

# 县域高中教师流动政策的发展 演进与未来路向

陈笛<sup>1</sup>, 周可欣<sup>2</sup>

(1. 西南大学 西南民族教育与心理研究中心, 重庆 400715;

2. 西南大学 教育学部, 重庆 400715)

**摘要:** 县域高中是支撑教育强国战略与夯实国家人才根基的关键枢纽, 而县域高中教师则是维系县域高中生存与发展的重要支柱。新中国成立以来, 我国县域高中教师流动政策先后经历了统管统配期、分级调配期、制度真空期和制度建构期等四个阶段。从总体上看, 国家教育战略重心转移引导着政策的发展方向, 制度形成的路径依赖制约政策创新的可能空间, 内部动力和外部动力共同推动政策的不断调适。展望未来, 县域高中教师流动政策需要以省级统筹破除制度壁垒、以本土培育增强内生动力、以多元激励激发主体能动性、以法治化评估筑牢长效机制, 构建引得进、留得住、流得优、育得好的县域教师支持体系, 为教育强国建设提供坚实支撑。

**关键词:** 县域高中; 教师流动; 教师政策; 流动治理; 教育强国

**中图分类号:** G451 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-8129(2026)01-0045-09

**基金项目:** 国家社会科学基金 2024 年度重大项目“习近平总书记关于教师队伍建设重要论述的学理阐释”(24&ZD181)。

**作者简介:** 陈笛, 西南大学西南民族教育与心理研究中心博士研究生; 周可欣(通信作者: hersin@email.swu.edu.cn), 西南大学教育学部博士研究生。

县域高中作为区域人力资本积累的支点和县域基础教育的龙头, 其师资配置状况关系教育公平、区域协调发展以及国家人才战略的整体布局。近年来, 在城市虹吸效应等力量作用下, 我国人口流动趋势向区域中心城市和省城市转移, 县域人口流失较为严重<sup>[1]</sup>, 县域高中普遍陷入优质生源外流、教育质量下滑与优秀教师流失的恶性循环, 严重制约县中振兴与县域教育生态的可持续发展。其中, 县域高中教师无序流动问题较为突出, 如流动方向单向化、流动效果表面化和流动机制形式化等问题已成为阻碍“县中振兴”的关键瓶颈, 这一困境促使国家将县域高中教师流动治理纳入“县中

振兴”的核心范畴。随着《“十四五”县域普通高中发展提升行动计划》《教育部办公厅关于组织实施部属高校县中托管帮扶项目的通知》《教育部办公厅关于实施全国县域普通高中头雁教师岗位计划的通知》《县域普通高中振兴行动计划》等政策陆续出台, 我国县域高中教师流动治理从零散干预走向了系统性制度重构的新阶段。然而, 现有研究或聚焦于县域高中教师流动的现状描述和影响因素研究, 或侧重政策成效评估的探讨, 缺乏对县域高中教师流动政策的演进历程分析, 尤其缺乏对其变迁机理的理论阐释。因此, 本研究基于历史制度主义的视角, 梳理我国县域高中教师流动政策

的演进历程,深入剖析其变迁的深层逻辑,并提出未来的发展方向,以期为深化县中振兴改革提供学理支撑。

## 一、县域高中教师流动政策的演进历程

县域高中教师流动政策的发展演进,既深受国家政治经济制度变革的影响,又与县域教育发展的阶段性需求密切相关。从政策体系结构看,我国教师流动政策长期以“教师”“中小学教师”或“义务教育教师”为主要规范对象,而直接针对普通高中(特别是县域高中)教师的专门性制度文本则相对有限。因此,县域高中教师流动问题在较长时期内主要被纳入面向中小学整体,尤其是义务教育教师的制度框架中,从而呈现出明显的政策边缘化特征。<sup>①</sup>鉴于此,本研究在选取政策文本上采取“核心政策”与“外延政策”相结合的思路,以直接指向普通高中或县域高中的政策为分析主线,同时纳入对县域教师配置机制具有实质影响的相关政策,通过考察不同时期县域高中教师流动制度的实现方式及其制度化水平的变化,揭示其政策演进逻辑。依此,新中国成立以来,县域高中教师流动政策大体经历了统配统管、分级调配、制度真空与制度建构四个阶段。

### (一)统配统管期(1949—1995年):国家主导下的计划性流动

新中国成立初期,国家在百废待兴的时代背景下将教育纳入服务国家建设与社会稳定的基础性工程。1949年后,党和国家围绕毛泽东同志提出的“团结和教育现有一切有用的知识分子”<sup>[2]</sup>的方针,通过高度集中的行政体制重构教师队伍管理秩序,逐步形成以国家统一调配为核心的教师管理制度框架。该时期,教师流动并非作为独立的政策议题存在,而是内嵌于国家对教师队伍整体配置与管理之中,教师管理制度亦以“中小学教师”为统一规范对象,

并未区分义务教育与普通高中。县域高中教师的岗位配置、调动去向与职业流动完全服从于国家对教师队伍的集中统筹安排,其政策呈现出明显的“统配统管”特征。

首先,在教师配置机制上,国家通过行政权力建立起高度集中的统一调控体系。新中国成立初期,国家迅速确立了由行政力量统筹教师资源管理的制度安排。1950年,中央政府废止民国时期的中小学教师聘用制度,随后于1952年实行由国家统一调配的教师人事管理制度,中小学教师的聘用、调配等均由人民政府教育主管部门负责<sup>[3]</sup>。在此体制下,教师入职后成为“单位人”,按照学校规划进行教学工作,其职业流动主要依附于行政指令而非个人选择。1958年户籍制度的确立则从人口流动层面固化了教师的地域与岗位归属。在多重制度约束下,县域高中教师与其他中小学教师一样被严格固定在既定岗位之中,自主流动空间几乎不存在。

其次,在区域调剂层面,国家通过“援助与支援”的方式实现教师的计划性流动。在教师管理高度集中且区域教育资源极不均衡的背景下,教师流动服务于国家对边疆地区、薄弱地区教育建设的整体布局。20世纪50年代中期,随着西藏、新疆等地区中学建设的推进,当地教师短缺的问题日益突出。1956年教育部发布《关于抽调初中、师范教员和教育行政干部支援西藏的通知》,在国家统一组织下,北京、天津等10余个省区市先后选派大批政治、业务和身体条件较为突出的教师长期支援西藏教育事业<sup>[4]</sup>,由此开启了以行政动员为主导的教师跨区域流动;同年,教育部发布《关于内地支援边疆地区小学师资问题的通知》,要求四川、陕西等省对周边欠发达地区开展对口援助。改革开放后,随着“先富带后富”战略思想的提出,这类援助式教师流动在政策逻辑上得

<sup>①</sup> 我国的教师流动政策既包括面向全体教师的流动政策,也包括面向中小学教师,尤其是以义务教育教师为重点的专项制度。由于普通高中不属于义务教育范畴,其教师流动长期未被纳入国家层面的法定制度安排。然而,在县域层面,义务教育教师流动政策在制度设计、资源配置和治理重心上占据主导地位,客观上塑造了整体教师流动的制度环境,使普通高中教师流动多以附带方式被处理或被悬置。因此,本研究将相关中小学及义务教育教师流动政策纳入分析,以完整呈现县域高中教师流动政策的制度背景及其演进逻辑。

到延续和强化。1979年全国边防工作会议推动内地省、市与边境地区和民族地区形成较为稳定的对口支援关系,如上海支援云南、天津支援甘肃等<sup>[5]</sup>。1987年国务院召开第二次援藏工作会议,进一步将“智力援藏”纳入国家层面的制度安排<sup>[6]</sup>。需要指出的是,此类援助式流动同样以“中小学教师整体”为调配对象,县域高中教师只是作为整体教师资源的一部分被纳入调配,并未形成面向高中教师的专门流动制度。总体而言,1949—1995年间,教师流动主要作为国家统一配置教师资源的手段而存在,其运行机制高度依赖行政指令与计划安排。在这一制度框架下,县域高中教师流动既缺乏独立的政策定位,也缺乏制度化的运行机制,这也形成了后续教师流动制度向分级管理和制度化方向转型的制度背景。

## (二) 分级调配期(1996—2005年): 财政分权下的市场化流动

改革开放全面推进后,我国经济体制逐步由计划经济向市场经济转轨,财政分权改革不断深化,教育治理逻辑也由高度集中走向分级管理。以1996年中小学教师流动首次被正式写入国家政策文本为标志,教师流动开始从单纯依附行政统配的配置手段,转向具有明确制度指向的政策议题。在此背景下,县域高中教师流动逐步摆脱完全依赖行政调配的格局,进入以制度引导为主要特征的探索阶段。与此前以国家计划为主导的援助式流动不同,本阶段教师流动政策总体上呈现出分权与激励并存的特征,并开始引入一定的市场化调节因素。这一时期国家出台的教师流动政策在对象设定上多以“中小学教师”为名,但在实际实施中,政策重心明显向促进义务教育教师资源均衡倾斜,普通高中教师流动仍主要以附带方式被纳入整体制度安排之中,尚未形成独立的政策体系。

第一,国家通过“打破教师单位使用权”实现教师流动的政策破冰,使教师跨校、跨区域流动首次进入明确的制度设计之中。随着义务教育普及任务的推进,国家对教师资源配置

的政策目标逐渐由补缺性援助转向结构性均衡。1996年,《关于“九五”期间加强中小学教师队伍建设的意见》明确提出打破教师使用权的归属问题,积极推进中小学教师在校际与地区间的定期交流<sup>[7]</sup>,标志着教师流动首次以制度条款形式写入国家政策。1999年《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》再次强调合理配置教师资源,鼓励教师向农村和欠发达地区流动。至此,教师流动不再仅是行政补缺手段,而被赋予服务教育均衡发展的制度功能。县域高中教师流动亦随之被纳入这一政策轨道,但主要是作为中小学教师整体流动的一部分被动推进,其政策定位仍较为模糊。

第二,在管理体制层面,教师管理权力由中央逐步下放至县级政府,教师流动开始受到财政约束。1999年《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》提出“加大县级人民政府对教育经费、教师管理和校长任免等方面的统筹权”,县级政府在教师配置中获得了管理权限,并承担相应的财政支出责任。2001年《关于基础教育改革与发展的决定》进一步明确县级政府对本地农村义务教育负有主要责任<sup>[8]</sup>,并将对中小学教师、校长的管理职责一并下沉。在财权与事权相对匹配的制度框架下,教师配置逐步转化为县级政府必须统筹安排的财政事项。在此背景下,由于义务教育教师的经费保障由县级政府依法承担,其流动在经费保障、岗位统筹和政策激励上更易获得制度支持,成为分级调配和交流制度的重点对象。而普通高中教育并未被纳入同等层级的财政事权体系,高中教师流动缺乏稳定的经费渠道与制度支撑,即便在管理权限下沉后,也难以通过财政机制获得持续保障。财政分权在释放县域教师调配空间的同时,客观上强化了对义务教育教师流动的制度倾斜,并在结构上压缩了县域高中教师流动的政策空间。

第三,在政策工具层面,国家开始通过激励机制刺激教师流动,教师流动开始呈现市场化取向。2003年出台的《国务院关于进一步加强对农村教育工作的决定》提出“城镇中小学教

师晋升高级教师职务,应有在乡村中小学任教一年以上的经历”,将交流经历与职称晋升直接挂钩,显著提升了教师参与流动的制度激励强度。与此同时,各地结合县域实际,通过岗位补贴、住房待遇、绩效倾斜、编制优先等措施构建多元激励体系弱化了教师流动对行政命令的依赖,推动流动机制向制度引导与激励调节并存的方向发展。部分地区还设立教育人才流动服务机构,承担教师岗位匹配与流动咨询等服务职能,推动教师流动逐步摆脱临时性调配的特征。2005年,《教育部关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》提出建立城镇教师到农村任教的服务期制度<sup>[9]</sup>,进一步推动教师流动向规范化、常态化迈进。总体而言,本阶段的激励工具和制度设计主要围绕义务教育教师配置展开,普通高中教师既缺乏强制性要求,也缺少与其专业发展相匹配的制度支持,县域高中教师流动更多表现为“随整体教师流动而流动”的制度依附形态。

### **(三)制度真空期(2006—2020年):优质均衡发展中的自由流动**

进入21世纪,基础教育治理逻辑发生重要转向,国家开始通过法律、督导与制度工具系统推进教师流动治理。以2006年《中华人民共和国义务教育法》的实施为标志,教师流动首次被纳入国家法律框架,由政策倡导阶段迈入制度化推进阶段。而这一制度化跃迁并未同步覆盖普通高中教师流动,教师流动制度使县域高中教师流动在高度发展的背景下呈现出长期“无制度可依”的真空状态。

2006至2011年,教师流动法治化起步,但制度对象明确限定于义务教育。2006年,《中华人民共和国义务教育法》首次以国家法律形式明确要求县级教育行政部门“均衡配置本行政区域内学校师资力量,组织校长、教师的培训和流动,加强对薄弱学校的建设”<sup>[10]</sup>,这是教师流动首次以法律条文形式被明确规定,具有鲜明的分水岭意义,将教师流动的制度目标锚定于促进义务教育均衡发展。2011年,《师范教育司2011年工作要点》提出建立国标、省考、

县聘、校用的教师管理体系,为县域教师流动提供制度运行框架。这一时期,教师流动完成了从政策倡导向制度规范的关键转型,但相关制度均以义务教育教师为主,高中教师仍被排除在法定流动制度之外。2012至2014年,相关制度密集出台,义务教育教师流动开始受评价与督导约束,但高中教师流动政策依然缺位。2012年,《县域义务教育均衡发展督导评估暂行办法》正式将“建立并有效实施县域内义务教育学校校长和教师定期交流制度”纳入国家督导指标,标志着教师流动迈向可评估、可问责的新阶段。同年,《国家教育事业第十二个五年规划》提出由县级教育行政部门统筹管理,建立合理的校长、教师流动和交流制度<sup>[11]</sup>,《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见》要求强化县域内校长和教师交流制度<sup>[12]</sup>。2014至2020年,改革持续深化,但高中教师流动问题逐渐显现。2014年以后,国家全面启动“县管校聘”改革,《关于推进县(区)域内义务教育学校校长教师交流轮岗的意见》明确提出“力争用3到5年时间实现县(区)域内校长教师交流轮岗的制度化、常态化,率先实现县(区)域内校长教师资源均衡配置”<sup>[13]</sup>。教育部在2015年和2017年先后设立两批“县管校聘”示范区,通过以点带面的方式推进改革深化。随后,学区(乡镇)内走教制度、城乡教育联合体等制度相继推出,教师流动治理体系不断完善。然而,上述改革始终以义务教育教师为对象,高中教师仍未被纳入“县管校聘”制度框架。与此同时,随着地级市“超级中学”扩张,县域高中教师失序流动问题日益凸显,各地虽尝试通过岗位调剂、合同聘用、人才引进等方式应对,但因缺乏国家层面的制度与法律支撑,相关举措难以形成稳定机制。至2020年前后,县域高中教师流动问题愈发严重,但宏观制度层面仍无系统性回应,制度真空状态达到顶点。

### **(四)制度建构期(2021年至今):国家战略引领下的系统性治理**

当前,我国进入全面推进教育强国建设的

关键时期,党和国家深刻认识到教师作为教育质量的关键变量,对县中办学质量提升、稳固县域人才基础具有决定性作用。以2021年为起点,县域高中教师流动政策首次摆脱长期依附于义务教育制度的状态,进入以普通高中,特别是县域高中为直接对象的制度建构阶段。这一转向并非偶然,而是对前一阶段县域高中教师持续流失、办学质量下滑等问题高度显化的集中回应,标志着国家开始将县域高中教师流动纳入独立的政策议题加以系统治理。

2021年,《“十四五”县域普通高中发展提升行动计划》首次在国家层面以“县域普通高中”为明确政策对象,对教师队伍建设与流动治理作出系统部署,明确提出“严禁发达地区、城区学校到薄弱地区、县中抢挖优秀校长和教师”,并将违规行为与评优评先资格直接挂钩。这一规定突破了以往主要依赖行政倡导或地方调控的做法,首次通过明确的制度边界和惩戒机制对县域高中教师外流加以刚性约束,标志着县域高中教师流动转向制度治理阶段。2022年起,国家围绕县域高中教师发展与流动连续推出配套政策,制度建构由止外流走向强支撑。如《教育部办公厅关于组织实施部属高校县中托管帮扶项目的通知》要求部属高校“定期组织专家团队到帮扶县中进行教学指导,组织帮扶县中管理干部和教师到高校进行培训学习、到附属高中跟岗挂职锻炼,着力提升帮扶县中教师学科素养和教育教学水平”。这一政策首次将高等教育资源系统性引入县域高中教师流动治理,突破了县域内部调配的制度边界。2024至2025年前后,相关制度进一步向纵深推进,县域高中教师流动治理开始呈现体系化特征。《教育部办公厅关于实施全国县域普通高中头雁教师岗位计划的通知》提出在全国范围内设置县中头雁教师岗位,通过遴选县域高中优秀教师承担跨校教学引领、教研协作和教师培养任务,推动教师流动由单向调配转向组织化、功能化的方向流动。《县域普通高中振兴行动计划》提出探索区域内高中教师轮岗交流机制,鼓励城区高中优秀教师到

县中支教,从制度层面为跨校流动提供政策空间。与此前主要依托义务教育政策间接调节不同,本阶段的县域高中教师流动政策在对象界定、政策工具和制度目标上均实现了转向,即政策对象由“中小学教师”转向“县域普通高中教师”,政策工具由行政调配转向制度约束与资源支持并行,政策目标由补缺式配置转向促进县域高中可持续发展。由此,县域高中教师流动政策开始从长期制度真空中走出,进入以国家战略为引导的系统性建构阶段。

## 二、县域高中教师流动政策演进的发展动因

历史制度主义“特别适用于对一个较长时间内教育政策的变迁进行制度和历史相结合的分析”<sup>[14]</sup>,其强调制度变迁是在早期制度选择所塑造的路径中展开,并通过自我强化机制形成路径依赖,当外部冲击与内部张力达到临界点时,特定历史时刻可能成为打破惯性的关键节点,从而开启新的制度轨迹。本研究以此为分析框架,从宏观、中观和微观三个层面进行分析,系统阐述县域高中教师流动政策的演进。

### (一) 国家战略重心转移的影响

政策变迁指现有政策被一个或多个政策所取代的现象,包括新政策的采纳和现有政策的修正或废止<sup>[15]</sup>。政策变迁的具体形式有现行政策的渐进改变、特定领域内新政策法规的发布、政治变动后重大政策变动等<sup>[16]</sup>。县域高中教师流动政策从国家主导到制度化探索,再到法治化深化与系统性创新,清晰体现了国家在县域教育中从“缺位”到“嵌入”,再到“重构”的历程。新中国成立初期,教育被定位为服务政权巩固与工业化建设的基础工程,教师作为国家资源被纳入统一调配体系,流动具有高度计划性和单向性。改革开放后,教育聚焦“有学上”的基本保障,高中教育被排除在法定公共服务边界之外,县域高中教师流动以应对特定需求的行政指令为主,尚未形成以优化资源配置为导向的常态化制度体系。21世纪“两基”目标实现后,教育公平成为主旋律,教师流

动政策从援助式支教转向制度化交流,但制度重点仍集中在义务教育阶段,如2006年《中华人民共和国义务教育法》修订和2014年“县管校聘”改革,高中教师虽在政策话语中被泛化涵盖,却在编制、财政、流动机制等领域被实质性排除,导致县域高中教师流动治理长期处于“灰色地带”。真正的转折发生于新时代,面对“县中塌陷”对教育公平、社会流动乃至国家人才战略的深层冲击,国家将县域高中定位为乡村振兴的基础支撑与教育强国的战略支点。《“十四五”县域普通高中发展提升行动计划》首次以国家级文件形式系统部署县域高中教师管理,明确提出要构建省级统筹、市级指导、县级为主的动态调配机制。这一转变标志着国家从象征性在场迈向实质性重构阶段,为县域高中教师流动政策提供了制度锚点。

## （二）路径依赖与制度惯性的制约

路径依赖指事物发展的未来走向受制于其发展的历史,它类似于物理学中的“惯性”,一旦进入某一路径,无论是好是坏都可能对这种路径产生依赖<sup>[17]</sup>。历史制度主义认为,制度变迁是在早期制度选择所塑造的轨迹中展开,并通过自我强化机制形成路径依赖。县域高中教师流动政策的演进并未彻底颠覆或重构旧制度,而是在尊重历史连续性的前提下通过识别结构性张力、捕捉关键节点实现渐进式制度进化。结合演进历程可见,1949到1995年的计划统配时期,国家以中央集权方式统一调配教师,县域高中教师缺乏自主流动,其“单位人”属性强化了学校对教师的占有,埋下了教师流动制度固化的“历史原点”。1986年《中华人民共和国义务教育法》首次以法律形式将“九年义务教育”界定为国家基本公共服务,同步构建了以县级政府为主体、财政专项保障、师资强制流动的制度体系。这一制度选择虽有效推动了义务教育普及,却也无意中划定了教育资源配置的制度边界,导致高中教育被排除在基本公共服务之外,其编制管理、经费保障与流动机制等在核心制度安排中被边缘化。此后三十年,尽管教师流动政策不断演进,但

所有改革均在义务教育轨道上“顺轨而行”。例如,“县管校聘”改革虽提出“教师由学校人转变为系统人”的治理逻辑,但在政策文本中被限定在“义务教育学校”。正如历史制度主义所揭示的,这种制度性遗忘源于早期制度选择塑造的“锁定效应”,即政策行动者习惯于在既有框架内修补,而非对高中教师流动体系实施整体性重构。

## （三）内部动力与外部动力协同的驱动

制度变迁的动力源于内部动力和外部动力的互动耦合<sup>[18]</sup>。历史制度主义视域下我国县域高中教师流动政策的演进中,关键节点和路径依赖相生相伴,对制度后期的发展轨迹具有重要影响<sup>[19]</sup>。路径依赖虽具有强大惯性,但当结构性张力累积到临界点时,关键节点可能出现,为制度突破提供窗口。

一方面,外部环境的变迁构成了制度突破的催化剂。第一,国家战略导向的牵引。近年来,党和国家将县中振兴深度嵌入乡村振兴、教育强国、共同富裕等宏大战略叙事,使其从一项教育系统内部的师资配置议题,升华为关乎国家发展全局的政治工程。第二,社会大众对教育公平的强烈诉求。城镇化进程加速引发的“县中塌陷”危机导致县中的师生结构遭到破坏<sup>[20]</sup>,这种现象背后折射的是城乡教育资源配置失衡的深层矛盾,不仅削弱了县域教育的生存空间,更动摇了教育公平的社会根基,倒逼政府必须正视高中教师流动制度的缺失。第三,人口结构变化推动高中教育功能转型。随着学龄人口总体下降和普职分流政策的推进,倒逼县域高中从规模扩张转向内涵式发展。学校在资源配置、课程结构、教师角色和发展路径上都须作出新的调整,以回应人口结构变化对教育的新诉求。在此背景下,2021年《“十四五”县域普通高中发展提升行动计划》通过“严禁抢挖县中优秀教师”等刚性条款,主动打破原有制度路径。《县域普通高中振兴行动计划》构建了“头雁引领与银龄支撑托管协同”的流动支撑体系。这些政策的颁布意味着县域高中教师流动治理已经不再停留在过去

那种临时性、问题导向的应急措施上,而是开始朝着更稳定、可预期的制度化方向推进。然而,关键节点并非凭空出现,而是长期结构性张力与前期制度实验共同作用的结果。例如,“县管校聘”改革虽未覆盖高中,却首次确立了“县级统筹”和教师作为“系统人”的理念,为2021年的制度突破埋下了伏笔。

另一方面,多元主体之间的利益考量与行动策略选择加速了制度转型。其一,政府与学校之间始终存在公共价值导向与绩效理性之间的张力。国家强调师资均衡与教育公平,而县域高中则必须优先维护教师队伍的稳定,以保障高考竞争力。一些地方政府通过设立“柔性走教”“名师工作室”等方式在不冲击学校高考绩效的前提下满足上级考核要求。其二,学校制度激励与教师专业发展需求并不完全契合。教师作为专业化的知识工作者,希望通过专业成长获得更多发展机会,而学校则更关注岗位稳定与教学秩序的可控性,往往采用以量化指标、外部奖惩和职称评聘加分等为核心的工具性激励机制。这些微观的能动选择与国家战略形成共振,共同推动制度从应急响应走向长效治理。

### 三、县域高中教师流动政策的未来路向

面对长期存在的有需求无制度、有流动无效能的困境,县域高中教师流动政策亟须从碎片化和应急性思维转向系统构建,从而形成权责清晰、技术赋能、内生驱动、主体激活、长效保障的治理新格局。

#### (一)重构县域高中教师权责匹配的政策体系

新时代背景下我国普通高中教育已经从以“普及”促“公平”转向以“多样”促“优质”的发展阶段<sup>[21]</sup>。长期以来,国家教育资源配置制度将高中排除在基本公共服务保障边界之外,导致县域高中教师配置陷入有责无权、有权无钱、有钱难留人的“权责倒挂”治理困局。破解这一深层梗阻的关键在于推动教师资源配置体制从条块分割、各自为政向纵向统筹、横向

协同的整体性治理格局转型,为县域高中振兴乃至教育强国战略筑牢制度根基。第一,构建“职责同构”体制,让省级、市级、县级政府和学校都积极地发挥各自的优势,推动政策目标的贯彻落实<sup>[22]</sup>。省级层面聚焦宏观制度供给与区域均衡,负责编制总量核定、财政转移支付标准制定及跨区域资源协调,强化其在促进教育公平中的兜底与再分配功能;市级层面发挥承上启下的枢纽作用,依据区域教育发展规划、人口变动趋势与学科需求结构进行动态微调与专业指导;县级层面则应被实质性赋权,成为县域内高中教师岗位设置、跨校调配与绩效管理的操作主体与责任主体,真正实现事权与人权的统一。第二,推进财政保障机制的创新。设立省级县域高中教师专项保障资金,切断教师待遇与地方经济波动的刚性关联,从源头上缓解“越穷越留不住人”的恶性循环。第三,打破部门壁垒与信息孤岛,厘清教育、编制、财政、人社等多部门在教师流动中的职责边界、协作流程与问责机制,构建跨部门一事联办、一链贯通的协同治理闭环。

#### (二)强化县域高中教师引育留用一体化的政策供给

受限于总体经费投入不足、外部资源供给短缺、教育事权与资源分配格局固化等问题,县中教师面临着资源损失威胁、实际资源损失和已付出努力而并未获得资源增加的三种压力,极易产生资源损失螺旋效应,引发职业倦怠、低工作绩效与高离职倾向等管理难题<sup>[23]</sup>。县域高中教师作为高度专业化的人力资本,其专业成长不仅需要知识输入,更需嵌入一个包含职业发展通道、社会认同网络、生活支持系统与文化归属感的制度生态。因此,实现县域高中师资队伍可持续发展,必须推动政策重心从借力外援向厚植内功战略性转移,着力构建“引育留用”一体化的人才生态,增强其在人口结构变动、教育改革深化与区域竞争加剧背景下的制度适应力。

在“引”的层面,扩大地方师范院校公费师范生计划与国家“优师专项”向县域高中物理、

化学、信息技术、心理健康、生涯规划等紧缺学科的定向招生规模,并建立“县、校、生”三方协同的订单式培养协议,明确服务年限、岗位保障与发展路径,实现人才培养规格与县域真实需求的制度性对齐,为“留得住”奠定基础。在“育”的层面,实施“县中青蓝工程”,系统设计名校跟岗研修、返岗实践创新、教学成果认证、职称评聘优先的培训计划,使教师在服务县域教育的同时也可以提升自身价值。在“留”与“用”的层面,在强化物质保障的基础上重点突破专业尊严感缺失与发展通道狭窄两大痛点,打通县域教师参与国家课程修订、教材编写、教育督导的通道,使其从政策执行者转变为制度共建者;试点“县域教育示范区”,开展编制单列、职称评审单设、薪酬上浮等改革,形成政策洼地吸引人才回流;构建制度化的跨校、跨区域教师实践共同体,使其在常态化教研、线上课例研讨、协同课题研究、名师工作室辐射等实践中形成共享的知识、技艺库<sup>[24]</sup>,进而实现“给予即获得”的专业成长闭环。

### (三)开展县域高中教师流动政策的绩效评估

政策的有序执行是确保政策目标得以实现的关键<sup>[25]</sup>,而当前县域高中教师流动政策之所以陷入“政策热、执行冷、效果弱”的周期性波动,是因其政策执行缺乏法律赋权、程序规范与刚性问责的制度支撑,本质上是“运动式治理”。运动式治理作为一种治理现象,所关涉的总是行动者在集体行动中寻找一致性的行动方案,以解决公共资源的不足,达成特定的治理目的。<sup>[26]</sup>此类模式虽能在短期内聚合资源,但也极易诱发基层选择性执行、象征性响应、策略性规避等行为,最终导致治理效能减弱。要破解这一困局必须将教师流动纳入法治化、规范化和常态化的轨道,使其真正成为支撑教育公平、服务乡村振兴、筑牢教育强国根基的基础性制度安排。一方面,以法治思维重构政策合法性基础。推动教师法修订,增设“县域高中教师统筹配置”条款,明确省级政府主体责任与县级教育行政部门调配权;制定

《县域高中教师流动管理办法》,细化岗位匹配规则、流动程序、争议解决机制等规范,告别“以文代法”“以会代规”的治理惯性。另一方面,以评估逻辑强化政策执行的刚性约束。邀请具有专业资质的评估机构承担评估任务,建立以教育教学实绩和专业领导力为核心的主要依据<sup>[27]</sup>,综合运用大规模测评、课堂观察、深度访谈与追踪调查等混合方法确保评估的客观性与科学性,并将评估结果纳入地方政府履行教育职责评价与乡村振兴实绩考核。

### 参考文献:

- [1] 雷万鹏. 构建适应人口流动的教育资源配置机制[J]. 教育发展研究,2020(Z2):3.
- [2] 毛泽东选集:第3卷.[M]. 2版. 北京:人民出版社,1991:1083.
- [3] 刘来兵,涂怀京,但昭彬. 中国教育活动通史:第8卷 中华人民共和国[M]. 济南:山东教育出版社,2017:82.
- [4] 王维新,陈金林,戴建国. 中国百年师范教育图志[M]. 上海:上海辞书出版社,2009:175.
- [5] 李勇. 改革开放以来东西扶贫协作政策的历史演进及其特点[J]. 党史研究与教学,2012(2):36-43.
- [6] 原思明. 邓小平及第二代中央领导集体治藏兴藏的思想[J]. 西藏研究,2004(3):1-4.
- [7] 关于印发《关于“九五”期间加强中小学教师队伍建设的意见》的通知[J]. 中华人民共和国国务院公报,1997(6):236-246.
- [8] 国务院关于基础教育改革与发展的决定[J]. 中华人民共和国国务院公报,2001(23):25-32.
- [9] 教育部关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见[J]. 中华人民共和国教育部公报,2005(Z2):54-56.
- [10] 顾明远. 21世纪初中国教育[M]. 武汉:湖北教育出版社,2015:3.
- [11] 中华人民共和国教育部. 国家教育事业第十二个五年规划[M]. 北京:教育科学出版社,2012:48.
- [12] 中华人民共和国国务院. 国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见[EB/OL]. (2012-09-05) [2025-12-20]. [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xxgk/moe\\_1777/moe\\_1778/201209/t20120907\\_141773.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/201209/t20120907_141773.html).
- [13] 刘亚娜. 公共政策教学案例分析[M]. 北京:首都师范大学出版社,2020:124.
- [14] 潘懋元,朱乐平. 高等职业教育政策变迁逻辑:历史制度主义视角[J]. 教育研究,2019(3):117-125.
- [15] 韩莹莹. 公共政策学[M]. 广州:华南理工大学出版社,2022:246.
- [16] 宋典. 公共管理研究基础理论:阐释与应用[M]. 苏州:

- 苏州大学出版社,2021:16.
- [17] 林志扬,李海东. 组织结构变革中的路径依赖与路径突破[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版),2012(1):133-140.
- [18] 冯钰平. 应用型人才思想政治教育研究:以学位制度为例[M]. 南昌:江西人民出版社,2023:26.
- [19] 段宇波,赵怡. 制度变迁中的关键节点研究[J]. 国外理论动态,2016(7):98-107.
- [20] 雷望红. 我国县中发展的运行逻辑与振兴道路[J]. 湖南师范大学教育科学学报,2021(6):14-21.
- [21] 柳海民. 新时代中国教育高质量发展的路径和对策研究[M]. 深圳:深圳出版社,2024:366.
- [22] 贺东航,孔繁斌. 公共政策执行的中国经验[J]. 中国社会科学,2011(5):61-79,220-221.
- [23] 肖瑶,姜鑫婷,董文婧. 县中如何留住优秀教师:西南地区县中的实证考察[J]. 教师教育研究,2024(2):78-86.
- [24] 吴华杰,杨钊. 专业学位研究生教育中实践共同体的构建——以科技小院培养模式为例[J]. 学位与研究生教育,2023(1):24-31.
- [25] 魏红梅,钟志伟. “县中振兴”计划的执行困境及破解路径[J]. 当代教育科学,2023(12):62-72.
- [26] 黄科. 运动式治理:基于国内研究文献的述评[J]. 中国行政管理,2013(10):107-112.
- [27] 毋锶锶,刘善槐. 县中教师的流动意愿与稳定对策——基于东部某省33县调查数据的实证分析[J]. 复旦教育论坛,2024(1):22-29.

## The Development and Future Direction of High School Teachers' Mobility Policy in the County

CHEN Di<sup>1</sup>, ZHOU Kexin<sup>2</sup>

(1. Southwest Center for Ethnic Education and Psychology, Southwest University, Chongqing 400715, China;

2. Faculty of Education, Southwest University, Chongqing 400715, China)

**Abstract:** High schools in the county are critical hubs for bolstering the strategy of building a strong educational nation and solidifying the foundation of national talent. Within these institutions, high school teachers in the county constitute a vital pillar for sustaining their survival and development. Since the founding of the People's Republic of China, the policies governing the mobility of high school teachers in the county have evolved through four phases of unified administration and allocation, hierarchical deployment, institutional vacuum, and institutional construction. In a general sense, shifts in national educational strategic priorities have steered the direction of policy development, while path dependence in institutional formation has constrained the scope for policy innovation. Internal and external dynamics have jointly driven continuous policy adjustments. Looking ahead, the policy on teacher mobility in county high schools must break down institutional barriers through provincial-level coordination, strengthen endogenous motivation through local cultivation, stimulate agency through diversified incentives, and establish a long-term mechanism through legalized evaluation. This will help build a supportive system for county teachers that ensures effective attraction, retention, optimized mobility, and quality development, thereby providing solid support for the construction of a strong educational nation.

**Key words:** high school in the county; the flow of teachers; teacher policy; mobility governance; educationally strong country

责任编辑 谭小军 李 双