

农村教师城乡流动政策执行的困境与优化路径

李子悠 杨进红

(南宁师范大学, 广西 南宁 530001)

【摘要】农村教师城乡流动政策执行过程中, 由于政策的宏观性, 在具体实施时遇到诸多困境。如政策主体层, 个体利益的失衡导致执行倾斜; 政策实施层, 功利导向的流动导致实施异化; 政策效果层, 保障机制的不足导致执行式微。因此, 亟须通过综合多方利益, 形成政府、学校与教师三方协作共同体, 完善制度顶层设计, 实现城乡流动价值纠偏, 健全农村教师城乡流动机制, 来保障政策落地生效。

【关键词】农村教师; 城乡教师流动; 教师流动政策

引言:

教育部在《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》(以下简称《意见》)中指出, 各地区要积极统筹教师资源, 加强农村学校和城镇薄弱学校之间的教师流动。但由于我国社会经济结构分布不均, 城乡二元结构对立等原因, 导致了政策在实行的过程当中难以发挥最大化的作用, 加剧了“马太效应”的产生。因此, 本文立足于农村教师城乡交流的现状与政策研究, 明确当前政策实施的困境, 提出针对性地优化路径。

一、农村教师城乡流动的现状

教师城乡流动是教师工作状态与位置上发生变化的一种体现, 该变化的形式主要包括了职内流动和职间流动。前者指的是农村教师依然身处教师岗位之上, 但工作单位发生了变化, 而后者指的是农村教师脱离教师职业。本研究主要聚焦于农村教师在职内的流动, 该流动具有以下特点, 一是流动的方向是单向的, 一般指农村教师向城市学校流动; 二是流动的过程通常是无序的; 三是流动的最终效果无法保障, 无法确保农村教师流动后能够对其产生正向影响。

农村教师城乡流动是促进城乡教育优质均衡发展、促进农村教师专业发展的一种有效途径。研究发现, 研究者虽背景不同, 但在农村教师流动的现状研究上较为统一, 主要集中于“流动方向、流动方式、性别与年龄结构等方面”^[1]。在流动方向上, 主要是由农村地区流向城市发达地区; 流动方式上, 以教师轮岗、教师招考为主要的流动方式; 在性别与年龄结构上, 男教师的流动概率更高, 年轻教师的流动可能

性更大。影响农村教师城市流动的因素主要包括观念、社会、政策、经济、管理、制度与学校, 其中, 政策因素是农村教师城乡流动的重要保障。

二、农村教师城乡流动政策执行的困境

(一) 政策主体层: 个体利益的失衡导致执行“倾斜”

政策主体是政策执行过程中影响政策实施效果的关键性因素, 农村教师城乡流动的政策主体包括了政府、学校与农村教师。其中政府是政策制定与执行的“主导者”, 起到了政策调控、鼓励执行的作用。学校是政策执行的“中间人”, 起到了向上协助政府实施政策, 向下督促教师贯彻执行政策要求的作用; 农村教师是政策落地的“执行人”, 是保证政策实施效果的重要主体。

然而, 在政策执行的过程中, 教师的角色往往被弱化与边缘化, 个体利益也难以得到保证。其一, 权威工具掩盖教师意愿。由于权威工具在政策执行过程当中的运用, 农村教师在流动过程中的意愿难以被看见、处于边缘化的状态。农村教师城乡流动往往具有严格的政策规定与程序要求, 流动往往与其职称、教学能力、教学水平有重要联系。其二, 农村教师城乡流动的“单向度”发展。城乡流动的教师当中, 由农村流向城镇的教师占主导, 少有城镇教师愿意向农村流动。据东北师范大学中国农村教育研究院的统计调查数据显示, 从城市和县城来的教师比例均低于 7%, 城镇教师有 77% 不愿意到农村交流^[2]。究其原因, 主要是因为教师认为在农村学校工作的过程中, 经济、环境、个人发展等难以得到保障。农村地区“交通不便利、工资没有保障、

影响子女教育”等问题成为农村教师单向度流动的主要原因。

（二）政策实施层：功利导向的流动导致实施“异化”

农村教师城乡流动的初心是为了激发农村教师的工作积极性，提升农村教师的自身专业水平。然而，在政策实施的过程中，农村教师在城乡流动的过程中更容易“走出去”，而非“带回来”，政策实施在过程之中易偏离初心。马克思在其《1844年经济学哲学手稿》中，分析了异化劳动的表现形式之一，即“人与自己的类本质关系的异化”^[3]，在农村教师城乡流动的过程之中，功利化的流动无异于异化的产生。

首先，职称导向下的流动异化。农村学校相比城镇学校而言，在职称评比上具有一定的地域优势，因此有许多教师以此为跳板，在实现职称的评比目的后，迅速从农村学校流向城镇学校，导致了农村学校在师资力量上的被削弱。其次，市场经济的背景下，社会价值开始转向多元，人们在职业追求的过程中，逐渐重视“实用性价值”“经济价值”等现实性因素。而农村教师相比城镇教师而言，虽然有国家政策的扶持，但在薪资水平、教师待遇上仍有一定的差距。受到观念因素与经济因素的影响，不少教师从农村地区流向城镇，呈现出趋利化的倾向。最后，教育环境导向的流动异化。农村学校相比城镇学校而言，存在硬件与软件上的双重差异。从硬件上来说，农村学校通常地处偏远，交通不便，学校的硬件设施与城镇学校相比也具有一定的差距，特别是在数字技术被引入课堂教学的背景下，难以紧跟教学设施的现代化发展。在软件上，留在农村的学生通常是留守儿童，所以在教育教学的过程当中，教学成效往往较弱，因此教师自身的自我价值感、效能感也会随之受到影响。此外，教师自我提升的路径也会相对单一。受到职称、经济效益、外部环境三重因素的影响，农村教师城乡流动政策在实施的过程中易偏离政策初心，导致异化产生。

（三）政策效果层：保障机制的不足导致执行“式微”

农村教师城乡流动政策在执行的过程中，由于政策执行保障机制不完善，容易导致政策难以发挥其真实作用。由于地方政府没有形成针对农村教师城乡交流的物质保障机制、评价保障机制、社会保

障机制等，导致了最终政策实施难见其效。

在物质保障方面，体现在保障机制不完善上。由于城乡之间的补贴政策、物质激励制度并不统一，所以导致了农村教师在向上流动时，没有形成专门的政策制度来服务这部分的教师，导致了农村教师在城乡流动的过程当中，物质保障难以跟上，有教师反映，在城镇学校参与交流的过程中，就连住房都难以保障。物质保障的不足影响了教师参与轮岗的积极性，弱化了政策实施的效果。在评价保障机制方面，体现在评价标准的不健全。农村教师流动的初心是提升自我的专业水平，但对于参与流动的农村教师，尚未形成一套完整健全的奖励与评价体系，这给了教师自我成长的空间，但也导致教师在流动中由于没有统一的标准，难以进行评价与奖惩，检测教师参与城乡交流的实际效果。

三、农村教师城乡流动政策执行的优化路径

（一）综合多方利益，形成政府、学校与教师三方协作共同体

在政府层面，以国家政策为指针，建立符合地方需要的农村教师城乡流动的实施方案。2015年，《乡村教师支持计划（2015—2020年）》提到，鼓励县域推动优秀教师向乡村、薄弱学校流动。这一政策为城镇教师流向乡村、薄弱学校提供了政策支持，地方政府也将城镇教师参与流动作为教师评高级职称的必要条件。但对于流动意愿较强的农村教师，政府也应打造对应的方案，明确农村教师参与流动的条件、年限、地域等客观条件，将农村教师城乡流动规范化、制度化处理。此外，也应为乡村薄弱学校提供政策倾斜与资金支持，提升农村学校留住优秀教师的硬实力。在学校层面，支持农村教师流向城镇，同时加强校内师资力量培养。学校应打造开放、协同、共处的办学空间，鼓励校内的优秀教师走出去，同时又能走回来。一方面，学校应建立学校内部的培训机制，让教师即使身处农村学校，也能在自身专业发展上不断提升。另一方面，学校应建设开放、包容的办公环境，给予教师一定的自主权，尊重教师个体，坚持以人为本的教师管理制度，尽可能为教师提供好的硬件设施，体现学校的人文关怀。在教师层面，遵守相应规章制度，保持参与流动的初心。身处农村学校的教师在自我认同感、价值感上相比城镇教师而言都会更显薄弱，这就需要教师在心理上对自我的职业产生认同感。

对于城乡流动这一机会,教师也应摆正心态,以专业提升为最终的目标,努力克服主客观因素的不足。

(二)完善制度顶层设计,实现城乡流动价值纠偏

新世纪以来,国家相关部门虽然在我国城乡资源配置失衡的问题上有所关注,将教师流动作为统筹教师资源、促进城乡义务教育优质均衡发展的重要政策,但是始终缺少正式、统一的制度安排^[4]。制度层面的缺失导致了农村教师城乡流动在价值上出现了不合理的偏向。流动开始与工具理性和价值理性相联系,进一步强化了农村教师城乡流动的功利化导向。同时,城乡流动应该是一项系统化的工程,在制度安排上,不仅关乎教师本身,也关乎相对应的教育部门、人事部门和财务管理部门等。因此,在制度设计层面,应体现出制度顶层设计的合理性,实现农村教师城乡流动在价值上的纠正。

首先,明确制度的价值导向,实现在意识层面的纠偏。农村教师城乡流动的目的应葆有促进城乡教育优质均衡发展的价值导向,站在促进城乡义务教育优质均衡发展的价值立场上,进行宏观思考与调控。避免城乡流动成为权威发挥效用的场所。避免教师交流走向工具化导向。农村教师参与教师交流,往往是将其作为改变自身生存环境、提升自我薪资待遇的手段,这必然会让农村学校出现师资缺口。制度应发挥调控作用,提高农村教师的待遇、加大教育投入,提升农村教师的身份认同感,为身处农村地区的教师提供优良的环境。其次,制度设置公开透明化,以保证农村教师城乡交流的公平公正与公开。应增加普通教师的学习机会,为更多教师提供外出交流学习的机会,避免农村教师因得不到自身发展的机会而被迫向外流动。最后,制度设置体系化,实现农村教师城乡流动的系统化设置。想要有效实现农村教师城乡流动,应联系多方政府部门,以系统化的流动体系设置,来进一步促进教师流动流程的规范化与合理化。

(三)健全农村教师城乡流动机制,保障政策落地生效

一是明确农村教师城乡流动管理权限。农村教师城乡流动是促进教育公平、实现教师专业发展的有效路径。国家与地方教育管理部门应紧抓农村教师城乡流动的管理权限,由地方教育管理部门统筹管理,实现人事的统一管理、工资的同工同酬、流动的公平公

正公开,将教师流动的整体导向牢牢把握在地方教育管理部门手中。有利于实现农村教师城乡流动的合理化与公平化。二是规范农村教师城乡流动轮岗流程。规范化的农村教师城乡流动流程可以进一步改善教师参与轮岗的现状。从宏观层面来说,需规范流动的权限、地域,参与流动教师的工资待遇、具体流动的年限与工作要求。从微观层面来说,需要将教师流动的程序进行确立,实现流动的标准化、规范化与可操作化。具体而言,可以由地方教育管理部门发文,农村学区与学校按照学校现实情况,调查教师参与流动的意愿,确定流动教师的名单,并进行上报,实施农村教师城乡交流。三是强化农村教师城乡流动奖惩实效。过去农村教师城乡流动的过程往往具有随机性,教师在参与流动的过程中,由于奖惩机制的不完善、不落实,往往容易导致交流单位在交流过程中放松对交流教师的管理,交流教师在参与交流的过程中也容易出现疲软的现象。因此,需要建立完善的教师交流奖惩机制,对交流学校和交流个人实施奖惩。以物质奖励为先,精神激励为后,物质与精神奖惩的双向结合,强化农村教师城乡交流的实际效果。四是建立农村教师乡村流动评估体系。没有评估体系,就无法查明教师在交流过程当中出现的实际问题,也无法精准地对交流学校与交流教师进行有效奖惩。应从建立规范的考核评估指标、确定考核评估的标准、确立实施考核评估的主体、明确参与考核评估的对象四个方面来建立评估体系,充分体现评估的预测、监督、调控和检验功能。

参考文献:

- [1] 彭礼,周益霞.30年来农村教师流动研究综述[J].当代教育理论与实践,2011,3(06).
- [2] 郭志辉.如何提高乡村教师职业吸引力[N].光明日报,2014-09-02(011).
- [3] 俞吾金.再论异化理论在马克思主义哲学中的地位和作用[J].哲学研究,2009,(12).
- [4] 彭波.困境与突破:农村教师流动问题分析与路径选择[J].教育导刊,2011,(11).

基金项目:本文系2015年广西哲学社会科学规划研究课题“公共选择理论视角下广西农村教师城乡流动政策研究”阶段性成果,项目编号:15FSH004.