

中小学教师流动研究的回顾与反思

苟强

(镇原中学,甘肃 镇原 744500)

摘要:有关中小学教师流动的研究可以划分为两个阶段,每一阶段在研究的价值取向、研究的内容和方法上既有联系又有区别。已有研究主要基于效率和公平两种价值取向,研究内容主要涉及教师的流动意愿和政策性流动两大方面。在第二阶段研究中,大量使用实证研究。

关键词:城乡教育失衡;教师流动意愿;政策性流动;市场化流动

中图分类号:G645

文献标志码:A

文章编号:1674-5884(2019)01-0025-05

改革开放后,市场开始逐步在人才配置和流动中发挥作用,随着“包分配”就业制度的解体,时至今日,在绝大多数行业,初次就业都已经实现了市场化配置,但人才市场化流动的行业差距还比较大。教育行业就是典型的“市场初次配置+政策性流动”,即教师的初次就业主要由市场决定,但教师流动则主要受政策驱动。近年来,由于城乡教育发展失衡,教育公平问题受到广泛关注,有关中小学教师流动的研究逐渐增多,并产生了一批成果,本文对已有研究进行了文献梳理。

1 文献的描述性统计分析

有关中小学教师流动的研究大多是在国家促进城乡教育均衡发展的政策背景下展开的。1999年《中共中央 国务院关于深化教育改革,全面推进素质教育的决定》颁布后,关于中小学教师流动的研究开始较快发展;2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》发布后,关于中小学教师流动的研究再次迅猛发展。本文以这两个政策文件为时间节点,将有关中小学教师流动的研究划分为两个阶段,即第一阶段(2000-2009)和第二阶段(2010年至今)。以“中小学教师流动”为关键词,从2000年1月1日起,在中国知网搜索篇名,相关文献总计107篇。其

中,第一阶段发文35篇,第二阶段发文72篇。

第一阶段,学术界对中小学教师流动问题开始关注,初步产生了一些研究成果,但总体而言,学术界对这个问题的研究热情还不够高;第二阶段,学术界对中小学教师流动问题的关注度持续加强,实证研究受到重视。

2 研究背景:从事实背景到政策背景

改革开放后,随着社会主义市场经济的发育,市场开始在人力资源的配置中发挥作用,劳动力市场初步形成,一些行业和地域的劳动力流动开始活跃。在这样的背景下,中小学教师流动应时而行,出现过两次大潮:20世纪80年代的系统外流动和20世纪90年代的系统内流动。系统外流动主要表现为“下海经商热”“从政热”等;系统内流动主要是从经济欠发达地区流向经济发达地区、从非重点学校流向重点学校、从农村流向城镇学校、从小城市流向大城市^[1]。

中小学教师流动引发了农村地区、不发达地区教师流失严重,教育公平问题凸显,引起学术界关注。因此,第一阶段的研究是基于教师流动事实的研究,研究的重心是“农村→城市”流向,就是为什么农村教师会流出,如何稳定农村教师队伍。2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要

要(2010—2020年)》明确提出“实行县(区)域内教师和校长交流制度”,随后各地贯彻落实政策精神的教师政策性流动陆续展开。因此,第二阶段的研究是政策主导背景下的研究,更多的是对此项政策的评价和分析,研究的重心转变为“城市→农村”流向,简言之,就是如何促使城市教师更好地参与交流与支教。

3 研究的价值取向:效率还是公平

无论是第一阶段,还是第二阶段,公平都是研究的主导价值取向,尤其是第二阶段。第一阶段研究基于教育均衡发展的视角,但也强调教师市场化流动的效率意义。第二阶段研究则很少继承这种效率价值取向,一边倒地倾向于公平价值取向。这种执着于公平的价值取向,根源于解决问题和落实政策的现实主义研究偏好。

在厌倦了第一阶段低水平的“徒手作业”后,第二阶段必然走向实证研究,而且,实证方法越来越成熟,也越来越复杂,然而,与理论脱钩的实证研究并不足以解决问题,构建中小学教师流动的理论分析框架越来越有必要。

4 研究内容

4.1 第一阶段(2000~2009)的研究内容

第一阶段的研究基于20世纪80年代和90年代教师流动的现实背景展开,研究内容主要集中在两个方面。

4.1.1 农村中小学教师流出的影响因素

第一阶段对这一问题的研究大多出于猜想和主观判断,普遍认为农村经济发展落后、“重点校”政策、学校管理落后和教师收入偏低等因素导致了农村中小学教师流出。其中,教师收入偏低被认为是导致农村教师外流的根源。这些因素可以分为两个方面:系统外因素和系统内因素。

系统外因素指教育系统的外部因素,是很难由教育系统控制的。例如,教师工资问题主要取决于国家的财税制度,而并非教育制度本身。系统内因素是教育系统的内部因素,往往是由教育政策不当和教育制度不够完善造成的。例如,“重点校”政策,这些重点学校集优质教育资源于一身,导致教育资源的非均衡配置,人为地促成教师的非均衡流动。虽然这些研究缺乏实证基础,但即使是猜想和主观判断,也在一定程度上还原了事实原委,深化了人们对于这个问题的认识,为

进一步的实证检验奠定了基础。

4.1.2 城乡师资失衡的治理

在对农村中小学教师流出的影响因素研究的基础上,已有研究提出解决城乡师资失衡的政策建议:建立中小学教师流动机制。中小学教师流动的方式分为两种,即市场化流动和政策性流动。

1)部分研究倾向于政策性流动。田锐认为,应该建立城乡学校之间、地方高校和农村学校之间的交流机制,以及农村学校之间的双向走教机制^[2]。在政策性流动的实践中,城乡学校之间的流动是政策性流动的主要方式,地方高校和农村学校之间的流动以及农村学校之间的教师流动则比较少。从实际情况看,对于彼此相邻、距离较近、交通便利的农村学校来说,建立双向走教机制还是值得尝试的。假设3所学校相邻,每个学校需要10名教师,即总共需要30名教师,能否考虑将这3所学校的教师配额缩编至20名甚至更少,让教师在3所学校之间开展走教教学;甚至可以考虑将3所学校合并为一个大的教学单元,统一管理;至少,对于音体美教师,可以考虑不必每校配备,而是3校配备。只要3个学校的教师工资总量不变,这种配置就不仅能提高教师收入,而且还有利于减轻编制负担,当然教师的工作任务也会增加。走教流动究竟是否可行,具体如何实行,还有赖于进一步研究。吴松元认为,应该建立政府主导下的“城市→农村”流向的教师交流制度^[3]。这种政府主导下的“城市→农村”流向的政策性流动后来成为现实,政策性流动以解决城乡师资失衡为目标,以公平为价值取向,这种价值观主导了第二阶段的研究。

2)还有相当部分研究倾向于市场化流动。汪丞认为,应该建立双向、开放的教师系统内与系统外之间的市场化流动机制^[4]。系统外与系统内之间的流动,就是指教师职业与其他职业之间的职业转换,即通常所说的“转行”。这种认识具有重大的现实意义和理论意义。从现实看,教师跳槽转行比较常见,但其他行业的人转行当教师则鲜有耳闻。陈克现认为,应该建立健全开放的编外教师市场,通过市场化的运作,以政府购买阶段性教育服务的方式来配置薄弱学校教师^[5]。例如,江苏省苏州市正在推行的教师“备案制”,与曾经存在的代课教师制就有相通之处。这种教师“备案制”是典型的“一校两制”,即“老人老办法,新人新办法”。老人老办法指原来有编制的教师继续占有编制,实行编制化管理;新人新办法

是指新招教师不再配给编制,实行非编制化管理。教师“备案制”作为一个新生事物,很有可能对教师的流动尤其是市场化流动产生重大影响,因此,这个现象值得进一步观察和研究。另外,贺敏构建了一个教师市场化流动条件下的教师三级结构工资模型,即国家基础定价+国家调控定价+学校市场定价^[6]。但这个工资模型更多是一种理论猜想,缺乏严格的论证。由于我国目前实行的是教师“法定工资”制度,只能将教师供求维持在低水平的均衡状态,难以满足教育事业的发展要求。因此,研究教师市场化流动条件下的工资制度,意义重大。

这些文献首开教师市场化流动研究之先河,但第二阶段研究并未继承和发展这些带有启蒙性质的理论探索,因此,教师市场化流动的研究至今还停留在起步状态。

4.2 第二阶段(2010年至今)的研究内容

第二阶段的研究在继承第一阶段研究的基础上,主要基于政策性流动展开,研究内容主要集中在两大方面。

4.2.1 教师流动意愿的影响因素

第一阶段研究认为,诸如经济发展水平、教育政策等宏观因素是影响农村教师流动的主要原因,第二阶段的研究则更加突出微观因素对农村教师流动的影响。

龚继红等实证研究发现,教师职业的社会地位是影响农村教师流动的关键性因素^[7];陈永莲通过实地调研和访谈发现,子女上学、解决夫妻分居或男女朋友异地工作、照顾父母等家庭因素是影响农村教师流动及流失的最重要原因^[8]。社会地位、子女上学、情感需求等因素都是非经济因素,但却是影响农村教师流动的重要原因。这与第一阶段的认识迥然不同,因为在第一阶段,收入被认为是影响教师流动的最主要因素。不过,这可能与这些年教师的整体工资水平稳步提升有关。当然,这个问题还有待于进一步深入研究,这些研究对于稳定农村教师队伍具有重大启示。李恺等实证研究表明:不同人口学特征(性别、年龄、婚姻状况、学历、毕业院校类型、家庭背景、收入水平)的农村中小学教师具有不同的流动倾向^[9]。这启示我们在政策设计上应该具体问题具体分析,不能搞“一刀切”。

与第一阶段相比,第二阶段在研究方法上取得了重大突破,即大量实证方法的运用。因子分析是研究教师流动意愿的重要实证方法,在后续

研究中,应该重视并规范使用这一方法。

4.2.2 政策性流动

为解决城乡教育失衡问题,政策性流动应运而生,但政策效果并不理想。薛二勇等实证研究发现,大部分县(区)城乡教师交流或支教政策执行失真率达66.7%;城镇学校派出的支教或交流教师质量不高,比率高达93.4%,极少有学校选派优秀的骨干教师;参与支教或交流的城镇学校教师工作态度消极的占比达63.4%^[10]。地方政府、派出学校和派出教师是政策性流动的三个主要参与主体,这三个主体参与政策性流动的积极性在很大程度上影响着政策性流动的效果。从该文献的实证研究结果看,无论是地方政府,还是派出学校和派出教师,参与政策性流动的积极性和主动性都不高,地方政府制定和执行政策失真,派出学校变相应付,派出教师到岗不作为。韩玉梅等基于“博弈论”的方法,对这种现象作了尝试性分析^[11]。博弈论在分析利益相关主体在彼此影响和行为互动方面具有其他方法难以比拟的优势,在政策性流动的研究中,应该重视这一方法的运用。

相当部分研究假设教师流动政策具有天然的合理性和科学性,将研究重心聚焦于“人”,即如何引导甚至强迫教师按政策要求流动。史亚娟认为应该变“单位人”为“系统人”,教师由县级教育行政部门统筹配置^[12]。这些研究严重忽视了对地方政府和派出学校动机和行为以及教师流动政策和机制的研究。试想,“单位人”变为“系统人”后,地方教育行政部门就一定能公平高效配置教师吗?第一阶段研究表明:“重点校”政策是导致教师流动的重要因素,而“重点校”政策恰恰就是地方政府所为。因此,这种研究倾向,应该力求避免。赵兴龙等认为,在移动互联网的技术变革背景下,学生学习需求规律发生变化,基于这种背景和变化,“走网”流动应该是新时期我国教师流动的新取向^[13]。此项研究是技术层面的探讨,较之前的制度研究传统,它为我们提供了一种解决问题的技术思路。王强研究了我国学区制政策背景下教师流动制度的价值危机,认为教师流动不应该是学校教育资源均衡政策的重点,而生源合理流动才应该是政策的重点^[14]。从以教师流动为政策重点向以学生流动为政策重点转变,为我们提供一种全新的研究思路。

两个阶段的研究虽然对中小学教师流动问题进行了有益探索,但缺乏一个主体性的理论框架统领,对构建中小学教师流动的理论体系显得力

不从心。这不仅不能从根本上解决教师流动的问题,反而折射出我们对于教师流动问题在理论研究上的滞后和与此相伴的实践中的制度贫困。不过,也有少数研究在理论建构方面做了有益尝试。祝平以微观经济学中的“外部性理论”为基础,建立了“工资差异经济模型”和“负的外部性模型”^[15]。韩玉梅等基于博弈论视角,建构了教育行政机构、城乡学校与城乡教师三个利益相关方的博弈模型^[11]。

教育的发展,教师固然不可或缺,但也需要物质性投入和制度性投入。人力资源投入、物质性投入和制度性投入是教育的三大基本投入要素,物质性投入和人力资源投入的重要性自不必言,但制度性投入往往被忽视。从非整体意义上理解教师,教师是众多教师结合为一个专业共同体的群体存在。在这个专业共同体中,教师之间通过分工协作开展教育教学活动,教师之间是一种相互依存关系。一个专业共同体只有分工合理、协作高效,教师的个体作用才能充分发挥;如果这个分工协作体系无序低效,则教师的个体作用就会不可避免地受到抑制。因此,就教育三大投入要素的关系而言,无论是教师与物质性投入的组合配置,还是教师之间的分工协作,都共同指向制度性投入。如果对制度性投入的认识不足、重视不够,就会造成教育投入的顾此失彼,产生教育发展的“木桶效应”。当我们把目光聚焦于事情的一个方面时,往往就会忽视事情的其他方面。城乡师资失衡是城乡教育失衡的重要方面,但城乡教育的制度性投入失衡也许是更为重要的方面。

城乡教育失衡是一个不断演变的历史过程,有着深刻复杂的内外部原因,师资失衡只是城乡教育失衡的一个方面。相比于城乡师资失衡,城乡教育系统之间的失衡可能更为突出。在发达的经济系统的支持下,城市教育系统不断发展成为一个分工合理、协作有序的高效体系。在办学体制上,学校由公办体制向“公办+民办”体制转变;在人事制度上,教师由编制管理向“有编+非编”转变;在管理体制上,学校的所有权和管理权由“两权统一”向“两权分离”转变;在产业关系上,单纯的学校教育已经在向“学校+非学校”教育转变,托管辅导机构、考试辅导机构、各类特色培训机构等非学校教育机构大量涌现,与学校教育形成良好的协作关系。所有这些变化都大大激发了城市教育系统的活力和效率,但这些变化很难在落后的农村教育系统中发生。对于这种系统性失

衡,政策性流动似乎是只见树木不见森林。

整体来说,城市教师自身固然优秀,但也与高度发达的城市教育系统密不可分。在这个高效的分工协作体系中,教师往往是在与他人的协作中开展工作,别人的工作是自己工作的一部分,自己的工作也是别人工作的一部分,这个高效的协作体系更是教师开展工作的基础平台。把少数教师从分工协作高度发达的城市教育系统中分离出来,配置到分工协作极端落后的农村教育系统中,就如同移植几棵热带树木到沙漠,企图让沙漠变绿洲一样,可以想象,沙漠还是沙漠,这几棵树也会很快死掉。沙漠的治理要靠建设符合当地实际的生态系统,补上农村教育的短板也是如此。当然,这并不是全然否定政策性流动及其相关研究,但以一种更宏大的视野审视城乡教育失衡问题和教师流动问题,或许更有助于推进我们的研究。

5 研究方法

就研究方法而言,第一阶段处于“徒手作业”的手工业时期,相对比较落后。而第二阶段,无论是在实证方法上,还是在数据处理上,都有了很大的发展。两个阶段的研究方法主要有以下几个方面。

5.1 实地调研和访谈

与第一阶段相比,第二阶段的研究开始走出书宅,深入实地,开展了大量的调研和访谈,积累了第一手资料,为实证研究提供了数据原材料。但我国目前缺乏有关中小学教师流动的国家数据平台,这些调研数据由于样本量相对比较小,来源的范围比较窄,且缺乏连续性,基本上是截面数据,对学术研究和政策制定的参考意义有限。

5.2 实证方法与数据处理软件

相比第一阶段,第二阶段的研究由“猜想”走向实证,一些复杂的实证方法和模型以及相对高级的数据处理软件开始使用。谭净等使用因子分析研究了中小学教师流动意愿的影响因素^[16];范国锋等在研究教师流动意愿的影响因素对“离校”(转校)和“离教”(转行)的影响时使用了多元Logit回归模型^[17];李恺等则使用了方差分析、因子分析和结构方程模型等多种实证方法研究了工作价值观、职业认同与流动倾向的关系^[9]。大部分研究运用SPSS软件处理数据,但也有少数研究使用了更为高级的数据处理软件。范国锋等使用了Stata软件,薛二勇等甚至使用了更为专业的数学软件Matlab。这些文献,为以后的实证研

究提供了很好的示范。

6 结语

本文对我国中小学教师流动的相关研究分两个阶段,从研究背景、研究的价值取向、研究内容和研究方法四个方面进行了述评,结论如下:1)在价值取向上更偏好公平取向,以政府主导下的政策性流动研究为主,市场化流动研究较少;2)在研究重心上,对教师流动意愿的研究成果丰硕,对其他参与政策性流动的主体,包括地方政府和学校以及流动机制,则研究不足;3)在理论研究与实证研究的侧重上,实证研究快速发展,理论研究裹足不前;4)在研究思路,研究教师流动是主流思路,而研究学生流动的新思路以及基于教育技术学的技术思路处于萌芽状态,未有较大发展。

参考文献:

- [1] 薛正斌,刘新科.中小学教师流动样态及其合理性标准建构[J].陕西师范大学学报(哲学社会科学版),2011(1):162-170.
- [2] 田锐.农村中小学教师流动:归因与对策[J].泰山学院学报,2008(5):115-120.
- [3] 吴松元.中小学教师流动制度建立的理性思考[J].教师教育研究,2008(4):35-39.
- [4] 汪丞.中小学教师流动的问题与对策[J].湖北教育学院学报,2006(11):94-96.
- [5] 陈克现.农村教师资源“向流动”正的市场化配置探析[J].北京劳动保障职业学院学报,2009(2):35-37.
- [6] 贺敏.中小学教师流动机制构建的着力点探究[J].教育学术月刊,2009(6):58-60.
- [7] 龚继红,钟涨宝,余建佐.农村教师社会流动意愿的特征及影响因素分析——以湖北省随州市为例[J].中国农村观察,2011(1):73-83.
- [8] 陈永莲.县域内中小学教师流动及流失意愿研究[D].昆明:云南师范大学,2016.
- [9] 李恺,罗丹.农村中小学教师流动问题实证考察——基于工作价值观、职业认同与流动倾向间关系的分析[J].中国农村观察,2015(4):83-84.
- [10] 薛二勇,李廷洲.义务教育师资城乡均衡配置政策评估[J].教育研究,2015(8):65-73.
- [11] 韩玉梅,李玲.城乡中小学教师体制机制研究——基于博弈论视角的模型建构[J].教育政策观察,2013(2):102-118.
- [12] 史亚娟.中小学教师流动存在的问题及其改进对策[J].教育研究,2014(9):90-95.
- [13] 赵兴龙,李奕.教师走网:移动互联网时代教师流动的新取向[J].教育研究,2016(4):89-96.
- [14] 王强.我国“学区制”与“教师流动制”联姻的价值冲突研究[J].教育发展研究,2015(8):69-74.
- [15] 祝平.中小学教师流动的外部性研究[D].北京:首都师范大学,2006.
- [16] 谭译,韩静溪,周沙.中小学教师流动意愿影响因素调查研究[J].现代中小学教育,2016(12):109-113.
- [17] 范国锋,王浩文,蓝雷宇.中小学教师流动意愿及其影响因素研究[J].教育与经济,2015(2):62-66.

Research on Theory and Policy of Primary and Secondary School Teachers' Flow: Review and Prospect

GOU Qiang

(Zhenyuan High School, Zhenyuan 744500, China)

Abstract: The research on the flow of teachers in primary and secondary schools can be divided into two phases. Each phase has its own connection and difference in the value orientation, content and method of research. The existing research is mainly based on the two values of efficiency and fairness. And the content mainly involves the two aspects of teacher's willingness to flow and policy-based flow. In the second phase of research, a large number of empirical studies are used.

Key words: imbalance of education between urban and rural areas; teachers' willingness to flow; policy-based flow; marketized distribution

(责任校对 王小飞)