

广东省“县管校聘”教师管理体制改革的现状调查

——以韶关市、梅州市、惠州市、深圳市为例

梁美欣 黎诗宇 刘靖 阳雪丹 卢凯玲

华南师范大学

DOI:10.12238/er.v4i2.3659

[摘要] 面对城乡教育发展不均衡,县域内资源配置不公平等问题,广东省紧跟中央政策指导,于2017年全面部署“县管校聘”改革工作。本文从顶层设计、实施情况、社会反馈三个维度,研究改革示范区且具备具体实施方案的各线城市代表实施“县管校聘”的情况,总结广东省改革在打破乡村教师流入城镇限制,促进县域内学科教师均衡、规整历史遗留编制问题、提高教师队伍活力、优化学校管理等方面的成效,同时归纳出其落实过程中教师资源配置不合理、政策指导性与学校自主性失衡、政策预期目的偏离、教师个人发展关注缺位、跨学科教学等问题并提出对策,旨在为推进改革提供广东经验。

[关键词] “县管校聘”; 教师管理体制; 教育公平

中图分类号: G40 文献标识码: A

依据国家教育部与广东省教育厅牵头同级其他部门出台的相关政策文本,研究发现广东省“县管校聘”的对象范围是中小学公办教师,而非局限于义务教育教师,且政策反映其本质是由县级政府牵头建立健全推进改革工作协调机制,对县域内中小学教师的编制、岗位等进行统筹管理,核心目的是统筹使用并合理配置县域内教师资源,凸显了政策以县域统筹管理的核心理念和以人为本的价值导向。在省级部门的统一领导下地方也根据实际情况制定了相应的实施方案,发挥了地方改革的自主性与创新性。

1 “县管校聘”实施成效分析

1.1 缓解历史遗留问题

教师结构性缺编是长期影响城乡教育公平的重要问题。大部分教师倾向于在县城(优质)学校任教,造成城镇教师超编,乡村教师少编问题。对此,“县管校聘”把教师纳入教育主管部门统筹安排,通过编制核定,将超编教师配置到师资不足的学校进行任教,解决历史遗留问题。

1.2 打破乡村教师进入城镇的限制

以往,为减少乡村师资外流曾采取“一刀切”的管理模式限制县镇教师流入县城。而“县管校聘”的出台打破了这一僵局。其通过公布名额、设置标准等方式为乡村教师提供流入县城的机会,彰显了对乡村教师的政策关怀,一定程度上保障乡村教师进城准入渠道的公平透明。

1.3 缓解县域师资结构性问题,应对“走班制”下新挑战

对于乡村学校,“五脏俱全”的国家标准与学校规模、地理位置、编制不足等因素导致的现实情况相冲突,结构性缺编的现象尤为突出。在新高考“走班制”下,学生选择学科组合的多样性需求使城乡师资结构不均衡问题进一步凸显。

“县管校聘”为相同学科的专任教师承担相邻学校的教学工作提供可能,契合新高考要求,协同不同学校间学科教师数量,这在保障学生选择的自主性和城乡学生发展的公平性的同时,也一定程度上促进师资的区域均衡与缓解“择校难”的问题。

1.4 提高教师队伍内在活力,优化学校管理

“县管校聘”使教师从“铁饭碗”向竞聘上岗转变,适当的良性竞争一定程度上给教师造成了职业紧迫感,有利于缓解其职业倦怠。同时,评价标准对教师专业发展、调动工作积极性起到引导作用,这在促进教师个人能力和素质增长的同时,也促使教师更加积极配合学校的管理工作。

2 “县管校聘”实施问题反馈

2.1 实际师资配置与政策预期目的有所偏离

“县管校聘”旨在通过县级教育行政部门统筹教师资源,促进教育公平。在实际配置过程中,其虽打破了教师“铁饭碗”的特质,推动城乡师资数量均衡,但从交流质量来看,大多教师不愿意主动申请从县城(优质学校)流入乡镇(薄弱学校),且县城学校在制定筛选方案时有意保留优秀教师,同时乡村向县城流动的通道疏通,使得教师流动容易出现县城学校“能力低走,能力高留下”,乡村学校“能力高走,能力低留下”的现象,若长此以往,易陷入“优者更优,弱者更弱”的循环,进一步拉大城乡教育差距。

此外,部分学校制定交流轮岗方案时考虑不周,出现部分教师跨学段跨学科流动的现象,违背了教师发展和学生学习的规律,反而在某种程度上产生新的教育不公问题。

2.2 政策指导性与学校自主性失衡

根据实地调查反馈,评聘小组主要由学校自行组织,外界参与监督较少,校际方案相差较大,引起教师对其公平性的质疑。同时,赋予自主空间放大了学校行政管理层的权力,若上层指导或配套监督缺位,容易产生权力寻租现象,导致部分学校“因人定规”。

2.3 政策的周期竞聘不利于学校的长远建设

“县管校聘”改革下各区县教师需按时完成三年一聘的周期性统筹调配,这一相对高频且常态的流动要求与学校部分长远规划相抵。其集中体现在以下三个方面:第一,“县管校聘”根据师生比的编制分配方式降低了学校调配教师的灵活性,在遇到教师因生病等特殊状况无法正常教学时,学校较难自主调配教师,只能另外招教学质量可能有待保障的临聘教师。第二,由于竞聘方案设置不合理或校长自主权过大等问题,部分学校校内竞聘影响该校教师结构老中青三代接替的良性发展。许多年轻教师因从业经历较浅积累较少,老龄教师因年龄较大而力不从心,都在打分上处于劣势而易成为流动对象。第三,一个学校的精神文化建设需要一群扎根于此、兢兢业业的教师带动学生投身并坚持下去的,但“县管校聘”使得师资队伍不稳定而对校园文化建设产生不利影响。

2.4 “简单粗暴”的手段不适用于教师的职业特质

教师不仅是一份谋生的职业,更是一份高尚的事业。但“县管校聘”的调配使部分受访者认为,教师被当成产业化加工的工具,对教师的教学主动性及职业情怀的关怀缺位。

此外,教师交流后的人文关怀也需进一步提高。据管理层反馈,其任务是根据政策要求落实工作,完成规定名额调整,且交流教师都是老教师,不需适应性

培训,但在教师看来,自己的交流没有受到重视及后期保障,激励机制没有落实到位,意见表达渠道堵塞,影响对新学校归属感的培养。

同时,“末位淘汰制”无形间加剧教师间的竞争,工作环境紧张,职业压力随之增加,且不完善的竞选机制使部分优秀教师遭到否定,产生职业挫败感。

3 反思与建议

3.1 注重部门联动,扎根基层情况

地方教育系统应搭建部门沟通平台,成立“县管校聘”专项工作小组,并建立以其为核心的工作联动机制,统筹教师管理业务,以此保证“县管校聘”实施的政令畅通,并及时解决在“县管校聘”实施过程中出现的问题。

此外,“县管校聘”专项小组应牵头负责,联络各学校校长和教师代表,开展定期和不定期联席会议和座谈会,了解学校落实“县管校聘”改革的困难及教师群体的需求,以及教育行政部门还应派遣专业人员追踪观察实施情况,获取真实情况并与座谈结果比对,准确识别改革问题。

3.2 完善编制管理机制,优化岗位设置管理

3.2.1 以编定量,缓解师资结构性缺编

编制部门要与教育行政部门及时沟通,根据学校的具体情况制定编制分配方案,了解学校各科教师的编制情况,重点关注可能无法满足中小学国家开课规定的音体美科目教师的编制情况,在制定编制方案时需对其预留一定的动态调整空间。

3.2.2 以编定岗,合理调整岗位结构

县级人力资源社会保障部门与教育行政部门应适当增加高、中级专业技术岗位,缓解中级、初级岗位拥挤问题,拓宽教师晋升渠道。

同时,教育行政部门根据学校规模、班额、师资结构、承担教育教学改革和任务需要等情况,将岗位具体分配到各校,应适当向农村、偏远学校和薄弱学校倾斜,引导优秀教师流入农村、偏远或薄弱学校,促进乡村教师资源的质量提升。

3.3 完善岗位聘用管理制度,结合职业特质制定实施方案

3.3.1 制定科学公平的实施方案

有关部门应制定统一标准,综合考虑各类情况,细化、量化考核打分规则,在落实学校自主权的基础上保证竞聘方案科学规范、公平公正。县级教育行政部门应根据县域教育情况初步制定统一方案与提供配套的详细说明,减轻因学校方案不同而产生校际间教师竞聘不公平的现象。此外,县级教育行政部门应严格按照学校类型和地域特征,分类制定竞聘方案的打分标准,科学设置各项打分权重,如在教学工作量层面,应具体情况具体分析,区别考量担任班主任工作的教师与非班主任教师承担的课时量,及不同年龄层教师所承受工作量的限度。

同时,“县管校聘”作为一项综合性的复杂改革,学校落实方案时需与其他改革配套推进,建立符合学校发展、教师发展和学生发展的标准。

3.3.2 融入教师职业情怀的考量

区别于量化打分,对教师职业情怀和教学态度的考评需采用质性考核的方式,如考察学生、家长对教师的看法,建立多元评价机制。此外,在改革推行过程中,要做好价值引导工作以及情感关怀,并对涉及特殊情况的教师做好保护工作。

3.4 完善教师均衡配置机制,发挥交流轮岗本质效用

3.4.1 疏通校际流动通道,促进教师双向流动

在定编定岗的基础上,有关部门要督促学校落实分流工作,强调分流方向的多种选择,教师流动应该是双向的,应鼓励县城富余教师向乡镇薄弱学校流动,同时,在优质学校或县城学校的岗位核定时,应预留符合条件的乡镇学校校长教师交流轮岗的动态调整空间。

3.4.2 尊重教师发展规律,科学设计交流形式

一方面,教师流动应坚持以促进教师专业发展为前提,保障流动教师从事专业教学或同质性较强的教学科目,以有效发挥教师的专业能力。另一方面,

关于教师交流轮岗的范围,可实行梯度交流,先在小单位内交流,减少地理空间、生活适应等方面变化所带来的影响。

3.5完善教师退出机制,切实发挥优胜劣汰的效用

教育管理部门应该在充分调研的基础上,对教师退出机制中的考核标准、考核程序、退出程序等方面提出更具体的指导。在考核标准方面,教育管理部门应明确设置知识水平能力、班级管理能力和课时数等标准及各项指标的占比;同时,允许学校有一定的自主权,允许学校根据学校特殊情况增设少量考核标准,增设的考核标准应上报教育管理部门进行审核、备案。在考核程序方面,教育管理部门应对考核的前期准备、中期评选过程、后期公示与退出程序制定流程方案。同时,学校在考核程序上应做到公平公开公正、科学透明规范。在退出程序方面,教育管理部门要加强对落聘、解聘教师的管理,力求达到教师平稳退出、实现“软着陆”的效果。

3.6完善教师合法权益保障机制,减缓教师的政策疑虑

3.6.1落实各项保障措施,切实保障教师权益

教育行政部门依法依规落实中小学教师工资福利待遇保障政策,深入了解一线教师需求,缓解教师投入“县管校聘”改革工作的后顾之忧。另外,县财政

局要落实交流轮岗校长教师的各类补贴,如交通、生活、住房等各类补贴,并设置资金额度鼓励教师赴乡村任教。

3.6.2建立监督专项小组,规范学校用人自主权

在“县管校聘”专项小组中建立分支,组建由小组成员代表、校长、科组长和教师代表构成的监督小组,规范学校用人自主权。学校制定教职员岗位竞聘方案、考核办法等管理制度,应充分征求学校教职员工的意见,并经教职工大会或代表大会审议通过后实施;在实施过程中,教育局“县管校聘”专项小组成员应派代表到场监督,保证竞聘环节公平公正开展,实施过程中不定期到场检查;关于政策实施结果,重要信息应予公开;最后,为规范学校用人自主权,应将政策推进情况和反馈意见纳入校长职级评定,与校长绩效挂钩,从而敦促校长及时了解教师意见,缓解教师间及教师与管理层间的矛盾。

3.7加强对各地实施情况的考察,发挥评估、反馈的推动作用

广东省各市应将地方实施方案进行归纳整理,将地方的特殊情况与应对方法上报至广东省教育厅等相关部门。广东省教育厅等部门应对地方提交的规划、具体方案、特殊情况、应对方法、工作案例、工作总结等材料进行统一的审核,力求达到省级部门全方位、多层次

地掌握广东省各地的实施现状的目标。省级部门完成对各地的审核与评估后,应及时对各地的实施方案、落实过程、政策效果等方面进行一一指导并形成反馈报告,力求实现政策落实过程中的省级部门、市级部门、县级部门与各所学校的上下疏通,有机互动。

[项目来源]

2020-2021华南师范大学国家级大学生创新创业训练项目。

[参考文献]

[1]方征,谢辰.“县管校聘”教师流动政策的实施困境与改进[J].教育发展研究,2016,36(08):72-76.

[2]刘昕鹏.“县管校聘”背景下教师专业人员身份的困境与再确认[J].当代教育科学,2017,(08):19-23.

[3]操大圣,卢乃桂.“县管校聘”模式下的轮岗教师管理审思[J].教育研究,2018,39(02):58-63.

[4]李国强,邵光华.县管校聘背景下教师交流现状分析与对策[J].教学与管理,2019,(34):8-11.

[5]范文卿.县管校聘教师流动政策的实施困境与破解路径[J].教学与管理,2020,(01):9-11.

作者简介:

梁美欣(2000--),女,汉族,广东佛山人,本科,华南师范大学(广东省广州市),研究方向:思想政治教育。