

新发展格局下县域教师交流轮岗的政策驱动机制及其优化

乔雪峰

〔摘要〕 教师交流轮岗政策的实施,成为县域教育系统适应新时代城乡融合发展格局、走向高质量发展的关键举措。系统集成全局性视角下,教师交流轮岗政策通过系统要件重构将县域教育组织从松散集合重构为多层次、高耦合的复杂系统。地方进一步通过多级杠杆对县域教育系统进行综合干预,调节教师资源流量在系统内的流向和流速,形成由教育政策直接驱动资源要素的发展机制。基于要件重构和多级杠杆所设置的系统架构,后续可进一步激发教师内生动力,逐步构建资源要素和教师内生动力相结合的双轮驱动机制。通过社会范式的渐进式改变、提升教师主动流动意愿和促进教师能量扩散等举措,对系统全局、系统要素、内在连接进行精准优化,推动县域教育系统走向高质量发展。

〔关键词〕 教师交流轮岗政策;政策驱动机制;要件重构;多级杠杆解;内生动力

一、问题的提出

近些年来,随着我国城镇化发展实现统筹城乡发展、城乡一体化发展、城乡融合发展的三级跳,如何建立与城乡融合发展新格局相匹配的县域教育系统,成为新时代我国教育迈向高质量发展面临的重大问题。教师作为县域教育系统的“第一资源”,其配置和流动情况成为影响县域教育系统发展的关键要素。^①因此,建立城乡教师融合发展机制,以教师内生动力增强作为突破口和着力点,为县域内教育系统注入新发展动能,成为县域教育系统走向高质量发展的关键路径。

自党的十八大以来,实行教师交流轮岗成为党和国家对城乡教师融合发展做出的重大战略决策部署。2014年8月,教育部、财政部、人社部联合出台《关于县(区)域内义务教育学校校长教师交流轮岗的意见》(下文简称《交流轮岗意见》),明确表示“用3至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”。基于国家宏观政策导向,各省市先后出台了推进县(区)域内教师流动的配套政策。各地进一步探索出了定期交流、

乔雪峰,教育学博士,南京师范大学教育科学学院副教授(南京210097)。本文系国家社会科学基金“十四五”规划教育学一般课题“基于复杂适应系统分析的县域中小学教师高质量发展模式转型研究”(BFA220175)的阶段性研究成果;受到江苏高校哲学社会科学优秀创新团队“新教育公平的理论建构与实践探索”的支持。

^①张志勇:《教师是教育的第一资源——准确把握新时代教师队伍建设的战略布局和重点任务》,《中国教育学刊》2018年第4期。

跨校竞聘、学区一体化管理、学校联盟、名校办分校、集团化办学、对口支援等多种教师交流途径。2019年5月,中共中央国务院印发《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》,将城乡融合发展定位为持续到21世纪中叶的中长期发展战略体系,并将教师交流轮岗作为促进城乡基本公共服务普惠共享的重要机制,纳入城乡融合发展这一全局性战略体系中。教师交流轮岗政策进一步深化,从局部性干预升级为全国范围内大面积、大比例推进,驱动县域内教育生态格局的整体性转变。

然而,随着教师交流轮岗政策的深入推进,部分县域暴露出制约城乡融合发展的堵点,面临着多重障碍甚至陷入发展困局。^① 政府部门之间尚未建立畅通的协同机制,条块分割的管理模式导致教师管理服务呈现碎片化状态。^② 部分学校担心自身利益受损,将教师流动制度异化为“末位淘汰”式的管理工具,导致教师交流轮岗政策实施的失真。另外,学校的流动情境创设不足,导致流动教师与流入地学校无法建立稳固的连接,难以融入当地学校生态环境。以上诸多障碍均指向教师交流轮岗政策在改革关联性、系统协同性方面的欠缺,引发县域教师交流轮岗政策中的动力梗阻。为此,如何通过政策改革的系统集成、精准施策,增强县域教育系统要素之间的关联性与耦合性,畅通教师交流轮岗的动力机制,进而驱动县域教育系统转型升级,成为学界亟待解决的重大问题。

伴随着教师交流轮岗政策的出台,县域内城乡教师交流融合逐渐成为我国教育科学研究的热点。李茂森基于文献计量分析方法对近20年我国城乡教师交流研究进行综述,发现已有研究聚焦于城乡教师交流的国外经验借鉴、模式创新实践、实施问题分析、制度化建设、政策分析、多学科视角审思,以及交流教师的交流意愿和专业发展等方面。^③ 相关研究沿着“现状—问题—原因—对策”的思维路径,为学界认识教师交流轮岗问题提供了多学科视野。然而,过往研究大多从还原论视角出发,将城乡教师队伍一体化建设拆解为若干相互独立的功能和事件,关注短期事件层面的因果关系,而对系统长期行为和系统内在结构之间的关联缺乏全局性关注。同时,相关研究大多注重通过调整外部约束性条件(比如薪酬待遇、编制)来应对城乡教师一体化建设的问题,很少关注系统要素之间的相互作用,罕有研究从系统全局出发寻求问题的根源。由于缺乏从全局整体的视角分析教师交流轮岗政策实施,教师交流轮岗的研究尚未建立立体、多维的整体景观。^④ 教师队伍建设是一项极其复杂的系统工程,在全局理解不足的情况下所做出的政策干预措施,可能引发系统的异常波动。^⑤

习近平总书记指出:“新时代教育改革任务更为复杂艰巨。注重系统性、整体性、协同性,是深化教育改革的内在要求,也是推进教育改革的重要方法。”^⑥为此,本文从系统集成的全局性视角出发,探讨教师交流轮岗政策如何驱动县域内教师资源的均衡配置,分析如何通过政策激发教师内生动力并将其培育成为城乡教师融合发展的新动能。具体而言,本文基于系统要件结构分析教师交流轮岗政策对县域教育系统的结构性重塑,通过多级杠杆模型分析地方政府和教育行政部门推动师资均衡配置的动力机制,进而讨论将教师内生动力集成到政策驱动机制中的实施路径。

二、教师交流轮岗政策下县域教育系统的要件重构

从系统集成的全局性视角来看,县域内的教师队伍并不是简单的集合,而是具有内在动力回路

① 操太圣、卢乃桂:《“县管校聘”模式下的轮岗教师管理审思》,《教育研究》2018年第2期。

② 李玲、李伟:《乡村教师队伍建设政策协同性评价研究》,《南京师大学报》(社会科学版)2020年第1期。

③ 李茂森:《新世纪以来我国城乡教师交流研究的回顾与展望》,《基础教育》2020年第4期。

④ 李茂森:《新世纪以来我国城乡教师交流研究的回顾与展望》。

⑤ A. Bates, “Transcending systems thinking in education reform: Implications for policy-makers and school leaders”, *Journal of Education Policy*, Vol. 28, No. 1, 2013, pp. 38 – 54.

⑥ 《习近平总书记教育重要论述讲义》编写组:《习近平总书记教育重要论述讲义》,北京:高等教育出版社,2021年,第162页。

并持续演化的复杂系统。复杂系统是指由相互连接的要素构成的、能够实现特定目标的整体,包括要素、内在连接、系统目标这三个要件。其中,学校教师构成了复杂系统的基本要素单元,教师之间通过内在连接聚合为组织和复杂网络,进而共同实现县域教育系统期望达到的发展目标。

教师交流轮岗政策通过对县域教育系统的要件进行结构性重塑,引发县域教育系统功能和行为的转变。具体而言,教师交流轮岗政策将系统目标从总体增长转向均衡配置,重新界定教师要素的属性,对教师、学校之间的连接加以重组,从而推动县域教师队伍的转型性发展。

(一) 县域教师队伍建设的目标转向

随着教师交流轮岗政策的实施,县域教师队伍建设目标从总体增长转向均衡配置。总体增长目标导向之下,县域教师队伍建设注重师资总体规模的增长和总体质量的提升。与1985年同期相比,2019年全国各级各类专任教师数量增长了79.61%,小学、初中取得本科及以上学历的教师比例分别增长了61.59%和80.59%。^①以增长为导向的教师队伍支撑起世界上规模最大的教育体系,被习近平总书记誉为“一支了不起的力量”。然而,总体增长目标导向下,县域内师资配置不均衡的问题愈发凸显。区域、城乡、校际师资水平之间的差距拉大,乡村学校教师面临着“来不了”“留不住”“难发展”的现实难题,影响到县域教师队伍的稳定。

县域内师资配置不均衡的状况源自宏观尺度上教育系统总体发展目标和微观尺度上教师个体发展目标之间的失配。在县域总体层面,教育行政部门通过编制管理建立起统一的编制标准和教师薪酬标准,为教师队伍建设提供了制度性框架。然而,教师出于对工作生活条件、薪酬待遇、专业晋升空间、家庭安置等多重因素的综合考虑,更倾向于到城镇学校和优质学校任教,赴乡村工作的意愿较低。即便是已经到乡村任教的教师,亦期望从乡村学校单向流动到城镇学校。由此,微观尺度上教师个体的理性选择行为汇聚为宏观尺度上教师资源的空间集聚,表现为教师个体选择和系统全局发展之间的矛盾。

鉴于县域教育系统在教师队伍地域配置层面的失灵,教师交流轮岗政策基于新时代以人民为中心的发展理念,将县域教育系统目标转换为师资均衡配置。师资均衡配置的系统目标将教师资源的城乡、校际均衡作为县域教育高质量发展的内生变量,使得县域教育系统发展的动力机制从要素投入驱动转向要素配置优化驱动。基于此,县域教育系统从要素驱动为特征的外延式增长模式转向结构优化配置为特征的内涵式增长模式。师资均衡配置的系统目标通过现实形态和均衡配置预期形态之间的势差,为县域教育系统内师资流动提供持续的动能,促进师资从空间集聚逐步转向均衡配置。

(二) 要素属性的重新界定

教师要素作为组成县域教育系统的基本单元,其属性影响到县域教育的结构和功能。传统的管理体制下,保持稳定成为县域教师队伍建设的重要维度。政府部门按照核定事业编制到校的规定,以所在学校为“单位”对教师编制和岗位进行管理,从而形成静态“单位人”的管理模式。在资源相对匮乏的时代,“单位人”管理模式塑造了教师资源的稳定性架构,使得县域内学校系统成为能够对抗外部环境波动的稳定系统。教师工作因岗位稳固、收入有保障被称为“铁饭碗”,在社会各类行业工种中颇受青睐。

^①新华社:《教师节设立35年:教师数量增长79% 现有逾1673万人》,2019年9月3日, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1643637757636845471&wfr=spider&for=pc>。

随着新型城镇化进程的推进,流动性替代了稳定性成为县域教育系统的新形态。城市建成区随着城镇化进程而持续扩张,城乡边界处于动态调整之中。外部环境的流动性对教师工作提出了动态发展要求,引发了教师向城流动的内在诉求。^① 原有的“单位人”管理模式下教师工作的地域空间属性在新发展格局下受到挑战。基于教师类型化而产生的城镇教师和乡村教师的二元划分不再适应城乡融合发展的趋势。故此,以流动岗位替代静态身份成为新发展格局下县域教师队伍建设的内在要求。

教师交流轮岗政策破除了教师作为“单位人”的静态属性,从教师个体、职业生涯和学校发展这三个层面出发为教师赋予“系统人”的动态属性。在教师个体层面,教师交流轮岗政策通过命令性工具(mandates),将流动性赋予教师岗位,使其成为每个教师面临的基本要求。^② 《交流轮岗意见》明确提出“县管校聘”的改革路径,将教师编制上移至县级行政主管部门统一管理,解除了固定的“单位人”身份,要求教师定期流动到县域内其他学校。《交流轮岗意见》进一步对交流轮岗年限做出规定,要求“在同一所学校连续任教达到地方教育行政部门规定年限的专任教师均应交流轮岗”。由此,教师交流轮岗政策以工作年限为命令性工具将教师工作切割分段,使得教师工作具有了段内稳定和段间变动的动态发展属性。

在职业生涯层面,教师交流轮岗政策通过激励工具(inducements),将流动与教师职称晋升直接挂钩,使得教师流动属性从外部要求转化为专业发展诉求。^③ 《交流轮岗意见》规定,“在职务(职称)评聘工作中,要将教师到农村学校、薄弱学校任教1年以上的工作经历作为申报评审高级教师职务(职称)和特级教师的必备条件”。部分地区亦将教师交流轮岗与区级及以上骨干教师评选、评优评先等奖励的评选挂钩。由此,教师交流轮岗政策作为教师的长期激励工具,对教师职称晋升通道开展操作,将交流轮岗作为职称晋升的前置条件,形成长期激励效应。

在学校发展层面,教师交流轮岗政策亦将教师流动视为学校的基本属性,把教师流动与学校发展挂钩。《交流轮岗意见》规定,“城镇学校、优质学校每学年教师交流轮岗的比例不低于符合交流条件教师总数的10%,其中骨干教师交流轮岗应不低于交流总数的20%”。教师流动状况被纳入学校管理者的考核指标中。由此,教师交流轮岗政策在学校组织层面强化了教师资源的动态属性,要求学校管理者激活校内教师资源存量,将资源存量转化为稳定的资源流量。

基于教师个体、职业生涯和学校发展这三个层面的动态属性界定,教师交流轮岗政策破除了教师归属于特定学校的静态属性,转置为在县域教育系统内可流动的动态属性。县级教育行政部门在核定的编制和岗位总量内统筹管理教师,学校按岗聘任、按聘期管理教师,形成围绕流动岗位的动态管理模式。^④ “系统人”的属性设定使得教师工作的地域空间属性受到弱化。教师不再专属于特定学校,而是超越了单体学校组织,成为县域教育系统内可流动的资源。

(三) 系统内在连接的重组

系统的内在连接成为影响系统效能的关键要件,内在连接的转变可促使系统效能实现量级的提升。格哈拉杰达基(Gharajedaghi)指出:“各部分之间良好的协调和增强的交互作用会产生一种共鸣。而这种共鸣的力量比每个部分的力量相加之和大一个数量级。”^⑤ 基于教师交流轮岗政策,县域

①陶业涛:《理性选择视角下农村义务教育阶段教师向城流动研究》,《齐鲁学刊》2015年第5期。

②汪丞:《教师定期交流的政策困境与对策——基于政策工具的视角》,《教师教育研究》2020年第1期。

③汪丞:《教师定期交流的政策困境与对策——基于政策工具的视角》。

④邓友超:《乡村教育只能办得更好》,《光明日报》2021年5月25日,第13版。

⑤[美]贾姆希德·格哈拉杰达基:《系统思维:复杂商业系统的设计之道》,王彪、姚瑶、刘宇峰译,北京:机械工业出版社,2021年,第37页。

内教育系统在教师个体、学校、地域层面均呈现出连接重组的结构性调整。连接重组促使县域内教师队伍从静态存量转化为相互连通的动态流量。

在教师个体层面,教师交流轮岗政策促使教师从校内连接强、校际连接弱的状态转化为校内校际连接并存的状态。过往“单位人”发展思路下,教师个体归属于固定的学校,在长期的教学工作中与校内教师建立稳固的连接。然而,由于教师流动性不足,学校之间的教师连接较弱。“系统人”的发展思路下,教师需要定期流动到其他学校,其人际网络连接亦面临着阶段性的变更,形成了校内连接和校际连接并存的复合连接结构:学校任职服务期内,教师与校内教师建立紧密的连接;当教师在同一学校任教达到政策规定的任教年限时,教师需要流动到其他学校,在新的工作环境中重建连接。

在学校层面,教师交流轮岗政策促使学校从散点状分布结构转变为彼此互连的网络结构。过往“单位人”发展思路下,校内教师流动按照简单线性系统的方式运作,教师流入和流出通道相对独立:当教师达到退休年龄时,以自然退休的方式流出学校;当教师流出使得校内教师编制出现空额时,则以新教师招聘的方式开放师资流入通道。“系统人”发展思路下,相对独立的学校组织变更为彼此互连的学校网络,学校之间建立了师资流动通道。教师流动呈现出复杂的网络结构:流入端除了新招聘教师以外,也有大量的跨校流入教师;流出端除了退休教师以外,也有大量的跨校流出教师。

在地域层面,教师交流轮岗政策促使师资由单向流动转变为城乡双向流动。过往“单位人”发展思路下,教师从乡村学校单向流动到城镇学校的趋势,进而导致乡村学校缺编、城镇学校超额的不良状况。“系统人”发展思路下,县域内学校通过师资流动通道彼此互连在一起,形成师资均衡配置的系统。教师交流轮岗政策为县域教育系统植入反馈机制,形成流量引导,定期校准师资配置失衡的局面。教师交流轮岗政策将地域间的连接打通,促进师资在城乡、校际形成持续流动的循环网络。由此,乡村学校和城镇学校之间的鸿沟慢慢填平,从城乡二元逐渐走向融合发展的格局。

三、县域内教师资源均衡配置的政策“杠杆解”

教师交流轮岗政策以县域内师资配置失衡问题为出发点,通过对县域教育系统的要件进行操作,从全局层面对县域教育系统进行重构。在此基础上,地方政府和教育行政部门采取一系列政策工具,驱动县域教育系统进行资源要素的优化配置,以维持县域内教师交流轮岗的持续稳定运行。

根据政策工具在系统结构中发力点和传导机制的差异,政策工具可分为“症状解”和“杠杆解”。^①其中,症状解聚焦于短期事件,将短期事件表现状况和期望值之间的差异视为问题,沿着“问题→引发问题的因素→因素调整”的思路逐级挖掘,进而通过因素调整的举措促使症状缓解或消失。症状解虽有助于应对当下局势,然而其长期效应不足,无助于深层次结构性问题的解决。更有甚者,短期内看似有效的症状解可能引发长期尺度下系统退化乃至崩溃。而杠杆解则将关注点从短期事件转向问题域,按照“问题域→系统行为机制→系统结构”的传动机理,基于系统内在结构的剖析识别问题产生的系统传动机制。杠杆解针对系统的关键要件精准发力,引发系统行为机制的连锁反应,促使系统全局发生改变,进而达到解决问题的效果。

^①邱昭良:《如何系统思考》(第2版),北京:机械工业出版社,2021年,第343页。

艾本森(Abson)及其同事进一步根据杠杆解的操作深度,将杠杆解由低入高分为系统参数调整(parameter)、反馈调节(feedback)、系统设计(design)、全局目标(intent)这四种干预模式(如图1所示)。^①系统参数调整属于第一级杠杆解,是指在不改变系统要素和连接的情况下,通过系统内的参数调整来调节系统行为的强度。系统参数调整由于政策执行阻力低、成效快的特征,受到政策制定者的青睐,成为教育系统变革中最常使用的政策工具。反馈调节属于第二级杠杆解,是指通过调整系统内要素之间的连接关系,从而对系统动力进行干预。系统设计属于第三级杠杆解,是指调整社会结构和制度,对系统反馈和参与状况进行管理。全局目标属于第四级干预模式,是指塑造系统内行动者的价值观、目标和动机,从而将系统导向新的发展方向。以上这四种杠杆解由于操作深度的不同,在系统变革速度、影响力等方面显现出差异。相较而言,低层次的杠杆解能够引发快速的浅层变革,而高层次的杠杆解则更注重深层缓慢变革。

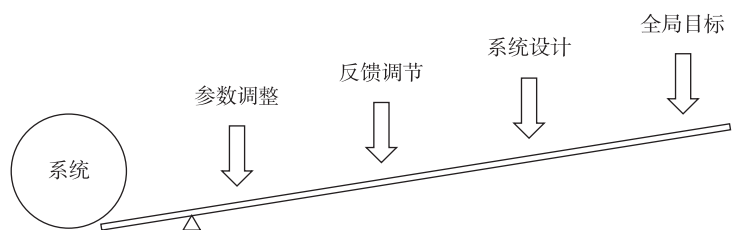


图1 系统多级杠杆模型

基于系统多级杠杆模型可知,教师交流轮岗政策通过系统参数调整、系统反馈、系统设计、全局目标这四级“杠杆解”建立了组合式的政策工具体系,对县域内教师资源配置进行干预,逐级推进县域教育系统变革。

(一) 第一级杠杆解:系统参数调整

系统参数调整在强度上属于低杠杆解,通过调整与系统状态、功能和行为等有关变量的数值,实现干预系统行为强度的效果。地方政府和教育行政部门通过调整地域倾斜力度、流动教师专项补助内容、流动周期等参数,致力于调节县域内教师交流轮岗的流量。

首先,基于城乡地域差值这一系统参数,通过政策倾斜对城乡差异进行反向调控。地方政府和教育行政部门通过加大乡村地区学校的政策倾斜力度,降低乡村学校和城镇学校之间的势差。地方教育行政部门根据乡村学校的现实需求,在编制核定、岗位设置、职称晋升、聘用管理、业绩考核、培养培训、薪酬福利、评优表彰等方面制定优惠倾斜政策,以提升乡村教师岗位的吸引力。同时,省级教育行政部门将省域内各地实施义务教育学校教师交流轮岗情况,纳入市县落实教育经费保障主体责任综合奖补资金考核内容,对义务教育学校教师交流规模较大、成效显著的县域予以奖补。基于地域的政策倾斜以地域差异为操作点,降低了教师从城镇向乡村流动的阻力。

其次,地方针对交流轮岗教师的现实考虑,精准调整与流动教师工作生活需求有关的参数。城镇教师在乡村交流轮岗期间,可享受当地相关补助政策。交流轮岗教师的住房需求被纳入教师周转房建设和分配的考虑范围,优先保证其住房需求。地方教育行政部门亦出台专项补助政策,对参与城乡交流教师给予食宿、交通等方面的补助。另外,为了促进教师交流轮岗,部分地区对于参与交流轮岗的教师采取双参数混合管理的方式,即参与交流轮岗的教师可以从当前岗位的和交流轮岗的相关参数中择优混合搭配,形成政策叠加效应。基于流动教师的参数调整回应了教师参与流动的现实

^①D. Abson, et al., “Leverage points for sustainability transformation”, *Ambio*, Vol. 46, No. 1, 2017, pp. 30 - 39.

需求,为教师主动流动提供了动能。

再次,交流轮岗周期也是重要的调整参数。《交流轮岗意见》并未规定统一的交流轮岗周期,而是交由地方根据自身情况进行设置。地方所设置的交流轮岗周期从1学期到3学年不等,并以1学年以内的短周期为主。相较而言,以1学期或1学年为单位的短周期教师交流轮岗,政策操作难度相对较低,更容易在短期内将教师存量转化为流量,形成规模效应。然而,短周期的交流轮岗在一定程度上影响到交流轮岗的效果,致使部分地区交流轮岗流于形式。而以2—3年为单位的长周期的交流轮岗,更符合学生成长周期,有助于提升交流轮岗的实际成效。然而,长周期的交流轮岗政策实施难度较大,师资流动性常因系统性梗阻而难以畅通,持续性受到挑战。如何从短周期逐步过渡到长周期,成为地方教育行政部门在周期调整方面的重要考虑。

地方从系统参数调整这一杠杆解出发,通过地域政策倾斜、流动教师精准支持、交流轮岗周期的设置等举措,在不改变县域教育系统基本结构的基础上对教师资源进行优化配置,使得教师交流轮岗得以在县域内迅速推进。系统参数调整降低了政策执行阻力,为县域教育系统注入变革的初始动能,使其转型性变革得以落地实施。然而,梅多斯对这一级杠杆解的使用提出警示,指出系统参数调整难以改变系统运行的机制,对于系统的影响力度较小,在转型性变革中不应作为主要的政策工具。^①

（二）第二级杠杆解:构建调节回路

调节回路的构建属于第二级杠杆解,针对系统反馈(system feedback)层面进行操作,在强度上高于系统参数调整。调节回路通过让系统行为趋向特定目标值,使系统具有自我纠错、保持稳定的适应力。教师交流轮岗的初衷在于解决教师资源配置不均衡的问题,故其在总体的政策设计上具有调节回路的属性。政策制定者致力于消除县域内师资单向流动的现象,建立师资双向流动渠道,使得县域内师资配置逐步趋向于均衡状态。

教师交流轮岗政策所构建的调节回路包括预期目标、检测装置和校正机制这三个功能组件。^②教师交流轮岗政策将师资均衡配置作为预期目标,为县域师资流动行为提供导向。各地区进而制定了基于教师岗位结构比例标准的检测装置,检测各个学校教师岗位总量和结构比例是否符合标准。基于检测结果,教师交流轮岗政策采用设置阈值的校正机制对县域内教师流动行为进行校准。各地统一设置了学校交流轮岗最低比例、教师在单一学校连续任教的年限等阈值,从而调节回路的流量和流向。教师交流轮岗政策通过预期目标、检测装置和校正机制这三个功能组件的联动,达到对县域内师资配置状况进行实时监控和干预的效果。

（三）第三级杠杆解:调整系统规则

系统规则的调整针对系统设计(system design)层面进行干预,是高于系统参数、系统反馈的第三级杠杆解。系统规则对系统内的行动者设置统一的约束条件,强制其在规则所塑造的空间内行动。诺斯(North)指出,规则对人际互动进行结构化处理,通过限制行为人的选择集合降低了系统复杂度和交互的不确定性,进而发展出稳定的群体互动模式。^③教师交流轮岗政策通过系统规则界定了系统的范围、边界和自由度,对县域教育系统中教师流动行为形成约束。在系统范围内,教师交流轮岗政策重新界定了县域内教师队伍的要素及连接关系。在边界层面,教师交流轮岗政策将原来的以学

①[美]德内拉·梅多斯:《系统之美:决策者的系统思考》,邱昭良译,杭州:浙江人民出版社,2020年,第207页。

②邱昭良:《如何系统思考》(第2版),第349页。

③[美]道格拉斯·C. 诺思:《制度、制度变迁与经济绩效》,杭行译,上海:上海人民出版社,2019年,第4页。

校作为边界转换为以县域作为边界,致力于消除县域内城乡、校际隔阂,促进师资在县域内自由流动。在自由度层面,教师交流轮岗政策将作为个体自由的流动选择转变为服从国家战略要求,将个体行动纳入国家宏观调控之中,形成对县域内所有学校和教师的强制约束力。

按照系统变革策略,教师交流轮岗政策在县域教育系统中设立了包括激励、惩罚政策和限制性条件在内的组合型系统规则,对教师流动行为加以干预。在激励条件方面,地方政府为交流轮岗教师制定优惠政策,激发教师轮岗交流的积极性。在惩罚政策方面,教师交流轮岗工作被纳入党政领导干部教育工作督导考核体系,作为认定全国义务教育发展基本均衡县的重要指标,通过问责机制对党政领导干部进行约束。在限制性条件方面,教师交流轮岗政策确定了教师交流轮岗的人员范围,对教师在同一所学校连续任教年限做出规定。教师交流轮岗政策通过激励、惩罚政策和限制性条件相结合的规则体系,对教师流动的行动预期进行干预,从而在长期尺度上形塑县域内教师流动路径。

(四) 第四级杠杆解:调整系统全局目标

系统全局目标(system intent)的调整是塑造教育系统行为的最高级杠杆解。教师交流轮岗政策以县域教育系统的全局目标改变作为政策工具,将县域教育系统全局目标从整体质量提升转向区域内师资均衡配置。政策制定者绘制了县域教育中长期发展图景,为县域内学校和教师的现实行动指明了路径。县域内的学校和教师基于目标导向建立“目标—行动”的动力链条,将发展图景转化为具体行动,从而推动县域教育系统的持续优化。

首先,师资均衡配置的系统目标注重系统全局发展和个体选择的协调一致。师资均衡配置的系统目标将流动视为教师工作的基本属性,引导教师建立“系统人”的身份预期,兼顾系统全局发展和个体选择的需要。师资均衡配置的系统目标通过顶层设计、宏观调控的总体架构,基于县域内师资均衡配置建立城乡双向流通渠道,使得静态的师资存量转化为动态的流量。教师个体因工作生活的流动需求被纳入政策干预范围,缓解了教师对于流动的顾虑,促使其将个体选择行为转化为对全局发展安排的服从。

其次,师资均衡配置的系统目标强化了系统内要素的互联,提升了系统在动态发展过程中的稳固性。过往“单位人”的发展思路下,教师被打散为机构内的散点,锁定在学校机构内部。此举导致个体学校在新型城镇化引发的结构变迁中受到冲击。为此,师资均衡配置的系统目标打破了对固化的教师资源存量的理解,将教师资源重新定位为复杂系统内的流量。系统目标的改变促使县域内师资形成相互连接的通道,通过动态调整提升县域教育系统的稳固性。

再次,师资均衡配置的系统目标促进了县域教育系统的动态演化。在过往“单位人”的发展思路下,静态的学校教师队伍与动态发展的外部环境难以匹配,成为城乡融合发展的羁绊。教师从乡村单向流动到城镇,加剧了城乡学校之间的马太效应,造成城乡师资的结构性断裂和整体布局失衡。^①为此,师资均衡配置的系统目标去除了静态、固定的师资属性,引入动态发展的属性。系统全局目标的改变基于城乡融合发展的外部环境要求为教育系统施加持续稳健的动能,推动城乡融合发展与师资均衡配置的良好交互。

四、新发展格局下教师交流轮岗政策驱动机制的优化

教师交流轮岗政策通过县域教育系统的要件重构建立了县域内教师流动的总体规划,通过多级

^①常亚慧:《教师流动:城乡失衡与学校类型差异》,《南京师大学报》(社会科学版)2021年第2期。

杠杆对县域教育系统进行综合干预,推动县域教育系统从资源要素扩张向资源均衡配置的转型性发展转变。县域内教师资源从原来的向城流动转变为县域教育系统的内循环,为集成型系统的迭代优化提供了基座。

然而,由于区域、学校、教师之间的差异性,当前的教师轮岗交流政策尚未能满足学校和教师的差异化需求。政策体系与教师需求的错配对县域教育系统效能造成不利影响。同时,教师交流轮岗对于外部资源要素的依赖程度偏高,内生动力不足,给县域内教师资源均衡配置的深入推进带来隐患。新发展格局下,地方政府和教育行政部门需要在系统要件重构和多级杠杆解的基础上,将教师内生动力植入系统中,进一步优化教师轮岗交流的政策驱动机制。政策驱动机制的优化可以将教师赋能作为着力点,激活教师交流轮岗的内生动力,逐步形成资源要素和教师内生动力相结合的双轮驱动机制。通过发展流动性的社会范式、提升教师主动流动意愿、促进教师能量扩散分别对系统全局目标、要素、内在连接进行精准优化,促进县域内教师队伍沿着均衡配置的路径持续推进。

（一）以流动性作为县域教育系统的基本范式

以地域融合、岗位流动的社会范式取代地域分割、身份固化的社会范式,有助于增强全社会对于城乡融合发展的共识,提升教师对于常态化轮岗交流的认可度。社会范式是指人们普遍信奉的关于世界如何运作的一系列基本假设、规则和信念,包括社会公认的理念、潜在的基本假设以及关于社会现实本质的普遍看法。^① 过往人们从城乡二元对立的格局出发,将教师作为固化的身份与地域建立关联,将教师划分为城镇教师和乡村教师两种类型。此种身份类型化造成了乡村教师和城市教师的隔阂,导致乡村教师在身份上低于城镇教师。新发展格局下,随着城乡融合发展深入推进,流动逐渐取代固化成为县域教育发展的新业态。城乡边界呈现出动态调整的样态,资源要素由原来的按照地域配置、城乡流动受限转变为一体配置、城乡双向流动。教师不再以乡村和城镇这样的固化身份来划分,均为具有流动属性的“系统人”,随岗位变动而动态调整。

为了加快社会范式转型,需要持续增强地域融合、岗位流动的社会范式在社会群体中的接纳程度,引导教师围绕流动性岗位建立共识。同时,可以围绕流动性岗位这一社会范式架构全链条教师管理体系,优化教师培养、准入、招聘、交流、退出的教师行业链条,为县域内教师流动积蓄势能,促进教师资源县域内循环的持续运行。另外,根据城乡融合发展的新形势,取消过往立足地域化、身份化的政策举措,围绕流动性岗位深入推进教师管理综合改革,为教师作为流动性岗位的共识提供政策支撑。

（二）以教师主动流动意愿作为县域内师资要素的关键动能

将教师主动流动意愿作为县域内师资均衡配置的关键动能,促进教师流动由外部政策驱动逐步转换为内生动力驱动,成为新发展格局下教师资源要素优化的重要抓手。长期以来,乡村学校较之于城镇学校在资源条件上的劣势,导致乡村教职吸引力不足。教师将从城镇学校到乡村学校的流动视为强制性的被动流动,对流动产生抵制心理。为此,需要从教师主动流动意愿出发,将被动流动转化为主动流动,从根本上激发教师流动的内生动能。

首先,需要关注教师照顾家庭和子女的顾虑,为流动教师提供日常生活和通勤方面的便利,建立流动状态下新的工作生活平衡,消除流动引发的生活焦虑。^② 其次,加大政策倾斜力度,建立乡村教

^①邱昭良:《如何系统思考》(第2版),第353页。

^②杜屏、张雅楠、叶菊艳:《推拉理论视野下的教师轮岗交流意愿分析——基于北京市某区县的调查》,《教育发展研究》2018年第4期。

师岗位在县域教育系统中的相对优势。提高乡村教师专项津贴标准、评先表彰比例,对长期在乡村任教的优秀教师给予奖励,使得乡村教师和城镇教师成为各具比较优势的差异性岗位。再次,以长期价值为导向,拉近城乡融合和乡村振兴的国家战略与教师行动之间的心理距离,激发教师流动的内生动力,引导教师基于国家战略的长期价值而行动。

（三）以教师能量扩散作为县域教育系统内在连接优化的关键策略

教师能量扩散机制关乎流动状态下县域教育系统效能,成为县域内教育系统内在连接优化的关键策略。由于交流轮岗带来的工作生活场景的变化,流动教师在人际关系、教学条件和生源基础等方面存在不同程度的适应问题,影响到教师能量发挥成效。为此,需要协助流动教师扎根于流入校的情境脉络,与流入校的教师共同体建立连接,充分发挥扩散自身专业能量。

首先,关注流动教师的专业特质与需求,促进流动教师在流入校工作的再适应,形成与流入学校的定向再连。其次,构建开放的跨校教师共同体,促进交流教师与在地教师无缝连接,通过社会网络动力带动交流学校教师的专业发展,进而实现县域内教育质量的整体提升。^① 再次,基于教师需求和学校需求的双向匹配,提取流动教师与流入学校之间的匹配性指标,优化不同层次教师(如学科带头人、骨干教师、普通教师)的交流轮岗路径,从而形成需求导向、路径动态优化、精准制导的动态系统路径。

五、结论

随着城乡融合发展的深入推进,打破过去单项突破和局部突进的惯性思维,以系统集成思维推进县域内高质量教师队伍建设,成为县域教育系统适应新时代城乡融合发展格局、走向高质量发展的关键举措。

教师交流轮岗政策使得县域内教育组织突破了以资源要素扩张为驱动的外延式发展方式,转向以资源配置优化为动能的内涵式发展。从系统全局视野来看,教师交流轮岗政策通过系统要件重构、多级杠杆干预和持续优化,为县域教育系统的转型性发展提供了可行的政策工具组合。教师交流轮岗政策通过对要素、内在连接、系统目的这三个系统要件进行重构,推动教育组织从彼此孤立的单体集合进化为相互关联的复杂系统,教师个体身份意识从静态的“单位人”进化为动态的“系统人”,校际关系从缺少关联进化为以系统功能为导向的跨界共同体。基于系统要件重构所设置的总体架构,地方通过由系统参数调整、反馈调节、系统设计、系统全局目标组成的多级杠杆对县域教育系统进行综合干预,引发县域教育系统的连锁反应,促进县域内教师资源配置的逐级优化。在系统要件重构和多级杠杆解的基础架构上,后续可通过强化流动性的社会范式、提升教师主动流动意愿、促进教师能量扩散对系统全局、系统要素、连接进行精准优化,促进县域教师队伍建设沿着均衡配置的路径持续推进,营造教师队伍高质量发展的新生态。

新发展格局下,地方政府和教育行政部门应进一步从改革的系统性、协同性出发,以系统集成的思路理顺教师交流轮岗政策体系,培育适应改革发展的新动能,构建资源要素和教师内生动力相结合的双轮驱动机制。首先,强化系统观念,将教师交流轮岗政策改革的思路从单项改革转向整体性改革,加强教师管理综合改革各项举措的系统集成、协同推进。其次,理顺县域教育系统的内在连接,推动教师交流轮岗的各项政策相互衔接、形成合力。县域教育行政部门应系统梳理已经形成的

^①李茂森:《新世纪以来我国城乡教师交流研究的回顾与展望》。

改革成果,并将各项成果进行系统整合,增强改革的关联性和耦合性。再次,转变教师交流轮岗政策干预方式,从直接的政策干预转向增强教师内生动力,强化教师个体流动内在需要和国家发展战略需求的内在统一性,培育县域内城乡教师融合发展的新动能。最后,完善系统动力传导链条,针对阻碍教师资源城乡双向流动的淤点、堵点精准施策,畅通教师资源城乡流动的渠道,在县域教育系统内逐步实现教师资源在城乡、校际层面的动态均衡。

(责任编辑:蒋永华)

Policy-driven Rotation of Teachers Within a County Under the New Development Pattern: The Mechanism and Its Optimization

QIAO Xuefeng

Abstract: The implementation of teacher exchange and rotation policy has become a key measure for the education system at the county level to adapt to the new development paradigm of urban-rural integration and move towards high-quality development. From the system integration perspective, the policy is intended to reconstruct the county-level educational organization, making it shift from a loose set to a multi-level and highly coupled complex system through element reconstruction. The local governments use multi-level levers to comprehensively regulate the county-level education system, adjust the direction and rate of the flow of teacher resources, and form a development model that employs educational policies to drive the flow of resource elements. Based on the system architecture set up by the restructuring of elements and multi-level levers, such follow-up measures should be taken as to stimulate the intrinsic motivation of teachers, and gradually develop a two-mode driven mechanism that combines resource elements and the intrinsic motivation of teachers. The entire system (its elements and the connection among the elements in particular) can be accurately optimized through promoting the gradual change of social paradigm, improving teachers' willingness to join in the rotation program, and strengthening their empowerment so as to make it possible for the county-level education system to achieve high-quality development.

Keywords: teacher exchange and rotation policy; policy-driven mechanism; element reconstruction; multi-level levers; intrinsic motivation

About the author: QIAO Xuefeng, PhD in Education, is Associate Professor at the School of Education Science, Nanjing Normal University (Nanjing 210097).