



国际观察 · 教师交流轮岗制度

当前,我国义务教育领域的主要矛盾体现为人民群众 在家门口上好学 的期盼与区域、城乡、学校之间教育资源配置不平衡不充分的矛盾 其中,师资队伍水平不均衡是关键难题。近期,教育部等八部门联合发布的《新时代基础教育强师计划》,在 优化义务教育教师资源配置 部分提出 要 重点加强城镇优秀教师、校长向乡村学校、薄弱学校流动 强调要 完善交流轮岗激励机制。

在国际视野中,各国虽然政治、经济、社会、文化体制不同,在教师管理与教师发展方面也采取不同的政策与措施,但不少国家和地区为化解义务教育均衡发展难题都选择了教师交流轮岗制度,并在多年探索中实现了教师成长需求与交流轮岗要求之间的平衡,这为我国推动教师高水平流动、促进教育均衡发展提供了重要启示。

作为推进义务教育阶段优质教育资源均 衡分配的重要方式,教师交流与轮岗制度在世界多个国家得到实施与推广,通过加强区域、城乡学校教师的统筹管理和有序流动,在一定程度上促进了教育公平。

多个国家推进教师交流轮岗制度

制定法律法规,支持教师轮岗交流实践。教师交流与轮岗制度是推进优质教育资源均 衡分配的重要途径,一些国家和地区以法律法规的刚性约束方式奠定教师轮岗交流有效实施的基础。日本通过《教育基本法》等建立了国家主导的师资定期交流制度,出台了《偏僻地区教育振兴法》《关于国家公务员寒冷地区津贴的法律》等一系列法律法规来均衡师资水平。韩国1967年颁布的《岛屿及农村偏僻地区教育振兴法》规定,新入职教师必须先赴偏僻地区任职,达到一定年限后,再定期流动到城市学校,保障欠发达地区师资供给。2005年,欧盟制定的《欧洲教师能力与资格共同原则》强调教师职业的 流动性 特征,并配套出台了与教师流动相关的规划、保障和监控等具体政策,强化教师流动的规范性保障。

突出身份支持,确立教师交流政策取向。从世界范围看,实施教师交流政策比较成熟的国家,其政策宗旨大都能兼顾国家(政府)、学校和教师利益的平衡,调动各方参与流动的积极性。有的国家通过明确教师的国家或地方公务员身份,将教师流动纳入公务员迁调范畴。如韩国教师属于国家工作人员,《教育公务员任用令》明确规定,教育公务员应通过人事交流计划,有效率地履行教师交流义务。从政策实施效果看,教师的身份支持对教师交流与轮岗具有非常积极的意义。

强化激励措施,保障流动教师权益。多个国家通过对交流教师实施激励和权益保障政策,推动教师轮岗交流政策有效落地。如日本教育部门坚持 就近为主 流动原则,平衡偏僻地区学校与其他地区学校间人员流动的比例,并提高流向偏僻地区教师的待遇和补助水平。韩国实施教师定期流动制度,规定公立学校校长及教师4 7年定期交流,轮换范围一般在道(相当于我国省一级行政单位)内。在津贴补助方面,美国出台《教师人才流动激励政策》,为流

动到薄弱学校并服务两年及以上的高质量教师提供物质奖励,且额度较丰,从而让参与轮岗的教师没有工作与生活的后顾之忧。

健全执行机制,明确教师流动评分标准。对制度操作的细化和对教师个体的关注,是各国在执行教师轮岗交流政策时的普遍做法。例如,法国幼儿园和小学阶段制定教师流动评分标准,1972年的教育法修订法第4条以及1984年的教育法修订法第60条先后对国家幼儿园及小学教师流动作出了具体规定:一是在相关法定特权方面,因包括个人身体残疾(2005年起 大病 也被包含在 残疾 的范围之内)、现供职学校存在严重社会问题或安全问题等原因而提出申请的教师,可以获得法定优先特权;二是根据教师的职业状况进行调整,如教师工龄、年龄等;三是其他个人情况,包括子女住所、提出相同调动申请频次等情况,严格执行制度要求将确保教师轮岗交流效果。美国1984年《教育法修正案》中提出为教师制订培训计划,促进其职业发展和横向流动。

改善资源水平,提高教师流动意愿。英国在教师流动调查中发现,教师普遍愿意选择那些学生水平高、经济条件好的学校,向上流动特性明显,不利于公平教育的实施。因此,英国政府相继推出了 学校提升策略 和 国家提升策略,改善薄弱校教学质量,并通过《国家挑战顾问指南》《信托学校工具箱》等法规,设立专职研究顾问,引进优秀师资,以提高弱势学校的教学水平。法国通过 优先教育区 政策,优先发展劣势学校,力图通过调整教育资源分配,对处于不利地位的学校在教师、资金、政策方面予以支持,缩小教育差距,从而通过改善薄弱学校教育资源水平,提高教师流动意愿与流动质量。

教师交流轮岗国际经验的启示

多个国家在教师流动方面上下求索,为我国在义务教育阶段实施并推行教师交流和轮岗制度带来一定启示。

完善法律制度,为教师流动提供持续健全的政策保障。从各国在推动教师有效流动的基本经验看,教师流动的制度化与法治化是教师合理有序流动的基础性条件。近年来,我国在义务教育阶段采取的教师流动政策以鼓励和引导为主,如《中华人民共和国教师法(修订草案)》提出,县级人民政府教育行政部门应当按规定组织教师交流轮岗,但并没有明确教师交流轮岗的义务、期限、责任和待遇等内容。建议从国家法律法规层面明确教师流动对象、范围、基本原则、年限、实施程序及相关津贴标准等执行细则,并进行刚性约束,从制度层面破解教师流动障碍,促进流动的规范性和公开性,保障教师流动的公平和有效。

尊重教师权利,为教师交流提供有力的全方位支持。在教师流动政策制定的场域中,教师个体在与政府、学校的博弈过程中处于弱势地位,博弈中教师往往很难达到自己的流动目标,从而导致教师对流动目标学校缺少归属

感。与强制性教师流动政策相比,在尊重教师权利基础上,全方位支持教师流动,引导和帮助教师合理流动,将有可能解决教师流动过程中长期存在的 优秀教师流动难、流动少 的痼疾。因而,在政策制定层面,可以在评优树先、职称评聘、绩效考核等方面确定系统框架,形成相对稳定的基于教师成长和发展的交流机制,让教师看到交流轮岗与自身成长是相匹配的,而不是带着情绪 被交流 ,区域层面要建立交流详细预案,在生活、交通、教师专业成长等方面 出实招 ,如提供流动教师周转房,改善生活条件,关注教师生活需求,搭建教师发展平台,以具体、细致的政策让教师享受到流动的优势,感受到尊严与价值感。

完善流动机制,为教师交流夯实高质量的执行基础。规范健全的管理机制、监督考核机制和激励机制是推动教师轮岗交流顺利进行的保证。一要建立 县域统筹、按岗聘用、合同管理、跨校竞聘、定期交流 的管理机制,打破教师固定的人事关系,让优秀师资流动起来,推进教师交流执行效力。二要建立社会、媒体、学校、教师和教育行政部门相联合的多元监督体系,

教师轮岗从被动走向主动

——义务教育阶段教师交流轮岗制度的国际经验与启示

单莹



本版图片均由视觉中国提供

他山之石

法国

按计划统筹教师岗位 积分鼓励教师流动

刘敏

在法国,公立学校教师为国家公务员,其资格考试和岗位编制由国民教育与青年部统筹,学区(相当于我国省一级教育行政单位)负责具体执行。教师初次分配时可以表明自己的意愿,但总体而言,学区会根据地方整体教育规划分配新教师。因此,教师流动制度就显得尤为重要。根据法国国民教育与青年部官方数据,2020年法国初等教育阶段教师流动比例为1.1%,中等教育阶段教师流动比例为1.6%,且年龄不足30岁的教师流动率明显高于30岁以后各年龄段。

法国教师流动分为两个阶段进行,首先是学区间流动,其次是学区区内流动。通常每年11月末至12月初会启动学区间岗位流动工作,国民教育与青年部根据各学区的入学率、师生比等数据将岗位配额分配到各学区,其间会特别关照贫困地区和社会问题较为严重的学区。教师可以在规定时间内登录相关网站建立个人档案,递交换区工作申请。国民教育与青年部通常会在次年3月对外公布结果,随后则启动学区内岗位流动,学区长与学监根据学区岗位需求和预算发布信息,通常于6月份完成岗位分配。在次年秋季开学前,国民教育与青年部可能会调整或补充一部分教师岗位。

按计划管理教师岗位旨在更合理地在全国范围内配置师资,同时尊重教师本人的工作意愿,调动其工作积极性。法国国民教育与青年部承诺教师流动按照公平、透明、合理的原则开展,为方便管理还建立了一套教师积分管理制度。积分包含固定分和附加分两部分:教师的职称和工龄对应的分数属于固定分,附加分则包含个人因素和家庭因素两方面,其中与配偶两地分居、身体有残疾以及在教育优先区(REP)等教育薄弱学区工作可以得到很高的附

加分。例如,中学教师每增加一年工龄可获得20分,而在强化教育优先区(REP+)工作5年以上可获得400分附加分。

除国内轮岗外,工作满3年的法国教师还可以申请出国任教。法国与136个国家500多个机构建立了海外教育网络,主要由国民教育与青年部下属的海外教育署(AEFÉ)负责管理,所有公立学校的教师都有机会参与海外行动和培训计划。海外岗位的合同期限最长为6年(教师自签约起6年内不超过退休年龄)。教师不能连续申请海外岗位,中间间隔至少3年。随着欧洲教育一体化进程的发展,具有教师资格证的法国教师还可以通过本学区申请到欧洲学校(主要面向国际和区域组织的官员子女开设)授课,这类教师也属于轮岗而非借调,合同期限最长为9年。此外,中学教师还有机会参加特殊轮岗,包括 大学校 预备班岗位、高中会计和管理专业岗位、国际班教师岗位等。这类岗位的录用不是看积分,而需要通过面试,整个过程由国民教育与青年部直接负责。

统筹教师岗位编制并开展有计划的教育师流动,这种做法在一定程度上缓解了区域师资不均衡的问题,比如配合教育优先区小班化授课政策将教师分配到薄弱学校,或通过积分制度和特殊津贴吸引教师在薄弱学校工作。同时,积分流动制度也体现了以人为本的出发点。但法国的教师流动也暴露出一些问题,如教育优先区的教师资历普遍较低。根据法国2021年教育年鉴统计数据,2020学年在教育优先区、强化教育优先区等地区工作的教师比其他地区教师的工龄平均少6年,这种差异在中学阶段尤为明显。

(作者单位系北京师范大学国际与比较教育研究院)

韩国

教师流动与晋升挂钩 鼓励到薄弱地区任教

王心仪

韩国推动教师流动的主要目标是促进城乡教育均衡发展,特别是解决边远地区和农村地区师资缺乏的问题。例如,韩国《岛屿及农村偏僻地区教育振兴法》规定,国家要优先确保岛屿、农村偏僻地区义务教育发展,特别是为其聘任教师。

在韩国,教师身份为国家公务员,需要服从国家人事安排。《教育公务员法》等一系列法律法规规定了教师的权利和义务,其中也包含轮岗工作的义务。中小学校长、校监、教师都要轮岗。一般而言,公立学校的校长在一所学校工作4年就要轮岗一次,教师轮岗没有固定周期,通常2.5年要轮岗一次。同时,法律也指出人事交流可以避免教育公务员因为长时间在同一职位或是同一地域内工作而产生懈怠的情况。

每年,韩国各道(相当于我国省一级行政单位)教育厅会对外发布本地区城乡教师的岗位需求。教师可以结合个人情况提出轮岗申请,并提交相关材料。一名教师通常可以提出4个岗位志愿,录用与否则依据一套教师专业发展积分制度决定。积分包括业绩分、工龄分和特殊加分,业绩分为教师所在学校给予教师的年度综合评价;工龄分则包含普通工龄和教师承担班主任工作或特殊教育工作的额外加分,特殊情况加分较为复杂,如教师具有专业特长并取得相关成果、家里有70岁以上老人需要赡养、配偶曾为教育公务员现已过世或配偶没有工作且需要抚养孩子等特殊情况下都可以获得特殊加分。

为促进教师流动,韩国政府多措并举。首先,在待遇上,韩国教师作为公务员享受较高薪资。根据经济合作与发展组织(OECD)统计,韩国教师年收入高于经合组织成员国国家平均水平。岗位在岛屿、农村偏僻地区的教师还可以享受地区津贴。其次,在家庭关照上予以支持。韩国中小学教师流动主要在道一级行政区域内展开,流动去向通常在90分钟车程之内,超过90分钟的道教育厅要支付教师相应的安家费。另外,韩国教师团体总联合会(KFTA)等社会组织也积极参与,帮助调岗教师尽快适应新环境。

同时,相关政策作出特别说明,如教师本人或亲属出现身体或精神残疾的,可以申请不流动,如果夫妻二人均为教育公务员,且其中一人正在偏远地区任教的,另一方不可不参与流动。另外,对于部分特色学校,校长需要具备特长且工作有一定成绩的教师留任时,教师可申请暂不参与流动,由道教育厅教育长审批,同时暂不流动的教师要对自己的工作业绩作出承诺并与教育厅签订协议。

韩国通过层层立法建立了教师城乡流动的体制,并通过将教师晋升、待遇与流动挂钩,鼓励教师到教育薄弱地区任教。但随着时间的推移,定额津贴制度、流动加分制度的吸引力也在下降,如何更有效地激励教师、真正实现通过流动促进教师个体的专业发展仍是需要解决的问题。

(作者单位系北京师范大学国际与比较教育研究院)

日本

定期轮岗提高教育质量 丰富教师人生视野

罗朝猛

日本公立中小学教师的 定期轮岗制 始于二战后,迄今已实施了70余年。它是促进日本教师师资均衡配置、保证校际教育乃至整个日本教育均衡发展的关键途径。

日本教师属于公务员体系,《教育公务员特例法》规定,教育公务员通过教育为全体国民服务。定期轮岗就是教育公务员应当履行的服务职责之一,属于公务员人事流动范畴。

日本通过《关于地方教育行政组织及营运法律》等专门的法律法规,对教师轮岗的年限、轮岗的待遇等作出规定,教师任期满5年,就要轮岗到别的学校。因此,日本每年有1/4的教师更迭,终身从教的教师在整个工作期间可能会轮岗7次左右,这就以法律形式规定了教师轮岗的义务性,使教师基本处于轮岗的常态。据日本文部科学省近年来教师平均轮岗率推算,全国公立中小学教师平均每6年轮岗一次,全日本每年大约有超过9万名教师轮岗。

日本各都、道、府、县的教师轮岗政策在主要方面趋同一致,如人事调动和审批权限、基本原则以及任职年限的规定、流向偏僻地区学校的优惠措施等。日本教师定期轮岗从地域上可以分为两种情况,一是在同一市、街区、村之间的流动,二是跨县一级(相当于我国省一级行政单位)区域间的流动,前者所占比重很大。从所轮岗学校的类别来看,教师既可在同级同类学校之间轮岗,如小学流向小学、高中流向高中,也可在不同种类学校之间流动。

此外,为吸引教师轮岗到偏僻地区工作,日本采取了一系列措施,提高在这些地区工作教师的待遇。早在1954年颁布的《偏僻地区教育振兴法》就规定,市、町、村的任务之一是协助在偏僻地区学校工作的教员及职员的住宅建造及提供其他生活福利,都、道、府、县应给在条例指

定的偏僻地区学校或与其相当的学校工作的教职员发放偏僻地区津贴。当教职员工因工作地点变动或随校搬迁到偏僻地区任教时,从变动或搬迁之日起3年内,对其增发本月工资总额4%以内的偏僻地区津贴。此外,还有其它形式的津贴,如寒冷地区津贴、单身赴任津贴等。

日本教师轮岗具有程序化、制度化和公开透明等特点。每年日本教师定期轮岗按以下五步实施:第一步,每年的11月上旬,由县(都、道、府)一级的教育委员会发布教师定期轮岗的实施要旨,内容包括地区的指定、有关原则、要求等;第二步,全体教师填写一份调查表,其中包括轮岗意向;第三步,由校长决定人选(充分尊重本人意愿并与之商谈后)并报上一级主管部门审核;第四步,由县(都、道、府)教育委员会教育长批准;第五步,在来年4月新学期前,轮岗教师全部到岗。

由于日本公立中小学教育发展达且均衡化程度高,学校间教育质量差别不大,没有重点学校和普通学校之分,教师轮岗期间待遇不变,这就解决了教师轮岗的后顾之忧,在一定程度上消除了教师不合理轮岗的动因。

总体而言,日本教师对轮岗持积极与肯定态度。在日本教师看来,作为公务员,首先要服从法律及教委的相关规定;其次,人生本就是一种挑战,不同区域的教育氛围和学校环境对人是一种充实与提高,对教师而言丰富了人生履历,提高了工作热情;再其次,轮岗可促进教师专业成长,对开阔视野、保持求新心态、形成健康的学生指导观、提高教学质量也大有裨益。他们认为,如果某位教师教学水平高,那么其他学生也应该受益,如果某位教师教学水平低,那么换一个地方他说说不定会发生好的变化。

(作者系广东省珠海中山大学附属中学常务副校长)