



促进教育均衡发展的 中小学教师流动研究

郝保伟 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位



促进教育均衡发展的 中小学教师流动研究

郝保伟 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

促进教育均衡发展的中小学教师流动研究 / 郝保伟著. —北京: 知识产权出版社, 2015. 3

ISBN 978 - 7 - 5130 - 3015 - 1

I. ①促… II ①. 郝… III. ①中小学 - 教师 - 人才流动 - 研究 - 中国
IV. ①G635. 12

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 220991 号

责任编辑: 罗 慧
文字编辑: 徐 浩

责任校对: 董志英
责任出版: 刘译文

促进教育均衡发展的中小学教师流动研究

郝保伟 著

出版发行: 知识产权出版社 有限责任公司

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

责编电话: 010 - 82000860 转 8345

发行电话: 010 - 82000860 转 8101/8102

印 刷: 北京中献拓方科技发展有限公司

开 本: 720mm × 960mm 1/16

版 次: 2015 年 3 月第一版

字 数: 140 千字

ISBN 978 - 7 - 5130 - 3015 - 1

网 址: <http://www.ipph.cn>

邮 编: 100088

责编邮箱: luohui@cnipr.com

发行传真: 010 - 82000893/82005070/82000270

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

印 张: 11.75

印 次: 2015 年 3 月第一次印刷

定 价: 32.00 元

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

目 录

第一章 教师流动问题的政策变迁与研究现状	(1)
第一节 我国教师流动问题的政策变迁	(1)
一、国家层面教育政策中关于教师流动的内容的 规定	(1)
二、各级地方政府关于教师流动的政策内容	(8)
第二节 研究现状	(16)
一、国内关于教师流动的研究	(17)
二、国外关于教师流动的研究	(26)
第二章 教师流动的概念、类型、理论基础与现实 需要	(30)
第一节 相关基本概念的界定	(30)
一、中小学	(30)
二、教师流动	(30)
三、教师流动制度	(32)
四、机制	(33)
第二节 教师流动的类型	(34)
一、当前中小学教师流动的类型与特点	(34)
二、不同类型教师流动的利弊分析	(37)
第三节 教师流动的理论基础	(42)
一、教师流动的理论依据：罗尔斯正义理论	(42)

二、组织生命周期理论：卡兹曲线 (Katz Curve)	(44)
三、库克创造力曲线 (Kuck Curve)	(46)
第四节 教师流动的现实需要	(48)
一、促进教师流动是教育发展的现实需要	(48)
二、建立中小学教师流动制度具有良好的政策环境 和实践基础	(50)
三、教师流动的合法性分析	(52)
第三章 我国省级政府教师流动政策的文本分析	(55)
第一节 教师流动政策文本的选择	(56)
第二节 教师流动政策的基本属性	(58)
一、颁发省份与政策数量	(58)
二、政策的颁发时间	(58)
三、政策的颁发部门	(59)
四、政策主题	(61)
五、政策文本的文字数量	(62)
第三节 教师流动政策的内容分析	(63)
一、指导思想或政策目标	(63)
二、基本原则	(64)
三、流动的对象与范围	(66)
四、流动的条件与比例	(66)
五、流动的时间	(70)
六、流动的形式	(70)
七、配套管理制度	(70)
八、激励机制与保障措施	(71)
九、工作要求	(74)

第四节 结论	(74)
一、教师流动政策已成为促进教育均衡的主要政策	(74)
二、教师流动政策的出台具有多部门联合颁发的特点	(75)
三、教师流动政策的内容较为丰富	(75)
第四章 日本和韩国的教师流动制度及启示	(76)
第一节 日本中小学教师定期流动制度	(76)
一、日本教师定期流动的法律环境和基础	(76)
二、日本的教师定期流动制度	(77)
第二节 韩国中小学教师轮岗制度	(81)
一、流动对象及其工作年限	(82)
二、教师流动的地域范围	(83)
三、教师轮岗的类型	(84)
四、轮岗制度的实施程序	(88)
五、教师轮岗制度实施的激励保障措施	(88)
六、实施效果	(89)
第三节 日韩两国教师流动制度的启示	(90)
一、日本、韩国教师流动制度的特点	(90)
二、日本、韩国教师流动制度给我们的启示	(91)
第五章 中小学教师流动的案例分析	
——基于对我国某市教师流动的调查研究	(93)
一、某市中小学教师队伍基本情况	(93)
二、某市干部教师流动的政策、内容及实施情况	(98)
三、某市干部教师交流政策实施的评价	(108)
四、对干部教师流动制度的意见和建议	(120)

第六章 教师流动实践中遇到的问题与困难	(125)
第一节 教师流动与正式制度的冲突	(125)
一、教师流动与社会宏观制度的冲突	(125)
二、教师流动与教师人事管理体制的冲突	(127)
第二节 教师流动与非正式制度的冲突	(132)
一、社会诚信危机阻碍着教师流动	(132)
二、教师流动与师资“静态”管理的冲突	(133)
三、社会习俗和偏见等影响着教师流动	(134)
四、部分教师安于现状，事业心淡薄的思想消解 着教师流动政策的实效	(134)
五、一些教师缺乏教育公平的价值关怀和奉献 精神	(135)
六、教师的生活习惯、习俗也在一定程度上制约 着城乡教师流动制度的建设	(135)
第三节 教师流动中遇到的现实困难	(135)
一、教师层面遇到的现实困难	(136)
二、学校层面遇到的现实困难	(139)
三、学生对新教师的适应问题	(142)
四、家长层面的忧虑	(143)
五、教育行政部门层面遇到的困难	(144)
第七章 构建促进县域义务教育均衡发展的教师流动 制度	(146)
第一节 教师流动政策的价值选择	(146)
第二节 义务教育教师“县管校用”机制	(148)
一、义务教育教师“县管校用”产生的背景	(148)
二、“县管校用”管理体制的基本内涵与内容	(151)

三、“县管校用”管理体制的配套制度	(153)
四、“县管校用”管理体制实施过程中遇到的问题	(156)
五、深化教师人事管理制度综合改革	(157)
第三节 教师流动制度的基本要素	(158)
一、流动的对象为符合一定条件的全体在编中 小学教师	(159)
二、流动的比例, 10% 左右	(160)
三、流动的范围应该以县域内流动为主	(160)
四、流动的时限应该以 2~3 年为宜	(161)
五、综合采取多种流动形式	(161)
第四节 教师流动制度的配套保障措施	(162)
一、建立健全教师流动工作的管理监督机制	(162)
二、建立健全流动教师的激励保障机制	(163)
三、加大宣传力度, 营造有利于教师流动的舆论 氛围	(165)
参考文献	(169)

第一章 教师流动问题的政策变迁与研究现状

第一节 我国教师流动问题的政策变迁

系统梳理国家层面的相关政策文本内容，可以发现关于教师流动、交流轮岗等内容的规定早已有之。早在 20 世纪 90 年代，相关政策文件中即出现了“教师定期交流”的字样。在后续的各类政策文件中，对这一内容都有相关规定，且内容在逐步细化，要求愈加明确，政策指向愈加清晰。但必须指出的是，这些文件所指的“教师流动”“交流轮岗”等，更多的是指政府主导下的教师流动，是以促进师资配置，促进义务教育均衡发展为目的的。

一、国家层面教育政策中关于教师流动的内容的规定

依据国家层面对教师流动相关内容的界定，可以划分为三个阶段。

（一）政策内容的原则性界定阶段

这个阶段的时间范围大致在 2010 年以前，国家出台的相关政策文件中出现了“交流”“支教”的字眼。但都是原则性规定，并没有具体的、硬性的要求。

1996 年，《关于“九五”期间加强中小学教师队伍建设的

意见》（教人〔1996〕89号）第六条提出，要积极进行教师定期交流。打破在教师使用方面的单位所有制和地区所有制，促进中小学教师在学校和地区之间的交流。要建立教师流动的有效机制，采取切实的政策措施，鼓励教师从城市到农村，从强校到薄弱学校任教。通过实行教师定期交流，促进教育系统内部人力资源的合理配置，加强薄弱学校的建设和发展，缓解农村边远地区中小学对教师的需求。这是国家教育政策文本中，首次提出“教师交流”一词，也是首次提出要建立教师流动的有效机制。

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》（中发〔1999〕9号）第二十条指出，要合理配置教师资源。各地要制定政策，鼓励大中城市骨干教师到基础薄弱学校任教或兼职，中小城市（镇）学校教师以各种方式到农村缺编学校任教，加强农村与薄弱学校教师队伍建设。城镇中小学教师原则上要有一年以上在薄弱学校或农村学校任教经历，才可聘为高级教师职务。该文件除了继续提到教师交流外，还提出“城镇中小学教师原则上要有一年以上在薄弱学校或农村学校任教经历，才可聘为高级教师职务”。这可视为国家层面对教师流动规定的进一步细化。

2001年，《国务院关于基础教育改革与发展的决定》（国发〔2001〕21号）第二十九条提出在教育对口支援工作中，援助地区的学校要为受援地区的学校培养、培训骨干教师。这种教育“对口支援”，包括硬件、软件和师资方面的多方面支援。师资的支援或支教，发达地区派遣教师到西部地区进行支教，其实质上是教师流动的一种形式。

2001年，国家出台了《教育部关于印发〈中小学教师队

伍建设十五计划》的通知》（教人〔2001〕16号）。该计划明确提出了城乡中小学教师交流的基本原则，并且把“建立教师转任交流制度”作为实现计划的政策措施和工作重点。通知指出，要建立教师转任交流制度。鼓励和组织城镇教师到农村学校或薄弱学校任教。有条件的地区，先通过试点，逐步实现教师交流定期化、制度化。城镇中小学教师原则上要有一年以上在农村学校或薄弱学校任教的经历，方可聘任高级教师职务。通过教师交流制度，加强农村学校和薄弱学校的建设与发展，缓解农村边远地区中小学教师不足的矛盾，改善薄弱学校合格师资及高水平师资缺乏的状况，促进教育系统内部人力资源合理配置，提高教师资源的使用效益。

2003年，《国务院关于加强农村教育工作的决定》（国发〔2003〕19号）第二十五条提出，积极引导鼓励教师和其他具备教师资格的人员到乡村中小学任教。建立城镇中小学教师到乡村任教服务期制度。城镇中小学教师晋升高级教师职称，应有在乡村中小学任教一年以上的经历。地（市）、县教育行政部门要建立区域内城乡“校对校”教师定期交流制度。增加选派东部地区教师到西部地区任教、西部地区教师到东部地区接受培训的数量。乡村任教服务期制度，评高级职称必须有乡村任教经历，城乡“校对校”教师定期交流，支教等，都是教师流动的具体表现形式。

2004年，教育部、财政部《关于进一步加强农村地区“两基”巩固提高工作的意见》（教基〔2004〕4号）第九条提出，切实加强师资队伍建设，建立小学短线教师流动教学制度，保证小学能够按照国家规定开齐课程。小学短线教师流动教学制度是指教师在不同学校之间流动教学，多个学校共享师

资，是教师柔性流动的一种。

2004年，教育部《2003—2007年教育振兴行动计划》第一部分第五条加快推进农村中小学教师队伍建设中，提出积极引导和鼓励教师及其他具备教师资格的人员到乡村中小学任教，建立城镇中小学教师到乡村任教服务期制度。

2005年，《教育部关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》（教基〔2005〕9号）提出统筹教师资源，加强农村学校和城镇薄弱学校师资队伍建设。第七条指出，要采取各种有效措施，建立区域骨干教师巡回授课、紧缺专业教师流动教学、城镇教师到农村学校任教服务期等项制度，积极引导超编学校的富余教师向农村缺编学校流动，切实解决农村学校教师不足及整体水平不高的问题。

2006年，新修订的《中华人民共和国义务教育法》第三十二条规定，县级人民政府教育行政部门应当均衡配置本行政区域内学校师资力量，组织校长、教师的培训和流动，加强对薄弱学校的建设。

2006年，《教育部关于大力推进城镇教师支援农村教育工作的意见》（教人〔2006〕2号）提出了“支教”的指导意见，各级政府要积极做好大中城市中小学教师到农村支教工作。省级教育行政部门要加强统筹协调，根据农村学校实际需求，制订本地大中城市中小学教师到农村支教计划，并负责组织实施，重点充实边远贫困地区教师资源薄弱学校的师资力量。要加大对口支援工作力度，进一步建立和完善本行政区域内长期稳定的“校对校”对口支援关系，鼓励和支持城镇办学水平高的中小学与农村学校建立办学共同体，通过“结对子”“手拉手”等多种有效形式，促进优质教育资源共享。认真组

织县域内城镇中小学教师定期到农村任教，合理配置城乡教师资源，认真做好县域内城镇教师支援农村教育的规划，积极促进城镇学校教师向农村学校流动，定期选派城镇学校教师到农村学校交流任教，并统筹安排、落实好其他城市的教师到当地农村支教的工作。

2006年，教育部、财政部、人事部、中央编办下发了《关于实施农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划的通知》（教师〔2006〕2号），由此启动实施“特岗计划”，公开招聘高校毕业生到西部“两基”攻坚县农村义务教育阶段学校任教。

（二）政策内容的逐步细化阶段

在这个阶段，关于教师流动、交流轮岗的内容逐步具体化，且提出了明确要求，提出教师流动“制度化”，将教师在农村学校或薄弱学校的任教经历作为评聘高级职务的必要条件。

2010年，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》第五十五条明确提出，要建立健全义务教育学校教师和校长流动机制。城镇中小学教师在评聘高级职务（职称）时，原则上要有一年以上在农村学校或薄弱学校任教的经历。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要》提出：“要以农村教师为重点，提高中小学教师队伍整体素质。创新农村教师补充机制，完善制度政策，吸引更多优秀人才从教。积极推进师范生免费教育，实施农村义务教育学校教师特设岗位计划，完善代偿机制，鼓励高校毕业生到艰苦边远地区当教师。”

2012年，《国务院关于加强教师队伍建设的意见》（国发〔2012〕41号）第十一条提出，要建立县（区）域内义务教

育学校教师校长轮岗交流机制，促进教师资源合理配置。大力推进城镇教师支持农村教育，鼓励、支持退休的特级教师、高级教师到农村学校支教讲学。第十三条规定，城镇中小教师在评聘高级职务（职称）时，要有一年以上在农村学校或薄弱学校任教经历。

2012年，国务院《关于深入推进义务教育均衡发展的意见》（国发〔2012〕48号）第五条提出，实行县域内公办学校校长、教师交流制度。各地要逐步实行县级教育部门统一聘任校长，推行校长聘期制。建立和完善鼓励城镇学校校长、教师到农村学校或城市薄弱学校任职任教机制，完善促进县域内校长、教师交流的政策措施，建设农村艰苦边远地区教师周转宿舍，城镇学校教师评聘高级职称原则上要有一年以上在农村学校任教经历。

2012年，教育部、中央编办、国家发展改革委、财政部、人力资源社会保障部《关于大力推进农村义务教育教师队伍建设的意见》（教师〔2012〕9号）第六条提出，建立健全城乡教师校长轮岗交流制度。各地要建立县（区）域内教师校长轮岗交流机制，建立县（区）域内城镇中小教师到乡村学校任教服务期制度，引导、鼓励优秀教师到乡村薄弱学校或教学点工作。城镇中小教师在评聘高级职务（职称）时，要有一年以上在农村学校或薄弱学校任教的经历。支持退休的特级教师、高级教师到乡村学校支教讲学。推进校长职级制改革试点，探索实行校长任期制和定期交流制。

2012年8月20日，国务院颁发了《关于加强教师队伍建设的意见》（国发〔2012〕41号），指出，加强教师资源配置管理，逐步实行城乡统一的中小学教职工编制标准，对农村边

远地区实行倾斜政策。研究制定高等学校教职工编制标准,完善学校编制管理办法,健全编制动态管理机制,严禁挤占、挪用、截留教师编制。国家出台幼儿园教师配备标准,各地结合实际合理核定公办幼儿园教职工编制。建立县(区)域内义务教育学校教师校长轮岗交流机制,促进教师资源合理配置。大力推进城镇教师支持农村教育,鼓励、支持退休的特级教师、高级教师到农村学校支教讲学。

2012年9月20日,教育部、中央编办、国家发展改革委、财政部、人力资源社会保障部联合下发了《关于大力推进农村义务教育教师队伍建设的意见》(教师[2012]9号)。其中第六条明确规定,要建立健全城乡教师校长轮岗交流制度。各地要建立县(区)域内教师校长轮岗交流机制,建立县(区)域内城镇中小学教师到乡村学校任教服务期制度,引导、鼓励优秀教师到乡村薄弱学校或教学点工作。城镇中小学教师在评聘高级职务(职称)时,要有一年以上在农村学校或薄弱学校任教的经历。支持退休的特级教师、高级教师到乡村学校支教讲学。推进校长职级制改革试点,探索实行校长任期制和定期交流制。

(三) 国家层面出台正式政策文件阶段

这个阶段,国家教育部出台了以“教师交流轮岗”为主题词的正式政策,明确提出要在县域范围建立教师交流轮岗的制度,促进均衡配置和义务教育均衡发展。

2014年8月13日,教育部、财政部、人力资源和社会保障部联合颁发了《关于推进县(区)域内义务教育学校校长教师交流轮岗的意见》(教师[2014]4号)。该《意见》指出,要“全面推进义务教育教师队伍‘县管校聘’管理改革。

加强县（区）域内义务教育教师的统筹管理，推进‘县管校聘’管理改革，打破教师交流轮岗的管理体制障碍。县级教育行政部门会同有关部门制定本县（区）域内教师岗位结构比例标准、公开招聘和聘用管理办法、培养培训计划、业绩考核和工资待遇方案，规范人事档案管理和退休管理服务。学校依法与教师签订聘用合同，负责教师的使用和日常管理。教师交流轮岗经历纳入其人事档案管理”。

综观国家关于教师流动政策的历史沿革，可以发现，首先，在国家教育政策层面上，教师流动或称教师交流一词，最早出现在20世纪90年代的国家教育政策文本中。随后，在一系列关于基础教育改革、教师队伍建设、农村教育发展等相关政策文本中，教师流动都多次被提及。但有关教师流动的条文都是宏观政策中极少的一部分内容，且都属于原则性规定，既不是对地方政府的硬性规定，国家层面也没有出台相应的关于促进教师流动的细则或指导意见。其次，十余年来国家教育政策中涉及教师流动的内容，其相关规定在逐步细化，指导性在增强。最后，文件中对教师流动的相关规定，都立足于优化配置师资，促进教育均衡发展，以及支援农村地区教育发展，这一立足点体现了教师流动问题背后的教育形势背景，以及教师流动相关政策的价值取向。

二、各级地方政府关于教师流动的政策内容

随着教师流动或教师交流日益受到国家层面的关注、越来越频繁地出现在诸多教育法律法规中，各级地方政府也逐渐认识到促进教师流动必将成为不可避免的政策工具，以促进教育均衡发展。与国家政策相呼应，各级地方政府和教育行政部门

纷纷制定了相应的教师流动政策，开始了教师流动的实践探索。

（一）省级政府关于教师流动的政策

在2010年之前，部分省市对教师流动做出了原则性规定，这些规定散见于以教师队伍建设、义务教育均衡发展等为主题的政策文本中，鲜有直接以“教师流动”“交流轮岗”为标题的政策出台。

2005年，浙江省教育厅《关于加强中小学教师队伍管理的若干意见》指出：（1）有计划开展“城镇支援农村、近郊支援边远、强校支援弱校”。城镇中小学校的青年教师没有在欠发达地区或农村学校任教经历的，应履行支教义务，支教期至少一年。自2006年起，凡1970年1月1日以后出生的城镇中小学教师，在晋升高级教师职务时，必须有在农村或欠发达地区支教一年的经历；中心城市中小学教师，应有支援薄弱学校教学的经历。（2）要建立教师有序流动的机制，规范教师交流行为。今后浙江评选特级教师时，将取消4年内已从省内欠发达地区引进3名以上特级教师学校的评选资格。逐步实施特级教师饱和制度，凡一所学校在职特级教师达到一定数量后，限制该学校特级教师的评选资格。欠发达地区教师晋升高级教师职务或获得省级以上荣誉称号后，原则上应在本校或本地学校任教5年后方可流动。本省欠发达地区教师跨地区调动，要取得当地教育行政部门的同意，接收地区和学校不得重新建档。特级教师跨市流动需报省教育厅备案。

2007年，浙江省出台《浙江省人民政府办公厅关于大力推进城镇教师支援农村教育工作的实施意见》（浙政办发