

# 教师管理视角下“县管校聘”政策的实施困境

叶安欣

上海师范大学 上海 200030

**【摘要】**：为促进教育资源的公平分配和县域义务教育的均衡发展，“县管校聘”作为当前教师流动的主要工作机制，对于推动县域范围内城乡之间义务教育由“基本均衡”走向“优质均衡”具有重要意义。然而，在政策实施过程中存在诸多问题，如教师专业发展困境、行政协调难度大、资源配置差距进一步扩大等等。本文以“县管校聘”的制度改革逻辑为前提基础，从教师管理的视角，分析该政策在实施过程中的困境。

**【关键词】**：县管校聘；教师管理；教师流动；教育资源配置

DOI:10.12417/3041-0630.26.02.028

“校管校用”制度下，校际教师资源不均衡的矛盾突出，区域范围内的教师流动存在着政策壁垒，教育资源的均衡配置在教师层面受到严重阻碍，因此，为打破义务教育教师的流动不畅，促进城乡之间教育资源的均衡发展，“县管校聘”政策应运而生，对于激发教师活力、提升专业发展水平、促进教育优质均衡发展具有重要意义。2020年2月，《中共中央国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》中明确指出：“加强乡村教师队伍建设，全面推行义务教育阶段教师‘县管校聘’<sup>[1]</sup>。所谓“县管校聘”，是指县级教育主管部门会同相关部门制定本县（区）教师岗位结构和比例标准，确定聘用管理办法、培养培训计划、绩效考核和薪资待遇方案，规范人事档案和退休管理服务。学校依法与教师签订合同，负责教师的聘任和日常管理。由此，教师从原来传统的“学校人”转变为“系统人”<sup>[2]</sup>。

## 1 “县管校聘”的政策逻辑前提

任何一项改革政策的出台，都是基于特定的历史条件，以特定的现实问题为基础，并随着时代变化而不断改善。因此，每一项改革政策的出台，都会有其所依据的逻辑假设，只有这些逻辑假设得到认可，政策才有最大可能取得预期效果。因此，“县管校聘”这项教师管理制度改革政策也暗含着以下逻辑前提。

### 1.1 教师是教育优质均衡发展的第一资源

“县管校聘”政策的主要目的就是打破教师管理的体制障碍，为教师流动清理政策壁垒，背后显然暗含着教师流动能够促进义务教育改革的期望。相较于硬性资源条件对教育发展的功能约束性而言，教师能够通过自身的主观能动性来弥补办学条件的不足，教师是教育发展的第一资源<sup>[3]</sup>，师资配置均衡是衡量义务教育优质均衡发展的重要指标。可见，县域内教师资

源的有效合理配置是实现义务教育改革的关键，也是当前教育改革的重点和难点。当前，城乡学校的教育质量差距、乡村优秀教师流失、城乡二元体制导致的教师资源配置不均衡等问题，严重制约了县域内义务教育的优质均衡发展。为了促进教师资源合理均衡配置这一目标的实现，必须充分盘活教师资源，优化县域内义务教育教师的管理。

### 1.2 依靠政策机制能够促进教师合理流动

相关研究表明，在实施“县管校聘”之前，我国义务教育阶段的教师配置较为僵化，作为“学校人”的教师几乎固定在某一所特定的学校且很少流动，大部分优秀教师、精英教师仍然集中在城镇学校和少数“名校”，县域范围内的边远地区、贫困地区、农村地区难以吸引优秀教师。随着社会经济的发展和城镇化进程的加快，学生家长的择校意识助推了部分城镇学校的大班额和大校额现象，同时助长了农村优秀教师自愿主动向城镇或实力强劲的学校流动，强化了城乡、校际间师资差异带来的“马太效应”。

由此，“县管校聘”政策暗含着政府公信力和政策机制的强制性能够促进教师合理流动。教育行政部门同相关部门通过建立涵盖教师编制、聘用、考核、退出等多位一体的协调联动机制，确保教师的动态调整，支持城市学校、优质学校的高级专业技术岗位向农村学校、薄弱学校倾斜，建立起能进能出、有上有下的竞争性教师聘用机制，健全教师的合法权益保障机制<sup>[4]</sup>。

### 1.3 教师流动有助于自身职业发展

教师交流同教师个人职业发展之间的关系，在近年来引起了较为广泛的重视。这种交流不再仅仅被视作一种简单的互动，而是作为一个相对独立的维度，对教师的个体的成长和职业发展有着深远的影响。从政策预期目标来看，教师交流不仅

作者简介：叶安欣（2001—），女，汉族，浙江台州人，硕士研究生，研究方向：教育管理。

被视作是提升教育教学质量的途径,更是缓解教师职业倦怠的有效方法。环境的变换能够激发教师的主观能动性,使其在新的工作环境中更加积极地探索和创新,从而推动个人职业生涯的持续发展。这种交流还促进了教师间的经验共享,丰富了教育教学手段,进一步增强了教师队伍的整体实力。

## 2 “县管校聘”背景下的教师流动现状

### 2.1 流动趋势和特点

教师流动,通常是指教师与学校之间的相互选择,即通过教师对自身利益的理性考量,从而实现教师工作单位的变动<sup>[5]</sup>。教师流动通常可以划分为组织内流动和组织间流动。组织内流动是指教师在学校人力资源部门的管理下发生工作岗位或工作职责的变动;组织间流动是指教师在不同的学校任职,根据社会地位的改变又可以将组织间流动划分为“向上流动”和“向下流动”。目前来看,我国教师流动的趋势归属为组织间流动的“向上流动”,主要表现为由薄弱学校向重点学校流动、由农村向城市流动、由欠发达地区向发达地区流动。

### 2.2 影响因素

#### 2.2.1 社会经济和文化

经济发展程度是影响教师流动的重要因素。随着社会的进步和变革,不同地区的经济发展水平差异愈发显著,这种差异不仅体现在物质生活上,更影响了教育资源的分布。在经济较为发达的地区,学校往往能够提供更为优厚的薪资待遇、更先进的教学设备和更广阔的发展空间,这些都成为了吸引优秀教师的重要砝码。经济相对落后的地区,由于财政支持有限,往往难以留住那些追求职业成长的教师。因此,不少教师会选择从经济欠发达地区流向经济发达地区,以寻求更好的职业发展机会和生活条件。

包括区域文化和风气在内的社会文化因素也会对教师的流动产生影响。例如,在城镇地区,由于经济发展迅速,机会众多,人们在追求多元化和变化的同时,也更加注重个体价值和情感的体现,人才流动率较高,教师流动可能更为频繁;而社会文化氛围较为稳定的农村地区教师流动率相对较低。

#### 2.2.2 学校环境和氛围

毋庸置疑,提高教师收入最直接的方式就是提高教师工资水平和福利待遇,这也是吸引和留住教师的重要因素。若工资水平不公平或福利待遇不足以满足教师的生活需求,教师可能会选择流动到其他学校或地区寻求更好的待遇。

学校的工作环境、教育氛围和管理方式会直接影响教师的工作满意度。学校环境包括师生关系、同事关系、领导风格、基础设施建设、技术硬件等方面。优质的工作环境和积极的教

育氛围可以促进教师的专业成长和留任,而恶劣的工作环境则可能导致教师流动。同时,若教师流入校的地理位置交通不便、生活设施不完善、教学环境恶劣,即使能够为教师提供丰厚的生活补贴,其流动意愿仍然较高。

### 2.2.3 教师个体发展

教师在职业发展方面的机会和前景也会影响其流动意愿。如果学校提供丰富的职业发展培训、晋升机会和专业成长空间,教师可能更倾向于留在该校;相反,如果职业发展前景有限,教师可能会选择流动到其他学校。同时,教师流动可能导致工作环境的不稳定,影响教师的归属感和认同感,从而不利于教师和学校的发展。竞聘上岗的教师聘用方式可能给教师带来压力,影响他们的正常教学活动。

教师个人的发展需求和职业目标是影响教师流动决策的关键因素。除了追求更广阔的发展平台和更丰富的教育经验外,他们还可能考虑到流动所带来的其他积极影响。例如,一些教师可能希望通过流动来接触到不同的学生群体和教育环境,这不仅能够拓宽其教育视野,也有助于提升教育教学水平。在做出流动决策时,教师会综合考虑个人的发展需求、职业目标以及新环境可能带来的各种机遇和挑战,以期找到最符合自己职业发展规划的道路。

## 3 “县管校聘”的政策实施困境

教师流动促进了县域内教师流动的常态化,但教师作为政策的主要实施对象,在政策的实施过程中,尤其是在教师的流动管理方面,存在着较为明显的问题,比如,配套措施尚未完善,教师管理的灵活性较为欠缺;权责划分不够明晰,上传下达受阻影响管理效率。因此,从教师管理的视角来看,“县管校聘”的实施困境主要体现在以下几个方面。

### 3.1 跨部门协同机制对各方利益的协调

我国义务教育实行“以县为主”的管理体制,即县级政府直接承担教育政策执行的职责。“县管校聘”作为一项系统性工程,不同行政部门和执行机构在政策实施过程中分别对财政、编制、职称等方面负责。不同部门面对同一项政策的阐释和执行力度不尽相同,部门之间存在较强的边界意识,很大程度上会影响政策的执行效果。由于实际利益的不同,不同部门之间的协调存在着困难。从教师管理这一角度来看,落实政策的一大挑战是各个部门如何在统筹全县发展需求的基础上配合教育部门开展工作。教育部门作为牵头单位,在政策的执行过程中,在整个政府组织架构中往往处于弱势地位,通常需要向其他各个部门索取资源<sup>[6]</sup>。例如,财政部门需要在保证财政性教育经费投入不低于4%的前提下,考虑在列支的经费预算中追加额外的经费需要;编制部门需要在教师编制总量只减不增的硬性约束下,考虑如何满足教育部门新增教师的编制需求

和人员调动等。这一系列问题制约着政策的顺利实施，其根源主要在于针对各个部门的管理机制不够健全，导致跨部门的协同机制难以协调各方利益。

### 3.2 县级教育行政部门与学校之间的权责划分

“县管校聘”作为教师管理体制改革的重大政策举措，厘清县级教育行政部门与学校之间的权责关系是关键一步。各类学校的教师管理职能被分解到教育行政部门，但这些职能并不是在教师管理体制改革的之前就已经确定下来的，而是在改革过程中不断进行的。由于当前现有教师管理职能的分解和政策本身的模糊性，县级教育行政部门如何明确自身责任和权限，明确自身要管什么、怎么管，各个学校如何有效地实施教师聘任、调配、评价、激励和退出，还存在一些盲区。例如，涉及教师岗位结构比例标准、聘用和管理办法的发展计划通常是由教育行政部门制定的，而真正清楚教师资源状况和负责教师日常管理的是各个学校，由于学校的行政权力和参与有限，在宏观政策制定过程中往往无法获得强而有力的话语权，使得政策的制

定存在盲区。

### 3.3 教师的职业属性认和自我身份认同

教师作为政策的直接利益相关者和具体执行主体，应当有权参与和表达自己的观点，充分认识自己的专业素养和建立起积极的自我认同。然而，在政策的实施过程中，教师往往处于被动的地位，难以有效地参与其中。一方面，即使部分教师参加了相关的培训和会议，但最终决定权仍掌握在上级行政部门手中，这是由我国的教育决策体制和管理机制带来的。除了缺乏必要的监督机制之外，部分学校的内部评议小组一般直接掌握着教师的去留大权，为权力寻租提供了便利。另一方面，部分学校在教师考核中的评价标准制定和绩效评估的随意性，导致教师在面对工作压力的同时，也加重了一线教师的心理负担，与此同时，教师职业“铁饭碗”的传统观念受到冲击，教师的编制红利正在逐渐消失，导致教师对于自我身份的认同受到冲击，政策参与动力和积极性不高，直接影响政策的具体实施。

### 参考文献：

- [1] 中共中央国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见[N].人民日报,2020-02-06(001).
- [2] 张文斌.阻滞与突破：“县管校聘”政策实施的困境与改进[J].教育学术月刊,2021(05):37-41.
- [3] 刘佳,卢佳勤.“优化义务教育教师资源配置”实施方案评价与改进[J].教师教育学报,2022,9(01):120-130.
- [4] 钟景迅,柳镁琴.构建教师合理流动的退出机制——“县管校聘”实施的困境与突破[J].教育研究,2023,44(10):137-144.
- [5] 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.
- [6] 朱月华.应然与实然：“县管校聘”改革的价值取向、现实困境及破解之道[J].教师教育学报,2023,10(04):119-128.