

# 城乡教师编制管理：从无校籍走向一体化

朱家存 马 兴

**[摘要]** 由生源流动带来的学校办学规模的不确定性,以及义务教育均衡发展的政策需要,使得县域城乡教师编制面临师资均衡和平衡的双重问题。近年来无校籍管理的理念,以及在此理念支配下的相关制度安排,日渐显现出多重政策目标追求难以实现、多主体的公平诉求难以同时满足等两难选择,也使得无校籍陷入管理困境。教师编制管理要解决的双重问题以及无校籍的管理困境,要求教师编制管理从无校籍走向一体化,从单维管理主体走向多维管理主体共治,从单一制度安排走向制度体系建设,从单纯制度设计走向背景制度重构。

**[关键词]** 教师编制管理 一体化 无校籍 县管校聘

无校籍管理作为县域城乡教师编制管理创新的实践探索和标识,最终以“县管校聘”以及相关的制度形态而呈现出来,城乡教师编制管理新理念开始进入实践层面。然而,乡村教育发展的多维价值诉求,无校籍在实践中的管理困境,也使得城乡教师编制的无校籍管理面临诸多问题,并产生了一些非期望的负面效应。因此,对无校籍管理的相关制度安排及其存在的问题进行反思,在制度创新的基础上,探索无校籍管理的新形态,从而实现城乡教师编制一体化管理,不仅必要,而且也非常紧迫。

## 一、教师编制管理问题与无校籍管理难题

### (一)教师编制管理问题

教师编制管理与教师配置面临的问题相关。教师编制问题,有基于农村教育发展需要而显现出来的结构性的问题,如分布结构矛盾、供给结构矛盾和功能结构矛盾<sup>[1]</sup>,有因教育发展的价值导向而引发的公平与效率问题,也有因学校规模变动而引发出来的教师动态调控问题。从教师编制管理角度看,主要有两个需要解决的问题。

一是与教育城镇化密切相关并由城乡学校教师缺编和超编引发出来的师资平衡配置问题。新型城镇化建设,一方面使得农业人口居住于城镇的比率逐年提高,这意味着适龄儿童入学的城镇化趋势加快;另一方面,支撑城镇化的工业化和市场化,使得人口在区域内以及区域间的流动速度加快。两个方面的发展趋势,都使得乡村学校办学规模缩小、城镇学校规模扩大成为不可逆转的趋势,其结果是县域内的学校同时面临缺编和超编问题。城乡学校办学规模的变化对教师编制提出了动态管理的要求,即教育行政部门必须要根据在校学生数的变化而动态调控在校教师数。20世纪90年代之前的中国社会,学校办学规模相对稳定,教师人事管理的主要问题是教师编制配备标准的确定。进入新世纪,社会的人口流动加剧,与此相呼应的则是乡村儿童流动性的增强。在这种情况下,尽管城乡教师编制配备标准仍然是一个较为突出的问题,但编制的统一管理问题则显得越来越突出。换言之,生源的流动对教师编制管理提出了“建构新秩序”<sup>[2]p27</sup>的要求,即教师编制动态管理的新秩序。

二是由义务教育均衡化引发出来的师资均衡配置

本文系国家社会科学基金重点项目“中小学教师编制城乡一体化研究”(13ASH006)的阶段成果。

问题。进入新世纪,均衡发展成为城乡义务教育的基本政策,师资的均衡配置成为均衡发展的重要内容。师资均衡配置要求优秀师资从城镇学校和优质学校向乡村学校和薄弱学校流动。师资的均衡配置给教师编制管理提出了新的要求,要求管理部门既要尽快实现区域师资资源均衡配置,解决乡村教师结构性短缺、素质能力薄弱和向城镇学校流动等问题。2012年9月5日,国务院以国发〔2012〕48号印发《关于深入推进义务教育均衡发展的意见》,明确指出“合理配置教师资源”。各地围绕着合理配置教师资源,纷纷开展无校籍管理的实践探索,建立起各具特色的教师交流制度,试图以无校籍管理化解教师编制管理所面临的问题。无校籍管理的要义是:根据均衡发展的要求,同时按照课程方案、班额、生源以及学校布局调整等情况,调剂使用本地区中小学教职工编制和岗位,从而解决县域内、城乡间、学校间、学科间教师超缺编问题,<sup>[3]</sup>实现教师身份由“学校人”向“系统人”转变。<sup>[4]</sup>

(二)无校籍管理的目标难题:师资均衡还是编制平衡?

上述两个问题引发出无校籍管理的目标困境,即无校籍管理如何既实现师资均衡又实现编制平衡?在无校籍管理的探索过程中,一些问题也暴露出来。其中,无校籍管理作为教师编制管理创新的新形态,内容涉及教师入编、工资发放、职称评定、考核评优和教师培训等,涉及教育行政部门和学校在教师管理上的职权分配问题,还涉及教师调配的公平性问题,因而它并不仅仅是一个简单的教师调配的问题。由此,对于县级教育行政部门来说,区域内的教师无校管理不得不面临两个同时要解决而又难以协调的问题:教师编制动态调整和农村义务教育均衡发展。无校籍管理并非具体的制度安排,而是一种教师编制管理的理念,一个由此理念支配而发展出来的诸式制度安排,其实质是教育管理部门根据均衡和平衡两个维度让教师在校际间流动起来。在这种情况下,教育管理部门不得不面对这样的问题,即:农村学校教师富余,究竟什么样的教师进入城镇学校?优秀的教师进入城镇学校,即导致持续的教育不均衡发展;劣质的教师进入城镇学校,将导致劣币驱逐良币,从而形成不当激励;维持原有的教师编制不变,将增加财政负担,降低办学效益。这是一种两难选择,其难在于:教师编制的动态调整要求农村学校的教师流向办学规模不断扩大的城镇学校;而教育均衡发展则要求一种反向的资源配置,即通过反向的或横向的流动,而使师资资源达到大致均衡。

现有的政策语境,呈现出较为混乱的状态。一方面,从中央到省级教育行政部门,再到市、县(区)教育行政部门所发布的有关政策文本都在突出师资的均衡配置,无校籍管理的相关制度安排主要是立足于解决因历史、自然及社会等方面因素而带来的师资学校分布不均衡问题。这意味着无校籍管理政策目标在于实现教育的均衡发展,在于促进教育的公平正义。但是,另一方面,我们又可以发现,无校籍管理又出现在教师编制平衡的语境之中,以隐含的城乡教育因生源动态变化而引起的师资在学校间分布的不平衡状态之动态调控为导向。由此,无校籍管理成为教师编制宏观动态调整的策略与手段,其价值诉求是效率而非公平。两种不同的政策语境,呈现出两种不同的无校籍管理的政策目标——师资均衡和编制平衡。令人困惑的是,在政策文本中,平衡的目标与均衡的目标往往并存,并且似还未来引起决策者应有的重视。但是政策实践却已经开始显现出非预期的效应:立足于均衡发展,将可能会引发教师编制动态调控上的问题;立足于编制平衡,则又会引发非均衡发展问题。前者以竞争的逻辑为导向,后者则是以建构的逻辑为导向。当两者在实践层面相遇的时候,建构的逻辑便无法与竞争的逻辑相抗衡。

(三)无校籍管理的价值诉求难题:教师的公平还是学生的公平?

在价值诉求上,无校籍管理还面临满足教师的公平还是学生的公平的难题。这个难题是由不同制度安排的激励指向相联系。直接与无校籍管理相关的制度安排包括:教师定期交流制度、教师轮岗制度、支教制度、在职教师公开招聘制度和县管校聘制度等。在职教师公开招聘制度与县管校聘制度从教师编制平衡出发,顺应人的自然本性,以自主性的驱动下,基于程序正义而让少部分教师流向较好的生活区域和学校。区别只在于,在职教师招考,优秀教师从乡村和落榜学校流向城镇学校;县管校聘制度,则通过竞聘而使得那些不佳的教师流向农村偏远和落榜学校。由此,教师的公平诉求就成为一个重要的价值维度。为平衡学校之间的编制而进行的在职教师公开招聘,满足教师的公平诉求出发,其结果是以牺牲学生的公平教育诉求为代价。相反,指向某些学生教育公平诉求的制度安排,如教师定期交流制度、教师轮岗制度和支教制度等,则必然要求在特定的准则下,使得那些优秀的教师资源在校际间的均衡配置,确保优秀的教师能够留在乡村和薄弱学校。两类制度安排在性质、方向和条件上都形成了鲜明的对比。

首先,从教师流动的性质上看,相关制度如在职教师公开招聘制度所带来的是一种竞争性的流动,即县域自然与社会生活的不平等格局,使得教师通过相互竞争而实现流向城镇学校的意愿。教师的这种主动选择倾向,赋予这种流动以强大的自动性力量,并满足教师的公平诉求。而无学籍管理的支教制度、定期交流制度或教师轮岗制度等,则主要通过行政力量而使教师流动起来。在这里强制性构成了制度运行的基础,由此而努力满足学生的公平诉求。

其次,从教师流动的方向上看,除了首次任职招聘外,公开招聘主要是面向已经在职的教师招聘,这种招聘的实质是城镇学校向农村学校教师的招聘,因而形成一种由农村向城镇的教师流动,我们可以称之为正向流动。由县管校聘带来的教师流动,主要是淘汰性的流动,即表现不那么好的教师因为未被聘用而流向条件和基础都不那么好的学校。这种制度安排同样能够满足教师的公平诉求,而难以满足学生的公平诉求,且这种流动往往因为会导致教师生存状态的恶化而被部分教师所抵制。虽然流动的方向是逆向的,但造成的后果却是一致的,促进教师编制平衡而恶化师资均衡配置。

再次,从教师流动所需要的条件来看,公开招聘下的教师流动,通常是以教师所获得的某些资源,如称号、职称、荣誉等为条件,至少是其流动的必要条件。例如,表面上看来,现有的教师队伍建设的制度设计,及与此相关的各种名号的骨干教师、名师、教坛新星、特级教师、优秀教师等,主要是服务师资队伍建设的。但是,在公开招聘的背景下,这些立足于教师队伍建设的举措,则转化为专业能力的标识,从而为公开招聘教师提供了初始甄别的条件。相反,教师定期交流、支教以轮岗制度,则更多是教师为获得某些资源而参与流动,如职称评审所需要的农村学校或薄弱学校的教学实践。

无学籍管理的两类制度安排,遵循不同的流动逻辑和公平诉求。前者以竞争逻辑为依据,从经济效率出发,满足教师的公平诉求;后者基于权力逻辑,从教育公平出发,满足学生的公平诉求。

## 二、制度冲突与无学籍的管理困境

无学籍管理的相关制度安排,经历了从支教、定期交流、教师轮岗再到县管校聘的实践探索过程。无论是哪一种制度选择,都意味着县域内的教师流动,意味着教师在城镇和乡村之间,在城镇的学校之间,进行交流与轮换,借此实现校际师资资源的动态平衡。无

学籍管理的两难选择,也使得基于相关制度安排的管理陷入困境之中。

### (一)制度安排与教师编制管理多重目标的冲突

无学籍理念,期求解决教育的均衡发展问题,促进教育均衡发展,同时又解决因生源变化带来的教师编制平衡问题,本身并没有什么问题。然而,如果将这种理念具体化为某种制度安排,并试图通过这种制度安排来解决两个方面的问题,实现多个目标,那么其实践层面的管理困境就会显现出来。“困难的原因不在于我们缺乏创新,而是因为机制诸特征之间有根本冲突,比如均衡的最优,规则的激励相容性,信息分散的要求。在这些方向中,至少有一个必须要做出让步。”<sup>[15]</sup>每一种制度安排都是利弊相伴的。一项制度只能完成某个单一的政策目标或不同的绩效标准,不同的政策目标需要通过多个制度设计来实现。单一制度安排与多种目标实现之间,必然会因此而发生冲突。“对所有的绩效标准来说,没有任何制度安排能表现得比所有其他制度安排都出色,所以;对问题的权衡永远是必要的。没有十全十美的制度存在,但是在特定的制度背景下改变一些规则是可能的。”<sup>[16]</sup><sup>26</sup>然而,而当人们试图多种安排来实现多重目标时,则由这些不同的制度安排形成一个制度系统时又会出现罗尔斯的结果不正义问题,即“一个社会体系即使其各种制度单独地看都是正义的,但从总体上说它却是不正义的,这种不正义是各种制度结合成一个单独的体系时所产生的结果。其中一种制度可能鼓励或辩护为另一种制度所否定或无视的愿望。”<sup>[17]</sup><sup>57</sup>罗尔斯只是孤立地从各种制度结合的结果来审视正义问题,并没有分析非正义结果何以产生的原因。这种原因,恰恰是与下文要讨论的制度背景冲突问题密切相关。

### (二)制度安排与制度背景的冲突

无学籍管理作为教师编制管理的理念,只是单纯从设定的理想状态出发,而不考虑相关的制度背景。然而,依据无学籍管理理念而设计的相关制度,在其实施层面则必然要碰到相关制度背景的制约与影响。恰恰是这些制度背景因素,构成了制度有效实施的前提或条件。无学籍管理试图打破传统的教师固执于一所学校的管理模式,而使教师在不同的学校之间实行流动,以实现师资在学校间的均衡配置和平衡配置。由此,相关的制度设计有三个重要的背景条件。一是同一地区不同学校的师资水平有很大的差异;二是优秀的师资主要集中于有限的少数学校,从而使得学校之间存在教育教学质量和办学水平上的不均衡;三是教

师在不同的学校之间的流动并不影响教师的生活质量和专业前景。至少,这三个假设在城市地区是成立的,并且也是符合城市学校的基本现实的。但是,分析无校籍管理的制度背景就会发现,这三个条件在农村学校并不成立。第一个,因为公开招聘,农村优秀教师多半被招聘到城镇学校,从而使得农村学校教师专业化水平大体处于一种均衡的水平。第二,在这种情况下,优秀的教师主要集中于少数学校这一假设也难以成立。第三,由于农村地区的自然条件并不同于城镇地区,农村地区学校教师在校际间的流动,不仅没有实质性的意义,而且还会因为这种流动给教师带来的生活上的问题而产生负面的作用,并因而导致教师对此项制度的消极抵制。无校籍管理的制度背景,使得相关的制度安排失去其应有的激励和约束的作用,并使无校籍管理的副作用加大。

### (三)教师管理中的学校与教育行政部门的冲突

在传统的学校管理中,教师的日常管理主要由学校负责。校长代表上级教育行政部门,对教师的个人教育教学工作进行任务分配、指导监督和考核评价等管理。随着无校籍管理的实施,教师由学校单位人转身而成为教育系统人,教师的调配主要由教育行政部门负责。在这种情况下,校长对教师的管理就会陷入难以作为境地。此困境的出现使得地方政府在推行无校籍管理时,同时进行相关的制度创新,试点并进行“县管校聘”的制度安排,以在无校籍管理的基础上,加强学校对教师的管理权限。也正因为如此,《中共中央国务院关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》特别强调,“创新编制管理,加大教职工编制统筹配置和跨区域调整力度,省级统筹、市域调剂、以县为主,动态调配。”“优化义务教育教师资源配置。实行义务教育教师‘县管校聘’”。“县管校聘”制度的实质,在于重新梳理并试图处理好“县管”与“校聘”的关系,并借此来解决动态调配、学校自主管理以及教师积极性激发等问题。由为了处理好“县管”与“校聘”的关系,省级教育行政部门有关教师编制管理的文件,往往出现“无校籍管理”与“县管校聘”并提现象。这种并提现象恰恰表征了无校籍的管理困境——相关制度安排难以实现两个相互冲突的政策目标,即公平的目标(均衡发展)和效率的目标(调动教师积极性)。

## 三、走向教师编制管理一体化的制度创新

无校籍管理困境源之于相关的制度安排基于不同的逻辑和价值诉求,而在不同的制度安排中缺乏一以

贯之的逻辑和价值诉求。例如,县管校聘的制度安排主要基于师资平衡的逻辑和效率的价值诉求,而教师定期交流制度则主要基于师资均衡的逻辑和公平的价值诉求。由此形成这样一种教师编制管理模式,即基于时势和问题而在不同的制度安排中进行权衡,基于经验而非逻辑选择不同的制度安排。其结果是,县城城乡教师编制管理,在无校籍的标识形成一个混合而成的体制安排体系,以确保日常教育秩序和社会秩序的稳定。奥斯特罗姆指出,“对存在多种相互联系的制度安排这样一种特定的形势进行分析,并伴之以对每种制度安排所提供的激励进行必要的认知,只有如此,才最有可能导致更好的制度改革方案的产生。”<sup>[6]p26-27</sup>因此,需要有一个一以贯之的理念,一种教师编制一体化管理的理念,以此来统摄教师编制管理。在此理念的统一支配下,基于实践逻辑和价值诉求,通过制度设计和制度创新,来建构城乡教师编制管理的制度安排。

### (一)从单维的管理主体走向多维管理主体共治

传统的教师编制管理,管理主体是编制部门,采取将核编与教师管理分离的办法,以当年在校学生数来确定相应的编制后,基本保持不变,直到下一个编制核定。编制核定到校后,由学校对教师进行日常管理。无校籍管理,管理的主体是编制部门和教育行政部门,编制核定是以辖区内总的学生数加班级数由编制部门核定编制,由教育行政部门来进行教师编制管理,其结果是编制管理与教师日常管理的分离。无校籍管理强调教育行政部门对于辖区内教师的调配权,却在无意中造成学校对教师日常管理权的失落。这种单维度的管理思维在实践中日渐暴露出其弊端。因此,需要重新认识和理解教师编制管理应有之义,需要将编制管理与日常管理、教师调配与教师工作紧密地结合在一起考虑。编制管理走向一体化,在管理主体上则强调编制部门、教育行政部门和学校对教师的共管共治。编制部门核定编制、教育行政部门对区域中的编制进行动态管理,学校则通过对教师的日常管理参与编制管理。教师编制管理一体化不仅意味着县(区)教育行政部门真正拥有对教师调配的权力,同时还意味着学校对教师的聘用管理的权力。在这一过程中,需要明确的是双方各自的权力边界,特别是教育管理部门的“政”与学校的“事”之边界。例如,教师的资格、职务、聘用,教育部门和学校各自的权限,教师在县域内调配时学校的职责与权力。对于教育行政部门来说,对教师的调配权,主要体现为超编学校教师向缺编学校调配、优质学校教师向薄弱学校调配以及农村学校

教师向城镇学校调配。在调配的过程中,教育行政部门必须要以学校的管理和考核为依据。由此,教师编制一体化管理强调教育行政部门、中心学校以及教师所在学校的共治及权限的合理划分。就目前我国义务教育学段学校的运行机制而言,任何对学校管理主体地位的轻视都要是不适当的。

## (二)从单一的制度安排走向制度体系建设

教师编制一体化管理不是一个单一的制度安排,而是一个制度体系,一个由若干制度构成且相互关联的制度系统,包括教师轮岗制度、定期交流制度、支教制度、县管校聘制度、乡村教师计划,等等。教师编制一体化理念,需要进行相关的制度设计和制度创新,从单一的制度安排走向制度体系建设。相关制度设计是在现有的制度安排的基础上展开的,无论是单一的制度安排,还是制度体系的建构,都是建立在制度的设计和制度创新的基础之上。制度设计是基于教育发展形势的制度创造,而制度创新则是在原来制度的基础上,对制度的政策目标和内容进行适当的改造以解决新出现的问题。制度体系建设可以通过两种策略来加以解决。一是现有的制度变革与完善,二是增加相关的制度安排以解决由其他制度所引发出来的问题。由于社会总是处在一个不断的发展过程中,因而人们通常总是倾向于选择第二种策略来解决由特定的制度安排引发出来的问题。然而,在增加相关的制度安排时,必须从价值和逻辑两个方面出发,坚持内在一致性的原则。不断增加相关制度安排,社会组织便在某个特定的领域形成一个有机的制度体系,而不致使单一制度之间出现冲突或矛盾。它们通过影响个体和组织的行为选择,来发挥相互补充并相互抵消各自消极影响的作用。其中,制度体系内部各种制度之间的内部张力,则构成了社会秩序稳定和发展的基础。为此,城乡教师编制一体化管理的制度体系建设需要摒弃因果秩序观念而代之以“暂态秩序”观念,即始终把问题看作是发展中的问题,从而使得不断地变革成为一种秩序的常态;需要抛开制度运行的理想情境,而始终将个体行为选择(管理者和被管理者)的因素考虑进来。就无校籍管理所可能引发的消极或负面的后果而言,当务之急是通过弥补性的制度安排以及对现行制度的改革完善来避免可能出现的消极后果,从而在改革的过程中逐渐走向教师编制一体化管理。

## (三)从单纯的制度设计走向背景制度重构

任一制度安排都是以相应的制度背景为基础,都有赖于相应的制度为支撑。脱离制度背景而只从想当

然的前提出发,则相关的制度安排就会严重地偏离制度设计者的意图而走向它的反面。制度背景不同,虽相关制度安排的目标和内容大体相同,但制度运行的结果也可能会有很大的不同。教师编制一体化管理的相关制度安排也同样在不同的程度上受制于现实的背景因素,并因为背景因素而显示其局限性。例如,县管校聘制度所隐含的竞争理念,将不可避免地会导致师资在城乡的非均衡化配置,这种结果与相关的教师人事管理、专业发展管理、教育教学管理等竞争性的背景密切相关。同样,特定区域内超编教师,可以通过建构一种区域内部的竞聘制度,从而在实现教师动态调配同时,能够实现对教师的制度激励,激发教师的潜在能力。这是一个以镇(中心学校)为范围的教师调配略。这种策略也同样可能会导致农村教育的非均衡化发展问题。再如,就教育城镇化发展趋势而言,立足于区域内教师调配的公开招聘制度,能够满足政治上的正确及教师对公平的诉求,却又不能不看到该制度本身对于抽离农村优秀教师之局限性。上述相关制度安排局限性的显现,恰恰是特定制度安排与背景制度相互作用的结果。因此,建构教师编制一体化管理体系,不仅要完善制度体系建设,更要从制度背景出发来思考相关的制度安排问题。

注:

[1]刘善槐.我国农村教师编制结构优化研究[J].教育研究,2016,(4).

[2]鲍曼.流动的现时代性[M].欧阳景根,译.北京:中国人民大学出版社,2018.

[3]人民网.辽宁将推中小学教师“无校籍管理”[EB/OL].(2018-08-13)<http://edu.people.com.cn/n1/2018/0813/c105330225443.html>.

[4]辛治洋,朱家存.无校籍管理:价值诉求与政策审思[J].教育科学研究,2018,(8).

[5]Hurwicz,Leonid. The Design of Mechanisms for Resource Allocation[J].American Economic Association,1973(63).

[6][美]埃莉诺·奥斯特罗姆,等.制度激励与可持续发展——基础设施政策透视[M].毛寿龙,译.上海:上海三联书店,2000.

[7][美]约翰·罗尔斯.正义论[M].何怀宏,何包钢,廖申白,译.北京:中国社会科学出版社,1988.

作者单位:安徽师范大学教育科学学院  
邮 编:241000  
(责任编辑 谭颖芳)