

教师交流补偿标准研究

◆ 张源源

[摘 要] 教师交流是二次均衡师资配置的重要政策举措, 科学合理的补偿标准是保证教师交流政策效果的关键。当前教师交流政策的补偿标准存在忽视教师的实际支出、不能体现艰苦边远程度、未考虑交流教师的教学水平和紧缺程度等问题, 导致政策执行效果不佳。为此, 需要转变政策的价值取向, 由关注外在的数字达标转向实质提升师资的配置效率, 由片面约束与负向激励转向全面精准补偿交流教师的损失, 并据此从经济补偿、发展补偿以及机会补偿三个维度重新设计补偿标准, 激励教师主动有效参与并形成稳定机制。

[关键词] 教师交流; 补偿标准; 经济补偿; 发展补偿; 机会补偿

[中图分类号] G525. 1

[文献标识码] A

[文章编号] 1002-4808 (2019) 01-0013-05

2014 年《教育部、财政部、人力资源和社会保障部关于推进县(区)域内义务教育学校校长教师交流轮岗的意见》(简称《意见》)发布, 教师交流逐渐成为各地推进义务教育均衡发展的政策举措。2015 年 6 月, 国务院办公厅颁布《乡村教师支持计划(2015—2020 年)》, 把教师交流作为教师队伍建设中的重要方面, 力图实现教师资源二次均衡配置。几年来, 政策稳步推进, 逐渐制度化、规范化。但是, 政策执行效果离预期的政策目标仍然存在较大差距, 利益相关者对政策的认同不够统一、体制机制不够完善;^[1] 交流形式化, 交流政策落实不到位等问题依然存在;^[2] 实践中出现了政策失真问题, 导致政策目标与结果发生背离。^[3] 由于交流政策涉及教师切身利益的重新分配与调整, 倘若在政策制定过程中忽视政策对象的利益诉求, 那么在执行过程中必然会出现不配合、软抵抗。作为关键的利益协调机制, 补偿标准是政策文本与政策实施的联结点, 在政策执行过程中起到了重要调节作用。因而, 要破解利益分配与调整而衍生的政策执行难点, 需要依据教师利益受损情况建立合理的补偿标准, 确保政策精准落地。

一、教师交流补偿标准的问题审视

“补偿”是指国家或政府对合法行为致人损害予以填补的措施。^[4] 作为国家或政府的政策调

整工具, 补偿应具有三重作用: 一是抵偿性, 即抵消国家政策调整而带来的损失; 二是保障性, 即保障利益受损群体的合法权益; 三是鼓励性, 即国家以补偿方式鼓励、激励执行主体, 推进政策执行。现行的补偿标准没有实现补偿最基本的作用, 存在的主要问题体现在依靠职称评聘资格约束教师参与交流, 没有体现弥补损失的功用; 忽视地域差异特征对教师带来的不便, 没有保障教师合法权益; 未考虑到学校差异化的教师需求, 难以充分对教师起到鼓励、激励的作用。

(一) 补偿标准没有弥补教师的实际损失, 抵消损失作用不足

部分县(区)教育行政部门在政策地方化的过程中, 存在着补偿标准模糊化或补偿标准不充分的问题, 难以弥补教师实际损失, 致使教师参与执行的动力不强。模糊化体现在没有明确的补偿标准, 以强制性约束条件来推动政策执行。在调查的样本县中, 有近半数县(区)的教师交流政策没有明确提出教师的补偿内容, 将《意见》中“教师评聘高级职称需要参与教师交流”作为硬性条件, 强约束有晋升需求的教师。尽管部分地区给予相关的职称晋升优先或职称评聘加分, 但这种补偿却不能弥补交流教师实际损失。不充分体现在补偿标准过低, 不能抵消教师的实际支出, 这种少于实际损失的补偿在现实中可以分为两类。一是无差异补偿, 即到任何地

张源源/东北师范大学中国农村教育发展研究院副教授, 博士, 硕士生导师(吉林长春 130024)。

区交流的教师补偿标准一致,但均不足以补偿实际损失,如有的地区给予所有参与交流的教师200元/月的生活与交通补助,但实际产生的交通、食宿等相关花费却超过500元/月。二是有差异补偿,即依据边远艰苦程度对到不同地区交流的教师采用不同的补偿标准,但最高标准仍低于教师的实际损失,如有的地区给予离城区较近区域100元/月的交流补偿,给予离城区较远区域200元/月的交流补偿,但均没有弥补执行主体的实际损失。

(二) 补偿标准忽视学校边远艰苦程度,保障权益作用有限

补偿标准不能有针对性地弥补政策执行群体差异性的损失,没有保障到边远艰苦地区交流教师的基本权益。在政策地方化的过程中,部分地方教育行政部门制定了明确的补偿标准,以丰厚的经济补偿激励教师参与交流,但由于没有明确划分交流学校的类型,未体现出学校的边远艰苦程度。因而,在可选择的范围内,硬件条件较好、配套设施较完备、能够以最小的代价达到职称评聘资格目的的学校较易受到青睐,许多地理位置偏远、条件艰苦的学校仍然很难吸引到优秀教师前去交流,导致政策的补偿标准没有完全发挥相应的激励效果,到偏远艰苦地区交流的教师权益得不到保障。调研过程中,曾有一位校长反映,由于当地为每位参与交流的教师提供20000元/年的交流补偿,因而离县城较近、交通较为便利、硬件条件较好的学校在交流选择中竞争力最强,而对于条件相对艰苦、距离较远、交通成本较高的学校,教师主动参与性则较低。在补偿标准一致的情况下,既不增加自身投入的经济成本,又能达到职称评聘资格目的的方案是最佳选择。受成本-效益的限制,区域范围内会在学校与学校之间形成一个相对较为稳定的成本-效益圈。教师会依据个体效益性,在众多决策中选择以最小投入换取最大回报的方案,即交流学校的地理位置与交流补偿标准组合的均衡点。当教师能够选择到最佳均衡点的学校参与交流时,效益最大,动力最强,然而当参加交流的学校不符合均衡点组合时,效益较低,吸引力较弱。无差异的补偿标准不但没有达到改善校际教学质量差异的目的,反而在区域范围内诱发交流学校选择偏好。教师对交流地域的选择偏好使学校间的差距无法通过教师交流得到改善,尽管成本投入较

高,但边远艰苦地区教育质量低下的问题仍然难以解决,反而引发新一轮学校间的不均衡。

(三) 补偿标准忽视教师教学水平与师资紧缺程度,激励、鼓励作用缺失

各地现行的补偿标准表现出补偿对象同一性,难以激发高级职称教师以及紧缺学科教师到乡村学校交流的动力。交流政策面向的是有职称晋升需求的教师,而对于已经评上高级职称的教师没有强制性的约束。政策的约束性尽管可以保证教师交流的数量,但并不能保证交流教师能够真正满足农村师资的需求。现阶段农村学校迫切需要经验、高水平、能够带动农村教师专业水平提升的教师以及部分紧缺学科的教师,然而却没有相应的补偿标准鼓励、激励具备高级职称的教师以及紧缺学科教师自愿主动参与交流。一些到农村交流的教师虽然凭借交流教师的身份获得相应的经济补贴,却没有承担相应的工作任务,也没有起到团队的带动作用。甚至有的教师曾经就是从原单位离开,又回到原单位交流,其工作水平与工作能力无法带动农村教师发展,难以得到农村学校教师的认可。同一性的补偿标准未将补偿与个体的能力结合起来,不符合劳动力市场的定价原则。这种补偿标准损害了政策的相对公平性,容易激起其他农村教师的不满,使许多长期在农村任教的教师产生负向攀比情绪,对农村教师的稳定性和工作情感产生不良的影响。

二、教师交流补偿标准的取向转变

基于对政策目标的解读程度,地方教育行政部门将选择如何地方化政策、如何执行政策以及通过何种方法执行政策。现阶段,教师交流补偿标准偏向遵循数字化达标的价值取向,在政策制定过程中,采用强制性、负向激励、经济鼓励等方式保证参与交流的教师数量,但执行效果并不乐观。为了保证政策效果,地方教育行政部门需要转变政策执行的价值偏好,由强调数字目标达标转变为注重提升教师的参与意愿,优化教师资源二次配置。这需要在政策地方化的过程中充分利用补偿标准这一政策杠杆,通过柔性调配机会、差异补偿、正向激励等方式调动执行主体的执行动力。

(一) 由关注外在的数字达标转向实质提升师资的配置效率

数字达标型的价值取向是指在政策的执行过

程中,完全依靠政策文本中规约的数量指标作为政策是否完成的标准。数字化达标取向具体体现为以下三种情况。

一是将政策执行主体需要强制完成的任务转化成政策的数字化达成指标。许多地方将教师交流列为教师评聘高级职称的基本条件。教师只有参与交流,才能够实现教师个体职业发展的目标。地方政府利用制度约束达成了政策设定的数量目标,但交流效果无法保证。在这个目标达成过程中,职称约束是重要的政策手段,政策本身的价值目标反而被忽视。

二是通过末位淘汰制等负向激励替代性地完成政策的数字指标。部分地区将教育教学水平与能力不足的教师作为交流对象,调整到其他学校。这种负向激励的做法,引发了教师群体对交流政策的不客观判断,让教师误认为交流是对其工作水平不足的认定,降低了教师群体对政策本身的信任度。这种负向激励方式虽然表面上保证了交流的数字达标,但并未改善艰苦边远地区学校的师资配置质量。

三是通过经济补偿鼓励教师参与交流,吸引了部分教师主动参与交流,完成了数量指标,但并没有照顾到政策的初衷以及长远效益。充足的经济补偿解决了有经济需求的教师的动力问题,弥补了教师在交流过程中的损失,调动了教师的积极性。但是,这并没有考虑到空间异质性在教师交流决策过程中所起到的重要作用和不同职业发展阶段对教师决策的影响。在学科匹配率、教学带头人、小科紧缺教师等迫切需求的方面没有达到最初设计的效果,长远上未解决教师的规范化交流问题。调查显示,交流时任教科目与交流前任教科目上的一致性程度较低。语文和数学的匹配度仅为 33.74% 与 32.09%,其余各科均低于 20%。

教师交流政策是实现区域内教师资源二次均衡配置的政策工具,数字化指标的达成不能成为教师交流政策是否精准执行的评价指标。数字化指标是考核地方在执行教师交流政策时所采取的底线评价指标,它的完成并不意味着政策初衷的达成。政策本身的初衷是通过交流使教师资源在二次配置中得到有效改善,保证学生能够享受到公平而有质量的义务教育,进而提升区域内社会成员的教育满意度。这里的有效改善指教师资源不仅可以按需所配,还可以通过交流为艰苦边远

学校配置真正需要的教师,进而提升这类学校的教育质量。然而现有的教师交流政策仅达成了数字的指标,却没有真正实现教师资源的二次有效配置。因而,未来教师交流的价值取向应该由数字化达标转向对师资均衡配置的促进。在教师资源二次配置过程中,教师参与的积极性与主动性起到至关重要的作用。为此,教师交流政策需要利用补偿标准这个政策杠杆调节教师行为,激励教师从被动执行到主动有效参与。

(二) 由片面约束与负向激励转向全面精准补偿交流教师的损失

任何一项政策都是利益调整的结果,政策实施必然导致一部分群体受益,而部分群体利益受损。在交流政策的执行过程中,最直接的受损方是政策对象——交流教师。倘若没有考虑教师因为交流而产生的经济上的损失、照顾家庭的不便以及职业发展的不利,并且没有给予合理的补偿、保障与激励,那么,政策的执行成本便会转嫁到需要晋升职称而不得不参与交流的教师身上,效果必然不能保证。为了能够激励教师主动有效参与,应该在对教师实际损失的客观评估基础上进一步完善补偿标准。

一是合理弥补教师交流对教师职业稳定性产生的冲击。公共意志是通过城乡教师交流的制度化与常态化促进教师资源均衡配置,提升学校办学活力。从国家层面而言,教育均衡、教育公平是教师交流政策的价值取向与最终追求。然而,对于教师个体而言,职业稳定性是其职业生涯的核心价值。任何一个社会系统里都有共享的价值观念体系,社会系统里的每个人会按照共有的期望行动。在教师系统中,稳定的“单位人”身份是其重要的价值观念。准教师在选择进入教师劳动力市场时,对教师职业最重要的预期即是稳定。这种稳定既包括收入待遇稳定,也包括从事职业地域的预期稳定。在对大学生的职业选择调查中,女性对教师的职业选择显著高于男性。这是因为社会一般认为男性更适合从事具有挑战性和风险性的职业,如“企业家”等,而认为女性更适合从事稳定的职业,如“教师”等。^[5]稳定是社会对教师职业的共识,稳定意味着可以方便照顾家庭,然而让教师参与交流却迫使教师职业的稳定性受到威胁。调查显示,教师对参与交流所能接受的单程上班时间这一问题上,49% 的教师只能接受半小时以内的单程上班时间,40.49% 的教师认为

参与交流的前提条件是一定要每天回家。交流政策的推行使教师的职业稳定性受到了严重的冲击,公共意志与教师个体意愿产生冲突。这成为教师是否参与交流的直接困扰,由此产生职业稳定危机感。当政策在根本上触碰了教师稳定性的价值追求时,需要通过相关的措施来补偿其所带来的损失。然而,当前的地方政策中没有明确的方案使教师能够主动克服职业稳定危机、被动的约束和负向的激励,会导致教师交流意愿不强、动力不足、效果不佳。

二是准确评估教师交流政策对教师经济方面造成的损失。经济报酬是职业选择的重要推力,个体通过选择某种职业获得一定的报酬是其在职业选择时的重要参考因素。在劳动后获得合理的收入回报也是职业预期的一种体现。如果由于某种外部力量的推动,使职业本身预期的经济回报降低或者产生了额外的损失,那么个体会对职业产生排斥情绪,也会对造成损失的外部推力产生反感。特别是当这种损失没有得到合理补偿时,这种情绪的反应会更加强烈。教师在参与交流的过程中会产生两种损失。第一种是由于交流而产生的实际经济损失,主要集中在交通费、伙食费以及住宿费等。调查显示,多数交流教师的交通费、伙食费以及住宿费用超过500元/月,然而经济补偿却远低于交流过程中所产生的实际费用,难以弥补政策实施带来的损失。当经济损失不能得到及时有效补偿时,不仅不能激发执行群体的动力,甚至会影响其他群体对政策的认知。第二种是教师执行政策过程中带来的间接经济损失,如在交流过程中由于家庭责任不能履职而产生的赡养老人、照顾子女等额外支出。这部分损失具有潜隐性、难测量、难补偿的特点,却会对教师交流的决策产生重要影响。

三是正确认识教师交流政策对教师职业发展带来的困扰与挑战。交流制度对教师职业的“单位人”特性产生巨大的挑战。其一,教师对交流制度的认识囿于传统的单位制观念。“单位人”的身份意味着职业发展机会与福利均与单位有关,如评定骨干教师、参与外出培训等;所有的福利也与单位挂钩,如奖励、节日补贴等。离开原学校到陌生学校去交流,意味着教师在离开的时间内失去了职业发展机会以及福利待遇,与学校直

接挂钩的发展机会以及福利的不确定感进一步弱化了教师参与交流的动力。其二,教师对新的组织文化的适应也将对教师职业发展带来挑战。作为外来组织文化的代表,交流教师进入陌生的组织环境需重新融入和适应。不同学校所内含的规范、文化、价值和组织结构影响着教师所持有的成为教师的意义、意象和理想,形塑着其日常实践。当教师进入流入校后,面临着新的思维和实践情境,交流教师感受到校际社会、文化的差异。^[6]这些不仅影响了教师获得良好的心理状态,同时也需要教师花费大量的时间与精力调整其教学方式。

三、教师交流补偿标准构建的维度与内容

补偿标准构建的目的是尽可能让个体利益与公共利益达成一致。合理的补偿能够降低利益受损群体执行政策的抗拒心理,也是执行群体认同、响应并贯彻政策的基本要求,但不足、不合理的补偿标准不仅不能弥补政策调整的损失,反而造成利益相关者对政策的不理性判断。教育行政部门应该进一步完善补偿标准,激励教师在教育系统内部自主性、主动性地流动。补偿标准的设计维度与内容是通过补偿约束并激励教师实现个体利益与公共利益的最大化,激励教师由被动参与转向主动有效参与。

(一) 经济补偿

经济补偿指对因政策调整而产生的直接或间接损失给予经济上的补贴或补助。经济补偿具有直接性、外显性及可预期性,应将其作为最重要的补偿。经济补偿包含基本补贴与浮动补贴两个部分。基本补贴是在交流过程中对教师因工作地点转移产生的损失而进行的补偿,面向的群体是所有参与交流的教师。浮动补贴则是为了鼓励和激励优秀与紧缺教师交流而进行的补偿,面向的群体较具有针对性。其中,基本补贴分为两个部分,一是交流过程中所产生的直接经济费用,补偿标准遵守“损失多少,补偿多少”的原则。基于这一原则,应该全面测算教师在交流过程中所产生的直接损失,依据教师在交流过程中实际所产生的交通费用、是否有周转房、学校是否提供伙食等因素,建立县域内教师交流基本补偿标准,总的实际补偿金额应包括交通费、住宿费、伙食

费。基本补偿标准根据实际支出有区域性的差别。二是在交流过程中所产生的间接损失,如对新环境的适应、交流期间家庭责任不能履职而产生的额外支出等。补偿标准应依据学校艰苦边远程度、软硬件条件和生活便利性对县域内各学校进行分类,按照学校类别对间接损失进行折算,建立地域差异性分类分档补偿标准。浮动补贴则是指在交流过程中为了鼓励、激励具有高级职称的教师以及特殊与紧缺学科教师参与交流而设立的补偿标准,补偿标准的设立可考虑到教师的实际劳动价值、实际投入贡献、教师的紧缺程度等因素,按照其劳动价值以及紧缺程度构建分等级的补偿标准。

(二) 发展补偿

教师的发展补偿是围绕教师在交流过程中产生的职业发展成本而建立的相关补偿标准。发展补偿与教师的切身利益密切相关,在补偿中有着重要的地位与作用。如教师职业发展最为在意的职称评聘、骨干教师评选等。地方教育行政部门可以在职称评聘的体制机制方面进行创新,在区域范围内实行教育部门统一管理、按比例分配的教师职称岗位制度,依据教育发展的规律为每个学校或学区设立合理的职称体系,教师可以依据自身条件与聘用条件,应聘与其条件相符的职称岗位,并享受相应的职称工资。通过职称倾斜以及跨校竞聘、高级职称岗位到校等方式,鼓励教师的良性流动。各地也可以依据当地情况自设职称岗位,扩大职称体系的存量,在福利待遇上保持与国家职称体系相当的水平,鼓励满足职称条件的教师跨区域、跨学校竞聘上岗,促进教师主动流动。在骨干教师评选、学科带头人评选以及优质课评选方面打破传统上名额到校、名额到区的分配方式,鼓励实施名额转换机制或名额共享机制,允许跨校、跨区评选,给予交流教师公平的竞选与发展机会。

(三) 机会补偿

机会补偿是指通过给教师增加选择机会而对交流行为所产生的损失进行补偿。机会补偿保障教师职业的基本权益,具体包括两个层面。第一,增加正向的奖励机会强化教师的精神动力。首先,通过遴选教学水平较高的教师参与交流,鼓励教师能够以积极的心态认识并参与交流,正

向引导交流的常态化与制度化。其次,在区域范围内增加宣传与表彰的机会,鼓励教师总结交流过程中在教学或管理模式上探索的新方法以及取得的新经验,这既有利于提升教师自身的专业发展水平,也有利于其他教师对交流经验的借鉴。再次,为参与交流的教师提供更多的培训机会,补偿其在交流过程中的职业发展机会损失。第二,通过增加选择机会以补偿教师对职业稳定性的需求。首先,给予交流教师柔性选择的机会。柔性机会是指教师能够结合自身的意愿以及需求保障教师在较为宽松的情况下自主选择可供交流的学校。教育行政部门应在学年初对每一类学校的补偿标准,学校的教师需求,学校所处的具体位置、生源以及生活条件情况予以明示,允许教师依据自身的条件进行选择。其次,给予教师一定的时间选择权和地域选择权。教育行政部门应根据区域内教育均衡发展的目标,定期公示各学校的交流需求,让教师可以依据教育发展规划合理决策交流的时间与学校。再次,对于区域内交流条件不成熟的学区,如编制不足或编制富余的学区,通过“以奖代补”的方式鼓励地方政府通过机制创新实现教师交流的政策目标。

[本文系全国教育科学“十二五”规划2014年度国家社科基金教育学青年课题“县域内教师交流的激励相容与约束均衡机制研究”(项目编号:CFA140140)研究成果]

[参考文献]

- [1]司晓宏 杨令平.西部县域校长教师交流轮岗政策执行中的问题与对策[J].教育研究 2015(8):74-80.
- [2]李毅 宋乃庆 江楠.义务教育阶段教师交流的问题及对策分析:以国家统筹城乡改革试验区为例[J].湖南师范大学教育科学学报 2016(5):78-83.
- [3]张清宇 苏君阳.校长教师交流轮岗实施方案中的问题与改进策略:基于35个区(县)校长教师交流轮岗实施方案的内容分析[J].教师教育研究 2017(6):59-65.
- [4]刘士国.突发事件的损失救助、补偿和赔偿研究[J].中国法学 2012(2):67-78.
- [5]佐斌 温芳芳.大学生职业选择与内隐职业声望偏好[J].心理与行为研究 2009(3):171-175.
- [6]王夫艳 叶菊艳 孙丽娜.学校里的“陌生人”:交流轮岗教师身份建构的类型学分析[J].教育学报,2017(5):86-92.

(责任编辑 吕允英)