

# 县域教师编制动态管理中的 “撇脂”现象及其矫正

◆柳丽娜 朱家存 周兴国

**摘要:**县域教师编制动态管理因认识上的局限、选择上的政治取向、操作上的制度困境等原因,在实施过程中出现了“撇脂”现象,即城镇学校从农村学校撤取优秀教师的现象。“撇脂”现象具有撤取对象的优秀性、教师流动的单向性、城镇教育发展的需求性和教师招聘程序的合法性等表征。“撇脂”现象的发生对农村教育发展带来极为不利影响,亟需综合运用以下举措加以矫正:暂停城镇学校面向农村学校公开选聘教师的做法,尽快落实《2014通知》精神及相关要求,统筹设置机动编制以完善县域教师编制动态管理机制,完善县域教师编制校际调整机制,建立县域储备教师动态数据库等。

**关键词:**县域教师编制动态管理;“撇脂”现象;制度困境

中小学教师编制管理既是县级政府对县域内中小学校进行宏观调控的重要手段,也是学校提高教育质量和办学效益的有力保证。因为,教师是第一教育资源,也是最重要、最活跃的教育资源,更是最应该优先均衡合理配置的资源。为此,国家提倡县域教师编制实行动态管理,要求合理配置教师资源。然而,这一政策目标与实际效果之间存在较大差距,需要修订完善,以充分发挥县域教师编制动态管理的政策价值。

## 一、县域教师编制动态管理的实践逻辑及政策依据

改革开放以来,我国中小学教职工编制政策曾历经1984年、2001年和2014年三次重要调整,出台了四个专门的中小学教职工编制文件,即1984年教育部《关于中等师范学校和全日制中小学教职工编制标准的意见》(以下简称《1984意见》)、2001年《国务院办公厅转发中央编办、教育部、财政部关于制定中小学教职工编制标准意见的通知》(以下简称《2001意见》)、2009年《关于进一步落实〈国务院办

公厅转发中央编办、教育部、财政部关于制定中小学教职工编制标准意见的通知〉有关问题的通知》(以下简称《2009通知》)、2014年《中央编办、教育部、财政部关于统一城乡中小学教职工编制标准的通知》(以下简称《2014通知》)。

《1984意见》是改革开放以来我国第一个有关中小学教职工编制的文件,奠定了我国中小学教职工编制政策的基础。与《1984意见》相比,《2001意见》发生了两点重要变化:一是将编制标准的计算方式由原来的“班师比”改为“生师比”;二是将原来城乡编制标准基本均衡调整为城乡倒挂的教师编制标准,如将城乡细分为城市、县镇和农村三级来看就更明显,即城市、县镇和农村生师比分别为:小学19:1、21:1和23:1,初中13.5:1、16:1和18:1,呈现显著的农村较县镇、县镇较城市编制三级递紧的特点。《2001意见》出台的历史背景与动因是在全国事业机构、乡镇机构改革等体制调整过程中,将中小学教师队伍作为精简人员、减少财政支出的切入点,在整体上压缩中小学教师编制。2001年的中小学教职工编制改革虽在一定程度上满足了特定历史时期精简

柳丽娜 朱家存 周兴国/安徽师范大学教育科学学院 (芜湖 241000)

多余编制的需要,提高了我国中小学教师的使用效率,但若用社会公平、城乡协调发展与教育公平的视角来进行审视,此次政策调整实质是我国城乡二元结构下城市中心取向的改革。<sup>[1]</sup>由于《2001 意见》以压缩编制、效率优先和城市偏向为导向,导致了中小学教师编制特别是农村学校教师编制大幅减少,一些学生少、教学点分散、边远贫困地区的农村学校难以维持基本运转,无法开齐开足国家课程。部分地方政府往往根据自身财力而非教育实际核定使用教师编制,“占编”、“压编”、“有编不补”现象时有发生。《2001 意见》实施以来,随着城镇化进程加快,农村外出务工人员极速增加,农村学校的学生规模逐年递减,按照《2001 意见》规定的“生师比”核算,不少村小和教学点存在总体超编、结构性缺编现象。有些学校在编教师身兼数个班的全部课程超负荷工作,有些学校临时聘请了代课教师维持基本运转,农村教育的基本质量难以保障。为解决《2001 意见》实施以来产生的上述实践问题,《2009 通知》提出:“切实加强中小学教职工编制的总量调控与统筹使用;不断完善中小学教职工编制动态管理机制。”在不改变《2001 意见》中小学教职工编制标准的前提下,《2009 通知》希望通过完善中小学教职工编制动态管理机制来实现城乡教师资源的合理使用,这也是我国在中小学教职工编制政策中首次提出动态管理教师编制。《2009 通知》印发以后,全国有 12 个省份重新核定了编制,其中江西、青海、宁夏和甘肃 4 个省份的编制增加了,四川、天津、湖南、辽宁、内蒙古、重庆和安徽 7 个省份的编制未增减,但在编制总额内动态管理、统筹使用;有 25 个省份均不同程度落实了《2001 意见》规定的增编因素;广西、吉林、西藏和贵州 4 个省份明确规定实行机动编制。可以说,各地通过完善教职工编制动态管理,加强总量调控与统筹使用,在一定程度上缓解了一些地区农村教师总体超编、结构性缺编的问题。然而,一方面由于《2009 通知》并未改变《2001 意见》中小学教职工编制的核算标准,在教职工编制总量既定的情况下,动态调控的空间非常有限;另一方面由于城镇化进程的加快,生源城镇挤、农村空的现象不断突出,教师编制动态管理过程中也出现了农村教师单向流入城镇学校的现象。为此,《2014 通知》提出:统一编制标准,促进城乡中小学教育资源均衡配置。进一步完善

中小学教职工编制动态管理机制,根据学校布局结构调整、不同学段学生规模变化等情况进行动态调整,提高编制使用效益。探索教职工编制管理与人事管理相结合,促进县域内教师交流轮岗和均衡优化配置。《2014 通知》首先在编制标准上结束了长期以来的“城乡倒挂”现象,实现了城乡统一;其次要求各地探索教职工编制管理与人事管理的结合,这为农村学校无编却有教师在岗履行职责提供了政策依据。

可见,建立、加强和完善中小学教职工编制动态管理机制是伴随我国经济社会发展由城乡二元结构转向城乡一体化,教育发展由城乡差距过大转向逐步缩小这一发展历程而变化的。考虑到我国城乡差异和中小学布局,赋予地方特别是县级政府对教师编制管理的动态调整权,不仅必要而且必须。从教师编制政策的目标设计来看,县域内加强教师编制的动态管理旨在更加合理、有效地配置教师资源,尤其是城乡教师资源。从近几年的政策实践来看,教师编制的动态管理在解决部分农村学校教师富余、城镇学校教师不足、撤并学校教师分流等方面发挥了积极作用。正如“没有一个行动被保障在初始意图的方向上继续实施”<sup>[2]</sup>一样,教师编制的动态管理也在实施过程中出现了城镇学校对农村学校教师队伍的“撤脂”现象,这在一定程度上偏离了教师编制动态管理的初衷。

## 二、县域教师编制动态管理中“撤脂”现象的表征及其危害

“撤脂”本意是指“从鲜奶中撇取乳脂,含有提取精华之意”。<sup>[3]</sup>目前,县域教师编制动态管理也出现了“撤脂”现象,即在教师编制动态管理实施过程中,由于城镇教育发展的现实需求,县级教育行政部门通过一定的合法程序,客观上造成城镇学校从农村学校撤取优秀教师的现象。县域教师编制动态管理中的“撤脂”现象有以下四个方面的表征。

第一,撇取对象的优秀性。县域教师编制动态管理“撤脂”现象撇取的绝大多数是农村学校的优秀教师。这些教师一般具有较高的学历、职称,较强的教育教学能力,较突出的教育教学业绩,较强烈的事业进取之心,是所在学校乃至所在学区的教育教学骨干力量甚至是中坚力量。即使是一些尚未取得实际优秀业绩的青年教师,大多也具有良好的教育教学

素养,具有成长为优秀教师的良好潜质。

第二,教师流动的单向性。县域教师编制动态管理“撇脂”现象呈现出农村优秀教师向城镇学校单向流动的特点,这种流动是实质性的,是人走、关系走、编制走,走得比较彻底。城镇学校教师特别是优秀教师不会流动到农村学校,只是通过支教、短期交流等形式到农村学校任教而已。

第三,城镇教育发展的需求性。“撇脂”现象的发生有其教育发展的现实需求。随着城镇化进程的推进,城镇学生的规模不断增加,农村学生的规模日渐减少,县域教师编制动态管理基本上是动态调控农村富余教师进入城镇学校。从主观上看,由于区位优势、办学条件、工作环境、基本公共服务等诸多因素,城镇学校比农村学校更具吸引力。农村学校的优秀教师或者中青年教师在主观上也愿意向城镇学校流动。因此,城镇学校师资补充与农村学校师资流出是一个问题的两个方面。这为城镇学校从农村学校“撇脂”提供了现实需求。

第四,教师招聘程序的合法性。城镇化进程拉大了城镇学校与农村学校学生规模的差距,城镇学校需要补充新的教师,农村学校需要安排富余教师。在现有教职工编制总量控制、动态调控的政策要求下,城镇学校一般会选择面向农村学校公开招聘的形式来补充师资。在现行教师队伍管理体制下,城镇学校通过公开招聘择优录用、农村学校教师通过实力竞聘优胜劣汰,已成为教师流动的合法程序,这为“撇脂”现象的发生提供了程序合法性辩护。

“撇脂”现象的四个表征在实践中具有极大的迷惑性,特别是城镇教育发展的需求性和教师招聘程序的合法性,这也是“撇脂”现象在县域教师编制动态管理过程中时常发生但却没有引起足够重视的重要原因。撇取对象的优秀性对于教师招聘来说无疑是公正的,但却无异于从农村学校抽血,使本就不太充足的农村优秀师资变得更加微弱。教师流动的单向性对流动教师个体和流入城镇学校来说是利好的,但却给农村学校发展带来不利。城镇教育发展的需求性成为引发县域教师编制动态管理的实践动因,虽然满足了城镇学校发展教师不足和农村学校富余教师分流的现实需求,但却无法满足农村学校长期发展的需求。教师招聘程序的合法性为农村优秀教师进入城镇学校提供了程序上的合法辩护,但

却给农村学校发展带来了实质性损害。“撇脂”现象的出现对于城镇学校来说可能是最佳选择,对于农村学校来说则无异于釜底抽薪。精心培养的青年教师成为城镇学校的后备力量,以致出现了博弈论中的“零和博弈”现象。即城镇学校的受益恰恰是得益于农村学校的受损,从整个县域教育发展来看增益基本为零。县域教师编制动态调整的结果不但对全县教育整体发展无益,反而会在很大程度上打击农村学校教师队伍建设的积极性。近年来,县级政府在义务教育均衡发展上投入很大,但农村学校的教育教学质量并没有随着均衡发展而缩小与城镇学校的差距,甚至在一些地方,这种差距还有进一步扩大的趋势。这意味着,政府对农村学校的教育投入并没有产生期望的效果。当然,这其中的影响因素多且复杂,但教师编制动态管理中的“撇脂”现象理应引起足够重视。

### 三、县域教师编制动态管理中“撇脂”现象的成因

从实践来看,县域教师编制动态管理因认识上的局限、选择上的政治取向、操作上的制度困境等原因,导致了“撇脂”现象的产生。

第一,认识上的局限使“撇脂”现象的产生具有合理性。理论上来说,县域内教师编制动态管理是一种有效的宏观调控方式,可以适应各学段教育发展和县域内的师资均衡配置。其优点在于控制总量、盘活存量,合理调配师资,在城乡一体化进程中,使师资流动与城镇化带来的生源流动相适应,进而实现城乡义务教育的均衡发展。然而,在具体认识上,对县域教师编制动态管理的目标定位却存在一种局限,即县域教师编制动态管理主要是解决教师数量与学生数量匹配的“量”的问题,只要控制了总量、盘活了存量,满足了学校布局和生源结构对教师数量的需求,就达到了教师编制动态管理的目的。从而忽视了农村学校发展和学生成长对教师“质”的迫切需要。如前所述,《2009 通知》首次提出教职工编制动态管理机制是基于城镇教师不足、农村教师富余的现实,强调教师编制使用的效率,促进师资均衡配置,侧重于教师编制“量”的调控与满足。《2014 通知》则强调提高编制的使用效益,促进师资均衡优化配置,在满足教师编制“量”的调控基础上,侧重于教师编制“质”的安排。由于长期以来在教师编制认识

上“量”的思维定势,加上《2014 通知》精神尚未被认识到位,县域内教师编制动态管理就容易异化为城乡教师数量调控。此时,“撇脂”现象的产生就具有一定的合理性了。

第二,选择上的政治价值取向使“撇脂”现象的产生具有合法性。就教师编制宏观动态调整的价值取向而言,立足于教师编制的动态管理,有利于政府追求办学效益,也有利于政府对中小学的布局调整。当教师编制宏观调整细化为具体的制度或教师人事用人制度时,则其他方面的价值和观念就上升为主导性的价值和观念。当我们将这个制度放在具体的情境之中,放在县域社会发展状况和制度背景下的时候,那么教师编制的宏观调整问题就转化为这样一个问题:即在超编的农村中小学,什么样的教师通过什么样的程序进入到城镇学校任教。由于进入城镇学校任教可能给教师带来各种好处,所以,农村学校教师就会展开竞争。此时,选拔的公正性以及相应政策实施的政治性要求就会成为首要考虑的问题。在这种背景下,重要的不是城乡教育的均衡发展问题,而是进入城镇学校任教教师的适合性问题。宏观动态调整的基本原则便成为把那些适合城镇学校任教的农村教师通过一种公正选拔的程序选入城镇学校。这一点从教育、人事、组织、纪检等多部门参与城镇学校教师公开招聘可见一斑。多部门参与城镇学校教师公开招聘这一事实说明,教师公开招聘问题已经全然是政治问题,而绝非简单的教育问题。对于招聘主体的教育局及政府的相关部门来说,“公开、公正、公平”是教师招聘的基本原则。每一个参与此项工作的公职人员,在参与的过程中都可能会因为违反基本原则而受到惩处。此时,城镇学校面向农村学校公开招聘教师的政治性审查就使“撇脂”现象的产生具有一定的合法性。

第三,操作上的制度困境使“撇脂”现象的产生具有正当性。现代社会组织为达成其组织目标,必须要建构一系列制度。制度“反映了集体和个体的特性、利益、价值和观念,并因此影响到关注度、价值标准、优先度、观察视角和资源等的配置”。<sup>[4]</sup>社会组织由一系列制度规范来保证其正常的运行。由于制度同时也反映了组织的价值和观念,因而不同的制度规范便会反映不同的价值和观念,从而使制度在约束个体行为的同时,也会因为价值和观念的冲突

造成制度困境,即随着某一制度的实施,其他制度所欲实现的价值和观念就可能因此而变得不可能。尽管从总体上看,组织的价值和观念是共享的,但总体的价值和观念会因为具体化和分化而产生相应的冲突。这种冲突具体表现为制度与制度的冲突,从而最终影响到组织目标的实现。对此,罗尔斯曾有过精辟的论述。他指出,“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认或无视的愿望。”<sup>[5]</sup>

制度理论和正义理论所阐述的制度困境,在县域教师编制的宏观动态调整中也有明显表现。如前所述,城镇学校补充师资,农村学校分流富余师资,这本身是一个教育问题,是一个日常的教师人事管理问题。但由于城乡差距,能否进入到城镇学校就关系到社会公平与和谐,这又变成一个复杂且敏感的政治问题。此时城镇学校面向农村学校招聘教师制度的社会公正性、政治性就成为第一要务,教育自身的公平性、均衡性就可能会因此而变得不可能实现。孤立地看城镇学校面向农村学校招聘教师制度的每一个具体制度都是正义的:对城镇学校而言,当城镇学校因生源的扩张而向政府申请教师编制时,这种申请会转变为以各种理由设置相应的招聘条件,从而使学校在未来的发展中因为师资优秀而处于有利地位。当政府不能按照标准的编制配备教师时,将那些已经成熟且较为优秀的教师招聘进来便成为城镇学校的最优选择。对农村学校教师而言,通过自己的努力公开遴选进入城镇学校,既是对他们工作业绩的肯定与激励,更能借此激发一大批农村学校教师努力工作以不断提高自己的专业化水平。对农村学校而言,总不能眼巴巴地看着自己辛辛苦苦培养的优秀教师流向城镇学校而无动于衷。对教育行政部门而言,采取“公开、公正、公平”的招聘原则,把优秀的农村教师选入城镇学校是社会公平的要求。对学生及其家长而言,无论城乡,不仅希望有教师来教,更希望有优秀的教师来教。当所有这些正义的制度结合成一个单独的体系——县域教师编制动态管理制度时,就产生了包含有不正义的结果,即“撇脂”现象。概言之,教师编制动态管理会引发制度困境,即无论什么样的教师被城镇学校选中,动态调控都会

与其他方面的努力相矛盾或对立。一方面,优秀教师的选中会引发与城乡教育均衡发展的对立,从而导致公平的教育价值观念难以实现;另一方面,非优秀教师的选中,因其表现拙劣而被调控进入城镇学校,则会引发农村教师集体不努力,其结果是,劣币驱逐良币,动态调控的结果是完全背弃教育发展的帕累托改进。

#### 四、县域教师编制动态管理中“撇脂”现象的矫正策略

“正义是社会制度的首要价值,正像真理是思想体系的首要价值一样。一种理论,无论它多么精致和简洁,只要它不真实,就必须加以拒绝和修正;同样某些法律和制度,不管它们如何有效率和有条理,只要它们不正义,就必须加以改造和废除。”<sup>[6]</sup>因此,只有追求社会的更加公平与正义,追求服务更多普通民众的教育改革,才是我们需要并持续推进的改革。而那些利益为少数人所享有、风险由全社会特别是底层民众来承担的教育改革应是我们加以摒弃或修正的。县域教师编制动态管理中的“撇脂”现象带来的利益为少数城镇学校享有,消极后果却由农村学校承担,这一结果背离了县域教师编制动态管理制度的初衷。

“每一种倾向于解放教育过程的力量都鼓励着人们去采取理智和有秩序的方法,领导正在向任何方向进展的社会改变朝着一个比较公平的、平等的和人道的目的前进。”<sup>[7]</sup>在当前县域城乡经济社会发展一体化水平尚不足以扭转城乡二元结构带来的影响的背景下,迫切需要通过创新思路与举措来矫正县域教师编制动态管理中的“撇脂”现象。即在县域内不断推进教师编制管理与教师人事管理的一体化,统筹城乡师资配置,建立完善城乡教师编制统筹配置机制和校际调整机制,盘活编制存量,全面提高教师队伍质量。具体说来:

第一,暂停城镇学校面向农村学校公开选聘教师的做法,从制度上中止“撇脂”现象产生的可能。只要县域内城乡经济社会发展差距尚未从根本上消除,农村学校教师向城镇学校单向流动的趋势就难以逆转。若是恰好从制度上提供了公开招聘的合法程序路径,则会进一步加剧农村学校优秀教师向城镇学校的单向流动。因此,只有暂停城镇学校面向农

村学校公开选聘教师的做法,才能及时中止“撇脂”现象。由此带来的县镇部分学校教师编制缺额和农村部分学校教师编制富余的问题,可以通过以下县域教师编制管理和教师人事管理制度创新来解决。

第二,尽快落实《2014通知》精神及相关要求。由省级人民政府统筹、县级人民政府为编制核算单位,将县镇、农村中小学教职工编制标准统一到城市标准,即高中教职工与学生比为1:12.5、初中为1:13.5、小学为1:19。与此同时,根据《2014通知》第四条的规定,结合县域基础教育均衡发展的新要求,在严格执行国家关于向农村边远地区倾斜等规定的同时,重点对学生规模较小的村小、教学点,按照教职工与学生比例和教职工与班级比例相结合的方式核定教职工编制。确保基本开齐开足国家规定课程,特别是音乐、体育、美术、科学等课程,以保障基础教育需要和素质教育全面实施。若是《2014通知》能够得到严格落实,县镇与农村学校教师编制总量均会有适度增加,既能适当缓解县镇部分学校教师的缺编问题,也能适度降低农村部分学校教师编制的富余问题。此外,有条件的县(区)应该按照《2014通知》的标准,做到一年一核编、一校一核编;条件尚不具备的县(区)应至少做到两年一核编、一校一核编。

第三,统筹设置机动编制,完善县域教师编制动态管理机制。根据县情,在县域中小学教职工编制总量内,报请同级编制部门核准,按基本编制5%左右比例设置机动编制,以供统筹使用。机动编制主要用于教师产假、外出三个月以上进修培训、被有关部门借调使用三个月以上、农村学校结构性缺编等情形。机动编制的设置、招聘和使用要充分考虑到基础教育各学段和学科,机动编制的具体统筹使用权在县级教育行政部门的人事管理部门。招聘机动编制的教师,在招聘公告中应明确告知双方的权利和义务,入编签订聘用合同时双方的权利和义务合同化、法治化。属于机动编制的教师,其人事关系直接隶属于县级教育行政部门,不属于具体的学校,但其工作关系根据工作需要可以由县级教育人事管理部门安排到具体的学校,待工作任务完成后,再由县级教育人事管理部门安排到另外的学校,依此循环类推。在没有教育教学工作任务时,可以承担县级教育行政部门安排的其他临时性任务。机动编制的教师待遇与编制内同学科、同级别的教师同工同酬。没有到学

校承担具体教学任务期间的待遇可参照编制内同学科、同级别教师的平均薪酬发放。机动编制的教师一学年一考核,连续两学年考核不合格者应予以解聘。考核合格者,在尊重本人意愿基础上,可以根据工作需要优先补充进入基本编制。

第四,完善县域教师编制校际调整机制。县级教育行政部门应根据学校布局结构调整、不同学段学生规模变化等情况进行动态调整,特别是建立县域教师编制校际调整机制。为此需要建立县域教师编制动态数据库,以学年为单位进行动态更新。县域教师编制动态数据库由县级教育人事管理部门具体负责,主要是采集下一个学年县域内各学校教师编制的变化情况,即因学校布局或生源发生变化带来的教师编制缺额与富余信息。对于教师编制富余的学校,通过制定科学合理可行的考评体系,择优汰劣,根据编制的富余名额将考评结果靠后的教师纳入县域教师编制动态数据库,作为县域教师编制校际调整的后备人选。进入县域教师编制动态数据库的教师第一学年不安排任何教学任务,进行专门的教师专业发展培训,经培训考核合格者方可作为教师编制校际调整人选,但是校际调整仅限于县域同等区域内,即县城内学校之间、乡镇内学校之间、农村内学校之间。培训不合格者自动转入下一轮培训期,若在下一轮培训期结束考核时仍不能合格者则将其编制身份变更为前述第三条讲的机动编制。进入县域教师编制动态数据库的教师在第一学年培训期内享受原先编制的完全待遇,第二学年培训期内只享受原先编制的基本待遇。

第五,建立县域储备教师动态数据库。县级政府根据实际需求划拨专项经费,面向社会,以购买公共服务的方式购买教师资源。由县级教育人事管理部门负责建立县域储备教师动态数据库,制定并发布遴选条件,进行全县储备教师遴选。凡是符合条件的人员,如各级各类培训机构教师、待业或应届具有相应教师资格证书的高校毕业生、已退休的教师等均可自愿报考,经过考核遴选后分门别类进入储备教师动态数据库。当县域内某所学校需求教师,又无法通过前述的教师编制管理办法解决时,可以在

储备教师动态数据库中挑选出合适的人员,与之签订劳动合同,明确政府与储备教师个人之间的权利与义务关系,依据《劳动合同法》进行管理。合同服务期满后,若无新的需求,则合同解除,储备教师根据意愿可回归动态数据库。同时,动态数据库中的储备教师在未被政府选中购买服务期间仍然可以自由从事各自原先的工作。换言之,对于储备教师动态数据库中的教师,县级政府可以根据需求购买服务,实行任务驱动、合同制管理,一人一事一议一签。除此之外,政府不需要支付动态数据库中储备教师的任何费用。对于履行合同连续三次获得优秀等级的储备教师,在县域教师编制补充时,同等条件下优先录用。对于履行合同连续两次或累计三次获得不合格等级的储备教师,则清理出储备教师动态数据库。

当然,上述有关县域教师编制动态管理中“撇脂”现象矫正的策略,在实际应用中不是孤立的,更不是机械地从第一条到第五条来采用,而是根据实际情况综合、灵活地加以应用,有时需要单拳出击,有时需要打出一套组合拳。总之,县域教师编制动态管理中出现的“撇脂”现象,究其实质是县域内城乡经济社会发展、教育发展的差距在教师编制与人事管理制度上的反映。“撇脂”现象是教师人事管理制度单一的价值目标追求与县域教育发展整体目标、社会公正的政治目标、教师个体发展目标等诸多目标交织冲突的必然性、阶段性产物。因此,“撇脂”现象的矫正必将是一个系统的、复杂的、长期的工作,当下我们所能做的、必须做的就是遵循教师编制管理与教师人事管理一体化的思路,朝着县域教育更加公平、有效、健康发展的方向协同努力。正如法国哲学家皮埃尔·勒鲁所说的那样:“必须承认,平等不只是人们眼前的事实,不只是刑法、民法面前的平等事实;平等在成为事实之前也是一种概念,一种信仰。它已经引起和取得了某些结果,它必将会取得其他的结果。”<sup>[8]</sup>

本文系国家社科基金2013年度重点项目“中小学教师编制城乡一体化研究”(13ASH006)的阶段性成果。

(责任编辑 南钢)

参考文献

- [1]韩小雨,庞丽娟,谢云丽.中小学教师编制标准和编制管理制度研究——基于全国及部分省区现行相关政策的分析[J].教育发展研究,2010,(8).
- [2][法]埃德加·莫兰.复杂性理论与教育问题[M].陈一壮译.北京:北京大学出版社,2004:71.
- [3]韩广.“锐志”——“撇脂定价”策略的终结者? [N].国际商报,2005-09-12(04).
- [4][美]马奇,[挪威]奥尔森.重新发现制度:政治的组织基础[M].张伟译.北京:生活·读书·新知三联书店,2011:23.
- [5][6][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,1998:57,1.
- [7][美]约翰·杜威.人的问题[M].傅统先,邱椿译.南京:江苏教育出版社,2006:62.
- [8][法]皮埃尔·勒鲁.论平等[M].王允道译.北京:商务印书馆,1988:68.

The Phenomenon of “Skimming” and its Correction in the Dynamic Management of County Teachers’ Staffing

Liu Lina Zhu Jiacun & Zhou Xingguo

(College of Educational Science of Anhui Normal University, Wuhu 241000)

**Abstract:** Because of many reasons such as the limitations, the political value orientation of the choice, the system-predicament in the operational level, the phenomenon of “skimming” appeared in the dynamic management of county teachers’ staffing, which means town schools skim from rural schools for excellent teachers. The characteristics of the phenomenon of “skimming” are the excellence of the object, teachers’ unidirectional mobility and the legitimacy of the teacher recruitment procedure. “Skimming” phenomenon will exert extremely unfavorable influence on the rural education development, and the integrated use of the following measures are employed: to suspend the practice of urban schools for rural public hiring teachers, to carry out the spirit of “the Decision in 2014” and the relevant requirements as soon as possible, to establish a dynamic management mechanism, to strengthen teachers’ establishment, to perfect county teachers’ school adjustment mechanism, and to set up a county reserve teachers dynamic database, etc

**Keywords:** the dynamic management of county teachers’ staffing, the phenomenon of “skimming”, the system-predicament

(上接第 34 页)

- [11]王艳玲,等.云南省省院省校教育合作项目研究总报告·云南农村教师流动及流失问题的对策研究[R].2016年12月(若非特别注明,本文所引数字均出自该报告).
- [12][16][21]王艳玲,李慧勤.乡村教师流动及流失意愿的实证分析——基于云南省的调查[J].华东师范大学学报(教育科学版),2017,(3).
- [14][17][美]弗朗西斯·福勒.教育政策学导论(第二版)[M].许庆豫译.南京:江苏教育出版社,2007:230.
- [15][18]云南省人民政府办公厅.云南省人民政府办公厅关于印发云南省乡村教师支持计划(2015—2020年)的通知(云政办发[2015]110号)[Z].2015-12-31.
- [19]云南省人民政府办公厅.云南省人民政府关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的实施意见(云政发[2016]116号)[Z].2016-12-30.
- [22]李玲,卢锦珍,李婷.西部农村教师补充的模型建构与实证分析——基于补偿性工资差别理论的视角[J].教师教育研究,2015,(6).

Improving Policy Instruments to Retain Rural Teachers: Taking Yunnan Province as a Case

Wang YanLing

(College of Education & Management, Yunnan Normal University, Kunming 650500)

**Abstract:** Policy instruments are the means to achieve the policy objectives of the government. This study takes the policies of retaining rural teachers in Yunnan province as example, and it finds that, governments integrated use authority tools, incentive tools, hortatory tools, capacity tools to retain rural teachers, and these instruments embody the policy intention of construction “living well, teaching well” teaching staff for rural areas. But the current policy tools are still incomplete, and lack of system change tools. In order to retain rural teachers, government should improve incentive tools, perfect teachers’ welfare mechanism, guarantee teaching positions with different living condition having the same appeal; perfect the authority tools, solve the problem of structural deficiency of teachers in rural areas and regulating the mobility of teachers; enrich the capacity building tools, improve the professional level of rural teachers, and help them get a positive professional experience; use exhortation or persuasion tools well to create a social atmosphere of respecting teachers and encourage rural teachers to take root in villages; adopt the system change tool, enhance the rural education management level; create the teaching environment for teachers.

**Keywords:** rural teachers, construction of teaching staff, policy tools