



日韩澳教师轮岗政策及成效的比较研究

古珊晓

西南医科大学人文与管理学院, 四川 泸州 646000

摘要：当前,在国家人才发展战略的推动下,我国教育进入了大范围的改革浪潮,从“县管校聘”政策、教师轮岗政策到“双减”政策再到沿海发达地区“教师轮岗常态化”的率先启动,都彰显着我国教育革新的决心,其旨在解决城乡发展差距遗留下的教育不均等问题,力求通过合理调配教育资源,将优秀师资流动起来,进而实现教育资源均衡化。教师轮岗制度作为教育改革中的重要一环,萌生较早却成长缓慢,加之中国地域辽阔、城乡二元结构问题显著,要让教师轮岗制度真正“活”起来,需借鉴其他国家的成熟经验。

关键词：教师轮岗;教育均衡;经验借鉴

A Comparative Study of Teacher Rotation Policies and Their Effectiveness in Japan, the Republic of Korea and Australia

Gu Shanxiao

Southwest Medical University College of Humanities and Management, Luzhou, Sichuan 646000

Abstract : At present, driven by the national talent development strategy, China's education has entered a wave of reform in a wide range, from the “county management and school recruitment” policy, the teacher rotation policy, the “double reduction” policy, and the first launch of the “teacher rotation normalization” in coastal developed areas, which demonstrates the determination of China's education reform, which aims to solve the problem of education inequality left by the urban-rural development gap. Through the reasonable allocation of educational resources, the excellent teachers will flow, and then realize the equalization of educational resources. Teacher rotation system, as an important part of education reform, originated early but grew slowly. Coupled with China's vast territory and significant urban-rural dual structure problems, it is necessary to learn from the mature experience of other countries to make teacher rotation system truly “live”.

Key words : teacher rotation; education balance; experience reference

一、我国教师轮岗制度实施背景

在我国义务教育推进过程中,从最初的保障适龄儿童入学率和九年义务教育毕业率,到现在新世纪奋斗目标中力求实现教育公平,都是教育发展的演进。义务教育阶段是教育的基础,实现义务教育的公平任重而道远,需国家主导,层层落实,带动实施主体积极助力,才能打造出鲜活的教育生态。其中教师扮演着重要角色,教师的教学水平决定了教学质量,其能力差异也导致了教学质量的差异。“教师轮岗交流制”把县域内教师再分配,促进优质教师资源共享流通,使地域间的师资更为均衡。教育发展的过程中,过去重外在改造,例如教学一体机、办公配置、机房等;而如今城乡师资不均的现实困境急需“内部换血”,改变发力点,以“教师轮岗”为突破,走好教育提质的新台阶。

2013年,我省关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出统筹城乡义务教育资源均衡配置。指出教师轮岗措施旨在保障地区教育水平差异均衡,要求教师在同一所学校工作6至9年,就要轮岗到其他学校^[1]。教育部指示,近年来我国义务教育阶段教师队伍建设虽然取得显著成效,但是城乡之间,学

校之间的教育水平仍存在明显差距,已成为制约义务教育均衡发展的突出问题。^[2]因此,建立常态化、制度化的长效教育公平保障机制刻不容缓。把优质资源分配好,把轮岗教师安顿好,把政策措施落实保障好,使教师由“学校人”变成“系统人”,为促进教育公平打下坚实基础。

二、教师轮岗制度的必要性

(一) 促进教育均衡

在地域广袤的中国,教育公平较难达成,东西部差异、沿海与内陆差异、城市与山区差异,是贫富差异遗留的问题,而欠发达地区更需要大量的人才流入,以人才带动发展、以发展孕育人才,互利共生,滚滚向前。教师交流轮岗制度让教育资源在便于达到的范围内流动起来,可以突破自身发展的阻碍,让先进教育理念以人为载体随之传播,甚至像种子一样落地生根,这种以优补差、以优促差的形式,引领落后地区大力发展教育,让人才永续生存,不仅促进教育资源分配的均衡,还将促进教育实力的均衡。



（二）避免社会乱象

经济发展的红利，催生了所谓的名校、名师和通过资本手段迅速彰显教学实力的私立学校和教育集团，让大批以学子为单位的家庭，随生迁移、随校扎营，“学区房”热、名校热，不仅造成以房地产为首的市场经济混乱、人口过度聚集，更加剧了地域间和阶级间的教育不公平，激化了社会不公平问题。教师轮岗制的实施，避免了教育资源垄断和教育成本的哄抬，让同地域的教师能双向流动，让学生都能平等地享受优质教育，能从本质上消除因教育资源不对等造成的社会问题，并使身在不发达地区或一般家庭的孩子不用疲于奔命，就能获得公平的教育机会、享有同等的师资力量的，进一步促进了教育资源公平和社会公正。

（三）激发教师活力

当前很多教师，尤其是乡镇教师，因较低的薪资待遇和遥不可及的晋升的空间，加之相对闭塞的工作圈、重复单一的教学任务、欠竞争压力的工作环境，慢慢变得“佛系”。当教师失去活力时，教育的发展就会遇到瓶颈，只有让有落差的教育交流碰撞，才能激发活力，使之焕发出新鲜活力。所谓“一石激起千层浪”，交流教师的出现，会打开因地域和发展局限而消极度日的乡村教师的视野，流入教师严谨的工作态度、雷厉风行的行事作风、新颖的教学方式，会感染和带动原有学校的消极状态，因差异产生的思想碰撞、行为刺激，也会激发交流校教师的工作热情和教育创造力。当然，创新式地教师轮岗，还会实现同级校或优质、薄弱校间的双向流动，这样，充满变化的教育环境要求教师必须不断适应不同的环境、群体甚至理念，在变化中促使教师产生新鲜感、紧迫感、危机感，吸引教师追求突破，进而实现教育再创造。

三、国内外经验借鉴

1949年，日本颁布《教育公务员特例法》，提出了“教育公务员”这一概念，同时构建教师定期轮岗制度。^[9]该制度旨在促进教育公平和教师资源合理分配。1967年，韩国颁布了《岛屿及农村偏僻地区教育振兴法》，从20世纪70年代开始试点教师轮岗改革，如今已经形成了稳定的教师定期轮岗互换制度。澳大利亚的教师迁调制度是随着政治、文化、时代变化产生的。联邦制下教育集权，导致教育不公平，随着新世纪各地学校本位经营，学校迫切自主管理。

实行教师轮岗制度，后来者摸着石头过河，不得不学习借鉴先驱者的经验教训。

（一）教师轮岗制度立法

日本教育改革初期，就立法对教师轮岗的实施细则做出了详尽规定，制度主体包括普通教师和行政岗位，校长等。轮岗制度主要是在公立学校中实行，轮岗形式为本区域流动和跨区域流动。规定如下：凡是连续在一所学校从事一线教育10年（含）以上或新入职教师教龄6年（含）以上者，必须参与轮岗。韩国《教育公务员任用令》规定也提到：所有教师在一所学校连续任职2至5年，都必须在本地区内的学校间流动换班，以此为标志，韩国的

教师定期轮岗开始步入制度化发展轨道^[4]。澳大利亚联邦和各州出台教师迁调制度以推动全国教育均衡发展和促进教师专业发展、提升教师专业水平为出发点。以上三个国家教师轮岗制度的之所以发展迅猛、极具成效，均基于形成之初有完备的法律体系作为支撑，以最高行为准则作为实施依据。

（二）经济和社会保障制度确立

日本从立法角度保障教师轮岗制度的实施，保障教师高社会地位、高收入和良好的工作环境。到2015年，法律体系中包含《教师相关津贴规则》、《公立义务教育诸学校教师薪酬的特别措施法》、《关于国家公务员寒冷地津贴的法律》、《关于学校教师地域津贴的规则》等多个财务制度法规。澳大利亚各地教师收入均等，补贴均等，特殊津贴另算^[7]。可观的薪资补偿和完善的经济保障制度极大地鼓励优秀教师向困难地区流动；同时，以法的层面明确教师的公务职能，引导社会形成人人崇尚和爱戴教师职业的风尚。韩国中小学教师定期轮岗的操作程序既注重满足学校师资均衡配置的需要，又充分考虑教师的个人困难。注重其居住地的方便性，超过90分钟车程要给予教师相应的安家费以及住宿和生活补贴等福利待遇。政府强制要求符合年限的轮岗义务，同时辅以流动分来衡量教师轮岗依据，流动分由经历分数、工作业绩分数和特殊加分分数构成。流动分优者，可申请轮岗地区，教育厅通过即可上岗。体恤教师生活的难处，做好教师的后勤保障，且严中有变、不搞一刀切，强有力的经济和社会保障才是轮岗教师的幸福之源和永续动力。

（三）以人为本，尊师讲义

在经济和社会保障的基础上，日韩澳教师轮岗充分遵循本人志愿，不得强制性分配。日本政府对处于妊娠期、哺乳期、长期旷工或新婚者，任教时间3年（含）以下及57岁（含）以上者，则不提倡流动轮岗。韩国为了照顾教师个体差异，夫妻一方无工作，残疾，重大疾病都可免轮岗。有超过70岁老人需要赡养的，只需夫妻一方轮岗。有学校特色专业或者竞赛需要维持的，待培训结束后轮岗。澳大利亚以尊重个人意愿作为前提，当学校需要特殊优秀教师，无法即使补位时，即可启用教师甄选，寻求外援。其迁调制度完善，保障因地制宜的同时也可以申请引入其他科目教师补充新血液。

四、轮岗制度的反思与启示

日韩澳三国关于促进教育公平的手段都极其类似，选择通过教师轮岗的形式，交换教育资源，解决地区、学校之间的差异化问题。把教师由学校人转化为教育系统公务员，进行系统化管理和分配，注重教师待遇，补贴困难地区教师。以上三国的教师轮岗制度探索早，已具有可延续性、制度化、常态化的特征，为我国以教师轮岗为方向的教育改革提供了较好的借鉴。但任何经验都不能盲目照搬，必须结合国情和社会发展需要。我们应看到与别国实施背景的差异性。三国教师轮岗制度的实施可操作性强，因其国土面积小，生活习惯、地方经济、风土人情差异不大，跨区域人员流动带来的负面影响和成本就小。而我国如大范围、长



距离、周期频繁地开展教师轮岗制，对老师和学生而言，会有较大的适应性负担，教师的工作持续性被打断，教师在变动中不断折损精力，而无法保证有效的教学；同时，学生无法适应不同风格的老师。这样一来，只重视轮岗的形式，而不落实实质效果，会背离提升城乡教育质量的初衷。

所以，我们应从制度方面完善教师轮岗政策：一是合理设定轮岗年限和轮岗人群。可通过预估本地教学实力、调研本地教学率先垂范的轮岗地区，制定适合本校的轮岗周期，对哺乳或孕期妇女教师、弱残体质教师、患病教师、高龄教师等特殊人群放宽轮岗要求，确立合理的、可适应的轮岗时限。二是注重教师和学生意愿，赋予轮岗的人性化选择权。三是建立激励机制和监管机制。一方面，激发教师主体的主观能动性，动员社会力量形成良好的舆论导向，重视并珍视交流轮岗教师，关注教师在交流学校

中生活和工作需要，为其做好后勤保障，让“背井离乡”的轮岗教师获得归属感，同时完善绩效考核制度，根据轮岗成效，提供优先晋升的渠道，激发“流动”热情；另一方面，建立具体细化的监督评估机制，既督促怠慢者，又充分量化工作成效，通过多元化的评价机制，获取真实、有效的多方评价，发现问题、记录收获，为今后学校和个人的发展和提供参考，保障交流轮岗工作的长效性。

目前我国教师轮岗制度仍在探索中，借鉴发达国家的成功经验，我们需进一步立法保障轮岗教师权利、提升教师社会地位、落实教师切实需要。以人为本，发挥出教师主动性，由内到外改善教育生态，走出一条中国特色或中国地域特色的教师轮岗制度，仍需学者们砥砺前行。

参考文献：

- [1] 四川教师6年或9年一轮岗 [N]，四川科技报. 2013-11-22 (12).
- [2] 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. [EB/OL]. <http://www.moe.gov.cn/srcsite/A10/S7151/201408/2014-08-15.3>.
- [3] 管敏. HA 市直小学教师交流轮岗制问题及对策研究 [D]. 江苏：苏州大学，2014.
- [4] 陶琳琳，杨艳红. 日本：教师轮岗制度的“前世今生” [N]. 中国教师，2021-11-24(003).
- [5] 教师轮岗：我们跟韩国学什么？ [J]. 亚太教育，2015(02):10-11.
- [6] 武夷山. 日本教育体系中的轮岗制度：日本教育体系中的轮岗制度 [EB/OL]. [2016-04-10]. <https://blog.sciencenet.cn/blog-1557-970980.html>.
- [7] 周甜，袁顶国. 澳大利亚的教师迁调制度及其对我国的启示 [J]. 教育理论与实践，2014, 34(16):31-35.
- [8] 彭新实. 日本教师的定期流动 [J]. 中国教师，2003.7.
- [9] 各国促进城乡学校资源配置的举措 [J]. 农村工作通讯，2015(13):17-18.
- [10] 李陈荣. 教育均衡视角下义务教育教师流动现状、问题及对策研究 [D]. 宁波大学，2015.8.