

学生：受惠主体还是政策服从者

——基于城乡教师交流政策的分析

樊改霞, 孙焕盟

(西北师范大学 西北少数民族教育发展研究中心, 甘肃 兰州 730070)

[摘要] 现阶段,为了更好地促进城乡义务教育均衡发展,使薄弱学校的孩子能平等地享受优质教育资源,我国开展了县(区)域内城乡教师交流活动,并取得了一定的成果。这体现了分配范式的教育正义,即把教育领域内物化的教育资源进行合理分配,使所有受教育者在宏观教育领域享有平等的权利。但是,在微观教育活动中,对于那些不可分配的情感和关爱,分配正义显示出无能为力。学生是教育的主体,更是城乡教师交流政策的受惠主体。基于尊重学生的前提和教育承认正义理念,在城乡教师交流政策的制定、实施与评价方面需要:理解学生的情感需要、保障学生平等参与政策制定权、承认学生评价主体地位,从而使该政策逐步走向完善。

[关键词] 城乡教师交流政策;教育正义;受惠主体;教育分配;教育均衡;分配正义;承认正义

随着城镇化进程的加快,城乡教育均衡发展的呼声日渐高涨,教育公平问题成为当前教育界关注的焦点。国家一方面加大对农村教育的资金投入,配备相应教具、实验器材、多媒体等现代教学设施;另一方面,自1999年国家陆续出台了有关城乡教师交流的政策,交流对象由最初的教师扩展到校长、教师共同交流,交流模式由最初的城市骨干教师支援农村的单向模式到当前的城市骨干教师去农村支教、农村教师到城市跟岗学习的双向模式。至此,城乡教师交流政策作为促进义务教育均衡发展的手段,在各地得到积极的响应和实施。但城乡教师交流政策,在促进农村教育发展的同时,不可避免地带来了一些问题。如:交流教师的意愿与适应性、交流学校的态度、教师交流的期限与工资等。

在中国知网,以“城乡教师交流政策”为篇名进行检索,共83条结果。从文献内容来看,研究往往关注交流教师、学校和政府,唯独缺少学生群体视角的研究。乌申斯基在其《人是教育的对象》一书中提到:要正确进行教育,就必须正确了解教育的对象,必须认识作为教育对象的人。“如果教育学希望从一切方面去教育人,那么它就必须首先也从一切方面去了解人”。^[1]学生是教育的主体,在教育过

程中,我们的最终目的是让学生获得全面发展。我们所做的一切努力,包括促进城乡教育均衡发展的举措,无疑是希望农村学生能够和城市学生一样平等地享受优质教育资源。也就是说,城乡教师交流政策的最大受惠群体应是学生。既然这项政策关系到学生的身心发展,我们就应从学生视角来审视政策本身。

一、城乡教师交流政策的演变历程

20世纪70年代末,在教育资源不足的情况下,国家决定集中有限的教育资源办好一部分重点学校,为国家培养急需人才。多年来,重点学校政策确实培养了大批的高素质人才,但在客观上造成了中国教育发展区域间的极大不均衡。另外一个方面,我国从1985年开始对学校教育实行分级管理,即基础教育管理权属地方,省、市(地)县、乡分级管理的职责划分,由省、自治区、直辖市决定。然而随着我国经济发展呈现出明显的区域差别,城乡二元结构形成,不同地区间基础教育发展截然不同。由于农村地区经济条件落后,自然条件和社会条件都较差,教育资源严重不足,致使教师工作条件十分简陋,专业成长非常困难,生活境况极为艰辛,这直接导致既没有教师愿意去农村地区从教,也导致农

[基金项目] 2010年教育部人文社科项目青年基金项目“教育公共服务体制的变迁与制度创新——新公共服务理论的视角”(10YJC880027)。

[作者简介] 樊改霞,博士,副教授,硕士生导师,研究方向:教师教育;孙焕盟,硕士研究生。

村教师的流失,尤其是优秀教师的流失,无疑使本就举步维艰的农村教育雪上加霜。所以,为了解决这些制约农村教育发展的瓶颈问题,我国开始逐步出台城乡之间的教师交流政策。

(一)尝试阶段

1999年《中共中央、国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》提出:“各地要制定政策,鼓励大中城市骨干教师到基础薄弱校任教或兼职,中小城市(镇)学校教师以各种方式到农村缺编学校任教。”2001年《国务院关于基础教育的改革与发展的决定》指出:“在教育对口支援工作中,援助地区的学校要为受援地区的学校培养、培训骨干教师。”2003年《国务院关于进一步加强农村教育工作的决定》提出:“要建立城镇中小学教师到乡村任教服务期制度,城镇中小学教师晋升高级教师职务,应有在乡村中小学任教一年以上的经历。地(市)、县教育行政部门要建立区域内‘校对校’教师定期交流。”2005年教育部《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》规定:“要采取各种有效措施,建立区域内骨干教师巡回授课、紧缺专业教师流动教学、城镇教师到农村任教服务期等项制度。”2006年《教育部关于大力推进城镇教师支援农村教育工作的意见》第3、4条指出:积极做好大中城市中小学教师到农村支教工作与认真组织县域内城镇中小学教师定期到农村任教。县级教育行政部门要在县委、县政府的领导下,加强教师统筹管理工作,合理配置城乡教师资源,认真做好县域内城镇教师支援农村教育的规划。

(二)发展阶段

2006年新修订的《义务教育法》第32条明确规定:县级人民政府教育行政部门应当均衡配置本行政区域内学校师资力量,组织校长、教师的培训和流动,加强对薄弱学校的建设。2010年教育部《关于贯彻落实科学发展观进一步推进义务教育均衡发展的意见》中规定:健全城乡教师交流机制,推动校长和教师在城乡之间、校际之间的合理流动,鼓励优秀校长和骨干教师到农村学校和薄弱学校任职、任教,发挥示范、辐射和带动作用。建立完善城镇教师到农村学校任教服务期制度。2010年7月29日中共中央、国务院印发的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》再一次强调:要实行县(区)域内教师、校长交流制度。2012年教

育部印发《县域义务教育均衡发展督导评估暂行办法》,在关于教师队伍方面的评估要求中指出:“建立并有效实施了县域内义务教育学校校长和教师定期交流制度。”这里明确了把实施教师交流制度作为义务教育均衡发展的评估指标。

(三)制度化阶段

2014年8月13日教育部、财政部、人力资源社会保障部出台《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》:“计划从今年开始用3至5年时间,实现县(区)范围内校长教师交流的制度化、常态化。优质学校每年需有不低于10%的教师交流轮岗,校长、副校长连续任满两届后原则上也要交流轮岗。”为适应义务教育均衡发展的诉求,城乡教师交流政策终于从初步尝试走向了正式确立。这也是用时间证明了城乡教师交流政策的合理性和必要性,也让我们看到了政府的决心和实现教育公平的希望。

二、城乡教师交流政策的理论困境

目前,我国现在推行的城乡教师交流政策是基于教育分配正义原则。“现代意义上的分配正义直接指向普遍的社会结构,要求国家保证财产在全社会的分配,以便让每个人都得到一定程度的物质手段。”^[2]这种分配正义已经在教育领域得到了运用,并成了教育领域一直遵守的原则。教育分配正义指向教育领域,力图通过调节教育制度,加大教育投入,关注弱势群体,解决教育不公平现象,使教育资源得到合理分配,教师能够合理流动,确保教育公平的实现。

(一)教育分配正义的原则

罗尔斯在其《正义论》中提到的差异补偿原则,“对社会和经济不平等的安排应能使这种不平等不但可以合理地指望符合每一个人的利益;而且与向所有人开放的地位和职务联系在一起”。^[3]这里强调对由于出身和天赋的差异而产生的不平等,需要社会制度的调节,给予弱势群体一定的帮助,从而合乎每一个人的利益。城乡教师交流政策作为一种支配城乡教师交流的工具,其产生于教育发展不均衡的背景下。农村教师的流失、择校之风的盛行,无不体现着教育不公平现象。为解决教育中的失衡,城乡教师交流政策慢慢浮现。

首先,城乡教师交流政策基于平等自由的原则,保障每位学生都有获得教育资源的机会。这里

强调权利平等,即每个人作为完整的个体,不受种族、性别、家庭出身、宗教、国籍等因素的限制,均享有与他人同样受教育的机会,并且这种权利不可剥夺。这里保障了每个儿童享受教育资源的权利,为儿童成长、成才提供了条件。

其次,为应对教育领域现实中的不平等现象,我们依据差异原则,制定一些教育制度,通过资源合理配置以达到相对平等。正如罗尔斯所说:关于分配资源的计划应该从所有社会成员的角度来细察,包括最小受惠者。同时金生铉提出:“为了保证教育需要满足的平等,要更多地偏向那些处于不利地位的受教育者,以便每个人获得平等的教益。”^[4]城乡教师交流政策,通过城市教师到农村学校支教并传授教学经验、农村教师到城市学校跟岗实习并参与研讨的形式,使农村教师的教育教学能力得到提升,农村学生能与城市学生平等地享受优质教育资源。从而打破城乡二元格局,促进城市学校与农村学校交流合作,实现区域义务教育的均衡发展。这种政策符合差别原则理论:农村学校属于弱势群体,城市学校属于优势群体,教育行政部门通过制定教育政策,使教育资源进行合理的流动,平等地倾向弱势群体,同时又合乎每一方的利益。

(二)分配正义的局限性

“分配范式的教育正义把自身定位于对由不合理的教育制度安排所引发的教育权利和教育资源的不平等占有关系的矫正。”^[5]由于在20世纪末我国推行的重点校政策和学校分级管理政策,使得城市学校占有大量优势教育资源,享受着“重点学校光环”带来的优待,获得迅速发展;农村学校则由于地理位置偏远、师资匮乏,相对发展缓慢,导致城乡教育发展不均衡。

近年来,为实现城乡义务教育均衡发展,国家出台了一系列补偿农村教育的政策,加大对农村的资金投入,现代化教学设施的普及,鼓励本科毕业的师范生到农村工作,提高农村教师的工资待遇,以期留得住他们。这种利用教育制度进行调控的方式,实质是一种对教育领域“可分配的善品”的平等配置。

首先,分配正义在内容上局限于“可分配的善品”。可分配的善品指向非物质形态的教育权利和物化的教育资源。城乡教师交流政策中可分配的善品表现为教师资源。唐智松、温萍根据调研结果

得出:出于对城市教师的高水平教学期望或对所谓城市教师能力的“验证”,农村学校多是让他们超负荷运转。而且美其名曰:响应政府充分利用优质教育资源的号召,尊重交流教师,发挥优秀教师的示范作用。^[6]这里把城乡教师交流政策单纯地理解为对教师资源的“充分利用”,给交流教师安排过多的教学课时,只注重量的增加,忽视了质的提升。这种对城乡教师交流理解上的偏差、实施中的错位,使该政策的实际效果大打折扣。而教育领域还有非物化的善品,如对学生的爱、关怀以及尊严的尊重,是不可分配的。因此,分配正义在这些不可分配的善品上表现出无能为力。

其次,分配正义实施主体的选择权局限于教育行政部门和学校。分配更多的是一种自上而下的资源配置方式。在这个过程中,学生往往被视为“接受者”、“服从者”,从而忽略了其主体地位。然而,实际上教育正义分配的对象是学生,学生才是政策分配的受惠主体。例如很多地区有这样规定:学校教师晋升中高级专业技术职务,必须有一年以上在农村支教经历,否则不得申报。其在农村学校支教情况,作为参评优秀教师、特级教师、学科带头人等的重要参考。

可以看出,在这些硬性的规定中,对于交流教师的选择,我们忽视了学生的主体地位。城乡教师交流政策的初衷是为了让优质教育资源在城乡范围内合理流动,优化配置,使农村学生也能平等地享受优质教育。而该政策中最主要的执行主体是教师,教师对于此政策的态度决定着政策的实施效果。教师如果仅仅为了晋升教师资格或因犯错而被“发配”到农村学校,那么这种交流对于教师来说是一种功利性的行为或是一种惩罚方式。城乡教师交流本是一种公益性的举措,但却让物质奖励或惩罚引领着教师的交流观,势必给学生带来疏离、冷漠之感,最终影响教学效果。然而,这场教学之旅是师生通过共同合作来完成的。这其中的师生交流与沟通是必不可少的。

再次,分配正义在评价主体上以学校和教育行政部门为主,评价内容不明确。分配正义本质上是教育制度上的调节,教育制度由教育行政部门制定。因此,对于制度实施的评价权也掌握在制度制定者手中,这在一定程度上缺乏对教师与学生的关注。《2010年Y县城乡教师交流工作实施方案》在其

管理办法中这样表述:总结经验,表彰先进。学校每年总结一次城乡教师交流工作,依据城乡教师交流工作考核细则,对积极参与城乡教师交流工作,并做出突出成绩的单位和个人予以表彰。在年度考核时适当加分。^[7]根据工作考核细则对交流教师的工作进行评估,看似公平,实则很难对教师交流的效果进行正确的分析。因为在交流工作中,有很多硬性考核细则难以涉及的方面,譬如情感因素。“在对教育行政官员的访谈中了解到,对交流教师的交流情况教育局会随机性、临时性地走走看看,看看在不在岗,表现怎样之类的,这种不完善的教师交流评价机制大大影响了政策实施效果。”^[8]教师的教学对象是学生,因此,学生对教师的教学效果进行评价,或许比处于管理层的人员做出的评价更切合实际。当然,这并不意味着取消管理层的评价,而是需要评价主体多元,听取各方的意见,让评价结果更为具体和客观。学生的参与,体现了对学生群体的尊重,也更能体现以人为本的理念。

总体而言,城乡教师交流政策体现出了分配范式的教育正义,即对教育领域中可分配的善品——优质教育资源进行了合理配置、教师进行合理有序的流动,是实现义务教育均衡发展的重要举措。但是,正是这种分配范式的教育正义,使我们把目光更多地聚焦在交流教师与学校身上,相关研究更多地在探讨两者在交流过程中出现的问题,并分析原因以及提出解决措施。同时我们还应记得学生也是城乡教师交流政策的相关主体,学生有权发表自己的意见,而不是被动地接受。对于学生的主体地位,我们应以何种教育正义范式来维护?

三、基于承认正义的城乡教师交流政策

毋庸置疑,分配范式的教育正义对于“可分配的善品”发挥着独特的作用。它基于所有受教育者平等地享有教育资源的权利,使得有限的优质教育资源在所有受教育群体间合理配置。现阶段,由于教育资源城乡占有不均衡的现实,我们确实需要分配正义来保障受教育者的平等权利。但同时,由于分配正义体现的是一种自上而下的资源分配方式,在这个过程中,学生往往被视为“接受者”、“服从者”的身份,忽视了对“不可分配的善品”——学生的尊严、情感需要和主体地位的承认与尊重。因此,我们需要寻求另一种教育正义范式——承认正义的帮助,来弥补由分配正义的局限性引发的对学生主体的忽视。从而使城乡教师交流政策在这两

种正义范式引导下,能够让各相关主体参与进来,而非由单一的主体进行政策决定。

“承认是一种对他人的肯定,它代表了接纳、理解、尊重等多样和丰富的交往关系,代表对他人自主性的支持,与他人达成联合与一致。”^[9]霍耐特认为,“来自家庭的爱的承认,使人获得自信;国家共同体中给予的法律承认,即权利的赋予和保障,使人获得尊严以及自尊的根本基础;来自社会的承认,使人获得自重。”^[10]教育承认即对儿童的爱、权利与成就的承认。让儿童获得被爱的体验、权利得到保障以及能力得到认可。尊重人就是承认人格中的人性,承认人性的尊严。

因此承认范式的教育正义要求,在微观教育活动中承认学生的主体地位、理解学生的情感需要、给予学生爱与关怀的体验;做到尊重学生,让学生充分行使自己的话语权,而不是把学生作为我们命令的服从者。制定城乡教师交流政策,有必要尊重学生,倾听学生的心声。

(一)关注学生的情感需要

对爱的需要是一种最基本需要。这种来自于共同体中,他人对儿童的关怀、爱与亲近,能够使儿童产生一种信任感,同时认识到自己的特殊存在。城乡教师交流过程涉及的是活生生的个体,并非冰冷的物件。学生在这个过程中是政策的受惠主体,而非政策服从者。分配这种自上而下的方式体现着领导层的权威,在这种权威的支配下,学生的主体地位往往被抛在了脑后。基于这种观念制定出的政策更多地维护着领导层的利益,忽视了学生的主体利益。

承认,作为一种尊重他人的方式,彰显着平等的魅力。在制定政策时,应秉持一种平等尊重的观念,承认学生的主体地位,理解并满足学生的情感需要。如何制定出符合学生需要、维护学生利益的政策,这需要政策相关主体共同努力。因此,对于这些鲜活的学生生命,教育行政部门应做到尊重他们,深入学生群体,了解他们的需要与所处环境,关注他们的想法与兴趣,让他们感到自己正在被重视、被需要,从而肯定自己的存在;交流教师应怀揣着对学生的爱,多与学生沟通交流,亲近学生。在这个过程中,学生作为个体因感受到来自教师的关爱与亲近,而变得自信起来,与教师的距离在缩短,良好的师生关系在慢慢确立。在理解学生需要的过程中,被爱的体验使得学生情感需要得到满足。

(二)保障学生平等参与政策制定权

“儿童被赋予权利,而且他感受到了来自权利的承认和重视,感受到自己的人格尊严受到权利的积极保护和尊重,儿童就把自己看作是这个共同体的平等成员。”^[1]这种自我意识的增强,使儿童认识到自己作为教育共同体成员的主体资格。在此基础上,儿童平等参与到教育共同体中,才能大胆地表达自己的想法,并积极主动地给予他人以承认,而不是被动地接受。这也是自尊与尊重他人生成的基础。

城乡教师交流政策关乎学生主体的利益,承认学生的主体性,让学生参与进来,制定出符合学生需要的政策,这是对学生平等参与权利的尊重。制定者在制定政策的同时,除了了解各学校的师资情况和征询教师的意见,请不要忽略了作为政策相关主体的学生。学生作为政策实施的相关主体之一,本身也需要勇敢行使自己平等参与的权利,以维护自己的利益。对于交流教师的选择,政策制定者首先需要了解学生的学习水平以及具体每门课程的成绩,针对学习薄弱课程安排相应教师进行交流;其次,了解学生的兴趣爱好,渴望获得哪方面的知识;最后,希望和交流教师建立什么样的师生关系。要得到这些信息,政策制定者需要设计调查问卷、走访学生、和学生一起开讨论会,发动学生建言献策。但我们并不否认征询教师的意愿,因为教师是政策实施中最重要的一环。我们期望在协调各方主体利益的基础上,制定出相对完善的城乡教师交流政策。

(三)承认学生评价主体地位

城乡教师交流政策基于促进义务教育均衡发展和学生全面发展的初衷,应承认学生主体的特殊性。学生对于该政策具有独特的认识与评价。让学生参与到交流教师教学效果评价中来,是对教师的一种监督,也是一种尊重。

因此,在对交流教师的工作进行评价时,首先是教育行政部门和交流学校依据城乡教师交流政策中规定的考核细则对教师平时的表现进行评价,这就要求领导人员平时多关注交流教师的工作情况;其次,学生是教育的对象,全程参与教师的教学过程。教师的一言一行、一举一动都与学生息息相关,同时也潜移默化地影响着学生。承认学生评价主体地位,通过让学生参与研讨或开放网上评价系统,表达自己的真实想法。学生关注的不是教师之

间组织了几次课题研讨,也不是教师的优秀公开课获奖,更不关注教师是否是学科带头人或骨干教师,他们真正关注的只是教师对他们的关爱与信任以及他们成绩的提高。或许这才真正展现出交流教师生活情境与内心情感,让我们感触不一样的评价结果。只有各政策相关主体共同评价,才能保证评价结果的客观公正。

城乡教师交流政策关乎城乡义务教育均衡发展,关乎学生的未来,更关乎教育正义的实现。因此在城乡教师交流政策的制定、实施与评价过程中,我们不妨让学生参与进来。给予他们这种平等参与权利的尊重,表达他们对于何种教师与何种知识的需要,并在教师教学效果评价中表达他们自己的认识与思考,而不是让他们成为政策的被动接受者。一种制度的最终确定,并非一帆风顺,而是在不断地遇到困难与解决困难中实现的。目前,这种教师交流政策各地区还处在探索过程中,难免会有考虑不到的地方。希望本研究能起到抛砖引玉的作用,让城乡教师交流政策走向完善,让教育正义早日实现。▲

参考文献:

- [1] 乌中斯基.人是教育的对象——教育人类学初探(上卷)[M].北京:人民教育出版社,1989:18.
- [2] 塞缪尔·弗莱施哈克尔.分配正义简史[M].吴万伟,译.南京:译林出版社,2010:78.
- [3] 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,2001:56.
- [4] 金生铉.教育与正义——教育正义的哲学想象[M].福州:福建教育出版社,2012:155-157.
- [5] 吕寿伟.分配,还是承认——一种复合的教育正义观[J].教育学报,2014(2):27-33.
- [6] 唐智松,温萍.城乡教师交流中的适应性问题的[J].中小学教师培训,2010(7):61-64.
- [7] 百度文库.2010年Y县城乡教师交流工作实施方案[DB/OL]. [2010-09-12]. <http://wenku.baidu.com/view/52cc02baf121dd36a32d82eb.html>.
- [8] 丁娟.县域内教师交流政策实施问题及推进策略——基于吉林省三县域的实地调研分析[J].现代教育科学,2014(4):72-75.
- [9] 柳谦.教育承认与自我认同[D][博士学位论文].南京:南京师范大学,2008:54.
- [10] 阿克塞尔·霍耐特.为承认而斗争[M].上海:上海人民出版社,2005:127.
- [11] 金生铉.承认的形式以及教育意义[J].教育研究,2007(9):9-15.