

地方政府与学校在教师交流政策执行中的博弈分析

●姚佳胜 齐培蕾

摘要 在教师交流政策执行过程中，地方政府与学校的信息不对称且地方政府与学校存在利益关系的对立性与统一性，导致地方政府与学校博弈关系下产生教师交流政策执行失真现象。文章借助博弈论视角，将地方政府与学校看作委托人—代理人，进行一般模型假设、建立博弈模型并进行博弈模型分析与求解。教师交流政策执行力不强的深层原因在于：学校认真执行的成本大于收益，而学校变相执行政策的行为无法得到有效查处和惩罚。为解决这些问题，可以从以下几方面着手：降低地方政府查处成本，完善信息传达和反馈制度；提高地方政府查处概率，完善问责和监督机制；提高学校认真执行收益，完善参与保障机制。这有助于更好地推进教师交流政策执行，最终实现教师交流政策的初衷。

关键词 教师交流；政策执行；博弈模型

作者 姚佳胜，辽宁师范大学教育学院副院长、副教授、博士（大连 116029）

齐培蕾，辽宁师范大学教育学院（大连 116029）

一、引言

2014年，我国出台了《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》，明确提出要进行校长教师优质资源的合理配置，努力实现县域内校长教师交流轮岗的制度化、常态化。校长教师交流轮岗是加强农村学校、薄弱学校校长教师补充配备，促进教育公平，均等化配置义务教育资源的重要举措。各地陆续出台了一系列政策和举措积极推进轮岗制度，义务教育教师交流政策取得一定成效。据相关

资料显示，仅2014年全国各地参与交流轮岗的校长教师达50.1万人次，占义务教育教师总人数的6.2%，其中464个县（市、区）各类交流轮岗教师9.9万人，覆盖1.9万所学校。^[1]虽然我国已大规模实施教师轮岗制度，但实际效果并不显著。有学者认为，政策目标的实现10%在于方案制订，而90%在于政策执行。^[2]政府作为公共秩序和人民利益的保障者更多地追求教育公平与均衡发展的社会效益。教师交流政策执行过程在某种意义上来说，是地方政府

把“解决教育资源不均，实现教育公平”的发展理念传递给学校及教师的过程。学校及教师作为利益主体，他的个体理性追求是自身利益的最大化，这与地方政府追求“教育公平及教育资源均衡”的集体理性存在一定的价值矛盾与利益冲突，这种情况实际上是政府、学校和教师各利益主体间利益博弈的问题，应该加以重视。

教师交流政策的执行涉及多方的利益博弈，本文将地方与学校的博弈关系为出发点，分析二者为何会在政策执行过程中进行博弈，并通过建立博弈模型对地方政府与学校的博弈行为进行分析，发现教师交流政策执行力不强的关键环节和深层原因，从而探寻当前教师交流政策执行不力的解决方案。

二、地方政府与学校博弈关系产生的必然性

（一）政策执行中地方政府与学校的信息不对称

根据信息经济学的观点，博弈双方产生博弈关系的重要原因是信息不对称。博弈中拥有信息的被称为“代理人”，不拥有私人信息的被称为“委托人”。^[4]在教师交流政策执行过程中地方政府和学校的博弈关系存在信息不对称的问题。学校在实际交流过程中，承担着传达教师交流政策精神和内容、动员教师参与交流、派出和接收交流教师以及对交流教师进行评价的任务。学校对交流教师接待、食宿、岗位交接、培养培训等方面掌握的信息比地方政府全面。学校作为代理人会考虑自身的目标与政策的目标是否存在冲突，将不利于自身目标达成的信息隐瞒或者扭曲。由于政策宣传与反馈不到位、评价监测机制缺失以及民主监督、媒体监督缺位，导致学校掌握更多的交流信息，而地方政府未必完全了解政策执行的真实状况。据此，在教师交流政策执行的博弈过程中，学

校是具有信息优势的代理人，而地方政府则处于信息相对劣势的委托人地位。在教师交流政策的执行过程中，由于地方政府与学校双方信息不对称，具有一定信息优势的代理人——学校往往会借助其掌握的交流信息为自己谋取利益，相应的就会发生逆向选择与道德风险的危机。

（二）地方政府与学校利益关系的对立与统一

地方政府对县域内教师交流政策执行与落实决心很大，但由于对学校的监督成本过高且信息不对称现象使得地方政府对执行过程的控制力度不足；学校迫于地方政府的压力，形式上落实教师交流政策及方案，实则会上优先考虑自身利益对政策要求进行选择性或替代性实施。在教师交流政策执行过程中，地方政府与学校的利益在一定程度上是对立的，从而导致学校对地方交流政策执行得不彻底。而与政策存在直接利益相关关系的学校，包括城镇学校与乡村学校，二者针对政策实施也存在明显的态度分化。城镇教师与校长对政策的支持程度远远低于农村学校教师及校长。如，部分县城学校，为完成教师流动指标，依据教龄、所教班级成绩等，“首选”青年教师、学习成绩不佳的教师派出轮岗，“为完成指标而流动”的现象屡见不鲜。与此同时，少数农村学校、薄弱学校不免也存在一定程度的抵制心理，究其缘由是参与轮岗不仅导致派出教师的生活、交通等有所不便，而且会加重学校管理的困难程度，扰乱学校本来的管理生态和秩序平衡。此外，地方政府与学校的利益在一定程度上又是统一的，教师交流政策部分得到了学校的贯彻落实，如2021年8月，北京市颁布教师轮岗细则，提出因学校需求调动教师。因此，教师人选既包含骨干教师、特级教师也包括适合课后服务、作业研究等教师。

1. 地方政府与学校在教师交流政策执行中存在利益的对立性

地方政府与学校存在利益的对立关系，其根源在于二者的价值目标存在冲突。地方政府着眼于“统筹城乡义务教育资源均衡配置，办好人民满意教育”，将教师交流政策作为均衡配置师资、推进义务教育公平且有质量发展的重要抓手。因此，众多地方已采取定期交流、跨校竞聘、大学区管理制度改革、学校联盟、名校办分校、集团化办学、对口支援等多种促进校长教师交流轮岗的途径和方式，有力推动校长教师交流轮岗措施的落实。如，重庆市致力于城乡一体化义务教育教师流动，创新性地开展形式多样的支教活动，综合运用定向对口、定点讲学、定期智力支教等形式；安徽省采用选调制度、竞岗交流、集团互换交流、挂职交流等形式，取得了良好成效。^[4]

学校往往会聚焦于本学校发展的个体利益而非区域教师资源均衡配置的全局利益考量，为保证本校师资质量与正常的教学秩序，遏制优质教师及骨干教师的流失，不免存在恣意或滥用教师交流轮岗的权力的可能。因此，学校在被动执行此政策时，会导致诸如“末位淘汰型”“锻炼青年型”等各型各色“消极交流”的现象出现。^[5]派出“不听话”“不合格”“犯错误”“新入职教师”等“无效”教师参与流动。如，2017年4月6日中午，四川省茂县某小学老师因体罚学生，而被调往“偏远乡镇小学工作”。^[6]由此，便存在农村学校及薄弱学校对交流而来的教师不满态度。如，中国教育科学研究院的调查显示，有72.7%的校长认为交流来的教师并非所需，甚至还有22.9%的校长认为交流教师扰乱正常的教学活动。^[7]

地方政府与学校价值目标的差异导致两者在教师交流政策执行中的利益形成对立关系，在重视教育公平和提高教育质量的教育理念引

导下，政府用行政手段大力干预，以财政转移支付方式增加农村教育的投入，完善和优化教师定期轮岗交流、支教制，以跨校竞聘方式引导骨干教师流向薄弱学校。与此同时，有的学校在被动执行教师交流政策时，为了保证本校师资质量与正常的教学秩序、维护学校声誉及顺应强势家长的要求，往往会选择派遣一些教学能力一般或相对充裕的学科教师参与交流。

2. 地方政府与学校在教师交流政策执行中存在利益的统一性

对于教师交流政策，地方政府与学校分别从全局和局部的视角出发，两者利益上有对立，但也在一定程度上存在统一，特别是对于乡村校、薄弱校而言。地方政府贯彻的教师交流措施在许多方面有利于学校输入新鲜血液和优质资源，激发办学活力，这也是学校需要的。面临城乡义务教育阶段师资配置不均衡、“择校热”困境、薄弱学校师资结构性短缺等难题，我国将教师交流作为实现城乡师资均衡发展、推动基础教育高位均衡发展的重要举措。国家出台了一系列政策，采取了相应的政策措施，包括城乡教师轮岗交流和支教政策、免费师范生政策、教师培训等，旨在逐步缩小地域间、城乡间、校际间的教育差距。^[8]全国31个省份通过采取定期交流、跨校竞聘、学区一体化管理、学校联盟、对口支援、教师走教等多种方式有力地推动了城乡教师的合理有序流动^[9]，目的在于改变教师因长期在同一所学校工作产生的消极倦怠、促进教师队伍的专业化发展、保持教师的工作热情及增强城乡学校的发展活力，这对城乡学校尤其是薄弱学校来说也十分重要。

三、地方政府与学校的博弈模型分析

（一）一般模型假设

在对教师交流政策中博弈模型进行讨论之前，根据地方政府与学校之间的博弈关系定位和我国现阶段教师交流政策执行的实际情况相

结合，对该模型做出如下假设。

第一，地方政府可以对有效执行教师交流政策的学校进行奖励，如资金奖励、名誉表彰等，也可以对变相执行政策的学校予以处罚。地方政府获取信息，对学校进行检查时要付出相应的成本。第二，学校的策略为冒着地方政府查处的危险直接变相执行政策，或者忠实地执行政策并获得奖励。另外，学校采取的变相执行教师交流政策的行径因被地方政府查到而产生的影响，除了经济损失还有其社会形象的受损及承担法律责任等，这也会对其利益造成伤害。第三，在上述的条件设定下，地方政府的策略集是查处或放任。查处指地方政府能够对学校的行为进行监督，并给出适当的奖惩；放任指地方政府无法识别学校的行为，或者对其没有进行监督约束。相应的，学校的策略集是认真执行政策或变相执行政策。认真执行政策指学校能够根据交流政策目标认真完成交流任务；变相执行指学校根据自身利益偏好，不去履行交流任务或者蒙蔽信息，扭曲执行交流任务。^[10]

(二) 地方政府与学校的博弈分析

1. 博弈模型建立

利益矩阵表

		学校	
		认真执行	变相执行
地方政府	查处	$(a-b, a'-b')$	$(d-c-b, d'-d)$
	放任	$(a, a'-b')$	$(-c, d')$

设 a 表示学校认真执行给地方政府带来的收益； a' 表示学校认真执行政策所能获得的收益； b 代表地方政府对学校进行查处付出的成本； b' 代表学校认真执行政策所付出成本； c 表示学校变相执行对地方政府造成的损失； d 代表学校变相执行政策时，地方政府检查后，学校所受到的惩罚； d' 代表学校变相执行政策所获得的收益。根据相应得益，可以得出相应的

博弈矩阵如上表所示。

2. 博弈模型分析

由此利益矩阵可知，不存在双方均实现利益最大化的最优策略组合。设学校变相执行的概率为 P_d ，认真执行的概率为 $1-P_d$ ；地方政府对学校变相执行行为查处的概率为 P_w ，地方政府对学校变相执行政策的行为进行放任的概率则为 $1-P_w$ 。从学校的角度，并不希望地方政府猜测到自己的策略选择，即要使地方政府的两种预期收益相等。可以得出：

$$U_w(P_w) = (a-b) + P_d(d-c-a) \quad (2.1)$$

$$U_w(1-P_w) = a - (a+c)P_d \quad (2.2)$$

$$P_d = b/d \quad (2.3)$$

上式表明， P_d 与 b 呈正比，即地方政府对学校进行查处所需付出的成本越高，学校越有可能变相执行政策。而学校变相执行政策的概率与地方政府对其的惩罚力度 d 成反比，即学校变相执行政策被地方政府查处后受到的惩罚力度越大，学校变相执行政策的可能性就越小。

同理，从学校的角度，认真执行的期望收益 U_d 为：

$$U_d(1-P_d) = a' - b' \quad (2.4)$$

变相执行政策的收益 U_d 为：

$$U_d(P_d) = -dP_w + d' \quad (2.5)$$

要使学校的两种收益相等，即可得：

$$P_w = \frac{(b' + d' - a')}{d} \quad (2.6)$$

上式表明地方政府查处变相执行概率与地方政府对学校变相执行行为的惩罚力度 d 成反比，即学校变相执行政策被地方政府查处后受到的惩罚力度越大，地方政府查处变相行为的概率可越小。

式 (2.6) 可改写为：

$$P_w = -1/d(a' - b') + d'/d \quad (2.7)$$

式 (2.7) 表明， P_w 与 $(a' - b')$ 呈反比，即 P_w 随着 $(a' - b')$ 的增大而减小。也就是说

学校认真执行政策的收益与成本之差 ($a' - b'$) 越小, 地方政府对学校变相执行政策行为进行查处的概率应当越大。

同理, 式 (2.7) 可改写为:

$$P_w = \frac{1}{d}d' - \frac{1}{d}(a' - b') \quad (2.8)$$

式 (2.8) 表明, P_w 与 d' 呈正比, 即学校变相执行政策的收益 d' 越大, 地方政府对学校变相执行政策行为进行查处的概率就越大。

学校选择认真执行策略的“激励相容约束”是要使认真执行策略下的期望收益大于变相执行策略下的期望收益:

$$a' - b' > d' - dP_w \quad (2.9)$$

当 P_w 接近于 0 时, 不等式 (2.9) 可转化为:

$$a' - b' > d' \quad (2.10)$$

不等式 (2.10) 说明, 要想促使学校认真执行政策, 必须使其认真执行政策的收益与成本之差高于其变相执行政策的收益。

当 P_w 接近于 1 时, 不等式 (2.9) 可转化为:

$$a' - b' > d' - d \quad (2.11)$$

不等式 (2.11) 说明, 即使地方政府百分之百的查处学校变相执行行为, 也无法保证学校选择认真执行策略。要想促使学校认真执行政策, 必须使其认真执行政策的收益与成本之差高于其变相执行政策的收益与变相执行被查处后的惩罚之差。

3. 结论

第一, 根据学校选择认真执行的前提条件即学校的参与约束可知, 要使学校选择认真执行策略, 需使学校认真执行的收益大于成本。此外, 为满足学校的激励相容约束条件, 还需使学校认真执行的收益与成本之差大于其变相执行时收益与惩罚之差。因此, 增加学校认真执行的收益、变相执行被查处的惩罚, 降低认

真执行的成本、变相执行的收益是实现学校认真执行交流政策的关键路径。地方政府查处概率与学校认真执行的收益与成本之差呈负相关, 与学校变相执行收益呈正相关, 因此, 可通过增加学校认真执行的收益、降低认真执行的成本, 降低变相执行的收益及增加地方政府的查处概率来促进学校认真执行教师流动政策。

第二, 因为 $P_d = b / d$, 即地方政府查处学校变相行为的成本 b 与学校变相执行概率 P_d 呈正比, 因此, 可通过降低地方政府查处的成本来提高学校认真执行政策的概率。除此之外, 只有当 b 为 0 时, 也就是地方政府查处学校变相执行政策的行为不需要付出任何成本时, P_d 才为 0, 才可以完全避免学校变相执行政策的行为。而事实上, 查处的成本必然存在, 不可能为 0, 且随着地方政府查处成本增高, 学校变相执行政策的概率也会随之增加。由此可见, 学校变相执行政策的行为不可能完全避免。

第三, 由公式 $P_d = b / d$ 可知, 地方政府对学校变相执行的惩罚力度 d 与学校变相执行概率 P_d 成反比, 因此可以通过加大地方政府对学校变相执行的惩罚力度来降低学校变相执行概率。此外, $P_w = (b' + d' - a') / d$ 即地方政府对学校变相执行的惩罚力度 d 与地方政府查处概率 P_w 成反比, 所以加大地方政府对学校变相执行的惩罚力度的同时还能够降低地方政府查处的概率。简言之, 可通过加大惩罚力度来降低学校变相执行的概率。

三、提升教师交流政策的执行力路径

(一) 降低地方政府查处成本、完善信息传达和反馈制度

由以上分析结论可知, 减少地方政府查处的成本可以有效降低学校选择变相执行的概率, 而减少地方政府查处的成本关键在于建立完善的信息传达与反馈制度。一方面, 构建教师交流信息网络平台。各县教育局可以将教师交流

政策上传到教师交流信息网络上，让所有教师和关注该平台的民众都能了解政策的具体内容。及时发布政策文本及其实施进程、参与学校和教师的一些必要基本信息、交流效果的评价、交流教师的待遇兑现等与交流政策实施密切相关的信息。在教师交流信息网络上，可将学校的基本信息，如学校的地理位置、现任校长、学生数以及需要交流来的教师科目和数量进行实时公布。同时，应在平台构建教师基本信息系统，如教师的性别、年龄、所教科目、职称等级、所获荣誉，教学水平等。尤其对流动到偏远地区及薄弱学校的教师，要提前使其明晰教学科目、职务、居住环境、交通情况等方面的信息。^[17]对此，日本程序化、公开化的教师轮岗机制值得借鉴。另一方面，信息公开主体基层化。除了地方教育行政部门对教师交流信息进行公开，学校也可以将教师交流的相关信息对社会开放。在教师交流活动初始，学校就应当公开教师交流的基本要求，在选拔交流教师时做到公正、公开、透明。确定交流教师后，公开交流教师名单，确定交流教师的基本信息、交流愿意及交流动态。在对交流教师考核阶段，及时公开考核标准与考核结果，接受全体教师的监督，这样就让教师交流从选拔到考核都处于信息公开的状态。同时，作为委托人的地方教育行政部门也应当对乡镇中心学校公开的信息进行不定时核查，提高乡镇中心学校公开信息的真实性。

（二）提高地方政府查处概率，完善问责和监督机制

由前文分析可知，地方政府查处的概率越大，学校选择变相执行的几率会越小，因为查处的概率越高，学校变相执行被发现的几率就越大，其受处罚的可能性就越大。所以相关部门可以通过建立完善的执行监督机制，适时评估执行情况，及时纠正执行偏差，提高查处概

率，发挥监督机制对政策执行的威慑和制约作用，降低学校变相执行概率。一方面，建立行之有效的教育问责制度。地方政府应将教师流动政策实施细则细化、标准化，明确教育行政部门及学校的职责，确定教育问责的标准。需要明晰教育问责的措施，增加违法成本。政府官员、派出学校校长在进行某项活动时总是对能获得的收益与付出的成本进行衡量。另一方面，拓宽公众监督渠道。政策在“制定、执行、评价和监督各个阶段都需要公众的参与”^[14]。让公众参与到政策的执行监督过程中，能够降低作为委托人的教育行政部门的监督成本。政府应高效利用网络、新闻媒体、电视媒体等渠道公开教师交流政策执行的进度、交流教师情况、对交流教师的补偿和奖励机制等内容并积极与公众进行互动，提高公众的监督力度与监督范围。对此，日本选派教师轮岗的做法值得借鉴，每年11月份，县级教育委员会公开发布其实施指南，包括轮岗的地区、原则、方式等具体要求，参加轮岗的教师则要填写调查表，商讨之后将人选上报主管部门审核并公示。轮岗制度非常完整和公开化且整个过程接受社会各界的广泛监督。^[19]

（三）提高学校认真执行收益，完善参与保障机制

从前文分析可知，增加代理人参与政策执行的积极性，关键在于增加代理人认真执行的收益，减少认真执行的成本，使得收益与成本之差超过代理人变相执行的收益，这就需要不断完善教师交流政策执行的参与保障机制。其一，增加对派出学校的物质奖励及精神奖励，增加代理人认真执行的收益。针对学校派出普通教师的基本奖励资金及针对学校派出优秀教师的优秀奖励资金。派出学校可以利用奖励资金来补偿因教师流动工作量增加的教师，安抚其不满情绪。并对执行情况良好的学校给予各

种优惠政策奖励,如优先补充所需教师,并予以绩效奖励等;对派出学校进行精神奖励。对连续多年派出优秀和紧缺教师的学校进行宣传和给予表彰,如颁发“优秀学校”“模范学校”等奖章。通过网络、电视、广播等媒体提高派出学校的社会地位和提高其声誉。其二,每所学校应提前针对教师流动作出整体规划,派出学校应规范教师替补方案,减少代理人认真执行的成本。每所学校应将教师流动工作纳入学校整体发展和教师队伍整体建设规划中,从而确保每位派出的教师及校长的后续工作都有相应的人员及部门及时替补和跟进。换言之,提升学校自身综合发展实力和升华教师流动内涵是助推教师有效且顺利流动的关键抓手。避免因教师流动而对学校的教学与管理工作产生负面影响。

参考文献:

- [1]康丽.国家教育督导报告公布[N].中国教育报,2015-04-08.
- [2]韩晓敏,孙元涛.我国减负政策执行的现实困境及治理策略——基于委托代理理论的视角[J].当代教育科学,2021(4):46-53.
- [3][美]艾里克·拉斯穆森.博弈与信息[M].韩松,等译.北京:北京大学出版社,2003:87-90.
- [4]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.
- [5]汪丞.教师定期交流的政策困境与对策——基于政策工具的视角[J].教师教育研究,2020(1):20-26.
- [6]茂县教育局.茂县凤仪小学老师体罚学生情况汇报官方通报全文:始末原因[EB/OL].<http://www.mnw.cn/news/shehui/1704107.html>.2018-02-05.

[7]中国教育科学研究院.教师流动促进学校均衡发展——校长视角下的义务教育教师流动状况调查分析[N].中国教育报,2012-8-27(3).

[8]张文斌.阻滞与突破:“县管校聘”政策实施的困境与改进[J].教育学术月刊,2021(5):37-41.

[9]李茂森.“县管校聘”实施方案研究与再思考——基于浙、皖、粤、鲁、闽等5省“县管校聘”改革实施意见的内容分析[J].教育发展研究,2019(2):67-72.

[10]刘小平.义务教育学校“区管校用”教师交流政策执行研究[D].南京:南京师范大学,2017:69-71.

[11]丹尼斯·C.缪勒.公共选择理论[M].韩旭,杨春学,等译.北京:中国社会科学出版社,2017:145-160.

[12]孟志华,李晓冬.精准扶贫绩效的第三方评估:理论溯源、作用机理与优化路径[J].当代经济管理,2018(3):46-52.

[13]于力.农村义务教育学校委托管理问题研究[D].曲阜:曲阜师范大学,2011:19-22.

[14]李晔,邹迪明.专业政策制定中的公众参与探究——以交通规划为例[J].同济大学学报(社会科学版),2011(6):105-110.

[15]张源源.教师交流补偿标准研究[J].中国教育学术刊,2019(1):13-17.

[16]谢登斌,王昭君.新型城镇化进程中城乡义务教育教师流动一体化机制及其构建[J].现代教育管理,2019(11):74-80.

[17]蔡永红,王莉,左滨.中小学教师交流制度对交流意愿的影响——交流需要满足的中介作用[J].教育发展研究,2016(4):19-24.

[18]亓玉慧.国外均衡城乡义务教育师资配置的实践及启示[J].教学与管理,2013(31):86-88.

[19]冯晖.日本“教师轮岗制”对我国基础教育建立“教师流动制”的启迪[J].湘潭师范学院学报(社会科学版),2006(1):123-125.

[20]谢廷龙.教师流动论[M].南京:南京师范大学出版社,2016:148-149.