

改革开放四十年我国教师 制度的变迁与逻辑^{*}

杜明峰

摘要 改革开放四十年来,在“国家主导”的框架下,我国逐步建立了相对完善的教师制度体系。本文主要通过历史研究,从教师培养、教师人事和教师培训三个维度对教师制度的建构过程进行了梳理和描述。研究发现,四十年发展中,我国教师培养制度实现了从“师范教育”向“教师教育”的转型;教师资格制度经历了从无到有、从层次较低的要求到更高层次、更专业化要求的转变,教师职务制度从侧重于“任命制”转变为规范化的“聘任制”,教师编制制度从“城乡差异”的编制制度转变为“城乡一体”的制度,教师薪酬制度从结构工资制到职务等级制再到绩效工资制;教师培训制度也经历了从最初的“补偿式”培训,到强调教师达到基本胜任力的“普及提高式”培训,再到教师培养培训的一体化的过程。在这些制度转变的背后,显示出教师制度建构的基本逻辑:即它是一种渐进式改革;同时,总是受外部更大的体制改革的推动与限制;教师制度最为根本的是建构和保障教师“专业者”的身份。

关键词 教师教育; 教师人事; 教师培训; 逻辑

作者简介 杜明峰 / 华东师范大学教育学系,基础教育改革与发展研究所助理研究员 (上海 200062)

从改革开放之初,我国教育领域改革就将教师制度建设摆在至关重要的位置,不仅在政策制度层面持续完善,相关的理论探讨也从未停止过。四十年来,在“国家主导”的框架下,我国初步建立起相对完善的教师培养制度、教师人事制度和教师培训制度的框架体系,它们的初衷就是要“调动教师的积极性”,这一点在1985年中共中央《关于教育体制改革的决定》中就已经初步明确。近年来,国家不断强调教师队伍建设,特别是关注教师制度的完善和顶层设计。英国史学家卡尔(Carr, E. H.)说:“我们只有根据现在,才能理解过去;我们也只有借助于过去,才能理解现在。使人能够理解过去的社会,使人能够增加把握当今社会的力量,便是历史的双重功能。”^[1]假如这一论断成立的话,那么就教师制度建设而言,回顾教师制度建构过程中那些“值得记录的东西”,梳理改革中的重大改革和重大进展,或许能为当下教师制度建设提供一些思考。

^{*} 本文系国家社科基金教育学重大课题“我国教育治理体系和治理能力现代化战略研究”(课题批准号:VGA160003)项目成果。

一、教师制度建设的中国语境

所谓教师制度,是指教育活动体制化和教育改革过程中形成的一系列对教师活动构成约束或激励成文和不成文的规定.或者更直接地说,教师制度就是国家建构的有关教师活动的文件、政策和规定.“制度包括人类用来决定人们相互关系的任何的制约,这种制度制约既包括对人们所从事的某些活动予以禁止的方面,也包括允许人们在怎样的条件下可以从事某些活动的方面”^[2].从这个角度看,教师所做的选择和行动指南都要在制度的空间运行,而制度的特性以及实施的形式和有效性,也决定了教师的整体特征.在表现形式上,制度包含两方面内容:非正式约束(如道德、习俗、传统、禁忌等)和正式的法规(法令、政策等),本文涉及的主要是后者,即由国家和教育决策部门制定并实施的政策法规和规章制度,这种制度安排是构成制度本身的重要因素.

从历史上看,新中国成立后我国教育改革和发展走的是一条自上而下的道路,教育计划、纲领、条例和政策是在“国家主导”的框架下制定的,是一种垂直的、威权式的管理^[3].在这种框架下,需要一个完整、有序的组织 and 机构来贯彻国家自上而下的命令和政策意图,也需要认同来自国家层面的价值观念,并在各自的体系中建立和强化对国家的向心力^[4].改革开放至今,这一框架并未发生根本性变化,但是以往那种完全封闭的、单一的教育决策模式开始被打破,水平方向的因素开始参与和影响教育制度的设计.随着改革开放后“国家-社会”二元结构的逐渐分离,社会空间日益扩展,越来越多的利益主体开始有机会参与教育,表达自身的教育利益诉求,而且这些诉求的范围和程度都在不断扩展.这就服膺了科尔巴奇(Colebatch, H. K.)对“垂直维度”和“水平维度”两种教育决策模式所做的区分,前者将政策看作是“统治(rule)”,它与权威性决定的自上而下传达有关,强调工具性的行动、理性选择和合法性权威的力量;后者关注的则是不同政策参与者之间的关系,认为政策存在于不同组织的参与者之间形成的默契和承诺的结构,以及在任何一个组织之内权威性决定的垂直传达.^[5]但是需要明确的是,即便是水平维度的参与得到加强,也并不意味着这种设计就完全实现了制度化,它不会触动教育制度设计的模式,因而从根本上讲还是“国家逻辑”作为主导.改革开放后我国的教师制度亦是如此,这也构成了我国教育制度建构和实施的制度环境.改革开放四十年,教师改革和发展重点围绕三个问题展开:培养更好的教师,让好的教师留在学校,把教师培训得更优秀.与之相对应的就是教师制度建设的三个维度:教师培养制度、教师人事制度和教师培训制度.

二、改革开放初教师制度设计的基点

我们把1978年是年作为改革开放的开始之年,并以此为时间节点考察改革

开放四十年教师制度建设的历史脉络.那么在此之前需要明确的是,改革开放之初我国教师制度发展的形态是什么?作为历史建构和延续的结果,它又是如何被建构起来的?这是我们考察教师制度设计的起点.

(一) 师范教育:培养教师的主要途径

新中国成立后,为满足各级各类学校对师资的急需,建立新中国自己培养的教师队伍,我国借鉴前苏联师范教育经验,建立了社会主义师范教育制度.最初的师范教育包括初级师范学校、中等师范学校、师范专科学校和高等师范学校四个层次,被称为“四级师范教育体系”.随着师资力量的不断充实,国家很快取消了幼儿师范学校和初级师范学校,将原有的师范教育体系简化为“三级”,即中等师范学校、师范专科学校和高等师范学校.1952年7月16日,教育部颁发《师范学校暂行规程(草案)》和《关于高等师范学校的规定(草案)》两个草案^[6],标志着我国师范教育建立起了相对完整的体系.但是,“文革”十年对教育事业造成严重干扰和破坏,导致我国师资培养体系的断裂和教育事业的严重倒退.

改革开放初期,国家开始着手恢复原有的三级师范教育体系,以缓解中小学师资短缺的状况.1978年10月12日,教育部颁发《关于加强和发展师范教育的意见》,提出要大力发展师范教育:一是办好中等师范学校,主要培养小学教师并担负一部分在职小学教师的培训任务;二是在一般地区建立一所师范专科学校,负责培养初中教师和培训一部分在职初中教师;三是教育部主管的六所高等师范院校担负为各地师院、师专、中师和重点中学培养师资的任务^[7].1980年6月15日,全国师范教育工作会议再次重申了这一体系,同时要求有关业务部门恢复和创办专业师范学校,或在某些学院增设师范系,省、地(市)分别设置一所教育学院(教师进修学院),县设置一所教师进修学校^[8].这样,我国在1980年左右恢复和初步建立了“以师范大学、师范专科、中等师范为主的师资培养体系”格局.

(二) 以管为主:教师人事的“计划”烙印

1. 缺乏教师资格的意识.新中国成立之后,我国建立了“三定一保”的教师培养政策,即定向招生、定向培养、定向分配和生活津贴保障制度.在这一制度框架下,师范生毕业即认为是合格的,就被包分配到中小学从事教育教学活动,因此教师与资格之间并没有建立必然的联系.改革开放后,随着教育制度化、正规化建设的不断完善,国家才开始酝酿建立教师资格制度.1985年5月《中共中央关于教育体制改革的决定》提出,只有具备合格学历或有考核合格证书的才能担任教师^[9],由此开启了教师资格制度的建设.

2. 对教师的工作安排主要还是以“任命制”为主.1986年5月,原国家教委颁发《中学教师职务试行条例》、《小学教师职务试行条例》和《关于中小学教师职务试行条例的实施意见》三个文件,将中学教师职务设置为中学高级教师、中学一级教师、中学二级教师和中学三级教师;小学教师职务设置为小学高级教师、小学一级教师、小学二级教师和小学三级教师;同时提出,目前中小学教

师职务一般宜实行任命制,有条件的地区或学校可以实行聘任制。^[10] 1986年10月22日,原国家教委下发《关于开展中小学和中等专业学校教师职称改革试点工作的通知》,决定开展中小学教师职务试点工作。

3. 实施城乡差异的教师编制制度.改革开放初期,我国在加强教师资格制度和教师职务聘任制度建设的同时,也改革了教师编制制度.1980年代,我国开始实施城乡差异的教师编制制度.1984年12月27日,教育部颁布《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》,明确了教职工编制标准,强调以校为单位按班计算中等师范学校和全日制中小学教职工编制,根据城乡不同情况合理制定教师编制^[11]。

4. 教师工资实施与教师职务挂钩的职务等级工资.新中国成立之后,我国先后实行了职务等级工资、职务工资为主的结构工资、专业技术职务等级工资制以及岗位绩效工资等四种工资制度.改革开放前主要实行的是职务等级工资.改革开放初期,为了调动教师积极性,同时兼顾效率和公平,中共中央、国务院下发《关于国家机关和事业单位工作人员工资制度问题的通知》,决定废除职务等级工资制,实行由基础工资、职务工资、工龄津贴和奖励工资四部分组成的结构工资制。

(三) 学历补偿: 教师培训的主要内容

改革开放初期,教师在职培训的重点是强调教育理论知识和实践技能,让教师能够胜任基本的教学工作.1977年12月10日,教育部颁发《关于加强中小学在职教师培训工作的意见》,提出力争在三五年内,使现有文化业务水平较低的小学教师大多数达到中师毕业程度,初中教师在所教学科方面大多数达到师专毕业程度,高中教师在所教学科方面大多数达到师院毕业程度;所有教师都要加强教师基本功学习和锻炼,学会普通话,板书、批语要正确工整^[12]。1978年4月发出《关于恢复或建立教育学院或教师进修学院报批手续的通知》之后,全国各地陆续恢复或建立了教师培训机构^[13]。此后颁发的一系列制度文件,主要都是强调教师要掌握基本的教育理论知识、基本技能,提高分析问题和解决问题的能力,能够胜任教育教学工作,提高教育质量.同时,强调丰富和拓展教师培训的基本形式。^[14] 这些政策的规定都显示出对教师基本教育教学能力或学历进行补偿性培训的目标.1985年5月《中共中央关于教育体制改革的决定》提出,要加强对教师的培训和考核,把发展师范教育和培训在职教师作为发展教育事业的战略措施^[15]。1986年2月原国家教委《关于加强在职中小学教师培训工作的意见》也强调通过培训使现有不具备合格学历或不胜任教学的教师,绝大多数能够胜任教学工作,并取得考核合格证书或合格学历^[16]。总之,从改革开放到20世纪80年代中后期,国家对中小学进行的主要是一种补偿式的培训,强调基础知识和基本能力的培养,目的就是使教师能够胜任基本的教育教学工作,从而保证中小学教育质量。

三、改革开放后教师制度设计的展开

改革开放后,教师制度设计在各层面都走向开放,走向专业化,走向高层

次,尤其是以建构“开放性教师教育体系”为重要标志的制度设计,将教师制度改革引向了深入。

(一) 走向开放: 师范教育向教师教育转型

1. 允许和鼓励非师范院校参与师范生培养.1985年5月《中共中央关于教育体制改革的决定》,充分肯定了已经建立的师范教育体制,要求把发展师范教育和培训在职教师作为发展教育事业的战略措施.但是,随着经济社会的发展和我国教育体制改革的逐步推开,既有的师范教育体系开始面临一些新情况.一方面,基础教育不断发展,社会对优质教育的需求越来越高,优质的教育需要优质的教师,因此需要调整和改革教师培养制度;另一方面,师范院校尤其是国家重点师范大学为提高竞争力,开始大规模设立非师范专业,一些综合性大学也开始设置教育类专业.为此,原国家教委于1986年3月10日印发《关于基础教育师资和师范教育规划的意见》,除了进一步强调我国师范院校现有的中师、师专、大学本科三级学制外,提出非师范院校按计划办师范班的招生、分配、待遇应与师范院校一视同仁,毕业生也可按需要分配教中学,政策上要采取鼓励措施^[17].这样,就开启了师资培养的新路径.1996年12月5日,原国家教委颁发《关于师范教育改革和发展的若干意见》,指出要健全和完善以独立设置的各级各类师范院校为主体,非师范类院校共同参与,培养和培训相沟通的师范教育体系^[18].

2. 提高师范教育层次.1999年3月16日,教育部印发《关于师范院校布局结构调整的几点意见》,强调我国师范教育体系不仅要坚持师范院校为主体,其他高等学校积极参与的格局,还要提升师范教育的层次和结构重心,实现三级师范(高师本科、高师专科、中等师范)向二级师范(高师本科、高师专科)的过渡^[19].1999年3月16日,教育部颁发《关于师范院校布局结构调整的几点意见》,提出要坚持独立设置师范院校主体作用,进一步拓宽中小学教师来源渠道,鼓励一批高水平综合大学参与培养中小学教师^[20].1999年6月13日,中共中央、国务院颁发《关于深化教育改革,全面推进素质教育的决定》,进一步提出要调整师范学校的层次和布局,鼓励综合性高等学校和非师范类高等学校参与培养、培训中小学教师的工作^[21].

3. 构建开放性的教师教育体系.进入21世纪后,国家开始引导建立开放的教师教育体系,实现从师范教育到教师教育的转型.2001年5月29日国务院《关于基础教育改革与发展的决定》提出,要完善以现有师范院校为主体、其他高等学校共同参与、培养培训相衔接的开放的教师教育体系;加强师范院校的学科建设,鼓励综合性大学和其他非师范类高等学校举办教育学院或开设获得教师资格所需课程^[22].这是首次在国家层面使用“教师教育”这一概念.2002年教育部《关于“十五”期间教师教育改革与发展的意见》提出,中小学新教师培养要有计划、有步骤、多渠道地纳入高等教育体系,逐步形成专科、本科、研究生三个层次的教师教育,教师教育机构的办学层次要由“三级”向“二级”过渡^[23].2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出,要

加强教师教育,构建以师范院校为主体、综合大学参与、开放灵活的教师教育体系^[24]。2017年,中共中央、国务院印发的《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》提出,要实施教师教育振兴行动计划,建立以师范院校为主体、高水平非师范院校参与的中国特色师范教育体系,推进地方政府、高等学校、中小学“三位一体”协同育人^[25]。

(二) 注重规范: 教师人事制度的深化

1. 建立教师资格证制度。1986年《中华人民共和国义务教育法》第十三条规定,国家建立教师资格考核制度,对合格教师颁发资格证书^[26]。1994年1月1日施行的《中华人民共和国教师法》规定,国家实行教师资格制度,经认定合格的教师可以取得教师资格^[27]。1995年12月12日,国务院发布《教师资格条例》,对我国教师资格的性质、资格分类、资格条件、教师资格考试和资格认定的基本办法进行了明确规定^[28]。2000年9月23日教育部颁布实施《〈教师资格条例〉实施办法》,对申请认定教师资格的条件做出明确规定^[29]。2001年8月8日颁发的《教师资格证书管理规定》,对教师资格证书的用途、管理机构、认定机构、主要内容、证书规格、收回证书的条件及编号方法等做了详细规定^[30]。以此为标志,我国的教师资格制度在全国正式实施。从2011年开始,我国开始实施教师资格国家统一考试制度。在此基础上,教育部于2013年先后印发《中小学教师资格考试暂行办法》和《中小学教师资格定期注册暂行办法》,对参加教师资格考试候选人的条件、考试方式等做出详细规定,同时规定中小学教师资格实行5年一周期的定期注册^[31],打破了教师资格证“永久有效”的制度。

2. 完善教师职务聘任制度。改革开放之后到90年代,我国开始逐步实行以“聘任制”为主的教师职务制度。2003年9月,人事部、教育部联合发布《关于深化中小学人事制度改革的实施意见》,强调要以实行聘用(聘任)制和岗位管理为重点,合理配置人才资源,优化中小学教职工结构^[32]。2015年8月28日,人力资源社会保障部、教育部关于印发《关于深化中小学教师职称制度改革的指导意见》,提出要改革原中学和小学教师相互独立的职称(职务)制度体系,建立统一的中小学教师职务制度,教师职务分为初级职务、中级职务和高级职务;统一职称(职务)等级和名称,初级设员级和助理级,高级设副高级和正高级,员级、助理级、中级、副高级和正高级职称(职务)名称依次为三级教师、二级教师、一级教师、高级教师和正高级教师^[33]。

3. 实施城乡一体的教师编制制度。进入新世纪,我国开始逐步实施城乡一体的教师编制制度。2014年11月13日,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》指出,要统一城乡中小学教职工编制标准,将县镇、农村中小学教职工编制标准统一到城市标准,实行城乡统一的中小学教职工编制标准^[34]。

4. 推动实施教师绩效工资制度。改革开放后,为更有效调动教师积极性,满足教师生活需要,中共中央、国务院于1993年11月制定《事业单位工作人员工资制度改革实施办法》和《机关、事业单位艰苦边远地区津贴实施办法》,决

定在教育行业实行专业技术职务等级工资制,工资主要分为专业技术职务工资和津贴两部分,分别与工作职务高低和实际工作量大小挂钩,新的中小学工资制度总称为中小学职务(技术)等级工资制,工作人员工资由职务(技术)等级工资和津贴两部分构成^[35]。到2006年,《中小学贯彻〈事业单位工作人员收入分配制度改革方案〉的实施意见》提出中小学实行岗位绩效工资制度,岗位绩效工资由岗位工资、薪级工资、绩效工资和津贴补贴四部分组成,其中岗位工资和薪级工资为基本工资,绩效工资主要体现工作人员的实绩和贡献,津贴补贴分为艰苦边远地区津贴和特殊岗位津贴补贴^[36]。

(三) 关注成长: 教师培训助推教师终身学习

1. “普及提高式”教师培训体系。改革开放之后,随着我国基础教育改革与发展的不断推进,中小学教师培训制度建设开始逐步规范化。1990年12月,《全国中小学教师继续教育工作会议纪要》提出要将中小学教师培训工作的重点转移到开展继续教育上来,对已经达到国家规定学历的教师进行以提高政治思想素质和教育教学能力为主要目标的培训。这标志着我国教师培训政策开始发生转向,从学历补偿培训转向教师的继续教育。1991年12月,原国家教委颁发《关于开展小学教师继续教育的意见》,提出要在小学教师中成长出一批教育教学骨干,甚至要成为小学教育教学专家^[37]。1993年7月26日原国家教委《关于加强小学骨干教师培训工作的意见》也提出,对有培养前途的中青年教师,要按教育教学骨干的要求和对现有骨干教师按更高标准进行的培训^[38]。1998年12月颁布的《面向21世纪教育振兴行动计划》,提出了“跨世纪园丁工程”,强调要在三年内以不同方式对现有中小学校长和专任教师进行全员培训和继续教育,在全国选拔培训10万名中小学及职业学校骨干教师,发挥骨干教师在当地教学改革中的带动和辐射作用^[39]。1999年6月教育部召开“全国中小学教师继续教育和校长培训工作会议”,决定在全国范围内实施“中小学教师继续教育工程”,并在五年内对1000万中小学教师基本轮训一遍,提高教师队伍的整体素质,基本适应实施素质教育的需要^[40]。到20世纪末,我国不仅完善了中小学教师继续教育的专项政策法规,也形成了中小学教师培训的制度性框架。

2. 教师培养培训一体化体系。进入21世纪,教师专业发展和教师专业化成为主旋律。2002年2月,教育部颁发《关于“十五”期间教师教育改革与发展的意见》,将教师培训的目标调整为发展教师的创新精神和实践能力,这是教师培训制度发展的重要转折。2004年2月教育部颁布的《2003—2007年教育振兴行动计划》,进一步将“新理念、新课程、新技术和师德培训”作为中小学教师培训的新要求。2004年教育部《关于加快推进全国教师教育网络联盟计划组织实施新一轮中小学教师全员培训的意见》,提出要加快推进教师网联计划,构建开放高效的教师终身学习体系。组织优秀教师高层次研修和骨干教师培训,实施“三个培训”,即1000万中小学教师新一轮全员培训,200万中小学教师学历学位提高培训,100万骨干教师培训并形成中小学骨干教师梯队^[41]。2010年,中

央财政支持启动了“中小学教师国家级培训计划”(简称“国培计划”),实施优秀骨干教师示范性培训、中西部农村教师培训、紧缺薄弱学科教师培训、班主任教师培训、学前教师培训、特殊教育教师培训等重要项目,为各地推进教育改革发展 and 开展教师培训输送一批“种子”教师,并探索创新教师培训模式,开发教师培训优质资源,建设教师培训重点基地,为中小学教师特别是中西部农村教师创造更多更好的培训机会,提供优质培训服务^[42].2011年1月教育部颁布《关于大力加强中小学教师培训工作的意见》,提出新时期中小学教师培训应该以提高教师师德素养和业务水平为核心,以提升培训质量为主线,以农村教师为重点,开展中小学教师全员分类、分岗、全员培训,努力构建开放灵活的教师终身学习体系^[43].2011年10月8日教育部颁发《关于大力推进教师教育课程改革的意见》和《教师教育课程标准(试行)》,从教育信念与责任、教育知识与能力、教育实践与体验三个维度规范教师培养过程,并对在职教师教育课程设置提出了框架性建议,这在中国教师队伍建设上具有里程碑意义^[44].2012年,教育部、国家发展改革委和财政部联合发布《关于深化教师教育改革的意见》,提出要建立以师范院校为主体、教师培训机构为支撑、现代远程教育为支持、立足校本的教师培训体系^[45].

四、教师制度建构和发展的基本逻辑

以上大致梳理和回顾了改革开放四十年我国教师制度的发展历程.教师制度的变革是一个整体性的、不断推进和加强的系统性实践,从四十年教师制度改革在三个维度上的进程和面貌来看,这些变化和革新又是多样的.很难说教师制度在某一个具体方面取得了显著进展而在另一些方面进展缓慢,也不能厚此薄彼地认为一些方面重要而另一些方面不重要.但是,透过这四十年历史变迁,我们可以发现教师制度建构和发展的一些基本特征和展开逻辑.

第一,教师制度改革是一种渐进式改革.教师制度与政府、教育行政部门有着密切关系,但对政府在制度变迁中的作用及其方式,大致有两种不同认识:一种是以诺斯为代表的工具理性主义制度变迁理论,一种是以哈耶克为代表的演进理性主义制度变迁理论.前者强调制度变迁是以政府为主导的制度创新,由政府主导的强制性制度变迁,可以节省征得全体同意的成本,提高制度变迁的收益;后者则主张,人类社会的制度是人类行动的结果而不是人类理性构建或设计的产物,制度变迁这一过程也不是统治者和政治家凭借个人理性设计的结果^[46].就教师制度本身而言,尽管在改革开放之前出现过“人为设计”的现象,但改革开放之后实际上更多地表现为自发演进的过程,因为任何人为设计的改革方案都不可能超越制度变革本身的演进逻辑,更何况教育实践本身就是十分复杂的.改革的基本过程首先是冲破已有制度的束缚和障碍,循序渐进地展开改革内容,改革会有曲折和重复,甚至也带有一些试错性质.但是改革开放最值得我们珍视的,是它放开了政府对教育系统内部的诸多管制与压

制,使得制度设计能够更贴近基层的需要.

第二,教师制度总是受外部更大的体制改革的推动与限制.教师的教育教学活动总是或多或少、直接或间接地被纳入到教育外部权力的运行逻辑或国家意志中.教师制度只是教育体制改革的一个部分,教育体制又是更大的社会体制改革的一部分,如果社会体制改革变化不大,教育体制和教师制度改革也是有限的.^[47]首先,教师制度建构得益于经济体制改革.改革开放之后的一系列改革中,教育改革总是出现在经济改革之后,没有经济制度上的开放,就不可能有财政制度上的改革,没有财政改革,财政权力不下放,就难以有足够的经费确保教师制度的改革.其次,教师制度建设也得益于政治体制改革的推进.随着政治和意识形态逐渐退出社会生活各领域,教师制度改革也开始摆脱以往过于注重政治表现的做法,转而更加强调培养专业化、创新性的教师;同时,不断加强教师制度化、法治化进程,确保各级各类教育改革都在法治的范围内行动,消除教育命令、计划、规划等教育政策的随意性.无论如何,正是在体制改革的推动下,教师制度才日益得到完善,但是教师制度的变革不能超越体制改革的速度.

第三,教师制度建构最为根本的是确立教师的“专业人”身份.虽然教师制度的建构既是政治的又是实践的,但是随着教师专业知识的不断积累和专业活动的不断开展,教师的身份意识开始日渐强烈.这种专业意识并不能以传统的教师角色为基础养成,而是依据教师在专业上的能力.所谓专业,大概包含一些判断的标准,譬如具有理论与实践的专家型知识和技能,具有独特的伦理要求,要有专业化的培训,专业人要具备有效的行动力和独立的判断力,具有不可替代性等等.显然,教师如果没有专业权力,就无法确保其专业人的身份,没有专业身份,即便教师制度建构的严密完整,教师也只能从事工具型或技术性劳动.当然,教师的专业身份建构确实还遇到重重困难,譬如在决定教学内容与进度方面、教师自主性方面、教师科研等方面都面临实际的挑战.但是教师制度的设计和建构有助于教师“专业人”身份的达成,也只有在教育制度不断更新的基础上,教师离“专业人”身份的距离才可能缩短.

参考文献:

- [1] [英] E.H.卡尔.历史是什么?[M].陈恒,译.北京:商务印书馆,2012: 146.
- [2] [美] 道格拉斯 C.诺斯.制度、制度变迁与经济绩效[M].刘守英,译.上海:上海三联书店,1994: 4-5.
- [3] Tsang, M. C. Education and National Development in China since 1949: Oscillating Policies and Enduring Dilemmas[J]. China Review, 2000: 579-618.
- [4] 周雪光.权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑[J].开放时代,2011(10): 67-85.
- [5] [英] H.K.科尔巴奇.政策[M].张毅,韩志明,译.长春:吉林人民出版社,2005: 31-33.
- [6] 瞿葆奎.教育学文集 中国教育改革[M].北京:人民教育出版社,1991: 112.
- [7] [10][11][13][14][16][26] 何东昌.中华人民共和国重要教育文献(1976—1990)[M].海口:海南出版社,1998: 1649,2403-2443,2403-2248,1606,1832-1833,2732-2733,2415.

- [8][18] 国家教育委员会师范教育司.全国师范教育工作会议文件汇编(1—5次)[G].长春:东北师范大学出版社,1997: 136-137,209-210.
- [9][15] 中华人民共和国教育部.中共中央关于教育体制改革的决定[EB/OL].http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_177/200407/2482.html. 1985-5-27/2018-4-12.
- [12] 刘英杰.中国教育大事记(1949—1990)(上)[M].杭州:浙江教育出版社,1993: 1049.
- [17] 苏林,张贵新.中国师范教育十五年[M].长春:东北师范大学出版社,1996: 19-20.
- [19] 中华人民共和国教育部.关于印发《关于师范院校布局结构调整的几点意见》的通知[EB/OL].http://www.moe.edu.cn/srcsite/A10/s7058/199903/t19990316_162694.html. 1999-3-16/2018-4-23.
- [20][22][23][40] 何东昌.中华人民共和国重要教育文献(1998—2002)[M].海口:海南出版社,2003: 241,890,1146-1148,371.
- [21] 中华人民共和国教育部.关于深化教育改革,全面推进素质教育的决定[EB/OL].http://www.moe.edu.cn/jyb_sjzl/moe_177/tnull_2478.html. 1999-6-13/2018-4-23.
- [24] 中华人民共和国中央人民政府.国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)[EB/OL].http://www.gov.cn/jrzq/2010-07/29/content_1667143.htm. 2010-7-29/2018-4-23.
- [25] 中华人民共和国中央人民政府.中共中央、国务院关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见[EB/OL].http://www.gov.cn/xinwen/2018-01/31/content_5262659.htm. 2018-1-31/2018-4-23.
- [27] 中华人民共和国教育部.中华人民共和国教师法[EB/OL].http://www.moe.edu.cn/s78/A02/zfs__left/s5911/moe_619/tnull_1314.html/. 1993-10-31/2018-4-23.
- [28] 中华人民共和国教育部.教师资格条例[EB/OL].http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_620/200409/3178.html. 1995-12-12/2018-4-23.
- [29] 中华人民共和国中央人民政府.《教师资格条例》实施办法[EB/OL].http://www.gov.cn/fwxx/content_2267167.htm. 2000-9-23/2018-4-23.
- [30] 中华人民共和国教育部.关于印发《教师资格证书管理规定》的通知[EB/OL].http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s3305/201001/xxgk_81561.html. 2001-8-8/2018-4-23.
- [31] 中华人民共和国教育部.关于印发《中小学教师资格考试暂行办法》《中小学教师资格定期注册暂行办法》的通知[EB/OL].http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s7151/201309/156643.html. 2013-8-15/2018-4-23.
- [32] 中华人民共和国教育部.人事部教育部关于深化中小学人事制度改革的实施意见[EB/OL].http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_1001/200507/10329.html. 2003-9-17/2018-4-21.
- [33] 中华人民共和国教育部.人力资源社会保障部 教育部关于印发《关于深化中小学教师职称制度改革的指导意见》的通知[EB/OL].http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1779/201509/t20150902_205165.html. 2015-8-28/2018-4-23.
- [34] 中华人民共和国教育部.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[EB/OL].http://www.moe.gov.cn/s78/A10/A10_gggs/s8471/201412/t20141209_181014.html. 2014-11-13/2018-4-23.
- [35] 田正平,杨云兰.建国以来中学教师工资制度的改革[J].教育评论,2008(6): 158-161.
- [36] 田丹.我国中小学教师绩效工资制度改革研究[D].新乡:河南师范大学,2012: 27-29.
- [37][38] 何东昌.中华人民共和国重要教育文献(1991—1997)[M].海口:海南出版社,1998: 3060,3537-3538.
- [39] 教育部.面向21世纪教育振兴行动计划[EB/OL].http://www.moe.edu.cn/jyb_sjzl/moe_177/tnull_2487.html. 1998-12-24/2018-4-25.
- [41] 中华人民共和国教育部.关于加快推进全国教师教育网络联盟计划组织实施新一轮中小学教师全员培训的意见[EB/OL].http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_366/200410/4335.html. 2004-9-7/2018-4-23.

- [42] 中华人民共和国中央人民政府.教育部、财政部关于实施“中小学教师国家级培训计划”的通知[EB/OL].http://www.gov.cn/zwgc/2010-06/30/content_1642031.htm. 2010-6-30/2018-4-23.
- [43] 中华人民共和国教育部.关于大力加强中小学教师培训工作的意见[EB/OL].http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s7034/201212/xxgk_146073.html. 2011-1-4/2018-4-23.
- [44] 中华人民共和国教育部.关于大力推进教师教育课程改革的意见[EB/OL].http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s3702/201110/xxgk_125722.html. 2011-10-8/2018-4-23.
- [45] 中华人民共和国教育部.教育部、国家发展改革委、财政部关于深化教师教育改革的意见[EB/OL].http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s3735/201212/xxgk_145544.html. 2012-11-8/2018-4-23.
- [46] 王覃刚.中国政府主导型制度变迁的逻辑及障碍分析[J].山西财经大学学报,2005(3): 15-21.
- [47] 程介明.中国教育改革: 进展 局限 趋势[M].香港: 商务印书馆,1992: 249,253.

The History and Logic of Teacher System Transformation in 40 Years of Reforming and Opening up in China

DU Mingfeng

(Institute of Schooling Reform and Development, Department of Education,
East China Normal University, Shanghai, 200062, China)

Abstract: For over forty years of reforming and opening up, a relatively complete teacher system has been established in the framework of State Domination. This study reviews and summarizes the construction of the teacher regulation system from three dimensions: (a) the teacher preparation system, (b) the teacher personnel system, and (c) the teacher training system. The findings suggest that over forty years: (a) the teacher preparation system has transferred from “normal education” to “teacher education”; (b) the teacher qualification system greatly improved from requiring teachers to achieve low-level qualification to high-level and professional-level qualification; (c) the teacher positional system changed from an “appointment system” to the “recruitment system”; (d) the teacher staffing system is revised from “urban-rural differentiated” to “urban-rural integrated”; (e) the teacher salary system is changed from structured wage system to grade system, and to merit pay system; (f) the teacher training system is continually modified from the initially “compensatory training” to “universally improvement training” which emphasizes teachers’ basic capabilities, and to an integrated system of teacher preparation and training. The basic logic of the construction of teacher system behind these changes is that the teacher system is a gradual reform. In addition, besides being promoted or restricted by greater external system reform, it showed a strong awareness of constructing and guaranteeing the teachers’ professional identity.

Keywords: teacher education; education personnel; teacher training; logic

(责任校对: 钟彩凤)