

近三十年来我国教师教育政策变迁的特点、问题与解决路径

曲铁华,王 美

(东北师范大学 教育学部,长春 130024)

摘要:教师教育是加强教师队伍建设的重要环节,是推动教育事业发展的有力保障。近三十年来,我国高度重视教师教育的改革与发展,颁布了许多有关教师教育的政策文本,使我国的教师教育有了长足的发展,取得了卓越的成绩,呈现出动态的过程性发展特点:一是从规模数量向质量效益发展;二是从效率优先向公平均衡发展;三是从单一封闭向多元开放发展;四是从阶段分离向整体连贯发展,逐步形成职前培养与职后培训有机整合的良性教师教育发展格局。但是,在其蓬勃发展的同时,处于社会新旧混杂“转型”状态下的教师教育政策,由于价值主体的多元性、教育政策内容选择的复杂性、教育资源的相对有限性以及教育政策理想价值与现实价值的疏离性等方面的制约,也显露出一些问题。因此,应对出现的问题进行审视,以史为鉴,提出完善我国教师教育政策的现实路径。

关键词:近三十年;教师教育;政策变迁

中图分类号:G451.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2016)02-0082-06

DOI:10.13734/j.cnki.1000-5315.2016.02.011

教师是教育事业的第一资源,是推动教育发展的动力源。近三十多年来,国家制定颁布了诸多保障教师教育培养质量和提高教师专业化水平的政策措施。这些探索教师教育改革的文本性措施,不仅稳定了我国的教师队伍,规范了教育活动,增强了国家文化实力,而且还实现了由独立设置的师范教育体系向开放的教师教育体系的转变,促进了教师来源多元化和高质量教师的储备,促使我国教师队伍建设逐步走向规范化。

一 近三十年来我国教师教育政策变迁的特点

教师教育政策是国家公共权力部门对教育资源、利益所做的权威性分配^[1]。改革开放后,市场经济和崇尚效率价值观的建立,中国社会经历着发轫于经济

领域、进而扩展到社会各个领域的重大转型。面对外部环境的变换,传统封闭的教师教育政策逐步打破藩篱,按着市场需求向外延伸、调适和深化,在政治协商、经济融合、冲突化解中不断地发展与完善,呈现出动态发展的过程性特点。

(一)从规模数量向质量效益发展

1978年,我国全面实行改革开放,市场经济体制开始挑战计划经济体制,社会整体格局发生变化。面对“文革”结束后遗留的适龄儿童骤增引起的教师数量不足、普通民众文盲急剧增加等问题,师范教育事业百废待兴,教育部颁布了《关于加强和发展师范教育的意见》,提出:“办好师范教育以配合各项经济事业和社会事业的发展。采取强有力的措施,扩大和加

收稿日期:2015-12-18

基金项目:教育部人文社会科学研究规划基金项目“我国教师教育改革与发展研究(1978—2014)”(15YJA880051)。

作者简介:曲铁华(1962—),女,辽宁铁岭人,东北师范大学教育学部教授、博士生导师,研究方向为教师教育、教育史研究;

王美(1988—),女,辽宁阜新,东北师范大学教育学部博士研究生,研究方向为中国教育史。

快各级各类教育事业发展的规模和速度。”^{[2]2068}目的是满足学校发展需求的教师数量,壮大教师队伍。1995年,教育部颁布了《教师资格条例》,对教师资格认定的条件、申请以及证书管理进行了明确说明,推动了我国教师专业化的发展^[3]。可见,国家对教师教育事业的关注点,已经从外延式的数量扩张向内涵式的教师素质培训和学历提升发展。2005年,教育部颁发《关于启动实施全国中小学教师教育技术能力建设计划的通知》,对全国中小学教师开展信息技术与学科教学的培训,以提高广大教师实施素质教育的能力和水平^[4]。

(二)从效率优先向公平均衡发展

改革开放之初,由于国家经济建设的迫切需要对优质教育资源短缺的现实考量,大力提倡效率优先的非均衡化发展,成为我国教师教育政策价值取向的核心要求。国家在1985年颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》和1993年颁布的《中国教育改革和发展纲要》中均提出了教育要为社会主义现代化服务的内容^{[5][6]}。由此,教师教育在很长一段时间里,表现出强烈的“效率优先”的功利主义倾向,忽视了教师教育的内在发展规律与均衡发展。而改变这一局面的,是1999年国家出台的《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》,该决定提出了“以提升全体教师为目标进行教师教育”^[7]的要求,使教师教育政策公平均衡的价值取向得以彰显,有效地推进了教师教育的平等性和全员性。由此,教师教育开始了在不断反思中回归“公平均衡”的道路。

迈向21世纪后,国家对农村及西部地区的教师教育事业高度重视,先后颁布了《关于进一步加强农村教育工作的决定》、《关于大力推进城镇教师支援农村教育工作的意见》、《关于教育部直属师范大学师范生免费教育实施办法(试行)的通知》等文件,进一步把关注点放在平衡城乡之间、东西部地区之间的差异上,以实现教师教育的均衡发展。其中,教育部在2007年颁发的《关于教育部直属师范大学师范生免费教育实施办法(试行)的通知》中,公平特征的体现最为明显。由于1997年师范大学逐步实行收费制度以来,优秀生源报考师范学校的数量明显减少,加上受到地区发展不平衡的外部客观原因和传统、现实观念的影响,中小学教师在职时普遍考虑城市和发达地区,致使教师资源分布极不均衡。面对这一问题,教育部在六所部属师范大学实行免费师范生教育政策,规定:师范生四年在校就读期间免除学费、住宿费

并领取生活补助,毕业后按照入学前与学习和生源所在地省级教育行政部门签订的承诺协议,承诺从事中小学教育十年以上,并且到城镇学校工作的免费师范生应先到农村学校工作两年^[8]。其目的是更好地促进教育发展和教育公平,为农村基础教育发展提供优质师资。

(三)从单一封闭向多元开放发展

1986年,《中华人民共和国义务教育法》规定:“有计划地实现小学教师具有中等师范学校毕业以上水平,初级中等学校教师具有高等师范专科学校毕业以上水平”^[9],正式确立了分工明确、各有侧重的院校教师培养体系。这种一元封闭的教师培养模式是将各个阶段、各个层次的教师教育进行了人为的限制与割裂,一定程度上,不仅造成了教育资源的浪费,而且也不利于教师的终身发展。之后的几年,由于教师的数量基本满足了当时教育的需要,国家对于教育的要求不再仅仅是学历合格,而是教师素质的提高。因此,1996年12月,国家教育委员会颁布的《关于师范教育改革的若干意见》中,提出了建立独立师范院校和非师范类院校共同参与培养教师的教育体系^{[2]4094},由此开放共通的教师教育格局初显端倪。直至1999年,教育部颁发了《关于师范院校布局结构调整的几点意见》,明确提出“以师范院校为主体,其他高等学校积极参与”的师范生培养机制,并且提倡“师范教育资源重组”^[10]的新举措,标志着教师教育培养主体从一元化迈向多元化。此后,彰显多元融合和教育资源整合宗旨的教师教育政策纷纷出台,初步建立起以师范院校为主体、综合性高校和非师范类院校共同参与的灵活性、开放式教师教育网络体系。

(四)从阶段分离向整体连贯发展

由于长期以来我国对教师教育认识的局限性,改革开放初期的教师教育,仍然集中在教师的职前培养阶段,即在师范院校进行准教师的职前培养与教育活动,较少关注教师走向岗位阶段的专业化适应与发展的职后培训问题。1985年,国家出台了《中共中央关于教育体制改革的决定》,在内容中出现培训在职教师和分期分批次轮训教师等文字的陈述,但对于如何把教师职前教育与在职培训有效地衔接起来,仍没有明晰要求,只是作为一种指导性的口号提出而已^[5]。1993年,中共中央、国务院印发《中国教育改革和发展纲要》,也提出“促进教师特别是中青年教师不断进修提高”^[6],但此政策内容也只是宏观的设想,对解决当时教师职前职后教育的分离局面,现实关照不足。

此后,针对贯穿于职前培养与职后进修全过程的教师教育的内容表述,在一系列政策文件中层叠出现。1998年,《面向21世纪教育振兴行动计划》实施跨世纪园丁工程,要求以“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”^[11]。2003年,《教育部关于实施全国教师教育网络联盟计划的指导意见》,指出要提高教师队伍的整体素质,以信息化带动教育现代化,在整合区域资源的基础上,将教师教育职前职后一体化,实施教师网联计划,构建“三步走”^[12]的教师终身学习体系。这一系列的举措,改变了之前教师教育阶段分离的状态,逐步建立起职前培养与职后培训有机整合的良性的教师教育发展格局。

二 近三十年来我国教师教育政策变迁过程中出现的问题

改革开放以来,由于价值主体的多元性、教育政策内容选择的复杂性、教育资源的相对有限性以及教育政策理想价值与现实价值的疏离性等因素,制约着我国教师教育政策的发展。因此,重新审视改革开放三十多年来我国教师教育政策的变迁历史,关照现实,我们仍发现其存在一些问题,由此期望通过有针对性地反思这些问题,来促进我国教师教育政策逐步完善。

(一)工具理性的强势和价值理性的势微,导致教师教育政策内在张力失衡

马克思·韦伯从现代文明的紧张与对立角度,把理性划分为价值理性和工具理性,此二者在教师教育政策领域也有着不同的表现形式。想要说明的是,在此论述教师教育政策工具理性的强势和价值理性的势微,并不是要完全否定教师教育政策的基本导向功能。国家出台相关政策培养教师,从而为社会主义教育事业服务,这样外在的教育目的无可厚非,也应该被提倡。但在某些情况下,政策制定和执行主体片面以工具理性为指导,以一种线性思维的方式处理问题,导致教师教育政策在内容设计和执行的过程中只考虑教育发展的阶段性而忽略其长远性,影响了政策效能的发挥。因此,我们认为有必要对其进行商榷和反思。

改革开放以来,由于市场经济的全面渗透,崇尚规模数量、强调效率逻辑的工具理性价值取向,一直是我国教师教育政策的核心诉求。如1985年国家出台的《中共中央关于教育体制改革的决定》,就提出教育的目的就是满足社会主义现代化建设的需要^[5]。

这一时期的教育是和国家社会经济发展紧密结合的,教师教育政策也在无形中成为国家宏观战略计划的附庸,一定程度上成为了从属于国家发展的工具,从而忽视了教育政策的内在独特性与规律性,教师个体意识与生命价值被弱化、被忽略。随着教师教育领域种种弊端的显露,国家在制定教师教育政策时的价值取向逐步从工具本位向教师本位转移。1996年,《关于师范教育改革的若干意见》提出构建体现终身教育思想的师范教育体系^{[2]4095},标志着教师教育政策中工具理性与价值理性紧张关系的缓解,提升教师继续教育水平的人权观念开始萌芽,但这种缓解程度影响范围较小,并且教师教育政策的价值取向从工具理性向价值理性的移行幅度是有限的。此外,由于长时期受工具理性的影响,政策制定主体和执行主体之间管理失调,造成执行教师教育政策的地方政府和学校规避政策,导致执行亏空和推诿责任的问题,从而使教师教育政策内部结构的张力仍处于失衡的状态。

(二)研究与沟通意识的缺失与随意,导致教师教育政策制定的泛化与不稳定

改革开放三十多年来,我国教师教育政策的研究者和制定者依附性和封闭性较强,他们对政治、经济、组织机构的依附性较为明显,并已成为惯性,加上其与政策目标群体缺少沟通与协商,一定程度上处于封闭的自我建构环境中,缺乏对教师教育政策过程各个环节的积极关注,同时也较为缺乏以旁观者的客观视角反思和审视自己制定的政策的意识。因此,在教师教育政策制定上,难免会带有一定的主观因素的烙印,某些程度上导致政策制定的泛化,使政策制定与实施两个环节呈平行状态。

2000年,为全面推进素质教育,加强中小学教师队伍建设,教育部颁发了《中小学教师继续教育工程方案(1999—2002年)》,提出了八大工程目标,如“对现有约1000万名中小学教师基本轮训一遍”;“全体中小学教师普遍接受计算机基础知识和技能培训”;“‘工程’结束时,各地要形成一套比较完整的中小学教师继续教育政策法规”等^{[2]541—542}。国家提出这些目标的愿望是好的,但是政策制定者忽视了当时的现实条件,缺乏对政策转化实际成果的预见性,目标制定较为宏大和宽泛,以中国当年的社会现状和教育基础来说,想在短短三年时间里实现上述目标是较为困难的。

此外,我国部分教师教育政策的制定是“突发”型的,即在某一问题“症结”出现后,“止痛”的教育政策

才制定印发,缺少完善的政策调研系统,一定程度上存在着头痛医头、脚痛医脚的现象,这种政策制定的方式虽然具有针对性,但是也略显随意之感,缺乏一定的稳定性和长效性。

(三)部分内容陈述的重复性与交叉性,导致教师教育政策理论创新不足

改革开放之初,由于教师教育政策的研究仍然处于探索阶段,颁发的部分政策内容重复性与交叉性较强,继承为多,发展较弱。对教师教育政策相关内容的不断强调虽然保证了政策贯彻的连贯性,使教师教育政策形成一以贯之的纵向体系,但在某种程度上也使得部分教师教育政策理论创新不足。如国家教育委员会在1980年8月和1983年1月,分别出台了《关于进一步加强中小学在职教师培训工作的意见》和《关于加强小学在职教师进修工作的意见》,二者对于中小学在职教师的培训目标、培训方式以及培训机构的内涵释义大多相近,只是在表述用语上稍有变化,缺乏一些政策实质性的变化和理论的深入与创新。

此外,有关教师在职培训的教师教育政策内容颇多,但部分内容存在一定的交叉。如1980年颁布的《关于进一步加强中小学在职教师培训工作的意见》,提出要制定并完善中小学在职教师培训计划,建立在职教师进修制度^{[2]1832};1986年,国家颁布的《关于加强中小学教师培训工作的意见》中,提出要提高在职教师的培训质量^{[2]2372}。这两个文件不仅文件名相近,内容也较多雷同,使得教师在职培训的内容始终处于口头强调阶段,并不深入;而且由于受到路径依赖的影响,即使后来又提出不少新政策进行供给,但是,旧政策的痕迹仍然牵制着教师教育政策内容的变迁。

(四)执行过程的表面化与形式化倾向,导致教师教育政策内涵发展难以深化

脱离教育实践的教育政策,在实施中必然会丧失应有的价值和生命力。政策权力主体把目光主要定位在政策的解释和宣传上,执行的过程监督与成效评价被忽略和淡化,纷繁的教育现实和社会实际没有得到足够的体察,导致一些政策的实施带有仪式化色彩,不能产生持续的动态效能作用。因此,当新的教育问题出现时,解决问题的方式变成了起草另一个新的文件对此问题进行强调,变成了以“政策落实政策”的形式化现象,教师教育政策的内涵并未真正得到认同和贯彻。同时,部分教师教育政策由于目标不明确,内容不具体、不严密,在一定程度上增加了执行的

难度,教师教育政策的贯彻效果也是低效的。此外,由于对破解教育失衡问题的急切心态,权力主体对少数农村教师政策的执行者对政策内涵理解的偏差没有准确预估,由此导致了对政策执行的滞缓。2006年国家实施的“农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划”和2007年实施的免费师范生政策,为农村教育事业的发展提供了良好的师资政策基础,为农村教育发展注入了新鲜的活力,但在现实运行过程中,由于教育管理体制不够健全,相关部门各自为政,对相关政策理解的不到位和落实的偏差,使部分政策内容在执行中存在一定的形式化倾向,降低了农村教师的在岗保留率,一定程度上影响了毕业生扎根乡村、服务乡村教育事业的信念。

三 完善我国教师教育政策的现实路径

教育体制的变革与发展是通过政策本身的演化来完成的。为了适应社会主义现代化与和谐社会的建设要求,教师教育政策总的演变方向需要从制度建立转向制度优化与创新,需要从计划型框架转向战略指导型框架。面对新的历史阶段,面对尚存的遗留问题和现实困境,教师教育政策要不断完善、充实和深化,进而成为助益和谐社会建设的主要基石与进路。

(一)关注教师本位的政策价值取向

改革开放初期“效率优先、兼顾公平”的教师教育政策价值取向,是当时对教育资源短缺的综合考虑和权衡,但在这种价值观指导下,不同区域产生了教师教育发展进程的节奏快慢不一,以致区域、数量与质量、公平与效率、结构与功能等矛盾日益凸显,最终导致教育事业的失衡发展。因此,加强教师教育的内涵建设是必然选择。2002年,教育部下发《关于“十五”期间教师教育改革与发展的意见》,首次提出了“教师专业发展”^[13]的概念,但对于教师作为生命个体的尊重却只停留在表面。2011年颁布的《国家教师教育课程标准(试行)》和《中学教师专业标准》中,提出了对教师素质和专业成长的新要求,在一定程度上体现了国家对教师个体发展的尊重,但是由于政策内容较为零散,关注的力度和范围较为局限^[14]。进入21世纪,在倡导构建“以人为本”的和谐社会里,关注教师本位的价值取向,成为当今教师教育政策发展重要的价值追求。因此,我们应坚持以科学、合理的政策价值选择来指导教师教育政策的制定与执行,使教师教育政策内容中的培养目标、培养任务、教育体制、职业发展性质真正体现对教师的关心、尊重、解放和满足,真正以提升教师个体全面发展和专业化作为逻辑起点

和最终归属,改变教师教育政策中工具理性的强势地位,使工具理性与价值理性处于一种较为平衡的状态。同时,建立健全教师的利益表达机制和民主参与制度,提供教师参与政策决策的途径,实现教师教育政策的程序伦理,从而确立教师教育政策的公平运行机制,为教育公平的真正实现提供精神动力和有效支撑,调动教师的积极性和创造性,使教师以饱满的热情投入到工作当中,自觉担负起教育改革和发展的重要使命,在实现科教兴国的伟大战略目标中贡献自己的力量。

(二)优化教师教育政策决策机制

长期以来,我国教师教育政策在决策过程中缺乏科学的规划和设计,使得研究者缺少决策思维,决策者缺少研究意识,一定程度上导致教师教育政策内容的模糊泛化、重复交叉和因袭滞后。为了改变这一问题,首先,要建立健全教师教育决策的组织与机构。国家相关部门应加强对教师教育政策的理论与应用研究,汇聚教育领域和社会各界各类专家,建立一个立体化、多层次、多渠道、多目标的研究咨询网络和审议评估系统,积极开展“学术文化”与“决策文化”两种文化的沟通与对话,改善“学术文化”与“决策文化”疏离的情况,改变以往教师教育政策研究主体的依附性和封闭性现象,让研究者关注政策成果转化、关注当下实际问题,关注研究的针对性和量化程度,让决策者以客观、理性的视角和价值中立的态度审视自己制定的政策,考量其与教育规律、现实资源和社会舆论的匹配度和适应性,使教师教育政策的研究既有理论积淀的深度,又有实践延伸的广度。其次,促进教师

教育决策程序制度化。中央携手地方共同构建科学、合理的决策程序和制度,加强教育立法建设,使教育行政机构在进行教师教育决策时能够有章可循,有法可依。最后,创造充分代表与深度协商的氛围和渠道。政策决策过程涉及多方主体利益,要让各行为主体代表的声音得以表达,要在内外沟通、上下协商的民主过程中,使教师教育决策符合大多数人的教育诉求。

(三)强化教师教育政策执行效能

教师教育政策的执行和实施影响到教师教育发展的全局^[15]。改革开放至今,部分教师教育政策在执行过程中形式化与表面化,不仅理论深度不足,现实应用价值也十分有限,部分政策目标远超出现实,在实施过程中缺少落脚点和可操作性。因此,在崇尚充满活力、安定有序的和谐社会里,国家首先发挥教师教育政策执行者的主导作用,提高对教师教育政策的认知程度,以一种理性、敬畏、认同的视角认真遵从和执行政策,进而保障教师教育政策执行方向的正确性^[16]。其次,规范和细化教师教育政策执行的标准,对教师岗前、在职和职后培训的目标、内容、时间、对象、途径、经费与条件保障等政策内容,须用清晰的语言进行陈述,不能笼统泛化、含糊其辞,以保证其具有较强的实施性和针对性,避免教师教育政策在执行过程中出现失真和搁置现象,改善教师教育政策执行的表面化与形式化的失衡问题。最后,国家要明确教师教育政策的执行主体,落实政策执行主体的责任,制订保障政策执行的方案和措施,保证教师教育政策执行的良性运转,增强教师教育政策的实施效果。

参考文献:

- [1]罗红艳.和谐社会视野下教师教育政策的伦理诉求[J].现代教育管理,2011,(1):54-57.
- [2]何东昌.中华人民共和国重要教育文献(1976—1990)[G].海口:海南出版社,1998.
- [3]教育部.教师资格条例[DB/OL].(1995-12-12).http://www.moe.gov.cn/s78/A10/jss_left/moe_604/s7151/201001/t20100128_148664.html.
- [4]教育部.关于启动实施全国中小学教师教育技术能力建设计划的通知[DB/OL].2005.http://www.moe.gov.cn/s78/A10/moe_631/tnull_10250.html.
- [5]教育部.中共中央关于教育体制改革的决定[DB/OL].(1985-05-27).http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/moe_177/tnull_2482.html.
- [6]教育部.中国教育改革和发展纲要[DB/OL].(1993-02-13).http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/moe_177/tnull_2484.html.
- [7]教育部.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[DB/OL].(1999-06-13).http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_177/200407/2478.html.
- [8]教育部,等.教育部直属师范大学师范生免费教育实施办法(试行)[DB/OL].(2007-05-14).http://www.gov.cn/zwggk/2007-05/14/content_614039.htm.
- [9]中华人民共和国义务教育法[DB/OL].(1986-04-12).http://www.gov.cn/banshi/2005-05/25/content_920.htm.

- [10]教育部.中华人民共和国教育部.关于师范院校布局结构调整的几点意见[DB/OL].(1999-03-16).http://www.moe.gov.cn/srcsite/A10/s7058/199903/t19990316_162694.html.
- [11]教育部.面向 21 世纪教育振兴计划[DB/OL].(1998-12-24). http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/moe_177/tnull_2487.html.
- [12]教育部.教育部关于实施全国教师教育网络联盟计划的指导意见[DB/OL].(2003-09-04).http://www.moe.gov.cn/srcsite/A10/s7011/200309/t20030904_146042.html.
- [13]教育部.教育部关于“十五”期间教师教育改革与发展的意见[DB/OL].(2002). http://www.moe.gov.cn/srcsite/A10/s7058/200203/t20020301_162696.html.
- [14]曲铁华,崔红洁.我国教师教育政策的演进历程及特点分析——基于(1978—2013)政策文本的分析[J].国家教育行政学院学报,2014,(12):56-62.
- [15]蒋珍莲.中国教师教育政策建设的问题与对策[J].当代教育论坛,2010,(5):52-54.
- [16]刘春梅.失衡与制衡:教育政策执行的困境与消解[J].教育研究与实验,2011,(4):75-77.

Characteristics, Problems and Solutions to China's Teacher Education Policies' Changes in Recent Thirty Years

QU Tie-hua, WANG Mei

(Faculty of Education, Northeast Normal University, Changchun, Jilin 130024, China)

Abstract: As an important step in strengthening teacher team construction, teacher education contributes to education development. In recent thirty years, China puts emphasis on the reform and development of teacher education. Many relative policies are made and put into practice so that teacher education in China has developed quickly with great achievements and dynamic procedural characteristics, namely, the transfer from quality-scale type to quantity-benefit type, from priority to efficiency to fairness equilibrium, from that of single and close to that of open and pluralism, from separated stages to overall coherence. In this way, a virtuous teacher education system of pre-service and post-service training is built. Nevertheless, along with the prosperous development, teacher education policies in the turning stage of both old and new modes have some problems due to diversity of subjects of value, the complexity of choices of education policies, relatively limited education resources as well as the alienation of ideal value and practical value of education policies. Thus, problems should be looked into with history as a mirror. Practical roads will be discussed to improve the present teacher education policies in China.

Key words: recent thirty years; teacher education; policy change

[责任编辑:罗银科]