DOI:10.16382/j.cnki.1000-5560.2018.04.003

# “新时代教师队伍建设”笔谈*

## ——学习贯彻《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》

朱旭东　袁桂林　赵明仁　饶从满　李广平　荀渊　杜屏　宋萑

**编者按**:2018年1月20日,《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》正式颁发。教育部普通高校人文社会科学重点研究基地北京师范大学教师教育研究中心与华东师范大学学报(教育科学版)于2018年2月5日联合举办座谈会,专题学习和研讨。在此次座谈会的基础上,由朱旭东教授主持,形成了本期“新时代教师队伍建设”笔谈。

# 加快教师教育学科建设,促进教师队伍建设全面深化改革

朱　旭　东

2018年1月20日,《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》(以下简称“《意见》”)正式颁布。《意见》明确提出了“大力振兴教师教育,不断提升教师专业素质能力”的目标。为了实现这个目标,《意见》也提出了具体的任务,其中包括“两个支持”,即“要加大对师范院校支持力度”“支持高水平综合大学开展教师教育”;“四个全面”,即“全面提高中小学教师质量”“全面提高幼儿园教师质量”“全面提高职业院校教师质量”“全面提高高等学校教师质量”。“两个支持”和“四个全面”的提出,是对十九大报告“加强师德师风建设,培养高素质教师队伍,倡导全社会尊师重教”的教师队伍建设指导思想的具体落实。有了具体目标和具体任务之后,如何实现这个目标和完成这些任务就成了关键。我们认为,通过教师教育学科建设来实现这些目标,是落实《意见》的主要路径。《意见》在“要加大对师范院校支持力度”中也指出了要“加强教师教育学科建设”。那么,什么是教师教育学科?如何通过教师教育学科建设实现“两个支持”和“四个全面”?对于落实“两个支持”和“四个全面”而言,教师教育学科建设既是手段又是目标。作为目标,教师教育学科建设是加大对师范院校支持力度的重要内容,《意见》也指出了要加快、加大对教师教育的学科建设;作为手段,教师教育学科建设是实现“两个支持”和“四个全面”的重要手段。我们认为,没有教师教育学科建设就不可能实现这些目标。

### (一)加强教师教育学科建设要深刻理解教师教育学科的内涵

正如前文所提到的,要完成《意见》中的“两个支持”和“四个全面”的任务,没有教师教育学科的建

* 基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“‘国培计划’实施的项目模式构建经验、问题及其对策实证研究”(15JJD880005)。

设是无法做到的。那么，什么是教师教育学科的内涵？

教师教育学科是一个学科制度议题，而不是大学专业教育的工作议题。我们把教师教育理解为政策、学术和实践三个部分。教师教育政策是政府制定教师教育的意见、计划、规定等方面的制度内容；教师教育学术是大学建立教师教育学科、开展教师教育学术研究的内容；教师教育实践是大学和中小学的新教师培养和在职教师培训的工作内容。我们这里主要讨论的是教师教育学术内容，即作为在教育学科制度下的教师教育学科制度的内容。作为一种学科制度，它还需要设置专业方向。教师教育学科应该设置幼儿园教师教育、小学教师教育、中学教师教育、大学教师发展、特教教师教育、职教教师教育等六个专业，在这些专业下面根据需要还可以设置若干方向，如中学教师教育可以设置不同学科的教师教育方向。教师教育的学科内涵，既是指教育学一级学科下的二级学科或通过硕士、博士学位的设立设置教授席位培养教师教育学术人才的制度，又是探讨教师教育知识体系、建立教师教育概念和范畴及其关系而形成理论的一种学术研究，还是为教师培养和培训的政策和实践等提供咨询的一种社会服务。因此，教师教育学科建设也包括教师教育的人才培养、科学研究和社会服务三个方面。《意见》提出要"加强教师教育学科建设"，就是要加强教师教育的人才培养建设、科学研究建设和社会服务建设。教师教育的人才培养建设，就是在国务院学位委员会的教育学一级学科中确立教师教育学科，具有教育学一级学科的高等院校要把教师教育学作为学科的重要内容开展建设工作，在教育学一级学科中设置教师教育教授职称，从而使教师教育的学术制度资源得到有效保障；教师教育的科学研究建设，就是在国家社科基金、全国教育科学规划课题、教育部人文社会科学基金等科学研究项目中列入教师教育学，建立教师教育研究的课题评审制度；教师教育的社会服务建设，就是大学要鼓励教师教育教授参与教师培养、教师培训、教师专业发展等支持服务工作，要建立服务标准和绩效奖励制度。

**（二）通过教师教育学科建设，促进教师培养和培训**

教师教育学科建设的目的是要促进教师队伍建设，而教师培养和培训是教师队伍建设的重要内容。《意见》中的"两个支持"和"四个全面"关涉的就是教师培养和培训。

首先，加大对师范院校的支持需要教师教育学科建设。师范院校是教师培养的主力军，但是长期以来由于师范院校没有教师教育学科，因而出现了"只育不研"的问题。尽管教育学一级学科中有不同的研究方向在间接开展教师教育的研究，但如果要保障教师培养和培训的科学性，则需要以教师教育的专门研究为基础。如果要形成教师教育的国际中心、全球中心，而没有教师教育的学术研究，就无法通过科学研究、发表学术论文等途径来形成和扩大国际影响力。这里特别要指出的是，由于长期以来没有教师教育学科的地位，教师教育的科学研究一直处在空白状态。师范院校首先应该对教师培养和培训工作进行学术研究，进而才能保证教师教育的质量和水平，保证师范院校的教师教育者的队伍质量。我们不能再以学科教学论队伍替代教师教育者的队伍，而应该通过教师教育者队伍的建设来保障师范院校的教师教育的质量。今天的教师教育，无论从标准制定到基地建设，从政府、高校、中小学"三位一体"的教师教育共同体建设到教育硕士和教育博士等专业学位的开展，从师范院校的评估到师范类专业的论证等，都需要以教师教育的科学研究为基础，而科学研究必须以教师教育学科为前提和条件。

其次，高水平综合大学开展教师教育需要教师教育学科建设。综合性大学参与教师教育已是不争的事实，但它们参与教师教育的热情不高也客观存在。之所以如此，至少与教师教育没有成为一门学科有关。大学以学科建设马首是瞻，没有学科地位何来学科发展机会？《意见》提出了要"推动一批有基础的高水平综合大学成立教师教育学院"。如果没有教师教育学科，教师教育学院的基本制度无法建立，高水平综合大学也会无从下手。大学不可能建立起没有学科的学术机构，也不可能建立没有教师教育学科的教师教育学院。中国的一流大学如果不参与到教师教育当中，则既不可能提高教师质量，也不可能提高教师的社会地位、专业地位和政治地位。

再者，《意见》提出了"全面提高中小学教师质量，建设一支高素质专业化的教师队伍"的目标。没

有教师教育学科,势必会严重影响到中小学教师的“教育质量”。提高中小学教师质量的任务主要由高等院校来承担。从“国培计划”的实施情况来看,除了远程项目以外,承担国培项目的机构主要也都是高等院校。但由于没有教师教育学科制度,教师培训的专业化水平一直不高。这种状况具体表现在:大学继续教育学院承担国培项目缺乏有效的学术基础;从事国培项目的队伍没有学术制度的保障;从事培训工作者的学科地位、职称通道等没有教师教育学科的依据;申请教师培训的科学研究的项目也得不到有效的支持。没有教师教育的学术基础,何来高质量的教师培训的知识基础和能力保障?更为严重的是,中小学教师质量具有“底部性”“全员性”和“终身性”的特点。无论多么偏僻的学校,都需要高素质的专业化教师队伍。由于没有教师教育人才培养,致使教师教育质量得不到有效保障。《意见》明确提出:“建立健全地方教师发展机构和专业培训者队伍,依托现有资源,结合各地实际,逐步推进县级教师发展机构建设与改革,实现培训、教研、电教、科研部门有机整合。”地方教师发展机构、专业培训者队伍、县级教师发展机构等如果没有教师教育学科的人才培养做后盾,这个目标是很难实现的。

最后,《意见》提出了“全面提高幼儿园教师质量”“全面提高职业院校的教师质量”“全面提高高等学校的教师质量”的目标。如果没有各类教师教育学科的专业方向的制度建设,那么这些目标也是无法实现的。以大学教师发展的教师教育学科专业方向来说,几乎所有的高等院校都成立了“教师发展中心”,但这些中心处在无学科依托的状态,虽然有些院校将该中心设在高等教育学科下,但依然存在“人”和“事”分开的问题。大学教师发展应该成为教师教育学科的专业方向,只有这样,才能培养一批既能开展大学教师发展的人才培养,又能开展大学教师发展的科学研究,还能提供大学教师发展的社会服务的从事大学教师发展的学术人才。(朱旭东,教育部普通高校人文社会科学重点研究基地北京师范大学教师教育研究中心主任,教授、博士生导师)

# 农村学校教师队伍建设需要制度保障和体制创新

袁 桂 林

《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》(以下简称“《意见》”)对新时期教师的社会地位非常重视,希望教师成为令人羡慕和向往的职业,特别是把教师职业和公务人员岗位责任并列,极大增强了教师队伍建设的动力。在农村教师队伍建设方面,《意见》也有很多新的内容。

**(一)城乡一体化设计**

过去的政府政策文献在谈到教师队伍结构时,一般会涉及到教师的身份、年龄、职称、学历、学科、性别等方面,这些要素反映了校际之间教师队伍的存量。《意见》谈到了教师队伍“城乡结构”分布的不合理性,为农村教师队伍建设指明了方向。一般而言,对教师队伍各项结构的分析只有在具体的学校教育场域内才有意义,而以县级行政区域为单位关注教师队伍的城乡结构,更有其特殊意义。2016 年 7 月 2 日,《国务院关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》(国发〔2016〕40 号)明确了县域内城乡义务教育一体化发展的根本保障是城乡义务教育均衡发展的切入点,因此,在县域内通盘考虑城乡教师队伍建设势在必行。只有解决了县域教师队伍存在的城乡结构性矛盾,才能实现县域学校合理规划布局,合理配置城乡教育资源,消除“城镇挤、农村弱”的现象。

改革开放以来,国家各级政府对农村教师队伍建设的倾斜政策很多,但是,在实施过程中存在一些落实不到位的问题。《意见》指出了要全面提高中小学教师质量,建设一支高素质专业化的教师队伍;要提高教师培养层次,提升教师培养质量;要推进教师培养供给侧结构性改革,为义务教育学校培养素

质全面、业务见长的本科层次教师，为高中阶段学校培养专业突出、底蕴深厚的研究生层次教师；要大力推动研究生层次教师培养，增加教育硕士招生计划，向中西部地区和农村地区倾斜。这些明确而又具体的规定揭示了城乡维度教师队伍存量结构的差距，为农村教师队伍建设提供了良好的机遇。

**（二）完善农村教师队伍补充制度**

1. 多种途径增加农村教师的供给。《意见》为传统的教师职前教育提出了定向培养本土化教师的办法，鼓励地方政府和相关院校因地制宜采取定向招生、定向培养、定期服务等方式，为乡村学校及教学点培养"一专多能"的教师，优先满足"老少边穷"地区教师补充的需要。《意见》还提出要实施"银龄讲学计划"，鼓励支持乐于奉献、身体健康的退休优秀教师到乡村和基层学校支教讲学，这为农村学校开拓了一个新的教师资源渠道，为农村教育提供了新的力量。此外，《意见》还肯定了农村学校教师采用班师比和生师比相结合的编制计算方式，对校均规模小、班额少的农村学校比较有利；充分考虑了增加教师编制的因素（二胎政策），以及根据教师周课时上限和课程门类来调整教师编制，使之更加符合教育规律。

2. 调整了免费师范生政策。用"公费教育"取代"免费师范生教育"，这在表述上更加凸显了该政策的含义。免费师范生政策由国家出资上学，其中"免费"的表述，容易使人误解为是一项资助政策。《意见》谈到的"到岗退费"值得肯定，这有利于保证免费师范生的到位率，对乡村教师队伍的补充也是有利的。当然免费师范生政策还有很多不足之处，我们不仅要免费师范生毕业后到农村去工作，更应该鼓励所有有志青年去广大农村为国家教育做贡献。

3. 特岗计划。《意见》提出，逐步扩大农村教师特岗计划实施规模，适时提高特岗教师工资性补助标准。特岗计划的扩大，对农村教师补充意义非凡。但是，该计划如何与县管校聘制度衔接，还需要精细设计。我们在调研中发现，特岗计划教师在第三年转为正式编制时有些阻碍。因此，特岗计划的制度设计要服从供给关系的变化趋势，并作适时调整，与时俱进，不能僵化，要保障学校的聘任权利。

4. 推进教师交流轮岗。2013 年党的十八届三中全会提出了建立教师、校长交流轮岗制度，现在《意见》对交流轮岗给予了进一步的肯定，提出要深入推进县域内义务教育学校教师、校长交流轮岗，实行教师聘期制、校长任期制管理，推动城镇优秀教师、校长向乡村学校、薄弱学校流动。

在长期的帮扶济困方面，我国形成了对口支援的模式，其基本特征是单向的，是少数人参与的行为。而教师交流轮岗有两个特点：一是全员参与，二是双向交流。教师轮岗不单纯是城市好的学校派出教师到农村薄弱学校去工作，而是说，农村学校的老师能不能也参与交流轮岗，这才是问题的关键。全员和双向，这是判断交流轮岗的两个重要标准。如果这两点做不到，就很难彻底解决农村教师队伍的建设问题。农村教师没有参与交流，农村学校岗位进得去但出不来，或者个别人通过靠关系、走后门以及辞职的方式，才能走出来，这样的农村教师队伍是不能建设好的。值得庆幸的是，各省级政府在颁布的文件中都没有限制农村学校教师参与交流轮岗，这为农村教师队伍建设起到了积极的促进作用。例如，浙江省明确提出，交流轮岗的老师原则上是指教师到另外一个学校工作，是调转工作，而不是为了评职称、晋级、涨工资的镀金过程。如果把农村学校视为新教师入职初期练手的地方或中年教师升迁的桥梁，那么农村教师队伍建设永远也摆脱不了滞后的状况。

在国际上，有一些经验也值得借鉴。例如，日本就将教师的城乡交流转化为校际交流，且根据学校的交通条件和艰苦程度，将学校分为 A、B、C、D 几类，鼓励大家选择。如果能够借鉴这种做法，那么中国农村教师队伍建设的这一盘棋就活了。

**（三）管理体制有所创新**

1. 激发乡镇（学区）的活力。农村学校规模一般都较小，且受编制的影响较大，很多课程没有专任教师。近年来各地农村学校实施校际之间"走教"的方式，在很大程度上缓解了教师学科结构存在的矛盾。《意见》明确提出，要以乡镇为主，实行学区（乡镇）内走教制度，地方政府可根据实际给予相应补贴。这个规定切合实际。我们在调研中发现，有的地方以县或者以城区为主成立教师中心，将音乐、体

育、美术、外语、计算机等学科的教师集中管理,专门安排班车送他们到农村学校去上课。这类做法取得了一定成效,但是,没有发挥乡镇教科研联合体的优势。因此,以乡镇(学区)为主的走教,应使责权利更加明确,任务更加具体,这样才更有利于乡村学校的发展。在乡镇为主(学区)层面,如果各个门类的老师都齐全了,才更有利于开全、开足国家规定课程,才有利于保障教育质量的提高。

2. 管理体制要发挥激励教师的作用。《意见》进一步重申了中央和地方政府在提高农村教师待遇方面的责任。在这个方面,近年来各地方政府创造了很多经验。其中,湖南省泸溪县从 2009 年就启动了县级财政对农村教师生活的补贴政策,效果显著。中央财政对贫困地区乡村教师的生活补贴,实行配套奖励。有的地方县级政府以财政拮据为由没有行动,因此中央财政奖励也不配套;如果县级政府给予教师生活补贴的标准很低,中央财政配套的补贴也很低。这样的状况直接挫伤了乡村教师工作的积极性。这种财政体制需要反思。按照机制设计理论,激励相融和降低信息成本是两条根本原则。一方面,激励相融首先要明确,激励的对象是乡村教师,其次才是中央政府和地方政府。如果在中央和地方政府之间持互相观望的态度,显然不利于政策目标的实现。另一方面,考虑到信息成本的问题,如果让中央政府逐一调查县级财政的"家底",成本太高,也不具有现实操作性。因此,如果能让老师在这方面有一定的知情权,再辅之以舆论监督,则可能会有一定推进作用。

另外,一项惠及农村教师的政策如果仅仅考虑管理上方便,而不考虑具体实情,那么也很难达到预期的效果。比如在提"乡村教师"这个说法时,为了管理上的方便,就把镇属学校的教师排除在外。其实,乡和镇之间的差距,主要是人口多少的区别。人口多的称镇,否则称乡,两者之间并不存在实质性的经济发展上的差距。现行教育财政是以县为主的体制。除了国家专项扶贫政策外,在县域内将乡镇区分开来制定不同的教师生活补贴制度是没有意义的。西南某省给乡村教师的生活补贴就没有把镇区内的学校教师包括在内,致使镇区学校老师怨声载道。仅因相隔一条街道,待遇就有很大差别。此类现象出现的根源是政府管理者没有从实际激励教师出发来设计制度,他们为了管理上的方便,仅仅根据行政管辖区域来划分补贴标准。如果有教师参与制度设计,如果在制度设计中充分发挥教师的话语权,那么"政府办好事,教师还抱怨"的状况就不会再发生了。正如《意见》所讲的,现代学校制度要落实教师的知情权、参与权、表达权和监督权。(袁桂林,北京师范大学教育学部教授、博士生导师)

# 新时代中国特色师范教育体系的内涵解读

赵 明 仁

《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》(以下简称"《意见》")对过去二十年来教师教育体系改革有这样的判断:"我国师范教育体系有所削弱,对师范院校支持不够"。针对这样的问题,《意见》提出了要"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"的改革发展任务。那么,为何产生了师范教育体系削弱的问题?在新时代背景下中国特色师范教育体系有什么样的内涵?理解这两个问题是我们加强师范教育体系的认识基础。

**(一)"师范教育体系削弱"问题的产生**

概而言之,师范教育体系弱化之所以成为问题,主要原因有二:一是受近二十年来以市场化为主导的高等教育变革大环境的影响;二是受此影响的师范院校办学定位的变化。

1. 以新自由主义为思想基础的高等教育市场化影响。在我国百余年师范教育跌宕的发展历程中,"开放"与"封闭"始终是分析师范教育体系样态和精神气质的基本维度。1998 年以来,我国师范教育

体系在高等教育市场化的主导下，发生了急剧的变革。变革的基本思路就是在新自由主义"大市场小政府"思想下的开放教师教育体系，试图通过开放体系而激励有效竞争，在提高质量的同时更好地配置教师培养资源。1999 年《关于师范院校布局结构调整的几点意见》提出要建立"以师范院校为主体，其他高等学校积极参与"的教师教育新体系；2012 年《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》提出要"构建开放灵活的教师教育体系"。经过多年的改革，2015 年全国共有师范院校 181 所，其中，师范大学 46 所，师范学院 70 所，师范专科学校 65 所；举办师范教育的非师范院校 457 所，其中，综合大学 71 所，综合性学院 243 所，高职高专 92 所，独立学院 38 所，其他院校 13 所。从数量看，非师范院校是师范院校的 2.5 倍。就师范生数量而言，2013 年非师范院校的师范生占全国师范生总数的近一半，达到 48.3%。再从培养中专层次师范生的学校看，2013 年有中师 110 所，但中职中专类学校数量却达到惊人的 2673 所，是中师数量的 24.3 倍。可见，我国教师教育体系是过度开放了，远远超过了"师范院校为主体"的政策期望。但正如朱旭东教授指出的，体系开放并没有达到吸引高水平综合大学参与从而提高生源质量和引起积极竞争的政策诉求，大规模低层次的非师范院校的涌入反而降低了教师教育阵营的层次。再加上原有中师的大量消亡，师范院校的合并与转型使得原有优质的师范教育传统和美誉度逐渐流失。师范教育体系在这个一进一出的置换过程中，非专业的、低水平的进来了，优质的流失了。这期间，虽然如中山大学、兰州大学等一流综合性大学成立了教育学院，开办了本科师范教育专业，但最终还是在院校间学科竞争的压力下关闭了；同时，由于受高等教育扩招和教师职业缺乏吸引力的影响，师范生的生源素质普遍有所下降，师范教育体系实质上受到了削弱。

2. 师范院校办学定位的去师范化影响。在师范教育体系开放的同时，师范院校内部开放化也在疾步前进。通过对 43 所师范大学办学定位的分析发现，把自身明确定位为综合性大学的有 19 所（43%），定位为师范大学的有 11 所（26%），定位为综合性师范大学的有 5 所（11.6%），另有 6 所没有明确表述，可见师范大学的办学定位及其身份已经严重分化。那么，师范大学为什么要综合化？其目的是什么？经过比较后不难发现，师范大学综合化背后的动机在横向上是为了争夺办学空间，在纵向上是为了提升办学层次。大多数师范大学是在横向上进行考虑的，也就是说它们追求的是数量而不是质量，即便是为了提升质量，其重点也不在教师教育上，而是在基础文理学科等方面。师范院校作为师范教育体系中的主体，这种主动的去师范化倾向较为严重地削弱了师范教育体系。

**（二）如何理解中国特色师范教育体系**

新时代中国特色师范教育体系的实质不在于开放还是封闭，因为"中国特色"不是政策上的修辞，而是有着深刻的专业内涵，是对师范教育性质和内在卓越品质的界定与实现。概而言之，"中国特色"的内涵至少体现在师范教育体系的使命性、道德性和专业性等三个方面：

1. 使命性。《意见》指出，"教师承担着传播知识、传播思想、传播真理的历史使命，肩负着塑造灵魂、塑造生命、塑造人的时代重任，是教育发展的第一资源，是国家富强、民族振兴、人民幸福的重要基石"，这是对教师工作属性和职能的本质表达，认识到了教师工作是促进国家发展、社会进步和个人成长的不可或缺的、基础性的公共事业。有鉴于此，《意见》提出要明确"教师的特别重要地位"，"确立公办中小学教师作为国家公职人员特殊的法律地位"。这种对教师身份上历史性的"政治宣言"旨在强化教师承担的国家使命和公共教育服务的职责。由此可见，培养教师的师范教育体系也就内在地具有强烈的国家使命和公共教育服务属性。举办好师范教育就属于国家责任，责任具体表现在对师范教育重要性和特殊性的深刻界定与充分表达、科学的宏观指导、充足的经费投入和强有力质量保障。在这个立场下我们用克拉克的"三角张力模型"去反观过去二十年来的师范教育体系变革历程就会发现，虽然市场占据了主导地位，但是在面对师范教育这个公共领域的时候，市场却失灵了。可见，我国师范教育体系弱化的根本问题在于对师范教育体系的公共性和使命性缺乏理解，以致于国家缺少了应有的承担意识。所以，重塑师范教育作为"国之重器"的使命性和公共性信念是加强师范教育体系的政治基础和思想基础。

2. 道德性。高等师范教育区别于一般高等教育的一个显著特征是对道德性的渴望与严守。我们耳熟能详的对师范内涵“身正为范”的解读,意在于此。教师之职责在于教书育人,“正人先正己”“已欲立而立人,已欲达而达人”,只有师范教育把道德性作为培育师资的首要尺度,未来教师才能够具备“为范”的精神与气质。这里的道德性既包括对社会主义核心价值观等公民品德的塑造,还包括对教育自我的深度认同与追寻,以及随之产生的教育爱与热情,还包括敬业爱岗、专注勤劳的工作精神。从社会的角度看,师范教育体系是国家道德体系、价值体系甚至是政治体系的重要组成部分。卓越的师范教育体系在培育师范生道德品质的同时,对丰富国家道德体系内容、提升道德体系水平也具有重要的推动力量。要高度重视中国传统文化作为师范教育道德性的重要资源。中国儒家文化中以“仁”为核心的思想与师范教育中道德性是一致的。多伦多大学许美德教授把世界范围内教师教育体系分为以美国为代表的综合大学模式、以日本为代表的教育大学模式和以中国为代表的师范大学模式。“师范”能够恰切地表达教师职业的道德性,而中国儒家文化具有丰富的道德资源。因此,她认为从中国传统文化出发来丰富师范教育的内涵,是中国有可能贡献于世界教师教育的地方。

3. 专业性。如果再从克拉克的“三角张力模型”看过去二十年我国师范教育体系中的力量角逐的话,除了市场在主导、政府在退缩外,另外一点是专业在缺失。国际劳工组织早在半个世纪前就宣称教师是专业人员,我国教师法也如此界定。但是我们再回头看培养教师的体系是否是一个高质量的专业体系时,答案就未必了。我国虽然于 2011 和 2012 年先后出台了《教师专业标准》和《教师教育课程标准》,但这两个标准主要是基础性的引导性专业文件,不能作为强制性的规范文件来执行,对于师范教育办学行为的规范作用非常有限。已有的经验表明,开放式教师培养之所以会取得成功,其主要原因不在开放性本身,而在于有一种将开放式培养模式纳入规范性质量管理渠道的教师培养机构的质量认证系统。正如有学者指出的,开放但缺乏有效质量监控的机制,是盲目的;开放且具有有效质量监控的机制,才是一个健康、可持续发展的教师培养体系的追求方向。因此,尽快严格地在各级各类师范教育院校全面落实师范专业认证制度是当务之急。同时,除了在专业层面之外,只有在院校层面也应出台师范院校建设标准,强化对师范性的认识,保障师范院校的办学方向与定位,才能为教师教育学科建设和专业建设提供良好的价值和资源环境。(赵明仁,西北师范大学教育学院院长,教授、博士生导师)

# 提高教师和教师教育地位,推动教师教育振兴发展

饶 从 满

**(一)教师教育亟待振兴发展**

如果说 20 世纪 90 年代中期至 2005 年前后中国的教师教育政策是在教师专业化理念的指引下,以提高教师教育质量为目的,以重构教师教育体系为重点,大力推进教师教育改革的话(“体系重构阶段”),那么自 2005 年前后直至 2017 年初的中国教师教育政策重心开始转向了内涵建设,即一方面继续在教师专业化的理念指引下着力提高教师教育质量,另一方面积极探索通过教师教育促进教育公平(“内涵建设阶段”)。综观过去 20 多年来的中国教师教育政策可以发现,提高教师教育质量是贯穿始终的主题。尽管进入新世纪之后,促进教育公平的主题日趋凸显,但提高质量的主题更根本。因为教师教育要发挥其促进教育公平的功能,还需要以自身的质量提升为前提。低质量的教师教育不仅不能促进教育公平,而且还会使本已不均衡的基础教育发展雪上加霜。

毫无疑问,20 多年来教师教育改革与发展取得了重大成就,但是基于以下几点我们也有理由对中

国的教师教育质量表示担忧。

第一，师范类专业的生源质量总体不高。大量的实践和研究证明，选人比培养人更重要。可是我们的高校师范类专业的"选人"空间极其有限。这是因为长期以来，在中国存在一种怪异的现象：人们一方面希望将孩子送到好的学校、好的老师那里接受教育，另一方面当自己的孩子在高考中得了高分却又不想让他（她）就读师范专业。因此，师范专业的录取分数一直相对较低，除了部属师范大学的录取分数线相对较高之外，地方师范院校的分数线基本都在中等水平以下。没有好的生源，我们对高校的教师培养质量就不能期待过高。

第二，教师教育机构的资质参差不齐。20 世纪 90 年代以来的教师教育体系重构给我国的教师教育带来了开放的体系，但也衍生了一些非预期的结果：一方面高水平综合性大学并未也无意愿参与教师教育，另一方面教师教育又在传统师范类院校尤其是高水平师范院校的综合化过程中逐渐弱化甚至边缘化。更令人担忧的是，大量的低层次职业技术院校参与了教师培养，其中以幼儿教师培养尤为突出。参差不齐的教师教育机构何以保障教师教育质量，令人堪忧。

第三，教师教育的专业化水平有待提高。教师教育作为一种专业教育（professional education），需要处理好学科与教育、理论与实践这两对基本关系。按照专业教育的要求，学科与教育、理论与实践之间应该是有机融合而非板块式组合的关系。然而，我国教师教育离专业教育的要求还有一定的差距。其一，在教师教育开放化的进程中，教师教育作为高等学校的部分职能，是由分布在校内外不同组织的人员分别实施的。伴随着教师教育举校办学体制的崩溃和教师教育的不断弱化甚至边缘化，相关实施者对于教师教育目标和理念在多大程度上能形成一定的共识，又在多大程度上能够保持必要的互动交流，是持保留态度的。在缺乏必要的共识和交流的情况下，教师教育在很多情况下顶多可以做到学科与教育、理论与实践的板块式组合，而无法实现有机融合。其二，学科教法教师在学科与教育、理论与实践之间理应发挥桥梁乃至融合剂的作用。但是，伴随教师教育的开放化，特别是师范院校的综合化，学科教法教师在高校内部逐渐边缘化，这也带来了学科教法教师队伍在量和质两方面的不足。数量上的不足主要体现为队伍的萎缩；质量上的不足主要体现在相当一部分学科教法教师的学科素养和教育素养均有很大欠缺，而且对基础教育缺乏一定的体验甚至了解。学科教法教师队伍在质和量两方面的缺口自然制约了学科教法教师作用的发挥。

在生源质量不高、机构参差不齐、专业化水平有待提高的情况下，我们很难对教师教育质量有非常乐观的期待。在教师教育整体质量不够高的情况下，提高基础教育质量和促进基础教育公平的目标，很难实现。因此，振兴教师教育，提升教师教育自身质量应该是当前及今后一段时间里中国教师教育改革发展的最迫切课题。

**（二）提高教师和教师教育地位是教师教育振兴发展的基础**

要实现教师教育的振兴发展和质量提升，自然要弄清影响其振兴发展和质量提升的主要因素。

第一，师范类专业生源质量持续不高，究其原因固然有人们思想观念的因素，但关键还是在于教师的地位待遇不高。芬兰、韩国等国的学生在 PISA 测试中之所以取得很好成绩，其中一个重要原因就在于其重视教师地位的保障，所以教师教育专业也备受欢迎。重视教师的地位待遇保障不仅可以提高在职教师的工作积极性，也有助于吸引优秀生源报考师范专业。因此，要提高师范专业的生源质量，固然可以采取提前批次录取等招生手段，但更根本的还是提高教师的地位待遇。

第二，高水平的高等院校之所以不愿参与或投入教师教育，固然有认识高度不够的原因，但关键还是与教师教育的地位不高有关。在当前这个高度重视评估（并根据评估结果进行资源分配）的时代，教师教育似乎并不能给高校在学科评估、大学排名和资源获取中带来多大增益，因此自然就被"敬而远之"。因此，要确保教师教育机构的资质，固然需要通过教师教育认证将不具资质的机构排除在教师教育体系之外，但更重要的是要在提高教师教育地位上下功夫，需要在充分考虑教师教育特色的基础上，给予教师教育机构在资源分配等方面的倾斜，以稳定一批传统的高水平师范类院校着力于教师教育，

并吸引一批高水平综合性大学参与教师教育。

第三,要提高教师教育的专业化水平,迫切需要推进高校内部教师教育组织体制改革和学科教法教师队伍建设。应该说,教育部多年来一直通过各种政策文件要求高校推进这两方面的工作,但是成效并不明显。究其实质,还是因为教师教育没有成为高校的重要议事日程,说到底还是与教师教育的地位不高有关。

综上所述,影响中国教师教育振兴发展和质量提升的关键还是在于教师和教师教育的地位不高。教师和教师教育的地位不振,教师教育的振兴发展和质量提升无期。

根据政策意图,2017 年堪称中国教师教育振兴发展的元年。之所以这么说,是因为从 2017 年开始,教育部在各种重要场合提起了教师教育振兴发展的话题,并着手教师教育振兴发展的规划设计和初步的措施。特别值得指出的是,2018 年 1 月 20 日,《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》颁发。该文件围绕不断提高教师地位待遇、大力振兴教师教育等五个方面,对全面深化教师队伍建设改革做出了总体部署。从一系列政策来看,中国政府不仅对振兴发展教师教育具有清醒的自觉,而且抓住了教师教育振兴发展的基础和关键。由此,我们隐约看到了中国教师教育振兴的曙光。但是,教师教育究竟是否能够得到振兴,关键还是要看所提出的这些政策措施是否能够得到真正落实。(饶从满,东北师范大学国际与比较教育研究所所长,教授、博士生导师)

# 优化教师专业发展与培训体系建设,全面提升中小学教师队伍质量

李 广 平

**(一)推进教师专业发展是全面深化教师队伍建设的重要内涵**

建设一支高素质、专业化、创新型的教师队伍,既需要切实提高职前教师培养质量,严把新入职教师质量关,更需要重视在职教师素质能力的有效提升。只有 1580 万在职教师的全员素质得到了发展,才能有教师队伍整体素质的提高。

2010 年教育部财政部联合出台实施了《中小学教师国家级培训计划》,由此开启了我国教师培训与质量提升的新纪元。之后教育部每年都有关于加强中小学教师培训工作方面的文件或标准发布,以促进中小学教师培训工作的系统有效开展。这种对教师培训与专业发展的高度重视,在其他时期都是没有的,这充分彰显了教师专业发展与培训在新时期教师队伍建设中的重要地位和作用。

《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》(以下简称"《意见》")再次强调了"重视专业发展"的思想,在目标任务中提出"经过 5 年左右努力,教师培养培训体系基本健全""到 2035 年,教师综合素质、专业化水平和创新能力大幅提升,培养造就数以百万计的骨干教师、数以十万计的卓越教师、数以万计的教育家型教师"的奋进目标。艰巨的目标自然需要通过统筹推进职前培养与在职培训的协同发展来实现。为此,《意见》在"全面提高中小学教师质量,建设一支高素质专业化的教师队伍"举措中,在对提升培养质量作出部署后,就以高度精练的语言对培训方式、培训内容、培训资源、培训组织管理、培训机构建设、高端研修以及教师参与积极性等促进教师终身学习和专业发展的关键方面,提出了框架性要求。虽然只有短短的 255 个字,但可谓内涵深远、全面系统、措施到位。

**(二)新目标新使命需要构建中国特色的教师专业发展与培训体系**

《意见》提出了教师是教育发展的第一资源、兴国必先强师的战略定位。培育大国良师,建设世界

一流的中小学教师队伍，需要有世界一流的教师培养与培训体系来支撑，而一流的培养与培训体系不能靠模仿与跟随其他国家来建设，而需要从本国国情与教师队伍建设需要来创建。更何况我国在教师专业发展与培训方面取得了令世界各国瞩目的成就，一些国际学者也将中国上海在 PISA 测验中取得优异成绩归因于拥有良好的教师专业发展体系，部分国家也派教师来中国学习。要意识到时代已经到了独立创建中国特色教师专业发展与培训体系的时刻，到了要凝炼中国经验与理论的时刻。

我国教师队伍建设目标与任务也需要通过独具中国特色的教师专业发展与培训体系来实现。《意见》提出教师队伍建设要突出师德，要把提高教师思想政治素质和职业道德水平摆在首要位置，创新教师思想政治工作方式方法，开辟思想政治教育新阵地，突出全员全方位全过程师德养成，增强思想政治工作的针对性和实效性，引导教师带头践行社会主义核心价值观。这是中国教师队伍建设的重要内容与特色，需要教师专业发展与培训体系在此有突破。

与此同时，当今世界正处在大发展大变革大调整之中，新一轮科技和工业革命正在孕育，教育也必将进入一个大变革大转型的新时代。新时代教育要如何发展，教师培训要如何进行，各国都没有现成的经验可学习借鉴，都需要从本国教育发展需要与特点、本国教育体制和教师职业文化特点出发，建构适合本国国情和需要的教师专业发展与培训体系。

**（三）建设新时代中国特色教师专业发展与培训体系的着力点**

我国虽然已经建立起较为完备的教师专业发展与培训体系，但培训机构师资水平不高，办学条件不佳，发展活力不足等状况普遍存在；培训管理也存在体制机制不完善，重项目设计、轻整体规划，重统一培训、轻教师选学，重短期学习、轻持续提升，重学时认定、轻结果应用等问题；培训内容与方式缺乏针对性、实效性；教师专业学习存在"环境依赖"，主动性不强，内驱力不足，外部支撑不到位等诸多问题。为有效破解教师专业发展与培训中的关键难题，切实推进中小学教师专业学习与终身发展质量，亟需对教师专业发展与培训体系进行优化和完善。

第一，多措并举提升教师培训机构水平。教师培训是教师专业发展的重要基础与保障，激发培训机构活力，提升培训机构与培训者水平，是推进教师专业发展的首要之举。要明晰省、市、县三级教师培训机构的职责分工与发展重点；激励高等院校与省级教师培训机构强化教师培训的理论与实践研究，发展高水平的教师培训学术，鼓励其引领与支援市、县教师培训机构发展；大力推进县级教师培训机构建设与改革，有机整合教师培训、教研、电教和科研部门力量，将其建设成为基层学校教师学习的资源与支持中心；充分发挥中国特色教育管理体制的优势，通过体制机制创新推进教师职前培养与职后培训的机构一体化、职能一体化，促进教师培训机构间协同合作与适度竞争格局的建立。

第二，统筹推进全员培训与高端人才培育。长期以来，我国教师培训与专业发展虽然也有各种类型的骨干教师培训，但从整体来看教师培训的重点仍是通过全员培训提升教师队伍的整体水平，通过农村教师与中西部教师专项培训等促进教育公平。《意见》针对我国建设教育强国的目标需要，强调了培养造就骨干教师、卓越教师和教育家型教师的高端教师培育目标，提出了鼓励教师海外研修访学的高端培训路径，而且在其所提出的搭建教师培训与学历教育衔接的"立交桥"举措中，也有开展研究生教育层级培训的意涵，由此开启了全员培训、专项培训与高端培训三驾马车齐驱并进的新局面。

第三，科学设计与开发教师专业发展内容资源。《意见》着重强调了结合教育教学一线实际开发与组织培训内容的重要性，再参照《中小学幼儿园教师培训课程指导标准》及教育部有关教学培训内容开发的相关要求，可以明确教师培训资源开发要充分发挥高等院校专家、教师培训者、中小学优秀教师的协同作用，要以问题为中心，案例为载体，针对不同类别、层次、岗位教师的个性需求来开发，要以丰富的资源满足广大教师多样化的自主学习需求。同时，重视教师思想政治素质与职业道德素养的培训内容开发，强化"四有"好教师的成长和培育。

第四，不懈推进教师培训方式方法的创新。教师培训方式与方法的创新是优化教师培训体系建设、提升教师培训成效的恒久主题。《意见》虽然只提出了遵循教育规律和教师成长发展规律，转变培

训方式,推动信息技术与教师培训的有机融合,实行线上线下相结合的混合式研修要求,但这并不意味着创新教师培训方式方法就在这两点。教育部在之前有关教师培训与教师队伍建设的相关文件中,都对教师培训方式方法创新作出了较为细致的部署与要求,这些意见仍需认真研读与落实。

第五,进一步强化教师培训管理与激励。教师专业发展与培训体系的优化与有效实施,需要以完善有效的体制机制为保障。《意见》在"深化改革"原则下,提出了抓住关键环节,优化顶层设计,把管理体制改革与机制创新作为突破口的总体要求;并进而提出了推行培训自主选学,实行培训学分管理,建立培训学分银行等管理与激励方面的具体要求。分析这些要求的内涵,可以发现教师专业发展与培训体系中的体制机制建设,一方面在于以教师为本,调动各方参与的积极性和主动性,另一方面要加强评价与过程管理,确保培训质量与成效。(李广平,东北师范大学教育学部教授、教师教育研究所所长)

# 推进教师教育治理体系与治理能力现代化

荀 渊

自 1992 年党的十四大提出要建立社会主义市场经济体制起,转变政府职能、创新管理机制就成为我国行政管理体制改革确立的基本方向。1998 年我国首次把"公共服务"确立为政府的基本职能,并于 2005 年将"建设服务型政府"正式确定为政府管理体制改革的目标。2013 年 11 月,党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称"《决定》")提出:"全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。"《决定》还要求"必须切实转变政府职能,深化行政体制改革,创新行政管理方式,增强政府公信力和执行力,建设法治政府和服务型政府。"2014 年 1 月,在教育部召开的全国教育工作会议上,"加快推进教育治理体系和治理能力现代化"被确定为深化教育领域综合改革的战略目标,提出要"以构建政府、学校、社会新型关系为核心,以推进管办评分离为基本要求,以转变政府职能为突破口,建立系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,形成政府宏观管理、学校自主办学、社会广泛参与,职能边界清晰、多元主体'共治'的格局"。2017 年 9 月,中央全面深化改革领导小组审议通过了《关于深化教育体制机制改革的意见》,提出到 2020 年要形成更加完善的"政府依法宏观管理、学校依法自主办学、社会有序参与、各方合力推进的"教育治理格局,并确定了"坚持放管服相结合"的基本原则,即"深化简政放权、放管结合、优化服务改革,把该放的权力坚决放下去,把该管的事项切实管住管好,加强事中事后监管,构建政府、学校、社会之间的新型关系"。

2018 年 1 月 31 日,中央深改组审议通过了《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》(以下简称"《意见》"),提出要"创新教师管理制度""改进各级各类教师管理机制",从而将推进教师队伍建设与教师教育治理体系与治理能力现代化提上了教师教育改革的议程。有学者指出,作为国家治理体系特别是推进教育治理体系与治理能力现代化改革进程的组成部分与重要内容之一,教师教育治理体系就可以界定为政府、教师教育机构、中小学校、教师及教师专业组织、社会与公民等多元主体为共同参与、协作处理教师教育公共事务而建立的一系列制度、程序与行为的总和。因此,要推进教师教育治理体系与治理能力现代化,就要系统地考察治理主体之间的关系、教师与教师教育的相关制度与程序以及各主体之间的治理活动实践。

首先,要明确的一点是,由于《意见》提出要"突显教师职业的公共属性,强化教师承担的国家使命和公共教育服务的职责",这就意味着教师的教育教学工作与教师教育都属于以政府提供为主的公共

服务的范畴。政府主导将是推进教师教育体系与治理能力现代化的立足点，促进教师专业发展从而提升教育公共服务质量与水平将是推进教师教育体系与治理能力现代化的目标与使命。因此，《意见》在提出要"健全以政府投入为主、多渠道筹集教育经费的体制，充分调动社会力量投入教师队伍建设的积极性"的基础上，特别强调要强化政府的责任，提出"各级党委和政府要将教师队伍建设列入督查督导工作重点内容，确保各项政策措施全面落实到位，真正取得实效"。

其次，关于教师教育治理体系中各主体的角色与责任边界，实际上此前关于教育治理体系与治理能力现代化的相关会议、决定和意见等已经做出的清晰的界定。2014 年全国教育工作会议关于构建现代教育治理体系的设想就勾勒出了教师教育治理体系中各主体的角色与相互关系：政府以宏观管理为主，通过"转变职能、简政放权、创新方式，把该放的放掉，把该管的管好，做到不缺位、不越位、不错位"；强调各类教师教育机构和中小学校的自主办学，即"要落实学校办学主体地位，明确权利责任，自我管理、自我约束、自我发展"；同时强调促进社会的广泛参与，即教师教育的"质量要接受社会评价、教育成果要接受社会检验、教育决策要接受社会监督"。在政府、学校、社会之间即分别承担管、办、评角色的治理主体之间，强调既要做到权责边界清晰又相互制约又相互支持，从而才能形成现代教育治理体系，不断提升现代教育治理能力。

再次，必须着眼建立与完善促进教师专业发展、支持教师教育的一系列制度与程序。《意见》进一步明确了作为教师教育治理主体的中小学校、教师教育机构制度建设的内容，即"建立健全教职工代表大会制度，保障教师参与学校决策的民主权利。推行中国特色大学章程，坚持和完善党委领导下的校长负责制，充分发挥教师在高等学校办学治校中的作用。健全教职工代表大会制度，保障教职工参与学校民主管理、民主监督的权利，以及对学校重大事项决策的知情权、参与权，依法维护教师权益。完善中小学校管理制度，充分发挥党组织的政治核心作用，健全校长负责制"。为了进一步完善支持教师专业发展与教师教育专业化的相关制度，《意见》提出要"研究制定师范院校建设标准和师范类专业办学标准"，同时提出要"完善教师资格考试政策，逐步将修习教师教育课程、参加教育教学实践作为认定教育教学能力、取得教师资格的必备条件"。这就意味着要在教师资格证书认定与教师专业教育之间建立明确的制度关联。不过，仅就建立与完善支持教师专业发展和教师教育专业化的相关制度而言，目前《意见》对我国教师教育制度体系的设计显然还不够。基于欧美国家自 20 世纪 80 年代兴起的教师教育专业化的经验，教师教育应该建立一个在教师培养、培训、资格认证、聘任、管理、评价等方面基于标准、认证及其程序的规范、支撑教师专业发展与教师教育实践的制度体系。而且，教师教育制度体系的建立与完善，应在政府主导的前提下，充分发挥各类教师专业组织的作用，至少在标准制定、认证与评价活动中，应支持教师专业组织作为第三方积极参与教师教育制度体系的完善与治理实践。

最后，如何在构建完善的教师教育治理体系的同时有效推进教师教育治理实践，对于实现促进教师专业发展从而提升教育公共服务质量与水平的目标与使命具有至关重要的意义。如果说完善教师教育制度体系的治理责任主要在中央和省级政府层面，那么在县一级行政区域内，构建一个以政府主导、各教师教育治理主体参与的教师教育共同体，不失为系统开展教师教育治理实践的一个重要路径。县域内教师教育共同体以促进教师专业发展与教师教育专业化为共同的愿景，在政府、教师与教师教育机构、教师专业组织之间建立以合作对话、沟通协调为主的治理机制，营造互相理解、互相分享的治理实践的氛围，从而形成合力共同推动县域教师教育治理体系与治理能力现代化水平的提升。（荀渊，华东师范大学教育学部高等教育研究所教授、博士生导师）

# 完善中小学教师工资制度和保障机制，推进高素质教师队伍建设

杜 屏

2018 年 1 月 20 日,《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》(以下简称“《意见》”)对新时代教师队伍建设作出了顶层设计。作为未来相当长时期指导国家教育发展和教师队伍建设的纲领性文件,《意见》再次强调了教师收入水平和工资保障机制,这既有现实必要性,也有其重要的政策涵义。

**(一)完善教师工资制度的意义**

工资制度具有分配、保障、激励的职能和杠杆作用。要发挥教师工资制度对教师供给和激励的积极作用,就需要建立具有外部竞争力、内部公平性的工资制度,以有助于吸引高素质人员加入教师职业并且不断激励其工作积极性。《意见》全文有十余处论及教师的“收入”“待遇”“工资”“薪酬”等,重申了“健全中小学教师工资长效联动机制,核定绩效工资总量时统筹考虑当地公务员实际收入水平,确保中小学教师平均工资收入水平不低于或高于当地公务员平均工资收入水平”,这是确立和实现教师的地位的重要保障。另外,完善学校收入分配激励机制,有效体现教师工作量和工作绩效,大力提升乡村教师待遇等,这些内容涵盖了教师工资水平、工资结构和保障等工资制度的重要构成要素,进一步强化了工资作为建设高素质创新型教师队伍的重要政策工具。

**(二)落实《意见》有关中小学教师工资政策面临的挑战**

1994 年颁布的《中华人民共和国教师法》明确规定:“教师的平均工资水平应当不低于或者高于国家公务员的平均工资水平,并逐步提高。”近年来国务院办公厅颁布了一系列关于教师工资的政策文件,但教师工资待遇政策的落实过程中仍然面临着一些困难和问题。究其深层原因,与义务教育财政保障机制、不同层级政府间的事权和支出责任划分、教师人事制度等密切相关。

第一,中小学教师工资的收入水平偏低、缺乏稳定的增长机制。2009 年实施绩效工资以后,教师工资的绝对水平有所上升,但教师工资水平在国民经济各个行业中仍属于中等水平,低于学历水平相当的其他行业从业人员的工资水平,难以吸引到优秀的人才加入教师队伍,也不利于激励在任教师的工作积极性。教育行业年工资水平与人均 GNP 的比值从 2004 年以来一直在 1.3 左右浮动,远低于发展中国家教师工资与人均 GDP 的比重的合理水平(2.5 - 3.5)。

2006 年的事业单位人事制度改革,以及 2009 年推行的义务教育阶段学校教师绩效工资改革,均未建立稳定、持续的教师工资增长机制,潜藏了教师工资与物价水平增长之间的矛盾。为了化解这一矛盾,事业单位人事制度改革迫切需要研究教师的工资水平如何与国民经济发展相协调、与社会进步相适应,逐步建立工资正常增长的机制。稳定而可预期的工资增长,不仅是分享经济发展成果、抵消物价水平上涨的重要手段,也是提升从业人员工作积极性的机制。

第二,教育经费支出中教师人员经费的占比较小,教师工资增长投入不足。近年来,我国义务教育经费总量不断增加,但教育支出中人员经费偏低,用于教师工资增长的投入较低,进而导致教师收入水平偏低。2013 年,在我国小学、初中、高中的事业费支出中,人员费比例分别为 64.3%、60.2%、53.6%;2011 年,国际上的相应比例分别是 76.5%(63 国平均数)、74.6%(52 国平均数)、75.3%(64 国平均数),我国比国际平均数低十几个百分点。《意见》也指出教育投入保障中教师投入的重要性,提

出要进一步优化经费支出结构。

第三，不同级别政府之间支出责任分担不明确，县级财政负担沉重，教师绩效工资经费来源保障不足。我国义务教育阶段学校教师绩效工资财政投入体制实行"县级为主、省级统筹、中央适当支持"，却没有明确规定中央、省和县三级政府各自具体分配数额和比例，在实际执行中存在政府层级间的博弈。由于经济发展不平衡，不同经济水平区县对教师工资的投入和保障能力存在明显差异；教师绩效工资的高低主要取决于县级经济的发展水平，导致义务教育学校教师工资省际、县际间差距较大。再者，近年来我国公共服务支出不断加大，相当部分县级政府财力匮乏，公共事务负债沉重，转移支付资金难以满足需求。县级财力不足是落实义务教育学校教师绩效工资的最大障碍。

第四，教师的工资结构有待进一步完善。2009 年实行的义务教育阶段学校教师绩效工资改革，缩小了县域内教师的工资差距，对农村教师工资进行了一定补偿，教师的平均工资总体上有了提高。但是工资结构需要处理好两个问题，即教师工资结构中基本工资与绩效工资的比例、绩效工资中基础性绩效工资与奖励性绩效工资的占比。如果绩效部分占比太低，分配体现绩效不够，不能起到激励的作用；如果基本工资部分占比较低，长期以往有可能会影响到工资的保障职能和递延补偿的作用。当前，教师工资结构的这两种问题均不同程度地存在。

**（三）完善中小学教师工资制度和保障机制的建议**

改进我国义务教育阶段教师工资制度、完善保障机制，才能消除深层次矛盾，落实教师法规定的教师待遇，发挥工资的激励和杠杆作用。以下建议可作为完善中小学教师工资制度和保障机制的参考。

第一，加强推进预算公开。发挥《预算法》对基层财政的监督作用，增强基层财政制度的规范化和透明度，以保障教育经费的筹措和使用，"确保中小学教师平均工资收入水平不低于或高于当地公务员平均工资收入水平"；建立工资长效联动机制，以促使地方教育财政划定教师工资足额兑付的预算。

第二，从整体上建立公共部门人员和教师的明确工资增长机制。国家财政支出需要通过结构的变动体现不同经济发展阶段政府职能的转变。在当前我国财政支出结构已经体现出由经济管理职能向社会管理职能转变的大背景下，经费的支出结构需向公共财政转变，建立公共部门人员正常的工资增长机制是提高经费配置效率的重要内容之一。教师作为国家公职人员的一个重要组成部分，在社会经济快速发展、国民收入变化、物价上涨以及其他行业工资增长机制建立的社会背景下，建立起教师工资合理而稳定的增长机制，应是未来工资政策制定考虑的方向之一。

第三，进一步厘清各级政府对教师工资的支出责任，明确落实教师工资的来源和渠道。2015 年《国务院关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》指出，"中央继续对中西部地区及东部部分地区义务教育教师工资经费给予支持，省级人民政府加大对本行政区域内财力薄弱地区的转移支付力度。县级人民政府确保县域内义务教育教师工资按时足额发放"，但依然没有明确政府各自具体分配数额和比例，没有从根本上解决教师工资的保障机制问题。2018 年 2 月国务院办公厅公布的《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》对义务教育的事权和支出责任的划分暂时没有变化。在现有体制格局情况下，需要建立以省级政府统筹的教师工资保障机制，加大省一级的责任，确定省以下各级政府的经费分担责任，落实中央安排的转移支付和地方各级政府的资金投入，承担与其职责和财力相应的教师工资支出经费数额，加大对财力比较薄弱的县区的转移支付力度。预期未来省级统筹的工资保障机制改革将与中央转移支付制度调整、县级财力的度量分档同步推进。

第四，优化教育财政经费支出结构。随着教育经费投入总量的保障，学校的基础设施建设、物质办学条件达到一定水平后，教育的质量更多取决于教师队伍的质量。有必要调整教育经费的支出结构，增加人员经费在教育经费支出中的比重，以提高教师工资水平和教师的职业声望。

第五，进一步完善工资结构制度，以增进职业吸引力与激励效应。不同的教师工资结构设计具有不同的效应，如较高的教师起点工资，有助于吸引潜在的优秀人才加入；较大的工资级差和工资增长速度有助于保留优秀教师。当前我国中小学教师的工资起薪水平较低，工资结构扁平化，工资等级较多，

不利于保留和激励优秀教师。从长远来看,需进一步探索和调整我国中小学教师的工资结构制度,旨在吸引、保留和激励优秀教师,以推进高素质教师队伍建设。(杜屏,北京师范大学教育学部教育经济研究所教授、博士生导师)

# 构建教师培养供给侧改革的新三驾马车

宋 崔

《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》(以下简称"《意见》")中明确指出要推进教师培养供给侧结构性改革,为中小学培养高素质、专业化、创新型的师资队伍。供给侧结构性改革是从经济学领域引入的概念,意指从供给侧入手针对结构性问题而推行的改革,涉及经济活动主体、生产要素、要素升级、结构变动、制度变革等一系列供给侧因素。当前我国师资队伍存在不少结构性问题,诸如乡村教师缺乏、音体美等小学科师资不足、男性教师占比低、特教师资短缺等,亟待通过教师培养供给侧改革来系统解决。随着中国特色社会主义进入新时代,人民对高质量教育的美好需要与不平衡不充分的教育发展之间的矛盾日益凸显。所谓兴教兴国必先强师,要解决这一主要矛盾,根本在于教师队伍质量的整体提升,在于培养一支适应新时代社会发展、经济建设、科技变革和教育改革需求的高素质教师,而这又需要从教师培养供给侧改革入手。因此教师培养供给侧改革势在必行。

那么教师培养供给侧改革究竟要改什么?怎么改?这就必须要从教师培养供给侧组成和改革路径两个方面来回应,同时这二者也是相辅相成的。若从一般教师培养组织与实践来看,教师培养供给侧涵盖招生、课程、教学、实践、评估、管理、就业等方面,但难免陷于微观化。这里借鉴经济学对供给侧的内涵分析,来考虑教师教育作为准公共产品的属性,认为教师培养供给侧的主要组成可包括三个方面:结构(如存量、增量)、制度(如简政、放权)与要素(如资本、管理)。相应地,教师培养供给侧改革则需要从结构优化、制度创新和要素升级这三方面构建改革的三驾马车,从而实现教师教育质量持续提升的目标,不断满足高素质、专业化、创新型的教师队伍建设需求。

**(一)优化供给结构,调整教师教育布局**

在论及教师培养问题时,常常听到教师培养"产能过剩"一词。但实际上,教师培养并非只是"产能过剩","产能短缺"现象同样突出,尤其是在高层次、小学科、幼儿园、特教、职教师资培养上,短板更加明显。因此教师培养供给侧改革不能一味地去产能,而必须要从结构优化上下大力气。

首先要调整存量、培育增量。目前我国参与教师培养的院校涉及三大类院校,包括师范院校、综合院校和职业院校,其中本科及以上培养层次在校生规模为 146 万,而专科层次在校生为 52 万、中专层次在校生为 123 万,其中参与中专层次的院校数量达到 2783 所。根据《意见》要求,未来要逐步将幼儿园教师学历提升至专科,中小学教师学历提升到本科及研究生层次。针对这一需求侧提出的新要求,教师培养供给侧必须要盘活存量,通过师范类专业认证标准、质量评估标准等杠杆进行撤、并、转,逐步减少低学历层次教师培养规模;同时要着眼 2030 年现代化教育强国建设目标,增加研究生层次培养规模,做精本科层次培养。

其次是优化专业布局。根据目前教师培养供需结构,一要从学段类型层面,扩大本专科层次幼教师资培养,适当控制中小学师资培养规模,增加特教和中职师资培养;二要从学科专业层面,适度增加小学全科教师培养,控制甚至减少中学主学科教师培养,增加音体美小学科教师培养;三要回应基础教育课程改革、高考改革的现实需求,尝试增设生涯发展指导、STEM 课程、综合实践等新型师范专业。

**（二）创新供给制度，完善教师教育治理体系**

调整供给结构只是教师培养供给侧改革中最外围的一环，能否做到最优化、可持续，必须要在供给制度建设上做功夫。

第一，要建设基于数据的供给调控制度。依托第三方专业机构进行系统的教师供需大数据采集、整理和分析，并结合未来人口变化和改革趋势，对教师供给规模和结构进行科学预测，从而对供给结构进行宏观调控。

第二，要建设多元主体、能进能出的供给参与制度。要在坚持师范院校主体地位不动摇的前提下，通过专项经费、专业认证、质量评估、学分互认等方式，鼓励高水平综合大学、优质中小学和地方教师进修机构共同参与到教师培养中，打破政府、高校、基层学校的体制机制壁垒，打造出多层次、多功能的教师培养"立交桥"。

第三，要释放教师教育治理权、完善治理环境。中央政府在做好教师教育标准和评估体系建设、经费杠杆和供给调控的前提下，应赋予高校、地方政府、第三方专业机构/组织、中小学更多教师教育治理权，在专业设置、规模设定、课程建设、师资聘用等方面释权，更多发挥就业市场的调节作用。与此同时，要考虑到教师培养供给侧改革是与各个领域改革相关联的，需要从教师教育治理的外围环境上做改善，及时对与教师培养供给侧改革相关的财政、税收、人保、编制等制度进行同步优化和统筹，形成制度合力和改革合力。

**（三）推进要素升级，释放教师教育全要素生产力**

在目前教师培养供需存在结构性矛盾的背景下，教师培养供给侧改革最终还是要落到培养质量上，因为高质量教育需求需要高质量、"适销对路"的教师供给。只有在人力、知识、信息、技术、机制、模式等要素上实现升级，把教师培养质量提升上去了，才能真正实现供给侧改革的质变。

第一，要推进教师教育师资队伍建设。教师教育质量高低取决于教师教育者这支队伍的水平。目前教师培养院校中教师教育者队伍大多存在着缺乏中小学教学经验、知识结构不接地气、不了解基础教育改革需求等问题，其中最重要的一支队伍——学科课程与教学论教师更是存在着年龄断层、专业边缘化等突出问题。因此亟待通过专业培训、集体教研、中小学挂职、交流研修等方式推动教师教育者的专业发展；与此同时，要依托多主体参与教师培养的制度平台，吸纳优秀的一线中小学教师参与教师培养工作，而在职教师资培养中，更要吸纳优秀企业家、高科技和技能人才来兼职任教。

第二，要推动教师教育知识生产与革新。一方面要推动教育学科转型，兼顾理论知识思辨构建和实践知识归纳提炼，依托脑认知科学、行为科学、心理学、系统科学等多学科参与，逐步形成面向实践、服务临床、基于证据的教育知识库，让师范生在毕业时不仅懂理论、会研究，更能上好课、会育人；另一方面要加快教师教育学的学科建设，加强教师教育研究，对教师培养方案制订、课程设置与开发、教学设计与实施、实践课程开发、评估与管理等一系列本体论问题开展持续的实证研究和深入的理论探讨，建构起教师教育的教育学知识（Pedagogical knowledge of teacher education）。

第三，要提升教师教育信息化与技术水平。要借助信息网络、人工智能、大数据、云计算、虚拟现实等技术，打通高校、中小学和其他教师培养机构的物理壁垒，实现优质教师教育资源共享和创新，发挥混合式学习优势，让教师培养泛在化。

第四，要开发教师教育新机制、新模式。要在师范生选拔、课程统整、模块化培养、订单式培养、双导师制、多元评估、渐进式实践、海外见习、驻校实习等多方面进行机制、模式的改革探索，着力吸引优秀学生接受高质量教师培养，并精准对接基础教育需要和未来教育改革要求。（宋萑，教育部普通高校人文社会科学重点研究基地北京师范大学教师教育研究中心副教授）

（责任编辑　童想文）