

■教师成长与发展

师范生在我国教师资格考试制度变迁中的角色探析 ——以陕西省为例

胡少明

(宝鸡文理学院教育学院, 陕西宝鸡 721016)

摘要:师范生是我国教师资格考试制度的构建基点,其“免考—省考—国考”角色的渐进变迁,清晰反映了我国教师资格考试制度从无到有,从过渡、试点到全面实施的发展轨迹。其中,上移教师管理权限、规范师资来源、构建高师院校教育改革“倒逼机制”和形成尊师重教社会风气是其变迁主旨。理顺教师资格考试制度与师范生招生制度及招教考试制度间的和谐关系是教师管理制度改革的趋势之一。

关键词:师范生;教师资格考试制度;角色

中图分类号:G659

文献标识码:A

文章编号:2095—770X(2016)11—0100—05

PDF 获取: <http://sxxqsfxy.ijournal.cn/ch/index.aspx>

doi: 10.11995/j.issn.2095—770X.2016.11.024

Analysis on the Role Changes of Normal School Student in Teacher Qualification Examination System in Our Country ——Taking Shaanxi Province as Example

HU Shao-ming

(Educational College, Baoji University of Arts and Sciences, Baoji 721016, China)

Abstract: Normal school students are the major teacher qualification examination takers in our country. The teacher qualification examination system reforms from exemption, provincial exam and national exam, which reflected clearly the developing process of teacher qualification examination system in our country. The process presents the following features: upgrading the teacher administration, normalizing the teacher source, constructing the researching pressure mechanism in Normal University and the respectful attitude toward teachers. This paper suggests to regulate the relation among normal university enrollment system, developing the teacher qualification examination system and recruit teacher system.

Key words: normal school student; teacher qualification examination system; role

中小学教师是履行基础教育教学职责的专业人员,其职业素养状况直接关涉基础教育教学目标的有效实现,和培养社会主义建设者、接班人,提高民族素质历史使命的最终完成。建国后,我国历届政府高度重视中小学教师队伍建设,将资格考试制度视为规范中小学教师队伍管理,提高中小学教师职

业素养的有力抓手。从1978年底中共十一届三中全会召开至今,我国在探索教师管理体制科学化、规范化、法制化的改革实践中,从无到有,从过渡、试点到全面实施,渐趋建立起了中国特色教师资格考试制度。作为中小学师资的主要来源,师范生始终是教师资格考试制度的构建基点。这里,我们试以陕

收稿日期:2016—05—08;修回日期:2016—05—31

基金项目:陕西省社科基金项目(2015N011);宝鸡文理学院重点项目(ZK15023)

作者简介:胡少明,男,宝鸡文理学院教育学院副教授,硕士研究生导师,主要研究方向:教育经济与管理。

西省中小学教师资格考试政策为例,对师范生在我国教师资格考试制度变迁中的角色进行探析。

一、我国教师资格考试制度概况

教师资格考试制度是教育行政部门依据国家规定的教师职业许可标准,面向社会所举行的从事学校教育教学工作资格的判定性考试制度。根据《教师法》第11条规定,我国教师资格考试分六种类型:幼儿园教师资格考试;小学教师资格考试;初中教师资格考试;高级中学教师、中等专业学校、技工学校、职业高中文化课、专业课教师资格考试;高等学校教师资格考试;成人教育教师资格考试。基于研究的严谨,本文所论“教师”限于“幼儿园教师、小学教师、初中教师和高级中学教师”。

依据我国《教育法》与《教师法》的相关规定,教师资格考试制度的内涵有三:1. 教师资格考试制度是国家意志层面的职业资格审核,具有权威性,必须服从。2. 教师资格考试制是法律层面的职业资格审核,具有合法性,必须执行。3. 教师资格考试制度是职业群体层面的专业审核,具有最低限度性,必须具备。1966年,国际劳工组织和联合国教科文组织共同发布的《关于教师地位之建议书》就明确提出:“教育工作应被视为专门职业(Profession)。这种职业是一种要求教员具备经过严格而持续不断的研究才能获得并维持专门知识及专门技能的公共业务;它要求对所辖学生的教育和福利具有个人的及共同的责任感。”^[1]教师资格考试制度在美国100多年的历史表明,“它是促进师范教育和教师职业的专门化,提高教师的专业化地位,争取社会承认,建设和发展教师队伍的重要途径。”^[2]

建国初,我国中小学教师队伍在数量与质量两个方面都严重滞后于国家社会主义现代化建设对人才培养的基本需要。为此,1951年11月,第一次全国师范教育会议提出当时师范教育的工作方针是,一方面要办好正规师范学校,树立师范教育必要的标准;另一方面必须开办各种短期师资训练班以及采用其他各种培养师资的办法,五年内培养百万小学教师,以期迅速有效地供应大量教师。1985年5月《中共中央关于教育体制改革的决定》指出:“必须对现有的教师进行认真的培训和考核,要争取在五年或者更长一点的时间内使绝大多数教师能够胜任

教学工作。在此之后,只有具备合格学历或有考核合格证书的才能担任教师”。为贯彻这一决定,我国先后颁布了一系列相关配套的法律法规及政策,以不具备国家规定合格学历的中小学在职教师为考核对象,通过“资格考核合格证书”的制度安排完成了中小学教师合格资质的历史性过渡。这些法律法规及政策包括:《中华人民共和国义务教育法》(1986.4)、《中小学教师考核合格证书试行办法》(1986.9)、《关于中小学教师职务试行条例的实施意见》(1986.5)和《国家教委关于幼儿园教师考核的补充意见》(1986.10)等。其中,中小学教师资格合格证书包括《教材教法考试合格证书》和《专业合格证书》两种。该项制度施行其后的9年时间里,我国小学教师学历合格率从62.8%提高到84.7%,初中教师学历合格率从27.0%提高到59.9%,高中教师学历合格率从39.3%提高到51.1%。^[3]

1993年10月《教师法》颁布,首次以国家法律的形式明确规定施行国家教师资格考试制度。1995年12月国务院颁布《教师资格条例》,1996年1月,原国家教委根据《教育法》和《教师法》,颁布了《教师资格认定的过渡办法》,规定从1996年1月1日起,“对1993年12月31日在册的教师认定教师资格,全国属于规定范围的在职人员共有1026万余人获得了教师资格。1998年,教育部在上海、江苏、湖北、广西、四川、云南六个省(区、市)的部分地市进行教师资格认定试点工作。试点地区进行了积极探索,为全面实施教师资格制度积累了一定经验”。^[4]2000年10月教育部颁布《〈教师资格条例〉实施办法》,规定1994年1月1日以后进入教师队伍的人员和符合教师资格条件认定的中国公民,都可以根据法定的教师资格认定程序获得教师资格,从而标志着我国教师资格证书制度的全面启动,结束了我国没有法定教师职业资格制度的历史。到2004年前后,全国各地基本完成了在职教师的资格认定,并开始面向全社会进行教师资格认定。

二、我国教师资格考试制度变迁中的师范生角色

在我国中小学教师资格考试制度构建的历程中,原国家教委颁布的《关于中小学教师考核合格证书试行办法》(1986.9)和教育部先后颁布的《〈教师

资格条例》《实施办法》(2000.9)、《中小学教师资格考试暂行办法》及《中小学教师资格定期注册暂行办法》(2013.8)四个文件成为师范生在制度变迁中不同角色扮演的法定依据。其中,第一个文件并未提及师范生的教师资格问题,只是规定考核合格证书适用于不具备国家规定合格学历的中小学(含农职业中学文化课)教师。其个中原因在于当时中小学教师队伍建设水平低,师资供需矛盾高度紧张,需求远远大于供给。因此,事实上国家是以无需争辩的默许方式,承认了师范生教师资格的先天性和合法性。随着我国各级师范教育事业的不断发展,师资供需也矛盾渐趋和缓,中小学教师队伍建设水平稳步提高,以及教师职业社会期望值的逐步变化,国家适时对师范生在教师资格考试制度中的规定作出了相应调整。由“默认”向“直接认定”和“全国统一考试”转变。第二个文件规定“各级各类学校师范教育类专业毕业生可以持毕业证书,向任教学校所在地或户籍所在地教师资格认定机构申请直接认定相应的教师资格。”第三个文件规定“教师资格考试实行全国统一考试”,“试点工作启动后入学的师范类专业学生,申请中小学教师资格应参加教师资格考试。”第四个文件规定“中小学教师资格实行5年一周期的定期注册。定期注册不合格或逾期不注册的人员,不得从事教育教学工作。”

由于不同省份间经济与社会发展程度的现实差异,国家关于中小学教师资格制度的部分相关文件,在各地执行的起始时间也不完全一致。对陕西省师范教育类应届毕业生而言,其角色变迁除以上上位法定依据之外,两个最直接的下位法定依据是陕西省教育厅先后颁布的《陕西省教师资格考试办法(试行)》(陕教师〔2007〕39号)和《陕西省〈中小学教师资格考试暂行办法〉实施细则(试行)》(陕教规范〔2014〕13号)。依此,我们可以将陕西省师范教育类应届毕业生,在中小学教师资格考试制度中的角色变迁划分为三个阶段,即免考,省考和国考。其下,我们在国家教育改革的宏观战略背景下,以《中共中央关于教育体制改革的决定》(1985.5)和《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》(2010.7)为引领,以直接实施的陕西省相关文件为据,从考试制度的基本要素组成进行具体探讨。具体见表1:

表 1			
内容阶段	免考	省考	国考
时间	建国初至 2006 年	2007 年 2014 年	2015 年 以后
考核方式	自动获取	培训 + 考试, 师范教育类应届毕业生经省、市、县教师资格认定机构审核批准可以免试。	
考核内容	在校所学课程	教育基础理论知识、教师专业技能	教育基础理论知识、教师专业技能
合格标准	完成学业, 按时毕业	教育基础理论知识考试(60 分)、教师专业技能考试(综合判定)	国家确定笔试成绩合格线, 省级教育行政部门确定面试成绩合格线。
证书形式	师范教育类毕业证书	教师资格证	教师资格考试合格证明
发证部门	县级以上教育行政部门	市、县级教育行政部门	教育部
有效性	终身有效, 全国适用	教育基础理论知识考试合格证明有效期限 3 年(免试成绩 3 年内有效), 全省适用。	笔试单科成绩有效期为 2 年, 教师资格考试合格证明有效期为 3 年, 全国适用。
费用	免费	自费	自费

三、我国教师资格考试制度变迁的内在主旨

通过以上的阶段性梳理,我们认为其间隐含着我国教师管理改革的四层主旨:

(一)上移教师管理权限

教师管理权是国家教育行政机关基于教育的育人本质与多重功能,以国家教育法律法规及政策为依据,对教师职业群体进行规范或约束的公共权力,包括职业培养权、资格审定权、招聘录用权和工作评价权。其中,资格审定权的核心是命题权和发证权。上移教师管理权限意味着国家将教师管理权的行政主体,由先前行政级别较低的部门转移至其后行政级别较高的部门。在教师资格考试制度的变迁中,转移的基点必然是命题权和发证权。命题权由教育厅上移至教育部,发证权由市县教育局、省教教育厅上移至教育部。转移的原因有二:其一,促进教师资源公共性的实现。从教育资源角度看,尽管教师资源在其形成过程中,离不开教师个体的教育投入,但是其一旦形成并参与公共领域,进入产出阶段的时

候,教师资源的公共性就明显体现了出来。我国《教师法》第3条关于教师职业的法律界定,就是对教师资源公共性的法律性回应。生活常识与经济规律明白无误的告诉我们,资源公共性的有效实现取决于资源本身的流动性。也就是说,资源流动性愈强,资源公共性就愈能得到体现,其价值也就可以最大化实现,二者之间是正相关关系。教师同样如此,其流动性愈强,其传道授业解惑的职业角色扮演得就愈充分,培养社会主义建设者和接班人、提高民族素质的使命也就能够更好地完成。上移教师管理权限就为消除地方保护主义,针对教师资源全国性流动所设置的分割性障碍创造了条件。其二,抑制下级教育行政部门的投机冲动。在既定的管理体系中,上下级部门之间尽管存在着共同利益诉求,如管理体系的稳定、有序等,但是这并不妨碍上下级之间的利益博弈。双方都有利用合法的自由支配空间寻求部门私益的冲动。《陕西省教师资格考试办法(试行)》(陕教师〔2007〕39)关于考生必须参加指定培训机构的考试培训、使用指定教材的相关规定即为谋利表现,这不仅会增加考生的考试成本,而且会形成某种程度的“合法”的利益输送。教育部2013年8月颁布的《中小学教师资格考试暂行办法》第27条“各级教育行政部门及教师资格考试机构不得组织教师资格考试培训”即是对地方谋利冲动的抑制设计。

(二)规范师资来源

如众所论,中小学教师是落实国家关于基础教育的方针、政策、法律、法规及各项规章制度的最直接实践者,其自身的职业素养是“最直接实践者”角色有效扮演的内在根本。受国家不同发展阶段社会经济状况的限制,我国中小学教师队伍建设水平始终与国民经济与社会发展的应然性期待之间,存在着相当距离。公办教师与民办教师、代课教师,师范教育类毕业生与未经特定考核的非师范教育类毕业生的长期并存即是这种状况的真实反映。这里,我们无意贬损民办教师、代课教师及未经特定考核的非师范教育类毕业生在国家的基础教育发展中的积极影响和所做出的历史性贡献。但是,基于历史经验的启示和理论逻辑的推理,我们认为在根本意义上,师资来源的无序和失范只能导致教育发展模式的封闭性和教育质量的低层次循环。民办教师与代课教师的逐渐退出,和更多非师范教育类毕业生的考核式加入,使得我国中小学教师师资来源在学历达标、知识储备、专业技能和身体机能等各方面的指标日益健全,中小学教师队伍建设水平不断提高,为基础教育服务质量提供了坚实保障。

(三)构建师范院校教育教学改革的倒逼机制

倒逼机制原本属于银行经济学术语,意指国有企业和地方政府投融资能力不足,出于自身利益最大化的诉求,利用政府的强干预体制,直接施压于商业银行增加贷款,间接迫使中央银行被动增加货币的供应量的货币供给扩张过程。其实质是利用组织链或关系链的末端变化,逼迫上端采取相应改进措施的一种发展模式。在师范生教师资格自动获取的免考阶段,由于师范院校自身同时扮演着教育生产供给与教育消费评价两种角色,其所提供的教育服务质量先天具有权威性。因此,变革的驱动力严重不足,简约教育成本,自我美化成为常态。随着教师资格“省考”、“国考”阶段的渐次来临,师范院校先前的双重角色被分割,教育服务质量评价权被外置。由此,师范生教师资格考试的合格率就无可辩驳地成为师范院校教育教学质量评价的事实依据之一。这点可以在教师资格考试制度不同阶段中,学历条件与其相应的报考等级,及考试内容中得到体现。如,陕西省报考中小学教师资格的学历最低层次,由“幼儿师范学校毕业及其以上学历”原则上调整为“大学专科毕业及其以上学历”,“幼师”学历与“中师”学历的资格淘汰已经被列入改革的议程。《〈陕西省中小学教师资格考试暂行办法实施细则(试行)〉》(2014.8)同时,考试内容也由单一向综合转变,具体表现为由先前的“师范教育类毕业证”调整为“师范教育类毕业证+教育基础理论知识考试+教师专业技能考试”,再到其后的“师范教育类毕业证+综合性笔试+面试”,考试内容的广度和深度明显加强。因此,如何以《中小学教师资格考试暂行办法》为指引,适时变革教育教学理念、模式、内容及途径等,就成为我国师范院校其后改革所面临的迫切课题之一。

(四)形成尊师重教的社会风气

尊重是社会实践主体间基于正义和善的观念,而在社会实践中所表现出内在的心理认同和外在的行为选择,是社会群体与个体存在状态的获得性肯定评价,而非受制于权威的强制性评价。在我国,虽然“百年大计,教育为本;教育大计,教师为本”等类似的口号经常性地出现在官方语境中,但是这并不意味着尊师重教社会风气的真正形成。教师职业的被尊重源于教师职业在整个社会实践中所发挥的作用和占有的地位资源来体现的,即政治地位、经济地位、法律地位和专业地位。《教师法》将其表述为:教师是履行教育教学职责的专业人员,承担着教书育人,培养社会主义事业建设者和接班人、提高民族素

质的使命。教师资格考试制度即以“考试”为工具,以教师专业地位为抓手,通过教师职业准入门槛和适时退出机制的渐进式设计,在根本意义上确保了师德高尚、业务精湛、结构合理、充满活力的高素质专业化教师队伍的最终形成,和尊师重教风气的日渐形成。

四、完善我国教师管理制度的思考与建议

从制度供给与制度需求的均衡角度来看,教师资格考试制度功效的充分发挥,有赖于教师管理制度组成间的相互配合与协调,独立于整体制度环境之外的教师资格考试制度将是低效或无效的。因此在制度设计层面,师范专业招生制度、教师资格考试制度和招教考试制度之间应当实现无缝对接。否则,极易导致师范生角色扮演的内在冲突。

(一)下移免费师范生政策重心

免费师范生政策是国家提升中西部地区和农村地区师资队伍水平,弱化区间基础教育师资配置的失衡,而出台的一项重要举措。但自2007年以来的诸多实证研究表明,该项政策施行的实际效果与期望值之间的一致性较低,中西部地区和农村地区并非免费师范生就业的最终选择。事实上,中西部地区和农村地区基础教育师资的主要来源是地方师范院校的毕业生,他们相比较于教育部直属师范大学的免费生,具有更强的地方区域文化环境的适应性和更高的岗位认同度。因此,适时下移免费师范生政策重心,将其推及地方师范院校对于扩充中小学师资来源,提高和改善中小学教师队伍质量具有积极意义。

(二)建立高师院校专业预警机制

高师院校专业预警机制即就是以高师院校专业的社会认同度为约束,对其专业设置、运行和评价等状况,进行监测、预测、预报和预控,以达到指导高师院校的专业调整与师范生的充分就业。其本质是人以确定的方式对不确定世界未雨绸缪式的积极把握,从而达到降低风险,控制成本,提高收益。比如我国部分高师院校专业设置中的教育学专业和艺术教育专业,在目前的教师管理制度中的位置较为模糊。

我国师范院校教育学专业设置的初衷,是为中等师范学校培养教育学教师 and 心理学教师以及教育行政人员。但随着我国高等教育大众化的稳步实现和基础教育水平的不断提高,以及师范教育体系由三级转变为二级,教育学专业设置之初的培养目标已经与社会发展之间存在相当脱节。在该专业还

没有完全退出或适时改革之前,教育行政部门将其对应的学科,默认为政治课(或思品课)。在陕西省2012年、2013年的招教计划中,在“专业名称”的约束下,教育学专业与“学段类别”中的高中、初中、小学完全无缘,因部分集中连片特困地区“学段类别”中的幼儿园对“专业名称”不做要求,该专业毕业生才具有了起码的报考资格。但是,教育学专业与学前教育专业之间的差距,使得前者在事实上还处于被排斥状态。

高师院校艺术教育专业是为了落实《全国学校艺术教育总体规划》(1989—2000)提出的培养和提高全体国民艺术素养而设置的,其培养目标是为学前教育、基础教育和特殊教育学校培养从事艺术教育的专职教师。但是我国绝大多数中小学并未专门开设“艺术”课或“艺术教育课”,对学生进行艺术素养的培养任务依然是由音乐课教师和美术课教师承担。陕西省2012年、2013年招教计划的“招聘学科”和“专业名称”中,基本都是分别以“音乐”和“美术”,“音乐学”和“美术学”出现;仅有2县1区(武功县、紫阳县和临渭区)明确提出“艺术”招聘学科,要求“艺术教育”专业毕业生。两年名额总计15人,占两年招教总名额的0.2%。

(三)构建中小学教师无校籍管理制度

中小学教师无校籍管理是指中小学教师不受既有学校组织边界的约束,在学校所属教育行政区域内,由教育行政部门主导,以公共教育人的身份在不同学校间自由流动,从事教育教学及班级管理工作。^[5]该项制度设计的逻辑起点是,作为教育资源的教师所具有公共性,必须在较强的流动中才能得以实现,目前既有的条块分割管理显然不利于此。当然,中小学教师无校籍管理制度的施行不可一蹴而就,我们可以分阶段、分地区、分学科,甚至分年龄、性别、职称维度等第次推进。

[参考文献]

- [1] 查吉德.教师资格制度的基本矛盾探析[J].教育导刊,2011(1):49—52.
- [2] 成有信.十国师范教育和教师[M].北京:人民教育出版社,1990:148.
- [3] 教育部.2003年全国教育事业发展统计公报[J].中华人民共和国教育部公报,2004.
- [4] 光明日报.我国全面实施教师资格制度[N].2001—01—05.
- [5] 胡少明.中小学教师“无校籍管理”转变中的适应性成本[J].现代中小学教育,2015(10):8—11.