

(1949—2000)

新中国

中小学教师法规研究

——兼“能位教育”引论

涂怀京◎著

吉林人民出版社

新中国中小学教师法规 研究（1949－2000）

——兼“能位教育”引论

涂怀京 著

吉林人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

新中国中小学教师法规研究(1949~2000)——兼“能位教育”引论/
涂怀京著. —长春:吉林人民出版社,2010.12

ISBN 978-7-206-07400-4

I. ①新… II. ①涂… III. ①教师法-研究-中国②中小学-教学研究
IV. ①D922.164②G632.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 245132 号

新中国中小学教师法规研究(1949~2000) ——兼“能位教育”引论

著 者:涂怀京

责任编辑:关 静 封面设计:美印图文 责任校对:丁志辉

吉林人民出版社出版 发行 (长春市人民大街 7548 号 邮政编码:130022)

电 话:0431-85378028

印 刷:长春市华艺印刷有限公司

开 本:787mm×960mm 1/16

印 张:18.25 字数:340 千字

标准书号:ISBN 978-7-206-07400-4

版 次:2010 年 12 月第 1 版 印 次:2010 年 12 月第 1 次印刷

印 数:1-1 000 册 定 价:36.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

序

教育大计，教师为本；教师建设，法制为重。在依法治教、全面推进素质教育的时代背景下，依法治师成为当下教育的热点话题之一。其要旨是保障广大教师的权益，规范教师队伍的管理，提高教师队伍的素质。依法治师可以从教育法学、教育政策学、教育管理学、教育行政学等角度开展研究，也可以立于鉴往知来的原则，从教育史的角度对教师法律法规进行挖掘、整理、探析，以利科学继承、明智创新。因此，涂怀京博士的专著《新中国中小学教师法规研究（1949—2000）》的付梓出版，是颇为适时、颇有意义的。

本书的第一部分，作者以新中国成立半个世纪的中小学教师法规建设为中心，聚焦于这一动态的发展过程，对其发展轨迹、主要内容、制定实施、重要成就和薄弱环节进行了较为细致、系统的述评，在内容上涵盖了教师管理法规、教育教学法规、地位奖惩法规、进修培训法规、校长法规、班主任法规和民办教师法规诸多方面，立体展现了新中国成立以来中小学教师法规建设的历史面貌，有助于人们去把握国家政治、经济、文化和教育宏观背景下依法治师与教育发展之间的内在互动机制，探寻作为丰富资源的基本国情对教育法制化进程的积极因素，以为当代我国中小学教育改革与发展服务。

在2001至2010这段历史“引桥”上，作者用“构建完善的法规体系”、“建立有效的监督机制”、“注重法律文化和意识”、“推动教育的现代化进程”等建议性“材料”，着意搭建了一个中小学教师法治工程“十年百载”的小阁，供学者与游客小憩、回视、前瞻、畅论、构设，自有意趣。很希望能有包括本书作者在内的后续研究者，在此基础上，再研究、再深入、再拓展，撰写新中国20世纪60年、70年的中小学教师法规建设史。

本书的第二部分《“能位教育”引论》，是作者有所伏笔、意犹未尽、尝试创新的产物。作者有20多年中小学和高校的教育教学及教育科研经

历, 悉心观察、思考教育的历史、现实和理想, 很诚挚地想在分析总结现行教育优劣、利弊、得失的基础上, 在素质教育的旗帜下, 尝试提出一种自己关于教育改进的思路和方法, 并名之曰“能位教育”, 即“能位为爱教育”。作者对“能位(为爱)教育”的内涵、课程、教学、学习、管理、评价等作了较有章法的铺陈和阐述, 较为深细地开掘论析了“能位教育”的儒、墨、道、法、科举考试、近现代教育实验等渊源, 并与当下的情境教育、愉快教育、成功教育、阳光教育等实验个案和“教育家型校长”的素养标准多有观照。值得提及的是, 作者主要根据“伟大的人民教育家”陶行知先生的教育思想和学习思想, 设计了一种具有“整体、结构”、“具体、生成”、“个性、可操作”和“准数字化”特点的行知·自主“统能学习法,” 颇有新意和亮点, 为陶行知教育思想更进一步走进并指导学生的有效学习注入了一股清新空气。这些均表征着作者宽广的学术视野和踏实的研究风格, 也体现了作者对素质教育的拥赞和对教改劲潮的意往。

缘于“引论”的性质, 作者在某些话题上留下了写作、讨论的空间, 其中有的内容需要在教育试验和教学的实际运行中经过提炼后才能增添。也正因为如此, 希望作者继续探索和积累, 待若干年后时机成熟时再推出《“能位教育”通论》。若此, 当是格外有意思的。

怀京曾在华东师范大学攻读教育学博士学位。他好学潜思, 做事踏实, 不苟且, 有韧性, 回到福建师范大学后又一如既往地默默工作, 辛勤耕耘, 这次出版个人专著, 也能从中看出他的学术志趣和教育冀望。教育史专业不属热门, 但如果我们有恒心有定力, 在深入钻研教育史学科某个或某几个特定领域的同时, 又能跟踪解析与之相关的教育现实问题, 就不会对自己从事的专业感到失落或迷惘, 而会有“愤”要启, 有“悱”要发, 会像本书所引之诗描写的那样, “到得前头山脚尽, 堂堂溪水出前村!”

是为序。

金林祥

(作者系华东师范大学教育科学学院教授、博士生导师, 教育学博士, 中国陶行知研究会副会长)

2010年11月18日

前 言

“振兴民族的希望在教育，振兴教育的希望在教师”。1949年至2000年的51年间，我国中小学教师队伍不断发展壮大，基础教育事业踔厉前行，走上了一条振兴的希望之路。本书第一部分试图完成的任务是：全程聚焦于这一动态的发展过程，坚持以历史唯物主义观点和方法论为指导，运用文献法、分析比较法、案例研究法和必要的计量方法，追觅、解析、评述中小学教师法规的沿革轨迹、主要内容、制定实施及其所获成效，探寻在国家政治、经济和文化的宏观背景下，依法治教、依法治师与教育发展之间的内在联系和互动机制，以为当代中国的中小学教育改革服务。

新中国51年期间，中小学教师法规建设经由了发轫、萧条、停滞、复苏、突破直至揭开繁荣时代帷幕的发展历程，从肯定到否定再到否定之否定，教育管理、教师管理的人治模式逐渐远去，法治模式轮廓初现且日益清晰。对之作一冷静的省察，人们会深切地体认到，中国国情对于教育的法制化进程，既有作为资源所固有的积极因素，也有作为阻力而存在的消极因素，这是人们在相关的理论研究和实际运作中不能不格外留意的。

中小学教师法规的内容涵盖面很广，从事务纬度而言，包括教师的管理、教育教学、地位奖惩和进修培训等；从人员纬度而言，包括校长、班主任、普通公办教师和民办教师等。这些内容不仅多方面展现了中小学教师法规建设的历史面貌，而且为各个时期的中小学教师工作提供了权威性的法律依据和保障。但从整体上看，我国现行有效的中小学教师法规还远没有形成内容全面、上下有序的严密体系，制衡执法机构权力、反映和保护作为个人的教育法律关系主体权利的力度还很不够。

中小学教师法规的制定，在立法主体的设置、立法权限的划分和立法程序的运行上，日臻科学、明晰和健全，成为整个教育法制链条中发展较快较好的一个环节。关于中小学教师法规的遵守和行政适用、司法适用，应该说均有了长足的进展，教师法规的功能正日益强化并呈现出逐步取代行政命令与民间调

解相扭合的趋势。共和国成立后的前30年，中小学教师法规的制定与实施曲折坎坷、多有变故，后20年则屡现重要转机，获得了稳步有序的推进，总体上体现出特有的演进节律。

回溯、检视20世纪下半叶我国中小学教师法规建设的历程，是为了对这段有特殊价值的历史进行理性的反诘，从中总结、提炼出可资借鉴的经验教训，藉此筹划其在21世纪的发展走向。只要所有教育法律关系主体始终坚定对教育法治的信仰与追求，就一定能够加快我国中小学教育法制化、现代化和世界化的进程，致达理想的彼岸。

本书的第二部分《“能位教育”引论》，是第一部分所伏之笔的续扩和拓展^①。从“能”、“位”角度来说，新中国51年的中小学教师法规建设史，也真切地反映、折射了中小学教师法规建设所具能量与其在中国法制史和教育史上地位的对应，广大中小学教师教书育人能力与其社会地位的对应，中小学教育法制领域所有主体的自觉能动性与其所处社会位置内在关联的对应……凡此种种，都使得笔者意犹未尽、欲罢不能，深觉这两部分的“交集”是沉实的，而其“并集”则恰然构成一个较成型题的教育探索领域。于是就不揣浅陋、不畏迷途地在这块土壤上犁耕、灌溉、试播一番，论述了“能位（为爱）教育”与教育法制建设的关系；梳理了“能位教育”的儒、墨、道、法和科举考试渊源；主要根据陶行知先生的“生活教育”理论尝试提出了行知·自主“统能学习法”；遵循温家宝总理多次郑重提出的“我们需要由大批有真知灼见的教育家来办学”的讲话精神，以屡屡校长职责的陶行知先生为范例，探讨了“教育家型校长”应具备的“能”、“位”、“为”、“爱”四要素，等等。这些提法或阐述总体上较为初步，尚待今后进一步的充实深化。

笔者相信“功不唐捐”，费了几分力、出了几分汗就会有几分的舒展和快意，并深愿以此略表一个教育工作者对素质教育的仪赞之情和对祖国教育事业的赤子之爱。

^① 见本书第一部分中述评“邓小平的教师观”、“教师政治经济地位”、“教师专业教职地位”、“教师资格制度”、“教师奖惩法规”等处的相关内容。另外说明一下，本书第二部分所参考或引用的史籍、著作、论文等，均以脚注的方式标出，不再列入“参考文献”。

目 录

第一部分：新中国中小学教师法规研究 (1949 - 2000)

绪 论	(003)
一、研究对象与范围	(004)
二、研究现状与问题	(007)
三、研究思路与方法	(010)
第一章 中小学教师法规的历史沿革	(013)
第一节 发轫奠基时期 (1949 - 1956)	(014)
一、中小学教师法规的历史基础	(014)
二、中小学教师法规的初步奠基	(019)
第二节 曲折发展时期 (1957 - 1965)	(026)
一、“左”倾思想对中小学教师法规的冲击	(027)
二、调整带来的转机	(029)
第三节 停滞破坏时期 (1966 - 1976)	(031)
一、“文革”对中小学教师法规的破坏	(032)
二、“两个估计”的炮制	(034)
第四节 恢复改革时期 (1977 - 1992)	(036)
一、拨乱反正与中小学教师法规	(036)
二、教育改革与中小学教师法规	(039)
第五节 规范配套时期 (1993 - 2000)	(042)
一、中小学教师法规的历史突破	(042)
二、中小学教师法规的规范配套	(044)
三、中小学教师法规研究的逐步开展	(045)

第二章 中小学教师法规的主要内容 (上)	(048)
第一节 中小学教师管理法规	(048)
一、教师资格制度	(048)
二、教师职务制度	(055)
第二节 中小学教师教育教学法规	(062)
一、德育工作	(062)
二、智育工作	(066)
三、体育工作	(072)
四、其他工作	(076)
第三节 中小学教师地位奖惩法规	(078)
一、政治经济地位	(078)
二、专业教职地位	(088)
三、奖励与惩罚	(096)
第四节 中小学教师进修培训法规	(105)
一、培训的组织机构	(105)
二、培训的规模重点	(108)
三、培训的保障支持	(113)
第三章 中小学教师法规的主要内容 (下)	(117)
第一节 中小学校长法规	(117)
一、校长与管理体制	(117)
二、校长的岗位职责	(122)
三、校长的职务培训	(126)
第二节 中小学班主任法规	(132)
一、班主任的法定任务	(133)
二、班主任队伍的建设	(137)
第三节 民办教师法规	(140)
一、整治消化方针	(140)
二、同工同酬原则	(145)
第四章 中小学教师法规的制定与实施	(150)
第一节 中小学教师法规的制定	(150)
一、教师法律的制定	(151)

二、教师行政法规的制定	(154)
三、教师部门规章的制定	(156)
四、教师法规的清理	(158)
第二节 中小学教师法规的实施	(159)
一、教师法规的行政适用	(159)
二、教师法规的司法适用	(163)
三、教师法规的遵守	(166)
结 语	(170)
一、中小学教师法规建设的主要成就	(170)
二、中小学教师法规建设的薄弱环节	(173)
三、中小学教师法治工程的十年百载	(177)
新中国中小学教师法规大事记	(182)
参考文献	(205)

第二部分：“能位教育”引论

I “能位教育”论纲	(215)
一、“能位教育”的内涵与目的	(215)
(一)“能位教育”的当代背景	(215)
(二)“能位教育”的内涵寓意	(219)
(三)“能位教育”的目的愿景	(225)
二、“能位教育”的渊源与聚流	(225)
(一)“能位教育”的儒墨道法渊源	(226)
(二)“能位教育”的科举考试渊源	(230)
(三)“能位教育”的教育实验渊源	(232)
(四)“能位教育”的聚先源汇今流	(235)
三、“能位教育”的课程与教学	(236)
(一)“能位教育”的“养能课程”	(236)
(二)“能位教育”的“培能教学”	(242)
(三)“能位教育”的“统能学习”	(244)

四、“能位教育”的管理与评价	(253)
(一)“能位教育”的行政管理	(253)
(二)“能位教育”的学校管理	(255)
(三)“能位教育”的学生评价	(258)
五、“能位教育”的保障与旗帜	(261)
(一)“能位教育”的保障支持	(261)
(二)“能位教育”的理性旗帜	(265)
II “能位校长”探析	(270)
一、“真知灼见”之能	(270)
二、“办学”的“教育家”之位	(271)
三、拒“引诱”“干一辈子”之为	(271)
四、“献身教育事业”之爱	(272)
III “统能学习”举隅	(274)
一、注重动作思维的培养，促进立体思维的周贯	(274)
二、遵循“思”“问”互进之规律，优化解决问题之思维过程	(275)
三、提升思维品质，增强思维功效	(277)
后记	(280)

第一部分

新中国中小学教师法规
研究

(1949–2000)

绪论

刑法者，国家之所贵重，而私议之所轻贱。……请置律博士。

宜立格为限，使主者守文，死生以之，不敢错思于成制之外，以差轻重，则法恒全。

——《晋书·刑法志》

教育的法律是我们最先接受的法律。

在君主国里，教育的法律的目的应该是荣誉；在共和国里，应该是品德；在专制国里，应该是恐怖。

——孟德斯鸠：《论法的精神》

教育起源于人类社会生产和生活的需要。自国家产生以来，法律调节从来就是教育事业发展的内在要求，教育的法制化成为不可阻遏的历史潮流。新中国的中小学教育事业，也经受了这股巨潮的冲刷和洗礼。

1949年10月1日，中华人民共和国宣告成立，中国教育史就此掀开新的一章。从这一天起始直至2000年12月31日的51年期间，我国中小学教育走过来的是一条很不寻常的、取得了较为丰硕成果的发展道路，几代中小学教师为着人民的教育事业，为着培养祖国未来的建设者和接班人，为着自己的人生理想，一路风雨兼程、任劳任怨，踏出了曲折坎坷而又绚烂生辉的行进轨迹，谱写了一曲曲感人的园丁之歌。

诚然，追寻这条轨迹、解读这组颂歌的方式很多，本书选取的是中小学教师法规这个切入点。笔者看到，新中国成立以来的教师法规一直在强调，“建立一支又红又专的教师队伍，对于中小学教育事业有决定性的意义”；^①“在职

^① 北京师范大学教育科学研究所：《中小学教育政策法规选编（1949—1966）》（上册）（内部发行），第168～169页。

中小学教师和发展教育事业所需补充的新师资，都应具有相当一级的师范院校或高等学校毕业水平，这应成为教师队伍建设的—条重要原则”；^①“加强教师的思想政治教育和业务培训，改善教师的工作条件和生活条件，保障教师的合法权益，提高教师的社会地位”^②……在这些法规的规范和保障下，我国中小学教师队伍日益壮大，基础教育事业稳步发展。笔者更坚信，在科教兴国、依法治国的当代中国，加强教师法规建设是依法治师的一种巨大力量，—条必由之路。在越来越浓厚的法治氛围下，“振兴民族的希望在教育，振兴教育的希望在教师”、“依法治教”、“依法治师”等现代理念—定会成为人民的共识，寄托他们的法律理想并指引他们对教育的执著追求。

目前，对教师问题的研究引起了学术界的广泛关注，正呈方兴未艾之势。同时也应该看到，—研究还远未深入，还没有很好地把教师管理的法制化与中国教育科学化、民主化的进程结合起来研究，还很少对—课题作深入的历史研究。本书对20世纪下半叶中国中小学教师法规建设进行回溯，是试求探寻中小学教师工作领域法制建设历程、从中总结历史经验教训的—种尝试，以期为今天的教育法制建设提供某些借鉴。

本研究将在教育学、历史学、法理学等学科理论的指导下展开。为了使撰写工作能沿着—条预设的路径有序行进而—致游离无章，在铺陈正文之前，先对以下三个问题作简要的交代。

—、研究对象与范围

本书的研究不是仅限于—部包含中小学教师条款的《中华人民共和国教师法》，而是广义上的中小学教师法，即新中国51年期间颁布的有关中小学教师法律法规的总和。下面是几个与之有关的概念，其中最后—个概念——“中小学教师法规”，即是本书的主词。

（—）教育法律·教育行政法规·教育部门规章

在我国，教育法律是指全国人民代表大会及其常务委员会制定的教育法规性文件。教育法律又分为教育基本法律和教育单行法律。教育基本法律由全国

^① 何东昌主编：《中华人民共和国重要教育文献》（1949—1997），海南出版社1998年版，第1649页。

^② 教育部政策研究与法制建设司编：《现行教育法规与政策选编》，教育科学出版社2002年版，第17页。

人大依据国家宪法制定,1995年3月18日八届全国人大三次会议通过的《中华人民共和国教育法》是我国的教育基本法。该法调整教育领域带有根本性、全局性的关系,规定国家的教育基本方针、基本任务、基本制度以及教育活动中各个主体的权利和义务。教育基本法律是其他教育法律、行政法规、部门规章和地方性法规的立法依据。教育单行法律一般是指由全国人大常委会根据宪法和教育基本法律的原则制定的规范和调整某一类教育或教育某一具体部分的关系的教育法律。前者如《义务教育法》、《高等教育法》等,后者如《教师法》、《中华人民共和国学位条例》等。

此外,全国人民代表大会及其常务委员会发布的与教育有密切关系的法律或有关教育方面的决定、决议,如《未成年人保护法》、《体育法》、《关于教师节的决定》等,也属于教育法律的范畴。

教育行政法规是指国家最高行政机关为实施、管理教育事业,根据教育法律制定的规范性文件。在不同时期,教育行政法规的名称也有所不同。现在一般采用“条例”、“规定”、“办法”这三种名称^①。教育行政法规在全国范围具有一体遵行的效力。

教育部门规章是指根据教育法律和教育行政法规,在本部门的权限范围内,由国家最高行政机关所属的教育主管部门发布或与其他部委联合发布的规范性文件。同样,在不同时期,教育部门规章的名称也不尽相同(如1987年4月21日之前,部门规章可称“条例”,此后则不能)。现在教育部门规章的名称一般有“规定”、“规程”、“规范”、“规则”、“实施细则”、“办法”、“制度”等若干种。教育部门规章亦在全国范围内有效。

教育法律、教育行政法规和教育部门规章是各中央立法机关依照其法定职权和程序制定的。除此之外,地方性教育法规、地方政府教育规章等也是我国教育法(广义上的)的重要渊源。

(二) 教育法规·教师法规·中小学教师法规

有学者认为:“教育法规是有关教育方面的法、法令、条例、规则、规章等规范性文件的总称,也是对人们的教育行为具有法律约束力的行为规则的总

^① 对某一方面的行政工作做比较全面、系统的规定,称“条例”;对某一方面的行政工作做部分的规定,称“规定”;对某一项行政工作做比较具体的规定,称“办法”。见曾庆敏主编:《法学大辞典》,上海辞书出版社1998年版,第561页。

和。”^① 本书中,笔者采用了这一“教育法规”的定义。

教师法规就是广义上的教师法,即指:“国家机关在各自的职权范围内制定的调整有关教师各方面法律关系的法律、法规、规章及其他规范性文件的总和,包括宪法中的有关条款、教育基本法、教育专门法及其他法律、法规中有关教师的规定,也包括教育部门规章、地方性教育规章以及其他的规范性文件中有关教师的规定,还包括有关教师的国际条约等。”^② 还有学者认为,广义上的教师法“是调整教育教学活动中以教师为主体一方而产生的社会关系的部门法”,“教师问题是涉及到各个教育部门的普遍性问题。因此教师法与其他部门法也会有一定的交叉和重复”。^③ 这两个定义实质上是一致的,界定均明确、稳实、精当。很显然,教师法规是教育法规的重要组成部分。

如果我们将上述教师法规定义中的教育主体由“教师”改为“中小学教师”,就很容易地引申出中小学教师法规的含义。自然,中小学教师法规又是教师法规的重要组成部分。需要提出说明的是,由于时间和篇幅的限制,本书所研究的中小学教师法规是中央立法主体制定的中小学教师法规,即对中小学教师工作领域的教育关系进行调整、教育活动进行规范的教育法律、行政法规和部门规章的总和。

至此,笔者作这样的概括:本书的研究对象是新中国成立 51 年来、曾经在全国范围内有效和至今仍在起着规范效力的中小学教师法规。由于法制背景的不同和立法主体、立法权限等各项法律制度的变迁,各个时期中小学教师法规的名称不很规范、统一。有鉴于此,本书以“实际上起到了法规作用”为标准进行中小学教师法规判断和取舍的标准,既防止不加区分、无原则的“兼收并蓄”,又避免蹈入苛求、偏执的“取精用弘”的窠臼而留下太多的空白,为的是保持本研究的连续性、完整性和规范性。故本研究选定的中小学教师法规除了有关中小学教师的法律、行政法规(含“条例”、“规定”、“办法”)和部门规章(含“规定”、“规程”、“规范”、“规则”、“实施细则”、“办法”等)外,还包括:1949 年 10 月至 1982 年 12 月国务院(政务院)、中央教育行政部门(单独或联合)发布的有关中小学教师的决定、决议、命令和通告等;1957 年 6 月至 1978 年 12 月国务院、中共中央分别或联合发布的以及中央

① 李晓燕编著:《教育法学》,武汉工业大学出版社 1992 年版,第 13 页。

② 公丕祥主编:《教育法教程》,高等教育出版社 2000 年版,第 200 页。

③ 劳凯声著:《教育法论》,江苏教育出版社 1993 年版,第 254 页。