NAL
宁波学术文库

基础教育教师发展：政策与制度

白晓明 柳国梁 等著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

基础教育教师发展：政策与制度

白晓明　柳国梁　等著

ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

基础教育教师发展:政策与制度/白晓明,柳国梁等著.—杭州:浙江大学出版社,2011.6

ISBN 978-7-308-08723-0

Ⅰ.①基… Ⅱ.①白… ②柳… Ⅲ.①中小学—师资培养—研究 Ⅳ.①G635.12

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第097697号

基础教育教师发展:政策与制度

白晓明 柳国梁 等著

责任编辑 吴伟伟 weiweiwu@zju.edu.cn
封面设计 俞亚彤
出版发行 浙江大学出版社
(杭州市天目山路148号 邮政编码310007)
(网址:http://www.zjupress.com)
排 版 浙江时代出版服务有限公司
印 刷 杭州日报报业集团盛元印务有限公司
开 本 710mm×1000mm 1/16
印 张 12
字 数 235千
版 印 次 2011年6月第1版 2011年6月第1次印刷
书 号 ISBN 978-7-308-08723-0
定 价 30.00元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换
浙江大学出版社发行部邮购电话(0571)88925591

前　言

教师是教育改革与创新的动力。2010 年 7 月,胡锦涛总书记在全国教育工作会议上指出:“教育事业发展的关键在教师,必须紧紧依靠广大教师和教育工作者,遵循教育规律办学教学,不断提高教师政治和业务素质,弘扬尊师重教的社会风气。”这是对新中国 60 年教育发展的经验总结,也是今后教育改革和发展的指导方向。2010 年 7 月发布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》提出,要“努力造就一支师德高尚、业务精湛、结构合理、充满活力的高素质专业化教师队伍”。在我国,1000 多万中小学教师支撑着世界上规模最大的基础教育体系。教师是当前教育改革和发展的核心力量和关键因素。推进基础教育学校的教师管理政策制度的改革与创新,已成为加强师资队伍建设,全面促进基础教育优质均衡发展的关键。

改革开放以来,宁波市基础教育实现了跨越式发展。第一次跨越式发展首先表现在学校、学生、教师数量激增,教育规模持续较快增长,其动力与人口大量流入、教育资源投入大幅增加有关。这样一种基于量的增长的跨越一直持续到新世纪来临,使宁波市的儿童青少年普遍享受到了九年乃至十二年基础教育,实现了人人“有书读”。新世纪的宁波教育事业进入高位发展阶段,以城乡教育的均衡发展和内涵发展为特征,以人人“读好书”为目标,以科学、公平、协调、均衡为诉求,单单依靠追加外部教育资源投入的方式是难以达到目标的,必须通过有力的教师管理政策导向和良好的制度设计,推动教师在教育价值取向、思维方式、教育行为乃至整个生存方式的更新,实现学校从整体面貌、内在基质和实践形态的转型性变革。

在教师管理改革与创新的实践中,教师专业发展正成为政策制度的制定者和实施者所关注的重点。教师专业发展的实现,不仅需要教师自身努力,还需要政府和学校为教师提供相应的政策制度保障。政策由组织、机构所提出,对群体和个体行为具有导向性;制度由组织、机构所制定,对群体和个体行为具有规范性。对于我国教育发展的目标和路径,党和政府出台了一系列重要的政策性文件,包括 1985 年《中共中央关于教育体制改革的决定》、1993 年《中国教育改革和发展纲要》和 2010 年《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》等。与这些政

策相配套，全国人大和中央政府部门制定了有关的法律、规章，对教育活动作出制度性规范。地方教育行政部门、学校针对本地、本校的实际，对有关政策、制度进行细化和落实。从这些政策、制度中，我们可以看到许多与基础教育及教师队伍建设有关的规定、条文。伴随基础教育的改革发展的进程，有关方面对教师的管理政策在不断调整之中，相关规定也日趋完善。

为系统地研究政策制度因素对中小学教师专业发展的影响，我们向宁波市社科联申报了2010年宁波市社会科学研究基地项目——“基础教育教师发展：政策与制度——以宁波为样本”，获得立项。项目由宁波市基础教育教师发展研究基地主任、宁波教育学院院长白晓明教授任组长，宁波市基础教育教师发展研究基地首席专家、宁波教育学院副院长柳国梁研究员任副组长，聚集了高校理论工作者、教育行政管理人员、学校管理者等多方面的研究人员，对项目进行了深入的研究。整个项目包含8个课题，“基础教育教师发展与政策制度因素”课题由柳国梁主持，陈国明、王旭峰、黄志兵等参加；“基础教育教师培养政策与制度研究”课题由张克勤主持，徐卫东、黄志兵等参加；“基础教育教师任用政策与制度研究”课题由朱敏主持，黄志兵、景翠兰、徐卫东、胡银茂等参加；“基础教育教师培训政策与制度研究”课题由何文忠主持，章涵恺、葛鹏、周耀威等参加；“基础教育教师考核政策与制度研究”课题由陈全英主持，陆少颖、王家忠、娄亚文、余莉英等参加；“农村学校教师管理政策与制度研究”课题由黄全明主持，陆少颖、张飒英等参加；“民办学校教师管理政策与制度研究”课题由黄和林主持，王雁如、尹晓军、施国柱、余如玉等参加；“民工子弟学校教师管理政策与制度研究”课题由袁玲俊主持，张红波、冀新花等参加。本书正是“基础教育教师发展：政策与制度——以宁波为样本”的研究成果，由各课题组组成的研究团队共同完成。

为了解决政府和学校的政策制度因素对教师专业发展的影响，2010年五六月间，项目组采用问卷等方式对宁波市城乡中小学幼儿园教师进行了整群抽样调查。调查由柳国梁主持，陈国明、赵建华、黄全明、朱敏、王晶晶、徐卫东、黄志兵、郑庆文等参加。调查内容围绕着影响教师专业发展的政策制度因素展开，涉及教师职前培养和职后管理（任用、培训、考核等）的几个重要环节。问卷的设计，是基于基础教育学校一线教师的视野，对影响教师专业发展的有关问题作出评价。为更好地反映整体的情况，并便于对各级各类中小学校和幼儿园的教师情况进行比较分析，抽样充分考虑了调查学校的城乡分布和不同的办学性质。调查对象以学校为单位抽取，其中幼儿园8家，小学5所，初中5所，高中6所（含职高2所）；城区学校11所，农村学校13所；公办学校10所（含公办幼儿园2所），民办学校16所（含民办幼儿园6所、民工子弟学校2所）。向这些学校的在岗教师发放问卷780份，回收760份，其中有效卷703份。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

项目组以调研为起点，在基地主任白晓明教授、基地首席专家柳国梁研究员的领导下，各课题组分工协作，多次开会研讨研究思路、全书框架和相关观点，修改研究提纲和各章初稿。在项目研究中，我们以教师发展为基本目标，以宁波基础教育师资队伍的管理实践为样本，以基础教育教师管理政策与制度创新为突破点，以教师培养、任用、培训、考核为核心内容，以农村教师管理、民办教师管理、民工子弟教师管理为热点问题，深入剖析了基础教育教师管理政策制度与基础教育改革与发展的关联，并联系宁波的实践进行分析、评价。因此，在本书的第一章中，我们主要从理论和实践两个层面较为深入地阐述了教师管理政策制度与教师发展的关系、教师管理政策与制度的历史变迁和创新取向等问题，为后面章节的分析提供了理论基础和现实依据。第二、三、四、五章则就教师管理的四个核心环节——培养、任用、培训、考核进行分项系统研究，基于现实问题的反思就教师管理的政策调整与制度创新的具体路径进行较为全面系统地探讨，并针对在四个环节上的政策与制度所存在的问题提出了具有现实意义的对策建议。第六章重点就农村教师管理政策与制度创新进行研究，针对任用、考核、流动、培训等方面存在的突出问题，从管理理念、管理策略、条件保障三方面提出了创新路径，从而为推进宁波市城乡基础教育的均衡配置提供了新思路。第七章重点就民办学校教师管理政策与制度创新进行研究，分析了在许多地方都出现的民办学校教师队伍发展乏力的症结所在，从政府监督管理与民办学校自主管理两个方面提出了创新路径。第八章重点就民工子弟学校教师管理政策与制度创新研究，剖析了政策制度在制定与执行方面存在的问题和原因，从政府、市场、学校等层面提出了相关对策建议，这对宁波市政府解决外来人口子女就学难、享受优质教师教学难等问题具有十分重要的参考价值。

本书的创新突破点在于：一是研究角度创新。从全国性、区域性基础教育师资管理政策与制度的研究切入，直面影响教育公平、均衡和内涵发展的重点、难点，对教师管理的四大核心环节、农村教育与教师队伍建设、民办教育及教师队伍建设、民工子弟学校及教师队伍建设进行了深入分析，剖析了现行教师管理政策和制度存在的问题并提出了相应对策建议。二是研究方法创新。本研究整合高校理论工作者、教育行政管理人员、学校管理者等多方面的研究者，通过理论研究与实证研究、现状研究与政策制度研究的有机结合，从更开阔和深入的视野追求研究成果的科学性，追求所提对策建议的可操作性。三是研究结果创新。宁波在民办教育、课程改革、民工子弟在流入地入学等方面有过许多全国领先的创新实践。在新一轮基础教育发展中，本研究为宁波在教师管理政策和制度方面提供了创新探索，为解决相对薄弱农村教育、民办教育等探索了新路。

本书作为项目成果，是研究团队集体智慧的结晶。在各章完成后，柳国梁、陈国明、徐卫东、王晶晶、黄志兵等承担了全书的统稿工作。白晓明对书稿作了最后

审定。

成果完成之际，由衷地感谢宁波市社科联和宁波市教育局的信任、指导与资助，感谢宁波市社科院副院长林崇建、科研管理处处长俞建文等的重要意见和建议。鲁黎明、黄朋月、翁戬等在项目资料收集中提供了许多帮助，谨此表示谢意。也感谢浙江大学出版社吴伟伟老师对本书出版的大力支持。在本书写作过程中，我们借鉴了许多专家学者的研究成果和学术观点，多数已经在文中做了注释，有些未及一一注释，在此一并表示真诚的感谢！这一课题研究涉及范围非常广泛，但研究还不是很深入，诸多问题的分析尚较为浅表，敬请专家和广大读者批评指正。

作　者

2011 年 1 月

目　录

CONTENTS

第一章　基础教育教师发展与政策制度因素　/ 1

第一节　教师发展与教师管理的政策制度　/ 1
第二节　教师管理政策制度的变迁轨迹　/ 11
第三节　教师管理政策制度的创新取向　/ 23

第二章　基础教育教师培养政策与制度研究　/ 34

第一节　教师培养政策与制度改革的背景　/ 34
第二节　教师培养政策与制度现状的分析　/ 38
第三节　教师培养政策与制度创新的路向　/ 46

第三章　基础教育教师任用政策与制度研究　/ 55

第一节　教师任用政策与制度改革的背景　/ 55
第二节　教师任用政策与制度现状的分析　/ 60
第三节　教师任用政策与制度创新的路向　/ 67

第四章　基础教育教师培训政策与制度研究　/ 74

第一节　教师培训政策与制度改革的背景　/ 74
第二节　教师培训政策与制度现状的分析　/ 78
第三节　教师培训政策与制度创新的路向　/ 87

第五章　基础教育教师考核政策与制度研究　/ 93

第一节　教师考核政策与制度改革的背景　/ 93
第二节　教师考核政策与制度现状的分析　/ 101
第三节　教师考核政策与制度创新的路向　/ 110

第六章　农村学校教师管理政策与制度研究　/ 120

第一节　农村学校教师管理政策与制度改革的动因　/ 120
第二节　农村学校教师管理政策与制度现状的反思　/ 124
第三节　农村学校教师管理政策与制度创新的对策　/ 134

第七章　民办学校教师管理政策与制度研究　/ 143

第一节　民办学校教师管理政策与制度改革的动因　/ 143
第二节　民办学校教师管理政策与制度现状的反思　/ 149
第三节　民办学校教师管理政策与制度创新的对策　/ 154

第八章　民工子弟学校教师管理政策与制度研究　/ 162

第一节　民工子弟学校教师管理政策与制度改革的动因　/ 162
第二节　民工子弟学校教师管理政策与制度现状的反思　/ 168
第三节　民工子弟学校教师管理政策与制度创新的对策　/ 175

主要参考文献　/ 184

第一章
基础教育教师发展与政策制度因素

教育发展,教师为本。造就一支师德高尚、业务精湛、结构合理、充满活力的高素质专业化教师队伍,是基础教育持续健康发展的关键。加强教师队伍建设,必须从教育事业发展的要求出发,以人为本,改革教师管理的政策制度体系,制定和落实合理有效的政策制度,使之成为促进教师发展的强大动力。

限于本研究的范围,本书提及的"教师"仅指基础教育学校的教师,具体是指幼儿园、小学、初中、普高、职高(含中专及技校)的教师。

第一节　教师发展与教师管理的政策制度

教师发展不完全是教师自身的事情,也是学校工作和教育发展的重要内容。教师发展不仅需要通过教师自身努力,同时也需要外部管理环境予以支持。教育管理,特别是教师管理相关的政策制度,与教师专业发展密切相关,在很大程度上决定教师专业发展的方向、速度和结果。

一、教师发展、教师管理的概念及其关系

(一)教师发展的概念

教师发展,即教师专业发展,有时也称为教师专业成长。它的内涵丰富,通常有两种理解:一是认为教师专业发展是教师的专业成长过程,即教师在其职业生涯中不断提升自身的专业水平,持续发展,达到专业成熟的过程;二是认为教师专业发展是促进教师专业成长的过程。前一种理解是以教师自身心理为视角,后一种理解则是以教师受教育为视角。如叶澜等认为,教师专业发展是"教师的专业成长或教师的内在专业结构不断更新、不断丰富的过程"[①]。

① 叶澜等:《教师角色与教师发展新探》,教育科学出版社2001年版,第222—224页。

具体地说，教师专业发展的内涵可以从两个方面进行理解：

第一，从外部条件来看，教师专业发展是通过制定与实施教师管理政策与制度来促进教师专业成长的过程。制定与实施教师管理政策与制度是保障教师专业发展的外部条件，例如科学的培养模式，可加速新教师的成长；合理的工资福利政策与制度可以为教师专业发展提供良好的物质条件；完善的培训政策与制度可以帮助教师提高业务水平；科学的考核政策与制度可以促使教师的“人格价值”和“人生价值”在专业生活中得到统一；等等。

第二，从教师自身来看，教师专业发展是教师专业知识、专业技能、专业精神等得到不断更新和丰富的过程。这个过程既包含量的增加，如教师的专业知识、教学经验、教育理论素养的积累扩展；还包括质的升华，如教师历经学习—职业指导教育阶段（职前阶段）、入职教育阶段、在职教育阶段，由处于角色适应的新手阶段向创造发展的专家阶段过渡。教师通过自身不断地学习和努力，提高教育教学认识，改进教育教学实践，促使其专业知识、专业技能、专业精神等得到不断更新和丰富。对于教师专业发展的这一理解，主要强调教师自身的自主发展，强调教师在教师专业发展过程中的主体地位，自主学习和努力。

（二）教师管理的概念

管理可看做一种协调活动，是管理主体运用一定的原理与方法，在一定社会组织中通过计划、组织、领导和控制等职能的运行对管理客体进行协调，优化资源配置，完成和实现组织共同目标的社会活动过程。教师管理是公共事业领域人员管理的一种。教师管理是根据有关教育法律、规章、制度的规定和教育教学规律，通过计划、组织、领导和控制等职能的运行对学校教师的培养、任用、培训、考核等方面进行协调，优化教师资源配置，完成和实现学校教育教学目标的教育活动过程。

教师管理是针对教师所进行的一种管理活动，它既含有管理的本质特点，又具有自己的特殊性。其特殊性表现为：

第一，教师管理的关键是调动教师的积极性和创造性。办好教育，必须依靠教师。教师劳动的对象是学生，这种劳动形态具有活化性、灵活性和长效性。教师是学校教学工作的主体，教师管理离不开教师的主体意识与积极参与。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》强调：“教育大计，教师为本。有好的教师，才有好的教育。提高教师地位，维护教师权益，改善教师待遇，使教师成为受人尊重的职业。严格教师资质，提升教师素质，努力造就一支师德高尚、业务精湛、结构合理、充满活力的高素质专业化教师队伍。”教师管理者的主要任务是要积极开发教师的潜能，为调动教师的积极性和创造性，实现教育目标，提供政策支持和制度保障。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

第二,教师管理的原则要体现人本性和灵活性。教师属于知识分子,是依靠知识的创造、传播、应用来为社会作出贡献的脑力劳动者。教师长期从事精神产品的生产,自然也十分关心精神产品的社会价值和经济价值。教师的这一特点使其主体意识比较强烈,在思考角度、处理问题等方面具有差异性。在教师管理过程中,教师管理者要积极发动教师参与学校重大事务的讨论和决策,发扬民主,集思广益,并增加教师的认同感和责任感,以提高管理工作的效率。教育管理者在教师管理过程中必须充分体现人本性和灵活性,例如,开放教师的时间和空间;让教师选择自己的教育手段和教学方法;全面地综合评定教师的工作成绩;等等。

第三,教师管理的核心目标是促进教师专业发展。1993 年颁布的《中华人民共和国教师法》(下文简称《教师法》)明确规定:"教师是履行教育教学职责的专业人员,承担教书育人,培养社会主义事业建设者和接班人,提高民族素质的使命。"教师所从事的教育事业是一项特殊的育人事业。这种职业特点体现了社会对教师的专业化要求。因此,在教师管理过程中,教师管理者要注重教师的专业发展取向性,为教师的进修提高和专业发展提供机会,从而满足社会对教师的专业化要求。

对教师管理活动这些特殊性的认识,有助于我们进一步理解教师管理的本质和内涵,并在相应政策制度的制定、实施过程中加以体现,从而更有效地促进教师发展。

(三)教师发展与教师管理的关系

教师是向受教育者传递人类积累的科学文化知识和进行思想品德教育的专业人员,其根本职责在于教书育人。教师职责及教育目标的实现,有赖于教师管理的实施,即通过计划、组织、领导和控制等职能的运行对教师进行有效地协调。

教师发展的动力可以分为内部动力和外部动力。内部动力是指来自教师自身的驱动力,与教师的尊重需要、自我实现需要等的满足有关;外部动力是指来自政府、学校、社会的动力。教师专业发展除了有赖于内部动力外,还要取决于外部动力——政府和学校为教师专业发展所提供的管理政策与制度 。

科学的、有效的教师管理能促进教师专业成长,使教师在更大程度上把潜在的能力转化为现实的能力,进而推动基础教育质量和水平的提高。合理的管理政策与制度可以强化教师专业发展的外部动力,使教师各种内部需要不断得到满足和生长,并反过来促使教师管理政策制度的创新。在进一步推进基础教育均衡、协调、科学发展过程中,必须致力于完善教师管理的政策制度体系,改进和改善教师培养、任用、培训、考核等方面的管理行为,为教师的专业发展提供良好的政策支持与制度保障。

对农村学校、民办学校、民工子弟学校来说,其师资队伍与城区公办学校相比

的相对薄弱，固然与师资队伍的基础（历史状况）有关，但相应的管理政策和制度发挥了关键的影响。要研究现行的教师管理政策制度的利弊，厘清各项具体的管理行为在其中起到的作用。要改变这种现状，提高农村学校、民办学校、民工子弟学校师资队伍的素质，促进基础教育的均衡、协调、科学发展，必须改革现行的政策，创新具体的管理制度。

基于教师的发展取向，审视国家、地方的教师管理政策与制度的影响，特别是分析和反思宁波市教师管理制度实践，正是本书的研究视角。

二、教师管理政策制度概述

（一）政策与制度的概念及其关系

1．政策的概念

国内外关于政策的概念主要有这样一些观点：第一，政策是某种由人们来执行或遵守的“文本”。这种文本通常包括某种行为准则、计划、文件、法规、谋略、方案或措施等。例如，美国学者伍德罗·威尔逊认为，政策是“由政治家即具有立法权者制定的而由行政人员执行的法律和法规”[①]。在中国，政策“文本”通常强调政党在政策主体中的决定性主导性的地位，例如，“国家、政党为实现一定历史时期的任务和目标而规定的行动依据和准则”[②]。第二，政策是一个过程。也就是说，政策的突出特点是不断变化发展的，具有不稳定性。例如，詹姆斯·E.安德森认为：“政策是一个有目的的活动过程，而这些活动是由一个或一批行为者，为处理某一问题及其有关事物的有目的的行为过程。”[③]第三，政策是有目的有导向性的活动。例如，美籍加拿大学者戴维·伊斯顿认为：政策是“对全社会的价值作有权威的分配”[④]；政策科学创立者哈罗德·拉斯韦尔与亚伯拉罕·卡谱兰认为，政策是“一种含有目标、价值与策略的大型计划”[⑤]。

我们认为，政策是以某个组织、机构在特定时期为实现或服务于一定社会政治、经济、文化目标所提出并对群体和个体行为具有导向性的、体现某种管理要求的规定。政策在内容上表现为一个组织、机构在一定的历史时期内力图实现的奋斗目标、遵循的行动原则、执行的工作方式、采取的一般步骤和具体措施。

---

① 伍启元：《公共政策》，商务印书馆 1989 年版，第 4 页。

② 《辞海》，上海辞书出版社 1979 年版，第 3355 页。

③ [美]詹姆斯·E.安德森：《公共政策》，华夏出版社 1990 年版，第 4 页。

④ Easton D. *The Political System*. New York: Kropf, 1953: 129.

⑤ Lasswell H D. and Kaplan A. *Power and Society*. New Haven: Yale University Press, 1970: 71.

2．制度的概念

制度概念的理解有多种。从文化人类学的角度，制度被定义为“文化惯例”、“思想习惯”、“生活方式”[①]等；从形态来看，制度是一种“契约”，它是思想的物化，具有相对稳定性；从组织行为来看，制度会影响组织中人与人之间的关系。柯武刚、史漫飞认为制度是“各种带有惩罚措施、能对人们的行为产生规范影响的规则”[②]。新制度经济学家大都将制度看成是约束人的行为规则体系或行为模式，如舒尔茨、拉担、诺斯都有类似的说明。我国的《现代汉语词典》认为制度是“要求大家共同遵守的办事规程或行动准则”[③]。

对制度另一种观点，认为制度是集体的控制活动或行为，或特定的组织、机构。多数社会学家认为组织、机构是“规范化的和定型的举止、行为或行动原则的载体”[④]。这种“规范化的和定型的举止、行为或行动原则”就是“规则”或“制度”。康芒斯把制度解释为“集体行动控制个体行动”[⑤]。我国有学者则从政治伦理学角度将制度理解为规范化、定型化了的正式行为方式与交往关系结构，认为这种规范化、定型化了的正式行为方式与交往关系结构，受到一定权力机构的强力保障，它体现为具有管束、支配、调节作用的行为规则、程序。[⑥]

我们认为，制度可界定为，由组织或机构所制定并通过责、权、利来规范群体和个体行为，调节人与人之间、组织与组织之间或人与组织之间的社会关系的规则和行为规范。

3．政策与制度的关系

政策与制度的概念有一些差异。(1)从表现形式来看，政策一般表现为命令、指示、报告、规划和计划等；制度除了表现为法律、法规、规章、章程等正式制度之外，还表现为道德、风俗、习惯等非正式制度。即制度通常包括风俗、习惯、礼貌等内生制度和章程、协议等外生制度，其中内生制度具有相当大的稳定性，要想改变不太容易；外生制度与内生制度相比，稳定性较小，较易发生变化。(2)从稳定性来看，制度显得较为稳定、持久；而政策常体现为时代性和可变性，与某种阶段性目标、任务相联系。政策可以根据特定需要进行变更，其灵活性较强。但政策的灵活性不能超过一定限度，如果朝令夕改，政策的连续性和稳定性完全被破坏，对组织

① [美]凡勃伦：《有闲阶级论》，商务印书馆 1964 年版，第 149—150 页。

② [德]柯武刚等：《新制度经济学》，韩朝华译，商务印书馆 2000 年版，第 33 页。

③《现代汉语词典》(第二版)，商务印书馆 1996 年版，第 1622 页。

④ [英]戴维·米勒、韦农·波格丹诺：《布莱克维尔政治学百科全书》，中国政法大学出版社 1992 年版，第 359 页。

⑤ [美]康芒斯：《制度经济学》(上卷)，商务印书馆 1962 年版，第 87 页。

⑥ 高兆明：《制度公正论——变革时期道德失范研究》，上海文艺出版社 2001 年版，第 27 页。

或机构及至整个社会的和谐稳定是有害的，甚至会损害政府威信和法规的严肃性。(3)从功能来看，政策比较强调导向性，体现某种程度的倾斜性，这种倾斜性常突破原有的一些规定；而制度则更强调规范功能。政策有时会因需要体现其稳定性和权威性，经过一定程序后转化为制度(如某种政策背景下由权力机关批准出台相应的法规)。

政策与制度都体现为一定的规定，用以制约特定对象的行为，以便实现某种目标。政策与制度都具有约束与激励、分化与合作、控制与协调等功能。制度的设立常常是为一定政策服务的，而政策的执行为制度的实施和变革提供动力。各种制度，包括各级各类法规和机构组织的内部规定，常常是由上级一级组织或机构的政策转化而来。这种转化强化了政策的稳定性和可操作性。

政策与制度的概念存在交叉区域，且联系非常密切。在教师管理环节中，政策和制度协同发挥作用。为简便起见，在后面的分析讨论中我们将两者合称为“政策制度”，不再分述。

(二)教师管理的政策制度体系

教师管理的政策制度，是各级各类组织、机构在特定时期为调动教师的积极性、提高教育质量和实现教育目标，根据教师职业特点和教师管理规律，就教师培养、任用、培训、考核等方面所提出并对教师行为具有导向性的管理规定。这些规定通过明确教师教育教学过程中的责、权、利，规范教师的从教行为，调节教师与社会、教师与学校、教师与学生等的关系。

我国教师管理的政策制度体系由宏观的政策制度、中观的政策制度和微观的政策制度三个层面组成。

1.宏观的政策制度

宏观政策制度是指从国家宏观管理层面制定的教师管理政策制度，包括中央的政策文件、全国人大通过的法律、国务院及其组成部门(特别是教育部)出台的规章等。例如，《教师法》、《义务教育法》、《教育法》、《教学成果奖励条例》、《教师资格条例》、《中小学教师职务试行条例》、《特级教师评选规定》、《中小学班主任工作规定》、《中小学教师继续教育规定》等，对教师的地位、权利、责任、利益等进行了相应的规定，形成了一系列的宏观规范，如教师资格制度(许可制度)、职务或职称制度、任用制度、培训制度等。

2.中观的政策制度

中观的政策制度是指地方教育行政部门制定的教师管理政策制度，主要表现形式为地方性教育法规、规章、规划、意见等政策性和规范性文件。如《浙江省实施〈教师资格条例〉细则(试行)》、《浙江省中学教师继续教育实施细则》；《宁波市民办

学校教师管理试行办法》、《宁波市中小学教师继续教育“十一五”规划》等。

3．微观的政策制度

微观的政策制度是指学校从内部管理层面，根据实际需要制定的一套教师管理的政策制度，涉及教师聘任制度、教师考核制度、教师工资和福利制度、教师晋升制度、教师培养与培训制度、教师奖惩制度、教师道德规范制度等更为具体的规范性条文。如宁波某中学制定了《特级教师带徒方案》、《“名师工程”行动方案》、《青年教师（前三年）培养方案》等。

（三）教师管理政策制度的分类

根据《教师法》、《教育法》、《义务教育法》等法律法规对教师管理的相关规定，我们可以把教师管理的政策制度分为教师培养、教师任用、教师培训、教师考核四个方面。

1．教师培养的政策制度

教师培养的概念有广义、狭义之分。此处的教师培养概念，取其狭义，指的是教师职前教育阶段。教师培养政策旨在解决合格教师的来源。它使足够数量和质量的志愿成为教师的受教育者，通过一定的教育训练达到教师的基本条件，具备完成教育教学任务的素质和能力。教师培养的目的有四项：育道德、建观点、传知识、培能力。前两者是软性的、间接的，后两者才是硬性的、直接的，是教师培养的重点。我国相关法律法规对教师培养作了相关规定，指出要采取措施办好师范教育，加强教师培养工作。

2．教师任用的政策制度

教师任用的政策制度是对具备教师资格的人员进行聘用，担任一定的教育教学岗位职务的相关政策制度，涉及教师资格认定、岗位聘用、职务评聘、流动和退出，以及工资福利待遇等方面。我国相关法律法规对教师任用作了相关规定，指出教师的聘任应当遵循双方地位平等的原则，由学校和教师签订聘任合同，明确规定双方的权利、义务和责任。

3．教师培训的政策制度

教师培训的政策制度，是让在岗教师通过脱产、不脱产等各种培训方式提高教育教学素质的相关政策制度。教师培训是提高教师教育教学素质的基本途径，通过培训，教师知识结构、教育教学能力与技能、师德修养以及教育理论水平得以提高，学历、职称得以提升。教师培训可分为新任教师培训、骨干教师培训、名师培训；学历培训、非学历培训；脱产培训、在职进修等类别。我国相关法律法规对教师培训作了相关规定，强调各级人民政府教育行政部门、学校主管部门和学校应当制定教师培训规划，对教师进行多种形式的思想政治、业务培训。

4．教师考核的政策制度

教师考核的政策制度是对教师在完成学校工作任务的数量、质量、效率及态度等方面情况的考查与评定有关的政策制度。它涉及教师考核的主体、内容、原则、方法、程序等方面的规定。我国相关法律法规对教师考核作了相关规定，指出学校或者其他教育机构应当对教师的政治思想、业务水平、工作态度和工作成绩进行考核。教育行政部门对教师的考核工作进行指导、监督。

除了以上分类外，教师管理的政策制度还有其他分类方法。如：根据区域的不同，可以分为城区和农村教师管理的政策制度；根据学校的性质，可以分为公办、民办和民工子弟学校教师管理的政策制度；根据教师专业发展不同阶段，可以分为新教师管理的政策制度、骨干教师管理的政策制度、名师管理的政策制度；等等。

基础教育的发展，特别是教师的发展，与教师管理的政策制度演变紧密联系在一起。本书将分教师培养、教师任用、教师培训、教师考核四个方面，从教师发展视角出发分析讨论教师管理政策制度的变革。

作为教师队伍中发展相对薄弱的群体，近年来农村教师、民办学校教师和民工子弟学校教师受到广泛的关注。他们的发展直接影响着农村教育、民办教育和流动人口子女教育的质量和水平，本书也将就农村教师、民办学校教师和民工子弟学校教师的管理政策制度作专题探讨。

三、教师管理政策制度的功能

教师管理政策制度的主要功能表现在以下几个方面。

（一）导向和规范功能

导向功能是指教师管理政策对教师的教育行为和教育活动的发展方向具有引导作用。从作用方式来看，教师管理政策的导向功能有直接导向和间接导向功能之分。前者是指教师管理政策对其调整对象的直接作用。如《教师法》规定了教师的权利与义务，将在一定程度上维护教师的合法权益，推动《教师法》的贯彻落实；后者是指导教师管理政策对非直接调节对象的影响。例如，提高教师地位和生活待遇的政策，会间接影响人们的就业选择，引导青年学生积极报考师范院校。一般来说，教师管理政策的制定者在考虑有关政策时，比较重视其直接导向作用，而容易忽视间接导向功能。有时虽然也能对间接导向功能做出一些预见，但更多的情况是始料不及的。例如，有段时间地方在贯彻“基础教育由地方负责”的政策过程中，曾一度实施过农村中小学教师工资由乡镇负责的经费管理体制。该政策的本意是为了调动地方乡镇的办学积极性。但出人意料的是，实施该政策后，致使一些财政困难的落后乡镇拖欠教师工资的问题更加严重，极大地伤害了教师的工作积

需要全本请访问 www.ertongbook.com