

中小学教师法制史

(一九四九—二〇〇九年)



涂怀京

著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

福建省社科联基金项目（编号FJ2015B158）研究成果

中小学教师法制史

（一九四九—二〇〇九年）



涂怀京

著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中小学教师法制史 (1949 ~ 2009 年) / 涂怀京著. —北京: 经济管理出版社, 2018. 12
ISBN 978 - 7 - 5096 - 6066 - 9

I. ①中… II. ①涂… III. ①中小学—教师法—研究—中国 IV. ①D922. 164

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 226288 号

组稿编辑: 李红贤

责任编辑: 王光艳 李红贤

责任印制: 黄章平

责任校对: 董杉珊

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: [www. E - mp. com. cn](http://www.E-mp.com.cn)

电 话: (010) 51915602

印 刷: 北京玺诚印务有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 720mm × 1000mm/16

印 张: 19.5

字 数: 361 千字

版 次: 2018 年 12 月第 1 版 2018 年 12 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5096 - 6066 - 9

定 价: 78.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

前言

法不阿贵，绳不挠曲。法之所加，智者弗能辞，勇者弗敢争。刑过不避大臣，赏善不遗匹夫。

——《韩非子·有度》

师严然后道尊，道尊然后民知敬学。是故君之所以不臣于其臣者二：当其为尸，则弗臣也；当其为师，则弗臣也。大学之礼，虽诏于天子无北面，所以尊师也。

——《礼记·学记》

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》

振兴民族的希望在教育，振兴教育的希望在教师，振兴教师队伍的希望在教育法治。“教育法治的实现依赖于教育法制建设进程和质量，即教育法制现代化的程度”^①。教育法制奋进不歇的科学化、民主化和现代化，将促成教育法治的最终实现，将推进包括振兴教师队伍在内的各项教育事业的克难前行。1949～2009年60年间，我国教育法制建设不断加强，中小学教师法制工作也不断走上正轨、迈上新阶，中小学教师队伍持续发展壮大，基础教育事业踔厉越进，走上了一条披荆斩棘、坚忍改革、硕果累累的发奋振兴之途。

^① 劳凯声：《中国教育法制评论》（第6辑），教育科学出版社2009年版，第199页。

一、中小学教师法制的内涵

(一) 教育法规·教师法规

1. 教育法规

“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和。”^① 本书主要采用这一定义，认为教育法规是有关教育方面的法律、行政法规、部门规章、地方性法规、地方政府规章、自治条例与单行条例等规范性文件的总称，是对人们的教育行为具有法律约束力、规范力的行为规则的总和。

在我国，教育法律是指全国人民代表大会及其常务委员会（以下简称全国人大常委会）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人民代表大会（以下简称全国人大）依据国家宪法制定，1995年3月18日八届全国人大三次会议审议通过的《中华人民共和国教育法》就是我国的教育基本法律，是其他教育法律、教育行政法规、教育部门规章和地方性教育法规规章的立法依据。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某一具体部分教育关系的法律，前者如《义务教育法》《高等教育法》等，后者如《教师法》《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”三种名称^②。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。现在教育部门规章的名称一般有“规定”“规程”“规范”“规

^① 李晓燕：《教育法学》，武汉工业大学出版社1992年版，第13页。

^② 对某一方面的行政工作作比较全面、系统的规定，称“条例”；对某一方面的行政工作作部分的规定，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。

则”“实施细则”“办法”“制度”等若干种。教育行政法规和教育部门规章在全国范围亦具有一体遵行的效力。教育地方性法规、地方政府规章、自治条例与单行条例等规范性文件的含义，此处不赘述。

2. 教师法规

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”^①。还有学者认为，教师法规“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”^②。这两个定义在界定上均较为明确精当，两者基本一致且互为补充。很显然，教师法规是教育法规的重要组成部分。本书所研究的中小学教师法规，主要是指我国1949~2009年的60年间中央立法主体所制定的中小学教师法律法规，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、教育行政法规和教育部门规章的总和。当然，对地方立法主体制定的中小学教师法规、规章，也会在叙述、阐释和分析中时有涉及，以利观照。

（二）教育法制·中小学教师法制

1. 教育法制

一个健全的教育法制“应是以一套完备的教育法律法规为核心的，包括相应的法律实践和法律文化在内的法律系统”^③。也就是说，教育法制是一个系统、立体的工程，是一根完整、严密的链条。教育法制以教育法规的制定颁布为核心，也不能缺少教育法规的实施（适用、遵守、宣传）、法律监督、法学研究等各个方面。在依法治国、依法治教的历史趋势和宏阔背景下，无疑需要大力加强教育法制建设，倾力消除教育界仍存在的某些落后、愚昧、人治和非法侵蚀现象，去探索、开掘出更多弥足珍贵的教育资源、法律资源和制度资源。

① 公丕祥：《教育法教程》，高等教育出版社2000年版，第200页。

② 劳凯声：《教育法论》，江苏教育出版社1993年版，第254页。

③ 劳凯声：《中国教育法制评论》，教育科学出版社2002年版，第167页。



2. 中小学教师法制

中小学教师法制是整体教育法制的重要组成部分,是教育法律法规在中小学教师工作领域的实施和运用。基于“教育法制不仅包括教育法律制度,而且包括教育法律制度的运行”这个观点,本书提出“中小学教师法制”的概念,即中小学教师法制是指有关中小学教师的法律法规制度及与之对应的教育立法、教育行政执法、教育司法、教育守法、教育法律监督、教育法学研究等,它们构成一个较为完整、严密的链条。在依法治国、科教兴国、依法治教的当代,加强中小学教师法制建设是其中的一股重要力量,一条必由之径。

同理,中小学教师法制也应以中小学教师法规为核心。本书研究的中小学教师法规,主要指中华人民共和国成立后的60年期间由中央立法主体制定的、曾经在全国范围内有效和至今仍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,本书以是否“实际上起到了法规作用”作为判断和取舍的标准,所选定的中小学教师法规除了1949~2009年有关中小学教师的法律、行政法规和部门规章外,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(或与其他部委联合)发布的有关中小学教师的决定、决议、命令和通令等;1957年6月至1978年12月中共中央、国务院单独或联合发布的以及中央教育行政部门单独或联合其他部委发布的有关中小学教师的决定、指示、通知等;1966年5月至1976年10月中共中央、国务院单独或联合发布的以及中央教育行政部门单独或联合其他部委发布的有关中小学教师的意见、报告等^①。经过60年的发展变迁,我国中小学教师法律、法规、规章内容的涵盖面很广,不仅全方位展现了中小学教师法制建设的历史面貌,而且为各个时期的中小学教师工作提供了权威、规范的法律依据,实为研究中小学教师法制的重要抓手。

中华人民共和国成立以来的教师法律法规一直在强调:“建立一支又红又专

^① 1957年6月,中共中央发出《关于组织力量准备反击右派分子进攻的指示》,全国开始反右并迅速扩大化,阶级斗争重新被提到中国社会主要矛盾的地位,法制建设被严重削弱;1966年5月,“文化大革命”爆发,法制工作陷入瘫痪;1976年10月粉碎“四人帮”后,法律界、教育界开始拨乱反正;1978年12月,党的十一届三中全会召开,开启了社会主义民主和法制建设的新阶段;1982年12月4日,新《宪法》《国务院组织法》相继颁布,法制工作再上新台阶。基于对上述几个特定历史年份教育法制建设动荡起伏状况的总体分析与考察,本书对各时段内制定的有关中小学教师的规范性文件按一定标准作了区分、归类和取舍。



的教师队伍,对于中小学教育事业有决定性的意义”^①;“在职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一条重要原则”^②;“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”^③,等等。这些法规的指引、规范和保障作用,一直都在,未曾缺位。当然,从教育法制的整体标准和要求上看,我国现行的中小学教师法规体系还有待进一步完善,中小学教师法制还远没有形成上下有序、有机协动的严密体系,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远远不够,这都是亟须切实关注、着力加强的。

二、研究 1949~2009 年中小学教师法制的意义

“‘百年大计,教育为本;教育大计,教师为本。’如果说教育是国家发展的基石,教师就是基石的奠基者。”^④自国家产生以来,法律调节即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世界性潮流。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,中国教育就此进入了新纪元。从这一天起直至2009年12月31日的60年,我国中小学教育走过的是一条很不寻常的发展道路,几代中小学教师为人民的教育事业,为培养共和国的建设者和接班人,也为自己的人生理想和追求,一路风雨兼程、任劳任怨、不懈工作,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。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制这个切入点。

经过整整一甲子的励精图治,新中国在政治上实现了由抓纲治国到依法治国的转变,在经济上实现了由计划经济到社会主义市场经济的转变,在教育上实现了由边缘地位到优先发展战略地位的转变。随着并通过系列性的过渡与转变,中小学教师法制建设也经历了一个曲折迂回、跌宕起伏、总体向前的发展历程。在社会主义法制统一的原则下,所有相关的教育法律关系主体尤其是广大中小学教

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。

② 何东昌:《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。

③ 教育部政策研究与法制建设司:《现行教育法规与政策选编》,教育科学出版社2002年版,第17页。

④ 温家宝:《教育大计教师为本》,《人民日报》(海外版),2009年10月12日。



师，谨守教育法律原则，遵从教育法律规范，开展了形式多样、卓有成效的教师法律活动，丰富、拓展了中小学教师法制建设的内涵和格局，优化了中小学教师队伍结构，推动了中小学教育事业的稳步发展。从中我们可以感受到中小学教师领域法制工作寻觅、探索、反思、践行、奋起的脉动。

为有利于进行较为细致的动态述评，本书将中华人民共和国成立后60年间中小学教师法制的沿革史具体分为发轫探索期、停滞破坏期、转折改革期和规范发展期四个阶段，每个阶段又各分数个专题，以多维呈现中小学教师法制建设的嬗变节律和整体演进，反映师资队伍管理和权益保护的变迁态势，同时又折射社会政治、经济、文化、教育的时代气息和发展特征。无论是波动起伏期还是平稳发展期，实际上都遵循着一个基本不变的原则，即中小学教师法制建设是以《宪法》确立的基本原则为基础、以贯彻国家法定的教育方针为核心^①、围绕具体的教育历史任务而展开的。这就使我们从连续与停滞交织、单一与浩繁并存的史实中梳理出一条较为清晰的脉络成为可能，可以据此建立一个新中国中小学教师法制的历史坐标，去潜心考释相关坐标点的意蕴和内涵。

研究1949～2009年中小学教师法制的意义在于：第一，全程动态聚焦、解析中小学教师法制建设的沿革历程和发展道路，明了所由来和现所在；第二，系统阐述、评析各个时期中小学教师法规的制定、适用、遵守、法律监督和教育法学研究，总结所取得的主要成就和仍存在的薄弱环节；第三，探寻、揭示国家政治、经济、文化、教育变革与基础教育领域依法管理教师队伍、依法保障教师权益之间的良性互动机制；第四，通过回溯与检视，对这段有独特价值的中小学教师法制历史进行理性反思，从中提炼出经验、教训和启示，以为其后的中国教师法制发展创新提供有益之镜鉴。

中小学教师队伍建设和管理既要依靠教育法规，也要依靠教育政策，两者不是彼此孤立无涉的。本书亦会视情对与教师法规相关的教育政策因素进行分析，以收辩证之效而防偏颇之虞，这亦有裨益于法规阐释的深度。百年大计，教育为本；教育之盛，法治为基。中华人民共和国成立后的60年间，中小学教师法制经历了发轫、探索、停滞、破坏、转折、改革直至规范发展的过程，教育管理、教师管理、教师权益保护的人治模式逐渐远去，法治模式轮廓初现且日益清晰。人们会深切体会到，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，也有作为阻力存在的消极因素，这是人们在进行相关的理论和实践探究

^① 1995年，我国将新时期的教育方针写入了《教育法》，既实现了教师法规建设以教育方针为指引和以教育基本法为核心两项原则的有机统一，又反映了法治时代的新特质。



时不能不格外留意的。只要包括百千万中小学教师在内的所有教育法律关系主体在信仰上坚定对教育法治的追求,在行动上始终不渝、锲而不舍,就一定能够加快我国中小学教师法制的科学化、现代化和世界化的进程,致达“师无当于五服,五服弗得不亲”“师严然后道尊,道尊然后民知敬学”“教育的法律的目的应该是品德”“君子如欲化民成俗,其必由学乎”的理想彼岸。

第一章 我国建国前的中小学教师法制 (1949—1949年)

第一节 我国中小学教师法制的历史背景

一、历史背景

二、历史背景

三、历史背景

第二节 中小学教师法制的制定

一、中小学教师法制的制定

二、中小学教师法制的制定

第三节 中小学教师法制的实施

一、教师管理法规

二、教师管理法规

三、教师管理法规

第二章 我国建国后的中小学教师法制 (1949—1978年)

第一节 中小学教师法制的沿革

一、历史沿革

二、历史沿革

三、历史沿革

第二节 “两个估计”对中小学教师法制的破坏

一、《全国教育工作会议报告》的批判

二、“两个估计”对中小学教师法制的破坏

第三章 新制度基础上的中小学教师法制 (1978—1993年)

第一节 中小学教师法制的恢复及发展

一、教师管理法规的恢复

目 录

第一章 发轫探索期的中小学教师法制（1949～1966年）	1
第一节 新中国中小学教师法制的时代背景	2
一、历史基础	2
二、教育背景	6
三、毛泽东的教师观	10
第二节 中小学教师法规的制定	14
一、中小学教师政策	14
二、中小学教师法规的制定颁布	17
第三节 中小学教师法规的遵守	20
一、教师管理法规	21
二、教育教学法规	23
三、地位奖惩法规	34
第二章 停滞破坏期的中小学教师法制（1966～1976年）	43
第一节 中小学教师法制的停滞	43
一、教育秩序混乱	43
二、法律虚无主义泛滥	44
三、教师权利遭受侵害	46
第二节 “两个估计”对中小学教师法制的破坏	47
一、《全国教育工作会议纪要》的炮制	48
二、“两个估计”对中小学教师法制的破坏	48
第三章 转折改革期的中小学教师法制（1976～1993年）	51
第一节 中小学教育的拨乱反正与启动改革	51
一、教育拨乱反正的开展	52



二、 教育改革的全面启动	53
三、 邓小平的教师观	54
第二节 中小学教师法规的制定	56
一、 中小学教师政策	56
二、 中小学教师法规制定进展	57
第三节 中小学教师法规的遵守	70
一、 教师管理法规	71
二、 教育教学法规	76
三、 地位奖惩法规	87
第四节 中小学教师法规的适用	98
一、 中小学教师法规的行政适用	99
二、 中小学教师法规的司法适用	111
第四章 规范发展期的中小学教师法制 (1993 ~ 2009 年)	115
第一节 中小学教师法规的制定	115
一、 中小学教师法规制定的突破	116
二、 中小学教师法规的规范化及系列化	118
第二节 中小学教师法规的遵守	121
一、 教师管理法规	121
二、 教育教学法规	127
三、 地位奖惩法规	144
第三节 中小学教师法规的适用	153
一、 中小学教师法规行政适用的推进	153
二、 中小学教师法规司法适用的拓展	159
第四节 中小学教育法律监督和教师法学研究	166
一、 中小学教育法律监督	167
二、 中小学教师法学研究	169
第五章 中小学教师进修培训法制 (1949 ~ 2009 年)	172
第一节 中小学教师进修培训法制沿革历程	172
一、 发轫探索期	173
二、 停滞破坏期	175
三、 转折改革期	176



四、规范发展期	179
第二节 中小学教师进修培训组织机构层面	181
一、进修培训机构的布局设置	182
二、进修培训机构的师资建设	188
三、进修培训机构的条件保障	191
第三节 中小学教师进修培训人员类别层面	194
一、中小学普通教师进修培训	195
二、中小学班主任和骨干教师进修培训	200
三、中小学校长的岗位培训	205
第四节 中小学教师进修培训法制建设成效	213
一、扩大了中小学教师进修培训的规模	213
二、提高了中小学教师进修培训的质量	217
三、改善了中小学教师队伍的结构	224
四、推动了中小学教育事业的发展	230
第六章 结 语	233
第一节 1949~2009 年中小学教师法制建设的主要成就	233
一、在教育立法指导思想上,坚持了整体规划与急用先立的 两相结合	233
二、在教育立法体制上,实行了符合我国国情的一元多级制	235
三、在教育立法成果上,初步形成了有中国特色的中小学教师 法规体系	236
四、在依法治师的实践中,建设了一支跨世纪六十甲子的中小学 教师队伍	236
第二节 1949~2009 年中小学教师法制建设的薄弱环节	238
一、教师法规体系仍不完备,内容尚欠规范、协调	238
二、执法不严、违法不究的现象时有发生,损害了教师法制 应有的权威	240
三、政策情节浓厚,教师政策的短期效应削弱了教师法规的 独立品格	241
第三节 1949~2009 年中小学教师法制建设的启示价值	242
一、构建更为完善的中小学教师法规体系	242
二、建立富有成效的教育法律监督机制	243



三、试验基于教师法制运行的心仪教育理念	245
四、注重法律文化建设, 增强教育法律意识	249
五、实现教师法规的个体价值, 推动中国教育的民主化、现代化 进程	250
附 录 中小学教师法制建设 60 年大事记	252
参考文献	285
后 记	295

第一章

发轫探索期的中小学教师法制 (1949 ~ 1966 年)

1949年10月1日,中华人民共和国成立,从根本上改变了教育的性质,确立了毛泽东教育思想的指导地位,《中国人民政治协商会议共同纲领》中的教育条款为新中国教育指明了航向,教育事业走上了为完成民主革命、为恢复国民经济和为人民服务的道路。以老解放区新教育经验为基础,吸收旧教育某些有用的经验,借助苏联教育的先进经验,我国开展了史无前例的民族、科学的、大众的新民主主义教育建设。在这场创意迭出的教育创建中,中小学教师法制得以发轫、奠基,新生的人民教育事业首次得到国家法律法规的强有力保障,呈现出勃勃的生机。

在胜利完成第一个五年计划和“三大改造”取得基本胜利的基础上,我国进入全面建设社会主义的新时期,教育事业也呈现良好的建设势头,中小学教师法制进入探索发展期。此时,国家形势却发生重大变化,1957年6月8日,《人民日报》发表题为《这是为什么?》的社论,拉开了反右运动的序幕,并迅速扩大化。在“大跃进”中,仓促开始了多种“教育革命”试验。1960年冬季开始的教育调整,使中小学教育事业纠偏循正,重入逐步发展轨道,教师法制工作取得积极成果。从1964年开始,由于对教育领域形势的错误判断,“左”倾思潮再度膨胀,教育事业受到严重冲击,“有些教育法规遭到不应有的批判,大部分已制定的教育法规无法执行,有法不依、以言代法的现象十分严重,正常的教育法制建设工作基本停顿”^①。1949年10月至1966年5月的十七年间,中小学教师法制建设总体上起伏徘徊,在曲折和探索中行进,亦推动了中小学教育事业和教师队伍建设的向前发展。

^① 郝维谦、李连宁：《各国教育法制比较研究》，人民教育出版社1999年版，第274~275页。



第一节 新中国中小学教师法制的时代背景

一、历史基础

历史是割不断、抽不空的，总会遗赠一些东西给后世。同样，新中国中小学教师法制建设也非从零开始，而是有着一定的历史积淀和基础。这个基础主要有两方面：一是来自中国共产党领导下的革命根据地，此为主；二是来自南京国民政府统治区，此为辅。

（一）革命根据地的教育法令

革命根据地的中小学教育法令萌芽于1927年后的中国土地革命，贯穿于中国新民主主义革命的全过程。为了加强对根据地中小学教师的管理，发展根据地革命教育事业，消除国民党“党化”教育的影响和侵袭，用无产阶级文化教育培养年青一代，团结广大民众，夺取革命战争的胜利，在苏区、抗日根据地和解放区，人民政府和教育事业管理机关根据当时政治、军事、经济、教育等方面的实际，制定了一批兼具人民性、革命性、阶级性和科学性的中小学教师法规。囿于各种主客观条件，这些法规相对较为简单粗略，全面性、规范性和稳定性不够，但都有自己的定位和特色，发挥了较好的作用，保障、促进了有一定素质的中小学教师队伍的形成和人民教育事业的发展。对革命根据地二十多年的中小学教师法制，现择其要者略加叙论。

1. 中小学教师法规的层级性

这里所谓的层级性主要由教师法规的形式体现。在中央和地方政府及其教育管理部门颁布的中小学教师法规中，一般地讲，“法”的效力和强制性要大于“条例”“规程”“决定”“办法”等，而“简章”的法律效力则最低。由于存在这种雏形的上、下位法关系，就初步形成了有一定层级性的中小学教师法规体系。革命根据地颁布的中小学教师法规主要有：《陕甘宁边区小学法》《小学教员优待条例》《中华苏维埃共和国小学校制度暂行条例》《小学教员服务暂行条例》《奖励小学教师暂行办法》《小学教师待遇保证办法》《师范学校暂行实施办



法》《小学教师服务暂行规程》《陕甘宁边区小学规程》《关于改定中小学教职员待遇标准的决定》《陕甘宁边区命令提高小学教师的生活和地位》《小学教员训练班简章》等。由于处在革命教育法制建设的起步阶段，中小学教师法规的制定不很严密、规范，随意性相对较大。如同是为了规范小学教师的服务期限、职责，中央政府的性质未变，法规名称却不一致。华北人民政府制定的是《小学教师服务暂行规程》，晋冀鲁豫边区制定的是《小学教员服务暂行条例》，与上位法的衔接、配套关系也不尽一致，法制的统一性、科学性没能得到完全体现。但这是当时条件受限而导致的立法调研的缺乏、立法权限的模糊和立法程序的粗放等因素使然。然其可贵之处在于，这些法规的制定实施，对严酷战争环境中的中小学教师队伍建设和教育事业的存续、发展起了重要的保障作用，为新中国的教育法制建设做了经验上、方法上和人员上的准备。

2. 中小学教师法规的针对性

这里所谓的针对性主要由教师法规的内容体现。无论在哪个时期，中小学教师都是革命队伍中的一支重要力量，因而根据这支力量的实际状况、需要，加强对它的领导和管理一直受到中国共产党及其政府的高度重视。这点鲜明地反映在根据地的中小学教师法制中。

关于中小学教师的待遇：规定中小学“教员生活费的标准，照当地苏维埃工作人员”；“小学教职员之津贴、伙食、制服费由主管教育行政机关供给”^①；“提高中小学教职员地位，改善其生活”；“中小学教职员待遇，一律改为薪金制”^②。一般来说，中学教师的待遇要高于小学教师，有些地方还要高出不少。男女教师、不同地区教师的待遇也时常出现一些差别。提高中小学教师待遇、消除工薪报酬之间的某些不合理现象，是此时期教育立法的要旨之一。

关于中小学教师的资格：规定“具有相当的文化水平、工作能力、身体健康并愿为新民主主义教育事业服务，为小学教师必备的条件”，并分别规定了担任乡村初级小学教员、初级中心小学校长或高级小学教员、大中城市高级小学或完全小学级教员、完全小学教导主任或校长应具备的学历、工作成绩等条件^③。当然，为有利于中小学校的正常运转，或应特定时期、特定地区学校教育教学工作之急需，在中小学教员的调整补充、民办小学教师的选用等方面，政府也作了灵活性的政策规定。

① 《老解放区教育资料（二）》（下册），教育科学出版社1986年版，第310页。

② 《老解放区教育资料（三）》，教育科学出版社1991年版，第347页。

③ 《老解放区教育资料（三）》，教育科学出版社1991年版，第604～605页。