

# 我国教师资格制度建设的现实困境与路径选择

金东海 蔺海洋

[摘要] 教师资格制度是促进教师专业化,建立高质量教师队伍的制度保障。当前我国教师资格制度建设正呈现专业化、标准化和灵活化的发展新趋势,但与欧美发达国家相比,在认证制度、考试制度以及管理制度等层面还存在诸多建设困境。文章从教师资格制度环境、制度本体以及制度实施三大视角提出了相关可行性对策建议,以期促进我国教师资格制度的生态发展。

[关键词] 教师资格制度 新趋势 现实困境 路径选择

[作者简介] 金东海(1954- )男,上海人,教育部人文社会科学重点研究基地西北师范大学西北少数民族教育发展研究中心,西北师范大学教育学院教育管理系主任,教授,硕士生导师,研究方向为基础教育管理;蔺海洋(1988- )男,湖南长沙人,西北师范大学教育学院在读硕士,研究方向为基础教育管理。(甘肃 兰州 730070)

[中图分类号] G451 [文献标识码] A [文章编号] 1004-3985(2013)05-0018-04

教师资格制度是指国家对教师实行的一种特定的职业认定制度和许可制度,是由国家规定的从事教育教学工作的人员应该具备的特定条件和取得相应资格的法定制度。<sup>①</sup>20世纪60年以来,西方教育发达国家先后兴起教师专业化运动,建立健全教师资格制度成为世界各国发展教师教育的普遍现象。我国1995年也颁布了《教师资格条例》,教育部于2000年9月颁布了《教师资格条例 实施办法》,对教师资格制度作出了相关规定。十几年来,我国教师资格制度得到不断的完善和发展,但是

与发达国家相比,仍然存在诸多建设困境。因此,探讨教师资格制度建设,对于加强我国教师队伍质量、促进教育事业生态发展具有很强的现实意义。

## 一、我国教师资格制度建设的新趋势

### (一)教师资格认证的专业化

教师资格认证制度是我国教师资格制度建设的重要内容。努力形成“富有效率、更加开放”的教师认证制度是我国当前教师资格制度建设的价值诉求。要提高教师资格认证效率,就必

3. 充分重视学分制的建立和实施。学校“一把手”要把学分制制度的建立与实施作为学校整体的工作亲自来抓,把学分制和当前的教学改革统一起来,把学分制与学习者就业和符合社会动态的人才需求的多样化统一起来,把学分制与学校内部管理运行的体制和机制改革结合起来,使学校的各主要方面修改和制订的制度、政策与措施要与学分制实施的要求协同一致。

4. 全校上下要形成实施学分制的共识。学校的教育教学与人才培养要处理好就业、职业生涯可持续发展和终身学习的关系,从学校的整体顶层设计好人才培养方案及教学计划和课程框架体系。首先,要把总学分和周学时强制控制好、控制住,使之能够符合学分制实施的要求。其次,要形成符合社会需要、满足学习者学习与就业意愿的、动态、开放、灵活、适应性强的、个性化的专业人才培养方案。再次,要处理好必修课程、限定选修课程和任意选修课程之间的比例关系,积极创造条件逐步解决目前任意选修课程的比例过低和限定选修课程走形式、走过场的问题。

5. 要对学校的组织结构做出相应的调整。按照专业群组建基层教学行政组织,按照课程组组建非行政的、柔性化的各类教学团队,尤其要加强对学生的学业与就业进行咨询、指导和服务的部门与人员,合理增加和配置教学管理人员的数量,加大对各级教学管理人员的培训,提高业务素质与服务水平,设计和建设好符合学分制运行要求的教学管理信息系统,提升服务与管理的规范性、高效性。

6. 在教学资源的配置(调配与新增)上,要逐步形成以市场

调节(符合社会需要和满足学习者的学习意愿)为基础的调控机制,实现资源的优化配置。要通过科学、合理的全天候教学安排,提高现有教学资源的使用效率,缓解教学资源相对不足的状况。要通过实施按照专业群开展专业建设、实训室建设、师资队伍建设和校企合作,要通过各类课程组来开展课程建设、课程教学,实现教学资源的共享与动态、柔性的重组,减少或避免教学资源的浪费,要积极地利用社会上的教学资源,如国家与省级精品视频公开课程和精品资源共享课程、学生参加专升本学习的他校课程、社会培训机构的培训考证资源、职业技能竞赛的资源、合作企业订单培养的师资与场地设施资源等。尤其要注重学校教学基础能力的提升,如相对充足的教学场地设施和实训设备、合理的基础素养与职业通用能力课程的师资数量等的保障,来适应和满足学分制实施的需要。

## [参考文献]

- [1]杨黎明.职业院校学分制实施中的问题与对策研究[J].中国职业技术教育,2008(13).
- [2]蔡先金,宋尚桂.大学学分制的理论与实践[M].中国海洋大学出版社,2006.
- [3]余祖光.提高职业教育发展与社会需求的吻合度[J].中国职业技术教育,2009(18).
- [4]孙琳.发展职业教育的有效社会需求分析[EB/OL].http://www.cvae.com.cn/www/zl/sl/11-03-29/9428.html,2011-03-29.

须改革和完善我国当前的教师资格认证制度。当前随着我国现代学校教育的不断发展和教育转型升级速度的加快,我国的教师资格认证也呈现专业化发展的新趋势。在教师资格认证的申请条件、认证程序等方面都明显向专业化方向发展,体现出教育自身的发展规律与实际。

## (二) 教师资格考试的标准化

教师队伍质量建设是建立高素质专业化教师队伍的重要保障,而实行严格规范的教师资格考试制度是提高教师队伍质量建设的前提条件。当前,我国教师资格考试制度尽管还存在很多不适应现代教育发展的地方,但总体上我国教师资格考试正向标准化方向发展。目前,我国教师资格考试主要以教育学和教育心理学科目考试为主,再加上试讲等面试环节,已经很好地发挥了考试选拔人才的功能。在整个教师资格考试制度中,从命题到组考都作出了具体而详细的规定,并有责任追究制度,在一定程度上提高了教师资格考试的效率和效果。

## (三) 教师资格管理的灵活化

教师资格管理的灵活化是当代西方发达国家管理教师队伍的重要发展趋势。灵活的教师资格管理不仅符合教育发展规律,也能调动教师的积极性、主动性和创造性,从而推动教育事业的生态发展。一直以来,我国教师资格证书制度实行的是终身制,这不利于教师的专业成长,影响教师终身学习能力的提高,更不符合现代教育发展的趋势。2012年6月教育部颁布的《国家教育事业第十二个五年计划》中明确指出:推动《教师资格条例》的修订工作,完善教师资格制度,实施中小学教师资格考试改革和五年一周期的教师资格定期注册制度。<sup>②</sup>2012年8月20日颁布的《国务院关于加强教师队伍建设的意见》中进一步指出:修订《教师资格条例》,提高教师任职学历标准、品行和教育教学能力要求。全面实施教师资格考试和定期注册制度,完善符合职业教育特点的职业学校教师资格标准。<sup>③</sup>目前,部分地区已经开始试行教师资格五年一周期的定期注册制度。这种灵活的教师资格管理适应了我国教育发展和改革的新趋势,有利于激发教师教育教学的主动意识,促进教师自身的专业化。

## 二、当前我国教师资格制度建设的现实困境

### (一) 教师资格认证制度层面

1. 缺乏独立的教师资格专业认证机构,难以保证认证公平与权威。当前我国教师资格认定机构主要为教育行政相关部门,缺乏独立的教师资格专业认证机构。幼儿园、小学和初级中学教师资格,由申请人户籍所在地或者申请人工作单位所在地的县(市、区)教育行政部门认定;高级中学教师资格、中等职业学校教师资格和中等职业学校实习指导教师资格由地市级教育行政部门认定;高等学校教师资格,由省教育行政部门认定;省教育行政部门可以行文委托本省行政区域内经过国家批准实施本科学历教育的普通高等学校认定本校拟聘人员的高等学校教师资格。这种教育系统内的教育行政部门对有意从事教育工作的人员进行教师资格认证的方式,容易产生教师资格认证的各种不公平问题。

2. 教师资格种类与级别单一,不利于教师专业化发展。我国《教师资格条例》将教师资格分为幼儿园教师资格、小学教师

资格、初级中学教师资格、高级中学教师资格、中等职业学校教师资格、中等职业学校指导教师资格以及高等学校教师资格七类。<sup>④</sup>可见,教师资格没有按学校或任教学科进行细分,也没有教师资格等级上的设置,这不利于教师自身的专业成长。同时,教师资格的适应范围也比较模糊,导致当前我国中小学教育中出现随意的跨学科授课现象,影响教育教学质量,不符合教育发展规律。此外,我国在教师资格制度方面实行的是合格制,这只是对教师准入的最低门槛作出了相关的规定,对教师入职后的相关配套措施并没有明确规定。

3. 教师资格认证学历标准较低,不适应现代教育发展需要。随着我国高等教育大众化和高校招生规模的不断扩大,学生学历明显得到提升,而我国《教师资格条例》中对申请教师资格人员的学历标准并没有修改和提高,这显然不符合我国教育发展的实际,也不利于教师专业成长。在西方发达国家,诸如英国和美国等,对申请教师资格证的最低学历要求一般必须要获得学士学位,并且对教育教学理论知识和教育实践能力要求具备一定的专业基础。因此,目前我国教师资格制度建设急需改变的现实困境,就是要提高教师资格认证的学历标准,以更好地适应世界教育改革和发展的大趋势。

4. 师范毕业生直接认定教师资格,不能确保教师资格机会公平。在我国现行教师资格认证制度中,规定符合条件的师范毕业生可以直接认定教师资格证。在我国其他类别的职业资格认证制度中,很少有类似的特殊规定,这不利于实现教师资格机会公平。随着高等教育的快速发展,我国的师范教育也面临着诸多师范生培养的现实问题,部分师范院校毕业生在校期间并没能很好地具备一名人民教师的职业素质。如果直接认定其教师资格,势必会影响教师队伍质量建设和教育事业的科学发展。因此,必须实现教师资格认定的公平,严格教师准入制度。

### (二) 教师资格考试制度层面

1. 缺乏严格的教师资格考试制度,不利于教师队伍质量建设。目前我国的教师资格考试对象主要针对的是非师范学生和其他社会报考人员,而我国目前师范院校的办学质量、学生素质都是参差不齐的,这种不经过考试而直接给师范毕业生认定教师资格的制度已经不适应当前我国高等教育大众化发展的趋势。同时,没有实行统一的国家标准化考试,而是由各省级教育行政部门组织教师资格考试,但由于各省的教育发展情况不一样,很难确保考试的公平、公正。尤其在部分地区,在考试过程中还存在抄袭、替考等现象,这与当前我国教师资格考试的组考工作不严密、监考人员工作不到位有关。因此,建立健全严格有效的教师资格考试制度,对于教师资格制度实施过程公平,加强教师队伍质量建设有很强的现实意义。

2. 考试内容单一,很少注重德育等综合素质的考查。在我国教师资格考试制度中,对考试内容的要求过于简单,而且考试形式单一,只对《教育学》和《心理学》等基础科目进行考试,很难反映出教师专业化水平。同时,在现行的教师资格考试制度中,对专业知识、德育素质以及教育教学技能等方面的考查基本较少,即使在面试过程中有这方面的要求也只流于表面。在教育实习以及教师资格课程休学方面,教师资格认证部门更是难以实现量化考核,这对教师资格认证制度的实施是一个现实挑战。

3. 普通话水平的标准未能体现地域差异和教育发展差异。目前我国对申请教师资格证人员在普通话水平方面的要求为二级乙等及其以上等级,这显然没有体现出地域差异和教育发展差异。我国是一个地域广阔的多民族国家,各地区的差异非常大。民族地区的普通话水平相对较低,南方地区的发音等不太规范,北方地区的普通话则比较流利。此外,由于我国教育发展水平差距很大,对教师队伍的素质要求也不一样。教育发达地区的师资力量充足,可以对教师的普通话水平要求高一些,而教育水平较低的地区则可以适当降低对普通话的等级要求。因此,对申请教师资格证人员的普通话水平要求应体现地域差异和教育发展差异。

### (三) 教师资格管理制度层面

1. 教师资格证书定期注册缺乏具体而可操作的程序。2012年6月教育部颁布的《国家教育事业第十二个五年规划》中提出:完善教师资格制度,实施五年一周期的教师资格定期注册制度。2012年8月20日国务院颁布的《国务院关于加强教师队伍建设的意见》进一步指出:修订《教师资格条例》,全面实施教师资格定期注册制度,并且提出在教师资格定期注册过程中,要注重教师师德、业务能力以及教育工作量的考核力度。这为教师资格管理提供了制度保障,但在实施过程中却面临着操作上的困境。例如,教师师德如何进行量化考核,教师资格定期注册是否适用于所有教师,定期注册能否避免人情关系的影响等,这些都是教育决策者需要加以考虑的问题。

2. 教师资格证书融通性不科学,有碍教学质量的提高。目前,在我国一方面存在部分教师跨学科教授的现象,另一方面缺少对教师资格证书融通性的制度规定。教师资格证书的融通性不合理,对种类的划分又过于笼统,限制了教师的专业发展。例如,获得中等职业学校教师资格的人员无法在普通高中任教,但普通高中和中等职业学校都属于同一层次的学历教育,而且都会设置语文、外语等基础科目,持有普通高中教师资格证和中等职业学校教师资格证的语文或外语老师却不能实现融通教学。究其原因,主要是我国教师资格证书种类不具体,没有对具体学科的相应任教规定,同时也缺少教师资格等级制的规定,致使不同级别学校教育之间的教师融通也很困难。

### 三、完善我国现行教师资格制度的路径选择

#### (一) 教师资格制度环境视角

1. 建立健全教师资格政策体系及配套法律法规。修订和完善我国当前教师资格政策是促进教师管理法制化的重要内容,有利于维护教师的合法权益。当前我国《教师法》《教育法》以及《教师资格条例》等法律均对教师资格制度作出相关规定,为建设高素质专业化教师队伍提供了制度保障,但是由于我国各地区教育发展差异巨大,这些国家层面的教育法并没有反映地方教育教师队伍建设的实际。因此,各地教育行政部门,尤其是省级教育行政部门,应根据本省的教育实际和国家层面的关于教师资格的法律,制定符合本地区实际的相关地方教师资格条例。各地教育行政部门应该在教师资格认证、考试以及管理等方面制定切实可行的操作程序,最大限度避免因制度漏洞而给教师资格制度实施带来负面影响。同时,要加快建设与教师资格制度相衔接的继续教育等配套制度,真正增强教师职业吸引

力,促进教师教育的良性发展。

2. 构建‘富有效率,更加开放’的教师资格制度执行监督体系。努力构建‘富有效率,更加开放’的教师资格制度执行监督体系,是提高我国现行教师资格制度实施效率的重要措施。孟德斯鸠曾经说过一句话:一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。有权力的人使用权力,一直到遇有界限的地方才休止。任何权力不受监督和约束,就存在被滥用的危险。因此,在加强和改进当前我国教师资格制度建设的过程中,监督的作用不可被忽视。一是要加强教师资格认定系统内各成员的自身监督,增强自我约束能力,自觉遵守国家关于教师资格认定方面的法律法规。二是要加强社会舆论监督,我国教师资格认定工作要接受教育系统外其他成员的监督,确保教师资格认定工作的公平公正。三是要充分发挥网络监督的作用,在信息化社会的今天,互联网已经越来越与人们的生活联系在一起,要注重教师资格制度重大信息实行网络公开制。总之,形成‘富有效率,更加开放’的教师资格制度执行监督体系,对于加强和改进我国教师资格制度建设具有重大现实意义。

#### (二) 教师资格制度本体视角

1. 建立独立的教师资格专业认证机构,确保认证公平与权威。我国教师资格认证实行分级认证,还没有国家统一的认证机构。<sup>⑤</sup>高等学校教师资格由各省级教育行政部门认定,高中或中等职业学校教师资格一般由地市级教育行政部门认定,初中、小学以及幼儿园教师资格由县级教育行政部门认定。各级各类学校的师范毕业生具备申请教师资格条件的可不通过教师资格考试,直接认定教师资格,而非师范毕业生或其他社会人员则需要参加教师资格考试取得相应教师资格证书。当前我国教师资格认证机构为各级教育行政部门,这样容易产生各种不公平,甚至滋生教育腐败现象。而防范这一问题的最好办法是建立独立的教师资格专业认证机构,由第三方中介组织进行教师资格认证。教师资格专业认证机构的组织可以由各省级教育行政部门牵头成立,由教育行政部门主管领导、知名教育专家、师范院校教授及中小学一线教师等成员组成,对教师资格申请工作进行公平与权威认证,有利于选拔适合的人员从事教育工作,促进教育事业的健康发展。

2. 完善教师资格分类,建立教师资格等级制度。教师资格的分类细化是教师教育发展的国际趋势。学科课程的多样性决定了教师资格证书的多样性。<sup>⑥</sup>目前我国的教师资格种类过于笼统,而且没有建立教师等级制度,这不符合世界教师资格制度建设的发展趋势。为此,我国教师资格认证机构要依据我国教育实际,并结合世界教育发达国家教师资格制度建设的先进经验,科学设置教师资格种类,合理建立教师资格等级制。为了改变当前我国教师资格种类过于笼统,可以分年级,按不同学科来设置教师资格种类。这种细化的教师资格种类划分有利于教师教授自己喜欢的学科,同时也有利于教师资格科学融通。同时,要合理设置教师等级制,可以参照美国的教师资格三级制的做法,科学设置适合我国教育实际的教师资格三级制,分为初任教师资格、二级教师资格以及三级教师资格。其中,初任教师资格证书颁发给刚入职的教师,实行短期有效期制,可以为一年左右时间,以进一步考察其是否真正具备胜任教育教学的能力;二级

教师资格证书颁给能够胜任教育工作的正式教师,一般有效期比初任教师资格要长很多,期满时需要重新定期注册;三级教师资格应颁给教育教学能力特别强的教师,其有效期比初任教师资格和二级教师资格要更长,期满也需要重新进行再注册。总之,完善教师资格种类,建立教师资格等级制,将成为我国教师资格制度建设的发展趋势。

3. 提高教师资格申请学历标准,促进教师队伍质量建设。提高教师资格申请学历标准,是我国教师资格制度建设的发展趋势,也是加强教师队伍质量建设的重要途径。一个国家的教师学历水平,在一定程度上反映出教师队伍的整体水平。从欧美发达国家教师资格申请学历标准来看,具备学士学位证书已经成为各国中小学教师最基本的条件。而我国目前教师资格申请学历标准还是依照1993年颁布的《教师法》来执行,这显然不符合我国当前高等教育大众化趋势以及教育改革与发展的新情况。为此,我国可以在现行教师资格申请学历标准的基础上,在相应的教师资格种类上提高一个档次的学历标准。考虑到我国教育发展的不均衡性,民族地区以及西部落后地区的教师资格认证时,可以在教师资格申请学历标准上给予适当照顾。这样既有利于高素质专业化教师队伍建设,又能兼顾我国教育发展实际,推动我国教育的生态发展。

4. 普通话水平的标准要求应体现地域差异及教育发展差异。我国是一个国情十分复杂的国家,全国各地地域文化以及教育发展程度均有很大差异,教师资格申请对普通话水平的要求也应该灵活化,要体现地域差异及教育发展程度的差异。目前我国教师资格认证对普通话水平的要求为二级乙等及其以上等级,这是一个比较笼统的要求,未能很好地体现各地区的实际。因此,应依据我国各地区的实际,教师资格申请的普通话要求应该体现地域以及教育发展上的差异,设置不同的标准。

5. 加强对考生休学教师资格课程及教育实习经历的审核力度。高效的教师职前培养是教师专业成长的前提条件。在目前我国教师资格认证中,虽然对申请人员有思想品德以及教育综合能力方面的规定,但由于缺乏可操作性程序,在审核方面未能严格执行。为此,国家要专门出台相关文件,规定教育实习的具体时间以及评价标准,应建立师范毕业生不少于一学期的教育实习制度,而非师范毕业生及社会报考人员也应该有相关部门出具的教育实习时间证明书,至少不低于师范毕业生的教育实习时间。此外,教师资格认证机构还应该规定非师范毕业生和社会报考人员修学教师资格课程的具体要求,实行严格的培训学分制,修学教师资格课程合格的应颁发合格证书。各地区教师资格认证机构要加强对教师资格申请人员修学教师资格课程及教育实习经历的审核力度,对不符合相关要求的教师资格申请人员坚决不予认证。

6. 建议取消师范毕业生直接认证教师资格证书制度。由于我国高等教育的快速发展以及高校招生规模的不断扩大,我国师范生的综合素质参差不齐,部分学生甚至素质很低。我国师范院校的办学质量也相差很大,其人才培养水平的差异也很大。如果这些师范毕业生不经过严格的教师资格考试,而可以直接认定教师资格证,这不利于高质量教师队伍的生态建设。为此,本文建议取消师范毕业生直接认证教师资格的制

度。师范生也要通过教师资格考试取得教师资格证书,但在认证过程中可以给予师范生一定的优惠政策。这样既可以避免师范生直接认证教师资格带来的负面影响,又可以让优秀的师范毕业生从事其热爱的教育事业。

### (三) 教师资格制度实施视角

1. 改革教师资格考试制度,实施国家教师资格考试。充分发挥教师资格考试制度的选拔功能,对于严格教师准入制度实施以及教师队伍质量建设至关重要。目前我国实行的是国标、省考、县聘、校用的教师准入与管理制度。为此,要科学合理制定我国教师资格考试制度。要提高教师资格考试的公信力,可以借鉴我国公务员考试的模式,实施国家教师资格考试与地方教育行政部门相结合的教师资格考试制度。报考教师资格考试的人员需要参加国家统一的教师资格综合考试科目,如《教育学》《心理学》等。考试合格者参加由地方教育行政部门组织的专业知识及教育教学能力测试等。两者考试合格后,经过教师资格专业认证机构对其思想品德、教育实习经历等专业认证后,方可取得教师资格证书。

2. 丰富教师资格考试内容,加强任教科目专业知识的考试力度。当前我国教师资格考试内容过于简单,形式比较单一,考试选拔人才的功能很难得到充分发挥。为此,要加强教师资格考试内容的改革力度。我国教师资格考试的内容不能仅对《教育学》和《心理学》相关理论知识进行考查,还应该加强对教师资格申请者所申请的任教科目专业知识的考查力度。此外,借鉴西方发达国家的做法,我国教师资格考试的面试环节应该加强对心理素质的考核,可以以心理测试的方式进行,评估内容包括移情、交流与自我恢复能力等。

3. 推行教师资格定期注册制度,注重对师德及教学能力的考核。一直以来,我国对教师资格制度实行的是终身有效制,这不利于发挥教师教育教学的积极性、主动性和创造性。部分教师只要拿到了教师资格证,走上工作岗位之后,便不思进取,缺乏教师工作热情。随着《国务院关于加强教师队伍建设的意见》的颁布,我国教师资格终身制将逐渐被打破,北京、上海等地已经开始实行五年一周期的教师资格定期注册制度。在对教师资格实施定期注册的同时,要加强对教师师德、业务能力、教学工作量等方面的综合考核力度。尤其在师德方面,要严格实行教师师德一票否决制,鞭策教师在自己的工作与生活中时刻牢记学高为师,身正为范的为师准则。

### [注释]

- ①谢志东.教育法规讲读[M].北京:北京大学出版社,1999:159.
- ②教育部.国家教育事业第十二个五年规划(教发[2012]9号)[Z].2012-06-14.
- ③国务院.关于加强教师队伍建设的意见(国发[2012]41号)[Z].2012-08-20.
- ④胡芳.我国教师资格制度存在的四大问题及其完善[J].当代教育科学,2011(7):30.
- ⑤何崇军.中日教师资格认证制度比较[J].教育导刊,2011(8):42.
- ⑥李子江,张斌贤.我国教师资格制度建设:问题与对策[J].教育研究,2008(10):45.

(栏目编辑:孙苹)