

從公平、效率和自由看內地教師繼續教育制度

Viewing the system of continuing education for school teachers in mainland in terms of equity, efficiency and liberty

楊朝暉

首都師範大學副教授

香港浸會大學訪問學人

摘要

建立中小學教師繼續教育制度是內地推進教育改革、落實終身教育思想的重要體現。本文試從公平、效率和自由的角度，對內地中小學教師繼續教育制度的制定和實施加以評述，並指出其改進的策略與方向。

關鍵詞

內地教育，教師繼續教育，公平、效率和自由

Abstract

The establishment of the continuing education system for school teachers is a significant embodiment of the practice of lifelong education ideology in the advancement of educational reform in mainland. This essay attempts to review the establishment and implementation of the continuing education system for elementary and secondary school teachers in mainland from the perspectives of equity, efficiency and liberty. Meanwhile, some strategies and directions of this policy for improvement are suggested.

Keywords

education of Mainland China, continuing education of teachers, equity, efficiency and liberty

在終身教育思想的影響和教育改革的推動下，中小學教師的專業化發展越來越得到重視（劉捷，2002）。1999年9月，教育部全面啟動了「中小學教師繼續教育工程」，頒佈了《中小學教師繼續教育規定》（中華人民共和國教育部令第7號，1999，以下簡稱為《規定》），從而在法律上確立了中小學教師繼續教育制度。這項制度實行至今已經八年，那麼，這項制度是否取得了預期的效果？運行得是否順利？其中還存在哪些問題呢？公平、效率和自由既是衡量教育發展的重要尺度，又是教育所追求的重要價值目標。本文試從公平、效率和自由的角度，對中國中小學教師繼續教育制度的制定和實施加以評述。

中小學教師繼續教育制度簡介

根據《規定》，中小學教師繼續教育所培訓的人員是：幼稚園，特殊教育機構，普通中小學，成人初等、中等教育機構，職業中學以及其他教育機構的教師。培訓時間原則上為每五年一個周期。

中小學教師繼續教育分為非學歷教育和學歷教育兩種類別。非學歷教育包括：（1）新任教師培訓：為新任教師在試用期內適應教育教學工作需要而設置。培訓時間應不少於120學時。（2）教師崗位培訓：為教師適應崗位要求而設置。培訓時間每五年累計不少於240學時。（3）骨幹教師培訓：對有培養前途的中青年教師按教育教學骨幹的要求和對現有骨幹教師按更高標準進行而設置。學歷教育指對具備合格學歷的教師進行的提高學歷層次的培訓。

中小學教師繼續教育制度的組織管理體系是：國務院教育行政部門負責宏觀管理，制定有關方針、政策；組織審定統編教材；建立中小學教師繼續教育評估體系；指導各省、自治區、直轄市中小學教師繼續教育工作。省以下各級人民政府教育行政部門主管本地區中小學教師繼續教

育工作；制定本地區中小學教師繼續教育配套政策和規劃；全面負責本地區中小學教師繼續教育的實施、檢查和評估工作。各級教師進修院校和普通師範院校在主管教育行政部門領導下，具體實施中小學教師繼續教育的教育教學工作。綜合性高等學校、非師範類高等學校和其他教育機構社會力量經教育行政部門批准，可參與中小學教師繼續教育工作。但要符合國家規定的辦學標準，保證中小學教師繼續教育質量。

根據《規定》，中小學教師繼續教育經費以政府財政撥款為主，多渠道籌措，在地方教育事業費中專項列支。省、自治區、直轄市人民政府教育行政部門負責制定中小學教師繼續教育人均基本費用標準，經費由縣級及以上教育行政部門統一管理，不得截留或挪用。社會力量舉辦的中小學和其他教育機構教師的繼續教育經費，由舉辦者自籌。

各級人民政府教育行政部門負責管理中小學教師繼續教育工作，並建立中小學教師繼續教育考核和成績登記制度。考核成績作為教師職務聘任、晉級的依據之一。對中小學教師繼續教育工作成績優異的單位和個人，各級人民政府教育行政部門要予以表彰和獎勵。違反該規定，無正當理由拒不參加繼續教育的中小學教師，所在學校應督促其改正，並視情節給予批評教育。

根據《規定》，參加繼續教育是中小學教師的權利和義務。經教育行政部門和學校批准參加繼續教育的中小學教師，學習期間享受國家規定的工資福利待遇。學費、出差旅費按各地有關規定支付。

從公平的角度看中小學教師繼續教育制度

所謂「公平」，從語義的層面看，它與「公正」一詞相近，有公正、合理的意思；公平還與「平

等」、「均等」等詞緊密相連，但公平並不是均等，它作為一個含有價值判斷的規範性概念，比平等、均等更抽象、更具道德意味、倫理性和歷史性（楊東平，2000，頁87）。在現代社會尤其是市場經濟條件下，公平表現為在人類所參與的大部分社會活動中，能使個人自由活動能力得到充分發揮並由此取得成就和收入的機會，包括就業、個人財富積累、受教育、參與民主管理等機會均應向最大多數的社會成員開放，不得附加一些不合理的條件去阻礙人們平等地參與社會活動。公平所關注的是人與人之間的社會關係，包括起點公平，過程公平（二者又統稱為機會公平）和結果公平（陳成文，曾武成，2005）。

從公平的角度來看，中國中小學教師接受繼續教育的起點公平得到了基本保障。

首先，中小學教師接受繼續教育的權利和需求得到了法律保障。根據《教師法》（中華人民共和國國務院，1993）「廣大中小學教師享有參加進修或培訓的權利，履行不斷提高教育教學水平的義務」。這一要求，通過《規定》得到了有效保障，即無論在何地區，在何學校，無論是青年教師還是老教師，無論是一般教師還是骨幹教師，都一律平等地接受在職繼續教育。

其次，中小學教師接受繼續教育的權利和需求得到了經費保障。根據《規定》要求，中小學教師繼續教育經費在地方教育事業費中專項列支。同時還規定了中小學教師繼續教育人均基本費用標準。這樣就從撥款機制上保證了所有中小學教師參加繼續教育的可能性。例如2004年《浙江省人民政府關於進一步加強農村教育工作的決定》中明確指出，「各地按每年不少於當地教職工工資總額3%的比例安排中小學師資培訓專項資金，由縣（市、區）以上教育行政部門統一管理，專款專用」（劉璋，2006）。

第三，建立了中小學教師繼續教育的組織管

理體系。根據《規定》，中小學教師繼續教育的組織管理由教育部直接負責制定有關方針、政策；組織審定統編教材；建立中小學教師繼續教育評估體系；省以下各級教育行政部門全面負責本地區中小學教師繼續教育的計劃、實施、檢查和評估工作；各級教師進修院校和普通師範院校具體實施中小學教師繼續教育的教育教學工作。這樣就形成了一個自上而下的，統一的，層級清晰的行政組織管理體系，從而保障了中小學教師繼續教育在培養目標、課程設置等方面上的一致性以及管理組織的一致性，從而使中小學繼續教育能夠在一個統一的制度環境中有序開展。

但是，起點的公平並不意味著結果的公平，表面的公平也不意味著實質的公平。由於執行過程因素的複雜性與不公平性，使得繼續教育制度的最終結果存在很多不公平因素。

首先，從繼續教育的撥款機制來說，中小學教師繼續教育經費主要以地方政府財政撥款為主，多渠道籌措為輔。但是，由於地方經濟的差異性與地區間的不平衡性，中小學教師繼續教育從經費投入本身就已經進入了社會不公平軌道。此外，《規定》中雖然明確了中小學教師在參加學習期間享受國家規定的工資福利待遇，但是對於學費、出差旅費的規定，卻沒有明確規定是由政府擔負還是由個人擔負，而只是籠統地規定：按各地有關規定支付。這樣，在一些發達地區，因為教師培訓經費充足，因而那裏的教師得到的學習機會就多，享受的優質教育資源也就越豐富，而且教師自己根本不用負擔培訓費用。相反，在一些經濟欠發達地區，很多教師培訓就只能因地制宜，教師的培訓經費還要自己負擔。可見，繼續教育投入經費的機制本身已經影響了中小學教師繼續教育制度的公平性。

第二，從辦學體制和生源分配機制來說，中小學繼續教育的辦學體制還是一個以計劃為主，

條塊分割的封閉系統。儘管《規定》指出，各級教師進修院校和普通師範院校是具體實施中小學教師繼續教育的辦學主體，同時也可吸收綜合性高等學校、非師範類高等學校和其他教育機構、社會力量參與中小學教師繼續教育工作。但是，就目前的現狀而言，承擔培訓任務的辦學單位的性質種類比較單一，地方師範院校主要承擔了在職中小學進修的學歷任務，日常的進修任務則基本上是由縣一級地方教師就修學校承擔的。從培訓的生源的分配機制來看，培訓名額一般也都是按照計劃來分配，培訓機構基本沒有自主招生權，而其他性質的辦學單位在中小學教師繼續教育的培訓體制中所佔的份額則微乎其微，這種單一、封閉的辦學體制和生源分配機制，使具有辦學資質的其他培訓機構失去了進行公平競爭的可能，致使有些培訓專案甚至產生了壟斷。

第三，從繼續教育結果的使用上，也存在著不公平因素。目前，還沒有建立起完善的教師繼續教育的激勵考核機制。因為繼續教育是每位教師都必須做的事情，很難有水平差異，因此在許多學校，教師在繼續教育中取得的成績或證書在教師業務成績考核、職務評聘、工資晉升以及各種獎勵的評定中，並沒有真正成為晉升、考評的依據，這很大程度上影響了教師參加繼續教育的主動性和積極性（蘇光，2007）。此外，在考核方面，也缺少比較有效的考核手段和程式，這些問題的存在對於那些在繼續教育中認真學習的教師，顯然是一種不公平。

從效率的角度看中小學教師繼續教育制度

所謂效率就是消耗的勞動量與獲得勞動效果的比率。如上升到哲學的層次來認識，效率可以被理解為人的活動與其所實現的目的之比，效率就是人的活動實現其目的程度。效率的取得，從根本

上取決於實踐主體、實踐手段、實踐物件與實踐方式等一系列要素的有機組合，其中最重要、最根本的是人的要素。人的行為的積極性以及由這種積極性引發的人的創造性，是一切效率的源泉（宋圭武，2005）。

從這一觀點出發，內地中小學教師繼續教育制度存在明顯對人的主體性因素的忽視。同時也缺乏對教師發展規律的相應認識。

現代教師發展理論認為，新世紀的教師應該是具有自主選擇、自主反思、自主建構、可持續發展的教師（朱小蔓，2003）。有效的教師培養應當關注教師發展的實際需要，滿足教師職業生命的需求，使教師成為有效的學習者、科學的研究者、自主的發展者，強調教師生活與專業發展的融合、統一（葉瀾等，2001）。但是，目前的中小學教師繼續教育，距離這樣的認識還相差很遠。

首先，從課程設置來看。目前中小學教師繼續教育基本上還是重複師範院校開設的一些課程，缺乏對實際的工作指導意義，因而對教師的吸引力不大。繼續教育機構採取的培訓方式一般也都是脫離教師的專業生活情景的集中培訓，因而工學矛盾比較突出。據調查，中小學教師普遍認同的是能針對不同層次、不同風格、不同發展階段的教師提供具有針對性的培訓，更喜歡的是有助於提高自身教育教學實踐能力的培訓，是有專家進行現場指導的教研活動。教師期望的培訓方式是具有彈性和靈活性的，能讓教師參與其中，並有助於解決實際問題能力的培訓活動（倪傳榮，2000）。顯然，內地中小學教師繼續教育所採取的課程內容與教學方式，並不能滿足教師的要求，從而影響了繼續教育培訓的效果。

第二，從繼續教育培訓的主體構成來看，作為開展中小學繼續教育任務主體的縣級教師培訓機構，全國總體辦學力量都比較薄弱，其突出表

現為：學歷層次偏低，培訓者數量配備不足；年齡、學科結構不合理；培訓者業務素質較差（許璋，2006）。據對廣西縣級教師培訓機構的調查表明，培訓機構教師對縣級教師培訓機構存在問題的認可排位分別是：教育經費不足、硬體建設滯後、培訓教師綜合素質不高，培訓機構整合程度不高等（梁傑華、高原，2006）。一些中小學繼續教育機構對現代資訊技術的認識也不足，加之教學資源匱乏，對現代教學技術和手段出現了「不會用，不能用，用不上」的尷尬局面（李靜泉，2007）。這些問題存在很大程度上影響了教師學習的效果。

正是由於縣級教師培訓機構存在的諸多問題。教育部又特地頒發了《關於加強縣級教師培訓機構建設的指導意見》（2002，教師3號），要求各地區要按照小實體、多功能、大服務的原則加強縣級教師培訓機構建設；要按照少而精、專兼結合、合理流動的原則加強縣級教師培訓機構師資隊伍建設；要按照精幹、高效的原則，加強縣級教師培訓機構領導班子建設等。這些要求的出臺，無疑從一定程度上促進中小學教師繼續教育質量的提高，但是，由於特有的國情，上述要求的真正落實，還需要相當一段時間。

第三，繼續教育機構的單一化直接影響了內地教師繼續教育的質量。目前中小學教師繼續教育基本上被教師進修學校所壟斷，而且各個學校都千篇一律，缺乏特色。另外，由於公立的教師進修學校之間缺乏競爭，學校和教師只要不觸犯法律，就相安無事，因此缺乏改進自身辦學質量的外在動力。由於在教育教學管理方面尚缺乏一套對教育資源是否得以充分合理的運用，教學質量是否真正達到要求等辦學問題的約束和規範機制，因此，這些學校的辦學質量很難得到保證。此外，教師培訓機構教育產權與職責模糊，也導致了繼續教育的低效率（範先佐，2002）。從教

育培訓部門來看，由於長期以來被劃為公共部門，教育產品也被理所當然地視為公共產品，致使教育培訓部門只表現為投入的責任，卻沒有產權的收益權，使得教育培訓部門缺乏自身的發展動力。

最近幾年，雖然國家在教師教育方面作了諸多的改革嘗試，教師教育一體化的思想日益受到重視，在一些地方也出現了由企業、社會辦學團體加入教師繼續教育活動的現象ⁱ（徐今雅，2005），校本培訓也已經作為繼續教育的組成部分納入到繼續教育的體系之中。但是，這些變化與嘗試並沒有成為中小學教師繼續教育的主流，繼續教育制度的基本組織與運行方式沒有從根本上得到改變。

從自由角度看中小學教師繼續教育制度

自由一直為人們所追求和嚮往的價值目標。1948年通過的《世界人權宣言》第26條規定：「教育的目的在於充分發展人的個性並加強對人權和基本自由的尊重」（聯合國，1948）。「自由」在拉丁文中的原意是：「從被束縛中解放出來」。英文中的「自由」是兩個詞：freedom和liberty，前者偏重自我釋放、壓力和桎梏的解脫、輕鬆和舒適，後者多指政治上合法的需求（權利），它是一種社會排序的方式。從表面上看，自由就是不受約束，但是事實告訴我們自由是相對的。自由的核心內涵是自主。只有在自主性的基礎上，人才可能談得上自由。此外，自由也離不開「可選擇性」這一條件，如果光有自主，卻沒有自主的空間，自由也是紙上談兵。所以，「自由」的實現也是有條件的。從這一觀點出發，內地的中小學教師繼續教育制度在對「自由」的實現上，還存在很大的問題。

不可否認，《規定》以法律的形式保證了中小學教師接受繼續教育的權利和義務，但是，正是

因為採取了一律的規定，統一的模式，也從一定意義上損害了教師作為成人學習者的自由選擇權和自主權。而這也正是內地中小學教師繼續教育制度最突出的問題所在，即缺少對教師主體性的尊重。在培訓觀念上往往忽視教師的主體需求和個性特點，以統一的標準要求、內容程式、形式方法以及評定方式，來試圖塑造統一規格的教師。培訓的內容追求的是教師知識、能力達標的標準化，培訓方式採取的是「灌、餵、抱」的被動形式。中小學教師繼續教育制度缺乏應有的多樣性、靈活性、自主性和選擇性。在這種狀況下，很多教師往往把培訓單純看作是完成任務，湊學分，消極對待，被動應付。結果導致人人參與、個個行動，而最後卻草草收兵，落一個走過場的結局（王大耀，2007）。

從撥款方式來看，在繼續教育培訓中，教育行政部門撥款通常是把經費撥至培訓機構，培訓機構再提供課程給教師。這種自上而下的撥款方式，既不利於培訓機構間的公平競爭，也不利於教師學習自主與自由的獲得，因而降低了經費的使用效率。另一方面，單一化的辦學體制和僵化的辦學模式，也從「選擇性」的條件上，限制了內地中小學教師繼續教育制度對自由的實現。

總之，教育的效率問題有著不同於經濟效率的複雜性，並且受到多種因素的制約。內地中小學教師繼續教育效率低下的原因也是多方面的。但是，在執行過程中，對「公平」因素的缺失和制度本身對「自由」價值追求的忽視是造成目前效率地下的最重要原因。

對改進內地教師繼續教育制度的思考

從根本上說，效率取決於人的行為的積極性，而人的積極性就其合法性和持久性而言，它只能來自公平的社會環境和機制以及自由的獲得。因此，我們

應努力構建這三者的平衡與統一，對中小學繼續教育效率低下的問題解決，也應從協調這三方面的因素入手，構建起公平的社會環境和機制以及以教師為中心的、開放、彈性的培訓體制。

首先，應加大中央和省級政府的專項轉移支付力度，保證欠發達地區的繼續教育經費的投入，使不公平的社會環境有所改變。作為以縣級財政撥款為主要來源的繼續教育撥款體制，對於廣大農村地區，尤其是貧困地區而言，要擴大對於繼續教育的經費投入，顯然是不太現實的。因此，在內地目前的經濟發展不平衡的現狀下，在常規的投資撥款方式很難滿足目前繼續教育的資金需求的情況下，加強中央政府和省級政府的責任，增加財政轉移支付的力度和專項經費的投入，以緩解貧困地區的經費緊缺狀況，是一條促進中小學教師繼續教育制度向更公平方向邁進的現實舉措。

第二，進一步開放培訓市場，轉變中小學教師繼續教育培訓的撥款方式和運行機制。可以借鑒美國「教育券」的做法^①，開放教師繼續教育的培訓市場，將繼續教育經費以「教育券」的方式發給教師，由教師自己決定選擇參加何種機構、何種課程。這不僅為教師提供了更多的學習選擇性，保證了學習者自由的獲得，同時也促進了效率與公平的提高。因為「教育券」把市場競爭機制引入到教師繼續教育領域，使得各培訓機構為爭取生源獲得經費而互相競爭，不斷改善教育質量。因此，引入「教育券」制度是重建繼續教育制度，促進其向公平、效率與自由邁進的一種重要途徑。

第三，進一步制定和完善中小學繼續教育制度相關的配套政策和制度，確保繼續教育質量效益的獲得。這些制度應該包括：繼續教育機構的認可和審定制度、繼續教育機構任課教師資格制度、繼續教育課程開發和審定制度、教師繼續教育的專案競標制度和繼續教育的督導與質量評估

檢查制度等（柳國梁，2005；廖霆，2004）。

總之，中小學教師繼續教育制度是國家推進教育改革，落實終身教育思想的重要體現，它在為促進內地中小學教師專業化發展方面起到了重要的歷史作用。然而，隨著市場經濟體制的不斷

建立，現有的繼續教育制度在公平、自由與效率三個現代價值理念方面，顯現出了諸多問題。構建起公平的社會環境以及以教師為中心的、開放的、彈性的新體制，應成為中小學教師繼續教育制度今後努力的方向。

注釋

- i 近年來已經逐漸有企業、社會團體加入教師繼續教育的培訓活動。如廣州遠端教育中心，就是一家以民營企業佔主要股份的股份制培訓機構。目前，廣州市8萬名中小學教師中已有6萬人入網參加培訓。該中心的成立，開啓了內地民營企業參與中小學教師培訓的先河，對形成多方參與的競爭格局與合作機制，具有重要的意義。
- ii 教育券是美國作為保障義務教育之後的受教育權利的一種制度。具體做法是：政府把教育經費折算成一定數額的有價證券發給每位學生。家長和學生可自主選擇收費標準不同的學校就讀，不足部分自己支付，不再受學區或學校類別的限制，而學校把所收集的教育券向政府兌換現金，用以支付辦學費用。

參考書目

- 中華人民共和國國務院（1993）。〈教師法〉。中華人民共和國主席令第15號。
- 中華人民共和國教育部（1999）。〈小學教師繼續教育規定〉。令第7號。
- 中華人民共和國教育部（2002）。〈關於加強縣級教師培訓機構建設的指導意見〉。教師3號。
- 王大耀（2007）。〈我國教師教育制度存在的缺失及其改革〉。《湖北教育學院學報》。第24卷第1期。
- 朱小蔓（2003）。〈新世紀教師教育的專業化走向〉。南京：南京師範大學出版社。頁9。
- 朱永新（2003）。〈關於教師繼續教育的政策建議〉。《教育研究》。第4期。
- 宋圭武（2005）。〈公平、效率及二者關係之我見〉。<http://www.zisi.net/htm/wwzh/2005-04-07-17657.htm>
- 李靜泉（2007）。〈對中小學教師繼續教育的思考〉。《贛南師範學院學報》。第1期。
- 徐今雅（2005）。〈論新時期中國教師培訓政策體系的構建〉。《教育探索》。第5期。
- 倪傳榮（2000）。〈骨幹教師隊伍建設研究〉。瀋陽：瀋陽出版社。頁179-184。
- 許璋（2006）。〈縣級教師進修學校師資隊伍建設戰略探究〉。《中小學教師培訓》。2006（1）。
- 陳成文，曾武成（2005）。〈教育公平與建設和諧社會〉。《當代教育論壇》。第7期。
- 梁傑華、高原（2006）。〈對廣西縣級教師培訓機構的調查研究〉。《高等函授學報》（社學社會科學版）。第19卷，第4期。
- 楊東平（2000）。〈教育公平的理論和在大陸的實踐〉。《東方文化》。第6期。頁87。
- 範先佐（2002）。〈教育的低效率與教育產權分析〉。《華中師範大學學報》（人文社會科學版）。第3期。頁6-10。
- 蘇光（2007）。〈中小學教師非學歷繼續教育實效性亟待提高〉。《教師教育研究》。第1期。
- 聯合國（1948）。[R].〈世界人權宣言〉。見<http://www.un.org/chinese/work/rights.htm>。
- 劉璋（2006）。〈論教師繼續教育可持續發展的政策創新〉。《中小學教師培訓》。第1期。
- 劉捷（2002）。《專業化：挑戰21世紀的教師》。教育科學出版社。
- 葉瀾等（2001）。〈教師角色與教師發展新探〉。北京：教育科學出版社。頁220。
- 柳國梁（2005）。〈論教師繼續教育可持續發展的政策創新〉。《中小學教師培訓》。第1期。
- 廖霆（2004）。〈教師繼續教育保障制度的構建〉。《教育評論》。第6期。