

# 大陸中小學教師職稱（級）制度實施之探討

楊蘭\*、潘扶德\*\*

博仁大學東盟國際學院教育管理學系碩士生

博仁大學東盟國際學院教育管理學系碩博士部助理教授

## 摘要

建立一套完整的中小學教師職稱（級）制度，一直是我國教育發展的重要課題。自 1986 年開始我國統一實行了專業技術職務聘任制，以期照顧教師福利、待遇、考核與聘用等，藉以增進教師教學效能及水準。本研究乃基於我國目前實施的職稱制度作探討，並就實際分析中，發現問題所在。故本研究採取檔案研究及文獻分析法，其目的在實施中小學教師職稱制度改革的新規過程中，研究歸納發現：如提昇科研論文水平、確定教師職級及考核的獎勵等，藉以提升革新的激勵性，以完成人盡其才的目標。

關鍵字：義務教育；中小學教師；職稱制度

## 一、前言

職稱（級）評審制度是大陸目前評價教師業績的主要評鑒，目的以反映教師的教學能力和學術水準及教師的福利、待遇、考核和聘用等，已受到教師和社會的廣泛關注。

1986年，中國統一實行了專業技術職務聘任制，國務院首次頒佈的《關於實行專業技術職務聘任制度的規定》，確定了中小學高級、一級、二級、三級教師職務，中小學職稱結構由此確定下來。在職稱制度實施的過程中，每個省都根據本縣情況確定了具體的評聘標準，各市縣都制定自身的各自學校的具體實施方案。但是在職稱聘任中出現了各種問題，一是教師晉級指標的打分公平情況收到廣泛質疑；二是教師到偏遠地方支教，在參與晉級指標打分的時候，也存在很多的問題；三是晉級指標分配存在著各種各樣的問題（栗多樹，2009）。針對中小學職稱評定的種種問題，教育部在不斷修正和完善職稱評定制度，但是改革勢在必行。我國義務教育《中小學教師職稱制度改革》的實施就是在教育新背景下改變教師職稱評定中“僧多肉少”的現象。

2015年8月28日，人力資源社會保障部、教育部印發《關於深化中小學教師職稱制度改革的指導意見》。意見指出建立統一的中小學教師職務制度，將教師職務分為初級、中級和高級，統一職稱（職務）等級和名稱，將過去的員級、助理級、中級、副高級和正高級職務（職務）名稱依次改為三級教師、二級教師、一級教師、高級教師和正高級教師。統一後的中小學教師職稱（職務）分別於事業單位專業技師崗位等級相對應。其最大的特點在於首次設置正高級職稱（相當於高效科研單位的教授、研究員級別），提升了職稱等級，並實現了中小學職稱序列“二合一”，打破了小學職稱比原來中學職稱“矮一截”的狀態，拓寬了中小學教師的職業發展空間。中小學教師的待遇也隨之有了保障。

本研究主要以檔案分析為主，文獻分析為輔，其主要目的以探討中小學教師職稱（級）制度之現況，新制內容為何？最後是歸納總結與建議可行方向。

## 二、中小學教師職稱制度現狀之探討

### （一）中國中小學教師職稱評審制度改革之歷程

1994年施行的《中華人民共和國教師法》第十六條明確規定，國家實行教師職務制度。第三十四條規定，國家實行教師資格、職務、聘任制度，通過考核、獎勵、培養和培訓，提高教師素質，加強教師隊伍建設（教師法，2005）。中國現行的中小學教師職稱制度建立於1986年，至今大致經歷了四個改革發展階段。

#### 1、職稱制度開始建立階段

1986年3月，中國中央職稱改革領導小組批准簽發《中學教師職務條例》、《小學教師職務條例》，對教師職務制度進行明確規定，實行中學教師和小學教師專業技術職務聘任制度，分中學和小學兩個獨立職稱序列（教師職務實行條例，1986）。2000年，山東濰坊市等地區首次在小學教師中增設了“中學高級教師”，相當於副高級。這樣，職稱制度以法規的形式確立下來，有利於維護教師的合法權益。

## 2、職稱制度改革試點和擴大試點階段

從 2009 年起，中國啟動中小學教師職稱制度改革試點。2009 年 1 月，國務院決定選取山東濰坊、吉林松原、陝西寶雞三個地級市開展中小學教師職稱制度改革試點，建立統一的中小學教師職稱(職務)制度，完善與之相配套的評價標準和辦法於 2010 年 12 月全面完成(山東濰坊，2009)。

## 3、職稱制度改革擴大試點階段

2011 年 9 月，人力資源和社會保障部、教育部印發了人社部發〔2011〕98 號、人社廳發〔2011〕96 號兩份檔，決定利用一年左右的時間，在全國各省市選取 2-3 個地級市開展中小學教師職稱制度改革擴大試點工作(人社部，2011)。2012 年 10 月，唐山市和邢臺市作為河北省深化中小學教師職稱制度改革工作的試點市，將中小學教師職稱最高等級統一設置為正高級，拓展了中小學教師職業發展空間、

## 4、職稱制度改革全面實施階段

2013 年 12 月 26 日，人力資源和社會保障部部長表示，2014 年人社部將完善人才評價機制，全面實施中小學教師職稱制度改革，重新設置並提升職稱等級，中小學教師也能評上正高級職稱，即對應高校科研單位的教授、研究員級別。人社部專業技術人員管理司負責人指出，全面實施中小學教師職稱制度改革，是提高中小學教師職業地位，鼓勵更多高學歷、高素質人才從事中小學教育的重要舉措(人社部，2014)。

## (二) 現行中小學教師職稱評審制度存在的問題

中小學教師職稱制度改革對中國教育事業的發展、教育體制的進步起到了積極的推動作用(翟雲，2007)。但是，隨著素質教育的全面實施和教師隊伍結構的不斷優化，中小學教師職稱制度存在一些體制機制性障礙、雖然在部分地區進行試點改革和探索，但是，由於區域性發展不均衡和教育體制不完善，教師職稱評審制度仍然存在等級設置不夠合理、晉升崗位指標有限、評價標準不夠完善等問題。

### 1、職稱等級設置不夠合理

中小學教師職稱制度是在 1986 年建立的，分中學和小學兩個單獨系列，中學分為中學高級教師，中學一級、二級、三級教師 4 個級別；小學分為小學高級教師和小學一、二級教師 3 個級別。按照現行規定，小學教師職稱的最高等級僅為中級，中學教師職稱的最高等級為副高級。

這樣，由於職業發展空間受限，一方面，教師積極性不高，進取心不強。一些中小學教師在評上限定的最高職稱後，會產生惰性思想、另一方面，教師隊伍不穩定，人才流失嚴重、有些教師為了實現自己的職業願景，放棄教師工作，或轉而從政，使教師隊伍人才大量流失、這一職稱等級制度不利於中小學教師拔尖人才脫穎而出，不利於造就高素質和專業化的教師隊伍(吳宏志，2005)。

### 2、職稱晉升崗位職數有限

按照崗位管理制度，目前事業單位崗位設置主要採取結構比例和最高職務檔次控制的方法，專業技術崗位設置按照上級規定的設崗比例實行崗位總量控制，教師設崗比例明顯偏低。

職稱指標分配主要根據各學校核定的崗位比例宏觀規劃也確定，准用崗位少，造成大量學校無職稱晉升指標。高級職稱指標一般傾向高中教師，能夠分配到初中的實

質上很少。即使經過學校推薦申報的優秀教師，也因為執行的通過率而落選。這樣，具備資格條件的待聘人員逐漸增多，問題大量堆積，嚴重影響不同年齡段優秀教師的健康成長。

### 3、職稱評審標準不夠科學

現行的評價標準條件主要由人事部門制定，成為單位開展職稱評審的重要依據，一般對教師的學歷、資歷、工作業績和科研成果等都有明確的要求。但評價方法簡單，只注重對科研、教學成果、學術論文等的定量考核，缺乏對教師素質的定性分析、一些教師必備的職業要素很難通過集中評審材料的方式確定，導致一些教師把精力主要集中在從事科研和發表論文上，不重視教學工作，嚴重影響了教學品質和教學效果，也嚴重挫傷了那些安心從事教學工作教師的積極性和創造力（周長茂，2002）。

### 4、小學科教師職稱評定滯後

小學科教師專業發展遭遇瓶頸，他們正面臨工作業績考核難以量化，職稱評審常常較主科教師滯後、給主科教師讓道等困境。在同等條件下，這些學科教師在職稱評定時一般較主學科教師滯後 3-5 年，尤其是在參評中級以上職稱時。外出培訓機會少，音體美等學科被邊緣化，書法等學科教研組無類可分。雖然國家強調實施素質教育，但只要“中考”的指揮棒存在，小學科就不可能具有與主學科同等的地位，如此在職稱評審中，小學科教師就必然要讓道給主學科教師。

## 三、目前教師職稱（級）新制的內容分析

新制以 2015 年 8 月頒佈，並以深化中小學教師職稱制度改革，要圍繞健全制度體系、拓展職業發展通道、完善評價標準、創新評價機制，形成以能力和業績為導向，以社會和業內認可為核心、覆蓋各類中小學教師的評價機制，建立與事業單位崗位聘用制度相銜接的職稱制度。

### （一）改革體系：統一分為初、中、高三級

過去的中小學教師職稱體系，實行小學教師與中學教師分別評定制度。原則上，小學教師能評上的最高職稱為“小高”（小學高級），而“小高”在職稱體系中只算中級；中學教師能評上的最高職稱為“中高”（中學高級），“中高”在職稱體系中相當於“副高”。如此，二者的職稱就算到頂了。

此番改革，將撤銷原中學和小學教師相互獨立的職稱（職務）制度體系。《意見》指出，建立統一的中小學教師職務制度，教師職務分為初級職務、中級職務和高級職務。原中學教師職務系列與小學教師職務系列統一併入新設置的中小學教師職稱（職務）系列。

改革後的中小學教師職稱體系，被稱為“中小學教師也可以評教授了”。根據《意見》的精神，只要符合相關的條件要求，中小學教師就可以參評正高級職稱，顯得更為科學、合理、公平。

人力資源和社會保障部有關負責人在答記者問時表示，新的職稱制度設置了中小學教師正高級職稱，使中小學教師首次擁有和教授、研究員同樣的職業發展空間，提升了中小學教師的職業地位，一定程度上解決了中小學教師“船到碼頭車到站”的職業倦怠現象，激發了他們幹事業的正能量，調動了中小學教師長期從教、終身從教的積極性。

中國教育科學研究院研究員儲朝暉認為，這樣的改革，在調動中小學教師積極性的同時，也吸引了更多高層次優秀人才投身基礎教育事業。據統計，僅山東和吉林兩省在改革擴大試點過程中，就吸引了 3562 名碩士學歷以上優秀人才投身基礎教育工作。

## （二）完善標準：注重師德與業績，淡化論文與學歷

過去的中小學教師職稱評定，因過分注重論文、學歷而飽受垢病，之所以會長期延續這樣的做法，有一定的“存在理由”。北京教育科學研究院副院長褚宏啟指出，從評價的角度來說，容易評的東西往往就會被強化，不容易評的東西往往會被輕視，就像評價學生一樣，評價考試分數很簡單，就容易被看重，而藝術素養、品德發展等不容易評價，就容易被忽視。在教師職稱評價上，科研成果發表的刊物等級、數量容易被評價，於是就把科研論文放在很突出的位置上。

過分注重論文、學歷的結果，就是極大地挫傷了長期堅守在教學一線且教學成績突出但沒有過多時間參與科研工作的廣大教師的積極性，不利於引導中小學校回歸教書育人的本質。為此，《意見》指出，中小學教師專業技術水準評價標準，要適應實施素質教育和課程改革的新要求，充分體現中小學教師職業特點，著眼于中小學教師隊伍長遠發展，並在實踐中不斷完善。要充分考慮教書育人工作的專業性、實踐性、長期性，堅持育人為本、德育為先，注重師德素養，注重教育教學工作業績，注重教育教學方法，注重教育教學一線實踐經歷，切實改變過分強調論文、學歷的傾向，引導教師立德樹人，愛崗敬業，積極進取，不斷提高實施素質教的能力和水準。

過去的中小學教師職稱評定，基本是“一刀切”原則，忽視偏遠地區和農村地區的實際，導致大量農村教師在職稱評定方面遭遇了很大的不公。為此，《意見》特別指出，制定中小學教師具體評價標準，要綜合考慮鄉村小學和教學點的實際，對農村教師給予適當傾斜，吸引優秀教師在邊遠貧困地區鄉村小學和教學點任教。

## （三）創新評價：以同行專家評審為基礎

參評者把材料遞交上去後，誰來評、如何評，評價過程是否公開透明、公正公平等，是職稱評定的敏感環節，也是公眾最為關心的問題之一。事實上，在當前的職稱評定流程中，行政主導的分量依然過重，導致其間存在大量難以把控的空間。

為此，《意見》指出，建立以同行專家評審為基礎的業內評價機制，建立健全同行專家評審制度。各省要加強對中小學教師職稱評審工作的領導和指導，完善評委會的組織管理辦法，擴大評委會組成人員的範圍，注重遴選高水準的教育教學專家和經驗豐富的一線教師，健全評委會工作程式和評審規則，建立評審專家責任制。

在評價形式方面，《意見》提出，可採取說課講課、面試答辯、專家評議等多種評價方式，對中小學教師的業績、能力進行有效評價，確保評價結果客觀公正，增強同行專家評審的公信力。

北京教育科學研究院副院長褚宏啟指出，在對中小學教師進行職稱評價時，至少在初審階段應該下放到學校，讓學校有發言權，而不是直接交給教育行政部

門和不瞭解教師實際教學情況的專家。要把那些有評價能力、業務能力較強、有公正心的人推選出來擔任評委，確保自下而上推選出來的人是信得過的。

#### （四）評聘結合：確保人盡其才，才盡其用

目前國內多數中小學校，因職稱設崗比例有限，容易出現多人排隊等名額的現象。對此，《意見》明確提出，中小學教師崗位出現空缺，教師可以跨校評聘。

此番改革，致力於實現職稱制度與事業單位崗位聘用制度的有效銜接，並突出了學校在用人上的主體作用。《意見》提出，按照深化事業單位人事制度改革以及中小學人事制度改革的要求，全面實行中小學教師聘用制度和崗位管理制度，發揮學校在用人上的主體作用，實現中小學教師職務聘任和崗位聘用的統一。要建立健全考核制度，加強聘後管理，在崗位聘用中實現人員能上能下。

《意見》明確指出，在鄉村學校任教(含城鎮學校教師交流、支教)3年以上、經考核表現突出並符合具體評價標準條件的教師，同等條件下優先評聘。

人力資源和社會保障部有關負責人在答記者問時表示，這樣的制度設計，暢通了不同學段學校教師和相同學段不同學校教師的流動管道，有利於推動中小學教師合理流動，促進中小學教師資源優化、均衡配置。

對於各校高級、中級、初級崗位之間的結構比例問題，以及高級、中級、初級崗位內部各等級的結構比例該如何設定的問題，《意見》要求根據新的中小學教師職稱等級體系，按照國家關於中小學崗位設置管理的有關規定執行。其中，正高級教師數量國家實行總量控制。

## 四、 結論與建議

### （一）結論

綜合以上研究以大陸中小學教師職稱（級）新制實施的探討，並對過去職稱制度改革歷程及現行中小學教師職稱評審制度存在問題作分析。同時針對新制內容作一瞭解與檢視。

查自 1986 年教師職稱制度開始建立到職稱制度改革的全面實施，長期以來，發現教師職稱審評制度中存在的職稱等級設置不夠合理、職稱晉升崗位職數有限、職稱評審標準不夠科學、小學教師職稱評定滯後等問題。於是國家人社部、教育部於 2015 年 8 月 28 日聯合印發了《關於深化中小學教師職稱制度改革的指導意見》（新制），要求各地政府根據實際情況酌情擬定相應的中小學教師職稱評審的實施細則，以此為執行之依據。為了進一步探究我國中小學教師職稱（級）制度的發展方向，提出以下建議。

### （二）建議

鑒於此，結合我國中小學教師職稱制度多年來實施的具體實際，參酌對“新制”的具體實施方針提出有三點建議：

#### 1、要彰顯職稱評審的激勵性

中小學教師的職稱評審理應突顯激勵性，促進公平競爭。無論是制定政策，還是直接進行評審，都應該立足於人本化的思維，即中小學教師職稱評審主要是對中小學教師辛勤付出的肯定和為中小學教師的自覺發展提供平臺，而不是為了方便管理者的管理或少付工資。因此，為了突顯中小學教師職稱制度的激勵性，理應做到三個方面：一是針對人數眾多，涉及面廣的中小學教師的職稱評審，應設定達到優秀的標準，即以標準參照式評定方式，而不是以常模參照式的限額評定。二是中小學教師職稱評審應緊扣教師的教學工作實績，而盡可能少有一些非教學相關的附加條件。三是為了充分發揮職稱制度對中小學教師的激烈性，教師的職稱制度應該與考核制度充分結合起來，甚至實現“能上能下”制度，或者說嘗試實行中小學教師職稱退出制度。

## 2、慎重對科研論文的評比

針對中小學教師職稱評審中對科研論文的要求問題，結合現有中小學教師職稱評審的實際，作為心系教育本源的學者，建議除了正高職稱需要要求高水準學術論文以外，其他各級可以考慮只作參考，不做硬性要求。事實上，真正體現優秀教師的科研水準的絕對不僅僅是幾頁紙的期刊論文能反應的，期刊論文只是反映教師科研水準的外在表現而已，真正反映教師科研水準的是其在參與聽課、討論、會議、學術沙龍，以及習以為常地撰寫教學總結、教學反思、教學案例等過程中，圍繞一些相關問題進行系統地思考。因此，完全可以通過對教師平時參加科研活動的實際情況來反應教師的科研水準。這些也是教師們經常做的，更重要的是這些才是能真正反映教師科研水準的關鍵性的要素。

## 3、必須明確教師職稱等級

在 2015 年人社部、教育部聯合印發的關於中小學教師職稱制度改革的“新規”中，有這樣一段話：“統一職稱(職務)等級和名稱。初級設員級和助理級;高級設副高級和正高級。員級、助理級、中級、副高級和正高級職稱(職務)名稱依次為三級教師、二級教師、一級教師、高級教師和正高級教師”(教育部，2015)。這段話，反映地是為了解決現有職稱制度中的中學教師和小學教師的職稱不對應問題，而今對其職稱等級和相應教師的名稱進行統一規定。在職稱等級規定中，有副高級和正高級，即高級有副高級和正高級之分，這是比較合理的，但是在名稱中的高級教師分為高級教師和正高級教師，其中的副高級職稱對應的“高級教師”的教師名稱似乎有些欠佳。因此，完全沒必要受過去的“三級”、“二級”“一級”的束縛，可以直接將五個職稱(職務)等級，直接對應名稱為員級教師、助理級教師、中級教師、副高級教師和正高級教師。這樣既符合簡約原則，又能比“三級教師、二級教師、一級教師、高級教師和正高級教師”更能區別五級教師之間的關係。

總之，中小學教師職稱制度改革事關教師的生存與發展，事關我國中小學的教育教學品質水準，事關新生代能否健康成長、擁抱未來的大事。那麼，在中小學教師職稱制度改革過程中，就應充分發揮其對教師發展的激勵性功能，使其成為促進教師發展的自覺動力，而不能使其成為扭曲教師個性人格的罪魁禍首。雖然，2015 年的中小學教師職稱改革“新制”中，這些問題都有所改善，但對其尚還存在的問題也期待去進一步反思和完善。

## 參考文獻

- 人社部（2014）。明年推進全面實施中小學教師職稱制度改革。基礎教育論壇，2014，61。
- 人力資源社會保障部（2015）。關於深化中小學教師職稱制度改革的指導意見。
- 中央職改領導小組（1986）。國家教育委員會中小學教師職務試行條例。
- 教育部（2005）。中華人民共和國教師法。北京：教育部。
- 中小學教師職稱制度改革擴大試點（2011）。課程教材教學研究，2011(Z6)，84。
- 吳宏志（2005）。教師職稱評聘問題。當代青年研究。
- 周長茂（2002）。教師素養品質問題芻議。理工高教研究。
- 徐承俊（2001）。中小學教師教學品質問題的幾點思考。北京理工大學學報：社會科學版。
- 粟多樹（2009）。回顧與反思：我國教師職稱制度。河北師範大學學報，10，38-41。
- 翟雲（2007）。教師職稱制度的社會成本收益分析。科教文匯：下旬刊。
- 濰坊教育資訊（2009）。中小學教師職稱制度改革將在三省市試點。教育發展研究，2009，73。