

# 改革开放40年我国高校教师 管理政策的变迁逻辑与未来走向

田建荣, 乔娜, 祁占勇

(陕西师范大学 教育学院, 西安 710062)

**摘要:**改革开放40年,我国颁布了一系列高等学校教师管理政策,经历了恢复重建时期(1978—1984年)、改革发展时期(1985—1998年)、改革深化时期(1999—2010年)和内涵式发展时期(2011年至今)四个阶段。在这一进程中,逐步建立了以提升高等学校教师队伍质量为目的的政策形成机制,体现了不断追求以教师为本的政策价值取向,形成了以政策工具为抓手的政策实施保障体系,反映了以教育学话语为主导的政策话语规则。随着高等教育制度的不断变革和高等教育质量的提升,我国高等学校教师管理政策要注重建立权责分明、统一协调的政策作用机制,坚持多元化的政策价值取向,强化政策执行过程中的监督与评估环节,完善教师参与的政策话语规则。进入新时代,高等学校教师管理政策在注重增强教师教书育人的责任感、荣誉感,全面提升高校教师社会地位的同时,要进一步促进各项高校教师管理制度的完善,建立师德师风建设长效机制,有力地推动新时代高校教师管理走向制度化、法制化。

**关键词:**高校教师管理政策;师德师风建设;教师合法权益;教师为本;教师法规体系

**中图分类号:**G520 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-8129(2019)01-0012-10

百年大计,教育为本;教育大计,教师为本。高水平的师资队伍对提高教育质量具有不可估量的重要意义,而高等学校教师管理政策是加强高等学校师资力量的重要因素。有效实施高等学校教师政策,既是加强高等学校教师队伍建设的环节,也是推动高等教育事业发展进程的有力保障。当下,我国正如火如荼地进行“双一流”建设,而“一流大学”和“一流学科”建设则离不开高质量教师队伍的支持。高等学校教师政策内容体系包括教师教育政策和教师管理政策<sup>[1]</sup>。教师教育政策主要解决教师职前培养即师范教育问题;教师管理政策主要解决教师引进、培训、待遇和流动等问题。目前关于教师政策方面的研究,成果比较丰富,但是多数集中于基础教育阶段教师教育和培训方面,极少涉及高等教育阶段的教师政策研究。基于已有的零星研究,从横向角度来看,更多是对高等学校教师科研激励政策、流动政策和考核评价政策的思考,从管理维度对高等学校教师政策的探讨尚有欠缺;从纵向角度来看,已有的高等学校教师管理政策极少关注政策的历史变迁,尤其是自党的十八大召开以后,改革开放取得重大进展,经济结构转型升级,教育被提到了优先发展的战略地位,高等教育进入新的发展时期,作为提升高等教育质量的条件因素,高等学校教师管理政策面临的问题也在发生变化,因此对高等学校教师管理政策进行历史梳理和回顾反思极为重要。

**收稿日期:**2018-11-21

**作者简介:**田建荣,教育学博士,陕西师范大学教育学院教授,博士生导师。

乔娜,陕西师范大学教育学院硕士研究生。

祁占勇,教育学博士,陕西师范大学教育学院教授,博士生导师。

**基金项目:**全国教育科学“十三五”规划2016年度国家一般课题“‘双一流’建设背景下西部高校人才队伍建设的制度建构与政策支持研究”(BIA160121),项目负责人:祁占勇。

改革开放 40 年,国家制定颁布了诸多促进高等学校教师队伍质量提升的政策,但需要注意的是高等学校教师队伍质量的提升并没有达到理想的效果。通过梳理高等学校教师管理政策的历史进程,分析高等学校教师管理政策的演变逻辑,展望高等学校教师管理政策的未来走向,对我国高等学校教师管理政策的调整具有重要的现实意义和理论价值。

## 一、改革开放 40 年我国高等学校教师管理政策的演变历程

改革开放 40 年,依据高等学校教师管理政策发展的阶段性特征以及重要政策文件颁布的时间,我国高等学校教师管理政策的演变历程可划分为以下四个阶段:恢复重建时期(1978—1984 年)、改革发展时期(1985—1998 年)、改革深化时期(1999 年—2010 年)和内涵式发展时期(2011 年至今)。

### (一)高等学校教师管理政策的恢复重建时期(1978—1984 年)

1977 年,邓小平重新参加中央的领导工作,立即着手整顿教育事业,重视教师队伍发展,强调“尊重知识,尊重人才”。1978 年十一届三中全会召开,中央提出各级各类学校加快发展速度,扩大发展规模并提高教育质量,以此作为高等学校教师管理政策恢复调整时期开始的标志,直到 1984 年为止,高等学校教师管理政策发展主要呈现出以下特点:

#### 1. 重建“政府主导”的高等学校教师流动政策体系

十一届三中全会以后,为促进高等学校教师队伍的合理分配,建立科学的高等学校教师队伍结构,解决国家重点项目科技人才缺乏等问题,政府相继出台了一系列有关高等学校教师流动的政策。1982 年,《聘请科学技术人员兼职的暂行办法》和《实行科学技术人员交流的暂行办法》出台,对高等学校教师流动的办法和流动形式作出规定。1983 年,《关于科技人员合理流动的若干规定》更加细化了高等学校教师流动政策实施的办法和要求。这些政策基于国家发展的目标和要求,在保留高等学校教师在校编制的同时,根据高校实际条件和情况,以计划调配的方式,与地区和用人单位之间签订合同的形式,保障高等学校教师实现规范有序的流动。

#### 2. 恢复高等学校教师的社会地位和工作制度

教育部发布了《关于高等学校恢复和提升教师职务问题的请示报告》《关于高等学校科学研究工作会议的报告》《关于试行高等学校教师工作量制度的通知》等文件,开始恢复高等学校教师的职称晋升工作,并规定教师每周的业务工作时间,以及对超额完成教学工作量的教师给予精神奖励,发放酬金。《关于高等学校教师职责及考核的暂行规定》《全国重点高等学校接受进修教师工作暂行办法》等政策恢复和建立了高等学校教师工作制度、教师职责考核制度和培训制度。

出台上述政策主要基于以下几点原因:第一,十年“文革”,我国高等教育事业遭到重创,高等学校教师数量锐减,教师队伍质量急剧下降,据 1977 年统计,高等学校教授、副教授人数比 1965 年减少 26.23%,讲师人数减少 6.36%<sup>[2]</sup>。因此,当务之急就是拨乱反正,重新确立高等学校教师的政治权利和社会地位,恢复正常的工作制度。第二,党的十一届三中全会确立的改革开放和建设社会主义现代化的宏伟战略目标急需高等教育为之提供人才服务和智力支撑,恢复高等学校教师的合法地位和解决教师待遇问题成为这个时期高等学校教师管理政策的重要内容。第三,召开的一系列全国科学、教育会议为高等学校教师管理政策的出台创造了良好的环境,进一步推动了高等学校教师管理政策的恢复创建工作。

上述高等学校教师管理政策的实施取得了良好效果:首先,拨乱反正平反了大量“冤、假、错”案,14.2 万件教育部所属单位干部、教师(包括大学教师)遭受的迫害案都得到平反,为全国教育事业营造了纯净的发展环境。其次,恢复重建高等学校教师管理政策体系,使高校教师的流动、培训和考核等管理工作步入正轨,直接促进了高等学校教师队伍建设。最后,恢复高等学校教师的合法政治权利和社会地位,提高其工作待遇,不仅调动了高等学校教师的工作积极性,也为形成“尊师重

教”的社会风气创造了有利条件。

## (二)高等学校教师管理政策的改革发展时期(1985—1998年)

随着改革开放政策的实施和社会主义现代化建设的快速发展、社会主义市场经济体制的逐步确立、科教兴国战略的提出,科学技术被视为第一生产力,教育也被提到了优先发展的战略地位,这既是这个时期高等学校教师管理政策出台的社会背景,也是政策的形成原因。在这样的大环境下,传统的政府主导型管理模式已不能适应当时高等学校教师的管理现状,为提高高校对社会经济发展的适应性,改革高等学校教师管理体制成为当时高等学校教师管理政策的重点。1985年,《中共中央关于教育体制改革的决定》提出扩大高等学校办学自主权,激发高等学校办学活力与潜力,加强高等学校同社会各方面的联系,使之主动适应经济和社会发展的需要。这标志着我国高等教育体制进入改革发展时期,高等学校教师管理政策改革也随之启动。这一阶段高等学校教师管理政策发展呈现出以下特点:

### 1. 高等学校教师在职培训迈向制度化

1985年颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》要求对现有教师进行在职培训和考核。同年建立了两个国家级高等学校教师培训中心:教育部高等学校师资培训交流北京中心和教育部高等学校师资培训交流武汉中心。《关于建立高等学校师资培训交流中心的通知》提出加强校际师资交流,逐步建立高等学校教师培训网络,统筹规划和安排高等学校教师的培训工作。《关于开展岗位培训若干问题的意见》和《高等学校教师培训工作规程》强调要加强对教师的专业教学和科研能力的培训,对教师培训目的、要求等又作了专门的规定,要求按照教师实际需求进行不同的课程培训,从而实现高等学校教师培训由基础性培训和学历补偿教育转变为着眼于更新知识、全面提高教师素质的继续教育<sup>[3]</sup>。

### 2. 改革以教师职务聘任制为重点的人事制度

1986年以来颁布的一系列关于高等学校教师人事管理的政策对高等学校教师的编制范畴、编制计算标准、职务职责、任职条件与资格评审、聘任及任命等作出了详细规定。

### 3. 加强立法,依法管理高等学校教师

与教师相关的教育法及教师法,对高等学校教师的社会身份、资格认定、任职条件、工资待遇、考核培训以及职务聘任等都作出了明文规定,使高等学校教师管理做到有法可依,开始走上“依法治教”的教师管理法制化轨道。

### 4. 教师流动由“被动流动”实现“主动流动”

1986年,国务院发布了《关于促进科技人员合理流动的通知》。1994年又出台了《国务院关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》,提出为改善目前高等学校封闭办学现状,提倡校际间有条件的教师相互兼课,最大程度地利用校际资源。自1987年起,高等学校教师可以向企业流动,不断有高学历、高职称的中青年骨干教师从经济发达地区流向经济欠发达地区,从大城市流向中小城市,由沿海城市流向内陆城市。高等学校教师流动由政府主导的“被动流动”转向“主动流动”。

这一时期高等学校教师管理政策的实施取得了一定成效:第一,通过在职培训高等学校教师提升了高等学校教师专业素养,同时为社会主义现代化建设事业提供了人才和智力支撑;第二,引入教师职务聘任制,打破了政府主导型的高等学校教师管理模式,在一定程度上激发了高等学校用人积极性;第三,依法管理高等学校教师,使高等学校人员管理做到有法可依,有章可循,提高了高等学校行政工作效率。

## (三)高等学校教师管理政策的改革深化时期(1999—2010年)

1998年全国高校扩招,高等学校入学人数急剧增长,学生需求多样化,高等教育向着大众化方向迅速发展,高等教育质量备受社会关注,而当时高等学校教师数量虽也在增长,却远不能满足学生数量增长的需要,高等教育毛入学率从1998年的9.8%上升到2010年的26.5%,生师比由1998

年的 11.62 : 1 扩大到 2010 年的 17.33 : 1<sup>[4]</sup>。此外,进入以高新技术发展为核心竞争力的 21 世纪,教育成为影响国际竞争力的重要因素,在知识经济社会和国际竞争激烈的时代背景下,如何提升高等学校教师的学术素养,调动科研积极性,培养出高层次创新人才,使高等教育更好地为提高国家综合实力和国际竞争力服务,成为当下高等学校教师管理政策解决的重要问题。

在此形势下,国家先后发布了一系列高等学校人事分配制度改革意见,旨在通过深化改革高等学校人事分配制度,进一步落实高等学校办学自主权,优化高等学校人员整体结构,充分调动教师积极性,提高教学、科研水平和办学效益,支持培养高层次创新人才。在此阶段,高等学校教师管理政策发展呈现出以下特点:

#### 1. 深化高等学校人事分配制度改革

从 1999 年开始按照“按需设岗、公开招聘、平等竞争、择优聘任、严格考核、合约管理”的总原则,推行“高等学校教师聘任制和全员聘用合同制”。高等学校“应根据用人需求计划,结合单位岗位空缺的实际,使职称评定结果与人才使用相结合,切实做到‘评以适用、以用促评’”<sup>[5]</sup>。

#### 2. 形成高等学校教师网络培训体系

《2003—2007 年教育振兴行动计划》提出要建设教育信息化工程,“建立网络学习与其他学习形式相互沟通的体制”。2007 年 10 月,教育部设立“全国高校教师网络培训中心”,在全国范围内开展高等学校教师网络培训工作,培训内容主要以国家精品课程为主。2009 年 7 月,教育部、财政部批准设立“高等学校教师网络培训系统项目”,探索通过现代网络技术构建全国互联互通的高等学校教师培训新体系。

#### 3. 实施高层次人才培养计划与创新驱动发展战略

国家提出多项资助计划来落实“高层次创造性人才工程”,支持高层次人才培养,并通过此工程培养了一批在国内外有较高知名度的专家学者,带动一批学科达到和保持国际先进、国内一流水平;对高层次高水平创新人才采取激励措施,提高其工作待遇;重奖教学科研突出贡献者。

#### 4. 强调建设以内涵式发展为主的高等学校教师队伍

教育部和国务院出台的各项关于新时代教师队伍建设的意见中,明确提出实施“高素质教师和管理队伍建设工程”和建立健全高等学校师德建设长效机制;提升高等学校教师思想道德素养,强化教师职业道德建设,以高素质的教师队伍促进高等教育内涵式发展。

这一时期的高等学校教师管理政策不断完善,取得一定成效:首先,引入市场竞争机制,打破高等学校教师“一劳永逸”思想,一定程度上调动了高等学校教师的工作积极性;其次,创新驱动发展战略和“高层次创造性人才工程”的实施,造就了一批教学名师和科研骨干;最后,高等学校教师队伍走上内涵式发展道路,提高了高等学校教师的整体素质,也为高等教育实现内涵式发展提供了师资保障。

### (四)高等学校教师管理政策的内涵式发展时期(2011 年至今)

这一时期,经济建设取得重大成就,经济结构不断优化转型升级,创新驱动发展战略大力实施,创新型国家建设成果丰硕。中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾转化为人民日益增长的美好生活需求和社会发展不平衡不充分之间的矛盾。同时,“双一流建设”高等教育发展战略和“一带一路”教育行动计划无疑将高等教育发展置于关键战略地位,国家对人才提出了更高要求,如何适应高等学校教师日益增长的学术需求以及如何实现内涵式发展,成为当下高等学校教师管理政策需要重点解决的问题。

党的十八大报告提出实现高等教育内涵式发展,作为提高高等教育质量的关键因素,高等学校教师管理政策也进入内涵式发展阶段。这个时期的高等学校教师管理政策发展呈现出以下特点:

#### 1. 建立健全高等学校师德建设长效机制

2014 年 9 月,《教育部关于建立健全高校师德建设长效机制的意见》明确提出:“大力加强和改

进师德师风建设,努力培养造就一支师德高尚、业务精湛、结构合理、充满活力的高素质专业化高校教师队伍。”<sup>[6]</sup>充分利用教师纪念日、多媒体形式集中宣传高等学校优秀教师的典型事迹,并从师德宣传、考核、监督等环节提出指导性意见。2017年9月,教育部要求全国高校开展黄大年式教师团队创建活动,以榜样精神引领高等学校教师队伍建设。

## 2. 鼓励高等学校教师促进科技成果转化

2015—2017年相继出台的诸多关于促进科技成果转化的办法和实施意见都提出实施创新驱动发展战略,激发科技人员创新创造活力,进一步推动落实科技成果转化政策,全面协调推进高等学校科技成果转化工作。2017年《教育部办公厅关于进一步推动高校落实科技成果转化政策相关事项的通知》提出高等学校要依法制定科技成果转化收益分配政策,建立职务科技成果产权管理制度。

## 3. 考核机制改革以教师发展为旨归

2016年8月颁布的《教育部关于深化高校教师考核评价制度改革的指导意见》明确提出将“师德为先、教学为要、科研为基、发展为本”作为高等学校教师考核评价制度改革的基本要求。2018年7月《关于深化项目评审、人才评价、机构评估改革的意见》也提出简化优化评估流程,为高等学校教师和科研人员松绑减负,不以简单量化的科研成果、承担项目和获奖数量作为唯一评估标准,综合考虑教师实际发展状况<sup>[7]</sup>。

## 4. 高等学校设置独立的教师教学发展机构

2011年国务院启动国家级教师教学发展示范中心建设工作,在中央部属高校中重点支持建设30个国家级教师教学发展示范中心,后向全国高等学校普遍推进。教师教学发展中心的任务不仅是对高等学校教师进行集中培训,还涉及教学改革研究、教学质量评估、提供优质教学资源等,为高等学校教师发展提供支持性服务<sup>[7]</sup>。高校设立教师教学发展机构的目的是“不仅是促进教师个体发展,而且还在于营造学校卓越的教学文化,达成学校人才培养目标,最终实现教师个体和学校组织的协同发展”<sup>[8]</sup>。

自2011年起高等学校教师管理政策进入内涵式发展时期,一方面,高等学校教学与科研人员规模持续增长,据统计,2011年全国高等学校教学与科研人员总数是812650人,到2017年,已增长至1027400人,增长率达到26.4%;另一方面,科技成果转化意见和创新驱动战略的实施,造就了一大批科学技术人才,科技项目、专利授权和技术转让数量日益增长,据统计,2011年全国科技项目数量总计为321491项,到2017年增加到481264项,增长率达到49.7%;专利授权项目从2011年35098项增至2017年144375项,增长率达到311.3%;技术转让数量从2011年9159项增长至2017年9592项,增长率达到4.7%<sup>[9]</sup>。

# 二、改革开放40年我国高等学校教师管理政策的变迁逻辑

教育政策的分析可以分为以下四种不同取向的分析模式:发生取向的分析模式、过程取向的分析模式、目的取向的分析模式和政策话语的分析模式。对每一个具体教育政策的分析,都需要综合运用多个分析模式<sup>[10]</sup>。通过运用教育政策的四种分析模式可以全面把握和深刻反思改革开放40年以来我国高等学校教师管理政策的变迁逻辑。

## (一) 以提升高等学校教师队伍质量为动力的政策形成机制

高等学校教师管理政策的出台是为了提升高等学校教师队伍质量。纵观高等学校教师管理政策发展历程,不难看出提升高等学校教师队伍质量的方式有以下几种:注重高等学校教师在职培训、主张教师“主动流动”、改革人事分配制度、鼓励科技成果转化、实施创新驱动发展战略、建立以内涵式发展为主的高等学校教师队伍等。在1978—1984年创建恢复时期,高等学校教师管理政策强调恢复高等学校教师的社会地位和合法权利,为高等学校教师进一步开展教学、科研工作奠定良

好基础。在1985—1998年改革发展时期,高等学校教师管理政策注重高等学校教师的在职培训、推行教师职务聘任制人事制度,依法管理高等学校教师,鼓励高等学校教师双向选择、主动流动,规范了高等学校教师任职资格评审、聘任、评估等程序。1999—2010年,高等学校教师管理政策进入改革深化时期,引入市场竞争机制和实施创新驱动发展战略,鼓励高等学校教师转化科技成果,支持培养高层次人才和建立学术梯队,以此提升高等学校教师的学术竞争力和学术素养。2011年至今,高等学校教师管理政策进入内涵式发展时期,从思想道德建设、科研鼓励、专业发展到改革考核机制,都以高等学校教师实现内涵式发展为出发点和落脚点。由此看出,高等学校教师管理政策发展的四个阶段都旨在强调提升高等学校教师队伍质量。

## (二)不断追求教师为本的政策价值取向

教育政策的形成反映的是政策制定主体的倾向,决定或支配着主体的价值选择<sup>[11]</sup>。通过分析高等学校教师管理政策的价值取向变化,得出我国高等学校教师管理政策价值取向由“国家本位”向“教师本位”转变。改革开放初期,我国相关高等学校教师管理政策的制定和出台是出于恢复高等学校正常办学的目的,高等学校教师流动政策的国家本位取向十分明显,高等学校教师流动是为了解决国家重点建设项目和重点发展行业、地区科技人才严重不足的问题;高等学校教师流动方式也是采取有计划有步骤的行政调配方式。可以说,“国家本位”的高等学校教师管理政策的价值取向在一定程度上限制了高等学校教师的自由流动。随着经济制度、科技制度和教育体制的改革,高等学校教师管理政策的价值取向由“国家本位”向“教师本位”转变。1986年以后出台的相关高等学校教师流动政策很少再涉及全面为经济和社会的发展服务,反而更加强调以调整教师队伍的知识结构、实现人力资源优化配置为政策目标<sup>[12]</sup>。

## (三)以政策工具为抓手的政策实施保障

政策实施的过程保障是指通过一定的规则和要求贯彻执行政策,强调的是整个政策执行的全过程,并且认识和控制整个教育政策执行或实施过程中的各种变量以及各种变量之间的相互关系。政策工具是政府为解决社会公共问题或达成一定的政策目标而采用的控制手段<sup>[13]</sup>。改革开放40年以来,高等学校教师管理政策实施主要以权威工具、能力工具和激励工具为抓手。首先,权威工具是指政府通过立法、行政、管制等手段来实现政策目标。政府是高等学校教师管理政策的制定者,一方面,加强立法管理手段,使高等学校教师管理走上法制化道路;另一方面,进行高等学校教师管理制度改革,从在职培训、考核聘用、流动管理到科研评估等各个方面健全和完善相关制度。其次,能力工具是指为有能力的个体、群体或者机构提供信息、培训、教育和资源。建立高等学校教师在职培训制度和高等学校师资培训交流中心,为高等学校教师提高教学和科研能力提供了培训机会;设立专项基金,为有创造力的高等学校教师提供科研经费支持;资助高等学校骨干教师作为高级访问学者到一流大学进行学术交流。最后,激励工具是指通过奖励或者惩罚来诱导目标群体采取行动。激励工具在高等学校教师管理政策执行过程的运用主要体现在3个方面:(1)国家拨款和自筹经费相结合,增强经费支持力度,改善高等学校教师教学和科研条件,促进建设中青年学术梯队;(2)设立科研奖励基金,奖励具有创新精神和创新能力的青年教师,鼓励优秀拔尖人才脱颖而出;(3)对于违反高等学校教师职业道德的行为,高等学校管理部门要依法给予相应处分。

## (四)以教育学话语为主导的政策话语规则

基于政策话语视角的教育政策分析是指通过分析教育政策的词汇、修辞等来探究教育政策背后所蕴含的价值取向、文化规则等<sup>[14]</sup>。高等学校教师管理政策是高等教育政策的重要组成部分,同我国高等教育有着密切的关系。高等学校教师是提升高等教育质量的重要因素,其政策话语规则主要以教育学话语为主导。在一些高等学校教师管理政策的文本里,可看到一些这样的表述,如“教师是教育事业发展的基础,是提高教育质量、办好人民满意教育的关键”<sup>[15]</sup>，“在科教兴国的战略布局中,高等教育担负着培养高级专门人才和知识创新、技术创新的重要历史使命,而高等教

育的发展水平在很大程度上取决于教师队伍的整体素质”<sup>[3]</sup>。事实上这些政策中的表达蕴含了典型的教育学话语规则,体现了国家对高等学校师资队伍建设的重视和高等学校师资力量对提升高等教育质量以及促进国家发展的重要意义和重大功能。但是,随着时代的发展,我国高等学校教师管理政策的话语规则趋于多样化,经济学、社会学、政治学等话语不断呈现在高等学校教师管理政策当中。如“促进高层次人才队伍为高等教育的改革发展和创建高水平大学服务,为国家经济建设和社会发展服务”<sup>[16]</sup>，“鼓励科研人员面向企业开展技术开发、技术咨询和技术服务等横向合作,与企业联合实施科技成果转化”<sup>[17]</sup>。

### 三、我国高等学校教师管理政策的未来走向

改革开放 40 年来我国高等学校教师管理政策取得较大进展,但政策在演进过程中出现政策目标过于宏大、政策对象范围宽泛、政策工具理性超越价值理性、政策执行过程缺乏有效监督与评估环节、政策内外部环境矛盾叠加等问题。为促进高等学校教师管理政策更加科学化、民主化、制度化和程序化,高等学校教师管理政策需在动力机制、价值取向、过程保障和话语规则等方面不断改进和完善。

#### (一) 建立权责分明、统一协调的政策形成机制

我国高等学校教师管理政策在形成过程中应注重以下环节:

##### 1. 构建统一的组织管理体系

首先,中央设立高等教育主管部门,负责制定高等教育重大方针政策、实施重要措施、协调高等学校与其他部门之间的职责和关系。

其次,落实高等学校内部管理自主权,简政放权。在政府和高校的关系上,政府应充当宏观管理和监督的角色,为高等学校的发展提供方向引导,在财政经费上给予支持。高等学校在管理人才层面享有充分的自主权,高等学校在遵守宏观政策的前提下,应该作为一个独立发展的个体,根据学校发展和学科专业发展,顺应社会经济发展,适时调整师资队伍。

再次,高等学校教师管理应当顺应国家治理能力和治理体系现代化的时代要求,充分吸纳学科专家和教职工参与高等学校教师管理,让老、中、青年教师要占有一定的人数比例,共同研究高等学校教师培养和管理问题,提出看法和建议,进而制定出高等学校教师发展的相关条例和规定,使高等学校教师的管理更加科学和民主。

##### 2. 建立健全高等学校教师法规体系

从纵向来说,从中央到地方高校要逐步建立一套完备且统一的高等学校教师法律法规体系。从横向来说,一方面,各级教育部门的下属部门要各司其职,制定出符合自己工作职责的高等学校教师管理政策;另一方面,高等学校教师管理政策在保持继承性和稳定性的同时,也应当注意时代变化,根据高等学校教师管理需要和时代变化作出相应的调整,从而确保高等学校教师管理政策的时代性和创新性。

#### (二) 坚持多元化的政策价值取向

高等学校教师管理政策的价值取向不是一成不变的,而是与时俱进、不断变化的。在高等学校教师管理政策的制定中要凸显多元化的政策价值取向,要兼顾国家和个体、效率和公平,促进国家本位和工具本位向教师本位和学术本位转变。

一是由“国家本位”向“兼顾国家和个体”转变。一方面,高等学校教师管理政策是高等教育政策的重要组成部分,与政治、经济和文化密不可分,体现政府和统治阶级的意志,为社会发展服务;另一方面,高等学校教师管理政策的对象是高校教师,因此需要促进高等学校教师的个体发展,提升高等学校教师的综合素质。国家本位和教师本位这两种价值取向是可以共存的,随着时代的发展变化,高等学校教师管理政策价值取向追求多元化,政策制定既要满足国家发展需要,同时要考

虑高等学校教师的个体发展需求。二是由“追求效率”向“兼顾效率与公平”转变。随着我国经济发展,高等学校教师管理政策制定应更注重公平性,重视中西部高等学校教师的发展,提高该地区高等学校教师的教学和科研能力;对少数民族聚集地区、贫困地区给予政策倾斜,保障欠发达地区高校教师享有公正待遇。三是由“工具本位”向“学术本位”转变。在高等学校教师管理政策制定中应体现学术为本,注重高等学校教师的学术需求和学术发展。

### (三)完善政策执行过程中的监督与评估环节

如果高等学校教师管理政策在执行过程中缺乏有效监督和评估,就会导致政策的应然状态与实然状态差距甚远,出现政策失真、甚至歪曲等现象。从本质上来说,高等学校教师管理政策执行过程就是将预定的高等学校教师管理政策目标转化为现实结果的过程。为实现高等学校教师管理政策的有效性,政策执行过程中的监督和评估环节至关重要。一方面,高等学校教师管理政策执行过程的监督环节应侧重于建立有效的政策执行监督机制。要加强高等学校教师法律制度建设和执法的监督检查。在监督过程中,不仅要监督政策执行的结果,也要对政策执行过程和执行后的政策影响进行监督。另一方面,判断高等学校教师管理政策目标是否实现的一个方法就是进行政策评估。

完善高等学校教师管理政策执行过程中的评估环节可从以下几点着手:首先,建立由教育政策专家参与的中介性评价组织或机构,确保在评估高等学校教师管理政策过程中不受行政权力的干预和影响,从而做到客观、公正、全面的评估。其次,要将政策评估贯穿于政策执行前、执行中和执行后三个阶段,将对政策的方案评估、执行评估和终结评估相互结合起来,保证政策评估的连贯性。最后,建立适当的评估标准。政策评估在本质上是一种价值判断,因此需要建立相应的价值尺度,也就是评估标准。适当的评估标准包括以下五个方面:生产力标准、效益标准、效率标准、公正标准和政策回应度<sup>[18]</sup>。

### (四)完善教师参与的政策话语规则

民意是指广大社会公民对国家政治、经济和文化等发展提出的看法和期许。民意表达是指社会公民采取一定的方式和途径向有关部门或机构提出意见、建议,进行监督、参与政策制定和执行的方式<sup>[19]</sup>。当前高等学校教师管理政策话语更多采用的是政治话语,因此在高等学校教师管理政策发展中,要充分听取高等学校教师的意见和诉求,保障高等学校教师的知情权、参与权和监督权。

提高高等学校教师在政策制定、政策执行和监督等方面的参与度,可从以下几个方面着手:第一,拓宽信息公布的渠道。在高等学校教师管理政策信息公开方面,政府不仅要深入高校基层,倾听民意,全方位了解高等学校教师发展现状以及高等学校教师的发展诉求,并且邀请高等学校教师代表参与政策的调研,因为他们不仅是政策对象,也是最直接的利益相关者。因此,在制定高等学校教师管理政策前应广泛倾听利益相关者的声音,及时搜集信息,使高等学校教师管理政策能够真正解决高等学校教师的发展问题。第二,为充分反映高等学校教师的意见和诉求提供制度保障。首先,以立法的形式规定高校教师的参与权、表达权等。其次,建立高等学校教师意见反馈制度。政府应当及时汇总整理高等学校教师提出的意见和建议,经过政策专家对意见和建议的评估后,及时将意见和建议的处理情况和结果向高等学校教师反馈并进行公布。再次,建立政府不回应的问责制度。问责制不仅可以提高政府工作效率,树立政府良好形象,也可以向高等学校教师传递一种讯息:政府重视高等学校教师提出的意见和建议,并会对其作出回应,从侧面可以激发高等学校教师参与高等学校教师管理政策过程的积极性,保障高等学校教师的知情权、参与权和监督权。第三,采取多样化的激励方式,鼓励高等学校教师提高参与意识。可以通过采取物质奖励和精神奖励,加强宣传,鼓励高等学校教师以恰当合理的方式表达自己的意见和建议。

## 四、结 语

2018年9月10日,习近平总书记在全国教育大会上强调“教育是国之大计,党之大计”,是民



族振兴、社会进步的重要基石。高等学校教师管理关系着高等教育事业的发展。回顾改革开放 40 年以来我国高等学校教师管理政策的变迁,可以看出我国对高等学校教师的重视程度越来越高,对其发展要求也越来越高,同时对高校教师的管理也在不断走向完善。从高等学校教师管理政策的恢复重建时期到内涵式发展时期,高等学校教师管理政策所解决的重要问题也在随着时代变化而变化。从保障高等学校教师的基本社会地位和权力开始一直到要求高等学校建立一支业务精湛、师德高尚、富有活力的高素质教师队伍,对高等学校教师的发展逐步提出更高更严的要求。恢复高等学校教师的社会地位和工作制度,保障其正常开展教学和科研工作,保证高等教育有序发展;注重提升高等学校教师的专业素养,通过建立培训交流中心,构建网络培训体系,将高等学校教师在职培训制度化,促进高等学校教师专业素养的提升;制定和颁布与高等学校教师相关的法律与制度,在保障高等学校教师享受合法权利和社会地位的同时,对其依法管理,确保高等学校教师管理有章可循,有法可依;引进市场竞争机制,打破高等学校教师“一劳永逸”思想,激发高等学校教师竞争意识和合作意识,提升竞争力;实施创新驱动发展战略,激发高等学校教师创新活力,鼓励高等学校教师促进科技成果转化,培养一批高层次创造性人才;强调高等学校师德师风建设,将对高等学校教师的道德行为考察纳入高等学校教师评价范围之内,以促进高等学校师生关系的健康与和谐发展。以上种种措施都旨在为我国高等教育事业发展提供高素质的教师队伍。

进入新时代,在注重增强高等学校教师教书育人的责任感、荣誉感,全面提升高等学校教师社会地位的同时,我国出台了一系列政策,进一步推动高等学校教师队伍的健康发展。2018 年 11 月,教育部印发了《新时代高校教师职业行为十项准则》,同时还出台了《关于高校教师师德失范行为处理的指导意见》。其中明确要求:各高校要严格落实师德建设主体责任,建立和完善“党委统一领导、党政齐抓共管、牵头部门明确、院(系)具体落实、教师自我约束的工作机制”;高校教师要自觉加强师德修养,严格遵守师德规范,坚持“以德立身、以德立学、以德施教、以德育人”;对高校教师师德失范行为实行“一票否决”<sup>[20]</sup>。上述两项文件的出台,强调加强师德师风建设,为高校教师职业行为确立了规范,也对高校教师提出了警示,进一步促进了高校教师管理政策的完善,必将有力地推动新时代高校教师管理走向制度化、法制化。

#### 参考文献:

- [1] 康翠萍. 一种分析范式:中国高等教育政策研究[M]. 北京:人民出版社,2010:130.
- [2] 曾绍元. 新中国高校教师队伍建设和发展五十年与展望[J]. 国家高级教育行政学院学报,1999(5):17-24.
- [3] 教育部. 关于新时期加强高等学校教师队伍建设的意见[EB/OL]. (1999-08-16)[2018-07-20]. [http://www.moe.gov.cn/s78/A04/s7051/201410/t20141021\\_177417.html](http://www.moe.gov.cn/s78/A04/s7051/201410/t20141021_177417.html).
- [4] 教育部. 2010 年全国教育事业发展统计公报[EB/OL]. (2012-03-21)[2018-10-30]. [http://www.moe.edu.cn/srcsite/A03/s180/moe\\_633/201203/t20120321\\_132634.html](http://www.moe.edu.cn/srcsite/A03/s180/moe_633/201203/t20120321_132634.html).
- [5] 蒙有华. 我国高校教师职称晋级制度的历史审视与改革建议[J]. 教师教育学报,2018,5(2):63-72.
- [6] 教育部. 关于建立健全高校师德建设长效机制的意见[EB/OL]. (2014-09-30)[2018-10-30]. [http://www.moe.gov.cn/srcsite/A10/s7002/201409/t20140930\\_175746.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A10/s7002/201409/t20140930_175746.html).
- [7] 方明军. 改革开放 40 年中国高校教师发展政策回顾与反思[J]. 湖南科技大学学报(社会科学版),2018,21(5):129-136.
- [8] 张艳萍,郭德红. 高校教师发展中心的功能与运行机制——基于美国密西根大学学习和教学研究中心的比较[J]. 教师教育学报,2015,2(04):82-88.
- [9] 中华人民共和国教育部科学技术司. 2017 年高等学校科技统计资料汇编[EB/OL]. (2018-05-22)[2018-10-30][http://www.moe.gov.cn/s78/A16/A16\\_tjdc/201805/W020180522573775990138.pdf](http://www.moe.gov.cn/s78/A16/A16_tjdc/201805/W020180522573775990138.pdf).
- [10] 谢维和. 教育活动的社会学分析[M]. 北京:教育科学出版社,2007:175.
- [11] 祁型雨. 教育政策价值取向的几个基本理论问题探析[J]. 沈阳师范大学学报(社会科学版),2006(3):9-13.
- [12] 江俐,李志峰. 高校教师流动政策:历史演变与当代转型——基于 1978 年以来的政策文本分析[J]. 重庆高教研究,2016,4(5):59-67.
- [13] 吴合文. 改革开放以来我国高等教育政策工具的演变分析[J]. 高等教育研究,2011,32(2):8-14.

- [14] 祁占勇,王佳昕,安莹莹. 我国职业教育政策的变迁逻辑与未来走向[J]. 华东师范大学学报(教育科学版),2018,36(1):104-111,164.
- [15] 国务院. 关于加强教师队伍建设的意见[EB/OL].(2012-08-20)[2018-04-20]. [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xxgk/moe\\_1777/moe\\_1778/201209/t20120907\\_141772.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/201209/t20120907_141772.html).
- [16] 教育部. 高等学校“高层次创造性人才计划”实施方案[EB/OL].(2004-06-10)[2018-07-20]. [http://www.moe.gov.cn/s78/A04/rss\\_left/moe\\_931/s8132/201006/t20100602\\_169952.html](http://www.moe.gov.cn/s78/A04/rss_left/moe_931/s8132/201006/t20100602_169952.html).
- [17] 教育部,科技部. 关于加强高等学校科技成果转移转化工作的若干意见[EB/OL]. (2016-08-03)[2018-07-20].[http://www.moe.gov.cn/srcsite/A16/moe\\_784/201608/t20160819\\_275699.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A16/moe_784/201608/t20160819_275699.html).
- [18] 陈振明. 公共政策分析[M]. 北京:中国人民大学出版社,2003:409.
- [19] 张兵. 民意表达制度化的思考[J]. 江汉论坛,2008(9):79-82.
- [20] 教育部. 教育部关于高校教师师德失范行为处理的指导意见[EB/OL]. (2018-11-14)[2018-11-30].[http://www.moe.gov.cn/src-site/A10/s7002/201811/t20181115\\_354923.html](http://www.moe.gov.cn/src-site/A10/s7002/201811/t20181115_354923.html).

## Evolution Logic and Future Trend of Teacher Management Policy in Chinese Universities in the Past 40 years of Reform and Opening-up

TIAN Jianrong, QIAO Na, QI Zhanyong

(School of Education, Shaanxi Normal University, Xi'an 710062, China)

**Abstract:** Teacher management policy in Chinese universities refers to the teacher management policy in the field of higher education, which are made up of political parties, governments and other relevant departments to coordinate the relationship between higher education personnel and other social personnel in order to achieve the goals of higher education. Teacher management policy in Chinese universities since 1978 has undergone four phases: the restoration period (1978—1984), the reform and development period (1985—1998), the deepening reform period (1999—2010), and connotative development period (from 2011). Based on different orientation analysis models, teacher management policy in Chinese universities can be summarized as follows: the dynamic mechanism by purpose of improvement of the quality of faculty, the policy value of the pursuit of teacher-orientation, the process assurance of the implementation of policy tools, and the culture rules of teacher management policy discourse dominated by pedagogical discourse. In the future, teacher management policy in Chinese universities needs to form a clear and unified power policy mechanism, have a multi-orientation policy value orientation, improve the supervision and evaluation of policy process, and intensify policy discourse of teacher participation. Enter a new era, college teacher's management policy will focus on strengthening teachers' sense of responsibility and honor for teaching, and comprehensively improving the social status of college teachers. At the same time, it is necessary for college teacher's management policy to further improve various college teacher's management systems, establish long-term mechanism for teachers' moral construction, and effectively promote the institutionalization and legalization of college teacher's management in the new era.

**Key words:** college teacher's management policy; long-term mechanism for teacher's moral construction; teachers' legitimate rights and interests; teacher-orientation; legal systems on teachers

责任编辑 秦 俭