

中国教师教育政策 70 年 演进历程及理性反思

——基于价值取向与工具选择的双重视角

谭 诤, 卢小陶

(赣南师范大学 教育科学学院, 江西 赣州 341000)

摘 要:政策价值取向规定了政策工具的向度,政策工具是实现政策价值取向的重要手段。中华人民共和国成立以来,我国教师教育政策历经了政治价值取向、经济价值取向和“教师本位”价值回归三个阶段,并呈现出六大特点:利益诉求,由强调“国家本位”走向注重“国家与教师本位”;动力机制,由“外延发展”走向“内涵发展”;价值取向,由“服务政治”“效率优先”走向“公平均衡”;路径探索,由独立封闭走向多元开放;运行机制,由职前培养走向职前培养与职后培训一体化;政策工具,由单一的行政手段走向“混合型”工具集合体。其中的原因既有政策演进内在规律的制约,也有外部因素的影响,包括教育政策价值取向的先导性作用、教师教育政策变迁中的路径依赖、教师教育发展所处的历史背景、教师教育利益主体的博弈,以及国际教育理念的引入与驱动。不再仅仅是对教师教育政策文本进行解读,而是从价值取向和工具选择的视角探讨我国教师教育政策的演进历程,可以促使政策研究者对我国教师教育政策过程展开理性思考,推动教师教育健康持续发展。

关键词:教师教育政策;价值取向;政策工具;“教师本位”;利益诉求

中图分类号:G659.20 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-8129(2020)01-0063-07

任何社会政策都蕴含某种价值体系,都要以一定的政策价值取向为导向。可见,价值判断是社会政策研究的核心问题,而价值取向又规定了政策工具的向度,政策工具又是实现价值取向的重要手段。教师教育政策作为我国社会政策的重要子系统,也必然蕴含着一定的价值取向。研究教师教育政策,首要的任务是阐明教师教育政策活动是基于什么目的展开的,以及各级政府及其相关机构采取何种手段或方式调配教师教育资源。然而,现有教师教育政策研究大多从政策内容和政策文本进行研究,较少从政策工具和价值取向的视角切入。因此,本文从价值取向与政策工具的视角出发,审视中华人民共和国成立 70 年来教师教育政策演进历程及变化因素,为新时代教师教育改革与发展提供借鉴。

一、中国教师教育政策 70 年演进历程

中华人民共和国成立以来,由于政治、经济、文化等多重因素的影响,我国公共政策的价值取向

收稿日期:2019-09-23

作者简介:谭诤,教育学博士,赣南师范大学教育科学学院副教授、硕士生导师。

卢小陶,赣南师范大学教育科学学院硕士研究生。

基金项目:教育部人文社会科学规划项目“城乡一体化进程中不同家庭文化背景学生融合教育研究”(15YJA880060),项目负责人:谭诤;江西省研究生创新专项资金项目“生态视角下云课堂中的互动研究——基于三所中小学的实证研究”(YC2018-S388),项目负责人:卢小陶。

也在不断优化与调整。在吸纳已有社会公共政策价值取向分类研究成果的基础上,结合教师教育本质属性、定位以及在整个教育系统的内外部关系,笔者将我国教师教育政策价值取向划分为三个不同阶段。

(一)政治价值取向阶段(1949—1977年)

1. 政策价值

1949年6月,毛泽东在《论人民民主专政》中说:“苏联共产党是我们最好的先生,我们必须向他们学习。”^[1]同年12月,第一次全国教育工作会议召开,明确提出:“要借助苏联经验,建设新民主主义的教育。”^[2]⁶⁸³1958年,《关于教育工作的指示》明确提出“教育必须为无产阶级政治服务”的教育方针^[2]⁹⁶⁵,同时还提出必须加强马克思列宁主义政治教育,增强教师和学生的阶级意识。1960年全国师范教育改革座谈会结束后,许多师范院校的课程改为学习毛泽东教育思想和党的教育方针^[3]³²⁷。可见,政治色彩十分浓厚。“文革”十年,师范教育基本成为阶级斗争的工具,强化政治价值观。

2. 政策工具

这时期的教师教育政策工具偏重行政主导。主要体现:一是权威的直接管制。中华人民共和国成立之初,中央人民政府全面接管旧制各级各类师范院校,进行社会主义改造。二是精细的计划调控。以国家指令性计划调配各级各类师范院校专业、招生与就业等,导致“包得太多,统得太死”。三是强制的行政指令。1952年和1953年院系调整,全国师范院校全部独立设置,形成独立封闭的“三级”师范教育体系。四是政治号召。1958年后,在贯彻教育与生产劳动相结合的教育方针的号召下,师范院校师生下厂下乡进行“现场教学”“以任务带教学”或“按生产过程组织各门课程的综合教学”^[3]³²⁶。20世纪60年代,政府号召师范毕业生到祖国最需要的地方去,向“红色的人民教师”学习,为国家教育事业奋斗^[4]。

(二)经济价值取向阶段(1978—1999年)

1. 政策价值

改革开放后,经济建设成为各个领域的工作重心。坚持效率优先,加快培养人才,缓解基础教育师资队伍紧缺的矛盾,成为这时期师范教育发展主旋律。1978年4月全国教育工作会议明确提出:“大力发展和办好师范教育,以便为教育战线不断补充合格教师。”^[5]1985年《关于教育体制改革的决定》和1993年《中国教育改革和发展纲要》均强调,教育要为社会主义现代化经济建设服务。可见,为适应国家经济建设的迫切需要,当时的国家教育政策旨在促进国家进步和助力经济发展。因此,这时期的教师教育政策更多地注重经济价值。

2. 政策工具

这时期的教师教育政策工具以市场为导向。主要体现:一是建立有限的教师市场。1992年,党的十四大会议确证了市场在资源配置中的基础作用。1993年2月,《中国教育改革和发展纲要》明确提出改革高校毕业生“统包统分”的就业制度。至此,过去师范院校定向培养师资、定向就业的模式被自主就业、择优聘用的机制所取代,并逐渐形成政府主导下的教师市场^[6]。二是实行成本分担制度。中华人民共和国成立之初到20世纪90年代中期,我国师范教育一直实行免费教育政策,师范院校的师范生全部享受人民助学金^[7]。1996年《高等学校收费管理暂行办法》明确要求实行高等教育(包括师范教育)成本分担制度。此后,师范类专业也逐渐实行收费乃至全额收费。三是重组师范教育资源。1999年《关于师范院校布局结构调整的几点意见》明确提出,重组师范教育资源,调整学校布局,逐步提高层次结构。如1999年,北京第三师范学校和通州师范学校并入首都师范大学^[8]。据统计,截止到2000年,高师本科由74所增至101所,高师专科由151所减至109所^[8]。

(三)“教师本位”价值取向阶段(2000年至今)

1. 政策价值

世纪之交,以人为本的提出、构建社会主义和谐社会的倡导,以及人民群众对高层次、高质量教育的诉求,使教师教育政策价值和政策目标发生显著的变化。教师教育发展不再追求单一的政治或经济效应,不再仅仅强调教师教育服务国家大政方针的“工具价值”,而是强调教师教育自身发展的规律性,注重对教师全方位、全过程的观照,回归教师教育的“本体价值”,即“教师本位”价值。当然,在“教师本位”价值取向阶段,教师教育政策同样会体现其促进经济建设和社会发展的作用,只是更为凸显“教师本位”价值的决定性和主导性地位。

2. 政策工具

这时期教师教育政策工具主要突出促进公平和提高质量这两个核心主题。主要体现:一是以教育公平为导向,推进教师教育均衡发展。由于我国长期实行城乡二元社会发展与管理模式,教师教育城乡差距显著,显现出典型的非均衡发展特征。2002年,教育部颁布《关于推进教师教育信息化建设的意见》。2006年出台的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》提出:坚持教育优先发展,促进教育公平,逐步缩小城乡差异。党的十八大报告也明确指出,要大力促进教育公平。2015年,国务院办公厅颁布《乡村教师支持计划(2015—2020年)》。二是以内涵式发展为引领,提升教师教育质量。伴随高等教育内涵式发展的步伐,教师教育也吹响内涵建设与质量提升的号角。1999年《关于师范院校布局结构调整的几点意见》明确提出,提高教师培养层次,切实提高教师培养质量。2012年《关于深化教师教育改革的意见》明确提出,推进教师教育内涵式发展,全面提高教师教育质量。2018年《教师教育振兴行动计划(2018—2022年)》明确提出,提升教师培养层次,满足新时代对高水平教师的需求。三是以“教师本位”为引导,关注教师个体发展。进入21世纪以来,伴随全面建设小康社会和“以人为本”科学发展观的提出,教师教育的人本价值取向才真正被提上议程。1999年《关于深化教育改革 全面推行素质教育的决定》提出,教师教育要以培训全体教师为目标。2011年《关于大力加强中小学教师培训工作的意见》提出,遵循教师成长规律和“按需施训”原则。2018年《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》提出,要让教师“人尽其才”,遵循教师成长规律。

二、中国教师教育政策70年演进特点

(一)利益诉求:由“国家本位”走向“国家与教师本位”

中华人民共和国成立之初至改革开放后较长一段时间里,“国家本位”主导了我国教师教育政策价值取向,政治和经济导向比较明显。改革开放中后期以来,经济社会发展进入转型时期,教师教育政策逐渐淡化单一的政治和经济价值,开始关注教师的知识结构、教师专业化发展和终身学习能力等方面的问题,以最大程度地优化教师教育资源。

(二)动力机制:由“外延发展”走向“内涵发展”

教师教育外延发展在中华人民共和国成立初期至20世纪90年代中期表现十分明显,如针对教师队伍数量严重短缺的局面,大量创办各级各类的师范院校、大规模进行学历补偿培训,等等。随着中国特色社会主义事业的发展以及对高素质人才的需求,加强教师教育内涵建设成为促进社会发展的重要引擎,即优化教师教育内外部资源,推进教师教育供给侧改革,促使教师教育发展。这也是20世纪90年代末至今,我国教师教育改革与发展的重要主题。

(三)价值取向:从“服务政治”“效率优先”走向“公平均衡”

中华人民共和国成立初期,在政治挂帅的社会大背景下,师范教育以“服务政治”为宗旨。改革开放后,教师教育从“服务政治”“效率优先”走向“公平均衡”。“效率优先”的理念加速了师范教育发展进程,但忽视了教师教育自身规律与均衡发展。迈入21世纪后,基于我国长期形成的区域及

城乡教师教育非均衡发展现状及引发的问题,党和国家高度重视中西部及农村地区的教育事业,着重解决教师教育不平衡不充分发展的问题。

(四)路径探索:由独立封闭走向多元开放

中华人民共和国成立初期,由于当时社会历史背景的特殊性,全面模仿苏联模式成为师范教育发展的路径选择,乃至改革开放伊始依然延续这一模式。20世纪90年代中期以后,独立封闭的教师培养模式已无法适应经济社会发展对人才的需求,为此,重组师范教育资源、改革教师培养模式成为新时期教师教育发展的必然选择。此后,陆续出台多元融合、开放提升的教师教育政策,初步形成多元、开放的教师教育体系。

(五)运行机制:从职前培养走向职前培养与职后培训一体化

由于长期以来我国对师范教育的认识不足,中华人民共和国成立以来至改革开放初期,师范教育仍聚焦在教师职前培养,忽视了教师职后培训乃至专业化发展的重要性。20世纪90年代末,跨世纪园丁工程、教师信息技术能力提升计划、全国教师教育网络联盟计划等措施相继出台,重塑教师教育新理念,注重职前培养与职后培训,逐渐形成教师培养培训一体化的新格局,推行教师教育职前培养和职后培训相衔接的终身教育体制,迈出了提升我国教师教育质量的重要步伐。

(六)政策工具:由“单一型”工具走向“混合型”工具

改革开放前30年,师范教育发展中较多以权威性政策工具,快速达成国家对师范教育发展的利益诉求,但与此同时也抑制了师范院校乃至其他利益主体的积极性和主动性,甚至偏离了师范教育发展的本质。改革开放后,单一的权威性行政手段难以对接社会主义市场经济体制改革的需要,教师教育政策工具逐步从直接管制转向宏观调控,从“单一型”工具选择转向“混合型”工具选择等,形成多元互促的政策工具集合体,助推新时代教师教育改革与发展。

三、中国教师教育政策70年演进原因

中华人民共和国成立以来,我国教师教育政策呈现出明显的阶段性特征。这种特征产生的原因既有政策演进的内在规律,也有社会政治经济等外部因素的影响和制约。教师教育政策演进的内在规律包括教育政策价值取向的先导性作用和教师教育政策变迁中的路径依赖,外部影响因素包括教师教育发展所处的历史背景、教师教育发展中利益主体的博弈、国际教育理念的引入与驱动等方面。

(一)教育政策价值取向的先导性作用

价值为事物的存在和发展提供合理性依据,成为事物之所以存在的内在尺度。价值取向是公共政策制定的前提和基础,也是公共政策价值合理性评估的指标,而政策价值取向则是在更大社会背景下为解决一些基本社会问题而确定的。也就是说,政策价值取向决定了政策的制定和执行以及政策工具的选择。同时,根据教育的外部关系规律,教育要受到政治、经济、文化的制约和影响。因此,一定历史时期的教师教育政策是和一定历史阶段的政治背景和经济发展水平紧密联系的,而一定历史时期的国家政治和经济等大背景则决定了该时期的教师教育政策价值取向。循此理路,某个历史阶段的教师教育政策价值取向在教师教育政策出台前就已经确定,因而对教师教育政策具有先导性作用,从而影响到政策的制定、执行和工具选择。

(二)教师教育政策变迁中的路径依赖

制度变迁中为何会出现路径依赖呢?在历史制度主义看来,旧制度中的成本效应、协同效应、学习效应等能够实现回报递增,致使行动者不愿从旧有制度中跳出来进行新制度变革^[9]。中华人民共和国成立后,“对苏联模式的初始选择,使得我国师范教育发展很快被锁定在政府主导的行政化窠臼之中”^[10]。改革开放后,高度集权的计划经济体制转向市场经济体制,教师教育体制机制也随之变革,教师教育开始引入“市场类政策工具”,逐渐形成以竞争为特征的教师市场。但无论是初

始苏联模式的选择,还是改革开放后市场化工具的选择,政府主导的路径依赖色彩十分明显。其原因在于政府主导的教师教育发展已形成制度集合,如招生制度、教师资格证制度等,这些制度与国家的教育制度、政治制度、经济制度等形成制度体系,产生自我强化效应^[11]。随着这些制度的持续运行,其在一定范围内的单位成本和追加成本将降低,适应性预期效益将显著增加。若转换主导主体或改变初始制度,则制度运行成本将增加,预期效益将与日俱减。由此,基于对多重效应的考量,政府更倾向于原制度框架的调整和优化。

(三)教师教育发展所处的历史背景

中华人民共和国成立初期,国内反动势力的顽固抵抗,国际敌对势力的孤立、袭扰与威胁,对社会进行全面管控成为新生政权的理性选择。教育作为社会的上层建筑,对维系社会政治稳定具有重要作用,政府必然选择强制性的行政工具,以快速达成政治目标。师范教育作为教育的组成部分,深受政治的影响。改革开放后,伴随国家工作重心从“阶级斗争”转向“经济建设”,不少学者从公共财政理论出发,阐明师范教育的“准公共产品属性”^[12]。此后,“谁投资、谁受益”和成本分担的理念逐渐成为共识,市场化工具逐渐嵌入教师教育政策中,师范类专业也开始收费。20世纪90年代中后期以来,随着我国构建社会主义和谐社会、以人为本的科学发展观等社会因素的深层次影响,实现教育公平和提升教育质量成为社会大众的期待。这时,推进教师教育公平均衡、内涵式发展和质量的提升以及教师队伍建设,成为新时代教师教育改革与发展的主题。

(四)教师教育利益主体的博弈

教育政策是多维利益主体博弈建构的产物。教师教育政策形成的动力也是多维利益主体博弈的结果,往往呈现合作、斗争与妥协的交织状态。中华人民共和国成立以来,政府选择的政策工具长期以直接管制和计划等行政工具为主,以实现国家对教师教育发展的利益诉求,然而忽略了其他利益主体的诉求,尤其是教师个体利益。党的十四大作出了市场在资源配置中起基础作用的重大论断,因此注重市场经济价值取向的政策工具逐渐进入教育领域,如师范教育实行成本分担制度、建立有限的教师市场等。因此,在这时期的教师教育政策调整与制定中,国家显然希望采用竞争的市场手段来激发师范院校的办学活力,提高教师培养质量。然而,由于市场机制还不够健全,在政府、用人单位、师范院校、大学生、家庭等关键利益群体的博弈下,师范院校的主体地位受到冲击,师范类专业的学生报考数量少、分数偏低、从教意愿不强,甚至部分师范院校需要通过调剂来完成师范类专业招生指标^[13]。

(五)国际教育理念的介绍与驱动

教师教育要走向全球化,必然要学习和借鉴国际教育理念。从我国70年教师教育改革与发展历程来看,现有的教师教育成就大多是向西方先进国家学习的结果。中华人民共和国成立初期,师范教育全面模仿苏联模式。改革开放后,尤其是20世纪80年代以来,多数国家的教师教育都经历了不同程度的市场化。在此影响下,师范教育由原来国家负担的公共产品属性转为准公共产品属性,其运行成本开始分担到家庭、个人和社会等,且在政策制定与执行的过程中,“逐渐淡化单一的权威性政策工具,开始运用激励性、混合型的政策工具来促进教师教育发展”^[14]。进入21世纪以来,伴随以人为本、公平、质量、卓越和终身学习等国际教育理念与共识以及新技术革命的兴起,西方各国为了保持国际竞争力纷纷进行教育改革。因此,“以市场化、社会化为特征的新政策工具成为时代的宠儿,使得原有社会公共政策工具发生根本性转变”^[15],同时也在教师教育领域被广泛运用,客观上促进了竞争性教师市场的形成。

四、对我国教师教育政策演进和政策研究的理性思考

中华人民共和国成立70年,我国教师教育取得了举世瞩目的成就,与此同时,也基本建构起中国特色的教师教育政策体系,从政策制度层面保证了我国教师教育的健康稳定发展。对70年来我

国教师教育政策演变展开深入探讨,有助于理性认识我国教师教育政策的发展进程、阶段性特征及其历史原因与自身发展规律,有助于学术界对教师教育政策过程展开更深入的研究,而不是局限于对政策文本的解读。

(一)对我国教师教育政策演进的理性思考

教育要受到政治、经济、文化的制约和影响,教师教育政策也不例外。纵观我国70年教师教育政策的演变历程,有一个非常清晰的演变史。从最初的以政治为中心,到改革开放初期以经济建设为中心,注重效益,直至目前效益和质量并重,可以说,我国教师教育政策正在逐渐走上一条回归教师教育本质的理性发展道路。国家要强大,教育事业发展是关键,而教育事业发展的关键又在于有一支高素质且稳定的教师队伍。教师教育价值取向决定了政策工具的选择,只有当教师教育价值取向回归教师教育本质时,即回归教师教育的“本体价值”,教师教育政策才能真正达到推进教师教育内涵式发展、全面提高教师教育质量的目的。因此,政策工具选择得当的前提是政策价值取向的正确。在今后的教师教育政策制定中,应真正体现对教师的关心、尊重、解放,增强教师的获得感和满足感,以促进教师全面发展和专业化为逻辑起点,平衡政策的工具理性和价值理性。同时,健全广大教师的政策参与和利益表达机制,使教师成为政策制定的参与者,充分调动教师的积极性和创造性,提升教师职业认同度。

由于成本效应等因素的制约和影响,教育政策的路径依赖现象比较严重,所以政府更倾向于原有制度框架的调整和优化。在教师数量逐渐达标的背景下,提高教师教育质量显得更加迫切。在新时代新形势下,教师教育可能更需要增强开放性。1999年,教育部颁发的《关于师范院校布局结构调整的几点意见》明确提出“以师范院校为主体,其他高等学校积极参与”的师范生培养机制,并提出“师范教育资源重组”的举措,标志着我国教师教育培养主体从一元走向多元化。但是,许多年过去了,这一政策举措的成效却并非尽如人意。在新时代新形势下,提高教师教育质量更加迫切。因此,需要完全打破原有师范院校培养师资的局面,使更多条件具备的综合性大学也加入教师教育行列,建立起以师范院校为主体、综合性高校和非师范类院校共同参与的灵活性、开放式教师教育网络体系,形成竞争局面。同时,也需要从外部进一步激发师范院校的办学积极性,促使师范院校不断改革创新。

(二)对我国教师教育政策研究的理性思考

事实上,政策过程也应该是政策研究过程。具体地说,政策过程包括问题确认、规划、决定、执行和评价等五个环节,其中每一个环节都包含着丰富的学理知识。“政策研究既是政治行为,也是科学行为。”^[16]但在现实的教师教育政策研究中,研究者较多关注对政策文本的解读和阐述,而对于教师教育政策过程中问题确认、政策规划、决定、执行和评价等环节的研究相当欠缺,既缺乏教师教育政策的理论基础研究,也缺乏对上述教师教育政策过程中诸环节的实证研究。很显然,教师教育政策过程研究价值明显高于政策文本的解读。对教师教育政策过程开展研究,将有助于引导人们理性思考教师教育政策是否正确、合理及有效。在新政策不断出台的情形下,极有可能出现重蹈覆辙的情况,导致政策工具选择的失误。因此,一项教师教育政策的出台和实施,至少要包括三个阶段的研究,即政策出台前的调查论证研究、政策实施过程中的行动研究、政策实施后的实效评价研究。超越以往对教师教育政策文本的静态研究,深层次探讨政策过程机理,需要学术界及政策研制者有勇气开展科学严谨的政策评价研究。只有这样才能正确判断和指引教师教育政策的基本走向,并为将来决策提供有价值的参考和借鉴,推动教师教育政策研究持续健康发展,不断丰富研究成果,这也是教师教育政策研究应有的价值取向和学术责任。

参考文献:

[1] 毛泽东,邓小平. 毛泽东邓小平论中国国情[M]. 中共中央政策研究室党建组,编. 北京:中共中央党校出版社,1992:360.

- [2] 中国教育年鉴编辑部. 中国教育年鉴(1949—1981)[M]. 北京:中国大百科全书出版社,1984.
- [3] 曾煜. 中国教师教育史[M]. 北京:商务印书馆,2016.
- [4] 于翠翠. 建国以来教师价值取向的历史变迁[D]. 济南:山东师范大学博士学位论文,2016:45-50.
- [5] 何东昌. 中华人民共和国重要教育文献(1976—1990)[G]. 海口:海南出版社,1998:1615.
- [6] 朱旭东,胡艳. 中国教育改革30年(教师教育卷)[M]. 北京:北京师范大学出版社,2009:44.
- [7] 曲铁华,王美. 近三十年来我国教师教育政策变迁的特点、问题与解决路径[J]. 四川师范大学学报(社会科学版),2016,43(2):82-87.
- [8] 谢文庆. 改革开放40年我国教师教育政策的历史审视[J]. 泰山学院学报,2019,41(2):55-61.
- [9] 冯元,俞海宝. 我国特殊教育政策变迁的历史演进与路径依赖——基于历史制度主义分析范式[J]. 教育学报,2017,13(3):92-101.
- [10] 卢小陶,杜德栋. 新中国70年教师教育政策的历史、结构与动力[J]. 教育科学研究,2019(9):79-84.
- [11] 闫建璋,王换芳. 改革开放40年我国教师教育政策变迁分析[J]. 教师教育研究,2018,30(5):7-13.
- [12] 刘佳. 师范生资助的公平使命及其对师范教育秩序的影响[J]. 教师教育学报,2017(3):80-86.
- [13] 王换芳,闫建璋. 精英化招生:教师培养精英化的关键[J]. 教师教育学报,2018(4):87-94.
- [14] 卢小陶,丘苑,吴译怡,等. 改革开放40年我国教师教育政策价值取向的演变[J]. 重庆广播电视大学学报,2018,30(6):42-47.
- [15] 曹堂哲,陈语. 社会影响力投资:一种公共治理的新工具[J]. 中国行政管理,2018(2):88-93.
- [16] 杨跃. 论我国教师教育政策研究[J]. 南京师大学报(社会科学版),2018(1):60-66.

The Evolution of and Rational Reflection on China's Teacher Education Policy in the Past 70 Years ——Based on the Dual Perspective of Value Orientation and Tool Selection

TAN Zheng, LU Xiaotao

(School of Educational Science, Gannan Normal University, Ganzhou 341000, China)

Abstract: Policy value orientation defines the dimensions of policy tools, which are important means to realize policy value orientation. Since the founding of the People's Republic of China 70 years ago, China's teacher education policy has gone through three stages of political value orientation, economic value orientation and the return of teacher-based value, and has six characteristics. The interest demand shifts from nation orientation to nation-and-teacher orientation. The motivation shifts from extension development to the connotation development. The value orientation shifts from serving the politics to and efficiency priority to the fair equilibrium. The path exploration transits from separate closedness to diversified openness. The operating mechanism changes from pre-service training to integration of pre-service training and post-service training. The policy tool changes from a single administrative tool to a combination of mixed tools. The reasons of all these changes include not only the restriction of the internal law of policy evolution, but also the influences of external factors including the guiding role of the value orientation of education policy, the path dependence in the changes of teachers' education policy, the historical background of the development of teachers' education, and the game of the main interests of teacher education, and the introduction and drive of international education. It is no longer justifiable to interpret the text of teacher education policy, but to explore the evolution of China's teacher education policy from the perspective of value orientation and tool selection. It can urge policy researchers to think rationally about the process of teacher education policy in China and promote the healthy and sustainable development of teacher education.

Key words: teacher education policy; value orientation; policy tools; "teacher's standard"; interest demands

责任编辑 秦 俭