

近代中国教师检定 机构专业性发展路径分析

● 林 钧 蔺艳娥

摘 要 教师资格认证制度是教师专业化程度提高的重要标志。教师资格的认证需要专业的认证机构来完成。我国对教师资格认证问题的研究多侧重于认证标准研究,而忽视了认证组织机构的专业性问题。文章从教师检定机构专业性发展的角度,研究清末与民国时期教师检定机构的建立与演变的过程,发现近代我国教师认证机构专业性发展呈现出从非专业性、准专业性到专业性发展的路径,以期为当前我国教师资格认证机构的专业发展提供可借鉴的经验与启示。

关键词 近代教师检定;教师资格;专业性

作 者 林 钧,太原师范学院副教授,北京师范大学访问学者 (太原 030619)

蔺艳娥,陕西广播电视大学教授、博士 (西安 710119)

“专业性”问题的研究属于社会学研究范围。在教育领域中有关专业性的问题主要集中在对教师的专业发展研究中。教师资格检定是一项专业性较强的资格认证活动,其专业性主要由检定的对象,即教师的专业性体现出来。教师专业要求的复杂性决定了教师检定的专业性和困难性。随着教师专业化水平的不断提高,教师检定组织机构的专业性要求也在不断地提高。本研究通过对清末到民国时期的教师检定制度的制定和实施状况的研究,发现近代我国教师检定机构的发展随着检定制度的不断规范化呈现出由非专业性、准专业性到专业性的发展路径。

一、清末教师检定机构呈现非专业性特征

我国教师资格的检定肇始于清末。当时由于废

科举,大兴学堂,各省的中小学堂渐次设立,随之对教师的需求大量增加。而清政府设立的师范学堂数量有限,毕业生更是寥寥无几,严重影响着清末教育的改革。无奈之下,只得学习日本教员检定制度,1909年由学部拟定了《学部奏遵拟检定小学教员及优待小学教员章程折》,试图通过资格检定的方式,吸纳更多的人充实教员队伍。但由于对教师的资格标准、管理方式、任职条件等问题的认识还存在很多不足,所以在检定制度的制定、实施与管理上相当粗糙,没有设置专门的教员检定机构,仅由各地地方教育行政管理机构负责教员的检定事宜,教师检定机构非专业性特征明显。

(一) 清末教师检定的两级管理

清末教员检定实行中央与地方分级管理的制

度。清政府 1909 年颁布《学部奏遵拟检定小学教员及优待小学教员章程折》规定：检定小学教员各项事宜，在京师由督学局办理，在各省由提学使司办理，在府、厅、州、县距省会较远者，由提学使司酌量情形，派员办理。^[1]清末教育行政管理机构中，京师督学局直属于学部，相当于地方各省的提学使司，其管辖范围主要集中在京畿地区的普通教育的管理上。提学使司是清末地方教育行政机关，统辖本省学务。由此看出，小学教员检定的管理责任主要在地方教育行政机构。

1911 年清政府颁布《学部奏检定初级师范学堂、中学堂教员及优待教员章程折》，规定：检定初级师范学堂、中学堂教员各项事宜，在京师由学部办理，在各省由提学使司办理。^[2]即学部只负责京师地区中学教师与师范学堂的教师检定工作的组织与管理，而各省初级师范学堂与中学堂教员的检定主要由各地方教育行政机构管理。学部作为管理全国教育的中央级教育行政组织，为何要加强中学堂与师范学堂教员管理呢？究其原因有二：一是中学堂与师范学堂在当时教育发展中具有十分重要的地位，清政府认为师范学堂是为小学堂培养师资的机构，中学堂是为高等教育培养预备人才的机构，因此应更加注重师资的质量。二是清政府将师范教育看作整个学制的基石，掌握师范学堂可以让国家以其意志塑造新的学校体制并控制人才^[3]，故而要加强师范教育师资的检定，以选拔符合政府需要的教师。京师地区是中央所在的重要地区，同时基于初级师范教育与中学教育的重要性，因此在其师资方面应加强控制与管理。

综上所述，首先，教师检定管理机构的设置为中央与省级两级，层级相对简单，缺乏完整性，不利于地方教师，特别是府州县等地方教师检定工作的实施。其次，在学部与提学使司的检定责任划分与权限方面没有明确说明，特别是在对京师教师检定的管理方面，小学教员由督学局管理，而中学与师范学堂教员检定由学部管理，这其中的权限划分缺乏系统性与规范性。再次，各省在教师检定的结果互认方面还存在不一致性，如，1909 年《学

部奏遵拟检定小学教员章程》中规定由督学局检定者，检定文凭上注明可充京师小学教员等；由各省提学使司检定者，其检定文凭上注明可充本省小学教员等。在他省领有检定文凭，认为合格者，得受本省的无试验检定。^[4]最后，提学使受地方督抚和学部双重管辖，在办理事务时，提学使多数需要禀报督抚，由督抚上报学部，这也说明当时检定机构在管理权限划分上不明确，缺乏系统性。

（二）教师检定管理机构中人员资格与职责

1911 年《学部奏遵拟检定小学教员章程》中规定：“施行检定时，由督学局或各省提学使司，遴选深通科学，并谙教育理法之学务职员，及学望优著之专门教员或初级师范完全科毕业生（初级师范完全科毕业生须曾充教员已满三年者），或高等以上各学堂之毕业生，派充检定员，秉公考核。”^[5]可见，当时对检定人员的教育素质、管理水平及学历水平等都没有做出具体明确的要求，有些要求如“深通科学”“谙教育理法”“学望优著”等的表述模糊，在理解与把握上难免出现差异和主观性，这同时说明当时对检定制度的认识无论在理论上还是实践上都是缺乏的。1911 年《学部奏检定初级师范学堂、中学堂教员及优待教员章程折》中对检定中学和师范学堂教员的检定人员资格要求方面，同样是模糊且要求不明：施行检定之时，由学部暨各省提学使遴选深通科学兼谙教育理法之学务职员，并学望优著之优级师范学堂、高等学堂及程度相等以上之专门学堂教员，或在中国及外国大学堂高等学堂之毕业生（须办理学务积有经验者）派充检定委员，分科检定。^[6]这种在检定人员构成上资格要求不明确，专业性模糊等状况，造成检定人员质量不能保证，对真正有效实施教师检定是有碍的。

关于检定人员的职责方面，三部章程都没有明确说明，只能从章程的内容中分析获知检定人员的职责有三方面：一是检定人员要对检定的教员进行登记姓名、履历并造册；二是试验成绩呈请督学局或各省提学使司复核；三是发合格文凭。

（三）清末教师检定活动程序

专业性的机构设置应该有规范的活动规程设

计,其中包括活动主体确定、主体责任划分、活动方式和活动程序等规定,这样既有利于活动的规范实施,又能保证活动实施效果的达成。教师检定活动如要真正检定出质量合格的教师,同样也需要有专业的检定机构,以及规范的检定活动规程。通过对清末教师检定章程的文本分析发现,当时的检定程序如下:①由督学局暨各省提学使司衙门、各厅州县劝学所设立检定教员名录,将检定各员履历及学科程度,详细登载以便考核;②由督学局或各省提学使司选派检定员考核;③根据检定标准进行试验检定或无试验检定;④试验检定分为高等小学试验检定、初等小学试验检定以及专科教员试验检定三种,检定方法分别用论说条对或实地演习,并加试语言问答;⑤检定成绩为分科评定分数,平均计算;⑥检定委员实行检定后,将所检定人员姓名、履历造具清册,并试验成绩,呈由督学局或各省提学使司复核,颁发文凭;⑦对已经检定的教员进行管理。^[7]可以看出,当时检定活动是按照一定的程序设计完成的,但仍存在一些缺乏规范性与专业性的地方:一是清末教师检定机构没有明确的活动规程,检定活动的程序也仅仅是在《章程》中有所反映,但不够清晰;二是检定标准设计的制定者,是由学部组织哪些人或组织来制定的是不清楚的,当然这些制定者是否具有教育专业的素养无从考察;三是试验检定的试验试题是由哪些人或机构制定的,成绩由谁来评定,其制定的依据与主导思想是不明确的;四是检定方法的具体实施事项没有明确说明。因此,笔者认为清末教员检定机构在检定活动程序设计上存在缺乏理论指导、设置粗略模糊,缺乏专业性等问题。

二、民国初期(1912年—1927年)教员检定机构的准专业性

民国时期,随着社会经济的发展,普及教育成为教育发展的趋势。由此带来受教育人口大量增加,对教师数量及质量的要求不断提高。当时的教育行政部门继承了清末学部教员检定的传统,在其制度基础上成立了教员检定的专业性组织——教员检定委员会,希望通过专业性检定机构的建立推动

教员检定活动的开展,扩大教员数量并提高教员质量。但民国初期,由于中央与地方政治上的不统一,使地方教育的发展明显表现出各自地方性的特点。教师检定制度在中央与地方上缺乏统一性,检定机构呈现准专业性发展特点,即教育法令中规定成立专门的检定机构,但其性质仅为临时性机构,故其专业性发展不足。因此,将这一时期称为教员检定机构准专业性发展时期。

(一)民国初期教师检定的专门组织——教师检定委员会成立

1912年民国政府颁布《民国教育部官职令草案》,设教员检定委员会,归教育部长监督。^[8]这说明当时教育界已认识到教师检定的专业性问题,需成立专业性的检定机构来实施。彼时教育部门的机构设置中,把教师检定委员会作为特设机构来组织。但当时教育行政部门中附设很多特殊的委员会,由于其工作任务的性质不同,有些属于常设机构,有些属于临时性机构。教师检定委员会属于临时性机构,即需要检定时成立,检定结束后解散,故这一委员会时有时无。之后,1915年袁世凯政府的教育部门也发布了《对京兆各属小学教员甄别的规程》,要求教育部组织教员甄别委员会办理甄别事宜,京师学务局直辖的小学教员的甄别由甄别委员会督同学务局办理。^[9]有些学者认为,由于当时政治上的混乱,教育部长更迭不断,教师检定委员会实际上并没有成立,因此所公布的规定形同虚设。^[10]这也说明当时教师检定机构呈现一种有名无实的状态。

(二)中央与地方教师检定委员会间的关系

民国初期,教师检定工作的真正落实主要依靠各地方政府的教育机构。1916年《教育部公布检定小学教员规程》要求:凡施行检定,应由各省区行政公署组织检定委员会,并得就所属地方酌量地点分行检定。^[11]但由于各地方政府对教育,尤其是对师资的重视程度不同,所以在检定教师的组织机构的建设方面表现不尽相同。如,1916年11月《全国教育行政会议各省区报告汇录》(关于小学教育改良私塾概况)反映出京兆地区在教育部公布教

师检定章程后已实施检定活动，而湖南省公署积极开会讨论关于小学教育的问题，其中包括设立检定小学教员会。^[12]教师检定委员会不仅在地方各省区行政公署中设置，而且在县级行政机构中也逐步设置。如，1927年，山西省颁布《山西检定初级小学教员暂行规程》，规定各县成立初级小学教员检定委员会，由县知事、县视学等组成。^[13]从形式上看，教师检定的专业组织——检定委员会从中央到省级，甚至到县级逐步建立，但教育部设置的教师检定委员会时有时无，形同虚设，并且与地方教师检定委员会之间没有上下层级关系，因此没有真正起到对地方教师检定委员会的指导作用。而各省级、县级教师检定委员会是在各地的教育发展需求下设置的，它们彼此之间没有相互联系，在教师检定结果认同上存在不一致的情况。因而，各省检定委员会在检定标准与要求上还存在不一致的状况。所以，虽然民国初期教师检定的专业性机构在形式上出现了，但由于政局混乱，教育政策不断更改、缺乏统一性，导致检定委员会的发展缺乏系统性和完整性，检定机构并没有真正起到检定教师的作用，实效性较差。

（三）检定委员会构成人员资格与职责

1916年《教育部公布检定小学教员规程》中对检定委员会的人员构成进行了详细说明：检定委员会包括会长、常任委员、临时委员三类，同时，检定委员会雇用书记，分掌记录及庶务。^[14]会长由各省区行政公署教育科科长充之；常任委员由各省行政长官择有下列资格之一者充之：一是教育科科长，二是省、道、县视学，三是师范学校校长、教员；临时委员由各省区行政长官在施行试验时，择有下列资格之一者充之：一是省、道县视学，二是师范学校教员，三是中学以上学校教员。^[15]由此可知，民国时期教师检定委员会中人员构成多样，并各自承担着不同的职责。会长主持会务，综合检定成绩，报告主管行政长官；常任委员分掌教员检定事务；临时委员分掌试验事务。从其人员资格要求看，有从事教育管理工作的，有懂得教育评价的视学，还有从事师范教育的校长以及一线的教师。

这些人员具有一定的教育理论素养和实践经验，对教师任职标准有一定的认识，有助于构建具有一定专业性的教师检定委员会，同时有助于检定活动专业性水平的提高。

三、民国后期（1927年—1949年）教师检定机构具备专业水准

民国初期，各省教育行政的独立性导致检定教师的具体办法缺乏统一标准和制度。1927年南京国民政府成立后，为加强对中小学教师的检定，充实不断增加的中小学校，逐步通过加强检定机构的专业性来完善中小学教员检定的制度。

（一）教师检定委员会成为常设机构，教师检定常态化

1939年3月，国民政府教育部在重庆举行“第三次全国教育会议”，讨论《初等教育改进案》，主张严厉实行小学教员检定制度。次年，根据此精神又颁布《现有小学及民众学校教员应如何调整案》，其中规定小学教员检定委员会为常设性质，各省市教育当局应一律设置，按照规定依时举行。

（二）教师检定委员会组织规程明确了检定机构人员资格与责任

民国后期教育部制定了各级教员检定委员会组织规程。1934年5月，当时的教育行政管理部门公布《小学教员检定委员会组织规程》《中学及师范学校教员检定委员会组织规程》。规程明确教师检定委员会人员构成为委员长一名，委员七至九人，由省市教育行政机构长官指派或聘请；同时确定教师检定委员会的责任：①各项试验规则之拟定；②受检定各教员呈缴各项文件之审查；③受检定各教员检定合格或不合格之核定；④检定试验成绩之核算及揭示事项；⑤其他关于检定之重要事项。^[16]检定委员会还设命题阅卷委员，中学及师范学校教师检定需聘请富于某科教学经验之大学教授，中学及师范教育专家；小学教师检定需聘请富于某科教学经验的师范学校或高级中学教员和小学教育专家。^[17]由此可见，民国后期教员检定委员会人员构成更加完整规范，责任明确，尤其是对试验检定的试题命题阅卷人员有了明确的规定，使检定活动更加规范，

专业性水平明显提高。

(三) 教师检定委员会类型多样, 专业化水平提高

自民国初期建立小学教师检定委员会以来, 国民政府在教师检定组织机构的设置上不断完善。1928年7月5日, 国民党中央常务会议通过《各级学校党义教师检定委员会组织条例》和《检定各级学校党义教师条例》。条例指出成立专门的党义教师检定委员会, 由各级党部训练部与各该级教育行政机关共同组织。这是一种特殊的专科教师检定组织。这说明当时国民政府对教师检定范围的扩大和专业化水平不断提高。1934年颁布的《中学及师范学校教员检定暂行规程》《中学及师范学校教员检定委员会组织规程》指出要建立各地区中学及师范学校教师检定委员会, 以此来提高中学和师范教师的质量。1946年11月, 国民政府又颁布《国民学校教员检定办法》, 重新制定包括国民学校、中心国民学校、公私立小学、师范学校附属小学及幼稚园教员的检定办法, 规定各省市教育行政机关设国民学校教员检定委员会办理国民学校教员检定事宜。通过颁布一系列的检定规程与检定办法, 国民政府不断完善教师检定组织机构, 初步形成从小学教员、中学教员、师范学校教员到专科教员的多样化的教师检定机构。教师检定机构专业性水平的提高, 也进一步推进了教师检定的专业化发展。

教师检定制度的出现是清末新政教育改革后师资严重不足状况下的无奈之举, 也是在借鉴日本教员检定制度基础上所制定的应急制度。正是由于对教师任职资格认识的不足以及选拔符合要求的教师方法的缺乏, 导致清末教师检定活动相对简单, 教师检定的机构设置粗糙, 即没有设置专门的检定机构, 教师检定活动由各地地方教育行政机构组织管理。民国初期, 中小学堂的大量增加, 师资数量的不足仍然存在, 同时教育界对教师资格的专业化要求及认识水平不断提高, 故民国初期加强了对教师资格的检定活动, 成立了专门的检定机构——教师检定委员会。但民国初期由于中央政府的更迭不断, 中央政府与地方政府之间在教育管理方面缺乏

统一, 教师检定活动并不规范, 教师检定委员会形式上虽然成立, 但检定委员会专业发展水平较低, 这一时期教师检定机构无论人员构成还是管理权限划分上都处于准专业性发展阶段。南京国民政府成立之后, 政治上的统一使中央加强了对地方教育的管理, 尤其是加强对地方教师资格的管理, 在中央教育主管部门颁布的各项规程、法令指导下, 地方各级各类教员检定委员会逐步成立, 教师检定专业化不断完善。从近代教师检定机构发展过程可知, 检定机构的专业性发展与以下因素有一定的关系: 政治上的统一是组织机构专业化发展的前提; 对教师专业性认识水平的提高是促进教师检定机构专业化的重要条件。

参考文献:

- [1][4][7][9][11][12][14][15] 李桂林, 戚名琇, 钱曼倩. 中国近代教育史资料汇编·普通教育[M]. 上海: 上海教育出版社, 2006: 49、46—51、46—51、510、504、543、505、505.
- [2][6] 据鑫圭, 童富勇, 张守智. 中国近代教育史资料汇编·实业教育·师范教育[M]. 上海: 上海教育出版社, 1994: 591、591.
- [3] 丛小平. 师范学校与中国的现代化——民族国家的形成与社会转型(1897—1937)[M]. 北京: 商务印书馆, 2014: 60.
- [5] 舒新城. 中国近代教育史资料(上册)[M]. 北京: 人民教育出版社, 1985: 344.
- [8] 朱有献, 戚名琇, 钱曼倩, 霍益萍. 中国近代教育史资料汇编(教育行政机构及教育团体)[M]. 上海: 上海教育出版社, 2007: 111.
- [10] 谢长法. 近代中学教育史[M]. 太原: 山西教育出版社, 2009: 63.
- [13] 申国昌. 守本与开新: 阎锡山与山西教育[M]. 济南: 山东教育出版, 2008: 147.
- [16][17] 李友芝, 李春年, 柳传欣, 葛嘉训. 中国近现代师范教育史资料(第二册)[M]. 北京: 北京师范学院, 1983: 499—500、500.