

■ 文化传媒研究

论学前教育教师依法执教

陈永福

(陕西学前师范学院教务处, 陕西西安 710100)

摘 要: 学前教育教师依法执教是全面依法治国在学前教育领域的实践。全面落实学前教育教师依法执教, 必须首先从理论上厘清依法执教的概念与内涵, 分析学前教育教师依法执教的必要性。在此基础上, 详细考察当前学前教育教师依法执教存在的问题, 从多角度进行分析, 并有针对性地提出对策建议。以此为基础, 为构建比较完整的学前教育教师依法执教理论体系、推动学前教育教师依法执教实践提供理论基础。

关键词: 学前教育教师; 依法执教; 理论体系

中图分类号: G615

文献标识码: A

文章编号: 2095-770X(2017)09-0025-04

PDF 获取: <http://sxxqsfxy.ijournal.cn/ch/index.aspx>

doi: 10.11995/j.issn.2095-770X.2017.09.005

On Preschool Teachers Teaching in Accordance with the Law

Chen Yong-fu

(Deans Of fice of Shaanxi Xueqian Normal University, Xi'an 710100, China)

Abstract: Preschool teachers teaching in accordance with the law is the practice in the field of preschool education of comprehensively implementing the rule of governing the country in accordance with the law. In order to put it into practice, the paper first clarifies the concept and connotation of teaching in accordance with the law and analyzes the necessity of preschool teachers' teaching according to law. On this basis, the paper studies the existing problems in current preschool teachers teaching from a variety of perspectives, and proposed countermeasures accordingly, hoping to provide theoretical basis for the construction of a systematic preschool education system.

Key words: preschool teachers; teaching in accordance with the law; theoretical system

人生百年, 立于幼教。学前阶段是人生最重要的启蒙阶段, 学前教育事业的健康发展直接关系到家庭的幸福和民族的未来。《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020)》、《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》分别就“基本普及学前教育”、“重点扶持中西部农村地区和城市薄弱环节”作了部署。为促进学前教育发展, 国家通过包括“学前教育三年推进计划”在内的多种措施予以落实, 促使近年来学前教育事业呈现出快速发展的势头。随着学前教育教师队伍的增长与发展, 提升学前教育教

师队伍素养特别是依法执教素养必须大力。

一、依法执教

依法执教伴随着依法治国的进程提出并不断完善发展。1997年9月, 党的十五大提出了依法治国方略。为了将这一治国理政方略落到实处, 1999年第九届全国人民代表大会第二次会议通过了宪法修正案, 将依法治国载入宪法。2014年10月, 党的十八届四中全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》, 提出“加快建设社会主

收稿日期: 2017-05-19; **修回日期:** 2017-07-11

基金项目: 陕西省教育科学“十二五”规划项目(SGH140686); 陕西(高校)哲学社会科学重点研究基地——学前教育发展研究中心项目(JD2015S20)。

作者简介: 陈永福, 男, 陕西南郑人, 陕西学前师范学院教务处教师, 助理研究员, 主要研究方向: 教育法学、公法与法理学。

义法治国家”。

全面依法治国,教育领域不例外,教师也不例外。早在1997年8月,原国家教委和全国教育工会颁布了《中小学教师职业道德规范》,正式提出了教师依法执教问题。2016年,教育部印发了《依法治教实施纲要(2016—2020年)》。《纲要》指出,“教育系统广大干部、师生特别是领导干部牢固树立社会主义法治观念,自觉依法办事、遇事找法、解决问题靠法,自觉守法、抵制违法,成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者”。《中华人民共和国教师法》第3条规定,“教师是履行教育教学职责的专业人员,承担教书育人,培养社会主义事业建设者和接班人、提高民族素质的使命。教师应当忠诚于人民的教育事业。”教师依法执教既是依法治国的应有之义,是历史趋势和时代潮流,也是教师职业发展的要求和现代社会每个人必备的基本素养。

所谓依法执教,就是教师用法律思维思考教育教学问题,用法治手段、方法贯彻落实国家教育方针政策,严格按照法律规定开展教育教学活动,处理各类教育教学纠纷和矛盾。依法执教,首先是主体合法,即依法执教的主体——教师要符合法律规定的条件。《中华人民共和国教师法》第10条规定,国家实行教师资格制度,并对取得教师资格的积极条件和消极条件作了规范。其次,必须符合依法执教的客体条件,即教师的行为必须符合法律和法律精神。《中华人民共和国教师法》第7条、第8条从教师享有的权利和履行的义务角度,对教师从事的教育教学工作行为作了明确的规范。

依法执教是依法治国在教育领域的体现和落实,是教育治理体系和治理能力现代化的必然要求。落实依法执教,核心是规范教师的教育教学权,实现教师教育教学权的法治化,使得“教师教育教学活动符合法治的实体价值原则和形式价值原则。一方面教育教学活动要遵循民主、自由、平等、尊重人权等实体价值准则;另一方面,为确保这些价值原则得以维护,教育教学活动必须用可操作性的法律规范加以明确,并使这种法律成为教师教育教学活动的最高行为准则。”^[1]

二、学前教育教师依法执教的必要性

学前教育教师作为教师队伍的重要组成部分,担负着儿童知识启蒙、健康保育与性格塑造的使命,理应是知识的传播者和法治文明的建设者,理应通过依法执教促进全面依法治国方略的落实。

(一)落实依法治国方略之必然

党的十八届四中全会部署了全面依法治国的总目标、总任务。推进全面依法治国方略的落实,建设法治国家,实现教育治理体系和治理能力现代化,需

要包括学前教育教师在内的广大教师全面推进依法执教。学前教育教师依法执教的素养,包含了法律意识、观念和落实教育法规能力,其一言一行均会对幼儿留下心灵的烙印,或许影响幼儿的一生。学前教育不是法外之地,学前教育教师也同样需要把教师法、未成年人保护法等一系列法律法规落实到教育和教学活动之中,以实际行动和榜样的力量,促使自身和幼儿内心拥护和真诚信仰法律,努力践行守法光荣、违法可耻的法治理念,做社会主义法治忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。

(二)治理学前教育领域违法犯罪乱象之必然

随着学前教育事业的快速发展,幼儿教师特别是农村幼儿教师队伍快速增长。据教育部2013—2015年全国教育事业统计公报显示,仅2013至2015年2年时间,幼儿园园长和教师从2013年的188.51万人增长至2015年的230.31万人,增长41万人,增幅达22.17%。学前教育师资队伍数量急剧增长,在整体上满足了学前教育发展对师资的需求,但是学前教育教师素养问题,特别是依法执教问题浮出水面。媒体大量曝光学前教育教师殴打、侮辱幼儿的新闻是学前教育教师法律素养整体不高的一个缩影,从另一个侧面揭露出学前教育教师依法执教能力亟需增强。学前教育教师的违法犯罪行为,既是对幼儿身体和心灵的伤害,同时也是学前教育教师的一种自我毁灭。从更深层次来说,也会给学前教育事业健康发展埋下隐患。因此,提高学前教育领域教师法治素养,治理学前教育领域违法犯罪乱象,必须强化学前教育师资队伍依法执教能力。

(三)提升学前教育教师职业道德之必然

《礼记·文王世子》云:“师也者,教之以事而喻诸德者。”汉末大学者杨雄在其《法言义疏一·字行卷》亦有“师者,人之模范也”。教师职业道德作为规范教师从业的准则,自古至今,均具有其独特的价值和魅力。落实教育法律法规依法执教,既是培养教师职业道德的重要途径和方式,也是教师职业道德的重要组成部分。2008年教育部、中国教科文卫体工会全国委员会重新修订了《中小学教师职业道德规范》。《规范》第1条明确规定教师要“爱国守法”:“全面贯彻国家教育方针,自觉遵守教育法律法规,依法履行教师职责权利,不得违背党和国家方针政策的言行”。教师职业道德第1条关于“爱国守法”的规定,从一个侧面诠释了法律是教师职业道德的重要组成部分,也是塑造教师职业道德的有力武器和重要途径。

(四)提高保教质量之必然

童年阶段是人生智力发展的基础阶段,又是发展变化最快的时期。儿童的知识启蒙、品德养成、权利意识、对人与社会的看法等等,无不是在这个阶段

逐渐形成。因此,对于心智发展极不成熟的儿童,需要学前教育教师的引导和教育,而这些都和一位修养好、素质高的学前教育教师密切相关。作为当今社会重要修养之一的法律修养,无疑也是学前教育教师应该而且是必须具备的。一方面,学前教育法律法规的落地生根,需要学前教育教师的履行,这是保证提高保教质量的前提和依据;另一方面,学前教育教师依法执教,既是自身权益保障的“避风港”,也是落实《中华人民共和国教师法》“关心、爱护全体学生,尊重学生人格,促进学生在品德、智力、体质等方面全面发展”的法律义务。学前教育教师依法执教,是提升保教质量,维护幼儿合法权益的重要方式和根本途径。

(五)增强社会和谐之必然

学前教育教师依法执教,是教育治理现代化的客观要求,也是和谐社会建设在学前教育领域的必然选择。随着国家经济与社会的迅速发展,教育现代化成为一项时代课题,确保到2020年我国基本实现教育现代化,基本形成学习型社会,进入人力资源强国行列成为我国的发展战略之一。教育的现代化,必须首先实现教育治理的现代化,实现对教师这一教育主体地位权利的尊重、确认和保护,在保障教师权益、激发教师的生命自觉的同时,把各种教学自主权还给教师。通过尊重教师、保障教师合法权益,达到教师职业认同感和幸福感的增强,达到教师行业竞争的良性循环,从而促进教师素养提升,促进教师与学生和谐相处,实现教育和谐和社会和谐。

三、学前教育教师依法执教困境与成因

诚然,随着学前教育事业的迅猛发展,国家、社会为学前教育教师法律素养的提升作了多种努力,学前教育教师学法、运法、守法、护法意识和能力不断增强,学前教育教师依法执教能力与时俱进,成效显著。但是,毋庸置疑,学前教育教师依法执教还存在一些问题,其深层次原因还需要挖掘,以便更好推进依法执教的进程。

(一)学前教育法律法规不健全

“法律制度的完善是学前教育健康发展的基本保障,在教育法律体系日趋完善的今天,唯独学前教育的专门性法律尚存空白。”^[2]当前,学前教育立法甚为必要,应从法律高度明确学前教育重要性,使义务教育向学前教育延伸,将学前教育的重大意义、宗旨、性质、地位和政府及行政部门在发展学前教育中的责任,以法律条文的形式确定下来。通过对学前教育立法,实现以法律规范学前教育事业发展中各方面的关系、条件与行为,重构学前教育师资培养培训体系,严格执行幼儿教师资格标准,依法落实幼儿教师地位和待遇,保障并促进学前教育师资队伍建设和发展。

(二)学前教育教师素养参差不齐

截止2014年,我国仍有超过半数的人员没有获得教师资格证就进入了幼儿园教师队伍,这意味着幼儿园教师整体资质的严重不足,不利于幼儿园教师队伍的建设,也削弱了幼儿园教师的社会地位和社会声望。^[3]其中,山东省教育厅在抽查了17个地市194所幼儿园的数据显示,53%的幼儿教师没有取得教育部认可的教师资格证书,17%的园长没有取得园长任职资格培训证书,无证上岗的现象尤其在民办园,非常普遍。”^[3]山东省的情况如此,其他各省市也不同程度的存在这些情况。《教师资格条例》一方面规定教师资格分为幼儿园教师资格、小学教师资格、初级中学教师资格、高级中学教师资格等,另一方面却又规定“取得教师资格的公民,可以在本级及以下等级的各类学校和其他教育机构担任教师。”言外之意,除了取得“中等职业学校实习指导教师资格”的人员外,所有获得其他类别教师资格的人员都可以成为幼儿园教师。幼儿园成了具有其他类别教师资格教师的“收容所”。这极大地损害了幼儿园教师的专业性与独特性。幼儿园教师学历也不达标,严重制约了学前教育教师的整体素质。

(三)城乡学前教育师资素养差异大

由于城乡社会经济差异,年均人员流失率方面,早期教育相关职业在所有职业中占比最高,而这种流失与工资水平较低显著相关。好的师资力量基本被条件较好的大中城市截留,导致幼儿园教师流向城市,城乡差距恶性循环。另外,乡村中有很大一部分幼儿园教师的师资来源于职业中专类的学前教育专业毕业生,与专门的幼儿园师范学校毕业生相比,专业水平、实践技能毕竟存在一定差距。“农村学前教育是基础教育的一部分,广大群众对此有着迫切的需求,但是从我国学前教育的现有状况来看,虽然农村学前教育近年来发展较快,区县和部分乡镇的公办幼儿园数量不断增加,质量也在逐步提高,但是从总体看,师资缺乏,条件较差,小学化倾向明显。”^[4]加强农村教育,关系到教育事业现代化,关系到农村的长远发展,关系到国民素养的提高。要缩小城乡学前教育差距,必须从农村学前教育师资队伍抓起。

(四)学前教育教师对自身职位不珍惜

由于我国幼儿园教师队伍具有“身份管理”的特点,有无编制对教师工资待遇、福利保障、职称评定、进修培训、评奖评优都有影响。即使在公办幼儿园工作,因“身份”不同而造成的“同工不同酬”和专业发展机会不均的现象也极为严峻。研究显示,公办园中“非编”教师的收入仅为“编内”教师的一半,临时代课教师的待遇则更低。这一现象在广大农村地区更为明显。^[5]这种状况造成我国幼儿园教师中相

当一部分把幼儿园工作当做一种经验的积累和跳板,一旦时机成熟,就选择跳槽,职业荣誉感不强。学前教育教师付出与回报不成比例,学前教育教师违法犯罪的负面影响被无限放大,遭遇舆论口诛笔伐,让教师毫无社会地位感和职业荣誉感。教育行政部门与幼儿园为预防这些负面影响,常常采取“一人感冒,众人吃药”的方式进行无休止的政治思想学习,令教师应接不暇,无力招架。上述这些问题导致,学前教育教师职业的吸引力和认同感不断降低,学前教育教师失去了严格要求自己、提升自己的外在动力,全力以赴提升包括法治素养在内的各种教师能力对这些教师而言成为一种奢望。

(五)学前教育教师轻视法律知识学习

学前教育教师工作满负荷运转,身心俱疲,无暇学习。更为重要的原因是,部分学前教育教师缺乏职业认同感,认为学前教育教师就是“看孩子”,让孩子吃饱,不哭不闹,不发生安全事故则可,学前教育教师不过是高级保姆。因而,疏于学习。更有甚者认为法律和自己无关,轻视甚至是排斥对法律知识的学习。法律意识淡薄,法律知识匮乏,遇事找法的觉悟不高,这些都导致学前教育教师依法执教素养难以提高。

四、提升学前教育教师依法执教能力的途径

学前教育教师依法执教能力的培养与提升,是一项系统工程,需要汇聚多方力量,综合发力,协调推进。

(一)完善学前教育法规体系

《依法治教实施纲要(2016—2020年)》“总体目标”提出“到2020年,形成系统完备、层次合理、科学规范、运行有效的教育法律制度体系,形成政府依法行政、学校依法办学、教师依法执教、社会依法评价、支持和监督教育发展的教育法治实施机制和监督体系。”这就需要加速学前教育法的立法进程,规制学前教育教师依法执教的途径,全面提升其依法执教的意识、方式、能力和保障机制,强化学前教育教师权益保护和惩罚机制^[7]。

(二)健全学前教育师资队伍进出机制

首先定编定岗,解决学前教育教师身份歧视,实现公办“全纳入”配置编制,按比例配置、核定编制。同时,整合现有编制,打破界限,为民办幼儿园配备一定编制,逐步探索编制单列计划。其次,要多渠道补充教师,通过转岗、社会招聘、定向培养等方式,创新学前教育师资补给渠道。随着社会对学前教育教师素养的高要求趋势,提高门槛和准入机制,建立退出机制,充分发挥《幼儿园教师专业标准》对于我国幼儿园教师队伍建设的导向功能,将《幼儿园教师专业标准》作为开展幼儿园教师管理、培养培训、质量

评价以及专业发展等工作的依据。再次,加强各地区考核评价的科学性和专业性,加强笔试中专业知识的比重,避免面试形式单一,按照《幼儿园教师专业标准(试行)》要求,突出幼儿园教育的特点,重点考核应聘者设计与指导游戏、创设幼儿园环境、观察与评价幼儿、沟通与合作等专业能力。^[6]此外,要提高学前教育教师、特别是农村学前教育教师的待遇。“县(市、区)人民政府要参照当地教师工资收入水平,按照高于当地城镇职工最低工资标准的原则,合理确定民办幼儿园教师工资指导线。县(市、区)教育、人力资源和社会保障部门在为当地教师办理养老、失业、医疗、工伤保险和住房公积金时,要把民办幼儿教师纳入政策享受范围,切实改善民办幼儿园教师的工作和生活条件。民办幼儿园在聘用教师时,要按照《劳动合同法》等法律法规,和教师签订规范的劳动合同或聘用合同”^[8],提高对幼儿教师的保障力度,增强职业吸引力。

(三)多途径提升学前教育教师法律素养

首先在生源分散、交通不便的山塬沟壑地区,县(市、区)教育行政部门要组建公办教师走教队伍,定时定点送教上门,不断提高城市学前教育教师依法执教的示范力。其次,要建立公办幼儿园与民办幼儿园对口支援制度、公办教师到民办园任教服务期制度等,促进民办幼儿园提高师资和管理水平。再次,加强对学前教育教师的法治专题教育,通过对《学前教育教师专业标准》、《中华人民共和国教师法》以及相关法律法规的培训,提升其法律素养。此外,全社会共同努力营造良好的法治氛围,在潜移默化中提升学前教育教师法治素养。

[参考文献]

- [1] 王柏民. 论教师依法执教[J]. 河南师范大学学报:哲学社会科学版, 2001(3): 110—113.
- [2] 曾国. 我国学前教育法规与政策的缺失和对策研究[J]. 教育探索, 2005(2): 63—64.
- [3] 中国六成幼师无教师资格证 持证上岗成一纸空文[EB/OL]. <http://edu.people.com.cn/n/2012/1028/c1053-19414102.html>, 2015—5—25.
- [4] 彭俊英, 高群, 肖杰. 西部农村幼儿园教育效益分析与政策建议[J]. 学前教育研究, 2011(7): 9—13.
- [5] 夏婧. 我国农村幼儿园师资队伍建设的经验及其启示[J]. 学前教育研究, 2014(7): 35—41.
- [6] 刘占兰. 幼儿园教师的专业能力[J]. 学前教育研究, 2012(11): 3—9.
- [7] 何善平. 民办幼儿园法律地位探讨[J]. 陕西学前师范学院学报, 2015(1): 4—8.
- [8] 关于印发《关于加快发展学前教育的若干规定》的通知[EB/OL]. <http://www.snedu.gov.cn/news/jiaoyutingwenjian/201109/02/3093.html>, 2017—5—17.