

关于加强教师资格证管理并形成良性退出机制的建议

陈丽¹ 黄芳²

1. 上海市教师教育学院（上海市教育委员会教学研究室），中国·上海 220233
2. 上海市杨浦区教育人才交流服务中心，中国·上海 200000

摘要：中国中小学教师资格制度是教师专业发展、教师队伍建设的重要基础。论文通过对教师资格认定和教师资格定期注册政策的梳理及对上海市相关工作开展的分析，发现目前相关工作面临困境的重要原因在于缺乏对教师资格证书的有效管理。提出关于加强教师资格证管理并形成良性退出机制的建议，增强教师资格证管理的科学性、系统性和成效性。通过规范教师资格证管理，促进教师专业发展。

关键词：教师资格制度；教师资格认定；教师资格定期注册

Suggestions on Strengthening the Management of Teacher Qualification Certificates and Forming a Positive Exit Mechanism

Li Chen¹ Fang Huang²

1. Shanghai Teacher Education College (Teaching Research Office of Shanghai Education Commission), Shanghai, 220233, China
2. Yangpu District Education Talent Exchange Service Center, Shanghai, Shanghai, 200000, China

Abstract: The qualification system for primary and secondary school teachers in China is an important foundation for the professional development of teachers and the construction of the teaching staff. The paper summarizes the policies for teacher qualification certification and regular registration, and analyzes the relevant work in Shanghai. It is found that the main reason for the current difficulties in related work is the lack of effective management of teacher qualification certificates. Propose suggestions on strengthening the management of teacher qualification certificates and forming a sound exit mechanism to enhance the scientific, systematic, and effective management of teacher qualification certificates. By standardizing the management of teacher qualification certificates, we can promote the professional development of teachers.

Keywords: teacher qualification system; teacher qualification certification; regular registration of teacher qualifications

1 引言

“百年大计，教育为先；教育大计，教师为本。”教师专业化发展、教师队伍建设是落实教育公平、办好高质量教育的重要途径。2023年5月，习近平总书记在中共中央政治局第五次集体学习时强调：“要把加强教师队伍建设作为建设教育强国最重要的基础工作来抓，健全中国特色教师教育体系，大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教师队伍”。建立健全教师资格制度是教师专业化发展、教师队伍建设的必然要求。中国中小学教师资格制度包括教师资格证书制度、考试制度、认证制度、定期注册制度等一系列内容。从建立中小学教师考核合格证书制度，到建立了面向广大学历合格的非师范生和社会人员申请者的教师资格考试制度，再到逐步建立了全国统一的中小学教师资格考试制度，推动和引导教师教育改革。

中国自20世纪80年代逐步落实教师资格制度。于1986年开始实施的《中华人民共和国教育法》中明确规定：“国家建立教师资格考核制度，对合格教师颁发资格证书。”1993年10月颁布的《中华人民共和国教师法》标志

着中国教师资格制度成为一种法定的职业许可制度。1995年，国务院颁布《教师资格条例》，对教师资格的分类与管理、教师资格的认定标准和实施程序作出规定。中国教师资格制度的确立打破了以往师范院校毕业生才能进入教师行业的限制，使得越来越多的非师范类院校毕业生及社会人员进入教师行列。2000年，《〈教师资格条例〉实施办法》对教师资格认定与管理的组织、指导、监督和实施提出了具体指导性要求，教师资格制度在全国范围内正式启动。

教师管理体制是促进教师专业发展的外部保障，其顺畅与否决定了教师专业发展活力的强弱。中小学教师资格制度是严把教师专业能力的第一关，对于加强教师管理、保障教师队伍质量、提高教师专业素养具有重要意义。但随着教育事业的不断发展和人民对优质教育需求的不断提高，现有的教师资格制度也逐渐暴露出一些问题，主要体现在教师资格认定和教师资格定期注册两个方面。

2 教师资格认定

2.1 政策背景

教师资格认定是确认和判定教师专业水平的主要方式，

也是教师获得职业准入资格的必备环节。中国中小学教师资格认定已经逐步改革,目前主要有国家统一考试认定、根据师范类专业认证结果认定和免试直接认定三种方式。论文仅讨论国家统一考试认定这一方式。根据《中华人民共和国教师法》《教师资格条例》《〈教师资格条例〉实施办法》以及《上海市〈教师资格条例〉实施细则》的有关规定,上海市于1996年、1997年和2001年分别完成在职教师的资格认定工作,向符合认定条件的在职教师颁发教师资格证。自2002年3月起,教师资格认定正式面向社会开放。相关政策对教师资格认定条件、认定机构和认定程序进行了规定。其中,高级中学、中等职业学校、中等职业学校实习指导和高等学校教师资格由上海市教育委员会负责认定;幼儿园、小学和初级中学教师资格由各区教育局负责认定。

2.2 社会背景

第一,近年来教师的社会地位得到提高,新冠疫情防控背景下,报考教师资格证的人数不断增加。外省市生源落户政策的加分吸引,使得越来越多的应届生也将教师作为择业的优先选择。

第二,财政部、国家税务总局会同有关部门起草的《个人所得税专项附加扣除暂行办法》于2019年1月1日起正式实施,其中第八条规定:“纳税人接受技能人员职业资格继续教育、专业技术人员职业资格继续教育的支出,在取得相关证书的当年,按照3600元定额扣除。”专业技术人员职业资格包括:教师资格证等。

第三,上海市教师资格认定及面试费用于2006年起由上海市财政统一专项拨款。对于个人而言,在上海参加教师资格面试和认定均免费(全国仅上海免费)。因此,上海市报考教师资格证的人数不断增加。

2.3 主要问题

第一,财政支出居高追涨。上海市教师资格面试及认定费用均由上海市财政统一专项拨款。近年来,有部分申请人在中小学教师资格考试(笔试)成绩合格有效期内,参加多个学科的中小学教师资格考试(面试);在取得多张不同学科的中小学教师资格考试面试合格证明后,又在有效期内申请认定多本教师资格证书,将教师资格相关政策和个税抵扣政策用到穷尽,导致教师资格认定人数年年创新高,财政支出居高追涨。以上海市部分认定机构中小学发证情况为例(数据统计不含高等学校教师资格,仅针对社会申请人),2002年上海市教育委员会认定发证127本、杨浦区教育局认定发证75本;2023年上海市教育委员会认定发证8980本、杨浦区教育局认定发证576本,2023年较2002年上海市教育委员会认定发证同比增长率为690.71%、杨浦区教育局认定发证同比增长率为600.68%。

第二,个税抵扣降低了财政税收收入,出现财政资金为个别人反复买单的不良现象。根据《个人所得税专项附加扣除暂行办法》,教师资格证属于专业技术人员职业资格,

在取得证书的当年,按照3600元定额扣除。因此,取得教师资格证书可享受个税抵扣,进一步降低了财政税收收入,给财政带来负担。

3 教师资格定期注册

3.1 政策背景

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2012)》第十七章提出加强教师队伍建设,第五十五条健全教师管理制度中提出建立教师资格证书定期登记制度。教育部于2012年出台《教育部办公厅关于开展中小学教师资格定期注册制度试点工作的通知》(教师厅〔2011〕3号),其主要目的为完善教师资格制度,健全教师管理机制,建设高素质专业化教师队伍。2013年,教育部出台《教育部关于扩大中小学教师资格考试与定期注册制度改革试点的通知》(教师函〔2013〕2号)并颁布《中小学教师资格定期注册暂行办法》。(以下简称《办法》)该《办法》对定期注册的对象、条件、程序等进行了规定。公办普通中小学、中等职业学校和幼儿园在编在岗教师的教师资格实行5年一周期的定期注册,不符合定期注册制度合格标准者暂缓或不予注册。

《办法》颁布后,上海市出台《上海市中小学教师资格注册制度扩大试点实施方案》并于2014年在普陀区试点基础上扩大试点区,新增杨浦区、原静安区和嘉定区进行教师资格定期注册试点。2015年起,上海市17个区县(2015年上海有17个区县)全面开展第一轮教师资格定期注册试点工作。

3.2 主要问题

定期注册中小学教师资格实际上是对教师队伍整体进行阶段性考核和定期检查,能够在一定程度上保证教师队伍的整体质量,有利于完善教师资格制度。但目前教师资格定期注册工作在现实中仍有一个关键问题需要关注,即多本教师资格证的有效性问题。上海市经过两轮大规模、全范围的注册试点,关于在职教师资格证管理的主要焦点集中在一人持有多个教师资格证的情况。根据教师资格定期注册要求,一人持有多个教师资格证,在参加教师资格定期注册时,只能选择注册一本教师资格证书,且应尽量保持该本教师资格证注册的连续性和完整性。那么,其余的教师资格证对于教师本人而言就是多余的、无效的。但对于此类情况,目前并无政策明确规定如何判定未进行注册的教师资格证的有效性。

4 关于加强教师资格证管理的建议

中国中小学教师资格是教师作为专业技术人员的国家资格证书制度,教师资格证书作为教师资格制度的核心。其对于教师资格认定和教师资格定期注册等工作的有效规范开展具有关键作用。通过以上对上海市中小学教师资格认定和定期注册的制度梳理和实际分析,可以发现目前相关工

作面临困境的重要原因在于缺乏对教师资格证的有效管理。应加强并规范对教师资格证的管理,促进教师资格认定、教师资格定期注册等工作的顺利开展,进一步完善教师资格制度。

4.1 正确引导申请人不应盲目重复考证

随着近年来教师待遇和地位的提高,越来越多的人报考教师资格证书,其中不少申请者对教师资格证书的认识不清,存在盲目重复考证的情况。根据《教师资格条例》第五条:取得教师资格的公民,可以在本级及其以下等级的各类学校和其他教育机构担任教师。如申请人取得高中教师资格证书,就可以在高中、初中、小学和幼儿园任教。在与部分申请人沟通中了解到,申请人对政策了解不深,为了扩大自己的择业面,反复申请多本教师资格证。甚至有些申请人误以为取得教师资格证的多少与其教育教学能力和水平的高低直接挂钩,将其视为应聘择业的自身优势。实际上,教师资格证仅为教师岗位的准入证书,重复考证对申请人在应聘教师岗位的过程中并不能发挥优势,更没有任何决定性作用。建议加大对《教师法》《教师资格条例》等政策的宣传,引导申请人不盲目重复考证,从源头上减少持有多个教师资格证带来的相应管理问题。

4.2 对确需报考第二本及以上教师资格证的申请人适当收取面试费、认定费

根据《教师资格条例》实施办法第十七条,申请认定教师资格者应当按照国家规定缴纳费用。但由于上海市教师资格面试及认定费用由市财政统一专项拨款,上海市不断增加的报考人数给财政造成一定压力。建议对确需报考第二本及以上教师资格证的申请人适当收取面试费、认定费,以防财政资金为个别人反复买单,进一步提高财政资金的使用效力。

4.3 建立健全教师资格证退出机制

根据《教师资格条例》规定,“教师资格罚则有丧失和撤销两种情形,应完善教师资格取消制度。”教师资格制度的重点在于教师资格的有效性,目前中国中小学教师资格证制度“只进不出”,尚未形成合理闭环,缺乏对多重教师资格的合理规范。应当引起重视和思考,探究解决教师资格证的实际有效性问题,建立健全中小学教师资格证退出机制。

第一,由于中小学教师资格证书流失率较高导致财政负担加重、财政支出使用效力降低,建议增加对教师资格证书时效性的规定。例如,申请人自取得教师资格证书5年内,如未从事教育教学工作、未参加教师专业培训,则该教师资

格证书自动失效。

第二,《教师资格条例》规定取得相应学段教师资格证的公民可以在本级及其以下等级的各类学校和其他教育机构担任教师。建议对持有同学科不同学段的多本教师资格证书的情形进行规定。例如,申请人自取得高学段同学科教师资格证书时,原低学段教师资格证书自动失效。

第三,针对教师定期注册制度下多本教师资格证书的问题,《办法》中仅规定了首次申请注册的教师应具有与任教岗位相应的教师资格,并未对其他多余的教师资格证书进行规定,建议增加对未经注册的教师资格证书的有效性的规定。例如,一人持有多个教师资格证书,在参加教师资格定期注册后,仅注册有效期内的教师资格证书有效,其余教师资格证书自动失效。

通过增加上述规定,建立健全教师资格证书的退出机制,使教师资格证管理更具科学性、系统性和成效性,有效清退教师资格证书中的“僵尸证”“无效证”,全面推进落实《中小学教师资格定期注册暂行办法》有关规定,“让教师资格证管理形成闭环。教师资格证制度作为专业技术人员标准的管理制度,在扩大教师供给、提升教师质量、加强教师实践能力和推进教师专业发展等方面具有积极作用。”随着社会经济发展,中国教育全面进入高质量发展新阶段,打造一支高素质专业化教师队伍对于中国教育发展具有重要意义。因此,通过教师资格证的规范管理推动教师专业发展和教师队伍建设,进一步促进中国教育事业朝着更高水平迈进。

参考文献:

- [1] 习近平.加快建设教育强国为中华民族伟大复兴提供有力支撑[N].人民日报,2023-05-30(001).
- [2] 陈尚琼,余仁胜.我国中小学教师资格考试制度的回顾与展望[J].课程·教材·教法,2015,35(4):98-104.
- [3] 王光明,廖晶.改革开放40年来我国中小学教师政策的发展历程及特点分析[J].课程·教材·教法,2018,38(11):4-10.
- [4] 李梦阳,姚卓利.论我国教师资格取消制度的完善——对《中华人民共和国教师法》第十四条的修改建议[Z].中国教育法制评论,2020:62-73.
- [5] 安雪慧.我国中小学教师资格证制度改革及影响研究[J].清华大学教育研究,2024,45(3):119-128.

作者简介:陈丽(1977-),女,中国广东潮阳人,本科,初级研究员,从事上海市市级教师资格认定、教师资格定期注册政策制定和实施规范研究。