

幼儿园园长专业职务晋升制度 存在的问题与改革思路

袁媛

(东北师范大学 教育部幼儿园园长培训中心, 长春 130024)

摘要:建立独立的专业职务晋升制度,对幼儿园园长专业发展至关重要。当前幼儿园园长专业职务晋升制度存在一些问题:民办幼儿园园长缺乏专业职务晋升的机会和动力;幼儿园园长专业的特殊性不能体现;公立幼儿园园长专业职务晋升渠道狭窄并缺乏可持续性。未来幼儿园园长专业职务晋升制度的改革思路包括:完善体现幼儿园园长专业性的职务晋升系列;解决民办幼儿园园长专业职务晋升问题;做好由教师专业职务向园长专业职务转变的衔接工作。

关键词:幼儿园园长;专业职务晋升;职级制

中图分类号:G615 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-5315(2019)06-099-06

收稿日期:2019-08-08

基金项目:国家社会科学基金“十三五”规划 2016 年度教育学青年课题“近代学前教育中国化路径及其当代价值研究”(COA160168)。

作者简介:袁媛(1982—),女,江苏扬州人,教育学博士,东北师范大学教育学部教育部幼儿园园长培训中心讲师、硕士生导师,研究方向为学前教育管理、学前教育史。

建立独立的专业职务^①晋升制度,对幼儿园园长专业发展至关重要。我国从 20 世纪 90 年代开始就制定了一系列制度文件来推动校长职级制改革,一些地区也积极采取措施,不断开展校长职级制的试点和探索,并开始把幼儿园园长纳入到职级制改革实践当中。早在 2003 年,上海市就在原来校长职级制改革的基础上将公立幼儿园园长纳入实施范围。此后,广东中山市与山东潍坊市也相继开展了公立幼儿园园长职级制改革。2018 年,《中共中央 国务院关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》中指出,推行中小学校长职级制改革,拓展职业发展空间,促进校长队伍专业化建设。^②这进一步明确了未来校长(园长)专业化和专业职务改革的方向。从目前情况来看,虽然许多地方进行了有关园长职级制的改革,但职级制改革并未完全赋予园长独立的专业甚至职业地位,也没有设置相应的园长专业职务晋升系列,园长依然被认为是从事幼儿园管理与领导工作的教师职业。因此,未来加强幼儿园园长专业晋升制度改革具有重要的现实意义。

一 完善幼儿园园长专业职务晋升制度的重要意义

^①目前,国内对于专业职务、专业技术职务、职称、专业技术岗位等概念的使用是有争议的,争论的焦点在于哪些概念是衡量专业能力的水平标志,哪些概念是用于岗位管理的职务名称。在国家规定“评聘合一”的政策背景下,本文是在同一内涵上使用这四个概念的,既把它们看成衡量专业能力的水平标志,也把它们用于岗位管理的职务名称。

^②《中共中央 国务院关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》,发布于 2018 年 1 月 31 日,引用于 2019 年 8 月 1 日, http://www.xinhuanet.com/politics/2018-01/31/c_1122349513.htm。

(一) 幼儿园园长职业专业化的需要

从1902年我国第一个学制《壬寅学制》开始,幼儿园阶段(虽然具体历史阶段的名称各不相同)一直是整个学制系统中最基础的教育阶段,幼儿园和其他阶段的学校一样,是专业的教育机构。近一个世纪前,陶行知先生指出:“人格教育,端赖六岁以前之培养。凡人生之态度,习惯,倾向,皆可在幼稚时代立一适当基础。”^①并且认为,与“小学教育是建国之根本”相比,“幼儿教育尤为根本之根本”。^②2018年11月发布的《中共中央 国务院关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》在开篇就明确提出:“学前教育是终身学习的开端,是国民教育体系的重要组成部分,是重要的社会公益事业。办好学前教育、实现幼有所育,是党的十九大作出的重大决策部署,是党和政府为老百姓办实事的重大民生工程,关系亿万儿童健康成长,关系社会和谐稳定,关系党和国家事业未来。”^③作为实施“根本之根本”教育的幼儿园的管理者和领导者,园长的重要性和特殊性不言而喻。这种重要性和特殊性的正向发挥与否,有赖于园长专业水准的高低。2015年,教育部印发了《幼儿园园长专业标准》,幼儿园园长的专业地位得到进一步确认并有了明确依据。但是,幼儿园园长专业地位的实现不可能一蹴而就,而是一个不断成熟的过程。已有研究认为,园长(校长)专业化就是向以下目标不断迈进的过程:(1)完善的园长专业教育和培训体系;(2)系统的专业知识作为园长任职上岗的基础;(3)完备的职业伦理可以规范园长办园行为;(4)明确具体的园长从业标准;(5)实行严格的园长任职资格和专业晋升制度;(6)园长具有高度的专业自主性;(7)园长具有较高的经济社会地位;(8)园长拥有自己的专业组织,在诸多影响园长专业化的因素当中,最直接、最重要的就是园长管理制度。^④园长管理制度包括了任职资格、选聘条件、考核评价、工资福利、专业职务晋升、专业组织等许多方面,其中园长专业职务晋升制度是重要的组成部分。但是,我国长期以来把园长(校长)作为干部来管理,实行园长(校长)职务与行政级别挂钩的制度,园长(校长)的职务级别由所在单位的行政级别决定。把行政级别套用到幼儿园或学校,园长(校长)享受相应级别的干部待遇,这种“官本位”的管理制度实际上降低了园长(校长)的专业地位。随着教育以及人事制度改革的不断深入,这种管理方式越来越不利于园长队伍建设,不利于园长作为专业的幼儿园管理者的职业发展。因此,应该建立独立的园长专业职务晋升制度,并把它作为促进和彰显幼儿园园长职业专业性的重要手段。

(二) 对幼儿园园长的评价与激励作用

专业职务晋升以科学合理的评价为基础,具有对专业技术人员的水平和工作绩效进行评价的属性。在专业技术人员的职业生涯当中,专业职务晋升是激励他们不断追求自我实现和职业价值的有效方式。对于专业技术人员来说,科学合理的专业职务晋升制度是他们进行自我评定和组织评定的重要依据,追求专业技术职务的晋升,提升自身的专业和经济社会地位,是专业人员追求专业发展的深层次动力和最直接目标。^⑤专业人员成就动机普遍较高,而专业职务晋升是其专业发展成就和工作成就的最显性的标志,所以他们通常把专业职务晋升看得比其它方面的待遇更重要。换言之,专业职务晋升带来的成就激励作用往往超越其它任何方面的各种各样的奖励或激励。对于幼儿园园长来说,专业职务的晋升确认了园长在专业领域内的水平和地位,使园长的工作业绩与专业级别紧密结合,对他们工作的激励作用是巨大的。同时,我国中小学和幼儿园实行结构工资制,园长专业职务的高低还与工资和各项福利待遇挂钩。一般来说,专业技术职务级别越高,工资和各项福利待遇也越高。可以说,专业职务晋升关系到园长自我实现和物质待遇提升的双重满足。因此,晋升高一级专业技术职务成为园长努力工作和不断提升自我的巨大动力,使他们向着更高的目标不断前进。

①江苏省陶行知教育思想研究会、南京晓庄师范陶行知研究室编《陶行知文集》,江苏人民出版社1981年版,第111页。

②江苏省陶行知教育思想研究会、南京晓庄师范陶行知研究室编《陶行知文集》,第234页。

③《中共中央 国务院关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》,发布于2018年11月7日,引用于2019年8月1日,http://www.xinhuanet.com//politics/2018-11/15/c_1123720031.htm。

④褚宏启、杨海燕《校长专业化及其制度保障》,《教育理论与实践》2002年第11期。

⑤杨海燕《建立和完善我国中小学校长管理制度——校长专业化的制度分析》,《教育理论与实践》2005年第1期。

(三)对幼儿园园长个体发展的导向作用

在专业职务评定中,对被评审对象所作的评价判断,都是根据一定的聘用条件和标准进行的。因此,专业职务评定具有引导被评审对象朝着特定目标努力的功能。专业职务评定的内容、指标及其权重,对被评定对象而言起着“指挥棒”的作用,为他们的发展指明方向。被评定对象必须按聘用标准努力才能获得某一级别的专业职务,否则就达不到聘用要求。一般来说,某专业职务的评定和聘用标准是由所属单位或部门根据社会和组织发展的需要而制定的,其目的就是引导个体专业成长的方向。幼儿园园长作为有着自己独立专业标准的专业技术人员,其个体的专业发展水平直接影响到园长队伍的群体发展水平。2015年,教育部印发的《幼儿园园长专业标准》规定了园长六大方面的专业职责:规划幼儿园发展、营造育人文化、领导保育教育、引领教师成长、优化内部管理、调试外部环境,每项专业职责又分别从专业理解与认识、专业知识与方法、专业能力与行为三个维度对园长提出了更加细化的专业要求。^①这个标准是园长专业发展和专业职务评定的最重要依据,幼儿园园长专业职务晋升工作应根据园长队伍的发展需要以及专业发展标准来进行,合理确定每一等级专业职务的聘任条件,同时对申报对象任职后的岗位工作提出相应的要求。由于专业职务晋升工作对个体发展起着导向作用,如果导向出现偏差,将会带来不良影响。例如:职称晋升过分强调发表文章及承担课题的数量和级别等科研要素,就会使人们忽视教学和其它工作,影响到专业技术人员整体任务的完成。幼儿园园长既是教育者,也是领导者和管理者,因此其专业职务评定标准也应具有多元性。

二 当前幼儿园园长专业职务晋升制度存在的问题

(一)民办幼儿园园长缺乏专业职务晋升的机会和动力

作为一门专业,所有从业人员都应该具有平等获得专业技术职务晋升的机会。2015年,人力资源社会保障部、教育部印发《关于深化中小学教师职称制度改革的指导意见》,其中指出,包括幼儿园园长在内的民办中小学校(幼儿园)教师可参照本意见参加职称评审。^②2017年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于深化职称制度改革的意见》指出,拓展职称评价人员范围,进一步打破户籍、地域、身份、档案、人事关系等制约,创造便利条件,畅通非公有制经济组织、社会组织、自由职业专业技术人员职称申报渠道,科技、教育、医疗、文化等领域民办机构专业技术人才与公立机构专业技术人才在职称评审等方面享有平等待遇。^③虽然国家制定了相关的政策,但是在现实当中民办幼儿园园长具有专业职务等级的比例较低。根据教育部发布的有关数据显示,2018年,中国幼儿园园长共有292,146名,其中民办幼儿园园长203,383名^④,占到了幼儿园园长总数的69.62%。在所有的幼儿园园长当中,未定专业职务等级的有190,180名^⑤,比例达到了65.10%。根据教育部幼儿园园长培训中心的一项调查结果显示,公办幼儿园园长95.50%具有了不同等级的专业技术职务,未定职级的公办幼儿园园长的比例只占4.50%。也就是说,在中国将近30万的幼儿园园长中,未定职级的主要集中在民办幼儿园园长当中。造成这种局面的原因有两个方面。第一,由于民办幼儿园园长的工资、福利待遇一般不像公立幼儿园园长那样和专业技术职务密切挂钩,因此对专业职务评定,许多民办幼儿园园长并不像公办幼儿园园长那样关注和重视,导致民办幼儿园园长在专业职务评定方面参与度较低。第二,虽然中央和地方出台政策提出民办幼儿园和公办幼儿园在专业职务评定方面享有同等的权利和机会,但由于职称名额尤其是高级别职称的名额是非常稀缺的资源,公办幼儿园的园长尚且很难获得,

①教育部《幼儿园园长专业标准》,发布于2015年1月10日,引用于2019年8月1日,<http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s7148/201501/183350.html>。

②人力资源社会保障部、教育部《关于深化中小学教师职称制度改革的指导意见》,发布于2015年8月28日,引用于2019年8月1日,http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1779/201509/t20150902_205165.html。

③中共中央办公厅、国务院办公厅《关于深化职称制度改革的意见》,发布于2017年1月8日,引用于2019年8月1日,http://www.xinhuanet.com/politics/2017-01/08/c_1120268031.htm。

④教育部发展规划司《2018年教育统计数据.幼儿园教职工数》,引用于2019年9月1日,http://www.moe.gov.cn/s78/A03/moe_560/jytjsj_2018/qg/201908/t20190812_394145.html。

⑤教育部发展规划司《2018年教育统计数据.幼儿园园长、专任教师学历、专业技术职务情况》,引用于2019年9月1日,http://www.moe.gov.cn/s78/A03/moe_560/jytjsj_2018/qg/201908/t20190812_394144.html。

民办幼儿园园长获得就更加困难。因此,在实施过程当中,民办幼儿园园长并不能享受到和公办幼儿园园长同等的待遇和机会。

(二) 幼儿园园长专业的特殊性没有得到体现

我国已从政策层面确立了幼儿园园长独立的专业地位,并制定实施了《幼儿园园长专业标准》。根据教育部幼儿园园长培训中心的调查结果显示,有 57.70% 的园长认同幼儿园园长是不同于幼儿园教师的独立专业,只有 20.50% 的园长认为幼儿园园长是和幼儿园教师一样的专业。但是,在专业职务评定方面,幼儿园园长长期执行的却是中小学(幼儿园)教师专业职务晋升系列,不能体现幼儿园园长专业的特殊性。据调查,在全国公立幼儿园园长当中,按中小学(幼儿园)教师专业职务晋升的比例达到了 76.60%,占绝大多数;单独面向园长开展专业职务晋升的比例只有 4.40%,这主要集中在那些实行了校长(园长)职级制改革的地区;走行政职务晋升渠道(调到行政部门)的比例为 8.80%;其它情况为 10.20%。也就是说,全国大部分地区幼儿园园长还是按照中小学教师职称系列晋升。

由于专业职务晋升制度不能体现幼儿园园长专业的特殊性,现有的园长专业职务晋升制度不能很好地促进园长的专业发展。教育部幼儿园园长培训中心的调查显示,现有的晋升制度在对幼儿园园长专业理解、专业知识和专业能力的提高方面,分别有 34.30%、30.30%、29.50% 的园长认为不能带来“有效提高”,分别有 48.50%、51.40%、51.10% 的园长认为只能带来“有些提高”,认为在这三个方面能促进“较大提高”的只分别占 17.10%、18.30%、19.50%。在对当前所实施的园长晋升制度评价方面,有 43.8% 的人表示了满意或非常满意,但还有超过一半的人表示不确定或不满意。关于园长按中小学教师职称进行晋升的做法,只有 38.6% 的园长表示赞同或非常赞同,超过 60% 的园长表示不确定或不赞同。幼儿园园长按照中小学(幼儿园)教师专业职务系列进行晋升,不仅对园长自身专业成长的促进作用有限,对幼儿园教师专业职务晋升也带来了负面影响。由于中小学(幼儿园)职称评审实行按比例定额制,尤其是高级职称名额受到严格限制,幼儿园或学校领导 and 一线教师竞争职称名额。在实际申报和评聘过程当中,一些地方高级职称成了校长(园长)们的专利,普通老师很难获得。因此,应及早建立体现幼儿园园长专业性的职务晋升系列。

(三) 公立幼儿园园长专业职务晋升渠道狭窄并缺乏可持续性

专业职务晋升要想一直发挥其激励和导向作用,必须保证园长在较长时期内有持续晋升的可能。根据 2015 年《关于深化中小学教师职称制度改革的指导意见》,原来中学和小学教师相互独立的职称(职务)制度体系被打破,统一了职称(职务)等级和名称,初级设员级和助理级,高级设副高级和正高级,员级、助理级、中级、副高级和正高级职称(职务)名称依次为三级教师、二级教师、一级教师、高级教师和正高级教师,共五个层级。对于中小学(幼儿园)教师来说,这种职称晋升制度可以保证新入职教师有一个持续连贯的晋升道路。但对于许多公立幼儿园园长来说,她们在走上幼儿园园长工作岗位之前,超过 80% 从事的是幼儿园教师或者中小学教师的工作。调查显示,公立幼儿园园长在担任正园长之前,已经有 54.30% 具有了一级教师及以上职称;对于公立幼儿园副园长来说,她们在担任副园长之前,已经有 39.20% 具有了一级教师及以上职称。从目前公立幼儿园园长的职称分布来看,一级及以上职称的园长占到了 59.90%。这种状况说明继续通过教师职称系列晋升,园长的晋升空间并不大。再加上中小学(幼儿园)高级职称名额非常有限,公立幼儿园园长的晋升通道也会非常狭窄。横向的晋升通道狭窄和纵向的晋升空间有限,成为当前公立幼儿园园长专业职务晋升需要解决的重要问题。

三 未来的改革思路

(一) 完善体现幼儿园园长专业性的职务晋升系列

园长职业的专业化要求建立体现幼儿园园长专业性的职务晋升系列。正如有些学者指出的那样,校长(园长)和教师是两个不同的专业,因此校长(园长)专业化应该是和教师专业化并列而行的,而并非教师专业化的分支或附属概念。如同教师职业的专业化一样,校长(园长)专业化也是教育职业专业化的一种类型。^①

^①褚宏启《对校长专业化的再认识》,《教育理论与实践》2005 年第 1 期,第 11-16 页。

从园长和教师的专业区别来看,在专业理念方面,由于幼儿园园长和教师的服务对象有所差别,教师的主要服务对象是幼儿,而园长的主要服务对象不仅包括幼儿,还包括幼儿园的教师,因此园长的职业理解也有很大不同。教师的主要任务是做好保育教育工作,而园长则需要承担规划园所发展、营造育人文化、领导保育教育、引领教师发展、优化内部管理、调适外部环境等多重使命,担当教育者、领导者、管理者等等多重角色。具体而言,在专业知识方面,教师由于主要承担保育教育工作,因此以掌握与保育教育相关的知识为主,而园长除教育教学知识外,还至少包括管理和领导等方面的知识。在专业能力和专业行为方面,教师以保育教育和管理幼儿为主,而园长则需要规划、引领、领导、管理、沟通、协调等多方面的能力。正是因为这些差别,幼儿园园长需要建立体现自身专业性的独立的职称晋升体系。

目前国内一些地方进行的园长职级制改革,虽较以往的晋升制度有很大进步,但园长的职业身份和专业的独立性并未得到完全确认,依然被看作从事幼儿园领导和管理工作的教师职业。因此,完善园长职级制必须对园长职业进行重新定位,建立园长自己独立的职称系列,让园长从教师的专业职务序列中分化出来,使园长作为一种专门职业真正走向专业化。^① 未来,建立和完善幼儿园园长独立的专业职务晋升系列,需要解决以下四个核心问题:一是根据园长专业标准和发展程度等划分出不同的专业职务等级序列;二是制定相应的评定标准,设计科学规范的评价程序和方法对园长专业职务等级进行评定;三是严格执行专业技术岗位的“评聘结合”,把评审获得通过的园长聘任到相应岗位上;第四,落实与园长专业职务等级序列相匹配的各项待遇。以上几项核心工作分别对应园长专业职务等级分类、园长专业职务评定、园长专业职务聘用与园长专业职务待遇等制度。其中,专业职务分类与评定制度是聘用制度和待遇制度的依据,而聘用制度和待遇制度则构成基本的激励制度。^②

(二)解决民办幼儿园园长专业职务晋升问题

如前所述,目前影响民办幼儿园园长专业职务晋升的因素有两个:一是名额有限,晋升机会很少;第二是评聘不能结合,民办幼儿园园长即使在职称评审中获得通过,也很难在实际工作中被聘任到相应岗位并落实待遇,导致参评的积极性不高。为了解决上述问题,可以采取如下改革办法加以解决。首先,公办幼儿园和民办幼儿园分开,设立单独的民办幼儿园园长专业职务晋升系列,民办幼儿园园长不占用公办幼儿园园长的职称名额。在评聘过程中,参照公办幼儿园园长的专业职务晋升标准和实施程序组织进行,通过评审获得的专业技术职称在区(县)内民办幼儿园之间互认;待条件成熟,再实行公办幼儿园和民办幼儿园统一的园长专业职务晋升制度,专业技术职称在更大范围内的公办幼儿园和民办幼儿园之间互认。第二,严格执行民办幼儿园园长专业职务“评聘合一”制度。对于公办幼儿园来说,园长和教师具有固定的岗位结构比例,工资主要由国家财政来保障,因此在政府有关政策的监督和引导下,实现专业技术职务评定和岗位聘用的统一,保障相应待遇并不十分困难。对于民办幼儿园来说,其不像公办幼儿园具有统一核定的高、中、初三级岗位结构比例,园长工资也主要由幼儿园举办者支付。因此,民办幼儿园园长专业职务实现“评聘合一”存在不少困难。按照目前国内的一些做法,可以参照公办幼儿园园长的职称比例结构,核定民办幼儿园园长的各级岗位职数,报送职称评审领导小组审定。同时,制定民办幼儿园园长工资指导价位,保障民办幼儿园园长的工资待遇。民办幼儿园园长的指导工资,除了包括基本岗位工资、职称等级工资、绩效奖励工资、津贴补贴等项目外,还应包括国家规定的其它工资条目以及民办幼儿园举办者自己设定的工资福利待遇等。其中的职称等级工资应当和职称评聘结合起来,不同级别的职称工资适当拉开差距,职称级别越高所得到的工资待遇也就越高。民办幼儿园举办者可参照工资指导价位合理设定园长各等级职称的工资标准,园长在通过某一等级职称的评审后,幼儿园举办者就要在相应岗位上聘用该园长并兑现工资待遇。政府要出台政策积极鼓励民办幼儿园举办者努力提高园长的工资福利待遇,工资待遇标准超过政府制定的工资指导价位的,经当地教育部门确认和批准,在以后的评奖评优活动及其它扶持政策方面给予优先考虑。

^①梁建国《关于中小学校长职级制的理性思考》,《人民教育》2018年第21期。

^②贾继娥等《我国校长职级制改革的现实背景与主要策略》,《教育科学》2012年第1期。

(三)做好由教师专业职务向园长专业职务转变的衔接工作

目前,大部分地区园长仍与教师一起共享职称。从我国幼儿园园长的成长过程来看,其职业生涯轨迹一般要经历教师、副园长、正园长等几个阶段,对公立幼儿园园长来说尤其如此。据调查,公立幼儿园园长(包括副园长)在从事园长工作之前,至少80%以上从事的是幼儿园教师或中小学教师工作,并且这些园长在从事教师工作时大部分已获得教师职称晋升。因此,建立幼儿园园长独立的专业职务晋升系列,必须处理好园长由教师专业职务向自身专业职务的过渡问题。不光当前的园长如此,未来的幼儿园园长同样涉及到这个问题,因为未来大部分幼儿园园长也要经历教师职业成长阶段。为了解决这个问题,可以采取园长在已有教师专业技术职称的基础上,综合她们的任职年限和德、能、勤、绩、廉等因素,全方位考察其专业水平和对教育的贡献,给予相应的专业职务等级认定。例如,规定具备高级及以上教师专业技术职称的可以直接申报特级、一级园长,具备中级及以上教师专业技术职称的可以直接申报二级园长,具备初级及以上教师专业技术职称的可以申报三级园长。当然,对于尚未获得教师专业技术职称的园长可以酌情考虑任职年限和德、能、勤、绩、廉等因素申报相应等级的园长职级。

Problems and Reform Ideas in Kindergarten Directors' Professional Promotion System

YUAN Yuan

(National Training Center for Kindergarten Principals, Northeast Normal University, Changchun, Jilin 130024, China)

Abstract: The establishment of an independent professional promotion system is crucial to the professional development of kindergarten Principals. Problems in the professional promotion system of kindergarten Principals includes private kindergarten Principals' lack of opportunities and motivation for the promotion, the lack of professional nature of kindergarten Principals and the narrow and unsustainable promotion channels for public kindergarten Principals. The reform ideas of the future kindergarten Principals' professional promotion system include: perfecting the promotion series that reflects the professionalism of kindergarten Principals, solving the professional promotion of Principals in private kindergartens and doing a good job of changing professional positions from kindergarten teachers to professional Principals.

Key words: kindergarten Principals; professional promotion; rank system

[责任编辑:罗银科]