

新时代法治视角下提高义务教育阶段教师地位的韩国经验

林晓凤¹, 李楠², 柳铎³

1. 山东理工大学 教师教育学院, 山东 淄博 255000

2. 山东理工大学 外国语学院, 山东 淄博 255000

3. 山东理工大学 继续教育学院, 山东 淄博 255000

DOI: 10.61369/ETR.2025420031

摘要： 提高义务教育阶段教师地位是教师安心从教、热心从教的关键，关系到教育强国目标的实现。从国际范围来看，韩国义务教育阶段教师的地位待遇处于领先地位，其法治经验值得借鉴。本文从法律体系和薪酬制度角度分析了韩国的做法，并结合调研结果提出了若干建议。

关键词： 义务教育；中小学教师；地位；法治；韩国

Research on South Korean Experiences in Enhancing the Status of Compulsory Education Teachers from the Perspective of the Rule of Law in the New Era

Lin Xiaofeng¹, Li Nan², Liu Duo³

1.School of Teacher Education, Shandong University of Technology, Zibo, Shandong 255000

2.School of Foreign Languages, Shandong University of Technology, Zibo, Shandong 255000

3.School of Continuing Education, Shandong University of Technology, Zibo, Shandong 255000

Abstract： Improving the status of compulsory education teachers is the key to enabling teachers to teach with peace of mind and enthusiasm, and it is related to the realization of the goal of building an educational power. From an international perspective, the status and treatment of compulsory education teachers in South Korea are in a leading position, and its experience in the rule of law is worth learning from. This article analyzes the practices of South Korea from the perspectives of the legal system and the salary system, and puts forward several suggestions combined with the research results.

Keywords： compulsory education; primary and secondary school teachers; status; the rule of law; South Korea

引言

教育是国之大计、党之大计。新时代人民对全纳、公平、优质教育的向往更加迫切，全面加强教师队伍建设成为一项重大政治任务和根本性民生工程。《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》（以下简称“意见”）明确指出：“坚持教育优先发展战略，把教师工作置于教育事业发展的重点支持战略领域，”，“……提升教师的政治地位、社会地位、职业地位……”，^[1]反映了国家对教师队伍建设的高度重视，也凸显了当下教师地位改善亟需落实的现实困境。

义务教育阶段教师的职业具有更大的公共属性，是国家义务教育责任的具体承担者。在我国面临百年未有之大变局的环境下，义务教育阶段教师地位的改善，需要国际经验的借鉴。本文剖析教师地位稳居全球第一序列的邻国韩国的做法^[2]，以期提供借鉴。

一、我国教师地位待遇保障的不足

社会学中人的地位是指一个人在社会中的职务、职位以及由此显示出的个人对于社会及相关人群的重要程度，（奚洁

人，2007）^[3]具有相对性和等级性（Johnson, 1970；金善雄，2006）^[4]，而且带有文化期待的内涵（Brookover, 1964）^[5]。地位分为主观与客观维度（Turner, 1988）^[6]，主观维度中“职业声望”主要是大众对职业层级中某一职业相对地位的感知。

本文系山东省成人高等教育研究会一般课题“新时代高校普通教育与继续教育融合发展研究”（编号：YJH20210018）、中国成人教育学会一般课题“高校终身教育体系建设的韩国路径研究”（编号：2021-072Y）、山东理工大学校级课题“专业认证视域下的班级管理课程教学模式创新与实践”的阶段性成果。

作者简介：

林晓凤，女，山东理工大学教师教育学院副教授，教育学博士；

李楠，女，山东理工大学外国语学院讲师，韩国语教育学博士；

柳铎，男，山东理工大学继续教育学院 院长。

(Hoyle, 2001)^[7]

关于教师地位的定义、范畴和评价维度,不同的组织和学者已经做了大量研究。综合联合国教科文组织(UNESCO)和国际劳工组织(ILO)共同制定公布的《教师地位的建议》(1966)认为教师地位是根据对教师地位的重要性以及教师职务履行能力的认识而给予教师的社会待遇、尊敬和工作条件,同时也包括了薪资报酬和物质奖励。关于教师地位的范畴,世界教师团体联合会(WCOTP)以及部分学者认为包含了社会地位、(Ganzeboom, H. & Treiman, 1996)^[8]经济地位、政治地位、文化地位、(金永奉, 2009)^[9]专业地位和职业地位。职业地位是社会地位的代表性指标。专业地位是社会地位的核心要素之一。(Hargreaves, 2009)^[10]

地位的高低界定既有正式的制度评价界定,又有个人或群体赋予地位自我评价和社会评价,三者相互作用,整体影响某种职业地位的高低。影响教师地位因素的复杂性也决定了测量教师地位的评价因素的复杂性。

新中国成立后,我国教师身份地位的定性历经多次波折,教师群体的价值取向也在冲击与调整中不断前行。改革开放以来,教师地位待遇不断改观。1994年《教师法》的施行带来了公立学校教师与学校聘任关系的转变,有利于教师专业地位的提升,但未能明确教师的法律身份,引发了学界关于公立学校教师法律身份的争论,也导致了教育实践中种种矛盾与弊端。(王大磊, 2011)^[11]具体表现为:

(一) 权利保障模糊乏力,降低了教师职业的安全感。

法律身份不明确导致教师人事关系所适用的法律、享有的权益保障以及救济渠道均无法像公务员或普通劳动者一样通过专门的法律予以确认,教师与学校的关系既非典型的行政法律关系,又不能完全看作是私法意义上的劳动关系,处在一种亦此亦彼、非此非彼的复杂而模糊的关系当中。从教师的自我评价来看,教师在社会中受尊敬原因中,“教育非常重要”这一外因成为首要原因。^[12]

(二) 经济待遇偏低,打击了教师安心从教、热心从教的积极性。

工资待遇是衡量劳动力价值的重要指标,教师的工资水平直接反映了教师的经济地位。我国《教师法》要求教师平均工资应不低于或高于国家公务员平均工资水平。但现实中缺乏法律保障和长效落实机制,教师职业与学历相当的五个行业的工资差距正在扩大。^[13]有关调研报告结果也表明,教师对工资制度不满意的首要原因在于“职称工资比重过大”,其次是“工作年限体现不够”“底薪过低”。^[14]《全球教师地位指数排名报告》(2018)结果也显示,中国教师工资待遇起薪水平低、单位收入低、教龄津贴低。^[15]特别是小学教师起薪水平一般低于中学教师。从长远看,难免引发基础教育对人才的吸引力降低的担忧。

二、韩国提高义务教育阶段教师地位的经验

韩国义务教育阶段教师地位和待遇的保障改善,首先来自于

法律体系的不断健全和完善,更得益于各利益相关方对法律法规的严格贯彻执行。

(一) 不断健全与完善的法律保障体系

自1949年韩国《宪法》颁布以来,韩国已建成自中央至地方、根本大法—基本法—专门法的比较成熟的法律体系,涵盖了教师的身份、地位、权利、义务、资格、保障、发展与公平等各个方面,并不断加以完善。

完善的法律体系首先保障了韩国教师的法律身份。《教育基本法》(1997)是制定韩国教师政策的基础法律保障,其第十四条第1项规定:在学校教育中尊重教师的专业性,给予教师经济、社会地位优等待遇,保障教师身份。《教育公务员法》(1953)第二条第3项和《初·中等教育法》(1998)第二条进一步明确:韩国中小学教师属于公务员身份。且不管中小学是公立还是私立,教师都被纳入公务员范围。《提高教师地位特别法》(1991)和《教师地位法》(试行,2019)进一步提出保护教师的社会地位、薪酬、安全保障和诉讼权利。

韩国还运用法律手段,为偏远地区的教师安心从教提供保障。《岛屿、偏僻地区教育振兴法》(1967)规定国家要优先支付偏远地区所需经费。这明显向偏远地区教师实行待遇倾斜,有利于促进教师轮岗,保障教育公平。

地方教育法规则有利于地方教育行政部门更好地促进本地教育的发展。以京畿道为例,《京畿道教育厅保护教师权利和教育活动条例》(2020)规定:教育主管领导要保护教师的教育活动,防止侵权行为发生,应努力确保学校不被要求在国家和地方政府等外部组织的法律和法规范围之外提交不合理的材料等。

(二) 重视基础、强调忠诚导向的薪酬制度设计

《全球教师地位指数排名报告》(Global Teacher Status Index, 简称GTSI, Varkey Foundation, 2018)显示,从经济地位和专业地位这两个客观维度看,韩国与芬兰教师稳居全球第一序列。^[16]以教育行业平均工资与全行业平均工资的比值为例,自1998至2016年,我国的比值约为1,而韩国是1.57,显著高于OECD国家的均值。韩国教师国际领先的经济地位得益于韩国的薪酬制度设计。

韩国《教育公务员法》第三十四条第1项规定:优待教育公务员的薪酬。其薪酬应根据资格、经历以及职务和责任大小由总统令确定。《提高教师地位特别法令》明确规定私立学校教师的报酬应不低于公立学校教师。与之相关的法律法规还有:《公务员报酬规定》、《公务员年金法》、《关于公务员津贴等的有关规定》等。

韩国教师的报酬由基本工资和各项津贴组成。为了提高教师的事业忠诚度,韩国规定中小学教师基本工资由中央财政统一负担,施行无差别的40级等级制度,消除了个体、学校和地区之间的差异。业绩津贴则采取部分差额分配办法,2002年开始先对所有教师平均颁发90%的业绩津贴,只用剩下的10%来进行差额分配。^[18]另外,还有工龄补贴和偏远地区津贴、环境不利地区特别津贴等。不仅如此,为了吸引和激励优秀人才进入中小学教师队伍,韩国政府明确同等学历背景下小学教师的起薪水平略高于初中,初中高于高中。^[19]

此外,韩国教职工工会,韩国教师团体总联合会(KFTA)等保障教师权益和福利的组织也十分活跃。工会有权依法代表教师维护教师的社会经济地位,包括工资、工作条件和福利等问题与相关方面进行谈判和协商。

三、韩国经验的借鉴意义

我国义务教育阶段教师地位待遇的改善已然得到党和国家的高度重视,应进一步从法治角度,厘清定位、理顺关系、保障权益,增强教师职业吸引力。具体建议如下:

(一) 立法先行,有法可依,建立完善并依法落实法律保障

根据我国实际,公办中小学教师作为国家公职人员特殊的法律地位应当进一步予以明确。建议适时修订《教师法》,从教师

工作性质和工作价值角度出发,确立教师特别是中小学教师教育公务员的法律身份,为优质教师资源共享及教育均衡发展提供法律基础。亦可基于公共性要求的不同,通过制定实施细则使教师法律地位的落实有法可依。

(二) 提升教师经济地位,加大职级工资比重,引导教师安心从教

优化教师职级工资制度,减小乃至取消中小学教师的待遇差别,适度向小学教师倾斜,提高民办中小学教师的地位和待遇,发挥经济待遇的刺激作用,吸引更多优秀人才特别是男性教职员工加入教师队伍,增强教师队伍发展的可持续性,为建设教育强国打好基础。注重教师待遇地区间的差别,加大中央财政的支付力度,关爱乡村教师,提高中西部地区、偏远地区乡村教师工资收入,提供更多特殊津贴。

参考文献

- [1] 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》. http://www.gov.cn/zhengce/2018-01/31/content_5262659.htm. [EB/OL]. 2018-1-20. 2021-01-06.
- [2] Varkey Foundation. Global Teacher Status Index[R]. London: Varkey Foundation, 2018: 11, 27, 36, 48, 22.
- [3] 奚洁人主编. 科学发展观百科全书. 上海: 上海辞书出版社. 2007: 191.
- [4] Johnson, D. W.. The social psychology of education[M]. NY: Holt Rinehart and Winston, 1970:44.
- [5] 김선용. 개념중심의 사회학 [M]. 서울: 도서출판 한울, 2006:126.
- [6] Brookover, W. B.. Sociology of education[M]. NY: American Book, 1964: 323.
- [7] Turner, B.. Status[M]. Milton Keynes: Open University Press. 1988: 5.
- [8] Hoyle, E.. Teaching Prestige, Status and Esteem[J]. Educational Management and Administration, 2001, 29(2): 139-152.
- [9] Ganzeboom, H. & Treiman, D.. Internationally Comparable Measures of Occupational Status for the 1988 International Standard Classification of Occupations[J]. Social Science Research, 1996, (25): 201-239.
- [10] 김영봉. 교육학개론 [M]. 고양: 서현사, 2009:349.
- [11] Hargreaves, L.. The Status and Prestige of Teachers and Teaching[M]// Peter R. Wright. International Handbook of Research on Teachers and Teaching. Springer, Boston, MA, 2009: 222-224, 219.
- [12] 王大磊. 共和国中小学教师专业发展的政策研究[D]. 华东师范大学博士学位论文, 2011年.
- [13] 笔者研究团队内部资料. 调研报告: 义务教育阶段中国与韩国教师社会经济地位比较研究[R]. 2020.12.
- [14] 姜金秋, 杜育红. 提高中小学教师工资水平的方案设计及其可行性分析[J]. 教育研究, 2014(12): 54-60.
- [15] 笔者研究团队内部资料. 调研报告: 义务教育阶段中国与韩国教师社会经济地位比较研究[R]. 2020.12.
- [16] 沈伟, 李倩儒. 教师地位及支持制度的国别比较: 基于中国、日本、韩国、芬兰、以色列的考察[J]. 外国教育研究, 2020(10): 39-53.
- [17] 中国数据来自于《中国教育统计年鉴》数据整理, 转引自张伟. 改革开放40年教师职业吸引力嬗变的循证研究[J]. 教师发展研究, 2018(12): 27-36.
- [18] 黄非非. 论韩国中小学教师薪酬制度及对我国的启示. 安康学院学报[J]. 2011(2), 23卷1期: 111-113+116.
- [19] 笔者研究团队内部资料. 调研报告: 义务教育阶段中国与韩国教师社会经济地位比较研究[R]. 2020.12.