

义务教育阶段全球师资配置样态及其经验启示

康安峰

(赣南师范大学 政治与法律学院,江西 赣州 341000)

摘要:由《仁川宣言》与《教育 2030 行动框架》共同构成的“教育 2030”全球议程勾勒出了实现“世界全民教育目标”的路线图。教师乃是良好的全民教育不可或缺的基础保障,教育系统的顺利运作离不开充足的师资,而教育系统的质量则取决于教师质量。重点审视义务教育阶段全球师资配置现状及其经验,可为我国加强基础教育师资队伍建设与优化师资配置带来有益启示。

关键词:义务教育;师资配置;投资教师

中图分类号:G512.3

文献标志码:A

文章编号:1674-2494(2016)05-0079-05

2000年,164个国家共同签署了《达喀尔行动纲领——全民教育:实现我们的集体承诺》,吹响了到2015年实现“世界全民教育目标”的集结号。联合国教科文组织发布的2015年《全民教育全球监测报告》显示,仅1/3的国家实现了2000—2015全民教育计划的全部目标,只有1/2的国家实现了2000—2015全民教育计划主要目标——普及初等教育。2015年,由《仁川宣言》与《教育 2030 行动框架》共同构成的“教育 2030”全球议程开启了未来全球可持续发展发展的新征程。

“教育 2030”全球议程为全球教育未来勾勒了宏伟的新蓝图,绘就了新的行动路线图。到2030年,教育体系将招收数以亿计的儿童及青年来完成基础教育,并为全民提供平等接受高中及高等教育的机会,同时提供儿童早期教育和保育来确保他们日后长期的发展、学习及健康。教育还要确保所有儿童、青年及成人学习并掌握读写等相关技能^[1]。然而,贯穿学习者终身的灵活技能与能力由谁负责开发与实施?教育的平权运动及普及化进程又该由谁来推进?无疑,教师在其中扮演着十分重要的角色。因此,投资教师就成为实现“教育 2030”远景目标的关键渠道。

一、义务教育阶段投资教师的现实意义

师资是教育发展的第一要素。自《达喀尔行动纲领》实施至今,全球失学儿童和青少年人数减少近一半,入学儿童增加了3400万。性别均等方面进展最大^[2]。作为教育事业最直接的践行者教师,参与并见证教育巨大成就的同时,也面临着现实的挑战:目前,全球仍有5800万失学儿童,有1亿名左右的儿童没有完成初等教育。教育学习质量不高导致众多儿童在离开学校时没有掌握到基本技能^[3]。这幅“成就与挑战交织、忧虑与希望同在、主流进步与问题并存”的复杂图景横亘在“教育 2030”新征程的起点上。

(一)保障教育活动顺利进行的“防火墙”

2014年10月5日,国际劳工组织、联合国教科文组织、儿童基金会、开发计划署和教育全球等机构联合发表致辞指出,教师在培养子孙后代迎接新的全球挑战和机遇的思想和态度方面起着“防火墙”的关键作用。致辞呼吁各国加大投资,对教师进行培训和择优招聘,并确保教师的权利得到保障^[4]。

收稿日期:2016-05-29

基金项目:国家社会科学基金“十二五”规划2014年度教育学青年课题“公平与自由:义务教育阶段城乡学生教育选择权实现问题的比较研究”(CHA140175);江西省教育科学规划项目“赣南农村留守儿童教育选择权实现问题的调查研究”(12ZD020);江西省社会科学规划项目“农村留守儿童教育选择权实现问题的调查研究——以罗霄山片区为例”(14JY49)

作者简介:康安峰(1979-),男,江西泰和人,副教授,主要研究方向为教育法学。

(二)保障教育质量稳步提高的“安全阀”

上述致辞还指出,世界正面临一场全球性学习危机,2.5 亿儿童无法完成基础知识的学习课程,而许多国家由于教师数量短缺,进而影响了教育质量。除数量上的挑战外,还有教师质量问题,教师没有教学资源或者没有得到过适当培训的情况屡见不鲜。有研究者特别强调教师在保障教育质量稳步提升中发挥着“安全阀”作用,因为这是提供优质教育的关键^[5]。

(三)保障全球可持续发展的“生命线”

2015 年 9 月 25 日至 27 日,会聚在纽约联合国总部的各国的国家元首、政府首脑和高级别代表为人类、地球与繁荣制定了新的全球可持续发展目标和行动计划,即《变革我们的世界:2030 年可持续发展议程》。该议程所包含的 17 个可持续发展目标以及 169 个相关具体目标,构成一个不可分割的整体,旨在加强世界和平与自由,引导人们认识到,消除一切形式和表现的贫困,包括消除极端贫困,是世界最大的挑战,也是实现可持续发展必不可少的要求。这一议程可以说是保障全球可持续发展的“生命线”,为各国发展确立了一个重要框架,让全民终身享有学习机会,在各层级提供包容和平等的优质教育——幼儿教育、小学、中学和大学教育、技术和职业培训,有机会终身获得教育,掌握必要知识和技能,充分融入社会。

二、义务教育阶段全球师资配置的实然窘况

(一)教师数量短缺之困

联合国教科文组织统计研究所研究数据显示,世界各地需要新增 140 万名教师,到 2015 年才能实现普及初等教育的目标;而在 2030 年以前,还需要新增 340 万教师。德国教育家沃尔夫冈·布列钦卡曾说:“没有准确的概念,明晰的思想和文字也就无从谈起。”借用这一说法来反映生师比数量之于教育质量、人力资源利用率的重要意义再贴切不过了。所谓生师比是指,在指定的年份,在某一个教育机构、教育整体中,或在某一特定的教育层次,学生人数与教师人数的比例。学生数量包括各类在校和非在校的全日制和非全日制的学生,按照比例折算成在校全日制学生的数量。教师数量指学校在编的、具有教师专业技术职务的人员。生师比通常是社会资源利用率与教育质量的监测器。在教育质量得以确保的前提下,社会资源利用率随生师比增高而增高,使得有限教育资源的普惠率得以提升;但生师比越高,受制于教育资源条件的有限性,教育质量就越难以保障,毕竟教师的时间与精力不是无限的。所以说,较高的生师比通常意味着亟待改善的教育质量。当前世界许多国家在基础教育、中等教育和高等教育各层面都存在教师总量偏紧、生师比过高的严重问题,已经成为制约全球教育整体发展的主要瓶颈。

1. 初等教育阶段生师比样态

据 2015 年《全民教育全球教育检测报告》显示,自《达喀尔行动纲领》之后,截至 2012 年底,在 146 个有数据可查的国家中,阿拉伯国家的黎巴嫩、阿拉伯联合酋长国、埃及、也门,中亚和中欧及东欧地区的斯洛文尼亚,东亚和太平洋地区的所罗门群岛、萨摩亚、巴基斯坦、阿富汗,拉丁美洲和加勒比地区的百慕大、哥伦比亚、墨西哥,北美和西欧地区的圣马力诺,撒哈拉以南非洲的加纳、刚果民主共和国、纳米比亚、多哥、布基纳法索、几内亚比绍、卢旺达等 25 个国家的初等教育生师比显著增高。在 161 个有数据可查的国家中,阿拉伯国家的毛里塔尼亚,东亚和太平洋地区的巴基斯坦、阿富汗和柬埔寨,撒哈拉以南非洲地区的纳米比亚、厄立特里亚、多哥、科特迪瓦、马达加斯加、几内亚、贝宁、刚果、喀麦隆、坦桑尼亚、布隆迪、乌干达、布基纳法索、马里、赞比亚、几内亚比绍、埃塞尔比亚、莫桑比克、卢旺达、乍得、马拉维等 29 个国家的初等教育生师比超过 40:1,其中有 24 个是撒哈拉以南的非洲国家,尤以中非共和国为最,生师比高达 80:1。虽然赤道几内亚、加蓬、东帝汶国家由于生师比起始基点高,近年生师比下降较为显著,每位教师所教的学生数减少 24 人以上,但是依然不能掩盖全球师资总体短缺的事实。投资教师队伍建设依然是全球教育发展最紧迫的议题。

2. 初中教育生师比样态

初中教育阶段,在 2012 年有数据可查的 105 个国家中,阿拉伯国家的吉布提、毛里塔尼亚,东亚和太平洋地区的孟加拉、尼泊尔、缅甸,撒哈拉以南非洲的冈比亚、多哥、几内亚、尼日尔、马里、乍得、埃塞尔

比亚、厄立特里亚及赞比亚等 18 个国家的生师比高于 30:1,尤其是埃塞尔比亚、冈比亚、几内亚、马里和缅甸的生师比上涨幅度最大,每位教师对应的学生数增加 6 人以上。每况愈下的生师比,对教师教学效果及质量构成严峻的挑战。

(二)教师质量下降之忧:合格教师短缺严重

增加招聘数量是缓解“教师荒”的治标之法,而提高教师质量,增加训练有素、奉献教育的教师配置,才是解决问题的治本之道。当前许多国家囿于人、财、物力资源的有限以及完成普及教育任务的紧迫性,采用大量招聘方式来扩充教师队伍。这种投资教师队伍的方式,从直观效果上来看,确实有效地降低了生师比例,但与此同时,许多缺少相关资质和正规培训的教师也被招募加入到教师队伍中来,导致教师整体质量下降。

据 2015 年《全民教育全球教育检测报告》显示,在初等教育阶段,很多国家仍然缺少合格教师(意谓专业功底扎实、教学经验丰富、任职资格达标、任教学科对口的教师,反之则可称为“无效教师”或“低效教师”)。2012 年,在有数据可查的 50 个国家中,中非共和国、乍得、几内亚比绍和南苏丹的学生与合格教师的比例超过 100:1,撒哈拉以南非洲的另外 38 个国家此项比例也超过 40:1。此外,还有些国家,虽然教师总量不算十分匮乏,但合格教师数量明显不足。以位于西亚和南亚的巴勒斯坦、孟加拉国为例,在 2012 年,两国的生师比分别是 40:1 和 41:1,但两国的学生与合格教师的比例竟高达 49:1 和 70:1。强烈的反差说明教师质量亟待提升。更有甚者,如阿拉伯国家的科威特,撒哈拉以南非洲地区的斯威士兰、纳米比亚、坦桑尼亚、加纳和贝宁等国家的合格教师比例较之于 1999 年竟大幅下降。

(三)师资配置不公之憾

教师数量配置不公平。教师总量的增加以及平均生师比的下降并非意味着教师资源配置趋向均衡。教师资源配置不均衡的产生有多种原因。比如学校类型、地理位置以及教师培训和发展都有可能影响教师资源配置的效果及水平。公立教育机构和私立教育机构存在鲜明的差距。据全民教育全球检测报告小组对统计研究所数据库相关数据分析显示,在刚果、卢旺达、乌干达等几个国家,公立小学的生师比与私立小学相比,高出将近 30 个学生。地区差异也会加剧不公平。在印度,虽然近年来初等教育的平均生师比有所改善,但地区差异依然存在,2013—2014 年,北方邦的生师比是 41:1,比哈尔邦是 38:1,安得拉邦则是 23:1^[6]。

教师质量配置不公平。对弱势学校的学生来说,他们的教师职业准备不足,逊色于相对富裕学校的教师。在蒙古,数学教师的专业成绩要高出 10~19 分,才能给富裕家庭的孩子上课,对这些孩子的调查显示他们的家庭语言和考试语言一致^[7]。在南非,熟练掌握数学和阅读知识的教师往往被分配到市区和教学资源较好的学校^[8]。

合格教师配置不均衡现象比较普遍,发达国家也概莫能外。在美国,高流失率是很多学校配备合格教师面临的主要问题。教师流失,尤其是少数族裔中的教师流失问题,使弱势学校招聘新教师成为难题,对教学力量的多样化也不利^[9]。例如,在加州,有 24%的州立学校不存在教师不合格的问题,但在另外 20%的学校中,至少有五分之一的教师不合格,而在其他一些城区学校以及家庭贫困、少数民族、英语水平不高的学生较多的学校,不合格教师的比例就更高^[10]。教师对优质学校趋之若鹜,对薄弱学校则视为畏途。

三、义务教育阶段全球师资配置的主要经验及其借鉴

(一)增加教师数量

在诸多国家尚没有足够数量教师的情况下,探讨如何聘任优秀教师的确存在难度。例如,2000 年以来撒哈拉以南非洲国家的小学生师比一直高于 40:1,马拉维共和国和中非共和国的小学生师比在 2012 年分别高达 74:1 和 80:1。部分最贫困国家存在如此引人注目的大班额问题(尤其是在低年级阶段),说明这些国家未能达到保障受教育者接受优质教育权利的最低条件,即所有课堂配备足够数量的教师。因此,当务之急是要聘任足够数量的教师,并且确保他们在学校内部和学校之间实现有效配置^[9]。因此,吸

引优秀人才从事教学工作并予以留任,成为了各国政府必须认真对待并慎重处理的重要问题。

(二)提高薪酬待遇

薪酬待遇是衡量职业社会声誉与地位的主要指标。为了增加教师职业的吸引力,许多国家将提高薪酬待遇作为投资教师队伍的重要举措。当前,与需要同等学历的其他职业相比,教师职业并不具有很大的吸引力,其中薪酬不高、待遇不优厚是最主要的原因。教师相对于其他行业的薪酬是决定这种职业印象的关键因素。整体而言,教师的薪酬要低于其他资格要求相似的工作。在经合组织成员体中,小学教师的薪酬是其他 25~64 岁具备高等教育学历的全职工作人员薪酬的 85%,初中教师的薪酬为 88%。在拉丁美洲,教师与其他职业的薪酬差距在 20 世纪 90 年代末期、2000—2010 年有所缩小,但是仍然存在显著差距,特别是巴西、尼加拉瓜、秘鲁等国家的学前及小学教师。在撒哈拉以南非洲国家,教师的薪酬曾经在 30 年间持续下降,其中降幅最大的是非洲法语区国家^[11]。

(三)提升教师质量

近年来,全球几乎所有国家都在力争改善与提升教育质量。正如经合组织所言,一些教育发达国家为培养全球知识经济时代所需要的复合型人才,把着力点与突破口放在了建设高素质的教师队伍上。其主要做法有:通过立法与新政,将提升教师质量上升到关乎国家竞争力的战略高度;专业认可和待遇保障“两手硬”,吸引顶尖人才加盟教师行业;创造性培养实践能力,将教师质量提升夯实在过程中;严格考核与评价,保障教师队伍的精良。例如,有学者通过调查与研究发现,芬兰教育优于其他国家的首要因素就是优秀的教师队伍,教师职业是高中毕业生首选的职业,教师教育课程的入学竞争倍率达到 10 倍。之所以能吸引到最有才能的年轻人乐于从教,关键在于教师职业在芬兰被认为是一个颇受尊敬的职业^[12]。

(四)教师资源配置均衡化

教师资源配置均衡化,在整个师资配置过程中处于重要地位。美国、英国、澳大利亚、日本和韩国在教师资源配置均衡化方面,经历了多年的不懈探索(见表 1),积累了许多宝贵的实践经验,为其他国家提供了参考与借鉴。

表 1 美、英、澳、日、韩等国家师资配置均衡化的主要举措

国家	投资师资计划	主要举措	成效
美国	为美国而教(TFA) “就地取材”计划	数量增加补缺口; “补偿性”政策促公平	招募 1 万名教师,服务覆盖了全美的 43 个地区,有效提高了美国学生的数学与科学成绩
英国	“教育行动区计划” “卓越城市教育计划”	保障与补偿并重; 过程与结果深度均衡	有效地改造了英国的薄弱学校,提升了薄弱学校自身的教师专业化水平
澳大利亚	“乡村地区计划”	定向培养聘用,解决薄弱区域教师虚位化	从 2001 到 2012 年,全日制教师从 290 万增加到 363 万,43%的教师自愿选择到农村工作
日本	“教师定期流动制”	政府主导,法律保障,城乡轮岗,主动流动	广大教师积极主动参与流动,有效促进区域、校际师资均衡
韩国	岛屿、偏地教育振兴法 “平准化教育”	轮岗制度化、增加津贴、缩短教时、机会补偿	77%乡村教师拥有学士以上学位

改革开放以来,特别是《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》实施以来,我国各级政府既重视教师数量的增长,又重视教师质量的提升,同时也很重视教师资源配置的均衡化,结合我国国情采取了一些相应的政策和措施,取得了较好的成效。通过对 2015 年《全民教育全球教育检测报告》相关数据及其信息分析,可以更全面地审视义务教育阶段全球师资配置现状,借鉴其他国家和地区在投资教师与师资配置方面的宝贵经验,更好地指引我国义务教育阶段师资队伍的建设与配置。

总而言之,投资教师,其关键在于服务教师发展,给教师创造良好的就业条件,包括适当的合同和薪酬,以及职业进步和晋升的可能性;营造有利于教学的学校氛围,创造良好的工作环境;对教师择优录用,招聘合格的师资;确保教师的权利得到保护,使他们免遭暴力侵害,并享有学术自由等合法权利。而

师资配置,其关键在于实现城乡教师资源配置均衡化、城乡教师资源流动有序化。两者相辅相成,相互促进,直接关系教育公平和教育质量的稳步提高以及对城乡学生教育选择权的平等保障,是一个值得长期关注、研究并解决的重要问题。

参考文献:

- [1] United Nations. Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development[EB/OL].(2015-12-04)[2016-04-30].<https://sustainable.development.un.org/post2015/transformingourworld>, 2015.
- [2] 联合国教科文组织. 2000—2015年全民教育: 成就与挑战[R]. 北京: 教育科学出版社, 2015: 1.
- [3] 联合国教科文组织. 教学与学习: 实现高质量全民教育[R]. 北京: 教育科学出版社, 2014: 4.
- [4] 郑南. 世界教师日: 投资教师就是投资未来[EB/OL].(2015-04-30)[2016-05-08]. <http://www.unmultimedia.org/radio/chinese/archives/2015/0430/6325990-6539598.html>.
- [5] 林卫民, 王俊. 优秀教师与有效教学有助于提高教育质量[J]. 世界教育信息, 2016(1): 20-21.
- [6] NUEPA. Elementary Education in India Progress Towards UEE: Flash Statistics DISE 2013-2014[R]. New Delhi: National University of Educational Planning and Administration, 2014.
- [7] Chudgar. Regional Report -Asia: Study of Teachers for Children Marginalized by Social Origin, Economic Status, or Location[J]. Teaching and Teacher Education, 2013(37): 150-161.
- [8] Altinok N. The Impact of Teacher Knowledge on Student Achievement in 14 Sub-Saharan African Counties[J]. Journal of Modern African Studies, 2014(1): 1-32.
- [9] Ingersoll R, Merrill L, Stuckey D. Seven Trends: the Transformation of the Teaching Force[R]. Philadelphia: Consortium for Policy Research in Education, University of Pennsylvania, 2014.
- [10] Chudgar A, Lucchei T. Evolution of Policies on Teacher Deployment to Disadvantaged Areas[J]. Journal of Education Policy, 2013(26): 137-160.
- [11] OECD. Education at a Glance 2014: OECD Indicators[M]. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, 2014.
- [12] 罗朝猛. 提升教师质量全球进行时[J]. 上海教育, 2011(9): 42-43.

The Current Situation of Global Teachers' Allocation in the Compulsory Education Stage and Its Implications

Kang Anfeng

(Institute of Political Science and Law, Gannan Normal University, Ganzhou, Jiangxi 341000, China)

Abstract: *Incheon Declaration* and *Education 2030 Action Framework* jointly constitute the “Education 2030” global agenda, which outlines the new road map of realizing “the goal of universal education in the world”. Teachers are an indispensable part of a good education for all people, and the smooth operation of the education system can not be separated from the sufficient teachers, and the quality of education system depends on the quality of its teachers. By focusing on the current situation and experience of global teachers' allocation in the compulsory education stage, it can provide useful inspiration for strengthening the construction of teachers teams in the compulsory education stage and optimizing the allocation of teachers.

Key words: compulsory education; teachers' allocation; investing in teachers

(责任编辑 石丽娟)