

日本指导不得力教师管理体系： 背景、内容及意义

龚兴英

(重庆市教育科学研究院, 重庆 400015)

摘要:日本以“建立新时代义务教育”为名,提出构建指导不得力教师管理体系。该管理体系对“指导不得力教师”的界定、指导改善研修办法、研修效果认定标准与操作流程以及研修后的处置等,都进行了较为详细的规定,具有较强的操作性。指导不得力教师管理体系不仅有利于促进指导不得力教师达到相应的标准,也有助于促进教师专业发展,进而实现教育质量的提高。

关键词:不得力教师;管理体系;教师专业发展;日本;教师教育

中图分类号:G53.313.0 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-8129(2017)04-0119-06

教育是一个民族最根本的事业,教育质量与水平的提升,关键在教师。新中国成立以来,我国为规范教师培养、提高教师质量,先后颁布了《关于改进和加强教研室工作的若干意见》(1990)、《教师法》(1993)、《教育法》(1995)、《教师资格条例》(1995)、《教育部关于进一步加强和改进基础教育教研工作的指导意见》(1995)、《小学教师专业标准》(2012)、《中学教师专业标准》(2012)、《中小学教师违反职业道德行为处理办法》(2014)、《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》等教育政策和法规。但综观我国有关教师质量的政策文本可以发现,在指导不得力教师的管理方面,政策文本的规定还较为粗略,缺乏可操作性。而日本自2005年10月起,以“建立新时代义务教育”为名推行义务教育结构性改革以来,特别关注“指导不得力教师”^①的问题,建立了较为完善的指导不得力教师人事管理体系,并取得了良好的效果。日本管理指导不得力教师的做法和经验值得我们学习和借鉴。

一、日本推出指导不得力教师管理体系的背景

日本是一个较为重视教师质量的国家。该国著名教育家小原国芳早在20世纪就曾指出,教育的关键问题是教师问题。日本文部科学省也认为,学校教育的得失成败,关键在于学校教育的直接承担者——教师——的资质与能力,因而确保教师合格是一个重要的课题。尤其是进入21世纪以来,日本更加关注已入职教师的质量问题,并要求对“指导不得力教师”给予科学界定,同时积极推进教师入职后的再培养制度体系建设。日本提出构建指导不得力教师管理体系主要基于三个方面的原因。

(一)社会的呼声和家长、学生的诉求

20世纪80年代开始,“少子化”现象逐渐成为困扰日本的社会问题,紧随其后,中小学校中,欺负同学、拒绝上学、自杀等现象也不时出现,学校和教师由此成为众矢之的。21世纪初,日本文部科学省调

^① 指导不得力教师:有文献译为“指导力不足教师”(叶林,2009),也有文献译为“不称职教师”(王文丽,2011),日语原文如直译则为“指导不適切教师”。为理解方便,笔者将其译为“指导不得力教师”,意思是指导学生能力不足的教师。“指导不得力教师”与“不称职教师”有所区别。“不称职教师”有可能是有指导意愿而能力不够的教师,或有指导能力却不愿意积极指导的教师。

查发现,虽然全国大多数中小学教师忠于教育事业、献身教育事业,但也有部分教师不适合指导学生,进而影响了教育质量,引发了国民对教育的不满和不信任。社会呼吁教育管理部门对指导不得力教师加强管理,家长及学生要求教师指导不得力状况得到切实改善。

(二)教师专业发展的需要

1997年7月,日本文部科学省在《教育职员养成审议会第一次咨询报告》中,再次强调了教师所需的资质和能力,对教师专业发展提出了具体要求。随后,一场以实践能力培养、学校现场处理问题能力培养为中心的教师教育改革,以及以教师资格证年审、教师评价为中心的教师制度改革全面展开^[1]。“正如‘教育树人’所言,学校教育成功与否,很大程度上取决于教师的资质和能力,提高教师资质是任何时代的重要课题。”^[2]日本建立指导不得力教师管理体系正是为了适应教师专业发展的需要,以此促使在职教师通过研修提高自身的教育资质和能力。如此,教师的专业发展才能得以持续。

(三)国际视野下提高教育质量的要求

自明治时代以来,日本一直把教育放在国家和社会发展战略的最重要位置。尊师重教是日本的文化传统,也是日本战后经济崛起的极为重要的影响因素之一。1949年,日本制定了关于教师的首部法律——《教育公务员特例法》(以下简称《教特法》)。2007年7月,日本虽对该法律进行了修订,但仍然强调教师研修的重要性。尤其是在20世纪末21世纪初,日本发现:在初高中数学、物理、化学等国际竞赛中,日本学生排名并未领先;在全球范围内对小学生算术、阅读、写作等能力进行的调查显示,日本学生也不占优势。这使得日本产生了强烈的危机感和紧迫感,提高国际视野下的中小学教育质量成为日本必须面对的一个重要课题,而改善中小学教师的指导不得力状况则成为提高质量的一个重要举措。

基于上述原因,为让每位孩子都能享受高质量的教育,提高国民对教育的信任度,日本文部科学省决定加强对指导不得力教师的管理,针对指导不得力教师的不同情况,实行包括持续指导、参与研修、酌情免职、调离教师岗位等不同处置办法的管理制度。通过一系列关于教师教育的法律法规的修订或制定,日本建立了比较完备的指导不得力教师管理体系,从法律上对指导不得力教师的认定、研修内容、研修时间、研修效果认定、研修后的处置等都作了具体规定。日本指导不得力教师管理体系的建立和实施,对提高教师的教学指导能力、改善中小学教育质量发挥了重要作用。

二、日本指导不得力教师管理体系的内容

(一)指导不得力教师的界定

所谓“指导不得力教师”,是指“在知识、技术、指导方法等方面的资质和能力存在问题,对学生的日常指导不恰当的教师中,被认为需要通过研修来改善指导,但尚未达到调离教师岗位程度的教师”^[2]。

日本的《教特法》第25条第2款第1项更是对“指导不得力教师”给予了明确界定:(1)因教学专业知识不足、教学技术欠缺,不能切实对学生学习给予指导者,如教学内容存在诸多错误,不能正确回答学生的提问;(2)因指导方法不恰当,不能对学生学习进行有效指导者,如课堂上只有板书,不能接受学生的提问;(3)缺乏理解学生心理的能力或意愿,不能有效进行班级管理或学生指导者,如完全不听取学生的意见,不与学生对话,也不想与学生沟通和交流。

此外,日本《指导不得力教师人事管理系统指南》(以下简称《指南》)还补充指出:对于营养教师、生活指导教师等,虽然法律上没有规定其必须参加旨在提升指导能力的研修,但可以自主参与研修;对于校长、教务主任(日本称为“教头”)、新任副校长、骨干教师、指导教师等非指导改善研修对象,若在职务行为中出现问题,则必须给予降职处理,并安排到适合其能力的岗位。

(二)指导不得力教师的认定

日本指导不得力教师管理体系中,规定了指导不得力教师的三级认定程序,同时,根据学校性质不

同(分为由县财政承担教师工资的市町村立学校和县立或指定都市^①立学校两类),认定程序稍有差异。日本指导不得力教师的认定程序如图 1 所示。

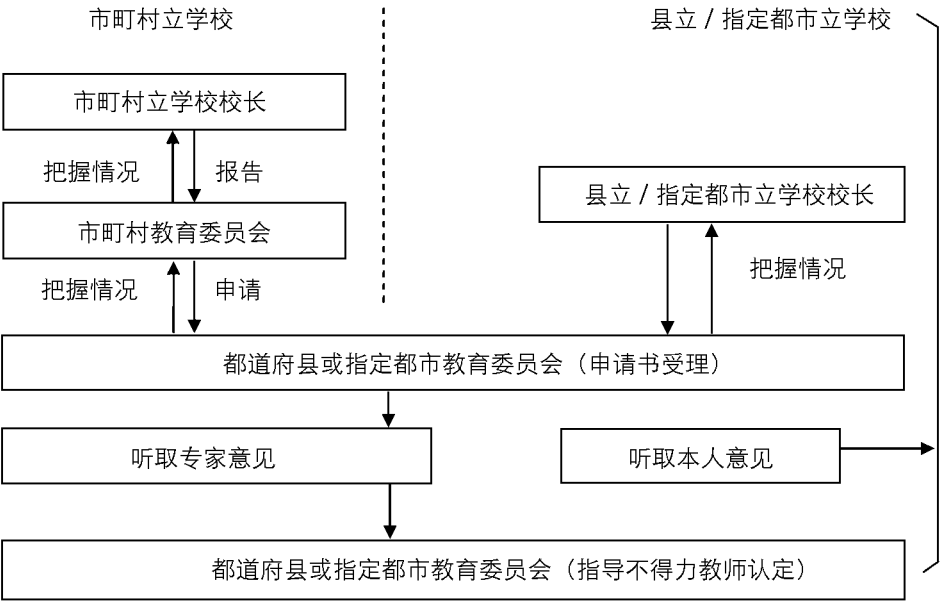


图 1 指导不得力教师的认定程序^[2]

如图 1 所示,市町村立学校指导不得力教师的认定程序为:由校长向市町村教育委员会提交认定报告,随后,市町村教育委员会向都道府县或指定都市教育委员会提出认定申请,都道府县或指定都市教育委员会在听取专家意见的基础上,对认定对象给出最终认定结果。县立或指定都市立学校指导不得力教师的认定程序为:由校长向都道府县或指定都市教育委员会提出认定申请,都道府县或指定都市教育委员会在听取专家意见的基础上,对认定对象给出最终认定结果。在此过程中,都道府县或指定都市教育委员会从市町村教育委员会或校长处获悉教师指导能力的状况,并给以被认定为指导不得力的教师申诉和听取意见的机会。

认定程序中的“专家”,是指具有专业知识、符合法律规定的专业人士,如能为教职员工提供健康管理或服务的医师、律师,从事儿童教育或心理研究的教育学者或临床心理医生等,“专家”中也包括学生家长。都道府县或指定都市教育委员会听取专家意见的目的,在于保证指导不得力教师认定的及时性、人事管理体系实施的公正性和恰当性,其方式主要是通过召开会议,获取客观的、多角度的专业性见解,并将其作为指导不得力教师的认定参考。都道府县或指定都市教育委员会根据责、权,将对指导不得力教师和指导不得力教师的改善指导研修效果给予最终认定。

(三)指导不得力教师的指导改善研修

日本指导不得力教师管理体系的核心内容是关于指导不得力教师的指导改善研修,管理体系对研修内容、研修时间、研修效果认定和研修后的处置等,都作了较为详细的规定。

1. 指导改善研修的时间、机构与内容^[2]

指导改善研修的时间与机构:《指南》指出,依据《教特法》第 25 条的规定,指导不得力教师的指导改善研修时间不得超过 1 年。但是,如果研修教师受到免职处分或在改善研修期间有休育儿假、产假、病假等情况时,具有任免权的都道府县或指定都市教育委员会可以在自研修开始之日起不超过 2 年的时间范围内,对指导不得力教师的指导改善研修时间给予适当延长。也就是说,指导不得力教师的改善研

① 指定都市:指人口 50 万以上并由政令指定的都市,享有与普通都市不同的待遇,如都道府县将与市民生活直接相关的事务、权限下放到市,市之下还可设行政区等。日本现有大阪、名古屋、京都、横滨、神户、北九州、札幌、川崎、福岡、广岛、仙台、千叶等 12 个指定都市。

修时间最多不能超过 2 年。《指南》同时规定,都道府县及指定都市教育委员会设置的教育中心等教师研修机构,为指导不得力教师的指导改善研修机构。但为更好地实现指导改善研修目的,促进指导不得力教师提高指导能力,使其能在学生面前独立授课,根据需要,也允许指导不得力教师在其所属学校进行研修。

指导改善研修的内容:(1)通过实施个别面谈,使教师本人发现和认识到自己指导不得力的问题所在;(2)依据《教特法》第 25 条第 2 款第 3 项的规定,都道府县或指定都市教育委员会根据接受指导改善研修者的能力、适应性等制订个人研修计划,制订研修计划时,负责认定的部门和承担研修职责的部门应共享指导不得力教师的相关信息;(3)在研修课程的设置上,要加强有关人际关系处理的内容;(4)为有效改善指导不得力教师的指导能力,达到研修目的,研修内容要注重提高教师的专业能力、丰富教师的教育经验;(5)承担研修职责的机构为教育中心,教育中心应建立适应每一位教师的指导机制,为其安排一对一的专业指导教师,如果指导不得力教师被周围的人孤立,还应建立针对指导不得力教师的心理咨询机制。

指导改善研修过程中,相关机构部门要协同合作。指导不得力教师离开学校到教育中心参加研修,其所在学校校长和都道府县或指定都市教育委员会的指导主任应及时了解该教师在研修期间的情况。对此,《指南》专门规定,指导改善研修期间,责任机构应切实做好研修教师的指导改善状况记录,该记录将作为研修结束时认定该教师研修效果的客观依据。同时,责任机构还必须切实做好研修教师自研修以来指导能力变化情况的记录。

2. 指导改善研修效果的认定标准与研修后的处置办法^[2]

指导不得力教师研修结束时,都道府县或指定都市教育委员会将依法对其指导改善的程度作出认定。其认定结果有如下 3 种:(1)指导能力有所改善,能对学生进行适当的指导;(2)尚不适合对学生给予指导,但如果再进一步研修,有希望达到对学生进行适当指导的要求;(3)对学生的指导不合适,且无改善的余地。

为了彰显公平、公正,都道府县或指定都市教育委员会会认真对待研修教师的研修情况记录及研修成果,并将其提供给专家,听取专家的意见。同时,在对指导不得力教师的指导改善程度进行最终认定之前,都道府县或指定都市教育委员会还将听取研修教师本人的书面或口头意见。

都道府县或指定都市教育委员会在综合各方意见的基础上,对指导不得力教师的指导改善结果作出最终认定,并给予相应处置。处置情况分为 3 种,具体为:

(1)研修合格者,回原学校工作

被认定为指导不得力状况得到有效改善、适合对学生进行指导的教师,可回原学校工作。为使该教师回校后能顺利开展,《指南》规定,所属学校校长应向周围的教师及学生家长充分说明该教师已认真参与研修且指导能力得到改善,希望大家对该教师予以理解和支持。该教师回到学校工作一段时间之后,作为服务监督者的都道府县或指定都市教育委员会应考察该教师是否为周围的人所接受,同时,为使其能顺利地在校工作,还须对其指导情况进行追踪。

(2)有望改进者,再研修听课

指导改善研修结束时,被都道府县或指定都市教育委员会认定为指导尚不得力,但如果在总计研修时间不超过 2 年的时间范围内,适当延长研修时间有希望达到适合指导学生要求的教师,需要再研修听课。

(3)研修不合格者,接受自愿退休或分限免试处分、惩戒处分^①及调离岗位等处置^[3]

对于指导改善研修结束时被认定为指导能力仍然未达到要求的教师,根据《教特法》第 25 条第 3 款

① 分限免试处分和惩戒处分主要包括免试、降级、停职和减工资。这是两种不同的行政处分手段。首先,目的不同。前者是为了维护公正、效率,确保运营;后者则是为了维护或恢复已有的秩序。其次,适用对象不同。前者针对工作业绩不良、工作能力缺乏的公务员;后者针对触犯法律的公务员。最后,导致的结果也不同。例如,受到分限免试处分的教师依旧可以享有退休金,而受到惩戒处分的教师则无法领取退休金。(叶林,日本“指导力不足教师”问题探析[J].外国中小学教育,2009(5):38-40,49)

的规定,予以分限免职处分;根据《地方教育行政组织运营法》第 47 条第 2 款的规定,对县财政负担的教师予以免职处理或调到都道府县的其他工作岗位。

日本规定,对参加指导改善研修的教师做出处置决定时,无需讨论是否免职或调动工种,只要是不适合教师工作岗位的,就应受到分限免职处分。具体由具有任免权的都道府县或指定都市教育委员会在考查指导不得力教师的指导能力后作出判断,并给予适当的处置。

3. 指导不得力教师人事管理流程^[2]

综合以上内容可知,日本指导不得力教师的人事管理流程为:提交报告、申请(校长或市町村教委)→受理申请(都道府县/指定都市教委)→听取专家意见→认定指导不得力教师(都道府县/指定都市教委)→针对指导能力改善的研修→听取专家意见→指导改善程度认定→处置(回原校工作、再研修、分限免职、调离岗位等)。具体流程见图 2 所示。

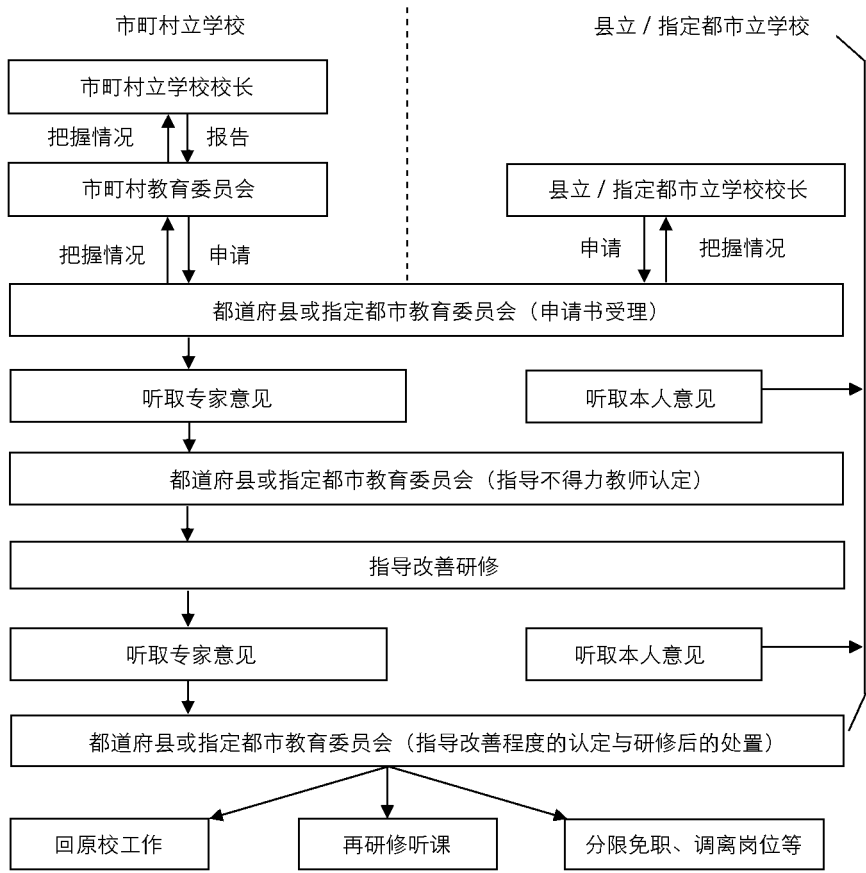


图 2 指导不得力教师人事管理流程

三、日本指导不得力教师管理体系的现实意义

日本建立和实施指导不得力教师管理体系以来,尽管还存在指导不得力教师认定标准不统一、人事评价不合理等不完善之处,并引发担心,认为“动摇了战后建立的教师公务员身份保障制度,日本很可能从此进入教师身份不安定的时代”^[2],但任何一种制度的建立一定会触及一部分人的利益,实施过程中必然会出现一些问题,会招致部分人的反对,如果因此就全盘否定它,未免过于片面和偏激。因此,应该客观而辩证地看待日本指导不得力教师管理体系,并从中汲取正能量。笔者认为,日本指导不得力教师管理体系至少具有如下现实意义:

(一)直接意义:促进后进教师达到职业标准

日本文部科学省分别于 1987 年、1997 年、2005 年和 2006 年共计 4 次对日本教师专业标准进行修订。尤其是 2005 年,为应对“建立新时代义务教育”新要求,日本提出教师专业三大核心标准,即“强烈

热爱教育工作、过硬的专业技能、优秀的思想品德”；2006年，日本又提出“教师实践专业标准”，即“开展教职实践演习，重点培养教师从事教学工作的实践能力”，并于2010年开始实施^[4]。从一定意义上说，日本构建并实施指导不得力教师管理体系并非要故意为难教师；相反，它为那些指导能力不强或不适合指导学生的教师搭建了一个很好的研修学习平台，创造了教师自我提升的机会，既促进教师达到教师职业基本标准，同时也为教师顺利通过入职后10年一次的教师资格再考核奠定坚实的专业基础。

（二）间接意义：促进教师专业发展

关于教师专业发展，现在越来越强调教师个体的、内在的专业性提高。有学者指出：“教师专业发展是教师个体专业不断发展的历程，是教师不断接受新知识、增长专业能力的过程。教师要成为一个成熟的专业人员，需要通过不断的学习与探究来拓展其专业内涵，提高专业水平，从而达到专业成熟的境界。”^[5]由此我们可以说，日本指导不得力教师管理体系的建立，不仅促进了教师从职业新手到熟练教师的主动提升意识，同时也从教育行为上促进了教师自我发展的自觉性和主动性。更为重要的是，促进了教师从集体中解读自我、发现差距，也促进了教师更加了解自我，明确自己的发展优势、发展难点以及面临的发展危机。最难能可贵的是，它为教师建立自省系统提供了意识与行为参考，也为教师专业发展提供了持续的动力。

（三）本质意义：促进学生学习质量的提高

学生的学习质量是检验教育质量是否优异的核心要素，而作为教育质量主要“操盘手”的教师队伍的质量和水平又直接影响着学生的学习质量。课堂作为联系教师与学生的中介，是教师指导能力与学生学习能力共同展现的现场。每一位具有鲜活生命的学生个体，都会使课堂时刻处于变化之中，教师如何提供适合每一位学生发展的教法，可以说是对教师提出的新挑战。日本学者佐藤学在其著作《教师的挑战》封底文字中指出：“教师的责任不是进行‘好的教学’，而是实现所有儿童的学习权利，尽可能提高儿童学习的质量。”日本指导不得力教师管理体系中的“指导改善研修”，即是基于提高学生学习质量而促进教师包括师德、师风、专业资质在内的资质和能力的一种研修。总体而言，日本指导不力教师体系的建立体现了“不使一个教师掉队”的基本精神，对促进全体教师发展和学生全面发展，进而增强国际视野下的人才竞争力具有重要指导意义。

参考文献：

- [1] 王文丽. 日本的教师评价及不称职教师处理——以东京都为例[J]. 外国中小学教育, 2011(11):39-42.
- [2] 文部科学省. 指導が不適切な教員に対する人事管理システムのガイドライン[EB/OL]. [2017-01-25]. http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/jinji/08022711.htm.
- [3] 叶林. 日本“指导力不足教师”问题探析[J]. 外国中小学教育, 2009(5):38-40.
- [4] 刘艳艳, 孙翠香, 张蓉. 日本教师专业标准历史变迁分析及启示[J]. 教育理论与实践, 2013(21):19-21.
- [5] 叶澜, 白益民, 王树, 等. 教师角色与教师发展新探[M]. 北京: 教育科学出版社, 2001:208.

Management System of Ineffective Tutorial Teachers in Japan: Background, Contents and Significance

GONG Xingying

(Chongqing Institute of Educational Science, Chongqing 400015, China)

Abstract: In the name of “innovating the compulsory education in the new era”, Japan has launched a project entitled “Management System of Ineffective Tutorial Teachers”. The system sets highly operable rules in the definition of ineffective tutorial teachers, ways to improve the tutorial work training, the standard to assess the training effect, and the subsequent remedial measures. Therefore, the system is conducive not only in promoting those ineffective tutorial teachers to meet related standards, but also in serving teachers’ professional development, so as to improve educational quality.

Key words: ineffective tutorial; management system; teachers’ professional development; Japan; teacher education