

美国教师质量问责机制转型的 基本特征及交互关系

赵英, 程艳

(山西师范大学 教育科学学院, 山西 太原 030031)

摘要:国家力量、专业力量、市场力量共同塑造着美国教师质量问责的现实图景。虽然每种力量的出发点、关注点、着力点不同,但都承认教师质量的重要价值,并共同致力于改进教师质量的理论建设与实践努力。20世纪80年代以来,三种取向的教师质量问责不仅经历了自身在理论与实践层面逐步完善的过程,同时也经历了一个彼此借鉴、相互支持的发展过程,并逐步形成了混合型教师质量问责机制,从而从不同角度确保了美国教师质量的持续改进。立足我国实际,应建立第三方教师质量问责机构和大规模学生学业成绩数据库,建立健全教师质量年度报告机制、教师教育评估认证机制以及教师质量经费效能问责机制。

关键词:教师质量;问责机制;国家取向;专业取向;市场取向

中图分类号:G5712.1 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-8129(2022)01-0094-09

基金项目:山西省高等学校人文社会科学重点研究基地项目“教师教育质量自我评估制度建构研究”(20210147),项目负责人:赵英。

作者简介:赵英,教育学博士,山西师范大学教育科学学院副教授,硕士生导师;程艳,山西师范大学教育科学学院硕士研究生。

国家取向、专业取向、市场取向共同构成了20世纪50年代以来美国教师质量问责机制的三大价值取向^①。国家取向的教师质量问责机制基于“美国的未来取决于教师”这一基本判断,主张以联邦或州的法案为基础,就相关客体在教师质量议题中的“达标”情况进行审查,并通过公开报告、项目经费调节以及低水平项目的识别与援助等举措,促进教师质量的持续改进。专业取向的教师质量问责机制基于“教师是提供教学服务的专业人士”这一基本判断,以促进学生有意义的学习为主要目标,主张通过设计系统的专业评价标准和工具对教师质量实施以同行审查为主要形式的问责,保证教师教育机构和专业质量的持续改进。市场取向的教师质量问责机制基于“教师

是人力资本形成的关键要素”这一基本判断,主张从人力资本的视角对教师质量的成本投入和经济效益进行检视与问责,旨在改进教师薪酬政策,保证对高质量教师形成有效激励,使教师质量的经济价值最大化。

当前,在国家力量、专业力量、市场力量的共同作用下,美国已经构建起一种混合型教师质量问责机制,多种问责力量共同发力、相互支持,从不同角度确保了教师质量的持续改进。回溯历史,自20世纪50年代以来,美国教师质量问责机制表现出了怎样的转型特征,三种取向的教师质量问责机制其内在逻辑关系和现实交互关系如何,这是本文拟回答的问题。

^① 笔者长期关注美国教师质量保障制度研究,关于三种取向的美国教师质量问责机制的详细内容可参见以下文章:赵英. 汉纳克市场取向教师质量问责理论探析[J]. 外国教育研究, 2019(8):116-128;赵英. 美国联邦政府教师质量问责机制研究[J]. 教师教育研究, 2017(4):122-128;赵英. 达琳·哈蒙德专业取向教师质量问责思想探析[J]. 外国教育研究, 2016(9):35-46。

一、美国教师质量问责的转型及其特征

自 20 世纪 50 年代以来,美国教师质量问责机制实现了较为清晰的历史转型,主要表现为联邦政府从问责的“后台”走向“前台”、学生学业成绩成为各方问责焦点、专业力量推动的内部问责制度日益完善。

(一)由边缘到中心:联邦政府成为教师质量问责重要主体

美国联邦政府对教师培养和教师发展的介入始于 20 世纪 50 年代末,并主要局限于为教师的在职培训和大学教育提供经费资助。随着时间的推移,联邦政府对教师教育的介入形式不断丰富、范围全面拓展,特别是以《不让一个孩子掉队法案》(*No Child Left Behind Act*, *NCLB*)的颁布为标志,联邦政府重新界定并实质性强化了在教师教育中的角色,加强了国家层面对教师质量的整体控制和问责力度。在这种背景下,美国联邦政府在教师质量问责中的地位和功能实现了由边缘向中心的转型。正如戈尔兹(Margaret E. Goertz)所言,美国联邦教育部作为监督各个层面教师质量状况的联邦机构,“是教师质量的一个重要利益相关者,在问责中的介入日益深入”^[1]。总的来看,联邦政府在教师质量问责中的这种转型,体现出如下几个特征:

1. 由零散介入向广泛控制转变

长期以来,美国的教师教育形态主要通过州级层面对教师教育机构以及教师认证的要求来界定和塑造,联邦政府对教育及教师教育的介入和参与在总体上呈现出零散性和有限性,甚至在一段时期内“对教师教育方向的影响是无关紧要的”^[2]。然而,随着各类专业组织和私人基金会关于教师教育高度政治化的讨论以及媒体的广泛关注,教师教育开始广泛进入国会和白宫的视野,联邦层面关于教师教育的立法活动日益增多。当前,教师教育控制权总体上应该由各州自主行使、联邦政府应保持最低限度干预的信念,已经被一种新的、更为复杂的治理规范所取代。在这一治理规范中,联邦、州、地方当局共享教师教育控制权,联邦政府对于教师教育的介入进入一个广泛控制的新阶段。

2. 由政策工具向政策目标转变

除了介入规模加大之外,联邦政府对教师教育的介入性质也实现了由政策工具到政策目标的转变。从 20 世纪 50 年代到 80 年代,联邦政府所提出的与教师教育相关的政策更多是作为实现其他教育政策目标的工具而出现的,本身尚未成为联邦政府的政策目标。对此,厄尔利(Penelope M. Earley)等人指出:“联邦政府对教师的招募、培养和持续的专业发展的关注,是一种政策工具而不是政策目标。也就是说,尽管特殊教育、双语教育、数学和科学教育以及职业教育等项目,包含了用于教师招募、培养和在职培训的适度费用,但是这些项目中的教师教育部分只是达成一个更广泛目标的工具。”^[3]但进入 20 世纪 90 年代,联邦政府对于教师教育的干预和控制发生了很大转变,教师质量问题已经成为联邦政府教育改革的重要议题,提高教师教育质量和教师质量成为联邦政府的一项重要政策目标^[4]。

3. 由边缘议题向中心议题转变

长期以来,联邦政府对教师教育领域的关键问题和核心议题大多持保留或沉默态度,完全避免关于教师教育基本原则的争论,仅仅致力于证书的解制等治理变革(governance reform)。因此,联邦对于教师教育的介入和支持“以项目拼盘为特征,这些项目规模小、时间短,而且对于学校改进的意义并不大”^[3]。然而,20 世纪 90 年代的联邦立法,如 1992 年的《高等教育法》(*Higher Education Act*, *HEA*)修正案、1994 年的《中小学教育法案:改进美国的学校》(*Elementary and Secondary Education Act: Improving American's School*)修正案以及 1996 年的《2000 年目标:美国教育法》(*Goals 2000: Educate America Act*)等法案的出台,标志着联邦教师教育政策路径的改变,即联邦政府开始关注那些在较早时期处于边缘地位的教师教育核心议题。特别是随着《中小学教育法案》的第六次修改以及 2001 年的《不让一个孩子掉队法案》的颁布,联邦政府在教师教育领域的角色已经实现了根本转型,实质上开启了联邦政府教师质量问责的大门。

4. 由政策引导向政策强制转变

20 世纪 90 年代以前,州级层面一直保持

着对于教师教育的控制权,联邦政府对教师教育的介入主要采取政策引导的方式,通常的举措是为各类教师培养项目提供经费资助、为学生提供奖学金以吸引其进入教学专业、为在职教师提供专业发展奖学金等。这些经费通常以一揽子拨款的形式拨付给各个州,在既定的政治结构之内,由各州的教育部门进行自主管理和使用。20 世纪 90 年代之后,联邦层面在继续强化经费引导的同时,通过系列法案及其修正案,形成了政策强制和经费引导相结合的综合性政策工具,推动教师教育向联邦政府预期的方向改革和发展。以 1992 年的《高等教育法案》修正案为例。该法案将原先第二款中的“教师质量强化拨款项目”调整为“为各州的教师招募、教师教育、教师认证及教师支持提供

经费”,同时要求各州及其教师教育机构要系统化评估教师候选人质量。到 1998 年再次授权时,还正式建立了一个强制性的教师质量年度报告制度。正如芭芭拉·贝尔斯(Barbara L. Bales)所言,20 世纪末,“美国教师教育政策最根本的转变就是控制权由州级层面转向联邦层面。尽管高等教育机构和项目人员最终决定这些政策如何实施,但是引导已经变为强制,不遵守国家层面政策的风险也已经增加”^[6]。

综上,随着联邦层面关于教师教育的立法活动日益增多,联邦政府介入和干预教师队伍建设的举措日益丰富,介入的力度、范围也逐渐加大和拓展,成为教师质量保障机制设计和运行的积极参与者。具体见表 1。

表 1 联邦立法中有关教师教育和教师专业发展条款的关键目标、工具及资助模式

相关法案	目标和假设	政策工具	资助模式
国防教育法案 <i>National Defense Education Act</i> (1958)	目标:获得全球竞争力,保护国家安全 假设:改进科学、数学和外语教学将促进目标达成	更新和升级教师的教学工具;完善教师培训机构	基于特定目标的资助条款;直接为特定学科和特定学生培养教师的项目提供经费
高等教育法案 <i>Higher Education Act</i> (1965)	解决教师短缺问题;雇用归国的美国和平部队志愿者进入教师队伍	实施教学激励措施;基于学区和学校对教师进行培训	有限的经费资助范围
教育专业发展法案 <i>Education Professions Development Act</i> (1967)	填补教师短缺并改进教学	奖学金;教师培训	联邦经费继续给予分类支持
高等教育法案 <i>Higher Education Act</i> (1992)	目标:促进 K-12 学校和培养教师的高等教育机构的并行改革 假设:好学校需要好教师;好教师将在那些致力于改革教师教育以满足 K-12 学校需求的机构中培养出来	建立 K-12 学校与教育学院、教育部门的伙伴关系;拓展承担教师职前教育和专业发展服务任务的机构	未资助
2000 年目标:美国教育法案 <i>Goals 2000: Educate America Act</i> (1994)	目标:提出一个指导联邦教育政策的框架;改进教师专业发展,使其能获得为 21 世纪培养学生所必需的知识与技能 假设:所有孩子都能满足高水平的学科和表现标准	改进计划;K-12 与教育学院等机构 (Schools, Colleges, and Departments of Education, SCDEs) 的伙伴关系	从以个体儿童为指向的分类途径转向聚焦贫困儿童的学校改革;各州 90% 的经费拨付给地方教育机构和学校;给予那些与教育学院等机构结成伙伴关系的地方经费补助,支持其改进教师的职前教育和职后培训
中小学教育法案:改进美国学校 <i>Elementary and Secondary Education Act: Improving America's Schools</i> (1994)	目标:确保教师准备好开展高标准教学 假设:教学关乎学生学习	与州标准相匹配的高质量的专业发展;持续的教师职前和继续教育应包括学科领域内的内容和教育学	尽管更新了联邦资助模式,但对于教师教育和专业发展的拨款,相较于 20 世纪 80 年代水平并没有多大提升
高等教育法案 <i>Higher Education Act</i> (1998)	目标:改进高等教育机构的教师教育项目 假设:教育学院等机构不足以充分培养教师;学生学业成绩是教师质量问责的合理指标	满足教育学院等机构的报告要求(如要求教师候选人的考试分数)	经费流向学校和地方(而不是流向教育学院等机构);给予整体性经费补助
不让一个孩子掉队法案 <i>No Child Left Behind Act</i> (2001)	目标:确保所有孩子都由高质量的教师进行教学 假设:拥有相关学科知识的教师将促进教学的改进,进而改进学生的学业	教师学科知识以及认证要求;替代性培训提供者;学校层次上的问责	经费水平不足以达到规定时间内的要求;拓展进入教学的替代性路径,并提供经费支持

（二）由输入到输出：学生学业成为教师质量问责重要指标

20 世纪 80 年代以来,教师质量问责的基本要素发生了十分明显的变化,由输入要素转变为输出要素,即从确认何种教师行为和特征与学生学业成绩有最大相关性,转为将学生学业成绩直接归因于个体教师和教育项目,并将其作为教师质量问责的重要指标。

在很长一段历史时期内,美国对教师质量的评估一般通过具体的“教师特征”来进行,常用的指标有教师的学历学位、资格认证、从教时间、专业发展活动等。1983 年,《国家处于危险之中:教育改革势在必行》(*A Nation At Risk: The Imperative For Educational Reform*)的报告发布之后,美国教育改革面临的焦点问题是如何通过制定和实施各学科学业标准来提高 K-12 学生的学业成绩。在这段时期,教师质量的问责重心是对教师质量输入性要素的界定与评估,如州教育部评估高等教育机构的教师教育项目,主要关注的是必修课程、师生比例、教师教育者或教师资质、经费资源等指标^[6]。专业许可和认证组织也使用类似的标准^[7]。但是,无论是在州或者联邦层面,这些早期关注的教育指标都聚焦于提供更多更好的资源,并没有有效改进学生的学业成绩。在这种背景下,联邦政府和各州的政策都有了一个明确的转变,即由强调学校投入转为强调绩效目标和结果。

进入 21 世纪以来,结果取向的问责逐步走到了美国教师质量问责的前台和中心^[1]。就教师教育机构而言,1998 年,《高等教育法案》修正案第二款要求,所有举办教师教育项目的高等院校必须向州教育部门和公众报告其教师候选人在州教师资格考试中的通过率,州要基于这些数据对所有机构进行排名,并将排名结果公之于众^[8]。而且,该法案就“教师质量”的问责列出了四项与 K-12 教育相关的目标:(1)改进学生学业;(2)通过改进教师职前培养,强化专业发展,改进教师队伍质量;(3)高等教育机构要承担培养具备必要教学能力及学科胜任力的教师;(4)招募高素质者进入教学队伍,包括来自其他行业的教师候选人。对中小学校而言,其标志性事件就是 NCLB 法案的通过

和实施。该法案将标准化考试成绩作为 K-12 学生学习成效的主要测量指标,并强化了此前许多州基于学生学业成绩的问责政策。可以说,NCLB 法案的里程碑意义在于使标准化考试和学生学业成绩成为教师质量问责的重要指标。

当前,改进学生学业成绩已经成为美国一项重大的国家关切。“在美国,政策制定者和教育领导者正在实施系列问责和评估举措,以回应对改进学生学业成绩的不断增长的关切和呼吁。”^[9]作为影响学生学业成绩的一个关键因素,教师质量的问责自然指向了学生学业成绩。教师质量的评估,不再简单地取决于达到最低的标准、满足项目的要求,而是要关注教师在提高学生学业上所发挥的效能。而且,这一转型也得到了诸多学者的支持。如莱文(Levine A.)就认为,“教师教育项目应当为这样一个世界培养教师,在这个世界里对成功的唯一评价就是学生的学业成绩”^[10]。NCLB 委员会联合主席也在最近发布的一项声明中称:我们必须使用更为精细的数据系统去关注教师在改进学生学业方面的效能,而不是进入教学职业的资格要求^[11]。

（三）由外部到内部：专业问责成为教师质量问责重要机制

基于教师教育是一种专业教育的观点,所有的问责机制都可以分为内部问责与外部问责两种。内部问责就是专业问责,外部问责则是政府问责、市场问责。外部问责主要依赖标准与规制等程序上的合理性,地方、州或联邦政府通过分析达标报告以及现场考察来对标准进行评估。政府问责大多依赖于正式法律,最起码也要基于地方学校委员会的政策。如果没有达到法律标准或政策要求,就会受到相应惩罚。具体而言,如果州、学区或学校未能遵守相关规定或达到相关要求,则将受到撤销认证、停止资助、解聘教师和管理者等处罚。

对政府问责诟病最多的,就是“一刀切”模式与学校学生群体、教师群体多样性之间的矛盾。阿贝尔曼(Charles Abelman)和埃尔莫尔(Richard Elmore)就指出,内嵌于这些外部问责体系之中的是真实的学校,它们有自身独特的组织特征和问题,有独特的学生群体,处于多元且独特的社区,同时也有自身的发展历

史,然而,外部问责体系却假设了一个统一的世界,即所有的学校都对学生表现抱有同样的期待。但是,学校管理者和教师看到的世界是基于他们独特的背景以及他们对自身、对服务对象的观念和对学生的期待,而且他们所认为的优质教学也是基于其自身的专业判断^[12]。由此,学校的多样化现实与问责体系的标准化之间就构成了一对明显的矛盾。

对此,诸多研究者主张,单靠外部问责机制是不够的,需要将更多的注意力转移到教与学之上,转移到更有力的项目评估和改进后的内部问责机制之上^[13]。因为,与外部问责不同,专业问责的焦点在于三个主要部分。第一,教与学的过程居于专业问责的中心。专业问责不仅关注教师的表现,同时关注学生的学习。第二,教师的专业知识是专业问责的核心要素,一般被称之为“最佳实践”。而且,教师的专业知识已被证明对学生学习构成影响。第三,专业问责取决于一种真实的、有效的合作文化。教师和管理者都重视并承担分享与反思的责任,并将其作为个人发展、学生学业和学校改进的手段。因此,同行评价、共享责任、证据分析是专业问责模式的关键要素。专业问责致力于促进并鼓励教师成为以学生为中心的、运用所有可资利用的知识做出专业决策的专业人士。作为提供教学服务的专业人士,教师的责任就是教会学生学习,因此教师质量问责的核心也离不开学生的学习。可以说,持续改进并优化教学实践,使学生能够进行深度学习,就是教学专业最重要的责任,也是高质量教师的重要表征。在此种意义上,专业取向的教师质量问责对象不能仅局限于学生学业成绩,而应是所有学生更深层次、更有意义的学习。

二、三种取向的教师质量问责机制之间的交互关系

国家取向、专业取向、市场取向的教师质量问责机制,分别基于政治学、教育学、经济学的学科视角,表达了政府力量(公民文化)、学术力量(专业文化)、市场力量(经济文化)对教师质量改进的不同利益诉求,并基于各自的思想基础、理论假设,构建起独特的教师质量问

责理论框架。三种取向的教师质量问责理论,在内涵上既有区别也有联系,甚至有一定的融合共通之处。

(一)三种取向的教师质量问责机制在目标设定上均指向学生学习,但焦点不同

国家取向的教师质量问责旨在通过改进教师质量,保证所有学生达到既定的学业标准,体现出对学生学业成绩高标准、公平性两个明确的目标诉求,向公众的承诺是保证“每个课堂都有高质量的教师”和“不让一个孩子掉队”。这是政府责任的内在要求,是国家保障每个公民合法受教育权的基本体现,也是保障国家利益的基本途径。专业取向的教师质量问责旨在以高质量的教师促进学生有意义的学习,使 K-12 学生掌握进入大学和职业所需的知识及能力,向公众的承诺是“保证获得专业认证的教师教育机构和项目所培养的教师候选人具备促进 K-12 学生学习的专业知识和能力”。这是教学作为一种专业的本质要求,体现了教学专业的伦理责任,也是提升教师职业声望与专业地位的必然要求。市场取向的教师质量问责旨在通过有效的激励举措,促进高质量教师的招聘和保留,特别是吸引高质量教师到高需求学校和学科任教,进而达到促进学生学业成绩增值的目的,向公众的承诺是“作为教育经费最大的支出项目,教师薪酬必须与学生学业增值情况挂钩,而不是单纯地基于从教时间或所获学历”,即强化经费投入的绩效问责。这是经济规律与市场竞争的内在要求,重点考察的是教师质量“投入”与“产出”之间的关系,并根据教师的实际效能提供相应的薪酬,使教师质量的经济价值最大化。

(二)三种取向的教师质量问责机制在标准选取上均以学生学业标准为基础且相互依赖

由于三种取向的教师质量问责均旨在通过教师质量的改进达到促进学生学习的总体目标,因此其问责的标准必然具有内在的联系。其一,国家取向的教师质量问责标准是联邦政府或州所确定的 K-12 学生学业标准,包括内容标准与表现标准。这些标准是政府对学生学习成效的基本期待,学生学业成绩的达标程度是政府对教师质量进行评估和问责的基本依据。同时,联邦或州所确定的学生学业

标准在制定过程中必然吸纳专业力量参与,甚至直接采用专业组织的相关标准,表现出政府对专业力量的依赖。其二,专业取向的教师质量问责标准是相关专业组织制定的教师教育机构和项目标准,而这类标准的制定离不开 K-12 学生学业标准这一重要参照。比如,专业问责要求教师教育项目必须提供与学生学业标准相关联、相符合的课程及评估,要求教师候选人必须具备按照相关学业标准开展教学的专业知识与能力,并据此对教师候选人的表现进行评估,等等。其三,市场取向的教师质量问责所依赖的学生学业增值情况,在很大程度上也是基于政府层面所组织的各类学业考试以及建立的学业成绩数据库。因此,学生学业标准在三种取向的教师质量问责中均具有基础性作用,也是政府影响专业力量和市场力量的重要途径。

(三)三种取向的教师质量问责机制在评估方式上呈现出成绩评估与同行评审两种选择

国家取向与市场取向的教师质量问责均依赖于学生的学业考试,但评估路径各有不同。国家取向的教师质量问责,主要采用横向的学业成绩评估路径,即根据学生在某个时间节点的学业成绩水平对教师质量进行问责。比如,几乎所有的州都将学生学业的平均成绩作为公开报告的规定要素之一。市场取向的教师质量问责采用的则是纵向的学业成绩评估路径,即以特定学生长时间的学业进步情况为关注点,对特定群体学生在校期间进步表现进行持续跟踪,评估的是两个不同时间节点之间的学业增值情况。不过,目前国家取向的教师质量问责也越来越多地引入学业增值评估模型。比如奥巴马政府所实施的“力争上游计划”(Race to the Top, RTT),就开始采用学生学业增值评估模型来对教师质量进行评价,而且对教师教育质量的评估与问责已经延伸至 K-12 课堂。即:通过教师教育项目毕业生所教学生的学业考试成绩,来对相应的教师教育项目质量进行倒追式评估和问责。专业取向的教师质量问责所采取的评估方式则是同行评审,即基于专业同行建立的标准体系,对教师教育机构和项目的质量进行认证式问责,在本质上是一种内部问责机制。

(四)三种取向的教师质量问责机制在对结果的奖惩上各具特色且相互配合

国家取向的教师质量问责主要通过立法和行政手段针对评估结果进行奖罚,主要措施包括教师质量年度报告机制,对困境学校或教师的援助机制,对失败学校的介入、干预、重组、接管机制(涉及更换校长或教师)以及绩效拨款机制(对相关学校或教师质量改进项目给予拨款或停止拨款)等。专业取向的教师质量问责则是通过同行评审做出是否对相关院校或项目给予认证和给予何种认证的决定,这是因为一个自我规范的教学专业,必须确保所有被允许进入教学的教师都是准备好的、合格的,确保所有的教师都能够有效服务于学生的学习。同时,专业同行的评审结果目前已经成为政府层面准入制度的重要参考或者直接依据,而且在不少州二者已经实现了融合,即政府根据专业组织的认证结论对州内的教师教育项目进行授权。市场取向的教师质量问责主要基于经济规律和市场竞争的视角,主张解制教师教育,降低在教师教育方面的成本投入,增加教师劳动力市场的供给,并根据教师促进学生学业增值的实际效能决定教师的薪酬,同时扩大有效教师的班级规模,降低低效教师的班级规模,甚至是解雇无效或低效教师,从而使教师质量的经济价值最大化。三种取向的教师质量问责针对结果的奖罚并不是孤立的,而是一种相互依赖关系。比如,专业问责的结果会在教师质量年度报告中呈现,而这又会成为市场问责的依据;政府对困境学校、失败学校以及低表现项目的认定,往往需要专业力量的介入与干预,以帮助这些学校及项目实现改进,同时,这种认定又促进了家长对好学校、好老师的“用脚投票”,进而成为市场问责的基本依据。

综上,在实践中,三种取向的教师质量问责呈现出相互依赖、相互借力、相互支持的关系。突出表现在,政府问责将专业问责、市场问责的某些要素纳入自身的问责体系之中,通过专业问责与市场问责实现政府确定的目标。同时,专业问责、市场问责又往往离不开政府的授权、引导或支持,这是当前美国教师质量问责实践的一个显著特征,即政府问责在教师质量问责实践中具有基础性作用。政府既从

某些方面对专业问责与市场问责提供授权、支持和引导,也吸纳专业问责与市场问责的合理要素服务于政府目标,并且政府本身在资源的统筹力、信息的公信力等方面具有相对优势,因而在教师质量问责中发挥着重要的基础性

作用。同时,专业力量、市场力量基于各自明确的目标指向和问责框架,在实现自身目标的同时,也从多个角度对政府问责形成支持(详见表2)。

表 2 三种取向的美国教师质量问责机制的运行要点及实践案例

	国家取向的教师质量问责机制	专业取向的教师质量问责机制	市场取向的教师质量问责机制
谁问责谁	问责主体 联邦和州的立法与行政机构	专业的教师教育认证机构	纳税人、社会公众
	问责客体 次级政府(学区)、教师教育院校、K-12 学校及教师	教师教育院校、教师教育项目	教师教育项目、K-12 学校以及各类经费使用主体和相关政策
问责什么	教师所任教班级的学生是否达到既定的学业标准	教师教育院校和项目所培养出的教师候选人是否具备促进学生有意义的学习的专业知识和能力	教师质量的经济价值是否实现了最大化
如何问责	问责目标 保证每个课堂都有高质量的教师→保证所有学生达到学业标准→不让一个孩子掉队→力争上游→保证国家竞争力	保证来自问责对象的教师候选人具备促进学生有意义的学习的专业知识与能力→促进学生有意义的学习→使学生掌握进入大学和职场的能力	保证对高质量教师形成有效激励→高质量教师促进学生认知能力发展(以学业成绩为指标)→使学生未来在劳动力市场上具有竞争力并获得高的工资收益→教师质量经济价值最大化
	问责标准 学生学业标准(内容标准+表现标准)	教师专业能力标准(教师教育机构标准和项目标准)	教师促进学生学业增值情况
	问责方式 学生学业考试成绩的横向评估路径	同行评审(学术审查+实地考察)	学生学业考试成绩的纵向评估路径
代表性实践	HEA 确定的教师质量年度报告机制、低表现项目援助机制和经费资格中止机制 NCLB 确定的高质量教师标准,学区和学校定期就其教师质量改进情况进行说明和报告;为未达标的地方设计专业发展策略和活动,并禁止其使用《不让一个孩子掉队法案》所规定的相关经费招募新教师	全美教师教育认证委员会(National Council for Accreditation of Teacher Education, NCATE)的教师教育机构问责 教师教育认证委员会(The Teacher Education Accreditation Council, TEAC)的教师教育项目问责	联邦层面:基于学生学业表现问责的“教师激励基金”项目 学区层面:基于学生学业表现问责的奥斯汀独立学区的教师绩效激励项目

三、对我国教师质量问责机制建设的思考

借鉴美国教师质量问责的混合模式,结合我国实际,推进教师质量问责机制的建立,核心应是建立“一类机构、一个数据库、三种机制”。所谓“一类机构”,即第三方教师质量问责机构;“一个数据库”,即大规模学生学业成绩数据库;“三种机制”,即教师质量年度报告机制、教师教育评估认证机制和教师质量经费效能问责机制。

(一)建立专业的第三方教师质量问责机构

专业问责是教师质量问责的主流和趋势。建立独立的、专业的第三方教师质量问责机构(如教师教育评估认证机构、教师质量监测评估机构)是建立教师质量专业问责机制的基本

前提。之所以要建立专业的第三方教师质量问责机构,是因为其所具备的独立性、专业性可以有效保证问责实施的公正性和权威性。当前,我国建立专业的第三方教师质量问责机构的时机已经成熟。2015 年,《教育部关于深入推进教育管办评分离 促进政府职能转变的若干意见》明确提出:“支持专业机构和社会组织规范开展教育评价。大力培育专业教育服务机构,整合教育质量监测评估机构,完善监测评估体系,定期发布监测评估报告。……制定专业机构和社会组织参与教育评价的资质认证标准。……将委托专业机构和社会组织开展教育评价纳入政府购买服务范围。”^[14] 这为建立教师质量专业问责机构提供了政策依据。此外,经过多年的建设与发展,我国的教

师教育研究队伍日益壮大、国际交流日益深化,专业研究人员已经能够承担起标准制定、评估实施等专业性较强的工作。

(二)建立大规模学生学业成绩数据库

证据是问责的基础。教师质量问责首先是一个基于证据的评价和分析过程,而证据必须来源于数据。当前,我们已经迎来大数据时代,“这让社会科学领域的发展和研究从宏观群体逐渐走向微观个体,让追踪每一个人的数据成为可能……对于教育研究者来说,我们将比任何时候都更接近发现真正的学生”^[15]。只有建立完善的学生学业发展数据库,才能对教师质量进行更为客观的分析与评价,也才能更接近发现真正有效教师。因此,教师质量与学生学业数据系统的建设,不仅是基础教育质量监测、评价的基础工程,也是评估并实施教师质量问责的基础工程。

建立大规模学生学业成绩数据库要着力于两个方面。其一,要建立完善的学生学业成绩数据库,对所有中小学生的学业成绩进行持续的跟踪、监测和评估,准确把握学生个体以及班级、学校、县域、省域等各个层面的学生学业水平。其二,要将学生学业成绩数据与其任教教师相联系,包括教师的毕业院校、专业、学历以及后续的职称晋升、职后培训等情况。也就是说,要建立一个与学生学业成绩数据系统相关联的教师质量数据库,且二者要相配套,以建立起完善的教师-学生数据关联系统,为教师质量的问责及改进提供扎实的证据基础。

(三)建立三级教师质量年度报告机制

公开报告,本身就是一种有效的问责形式。具体而言,要建立教师教育院校、省级教育部门、国家教育部三级教师质量年度报告制度。教师教育院校要建立教师教育质量年度报告制度,向社会公开发布其教师培养相关数据,包括师范生数据、教师教育者数据、培养数据、资源数据、特色与问题数据等。省级人民政府要建立教师质量年度报告制度。各省级教育行政部门在综合教师教育院校报告数据和对各地市相关数据进行收集的基础上,每年定期向教育部提交并向社会公布本省教师质量年度报告,报告数据应包括在职教师数据、教师需求数据、教师教育数据、教师政策信息

等。教育部要建立国家教师质量年度报告制度,在综合各省教育行政部门的数据信息基础上,定期发布国家教师质量报告,主要从宏观层面对教师质量的关键数据和重点领域进行公开报告,并对下一步的改革举措给予解读。

(四)建立标准、评估、奖惩有机结合的教师教育评估认证机制

国家亟待建立教师教育机构和专业标准以及与之配套的评估认证机制,构建“标准、评估、奖惩”问责“三脚架”体系,从而真正发挥评估认证对教师质量的“筛查”和“兜底”功能。一要建立教师教育机构和专业标准。教师教育作为一种专业教育,理应建立体现其专业性的标准体系,核心则是教师教育机构标准和教师教育专业标准。二要实施教师教育机构和专业评估与认证。当某个机构或项目获得认证,即证明其达到由学术共同体、专业人士及其他利益相关者所制定的标准,认证机构向公众证明该机构或项目获得了进行教师培养的资格,并保证其培养的教师熟悉所任教的学科、学生,具备有效教学的知识和能力。而且,要保持这种认证状态,相关机构或项目必须定期接受类似的评估。三要落实认证结果形成改进压力和激励机制。问责的目的在于保障质量,基本途径就是通过评估认证程序,做出评估认证决定,阻止不合格者进入,对低效者进行援助。对合格的教师教育机构和专业要授予一定年限的认证,准予其从事教师教育,并向社会公开,但是被认证的机构必须每年向认证机构提交年度质量报告,以便认证机构对其培养质量进行持续的监控,并适时给予专业支持。

(五)建立教师质量经费问责机制

强调问责,是美国教育经费使用的一个基本原则,在教师教育领域也不例外。美国的诸多教师质量问责举措都是通过经费的杠杆作用而实现的,而且相关法案也对此给予了明确规定:对符合质量要求的州、学区、学校提供财政拨款,对规定时间内仍未达到相关要求的州、学区、学校则限制或取消其财政拨款。对我国而言,经费的使用也应该且必须与相应的问责相结合,因此亟待增强对经费使用效益的监督检查和绩效评估,强化对经费使用情况的质量问责,以提高经费使用效益,保证经费投

人能够达到预期的质量目标。其关键是要从法律层面提出相应的经费问责要求,明确问责的主体、标准、程序、结果,强化经费问责的严肃性,真正使问责能够“执行”、可以“落地”。

参考文献:

- [1] GOERTZ M E. Redefining government roles in an era of standards-based reform [J]. *Phi Delta Kappan*, 2001, 83 (1): 62-72.
- [2] CLARK D L, MCNERGNEY R F. Governance of teacher education[M]// HPISTON R W. Handbook of research on teacher education. New York: Macmillan, 1990: 101-118.
- [3] EARLEY P M, SCHNEIDER E. Federal policy and teacher education[M]// SIKULA J, BUTTERY T, GUYTON E. Handbook of research on teacher education (2nd ed). New York: Simon and Schuster, 1996: 306.
- [4] 杨启光. 从边缘进入视域中心: 美国联邦政府教师教育政策的发展[J]. *江南大学学报(教育科学版)*, 2008(4): 27-31.
- [5] BARBARA L B. Teacher education policies in the United States: the accountability shift since 1980 [J]. *Teaching and Teacher Education*, 2005, 22(4): 395-407.
- [6] BRADLEY A. Signs abound teaching reforms are taking hold [J]. *Education Week*, 1995, 14 (28): 1.
- [7] TOM A R. External influences on teacher education programs: national certification and state certification[M]// ZEICHNER K E. Currents of reform in preservice teacher education. NY and New York: Teachers College Press, 1996: 11-29.
- [8] BLAIR J. Critics claim missteps on execution of title II [J]. *Education Week*, 2002, 21 (43): 30-35.
- [9] GOERTZ M E, DUFFY M. Assessment and accountability across the 50 states[R]. Philadelphia: Consortium for Policy Research in Education (CPRE), 2001: 1-11.
- [10] LEVINE A. Educating school teachers[J]. *Education Schools Project*, 2007, 16 (1): 1-12.
- [11] Commission on No Child Left Behind. Focus on teacher effectiveness to improve student achievement and enhance teacher support: the commission's recommendations in practice[EB/OL]. (2007-05-26) [2019-05-28]. http://www.aspeninstitute.org/atf/cf/{DEB6F227-659B-4EC8-8F84-8DF23CA704F5}/Teacher_Effectiveness_Brief_FINAL6_28.07.pdf.
- [12] ABELMANN C, ELMORE R, EVEN J, et al. When accountability knocks, will anyone answer? [R]. Philadelphia: Consortium for Policy Research in Education (CPRE), 1999: 1-60.
- [13] EL-KHAWAS E. Developing internal support for quality and relevance: world bank Latin America and the Caribbean Regional Office[R]. Washington, D. C: LCSHD Paper Series, 1998: 31.
- [14] 教育部关于深入推进教育管办评分离促进政府职能转变的若干意见[EB/OL]. (2015-05-08) [2019-06-12]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A02/s7049/201505/t20150506_189460.html.
- [15] 赵婀娜. 大数据时代: 让教育发现每一个学生[N]. *人民日报*, 2014-09-04(17).

The Transformation and Logical Relationship of Contemporary American Teacher Quality Accountability Mechanisms

ZHAO Ying , CHENG Yan

(Teacher Education College, Shanxi Normal University, Taiyuan Shanxi 031031, China)

Abstract: The real prospect of teacher quality accountability in the U.S. is shaped by the joint force of government, professionals and the market. All the three forces, though different in its origin, focus and emphasis, value the importance of teacher quality and are committed to the theoretical construction and practical effort to guarantee and improve teacher quality. Since the 1980s, three orientations of teacher quality accountability have not only gained a gradual improvement at theoretical and practical levels, but also undergone a development period featured by mutual learning and mutual support. Eventually, a mixed mode of teacher quality accountability mechanism is established to maintain continuous improvements of teacher quality. Drawing on the American teacher quality accountability model and based on China's reality, the core of promoting the establishment of teacher quality accountability mechanism is to establish a kind of institution, namely the third-party teacher quality accountability institution, a large-scale student academic achievement database, and three mechanisms, namely teachers' quality annual report mechanism, teacher education evaluation certification mechanism, teachers' quality funding effectiveness accountability mechanism.

Key words: teacher quality; accountability mechanism; national orientation; professional orientation; market orientation

收稿日期: 2020-05-05

责任编辑 邓香蓉