

全球教师治理的行动策略与发展趋势

——基于国际组织相关政策的分析

杨盼¹, 陈时见²

(1. 西南大学 教育学部, 重庆 400715; 2. 西南大学 教师教育学院, 重庆 400715)

摘要:全球教师治理是助力全球知识经济发展的重要策略,旨在通过多种治理手段推动建设素质优良的教师队伍,实现对学生学习的全面支持。自20世纪60年代以来,基于对教师地位和教师培训的关注,国际组织在推进全球教师治理的过程中,先后经历了关注、探索和推广三个阶段,并呈现出清晰的发展走向。全球教师治理以重塑教师的专业地位、规范教师的教育责任、发挥教师的专业智慧、关注教师的专业成长作为主要策略,未来,其发展与推进需要:通过强化外部决议,引领教师治理的政策走向;加大教育援助,提高教师治理的总体效能;利用政策借用,推广教师治理的最佳实践;开展国际评估,建立教师治理的比较机制。

关键词:教育治理;教师治理;教师队伍;国际组织

中图分类号:G51 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-8129(2024)01-0059-12

基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“生态文明教育的国际比较与中国路径研究”(23JJD880002),项目负责人:陈时见。

作者简介:杨盼,西南大学教育学部博士研究生;陈时见,教育学博士,西南大学教师教育学院教授,博士生导师,北京师范大学国际与比较教育研究院兼职研究员。

20世纪90年代,在联合国教科文组织(UNESCO)和经济合作与发展组织(OECD)等国际组织的推动与影响下,世界各国的教育系统开始对学校教师的“质量”给予前所未有的关注,并强调教师应该在全球竞争的知识经济发展中发挥重要的作用。教师一方面被视为民主教育改革的参与者,强调教师在专业实践中享有一定程度的自主权,并能够通过各种“集体自治”机制来管理自己的职业;另一方面,教师又被视为教育改革和国家发展的一种“投入”,强调对教师进行严格的监督与控制,并将教师作为在新自由主义框架内实施教育改革的工具。除关注教师的自主与问责外,一些持续性问题也成为国际组织的关注焦点,如教师的专业发展、教师的数量短缺等。概言之,全球教师治理是助力全球知识经济发展的重要路径,国际组织通过教育政策借用、开展

国际评估、发起“外部决议”和实施教育援助等多种策略,实现重塑教师专业地位、规范教师教育责任、发挥教师专业智慧、关注教师专业成长等多重目标,最终以高质量的教师队伍来支持学生的学习与成长。

一、全球教师治理的实践进路

20世纪60年代,国际组织在全球教师治理领域的影响力还较为薄弱,开展的活动也较为单一。这一时期,世界银行在人力资本理论的影响下,开始支持发展中国家开展教师培训,以提高这些国家的教师人力资本水平^[1]。进入20世纪90年代,OECD、UNESCO和世界银行等国际组织对国家教育环境中要实现的优秀教师概念进行了明确界定和框架设计,并收集、管理、评估有关教师工作的统计数据,同时通过多种治理机制来彰显在全球教师治

理领域的“软实力”。随着全球教师治理的逐步开展,教师的社会地位得到不断提升,教师的专业角色获得普遍认同,教师智慧也得以进一步发挥,教师成长受到进一步关注。

(一)全球教师治理的兴起

全球教师治理的兴起与不断发展有其特殊的价值目标和内在逻辑,同时也是多方面因素相互作用的结果。一方面,全球化作为一种特殊形式的地缘政治互动和关系重塑,在民族国家与国际体系之间发挥着重要作用。这些多尺度的全球化进程扰乱了空间、时间、关系和知识边界,并进一步对国家建设的社会逻辑、特定的国家教育体系以及教师职业与发展产生深刻影响。另一方面,以人力资本形成逻辑为核心的教育项目改革在全球范围内对教师职业产生了深远的影响。人力资本塑造了以“知识经济”和“学习型社会”为核心的新的社会秩序,同时教师所担负的责任也开始从创造“良好社会”转向创造“良好经济”。此外,20世纪90年代,随着国际公约(如全民教育、千年发展目标、可持续发展目标)的建立,OECD、UNESCO和世界银行等国际组织开始制定教育指标,以衡量、监测和评估这些公约是否得到有效执行。同时,这些国际组织在全球教师治理领域也制定了一些指标,以使教师的工作和专业发展透明化,从而进行有效的管理。

1. 适应全球化进程的趋势

“全球化”的概念最早由美国学者西奥多·莱维特(Theodore Levitt)提出,用以描述技术发展对经济和市场的影响。莱维特所指的全球化基本上是民族国家无法企及的进程,这些进程对当地经济发展产生了巨大影响。因此,全球化最初被认为是由全球市场自由化、投资流动、自由贸易协定以及其他对国家劳动力市场、公私生产投资伙伴关系产生深远影响的举措所带来的经济进程^[2]¹⁸。这些举措的后果之一,是基于凯恩斯主义宏观经济平衡和福特主义生产模式的传统国家模式崩溃,并由一套全新的新自由主义政策所取代。新自由主义迫使教育在经济发展和培养全球公民方面实现

更大程度的一体化,并促进了以放松管制、竞争和改革为核心的发展原则。在新自由主义的影响下,旨在提高学生表现水平和确保教师工作更有效率的问责制与标准政策不断出台,教师也被广泛置于所谓的“质量”的聚光灯之下。进入21世纪以后,新自由主义在教育领域的影响日益显著,其原因在于国家权力的再分配并没有带来人们所希望的教育合理性和高效率。因此,OECD等国际组织开始对教师的角色和责任进行高度强调,并指出吸引最有能力的教师候选人不仅能够提高学校的表现水平,而且还能确保实现较高的社会和经济期望。与此同时,教育被描述为解决更广泛的社会和经济危机的关键政策领域,教师也成为其中的关键参与者。总之,在全球化以及新自由主义的影响下,教师一方面被定位为符合基于结果的教育(outcome-based education,简称OBE)标准和要求的合规技术人员、工人或政府公务员,另一方面又被视为民主教育改革的参与者。

2. 推动教师专业化的重构

20世纪90年代,学者们对全球知识经济进行了各种规模的政策讨论。知识经济理念的主要缔造者之一丹尼尔·贝尔(Daniel Bell)将对后工业时代的预言描述为“社会预测的冒险”(a venture in social forecasting)。随着研究的逐渐深入,人们对全球知识经济的概念更加清晰,对其给个人、教育和社会所带来的影响也达成明确共识:一是知识和资源(劳动力和资本)之间的平衡已开始倾向于知识一端;二是长期的经济增长将更加依赖知识;三是教育将在经济增长中发挥关键作用;四是为了发挥这一关键作用,教育系统需要以新的方式回应知识经济的需求。这种共识反映了经济理论从传统经济模型向人力资本模型的转变,即将教育、培训、技术和知识形成视为经济增长的外生因素^[3]。人力资本模型的引入使教育系统面临巨大压力,因为要为劳动力市场和社会提供更加灵活的工人和全球技能型公民。马丁·卡诺伊(Martin Carnoy)指出:“在新的

竞争性全球环境中,国家的趋势是专注于提高其经济全球竞争力的教育政策。”^[4]在此影响下,教师被设想为知识的中介和管理者,是资本循环中不断更新和创新的文化机器。同时,全球知识经济所推崇的外部监督和测试制度推动了教师专业化的重构,并将教师专业化分为了职业模式和组织模式两种。其中,职业专业化是建立在工作控制和学院权威的专业话语基础上的,在这种专业化的形式下,从业人员享有自主权和自由裁量权,以及其他的内部监管权力;组织专业化则表现为控制话语,它包含了法律形式的权威以及责任和决策的层级结构,并依赖外部形式的监管和问责措施,如目标设定与绩效评估^[5]。比如,OECD在《建设高质量的教师专业:来自世界的经验》(Building a High-Quality Teaching Profession:Lessons from around the World)报告中强调,将赋予教师作为专业人员和改革领导者的责任;世界银行则在其发布的报告《让学校运转起来——问责制改革的新证据》(Making Schools Work:New Evidence on Accountability Reforms)中重点阐述了教师问责制,以加强教师的雇佣条件和对结果的问责制之间的联系。

3. 促进标准化运动的发展

第二次世界大战后所实施的发展政策要求支持各国之间的可比性,并对国际统计活动产生了重要影响。联合国(UN)自成立以来,通过其专门机构和委员会支持国家统计(家庭调查、人口普查)的发展与标准化,以及对于方法和标准化统计类别(社会专业团体、农村/城市居民)的定义。与此同时,国家教育系统也被卷入这场运动,UNESCO被赋予“比较研究”的责任。但自20世纪80年代末其他国际组织开始编制自己的教育指标以来,UNESCO国际教育统计数据的可比性和质量一直受到质疑。其中,OECD指出,应该更加重视教育产出的可比性,而不是衡量大众教育的发展。此外,指标不仅要应用于比较国家教育体系的特征,还要应用于比较基本的政治决策。为了践行这一理念,OECD开始采用以产出和结果为重

点的指标,并通过发起“国家教育系统发展指标”(INES)项目和“国际学生评估项目”(PI-SA),逐渐取代了UNESCO作为“世界范围内教育统计数据主要供应商”的角色。OECD在数据收集和指标制定方面的核心原则包括:(1)通过定期调查来确定国家教育系统的“真相”;(2)强调只有参照其他国家教育改革的步伐和方向,才能改善国家教育体制;(3)通过国际比较,可以充分体现教育经验的复杂性^{[6]100}。自2000年以来,OECD对教师职业以及教师在构建强大的知识经济体系中所起的作用越来越感兴趣。2005年,OECD在其发布的报告《教师事业:吸引、发展和留住有效教师》(Teacher Matters: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers)中,记录了许多国家在教师招聘、发展和留任方面存在的问题。针对这些问题,OECD又于2007年启动了名为“教师教学国际调研”(TALIS)的项目。OECD的这一系列举措旨在通过使用统计治理技术提高教师质量,并根据市场化、竞争和有效性的新自由主义原则,重构教师专业化。总之,在OCED等国际组织的推动下,国际教师领域已经制定了一些指标,以使教师的工作和专业发展透明化,从而可以进行有效管理。

(二)全球教师治理的演进

越来越多的国际教育研究指出,强大的师资队伍是建立高绩效教育体系的关键因素。例如,美国斯坦福大学教授琳达·达林-哈蒙德(Linda Darling-Hammond)从对美国的广泛研究中证实“在控制了学生贫困和学生语言背景的情况下,教师队伍质量与学生学业成就之间存在强大而显著的关系”^[7]。麦肯锡公司(McKinsey & Company)作为一家有影响力的全球咨询公司,也在2007年发布的报告中提出了“改善教育效果的唯一途径是改善教学”和“教育系统的质量不可能超过教师的质量”等观点^{[6]101}。鉴于提高教师队伍质量的重要性,OECD、世界银行、UNESCO等国际组织采取了一系列改革举措。

1. 关注全球教师治理

在这一阶段, UNESCO 等国际组织主要关注如何提高教师的专业地位, 并支持发展中国家开展教师培训。比如, 1966 年, UNESCO 在出台的《关于教师地位的建议》(Recommendation Concerning the Status of Teacher) 中, 规定了教师的权利和责任, 同时强调教师要在地方和国家环境中围绕“好教师”(自主选择课程、参与决策) 与教师及其工作条件有关的机构开展对话^[8]。世界银行也从同一时期开始, 将教师培训作为教育贷款的重要组成部分, 并在发布的一系列政策文件中强调对于教师培训问题的关注。比如, 世界银行在 1963—1984 年参与支持了 160 多所教师培训机构的建设, 其中包括 110 所小学(包括少数初中) 教师教育学院、36 所中等师范学院、4 所混合学院、8 所大学学院、9 所在职或教育发展中心, 通过在教师培训方面的教育援助, 世界银行提供了超过 13.2 万个教师培训名额, 其中 9 万余个小学教师培训名额、4.1 万个中学教师培训名额^[1]。世界银行 1980 年发布的《教育政策文件》(Education Policy Paper) 在综合以往研究成果的基础上, 呼吁对教师培训采取综合办法, 要求“扩大培训设施, 不断使在职培训系统化, 通过纳入已证明有效的教学方法和技巧, 将培训与特定技能和良好态度联系起来, 并提供资源帮助教师提高教学质量, 进而提高培训计划的质量”^[1]。20 世纪 80 年代后期, OECD 教育委员会的“教学条件工作组”对有关学校和教师的新要求进行了评估, 其中即包括教师遴选、教师培训和评价等内容。

2. 探索全球教师治理

20 世纪 90 年代, OECD、世界银行、UNESCO 等国际组织在全球教育治理领域实现了关键突破。随着在全球教育治理中的作用日益彰显, 这些国际组织更加关注教师方面的变革, 其采取的主要措施包括加强政策建议、出台相关规定、开发可比指标等。比如, 1990 年, OECD 在发布的报告《今天的教师: 任务、条件、政策》(The Teacher Today: Tasks, Condi-

tions, Policies) 中, 介绍了与教师和教学有关的一些政策问题及国际证据, 并强调了教师专业能力、需求和认证之间的相互作用, 呼吁各国注意教学政策不同方面之间的相互联系。同年, UNESCO 在世界全民教育大会制定的行动框架中明确提出: “必须承认教师在提供优质基础教育方面的重要作用, 并最大限度地提高他们的贡献度。”^[9] 1995 年, UNESCO 发布了《教育和培训政策》(Education and Training Policy) 及其他有关文件。其中对教师培训相关内容进行了规定, 具体包括: 教与学的过程(课程研究、心理学和指导咨询)、教学的相关知识(理解学习者和学习理论)、课堂管理、教学资料的准备和使用、基础的信息通信技术(ICT) 知识^[10]。1998 年, 为进一步提高教师地位, UNESCO 在发布的世界教育报告中再次强调: “虽然教学条件很重要, 但教师是教育质量和相关性问题的核心。”^[9] 20 世纪 90 年代末, 世界银行在前行长詹姆斯·D. 沃尔芬森(James D. Wolfensohn) 的推动下开始向“知识银行”转型, 其中在教师方面创建和开发了国际可比教育指标, 并通过推广一些国家(地区) 的最佳实践来影响其他国家教师政策的制定与发展。

3. 推广全球教师治理

21 世纪以来, 随着各国对教师质量的关注, OECD、世界银行、UNESCO 等国际组织开始积极参与全球教师治理, 并逐渐丰富和扩展全球教师治理的内容维度, 其中包括审查各国教师政策、建立教师领域政策工具、加强教师数据研究等。2002 年, OECD 启动了一项审查教师政策的重大项目, 以帮助成员国分享创新的实践经验, 并确定能够吸引、留住和发展教师的有效政策。在审查结束后, OECD 发表了题为《教师事业: 吸引、发展和留住有效教师》的最终报告, 旨在将教师工作和政策置于国家议程重要地位。2007 年, UNESCO 相继发布了《教师学习的全球视角: 改进政策和实践》(Global Perspectives on Teacher learning: Improving Policy and Practice)、《吸引、发展和留

住有效的教师:当前政策和实践的全球概述》(Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers: A Global Overview of Current Policies and practices)等报告,以强调对世界各国教师政策的关注,并对教师政策中存在的普遍性问题提出了针对性建议。2011年,世界银行起草并通过了新的教育战略——《全民学习:投资人的知识与技能以促进发展》(Learning for All: Investing in People's Knowledge and Skills to Promote Development)。在其新战略中,世界银行承诺将重点放在整个系统的改革上(允许客户定义不同的分部门投资),同时承诺加大其作为政策知识和专业知识提供者的作用。新战略的核心是根据“获得更好的教育成果的系统方法”(Systems Approach for Better Education Results,简称 SABER)倡议,为包括教师管理等领域在内的系统发展建立标准化基准和政策工具。2018年,为了进一步推动各国对教师质量的关注,OECD在报告《有效的教师政策:来自 PISA 的见解》(Effective Teacher Policies: Insights from PISA)中强调:“教师是当今学校最重要的资源。教育的有效性和公平性在很大程度上取决于能否确保有能力的人担任教师,以保证高质量的教学能够惠及所有学生。”^[11] 2021年,OECD发布了题为《有进取心、成绩优异的学生? 学校和老师能做什么》(Positive, High-achieving Students? What Schools and Teachers Can Do)的报告。该报告通过将2018年 TALIS 的数据与国际学生评估项目(PISA)的证据联系起来,确定对学生的学业表现和社会情感发展而言最重要的教师与学校因素^[12]。

二、全球教师治理的主要策略

在全球教育治理以及全球教师治理中,OECD、UNESCO 和世界银行等国际组织关注的核心问题是国家教育系统如何通过教育贸易,直接促进全球经济竞争力,以及通过调整学生和教师的发展方向间接满足具有全球竞争力的资本主义经济的需求,并为全球经济竞

争力的提升作出贡献。为实现这一发展目标,这些国际组织强调要重塑教师的专业地位、规范教师的教育责任、发挥教师的专业智慧、关注教师的专业成长,通过建立卓越的教师队伍来支持学生的学习与成长。

(一) 重塑教师的专业地位,赋予教师自主权

经济全球化的推进给教育领域带来了若干影响,其中对教师而言,“教师的独立性、自主性和对工作的控制力正在下降,工作场所的知识和控制力越来越多地掌握在管理者手中”^[13]。为了消减经济全球化对教师带来的负面影响,保障教师的专业地位和治理权利,OECD、世界银行、UNESCO 等国际组织采取了一系列举措。首先,强调教师角色的专业化。UNESCO 指出要提高教师的专业地位,并使教师发挥提高教育质量、推动教育改革的关键作用。1966年,UNESCO 在“教师地位问题的政府间特别会议”上明确了教师在教育进步中所起的重要作用和对现代经济社会发展所作出的重要贡献,并在会议通过的《关于教师地位的建议》中,提出教学应该被视为一种专门的职业:教师需要通过严格且持续的学习来获得并保持专业知识与专业技能;教师在履行专业职责时应享有学术自由,包括选择和改编教材;教师工资应反映教学功能对于社会的重要性^[14]。OECD 也强调将教师视作独立的、负责任的专业人士,并在报告《建设高质量的教师专业:来自世界的经验》中指出:“教师在诊断问题和应用循证实践方面与其他专业人士相当。”^[15]⁸⁹ 其次,发挥教师领导者的作用。2008年,OECD 在题为《改善学校领导能力第1卷:政策与实践》(Improving School Leadership Volume 1: Policy and Practice)的报告中,将分布式领导力列为了提高学生学习成绩的关键杠杆之一^[16]。虽然分布式领导通常采用的方式是扩大高层领导团队或鼓励更多的中层领导参与,但教师的领导潜力目前也已经得到普遍认可。OECD 指出,在学校内部要建立扁平化的管理结构,使教师在学校愿景和目标的制定中拥有更多的发言权。同时,世界银行也在

报告《加强教师的指导和监测系统:来自印度的证据》(Strengthening Teacher Mentoring and Monitoring Systems:Evidence from India)中指出:政府可以选聘一批优秀的教师作为“资源专家”(RP),以加强对于教学的指导和监测^[17]。

(二)规范教师的教育责任,凸显教师教育权

教师教育权的实现,涉及教师应当承担的责任义务以及教师按照个人意志行使教学的权力。因此,一方面,OECD等国际组织开始注重教师的问责评价,以进一步提高教师的工作效率和表现水平,并使教师成为“满足未来就业和经济需求的一种优质产品”^[18]。其中在教师问责方面,世界银行强调:首先,建立责任追究机制,以减少教师的缺勤和表现不佳问题;其次,建立绩效激励机制,通过工作稳定性(即教师编制)和绩效工资计划等激励措施提高教师的表现水平;最后,让当地社区参与对教师的问责,以此提高教育服务的质量。在教师评价方面,OECD同国际教育组织(Education International)在第三届教师职业国际峰会上讨论了如何定义教师质量、制定什么样的标准以及由谁来制定,有哪些教师评估系统以及如何进行评估,教师评价如何促进学校的进步和教师的自我效能感等问题。同时,OECD强调建立一个系统的、连贯的教师评价框架,并在评价方法上适应教师职业生涯的不同阶段,具体包括:为初任教师提供充分的反馈与支持、为发展的目的建立定期的形成性评价、为职业发展和问责目的开发总结性评价^[19]。世界银行也指出,要确保能通过足够的信息来了解教师表现是否良好,并建立教师绩效评价的多重机制,以此改善教师的教学水平。另一方面,OECD等国际组织开始强调教师的专业自主,以促成教师主导的专业卓越文化,并最终提高学校的综合表现水平。李·舒尔曼(Lee S. Shulman)认为,教师的专业化最终取决于教师作为一名认知主体的能力,能够识别情境,根据自身的专业知识作出决策,并在课堂上实施这些决策^{[2]60}。理查德·英格索尔(Richard

Ingersoll)也指出,理解教师专业化的一个关键组成部分在于教师对其课堂内外实践的控制程度^{[2]62}。可见,教师在与其工作相关的关键问题上拥有自主权,已经成为教师实践的基本组成部分。为了进一步强化教师的专业自主,世界银行在报告《教师政策中最重要的是什么?建立一个更有效的教学专业框架》(What Matters Most in Teacher Policies? A Framework For Building a More Effective Teaching Profession)中指出,授予教师一定程度的自主权来执行分配给他们的任务是可取的,其原因在于:自主性使教师能够发挥自身的创造力,进行创新,对自己的工作产生归属感,从而更有动力,同时使教师能够调整自己的教学方法,以更好地满足每个学生的特殊需求^[20]。

(三)发挥教师的专业智慧,保障教师参与权

参与式领导运动在过去30年间得到了广泛的发展。参与式领导使组织或组织部门的所有成员共同确定其愿景、目标、战略,并使之参与决策的关键领域。与组织管理的这种总体趋势一致,学校也面临演变为学习型组织的压力,即成为促进知识传播和能力建设的协作社区。与此同时,问责制带来的社会压力和教育改革的发展趋势进一步推动了学校决策模式的变革,其中就包括提高教师的参与度。一方面,为了发挥教师的专业智慧、保障教师的参与权,OECD等国际组织强调让教师参与学校的改革设计。OECD教育技能司司长安德烈亚斯·施莱歇尔(Andreas Schleicher)指出:在教育政策推进过程中要充分调动教师以及学校领导的经验与智慧,因为他们是联结课堂与不断变化的外部世界的纽带^{[15]201}。OECD强调让教师参与改革设计,以减少行政管理者和教师之间的“松散耦合”,实现教师专业能力的充分利用和教师责任范围的准确划分。为了鼓励和推动教师参与教育改革,OECD列举了一些案例:比如在瑞典,教育界不同利益相关者之间的对话与合作是常见的,其中在中央政府一级,瑞典地方当局协会和教师工会的代表经常作为专家参加政府委员会或学校政策

协商小组,并通过审查机构就官方调查和政府提案提出意见。除了这种有组织的合作安排外,各种形式的会谈和会议也为各方之间的对话与协商提供了机会。另一方面,OECD等国际组织强调为教师建立双向沟通机制。双向沟通机制能够帮助教师与其他人(如工会代表、家长)就政策建议、计划实施等交换意见。UNESCO在对坦桑尼亚联合共和国教师改革的分析中指出:正式的沟通渠道虽然重要,但不足以将教师的声​​音纳入教育决策,因此需要采取额外措施来消除误解,并听取地区教师工会领导人的意见^[21]。与此同时,UNESCO在一项研究中进一步支持了这一观点。该研究建议应该尽可能寻找教师的“声音”,了解教师如何看待自己的职业以及学校的要求和激励措施^[21]。

(四)关注教师的专业成长,夯实教师发展权

教师是影响教育质量的一个根本性因素。国际劳工组织和 UNESCO 在第十二届联合会议公报《赋予教师权力:2015 年后教育议程中的教学》(Empowering Teachers: Teaching in the Post-2015 Education Agenda)中指出,高质量的教师越来越被认为是提供有效学习的最重要因素。同时,“教育 2030 行动框架”(The Education 2030 Framework for Action)也将教师视为保障优质教育的基本条件,并在具体目标中指出,合格教师是实现可持续发展目标 4 的三大主要手段之一^[22]。为提高教师质量、打造高素质教师队伍,OECD 等国际组织积极推进教师教育,并实施了一系列改革举措。一方面,支持教师专业成长。OECD 指出,投资高质量的入职教育和在职教育对教师开展终身学习至关重要,同时要加强对教师发展的外部援助,比如来自高等教育机构、教育中心和专家小组的支持。世界银行强调要采取多种方式支持教师专业发展,如传统的大规模教师培训项目和导师领导的教学支持小组等。UNESCO 强调要对教师培训课程进行反思,通过加强本地化的教师培训并推广远程学习、提供持续的校本培训来提高教学实践的质量。

另一方面,提高教师专业能力。教师的专业能力涉及教师的职业道德、所掌握的关键知识与技能,以及在履行教师职责方面的能力。为提高教师专业能力,OECD 为教师知识与技能的发展制定了一套政策指南,其中说明了教师应该知道什么和能够做什么。UNESCO 的课程开发实践社区(Community of Practice,简称 COP)平台为成员组织了两个多语言在线论坛,旨在为跨区域分享基于能力的教师教育课程和经验,提供一个开放的、建设性的空间。欧盟委员会为支持教师利用信息、技术和知识开展工作,与同事和其他教育伙伴合作,以及在地方、国家和更广泛的全球层面与社会开展合作,制定了一套关于教师能力和资格的共同原则^[23]。

三、全球教师治理的发展趋势

20 世纪 90 年代以来,随着教师“质量”成为教育政策领域的核心话题,OECD、UNESCO 和世界银行等国际组织开始对国家教育环境中要实现的优秀教师概念进行明确界定和框架设计,并收集、管理、评估有关教师工作的统计数据,同时通过多种治理机制来彰显在全球教师治理领域的“软实力”。具体来看,这些国际组织通过强化外部决议、加大教育援助、利用政策借用、开展国际评估等途径,成为了全球教师治理领域所谓的“知识经纪人”或“规范企业家”,并促使各国按照预期行事。

(一)强化外部决议,引领教师治理的政策走向

国际组织发起“外部决议”的目的在于间接或直接影响会员国的政策与法律。“外部决议”最初是指国际组织召集政府间国际会议并在会议上得到确认的各类决议,但在长期的实践应用中,“外部决议”的类型逐渐增多,具体包括建议、倡导、公约和号召等。其中在“建议”方面,OECD 提供的文本具有几个方面的特点:一是在问题来源和一些国家(地区)之间建立了某种发展的社会关系;二是构建了一个持续处于缺乏、需要并渴望改变当前状态的受

众;三是文本的组织结构包括简化的、通用的、理想的方案,并通常以要点的形式呈现;四是偏好或建议的展示有助于将发布者塑造成问题的权威^[24]。通过这类建议性文本,OECD 巧妙地将受众塑造成需要改变的对象,从而增加其对 OECD 在教师专业领域的知识依赖。比如,OECD 在报告《有效的教师政策:来自 PISA 的见解》中提出了赋予学校在教师招聘和管理方面的权力、合理分配优质教师以促进教育的公平性等建议。除面向所有国家的普遍性建议外,OECD 还针对某一国家的具体情况提出了具有针对性的政策建议。如在对智利的教师发展状况进行调查后,OECD 发布了报告《2013 年智利教师评价:OECD 教育评价与评估综述》(Eacher Evaluation in Chile 2013: OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education),其中在创建具有不同途径和薪资阶梯的教师职业结构、建立教师资格认证体系、将教学标准与评估工具联系起来等方面,提出了相应的政策建议。在“倡导”方面,世界银行在报告《全球知识经济中的终身学习:发展中国家面临的挑战》(Lifelong Learning in the Global Knowledge Economy: Challenges for Developing Countries)中指出:“在知识经济时代,发展中国家和转型经济国家的教育和培训系统面临巨大挑战。它们必须提高学习者在语言、数学和科学等基本技能方面的成就水平,必须让学习者掌握新的技能、具有新的能力……”^[25]。为了使教师适应终身学习需求并在其中扮演重要角色,OECD 在报告《终身学习时代的教师教育与教学事业》(Teacher Education and the Teaching Career in an Era of Lifelong Learning)中发布了一系列行动准则。在“公约”方面,公约泛指由国际组织起草的、具有造法性质的多边条约,它受制于国际法关于条约约束力的传统规则。比如,OECD 与欧盟委员会、跨国教育公司、全球咨询公司等签署了合作伙伴协议,该合作伙伴协议在明确各方职责的同时,进一步扩大了 OECD 在全球教师治理领域的影响力。

(二)加大教育援助,提高教师治理的总体效能

20 世纪 60 年代,教育首次被列入对外援助的组成部分。最初,教育援助被用来支持劳动力发展计划,因此在教育援助项目中主要强调大规模的职业培训、工程教育以及可以立即应用的工作技能。20 世纪 80 年代,对于教育援助的关注逐步由高等教育转向基础教育。这种转变源于世界银行 1980 年发布的一份教育政策文件。该文件应用回报率分析技术对发展中国家教育投资的经济回报率进行了调查,最终提出投资基础教育将比投资高等教育获得更高的经济回报^[26]。在此影响下,国际组织开始加大对基础教育的援助力度,其中教师及教师教育是援助的重点之一。在资金援助方面,世界银行于 2004 年启动的“西部地区基础教育发展”项目对我国西部贫困地区的教师继续教育(包括计算机教师培训、校长培训、教师学历培训等)提供了有效支持^[27]。此外,世界银行还于 2007 年发起了名为“通过改革管理和普及教师提升项目提高教育质量”(Better Education through Reformed Management and Universal Teacher Upgrading Project,简称 BERMUTU)的资助计划,旨在通过提高教师的学科知识和课堂教学技能,为教师的素质和绩效提升作出贡献。该计划资助的时间段为 2007 年至 2013 年,具体由 4 个部分组成:(1)改革以大学为基础的教师教育;(2)加强地方一级的教师结构改进;(3)改革教师问责和激励制度,促进绩效评估和职业发展;(4)改进协调、监测和评价的方案^[18]。此后,世界银行又于 2014 年批准了对印度第三小学教育项目的资助,其中包括对印度 450 万教师提供支持和服务;于 2015 年启动了罗马尼亚中等教育项目,其中包括支持罗马尼亚 85% 的教师。在技术援助方面,OECD 于 2016 年发起了名为 PISA4U(即 PISA for You)在线学习计划,旨在为世界各地的教育工作者提供一个交流的空间,并通过提供丰富的教学资源 and 解决方案资源库,帮助教师在课堂上进行实际的变革。世

界银行也在 2016 年推出了电子学院和开放学习校园(Open Learning Campus),旨在提供经济实惠的、创新的、以实践者为中心的培训。其培训内容包括如何进行政策改革以及如何根据当地需求定制经过验证的良好实践,并在在线课程中开设了“教师政策”课程^[28]。UNESCO 也与各国政府和主要伙伴合作开发了一系列资源,以支持各国对教师政策开展有效审查,如《教师诊断指南》《教师政策发展指南》等。

(三)利用政策借用,推广教师治理的最佳实践

全球化进程不仅具有非领土化和新自由主义这两方面的特征,而且还是一个各国社会系统之间不断相互观察的过程。鲁道夫·施迪希伟(Rudolf Stichweh)指出:“跨国观察已经成为全球化世界中,思想和创新传播的最知名可能也是最基本的机制,同时也是日益增长的国际社会中国家之间相互调节和控制的机制。”^[29]在跨国观察机制的影响下,各国开始模仿其他国家公认的成功发展模式,具体包括政治、经济和教育制度等。随着研究和应用的不断深入,人们对跨国观察机制有了更为清晰的认识,并将其定义为“政策借用”(Policy Borrowing)。教育及教师领域的政策借用更多通过建立“国际标准”或推广“最佳实践”来加以应用。一方面,建立“国际标准”。OECD 和世界银行提供了一套关于优秀教师的规范性话语。比如,OECD 在《2013 年 TALIS 教师指南》(A Teachers' Guide to TALIS 2013)中建议教师参加小组活动,采用积极的教学方法,使用指导系统加强合作和建立信任,每天和每周报告学校运行中的低效情况;世界银行在报告《教师政策中最重要的是什么?建立一个更有效的教学专业框架》中,对优秀教师进行了严格分类,并通过指定十大核心教师政策领域来运用严格的框架规则,如进入和留在教师职业的要求、初任教师准备、教师工作量和自主性等。UNESCO 则是通过开发教师 ICT 能力标准和教师 ICT 能力框架,强化各国对教师

ICT 能力的重视,并扩大在全球教师治理领域的影响力。另一方面,推广“最佳实践”。安德烈亚斯·施莱歇尔指出:“PISA 最令人惊讶的教训是,尽管存在许多差异,但高绩效学校和教育系统具有某些超越文化、国家和语言边界的特征。”^[30]因此,OECD 等国际组织强调通过推广“最佳实践”来影响其他国家在教师领域实施改革。比如,OECD 在报告《有效的教师政策:来自 PISA 的见解》中指出,高绩效国家的教师专业发展政策至少有两个共同的因素:(1)作为职前教师教育或入职期一部分的强制性和延长的教育实习;(2)为在职教师提供各种专业发展机会,例如由学校举办的教师能力提升工作坊以及注重教师持续发展的评价机制等。同时,OECD 在报告《我们对高绩效国家的教师选择和专业发展了解多少?》(What do we know about teachers' selection and professional development in high-performing countries?)中指出,高绩效国家或地区采用了各种机制来选择教师职业的最佳人选,如在芬兰及中国香港和澳门,强调进入教师培训项目的学生必须通过竞争性入学考试^[31]。

(四)开展国际评估,建立教师治理的比较机制

20 世纪 90 年代,随着全球教育治理机制由“标准设定”向“竞争比较”转变,OECD、世界银行等国际组织也开始使用教育统计和国际指标来提升各国教育系统的可比性。比如,OECD 认为围绕教师 and 有效教学的证据基础薄弱,需要对其进行映射、衡量和阐述,因此在 INES 项目的基础上发起了 TALIS。TALIS 主要是一项数据收集工作,旨在改进世界各地的教师职业现状,同时,作为一项管理全球教师的技术,它为参与国提供了丰富的比较研究数据,以帮助各国培养更高效的教师和打造更具竞争力的知识经济。通过对有关教师、教学条件和学习环境相关信息与数据的收集,TALIS 发现提供相应激励措施可以吸引教师到高需求地区工作。例如,中国通过提供终身职位(编制)和与职业相关的激励措施来吸引

教师到偏远地区任教^[32]。2014年,OECD又推出了其所谓的教育全球定位系统(Education GPS),目的在于提供有关各国努力发展高质量与公平的教育体系的最新信息。通过这个教育全球定位系统,各个国家可以选择教师 and 教学条件(TALIS)、学生成绩(PISA)、成人技能(PIAAC)等主题,并与其他国家进行比较。在教育统计方面,世界银行也开发了名为SABER的评估工具。SABER涵盖了“教师”在内的13个主题,旨在收集世界各国教育系统政策和制度的可比数据,并将其与良好实践进行比较。其目标在于为与教育成果相关的各方提供一个详细的、客观的、最新的、易于理解的概览,以此了解本国的教育系统在提供学习方面做得如何,并与世界各国的教育系统进行比较。总体来看,OECD和世界银行通过TALIS、SABER等评估工具,形成了一种以竞争比较为核心的治理机制。在这种竞争比较机制中,OECD和世界银行将两个国家教师的表现情况进行对比,并通过定期的数据收集为各国的学习和改进行动提供参照,同时,这种竞争比较机制也为判断一个国家在每个教师政策领域的位置提供了依据,并强调所有国家都应该学习所谓的“先进”做法^[8]。

四、结语

进入21世纪以来,国际组织的活动越来越多地将“教师”置于全球新自由主义治理和全球监督的中心。如,OECD、UNESCO和世界银行等国际组织针对各国教师状况和改革教师队伍的需求,编写了有影响力的报告;对有关教师工作的统计数据进行了收集、管理和评估;以资金和技术援助的方式,支持发展中国家教师的专业发展;通过“最佳实践”和“国际标准”,加强教师学习的全球关联性;发起国际协议、会议和项目,如年度国际教师专业峰会、博洛尼亚进程、世界教育论坛等,持续影响各国政府参与教师教育政策制定和改革的方式。在这些治理活动的影响下,教师的质量和专

业性成为了全球范围内备受争议的话题。因此,OECD、UNESCO和世界银行等国际组织开始强调重塑教师角色、规范教师责任、发挥教师智慧、关注教师成长,以打造更加卓越的教师队伍,实现对学生学习和成长的全面支持。

综合来看,国际组织全球教师治理活动的开展有一定的积极意义,比如有效缓解了当前教师及教师政策领域的一些棘手问题,加强了教师、教师政策倡导者和持续专业发展提供者之间的跨国联系。但在今后的发展和推进中,仍有几点需要注意。一是考虑治理工具的局限性。比如,TALIS的调查结果主要基于教师和学校领导的自我报告,代表了其对于自身所开展活动的看法、信念和描述,但这种基于自我报告收集的数据具有一定的主观性。因此,OECD需要加强TALIS与PISA项目之间的紧密联系,并进一步将“主观”TALIS结果置于“客观”PISA结果之下^[33]。世界银行的SABER也存在一些局限性,如没有考虑高绩效教育系统的改革历程,没有讨论教师政策与教育系统中其他政策的相互作用等。针对存在的问题,世界银行需要从历史视角,深入了解教师政策随着时代发展而发生的演变,分析教师政策子系统和教育系统中其他政策(如公平和包容、自主和问责等)之间的相互作用^[20]。二是尊重不同国家的历史文化传统。OECD等国际组织虽然通过发起“外部决议”、建立“国际标准”等方式,在全球教师治理领域获得了一定的合法性,但不可否认的是,民族国家仍然是治理实施中的关键角色。因此,从全球议程中采纳教师政策或从“其他地方”借鉴教师政策时,应充分考量不同国家的历史发展背景,以及国家内部不同地区的文化差异,避免采用单一和固定不变的方法。三是消除市场和管理主义政策的消极影响。问责制和监控程序的日益增多虽然在一定程度上提高了教学的“效率”,但也不可避免地弱化了教师在课堂上的主动性和创造性。因此,要将教师视为独立的、负责任的专业人士,并推动“行政问责”和“专业问责”之间的平衡与转换^{[15]107},从而在全球化和多元化的社会中提高教师的专

业水平,超越新自由主义政策背景下狭隘的技术性解释。

参考文献:

- [1] HADDAD W D. Teacher training: a review of World Bank experience[EB/OL]. (1985-11-03)[2022-10-05]. <https://www.worldbank.org/en>.
- [2] GONZALEZ P N F. The influence of the OECD's governance mechanisms on teachers' responsibilities for curriculum and assessment[D]. Pennsylvania: The Pennsylvania State University, 2015.
- [3] ROBERTSON S L. Re-imagining and rescripting the future of education: global knowledge economy discourses and the challenge to education systems[J]. *Comparative Education*, 2005, 41(2): 151-170.
- [4] NORMAND R, LIU M, CARVALHO L M, et al. Education policies and the restructuring of the educational profession: global and comparative perspectives[M]. Berlin: Springer, 2018: 121.
- [5] EVETTS J. New professionalism and new public management: Changes, continuities and consequences[J]. *Comparative Sociology*, 2009, 8(2): 247-266.
- [6] SEDDON T, LEVIN J. *World yearbook of education 2013: educators, professionalism and politics: global transitions, national spaces and professional projects*[M]. New York: Routledge, 2013.
- [7] DARLING-HAMMOND L. Teacher quality and student achievement: a review of state policy evidence[J]. *Education Policy Analysis Archives*, 2000, 8(1): 1-44.
- [8] ROBERTSON S L. Placing teachers in global governance agendas[J]. *Comparative Education Review*, 2012, 56(4): 584-607.
- [9] CERQUA A, GAUTHIER C, DEMBÉLÉ M, et al. Education policy, teacher education, and pedagogy: a case study of UNESCO[J]. *Annual Review of Comparative and International Education*, 2014: 235-266.
- [10] UNESCO. The UNESCO teacher training initiative for Sub-Saharan Africa [EB/OL]. (2006-03-07) [2022-10-08]. <https://www.unesco.org/en/ideas-data/publications>.
- [11] OECD. Effective teacher policies: insights from PISA [EB/OL]. (2018-06-11)[2023-01-08]. https://www.oecd-ilibrary.org/education/effective-teacher-policies_9789264301603-en.
- [12] OECD. Positive, high-achieving students? What schools and teachers can do [EB/OL]. (2021-02-02) [2022-10-20]. https://www.oecd-ilibrary.org/education/positive-high-achieving-students_3b9551db-en.
- [13] TATTO M T. Education reform and the global regulation of teachers' education, development and work: a cross-cultural analysis[J]. *International Journal of Educational Research*, 2006, 45(4/5): 231-241.
- [14] ROBERTSON S L, SORENSEN T. Global transformations of the state, governance and teachers' labour: putting Bernstein's conceptual grammar to work[J]. *European Educational Research Journal*, 2018, 17(4): 470-488.
- [15] 安德烈亚斯·施莱歇尔(Andreas Schleicher). 超越 PISA: 如何建构 21 世纪学校体系[M]. 徐瑾劼, 译. 上海: 上海教育出版社, 2018.
- [16] YDESEN C. The OECD's historical rise in education: the formation of a global governing complex [M]. Switzerland: Springer Nature Switzerland AG, 2019: 204.
- [17] The World Bank. Strengthening teacher mentoring and monitoring systems: evidence from India[EB/OL]. (2021-03-11)[2022-10-06]. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35314>.
- [18] VERGER A, ALTINYELKEN H K. Global managerial education reforms and teachers: emerging policies, controversies and issues in developing contexts[EB/OL]. (2013-01-13)[2023-01-08]. <https://Users/admin/AppData/Local/Temp/GlobalManagerialEducationReformsandTeachers.pdf>.
- [19] OECD. Teachers for the 21st century: using evaluation to improve teaching[EB/OL]. (2013-04-15)[2023-01-08]. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264193864-en>.
- [20] The World Bank. What matters most for teacher policies: a framework paper[EB/OL]. (2013-04-04)[2023-01-08]. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20143>.
- [21] UNESCO. Research analysis: attracting, developing and retaining effective teachers: a global overview of current policies and practices[EB/OL]. (2007-07-11)[2022-10-13]. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=98A20A6A41EEA016C612461E3A6D327D?doi=10.1.1.515.5076&rep=rep1&type=pdf>.
- [22] LOCATELLI R. The implications of education privatization on teachers in lower-income countries [EB/OL]. (2018-10-01)[2022-10-20]. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=98A20A6A41EEA016C612461E3A6D327D?doi=10.1.1.515.5076&rep=rep1&type=pdf>.
- [23] Education International. Quality educators: an international study of teacher competences and standards[EB/OL]. (2011-05-17)[2023-01-08]. <https://www.ei-ie.org/en/resources/publications-and-research>.
- [24] BERKOVICH I, BENOLIEL P. The educational aims of the OECD in its TALIS insight and lesson reports: exploring societal orientations[J]. *Critical Studies in Education*, 2020, 61(2): 166-179.
- [25] The World Bank. Lifelong learning in the global knowledge economy: challenges for developing countries [M].

- Washington DC: World Bank, 2003: 21.
- [26] MUNDY K, GREEN A, LINGARD B, et al. The handbook of global education policy[M]. West Sussex: John Wiley & Sons, 2016: 339.
- [27] 四川省教育厅. 四川省教育厅关于《世界银行贷款/英国政府赠款“西部地区基础教育发展项目”》2006年度教师培训工作实施意见的通知(川教〔2006〕67号)[EB/OL]. (2006-09-22)[2023-01-08]. <http://edu.sc.gov.cn/scedu/c100552/2006/9/22/2ddaff229c2441cf9615e33237d59758.shtml>.
- [28] ZAPP M. The World Bank and education: governing (through) knowledge[J]. International Journal of Educational Development, 2017, 53: 1-11.
- [29] STICHWEH R. On the genesis of world society: innovations and mechanisms[J]. Scandinavian Journal of Social Theory, 2000, 1(1): 27-38.
- [30] ZHU G, XU G X, LI Y J, et al. Typology of OECD's global educational governance and its policy effect [J]. Comparative Education Review, 2020, 64(3): 525-542.
- [31] OECD. What do we know about teachers' selection and professional development in high-performing countries? [EB/OL]. (2017-03-21) [2023-01-08]. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/87acdc87-en.pdf?expires=1665396026&id=id&accname=guest&checksum=0FC86E982AB3D2CD03D9B55C4423DA6E>.
- [32] OECD. Mending the education divide :getting strong teachers to the schools that need them most[EB/OL]. (2022-03-14)[2023-01-08]. https://www.oecd-ilibrary.org/search?value51=%27igo%2Foced%27&operator51=AND&publisherId=%2Fcontent%2Figo%2Foced&facetNames=pub_igoId_facet+contentType_facet&value1=teacher&searchType=quick&option1=quicksearch&facetOptions=51+52&option51=pub_igoId_facet&operator52=AND&option52=contentType_facet&value52=%27Publication%27&pageSize=40.
- [33] SALTMAN K J, MEANS A J. The Wiley handbook of global educational? reform[M]. New Jersey: John Wiley & Sons, 2019: 102.

Action Strategies and Development Trends of Global Teacher Governance: An Analysis Based on Relevant Policies of International Organizations

YANG Pan¹, CHEN Shijian²

(1. Faculty of Education, Southwest University, Chongqing 400715, China;
2. College of Teacher Education, Southwest University, Chongqing 400715, China)

Abstract: Global teacher governance is an important strategy to promote the development of the global knowledge economy. It aims to promote the construction of high-quality teachers through various governance means, and realize the comprehensive support for students' learning. In the 1960s, based on the concern of teacher status and teacher training, international organizations went through three stages of concern, exploration and promotion in the process of promoting global teacher governance, and showed a clear development trend. The main strategies of global teacher governance include reshaping teachers' professional status, standardizing teachers' educational responsibilities, leveraging teachers' professional wisdom, and focusing on teachers' professional growth. In the future, its development and promotion require strengthening external resolutions to guide the policy direction of teacher governance, increasing education assistance to improve the overall effectiveness of teacher governance, using policy borrowing to promote best practices in teacher governance, and conducting international evaluations to establish comparative mechanisms for teacher governance.

Key words: educational governance; teacher governance; teaching workforce; international organizations

责任编辑 邓香蓉