



CUJIN
YIWU JIAOYU
JUNHENG FAZHAN DE
XIAOZHANG JIAOSHI
LIUDONG
JIZHI YANJIU

毛亚庆 鱼霞
郝保伟 夏仕武 等◎著

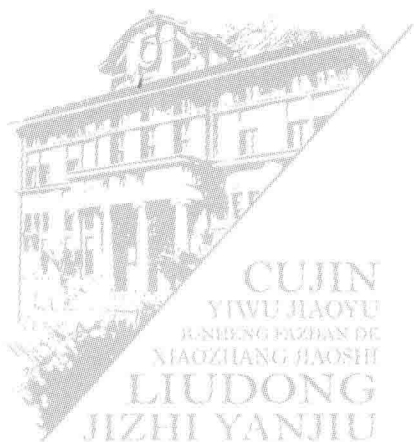
MAOYAQING YUXIA HAOWAOWEI XIASHIWU

促进义务教育均衡发展的 校长教师流动机制研究

义务教育的质量决定着国家人力资源的质量，影响国家繁荣、民族强大和社会进步。义务教育质量的提高不仅依赖于办学实施的完备和先进，而且也取决于教师与校长的教育教学与管理水平；优秀教师和校长更是义务教育质量提升的最重要、最关键的要素。



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社



毛亚庆 鱼 霞
郝保伟 夏仕武 等◎著

MAOYUQING YU XIA HAOPAOWEI XIASHIWU

促进义务教育均衡发展的 校长教师流动机制研究

教育部教师工作司委托课题



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

促进义务教育均衡发展的校长教师流动机制研究/毛亚庆等著.
—北京:北京师范大学出版社, 2016. 2
ISBN 978-7-303-19392-9

I. ①促… II. ①毛… III. ①义务教育—校长—人员流动—研究—
中国 ②义务教育—教师—人员流动—研究—中国 IV. ①G637. 1
②G635. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 185757 号

营销中心电话 010-58802181 58805532
北师大出版社高等教育分社网 <http://gaojiao.bnup.com>
电子信箱 gaojiao@bnupg.com

出版发行:北京师范大学出版社 www.bnup.com
北京市海淀区新街口外大街 19 号
邮政编码:100875

印 刷:北京东方圣雅印刷有限公司
经 销:全国新华书店
开 本:730 mm×980 mm 1/16
印 张:15.25
字 数:260 千字
版 次:2016 年 2 月第 1 版
印 次:2016 年 2 月第 1 次印刷
定 价:32.00 元

策划编辑:倪 花	责任编辑:鲍红玉
美术编辑:焦 丽	装帧设计:焦 丽
责任校对:陈 民	责任印制:陈 涛

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话:010-58800697

北京读者服务部电话:010-58808104

外埠邮购电话:010-58808083

本书如有印装质量问题,请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话:010-58808284

目 录

第一部分 教师流动研究扫描

- 一、国内教师流动研究现状/3
- 二、国外教师流动研究现状/8
- 三、国内外教师流动政策措施与研究的评述与启示/43
- 四、教师流动研究设计的选择/49
- 五、研究获得的主要结论/51

第二部分 教师流动政策的文本分析

- 一、政策文本收集基本情况/54
- 二、教师流动政策的主要内容/61
- 三、政策实施情况分析/70

第三部分 教师流动实践中存在的主要问题与原因分析

- 一、制度层面的问题/75
- 二、学校方面的问题/76
- 三、教师方面的问题/78

第四部分 义务教育学校校长、教师流动的政策建议

- 一、对制度设计的建议/79

二、对学校管理的建议/81

第五部分 典型案例专题研究

案例一 北京市中小学教师流动现状调研报告	83
一、北京市中小学教师队伍的基本情况/83	
二、北京市中小学教师流动的政策与实施现状/91	
三、北京市中小学教师流动存在的主要问题、困难及原因分析/95	
四、北京市中小学教师流动的政策建议/104	
五、教师流动理论与现实的反思/108	
案例二 成都市中小学教师流动调研报告	121
一、成都市中小学教师队伍现状/121	
二、成都市干部教师流动的政策、内容及实施情况/125	
三、成都市干部教师交流政策实施的评价/133	
四、对干部教师流动制度的意见和建议/141	
案例三 浙江省嘉善县中小学教师流动调研报告	145
一、嘉善县中小学教师的基本情况/145	
二、嘉善县教师流动政策与实施现状/149	
三、教师流动政策实施的评价/163	
四、对策与建议/182	

附 录

附录1 全国各省(自治区、直辖市)出台的相关政策	185
附录2 调研实施方案	189
附录3 调研总结	194
附录4 调研工具(一) 调研问卷	197
附录5 调研工具(二) 访谈提纲	234

第一部分 教师流动研究扫描

义务教育的质量决定着国家人力资源的质量,影响着国家的繁荣、民族的强大和社会的进步。义务教育质量的提高不仅依赖于办学设施的完备和先进,而且也取决于教师与校长的教育教学与管理水平,优秀教师和校长更是义务教育质量提升的最重要、最关键的要素。世界各国一直都非常重视义务教育的发展,不仅延长义务教育的年限,而且努力提高义务教育的质量。世界各国都存在过义务教育发展不均衡的情况,发达国家如日本、韩国、法国、美国等,通过政府的努力已经逐渐消除义务教育这种不合理、不均衡的现象。日本通过立法,实行公立基础学校(小学、初中、高中及特殊学校)的教师“定期流动制”;韩国通过“削峰填谷”的方式实现义务教育均衡发展;法国通过计划性调配和流动评分表制度实现义务教育阶段师资的均衡;美国通过扶助薄弱校的方式促进义务教育均衡发展。国外的经验表明,政府在义务教育均衡发展,尤其是合理配备校长、教师资源方面发挥着重要的作用,他们的经验值得我国学习借鉴。由于历史、地理自然环境差异,区域经济发展不平衡和政策等原因,我国义务教育学校在办学设施的配备、优秀师资配置等方面存在着较大差距,义务教育发展不均衡、教育不公平的现象明显而突出。基础教育非均衡发展是当前我国社会发展中的棘手问题之一。导致基础教育发展严重失衡的原因究竟是什么?教师质量差别是其中一个重要原因。教师是学校最宝贵的人力资源,建设一支思想素质好、教学水平高、结构合理、充满活力而又相对稳定的教师队伍,是提高基础教育质量和办学水平的首要前提,是促进基础教育均衡发展的基础,也是深化教育体制改革的关键。

然而,随着我国经济区域间和区域内发展的不均衡以及社会主义市场经济的深入发展,人才流动问题日趋突出,教师作为学校中最为重要的人力资源,也不可避免地卷入流动大潮中。但是这种流动如果缺失合理的引导和必要的规制,将导致并进一步加大基础教育的不均衡发展。因此,建立科学合理的教师流动机制对实现我国基础教育均衡发展具有重要作用。如何从教师的合理流动机制建立入手,以教师合理的流动机制的建立促进基础教育均衡

化的和谐发展就成为教育领域应该关注、探讨的重要问题。

针对教师流动的现状和存在的问题,为改革和完善中小学教师队伍建设,形成有序的教师流动,保持教师队伍的相对稳定,各级政府和教育行政部门采取了积极有效的措施,努力着手解决。早在1999年,在《中共中央、国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》中就做出了“城镇中小学教师原则上要有一年以上在薄弱学校或农村学校任教经历,才可聘为高级教师职务”的规定,以此推动城镇学校教师到乡村学校任教,提高乡村义务教育学校的教育水平。此后,中央政府不断出台相关政策以推动城乡义务教育的均衡发展。国家从中央政府层面先后下发了与教师流动相关的12个政策文件。^①尤其是《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见》和《国务院关于加强教师队伍建设的意见》的颁布实施,各地根据“推进义务教育均衡发展”的战略要求,严格贯彻落实“实行县(区)域内校长、教师交流制度”“建立城乡一体化义务教育发展机制”的规定,出台诸多措施,推行本区域内教师流动制度,以实现义务教育学校师资的均衡配置,实现义务教育公平。

从省、市、自治区层面,截至2013年8月底,已有22个省、自治区地方政府出台了关于教师流动的相关政策,并在实际推进教师流动工作方面进行了积极探索,如北京市、上海市、四川省成都市、湖北省武汉市、浙江省嘉善县、辽宁省大连市、河北省邯郸市、山西省晋中市等省市、地区、县各个层面的探索,取得了一定的成绩,积累了宝贵的经验。各地实施校长、教师交流的实践表明,校长、教师的定期交流能够优化配置师资,提升农村学校、薄弱学校的师资水平和教学质量,在一定程度上实现义务教育均衡发展的目标。

^① 《国务院办公厅转发教育部关于义务教育阶段办学体制改革试验工作若干意见的通知》国办发〔1998〕96号;《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》中发〔1999〕9号;《国务院关于基础教育改革与发展的决定》国发〔2001〕21号;《教育部关于印发〈中小学教师队伍建设十五计划〉的通知》教人〔2001〕16号;《国务院关于进一步加强对农村教育工作的决定》国发〔2003〕19号;《国务院办公厅转发教育部关于建立对县级人民政府教育工作进行督导评估制度意见的通知》国办发〔2004〕8号;《教育部关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》教基〔2005〕9号;《中华人民共和国义务教育法(2006年修订)》;《国务院办公厅关于开展国家教育体制改革试点的通知》国办发〔2010〕48号;《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》2010;《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见》国发〔2012〕48号;《国务院关于加强教师队伍建设的意见》国发〔2012〕41号。

在上述背景下，教育部教师工作司根据《国家中长期教育改革和规划纲要（2010—2020年）》和《国务院关于加强教师队伍建设的意见》（国发〔2012〕41号）精神，为探索建立县（区）域内义务教育学校校长、教师轮岗交流制度，均衡配置师资，促进义务教育均衡发展，特设立“促进教育均衡发展的校长、教师流动机制研究”课题，委托北京教育科学研究院教师研究中心鱼霞研究员、北京师范大学教育学部毛亚庆教授，组成研究团队，就相关问题开展专项研究，围绕教师队伍（以及校长队伍）的建设、流动和稳定等相关问题，在对当前教师流动（以及校长流动）及其管理的现状与问题的实证研究和梳理各省市在教师流动的相关政策的文本分析的基础上，提出区域性推进基础教育均衡发展的教师以及校长流动机制合理建立的策略。

一、国内教师流动研究现状

本研究对以往研究文献进行了梳理。从目前掌握的材料看，在促进义务教育均衡发展的大背景下，关于教师流动的文献有很多，人们从不同的视角来理解和探讨关于教师流动的问题。已有的研究主要集中在公立学校的研究中，主要集中探讨了三个方面的问题：关于教师流动政策文本的研究；关于教师流动成因的研究；关于解决当前教师流动问题的研究。

（一）关于教师流动政策文本的研究

目前，国家和各地方均有针对教师流动的相关政策。其中，国家层面的政策主要有以下几项。

1978年《中华人民共和国教师法》第七条规定：“学校在聘任教师时，应签订聘任合同，遵循双方地位平等的原则，由学校和教师签订聘任合同，明确规定双方的权利、义务、责任。”1999年《中共中央、国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》指出：“城镇中小学教师原则上要有一年以上在薄弱学校或农村地区学校任教的经历，才可聘为高级教师职务。”2001年《国务院关于基础教育改革与发展的决定》提出了城乡教师“对口支援”的交流方式，要求援助地区的学校要为受援地区学校培养、培训骨干教师。2003年《国务院关于进一步加强农村教育工作的决定》指出：“建立城镇中小学教师到乡村任教服务期制度。城镇中小学教师晋升高級教师职务，应有在乡村中小学任教一年以上的经历。”2005年，教育部要求加强对教师的统筹管理和资源的统一调控，促进教师流动，安排城镇教师到农村任教。2006年，教育部、财政部、人事部、中央编办下发了《关于实施农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划的通知》，并联合启动实施“特岗计划”，公开招聘高校毕业生到“两

基”攻坚县农村义务教育阶段学校任教。

各地方政府对教师流动体制也进行了积极的探索，在这些实践探索中，虽然实施改革的侧重点不同，然而都是为了保持教育公平所做的努力。各地典型探索如下。

浙江省教育主管部门建立教师有序流动的机制，规范教师流动行为。今后浙江评选特级教师，将取消四年内已从省内欠发达地区引进三名以上特级教师学校的评选资格。同时，浙江省将逐步实施特级教师饱和制度，凡一所学校在职特级教师达到一定数量后，将限制该校的评选资格，欠发达地区教师晋升高级教师职务或获得省级以上荣誉称号后，原则上应在本校或本地学校再教五年方可流动。此外，浙江省还积极支持教师到欠发达地区和农村学校任教。

甘肃省将建立并健全教师和校长合理流动机制。甘肃省各地将全面实行县域内义务教育学校教师定期轮岗、城镇中小学教师到农村中小学任教服务、农村中小学教师到城镇中小学跟班学习制度，县域内将建立骨干教师巡回授课、紧缺学科教师流动教学的机制。此外，城镇中小学教师在评聘高级职务（职称）时，要有一年以上在农村学校或两年以上在薄弱学校任教经历。

湖北省铜陵市创造了一个义务教育均衡发展的范例。铜陵的成功在于果断地做到了如下四点：①“薄弱优先”。在取消重点学校的同时，其教育经费安排、基建立项、设备添置、编制调整都是薄弱校优先；②下派好校长，实行“校长轮换制度”；③把传统名校里的一部分名师调到薄弱学校工作，结果使一批好学校应运而生；④将重点高中的招生名额平均下放到各初中，缓冲义务教育阶段的各初中之间的应试竞争压力。

辽宁省沈阳市在2006年对城区254所中小学的1977名教师进行了沈阳教育史上从未有过的“大规模流动”：超编学校教师向缺编学校流动，优质学校教师向改革学校流动，城镇学校教师向农村学校流动。区内每所学校每年必须有30%的教师参与校际的轮换流动。

黑龙江省哈尔滨市一直都在尝试探索建立区域内校长、教师的有序流动机制。2012年，哈尔滨市将在各区域内实现教师每年的流动量不低于教师和校长总数的10%，市直属学校要主动与农村地区和薄弱学校建立对口的帮扶关系，并通过多种形式开展送教下乡活动，主动接纳农村地区和薄弱学校的校长、教师进行跟班学习，同时也支持和鼓励各市（区）县在交通补助、边远贫困地区补助津贴等方面向薄弱学校倾斜，来解决教师的生活和工作困难问题。

湖北省十堰市从2005年起，就开始实施城乡教师之间的流动，规定城区

教师必须至少到农村任教一年，农村教师则可以通过考试进城工作。从实施的情况来看，这一举动对缩小区域内校际师资的差距、改善贫困学校及薄弱学校的师资、合理配置教师资源，效果明显。

上海市松江区于2003年实行教师流动“转会”制度，城区学校从农村调用教师按有偿流动的方式进行，由调入教师的学校给予调出教师的学校一定的经济补偿。补偿金额为：高级教师3万元，中级教师2万元，其他教师1万元。

从2003年7月起，浙江省杭州市上城区教师调动正式试行“转会制”，其规定：凡是学校教育教学骨干教师，要求在区内调动，所在学校可视其培养和服务期限，与对方学校签订书面协议，进行有偿“转让”，所收取的补偿金专款用于教师教育。

江苏省南京市从2000年起，首先在五县及市区部分学校试行教师轮岗制度，凡1970年1月1日以后出生的城镇中学在职教师，原则上都要安排到本区(县)的农村学校、薄弱学校轮岗，城区符合条件的教师也可以跨行政区到郊(区)县农村学校轮岗，轮岗期间行政关系、工资关系等仍保留在原单位，工资、奖金、福利、医疗等待遇不变。南京市职称办、市教委等部门也专门做出规定：从城镇到农村学校轮岗的教师，在同等条件下优先晋升教师职务；轮岗时间在两年以上并在教育、教学工作中表现优秀的，可以破格晋升高一级教师职务；凡晋升高级教师职务的，原则上都要有一年以上在薄弱学校或农村学校任教的经历。

(二)关于教师流动成因的研究

关于教师流动的成因，许多学者进行了研究。程凤春(1996)在思考中小学教师流动问题时指出：外流的教师中，青年教师比例大，高学历者多，骨干教师多，男教师多。同时潜在的教师资源——师范院校的生源短缺。认为造成教师流失的根本原因在于教师的工资待遇较低以及管理不善引起的学校内部矛盾。金晓梅(2003)认为与教师的公开流失相比，教师隐性流失(教师的精力外流)的后果更为严重，究其原因有三：一是教师的工资待遇低，二是市场经济对教育的冲击，三是教师的职业道德缺失。楼世洲、李士安(2005)从经济学“博弈论”与“成本—收益”分析出发，认为农村中小学校骨干教师流失是政府、学校与教师个人以“成本—收益”比较为基础而进行的“博弈”的过程，提出调节“政策—市场—利益”之间均衡关系的几点建议。杨衍江(1998)对教师的流失及回流问题进行了论述，他认为教师的流失与回流现象的产生均主要取决于经济方面的原因，即取决于教师可能获得的工资率，尤其是教师工资水平在劳动力市场的价格体系中所处的相对地位。李盛聪(1994)认为造成

教师流失的根本原因来自教育外部、教育内部和个人三个方面，具体来说：教师职业地位低；教师工作缺乏创造性；个人追求经济利益。他建议：提高教师工资和待遇；改革教育管理，建立内部激励机制，解决好教师的后顾之忧；树立正确的教育目标；提高教师自身的素质。

张成芳、阳德华(2006)探索教师流失问题时指出，教师流失究其原因主要有教师工作压力大、生活困苦和自身素质不高等多方面的因素，有必要制订行之有效的策略来予以应对：一是政府加大投入改善学校环境，提高农村贫困地区教师的工资待遇；二是改善学校内部管理；三是大力发展校办产业；四是建立合理的教师流动制，保证农村贫困地区教师的回流。夏茂林、冯文全(2010)认为，教师资源配置失衡根源在于教师待遇的巨大差距，促进教师资源均衡配置必须调整城乡教师劳动力价格，建立教师流动的利益协调机制。

(三)关于解决当前教师流动问题的研究

在教师流动的问题方面，当前研究既关注到了城乡差异，也关注到了校际差异带来的弊端。理论上讲，解决师资均衡配置问题可从师资存量调整和师资增量倾斜两个方面努力，因而在国际上存在着“全员流动”(如日、韩等国)和“弱势补偿”(如法、美等国)两种模式的实践。在建立合理化教师流动的对策上，韩淑萍(2009)，楼世洲、李士安(2007)，韩雪枫(2006)等认为，需要深化教师人力资源制度改革，不断完善教师聘任制，促使教师人力资源均衡配置，我国各地已经实施“教师互派”“对口支援”“转会制”“支教制”等各种形式。鉴于我国义务教育实行的是“三级管理”的管理体制，各级政府的管理职责各不相同，省际、区域间存在极大的差异，所以跨域、跨省范围的教师定期流动制度是难以架设的，因而有学者认为县域范围内教师定期流动制度是可行的。

在教师流动的配套政策保障上，当前研究表明，国家、省、市(区)和直辖市都在教师定期交流制度方面做出了有益的尝试和修正。各地通过完善教师交流制度、城镇教师到乡村任教服务期制度，规定评聘高级教师职务时需要有农村学校任教经历，核编定岗时预留编制和岗位，提供一定的津贴补贴等人事激励政策，积极推动城镇教师支援农村教育工作顺利实施。

教师流动机制研究方面，贾建国(2012)，覃学健、杨挺(2010)提出了“教师流动制度”的概念，将我国实施的一系列教师交流制度作为研究的对象；李伟涛(2010)，冯文全、夏茂林(2009)提出了“教师流动机制”的概念，但是对于“机制”未进行细致的概念界定，研究的侧重点仍是倡导建立适合我国的教

师定期交流制度，构建县域内及跨县域的教师流动制度；在机制构建的细节上，关注教师的生存与发展，制定人性化的制度，重视教师幸福感、责任感和成就感等方面的心理感受。现有研究对义务教育阶段教师流动的政策缺乏深入细致的研究和分析。如果对教师流动根本性的问题缺乏深入的研究，就很难实现基础教育的均衡发展，更难以彰显教育的公平。此外，现有研究缺乏从政府、学校、教师视角对教师流动进行系统的阐释，鲜有教师流动机制建构的理论论证和实证研究。当下对教师流动研究比较注重各个微观角度的分析，导致教师流动相关因素与策略的割裂，缺乏对教师合理流动的可行性策略的关注。

根据对“机制”的界定，建立与完善义务教育阶段教师流动体系，引入“机制”的设计理念是必要的。目前，我国对教师流动的管理缺乏系统全面的认识，针对教师流动的政策虽然经历了一系列的改革，但政策的制定和实施并没有综合关涉教师流动的多个环节和主体。目前对教师流动机制的概念在学术界并没有确切的、权威的阐释，根据“机制”的含义以及义务教育阶段教师流动的特殊性，我们将义务教育阶段教师流动机制解释为：为了保障义务教育阶段教师流动的均衡性而形成的关于各级政府、学校和教师三重主体共同构建的教师流动的运行方式和规则体系。义务教育阶段教师流动机制的建设不是个别政策、法规制度的约束，而是多主体、多支撑的可行性体系，是伴随经济政策、社会环境、教育体制等方面而变化的框架体系。

我们所界定的教师流动是指由于宏观环境的影响和教师个人微观生存发展的需要，教师资源在教育行业内部进行配置的过程，不包括教师资源从教育系统内部的流出，即教师资源的流失(teacher dropout)。同时本研究将流动的教师对象规定为义务教育阶段的公立学校教师，包括校长，不涉及高校、幼儿园等教师群体。以此为前提，对教师流动从流动的方向、流动的自主性、流动的结果进行简要划分。

1. 按流动的方向划分：一是教师在校与校之间的流动；二是城乡之间的流动，分为从城镇流入乡村的向下性流动和从乡村流入城镇的向上性流动。

2. 按流动的自主性划分：一是非自愿性的流动，这类流动多是教师由于政策规定而参与的岗位变换，向下性的教师流动多属于此类；二是自主性的流动，教师个人主动放弃原有的岗位而寻求新的教师岗位，目的是改善生存和工作的条件，寻求更大发展，向上性的教师流动多属于此类。

3. 按流动的结果划分：一是有序的教师流动，这一状态是师资合理配置的表现；二是无序的教师流动，这状态使得师资的配置走向严重不均，不利于教师队伍的建设和义务教育的发展。我们所追求的理想化教师流动是教师

资源在不同流动方向上达到相对均衡,实现有序的合理流动。

要均衡配置教师资源不仅要遏制单向上位流动势头,而且还应该反过来,让优质师资“倒流”回去,直到校际师资相对均衡。但任何一项制度变迁都是一个“非帕累托改革”过程,必然会损害一部分人的利益而造成矛盾或冲突,只有弥补其损失才能协调这种利益矛盾或冲突。那么要充分发挥市场在资源配置中的重要作用,重新调整城乡教师劳动力价格,让劳动力价格即教师待遇来调控教师资源的供需平衡,不能简单粗暴地依靠行政强制手段干预教师流动。

二、国外教师流动研究现状

国际上一般用 teacher mobility 或 teacher turnover 这两个词表示“教师流动”,按照性质分为教师职业内部流动(teacher migration)与教师流失(teacher attrition)两类。在这人才全球化的时代,已有越来越多的教师离开本土前往能获得更好发展的国家和地区工作,因此,教师职业内部流动(teacher migration)又可根据流动的地域分成教师国内地域间流动(inter-migration)与教师跨国流动(international migration)两种类型。

(一)美国的教师流动政策与措施

1. “每一间教室都有一个优秀的教师”的政策目标^①

“促进教育机会均等”一直是美国教育改革所遵循的基本原则和价值基础。它甚至作为一个响亮的口号被镶在美国教育部大楼正面的大理石墙上。在 20 世纪 60 年代,美国就开始关注学校的均衡发展问题。1965 年颁布的《初等与中等教育法》就规定:联邦政府必须为低收入的社区学校提供资助和支持,使贫困学生也能提高知识和技能水平。1988 年,布什在总统竞选时提出了“教育复兴”的竞选口号,向选民承诺将致力于教育改革以提高公立学校教育质量,建立良好的学校教育环境,20 世纪 90 年代出台的《2000 年目标》就对“弱势群体”特别关注。教育改革的第一个目标就是:为所有贫穷儿童提供帮助,提高入学质量,使他们得到适合发展性学前计划所要求的教育。1993 年,克林顿政府提出了《中小学改进法》,更是集中体现了政府对由于各种原因而造成的弱校、差生的特殊关注。新法案提出:要保证有二分之一的资助致力于全国最贫困的地区。联邦政府在 1995 年财政年度增拨 5 000 万美元用于落实该项法案。2001 年,小布什在上任的第三天就向国会提交了《不让一个孩子

^① 许楠,刘义兵.美国教师教育新动向——兼析《我们的未来,我们的教师》[J].重庆三峡学院学报,2013(1):143-148.

掉队》法案，成为他上台后的第一份立法协议。《不让一个孩子掉队》将“消除差距，促进平等”列为重要的政策目标。要求各州、学区和学校必须负责确保包括处境不利学生在内的所有学生达到较高的学术水准。2009年7月上任半年的奥巴马宣布了美国历史上最大规模的教育投入计划——“力争上游”计划，为教师的专业成长与职业发展提供了丰富的机会。奥巴马提出了让“美国的每一间教室都有一个优秀的教师”目标，并提出“从学生进入学校的那一刻起，影响他们成功的主要因素不是他们的肤色，也非他们父母的收入，而是站在教室前面的教师。教师是学生学习的唯一最重要的资源，美国的未来系于教师”。自他上台之日起，就对新形势下美国的教育现状忧心忡忡，推出了一系列大刀阔斧的改革方案。从2009年的《力争上游》(*Race to The Top*)，到2010年3月的《改革蓝图：初等和中等教育法案的再授权》(*A Blueprint for Reform: The Reauthorization of the Elementary and Secondary Education Act*)，到同年8月的《为教师而建：改革蓝图怎样赋权于教育工作者》(*Built for Teachers: How the Blueprint for Reform Empowers Educators*)，到《伟大的教师，伟大的领导》(*Great Teachers Great Leaders*)，再到美国教育部2011年9月发布的《我们的未来，我们的教师：奥巴马政府的教师教育改革与提高计划》(*Our Future, Our Teachers: The Obama administration's Plan for Teacher Education Reform and Improvement*)，都将教师的质量和素质提到无与伦比的层次和高度，显示了美国政府通过教师教育改革来提高教育水平的决心与信心。

2. 美国教师队伍面临的新挑战

美国教育部部长阿恩·邓肯(Arne Duncan)在《我们的未来，我们的教师：奥巴马政府的教师教育改革与提高计划》中提到：2021年后，将有160万教师退休，相应地，160万新教师将会补充到教师队伍中。这为美国的教育体制带来了巨大的挑战，如果政府能够成功地招募、准备、留住那些优秀的教学人才，就能改革国家的公共教育，为每一个孩子提供优质教育。但是，在美国这样一个讲求功利、注重实用的国家，教师向来没有太高的社会地位。美国社会对教师职业存有偏见，“能者做事，庸者教书”，这是一种根深蒂固的社会观念。在这种观念下，教师职业被看成是一种“庸人的职业”。美国教师的工资平均只占同时期其他大学毕业生收入的60%。不少地区的新教师因培训经费短缺而接受不到系统的岗前培训。教师的流失率极高。有三分之一的新教师在职业生涯的前五年就选择了离开教学岗位。一般说来，接受岗前系统培训越少的教师离开教学岗位的概率就越大。许多地区的教师感到他们没有职业发展前景，只是像被驱动机器一样重复进行着作坊式的工作。

3. 美国扶助薄弱中小学的主要措施^①

美国在扶助薄弱学校, 进而提高基础教育的整体办学水平方面的举措有以下几个共性措施。

第一, 各州对薄弱学校的鉴别和扶助制订了严格标准和程序, 确保扶助工作顺利开展。如何鉴别薄弱学校, 各州都以州统考成绩为基础, 此外还包括入学率、退学率、年度改进目标等方面的指标。在对薄弱学校的扶助方面, 资金扶助主要由州提供(通过拨款或各种基金、计划); 技术扶助方面, 每个州都基本由四个步骤组成: 评估、计划、实施、评价与反馈, 并对各阶段制订了具体标准和要求。首先, 每个州都委派由州机构职员、学区成员、教育董事会成员、大学教师等组成的外部小组到学校进行需要评估。该小组使用州制订的评估过程标准和工具(各州评估过程标准都包括学校成绩数据分析、约见学校成员、班级观察等方面), 在对学校的需要做出评估后, 由扶助小组和学校、学区等一起工作, 制订相应的改进计划。然后由学校具体实施该计划, 并定期向州汇报计划实施情况。州根据学校的改进情况实施相应措施(继续扶助、奖励或惩罚、关闭学校等)。鉴别标准的一致性和实施扶助计划的可操作性, 保证了鉴定和扶助工作的顺利、有效开展。

第二, 各级机构相互合作, 注重过程的广泛参与, 学区在学校改进中扮演了重要角色。地区服务中心及各种扶助小组的成员都来自州、学区机构、学校、社区等, 具有一定的广泛性和代表性。这些成员在工作中注意广泛收集各种信息, 如学生、家长、社区、校外人士等的意见, 注重相互合作和广泛参与, 确保所收集信息的准确性和制订计划的可行性。如得克萨斯州在对薄弱学校及学区进行的现场检查中, 广泛约见学区管理者、教师、校长, 举行与学区、学校职员和家长之间的圆桌会议, 参观课堂教学等。此外, 以前州对薄弱学校的扶助集中在学校本身, 忽视了学区在其中扮演的重要角色, 因而不能取得持续的改进效果。目前学区在学校改进中发挥着积极的作用, 如马里兰州要求巴尔的摩学区发展一个改进本学区的学生成绩和绩效管理的计划, 纽约州的纽约市学区负责发展一个本地扶助计划、实施相关计划、提供支持服务等。

第三, 针对薄弱学校的改进情况建立相应的评价、监督和奖惩机制。在对学校的评价方面, 有些州要求检查学校的改进计划, 有些州还要求学校定期向州提交改进情况报告或对他们进行定期的核查, 包括委派专门人员监督

^① 冯宏义, 许明. 美国扶助薄弱中小学的主要措施[J]. 比较教育研究, 2004(1): 48-53.

学校实施改进计划的情况。此外，各州还通过其他各种方法监督州、地区扶助的效果，如监督学生在州统考中的成绩、对接受扶助的学校或学区进行顾客满意度调查以及检查技术扶助提供者的工作记录等。如得克萨斯州就在州各级水平上建立了评价、监督机制，该州的薄弱学校可以从检查小组得到包括学校各种计划的实施效果以及学校如何改进等方面的信息。该州还通过学生的州统考成绩和对学区管理者、校长、教师等进行调查来评价向他们提供技术扶助的地区教育扶助中心的扶助效果。对于在实施计划后取得明显进步的学校，各州都采取一定奖励措施。如路易斯安那州、马里兰州对取得明显和较明显改进的学校提供奖励。同时对于那些在实施计划后没有达到改进目标的学校，各州也制订了制裁措施。如路易斯安那州对重建计划没有被州教育董事会通过，并且也没有达到改进目标的学校停止所有资金扶助；纽约州的在册检查学校在3年期间不能达到州规定的改进目标，州教育委员可以建议教育董事会关闭该学校等。这在客观上能够调动各方面的积极性，真正实现提高中小学办学质量的目的。

第四，各种扶助小组和地区服务中心发挥着重要作用，充当着州与学区、学校之间的联结纽带。在对薄弱学校的检查以及改进计划制订和实施监督等方面，每个州的扶助小组都发挥着非常重要的作用。这些小组有些是由州负责成立，如马里兰州、得克萨斯州，有些由学区成立但由州培训并制订鉴定学校各方面的相关标准和模型，如路易斯安那州、纽约州。这些扶助小组成员都是经过严格挑选和培训的具有各种相关知识和技能的专家，能够对学区学校的改进提供各种扶助。此外，各种地区性扶助机构也发挥着重要作用。得克萨斯州、纽约州和路易斯安那州都通过地区服务中心对学校提供培训和技术方面的扶助。如，纽约州的地区教育扶助中心负责提供、协调对学校的技术扶助；得克萨斯州的地区教育服务中心帮助学区和学校准备认证检查、实施改进计划；路易斯安那州的地区服务中心负责为本地区的学区和学校提供资源的扶助和协调等。它们是州与学区、学校之间的连接纽带，起着沟通、反馈信息的重要作用。

第五，联邦、州和学区、学校共同努力，扶助从资金、技术两方面双管齐下，强调发展学区、学校的自我改进能力。联邦通过“综合学校改革论证计划”“阅读优秀法案”等项目来为各州的薄弱学校提供扶助；各州的教育董事会利用州拨款及其他渠道来具体实施对薄弱学校的扶助；此外还有一些全国性的专门扶助计划对各类薄弱学校提供扶助。

另外在对学校的扶助中，既注重提供资金用于学校的教师发展、课程合作、扩展学习机会等方面，又强调对学校在技术方面提供扶助，从而从根本

上改变薄弱学校,不断提高办学质量。当然,美国各州在扶助薄弱学校方面也还存在一些问题,如扶助资金的保证问题、雇佣和稳定合格教师队伍问题以及如何进一步加强与社区之间的合作关系等,需要进一步加以解决。

4. “力争上游”计划——留住优秀教师从教

当前,教育质量、教育公平、师资等问题仍然是困扰美国基础教育的难题。例如,美国中部地区普遍存在着农村师资短缺的问题。据调查,美国中部地区农村学生和教师的比例高于美国的平均水平,但这些农村学校却面临着师资缺乏、师资不合格以及难以招聘和留住新教师等问题。此外,择校、困难群体子女受教育、教育资助等问题也饱受争议。正如奥巴马所言:“给孩子们提供优质教育是我们国家最基础、最重要的责任,我们是否履行这项职责不仅反映了美国人的态度,而且它更关乎我们的未来。现在再延续老一套做法显然不能为孩子、国家,甚至我们的未来做出有效改变,所以在我执政之初就要求教育部长推行教育改革。”“力争上游”计划无疑是奥巴马执政以来,对改进美国教育质量提出的一个庄严承诺。2009年4月17日,奥巴马签署了《美国复苏与再投资法案》(*the American Recovery and Reinvestment Act of 2009*, ARRA),力图通过刺激经济、投资关键领域的方式来摆脱经济危机的困扰。该法案虽然不是教育改革专项法案,但是对美国教育改革影响甚大。据统计,美国政府计划在2009—2019年投入7870亿美元,用于税收减免、扩大失业救济和其他社会福利,投资于教育和培训、卫生保健、基础设施。其中,用于教育和培训的投入超过1000亿美元,仅次于减税的2880亿美元和健康支出的1477亿美元。该法案的出台为“力争上游”计划的提出和推行确立了物质基础。在经济危机肆虐全球,各地都在削减教育开支的当下,这笔巨额资金的投入无疑为推动美国基础教育改革注入了一针强心剂^①。

“力争上游”涉及以下四大教育改革领域^②。

第一,学业评估标准,包括三项内容:①采用统一的标准,各州通过州共同体形式联合制订和采用统一的K-12国际标准,为学生高中毕业后的升学或就业做好准备;②开展统一的高质量评估,各州以州共同体形式,联合实施统一的高质量评价;③支持实施高标准与高质量的评估,州与地方教育当局需要为此制订周密计划以支持全州实施国际公认的K-12标准以及与这些标准相关的高质量评估。

① 凡勇昆,邹志辉.美国基础教育改革战略新走向——“力争上游”计划述评[J].比较教育研究,2011(7):82—86.

② 吴慧平.奥巴马教育新政:“力争上游”计划[J].外国中小学教育,2010(3):1—4.