

# 试论新加坡教师教育决策的人员因素\*

曹惠容 王 兵

**摘 要** 影响新加坡教师教育决策的人员因素较多,一是决策人员的知识结构是否合理,如他们的专业技能、道德素养、知识的渊博程度以及是否拥有跨学科的视野等;二是决策人员的能力结构如何,如他们对政策的预测能力、协调能力和执行能力的高低;三是基层相关人员参与决策的途径与渠道是否广阔与通畅,是否对基层人员具有吸引力;四是决策成员上下级之间、平级之间是否彼此信任且具有良好的人际关系,是否是一个富有凝聚力的团队等。

**关键词** 新加坡 教师教育决策人员 知识结构 能力结构 参与途径

中图分类号:G451.2 文献标识码:A 文章编号:1004-633X(2017)09-0036-03

教育决策指在特定教育目的的驱使下,为达到目的而作出的关于教育实践目标、方向和方式的决定,以及制定的策略。当然,可以说,教育决策是围绕一个或若干个教育目标而作出的教育决定和选择,它是个体或集体在调查研究的基础上,为了避免教育的主观性而作出的行为。对于教师而言,教育决策指教师出于教育目的,而关于教育实践的目标、步骤和方法作出的决定。调查发现,新加坡教师教育决策的影响因素主要有:决策人员的知识和能力结构、基层决策人员参与的方便性、决策团队成员之间的关系及其文化等。

## 一、决策人员的知识结构

新加坡决策人员的知识结构对其教师教育政策制定有较大的影响。这些影响主要表现在以下两个方面:一是国家高层领导及其团队成员的整体素质对决策导向的影响。教师教育决策除了满足现实需要外,还有相当部分原因是基于“政府”对教育及教育发展方向的认识和追求。在这种政府导向型决策行为中,领导团队的价值选择或态度倾向往往决定了政策的走向。例如,新加坡独立之后,在李光耀总理的倡导下实施“精英治国”的发展战略,选拔那些拥有广博学识和具备各种技能、良好心理素质和务实精神的人员担任高级行政管理人员<sup>[1]</sup>。经过几十年的发展,也证明了那些具备高尚品质和现代科技意识的精英人物参与制定的教育政策很好地适应了当时新加坡社会发展的需求。20世纪70年代末,当时担任教育部部长的吴庆瑞博士曾多次参与国

家教师教育政策的制定。如在1979年的《新加坡教育报告书》中,提出对教师进行双语教学培训,并给予教师良好的待遇和社会地位等稳定师资队伍的建议,为20世纪80年代以来新加坡的教育发展奠定了良好的政策基础。后来的教育部长尚达曼、黄永宏以及现在的王瑞杰等都是知识渊博的人员。当然,他们也具有为国家的教育事业奉献、实干和任劳任怨的优秀品质<sup>[2]</sup>。二是新加坡教师教育决策人员的智力结构、知识结构较好地满足了决策所需的智力条件和各种专业知识和技能。决策人员知识面的宽窄程度影响他们对问题思考的深度,知识的欠缺以及视野的狭窄势必会影响政策制定的全面性。因而,广博的文化知识结构是决策人员必备的基本条件。不仅如此,新加坡高层教育决策者还具有教育科学知识和决策科学知识。比如他们也学习教育学、决策理论、决策程序和决策方法等相关知识和技能。教师素质的提高最终取决于决策者能否制定出完善的发展战略并能有效地执行。教师教育课程设置、设备设施的购置、授课内容和方法的选定、经费的提供以及培训效率的考核等过程,是一项复杂的系统工程,每一个环节都充满着各种矛盾。因而,不仅需要决策人员具备扎实的专业知识,同时还应具备广博的学识。在新加坡教师教育政策的制定过程中,决策人员的专业知识结构不仅影响了该政策制定的科学性与合理性,而且也涉及到政策的完整性与广泛性。同样,政策制定人员也应具备科学化、民主化的决策意识,这也要求政策制定人员要深入学习科学决策知识,

\* 本文系琼州学院2014年度学科带头人和博士科研启动基金项目“新加坡教师教育政策研究”(项目编号:QYXB201401)的阶段性研究成果。

作者简介:曹惠容(1971-),女,四川乐山人,海南热带海洋学院教育科学学院副教授、博士后,主要从事比较教育学、学前教育学、家庭教育学、海洋教育研究;王兵(1971-),男,四川乐山人,海南热带海洋学院外国语学院实验师,主要从事中小学英语教育、海洋教育研究。

并接受系统的现代政策科学训练,目的是不断提高自己的思想认识和战略水平,以避免决策失误等问题<sup>[3]</sup>。正因为这样,新加坡的教育政策不仅科学合理,而且也切实得到了很好的执行,为国家的发展提供了丰富的人力资源。

新加坡政府对于教育界基层决策人员的素质要求也很高。校长等基层领导都是由教育部相关人员从学校层层选拔那些取得相应资格证书的优秀人员。这些拥有良好综合素养的优秀人员对于学校教育的发展有着较强的责任心和使命感,也善于将教师教育中存在的问题及时向有关部门反映。例如新加坡中小学校长等人员会及时将调整中小学毕业考试以及改善各科教学等带来的教师教育发展问题反馈给新加坡有关部门<sup>[4]</sup>。

## 二、决策人员的能力结构

新加坡决策人员的能力结构对其教师教育政策制定有很大的影响。决策人员决策能力的高低,在很大程度上与其知识结构有着密切的联系。多元化的知识结构对于个体来说非常重要,因为它可以提高个体的决策能力和预见能力。在信息大爆炸时代,决策人员要想提高决策效率,必须对传播学、社会学知识有所了解,这可以帮助他们不用收集到全部的决策资料就能进行教育决策,他们的工作量也会因此而有所减少。然后,他们还可以借助自身的知识经验就收集到的资料进行筛选、分析,直至作出正确的判断,作出教育决策。同样,在外界条件、环境不断变化的情况下,决策人员不仅要根据手头的资料作出正确的决策,还要就决策的发展前景、实现状况作出可行性预测,并就可能出现的问题制定应对计划,这也是制定教育决策、确保教育决策科学有效的关键,也是确保决策人员在决策运行出现问题时不会使自己过于被动。比如吴庆瑞博士在担任教育部长期间,曾率领一组人员到欧美考察,并经过反复思考,撰写了《新加坡教育报告》,而这项预测性较好的报告对新加坡后来双语师资的培养及其质量的提高都有重大的影响。

不仅如此,决策人员具有很强的协调能力也是非常重要的。协调能力是指决策人员根据决策目标,对人力、物力、财力资源进行调配,对群体活动进行协调、控制的能力。简单来说,协调能力是个体组织人们完成组织目标的能力,良好的协调能力是确保科学决策顺利实现的关键。美国著名关系学家、学者卡耐基曾经说过:“职业人士的成功,75%都要靠协调和沟通,剩下的靠天才和能力。”从中可见组织能力的重要作用。因此,在教育决策制定过程中,高层决策人员要有效组织不同层次的决策人员、相关人员积极参与到决策过程中来,并利用各种会议、集体座谈、意见渠道鼓励人们就教育决策制定和实施建言献策。同样,在决策实施过程中,决策人员也要站在一定的高度上,重视并突出协调工作,以解决各种矛盾,确保决策任务和目标顺利完成。在新加坡,为了使教师教育决策与其个人实际需求相符合,教师教育决策人员为教师提供接受在职教育的相对充裕的经费与时间,并进行合理配置。此外,在纷繁复杂的社会中,教育决策制定、执行和落实是一个复杂而长期的过程,无论是决策制定还是运行,都要涉及到许多问题。这就要求决策人员提高认识,站在全局的角

度,对各种资源进行统筹管理、有效整合,不要“一叶障目,不见森林”。此外,教育决策的最终目的是为教育而服务的,在教育决策实施条件成熟时,决策人员还要抓住机会,当机立断,将决策付诸实施<sup>[5]</sup>。总的说来,新加坡的教师教育政策执行力比较高,与政策决策人员具有很强的综合能力密切相关。

## 三、决策人员的参与途径

独立后的新加坡实行中央集权的教育行政管理体制,在这种集权制条件下,中央或上级领导掌握最高的决策权,对管辖范围内的事务统一领导。新加坡教育部的职责如下:一是制定和执行全国的教育政策,如根据经济、社会发展状况,统一普通教育、职业教育分流学制,施行新的考试制度。二是负责公立学校人事调动权,主管公立学校的发展工作,并针对学校教职工开展在职培训,如组织校长、教师进行在职培训等。就决策而言,这种教育行政管理模式可以集中有效的人力、物力进行教师教育决策<sup>[6]</sup>。但同时也有一定的局限性,如容易导致教师教育决策缺乏针对性或执行偏差。因而20世纪80年代以后,新加坡政府更加重视基层人员参与教育决策,让基层管理人员有更多参与教育决策的机会。1987年,新加坡12位资深校长被派往国外访问归来后,携手向教育部提交了一份名为《追求学校的卓越》的报告,这份报告因为建议中肯、观点新颖而被教育部采纳,这也成为当时轰动一时的新闻。当然,教育部权限的下放也对决策权限下放产生了一定的影响,如校长在收集有关教师学历、教学质量等信息资源时,往往会与下属进行交谈,或向他们描述决策方案,询问下属的建议方案。这是因为,教师作为一线教育工作者,他们的专业知识更加丰富,在教学方面也更有发言权,他们在物质需求之外,也渴望自我价值的实现。所以,他们可以尽情表达自己的建议和想法,要求在学校管理和决策中发出自己的声音。而且,从另一个角度来讲,教师既是学校办学的合作者,又是教师教育的决策者、开发者和政策的执行者。教师参与教育政策决策,如教育决策信息收集、方案设计等,可以弥补政府部门因为信息不足、信息虚假而导致的问题。而为了促使更多的教师参与到教育决策制定中来,新加坡教育部专门成立了大众参与教育部管理决策程序的“学校委员会”,其目的在于吸引更多的教师参与教育决策。此外,新加坡教育还通过座谈、访谈以及搭建各种交流信息的渠道等,方便广大教师积极参与决策事务。

总之,新加坡扩大决策参与人员、构建相对畅通的上下级相互沟通及交流信息的各种渠道,不仅使其各级教育决策者对教育的发展战略更为熟悉和了解,而且使得所有决策人员形成一个相互沟通、相互支持的上下级团体,让每位人员都明确自身的成长与教育事业的发展是密切相关的,这样不仅能提高教师的自豪感、责任心和使命感,同时也有利于决策部门及时了解最新的教师教育问题,以便及时调整和完善各种教师教育政策。当然,这种方式也有利于充分发挥教师的专长及解决问题的能力,促进决策优化,同时又有利于消除干群之间的隔阂和矛盾,融洽干群关系。不仅如此,这种信息沟通渠道也有助于不同阶层的人

员形成相互理解与相互合作的文化氛围,能够有效地调动决策人员的积极性<sup>[7]</sup>。可以说,学校基层领导及其教师参与教师教育决策,既为他们自身提供了学习和发展的机会,同时也为他们提供了理解和管理学校的机会。当然,也只有这样,政府制定出来的教师教育政策才更具有代表性、广泛性,也才更符合实际需要。因此,可以说,新加坡积极创造各种渠道让教育界基层人员参与教师教育决策,不仅搭建了便捷的沟通平台,而且也反映出教师教育决策逐渐由少数高层领导决定转变为与课堂教学关系最为密切的人员参与及商定,使其决策具有广泛的代表性<sup>[8]</sup>。

#### 四、决策人员之间的关系

决策人员之间既有下级、上级、下级之间的关系,也有亲疏远近之间的关系。决策组织成员之间的人际关系对决策人员的行为经常发生积极作用和消极作用。好的人际关系可以提高决策效能,有利于决策组织的团结,进而影响其工作效率,同时也有助于决策团体形成心理方面的信任感和内聚力,而这种内聚力反过来又成为驱使人们为共同目标奋斗的动力,激发员工工作的积极性和创造性,提高工作的效率。比如李光耀任总理期间,就因为他拥有一支能力很强的团队,这些成员不仅有共同的理想,而且团队成员之间的关系也较为和谐。不仅如此,良好的人际关系也能制约组织的影响力。一个内聚力强、有战斗力的决策组织,其社会影响必定较好,容易获得公众的信任,有利于营造良好的社会舆论环境,从而有利于政策议案的通过及有效地实施。当然,如果决策人员之间或者内部存在较大的冲突,则不利于有效而科学地决策。

总之,教师教育决策过程是一个博弈的过程,是多方力量在相互冲突中获得平衡的过程。教师教育决策的直接决策者即公共部门及其人员对其政策的决策有着直接的影响,有时甚至是决定性的影响<sup>[9]</sup>。作为教学组织活动的重要因素,广大教师在

教育决策制定和执行中起着重要的作用。因此,有关部门在教育决策中要想办法促使广大教师积极参与到教育决策中来,争取通过范围更广的决策主体和更加开放的决策形式,提高决策的开放性、合理性。

#### 参考文献:

- [1]李光耀自传[EB/OL].<http://wenku.baidu.com/view/06dcd630b1c59eef8c7b4f4.html>/P332.
- [2]吴新慧等.黄永宏:真诚对待选民 花时间聆听他们的心声[EB/OL].<http://www.zaobao.com/special/singapore/ge2001/pages/ge201001b.html>/2001-10-20.
- [3]张玉强.公共政策执行偏差的再思考——以政策制定主体为视角[J].宁夏党校学报,2010(5):57.
- [4]新加坡华人领袖冀政府能继续推广华文教育政策[EB/OL].<http://news.163.com/10/0505/11/65TREKF0000146BD.html>/2010-05-05.
- [5]常为,杜朝晖等.论教育政策制定者个人因素对政策制定的影响[J].教育探索,2002(1):53.
- [6]王传宏,李燕凌.公共政策行为[M].北京:中国国际广播出版社,2003.214.81-82.
- [7]袁锐铿,李阳秀.大剖析:新加坡教育行政管理体制探秘[EB/OL].[http://www.jjlvisa.com/edu/rmgz/211877\\_3.shtml](http://www.jjlvisa.com/edu/rmgz/211877_3.shtml).
- [8]熊伟荣.小学教师参与学校决策研究[D].金华:浙江师范大学硕士学位论文,2007.28.
- [9]论利益集团与政策的制定[EB/OL].<http://www.chinathinktank.cn/ShowArticle.asp?ArticleID=8465/2008-03-31>.

作者单位:海南热带海洋学院,海南 三亚 邮编 572022

## On the Factors of Decision-Makers of Teachers' Education in Singapore

### CAO Hui-rong, WANG Bing

(Hainan Tropical Ocean University)

**Abstract:** In Singapore there are many factors affecting the decision-makers of teachers' education such as firstly the reasonable knowledge structure of the decision-makers like their professional skills, moral accomplishment, extent of knowledge and interdisciplinary view; secondly the structure of decision-makers' ability like their ability of policy prediction, coordination and execution; thirdly the width and smoothness of channels to the participation of relevant grassroots personnel in decision-making and the attractiveness to grassroots personnel; fourthly the good faithful interpersonal relationship between superior and subordinate, and between coordinates, and a very cohesive team.

**Key words:** Singapore ; teachers educational decision-making personnel ; knowledge structure ; ability structure ; participation channel