

新加坡教育变革中政府、社会力量、教师专业三者关系的演变与走向

○ 李政云, 刘雅琪

(湖南师范大学教育科学学院, 湖南长沙 410081)

摘 要: 教育变革是教育发展的必由之路和必然选择, 涉及多方利益相关者及其诉求表达。新加坡自独立以来, 政府、社会力量、教师专业三者在教育变革中的作用与关系大致经历了三个阶段: 20世纪80年代之前政府绝对主导; 20世纪80年代至90年代末, 政府主导下社会力量和教师专业力量积极参与; 21世纪以来, 三者协调发展, 形成“共生”关系。教育变革的新思路: 提升教师专业, 重视教师专业力量, 将教师的专业发展、道德信念与学生的有效学习相整合, 加强教师作为教育变革引领者的作用和地位, 成为新加坡教育变革中三者关系的未来走向。

关键词: 新加坡教育; 政府; 社会力量; 教师专业; 教育变革

中图分类号: G53/57 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0916(2022)02-0001-06

一、问题的提出

在现今快速发展的知识经济时代, 人才成为提高综合国力的决定性因素, 卓越的教育对于国家发展和社会进步具有重要作用。新加坡虽然国土面积小, 资源匮乏, 却在独立后短短几十年中, 其教育就已超越全球大部分国家取得卓越成就。在国际 PISA 和 TIMSS 测试中, 新加坡均取得优异的成绩。国际权威机构麦肯锡公司 2010 年底公布的《全球进步最快的学校教育系统如何保持持续进步》(How the World's Most Improved School Systems Keep Getting Better) 报告指出, 新加坡学校教育体制正在由“优秀”走向“卓越”^[1]。

那么, 新加坡教育何以一步步走向卓越, 目前已有的探索主要聚焦在以下几个方面, 即分流教育^[2]、双语教育^[3]、公民教育^[4]、职业教育^[5]、教师教育^[1]等, 少有研究关注各利益相关者之间的博弈与协调对新加坡教育变革的推动

作用。综观新加坡独立以来教育变革的历程, 政府、社会、教师专业作为三股教育改革的力量发挥着重要作用。本文力图分析新加坡自独立以来不同时期政府、社会和教师专业三者之间如何一步步走向协调以推动教育变革, 从而为我国教育变革过程中三者关系的处理提供借鉴。

二、新加坡教育变革中政府、社会力量、教师专业三者关系的演变

(一) 20世纪80年代前: 政府绝对主导

新加坡自 1965 年独立到 20 世纪 80 年代建国初期, 各方压力要求其在政治、经济上必须具备国际生存能力。在新加坡领导人看来, 这一切都得依靠教育。教育承担着为国家经济起飞提供人才和帮助建立一个有秩序的、团结的新加坡社会的双重角色^[6]。为此, 新加坡实行高度集权的教育管理体制, 政府几乎包揽基础教育的一切决策和规划^[7], 新加坡教育部在教育

收稿日期: 2021-08-09

基金项目: 湖南省学位与研究生教育改革研究项目“深度学习视域下师范类硕士研究生取前培养之应对”(2020JGYB078)。

作者简介: 李政云(1976—), 女, 湖南师范大学教育科学学院副教授, 博士, 硕士生导师, 主要从事比较教师教育研究; 刘雅琪(2000—), 女, 湖南师范大学教育科学学院硕士研究生, 主要从事比较教师教育研究。

决策中处于绝对地位。其实早在 1956 年新加坡在原教育局的基础上改设教育部时,就明确提出由教育部主管国家教育政策,并对部长会议负责。教育部作为整个教育体系的核心领导机构,负责教育发展计划和方针政策的制定,统筹各级各类学校教育管理^[9],代表政府保证教育政策的科学性和实施的有效性。同时教育部长由副总理兼任,确保教育体现政府意志。

在此背景下,教育变革中社会力量十分薄弱。一方面,当时新加坡的教育经费几乎全部来自国家财政收入。除了少数由宗乡总会等私人组织开办的私立学校外,几乎所有学校都是国家资助的公立学校^[9],接受政府直接管理。另一方面,社会各主体缺乏参与教育决策的意识和能力,位于教育系统的边缘地带。此时,新加坡政府虽然为了促进经济发展与企业合作开设了几所技术学校,但处于发展初期的企业力量薄弱,并不具备参与教育决策的能力。同时,家长对教育的关注和需求也仅仅体现在争取均等的教育机会上,并不关注如何参与教育决策。

就教师专业而言,这个时期新加坡由于普及教育的需要,对教师数量的需求大大增加,因此师资训练学院在政府要求下不断扩大招生。在此背景下,当时的师资培养弥漫着“技术主义”取向,忽视教师专业性与全面质量的提升。同时,由于教育政策过分强调经济效益,缺乏对教育的全面深入理解,教师专业地位较低,难以参与到教育变革中。

总而言之,此时期由于新加坡处于建国初期,政府几乎掌管教育的一切决策;社会力量薄弱,不具备参与教育决策的意识与能力;教师政策以扩充师资供给与“技术主义”为取向,教师专业人员地位较低,专业能力有限,在教育决策中难以发挥其专业作用。

(二)20 世纪 80 年代至 20 世纪 90 年代末:政府主导下社会和教师专业积极参与

中央集权式的教育行政体制为新加坡 20 世纪 80 年代之前的教育发展奠定了良好的

基础。随着经济的不断发展,这一模式逐渐显露出其弊端,即全国教育上下一刀切,扼杀了教育发展的差异性与丰富性。同时,教育部自上而下的垂直领导不仅影响管理效率,还难以调动教育领域多方力量的积极性。为改变这一状况,新加坡政府于 20 世纪 80 年代至 20 世纪 90 年代末开始探索下放权力。

首先,学校吸引教师专业人员参与教育决策,提高教育政策制定和实施的效率。1981 年学校委员会的成立迈出教育行政权力下放的第一步^[10]。在学校委员会中,校长向教师专业人员传达教育部的决策方案,询问教师专业人员的建议;教师专业人员凭借丰富的专业知识和教学经验,积极参与教育决策讨论^[11]。同时,学校委员会中的政府官员和教师专业人员共同商讨的决策建议,实际上也相当于通知了政府,从而形成“教育部—学校—教育部”的上下循环交流系统。

此后,新加坡教师专业力量逐渐得到政府重视,政府不断吸引教师专业人员参与教育决策,提高教师专业人员地位,使教育政策体现教师专业人员的意愿。1987 年,新加坡 12 位资深校长被派往美国访学。访学结束后,该访学团携手向教育部提交一份名为《追求学校的卓越》的报告。这份报告因建议中肯、观点新颖而被教育部采纳。该报告建议在教育领域采用社会化手段,赋予一些学校更大自主权,鼓励校际竞争,以达到“刺激教育创新”和“使学校能更迅速地回应学生和家需要”的目的^[11]。

自此,新加坡开始利用社会化手段推进教师专业力量参与教育变革。首先,允许当地优秀中学作为试点,在人事任免、资源分配、课程与教学设计方面享有更大的自主权,从而转型成为自主学校,如莱佛士书院(Raffles Institution)、华侨中学(Hwa Chong Institution)等。随后,新加坡于 1994 年将一小部分优秀的地区学校转制成为自治学校,由各个学校理事会独

立进行管理,办学经费继续由政府支持,课程设计上拥有较大自主创新权。同时,政府通过鼓励学校之间相互竞争的社会化手段来达到提升教育质量的目标。自20世纪90年代初,新加坡每年对所有中学进行公开排名,排名结果在当地各大报纸上刊登,以此提高学校学术与非学术表现以及办学质量上的透明度,为父母和学生择校提供信息^[12]。学校排名不仅有利于大众了解学校情况,对学校而言这也是开展社会推广或宣传的重要手段。学校为争夺优秀生源通过各种方式进行宣传,校长和教师亲自参与其中,与教育市场中其他服务供应者展开竞争^[13]。

市场化竞争和学校更大的自主权对教师专业人员参与教育决策提出更高要求。这促使政府从教师职前培养就开始改革,以提高教师专业人员的专业地位和专业能力。新加坡南洋理工大学国立教育学院(National Institute of Education,简称NIE)是1991年新加坡教育部唯一认定的教师教育机构^[14]。NIE系统独立地负责教师专业人员的准入与培养、资格认证与职后培训等。这一时期,新加坡教师专业力量逐渐摆脱边缘地位,开始积极参与教育决策。

当然,整体来说,20世纪八九十年代社会力量与教师专业力量参与教育决策是在政府主导下进行的。就社会力量而言,虽然自治学校享有很大自主权,但哪些学校能成为自治学校,完全由政府安排,学校没有选择的权力;学校管理虽然由理事会独立负责,但理事会成员的任命要得到教育部批准;学校虽然拥有课程设计自主权,但国家统一考试的要求在很大程度上限制了学校课程创新的范围^[15]。就教师专业力量而言,学校委员会虽然为教师提供参与教育决策的机会,但由于学校委员会成员中仍然有政府官员,没有给教师专业人员独立的决策空间,一定程度上影响教师专业人员在教育决策时表达其真实意见。总之,政府开始意

识到新加坡唯一优势是人力资源,仅凭“自上而下”的决策无法充分发挥教育对国家发展的重要推动作用,因此政府主动下放权力,注重教师专业力量和社会力量在教育变革过程中的重要作用。但此过程中政府仍然以各种方式维持其主导地位,表现为政府主导下的社会力量和教师专业力量的积极参与。

(三)21世纪以来:政府、社会力量、教师专业协调“共生”发展

20世纪80年代以来,政府通过市场手段激发教育活力的同时,也引起学校之间竞争,过分强调考试成绩。随着21世纪知识经济时代的到来,全球化的快速发展重新界定国家之间竞争的标准,国家的进步越来越多地取决于新思想的产生与应用。以往强调死记硬背和考试成绩的教育模式难以适应知识经济时代对批判性、创造性思维的要求。在此背景下,新加坡于1997年提出思考型学校、学习型国家的战略。

这一战略使政府开始重新审视原有的教育变革治理模式。正如时任新加坡教育部长张志贤(Teo Chee Hean)指出:为了让学校发挥积极性和创新性,教育变革不能再使用自上而下的集中方式进行,而要将决策权下放到学校^[16]。与20世纪八九十年代相比,21世纪新加坡教育部扩大放权覆盖面,不再仅仅局限于批准少数学校成为自主学校和自治学校,而是所有学校都可以根据自身情况做出选择。政府主要通过“卓越学校模式”为学校提供自我评估的依据,从直接干预转向间接引导,在宏观上把握国家教育发展方向。在此背景下,为了使教育更具有活力和创新性,并能够适应知识经济时代的需求,新加坡开始重视教师、家长、社区、企业等各利益相关者参与学校教育,标志着新加坡教育改革进入各方利益相关者共同参与的发展阶段。

自此,代表社会力量的家长、社区和企业等在政府的引导下积极参与教育变革。1998年,新

加坡教育部成立社区与家长辅助学校咨询理事会 (Community&Parent in Support of Schools, 简称 COMPASS), 明确指出要通过不同的方式加强学校、家庭、社区的合作, 在全社会形成三位一体的教育合作氛围, 使家庭和社区成为学校的教育合作伙伴^[17]。这是对“思考型学校、学习型国家”倡议的首次回应。COMPASS 的成员来自各行各业, 包括新加坡教育部人士、教育专业研究者、国会议员、公司董事、媒体成员、社会团体成员、中小学家长支援小组的家长代表等^[18]。2000 年 4 月, COMPASS 发布报告《教育利益相关者》(Stakeholders in Education), 指出教育领域的各利益相关者都需要有效发挥作用, 共同推动教育领域的变革^[19]。COMPASS 的工作主要包括: 一是参与教育决策, COMPASS 每季度举行一次会议, 与社区、行业和家长分享教育部信息, 鼓励社区、行业和家长反馈教育问题和教育政策的意见, 并与教育部合作, 为学生未来做准备; 二是搭建交流平台, COMPASS 论坛通过开展亲子交流的情景剧、举办亲子教育系列讲座等活动, 鼓励家长积极参与教育问题讨论, 共同探讨问题解决方案; 三是分享和推广教育合作的最佳方案, COMPASS 通过颁发各项合作伙伴奖, 分享、推广在合作上取得优异成绩的学校经验, 激励各学校建立社区—学校—家庭三者协同育人机制。企业除了通过 COMPASS 直接参与教育变革外, 还可以介入教师培训间接参与教育变革。政府鼓励教师离开学校, 进入企业亲身感受工作实践所需要的灵活性和适应性, 进而将企业精神通过教学渗透到学校教育中。

在此背景下, 提高教师的专业能力和专业自主, 建设高素质、负责任和充满活力的教师专业日显重要。2009 年, 时任新加坡教育部长黄永宏 (Ng Eng Hen) 在教育部工作规划讨论会上指出: “教育部将进一步支持和强化教师专业学习共同体, 让教师更频繁地聚集在一起分享和互相学习, 在学习共同体中反思成长。”^[20] 同

时, 新加坡南洋理工大学国立教育学院在促进教师专业发展方面不断完善教师成长模式, 积极更新教师发展框架, 鼓励教师持续学习, 掌握专业成长主动权, 打造专业、完善、关注教师生命成长的教师教育制度^[21], 这些举措提高了教师的专业认同感和归属感, 使教师积极参与教育变革当作一种使命。

为使更多的教师能够参与教育决策, 新加坡教育部为教师提供专业发展的三种途径, 即领导途径、教学途径、高级专家途径^[22], 通过分散式领导使每位教师专业人员都可以在自身的专业发展轨道中参与教育决策。领导途径可以为教师专业人员提供承担学校和教育部门领导岗位的机会。教育部会评估那些可能成为学校领导的教师 (教学经验达到十年左右)。在评估过程中, 教师要接受更高层面的学校领导和教育部官员的若干面试和一系列情境测验^[23]。一旦通过这些考核, 教师就被提名为领导候选人, 成为学校的共同领导者和教育变革的推动者。教学途径中教师专业人员对于教育变革至关重要。由于这部分教师与教育教学活动联系密切, 因此一些真正与课堂相关的关键决策就需要这些教师的积极参与。他们在教育决策中担任着重要角色, 一方面根据其真实的教学经验为教育决策建言献策, 另一方面协助各部门有效地推行课程和教学策略^[24]。高级专家途径为教师专业人员在课程与教学设计、教育心理与指导、教育考评与测量、研究与统计四个领域提供一至四级的专业化发展顺序^[25], 致力于培养在课程、方案计划、教育设计、教育技术方面有丰富知识和高深技能的教育专家, 以协助教育部制定教育政策、评估实践课程、指导教育研究^[26]。

总之, 21 世纪以来由于国际形势的变化, 培养创新型人才成为新加坡教育发展的首要目标。在这一背景下, 新加坡政府积极转变自身角色, 从直接干预转向间接引导, 进一步下放权力, 倡导各利益相关者积极参与教育变革。由

此,这一时期新加坡政府、社会力量和教师专业在教育变革中进入“协调共生”阶段。

三、新加坡教育变革中政府、社会力量和教师专业三者关系新走向:重视教师

目前,不少学者探索教育变革治理的新理论,为各国教育改革实践提供新思路。雪莉(Shirley)和哈格里夫斯(Hargreaves)通过对各国教改的追踪,提出教育变革治理的“第四条道路”。“第四条道路”主张政府政策、专业力量与社会公众围绕一个共同的教育愿景,建立更有竞争力的知识型社会,主要由六方面组成^[27]:(1)确立激励人心和具有包容性的教育愿景,这一愿景将各方力量联系起来,激励教育不断前进;(2)支持公众参与,积极的信任建立在沟通之上,公众在积极参与教育发展的过程中,更容易形成使命感;(3)加大对学校的投入力度,缩小学生贫富之间的成就差距;(4)除了学校之外,强调家长、企业、社区等社会各界都要参与教育,并将其视为一种社会责任;(5)主张学生应该成为教育变革的参与者,在教育变革中获得一种归属感;(6)将教学与学生心灵对接。

实际上,几乎所有的教育变革,尤其是与课堂教学实践相关的变革,都免不了要“变革教师”^[28],因为教师才是教育变革的主力军。因此,在第四条道路的六个方面中,与教师相关的第六点是最根本的。这种与学生心灵对接的教学强调情感的投入和对卓越的追求,教师通过参与形成专业学习共同体并关注自身的课堂教学,不断提高专业能力,确立终身学习的意识,推动自身价值的重构,不断审视已有的价值观念、价值取向和价值形式^[29],真正关心学生,实现心灵上的对接,这才是教育变革的真正目的。

新加坡教育经历几十年的变革后,对于培养能够与学生心灵对接的教师十分重视,形成极其重视教师专业的新趋势。首先,政府不断扩充教师专业队伍,使教育系统有足够的人力资源去完成学校的各项安排,为教师腾出更多时间反思专业发展。其次,新加坡整个教育体系

都极力支持教师的专业发展,严格的职前培养和丰富的专业发展活动使新加坡教师专业队伍极具活力。再次,教育部十分注重教师的职业形象,并保证他们能够获得较高的社会地位。教育部创建了一个名为“你的鼓励之言”网站,允许学生或家长向教师表达感谢,这些赞美和鼓励可以使教师获得情感上的支持,更加努力提高其专业能力。最后,教育系统支持教师参与教育决策,不仅面向学校挑选中层教育领导,教育部还资助教师参与各种行政项目培训课程,培养教师的领导能力,鼓励教师反思自身的教育理念与实践,成为新一轮教育变革的引领者^[30]。

由此可见,新加坡教育变革越来越体现出“第四条道路”的新趋势,即越来越重视教师专业在教育决策中的重要地位与作用,不断提高教师专业能力,重视教师作为教育变革引领者的地位,以教师专业带领新加坡教育走向卓越。

四、结语

新加坡凭借其卓越的教育吸引了全球的目光,其教育成功的原因是多方面的,但根据社会发展不同历史时期条件的变化,及时调整政府、社会力量以及教师专业三者之间的关系,因时因势引导与利用多方利益相关者参与教育变革,不能不说是其教育不断走向卓越的重要原因之一。纵观新加坡独立以来的教育变革,从20世纪八十年代前的政府主导,20世纪八九十年代政府主导下社会力量和教师专业积极参与,21世纪以来政府、社会力量、教师专业三者之间协调“共生”,无不体现其对所有利益相关者诉求的关注与表达。从逻辑上看,社会是教育变革的起点,教师在具体的教育实践中发现社会的新需求新变化,然后汇总到政府,政府组织专家对信息进行处理加工形成政府的宏观指导政策,最后又通过教师专业落实到具体的教育过程中,形成“自下而上一自上而下”的教育决策循环畅通机制。在此过程中,教师不仅是社会和政府之间的沟通者,还是教育实践的实

施者,因此在教育变革中新加坡越来越重视教师专业的地位与作用,在教育领域中充分发挥教师专业力量,将教师自身的专业发展、道德信念与学生的有效学习相整合,使教师成为教育变革引导者的角色,教育变革越来越朝着注重教师专业的发展。我们在教育变革中也应立足本土,依据中国独特的文化传统,在政府主导的同时,协调市场力量,尊重并充分调动教师专业力量,协同推动教育的改革与创新发展。

参 考 文 献:

- [1] 段晓明. 学校变革视域下的新加坡教师教育图景[J]. 比较教育研究, 2013(6): 61-65.
- [2] 顾荣炎. 德国和新加坡独具特色的初等教育分流制[J]. 外国中小学教育, 2008(10): 34-37.
- [3] 陈莉. 全球化背景下的新加坡双语教育探析[J]. 外国教育研究, 2010(3): 91-96.
- [4] 刘建良. 新加坡中小学公民教育新进展及其启示[J]. 外国中小学教育, 2014(5): 29-32.
- [5] 牛红军, 王立晖, 孙昊, 等. 新加坡职业教育发展现状及对我国的启示[J]. 教育评论, 2014(4): 162-164.
- [6] 张耀源. 新加坡教育发展的历程与经验[J]. 教育管理研究, 1995(2): 72-76.
- [7] 杨玉东. 新加坡基础教育改革的成功经验[J]. 天津教育, 2010(12): 22-23.
- [8] 卢晓中. 论新加坡教育发展战略的若干特征[J]. 外国教育研究, 1997(5): 32-36.
- [9] Akyeampong, Kwame. An African exploration of the East Asian education experience[M]. Washington: The World Bank, 2008: 80-108.
- [10] 袁锐锴, 李阳秀. 新加坡教育行政管理模式探讨[J]. 比较教育研究, 1996(3): 15-18.
- [11] 曹惠容, 王兵. 试论新加坡教师教育决策的人员因素[J]. 教育理论与实践, 2017(9): 36-38.
- [12] Tan J. The marketisation of education in Singapore: Policies and implications[J]. International Review of Education, 1998(1): 47-63.
- [13] Derek da Cunha. Singapore in the new millennium: Challenges facing the city-state[M]. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2002: 154-186.
- [14] Deng Zongyi. The role of theory in teacher preparation: an analysis of the concept of theory application[J]. Asia-Pacific Journal of Teacher Education, 2004(2): 143-157.
- [15] Tan J. Independent schools and autonomous schools in Singapore. Experiment in increased school autonomy[J]. Tertium comparationis, 1998(2): 140-152.
- [16] Hean, Sbyrnste. Improving school management through school clusters [EB/OL]. (1997-08-25) [2021-05-07]. <http://www.nas.gov.sg>.
- [17] 霍利婷, 黄河清. 学校、家庭、社会共同营造和谐教育——新加坡“教育合作伙伴”概念引介[J]. 外国教育研究, 2008(12): 73-76.
- [18] Ministry of Education. Compass members [EB/OL]. (2021-03-15) [2021-09-26]. <https://www.moe.gov.sg/compass>.
- [19] 赵刚. 家长教育学[M]. 北京: 教育科学出版社, 2010: 107.
- [20] 郑鑫, 张文华. 新加坡教师专业学习共同体: 政策、理念与实施[J]. 外国中小学教育, 2015(8): 45-52.
- [21] 李晓华, 李义茹. 新加坡教师教育透视及启示: 基于“教师成长模式”的分析[J]. 清华大学教育研究, 2020(4): 97-106.
- [22] 孔令帅, 丁笑炯, 吕杰昕. 当前教师教育改革的国际经验与启示[J]. 外国教育研究, 2013(9): 3-10.
- [23] 邓凡. 更大的自由和主导权——新加坡新“教师成长模式”及其启示[J]. 全球教育展望, 2012(9): 72-76.
- [24] Hairon S. Teacher leadership in Singapore: The next wave of effective leadership[J]. Research in Educational Administration and Leadership, 2017(2): 170-194.
- [25] 祝怀新, 刘晓楠. 新加坡教师专业化发展保障制度评析[J]. 教师教育研究, 2004(6): 70-74.
- [26] 张筱茜. 新加坡教师专业发展管理制度及其启示[J]. 教学与管理, 2018(15): 118-121.
- [27] Hargreaves, Andy P, Dennis L, eds. The fourth way: The inspiring future for educational change[M]. CA: Corwin Press, 2009: 73-87.
- [28] 王建军. 什么样的教育变革更容易促成教师的变化? [J]. 上海教育科研, 2007(5): 4-7.
- [29] 黄友初. 教师专业素养内涵结构和群体认同差异的调查研究[J]. 湖南师范大学教育科学学报, 2019(1): 95-101.
- [30] Ng P T. Learning from Singapore: The power of paradoxes[M]. London: Routledge, 2017: 122-124.

[责任编辑 李一]