

新世纪以来纽约市提高教师质量的策略与启示

孔令帅

(上海师范大学 教育学院 国际与比较教育研究院,上海 200234)

[摘要] 为了改善教师质量,提高学生成绩,新世纪以来,纽约市政府和纽约市教育局在教育局定位、教师招募、教师留用、教师待遇和教师评估上实施了相关策略,一定程度上改善了教师质量。尽管这些策略的持续性和效果还有待观察,不过能为我国提供相应的政策思路和借鉴。

[关键词] 21世纪 纽约市 教师质量 实施策略

[中图分类号]G53/57/712 [文献标识码]A [文章编号]1006-7469(2014)09-0055-08

21世纪以来,提高学生成绩成为纽约市教育改革的主要目标。要想提高学生成绩,必须提高教师质量。在2000年之前,纽约市教师质量令人担忧:在1995-2002年间,纽约市几乎一半的新教师是暂时许可的教师(即属于无证教师)。此外,在1999-2000年间,25%的新聘教师在第一次参加考试时没有通过州的资格考试。^[1]教师质量很大程度上依赖于与教师相关的制度建设,世界各国都通过在教师培养、招募、培训和考核等方面制定严格的标准或制度来提高教师质量。为了提高教师质量,新世纪以来,纽约市政府和教育局实施了很多新策略,关注教育局定位、教师招募、教师留用、教师待遇和教师评估等方面的变革,一定程度上取得了积极效果。

一、新世纪以来纽约市提高教师质量的策略

(一)教育局定位

在教育上,纽约市是市长控制的典型代表。纽约市长布隆伯格(Michael Bloom-

[基金项目] 上海市智库建设项目 国际城市教育发展智库 ;上海市教育科学规划一般项目 上海基础教育成就原因的实证研究 基于上海在PISA测评中的表现 (项目编号 :B12032) ;上海市教育科学研究院委托课题 面向世界的实证研究 :上海基础教育成就的原因探索 (项目编号 :PISA201205)。

[作者简介] 孔令帅(1980-)男,浙江金华人,上海师范大学教育学院副教授,教育学博士,教育系副主任,美国哥伦比亚大学师范学院访问学者。

berg)属于具有法理型和卡里斯玛型权威的领导者。教育局长克莱恩(Joel Klein)作为布隆伯格的得力助手,紧跟着布隆伯格的步伐。新世纪以来,纽约市教育局对自身进行了重新定位,制定了一些政策来改变规则和实践,招募和留用了合格教师,改善了教师质量,特别是在那些贫困、非白人和低成绩学生较多的学校里。

纽约市教育局认为它的责任是:第一,通过替代性的资格证书来确保高质量教师的候选库;提供更高的教师薪水和其他财政帮助;更好地关注有潜力的教师候选人。第二,培养大量有意愿挑选、发展、评估和管理教师的学校领导者。第三,提供这些领导者所需要有效人力资源管理的工具,包括教师流动规则、在线需求信息发布和申请的软件、对新老教师的支持等。第四,通过再分配资源来改善学校工作条件,为学校提供重要支持,关闭大量已被证明是低效的学校,开设超过400所的小型学校。第五,在学生成绩提高方面,对学校领导者实行问责制。^[2]

从2007-2008学年开始,纽约市教育局不再强制要求公立学校校长按照自上而下的指令实行“一刀切”的管理模式,而是下放权力,让他们自主选择对学生学业进步最有效的方法管理学校。此后,教育局行使的权力有:运用教育总监和社区学监的权力,聘用和解雇校长;确定课程和责任制标准,责成学校承担责任并在适当时机予以干预;提供不属于教学范围的服务,例如交通、预算和法律服务;根据学生人数向学校划拨资源。而学校可自主实施的权力有:确定学校的教职员工配备,制定教育安排和计划,管理学校预算;聘用和解雇教职人员;采用最有可能提高学生成绩的方法教学。

(二)教师招聘

教师招聘在一定程度上发挥着选拔合格教师、保证教师队伍质量的作用。为了培养更多合格教师,吸引优秀人才加入教师行业,纽约市采取了一系列措施。

1. 实施 纽约市助教项目 培养更多合格教师

在2000年,纽约市教育局实施了 纽约市助教项目(New York City Teaching Fellow Program)。助教项目 有较强吸引力,同时也是高度选择性的。在2008年,该项目吸引了1.9万名申请者,其中1/3进入面试,15%通过测试最终参加该项目。^[3]

在正式任教前的夏季,助教人员需要参加为期7周的集中职前培训项目,包括修读大学和教育局共同开发的课程,以及在纽约市暑期学校进行试教。根据助教人员的学校位置和他们的学科领域,他们被要求获得就近的几所高校的硕士学位。市教育局将为他们攻读硕士学位支付约60%的学费。在秋季,助教人员首先进入到 高度需要 学校和教师紧缺的学科领域(包括数学、科学、双语教育等)来获得教学位置。

助教项目 实施后,纽约市的新雇教师发生了巨大变化。在1999-2000学年,超过50%的新教师是没有资格证书的,35%的教师来自于传统的教师准备项目。到了2003-2004年,仅有不到5%的教师缺少有效的教师资格证书,44%参加过一个传统的教师准备项目,34%是 助教项目 成员,约5%是 为美国而教 项目(Teach for America Program)成员。在2008年,纽约市学校有25%的数学教师、20%的特殊教育教师、28%的西班牙语双语和英语是第二语言(English as a Second Language,简称ESL)教师通过

助教项目 进入了学校。此外,在 助教项目 下的 教育局设计数学浸入项目 (DOE-designed Math Immersion Program)帮助候选教师满足了纽约州在数学教育上的资格要求,并提供了约50%的纽约市初中的新任数学教师。^[4]

2.改变招聘程序和时间,为新任教师提供方便

和许多大都市区一样,纽约市失去了大量优秀教师候选人,因为直到每年的8月底他们仍旧没有确定工作岗位,也无法确定他们的学校安排。2000年以来,纽约市教育局改变了招聘程序和时间,为新任教师提供了方便。

在招聘程序上,纽约市教育局打造了一系列招聘工具来为新教师和学校匹配提供方便。比如,建立一个在线的搜寻系统——新教师发现工具(New Teacher Finder),该系统允许校长限定条件快速寻找合适的教师简历。教师视角网络(Teacher Insight Internet)则通过在线视频考察潜在教师,并为教师候选人和学校举办招聘会。

此外,纽约市教育局 教师招聘和质量办公室 (Office of Teacher Recruitment and Quality)有专门的招聘人员考察教师申请者,检验能使得他们成为优秀教师的背景、技能和态度,从而寻找合适的候选人。招聘人员特别关注在短缺领域(包括数学、科学、特殊教育、西班牙语、ESL和双语教育)的合格教师或者愿意到城市偏远地区教学的教师,随后由 地区挑选小组 决定符合条件的申请者进入面试。在2009年之前,假如他们被认为有较强潜力成为优秀教师,候选人被给予 中心承诺 (central commitments),即有工作优先权并被保护工作。此外,助教项目、为美国而教 项目的成员也在纽约市学校系统中享有 工作保护权。

在招聘时间上,纽约市教育局也做出了几个改变来解决由于年底招聘而导致的新教师流失的问题。首先,在每年的3~4月就确定财政预算,使学校能决定在随后的学年中他们能提供多少新职位。其次,聘用新教师不再推迟到流动和多余教师被安置以后。纽约市教育局规定,流动教师和多余教师寻找工作的时间一般为4~8月。同时,学校在这段时间也能招聘新教师。第三,如前所述,各地区在3~4月为短缺领域的教师或者那些愿意在困难地区任教的教师做出 中心承诺,为这些教师候选人提供保护。第四,新教师被学校直接招聘,因此当学校开学的时候,候选人可以知道他们的具体岗位。^[5]

(三)教师留用

很多研究表明,不管是在寻找工作还是工作留用上,教师关注更多的是工作条件而不是薪水。一般来说,教师工作条件有三个重要要素:学生的素质、学校的领导力和学校对教师的支持。基于此,为了提高优秀教师留用率,纽约市实施了一些措施。

1.改善学校领导

许多研究表明,学校领导是教师留用的重要考虑因素。比如,伯德(Boud)等人的研究表明,第二年考虑离开的纽约市教师,和第一年考虑离开的教师一样,认为在他们的决定中,学校领导为教师提供支持是最重要的因素。他也发现,教师对行政支持的看法和教师流动以及流失紧密相连。^[6]

纽约市教育局认为,优秀校长应有更多的权力和资金来产生良好氛围,对教师增加吸引力,提供促进他们成功的支持等,从而招聘、留用和发展优秀师资。孩子第一(Children First)改革推行后,校长拥有授予教师终身教职的权力,可以为那些已经证明能够帮助学生获得学业成功的教师授予终身教职。同时,校长将采用严格的标准来评估教师,只有合格教师才能留用。不过,纽约市教育局在增加学校自主权的同时,也实施了结果问责制。校长在教师招聘、教师专业发展和财政预算方面拥有了更多的权力,但同时也对学生成绩改善负有更多责任。

对纽约市教育局来说,要提高学校的工作条件,改善学校领导被看作是一个重要的要素。为了提高学校领导者的能力,纽约市教育局开设了一些通用课程,包括英语艺术、数学、教育政策等方面。另外,领导力学院(Leadership Academy)的建立也是改善学校领导策略的重要部分。2003年成立的领导力学院是独立、非营利性组织,目的在于为纽约市中小学校提供更多的优秀校长,特别是对低表现学校而言。尽管领导力学院最初是被私人基金会所建立,但现在纽约市教育局成为最主要资助方。在低表现小学和初中工作的新校长中,由拟任校长项目(Aspiring Principals Programs)培训的目前占到了教育局任命校长的13%。^[7]

2.改善教师指导

在2004年,纽约州评议委员会修改了教师认证规则,要求所有少于1年教学经验的教师在获得认证之前获得一次高质量的师徒经验。为了满足这个要求,纽约市在教师师徒项目上投入3600万美元,试图增加教师留用,改善课堂教学,提高学生成绩。纽约市此前就有为没有认证的或替代性认证教师提供导师的传统,但是师徒项目更进一步,为所有新任教师在第一年提供一名全职导师,每一名导师会负责指导约17名新任教师。纽约市教育局和美国教师联合会(the United Federation of Teachers)、学校督导和管理委员会(Council of School Supervisors and Administration)以及纽约大学合作发展了师徒项目,其中教育局和美国教师联合会主要负责师徒项目的规划和实施阶段。纽约市和新教师中心(New Teacher Center)签订项目实施合同来推进。该师徒项目有四个主要特点:第一,严格的导师遴选程序;第二,导师的全职工作指导;第三,密集的专业发展指导;第四,由地区而不是以学校来分配。^[8]

在2007-2008年,教育局在教师指导上加大资金投入,使得校长把教师指导和教学表现联系起来,每所学校被要求形成一个由行政人员、教师(委员会主体)和工会代表组成的新教师指导委员会(New Teacher Induction Committee),来支持教师发展。教育局期望在所有学校,有经验的教师将和新教师一起定期工作,观察课堂,提供反馈和指导,帮助改善教学实践。学校支持组织(School Support Organizations,简称SSOs)还产生了一个新的教师级别——引领教学导师(Lead Instructional Mentor),来帮助学校提高指导规划和校本指导的能力。一个引领教学导师被分配到每个SSOs网络团队中,在新教师中心的指导下接受培训。^[9]

总之,纽约市的合格教师留用一直是个问题,特别是在低表现学校。但是,有研

研究表明,新任教师群体中教师流失有所下降,特别是在工作一年后。在2001-2002年进入学校任教的教师中,17%的教师在第一年后离开,在2007-2008年,这一数字则下降到大约11%。^[10]当然,这一变化有很多影响因素,其中一些是超越了教育局政策之外的(比如国家经济就业形势)。但是,这个改善和2000年以来布隆伯格和克莱恩所实施的一系列改革政策还是相关的。

(四)教师待遇

尽管教师待遇不是决定教师积极性的唯一动力,但待遇确实有着不可替代的作用。洛蒂(Lortie)将工作报酬分为三类:第一类为外在报酬,如金钱或与特殊角色相关的荣誉等;第二类为附属报酬,例如未付酬的假期、专业会议和终身制;第三类为内在报酬,这类报酬是主观的,在人与人之间有较大差异,例如赞美和自我满意度。良好的工资待遇能使教师行业成为更有吸引力的职业,从而吸引优秀人才的加入。

教师的招募和留用与教师薪资水平联系密切。在纽约市,从2000年到2008年,具有学士学位但没有教学经验的教师的薪水增加了35%,在2008年,新教师起始年薪达到了45 530美元。在扣除通货膨胀因素后,实际增加了13%。^[11]这种薪资水平的增长使得纽约市在一定程度上增加了教师职业吸引力。

除了平均薪酬的增长,纽约教育局还使用了额外的财政刺激来吸引新老教师到高度需要教师的学校和短缺学科领域工作,如数学、科学和特殊教育,具体包括以下措施:第一,始于2006年的房屋支持项目(Housing Support Program),如果在纽约市之外招聘的有经验的数学、科学和特殊教育教师同意在纽约市高需要学校至少任教3年,可以获得1.5万美元的房屋补助。第二,在2006年,纽约市教育局实施了领先教师项目(Lead Teacher Program),为选出的领先教师提供1万美元以鼓励其指导其他教师。领先教师的评选标准包括优秀课堂教学的记录、提高的学生成绩、和最需要学生的成功合作、发展和实施有效的专业发展。第三,从2008年开始的,学校广泛表现奖励项目(School-wide Performance Bonus Program)为在高需要学校任教的、达到业绩目标的全职教师提供3 000美元的奖金。第四,补充课堂教师资格证书的转换项目(Conversion Program for Supplementary Classroom Teacher Certification)为纽约州在非短缺领域有资格证书的教师提供纽约市立大学学费水平的学费帮助,以便他们能在纽约市学校获得短缺领域的证书。

此外,纽约市也实施了纽约教育局所管理的一些教师补助项目。比如,在2000年开始的明日教师项目(Teachers of Tomorrow Program),为新招聘的有资格证书并在高需要学校任教得到满意评价的教师,提供每年免税3 400美元(持续4年)的资助。^[12]

(五)教师评估

教师评估是对教师各个方面进行量的测定和分析,从而给予质的判断。教师评估是改进教师个人表现和教育系统整体表现的关键。

2002年以来,布隆伯格和克莱恩开始关注纽约市学校制度对学生成绩的影响,发展了问责政策,实施了严格评估,来实现这些目标。学校的校长实施每个教师的年度

表现评价。这些评价作为评估教师终身制的方式,并试图为教师专业发展提供帮助。

最近几年,纽约市教育局采用了更为严格的教师评估程序。教育局鼓励校长和需要提高的新教师一起工作,以便在教师工作的第三年(这一年是决定教师终身制的关键一年)来评估这些教师是否能获得终身教职。在2005-2006年和2007-2008年之间,没有获得终身教职的教师数量从25人增加到164人。在同一时期,试用期增加的教师数量从30人增长到246人。^[13]

在2010年5月,为了支持纽约州政府申请联邦政府的“竞争上游”(Race to the Top)经费,纽约州推出了全州范围的综合性教师评估系统,系统将教师评定为四个等级:高度有效、有效、发展或无效。等级评估主要基于州和地方标准化考试中的学生成绩(占到了40%的分值)以及其他一些严格的课堂评估和措施。连续两年等级为无效的教师可能会被开除。^[14]纽约市教育局使用“价值增加”(Value-added)方法来测量教师有效性,并把信息提供给校长,以此来评价教师,包括教师终身教职的决定。总之,纽约市教育局试图从严评估教师,清理无效教师,让教师获得更多的专业发展,从而改善教学。

二、启示

在2002年之前,纽约市教师质量较低,而且在那些贫困、非白人和低成绩学生较多的学校中,低质量教师更多。如果不采取有力措施,这种情况难以改变,对纽约市教育的发展无疑造成很大的消极影响。纽约市前教育局长克莱恩看到了这一点,他提出:要减少巨大的成绩差异,没有哪种改革比在薄弱学校培育教师更有效。贫困和少数学生将不能获得公平的教育机会,也会导致他们未来生活的不成功,除非政府领导者把变革重点放在教师招募、奖励和留用上来。^[15]因此,从2002年他就任以来,在市政府的支持下,教育局实施了很多改革策略,以改善教师招募、教师留用、教师待遇和教师评估等,试图提高纽约市教师的整体质量,确保所有学生都有可能获得成功。

尽管纽约市教育局所采取的很多措施还没有证据表明其有效性,但是这些改革措施在一定程度上提高了教师改善教学质量的能力,特别是在低表现的学校里,同时对纽约市的教师招募、教师留用、教师待遇和教师评估制度也产生了直接影响。不过,随着纽约市前教育局长克莱恩于2010年11月辞职,纽约市所实施的这些策略的持续性和效果还有待观察。

笔者认为,新世纪以来纽约市提高教师质量的策略可以为我国提供以下启示:

(一)教育行政部门应适当介入教师教育

教师教育作为公共事业,应得到政府更多的关注。新世纪以来,纽约市教育局实施了一些策略来吸引优秀教师参与到教育行业中。我国教育部《教师教育课程标准(试行)》、《幼儿园教师专业标准(试行)》、《小学教师专业标准(试行)》、《中学教师专

业标准(试行)》、《中小学教师资格考试暂行办法》等文件的出台为我国教师教育的发展提供了有益指导,地方教育行政部门应根据教育部的相关文件,出台相关的政策来提高教师行业的专业性,吸引更多的优秀人才加入教师队伍。

(二)重视教师招募

为了培养更多合格教师,纽约市实施了“纽约市助教项目”,取得了较好效果。我国也采取了一些政策来吸引最优秀的人才进入教师行业,如免费师范生政策,但是,除了优惠政策之外,我国还要在薪酬、工作环境、教师专业性等方面增加教师行业的吸引力。OECD的报告《建设一个高质量的教师专业:来自世界的经验》提出:积极的教师招募活动要强调教师作为专业人员的丰富内涵,并力图吸引那些也许没有考虑过当教师的群体。如果要使教师成为一个具有吸引力的专业,就需要通过选择性的招募办法加强教师的地位,使教师们觉得,他们所从事的行业是一个要经过严格筛选才可以进入的专业领域。^[16]

(三)关注新任教师指导

纽约市实施了“教师师徒项目”,为任教第一年的教师提供全职导师,为他们提供指导。目前我国也有教研员制度,取得了较大成效。教研员有丰富的教学知识和教学经验,但很多地区的教研员并没有和新任教师建立固定的联系,也没有为他们提供有效的指导,因此,我国需要进一步深化落实教研员的作用。

(四)提高教师待遇

纽约市不仅保持了教师薪资水平的持续增长,同时也为在贫困学校或缺乏学科领域任教的教师提供补助。和其他一些行业相比,目前我国教师的薪资待遇还较低,而且不同地区的教师薪资水平差距较大,有继续提高的空间。当前,农村中小学校教师流失严重,尤其是大批中青年骨干教师调离农村学校,问题十分突出。对教师而言,工资和福利待遇(医疗、住房、继续教育等)是影响其流失的重要因素。^[17]因此,我国应加大财政对农村教师的补贴力度,提高农村教师工资待遇,促进教育均衡发展。

(五)改进教师评估

纽约市实施了严格的教师评估,由学校的校长对每位教师的年度表现进行评估。目前,“教学和学习国际调查”(TALIS)调查发现,良好的评估和反馈可以对教师产生好的影响,提高其工作满意度,促进教师实施个人发展项目,从而推动其个人发展。^[18]因此,我国教育行政部门和学校领导必须更睿智地运用教师评估。对教师进行评估,不仅要考虑学生表现,还要看教师专业技能是否得到提高,以及他们在学校改进中的作用。同时,还必须把教师评估和个人报酬紧密联系起来。目前我国实施了教师绩效工资改革,但仍存在一些问题,应在实施中不断完善。

[参考文献]

[1] Donald Boyd, et al.. How Changes in Entry Requirements Alter the Teacher Workforce and Affect

Student Achievement[J]. *Education Finance and Policy* ,2006 (2) :176-216.

[2][3][5][9][10][11][12][13][15]Jennifer A. O'Day ,et al.. *Education Reform in New York City :Ambitious Change in the Nation's Most Complex School Systems*[M]. Cambridge :Harvard Education Press ,2011 :163 ,166 ,170 ,172 ,175 ,164 ,165 ,176 ,157.

[4]Donald Boyd ,et al.. *Recruiting Effective Math Teachers :How Do Math Immersion Teachers Compare? Evidence From New York City*[EB/OL]. [2014-03-10]. <http://www.nber.org/papers/w16017>.

[6]Donald Boyd , et al.. *The Influence of School Administrators on Teacher Retention Decisions*[J]. *American Education Research Journal* ,2011 (4) 303-333.

[7]New York City Education Department. *Aspiring Principals Program Overview*[EB/OL]. [2012-04-18]. http://www.nycleadershipacademy.org/aspiringprincipals/app_overview.

[8]New Teacher Center. *Understanding New York City's Groundbreaking Induction Initiative*[R]. Policy Paper ,Santa Cruz ,CA ,2006 :1-6.

[14]New York State Education Department. *New York State Education Department Proposes Race to the Top Legislative Reform with Support of New York State United Teachers and the United Federation of Teachers*[EB/OL]. [2010-05-11]. http://www.oms.nysed.gov/press/RTTT_NYSUTMay11.html.

[16]孔令帅. 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.

[17]余应鸿 ,胡霞. 农村中小学校教师流失问题、归因及重构——基于教育生态学视角的分析[J]. *西南大学学报(社会科学版)* ,2013 (5) :71-76.

[18]OECD. *Creating Effective Teaching and Learning Environments :First Results from TALIS*[R]. Paris :OECD Publishing ,2009 :48.

The Strategies for Improving Quality of Teachers in New York City since the New Century

KONG Lingshuai

(CICE ,Education College ,Shanghai Normal University ,Shanghai 200234 ,China)

Abstract : In order to improve the quality of teachers and increase student achievement , the New York City government and New York City Education Department had implemented some strategies in the areas of organization localization , teacher recruitment , teacher retention , teacher compensation , and teacher evaluation since the new century and improved the quality of teachers to a certain extent. Although the continuity and effectiveness of these strategies remains to be seen , these strategies can provide some references and inspirations for our country.

Key Words new century ;New York City ;quality of teachers ;implementing strategy

[责任编辑 刘 怡]