



联合国教育、
科学及文化组织

for **TEACHERS**
EDUCATION 2030

教师 政策制定 指南

摘要

联合国教育，科学及文化组织，2016年出版
丰特努瓦广场7号，75352巴黎 07 SP

© 2016年出版



此出版物为开放获取出版物，授权条款为 Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>)。此出版物内容的使用者无条件接受遵守教科文组织开放获取储存档的一切条件和规则 (www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-chi)。

原版书籍或期刊名称：*Teacher Policy Development Guide*

联合国教育，科学及文化组织2015年出版

本出版物所用名称及其材料的编制方式并不意味着联合国教科文组织对于任何国家、领土、城市、地区或其当局的法律地位，或对于其边界或界线的划分，表示任何意见。

本出版物表达的是作者的看法和意见，而不一定是联合国教科文组织的看法和意见，因此本组织对此不承担责任。

设计: Aurélie Mazoyer

印刷: 联合国教科文组织

在法国印刷

ED-2015/WS/14



联合国教育、
科学及文化组织



教师
政策制定
指南

序言

在2015年5月仁川（大韩民国）世界教育论坛上，国际教育界在联合国教科文组织的带领下制定了未来15年《可持续发展目标》（SDGs）共同教育议程的优先事项。论坛参与者迫切要求制定教育可持续发展目标（可持续发展目标4），以“确保所有人享有包容和公平的优质教育并促进终身学习机会”。

与会者一致认为，要实现这一目标，教师和教学在促进各级教育的有效学习方面起到重要作用。因此，他们承诺“确保赋予教师和教育者权力，使其获得充分征聘，受到良好培训，专业合格，有积极性，并得到资源充足、高效和有效管制的系统的支持”。若不能在全体利益相关方的充分参与下制定出适合具体情况的、有依据的教师政策和规定，就不能在教育系统内提供这样一支可持续发展的教学力量。

通过吸取2008年在奥斯陆（挪威）成立以来所得经验教训，借助其政策对话论坛，以及对教师政策和实践方面主要趋势的审查，全民教育教师问题国际工作组（教师问题工作组）汇聚其各种资源，积极主动地制定了本《教师政策制定指南》。

其目标是通过向会员国和伙伴方提供可支配的工具，促进国家教师政策的制定或审查，从而为实现2030年可持续发展目标和教育目标中的教师具体目标而提供支持。

因此，《指南》包括五个主要部分：第一章介绍《指南》的目的、理论依据、范围和预期受众。第二章说明在部门计划和国家发展优先事项中制定教师政策的必要性。第三章探讨教师政策最重要的方面及其相互关系；第四章探讨了教师政策制定的阶段划分，第五章概述了实施国家教师政策的步骤及需要考虑的问题。

《指南》以七种语文（阿拉伯文、中文、英文、法文、葡萄牙文、俄文和西班牙文）书写，拟成为适应各国国情和使用者需求的一种互动工具。

最后同样重要的是，我们呼吁打算使用《指南》制定国家教师政策的政府也采用这种参与式的全纳办法，尤其是促使教师及其代表组织参与这一进程。

感谢各位作者以及为制作这一宝贵工具做出贡献的所有人。

Adelheid Awases

教师问题工作组，共同主席
纳米比亚教育部

Qian Tang

教育助理总干事
联合国教育、科学及文化组织

Bente Nilson

教师问题工作组，共同主席
挪威发展合作署

鸣谢

这份摘要 是团队协作的成果，多位教师政策专家提供了有价值的稿件和信息。本报告由 Simone Doctors（教育顾问）、William Ratteree（国际劳工组织-劳工组织的前任工作人员）和 Yusuf Sayed（苏塞克斯大学国际教育问题高级讲师、开普半岛科技大学南非师范教育研究教席兼国际师范教育中心主任）撰写。全民教育教师问题国际工作组秘书处负责人 Edem Adubra 负责督导报告的编写工作，Hiromichi Katayama 负责协调。

本报告的编写工作得到了教师问题工作组指导委员会的大力支持以及欧洲联盟委员会和挪威政府的慷慨资助。借助哈姆丹·本·拉希德·阿勒马克图姆杰出学术奖的资助以及“互满爱，人与人”组织的技术援助，本《指南》被翻译成阿拉伯文、中文、法文、葡萄牙文、俄文和西班牙文。

2014年5月，在教科文组织国际教育规划研究所（IIEP）（巴黎）举办的讲习班上，以下教科文组织工作人员和顾问制定了关于这本指南的指导思想：Jean Adote-Bah Adotevi、Endris Adem Awol、Aminatou Diagne、Gabriele Goettelmann、Maki Hayashikawa、Mathieu Lacasse、Hilaire Mputu、Arnaldo Nhavoto、Yayoi Segi-Vltchek、Florence Ssereo 和 Barbara Tournier。

除上述人员外，以下诸位就《指南》草案初稿提出了评论意见，特此向他们表示衷心的感谢：Julie Bélanger（经合组织）、Kamel Braham（世界银

行）、Dakmara Georgescu（教科文组织阿拉伯国家地区教育办事处）、Mark Ginsburg（家庭健康国际360）、Diana Hincapié（美洲开发银行）、Vaibhav Jadhav（印度普纳大学）、刘静（中华人民共和国教科文组织国际农村教育研究与培训中心）、Olivier Labé（教科文组织统计研究所）、Oliver Liang（劳工组织）、Takeshi Miyazaki（日本国际协力事业团）、Aidan Mulkeen（爱尔兰国立梅努斯大学）、Paz Portales（教科文组织拉丁美洲及加勒比地区教育办事处）、Robert Prouty（世界银行前任工作人员）、Mohamed Ragheb（教师问题工作组阿拉伯埃及共和国协调人）、Emily Richardson（哥伦比亚大学师范学院）、Bonaventure Segueda（布基纳法索国民教育部）、Sheldon Shaeffer（教科文组织前任工作人员）、Marcelo Souto Simão（教科文组织国际教育规划研究所（布宜诺斯艾利斯））、Purna Kumar Shrestha（国际海外志愿服务社）、Emiliana Vegas（美洲开发银行）和 Jesper Wohler（“互满爱，人与人”国际运动联合会）。

2014年10月，在泰国曼谷召开的第十七届教科文组织亚太地区教育革新为发展服务计划（APEID）国际会议上，举办了《指南》草案初稿推介会；2014年12月18日，教师问题工作组秘书处 在摩洛哥拉巴特举办了鉴定讲习班。我们还要感谢这两次会议的与会者提供的反馈意见。本摘要由 Eliza Bennett 编辑。Yvonne Rwabukumba 对本《指南》的编制提供了行政支持。

导言

《教师政策制定指南》由全民教育（EFA）教师问题国际工作组制定，并得到了联合国教科文组织各实体和教师问题工作组外部合作伙伴的密切协助。其目的在于开发一种工具，从而帮助各国制定有依据的国家教师政策。

教师问题工作组成立于2008年，作为致力于弥补教师缺口的全球伙伴联盟，它积极推动和协调国际社会共同努力，以提供足够数量的合格教师，实现全民教育的目标。在第二阶段（2014–2016年）的计划中，教师问题工作组将重点放在提高教育系统解决合格教师严重短缺问题的绩效和进展方面，以协助实现和监测“可持续发展目标（SDG）”和“教育2030行动纲领”中的教师相关目标。

2013年11月，教师问题工作组指导委员会在金沙萨（刚果民主共和国）召开会议，要求秘书处开始制定本《指南》。2014年5月19至20日，在制定本《指南》的启动阶段，秘书处与教科文组织的

有关机构召开协商会议，讨论了《指南》的初步概念和大纲。接着，我们聘请了三名国际顾问，开始制定本《指南》。在《指南》的制定过程中进一步展开了实质性磋商，相关方不仅包括各地区的教科文组织实体，而且还有诸多利益相关方——如亚太地区的教师决策者，经济合作与发展组织（OECD）、世界银行和美洲发展银行等国际组织的专家，以及“海外志愿服务社（VSO）”和“互满爱，人与人”等非政府组织。

2014年12月，本文件在拉巴特（摩洛哥）的讲习班上获得通过，其中包括有作者为提交最终版《教师政策制定指南》所作的补充。最终审定会议的一个主要建议是，针对特定公众发布一份本《指南》的删减版，并为有意使用该《指南》了解详细内容以指导其制定国家教师政策的公众，提供带有插图和国家案例的完整版。

缩略词表

CEART	国际劳工组织/联合国教科文组织实施《关于教学人员的建议书》联合专家委员会
CPD	持续职业发展
ECE	幼儿教育
EFA	全民教育运动/框架/目标
EMIS	教育管理信息系统
ESD	可持续发展教育
GDP	国内生产总值
GPE	全球教育伙伴关系
HIV and AIDS	人类免疫缺陷病毒和获得性免疫缺陷综合征
ICT	信息和通信技术
IIEP	国际教育规划研究所
ILO	国际劳工组织
INSET	在职教育和培训
ODS	可持续发展目标
OECD	经济合作与发展组织
PTR	师生比
TVET	职业技术教育与培训
UNESCO	联合国教育、科学及文化组织
UNESCO-UIS	教科文组织统计研究所
VSO	海外志愿服务社

目录

序言	3	3.2. 师范教育（初级和继续）	19
鸣谢	4	3.3. 教师的配置	20
导言	5	3.4. 职业结构/职业规划	21
缩略词表	6	3.5. 教师的就业和工作条件	21
		3.6. 教师的报酬和薪酬	22
		3.7. 教师标准	23
		3.8. 教师问责制	24
		3.9. 学校治理	24
目录	7	第四章 制定阶段	27
第一章 背景	11	4.1. 制定国家教师政策的几个关键阶段	28
1.1. 导言	11	4.2. 相关实体在制定国家教师政策过程中的作用和责任	29
1.2. 宗旨和范围	12	4.3. 计算成本	30
1.3. 目标受众	12	4.4. 成功制定教师政策的几项条件	30
		4.5. 时间框架和路线图	31
第二章 国家背景	13	第五章 政策实施	33
2.1. 将教师政策与教育政策及其他国家政策统一起来	14	5.1. 立法进程和批准	34
2.2. 教师政策的基础和指导原则	15	5.2. 行政决定	34
2.3. 利用现有工具：关于教师和教育问题的分析工作和现有政策文件	16	5.3. 工具和工作日程	34
		5.4. 监测和评估	35
第三章 政策维度	17	5.5. 实施的组织安排	36
3.1. 教师的征聘和留任	19	5.6. 计算实施成本	36
		总结	37

本摘要概述了《教师政策制定指南》的各个章节。《指南》的完整本对相关工具进行了详尽的说明，包括相关国家的案例以及相关文件与文献的引证。目的是对制定以实证为基础的国家教师政策提供信息。

第一章

背景

本章概述了本《指南》的背景、宗旨、范围和目标受众。

1.1. 导言

越来越多的观点认为，教师是所有学习者普遍接受优质、公平教育的核心，《指南》正是围绕该观点编制而成。在多个国家和教育系统开展的研究表明，教师是影响学生成绩和学习状况的最大校内因素，对于弱势学生来说尤其如此。出于以下几点原因，政策制定必须首先关注教师和教学问题：

- 教育作为人类的重点优先事项，其意义非凡，而教育有赖于学习者和教师之间的互动；
- 有证据表明，学习质量和成功与否首先取决于教师的素质和工作成效，这是由于教师是影响学生成绩的最重要的校内变量，而且良好的教师政策与教育部门规划之间有必要建立密切的关联；
- 教师在教育领域的人力资源和预算方面的核心作用：教师是一国劳动力队伍中人数最多的群体之一，是任何教育系统的主要人力资源，同时在教育主管部门的财政预算中占有最大份额；国际政策表明，依托人力资源政策中的教师职业化和精英化，高素质的教师 and 教学能够带来最佳学习成果，同时降低教育成本；

- 教育目标和教育改革要获得成功，就必须实地解决教师短缺问题，还要创造条件，提高教师的积极性和职业责任感，这是决定个人学习和教育系统成败的关键因素，并通过适当的社会对话，让教师参与到可持续教育改革中来。

《指南》还依据以下原则，即最佳方式为制定一项综合（全面）的教师政策，内容尽可能广泛地涵盖环环相扣且影响到教师的方方面面。这其中的关键方面包括：对初级教师和学校管理层开展相关的彻底教育；持续的职业发展和支持；与类似职业相若的薪酬和物质激励；以及安全、健康、令人奋发向上的教学和学习环境。

《指南》涉及到的各项问题和政策都力争确保高素质教师和高质量的教学，其中包括吸引、培训和支持优秀教师、成本效益以及政策利弊问题。述及的其他问题包括：多个国家和教育系统——无论贫富、大小或城乡——的教师工作成效、工作满意度、积极的教师行为以及学生高度的学习积极性和成绩。一国对学习者的教育问题做出的最佳投资，就是制定一项综合性的国家教师政策，为其提供充足的资源，并且运用必要的政治意愿和行政技能将其付诸实施。

1.2. 宗旨和范围

《指南》旨在协助各国政策制定者和决策者及教育部门官员对照本国的发展计划和战略，制定有实证依据的国家教师政策，作为国家教育部门计划或政策的一项必要内容。《指南》强调指出，这类政策因国情而异，但是可以吸收借鉴众多国家和组织的最佳做法。《指南》假定各国在着手制定政策之前，首先已经分析了教师和教学情况。

《指南》综述了国家教师政策需要考虑、而且相互关联的多个方面和问题，概述了需要考虑的应对政策，并就制定和实施国家教师政策的具体步骤提出了建议。

《指南》适用于劳工组织/教科文组织1966年通过的《关于教师地位的建议》所界定的教师：在学校或其他学习场所负责教育儿童或青年的所有人，无论是在幼儿园、小学、初中、还是高中。这其中还包括正式学校中的幼儿教育（ECE）教师或教育工作者，以及初中或高中阶段的职业教育教师。《指南》同时涵盖公立学校和私立学校（包括非政府组织）的所有教师以及作为学校领导和管理层的负责人、主任或正副校长。

1.3. 目标受众

《指南》适用于：

- 负责教育和教师政策、规划和实践的公共教育部门，包括教育、劳动、公共服务和财政部或部门；教师委员会或公共服务委员会，或是负责教师政策的相应机构；教师职业委员会等专业机构，或是工会和政府之间的联合谈判论坛；
- 私立教育提供者，包括世俗、基于信仰或宗教性质的营利学校和非营利学校，以及非政府组织或社区为补充公立教育而开设的学校；
- 在制定和实施国家教师政策时，可能与政府开展政策对话的教育利益攸关方，包括教师 and 教师工会或协会、班主任/校长及其协会、师范教育院校、学习者和学生协会、家长和教师/教师协会以及国际机构和国际组织。



第二章

国家背景

本章涉及制定教师政策的主要方面，这其中包括在制定教师政策时应采用协调一致的综合做法，特别是要处理好与其他教育政策以及国家发展计划和优先事项之间的关系。本章还论述了制定教师政策的指导原则以及可以协助决策者的某些重要国际资源。

影响教育和教学的各项因素非常复杂，而且相互关联，其中包括政治、经济、社会和文化框架、家庭因素、教育和学校制度、以及学校层面的因素，这就需要在多个不同行为者之间进行审慎规划和协调，并为此设立或强化协调机制，以期实现教师政策的各项目标。为取得最大成效，政策应适用于《指南》范围内所有地区和各级学校的所有教师。政治意愿反映出全国上下关于未来发展道路的最大共识；从初步框架开始，政治意愿就是这一政策进程的关键决定因素。

2.1. 将教师政策与教育政策及其他国家政策统一起来

将教师政策与国家教育政策或计划协调一致，是教师政策获得成功的关键之一。与更广泛的教育政策一样，教师政策也应遵循相同的全局观念和基本特点；必须具有战略性，做到全面、可行、可持续和因地制宜。全面的教师政策应解决如下问题：总体目标和需要应对的重大挑战；为实现这些目标提供资金；学生群体的人口参数；以及，实现全民教育所需的人力资源。

《指南》的基本原则是，与散见于其他教育部门文件中各有欠缺的做法相比，一份全面的政策更为可取。这项政策应涉及与教师有关的、决定学习成败的各项主要因素，包括征聘、初级教育、均衡配置、持续的职业发展、体面的工资、职业发展前景和工作（教学/学习）条件。《指南》列出了教师政策当中需要与教育计划保持一致的较为重要的几个层面。

将教师政策与幼儿早期教育、初等教育、普通中等教育、职业技术教育与培训（TVET）以及高等教育等国家各级教育统一起来，并使之符合不断调整的优先事项，可以提高适应能力，确保增强凝聚力，满足不断变化的教育需求：

- 根据技能要求和教育需要，确保各级教育阶段的薪水和其他就业条件具有同等性或可比性；
- 与学科专业性更强的高中教师相比，在薪水、学校资源和教学条件等方面反映出初等教育或基础教育（包括初中教育）的重要性；
- 确保落实相关政策，解决各级教育阶段的教师短缺问题，无论是普遍缺少合格教师，还是具体技能不足；
- 规划不断变化的人员需求结构，为新的教育优先事项做好准备工作，特别是性别平等的征聘工作、纠正城乡之间的教师调配失衡、降低青年教师的流失率、减少新任教师面临的障碍、以及针对弱势群体实施全纳教育。

在内战和紧急情况等特殊危机局势下，具有前瞻性的教师政策尤为重要。在这些情况下，大量教师和学生都可能沦为境内流离失所者或难民。

教师政策应与其他国内政策保持一致，包括儿童权利和相关人权政策、人体免疫缺陷病毒（HIV）和获得性免疫缺陷综合征（AIDS）政策（如适用）、重要性日益增强的幼儿教育（ECE）以及国家性别政策或同等政策，所有这些政策对于受教育机会和教育质量都会产生不同程度的影响。

在联邦制国家和分散管理的教育系统中，必须通过国内各地区之间的协调，来解决制定和实施国家教师政策的责任分担问题。为统一各项政策，力争做到公平公正，联邦政府往往运用与既定标准挂钩的财政杠杆来改善学习或教育，这会直接或间接影响到教师层面。对于幅员辽阔的大国以及在制定和实施教师政策方面面临人力和财力限制的小国（特别是岛屿国家），政策协调尤为重要。在冲突、冲突后及灾后背景下，教师政策需要考虑的具体因素包括：加强教师及师范教育工作者的供应和培训过程；改善管理信息系统；以及，提高在这些情况下征聘的教师履历的多样性。

2.2. 教师政策的基础和指导原则

与教育部门计划一样，教师政策应强调通过能力培养，实现自主、协调、参与和可持续性。实施政策和实现政策目标的重要原则或要素包括：

- 确定发展方向的愿景或任务说明和目标；
- 目标、基准和时间表；
- 全面涵盖各个重要层面；
- 评估环境：困难/挑战/差距；
- 相关数据和管理；
- 协调机制；
- 供资需求和资金来源；
- 参与和利益攸关方的承诺；以及
- 评估和修订。

设定政策目标的愿景说明应强调教师的工作成效、积极性和教师职业化。用来衡量政策实施进展情况的各项目标、基准和时间表，如能与国家教育计划保持一致，同时考虑到短期及长期优先事项，可以发挥最大效用。

在制定政策和编制多年期框架时，必须涵盖培养教师和教师工作当中最重要的几个方面：

- 全面、专业的教师征聘工作；
- 有效且适用的初级教师培训；
- 在所有教师的执教生涯中始终为其提供持续的职业发展机会；
- 监督和支持，包括教师上岗和辅导；
- 采用薪酬奖励办法来吸引、配置和留住合格教师；
- 职业发展，包括调任和晋升；
- 支持体面的教学和学习条件；

- 职业标准、问责、权利和责任；
- 与学习目标挂钩的形成性教师评估；
- 社会对话，让教师在决策进程中拥有发言权；以及
- 负责教师管理和支持的学校治理及领导层。

要制定行之有效的政策，需要获取涵盖各主要层面、所有地理区域、人口群体和各级教育的相关数据，以此作为依据，并允许评估已经取得的进展和实现的目标及最终修订。要了解教师的积极性、挫败感和工作成效，定性教师调查是一项非常重要的工具。教师指标应与学习成果密切挂钩。

教师政策从制定到实施的整个过程都应编入预算。教师培养、经常性开支和资本开支等政策层面应与国家、当地或学校的预算预期值酌情联系起来，可以为具体的政策项目确定公共预算分配目标，并且以政策成功所需的国家资源总体目标或基准内的其他资源作为补充。

在制定教师政策时，应以所有主要利益攸关方的最广泛参与为工作基础，从而确保自主权以及各方对于政策落实的支持。最重要的伙伴和利益攸关方是每日身处教学和学习环境中的教师、教师工会和专业组织，应利用最适当的社会对话机制，促进上述各方参与政策制定工作。其他关键行为者也应参与政策对话，例如师范教育机构、专业认证、规范或标准制定机构、学生、家长和社区代表。

教师政策框架应设立一项评估工具或评估程序，用以评估实现目标和基准的进展程度、是否遵守时间表、以及今后在政策定义和执行方面需要做出哪些改动。评估程序应包括衡量标准，确定由谁来进行评估，制定评估时间框架，并概括如何使用评估结果。

2.3. 利用现有工具：关于教师和教育问题的分析工作和现有政策文件

国际和地区组织提供的数据、指标、分析工具和出版物可以协助政策制定者和决策者制定、实施、评估和修订国家教师政策，其中有多项工具在制定、验证或是在国家层面试行时，曾经与教育主管部门、教师代表（工会、专业协会和教师个人）、学习者以及教育领域的其他利益攸关方进行了密切磋商。《指南》列出了资料来源，说明其如何协助关于教师政策的工作，并提供了以下组织（不完全名单）的数字及书面资料来源链接：

- 国际劳工组织/教科文组织实施《关于教学人员的建议书》的联合专家委员会（CEART）；
- 教科文组织、教科文组织统计研究所和国际教育规划研究所（IIEP）；
- 全民教育（EFA）教师问题国际工作组；
- 国际劳工组织（ILO）；
- 世界银行；
- 经济合作与发展组织（OECD）；以及
- 全球教育伙伴关系（GPE）。



第三章

政策维度

本章探讨了教师政策涉及到的几个最重要的方面，其中很多问题是相互关联的，而且根植于一国的历史、政治、文化或经济背景，因而它们必须作为全面、综合性教师政策的一部分，通盘考虑。

以下九个关键层面对于制定任何综合性教师政策具有重要意义：



教师的征聘
和留任



师范教育
(初级和继续)



教师的
配置



职业结构/
职业规划



教师的就业
工作条件



教师的报酬
和薪酬



教师标准



教师问责制；
以及



学校治理

3.1. 教师的征聘和留任



教师的征聘和留任是任何教师政策的基本方面。征聘策略应做到：

- 有实证依据，以当前和预计的定性及定量需求为基础；
- 吸引并留住具有理想履历和敬业精神的适当数量的教师；
- 通过教师就业状况和条件，促进教师职业化（有些雇主为应对具体需求或情况，会聘用合同制教师，例如为教师短缺的学校提供教师）；
- 制定教师许可或认证程序，确保有意执教的个人具备必要的知识、能力和品质；
- 通过公平、透明的程序确保教师征聘工作的公平公正，不损害任何群体或个人的利益；
- 确保以公平的方式征聘具备必要知识、能力和品质、高效率的校方领导；以及
- 在脆弱国家和紧急情况下，允许以系统和协调的方式征聘具有适当履历和能力的教师。

3.2. 师范教育（初级和继续）



协调一致的师范教育框架应包括相互关联的三个阶段：初级师范教育（职前师范教育或培训）、上岗期以及持续职业发展（CPD）或在职培训（INSET）。

初级师范教育是决定教师质量和工作表现的关键；根据当前需求，可将其作为教师征聘战略的一项内容来规划。最低入职要求必须足以吸引那些具备相当的教育程度、知识和有望成为合格教师的人才，同时还要确保有足够的应聘人员来满足需求。遴选程序应能够发现适合、有能力、有

积极性的应聘人员，允许其进入初级师范培训阶段。

师范培训计划的内容和课程应适应当地的具体情况；符合国家教育政策；针对语言政策等具体的课堂问题；将理论和大量课堂教学实践结合起来；并引导学员成为“反思型从业者”。

根据具体需求，教师政策可以对师范教育工作者的如下几个方面提出建议或要求：履历、资历、遴选、初级培训、入职和职业发展。

顺利完成包括实习在内的初级教师培训，即可获得执教资格。可能会要求获得资格不久的教师顺利完成试用期，才能给予认证或许可；无论是否采用这种方法，新近获得执教资格的教师最好能够接受入职计划，在资深教师的辅导和支持下，进一步完善在初级培训期间掌握的知识、技能和态度。

初级师范教育应建立在包容和公平原则的基础上。学员应学会包容所有学习者的教学方法，并了解排斥、偏见和歧视的机制。

有效的持续职业发展与初级师范教育紧密融合，并延续了后者。优质、定期的持续职业发展机会可以提高教师的工作成效和积极性，并且可以与职业晋升及提薪结合起来。教师的持续职业发展应以学校为基础，注重实践，与教师在教室中的日常工作相结合，持续时间充分，而且要与旨在改善教育质量的教育系统改革息息相关。雇主应在校内为教师提供实现职业发展的时间和机会；而且，教育预算应纳入专项资金，支持教师的持续职业发展。为鼓励教师同意在固定时限内前往偏远地区任教，制定了一系列奖励措施，可以将具有吸引力的持续职业发展方案作为条件之一。教师可以掌控自身的职业发展，是非常重要的，教师由此可以成为积极主动的专业人士，对于课堂实践活动享有自主权。

初级师范教育和在职教师培训应讲授信息和传播技术（ICT）的相关内容，让教师能够在课堂上自信地运用各项新技术。信息和传播技术还为远程持续职业发展或混合学习课程提供了重要的可能性，后者将现场培训与利用数字材料开展的自主学习结合起来。在很多情况下，数字化学习正在发展成为“移动学习”（通过移动设备和无线传输实现），这就为身边没有有线网络但在移动电话网络覆盖地区的教师提供了更多的机会。

教师培训政策应包括可持续发展教育（ESD）原则。可持续发展教育认为，教育是促进可持续的未来所需的价值观、行为和生活方式的重要因素，有助于人们了解贫困、浪费性消费、环境退化、人口、健康、冲突和人权等问题。

校方领导在学校管理方面至关重要，必须接受充分的培训。针对学校领导的培训包括：教师管理，如监测尽职、守时、专业素质和工作表现；向教师提供教学支持、指导和咨询；与学生及其家长进行交流和引导；财务和其他管理事项以及学校行政工作。

在冲突后和灾后局势下工作的教师需要接受适当的培训，这些培训应反映出学生和教师在特定情况下的需求。

在某些情况下，非国家行为者可以为教师培训做出重要贡献。如规范和监督得力，多样化的师范教育合作伙伴将有助于在整个国家师范教育系统中制定更加强有力的师范教育方法和教学方法。

3.3. 教师的配置



要按照当前需求制定教师配置战略，需要了解以下方面的可靠的最新信息：希望就职的教师与寻找教学人员的学校双方的特点、需求和偏好。教师或教育管理信息系

统（TMIS/EMIS）是这方面最有效的管理办法。教师配置有两种基本模式，各有优劣：

- 集中化管理系统，在国家或省/州/地区一级进行协调，将教师分配至空缺职位；以及
- 基于学校的系统，校方公布空缺职位，教师直接申请这些职位。可利用教师征聘机构等中介机构。

有效的教师配置战略能够将教师分配至适当的职位，平衡校方需求与教师福祉。实现这种“配合”，对于促进教师优良表现和确保其致力于本职工作至关重要。教师配置战略应与职业结构、持续职业发展机会、奖励和措施挂钩，并应进行成本估算。

有效的教师配置战略可以确保将教师派往最需要他们的地方，包括偏远农村和条件艰苦的城市地区。将教师派往这些地区的积极战略，经常将经济和非经济激励与持续职业发展及晋升机会结合起来。要满足偏远地区学校的需要，可能需要招聘和培训当地教师，这些人会说当地语言，而且很可能留在一所学校或当地任教。

为获得职业资格不久的老师分配初级职位，应做到公平和透明，让刚刚完成培训的教师能够从经验丰富的同事那里得到支持和辅导，并确保满足他们的个人需求和健康需求。

配置工作还应尊重家庭生活的权利，让教师得以履行家庭责任。假如职位与家庭生活不可兼得，应提供家庭搬迁一揽子办法，其中包括适当的住房和旅行费用。

假如教师的个人或职业状况发生变化，在符合校方人员配备需求，并遵守公平和透明原则的情况下，应为其提供职位调动。

3.4. 职业结构/职业规划

 职业结构或职业规划有利于教师的职业进步与发展，对于吸引、鼓励和留住教师至关重要，而且有助于建立一支具备增强学习所需的必要知识、能力和态度的教学队伍。提供职业发展，可以确保有经验、有能力的教师能够辅导和培训经验不足者；比起向那些在获得执教资格之后很快就转行的教师提供培训，留住教师更符合成本效益。职业规划应提供切实的（财政或非财政）奖励和激励措施，以鼓励教师进步；与重要的持续职业发展方案挂钩；要做到公平，提供平等的职业发展机会。职业结构应体现教育系统的需求，例如，教师流失问题严重的教育系统可以调整职业结构来应对这一问题。

良好的教师职业结构应是多样化的，能够向教师提供多种同等的职业发展选择。“横向”职业规划可以使经验丰富的教师继续留在教室里从事教学工作，同时承担其他责任，例如制定课程和材料、支持和辅导同事、在某一科目领域或某个年级协调规划和教学工作（担任部门或年级主管）、以及支持学校领导的工作。这其中涉及到多种不同责任，分别对应不同的薪资幅度；各项责任具有明确的能力框架，说明了必要的业绩标准和用来界定标准的依据。

“纵向”职业规划通常是晋升到非教学或教学支持岗位，往往是进入管理或领导层，例如成为校长或副校长、学校监察员、教师培训工作者，或是进入教育部，担任行政、管理、咨询或规划职位。在教师升至这些职位时，他们应获得正式任命和适当培训，并就这些责任获得报酬。

确保职业结构的多样化，包括允许教师休假，准许教师在职业生涯的某些阶段从事兼职教学，而后还可以重返全职工作。让教师有机会休假或兼职教学，以接受进一步培训或实现持续职业发展，从而扩大发展空间，或是将职业与家庭责任等其他活动结合起来，是吸引和留住大量教学人员的一个重要因素。

3.5. 教师的就业和工作条件

 教师政策应努力创建有利于激励教师个人和学校团队的工作环境，以实现相互影响且同步实现的三个目标：

- 实现最高水平的专业教学和工作满意度；
- 注重核心教学和学习责任；以及
- 最大程度地发挥教师的效用，以学习成绩或成果作为衡量标准。

根据国际标准，应与教师工会的代表开展磋商或谈判，共同制定关于教师工作条件的政策。

就业和工作条件影响着教师职业的地位认知、吸引和留住高素质人选的能力以及教师的职业满意度。教师政策应涉及工作条件中影响教师积极性和士气、以及影响吸引和留住教师、影响教师敬业精神的多个方面，其中包括：

- **工作时数、工作量和工作/生活的平衡：**工作时数应以教师工作的所有层面（包括教学时间、教学支持、持续职业发展、行政和课外活动以及与家长/监护人互动）以及个人和家庭需求为依据；
- **班级规模和师生比率：**师生比率应通过以学生为核心的方法、小组教学以及在必要时重点关注有特殊需求的学生，让教师切实发挥作用，实现学习目标；
- **学校基础设施：**教师应在安全、设施完善和维护良好的学校建筑内工作，而且男女学生和教师都能享用清洁水和卫生设施；
- **教学材料和学习材料的可得性及质量：**教师能否获得充足、优质的授课材料，学生能否获得充足、优质的教育用品和材料（包括教科书），是影响教师满意度和积极性以及决定教育成果的一个重要因素；

- **学生行为和纪律：**有效的学校治理和管理是营造有利于教师健康、安全、工作满意度、工作成效并提升学习成绩的课堂环境的必要因素；
- **校园暴力：**政策应支持和保护教师，崇尚和平的校园环境，具体方法之一是宣布性别暴力和体罚是非法的，帮助教师认识到自身的专业职责和责任；
- **自主权和控制权：**教师个人和整个教师职业对于职业实践享有一定程度上的自主权和控制权，有助于提升教师专业化。

教师政策作为教师及其雇主之间雇用关系的一部分，将根据具体国家和情况来决定教师的就业权利和责任。

3.6. 教师的报酬和薪酬



教师的报酬包括作为工作补偿提供的各项货币及非货币偿付。除底薪（基本工资）外，可能还包括：有针对性的津贴；奖金以及经济和非经济激励措施，包括养老金和其他形式的社会保障；假期福利；以及持续职业发展机会。综合性教师政策将预见到与教师征聘、留任、培养、鼓励和工作成效有关的所有这些因素。

教师薪酬对于招聘和留住教师非常重要。从劳动力市场的角度来看，与类似行业相比，教育系统如能提供具有吸引力的薪酬，将更加成功地吸引和留住优质教师。薪酬是高效教育系统获得成功的关键因素（但非唯一因素）。假如教师的薪酬水平没能反映出必要的教育、培训和责任，或是没能让教师在无需兼职的情况下就过上体面的生活，教师职业的声望将一落千丈，给教师征聘、鼓励和留任造成不利影响。

应根据以下因素来确定教师的薪酬水平：

- 国民收入水平，通常以人均国内生产总值（GDP）来衡量；
- 极贫困国家的最低生活标准；
- 参照职业：需要类似资格、培训时长、知识、技能和责任的职业；以及
- 教育主管部门的财政或收入能力。

部分国家还需要考虑2015年后全民教育议程和成本效益问题。在某些情况下，这意味着教育供资优先于其他资源配置需求。在政府收入有限的情况下，要提高薪酬水平，可能需要与其他政策目标进行权衡取舍。一些国家依赖国际援助提供大部分教育资金，政策选择对于这些国家来说更加困难。需要国际捐助方做出长期供资承诺，用以补充本国政府优先考虑教育供资问题（包括教师薪酬）的承诺。所有合作伙伴和教育资助者之间还应开展政治对话，并保持协调一致。关于如何“创造财政空间”来增加用以支付教师薪酬的资源，具体方法包括：改进税收工作，减少税务减免和逃税，从而增加税收；政府预算优先拨付教育开支；放松关于负责任的政府借贷的限制性国际做法；以及，将捐助方旨在维护宏观经济稳定的援助政策与教师薪酬等经常性教育开支结合起来。

许多国家采用单一薪级表，根据学历资格来评定等级或级别，并根据资历或工龄逐级上调薪水。按照能力框架确定的各项标准评定的技能或业绩水平，越来越多地用作上调薪水的依据。这种薪级表往往是根据工作年限定期上调薪水，而大幅上调薪水则是与职业结构确定的技能水平的提升有关。

底薪或基本薪水可能包含退休金和社会保障，除此之外，教师报酬当中其他的财务激励措施还包

括特殊责任津贴、家庭补助、提供住房或住房补贴、交通补贴以及对于继续培训和持续职业发展的财政投入。利用一些财政奖励措施吸引教师前往工作条件艰苦的学校任教，例如偏远农村和落后地区的学校，这其中可能包括艰苦条件津贴、住房津贴或提供优质住房、搬迁和交通费，提供教师培训奖学金以换取教师承诺到条件艰苦的学校任教，或是在教师就职之后提供学习奖学金，以提升资历水平。

非财政奖励措施包括：多个假期（包括学习假）；增加晋升机会；接受不同类型的持续职业发展；提供智能手机、电子阅读器、连接互联网的笔记本电脑，用于促进持续职业发展；以及提供住房。包括职业发展在内的财政和非财政奖励措施应作为全面战略的一项内容，吸引教师前往工作条件艰苦的学校任教。

一些国家或教育系统采用额外薪水或奖金的形式（绩效工资），将教师报酬与工作表现挂钩。这类计划通常旨在吸引和留住优秀教师，调动教师的积极性，鼓励教师努力提高学生的学习成绩。将工作报酬与教师的勤勉态度及学生成绩挂钩，意在降低教师缺勤率，提升教师的积极性，同时加强教学工作；但在教育或学习领域，几乎看不到关于绩效与工资挂钩的任何迹象。这种做法产生的负面影响包括：进一步扩大了不同学校之间的差距，让已经处于劣势的学校更难在竞争中吸引到校方所需的师资力量；教师开展“应试教育”，确保学生在标准化测试中取得好成绩，从而压缩了学生学到的技能和知识；以及，如果人们认为一项计划不公平，会损害团队协作和教师个人的积极性。假如采用与绩效挂钩的奖励措施，具体适用方法将极大地影响到能否达成目标：需要考虑的关键因素包括，作为报酬依据的教师评估方法、奖励的规模、财政的长期可持续性、预期行为与报酬之间的紧密关联以及奖励水平（个人与集体或全校相比）。

3.7. 教师标准



为了了解和界定优秀教师的标准，提升教师的能力和职业素养，在提高教育质量和学生成绩的总体目标下，越来越多的国家正在制定教师职业标准。职业标准一词，是指人们对于教师的知识、能力和品质的预期以及理想的工作表现。标准应简洁明确地说明在特定背景下良好的教学构成要素，教师为开展这种良好的教学，需要具备哪些知识和能力。教师标准：

- 围绕高质量的教学问题，在教师、其他教育专业人员和公众之间形成了共识、共同目标和共同语言；
- 提供指导教师开展专业学习和实现职业发展的框架；
- 为职业问责制提供清晰和公平的框架；
- 提供改进教师政策一致性和连贯性的框架；以及
- 促进职业化和提高教师的专业地位。

有些标准框架针对核心能力和教师职业阶段，规定了二至四个达标水平。标准普遍采用两种形式，一是简洁明确的陈述，二是一系列简短的标题配上说明。教师标准通常会列出教育系统所重视的教师知识与实践的所有重要方面。大多数标准框架均包含类似内容，例如扎实的科目知识、教学技能、对学生的了解、教学规划技能、评估学生学习和管理学习环境的技能，以及持续发展的能力。

除教师标准外，一些国家还为校长制定了标准。这些标准规定了校长的职能，指导校长的遴选和职业发展，并确定评估标准。

顺利实施这些标准的重要条件包括：

- 将教师标准与学生学习目标明确联系起来；
- 让标准框架与改进教学的综合性战略保持一致；
- 让教师掌握主导权，并参与标准制定；
- 定期评估和修订；
- 避免自上而下的“管理主义”，这会制约教学实践；以及
- 平衡中央指导和地方自治。

3.8. 教师问责制



教师应为自己的工作表现和教学质量负责，这项原则对于提高教师的职业地位和改善学习至关重要。一项对等原则是，教育系统应对教师负责，为教师提供有效的支持和适当的工作条件。教师政策对于问责制的关注，必须成为更广泛政策的一部分，以期改善教学和教育；公众和政界对于教师问责制的呼吁，绝不应发展成为将教育系统的所有问题都归罪于教师。

应定期评估教师，评判他们的工作表现，为他们的职业发展提供建议。评估和反馈应与持续职业发展紧密相关，而且应是形成性的，注重改善职业做法，并与全校评估、战略和目标相关。

假如绩效评价与评估表明教师表现不佳，在提倡持续改进和反思的风气下，应尽早发现教学方面的不足，为表现欠佳的教师设立支持系统，并制定改进措施。只有在这些措施未能奏效的情况下，才能启动正式程序，解雇表现欠佳的教师。

如将绩效评估与奖励措施挂钩，相关管理标准则必须做到公平、透明和可信。假如在绩效评估方面管理不善、不公平，而且是根据主观标准或是出于庇护或偏袒做出的，将会损害教师的积极

性。对于绩效没有达标的教师，应给予清晰的、建设性的反馈意见，说明哪些方面需要改进以及如何改进，并为此提供支持。

由乐于助人的合格教师定期开展教学监督和评估，从而保证教学质量，这可以协助教师采用适当的方法和做法，推动他们的职业发展，以此提升整体教育质量。

教师评估的内容之一应是支持教师判断学生能否取得预期的学习成绩以及在必要时支持教师采取适当的补救行动。假如由外部监察员开展教师评估，教师可能会惧怕或是不信任这些监察员，而他们的访问可能会扰乱学校的日常工作，让教师感到焦虑和压力。如动用监察员，这些监察员应具备相关的知识、能力和品质，以一致、客观、公平的方式评估和支持教师。监察工作应具有建设性，而非惩罚性，应注重提供形成性反馈，以促进持续改进。当前的趋势是放弃外部监察，转而采用学术性更强、更加灵活和基于校内的教师评估系统。

教师政策还应包括关于校方领导绩效评估的相关规定。

3.9. 学校治理



学校治理是影响教师积极性（乃至士气、工作表现和留任）、学生表现和教育成果的关键要素。学校治理不善带来的后果包括：教师缺勤和不守时；教师肆意开展私人补习，而不是履行基础教学工作；以及，性别暴力和其他不专业行为。所有这些都对学生造成不利影响。改善治理的关键因素包括：吸引最优秀的教师；改善师范教育；将教师分配到最需要的地方；提供奖励措施来留住最优秀的教师；培训学校领导和相关利益相关方，并责成他们切

实发挥各自作用；以及，维护有助于开展有效教学和学习的校内物质及文化环境。

关于学校领导在建立一所成功的学校和促进教师治理方面的作用，在文献中记录完善。然而，很多国家没有制定关于确定和培养学校领导的战略，这些国家的校方领导往往是从教师人员中提拔上来的，没有接受过学校管理和教师管理方面的培训。在以下这些问题上，学校领导负有最终责任：学生在校内受到的教育；管理和支持教学人员及非教学人员，包括监督教师出勤和守时情况；以及，学校的物质及道德环境。教师政策必须做出规定，让校长能够发挥这一重要作用，其中包括如下几方面的规定：发现、征聘和留住有积极性、有才干的学校领导；适当培训（初级培训和持续职业发展）；以及，定期评估/评价学校领导。

在学校治理方面起到重要作用的其他群体和利益相关方还包括家长、学校理事、家长/教师协会、社区成员和领导者、当地教育官员、教学人员和非教学人员。

学校领导与其他利益相关方合作，负责营造和维护安全、适应学校目的、能够促进优质教育的校内物质及文化环境。



第四章

制定阶段

第四章分析了教师政策制定过程中的某些实际问题。本章内容与第五章密切相关，后者审视了实施国家师范教育政策的重要方面。要顺利推进政策制定进程，必须从一开始就做出合理的规划。教育部是组织教师政策制定进程、确定参与这一进程的相关实体、明确时间框架和相关开支的重要行为者。制定教师政策往往是一项复杂的任务，由于政策制定过程在很大程度上要视当地具体情况而定，因而不存在普遍适用的“万能”政策方法。

4.1. 制定国家教师政策的几个关键阶段

第四章介绍了教师政策制定框架，有了这项工具，决策者就可以确定政策制定过程中的几个要素。但应认识到，制定和实施政策从来就不是一项纯技术性并合乎理性的工作。就其本质而言，这是一个政治进程，需要在相互竞争的各项优先事项和目标之间做出取舍。因此，决策往往受到质疑，并体现出各种社会冲突和争斗。

制定政策体现出某种价值取向，是一个规范性过程；在这期间，某些声音受到格外关照，而其他声音则被忽视，从中可以看出社会权力差异。正是出于这个原因，利益相关方的普遍切实参与至关重要，而教师的介入尤为重要。务必要确保听取各参与方的意见，无论其在政策进程内外的权利或影响如何。

教师工会的参与不仅是一项权利，对于顺利实施政策也有着重要意义。教师的参与不仅限于磋商；应让教师在实践（实施阶段）中切实参与进来，明确为提高教育质量需要做出哪些改变。

在政策进程中确保广泛参与，并听取多种意见，可以让政策在制定完成之后更有可能得到公众、利益相关方、预计实施政策的一线员工以及供资方的支持。

第四章提出了政策制定过程中的几个时间节点，其中包括：

- **确定议程：**提出、协商和明确政府应给予更多关注的议题或问题。教师政策议程可以来自政府以外的其他来源，例如公共舆论、教师工会等。无论来源如何，政府在对议程采取行动方面都起到关键作用。
- **制定政策：**重点是分析背景、商定原则和提出选项。此时涉及到相互关联的多个过程：
 - **需求分析/诊断：**制定政策选项的一个重要方面是开展需求分析，系统性审查当前状况，针对需要立即关注的问题提出建议，并且明确解决这些问题的方法。在制定政策选项时，应注意这些选项的成本估算，同时考虑哪些政策工具是最适宜的。在冲突后和灾后情况下，特别要注意几个关键层面，如教师供应和配置以及教师作为建设和平、和解及备灾推动者的作用。研究是情况分析的一项重要内容，可以明确已知因素和有望成功的因素。第三章综述了部分主要方面及相关证据。
 - **在政策制定过程中商定原则：**应确定一系列明确的原则和因素来指导政策制定过程，其核心应是对于优质教学和学习的支持。这些原则和因素包括：致力于实现公平公正，以及一项全面、综合、具有财政可持续性和切实可行的政策。**制定政策选项：**制定政策选项应与国情分析及商定的原则保持一致。
 - **通过/决定：**批准和通过政策的过程取决于具体国情。在很多国家，最终政策被视为政府政治纲领中的一项重要内容，最后的政策草案需要提交议会批准。在其他情况下，政策成为教育部文件，需要教育部长的核准。法律制定过程可能会产生争议，其中可能涉及法律方面的难题。
 - **实施—宣传：**第五章在更大范围内阐述了已批准政策的实施问题。应针对所有利益相关方，精心设计宣传活动，以此来推动有效的政策实施工作。媒体报道有助于确保公众了解和支支持相关政策。
 - **监测和评估：**政策制定过程应包含明确的监测和评估计划，并审查这些计划能否有效地解决已经发现的问题以及能否带来预期变化。从本质上讲，监测和评估不应是终结性的，还应包括形成持续性监测，以便在实施政策的同时对政策内容做出调整（第五章将进一步详细阐述）。

4.2. 相关实体在制定国家教师政策过程中的作用和责任

要有效地制定政策，明确区分参与各方的不同作用是非常重要的。因此，教师政策制定过程中的

重要一步，是确定相关的利益相关方。不同的利益相关方在政策进程的不同阶段起到不同作用。例如，通过政策/决策通常是议会的特权，教师政策由此进入立法程序。表4.1列出了部分主要利益相关方。

表4.1: 参与政策进程的利益相关方/相关实体

实体/组织	作用
教师及其代表 (例如教师工会)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 提供教师的实际经验 ▶ 代表教师的关切/需求 ▶ 参与起草和验证政策
教师/教学监管机构 (如教师理事会)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 为职业政策的制定/投入提供论坛
政府——包括教育部和财政部 (在联邦制国家，地区/省/州政府也必须参与进来，特别是在对教育问题拥有平行权利且提高税收的情况下)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 推动进程 ▶ 负责确保政策获得通过并得到充足的资源 ▶ 促进需求评估 ▶ 领导政策进程
学者和研究人员，“智囊团” (例如政策和研究机构)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 提供专门知识、投入和证据，以增进对政策选项的了解 ▶ 情况分析/起草政策工作组的可能成员
学校领导 (正副校长)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 提供学校管理人员的经验和认识
家长及其代表 (例如家长—教师协会)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 代表家长/当地社区的需求/关切 ▶ 作为学校与社区之间的纽带
学生及其代表 (例如学生代表理事会)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 往往被忽视。制定整体教育政策、特别是师范教育政策的工作应吸纳学生参与。
私营部门	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 在政策制定过程中代表公司和企业的需求及利益。 ▶ 在很多国家，私营部门是各级教育提供方，而且在某些情况下通过私立高等教育机构提供师范教育。
国际机构	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 可以资助政策进程 ▶ 提供问责核查和制衡 ▶ 支持政策的起草工作 ▶ 技术援助 ▶ 能力建设

资料来源：由作者们阐释。

上表列出了应参与政策进程的部分主要利益相关方和相关实体。在特定情况下，最好是在国家层面确定具体清单。若要相关实体和利益相关方切实参与政策进程，则需要建立机制，让政府主管部门和利益相关方之间可以借此开展社会对话。若要实现切实参与，则还需要提倡透明和开放的社会风气，包括获取信息。

4.3. 计算成本

必须从制定政策的初期就开始研究教师政策的财政方面。没有将制定政策与国家预算进程有效地联系起来，是造成政策实施不力的主要原因之一。为一项新的政策筹集资金，要看问题的优先程度、成本和能否获得实施政策所需资源。在制定新政策时，必须明确界定其在长期和中期教育部门计划中的优先事项。此外，还应谨慎且务实地为新政策编制预算。必须提供的关键成本包括但不限于：

- 各级教育目前的受聘教师和需要再招聘的教师的工资。（它的重要性在大多数情况下都超过了同样需要适当关注的其他关键成本。）
- 向教师提供优质的初步培训和持续职业发展的成本：教师培训机构的基础设施和设备，他们的教师和管理。
- 教学和学习材料
- 确保公平部署合格教师的物资保障
- 为从事弱势群体和人口教育的教师提供体面生活和工作条件的成本。
- 吸引、选拔和培训有志青年男女成为教师的其他奖励措施
- 教学和学习研究等。

4.4. 成功制定教师政策的几项条件

要成功地制定教师政策，有几项重要条件：

- **新政策与现行政策及结构保持一致：**在推行一项新的教师政策时，应开展全面分析，调查新政策将如何影响现行政策，以及需要对现行政策做出哪些改动（如果有的话）。此外，教师政策进程应建立在已有政策的基础上。同样重要的是，确保教育部各部门之间、教育部与其他部委之间、以及教育系统各级之间保持一致。
- **综合战略规划：**综合战略规划对于有效制定政策至关重要。应将教师政策作为其他教育政策和政府总体战略计划的一项必要内容。
- **促进教师参与：**教师是教师政策的主要利益相关方，教师的理解和支持对于成功实施政策至关重要。在制定政策的不同阶段以及实施阶段，可以采用不同形式与教师开展社会对话。
- **有实证依据的政策制定工作：**要让教师政策取得更好的成果，在制定政策时就应考虑现有证据。这离不开国家的研究能力以及研究和政策之间的系统整合，同时还需要管理或收集用于教师政策进程的数据。
- **国家自主权：**发展中国家对于政策进程拥有自主权，是《援助实效问题巴黎宣言》的基本原则之一。这包括各国在制定和实施本国发展战略方面发挥领导作用，以及捐助方承诺尊重伙伴国家的领导地位和支持各国开展能力建设。
- **能力：**制定完善的教师政策的一项先决条件是，教育部必须具备充分掌握技术知识的必要人力资源。应评估培训需求，确保公务员和官员都能够有效管理政策进程及其实施情况。

4.5. 时间框架和路线图

负责组织教师政策制定进程的教育部从一开始就应制定明确的路线图，内容包括：说明政策进程的各个阶段，明确参与进程的相关实体，以及确定时间框架和成本。制定一个适当的时间框架，是确保得到教师和其他利益相关方拥护的关键因素。路线图有助于概述如何落实和实现政策目标。

在政策中明确指出优先事项，将有助于确定时间框架以及启动推进政策目标的各项活动的先后顺序。部分政策目标能否实现，取决于已经实现的其他政策目标。因此，关于某些活动或政策目标的时间框架可以作为开展其他活动的基础。

本章讨论的政策进程为制定教师政策提供了一项分析工具。但必须认识到，制定政策不是一个简单的过程。因此，应将推荐的框架作为制定教师政策的灵活指南。



第五章

政策实施

在制定政策的同时，应及早启动实施计划，其中包括政策制定者根据本国国情和教育系统状况拟订的时间表和路线图。实施教师政策是一项复杂的工作，取决于政治、社会、文化和经济等诸多因素，而且其中很多因素都超出了教育范畴。实施工作要视具体国情而定，并且要体现出政府的总体政策、能力和政策导向、教育系统和教师职业的状况以及有效的政治和社会力量。

有效的实施研究表明，有必要开展如下工作：

- 将学生和学习置于改革的核心位置；
- 专业人员的能力建设；
- 确保学校及系统层面的领导能力和一致性；
- 开展适当对话，确保利益相关方从一开始就能参与这项工作；以及
- 严格、高质量的政策评估。

在确定实施政策的最佳方式时——无论是采用政府计划或运动、行政决定/规则、立法或是综合运用所有这些办法，都应注意以下这些问题：

- 在本国情况下，哪种形式最有效？
- 人力资源和财政成本如何？
- 如何权衡成本和效果？

5.1. 立法进程和批准



由于民主社会的国内法律从宪法角度来说享有最高地位，通过国家立法的形式实施政策，会增加一个决定性的政治因素。立法以及配套的资金和行政执行措施，可以提高成功实施政策的可能性。

针对实施国家教师政策的立法，为国家立法机构规划并提供技术和法律支持，应考虑到成本、延迟和可能出现的挫折。由政策制定者提供技术支持，在各个阶段都很重要，例如起草立法、回应议会的质询、与政治利益集团和利益相关方建立关系、游说立法者和媒体、以及在通过立法之后着力完善立法或实施条款。

5.2. 行政决定



通过国家计划或活动等行政途径实施政策，在人员和财政资源方面可能更具成本效益，但在缺乏必要的政治权力和财政支持的情况下，要实现预期效果会更加困难。可以责成教育部或是其他教师雇主/管理机构或部门的政策制定者协助开展实施工作。实施准则可以作为实用的辅助机制，特别是在分散管理的系统中

5.3. 工具和工作日程



政策实施工具包括行动计划、逻辑框架、工作计划、准则和类似工具。相关文书应包括一份考虑到政策实施所需时间、限制和能力的表。

精心制定的行动计划可以提高成功实施的可能性，并为适用政策目标、战略和计划提供路线图。这项行动计划应以规划到位的资源、既定作用和责任以及政治时间安排为基础。行动计划包括以下几项内容：

- 与政策和战略/计划目标相关的活动声明；
- 实施产出、目标、基准和指标；
- 实施时间表；
- 教育管理信息系统、教师管理信息系统或类似的信息系统；
- 活动经费与行动计划总体预算的关系；
- 资金来源、国家公私合作伙伴及发展伙伴；以及
- 实施结构、作用和责任。

要制定有效的行动计划，还需要在承担不同任务和角色的众多机构及政治行为者之间开展对话，其中包括：

- 教育部或教育当局的部门/办事处/机构；
- 负责财政或预算、征聘和雇用教师、劳资关系和工作场所规定、健康问题等相关政策以及不同教育层次的政府部委或部门；
- 分散管理系统的主管部门；
- 利益相关方，包括教师和教师工会/组织（因其作用和责任而特别重要）、私营教育提供者、雇主和企业、师范教育机构或提供者、教师理事会等职业机构、家长/教师协会、社区/乡村代表和非政府组织；以及
- 发展合作伙伴。

关于计划实施问题的对话具有政治性质，内容包括活动的先后次序及其开展方式的妥协。应预见到，优先程度较低的活动可能会被修改、推迟或取消，以争取到最大程度的支持和自主。

一旦做出决定，应全面估算行动计划的相关成本，并尽可能利用现有资源提供资金，或是在必要时从国家利益相关方和/或国际伙伴那里得到资金。必须确保计划能够长期为实施工作筹集资金，要让融资时间安排与政府及教育主管部门的预算周期相吻合。

工作计划或逻辑框架如能充分适应实施情况，将有助于实施责任方跟踪战略或计划的落实进展情况。这些工具将规划活动的目标、目的、宗旨、具体目标、预期产出与可衡量的指标及其验证方法联系起来。这些工具指明了目标和方向，有助于参与实施的各方开展合作，条件是用户掌握了有效使用这些工具的相关知识并接受了适当培训，面对不断变化的环境和各种困难，能够保持灵活性，对实施工作做出相应调整，并确保利益相关方提供实质性投入的机会不受任何限制。

相关准则如能对政策实施过程中遇到的各种实际问题做出更加详细的解释，将有助于实施工作。准则和清单对于没有直接参与政策制定工作的行为者和利益相关方特别有帮助。

5.4. 监测和评估



应将配备适当工具的监测和评估计划作为实施计划的必要组成部分。应设立专职的监测和评估部门，假如人力或财力有限，应由计划设计部门的一名成员来负责这项工作。

监测活动可以细分为：

- 定期监测，评估进展，发现困难，并在出现问题时制定解决方案；
- 定期监测报告由监测和评估专家编制，向重要决策者实时通报各项困难，并就调整行动提出建议；
- 与重要利益相关方开展年度审查，这是一个开放性协商进程，让利益相关方可以相互交流计划实施过程中遇到的挫折、成功和需要做出的改变；以及
- 年度绩效报告，作为对成果和不足开展高级别审查以及日后改进计划的基础。

除监测外，还应开展评估，揭示出现的问题并解释原因。由独立人员开展的中期及期末评估可以评估影响和成果、适用性、成本效益以及可持续性，还可以概述成败原因，为今后工作总结经验教训。

有效的监测和评估离不开明确、可衡量并且与目标挂钩的指标。这些指标应做到：数量有限；关注重点优先事项；采用注重结果或面向成果的框架结构；意识到教育失衡问题；在实施过程中始终保持一致和稳定；以及，便于所有用户理解。应通过适当的社会或政策对话机制，让利益相关方与发展合作伙伴认可这些指标。采用“自下而上”的方式，更多地采用利益相关方或独立研究人员提供的定性信息，可以为衡量成败和扩大影响提供宝贵的补充资料。

5.5. 实施的组织安排



确定由谁在哪一层面负责政策实施中的哪些工作，可以明确划分责任、任务和沟通渠道。对于那些直接面对教师开展工作的人员来说，确定责任格外重要，这包括校长、监察员、师范教育工作者、标准制定机构以及雇主部门。重点是确定领导和实施责任、实施工作所需的人力和财政能力以及妨碍顺利实施的政治及其他阻碍。

领导层应尽可能靠近政治决策链的顶端，以确保政策取得成功。作用和责任应避免出现含糊不清或混淆。明确的组织结构图有助于展现权力/决定的结构和划分。

充分的实施能力也是取得成功的关键，首先应对以下这些重要行为者开展能力分析：

- 公共部门管理和机构；
- 教育行政以及教师管理和支持；
- 官员的个人能力；
- 私营部门教育提供者和非国家行为者。

如发现不足之处，应提前或在实施政策的同时，筹划开展规划、管理、沟通和其他技能方面的培训，必要时可以利用外部技术支持来进一步增强国家能力和地方能力。

最适当的实施结构——现有的公共或教育行政部门、独立或自主的实体、或政府部门以外的其他机构——取决于具体国情、行政环境以及关于最佳领导者、责任和能力的决定。这项决定应解决以下问题：

- 公平、高效和民主的问责制；
- 就教师政策的主要方面做出关键决策的必要权力；

- 监督实施情况的管理和财政能力；以及
- 与政治行为者和利益相关方开展有效交流的技能，以促进对于政策目标的理解、承诺和行动。

5.6. 计算实施成本



实施工作的所有方面都必须制定预算，其中包括：

- 实施载体和进程——行政或立法；
- 行动计划和相关文书；
- 监测和评估；以及
- 组织安排——领导、管理、能力建设、结构。

实施工作的资金可以取自国家或国内各级来源（公共预算或公私资源组合）以及发展伙伴。对于外部筹资，必须明确相关条件，而且必须保持国家自主权。一项可行的政策行动计划本身将有助于为实施政策调动资源。如果出现资金缺口，可能需要修订战略和计划，在不忽略总体目标和重点优先事项的情况下，通过管理方面的协同增效作用和责任下放，制定出成本效益更高的实施方法。

总而言之，制定和实施政策是复杂的过程，会引发政治争议。有效落实教师政策，离不开对具体政治和文化环境的认识，而必要的实施方法应关注各项限制因素、主要利益相关方的预期和权力关系，确保政策将带来预期的变化。

总结

本《指南》的制定目的在于协助国家政策制定者和决策者制定有依据的国家教师政策，并将其纳入国家教育部门的计划或政策当中，与国家发展计划和战略保持一致。教师 and 教学是所有学习者普遍接受优质、公平教育的核心，《指南》正是围绕该观点编制而成。本《指南》指出，为帮助国家教育部门制定全面的教师 and 教学政策，应将影响教师的各种因素纳入考虑，其中包括：(1) 教师的招聘和留任；(2) 教师教育（初始教育和继续教育）；(3) 教师安置；(4) 职业结构/路径；(5) 教师的就业和工作条件；(6) 教师的奖励和报酬；(7) 教师标准；(8) 教师问责制；以及(9) 学校管理。

本摘要仅为介绍完整《指南》中各项内容的节略版，并没有详细解释教师政策制定 and 实施的各个阶段。本《指南》的完整版深入探讨了教师政策的制定 and 实施，并提供了多个国家的案例以及相关文献 and 文件的引证。除本摘要外，我们建议使用者阅读《指南》全文。我们欢迎使用者对本《指南》提出反馈意见，以对该工具做出必要改进。

为实现可持续发展目标4和强调《仁川宣言》以及《2030年教育行动框架》提出的教师问题，各国需要从一个更为广阔的视角来看待教师问题。为此一个解析或回顾国家教师政策的框架将是有用的工具。教师问题工作组利用其作为全球多方联盟所拥有的比较优势联手应对教师问题的挑战，推出了本教师政策制定指南摘要。使用者会读到相关概念的定义、对教师问题不同维度的描述并它们之间有着怎样的联系以及对一个国家教师政策制定过程中的各个阶段的建议。至为重要的是在该过程中各方的参与，特别是教师。

支持方：



Humana
People to People

