

## 美国教师培养外部质量保障体系探究

冯 慧, 饶从满

(东北师范大学 国际与比较教育研究所, 吉林 长春 130024)

**[摘 要]** 世纪之交以来,美国多元的教师培养外部质量保障主体分别设定了各自明确的职能定位和保障手段。联邦政府和州政府通过立法、拨款、项目审批和教师资格证书许可等手段实施行政问责;教师培养认证委员会通过项目认证实现专业问责;全国教师质量委员会通过项目等级评定推动市场问责。三类主体的问责框架共同筑构成美国教师培养的外部质量保障体系。不同质量保障主体之间的重叠工作决定了联邦政府与州政府、教师培养认证委员会和政府之间的合作关系,两大独立的全国性社会组织——教师培养认证委员会和全国教师质量委员会之间存在着一定的竞争关系,而全国教师质量委员会与政府之间体现为一种单向的联系。

**[关键词]** 美国;教师培养;外部质量保障体系;外部质量保障主体

**[中图分类号]** G451/712 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-7469(2017)12-0003-13

世纪之交以来,美国大学本位的传统型教师培养项目面临日益加强的公众问责和批评,究其根源是众多平庸的教师培养项目“屹立不倒”且“甘于平庸”。如何提高公立学校教师的培养质量成为美国联邦和州层面政策与实践的首要 and 中心议题。质量的保障和提升有赖于内外部质量保障体系的杠杆功能是否行之有效,相比于内部质量保障体系作为最终落脚点的角色定位,外部质量保障体系则主要通过问责手段实施质量监控,外部质量保障体系是推动内部质量保障的直接和重要动力源。在美国教师培养外部质量保障体系中,多元文化传统和地方分权的管理体制形塑了联邦政府与州政府、教师培养认证委员会(Council for the Accreditation of Educator Preparation, 简称CAEP)和全国教师质量委员会(National Council on Teacher Quality, 简称NC-TQ)等社会组织多元质量保障主体并存的局面,我国学术界尚未有研究者从质量保障主体及主体间关系的视角探究美国教师培养外部质量保障体系。此外,我国教育部于2017年10月26日首次印发了《普通高等学校师范类专业认证实施办法(暂行)》,提出对师范类专业开展分级分类认证。<sup>[1]</sup>可见,我国已经开启了建构教师培养外部质量保障体系的步伐,但尚处于起步阶段。由此,深入考察美国教师培养外部质量保障体

**[基金项目]** 2016年教育部教师工作司委托项目“卓越中学教师培养计划项目评价指标体系与实施办法研究”。

**[作者简介]** 冯 慧,东北师范大学国际与比较教育研究所硕士生;饶从满,东北师范大学国际与比较教育研究所所长,教授,博士生导师,教育学博士。

系将期望有助于对我国教师培养外部质量保障体系的建构提供思考的着力点。本文将基于相关政策文件、教师培养认证委员会和全国教师质量委员会官方报告及官方网站信息,以及相关研究性文献,考察在美国教师培养外部质量保障体系中联邦政府与州政府、CAEP和NCTQ<sup>①</sup>各自的职能定位和质量保障手段,以及主体间关系等。

## 一、政府:通过立法、拨款、审批、资格认证等手段实施行政问责

作为现代民主管理的一个核心概念,问责是判断一个机构是否履行了自身义务的一种机制,此处的义务主要指将如何分配和使用机构的资源,以及产生何种影响等内容汇报给公众。教师培养问责的直接受众指向所有纳税公民,他们对于自身的资源是否得到合理运用具有合法的知情权;履行保护所有纳税公民利益之责的主体是联邦和州的政策决策者,他们有权决定如何进行资源分配,并且也需将教师培养质量的信息向公众公开。此外,问责与公众对于信任概念的理解密不可分。公民信任其领导者对于资源的管理与支配,领导者信任自身将受到公平的评判。<sup>[2]</sup>

在美国,联邦政府没有直接管理各州教育和教师教育的权限,因此在教师培养质量保障中,联邦政府长期处于“缺席”的地位。1965年《初等和中等教育法》(ESEA)的通过才打破美国社会长期反对联邦政府参与公共教育体系的局面。但直至1998年《高等教育法修订案》的颁布才标志着联邦政府开始对教师和教师培养质量实施干预和监控。该修订案第二项(Title II)提出要建立从教师教育机构到州、再从州到联邦政府的层级式质量监控体系,形成教师培养质量的年度报告制度。21世纪初,布什政府颁布的被视为美国教育改革史上里程碑的《不让一个孩子掉队法》(NCLB)提出建立美国基础教育阶段基于标准的问责制,并为实现美国基础教育的绩效目标而提高教师培养质量。奥巴马政府时期对教师培养质量的监控和资助力度进一步加强,2008年再授权的《高等教育法修订案》设立“高等院校教师教育援助计划”(Teacher Education Assistance for College and Higher Education,简称TEACH),为各州教师候选人提供专项学生财政资助;2009年出台的“力争上游计划”(Race to the Top,简称RTTT)拨款43.5亿美元用于奖励达到计划要求的州。

在美国,州是美国宪法赋予的教育管理的法定主体,州政府要履行保护社会公众利益之责,因此其需向公众确保教师培养项目质量的健全和严格,以及所有进入课堂的教师都达到了有效教师的要求。美国教师培养质量保障体系历经较长时间的发展,各州已经形成了教师培养项目审批、项目质量年度报告和教师资格证书许可的三级教师培养质量保障体系。

如上所述,无论是联邦政府的财政拨款,还是州政府的项目审批、年度报告和教师资格认证,政府层面均通过建立相关法律法规的形式来干预教师培养及其质量保障,主要依托行政问责机制。

<sup>①</sup> 美国教师培养质量保障的相关社会组织复杂多元,本文难以穷尽所有相关组织进行探究,因此选择影响力较大的这两大全国性组织为代表展开论述。

### (一)联邦政府:教育立法与竞争性拨款

联邦政府以教育立法形式干预教师培养质量奠基于1965年约翰逊总统时期的《高等教育法》(HEA),但彼时的法案未曾包含针对教师培养的专门要求。20世纪90年代,新闻报道不断强调公立学校教师匮乏的阅读和写作技能以及普遍存在的无证上岗现象。因此,以报告卡片(report card)和其他公众问责形式对K-12学段学校开展等级评定成为备受欢迎的工具和手段,并逐渐被高等教育政策制定者采纳。1998年联邦政府再授权的《高等教育法修订案》的Title II明确要求各州以报告卡片的形式汇报教师培养的多项指标数据,共约400项数据。教师培养项目层面的汇报数据包括培养项目的教师资格考试通过率、入学要求,并鉴别出薄弱项目;州层面的汇报数据包括无证上岗的教师数量、替代性教学路径的信息,以及鉴别和扶持薄弱培养项目的程序。2008年第三次授权的《高等教育法修订案》的Title II增加了各州报告卡片的内容指标,如教师资格考试的平均分、教师候选人的教育实习要求、教学信息化技术的运用等。<sup>[3]</sup>2012年,奥巴马政府在Title II的财政预算中引入了总统助教项目(the Presidential Teaching Fellow program),旨在为实施上述问责要求的州提供资金,以用作各州的奖助学金。此外,奥巴马政府减少了此前Title II提出的繁琐的数据汇报要求,提出更为简化的以及结果导向(outcome-focused)的汇报数据,主要包括三项基本指标:(1)教师培养项目毕业生所教学生的学业成绩增幅,即增值评价结果;(2)项目毕业生就业情况和留任率;(3)毕业生和校长调查结果。<sup>[4]</sup>

奥巴马执政时期,教育部长阿恩·邓肯(Arne Duncan)呼吁要改善美国教师教育“平庸工作”的现状,实施教师培养评价的变革,将评价焦点从输入端(input)逐渐向输出端(output)转变。<sup>[5]</sup>2009年,RTTT出台,该计划宣称将会奖励关联K-12学段学生成绩和教师培养项目并且公开评估结果的州。为推进计划的实施,奥巴马政府采用经济刺激计划来追求该项政策目标,《美国复苏与再投资法案》(ARRA)拨款43.5亿美元用于奖励达到RTTT要求的州。RTTT提出,能证明在以下四项目标上取得进步的州即可获得拨款:(1)采用相应的标准和评价来证明教师培养项目培养了在大学和工作岗位以及竞争性的全球经济中都取得成功的学生;(2)建立学生成绩的大型数据系统以用于测量K-12学段学生成绩变化以及帮助教师和校长明确如何改善教学;(3)招募、培养、奖励以及留住有效教师和校长,尤其在教师短缺地区;(4)扶持薄弱学校。至2012年底,已有22个州的16个学区获得RTTT的拨款。<sup>[6]</sup>

### (二)州政府:项目审批、年度报告与教师资格证书许可

美国教师教育质量保障体系三大关键的政策杠杆包括项目审批(approval)、项目认证(accreditation)和教师资格证书制度(certification)。<sup>[7]</sup>而州层面的教师培养质量保障三大政策杠杆包括项目审批、教师培养数据的搜集分析与年度报告、教师资格证书许可<sup>[8]</sup>,分别表征对教师培养起点、过程和终点质量的监控。

#### 1. 项目审批

各州政府通过项目审批行使教师培养项目起点质量监控的职权,同时项目审批也是项目合法性的重要表征。项目审批的要求和审查过程由各州自主设置和规定,

因此各州的项目审批要求和过程存在差异,且一部分州将项目审批工作与专业认证机构的项目认证相关联,旨在减少在实施州项目审批和专业机构的项目认证二者之间的重复工作,也为州节省时间成本和经济成本。但总体而言,项目审批通常包括初始注册过程(initial registration process)和持续性的周期审查(ongoing review)两部分。本文选取纽约州和佛罗里达州为案例考察州层面项目审批的具体实施。

纽约州的教师培养项目初始注册过程包括提交包含基本要求和核心要求两部分内容的书面文件和材料。基本要求涵盖:项目理念或使命;大学部门之间的教师合作;招募被忽视的教师和学生群体;培养符合各个认证领域的劳动力市场需求的潜能生;采用的评价方式;教师群体等。核心要求方面,纽约州的法规将各个认证领域的核心要求划分为学科核心和教育学核心。以小学教育项目为例,要求各项目提供允许教师候选人掌握教育学知识、理解和技能等共11项内容的文件材料,且每一项需列出相关的大学课程数量。教育学核心的教育实践经历部分指定要求在教育实习之前,需达到至少100小时的实践经历,以及至少两次大学指导下且20天以上的教育实习经历。教师培养项目获得州的注册之后,所有项目必须接受每四年一次的周期性认证。认证的形式包括州教师教育认证董事会(State Regents Accreditation of Teacher Education,简称RATE)的审查,亦或全国教师教育认证组织的专业认证。州教师教育认证董事会设置了本州的五条质量标准:承诺和愿景;理念、目的和目标;项目注册标准;项目毕业生教学有效性;教师候选人评价。各教师培养项目基于以上认证标准提交一份自我研究报告,纽约州教育部筛选三位外部评估专家审核各项的自我研究报告;各项目需向州行政长官提供书面报告,由州行政长官给州评议委员会提出建议,最终评议委员会决定是否通过认证。

佛罗里达州的项目审批包括过程导向(process oriented)的初始机构审批和表现本位(performance based)的持续性项目审批两大部分。不同于纽约州仅要求提交文件材料,佛罗里达州的初始机构审批包括提交材料和现场审查(on-site review)。申请审批的各机构需提交涵盖机构内各项目的设计、内容和评价的材料,以用于州范围内同行评审人员的审查。现场审查由州政府授权其他没有已通过审批项目的机构实施。通过初始审批的机构内的所有项目均可接受下一阶段的持续性项目审批。佛罗里达州的表现本位项目审批标准包含核心课程内容、教师候选人能力和持续改进三个维度。各项目在这一阶段需提交年度汇报,并接受每七年一次的周期性现场考察,以达到监控项目结果、教师候选人表现和持续改进等方面质量的目的。<sup>[9]</sup>

## 2. 项目数据的搜集、分析与年度报告

自1998年的Title II要求接受联邦财政资助的各州搜集和分析本州教师培养项目质量的大量数据,并汇编成年度报告之后,州层面逐渐形成了教师培养质量年度信息采集和汇报制度。教师培养机构需在每年四月份向州教育厅提交毕业生的教师资格考试通过率及其他教师培养质量相关信息;各州教育厅于每年十月向联邦教育部提交有关本州教师培养和教师质量的信息。2014年Title II的相关教师培养章程草案再度更新各州的教师培养项目等级评估和年度报告要求,包括替代性教师培养项

目。该草案规定,各州教育厅所有教师培养项目实施年度评估和四等级评定,包括杰出的、有效的、处于危险中和薄弱的四个等级,并且教育厅要为薄弱培养项目提供技术性的支持和援助。最终鉴定为薄弱等级的机构或项目可能失去州的项目审批资格、州政府的财政资金以及联邦政府的学生财政资助。各州基于以下四项指标搜集并分析各教师培养项目的质量状况:(1)学生学习结果,包括项目毕业生所教学生的综合成绩和成绩增幅;(2)就业结果,包括项目毕业生的从教率和留任率,尤其在教师短缺的学校;(3)调查结果,包括项目毕业生调查和雇主调查;(4)认证情况。各州在采用何种证据表征四项指标以及四项指标的加权比重如何分配等方面具有灵活的自主决定权。<sup>[10]</sup>

### 3. 教师资格证书许可

教师资格证书许可是各州把关教师培养终点质量和教师队伍入口质量的双重节点,因而备受决策者和学术界的关注。资格证书许可的权力来自于州的授权,但各州在教师资格证书的管理、许可要求、证书类型以及资格考试等方面不尽相同。州教育董事会(Education Commission of the States)和全国教师质量综合中心(National Comprehensive Center for Teacher Quality)的统计数据显示,在54个管辖区域内,21个地区的教师资格证书由州教育委员会授权和批准;16个地区由州教育机构授权和批准;16个地区由专门成立的委员会批准许可(密歇根州的相关政策内容尚未获得)。教师资格证书的许可要求通常包括:背景调查;推荐信;效忠宣誓;最低年龄;州授权的教师考试,包括基本技能、专业知识和学科知识的考试;课程完成情况;教育实践参与情况。各州的教师资格证书分类也存在差异,教师资格证书类型大致分为临时资格证书、专业或永久资格证书、紧急资格证书。大部分州形成了阶段式的资格证书过程:31个州要求教师获得初任教师执照,有效期为2~5年;达到其他要求之后即可获得永久资格证书,如获得更高的学位或完成专业发展。一些州要求教师必须通过课堂表现性评估才可获得正式的教师执照,如州际新教师评价和支持联盟会(The Interstate New Teacher Assessment Support Consortium,简称INTASC)的课程档案袋评价和普瑞西斯(Praxis)系列三(由教育考试服务中心开发的课堂观察评估工具)。教师资格考试方面,目前有42个州将教师考试作为取得教师资格证书的要求之一。<sup>[11]</sup>教师考试通常包括基本技能、通识知识、学科知识和教育学知识;美国教师考试涵盖的学科领域达25种以上,如小学教育、化学、艺术、特殊教育等;各州自主设置本州的合格分数线。当下美国共有六百多种教师考试投入使用。<sup>[12]</sup>

## 二、教师培养认证委员会:通过项目认证实现专业问责

CAEP是一个由致力于有效的教师培养和其他P-12学段教育人员的团体自发组成的非政府专业组织,其主要的职能范畴是对教师培养机构(Educator Preparation Providers,简称EPPs)开展认证工作。<sup>[13]</sup>CAEP的前身是美国两大全国性教师教育认证组织:全国教师教育认证委员会(National Council for Accreditation of Teacher Education,

简称 NCATE)和教师教育认证协会(Teacher Education Accreditation Council, 简称 TEAC)。成立于 1954 年的 NCATE 是美国传统的教师教育认证机构,在 TEAC 成立之前也是美国唯一的教师教育权威认证机构。20 世纪末,为了解决美国教师数量短缺的问题,联邦政府大力支持替代性教师培养路径以吸纳不同行业的优秀人才从教,而 NCATE 推行的专业认证标准被认为阻碍了替代性教师培养路径的发展。除了与美国教师队伍供需矛盾相悖之外,NCATE 的认证标准也被指责过于强调对投入的审查,标准相对僵化,未经科学研究的验证;认证程序被指责为繁琐、耗时耗力和耗财。在此背景下,以全新的认证理念和灵活的认证方式为特征的 TEAC 于 1997 年创建,创立不久便获得高等教育认证协会(Council for Higher Education Accreditation, 简称 CHEA)和联邦教育部的认可与支持,此后 TEAC 成为与 NCATE 分庭抗礼的全国教师教育认证组织。21 世纪以来,NCATE 为迎接来自 TEAC 的竞争与挑战,逐步调整自身的认证标准以满足社会对教师培养的需求,比如,从先前注重对投入的认证转向以输出为导向的认证,逐渐强调学生在达到标准方面的学习证据等,由此,NCATE 与 TEAC 认证理念和标准的差异慢慢缩小。2009 年,美国 48 个州宣布建立统一的基础教育标准,此举意味着 NCATE 与 TEAC 所审查的证据将进一步趋同,也为二者的合并奠定了更为坚实的基础。此外,TEAC 给予教师教育机构过多自主权的做法引起公众对于其认证结果的质疑。在 NACTE 与 TEAC 的认证日益同一化的背景下,为了减少二者重复认证带来的不必要成本,以及使教育专业人员能为教师培养统一发声,经过近两年的过渡期,2013 年 7 月二者合并为 CAEP,成为美国唯一的全国性教师培养认证组织,并且投入认证工作的全面运转,2014 年 9 月 CAEP 取得 CHEA 的认可。至 2016 年 3 月,已有九百多个教师培养机构接受 CAEP 的专业认证。

CAEP 自成立起便有了清晰的定位:以追求卓越的教师培养认证为愿景;以基于证据的认证(evidence-based accreditation)来推进兼顾公平与卓越的教师培养为使命;以推动教师培养项目的持续改进(continuous improvement)、确保认证过程的质量(quality assurance)、追求教师培养项目质量裁决的公信力(credibility)、坚持认证的公平原则(equity)和坚实基础(strong foundation)为战略目标。<sup>[14]</sup>此外,CAEP 宣称由专业人员构成和管理的国家认证体系是提高教师培养标准,进而提升教师培养质量的有效机制;在不断努力达到认证标准的过程中,培养项目将对自身进行持续的改进;认证者建构的系统数据库将为消费者提供有价值的信息,且通过国家专业组织认证的结果有助于推动政策决策者和公众重拾对教师教育的信心。<sup>[15]</sup>简言之,认证( accreditation)在本质上是一种外部同行评审的质量保障方式<sup>[16]</sup>,CAEP 致力于通过教师教育专业人员对教师培养机构和项目的认证以达到专业问责的目的。

CAEP 的认证范畴包括美国和国际教师培养项目的认证,可认证的项目涵盖教师执照/资格证书、学士、硕士、学士后和博士等多层级的项目。认证标准建构了认证工作的内核部分。2013 年,CAEP 董事会通过了由标准和绩效报告委员会(Commission on Standards and Performance Reporting)开发的新一代教师培养认证标准,新标准基于两项基本原则:提供能证明教师培养机构毕业生是合格教师的确凿证据;提供能证明

教师教育者和教育实践指导者创造了证据文化(culture of evidence),并以此来提升教师培养项目质量的确凿证据。具体而言,新标准涵盖五个维度的内容:(1)教师候选人的学科知识和教学技能;(2)教师培养机构与学区合作为教师候选人提供高质量教育实习经历和反馈;(3)选拔优秀和多元的教师候选人群体;(4)以学生学业成绩、教师候选人课堂教学效能以及雇主和项目毕业生满意度调查等方式证明培养项目的成效;(5)构建教师培养机构的质量保障机制和持续改进的机制。<sup>[17]</sup>

如上所述,CAEP的新一代认证标准呈现出基于证据和结果导向的特征。新一代标准从2016年开始在全国范围内的认证工作中已落到实处,先前的NCATE和TEAC认证标准不再用于教师培养认证。基于新一代教师培养认证标准,CAEP的认证程序主要包括以下流程:(1)教师培养机构的认证申请和资格审查<sup>①</sup>;(2)教师培养机构开展自我研究评估并提交评估报告;(3)CAEP安排评估团队开展基于培养机构自我评估报告的形成性评估,并实施2~3天的实地考察和访谈调查;(4)综合形成性评估和实地考察的分析结果,评估团队向初步审查小组提交关于培养机构完成度、质量、每项认证标准对应的证据以及持续改进的领域等多维度的总结报告,初步审查小组向联合审查小组提供认证结果的建议,联合审查小组对认证过程进行二次评估后向完全认证委员会(Full Accreditation Council)提出建议,最后由完全认证委员会作出官方认证决策并将决策结果反馈给培养机构。上述CAEP的完整认证周期约为7年。

### 三、全国教师质量委员会:通过项目等级评定推动市场问责

NCTQ成立于2000年,是由福特汉姆基金会(Fordham Foundation)资助创立的私人倡导组织。发展至今,NCTQ接受了联邦教育部、布罗德基金会(the Broad Foundation)、沃尔顿家族基金会(the Walton Family Foundation)、盖茨基金会(the Gates Foundation)等组织的资助。NCTQ的愿景是每位儿童都值得拥有有效教师,每位教师都值得拥有成为有效教师的机会。<sup>[18]</sup>NCTQ宣称美国教育质量下降应追本溯源至美国教师教育项目的混乱无序,与政策需求和公众需求不协调,因而无法培养出有效的课堂教师。<sup>[19]</sup>而在规模庞大且发展不均衡的教师教育领域,提高标准和质量的唯一方式是通过使教师培养项目成为公众关注的焦点从而发挥市场竞争机制的强大力量。<sup>[20]</sup>NCTQ认为,建构关于教师培养的数据系统,并公布教师培养项目质量的信息,实质上是为潜在的“消费者”提供信息,进而激发教师培养项目之间的竞争。NCTQ开展全国范围内的教师培养审查是受到1910年《弗莱克斯纳报告》(Flexner Report)的启发和鼓舞。《弗莱克斯纳报告》通过实施全美医学院的评估推动美国医学培养体系的改革,最终巩固和提升了美国医学培养的质量,并使美国医学培养质量达到世界领先水平。NCTQ自2013年起对全国范围内的教师培养项目开展年度评估排名,并将评估排名的结果刊登在《美国新闻与世界报道》(US News and World Report),同时公布在NCTQ的官

① 先前接受NCATE和TEAC认证的教师培养机构和项目无需进行申请和资格审查,可直接参与CAEP的认证。

方网站上,为消费者提供不同教师培养项目质量的信息。尽管NCTQ的教师培养评估并未成为一种政策工具,但它已经对教师教育政策的制定产生了强有力的影响。<sup>[21]</sup>

NCTQ采用自主研发的评估标准实施教师培养评估,其标准历经了八年的开发阶段和十次试点研究,最终成形的标准结合了坚实的研究基础和证据、高绩效国家和州的实践、专家的统一观点和共同核心州立标准的需求,以及其他大学和职业准备度的标准。NCTQ标准具体涵盖四个维度的一级标准:教师培养项目(Teacher Preparation Program,简称TPP)的准入标准;课程内容;专业技能;结果。各一级标准下依据不同类型的培养项目(如面向小学教师、中学教师和特殊教育教师等)设计相应的二级标准。NCTQ组建的专家审查小组基于上述标准,采用四分制量表对各教师培养项目提交的材料进行打分,教师培养项目需提交的材料包括教学大纲、教材、教育实习手册、教育实习观察工具等。2013年,NCTQ的评估范畴覆盖了全美每一个州以及哥伦比亚特区的1130个教师培养机构提出的2420个传统型教师培养项目,这些传统型教师培养项目培养了近99%的公立学校教师。其中608个教师培养机构的评估结果在《美国新闻与世界报道》的网站上公布,522个培养机构的评估结果在NCTQ的网站上公布。其中NCTQ汇编成评估报告的来自522个培养机构的1200个传统型教师培养项目评估结果表明,美国传统型教师培养项目中近78%的项目仅获得2分及以下,被NCTQ称为“平庸的项目”;近14%的项目获得零分,这些项目得到了“消费者警告标示”。基于评估结果,NCTQ提出了教师培养机构和项目需警醒的问题:(1)TPP整体得分偏低,不到10%的TPP得分在3分及以上,只有4个中学教师培养项目获得4分;(2)TPP准入标准太低,只有近1/4的项目要求候选人成绩达到班级排名前50%;(3)不足1/9的小学TPP和1/3的中学TPP在教师职前培养内容中渗透新的共同核心州立标准;(4)大部分小学职前教师依然没有掌握有效的阅读教学方法;(5)仅7%的TPP能够确保实习生拥有高质量的实习经历。<sup>[22]</sup>

在2013年仅对传统型项目开展评估的基础上,NCTQ于2014年开展的项目评估涵盖了传统型教师培养项目和替代性教师培养项目,共1668个。2014年的评估结果显示:获得高分的TPP依然占极少数;小学教师培养项目的评估结果依然差于中学教师培养项目的评估结果;数学职前教师培养亟需完善和改进;小学教师培养中存在“能力差距”(capacity gap)问题;3/4的教师培养项目准入标准没有达到大学入学标准的平均水平,但自2013年评估报告公布后,9个教师培养机构提高了准入标准;17个机构的小学与中学教师培养项目均获得最高排名;为教师候选人提供高质量教育实习的TPP从2013年的7%下降至5%;教师培养项目在培养教师候选人课堂管理能力方面取得较为显著的成效。<sup>[23]</sup>

#### 四、教师培养外部质量保障各主体间的关系

##### (一)联邦政府与州政府的关系

美国联邦政府出台的《高等教育法》和“力争上游计划”针对教师培养质量问责分

别形成了教师培养质量的年度报告机制和结果问责机制,由此可见,联邦政府在教师培养中的参与度已经从曾经的“缺席”状态转变为日益加深和强化。但联邦立法的职能之一在于形成保障教师培养质量的国家政策,塑造未来教师的落脚点仍在各州的教师教育机构和项目,联邦政府并无直接的管理与监控权限。在此背景下,为使美国的教师培养及其质量保障体现国家政府意志,推动教师培养改革以提高教师培养质量,最终实现提升学生学习结果和国家竞争力的目的,联邦政府与州政府之间建立了良好的合作关系,即形成了“联邦要求—州实施”的机制。不管是《高等教育法》下教师教育援助计划提供的学生财政补助,还是“力争上游计划”以高额的竞争性拨款推动教师培养的改革,州政府在联邦的授权和要求下履行契约要求。在美国的多元文化传统和各州教师培养存在差异的社会和历史背景下,联邦提出实施教师培养质量保障和推动教师培养改革的标准与要求,各州在具体实施中持有灵活的自主决定权,这既能被公众接受,同时也有助于实现联邦政府试图在公共教育体系中发挥影响和统一调控的目标。

## (二)教师培养认证委员会与政府的关系

### 1. CAEP与联邦政府的关系

作为一个独立的和非政府的全国性教师培养认证组织,CAEP致力于追求卓越的教师培养认证和教师培养质量裁决的公信力,力图发展成为美国教师教育领域高认可度的专业组织。基于这一愿景和目标,CAEP力求获得联邦教育部的认可,因而联邦教育部在CAEP的认证中扮演一定的角色。所有申请CAEP认证的教师培养机构需填写申请表格,并接受资格审查。CAEP对申请认证的培养机构的资格审查包含两部分:基本信息和能力标准,CAEP资格审查采用的能力标准是联邦教育部制定的标准,旨在确保通过CAEP认证的教师培养项目同时也达到了联邦教育部的要求。联邦教育部制定的能力标准包含五项内容:(1)培养机构的概况(类型、从属机构);(2)项目特征(名称、州审批);(3)项目实施的场所、教师教育者和教育实践指导者资质等;(4)设备、财政、行政管理和教师候选人反馈;(5)提供教育服务的能力。

### 2. CAEP与州政府的关系

CAEP作为美国当下唯一的全国性教师培养认证主体,各州纷纷与其建立合作关系,共同对教师培养机构和项目实施联合认证。CAEP与州政府的合作对于一个统一认证体系的运作十分重要,此外,CAEP的认证结果可为州政府的教师培养项目审批决策提供参考信息。因此,CAEP的国家认证和州政府的专业培养审批之间体现为互利共赢的关系。2012年,俄亥俄州便与成立中的CAEP签署了联合认证的合作协议,成为第一个将CAEP作为新的教师培养认证主体的州,至2015年已有18个州与CAEP签署合作协议。为保证CAEP与州政府联合认证的顺利开展,合作协议将阐明认证者、教师培养机构和州政府在认证和专业培养审查中的角色定位,以及审查团队的人员构成。但由于各州政府对本州的教师培养享有法定的管理权限,并且各州的教师培养状况存在差异,同时,CAEP作为一个独立的全国性专业认证组织,需保有自身的独立性与专业性,鉴于此,CAEP提出两项原则:(1)确保申请认证的机构拥有选择不

同认证路径<sup>①</sup>的自主选择权;(2)各州政府也拥有自主选择一种CAEP认证路径来满足自身需求的权力。

### (三)全国教师质量委员会与州政府的关系

NCTQ致力于在教师培养质量保障中引入市场竞争机制,通过在教师培养前端为项目申请者提供项目信息以供其选择不同的培养项目,以及在教师培养后端为各学区提供项目质量信息,以供其在聘用毕业于不同项目的新教师时作参考。在这种自由竞争的机制中,NCTQ将覆盖全美范围的教师培养评估结果公开在高等教育机构排名的领航人——《美国新闻与世界报道》的网站上,以吸引大量的关注群体。NCTQ将基于自身研发的标准和评估程序所得的评估结果向不同群体进行阐释,包括未来的培养项目申请人、就读于培养项目的教师候选人、学区、参与评估的教师培养机构、政策制定者和政策倡导者,并针对这些不同的群体分别提供了相关建议。为达成提升教师培养质量的初衷,NCTQ基于评估结果为各州政府提供建议,包括:提高教师培养项目准入标准;提高教师资格考试的合格分数线;倡导通过增值评价的方法对教师培养项目实施问责;改善当前州政府实施的项目审批,尤其是项目审批中开展现场审查的专家小组成员的遴选;通过将教师候选人安排在高绩效表现的实习学校来提升教育实习质量;通过项目审批的过程推行教师培养标准;基于项目质量分配各州的拨款。但作为一个私人组织,NCTQ自主研发的评估标准和评估程序,以及基于此得出的评估结果也受到质疑,因而各州并未对NCTQ的评估结果表示十分的认可,也未对NCTQ提供的建议予以正式采纳,因此,NCTQ与州政府之间的联系更多地体现为一种单向的关系。

### (四)教师培养认证委员会与全国教师质量委员会的关系

CAEP与NCTQ作为相互独立的两大全国性社会组织,都试图通过对教师培养机构/项目实施评估(认证与排名)来提升美国教师培养质量,但二者在取向、标准和审查过程等方面存在差异。取向上,CAEP试图通过为教师培养认证提供一个黄金标准,增强教师和教师培养的专业性,体现了专业主义的取向;而NCTQ创立之初便致力于推动替代性教师资格认证路径的发展,向传统的教师培养机构——大学教育学院发起挑战,并宣称市场竞争机制是提升教师培养质量的关键,体现了解制主义的取向。标准上,CAEP的认证标准呈现出结果导向的特征,强调对教师培养项目毕业生的课堂教学效能以及就业情况等内容进行认证;NCTQ的评估标准以输入导向为特征,强调教师培养项目的准入标准、课程内容等维度的评估。审查过程方面,CAEP的认证过程结合了材料审查和现场评估的双重考察,且采用了周期性的考察方式,一次认证周期长达七年;NCTQ主要是对搜集到的教师培养项目数据和资料进行文本分析,且每年都开展年度评估。综上所述,尽管CAEP和NCTQ都致力于提升美国教师培养的质量,但二者并非体现为功能上的互补,实质上,CAEP认证和NCTQ年度评估的诸多

<sup>①</sup> 考虑到不同州的教师培养存在差异,CAEP提供了三种认证路径供教师培养机构选择:(1)探究提要式路径(Inquiry Brief Pathway);(2)选择性改进路径(Selected Improvement Pathway);(3)变革式计划路径(Transformation Initiative Pathway)。

差异最终对教师培养产生了不同的影响,更多地体现了竞争的关系。

## 五、结语

20世纪末,美国教师教育领域形成了主张教学专业化的“专业派”与主张解除对教师教育管制的“解制派”二者分庭抗礼的局面,加之大学本位的传统型教师培养项目质量备受质疑和指责,因此各种替代性教师培养路径不断生成并且受到联邦政府的大力支持。为了顺应教师培养领域的改革与发展,20世纪末,教师培养外部质量保障体系也经历了由统一到多元并存的转变,如教师培养认证的全国性机构由先前NCATE独当一面到NCATE与TEAC相互竞争的局面。但21世纪以来,在NCLB统一界定高质量教师的含义,以及48个州统一基础教育标准的时代背景下,教师培养的认证又逐渐走向统一化,由此,全国统一的教师培养认证组织CAEP应运而生。另一方面,21世纪以来的教师培养外部质量保障体系改革特征体现为联邦政府进一步加强对教师培养质量保障的力度,NCTQ的教师培养项目评估对教师培养发挥重要影响,由此可见,美国教师培养外部质量保障体系不断对自身进行改革以迎合社会对教师的需求,但不可否认的是其依然存在一些问题。笔者研究发现,美国的教师培养外部质量保障体系是强制性和自发性过程拼缀的产物,不同质量保障主体和保障手段之间存在重叠的情况。这与国外相关研究的结论相似。有研究指出,美国的教师培养质量保障体系呈现出碎片化和官僚主义的混乱状态,不同问责主体之间的界限重叠且模糊不清,并非是一个针对多种类型培养项目的合理体系。<sup>[24]</sup>甚至有报告指出,美国教师培养外部质量保障机制没有实现在连贯一致和结果导向的问责体系中的有效衔接,同时也没有基于坚实的研究证据。因此,教师培养外部质量保障体系尚没有实现真正的问责体系应达到的目标,也没有提供关于有效教师培养不同机制的重要证据。<sup>[25]</sup>如各州的项目审批不尽相同,少有基于坚实的证据,并且周期性审查阶段更多体现出服从导向的期待,监控不到位<sup>[26-27]</sup>;项目审批和项目认证的标准与过程被质疑是低效的,并且缺乏研究的验证<sup>[28]</sup>;各州的教师资格证书许可被指责过于依赖教师考试结果<sup>[29]</sup>;基于低效的质量指标等<sup>[30]</sup>。最为关键的是上述质量保障机制对教师质量和教师效能产生的影响并未得出结论和认可。<sup>[31]</sup>因此,在考察美国教师培养外部质量保障体系的改革与发展经验的同时,我们也需辩证地看待其自身的问题所在。

## 【参考文献】

- [1]教育部关于印发《普通高等学校师范类专业认证实施办法(暂行)》的通知[EB/OL]. [2017-11-01].<http://www.moe.gov.cn/srcsite/A10/s7011/201711/W020171107554716181634.docx>.
- [2]Feuer, M.. Measuring accountability when trust is conditional [EB/OL]. [2017-10-05]. <http://www.edweek.org/ew/articles/2012/09/24/05feuer-ep.h32.html>.
- [3]Sawchuk, S.. Administration pushes teacher-prep accountability [EB/OL]. [2017-10-05].<http://>

[www.edweek.org/ew/articles/2011/03/09/23heaep.h30.html](http://www.edweek.org/ew/articles/2011/03/09/23heaep.h30.html).

[4] Feuer, M. J., Floden, R. E., Chudowsky, N. & Ahn, J.. Evaluation of teacher preparation programs: Purposes, methods and policy options [M]. Washington, DC: National Academy of Education, 2013: 41.

[5] Duncan, A.. Teacher preparation: Reforming the uncertain profession [EB/OL]. [2017-09-20]. <http://www2.ed.gov/news/speeches/2009/10/10222009.html>.

[6] U.S. Department of Education. Education Department announces 16 winners of Race to the Top-District competition [EB/OL]. [2017-09-20]. <http://www.ed.gov/news/press-releases/education-department-announces-16-winners-race-top-district-competition>.

[7] [27] National Comprehensive Center for Teacher Quality: Evaluating the Effectiveness of Teacher Preparation Programs for Support and Accountability [EB/OL]. [2017-09-20]. [http://tqsource.airws.org/publications/TQ\\_RP\\_BriefEvaluatingEffectiveness.pdf](http://tqsource.airws.org/publications/TQ_RP_BriefEvaluatingEffectiveness.pdf).

[8] Our-Responsibility-Our-Promise-Transforming-Educator-Preparation-and-Entry-into-the-Profession [EB/OL]. [2017-10-20]. <http://ccsso.org/Resources/Publications/Our-Responsibility-Our-Promise-Transforming-Educator-Preparation-and-Entry-into-the-Profession.html>.

[9] [25] [26] [31] National Research Council, Committee on the Study of Teacher Preparation Programs in the United States. Preparing teachers: Building evidence for sound policy [M]. Washington, DC: National Academies Press, 2010: 164, 3, 3, 169.

[10] Kumashiro, K.. Review of proposed 2015 federal teacher preparation regulations [EB/OL]. [2017-09-20]. <http://nepc.colorado.edu/think-tank/review-proposed-teacher-preparation>.

[11] National Association of State Directors of Teacher Education and Certification. NASDTEC'S report on how the states respond to NBPTS-certified teachers [R]. Washington, DC, 2000: 1-44.

[12] National Research Council. Understanding dropouts: Statistics, strategies, and high-stakes testing [M]. Washington, DC: National Academy Press, 2001.

[13] CAEP. CAEP bylaws [EB/OL]. [2017-10-05]. <http://caepnet.org/~media/Files/caep/governance/bylaws-adopted-june-2017.pdf?la=en>.

[14] CAEP. CAEP vision, mission and goals [EB/OL]. [2017-10-05]. <http://caepnet.org/about/vision-mission-goals>.

[15] Cochran-Smith, M., etc.. Holding Teacher Preparation Accountable: A Review of Claims and Evidence [EB/OL]. [2017-09-20]. <http://nepc.colorado.edu/publication/teacher-pre.2016>.

[16] CAEP. What is accreditation [EB/OL]. [2017-10-05]. <http://caepnet.org/accreditation/about-accreditation/what-is-accreditation>.

[17] CAEP. CAEP Accreditation Manual [EB/OL]. [2017-09-20]. <http://caepnet.org/accreditation/caep-accreditation/caep-accreditation-resources>.

[18] NCTQ. NCTQ mission [EB/OL]. [2017-10-05]. <https://www.nctq.org/about/>.

[19] [22] Greenberg, J., McKee, A. & Walsh, K.. Teacher prep review 2013: A review of the nation's teacher preparation programs [EB/OL]. [2017-09-05]. <http://www.nctq.org/dmsStage.do?fn=Teacher-Prep-Review-2013-Report>.

[20] [23] Greenberg, J., McKee, A. & Walsh, K.. Teacher prep review 2014: A review of the nation's teacher preparation programs [EB/OL]. [2017-09-05]. <http://www.nctq.org/dmsView/Teacher-Prep-Review-2014-Report>.

[21] Cochran-Smith, M., Piazza, P. & Power, C.. The politics of accountability: Assessing teacher ed-

ucation in the United States[J].The Educational Forum,2013,(1):6-27.

[24] American Federation of Teachers Teacher Preparation Task Force. Raising the Bar: Aligning and Elevating Teacher Preparation and the Teaching Profession[R]. Washington, DC: American Federation of Teachers, 2012: 1-36.

[28][30] Crowe, E.. Measuring what matters: A stronger accountability model for teacher education [R]. Washington, DC: Center for American Progress, 2010: 1-35.

[29] Walsh, K.. Positive spin: The evidence for teacher certifications[EB/OL]. [2017-09-05]. <http://educationnext.org/positive-spin/>.

## A Study on the External Quality Assurance System of Teacher Preparation in USA

FENG Hui, RAO Congman

(Institute of International and Comparative Education, Northeast Normal University,  
Changchun 130024, China)

**Abstract:** Since the turn of the century, multi-entities of external quality assurance system of teacher preparation in United States respectively set their own explicit functional positioning and assurance means. Federal government and state government implement administrative accountability via legislation, grant, program approval and teacher licensure and so on. Council for the Accreditation of Educator Preparation accomplishes professional accountability via educator preparation accreditation. National Council on Teacher Quality pushes market accountability via program rating. Three kinds of accountability framework builds the structure of external quality assurance system of teacher preparation in United States. The overlapping of different quality assurance means determines the cooperative relationship between federal government and state government, Council for the Accreditation of Educator Preparation and government. There exists competitive relationship between Council for the Accreditation of Educator Preparation and National Council on Teacher Quality. And there is more kind of one-way linkage between National Council on Teacher Quality and government.

**Key Words:** USA; teacher preparation; external quality assurance system; external quality assurance entity

[责任编辑:胡 义]