

# 构建全球教师发展与职业变革的社会契约

## ——基于对联合国教科文组织《全球教师报告》的解读

宋佳 卞翠 李廷洲 张民选

(上海师范大学国际与比较教育研究院, 联合国教科文组织教师教育中心, 教育部“教育大数据与教育决策实验室”, 上海 200234)

**[摘要]** 全球中小学教师不仅在生师比上面临绝对性数量短缺, 而且在学科、性别、高质量教师、地区分配等方面也存在结构性短缺。全球教师短缺归因于教师社会地位不高, 学生从教意愿低, 教师招聘与管理体制不畅, 教师流失率高。基于此, 不少国家的政府部门重视加强规划与调控, 强化教师行业投资水平, 提高教师社会地位与职业吸引力, 以期建设更加稳定与高质量的教师队伍。

**[关键词]** 教师短缺; 联合国教科文组织; 职业变革; 社会契约

**[中图分类号]** G410

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1007-2179(2024)03-0053-10

2024年2月, 联合国教科文组织发布《全球教师报告: 师资短缺与职业变革》(简称《全球教师报告》)(UNESCO, 2024: 1), 以响应国际未来教育委员会和联合国教育变革峰会的呼吁, 倡导提高教师职业的尊严和价值、促进教师多样化构成。这是全球首份以教师为主题的报告, 由教科文组织和教育2030教师国际工作组(简称“教师工作组”)合作完成。报告旨在监测教育2030教师发展目标的进展, 呈现全球教师短缺现状, 分析教师短缺的成因, 为加强教师招聘、留用和专业发展等提供政策建议与国际经验。

### 一、面向教育2030目标的挑战: 全球中小学教师短缺

教师是实现教育可持续发展目标的关键。《2030教育: 仁川宣言和行动框架》提出, 要确保包容和公平的优质教育, 让全民终身享有学习机会(UNESCO, 2016)。这一目标的实现, 须大幅增加合格教师人数。2022年联合国教育变革峰会再次强调, 教师是所有教育系统的基石(United Nations, 2022)。然而, 全球教师短缺阻碍了为所有学习者提供优质教育, 主要体现在合格教师数量不足和教

**[收稿日期]** 2024-04-19

**[修回日期]** 2024-04-26

**[DOI编码]** 10.13966/j.cnki.kfjyyj.2024.03.006

**[基金项目]** 教育部哲学社会科学研究重大委托项目“依托联合国‘公共数字学习门户’建设参与全球数字教育治理及公共服务研究”(23JZDW12)。

**[作者简介]** 宋佳, 博士, 副教授, 上海师范大学国际与比较教育研究院、联合国教科文组织教师教育中心, 研究方向: 比较教育、教师政策; 卞翠, 博士, 副教授, 上海师范大学国际与比较教育研究院、联合国教科文组织教师教育中心, 研究方向: 高等教育与法国高校国际化、法国高等教育等; 李廷洲, 博士, 研究员, 上海师范大学国际与比较教育研究院、联合国教科文组织教师教育中心, 研究方向: 教师政策、校长领导力; 张民选, 博士, 教授, 联合国教科文组织教师教育中心、上海师范大学国际与比较教育研究院(mxzhang@shnu.edu.cn), 研究方向: 教育制度和政策国际比较、国际组织与教育发展等。

**[引用信息]** 宋佳, 卞翠, 李廷洲, 张民选(2024). 构建全球教师发展与职业变革的社会契约——基于对联合国教科文组织《全球教师报告》的解读[J]. 开放教育研究, 30(3): 53-62.

师分布不均衡两方面(UNESCO, 2024: 33)。

### (一) 教师数量缺口大

要实现教育 2030 可持续发展目标, 全球中小学教师数量缺口高达 4400 万, 包含 3100 万名中学教师和 1300 万名小学教师, 撒哈拉以南非洲教师缺口最大, 约 1500 万(UNESCO, 2024)。在所需教师群体中, 替代离职教师所需人数占 58%, 新教师职位占 42%。《全球教师报告》指出, 根据历史增长率, 到 2030 年, 预计全球 197 个国家中仅 78 个国家(约十分之四)可达到确保普及初等教育所需的教师数。达到这一标准的东亚国家比例最高, 达七分之六, 撒哈拉以南非洲国家达标比例最低。为应对实现 2030 教育可持续发展目标面临的现实挑战, 各国也根据自身发展实际于 2021 年制定了国家基准, 灵活调整了指标。例如, 相较于 2030 教育可持续发展目标中提出的中小学普及教育中的全员入学, 国家基准允许约 5% 的适龄儿童辍学(UNESCO Institute for Statistics et al., 2022)。根据这些国家基准重新测算的数据显示, 到 2030 年, 全球仍需 1230 万小学教师与 2750 万名中学教师, 全球教师补充行动刻不容缓(UNESCO, 2024: 19)。

### (二) 教师资源供给呈现结构性失衡

2021 年发布的《一起重新构想我们的未来: 为教育打造新的社会契约》(联合国教科文组织, 2022: 82-83) 报告指出, 应将教学重铸为一项协作性职业, 将教师视为反思性实践者和知识生产者, 改善教师的工作条件与地位, 提升教师参与决策的机会。教育变革峰会再次强调教育转型亟需充足与专业的合格教师(卞翠等, 2022)。然而, 从教师资格认证看, 联合国教科文组织统计所 2018 年报告指出, 所有教师应接受充分、适当和相关的教学培训, 以便在所选择的教育阶段任教, 并在所应教授的科目上具备良好的学术资质(UNESCO Institute for Statistics, 2018)。2023 年的调查数据显示, 在小学阶段, 全球 85% 的教师拥有最低要求的资格证书, 而这一比例在撒哈拉以南非洲仅为 69%(UNESCO Institute for Statistics, 2023: 4)。尽管许多国家要求教师拥有相当于高中教育的文凭, 但是合格教师比例仍在下降(UNESCO Institute for Statistics, 2023: 6)。其次, 教师的数量和分布极不均衡。2022 年, 高收入

国家小学平均“学生—受训教师比”为 15 : 1, 而低收入国家这一比例为 52 : 1, 是高收入国家的三倍多(UNESCO, 2024: 17)。再次, 全球小学教师流失率从 2015 年的 4.6% 增至 2022 年的 9%, 初中教师 2019 年的流失率相较 2015 年也大幅上升, 但自 2021 年起呈下降趋势(UNESCO, 2024: 17)。从性别看, 男教师离职率普遍高于女教师(UNESCO, 2024: 18)。从职业发展阶段看, 新教师和即将退休的教师流失率较高(UNESCO, 2024: 19)。最后, 教师性别比例失衡仍是全球面临的挑战。过去 20 年间, 女教师比例不断提高, 全球小学女教师从 2000 年的 60% 上升到 2022 年的 68%, 中学女教师从 51% 上升至 55%(UNESCO, 2024: 62)。尽管女教师人数较多, 但担任学校领导职务的不多(OECD, 2019: 88)。在发展中国家和低收入国家, 性别差距仍对女性不利。例如, 在撒哈拉以南非洲, 小学和中学女教师比例仅为 47% 和 33%(UNESCO, 2024: 61), 而这些国家也是教师需求量最大的国家。

## 二、全球教师短缺的深层机理及对教育生态的影响

全球教师短缺不仅包括生师比指标下的绝对性短缺, 也包括性别、学科等指标下的结构性短缺。全球教师短缺不仅存在地区差异, 也与国家内部的政治体制、经济增长、社会文化、教育制度等有关。在薪酬待遇低、社会地位不高、从教意愿低、管理不善、学生表现差等因素的交叉影响下, 教师短缺正成为教育生态系统恶化不容忽视的因素。

### (一) 教师社会地位不高导致职业“差异化”

教师社会地位不高, 职业吸引力不强, 直接影响人们选择教师职业的意愿。联合国教科文组织 1966 年发布的《关于教师地位的建议》(UNESCO & International Labour Organization, 1966) 指出, “地位”一词既指教师的地位, 也指相比其他职业, 这一职业对教师职能、履职能力、工作条件、薪酬福利等的重视程度, 建议保障教师拥有相应的地位。但时至今日, 教师社会地位不高仍然是教师短缺的首要因素。TALIS2018 调查数据显示, 参与调查的教师群体中, 将教师职业作为自己初始选择的只有三分之二(OECD, 2020: 14)。一些低收入国家和欠

发达国家由于人口迅速增长与学校系统的规模扩容, 生师比快速增高, 教室拥挤不仅恶化了教师工作环境, 还加大了工作负担。薪资待遇不仅没有得到显著改善, 且在通货膨胀与财政紧张的情况下, 教师实际薪资待遇反而有所下降, 致使教师职业吸引力下滑(UNESCO & TTF, 2020)。

教师社会地位不高, 会破坏教育生态系统并形成恶性循环, 难以吸引优秀人才从教, 选择教师行业的多是学习成绩不突出的中等生。这一方面导致教师行业被视为低门槛或“差生职业”, 影响教师职业声誉与吸引力; 另一方面这些学生成为教师后囿于原先知识结构与智力等因素, 难以很好地提高学生成绩与基础教育质量。例如, 拉美与加勒比海地区的初中生中, PISA 成绩低的学生相比成绩高的学生更愿意将来从教(Bruns & Luque, 2014)。在埃塞俄比亚, 教师职业被视为“最后的出路”, 因为教师的社会地位和薪酬与其他职业相比极低(UNESCO, 2024: 65)。从国际视野看, 亚洲国家尤其是东亚国家, 教师社会地位普遍较高, 欧美国家相对较低。在中国与马来西亚等国, 教师的社会地位与医生持平, 但在大多数国家, 教师社会地位与社工无异(Dolton, et al., 2018)。最后, 社会传媒在形塑教师社会地位中也发挥着作用。如果社会媒体将教师宣传为人类灵魂的工程师等, 教师的社会地位相对较高; 反之, 如果社会媒体经常批评教师不够专业或者负面新闻较多, 则会对教师职业的社会地位起到消极作用。

## (二) 教师队伍稳定性差潜在地降低师生发展动机

教师流失率高或频繁流动, 会对学生、教师与学校造成消极影响(Allen & Sims, 2018)。教师流失不仅会造成学生学业成绩不佳, 也不利于他们的社会情感能力养成与心理健康。同时, 教师流动性大会削弱积极的学校环境与教师文化, 降低教师工作积极性与合作文化养成(Hargreaves & Fullan, 2012)。尤其是对职业生涯早期的教师群体而言, 高流失率不仅会增加教师招聘与培训成本, 还会降低教师队伍的工作士气, 形成“辞职惯性”磁场(Newberry & Allsop, 2017)。根据推拉理论, 导致教师流失的内在推力因素包括工作时间长、大班额、缺乏工作支持与认可等, 这些因素对教师身心健康、情绪、社

会情感等均造成影响, 成为教师流失的诱因。TALIS 2018 数据显示, 压力大的教师在未来五年可能离职的意愿是其他教师的两倍(OECD, 2020: 41)。这些压力主要源于超负荷的行政事务, 导致工作和生活难以平衡。外在拉力因素包括缺乏竞争力的薪酬、外部行业对教师队伍的稀释、教师培训等。值得关注的是, 在卢旺达等非洲低收入国家, STEM 教师接受更高的资格培训或专业发展到一定阶段, 离开教师职业的比率会比其他学科高, 或者会进入学校管理层不再担任教学任务, 致使出现教师短缺问题。个人因素包括教师的退休、家庭原因、身体原因等, 这些会对局部的教师短缺带来潜在风险。

此外, 教师的国际流动、性别、从教经验也是影响教师队伍稳定的因素。随着英国、美国、澳大利亚、加拿大、德国等国家对接高技能人才需求的增长, 经济合作与发展组织对接高技能人才的需求增长了 130%, 学生文化背景日趋多元化, 这些国家对国际教师的需求也在增长, 为此不断出台移民友好政策以及国际教师资格认证制度等以吸引国际教师(Global Education Monitoring Report Team, 2019)。在性别方面, 男教师流失率高于女教师; 中小学教师队伍中, 男教师占比始终较低。男教师缺乏会导致低学段男孩的学习表现欠佳(UNICEF Innocenti et al., 2023)。男教师占比低会导致男孩缺乏角色模范, 一些性别文化与个体需求难以得到教学回应(World Bank, 2023), 而男孩更多与男教师交往有助于消除刻板印象, 提高学习动机(UNESCO, 2022a)。相比于男教师流失原因主要在于薪资问题, 女教师流失则源于工作生活环境差、工作场合性别歧视等(Global Education Monitoring Report Team, 2022)。女教师流失与相对短缺, 以及在学校管理层中代表性不足, 同样会对女孩的学习参与和积极性造成消极影响(Education Commission, 2019)。

## (三) 教师数据信息不完善影响教师可持续发展

TALIS 2018 数据显示, 教师仍然是相对具有吸引力的职业之一(OECD, 2020: 33)。但从国别来看, 在爱尔兰、印度尼西亚、韩国、卢森堡等国家, 超过 10% 学生有从教意愿, 但捷克、俄罗斯、丹麦、

德国、意大利等国有从教意愿的学生低于2%(Han, et al., 2018)。在芬兰、中国香港、日本、韩国等基础教育高表现的国家与地区,有意从教的学生占10%—25%,高于选择从事工程行业学生的比例。而在拉美等地区的教育低表现国家,学生选择工程行业的意愿远高于从教,如秘鲁学生选择工程行业与教师行业的比例是6.4:1(Elacqua, et al., 2018)。从纵向时间线看,近年来一些国家的学生从教意愿不断下滑,美国高中生选择大学专业时,教育专业从2007年的第四位下降到2017年的第八位(Croft, et al., 2018)。学生的早期从教意愿只是预测教师短缺的部分因素,因其与最终大学教师教育专业的录取、毕业后是否选择教师职业还有差异。澳大利亚对参加PISA 2006测试的学生进行的跟踪测试显示,八年后这些原先计划从教的学生有三分之二改变了想法,不再愿意进入教师行业(Sikora, 2021)。教师招聘政策与策略不应忽视这些“后期变化”,否则无法精准预测教师需求与培养规模。导致这些“后期变化”的因素众多,最核心的原因是教师薪资缺乏竞争性,尤其当国家经济财政不景气,对教育投资减少的情况下,教师短缺程度更甚。

许多国家的政治经济因素、教育管理制度、学校文化等会对教师短缺带来挑战(见表1)。首先,不断扩大的社会和经济差距,人口结构的急剧变化等会对教师队伍的补充带来直接影响。非洲一些高生育率国家及地区,教师短缺问题明显。同时,随着不同国家对失学儿童的关注和义务教育入学率的重视,儿童入学率的上升对教师队伍的及时补充形成压力(Aden & Kharbirymbai, 2019)。从政治层面讲,分权制的国家缺乏足够强大的宏观调控功能,导致教师的资源公平配置存在困难。其次,国家、地区和学校层面的教育系统规划和管理体

制也会对教师去向产生影响。一些国家的教师队伍呈“绿化”,一些国家的教师队伍则呈“老化”。“绿化”指教师队伍中新手教师或年轻教师比例过高,导致流失率和流动率高,且由于缺乏专业培训等,教师队伍质量难以保障。“老化”指教师队伍中长期难以有大量新手教师补充进来,教师平均年龄较高,不利于形成老中青接替的稳定的教师队伍。TALIS2018数据显示,经济合作与发展组织成员国中34%的初中教师年龄超过50岁。由于这些国家教师的平均退休年龄为63—64岁,未来15年内这些国家在学生规模相对稳定的情况下,至少需要更替三分之一的教师(OECD, 2019: 84)。最后,教师管理信息系统落后,对教师队伍规模的预测不足,也会影响教师队伍的长远稳定发展。对教师队伍补充或调控数据的预测需要综合考虑人口、财政、经济发展、高等教育规模、就业、基础教育优化布局等综合因素,从而构建基于数据的可靠模型,但缺乏预测或预测不准会对教师队伍可持续发展带来潜在威胁。

### 三、构建全球教师补充与职业变革的社会契约

联合国教科文组织(2022: 82)在《一起重新构想我们的未来:为教育打造新的社会契约》报告中指出,“在新的教育社会契约中,教师必须处于中心地位,其职业也必须被重新评估与构想为一项激发新知识、实现教育和社会变革的集体事业”。教师作为一项“协作性专业”,其发展需要从政府规划、经济投入、社会地位等方面创造条件。

#### (一)重新配置教师队伍

##### 1. 优先关注STEM学科教师培养

各国教师队伍数量均呈现特定学科短缺的趋

表1 全球视野下影响教师队伍补充的综合情境因素

因素	指标	表现	代表国家或制度	挑战较大国家或制度
政治	稳定性高	政局相对稳定,教师政策延续性好	中央集权制国家、政局稳定	联邦制或分权制国家、政局不稳
	调动性强	政府调配教师资源宏观调控能力强		
经济	较为发达	国内经济较为发达,增长势头好	北欧国家如瑞典、荷兰、丹麦、比利时、冰岛	非洲国家如中非、乌干达、利比亚等
	财政投入	国家对教师职业投入资金充足		
文化	尊师重教	社会尊师重教氛围浓厚	儒家文化或泛中华文化圈国家	盎格鲁-撒克逊文化国家、拉美及加勒比海地区国家

势, 主要反映在数学、物理、化学、计算机等 STEM 学科。发达国家数学和物理教师短缺的原因, 主要在于这些专业的毕业生绝大部分选择进入高薪企业。欠发达国家尤其是撒哈拉以南非洲等国家最缺的也是物理和数学教师, 但这些国家的诉求主要是优先通过提升学生数学和物理等理工科素养, 培养高科技人才, 促进社会现代化。这些国家鼓励大学专门设置物理、数学教师或 STEM 跨学科教师培养项目, 为紧缺学科学生发放奖学金。如英国《2022—2023 职前教师培养资助计划》指出, 学生在研究生阶段选择成为化学、计算机、数学和物理教师而修读对应课程的奖学金为 26000 英镑, 而其他学科只有补助金 (UK Department for Education, 2022)。为留用这些紧缺学科教师, 一些国家帮助 STEM 专业的初任教师偿还学业贷款, 或是发放入职和留任奖励金。此外, 发达国家近年还重视招聘海外教师, 英国、澳大利亚、新西兰均出台了海外教师招聘计划, 如新西兰教育部制定“绿色名单”, 涉及特殊教育教师、幼儿教师, 以及中学科学、数学、技术、太平洋语言教师 (New Zealand Ministry of Education, 2023)。为了吸引更多职业中期的专业人士从事 STEM 教师, 国际社会正在探索是否可以承认具备高技能的高素质职业中期转行者的先前学习成果, 并根据具体情况缩短获取教师资格证或教师文凭的时间。

## 2. 建设高质量的教师信息数据预测系统

人口出生率的变化、学生从教意愿的波动、高校教师教育项目的增减、经济发展水平、产业结构调整、本国教师的跨国流动等社会变革因素, 都对国家的教师管理信息系统建设提出紧迫要求。首先, 教师信息数据系统应涵盖更多的数据维度, 不仅包括简单的人员增减, 还应包括每个教师的职前教育、职后培训、个人背景、薪资待遇、招聘成本、学校信息、地区信息等综合信息, 以更精准地监测并分析教师个人“画像”与集体“群像” (Australian Government, 2022)。其次, 对教师的信息统计维度应更加微观细致, 数据分类应更加系统且不重叠, 加强教师数据收集的国际可比性, 以便收集更加精准的数据。例如, 对教师所处地域学校的分类, 一些国家保持“城乡”二元统计口径, 但美国等采用

“城市、郊区、市镇、乡村”四个维度 (NCES, 2022); 对教师的种族背景传统意义上的分类较为宽泛, 未能跟上国家种族愈发多元的形势; 有的国家“生师比”统计的是按学生与所有教职员工的比例, 有的国家只统计学生与接受过培训的合格教师的比例。最后, 联合国教科文组织指出应充分挖掘并运用教师附属的信息数据, 并与学生成绩、学校发展、财政税收、社会公平等调查数据进行匹配连接, 把教师数据纳入更广泛的数据架构, 这样可以为教师队伍建设的数量需求、质量改进、人员分配、薪资结构等提供更好的预测分析与改进建议 (UNESCO, 2024: 148)。

## (二) 重新评估教师队伍的资金投入方式

### 1. 丰富教师发展的投融资方式

教师队伍的及时补充需要资金投入。在《教育 2030 行动框架》(Education 2030 Framework for Action) 中, 教育财政投入的水平被设定为国内生产总值 4%—6% 的水平, 以及政府公共支出总额的 15%—20% 水平, 但不少国家至今仍然无法达到这一标准, 或在门槛标准上持续了多年未能有所增长。从全球范围看, 高收入国家对教育投资占国内生产总值基本在 4.5% 以上, 而低收入国家在 2.5%—3% 区间, 且从 2007 年到 2022 年纵向来看, 投资水平波动最大, 说明教师行业的财政资金稳定性保障较差 (UNESCO, 2024: 22)。从教育投入占国家政府公共支出的比例来看, 2005—2019 年全球这一比例基本维持在 14% 左右, 近年有下降趋势, 2021 年仅为 12.7%, 低于《教育 2030 行动框架》设定的门槛标准。另外, 高收入国家与低收入国家呈现交叉劣势现象, 高收入国家教育投入占国内生产总值水平较高, 但教育支出占政府公共支出的比例不高, 从 2017 年的平均 12% 降到 2022 年的 11%, 这突出表现在欧洲与中亚地区; 低收入国家教育支出占公共支出的比例在 14%—16% 之间, 但囿于教育投入占国内生产总值的比例小, 相应的教育投入水平也较低 (UNESCO, 2024: 118)。从教育资金来源看, 绝大多数国家都以政府财政性投入为主, 社会捐赠、家庭投入以及私营部门投资的比例较低, 教师行业的融资水平长期处于低位运行。2021 年, 全球国家教育投入 78% 来自政府财政投资 (Global

Education Monitoring Report Team & World Bank, 2023), 社会捐赠仅占 13%(UNESCO et al., 2023)。因此, 新的社会契约需要相关融资部门加强协作与团结, 增加教育投入并为补充教师提供充足资金。

## 2. 突破教师薪资传统公式与“天花板”

对教师行业的投资应优先关注教师薪酬待遇, 这也是涉及教师行业财政分配的主要向度。影响某一职业社会地位的重要因素之一是工资待遇, 工资待遇越高, 其社会地位也较高。不少国家大学生通过贷款接受高等教育, 毕业后希望进入高收入行业工作, 以尽快改善自身经济状况, 教师行业在同等学历的就业职业中工资待遇竞争力低, 造成毕业生“热爱教师”却迫于经济现实未能选择从教(UNESCO, 2022b)。美国 2022 年教师调查显示, 30 多岁的青年教师对工资待遇满意度最低。青年教师对工资待遇不满一方面与自身正处于家庭经济支柱阶段有关, 另一方面也与青年教师薪酬结构不合理有关。“按资排辈”的薪酬梯次结构会挫伤青年教师的积极性, “论功行赏”的绩效薪酬结构又潜在地加大教师工作量与负担(ED Week, 2022)。最后, 教师的工资待遇还受当地经济发展水平、通货膨胀与消费指数等的影响。英国教师薪酬调查结果表明, 尽管政府对教师薪资提出涨薪方案, 但仍然难以抵消通货膨胀的影响, 因此相对于实际购买力, 教师薪资待遇没有提高甚至还在倒退(Hatswell, 2022)。美国 2022 年教师薪酬调查结果表明, 加利福尼亚州与纽约州的中小学教师绝对薪资待遇排在前列, 但将购买力指数纳入后, 这些地区教师的相对工资待遇就丧失了竞争优势(Learning Policy Institute, 2022)。因此, 近些年, 国外一些大城市教师的流失率居高不下, 与教师的相对购买力不足有关。联合国教育变革峰会指出, 教师的工资待遇提升不应设“天花板”限制, 应打破传统的财政拨款公式, 并充分考虑当地的实际购买力水平, 提高教师薪酬待遇的实际获得感。

### (三) 重新塑造教师社会地位与职业身份

#### 1. 构建提高教师地位的社会系统

从 TALIS 2018 结果看, 教师社会地位存在国别与地区差异, 英美法等欧美国家以及拉美地区国家, 教师的主客观社会地位均比较低, 而东亚尤其

是泛中华文化圈, 即受儒家思想影响较深的国家和地区, 如日本、越南、韩国、新加坡以及我国的教师地位相对较高(OECD, 2020: 78)。因此, 各国在优化教师发展改革政策时, 均把提升教师地位作为首要任务。导致教师地位不高有多方面的原因, 首先在政治选举与社会阶层中, 教师缺乏一定的代表性, 导致其在权力体系中话语权不足。其次, 对英美等自由主义教育传统的国家而言, 教育通常被看作是个人选择和个人受益, 加之民众对税收用途的监督与担忧, 导致国家资金支持薄弱学校教师发展不足。第三, 从舆论与媒体宣传看, 一些国家媒体报道很少强调教师职业的好处和回报, 甚至有人认为教学是一种地位低下的职业, 而且是针对“智力较低的学生”。最后, 不少国家招录教师教育学生未能采取严格的高质量选拔标准, 或者为了招生降低学生录取标准, “三流人才当教师”是不争的事实。优秀的高中毕业生未能选择从教, 以及一流大学较少开办教师教育学院, 均造成教师社会地位不高(NCTQ, 2021)。教师的地位还与国家产业结构有关, 当服务业占比较低时, 教师就成为相对“令人艳羡”且有地位的职业; 反之, 当国家处于后工业化阶段且服务业占比相当高时, 教师职业的竞争力就会被削弱(沈伟等, 2020)。要解决教师短缺, 优先事项是提高教师地位, 使更多人选择教师行业。为此, 世界主要国家通过完善教师荣誉制度、加强师范生候选人资助以及教师正面形象与优秀事迹宣传, 澄清社会公众对教育的刻板印象和负面认识, 提升教师职业的社会影响力。

#### 2. 教师应作为“知识生产者”

教育变革峰会指出, 教师应转变角色, 不应仅是知识传授者与“搬运工”, 还应成为知识生产者与复杂现实的意义建构者。“建构取向”的知识观认为, 知识是主体的经验、假设与解释, 因此学习不是被动接收知识, 而是主动生成自己的经验与理解, 知识的意义是由学习者自己建构的(刘儒德, 2005)。当前国际社会对教师的在职培训坚持“建构取向”, 避免垂直化的教师培训与学习, 应尊重教师自主性、协作性与创造性, 使之成为“知识生产者”。“对于任何职业来说, 新一代从业者获得认可和社会化都是职业发展至关重要的一步”

(联合国教科文组织, 2022: 88)。各国调查发现, 初任教师是否可以获取足够的入职指导与培训, 是影响其教学效能与知识生产的重要因素, 同时也是稳定学校教师队伍、构建学校教师专业共同体的重要路径。完善校内导师协助发展机制是帮助初任教师塑造自己“知识生产者”角色的关键举措。为充分发挥带教导师的作用, 国际社会鼓励采用“共同教学模式”开展带教工作。这一模式促使初任教师和带教导师分享课堂, 以便更深入地交流教学经验, 为新任教师的知识生产提供教学支架, 同时也能够减轻带教导师的行政负担。与此同时, 重视带教导师的付出补偿与角色标准也是当前国际教师政策制定的趋向, 并要求建立带教导师标准, 更加明确地界定导师角色, 从而更好地发挥导师在支持初任教师方面的关键作用。最后, 教师作为“知识生产者”需注重终身学习, 不断完善和更新自身知识体系与认知。职后培训需结合教师的教学经验、角色地位、学生群体新变化等, 及时更新培训内容与方式, 将教师视为知识生产的主体, 不断推进职前教育与职后培训知识体系的一体化。

#### 四、评论与反思

在全球教师政策的分析框架内, 中国教师政策体系具有鲜明特点, 较好地兼顾了教师专业化、公共性和有效激励三个维度的价值取向, 并被概括为“确立公办中小学教师作为国家公职人员特殊的法律地位”。在顶层设计上, 教师队伍建设被定位为“建设教育强国最重要的基础工作”。它通过职称制度保证各级中小学教师的专业地位和专业发展的可能性, 即中小学教师可以和大学教师一样评聘正高级职称; 通过编制制度保障教师职业的稳定性与吸引力; 通过“不低于”政策和绩效主义薪酬制度, 在确保较高薪酬水平的基础上实现有效激励; 通过聘任制度和“县管校聘”改革, 在顺应劳动力市场变革趋势的背景下保证教师资源配置的均衡性, 确保教师职业的公共性(李廷洲等, 2023)。在这个政策框架内, 《全球教师报告》提到的教师绝对数量短缺问题在中国并未成为显著的政策议题。究其原因, 这本质上源于中国教师专业化过程中国家的有为介入, 体现在国家对教师职业的专业

公共价值引导、对教师职业的控制性教学赋权, 以及构建了高度制度化的紧密耦合专业学习体系(孙阳等, 2024)。因此, 我国已走出教师绝对短缺状态, 进入扩优提质的内涵式发展阶段。

《全球教师报告》指出的教师结构性短缺问题在中国依然存在, 突出表现为: 城乡、区域间教师质量存在差距, 教师学业水平呈现下降趋势, 教师教育在专门化培养走向专业化教育的过程中被边缘化, 教师薪酬水平缺乏足够的外部竞争力, STEM教师学历层次偏低等, 这些都迫切需要从法律制度、教师政策、财政投入等维度持续改善(荀渊等, 2023)。为此, 我国应加强教育实践的研究阐释, 在全球视野当中审视教师队伍建设的独特政策价值, 凝练标志性概念和理论框架, 创造新的理论价值; 吸收借鉴国际上回应教师结构性短缺的有效经验, 关注STEM学科教师培养, 完善教师队伍建设信息数据预测系统, 为国家深化教师队伍建设改革提供政策素材。

从中国教师队伍建设的独特政策价值看, 近些年, 我国在国际测评如PISA、TALIS方面表现卓越, 引起国际学术界就教育政策借鉴的“新东方主义”的趋势展开了讨论(You, 2020)。在“构建人类命运共同体”的理念下, 我国教师发展经验正走进更多国家。例如, 中英数学教师交流项目, 推动了英国教师教学信念与实践的改变, 促使英格兰地区广泛成立数学中心, 制定了促进数学教师专业发展的一系列政策(黄兴丰等, 2019)。一些富有特色的中国教师教学实践如“掌握教学法”“教研组”“师范教育体系”被写进国外的教师改进政策与报告中(Boylan, et al., 2019)。随着教育数字化转型的推进, 我国更加关注中小学教师的数字素养准备与提升, 并在联合国教科文组织等国际组织关于数字胜任力的框架内, 不断完善教师数字胜任力(仇晓春等, 2021)。我国推进教师数字素养的经验案例, 包括教学过程数字化的案例, 支持教师数字化转型的平台机制, 学校数字化环境下教师的应对等, 作为中国经验被纳入联合国教科文组织研发的教育技术运用及教师信息素养框架的报告中(Zeng, et al., 2023)。这些都凸显了中国教师政策与发展制度的独特优势, 也为持续凝练中国教师政策的独



特价值与话语体系提供了宽广的全球实践基础。

面向未来, 联合国教科文组织倡议要加强国际合作, 构建新的社会契约, 解决全球教师的短缺问题。我国在积极参与全球教育治理的过程中, 应借鉴国际社会高质量建设教师队伍的经验, 着重解决教师结构性短缺问题, 加强科学教师队伍的数量储备与能力提升, 为培养拔尖创新人才和“教育科技人才”一体化建设夯实教师队伍保障机制; 在既有教育财政投资框架内, 不断增强社会力量对教师队伍建设的投资, 提升教师待遇与职业吸引力。面对生育率降低与未来生源下降的人口趋势, 我国还应重视教师大数据系统的建设, 将教师信息数据与学生、学校、地区发展、经济投入增长等数据关联, 加强对综合数据的挖掘运用与分析预测, 动态调整教师数量与布局; 发挥我国的教师政策优势, 在推进教育高水平对外开放的框架下, 不断创新教师教育合作交流的机制与模式; 充分发挥在华国际组织平台与机制的作用, 提高高需求国家的教师交流合作的广度与深度, 在国际合作中更加明晰我国教师队伍建设的比较优势与前进锚点, 为不断完善教师队伍与促进专业发展提供国际国内循证基础。

#### [ 参考文献 ]

[1] Aden, A., & Kharbirybai, B. (2019). Teacher shortage in Kenya: Trends and policy implications[J]. *Online International Interdisciplinary Research Journal*, 5: 128-137.

[2] Allen, R., & Sims, S. (2018). Do pupils from low-income families get low-quality teachers? Indirect evidence from English schools[J]. *Oxford Review of Education*, 4: 441-458.

[3] Australian Government(2022). NEXT STEPS: Report of the quality Initial teacher education review. [EB/OL]. [2022-02-24][2024-04-18]. <https://www.education.gov.au/quality-initial-teacher-education-review/resources/next-steps-report-quality-initial-teacher-education-review>.

[4] 卞翠, 宋佳, 张民选(2022). 共同承诺与集体行动: 变革教育实现可持续发展——写在联合国教育变革峰会召开之际[J]. *教育研究*, (11): 136-148.

[5] Boylan, M., Wolstenholme, C., Maxwell, B., Demack, S., Jay, T., Reaney, S., & Adams, G. (2019). Longitudinal evaluation of the mathematics teacher exchange: China-England - final report. [EB/OL]. [2019-01-25][2024-04-20]. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/773320/MTE\\_main\\_report.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/773320/MTE_main_report.pdf).

[6] Bruns, B., & Luque, J. (2014). Great teachers: How to raise student learning in Latin America and the Caribbean[R]. Washington D. C.: World Bank Publications, 2014.

[7] Croft, M., Guffy, G., & Dan, V. (2018). Encouraging more high school students to consider teaching. ACT research & policy. [EB/OL]. [2018-06-01][2024-02-18]. <https://www.act.org/content/dam/act/unsecured/documents/pdfs/Encouraging-More-HS-Students-to-Consider-Teaching.pdf>.

[8] Dolton, P., Marcenaro, O., De Vries, R., & She, P. (2018). Global teacher status index 2018. London: Varkey Foundation. [EB/OL]. [2018-11-15][2024-02-18]. <https://www.varkeyfoundation.org/media/4867/gtsindex-13-11-2018.pdf>.

[9] ED Week(2022). A profession in crisis: Findings from a national teacher survey. [EB/OL]. [2022-04-14][2022-06-21]. <https://www.edweek.org/research-center/reports/teaching-profession-in-crisis-national-teacher-survey>.

[10] Education Commission(2019). Transforming the education workforce: Learning teams for a learning generation. [EB/OL]. [2019-09-15][2024-02-18]. <https://educationcommission.org/wp-content/uploads/2019/09/Transforming-the-Education-Workforce-Full-Report.pdf>.

[11] Elacqua, G., Hincapié, D., Vegas, E., Alfonso, M., Montalva, V., & Paredes, D. (2018). Profesión: Profesor en América Latina. ¿Por qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo?[R]. Washington D. C.: Inter-American Development Bank, 2018.

[12] Global Education Monitoring Report Team & World Bank (2023). Education finance watch 2023. [EB/OL]. [2023-10-10][2024-03-04]. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000387042>.

[13] Global Education Monitoring Report Team(2019). Global education monitoring report 2019. Gender Report: Building bridges for gender equality. [EB/OL]. [2019-11-26][2024-02-18]. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000368753>.

[14] Global Education Monitoring Report Team(2022). Global education monitoring report 2022. Gender Report: Deepening the debate on those still left behind. [EB/OL]. [2022-06-09][2024-02-18]. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381329>.

[15] Han, S. W., Borgonovi, F., & Guerriero, S. (2018). What motivates high school students to want to be teachers? The role of salary, working conditions, and societal evaluations about occupations in a comparative perspective[J]. *American Educational Research Journal*, (1): 3-39.

[16] Hargreaves, A., & Fullan, M. (2012). Professional capital: Transforming teaching in every school[J]. *Journal of School Choice*, (4): 515-517.

[17] Hatswell, L. (2022). The guardian. English schools warn of acute teacher shortages without 'inflation plus' pay deal. [EB/OL]. [2022-07-23][2024-03-20]. <https://www.theguardian.com/education/2022/jun/23/english-schools-warn-of-acute-teacher-shortages-without-inflation-plus-pay-deal>.

[18] 黄兴丰, 张民选(2019). 中英数学教师交流对英国实施数学课程产生的影响[J]. *外国教育研究*, 46(10): 58-70.

[19] Learning Policy Institute. (2022). Understanding teacher com-



pensation: A state-by-state analysis. [EB/OL]. [2022-06-26][2024-02-14]. <https://learningpolicyinstitute.org/product/understanding-teacher-compensation-state-by-state-analysis>.

[20] 李廷洲, 李阳杰, 童春林(2023). 构建面向教育强国的教师待遇保障制度[J]. 教育研究, 44(9): 22-30.

[21] 联合国教科文组织(2022). 一起重新构想我们的未来: 为教育打造新的社会契约[M]. 北京: 教育科学出版社, 2022.

[22] 刘儒德(2005). 建构主义: 知识观、学习观、教学观[J]. 人民教育, (17): 9-11.

[23] NCES(2022). Characteristics of 2020–21 public and private K–12 school teachers in the United States: Results from the national teacher and principal survey. [EB/OL]. [2022-12-13][2024-04-22]. <https://nces.ed.gov/pubsearch/pubsinfo.asp?pubid=2022113>.

[24] NCTQ. (2021). Teacher prep review: Program diversity and admissions 2021. [EB/OL]. [2021-02-12][2024-03-29]. <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED610865.pdf>.

[25] Newberry, M., & Allsop, Y. (2017). Teacher attrition in the USA: The relational elements in a Utah case study[J]. *Teachers and Teaching*, (8): 863-880.

[26] New Zealand Ministry of Education. (2023). Overseas teacher recruitment. [EB/OL]. [2023-06-01][2024-02-18]. <https://www.education.govt.nz/news/overseas-teacher-recruitment/>.

[27] OECD. (2019). TALIS 2018 Results (Volume I): Teachers and school leaders as lifelong learners. [EB/OL]. [2019-06-19][2024-02-20]. [https://www.oecd-ilibrary.org/education/talis-2018-results-volume-i\\_1d0bc92a-en](https://www.oecd-ilibrary.org/education/talis-2018-results-volume-i_1d0bc92a-en).

[28] OECD. (2020). TALIS 2018 Results (Volume II): Teachers and school leaders as valued professionals. [EB/OL]. [2020-03-23][2024-02-18]. [https://www.oecd-ilibrary.org/education/talis-2018-results-volume-ii\\_19cf08df-en](https://www.oecd-ilibrary.org/education/talis-2018-results-volume-ii_19cf08df-en).

[29] 仇晓春, 肖龙海(2021). 教师数字胜任力框架研究述评[J]. 开放教育研究, 27(5): 110-120.

[30] 沈伟, 李倩儒(2020). 教师地位及其支持制度的国别比较: 基于中国、日本、韩国、芬兰、以色列的考察[J]. 外国教育研究, 47(10): 39-53.

[31] Sikora, J. (2021). Does teenage interest in a teaching career lead to becoming a teacher? Evidence from Australia[J]. *teaching and teacher education* 101. [EB/OL]. [2021-05-01][2024-02-18]. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0742051X21000391>.

[32] 孙阳, 张民选(2024). 国家有介入促进中国教师专业化: 理论模型和实证检验[J]. 教育研究, 45(1): 146-159.

[33] UK Department for Education. (2022). FE ITE bursaries funding manual: 2022 to 2023 academic year. [EB/OL]. [2022-10-31][2024-02-18]. <https://www.gov.uk/government/publications/fe-funding-initial-teacher-education-ite-bursaries-2022-to-2023/fe-ite-bursaries-funding-manual-2022-to-2023-academic-year>.

[34] UNESCO. (2016). Education 2030: Incheon Declaration and Framework for Action for the Implementation of Sustainable Develop-

ment Goal 4: Ensure Inclusive and Equitable Quality Education and Promote Lifelong Learning Opportunities for All. [EB/OL]. [2016-05-11][2024-02-18]. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656>.

[35] UNESCO. (2022a). Leave No Child Behind. Global report on boys' disengagement from education. [EB/OL]. [2022-04-07][2024-02-18]. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381105>.

[36] UNESCO. (2022b). Transforming education from within: Current trends in the status and development of teachers. [EB/OL]. [2022-11-21][2024-03-04]. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000383002>.

[37] UNESCO. (2024). Global report on teachers: Addressing teacher shortages and transforming the profession[R]. Paris: UNESCO, 2024.

[38] UNESCO & International Labour Organization. (1966). Recommendation concerning the Status of Teachers. [EB/OL]. [1966-08-05][2024-02-23]. <https://www.unesco.org/en/legal-affairs/recommendation-concerning-status-teachers>.

[39] UNESCO & TTF. (2020). A review of the use of contract teachers in sub-Saharan Africa. [EB/OL]. [2020-04-08][2024-02-20]. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374581>.

[40] UNESCO Institute for Statistics. (2018). Metadata for the global and thematic indicators for the follow-up and review of SDG 4 and Education 2030. [R]. Paris: UNESCO, 2018.

[41] UNESCO Institute for Statistics. (2023). Teaching requirement policies globally and their implications for monitoring SDG 4. [R]. Paris: UNESCO, 2023.

[42] UNESCO Institute for Statistics & Global Education Monitoring Report Team. (2022). Setting commitments: National SDG 4 benchmarks to transform education. [EB/OL]. [2022-09-21][2024-02-18]. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000382076>.

[43] UNESCO, World Bank & UNESCO Institute for Statistics. (2023). Education finance watch 2023: Key findings about education financing. [EB/OL]. [2023-10-06][2024-03-04]. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000387057>.

[44] UNICEF Innocenti, Ministère de l'éducation nationale de Côte d'Ivoire & Bureau de l'UNICEF en Côte d'Ivoire. (2023). Data Must Speak: Comprendre les facteurs de performance des écoles ivoiriennes. [EB/OL]. [2023-05-13][2024-02-18]. <https://policycommons.net/artifacts/3834678/data-must-speak-comprendre-les-facteurs-de-performance-des-ecoles-ivoiriennes/4640593/>.

[45] United Nations. (2022). Vision statement of the secretary-general: Transforming education: An Urgent Political Imperative for our collective future. [EB/OL]. [2022-09-19][2024-02-18]. [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2022/09/sg\\_vision\\_statement\\_on\\_transforming\\_education.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2022/09/sg_vision_statement_on_transforming_education.pdf).

[46] World Bank. (2023). Reducing boys' school dropout and helping boys at risk [EB/OL]. [2023-02-01][2024-02-18]. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/936601642743773671/pdf/Reducing-Boy-s-School-Dropout-and-Helping-Boys-at-Risk.pdf>.

[47] 荀渊, 曹苴蕾(2023). 我国提高教师地位政策回顾及其政策体系构建的路径与策略 [J]. 教师教育研究, 35(4): 28-33.

[48] You, Y. (2020). The 'new Orientalism': Education policy borrowing and representations of East Asia[J]. Compare-a Journal of Comparative and International Education, 50(5): 742-763.

[49] Zeng X., Wu, Y., Ning B., Du, Y. (2023). Promoting the digital transformation of education in Baoshan District and reshaping the new model of education and teaching. [EB/OL]. [2023-12-02][2024-04-20]. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000387855>.

(编辑: 李学书)

## Constructing a Social Contract for Global Teacher Development and Profession Transformation——An Analysis of Global Report on Teachers by UNESCO

SONG Jia, BIAN Cui, LI Tingzhou & ZHANG Minxuan

(Research Institute for International and Comparative Education, Shanghai Normal University; Teacher Education Centre, under the auspices of UNESCO; Lab for Educational Big Data and Policymaking, Ministry of Education, Shanghai 200234, China)

**Abstract:** UNESCO points out that there is still a serious shortage of primary and secondary school teachers in the world in achieving the Education 2030 goal. This shortage is not only in absolute numbers of the student-teacher ratio, but also in subject matter, gender, high-quality teachers, and regional distribution, which form structural shortages. The global teacher shortage is attributed to the low status of teachers in society, the low willingness of students to teach, poor teacher recruitment and management systems, and high teacher turnover rates. As a result, many governments have emphasized the importance of planning and regulation, strengthening the level of investment in the teaching profession, and improving the social status and attractiveness of the teaching profession to build a more stable and high-quality teaching force.

**Key words:** teacher shortage; UNESCO; transforming profession; social contract