

学校效率、教师权益与班级规模的博弈

——20 世纪美国小班化改革前史

王慧敏

〔摘要〕 本文考察美国小班化改革潮流兴起之前影响学校班级规模的多方面因素。文章聚焦 20 世纪 20 年代和 60 年代不同利益群体试图改变班级规模的斗争历程。在 20 年代,高举效率大旗的城市督学在学校经费紧张的情况下,利用班级规模研究的“科学依据”,突破外部机构设定的班级规模上限。在 60 年代,深受工作条件困扰的教师群体通过教师工会与集体谈判,将班级规模上限写入教师聘用合同,以求缩减班级规模。两组围绕班级规模的博弈揭示了美国学校历史中复杂的权力与利益纠葛,有助于进一步理解过往与当今时代小班化改革所面临的种种冲突。

〔关键词〕 班级规模;科学管理;学校效率;教师工会;集体谈判

班级规模(class size)是现代教育改革进程中一个微观但不容忽视的指标。一般认为,较小的班级规模对于个性化教学、班级氛围、师生关系等方面的发展具有重要意义,是衡量教学质量与教育公平的重要因素。因此,小班化改革也成为世界各国改进教育的一项重要举措,尤其在 20 世纪后半叶,一些国家迎来了小班化改革潮流,比如从 20 世纪七八十年代开始,美国部分州政府开展了专门的小班化改革实验,其中以田纳西州的“STAR 计划”(Student/Teacher Achievement Ratio)、加利福尼亚州的“CSR 项目”(Class Size Reduction)等最为著名。在 20 世纪 90 年代末,美国联邦政府更是推动了由联邦教育经费加持的小班化改革计划,以期达到全国小学低年级平均班额减至 18 人的目标。我国一些城市在 20 世纪末、21 世纪初也出现了小班化改革实验,从课程、教学、管理等角度探索小班化实践。^①

关于上述小班化改革举措,学界已有较为详实的报道与研究,但在这股改革浪潮袭来之前,20 世纪班级规模的变迁呈现怎样的趋势,受到哪些因素的影响?对此的专门历史研究并不多见。就美国而言,在整个 20 世纪,美国学校的班级规模是如何变化的?班级规模的变迁是随着经济发展、人口趋势、教育资源的变化自然而然发生的,还是在不同时期存在特殊的影响因素?是否存在一些关键

王慧敏,教育学博士,南京师范大学教育科学学院讲师(南京 210097)。本文系国家社会科学基金“十四五”规划教育学青年课题“知识、社团与话语权:美国进步时代教师职业化路径研究”(COA210240)的阶段性成果。

①关于 20 世纪末以来中美小班化改革研究,可参见余洁:《透视美国小班化教育改革浪潮》,《外国教育研究》2002 年第 4 期;庞红卫:《美国加利福尼亚州 CSR 项目——小班化教育改革的案例分析》,《外国教育研究》2002 年第 2 期;陶青:《美国联邦小班化教育述评》,《外国教育研究》2008 年第 1 期;吴永军:《我国小班化教育:成绩、困境与展望》,《课程·教材·教法》2014 年第 2 期。

的班级规模改革时刻,能够反映教育领域微观或宏观的现象与潮流?对于这些问题,现有研究所能提供的答案十分有限。除了聚焦20世纪末的小班化改革外,已有研究主要属于班级规模研究史综述,即不同时期的学者对班级规模进行研究的历程与主要结论,^①但对这些研究与实践的关系以及现实中班级规模变迁的探讨较少。这在很大程度上是由于实际班级规模的变迁情况难以追溯。班级规模是自现代教育体制形成以来就恒常存在的一个因素,只要存在班级授课与固定教学空间,就会有一定数量的学生聚集在一起,形成一定班级规模,从历史角度考察这样一个似乎无所不在、变动不居的指标十分困难。

然而,班级规模并不是一个随机波动的因素,它受到学校系统内外的政治、经济、社会等因素影响而不断产生复杂的变化,它也时不时被学校改革者推向前台,成为人们发起教育改革的一个动因或口号。班级规模的变动既受到政府政策、教育投入、人口增幅等因素的叠加作用影响,也展现出教育理念、方法等方面的发展及变革趋势,还反映了权力与资源在学校系统中的分配方式及其斗争历程。因此,本文考察20世纪美国小班化改革前史的目的,一方面是为了呈现小班化改革潮流兴起之前关键利益群体在班级规模博弈中的立场、策略与行动轨迹,及其对后来改革的持续影响。另一方面,文章力图从班级规模这个小小的“棱镜”入手,探索多方利益在学校领域的相互交织与影响,以期折射出学校系统内外纷繁复杂的权力光谱。

具体而言,本文试图呈现20世纪美国学校班级规模变迁进程中的两个关键历史时刻,从两个案例入手,初步探索不同利益群体围绕班级规模所展开的博弈。文章聚焦20世纪20年代和60年代分处不同立场的两组学校人士:在20年代,高举“效率”大旗的城市督学与教育管理专家在经费紧张的情况下,如何利用班级规模研究的“科学依据”,突破外部机构设定的班级规模上限,推行“大班化”教学。在60年代,深受工作待遇与教学条件困扰的教师群体,如何通过教师工会、集体谈判与罢工,争取劳动权益,将班级规模上限写入教师聘用合同,从而促进“小班化”。两个案例揭示了美国学校改革历史中复杂的权力与利益纠葛。

一、20世纪美国学校“班级规模”的概念与趋势

在聚焦两组与班级规模相关的历史事件之前,有必要简要澄清20世纪美国学校“班级规模”的概念和一般发展趋势。简单来说,“班级规模”指的是教学过程中一个班级所容纳学生的数量。受史料所限,要勾勒美国不同地区、类型、学段的学校班级规模演变趋势实非易事。在现有统计数据中,“生师比”(pupil-teacher ratio)能够在一定程度上反映公立学校班级规模的变迁趋势。

生师比统计的是学生人数与教职人员的比例。根据美国联邦教育及统计机构收集整理的数据,在19世纪末、20世纪初,全美公立学校平均入学率与教员增长率基本一致,因此这一时期的生师比值较为稳定,约为34—37。随着出生率的下降与学校数量的增多,公立学校(尤其是小学)的生师比在20年代中后期开始缓慢下降,但“大萧条”时期中学的入学人数大幅上涨,导致生师比有一定上升。在此之后生师比主要呈下降趋势,从20世纪20到60年代,该比值从27降到了23。20世纪70年代开始,生师比稳定下降;到20世纪90年代初达到了18。^②

^①班级规模研究史述评可参见陶青:《国外班级规模研究述评》,《辽宁教育研究》2008年第9期;薛国风:《关于中美两国小班化教育研究的比较》,《比较教育研究》2004年第7期;艾子、王澍:《美国班级规模研究的历史演进及启示》,《教学与管理》2021年第31期。

^②T. D. Snyder (ed.), *120 Years of American Education: A Statistical Portrait*, Washington, DC: US Dept. of Education, Office of Educational Research and Improvement, National Center for Education Statistics, 1993, p. 28.

20 世纪全美公立中小学的平均生师比数据虽能勾勒出被统计学校班级规模的大致走向,但它所能反映的情况仍十分有限。这首先是因为,该比例的统计中往往混杂了多种不同的数据。在不同历史时期,“师”所统计的人员除了授课教师,还可能包含学校的图书管理员、心理辅导教师等非教学人员;而“生”所统计的学生人数既可能是学期初注册的学生总数,也可能是每日出勤学生的平均数(一般低于注册总人数)。总之,生师比的数据来源混杂,平均生师比很多时候并不能直接转化为实际班级的平均大小。^①

更重要的是,全国性的生师比总体趋势掩盖了不同地域、类型的学校在多方面存在的显著差异,也无法呈现不同年级、课程、社会差异等对班级规模的影响。比如,19 世纪末、20 世纪初美国农村地区“一间教室”学校的班级规模可能在 20 到 60 人之间,并且能够容纳不同年龄的学生。而与此同时,随着城市化、移民潮进程的展开,众多城市学校迎来了入学人口高峰,校舍建造速度远不及入学人数增长速度,一般城市学校的班级规模都超出了上述平均生师比的数额。通常学校教室有 40 到 48 张单人桌椅,容纳的学生却可能达到 60 人。^② 此外,在 20 世纪上半叶种族隔离的学校体系中,白人学校的班级规模平均值一般要小于黑人学校,比如在华盛顿特区,从 1922 年到 1932 年,白人小学的平均班级规模从 34.3 降到了 30.8,黑人小学的平均班级规模只从 37.3 降到 36.1;到了 1948 年,由于出生率上升的缘故,白人小学的平均班级规模略有上涨,为 32 人,而黑人小学则达到了 39 人。^③ 全国性的平均生师比数据无法体现上述差异。

总的来说,“班级规模”是一个颇为复杂的概念,其变迁的总体趋势或许能够在一定程度上参考生师比数据,但相关数据反映的情况仍很有限。因此,本文对班级规模变迁史的研究采取另一种策略。在美国学校变革的进程中,存在一些关键历史节点,反映出不同人关于班级规模与教育关系的思考、实践及其交锋。本文分别从学校管理者与教师群体的立场入手,选取了美国学校班级规模流变的两个时间节点,聚焦这两个节点上的事件,可以窥见在特定的历史语境中,不同利益群体基于何种原因,针对班级规模采取了何种行动,他们与班级规模的实际变迁又产生了怎样的联系。需要说明的是,由于文章以事件切入,所考察事例中的班级规模状况并不能反映美国学校总体、全面的量化趋势,而更多反映的是当时当地学校人士的具体行动、策略及其后果,这些博弈过程则进一步揭示了影响班级规模变迁乃至学校变革进程的复杂历史因素。

二、班级规模作为科学管理问题:

20 世纪 20 年代的管理进步主义者与班级规模上限的突破

在 19 世纪与 20 世纪之交,受到美国国内人口流动与移民潮流的冲击,美国城市学校的班级规模一般较大,这一点可以从当时教育界人士时常抱怨的学校“过度拥挤”(overcrowdness)问题中得到印证。因此,在 20 世纪初,第一代教育管理专家普遍认为,控制班级规模势在必行,限制班级人数有益于教学改进。^④ 但这些倡议未经深入研究,也未在实践中造成很大影响。在实践中,美国各地的班级规模主要还是由学生入学人数(受出生率、童工市场、义务教育法落实情况等影响)、教师聘用人数

^①U. S. Bureau of the Census, *Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1970, Bicentennial Edition, Part 1*, Washington, DC: US Government Printing Office, 1975, p. 361.

^②L. Cuban, *How Teachers Taught: Constancy and Change in American Classrooms, 1880—1990 (2nd ed.)*, New York: Teachers College Press, 1993, pp. 30, 122.

^③L. Cuban, *How Teachers Taught: Constancy and Change in American Classrooms*, p. 98.

^④参见 E. P. Cubberley, *School Organization and Administration*, Yonkers-on-Hudson, NY: World Book Company, 1916, p. 49; G. D. Strayer, *Some Problems in City School Administration*, Yonkers-on-Hudson, NY: World Book Company, 1916, p. 94.

(受当地教育经费限制)、学校空间(受教学楼规模与教室容量影响)等因素决定的。与此同时,教育领域的第三方认证标准开始对班级规模作出限制,相当于从外部给学校施加了控制班级大小的压力,这一点主要表现在区域性认证协会对公立中学的班级规模限制上。

在19世纪末,为实现大学和中学的有效衔接,美国各大区域性的中学与大学认证协会纷纷成立,这些协会对中等、高等教育的基本办学条件作出规定,只有符合标准才能通过认证。例如,中北部学院与中学协会(North Central Association of Colleges and Secondary Schools,以下简称“中北部协会”)负责对美国中北部18个州的中等和高等教育机构进行认证,在中学认证标准里就存在生师比和教师工作量限额,该标准间接限制了中北部协会所覆盖的18个州的中学班级规模。中北部协会要求教师每日所教班级不得超过6个,教学涉及总学生数不超过150人,平均下来每班25人。^①不过,在这一规定下,不同班级的人数仍可上下浮动。一些课程的班级规模普遍偏小,如外语课;另一些则普遍偏大,如算术课。因此,在实际操作中,并不是所有班级的规模都必须控制在25人,才能满足中北部协会的认证要求,这里面仍然存在操作空间。即便如此,中北部协会的相关限制仍给城市学校带来了严峻的挑战,这主要是因为,第一次世界大战后美国城市学校(尤其是中学)面临着入学人数的快速增长与教育经费的持续紧张等问题,而这一时期教师工资占学校开支的绝大部分,越小的班级规模意味着需要聘用越多的教师,于是,许多学校管理者对中北部协会等外部认证机构的限制十分不满。正是在这一背景下,在20世纪20年代的美国,城市学校管理者企图借助科学管理与教育实验研究,为突破班级规模上限正名。

(一) 20世纪20年代的班级规模实验研究

20世纪20年代,一批针对班级规模的实验研究应运而生,许多研究本身是由城市学校系统资助或主导的,希望探究班级规模对教学效率的影响。这批研究利用新兴的标准化测量工具,以及教育领域的实验方法,得出的结论也较为一致——班级规模对学校的教学效率并无显著影响。该结论又顺理成章地变为城市学校扩大班级规模的“科学依据”,为学校管理者实施“大班化”赋予了合理性与权威性。可以说,当时教育测量专家和学校管理者以“效率”之名对班级规模的研究与实践,正体现了教育史学者大卫·泰亚克(David Tyack)所说的“管理进步主义者”(administrative progressives)对“科学管理”(scientific management)与学校效率的追求,也体现了教育研究者与学校管理者之间“科学主义”和“效率主义”的共谋。^②

在当时,最早用实验方法研究班级规模与教学效率关系的学者是伊利诺伊大学教育研究局(Bureau of Educational Research, University of Illinois)的研究员保罗·R.史蒂文森(Paul R. Stevenson)。1920年,史蒂文森开始在芝加哥市公立学校系统开展研究,芝加哥市教育委员会(Board of Education)为该研究提供了资金和人员支持。^③在研究开始之际,芝加哥公立小学最常见的班级规模是45—49人,中学班级一般有30—34人。^④史蒂文森的实验设计较为简单。在小学阶段,研究选取了5所学校二年级、五年级和七年级的学生,所有学生在实验之初接受智力测验,使每班学生智力分布处于相当水平,在1920—1921学年的上下两学期,这些学生分别被编入小班和大班(一半学生第一学期上小班、第二学期上大班,另一半人相反),两种规模的班级由同样的老师进行教学,在学期临近结束

①C. O. Davis, “The North Central Association”, *The School Review*, Vol. 29, No. 6, 1921, pp. 444 – 450.

②D. Tyack, *The One Best System: A History of American Urban Education*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1974, p. 128; R. E. Callahan, *Education and the Cult of Efficiency*, Chicago: University of Chicago Press, 1962, pp. 232 – 240.

③P. R. Stevenson, *Smaller Classes or Larger: A Study of the Relation of Class-Size to the Efficiency of Teaching*, pp. 7 – 8.

④P. R. Stevenson, *Smaller Classes or Larger: A Study of the Relation of Class-Size to the Efficiency of Teaching*, pp. 26 – 28.

时,学生参加一系列标准化学业水平测验(算术和阅读、识字测验),两个学期的测验成绩将作为衡量教学效率的主要依据。史蒂文森通过对比这些数据发现,小学生的年级越高,从小班的获益越多,但大小班差异并不显著——“即便影响教学的重要因素都保持恒定,班级规模似乎对结果的影响微乎其微。”^①

在中学阶段,史蒂文森从数据中得出的结论是,小班(少于20人)的教学效率要略高于大班(35人左右),但差异不超过两个百分点。那么是否有必要或者说值得为这两个百分点的差异而缩小班级规模呢?毕竟这将直接影响学校的教学支出。史蒂文森借一些教育界会议之机,向少部分学校校长和教师发放问卷或进行口头调查,询问人们:班级规模的大小所导致的教学效率差异大到多少百分点时,值得花费更多经费,以小班取代大班?在校长那里得到的平均值是8.8个百分点,在数学教师那里得到的平均值是7个百分点。于是,他得出结论,由于大小班之间的教学效率差异小于两个百分点,这一细微差异并不足以在实践中花大笔经费来缩小班级规模。^②

史蒂文森于1920—1921年在芝加哥进行的这项研究,用后世的眼光来看是十分粗糙的,可以说他对影响教学各种变量的控制,以及测量所谓“教学效率”的工具等都存在漏洞。更重要的是,在他的实验设计中,由同一位教师教授大、小两种规模的班级,所采取的教学方式也必须保持一致,这并不能突显后世所认为的小班的个性化教学优势。但无论如何,这类研究在20世纪中叶以前被视为具有创新性的实验研究,得到了高度评价,也成为20世纪二三十年代教育研究者采取的普遍模式。这类研究的核心问题都是,班级规模的差异在多大程度上影响教学效率,而这一差异是否值得学校为缩减班级规模花钱?

1922年,保罗·史蒂文森来到俄亥俄州立大学(the Ohio State University)工作。在当时,俄亥俄州立大学是与东部的哥伦比亚大学和西部的斯坦福大学比肩的教育管理与测量研究重镇,尤其在美国中部地区影响很大。在接下来几年里,俄亥俄州立大学与本州的克利夫兰、辛辛那提、托莱多等多个城市达成了合作,由史蒂文森负责在这些城市进行班级规模实验研究,他的研究延续了1920—1921年芝加哥研究中的基本步骤。^③此外,史蒂文森还和俄亥俄州以外的一些城市达成了合作,在相关研究中试图探索班级规模扩大的临界点,即在特定年级,班额达到多少才会导致教学效率下滑,他发现在低年级只要不超过45人即可保障教学效率,而在更高的年级48人也不为过。^④这一数字远超中北部协会等外部机构的认证标准。不过,史蒂文森在1927年突然去世,^⑤俄亥俄州立大学的相关研究一度处于停摆状态。但许多关于班级规模的研究在其他地区方兴未艾。

这一时期的班级规模研究无论聚焦小学、中学还是大学,大部分专家得出的结论仍然是,班级规模对教学效率的影响微乎其微。这类研究广受城市学校管理者欢迎,比如,俄亥俄州立大学教育研究局曾在其通讯中刊录了一些督学表达支持的来信——“关于班级规模及其与教学花费的关系问题是我近两年来极其感兴趣的话题”,“因为班级规模的缘故,中北部协会已经威胁要取消我们学校的资格,这个研究十分及时”,^⑥足见学校管理者对此问题的关注。

为什么学校管理者如此关注班级规模研究呢?最直接的原因是经济上的考量,公立学校系统的

①P. R. Stevenson, *Smaller Classes or Larger: A Study of the Relation of Class-Size to the Efficiency of Teaching*, p. 69.

②P. R. Stevenson, *Smaller Classes or Larger: A Study of the Relation of Class-Size to the Efficiency of Teaching*, p. 111, p. 123.

③Bureau of Educational Research, “Program of the Bureau of Educational Research: Class-Size and the Efficiency in Instruction”, *Educational Research Bulletin*, Vol. 1, No. 19, 1922, pp. 193 – 195.

④B. R. Buckingham, “A Progress Report on a Few Selected Projects”, *Educational Research Bulletin*, Vol. 4, No. 11, 1925, pp. 226 – 227.

⑤E. J. A., “Paul Raymond Stevenson, 1885—1927”, *Journal of Educational Research*, Vol. 15, No. 2, 1927, p. 135.

⑥Bureau of Educational Research, “On the Firing Line”, *Educational Research Bulletin*, Vol. 3, No. 4, 1924, pp. 84 – 87.

经费短缺问题是盘旋在当时学校管理者心头的一大难题。芝加哥公立学校督学威廉·麦克安德鲁(William McAndrew)在1926年的年度报告中曾表示:“要说教育系统处在破产边缘并不是夸大其辞。从1914年起,我们每年都出现赤字,累计已积压了22600000美金的浮动债务……我们已几乎触及法定贷款限额,根据目前的营收情况,除非立即为学校系统提供额外的资金,否则学校想要撑过1927年,要么必须砍掉一些常规课程,要么就得削减教师工资,要么取消现有的一些学校活动,或是采取其他极端措施。”^①在学校经费捉襟见肘的情况下,麦克安德鲁下令扩大班级规模,甚至合并一些班级来提高学校空间利用率。对城市学校督学而言,能够证明班级规模对教学效率影响微乎其微的研究犹如一场及时雨,为其突破班级规模上限提供了“科学”的依据。

(二) 城市学校管理者挑战班级规模上限

一旦在较为严谨的研究设计、标准化的测量工具、大范围数据支撑的基础上展开的“科学研究”也未能证明小班教学的优势,学校管理者通过扩大班级规模来削减开支的底气就更足了。他们 also 据此对中北部协会等认证机构的班级规模限制发起挑战。1924年,在俄亥俄州教育年会上,来自俄州桑达斯基市(Sandusky)的督学弗兰克·J.普劳特(Frank J. Prout)在城市督学分会场的发言中抱怨:“许多年来我们所有人心里都有一个坚定的想法——中北部协会对班级规模所作的限制毫无依据,也并无道理。我们无论从直觉还是经验中都知道,老练的教师能够在40人以上的班级顺利地教授历史、社会科等科目,但是中北部协会却禁止班级规模超过30人,规定师生比必须在25人,还对可能迫不得已超过这些规定的学校严厉处之。”^②

普劳特在发言中不仅凭“直觉”与“经验”挑战中北部协会的规定,还引述了“科学”的依据。他赞扬“保罗·史蒂文森先生从各个角度对班级规模问题作出了细致而科学的研究”,得出的结论是“班级规模对于教学效率的影响微乎其微”。此时,由史蒂文森牵头的班级规模研究正在俄州多市展开,本次教育年会也是由俄亥俄州立大学主办,史蒂文森任会议委员会秘书。该州督学们对史蒂文森本人及其研究无疑十分熟悉。普劳特还用“数据”说话,表明扩大班级规模能够为学校系统省下大笔经费。他指出,底特律在1920年将中学班级规模从23人扩大到30人,一年就节省了1230500美金。而在他自己管理的桑达斯基市公立中学,当学校把除物理、化学、家政课之外其他课程的班级规模扩大(上限为35人),一年内也为该学校系统节省了12600美金的教学开支。^③

普劳特在俄亥俄州教育年会上的发言代表了这一时期众多城市督学的看法,他们对中北部协会等认证机构的班级规模限制表示不满,并在不同场合抨击这一规定。例如,芝加哥的麦克安德鲁督学在1926年的年度报告中也专门讨论了班级规模问题。麦克安德鲁曾参加过1924年俄亥俄州教育年会,并作了两场会议发言,^④他很有可能在现场听到了普劳特督学对中北部协会规定的抨击。因此,他在年度报告中引用其发言,称来自俄亥俄州桑达斯基等市的督学指出“中北部协会对班级规模所作的限制毫无依据,也并无道理……我们州为了这种根本没必要这么小的班级规模,每年浪费了1075334美金。”^⑤这笔钱数是怎么计算得出的呢?实际上,普劳特在1924年会议上的原话是:“如果每班增加5人,以1922年《俄亥俄州学校报告》的标准计算,本州所有城市每年一共能节省1075334

① W. MacAndrew, *Annual Report of the Superintendent of Schools, 1925—1926*, Chicago: Board of Education, 1926, p. 75.

② F. J. Prout, “Economies to be Effected by the Reorganization of the Teaching Load in the High School”, *Proceedings of the Fourth Annual Ohio State Educational Conference*, Columbus, OH: Ohio State University, 1924, p. 142.

③ F. J. Prout, “Economies to be Effected by the Reorganization of the Teaching Load in the High School”, pp. 144 – 145.

④ 参见 W. MacAndrew, “Pedagogues and Politics”, *Proceedings of the Fourth Annual Ohio State Educational Conference*, Columbus, OH: Ohio State University, 1924, pp. 86 – 95.

⑤ W. MacAndrew, *Annual Report of the Superintendent of Schools, 1925—1926*, p. 55.

美金。”^①麦克安德鲁则直接省去上述讲话的前提,将每班增加5人可能省出来的钱数偷换为中北部协会规定给俄亥俄州造成的经济浪费,可以说制造了更加危言耸听的效果,进一步渲染了中北部协会规定的不合时宜。

在城市督学们步步紧逼的同时,中北部协会也开展了相关研究,并在中学班级规模的限制上逐渐松口。1923年,任职于密歇根大学,并担任中北部协会中等学校委员会(Commission on Secondary Schools)秘书的凯文·戴维斯(Calvin O. Davis)发表了在中北部协会资助下进行的三项研究结果。戴维斯表示,“在过去几年,中学承受着大量学生涌入学校,公立中等教育开支稳步上涨的压力。这导致许多学校负责人在寻找遏制花费上涨的方法时,对中北部协会一些规定的必要性或明智性提出了严重质疑。”正是在这样的背景下,协会决定进行相关研究,这些研究得出了和史蒂文森相似的结论——“班级规模对于学生成绩并没有重要的影响”,因此,“中北部协会的班级规模限制并无科学依据”。^②史蒂文森、戴维斯等人的研究结论向教育界传达了一个响亮的“科学”共识——班级规模的大小对教学效果的影响微乎其微。时值教育实证研究和教育管理专业化兴起之际,这个共识由各种看似精巧的测量方法和统计数据所包裹,有着“科学”光环的加持,也正迎合了当时学校管理者希望突破班级规模限制的需求,因此被用作城市学校扩大班级规模的权威依据。

最终,中北部协会在关于班级规模的规定上转变了说法。1929年3月,中北部协会在芝加哥举办了第34届年会,在这次会议上,与会者就班级规模问题进行了激烈的争论。会后,中北部协会不得不发表声明,对班级规模限制作出澄清:“人们似乎普遍认为协会对所认证的中学班级规模存在一项规定,但事实却是,协会在过去10年里并不存在这样一项强制规定;因此,学校在班级规模问题上可以有极大的自由。”^③这样一来,中北部协会等于默许了各地扩大班级规模。一直到第二次世界大战后,中北部协会关于中学认证的标准中也未再出现对班级规模或生师比数额的具体规定。^④

在20世纪20年代,美国城市学校管理者用“科学”的研究结论武装其“大班化”企图,成功挑战了班级规模的上限。到了20世纪30年代“大萧条”时期,他们更是把扩大班级规模当作削减预算的重要手段之一。根据教育史学者泰亚克等人的统计,从1930年到1934年,美国公立中学的生师比从20.6上升到了24.9。虽然如前文所述,平均生师比并不能很好地反映班级规模的实际情况,但该比率在短期内的急剧上升依然从侧面反映了学校为应对财政危机而采取“大班化”手段的普遍性。而全国性的数据还不能充分说明问题,因为据统计,当时许多城市学校的班级规模纷纷突破了40人,远超全国平均增幅。^⑤

关于班级规模并不影响教学效率的所谓科学共识也并非从未受到挑战。1931年,在教育领域影响较大的《小学杂志》(*The Elementary School Journal*)刊登了教育者对“班级规模研究共识”的声讨,作者指出,近来许多研究得出班级规模大小并不影响教学效果的结论,但目前的研究都未区分大班和小班的教学方法,倘若采用适应于小班的新教学方法,研究势必会得出不同结论。^⑥另一位督学也发文响应,指出此前的班级规模研究过于关注教学结果(即学生成绩),未能回答许多重要的教育问题,如小班能够对学生自我表达和自信心发展起到什么作用,更为紧密的师生联系又如何影响学生

①F. J. Prout, “Economies to be Effected by the Reorganization of the Teaching Load in the High School”, p. 145.

②C. O. Davis, “The Size of Classes and the Teaching Load in the High Schools Accredited by the North Central Association”, *The School Review*, Vol. 31, No. 6, 1923, pp. 412 - 429.

③Editorial Board, “Educational News and Editorial Comment”, *The School Review*, Vol. 37, No. 5, 1929, pp. 321 - 334.

④C. O. Davis, *A History of the North Central Association of Colleges and Secondary Schools, 1895—1945*, Ann Arbor, MI: The North Central Association of Colleges and Secondary Schools, 1945, pp. 78 - 79.

⑤D. Tyack, R. Lowe & E. Hansot, *Public Schools in Hard Times: The Great Depression and Recent Years*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1984, p. 38.

⑥E. E. Keener, “What Size Class?” *The Elementary School Journal*, Vol. 32, No. 2, 1931, pp. 144 - 146.

的品格发展?他表示:“在证明班级规模对教育的重要结果没有影响之前,无视过去的宝贵经验和每天与儿童接触的进步主义教师的判断,似乎是一种危险的做法。”^①可见,这一时期并非所有学校人士都相信班级规模研究的所谓共识,但在城市学校濒临破产的情势下,这些异见的微声与学校管理机器的轰鸣相比,实在有些渺小。

总之,当时城市学校管理者与教育研究专家在班级规模问题上的立场与行动,反映了科学管理潮流在学校领域的盛行。简单来说,科学管理是20世纪初泰勒等人在工业领域开创的一种通过标准化的测量和研究来提升工作效率和生产力的方法论。美国城市学校管理者也在这一时期推崇科学管理原则,试图通过分析教学活动和学校各方面工作的效率来改进学校运作。但这些原则在学校领域的流行不仅意味着一种工业管理学说的传播,它还涉及学校权力与资源的重新分配。以“科学管理”之名,城市督学等新兴的学校管理层引入了一套专业化的管理工具,并逐渐用这套新的话语体系来衡量与改变学校运作,由此带来的学校管理专业化为他们争取到了更多、更集中的权力,使其成为地方学校事务的核心决策者。^②

正是在这一语境下,班级规模首次成为测算学校成本与产出的一个重要变量,对班级规模的控制则成为一个明确的科学管理问题。在日后的发展中,美国教育界对小班教学效果的测量及学校管理方法论都经历了深刻变革,关于班级规模与学生发展的关系也有了更多维度的考察与结论。尽管如此,涉及班级规模的决策在一定程度上仍然沿袭了20世纪20年代学校管理者与研究者的核心问题:班级规模究竟在多大程度上影响教学效果,学校是否应该在缩减班级规模上花钱?这套以学校效率为核心的管理工具和话语逻辑,在日后的小班化改革中继续发挥着重要的作用,而关于不同班级规模所带来的成本、收效的考量,在很大程度上依然主导着当代小班化改革的进程。

三、班级规模作为劳动权益问题:

20世纪60年代教师工会与集体谈判对班级规模的限制

在20世纪20年代,美国城市学校管理者从成本与效率等科学管理原则出发,试图突破班级规模的束缚,削减教学开支,提升学校效率。他们挑战班级规模上限的行动本身也反映了该群体如何通过推崇效率主义,使自己成为学校事务的主导者。在教育管理集中化、专门化的过程中,教师却逐渐丧失了话语权。正如学者理查德·阿特巴赫(Richard Altenbaugh)指出的,科学管理对学校及教师群体存在两方面的影响:其一,具有商业头脑的学校管理者大大减轻了教师在决策中的作用。因为科学管理的主要支持者认为,只有权力集中,并由管理人员直接监管学校教育过程,才能提高效率。这也导致了“教学职业的无产阶级化”(the proletarianization of teaching),也就是说,教师逐渐在劳动关系中失语,沦为被学校管理者剥削的阶层。其二,学校管理者将所有教育方面的考量都归结为成本、收效问题,并利用“客观”方法来测量教师工作效率。^③这一点在前述城市督学言之凿凿地表示班级规模并不影响教学效率的现象中清晰可见。在此过程中,许多涉及学校成本的问题,如班级规模、工作时长、教学设施等在管理者那里被抽象为便于核算、比较的数据,但它们却最直接地影响到教师的日常工作环境与待遇,关涉教师的切身利益。

于是,当学校管理者将扩大班级规模视为削减教学开支的手段,在教师群体那里,控制班级规模

^①L. J. Hauser, “More Concerning ‘What Size Class?’” *The Elementary School Journal*, Vol. 32, No. 4, 1931, pp. 255 – 256.

^②参见 D. Tyack, *The One Best System: A History of American Urban Education*.

^③R. J. Altenbaugh (ed.), *The Teacher's Voice: A Social History of Teaching in Twentieth-Century America*, Washington, DC: Falmer Press, 1992, p. 158.

则成为维护自身劳动权益的重要问题。从20世纪五六十年代开始,美国多地的教师工会开始积极运作,试图通过工会结社、集体谈判乃至罢工来改善教师待遇与教学环境。最终,一些地区的教师工会成功敦促教育委员会将班级规模的上限写入了教师聘用合同。其中,纽约市教师联合会(United Federation of Teachers,简称UFT)较早开始与公立学校系统谈判,并在1963年首次促成该市教育委员会将班级规模限制写入教师聘用合同。

(一) 教师工会、集体谈判、教师罢工的兴起

早在20世纪上半叶,美国许多地方性与全国性教师团体就曾试图通过结社来抗衡学校管理者的集中决策,为教师争取薪酬福利等方面的权益,但总的来说,有几方面因素限制了美国各地教师工会在20世纪上半叶的发展。首先,在此期间,以全美教育协会(National Educational Association)为代表的教育界专业协会与农业、工业生产领域的工会定位不同,大部分教师的自我认同是专业人士(professional)而非劳工(labor),其专职工作换取的是中产阶级的薪酬(salary)而非工人阶级的工资(wage),许多教师团体并不认为自己与行业工会(trade union)属于同一性质,只有少数教职工选择与当地劳工组织站在同一战线。其次,公立学校教师属于公共领域的雇员,在许多地方性法规或聘用合同中都有限制公共领域雇员组织工会的条款。即便自20世纪以来美国各级政府开始逐渐承认工人加入工会和集体谈判(collective bargaining)的权利,联邦政府也在1935年通过了“瓦格纳法案”(Wagner Act),保障工商业私营领域雇员组织工会的权利,但政府和公共领域雇员并不在这些法规覆盖的范围内,仍未享受自由加入工会、进行集体谈判乃至罢工的权利。^①再次,在两次世界大战之间,许多地方性教师工会成员受到左派思潮影响走向激进化,一些教师工会也开始由共产主义者或社会主义者主导,不同派系之间由于内部斗争未能有效联合起来。随着二战后麦卡锡主义的兴起,一些活跃的左翼教师团体也因为共产主义的嫌疑而未能发展壮大。^②

与此同时,教师职业自大萧条以来的艰难境遇在二战后却未见改善。据统计,从1939年到1946年,美国工人的平均收入增长了80%,而教师收入却下降了20%,工人工资的增长与各行业工会在法律保护下的集体谈判机制有很大关系。^③虽然二战后的教师短缺危机使得一些地区不得不通过提薪等措施来吸引教师,但在20世纪50年代,美国城市学校教师的薪资水平仍落后于郊区同行,也远远落后于受教育程度相当的其他职业。^④另一方面,战后婴儿潮在50年代逐渐开始影响小学、中学的入学人数。从1950年到1970年,全美小学的入学人数增加了三分之二,在此期间一些地区的班级规模又回到了20世纪初的水平,越来越大的班级规模使教师工作量不断增加。^⑤在这种情势下,一些全国性和地方性的教师工会开始改变抗争的策略,而限制班级规模作为一个劳动权益问题,成为他们的重要抗争诉求。

20世纪50年代末60年代初,以全美教师联合会(American Federation of Teachers)为代表的教师工会开始突出强调集体谈判机制在提升教师待遇、改善工作条件中的作用。教师集体谈判指的是教育管理当局与教师代表(通常是教师工会)就教师雇佣的主要条件进行协商,双方就教师薪酬、福利、工作条件等具体事项达成一致,并签订合同。^⑥在当时,大部分州尚未认可公共领域雇员通过工会进

^①D. Gaffney, *Teachers United: The Rise of New York State United Teachers*, Albany, NY: State University of New York Press, 2007, p. 17.

^②M. Murphy, *Blackboard Unions: The AFT and the NEA, 1900—1980*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1990, pp. 167—169.

^③M. Murphy, *Blackboard Unions: The AFT and the NEA, 1900—1980*, p. 182.

^④D. Tyack, *The One Best System: A History of American Urban Education*, p. 285.

^⑤M. Murphy, *Blackboard Unions: The AFT and the NEA, 1900—1980*, p. 180.

^⑥彭茜:《美国教师集体谈判的缘由、分歧与保障机制》,《外国教育研究》2007年第6期。

行集体谈判的权利,因此教师工会也通过组织罢工进行威慑,以敦促学校系统认可教师的集体谈判权,并通过多轮协商,签订双方共同接受的聘用合同。20世纪60年代教师集体谈判最成功的先例出现在纽约市,由纽约市教师联合会促成。

纽约市教师联合会是由该市教师行会(Teachers Guild,以小学教师为主)和中学教师协会(High School Teachers Association)合并而成的教师工会,也是全美教师联合会的地方分支组织。1960年,在工会领袖大卫·塞尔登(David Selden)等人的领导下,纽约市教师联合会向当地教育委员会提出了六点要求,其中首要条件便是进行集体谈判选举,由全市教师投票决定是否通过集体谈判来协商教师合同,以及由哪个工会代表教师谈判。在未得到教育委员会明确答复的情况下,纽约市教师联合会决定在1960年5月16日举行罢工。在预定罢工的前一天,纽约市督学等代表学校管理当局的一方与工会代表进行了谈判,同意在全体教师间开展集体谈判选举,但却未敲定具体时间。一个夏天过去了,眼看新的学年已经开始,集体谈判选举却迟迟未被提上日程,在此期间,教育委员会还紧锣密鼓地与法务专家探讨集体谈判的合法性问题,试图从法律层面否定工会要求。于是,纽约市教师联合会决定在11月7日举行罢工(因为当年11月8日是美国总统选举日,工会料想当局为了不离间民主党的选民,肯定不会在大选前夕对罢工教师采取任何负面行动),这次罢工造成了深远的影响。^①

1960年11月7日,5000多名纽约教师走上街头,参与了纽约市教师联合会发起的罢工。这次罢工仅持续一天,却换来了纽约市当局在教师集体谈判选举上的松口。纽约市长聘请了一个特别委员会进一步调查教师意见;该委员会经过一系列听证会,在1961年初发布了调查报告,支持教师进行集体谈判选举;纽约市教育委员会也最终妥协,同意在当年圣诞节前进行选举。^②在1961年12月16日举行的集体谈判选举中,超过77%的纽约市教师投出了选票,最终,纽约市教师联合会以20045票领先于全国教育协会下设的地方工会(获9770票)和另一个地方教师工会(获2575票)。^③于是,纽约市教师联合会开始代表该市全体教师,与教育委员会展开漫长的教师合同集体谈判。正是在多轮的集体谈判中,纽约市教师联合会首次成功促使教育委员会将班级规模限制写入了教师聘用合同。

(二) 班级规模上限写入教师合同

1961年底,纽约市教师联合会开始与纽约市教育委员会进行1962—1963学年的教师聘用合同磋商,在其提出的要求中,明确了针对班级规模的具体限制——任何班级不得有超过30名学生,在学业困难班级不得超过25人,特殊班级不得超过15人。此外,他们还提出了一系列辅助缩减班级规模的条件,比如聘请新教师来开设新班级,接纳超出限额的学生,以及增加额外的教室空间等。^④不过,出于当年教育经费短缺的形势和谈判策略的考虑,工会最终决定将班级规模缩减问题的优先级置后,将谈判聚焦在提高教师薪酬和福利待遇上。因此,在1962—1963学年首个由集体谈判达成的教师合同中,并未出现上述班额限制,最终只有两处规定与限制班级规模有关,一是工艺课程每班学生不得超过24人;二是公立学校系统须聘请75名新教师,使小学班级规模控制在39人以下。^⑤但无论如何,这份教师合同在纽约市乃至全美的教师工会争取集体谈判权运动中是历史性的,它象征

^①D. Selden, *The Teacher Rebellion*, Washington, DC: Howard University Press, 1985, pp. 40–44.

^②P. Taft, *United They Teach: The Story of the United Federation of Teachers*, Los Angeles, CA: Nash Publishing, 1974, pp. 144–146.

^③D. Gaffney, *Teachers United: The Rise of New York State United Teachers*, Albany, NY: State University of New York Press, 2007, p. 26.

^④D. Selden, “A Report from UFT: Class Size and the New York Contract”, *The Phi Delta Kappan*, Vol. 45, No. 6, 1964, pp. 283–287.

^⑤D. Selden, “A Report from UFT: Class Size and the New York Contract”.

着教师群体拥有了在学校政策与管理事务中发声、协商的工具。自此,该市每一次教师合同的更新与签订都需要通过集体谈判,也意味着教师有机会在谈判中表达和争取自己关于学校事务的诉求。

1963年,纽约市教师联合会发起了新一轮的集体谈判,与教育委员会就1963—1965年的双年教师合同展开磋商。工会提出了五个核心诉求,缩小班级规模是其中之一。然而,纽约市教育委员会与教师联合会就班级规模限制是否属于集体谈判的范畴,以及是否应当写入教师合同问题产生了严重分歧。教育委员会认为,班级规模属于教育政策问题,应当由教育委员会和督学等学校管理层决定,教师无权干涉。代表纽约市教育委员会进行谈判的职员关系部门主管艾达·克劳斯(Ida Klaus)指出,参照私营企业、工厂等行业工会的做法,他们通常会在涉及“管理权”(management rights)的事项上让步。也就是说,企业、工厂的管理层有权决定产品的设计、生产过程的性质、生产的水平等,这些决策都不由一般工人做出,也不会写入其劳动合同。在她看来,依照这一惯例,在教育领域,“管理权”则意味着教师也不参与课程与学业标准的制定,不会在影响班级规模、入学人数、学生出勤等问题的政策中表达意见或做出决策。^①另一方面,教师工会则认为班级规模是涉及教师工作量、待遇与教学专业决策的核心问题,应当与教师的休假、办公器材等方面的细则一道,写入教师合同中的“工作条件”(working conditions)条目。同时,出于斗争策略的考虑,工会尽量避免将班级规模仅仅描述为决定教师工作量的因素(因为讨论工作量可能使教育委员会进一步对教师的工作效率做出规定),而是从教师专业的角度,将班级规模视为决定教师职业效能感的重要因素。

教师工会诉诸专业主义的策略在一定程度上见效了,教育委员会在其回应中并未反驳这一点,而是指出本市缩小班级规模的实际困难,如学校教室不够用等。于是,工会一方面依旧坚持将班级规模上限写入教师合同;另一方面也提出了一个小的改动,允许在合同附加条款中写明例外情况,即在实际条件不允许、班级规模超出上限的时候,学校管理者必须出具书面解释,阐明超额编班的原因,如果教师觉得不合理,可通过正式的投诉程序来寻求第三方仲裁。虽然谈判双方最后并未就班级规模究竟是教育政策问题还是教师工作条件问题取得一致意见,却达成了一定的妥协,教育委员会基本接受了教师工会的上述建议,对班级规模的基本限制及附加条款首次写入了1963—1965年纽约市公立学校教师合同。具体条目如下。

教育委员会和工会同意,在1963—1964学年,尽可能使小学或初中任意科目的班级都不得超过35名学生;并且委员会同意,在1964—1965学年年度预算中要求增加经费,以使该学年小学或初中任意班级都不超过34名学生。

教育委员会和工会同意,在1963—1964学年,尽可能使高中的任意班级都不得超过39名学生;并且委员会同意,在1964—1965学年年度预算中要求增加经费,以使该学年高中的任意班级都不得超过37名学生。

如果必须将一名教师分配到超出上述规定人数的班级,校长应以书面形式向该教师和督学说明原因。工会可以在督学办公室对该陈情文件进行检查。^②

纽约市教师联合会将班级规模限制写入教师合同的经验也被许多地区的工会借鉴,圣弗兰西斯科于1968年,洛杉矶、纽瓦克于1970年分别成功在教师合同中加入了对于班级规模的限制,在整个20世纪70年代,这一趋势持续蔓延。^③可以说,在这一时期,教师团体将班级规模作为改善教师工作条件的重要指标,借助教师工会与集体谈判的力量,在争取劳动权益方面取得了巨大的成功。而这一

^①D. Selden, *The Teacher Rebellion*, Washington, DC: Howard University Press, 1985, pp. 82–83.

^②D. Selden, “A Report from UFT: Class Size and the New York Contract”.

^③A. Brenner, B. Day & I. Ness (eds.), *The Encyclopedia of Strikes in American History*, New York and London: M. E. Sharpe, 2009, pp. 261–263.

时期各地班级规模的缩小,恰恰在很大程度上得益于教师在学校议事权与劳动关系方面的重构。

由教师工会主导的集体谈判兴起之后,围绕班级规模的博弈突破了此前由学校管理者主导的效率主义视角,而增添了教师劳动权益与教学专业决策的新关切。当然,由于不同地区教师工会力量和各地政治协商进程的差异,教师团体实现“小班化”诉求的情况也存在时间和程度上的差别。但无论如何,教师群体自此成为美国班级规模变革中一股较为强劲而持久的势力。在日后的小班化改革潮流中,各地教师工会也将继续通过集体谈判来形塑当地教育政策走向,在学校管理事务中发声。例如,教师工会在集体谈判中,一般会就小班化改革所涉及的教师聘用、教学设施、教师专业化发展等具体措施进行积极的磋商,因而成为落实小班化改革的重要中介力量。

四、结 语

学校管理者与教师团体是20世纪70年代以前美国地方性班级规模变革中最为关键的两股力量,两个群体获得话语权的方式却并不相同。在20世纪20年代,美国城市学校管理者奉“科学管理”与“效率主义”为圭臬,试图突破班级规模的束缚,削减教学开支,提升学校效率,也由此促成了学校管理权的集中化。当学校管理者从成本与效率的角度考虑班级规模问题,教师们也不得不像工业生产领域的工人们思考、反抗剥削关系一样,指出过大的班级规模所构成的恶劣工作条件对他们造成的负面影响,并在20世纪60年代逐步通过教师工会和集体谈判,对劳资关系与工作条件进行重新协商。

将这两组试图改变班级规模的历史事件相对照,能够初步窥见班级规模改革涉及的多元立场与复杂利益关系。乍看之下,小班化改革似乎是一个简单的教学质量改进问题,但在美国历史上,班级规模的变动却“牵一发而动全身”,涉及诸多方面的博弈。对于地方教育管理者而言,班级规模的扩大或缩小关系到办学经费与学校空间的筹划;对于教师而言,它涉及工作量、教学方法与劳动待遇等实际考量;对于州政府乃至联邦政府而言,它则牵涉教育政策与法规的设计与实施,以及相应改革的配套经费。

20世纪七八十年代以后,美国多地开始推进小班化政策,联邦和州政府为大范围的小班化改革提供立法、资金方面的支持,并自此成为班级规模改革中又一大利益主体。在此过程中,此前的两大利益群体——学校管理者与教师工会在小班化改革中的核心诉求,他们衡量改革成本与效果的方式,以及对班级规模相关研究证据的解读,依然体现出不同立场与视角的冲突,而他们各自手握的集中管理权与集体协商权,也继续在小班化改革中发挥作用。同时,在小班化改革大潮中,政策制定者、学校管理者、教学工作者、班级规模研究者,以及家长与学生等多方利益群体的关系变得愈加复杂,他们之间的博弈也决定着改革的命运。

在很大程度上,班级规模变动所涉及的权力与利益纠葛正是由于学校本身是复杂的系统,是各种政治、经济、社会力量相互交织与作用的平台,它不仅仅是教与学发生的场所,还是一个涉及庞杂交易关系的经济体,一个容纳多种劳动关系的雇佣市场,一个汇集各种权力与利益的关系网络。因此,班级规模的改变不仅事关小班化教学理念,还关系到教育系统中的劳动关系与资源分配,以及特定地域的社会、经济、政治条件。本文对20世纪美国学校班级规模变迁史的研究只是一个开端,未来研究将继续考察小班化改革中的冲突与争端,并力图挖掘学校作为复杂政治、经济、社会系统缩影的历史与教育学启示。唯有将对班级规模的考察置于更广阔的时代背景中,突破纯教育观念史的分析框架,深入探讨历史上班级规模变迁所牵涉的诸多利益纷争,方能更好理解过往与当今时代小班化改革面临的种种冲突。

(责任编辑:蒋永华)

School Efficiency, Teachers' Rights, and the Struggles for Class Size Reform: A Prehistory of Class Size Reduction in the US in the 20th Century

WANG Huimin

Abstract: The article examines multiple forces that shaped class sizes in US schools prior to the late-20th-century class size reduction reform by zooming in on two historical events. In the 1920s, city superintendents who embraced the ethos of efficiency, used “scientific evidence” on the insignificant effects of class sizes to raise size limits and solve economic exigency. In the 1960s, distressed teachers started to unionize, strike and fight for collective bargaining rights, who successfully had class size limits written into their contracts. A review of these historical moments reveals the complex struggles over power and interests in the history of U. S. schooling, helping us further understand the various conflicts faced by past and present efforts towards class size reduction reforms.

Keywords: class size; scientific management; school efficiency; teacher union; collective bargaining

About the author: WANG Huimin, PhD in Education, is Lecturer at School of Education Science, Nanjing Normal University (Nanjing 210097).