

# 国家教育发展的全球监测： 胁迫抑或助益？

## 关于 NSI

NORRAG 专刊 (NSI) 是一个开源期刊。期刊多倾向于选择那些来自不同国家、拥有不同观点的学者。它所关注的每一个专题都涉及到全球教育政策和教育国际合作话题。NSI 包括一系列来自不同观点和行动者的简明文章, 其目的在于弥合理论与实践以及国际教育发展中的倡议和政策之间的鸿沟。

NSI 由 NORRAG 出版, 由开放社会基金会 (OSF) 和瑞士发展与合作署 (SDC) 支持。文章中提出的内容和观点仅代表作者个人, 不代表上述组织的观点。

NSI 的中文版是根据北京师范大学国际与比较教育研究院 (IICE, BNU) 与 NORRAG 合作的框架下编辑出版的。

北京师范大学国际与比较教育研究院创立于 1961 年, 是中国成立最早的也是最具影响力的比较教育研究机构之一, 是比较教育学学科唯一的教育部普通高等学校人文社会科学重点研究基地。比较院师资力量雄厚, 现有教职工 24 人, 语种涵盖英语、俄语、法语、德语、日语、韩语、西班牙语和葡萄牙语。国际与比较教育研究院致力于研究国内外教育改革与发展理论、政策和实践中的前沿问题。中文版 NSI 的论文是基于研究的前沿性、与中国的相关性、以及国别的代表性为标准进行选择的。我们要对 NORRAG 在合作过程中给予的信任与大力支持表示衷心的感谢。

## 关于 NORRAG

NORRAG 成立于 1986 年, 是一个全球会员形式的国际政策与教育合作网络。NORRAG 的核心任务和力量是生产、传播和代理关键知识, 培养广泛的利益相关者的能力。这些利益相关者在国家和国际层面上影响和塑造教育政策和实践。通过这些举措, NORRAG 有助于创造具有更多参与性的、信息更加充分的和基于证据的政策决策条件, 从而促进教育机会均等和教育质量。NORRAG 是日内瓦国际与发展研究院的子项目。

关于 NORRAG 的更多信息, 包括它的工作范围和主题领域, 参见官网 [www.norrag.org](http://www.norrag.org)。



@norrag



@norrag.network

20, 罗斯柴尔德街 | P.O. Box 1672  
1211 日内瓦 1, 瑞士  
+41 (0) 22 908 45 47  
[norrag@graduateinstitute.ch](mailto:norrag@graduateinstitute.ch)

NORRAG 专刊 03, 中文版, 2020 年 6 月

特邀主编: Marisol Vázquez Cuevas,  
协调员:

Emeline Brylinski 博士 (NORRAG)

编辑助理:

Leonor Victoria Socarras-Kutuawanamo

翻译与版权编辑:

Laura Sagert, Marina Dreux Frotté, Silvan Oberholzer

出版: Paul Gerhard

NSI 03 中文主编: [滕珺博士]

翻译: 滕珺, 安娜

概念设计 Anouk Pasquier, Alexandru Cretu

NORRAG 由瑞士发展与合作署、开放社会基金会以及国际与发展研究院支持。



在创作共享许可证的条款和条件下发布: 归属非商业  
4.0 国际(CC BY-NC 4.0) <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

ISSN: 2571-8010




9 772571 801003

## 目录

1. 数据流通式远程治理·····	1
2. 全球学习、公平和财务报告说明 - 变革理论路径 ·····	6
3. 助力教育向外看·····	10
4. 经合组织全球竞争力测评评述·····	13
5. 全球报告对教育的影响·····	20
6. 评估数据治理能走多远? ·····	24
7. 在 2030 年议程框架内制定公共教育政策的挑战：具体行动 和全球影响·····	29
8. 促进社会变革的高等教育机构：如何借鉴自身的行动·····	33
9. 行动者如何问责柬埔寨政府? ·····	37
10. 建设性和强制性：全球报告对教育政策的影响 ·····	43
11. 政府提升 PISA 分数的举措：瓦哈卡州实地经验·····	49
12. 国际研究和报告对智利教育政策的影响 ·····	54
13. 资助、测量和获取：南非和全球教育监测报告 ·····	59

## 数据流通式远程治理

 吉塔·斯坦纳—卡姆西（Gita Steiner-Khamsi），国际教育政策与合作网络主任，哥伦比亚大学教育学院和瑞士国际关系与发展研究院教授

### 摘要

本文探讨了数字治理是否已转化为数据流通式远程治理。对国家发展情况的全球监测源于以下趋势同时进一步扩大此趋势：（一）成果导向援助，（二）增加测评，（三）数据挖掘和流通。鉴于世界银行成为各国的知识库，本文还探讨了发展和援助资格定义的可能变化。

### 关键词：

数字治理；  
成果导向教育；  
国际组织；  
官方发展援助；  
全球教育

在短短十年的时间里，“数字治理”一词有着不同寻常的历程。十年前，政策研究中引入数字治理一词来描述学生能力大规模国际测评项目（ILSA）的指数式增长（Grek，2008）以及从外部评估向自我评估的转变（Ozga，2009），现在数字治理成为一个概括性术语，表示通过基线研究、基准和结果评估来收集政治决策的数据。这类“软性”政策工具均关注结果的测量和监测。

可以说，“硬性”监管工具（法令、法令执行情况随机检查、违规行为的制裁）现在已被数字治理取代。在教育领域，结果导向促成了ILSA的快速发展。现在，各国政府开始根据各自的政治议程采用ILSA的测评结果对公共教育施压或减压，如PISA（国际学生评估项目）和TIMSS（国际数学与科学趋势研究项目）。这一术语面世十年后，我们需要思考的是：是否应当将政策研究争论上一个台阶，数字治理是否已经演变成“远程指导”（Rose 和 Miller，1992）、“远程治理”（Rinne 和 Ozga，2009，第 67 页），或者已经进一步转变为“数据流通式远程治理”（Piattoeva, Gorodski Centeno, Suominen 和 Risto，2018，第 117 页）。这里需要提及三个国际机构的年度教育监测报告，包括经济合作发展组织的《教育概览》、世界银行的《世界发展报告》和教科文组织的《全球教育监测报告》。

## 数据流通式远程治理

Nelli Piattoeva 等人 (2018) 在关于国家大规模测评政治的精彩章节中创造了“数据流通式治理”一词，说明巴西、中国和俄罗斯政府（研究对象）如何借由比较数据流通这一政策工具使政治决策合法化。这三个国家在获得可靠数据方面都面临重大挑战，且地区和地方一级的政府官员不知道如何在其日常工作中使用这些数据，因此不可小看这一研究发现。以上三个国家的政府不仅需要不停地获取国际可比性数据，还要克服困难以有想象力地方式将国际测评结果传达给国家或地方一级。这些国际测评结果在三个国家（背景）中的分量“单薄”，没有意义，不具相关性，要重拾其意义是一项严峻的考验（Steiner-Khamsi, 2016a）。

只有将其置于快速推进数据流通式远程治理的更大背景下，我们才能理解这种“非理性”行为。我有如下三点看法：对国家发展情况的全球监测源于以下趋势同时进一步扩大此趋势：（一）成果导向援助，（二）增加测评，（三）数据挖掘和流通。

*成果导向援助。*我们进入了一个新时代，以前的宏观经济和政治援助条件（结构调整、扶贫、善治）逐渐被计划条件所取代。现在资助项目的资助结果必须达成项目计划、行业策略或捐助方对于成功项目设定的目标。例如，亚洲开发银行区分了计划和政策支助，以付款时间表作为杠杆，确保政策确实到位、资助项目长期可持续。同样地，全球教育合作组织区分了固定赠款和可变赠款。受援国政府需要用数字证明援助资金已用于提升教育系统的质量、学习成果和公平性用途。请注意，全球教育合作组织明显是一个例外。并

不是所有的捐助方都追求公平性。例如，社会影响债券获得差评的其中一个原因就是不关注公平性，实施人需要在短时间内获得可测量的正面成果，因此实施人拒绝“学习迟缓者”和其他弱势群体参与其教育项目也就不足为奇了。

*增加测评。*过去十年间，参与 PISA 和 TIMSS 项目的国家越来越多，我们对此习以为常。然而，2018 年发生的事情极有可能使未来参与 ILSA 项目的国家数量出现巨大飞跃。2018 年 10 月发布的《2019 年世界发展报告》（世界银行，2018）让更多的人知道了人力资本项目，特别是人力资本指数（HCI）。世界银行（2018）称，

HCI 评估新生儿在 18 岁之前所能获得的人力资本量，显示下一代人民的生产力，以完整教育和全面健康为基准。

HCI 的教育指标测量教育系统的数量（教学质量调整后的入学年限）和质量（统一测试结果）。入学年限基准为 14 年。世界银行的专家认为，在全世界的教育体系中，新加坡最接近“完整教育”的国际基准，新加坡的孩子们最有效地利用了在校时间，或者说浪费的时间最少。与新加坡类似，奥地利孩子的入学年限可以达到 13.9 年，但是教学质量调整后的入学年限-考虑儿童的实际学习情况-只有 11.7 年。另一个排在字母表前列的国家安哥拉，教育质量差使其丢掉近半数的教育得分。考虑到安哥拉儿童的实际学习情况，预计的入学年限缩短至 4.1 年（见 <http://www.worldbank.org/en/publication/human-capital>）。HCI 榜上，奥地利排在第 12 位，安哥拉在 157 个国家中排在第 147 位。统一测试结果的计算方法因依赖 ILSA 项目而饱受批评。此外，如果各国没能参与每一轮测试，人力资本

项目就会内插数据,如果遗失其中一轮测试数据,则会外推数据。事实上, HCI 要求各国政府参与每一轮 TIMSS、PISA、PIRLS、SACMEQ、EGRA 等项目,因为数据内插和外推往往不利于获得教育系统的统一测试结果。

**数据挖掘和数据流通。**怎么才算是过度?在竞争激烈的全球监测背景下,国际组织在越来越多的国家、专题、人口以及不断缩短的时间间隔内收集越来越多的数据。迫于自身生存的考虑,国际组织承受着不断扩大其势力范围、与国际和地区竞争者保持同步的压力。PISA 新增测评领域便是不断发展的早期信号。PISA 测评最初侧重于 15 岁学生的阅读、数学和科学方面,此后开始新增领域,涉及多个主题,包括金融素养(PISA 2012, PISA 2015)、全球素养(PISA 2018)。同时还包括 PISA 发展援助协议项目、学前教育项目、国际学校评估项目和 PISA4You 项目。PISA 在不同主题、不同国家、不同年龄段快速扩张,已经成为人们密切关注和争论的对象(见 Addey, 2017; Gorur, 2016; Sellar 和 Lingard, 2014; Verger 和 Parcerisa, 2017)。私营部门从 PISA 测评中受益匪浅,比如培生公司(Pearson LLC)负责 PISA 的测评设计和试验、视频和报告制作并从中获得报酬。与此同时,这家商业巨头还向家长出售课本和教材,为标准化测评做准备。正如其他文章所说(Steiner-Khamsi, 2016b),标准化对企业有益,因为多个学校、地区和国家将应用同样的课程、教师培训计划、教科书和学生评估,从而产生规模经济。

### **提高发展援助门槛, 创造新型技术援助客户**

发展合作伙伴正出现积极的现象。一些地区,尤其是在中美洲和拉丁美洲以及东南亚各国不

再需要官方发展援助(ODA)。这些国家不再隶属低收入和中低收入经济体,丧失了获得优惠贷款和赠款的资格。因此,是时候考虑以下问题,经合组织发展援助委员会、世界银行、联合国教科文组织、双边援助国打算怎么办?或者说我们这些以从事援助工作或研究发展为职业的专家打算怎么办?

首先,ODA 的定义不是一成不变的。自 1969 年成立以来,经合组织发展援助委员会不断趋于“现代化”,或根据不断变化的援助环境调整理念(Hynes 和 Scott, 2013)。第二,外部财政援助的目标发生变化。例如,经合组织将 57 个国家列为脆弱国家(OECD DAC, 2018)。最后也是最重要的一点是,《2030 年可持续发展目标》不再区分发达国家和欠发达国家,代之以针对世界各国的全球议程。回顾过去,我们应当承认,之前两个国际商定的计划-2000 年全民教育和 2015 年千年发展目标-实际上被错误地贴上了“全球议程”的标签。

《2030 年可持续发展目标》的全球新定位解释了国际组织现在才真正在全球层面开展工作的原因。过去,世界银行和教科文组织是为穷人服务的,而经合组织则侧重于富国。现在,这三个国际组织开始收集和传播各国信息。从每年发布的《教育概览》来看,非经合组织“合作国家”逐年增多。最明显的是,世界银行的人力资本项目反过来成为各国的知识库,不论穷国还是富国。如果在不久的将来人力资本指数取代了人类发展指数,那么必然会颠覆发展和援助资格的定义:除了新加坡和其他在统一测试表现优秀的少量东亚国家,以及奥地利和其他“表现不佳”的经合组织国家,余下国家都将成为经合组织、教

科文组织和世界银行的客户。这些国家将获得援助，或者更确切地说，技术援助，帮助这些国家的人民（从婴儿到成人期间）从各个方面提升其测评分数，包括社交和情感技能（OECD PISA, 2018）。

此外，大批“表现不佳的国家”，如安哥拉、埃及、南非等国由于儿童在校学习时间很少，在人力资本指数的教育方面丢掉了至少一半分数，这些国家可能会得到过度的援助或技术支持。因此，人力资本指数低的国家将填补不再需要官方发展援助的国家所留下的空位。换句话说，尽管许多国家已不再需要发展援助，但可以想见，人力资本指数的存在会让那些取得经济发展的国家重新获得官方发展援助的资格。当然，人均国民总收入、生产力和 HCI 之间相关性高。如果将 HCI 作为确定优惠贷款和赠款资格的标准之一，世界银行今后很可能在中上收入和高收入经济体国家开展业务。这种假设成立的话，国家将不再按照人均国民总收入（低、中、中上、高收入）划分，而是按照人力资本项目建议的国家预计生产率（第 25 百分位数、第 50 百分位数、第 75 百分位数）划分（世界银行，2018，第 59 页）。

## 参考文献

Addey, C. (2017). Golden relics and historical standards: how the OECD is expanding global education governance through PISA for Development. *Critical Studies in Education*, 58 (3), 311-325.

Gorur, R. (2016). Seeing like PISA: A cautionary tale about the performativity of international assessments. *European Educational Research Journal*, 15, 598 – 616.

Grek, S. (2008). From symbols to numbers: the shifting technologies of education governance in Europe. *European Educational Research Journal*, 7 (2), 208-218.

Hynes, W. and Scott, S. (2013). *The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticism and a Way Forward*. Paris: OECD Development Co-operation Working Papers No. 12, OECD Publishing.

OECD DAC. (2018). *States of Fragility Report 2018*. Paris: OECD Development Assistance Committee.

OECD PISA. (2018). *Social and Emotional Skills. Well-being, connectedness and success*. Paris: OECD PISA.

Ozga, J. (2009). Governing education through data in England: from regulation to self-evaluation. *Journal of Education Policy*, 24 (2), 261-272.



Piattoeva, N., Gorodski Centeno, V., Suominen, O., and Rinne, R. (2018). Governance by data circulation? The production, availability, and use of national large-scale assessment data. In J. Kauko, R. Rinne, and T. Takala, eds., *Politics of Quality in Education. A comparative study of Brazil, China, and Russia*, pp. 115-135.

Rinne, R. and Ozga, J. (2011). Europe and the global: The role of the OECD in education politics. In J. Ozga, P. Dahler-Larsen, C. Segerholm, and H. Simola, eds., *Fabricating Quality in Education: Data and Governance in Education*, pp. 66-75. London: Routledge.

Rose, N. and Miller, P. (1992). Political power beyond the State: Problematics of government. *British Journal of Sociology*, 43 (2), 173-2005.

Sellar, S. and Lingard, B. (2014). The OECD and the expansion of PISA: New global modes of governance in education. *British Educational Research Journal*, 40 (6), 917-936.

Steiner-Khamsi, G. (2016a). Global Indicators and Local Problem Recognition: An exploration into the

statistical eradication of teacher shortage in the post-socialist region. In K. Mundy, A. Green, B. Lingard, and A. Verger, eds., *The Handbook of Global Education Policy*, pp. 573-589. Chichester: John Wiley and Sons.

Steiner-Khamsi, G. (2016b). Standards are good (for) business: standardised comparison and the private sector in education. *Globalisation, Societies, and Education*, 14 (2), 161-182.

Verger, A., and Parcerisa, L. (2017). Accountability and education in the post-2015 scenario: International trends, enactment dynamics and socio-educational effects. Paper commissioned for the 2017/8 Global Education Monitoring Report, *Accountability in education: Meeting our commitments*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002595/259559e.pdf>. Paris: UNESCO GEMR.

World Bank. (2018). *The World Development Report 2019. The Changing Nature of Work*. Washington, DC: World Bank. Open-access: doi:10.1596/978-1-4648-1328-3.



## 全球学习、公平和财务报告说明 - 变革理论路径

 卡伦·芒迪（Karen Mundy），加拿大多伦多大学安大略教育研究院比较国际发展教育中心教授

 karen.mundy@utoronto.ca

### 摘要

本文对国家政策全球报告可能产生的颠覆性影响（积极的或消极的影响）以及在一个多样化的世界中提出全球建议的可行性提出质疑，提出了三个基本的“变革理论”：“跨国学习数据法”“战略投资数据法”和“（相互）问责数据法”，并描述国家政策行动者、社会组织成员和国家研究人员是如何利用这些报告的。

### 关键词：

变革理论；

问责；

激励；

全球监测

### 引言

在过去的 75 年里，全球教育政策的国际比较数据在形式和用途上出现了惊人的增长。在本文中，我认为关于国际数据和报告的争论隐含了三种潜在的“变革理论”，显示了对于数据使用方式的不同看法（Brest，2010）。

第一种理论我们称之为“**跨国学习数据**”模式，它侧重跨国杠杆来促进跨国学习和交流。第二种理论我们称之为“**战略投资和激励数据**”模式，它关注更强大的支点来激励本国政策和政策制定者。最后一种是最近兴起的“**问责数据**”模式。

每种模式所处的历史时期各不相同，我想强调的是，这些模式日益广泛地应用于国际机构工作中，受到各类组织的青睐。

但我认为我们可以借鉴这三种变革理论作为“理想类型”，从而明确各种国际报告方式的目标、目的和组织特征，让我们有可能以更加民主和更有效的方式使用全球数据。

### 全球教育报告的变革必要性和变革理论

三种“变革理论”为全球教育的国际报告和数据提供了不同的理论基础和方法。它们对本国决策和决策制定者以及国家和国际行为体之间的全球政治有不同的影响和意义。

**跨国学习数据：**联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）早在二战后便制定了全球可比

的教育系统指标，主要是为了支持各国政府就教育策略和项目进行学院间的跨国学习并监测全球教育发展。教科文组织建立了一个基于低风险的自我报告数据系统。该模式本质上是发展型的，支持国家统计能力、国家能力和所有权。同样，经济合作与发展组织（经合组织）最初的工作宗旨是同行审查和同行交流，由部长小组根据具体挑战安排研究和报告工作。跨国学习测评的早期发展也遵循了类似的“低风险”逻辑（国际教育成就评估协会成立之初就是一家旨在促进跨国学习的研究室）。

**战略投资和激励数据：**20 世纪 80 年代和 90 年代，教育数据转而用于确定和验证教育投资的重点，尤其是全球行为体对发展中国家的教育投资。在国际层面，世界银行在利用比较教育数据支持教育重点和策略的经济建模方面发挥了主导作用，还尝试使用这些数据来激励改革（见世界银行，1995）。20 世纪 90 年代，经合组织率先发起了对各国政策产生巨大影响的国际学生评估项目（PISA），义无反顾地从一个各国之间教育政策的对话平台变身为现在的政策企业家（Martens 和 Jacobi，2010）。世界银行和经合组织没有采用温和的学习方式，而是率先应用了一种变革理论机制，在全球范围内调动一个外部技术支点来左右国家决策和重点。

**（相互）问责数据：**自 2000 年以来，在前两个“变革理论”之外新出现了一个“变革理论”。我们可以称之为“问责数据变革理论”，这种方法强调利用跨国数据来让各国政府承担责任，通过其计划和承诺取得积极成果。这种变革理论包含两种截然不同的逻辑：一方面重点关注发展共同体的“成果和绩效”，另一方面积极开展社

会组织运动实现教育系统的透明度和社会问责制，以及《巴黎有效援助宣言》所体现的在国家层面和国际层面相互问责的承诺。因此，援助国政府越来越依赖绩效指标来管理援助分配，促使国内政策制定者利用指标和激励措施来扩大成果（例如英国的多方援助评述）；而社会组织一方面要求援助者对受援者承担向上责任，另一方面要求政府对其公民承担向下责任（见世界银行《2004 年世界发展报告》；Verger & Novelli，2012）。

很多人讨论过跨国数据和监测的各种变革理论基础和理论的利弊。每种理论都对全球和本国政策产生了预期和预期之外的影响。

- 变革理论“**跨国学习和交流数据**”的优势在于，能在发展中国家之间建立真正的实践共同体，重点关注国家的数据生成能力。与此同时，60 年代、70 年代和 80 年代的跨国数据收集和监测很快就陷入了输入和描述性数据的困境。这一理论缺乏一套强有力的激励措施来动员国际和国内行动，也无从衡量其有效性。

国际组织从变革理论“学习数据”中得到的一点经验就是，当报告未与行动激励挂钩时，便会削弱行动支持。例如，教科文组织的统计报告在 80 年代和 90 年代获得的支持逐渐下降，直到 2002 年千年发展目标中的发展共识获得通过出现了新的问责制运动，且全球教育监测报告中需要提出更有力的以问责为导向的报告后，才重获支持。

- 变革理论“**战略投资数据**”明确了将跨国教育数据与行动联系起来的关键途

径。但其缺乏国家和其他政策行动者的合作“学习”理论，容易在数据收集和利用方面产生技术官僚行动。相比于组建国内改革联盟，这种方法更适合提供一揽子援助和采用以绩效为基础的筹资。PISA 是在国家俱乐部的支持下诞生的，它无疑是“战略投资数据”模式下最为“成功”的一项跨国数据工作。虽然关于来自合作伙伴关系的数据如何逐渐成为一个外部支点推动了一个曾经弱小的国际行为体改变政策，我们需要探讨的东西很多。但是 PISA 对教育政策的影响因国家政策和政治体制而异。

在此期间，有关教育发展数据的大型投资项目对发展中国家的影响相当有限。或许其中一部分原因是开展“战略投资数据”工作的国家之间缺乏真正的合作。

- 变革理论“问责数据”清楚地了解如何利用数据让捐助方和政府承担责任并推动变革。它扩大了公民的作用，显示了跨国进程与国内联盟合作实现改革的方式。然而，这种变革理论低估了数据在弱治理环境中驱动政策进程的能力。在全球层面，治理结构很少促进问责制。比如教科文组织的全球教育监测报告（GEMR）中的监测工作很难让捐助者和多边机构承担责任，尤其是推动援助有效性议程的政治风向改变时。当诸如教育委员会等更加政治化的监测和报告工作取代传统的问责报告时，这一弱势才稍有缓和。公民主导的学习评估报告和国家社会组织联盟报告显

示，在民主薄弱和官僚系统能力有限的发展中国家，利用证据“掌握真理”的能力会大大受限。

### 学习和问责的全球监测：明确隐晦的内容

在本文中，我试图以更有力、更明确的方式使用变革理论来帮助我们了解全球监测和报告的工作原理和工作方式。变革理论可以帮助我们明确隐晦的内容，让我们就在不断变化的世界中有效实施跨国监测的目的、用途和民主可能性展开讨论。

包括全球教育合作组织（GPE）在内的组织正在试验这些变革理论。GPE 尝试用“相互问责”的方法进行监测，面临以下两方面挑战-确保在国家层面的教育利益相关者问责过程中使用数据，要求捐助者遵守援助有效性原则（见 GPE, 2018）。为此，GPE 试图通过“国家级合作学习”方式加强相互问责，这种方式可能更适合持续改进以下领域的工作，比如财务报告的透明度、国家政策过程中应用数据、在发展中国家实行援助有效性原则。

教科文组织统计研究所（UIS）的学习监测全球联盟（GAML）项目也采取了类似可测量的监测方法，这种方法既努力提高基础数据的技术质量，同时达成有力的合作来促进跨国学习（UIS, 2018）。我认为，这种利用学习和（相互）问责变革理论进行全球报告和监测的能力对今后十年全球监测的可持续性、影响力和广泛的所有权至关重要。

### 参考文献

Brest, P. (2010). "The Power of Theories of Change". Stanford Social Innovation Review. Spring.

Global Partnership for Education (GPE). (2018). GPE's 2018 Results Report. Washington D.C: GPE. <https://www.globalpartnership.org/content/results-report-2018>

Martens, K. & Jakobi, A. (2010). Mechanisms of OECD Governance. Oxford: Oxford University Press.

UNESCO Institute for Statistics (-UIS). (2018). SDG4 Data Digest: Data to Nurture Learning. Montreal: UNESCO.

Verger, A. & M. Novelli. Eds. (2012). Campaigning

for "Education for all"

Histories, Strategies and Outcomes of Transnational Advocacy Coalitions in Education. Springer Press.

World Bank. (1995). Priorities and strategies for education : a World Bank review. Development in practice. Washington DC: World Bank Group.

World Bank. (2003). World Development Report 2004: Making services work for the poor people. World Development Report. Washington, DC: World Bank Group.

## 助力教育向外看

 **安德烈亚斯·施莱歇(Andreas Schleicher)**, 经济合作与发展组织教育与技能主管及总干事教育政策特别顾问, 法国

 [andreas.schleicher@oecd.org](mailto:andreas.schleicher@oecd.org)

### 摘要

本文认为,全球监测和国际比较表明教育政策的制定和实施已超越了国界,这有助于决策制定者根据可衡量的目标制定有意义的目标,以及更好地了解不同的教育系统处理类似问题的方式。本文表示,全球监测不是抄袭其他国家的预制解决方案,而是关注本国和他国的良好实践,从而了解这些实践在哪些情况下能发挥效用。

### 关键词:

经合组织;  
全球监测;  
良好实践;  
政策制定者

有个关于司机的故事讲道,司机在一个漆黑的夜晚回到车旁时,发现车钥匙不见了。他不停地往路灯下看,有人问他是不是钥匙丢在那儿了,他说不是,但那里是他唯一能看得见的地方。

同样地,教育也是一种根深蒂固的本能,着眼最顺手和最显眼的地方。那可能不是最好的地方,但那里有我们熟悉的问题和答案。我们常常用最容易衡量的标准而不是最重要的标准来审视教育的进展。教育的争论往往只基于一个国家或一个地区的学校里发生的事情,而不会与其他地方取得的成果进行比较。

虽然全球化对经济、工作场所和日常生活产生了深远的影响,但教育仍然非常本地化,往往只关注自身的情况。教育系统习惯于筑起“高墙”,把教师、学校或系统本身与相互学习分隔开来。学校的组织方式和信息的管理方式使得学校和教师难以分享他们的工作信息。虽然教育系统经营者可能了解各自的优势和弱势信息,但在一线提供教育服务的人员(校长和教师)往往或者可能不知道如何将这些信息转化为更有效的实践。不同国家的教育系统也被类似的高墙分隔开来,各国很少有机会看到其国界外所制定和执行的教育政策。换句话说,不能学习其他国家的经验。

国际评估和全球监测工具有助于填补这一

空白，向各国展示其他国家在教育服务的质量、公平和效率方面取得的成果，帮助决策制定者根据可衡量的目标制定有意义的目标，更好地了解不同教育系统处理类似问题的方式。也许最重要的是，拥有国际视野能让决策制订者和从业者有机会对自身的教育体系有更清晰的认识，使他们更清楚地了解教育体系的信念和结构、优势和劣势。改变和改进教育系统前必须深入了解这个系统。

1997 年，当我们着手经济合作与发展组织（经合组织）的国际学生评估项目（PISA）时，我接到了巴西总统办公室的电话：巴西有意加入 PISA。巴西是首个表示有兴趣加入 PISA 的非经合组织成员国，我对此感到有点儿惊讶。时任巴西总统的费尔南多·恩里克·卡多索（Fernando Henrique Cardoso）肯定已经意识到，巴西将在全球排名榜上垫底。但我后来与他讨论这个问题时，他告诉我，当时改进巴西教育体系面临的障碍不是资源或能力匮乏，而是学生在低标准下取得了好成绩，人们认为不需要改良或不可能获得改良。时任总统卡多索认为人们需要了解真实情况。因此，巴西不仅公布了巴西的 PISA 分数，还向每所中学提供进展水平相关信息，从而到 2021 年在国际学生评估项目上达到经合组织的平均水平分数。从那时起，巴西在 PISA 项目上取得了显著进步。参加 PISA 项目 9 年后，巴西成为自 2000 年首次举办 PISA 评估以来在阅读方面进步最大的国家。

墨西哥也有类似的经历。墨西哥 2007 年进行家长调查时，77%的家长表示，孩子学校提供的教育服务质量良好或非常好，但是根据 PISA2006 评估，在墨西哥 15 岁的学生中，大约

有一半的学生所就读的学校评分达到或低于 PISA 确定的最低能力水平。在国际比较中，导致感知教育质量与绩效之间存在差异的原因很多。例如，现在墨西哥儿童就读的学校可能比其父辈就读的学校教学质量更好。但问题是，在没有公共资源需求的情况下，要证明公共资源投资的合理性并不容易。2008 年 2 月，我会见了墨西哥时任总统费利佩·卡尔德龙（Felipe Calderón），他为墨西哥中等教育建立了一个基于 PISA 的国际绩效基准。这一绩效指标突出了本国绩效与国际标准之间的差距，成为支持墨西哥此后进步的主要工具。

PISA 不仅仅对表现不佳的国家政策产生重大影响。在 PISA 2000 结果公布后，我的祖国德国也就教育政策展开了激烈的争论。德国人认为各个学校的学习机会理应是平等的，因为他们已经努力确保学校获得平等的资源。但 PISA 2000 的结果显示，在教育成果方面存在巨大的社会差异。此外芬兰的学校间一致性证据显示，学校之间的表现差异只占学生表现差异的 5%，这让德国印象深刻，因为德国学校之间的表现差异占到学生表现差异的近 50%。也就是说，在德国择校事宜很重要。

德国的许多教育工作者和专家对 PISA 项目显示出的差异不会感到太惊讶。但是，弱势儿童在学校表现差往往被认为是理所当然的，不在公共政策可以改变的范围。令人震惊的是，PISA 项目的结果显示，不同国家的社会经济状况对学生和学校表现的影响有很大差异，但其他国家在有效减少这类影响方面似乎比德国做得更好。事实上 PISA 显示，改良是有可能的，并为改良提供了必要的动力。PISA 帮助德国扭转了对证据和数



据的态度。20 世纪初，德国的教育开支几乎翻了一番。除了金钱外，这场争论还激发了该国大范围的改革，包括变革性的改革。比如加强幼儿教育，为学校制定国家教育标准（在联邦州自治权神圣不可侵犯的国家中，这是一件很难想象的事情），加大对包括移民学生在内的弱势学生的支持。九年后的 2009 年，德国的 PISA 评估结果大有进步，在质量和公平方面都有了显著改良。

德国并不是唯一一个在相对较短的时间内改良了教育体系的国家。虽然韩国在 2000 年测评中的平均成绩很高，但韩国人担心只有一小部分优秀学生在 PISA 阅读评估中达到了优秀水平，。在不到十年的时间里，韩国将优秀学生的比例提高了一倍。

波兰学校系统的主要革新在于大幅度减少学校间的差异，使很多表现不佳的学校得到重生，并在半年时间内就提高了整体表现。葡萄牙能够巩固其分散的学校体系，提高整体表现，哥伦比亚和秘鲁也做到了。

当然，国际评估会碰到意想不到的困难。设计可靠的测试就是一大挑战。成功标准必须在国家间具有可比性，在国家层面具有意义。必须在相同的条件下进行测试才能产生可比较的结果。

除此之外，政策制定者倾向于有选择地使用测试结果，多半是为了支持现有政策，而不是作为探索替代方案的工具，但是也提供了一个重要的改良机会。

在 2016 年 12 月最新的 PISA 评估结果公布之前，世界各地的人致电给我，想知道全球 PISA 排名有哪些惊人变化。但是像 PISA 这类的国际比较结果没有令人惊讶之处。教育的质量和公平源于深思熟虑、精心设计和系统实施的政策和实践。PISA 的证据表明，一些学校体系取得了迅速进步，即使那些声称只能在地理时间尺度上改良教育和相对有名次的国家主要反映了社会和经济因素的人现在必须承认，教育改良是可能的。

是时候扪心自问：我们可以从世界上最先进的学校系统中中学到什么？他们的经验对其他国家的学生、教师和学校领导有何帮助？政治家和政策制定者如何从面临类似挑战的国家中汲取教训，从而做出更明智的决定？即使有国际先例可循，为什么很难从中学到经验并停止重复同样的错误？这些问题从未像现在这样需要迫切提出来并解答。



## 经合组织全球竞争力测评评述

苏珊·莱杰（Susan Ledger），默多克大学分管合作的副院长，澳大利亚

s.ledger@murdoch.edu.au

迈克尔·蒂尔（Michael Thier），俄勒冈大学博士生，美国

mthier@uoregon.edu

露西·贝利（Lucy Bailey），巴林，巴林大学巴林师范学院副教授

lbailey@uob.edu.bh

克里斯汀·皮茨（Christine Pitts），美国西北测评协会政策顾问和倡导者，美国

christine.pitts@nwea.org

### 摘要

本文对经济合作与发展组织（经合组织）2018 年引入的全球化能力测评进行了评述。采用批判话语分析和社会网络分析研究经合组织提出的测评后，本文认为该项测评偏向西方国家采用西方世界精英的文化资本来定义全球化能力。提议以 5p（理念、人、权力、流程、定位）政策框架来修改测评。

### 关键词：

全球化能力；  
国际学生评估项目；  
经合组织；  
批判话语分析；  
社会网络分析

经济合作与发展组织（经合组织）的国际学生评估项目（PISA）测评比较各国 15 岁学生的阅读、数学和科学成绩（图 1）。2018 年经合组织加入了新的测评项，即比较各个教育系统培养具有全球化能力的学生情况。根据经合组织的《框架 2030》，这项新测评是全球首次大规模衡量教育体系培养 15 岁学生全球化能力的尝试。我们需要关注这项新引入的测评，因为任何打着经合组织旗号的测评都具有声誉资本，将会左右政策决策和公众舆论。

图 1：经合组织国家和 PISA 参与者的世界地图  
（[www.oecd.org](http://www.oecd.org)）



由于占世界经济总量 80% 的 80 个国家有可能接受测试，全球化能力测评会对几乎全球范围内的教育政策和实践产生重大影响。尽管意义如此重大，并非所有国家都会执行此项测评，多个国家选择不执行，尤其是设计和建设此项测评的一些最有影响力的国家（Ledger, Thier, Bailey & Pitts, 2019）。由于极具影响力和资源丰富国家的缺席，如英国、美国、丹麦、法国、德国和荷兰，人们开始质疑经合组织此项测评的品质认知度以及不参与该测试的原因。

本文强调了经合组织在影响全球教育政策方面的重要作用，同时对其描述、促进和测评“全球竞争力”的方式提出了质疑和批判。经合组织在教育领域是一个强有力的权威机构，为全球不同背景和文化下的政策决定、课程、教学方法和成果提供信息。自 PISA 2000 年首次亮相，越来越多的人将这个三年一次的评估视为一个国家学生在阅读、数学和科学能力方面的成绩单（Breakspear, 2012）。引入全球竞争力测评给原本的 PISA 测试带来了不确定性和争议性，因为缺乏对全球竞争力的明确定义、可能有 150 多个相关测量工具、经合组织涉及众多国家。鉴于上述因素，全球竞争力测评必然会面临争议，其实施必然会无比复杂，其影响必然受制于政策、实践和研究（Ledger 等，印刷中）。

经合组织通过《面向包容世界的全球化能力》（GCIW）文件推出了 PISA 新测评（Ramos & Schleicher, 2016）。这份文件显示了经合组织如何向世界‘宣传’其新测评，因此我们将这份文件作为调查研究对象。我们创新地结合批判话语分析（Fairclough, 2010）和社会网络分析（Moser, Goenewegen & Huysman, 2013）研究《面向包容

世界的全球化能力》这份政策文件。

为了了解实施过程、讨论筛选和建议制定，提出了 5 个相互依赖的政策思路组成的框架（图 2），包括 5p：人、定位、理念、流程和权力。本次研究中，人指影响经合组织文件和评估工具的人员。定位指 PISA 实施和评估的当地环境，以及经合组织拟定该文件所依据的更广泛的全球背景。理念指全球化能力话语中蕴含的信念和基础。流程指如何表现政策文件、理念、人员和权力以及如何使用流程开展实施工作。权力探讨了文件中的不平等性，以及为经合组织提供能动性的语言力量。

图 2：主要政策思路（Ledger, Vidovich & O'Donoghue, 2016）



PISA 的全球化能力测评是首次尝试测量一个极具争议的领域，尤其是对于民族主义倾向已然或日益强烈的多个国家。从测试的角度来看，全球化能力的定义没有定论（Deardorff, 2015; Torney-Puerta, 2002），还涉及公民教育的类似定义争论（Goren & Yemini, 2017）。经合组织不能颁布一项引发不确定性和/或争议的测评。

图 3：经合组织框架 2030，2017

经合组织框架 2030 直观展示如下：



本文是首篇在其存续的重要时间点关注经合组织全球化能力测评实施过程的政策研究文章。我们的目标是从一个群体“局外人”的角度记录其全球实施过程。本文一开始聚焦经合组织发布的《面向包容世界的全球化能力》文件，以及文件对 2030 年生活的知识、技能、行为和性格描述（图 3）。这项研究之所以及时有以下两点原因：恰逢经合组织 2018 年颁布新的全球测试评；首波有影响力的经合组织国家选择退出全球化能力测评，即丹麦、法国、德国、荷兰、英国和美国（Coughlan, 2018）。

这些领头羊国家的缺席引发了人们对经合组织测试品质认知度的质疑。奇怪的是，其中一些不采用 PISA 新测评的国家正是那些对《面向包容世界的全球化能力》和全球化能力测评研究做出了重大贡献的国家。

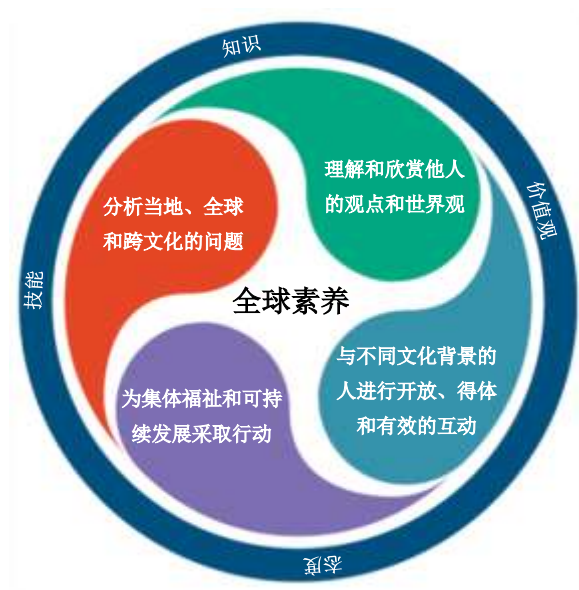
### 研究发现

经合组织在《面向包容世界的全球化能力》和相应的全球化能力测评中对全球化能力提出了一种矛盾而令人担忧的观点。根据我们的研究发现，《面向包容世界的全球化能力》对典型全

球化能力公民的理想型和经历做出了特殊假设。从理念上看，《面向包容世界的全球化能力》将全球化能力定义为“响应世界的变化”，忽视了学生和学校改变世界的能力，而经合组织的框架 2030 则强调了能动性和行动的重要性。

《面向包容世界的全球化能力》指出：“年轻一代与来自不同信仰和国家的人共存和互动，开放和灵活的态度以及将我们团结在共同人性下的价值观将是至关重要的”（第 1 页）。尽管这种意识形态结果是值得称赞的，但深入研究该文件发现了上述目标的矛盾之处。经合组织称，“有全球化能力的人对去他国旅行”、“品尝国际美食”或“向慈善机构捐款”感到自信和快乐，并拥有“接收交换生的家庭”。许多类似的全球化能力示例却不一定适用于社会经济背景较差的学生（Abdi, 2011）。文中关于理想全球公民的设想排除了历史上被边缘化的人群，因为这类理想代表了财富和特权，而这正是全球精英的典型特征（Howard, 2018）。这一矛盾之处违背了经合组织的全球化能力模式，该模式明确了本土重要性（图 4）。

图 4：经合组织全球化能力模式



PISA 全球化能力测评分为两部分：认知评估和基于情景任务的背景问卷（Schleicher, 2017）。然而，《面向包容世界的全球化能力》文件认为这是通过只有学生完成的单一评估来测评学生成绩，进而测量学校课程和教师培训的有效性。以下认知评估和问卷示例强调了测评内容以及测评项目背后的假设条件。

学生需要回答他们是否“参与了关于世界事件的课堂讨论”或“与同学一起分析全球问题”，这是为了测试老师是否“对某些文化群体的历史有误解”或“对某些文化群体的学生学术期望较低”。还会询问学生行为，包括“出于道德或环境方面的考虑挑选产品，即使这类产品价格更高”、定期浏览“国际社会问题网站”、参与“促进男女平等活动”或为了保护环境减少家庭能耗，如“调低暖气或调节空调温度”。询问学生对“全球健康、全球变暖、移民、国际冲突、贫困原因以及世界各地男女平等”的认知程度。上述示例明确指出了测试中暗含的文化和社会经济假设，

将增大产生偏见的风险。

此外，《面向包容世界的全球化能力》将教育视为一项被动工作，而不是培养变革影响者的机制。《面向包容世界的全球化能力》全球化能力有助于“对抗学校和家庭中的歧视行为”（第 2 页），一味指责学校和家庭，并没有考虑大众媒体和政治话语的问题。把学生和家庭定位为需要改变的人，而非需要关注的改变推动者。

在流程方面，《面向包容世界的全球化能力》很少提及学生如何获得全球化能力，总共 44 页的内容中只有 2 页涉及学校或课程。除了语言和历史外，该文件对学校在培养全球化能力的作用只字未提。然而，经合组织网站最近为学校新增了美国战地服务团国际竞争力就绪指数（<https://afs.org/>）来明确全球教育的出发点。该指数进一步体现了全球精英实践，例如将国际交流作为发展全球化能力的主要手段。

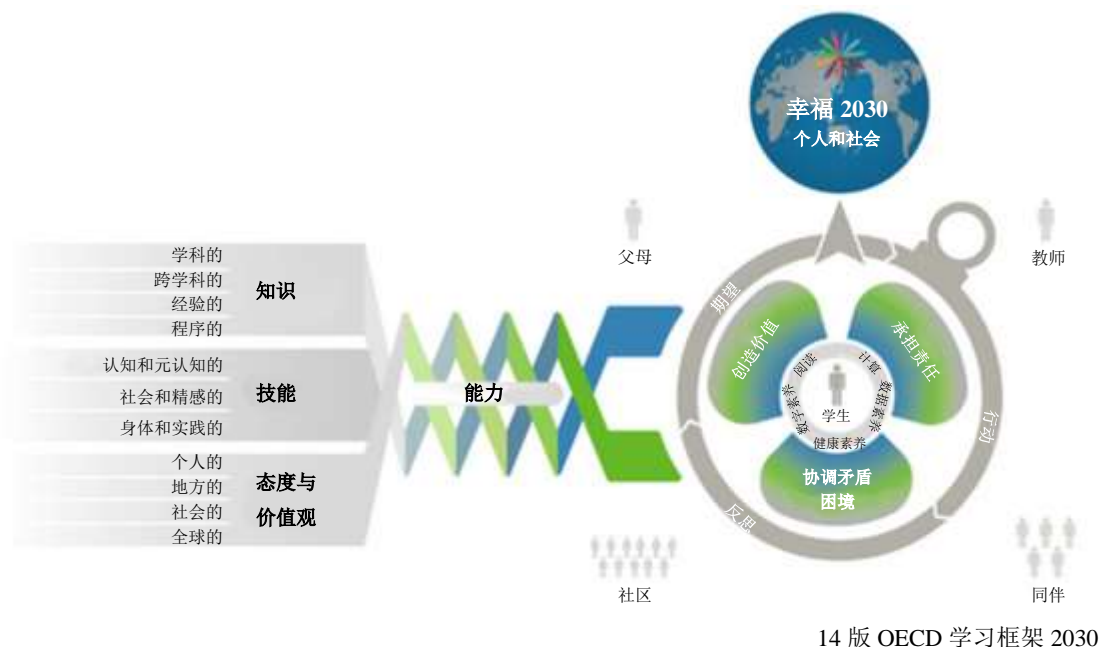
而我们的社会网络分析发现，向经合组织和《面向包容世界的全球化能力》提供信息的人主要采用政府文件和小部分个人和相关模式的同行评议论文，包括 Deardorff（2015）、Torney-Puerta（2002）、Byram（2012）的跨文化交际能力模式，Bennett（2004）的发展中的种族优越感阶段和 Donnelly（2007）。考虑到美英在世界上最广泛的殖民和新殖民影响中的历史地位，过分依赖英国和美国的的信息尤其令人担忧。

研究还发现，经合组织采用有限的视角理解和测评全球化能力，这与全球化能力教育的实际目的相矛盾。根据我们的建议，平衡参与国之间影响力的这种转变能让非西方国家和/或经济发展中国家（即非经合组织国家）有发挥的空间。借此评判经合组织首次测评全球化能力尝试的



契机，我们提出相关建议来协助该测评的后续迭代建设。

图 5：经合组织框架 2030 - 能力、父母、社区、教师、同伴



## 建议

根据研究发现，我们围绕相互依赖的政策思路即 5p 给出了建议（Ledger 等，2017），帮助修订经合组织的全球竞争力测评。

1. 重新审视和重新制订经合组织的理念基础和描述全球化能力的方式。
2. 建构经合组织文件时思考所代表的人员，及其对实施测试人员的影响。
3. 把特权权力交予教育工作者，而不是官员；通过有效的对等交流而非自上而下的命令来阐述全球化能力。
4. 思考将变革负担由学生（个人）转移到学校（社区）的流程。
5. 经合组织和政策制定者应该合作提供考虑定位因素的教学支持，确保“地理和定位问题”（Green & Reid，2014）。

## 结语

评述高风险的测试制度是很重要的，尤其是全球均聚集标准化教育改革时（Zhao，2016）。如果会影响政策决定和公众舆论，评述工作就更加重要了。我们提出的五个建议和进一步评述经合组织全球化能力倡议实施过程的呼吁是适时的，因为经合组织公布了 2018 年指南《为可持续的世界培养青年：经合组织 PISA 全球素养框架 2030》相应的政策文件和图表（图 5）。虽然我们很高兴看到在 PISA 系列评估中加入了一项非课程测评，但是权力不平等、特权阶层的声音和政策中隐含的测评歧义引发了人们对经合组织新加入的全球能力测评的担忧。包括 Labaree（2014）和 Meyer（2014）在内的越来越多的研究人员开始向经合组织、政策制定者、实践者和研究人员提出质疑，希望他们进行反思并更广泛

地采纳意见来影响政策方向(Lingard 等, 2015)。这类质疑尤其适用于那些在全球范围内具有重要意义和影响力的指令,其影响力堪比任何打着经合组织 PISA 旗号的测评。

### 参考文献

Abdi, A. A. (2011). De-monoculturalizing global citizenship education: The need for multicentric intentions and practices. *Global citizenship education in post-secondary institutions: Theories, practices, policies*, 25-39.

Bennett, M. J. (2004). Becoming interculturally competent. In J.S. Wurzel (Ed.) *Toward multiculturalism: A reader in multicultural education*. Newton, MA: Intercultural Resource Corporation

Breakspear, S. (2012), The policy impact of PISA: An exploration of the normative effects of international benchmarking in school system performance, OECD Education Working Papers, No. 71, Paris, France: OECD.

Coughlan, S. (2018, 24 January). England and US will not take PISA tests in tolerance. BBC. <http://www.bbc.com/news/business-42781376>

Deardorff, D. K. (2015). Intercultural competence: Mapping the future research agenda. *International Journal of Intercultural Relations*, 48, 3-5.

Donnelly, J. (2007). Development ethics and moral engagement: Some political and ethical dilemmas

in development research. *Negotiation boundaries and borders*, 107-29.

Fairclough, N. (2010). *Critical discourse analysis: The critical study of language* (2<sup>nd</sup> ed.). Abingdon, Oxon, UK: Taylor & Francis.

Goren, H., & Yemini, M. (2017). Citizenship education redefined—A systematic review of empirical studies on global citizenship education. *International Journal of Educational Research*, 82, 170-183.

Green, B., & Reid, J. (2014). Social Cartography and Rural Education Researching Space(s) and Place(s), in Simone White & Michael Corbett (Eds), *Doing Educational Research in Rural Settings: Methodological Issues, International Perspectives and Solutions*, London & New York: Routledge, 2014, 26-40.

Howard, A. (2018). Making it political: Working toward transformation in the study of internationalisation of elite education. In C. Maxwell, U. Deppe, H-H Krüger, & W. Helsper (Eds.), *Elite education and internationalisation: From the early years to higher education*. Hampshire, England: Palgrave Macmillan.

Labaree, D. F. (2014). Let's measure what no one teaches: PISA, NCLB, and the shrinking aims of education. *Teachers College Record*, 116(9), 1-14.

Ledger, S., Bailey, L., Their, M., & Pitts, C. (2019).

OECD's Approach to Measuring Global Competency: Powerful Voices Shaping Education. Teachers College Record 121 (8), 2019. <https://www.tcrecord.org> ID Number: 22705

Ledger, S., Vidovich, L., O'Donoghue, T., (2016). International and Remote Schooling: Global to Local Curriculum Policy Dynamics in Indonesia, The Asia-Pacific Education Researcher. doi: 10.1007/s40299-014-0222

Lingard, B., Martino, W., Rezai-Rashti, G., & Sellar, S. (2015). Globalizing educational accountabilities. New York, NY: Routledge.

Meyer, H. D. (2014). The OECD as pivot of the emerging global educational accountability regime: How accountable are the accountants. Teachers College Record, 116(9),1-20.

Moser, C., Groenewegen, P., & Huysman, M. (2013). Chapter 24: Extending social network analysis with discourse analysis: Combining relational with interpretive data. In The Influence of Tehcnology on Social Network Analysis and Mining, LNSN, 6, 547–56. Springer Nature. doi:

10.1007/978-3-7091-1346-2 24

Ramos, G. & Schleicher, A. (2016). Global competency for an inclusive world. Paris, France: OECD.

Rizvi, F. & Lingard, B. (2010). Globalizing education policy. London, UK: Routledge.

Schleicher, A. (2017). The future of PISA. Tertium Comparationis, 23(1), 113-125.

The National Youth White Paper on Global Citizenship. (2015). [http://www.takingitglobal.org/images/resources/tool/docs/Global\\_Citizenship.pdf](http://www.takingitglobal.org/images/resources/tool/docs/Global_Citizenship.pdf)

Torney-Puerta, J. (2002) The School's Role in Developing Civic Engagement: A Study of Adolescents in Twenty-Eight Countries, Applied Developmental Science, v6:4, 203-212. doi: 10.1207/S1532480XADS0604\_7

Zhao, Y. (Ed.) (2016). Counting what counts: Reframing educational evaluation. Solution Tree: Bloomington, IN



## 全球报告对教育的影响

 **Paul Coustère<sup>1</sup>**, 法国教科文组织国际教育规划研究所 (UNESCO-IIEP) 副所长

 [p.coustere@iiep.unesco.org](mailto:p.coustere@iiep.unesco.org)

### 摘要

本文指出, 各大国际组织的全球教育报告具有合法性, 并在国际全民教育动员中发挥了重要的作用; 但在当今的互联世界, 这类报告不再是唯一的信息来源, 我们必须重新定义它们的附加值。与以往的结论一样: 较之其他领域 (例如卫生), 在教育领域相关的数据和分析方面投资不足。有意思的是, 本文引入了对包括“硬”科学 (自然科学) 在内的新学科的讨论。但即便如此, 也远远不能解决不同专家、不同观点之间的相互关系这一基本问题。

### 关键词:

全球报告;  
全民教育;  
监测和评估;  
数据;  
可持续发展目标 4 (SDG4)

全球性报告——无论其主题是教育、还是国际行动的其他领域, 都源于同一个生态位, 从而具有共同的特点。这些报告由多边组织根据其各自的守则而撰写, 来源于国际社会的各种任务和重点事项。从这一点来说, 制度的合法性从根本上保障了全球报告的重大影响力; 而报告也反过来促成了这种合法性的产生。

而从写作的角度来看, 全球报告已经确立了这样一种体裁: 篇幅足够, 涵盖大量的统计数据 and 参考文献, 提出有力的论据和建议, 但应避免采取任何党派立场。

这些全球报告起着促进集体行动的作用, 但其方式往往较为婉转——但是也有一些证据充分的个案说明其可以直接发挥影响。全球性报告的目的是促进国家教育方面的政策。

在教育领域, 这种全球关系的生态位还囊括了类似的其他种类, 例如对学生水平的国际调研, 以及国际、区域和国家等不同级别上所确立的教育目标。幸运的是, 交叉引用和种间交流比比皆是。

生态系统具有季节性或周期性, 每个新版本按年度发布。因此不可避免地会让人有似曾相似或疲劳的感觉。这甚至可能导致这种情况: 提出本年度的新主题时, 会有些令人失望——因为当我们快速浏览一下老版本, 就会发现这实际上是

老生常谈罢了。

但在很大程度上，这些感觉并非公允；因为随着时间的推移，进行了更细致的研究，那么主题所涵盖的范围、所提供信息的质量以及问题的普遍性都较之前有明显的提升。现在，全球报告采用真实窗口的形式，展示大量的统计资料 and 文本来源。

甚至可以认为其已经形成一种成熟的文学体裁。随着编撰校订工作的加强，减少了报告中的草率理论和其他使用不当的归纳等弊病。但另一方面，尽量语言简化工作、新颖的咨询图表等方式使阅读越来越方便，但仍然存在诸多困难。

现在我们就来看看，是什么因素妨碍了最大的影响发挥作用。我们准备研究的内容，便是作为全球教育关系的生存条件同时也保障其合法性的生态位，其威胁程度到底如何超出我们的认识；以及，多边组织应如何适应这种生态位环境。

### 重申数据流通和分析的作用

初期的发展可以看作是一个好的势头——现如今，目标受众被持续不断的信息轰炸所淹没，这与 1990 年召开中天全民教育会议（Jomtien Conference on Education for All）之后发表的第一批重要报告时信息相对缺乏的情况形成了鲜明的对比。除工业化国家之外，全球教育状况的数据尤其是定性数据确实存在差距。但即便如此，目前可用的数据和分析，已足以表明许多发展中国家的受教育水平出现了惊人的相对——有时甚至是绝对——的下滑。全球报告找出这一问题波及的范围，无疑在动员国际社会方面发挥了非常重要的作用。

但是丰富繁杂的头脑印象与各式各样新颖的沟通形式交替作用，其结果可能会产生误导。

与其他领域相比，教育领域的数据仍处于供不应求的状态。例如与之形成鲜明反差的卫生部门，自 2000 年千年发展目标通过以来，国际社会一直在致力于改进统计数据 and 证据。例如，Birger Fredrikssen 和 Nicholas Burnett（均为发展成果研究所高级研究员）在最近的发言中提出了警告，称全球在教育公共产品——包括数据生产方面——的投资明显不足。据估计，全球在教育领域的统计数据/知识的生产方面的支出约为 3%，而卫生领域为 21%（Burnett，2017 年）。某些人提出：这种数据缺乏（可能导致盲目投资）和教育调动国际援助以达到所需水平的能力降低之间存在因果关系。

因此，不能由数字世界中信息无处不在便简单推理出：如同光学效应一样，教育领域也存在经验数据、实用分析数据过剩的情况；而现实恰好与之相反：该领域存在持久、定量的知识不足现象，并对目标和环境产生了影响。同时，其本体性不足的情况也值得考究。

### “硬”科学与社会科学之间的对立或可消除

关于教育与数据生产之间的关系，我们常提及的局限性之一便是其全部——或几乎是全部——属于社会科学和公共政策领域。以政府间气候变化专门委员会（IPCC）的报告为例来作为比较。IPCC 的报告以自然科学（物理学、化学等）和与之相关的学科（即气候学、生态学）方面的贡献而享有更多的盛誉；而在教育领域，科学证据和观点之间则存在着多种不同形式的细微分离。即使是同为社会领域的不同部门，有关健康卫生的全球报告也比教育方面的报告具有更强的科学性，并且公共政策方面的重点事项似乎都更多地依赖于医学或流行病学等普遍接受度较

高的学科的结论。

这可以用来解释近年由于神经科学和发展生物学的研究进展为幼儿教育成功发展提供支持,从而给教育界带来的振荡(Álvarez, 2016)。如今在考虑这些科学的成果时,诸如 Helen Abadzi 等教育政策领域的先驱们不仅认识到它们已广为认可的贡献,而且还将其建议落实到公共政策中。全球报告在此类重新评估方面也有所反应。可以看出,尤其是在世界银行的 2018 年《世界发展报告》(World Development Report)中,大脑磁共振成像技术支持了这些进步的实现。这场运动可谓引人注目,它推动着一场意义重大的复兴。

但是,自然科学的贡献只是其中的一部分。神经科学对于儿童早期教育的提倡和教学实践很有用,但它并不能消除严格的自然科学领域之外的问题,例如新确立重点政治事项的选择、筹资和执行。

最后,即使是存在上述革新因素的情况下,我们的结论仍然表明:与其他领域相比,教育系统的知识投资不足,而且针对这种情况尚无法找到令人信服的理由。如何处理全球报告能对教育产生更大的影响,如何提高其动员和指导工作的能力?

### 关于全球教育目标共识被高估的假说

我们最初的构想是,随着教育方面的数据、研究和专业知识的筹集工作增加,其边际收益应体现出有所减少的现象;这种减少并非来自于数据和分析的数量或质量方面的观点,而是它们在公众辩论中能被接受和考虑的能力。

哲学家、科学社会学家 Bruno Latour 在对气候变化否定的分析中定义了这个问题:“尽管很

久以来[支持气候变化现实的]证据已经比比皆是,但仍有一些科学家坚持相信可以通过越来越多的数据和更多的公众教育来解决他们否认的问题”(Kofman, 2018)。

按照 Bruno Latour 的说法,“[幼稚的人才才会相信]科学事实可以顺应恰当的正确性来运行”。因此,无论情况多么严峻,都务必关注研究对象的“当地价值和情况”(Kofman, 2018 年)怎样才能/不能让事实和分析能为我们所感知。正如重大报告所表明的那样,没有什么灾难会持续影响教育政策辩论的主题关键词。例如,美国颁布 1964 年《民权法》时,1966 年的科尔曼报告进入公众视野并引起了人们的共鸣。在国际层面,失业率居高不下时,《德洛尔报告》<sup>1</sup>(1999 年)促进了整体的经济和社会发展。

这些报告并不是以就教育方面的平等、权利或任务等问题达成共识的原则为基础的,而是从长远的方向重新定义了这些问题。

显然,这些问题并不是国际组织的全球教育报告特别是年度报告的主题,而是可持续发展目标或《2030 年议程》的目标的永久性重建。相反,我们有必要找出是哪些“当地价值和环境”造成这些报告无法被接收到;并顺便吸纳一些内容和格式方面的意见。

的确,就两类态度而言,花费数百页篇幅来堆砌与维持甚至加剧教育和机会的不平等有关的统计数据毫无用处:一种态度,是某些价值体系对于国际目标的(假定的或真实的)敌意;另一种,则是那些即使受过更好教育的人也可能对公共行动改变现实情况的能力持有的怀疑论。也许,国家级报告对于改变第一类态度无能为力,但转变第二类人的态度却是其份内之事。

所有这些都已经是老生常谈。我们必须继续坚持确定实现国际目标的具体方案,并以尽量多种多样的方案和战略实例,来反对所谓公共政策无法改变现状的怀疑论。要建立这种反应机制,大部分工作尚未完成。

### 尾注

1. 感谢 Anne Cocard ([a.cocard@iiep.unesco.org](mailto:a.cocard@iiep.unesco.org)) 对本文编辑工作的支持。

### 参考文献

Álvarez, C. (2016). *Las Leyes Naturales del niño* [Children's Natural Laws]. Paris: Les Arènes.

Burnett, N. (2017). *Unfinished Business in Global Education*. NORRAG blog. Geneva: NORRAG. <https://www.norrag.org/unfinished-business-in->

[global-education/](#)

Delors, J. (1999). *L'Éducation: un trésor est caché dedans* [Learning : the treasure within]. Rapport à l'UNESCO de la Commission internationale sur l'éducation pour le vingt et unième siècle. Paris: UNESCO.

Kofman, A. (2018, October 25). «Bruno Latour, the Post-Truth Philosopher, Mounts a Defense of Science» *The New-York Times*. <https://www.nytimes.com/2018/10/25/magazine/bruno-latour-post-truth-philosopher-science.html>

## 评估数据治理能走多远？

 莱瓦·劳多尼特（Leva Raudonyte），联合国教科文组织国际教育规划研究所项目协理干事，法国

 i.raudonyte@iiep.unesco.org

### 摘要

本文关注大型国际评估如何在全球教育治理中发挥软实力。本文认为，尽管学习数据为教育政策提供了有意义信息，但国际伙伴和政府在使用数据时需要考虑风险，尤其是发展中国家。

### 关键词：

学习评估数据的使用；  
全球教育治理

### 从描述性统计到比较驱动政策

过去 20 年间，在国家、区域和国际层面开展大规模学生评估的国家数量显著增加（教科文组织，2015）。国际社会大力支持这一扩张形势。多个国际行动者强调，拥有和有效使用可靠学习评估数据对于诊断教育部门的健康状况、设计适当的战略、追踪隐蔽的排斥、促进更强有力的政治参与以及减少系统的低效至关重要（世界银行，2018 年；失业保险局，2017）。虽然这类数据极有可能促进改进教育政策的决策，但作为政策核心使用时并不是一种中立的技术操作。这类数据在很大程度上会影响教育系统的分析方式，最终决定政策制定者的关注面（Breakspear, 2014）。

国际学生评估在全球教育治理中的作用和影响不断发生变化。20 世纪 80 年代，联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）发布的国际教育统计数据因其描述性质遭到了猛烈批评。因为这些数据没有按指标进行国家排名，虽然方法合理，但相关出版物没有针对系统的投入和产出展开更为复杂的统计分析（Cussó 和 D'Amico, 2005）。迫于美国的压力，经济合作与发展组织（经合组织）和世界银行等组织坚持获取更多学习比较数据来分析根本性政治改革（Cussó 和 D'Amico, 2005）。经合组织自身也经历了评估文化的转变，从一开始质疑到后来开始支持教育



绩效国际比较。随着教育迅速成为衡量国家经济潜力的一种方式，促进了对比较数据的追求（Addey 等，2017）。教育已然成为知识经济的全球货币，对展示国家的比较优势至关重要（Addey 等，2017）。

因此，在国际比较的大力推动下，国际大型学习评估的影响力越来越大，但国际比较按资源水平进行国家排名，可能会歪曲现实。借比较之名向排名者施加同辈压力设定国际标准是发挥影响力的一个有力工具（Martens，2007）。然而，排名表上的国家有不同的处理方法和不同的技术能力，这可能会扭曲比较：“文化、背景和组织特点阻碍了直接跨国比较学生成绩（Wiseman 等，2010:12）。”在依靠国际比较数据时，这是一个需要考虑的重要因素。

### 硬数据代表合理性

正如乌拉圭一位高层政策行动者最近所说，“只要你用‘PISA 称……’作为一句话的开头，任何事情都是合理的”（Addey，2018）。

学习评估数据的分析和其后的建议越来越多地用作使教育改革合理化的有力工具。这类数据需求通常被视为不受争议的客观事实，对政策制定者而言是一个有力的论据（Cussó 和 D’Amico，2005）。这种科学决策法是经合组织获得成功的主要推动力之一。政策制定者和大众视 PISA 为教育系统绩效的合法代理人（Breakspear，2014），经合组织的出版物、研究、报告和国际比较在分析质量方面享有很高的声誉，该组织据此制定软监管标准（Morgan 和 Shahjahan，2014）。

但是决策制定者可以使用学习数据来支持基于其他理由作出的决策。有时使用评估数据是

为了给解决方案寻找适宜的问题，以此证明已经存在的政治议程是合理的（Fischman 等，2018）。

Baird 等人（2011）以法国为例提到，为了证明其已经预见到的改革（重新关注识字和科学为主的基础学科）的合理性，法国政府在过去夸大了该国在国际学生评估项目（PISA）中的糟糕表现。有证据表明，乌干达政府使用 UWEZO 评估数据来支持其议程，以评估结果低为由拒绝提高教师工资（Elks，2016）。上述政治决策均先于根据数据分析的建议作出，削弱了数据有效促进教育政策的作用。

### 通过测量确定教育目标

“我们选择的教育测量内容决定了我们共同努力实现的教育目标”（Breakspear，2014，第 4 页）

教育体系的测量内容很重要，因为这可能会影响政府进行教育改革的方式。Breakspear（2014）以 PISA 为例，认为决策制定者开始戴上 PISA 眼镜来检视其教育系统，这可能会影响教育的最终目标。Meyer 和 Benavot（2013）同意这一观点，指出 PISA 确实有潜力左右国家教育体系的目标和组织结构。课程变化就是最明显的例子。多个国家（如韩国、墨西哥、希腊、卢森堡）已经对照 PISA 框架修订了课程，并纳入 PISA 的能力测试（Breakspear，2012）。

因此，教育目标面临被减化为一套国际指标的风险。虽然国际指标能够提供学生在某些领域表现的有用信息，但国际指标不能和教育目的划等号（Breakspear，2014）。教育终极目标需要通过广泛的民主审议确定：“教育终极目标的讨论包括关于什么是教育中最重要，什么是受过教育的人的伦理思考”（Breakspear，2014，第 11

页)。无独有偶, Biesta 等人(2007 年, 第 18 页)称, “民主社会不会指定教育目的, 而是不断讨论和思考教育目的。”然而, 大型国际评估往往会向各国施压, 要求它们按照一系列比较指标提高分数, 因而压缩了民主空间。

### 发展中国家面临的外部压力越来越大

美国政府的新政策要求国务院和美国国际开发署在接受美国援助的国家中, 提高“在 2 年级和小学结束时达到最低年级标准阅读水平的学习者比例”。在 8 亿美元的国际基础教育预算支出中, 如何定义和测量“最低年级标准水平”至关重要 (Bruns, 2018)。

发展中国家参加国际大型评估的压力越来越大, 因为参加评估往往与发展伙伴的援助条件挂钩。融资机构要求将学习数据作为评估教育进展的重要基准 (Addey 等, 2017)。为此全球教育合作组织 (GPE) 将学习数据的可用性 (或数据可用性的改善策略) 作为其资助模式的一项要求 (GPE, 2017)。此外, 各国还利用评估数据作为证据, 为旨在提高学生成绩的项目获取财政资源 (Addey 等, 2017; Shamatov & Sainazarov K., 2006)。Kijima 和 Lipsy (2016) 使用实证证据表明, 实际上参加国际学习评估与提高外国教育援助有关。

此外, 参加标准化学习评估能够显示各国赞同全球教育价值观 (Knight 等, 2012)。《2030 年教育议程》强调改善及测量学习成果的重要性, 并得到了发展伙伴的大力支持 (GPE, 2017; 世界银行, 2018 年)。因此, 参加评估本身就是支持国际标准的过程 (Addey 等, 2017)。

尽管学习数据能为教育政策提供有意义信息, 在全球教育治理中的影响力不断扩大, 但是

缺乏对其使用风险的系统研究。探索这些风险对于充分利用学习数据改进教育政策的潜力至关重要。教科文组织国际教育规划研究所 (UNESCO-IIEP) 关于使用学习评估数据的新研究项目将在这方面带来新的视角。新项目将探索学习数据在一些撒哈拉以南非洲和拉丁美洲国家教育规划周期中的使用情况, 分析行动者的政治经济相关因素。

### 参考文献

Addey, C. (2018). ‘Why does PISA appear to be everyone’s solution?’ Laboratory of International Assessment Studies Blogs. <http://international-assessments.org/why-does-pisa-appear-to-be-everyones-solution/>

Addey, C., Lingard, B., Sellar, S., Steiner-Khamisi, G. & Verger, A. (2017). ‘The rise of international large-scale assessments and rationales for participation’. In: Compare: A Journal of Comparative and International Education, 47 (3): 434-452.

Baird, J., Daugherty, R., Isaacs, T., Johnson S., Sprague, T., Stobart, G. & Yu, G. (2011). Policy Effects of PISA. Report Commissioned by Pearson UK.

Beaton, A., Postlethwaite, T., Ross, K., Spearritt, D. & Wolf, R. (1999). The benefits and limitations of international educational achievement studies. Paris: IIEP-UNESCO.

Biesta, G. (2007). ‘Why “What Works” Won’t Work: Evidence-Based Practice and the Democratic



Deficit in Educational Research'. In: Educational Theory 57 (1): 1-21.

Breakspear, S. (2012). 'The Policy Impact of Pisa: an Exploration of the Normative Effects of International Benchmarking In School System Performance'. Working Paper. Paris: OECD.

Breakspear, S. (2014). 'How does PISA shape education policy making? Why how we measure learning determines what counts in education'. Seminar Series Paper No. 240. Centre for Strategic Education.

Bruns, B. (2018). 'Three Years after SDG Adoption: It's Time for Action on Learning Data'. Center for Global Development Blogs. <https://www.cgdev.org/blog/three-years-after-sdg-adoption-its-time-action-learning-data>

Cussó, R. & D'Amico, S. (2005). 'From development comparatism to globalization comparativism: towards more normative international education statistics'. In: Comparative Education, 41(2): 199-216.

Elks, P. (2016). 'The impact of assessment results on education policy and practice in East Africa'. Think piece. London: Department for International Development.

Fischman G., Goebel J., Holloway J., Silova, I. & Topper, A.; (2018). 'Examining the influence of international large-scale assessments on national

education policies'. In: Journal of Education Policy.

Froese-Germain, B. (2010). 'The OECD, PISA and the Impacts on Educational Policy'. Virtual Research Center.

Global Partnership for Education (GPE). (2017). How GPE Supports Teaching and Learning. Policy brief.

Hamilton, M. (2017). 'How International Large-Scale Skills Assessments engage with national actors: mobilising networks through policy, media and public knowledge'. In: Critical Studies in Education, 58(3): 280-294.

Kellaghan, T., Greaney, V. & Murray, T. (2009). Using the Results of a National Assessment of Educational Achievement. Volume 5. Washington DC: World Bank.

Kijima R. & Lipsy, P. (2016). 'The Politics of International Testing'. Paper prepared for the "Assessment Power in World Politics" conference hosted by Harvard University and International Organization, May 6-7, 2016 and the associated APSA mini-conference, September 2, 2016.

Knight, P., Lietz, P., Nugroho, D. & Tobin, M. (2012). 'The Impact of National and International Assessment Programmes on Educational Policy, Particularly Policies Regarding Resource Allocation and Teaching and Learning Practices in Developing Countries'. EPPI-Centre in University of London.

Martens, K. (2007). 'How to Become an Influential Actor – The 'Comparative Turn' in OECD Education Policy'. In: K. Martens, A. Rusconi & K. Leuze (Ed.), *New Arenas of Education Governance. The Impact of International Organizations and Markets on Education Policy Making* (pp. 41-55). New York" Palgrave.

Meyer, D. & Benavot, A. (2013). *PISA, Power, and Policy. The Emergence of Global Educational Governance*. Symposium Books.

Morgan, C. & Shahjahan, R. (2014). 'The legitimization of OECD's global educational governance: examining PISA and AHELO test production'. In: *Comparative Education*, 50 (2): 192-205.

Shamatov D. & Sainazarov K. (2006). 'The Impact of Standardized Testing on Education Quality in Kyrgyzstan: the Case of the Program for

International Student Assessment (PISA) 2006. In: *International Perspectives on Education and Society*, 13, 145-179.


UNESCO Institute for Statistics (UIS). (2017). *More Than One-Half of Children and Adolescents Are Not Learning Worldwide*. Factsheet No. 46. Montreal: UIS.

UNESCO. (2015). *EFA Global Monitoring Report. Education for All 2000-2015: Achievements and Challenges*. Paris: UNESCO.

Wiseman, A., Whitty, G., Tobin, J. & Tsui, A. (2010). 'The Uses of Evidence for Educational Policy-making: Global Contexts and International Trends'. In: *Review of Research in Education*, 34, 1-24.

World Bank. (2018). *Learning to Realize Education's Promise*. World Development Report.

## 在 2030 年议程框架内制定公共教育政策的挑战：具体行动和全球影响

 帕特里夏·巴斯克斯·德尔·梅尔卡多·埃雷拉（Patricia Vázquez del Mercado Herrera），国家教育评估研究所政府委员会委员，墨西哥国家教育评估研究所政府委员会委员，墨西哥

 pvazquez@inee.edu.mx

世界上任何国家的进步都取决于其内部政策，因此，政策问题的关联性取决于社会和个人之间的关系以及对教育的重视程度。归根结底，国家的职能是建立一种稳定和保证公民社会生存条件的新的福利政策（Olssen，2004，第 250 页）。

### 摘要

本文认为，《2030 年可持续发展议程》作为当今公共政策设计的重要框架和国际基准，在地区和地方层级面临重大实施挑战。在教育领域需要整个教育界的积极参与，而教育界每天面临的社会和文化挑战很少在国际讨论中得到承认和重视。通过制定公共政策来响应目标需要首先认识到并考虑到地方需求，然后才能实现全球目标和具体目标。

### 关键词：

2030 年可持续发展议程；  
可持续发展目标；  
教育；  
公共政策；  
国际合作；  
行动层级；  
地方实施

《2030 年可持续发展议程》作为当今公共政策设计的重要框架和国际基准，在地区和地方层级面临重大实施挑战。在教育领域需要整个教育界的积极参与，而教育界每天面临的社会和文化挑战很少在国际讨论中得到承认和重视。通过制定公共政策来响应目标需要首先认识到并考虑到地方需求，然后才能实现全球目标和具体目标。

国际教育协定的签署国必须采取行动应对各类需求，并从国际框架的角度解决问题。《2030 年可持续发展议程》及其 17 项可持续发展目标从横向上揭示了解决当前问题的不同方式。议程的实施要求各国重新解析各机构行动，推动改革时考虑到每个问题的复杂性。

许多例子表明，处理复杂的问题意味着强调经济增长和原住民社区参与政策设计之间的关系，从而明确减少不平等；劳动法改革缩小了影响国内生产总值（GDP）劳动力的性别差距；也提高了所有男孩和女孩上学的动力。毫无疑问，可持续发展目标的构想对各国来说是一项挑战，因为要应对 17 项目标带来的挑战，需要立即推

进相互依存和交叉部门的方案。

可持续发展议程坚持为跨学科公共政策制订一个综合方案，这是一个不小的挑战，对于要实现既定目标已经困难重重的发展中国家更是如此。包括墨西哥在内的大多数拉美国家在管理复杂的政治和社会进程中已经承受了极重的治理和统治能力负担，要遵守全球议程只会雪上加霜。

几十年来，对于如何在体现当地需要和需求的同时协调和处理国际协定，以及如何编制相关指标来反映每个国家和地区的情况，人们一直心存疑问。

### 各级协作

各个行动层级的相互关联和有效合作能够建立起支持机制。国际合作必须超越空谈，走向现实，这意味着各国政府必须保持预算目标透明，并根据目标建立行政、规划和评估程序。

要使 2030 年议程成为现实，就必须建立一系列相互交叉、超越国际会议的支持和监测网，从而制定有效的公共政策。

联合国秘书长的 2015 年后发展议程报告提出了一个有趣的分析框架，从四个层级界定了国际协议后续行动和对合作的影响：全球；主题；区域和国家（联合国教科文组织，2017）。行动的四个层级如下：

- **全球层级：**国际组织充当对话和反馈空间，各国借此获得技术建议，偶尔还可以获得财政冲动。国际组织是讨论的中间人，促进公共信息的传播。
- **主题层级：**这个层面需要听取不同的声音，例如研究所、专家、各部、民间团体和私营部门。由此产生了一种宝贵动

力，能够促进有共同主题和关注点的行动者之间的对话并就具体问题的可能办法和解决方案进行辩论，这也将有助于全球对话。

- **地区层级：**来自一个地区的国家共同价值观、目标和挑战。他们交换信息，参加能够知悉自身相关问题的组织。如果这类组织保持稳定，我们就能了解各个国家的表现和进步。这方面的一些成功经验包括伊比利亚美洲国家组织（OEI）和欧洲联盟（EU），它们围绕可持续发展目标中确定的教育指标建立了对话机制。
- **国家层级：**对各个国家来说，执行全球目标意味着在其预算范围内安排优先事项，并根据这些目标制订行政、规划和评价程序。此外，引入横向视角需要各级政府之间的协作。

除了上述四个层级外，亟需增加第五个层级——地方层级。地方层级系指地理和政治空间，例如负责将国际协定转变为有意义行动任务的各州市。国家一级必须采取监测策略管理达成地方目标的空间。

监测全球发展蓝图需要至少核实上述五个具体层级。我们须牢记，国家是各级政府决定以及国家间相互关系的总和。已经制定及为 2030 年议程待制定的公共政策必须响应当地需求，同时具有足够的灵活性，以便进行调整和修改来作用全球目标的测量。

### 墨西哥的 2030 年议程建设

在墨西哥，2030 年议程的发展让人们认识到促进以可持续性为导向的机构间公共政策的

迫切需要。在国际论坛上，墨西哥积极参与资源动员，就多个事项推进共识，如采用多维扶贫法、承认移民权利、保护生物多样性等（总统办公室，2018b）。

虽然议程实施的时间很短，但已经引发了对国家公共政策的思考，在部门间建立对话来明确我们期望的国家模式。自 2017 年以来，总统办公室一直参与各种委员会和工作组的工作，委员会和工作组努力囊括报告进展情况的《启动 2030 年议程的国家战略》（*Estrategia Nacional para la Puesta en Marcha de la Agenda 2030*）所确定的各种意见。

教育领域面临最大的挑战之一是为目标 4（确保包容和公平的优质教育，让全民终身享有学习机会。）设计国家指标。这个宏观目标下有 7 个具体目标。其中一个具体目标是到 2030 年确保所有男女学童完成义务教育，而墨西哥需要至少完成基础教育。此外出于国家教育系统的利益考虑，更加注重平等。

将每个具体目标都转换成体现未来 12 年进展的指标是一个不小的挑战。然而，州和/或市一级很少甚至没有开展指标设计工作。

与教育行动者建立更直接、更密切的沟通是当务之急。2030 年议程设定了实现地方一级目标的挑战，着重要求学习中心、学生和教师参与其中，因为他们每天都面临国际上罕见的社会和文化挑战。

此外，获得及时信息刻不容缓，以便更好地追踪教育目标和具体目标的进展情况，例如，提供影响教育机会（缺乏教育机会或教育机会差）的不平等数据。从这个意义上说，实现全球和国家层级的具体目标必然需要从地方视角出发。

孤立的行动者没法让墨西哥 400 多万 3 至 17 岁失学儿童和青少年的需求得到关注和满足。国家和国际监测机制有助于追踪进展、明确取得进展的组织结构，应当作为连接微观和中观结构中不同行动者的桥梁。

## 结论

2030 年议程启用新的教育监测框架，标志着公共问题的处理方式发生了变化，开始为复杂问题寻找跨领域解决方案。新的行动框架需要各方行动者的参与、决策人的承诺和更大程度的调动资源，从而促进教育的公平和质量。

就关于教育的第四个全球目标而言，为了更大程度地调动资源，需要推进不间断和可持续的测量和监测工作，这将影响数百万儿童和青少年生活。因此，必须把 2030 年议程作为社会多方行动者的共同责任。

2030 年议程框架要求在公共政策和各级政府的教育行动者之间建立联系。墨西哥的各个实体共同负责行动和教育变革，在可持续发展目标 4 中取得进展需要关注地方一级的决策和积极性。简而言之，全球教育议程需要地方建设。能否将全球教育议程转变为各国教育状况的问责工具、将具体目标和指标转变为灵活和动态的规划工具，这掌握在我们自己手中。

发展蓝图、指标和具体目标肯定是有帮助的，但是如果认为只要有一个全球或国家行动框架就够了，那么无论怎么努力都不够。我们需要要求每个国家、每个州、每个市、每个主管、每个教师审视他们在教育方面的共同责任。如果每个人都决心制定具有一定政治远见的长期教育政策并同时监测和执行短期和中期政策，那么 2030 年议程的具体目标和指标便是一个真正的

起点。

### 参考文献

Colciencias-Gobierno de Colombia. (2018). Libro Verde 2030 [Green Book 2030]. Política Nacional de Ciencia e Innovación para el Desarrollo Sostenible.

Giugale, M., Lafourcade, O. & Nguyen, V. (2001). Mexico: A comprehensive development Agenda for the New Era: Una agenda integral de desarrollo para la nueva era. World Bank.

Keohane, R. (2000). Governance in a Globalizing World: Visions of governance in the 21st Century. Washington D.C.: Brookings Press.

Oficina de la Presidencia de la República. (2018a). México AGENDA 2030: Documento de Trabajo con los Resultados de la Consulta Pública [Mexico AGENDA 2030: Working Document with the Results of the Public Consultation]. Estrategia Nacional para la Puesta en Marcha de la Agenda 2030.

Oficina de la Presidencia de la República. (2018b). Documento inicial para la consulta: Estrategia Nacional para la Puesta en Marcha de la AGENDA 2030 [Initial consultation document: National

Strategy for the Implementation of AGENDA 2030].

Olssen, M., Codd, J. & O'Neill, A. (2004). Education Policy: Globalization, Citizenship and Democracy, London: SAGE Publications.

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). (2018). Progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Informe del Secretario General [México AGENDA 2030: Documento de Trabajo con los Resultados de la Consulta Pública]. Periodo de sesiones 2018, 26-27 de julio 2017, Temas 5, 6 y 18 del programa.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2016). La educación al servicio de los pueblos y el planeta: Creación de futuros sostenibles para todos [Education for people and planet: creating sustainable futures for all]. Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2016.

UNESCO. (2017). Rendir cuentas en el ámbito de la educación: Cumplir nuestros compromisos [Accountability in education: meeting our commitments]. Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2017/18.



## 促进社会变革的高等教育机构：如何借鉴自身的行动？

 米尔卡·马特尔（Mirka Martel），国际教育研究所的研究、评估和学习主管，美国

 mmartel@iie.org

### 摘要

本文认为全球监测报告有一个很少触碰的领域，那就是国际教育交流。虽然对国际高等教育的公共和私人支助增加了学生接受大学教育的机会，全球监测报告加大了这一领域的关注力度，但在评估结果和借鉴调查发现推动政策和实践方面所做的工作很少。高等教育机会对个人和职业发展、全球劳动力的贡献以及当地环境对高等教育的影响证据对于了解世界各地的教育发展至关重要。

### 关键词：

高等教育；  
学生流动性；  
国际奖学金；  
评估；  
影响

国际教育领域的全球监测报告（GMR）为全球教育议程带来了一些主题和专题，加深了我们对教育目的的理解：教育的对象、教育的提供者和教育的最终目的。这类报告和议程有助于形成全球视角和了解教育专题。但与此同时，全球监测报告的影响极其有限。我们该怎么做呢？

我在国际教育前景评估方面取得了进展，尤其是高等教育和国际奖学金，但仍有许多工作要做。全球监测报告涉及高等教育的内容非常少。例如千年发展目标只关注初等教育，让我们这些中等或高等教育者惶惶不安（Assié-Lumumba，2015；国际教育研究所，2013）。毕竟，促进持续教育最终是为了满足个人培养专业、职业和技术技能以在全球市场立足的需求。

自那以后，可持续发展目标和目标 4 现在持续聚集高等教育（具体目标 4.3）和国际奖学金（具体目标 4.b）。我之所以重视国际高等教育，尤其是南半球的高等教育，是因为我对日益增强的全球学生流动性感兴趣。拉丁美洲尤其需要关注国际高等教育（Balán，2013）。

对国际高等教育的支助增加了学生接受大学教育的机会，促进了边缘群体接受高等教育的途径。目标 4.b 和关注国际奖学金的重要性在于，提供奖学金是提升高等教育机会和平等的一种方式（Bhandari & Yaya，2017；联合国教科文组



织，2018 年）。事实上，由政府 and 私人基金会资助的大型国际奖学金项目已经展现了国际高等教育奖学金在这个领域的作用（Perna，2014）。

越来越多的研究开始明确当下国际奖学金的类型（Mawer，2014）。这一前景广阔。虽然仍有一些传统的国际奖学金项目，如罗兹奖学金或 J·威廉·福布赖特，但由私人基金会资助的项目数量大幅增加（需要注意的是，根据当前定义，私人基金会资助的奖学金不计入目标 4.b）。奖学金的既定目标通常是向参加者提供教育或技术培训，一般是针对特定学科或特定对象提供补充培训。很多奖学金项目侧重于领导力和社会领导者或变革推动者的晋升，因为这些人能够利用奖学金来刺激变革（Martel，2018）。

尽管如此，却很少有人评估结果、干预措施对政府或非政府的教育政策影响（Mawer，2014；Martel，2018）以及上述影响因素对国际教育未来发展的支持或阻碍作用。多年来，国际高等教育奖学金本身无可厚非，旨在为那些无法接受教育的人提供受教育的机会。这甚至可能是具体目标 4.b 以及教科文组织的延伸定义（强调高等教育奖学金应重点为那些无法获得奖学金的人群提供机会）背后的原因。

但是全球监测报告的结果是否影响了机构，影响了学习，影响了教育政策，尤其是在国际高等教育方面？我认为这方面的调查发现极其有限，原因有四：

首先，奖学金的结果和影响各异，与高等教育的目标有关。基础教育在认知技能或学业方面有一个明确的结果，而高等教育的结果受环境的影响更大。正如 Campbell 和 Mawer（2018）所述，高等教育结果涵盖经济影响、学生推动社会

变革的个人能力。测量国际奖学金结果时也考虑了领导力的复杂性，以及根据领导力潜力选择奖学金获得者的影响。归因显得更为困难，因此许多奖学金项目更注重贡献理论，将机会与影响关联起来（Martel & Bhandari，2016；万事达卡基金会，2016）。

其次，环境起着至关重要的作用。对高等教育而言，尤其是在南半球的高等教育，一个国家的经济、社会和政治环境对个人在全球劳动力市场中获得成功有显著影响（Brown Murga & Martel，2017）。如果一名毕业生由于故国经济环境差而无法找到工作，或者迫于当地社会政治环境或暴力而决定离开故国，这算是失败吗？如果高等教育和奖学金的结果常常受到当地条件的不利影响，就很难明确成功的指标。

我还想说明的一点是，南半球将国际奖学金视作一种高压政治和进一步推行西方全球教育规范的工具。谈及国际教育发展，就会想到新自由主义倾向，实际上大多数国际奖学金项目是由北半球的政府和组织资助的（Brown Murga & Martel，2017）。虽然南半球享有更多的奖学金机会，但需要注意的是，也正是由于这个原因才导致那些重点资助南半球的项目饱受诟病。这是国际奖学金需要汲取的另一个重要教训：了解当地的环境和当地对奖学金的看法和理解，认识到国际奖学金获得者本身就是代理人，有自己的奖学金代理机构。

最后，为了推动教育发展，我认为我们需要借鉴自身的实践中然后推动教育政策和实践向前发展。国际高等教育可以进一步加强在这方面的研究。我们应该先借鉴自己的方法，了解干预措施如何让个人及其社区受益，然后在全世界推行

这种方法。虽然基础教育实践已经在这个领域取得了重大进展，但国际高等教育，尤其是奖学金规划方面还有很多的工作要做（Dassin, Marsh & Mawer, 2018）。高等教育机会对个人和职业发展、全球劳动力的贡献证据对于了解世界各地的教育发展至关重要，应当开展有效的实践和技术探讨。国际高等教育在这一领域的研究一直存在代表性不足和资金不足的问题，而全球监测报告可以在此有所作为，提供战略信息并塑造格局。

### 参考文献

Assié-Lumumba N.T. (2015). Millennium Development in Retrospect: Higher Education and the Gender Factor in Africa's Development Beyond 2015. In: Andrews N., Khalema N., Assié-Lumumba N. (eds) Millennium Development Goals (MDGs) in Retrospect. Social Indicators Research Series, vol 58. Cham: Springer.

Balán, J. (Ed.). (2013). Latin America's New Knowledge Economy: Higher Education, Government, and International Collaboration. New York: Institute of International Education.

Bhandari, R. & Mirza, Z. (2016). Scholarships for Students from Developing Countries: Establishing a Global Baseline (ED, GEMR, MRT, 2016, P1, 11 REV), Paper Commissioned for the Global Education Monitoring Report, Education for People and Planet: Creating Sustainable Futures for all. Paris: UNESCO.

Bhandari, R. & Yaya, A. (2017). Achieving Target 4.B of the Sustainable Development Goals: a Study of

Best Practices for Monitoring Data on Scholarship Recipients from Developing Countries. (Background paper for Global Education Monitoring Report 2017/8.)

Brown Murga, A. & Martel, M. (2017). Leaders, Contexts and Complexities: IFP Impacts in Latin America. Ford Foundation International Fellowships Program Alumni Tracking Study, Report No. 3, November 2017. New York: Institute of International Education.

Campbell, A.C. & Mawer, M. (2018). Clarifying Mixed Messages: International Scholarship Programmes in the Sustainable Development Agenda. Higher Education Policy, 1-18.

Dassin J.R., Marsh R.R., Mawer M. (2018) Introduction: Pathways for Social Change? In: Dassin J., Marsh R., Mawer M. (eds) International Scholarships in Higher Education. Cham: Palgrave Macmillan.

Institute of International Education (IIE). (2013). Higher Education Access and Opportunity: IIE Recommends Inclusion of Quality Higher Education in Next Millennium Development Goals (MDGs) [blog post]. <https://www.iie.org/Learn/Blog/2013/05/2013%20May%20Higher%20Ed%20Millennium%20Development%20Goals>

Martel, M. & Bhandari, R. (2016), Social Justice and Sustainable Change: The Impacts of Higher

Education, Ford Foundation International Fellowships Program Alumni Tracking Study Report No. 1. New York: Institute of International Education.

Martel M. (2018) Tracing the Spark that Lights a Flame: A Review of Methodologies to Measure the Outcomes of International Scholarships. In: Dassin J., Marsh R., Mawer M. (eds) International Scholarships in Higher Education. Cham: Palgrave Macmillan.

Mawer, M. (2014), A study of research methodology used in evaluations of international scholarship schemes for higher education. London: Commonwealth Scholarship Commission in the United Kingdom.

Perna, L., Orosz, K., Gopaul, B., Jumakulov, Z., Ashirbekov, A., & Kishkentayaeva, M. (2014). Promoting human capital development: A typology of international scholarship programs in higher education. *Educational Researcher*, 43(2), pp. 66-73.

The MasterCard Foundation. (2016). Career choices, return paths and social contributions: The African alumni project, Abridged report. Toronto: The MasterCard Foundation.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). (2018). Accountability in education: Meeting our commitments. Global Education Monitoring Report 2017/8. Paris: UNESCO Publishing.

# 行动者如何问责柬埔寨政府？

 前田光子（Mitsuko Maeda），大阪女学院大学教授，日本

 maeda@wilmina.ac.jp

## 摘要

本文分析了柬埔寨的情况，并对教科文组织的全球教育监测报告《教育问责：履行我们的承诺》做出回应。该报告建议不同的行动者可以要求政府对其教育承诺负责。在柬埔寨是很难做到这一点，因为柬埔寨政府拥有绝对权力，采取了各种行动来确保本国的媒体、民间团体、教师工会、学术机构和选民对政府的影响不大。

## 关键词：

政府问责；  
全球教育监测报告；  
柬埔寨；  
专制国家；  
腐败

## 引言

联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）的全球教育监测（GEM）报告《教育问责：履行我们的承诺》就如何问责政府提出了若干重要和有用的建议。报告指出，问责“始与政府这个受教育权的主要义务承担者”（教科文组织，2017，第 18 页），表明公民、民间社会组织（CSO）、学术机构、媒体和教师工会在让政府负责方面能发挥重要作用。报告还承认，某些情况下行动者对政府的影响可能无法达到预期。而柬埔寨一个极端的例子，柬埔寨的人民“正遭受当代‘盗贼统治’威权主义者的迫害”（Heng，2018）。本文描述了《全球教育监测报告》中提到的行动者为何无法让柬埔寨政府承担责任，也就是《全球教育监测报告》无法充分应对的一种特定环境。

## 柬埔寨的教育和政治

2015 年，世界银行重新定位柬埔寨的经济，柬埔寨由低收入国家上升为中低收入国家。然而该国的贫富差距仍然存在，受教育机会仍然是该国贫困人群面临的一个重大挑战（世界银行，2018 年）。

虽然依照法律政府确保每个公民“有权在公立学校免费接受至少 9 年的优质教育”（教育法，第 31 条），但许多公民的这项权利并没有获得充分保障。虽然柬埔寨即将普及 6 年小学教育，

但中学教育仍然存在参与率低的问题：在 2016/2017 学年，3 年制初中的总入学率为 55.7%，3 年制高中的总入学率为 25.1%（柬埔寨教育、青年和体育部，2017）。

上学的主要障碍源于家庭的经济负担。家庭经常被迫向教师支付非官方和非法的款项，而政府并没有给教师提供优厚的报酬；支付的款项包括补习费和为取得好成绩而进行的贿赂（Dawson 2009，Bray 等，2016）。虽然政府最近加大了教育支出，但很多家庭仍然在支付上述费用。实际上《全球教育监测报告》指出，在提供数据的所有国家中，柬埔寨是家庭占教育总开支份额最大的国家（2011 年占比为 69%）（教科文组织，2017，第 284 页）。也就是说柬埔寨政府没有充分履行其作为受教育权的主要义务承担者的作用。谁能让政府对此负责？

首相洪森从 1985 年开始领导柬埔寨政府。他因专制政府、糟糕的人权记录和腐败而远近闻名（人权观察组织，2018）。他的家族成员享有大量福利，在重要的公共和私人机构（如警察部门、法院、议会、媒体、慈善组织（例如柬埔寨红十字会）和利润丰厚的企业担任重要职位。他所在政党柬埔寨人民党（CPP）的官员也享有特权和财富（全球见证组织，2016）。

虽然最近的政治运作增强了洪森的权力，但是柬埔寨人民党在 2013 年的全国大选中失去了相当数量的议会席位。柬埔寨人民党赢得了 48.8% 的选票，而主要反对党柬埔寨救国党（CNRP）获得了 44.5% 的选票。这是人民党自 1998 年以来获得的最糟糕的选举结果。为了堵住人民党批评者的嘴巴，新任命的教育部长发起了一项教育改革（Khun，2016；Phalla，2016）。改革包括防

止国家考试作弊、增加教师工资和教师培训机会。与此同时，柬埔寨人民党试图为了 2018 年 7 月的选举从战略上排除异己。2017 年，由柬埔寨人民党控制的最高法院解散了柬埔寨救国党，该党 118 名高层被禁止参政。柬埔寨人民党因此在 2018 年的选举中赢得了全部议会席位，无任何实质的反对意见，洪森宣布他至少要再继续执政 10 年（洪森近期政治运作的更多信息见 Hang 2018）。

在这种政治气候下，不仅是政客，而且《全球教育监测报告》中认定能够让政府为提供教育负责的行动者也受到了攻击。

## 媒体

柬埔寨政府猛烈打压新闻界。选举前，政府取消了多个独立广播电台，关闭了多家报纸，其中包括一家英语报纸《柬埔寨日报》，该报被称为“柬埔寨最独立的报纸之一”（Tostevin & Prak，2017）。事实上，《柬埔寨日报》经常督促政府对教育负责。报道的文章包括“教育部应该改善公立学校，而不是关闭私立学校”（Clairmont，2014），“教师应该得到比几袋大米更好的工资”（Pheng，2014），“我们需要探讨腐败对学生的负面影响”（Phoak，2014）。选举前不久，一些独立媒体机构的网站和社交媒体账户也被政府屏蔽（Prak，2018）。

## 民间团体

柬埔寨的民间社会组织和社会活动家也受到了打压。2015 年，政府颁布了《社团和非政府组织法》，允许政府不正当地控制和审查民间社会组织的活动。依据《社团和非政府组织法》，一些民间社会组织被无端关闭或暂停。一些对政府持批评态度的活动人士和民间社会组织成员



被逮捕和/或被迫离开柬埔寨（人权观察组织，2018）。最糟的是政治和社会分析人士甘磊（Kem Lay）被谋杀，他是柬埔寨知名的评论员，曾批评政府的腐败和侵犯人权行为，还批判了政府的教育政策。2012 年，甘磊发表了其团队关于全国考试作弊猖獗的调查报告，向政府施压要求进行教育改革（Kem 等，2012）。报告显示，多名教师收受贿赂为考生提供考试作弊的机会。虽然甘磊建议政府提供适当的薪酬来提高教师的职业道德，但是教育部的高层并没有对该报告给予太多关注（Chhay，2012）。此后的 2016 年，他在媒体上严厉批评洪森家族的巨额财富后被暗杀（人权观察组织，2018）。

### 教师工会

政府还针对柬埔寨最大的教师工会柬埔寨独立教师协会（CITA）。柬埔寨独立教师协会经常谴责政府的政策和做法，强烈要求政府提高教师工资。但是柬埔寨政府指责该组织的领导人和成员未保持政治中立（Titthara & Worrell；2014；Yon & Daphne，2018）。此外，几乎所有公立学校的校长都是人民党成员，教师经常被迫加入人民党（Yi，Pheng 和 Lowrie，2003）。这种情况下柬埔寨独立教师协会对政府的影响有限。

### 学术机构

由于柬埔寨无法保证学术自由，当地的研究人员也无法有效地对政府施加压力。大学教授和学生关于政治和社会问题的研究和讨论严格受限。例如，公立大学皇家法律与经济大学禁止学生从事 14 个政治敏感话题的研究，包括土地纠纷、劳动纠纷和柬埔寨红十字会（柬埔寨人权中心，2013）。虽然没有受到来自政府的明显外部压力，但是大多数学术机构出于自我审查和害怕

报复考虑不愿从事重大政治话题研究。与此同时，研究人员很难获得可靠的政府数据，因为主管部门试图掩盖负面信息，甚至威胁索要信息之人（Pou 等，2016）。

### 公众

在选举和社会运动期间，公众的意见也受到了压制。2013 年的选举中公民流露了对政府缺乏责任感的不满。年轻一代尤其如此，他们的投票率特别高。实际上在 2018 年选举时，大约一半的注册选民为后红色高棉时代的婴儿潮一代（Chansopheakvatey，2018）。由于这些年轻人对腐败的容忍度比他们的父辈低，他们将是促使政府承担责任的重要推动力量之一（Khun，2016；Wilson，2016）。年轻人对待政府的态度还可能会影响他们的父母，因为父母认为孩子受过更高的教育，更有见识（Wilson，2016）。然而，随着选举的临近，个别选民渐渐地不愿意参与反政府抗议和讨论政治问题，因为他们发现他们的同龄人，甚至是海外的柬埔寨人都受到了政府的逮捕威胁，社交媒体被屏蔽（Chansopheakvatey，2018，Whitehead，2018）。因此，许多人选择了维持现状。

### 结语

由于柬埔寨政府拥有绝对权力，《全球教育监测报告》中提出由不同行动者问责政府的建议不太可行。如果柬埔寨行动者看了该报告（已被翻译成柬埔寨语），他们会问，“我们知道自己的作用，但怎么样才能真正地发挥我们的作用呢？”与此同时，柬埔寨政府要么对《全球教育监测报告》的建议兴趣寡然，要么会强调《全球教育监测报告》根据 Dahlum 和 Knutsen（2017）以古巴为例的文章（第 193 页）指出：“即使是



缺乏民主治理和没有充分重视舆论的社会，教育质量也可能很高”（第 22 页）。柬埔寨能成为一个提供优质教育的专制国家吗？我们可能需要讨论该政府如何在没有民主约束的情况下对教育承诺负责。

《全球教育监测报告》不可能逐一阐述每种可能的教育情境，而本文试图至少阐明其中一种情境。从柬埔寨的情况来看，以后的研究应当聚集如何问责专制国家的政府，尤其是当今全世界的民主正日益陷入危机时（Levitsky & Ziblatt, 2018; Mounk, 2018; Snyder, 2018）。

### 参考文献

Bray, M., Kobakhidze, M. N., Liu, J., & Zhang, W. 2016. The Internal Dynamics of Privatised Public Education: Fee-Charging Supplementary Tutoring Provided by Teachers in Cambodia. *International Journal of Educational Development* 49:291-299. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2016.04.003>

Cambodian Center for Human Rights. (2013). *Repression of Expression: The State of Free Speech in Cambodia*. Phnom Penh: Cambodian Center for Human Rights.

Chansopheakvatey, V. (2018, July 25). "Can Cambodia's Young Voters End Hun Sen's Long Rule?" *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/en/can-cambodias-young-voters-end-hun-sens-long-rule/a-44822993?maca=en-rss-en-asia-5133-rdf>

Chhay, C. (2012, August 12). "Exam Cheating Rampant: Report." *Phnom Penh Post*.

<https://www.phnompenhpost.com/national/exam-cheating-rampant-report>

Clairmont, D. (2014, June 4). "Ministry Should Improve Public Schools, Not Close Private Ones." *Cambodian Daily*. <https://www.cambodiadaily.com/news/ministry-should-improve-public-schools-not-close-private-ones-60465/>

Dahlum, S., & Knutsen, C. H. (2017). Do Democracies Provide Better Education? Revisiting the Democracy–Human Capital Link. *World Development* 94:186-199. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.01.001>

Dawson, W. P. (2009). "Tricks of the Teacher": Teacher Corruption and Shadow Education in Cambodia. In *Buying Your Way into Heaven: Education and Corruption*, edited by Stephen P. Heyneman, 51-74. Rotterdam: Sense Publishers.

Global Witness. (2016). *Hostile Takeover: The Corporate Empire of Cambodia's Ruling Family*. London: Global Witness.

Heng, S. (2018). *Elections under Oppression in Cambodia: A Predictable Outcome?* Yale MacMillan Center, Last Modified September 4. <https://macmillan.yale.edu/news/elections-under-oppression-cambodia-predictable-outcome>

Human Rights Watch. (2018). *World Report 2017*. New York: Seven Stories Press.

Kem, L., Dalen N., Chansreyrath C., Sopheara Y., Phearun Y., & Hsandy, T. (2012). Turning a Blind Eye: 2012 National High School Exam Situation Survey. Phnom Penh: ART, YES and CCiM.

Khun, C. (2016, February 24). "Will Cambodia's Youth Secure Political Change?" East Asia Forum. <http://www.eastasiaforum.org/2016/02/24/will-cambodias-youth-secure-political-change/>

Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). How Democracies Die. New York: Crown.

Cambodia, Ministry of Education Youth & Sport (MoEYS). (2017). Public Education Statistics and Indicators 2016-2017. Phnom Penh: Department of Education and Management System, MoEYS.

Mounk, Y. (2018). The People vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It. Cambridge, MA: Harvard University Press.

O'Byrne, B., & Baliga, A. (2018, May 7). "Phnom Penh Post Sold to Malaysian Investor." Nation. <http://www.nationmultimedia.com/detail/business/30344773>

Phalla, C. (2016). "Education Reform in Cambodia." Paper presented at RISE Annual Conference 2016, Blavatnik School of Government, University of Oxford, June 16-17.

Pheng, S. (2014, April 4). "Teachers Deserve Better

Pay Than a Few Bags of Rice." Cambodian Daily. <https://www.cambodiadaily.com/news/teachers-deserve-better-pay-than-a-few-bags-of-rice-55793/>

Phnom Penh Post. (2018, May 8). "Post Senior Staff out in Dispute over Article." Phnom Penh Post. <https://www.phnompenhpost.com/national/post-senior-staff-out-dispute-over-article>

Phoak, K. (2014, May 12). "We Need to Discuss How Corruption Negatively Affects Students." Cambodian Daily. <https://www.cambodiadaily.com/news/we-need-to-discuss-how-corruption-negatively-affects-students-58492/>

Pou, S., Sok, S., Beban, A., Nauen, K., & Khoun, T. (2016). Doing Research in Cambodia: Making Models That Build Capacity. Phnom Penh: Cambodian Institute for Cooperation and Peace.

Prak, C. T. (2018, July 27). "Cambodia Blocks Some Independent News Media Sites: Rights Group." Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-cambodia-election-censorship/cambodia-blocks-some-independent-news-media-sites-rights-group-idUSKBN1KH29Q>

Snyder, T. (2018). The Road to Unfreedom: Russia, Europe, America. New York: Tim Duggan Books.

Titthara, M., & Worrell, S. (2014, January 2). "Teachers Union Targeted." Phnom Penh Post.

<https://www.phnompenhpost.com/national/teachers-union-targeted>

Tostevin, M., & Prak, C. T. (2017, September 3). "Cambodian Paper Shuts with 'Dictatorship' Parting Shot." Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-cambodia-media/cambodian-paper-shuts-with-dictatorship-parting-shot-idUSKCN1BE11H>

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). (2017). Accountability in Education: Meeting Our Commitments, Global Education Monitoring Report 2017/2018. Paris: UNESCO Publishing.

Whitehead, E. (2018, September 14). "Foreign Influence: How Cambodia's Government Is Recruiting Students in Australia." Australian Broadcasting Corporation. Retrieved from <http://www.abc.net.au/news/2018-09-15/how-cambodias-government-is-recruiting-students-in-australia/10243468>

Wilson, A. (2016). "A New Party Hopes to Harness Power of Youth." Phnom Penh Post, January 2. <https://www.phnompenhpost.com/post-weekend/new-party-hopes-harness-power-youth>

World Bank. (2018). "The World Bank in Cambodia." World Bank Group, Last Modified September 18. Retrieved from <https://www.worldbank.org/en/country/cambodia/overview>

Yi, D., Pheng, H., & Lowrie, J. (2003). "Teaching Human Rights in Cambodia." Human Rights Education in Asian Schools 6:59-68.

Yon, S., & Daphne, C. (2018, March 15). "CITA Again Ask Government to Reinstate Teachers." Phnom Penh Post. <https://www.phnompenhpost.com/national/cita-again-ask-government-reinstate-teachers>

## 建设性和强制性：全球报告对教育政策的影响

 哈维尔·罗哈斯（Javier Rojas），经济研究与教育中心研究教授，墨西哥

 javier.rojas@cide.edu

### 摘要

本文分析了全球报告和国际评估的教育政策建议对墨西哥教育改革议程的影响。在分析墨西哥最近一次教育改革的基础上，本文展示了报告和评估的建议是如何在 2013 年促成了一场大规模的教育改革，但是因为有人认为这是多家多边组织和国际组织强加的改革，五年之后这场改革仍然悬而未决。

### 关键词：

教育政策；

教育改革；

全球化；

问责；

标准化；

评估；

墨西哥

### 引言

全球报告和国际教育评估对各国教育改革议程的影响是不可否认的。几十年来，报告和评估文件提供了大量信息，对引导全世界的教育政策设计具有参考价值。在统计信息方面，经济合作与发展组织（经合组织）的教育展望（2012 年和 2017 年）定期发布指标来测量教育系统的发展。联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）的《全球教育监测报告》（2016 年、2017 年和 2018 年）得以评估实现可持续发展目标的进展情况。加之世界银行（国际复兴开发银行 & 世界银行，2018）的报告，自然可以得出以下结论：我们现在拥有大量的数据来改善教育。

上述国际报告和评估所提供的信息使提升透明度和问责制成为可能，因为它们与优质教育、放大弱势群体声音挂钩的改革议程保持一致，制订的指标赋予了公民和政府之间关系新的意义，形成了类似客户与供应商的关系，尤其是在发展中国家（Bruns, Filmer & Patrinos, 2011; Banco Mundial, 2003; Read 和 Atinc, 2017; Tamatea, 2005）。

虽然这类教育改革议程具有建设性，但有人指出报告和评估的建议是有害的。支持全球教育改革运动（GERM）的人认为，全球报告和评估“像流行病病毒一样传播和影响教育系统的健康”

(Sahlberg, 2012)。从这个角度来看,与新公共管理相关的行政行为和决策的应用和扩张使得我们采取了有害措施,包括标准化教学和优先掌握一些能力(语文和数学),但影响了其他能力,尤其是艺术和人文相关能力(Henry 等, 2001; Grimaldi & Serpieri, 2014; Sahlberg, 2016; Parcerisa & Falabella, 2017; Verger, Parcerisa & Fontdevila, 2018)。

### 建设性与破坏性: 墨西哥的教育改革

这类报告和评估对一个国家的国家政策会有怎样的影响?墨西哥直到 2000 年向民主过渡之前,国家和国际评估中的学生表现信息一向被视为国家机密。因此公开墨西哥学生在 PISA 等评估成绩的决策震惊了整个教育体系。2002 年,国家教育评估研究所(INEE)成立,旨在提高教育部门的透明度和问责制,成为报告和评估的储存库,此后成为国际学习评估的组织和实施机构。

那么是否可以认为墨西哥新总统最近宣布叫停国家教育评估研究所和教师职业服务法(Servicio Profesional Docente, SPD)的背后因素涉及国际报告和评估(Roldan, 2018)?如果要分析 2013 年的教育改革,就不可能不提及全球报告和评估。首先,墨西哥 15 年来公布学生在 PISA 等国际评估项目中的成绩为教育在 2012 年总统大选中发挥主导作用奠定了基础,从而在 2013 年出台了教师职业服务法,宪法赋予了国家教育评估研究所自治权。

而经合组织和泛美开发银行(IDB)的建议无疑也影响了 2013 年的教育改革设计。虽然这些建议不是全球报告的一部分,但它们与主张质量、透明度和效率观点之间的联系是不容置疑的。例如,泛美开发银行(BID, 2006, 第 13 页)在

2006 年指出,低质量教育系统是“教师专业能力有限”的产物。2010 年,经合组织(OCDE, 2010, 第 10 页)呼吁实施教师绩效评估,为出台教师职业服务法奠定了基础,教师职业服务法是进行改革的最重要制度,至少从话语层面设定了教师服务的入职和流动性标准。

教师职业服务法怎么会在出台 5 年后就遭遇反对,墨西哥新总统怎么会考虑关闭国家教育评估研究所?如果考虑到改革前教师入职和晋升管理和监督职位取决于教师对全国教育工作者联盟(Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, SNTE)的忠诚度(Sandoval, 2016; Ornelas, 2008 和 2010, Muñoz, 2008),就有可能了解竞争性考试和强制性教师业绩评价对教育系统的影响。事实上,教育改革受到质疑并非巧合,而是由于改革影响到了利益,各路政治行动者利用了教师的不满情绪。

由于教育改革重新设定了国家和全国教育工作者联盟之间的社团主义联系,具有政治性(Rojas, 2018a),因此教育改革实施起来困难重重,尤其是在恰帕斯州、格雷罗州、米却肯州和瓦哈卡州,这些州是全国教育工作者联盟的反对方全国教育工作者协调会(Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, CNTE)的大本营。这是不小的阻力,按照当前进度计算,在瓦哈卡和米却肯州实现对所有教师的强制性绩效考核将花费大约 100 年的时间,而不是法律规定的 4 年,主要是因为许多教师认为改革是一种惩罚措施,侵犯了他们的劳动权利(Sánchez & del Sagrario, 2015)。

因此,当时的总统候选人 Andrés Manuel López Obrador 利用这一情况,借助教师的不满

情绪,推动聚集取消教师职业服务法甚至国家教育评估研究所的教育改革议程 (León, 2018)。然而,这些提议不再仅仅是竞选承诺 (Rojas, 2018b)。如果我们分析一下莫雷纳党(当选总统所在的政党)议员在全国代表大会上提出的倡议,就可以了解全球报告和国际评估是如何证明取消 2013 年改革措施决策的合理性。例如,María Chávez 倡议 (2018) 取消教育改革,因为这是一个“反国家项目”,旨在将教育变成一个传播跨国公司(世界银行、国际货币基金组织和经合组织)倡导的“新劳工文化”之地 (Chávez, 2018, 第 2 页)。

## 结语

全球报告和国际评估提出的建议对发展中国家实施可持续改革议程是把双刃剑。一方面,没有报告和评估提供的信息,教育很难成为公共议程的一部分。另一方面,如果实施建议时不注重与相关行动者开展真正的对话,不提升技术能力,对新政策的不满将导致反改革倾向,抹灭已成定局的事情,比如墨西哥在 2013 年推动的宪法改革很可能即将成为历史。

然而,全球报告和国际评估中的信息本身不是有害的或令人困扰的。相反,这些信息的建设性或强制性取决于行动者如何解读发布的数据,如何根据这些数据制订政策,以及如何执行这些报告中提出的一般性和具体建议。通用方法往往会忽视制订和执行教育政策的背景环境,因此在全球基准基础上额外制定具体的建议并指明中长期实施途径就变得日益重要。

## 参考文献

Bruns, B., Deon F., & Patrinos, H. (2011). Making schools work: new evidence on accountability reforms. Washington, DC: The World Bank.

Chávez, M. (2018). Iniciativa que reforma los artículos 3° y 73° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la Diputada María Chávez Pérez, del grupo parlamentario de Morena [Initiative that reforms articles 3 and 73 of the Political Constitution of the United Mexican States, by Deputy María Chávez Pérez, of the parliamentary group of Morena]. Secretaría de Gobernación: Sistema de Información Legislativa, October 11.

Grimaldi, E. & Serpieri, R. (2014). “Italian education beyond hierarchy: governance, evaluation and headship”. Educational management administration and leadership. Vol. 43, no. 4, pp. 119-138.

<http://doi.org/10.1177/1741143213510501>

Henry, M., Lingard, B., Rizvi, F., & Taylor, S. (2001). The OECD, globalization and education policy. Emergal Group Publishing Limited: Bingley, United Kingdom.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2006). Un sexenio de oportunidad educativa [A sexennium of educational opportunity]. México 2007-2012.

[http://investigadores.cide.edu/aparicio/BID\\_Nota](http://investigadores.cide.edu/aparicio/BID_Nota)



Politica\_Educacion\_06.pdf

International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) & World Bank. (2018). Learning to realize education's promise. Washington, D.C.: World Bank Publications. <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2018>

León, M. (2018). "Se acabó la evaluación conforme a la reforma educativa: AMLO a CNTE" [The evaluation is finished according to the educational reform: AMLO to CNTE]. El Financiero, October 28. <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/lopez-obrador-se-reune-con-integrantes-de-la-cnte>

Muñoz, A. (2008). "Escenarios e identidades del SNTE. Entre el sistema educativo y el sistema político" [Scenarios and identities of the SNTE. Between the educational system and the political system]. Revista mexicana de investigación educativa. Vol. 13, no. 37, pp. 377-417.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2010). Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas [Mexico-OECD cooperation agreement to improve the quality of education of Mexican schools]. <http://www.oecd.org/education/school/46216786.pdf>

OCDE. (2012). Panorama de la educación 2012: Indicadores de la OCDE [Education at a Glance

2012: OECD Indicators]. [https://read.oecd-ilibrary.org/education/panorama-de-la-educacion-2012-indicadores-de-la-ocde\\_eag-2012-es#page4](https://read.oecd-ilibrary.org/education/panorama-de-la-educacion-2012-indicadores-de-la-ocde_eag-2012-es#page4)

OCDE. (2017). Panorama de la educación 2017: Indicadores de la OCDE OCDE [Education at a Glance 2017: OECD Indicators]. <http://www.fundacionsantillana.com/PDFs/PANORAMA%20EDUCACION%202017.pdf>

Ornelas, C. (2008). "El SNTE: Elba Esther Gordillo y el gobierno de Calderón" [The SNTE: Elba Esther Gordillo and the Calderón government]. Revista mexicana de investigación educativa. Vol. 13, no. 37, pp. 445-469.

Ornelas, C. (2010). Política, poder y pupitres: Crítica al nuevo federalismo educativo [Politics, power and desks: Criticism of the new educational federalism]. 2a. edición. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

Parcerisa, L. & Falabella, A. (2017). "La consolidación del Estado evaluador a través de políticas de rendición de cuentas: Trayectoria, producción y tensiones en el sistema educativo" [The consolidation of the evaluating State through accountability policies: Career, production and tensions in the education system]. Education policy analysis archives. Vol. 25, no. 89. <http://doi.org/10.14507/epaa.25.3177>

Read, L. & Atinc, T. M. (2017). Information for accountability: Transparency and citizen

engagement for improved service delivery in education systems. Washington, D.C.: Brookings Institution.

Roldan, N. (2018). "1,600 académicos y estudiantes piden a AMLO que no desaparezca el instituto que evalúa la educación" [1,600 academics and students ask AMLO not to disappear with the institute that evaluates education]. Animal político. 30 de octubre. <https://www.animalpolitico.com/2018/10/amlo-instituto-evaluacion-eliminar-firmas-oposicion/>

Rojas, J. (2018a). "The education reform at the subnational level: harmony and dissonance", Convergencia revista de ciencias sociales. No. 78, pp. 43-70. <https://convergencia.uaemex.mx/article/view/9169>

Rojas, J. (2018b). "Transformar la reforma educativa" [Transform the educational reform]. Nexos. 17 de octubre. <https://educacion.nexos.com.mx/?p=1543>

Sahlberg, P. (2012). "How GERM is infecting schools around the world." The Washington Post. June 29. [https://www.washingtonpost.com/blogs/answer-sheet/post/how-germ-is-infecting-schools-around-the-world/2012/06/29/gJQAVELZAW\\_blog.html?noredirect=on&utm\\_term=.1211fb1dcfba](https://www.washingtonpost.com/blogs/answer-sheet/post/how-germ-is-infecting-schools-around-the-world/2012/06/29/gJQAVELZAW_blog.html?noredirect=on&utm_term=.1211fb1dcfba)

Sahlberg, P. (2016). "The global educational reform movement and its impact on schooling". In Mundy, Karen, Andy Green, Bob Lingard and Antoni Verger (eds.). The handbook of global education policy. West Sussex: Wiley-Blackwell, pp. 128-144.

Sánchez, M & del Sagrario, M. (2015). "La OCDE, el Estado y los maestros de la CNTE: un estudio de la reciente reforma laboral" [The OECD, the State and the teachers of the CNTE: a study of the recent labor reform]. Revista Latinoamericana de Estudios Educativos. Vol. 45, no. 4, pp. 121-156.

Sandoval, E. (2016). "La construcción cotidiana de la vida sindical de los maestros de primaria" [The daily construction of the union life of primary school teachers]. Revista Latinoamericana de Estudios Educativos. Vol. 18, no. 1, pp. 105-115.

Secretaría de Educación Pública (SEP). (2017a). Quinto Informe de Labores: 2016-2017 [Fifth Activities Report: 2016-2017]. Ciudad de México: Secretaría de Educación Pública.

SEP. (2017b). Sistema Nacional del Registro del Servicio Profesional Docente [National System for the Registry of the Professional Teaching Service]. Ciudad de México: Secretaría de Educación Pública. Consulted on November 1, 2018. <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/portal-docente-2014-2018/>

Tamatea, L. (2005). "The Dakar framework: Constructing and deconstructing the global

neoliberal matrix". Globalization, societies and education. Vol. 3, no. 3, pp. 311-334.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2016). Informe de Seguimiento de la Educación en el mundo: La educación al servicio de los pueblos y el planeta: creación de futuros sostenibles para todos [Global Education Monitoring Report: Education for people and planet: creating sustainable futures for all]. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura: París, Francia. <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002485/248526S.pdf>

UNESCO. (2017/2018). Informe de Seguimiento de la Educación en el mundo. Rendir cuentas en el ámbito de la educación: cumplir nuestros compromisos [Global Education Monitoring Report: Accountability in education: meeting our commitments]. Organización de las Naciones

Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. París, Francia. <http://unesdoc.unesco.org/images/0026/002610/261016S.pdf>

Verger, A., Fontdevila, C., & Parcerisa, L. (2018). Unpacking the Global Education Reform Movement: How and to what extent standards, testing and accountability spread worldwide. Paper presented at the Reading, Writing, and Reform Conference at Georgetown University, Washington, D.C.

Banco Mundial. (2003). Informe sobre el desarrollo mundial 2004: Servicios para los pobres [World Development Report 2004: Services for the poor]. Washington D.C.: The World Bank. <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/972191468320374337/pdf/26895010spanish10paper.pdf>

## 政府提升 PISA 分数的举措：瓦哈卡州实地经验

 费尔南多·加西亚（Fernando García），克雷塔罗马里斯塔大学高中副校长，墨西哥

 prepasubdireccion@umq.maristas.edu.mx

### 摘要

本文介绍了一位教育工作者对 2009 年墨西哥政府在 PISA 测试中所采取的宣传策略的第一手看法。表面上是为了提升人们对国际学生评估项目（PISA）的认识，但根本目的是提高测试分数。这一策略的关键要素包括提供教学材料，向教师和学生提供免费注册视频会议和私营教育平台上的在线备考课程。

### 关键词：

国际学生评估项目；  
全球教育监测报告；  
瓦哈卡州；  
墨西哥政府；  
全国教育工作者联盟；  
教育差距

本文介绍了高中教师和校长为学校申请一项国际评估测试-国际学生评估项目（PISA）的第一手经验。PISA 也许是最受欢迎的国际学习评估项目，自 2000 年以来，墨西哥每三年进行一次 PISA（Aguilar & Cepeda, 2005）。我在本文中介绍了我作为一名教师和校长对 2009 年测试的体验和观察。2007 年到 2012 年，我在墨西哥瓦哈卡州西南部特旺特佩克地峡的一所私立高中工作。本文展示了评估测试在瓦哈卡州的应用，根据官方报告，该州在教育质量方面一直排在最后三位（Díaz 和 Flores Vázquez, 2010）。瓦哈卡州是墨西哥最贫困的三个州之一（De la Torre García, 2016）。该州从很多方面来看都有具复杂性：它由 8 个地理区域和 506 个市组成，其中一些区域地处偏远，有大约 18 个土著民族。这份实地经验报告可作为其他关注全球教育监测报告及其影响的研究、统计或解释性研究的实例。

2009 年，包括我所在学校在内的一些瓦哈卡州高中收到了瓦哈卡州公共教育学院（IEEPO）的邮件，告知了当年 PISA 测试的实施情况，以及学校被选为瓦哈卡州多样化（和偏远）地区代表性样本（Quadratin, 2009）。我偶然得知此邀请后，向学校主管表达了我的激动心情和参与的愿望，希望做出相应安排来确认注册信息。

虽然我很高兴像 PISA 这样的国际评估项目

能够在墨西哥这个相对偏远的地区进行,但学校主管却兴趣恹恹。实际上主管表现相当冷淡,而且他认为 PISA 是由富国或为富国举办的评估项目,不会反映像我们这样的墨西哥偏远和文化多样化地区的教育现实。但是他同意学校参加评估。当我通知教师员工我们学校会进行注册时,他们完全不知道 PISA 的性质、申请和意义。在试图说明评估范围的过程中,我只是让我的同事们产生了一种期待感,好奇学校会不会发生什么特别的事情。

确认参与评估后,学校代表需在瓦哈卡州首府私立大学(蒙特雷技术与高等教育学院(ITESM))当地校区参加初步介绍会(SEB, 2011)。会上我看到我所在地区(地峡)其他学校的几位管理人员,我注意到召集的学校有一个共同点:评价高、享有一定的教育质量声誉、大多数学生达到了理想毕业标准的机构。

第一次会议是通过蒙特雷技术与高等教育学院远程教育网络召开的视频会议(Bécalos, 2009)。事实上,信息大多都是通过视频会议提供的,我们收到的书面资料很少。立刻引起我注意的是演讲的语气:温和、耐心、明确的成果导向。一名负责在职教师培训的联邦政府官员担任主持人,在会上大体介绍了教育评估的理念,尤其是 PISA 测试。介绍了 PISA 在经济合作与发展组织(经合组织)的起源、诊断特点、使用的测试项目类型、收集的信息以及分数的意义(SEB, 2011)。介绍会重点介绍了评估内容和结构,因为会上针对 PISA 的评估内容和不评估内容给出了对照表(SEB, 2011)。

会上还强调了正确回答测试题目的关键程序。我们了解到,学生需以非常规的方式来解答

测试题目。也就是说 PISA 是一项特殊测试,测试题目与传统意义上的考试(即记忆测试或基本测试)相去甚远。由于传统考试答案不能满足 PISA 测试的要求,我们的学生需要熟悉“PISA 式”测试题目(Pólito Olvera 等, 2011)。因此,学生需要练习特定程序,为 PISA 作好准备。例如,阅读理解和文本处理有三个关键要素:1)从文章中检索信息,2)解读文本,3)对文本进行价值判断和/或将其与日常生活情境联系起来(Falabella, 2008)。

视频会议此时反复说明我们与会的人要了解如何让学生熟悉 PISA 式问题来提高学生完成评估的能力,尤其是阅读方面的问题,因为在阅读、数学和科学三个领域,2009 年 PISA 测试侧重阅读(Aguilar, 2005)。我们获悉,学校会收到印刷版和数字版的学生和教师手册(Falabella, 2008),教师可以让学生完成练习题和查阅具体的参考文献。还会为教师开设一门在线课程,让他们更好了解 PISA,更好指导我们的教育实践。这个在线课程明显是要训练我们理解测试内容,让我们了解到 PISA 的特点决定了学生并不需要用传统的方式来“学习”应试,而是要展示他们的能力(SEB, 2011)。

视频会议最后称,取得最高分的学生将获得平板电脑和音乐播放器等奖品和礼物是虚假信息,因为 PISA 采取匿名制,不会透露考生的个人数据。这次测试如同一场“庆祝活动”,鼓励我们以各种可能的方式公开宣布我们学校将参加此次测试。

视频会议上还提出了一个有趣的问题,一名与会者表示,他不赞同只关注取得预期测试结果。他指出,2000 年墨西哥的考生没有获得 PISA 1

级标准要求的分数（Vidal, 2003），也就是说相当于获得了 0 级。主持人认可这个说法并解释说，此次目标是让学生在我們的帮助下获得至少 200 分来实现近期目标：至少达到 PISA 2 级标准（SEB, 2011）。

随后举行的第二次会议介绍了数字平台，教师和学校当局通过这个平台接受培训，熟悉测试的性质和 PISA 式测试题目。根据规定，Bécalos 基金会向申请了 PISA 测试的教师发放奖学金，平台使用费用从奖学金中扣除（Bécalos, 2009）。获得访问代码并了解了平台操作情况之后，再次鼓励我们“宣传”此次评估的意义及其与墨西哥教育成就诊断的关联性。作为一种激励措施，最负责的教师，即在平台使用方面表现最好的教师，将获得一次国际培训体验：西班牙一所大学的暑期课程（ESMAVALLES Noticias, 2011）。接下来几个月里，教师完成了重现并解释“PISA 式”练习的每周培训活动。我们通过电子邮件提交作业，通过虚拟平台收到老师的反馈。

终于到了测试的那天，还是遵循瓦哈卡州的惯例，专门负责测试的人员带着密封的评估卷和应试学生名单来到学校。学生名单基于墨西哥官方人口登记处（唯一人口登记代码 CURP）信息，都是 15 岁的学生。我们把这些学生安排在一个专门房间，学生在规定时间内完成测试，现场没有任何教师或其他见证人，只有那位专门聘请的考官和学生呆在一起。学校主管需完成一份问卷，我注意到问卷涉及基础设施、教师培训和其他学校管理内容。测试进行得很顺利。

测试后，我们等待结果。在一次教师会议上，我提到来自偏远地区的年轻人参加 PISA 测试很重要，他们的参与对提供本地区学生信息也很重要。

要。然而，直到第二年 OECD 发布报告后，我们才得知结果。我们发现，瓦哈卡州的教育质量再次“低于平均水平”（Díaz & Flores, 2010, 69），是墨西哥教育质量第四低的州（Díaz & Flores, 2010）。

综上所述，我认为这一次经历显示出联邦和州教育部均“承受压力”，要确保 2009 年 PISA 的分数不低于 2006 年 PISA 的分数。这些部门在面对 PISA 测试时呈现的微妙压力和成绩需求是显而易见的。甚至他们的成功策略也是依赖媒体，更像是做广告而不是搞教育。其他倡议往往采用严格监管来展现基于义务的绩效（SEB, 2011），而本次视频会议和印刷材料（Pólito Olvera 等, 2011）却采用了亲切易懂的民族主义话语，让 PISA 的实施和学生备考工作听起来是可行的。

所有这一切都发生在一个公共教育基本上由全国教育工作者联盟（SNTE）第 22 区和全国教育工作者协调会（CNTE）掌控的地区，这是最不愿意遵从政府倡议的两个组织。这种情形下却没有遭遇如此后实施联邦教育部（PLANEA）设计的学生评估项目或教师评估项目时遇到的公然反对（Ornelas, 2013）。但是提高 PISA 成绩达到的公共和私人资源协调范围和效率不太可能复制，用于解决瓦哈卡州类似甚至更紧迫的教育需求，例如覆盖率、教育基础设施、管理、教学和获取资源和教材，以及其他教育顽疾。因此有必要问一问，为什么能建立和实施一个广泛的推广机制来在瓦哈卡州所有地区实施 PISA 测试，为什么不能实施类似的策略来满足瓦哈卡州学校及其青少年的迫切需求和缩小学习差距。

以上记录的是我身为瓦哈卡州地峡区一名教师和学校管理人员的想法。八年后的今天，身



为克雷塔罗州的一位校长,我会继续关注 PISA 评估对墨西哥教育的显著影响。

### 参考文献

Aguilar, M. A. & Cepeda, B. (2005). PISA para docentes: la evaluación como oportunidad de aprendizaje [PISA for teachers: evaluation as a learning opportunity]. Mexico City: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

Bécalos. (2009). Programas de formación para profesores y directivos del Sistema Educativa Nacional, Tecnológico de Monterrey, Programa Bécalos [Training programs for teachers and managers of the National Educational System, Tecnológico de Monterrey, Bécalos Programme]. Mexico City: Fundación Televisa, Asociación de Bancos de México, Excelencia Educativa AC & State Ministries of Education.  
<http://pprdportales.ruv.itesm.mx/web/ded/competencia-lectora-un-enfoque-para-la-vida-y-el-aula>.

De la Torre García, R. (2016). Informe sobre desarrollo humano en México 2016: Desigualdad y movilidad [Human Development Report in Mexico 2016: Inequality and mobility]. Mexico City: United Nations Development Programme.

Díaz Gutiérrez, M. A. & Flores Vázquez, G. (2010). México en PISA 2009 [Mexico in PISA 2009]. Mexico City: INEE.

EMSAVALLES Noticias. (2011, May 30). "Convoca SEGE a maestros al programa "Formando

Formadores" [SEGE calls teachers to the "Training Trainers" programme]. Emsavalles Noticias.  
<http://www.emsavalles.com/NL15587/convoca-sege-a-maestros-al-programa-formando-formadores>.

Falabella Luco, S. (2008). Manual del maestro: Competencias para el México que queremos: Evaluación PISA [Teacher's Manual: Competencies for the Mexico we want: PISA Evaluation]. Mexico City: Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio de la Subsecretaría de Educación Básica de la Secretaría de Educación Pública.

Ornelas, C. (2013, December 4). Oaxaca, PISA y una vuelta a la tuerca [Oaxaca, PISA and a turn of the screw]. Excelsior.  
<https://www.excelsior.com.mx/opinion/carlos-ornelas/2013/12/04/931953>.

Pólito Olvera, J., Méndez Hernández, O. A., Nuñez Ponce, V. & Goretty Lopez Gamboa, A. (2011). Manual de maestros: Competencias para el México que queremos: Hacia PISA 2012 [Teacher manual: Competencies for the Mexico we want: Towards PISA 2012]. Mexico City: Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio de la Subsecretaría de Educación Pública.

Quadratin. (2009, April 15). Aplican prueba PISA a estudiantes de IEBO [PISA test is applied to IEBO students]. Diario Quadratin Oaxaca.  
<https://oaxaca.quadratin.com.mx/Aplican->

prueba-PISA-a-estudiantes-del-IEBO/.


Subsecretaría de Educación Básica (SEB). (2011). Encuentro nacional de subsecretarios para el análisis de las estrategias de educación básica: Estrategia PISA 2012 [National Meeting of Under-Secretaries for the Analysis of Basic Education Strategies: PISA 2012 Strategy] [presentation]. Mexico City.

<https://subdireccionregionalcuautitlan.files.wordpress.com/2011/06/presentacion-pisa.pdf>

Vidal Uribe, R., Díaz González, A. & Noyola, J. (2003). El proyecto PISA: su aplicación en México [The PISA project: its application in Mexico]. Mexico City: INEE.

## 国际研究和报告对智利教育政策的影响

 比阿特丽斯·阿瓦洛斯（Beatrice Ávalos），智利大学高等教育研究中心教授，智利

 bavalos254@gmail.com

### 摘要

本文研究了智利的教育政策，特别是 2015 年到 2018 年为改善教育系统的社会公正、学校全纳性和教师素质方面所进行的改革。还重点介绍了沿袭军事政府（1973-1990 年）的市场政策及其对教育成果中的社会经济不平等的相应影响。此外本文还指出，国际报告和评估意见促成法律通过批准，这些法律旨在建立一个更具包容性的体系，让教师接受更好培训和拥有更好的工作条件。

### 关键词：

教育成果和标准化测试；  
选择性与学校全纳性；  
教师培训；  
教师职业发展

自 2000 年起，经济合作与发展组织（经合组织）的宗旨和报告，以及智利经常参加的比较评估结果成为影响智利教育政策最重要的国际资源：国际数学和科学趋势研究（TIMSS）、国际学生评估项目（PISA）和拉丁美洲教育质量评估实验室（LLECE）实施的项目。《全球教育监测报告》（GEM 报告）虽然不会直接促进政策制定，但是会引发教育问题的讨论，诸如性别平等、教师质量和培训或全纳性课堂等。引发上世纪 90 年代政策讨论的世界银行（World Bank）指南在随后几十年里的影响大不如前。本文介绍了最近出台的教育法，该法旨在解决智利教育体系中优质教育的明显不平等现象和教师的工作条件和培训缺陷。为此，我提到了有助于诊断问题的主要国际资料来源（经合组织，2004；经合组织，2014；Santiago，Fiszbein，García Jaramillo & Radinger，2017），以及解决政府资助教育系统内与教师工作条件和培训相关问题的机制。

### 智利教育体系的不平等

1990 年智利恢复民主后，教育部门实施了一系列改进项目，旨在加强基础（小学和初中）和高中教育、提高教师工资、增加培训项目资金、更新学校课程、支持社会经济状况不佳地区的学校（Cox，2003）。然而，这些项目并未动摇现有的市场政策，如针对每个学生的学券资助制度

以及这种市场导向对实现“全民”优质教育的影响。事实上，20 世纪 90 年代初引入的共享学校融资加剧了以市场为基础的政策，使得公立学校和接受政府补贴的私立学校的运营呈现差异化体系。后者可以收取额外费用，但完全免费的公立学校却不允许这样做。因此，虽然公立学校必须用每个学生的补助（学券）来贴补运营成本，而政府补贴私立学校还可以获得家庭的额外资助，从而改善教学条件。此外，区分于公立学校的一点是政府补贴私立学校可以挑选学生。也就是说与公立学校相比，政府补贴私立学校拥有更好的办学条件，外在表现就是在全国标准化测试中会取得更好的学习成绩。这种教育市场状况导致公立学校入学率下降，只有那些社会经济背景极差的儿童还留在公立学校。但凡有能力转学的家庭都会将孩子从公立学校转到政府补贴的私立学校，截止 2016 年，公立学校在补贴学校体系中的占比跌到了 39%。

2016 年，智利学生的社会经济地位充分反映了他们的学习成果，而社会经济地位又与他们就读的学校类型有关。确切地说，就经合组织的社会经济平等指数来看，2015 年国际学生评估项目（PISA）的阅读和数学结果显示，在所有参与国家中，智利和其他四个拉美国家的不平等程度最高（经合组织，2017）。早在 2004 年，经合组织应智利政府要求进行教育政策审查中就预见到，智利教育部门的市场政策会产生不良影响（经合组织，2004 年）。

公众也早就注意到了这种影响。2006 年，对教育系统未能为“所有人”提供同等机会的失望情绪引发了一系列学生抗议。从那时起，各届政府做出各种努力来解决最严峻的教育问题及

其结构基础。然而，直到米歇尔·巴切莱特（Michelle Bachelet）再次当选总统（2014-2018 年）才通过立法全面地解决教育体系中的优质教育和不平等问题。

### 《全纳法》（20.845，2015）

根据《全民教育全球监测报告》（教科文组织，2009）和经合组织（2004）提出的建议，2015 年的《全纳法》关注两个中心目标。第一，终止国家资助私立教育的比较优势，为此禁止家庭提供货币资金或额外付款，从获利机构撤资。因此，2015 年的法律肯定了所有人都可以免费享受国家资助教育的原则，无论是公立学校还是私立学校。此外，法律还赋予教育当局管理新开学校的权利，避免在教育覆盖率高的地方增加教育服务供给。

第二个目标是减少按学校类型划分的社会经济隔离。为了实现这一目标，《全纳法》禁止根据家庭背景或入学考试成绩挑选学生。为落实这项规定，已设立了中央网上申请系统，申请系统允许家庭最多选择三所学校，根据学校空位进行分配。同样地，在招生过程中，学校必须接受所有申请人，直到无空位。唯一的例外是艺术学校和有学术选拔传统的中学，这些学校可以选拔最多 30% 的学生。除某些例外情况外，《全纳法》还禁止因学业成绩低或纪律问题而开除学生。

本质上，正如法律所述：

“该系统将协调教育机构接纳具有不同社会经济、文化、种族、性别、民族或宗教背景的学生。”（20.845，2015；笔者翻译）。

### 教师的工作条件

教师的培训和工作条件是实现 2030 年可持续发展目标的关键，尤其是在优质教育方面。虽

然智利的教师培训自 20 世纪 60 年代末以来一直在大专或大学层面进行,但各类培训项目质量一直饱受争议和批判。确切地说,核心问题是表现最好的毕业生不用参加教师培训。

一项对教师工作 15 年后工资的调查发现,智利的工资远低于经合组织的平均水平(经合组织, 2017), 尽管有与学校成绩相关的经济激励措施, 在过去 20 年里通过标准化测试和教师对课程内容掌握的自愿评估结果来衡量学校成绩。根据班级规模 and 教学时数与非教学时数比例计算的教师工作量也低于经合组织的平均水平(经合组织, 2017)。2015 年, 智利的平均师生比为 1:30, 最高达到 1:45, 经合组织的平均值是 1:23。75:25 的教学与非教学时数比例和年教学时数比例既不符合经合组织(2017)的平均水平, 也不符合《全球监测报告 2013/4: 教学与学习: 实现高质量全民教育》(教科文组织, 2013/2014)等国际文件确立的原则。此外, 尽管公共体系对教师进行了绩效评估, 但其与职业发展并不一致, 也不适用于在补贴私立学校工作的教师。

### 《教师职业发展法》(20.903, 2016)

2014 年, 一个由不同民间社会团体组成的联盟已经开始讨论上述工作条件, 准备提出一项主要倡议, 旨在强调教师对教育质量的重要性(Plan Maestro, 2015)。经合组织题为《教师的重要性》的报告(经合组织, 2005)和侧重教学的《全球监测报告》(教科文组织 2013/14)为这一运动提供了支持。民间社会团体联盟在总体规划和这些国际报告中提出的建议与智利教育当局进行的分析共同促成了 2016 年 20.903 号教师职业发展法。这项立法对教师培训做出了重要改进, 确立了一条有良好工作条件加持的职业

发展路径。也就是说, 20.903 号法律响应了经合组织“吸引、培养与留住有效教师”的号召(经合组织, 2005)。

关于初级教师培训, 该法规定, 必须通过外部认证的大学课程进行初级教师培训, 在 2017 年至 2023 年期间逐步提升教育学位的入学要求。在培训结束的前一年进行外部诊断测试来监测培训课程质量。

关于教师工作条件, 新法的核心内容是实施五级职业阶梯。其中三级是强制性的, 余下两级是可选的。在第一年实践中, 新教师必须得到指导支持, 指导结束时正式进入第一级职业阶段。四年实践后, 对教学能力和知识进行评估。通过评估后, 教师可以进入下一个四年阶段(“初级阶段”), 然后再经过四年实践, 进入“高级”阶段。这三个阶段是教师职业阶梯的强制阶段。教师也可以选择进行两个最高等级评估。除了引入职业阶梯, 该法还引入了分阶段减少教学时数与非教学时数比例。2016 年, 这一比例设定为 30:70, 2019 年调整为 65:35。为了吸引更多优秀的教师, 教师职业生涯的初期薪酬提高了 70%。此外, 虽然评价标准仍然以现有一般技能框架为基础, 但是扩展了每级职业阶梯的教师绩效评估内容, 包括与其他教师和家长协同工作、学校领导力、课程材料开发、研究与创新、参加职业发展活动的证明。

### 结语

毫无疑问, 智利的新立法遵循了国际组织的建议, 即所有人应享有高质量的教育, 特别是当前的边缘化人群, 同时为使学校更具包容性铺平了道路。为了提高教育的整体质量, 立法还增添了教师培训的要求和机会内容, 改善了教师的工

作条件。上述修订符合为实现可持续发展目标 4 创造有利条件的国际建议。然而，为了有效地朝这个方向迈进，智利需要为在全纳课堂进行有效教学创造条件，这需要外部培训的支持和校内所有利益相关者加强合作，还需要持续评估进展情况和关注执行方面的问题。为此需要学校的良好领导力和教育当局的重点监测，从而促进地方、区域和国家各级学校之间的合作学习。

有一个仍未解决的争议问题是要改变以市场为基础的竞争政策体系，该体系采用学生（学券）融资模式、过度应用标准化评估，对学校造成了影响。从这个意义上说，国际机构需要更加积极主动地展现教育系统过分市场化对平等和社会公正的威胁。

#### 参考文献

Cox, C., (Ed.). (2003). Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile [Educational policies at the change of century. The reform of the Chilean school system]. Santiago, Chile: Editorial Universitaria.

Ley 20.845. (2015). De inclusión escolar que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en los establecimientos que reciben aportes del estado [School inclusion that regulates the admission of students, eliminates shared financing and prohibits profit in establishments that receive contributions from the state]. Santiago, Chile: Ministerio de Educación de Chile.

Ley 20.903. (2016). Crea el sistema de desarrollo profesional docente y modifica otras normas

[Create the professional teacher development system and modify other standards]. Santiago, Chile: Ministerio de Educación de Chile.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). (2004). Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Chile [National Education Policies Review: Chile] Paris: OECD Publishing.

OECD. (2005). Teachers Matter. Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2014). TALIS 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning. Paris: TALIS, OECD Publishing

OECD. (2016). PISA. Low-Performing Students. Why They Fall Behind and How to Help them to Succeed. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2017). Education at a Glance. OECD Indicators. Paris: OECD Publishing.

Plan Maestro. (2015). El Plan Maestro: Diálogos para la Profesión Docente [The Master Plan: Dialogues for the Teaching Profession]. Santiago, Chile: Consejo Consultivo, El Plan Maestro. <http://www.elplanmaestro.cl/wp-content/uploads/2015/03/Principios-y-Propuestas-de-El-Plan-Maestro.pdf>

Santiago, P., Fiszbein, A. García Jaramillo, S. & Radinger, T. (2017). Reviews of School Resources:



Chile. Paris: OECD Publishing.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). (2009). Global Education Monitoring Report, Overcoming Inequality: Why Governance Matters? Paris: UNESCO.

UNESCO. (2013/2014). Education for All Global Monitoring Report, Teaching and Learning: Achieving Quality for All. Paris: UNESCO.

UNESCO. (2015). Education for All 2000-2015: Achievements and Challenges. Paris: UNESCO.

## 资助、测量和获取：南非和全球教育监测报告

尤努斯·奥马尔（Yunus Omar），开普敦大学教育学院博士，南非

yunus.omar@uct.ac.za

阿泽姆·巴德鲁迪恩（Azeem Badroodien），开普敦大学教育学院教授，南非

azeem.badroodien@uct.ac.za

### 摘要

本文研究了后种族隔离时代南非将国家学校政策与全球教育监测报告（GEMR）等国际监测机制相结合的承诺。强调了《南非学校法案》（1996 年）中的规定和方向，例如 1994 年后在南非真正建立两级学校教育制度。本文指出，最近出现的公私合营模式的贫困人群教育将影响南非进一步践行实现可持续发展目标（SDG）4.1 的承诺。

### 关键词：

全球教育监测报告；  
资助和南非教育政策发展；  
国际政策压力

### 引言

南非基础教育部（DBE）部长安吉·莫彩卡（Angie Motshekga）在最近的 2018/19 财年基础教育预算投票讲话（RSA, 2018）中，明确表达了南非支持全球教育议程各项目标的承诺。她表示：

我们（已经）将联合国教科文组织的可持续发展目标（SDG）纳入《2019 行动计划：面向 2030 学校教育》，从而实现我们的《宪法》和《2030 国家发展计划，2030 年愿景》（RSA, 2018）中所述的教育长期愿景。

她认为，南非的教育政策（学校教育）与全球政策密切相关：

因此，《宪法》、《国家发展计划》（NDP）以及大陆和国际公约为政府施加了道德责任和强制性义务，让所有公民都能**获得矫正、公平、有效、包容和高质量的教育机会**（RSA, 2018，原文重点）。

这明确表明诸如可持续发展目标（SDG）等全球框架在南非教育规划中的重要性，而且重申了南非践行矫正、公平化和扩大受教育机会的最初承诺。

总统府部长在南非统计局的出版物（2017）《2017 年南非可持续发展目标指标基线报告》中所作序言“规划、监测和评估”

中提到:

“.....为了加快可持续发展和实现联合国 2030 年议程,我们所有的讨论和行动必须以可持续发展目标 (SDG) 为中心 (南非统计局, 2017, 第 6 页)。阐述这种“中心地位”时,序言指出,“自可持续发展目标提出以来,我们现在面临前所未有的加快南非可持续发展进程的机遇”(同上)。

本文讨论了当前可持续发展目标承诺的性质,探讨了可能破坏当前思路的最新发展情况,例如在南非一个省内出现的情况及其采用的公私合营教育模式。本文认为,1994 年以后学校的筹资助规范已经对南非的可持续发展与和平共处带来了巨大挑战,目前的公私合营发展可能会进一步阻碍未来的进展。

### 获得高质量和免费教育的机会

自 1994 年以来,非洲国民大会 (ANC) 的教育政策可以说一直以妥协为特征,这主要是与南非 90 年代初向民主统治过渡有关,此处不作讨论 (ANC, 2017)。但是鉴于几个世纪以来的殖民统治以及随后几十年在种族隔离制度下形成的种族资本主义经济,1994 年民主秩序的出现仍然让那些无地产、未受良好教育、就业边缘化和受政治排挤的大多数人有了盼头,最终促成了重要的政治承诺和进程。例如,1996 年出台的《南非学校法案》(SASA)“废除了种族隔离教育体系下的多项带有种族歧视的教育法”,引入了明显“有利穷人”的基础教育体系 (Vally, 2018, 第 43 页)。

关于新一届民选政府面临的巨大挑战,Ahmed 和 Sayed (2009) 发现 1994 年以后

有资助限制,也就是说不能免费提供教育,因此南非许多公立学校通过收取学费来筹集额外资金,作为国家资助的补充:

教育挑战是这个新兴国家为改变南非社会各个行业的巨大不平等性而进行的广泛斗争的一部分。在这种背景下,南非政府在教育私有化方面采取了特殊的政策路径,重点是允许公立学校收费 (Ahmed & Sayed, 2009, 第 204 页)。

南非为此在 20 世纪 90 年代引入并实施了财政限制 (允许收取学费),这可能会削弱实现可持续发展目标 4.1 的能力,即“到 2030 年,(我们应)确保所有男女童完成免费、公平、优质的中小学教育,并取得相应有效的学习成果。”

诚然,全球教育监测报告 2017/8 摘要提出“政府、捐助者和家庭是教育资金的主要提供者”,“目前教育经费不足,在谁应该提供更多资金的问题上存在分歧”(UNESCO, 2017, 第 50 页)。但是实现可持续发展目标 4.1 的核心在于南非政府在教育方面的投资规模。自 1994 年以来,国家似乎更为依赖私人资金(学费),表明其承诺相当有限。关于这一点,Amsterdam (2006) 提到,由于 1994 年后的经济政策选择主要关注增长模式,结果是基础教育部的好意愿总是受制于一些难以抉择的优先事项。

上述教育预算投票讲话 (RSA, 2018) 中明确提到了这一挑战,基础教育部长表示:为了实现教科文组织的可持续发展目标,我们比以往任何时候都更加重视提供平等的教育服务。我们仍然面临着巨大的不平等性,但是我们不应该忽视我们已经取得的成就。



对南非来说，如何利用现有资金提供最好的教育服务始终是一个挑战。为此南非1998 年出台《国家学校经费规范 and 标准》（NNSF）政策，制定了重新分配资金资源的法律基础，按财富五等分学校并给予相应的补贴。基本理念是为贫穷和困难学生所在学校提供更多规范和标准分配，补偿缺乏其他收入的学校。这被认为是一项有利于穷人的政策，1996 年《南非学校法案》第 34 条规定，公共收入资助的公立学校应确保学习者正确行使受教育的权利，并通过更公平的资助机制纠正过去教育供应方面的不平等。因此，规定（作为法案的一部分）地方和个别学校管理机构（SGB）可以通过学费和筹款活动来补充国家资金（Motala & Pampallis, 2002）。

然而，上述模式的问题在于，其立足于经常性公共资金提供的极其有限的每位学生支出（Crouch, Gustafsson & Lavado, 2009），完全忽视了纠正因素，如学校充足性、管理能力、基础设施、农村和城市的不同环境，家庭和第二语言障碍，以及如何为学校分配资金用于干预和解决上述因素。最终由于1996 年以后的教育预算仍然非常有限，1996 年以后的扶贫再分配机制仍然过分依赖大量的私人教育开支（父母缴纳费用）。这也显示出南非难以落实实现可持续发展目标 4.1 的重要标准。

更令人担忧的是，最近一段时间南非有越来越多的人在努力另辟他径来资助陷入困境的公立学校。对此，Spreen 和 Kamat（2018，第 106 页）指出：“私有化（已经进入）一个新的危险阶段，尤其是在非洲、亚洲和拉丁美洲的新兴经济体”。因此，如同美

国的特许学校和英国的学院学校一样，在南非越来越多的人相信私营部门有助于提供优质教育并为弱势群体提供更多的教育机会（Klees, 2017）。

Moschetti（2018，第 85 页）引用 Robertson 和 Verger（2012）的观点，认为随着新型和不同形式的公私伙伴关系的兴起（比如特许学校、学券、以及全世界对私立学校的供给侧补贴），这一理念有明显的扩张趋势。Verger, Zancajo & Fontdevila（2018，第 16 页）认为这是因为对于许多国际行动者来说，脆弱情境和环境是“推进首选政策改革方法和尝试创新政策解决方案的特许时间和空间”。

需要注意的是，南非西开普省（九个省之一）刚刚通过了 2018 年《西开普省学校教育修正案》，旨在正式确定南非特许学校和学院学校模式，称为合作学校。2018 年法案源于 1996 年《南非学校法案》的两个关键框架机制即依法开设独立（私立）学校 and 为学校配备富裕家长社区来补充国家资金，因此并没有完全背离 1996 年《南非学校法案》的规定。因此自 1996 年以来，南非大多数因资金不足而表现不佳的公立学校成为私营部门干预的主要目标，私营资本在公立学校治理中发挥了越来越大的作用。

西开普省教育委员会的教育委员黛博拉·谢弗（Deborah Schafer）强调，虽然教育经费是面向穷人的，但教育不平等仍然是南非的一个障碍，西开普省要解决这个问题不能只靠钱。她表示，该省的合作学校将“解决学生学习能力差、教师教学能力或教学意愿差、学校领导力弱且存在争议相关的不平等模式”（Kahla, 2018）。谢弗表示，新的合

作模式将“为有需要的人创造机会，并帮助西开普省应对预算和人员缩减的问题，可以加强学校管理和治理，利用更多的资源”（Kahla, 2018）。这种新配置对整个南非实现可持续发展主要目标带来了不利影响。

## 结语

最近西开普等省转向私营部门合作的做法备受争议，标志着南非公立学校在实现可持续发展目标 4.1、遵循全球教育监测报告的主要议程，或将学校教育定位为重要的公益事业和正义与人权问题方面的能力进一步削弱（Vally, 2018; Verger, Novelli & Antinyelken, 2018）。

虽然自 1994 年以来南非基础教育坚定地沿用全球教育政策框架，如教科文组织的可持续发展目标和全球教育监测报告，然而在全球不断抨击贫困人群教育的情况下，南非的基础教育一直难以达成或诠释其社会公正目标。因此，那些被边缘化、没有家庭财富使其变得富有的大多数人的诉求仍然石沉大海。

## 参考文献

African National Congress (ANC). (2017). Education, Health, Science and Technology Discussion Document. 5<sup>th</sup> National Policy Conference, 30<sup>th</sup> June – 5<sup>th</sup> July 2017, Gallagher Convention Centre, Midrand. Johannesburg: African National Congress. <https://www.sahistory.org.za/archive/2017-anc-national-policy-conference-education-health-science-and-technology-discussion>.

Ahmed, R. & Sayed, Y. (2009). Promoting access and enhancing education opportunities? The case of ‘no-fees schools’ in

South Africa. *Compare*, 39(2), 203-218.

Amsterdam, C. (2006). Adequacy in the South African context: A concept analysis. *Perspectives in Education*, 24(2), 25–34.

Crouch, L., Gustafsson, M. & Lavado, P. (2009). Measuring educational inequality in South Africa and Perú. In DB. Holsinger, & WJ. Jacob (Eds.). *Inequality in Education: Comparative and International Perspectives*. Dordrecht: Springer Netherlands. DOI: 10.1007/978-90-481-2652-1\_20

Govender, L. (2004). Teacher unions, policy struggles and educational change, 1994 to 2004. In L. Chisholm (ed.) *Changing class: Educational and social change in post-apartheid South Africa*, 267–91. Cape Town: HSRC Press.

Kahla, C. (2018, November 15). Western Cape passed the biggest Public Education Reform package in 24 years: Western Cape Minister of Education says it is vital that the proposed bill embodies accountability, transparency and innovation. *The South African*. <https://www.thesouthafrican.com/education-amendment-bill-passed-western-cape/>

Klees, S. J. (2017). Will We Achieve Education for All and the Education Sustainable Development Goal? Book Essay Review. *Comparative Education Review*, 61(2), 425-440.

Moschetti, M.C. (2018). Unfair competition: exploring state-funded low-fee private schools' logics of action in Buenos Aires. In G. Steiner-Khamsi, & A. Draxler (Eds.) *The state, business and education: public-private partnerships revisited* (NORRAG Series on International Education and Development), 85–105. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Motala, E. & Pampallis J. (Eds.). (2002). *The State, Education and Equity in Post-apartheid South Africa: The Impact of State Policies*. Burlington, NC: Ashgate Publishing.

Republic of South Africa (RSA). (1996). *South African Schools Act, Act No. 84 of 1996*. Cape Town.

RSA. (2012). *National Development Plan 2030: Our Future – Make it Work*. Pretoria: National Planning Commission.

RSA. (2015). *Action Plan to 2019: Towards the Realisation of Schooling 2030 – Taking Forward South Africa's National Development Plan 2030*. Pretoria: Department of Basic Education.

RSA. (2018, May 8). *Basic Education Budget Vote Speech for the 2018/19 Financial Year*, Delivered by the Minister of Basic Education, Mrs Angie Motshekga, MP, at the National Assembly, Cape Town.

Robertson, S.L. & Verger, A. (2012). *Governing education through public private partnership*.

In S.L. Robertson, K. Mundy, A. Verger and F. Menashy (Eds.) (2012), *Public Private Partnership in Education. New Actors and Modes of Governance in a Globalizing World*, 21–42. Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.

Spreen, C. A. & Kamat, S. (2018). From billionaires to the bottom billion: who's making education policy for the poor in emerging economies? In G. Steiner-Khamsi, & A. Draxler (Eds.) *The state, business and education: public-private partnerships revisited* (NORRAG Series on International Education and Development), 106–130. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Statistics South Africa. (2017). *Sustainable Development Goals: Baseline Report 2017*. Pretoria: Statistics South Africa.

Steiner-Khamsi, G. & Draxler, A. (Eds.). (2018). *The state, business and education: public-private partnerships revisited*. NORRAG Series on International Education and Development, 1–15. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). (2017). *Global Education Monitoring Report 2017/8. Accountability in Education: meeting our commitments*. Paris: UNESCO.

Vally, S. (2018). *Between Rhetoric and Reality: The Struggle for the Right to Education in South Africa*. In NORRAG Special Issue 01,



January 2018. The Right to Education. Movements and Policies: Promises and Realities, 43–45. Geneva: NORRAG.

Verger, A., Novelli, M. & Antinyelken, H. K. (2018). Global Education Policy and International Development: A Revisited Introduction. In A. Verger, M. Novelli and H.K. Antilyelken (Eds.) Global Education Policy and International Development: New Agendas, Issues and Policies, 2<sup>nd</sup> edition, 1–34. London: Bloomsbury.

Verger, A., Zancajo, A. & Fontdevila, C. (2018). Experimenting with educational development: international actors and the promotion of private schooling in vulnerable contexts. In G. Steiner-Khamsi, & A. Draxler (Eds.) The state, business and education: public-private partnerships revisited (NORRAG Series on International Education and Development), 16–38. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Western Cape Government. (2018). Western Cape Provincial School Education Amendment Bill, [B 1, 2018]. Cape Town: Western Cape Government.