

PROSPECTS

教育展望

国际比较教育

专栏

教育公平与学习质量：
基于证据的参与式过程



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization



International Bureau
of Education

联合国教科文组织国际教育局编

Vol.XLIV,no.3,SEPTEMBER 2014



华东师范大学出版社

上海市佳木斯路出版单位

本刊所载文章的观点及材料,由作者自行负责,不代表联合国教科文组织国际教育局,文章中所用名称及材料的编写方式并不意味着联合国教科文组织国际教育局对于任何国家、领土、城市或地区或其当局的法律地位或对于其边界的划分表示任何意见。

一切信件请寄:

Editor, *Prospects*,

International Bureau of Education,

P. O. Box 199,

1211 Geneva 20,

Switzerland.

欲了解国际教育局的计划、活动及出版物,请查询其互联网主页:

<http://www.ibe.unesco.org>

一切订阅刊物的来信请寄:

Springer,

P. O. Box 322, 33 AH Dordrecht,

The Netherlands

中文版项目编辑:

王国红

合作出版者:联合国教科文组织(UNESCO)

国际教育局(IBE)2009年

P. O. Box 199, 1211 Geneva 20,

Switzerland

and Springer,

P. O. Box 17, 3300 AA Dordrecht,

The Netherlands

ISSN: 0033-1538

《教育展望》编委会

编委会主任

Clementina Acedo

编委会成员

Norberto Bottani, Mark Bray

Kenneth King, Tatjana Koke

P. T. M. Marope, Mamadou Ndoeye

Fernando Reimers, Bikas C. Sanyal

Alejandro Tiana, Buddy J. Wentworth

Joseph Zajda, Yassen N. Zassoursky

Muju Zhu

助理主编

Simona Popa

助理编辑

Brigitte Deluermoz

中文版编委会

主 编

杜 越 陈 群

副主编

任友群 周南照

编 委

(以姓氏笔画为序)

丰继平 王建磐 王斌华 冯大鸣

任友群 庄辉明 杜 越 杨光富

汪利兵 陆 靖 陈 群 范国睿

周南照 郑太年 郑燕祥 赵 健

赵中建 俞立中 祝智庭 彭利平

董建红 遇晓萍 程介明

编辑部主任

彭利平

副主任

丰继平(常务) 杨光富

编辑部地址

上海市中山北路 3663 号

华东师范大学《教育展望》中文版编辑部

第 171 期

教育展望

国际比较教育

第 44 卷, 2014 年 9 月 第 3 期

中文版 2014 年第 3 期(总第 171 期)

目 录

编者按

《教育展望》: 反思与展望

P. T. M. Marope 1

观点/争鸣

教育公平: 联合国儿童基金会的案例及参与式讨论的必要

Steven J. Klees & Omar Qargha 5

专栏

应对贫困: 巴西贫困地区学校的比较分析

Aina Tarabini, Xavier Bonal & Oscar Valiente 19

谁的声音正被倾听: 加纳北部社区参与教育的机制

Obed Mfum-Mensah & Sophia Friedson-Ridenour 33

柬埔寨小升初的学生过渡: 从叙事视角到复杂系统

D. Brent Edwards Jr., Thomas Zimmermann, Chhinh Sitha,
James H. Williams & Yuto Kitamura 49

教育排斥的决定因素: 肯尼亚城市贫困女生的校内外经历

Benta A. Abuya, Elijah O. Onsomu & DaKysha Moore 63

国际教育如何减少学生偏见?

Conrad Hughes 79

择校中的家长决策: 以尼泊尔为例

Priyadarshani Joshi 96

中国内地最近实施的绩效工资改革与教师专业化

Lijia Wang, Manhong Lai & Leslie Nai-Kwai Lo 114

西非城市青年劳动者的职业教育、在职培训与劳动力市场的整合

Christophe J. Nordman & Laure Pasquier-Doumer 129

趋势/案例

哥伦比亚高等教育系统中博士课程的出现: 趋势和挑战 Orlando Acosta & Jorge Celis 148

编者按

《教育展望》:反思与展望

P. T. M. Marope*

在线出版时间:2014年9月25日

©联合国教科文组织国际教育局 2014年

我很高兴向读者介绍启迪思考的本期《教育展望》,它开启了我新任联合国教科文组织国际教育局(IBE)局长和《教育展望》主编的工作。多年来我一直担任编委会成员,有幸见证了该刊非凡的智慧历程与发展,并为其积极撰稿。因此,作为下一自然阶段的新主编角色,我的目标是继续办好这本高质量标准、特色鲜明、内容充实的期刊,使之成为众多比较教育期刊中的标志性刊物。

随之而来的另一挑战是,如何创办一本更具影响力、更有全球知名度的期刊。其价值应该不仅仅是发表经同行评审的优秀学术论文,还应该产生一些持论有据、可信度高的研究工作,以回应当今的教育问题和政策需求,尤其是关注课程问题。我们正在努力使国际教育局成为全球卓越中心,为此我们必须深刻反思期刊的重新定位,以期最大限度地促进国际教育局核心任务与目标的实现,其关键是加强教育系统的能力建设,公平地提供高品质的教育和有效的学习机会。

本期《教育展望》朝新方向迈出了清晰的一步,表明我们正在付诸努力,更有效地关注国际教育局的战略目标与任务。本期的核心议题包括教育质量、公平、学习机会、教师专业化、社区参与和青年劳动力市场的整合。文章的地域覆盖面广,包括巴西、柬埔寨、哥伦比亚、中国、加纳、肯尼亚、尼泊尔和西非。

本期文章的作者们来自多种文化背景,这些属于不同年代的作者有着不同的思想视野,尽管他们关注的议题不尽相同,但文章的主题是相互交织的。本期反复出现的一个观点是,促进教育质量与学习的公平,需要一种基于证据的参与式过程。更具体地说,作者们主张,这样的过程应该考虑所有利益相关者的声音。例如,Steven Klees 和 Omar Qargha 呼吁开展“广泛的高度参与式的辩论”以回答以下问题:为何教育者至今在教育公平问题上无甚进展?下一步还需要做什么? Aina

* 原文语言:英语

P. T. M. Marope

通信地址:UNESCO International Bureau of Education, C. p. 199, 1211 Geneva 20, Switzerland

电子信箱:m. marope@unesco. org

Tarabini、Xavier Bonal 和 Oscar Valiente 谨慎地得出以下结论:不分析具体境脉下的教育数据,不确保利益相关者参与决策,可能导致极不准确的结论和建议。Obed Mfum-Mensah 和 Sophia Friedson-Ridenour 提出的问题是,在加纳北部社区参与教育的多种机制中,听到的是谁的声音?

本期专栏中的文章也强调了境脉的重要性,不论是在研究、决策和政策建议中,还是在教育实践中(亦可参考标准化测试结果的高度去境脉化运用)。Mfum-Mensah 和 Friedson-Ridenour 描述了“生活学校”这一补偿教育项目,项目旨在建立一种考虑地方境脉的全纳环境,并竭力为传统的边缘化群体提供机会,参与到教育过程中。教育成效很大程度上依赖于地方的社会、经济与文化的境脉,“远非通常所认为的那么直接、那么简单”(Colclough 2012, p. 144)。这一观点在《教育展望》中反复出现,突出体现在观点/争鸣栏目中,Michael Crossley(2010)呼吁,要大力提高政策研究中的地方参与度,并建议我们更多地承认境脉因素在教育研究与发展合作中的作用和影响。的确,境脉至关重要,本期的所有文章都强调了这一观点。

本期开篇是比较教育研究的知名学者 Steven Klees 及其学生 Omar Qargha 共同提出的有力观点。他们考察了联合国儿童基金会(UNICEF)最近决定将其工作聚焦于教育公平的案例。基于“只要不平等继续存在,人权便无法实现”的观点(UNICEF 2010, p. 19),联合国儿童基金会从关注人权转向关注公平,这一转变是本期作者的一个起点,据此他们强调了界定公平及其与人权的关系是很困难的,需要进一步开展广泛的、参与式的讨论。他们探讨了与公平相关的五个问题,在他们看来,这些问题对于思考教育与社会公平并采取行动必不可少,包括:全球政策中跨机构间的矛盾,全民教育(EFA)和千年发展目标(MDGs),私有化和公私伙伴合作(PPPs),基于证据的政策,以及教育权。他们的观点必将促进有关教育公平的意义以及如何促进教育公平的必要的、参与式的广泛辩论。

Tarabini、Bonal 和 Valiente 从学校层面探讨了贫困所致的复杂影响以及社会、经济与文化境脉极为相似的学校作出的不同回应。贫困的表现各有不同,就其本身来说,不利的境脉未必会导致教育失败。用作者的话来说,“贫困只是条件但不决定学校发展的选择”。这种选择上的多样性源于多种因素,包括贫困的境脉,教育政策的相关法律与制度系统以及每所学校现有的专业文化。

Mfum-Mensah 和 Friedson-Ridenour 审视了加纳北部实施的补偿教育项目“生活学校”。该项目成为赋权社区与个人并让他们积极参与的重要机制。它非常贴近社区,适合社区的社会文化与经济境脉,有助于孩子从熟悉的环境走向不熟悉的陌生环境。它还把学校与社区联系起来,使学校教育贴近学生的生活经历。通过细致地分析项目中的社区参与机制,作者们提出的重要问题还涉及学校课程、教育教学与边缘社区及学生的社会文化境脉之间的联系。

Brent Edwards、Thomas Zimmermann、Chhinh Sitha、James Williams 和 Yuto

Kitamura 分析了柬埔寨学生从小学升入初中的保留和辍学现象。他们的研究把复杂理论和叙事研究方法结合起来——并将复杂理论运用于教育与发展的关系中(Mason 2009; Nordtveit 2010),其目的是深入理解这一动态过程以及家庭和学生在这—升学过程中面临的挑战。尤其是,他们强调了更可能导致学生辍学的经济、教育与健康系统之间的关系。作者们提出了提高学生保留率的若干策略。他们认为,这些策略的累积效应可能对保留率产生积极影响,就复杂理论来说,如果多种系统(家庭、健康、教育和经济制度)能够共同发挥作用的话,这种影响会更大。

Lijia Wang、Manhong Lai 和 Leslie Nai-Kwai Lo 研究了中国最近实施的教师绩效工资改革。他们的研究结果显示了三种负面后果:顺从式的专业化、未能提高教学标准以及未能提高教育质量。作者们强调,关于考核什么绩效及如何考核,必须倾听教师的声音。对于绩效工资改革本身,他们还提出了若干政策建议:考核应该尊重并考虑教学工作的复杂性;应该纳入定性考核方法;除由校长考核外,还应该引入由同事参与的同行评审。

Benta Abuya、Elijah Onsomu 和 DaKysha Moore 考察了内罗毕两所平民中学中社会建构在女孩的中学教育中的作用。他们发现,女孩在肯尼亚社会中的建构方式影响了她们的教育经历。这些建构深深扎根于刻板印象即女孩应该是内敛的,这种刻板印象受到若干因素的强化:学校本身,家庭、学校、社区与广泛社会之间的互动,不同环境的不同建构。他们的研究结果对决策者有重要启示:一是必须加强政府的草根运动,强调关注女孩教育的重要性;二是女性必须承担起领导者的角色,以改变这一切。

Conrad Hughes 主张,基础教育阶段的国际教育可以在减少偏见中发挥积极作用,这可以通过课程设计、教学和学习来实现。他同时指出,尽管消除偏见并无良方,但国际教育尤其是国际文凭组织和联合国教科文组织的指导原则已经成功地减少了偏见。经过透彻的分析,他得出结论,消除偏见的工作不能依靠课程或优秀教师去完成。相反,用他的话来说,这需要在概念领域、教学哲学以及精心设计的课程等层面形成一种贯通的方法。

Priyadarshani Joshi 分析了尼泊尔家长的经济能力、教育水平及网络如何影响他们在学校教育选择中的偏好和过程。尽管管理者提供的择校自由度很大,但大部分家长反映他们可以选择的余地很小。影响家长择校的因素包括孩子在教育选择中的作用越来越大,公立教育的坏名声以及私立学校的迅猛增长,以及各种复杂的条件(如政治冲突、社会动荡),这些常常导致家长选择离家近的学校。作者指出,从决策的角度,迫切需要通过更好的针对性政策和资源来关注这些就读最薄弱学校的孩子。她还建议通过提供更客观的质量指标使得信息更透明。

Christophe Jalil Nordman 和 Laure Pasquier-Doumer 透彻分析了7个西非国家中正规教育及培训与相关经济回报之间的关系。他们的分析是根据2000年前后在

西非开展的三阶段调查。他们的分析表明,职业教育有助于正规部门的整合,而且与普通教育相比,职业教育往往为个人提供了更好的报酬,并帮助公司提高了绩效。作者们极力主张,为了消除贫困,应该设计更有效的政策,以此作为解决该地区青年就业赤字的有效政策。

Orlando Acosta 和 Jorge Celis 分析了国际国内背景下哥伦比亚博士培养课程的出现。他们指出,尽管近十年来哥伦比亚每百万人中的研究生数量有了明显的增长,但仍然落后于拉美其他国家。他们在详细调查的同时还提出了政策建议,包括鼓励私营部门参与那些需要高技能人力资本的科技创新活动,同时促进国际合作,以确保学生的全球流动。

辑入本期的文章使我们再次关注需要更多深入研究的重大问题。作者们还倡导在研究、政策与实践之间建立更密切的关系,这种关系对于任何教育举措的成功都很关键。本期的所有作者在文章的最后部分都阐述了其研究对政策的重要启示,而且向决策者提出了建议。与往期《教育展望》一样,本期也阐明了研究、决策与实践领域间的关系——这是本期刊的一个重要特色,我们希望继续看到这一特色。

(丰继平 译)

参考文献

- Colclough, C. (2012). Education, poverty and development: Mapping their interconnections. *Comparative Education*, 48(2), 135 - 148.
- Crossley, M. (2010). Context matters in educational research and international development: Learning from the small states experience. *Prospects*, 40(4), 421 - 429.
- Dale, R. (2010). *The dark side of the whiteboard: Education, poverty, inequalities and social exclusion*. Paper for distribution at the Belgian EU Presidency Conference on Education and Social Inclusion, September 28 - 29, 2010, Ghent.
- Mason, M. (2009). Making educational development and change sustainable: Insights from complexity theory. *International Journal of Educational Development*, 29, 117 - 124.
- Nordtveit, B. (2010). Development as a complex process of change: Conception and analysis of programs and policies. *International Journal of Educational Development*, 30, 110 - 117.
- UNICEF (2010). *Re-focusing on equity: Questions and answers*. New York: UNICEF.

教育公平:联合国儿童基金会的案例 及参与式讨论的必要

Steven J. Klees & Omar Qargha*

在线出版时间:2014年3月1日

©联合国教科文组织国际教育局 2014年

摘要 公平是教育面临的最大问题。不论是教育还是社会,都仍然存在巨大的不公平和不平等现象。为什么?对此应该怎么做?关于这些问题,尽管人们发表了很多论述,但进展依然极其缓慢,对于为什么和怎么做,人们几乎没有达成任何共识。本文无力解决这些问题,但提出了与之相关的5个重要关切:在公平和全球教育政策方面存在跨机构间的矛盾;全民教育(EFA)和千年发展目标(MDGs);私有化和公私伙伴合作;基于证据的政策;教育权。本文分析了联合国儿童基金会(UNICEF)的案例,该组织最近决定将其工作重点转向教育公平。在文末的结论中,本文强调,必须开展广泛的参与式的辩论,以回答教育者为何至今无甚进展以及如何取得更大进展的问题。

关键词 公平 不平等 参与 联合国儿童基金会 全民教育 世界银行

* 原文语言:英语

Steven J. Klees(美国)

马里兰大学国际比较教育 R. W. Benjamin 讲席教授,获得斯坦福大学哲学博士,曾先后任教于康奈尔大学、斯坦福大学、佛罗里达州立大学和巴西里约热内卢联邦大学。他曾两次成为巴西圣萨尔瓦多大学的富布赖特学者。他研究教育与发展的政治经济问题,专业研究领域包括全球化、新自由主义与教育;援助机构的作用;教育、人权和社会公正;弱势群体的教育;阶级、性别和种族在再现并挑战教育与社会不平等中的作用;教育与发展的其他方式。

通信地址:University of Maryland, 3112 Benjamin Building, College Park, MD 20742, USA

电子邮箱:sklees@umd.edu

Omar Qargha(美国)

阿富汗控股集团的合作伙伴,正在马里兰大学攻读国际教育政策学博士学位。他拥有在阿富汗和美国工作16年的专业经历,参加了援助方、非政府组织和私营部门的发展项目。他获得了斯坦福大学教育研究生院的硕士学位,乔治梅森大学的课程与教学硕士学位,以及北佛罗里达大学的化学学士学位。

通信地址:University of Maryland, 9978 Marian Drive, Manassas, VA 20111, USA

电子邮箱:oqargha@umd.edu

联合国教科文组织 千年发展目标 普及初等教育 私有化 人权 基于证据的政策 教育改革 公私伙伴合作

公平是教育面临的主要问题。自有教育以来,就存在公平问题且延续至今。纵观全球,人们在公平特别是教育公平方面付诸了巨大努力——这些努力显见于各种报告、政策与计划中。尽管关于公平的讨论从未停止,但有人认为,我们今天未必是在认真对待这一问题。这不是在批评各种意图而是结果:无论是在教育还是社会中,依然存在巨大的不公平和不平等(UNESCO 2012)。

重要的问题是,尽管我们有了些许进步,可为何如此缓慢?例如,自20世纪60年代以来,国际会议和国际委员会便承诺要普及初等教育(UPE)。宗滴恩全民教育大会(EFA)承诺2000年普及初等教育,随后的千年发展目标(MDGs)和达喀尔全民教育后续会议将时间推迟到2015年之前实现普及初等教育。实现这一承诺的时间将再次被推迟。等到普及初等教育最终实现,从就业和接受中等教育的机会看,初等教育的回报将是很低的。20世纪60年代因无缘接受初等教育而边缘化的学生,如今又因无缘接受中等教育而愈益边缘化。进步从何谈起呢?

几乎没有人不认为,世界应该更加公平。但如何界定公平和实现公平的路径,尚是颇具争议的问题。更公平意味着什么?为何不能更公平?应该如何去消除它?对于这些问题,每一个人都会根据自己的基本视角和意识形态给出不同的回答。我们无法清楚或肯定地回答这些问题,但在本文中,我们提出了一些相关问题,并希望它们能促进一场必要的、广泛参与的辩论:教育公平意味着什么?对此我们能做什么?

我们将讨论联合国儿童基金会(UNICEF)的案例,原因有二。首先是因为UNICEF是全球重要的教育领导者和倡议者。其次是因为该组织最近明确地聚焦于教育公平。与过去相比,各国际组织选择了一些需要聚焦的主题。美国国际开发署(USAID 2011)聚焦阅读,旨在“2015年前提高1亿小学儿童的阅读技能”(p. 9)。世界银行和布鲁金斯学会(Brookings Institute)通过它们的行动计划如“全民学习”(Learning for All)和“全球学习协定”(Global Compact for Learning)来聚焦学习。2010年5月,UNICEF决定聚焦教育公平,以此作为其“重新聚焦公平”或“公平方法”议程的一部分。这次“重新聚焦”,用UNICEF的话来说,是将重点从人权方法转向公平方法,这是基于“只要不平等还存在,人权便无法实现”的主张(UNICEF 2010, p. 19)。我们考察了UNICEF这一聚焦的转变,以突出从人权角度去界定公平的困难,以及进一步开展广泛参与式讨论的必要。

本文中,我们聚焦涉及教育公平的5个关键问题。首先,在当今世界中,国际组织在哪些公平政策得以采纳并整合中具有很大的影响力。第二,全民教育和千年发展目标是全球行动计划,对公平具有重要影响。第三,教育私有化所致的不公平为聚焦公平提出了挑战。第四,对“基于证据的政策”的广泛呼吁很大程度上影响了政

策的合理性。最后，向人权框架的实质性转向改变了思考教育的方式。我们分析 UNICEF 的案例，是因为它与这些问题密切相关。

在讨论这些问题之前，我们要特别重视一些基本框架，然后分析公平的定义和何谓不公平。

框 架

首先，我们想指出的是，尽管当前有一些相关的话语，但我们在如何看待公平上的分歧大多不是基于证据的。相反，它们可能是基于我们所称的不同框架、理论或意识形态。因此，区分三种主要的范式或意识形态是必要的。它们很适合经济的观点，但从政治和社会的角度它们的确要宽泛得多。它们是：新自由主义、自由主义和进步主义。新自由主义是当今的一种主流思想，它重视市场方法，批判政府干预的效率和公平。自由主义视角更认可市场的低效率和不公平，它更相信政府。最后，进步主义视角强调市场和政府在当今世界体系结构如资本主义、父权制和种族主义中的再生产性质，它更依赖于通过参与式的民主和集体行动的形式进行自下而上的变革。正如 Edwards 和 Klees(2012)所指出的，这些范式在某些方面是重叠的。后面我们会再回到这些框架。

定 义

什么是公平？它与平等有何不同？对这些问题的思考由来已久(Cook & Hegtvedt 1983)，在教育领域，50 多年来我们已经有了多个不同定义，但我们依然没有形成共识(Unterhalter 2009)。公平仍是一个备受争议的术语，各种准确界定公平的尝试都未能把握它的复杂性。UNICEF(2010)给出的定义是：公平意味着所有孩子不受任何歧视、偏见或不公，享有生存、发展并充分实现其潜能的机会(p. 5)。值得注意的是，措辞的细微变化可能有截然不同的意义。例如，我们加上“平等”一词会怎样？那就成为“所有孩子都享有平等的生存机会”。或者，如果我们去掉“享有机会”这些词会怎样呢？那就成为“公平意味着所有孩子的生存、发展和充分实现其潜能”。后一个定义或许更接近于公平与平等的争议。

UNICEF(2010)主张，公平不同于平等，“平等要求每一个人拥有同样的资源”(p. 5)。但这种区分未必准确。公平和平等往往都是以类似的方式进行定义，即从机会、资源、投入、过程、直接效果或长期效果的角度。

实际上，公平的方式更不清晰。尽管公平有很多广义的概念，但通常是强调机会。进而，公平的定义没有为政策选择提供明确的指导。例如，如果某一学校系统中所有的班级都是 60 名学生，这公平吗？我们举出这一例子，是因为世界银行最近

断定,根据某一有争议的研究,每班 60 名学生的规模应该是可以接受的(Theunynck 2009)。如果平等意味着没有一个人在学习,或者很多人都在挨饿或身体虚弱,这种平等就不是公平的。如果仅富家的学生在班上学习好,但别的学生学习不好,那么每班 60 名学生也是不公平的。

同样,让合同制教师去教边缘化学生,这公平吗?如果学生学得很好那又怎样?因为没有教室,让 80 名处境不利的学生坐在大树下上课这公平吗?如果学生学得很好又怎样?世界银行等组织有时会讨论这些问题。当然,富裕的家长不会想到此类安排,很多分析家则认为此类安排违反了儿童教育权。

因此,鉴于公平方法的不同,在解释方面存在很多差异。而且,将公平问题与平等问题区分开,我们的能力还有限。我们的观点是,很难准确地分析公平。我们认为,这些问题没有一个解决办法。这些问题不妨碍我们研究和改进公平,但是它们不应使我们教条般地处理公平。它们应该推动我们就具体境脉下公平的意义、结果和政策展开更广泛的参与式讨论,而不是把讨论交给专家和专业人员。

公平对应什么?

公平和平等问题渗透在一切事物中。但是,公平和平等的对立面是什么?在教育领域,公平的替代物是什么?例如,如果有更大的公平,是否意味着更少的学习,更低的质量或效率?

整个经济领域的基础是所谓的效率(某种程度上的经济增长)与公平的平衡(Okun 1975)。效率关注蛋糕的大小,而平等则关注蛋糕的分配。但是,这种区分是有问题的,因为人们会开始从效率的角度来理解这些问题(Klees 1991)。

在教育中,机会作为公平的一个维度,不时地被视为质量、学习和卓越的权衡物,犹如经济讨论中的效率一样。例如,有人认为,我们应该放缓扩大教育机会的努力,专注于提高在读学生的教育质量。但是,这不是一个简单的单向度问题,教育质量的改进丝毫离不开公平问题。质量和公平是完全交织在一起的。问题是“为了谁的质量?”——以及为了谁的学习?为了谁的效率?为了谁的卓越?为了谁的发展?的确,质量甚至被界定为公平。例如,有人说,如果所有学生所接受的教育的质量与优势学生一样,那我们只实现了公平(Hickling-Hudson & Klees 2012)。尽管我们可以讨论这些关切,但关键是,将公平问题与其他问题分开是不可能的。同样,试图在公平和其他目标之间做出权衡也是错误的。

公平问题

现在我们讨论与公平有关的 5 个问题:全球政策中跨机构间的矛盾,全民教育

和千年发展目标,私有化和公司伙伴合作,“基于证据的政策”以及教育权。

全球政策中跨机构间的矛盾:世界银行与 UNICEF 及其他机构之间

我们挑选世界银行的原因有两个。首先,尽管联合国教科文组织(UNESCO)和 UNICEF 都发挥官方作用,但我们相信,几十年来世界银行也一直是全球教育政策的主要设计者。第二,世界银行发挥了与其他机构截然不同的作用,对于关注教育公平具有特别的意义。最近,世界银行的“2020 全民学习战略”将工作重点从公平转向学习(Klees, Samoff & Stromquist 2012)。

正如布鲁金斯学会的全球学习协定对学习的关注一样,世界银行和其他机构转而关注学习有错吗(CUE 2011)? 学习结果固然很重要。但这些新的智慧,尤其是最近十年来,提供了一种非常狭隘的测量学习的方式,并认为这些狭隘的测量方式反映了所有重要的东西。过去,我们往往强调教育投入和过程的公平:有学校可上吗? 学校运转正常吗? 学校有经验丰富的教师吗? 班级规模合理吗? 书本和其他学习资料充足吗? 教学是以学生为中心吗? 学生会积极参与学习吗? 等等。今天,这些问题很少有人问或有人回答。相反,关注点在于标准化测试的结果。

对学习结果的关注往往会导致大量的测试项目,如美国的“不让一个孩子落后”项目就很有问题。为应试而教以及课程的窄化已是司空见惯。而且,似乎这是一个廉价竞争的时代,新自由主义者想要测量学习成绩,但是没人愿意花钱去提高学习成绩。当前强调通过测试来提高学业成就,犹如给患者一支温度计,而不是治病所需要的东西。通常情况下,这种对学习结果的新关注似乎已经给我们带来了一些有害的政策,如大班教学和聘用未接受培训的辅助教师。

在最近一项由惠普基金会赞助的研究中,全球妇女繁荣组织(WTW 2012)的成员调查了来自北方和南方的教育工作者,调查聚焦于学习和测试问题。尤其是,受访者反对狭隘的测量结果,反对测试仅关注阅读和数学,他们呼吁各国和各社区就何谓学习的问题开展一次广泛讨论。

除了狭隘的学习观之外,30 年来,世界银行对教育改革始终持一种新自由主义的立场:促进私有化和管时时尚而不是实质性的教育改革,以及狭隘的测试、评估和问责,而且还指责教师和教师工会。对于教育公平,这些改革只是口头上的敷衍,实际上只是加剧了不公平(Klees et al. 2012)。

过去,UNICEF 一直公开批评世界银行和国际货币基金组织。20 世纪 80 年代,UNICEF 的研究人员对世界银行和国际货币基金组织的政策公开提出严厉挑战(Jolly, Steward & Cornia 1987)。但自从宗滴恩大会以来,这些机构形成了统一战线。而且,在“意见一致集团”(Like-Minded Group)的旗帜下,UNICEF 的工作人员近年来悄悄定期与北欧和加拿大的援助机构接触,就另类观点进行讨论。但是该集团甚至无法给自己一个恰当的名称,也很少公开批评世界银行及其新自由主义的教

育政策。我们认为,对此问题缺乏一种建设性的讨论是一个错误。实现更大的教育公平若要是有所进展,需要开放且坦诚的讨论和争议,以促进真正的对话。

全民教育和千年发展目标:是公平的框架吗?

我们非常尊重全民教育和千年发展目标,它们是世界人民为争取公正、人权和尊严而斗争的结果。但是,全民教育和千年发展目标也是有问题的。如前所述,几十年来教育工作者一直在承诺要实现这些目标,而我们眼前再次要将这一期限推迟到遥远的将来。可以说,尽管有着良好的意愿,但这些努力还是不够认真。主要的证据之一是,发展中国家实现基础教育的目标每年所需的 260 亿美元的资金仍然短缺(UNESCO 2012)。在达喀尔,时任世界银行的行长 James Wolfensohn(2000)承诺,任何国家只要制定了切实且可持续的计划,都将获得实现全民教育目标所需的资金援助。这一承诺尚未履行,此后也没有看到其他公开的或非公开的承诺(Retzlaff & Fleishman 2007)。

这究竟是怎么回事? Hans Weiler(1984)称这种现象为补偿性合法化。也就是说,政府企图通过善意的姿态来挽回正在削弱的合法性,可人们面临的实际情况继续恶化。从进步主义的视角看,未履行的承诺和合法化的企图是我们这个世界体系中相互关联的部分。表现不佳的动荡经济、不断加剧的贫困和不公平、冲突的蔓延以及各地持续的结构调整政策,所有这些都提出了社会秩序的合法性问题。为了补偿这一切,新自由主义全球化体系中的行动者们必须采取一些政策,如全民教育和千年发展目标,以缓解一些问题,恢复社会秩序的合法性。我们提出上述看法,并非是要质疑这些政策倡议者的善意,而是质疑政策的效果。有了如全民教育和千年发展目标之类的政策,或许足以产生充分的补偿性合法化,但我们几乎没有看到任何证据表明,国际社会正在提供所需的资源,正在发生履行上述承诺所需的结构性变革。我们未必要这么做。倘若我们愿意将全球资源的一小部分投入到这一事业中,或许几年后我们能实现初等教育的普及和千年发展目标中的其他目标。可是这些资源是得不到的。

在这一系列复杂问题中,关键问题是,为什么我们身边总有这些不公平和不平等现象?对于新自由主义者来说,存在这些不公平不是一个问题,它是一种鼓励人才和努力的制度的结果。就新自由主义者来说,或许不需要补救措施,如果需要的话,通常的观点是:不公平是由于政府干预造成的,解决的办法是让政府退出私有市场。对于自由主义者,不公平通常是制度失败的标志,政府的行动应是补救,而不是助长不公。对于进步主义者,出现的问题是当前制度在结构上和逻辑上的结果。从这一角度看,问题是制度正常运行的结果。也就是说,一些结构性逻辑如资本主义、父权制和种族主义等的运行导致了不公平。从这一视角看,补救是困难的,因为政府对这些基本结构的压力是妥协的。进步主义者认为政府是一个有争议的角色,他

们更希望通过草根参与、公民团体和社会运动来挑战现状。对于不公平和不平等的根源和补救措施,上述视角上的差异与证据几乎毫无关系,尽管各方都提出了主张,但更多是与意识形态相关的。

UNICEF 是公开讨论社会结构的少数机构之一,包括个人和团体都很少有类似的讨论。例如,它指出“根深蒂固的结构性不平等和差距造成了儿童辍学”(UNICEF 2013, para. 3),它还认为不公平的根源在于性别歧视,以及在种族、语言、民族和宗教方面的歧视,此外还有残障、结构性贫困、灾难、地理隔离、文化与社会规范以及治理不善等(UNICEF 2013)。但是,这些问题很难解决。导致这些差距的深层次结构性原因是什么?例如,结构性贫困意味着什么?它与资本主义有区别吗?性别歧视意味着什么?它与父权制有区别吗?

在实践中这些差距得以体现的一种方式,尽管有证据可以阐明某些群体的边缘化程度,但这些证据很难解释深层次的原因。例如,Epstein(2010)说,UNICEF 希望“以有效且公正的方式将那些无缘接受优质教育的群体作为服务目标”(p. 6)。这也许是相互矛盾的。社会公正的方法挑战基本结构的不公平,而有效的方法,就其最一般意义来说,是以工具性的方式来评判一些(有问题的)经济证据是否证明了现有结构中实施干预的合理性。

另一个例子是女童教育。这一方面的大多数补救措施是以一种狭隘的方式来评判那些将缩小学校教育差距的证据。然而,如果基本的深层次问题是父权制,那么不同的补救措施便被搁置,如把女童教育与某个国家妇女运动中的斗争联系起来。为了保持女童教育与政治无关,现在已经避免了这种做法。但是,如果女童教育从根本上被政治化,那我们的方向就错了(Stromquist, Klees & Miske 1999)。

教育私有化或公私伙伴合作

这是一个伙伴合作蓬勃发展的世界。每个人都在说自己是他人的合作伙伴。今天,教育的主要合作伙伴是私营部门。这种合作有时被说成是教育的私有化(通常带有负面的含义),有时被视为公私伙伴合作(通常带有积极的含义)。

这里的问题是,依靠私营部门能否使教育更公平。答案取决于你问谁。我们的观点是,依靠私营部门来促进公平事业是不可能成功的。这并非是否认很多私立学校和公私合作所做出的积极贡献。但总体而言,教育的私有化很难促进公平。事实上,我们更有可能看到相反的结果:与私营部门的合作只会进一步加剧本已不公平的体系的分化。

至于私立教育如何产生更好的学业成就,相关的证据是毫无说服力的。尽管开展了诸多有关私立教育和学业成就的研究(研究结果不确定),但是私有化的推动力是基于思想意识,而不是证据。几年前,我们的一位同事参加了世界银行的会议,会议的目的是征求对世界发展报告中健康专题的意见。世界银行的主持人指出,在很

多贫困国家,贫困者选择到私人诊所就医而不是公立诊所就医。这些就是被吹捧为私有化取得成功及其价值所在的证据。我们的回答是,恰恰相反,这种局面只是过去30年新自由主义思想取得成功的证据,在此期间整个公立医疗体系被破坏,导致了缺医少药的局面。教育领域也发生了同样的情况。私有化本应帮助很多国家缩小因多年对公立部门的破坏而导致的越来越大的教育差距,但私有化所做的,是异想天开地用慈善或单纯的营利来替代开发有效公共政策的尝试。

最能证明私营部门成功和价值的最新热点是 Srivastava(2013)所描述的为穷人服务的低收费私立学校。这已成为重大事件。培生集团(Pearson)最近承诺用1000万英镑购买这些学校。研究者,主要是支持者,对这些学校的学生成就进行了研究,但研究结果仍然很复杂。无论如何,问题不在于学生的测试成绩,其中的部分私立学校很好,与部分公立学校一样。问题在于公共政策。由政府和国际组织发布的公共政策如今在吹捧——甚至出资支持——这些低收费私立学校为弱势群体提供了公平的教育。正如前面提到的私立诊所一样,部分贫困家长把孩子送往私立学校是出于同样的原因:新自由主义政策在过去的30年中已经削弱了公立学校,很多公立学校中班级人数众多,教师没有接受过培训,学习资料和教学设施匮乏。

家长在能够支付的条件下把孩子送到这些私立学校就读,这是完全可以理解的。但这不是因为好的公共政策,原因有三:首先,实际上,它已导致各种改进公立学校的努力被搁置。第二,它加剧了教育的分层和不公平,因为最贫困者仍然被迫选择失败的公立学校。第三,为贫困者提供低成本学校的公共政策违反了诸多保障免费教育权的联合国条约和公约(Tomasevski 2003)。也许有人会说公立学校也常常收费,但这是一种支持免除学费的公共政策的观点,而不是保护它们。我们的问题是,在什么样的世界中,向赤贫者收取基础教育学费是合理的?

迄今为止对公私合作的跟踪记录也很难堪。在最近的研究中,布鲁金斯学会的 Justin van Fleet(2012)得出结论,国际教育的所有努力对教育资源所需的增长至多只是“小”贡献。而且这些努力一般规模小,利己主义,方向错误且很不协调。显然,公私伙伴合作无法解决教育资源的短缺问题。曾任斯坦福大学商学院教授的 Alan McAdams(1970)曾撰文称这是“企业和其他空气污染者的社会责任”。McAdams 是企业的忠实支持者,他的观点是,企业毕竟是企业,我们不应该要求或期望企业去解决公共问题。

过去30年对私营部门的强调也将企业的话语带到了教育和其他公共领域中。这是漫长的讨论,我们无法在此阐述。但我们想要指出,没有证据表明,战略规划、投入、问责、成本效益、物有所值、效率以及全面质量管理等话语或相关实践改进了公共部门的决策或者是学生的教育经验。的确,有人认为,私营部门扭曲了优先战略和决策(Klees 2011)。

私营部门可以做很多事情来支持教育:如创造高技能岗位,抵制童工,为其雇员

提供教育,提供有限的针对性的私立教育,发展学徒制以促进学校与工作之间的联系,还可与教育部合作并在教育部优先战略的指导下开发定向的专业能力培养项目。但是,私营部门在教育改革中发挥作用,也不能为教育决策者提供不请自来的建议。

基于证据的政策

科学为政策选择提供证据支持的思想已有几个世纪的历史。其最近的历史可追溯到二战后兴起的所谓政策学的发展,这一学科主张,科学证据可提供因果方面的共识信息,从而提供一些有效可行的思想,这有助于从政策选择中选取一些政治主张(Lerner & Lasswell 1951)。就我们的主题来说,我们希望证据可以提供有关不公平和不平等的描述,以及如何改进这一状况的指导意见。

作为研究者,我们对这一观点持有同感。但我们相信,近十年来,这种希望已经成为一种痴迷和类似宗教的教条。“基于证据”这一表述在各种文件和政策中无休止地重复着,好像这种重复将使之成为现实。我们的观点是,尽管在政策制定中确实需要证据,但对证据的局限性需要有更好的认识。

很多事情无法进行精确地测量,而且通常,如果你无法精确或较容易地测量某种东西,你就不能对它抱太多的期望。因此,这种对测量的痴迷给我们带来了狭义的问责方法、测试方法、学习方法和预算编制方法,其中就包括规划—设计—预算法(PPBS),基于输入的援助、结果框架、效益审计和逻辑框架(Klees 2008)。

偏见会不知不觉地出现在证据的选择中。例如,在我们最近编写的一本有关世界银行的著作中(Klees et al. 2012),所有 14 名作者都指出,世界银行在获取和使用证据中存在偏见。他们说,它基本上选择了自己的研究及其顾问们所开展的研究,这些顾问认同它的新自由主义思想。或许最难接受的是,有理由相信科学无法回答频繁提出的因果问题。尽管这需要漫长的讨论,简单地说,问题在于,在现实世界中因果关系极为复杂,而且与普遍的认识相反,定量研究并不能将某种原因的结果与诸多原因区别开来(Klees 2008)。

解决这一问题的常见办法是,从统计上通过多元回归方法控制干预变量。但是,要准确地描述因果关系,多元回归方法需要一些不可能提供的条件:研究必须包括所有可能影响因变量的所有变量,才能对它们以及它们之间的相互关系进行准确测量。由于这在现实中是不可能的,所有关于教育证据的文献成为有关不同回归分析规范的一场讨论。

最近出现的另一种痴迷是希望随机对照试验(RCTs)能通过试验控制而不是统计控制来解救我们,从而获得确定的因果归因。这一趋势在越来越多的大型融资机构中很明显,它们要求教育项目的申报必须包括对监测和评估的随机对照试验。遗憾的是,我们知道,教育试验的开展尤其是在发展中国家中,控制组的学校与处理

(参照)组的学校在一些重要方面是不同的。因此,在进行归因时,你仍然必须依靠统计控制来纠正这些差异,最后还得应对前面提到的回归分析中的难题。遗憾的是,对于实践来说,这意味着,常用来为政策提供证据的教育研究是无定论的,其结果取决于研究者的意识形态而不是科学。对于诸如教师绩效工资、低成本私立学校、教师培训、现金转移支付及大多数其他影响研究来说,确实如此。

定量分析的困难并不限于对因果关系的研究。我们或许会有更多的共识,如从机会的角度来描述不公平、资源和输入等。但是,即便在此,我们的分歧仍可能多于共识。例如,对于如何测量不公平或不平等,研究者甚至都没有一个共识。常用的测量方法很多,且不同的测量往往得出不同的结果(Berne & Stiefel 1979)。此外,即便是描述也往往存在意识形态上的分歧,如对贫困程度的测量。在相同情况下使用相同数据,新自由主义研究者发现的贫困程度低于自由主义研究者和进步主义研究者。这并不是说证据没有关联性;它意味着对证据的解释具有争议性,具有更少的技术性和更多的参与性,我们在结论中还会回到这一点。

人权

关于公平,我们希望关注的最后一个问题是人权问题,尤其是教育权。尽管人权方法不是没有问题,但它是几十年来审视教育发展的一个重大转变。权利视角让我们撇开教育的制度观和发展实践及政策。在教育领域,基于权利和社会公正的观点呼吁在不考虑其影响下普遍扩大在教育质量方面的投入,而不是从教育投入对经济增长和就业的有效影响来判断教育投入的合理性。

我们一直努力使人权成为发展议程的关键。UNICEF 和 UNESCO 始终处于这一教育斗争的中心位置。但世界银行、其他发展银行以及国际货币基金组织(IMF)向来抵制这一努力。尽管世界银行新出台的 2020 教育战略(World Bank 2011)中有两句话提到教育是一种人权,但其他的文件却忽略这一问题及其含义。

正因为如此,我们对 UNICEF 重新聚焦公平感到些许失望。我们的关切是,人权给我们带来的进步方向可能被部分削弱。至少从字面上看,UNICEF 仍然重视人权,并主张聚焦于公平具有互补性。例如:“我们的优先战略渗透了《儿童权利公约》的思想”(UNICEF 2013, para. 4)。较有力的表述是:“聚焦公平的政策……可以消除不可避免的剥夺儿童权利的不公平现象”(UNICEF 2010, p. 5)。更有力的表述是:“在人权框架之外是不可能有效实现公平的”(UNICEF 2010, p. 18)。支持重新聚焦公平的一种观点是,它提供了较人权更具体的东西,这是分析和政策的基础。然而,我们的观点是,基于权利的教育可以是非常具体的,UNICEF 自己的“儿童友好学校”这一基于权利的教育模式便是例证。由时任联合国人权理事会 (UNHCHR) 教育权特别报告人、已故的 Katarina Tomasevski (2003) 提出的 4A 框架 (availability 可用性、accessibility 可达性、acceptability 可接受性、adaptability 适