

PROSPECTS

教育展望

国际比较教育

167
专栏

教育政策与目标：促进国际
教育发展议程的再思考



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. XLIII, no. 3, SEPTEMBER 2013



华东师范大学出版社

ECNUP

上海市
商标

企

业

图

标

证

号

01

167

版

单

位

中

国

外

文

化

教

育

出

版

社

有

限

第 167 期

教育展望

国际比较教育

第 43 卷, 2013 年 9 月第 3 期

中文版 2013 年第 3 期(总第 167 期)

目 录

编者按

- 促进关于 2015 年之后教育发展议程的讨论 *Clementina Acedo* 1

观点/争鸣

- 巴西教育评估的应用与滥用 *Simon Schwartzman* 5

专 栏

- 难以捉摸的教师质量:对海湾合作委员会(GCC)国家教师资格认证和学生学业成就的
比较分析 *Alexander W. Wiseman & Fawziah Al-bakr* 25
- 在格鲁吉亚上大学的经济负担:对农村学生的影响 *Maia Chankseliani* 46
- 大学在和平建设中的促进作用:以肯尼亚的冲突和发展为视角 *Ane Turner Johnson* 66
- 本土女性面临的教育劣势:以日本阿伊努人为例
Taeko Takayanagi & Takayuki Shimomura 83
- 不抛弃:全纳学校实践的基础 *Michal Razer & Victor J. Friedman* 98

趋势/案例

- 通过指导、同伴辅导和家长参与提高学生学习成绩
Cynthia Akorfa Sottie, Nicole Dubus & Marie-Antoinette Sossou 114

教育展望. 167, 教育政策与目标: 促进国际教育发展议程的再思考/联合国教科文组织国际教育局编; 华东师范大学译. —上海: 华东师范大学出版社, 2014. 7

ISBN 978-7-5675-2318-0

I. ①教… II. ①联…②华… III. ①教育—世界—丛刊
IV. ①G51-55

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 168277 号

教育展望

国际比较教育 总第 167 期

教育政策与目标: 促进国际教育发展议程的再思考

编者 联合国教科文组织国际教育局
译者 华东师范大学
策划组稿 王 焰
项目编辑 王国红
审读编辑 朱文慧
责任校对 时东明
装帧设计 卢晓红

出版发行 华东师范大学出版社
社 址 上海市中山北路 3663 号 邮编 200062
网 址 www.ecnupress.com.cn
电 话 021-60821666 行政传真 021-62572105
客服电话 021-62865537 门市(邮购)电话 021-62869887
地 址 上海市中山北路 3663 号华东师范大学校内先锋路口
网 店 <http://hdsdcbs.tmall.com>

印刷者 上海商务联西印刷有限公司
开 本 787×1092 16 开
印 张 8.25
字 数 179 千字
版 次 2014 年 10 月第 1 版
印 次 2014 年 10 月第 1 次
印 数 1500
书 号 ISBN 978-7-5675-2318-0/G·7507
定 价 32.00 元

出版人 王 焰

(如发现本版图书有印订质量问题, 请寄回本社客服中心调换或电话 021-62865537 联系)

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

促进关于 2015 年之后教育发展议程的讨论

Clementina Acedo*

在线出版时间:2013 年 10 月 19 日

©联合国教科文组织国际教育局 2013 年

我很高兴介绍本期《教育展望》,本期收集了 2013 年经同行评审的非专题类文章。辑入本期的文章触及当代教育背景的复杂性,所论述的主题涵盖教育评估和教师质量,以及大学在和平建设中的作用。

本期的出版恰逢政策制定的重要时刻,我们需要采取行动,以确保教育在实现 2015 年之后新的发展目标中发挥核心作用。教育仍被认为是实现千年发展目标(MDG)中一个最精彩的成功故事(UNESCO 2012),因为部分最贫困国家在入学率和性别平等方面取得了可喜的进步。然而,正如一份新报告(UNESCO 2013)中所阐明的,全面普及初等教育的进展仍停滞不前,而自 2002 年以来基础教育领域的国际援助已经减少。2015 年实现初等教育普及的最后期限越来越近,可全球仍有 5700 万名失学儿童。教育质量、教师培训、课程开发、性别平等以及学生成绩等问题依然严重,这些问题需要继续得以优先考虑。

此外,现在正是重新思考国际发展议程的时候。我们迫切需要重返关于教育目的与目标的基本问题,关于学习,我们需要一种更全面、更综合且更人文的视野。教育不能沦为有待测量的由国际社会商定的目标和指标。相反,教育政策必须聚焦于有意义的学习,并把课程开发视为一种社会的、文化的和政治的过程。它们必须考虑学生如何最有效地获得基本技能和可迁移能力,考虑如何使学习与个人、家庭和社区以及更广泛的社会关联起来(UNESCO IBE 2013b)。

教育质量应该继续成为全民教育目标的重要关切,并成为全球和各国所有发展行动的优先考虑。但是,倘若没有优秀教师的重要贡献,优质教育便不可能实现。培养并留住优秀教师应该继续成为所有国家的核心政策,各国必须开发综合性的政策,在提高教师的地位、薪资水平和改进工作条件的同时,提升教师队伍的质量。

* 原文语言:英语

Clementina Acedo

通信地址:IBE UNESCO, P. O. Box 199, 1211 Geneva 20, Switzerland

电子信箱:c.acedo@ibe.unesco.org

此外,课程既是优质教育的关键,也是与学习相关的教育改革的重要基础。改革若要取得成功,课程就应该反映社会所共有的教育观,“与此同时考虑地方的、国家的和全球的需要和期望(UNESCO IBE 2013a)”。作为实现教育目的的手段,课程还必须指引方向,教育工作者和其他行动者需要协调好政策和规划,开发适切的教材和其他学习支持资源,培养教师,加强建设能力和学习评估。

教育质量和教育机会是密切相关的。基础教育的入学机会不能与公平地提供优质教育相脱离。因此,国际社会需要促进一种综合的、全纳的优质教育方法。改进学习和扩大机会的共同目标应该成为我们设定教育目标的重要依归,因为我们的目的是让所有人获得公平的机会,并接受有意义且有效的学习(UNESCO IBE 2013b)。

国际教育局始终致力于这些问题的解决。同样,《教育展望》持续刊载的一些文章涉及了新出现的主题,引起了教育工作者的关注。我们希望,我们的工作能够影响相关的教育讨论,并促进 2015 年之后国际发展议程的重新修订。

辑入本期的文章为当前的学术讨论增添了建设性的观点,作者们批判了教育评估的滥用,比较了不同境脉下的教师资格认证和学生学业成就,探讨了上大学的经济负担及其对农村学生的影响,阐述了土著妇女面临的教育劣势,分析了冲突地区的大学如何促进发展,考察了全纳教育的实际做法,并强调了指导、同辈辅导和家长参与在学生学业成就中可以发挥的作用。

在观点栏目中,Simon Schwartzman 提出的观点呼吁适度使用外部评估和量化标准。以巴西为例,他认为各种指标将极为复杂的教育现实简单化,是一些不可靠的表征。数字背后是各地各学校的不同境脉,这是建设“好的教育机构”需要考虑的。

Alexander Wiseman 和 Fawziah Al-bakr 对海湾合作委员会(GCC)国家进行比较分析后也提出建议,不要让评估程序呈现其自身的规律。很多海湾地区的国家正在积极寻求通过教师资格认证来评测教师质量,并采用学生成绩测试来评估教师质量。但是,作者们没有发现认证与教学能力之间的相关性。他们也没有发现学生在测试中的高分与教师在全国或国际性的优秀教师认证考试中的高分有相关性。相反,他们确证了学生的社会经济水平和教师的教学能力对学生成绩有重要影响。在文章的最后部分,他们强调了海湾地区及其他地区的决策者和教育工作者所面临的挑战:开发能有效提升教学质量的教师资格认证方法。

Maia Chankseliani 分析了格鲁吉亚大学生资助政策对农村学生的影响。根据对若干因素的分析,包括高等教育申请者的原居住地、学费成本、公共资金的分配、大学所在地和大学声誉等因素,她发现,尽管城市学生和农村学生实际支付的平均学费是一样的,但存在着系统性的空间差距。每一个因素都会影响到城市和农村学生的大学入学机会。据我们所知,这是对后苏联时期格鲁吉亚高等教育公共资金分配政策的首次研究。我们和作者都希望,本文将有助于决策者和学者甄别并关注农村学生所面临的高等教育入学机会的不平等问题。

Ane Turner Johnson 探讨了冲突地区公立大学的教师和管理者如何在冲突转型与和平建设中发挥促进作用。她分析了大学如何改变其内部的政策和实践,以适应受冲突影响的学生和活动。她认为,和平建设不只是“对冲突的一种反应”。相反,和平建设应该成为脆弱国家教育体系的关键要素。由此,大学可有助于东非乃至撒哈拉沙漠以南非洲地区暴力的持续解决。

Taeko Takayanagi 和 Takayuki Shimomura 从后殖民女性主义理论的视角考察了日本阿伊努女性的教育观及其生活经历。她们的叙述揭示了其所面临的两方面困难的相互影响:一是继续接受教育的障碍,二是严重的性别和种族歧视,尤其是就业方面的歧视。这是在日本开展的首次相关研究,研究特别关注了阿伊努青年女性的声音,并呼吁人们采取行动支持土著女性的权利。作者认为,要做到这一点,需要为土著民族设计并实施更有力的反歧视政策和全面的改革政策。

我在以前的编者按中强调过,鲜有研究者关注全纳教育的实际做法,以及如何通过培训和学校境脉来提供支持。关于这一主题,Michal Razer 和 Victor J. Friedman 的文章提供了的大量重要的实证研究。我们曾呼吁对全纳教育的教与学开展创新研究(UNESCO IBE 2008),本文是对此呼吁的一种回应。作者们在研究中探讨了教师如何在无意识中从情感上抛弃学生。他们主张,解决这一问题的方法是,必须扩展教师的角色并融入“治疗性要素”。对孩子情感世界的敏感力和移情关怀,都是必须融入教师及其他教育专业人员培养和专业发展的必然要素。正如作者所说,这是“使全民教育和社会全纳成为教育实践不可或缺部分”的必然要素。

Cynthia Akorfa Sottie、Nicole Dubus 和 Marie-Antoinette Sossou 提出了一个面向加纳一至九年级学生的项目,这是一个指导、同伴辅导和家长参与的教育项目。该项目提供了学校与家长、同伴、教师和教育的其他利益相关者开展伙伴合作以确保学生成功的方案。文章指出,指导、同伴辅导和家长参与可以对处于危境中易受伤害的学生产生积极的影响。

本期《教育展望》中的文章从不同角度分析了教育的不同领域,作者们表达了对相关领域问题的关切。但他们也分享了很多共识,包括对各教育学段的学生提供优质全纳教育的潜在关注。因此,在促进当前国际社会讨论有关 2015 年之后国际发展议程中的教育政策、目标和指标方面,本期做出了重要的贡献。

(丰继平 译)

参考文献

Acedo, C. (2011). Preparing teachers for inclusive education. *Prospects*, 41(3), 301-302.

- UNESCO (2012). Education for All: Beyond 2015. Mapping current international actions to define the post-2015 education and development agendas. Paris: UNESCO.
- UNESCO IBE [International Bureau of Education] (2008). Conclusions and recommendations of the 48th session of the International Conference on Education. Geneva: UNESCO IBE. <http://www.ibe.unesco.org/en/ice/48th-ice-2008/conclusions-and-recommendations.html>.
- UNESCO IBE (2013a). Presentation brochure. http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/Institutional_Docs/IBE_brochure_2013_eng.pdf.
- UNESCO IBE (2013b). Learning in the post-2015 education and development agenda. Statement inspired by the International Experts' Meeting on "Key Curricular and Learning Issues in the Post-2015 Education and Development Agenda", UNESCO IBE, Geneva, 23 - 25 September 2013. http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/UNESCO_IBE_Statement_on_Learning_Post-2015.pdf.
- UNESCO & UIS [UNESCO Institute of Statistics] (2013). Schooling for millions of children jeopardized by reductions in aid. Education for All Global Monitoring Report Policy Paper 09. Paris: UNESCO EFA/ UIS. <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002211/221129e.pdf>.

巴西教育评估的应用与滥用

Simon Schwartzman^{*}

在线出版时间:2013年6月11日

©联合国教科文组织国际教育局 2013年

摘要:从20世纪70年代开始,巴西开发了一个应用于所有阶段的、非常复杂的各级教育量化评估系统。该系统广泛运用统计信息和测试,试图提高并保持其教育质量。然而,除了少数之外,巴西教育标准仍旧低下,鲜有改善的迹象,尤其在研究生阶段。在回顾现有评估系统及其演变后,本文的观点是,尽管这些评估是任何成功的教育改良政策的必要组成部分,它们或因未对技术和制度进行恰当考量而失败。技术的考量指的是需要在以下情形发生时避免异化现象:当指标而非教育本身成为人们追求的主要目标时;当模糊的统计估计取代有充分根据、与现有课程相一致的心理测量时;当低风险的测试被用于高风险的目的时;以及当教学、心理测量和统计的程序并未向常规的外部同行评估开放时。制度的考量指的是必须将评估机构独立于政府和其他利害相关者,以及将全国各地区与人口间的巨大差异纳入考虑范围。

关键词:基础教育 集权 分权 教育质量 巴西 评估 高等教育

教育评估,或更具体地说比较和量化的评估,其优点与缺陷被无休止地讨论着,而我个人的结论是,这并不是哪一个更好的问题。相反,我想问,我们更喜欢生活在

^{*} 原文语言:英语

本文的观点引自国际比较教育协会年会上发表的2013年奈勒演讲,该年会于2013年3月10日—15日在新奥尔良举办。作者感谢 Cláudio de Moura Castro, João Batista Araújo Oliveira, José Francisco Soares, Maria Helena Magalhães Castro, Renato H. L. Pedrosa 以及 Robert Verhine 所做的修改、评论和建议。

Simon Schwartzman (巴西)

巴西里约热内卢劳动与社会研究所主席,2009—2010年度福布斯新世纪学者,曾任圣保罗大学政治科学教授及巴西国家统计局局长。他的研究兴趣包括社会政策、科学、技术与社会、高等教育、基础教育以及社会公平。他出版的著作包括《巴西的教育挑战》(2004)和《拉丁美洲顶尖大学及其对可持续发展的贡献》(2008)。他拥有拉丁美洲社会科学学院的社会学硕士学位和加州大学伯克利分校政治学博士学位。

通信地址: Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, Praia do Flamengo, 100, Flamengo, Rio de Janeiro, RJ 22210-030, Brazil

电子信箱: simon@iets.org.br

什么样的世界里:没有教育测量和比较,存在目标模糊、标准缺乏等问题的世界?还是拥有明确的目标、指标和统计测量,存在无理假设、坏测量、目标错置和不恰当动机等问题的世界?言及此,如果我生活在斯基的纳维亚或者在波士顿,那些教育质量毋庸置疑的地方,我可能会选择前者。但我生活在巴西,我会永远选择后者。

即使依照拉丁美洲的标准,巴西也是一个教育的后来者。巴西最早的职业学校可追溯到19世纪晚期,最早大学始于20世纪30年代,而直至20世纪50年代都没有认真尝试创建一个全国性的公共教育系统。1970年,仍有三分之一的巴西成年人口是文盲,无法阅读简单的句子或书写自己的名字。今天,这个数字仍有8.6%,并且无法流畅阅读并理解一篇书面文本的功能性文盲的数量则大得多(IBGE 2013)。

巴西另一个特别之处在于,它并不是从基层的初等教育开始自下而上地发展其教育系统;相反,它一直试图自上而下,首先在数量有限的国家机构发展职业和高等教育,然后逐步地,努力将其扩大到中等教育和基础教育,惠及更多的人。这样的描述过于简单,因为在一些州,当地也一直致力于创建各级基层教育机构,特别是在南部以及来自欧洲和日本的移民中。但是,自20世纪50年代以来,随着巴西变得更加城市化,以及联邦公共部门的规模增加,教育机构变得更加依赖国家和地方政府,尽管对于政府来说,通过法令创办教育机构并对私营及地方的举措加以监管立法,要比确保他们做了他们应该做的更为容易。

对研究生教育与研究的评估

巴西第一次外部的定量比较评估是针对研究生教育与研究,这不足为奇。1968年,通过5540号法,处于军事统治下的巴西政府试图采用美国学术部门和研究生院制度来改革其高等教育机构。20世纪70年代中期开始,在一段被称为“巴西奇迹”的经济扩张时期内,教育部中新设的或重设的机构,如国家科学技术发展委员会(CNPq)、科学研究与项目信贷局(FINEP)和研究生教育支持与评估协调事务处(CAPES),开始将资源投入研究生教育、研究与技术中,在几年内创造了一个令人印象深刻的网络系统,将来自大学和其他场所的机构网罗其中,并试图纠正1964年军事政变后存在于政府与科学界和学术界间的敌对与存疑。

这些机构中的两个——CNPq和FINEP被置于规划部之下并非偶然,对它们而言,这些投资的目的是为了促进经济现代化,加强政府的军事实力。它们相信技术的力量,信任技术规划,并提出两个连续的雄心勃勃的国家科学与技术发展规划(Schwartzman 1991, 1994)。但只有科学家知道如何组织科学使之蓬勃发展,他们头脑中构建的模型是研究型大学和科学支持机构的结合,而这些源自于他们在美国及其他地方的经验。这些科学家中的大多数都在大学中工作,组织了巴西最初的研究

究生项目,并帮助 CAPES 建立了全国第一个量化的比较的教育评估系统。

研究生教育激励措施(包括提高拥有硕士及博士学位的教师的工资、研究资助、研究生奖学金及制度支持)为教育机构提供了强有力的动机,鼓励其创设学术标准较低的学位项目,尤其是在诸如物理或生物科学等主流科学学科之外。这使顶尖机构的科学家和学者产生焦虑,担心他们的资源会被浪费而标准会被降低。

CAPES 开发的评估系统将同行评议和诸如员工资质、出版物、学生数量和研究项目所授学位等系统数据收集这两个元素独创性地结合起来(Moura Castro & Soares 1986)。每一基础知识领域的咨询委员会由享有盛誉的科学家组成,而政府部门为他们提供来自研究生项目的信息。为提高信息质量,咨询委员会成员也会参观各项目以获得第一手的印象。委员会定期召开会议,评估他们各自领域内的项目,比较接收到的信息与自身的知识,并将这些项目依据七分制,从“不可接受”到“世界水平”加以排名。委员会认为最好的项目将获得为其学生提供的奖学金和额外的资源,而那些被认为不可接受的则无法享受这些好处。自大学自治后,CAPES 不再有权叫停不可接受的项目,但可以使用激励措施促使大学行动起来,无论是结束自己的项目,还是使其达到可接受的标准。

这一经验非常成功,以至由 CAPES 开发的排名也成为了其他科学和技术机构的标准,且当年建立的系统现在仍在发挥作用。对其成功的一种解释是,该系统通过同行评议过程获得了合理性,这得益于谨慎选择委员会成员和联邦教育部不得推翻其建议的既定政策。另一种解释是,接受评价的研究生项目的数量仍是容易管理的——这一数字在 1981 年约是 1000。

随着时间的推移,研究生教育与研究部门发展壮大,由此评估程序变得愈发官僚且功能失调。时至今日,有约 3000 个研究生学位项目、5.2 万名教授和 19 万名硕士及博士研究生,分属于 48 个领域或学科,从如物理、生物和法律等传统领域到艺术与音乐、环境科学、护理等科目,以及为无法适用传统分类的新科目提出的“跨学科”研究。最初,同行评议员选择的基准是他们的声誉,由 CAPES 当局发挥自由裁量权。现在,各委员会的协调员由部门和科学协会提名选出,因而排除了更多有争议的人选,并由此人依次选出委员会成员。科学生产率的测量现在由一个复杂的科学期刊排名系统负责,该系统由研究者的投入发展而来。这个名为“Qualis”(2013)的系统形成了严格的文献计量学计算方法,不可被同行评议异议。其假设是,所有领域的出版模式和自然科学领域盛行的出版模式相类似,而这并不是显而易见的。整个系统由一个“委员会的委员会”(科学技术委员会,CTC)监督,委员会有权提出建议,斟酌有关上述请求,并最终改革特定咨询小组的决定。

最终结果是,连同其成就,CAPES 系统很大程度上成为一个自我服务的机制,批准和验证巴西学术建设的真实情况,几乎没有改变和创新的空间(Schwartzman 2010b)。除了少数之外,大多数研究和研究生教育在享受完全补贴的公立机构进

行。巴西科学家发表的科学论文虽然数量有所提升,但其质量,以引文统计来测量,仍然不高(Leta 2012)。研究者在强烈的外部动机之下选择停留在他们的学科界限内,没有多少跨学科研究的动力,从而无法产生学术出版物的应用研究会受到处罚;研究者没有寻求与工业部门合作的动机,许多新的博士学位获得者最后供职于他们毕业的同一所大学(Galvão, Viotti & Baessa 2008; Velloso 2002)。巴西的研究生教育和大学研究部门是发展中国家中最大的之一,也取得了一些成就,但它对社会和经济的影响却远远不及其应有的影响水平。

对高等教育的评估

1985 年,在结束 20 年的军事统治后,巴西第一个平民政府设立了一个基础广、层次高的总统委员会,评估高等教育的现状,并为高等教育提出新政策。其主要建议之一是建立一个全国性的高等教育评估系统。该报告一经发布就遭到了强烈抵抗,政府决定撤销其建议,因而等到第一个评估机制开始运作又经历了十年时间(Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior 1985)。

该报告的建议基于这样一种认识,即尽管相对于其国家规模,巴西的高等教育系统非常小,但其扩张并没有明确的标准,消耗的公共部门成本不断增加。报告讨论了改善初等教育和中等教育从而提高高等教育入学率的必要性,但并未囊括在 21 世纪前十年非常普遍的平权运动的问题。

20 世纪 50 年代,伴随着联邦公立大学网络的建立和 1968 年引入美国研究型大学模式的尝试,巴西高等教育开始扩张。如图 1 所示,1945 至 1960 年间,高等教育

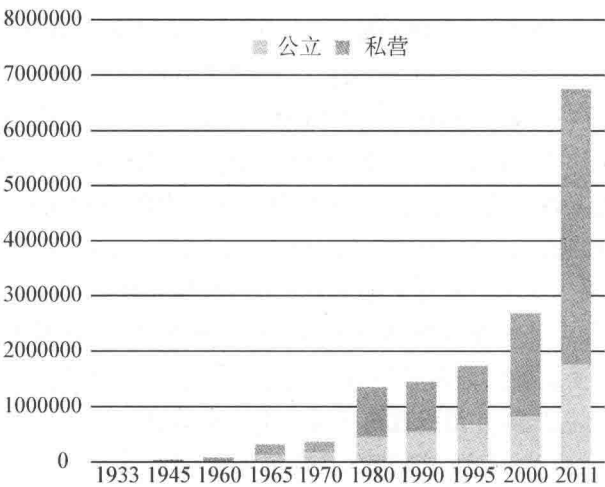


图 1 1933 年至 2011 年巴西高等教育的注册人数

学生人数从4万增加到9.5万,这一数字相对于7千万的人口微不足道。1970年,学生数已达45万,至1980年则达到140万。过去,大约一半的学生在一些公立机构登记入学,特别是在法律、医学和工程学等领域以及社会科学和人文学科;而另一半则在私立大学和职业学校就读,这些机构大多数都由天主教维持其运行。到2011年,巴西已有670万名学生,这对于1.9亿人口而言仍是一个微小的数字,而他们中有74%就读于私立机构。

1968年的立法要求迨至当时主要致力于教学的所有高等教育机构应当成为研究型大学,拥有全职的学术人员、实验室、持续的研究和研究生教育。实际上,只有公立机构能够负担全职员工的高成本,其员工可以拿到政府支付的薪酬,毕竟这是政府公共事务的组成部分之一。它们也享有足够的自主性,能够限制每年接收的学生数量。随着高等教育需求的上升,政府允许创办新的纯教学性质的私立机构,向需要工作又不能满足公立大学入学标准的学生提供低成本的夜间课程。其结果与1968年立法的预期相反,巴西高等教育系统并未融合成一个以研究型大学为基础的单一模型,而是分化成至少三个各不相同的部门:一小群在最有声望的领域提供优质课程的研究密集型公立机构;一大批从未达到专业及研究生教育与研究高标准,却因其全职员工和有限生源而成本相似的公立机构;以及更大规模的主要提供低成本、零基础的课程(主要是社会科学专业),并尽可能多地吸纳受其吸引的学生的私立机构(Balbachevsky & Schwartzman 2009; Durham 2004; Levy 1986; Sampaio 2000; Schwartzman 2001)。

公立与私营部门的快速增长,尤其是后者,带来了一种一般性的观点,即大多数巴西高等教育正在远离应有的质量标准,即使这些标准应该如何并不存在清晰的概念。这种观点在三个特定团体中尤为强烈:法律、医学及工程学等既有专业的团体,他们担心持有可疑机构所授学业证书的人数会不断增加,并威胁他们的就业市场;小型研究生教育与研究学术团体,他们则追求他们中的许多人在国外或在如圣保罗大学等巴西顶尖机构攻读研究生时曾见过的高标准;以及更广泛地,政府管理者和公立大学学术人员,他们不信任私立机构价值,认为它们牟取暴利而并不真正关心可能在公共部门占据主流的科学、文化和公民权益的价值。还有一种普遍认识在一般民众中滋生并在政治家和私营部门领导人中持续蔓延,即巴西高等教育并没有在为这个国家提供其经济发展所需的足够数量与质量的高技术人才。

1980年代是“失落的十年”:军事政权想要巴西成为经济实力体和世界强国的宏大项目已然烟消云散,而取代它的疲弱的平民政府却带来了公共行政恶化、经济停滞、通货膨胀失控。由José Sarney领导的接替军事政权的平民政府深感教育部门应如何重组的问题没有达成共识,不敢实施1985年总统委员会提出的争议性建议。相同的疲弱导致政府无法应对恶性通货膨胀问题,也无法创立一部新宪法,使之不仅仅是所有组织的压力集团利益的集合体。

这种情况一直持续到 1994 年, Fernando Henrique Cardoso 当选总统后, 经济上依靠“雷亚尔计划”(the Real Plan) 最终稳定下来, 也使巴西政府稳定下来, 得以在多个部门实施长远的政策。在 1964 年至 1984 年军政府期间, 巴西历经 12 任教育部长, 而在 1985 年至 2004 年平民政府统治时期共有 8 任。相较之下, Cardoso 总统的教育部长 Paulo Renato de Souza 任职 8 年, 他为高等教育和通识教育建立了一个统计信息和评估机制的广泛系统, 该系统基本上仍在发挥作用, 而这只是他诸多举措中的一个。

对于高等教育来说, 主要的观点是使用已为研究生教育服务多年的同一评估模型: 系统的统计数据的收集, 学科领域和职业领域的同行评议委员会, 以及评议员的现场参观 (Castro 2004; Castro 即将出版)。从 20 世纪 40 年代起存在于教育部内的一个部门——国家教育统计研究所 (INEP) 转变成为专门从事数据收集与评估的机构, 其工作人员的水平也有显著提高。此后 INEP 实施了两次年度普查, 一次用于通识教育, 而另一次针对高等教育, 信息由每所学校和教学机构提供; 这些信息不只供内部使用, 研究者和公众也能够接触到。

数据采集的成果是明显的, 但同行评议过程的结果则少得多, 部分原因在于规模的问题。1998 年高等教育普查确认了分散于全国的大约 1000 所高等教育机构中差不多 8000 个课程项目, 根据现有法律它们不得不逐一接受评估以获得认证或重新认证。

为解决规模问题, 教育部花费大量金钱, 邀请数以百计的顾问飞往巴西利亚, 并送他们参观全国各地的机构, 但比规模问题更为严重的是缺乏清晰的评估参数。唯一存在的评判标准是, 所有机构应该采取 1968 年立法预言的大学研究模式, 拥有相当数量的具备研究生学位的全职教师, 以及适当的物质设备与图书馆设施。评议员可以检查该课程项目是否遵循其领域被核准的国家课程 (如果这样的课程存在的话), 但他们不可以检查其所提供的教育质量。而评估应该有强大的形成性, 以向各机构提供克服其局限性的支持与指导, 这种理念也从未出现。

1996 年, 教育部推出一种创新的程序: 所有学生要通过一次考试来完成他们每个人的职业项目的大学学位 (Schwartzman 2010a)。测试由主要来自公立机构的顾问委员准备, 每个课程项目的平均结果是标准化的, 并以五分制加以区分, 且被广而告之。每一年选择特定领域与职业进行测试, 之后每年重复。个人结果并不公开或包含在学生记录中, 但没有参与的学生将不能获得学位。

这一被称为大考 (Provão) 的程序拥有一些明显的优点: 作为一项只有输出的测量, 其做出的解释十分简明, 不会受到可能或不可能影响结果的输入的影响; 且最终结果直接明了, 就像酒店评级系统使用星级一样。虽然最初遭到了学生与机构的反对, 但 Provão 获得了公众的好评, 并成为巴西高等教育最常见的主要评估机制。在日益增长的高等教育市场中, 它成为了值得炫耀的荣誉, 或亟须解决的难题。在其

推出几年后,作为这一评估积极效果的证据,教育部得以报告学生对成绩不佳的私营部门的项目的需求正在下降(INEP 2003)。

然而,这一评估有些广为人知的缺点。它要求所有课程项目遵循相同的课程内容,从而限制了多样性;其结果很大程度上取决于学生进入该课程时的教育水平,因此无论工作质量如何,生源最好的机构通常会取得更好的结果。而更为严重的是,并没有标准规定应该期望从课程项目中获得什么——它们仅以简单的五分制予以划分,那些处于底部的被认定为差劲的课程项目,而那些处于顶部的则被认定为非常好的课程项目(举例来说,公众从未从中得知是否应该信任一个来自 B 或 C 级项目的医生)。毫不奇怪,生源最好的公立机构更易于出现在顶部,而无选择性的机构(大多是私立的)出现在底部。对于那些反复出现在底部的项目,教育部会提出限制招生甚至叫停的威胁,有的情况下还会确切实施,但这种排名的主要效果是在私营部门的课程项目中引发一场对质量的争论。

私营部门认为教育部的评估程序具有强烈的偏见,并抱怨较低的排名会非难其学生。一些私立机构的应对之道是寻求外部顾问,并努力发现问题何在及如何改进。它们同样通过将政府告上法庭、规避该系统(如聘请咨询公司为它们准备文书工作来满足教育部的要求),从而发起抵抗,游说并迫使政府降低要求。

公立机构受到的压力则要小很多,但就它们需要与更负盛名的大学作比较,并最终为它们提供的教育质量和使用的公共资源负责任这一点,教师工会、大学管理者以及学生团体提出了抵制。这种反对声音很快转化为意识形态术语:对一群颇具影响力的学者,尤其是身处教育学院的学者来说,这都是新自由主义阴谋的一部分,是政府企图私有化公立机构的表现,是政府以市场“生产主义”的要求取代批判性人文教育的阴谋(Gentili & Apple 1995; Sader, Aboites & Gentili 2008; Sguissardi 1997; Sobrinho 2000; Souza 2012)。

2002 年 Luis Ignacio Lula da Silva 当选总统后,这一看法成为主流。人们所持的新观点是公共政策应该基于“组织化社会”的动员,就教育而言,这种“组织化社会”通常意味着公共部门的各个工会。定性的自我评价是好的,而定量的外部评价是坏的;公共教育是好的,而私立教育是坏的。教育的问题是由社会不公平、新自由主义、亲市场政策等引发的,而政府的主要职责是增加教育资源的投入、提高教师薪金,以及扩大高等教育招生。

为处理高等教育问题,由工会、公立大学、学生社团和政府代办人的代表创建了一个专门评估委员会,该组织于 2003 年提出了一个新方法。2004 年,新的立法创建了一个复杂的国家高等教育评估体系(SINAES),该体系坚定地立足于自我评估的诸项原则,在一个基础广泛的高等教育评估国家委员会(CONAES)下予以实施(INEP 2004)。

Lula 政府历经 3 任教育部长,耗时数年着手解决教育问题。2005 年 Fernando

Haddad 得到提名,显然他不得不重组并再度仰赖 INEP。实际上,他确实重新引入了 20 世纪 90 年代评估程序的大部分内容,包括学生评估(现名为“学生表现的国家评估”,简称为 ENADE)和输入方面的定量信息。除此之外,INEP 依靠一个暂定指数,配合来自 ENADE 及其他来源的数据,对课程项目开展评估;它运用一个复杂的公式(INEP 2006),将为每个高等教育机构生成模糊的评估指数的各个指标结合起来。其基本原理是,通过这个指数,教育部可以识别出最不稳定的机构,并将注意力聚焦在它们身上。在实践中,这一暂定指数尽管存在明显的缺点,但仍被媒体广泛地报道,并成为课程项目和机构的官方排名。这使得仍旧作为评估主要目标的私营部门和 SINAES 的最初支持者十分沮丧,它们觉得 20 世纪 90 年代的“新自由主义”与“生产主义”取向已经挟复仇而归(Pedrosa, Amaral & Knobel 2012; Schwartzman 2008; Sobrinho 2008; Verhine, Dantas & Soares 2006)。

1997 年至 2012 年间,巴西政府颁布了约 1500 条法律、法案和规章,试图让这一评价体系得以运行,但仍然存在令人质疑的结果。私营部门并没有依据政府评估进行调整,反而通过其资源的日益集中来削减开支,形成强烈的市场取向,并在法庭上与政府展开斗争(Castro 即将出版)。根据私营部门协会 ABMES 的一份出版物:

“(该)评价体系正接近崩溃。INEP 每年举行将近 5000 次评估参访,或者说约每周 100 次。要支持如此大规模的、全国性的日常活动,其后勤物流是超负荷的。例如,INEP 每周计划、预算、保障并发布的飞行航班超过 400 次。但对于一个拥有近 30000 个本科项目和 3000 所机构的系统,5000 次参访并不足够,这还不包括对课程和机构的新授权和新认证(Garcia, Vianna & Suñé 2012)。”

当前最新进展是政府向国会递交了一份提案,计划创办一个全新的国家高等教育监督评估研究所,以超过 500 名新公务员和巨大的预算来继续教育部未尽之事。一项对该项目的具体分析显示,尽管它拥有一个高等教育部门监管机构的特征,但它仍缺乏一个此类机构的核心组件:机构自主权和清晰的法定权威(Nunes, Fernandes & Albrecht 2012),而这只是其中的一个问题。就某位观察家看来,建立一个非政府监管的机构可能更好,该机构或可要求高等教育机构将其目标、资源与成就等方面的信息公之于众,从而让学生及其家庭做出有根据的选择(Mota 2012),而非迫使整个高等教育体系采用与 1986 年立法一致的模式。

对基础教育的评估

1990 年,教育部举行第一轮国家基础教育评估(SAEB),该评估受到美国国家教

育进展评估(NAEP)的广泛影响,而 NAEP 自 1995 年以来已经成为美国联邦政府初等及中等教育政策的基石(Crespo, Soares & Mello e Souza 2000)。在巴西,幼儿园至十二年级的教育是州和直辖市的责任,国家政府只是提供大方向指导,管理教育统计,并为特殊项目提供诸如学校课本和学校午餐等支持,还为最贫困的州填补当地教育预算。SAEB 由葡萄牙语和数学测试组成,测试对象是五年级、九年级、十二年级的国家水平的样本学生,还包含可供分析以解释结果的社会经济问卷。教育部并没有为测试设立最低可接受标准,几年后一个名为 Todos pela Educação 的民间团体开发了这一标准(2008)。结果表明,巴西学生的熟练程度极低;而当巴西参与两项国际比较评估——来自 OECD 的 PISA (INEP 2001; OECD 2009)和来自 UNESCO 的 SERCE(Ganimian 2009; SERCE 2008)时,这一发现得到了证实。

同时,教育统计得以改进之后,发现巴西学校的留级程度令人无法接受,这促使全国的许多地区采用自动升学的办法。这些评估和改进后的数据有助于官方和公众认识到基础教育存在严重的缺陷,但无法直接为其改善做贡献:测试内容与学校采用的课程之间没有明确的联系,而且州政府和直辖市并不知道如何应对它们的缺点。自动升学的引入减少了留级现象,但常常与学生完全不需要评估的想法相联系,而这可能更进一步地降低他们接受的教育的质量。

2007 年至 2008 年间,INEP 引入了 SAEB 评估的语言和数学版本——Prova Brasil,该版本要求每名学生完全作答。从理论上说,这就使得评估每所学校五年级和九年级的标准成为可能,但实际上,只有城市学校中指定年级的 20 名或以上学生参与其中。Prova Brasil 的结果一经标准化,即与学生流动的数据结合,生成每所学校的教育发展指数(IDEA)。INEP 将参与 SAEB 的学生的成绩与他们在 OECD 组织的国际比较教育评估 PISA 中取得的结果进行比较,并设立了一个目标:巴西将在 2022 年(巴西独立 200 周年)时达到 PISA 的平均水平(INEP 2011b)。由此政府就能为每个州、每个直辖市甚至每所学校设定目标。大多数的近期目标可以简单地通过改善学生流动来实现,但更高水平的目标则只能通过优质教育和高毕业率的结合来达成(Fernandes 2009; Fernandes & Gremaud 2009; Ministério da Educação 2007; Soares 2007)。

IDEA 设计巧妙,但它仍存在一些缺陷。学校可以要求成绩差的学生在测试当天呆在家里,这样就能很轻易地提高他们的结果;毕竟教育部认为,如果每班至少有 50% 的学生参加测试则结果有效。对于学生来说,该测试的风险较低,因为个人成绩不会公之于众,也不会纳入到学生记录中,这导致了动机的低下;而且至少在低年级,学科可以通过自动升学的增加,将这一系统玩弄于掌心之中。IDEA 同样因其着眼于平均结果,未能将最差学生的进步列入考虑范围之内而受到批评。批评人士还表示,强调语言和数学学科可能促使学校训练学生应试,而忽视其他科学与人文学科。有关 Prova Brasil 的量度可以与 PISA 的量度相联系的假设还有讨论的余地,不