

PROSPECTS

教育展望

国际比较教育

141
专栏

地方教育管理



特邀主编

FARYAL KHAN
AND MARK BRAY



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization



International Bureau of Education

联合国教科文组织国际教育局

Vol. XXXVII, no. 1, MARCH 2007



上海教育出版社
SHANGHAI EDUCATIONAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

教育展望. 141 / 联合国教科文组织国际教育局编; 华东师范大学译. —上海: 上海教育出版社, 2009.2
ISBN 978-7-5444-2097-6

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 019067 号

教育展望

国际比较教育 总第 141 期

地方教育管理

联合国教科文组织国际教育局 编

上海世纪出版股份有限公司
上海教育出版社 出版发行

易文网: www.ewen.cc

(上海永福路 123 号 邮编: 200031)

各地新华书店经销 江苏启东市人民印刷有限公司印刷

开本 787 × 1092 1/16 印张 9.5 插页 4

2009 年 2 月第 1 版 2009 年 2 月第 1 次印刷

印数 1-1, 000 本

ISBN 978-7-5444-2097-6/G · 1696 定价: 30.00 元

(如发生质量问题, 读者可向工厂调换)

第 141 期

教育展望

国际比较教育

第 37 卷, 2007 年 3 月第 1 期

中文版 2007 年第 1 期(总第 141 期)

目 录

编者按	<i>Clementina Acedo</i> 1
-----	---------------------------

观点/争鸣

教学时间浪费与地方管理	<i>Helen Abadzi</i> 3
-------------	-----------------------

专 栏

地方教育管理

专栏导言	<i>Faryal Khan & Mark Bray</i> 16
------	---------------------------------------

管理与免费教育: 方向、机制和政策矛盾	<i>Mark Bray</i> 20
---------------------	---------------------

墨西哥的校本管理对谁有益?	<i>Fernando Reimers & Sergio Cárdenas</i> 32
---------------	--

学校管理委员会: 巴基斯坦旁遮普省农村地区动员社会资本的杠杆?	<i>Faryal Khan</i> 47
---------------------------------	-----------------------

赋予社区权力以改善教育效果: 来自世界银行的一些评价结果	<i>H. Dean Nielsen</i> 67
------------------------------	---------------------------

通过中等教育促进公民参与: 来自洪都拉斯的经验	<i>Erin Murphy-Graham</i> 78
-------------------------	------------------------------

西非讲法语国家的地区教育办事处: 自主性、专业化和职责	<i>Anton De Grauwe & Candy Lugaz</i> 94
-----------------------------	---

阿根廷中等教育的分权与结构变革: 以布宜诺斯艾利斯省为例	<i>Clementina Acedo, Jorge M. Gorostiaga & Silvia Senén-González</i> 106
------------------------------	--

中国教育发展与研究

政府对教育领域管制的评析	魏志春 123
--------------	---------

中国地方教育的治道变革	褚宏启 132
-------------	---------

上海基础教育内涵发展的政策建构和行动计划	尹后庆 141
----------------------	---------

当教育传授给穷人时,制度为何失败?教育行政分权曾一度被作为万能药,以便保证免费的初等教育,并改善下层社会经济阶级(socio-economic classes)中的学校管理。争论的焦点是,如果教育管理责任被移交给地方,可能将会促进变革。几十年后,为什么没有在任何地方达到免费教育和地方分权?原来,地方分权像一幅复杂的拼图,它涉及政治影响、自主性、专业化、财政和规划职责等。然而,它已经对基础设施的建设与维护以及教师的招聘产生了一些影响。到目前为止,几乎没有迹象表明,社区赋权运动已经对边缘化社区学校的教学/学习的效果有所增强。

很快为人所共知的是,地方分权可能加剧不平等或使这种不平等现象一直保持下去。处于地方层次的行政力量,或即使学校,也不能接近公平的缺口。当然,社区参与教育管理可能破坏最弱势学校。是什么问题使得地方分权变得如此糟糕?地方社区与经济杠杆之间有一个平衡问题。然而中央有可能放弃决策权,一个很紧缩的预算会导致地方虚拟无权。如果地方教育当局不能从社区得到额外的资金,那么它的职权将变得十分无力。

如果我们近距离看看学校管理委员会,它们有规律地表现出三个弱点:聚会没有规律;没有吸纳低收入的父母;容易被精英阶层接管。其他的问题则涉及教育质量下降,教师旷工,学生旷课等。学校教育时间的流失经常与经济贫困的环境有关。此外,在一些最不发达的国家,性别隔离与抵制妇女参与公共生活,使得妇女远没有男人那样可能成为管理委员会的成员。这些被排除在外的妇女的声音几乎听不到,并且容易黯然失色。

2000年,世界教育论坛(World Education Forum)在塞内加尔首都达喀尔举行。该论坛同意通过允许组织和过程的多样化,“开发反应速速、民众参与、职责明确的教育行政管理系统”。

目前的倾向是通过建立地方管理组织,为那些被排斥在外的人提供机会,让穷人在决策中发出声音。对那些被排斥在外的人而言,地方社区显然在他们学校的事务中拥有应有的影响力。他们可以促进集体行动和政治影响。他们的参与为新观念、经验和网络提供了一个平台。不过,教育行政地方分权应该与现代方法相伴,例如专业发展和职责清晰。即使鼓励地方分权,政府仍必须促进国家统一、减小区域差异,同时在课程设计、教师薪酬、考试和学费等方面达到不同的行政效率。

本期《教育展望》作一次期待已久的努力,对教育行政地方分权的各个方面的优缺点加以平衡,尤其是关于质量和包容性问题。国际教育局(International Bureau of Education)非常幸运,因为联合国教科文组织教育策略与领域支持部门(Division for Strategies and Field Support)的Faryal Khan以及国际教育规划研究所(Internation-

al Institute for Educational Planning)主任 Mark Bray 两位主动提出担任本期主题为“地方教育管理”的特邀主编。对他们而言,在本书的作者中,世界银行独立评估小组(the Independent Evaluation Group of the World Bank)的 Helen Abadzi 是作者中的嘉宾,她为本期《教育展望》“观点/争鸣”栏目撰写文章,对此,我们也表示深深的谢意。

2005 年 6 月,塞西莉亚·布拉斯拉夫斯基(Cecilia Braslavsky)逝世后,《教育展望》的编辑工作由 Pierre Luisoni 全权负责,他于 2007 年 3 月退休。因此,我现在接任《教育展望》的主编一职——这是我非常期待的新挑战,在此之前,我已经被任命为国际教育局主席。前些时候,我和我的同事同意为本期《教育展望》撰写一篇文章,而且我以主编的身份撰写本期的评论(即编者按),这是我人生中意料之外的一件事情。

Clementina Acedo
国际教育局(IBE)主席

(杨光富 张宏菊 译)

教学时间浪费与地方管理

Helen Abadzi*

导 言

研究表明,学生花费在学习任务上的时间量与学习结果相关。然而,学校经常只提供政府买单的零碎时间给学生。低收入地区的学校提供给学生的时间经常少于政府计划的时间。一项对加纳、摩洛哥、突尼斯、巴西的伯南布哥州的学校的时间利用状况的评估显示,学生投入在学习上的时间与政府所期望的时间的百分比,范围从加纳的 38.7%到突尼斯的 77.9%。为了确保给穷人提供教育服务,必须改善地方的管理工作。同时,授权给社区组织和其他主管团体,以确保学校提供给学生的时间是政府所要求的,核实教师的出勤,并通过简单方法如口语阅读测试来检查学生所获得的基本技能。

学校里时间的浪费

2006 年,一个非政府机构决定调查喀麦隆各省低年级学生的阅读水平。被抽样的学生需要用不同的语言进行口语阅读测试。从一个省的一至三年级中抽出 848 名学生参加测试,结果有 749 名学生不会读一个单字,甚至是前 10 名的学生用英语或地方语言每分钟的阅读量只是 12~27 个单词,这种阅读速度远远低于理解课文所需要的每分钟 45~60 个单词的阅读量(Abadzi, 2006, p. 28)。只有四年级的学生在某种程度上能理解课文,而那种课文的水平是美国幼儿园的孩子们都可以理解的。同时研究也发现,在一年级和六年级的学生中有 40%的损耗率,而且有许多六年级学生不会阅读。损耗率的一个重要原因是教学时间的利用。通过班级观察显示,学生花在阅读练习上的时间量与学习结果有关。由于教师经常迟到或缺勤,与上私立学

* 原文语言:英语

Helen Abadzi (希腊)

教育心理学家,华盛顿哥伦比亚特区世界银行业务评估局(Operations Evaluation Department)的资深评估员。她的研究兴趣主要集中在认知科学的应用及提高穷人教育的记忆研究。她近期这方面的出版物包括《教育展望》上的几篇文章,以及专著《穷人的有效学习》(World Bank, 2006)。

E-mail: habadzi@worldbank.org

校的富裕学生相比,那些较贫穷的学生得到的教育更少。研究数据提交给省和中央,但得到的答复是“缺乏专业兴趣”(professional disinterest),资深的教员也意识到了这个问题,但对此却感到无能为力。

在低收入国家中,由于孩子们的无助或地方和州政府官员对孩子们漠不关心,致使孩子们的福利被无故削减,这件事情只是这些众多事件中的一个小插曲。教师和教育行政人员向受教育者传递低劣的教育服务,这些受教育者可能不知道学校应该如何有效运行。在这些情况下,只有非常聪明的学生不请家庭教师才能成功。教育名义上是为所有人服务,事实上只有少数人从这种低效率的教学中受益。

世界银行独立评估小组(Independent Evaluation Group)已观察了上百所中小学的课堂。世界上的低收入地区,从巴西到尼日尔,只有小部分原定的教学时间是用于教学任务。尤其在节假日前后,有时发现学校并没有上课;由于老师迟到或其他事情,他们会迟上课,早下课,因此,他们每天上班只有2~3小时的教学时间。然而,当教师在校时,他们可能忙于其他活动而不是教学活动,教师们会占用很多的课堂时间在分发课本、做一些其他杂事、在黑板上抄写。在有些国家,无效教学的一个显著特征是一直到小学的高年级,学生才能流利地阅读(IEG, 2006)。因为缺少父母的支持,较贫穷学生早期的学习容易落后、留级或辍学成为文盲。而学校委员会和乡村教育委员会经常不知道孩子们应该花多少时间在学习活动上,对他们来讲应当需要什么没有依据。

对于资助教育的这些人来说,教学时间应该是一个重要的考量工具。教师工资、学校建筑物、教师培训和书本这些费用都是政府拨款和私人资助,他们期望这些投资都100%用在学生学习上。事实上,在个别学校,1小时的课相当于学校正常运转时间的很小一部分(小学阶段每年200天,每天4~5小时)。政府想给学生们提供一定量的教学时间,但这种做法在地方上却遭遇挫折。然而,几乎收集不到数据来证明教学时间的浪费、地方管理与可能有效的补救措施三者之间的联系。本文接下来论证我们所了解的教学时间、评估手段、通过更好管理来改善教学时间的意义。

教学时间在何时又是如何被浪费的呢?原因包括过长的注册期、在职教师培训、气候条件、失修的基础设施(例如:屋顶严重漏水或墙壁遭到损坏,这些原因都会使教室不能使用)。一些受到HIV/艾滋病严重袭击的国家,疾病和葬礼也影响教师和学生出勤(Caillods, 2000)。例如,由于罢工和分配给教师工作迟的原因,有时时间被大量浪费了。但是,时间的浪费也是积少成多的过程。教师日常缺勤和迟到,延期的假日或因一些当地的事情临时取消上课,这些事都造成了这里一天那里一小时的时间浪费。当教师在班级分发课本、任由学生交头接耳聊天、没有及时上课或早退时,时间都被一分一秒地浪费了(见图1)。没有人会对此抱怨,因为孩子们很开心有额外的假日或提前放学。然而,如果学生们在学校里学习了几年的时间,却几乎一无所获,他们就会失去该从学校获得的学习能力,将来还要在社会上受苦。这就是浪费

时间最终累积的后果。

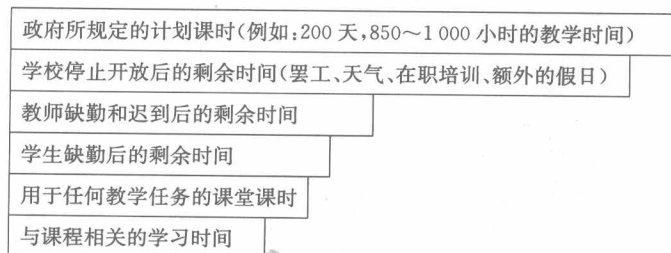


图1 教学时间浪费的模型

如果从浪费时间的各个环节进行评估,很难发现浪费现象,因为预算上的浪费可能从未被评估过。尽管评估的一套方法很复杂,但度量制为国际比较提供了可能性。不像许多的教育计量单位,时间的单位是等同的,每个人都能理解绝对值零这个概念。更重要的一点,这能帮助政府和利益方了解,学生是否得到足够的时间学习规定的课程,达到成绩标准。

学校教学应该有多长时间

校本学习的早期模型(Carroll, 1963)把学生成绩概念化为两个时间变量综合的结果。这两个时间变量分别是:(a)学习者用于学习的时间量(也就是学生在学习任务上所花费的时间);(b)个人学习速度(也就是学习需要的时间)。最近在美国,更多的研究者(例如, Wang, 1998; Smith, 2000)试图在不同的教学情景下量化学习时间并进行比较,测量因干扰因素而浪费的学习时间(例如:不适当的教育政策,糟糕的课堂组织和授课方式)。人们会认为只要时间充足,学生就可以记住他们所练习和所思考的东西(Doyle, 1983)。最近更多的神经科学研究,强调学习有必要发生在长期和反复的刺激下。例如,长时程增强这一细胞进程能有助于增加引起学习的突触连接的强度。因此,长期分阶段的学习原理已经稳固地确立了,而不是一次狂学或是在“黄金时间”学习。

人们期望学校教授多少时间呢?教育部规定时间的量要由学校运行或教授具体材料应该花费的天数和小时数确定(见图2)。有代表性的方针可以在各国每周的课程表中或者关于学年长度、学校一天和课时的政策文件中见到。典型的小学生每年应该接受850~1000小时的教学时间(不包括休息和午餐时间;UNESCO, 2005;摘要)。《全民教育指导框架》(*The Education for All Indicative Framework*)期望一个小学生每年最少接受850小时的教学时间,有几个东亚国家一年提供1000多个小时的教学时间(文献由UNESCO国际教育局提供)。就天数而言,各国的学年长短也不同。

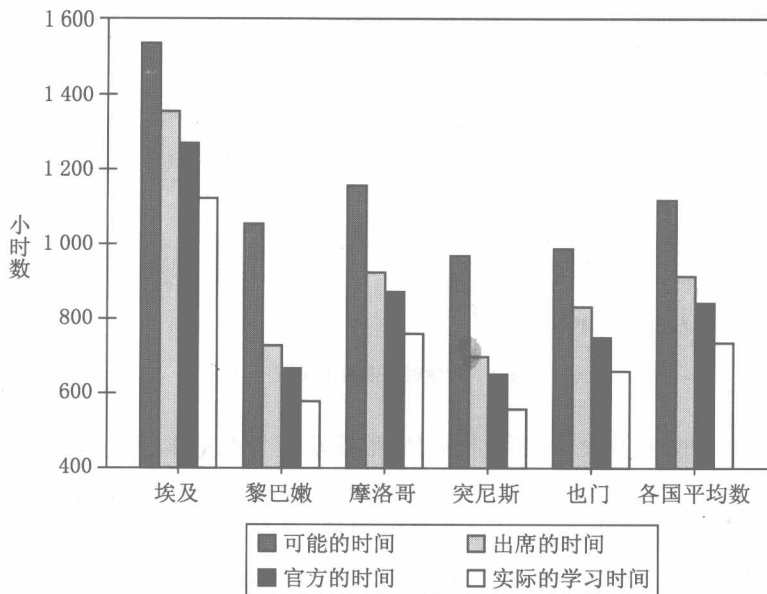


图2 中东几个国家基础教育教学时间简要说明

资料来源: Amadio(1997), Millot & Lane(2002)

在巴基斯坦和尼泊尔,小学一学年是180天,赞比亚则增加到190天,而孟加拉国是200天,印度是220天。从世界范围平均来看,小学一至三年级的时间要短一些,而四至六年级的时间则长些。其实,教学时间会在每年级系统地递增20~30小时,也就是说,全球平均数从一年级的705个小时到六年级的830个小时(Benavot, 2002)。

应该如何有效地利用时间呢?把100%的时间都用于教学是不可能的,因为学生和教师在社交上也要花费一些时间。但是也没有统一的标准,时间使用的数据来源相对有限,它们主要来自工业化国家,这些国家有合理有效的组织和管理机制,以便控制学校运行并监控教师顺从。例如:费希尔等人(Fisher et al., 1978)估计在美国学业学习时间大约占全部投入时间的2/3。后来估算,美国学生花在学习任务上的全部教学时间变化范围从38%(Smyth, 1985)到96%(Anderson, Ryan & Shapiro, 1989)。最近更多的研究发现,美国——主要是小学生,也发现大约65%~70%的学校时间用于理论课程的教学(Perie, Baker & Bobbitt, 1997; Roth et al., 2003)。芝加哥8所小学的一项研究发现,过去三年中,每天85%的规定时间被用于教学(Smith, 2000)。

贫穷的教育学

教学时间的浪费常与贫瘠的环境相联系。美国的研究发现,供穷人上学的学校经常只有较少的用功时间(time-on-task),而且这部分时间的利用率也较低。例如:

学生花费在阅读上的时间量反映出社会经济的差异。来自低收入家庭的学生,给学校带来的一个显著问题是课堂中断和混乱(Stevens, 1993)。在一项纵向研究中发现,具有较高经济地位的学生每天投入在书写、阅读和学术讨论上的时间,要比比较贫困的学生多5%(Greenwood, 1991)。研究估计,在假期里,社会经济地位低的学生需要再补课1.5个月才能达到和其他学生同等的学习时间,因为浪费的时间累积起来了,会置贫穷学生于危险的境地。

在收入较低的国家有着相似的趋势(见图2)。现有的数据表明,这些国家几乎没有能达到每年850~1000“有效小时”的学校教育基准(UNESCO, 2005, p. 25)。例如:在马里,学校只利用了70%的法定时间(Kim, 1999);在洪都拉斯,2001年学校只开放法定时间200天中的114天(OED, 2004)。调查显示,在尼泊尔,学校每天平均工作量是3小时,把现有的教学时间从每年1000小时减少到540小时(Watkins, 2000, p. 112)。在布基纳法索,由于假期和考试期间,浪费了官方所规定时间16%的最小值(Dia, 2003)。

在较贫穷的国家里,教学时间的浪费也可能是由大班教学缺乏效率造成的,这种大班经常可能超过100人。为了缩减班级规模,塞内加尔、几内亚、孟加拉国、加纳或尼日尔这些国家将把一个大班分成两个部分,再分时段上课。学校一天的五个时段可能减少到三个时段,这样供给学生的教学时数减少了,这就是著名的交替轮班(split-shift)。^[1]在五个西非国中,交替轮班造成了32%~42%的时间浪费。根据Kim(1999),这项政策并没有对学生的成绩产生很大的影响(Bray, 2000; World Bank & IADB, 2000, p. 46),而是全面降低的教育质量影响了学生的成绩(Linden, 2001)。来自几内亚和布基纳法索的证据显示,交替轮班的安排,特别是安排在下午的轮班中,减少了学生主动学习的时间,还将对学生的成绩产生不良的影响(Dia, 2003)。因为这种方案要求很高,教师也会因对许多分段班讲授同样的内容而厌烦(Linden, 2001),所以教师的缺勤率也可能很高。在一些国家,最初的计划是要求轮班以外的学生在教室外温习功课,但孩子们通常是回家了。轮班以外的学生本该由家长协会负责组织教学,但他们却没这个能力。

在低收入水平的国家,复式教学(multigrade teaching)也会造成教学时间的浪费(Attar, 2001; Njie, 2001; EARC, 2003)。当老师教其他班时,另外班级的学生也要学习,但班上可能只有几本书或是学生不会阅读课文,这样,时间就没有被富有成效地利用起来。交替轮班和复式教学,缓解了教师不足和教室不够带来的问题,但也减少了学生现有的教学时间,降低了教学的质量。

经过广泛研究发现,教师缺勤也是贫穷学生成绩差的一个重要因素。通过大规模的研究发现,小学老师的缺勤率范围从秘鲁的11%到乌干达的27%(Jacobson 1991; Chaudhury et al., 2004b, 2004c)。在肯尼亚,对一个地区所有学校的研究发现,教师缺勤的时间高达30%(Vermeersch & Kremer, 2004)。一项多米尼加的研究

究报告指出,教师只利用了全部时间的 65%,也就是说,浪费了 35%(EDUCA, 2005)。对加纳 120 个农村学校进行观察,研究学生主动学习的时间,发现教师每周上班 4 天,因此每周就浪费了 5.5 个小时的教学时间。研究者去学校参观的那天,发现近 1/5(19.4%)的教师缺勤。在印度尼西亚,一份关于教师缺勤的类似调查发现,除了上述报道外,还有 21%的专职教师缺勤。研究者在进行访谈时发现,在校教师中还有 27%不在上课,只有 53%的教师在进行教学活动(Suryadarma et al., 2004)。在收入较低的国家,针对大量教师缺勤的现象给出了全面合理的评价,也就是在既定的学校工作日子里,任何一天都会有 1/5 至 1/4 的教师缺勤。这个比例在农村学校(e. g. Baker, 1988; Pitkoff, 1993)会更高一些,在城市的学校会低一些。

政府与教师联合会之间的矛盾将对学生成绩产生不利的影响。例如:在墨西哥,人们发现学生的测验分数与教师联合会的权力相关。联合会的影响力过大或过小都对学生影响不大,而当教师联合会拥有中等权力时,才会对学生成绩产生较大的负面影响(Álvarez, García Moreno & Patrinos, 2006)。在阿根廷,反对党联盟减少了有效的课堂时间,对学生成绩间接地产生了不利影响(Murillo et al., 2002)。在这些国家,长期的教师罢工迫使父母把孩子送到私立学校,许多教师也把他们的孩子送到私立学校里。

关于时间利用的一些人种研究表明,教学时间的最终浪费是当地管理层所做的许多决定造成的。在塞内加尔,久尔贝勒学院(the Académie de Diourbel)的督学进行的一项研究发现,由于教师和学生共同发起的罢工,造成的教师缺勤率大约是 30%(Diouf, 2005)。中等教育最后一年和期末考试前,也就是在 1 月和 3 月之间,几乎有 5 周的课堂时间被浪费掉。由于教师的缺勤率高达 32%,这个赤字累计起来是 112 小时或约 14 周,在哲学这门课中共 23 章,教师只上了其中的 4 章。

2003 年,在孟加拉国,对八所低收入的学校进行时间利用的研究,发现学校的工作日比预定的日程表少 19%~55%。浪费时间的源头有很多,在学年初和学年末,与学生接触和联系的一个月都用于管理和非教学活动。农村的学校很少能在预期的时间开学;学校允许外地老师的行程时间,给学生 1.5 小时去参加伊斯兰经学堂,但学校却没有延长教学时间。在教室内,时间同样没有利用好。根据课堂观察,教学时间只占课时的 63%(讲授时间大约占教学时间的 83%)。学生的缺勤率也很高,在突击参观学校那天,只有 43%~67%的学生在校。据老师估计,大约只有 50%的学生是正常上学的。研究发现,在封闭的地区,这些问题更突出。如果行政机关定期参观督察,学校才更有可能遵照日程表进行教学(Tietjen, Rahman & Spaulding, 2004)。

为了弥补浪费的教学时间,其中一个方法就是请家庭教师。近来,这种重要的现象在世界范围内有强劲的发展势头。生活富裕的家庭不仅能找到更多且素质更好的家庭教师,孩子们在家得到家庭教师的辅导,在学校的学业成绩会更好。从长远来看,也可以提高他们日后的工作收入。然而,低收入家庭的孩子常常享受不到这样的恩惠,他们可能在较小的年龄就辍学了(Bray, 2006)。这就是为什么不可能依靠穷

人个人的力量来弥补浪费的教学时间,而必须找到改善管理和提高服务的途径。

测量教学时间的例子

为了测量教学时间的浪费程度,在加纳、摩洛哥、突尼斯、巴西的伯南部哥州进行了一项研究(Abadzi, 2007),资金由荷兰政府提供给世界银行。

2004—2005年,在随机选择的学校中,通过对学校的突击访问、调查、班级观察获得了这些数据。失速教室快照(Stallings Classroom Snapshot),是一个使用广泛的美国测量装置,在国际上通用。这种仪器会记录下互动教学(教师与学生之间的互动)、被动教学(个人的课堂作业和抄写)、非教学活动或管理活动、没有从事学习的学生比例、似乎走神的学生比例。相比那些在教室里花费更多时间被动听讲的同学、做例行课堂作业的学生、走神的学生,这些在教室里主动进行互动学习的学生更有可能强化记忆力。

在不同国家,教学时间的浪费程度也不同。在调查中,突尼斯是一个收入最高的国家,教学时间也能被最有效地利用,学生主动学习的时间占现有时间的77.9%。然而,在低收入的国家,加纳的学生主动学习的时间仅占现有时间的38.7%;在伯南部哥,学生主动学习的时间仅占现有时间的63%。有一些指标显示,摩洛哥学生主动学习的时间的比例比突尼斯的低(摩洛哥学生主动学习的时间仅占现有时间的71.1%),但学校停课的时间少报了(见图3)。如果把这些数字变为现有的有效学习时间,时间的浪费是明显的。总之,最后累积起来的数字是,突尼斯学生主动学习的时间138天、摩洛哥145天、伯南部哥126天、加纳76天(见图4)。

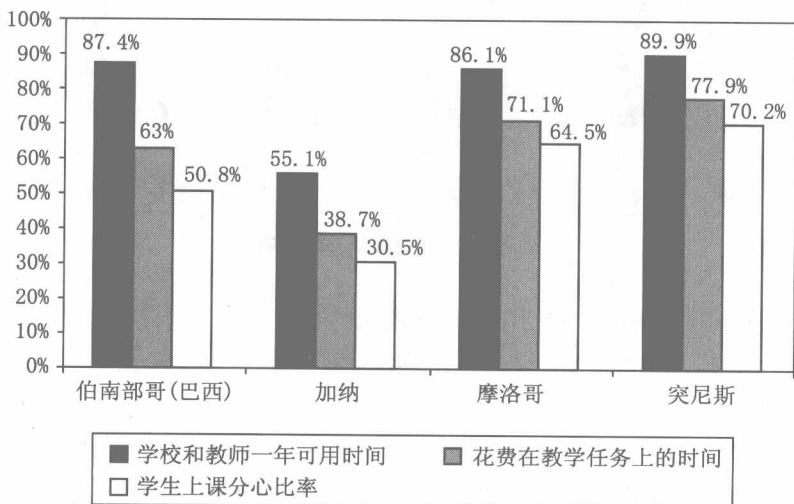


图3 各国教学时间利用百分比

在每个国家里,学校间的差异也相当大。多数学校都能很好地利用时间,但少数学校存在相当大的浪费,并且偏离了平均时间。由于教师缺勤或其他原因造成了突尼斯浪费 11.6 天、伯南部哥浪费 11.6 天、摩洛哥浪费 13.4 天、加纳浪费 43 天;由于教师迟到造成了突尼斯浪费 1.3 天、伯南部哥浪费 5.5 天、摩洛哥浪费 6.9 天、加纳浪费 39.8 天;由于提前放学造成的浪费累积起来,从突尼斯 1.2 天到加纳 6.7 天。班级里的时间浪费几乎不可挽回。在一个学年里,学校因各种原因停课,而报道这种浪费的数字却很低,范围从摩洛哥 1.4 天到伯南部哥 4.8 天。由于没有详细询问过停课时间或部分班级停课状况,这些数字或许被低估了。

许多时间是在班级内被浪费的。加纳的教师花费 70.2% 的时间使学生主动学习,而突尼斯的教师在这个方面花费了 86.7% 的时间。非教学时间(有些是必需的)用来进行以下活动:指导、社会交往、教师留在教室外。可能由于组织的学习活动非常糟糕,研究发现加纳有 19.1% 的学生、伯南部哥有 21.3% 的学生都处于走神的状态,那些人不参与班级活动。相比较,突尼斯只有 9.9% 的学生、摩洛哥也仅有 9.2% 的学生在课堂上不参与学习活动。因此,相比巴西和加纳,突尼斯和摩洛哥不仅给学生提供更多的课堂时间忙于学习任务,也可以使学生主动学习的比例更高(见图 3、图 4)。所以,突尼斯和摩洛哥的教学效率比巴西和加纳更高,这是言之有理的。

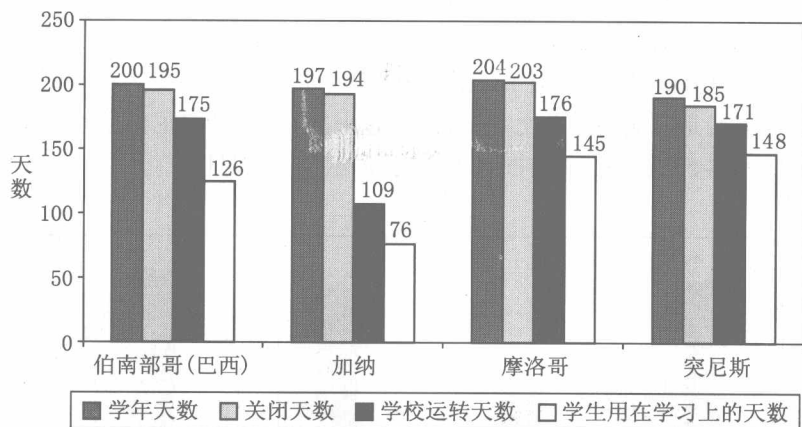


图 4 学生用在学习上的期望天数和实际天数

研究初步发现了时间浪费与学生学业之间的联系。研究者只在伯南部哥得到了学生成绩测试的数据,但是由于数据的问题,很难对这些数据进行重要的分析。然而,研究发现学生成绩与不同的时间指标之间有着低但重要的关系。研究调查的当天,学校里教师的缺勤状况、学生的缺勤状况、被动学习以及管理活动上花费的时间量,这些指标都能极大地预测出巴西学生的学业测试分数。这个发现与早期的研究发现不谋而合:供穷人上学的学校给学生提供更少的教学时间。不幸的是,家长总是没有意识

到,孩子们在教室里的时间可以被更好地利用;在伯南部哥,77%的家长对缺勤状况没有抱怨,还有87%的家长对学校的教学状况和学生的学习过程表示满意。

关于教学时间的浪费,地方政府能做些什么

地方政府应负起督学的责任。为什么给穷人提供服务时,这个系统会经常失灵呢?或许我们可以从认知心理学和社会心理学的研究中得到一些答案。测试假设如下:

- 教师浪费的时间可能与学年的长度及材料的重复性有关。当目标明确并有相对的短期时间框架时(Fuji & Graybiel, 2003),人们似乎能更好地准备采取行动。这种趋势可能会对教学产生不良影响。有些人可能认为教学是一种重复的、没有尽头的工作,这种工作缺乏契机和实质的进步;即使在一学年内达到了所有的目标,新生在下个学年必须重复完成这些目标。此外,因为班级教学任务可以在第二天继续和赶上,所以现有的工作时间看起来有一定的弹性。督学和校长对他们自己的工作似乎也有同感,因为监督教师的工作也是没有尽头的,这种工作可能也是没有实质性的结果。
- 人们很容易按某种标准来建构自己的群体,这种标准可能像徽章的颜色一样浅薄,也可能像社会等级一样深奥。群体内的成员偏袒自己的成员,把劣迹归为群体外的成员(Horwitz & Rabbie, 1982)。成员的认知、态度、偏爱、行为都显示出内群体偏好。一名教师可能是团体的内群体成员,也有可能被认为是外群体成员,这些没有被认识到的因素可能影响团体与学校的关系。其他一些老师认为他们属于城镇精英,不太可能关注穷孩子的福利。地方权力机关也没有认为较穷的居民是他们的客户,他们期望有人为现有的公共服务支出资金。
- 如果雇员要为实施的某些行为独自负责,他们会更容易为自己的行为负责(Conte & Jacobs, 1997),但在这个系统中他们要承受多余的责任。也就是说,如果其他人工作时很懒散,多数的雇员就会感到责任少,工作完成也就没那么好(Borsch, Jürgen-Lohmann & Giesen, 2002)。就学校而言,最终学生还是学习者、家长都需要加以监控,因此教师不需要为学生的学习独自承担责任。如果教师是相同的群体内成员,但不属于是有较高社会经济地位的群体,他们可能会感到对团体负有更多的责任。

为了更好地了解这些问题,帮助团体组织采取行动,需要进行更多的研究,有以下一些期望:

- 团体和家长/教师联盟会通过了解现有学校的一些可见的特点。如教师缺勤状况、教师配备状况、互动教学中的时间利用,帮助改善地方政府的业绩。经

过广泛讨论得出了一个标准,就是所有的学生在读完二年级后能流利地阅读(Abadzi, 2006)。因为流利阅读的能力就像人类说话的能力一样,所以教师、家长、村里的老人(甚至是文盲)都能监督学生进行流利地阅读。同样,数学课也设立了简单的目标。这些特征可以通过视频进行教学,通过比较可接受的和不可接受的学生特征,以及学生流利阅读的例子加以对比。

- 应该给本地居民更多的权力来监督学校和支付教师工资。这种模式已在一些中美洲国家发挥作用,它将鼓励父母更多地参与到这个模式中来(Khan, 2005, p. 5)。然而,结果也是纷繁多样。在洪都拉斯和萨尔瓦多,学生的成绩都有所提高,但在尼加拉瓜情况却不一样(Chaudhury et al., 2004a)。很多贫穷的居民都不能承担这些任务,他们可能从来都没体验过学校应该如何有效运行。
- 加强组织联系将会提高教育者的责任感。定期的教师会议、系统的教师评估、同行评审、校长授予他人更大的权力,这些都很重要。经常监督会使缺勤率更低,学生的成绩更好(Chaudhury et al., 2004a)。当很少有人来视察教师工作时,他们会觉得对这个系统负有较少的责任,还可能会出现过高的缺勤率(e. g. Tietjen, Rahman & Spaulding, 2004)。

还需要更多的研究来说明责任指标与教学时间之间的关系。研究者要重点访问教师和校长,他们要对以下情况给予反馈,如教师工作做得如何、教师多久缺勤一次、如缺勤有谁替代他们上课。当然在收入较低的地区,也需要更具体地确定,家长对学校工作的兴趣是如何影响教师利用教学时间的。在制定政策时,如果不能清楚地确定一件事时,这些数据能给制定者提供一定的选择。

总之,穷人只能得到一部分政府期望的教学时间,这种限制只能部分解释世界上穷人有限的学习结果。事实上,只有部分的政府资金转换用于学习活动,因此,当地的行政部门不应该确信学校如他们期望的那样运作。然而,仔细的检查和示范的益处有可能提高学校的业绩。为了证实教师的出勤、课本发放以及学生获得流利阅读的技能这些情况,必须组织成立团体联盟。区长和市政官员应该经常询问校长是如何利用时间的。如果上级领导想了解情况,校长和督学可能会更密切地监督教师工作。因此,地方行政机关必须管理好教学时间的利用。

注释

- [1] 交替轮班(split-shift)有时被错误地称作双重轮班(double-shifting)。然而,学校也可能实行双重轮班,甚至是三重轮班,给学生提供他们所期望的教学时间。

(张宏菊 杨光富 译)

参考文献

- Abadzi, H. 2006. *Efficient learning for the poor: insights from the frontier of cognitive neuroscience*. Washington, DC: World Bank.
- Abadzi, H. Forthcoming. *Beyond absenteeism: time loss and cost in schools*. Washington, DC: World Bank.
- Álvarez, J.; García Moreno, V.; Patrinos, H. A. 2006. *Institutional effects as determinants of learning outcomes: exploring state variations in Mexico*. Washington, DC: World Bank.
- Amadio, M. 1996. *Primary school repetition: a global perspective*. Geneva: IBE-UNESCO.
- Amadio, M. 1997. Primary education: length of studies and instructional time. *Educational innovation and information*, vol. 92, pp. 2—7.
- Anderson, L. W.; Ryan, D. W.; Shapiro, B. J. eds. 1989. *The IEA classroom environment study*. Oxford: Pergamon Press.
- Attar, M. 2001. Ghana country report. In: Pillai, S., ed. *Strategies for introducing new curricula in West Africa*. Geneva, IBE-UNESCO. (Final report of the seminar held in Lagos, Nigeria, 12—16 November 2001.).
- Baker, V. 1988. Schooling and disadvantage in Sri Lanka and other rural situations. *Comparative education*, vol. 24, no. 3, pp. 377—388.
- Benavot, A. 2002. *Educational globalization and the allocation of instructional time in national education systems*. (Report submitted to the International Bureau of Education, Geneva, as a contribution to UNESCO's Education for All Global Monitoring Report, 2002.).
- Borsch, F.; Jürgen-Lohmann, J.; Giesen, H. 2002. Cooperative learning in elementary schools: effects of the jigsaw method on student achievement in science. *Psychologie in Erziehung und Unterricht* [In German.], vol. 49, no. 3, pp. 172—183.
- Bray, M. 2000. *Double-shift schooling: design and operation for cost-effectiveness*, 2nd ed. London/Paris: The Commonwealth Secretariat; IIEP-UNESCO.
- Bray, M. 2006. Private supplementary tutoring: comparative perspectives on patterns and implications. *Compare*, vol. 36, no. 4, pp. 515—530.
- Caillods, F. 2000. Fighting the damages of AIDS to education. *ADEA newsletter*, vol. 12, no. 4, p. 10.
- Carroll, J. 1963. A model of school learning. *Teachers college record*, vol. 64, pp. 723—733.
- Chaudhury, N.; Hammer, J. 2003. *Ghost doctors: absenteeism in Bangladeshi health facilities*. Washington, DC: The World Bank, Development Research Group. (Policy research working paper, 3065.).
- Chaudhury, N. et al. 2004a. *Roll call: teacher absence in Bangladesh*. Washington, DC: World Bank, DEC.
- Chaudhury, N. et al. 2004b. *Teacher absence in India*. Washington, DC: World Bank, DEC.
- Chaudhury, N. et al. 2004c. *Teacher and health-care provider absence: a multi-country study*. Washington, DC: World Bank, DEC.
- Conte, J. M.; Jacobs, R. R. 1997. Redundant systems influences on performance. *Human performance*, vol. 10, pp. 361—380.
- Das, J. S. et al. 2005. *Teacher shocks and student learning: evidence from Zambia*. Washington, DC: World Bank. (Policy research working paper.).
- Dia, E. C. 2003. *Instructional time in primary school: the cases of Burkina Faso and the Gambia*. Washington, DC: World Bank. (Paper prepared for HDNED.).
- Diouf, A. 2005. *Temps scolaire et qualité des apprentissages dans les collèges et lycées* [School time and learning quality in colleges and grammar schools]. Djourbel, Senegal. (Unpublished study.).
- Doyle, W. 1983. Academic work. *Review of educational research*, vol. 53, pp. 159—200.

- Educational Assessment and Research Center. 2003. *Teacher time on task*. Osu, Ghana: EARC. (USAID Grant no. 641-G-00-03-0055, unpublished report.).
- EDUCA. 2005. *Uso del tiempo en la escuela dominicana* [Use of time in the Dominican school]. Santo Domingo: EDUCA-GALLUP. [Financed by USAID.].
- Fisher, C. W. et al. 1978. *Teaching behaviors, academic learning time and student achievement*. San Francisco, CA: Far West Laboratory for Educational Research and Development. (Technical Report V-1, Final Report of Phase III-B, Beginning Teacher Evaluation Study.).
- Fuji, N. ; Graybiel, A. 2003. Representation of action sequence boundaries by Macaque prefrontal cortical neurons. *Science*, vol. 319, pp. 1246—1249.
- Fuller, B. ; Clarke, P. 1994. Raising school effects while ignoring culture? Local conditions and the influence of classroom tools, rules and pedagogy. *Review of educational research*, vol. 64, pp. 119—157.
- Greenwood, C. 1991. Longitudinal analysis of time, engagement and achievement in at-risk versus non-risk students. *Exceptional children*, vol. 57, no. 6, pp. 521—535.
- Horwitz, M. ; Rabbie, J. M. 1982. Individuality and membership in the intergroup system. In: Tajfel H. (ed) *Social identity and intergroup relations*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Independent Evaluation Group. 2006. *Evaluation of World Bank support for primary education*. Washington, DC: World Bank, IEG.
- Jacobson, S. L. 1991. Attendance incentives and teacher absenteeism. *Planning and changing*, vol. 21, no. 2, pp. 78—93.
- Kim, K. 1999. *Status update on comparative study of international hours in West Africa*. Washington, DC: World Bank.
- Khan, F. 2005. *Who participates in school councils and how? A case study of elementary schools in Sargodha District, Punjab, Pakistan*. Cambridge, MA: Harvard University [Thesis presented to the Faculty of the Graduate School of Education of Harvard University.].
- Linden, T. 2001. *Double-shift secondary school: possibilities and issues*. Washington, DC: World Bank. (Secondary education series).
- McGinn, N. F. 2001. *International and national trends in local governance of education*. Paris: UNESCO. Educational studies and documents, no. 70.
- Millot, B. ; Lane, J. 2002. The efficient use of time in education. *Education economics*, vol. 10, no. 2, pp. 209—228.
- Murillo, M. V. et al. 2002. *The economic effects of unions in Latin America: teachers' unions and education in Argentina*. Washington, DC: Inter-American Development Bank. (Latin American Research Network Working Paper, R-463).
- Njie, F. 2001. Gambia country report. In: Pillai, S. ed. *Strategies for introducing new curricula in West Africa*. Geneva: IBE-UNESCO. (Final report of the seminar held in Lagos, Nigeria, 12—16 November 2001.).
- Operations Evaluation Department. 2004. *Books, buildings, and learning outcomes: an impact evaluation of World Bank support to basic education in Ghana*. Washington, DC: World Bank.
- Perie, M. ; Baker, D. ; Bobbitt, S. 1997. *Time spent teaching core academic subjects in elementary schools*. Washington, DC: US Department of Education, National Center for Educational Statistics. (NCES 97—293.).
- Pitkoff, E. 1993. Teacher absenteeism: what administrators can do. *NASSP bulletin*, vol. 77, no. 551, pp. 39—45.
- Rabenstein, R. L. et al. 2005. Impaired synaptic plasticity and learning in mice lacking adducin, an acting-regulating protein. *The journal of neuroscience*, vol. 25, pp. 2138—2145.
- Roth, J. et al. 2003. What happens during the school day? Time diaries from a national sample of elementary school teachers. <www. tcrecord. org/PrintContent. asp? ContentID=11018>.