



全球教育监测报告

2017/8

教育问责： 履行我们的承诺

联合国教科文组织 编



联合国教育、
及文化组织



可持续发展目标



教育科学出版社

Educational Science Publishing House



全球教育监测
报告

全 球 教 育 监 测 报 告

2017/8

教育问责： 履行我们的承诺



联合国教育、
科学及文化组织

教育科学出版社

· 北 京 ·

出版人 李 东
责任编辑 翁绮睿 何 艺
版式设计 郝晓红
责任校对 贾静芳
责任印制 叶小峰

图书在版编目 (CIP) 数据

全球教育监测报告: 教育问责: 履行我们的承诺.
2017-2018 / 联合国教科文组织编. —北京: 教育科学
出版社, 2018.9

书名原文: Global Education Monitoring Report
2017/8: Accountability in education: Meeting our
commitments

ISBN 978-7-5191-1698-9

I. ①全… II. ①联… III. ①教育评估—研究报告—
世界—2017-2018 IV. ①G51

中国版本图书馆CIP数据核字 (2018) 第208347号

全球教育监测报告2017/8: 教育问责: 履行我们的承诺
QUANQIU JIAOYU JIANCE BAOGAO 2017/8: JIAOYU WENZE: LUXING WOMEN DE CHENGNUO

出版发行 教育科学出版社

社 址 北京·朝阳区安慧北里安园甲9号

邮 编 100101

传 真 010-64891796

市场部电话 010-64989009

编辑部电话 010-64981252, 64989421

网 址 <http://www.esph.com.cn>

经 销 各地新华书店

制 作 北京博祥图文设计中心

印 刷 北京玺诚印务有限公司

开 本 215毫米×280毫米 16开

印 张 31.75

字 数 965千

版 次 2018年9月第1版

印 次 2018年9月第1次印刷

定 价 155.00元

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

序言

如今有2.64亿儿童和青少年失学。这是一个失败，我们必须共同面对，因为教育是一项共同责任，只有通过共同努力，才能取得持续进步。这对于实现《2030年可持续发展议程》中关于教育的可持续发展目标（可持续发展目标4）的宏愿至关重要。各国政府、学校和教师，携手全体学生和学生家长，在这方面发挥着一线作用。

向前迈进需要有明确的责任界线，知道这些界线在何时何地突破以及需要采取何种行动来应对，这就是问责的意义，而问责是本期《全球教育监测报告》的核心主题。结论显而易见：缺乏问责有危害进步之虞，会使一些有害做法植根于教育系统之中。举例来说，如果政府不制订明确的教育计划，就会使各方的角色模糊不清，也意味着承诺仍将是空头支票，政策得不到资金支持。如果公共系统不提供足够优质的教育，那么营利的行动者就会填补缺口，但其运作不受监管，而边缘化群体就会蒙受损失。各国政府是保障受教育权利的首要责任方，但这项权利在近半数国家里不具可申诉性，而申诉者也就失去了一条主要渠道。

每个人都可以在改善教育方面发挥作用。这项工作从公民开始，民间组织和研究机构提供支持，指出在优质公平的教育方面存在哪些差距。在一些国家，学生经常影响着有关公平而负担得起的教育方面的政策，这突出显示了我们都拥有的、在推进可持续发展目标4方面必须发挥的力量。国际组织也一直发挥着带头作用，为应对我们时代所面临的复杂挑战确立新的目标和具体目标。

报告还显示，目前并不是所有的问责方法都有助于我们实现可持续发展目标4。例如，在世界上某些地方，以所谓尽力促进优质教学和学习的名义，因考试成绩不佳而惩罚相关教师和学校做法变得越来越普遍。报告得出结论，认为必须谨慎处理这种情况，以免适得其反。

有广泛的证据表明，基于狭隘衡量标准的闯关式考试，会鼓励“玩转制度”的行为，给学习造成消极影响，且使边缘群体的处境更加不利。因此，收集有关学习成果的数据，揭示造成教育不平等的因素，就显得十分重要。但从中得出精确的结论需要时间、资源和技能，很少有国家能满足条件，因此很容易得出错误的结论。

问责意味着在出现问题时，可以通过政策、立法和宣传，包括通过监察员采取行动来保护公民的权利。我们需要全面强化机制，明确规定并落实受教育权利，并让所有政府包括捐助方对它们的承诺负责。

《教育2030行动框架》通篇可见“问责”一词，这表明教科文组织和国际社会非常重视通过后续行动和发挥审查职能来促进和监测进展。这也意味着所有国家都应该编写国家教育监测报告，说明本国在履行承诺上取得的进展——目前只有大约一半国家这样做，其中大部分国家为不定期报告。问责就是要解释证据、查明问题并找出解决问题的办法。我们实现公平优质的全民教育的努力，都必须以此为支柱。



教科文组织总干事
伊琳娜·博科娃

鸣谢

本报告的问世离不开众多人士的贡献。全球教育监测报告小组要感谢他们的支持，感谢他们为此付出的全部时间和心血。

全球教育监测报告小组诚挚地感谢即将离任的组长Aaron Benavot，他领导了本报告的研究和编写工作。

全球教育监测报告咨询委员会提供了宝贵的支持。我们要感谢委员会前任主席Jeffrey Sachs教授和副主席Baela Raza Jamil。我们特别要感谢各投资方，没有他们的资金支持，本报告不可能完成。

我们还要感谢教科文组织总部内外所发挥的领导作用，感谢教科文组织各分支机构。本组织中的许多个人、部门和单位，尤其是教育部门和对外关系部门，日复一日地支援我们的工作，对此我们深表感激。教科文组织统计研究所（UIS）扮演着关键角色，使我们获得了数据和统计方法上的支持，我们要感谢该研究所所长Silvia Montoya和各位工作人员。我们还要向教科文组织终身学习研究所、国际教育局、国际教育规划研究所和教科文组织对外办事处网络的众多同事表达谢意。

本报告小组要感谢撰写背景文件以协助本报告分析的研究人员：Helen Abadzi、Kwame Akyeampong、Hilla Aurén、Sandy Balfour、Batjargal Batkhuyag、Joseph Besong、Sergio Cárdenas、Roy Carr-Hill、Pearl Chung、Prema Clarke、Aurélien Decamps、Apostolis Dimitropoulos、Isy Faingold、Haider Fancy、Gunay Faradova、Nisa Felicia、Megan Gavin、Radhika Gorur、Fatine Guedira、Megan Haddock、Lan Hoang、Catherine Honeyman、Mobarak Hossain、Natalia Isaeva、Maciej Jakubowski、Vaso Kindi、Kevin Kinser、Anna Kobtseva、Kimmo Kosonen、Jason Lane、Kate Lapham、Rebecca Lavinson、Christian Maroy、Mohammed Matar、Fatou Niang、Remigiuş Chidozie Nnadozie、Paulo Rocha e Oliveira、Lluís Parcerisa、Francesco Pastore、Tejendra Pherali、Daria Platonova、Rajesh Ramachandran、Dhitta Puti Sarasvati Ramli、Jamila Razzaq、Emma Rowe、Dante Salto、Jaap Scheerens、Dmitry Semyonov、Gita Steiner-Khamsi、Marcellus Taylor、Antoni Verger、Annelise Voisin。

我们还要感谢许多机构及其中的研究人员，他们也撰写了本报告分析所参考的背景文件：ECOZI (Maxwell Rafomoyo)、GRADE (Santiago Cueto)、HakiElimu (Godfrey Boniventura, John Kalage)、英国国际教育研究所 (Rajika Bhandari, Aminou Yaya)、Leonard Cheshire 残疾人组织 (Ola Abu Alghaib)、教育权利倡议 (Delphine Dorsi, Erica Murphy)、教科文组织终身学习研究所 (Ulrike Hanemann)、伦敦大学学院 (Douglas Bourn, Frances Hunt, Phil Bamber)。以下机构也给予了重要协助：教育国际 (Jelmer Evers, Martin Henry, Dennis Sinyolo) 和全球教育伙伴关系 (Margaret Irving, Raphaëlle Martínez, Élisé Miningou, Vania Salgado)。我们还要感谢“建立教育证据”、全球教育伙伴关系和国际教育规划研究所提供的关于本报告概念说明的个人咨询。

以下个人也提供了重要帮助：Rebecca Allen、Francesca Borgonovi、Mark Bray、Paul Comyn、Fredrik Eriksson、Mihály Fazekas、Sérgio Haddad、Sabina Handschin、David Morgan、Ali Nurghozhayev、Yuanyue Wu，此外还有一些个人在撰写报告的各个阶段提供了反馈。

一批独立专家审读了报告各章，提出了很有价值的反馈意见。我们感谢他们的付出：Kristina Brezicha、Beth Button、Soo-yong Byun、Jess Cross、Sherman Dorn、Anton de Grauwe、Brent Edwards Jr.、Melanie Ehren、Bjirger Fredriksen、Michael Fullan、Radhika Gorur、Francine Menashy、Meng Yew Tee、Anna Persson、Dennis Sinyolo、Bryn Welham。

我们尤其感谢Melvin Dubnick 和 Christian Ydesen审读了报告全文的初稿，做出了切实而深刻的评价。同时也要感谢海外发展研究所（尤其是Susan Nicolai 和Joseph Wales）对本报告政策建议的编写和最终定稿做出的宝贵贡献。

Jessica Hutchings是本报告的编辑，我们感谢她不知疲倦地工作。我们还要感谢Justine Doody撰写了摘要。

我们还想感谢那些以孜孜不倦的工作支持编写本报告的人士或机构，包括Rebecca Brite、Erin Crum、Shannon Dyson、FHI 360、Kristen Garcia、Melanie Tingstrom。

教科文组织内外的许多同事参与了2017年报告的翻译、设计和出版，我们向他们的支持致以深深的感激。还有许多人士或机构为报告的沟通与外联做出了贡献，包括Kate Holt、Housatonic Design Network、Godfrey Mwampembwa (GADO)、Valerio Pellegrini。

最后，我们对在各方面支持本小组工作的实习生们和顾问们致以谢意：Bianca Bozzeda, Matias Egeland, Karen Gerónimo, Fatine Guedira, Glen Hertelendy, Mobarak Hossain, Kate Linkins, Manbo Ouyang, Merybell Reynoso, Benedetta Ruffini, Ellen Stay, Julieta Vera and Hajar Yassine。

全球教育监测报告小组

组长：Manos Antoninis

Madeleine Barry, Nicole Bella, Nihan Köseleci Blanchy, Anna D'Addio, Priyadarshani Joshi, Katarzyna Kubacka, Leila Loupis, Kassiani Lythrangomitis, Alasdair McWilliam, Anissa Mehtar, Branwen Millar, Claudine Mukizwa, Yuki Murakami, Taya Louise Owens, Judith Randrianatoavina, Kate Redman, Maria Rojnov, Will Smith and Rosa Vidarte.

全球教育监测报告小组感谢即将离任的组长Aaron Benavot所做的工作。他领导了本报告的研究和编写工作。

《全球教育监测报告》是一份独立的年度出版物。一些国家的政府、多边机构和私人基金会提供了资助。教科文组织为其出版提供了便利和支持。



有关本报告的更多资讯，敬请联系：
Global Education Monitoring Report team
c/o UNESCO, 7, place de Fontenoy
75352 Paris 07 SP, France
电子邮件: gemreport@unesco.org
电话: +33 1 45 68 07 41

www.unesco.org/gemreport

印刷之后发现的差错和遗漏将在网络版上予以更正。网址为：www.unesco.org/gemreport。

已出版的全球教育监测报告：

2017/8年：教育问责：履行我们的承诺
2016年：教育造福人类与地球：为全民创造可持续发展的未来

已出版的全民教育全球监测报告：

2015年：2000—2015年全民教育：成就与挑战
2013/4年：教学与学习：实现高质量全民教育
2012年：青年与技能：拉近教育和就业的距离
2011年：潜在危机：武装冲突与教育
2010年：普及到边缘化群体
2009年：消除不平等：治理缘何重要
2008年：在2015年之前实现全民教育——我们能做到吗？
2007年：坚实的基础：幼儿保育和教育
2006年：扫盲至关重要
2005年：全民教育——提高质量势在必行
2003/4年：性别与全民教育——向平等跃进
2002年：全民教育——世界走上正轨了吗？

目录

要点	xii
监测可持续发展目标 4	xvi
第1章 · 导言	1
问责是一种实现特定教育目标的方法	3
教育是一项集体责任	6
支持性环境有助于行动者履行责任	13
读者指南	14
第2章 · 政府	17
民众的声音在使政府负起责任方面至关重要	21
政府必须建立正式的机制以帮助其负起责任	26
结论	39
第3章 · 学校	41
管理标准有助于监测学校质量	43
市场竞争加剧了分化	49
好坏参半的证据表明，基于绩效的问责提供了高质量的教育	52
家长、社区、学生和员工可以塑造和监督学校的政策与实践	56
领导力影响学校质量，并受问责机制的影响	59
结论	61
第4章 · 教师	63
提供高质量的教学是教师的核心职责	65
教师问责可以采取多种形式	68
正式评价是对教师进行问责的最常见机制	71
专业问责可以塑造教学文化	78
公民可以帮助问责教师	81
结论	83
第5章 · 家长和学生	85
有相应机制要求家长对学生正常上学负责	88
家长和学生对安全学习环境的创建起到重要作用	91
结论	91
第6章 · 国际组织	93
绘制国际行动者的责任地图	95
设定共同目标	96
制定标准和有影响力的政策	98
通过发展援助来支持各个国家	99
结论	102

第7章 • 私营部门.....	105
要使学校供餐项目有效，需要政府的监督.....	107
基于市场的私人辅导或许会影响教育平等.....	108
政府和民间组织可以让教材公司负起责任.....	110
结论.....	113
第8章 • 监测可持续发展目标中的教育目标.....	115
可持续发展目标监测框架.....	116
可持续发展目标报告框架.....	117
第9章 • 具体目标4.1：初等和中等教育.....	119
概要.....	120
数据焦点9.1：逐渐接近基础教育中相关且有效的学习成果指标.....	125
数据焦点9.2：在E-9国家中建立稳定的国家评估对全球学习成果监测很关键.....	127
数据焦点9.3：各国扩展其教育系统的方式有所不同.....	129
政策焦点9.1：有关学校与学生的学习数据的承诺和风险.....	130
第10章 • 具体目标4.2：幼儿期.....	139
概要.....	140
数据焦点10.1：使用家庭调查估计幼儿教育的参与率及差距.....	144
政策焦点10.1：幼儿教育质量保障.....	145
第11章 • 具体目标4.3：技术和职业教育、高等教育以及成人教育.....	149
概要.....	150
数据焦点11.1：估算青年和成人教育与培训参与率.....	153
数据焦点11.2：通过家庭调查测量高等教育的参与率和普及率.....	158
政策焦点11.1：高等教育质量保障.....	159
政策焦点11.2：问责与负担得起的高等教育机会.....	166
第12章 • 具体目标4.4：工作技能.....	171
概要.....	172
数据焦点12.1：通过间接报告所测得的信息和通信技术技能，能否很好地预测通过直接评估所测得的数字素养技能？.....	174
政策焦点12.1：技能发展和认证的质量保障.....	176
第13章 • 具体目标4.5：平等.....	183
概要.....	184
数据焦点13.1：性别不均等在教育领导者中持续存在.....	189
数据焦点13.2：估计接受母语教学的学生比例十分困难.....	190
政策焦点13.1：责成各国政府提供全纳教育以保障残疾人的权利.....	192
政策焦点13.2：监测弱势群体的教育状态.....	196
第14章 • 具体目标4.6：识字和算术.....	201
概要.....	202
数据焦点14.1：教学语言政策影响了撒哈拉以南非洲的扫盲成果.....	205
数据焦点14.2：高收入国家中不同性别和财富群体的读写能力差距在成年早期呈相反的发展态势.....	206
政策焦点14.1：监测是成年人扫盲项目的问责工具之一.....	207
第15章 • 具体目标4.7：可持续发展与全球公民意识.....	211
概要.....	212
数据焦点15.1：监测1974年联合国教科文组织建议的实施情况，作为跟踪进展的第一步.....	213
数据焦点15.2：各国采用一系列方法增进教师对可持续发展的了解.....	216
数据焦点15.3：综合的性教育项目的实施情况各不相同.....	217
数据焦点15.4：在高等教育中测量有关可持续发展的知识.....	219
政策焦点15.1：教科书对推进包容、和平与协调议程非常重要.....	220
第16章 • 具体目标4.a：教育设施与学习环境.....	225
概要.....	226
数据焦点16.1：探索学校基础设施的其他测度.....	227
政策焦点16.1：应对性别相关的校园暴力对营造安全学习环境至关重要.....	229

第17章 • 具体目标4.b: 奖学金	235
概要	236
数据焦点17.1: 奖学金援助数据和监测应当标准化	237
政策焦点17.1: 国际奖学金项目的问责机制难以开发	238
政策焦点17.2: 国际留学生需要得到保护	240
第18章 • 具体目标4.c: 教师	243
概要	244
数据焦点18.1: 能否形成一个有关受过培训的教师的跨国可比定义?	246
政策焦点18.1: 问责压力对于高收入国家的教师教育具有启示	249
第19章 • 其他可持续发展目标中的教育: 关注健康、营养和水	255
教育影响预防非传染性疾病的行为	256
教育有助于落实国家层面可持续发展目标战略的能力建设	259
第20章 • 财政	263
公共支出	264
政策焦点20.1: 教育中的腐败——剥夺教育系统的发展潜力	267
援助支出	271
政策焦点20.2: 为了援助的效果和问责而试行依据结果付款	275
家庭支出	282
政策焦点20.3: 借鉴卫生部门的经验, 引入国民教育账户	285
第21章 • 结论与建议	291
许多重大教育问题有待解决	292
问责是解决方式的一部分, 但应当谦逊地去设计	293
问责机制在特定背景下运行	294
如果设计不佳, 在另外一些情况下, 问责也可能有害处	295
政府应当如何设计和落实强健的问责体系?	295
附录	298
统计表	299
援助表	407
关于问责的附件	421
术语	427
缩略语	430
参考文献	434
国名索引	484

图、表和框注

图

图1.1: 当前如何使所有教育行动者负起责任.....	8
图1.2: 行动者在实现包容、公平、优质的教育上相互依存.....	14
图2.1: 正式和非正式的制衡机制使政府对其教育承诺负起责任.....	20
图2.2: 仅有55%的国家的公民可因受教育权被侵犯而将政府告上法庭.....	34
图3.1: 不到50%的教育系统规定了最大师生比.....	44
图3.2: 初等和初级中等教育中私立学校的入学率有所增长.....	47
图3.3: 在较富裕的教育系统中, 利用学生考试成绩来处罚或奖励学校更为常见.....	50
图3.4: 在基于考试成绩的问责中, 学习成果没有得到改善.....	55
图3.5: 尼日利亚妇女和儿童积极参与学校管理委员会的起点较低, 但情况已有所改善.....	60
图4.1: 同事、社区、家长和学生也可以问责教师.....	68
图4.2: 塞内加尔学生每年因学校关闭失去50多个上学日.....	69
图4.3: 在印度尼西亚, 近一半教师缺勤导致了学习时间的减少.....	69
图4.4: 对教师的信任高于对教育系统的信任.....	71
图4.5: 在高收入国家, 大多数绩效工资制度部分地以学生考试成绩为依据.....	76
图5.1: 随着教育等级的升高, 好好上学、勤奋努力和好好表现的责任从家长转到学生身上.....	87
图5.2: 罚款是逃学最常见的后果.....	89
图6.1: 捐助方需要回应接受方对于机制建设的需求.....	100
图9.1: 许多学生没有获得基本的学习成果.....	122
图9.2: 在近一半的国家中, 只有不到二分之一的青年完成了中等教育.....	130
图10.1: 许多国家和地区幼儿教育的参与率迅速增长.....	141
图10.2: 低收入国家和中等收入国家的许多儿童尚未做好入学准备.....	143
图10.3: 来自最贫困家庭的儿童不太可能体验到促进学习的家庭活动.....	143
图10.4: 幼儿教育的就读率很不均等.....	144
图10.5: 各国幼儿教育就读率的年龄模式不尽相同.....	145
图11.1: 过去15年, 欧洲青年的技术和职业教育参与率出现了相反的趋势.....	151
图11.2: 许多低收入国家和中等收入国家的私立高等教育入学人数增长迅速.....	152
图11.3: 女性在大学毕业生中占多数, 但在STEM毕业生中仅占少数.....	153
图11.4: 中高收入国家相比收入更低的国家有更多的成人重返学校.....	154
图11.5: 青年技术和职业教育主题指标是成人教育全球指标的一个子集.....	154
图11.6: 大多数青年没有接受在职培训.....	155
图11.7: 在欧洲, 女性、青年和就业者的成人教育与培训参与率更高.....	157
图11.8: 很少有劳动力调查提出过对监测成人教育有用的问题.....	158
图11.9: 中等后教育的就读情况和普及情况差异极大.....	160
图11.10: 在低收入国家和中等收入国家, 最贫困的人口几乎没有机会接受中等后教育.....	162
图12.1: 在低收入国家和中等收入国家, 很少有成人具备基本的信息和通信技术技能.....	173
图12.2: 具备信息和通信技术技能的女性比男性少得多.....	173
图12.3: 通过间接评估所测得的各种信息和通信技术技能, 并非都能准确地预测通过直接评估所测得的成人在技术丰富的环境中解决问题技能的熟练水平.....	175
图12.4: 通过间接评估所测得的关于信息和通信技术技能的全球指标, 在人口中更好地捕捉到了那些相对简单的技能.....	176
图12.5: 在低收入国家和中等收入国家, 许多针对专业技能发展的问责机制并没有得到系统的应用.....	180
图13.1: 大多数国家实现了性别均等, 但是挑战依然存在, 教育等级越高越是如此.....	185
图13.2: 女生在初等教育阶段数学能力性别不均等中处于劣势, 但是在初中教育阶段情况并非如此.....	186
图13.3: 不均等程度在完成率相近的国家也不尽相同.....	188
图13.4: 在日本, 只有6%的初中校长是女性.....	189

图13.5: 平均来说, 在参与多指标聚类调查的国家和地区中, 21%的学生仅仅有时或从不在家使用测试语言.....	192
图13.6: 与其他人权公约相比, 《残疾人权利公约》迅速得到了批准.....	193
图13.7: 欧洲残疾青年更有可能早辍学.....	197
图14.1: 父母受教育水平更低的成年人更有可能达不到最低算术熟练水平.....	204
图14.2: 有移民背景的成年人更有可能达不到最低识字熟练水平和最低算术熟练水平.....	204
图14.3: 允许以当地语言为教学语言的教育系统在确保撒哈拉以南非洲的成年人扫盲效果方面更加有效.....	205
图14.4: 在成年早期, 优势群体和弱势群体之间的读写技能差距扩大了, 但男女之间的差距却消失了.....	206
图15.1: 不同国家和地区的青少年对科学知识的掌握情况差别很大.....	213
图15.2: 小学生对地球结构和系统的认识略有提高.....	214
图15.3: 只有7%的国家在教师教育中涉及可持续发展教育.....	215
图15.4: 在肯尼亚, 只有五分之一的学生声称学习过避孕的方法.....	218
图15.5: 很少有教科书留有讨论如何预防和解决冲突的空间.....	221
图16.1: 农村学校接入互联网的机会更少.....	226
图16.2: 基础设施落后影响学校服务弱势群体学生的能力.....	228
图16.3: 西亚的许多小学校长表示教学空间有限, 制冷或供暖不足影响了教学.....	229
图16.4: 在拉丁美洲, 贫困学生更不可能就读于有基本供水和卫生条件的学校.....	229
图17.1: 2010年以来奖学金援助基本持平.....	236
图17.2: 越来越多的国际学生在本区域以外留学.....	240
图18.1: 在一些撒哈拉以南非洲国家, 受过培训的教师比例在2000年以后降低了.....	245
图18.2: 在许多国家, 合格教师和受过培训的教师之间差别巨大.....	246
图18.3: 各国对职前教师培训项目的要求各有不同.....	248
图18.4: 许多初中教师没有接受过所教学科的教学培训.....	249
图18.5: 更多责任被移交给了教师和校长.....	250
图19.1: 接受更多教育与更少的香烟消费有关.....	257
图19.2: 在许多国家, 禁烟宣传运动是一种非正式的教育机制.....	258
图19.3: 教育对肥胖症的影响在贫困国家和富裕国家有所不同.....	258
图20.1: 至少有33个国家没有达到任何一条教育融资基准.....	265
图20.2: 2010年以来, 有四分之一的国家和地区将公共教育支出占国民收入的比重提高了至少0.5个百分点.....	266
图20.3: 生均公共支出随教育等级和人均收入提高的规律有例外.....	268
图20.4: 教育援助持续停滞.....	272
图20.5: 捐助方持续降低教育援助的优先程度.....	272
图20.6: 其他行业对教育和培训的支持超过每年10亿美元.....	273
图20.7: 2015年低收入国家基础教育援助的份额严重下滑.....	274
图20.8: 对教育的人道主义援助在2016年达到历史新高.....	275
图20.9: 教育援助中有许多不同的按结果支付模式.....	277
图20.10: 忽略家庭贡献遗漏掉了教育支出总额中的很大一部分.....	283
图20.11: 在三分之一的国家和地区中, 家庭负担的份额至少占到教育支出总额的三分之一.....	284
图20.12: 在尼泊尔和乌干达等低收入国家, 家庭承担了教育支出总额中的最大份额.....	287
图20.13: 在哈萨克斯坦, 城市家庭将更多的收入用于学前和职业技术教育.....	288

表

表1.1: 部分语言中“责任”与“问责”的表述.....	5
表1.2: 问责方法.....	7

表1.3: 本报告问责主题指南.....	15
表3.1: 高风险学校问责的不良后果.....	55
表4.1: 低收入国家和中等收入国家教师评价所依据的标准.....	72
表4.2: 部分国家和地区的教师守则和违规报告程序.....	81
表8.1: 可持续发展目标4全球指标的监管机构和分类体系.....	117
表9.1: 2015年或相近年份开展全国性的学习评估, 并将其用于全球指标报告的国家比例.....	121
表9.2: 2015年或相近年份与参与率和完成率相关的部分指标.....	124
表9.3: 2015年或相近年份在法律框架内保证免费的义务教育的国家比例, 按义务教育年限分列.....	125
表9.4: 为基础教育的学习成果指标全球报告搭建框架.....	126
表9.5: 2017年E-9国家的初等和中等教育的国家性或跨国性学习评估.....	128
表9.6: 教育质量框架.....	131
表9.7: 英格兰根据关键阶段划分的国家课程测试.....	135
表10.1: 2015年或相近年份部分幼儿教育指标.....	141
表10.2: 幼儿发展测量工具.....	142
表11.1: 2000年和2015年技术和职业教育参与指标.....	151
表11.2: 高等教育参与指标.....	152
表12.1: 专业技能发展的质量框架.....	177
表13.1: 2015年毛入学率性别均等指数和达到性别均等的国家比例, 按教育等级分列.....	185
表13.2: 2010—2015年完成率的地域和财富均等指数以及最贫困男性和女性的完成率, 按教育等级、地域和国家收入水平分列.....	187
表13.3: 撒哈拉以南非洲国家的教学语言政策.....	191
表13.4: 东南亚国家接受母语教学的儿童比例.....	191
表13.5: 全纳教育权的问责机制.....	193
表14.1: 2000年和2016年青年和成人读写指标.....	203
表17.1: 五个高收入国家部分机构、资助方和项目的奖学金受益人信息汇总.....	238
表18.1: 2015年受过培训教师的比例, 按教育等级分列.....	245
表18.2: 2000—2015年生师比, 按教育等级分列.....	246
表18.3: 拟订的教师培训项目标准分类.....	247
表20.1: 2015年或相近年份公共教育支出, 按国家收入水平和地区分列.....	265
表20.2: 教育中的腐败行为分类.....	269

框注

框注1.1: “问责”在许多语言中与“责任”一致.....	5
框注2.1: 巴西将广泛参与教育规划的制定制度化.....	28
框注2.2: 可持续发展目标的后续行动和考查机制包括自愿提交国家报告和非政府组织报告.....	33
框注2.3: 拉丁美洲的自主评估机构正在发挥更大的作用.....	38
框注3.1: 桥梁国际学院的发展对肯尼亚和乌干达的教育体系提出了挑战.....	48
框注3.2: 以市场为基础的学校问责的局限性: 智利失败的通用教育券计划.....	53
框注3.3: 美国让孩子掉队了.....	53
框注3.4: 高等教育决策代表权是让学生参与其中的重要途径.....	57
框注4.1: 性别平等的教学影响学生成绩.....	66

框注4.2: 在塞内加尔和印度尼西亚, 结构性因素导致大多数教师缺勤	69
框注4.3: 合同制教学对教师信任、动机和责任有影响	70
框注4.4: 绩效工资的影响可能因教师性别而异	78
框注4.5: 课例研究用合作来改进授课	79
框注4.6: 大多数监测技术侧重于教师缺勤	82
框注6.1: 把《全球教育监测报告》作为问责工具	101
框注7.1: 菲律宾采用综合方法改革教科书供应链	111
框注7.2: 培生集团: 庞大到难以追究其责任?	112
框注9.1: 详尽还是耗尽? 英国学校和学生的学习成果数据	134
框注10.1: 智利利用多种工具评估和支持幼儿教育者	147
框注13.1: 许多脆弱人口没有被家庭调查包括在内	188
框注14.1: 经合组织国家的识字水平下降了吗?	203
框注20.1: 问责能够改进公共支出报告——全球教育伙伴关系	267
框注20.2: 其他行业对教育、培训和科研的援助超过10亿美元	273
框注20.3: 国民教育账户帮助估算哈萨克斯坦的地区差异	288

第1章

1

导言



重要发现

问责是一个旨在帮助个人或机构履行其职责并实现其目标的过程。基于法律、政治、社会或道德方面的依据，教育行动者有义务报告他们是如何履行被明确界定的责任的。

问责没有跨学科的统一定义，不同的语言对其可能有不同的理解。

问责对于改进教育系统至关重要，但它只是实现教育目的的一种手段，其本身并不是目的。

如果要对决策负责，那么人们将更有可能实现目标。如果要对超出自己控制范围的结果负责，那么人们会想办法回避风险，尽量减少自己的作用，或者无意识地调整自己的行为，以保护自己。

在惧怕惩罚的情况下行动，行动者之间会缺乏信任。共同目标可以增进信任，它是有效问责的关键。

教育行动者常常被要求在政治进程、法律法规、绩效评价、市场竞争、社会压力和专业规范等方面承担责任。

不同的问责方式可能在某些情况下、对教育的某些方面有效，而在另一些情况下、对教育的其他方面有害。没有哪一种方式是在任何时候都普遍有效的。

问责需要强调建立更加包容、公平、优质的教育系统和实践，而不是指责个人。

如果没有一个强有力的有利环境为行动者提供履行职责所需的资源、能力、动力和信息，问责方法就不会成功。

为了实现更大的共同教育目标，政策制定者必须认识到行动者之间的相互依存关系，并努力建立包含相互问责方法的制度。

问责是一种实现特定教育目标的方法.....	3
教育是一项集体责任.....	6
支持性环境有助于行动者履行责任.....	13
读者指南.....	14

世界各地的人们，尤其是媒体，把教育描述成处在危机之中。被描述成“危机”的问题在不同的国家各不相同：撒哈拉以南非洲的儿童在接受了多年学校教育之后仍然不会阅读（Africa Progress Panel, 2012）；在中国，考试压力对于性别差距有影响（Yangcheng Evening News, 2016）；在德国的教育中，对就业能力的关注会分散注意力（SWR, 2017）；巴基斯坦的分权政策给资金不足的农村学校带来挑战（Dawn, 2011）；巴拉圭劣质私立大学泛滥（ABC Color, 2017）；难民儿童的受教育机会极度受限，尤其是那些因叙利亚战争流离失所的儿童（Reliefweb, 2016）。

本报告也利用“危机”一词来提醒国际社会注意，距离履行其教育承诺，尤其是最近的联合国可持续发展目标4（SDG4）还有多远。该目标旨在确保到2030年，人人享有包容、公平、优质的教育和终身学习机会。在亿万儿童和青年得不到初等和中等教育机会，更多人还在为获得基本技能而努力的情况下，我们必须更加关注供给和质量方面长期存在的不足，尤其是在教育预算紧张的背景下。

问责是一种实现特定教育目标的方法

面对教育挑战，公众想要知道由谁来负责，而政策制定者正在寻求应急的解决方案。加强问责常常是至关重要的。

任何部门的治理和管理问题都会被归咎于职责划分不清晰。当系统出现问题时，人们要求有人承担责任、机制发挥作用，从而确保采取正确行动，防止问题再次出现。理想的情况是，问责是一个旨在帮助个人或机构履行其职责并实现其目标的过程。问责的核心是个人或机构之间的关系。在本报告中，“问责”的定义包含三个要素：

“ 问责是一个旨在帮助个人或机构履行其职责并实现其目标的过程。”

”



澳大利亚：“教育中令人悲哀的事实：责备别人比解决问题更容易。”

——《悉尼先驱晨报》，2017年3月