

UNESCO 教育发展监测框架 及其借鉴意义

尤莉

(河南科技大学 管理学院,河南 洛阳 471003)

摘要:开展教育监测是我国基础教育从“有学上”到“上好学”的必然要求。UNESCO 在长期发展过程中形成了一套成熟的教育监测框架,其监测主体、监测目标、监测数据筛选和监测指标设计,为我国教育监测的系统化提供了宝贵经验。UNESCO 以国际教育局、国际教育规划研究所和终身学习研究所为主导,构建了网络化的监测关系;利用国际教育标准分类法,对学科和教育等级进行了详细划分;通过 UOE 数据库平台,促进了大数据的交互与共享,有效提高了教育监测的规范性;采用供需结合的理论模式,确保了监测指标体系的科学性。UNESCO 教育发展监测框架对我国构建高质量的教育监测机制具有借鉴意义。

关键词: UNESCO; 监测框架; 教育监测; 教育发展

中图分类号: G51 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-8129(2016)06-0063-10

联合国教育、科学及文化组织(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO)作为各国政府间讨论、研究各类教育问题的权威组织,其教育监测体系在国际上被广泛学习和应用。该组织在建立之初就以促进教育质量的提升为目的,构建了一个完整的教育监测框架,包括职责明晰的监测主体、标准的教育分类法、先进的大数据监测平台以及应用性较强的指标体系。这一监测机制为 UNESCO 教育监测的科学化奠定了坚实基础。

2005年,我国教育部在《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》中强调:“教育行政部门要逐步建立规范化、科学化、制度化的义务教育质量监测评估体系。”2010年,我国《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》再次明确提出:“加强对义务教育均衡发展状况的督导和监测。”2014年后,我国经济社会进入到“新常态”环境,产业结构调整升级,创新驱动逐步加速。在经济发展速度放缓、质量效益提升的背景下,基础教育如何从“有学上”到“上好学”,改变基础教育以往量的扩张而转向质的提升,打造一个“全方位优化升级”的基础教育监测体系显得尤为重要。这一调整亦是我国基础教育未来认识新常态、适应新常态的必然要求。为此,本文就 UNESCO 的教育监测体系进行研究,包括其监测机构、监测目标和标准、监测数据系统及指标体系,以期对我国基础教育监测有所助益。

一、监测机构:网络化协作关系

与国际上传统的教育监测不同,UNESCO 的教育监测呈现出多主体合作关系,政府已经不是

收稿日期:2016-07-08

作者简介:尤莉,教育学博士,河南科技大学管理学院副教授。

基金项目:2013年国家社会科学基金教育学青年课题“权力视阈下大学组织内部冲突机理及对策研究”(CFA130153),项目负责人:尤莉;2017年度河南省教育厅人文社会科学研究一般项目“利益相关者视角下大学组织学术资源配置机理研究”(2017-ZZJH-142),项目负责人:尤莉。

唯一的教育监测主体。其监测主体不仅有成员国政府、教育行政部门等官方主体,还有其他教育机构、政府组织及社会公众乃至学生个体等非官方主体。主体的多元化,保证了监测结果的可靠性和真实性。并且,各监测主体之间的相互交流沟通,也保证了教育监测指标的可操作性。

UNESCO 共有 6 个教育研究所和 2 个教育研究中心,分别是国际教育局(简称 IBE)、国际教育规划研究所(简称 IIEP)、拉丁美洲和加勒比海地区国际高等教育研究所(简称 IESALC)、联合国教科文组织终身学习研究所(简称 UIL)、教育信息技术研究所(简称 EIIT)、非洲能力建设国际研究所(简称 NCBA)和国际职业技术教育与培训中心(简称 UNEVOC)及欧洲高等教育中心(简称 CEPES)^[1]。这些研究机构和研究中心分别针对一些关键的教育环节进行研究,如课程的设计与改革、教育政策的规划与制定、学生综合能力建设及数字信息技术在教育中的应用等。UNESCO 教育监测的组织架构详见图 1。

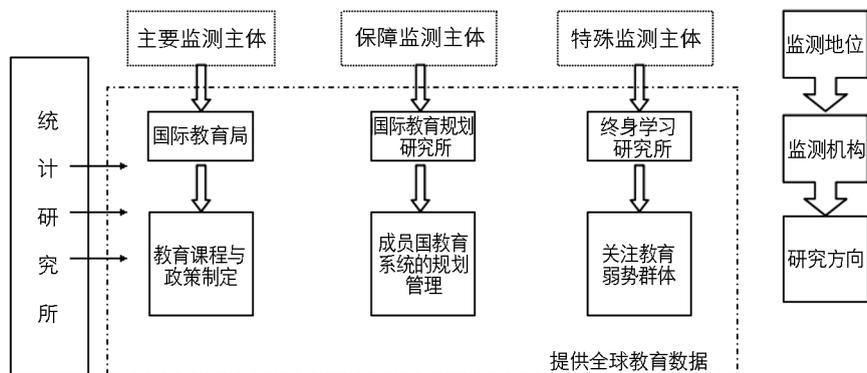


图 1 UNESCO 教育监测组织架构

(一) 国际教育局 (IBE)

IBE 成立于 UNESCO 建立的初期,是组织内部历史最为悠久的机构,也是最主要的监测主体。IBE 的选举和管理较为独立,其理事会成员由 UNESCO 大会选举产生,组成人员为 UNESCO 28 个成员国的国家代表,主要负责管理 IBE 的各项活动。

IBE 在教育监测中主要负责的项目有 3 个。(1)课程的设计与改革。IBE 致力于打造有关课程建设的国际性专家网路和实践共同体,通过对现有教育课程进行监测和研究,提升课程设置的科学性。IBE 的这一项目已经有 80 个国家的 600 多名专家参与,主要的活动包括:共享教育资讯和经验,合作研究课程监测以及各个国家、地区和世界层面上的监测技术合作与培训等。(2)每年编写并出版《全球教育监测报告》。IBE 作为全球教育监测过程中的核心主体,其监测结果集中呈现于《全球教育监测报告》中。报告内容包括全球范围内关于教育系统运转情况和教育发展水平最新的、高还原度的信息,以及对世界各国针对各类受教育人群提供最基本的教育执行情况的评估。(3)推动国际教育政策对话。IBE 作为全球性教育研究机构,其本身并不具有制定政策或者计划的职能,但对教育政策的关注度极高,主要集中在教育政策的制定、实施和改革等方面。从 1934 年至今,IBE 先后组织过多次国际性教育大会,积极邀请合作国家代表、教育研究者和非政府组织的代表参与。如:先后成功举办了“增强变革世界中教师的职责”“为所有年轻人的高质量教育:挑战、问题与优先事项”等知名会议,这些会议持续推动着决策者和利益相关者的国际对话,极大地促进了世界层次教育政策的改革。

(二) 国际教育规划研究所 (IIEP)

IIEP 是与 IBE 成立时间最为接近的组织,其建立是为了提高 UNESCO 各成员国对本国教育系统的规划和管理能力。IIEP 的研究方向主要集中在教育过程的规划和管理以及教育政策的制定方面,通过对教育过程进行监测,研究包括基础教育在内的入学机会、教育过程、教育财政及教育质量等问题。与 IBE 不同的是,IIEP 能够通过对各成员国的研究进行培训和技术支持等,指导并

监测教育政策的制定与实施。IIEP 是一个灵活性较高的组织,对全球新的教育问题能够迅速作出反应。该机构中设有一个规模较小的代表管理委员会,委员会成员只有 12 名,由 UNESCO 选举或者成员国任命产生,其中包括教育专家、经济学家、社会学家以及其他相关领域的权威代表,要求成员中必须至少包含来自非洲、亚洲、阿拉伯地区的各 1 名成员和来自联合国不同机构的 4 名成员^[2]。

IIEP 在教育监测中的职能主要是配合 IBE 的教育监测并提供各种支持机制,发挥保障作用。其主要负责的项目有 3 个。(1)在教育政策制定方面对成员国的相关人员进行培训。截至 2006 年底,已有 160 多个国家的近 6 000 名教育规划者和管理者参加了 IIEP 的培训。内容最为丰富的培训项目是 IIEP 在巴黎和布宜诺斯艾利斯的基地举行的年度高级培训项目,这一项目为来自世界各地的高层参与者提供了为期达 9 个月的综合培训。除该项目以外,IIEP 发起和组织的培训还有多种,如:专业课程和小型互动式研讨会;面向教育规划领域的特定人员(国家、地区和地方的教育规划者、大学管理者、非政府组织官员等)开展的培训;远程教育,即正规教育与培训的补充形式等^[3]。(2)成员国的教育咨询。IIEP 为 UNESCO 成员国提供咨询服务,主要目的是帮助各成员国将教育规划转变为实际的教育行动,并且就成员国提出的关于教育规划和实施方面的问题作出回答。IIEP 的咨询方式多样,包括教育专家的咨询课程、双方或多方的国际财政保障及定向的客户项目指导等。这些活动能为 IIEP 带来丰富的教育信息,补充和印证教育监测数据。目前,这种咨询活动已经取得很大成效,形成了不少成果,如《改进塞内加尔中学教师的管理》《重建柬埔寨内战后的教育体系》等。(3)建立亚洲培训和研究机构网(ANTRIEP)。“亚洲培训和研究机构网”的建立主要是为了增进成员组织之间的合作和交流,在教育监测和教育质量评估方面进行信息共享。现阶段,亚洲培训和研究机构网通过结合各机构的基础教育信息,在教育监测中发挥了很大的保障作用。同时,IIEP 还借此项目与其他国家的教育部和教育机构签订协议,通过各组织的协作与创新,促进国际间教育信息的流通。

(三)终身学习研究所(UIL)

UIL 最初为 UNESCO 在二战后成立的教育研究所,是 3 个获得全球授权的研究所之一。作为联合国教科文组织旗下的 6 个教育研究所之一,UIL 致力于促进终身学习政策的制定与实践,关注成人与继续教育,特别是被边缘化的弱势群体的识字、非正规教育和其他学习机会^[4]。UIL 的董事会由 12 名成员组成,成员来自全球范围内教育行业的杰出代表和专家。董事会每年都举行会议,以评估 UIL 的运行状况和项目进展,并制订下一步工作计划。

UIL 是 UNESCO 教育监测主体中,除 IBE 之外的一个特殊监测主体。其特殊之处在于:一方面,UIL 更多地将目光聚焦弱势群体,监测他们的受教育状况和保障他们的利益;另一方面,UIL 不仅关注教育监测,更着眼于全球的终身学习体系建设。UIL 主要通过 3 个项目来完成其目标。(1)建立公益性终身学习平台。这种学习平台的建立不仅能够保障应当接受基础教育的人群接受教育的权利,更能利用完善的体系,保障弱势群体的学习机会。(2)监测各国对正式和非正式学习的认定与认证情况。这项工作第六届国际成人教育大会的后续工作,即监测《贝伦行动框架》的实施情况。联合国教科文组织在一些国家成立有地区办事处,2009 年 12 月,该组织与当地共同举办了第六届国际成人教育大会的后续会议,并且评估该地区自 2009 年《贝伦行动框架》实施以来所取得的进步^[4],如题为《女性扫盲与权利》的研究报告就明确指出了如何为全球的成年女性文盲提供学习机会。(3)监测国家及地区的教育政策建设情况。通过监测机制驱动下的教育基础研究、教育能力建设、教育网络建设、出版物和技术服务,致力于反映世界各国的教育政策,监测世界教育政策的发展水平,为 IIEP 的政策规划和 IBE 的政策研讨提供依据。

(四)机构特点

国际教育局(IBE)、国际教育规划研究所(IIEP)和终身学习研究所(UIL)在 UNESCO 教育监

测中占据主导地位,其中,IBE 注重研究教育课程与政策制定,IIEP 着眼于成员国教育系统的规划和管理,UIL 主要针对教育弱势群体开展研究。3 个机构是联合国关于教育的全球数据保存和处理中心,它们与各成员国保持着较为密切的合作关系。除 IIEP 成员达 90 人、有一定规模外,其余研究机构的规模都不大,一般在 20~30 人之间,在进行教育研究活动时,灵活性较强。并且,这些机构自治程度较高,具有突出的全球化协作伙伴关系的特征。研究机构与成员国之间合作开展行动,通过传播教育信息、研究和追踪教育趋势、监控教育进展、评估教育需求、促进教育政策对话与发展、推进能力建设和改革、开展技术援助与培训等,来支持 UNESCO 的教育监测计划。

二、监测目标:国际教育标准分类法

教育标准作为实践性较强的衡量尺度,能比较和评价所研究的教育领域和教育发展的状况。监测主体通过研究教育体系是否符合一定的要求和规范,以及是否达到应该达到的水平和目标,能够科学地评估该国家或地区的教育发展状况,从而对教育的发展作出正确的判断和评价^[5]。就我国而言,借助国际教育标准,清晰了解我国教育系统与其他国家的差别,有益于借鉴先进的国际教育经验。

(一)国际教育标准的概念

教育标准是指衡量教育的基本准则,是人们为了达到教育发展的特定目的而制定的一种教育尺度,是人们所期望的教育发展的理想目标。国际教育标准是国际教育得以区分的一种标志,它能帮助人们很容易地区别各种类型的教育。由于不同国家、不同地区的教育系统差异性较大,国际教育标准能够让人们清楚地了解某一国家的教育或者某一层级的教育。同时,国际教育标准能够直接作用于监测指标的设计与筛选,起到对教育系统的监测作用,从这个角度而言,划分教育标准是确定监测主体、选择监测手段和设计监测指标的基础,是教育监测机制设计之前必不可少的工作。

UNESCO 于 1976 年推出了《国际教育标准分类法》(International Standard Classification of Education,ISCED,以下简称《分类法》),它是根据 UNESCO 1958 年第十届大会通过的关于设立国际教育统计标准的建议而制定的。该《分类法》对全球的教育系统进行了详细的分类,涵盖种标准的概念、定义和分类法,可以用于多方面的教育统计,如在校生人数、教育投入(人力与财力)以及国民的教育水平等,并且对教育标准的相关问题作出了充分的解释和明确的规定。

(二)国际教育标准的内容

《分类法》主要包括两个方面的内容。其一为统计框架。该框架从统计学意义上来看,能够将综合和全面反映世界各国教育系统运作状况的因素予以对比。其二是将世界各国的教育课程转化为国际上可比较的“学科”与“教育等级”。按照“学科”和“教育等级”对教育课程进行分类的原因是:各国的教育定义和教育方式乃至教育观念各不相同,在转为国际性的可比较的标准时,只有这两项是相对稳定的,它们能够将统计结果转化为具有可比性的内容,并且能够将问题统一归类。

《分类法》具体由 4 部分组成,分别为“引言”“应用范围及内容”“交叉分类的可变因素”和“术语汇编”。“引言”部分主要介绍分类法的概念和结构,并概述全文;“术语汇编”主要为文中所涉及词汇的解释与说明;最主要的内容集中在“应用范围及内容”和“交叉分类的可变因素”中。“应用范围及内容”部分介绍到,分类法由 3 部分组成:国际公认的概念和定义、各种分类方法、使用说明和明确规定的实施程序,这些能够指导各国建立、健全本国的教育监测指标,并影响教育监测的方式^[5]。在“交叉分类的可变因素”部分,主要阐释教育课程和教育等级的交叉分类方式。由于课程因学科和等级不同而有所区别,其可变因素都是独立的,所以“教育课程”被单独列出。并且,由于“等级”和“学科”的组合并不是每一组都成立,所以划分“等级”和“学科”两类交叉可变因素是必要的,这两类可变因素的相关参数能够表示学科的范围。这些相关联的参数对建立综合的教育监测框架和指标有重要的意义,也为数据收集和比较提供了依据,而这正是监测指标设计和结果比较的前提

条件。

(三)教育级别的划分标准

按照国际教育分类标准(2011年),0~9级教育分别为:0级早期儿童教育开发、0级学前教育、1级初等教育、2级初级中等教育、3级高级中等教育、4级中等后非高等教育、5级短线高等教育、6级学士或等同水平教育、7级硕士或等同水平教育、8级博士或等同水平教育。另外,还有非正规或不十分典型的教育,如成人教育、二次教育或特殊教育等,则根据学生年龄大致归于相应的教育级别中。

《分类法》按照“课程定向”和“等级完成”两个维度对教育课程进行分类。如:第4级中等后非高等教育课程,被细分为普通教育和职前/职业教育课程,该课程主要是为直接进入劳务市场而设置的;5级短线高等教育课程是指完成4级教育并直接通向5级、6级或7级教育的第一个高等课程,该课程主要是为通向高等教育而设置的;第6级教育分为学术教育和专业教育两种,学术教育课程在很大程度上是偏理论性的,目的是促进学生在教育方面的基础研究,而专业教育课程则侧重于实践,目的在于培养专业技术人才,具有很强的实用性,与相应的专业挂钩。

三、监测信息统计:UOE数据库平台

在现代社会,大数据处理代表了系统分析的发展趋势。定性的内容在经历了人为过滤后会出现不同程度的偏差,而定量化的数据则能够准确反映现实状况,同时,大数据分析能为整个技术系统的运行打下扎实的数据基础,为问题的分析找到最合理的切入点。在教育质量发展的监测中,政府已经不是唯一的信息来源方,互联网能够提供更加直接且多样化的数据来反映教育发展状况。因此,大数据分析是教育均衡发展监测技术系统的中间环节,起到了向前期反馈和向后期结果输出的联接作用。构建以大数据为基础的监测体系在当今显得尤为重要。

UNESCO最权威、最具专业性的教育统计机构被称为统计研究所(简称UIS),它是教育、科技、文化等方面全球统计资料的保管者,也是联合国和经合组织(OECD)及欧盟统计办公室关于教育的全球数据的保存和处理中心,与UNESCO各教育研究机构保持着较为密切的合作关系。为了使各国的教育统计数据具有国际可比性,UNESCO-UIS(联合国教科文组织统计研究所)、OECD与欧盟统计办公室按照国际教育分类标准,联合设计了教育统计数据表(简称UOE数据表),要求各国定期填报,作为国际组织教育统计的基础。UOE数据表以国际教育分类标准为依据,统计范围一般为0~6级教育,内容涵盖教职工、课程、教育经费等多方面,具体指标达数百项,彰显了教育监测的客观性和规范性。

(一)教职工统计

UOE数据表关于教职工的统计包括在校教师规模和教师学历及培训两方面内容。0~5级教育的教师为课程教学教师,6~8级教育的教师为所有学术研究人员。教职工规模统计较为详细,分类较为具体,包括年龄结构、教龄结构、教师职称、教学计划定向、雇佣性质(全日制和部分时间工作制)、教育机构性质(公立或私立)等。其中,全日制教职工实际工作时间要达到法定工作时间的90%以上。教师学历和培训主要按照教育计划定向和教育层次进行统计,具体内容包括学历、受教育年限、文化程度、职称、职前典型教育年限、接受不同类别培训的教职工人数等。

(二)课程方面统计

UOE数据表关于课程方面的统计包括0~3级教育学生学习总时数、教师教学总时数和教师薪酬3方面内容。学生课程学习总时数主要针对初等教育及中等和高等教育学生,按年龄和课程统计,包括9~14岁学生每年课程教学总时数、必修课课程教学总时数和辅修课课程学习总时数以及放假天数等。必修课有语文、数学、自然、科学、现代外语、社会研究等11门课程。教师教学总时数按教育课程定向、教育层级、教育机构类型进行统计,包括每名在职全天型教师和部分时间工作

的教师每天、每周的教学时数及每年的教学天数和周数。教师薪资情况按教龄、教师年龄、教育层级、教育计划定向、教育机构类型进行统计,包括不同类型教师的薪资总额、基本薪资和奖金等。

(三)教育经费统计

1. 教育经费来源

教育经费来源主要包括3种:国家机构支持资金、政府拨款,国外资金,家庭及个人经费。每种经费都按照教育机构的类型、教育的层次和教育计划的定向来进行统计^[6]。国家机构资金和国外资金主要包括直接拨付给教育机构和转移到政府的两个方面的资金;政府拨出经费主要包括地方政府、地区政府和中央政府3个方面划拨的资金;家庭和个人经费主要包括直接支付给教育部门的经费、支付的其他教育费用以及对学生给予的财政补助两个方面的经费。

2. 教育经费支出

对于教育经费支出,主要分为教育机构特征、教育层级和教育类型3个维度进行分析,支出项目包括资金变化调整、资本性支出和经常性经费支出3种^[1]。其中,资本性支出包括固定资产、无形资产和递延资产3项。经费总支出包括人员日常性支出、辅助性经费和研究活动经费。但私立学校的人员经费包括基本工资、退休人员薪资和其他非工资性支出3部分,公立学校的人员经费包括教师支出、其他教育支出以及辅助性支出3类。

3. 教育经费补充

UOE经费补充表中,对不同教育层次、第5级教育研究费用和不同类型教育机构的经费补充费用进行了统计。经费补充债权方为各个国家、各地区政府,偿债资金分本金和支付利息两部分偿还。另外,OECD的人口数据来自OECD统计办公室的人口数据库,其他国家的人口数据来自联合国人口开发署的统计^[1]。

(四)数据库应用

UIS在教育监测过程中,其职能主要体现在两类数据库上:一类是内部管理数据库系统,主要进行数据存储、输入分析和指标构建;另一类是外部查询数据库系统,主要供公众查询和使用。这两类系统之间的数据内容有交叉,但数据库具体的运行模式和使用方法各不相同。

内部的管理数据库又分为两个层面。第一个层面的数据库为系统性的高度集成总数据库,其中包含了有关教育监测的政策信息、指标内容、监测手段、成果考量等内容,属于一种高度集中的“巨型仓储型”数据库,是UIS为各成员国建立的国家级数据总库。国家库可以提供各类数据来源,各地区根据总库中的数据进行监测和比照,并在地方层次的数据库进行数据输入,进而更新总库的数据,实现数据间的循环流动。总库所具有的功能有大数据存储、数据流入(从区域数据库流入)、数据流出(流出到区域数据库和外部数据库),且数据库呈现的形式按照三维立体结构分别延伸出“年份”“来源”和“内容”3个维度。第二个层面的数据库是科研机构等第三方成立的教育均衡监测数据库,它是由研究机构等主管的信息管理系统。首先由科研机构从国家总库中筛选出与本地具体的监测目标高度相关的各种指标(框架)纳入科研库,通过监测获取各项指标的数据后,录入数据库系统并提交,之后,数据信息再流回国家总库。这也是UIS量化监测最关键、最重要的系统,由当地科研部门对其进行编辑管理,并进行指标数据的标准化和分析评测工作,所有的信息均有记录可查,以保证监测的有效性和可操作性。内部数据库为UIS教育均衡监测提供真实、完整的信息来源,并在监测的过程中对技术系统进行修正和完善,最终达到辅助决策的目的。

(五)数据库特点

1. 实现了大数据的交互与共享

以往的分析手段基于定性分析,参考的数据往往较少,因而在开始时就会影响分析的客观性。而基于数据库的分析则能够从大数据本身出发,借助计算机系统和网络技术把庞大的数据群归类量化,形成数据驱动的聚合分析技术,能够有效提高基础教育均衡监测的规范性。

2. 降低了数据的繁琐性和复杂性

我国基础教育均衡监测的数据复杂、内容多样、层次丰富,不同部门或组织在进行监测的过程中,都要从庞大的数据群中寻找关键信息。数据库相当于整合了数据呈现方式,条理清晰地将数据进行归类、处理、分析和验证,不但提高了数据的真实性,更排除掉了无效数据和模糊数据,降低了数据的冗余度。

3. 形成了交叉性的数据系统

数据库作为数据系统的单元,能够按照不同目标生成不同的数据库,而这些数据库在生成的过程中存在数据的交叉和连接,因此教育数据库可以按照时间、空间等维度分别进行交叉组合,最终教育数据会形成教育数据系统,其稳定性、完整性都是其他分析技术无法做到的。

四、监测指标体系:供需结合模式

从监测和指标的关系来看,所谓“监测”,就是指通过指标来确立监测对象的属性,而后用周期性和持续性的测量来获得具体数值,再通过技术手段来展示监测结果的过程。监测主体依据监测目标,将各类数据信息汇总后,利用科学的指标系统,将教育目标量化,并客观评价监测对象的实际状态,以实现各类教育发展的可测量性。

(一)监测指标体系的理论框架

UNESCO 每年都会依据统计资料出版《世界教育报告》,以让社会了解世界各国的教育。从 UNESCO 已经出版的《世界教育报告》,可以发现其监测指标体系的构成方法为:首先确定一个理论框架,再用演绎法对理论框架进行逐步分解,形成各自的指标集,最后再用归纳法对其进行统一整理和筛选,并确立最终的指标体系^[7]。具体来说,UNESCO 的理论框架包括:

第一,明确教育与外部环境的联系。将与教育发展相关的政治环境、社会环境、文化环境、人口环境列举出来,并作为教育投入的背景因素进行一一阐述。即把教育放在整个社会、经济、政治、文化大背景下进行研究考察,因为教育与上述因素始终存在着互动关系且受上述因素制约。

第二,教育需求和供给是决定一个国家或一个地区教育发展水平的直接因素。教育供给是指在一定阶段内、一定的单位教育成本下,各个国家或地区的教育机构能为青少年及成人提供的教育资源。它主要受两方面因素制约:一是该国家或地区的经济因素,二是该国家或地区政府对于教育的努力程度。教育需求是教育发展的重要推动力量,教育供需均衡程度是体现一个国家或地区教育现代化水平的重要标志。

第三,在平衡教育需求与供给的过程中,教育公平是实现教育现代化的重要手段。UNESCO 全民教育的核心目标就是教育公平。一个国家或地区的教育发展,首先应该确保教育机会公平,人人都享有受教育的权利,其次是致力于教育过程的公平,同时还要注重教育结果的公平。所以,提高各阶段各级各类教育的入学率和参与率,保证每个学生都享有入学和公平参与的机会,提高教育质量,应成为一个国家或地区教育发展所追求的目标。

(二)监测指标体系的具体内容

基于监测指标体系的理论框架,UNESCO 监测指标体系的具体内容主要包括教育资源(供给)、教育需求、入学和参与、教育内部效率和教育产出等 5 部分^[1],如表 1 所示。通过这 5 个维度的指标来反映教育过程和教育系统的变化。在监测指标体系中,指标的背景包括经济、政治、社会、文化、人口等因素的相互影响。

1. 教育资源

教育资源包括“教育经费”和“人力资源”两类指标。“教育经费”指标主要包括公共教育开支占 GNP 的百分比、公共教育开支占政府公共总开支的百分比、各级教育公共日常开支分配百分比和生均公共日常经费开支。这里的公共教育开支是指一个国家或地区用于教育方面的全部开支,教

育支出一般受教育发展需求因素和教育财政供给因素的制约。“人力资源”指标主要包括生师比和女教师所占的百分比。生师比是指在校学生人数与教师人数的比例关系,其计算公式为:生师比=年均在校生数÷年均教师总数。由于教师在基础教育学校中占有重要地位,生师比和女教师所占百分比是衡量一个国家或地区基础教育学校办学水平是否合格的重要指标,在一定程度上体现了基础教育学校的办学规模和人力资源利用效率。

2. 教育需求

教育需求包括“成人文盲数”和“教育成就”两类指标,它是指在一定的背景条件下,群体或个人对教育支付能力的需求,是衡量基础教育学校办学条件、保障机制、质量管理的一个重要标准。教育需求中的“成人文盲数”反映了一个国家或地区成人的教育普及情况,属于结构性指标。成人文盲数能够在一定程度上反映不同年龄人群受教育情况的差异,反映青少年、青壮年及老年人的文化水平,客观呈现一个国家或地区的教育发展程度。“教育成就”指学业成就,主要包括教师教学成就和学生学习成就,是衡量一个国家或地区教育教学质量的重要指标。教育教学成就包括教研成果、课程建设、教职称评定等,学生学习成就包括学习成绩、专业研究、学术科研等,在一定程度上反映了一个国家或地区基础教育的办学水平和教育质量。

3. 入学和参与

设立“入学和参与”监测维度主要是为了保障一个国家或地区基础教育学校的适龄儿童能够享有均等的入学机会和参与机会,主要包括毛入学率、净入学率、升学率、预期受教育年限、中等教育毛入学率和分年龄的入学率等指标。根据《全球监测教育报告》,小学教育机会包括义务教育年龄、是否有法律保证、招生数、新生按时入学率/性别比、预期学校受教育年限等指标。小学教育参与情况包括入学年龄、学龄人口、在校生、私立小学在校生比例、毛入学率/性别比、净入学率/性别比、校外学龄儿童等指标。

4. 教育内部效率

教育内部效率是指教育内部对于国家发展和个人发展的贡献率,主要包括留级生所占百分比、留级率、各年级学生保留率、效率系数(每年教育经费培养的学生数)、每名毕业生的年均投入等指标。

5. 教育产出

教育产出是指各项教育事业的产出,主要包括“识字率”和“教育成就”两类指标。其中,识字率是指15岁以上人口会读写的比率,教育成就指25岁以上人口受教育的程度。“教育产出”既是教育需求指标,又是教育产出指标。

表1 UNESCO确定的基础教育监测指标体系

| 类别 | 具体指标 |
|--------|--|
| 教育资源 | (1)教育经费:公共教育开支占GNP的百分比、公共教育开支占政府公共总开支的百分比、各级教育公共日常开支分配百分比、生均公共日常经费开支 (2)人力资源指标:生师比、女教师所占百分比 |
| 教育需求 | 成人文盲数、教育成就 |
| 入学和参与 | 毛入学率、净入学率、升学率、预期受教育年限、中等教育毛入学率、分年龄的入学率 |
| 教育内部效率 | 留级生所占百分比、留级率、各年级学生保留率、效率系数、每名毕业生的年均投入 |
| 教育产出 | 识字率、教育成就 |

(三)监测指标体系的特点

1. 理论基础扎实

从UNESCO监测指标体系的理论框架可以看出,其结构严谨,具有明显的内在逻辑性,而不是纯粹依靠实践经验,这为监测指标体系的科学构建奠定了良好的理论基础。

2. 结构系统供需结合

采用需求与供给相结合的方式分析框架是 UNESCO 监测指标体系的突出特点。它从需求和供给两个方面,分别对教育系统、教育结构与教育结果进行了分析建构,使进一步深入分析教育系统的内部运作过程成为可能。

3. 国际化视角

注重监测指标与国际比较相结合是 UNESCO 监测指标体系最独特之处。UNESCO 所构建的监测指标体系主要面向各参与国和成员国,并随其教育现状的变化而进行更切合实际的调整,从而保证了不同参与国和成员国教育质量的提高,推进了教育公平的实现。

五、UNESCO 教育监测对我国的启示

随着教育的国际化发展,以 UNESCO 为代表的权威性国际组织的监测机制越来越成熟并受到世界各国的肯定。对于发展中国家而言,特别是我国,正处于经济发展和社会转型关键时期,教育系统也在经历着巨大的变革,学习和借鉴先进的教育监测机制对我国的教育发展具有重要意义。综合来看,UNESCO 教育监测有以下 5 个方面值得我们借鉴并予以重视:

(一) 提高政策关注度

教育变革与发展很大程度上源于教育政策的推行和实践,UNESCO 教育监测机制对教育政策的关注度极高,IIEP 帮助成员国制定教育政策,IBE 举行会议讨论和研究教育政策,UIL 着眼于监测各国的教育政策框架,教育政策很大程度上影响了教育系统的后续运转和教育发展的水平。相比来看,我国的教育监测机制尚不成熟,对教育政策的关注度较低,且重点放在教育过程和结果上,应进一步提高我国教育监测对教育政策的关注度。

(二) 支持独立机构联合参与监测

教育监测具有很强的科学性和客观性,UNESCO 利用多个独立机构联合监测,确保了监测的公正性,也在交叉印证中增强了监测的科学性。如何让利益相关方以客观身份实行联合监测,将是我国政府提高教育监测水平不可忽视的重要内容。

(三) 建立适合我国国情的教育分类标准和指标体系

《国际教育标准分类法》对国际教育进行了详细的分类和阐述,其针对性和普适性较强,并且关注国际间教育发展的对比,其划分方式是系统的、成熟的和科学的。我国现有监测指标体系虽取得一定成果,但并没有一个统一的教育分类标准,导致各地监测指标不一,亟需有一个系统的分类办法和标准来修正我国的教育监测指标体系。

(四) 构建综合教育类数据库

数据库分析的不足不在于其本身,而在于数据库建立的环境。由于我国基础教育均衡数据庞大而复杂,监测部门无法独立承担所有的数据采集工作,需要与其他各相关部门进行合作,由这些部门进行原始数据的收集并提交监测部门进行汇总和收录。目前,我国教育部门之间的统计数据不是重叠就是相互隔离,统计的口径不一。例如,在义务教育中对于适龄人口的统计,有的采用的是对当地常住人口进行测算,有的则是根据户籍人口进行测算。所以,我国现有的教育类数据库并不完善,这也进一步说明了我国应该尽快建立综合性的教育数据系统。

(五) 增强监测指标的可操作性

基础教育均衡发展目标的量化已成为监测指标设计的实质和重点。为此,要确定基础教育均衡发展监测的目标及内容,但这只是一种定性目标,而后还应进一步确定具体目标值,最后再制定监测指标并确定指标数值。它们之间是层层递进的关系,由定性指标转向定量指标,从而逐步增强监测的可操作性。

参考文献:

- [1] UNESCO. The organizational structure of educational research within UNESCO[EB/OL].(2014-03-15) [2015-12-15]. <http://en.unesco.org/themes/education-21st-century>.
- [2] UNESCO. UNESCO's membership and distribution[EB/OL].(2013-07-21) [2015-12-15]. <http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/default.aspx>.
- [3] 蒋凯. 教育研究的国际视野——联合国教科文组织教育研究机构的比较分析[J]. 比较教育研究,2008(1):71-76.
- [4] 王俊烽,温得中,傅楷淇. 传播终身学习理念 推进全民教育发展——访联合国教科文组织终身学习研究所所长阿奈·卡尔森[J]. 世界教育信息,2014(21):42-45.
- [5] 楚江亭,郭德侠. 关于建立我国教育标准的思考——兼论 UNESCO《国际教育标准分类法》的主要内容[J]. 教育理论与实践,2002(10):11-16.
- [6] 张振助. 国际教育指标及统计的比较与借鉴[J]. 复旦教育论坛,2009(5):50-55.
- [7] 世界银行集团. 世界银行 2010 年度报告[M]. 华盛顿:世界银行出版社,2010:7-10.

The UNESCO's Education Development Monitoring Framework and Its Significance

YOU Li

(*Management School of Haust, Henan University of Science and Technology, Luoyang 471003, China*)

Abstract: UNESCO has a mature educational monitoring framework, including monitoring body design, monitoring objectives, monitoring data and monitoring indicators. UNESCO constructs the network monitoring relations, and develops the International Standard Classification of Education. Through the UOE database platform, it promotes the exchange and sharing of large data and ensures the scientific monitoring indicator system while using a combinative theoretical model of supply and demand. This has reference to the establishment of high-quality educational monitoring mechanism in China.

Key words: UNESCO; monitoring framework; education monitoring; education development

责任编辑 邓香蓉