

新时代我国教育发展与教育指标的新建构

——兼谈OECD教育指标的借鉴意义

张乐天

【摘要】 我国正处在决胜全面建成小康社会、进而全面建设社会主义现代化强国的新时代。新时代中国教育需要有新的发展。建构具有明确性、合理性、并具有内在关联性的教育发展指标,对于教育的新发展具有重要的意义。改革开放以来,我国教育指标建设逐步受到重视,并处在不断建构的过程中。我国教育指标的初步建构对于教育事业的发展已在发挥积极的功能与作用,但存在的问题和不足也不可忽视。对教育指标的新建构,可以本着教育开放发展的新理念,进一步借鉴国际相关先进经验。而OECD教育指标对我国教育指标的新建构具有借鉴意义。

【关键词】 新时代;教育发展;教育指标;OECD教育指标;教育政策

推进教育事业的发展,是与确立合理科学的教育指标相联系。对于教育事业的发展而言,总是蕴含着教育指标的确立、推动或引领。在某种意义上,我们无法想象没有教育指标的教育发展,也无法想象脱离教育发展的教育指标。我国正处在决胜全面建成小康社会、进而全面建设社会主义现代化强国的新时代。新时代教育事业的发展,已进一步确立优先发展的方针,并进一步明确了加快实现教育现代化的目标。为了实现教育的新发展,我们有必要对教育发展指标进行更深入的研究与探讨,并进行新的建构。

本文立足于新时代背景,对教育指标的新建构谈一些认识与思考,并从全球化的视野出发,谈谈OECD教育指标对于我国教育指标的新建构可能具有的借鉴意义。

一、教育新发展对教育指标新建构的要求

新时代之新,需要有教育发展之新。教育的新发展不仅是新时代的必然体现与重要表征,而且,唯有教育的新发展方可真正推进经济社会的新发展。因为人的发展始终是经济社会发展的决定性因素和根本力量。从另一种维度看,人的新发展也是新时代新发展的应有指向与目标。也正是在这种意

张乐天,教育学博士,南京师范大学教育学院教授、博士生导师(南京210097)。本文系2016年国家社科基金教育学重大项目“中国与OECD教育发展主要指标及发展趋势的比较研究”(VDA160002)研究成果。

义上,教育新发展的必要性与重要性自然得以充分显现。

党的十九大报告对新时代的教育新发展提出了明确的要求。其总的要求是:必须把教育事业放在优先位置,深化教育改革,加快教育现代化,办好人民满意的教育。要全面贯彻党的教育方针,落实立德树人根本任务,发展素质教育,推进教育公平,培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人。其基本要求有:推动城乡义务教育一体化发展,高度重视农村义务教育,办好学前教育、特殊教育和网络教育,普及高中阶段教育,努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育。完善职业教育和培训体系,深化产教融合、校企合作。加快一流大学和一流学科建设,实现高等教育内涵式发展等。^①十九大报告对教育发展的新要求体现出高远性、切实性、系统性等特点。所谓高远性,是指将教育事业的发展置于国家总体发展和全球化发展的视野下,高瞻远瞩地对教育发展提出新目标、新任务。为此,报告从国家总体要求出发,坚持把教育事业放在优先位置,并顺应世界教育现代化的趋势,加快教育现代化的发展步伐。所谓切实性,是指从中国国情出发,从教育发展的现状出发,从排解教育发展中的主要矛盾与问题出发,实事求是地提出教育发展的新要求。这突出地表现在要求推动城乡义务教育一体化发展,高度重视农村义务教育等方面。所谓系统性,是指新时代的教育发展,需要多样性、相互关联性、整合性,因而也是系统性的发展。这可以从对办好各级各类教育提出新要求中得以体现。

新时代中国教育需要有新的发展,这已成为国人的共识,也在成为教育工作者的共同信念。然而,教育的新发展应该新在何处?如何确定或体现教育发展之新?对于新发展究竟应该具有怎样的要求与标准?这是推进教育新发展需要考虑的问题。这些问题实际上是与如何确立或建构教育新发展的指标息息相关。之所以如此,是因为教育的新发展内在的要求具有新的目标指向、新的规格要求、新的标准。缺乏新的指标与标准,教育的新发展便可能流于空泛,难以落实,甚至无所依归。建构教育发展的新指标,对于新时代教育的新发展具有极为重要的现实意义。

首先,建构教育发展的新指标,会使新时代教育的新发展具有更加明确具体的目标指向。党的十九大报告对新时代教育发展提出的目标与要求具有宏观性和总体性。如何使具有宏观性和总体性的教育目标与要求落到实处?这需要将总目标具体化和更加明确化。为此,建构新的教育发展指标无疑十分必要。比如办好学前教育,什么是好的学前教育?现阶段好的学前教育的基本要求与标准是什么?这自然是办好学前教育需要明确的地方。为此,需要对既往学前教育发展中的问题进行反思,从而建构新的指向好的学前教育的发展指标。又比如实现城乡义务教育的一体化,怎样才算是一体化?一体化涉及哪些维度哪些方面?如何确立一体化的要求与标准?这不能不进行科学的研判,从而对城乡义务教育一体化的教育指标进行合理建构。再比如建设世界一流大学和一流学科,自然内含着什么是“一流”和“一流”标准的界定与确立。而从国家教育发展的多种要求看,又需要对整个国家教育发展的指标体系进行系统科学的建构。对于整体教育的发展而言,它涉及到多种多样的因素,需要考虑方方面面。比如,从宏观上看,国家教育的发展既需要考虑规模与速度问题,又需要考虑效率与质量问题,还需要考虑结构与类别问题等。而为了保障教育事业的发展,又需要考虑资源的供给与配置问题,以及教育发展的环境问题等。另一方面,教育发展又必须置于经济社会发展的整体视域中,需要考虑如何与经济社会的发展相协调同时服务于并推进经济社会的发展。面对影响教育发展的诸多复杂因素,如何认识主要矛盾,抓住主干和关键,建构起具有明确性、合理性、并具有内在关联性的教育发展指标体系,这对于整个国家教育的新发展无疑具有极为重要的意义与作用。

其次,建构教育发展的新指标,有利于在教育改革发展的实践中,遵循指标的引领,把握正确的路

^①习近平:《决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》, http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2017-11/01/c_1121886256.htm, 2017年10月18日。

向,付诸切实的行动。2018年11月8日,中华人民共和国教育部发布了《完善教育标准化工作的指导意见》,指出:“进入新时代,我国教育事业步入高质量发展阶段,教育标准的重要性愈益凸显。加快教育现代化、建设教育强国、办好人民满意的教育,引导我国教育总体水平逐步进入世界前列,必须增强标准意识和标准观念,形成按标准办事的习惯,提升运用标准的能力和水平,形成可观察、可量化、可比较、可评估的工作机制,充分发挥标准的支撑和引领作用。”^①教育改革的实践,应该是“有的放矢”的实践,这个“的”,就是标准与指标。而“放矢”就是瞄准“的”去实践,去行动。在教育改革发展的过程中,自然会遇到矛盾、问题或障碍,但只要有了“的”,有了合理的标准与指标,就能心中有数,从而理性地分析矛盾与问题,找到解决矛盾与问题的合理方法。在很大的程度上,教育改革总是蕴含着问题的存在,必须是也只能是针对问题的改革。不承认问题或不见问题而大谈改革,那只是一种自欺欺人的表现。而作为需要改革的问题,也应是改革的目标、标准或指标相联系。有了新的目标,才能知道问题的存在。有了明确的标准与指标,才能更清晰地找准问题,明确差距有多大或多远。因此,作为教育改革的实践,作为不断面对问题和解决问题的实践,是需要有标准与指标的引领。当教育改革达到了预定的标准,达成了应有的指标,这也意味着问题的排解与克服。

再次,建构教育发展的新指标,有利于对教育发展的过程与结果进行评估,从而对照标准,及时总结经验 and 发现问题与差距,以保障教育发展的顺利前行。教育的改革发展离不开教育评估。教育评估是考察教育过程和检验教育政策效果的基本手段与途径,是合理调配教育资源、实现资源优化配置的基础。教育评估对推进教育决策的科学化、民主化具有重要意义。教育评估与教育指标或标准具有内在的关联性。教育评估必然是运用指标或对照标准的评估。教育评估的结果是否公允、公正,在很大程度上取决于教育评估的标准是否科学合理。在这里,建立指标与标准是教育评估得以开展的基本前提与依据。反思我国教育发展存在的问题,教育评估存在的问题也是一个重要的方面。教育评估标准的科学性不足会对教育发展带来不利的影响。在教育发展的新时代,我们需要加强教育评估,为此需要建立更为科学合理的教育评估指标。

二、对我国教育指标的检视与审思

新的教育发展指标的建构,是奠基于既有的教育指标上。对既有的教育指标的合理继承,并在继承中予以创新,这是建构新指标的不二法门。为此,需要对既往的教育指标予以检视与审思。

1. 改革开放以来,我国教育指标建设逐步受到重视,并处在不断建构的过程中。这主要反映在20世纪80年代以来,在改革开放方针的指引下,我国教育事业经过拨乱反正,走上了健康发展的轨道,同时也进入大力发展的新阶段。与此同时,国家对教育统计和教育监测与评估工作也开始重视,并不断加强。教育统计和教育监测评估必然涉及教育统计指标和教育监测与评估指标,因此,对教育统计和监测评估的重视也意味着对建构教育指标体系的重视。这种重视,突出反映在国家设计制定了教育管理信息系统指标的法定单位。按照统计法的规定,国家事业统计报表的审批单位是国家统计局,教育部负责设计、制定中国教育管理信息系统指标体系。正因为有了法定单位,教育指标的建构便有了组织保障。从20世纪80年代以来,我国已经建立起来的国家级教育指标体系主要有教育统计调查指标体系和教育评价与监测指标体系。“前者是教育部根据《中华人民共和国统计法》和国务院有关规定,从20世纪80年代以来逐步完善的年度统计指标体系,共7类90项,侧重于教育现状的数量型描述,基本上属于原生性和基础性指标,而后者由原国家教委于1991年4月正式颁布试行,共4类77项,

^①中华人民共和国教育部:《教育部关于完善教育标准化工作的指导意见》, <http://www.moe.gov.cn/>, 2018年11月14日。

侧重于对整个国民教育水平、结构及其支持条件的评价与监测,全部为再生性或结构比例性指标。”^①除了教育部统一设计制定教育指标以外,教育部有关职能部门为了改进宏观管理,也要求各省、自治区、直辖市填报某些年度和临时报表,这些也是构成教育指标体系的一个内容。

我国教育指标的建构,还表现在国家针对不同类别的教育发展,制定了专项监测与评估指标。例如,上世纪90年代初期,国家为了检查和评估九年制义务教育普及状况和全国扫盲教育状况,制定了《普及九年义务教育评估验收办法(试行)》(1994年9月)和《县级扫除青壮年文盲单位检查评估办法(试行)》(1994年9月)。这些检查评估和验收办法,内含着评估指标的设置。这种专项评估指标,也成为我国教育指标体系的组成部分。

进入新世纪以来,我国教育指标在进一步充实与完善中。这主要表现在,为适应深化教育改革发展的需要,国家教育部开始对原有的教育统计指标体系进行了修订。例如,“教育部经国家统计局审批,分别于2001年和2002年修订了《基础教育统计报表》和《高等教育统计报表》。新修订的两套指标分类更为清晰直观,信息量更为丰富,指标统计口径更趋一致,特别是新增了有关民办教育指标。”^②教育指标体系的修订,还突出地表现在教育部组织专家对1991年国家发布的《中国教育监测与评价统计指标体系(试行)》进行了修订和完善。“修订后的监测评价指标体系分为综合教育程度、国民接受学校教育状况、学校办学条件、教育经费、科学研究等5类102项指标,涉及各级各类教育。与修订前的4类77项指标体系相比,保留指标9项、修订指标18项、新增指标75项。其中,有12项为国际组织常用指标。修订后的指标体系更具科学性和针对性,能够更好地监测与评价各级教育事业发展状况。”^③在修订教育指标体系的同时,我国也制定了一些新的专项评价指标。例如,2017年4月19日,教育部发布了《县域义务教育优质均衡发展督导评估办法》,其中对评估内容与标准有着新的规定。

2. 教育指标的积极功能。改革开放以来,我国教育指标的初步建构对于教育事业的发展已在发挥积极的功能与作用。对此,我们可以从如下几个方面予以认识:其一,以统计数据的方式展示教育事业发展的状况,有利于社会公众了解教育和支持教育。教育统计指标的确立,使得一年一度的教育统计年鉴的形成有了可能。而教育统计年鉴的公开出版,便于社会公众较清晰的了解教育发展的状况,既通过量化的指标了解教育的进步与成就,也可以通过量化的指标认识教育的差距与问题。教育统计数据的适时公布,显现出教育信息的公开性与透明度,有利于教育发展更好地接受公众的监督与支持,从而使教育事业更好地成为一种社会事业。其二,为教育政策制定和执行提供了有效的服务。从教育政策制定的角度看,通过运用教育统计指标而得出的统计数据,可以成为教育政策制定的基本参照和依据。20世纪80年代中期以来,我国教育指标体系的逐步建立,本身是教育政策制定科学化、规范化的一种体现。而多种多样同时又有综合化的教育统计指标,为国家和地方政府研究制定教育发展的宏观政策和具体政策提供了有效的服务。从教育政策执行的角度看,教育统计指标和教育监测评价指标客观上具有导向、监测和评价功能,对促进教育政策执行发挥着重要的推进作用。比如,我国制定的九年义务教育监测评估指标,对促进义务教育的健康发展实际上产生了十分积极的影响,甚至也发挥了一定的保障作用。其三,为教育科研工作提供了丰富的信息咨询,促进了教育科研的科学化。20世纪80年代至今的教育统计数据和教育监测评价数据,已成为教育科研机构和科研工作者宝贵的信息资源,也影响了教育科研方法的变革。同时更为重要的是,应用有效数据进行教育科学研究,有利于促进教育科研的科学化。另一方面,对教育指标体系的研究也在成为教育研究的重要内

①张力主编:《教育政策的信息基础——中国、新加坡、美国教育指标系统分析》,北京:高等教育出版社,2004年,第45页。

②刘明堂:《OECD教育指标体系的变迁及启示》,《教育发展研究》2009年Z1期。

③中华人民共和国教育部:《教育部关于印发〈中国教育监测与评价统计指标体系〉的通知》, http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/s182/201509/t20150907_206014.html, 2018年8月18日。

容,甚至也开始成为研究的热点与前沿。这本身也起到了推进和深化教育科学研究的作用。

3. 对我国教育指标存在问题的审思。在肯定我国教育指标体系已在发挥积极的功能时,我们也应认识所存在的问题。从教育指标制定的主体、教育指标内容的完整性与科学性、应用教育指标检测和评估教育实践的效果等方面看,其所存在的问题和不足还是较为明显的。首先,教育指标制定的主体较为单一。我国教育指标是由国家教育部组织制定,而教育指标的结构也是以组织结构为中心的,是一种带有浓重行政化色彩的指标体系。有学者指出:“我国教育事业发展统计公报的组织结构是以教育级别或者类型进行组织的,这种简单的组织方法产生的信息往往是笼统、模糊的,不能全面深入地描述我国教育发展的实际状况,从而不能为我国的教育决策提供更多真实的信息。”^①其次,教育指标的内容存在倚重倚轻的问题,缺乏良好的完整性。有学者在分析教育检测与评价指标的问题时指出:“与教育发展的数量相比,反映教育质量效益的指标薄弱;与普通教育指标相比,反映成人教育的指标薄弱;与学历教育相比,反映非学历教育的指标薄弱;与教育过程指标相比,反映教育来源和结果的指标薄弱;与学校办学条件指标相比,反映学校管理水平的指标薄弱;与教育投入指标相比,反映教育投资使用效益的指标薄弱;与调查指标相比,评价指标体系不够完整,整体效应还不够高。”^②再次,应用教育指标检测评估教育实践的效果也存有不佳的问题。这主要反映在教育检测评估者对教育指标体系本身的认识不足,检测评估本身的科学性存有缺陷,检测评估的结果往往存在皆大欢喜的现象。

三、我国教育指标的新建构与对OECD教育指标的借鉴

通过以上分析,我们对我国教育指标体系新建构的必要性以及我国教育指标建设的现状与问题等已有认识。下面,我们重点讨论如何着眼于新时代教育事业的新发展而对教育指标体系进行新的建构。

《教育部关于完善教育标准化工作的指导意见》(以下简称《指导意见》)对新时代教育指标的新建构提出了明确的要求,具有重要的指导意义。《指导意见》提出的要求是:深化对教育标准化工作的认识,明确教育标准的分类,规范教育标准制定程序,完善教育标准体系框架,完善教育标准实施机制,健全教育标准管理机制,深化国际合作与交流。^③《指导意见》的颁行,不仅使完善教育标准化工作有政策可依,同时也必将对新时代我国建构教育指标新体系产生积极的影响和推进作用。

从建设有中国特色的教育现代化出发,我们在对教育指标体系进行新建构的过程中,需要立足国情,在把握我国教育现代化的正确方向的前提下,对改革开放以来我国教育指标体系建设的基本经验进行总结与继承,并在继承的基础上予以改进与创新,从而实现教育指标或教育指标体系的现代化。在一定的意义上,教育现代化其实是蕴含着教育指标的现代化。在一个全球化的背景中,无论是实现国家的现代化,还是实现国家教育的现代化,都需要本着党的十九大所强调的新发展理念,坚持创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展和共享发展。为此,建构现代化的教育指标,我们依然需要在立足国情的基础上,以创新发展和开放发展的理念为引领,对国际教育指标建构的优秀或先进经验予以吸纳与借鉴。

在国际教育现代发展的进程中,教育指标的建设一直受到重视,形成了多样化的指标系统。在多样化的教育指标系统中,OECD教育指标体系具有典型性,为众多国家认可和接受,影响广泛而深远。这里,谨对OECD教育指标体系的借鉴价值与意义作一阐述,以期能对我国教育指标的新建构有所助益。

①刘明堂:《OECD教育指标体系的变迁及启示》。

②张力主编:《教育政策的信息基础——中国、新加坡、美国教育指标系统分析》,第45页。

③中华人民共和国教育部:《教育部关于完善教育标准化工作的指导意见》。

OECD是经济合作与发展组织的英文简称,是当代世界一些发达国家组成的政府间国际经济组织。这一组织成立于1961年,其“旨在共同应对全球化带来的经济、社会和政府治理等方面的挑战,并把握全球化带来的机遇”。^①目前成员国36个。OECD功能运作的基本方式是,在政策和分析的基础上,提供一个思考和讨论问题的场所,以帮助各国政府制定政策。这些政策可能导致成员国政府间达成正式协议,或在国内或其他国际场合实施。OECD的工作方式包含一种高效机制,它始于数据收集与分析,进而发展为对政策的集体讨论,然后达到决策与实行。

为了实现其宗旨并遵循其功能运作方式,OECD十分重视“领先指数”的作用。领先指数成为预测世界最大经济体商业活动的工具。领先指数指的是领先经济指标,它具有鲜明的前瞻性,对OECD成员国乃至世界经济发展产生着重要影响。

既重视领先经济指标的作用之后,OECD教育指标也予以建立,并不断发展和完善。OECD教育指标不仅对OECD成员国的教育发展产生重要影响,同时对世界其他国家教育发展也在产生着影响。这一指标对于新时代我国教育指标的新建构具有多重借鉴价值与意义。

其一,OECD建立教育指标的先进理念值得借鉴。这种先进理念突出地表现为对教育发展的重视和教育统计数据应用于教育政策制定与实施的重视。OECD建立教育指标无疑是基于对教育发展的重视,是把教育指标作为社会指标的重要组成部分对待。进入20世纪80年代,随着全球化的深入发展,教育发展对于世界经济社会发展所起的作用越来越得到充分的显现,与此同时,教育发展也越来越成为人类社会发展的主要目标。正是在这样的背景下,OECD将建立教育指标纳入重要的议事日程,开始了对这一指标的研究与制定。建立教育指标,也是基于借鉴建立领先经济指标的经验,重视统计数据对于解释教育现状、诊断教育问题和用于教育政策制定等方面的特有价值与作用。“这些数据以国家为单位,全面综合地涵盖了各个层级的教育系统。其研究对象包括全日制、非全日制学生以及具有不同社会背景的各类学生,范围涵盖公立与私立、普通教育与职业教育等各种教育类型。因为教育指标系统的数据具有全球性且向各个国家和公众开放。所以对增进各国间的了解,促进教育改革、确保教育政策的科学以及提高整个教育系统的质量都有重要帮助。”^②这种对教育统计数据的价值和作用的认识,反映了一种信息化社会的先进性的教育理念。这种理念值得我们借鉴。

其二,OECD教育指标的理论基础和建立模式值得借鉴。OECD教育指标是建立在被国际社会广泛认可的人力资本理论的基础上。人力资本理论的核心观点是:人力资源是一切资源中最主要的资源;在经济增长中人力资本的作用大于物质资本的作用;人力资本的关键是提高人口质量,教育投资是人力投资的主要部分;教育投资是以市场供求关系为依据。正是以人力资本理论为基础,OECD教育指标引入了一种CIPP模式,即情境—输入—过程—产出模式。依据这种模式,OECD教育指标重点围绕教育环境因素(社会环境和学校组织环境)、教育投入因素、教育过程(教育机会,参与和发展)和教育产出(教育成果)等建构教育指标体系。20世纪80年代末至今,OECD教育指标处在不断更新发展的过程中,但其基本分析模式没有显著变化,这使得指标体系具有连续性和一致性,具有相对的稳定性。尽管CIPP模式具有值得商榷与讨论之处,但OECD教育指标的建立对理论基础的重视和对建构科学模式的探讨具有十分积极的价值和意义,值得我们借鉴。

其三,OECD教育指标与教育政策的密切关联性值得借鉴。OECD教育指标的选择具有四条标准:“第一,一致性或普适性。指标所体现的不同国家的教育系统要具有一致性,即体现相同性质的特点或维度,并且这个指标可以衡量大部分国家而不只是一个国家。第二,政策相关性。OECD的教育统计

^① 见OECD中文网站首页, <http://www.oecdchina.org/>。

^② [法]艾蒂尔·阿尔比瑟:《走进OECD教育指标体系》,崔俊萍编译,《世界教育信息》2014年第17期。

数据首要的面向群体是教育政策制定者与决策者,应确保所选指标具有政策相关性,可以为制定教育政策提供帮助。第三,准确性和可靠性。OECD的数据是进行教育国际比较的基础,应保证数据和指标准确可靠。第四,时效性。OECD数据会定期更新,以确保所做的分析具有实效意义。”^①上述四条标准最重要的是政策相关性。四条标准都显示出政策内含的要求与特点。政策相关性是OECD教育指标具有良好功能的根本缘由所在,也是这一教育指标广泛受到关注并具有持久生命力的缘由所在。因此,这一指标与教育政策的密切关联性值得我们借鉴。

(责任编辑:程天君)

Developing New Indicators on China's Educational Development in the New Era: With Reference to OECD Indicators on Education

ZHANG Letian

Abstract: China is in the crucial new era of successfully constructing a better-off society and further building a great modern socialist country in a comprehensive way. In this period, the education calls for new development so that it is meaningful to establish educational development indicators which are precise, reasonable and inherently coherent. Since the reform and opening-up, the educational development indicators have gradually received more attention and are now in the process of continuous construction. The set of indicators on China's education, which have been basically established, have played a significant role in educational development in our country. However, they are problematic and inadequate to some extent, which cannot be ignored. For the future construction of educational indicators, it is essential to embrace the new idea of further implementing reform in education by learning from the advanced experience of other countries. The OECD educational indicators, in this respect, provide a good reference for the future construction of educational indicators in our country.

Key words: new era; educational development; educational indicators; OECD educational indicators; education policy

About the author: ZHANG Letian, PhD in Education, is Professor and PhD Supervisor at School of Education Science, Nanjing Normal University (Nanjing 210097).

① [法]艾蒂尔·阿尔比瑟:《走进OECD教育指标体系》。