

# OECD 教育指标如何引领教育政策发展?

黄忠敬

**【摘要】** 经济合作与发展组织(OECD)的教育指标不仅引领教育政策的发展,而且随着社会与教育的发展而不断地进行自我发展。在“政策,让生活更美好”理念指引下,OECD 教育指标强调要对政策具有敏感性、引领性和发展性。政策敏感性要求教育指标的选择要以“影响政策”为标准;政策引领性要求教育指标的选择要发挥“指南针”的功能;发展性是指教育指标要随着社会与教育的发展而不断地发展完善,具备可持续性。正是这“三性”特点,让 OECD 的教育指标对世界各国的教育政策产生了越来越重要的影响。这对于从“数量型”向“质量型”发展、从“管理”向“治理”转型的中国教育来说,具有一定的启示意义。

**【关键词】** 经济合作与发展组织(OECD);教育指标;教育政策;国际比较

如果说二战后的几十年世界教育发展的重点是教育规模的逐步扩大,那么进入 20 世纪 80 年代以后,各国开始追求教育质量的提升。世界各国不仅关注教育公平的发展,更关注教育质量的提升,不仅关注本国教育自身的发展,更关注在国际评估中的位置,不仅关注本国教育的特色优势,更关注借鉴他国的教育经验。正是在这样的大背景下,OECD 通过加强国际教育指标的研究,探索具有国际可比性的、高信度、高质量的国际教育指标,引领和影响国际教育政策的走向。OECD 教育指标体系采用 CIPP 模式作为理论框架,将指标体系分成背景指标(C)、投入指标(I)、过程指标(P)和产出指标(P),研究与呈现教育系统的变化及发展趋势,通过比较各国教育系统发展状况信息来评价各国教育成果的优劣。根据时代的发展与教育发展的状况,OECD 又不断调整教育指标,逐步形成了产出指标、投入指标、机会指标和过程指标四个完整的指标体系。本文通过对 OECD 教育指标的研究,探索教育研究影响教育政策的方式与路径,分析教育指标如何引领教育政策的发展,以期对我国未来的教育政策和质量监测提供借鉴与启示。

## 一、OECD 教育指标:对政策的敏感性

OECD 在官方网站的显要位置,清晰地表明了它的价值立场 LOGO“政策,让生活更美好”(BETTER POLICIES FOR BETTER LIVES)。为了达成“更美好”的生活,作为政府间组织的 OECD,其作用

---

黄忠敬,教育学博士,华东师范大学教育学系教授、博士生导师,教育部人文社科重点研究基地基础教育改革与发展研究所研究员(上海 200062)。本文系 2016 年度国家社科基金“十三五”规划教育学重大招标项目(VDA160002)的研究成果。

力主要是通过影响各国宏观政策为路径,探索一种有效的影响决策和推行其政策建议的方式。可以说,政策相关性和政策敏感性是教育指标体系的生命力。

追溯 OECD 教育指标发展的过程,可以清晰可见政策影响力对教育指标项目能否推行下去的关键作用。1973 年 4 月,OECD 颁发《引导政府决策的教育指标体系》报告。该报告提出衡量教育影响个体和社会的 46 个指标。指标的组织结构包括 6 个部分:教育在知识传递过程中的作用;教育在争取机会平等和社会流动中的作用;教育在适应社会经济需要方面的作用;教育对个体发展的作用;教育在价值观传递和演变过程中的作用;在争取上述政策目标过程中资源的有效利用。尽管做了充分的准备,但这一指标体系却并未带来预想中的影响力。究其原因,正是源于在政治上缺乏政策相关性和社会科学发展的局限性,OECD 在教育指标体系方面的研究暂时沉寂下来。之后,OECD 在总结该项目失败的教训时,认为重要的原因就在于指标信息和政策之间没有建立直接联系,不能向政策制定者提供明确、及时和政策敏感性强的信息,这样就得不到决策人员的支持。<sup>①</sup> 没有政策制定者和决策者的支持,指标体系研究的经费来源以及其合法地位也就失去了保障。

20 世纪 80 年代和 90 年代 OECD 教育指标体系研究的进展以及 OECD 第一套完整意义上的教育指标体系的出台正是在抓住了政策相关性和政策敏感性基础上实现的。所以,当 1987 年经合组织重启“国际教育指标项目”时,首先强调指标项目的“政治背景”和“政策需要”,甚至有学者直接将其称为“教育政策指标”。正如 2014 年教育概览的编者寄语开篇提到的:“OECD 致力于寻找证据和开发工具以供决策者在制定新政策时使用,从而达成包容性增长这一目标”。<sup>②</sup> “影响政策”这一基本目标确定以后,还需要通过切实的努力来达成。毕竟,OECD 自身并不具有对成员国的强制力,只能通过国家之间比较的压力来迫使决策者采取行动。

因此,OECD 从形式上采用便于比较的结构,在数据采集上力求推广国际测试,在指标体系框架上尽可能满足决策者对教育产出与效益的关注。围绕“影响政策”这一核心,OECD 通过“教育概览”年度报告、国际成人扫盲调查(IALS)、教育指标项目、成人技能调查(PIAAC),以及包括与教科文组织和世界银行一起制定的世界教育指标等排名工作,通过 PISA 和国家专题政策审查,其教育议程不仅在国内制定政策选择,而且在构建全球教育政策空间方面 also 具有重要意义。<sup>③</sup>

OECD 教育指标项目并不满足于对教育进行简单的“数量统计”,而是在教育统计的基础上,对其进行“加工”,目的就是为了更好地实现教育指标信息与政策的相关性,使其更具可比性,使信息的指示功能更强。OECD 教育指标选择的标准十分明确,为了保证指标的质量,OECD 每隔两年会对各个指标进行评估,确定哪些指标需要保留,哪些指标应该删除。指标筛选的标准是:(1)提高跨国分析的价值;(2)提高跨国分析的持久性;(3)明确概念和定义;(4)保证指标计算方法的科学性;(5)确保指标的源数据质量;(6)提高指标的可解释性。<sup>④</sup> 同时,每年都会有新的指标被纳入,新纳入指标的类型往往反映了当时国际教育发展的新形势和新需求。OECD 希望通过教育指标反映三方面的政策问题:第一,教育成果与教育供给的质量问题;第二,教育成果的平等及教育机会公平问题;第三,资源管理的充分性和有效性问题。

这些选择与组织指标的背后,蕴含了指标体系的创立者对教育的理解和秉持的教育理念,能够明显看出其对新自由主义理念的信奉和人力资源理论的推崇,强调教育的经济功能和工具价值,强

<sup>①</sup>Bottani, N. & A. C. Tuijnman, “International education indicators: Framework, development and interpretation”, in A. C. Tuijnman & N. Bottani (eds.), *Making Education Count: Developing and Using International Indicators*, Paris: Centre for Educational Research and Innovation, OECD, 1994, pp. 21—35.

<sup>②</sup>OECD, *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, 2014, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>, 2020-08-06.

<sup>③</sup>Grek, S., “Governing by numbers: The PISA ‘effect’ in Europe”, *Journal of Education Policy*, Vol. 24, No. 1, 2009, pp. 23—37.

<sup>④</sup>艾蒂安·阿尔比瑟、崔俊萍:《走进 OECD 教育指标体系》,《世界教育信息》2014 年第 17 期。

调绩效、问责和量化,忽视了幸福感、公民素养和社会公平等难以量化的教育内容,从而窄化了教育内涵的丰富性与内容的多样性。教育不仅是经济增长的工具,也是人的基本权利。教育不仅是提升人力的手段,人本身就是教育的目的。正因为如此,有不少学者公开谴责 OECD 过于强化量化技术和标准化测试,重视教育的短期效应和经济效益,正在“破坏全球教育”。<sup>①</sup> 这也提醒我们,在借鉴 OECD 教育指标好的一面的同时,也要注意其存在的弊端,需要结合我国的教育实际情况进行本土化改造。

## 二、OECD 教育指标:对政策的引领性

教育是有关“人”的工作,是十分复杂的,而教育决策也涉及政治力量的博弈和利益相关者的游说,若要实现教育决策的科学化,需要对如此复杂的教育现象、教育体系、教育规模与质量等有尽可能全面与详细的了解。此时,具备标准化、系统化特点的教育指标便成为了决策者能够倚仗的工具,成为引领教育政策发展方向的重要“指南针”。教育指标引领教育的未来发展,具体表现以如下几个方面:

第一,教育指标可以作为变革的催化剂。教育指标测评的数据或证据支撑,可以成为变革的催化剂,反思教育自身的问题,改进教育的系统,推进了教育的持续变革。比如,由于美国在国际测验中的指标成绩较差,导致了 1983 年《国家处于危险之中》法案的出台。由于 PISA 测试中德国学生成绩低于 OECD 国家平均水平,暴露了德国学校之间在教育结果方面巨大的差距,导致了德国对教育公平的高度关注。荷兰教师就曾在将教师工资指标与邻国进行比较后,游说政府部门提高工资。也正是因为这些数据的影响,使得芬兰的教育成就被全世界关注,也让上海的教育名扬天下。这些例子说明指标是教育改革的催化剂,是教育政策变革的动力。

第二,教育指标可以在更大视角审视国家教育目标。教育指标可以在促进各国制定理性的教育目标方向发挥重要的作用,国际基准使得各国可以在更大的参照系内看待这些认识,使得学校与教育体系可以通过其他国家的学校与教育体系的情况的棱镜审视自己的工作。教育指标不仅提供了对现状的描述,同时借助于比较的优势绘制了他国及世界教育发展的图景,为决策者分析和把握教育发展的宏观趋势提供了资料,扩大了国家教育目标的视角,从而全面提升教育战略决策与宏观预测的科学性。

第三,国际比较还提供了一个参照系,可以评估教育改变的速度和分析影响教育发展的因素。一国的框架使得国家可以评估入学人数增长等方面的进步,而 OECD 的教育指标使得国家可以评估这样的进步与其他国家的变化速度相比较而言的情况。<sup>②</sup> 例如,“学生数”和“教职工数”是两个典型的统计数据,能够传达的信息有限。但是通过计算“生师比”便成为一个“指标”,显示了当前教育两大主体之间的数量关系,并提供了更多有价值的信息。由这些指标构成的结构化的指标体系,将教育与经济、政治背景,投入、过程和产出之间搭建起桥梁,从而增强了数据所承载的意义,实现为宏观教育决策和计划提供依据、对教育工作的运行状态进行监测、为学校管理和提高教育服务质量等意义和价值。

为了加强数据的可比较性,OECD 教育指标参照了联合国教科文组织制订的《国际教育标准分类》(*International Standard Classification of Education, ISCED*),此标准把整个教育系统分为八级:早期

<sup>①</sup>侯定凯:《OECD 与 PISA 正在破坏全球教育——全球 80 位专家学者给 OECD 的公开信》,《世界教育信息》2014 年第 17 期。

<sup>②</sup>OECD, *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*, 2011, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2011-en>, 2020-08-06.

教育(ISCED01、ISCED02)、初等教育(ISCED 1)、初级中等(ISCED 2)、高级中等(ISCED 3)、中等后非高等(ISCED 4)、短期高等(ISCED 5)、学士或同等(ISCED 6)、硕士或同等(ISCED 7)、博士或同等(ISCED 8)。<sup>①</sup> 此标准便于各个国家把基于国家为单位的教育概念和数据转换为在国际上可以进行国别比较和解释的国际数据。OECD 还拟订了《国际比较教育统计手册:概念、标准、定义与分类》(*OECD Handbook for Internationally Comparative Education Statistics*),从相关性、准确性、可信性、及时性、可获取性、可解释性和一致性等七个维度来分析数据的质量。对每个指标的概念进行界定,对指标的测算方法进行说明,尽量保证国家间的一致性,从而增强可比较性。<sup>②</sup>

OECD 极力倡导“有一分证据说一分话”的理念,在全球积极推动“基于证据的政策”,开展基于证据的研究,帮助决策者避免基于惯例、个人经验或直觉的决策,尽可能降低非理性因素在决策中可能产生的负面效果,在更充分信息和科学证据条件下进行前瞻性的决策,帮助决策者理性思考、科学审视、谨慎权衡,以确保政策的合理性、有效性和科学性。

### 三、OECD 教育指标:对政策的发展性

OECD 对政策的敏感性与引领性是通过自身的发展性来实现的,也就是说,OECD 教育指标随着社会与教育的发展而不断地发展,一方面,OECD 教育指标引领教育政策的发展方向,另一方面,教育政策的发展也推动着教育指标的不断更新。二者之间形成共生共振的关系,既体现了指标建构与教育发展的关系,也体现了教育研究与教育政策的关系。

历史来看,OECD 教育指标研究在 20 世纪 80 年代后半期开始重新振兴。1987 年 11 月,在华盛顿召开了一次有关教育指标的国际会议,来自 22 个会员国的代表参加了会议。会上大家一致认同,需要一系列信息和标准供各国的教育系统进行跨国比较,还需要有关各国教育表现如何的指标体系,从而提高教育质量。<sup>③</sup> 经过深入研究,OECD 于 1992 年出版了《教育概览:OECD 指标》,建立了一套较为完整的国际教育指标体系。该套教育指标体系提供了三方面的信息:一是教育制度的人口、经济和社会背景;二是教育制度的特征或教育过程;三是教育产出。这套教育指标体系是 OECD 教育研究与改革中心(CERI)和其成员国不断努力成果,为 OECD 后继的教育指标研究工作奠定了坚实的基础。2002 年,OECD 进一步完善了教育指标体系,更加强调以教育产出为核心的新的指标框架,围绕教育产出在个人、组织与教育体系的层面的分析,结合教育政策、影响政策的社会政治经济背景,对指标进行了重新组合。新的指标体系强调教育产出与投入的关系,并结合教育过程的数据帮助决策者了解本国教育系统的效益和潜在问题,更好地满足了决策者对教育事业相关信息的需求。虽然 OECD 国际教育指标体系历经修改和补充,但指标体系的组织分析模式、指导原则和制定标准等基本上保持 1992 年版的做法。这套教育指标体系是 OECD 教育研究与改革中心(CERI)和其成员国不断努力成果,为 OECD 后继的教育指标研究工作奠定了坚实的基础。

二十多年来,OECD 教育指标的发展总是随着社会发展与教育变革的需要进行不断的更新,这种发展性是通过搜集数据的连续性和主题的拓展性来实现的,具体表现为年度的《教育概览》的发布和每三年一次的国际学生测试(PISA)、教与学国际调查(TALIS)和国际成年人能力评估计划(PIAAC)

<sup>①</sup>UNESCO, *International Standard Classification of Education: ISCED - 2011*, Paris: UNESCO, 2012. 最初的版本是 1976 年, 1997 年进行了首次修订, 2011 年进行了再次修订。2012 年公开出版。

<sup>②</sup>OECD, *OECD Handbook for Internationally Comparative Education Statistics: Concepts, Standards, Definitions and Classifications*, 2017, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264279889-en>, 2020-08-06; OECD, *Quality Framework and Guidelines for OECD Statistical Activities*, Version 2011/1, Statistics Directorate, 2012, <http://www.oecd.org/statistics/qualityframework>, 2020-08-06.

<sup>③</sup>Bottani, N. & A. C. Tuijnman, “International education indicators: Framework, development and interpretation”.

等主题类报告。从教育指标发展情况来看,主要表现为三大趋势。第一,在指标内容上,从聚焦教育投入指标到更加重视过程指标;第二,在指标收集方式上,从整合官方统计指标到部分采用调查数据;第三,在指标呈现方式上,从全面概括性的指标体系到更有针对性的主题式测评指标。

### (一) 从强调教育投入指标到更加关注教育过程指标

教育指标体系的构建并非是将全部有用的指标简单排列在一起,更不是随意挑选若干指标进行拼凑。相反,指标选取与组合的背后蕴含着特定的价值取向和理念基础。正如法国哲学家 Jouvenel 提到的,“统计资料的设计者确实是哲学家,尽管他们不情愿承认这个称呼,但他们充分了解,如果采用另一组不同的概念,就会看到事实的另一层面。”<sup>①</sup>也就是说,指标体系并非客观无偏倚的反映事实情况,而是有选择、有倾向、有侧重点的进行组合和构架。所以,各个指标体系不仅提供了有关现实状况的数据信息,也根据其价值取向呈现出了它想要传达出来的一系列内容。“对社会指标的研究和发展所作的努力,就和在其他科学方面的努力一样,只能得到经由原先实证调查的观点和导向所形成的结果。我们只能得到我们预先想发现的东西。在这种情况下,使得社会指标具有可畏的影响:当我们选定一组特定的观察值或测度值作为某种重要现象的指标时,事实上,就是将我们对现实的感受加入某种程度的选择。当我们决定事实的那些层面值得注意之后,这些指标可能就会分散我们对其他层面的注意,尤其是那些难以量化的层面。”<sup>②</sup>

鉴于对价值取向的强调,尽管 OECD 教育指标的涵盖范围十分广泛而全面,也并非处于事实中立的立场上。而且,这种价值取向也并非一成不变的,而是根据世界教育的发展和需求有所更易。在 20 世纪 90 年代的《教育概览》中,很大的篇幅和指标数目是放在“投入指标”当中的。究其原因,也是考虑到当时多数国家教育发展的重点仍在于规模的扩大,而受教育者数量上的提升更加需要资金的投入,需要国家加大投资力度,保障教育硬件条件的供给,并完善基本的软件条件。进入 21 世纪以后,作为 OECD 成员的大多数发达国家已经完成了教育规模扩张的基本需求,且很多研究表明,在经费投入达到一定基础后,进一步的投入并不会带来相应的质量的提升。此时,各国决策者更需要了解应该如何在新的阶段提高教育的效益。鉴于此,OECD 教育指标开始加大对过程指标的统计和分析,试图从教育过程中的师资、学习时间、生师比等方面引领教育发展方向。

### (二) 从统计指标的收集到调查指标的运用

作为具备国际比较价值的指标体系,OECD 教育指标首先需要克服的就是数据可比性的问题。为了使各国的教育统计数据具有国际可比性,联合国教科文组织统计所(UNESCO-UIS)、经济合作与发展组织(OECD)及欧盟统计办公室(EUROSTAT)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),各国定期填报,作为国际组织教育统计基础平台。联合国教科文组织、经合组织、联合国开发计划署(UNDP)、世界银行等机构基于各自不同发展理念与特点,构建了各具特色的教育指标体系,并定期发布专题报告。<sup>③</sup> OECD 教育指标的很多数据即是直接来自于 UOE 数据表。这些数据主要是教育管理型数据,如入学率、毕业率、教育支出、班级规模等。同时,这些数据也是以《国际教育标准分类》(ISCED)为依据衡量教育发展的数据基础。除此之外,OECD 也会收集有关教师与课程的数据,比如教师的工作时间、学生的学习时间、教师的工资等。此类型的数据又包括

①[美]罗西、吉尔马丁:《社会指标导论:缘起、特性及分析》,李明、赵文璋译,台北:明德基金会生活素质出版部,1985 年,第 1 页。

②[美]罗西、吉尔马丁:《社会指标导论:缘起、特性及分析》,第 1 页。

③张振助:《国际教育指标及统计的比较与借鉴》,《复旦教育论坛》2009 年第 5 期。

三个方面:一是受教育程度与劳动力市场的数据,主要用于衡量受教育程度与劳动力价值的关系;二是教育与就业的数据,反映教育与成功就业的关系;三是教育与收入的数据。除了小部分数据因特殊情况出现断层外,所有数据每年均会更新。而断层部分的数据将以调研反馈的形式收集,从而保证统计分析的时效性。

由于统计方法与标准存在差异,有关各国指标的统计数据有时不宜直接进行国际层面的比较。OECD 制定了选取国际层面统计指标和数据的四条标准:第一,指标要对国家政策议程层面上关注的教育问题作出回应,又要通过国际比较的视角使国别分析和评价增值。第二,指标既要尽可能具有可比性,又要考虑各国历史、制度和文化差异而反映其特殊国情。第三,指标的呈现方式既要尽可能简单明了,又要足够复杂以反映多层面的实际情况。第四,在希望指标数目尽可能精炼的同时又需要指标量足够大,对面临不同教育挑战的政策制定者都有意义。<sup>①</sup>

UOE 数据表和成员国提供的各类数据是 OECD 教育指标真实可靠的基本保证。然而,OECD 不仅仅满足于这些,进入 21 世纪以来,其开始尝试用国际测量的方式收集数据,并增加调查类的指标。其中,最有名的是三年一度的国际学生评估项目(PISA)、教与学国际调查(TALIS)和国际成年人能力评估计划(PIAAC)。借助于这些项目提供的数据库,每年 OECD 发布的《教育概览》可以说是“掌握了目前教育与技能方面最丰富的国际数据”,进一步提升了教育指标的影响力。

### (三) 从概括性的指标体系到主题式的测评指标

概括性的指标要成为一个指标体系,需要理论模式的支撑。台湾学者孙志麟(2000)评阅相关教育指标文献后,将教育指标构建的概念模式归纳为五种,即系统模式、演绎模式、归纳模式、目标模式和问题模式。<sup>②</sup>从建构理念上看,系统模式从系统观点进行分析,采取多层面角度探讨教育系统的相关因素,并进一步指出教育指标间的相关关系。使用该模式建构的指标体系,容易理解,指标体系范围全面,能说明教育的整体发展情况。演绎和归纳模式是从方法论延伸出来的概念模式,是设计指标时常用的典型方式,有助于指标体系发展的思考。目标和问题模式下建构的指标,通常与教育政策或教育问题有关,并能随着社会变化二适度调整指标体系建构内容。不过,这两种模式所发展的指标体系,不能有系统的描述教育制度全貌。从指标间的关系来看,系统模式强调因果关系的建立,探讨教育输出和教育输入及过程的关联,并分析背景因素对整个教育系统的影响。可见,该模式理论色彩浓厚,各指标间的关系是“由上而下”界定的。演绎和归纳模式虽然也强调教育指标上下阶层的逻辑关系,但并未特别指出指标间的因果关系,理论基础比较隐晦。目标和问题模式,分别是以教育目标和教育问题为基本前提,所建构的教育指标只能说是与教育目标或教育问题有关,各指标并未有必然的因果关系。目标模式根据设定的教育目标,进行指标选择,据以分析或判断教育目标实现程度。该模式下,指标间具有“由上而下”的阶层关系。问题模式从实际教育问题出发,由教育决策者的经验判断指标的选择。该模式下,指标间的关系具有“由上而下”或“由下而上”的混合特征。<sup>③</sup>

OECD 教育指标即是在一定理论模型基础上构建起来的广泛而又全面的指标体系。当然,全面的体系能够为世界教育画出一幅广阔的图景,但也容易让人陷入数据的海洋,很难区分关键问题和核心内容。此时,便需要主题式测评通过聚焦的方式有针对性地提供信息和数据。OECD 推出的国

<sup>①</sup>OECD, *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*.

<sup>②</sup>孙志麟:《教育指标的概念模式》,《教育政策论坛》2000 年第 1 期;张良才、孙继红:《国内外教育指标体系分析与比较》,《教育学报》2009 年第 6 期。

<sup>③</sup>孙志麟:《教育指标的概念模式》,2000 年第 1 期;张良才、孙继红:《国内外教育指标体系分析与比较》。

际学生评估项目(PISA)、教与学国际调查(TALIS)和国际成年人能力评估计划(PIAAC)以及近期推行的青少年“社会与情感能力”(Social and Emotional Skills),均聚焦于教育的某些重要话题展开专题调研,并获取第一手的调查数据。这些国际比较调查的影响力已经覆盖全球,并促使很多国家的政策制定者开始展开教育变革,提高全球教育的发展。

## 四、OECD 教育指标:对中国的启示

近年来,中国的教育正在从“数量型”向“质量型”发展,教育管理方式正在从“管理”向“治理”转型。随着教育发展水平的提高,现阶段教育发展的主要矛盾已经转变为由“有学上”到“上好学”,由“量的扩张”到“质的提升”的转变,这对教育质量提出了新的要求。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》强调:“制定教育质量国家标准,建立健全教育质量保障体系”。2018年,教育部又发布了《完善教育标准化工作的指导意见》中指出:“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。”这为我国未来教育的发展提出了明确的方向。面向2035年,教育现代化的新发展需要新的标准引领。为此,尝试提出未来中国教育指标建设的建议。

### (一) 加强教育指标的价值引领与理论基础建设

2015年联合国在《变革我们的世界:2030年可持续发展议程》(简称《变革我们的世界》)中提出,“确保全纳和公平的优质教育,让全民终身享有学习机会”。同年,联合国教科文组织(简称UNESCO)颁布的《教育2030行动框架》也强调了“全纳、公平、有质量和终身学习”的教育发展目标。OECD也拟定了《2030年教育框架》,重新界定未来所需要的知识、技能和行为,强调2030年的教育要以素养为指向,建立支持这些技能发展的教育系统和学习系统。为了中国2030年的未来教育发展,需要加强教育指标的价值引领与基础理论建设。<sup>①</sup>

一方面,重申人文主义的立场。以公平与质量为取向,以人权和尊严为基础,倡导包容、尊重、全纳的全民优质教育,确保所有儿童免费、公平与优质的教育,缩小教育的不平等,促进学生的终身学习和可持续发展。教育是一项基本人权,《儿童权利公约》界定了儿童的生存权、发展权、受保护权和参与权等四大权利。《学会生存》报告中也重申了人文主义的立场,倡导“走向科学的人道主义”,围绕“一个具体的人,一个在历史背景中的人,一个生活在一定时代的人”为中心,培养创造性,培养承担社会义务的态度,培养完人。<sup>②</sup>2015年,联合国教科文组织在《反思教育:向“全球共同利益”的理念转变》的报告中重申回归人文主义,承认教育与知识作为共同利益,“维护和增强个人在他人和自然面前的尊严、能力和福祉,应是21世纪教育的根本宗旨。”明确指出教育“必须超越单纯的功利主义观点以及众多国际发展讨论体现出的人力资本观念。教育不仅关系到人的技能,还涉及尊重生命和人格尊严的价值观,而这是在多样化世界中实现社会和谐的必要条件”<sup>③</sup>所以,教育指标要以人文主义为指引,确立人是教育的目的,尊重人的生命与尊严,坚持以学习者为中心的立场。

<sup>①</sup>OECD, *OECD Future of Education and Skill 2030*, <http://www.OECD.org/Education/2030-project>, 2020-08-06.

<sup>②</sup>联合国教科文组织:《学会生存》,华东师范大学比较教育研究所译,北京:教育科学出版社,1996年,第184页。

<sup>③</sup>联合国教科文组织:《反思教育:向“全球共同利益”理论转变》,联合国教科文组织总部中文科译,北京:教育科学出版社,2017年,第37—38页。

另一方面,教育指标要超越功利主义思想和工具主义思维。功利主义和工具主义往往把教育质量窄化为学生的认知发展,而且把学生的认识发展水平等同于测试分数,从而忽视了价值、情感与社交等非认知能力的社会性发展。功利主义和工具主义往往强调效率至上,追求绩效,忽视了教育对公民素养、社会公平、政治民主与社会参与等的重要作用。20世纪80年代之后,新自由主义成为教育政策的主导思想,倡导小政府、大社会,主张市场化和自由竞争,强调市场竞争与个人选择,过分追求绩效,效率至上,“效率代表了社会公平”。<sup>①</sup>人力资本理论也是影响教育质量发展主导因素,视教育为投资而不是消费,认为教育通过提高劳动者生产率促进经济和社会发展,提升个人经济地位与收入水平。在教育中表现为积极倡导赋权增能、教育券、学校选择、绩效问责等教育政策,强调教育的资源配置与产出效果尤其是经济产出,关注学生的认知发展与测试分数。在教育指标评估中常常表现为重视投入性指标如经费、基础设施等硬件要素和分数成绩、毕业率、回报率和绩效水平等产出性要素,缺乏对学习过程与教学过程等微观层面的过程性要素的关注。

为此,教育指标的建构要遵循以下几项原则:第一,目标性原则。以教育目标为指引,再制订教育质量标准的体系与具体的教育指标体系。第二,公平性原则。优质公平成为21世纪各国制订教育质量标准的的基本原则。第三,可操作性原则。数据的可获得性,可计量性,以及可比较性的考量。也要注意指标的本土化、特色化和个性化的差异,避免一刀切。

## （二）增加教育的过程指标,由“工作导向”评估转向“问题导向”评估

加大对过程指标的统计和分析,建议从教师专业发展、教学时间、学习时间、学科时间、校长领导力、学生负担、幸福感、公平感等方面增加过程性的指标,引领教育质量的内涵发展。从同等的人同等对待和不同的人差异对待两个方面考察教育的优质公平。

由“工作导向”的评估转向以“问题导向”的评估。我国的教育指标大多仍然以各级各类教育(学前教育、义务教育、高中教育、高等教育和成人职业教育等)设立相应的评估指标,其优势是便于对接行政管理部门的条块工作,便于行政部门及时了解教育发展的现状,这是“工作导向”的思路。建议参照OECD以及国外发达国家的评估方式,按照教育的主题领域如教育产出、教育投入、教育过程、教育公平、学生素养等设置,其优势是问题针对性强,指标之间的拟合与衔接相对较好,通过专题调查指标来弥补事业统计指标的不足,突显基于证据的决策,加强指标的政策敏感性,为教育政策制定提供更具针对性的参考。

## （三）增加软性指标和特色指标,关注人的发展和个性化发展

教育发展已经由外延式发展转为内涵式发展,这就要求教育监测指标除了硬性指标比如刚性的数字和比例的对比之外,增加软性指标,比如个人幸福感、学业负担和公民参与等指标。以共性指标为基础,根据背景条件区域的差异适当地增加特色指标,引领教育的多样化发展和特色发展,强化选择性教育和个性化教育。

比如,学生评估方面,不仅衡量学生积累了多少知识,更重视学生是否能够使用知识来解决实践问题以及进行创新活动,是否能够与他人进行合作等。而对个人未来发展也不仅局限于是否能够就业以及收入水平,还要将个人的幸福感、生活满意度以及生理和心理健康状况纳入考察指标。体现对人关注的指标,以“学生体质健康”指标为例,由关注学生的体质健康转向关注学生的社会发展情

---

<sup>①</sup>[英]斯蒂芬·鲍尔:《政治与教育政策制定:政策社会学探索》,王玉秋、孙益译,上海:华东师范大学出版社,2003年,第58页。



况,建议增加“教育的社会成就”,下设“自我健康状况”“政治兴趣”“人际交往”“志愿服务”等指标。不是将人视作能够提高社会经济生产力的人力资本,而是关注人的发展。

增加人的发展指标与社会经济背景指标之间的相关性指标。例如在统计学生的高等教育入学机会时,将父母的年龄、性别和学历作为背景指标进行统计,进而从学生的父母受教育情况分析对学生接受教育机会的影响。

#### (四) 制定教育质量标准体系,增强数据的国际可比较性

为了使教育统计数据具有很强的可比性,联合国教科文组织统计所和欧盟统计办公室拟定了《国际教育标准分类法》,并按照此标准,搜集数据,建立数据平台(UOE),定期发布教育状况。这条经验值得我们借鉴,建议参照《国际教育标准分类法》,尽快制订我国的《教育质量标准体系》。并根据标准拟订《教育统计数据的指南手册》,对指标体系的框架、收集数据的方式、数据的结果进行详细的具有可操作性的说明。建设中国教育指标数据库平台,加大调查的深度和长期监测的力度。全程监测我国教育的进展,定期发布监测报告,为政府部门的政策制订和调整提供科学的依据。

在主体与组织机构方面,改变单一的行政主体方式,鼓励公信力强的第三方机构和专业性高的机构参与,建立多部门、多部委和社会力量的联动机制,形成教育部作为牵头单位,其他相关的统计部门、公安部门、信息部门以及人力资源和社会保障部等协同参与的机制。

(责任编辑:程天君)

## How OECD Education Indicators Lead the Development of Education Policies?

HUANG Zhongjing

**Abstract:** The educational indicators of OECD not only lead the development of educational policies, but also continuously improve themselves according to the development of society and education. Under the guidance of the concept of “Better Policies for Better Lives”, the OECD Education Indicators emphasize the need to be sensitive, instructive and developmental when interacting with education policies. These three aspects respectively mean that the selection of educational indicators should be based on whether they can influence the education policies; that the selection of educational indicators should be based on whether they can offer effective guidance for the making of education policies; and that educational indicators should continuously adjust themselves to the development of society and education. It is precisely these three characteristics that make the OECD education indicators have an increasingly important impact on the education policies worldwide. This has certain enlightening significance for the development of Chinese education which is changing from a “quantity type” to a “quality type” in development mode and from “management” to “governance” in development concept.

**Keywords:** OECD; education indicators; education policy; international comparison

**About the author:** HUANG Zhongjing, PhD in Education, is Professor at the Faculty of Education, East China Normal University(Shanghai, 200062).