

如何应对全球学习危机？

——世界银行《2018世界发展报告》述评*

刘 骥

摘要 作为世界银行最重要的旗舰报告,《世界发展报告》四十年来首次以教育为题,深入探讨如何应对全球学习危机、提高教育质量、优化人力资本结构、应对人类发展重要难题。从政策理念上看,世行教育策略的革新代表着世行在人力资本政策上较大的方向性改变:由关注教育投入转向教育产出和学习结果。同时,《2018世界发展报告》总结了适用于各教育阶段的大量实证研究和国际成功政策经验,对全球教育政策具有风向标的重要意义、对我国发展新时期的教育与人才策略有积极启示。本文通过对报告结论详细梳理,结合我国国情提出五点政策建议。

关键词 全球学习危机; 教育政策; 教育发展; 世界银行; 国际组织

作者简介 刘 骥/美国哥伦比亚大学教师学院博士候选人 (纽约 10027)

作为全球目前资金量最大的多边国际机构,世界银行每年所发布的旗舰报告——《世界发展报告》对全球发展具有举足轻重的影响。今年是《世界发展报告》近四十年来首次以教育发展为核心主题:以世行的全球政策视野和各地区宝贵的实践经验为基础,深入探讨如何应对全球学习危机、提高教育质量、优化人力资本结构、应对目前人类发展所遇到的重要挑战。《2018世界发展报告——学习以实现教育的诺言》(World Development Report 2018: LEARNING to Realize Educations Promise)不仅对全球教育政策具有风向标的重要意义,更对我国科教兴国战略具体实施、未来教育政策制定方向有积极启发。

一、《2018世界发展报告》背景

《世界发展报告》是世行每年最具分量的旗舰报告,自1979年以来每年围绕经济、社会、人类发展等领域的重要议题开展研究。近四十年来,《世界发展报

* 本研究得益于美国纽约戴氏基金会(J. T. Tai Foundation)青年学者教育研究奖资助。

告》内容涵盖全球发展的多个热点——包括农业、能源、科技、市场、法制、公平等,但一直未能将教育作为独立的主题进行深度剖析。对世行来说,《2018 世界发展报告》聚焦于教育与全球协同发展的关系不仅与其消除贫困、推动共同繁荣的宗旨所契合,也代表了世行对联合国可持续发展计划的认可与支持:优质教育是实现可持续发展目标的必要条件——学习、技能、知识皆作为促进各国提升国民健康、国家治理、劳动生产率等重要中长期发展目标的关键途径:

与此同时,《2018 世界发展报告》也恰逢过去数十年全球范围内高质量教育政策研究指数增长的快速发展时期,为基于证据的教育政策制定提供了大量实证结论。特别是近些年来,通过科学研究设计建构随机实验或类随机实验的数据环境以确立政策干预与教育结果之间可靠因果关系的实证研究数量不断增长,为政策研究者提供了更具效力的证据支持。《2018 世界发展报告》团队总结了 2000 年至 2016 年间在全球主要学术期刊中基于因果推断研究范式且包含至少一项学生学业成绩的实证论文;过去数十年间能够支持因果推断的实证研究发表量翻了十五倍,于 2016 年达到 299 篇。这些强调可靠因果结论的教育实证研究不仅加深了研究者对复杂教育问题的理解,同时为可供各国选择的政策工具提供了科学依据。

《2018 世界发展报告》的构架、调研、编写、反馈过程耗时超过一年,于 2017 年 6 月 30 日完稿。同年 7 月 21 日,经世界银行执行董事局成员投票通过后正式筹备出版。报告研究编写团队共 22 人,其中成员近三分之二为世行各研究局的首席或资深经济学家,代表世行及业内最高标准。在成稿过程中,报告核心内容及框架直接由世行首席经济学家保罗·罗默监督,并由世行首席经济学家顾问委员会指导,委员会成员包括诺贝尔经济学奖得主 Amartya Sen 和 Joseph Stiglitz 以及我国经济学家林毅夫。除此之外,报告团队在准备过程中不仅在世行内部进行了频繁且广泛的意见和反馈交流,还积极向其他国际多边组织、双边政府机构、非政府机构、学术研究机构征询建议。其中报告团队参与了 20 余国家^①的实地调研和讨论会,并组织了多轮基于互联网的公开商讨会议。

二、《2018 世界发展报告》核心内容

随着全球化、科技发展步伐的加快,各国都希望将经济增长模式向各产业科技生产前沿移动——以占据全球价值链上技术、价值更高的优势位置。然而这样的宏观经济变化对社会形态、劳动结构都将产生深远的影响。教育系统作为劳动技能最大的供给方,必须做出相应的调整和准备。一方面,以技能偏向型科技进步为推动力的经济结构和生产方式意味着对高技能劳动力的需

^① 参与国家包括:玻利维亚、巴西、加拿大、中国、科特迪瓦、芬兰、法国、印度、印尼、日本、肯尼亚、马来西亚、墨西哥、塞内加尔、南非、坦桑尼亚、泰国、土耳其、英国、美国等。

求将不断扩大——若不能及时高质量地满足,则大大制约经济的可持续发展。因此教育系统需要更高效、更高质地培养学生在未来社会中所需要的核心技能,以应对劳动市场中对人力资本需求的迅速变化。另一方面,人力资本回报率不断加快将导致高技能劳动者与低技能劳动者之间出现较大收入差距——对各国实现包容型经济增长提出了艰巨困难;教育系统需要继续发挥社会公平调节器的作用。

在这样的大时代背景下,《2018 世界发展报告》强调将教育投入和教育结果彻底区分:上学和学习并不是一回事,学生即使在学校里也并不代表他们在进行有意义的知识和技能积累。只有能让学生们既有所学又有所长的教育才是好教育。如果教育系统不能提供高质量的教学和学习,那么不仅浪费了数量可观的人力资本财富,更令人担忧的是直接加深了社会不公,增加影响社会的不确定因素。目前,无论是中低收入国家、偏远地区还是农村等教育欠发达地区,都有可行办法提高教学质量和学习结果,但现有的教育路径迫切需要革新。

(一) 教育的潜力

教育的潜力有许多——较高的教育程度往往与良好的个人与社会结果成正相关(详见表 1)。来自各国的实证研究表明,教育不仅能有效提高个人收入和寿命、促进国家经济增长和公共卫生发展,还具有加强社会凝聚力及公民的社会参与度等作用。对微观个体而言,教育可以显著地提升个人的经济自由度、拓宽个人的选择范围。据《2018 世界发展报告》团队的测算,人力资本的回报率在全球范围内持续处于较高水平。全球平均来看,男性人力资本回报通常在 8%—10% 之间,而女性则更高:在 10%—14% 之间^①。而在部分地区和经济体中,教育的经济回报更大,例如在非洲亚撒哈拉地区男性的教育收入回报超过 10%、女性的收入回报超过 14%,教育是促进社会协调包容发展的重要途径。

表 1 教育的潜在回报分类

	个人与家庭	社会与国家
物质回报	较高就业率 较高收入 较稳定工作	较高经济增长 较稳健的可持续经济增长 较低的贫困率
非物质回报	更好的健康、寿命 更好的子女健康、教育 更好的心理健康 更好的公民意识 更多的生活选择 更高的生活幸福感	更通畅的社会流动 更高效的政府与机构 更积极的公民社会 更融洽的民族关系 任何减少的社会成本(如更低的犯罪率)

^① 教育与个人收入的正向相关性并非源于家庭背景较好、天生禀赋较高的人选择了继续升学——而这样的结果是通过“准随机实验”(各国不同时间的政策变化等)测定出的因果效应。

在宏观层面,人力资本则通过两种途径促进可持续经济发展:提高各国内化科技生产方式的能力、促进对前沿科技的创新与探索。前者可以在短至中期实现生产效率的显著提升,而后者则能够更有效地维护长期增长果实,促进中长期实现持续且稳健发展。对中低收入国家而言,加强人力资本投资、提高教育质量可以使经济活动向全球价值链的上游移动、逐步向科技生产前沿推进。而对于那些已经处于科技生产前沿、全球价值链上游的中高收入国家来说,提升人力资本质量将通过生产创新彻底改变生产科技与生产方式,扩大已有的丰厚经济基础。

人力资本除了对各国经济增长有直接贡献外,还具有较强的社会溢出效应——即教育能够有效促进社会整体的协调发展。首先,随着教育系统质量和能力的提升,教育对促进社会公平的功能将被逐渐放大——往往最先受益的是欠发达地区、低收入的边缘化人口。由于这些群体往往也匮乏其他资源,如实体资本、社会文化资本等,优质的人力资本对这样的群体来说边际效益最大,可以有效助推社会均衡发展、减少收入不公带来的社会问题。更重要的是,教育还可以提高公民的社会责任感、法制意识、信任与容纳意识。以经合组织(OECD)国家为例,教育程度较高的社会成员对外来者包容性更强,对社会和谐与稳定更看重——这都是国家与区域长期稳固发展的重要基石。

(二) 全球学习“危机”

随着联合国千年发展计划、可持续发展目标的落实,各国对人力资本逐步重视、全球毛入学率稳健提升,但令人担忧的是各地区普遍进步的入学率并未转化成学生们优质的学习体验和令人满意的学业结果。较大的教育投入并未带来相应的教育质量提升。因此,《2018 世界发展报告》强调区分上学和学习为两个不同的概念——上学并不等于学习,学生即使在学校里也并不意味着他们在获取知识,有效学习。

目前全球范围内仍有 2.6 亿学龄孩童失学,这是全球面临的最棘手问题。但那些已经在校的学生学习状态、结果也不容乐观。据《2018 世界发展报告》团队测算,中低收入国家学生平均认知能力与中高收入国家差距较大——在中低收入国家,认知能力排第 75 百分位(前 25%)的学生还不及中高收入国家排第 25 百分位(末尾 25%)。这样的教育结果差异不仅制约各国间的协调发展,更影响各国内部实现经济包容式增长。例如,在非洲亚撒哈拉地区:肯尼亚、坦桑尼亚、乌干达——仅有四分之一的小学三年级学生能够识别简单语句;在南亚地区:印度,同样仅有四分之一的小学三年级学生能够进行两位数计算;在拉美地区:巴西与乌拉圭的教育不公平随着更多的学生进入本已拥挤的学校而进一步恶化。随着科技发展和全球化生产模式的推广,如此巨大的区域间、区域内人力资本差异将无疑成为全球可持续发展、推动包容性经济增长的最大不稳定因素。

依据教育生产函数框架^①，《2018 世界发展报告》总结了“学习危机”的三个主要成因。首先，家庭教育投入是影响教育结果的重要因素，家庭教育质量不仅影响学生婴儿时期大脑的生理发育，更决定学生在进入学校后的学习效果。目前大量脑科学研究显示，教育不公平早在学前婴儿时期就已经逐步体现。财富差距让出身贫困家庭的幼儿认知能力发展从 4 岁开始便明显滞后于较富裕家庭。在中低收入国家，每三个 5 岁以下幼儿就有一个发育迟缓。长期贫困不仅限制学生们的学校学习，更从入学前就影响着大脑的生理与认知能力的发育。目前，虽然学界对早期教育投入回报率高于其他年龄对已达成共识，但各国普遍对婴幼儿和学前儿童及其家庭的教育和福利支持较少。经《2018 世界发展报告》测算，在拉美地区，5 岁以下幼儿人均政府财政支持仅为 6—11 岁儿童的三分之一，且现有政府经费还多用于早期教育的基础建设，如学前教育校舍等，而并非直接投入支持育儿发展。因此促进教育质量的提升不仅需要政府更多的财政支持，而且特别是在婴幼儿关键发育时期提供有针对性的家庭教育资源补助。

第二，学校教育投入是学生在校期间学习的重要保障。然而教育质量话题常常被等同于学校教育投入不够，但其实教育系统中的资源短缺只是冰山一角，其真正原因往往是诸多教育投入未能送达教学一线。例如，在非洲塞拉利昂，课本确实按时分发到各学校，但在跟踪课本的使用情况时，便发现大部分课本其实都未送达学生手里——而是被锁在库房。同时，教师作为学校教育投入最重要的组成部分，确保教师们参与有意义的教学对于巩固学生学习至关重要。在经济发达地区，优秀教师为学生带来的学习成长是较差的教师的三倍；在发展中国家，这一数字则更高。然而在非洲亚撒哈拉地区，每 5 名教师就有一名缺勤，而在校的老师中又有四分之一未在其班级授课——这类现象在较偏远地区则更普遍。《2018 世界发展报告》呈现这样的数据并不是为了把责任都推到老师身上，而是想说明教育质量的系统性问题，特别是如何提供足够的资源以确保优质的教学能及时地开展进行。随着教育技术的不断快速发展，管理方法与科技手段的合理结合也为如何有效地促进课堂内学习质量提供了一些新的解决思路。

第三，学校管理方式决定着不同类别教育投入的融合效率。目前制约学校管理效率的问题主要有较差的行政能力和较弱的自主能动性。虽然较科学的管理与领导模式不能直接改善学生的学习结果，但却能通过强化课堂教学效果和确保学校资源投入的较高利用率而间接实现对学生学习的促进。例如，在不同系统内，较好的校长领导力和行政能力都和学生学习结果具有正向相关。较低效的管理与领导行为不仅制约发展中地区学校获取足够的政府资

^① 教育经济学中，教育生产函数指的是在一定时期内，在教学技术、学习方式不变的情况下，知识生产所用各资源要素与所产生的教育结果间的数量关系。具体而言，学习结果与教育投入的关系可表示为 $A=f(F,S)$ ，即学习结果 A 和教育过程中的三个要素有关，分别为：累计家庭投入 F、累计学校投入 S、广义的教育生产科技 $f(\cdot)$ 。其理论应用与实证推广源于美国 1966 年出版的《科尔曼报告》。

源与支持,也影响校长们是否积极帮助教师团队解决教学中所面临的问题。许多学校因此不仅管理混乱,而且缺乏自主能动性,使教育投入没能对课堂教学和学习结果产生有足够意义的影响。

与此同时,相较于教育系统内所酝酿的“学习危机”外,劳动市场中的“技能危机”则更具迫切性、严峻性——因为成年人往往学习曲线较缓、再学习机会成本较高。经《2018 世界发展报告》团队估算,全球每 100 位小学新生中仅有 35 位将能够顺利高中毕业,我国所处的东亚及太平洋地区属于教育普及率较高的人口大区,也仅有 47 位小学新生将高中毕业。各国的统计数据显示,高中毕业与否与技能、职业、收入等个人指标有关。《2018 世界发展报告》团队根据现有的成年劳动力(15—64 岁)基础技能测试样本估算:全球大约有 20 亿成年劳动者不具备基本工作技能——其中超过四分之一是 16—24 岁的青年人。这些青年低技能劳动者也是在全球化发展、产业升级、科技革新等快速变革中最易受冲击的人群——如果不及时升学或参与技能再培训,将迅速失去就业机会。如果各教育系统不迅速提升教育质量以确保系统内学生能够完成小学至高中教育,不仅失去了大量宝贵的人力资本,更增加了巨大社会成本,为各国稳定发展带来了诸多不确定性。

(三) 如何有效应对“学习危机”

《2018 世界发展报告》认为全球所面临的“学习危机”是紧迫的、多样的,但同时又是有解决方案可循的。首先,学习危机的急迫性体现在目前世界每年的教育产出缺口仍较大:不仅各地区间人力资本发展不协调,各国内部的教育问题也将进一步扩大。其次,学习危机又是多样的:根据年龄段不同、教育需求不同、社会与经济情况不同,合理的系统性方案对各国教育政策的灵活反馈机制要求较高。然而相对幸运的是,过去数十年全球范围内教育实证研究快速发展,为教育政策制定提供了许多具有政策指导含义的宝贵实证经验。至关重要,各国需要把提升教育质量作为关乎国家和人类发展命运的重要使命并给予足够的政策重视——把成功案例作为系统革新的根基、协同各核心利益相关者实现教育质量的规模化进步。

1. 测量——准确为教育系统把脉、找出问题所在

如果不对学习结果进行科学评估,那么很难把提高教育质量作为严肃目标。目前全球仅有不到一半的国家与地区在基础教育阶段监测学生的学习表现,而对学习状态和结果进行纵向追踪的国家则更寥寥无几。若不能准确测量教育系统内学生的学习情况、学业表现,那么对根治系统性效率低则无从对症下药。各国教育系统不仅需要一套完善的学生测量体系,更需要帮助教师、校长、教育系统管理者及时追踪、诊断、改进现有的授课、管理、政策的全面治理框架。

定期对学生学习结果、学校运营情况进行监测不仅能揭示教育系统中所存在的问题,还可以为后续政策革新提供证据依托。缺乏对学校运行情况的充分掌握使得科学管理变得像是纸上谈兵,特别是信息匮乏让政策的评估和

推广很难实现。因此,可靠、透明、科学的教育监测是促进教育质量提升的第一步。具体操作上,各教育系统应积极结合过程型评估与阶段性评估。首先,过程型评估侧重于通过了解学生学习情况从而实现教师更合理地规划课堂教学,用信息化手段协助教师们做好教学准备,使教学内容调整至能促进学生学习的难度。例如在新加坡各小学所实行的入学诊断测验就关注找出需要额外学业帮助的学生,从而更有针对性地将课堂教学有的放矢。而对于政策制定者来说,具有代表性的全国样本则能更有效地指导政策实践与评估,例如美国所实施多年的“国家教育进程评估”(NAEP)每年都提供详尽的系统化诊断。国际上也有不少类似标杆式教育评估工具,例如经合组织每三年一期进行的PISA测试,以及国际教育协会每四年一期的TIMSS和PIRLS测试。

然而,重视可测量的学习结果监测并不意味着就应忽视其他“较难测”的教育结果——如公民意识、客观思辨、社会情感能力等。相反,重视学习结果的测量往往会促进这些相辅的目标。例如基本的数学计算与阅读写作能力往往是其他更高层学习目标的基础素养:若学校无法给孩子们提供优质的基本能力学习机会,那么更无从谈起其他高阶的能力培养。特别是那些教育资源较薄弱、学习结果较差地区,学校的教学工作并未处在生产可能性前沿上^①,因此“可测能力”与“较难测”学习结果间的抵换远低于部分经济发达地区。所以对于这些学校,提升可测能力的同时也将提升较难测学习目标,并不冲突。

2. 行动——运用实证证据找准合理解决方案

政策制定中仅依靠直觉和常识非常危险。近年来针对青年学习方式的实证研究倍增,其中最主要的贡献是纠正了许多教育政策中的错误常识。新增的大量实证研究不仅验证了现有政策的实施效果,更为政策制定提供了科学依据。但在多数国家,学校的运营管理和课堂内的教学方式仍停滞不前,与现有的实证结论脱节。因此,《2018世界发展报告》总结归纳现有各地区的成功实践经验,认为高效高质的教育系统通常由三个要素组成:有准备的学习者、熟练且积极的教师队伍、专注于教学的管理模式。

首先,有准备的学习者是保证教育质量的基础,也就是说各国应该注重学生入学前、适龄时、离校后的全面教育保障。从婴儿时期至入学前,孩子和家庭需要足够的资源以确保出生首1000天营养充足、亲子机会频繁,这样孩子才能在学龄前有健康而全面的生理、心理与智力成长。同时,各教育系统还应尽量普及3至6岁儿童的学前学习中心,因为其不仅有助于提升儿童社会情感素

^① 生产可能性前沿是经济学中常见的概念。其代表含义是在当某项生产数量组合处于生产可能性曲线上时,生产效率达到最高,若不在曲线上则未达到最高生产效率。该概念运用在教育政策制定中,则意味当教育系统选择“硬技能”与“软技能”组合时应首先考虑本系统是否已经达到生产可能性前沿,若在生产前沿上(如教育发达国家),则会出现两者需取舍的情况。但若本系统仍离该前沿较远(如教育欠发达地区),那么首要策略并不是考虑“硬技能”过多或“软技能”过少的问题,而是应该选择任意方向向生产可能性前沿靠拢——以提高教育资源利用效率。

养、促进教育起点公平,还能实现儿童入学后较好的学习表现。目前全球范围内仍有大量适龄儿童辍学,而提高适龄入学率最主要的手段是降低上学的总费用^①,如包括学校供餐在内的一系列校园政策则非常有效:例如在柬埔寨等国,有条件现金转移支付不仅提高了学生的努力程度更带来了学习结果的显著进步。

第二,熟练且积极的教师队伍是优质教育的重要组成部分,特别是拥有较强教学能力和动力的教师团队,但目前仅有少数国家把这两项当作核心目标。特别是较低的教师薪酬一直被诟病:不仅无法吸引足够的人才进入教师行业,更无法留住那些教学效果好的教师。因材施教是目前教学中缺失的关键环节,特别是在澳大利亚、瑞典等发达国家,课程大纲与教学往往仅围绕最优秀的学生设计,缺乏对包容性、适应性教学的足够重视。在印度,通过科技手段实现按级教学、为掉队的学生补课取得了较好的效果。提高教学质量的另一有效途径就是在教师能力范围内充分发挥物质与非物质激励作用,比如在墨西哥和巴基斯坦,仅通过向家长提供学校的教学信息、鼓励监督便能有效促使学习结果明显提高。

第三,将教育管理模式转向以教学为主将有益于全面提升学习体验。新型的学校管理应该注重挑选与教师教学相匹配的资源,特别是思考如何让新的教学科技服务于教师与教学。在印度和肯尼亚,计算机及科技辅助学习主要通过增加学生与老师间的互动实现提高学习结果的目标;而在哥伦比亚,仅提供电脑但缺乏与教学结合并没能促进学业表现。不论是传统教学材料还是科技产品,在课堂的推广运用一定要以服务教学、促进学习为基本宗旨。学校管理的另一个重心应是加强教师间、师生间的学习伙伴关系以实现课堂学习效率的大幅提升。在中国,独具特色的教研活动不仅充分开发优秀教师经验、鼓励深入教学方法研讨,还不断为教师间互相学习共同分享经验创造机会。此外在巴西、瑞典、印度以及英美等国所开展的“校长观察式课堂师生课堂互动评价”,不仅显著促进了教学方法创新,还有效提升了学生学业表现。

3. 协作——联合各核心利益相关者共同促进教育革新

课堂内的教学革新必须有系统性政策和技术层面支持才能变得具有可持续性。总结过往的失败政策不难发现,“低质量、低学习”陷阱往往与政治寻租行为和较差的政策执行力相伴。“双低”教育困境源于较差的教育质量——教师缺勤、课本不足、管理失灵,并导致了较差的学习结果。提高教育质量、走出“双低”困境需要全社会对教育的重视:这包括个人、家庭、学校、企业和政府。各教育系统还需对各核心利益相关者进行激励以达到共同协作促进教育革新。要实现这个目标,各国首先应意识到教育投资就是对国民的投资——今

^① 教育经济学中,总费用由直接费用和间接费用两部分组成。其中直接费用往往指学费、伙食费等,而间接费用则包括学生在家庭、工作中所提供劳动价值的机会成本。

天的投入将带来未来中长期丰厚的回报。为了让每个学生都成为有准备的学习者,教育政策必须和公共卫生、营养、福利等政策相结合,确保学生们在适龄入学前就已经得到充裕的发展支持。

摆脱“双低”教育困境对各国享有稳定且可持续的社会经济发展来说是关键。《2018 世界发展报告》根据各国的政策实践总结并提出三点革新建议。首先,提高教育质量和学习结果的监测透明度是保证问责制的前提条件。更好更及时更准确的信息通道能够为政策和技术问责起到促进作用,并更好地将不同层级执行者的目标一致化。信息的收集应该做到对全系统的覆盖,不仅是地域上的全面化,而应该包括学习结果和那些能够影响学习结果的重要因素。同时,系统性监测指标应该要深度细化、情景化,因为政策制定者需要的不仅是好和不好的答案,而更重要的是为什么好、为什么不好——凸显了越来越多政策影响机制监测的必要性。第二,公共部门应通过广泛的联合利益相关者——学生、家长、学校及民间机构——统筹教育系统资源,建构出具全局观的解决方案。目前改革动力不足仍是困扰许多国家的核心问题,但也必须是解决方案的一部分。如果能在社会上凝聚较强的意愿推动以教学和学习优先的教育改革,那么各系统全面质量提升便迈出了第一步。第三,教育管理者应结合各地区特点,运用创新且具适应性的方案来寻找因地制宜的政策选项。随着科技不断地进步,教育系统应该更好地进行有针对性的创新管理。例如,非洲布隆迪由于常年战乱各学校一直因为运输困难而缺乏教学材料,通过给予本地执行者较大的创新空间大幅降低了课本的运输时间,顺利使学生用上了教材。

同时,各教育系统也应考虑不同教育资源投入间的协调与方向性问题。教师教学和学生学习过程中,许多元素都是由教育体系内各相关个体依据情境所自主选择的:教师的工作热情会随着学校管理方式而改变、学校的教学重点会与社会热点相关、家长也会根据教育政策调整对孩子教育的投入。例如在印度及赞比亚,随着政府教育补助的增加,家庭教育开支反而出现递减的现象。原来,在资源紧缺的家庭中,由于学校提供了孩子的学习材料,父母便将家庭资源挪向食物、卫生等其他家庭开支。在如此复杂的关系中如何厘清各主要教育元素间的关系呢?目前不同的人类行为解释框架对政策制定者预测政策推广效果有一定的指导预见意义。首先,简单的个体利益优化框架,即理性人在有限的时间和资源约束下进行效用最大的优化决定,可为政策制定者指出不同利益相关者在决策中的选择动机,从而合理调整政策细节。其次,管理学中常见的委托代理问题所揭示的个体与组织目标不一致时所产生的低效困境,例如在教师缺乏足够激励和监督时容易出现缺勤、早退、教学低效等问题。诸多这样的社会科学研究都能有效提供政策指导并找出政策推广时可能会出现理论与实践衔接问题。

三、对我国教育政策的启示和建议

《世界发展报告》发布近四十周年之际,世界银行将每年度最具分量的旗舰报告用于深入探讨教育问题,是具有划时代、政策方向标意义的。首先,从政策理念上看,《2018 世界发展报告》的框架革新代表着世行在人力资本政策上较大的方向性改变,由关注教育投入转向教育产出和学习结果。其次,《2018 世界发展报告》在具体操作上对现有政策经验和实证研究较全面的梳理,具有非常强的实践指导作用。对我国而言,《2018 世界发展报告》宏观教育战略与微观政策战术并重,对我国科教兴国战略的积极落实,成功推进十三五、十四五时期教育政策制定有前瞻启示作用。

(一) 继续坚持基础教育质量监测

我国最早于 2007 年就成立教育部基础教育监测中心,不仅多年来不断向国际同行取经,更是非常具有创新性地持续执行每年度的全国监测任务。《2018 世界发展报告》强调只有开展教育质量监测才能真正把提升教育质量当作认真的目标。我国教育部早在 2015 年就已经提出了“开展监测是提高教育质量的必然要求”——是走在发展中国家前沿、非常重视教育质量的国家之一。但现阶段来看,我国基础教育监测仍注重“面积覆盖”,缺少对教育质量的纵向追踪,特别应加强重视对跨时间维度的教育质量监测的投入。目前,以横截面大样本数据为核心的基础教育监测为我国教育政策制定提供了大量实证依据,但由于缺乏对相同抽样单位的跟踪,较难为学校教育、教师教学等相关因素进行增值性评估。因此我国应坚持、肯定目前的基础教育质量监测方针,在将监测覆盖率推广至全国的同时,逐步开展对学校管理、教师教学、学生学习结果的纵向监测,为教育政策制定提供更准确的科学依据。这将对我国教育发展和“科学发展观”相结合起决定性作用。

(二) 继续推广因地制宜的政策方案

我国自改革开放以来的“摸着石头过河”的改革策略已经受到国际学界普遍认可,特别是如何将成功的经验“由点到面”逐步推广已经成为具有中国特色的改革方式。这样的政策成功主要得益于我国额外重视对因地制宜的政策革新方案。《2018 世界发展报告》也强调,教育质量的提升需要系统性变革,这不仅需要从目标上联合各核心利益相关者,还需根据地方特点、人文文化进行合理的政策本地化。我国自古就有“橘生淮南则为橘,生于淮北则为枳”的说法,因此对世行此次报告结论也不宜完全照搬,应进行系统性总结、充分本地化,使最终的教育质量提示方案能结合中国国情、反映我国人民实际教育需求。在十三五、十四五时期教育政策制定中,我国应继续鼓励教育管理者结合各地区特点,运用创新且具适应性的工具寻找因地制宜的政策选项,特别是加强如何更好地利用科技手段进行具有因地制宜特点的管理创新。

（三）谨慎延伸义务教育覆盖年限

在现发展阶段,九年义务教育是我国一项重要的基本教育制度。据《2018 世界发展报告》所归纳现有国际经验,提供高质量的学前教育能够有效减小教育不公平、提升学龄儿童学习效果,同时投资回报率远高于其他教育阶段投入;提升高中教育普及率则能有效防止低技能劳动力聚集,在提高个人长期收入结果的同时为技术密集型科技产业发展提供优势条件。但值得注意的是,该报告同时指出,实现这些潜在结果的前提是确保高质量教学与有意义的学习体验;因此延伸义务教育的前提条件是必须保障现有九年义务教育质量稳健提升,在考虑延伸义务教育时必须量与质并重。目前我国九年义务教普及时间还不长而且各省间水平仍参差不齐,特别是中西部地区义务教育阶段均衡发展还面临很多问题。其中如何保障持续地满足中西部地区对高质量九年义务教育的需求是我国教育面临的一个主要挑战。因此短时间内向学前和高中阶段延伸的基础还不牢靠,需要稳健地根据各地区实际情况量力而为、精准发力。如近期部分省份逐步实行 15 年免费教育的试点工作,就将成为我国未来义务教育覆盖年限何时延伸、如何延伸的宝贵实践经验。

（四）积极鼓励教育实证研究转型

教育是一个内容覆盖面广、社会影响深远的领域,其相关政策的制定也通常被认为与个体和国家命运息息相关。因此教育研究的实证化、科学化的意义远远超过学科自身发展、方法论的进步,而将更重要的影响社会和国家整体的科学发展。随着“科学发展观”在我国教育研究、政策制定领域的不断推进,教育工作者对教育研究中如何应用科学实证方法的探索也不断增多。特别是自 2010 年以来,我国教育学界经历了一次主要的研究范式变革——由“思辨研究”转向以质性研究、定量研究及混合方法运用为代表的“教育实证研究”。以此次世行《2018 世界发展报告》为例,所选用证据案例几乎全为实证研究结论,这也代表着国际主流教育研究实证化的阶段性完成。但与此同时,我国的实证研究仍处于起步阶段。因此这也是我国教育研究的一次契机,应着重探索如何提高学科自身的科学严谨性、以符合科学研究范式的方法回答中国教育问题、找出适合中国国情的教育方案,使教育政策研究更好地服务于我国全面落实“科学发展观”的大方向。

（五）快速加强国际型教育人才培养

随着我国国力不断提升、全球化趋势下与现行多边事务体系的合作需求不断扩大,我国需要迅速培养起一批具有国际视野、专业素养的实干型教育人才。同时,为了继续落实我国在联合国《2030 可持续发展目标》等全球治理议题中体现较强参与度和积极发声,我国还需要一套师资完备、与时俱进的国际型教育人才培养体系——进行前瞻性人才战略储备。现阶段看,我国不仅在各大国际组织中人员所占比例、平均职位与我国大国策略需求不符,更缺乏有能力参与各国际组织核心项目的高级专业人才。若各大国际组织中总是缺少

应有的中国籍高级别专业人才,那么会大大降低世界了解中国想法的机会。以此次《2018 世界发展报告》为例,核心团队中仅两人为中国籍,不仅少于西方传统发达国家,甚至不及印度、拉美等新兴国家。在我国逐渐向“奋发有为、责任担当”国际治理策略转型的时代大背景下,如何系统地、高效地培养一大批国际型教育人才是我国在发展新时期亟须解决的问题。

参考文献:

- [1] World Bank Group. World Development Report 2018: LEARNING to Realize Educations Promise[M]. Washington, D. C. : World Bank Group, 2017.
- [2] 中华人民共和国教育部. 我国建立义务教育质量监测制度,今年起开展监测工作——中国特色“PISA”揭开面纱[N]. 中国教育报,2015-4-16(1).
- [3] Qian, Y. How Reform Worked in China[A]. Rodrik, D. In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth[C]. Princeton: Princeton University Press, 2003: 297-333.
- [4] Mukland, S. & Rodrik, D. In Search of the Holy Grail: Policy Convergence, Experimentation, and Economic Performance[J]. American Economic Review, 2005(1): 374-383.
- [5] Heilmann, S. From Local Experiments to National Policy: The Origins of China's Distinctive Policy Process [J]. The China Journal, 2008(59): 1-30.
- [6] 范涌峰,宋乃庆. 教育研究科学化: 限度与突破[J]. 教育研究,2016(1): 94-101.
- [7] Kim, S. China, the United Nations, and World Order[M]. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2015.

World Development Report 2018 and Its Policy Implications for Education Development in China

LIU Ji

(Teachers college, Columbia University, New York, 10027, America)

Abstract: As the World Bank's first flagship report devotes entirely to education, the World Development Report 2018 comprehensively describes a crisis that is looming worldwide: Schooling does not equalize learning. Drawing on key insights from the report, this study provides a high-level summary and relates the findings to common and critical issues that China is today. Specifically, this study highlights five important policy implications for education development in China: Education quality monitoring, adaptive policies, evidence-based decision, expanding human capital investments, and building stronger ties with international organizations.

Keywords: Learning; education policy; China; World Bank

(责任校对: 杨秀秀)