

## 主旨

# 学习

## 实现教育的承诺

**上学和学习并不是一回事。**在肯尼亚、坦桑尼亚和乌干达，有四分之三的三年级学生不会读像“这只小狗的名字叫皮皮”这么简单的句子。在印度农村，将近四分之三的三年级学生不会做诸如 46 减 17 这样的两位数减法，而且到了五年级仍然有一半人不会做。尽管 15 岁年龄段的巴西学生的知识技能近几年有所提高，可是如果他们继续以现在的速度提高，他们的数学成绩在 75 年内都无法达到富裕国家现在的平均水平。在阅读方面，巴西学生要赶上富裕国家学生的水平则需要 260 多年。这些还都是对学生学习情况进行了测评并将结果公诸于众的国家，在太多的其他国家学习效果低下仍是一个隐藏的问题。

**没有学习的上学不仅是一种机会的浪费，也是一种巨大的不公：**最被社会所忽视的孩子恰恰是那些最需要通过良好教育在生活中取得成功的孩子。没有学习，教育就无法完全实现其承诺，成为促进减贫和共享繁荣的驱动力。在各个国家，弱势群体学生的学习成绩往往差得多。在乌拉圭，六年级的贫困孩子在数学方面被评价为“能力不足”的比率是富裕孩子的五倍。另外，这些结果仅仅是对那些有幸能去上学的儿童和青少年而言，有许多孩子甚至没能进入小学或中学，贫困儿童、女孩、残疾儿童、少数族裔儿童等弱势群体极有可能辍学，所有这些问题构成了学习危机。

**中低收入国家的学习水平低下并非不可避免：**如果国家重视改善学习效果，就可能取得巨大的进步。1950 年代初，韩国还是一个饱受战争摧残、识字率极低的社会，到 1995 年时已经实现了全民普及高质量的中等教育。事实上，韩国年轻人在国际学习评估中的表现一直处于领先水平。虽然越南人均收入相对很低，但国际学生评估计划（PISA）2012 年的评估结果显示，越南 15 岁学生的分数与同龄德国学生处于同一水平，这震惊了全世界。在 2009 年到 2015 年之间，协调一致的政策行动和制度改革使秘鲁在整体学习效果方面成为进步最快的国家之一。在利比里亚、巴布亚新几内亚和汤加，得益于目标明确并以事实经验为依据的大量努力，低年级学生的阅读水平在短时间内取得了重大的提高。

### 学习危机的三个维度

**第一个维度是糟糕的学习效果本身。**正如之前所述，人们期待的那种在学校应该产生的学习效果往往难以达到——不论这种期待是基于正式的教纲、雇主的需求，还是一般的常识。低水平的学习不只局限于最贫困的国家。在一些中等收入国家（比如阿尔及利亚、多米尼加共和国或者科索沃）成绩最好的学生，到了经济合作与发展组织（OECD）国家只能算是成绩倒数四分之一的

学生。与此同时，学习效果不均衡的程度很高。喀麦隆最贫困的五分之一家庭的女孩中，只有 5% 的人在小学毕业时掌握了足够升学的知识，相比之下，最富裕的五分之一家庭的女孩中则有 76% 的人达到了这个水平。另外，全系统学习状况的改善普遍比较缓慢。事实上，所有从 2003 年开始参加了多轮 PISA 评估的国家在各轮评估间平均分的增长中值为零。

**学习危机的第二个维度是造成学习危机的各种直接原因**，这些原因通过各种方式使学校的教-学关系失灵。

《2018 年世界发展报告》找出了教-学关系发生失灵的四种主要形式：

- 孩子们来到学校，但并没有做好学习的准备。营养不良、疾病、父母投入不足以及与贫困相关的恶劣环境削弱了儿童的早期学习效果。在发展中国家，通常由于长期的营养不良，有 30% 的 5 岁以下儿童身体发育不良（低于他们这个年龄应有的身高）。不良的发育基础意味着许多孩子虽然来到了学校，却没有做好从中充分获益的准备，因为在学前阶段贫困儿童的认知能力就已经远远落后了。在一些国家，富裕儿童与贫困儿童在识字能力上的差距在 3 到 5 岁之间成倍地扩大。上学的费用和机会成本使许多青少年失学，而社会方面的排斥——比如，与性别或残疾相关的障碍——则加剧了这个问题。这些就学方面的不平等扩大了学习效果的差距。
- 教师往往缺乏进行有效教学的技能或动力。教师是影响在校学习效果的最重要的因素。在美国，优秀教师教的学生学习速度是资质较差的教师教的学生学习速度的三倍；在发展中国家，教师的质量对学习效果的影響甚至更大。但是大多数教育体系吸引不到背景很强的求职者或者不能对教师进行有效的培训。比如，在几乎所有的国家，立志成为教师的 15 岁学生在 PISA 评估中的平均得分都低于国家平均分。对 14 个撒哈拉以南国家的调研发现，六年级老师在阅读测试中的平均表现并不比成绩优秀的六年级学生更好。另外，由于课堂时间用在了不相关的活动上或者老师旷工，很多学习时间被白白损失掉。

调查团队最近在进行未预先通知的巡查时发现，在 7 个撒哈拉以南国家中有五分之一的老师不在学校，还有另外五分之一的老师虽然在学校但并没有出现在教室。这种调查结果并不是为了责怪教师，而是为了使人们关注这样一个问题：即如果教育体系为一线教育者提供的支持不到位会怎样削弱学生的学习效果。

- 教育资源投入往往没能抵达教学一线或者对学习产生影响。很多时候教育质量的问题往往被等同于投入的不足，比如缺乏课本或教育技术。将足够的资源投入教育的确至关重要，但是系统的资源短缺只能解释教育危机中的很小一部分，其原因是很多投入往往未能抵达一线。例如，在塞拉利昂，课本的确分发到了学校，可是后续的跟踪发现，这些课本被锁在柜子里，根本没有得到使用。同样地，许多科技类教育项目在落实到教室之前就失败了，而且即便它们落实到了教室，也往往没能强化教学或学习。在巴西，“一个孩子一台笔记本电脑”的倡议在好几个州被延误数年，迟迟得不到落实。之后，甚至在笔记本电脑最终进入课堂一年以后，仍有超过 40% 的教师反映说他们从来没有或者很少在课堂活动中使用这些电脑。
- 低效的管理和治理往往会降低学校的教育质量。尽管良好的学校管理并不能直接改善学生的学习效果，但它却能通过强化教学和确保资源的有效利用而间接地做到这一点。研究人员通过对管理行为的仔细分析发现，相较于富裕国家的学校，甚至本国的制造业企业，发展中国家的学校往往备受管理不善的制约。不力的学校管理是指校长没有积极参与帮助教师解决问题，没有提供教学建议，并且没有制定以学习为重点的工作目标。另外，在许多情况下，学校缺乏实质的自主权，而社区参与又没能对课堂活动产生影响。

**危机的第三个维度是更深层的系统性原因。**学校和社区产生的上述问题是由更深层的系统性因素造成的，这些因素往往是无形的，却会让关键的参与者脱离对学习的专注。首先，有效地运行一个教育系统提出了重大的技术层面的挑战：系统的各部分协同一致并与学习这个目标保持一致，各级的参与者必须具备良好的执行能力。但造成学习危机的许多更深层原因在本质上是政治层面的。参与者的利益与学习背道而驰。政治家的所作所为是维护自己的权力地位，这可能导致他们将某些群体（地域的、种族的、或经济的）作为政策目标以谋取政治利益。官僚们可能更关注如何使政治家和教师满意而不是促进学生学习，或者他们只会试图保住自己的职位。私营教育服务（无论是课本、建筑设施，还是学校教育）的提供者可能为了逐利而支持会损害学习效果的政策。教师及其他教育从业人员，即使是在受到使命感驱使的情况下，也会首先争取保住自己的职位和收入。这些并不是说教育的参与者不在乎学习，而是说与学习相冲突的其他利益往往会压倒与学习一致的利益，特别是在管理不健全的系统中。这些技术层面和政治层面上的挑战使许多教育系统陷于学习效果低下的困境，同时会出现更少问责，以及更多不公平的现象。

## 解决危机的三个政策行动

为了提高学习效果，各国必须对学习进行评估，将它当作一个严肃的目标，依据事实经验采取行动，让学校更好地为学习者服务，同时协调教育系统内的各参与者，让整个教育系统为学习发挥作用。

### 第一，对学习进行评估，将它当作一个严肃的目标。

- 只有半数的国家拥有在小学和初中结束时衡量学习效果的指标（用于监测联合国关于学习的可持续发展目标阶段性成果的指标），而有能力持续追踪学习效果的国家就更少了。
- 各国需要落实到位一系列设计良好的学生评估来帮助教师指导学生，改善系统管理，并使社会将关注点放在学习上。这些措施将使隐藏的各种问题暴露出来，使政策选择有据可依，并使取得的进步可以被追踪。

### 第二，依据事实经验行动，让学校更好地为学习者服务。

- 好的学校是那些在课堂上能建立起牢固的教 - 学关系的学校。由于教育者的创新和脑科学的进步，关于怎样才能让学生最有效地学习的经验知识呈井喷式增长。但学校和社区的普遍做法往往与事实经验表明的最有效的做法背道而驰。
- 各国可以利用以事实为根据的经验弥合这种差距并改进学校的工作，最好从以下这三个关键领域开始着手：
  - 准备充分的学习者。通过早期的营养和刺激，减少发育迟缓的现象并促进脑发育（如智利的做法）从而使儿童能够有效学习。资助弱势儿童使他们不至失学。
  - 有技能，有动力的教师。吸引有才能的人从事教学（如芬兰的做法），采用重复的、有针对性的教师培训并辅导师巩固指导（如一些非洲国家和地区的做法），而不是更为常见的无效的一次性（培训）方法。组织开展教研活动，让教师之间互相学习，探讨教学方法（如中国的做法）。
  - 以教和学为关注点的投入与管理。有效地利用科学技术帮助教师按照学生的水平因材施教（如印度德里的做法）。强化学校——包括校长在内的——管理能力和权力（如印度尼西亚的做法）。

### 第三，协调各参与者，让整个系统为学习发挥作用。

- 如果系统层面的技术和政治因素妨碍了对学习的重视，那么课堂里的所有创新都不太可能产生多少效果。当关键的参与者关注的是跟学习无关的目标（比如政治上的或个人的获益）或者缺乏执行能力的时候，即使设计良好的创新改革也无法推广或得到延续。因此调动和协调与学习有关的所有利益相关方对于使整个教育系统为学习发挥作用至关重要。
- 通过在实施改革的时候在三个方面采取行动，各国可以脱离学习效果低下的困境：

- 有效利用信息和评估指标使学习在政治层面变得重要起来（如非政府组织领导的 ASER 和 Uwezo 在印度和东非的做法）。
- 协同利益群体，将政治激励和提升所有学生学习效果这个目标结合起来（正如智利在其数十年的教育改革早期所做的那样，或者像马来西亚和坦桑尼亚最近利用全社会范围的协作式“实验室”进行改革计划设计那样）。
- 采用创新型、适应性的方式找出最符合自身条件的方法（正如布隆迪在冲突结束后重建自己的教育部门时所做的那样）。

这三个政策行动共同作用将形成图 1 这样一个系统：其中的要素彼此连贯，同时所有要素又与学习这个目标协同一致。所有参与者和系统各要素能否保持连贯一致并以学习为目标，将决定一个社会对教育的投资能否充分得到回报。鉴于教育能带来的诸多回报——经济的和非经济的，对个人的和对社会的——一些国家显然需要加大对教育的投资，特别是在有越来越多的年轻人完成小学和中学教育并继续接受高等教育的情况下。与此同时，几乎所有国家都应该提高支出效率。在所有国家，与教育相关的公共支出与学习效果之间的关系十分微弱，但是恰当的投资是能带来回报的。

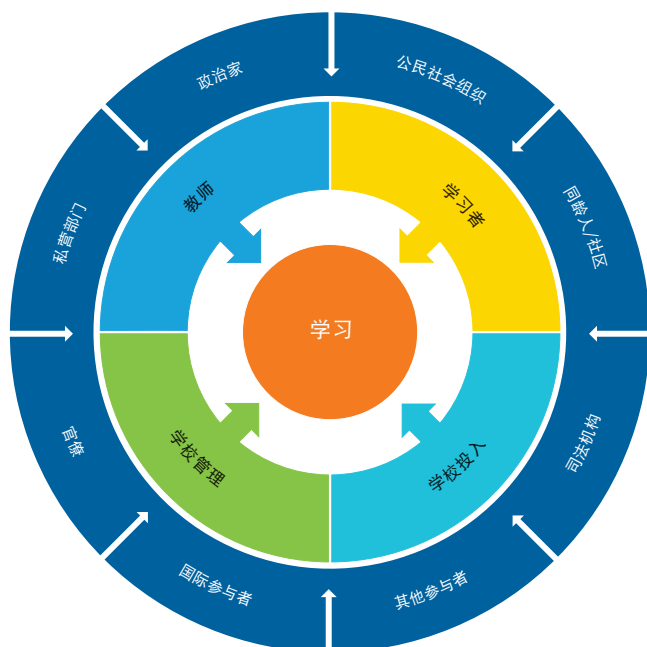
如果能配合本报告所述的行动，教育投资将有助于使教育系统摆脱学习效果低下的困境并能增加教育给每个人带来的机会。

## 学习实现教育的承诺

通过上述努力，教育就能有效促进经济增长和发展。以恰当的方式提供教育可以解决许多社会问题。对于个人而言，教育能促进就业，增加收入，提高身体素质，并有助于摆脱贫困。对于社会而言，教育能推动长期的经济增长，激励创新，强化制度，并增强社会凝聚力。然而，越来越多的证据表明，推动经济增长并使个人具备应对工作和生活的能力的是通过教育获得的技能，而不是上学时间的长短。

旨在强化学习效果的改革将使一个国家收获教育的诸多益处。例如，即使相对有限的学习水平提高——将所有学生的水平提高到巴西普通学生的水平——就可以使墨西哥或土耳其这样的中等收入国家的长期年经济增长率增加大约 2 个百分点。科技的迅速进步使基本知识技能变得更为重要，因为这些技能可以让工人和民众有能力迅速应对新的机遇。众多的儿童和青少年已进入学校，对于各国来说，这已经是一个良好的开端，现在是时候通过加快提升所有学生的学习效果来实现教育的承诺了。

图 1 以学习为目标的连贯性和一致性



来源：2018年世界发展报告撰写团队。

SKU 33151