

# 卡塔尔教育问责制及对我国的启示

■ 郭 勇

**摘 要** 教育问责制是卡塔尔新世纪基础教育改革的重要措施之一,是重要的教育质量保障机制。卡塔尔教育问责制由课程标准、学生评价、绩效报告和奖惩制度四个要素构成,保障了学校的持续改进。结合我国的教育实际和卡塔尔教育问责制,我国应建立基于标准的学生测试系统、相应的教育数据信息系统和基于绩效的奖惩制度。

**关键词** 卡塔尔 教育问责制 基础教育改革

中图分类号:G510

文献标识码:A

文章编号:1004-633X(2012)29-0021-03

卡塔尔(the State of Qatar)国家领导人一直把教育视为促进经济、社会发展的关键因素。为了培养出高素质的人才,2003年,卡塔尔埃米尔(His Highness the Emir of Qatar)颁布了《面向新时代的教育》(Education for a New Era)政策,基于自治权、问责制、多样性和选择权四项基本原则,建立了一种全新的自幼儿园到12年级的教育问责制度。

## 一、卡塔尔教育问责制建立的背景

1971年9月3日,卡塔尔宣布废除同英国签订的不平等《友好保护条约》,建立独立的主权国家,国家元首称埃米尔(Emir)。与世界其他国家一样,卡塔尔政府一直重视教育质量的改进,然而,卡塔尔社会福利的支付方式、文化传统以及教育体制本身的诸多问题影响着卡塔尔人民接受教育的积极性,学校培养的人才难以适应政治、经济的快速发展,教育质量问题越来越受到政府和公众的关注。

1990年,联合国教科文组织针对卡塔尔基础教育开展的一项研究表明,卡塔尔教师流失率高,教师地位偏低,男女教师、卡塔尔籍教师和非卡塔尔籍教师之间的待遇相差很明显,等等<sup>[1]</sup>。1996年,卡塔尔教育部建立了国内委员会(In-country Committee)对卡塔尔21所样本学校的教师、学生和行政人员进行了全面的研究。这项研究证实了联合国教科文组织1990年提出的研究结果,并建议改进教师的绩效,提高其满意度,从而提高学生成绩<sup>[2]</sup>。1998年,霍尔(Al-Horr)对卡塔尔社会不同群体内有影响力的卡塔尔公民进行调查,调查主要涉及卡塔尔教育制度存在的重要问题以及如何改进教育制度等方面。研究指出,教师资格的不达标和对传统教学方法的过分依赖是造成学生学业成绩不佳的主要原因。此外,卡塔尔学校系统也缺乏对其他国家高

水平课程及先进教学技术和方法的引进。同时,卡塔尔学校管理体制也存在一定的问题,比如,学校缺乏自治权,管理人员缺乏改进学校绩效的积极性<sup>[3]</sup>,等等。

为了提高学校效能,卡塔尔政府尝试了多种改革措施,但由于种种原因并未达到教育改革的预期目标。2001年,卡塔尔政府委托美国第一智库兰德公司对其幼儿园到12年级的整个教育系统(包括公立学校和私立学校)进行了调查研究,旨在发现教育系统中存在的主要问题并针对这些问题提出合理的政策建议。

兰德公司通过访谈法、观察法和文献法收集资料,并进行汇总、分析,指出卡塔尔教育系统存在的主要问题有:缺乏教育远景或教育目标,缺乏系统的、全局的观念,科层制的组织结构中责任不明晰,缺乏与利益相关者的沟通,对课程与教学的自上而下的控制,陈旧、僵化的课程使课程缺乏挑战性,学校缺乏自治,缺少问责机制,教育投入不足,教师待遇偏低,缺少民主的教师分配政策以及缺乏培训及专业发展的机会,等等<sup>[4]</sup>。

为了解决上述问题,2002年1月,兰德公司向卡塔尔政府提供了三种教育改革方案:改良的集权化模式(Modified Centralized Model)、特许学校模式(Charter School Model)和教育券模式(Voucher Model)。卡塔尔政府组织多方专家对这些方案进行综合分析和评估,尤其是对各种政策方案的可行性进行了综合分析,最后选择了特许学校模式并命名为独立学校模式(The Independent School Model),自治权、问责制、多样性和选择权是该学校模式有效运行的四大基本原则<sup>[4]</sup>。

## 二、卡塔尔教育问责制的构成要素

“问责制”由“accountability”翻译而来,是指在一定条件约束

**作者简介** 郭勇(1968-)男,河南驻马店人,信阳师范学院教育科学学院、课程与教学改革研究所副教授、博士、硕士研究生导师,主要从事教育管理和外国教育史研究。

下履行职责并对结果负责。教育问责制(educational accountability)“是一种教育质量保障机制,这种机制包括明确参与教育活动各方的权责,按照一定的标准对学生教育成就进行评估,把评估结果以报告的形式向社会大众公开,并依据评估结果实施奖惩,旨在要求教育活动参与者对学生的学业成绩负责”<sup>[5]</sup>。教育问责制包括课程标准、测试与评价、绩效报告和奖惩制度等几个要素。

### (一)课程标准——教育问责制的基础

课程标准是教育问责制的基础,是一个国家教育应该达到的质量标准。根据《面向新时代的教育》(Education for a New Era)政策规定,卡塔尔以国际先进的课程标准为标杆开发了K-12年级阿拉伯语、英语、数学和自然科学这四门课程的全国课程标准。新的阿拉伯语课程标准与原来课程标准相比发生了一些重大的变化:教学上主要通过大量的课文阅读来实现对实践语言技能的教学,鼓励培养学生更严密的思维能力和强调语言交流技能的培养——这些能力是学生毕业后在应聘时通常被雇主们所看重的,新的英语课程标准着重功能使用(functional uses)和听、说技能,新的数学课程标准的目的是使学生成为数学问题解决者,使他们能够运用数学方法解决数学、真实世界和其他学科中遇到的相似或不相似的问题;新的科学课程的目的在于培养和发展学生在科学及其应用上的兴趣,帮助学生熟练掌握科学研究的方法和技术,学习有关科学事实、概念和原则方面的系统知识并能够运用这些知识解决实际问题。

### (二)学生评价——教育问责制的手段

课程标准的实施是否达到预期效果要通过对学生的综合测试来对学生、教师和学校进行评价,这是教育问责制的重要环节。因为依据新课程标准对学生的成绩进行客观评价,有助于各年级学生的进步,也有助于各类教育工作者教育教学行为的改进和提高。根据《面向新时代的教育》政策规定,卡塔尔建立了综合教育评估系统(简称QCEA),并自2005年开始对所有年级的阿拉伯语、英语、数学和科学四门课程进行全国性的测试。卡塔尔综合教育评估是一种基于标准的以纸笔测试为主要方式的评估。

卡塔尔综合教育评估系统的建立旨在达到以下目标:一是向全国公众提供有关学生测试结果和学校绩效的相关信息,家长可以据此为自己的孩子选择那些绩效较好的学校,从而激励学校提高管理效能;二是为所有教师提供反馈信息,从而帮助他们改进教育教学以满足学生的需求;三是向政府决策部门提供基于课程标准测试的学生成绩、学校绩效,以帮助国家修改和完善各项教育政策。

另外,卡塔尔政府还鼓励和支持学生参与国际学生评估项目(PISA)、全球学生阅读能力进展研究(PIRLS)、国际数学和科学趋势研究(TIMSS)等国际性的学生评价,这将使政策制定者和公众能够把卡塔尔学生的学业成绩跟其他国家学生的学业成绩进行比较。

### (三)绩效报告——教育问责制的保障

综合教育评估的结果,通过一定的手段收集、分析和发布,

是教育问责制的重要环节。这是因为,用这些评估数据跟踪每个孩子的进步,能够帮助学生家长确认学校的优势和不足,从而为孩子选择适当的学校提供依据;评估数据也可以用来促使教师改进教学计划和教学方法,评价学校教育和整个教育系统的质量。因此,2003年,卡塔尔《面向新时代的教育》政策建立了国家教育数据系统(简称QNEDS),由评估局数据收集和管理办公室负责评估数据的收集、分析、存储和发布。教育数据库收集的信息包括两个方面:一是收集综合教育评估中学生、班级、学校和学区等相关数据;二是收集针对卡塔尔重要的利益相关者进行调查获得的相关资料。这类调查自2004年开始,主要面向学生、家长、教师、社会工作者和校长,收集他们对卡塔尔教育系统的相关评价信息,并对受访对象关注的问题进行分析。另外,评估局的调查者还收集了关于学校运行方面的信息,旨在获取关于学生、教职员工、课程设置、资源和政策等方面的描述性数据。

经过整理和分析的数据要通过一定的媒介向公众公布,公布方式主要有:一是联机数据。卡塔尔全国教育数据系统收集了综合教育评估的全部信息,并进行扫描、编码以便于各类群体利用相关信息资源。二是网上数据。卡塔尔教育最高理事会官方网站每年都对综合教育评估的相关数据进行公布,信息包括学校的相关信息、参加考试人数及性别、考试科目及使用语言等。三是学校报告卡。学校报告卡向每一位学生家长发放,基本数据信息包括学校的基本设施、学生的学习经历、家长对学校的满意程度、对学生评估测试的结果及教育调查的相关数据等。

### (四)奖惩制度——教育问责制的激励机制

针对新课程标准在学校实施的结果对学校进行有效激励,形成了教育问责制的激励环节。卡塔尔政府新世纪教育改革实施过程中采取积极和消极两种激励机制,即奖励和惩罚。卡塔尔政府对达到教育改革预期目标的独立学校进行奖励,而对没有达到教育改革预期目标的独立学校进行相应的惩罚。

对独立学校进行的奖励既有有形的,也有无形的。有形的奖励是指政府增加教育经费的拨付,这样,学校就可以提高教师的待遇、增加教师参加专业发展的机会、升级教室的教学设备等。无形的奖励主要来自于独立学校自身的绩效水平,如果独立学校的绩效受到公众的认可,那么,学校的知名度就高,学生家长就会把自己的子女送到这些学校就学,学校的效益就会逐渐提高。而学校效益的提高则可以使其能够改善办学条件,提高学校效能,从而吸引更多的生源。

对独立学校进行的惩罚既有有形的,也有无形的。有形的惩罚是指由于经营不善而低绩效的学校将面临政府的经济制裁或限期整改,直到被关闭或接管。无形的惩罚是由于家长可以通过学校报告卡及其他网上有关信息了解学校的经营情况,于是,绩效不佳的学校生源就会大量流失,从而导致学校绩效更差,于是就越来越难招到学生,直到最后被关闭。

## 三、卡塔尔教育问责制的实施效果

教育问责制是卡塔尔新世纪基础教育政策的核心。自2004年开始,卡塔尔政府实施了基于阿拉伯语、英语、数学和科学四门课程标准的一年一度的全国性教育测试,建立了全国教育数



据信息中心,对测试数据进行收集、整理、分析和发布,并针对学校绩效对其进行奖励和惩罚,从而形成了较为完整的基础教育问责系统,保障了学校的持续改进。具体表现在:一是独立学校的评估成绩普遍高于其他类型学校学生的评估成绩。比如,2008年度教育最高理事会综合测试结果报告显示,在综合教育评估中,独立学校学生的综合测试成绩普遍比其他类型学校学生成绩高,主要表现在达到或接近课程标准的学生比率比较高。另外,同是独立学校,第一代独立学校学生的测试成绩比其他几代独立学校学生成绩要好<sup>[6]</sup>。二是数千名学生参加多种国际性测试。2007年,14500名卡塔尔学生参加了由国际教育成就评价协会(简称IEA)发起和组织的国际教育评价研究和评测——国际数学和科学研究趋势(TIMSS)。2006年,7404名卡塔尔学生参加了国际学生评估项目(PISA)。2009年,参加这个项目的学生增至10500名,卡塔尔是参与这项国际性测试的67个国家之一。三是教育最高理事会网页的点击率激增。自新世纪基础教育改革政策实施以来,卡塔尔政府领导人一直致力于促进教育最高理事会网站的建立和完善,以便更好地与家长、学生和教育者进行沟通和交流。2009年,教育最高理事会网页的访问人次为11962394,而在2005年的访问人次却只有2085476<sup>[7]</sup>。

#### 四、卡塔尔教育问责制给我国的启示

教育问责制是卡塔尔新世纪基础教育改革的重要原则之一,是重要的质量保障机制。高质量课程标准、基于标准的学生测试、绩效报告和奖惩构成了卡塔尔教育问责制的重要因素。卡塔尔制定了K-12年级阿拉伯语、英语、数学和自然科学这三门课程的全国课程标准,也构成了教育问责制的基础。卡塔尔建立了综合教育评估系统,对所有学校学生进行一年一度的综合测试,这是教育问责制的核心。卡塔尔建立了全国教育数据系统,为全国公众、学校和教育管理部门提供测试结果,这是教育问责制的重要保障。卡塔尔重视基于绩效的奖惩,以确保政府、学校、学校管理者、教师、学生、家长和社区共同担负起提高学生学业成绩的责任,同时也构成了教育问责制的激励机制。这些有益的尝试,非常值得我国学习和借鉴。

##### (一)建立基于标准的学生测试系统

2001年6月8日,我国教育部颁布了《基础教育课程改革纲要(试行)》,从而拉开了新世纪教育改革的序幕。“改革致力于构建符合素质教育要求的新的基础教育课程体系,确定以学生发展为本的课程目标,设置具有均衡性、综合性、选择性的课程结构,精选学生终身学习和终身发展所必备的知识、基本技能,倡导自主、合作与探究的教学方式,积极鼓励教师与学生的创新性,探索有利于学生、教师和学校发展的课程评价制度,推行民主化的三级课程管理政策,实现教育观念的重建和教育制度的创新。”<sup>[8]</sup>但我国基础教育改革过程中却忽视了对学生学业成绩的量化,而一味追求质性评价。因此,建议我国基础教育至少要建立省内基于标准的学生测试系统,增加对学生学业成绩的量化评价,进而运用学生测试的结果和质性评价的结果来综合考量学校的绩效,并公布于众。

##### (二)建立相应的教育数据信息系统

长期以来,我国没有建立相应的教育数据信息系统,学校、教师、家长和学生很难了解到就读学校的相关信息,更不用说了其他学校与绩效相关的信息了。因此,建议我国基础教育至少应建立省内教育数据系统,负责收集、整理有关教育的相关信息,这些信息包括教育政策、法规、学校概况、学校绩效以及教师和学生的相关信息,所有信息都应该能够通过互联网查询。如此,一是可以使学校之间相互了解、借鉴和学习;二是可以使教师之间进行横向比较和学习以改进教学;三是可以使学生家长充分了解学校的相关信息而有效地选择适合学生的学校等。

##### (三)建立基于绩效的奖惩制度

在世界普遍重视绩效责任制的今天,我国的基础教育改革却缺少一种有效的问责机制,以至于弄不清楚学生的学业成绩该由谁负责,连续低效的教师和学校应该采取什么样的措施对其进行惩罚。因此,建议我国基础教育实施基于绩效的奖惩制度,完善激励机制,以确保教育效能的提升。

总之,我国基础教育新课程改革不仅应该重视课程标准的设计、课堂教学理念的更新、学生主体性的回归,更应该重视教育质量保障机制的建立和完善,从而真正提高我国基础教育质量。

##### 参考文献:

- [1] Ministry of Education and UNESCO. Evaluation of the Organization of Education in Qatar and Recommendations for Development [R]. Doha: Ministry of Education, 1990.
- [2] Ministry of Education. Higher Committee for Oversight of the Politics of Education, The Reality of General Education in the State of Qatar and Recommendations for Development of Education [R]. Doha: Ministry of Education, 1996.
- [3] Al-Horr, A. A. How Elite Qataris View Educational Improvement, Ministry of Education [R]. Doha: Ministry of Education, 1998.
- [4] Dominic J. Brewer et al. Education for a New Era: Design and Implementation of K-12 Education Reform in Qatar [EB/OL]. California: RAND Corporation, 2008: 38-45. <http://www.rand.org/education/qatar/index.html>. 2010-02-10.
- [5] 郭勇. 卡塔尔新世纪基础教育政策研究——基于政策形成和实施过程的分析[D]. 武汉: 华中师范大学博士学位论文, 2011: 86.
- [6] 教育最高理事会. 2008年综合测试结果报告[R]. 多哈: 教育最高理事会, 2008. [http://www.english.education.gov.qa/section/sec/evaluation\\_institute/sao/qcea](http://www.english.education.gov.qa/section/sec/evaluation_institute/sao/qcea).
- [7] 教育最高理事会. 面向新时代的教育年度报告[R]. 多哈: 教育最高理事会, 2009. [http://www.sec.gov.qa/15March/2010/ann\\_report2009E.pdf](http://www.sec.gov.qa/15March/2010/ann_report2009E.pdf).
- [8] 钟启泉, 崔允漭. 新课程的理念与创新——师范生读本[M]. 北京: 高等教育出版社, 2003. 序言.

作者单位: 信阳师范学院教育科学学院, 河南 信阳 邮编 464000