

卡塔尔新世纪基础教育政策内容分析

郭 勇^{1,2}

(1. 信阳师范学院 教育科学学院, 河南 信阳 464000; 2. 河南省基础教育研究中心, 河南 信阳 464000)

摘 要: 为了构建一种国际水平的新教育制度, 培养青少年充分参与国家经济、政治和社会生活的能力, 2002 年卡塔尔政府发布了《面向新时代的教育》政策, 内容包括教育质量政策、教育体制政策、教师政策 and 教育经费政策。四项教育政策构成了一个完整的国家教育政策体系, 这对我国基础教育改革具有重要的启示。

关键词: 卡塔尔; 新世纪基础教育; 教育政策

中图分类号: G639.1 **文献标识码:** A

文章编号: 1008-0627 (2011) 04-0059-05

当前面对知识经济时代的来临, 世界各国政府都普遍意识到教育对社会、经济发展的重要意义, 因而, 他们时刻关注世界最优异的教育并把自己国家的教育与其对比, 向他们学习以改进自己国家的教育。卡塔尔是一个正在快速崛起的阿拉伯国家, 位于亚洲西部、海湾西南岸。和其他国家一样, 卡塔尔政府一直把教育视为促进经济、政治和社会进步的关键因素。自 20 世纪 80 年代以来, 卡塔尔政府一直重视教育质量的改进, 先后实施了多种形式的教育改革, 但成效并不显著。2001 年, 卡塔尔政府聘请美国著名的决策咨询机构兰德公司 (Rand Corporation) 为其设计教育改革方案, 并协助进行整个教育系统的改革, 旨在构建一种世界级的教育制度, 为青年提供充分参与国家经济、政治和社会生活的能力。

2002 年 3 月, 卡塔尔埃米尔发布《面向新时代的教育》政策, 教育政策内容包括教育体制政策、教育质量政策、教师政策和教育经费政策。对卡塔尔新世纪教育改革政策进行分析可以采用不同的视角。

比如, 可以从政策过程的视角分析其新世纪教育改革政策形成过程、执行过程及对执行过程的评价; 可以从政策内容的视角分析其新世纪教育改革政策是否形成一个完整的体系, 是否有利于国家教育改革和发展; 可以从政策价值的视角

分析其教育政策内容的主体、教育政策的决策主体、教育政策的执行主体所持有的价值观念; 可以从政策环境的视角分析与其教育政策相联系的内部和外部条件, 比如, 国内外的政治、经济、文化等环境以及教育政策运行所处的具体环境。^[1]笔者拟从教育政策内容分析的视角对卡塔尔新世纪教育政策进行分析, 即分析其教育质量政策、教育体制政策、教师政策和教育经费政策。

一、教育问责制: 卡塔尔新世纪基础教育的质量政策

教育质量政策是国家为保证教育质量而对学校的课程标准、体系与结构及课程的实施等方面所作出的政策规范。卡塔尔新世纪教育质量政策主要体现在其教育问责制的实施。教育问责制是指系统地收集、分析和运用信息以使学校、教育者和其他相关人为学生的学业成绩负责。^[2]卡塔尔通过新课程标准的制定、评估系统的开发和绩效报告制度的建立来保证其教育质量。

(一) 制定课程标准——教育问责制的基础

挑战性的课程标准是教育改革设计的要素, 因为课程标准是基于标准的教育改革的基本依据, 也是确定对学生学习和表现期望值的依据。这些标准包括内容标准 (content standards) 和表现标准 (performance standards)。内容标准是指学生在每一一年级应该接受的教育内容, 也就是教师应该教给学生什么; 表现标准是指学生在每一

年级末应该知道的教育内容,也就是学生应该学会什么。为了使这次改革取得长效,卡塔尔教育最高理事会下属的课程标准办公室与兰德公司一起合作开发了幼儿园到12年级的阿拉伯语、英语、数学和科学四门学科的内容标准和表现标准,这些标准都是以世界上最好的标准为标杆开发的,这在卡塔尔课程改革史上是第一次。

新课程标准强调诸如批判性推理这些复杂但却实用的技能,而非传统课程标准那样只注重机械记忆和背诵。新课程标准为独立学校提供一个框架使其采用不同的课程但同时又都指向国家标准。这些潜在的不同的标准体现了自治和多元——卡塔尔教育改革的两个基本原则。独立学校的教师可以依据课程标准选择合适的教材、选用恰当的教育方法、采用适当的教学策略和教学计划实施课程标准。全国性的基于标准的考试将针对这四门课程进行,学生的成绩将提供给学校、家长、校长、教师、教育局和其他决策者。

(二)开发评估系统——教育问责制的手段

建立评估系统是卡塔尔教育改革成功与否的关键因素。依据新课程标准对学生的成绩进行客观评价有助于所有层次学生的进步,也有助于各参与者工作的改进和提高。学校经营者、校长、教师、雇主、学院、大学及政府领导等所有参与者都能通过评估系统提供的信息来判断学生及学校表现的发展趋势。教育系统通过使用有效的测量工具获取其持续改进所需的数据信息。学生家长从有关学校的特色及绩效方面的信息中受益,因为这些信息有助于他们行使独立学校模式所赋予给他们的选择权。

在兰德公司进行的调查中,多数家长表示学校绩效是他们为自己的孩子选择学校的主要参考因素,而改革前教育系统的测试存在许多缺陷,不能为包括家长在内的众多参与者提供有效的信息以保证学校及学生的不断改进。因此,卡塔尔教育最高理事会下属的教育评估局率先着手开发教育评估系统以使学生家长能够衡量不同学校的绩效表现,使教育决策者监控学校的办学质量。

卡塔尔教育评估系统,即卡塔尔学生评估系统(the Qatar Student Assessment System,简称QSAS)建立的目的是有三:

第一,向公众提供有关学校绩效的相关信息以激励学校改进,推动知情家长对学校的选择;

第二,为教师提供反馈,从而帮助他们改进教育教学,以支持他们的学生的需求;

第三,向政府决策者提供全国学生相对于课程标准的测试成绩。卡塔尔学生评估系统首次为在标准化和系统化意义上对学生的各种技巧和能力进行客观评价提供了机会。

(三)建立绩效报告制度——教育问责制的激励机制

绩效报告制度包括数据收集系统(Data Collection Systems)、数据分析系统(Data Analysis Systems)和数据发布系统(Data Dissemination Systems)。^[3]

数据收集系统负责收集学生测验数据和来自学校系统中不同人员对教育环境和经历描述的调查数据;数据分析系统用于核实和筛选数据、分析数据并生成统计指标;数据发布系统用于存储数据并提供给不同的用户。

卡塔尔目前的教育统计数据主要通过两种主要方式进行公布:学校报告卡和数据库。学校报告卡制作和印刷并发放到每一所学校。学校报告卡显示基本的统计数据并把这些数据与其他学校的数据进行比较。学校报告卡上的数据主要包括学校基础设施、学生的学习经历、家长对学校的满意程度和学生的测验成绩,等等。数据库存储有学生的测验成绩和有关的调查数据,这些数据可以通过基于用户需要和特权的网络端口传输给用户,为其提供所需要的数据信息。

二、组织建构:卡塔尔新世纪基础教育的途径政策

新教育政策的有效实施有赖于教育实施机构——独立学校,和教育管理机构——教育最高理事会的建立和运行。

(一)教育最高理事会——教育管理机构

保障新教育制度顺利运行的第一步是要建立一种新的教育管理体制,即新的制度框架和新的管理机构。

2002年11月,卡塔尔政府颁布了《第37号(埃米尔)法令》(Law Decree No.37)规定建立新的教育管理组织机构——教育最高理事会(the Supreme Education Council)以保障新世

纪基础教育政策的有效实施。

教育最高理事会于2003年1月正式成立，主席由王储贾西姆·本·哈马德·阿勒萨尼（Jassim Bin Hamad Al Thani）殿下担任，副主席由王后谢赫·穆萨·宾特·纳赛尔·阿勒·穆赛纳德（Sheikha Mozah Bint Nasser Al Missned）担任。教育最高理事会委员任期三年，成员除委员会主席和副主席外还包括其他6个有影响的、忠诚的成员，主要来自政府部门，商界或高等教育部门，其中包括教育部长。

教育最高理事会是卡塔尔主要的教育决策机构，负责为卡塔尔新的教育系统、教育部学校和所有中学后教育制定广泛的教育政策和新的短期和长期目标。同时，负责发展教育进程，负责教育局和评估局的工作及为这两个局的预算拨款与任命其局长。教育最高理事会还负责独立学校合同的审批。^[4]

卡塔尔在教育最高理事会建立之前，其教育是由教育部（Ministry of Education）来管理的，但教育最高理事会建立之后，教育部接受教育最高理事会管理，但教育部主要负责管理教育部学校（Ministry School）和私立阿拉伯学校（Private Arabic School）。

教育最高理事会下设教育局（Education Institute）和评估局（Evaluation Institute）。教育局负责与独立学校签订合同并为这些学校提供经费、教育人员的专业发展和其他必要的资源

以保证学校能够成功地教育。教育局下设四个办公室，即独立学校办公室、经费办公室、课程标准办公室和专业发展办公室。评估局负责评估和评价学校、学生以及其他教育机构、教育项目和教育服务的提供者以鼓励卡塔尔学生家长进行高质量的教育选择。评估局作为独立的监督机构对包括独立学校、教育部学校和私立阿拉伯学校在内的卡塔尔学校进行评估和评价。评估局下设学生评估办公室、学校评价办公室、教育研究办公室和数据收集和管理办公室。^[5] 其具体格局如下图1所示。

（二）独立学校——教育实施机构

为了帮助卡塔尔政府设计一种新的从幼儿园到十二年级（K-12）的学校教育制度，兰德公司对卡塔尔现行教育制度进行了调查和分析。

调查显示卡塔尔教育制度存在的主要问题：学校管理者缺少对其学校管理的自主权；缺乏高水平的课程标准；课堂教学以教师为中心，比较强调固定的程序和机械记忆，忽视学生的个别差异和成就；卡塔尔教师缺乏专业发展的机会；缺乏基于课程标准的学生评价和问责制，等等。^[6]

针对上述问题，兰德公司提出了三种改革模式，即改良的集权化模式（Modified Centralized Model）、特许学校模式（Charter School Model）和教育券模式（Voucher Model），目的是通过提供多样化的教育选择——不同的任务、课程、

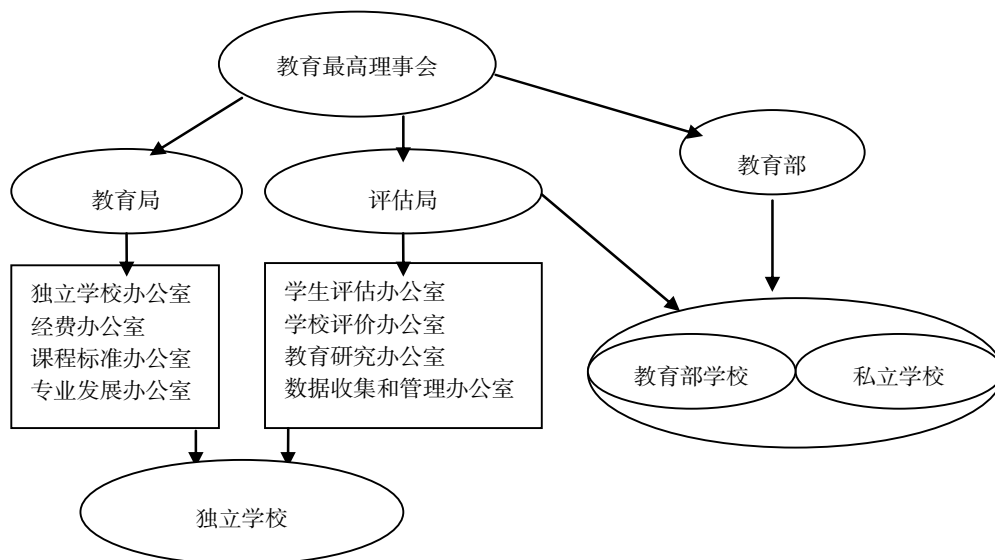


图1 卡塔尔教育管理组织结构图

教学和资源配置——改进卡塔尔教育,并且通过提供学校的相关信息、通过家长的选择以及政府部门最小程度的监管来使学校为学生的成绩负责。

卡塔尔政府结合国家的社会文化背景选择了第二种模式,并重新命名为独立学校模式(Independent School Model)。这种模式的设计基于以下四个基本原则:自治权(Autonomy)、问责制(Accountability)、多样性(Variety)、选择权(Choice)。^[7]

卡塔尔新世纪教育改革实行“双轨”制,即一“轨”是新建的独立学校,另一“轨”是教育部学校。两类学校并存,独立学校大多是由教育部学校转制而来。自2004-2005学年第一代独立学校开办以来,到2009年独立学校的数量已经达到96所。

三、教师与经费:卡塔尔新世纪基础教育的条件政策

(一) 教师政策

教师政策是国家为了建设一支高质量的、数量充足的教师队伍而制定的政策规范。在卡塔尔,独立学校在教师的聘任、使用、工资待遇以及专业发展等方面都与教育部学校(Ministry School)有明显的不同。

教育部学校依然是由教育部直接任命校长,聘任教师,校长没有权力聘用教师 and 安排教师的职业培训,教师没有专业发展的机会。而独立学校的校长是通过合同的形式聘用,校长享有很大的自主权,他们可以根据学校的实际情况招聘、任用并制定相关的奖惩制度以激励教师努力工作。

与工作在教育部的教师相比,卡塔尔独立学校的教师可以获得更高的工资待遇,这主要用于补偿更强的工作量和更长的工作时间。另外,由于传统的男女有别、男女隔离以及卡塔尔化政策的实施,卡塔尔籍男教师比女教师和外籍教师的工资要高出很多。

在教师专业发展方面,独立学校教师大都参与了不同形式的教师专业发展活动,内容包括教学方法、评价方法、教育技术、因材施教策略、课程计划以及卡塔尔新课程标准,等等。2007年5月,为了提高教师和教育领导的专业发展,

卡塔尔教育最高理事会下属教育局制定了《全国教师和学校领导专业发展标准》(the National Professional Standard for Teachers and School Leaders)。标准分为教师专业发展标准和学校领导专业发展标准,每一标准都是由一系列对职业发展不同阶段所需知识和能力的描述构成,并伴有相应的指标体系以衡量是否成功达到某一水平的要求。

(二) 经费政策

增加教育经费投入以确保教育改革政策的有效实施是各国教育改革的通行做法,卡塔尔也不例外。由于新世纪基础教育改革之前卡塔尔并没有科学、规范、合理的教育经费政策,所以新的教育改革启动以来,卡塔尔政府一直致力于建立一种新的教育经费投入体制以有效支持教育改革,并取得了显著成效。教育经费投入从2003年教育改革启动阶段的1.44亿卡塔尔里亚尔增加2006年的8.41亿卡塔尔里亚尔,短短几年经费投入增加了近6倍。^[8]

在教育改革的规划阶段(2003-2004学年),经费支出共计1.44亿卡塔尔里亚尔(QR)。这一阶段合同支出占总支出大约占80%,因为许多卡塔尔国内没有的专家都是通过合同的形式从国外聘请过来的。这些人员要负责改革的基础建设,比如开发全国课程标准、国家评估系统、聘用和培训各种人员以便有效实施新的改革政策,等等。

在独立办学启动和运行的第一年(2004-2005学年),教育改革的总支出为5.26亿卡塔尔里亚尔(QR)。在这个阶段,各管理机构的支出约占总支出的7%,约0.37亿卡塔尔里亚尔(QR);资产采购支出约占4%,约0.21亿卡塔尔里亚尔(QR);占总支出份额最大的仍然是合同支出,总支出刚刚超过50%,约2.7亿卡塔尔里亚尔(QR);独立学校的支出份额约占37%,约1.95亿卡塔尔里亚尔(QR),对学校的拨款,包括启动资金和运营支出,但不包括学校支持组织(School Support Organization,简称SSOs)或其他类型的专业发展等经费。

在独立学校运行的第二年(2005-2006学年),教育改革总支出增长至约8.41亿卡塔尔里亚尔(QR)。独立学校的支出在总支出中所

占的比例从约 37%到约 48%左右。虽然专门的资产采购总支出的比例仍然相同,但各管理机构的支出略有增加,从 7%增至 9%。尽管与外部签订合同的总支出继续下降,但合同支出仍然是占总经费的较大份额,大约占总支出的 39%,约 3.28 亿卡塔尔里亚尔(QR)。

四、结语

我国自 20 世纪 80 年代开始对基础教育进行了一系列的改革,但基础教育存在的问题还很多。从质量政策上来看,我国新世纪的课程改革并没有真正解决诸如课程目标的理想与现实偏离、学生的学校生活质量不容乐观、考核方式单一及结果处理不当等问题。

事实上,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,以便让学校、家长和学生对其成绩负责。从经费政策上来看,与其他国家相比,我国国家财政性教育经费占 GDP 的比重持续偏低,不足《教育法》规定的 4%。从教师政策上来看,教师的职业远远没有成为让人羡慕的职业,教师的待遇偏低,工作量偏重,专业发展的机会偏少,等等。卡塔尔新世纪基础教育改革的做法和经验值得我们借鉴,他们把基础教育作为一个系统,从质量、途径、条件等方面制定了有效的教育政策,多管齐下。

教育改革是一项系统工程,它涉及到决策者

对整个教育系统的远景预期、实现预期的途径、达到预期的质量规格以及保障质量规格的条件等一系列教育政策的制定和实施,否则,目标很难达成。

参考文献

- [1] 孙绵涛. 教育政策学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2010: 239-246.
- [2] AHEARN E M. Educational accountability: a synthesis of the literature and review of a balanced model of accountability[R]. Alexandria, VA: National Association of state directors of Special Education, 2000: 13.
- [3] HATEM GHAFIR. Education reform in Qatar for K-12 School [EB/OL]. [2010-10-11]. <http://www.norc.uchicago.edu/NR/rdonlyres/53174B51-D9C6-48A4-82B1-4954D5D60104/0/EducationReforminQatarforK12Schools.pdf>.
- [4] 吴茜莹. 当代卡塔尔国社会与文化[M]. 上海: 上海外语教育出版社, 2007: 162.
- [5] GABRIELLA GONZALEZ. Lessons from the field——developing and implementing the Qatar student assessment system[M]. California: Land Corporation, 2009: 4.
- [6] GAIL L ZELLMAN. Implementation of the K-12 Education reform in Qatar's schools[M]. California: Land Corporation, 2009: 3.
- [7] DOMINIC J BREWER. An introduction to Qatar's primary and secondary education reform [EB/OL]. [2010-10-01]. <http://www.land.org>.
- [8] CASSANDRA M GUARINO. Developing a school finance system for K-12 reform in Qatar[EB/OL]. [2010-11-01]. <http://www.land.org>.

The Content Analysis of Basic Education Policy of Qatar in the 21st Century

GUO Yong^{1,2}

(1. Faculty of Education, Xinyang Normal University, Xinyang 464000, China;

2. Basic Education Research Center, Xinyang 464000, China)

Abstract: In 2001, the Qatari government released its *Education for a New Era* involving policies on education quality, education system, teachers and education expense in an effort to build a world-class educational system for equipping its young generation with the capacity to participate fully in economic, political and social life. The document, a complete state education system, is a significant reference to China's reform of primary education.

Key words: Qatar; the 21st century's education; education policy

(责任编辑 赵 蔚)