

不愿为? 不能为?

——美国农村学校与社区基金会的评估策略研究

文 廖英丽

美国农村学校与社区基金会依据权威统计资料,利用 22 个指标,对 50 个州的农村教育从重要性、贫困度、社会文化挑战度、政策成效四方面进行了排名,又综合四方面排名,得出各州的农村教育优先度排名,进而又比较客观困难度与主观教育成效的排名差距,以区分各州的教育成绩大小,提出一些政策建议。这种多方位、详尽、客观地评估农村教育的方法值得我们借鉴。

各地农村教育发展水平与其社会、经济发展状况大体一致,客观状况制约限制了主观努力的效果,这是人们的普遍看法。事实上,这种看法是不全面的,也是有害的。它有时可能会成为推脱主观努力与责任的借口。真正公平的评估应该是将客观的教育困难与主观的教育成效结合起来,明确区分出“不能为”与“不愿为”,即比较现有困难情况下的教育成效。美国农村学校与社区基金会正是进行这种积极尝试的榜样,其目的在于全面客观地评估全国 50 个州的农村教育状况,敦促州领导与决策者关注农村教育,推动全国农村教育的发展。这一农村教育统计评估理念与方法对我国各地农村教育发展成绩的公正评估有积极意义。

一、基金会的研究背景

美国的城市化程度很高,但在 2000~2001 年与 2002~2003 年,农村学生人数分别为全国总人口的 31%和 27%。虽然有下降的趋势,但这仍代表 870 多万农村儿童,农村教育在整个国家教育体系中仍然是至关重要的。而且由于幅员辽阔,各种历史经济社会等因素的影响,各州农村教育的发展水平也是不平衡的。为了全面、详尽地研究各州农村教育现状,客观评价其教育成绩,呼吁各州决策者刻不容缓地关注农村学校和社区的发展需求,农村学校与社区基金会(the Rural School and Community Trust 以下简称基金会)作为一个代表农村居民及其教育权益的非盈利性教育组织^②自 2000 年起,开始对全国

50 个州的农村教育情况进行研究评估,并于 2001、2003 和 2005 年以三份皆以“为何农村至关重要”(Why Rural Matters)为主标题的评估报告的形式将结果予以公布。

二、评估策略的实施方案

策略的实施是个逐步完善与发展的过程,经历了三个阶段。表现在有关农村的定义、评估指标、评估类别、评估分析的丰富与深入上。从第二阶段起采用全国教育统计中心的地区编码法(locale Codes)来统一界定农村,将人口在 25000~2500 的地区也包括进来,将农村教育定义为人口少于 25000 的社区中的学校或学区教育。因此第一份与后两份报告中的数据没有可比性。另外,后两个阶段的研究方法相同,但第三阶段采用的指标有了扩展与丰富,指标分类也由“重要性(Importance)”和“急迫性(Urgency)”两类扩展为“重要性(Importance)”“贫困度(Poverty)”“挑战度(Challenge)”“政策成效(Policy Outcomes)”四类,还比较了主观教育成效与客观教育困难的排名差距,以区分各州在农村教育方面主观努力的大小;并首次提出了一些政策建议^③。为此,本文以第三阶段的统计研究为对象,介绍这一评估策略^④。该评估策略的实施步骤包括:

(一) 22 个指标的独立排名

首先根据各统计机构公布的数据,逐一将 22 个指标进行 50 个州排名,各州按 1 到 50 排序,“1”指最重要或最紧急,而“50”指最不重要或最不紧急。

这 22 个指标按照性质又分为四类:

重要性:

- (1) 农村学生总人数
 - (2) 农村公立学校中学生比例
 - (3) 农村公立学校比例
 - (4) 小规模农村公立学校的学生比例
 - (5) 用于农村学校的州总体基础教育资金比例
- 比例或者数目越大, 排名越高, 即农村教育重要性越大。

贫困度:

- (1) 有获取补贴午餐资格的农村学生比例
 - (2) 生活在国家贫困线以下有学龄儿童的农村家庭比例
 - (3) 生活在贫困线以下有学前儿童的女性户主家庭比例
 - (4) 农村人均资金收入
 - (5) 农村生均财产收入
- 比例越大或者收入越低, 排名越高, 即贫困度越高。

挑战:

- (1) 英语口语欠佳的五岁或以上人口比例
 - (2) 普通学校中接受特殊教育的农村学生比例
 - (3) 少数种族的农村学生比例
 - (4) 未获得高中毕业证书的农村成年人比例
 - (5) 在统计之前 15 个月内居住地变更的农村家庭比例
- 比例越高, 排名越高, 表明挑战度越大。

政策效果:

- (1) 总体农村生均税收拨付差距
- (2) 农村生均教育费用
- (3) 农村地区的教育交通费用占当前总体教育费用的比例
- (4) 农村生师比
- (5) 中位的组织规模 学校入学人数 \times 学区入学人数 $\div 100$
- (6) 农村四年级毕业率
- (7) 农村四年级和八年级 NAER 全国教育成就评估 (National Assessment of Education Progress) 中数学和阅读的综合平均分数

差距越大, 费用越低, 交通费用比例、生师比越高, 规模越大, 毕业率、平均分数越低, 排名越高, 即表明教育成效越低。

从这些指标的内容可以看出, 重要性的 5 个指标主要是各州农村教育在整个教育系统中的比例或重要程度; 贫困度的 5 个指标是农村教育实施的经济资源因素, 即客观经济环境; 挑战度的 5 个指标涵盖了经济因素之外的社会、文化制约因素, 也属于客观环境, 可以与贫困度一起归为客观环境因素; 最后一类指标涉及人为可控制的决策结果, 包括资金、师资投入与学生可测量的成绩, 可称之为主观教育成效。

(二) 各类指标的排名

将 22 个独立指标进行全国排名, 还不能得出某一类, 如贫困度方面某一州的全国排名, 为此还要将四类中各自所有指标的全排名数平均, 平均数按从小到大顺序排列以得出该类在全国的总排名, 排名越高表明该州农村教育问题重要性、困难程度或成效越小。同时, 还分析各类的排名结果, 总结某类即农村教育某个方面, 如贫困度或成效方面的地区分布特点。例如, 排名结果显示, 整体贫困最高的几个州位于东南部、密西西比河三角洲地区、大平原地区和中部阿巴拉契亚地区。

(三) 四类指标的综合排名, 即教育优先度 (Rural Education Priority) 排名

最后, 还要将各州四类的排名数平均, 平均数按从小到大的顺序排列, 得出各州农村教育的全国综合排名, 称之为“教育优先度”, 排名越靠前, 说明该州农村教育教育状况越糟糕, 越需要优先考虑。

(四) 比较主客观类指标排名差距, 以区分各州农村教育成绩的优劣

最值得一提的是, 得出教育优先度排名后研究并未停止, 而是用第二三类即客观教育环境的排名数分别减去第四类即主观教育成效的排名数, 根据差距来统计各州在已有的客观环境下, 主观政策努力的成绩。如果某个州的客观困难程度与其主观教育成效排名一致, 即两者差距为零, 表明其农村教育成效与其客观困难是相当的, 表现既不突出也不落后。举个极端的例子, 假设某个州的困难度或挑战度排名全国第一, 即其难度是全国最大的, 那么其教育成效也“理应”是最差的, 即排名也是第一。但是事实上这种对应是不常见的。那么, 如果相减结果为正数, 即客观教育状况排名低于其主观教育成效排名, 说明它在较低的困难度下取得了较差的教育成效,

即低于其“应该”达到的水平,说明该州教育表现糟糕。相反,如果相减结果为负数,说明它在较高的困难程度下取得了较好教育效果,即教育成绩优异。总之,相减得到的数目越小,成绩越优异。例如:肯塔基州在贫困度、挑战度和政策成效三类的全国排名分别为 2、23 和 9, 贫困度与挑战度的排名差距分别为 -21 和 14, 说明了在已有的经济困难度下,其教育成效是优异的,而在应对挑战度方面教育成效则是落后的。华盛顿州以上三类的排名分别为 30、23 和 15, 排名差距分别为 7 和 8, 表明该州相对于其客观困难,教育成效是低下的。两类排名差距都较大的部分州(即应对客观困难方面教育成绩落后和突出的部分州)的情况如下表所示:

州	差距类别		州	差距类别	
	贫困度	挑战度		贫困度	挑战度
俄亥俄州	21	27	得克萨斯州	-14	-27
宾夕法尼亚州	13	18	阿拉斯加州	-15	-23
密执安州	14	15	阿肯色州	-17	-9
马里兰州	27	15	俄拉荷马州	-22	-17
俄勒冈州	17	12	怀俄明州	-23	-12
罗德兰岛州	14	11	南达科他州	-40	-23
伊利诺斯州	12	10	内部拉斯加州	-23	-15

基金会对比分析这两个排名差距表发现了一些特点: 1. 相对于其困难度和挑战度而言表现较差的州主要是一些城市人口比例较大的州,如马里兰州、俄亥俄州、密执安州、俄勒冈州、宾夕法尼亚州和罗德兰岛州, 这些州大多有较大的组织规模和较高的交通费用; 2. 教育成效比较优异的州主要集中与农村比例较大的州,如蒙大拿州、内部拉斯加州、俄拉荷马州、南达科他州、得克萨斯州、阿肯色州和怀俄明州, 它们在有限的资源和政策支持环境下做出了出色的成绩。这几个州都没有集中化的管理体系, 大多有独立的社区学校系统和较小的组织规模。

(五) 用各种方式反馈评估研究结果, 增强评估的甄别改进功能

除了极少数州因缺少某方面数据外, 几乎所有州的各方面情况都以文字、数据、表格、图文的形式进行了公布与对比。最后两份报告用了四分之三的篇幅分列了这些图表、数据。它们分为三大类: 1. 根据四类指标的重要性或紧急性程度不同, 用四种颜色绘制的四幅全国 50 州的排名地图。它们有助于观察各类指标排名的地区分布特点; 2. 单个州所有数

据的集中统计。内容包括: 各自在 22 个指标中的数据、比例和排名; 四类指标的排名; 教育优先度排名; 22 个指标中的某个突出方面与全国平均水平的扇形或柱形对比图; 描述各州突出特点的简短语言介绍。这种单个州集中的统计有利于集中了解各州各方面数据排名的信息; 3.50 个州 22 个指标的全排名对比柱状图。便于观察某个州在具体某个指标中在全国的相对位置。

除了用报告, 基金会还以新闻公告的形式在其网站上公布表现较差的 16 个州的农村教育落后状况, 批评它们“忽略了乡下表兄”, 督促其迅速改进; 将合并与重组那些表现非常优异的小学校或学区的行为称为“杀死下金蛋的鹅”(killing the goose that lays the golden eggs), 批评这些不明智的短视决策, 提醒各州慎重对待农村学校和学区的合并^⑤。

(六) 政策建议

该研究为各州提供了一个审视自己农村教育整体状况及相对于其他州情况的机会。但基金会的目的不仅在于提供尽可能多的统计对比信息, 它还在分析、总结排名规律和特点的基础上, 提出了有关农村教育发展的一些政策建议。主要包括: 倡导小规模的学校; 关注贫困及日益增多的农村多样性对学生的影响; 通过远距离学习和扩大社区的社会服务功能来避免小规模农村学校的弊端; 在应对人口外迁和下降对农村学校的影响而必须合并学校时必须将农村社区和孩子的利益置于心中等。

三、评估策略的特点分析

(一) 多镜头审视农村教育, 尽可能地揭示农村教育的丰富与复杂性

评估所依据的 22 个指标, 涵盖了影响农村教育的大多数方面, 将经济、社会、文化等笼统、宏观、难以量化的因素分解为一些具体指标。它们在有限的资源和政策支持环境下做出了出色的成绩。这一指标设计将一些通常难以直观统计, 但无形之中对农村学生影响较大的社会文化因素也包括了进来, 有利于更为客观、真实地反映一个州在农村教育中面对的客观环境状况; 鉴于学校或学区组织规模及师资力量对生源相对较为分散的农村教育的影响, 教育主观成效指标在教育费用数量及分配均匀程度、毕业率、分数水平、生师比等常见指标外, 增添了组

织规模和交通费用比例等指标。这些都是决策者“能为”范围内的,可以作为各州教育主观成效的评估参考。

(二) 依据翔实、权威、多样的统计数据进行分析评估,增加评估的说服力

得益于美国发达的统计系统,基金会通过引用各种官方统计数据,进行分类的、技术的统计分析,将这些松散的数据组织集合起来,从中发现不寻常的研究结果,并提出有针对性的政策建议。统计的资料数据来源除了最主要的美国统计局、全国教育统计中心之外,还有美国教育部、共同的数据核心(common core of data)、公立学校世界(public school universe)、2000年统计摘要(census 2000 summary file)、全国教育成就评估中心(National Assessment of Educational Progress)。

(三) 深度分析研究数据和排名,提出政策建议,促进整个美国农村教育的发展

所有的研究都是为了实际行动的改进。四类指标只是各州农村教育某个方面的情况统计;教育优先度排名作为四者的综合,可以看作提醒各州注意自己农村教育问题紧急程度的一个参考。如果仅仅到此为止,该评估策略的实际意义就大打折扣了。重要的是对这些排名数据做进一步分析,提醒各州决策者注意农村教育的落后方面,将政策建议落实到今后的改进行动上。尤其计算贫困度、挑战度与政策主观成效的差距,是一个真实地反映各农村教育表现优劣的有益尝试,一个在幅员广阔、社会发展均衡程度较低的国家相对较为公平的评估思路;因为它

明确区分了“不能为”与“不愿为”及努力程度的大小,避免了以前笼统地仅仅比较反映一个州教育成效的种种直观数据,而忽略其客观困难制约的弊端。同时也防止了笼统地将农村发展落后归咎于客观困难的推卸责任的企图,突出了在较差的客观环境下取得较好教育成绩的努力,真正有利于表扬先进,督促表较差的州尽快采取行动,促进整个美国农村教育的发展和提高。这可看作该评估策略的最大亮点。

[本文为湖北省教育科学“十一五”规划重点课题“美国中西部农村中小学布局调整:经验、教训及政策启示”(课题编号2006A004,主持人王建梁)成果之一。]

注释:

①这里的农村教育及数据仅指美国公立农村基础教育,不包括职业教育、特殊教育、特许学校教育及其他类型的教育。

②Rural School and Community Trust. [EB/OL] <http://www.files.ruraledu.org/index.htm/>

③Elizabeth Beeson, Marty Strange. Why Rural Matters 2003: The facts about rural education in the 50 states.[EB/OL] <http://www.ruraledu.org/streport/pdf/WRM-2003/pdf/,2007-04-20>

④Jerry Johnson, Marty Strange. Why Rural Matters 2005: The facts about rural education in the 50 states.[EB/OL] <http://www.ruraledu.org/streport/pdf/WRM-2005/pdf/,2007-04-15>

Rural School and Community Trust. The News Release. [EB/OL]. <http://files.ruraledu.org/newsroom.htm/worth.htm,2007-04-03>

[廖英丽 华中师范大学教育学院比较教育研究中心 430079]

(上接第44页)

注释:

处于课改之中的教材经常要作修订,同样的版本不同的出版时间,统计分析的结果也不同。这里所使用的教材各册版本情况如下:H版的一上为1995年6月第2版,一下为1995年11月第3版,二上为1995年6月第2版,二下为1995年11月第3版;S版的一上1993年6月第2版,一下为1993年11月第2版,二上为1994年6月第2版,二下为1994年11月第2版;现行版的一上为2004年8月第3版,一下为2004年12月第3版,二上为2005年8月第3版,二下为2005年12月第3版。

张田若、陈良璞、李卫民《中国当代汉字认读与书写》是这样分析的:“因为一上一年级,小学生新入学,而且还在此时进行拼音教

学,不宜安排过重的识字任务;到了一下和二上一年级,小学生学习习惯逐步养成,初具识字能力,正处于识字高潮期。二下到三年级开始把主要精力放在初步的读写训练上,识字数量可以稍减下来。”(见第46页,四川教育出版社2000年版)

据杨涛、郑国民、陈双新《小学低年级识字教学的字种、字量研究》三(《语言文字应用》2007年第1期)得到的数据,人教版、北师大版、江苏版三个版本会认字的共字率为44.89%,会写字的共字率为38.79%。与此对比,上海一地这三种版本的会认字共字率和会写字共字率是比较低的。

[胡根林 陶本一 于龙 曹建召 上海师范大学教育学院 200234 郭曙伦 上海交通大学 200030]