



《全球教育监测报告》摘要

2024/5年

# 教育领导力 引领学习



可持续发展目标



全球教育监测报告



# 教育领导力

引领学习

《2030年教育仁川宣言和行动框架》指出，《全球教育监测报告》的任务是作为“监测和报告可持续发展目标4以及其他可持续发展目标中的教育事宜的机制”，其职责是“作为总体可持续发展目标后续行动和审查的一部分，为便于让所有相关的合作伙伴对它们的承诺有所交代，报告各类国家和国际策略的实施情况”。《全球教育监测报告》由设在教科文组织的一个独立团队编写。

本出版物所用名称及其材料的编写方式并不意味着教科文组织对于任何国家、领土、城市、地区或其当局的法律地位，或对于其边界或界线的划分，表示任何意见。

本出版物选取的事实及其编写方式以及其中表述的观点均由全球教育监测报告小组负责，不代表教科文组织或本出版物资助方的观点，本组织对此不承担任何责任。全球教育监测报告小组组长对本报告中表述的观点和意见承担全部责任。

## 全球教育监测报告小组

组长: Manos Antoninis

Samaher Al Hadheri, Daniel April, Marcela Barrios Rivera, Madeleine Barry, Yekaterina Baskakova, Yasmine Bekkouche, Catarina Cerqueira, Rafaela Maria Da Silva Santos, Anna Cristina D'Addio, Dmitri Davydov, Francesca Endrizzi, Pablo Fraser, Lara Gil Benito, Pierre Gouëdard, Chandni Jain, Priyadarshani Joshi, Maria-Rafaela Kaldi, Josephine Kiyenje, Jodi Klue, Camila Lima De Moraes, Kate Linkins, Kassiani Lythrangomitis, Anissa Mechtar, Claudine Mukizwa, Yuki Murakami, Judith Randrianatoavina, Kate Redman, Maria Rojnov, Amina Sabour, Divya Sharma, Laura Stipanovic, Aziah-Katiana Tan and Dorothy Wang.

《全球教育监测报告》是一份独立的年度出版物，由一些国家政府、多边机构和私人基金会予以资助，并由教科文组织提供便利和支持。



BILL & MELINDA  
GATES foundation

Canada



MINISTÈRE  
DE L'EUROPE  
ET DES AFFAIRES  
ÉTRANGÈRES  
Liberté  
Égalité  
Fraternité

Gouvernement Princier  
PRINCIPAUTÉ DE MONACO

Irish Aid  
Ríaltas na hÉireann  
Government of Ireland

NEW ZEALAND  
FOREIGN AFFAIRS & TRADE  
Manatū Aorere

Norway

Sida  
SWEDISH INTERNATIONAL  
DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra  
Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC

UKaid  
from the British people



本出版物为开放获取出版物，授权协议为Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>)。用户使用本出版物内容，即表示同意接受教科文组织开放获取资源库使用条件 (<http://www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-en>) 的约束。

此授权协议仅适用于出版物的文本内容，凡使用未明确标注属于教科文组织的材料，须事先通过以下方式征得许可：publication.copyright@unesco.org或UNESCO Publishing, 7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP France。

此授权协议仅适用于文本内容，如需使用图像，则须事先获得许可。

教科文组织是一个开放获取出版机构，所有出版物均可通过教科文组织的文献库在线免费获得。教科文组织对其出版物的任何商业化，都是为了收回印刷或复制纸质或CD内容和分发的名义实际费用，不存在盈利动机。



引述本出版物，请注明：UNESCO. 2024. *Global Education Monitoring Report Summary 2024/5 – Leadership in education: Lead for learning*. Paris, UNESCO.

教科文组织，2024年，2024/5年《全球教育监测报告》摘要——教育领导力：引领学习，巴黎，教科文组织。

**如需更多信息，请联系：**

全球教育监测报告小组  
教科文组织 7, place de Fontenoy  
75352 Paris 07 SP, France  
电子邮箱：[gemreport@unesco.org](mailto:gemreport@unesco.org)  
电话：+33 1 45 68 07 41  
[www.unesco.org/gemreport](http://www.unesco.org/gemreport)

付印后发现的任何错误或遗漏将在在线版本中更正，  
网址为：[www.unesco.org/gemreport](http://www.unesco.org/gemreport)

© UNESCO 2024

版权所有  
第一版  
联合国教育、科学及文化组织2024年出版

7, Place de Fontenoy, 75352  
Paris 07 SP, France

排版：教科文组织  
图文设计和版面设计：  
Optima Graphic Design Consultants Ltd

封面图片说明：2022年3月3日，伊拉克巴士拉市Al Tasneem 学校校长Ansال在她办公室里的立姿肖像摄影。她表示：“贫困、心理健康、童工、童婚，是影响我们学生的一些主要问题……而贫困又是导致他们辍学的主要原因”。

图片来源：© UNICEF/UN0614639/Ibarra Sánchez\*

<https://doi.org/10.54676/CGAC6740>  
ED/GEMR/MRT/2024/S1

**《全球教育监测报告》系列**

- |         |                              |
|---------|------------------------------|
| 2024/5年 | 《领导力：引领学习》                   |
| 2023年   | 《技术运用于教育：谁来做主？》              |
| 2021/2年 | 《教育领域的非国家行为体：谁能主动选择？谁将错失机会？》 |
| 2020年   | 《包容与教育：覆盖全民，缺一不可》            |
| 2019年   | 《移徙、流离失所和教育：要搭建桥梁，不要筑起高墙》    |
| 2017/8年 | 《教育问责：履行我们的承诺》               |
| 2016年   | 《教育造福人类与地球：为全民创造可持续的未来》      |

**《全民教育全球监测报告》系列**

- |         |                         |
|---------|-------------------------|
| 2015年   | 《2000–2015年全民教育：成就与挑战》  |
| 2013/4年 | 《教学与学习：实现高质量全民教育》       |
| 2012年   | 《青年与技能：拉近教育和就业的距离》      |
| 2011年   | 《潜在危机：武装冲突与教育》          |
| 2010年   | 《普及到边缘化群体》              |
| 2009年   | 《消除不平等：治理缘何重要》          |
| 2008年   | 《2015年之前实现全民教育：我们能做到吗？》 |
| 2007年   | 《坚实的基础：幼儿保育和教育》         |
| 2006年   | 《扫盲至关重要》                |
| 2005年   | 《全民教育：提高质量势在必行》         |
| 2003/4年 | 《性别与全民教育：向平等跃进》         |
| 2002年   | 《全民教育：世界走上正轨了吗？》        |

本摘要报告及所有相关资料均可从以下网站下载：  
<http://bit.ly/2024gemreport>

# 主要信息

## 教育领导者不仅仅是管理者，他们还是变革推动者。

- 政策制定者面临着一项重大挑战：如何确保识别、遴选、培养和支持具有适当技能和远见卓识的人担任领导者。
  - 学校、系统和政治层面的国家计划需要培养四个维度上的基本领导力：设定期望、关注学习、促进协作、支持员工发展。然而，一项对校长培养和培训计划及课程的全球审查表明，仅有半数计划和课程关注到四个维度的某一维度，而关注到所有四个维度的计划和课程仅占三分之一。
- 

## 好的学校需要好的学校领导者。

- **高效能校长可激发学生最大潜能。**在美国，据估计，校长和教师领导力方面的投入，对学生成绩的方差贡献率高达27%，在学校控制因素中仅次于教师对学习的影响。
  - **高效能校长可激发教师最大潜能。**一项针对32个国家的研究证实，强大的领导力与教学实践的改进密切相关。全球57%的国家要求校长根据所作观察向教师提供反馈。然而，在高收入国家，对教学活动进行监督的中学校长所占比例从2015年的81%降至2022年的77%。
  - **高效能校长可确保其所任职的学校安全、健康且包容。**防止欺凌和确保学生安全，是学校领导者的重要目标。在美国，COVID-19大流行期间，校长们对课程加以调整，优先考虑社会情感福祉。在马耳他，校长们与社区合作，为移民营造包容性学校文化，包括提供语言支持。
- 

## 高效能领导力需要公平的招聘实践、信任和成长机会。

- **人才招聘和留任，离不开公开的竞争性招聘程序。**在校长任用过程中限制政治方面的自由裁量权，可以改善学校教育成果。然而，全球只有63%的国家针对中小学教育阶段的校长实行公开的竞争性招聘程序。
  - **最优秀的教师未必能成为最优秀的校长。**但是，76%的国家要求校长必须完全具备教师资格，同时约十分之三的国家还明确规定校长必须具有管理经验。
  - **自主权可以释放领导者的潜能。**绩效较高的教育系统，其赋予校长的人力和财务资源决策自主权往往也更大。但在较富裕的国家，只有不到一半的校长负责课程内容或确定教师工资水平。近40%的国家未在法律上承认高等教育机构的自主权。
  - **专业领导者需要培养和培训。**几乎所有国家都制定了学校领导力标准，其中概述的能力要求可用来指导培训工作。然而，在较富裕的国家，近乎半数的校长未接受过任何任前培训，只有31%的国家出台了新晋校长入职培训条例。数据使用、财务管理、数字素养等实用技能也必不可少，但较富裕国家有四分之一的校长缺乏这些方面的适当培训。
- 

## 学校领导者被寄予厚望，但其日常管理工作任务繁重。

- **学校运作任务繁重，以至于校长没有足够的时间来确立愿景。**校长身上被寄予的期望往往过高。校长是有效实施改革的关键。在一些国家，由于新的问责机制的推行，校长们也被置于严格的审查之下。然而，对14个中等收入国家的校长进行的一项调查显示，他们68%的时间花在日常管理工作上。经合组织成员国约三分之一的公立学校校长和五分之一的私立学校校长表示，没有足够的时间进行教学领导。
-

### **学校领导者不应是英雄式人物。共享领导力可以把学校建设得更好。**

- 在全校范围内共享领导力可以营造协作式学习环境。如此，可使教师在课堂上发挥领导作用，使学生成为同龄人的积极领导者，并使家长和社区成员参与其中。然而，在培训计划中，“促进协作”是四个领导力维度中最不受重视的一个维度。
  - 学校领导层往往等级分明。副校长和教师在被赋予明确职责并得到培训和激励的情况下，可在实现学校目标方面发挥助力。但是，只有一半的国家在其领导力标准中明确强调教师协作，仅三分之一的领导力培训计划将此作为重点。约81%的国家要求学校董事会成员中必须包括教师，83%的国家要求其中包括家长，62%的国家要求其中包括社区成员，57%的国家要求其中包括学生。
- 

### **系统领导者在领导力计划中受重视程度不足。**

- 中央和地方各级教育官员是潜在的领导者。他们可以推动全系统的改进以及教育改革与政策的协调。各国日益认识到，如果给予这些官员更大的自主权，他们可以发挥更大的影响力。
  - 系统领导者在与其他行为体协同努力的情况下可发挥高效能。在墨西哥普埃布拉州，教育改革的成功是包括教育官员领导在内的全系统协调努力的结果。
- 

### **教育部长们在复杂的政治环境中工作，而且任期短暂，难施拳脚。**

- 部长们在短暂的任期内要平衡多方面的需求，而且他们往往没有教学背景。一个新的全球数据库显示，自2010年以来，半数教育部长在上任后两年内离任；只有23%的教育部长曾有在学校任教的经历。
  - 政治领导者需要深谙政治妥协和外联之道，以使改革得以施行。建立合作联盟和关系可以弥补时间和良好数据的匮乏，化解意见上的冲突。
  - 任期短暂致使改革难以实施。对世界银行2000年至2017年在114个国家开展的教育项目所作分析发现，部长更替与项目绩效呈显著负相关关系。
- 

### **更多女性担任领导职务可促成积极的教育成果。**

- 女性政治领导者比男性领导者更重视教育。女议员助力增加了全球小学教育支出。然而，女部长所占比例仅从2010–2013年的23%增至2020–2023年的30%。
  - 一些研究表明，相较于男性担任校长，女性担任校长可促成更佳学习成果。在非洲法语国家，女校长领导下的小学的在校生数学和阅读成绩，要比男校长领导下的小学至少领先6个月。
  - 虽然从事教学工作的女性人数颇多，但担任学校领导职务的女性为数甚少。在中小学教育阶段，女校长所占比例平均比女教师平均占比低至少20个百分点。全球仅有11%的国家已出台措施解决校长征聘中的性别多样性问题。
- 

### **许多行为体通过影响教育系统的发展方向来发挥领导力。**

- 教师工会、学生联合会、商业领袖、学术界和民间社会要求政府负起责任、进行游说并开展宣传。影响力事关重大：在美国，一些智库在专门知识方面影响力得分较低，但在国会教育讨论方面影响力得分较高，而另一些智库的情况则恰恰相反。
  - 国际组织助力为全球教育辩论建构框架并为之提供信息，并为各国教育系统提供资金。然而，对空间和影响力的竞争可能会使它们偏离改善教育的目标，其正当性也可能会因缺乏能力或效率而受到挑战。
-

教育领导者往往被视为理所当然的存在。然而，他们却在以常人难以察觉的方式影响着中小学校、大学、部门和部委的发展方向。他们的领导风格既展现其自我个性和专长，同时又因应其团队特点、组织目标和工作情境。正是因为领导风格多种多样，所以要说明它们究竟如何影响教育，实非易事。也正因如此，这种影响屡屡为人所忽视。然而，由于教育挑战依然严峻，对优秀的学校、系统和政治领导者的需求十分迫切。

领导力往往同政治和商业联系在一起。有关管理问题的热门文献中不乏对领导者的技能、性格特质、行为、风格、动机和价值观加以研究的案例，而且这些文献往往将他们作为杰出的个人加以着墨。在其中一个案例中，一份包含五项内容的清单描述了“高效能领导者的职责”。作者认为，领导者要制定卓越的标准并为他人树立榜样（“身先垂范”）；树立其所在组织机构为之奋斗的理想（“激发共同的愿景”）；寻找改进其所在组织机构的创新方法（“向进程发起挑战”）；促进协作，努力营造信任的氛围，让每个人都具有胜任感（“促推他人行动”）；并肯定个人作出的贡献（“鼓舞人心”）。

领导力被定义为“最大限度地集众人之力以实现某一目标的社会影响过程”。这一定义有两层含义：首先，领导力并不因身居有权之位而自动获得，而是源于影响他人行动的能力；其次，领导力是从目标的角度加以框定，即领导者在目标的制定中发挥重要作用，而团队、组织或社会的成员又能围绕该目标团结在一起。在教育中，新近的一个定义即反映了这两重概念：“领导力是对某一特定组织形式的倡导”：“倡导”即是一个影响过程，而“组织形式”则指涉目标。由于教育领导力涉及具体目标、动员人们实现这些目标的影响过程，以及实现这些目标的机遇和制约因素，由此便引发出三个问题：

**教育领导者要努力实现哪些目标？**本报告呼吁对教育感兴趣的所有各方为#引领学习（#LeadforLearning）作出贡献。确定学习目标是一个政治过程，涉及与教育利害相关的每一个人。有一种观点——鉴于本报告的任务旨在报告

可比教育指标方面的信息，有时也在无意中助长这种观点——认为，学习目标可以简化为阅读、数学和科学等科目的一系列可衡量成果。然而，教育之下的学习目标要广泛得多：不仅要传授知识和习得技能，以最终促成资历的取得，还要增强学生负责任地思考和行动的能力，并使其社会化以融入共同实践和传统。任何关于教育领导力的讨论都必须以确定目的为起始点。

**教育领导者如何努力实现这些目标？**随着工业化国家的学校和其他教育机构发展成为大规模的组织，简单的教育官僚体制演变为复杂的系统，人们对教育行政和管理这一领域的兴趣油然而生。不过，在教育领导者的作用被纳入这些分析之初，研究人员是把领导者的成就作为伟人的功业加以分析的。随着时间的推移，一种更系统的科学方法得到采用，开始将领导力视为教育管理中一个潜在的独特要素。研究人员认为，他们可以识别与领导力有关的个人实践和组织安排，由此导致了一种批评声音出现，即认为这两个要素不能分开看待，因为个体是组织的组成单位。最近，领导力的行使被认为是由这些教育机构和系统内的社会关系所决定。从事教育的工作者相互依存，因此，领导职能需要共享，以求实现教育目标。

**教育领导者可能面临哪些阻碍？**担任教育领导职务者，需要具备履行其被寄望的职能所需的能力。但情境同样重要。正式和非正式的社会、经济、政治和文化规则与规范，可增进或制约教育领导者个人的主动性和行动空间。他们的决策自由度是治理和问责规则共同作用的结果，而各国治理和问责规则（往往反映文化规范）差异巨大。在国家内部，尤其是在教育机构之间，行使领导力的机会也各不相同。每所幼儿园、中小学校、技术和职业学院、高等院校、大学和成人教育中心各自所处的境况不同，其领导者所面对的来自服务群体的期望也不同。教育机构，或大或小，或公立或私立，或在城市或在农村，或资源充足或资源匮乏，境况各异。在紧急情况下或在族裔和语言多样化的社区中运作的教育机构，其领导者需要深入了解并因应机构所处环境。

教育领导者可能会在不同的成果之间难以取舍。着力改善可衡量的学习成果——这是大多数研究所考察的对象——可能要牺牲其他一系列可取教育成果的改善，例如，创建包容性环境或培养学习者做好适应未来公民身份和气候变化挑战的准备。标准化的绩效衡量标准，恐会导致标准化的管理和领导方法，而标准化的方法可能并不适合个别情况。本报告就各国如何处理领导力标准问题展开研究，但其目的仅在于记述各国所做的努力，而非就标准的内容或执行方式作出规定。

教育成果背后的推动力是个性还是高效能团队？批评者反对过分强调个人的重要性并且把领导力这个作用有限的因素提升为学习成果背后的第二大重要因素。将变革教育系统的功劳归功于个人的一己之力，可能会产生误导——这可能是西方文化固有的偏见。适当的制度环境和良好的组织结构或许更为重要。这并不意味着校长没有发挥关键作用，而是说这种作用是微妙的。仔细观察一个教育机构的运作就会发现，一项积极的教育成果的取得，可能是多名积极主动的个人共同努力贡献心血和专长的结果。将这些人描绘成依附于领导者的追随者，就低估了他们的贡献。

在控制权力与赋予他人决策权之间，存在着对立关系。在按规则办事与撇开任何规则视情择机行事之间，也存在着对立关系。领导者的能力和个人特质固然重要，但只有在有利的环境中才能得到充分施展。而且领导者也可以在受限的环境中开展工作。有些领导者拥有实施其计划所需的资源，而另一些领导者却必须在不利的情况下寻找解决办法。自主权可以便利教育领导者采取行动，但这并不意味着他们的行动是为了谋取自身利益，而非为了实现取得成果这一共同目标。

虽然领导力是一个很吸引人的概念，但本报告发现这一概念并不清晰明确。优秀的领导者与优秀的管理者往往很难区分。尽管目标崇高，但教育领导者的工作往往平凡单调。校长需要管理学校预算或召开会议作出纪律处分决定。学科负责人和学科领导者可能要花费大量时间编制课程表和组织教师招聘。地方教育官员会为教科书能否按时送达或为去外地参加培训课程的教师发

放生活津贴而焦头烂额。部长们需要回应选民们的琐碎请求，或应付媒体对某位官员违规行为的口诛笔伐。所有这些经常性的职责，在人们眼中往往不会与领导者联系在一起。然而，有效管理日常活动以腾出时间进行未来规划，正是领导者职责的核心所在。在现实中，各项活动是一个连续统一体，将教育管理与领导力相区分似有刻意之嫌。

**领导力是否必须要与变革联系在一起？**有些人认为，领导力是指成为变革的推动者；管理讲求的是维持现状，而领导力讲求的是改变现状。变革管理指的是实施已决定的变革。变革领导力则涉及到变革的必要性以及将大家团结起来共襄变革。不过，我们还是有必要问一问，是否所有的变革都是有益的，或者抵制变革，尤其是抵制外部强加的变革，是否也是领导力的一种表现。一位评论人士这样描述道，“近来的一个因素是针对学校的持续不断的变革：新的运动、新的计划、新的方向层出不穷。不幸的是，在各级教育中，有那么一些人似乎总是急于赶上一个涌来的浪头……然而，若是认为学校只有不断变革才能保持效能，那就大错特错……我们需要牢记的是，为了变革而变革，包括技术变革，未必就是好事；变革必须由智慧、同情心和正义加以调和”。

**领导力是否必须要与影响力联系在一起？**一般来说，领导力带有褒义色彩。而领导力的来源（可能包括权力）和手段（可能包括操纵）可能会与负面意义相关联。甚至“影响力”也同样可以被视为具有正面或负面含义。一位评论人士就此发问称：“如果领导力是影响力的一种类型或一个方面，那么‘领导力’一词还有存在的必要吗？也就是说，如果我们真正谈论的是影响力，那为什么不继续使用这个字眼呢？……简而言之，在描述和分析源源不断的集体行动以及作为其中一部分的个人行为时，为什么我们谈论的是领导力，而不是影响力或权力？”

**领导力是教育成功的一个突出原因：**论据包括：“在影响学生在校学习的所有促进因素中……领导力的作用仅次于课堂教学。此外，高效能领导力在对该领导力需求最为迫切的情况下

**表1：**  
学校领导力的四个维度描述了校长的核心实践

维度	指示性实践
设定期望	制定、传达和解释共同的愿景、使命和目标，包括针对学生的学业成就 对教职员和学生的表现寄予厚望 提供鼓舞人心的激励，通过树立个人榜样以及代表学校社区来发挥影响力 与时俱进，并利用数据进行决策
关注学习	注重教学发展，例如通过教学督导 提供教学资源和材料，并使其与教学目标保持一致 规划、协调和评估课程 保护教职员的工作免受干扰 监测学生进度
促进协作	营建学校文化和积极氛围 维持安全、健康的学校环境 战略性地筹集资源，建立网络并管理风险 促进协作，特别是教师之间的合作，并促成行动 与家庭和社区建立联系并进行协商
支持员工发展	追踪教师的专业发展需求 为教师提供个性化的专业支持和指导机会 评估教师，并奖励表现良好的教师 提供精神激励 建立信任关系，并处理冲突 平易近人

资料来源：Leithwood（2012年）和Leithwood等（2020a）。

（如学校‘陷入困境’时）产生的影响最大。在这一证据的支撑下，目前大家普遍关注领导力提升问题，视领导力为成功实施大规模改革的关键”；“文献记录中几乎没有任何案例证明陷入困境的学校不经强有力领导者干预亦能扭转乾坤”。本报告旨在探讨如何利用这一洞察来帮助决策者制定政策，以确保每个教育机构和部门的领导者做好妥善处理和解决教育问题的准备。由此，将关注点从杰出个人转向系统性进程。

学校领导力的概念以及对领导者角色的认识在不断变化。总体上的转变是，从认为校长的职责在于发挥行政和官僚职能转向期望校长更多地与教师及其他工作人员协力改善学校“成果”。而对这些成果的呈现形式的期望，则受到社会偏好以及教育主管部门和教育界（包括领导

者本人）所持理念的影响。学校领导力的三个维度——设定期望、关注学习和促进协作——大致对应于研究中最受关注的三个领导力概念，即：变革型领导力、教学型领导力和分布式领导力，第四个维度则与这三个概念密切相关：

- 设定期望，与变革型领导力相关，涉及影响、激励和推动学校社区成员改善学校的行为。
- 关注学习，与教学型领导力相关，涉及影响、激励和推动学校社区成员改善学习成果的行为。
- 促进协作，与分布式或共享式领导力相关，系指领导者如何与他人互动和协作并共享其职责。
- 支持员工发展，是学校领导者人力资源管理职责的一部分，但学校领导者需要进一步帮助团队学习和成长。

据观察显示，在这四个维度中的每一个维度上，优秀的领导者无不是从一系列基本实践中汲取经验（表1）。事实上，各种形式的此类实践不仅对校长和学科领导者具有相关性，对系统领导者亦具有相关性，尤其是在地方层面。对这四个领导力维度的考量，贯穿本报告通篇。

## 学校领导力：角色、影响和标准

校长历来主要被视为行政人员，但人们越来越期望他们承担具有更广泛影响的角色。要扮演好这些角色，校长需要掌握大量技能。他们要能够使用数据、确定轻重缓急、进行规划、实施、督导和评估，以解决问题。他们要能够进行有效沟通，以形成共同的认识，围绕目标动员团队，促进专业成长。他们需要具备情商、自我意识、社会意识和自我调节技能，以建立建设性的关系。

校长被寄望于为学校社区确立愿景。全球78%的国家在其国家标准中着重强调了这一能力。文莱达鲁萨兰国和马来西亚强调，校长需要具备高瞻远瞩、从战略角度进行规划的技能，以促进组织的卓越发展。校长在行使领导力时，还应恪守道德和伦理标准，并在可能的情况下，通过以身作则，发挥激励和领导作用。哈萨克斯坦强调，校长对腐败和学术不端行为不得姑息。

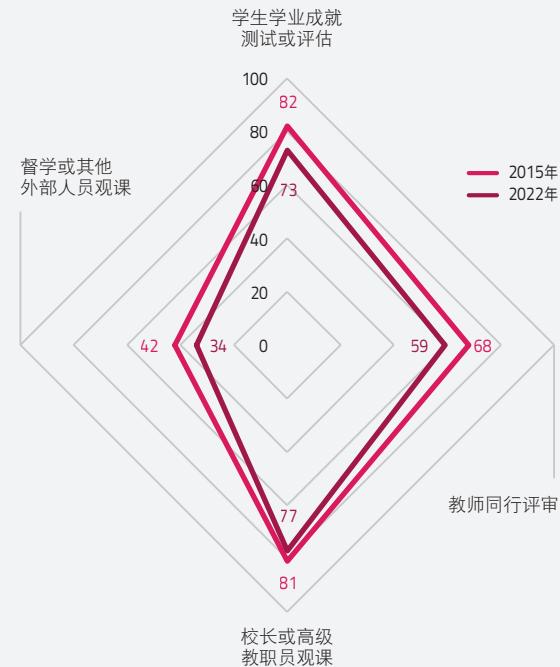
校长被寄望于成为教学领导者。全球57%的国家要求校长根据所作观察向教师提供反馈。但实践可能与纸面上的规定要求相背离。对厄瓜多尔、肯尼亚、巴基斯坦和菲律宾等14个低收入和中等收入国家的审查发现，校长68%的时间花在管理工作上。国际学生评估项目（PISA）的证据表明，近年来对教学活动的监督略有减少。经合组织成员国中表示本人或高级别教职员会进行观课的中学校长所占比例从2015年的81%降至2022年的77%（图1）。

校长被寄望于促进协作。有一半的国家要求校长促进教师合作，例如，通过专业学习社区、协作规划、跨学科项目、教师小组和同行反馈来

图1：

高收入国家的校长表示其对教学活动的监督有所减少

2015年和2022年经合组织成员国中表示选择性开展  
教学监督活动的中学校长所占百分比



全球教育监测报告统计链接：[https://bit.ly/GEM2024\\_Summary\\_fig1](https://bit.ly/GEM2024_Summary_fig1)  
资料来源：经合组织（2023年）。

促进内部协作。在越南，校长们按年级或学科领域组建教师专业团队，重点关注教育技术、对残障学生的支持、学校咨询服务、学校教育计划制定和教科书筛选等问题。

校长被寄望于帮助员工发展。全球70%的国家指定由校长负责进行教师评估，以便确定晋升、职业发展、质量保证和问责等方面的事宜。在参加2018年教师教学国际调查（TALIS）的48个教育系统中，71%的教师每年都要接受由校长进行的正式评估。评估方法包括分析学生成绩（94%）、学生调查（82%）、评估教师的学习和教学内容知识水平（70%）和自我评估（68%）。利用2015年国际数学与科学趋势研究数据对45个国家进行的分析发现，当学校领导者平易近人并支持教学规划时，教师工作满意度会更高。

校长可对一系列学生和教师成果产生重大影响。评估校长影响难度极大。在投入方面，实践活动既不易观察，也难以衡量。实践活动彼此相互影响，而且还与情境相互作用。在产出方面，存在多个观察单位：学生、教师、学校和社区。而且成果也不一而足。不过，许多研究都在积累有关具体领导力实践对学校组织、文化和教师影响的证据。

大多数研究侧重于比较容易量化的校长对学生学习的影响。一项对8个国家1800所学校的分析发现，管理质量指标每提高1个标准差，学生成绩即改善0.23至0.43个标准差。一项自2004年到2019年对联合王国英格兰20000多名校长进行的跟踪研究表明，在中学阶段，若将低效能校长（排名后16%）更换为高效能校长（排名前15%），可使所有科目的成绩提高两个等级，或使某一科目的成绩提高一个等级。在海地，在遭受飓风“马修”严重破坏的学校，校长日常管理实践的改进使低年级阅读成绩得到显著提高，提升幅度为0.43个标准差。

研究还表明，校长对一系列其他教育成果亦有影响。校长对学生出勤率和保有率影响显著。在澳大利亚维多利亚州，在校长们的协同努力下，学生出勤率从2022年的86.5%提高至2023年的88.6%，缩小了不同类型学校之间的出勤率差距。高效能校长可营造有利于增进学生情感福祉的支持性环境。在牙买加，中学校长在增聘辅导员、分配资金用于为学生和教职员提供支持以及确保早餐计划等资源到位方面发挥着作用。校长们还开展文化响应式实践，营造包容性环境，例如，在马耳他，校长们力倡包容性的学校文化，为移民家庭和学生提供支持。

个人、学校和系统的特点决定着校长的领导力和校长对学生学业成就的影响。在南非，女校长在营造教职员职责明确的更安全、更和谐的学习环境方面受到肯定。在阿根廷，弱势学校校长的经验年限尚不到非弱势学校校长的一半。在参加2022年国际学生评估项目的20个国家中，校长在人力和财务资源决策方面承担的职责越大，该国就越有可能在数学平均表现方面名列前茅。

不过，如果职责过大而资源不足，则会导致压力和挑战。

领导力标准可为行动和认证提供指引。全球95%的国家已通过法律和政策或独立文件出台领导力标准。在卢旺达，《2020年高效能学校领导力专业标准》扼要列明了主要角色和能力，包括战略指导、领导学习和教学、管理学校以及与社区互动协作。只有半数国家的校长标准明确涉及对教师合作的支持。但领导力标准也因忽视国情差异和过度依赖西方模式而受到批评。

## 学校领导力：遴选、培养和条件

鉴于校长工作任务的复杂性，校长专业化至关重要。要使校长工作发展成为一个职业，就需要有明确、透明的择优征聘和遴选规则；适当的培训和发展机会，包括早期阶段的支持；以及有吸引力的工作条件，以提高工作满意度和地位。

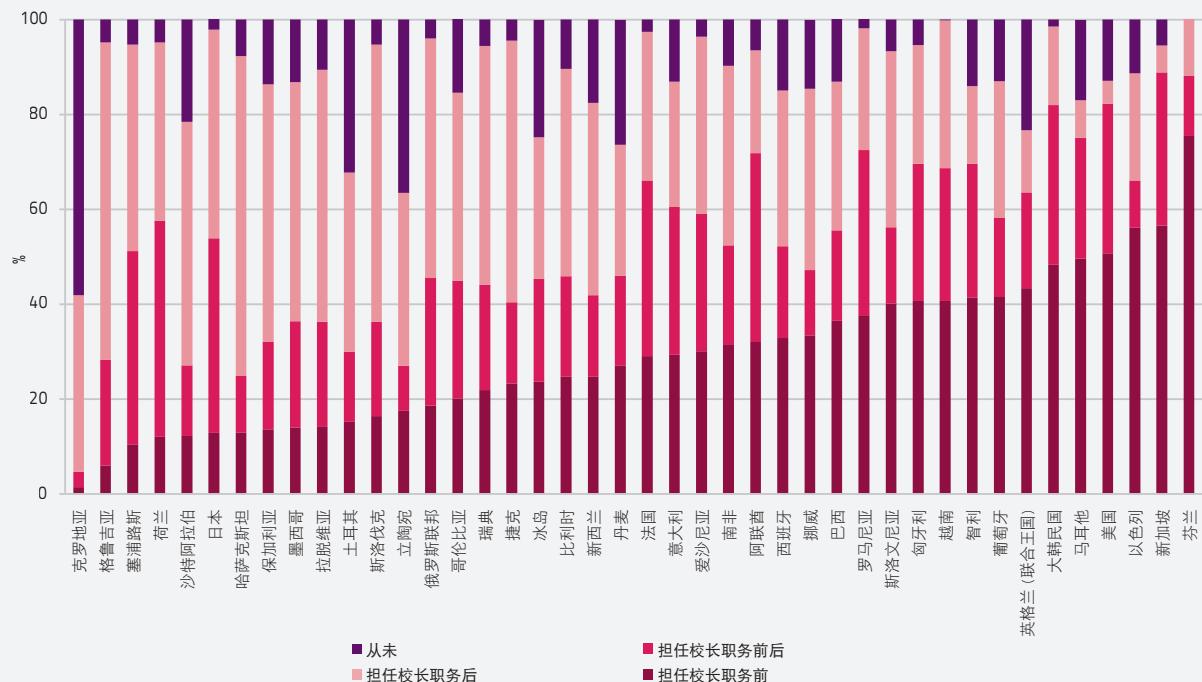
欲使校长职业专业化，则需要完善遴选程序。无论学校享有多大自主权，客观、公正、包容、透明和明确界定的标准均能起到提高校长角色公信力和改善成果之效。内部晋升注重于对学校文化、运作和挑战的了解和理解。公开招聘可以吸引技能精湛的外部候选人，为学校发展注入新视角。

校长遴选程序变得越来越具竞争性。无论是内部招聘还是公开招聘，均可采用竞争的方式来评估候选人。全球63%的国家针对中小学教育阶段实行公开竞争性招聘，8%的国家仅针对小学教育阶段实行公开竞争性招聘，3%的国家仅针对中学教育阶段实行公开竞争性招聘。在罗马尼亚，竞争性校长遴选使学生成绩得到改善。在大韩民国，三种招聘程序并存。2012年，68%的普通学校校长任用是“聘请担任”，30%的自治学校校长任用是在“内部”进行（通过晋升），2%的校长任用通过公开招聘进行——截至2022年，这一比例增至10%。

图2:

上任前曾修习过学校行政管理课程的校长相对较少

2018年部分中等收入和高收入国家按时间分列的参加过学校行政管理或校长培训计划或课程的初中校长所占百分比



全球教育监测报告统计链接: [https://bit.ly/GEM2024\\_Summary\\_fig2](https://bit.ly/GEM2024_Summary_fig2)

资料来源: 经合组织 (2019 年)。

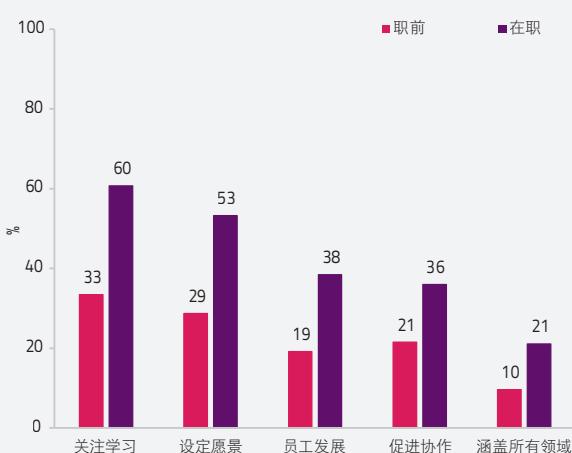
校长的招聘和遴选可能带有政治色彩。在许多国家，“任人唯亲”是公共部门人员任用的一个普遍特点。在巴西（各州可能存在多种校长遴选形式），最常见的遴选方式依次为选举（56%）、政治任命（48%）、基于所提交提案（“管理计划”）的遴选（33%）或基于资历和证书（30%）的遴选。在格鲁吉亚，校长招聘问题上的潜在政治影响一直是学生抗议的焦点。

校长遴选标准所设要求越来越高。全球46%的教育系统要求校长候选人仅具有教学经验即可，34%的教育系统要求具有教学和管理经验，11%的教育系统要求具有任何相关教育经验，2%的教育系统要求具有任何其他行政或领导职务任职经验，7%的教育系统对经验不作具体要求。在埃塞俄比亚，53%的学校领导者任前没有管理方面的工作经验。

校长的学术背景和经验因国而异，从中反映出受教育程度、人口结构和招聘政策。在参加2019年国际数学与科学趋势研究（TIMSS）的39个教育系统中，2%的初中学生所在学校校长没有学士学位，43%的初中学生所在学校校长拥有学士学位，55%的初中学生所在学校校长具有研究生学历。在2018年教师教学国际调查（TALIS）中，初中学校校长的平均任期为10年，其中7年在当前供职学校任职。在日本和大韩民国，平均任期不到5年，而在哥伦比亚和波罗的海国家，平均任期为13至16年。澳大利亚、新西兰和新加坡的校长之前在其他学校从事管理工作的经验年限（10年）是其他国家校长（5年）的两倍。

图3：

只有五分之一的校长培养和培训计划涵盖领导力的所有四个维度  
2024年部分国家按重点领域分列的学校校长培养和培训计划所占百分比



全球教育监测报告统计链接: [https://bit.ly/GEM2024\\_Summary\\_fig3](https://bit.ly/GEM2024_Summary_fig3)  
资料来源：全球教育监测报告小组基于加强教育审查概况国别概况所作分析。

学校领导岗位人员多样性不足。在有小学和初中教育阶段数据可查的大约40个国家中，女校长平均占比较女教师平均占比至少低20个百分点。在小学和初中教育阶段，日本、大韩民国、南非、土耳其和越南的这一差距至少为30个百分点。一些国家引入了性别配额制，包括卢旺达，该国将30%的领导职位预留给女性。在许多国家，学校人口多样性的增加并没有相应的教育领导层多样性与之匹配。在联合王国英格兰，黑人学生在中小学入学人数中占比32%，亚裔和少数族裔学生占比29%，但到2020年，来自这些群体的校长所占比例仅为2%。

校长任前准备情况因国而异。那些只接受过优秀教师培训的学校领导者对其角色准备不足。在2018年教师教学国际调查中，88%的初中学校校长在其职业生涯的某个阶段完成了以学校行政管理或校长培训为主要内容之一的计划或课程。但只有30%的校长在就职前即已完成一项计划或课程，24%的校长在就职前后均曾完成此种计划或课程，34%的校长在就职后才完成此种计划或课程。在保加利亚、墨西哥和荷兰等国，在就职前完成学校行政管理计划或课程的校长所占比例不到五

分之一（图2）。在这些校长中，15%表示非常需要接受公平和多样性方面的培训，28%表示需要接受数据使用方面的培训，28%表示需要接受教师协作方面的培训。

各国的领导力培养和发展计划各不相同。有针对有志担任校长者的职前培训计划，也有针对新晋校长的入职培训和初始培训计划，还有针对在职校长的持续专业发展计划，包括基于亲身实践经验的培训计划。在中国，新晋校长必须参加并完成300小时的培训计划，每位在职校长每5年必须在指定培训机构完成至少360小时的培训。

培养工作往往不出理论知识的范围。培养工作在将实际学校环境下的实习、指导和亲身实践纳入其中的情况下，更具裨益。在新加坡，作为“教育领导者计划”的一部分，所有新晋校长在任职第一年都要参加“指导计划”入职培训。在柬埔寨，领导力计划的课程包括专业发展讲习班、基于实践的课程和学校改进项目，与校长标准保持一致。

各国依然更重视在职培训而轻视职前培训或入职培训。全球88%的国家在其法律或政策中述及校长在职持续专业发展，但只有60%的国家提到校长职前培训，31%的国家提到校长入职培训。在印度，2020年《国家教育政策》要求校长每年至少完成50小时的持续专业发展培训。但在2018年教师教学国际调查中，46%的初中学校校长表示专业发展与工作之间存在冲突（日本为82%），36%的校长表示缺乏激励措施（沙特阿拉伯为84%），32%的校长对培训成本表示担忧（哥伦比亚为68%）。

对关键领导力领域的涵盖度存在明显的不平衡。根据关于92个国家142个校长培养和培训项目的信息，评估了这些项目对领导力四个核心维度的侧重程度：设定愿景（42%）和关注学习（47%）这两个领域通常覆盖度最高，其次是员工发展（31%）和促进协作（29%）。其中仅18%的计划涵盖所有四个维度。与职前计划相比，在职持续专业发展计划更有可能涵盖四个领导力维度。分析表明，这些计划中至少有一半侧重于变革型领导力和教学型领导力，而共享式领导力受重视程度则相对不足（图3）。

设计得当的领导力计划可改善教育成果。在阿根廷，那些接受诊断性反馈并懂得如何运用反馈的小学校长助力所任职学校的数学成绩比对照学校高出0.33个标准差，阅读成绩高出0.36个标准差。在危地马拉，一项校长培训计划帮助以每名学生3美元的低成本将学生辍学率降低了4%。

**校长认证可提高领导力质量。**认证是对校长所具知识和技能进行评估、核证和认可的正式程序，是迈向校长专业化的重要一步。在2019年国际数学与科学趋势研究中，68%的四年级学生和71%的八年级学生所就读学校的校长持有学校领导者证书或执照。在伊朗伊斯兰共和国，教育部根据能力评估颁发有效期为五年的证书，证明证书持有人有能力在学校担任管理职务。在菲律宾，有志担任校长者和副校长必须通过国家校长资格考试。在南非，教育部认可了国家学校领导资格证书，这是一项与14所大学、工会、南非校长协会和各种非政府组织合作开发的强制性专业资格认证。

校长的工作条件在校长的留任率和工作满意度方面起着重要作用。在澳大利亚，校长们表示每周工作近60个小时，造成压力的两个最主要原因是工作量过大和没有时间专注于教学和学习。在希腊，校长们表示，从管理代课教师工资事宜到处理学校维修工作等行政任务让他们不堪重负，这分散了他们履行教学领导职责的精力。芬兰已对校长的行政工作予以精简，使得他们能够更加专注于发挥教学型领导力，从而提高了校长工作满意度和学生成绩。

工作满意度很高，但压力和职业倦怠依旧普遍存在。2018年教师教学国际调查显示，在48个教育系统中，约79%的初中学校校长认同或非常认同其职业优势明显大于劣势，86%的校长认同或非常认同如下说法，即如果可以重新决定，他们仍会选择这一工作/职位。关于校长更替情况的数据依然有限。在美国，没有证据表明更替率在上升。据估算，2021–2022年，80%的公立学校校长留任原校，6%的校长转调其他学校，11%的校长离开了这一行业，这一比例与之前2012–2013年和2016–2017年数据收集工作所得数据基本

持平。在瑞典，对1980年至2017年期间行政数据的分析表明，流动性随着时间的推移略有增加，但其原因未必在于工作条件恶化。不过，压力和职业倦怠普遍存在。COVID-19大流行令校长承受更大压力。在澳大利亚，48%的校长在2022年出现心理健康亮红灯情况，可见其压力之大。

**考评制度可提高校长的工作效能。**全球78%的国家实行校长考评制度。但是，评估体系可能并不完全有利于校长的发展。在39%的国家中，评估与处罚和处分相关联。在智利，校长们要签订为期五年的绩效合同，负责在入学率、出勤率和学业成就方面取得具体成果。绩效协议与处罚直接挂钩，包括在市政主管部门认为校长的表现不尽人意时提前终止合同。在摩尔多瓦共和国，如果外部评估屡次评定校长的表现不能令人满意，则校长的合同可能会被终止。相较之下，新加坡对学校领导者的评估是基于与职业发展挂钩的结构化制度，表现出色的校长可晋升至更高领导岗位。

## 共享式学校领导力

当校长与教职员、学生、家长和社区共享领导职责时，可促进学习环境中的创新、包容和改进。尽管有此潜能，但学校领导层往往依旧等级分明，限制利益攸关方的参与。校长在促进协作方面所受培养不足。教师有待获得领导力培训和自主权。学生参与度不高。家长和社区在参与方面面临障碍。

**副校长可协助勾画学校愿景、管理运作和制定教学策略。**对副校长的有效支持包括明确的职权、结构化的指导和持续的培训。然而，这一角色的定位仍欠明晰，副校长可能没有时间为领导工作作出贡献。在全球范围内，副校长在管理团队中的代表性参差各异，在日本和新加坡，副校长在管理团队中拥有充分的代表性，但在哥伦比亚和克罗地亚，副校长在管理团队中的代表性分别为21%和27%。在中国香港，300名副校长表示，在他们分配用于不同工作领域的时间与他们眼中这些领域的重要性之间存在重大偏差。

担任中层领导角色的教师，如学科协调员和课程负责人，在引领教学和学习方面的作用至关重要。然而，担任这些角色的教师往往缺乏管理和人际交往技能方面的培训。他们的职责可能不明确，资金激励也不足。例如，希腊和葡萄牙不为管理工作提供额外报偿。学科领导者在学校管理团队中的参与度也相差悬殊：在以色列和哈萨克斯坦，学科负责人在超过85%的管理团队中担任成员，而在法国和沙特阿拉伯，其参与度尚不到10%。“国际教师领导力研究”主张将领导力各个维度纳入教师初始培训，以使他们了解教师领导力、学校文化和教学之间的联系。

即便不担任正式的领导角色，教师也能有效发挥领导力。指导同行、推动创新和营建学校文化均属重要贡献。在印度德里，教师们起初对于接受督导一事持犹疑态度，但他们最终对其指导者和协调员予以信任，并对中层领导者的支助作用予以认可。担任领导角色的教师还将学校与家庭和学生联结起来。在新西兰，他们为母语不是英语的学生提供支持，具体通过与他们的家庭建立关系，以及组织活动来增强学生自尊心及其对自身语言和文化的自豪感。

辅助人员可以通过识别和解决学习障碍并继而帮助制定学习策略来发挥领导力。在美国新泽西州，校长们仰赖学校心理学家、教学专家和学区行政人员的集体意见，就包容性教育作出明智决定。校医还领导开展包括疫苗接种活动在内的健康举措，并帮助改善学生成果，如更健康的饮食和减少焦虑。

学生可发挥正式和非正式领导力。正式的角色，如在学生联合会和管理委员会中的角色，极大地影响着学生的教育环境和个人成长。全球57%的国家就学生在学校董事会和理事会中的代表性作出了硬性规定。虽然学生联合会一般由选举产生，但他们在决策方面的实际参与可能有限，这最终会削弱学生的权威。在波兰，一项关于中学学校理事会的研究发现，许多理事会主管对学生强行施加指令，扼杀了学生积极参与和进行决策的热情。非正式领导力的实现途径包括个人学习计划和师生会议。一些政府设立了公开论坛，邀请学生就教育问题发表意见，如印度中等教育中

央委员会（CBSE）“表达系列”和南非国家青年发展署。一些学校（虽然这类学校较少且尚在试点中），如泰国的Mechai Pattana学校，促进学生广泛参与学校所有运作事务的治理，并通过创业企业和社区服务培养学生的领导力。

积极参与的家长和社区成员可为学校实现目标提供引导。家长和社区成员作为学校管理委员会的代表，对学校运作、政策、预算和资源的管理工作进行监督。在阿尔巴尼亚和厄瓜多尔，家长和社区成员对学校预算和教师评估施以影响。在肯尼亚，家长和社区成员对学校运作情况和人员配置施以监督。家长教师协会负责处理女童教育（印度）、残疾包容（南苏丹）以及对弱势学生的支持（越南）等问题。校长通过定期沟通促进家长参与，64%的国家要求校长向家长通报学校和学生的表现情况。全球83%的国家硬性规定让家长参与学校治理，62%的国家规定让社区成员参与其中。从所报告的情况来看，拉丁美洲国家的家长参与程度较高，如哥伦比亚（55%）、多米尼加共和国（59%）和萨尔瓦多（60%）。在实践中，学校管理委员会和董事会成员的遴选受到社会动态的影响，可能会导致排斥。在洪都拉斯，一项关于由社区管理的学校的研究发现，“任人唯亲”现象使透明度和问责制受到削弱。

## 系统领导力

中央和地方各级教育官员均可成为系统领导者。系统领导者是指其行动不仅仅是确保其所受聘负责的管理流程和行政程序得到遵守的教育官员。在中央层面，他们可以运用战略思维来预测需求、寻找解决方案并推行政策和改革。在地方层面，他们作为学区官员、督导员或督学（具体视治理安排而定），可以就资源分配、资源管理和教学支持进行决策。

政策设计与实施的一致性是领导力的一个标志。在加拿大安大略省，一项针对45个学区2000多名学区领导者和学校领导者的研究表明，学生的学习受到系统领导力行使情况的影响，系统领导力具体体现为愿景、使命和目标；教学计划与这些目标的一致性；计划实施的连贯性；以及数据的使用。除了学校领导力的类型和质量之外，

学区领导职能对教育亦有影响。墨西哥普埃布拉州转变了督学的角色和权能，之前他们的任务仅限于合规性方面。在挪威，市级教育官员报告称，他们通过加强教师自主权和教学能力，促进了包容性教育。

当地方领导者拥有制定和实施政策的权限和能力时，他们更有可能为改善教育成果作出贡献。在哥伦比亚，大型市镇在教师聘用、培训和调配、学校基础设施、教材和学校交通方面的全面管理职责，与辖内三年级、五年级和九年级学生西班牙文和数学成绩较差的学生占比较低存在关联。但是，摩洛哥旨在赋予地区主管部门重大行政和财政自主权的权力下放改革却并未带来成果的改善，究其原因，部分在于地方能力薄弱，部分在于中央一级仍然把控着决策权。

缺乏为共同目标而行动的明确方向和动力可能会限制系统领导力。对巴西、多米尼加共和国、危地马拉和秘鲁的国家和学区教育官员进行的一项调查显示，他们对自身依法应予履行的五项任务中的多达四项辨别不明。他们还声称，在分配给其他各级政府的任务中，每三项就有一项由他们负责。对自身角色缺乏了解与所在学区的学校学习成果呈负相关。

改革的职责往往被剥离于那些本应实施改革的机构单位之外。一些国家制定了雄心勃勃的改革计划，但却将实施工作转由其他机构或交付单位负责，而这些机构或单位的管理人员在决策方面享有更大的自主权。外部咨询人和顾问可以确定标准、评估系统和政策进展情况，并就改革提出建议。例如，在马来西亚，负责绩效管理和交付的部门，推动中央和地方各级在确定政策优先次序、设定具体目标和监测实施情况方面进行广泛、定期的磋商和密切合作。但交付单位却往往不能取得预期成果，究其原因，主要在于很少注重转变教育官员的价值观、态度和能力，巴基斯坦旁遮普省2019年地方政府改革即为此种情况。

系统领导者应为教学领导者。系统领导者可以通过监测数据以了解需求、促进专业发展并提供教学支持，帮助保持对学习成果的关注。但一个主要的挑战是，受聘担任此类职务的公务员可能没有为其工作的技术方面做好准备，甚至可能并不清楚自己所应扮演的角色。在加纳，基于《世界管理调查》多个维度对174个学区教育办公室进行的一项研究表明，学区官员不太可能进行战略规划和监测，因为数据虽已收集，但往往不会得到核查和使用。

学校督学有可能成为系统领导者。督学可同时向多所学校的校长提供建议、协助和支持。在坦桑尼亚联合共和国，学校视察次数和视察方式是改善学习方面最重要的影响因素之一。但总体而言，督察工作仍仅限于提出报告，对学校绩效影响甚微。在中国山东省进行的一项研究表明，学校做到遵守国家标准、法规和政策，即被视为改进，督察机构并不参与确定有待改进的学校工作和结果。

系统领导者往往并非专门针对其所担任岗位而被选拔任用。在埃塞俄比亚和几内亚，分别只有12%和不到10%的规划官员具有规划和管理方面的教育背景。在孟加拉国、印度和巴基斯坦，公务员一经录用，终身在公共行政部门的任何地方轮换任职，他们的技能通常与他们受命担任的轮换岗位的技术要求并不相干。所注重的是公务员对其上司领导的忠诚度，而非其才干功绩。相比之下，大韩民国所有高级公务员的任用都是基于强制性领导能力评估，由一组训练有素的评估员通过模拟政策和管理问题来测试候选人的领导能力。

可对系统领导者予以培训以使其履行领导职能。专业发展机会可以弥补各个方面领导力的不足。巴西的“未来青年计划”(Jovem de Futuro)就确定以学生为中心的目标和确保行动一致的问题对学校领导、督导人员和学区负责人进行了培训。在某些情况下，私营机构填补了领导力培训方面的空白。教育变革企业(Edvolution Enterprise)迄今已与马来西亚教育部合作为176名学区教育官员提供了培训。

## 政治领导力

一系列行为体在塑造教育目标并影响决策的政治和社会进程中发挥着重要作用。具有远见卓识的政治领导者能够将教育摆在优先地位并建立行动联盟。非国家行为体可以引导政府实现其教育愿景，并要求当局负起责任。然而，这些行为体的动机和利益可能与改善教育这一目标并不尽然一致。此外，他们的行动可能会因缺乏经验、资源以及发挥领导力所需的有利环境而受到掣肘。

教育在国家政治议程中占有重要地位。教育在国家发展计划中一再得到强调。各国政府还利用教育系统宣传某些关于公民身份和国家认同的理念。2020年对35个低收入和中等收入国家政府的900多名高级官员进行的一项调查发现，他们将社会化列为最高优先级成果，其次是完成中学教育，再者是基础识字和识数。课程重点，即爱国主义内容和象征方面的重点，可能因政治体制类型而异。当政府更迭伴随着意识形态的重大转变时，教育就会成为一个主要战场。

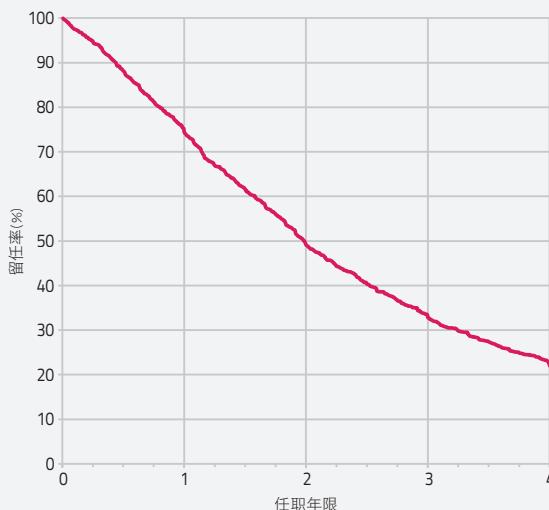
教育行动往往为选举利益而非长远考虑所驱动。虽然许多国家的政府都试图打造合乎其国家发展愿景的教育，但教育决策往往是选举政治（包括政党与选民之间的支持与交换）的结果。2021年，29%的国家经常或几乎肯定会根据政治观点来决定教师的聘用和解雇。与政治的密切关联可能对教育成果产生不利影响。在肯尼亚，教育领域的族裔偏袒现象，导致与总统和教育部长属于同一族裔的人口就学机会增多，其受教育年限亦随之增加。

政治家需要时间、支持和激励来施展领导力。教育部长在短暂的任期内要平衡多方面的需求。基于为本报告汇编的关于2010年以来1412位教育部长的数据库所进行的分析表明，教育部长平均年龄为53岁，通常受过高等教育（72%持有研究生学历），且为男性（73%）。约23%的教育部长曾有中小学教育执教经历。教育部长平均任期略低于2年零3个月，但在自由民主指数排名前三分之一国家，部长任期更短，仅为1年零11个月。教育部长任职满一年后的留任率为79%，任职满两年后的留任率为49%，任职满三年后的留任率为33%（图4）。

图4：

51% 的教育部长在任职后两年内离任

按任职时间长短分列的教育部长仍然在任的概率



注：分析所涉期间为2010年1月1日至2023年12月31日，涵盖来自211个教育系统的1412名教育部长。

全球教育监测报告统计链接：[https://bit.ly/GEM2024\\_Summary\\_fig4](https://bit.ly/GEM2024_Summary_fig4)

资料来源：全球教育监测报告小组所作分析。

教育部长们亲述自身经历以及他们如何实现变革。加拿大和丹麦的教育部长强调，他们对这份工作缺乏准备，而且难以分身发挥领导力。秘鲁、塞拉利昂和印度德里的教育部长们着重介绍了联盟建设、关系管理和外联如何帮助他们实现教育成果。教育部长们还努力借鉴他国范例，或利用这些范例来确立其改革框架。

立法者可通过行使自身职能来发挥领导力。议员可通过行使立法、倡导、影响公共财政、审查行政部门的行动和代表其选民等重要职责，成为关键领导者。但选民们有时会根据对选区的直接服务情况来评价其立法代表。在肯尼亚，选民的这些偏好导致对政策工作的关注度降低。事实证明，议员的性别对教育政策工作和成果具有重要影响。对1960年至2015年期间19个经合组织成员国情况的分析表明，女性立法者所占比例每增加一个百分点，公共教育支出占国内生产总值（GDP）的比重就会上升0.04个百分点。

教师工会可以引领变革，但往往被描述为抵制变革。教师工会通过游说、集体谈判和罢工对教育政策施以影响。作为最大的公务员专业团体，他们还能影响选举。要努力改善教学和学习，就必须与教师工会互动协作，因为教师是改革的实施者，可以缓和改革阻力。2021年，在对128名工会代表进行的一项全球调查中，只有37%的人表示，政府一贯或经常会就教育政策征询工会意见。有批评意见认为，印度尼西亚和突尼斯等一些国家的工会由于制定可行政策建议的能力较弱，对政策施加影响的空间狭窄。

**学生联合会可以引领教育和社会变革。**学生联合会利用政治活动要求负起教育和社会责任。学生联合会倡导接受负担得起的教育的权利以及提高高等教育代表性中的包容性。学生联合会与政府之间的关系往往是对抗性的，尤其是当学生活动人士参与甚至领导更广泛的民主化和政治改革要求时。在许多情况下，这些运动受到暴力镇压，其领导者因政治原因而受到迫害，并被描绘成煽动分子。然而，当他们的行动导致政权更迭时，学生领袖就会被视为英雄。在孟加拉国和智利，学生运动是学生领导力制度化为政府活动的典型案例。

**雇主组织可以影响教育政策以提高劳动力竞争力。**但一项对28个国家雇主和工商企业会员制组织的审查发现，大多数组织无法完全领导技能系统。在美国1100多位学区督学中，只有3%的人认为工商企业领导者对公共教育的了解全面透彻，14%的人认为他们对公共教育的了解存在偏误。雇主组织普遍发挥的一项领导力，是组建行业技能理事会。在双元制职业教育体系已然成熟的国家，如德国和瑞士，企业提供学徒合同、保证培训质量并组织考试。

研究人员通过影响政策建议发挥领导力。一些行为体通过提供思想领导力、开展委托研究、参与政策辩论以及在政府委员会中担任职务等方式发挥重要影响，从而为基于实证的政策制定提供支持。但是，尽管对基于实证的政策制定的关注度提高，对“有效教育策略”的了解加深，但也有人批评这种方法缩小了研究范围，应该要问的不是“什么”有效，而是“对什么”有效。

**国际组织在教育方面发挥着极具影响力的作用。**国际组织在其起源、治理、成员和受众以及在其所促进的教育类型方面可能各不相同。但它们在发挥领导力方面并无二致。不过，国际组织也面临着挑战。它们需要积极传达独特的信息，以保持相关性。它们往往要相互竞争影响力，以吸引关注和资金。其正当性源自于其任务、资金和数据。经合组织在证据的生成和使用方面有其影响力，世界银行在资金和技术援助方面有其影响力，教科文组织在有关包容性等问题的基于权利的政策方面有其影响力。但这些组织的领导力可能会因内部程序薄弱、易受潮流趋势影响、附加条件、过度竞争以及会员国干预而受到削弱。

**问责是领导力的一部分。**民间社会往往是提请关注重要教育问题的最有力倡导者。长期以来，国家和国际运动的重点在于学校基础设施、教科书供应、数据可用性、债务减免和税收改革。非政府组织倡导受教育权，并倡导将那些未被切实纳入的群体纳入其中。然而，它们的问责作用取决于它们与政府的关系。媒体在使政府负起责任和提高认识方面发挥着关键作用。调查性新闻可以凸显有待揭露的问题，如教师短缺、性虐待丑闻和资金使用不当等。独立于既得利益，是媒体树立公信力并发挥其领导力的先决条件，但资源的减少使新闻业的发展受阻。

## 建 议

领导力对教育甚为重要。它有助于教育机构、教育系统和社会朝着更好的方向发展。领导者并不是孤立行事，他们会与其他助力改变政治体制的行为体作出回应。包括议员、研究人员、国际组织、民间社会、工会、媒体等在内的其他行为体，都在发挥领导作用，帮助影响各国实现具体的教育目标和更广泛的社会目标。例如，一些政治家通过前瞻性改革和妥善的资源分配，将包容和公平的优质教育作为本国的优先事项。但在深入探讨“如何”发挥领导力（而且这样也有可能使领导力本身成为目的）之前，有必要探讨一下发挥领导力的宗旨是“什么”。

由于情境、价值观、个性和组织的不同，领导力的发挥有多种方式和多种形式。领导者可为之作出贡献的成果范围非常广泛，因此，倘若为分析之便而只关注其中某一成果，则会低估领导力的全部影响。优秀领导者的事迹固然激励人心，但只能为处于类似情况下的人提供直接借鉴。挑战在于从这些个案中参考借鉴，并将重点放在体制机制上，在一切情境下培养而不是压制各种风格和背景的优秀领导者。在许多国家，教育领导者通常只被视为行政人员或管理人员。不过，近年来，一些国家已经认识到他们所扮演角色的广泛性，并为他们转向专业化奠定基础。还有一些国家甚至已采取措施来制定领导力策略，敦促领导者更多地与周围人员互动协作。然而，当涉及到存在已久的文化和传统时，改变可能会进展缓慢。

本报告提出的四项建议侧重于各国政府为在学校和公务员队伍中培养教育领导力可采取的行动。这些建议以本摘要开篇所述的教育领导者角色的四个维度（设定期望、关注学习、促进协作和支持员工发展）为基础，这四个维度关系到教育领导者的高效领导，无论他们是供职于学校还是供职于政府教育部门。应立足于这几个维度，制定贯穿系统各个层面的连贯一致的国家教育领导力战略。要使教育系统运转良好，各级领导必须朝着同一方向努力，以实现共同目标。

### 建议1：信任并赋权

#### 为校长改善教育创造有利条件

没有进行决策的机会，就没有领导力可言。教育领导者在任何情况和情境下，都能为改善教育作出贡献，但若能给予他们更多信任，让他们施展自身技能，他们的影响力就越大。因此，教育系统需要赋予校长以管理财务和人力资源以及作出教学和学习相关决策的充分自主权。

但是，单是赋予自主权而不辅之以配套措施，是不够的。政府必须明确学校领导者决策权的范围。政府需要以及时、公平和可预测的方式分配充足的资源。学校领导者需要接受政府和社区问责，负责任地使用这些资源，以实现可能取得的教育成果。政府必须培养领导者有效利用资源的能力，以及他们本人监督学校情况和有效利用信息的能力。还应通过切实的定期接触进一步增进信任。政府需要意识到并保护学校领导者免受自主权过大可能带来的不利影响。

### 建议2：遴选、培养和认可

#### 投资于校长专业化

##### a. 通过包容性招聘遴选有才干的校长

招聘方法必须具有包容性，并认识到那些“谦逊、低调、对自己被选作高效能领导者感到惊讶”的人有可能具有良好的领导力潜能。如果招聘程序是封闭的、不公平的，那么有才干的人很可能会望而却步。或许除此之外，还有其他途径可以成为学校领导者，但在现有教师队伍之外任用他人的可能性极小。因此，教师初始培训中应纳入领导力发展方面的内容。人才发掘和继任规划应成为招聘战略不可或缺的组成部分。在条件允许的情况下，可考虑提前发出管理和领导职位要约。但是，至关重要的是要确保这些方法免于偏见、成见和徇私，并避免等级森严的结构、派系主义或裙带关系。

遴选标准应该明确、客观且透明，以确保合格的候选人，无论其背景或性别如何，都有平等的机会展示其多元化的领导力才能。政治不应成为学校领导者选拔中的考量因素。领导岗位人员缺乏多样性是各级教育决策中都存在的问题。目前，每10个国家中就有8个国家未采取措施确保均衡的代表性。公开遴选程序，有助于缩小领导岗位人员代表性方面的差距，但如果问题持续存在，则可能需要实行临时配额制。

最优秀的教师不一定能成为最优秀的校长。为此应注意避免发出这样的信号，即：校长职位是对最优秀教师的嘉奖。而另一方面，具备优秀教师资格是胜任校长一职的重要条件。为编写本报告而对遴选程序进行的审查显示，四分之三的国家要求校长必须完全具备教师资格。但只有大约十分之三的国家明确规定校长必须具有管理经验。因此，遴选标准仍有待扩充和多样化。

**b. 培养、培训和支持校长以使其专注于其角色的核心维度**

为编写本报告而对职前和在职培训课程进行的全球审查表明，仅半数培训课程关注到教学型领导力、期望与愿景、合作与联盟以及员工发展这四个维度中的某一维度，而关注到所有四个维度的培训课程仅占三分之一。培训计划需要关注这四个维度中的每一个维度，但要倾向于以学术性为主，且不可区别对待不同职业阶段的需求。

某些类型的支持，如入职培训、辅导和指导，对于新晋领导者和处于职业生涯早期的领导者取得成功至关重要，但其作用却未受到重视。仅十分之三的国家已出台关于在新晋校长获任后对其进行培训的规定。培养计划应包括实践或体验式学习内容，并寻求辅导员和指导者支持。

专业发展计划应填补空白，特别是对于那些先前所受培训未涵盖四个核心维度的领导者。可加以培养的能力包括一系列良好的观察、倾听、社交、情感和分析技能。培训还应涵盖政府改革的任何优先事项，以便为优先事项的落实提供支持，包括让学校领导者熟悉核心法律法规，以及培养数据、财务和人力资源以及教学管理方面的实用技能。归根结底，要让校长在进行决策时感到得心应手。中等偏上收入和高收入国家四分之一的校长表示需要接受这些方面的培训。实施有关包容性和数字变革的政策，需要掌握专门知识。其他教育政策领域，如绿色化、健康和营养，也需要学校领导者进行能力培养。

随着职责范围的不断扩大，领导力往往伴随着压力和职业倦怠。因此，有必要提供专业咨询和精神健康服务，并在学校环境中建立支持性网络，让领导者可以讨论挑战和寻求帮助。这些投入的成本将得到抵消，因为学校领导者在获得充分支持的情况下，辞职的可能性要小。

**c. 制定和实施学校领导力标准，并认可学校领导者的成就**

在全球范围内，近乎半数的国家已出台独立的国家专业标准或胜任能力框架，扼要列明有志担任校长者和在任校长所需具备的能力，并指出可取的做法。在人们对校长角色的认识仍局限于行政和管理的情况下，这些标准尤显重要。它们有助于传达国家的优先事项，并可被用于指导遴选、培养和培训工作。但这些标准不应如出一辙，而是应反映本国的教育和文化背景，避免一味照搬外国标准，而不根据当地情况加以调整。

应对照这些标准和预期教育成果来评估学校领导者的绩效。此种考评应主要旨在进行形成性评估：提供反馈意见并提出实践调整意见。可在考评系统的基础上，制定认证程序，对学校领导者的专业能力加以认可。健全完善的考评系统，还可进一步用于制定职业发展路径。

## 建议3：共享

### 促进共享式领导力和协作式学校文化

领导力有时被认为是一系列英雄行为。但学校领导者不是也不应该被视为英雄；他们不可能事必躬亲、单凭一己之力而为。他们需要通过协作来发挥领导力，以实现共同的目标，从而激励所有利益攸关方各扬所长，朝着同一个方向努力。

领导地位需要有比权力地位更为深厚的根基来支撑，需要通过体现廉正、奉献、能力和人性的日常实践来获得。若能与管理团队成员（如副校长或学科负责人）、教师和学校辅助人员、学生、家长和社区成员正式或非正式地共享领导职能，这些品质又会得到加强。校长需要知道如何切实利用学校管理委员会和学生联合会等组织机构作为协商和吸收参与的渠道。这种协作关系可加强治理，改善决策，强化问责，营造包容且有复原力的环境。应制定并实施关于共享式学校领导力的政策。然而，只有大约一半的国家在其领导力标准中强调教师协作。在为编写本报告而加以审查的领导力计划中，仅有三分之一的计划注重培养学校领导者为通过开放、协作和伙伴关系共享职责做好准备。

因此，专业发展计划应帮助校长明确角色定位；下放职责；赋权于同事、学生和家长并认可他们的独特贡献；营造一个人人都感到被重视的环境；建立清晰的沟通渠道和定期反馈机制；组建团队；并将学校视为一个为共同目标而努力的学习型组织。

## 建议4：投资于系统领导者

### 培养教育官员作为系统领导者的能力

教育系统领导者是相关研究鲜少涉及的教育行为体之一，而且他们很可能没有做好充分准备。然而，他们却肩负着推行和实施政府发起的教育系统改革以及支持质量保证程序的重任。有时候，他们非但不被赋予权能，其职能反而被外包或移交给新的治理机构。

影响校长专业化的同样挑战对这些公务员而言更显严峻。招聘和遴选程序变革因为公共行政改革步伐缓慢而进展迟缓。由于掌握教育部门专门知识可能未被列为先决条件，培养工作和专业发展因而受到阻碍。这使得官员很难履行其主要职能之一：领导教学支持工作。他们还倾向于将自己的角色视为监管者而非支持者。考评机制缺乏可用以提供反馈的可衡量目标。

专业发展计划需要对教育官员进行能力建设，特别是要侧重于教学领导和质量保证。在日益复杂的环境下，教育官员还需要做好危机管理方面的准备。

# 监测可持续发展目标中的教育

## 主要信息

今天，入学读书并通过教育取得进步的儿童比以往任何时候都多。

- 过去十年间，全球3岁以下儿童教育参与率有所提高，其中以撒哈拉以南非洲升幅最为显著，超过10个百分点。
- 自2015年以来，入学读书的儿童、青少年和青年增加了1.1亿人。
- 教育完成率也在上升：与2015年相比，如今完成中学教育的青年人数增加了4000万。
- 自2010年以来，高等教育毛入学率从30%升至43%，其中，拉丁美洲和加勒比地区以及东亚和东南亚上升速度更快。

但那些落在后面的群体是最难触及的群体，这导致教育发展停滞不前，在冲突情况下，甚至出现倒退。

- 过去十年间，5岁儿童入学率一直停滞在75%左右。
- 全球仍有2.51亿名儿童和青年失学，自2015年以来仅减少了1%，其中，男童1.29亿人，女童1.22亿人。排斥现象因社会规范和贫困而加剧：在阿富汗和尼日尔，每10名儿童、青少年和青年中约有6人失学。
- 在撒哈拉以南非洲，晚入学和留级的儿童人数甚多：26%的小学学生比同年级学生至少大两岁；35%的初中学生超龄。
- 中学教育完成率从2015年的53%升至2023年的59%。全球有6.5亿名学生在离校时没有获得中学毕业证书。
- 全球总体而言，中学教育完成率方面的性别差距已经消除，但在撒哈拉以南非洲，性别差距仍然很大，过去十年间，该地区的进展速度仅为中亚和南亚地区（仅有的另外一个女童落后于男童的地区）的一半。

- 过去十年间，至少完成中学教育的成年人口所占比例平均提高了5个百分点。照此速度，还需要80年才能实现全面普及中学教育。
- 只有3%的成年人参与教育和培训。自2015年以来，在有趋势数据可查的国家中，半数以上国家的参与率有所下降。
- 攻击学校事件在2022年因乌克兰战争而加剧，总计约达3000起，后在2023年又因巴勒斯坦国战争而再度加剧。截至2024年7月，加沙61%的学校曾遭到直接攻击。

教师标准往往太低或教师往往达不到标准。

- 任课教师不足的原因，或是申请人数不足，或是空缺岗位数量不足。前者在富裕国家更为常见：在最富裕的国家，只有4%的15岁学生有志成为教师；后者则在较贫穷国家更为常见：在塞内加尔，仅2020年富余的合格教师就超过1000人。
- 许多教师达不到最低资格要求。在撒哈拉以南非洲，这一比例从2012年的70%降至2022年的64%。在欧洲和北美，这一比例从2010年的98%降至2023年的93%。
- 各地区的标准不尽相同。大多数国家要求在小学执教的教师拥有学士学位，而17%的撒哈拉以南非洲国家接受持初中学历证书的教师。

学习成果水平在**COVID-19**疫情暴发之前即已在下降，但疫情与这一趋势的加速在时间上相吻合。

- 由于全球范围内仍然存在严重的数据缺口，趋势尚难以确定：学习评估覆盖率低，意味着缺乏有关6.8亿名儿童情况的信息。
- 参加2022年国际学生评估项目（初中结束时）的70个中等偏上收入和高收入国家的证据显示，阅读能力达到熟练程度的学生所占比例在2012年至2018年期间下降了9个百分点，后再度下滑3个百分点，在2022年降至47%。

- 数学能力达到熟练程度的学生所占比例在2012年至2018年期间提高了2个百分点，但后又下降了8个百分点，到2022年降至36%。这种长期下降趋势可能自2009年以来就一直在持续。COVID-19或许对下降趋势推波助澜，但也有可能掩盖了其他结构性因素。
- 参加2021年和2023年最低熟练程度评估(AMPL)调查(小学结束时)的6个撒哈拉以南非洲国家的证据显示，每10名学生中大约仅有1名学生阅读能力达到最低熟练程度，每10名学生中仅有2名学生数学能力达到最低熟练程度。

技术助力以前无法接受教育的学习者获得教育，但也带来了新的问题。

- 在高中教育阶段，每10所学校中有8所已接入互联网。各国在实现连通性方面的进展距离基准仅差3个百分点。
- 在对基本的计算机相关活动的通晓程度方面，各国之间存在很大差距：在高收入国家，每10名成年人中就有8人能够发送带有附件的电子邮件，而在中等收入国家，每10名成年人中只有3人能够发送带有附件的电子邮件。
- 在与智能手机相关的活动方面，高收入国家51%的青年和成年人能够为数字设备设置安全措施，而在中等收入国家这一比例仅为9%。
- 正规教育与数字技能习得水平的提高之间存在关联。在欧洲联盟，具有初中教育程度的成年人中掌握基本数字技能者所占比例为34%，具有高中教育程度的成年人中这一比例为51%，具有高等教育程度的成年人中这一比例达到80%。
- 与男童相比，女童遭受欺凌的发生率上升速度更快，这与她们更容易遭受网络欺凌情况相一致。女童面临的风险更高，其中至少部分原因在于她们花在社交媒体上的时间更多。

### 气候变化对基础设施和课程提出了挑战。

- 全球近乎四分之一的小学甚至无法获得基本的饮用水、环境卫生和个人卫生，但各国政府还需要进行更广泛的投资，以保护学生和学校免受气温上升和自然灾害的影响。
- 一项监测绿色教育内容的新指标显示，需要在低年级和更多科目(而不仅仅是科学)中加大气候变化教育教学力度。

国家和国际教育投资正在减少。

- 从全球来看，2015年至2022年期间，公共教育支出占国内生产总值(GDP)的比重下降了0.4个百分点：中位数从4.4%降至4%。
- 教育支出占公共总支出的比重从2015年的13.2%降至2022年的12.6%，下降了0.6个百分点。
- 日益沉重的偿债负担对教育支出产生了影响。撒哈拉以南非洲国家2022年的偿债支出几乎与教育支出相当。
- 就教育支出至少占国内生产总值4%和教育支出至少占公共总支出15%的双重国际基准而言，171个国家中有59个国家两项具体目标均未达到。
- 自2010年以来，儿童人均教育支出基本保持不变。
- 用于教育的援助份额从2019年的9.3%降至2022年的7.6%。

## 引言

教科文组织统计研究所与全球教育监测报告小组合作，于2024年2月在巴黎组织举办了第一届教育数据和统计会议。有来自130个国家的代表与会。会议有三个主要目标：建立一个国际性的教育统计人员实践社区，为可持续发展目标4指标技术合作小组(TCG)的工作提供指导；就指标衡量的概念、定义、方法和操作问题进行交流、讨论并达成共识，形成建议和准则以供作为国际标准通过；讨论技术发展对教育统计的影响。该会议为每三年召开一次的系列会议的首届会议，会议决定将由技术合作小组(现更名为“教育数据和统计委员会”)负责落实。教育数据和统计会议填补了一个重大空白。反观一直以来领导劳工统计标准化工作的国际劳工统计师会议已于2023年迎来一百周年。

可持续发展目标4记分卡第二版在教育数据和统计会议上发布。该记分卡是各国在实现其2025年和2030年国家具体目标或基准方面的年度进展情况，这一进程现已成熟。迄今为止，77%的国家已提交至少一项基准，另有7%的国家(加勒比共同体和欧洲联盟的成员国)通过其地区具体目标作出了承诺。总体而言，在各国所有可能设定的2025年和2030年具体目标值中，54%已设定完毕。基准提交率最高的指标是幼儿教育参与率(72%)和高中教育完成率(70%)。提交率最低

的则是高中教育完成率性别差距（36%）和关于学校互联网连通性的新基准指标（33%）。

联合国大会在2017年通过可持续发展目标全球指标框架时，安排由可持续发展目标各项指标机构间专家组牵头开展两轮全面审查。第一轮全面审查（2019–2020年）——其间，教育完成率被采纳为全球指标——重点关注指标方法。第二轮全面审查于2024–2025年进行，重点关注指标覆盖面：可查数据必须至少涵盖40%的国家和40%的人口，至少在指标相关地区应是如此。这一标准关涉到可持续发展目标4的若干指标，特别是：发展正常的儿童百分比（4.2.1）、实用识字和识数能力（4.6.1）以及起码的阅读和数学能力（4.1.1）。最后一项指标在(b)小学结束时和(c)初中结束时阶段的覆盖面足够广，但在2/3年级(a)阶段，可查数据仅涵盖16%的人口和20%的国家。目前正在努力确保更多的国家收集此类数据，同时也使目前未达到最低熟练程度方面报告标准的一些评估能够报告某些先导能力方面的数据。

## 具体目标4.1：中小学教育

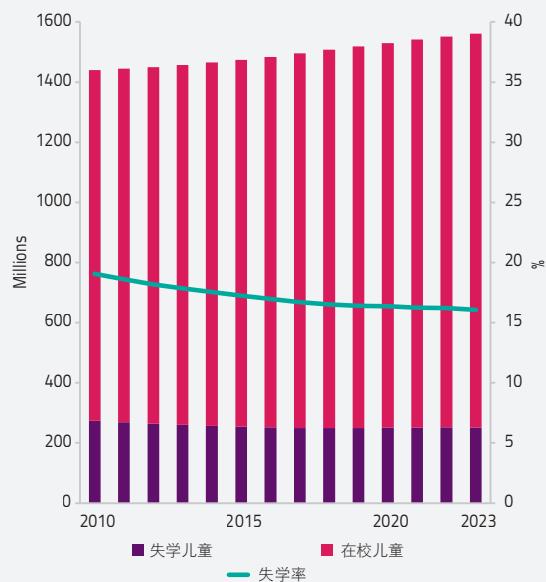
据估计，2023年有2.51亿名儿童和青年失学。尽管自2015年以来，入学儿童、青少年和青年的人数增加了约1.1亿，但同期失学人口仅减少了300万，减幅为1%（图5）。相比之下，在2015年之前的8年中，失学人口减少了4300万，减幅达14%。因此，进展速度放缓了90%以上。这一估计并不包括一些受危机影响的人口（因为数据收集进程中止）。根据一项估计，如果将布基纳法索、缅甸、巴勒斯坦国、南苏丹和苏丹这五个紧急状况最严重的国家的潜在失学人口算入在内，那么失学人口将再增加550万。

失学率从2015年的17.2%下降至2023年的16.1%。就学龄儿童、青少年和青年失学率而言，低收入国家为33%，中等偏下收入国家为19%，中等偏上收入国家为8%，高收入国家为3%。全球总体而言，小学适龄儿童失学率约为10%，初中适龄青少年为14%，高中适龄青年为30%。停滞状态最早出现在2015年左右或前夕，先于COVID-19疫情而发生，因此似乎与疫情无关。

图5：

自2015年以来，失学人口处于停滞状态

2000–2023年中小学失学率、失学儿童和入学儿童情况



全球教育监测报告统计链接：[https://bit.ly/GEM2024\\_Summary\\_fig5](https://bit.ly/GEM2024_Summary_fig5)  
资料来源：VIEW数据库。

完成率稳步上升，尽管速度缓慢。2015年至2023年间，小学教育完成率从85%升至88%，提升了3.1个百分点，初中教育完成率从74%升至78%，提升了4个百分点。高中教育完成率从53%升至59%，提升了5.9个百分点，相当于每年提升0.7个百分点。如果将那些延迟完成每个教育周期的学生考虑在内，则小学和初中教育完成率将再提高4.4个百分点，高中教育完成率将再提高3.3个百分点。以高中教育完成率为例，这意味着最终有62%的青年完成高中教育。撒哈拉以南非洲是按时完成率与最终完成率之差最大的地区。2023年，67%的儿童按时完成小学教育，但若将延迟几年完成小学教育的儿童算入在内，则这一比例为78%，两者相差10.4个百分点。

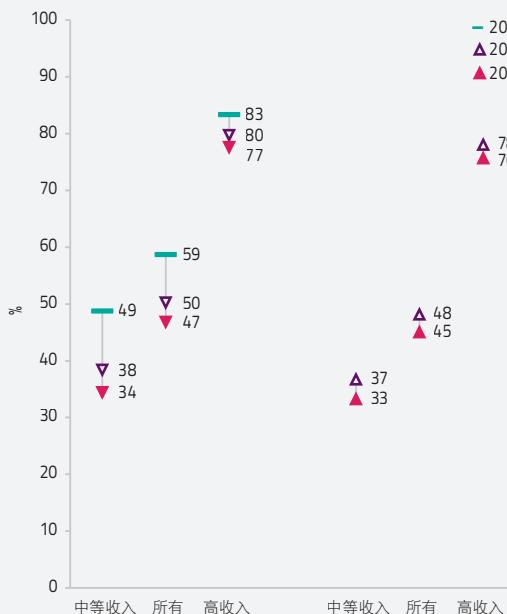
在全球范围内，据估计，在小学结束时，58%的学生阅读能力达到最低熟练程度，44%的学生数学能力达到最低熟练程度。同样，在初中结束时，64%的学生阅读能力达到最低熟练程度，51%的学生数学能力达到最低熟练程度。鉴于学校关闭所造成的学习中断，COVID-19疫情对学习成果

图6：

自2012年以来，阅读能力和数学能力达到最低熟练程度的学生所占比例分别下降了12个百分点和6个百分点

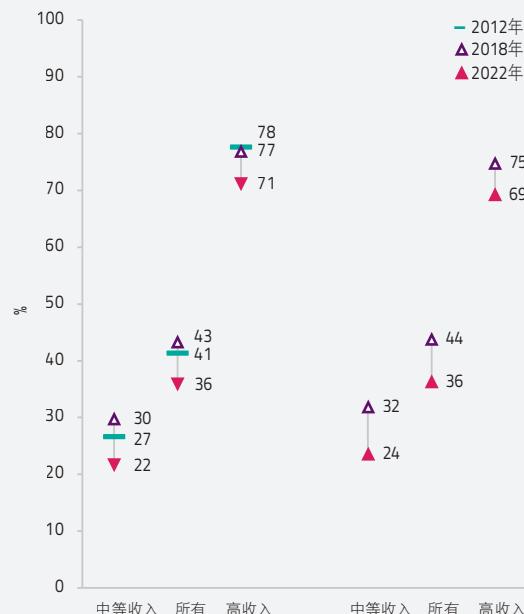
2012年、2018年和2022年部分中等收入和高收入国家在初中结束时能力达到最低熟练程度的学生百分比

a. 阅读



2012年、2018年和2022年  
有观测结果可查的国家

b. 数学



2012年、2018年和2022年  
有观测结果可查的国家

全球教育监测报告统计链接: [https://bit.ly/GEM2024\\_Summary\\_fig6](https://bit.ly/GEM2024_Summary_fig6)  
资料来源：全球教育监测报告小组基于国际学生评估项目数据所作分析。

的潜在影响一直备受关注。2022年国际学生评估项目（PISA）——评估初中结束时的学生情况——的发布为探讨这一问题提供了机会。在阅读方面，能力达到最低熟练程度的学生所占比例在2012年到2018年期间下降了9个百分点，截至2022年，又再度下降3个百分点（图6a）。在数学方面，能力达到最低熟练程度的学生所占比例在2012年到2018年期间增加了2个百分点，但截至2022年，又下降了8个百分点（图6b）。

## 具体目标4.2：幼儿教育

过去十年间，年龄较小的儿童（0–3岁）接受幼儿教育的人数有所增加，年龄较大的儿童接受幼儿教育的人数则相对稳定。2013至2023年间，比小学法定入学年龄提前一年入学的儿童所占比例停滞在75%左右，尽管在北非和西亚（达到51%）以及撒哈拉以南非洲（达到49%）这两个掉队最严重的地区，这一比例提高了约7个百分点。

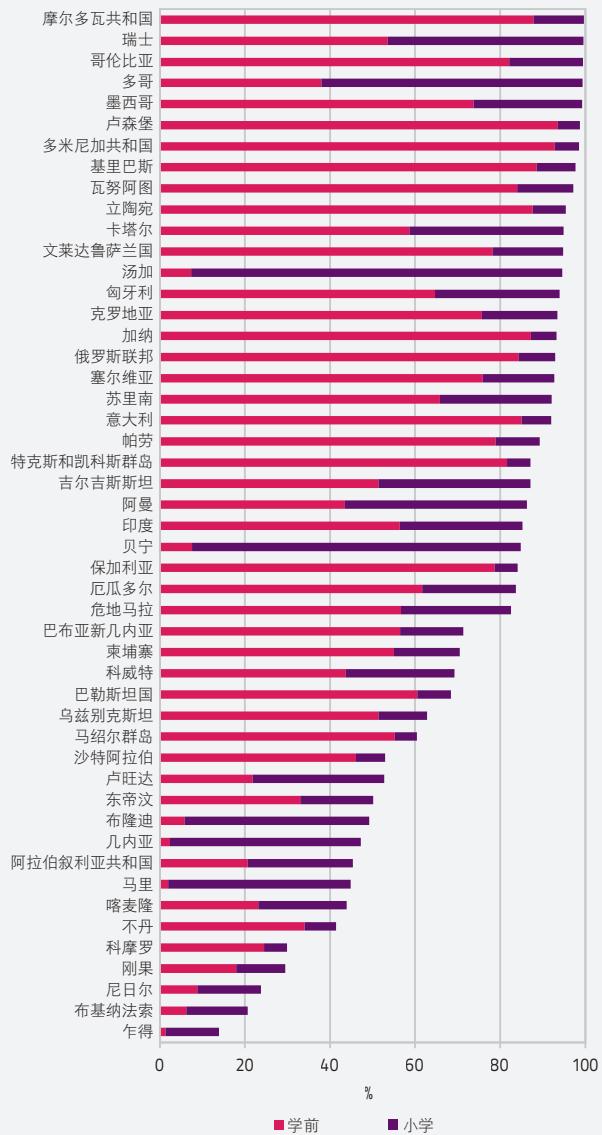
小学提前入学影响到对可持续发展目标全球指标4.2.2的分析，因为该指标未对入学学前教育的儿童和提前一年入学小学的儿童加以区分。在至少49个国家中，超过5%的儿童比小学法定入学年龄提前一年入学（图7）。如果将小学入学儿童剔除在外，那么该指标值将下降20%。在布隆迪，小学法定入学年龄为7岁，但近90%的6岁儿童入学小学，而非学前教育。在布基纳法索，比小学法定入学年龄小一岁的儿童净入学率从2011年的3%大幅增至2020年的21%。不过，这一增长在很大程度上是由于小学提前入学率提高。

接受学前教育与儿童整体发展更好之间存在关联。联合国儿童基金会的新监测工具“2030年幼儿发展指数”的结果显示，家境较富裕的儿童和接受学前教育的儿童更有可能实现正常发展。在斯威士兰，74%接受学前教育的儿童发展正常，而未接受学前教育的儿童发展正常率仅为38%。有利的家庭环境可以改善儿童的发展，包括入学

图7：

许多儿童比小学法定入学年龄提前一年入学

2018-2020年按教育层次分列的比小学法定入学年龄提前一年入学的儿童所占比例



注：所列国家至少有5%的儿童比小学法定入学年龄提前一年入学。

全球教育监测报告统计链接：[https://bit.ly/GEM2024\\_Summary\\_fig7](https://bit.ly/GEM2024_Summary_fig7)

资料来源：教科文组织统计研究所数据库。

准备、早期识字和识数能力以及社交和情感技能。然而，在至少10个撒哈拉以南非洲国家中，超过30%的儿童得不到适当监护。此外，照护者也需要培训。一项针对低收入和中等收入国家照护者的调查发现，只有一半的照护者参与到对促进学习和入学准备至关重要的关键活动中。

学前教育领导力非常重要，尤其是教学领导力，尽管许多学前教育领导者就此没有做好准备，或者没有面临明确的工作要求。行政工作往往占主导地位。在以色列和土耳其，幼儿保育和教育领导者用于教学领导的时间不到20%。

## 具体目标4.3：职业技术教育、高等教育和成人教育

成年人正规和非正规教育与培训的参与率中位数为3%。在40个国家，这一比例超过5%，在15个国家（大多为高收入国家），这一比例超过10%。在有2013年和2023年数据可查的78个国家中，成人参与率中位数下降了0.5个百分点。这在很大程度上反映出这样一个事实，即参与率高且报告率高的高收入国家的数据为2022年数据，而且彼时仍受到COVID-19疫情的影响。在性别差距方面，富裕国家的情况与贫穷国家形成鲜明对比。在高收入国家，参与教育和培训方面的性别比为每100名女性对应73名男性，而在低收入国家，这一比例为每100名男性仅对应50名女性。

2010年至2023年期间，青年职业技术教育与培训（TVET）入学率中位数从2%上升至5%。在有数据可查的38个国家中，每100名男性入学接受职业技术教育与培训，相应地有80名女性入学接受职业技术教育与培训，而在高等教育中，情况则基本相反。在8个国家中，男性参与高等教育和职业技术教育与培训的概率高于女性，而在6个国家中，这两方面的女性人数均超过男性。高等教育毛入学率从2010年的30%上升至2015年的37%，并在2023年升至43%。在此期间，拉丁美洲和加勒比地区的入学率（上升了16个百分点）以及东亚和东南亚地区的入学率（上升了34个百分点）得到快速提升。相形之下，大洋洲的入学率有所下降，撒哈拉以南非洲则停滞不前。

高等教育领导者面临着技术快速变革、政治不稳定、公共开支压力、学生多样性增加以及审查更为严格等重大挑战，但却往往不具有自主决策权。近40%的国家未在法律上承认机构自主权。大多数领导者都是由学者晋升上位，所接受的管理培训少之又少，甚至为零，尽管各国正在通过培训解决这一问题。女性在高等教育领导层中的代表性不足，在全球排名前200位的高等教育机构中，女性在领导层中占比仅为25%。

## 具体目标4.4：工作技能

在全球范围内，信息和通信技术（信通技术）技能数据的收集不均衡，较富裕国家的覆盖面要广得多。在2021年报告数据的国家中，信通

技术技能的掌握情况参差不齐。例如，在高收入国家（中位数），80%的青年和成年人可以发送带有附件的电子邮件，而在中等收入国家，这一比例仅为32%。对于与智能手机使用有关的新活动，目前正在监测中，尽管有数据可查的国家较少。在高收入国家，38%的青年和成年人可以验证在线信息的可靠性，而在中等收入国家，这一比例仅为10%。正规教育对于数字技能的习得非常重要。在欧洲联盟，最多完成初中教育的成年人中掌握基本数字技能者所占比例为34%，完成高中教育的成年人中这一比例为51%，完成一定高等教育的成年人中这一比例达到80%。

各国平均而言，2012–2013年至2022–2023年期间，至少具有中学学历的人口所占比例每年增加0.5个百分点。照此速度，还需要80年才能实现全面普及中学教育。但是，各个国家组别内部也存在很大差异。例如，在2012–2013年起点低于20%的国家中，印度在10年间提高了18个百分点，而危地马拉、尼日尔和塞内加尔则几乎停滞不前。在2012–2013年起点介于20%和40%之间的国家中，马耳他在10年间提高了21个百分点，葡萄牙提高了16个百分点，而多米尼加共和国和洪都拉斯则停滞不前。由此可见，尽管存在一些明显的平均趋势，但没有任何一个国家的发展轨迹是可以预先确定的。

领导技能和行为可以通过教育习得。领导力培训已从一项面向少数成年学生的专属活动发展成更加全面的活动，同时其目标也扩大到培养下一代不仅为成为商业领袖做好准备，也为成为社会活动倡导者做好准备。重要的是要认识到影响领导技能的社会因素，并为所有青年提供发展这些技能的平等机会。

## 具体目标4.5：公平

在全球范围内，自2015年以来在平均失学率方面已几近实现性别均等。然而，在东亚和东南亚、欧洲和北美以及拉丁美洲和加勒比地区，失学男童仍然多于女童，这些地区的失学率性别差距有所扩大：从2015年的每100名失学女童对应107名失学男童，扩大到2023年的每100名失学女童对应113名失学男童。自2015年以来，全球在小学和初中教育完成率方面也保持了性别均等，但在高中教育完成率方面出现了逆转：2010年，

每100名男青年完成高中教育，相应地有97名女青年完成高中教育，但到2020年，则是每100名女青年对应97名男青年。仍有两个地区在高中教育完成率方面存在性别差距（女青年处于不利地位），但中亚和南亚地区在以两倍于撒哈拉以南非洲的速度向性别均等迈进。地域差距也在缩小：2010年，城市地区每100名青年完成高中教育，相应地农村地区有41名青年完成高中教育；到2022年，这一比例提高到每100名城市青年对应67名农村青年。

在高收入国家，每100名女性阅读能力达到最低熟练程度，相应地有88名男性阅读能力达到最低熟练程度，而在中等收入国家，这一比例为每100名女性仅对应72名男性。平均而言，在数学熟练程度方面不存在实质性的性别差异。但是，每100名来自社会经济地位最高群体的学生数学能力达到最低熟练程度，相应地仅有47名来自社会经济地位最低群体的学生数学能力达到最低熟练程度。这种差距亦见诸于欧洲国家：在芬兰、马耳他、波兰、西班牙和瑞士，每100名来自最富裕五分之一家庭的学生数学能力达到最低熟练程度，相应地有60名来自最贫穷五分之一家庭的学生数学能力达到最低熟练程度。

2015年，在低年级以母语接受教学的儿童所占比例中位数为84%；到2022年，该比例中位数略有下降，为82%。小学结束时的数据较为有限，但包括喀麦隆、乍得、刚果和科特迪瓦在内的非洲国家的情况显示，小学结束时以母语接受教学的学生所占比例显著上升。

## 具体目标4.6：青年和成人扫盲

在过去几十年中，扫盲率随着世代更替不断提高。低收入国家和中等偏下收入国家扫盲率代际差异最大，反映出教育参与率急剧上升的趋势。在印度，全国家庭调查或劳动力调查数据显示，年轻群体（15–24岁）扫盲率与年长群体（65岁及以上）扫盲率相差超过45个百分点。在莫桑比克，家庭预算调查所有年龄组的数据显示，成年人口扫盲率（56%）几乎是老年人口（29%）的两倍。

随着许多国家几近实现青年人口普遍扫盲，性别、收入水平和地域之间的差距趋于消失。在

尼泊尔，每100名老年男性扫盲，相应地仅有24名老年女性扫盲，而在25–64岁年龄段中，这一性别差距缩小至每100名男性对应73名女性，在15–24岁年龄组中，则已实现均等。但仍不乏条件不利群体扫盲率低的零星现象，即便是在整体扫盲率高的国家。例如，在秘鲁，成人扫盲率高达95%，但农村地区妇女扫盲率和最贫穷五分之一人口中的妇女扫盲率分别仅为78%和84%。

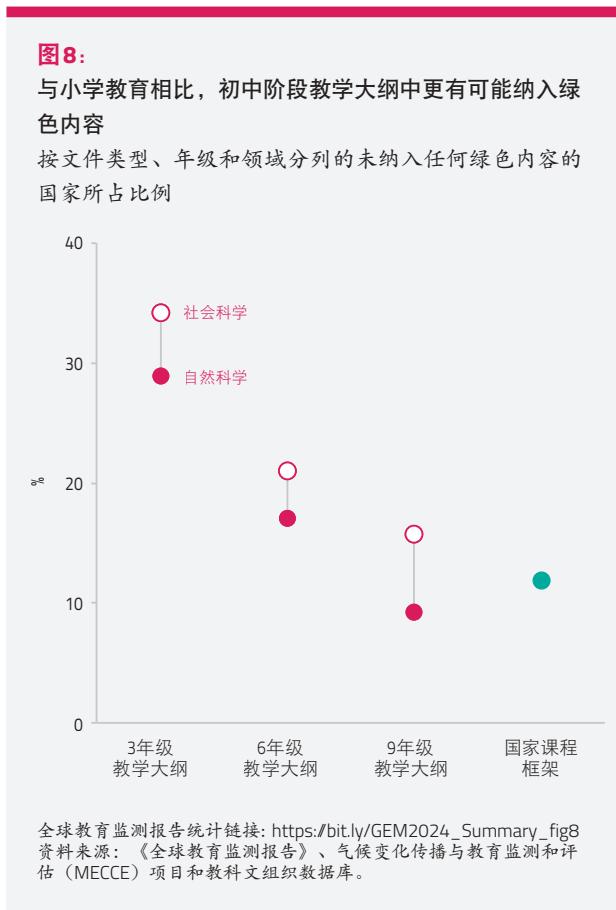
家庭扫盲政策应该：采取长期办法，转变学习文化，特别是条件不利家庭和社区中的学习文化；具有全面性且配备充足资源，以实现可持续性；努力实现更强包容性，从而弥合社会、性别、族裔和数字方面的差距；通过横跨不同部门、部委和机构，促进伙伴关系和协作；从终身学习的视角，激励条件不利的学习者参与并坚持进行扫盲学习。

## 具体目标4.7：可持续发展与全球公民意识

全球教育监测报告小组、气候变化传播与教育监测和评估（MECCE）项目和教科文组织合作，分析了国家课程框架以及自然科学和社会科学科目教学大纲中绿色内容的普及情况。在76个国家中，34%的国家未将绿色内容纳入三年级社会科学教学大纲，另外分别有21%和16%的国家未将绿色内容纳入六年级和九年级教学大纲（图8）。较富裕的国家和更易受气候变化影响的国家未必就一定会纳入更多绿色内容。

提供基于生活技能的艾滋病毒和性教育的学校所占比例一直相对稳定。近80个国家对照该指标提交了报告。其中，三分之一的国家（包括布隆迪、泰国和乌拉圭）报告称，在各级教育中，所有学校都提供基于生活技能的艾滋病毒和性教育。在10%的国家，包括阿尔及利亚、毛里塔尼亚和乌干达，任何一级教育中均无学校提供此类知识。只有9%的国家未在高中教育阶段开展基于生活技能的艾滋病毒和性教育，而未在小学教育阶段开展这一教育的国家所占比例为25%。

公民教育计划必须应对两个特殊挑战：一是，尽管受教育水平不断提高，但选民投票率却在下滑（例如，全球选民投票率从20世纪60年代的77%降至2010年后的67%）；二是，在政治抱负和参与意愿方面存在着巨大的性别和社会经济差距。女童们



在成长过程中往往认为，政治领导主要是男性的活动。在美国，在一项要求儿童画出一位政治领导者的实验中，女童们画出男性的概率随着年龄的增长而增加，从6岁女童的47%增至12岁女童的75%，而各个年龄段男童们画出男性的概率一贯保持稳定，略高于70%。关于教育与政治参与之间关系的研究大多并无定论。除课堂教学外，课外活动和学校风气也会影响公民学习，塑造身份的形成（族裔、政治或其他任何类型的自我意象）、能动性和自我效能。

## 目标4.A：教育设施和学习环境

2023年，全球77%的小学能够获得基本饮用水。基本环境卫生服务和个人卫生服务的覆盖面不相上下。全球进展缓慢，但一些国家自2015年以来取得了显著改善。在卢旺达，配备洗手设施的小学所占比例从2015年的40%增加至2021年的100%。

在有数据可查的66个国家中，2018年至2022年间，34个国家的欺凌女童行为至少增加了2个

百分点，而欺凌男童行为至少增加了2个百分点的国家只有22个。在土耳其，15岁女童遭受欺凌者所占比例增加了18个百分点，而男童中这一比例则增加了7个百分点。

接受攻击次数排名前十位的国家，在2022年和2023年全球针对教育的攻击中分别占到68%和80%。自2013年以来，除中间一个年份外，阿富汗和巴勒斯坦国境内每年都会发生100多起针对教育的攻击。2023年，巴勒斯坦国境内针对教育的攻击达720起。

2022年，全球有4.18亿名儿童接受学校供餐，较2020年初（COVID-19大流行暴发之前）增加了3000万。校餐覆盖率差别很大，在阿尔及利亚和喀麦隆，仅覆盖不到5%的小学生，而在欧洲和拉丁美洲一些国家，则覆盖近100%的小学生。这些估计数往往未将就读于私立学校的众多学生考虑在内。冈比亚学校供餐方案覆盖了47%的在校学生，但公立学校学生覆盖率为70%，因为三分之一的小学生就读于私立教育机构。

气温升高有损学生健康并影响学生注意力，因此，应对气温升高始终是许多国家的一个重要关切。解决方案既有安装空调等高成本项目，也有外墙刷白、使用百叶窗和遮阳篷等较为简易的措施。在印度尼西亚，用白色涂料取代深色屋顶涂料使室内温度降低了10°C以上。与气候有关的灾害，如野火、风暴、洪水、干旱和海平面上升，都会对教育系统造成破坏。在关键基础设施（包括学校）因灾害受损或被毁而造成经济损失最大的前10个国家中，有5个是太平洋岛国。

## 目标4.B：奖学金

2022年，以奖学金和推算的学生费用形式拨付的官方发展援助为46亿美元，较2015年增加了31%。由于COVID-19大流行，奖学金数额在2019年至2021年间急剧减少，减幅为26%，后虽有所恢复，但在2022年仍略低于2019年的水平。

从全球来看，自2000年以来，出境留学生人数增加了两倍。在可持续发展目标具体目标4.b所特别提到的地区中，非洲和小岛屿发展中国家的出境留学生人数增长速度低于全球速度，而最不发达国家的出境留学生人数增长速度较快。

法国和德国是将奖学金支出，特别是推算的学生费用支出按官方发展援助进行报告的主要捐助国。在非洲，官方发展援助总额的近三分之二来自法国，其余三分之一几乎全部来自德国。在官方发展援助中拨款用于奖学金的其他国家包括匈牙利（对非洲学生拨付3100万美元）、大韩民国（对最不发达国家学生拨付2250万美元）以及澳大利亚和新西兰（对小岛屿发展中国家学生拨付2350万美元）。

非经合组织发展援助委员会成员国提供的奖学金在官方发展援助中所占份额从2014年的1%上升至2022年的9%。卡塔尔、罗马尼亚、沙特阿拉伯和土耳其用于奖学金的官方发展援助大幅增加，从2013年的2900万美元增至2022年的4.5亿美元。自2018年以来，官方发展援助中有很大一部分流向叙利亚学生。中国已发展成为对发展中国家学生提供奖学金的主要国家，尽管统计其中的资金量实非易事。

## 具体目标4.C：教师

全球范围内，具备最低资格要求的教师所占比例一直在下降。在小学阶段，这一比例从2010年的90%下降至2023年的85%，而教师总数增加了500多万。在欧洲和北美，具备最低资格要求的教师所占比例从2010年的98%逐渐下降至2023年的93%。

教师短缺是一个全球现象，但这一现象可能源于两种不同的挑战：教师供应不足（合格候选人不足）或教师需求不足（空缺职位不足）。这两种挑战经常被混为一谈，因为它们所导致的结果相同，如生师比高、不合格或未经培训的教师比例高、“教非所学”（即所教科目与所学专业不一致）、两班制和复式班等现象十分普遍。富裕国家教师短缺的原因往往在于供给侧，年轻人对教师职业兴趣不高，教师培训计划入学率下降。在澳大利亚，2017年至2020年间，初始教师教育的毕业生人数减少了17%，该国已在推行一系列改革，包括为教师教育计划设立奖学金。相形之下，在一些贫穷国家，合格教师候选人的数量则超过了空缺教师岗位的数量。在塞内加尔，约有25%的教师不具备最低资格要求，而在2020年成功通过教师岗位竞争的3000名候选人中，仅有2000人得到政府聘用。

在职培训是留住教师的一个关键因素，但只有45%的国家出台了学前教育强制性持续发展

政策，53%的国家出台了中小学教育强制性持续发展政策。较富裕的国家对教师规定更高学历要求和对教师强制性专业发展作出硬性规定的概率都要更高。

## 资金

2022年，全球教育支出，即政府、捐助方和家庭的投入总和，在政府支出从4.39万亿美元降至4.33万亿美元的情况下，仍取得了0.8%的增长，达到5.8万亿美元。从全球来看，2015年至2022年期间，公共教育支出占国内生产总值（GDP）的比重下降了0.3至0.4个百分点：中位数从4.4%降至4%，平均值从4.6%降至4.3%。以中位数作为衡量标准，低收入国家的公共教育支出增长迅猛，所占比重从2010年的2.6%增至2015年的3.2%，并在2022年达到3.8%。相比之下，中等偏下收入国家的公共教育支出比重则从2013年的4.5%降至2021年的3.5%（图9.a）。

公共教育总支出占国内生产总值的比重为两个指标的乘积：公共总支出数额和政府在预算中对教育的重视程度。后者从2015年的13.2%下降到2022年的12.6%，下降了0.6个百分点，换言之，下降幅度超过了公共教育总支出占国内生产总值的比重。在低收入国家，教育占公共总支出的比重从2015年的13.2%升至2022年的15.6%，而在中等偏下收入国家，这一比重从2011年的17.1%迅速降至2022年的13.8%，这可能是受日益严重的债务危机影响所致（图9.b）。相对于教育支出至少占国内生产总值4%和教育支出至少占公共支出15%的双重国际基准而言，171个国家中有59个国家两项具体目标均未达到，只有34个国家两项具体目标均已达到。

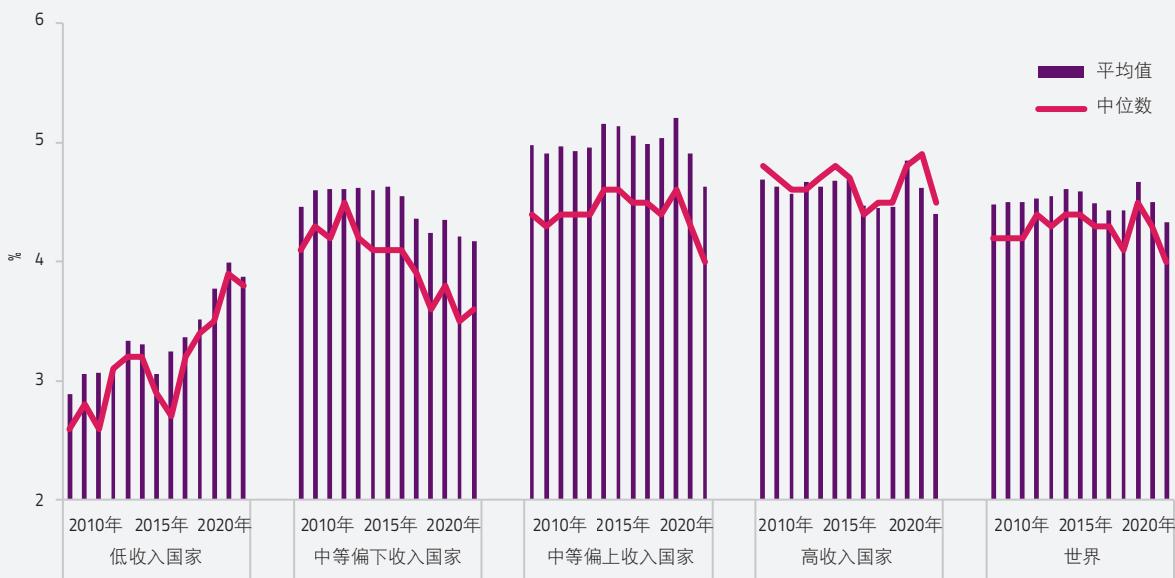
在教育预算持续承压的背景下，提供有竞争力的薪酬待遇以吸引优秀人才担任校长变得越来越困难。尽管如此，包括意大利（校长薪资水平本已很高）和拉脱维亚（校长薪资水平很低）在内的国家，近年来大幅提高了校长的薪资待遇。意大利实施了学校领导自主权改革，使得校长薪资水平大幅提高。

2022年，教育援助总额从2021年的143亿美元增至166亿美元，创历史新高，按实际值计算同比增长16%。尽管教育援助总额有所增加，但教育在官方发展援助总额中所占比重却在从2013年的8.2%增至2019年的9.3%后有所下降，在2022年降

图9:

全球公共教育支出自2015年以来有所下降

a. 2010-2022年按国家收入组别分列的公共教育支出占国内生产总值的比重



b. 2010-2022年按国家收入组别分列的教育支出占公共总支出的比重



全球教育监测报告统计链接: [https://bit.ly/GEM2024\\_Summary\\_fig9](https://bit.ly/GEM2024_Summary_fig9)  
资料来源: 《教育资金观察》数据库。

至7.6%。气候资金是应对气候变化影响的一个潜在重要来源，但在教育中却根本没有得到利用。

家庭教育支出约占全球教育支出的四分之一，这一比重近年来略有上升。在中等偏下收入国家，家庭教育支出在家庭预算中所占比重的

中位数为2.9%，而在高收入国家，这一数值仅为1.3%。在印度等一些国家，2010至2021年期间，家庭教育支出占国内生产总值的比重从2.1%增至2.8%，而在肯尼亚等一些国家，同期这一比重从4.3%降至3%。地区差异非常明显；例如，纳米比亚家庭教育支出是塞内加尔的六倍。

# 教育领导力

## 引领学习

教育领导者引领所在团队、机构和国家的发展方向。领导方式不一而足，故此难以衡量领导者的影响力。然而，鉴于各种挑战依然严峻，迫切需要优秀的学校、系统和政治领导者助力推动教育朝着正确的方向发展。“学校领导力”的概念，在不同国家和不同时期，其流变发展各有不同。行使职能和进行决策的空间、工作情境和个人背景决定着领导者的行动。此外，人们日益认识到，需要将重心从行政和官僚职能转向教育成果如学习、包容和福祉方面。

《2024/5年全球教育监测报告》对实现2030年具体目标的进展情况进行了评估。报告显示，虽然入学儿童和完成中学教育的儿童比以往任何时候都多，但在多个领域，进展陷入停滞。领导力是解决这一问题的核心。若无优秀的领导者指明方向，任何学校都无从改善学习成果。本报告在对211个教育系统中有关校长遴选、培训和工作条件的法律法规和政策加以审查的基础上，就吸引和留住优秀领导人才的政策手段进行了探讨。

领导力潜力并非仅限于学校领导者而言：亦延及教育系统内外其他岗位上的个人，从共享领导力模式下的副校长、教师和学生，到助力制定教育目标的政治领导者、民间社会、国际组织、工会和媒体。

报告呼吁努力从四个关键的领导力维度培养领导者，使他们能够设定期望、关注学习、促进协作和支持员工发展。要实现这些维度的领导力，则应信任并赋权担任领导职务的人员；通过公平的招聘做法进行征聘；支持他们成长；鼓励他们厚植协作式文化。报告还呼吁投资于教育官员担任系统领导者的能力，特别是要侧重于教学领导和质量保证。

