

教育管理新概念丛书

丛书主编：陈如平



教育战略规划

——复杂——简单理论

高书国◎著

Jiaoyu Zhanlue Guihua



教育科学出版社

教育管理新概念丛书

丛书主编：陈如平

教育战略规划

——复杂—简单理论

高书国◎著

教育科学出版社
· 北 京 ·

责任编辑 何 威 庄 严
版式设计 杨玲玲
责任校对 张 珍
责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

教育战略规划: 复杂—简单理论 / 高书国著. —北京:
教育科学出版社, 2009. 4
(教育管理新概念丛书 / 陈如平主编)
ISBN 978 - 7 - 5041 - 4401 - 0

I. 教… II. 高… III. 教育管理—研究 IV. G46

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 006697 号

出版发行 教育科学出版社

社 址 北京·朝阳区安慧北里安园甲 9 号 市场部电话 010 - 64989009

邮 编 100101 编辑部电话 010 - 64989615

传 真 010 - 64891796 网 址 <http://www.esph.com.cn>

经 销 各地新华书店

制 作 北京金奥都图文制作中心

印 刷 北京人卫印刷厂 版 次 2009 年 4 月第 1 版

开 本 787 毫米 × 1092 毫米 1/16 印 次 2009 年 4 月第 1 次印刷

印 张 18 印 数 1—3 000 册

字 数 241 千 定 价 32.00 元

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

总序

对教育管理进行系统研究，最早始于19世纪末至20世纪初的美国。此后，无论从教育管理研究的领域看，还是从教育管理著作的数量看，或是从教育管理学家及其核心思想的影响力看，美国的教育管理研究始终处于“一枝独秀”的国际领先地位，而其他教育发达国家则是在20世纪60年代后才开始有组织地开展教育管理方面的研究。首先是加拿大、澳大利亚两国“亦步亦趋”，沿循美国教育管理“理论运动”的步伐，努力在教育管理理论层面拓展各自的研究领域；而英国则始终注重务实的研究，未发展出类似美国教育管理实证性理论体系，这种倾向直至20世纪90年代初才略有改变。日本、德国的教育管理研究更多地带有本国的特色，侧重教育行政研究和教育法制建设。20世纪90年代后，受各国社会经济快速发展、社会思潮多元化、信息网络化以及教育本身发展的影响，各国更加重视和加强教育管理，教育管理研究同时出现了一些令人欣喜的新趋势。“教育管理研究已经上升到了一种潜在的主宰位置。不仅有关教育管理各方面的文本开始成为教育管理出版物中的重头戏，而且更为普遍的是，有关管理的语言、设想、理念开始主宰着那些教育工作者们的语言、意识、行为和分析问题的方式”。^①从各国教育管理研究的总体情况看，进入21世纪后，再现教育管理理论的“丛林”。与此同时，

① Grace, G.. On the Study of School Leadership: Beyond Educational Management [J]. British Journal of Educational Study, 1993, 41 (4): 353.

在当代教育管理学的领衔学者人物的积极推动下，“新管理主义”的教育管理思想在全球范围内逐步传播和采纳，出现教育管理理论趋同的国际化倾向。^①

我国教育管理研究的发展经历了一个曲折而复杂的过程。20 世纪前半叶，我国早期的教育管理研究紧随欧美，“带有鲜明的外来移植性的特点”。^② 在 20 世纪 20、30 年代间，以杜佐周、罗廷光等人为代表的教育管理学者，致力于美国教育管理思想的引进，并将它应用到我国教育管理理论和实践中，出版了一大批至今仍有影响的教育管理著作，促进了我国教育管理学科体系的初建。与此同时，教育统计、智力测验、学校调查等许多先进的管理方法和技术引入并立即运用到我国教育管理实践当中，加速了我国教育管理的科学化，效果较为理想。新中国成立后，我国教育研究曾一度出现“一边倒”的倾向，教育管理学科被置于教育学的附属地位，教育管理研究出现停滞局面。直至改革开放后，在 20 世纪 80 年代初，我国的教育管理研究才逐渐恢复元气，并形成了学科建设蓬勃发展、研究队伍不断壮大、各类著作精彩纷呈、国际交流与合作等相辅相成的喜人气候。由于长期的闭塞状态，国外先进的教育管理和方法给人耳目一新的感觉，与我国教育管理的落后状况形成鲜明的反差，这种状态激起我们学习和借鉴国外先进教育管理理论和实践的兴趣。

迈入 21 世纪后，我国的教育管理研究出现了新的气象。这主要表现在以下几个方面：首先，国内著名大学纷纷开设教育管理学课程，有的还开设教育管理学硕士课程，招收教育管理学专业的硕士和博士研究生，大大扩充了教育管理研究的队伍，近 20 年来我国所存在的教育管理研究队伍老化、人才“断层”现象得到进一步的缓解；尤为欣喜的是，国内一批中青年教育管理学者异军突起，他们广泛发表学术论文，出版专著和教

① 杰夫·惠迪. 教育中的放权与择校：学校、政府和市场 [M]. 马忠虎，译. 北京：教育科学出版社，2003：70.

② 张济正. 我国教育管理学科的去、现在和未来 [J]. 华东师范大学学报（教育科学版），1989（3）.

材,展开实证研究,深入课题研究,展示了我国教育管理研究的新生力量。其次,教育管理学名著译介工作得到明显的加强,大批20世纪90年代后出版的国外优秀教育管理学著作被陆续介绍、引进和翻译到国内来,而且形成比较广泛的读者群,使最新的国外教育管理理论和知识得到同步传播,并得到即时的响应,以往那种学术滞后的现象已大为改变。第三,近年来,国际著名的教育管理学专家纷纷来华访问或者与国内学者建立起合作研究关系,使得当代教育管理学领衔学者的核心思想得到更为直接的宣传,国内学者在他们的指导和帮助下掌握了大量的新的教育管理研究范式,不仅开阔了研究视野,而且开拓了新的研究领域和研究方向。这些状况为繁荣我国教育管理学学科建设和促进教育管理研究营造了非常好的学术环境。当然,目前我国教育管理研究中还存在诸多明显的问题,究其原因,主要有三个:没有出现泰勒(Frederick W. Taylor)、苏霍姆林斯基的人物;欠缺实证研究精神;深受“三大误会”的干扰。^① 这些问题都需要我们进行深入的、扎实的研究和反思,以便得到合理的解决。

基于以上这些原因,我们组织编写了这套“教育管理新概念丛书”,不仅要全面而充分地展示近年来我国教育管理研究方面的最新进展,提供更为丰富的、鲜活的教育管理学知识,搭建我国教育管理学的新框架;而且要拓宽教育管理研究的视野和领域,运用新的教育管理研究范式,将教育管理理论研究的丰富成果应用到教育管理实践当中,同时将来自学校管理第一线的鲜活的成功示例和先进经验提炼上升为理念、观点、学说,乃至流派;更为重要的是,通过这种梳理,为我国的教育管理研究提供更广阔的发展平台。

本丛书自命为“新”,在于“新题”、“新作”和“新人”,试图反映出本丛书的三个基本特点。

所谓“新题”,是指本丛书选题突出综合性,既要反映纵向的历史脉

^① 冯大鸣. 沟通与分享: 中西教育管理领衔学者世纪汇谈 [M]. 上海: 上海教育出版社, 2003: 354. “三大误会”是指: 管理理论发展三阶段似乎已成定论, 不可更改; 教育管理本身无理论, 只能移植经济管理或企业管理理论; 西方管理理论的发展似乎在20世纪70和80年代后停顿了。

络，又要体现横向的平面整合。这样纵横交错，给教育管理研究勾勒出一
种新的画面。

所谓“新作”，是说本丛书注重原创性。各本著作要求以近年来个人的
研究和深刻思考为基础，绝非倚单拼凑的编撰之作，杀青之作应该代表
作者本人新近的研究水平。新作均冠以“新概念”之名，无非是强调两
层意思，一是对原先未曾整理、挖掘的材料进行重新的整理，另一是要求
对新问题加以概括、提炼，形成新的框架体系或者作新的解释。

所谓“新人”，特指本丛书的作者均为近年来活跃在教育管理研究和教学
岗位上的中青年学者。在我国蓬勃发展的教育管理研究中，他们当中有些人
已占一席之地，有些人才小有成就，有些人还尚待锤炼。但总的来说，他们
都已投身于我国的教育管理研究的事业之中，他们对我国教育管理理论与实
践的发展具有强烈的使命感和责任感，他们的敬业精神、专业基础以及研究
能力更毋庸置疑。至于著作的水平和质量，自当交由读者们去评价细说。

本丛书的写作和出版是作者们的一种“斗胆”的尝试。尽管作者们日常
的教学、研究和管理工作的缠身，但本丛书写作所富有的挑战性，使得作者们
在接受、撰写和完成所有著作时，都怀有“敢先吃螃蟹”、义无反顾的精神；
尽管整个过程是在焦虑、困惑和问题交织的情境中进行的，但作者们得到了
各种支持，包括团队互助。在这里，我们首先要感谢教育管理学界的前辈学
者们，正是他们的雍容大度和无私提携，使这套丛书更有生命力。其次，我
们还要特别感谢教育科学出版社的领导和编辑，正是他们的大力支持和真诚
帮助，这套丛书才得以正式出版。最后，我们还要感谢丛书的读者们，他们
可能是教育管理的理论工作者，也可能是在学的教育管理专业的学生，还
可能是战斗在第一线的中小学校长，正是他们的共同体验和快乐分享，使这
套丛书更有生命力。我们有理由相信，本丛书的出版会产生“一石激起千层
浪”的效应，真正为我国教育管理研究的发展添砖加瓦。

陈如平



导论	(1)
第一章 教育规划发展进程与趋势	(40)
第一节 20 世纪教育规划发展历程	(40)
第二节 教育规划发展趋势	(69)
第三节 开辟教育规划的第三条道路	(81)
第二章 教育战略规划理论模式	(97)
第一节 教育战略规划的理论变革	(98)
第二节 复杂—简单理论	(122)
第三节 “战略望远镜”——通用性规划工具	(145)
第三章 教育战略规划构建模式	(168)
第一节 战略规划的生命周期	(170)
第二节 以研究为核心的战略规划模式	(174)
第三节 建立“教育规划实验室”	(192)

第四节 教育战略规划文本结构	(206)
第四章 教育战略规划方法	(218)
第一节 战略弹性原理	(218)
第二节 基于经验的战略研究	(228)
第三节 基于计算机的定量分析	(242)
第四节 人机合作的规划方法	(252)
结语	(263)
参考文献	(272)

导论

当今世界正在发生广泛而深刻的变化，当代中国正在发生广泛而深刻的变革。世界政治多极化、经济全球化、教育国际化使社会经济生活、教育需求与发展日益体现出多样化、复杂化和非确定性的特点。在全球化背景下，寻找和创造管理未来不确定性的理论、方法和工具是人类共同期许与难题。20 世纪 90 年代以来，国际组织和世界各国的政治家与决策者再一次将期望投向战略规划，纷纷制定政治、经济、军事、文化以及教育诸方面的国际战略和国家战略，推动 21 世纪成为一个战略规划的新时代。教育战略规划是对教育发展全局性、长远性和战略性的整体谋划，是解决复杂性战略问题的一种政策工具，是一种国家、地区或组织站在全局与未来角度对教育发展进行战略决策和谋划的行为。教育战略规划分为宏观和微观两个层次：既包括国际组织、中央政府和地方政府层面的宏观规划，也包括企业教育、社区教育和学校教育层面的微观规划。国家教育战略规划是中央政府对教育发展进行科学的宏观管理和有效干预的一种手段，是一种投资明天的智慧和艺术。战略规划的研究对象是复杂性战略问题，其目的不是制造复杂，而是研究复杂、跨越复杂、追求简单。教育战略规划研究的核心问

题是要解决教育的使命、目标、手段和效率问题，它要回答教育的使命是什么，到什么地方去，如何到达目的地，如何走得更快和更好。人类进入一个新的世纪，科学技术日新月异，经济社会发展和人民群众的教育需求更加多样化，影响教育发展的因素及教育未来发展的不确定性不断增加，传统教育规划的理论与方法已经不完全适应教育发展与改革的需要，并对教育规划的决策者、制定者和执行者产生误导和消极影响。本书以国家教育战略规划为研究对象，揭示传统教育规划存在的理论与实践问题，对全球化复杂背景下社会转型期的教育战略规划理论与方法进行重新审视、探索和研究，创新教育规划思想和理论模式。

一、问题的提出

人类进入 21 世纪，全球化趋势日益明显，科技竞争日趋激烈，人力资源成为第一资源。人类社会正在经历最重要的转折时期——从工业时代进入知识经济时代，从普及教育时代进入“后普及教育时代”。终身教育从理念走向现实，建设全民学习、终身学习的学习型社会成为人类应对 21 世纪新挑战的必然选择。为迎接挑战、创造机遇，世界各国纷纷制定面向未来经济竞争、社会发展、科技进步和人力资源开发需要的教育长期发展战略，以谋求最大的发展空间和国家利益。战略与规划从两端走向融合，以战略规划为标志，世界进入大战略和大竞争时代，教育战略规划的地位日益凸显。中国正在经历从传统社会到现代社会、从计划经济到完善的社会主义市场经济的巨变和转型，全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会、走新型工业化道路、加快推进城镇化和建设创新型国家，都对教育与人力资源开发水平和质量提出前所未有的新要求。中国是世界上人口最多的国家，拥有世界上最大规模的教育。如何规划和发展好中国的教育，不仅是影响中国人力资源可持续开发的重大战略问题，也是影响中国未来和平发展的重大问题。

传统规划的本质特点和要害在于过于强调和依赖人的理性，并将少数

专家的绝对理性凌驾于普遍的客观性和大多数人之上。值得庆幸的是：“人类正处于一个转折点上，正处于一种新理性的开端。在这种新理性中，科学不再等同于确定性，概率不再等同于无知。”^① 在从绝对理性主义向现实理性主义转变的过程中，教育规划存在的主要问题和面临的主要挑战如下。

1. 乐观主义与悲观主义并存

战略规划被誉为“二十世纪管理领域的重要发现”。现代意义上的规划思想源于20世纪初泰勒（F. W. Taylor）的科学管理理论及企业财务管理实践，其思想的核心是控制财务偏差与管理复杂难题。自诞生之日起，规划就是预测、管理和处理复杂性事物的重要工具。伴随着苏联社会主义制度建立和工业化进程而诞生的现代教育规划，对于指导世界各国和各地区教育发展发挥了越来越重要的作用。从20世纪40年代起，规划成为国家实现发展目标的最主要手段。进入20世纪60年代，以安东尼（R. N. Anthony）、安索夫（H. I. Ansoff）和安德鲁斯（K. R. Andrews）等人为代表的战略规划学派兴起，中长期规划（Long-Range Planning）思想和方法逐步走向成熟。20世纪60年代，人们创造并迎来了第一个战略规划高峰期，理性主义规划思想与方法逐步盛行。战略规划的初步成效，让决策者和规划者对预测充满信心，人们仿佛找到了一种预知未来和把握未来的良方。政治家和企业普遍家普遍认为，战略规划是提高国家和企业竞争力的最佳途径。国际组织、各国政府和学界对未来充满着希望，战略规划的理性乐观主义似乎主导着整个世界。

在教育规划理论与方法以其破竹之势顺畅发展之际，作为事物发展的另一侧面，它所面临的挑战和危机从来就没有间断过：20世纪30—40年代的教育规划危机表现为基本伦理与意识形态的争论；20世纪60年代理性主义主导世界教育规划主流，但批评之声不绝于耳；20世纪70年代到

^① 伊利亚·普利高津. 确定性的终结——时间、混沌与新自然法则 [M]. 上海：上海科技教育出版社，1999：4.

80年代,在后现代主义的压力下理性主义难以抬头,规划无用论盛行近二十年之久;20世纪90年代中期国际组织和世界各国政府纷纷制定新一轮教育发展战略规划,规划乐观主义再次成为国际主流。中国教育规划界关于以条件定发展和以需求定发展的争论,以及速度与效益关系的争论始终在进行之中。^①关于教育战略规划的地位、功能和作用等深层次的理论问题尚没有得到真正的解决。战略规划悲观主义始终伴随和缠绕着规划决策者和理论界。

最早的战略规划被认为是单一的、静态的、经过周密考虑的理性过程。在20世纪60年代初期,国际组织派出的专家帮助发展中国家制定教育规划,因缺少被援助国专家的直接参与,教育规划预测成为外来专家隔山买牛的把戏和玩弄于“算命先生”股掌之间的命符。规划不能适应发展中国家国情,也不适应变化了的世界环境和条件,常常导致规划失败。1973年,石油危机不仅中止了资本主义世界的繁荣势态,使全球教育发展面临教育财政危机,而且也严重地挫伤了绝对理性主义学派的乐观情绪,使教育规划面临危机。政治家和教育家理性主义的理想规划并没有给世界带来人们梦寐以求的美好未来,战略规划的权威地位开始动摇。教育规划的悲观主义情绪开始滋生并蔓延。无论是社会主义国家,还是资本主义国家的政治家和战略家都开始从规划乐观主义的高峰上滑落。早就潜伏着的战略规划悲观主义者开始浮起。有学者认为:“最根本的一点是未来无法预测”,“战略是事后产物,事前无法描绘与系统化。”^②世界经济特别是美国经济进入衰退期,“现代范式的方法——包括战略计划、控制技术以及文化管理——随着组织不确定性和复杂性的增加,也开始变得不适用了。”^③战略学家急呼:20世纪70年代“规划陷入了混乱之中”。^④20

① 蒋鸣和. 抑制需求还是扩大供给——我国教育发展思路的探讨 [J]. 上海高等教育研究, 1998 (4): 1-4.

② 周三多, 邹统钎. 战略管理思想史 [M]. 上海: 复旦大学出版社, 2003: 5.

③ 约翰·达文, 菲尔·约翰逊, 约翰·麦考利. 战略思维创新——变革时代的企业发展战略 [M]. 杨世伟, 佟博, 徐芬丽, 译. 北京: 经济管理出版社, 2003: 280.

④ H. 明茨伯格. 规划——发现战略的力量 [M]. 北京: 企业管理出版社, 2004: 16.

世纪 80 年代教育规划处于衰落期，战略规划学界内外的怀疑和指责之声四起，教育规划在大多数国家处于危机之中，全球弥漫着对战略规划地位、作用 and 功能的浓重怀疑主义情绪。

对于人类能不能预测未来和教育规划的地位及作用等问题的争论持续不断，乐观主义与悲观主义有着完全相反、水火不相容的激烈观点。规划乐观主义与悲观主义并存，二者各执一词，争论不休，一直延续了半个世纪，直至今天仍然看不出偃旗息鼓的态势。即使是终身从事战略规划研究、著名的战略学家亨利·明茨伯格（Henry Mintzberg）最近依然慨叹：“对我们来说，战略制定就像盲人眼前的大象。我们每个人都试图去了解这只庞然巨兽，每一个人都见木不见林。”^① 美国俄亥俄州大学校长指责：“规划……无疑是一种艺术，但多数时候是一种拙劣的艺术。”^② 有学者更进一步说，“对战略学家来说，最重要的是，科学家们已经发现，因为复杂系统显示出断续平衡和路径依赖，它们难以预测，并且通常无法预测。”“在复杂的系统中，模式对预测没有多大价值。”^③ “战略需要好的预测，但世界从本质上讲是不可预测的，我们的头脑还经常被我们看到的模式所玩弄。”甚至，战略家面临“不可预测的世界和不可靠的头脑”。^④ 后现代主义曾经对理性主义的可预测性进行了无情批判，在战略规划的可预测问题上比后现代主义走得更远的是著名战略学家明茨伯格，他将“预测是可能的”的观点痛斥为“错误的假设”，并强调“对非连续性事情的预测，如技术革新或价格上涨，则几乎是不可能的”。^⑤ 这一切仿佛将人类的预测能力和战略规划的预测性打入了十八层地狱。

① 迈克尔·库苏曼诺，康斯坦丁诺斯·马凯斯. 下一波经济的战略思考 [M]. 北京：华夏出版社，2002：27.

② 乔治·凯勒. 大学战略与规划 [M]. 别敦荣，译. 青岛：中国海洋大学出版社，2005：134.

③ 同①，99.

④ 同①，98.

⑤ 迈克尔·波特，等. 战略：45 位战略家谈如何建立核心竞争力 [M]. 北京：中国发展出版社，2002：78.

20 世纪 90 年代以来，资本主义国家中新国家主义和转型国家中社会主义市场经济理论的兴起，面对全球经济一体化进程，战略规划重新复苏。从国际组织到世界各国，从发达国家到发展中国家，都在积极制定面向 21 世纪的教育发展战略规划，形成了一个“战略规划的世纪”。美国政府意识到教育在国家发展和国家安全中的重要作用，逐步加强了联邦政府对教育的管理与干预，其主要标志为从 1998 年开始美国联邦教育部连续制定了三个“教育战略规划”，近三届美国总统也十分关注教育对于国家发展与安全的重要作用，加强国家对教育的掌控与指导。联邦政府加强对全美教育的宏观管理，成为 21 世纪美国教育的一个新特点。发达国家和发展中国家纷纷制定面向 21 世纪的教育战略，以期争取更加有利的战略地位，谋求国家的战略利益。在这一时期，教育战略规划重新复兴，并进入一个新的发展阶段。

2. 理论和方法研究滞后于实践

教育战略规划是世界不同制度、不同发展水平的国家和地区以及各种组织机构实施战略管理的有效工具和自觉行为。教育战略规划的重新兴起和巨大需求，对理论与方法的创新提出新的要求，与此相比，战略规划特别是教育战略规划的理论研究和创新严重地滞后于教育实践。早在 1968 年，联合国有关部门进行的一项调查表明，当时有 80% 以上的国家制定了教育规划。30 年后的 1998 年，英国高等学校有 84% 的校长认为他们需要一份好的战略规划指南。理论的供给出现了长期短缺现象。

在中国，教育规划已经成为中央及各级地方政府推进教育改革与发展和管理教育的重要工具，也成为各级各类学校谋划发展的重要手段。中国社会转型具有综合性、整体性和复杂性的特点，工业化、城市化和市场化同时转型，其复杂性难以想象和预测，面临各种挑战和选择，含有许多不确定因素。面对新的形势和任务，各级政府和学校决策者与规划人员往往缺少比较系统的规划理论与方法知识，缺少必要的规划规范。教育规划者缺少战略思维能力和水平，规划理论水平、知识素养和技术方法不适应教育战略规划的需要，教育规划的战略性和预见性较差，适应性和操作性有

待提高。由于对社会转型期教育规划的理论与实践缺少系统研究，导致政府管理行为和学校办学行为的失范。如果不制定整体发展战略、采取有力措施，大力发展教育和科学事业，提高国民的整体素质和国家的创新能力，势必影响我国在 21 世纪知识经济时代的国际竞争力和国际地位，第三步战略目标的实现也会面临更多的挑战和困难。

教育战略规划对于新理论和新方法反应漠然。传统教育规划存在过于信赖经验的倾向，规划决策与制定过程缺少新型技术特别是计算机的应用人员，不能引入计算机技术，不能使人的宏观定性与机的微观定量相结合，不能使人的经验处理与机的数字处理相结合，对教育规划变量考虑不充分，教育数据处理过于简单。教育规划理论研究滞后于经济规划和城市规划，滞后于教育发展的实际。教育规划理论对于经济规划和城市规划出现的区位论、中心地理论、空间结构理论，对于影响全球的复杂性理论、系统工程、系统思考和系统动力学等方面的新理念和新方法，反应漠然，甚至拒之门外。地理信息系统（GIS）、决策支持系统（DSS）等理论与方法很少被引入教育规划，教育战略规划过程对新型规划技术和工具利用不够。

传统战略规划没能体现科学发展观思想。以城市为中心的教育规划方式，曾导致城乡教育资源分配不合理，教育发展不均衡，地区之间、城乡之间教育差距过大。各国教育竞争不断加剧，影响变量增多，关系错综复杂，传统的理性化、程序化和线性模式的教育规划已经不适应复杂社会的需要。

3. 战略规划内容与方法不适应需要

传统规划是工业化时代科学管理的产物。它通常在一套合乎常规逻辑的规范与原则下制定而成。官僚化、机械式和过于刚性是传统教育规划的典型特点。简单的线性规划思路与模式，缺少战略性和宏观指导性，缺乏对战略问题的整体性和创新性思考，不能回答和解决日益变化而复杂的教育战略问题，不能适应教育发展模式从规模、结构向质量、效益的转变。传统教育规划忽视教育的多元化和多样性趋势，规划权力过于集中于中央

或上层机构，忽视地方政府或下层机构的权力和责任，忽视受教育者的主体性、自身利益和当前利益。规划方式延用单一的“自上而下”、指令性模式，不适应战略管理的要求。

中国正处在从初步市场经济向完善的社会主义市场经济转变、由传统社会向现代社会转变、由农村社会向城市社会转变和过渡时期。社会公共服务体系建设薄弱，教育公共服务供给不足，甚至出现了过于强调市场机制乃至“教育市场化”的倾向，教育发展道路与模式也面临“公益性”与“市场化”之间的严重对立，公共教育管理体制，规划地位、作用和职能受到了冲击。政府如何运用规划手段正确引导、适度干预？如何借鉴成熟的市场经济国家“计划与市场结合”的规划模式，建立适应中国社会主义国家特点和国情特点的教育规划理论、模式与方法？这些都对教育战略规划思想和内容提出了新的要求。

教育规划尚处于以数量目标为导向的初级发展阶段。政府特别是地方政府极力追求以数量为核心的发展模式，有些教育行政部门忽视教育公平、公益的本质，以入学率、升学率作为衡量教育发展水平和教育工作业绩的唯一标准，作为教育规划的核心指标。教育规划在指导教育发展中的作用没有得到充分的发挥，义务教育、高中阶段教育和高等教育之间的结构比例不尽合理。某些地方政府甚至简单而狂热地认为教育硬件和数量指标达到了中等发达国家水平，就算是实现了教育现代化。

教育规划内容不适应“后普及教育时代”的要求。20世纪90年代以来，世界主要发达国家和许多中等发展国家的大城市相继实现了普及初等教育、中等教育和高等教育的目标，进入“后普及教育时代”。^①这是完成国家或地区工业化和各项教育普及任务后，在知识经济初期教育发展的一个特殊时代。全民性、终身性和多样性是后普及教育的三大特点。传统的教育规划在教育发展思路、教育规划内容和教育发展模式方面不适应

① 高书国. 后普及教育时代——知识社会的国家战略 [M]. 北京：高等教育出版社，2007：2.