

中国高等教育
教学研究
丛书

重新定义

第三级教育

经济合作与发展组织

编

谢维和 等编译

高等教育出版社

OECD  OCDE

Organisation for Economic Cooperation and Development

重新定义第三级教育

Redefining Tertiary Education

经济合作与发展组织 编
谢维和 刘明堂 李昕 王薇 编译

高等教育出版社

©. Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris, 1998.

©. 高等教育出版社, (出版日期), 中文版。

Originally published in English and in French under the titles:

Redefining Tertiary Education, 1998/ Redéfinir l'enseignement tertiaire, 1998

The OECD is not responsible for the quality of the Chinese translation and its coherence with the original text.

图书在版编目 (CIP) 数据

重新定义第三级教育/经济合作与发展组织编;
谢维和等编译. —北京: 高等教育出版社, 2002

ISBN 7-04-010435-0

I. 重 ... II. ①世 ... ②谢 ... III. 高等教育 - 世界
- 研究报告 IV. G649.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 084748 号

重新定义第三级教育

经济合作与发展组织 编

出版发行 高等教育出版社

社 址 北京市东城区沙滩后街 55 号 邮政编码 100009

电 话 010-64054588 传 真 010-64014048

网 址 <http://www.hep.edu.cn>

<http://www.hep.com.cn>

经 销 新华书店北京发行所

排 版 高等教育出版社照排中心

印 刷 北京人卫印刷厂

开 本 850×1168 1/32 版 次 2002 年 2 月第 1 版

印 张 7.75 印 次 2002 年 2 月第 1 次印刷

字 数 180 000 定 价 16.30 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

前 言

第三级教育中的大规模参与是经济合作与发展组织(OECD)国家的普遍特征。承认这一事实并不等于说这些国家在面对这一层次教育的质量、适用性、有效性、课程成本和教学的新挑战中,已经形成确定的见解和政策方向。

各个地方的人们对第三级教育的政策和行动都表现出非常大的兴趣。最近,澳大利亚、法国、德国、日本、新西兰和英国等都已经成立第三级教育的咨询委员会或者第三级教育高级政策考察团(澳大利亚、新西兰和英国还重新考察了20世纪80年代末期实施的第三级教育的全面改革),在比利时(佛兰芒地区)、丹麦、挪威、葡萄牙、瑞典和美国,第三级教育的结构、项目计划、管理权限和财政状况的改革常常反映了这些政策领域中急剧的转型。在这方面,上述12个国家是OECD成员国的代表,所有这些国家都参加了OECD教育委员会第三级教育初级阶段(the first years)的“主题考察”(thematic review),本报告呈现了此次考察的成果和结论。

持续一天的会议及热烈讨论,说明这项考察工作所涉及的问题和结论具有非常重要的现实意义,而且它也将直接影响第三级教育的发展。各参与国的官员、OECD其他成员国的成员和观察员研究了这个成果和建议的政策方向。讨论过程中大家提出的各种观点充分显示了人们关注第三级教育的深度以及政策行动的范围,而且,与会人员就以下问题达成了广泛一致:目前正在整个OECD国家中进行的有关第三级教育政策的性质和范围的讨论,标志着关于第三级教育及其目标的思考的根本转变。在这方面,其他可供比较的研究报告为讨论和反思提供了有效的视野,如OECD的启发性报告《走向大众化的高等教育》(Towards Mass

Higher Education, 1974)和《审视大学》(Universities Under Scrutiny, 1985),这些报告在当时标志着教育的一种转折。当然,这是建立在一种新环境中的转折,在这种新环境中,个人的技能和可塑性具有了更大的价值,并且成为减少失业和提高经济成就的关键。这一点在《OECD 工作研究》(OECD Jobs Study, 1994)中已经得到描述,而且,教育和培训作为终身学习的途径也已经被 OECD 国家的教育部长们在《全民终身学习》(Lifelong Learning for All, 1996)中得到一致的认同。尽管可能并非所有人都同意这种看法的各个细节,但现实力量反映的正是这样一种在第三级教育层次上向更高参与率的全面转变,客户们不同利益的需求强烈地推动了这种转变,而并不是以前人们所看到的那样,只是在供给引导(supply-led)和政府机构指导下(institution-directed)的扩展。

正如本报告的分析和教育委员会讨论中所提出的,第三级教育方向上的这种转变对政府、学生、机构、教研人员、雇员、企业、地区和社区都提出了许多挑战和问题。这些挑战有:

第一,第三级教育如何更好地满足“客户”的利益和选择,首先是学生的利益和选择?尽管各个国家在满足人们继续教育需要的部门、环境和层次上有所不同,但各国都在尽力而为。各国的参与率已经上升,吸纳了更广泛的人口参加,特别明显的是吸纳了大量成年学生和妇女。竞争和选择也在增加;而当学生们发现教学计划和教学过程都不太适合特殊的需求、利益和背景时,他们便会选择离开,所以这种情况下的“辍学”并不表明学生学业的失败。更好地理解第三级教育中各种要求和选择的内涵是非常重要的,考察各国如何运用政策来提高第三级教育的适应性,进而满足那些需求也是很有帮助的。

第二,那些在目前第三级教育初级阶段无法得到满足的需求和利益应该如何实现?随着第三级教育参与率的不断提高,在强调平等的政治制度和强调选拔的教育政策之间形成了一种张力。至今,许多关于质量和成本的政策讨论已经反映出关于限制和选

拔的视角。另一方面,个人的愿望(部分是由于旨在通过中等教育提高学生成功机会的政府政策引起的)和雇主、企业的利益正在形成对第三级教育参与率持续扩张的压力,而以前未得到满足的群体在第三级教育中参与率的扩张又是不可避免的。变化仍在发生,新的学生潮对教育的渴望对国家提出了更多的要求。

第三,成本应该怎样分担?在这方面,各国制度存在不同见解,而且不仅是学费和收费的问题。对于不同出资者(providers)来说,第三级教育中公共资金的比例应该根据人们对教育供给的大量需求进行重新考察。更有重大意义的是,公共资金是否以及怎样可能根据文化与地理因素及国家目标而有所变化。

第四,政府应该怎样构建包括各种各样的出资者的利益在内的,而且规模、自主权和多样性也日益扩大的第三级教育系统?当然,我们应该尊重已经形成的学术价值及其在第三级教育中的基本要求,但是,在当代社会经济生活中第三级教育的重要性又不可避免地引发社会的参与和公共政策方面的问题。政府既不能袖手旁观,但也不能给予详细的指导。目前政府通常的方法就是建立总体的框架,允许各种不同的第三级教育机构在这种框架内进行或多或少的调整和自主办学,从而形成合力,并在支持中进行导向。各个国家现在使用了各种不同的方法,通常是将手段混合使用,其中包括需求、“市场”、“指导”(steering)、公共基金和特殊的政策手段。但是,“市场”是否应该发挥更大的作用?与过去相比,政府是否应该在不同方面,以不同程度和以不同方式参与“重新集权化”,例如,通过对信息更严密的监控和传播、更频繁和彻底的鉴定、人员与财政分配的新标准、更加透明和一致的资格认证体系或者对学习成果更加完善的评估?目前在这些领域中关于新方法的经验仍然有限,也有待观察。

这些问题和挑战反映了此次报告中广泛讨论的几个问题。非常明显,各国将继续在这个充满生机的领域中通过政策的进一步交流而继续相互获益。第三级教育初级阶段的“主题考察”(the-

matic review)中各国经验的分析,在深度和广度上给人们留下了非常深刻的印象并激发了广泛的兴趣。所有参与国正努力寻求如何维持和进一步促进第三级教育的发展来提高经济和社会的福利,因而此次考察也将作为各个国家讨论、反思和交流的基础。

本报告标志着3年工作的最高成就,其中,教育委员会广泛应用了已得到确认的政策考察程序,对比较集中的系列问题和发展进行了比较性的考察。教育委员会欢迎和支持这种革新性的方法,它只能依靠各参与国和包括考察团成员在内的许多个人的积极贡献才能实现。他们的名字列在报告附录3和附录4中。秘书处希望这个报告能够发挥导向的作用,除了作者 Malcolm Skilbeck, Alan Wagner 和 Eric Esnault, 此报告还得到 Christy Kim, Kerry O'Brien, Keisuke Isogai, Laura Tardino 和 Pierre Laderrier 的帮助,得到 Ginette Meriot, Bernadette de Maillardo, Carola Miras, Sophie Urrutibehety, Jill Gaston 和 Léa Duboscq production team 的支持。主题考察的第二阶段将继续进行,包括对第三级教育政策的特殊问题进行继续和集中的分析,并介绍一些已经考察和分析的各参与国家中的发展、有关问题和政策的研究报告,对那些在第一个阶段没有能够参加的国家进行访问。

本报告由 OECD 秘书处负责出版。

目 录

综合报告	1
第一章 导言	1
一、目的和方向	1
二、“第三级”的含义	3
三、行动者:客户、利益相关者和举办者	5
四、“初级阶段”	7
五、工作方式	9
六、报告的基本结构	12
第二章 需求、入学和参与的增长	13
一、需求与回应	14
二、增长的某些影响	19
三、高中阶段的参与	23
四、第三级教育的参与和回应	26
五、开放入学和回归	29
六、新课程、计划和教育机构	34
七、入学和平等	38
八、地区性入学和小型机构的职责	41
第三章 第三级教育的大众化	45
一、新的范式	45
二、与就业的联系:职业的变动和毕业生的期望	46
三、多元化和独特性	51
第四章 教育价值观的变革和教育政策的新方向	56
一、两种政策话语:知识在市场中的应用和发展	57
二、走向融合	62
三、权力下放和地方分权	66
四、合作关系	68

五、衔接	70
第五章 课程的设计和传授:教与学	73
一、谁在控制	74
二、教学中研究的价值	76
三、知识的种类	79
四、课程设计和课程结构:模块组合和核心课程	81
五、教与学的新焦点	89
第六章 大众化的质量观	96
一、学业失败、辍学与未完成学业的问题	96
二、标准、质量与责任	101
第七章 决策、领导与管理	110
一、合理化的管理与控制	110
二、决策模式的变化	114
三、国家的趋势	118
四、学生与举办者	121
第八章 成本与财政	123
一、资源的筹措	127
二、提高效率以及教和学的创新	131
三、学习者在经费上的公平	135
四、经费的变化与责任的要求:寻求各种投资 机制的平衡	138
五、市场:顾客需求的表达	142
六、公共政策的兴趣	147
第九章 结论和未来的政策指向	151
参考书目	162
附录一 各国教育概况和学制	164
附录二 指导方针和问题	202
附录三 考察团	213
附录四 各国代表组成的顾问团	216

第一章 导 言

一、目的和方向

目前,在所有 OECD 成员国中,第三级教育都引起了公众极为高度的关注,其中一些国家已经进行了重大的政策和结构性改革,但许多长期一直存在的问题仍未解决,同时,随着各国的调整,新问题也不断涌现。在第三级教育初级阶段的发展中所提出的新的期望和要求对于大多数 OECD 成员国来说是共同的。主要方面如下:

- 第三级教育的不断扩大和学生的广泛参与;
- 希望获得第三级教育的人们具有越来越大的差异性;
- 学生、家庭、雇主和社区日益提高的需求和期望;
- 越来越关注质量和目标;
- 第三级教育对经济和作为整体的社会福利的贡献受到质疑;
- 终身学习方案的出现;
- 短缺性公共资源的竞争性需求;
- 信息和交流技术提出的挑战和机遇。

第三级教育发展中的这些问题出现在日益全球化的世界中,人们期望教育在这样的世界中能够促进社会、经济和文化发展,提高民主化程度,为全民福利做出贡献。

在第三级教育的各种形式中保证适当的参与规模应该有政策的依托——包括大学煌非大学、部分时间制和全日制,以及过早离开学校的人和成人。需求是扩张的驱动力,政府自身必须建立新

的职责、关系和政策途径。随着第三级教育从精英阶段,通过大众参与的阶段,而过渡到普及的阶段,第三级教育基本目标已经成为政策讨论的问题。作为正在发展的阶段,第三级教育是教育政策和实践中最富有活力和最为复杂的部门,其分支贯穿于整个社会和经济的全过程。

政策发展是一个持续且不断变化的进程。没有第三级教育机构的紧密参与,则既不能制定也不能执行各种第三级教育政策。主要利益相关者的利益:首先是政府的利益,它提供基本政策导向、资源,以及法律和规则的框架;其次是社区的利益团体和它们所属的宏观社会系统;第三是专业性的团体,文化组织等的利益。此外,还有客户,即学生自己的利益,他们所受的教育是整个工作的最基本目标。

挑战是难以应付的,未来社会非常重要的就是对这些挑战有所把握。此次第三级教育初级阶段多个国家考察报告的主要目标,就是指出与第三级教育层次学习的初级阶段相关的各种挑战的范围。作为这一阶段学习成果的证书将使人们进入劳动力市场,并承担公民的各种职责。各个部门自身必须对这些挑战作出回应,包括那些正在出现的挑战和将来必然会出现的挑战。但是,整个考察的起点和贯穿于其中的主要视角既非政府本身和各种利益相关者的需求,也并非主要出资者和教育机构的需求,而是客户即学生的需求。因此,报告的范围包括需求和入学、参与、机会、支持和促进学习与发展的经验,以及使上述成为可能的必要手段。

第三级教育在不久前还只是少数人的远景目标,如今在第三级教育层次上参与某种形式的教育已经趋于普及。克林顿 1997 年在美国国会发言时清楚地表示,至少该国两年制学院将“在 21 世纪实现与今天美国高中学校教育同样的普及”。芬兰政府已经声明,到 21 世纪适龄群体中至少有 60% 将接受第三级教育。英国工业和高等教育委员会预测 60% 的 18 岁年龄人口中将在他们一生中的某个阶段参加第三级教育。到 1995 年,日本有 63% 的

18岁年龄的青年人进入第三级教育机构,而1965年的对比数据是17%;比利时(佛兰芒地区)是目前中等教育合格后便能进入第三级教育并给予高额津贴的国家之一,1993年,90%以上的适龄群体获得了资格。这些都是明显的变化,其重要性已得到充分的认识。

这次考察集中于OECD成员国中第三级教育的发展和动态,由OECD研究队伍主持访问。利用这些访问和其他信息源,这次考察的目的不仅是为了发现目前发生的问题,而且旨在在客户、出资者和其他与社会第三级教育有利害关系的人之间引发有关未来发展方向的对话。

二、“第三级”的含义

严格地说,究竟什么是第三级教育?它与高等教育或中等后教育的区别究竟在何处?在这次考察中所涉及的不断变化的环境中,精确的、规定性的定义可能会引起误导,所以,这种定义本身将会成为分析的一部分。选择“第三级”(tertiary)而非“高等”(higher)的原因,部分是由于“高等”常常意味着大学,但现在大部分的参与和发展是出现在所谓“大学的替代机构”(alternatives to universities)中(见OECD,1991)。一些这样的教育机构已经建立起来,如德语国家的高等专科学校(Fachhochschulen),或者挪威最近重建的学院,它们提供了另一种形式的高等教育。它们的教学计划在时间上通常比大学短,但比许多大学的教学计划更紧密地联系劳动力市场,它们没有多少研究的功能,即使研究也更多地以实践为导向。“第三级教育”在初等教育、中等教育以及整个教育的系列中也存在其价值,它指的是中等教育接下来的一个阶段或时期。它不是一个孤立和自我封闭的领域,过去“第三级教育”的参与模式是高选择性的,其基础往往比较狭窄;随着第三级教育的参与率和规模的扩大,它已经与中等教育越来越紧密地联系在一起。

“中等后教育”一词广泛地用于中等教育以上的一种低层次的高等教育(在 ISCED 分类中也有这样的反映)。但这次考察的角度是,在认识到中学后教育中普遍参与的趋势,以及需要发展适应学生和整个社会多样化和不同需要的具有差异性的新模式时,我们应该进行更根本性的思考。因此,“第三级”包括各种不同的教育机构和教学计划,它们反映了超越中等层次教育后的进展。这种进展不仅根据学术进行界定,而且充分肯定了经验和成熟的价值,在入学程序上就是一个例子。

第三级教育的新路径承认不论学习持续时间长短的部分时间制和全日制的模式;它包括各年龄的学生、覆盖了广泛的兴趣和能力范围;而且,它综合了各个国家对“初级阶段”的不同阐释;承认各种类型的学校——从研究型大学到两年职业学院——以及各种功能和等级的称号和资格证书。因此在国际比较中不可避免地需要认真地关注特定的环境、结构和进程。因此报告的核心主题就是多样性:多种多样形式和结构的存在与价值,以及对这些形式和结构所必需的不同类型的行为的认识。尽管在成果和标准的比较时遇到一定的困难,但这些困难并不妨碍比较性地纵览各个国家的动态和经验,相反,它们启发了跨国的讨论和共同学习,而且这些讨论和共同的学习也是这个成果的一部分。

不论在人生中哪一个阶段,教育都能够促进个体和社会福利,并具有广泛的发展的潜力。第三级教育在初等和中等教育之后越来越成为大量青年人就业和承担公民职责的途径,已经是一个普遍的特点。而且,它不仅是为青年人的,对于各年龄阶段的成年人来说,第三级教育也是他们重新进入正规、结构化学习,以及在职业、人生兴趣和期望方面重新定位的途径。参与第三级教育反映出当代青年人对文化的渴望和追求,它也反映了成年人为了达到更高层次而系统学习的越来越浓厚的兴趣。当然,第三级教育与以知识为基础的社会的出现也是联系在一起的,这种社会要求延伸的教育成为一种社会准则。

随着“精英”教育向“普及”教育的转化和进展,问题自然而然就产生了:曾经自身拥有高度专业化、经常的自决权,以及完全以自身的任务、结构和传统为取向的部门,即那些自我封闭的、不公开的神秘部门究竟是什么样的?这些有特色和受到珍视的社会文化产物——大学、高层次的职业机构和学院能否或者说应不应该像现在一样继续保持精英型的学术和专门化训练的传统?或者说他们是否将重构自己来形成终身学习连续体的一部分?此问题对于 19 世纪的英国首相 Lord Melbourne 来说似乎有些夸大其词。在创建牛津大学和剑桥大学的改革委员会时,他说“大学将永远不会改革自身”。而当代政府通常则认为需要不断地改变方向,当然这需要一些促进的措施。在新西兰,“连续”(seamlessness)已经被采纳为具有指导性的原则,它表明政府希望创建一个更加连贯的教育制度。但是各国都没有十足的把握,因为正在精心制作的衣服与布料通常不太容易相配。

在几乎所有的 OECD 国家中,当第三级教育初级阶段面临不断增加的压力,以及对公共财政预算分配的竞争达到异常尖锐的时候,教育机构和政府当局必须对现有项目计划、进程和教学进行搜寻式的评估,必须考虑新的可能性。需要改革和革新,有时甚至是大规模的改革。在一些国家,综合性的改革已经开始或正在进行:包括合并机构、取消双轨制、建立新型机构、引进新的基金模式和资助体制、采取新的国家导向和指导性管理、实施新的学位计划以及建立教育和工业之间新的合作伙伴关系。我们可以说,这是一个研究和质询的时代,有时伴随着极度的不确定性,在所有 OECD 成员国和其他国家第三级教育的创新中存在大量的改革和新的观点。

三、行动者:客户、利益相关者和举办者

应该从哪些方面和根据什么人的要求对教育活动提出期望

呢？第三级教育不仅是政府或学校的责任，而且也有各个行业、企业、家庭和社区的参与，特别是学生的参与。在教育机构的直接控制下，学校的教职工队伍中吸收了一批知识、文化和其他方面的精英。因此，许多国家的研究型大学在推动知识革命和前进方面起了重大的作用，促进了最先进的技术和工业发展，提供了当代经济前进的大部分动力。即使在第三级教育机构并不直接参与最前沿知识发展的地方，那里的毕业生也越来越成为观念与技术更新，发散性思维、新机器与新方法的发明，以及解决复杂社会经济问题的中坚力量。正是由于最初的和持续的普通教育与职业教育计划，学院和大学才为社会越来越高的要求提供了培养下一代、持续学习和职业发展的机会。

学校的重要性是毫无疑问的。但当考察报告定位于满足学生和社会经济需求的新方向时，学校与其说要从其自身的结构、传统、文化和内部规律进行思考，倒不如说要多地考虑其如何反映和满足客户的需求。一些地区认为，强调满足“客户”的需要是向消费社会作出的荒谬的让步，否认知识与评估性调查的独立性，因而不同意将“客户”作为此次调查的主旨。确实需要一种平衡：学生只是学校文化的一部分，并非全部，而学校文化仍然是中心议题；如果学生被看作是客户，那么其他利益相关者和利益群体同样也应该有其自身的位置。但是客户的视角作为对学校生活许多传统和设想的挑战，一方面与我们社会需求驱使的政策保持一致，另一方面强调我们在不断普及第三级教育时，应该满足许多新的需求。

因此，主题的探讨已大大超出对学校本身的关注，它涉及政策的问题，特别是有关学生、毕业生、商业、职业和社区的各个方面。在比较的过程中，这个考察呈现并分析了许多问题的经验范围。需求是怎样发展和增长的，以及它目前的特征是什么？是否应该准备应对新的社会挑战、知识的发展、经济事务的全球化、新技术带来的影响和机遇以及不断转变的人口模式？满足人们需要的各

种教育供给的性质和质量如何？能否适应这些需要？对学生和提供者提出了什么问题和困难？它们是如何提出来的？哪些有前途的趋势、改革和理念将对未来可能的政策具有导向性？对各种教育供给的质量和适应性有没有进一步的质疑？有没有适当和有效的程序来进行决策、领导、管理及形成和执行政策？这类问题是当前讨论的中心。

在任何定义中,第三级教育都涉及大范围的和不断扩展的活动和利益,它反映了学校之间的联系,并超越了学校的范围。它涵盖了广泛的私人 and 公共资源,这些资源如果不能在公共政策所有领域直接发挥作用的话,也应该能够发挥越来越大的间接性作用。从一个学校的角度看,第三级意味着从大学到研究生以及包括研究生这一过程中的结构、计划、人员、资源和服务,并且与教育机构的研究活动和社区服务紧密联系。定义的要点是强调教育的类型、层次或标准,以及学习的连续,而不是某种特殊的体制和教学机构。因此,“第三级教育”虽然不是必然的,却常常涉及某些学校、大学、学院等。在访问一些国家时,研究人员看到了各种这样的教育机构。在外部环境的压力下,某种历史性的转变似乎正在发生。某些学校将保留其长期以来形成的自我规定和控制的传统,而其他学校则面向社会具有更大的开放性,并形成理解社会和社会进行互动的良好机制。

四、“初级阶段”

这次考察并没有反映全部的第三级教育,而只是说明了它的初级阶段。这个阶段能够获得最初的回报和资格认可。关键是“正规”第三级教育的“初级阶段”(即正规的硕士和学位课程),相对于在这个层次的其他学习形式来说,它们是整个第三级教育中的主要部分。在各个国家中,这些学校、教学计划和学习模式是非常不同的。报告研究了各个国家所有这些方面的规定,这些规定

保证了这个层次的基本规格,并得到了劳动力市场的认可,以及具有广泛的社会效力。

虽然一个完整的第三级教育的研究不能限于初级阶段(最初的主要资格),而应该考虑研究生入学的不断增加,以及在研究、技术转让和服务销售方面的内容,但是,将初级阶段和最初资格的获得作为重点仍然是有充分理由的。

在大多数 OECD 成员国中,高中教育参与率方面的增加,自然会对第三级教育的机会和入口形成严重的压力。有些国家这方面的比例已经非常高,例如,在比利时和美国,人们还在继续努力减少辍学、学业失败以及品行不端等现象(见表1)。这些落在第

**表 1 各类教育计划中高级中等教育毕业生与
典型毕业年龄人口的比率,1995**

**(Ratio of upper secondary graduates to population at
typical age of graduation by type of programme)**

初级教育计划

	总数	普通	职业和见习生数
澳大利亚	—	65	—
比利时(佛兰芒地区)	110	33	76
丹麦	81	46	36
德国	88	24	64
日本	94	69	25
新西兰	95	65	30
挪威	106	44	52
瑞典	64	25	38
英国	—	—	—
美国	76	76	—

注一:没有获得资料

来源:《1997 年 OECD 教育概览》表 1.1