



“十二五”国家重点图书出版规划项目

新视野教师教育丛书·学校规划与校长专业发展系列

◎系列主编 陈建华 魏志春

Zhongxiaoxue Fazhan Guihua

中小学发展规划

◎陈建华 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

“十二五”国家重点图书出版规划项目

新视野教师教育丛书·学校规划与校长专业发展系列
系列主编 陈建华 魏志春

中小学发展规划

陈建华 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

中小学发展规划/陈建华著. —北京:北京大学出版社, 2013. 1

(新视野教师教育丛书·学校规划与校长专业发展系列)

ISBN 978-7-301-21652-1

I. ①中… II. ①陈… III. ①中小学—教育事业—发展—研究 IV. ①G639.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 282177 号

书 名: 中小学发展规划

著作责任者: 陈建华 著

丛 书 策 划: 姚成龙

责 任 编 辑: 姚成龙 (ycl@pup.cn)

标 准 书 号: ISBN 978-7-301-21652-1/G · 3541

出 版 发 行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 新浪官方微博: @北京大学出版社

电 子 信 箱: zyjy@pup.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752013 出版部 62754962

印 刷 者: 三河市北燕印装有限公司

经 销 者: 新华书店

787 毫米×1092 毫米 16 开本 13.5 印张 320 千字

2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 29.00 元

未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有, 侵权必究

举报电话: 010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

总 序

进入新的历史时期以来，一位好校长等同于一所好学校，正在成为社会各界的共识。据此，关注中小学教育的人们对校长提出了各种各样的要求，其中，教育界比较强调在中小学培养专家型校长，人们期望这类校长高度关爱学生与教师，精通教育教学，侧重于教育理论的积淀和教学权威的树立，即重视校长搞研究，做学问，著书立说，使校长成为教学专家、学术权威。在这个过程中的确涌现出一批有影响的校长，推动了学校的发展。领导与管理一所学校，从管理学的视角来看，至少涉及人、财、物、时间和信息五个管理要素的协调处理；以教育学的领域而言，也有德、智、体、美、劳五育的兼顾。对任何一个校长来说，仅靠自己的教学专长来管理学校都会遭遇捉襟见肘、鞭长莫及的尴尬。单纯对校长提出教学专家和学术权威方面的要求，已经不能满足新的历史条件下校长面临的各种问题与挑战的需要。因此，作为学校的领导者、教育者与管理者，校长不仅需要具备先进的教育理念和卓越的教学能力，更需要具备领导和管理学校的专业知识与能力，尤其是设计规划学校发展的能力。

从20世纪80年代后期开始，一些工业发达国家陆续启动了对中小学办学管理体制的改革，导致学校校长在国民教育体系中角色的变化与职能的扩大，校长越来越需要对教育的结果负责，或者更直接地说要对学生的学业成绩负责。这就使校长能否承担起这样的职责，如何承担起职责，谁最适合做校长，怎样成为一名合格乃至优秀的校长，成为发达国家教育讨论和改革中的一个热点问题。正是在这样的历史背景下，20世纪90年代中期以后，一些发达国家以政府或非政府教育组织的名义，相继推出了国家或区域性的以突出专业能力为主旨的中小学校长专业标准。经过十余年的试行实践与修正，英国、美国、澳大利亚等国在近年来陆续形成了从内容到形式均比较完善的中小学校长专业标准。“他山之石，可以攻玉”，发达国家已经出台并实施的中小学校长专业标准，较全面地反映了处于社会变革时代对校长应具有的专业素养的基本要求，提出了校长职业实现专业化的基础框架，明晰了校长的使命以及对学校应承担的职责。这种情形，表明了要成为一名优秀哪怕是合格的校长，就必须具有谋划学校发展的视野与理念，掌控、推进与改善学校全局工作的知识与能力。这也是研究和制定适应我国国情与基础教育特点的中小学校长专业标准的题中应有之义。

在中小学校长应该具备的专业能力中，规划设计学校发展的能力具有相当重要的位置。如何培养校长的规划设计学校发展的能力，引起了中外学校管理领域越来越多的专家和学者的关注，并受到教育行政部门和中小学校长的日益重视。

学校发展规划（School Development Planning）既是目前国际上流行的一种全新的管

理理念，又是一种全新的管理方式。它是在充分了解校情的基础上，通过“自下而上”（Bottom-up）和“自上而下”（Top-down）相结合的方式，由学校共同体成员一起来确定学校未来的发展蓝图，寻找学校的优先发展项目，制定改革项目的行动计划，目的是将新的理念、新的规划方法引入校长的思维体系中，提高校长的管理能力，进而推动中小学校的学校管理改革，促进中小学教育教学质量的提高。

作为一种新的管理理念的学校发展规划，主要强调两点：（1）立足于规划意识，提炼一所学校的教育哲学。校长要树立强烈的规划意识，并在这种强烈的规划意识指导下，系统地梳理一所学校的办学思想，提炼一所学校的办学理念，明晰一所学校的发展定位，确定一所学校的培养目标。校长必须系统地考虑一所学校的办学理念、发展定位和培养目标，进而把它们提炼成为一所学校的教育哲学。（2）把学校发展规划当做一个动态的实施过程，而不是一个静态的“文本”。很多学校过去也制定计划文本，但是这种计划文本仅仅是这所学校装点门面的“墙壁文件”和“抽屉文件”，校长并没有把学校工作与发展规划结合在一起，并没有真正地去实施学校发展规划。学校发展规划的真正价值体现在它的实施过程之中，一份通过科学、规范的方法制定的学校发展规划，实施到什么程度，其价值就体现到什么程度。

作为一种新的管理方式的学校发展规划，主要强调四点：（1）系统管理。学校是一个小型的社会系统，在管理中既要协调好系统内部的教学、德育、行政、后勤、学生工作等各个部门的关系，又要协调好系统外部的各种各样的社会关系，需要通过规划确立一个系统管理的方法。（2）科学管理。学校办学，从一定程度上讲，其实就是科学地处理学校的“过去”、“现在”和“将来”的关系，分析过去，把握现在，预测将来，而过去、现在、将来之间关系的处理，需要一种科学的方法，需要通过一种科学的方法摸清家底、分析校情，也需要一种科学的方法来预测将来。迄今为止的规划学、发展学领域的许多研究成果，能够在方法层面给学校发展规划提供有益的启迪。（3）自主管理。学校发展规划在中西方的产生和发展，与学校管理权力下放有着很大的关系，它不仅强调以校长为代表的学校领导，包括校级领导和中层领导，在学校管理上有自主权，也强调学校共同体的其他成员，如教职员、家长、学生、社区代表等也有自主权，学校发展规划的流行，与校本管理、自主管理有着密切的关系。（4）民主管理。学校发展规划的一个非常重要的理论基础是内源发展理论，它强调把学校共同体成员，尤其是教师和学生，作为学校发展的主体，通过“自下而上”和“自上而下”相结合的方式，制定与实施学校的发展规划，促进教师和学生共同发展，促进学校的发展。从本质上讲，它是民主管理方式的体现。

基于上述考虑，我们编写了这套“学校规划与校长专业发展系列”丛书，该套丛书包括：（1）《中小学发展规划》；（2）《中小学校长专业标准研究》；（3）《参与式规划与学校发展》；（4）《学校发展规划》（译著）；（5）《学校发展规划案例集》；（6）《校长视野中的政府教育管理职能转变》；（7）基础教育课程规划。

编写这套丛书有三个目的：（1）介绍学校发展规划与校长专业发展领域的最新成果，拓宽和加深学校发展规划与校长专业发展领域的研究；（2）把学校发展规划与校长专业发展联系在一起，既有对最新相关理论的介绍，又有对相关内容和相关方法的分析，既有助

于中小学校长的系统学习，又有助于为中小学校长培训提供一个有效的切入点；(3) 为中小学学校管理提供咨询、指导。

最后需要说明的是，本丛书在框架设计上征求了上海地区部分中小学校长的意见，也征求过一些教育管理专家的意见，我们力图在框架上体现理论与实践相结合的逻辑结构，既介绍最新的理论研究成果，又介绍实践过程中的做法。但是任何一种框架设计总避免不了人为的色彩，它肯定带有主编者的主观意图。好在对于人文社会科学而言，这种主观意图的表达也属于研究的组成部分。我们希望有关专家和读者能够提出更好的意见和建议！

陈建华 魏志春

2011年5月于上海

绪论 教育规划领域的学校发展规划研究	1
一、教育规划已经成为教育研究的热点	1
二、目前教育规划中存在的一些问题	4
三、教育规划领域中的学校发展规划	9
第一章 国际视野中的学校发展规划	11
一、国际基础教育改革的基本特征	11
二、西方国家的学校发展规划项目	13
三、我国的学校发展规划项目	20
四、学校发展规划影响日渐扩大的原因	23
第二章 学校发展规划的理论基础	28
一、完全理性与有限理性理论	28
二、内源发展理论	35
三、新公共管理理论	38
四、校本管理理论	40
第三章 学校发展规划的内涵	43
一、发展和规划	43
二、教育规划的定义	49
三、学校发展规划的定义	50
第四章 学校发展规划的内容	56
一、英国学校发展规划内容的演变	56
二、目前我国学校发展规划的内容	58
三、学校发展规划的核心和灵魂：确立学校教育哲学	63
四、学校优先发展项目	76
五、学校发展规划的具体项目	81
六、学校发展规划的保障系统	93

第五章 学校发展规划的循环过程	96
一、学校发展规划是一个循环过程	96
二、分析校情	98
三、制定文本	99
四、预算过程	107
五、规划实施	110
六、监测评估	112
七、后继规划	115
第六章 校情分析的技巧与方法	120
一、校情分析的理论基础	120
二、校情分析的原则	121
三、校情分析的手段与技巧	122
四、校情分析的方法	129
第七章 学校发展规划的参与者	141
一、规划过程是参与式决策的过程	141
二、规划需要学校共同体成员的参与	143
第八章 学校文化与学校发展规划	154
一、学校规划是学校文化的反映	154
二、借助规划促进学校文化建设	159
结语 学校发展规划的价值与前景	170
一、学校发展规划的价值	170
二、学校发展规划的前景	172
附录 一所学校的规划过程实录	176
参考文献	200
后记	204

绪论 教育规划领域的学校发展规划研究

在中国，教育规划已经成为中央和地方政府推进教育改革与发展的重要工具，成为各级各类学校谋划发展的重要思想和管理手段。随着《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》的颁布，教育规划研究已经成为当前教育研究的热点。

一、教育规划已经成为教育研究的热点

进入新世纪以来，教育规划研究之所以逐渐成为中国教育研究的热点，有三个方面的主要原因：

首先，政府非常重视教育规划工作。

中华人民共和国成立后，从1953—1981年，一共制定了六个国民经济发展五年计划。教育事业的发展规划是其中的重要组成部分。在1982年中华人民共和国第五届全国人民代表大会第五次会议批准的《中华人民共和国经济和社会发展的第六个五年计划（1981—1985）》中，关于教育的规划是：“积极发展幼儿教育，充实加强小学，整顿提高初中，调整改革高中，大力发展职业技术教育，积极扫除文盲，为提高全民族的科学文化水平打好基础。”从第一个五年计划到第十二个五年规划，我国针对国民经济和社会发展设计了大政方针，作出了具体的设想和改革举措，其中也包含文化教育发展的规划。

1993年2月，为了实现党的十四大所确定的战略任务，即建设有中国特色的社会主义，把教育摆在优先发展的战略地位，努力提高全民族的思想道德和科学文化水平，实现我国社会的现代化，中共中央、国务院制定了《教育改革与发展规划纲要》。为了指导20世纪90年代到21世纪初的教育改革和发展，国务院还专门颁布了《关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》。1998年出台了《面向21世纪教育振兴行动计划》。

《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十个五年规划纲要》（以下简称《十五规划》）和《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十一个五年规划纲要》（以下简称《十一五规划》）的一个重要的指导思想是“科教兴国”，两个五年计划对教育改革都非常重视。其中《十一五规划》，首次把过去的惯常称呼“五年计划”改为“五年规划”，表明国家在规划思路上的重大变化，即从计划经济向市场经济转变，从静态的文本制定向动态的规划过程转变。

尤其是2008年3月，胡锦涛总书记、温家宝总理分别作出重要指示，要在深入调查的基础上，研究制定《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》。随后就启动了《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》的制定。温家宝总理亲自主持召开国家科技教育领导小组会议，讨论规划制定工作。这项工作分四个阶段开展：第一阶段在全国范围内开展调研工作，主要是了解掌握情况，凝聚重点难点；第二阶段是起草规划文本，形成规划初稿；第三阶段是公开征求意见，从2010年2月至3月，向社

会公开征求意见；第四阶段是审议完善阶段。从2010年4月到6月，规划文本送党中央、国务院审议。2010年7月，我国出台《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》，对2010—2020年的中国教育改革与发展提出指导。这一系列活动表明政府非常重视教育规划工作，它掀起了全民参与教育规划的热情。

其次，我国的教育规划研究引起越来越多人的关注。

党的十一届三中全会后，中国教育改革的力度越来越大，颁布了许多国家层面和地方层面的教育改革文件，教育领域出现的新项目和新问题越来越多。许多教育改革项目需要事先规划，才有可能稳步推进。在这种情况下，教育规划研究在我国开始升温。许多学者投入这一领域的研究，产生了一些有影响的研究成果。尤其是《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》颁布后，很多学者开始着手探讨教育规划领域的深层次理论问题，并具体研究教育规划的方法和技巧，对我国的教育规划研究产生了很大的推进作用。

最后，国际大背景的影响。

教育规划研究成为教育研究的热点问题，与这一领域研究的国际大背景也是分不开的。尽管有一些研究者认为，如果要上溯历史，教育规划可以追踪到古希腊的斯巴达和雅典，可以追踪到汉代的中国和印加帝国的秘鲁^①，但现代意义上的教育规划仅仅自20世纪50年代产生，它经历了兴起——盛行——渐入低潮——新一轮发展四个阶段。

现代教育规划的产生，与苏联很有关系。1917年俄国十月革命后，苏维埃联邦社会主义共和国成立，苏维埃政府为了摆脱落后的农业国面貌，实行了大规模、有计划的全面的社会主义建设。1928年至1932年，苏联制定了第一个五年计划，这是人类历史上第一次按照预先编制的详细计划进行建设的开端，同时也是大规模进行社会主义现代化建设事业的开端。第一个五年计划的完成，使苏联开始由农业国变成工业国，并初步建起了独立的比较完整的国民经济体系，为实现社会主义工业化奠定了扎实的物质基础。第一个五年计划对教育也很重视，在教育方面它首先着手消除文盲，在初等教育和中等教育阶段实现义务教育。苏联的第一个五年计划取得了圆满成功。据美国世界经济研究所经济史研究学会推算，1928年苏联的国民生产总值约为315亿美元，人均190美元。1932年增长到578亿美元，人均341美元。苏联的教育迅速普及，1932年识字人口达到90%，在校小学生1910万，适龄儿童入学率达到96%。苏联在西伯利亚、远东等偏远落后地区加大教育投入，普及了七年义务教育。其亚洲部分小学儿童入学率由1928年的54.7%提高到1932年的92.5%，中学生人数在1932年是580万，高等学校在校生人数由16.7万增长到52万。五年计划为国家输送了18万名专家，广大工人农民享受免费的小学至大学教育。苏联人民的思想文化、道德水平和国民素质得到极大的提升。

第二次世界大战后，首先在苏联发展起来的教育规划的原理和方法，被东欧的社会主义国家所采纳。随后，又被西方国家所采纳，用以满足重建经济、现代化建设以及与东方社会主义国家竞争的需要。为了满足写入《世界人权宣言》的人民享有基础教育权利的需求，以及为了实现教育体制全面发展的需要，联合国教科文组织于1963年专门成立了国际教育规划研究所，通过与成员国研究与培训机构的合作，不断丰富教育规划知识，培养

① 联合国教科文组织国际教育规划研究所：《教育规划基础》[M]，上海：上海教育出版社，2009：11。

更多的规划专家,进而推动全世界教育的发展。

20世纪60—70年代,理性主义执导世界教育规划主流,唯科学主义在教育规划领域大行其道。当时,统计学和经济学领域的人口统计预测法、人力需求法、社会需求法和成本收益分析法,被一些教育规划专家改头换面加以采用,成为教育规划的主要方法。人们寄希望于这些“科学”的、“合理”的规划方法能够准确地预测教育的发展变化,帮助寻找应对教育改革与挑战的有效措施。人们对教育规划寄予了很高期望,但是真正获得成功的教育规划却很少。这可能与教育系统的不确定性和复杂性,以及理性主义方法在教育规划领域中使用的局限性有关。这一时期的教育规划遭受的批评之声一直不断。

20世纪80年代,联合国教科文组织在《教育展望》中连续刊发文章,系统地回顾了世界各大洲教育规划的现状,提出了“处在十字路口的教育规划”的判断。1990年,国际教育规划研究所在向国际教育发展规划和行政管理大会提交的报告中明确指出,“当今世界规划工作已经面临危机”,报告分析了教育规划处于低潮的主要原因:第一,在发展中国家,由于资源短缺,无论作出何种规划都注定难以实现,因为它们而言,维持日常管理远比寻求政策的连续性更为重要;第二,一些国家由于社会发生巨变或出现突发事件,原定的规划设想无法实施;第三,在计划经济国家以及各种中央集权国家,坚持僵化的计划经济观念,原先预定的教育规划往往落空;第四,一些规划机构往往只做技术性预测方案,完全忽视了教育系统的复杂性,忽视了教育所面临的各种制约因素,忽视了教育规划实施时产生的各种预料不及的情况。报告还指出,“很多国家规划工作者逐渐被排除在决策过程以外,不少国家尽管还继续制定规划,但并没有被当作制定政策和管理的依据”。^①这一时期,许多学者对教育规划提出了自己的看法,认为哪怕是投资充裕、精心设计的教育规划,其所产生的效果也是有限的,甚至达不到预期的效果。教育规划的重心发生了变化,它变得更加重视各方利益相关团体的利益,从关注量的因素转为注重质的因素,从关注技术规划转向参与式规划。^②受自由主义和市场经济的影响,还有人提出了完全抛弃教育规划的观点。

20世纪90年代后,随着教育规划领域对复杂理论和有限理性理论认识的加深,教育规划研究得到了很大的突破。哈佛大学教育与发展研究中心、锡拉丘兹发展教育中心、芝加哥比较教育中心等机构都对教育规划进行研究。经济合作与发展组织(OECD)在研究、实施和推广教育规划的过程中发挥着重要作用,并创建了教育研究与评估中心。进入20世纪90年代中期,教育规划已经恢复了原有的生气,“一个教育规划的新机遇”再次到来。1995年在教育规划理论发展史上具有重要的意义,这一年出版了大量教育战略规划的新著作。由哈洛克、弗兰克斯和卡尔德斯主编、联合国国际教育规划研究所资助的《教育规划:一种国际视野》,是其中的代表作。进入新世纪以后,教育规划研究重新升温并蓬勃发展,其中的学校发展规划项目,在以英国为典型代表的一些教育发达国家,与课程改革和学校管理改革结合在一起,产生了大量的研究成果,引起了全世界的关注。

① 高书国.全球教育规划发展历程分析与评价[J].辽宁教育研究,2007(9):36.

② Joseph P. Farrell. A Retrospective on Educational Planning in Comparative Education [J]. Comparative Education Review, 1997, 41 (3): 285.

二、目前教育规划中存在的一些问题

尽管教育规划研究已经成为教育研究中的热点问题，但是一个不容忽视的事实是，我国目前的教育规划研究，无论在理论层面还是在实践层面，均处于一个非常薄弱的状况。在《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》出台之前，教育部发展规划司曾经组织有关专家编写了教育规划方面的著作，但基本上属于知识普及型的书籍。真正从事教育规划理论与实践研究的专业人员数量非常少。在数量众多的教育研究队伍中，从事教育规划研究的人凤毛麟角。已有的成果主要是介绍西方20世纪教育规划的论文，对西方教育发达国家最新成果的介绍并不多见。教育规划研究严重滞后，影响到教育规划实践的发展。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》出台之后，有关教育规划的研究著作在数量上有了增加，但是很多著作仅仅是对上述《规划纲要》的解读，深层次的研究成果尚不多见。

就目前教育规划领域而言，无论是理论研究还是实践研究，均存在着一些自身的问题。1970年，联合国教科文组织国际教育规划研究所第一任所长菲利普·H.库姆斯（Philip H. Coombs）在其撰写的《什么是教育规划》中，分析过第二次世界大战前教育规划领域存在的理论与实践问题：①它对未来的展望是短期的，只延展到下一个预算年度；②它涉及的教育系统是零碎的，各组成部分的规划互不相干；③它不是综合性的，对教育机构的规划是自发的，与整个社会和经济中新生的需求与动向缺乏明晰的关联；④它是静态的，想当然地以为教育模式在本质上是一成不变、年复一年的，其主要特征不受外界影响。①

从今天看来，第二次世界大战前存在的问题大多已经得到解决，但老问题得以解决，并不说明新问题不会发生。西方发达国家已经解决这些问题，并不意味着发展中国家也已经解决这些问题。目前，我国教育规划领域还存在着许多问题。我们对教育规划的内容与本质应该有一个重新的思考 and 认识。

（一）不明确的定义

《现代汉语词典》对“规划”的解释为：“比较全面的长远的发展计划。”②顾明远先生主编的《教育大辞典》对“教育规划”的解释为：“国家或地区教育主管部门就有关教育事业的发展目标、规模、速度及实现的步骤、措施等所拟订的较全面、较长远的计划。”③尽管我国教育辞书中有教育规划的专门条目，但是这一领域变化太快，太复杂，很难给它下一个明确的定义。正如库姆斯教授在《什么是教育规划》中所言：“我们今天所知的教育规划依然太年轻，发展得太快，又极其复杂多变，因此无法一劳永逸地用任何一个确凿无疑、不容争辩的定义来界定它。”④

随着社会的发展和教育的进步，人们对教育规划的理解产生了很大的变化，教育规划的边界越来越模糊。因为边界模糊，导致在定义上难以达成共识：①教育规划的同义词比较多。同样的教育规划活动，一些学者称为“教育规划”，另外一些学者可能称为“教育

① 联合国教科文组织国际教育规划研究所，教育规划基础 [M]，上海：上海教育出版社，2009：13。

② 中国社会科学院语言研究所，现代汉语词典 [A]，修订版，北京：商务印书馆，1996：474。

③ 顾明远，教育大辞典 [A]，上海：上海教育出版社，1998：750。

④ 联合国教科文组织国际教育规划研究所，教育规划基础 [M]，上海：上海教育出版社，2009：6。

政策分析”、“教育政策形成”、“教育决策”、“教育管理”、“教育治理”等。^② 教育规划的边界比较模糊。过去很多人理解的教育规划，往往是一个国家的教育发展规划。随着全球化进程的加快，文化多元化的发展趋势，地区和国家之间的文化教育形势越来越复杂，针对国家教育发展的教育规划的边界也越来越模糊。^③ 个体如何参与教育规划？个体参与教育规划活动时应该做些什么？不应该做些什么？^④ 什么样的人应该成为“教育规划者”？教育规划者的资格和标准如何？^⑤

从某种意义上，可以把教育规划理解成为教育政策的形成过程。通过教育政策形成的各种步骤，可以分析教育规划定义产生混乱的原因。一般而言，教育政策形成有以下六个步骤：① 确立一种社会现象作为政策问题；② 把这个政策问题提到政治的高度；③ 认可和评价一系列可能的解决方法；④ 选择其中一种解决措施；⑤ 实施；⑥ 评价。这样一种教育政策形成的过程，与教育规划有着很大的关系，可以帮助我们进一步理解和分析教育规划的定义。有些教育规划的定义仅仅与第三个步骤有关。但是如果让政治家来制定教育规划，或者在进行教育规划时考虑到政治意识形态的要求，它肯定与第一个和第二个步骤发生关系。“教育规划者”认可和评价可供选择的解决措施，并把这些信息提交给决策者，即高一级的官僚和政治家，让行政官僚和政治家选择其中一种解决措施，而其他如教育管理者、教育评价者和教育研究者则从事第五个和第六个步骤的工作。这样一来，教育规划与教育政策形成的六个步骤都有关联。

上述情况说明，不同的人对教育规划有不同角度的理解，从事教育规划工作也有不同的做法，规划侧重点也有不同，这些因素导致人们的规划活动存在比较大的差异。正是由于人们对教育规划理解的不同，导致教育规划定义的不明确，最终导致规划内容和规划活动的差异。

一般来说，规划是一种有选择的计划或行动。它既是一种技术活动，又是一项政治活动。对于教育规划的定义，不同的人有不同的理解。联合国教科文组织于1962年指出：“教育规划是一个过程，旨在确认最佳的行动过程，说明问题、确定重点目标并提供最经济合理的资源分配的方案。”^② 胡森主编的《国际教育百科全书》认为，教育规划是“应对由教育目标决策所带来的教育发展，作出鉴别和预测”的活动。^③ 教育规划专家罗伯特·V. 卡尔森和凯瑞·沃尔德曼则认为：“教育规划旨在为个人、团体和社会创造一种美好的未来。规划涉及到哪里去，为什么到那里去，并为决定什么时候到达提供基本准则。”^④

现代意义上的教育规划，英文为“educational planning”。在英文中，“plan”与“planning”有着很大的差异，前者主要强调计划文本的制定，而后者则包括整个过程，即情况调研、文本制定、规划实施、监测评估的过程。现代意义上的教育规划，分为情况调研、文本制定、实施、评价四个基本环节，是这四个环节的有机的统一。现代意义上的

① Joseph P. Farrell. A Retrospective on Educational Planning in Comparative Education. *Comparative Education Review* [J]. 1997, 41 (3): 280.

② 联合国教科文组织. 教育规划 (1962) [M] // 赵中建主译. 全球教育发展历史轨迹——国际教育大会60年建议书. 北京: 教育科学出版社, 1999: 261.

③ 托尔斯泰·胡森. 国际教育百科全书 [A]. 第七卷. 贵阳: 贵州教育出版社, 1990: 196.

④ Robert V. Carlson, Awderman. *The Strategic Planning of Education* [M]. New York: Longman, 1991: 9.

教育规划,不是一个静态的概念,而是一个动态的概念。教育规划的定义应当考虑它的动态性和四个基本环节的统一。1991年,罗伯特·V.卡尔森和凯瑞·沃尔德曼合著的《教育规划:概念、战略和实践》一书,将教育规划确定为一个由“环境评估、客户分析、使命描述、问题分析、战略框架和战略实施”六个环节组成的循环的过程。^①这一定义较为符合教育规划的实际状况。

(二) 不清晰的规划内容

教育规划定义得不明确,直接影响到规划内容的选择和确定。从目前状况看,教育规划内容存在边界不清的现象。

关于教育规划的内容,《教育大辞典》认为主要包括四点:①奋斗目标,包括各级各类教育的在学人数、层次、专业结构及学校的数量、规模、布局等;②保证措施,为达到目标所需的教师、校舍、教学设备的数量与质量;③投资预算,实现奋斗目标和保证措施所必须提供的经费数量、来源及分配使用方案;④实施计划,包括年度发展速度、工作指标、方法、程度和步骤等。^②库姆斯教授在《什么是教育规划》中曾经讨论过教育规划的内容,他的主张如下:①教育系统以及其中的每一个子系统(包括每一个教育阶段、每一所学校、每一个年级、每一门课程、每一个班级)应该有什么样的优先目标与功能?②在各种可能的途径中,哪些途径能最好地实现上述目标和功能(这需要考虑各种可能的教育技术及其相对成本、时间要求、实际可行性和教育效果等)?③国家(或社区)应该在其他事物上削减多少资源来投入教育?就财政资源和实际资源而言,其可行性如何?在规定的时间内,教育能够最多吸收多少有效资源?④谁来付费?受教育者和整个社会之间,以及不同群体之间,应该怎样分担教育的经济成本与其他各种成本?当前的公共财政结构及其他教育收入来源是否合理地分摊了教育经费负担,同时又为教育筹集到足够多的必要收入?⑤应该怎样在各级各类教育以及教育系统的改革组成部分,如初等、中等和高等教育,职业教育和普通教育,教师工资、校舍设备、教科书、免费膳食和奖学金等之间,分配可用的全部资源?^③

从上述情况看,《教育大辞典》和库姆斯教授对教育规划内容的看法存在很大的差异。《教育大辞典》所指的教育规划内容,更符合学校发展规划,而库姆斯所指的教育规划内容,更符合国家教育规划。这一情况表明,不同类型的教育规划,在具体规划内容上难以统一。

就目前国内外研究状况来看,很少有人针对教育规划的内容进行过专门的研究。由于教育规划定义的不明确,有关研究的不够深入,在教育规划内容上存在着一种边界不清的现象。人们对教育规划到底规划些什么,缺乏一个相对统一的认识。而如果在这一关键问题上缺乏统一认识,则会对整个规划活动带来诸多不利的影响。

根据目前中国的情况,教育规划工作者主要由政治家、教育行政官员、教育专家、规划专家和社会名流所组成。由于教育规划从本质上说是一项利益选择和价值选择活动,各种类型的规划工作者在个人背景、思想观点与思维方式均有不同,他们可能会以截然不同

① 高书国,当代世界教育规划发展趋势背景下的第三条道路(上)[J],当代教育科学,2008(19):10.

② 顾明远,教育大辞典[A],上海:上海教育出版社,1998:750.

③ 联合国教科文组织国际教育规划研究所,教育规划基础[M],上海:上海教育出版社,2009:28-29.

的方式理解教育规划的内容，这更容易导致教育规划内容的不一致。

（三）教育规划缺乏相对独立性

教育活动具有自身的相对独立性。这主要基于以下三个理由：① 教育具有自身独特的发展规律和能动性。它的发展规律与政治、经济、军事等不一样，不能把其他领域的发展规律硬套到教育领域之中。② 教育是培养人的一种社会活动。它要解决的问题是把人类积累的生产经验和社会生活经验转化为受教育者个体的精神财富，形成受教育者的个性，这是教育所独有的特点。③ 教育与政治经济制度和生产力的发展并非完全同步。这有两种情况，一种情况是由于人们的思想意识往往落后于存在，教育的思想和内容也往往落后于政治经济制度和生产力的发展；另一种情况是由于把握了社会发展的规律，根据社会发展的趋势，能够预见到教育发展的方向，在旧的政治经济制度下，也可能出现新的教育思想和教育改革活动。

因为教育具有自身的相对独立性，这就很容易理解教育规划也应当具有自身的相对独立性。尽管教育规划发展到今天，已经逐渐成为一门独立的学科和研究领域，但是受社会上多种因素的影响，教育规划缺乏相对独立性，这也是教育规划领域存在的一个比较突出的问题。从现代教育规划发展演变的历史来看，20 世纪 20 年代，苏联的教育规划在其中占有相当重要的地位。这与苏联把教育规划作为重要的政治活动，在国家五年计划中加入教育规划的内容有关。从苏联的教育规划看，政治对教育的影响和渗透无处不在。苏联在教育规划上的成功，使得东欧和中国等社会主义国家对教育规划趋之若鹜，因而纷纷通过计划经济的思路，规划教育改革与发展的方针和策略。尽管苏联等社会主义国家的教育规划取得了一定程度的成功，但是政治的无处不在的渗透和影响，也导致教育规划缺乏相对的独立性。

教育学者苏君阳认为，教育规划的制定，有三类人必须在场，即规划决策者、规划研究者和规划评价者。“在教育发展规划制定的过程中，无论是规划决策者，还是规划研究者以及规划评价者，他们在对规划的制定进行判断与决策时都要受到各自的立场，以及所拥有的信息、知识与经验等因素的影响。在不同的立场、信息、知识与经验相互碰撞与融合的过程中，形成了两类主要的冲突形式：一类是立场的冲突，另外一类是知识的冲突。立场的冲突从本质上来分析主要是一种政治上的冲突，这种冲突在一定程度上会改变知识甚至是知识冲突的性质。”^① 可见，教育规划受规划者政治背景和知识背景的影响非常大。

除了政治背景和知识背景的影响因素，经济对教育规划的干预、文化对教育规划的渗透，也是一个不争的事实。固然，政治、经济和文化对教育规划的影响和渗透，乃是教育与社会关系复杂性的体现，是一个必然会产生出的社会现象，但是，假如教育规划在其中受到过多的干扰，则会使规划活动缺乏独立性，这也不符合教育发展的内在规律。

正如库姆斯教授所指出的那样，“大多数教育系统从过去保持至今的行政结构和环境从未给现代规划留出一席之地。在中央政府和公共管理机构作用有限的地方，设计这些行政机构和环境的目的，多半是制定教育系统的内部规则，照管内部事务”，“没人真的把教育系统看成为一个系统，或者试图把它作为一个系统来规划”，“当人们开始需要做更加全

① 苏君阳，知识冲突与教育发展规划的制定 [J]，北京师范大学学报（社会科学版），2006（6）：9.

面的规划时,这些习惯性的模式、规章制度、教条和观点,特别是官僚机构在这种环境中形成的态度、特权和自我认识,就成了严重的障碍”。^① 这些情况表明,教育规划缺乏相对独立性的现象是相当普遍的。

针对教育的相对独立性,《学会生存——教育世界的今天和明天》有一段话很有启发意义:“如果我们对政治选择和教育、科学与技术方面的成就在确定教育目的中到底应该起什么作用这个问题不加以澄清,那么就不能把确定教育目的这个任务完全交给政治家的自由意愿或科学家的系统知识去解决。”^② 确定教育目的如此,制定和实施教育规划更是如此。

(四) 规划方法过分倚重技术

第二次世界大战以后,教育规划方法的研究取得了很大进展。20世纪60年代,在联合国教科文组织的领导下,学者们为教育规划研制了许许多多的实用技术和方法。如用于各类预测(如入学人数、课堂设施需求、教师、设备和用具)的更好的统计方法,估算未来成本和财政需求的更可靠的手段,以及把人口和劳动力数据转化为未来入学模型的方法。

根据《国际教育百科全书》的资料,教育规划方法可以分为六种不同的模式,即:“教育内”推断模式,人口统计预测模式,人力模式,收益率模式,社会需求模式,以及学校发展规划模式。除了“教育内”推断模式和社会需求模式考虑制定过程中的质的研究取向外,其他模式有一种共同的技术取向,即希望从技术层面解决教育规划的问题,这是一种量的研究取向。但是,教育问题究其本质却是非技术的。技术取向的教育规划方法,把统计学和经济学的成果引进到教育领域,对教育规划本身的发展起到了良好的促进作用,但“成也萧何,败也萧何”,技术取向的教育规划忽视了教育活动的非理性和复杂性的特点,导致学者们对这些规划方法提出了许多尖锐的批评。西方学者戴维斯于1980年提出:“探究与计划制定的理性主义方法,其声誉已经降低,人们对它的重视程度已减少,对把经济学作为唯一的一种解释和规划发展的概念性方案,其信心已经动摇。”^③

(五) 重视文本制定,忽视实施过程

H. N. 韦勒在《国际教育百科全书》“教育规划总观”条目中指出,自从20世纪80年代以来,学者们对教育规划的局限和弊病的批评越来越多,其原因在于“教育规划在作未来发展规划时,没有考虑到该发展规划在贯彻执行过程中所碰到的各种困难,从而使规划受到极大的限制”。事实上,很多教育规划本身忽视了在其贯彻执行过程时环境条件的变化,对这些变化的考虑也相当不周。^④

改革开放以来,我国出台的从中央到地方的教育规划文本不少。我国教育规划研究始于20世纪80年代中期的区域规划。1985年,广东省委组织开展“珠江三角洲教育发展战略研究”,1988年深圳市根据《2000年经济和社会发展战略》草拟教育发展规划,经过九次修改而成《深圳市教育发展战略研究报告(1990—2000)》。1993年,中国政府出台

① 联合国教科文组织国际教育规划研究所,《教育规划基础》[M],上海:上海教育出版社,2009:45.

② 联合国教科文组织国际教育发展委员会,《学会生存——教育世界的今天和明天》[M],华东师范大学比较教育研究所译,北京:教育科学出版社,1996:198.

③ 托尔斯泰·胡森,《国际教育百科全书》[A],第七卷,贵阳:贵州教育出版社,1990:198.

④ 同上书,199.

了《中国教育改革和发展纲要》，对中国教育实现跨越式发展，特别是基本普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲，作出重要规划和设想。1996年，上海市政府启动研究《跨世纪的现代化工程：上海建设与一流城市相匹配的一流教育战略目标研究》。1996年浙江省提出《面向21世纪的浙江教育发展战略》研究报告。2003年，北京市出台《首都教育发展纲要》，提出“首都教育”的理念。2001年6月，教育部印发《基础教育课程改革纲要》。在历届政府的每个“五年计划”中，都有与教育相关的规划内容。

我国对教育规划文本的制定不可谓不重视，但是关于规划如何实施的政策研究却非常缺乏。教育领域的规划活动，尽管事关国计民生，但它不同于政治、经济和军事领域的规划活动，后者是“硬性”的规划活动，而教育规划则属于“软性”的规划活动。由于这一原因，教育规划实施效果好坏的问责机制相当缺乏。总之，我国以往的教育规划，只重视文本制定，不重视实施过程。

目前我国教育规划领域存在着许多问题，这一现象表明，教育规划研究尚处于积累和探索阶段，对教育规划的本质、内容和实施方法的认识，尚需要进一步的探讨。

三、教育规划领域中的学校发展规划

在教育规划领域，学校发展规划属于一个相当重要的研究内容。从内容上分析，教育规划包括招生规划、财政规划、师资队伍建设规划、课程规划等。从不同教育发展阶段分析，教育规划包括幼儿园发展规划、小学发展规划、中学发展规划和大学发展规划，本书主要讨论中小学发展规划。中小学发展规划，既属于国家教育规划的重要内容，又属于落实国家教育规划的重要抓手，在教育规划领域中具有相当重要的地位。中小学的发展规划工作不扎实、不到位，在很大程度上会影响整个国家教育规划项目的推进与实施的效果。

世界上很多国家对中小学发展规划开展了系统的研究，尤其是英国、澳大利亚、爱尔兰、丹麦等一些国家，自从20世纪80年代，就开始有意识地研究学校发展规划，并把它与学校管理改革、课程改革以及教育督导评价结合在一起，取得了很大的成功。

在我国，这一领域的研究虽然已经开展，但是尚处于相当初步的探索阶段。现有的学校发展规划研究中，既有在国际基金组织资助，以及外国和本国专家协同指导下的研究项目，如世界银行贷款、英国政府赠款的“中英甘肃基础教育项目”，主要在中国西部地区如广西、四川、云南、宁夏和甘肃五个省区开展。这一项目把学校发展规划作为主要的抓手，在英国专家和本国专家的指导下，采用参与式规划的方式，专家与校长、教师、社区人员一起讨论如何开展学校发展规划。这个项目既把学校发展规划作为一个管理理念，又把学校发展规划作为一个管理改革的手段。这个项目的研究，无论是理论方面还是实践方面，都比较规范，对所在地区学校管理思想和管理模式的变革，对参与项目的学校的自主发展，均产生了重要的影响。

学校发展规划研究在我国的开展，还存在一些其他的情况。进入21世纪以来，很多地方教育行政部门，对教育规划的重视程度越来越高，许多地方把学校发展规划的制定与实施作为教育评估、教育督导的重要举措。针对学校发展规划文本的制定，许多地方也做了一些探索。由于这项工作是在地方教育行政部门指导下开展的，因此各地的学校发展规划工作，地方差异性比较大，在此过程中自然也会产生一些问题。