

OECD教育政策分析译丛

Education Policy Analysis 1998

教育政策分析 1998

Education Policy Analysis 1998

终身学习的监控体系与参与趋势

LIFELONG LEARNING:

A Monitoring Framework and Trends in Participation

未来学校的教师

TEACHERS FOR TOMORROW'S SCHOOLS

对青年人发展的支持

SUPPORTING YOUTH PATHWAYS

从学习者的角度看第三级教育的成本支出

PAYING FOR TERTIARY EDUCATION:

The Learner Perspective

经济合作与发展组织

OECD

教育科学出版社

OXFORD UNIVERSITY PRESS

Education from
Policy
Analysis

教育政策分析 1998

Edited by **John G. Goss**

Volume 1: **Education and the State**

Volume 2: **Education and the Market**

Volume 3: **Education and the Future**

OXFORD UNIVERSITY PRESS

Education Policy Analysis 1998

OECD 教育政策分析译丛

谢维和 主编

教育政策分析 1998

刘明堂 等译



B1266020

经济合作与发展组织

OECD



教育科学出版社

· 北 京 ·

策划编辑 韦 禾
责任编辑 郑豪杰
版式设计 贾艳凤
责任校对 刘永玲
责任印制 滕景云

图书在版编目(CIP)数据

教育政策分析.1998 / 经济合作与发展组织;刘明堂等译. —北京:教育科学出版社,2002.11

(OECD教育政策分析译丛 / 谢维和主编)

ISBN 7-5041-2288-2

I.教... II.①经...②刘... III.终身教育-教育政策-研究-世界 IV.G72-011

中国版本图书馆CIP数据核字(2002)第030921号

北京市版权局著作权合同登记 图字:01-2000-3706号

出版发行 教育科学出版社

社 址 北京·北三环中路46号 邮 编 100088

电 话 62003339 传 真 62013803

网 址 www.esph.com.cn

经 销 各地新华书店

印 刷 北京中科印刷有限公司

开 本 850毫米×1168毫米 1/16

印 张 7.25 版 次 2002年11月第1版

字 数 147千 印 次 2002年11月第1次印刷

定 价 17.00元 印 数 00 001-5 000册

(如有印装质量问题,请与本社发行部联系调换)

Education Policy Analysis 1998



经济合作与发展组织

根据1960年12月14日在巴黎签署并于1961年9月30日生效的《公约》第一条规定，经济合作与发展组织（OECD）应当推行以下既定政策：

- 争取成员国经济与就业达到最高的持续增长，不断提高成员国的生活水平标准，同时保持金融稳定，从而促进世界经济发展；
- 在经济发展过程中促进成员国和非成员国经济的快速扩展；
- 根据国际职责，在多边和非歧视的基础上，促进世界贸易的扩展。

OECD最初的成员国有：奥地利、比利时、加拿大、丹麦、法国、德国、希腊、冰岛、爱尔兰、意大利、卢森堡、荷兰、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英国和美国。下述国家分别在下列日期相继增补为成员国：日本（1964年4月28日）、芬兰（1969年1月28日）、澳大利亚（1971年6月7日）、新西兰（1973年5月29日）、墨西哥（1994年5月18日）、捷克共和国（1995年12月21日）、匈牙利（1996年5月7日）、波兰（1996年11月22日）、韩国（1996年12月12日）。欧洲共同体也参与OECD的工作（《OECD公约》第十三条）。

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

©. 2002, Chinese language edition, Educational Science Publishing House.

Originally published in English and French under the titles: *Education Policy Analysis*, 1998/*Analyse des politiques d'éducation*, 1998. The OECD is not responsible for the quality of the Chinese translation and its coherence with the original text.

译 序

谢维和

回想自己这些年的学术研究和阅读中所涉及的各种参考文献，发现了一个非常有趣的现象，那就是在这些参考文献中，除了一部分经典的或专题的理论著作之外，由各国政府、各种社会组织，以及其他类型的机构组织编写的写实性研究报告，竟然占据了很大部分，包括由世界银行组织编写的各种发展报告、由联合国儿童基金会组织编写的专题性研究报告、由教育部国家教育发展研究中心组织研究编写的各种研究报告、由有关政府和部门组织编写的研究报告，以及由某些地区性组织和机构进行的研究，等等。多次与朋友和同事讨论时，了解到这种阅读的变化具有相当的普遍性。这的确是值得关注、值得研究的一个现象。它在一定程度上反映了一种研究取向的变化，也反映了教育研究人员对教育改革和发展现实的关切程度在不断提高。当然，在教育研究中，理论性的研究著作仍然是非常重要的，而且它们本身也是实践的总结和提炼。但是，各种写实性的研究报告也有自己的特点，根据自己的阅读和研究体会，大概可以概括为以下几点。

1. 问题特别明确、突出，而且直面现实

阅读这些研究报告，可以十分强烈地感受到它们对现实的关切和研究问题的突出。而且，这些研究报告所讨论的问题往往都是当前最为重要的热点或难点问题，或者是在一定时期内整个教育改革和发展中具有前瞻性的问题。然而，这种研究报告所具有的现实性和问题意

识，与一般的所谓现实性又有所不同。首先，它们不是一般意义上的个案研究。现在，有些现实问题的研究往往比较集中在一些个案的研究上，甚至认为个案的研究才是现实研究，才是有意义的。而这些研究报告所关切的现实问题与个案研究相比，是一种具有一定普遍性的现实问题。而且，我认为，这种具有一定普遍性的现实问题往往具有更加重要的意义。特别是对于研究来说，首先，它们可以给我们提供更加恢宏的视野，从而对问题进行比较恰当的判断和评价；其次，它们并不是简单地采取一种同化的方式去描述和呈现问题，也没有简单地将现实的问题装入某个理论的框架来进行描述和分析，而是比较客观地，或者说是以一种顺应的方式给人们呈现出现实的问题。这使得我们在对问题的认识上能够获得更加真切的感受，当然，在阅读上也具有了更多的真实性和冲击力。

2. 具有非常强烈的政策导向和意识

这种类型的研究报告，它的选题、研究的角度、研究的方法，以及评价的标准等，常常都具有非常明确的政策导向，或者说，它们往往就是根据某种政策制定的要求而写作的，或者是根据国家和社会经济发展的需要而开展的研究。这种政策导向的基本体现之一，就是这些研究具有非常强烈的操作性。它们十分注重实现一定政策目标的过程和技术程序，强调一种研究的相关因素和社会经济背景。而且，在这种研究中，成果的实用性和对政府政治战略的意义，往往具有价值上的优先性。当然，与此相关的是，这种研究在取向上往往也并不十分注重理论上的完整性和系统性。应该说，这样一种政策的研究角度，使得教育理论的研究与现实问题和国家的政策目标形成了更加直接的联系，同时，也为教育的理论研究提供了许多十分重要和现实的课题。从我本人这些年的研究经历看，许多理论性的问题和思考，常常就是出自于这样的政策研究报告，或者更准确地说，这些政策研究报告让我很受启发，帮我提出了许多非常有价值的课题，并极大地丰富了我的教学内容。我的学生们都十分喜欢包含这些内容的授课。

3. 包含不同的声音和观点

在这些政策性的研究报告中，其中不少看法和观点是来自于各个不同的方面，包括政府官员、学校的校长和教师、社会经济领域的人士，以及教育科学的研究人员。也正是由于这样，这种研究报告往往具有比较大的综合性。它们既反映了各种不同的声音和观点，也是对这些不同看法的整合和加工。从研究人员的组织形式上，我们可以看到，这种研究大多是由某种专门委员会和小组来进行的，而这些专门委员会和小组则集中了来自各个不同方面的人员。通过各种不同声音和观点的碰撞，这种研究往往能够产生和形成一些比较有价值的结论和政策建议。

4. 依托大量直接、详细的数据和材料进行说明

这些研究报告的另外一个非常突出的特点，是它们大多具有翔实的数据和材料，或是以某些统计材料和实证调查为根据的。这些材料和数据的确非常宝贵和难得，并且，它们比较系统。也正是由于这种研究报告的实证性，由此得出的结论往往也比较可靠和真实。从另外一个角度说，这些报告中所包含的大量材料与数据，实际上也为我们的其他研究提供了许多十分重要和有价值的借鉴和依据。当然，由于文化的差异，有些材料和数据具有相当强的本土特点，它们反映的也常常是某些国家和地区特定的社会发展状况，以及教育改革和发展的情况，所以，在引用和借鉴这些材料和数据时，也应该考虑其在中国的适用性。

5. 体现了一种新的教育研究的理论思考方式

尽管这些研究报告非常突出和强调现实性和操作性，注重问题的解决和技术，由此似乎给人们一种缺乏理论深度，或者是理论性不够的印象。当然，如果按照传统的理论标准来评价这些研究报告，它们的确可能有这样的问题和不足，也确实显得没有什么理论性。但是，这些研究报告恰恰以它们特有的方式和风格，创造和形成了一种新的理论研究的方式和形态。而且，这种新的理论方式和形态与整个信息社会和知识社会的基本特点也是联系在一起。正如有的专家所指出的那样，知识社会的一个重要特点就是过去那些传统的联系正在被打破，原有的各种分类和界限正在面临挑战和重新建构。其中比较突出的就是所谓传统意义上理论与应用的划分和界限。所以，可以认为，这些研究报告中所体现的理论研究的方式和形态，正是在一定程度上反映了知识社会的这种变化和要求。按照我的观点，这种研究报告所体现的理论研究的方式和形态，就在于它们是从领域的角度进行研究和分析问题的。换句话说，是在一定领域的平台上描述和综合问题，形成一定的系统性，由此构成一个比较专门化的理论。而且，我认为，这种理论具有与传统理论同样的价值。

当然，在说明这些特点的同时，应该看到，这样的政策研究报告也有一定的局限性。因为，为了更加突出地强调问题的某一个方面，包括研究角度、方法、评价标准等，它们往往也容易忽视问题的全面性。这是难免的。任何政策都是一种选择，而任何选择也就意味着一定的放弃和否定。所以，分析和参考这些研究报告时，也应该从它们的任务和目标去学习和借鉴。

在这些研究报告中，经济合作与发展组织（以下简称 OECD）编写的《教育政策分析》，就是非常典型的和十分有价值的研究报告。在《教育政策分析》报告中，上面所介绍的几个特点都十分明显，而且，它还具有一定的前瞻性。同时，《教育政策分析》报告与 OECD 组织编写的《教育概览》（*Education at a Glance*）是相互配合的。正是有

了《教育概览》中的大量调查和统计数据，才有《教育政策分析》。所以，在阅读《教育政策分析》时，如果能够参考它的《教育概览》，那么，我们便能够更好地理解其中的意义。

目前，中国教育政策的分析研究正在逐渐兴起，各种类型的发展报告和专题性的研究报告也正在出现。它一方面反映了国家教育行政部门更加重视政策制定过程中的研究和咨询，进一步完善决策的科学性；另一方面，它也体现了教育研究人员对教育现实和国家政策的关心和参与。应该看到，通过政府和学者的共同努力，这样的政策研究正越来越走向成熟，正在逐渐形成自己的研究模式。但是，目前我国政策研究的方法和理论仍然是不太成熟的，非常需要向其他领域和方面学习，包括向国外学习。这样，我国教育政策的分析和研究将能够更加发挥出它的独特价值和作用。

可以说，这样两个目的正是我们组织翻译这套丛书的初衷。我们一方面希望它能够带给我国的教育研究人员和教育管理人员大量的信息，使他们能够迅速地了解当前国际上教育改革和发展的动态，从而确立我们自己的政策选择和理论走向。另一方面，我们也希望它能够为我国的教育政策分析和研究，提供一些模式和方法上的参考，以便了解国际上教育政策分析与研究的一般做法，进而有利于在教育国际化的今天，在我国加入WTO以后，能够以更加规范的话语，与其他国家的教育研究进行对话和交流。

本书的翻译具体分工如下：第一章，刘明堂、郭楠；第二章，郭向华；第三章，李庆丰；第四章，余燕。最后由刘明堂统稿，谢维和审校。

2002年10月于励耘楼

目 录

引 言	(1)
第一章 终身学习的监控体系与参与趋势	
概 要	(3)
1. 导言	(4)
2. 作为政策导向的终身学习	(4)
3. 各国的认识	(6)
4. 监控体系的要素	(11)
5. 终身学习的参与	(13)
6. 结论	(21)
参考文献	(23)
第二章 未来学校的教师	
概 要	(25)
1. 导言	(26)
2. 改革和终身学习使教师重新成为中心	(26)
3. 众多的教师, 多样的特征	(27)
4. 教师专业发展的作用	(30)
5. 打破课堂模式?	(32)
6. 未来学校中的教师专业	(37)
7. 结论	(39)
参考文献	(40)

第三章 对青年人发展的支持

概 要	(42)
1. 导言	(43)
2. 正进入劳动力市场的青年	(43)
3. 变化中的就业机会	(47)
4. 从教育向工作过渡的途径	(52)
5. 政策回应	(56)
6. 结论	(59)
参考文献	(60)

第四章 从学习者的角度看第三级教育的成本支出

概 要	(61)
1. 导言	(62)
2. 对第三级教育的“可见性”费用的私人支出	(63)
3. 谁支付什么?	(68)
4. 对激励措施的反应	(75)
5. 结论	(78)
参考文献	(80)

数据附表

表、图、框索引

表 1.1 主要国家文献中有关终身学习的定义与目标	(7)
图 1.1 各国在终身教育与培训参与状况方面的差异	(14)
框 1.1 青少年和成年人的参与率之比较	(14)
图 1.2 性别与终身学习	(16)
图 1.3 各国在终身教育参与方面的差异	(17)
图 1.4 学前教育的参与 (1995)	(18)
图 1.5 少年参与率 (1995)	(19)
图 1.6 青年人普遍参与的趋向 (1985, 1995)	(20)
图 2.1 各国教师某些特征的差异 (1995)	(28)
框 2.1 教师的专业化学习	(31)
图 2.2 学校中的计算机	(33)

框 2.2	各国和各学校团队教学的例子	(34)
框 2.3	对使用 ICT 教师的要求	(37)
图 3.1	青年人口与人均 GDP	(45)
图 3.2	低教育资格的青年人	(46)
图 3.3	低教育成就的青年人占该年龄群体中的比例及失业的可能性	(48)
图 3.4	早期离校者的就业状况	(51)
图 3.5	服务业中的青年人	(52)
图 3.6	学校到工作的过渡途径	(54)
图 3.7	失业的青年人的特征 (1995)	(56)
图 4.1	第三级教育成本	(62)
框 4.1	第三级教育的“可见性”成本的含义	(63)
图 4.2	私人对第三级教育的贡献	(65)
图 4.3	以来源划分的 20 世纪 90 年代早期第三级教育投资的增长	(66)
表 4.1	被选国家第三级教育中学生及其家庭支付费用的有关变量	(68)
框 4.2	支付方与支付内容：新资金筹措方法的例证	(72)
图 4.4a	家庭支付的成本与参与率	(76)
图 4.4b	家庭支付的成本与平均学习年限	(76)
图 4.5	平均学习年限内生均支出及向教育机构支付的资金的最最终来源 (1994)	(77)

引 言

各国都在进行经济重组，以适应技术、社会和经济变化并最大限度地利用这些变化。其共同目标是更多地强调个体所拥有的技能、知识和品质。对这些人类特质所赋予的价值，以及教育水平、收入水平和财富水平的不断增长，推动了学习需求的不断增长。这就要求教育与培训系统、教育与培训机构、学校以及教育与培训计划作出相应回应，而且在财政预算紧缩和对公共与私人资源的激烈竞争的情况下它们也必须这么做。

经合组织教育部长会议已经将贯穿人的一生的终身学习视为适应这些发展、期望与限制而出现的一个概念。1997年的经合组织劳动部长会议，将终身学习这个概念看做为保证所有的人都能够获得、维持和适应工作和职业的不断变化所需的技能、能力与品质的一个必要途径。1998年的经合组织社会事务部长会议，将终身学习这一概念看做减少人们一生中（例如，在学习、工作、休闲中等等）的障碍并随着人们年龄的增长而增加机会的一种重要途径。

现在所面临的挑战是如何使全民终身学习的特定目标具体化，并确定那些能够不断地将幻想转化为现实的政策行为。尽管各国的公众和官方对终身学习的目标及其组成部分的看法存在差别，但是在所有国家都存在着这样的认识，即仍然有许多事情需要做。在政策行为及其影响的措施和评估二者之间仍然存在着差距。为了缩小差距，本书同时提出终身学习的基本要素的总体系和从终身学习的观点来分析优先考虑的问题。这样就第一次提前提出了一个监控性工具，这种工具可以用来估计当前状况和追踪在实现全民终身学习过程中所取得的进步。

监控终身学习实施的体系是宽泛而全面的，涉及到不同的利益相关者和供给者，以及不同部门与管理机构的责任。人们试图使目标、政策、实践和结果之间的联系明确化，并克服政策争论的随意性。各国应当能够通过这种体系利用监控所取得的成果来弥补缺陷并在现有力量的基础上对所有人实施终身学习。现在那些能够很好地为几乎所有青年人提供进入高级中等教育甚至更高教育层次的学习机会的教育系统，将需要引进新形式的教与学及新的合作形式。

终身学习召唤着从教育机构、学校和教育计划向学习者和学习的彻底转变。各国国内和各国之间在参与学习的年龄方面存在着差异。儿童早期的发展与学习机会是不平衡的，同样，青年人对高级中等教育阶段的教育参与也是如此。这个阶段中公共教育投资与所投入的成本相比所产生的高回报加强了人们对政策革新的重视。成人阶段的教育与

培训参与已不再是为了补偿低水平的基础教育成就，而是指向获得新的技能与改变现有技能，这个发现不仅适用于国家整体，也适用于国内的女性群体和其他群体。为了解决这种差距，各种政策需要考虑终身学习所有阶段的结果。青年时期的教育参与率的增长确实引起了——也应当引起——后续阶段的教育与培训的高水平参与。但是如果这种适应加强了教育计划、教学与学习的学习者中心倾向，以便为年轻人和成人的继续学习作准备，那么生命周期中的高参与率并不一定导致成本的相应增长。已有证据表明，早期干预可以减少后续阶段的学业失败、复读和辍学，而那些有准备、有动机地去组织自己的学习的个体也往往是效率更高的学习者。

为了动员个体参与终身教育和为个体的终身学习作好准备，教育计划与教师需要适应个体的需要。教学过程与学习机会的组织也需要变革。这样政策重心就要由谁是教师转变为这样的变革对教学来说意味着什么。教师仍然占据重要位置，但是政策需要专注于学习环境、学习资源、学习技巧以及那些负责组织青年人学习的人的专业知识、专业准备、专业发展和动机。即使教学队伍的特征在过去的10年中没有发生实质性变化，但是有一点是明确的，即教师的角色继续演变，有时演变的方式是很明显的。

对学习的重视不仅意味着在任何阶段都需要考虑个体的背景、兴趣和选择，也意味着人们从各级教育之间和教育与就业之间的过渡与发展这一更广泛的视角来看待学习。现在，从教育到最初就业的过渡更加多样化了，这不仅仅是因为年轻人自己的选择。尽管没有一个单一的模式，但是绝大部分政策方向将教育计划与教育选择放在了一个强大的、稳定的体系中，这样一个体系允许学习发展的灵活性，并为过渡作好准备。

现在这些发展经常扩展到第三级教育领域。在第三级教育中，参与的急剧增长说明了对社会需求和个体需求的强烈回应。第三级教育的公共财政政策也应当考虑这种需求的多样性，首先是通过扩大学生在学习内容、学习时间、学习方式和学习地点方面的选择。在这一方面，第三级教育的财政需要更加完全地容纳以学习者为中心的、终身的取向，在这种取向中，资金全部或者部分地由学生支付。在这种终身学习方式中，所有的第三级教育学习者都要分担一部分学费和生活费用。然而，学生支付第三级教育成本——例如通过学费、延期付费、学费贷款、生活费用或者毕业生纳税，等等——并没有降低公共资金在第三级教育投资中的重要性。如果公共投资相当可观，并能够合理运用以处理好个体从第三级教育中获取的利益与学生所承担的巨大财政压力所可能带来的各种影响这二者的平衡关系，从资金供给者和学习者方面提高效率，以及促进灵活性、透明度、连贯性和参与，以便那些能够进入第三级教育中学习的人都能够得到最适合他们的学习途径，那么就可以提高投资的社会回报率。

《教育政策分析》(*Education Policy Analysis*)与《教育概览——OECD指标》(*Education at a Glance - OECD Indicators*)发表于不同的时间。这反映了这两种既有区别但又高度互补的出版物的不断发展。《教育政策分析》吸取了经合组织教育工作计划所产生出的大量信息与发现，同时也利用了经合组织教育数据库。读者可以从《1997年教育概览》(*Education at a Glance 1997*)中查阅到文中所采用的定义、方法论和测量方法。

第一章

终身学习的监控体系与参与趋势

概 要

终身学习已经成为经合组织国家的一个目标，但是仍然需要赋予这个概念以操作性意义——以及将其转化为具体政策的方式——和制定一个可以监控终身教育进展的监控体系。

本章提出了对教育系统新的特殊要求，从而确定了可以使终身学习达到可操作化的几种途径。本章扩大了政策应当指向的学习活动的范围，包括在广泛的情境中，在人生的每个阶段所进行的学习。进一步说，本章通过更加强调需求和致力于构建自我学习的能力而将个体置于学习的中心。这些原则对学习供给的结构具有重要影响，例如学习内容，资源供给和教育系统内的角色和责任，等等。

经合组织成员国对终身学习的解释正在趋于一致。虽然不同国家的策略对教育、培训和非正式学习强调的重点不同，但是各国在跨越这些领域方面有着共同目标，例如，在质量标准与强有力的资格监控体系的支持下促进学习选择多样化。

本章提出了一个体系来监控终身教育的进程。体系中的指标应当体现学习的范围、不同利益群体的观点、教育资源与投入、学习过程、学习产出以及学习发生的情境。目前的监控工具不足以测量活动的范围与产出的范围。因此，这些工具需要改善。

然而，同时已经具有相当确凿的证据表明人们在其一生中参与学习的程度。学习计划的参与程度在人们生命的早期阶段很高，但是在有些国家其儿童时期或者近二十岁时的参与程度并不高，而且各国间成人教育与培训的参与模式差别更大。

1. 导言

在实施“全民终身学习”目标的过程中，经合组织的教育部长们在成人再教育上采用了比20世纪70年代更加宽泛的概念（OECD，1996）。新的概念是一种真正的贯穿终生的观点。它包括了以提高知识、技能和能力为目的的所有学习活动，不仅强调给予成人以第二次弥补机会，而且强调建立终身学习的基础。新概念承认，不仅仅是正规教育情境对学习有促进作用，而且非正式教育情境，例如家庭、工作场所、社区和整个社会，等等，也对学习起到促进作用。终身学习的成功参与具有四个特征：个体被激发起来在持续基础上进行学习；向学习者传授必要的认知与其他技能训练以鼓励自学；学习者能够得到在持续基础上学习的机会；学习者能够得到参与学习的财政鼓励与文化鼓励。

终身学习的全面性使得终身学习呈现出多种解释。那么，这个概念是否精确到足够为教育与培训政策提供有用的引导？本章认为，首先，可以赋予终身学习操作性含义。第二，本章提供的证据表明，经合组织各成员国一致支持广义上的终身学习。第三，对终身学习目标的进步进行更为恰当的评估需要一套比目前指标体系还要广泛的指标体系，本章对这种指标体系的组织体系进行了概括。最后，尽管目前的指标还是有限的，但是对参与数据的分析表明，对于相当比例的经合组织人口来说，已经实现了终身学习，但仍要尽很大努力以实现全民终身学习。目前的分析是制定体系的一个开始，在这个体系中，可以在以后的时间里对终身学习目标的进步进行测量。这个体系的目的在于在国家层次与国际层次上报告经合组织与其他寻求对终身学习进步情况进行监控的组织或者国家所做的工作。

2. 作为政策导向的终身学习

除了其全面性特征以外，终身学习概念还具有一些赋予其操作性含义的特征——

- 学习者与学习者需求中心：即面向教育与培训的“需求方”的取向，而不是仅仅提供学习机会；
- 强调自我指导学习以及与此相关的“学会学习”的要求，以“学会学习”作为终身学习的必不可少的基础；
- 承认学习可以在许多场景下进行，既可以在正规场景中，也可以在非正规场景中进行；
- 长期性观点，这种观点考虑到个体生活的整体性。

这些特征对于教育与培训政策的主要决定因素——政策目标，供给的结构，教育与培训的内容、质量与实用性，资源供给与管理，以及不同利害相关者的角色与责任——来说具有重要意义。