

OECD教育政策分析译丛

Education
Policy
Analysis
1999

教育政策分析
1999

Education Policy Analysis 1999

终身学习资源：我们需要什么和如何去找寻？

RESOURCES FOR LIFELONG LEARNING

What Might be Needed and How Might it be Found?

儿童早期教育与保育：从投资中获益最多的教育阶段

EARLY CHILDHOOD EDUCATION AND CARE

Getting the Most from the Investment

教育技术：发展趋势、投资情况、途径及使用

TECHNOLOGY IN EDUCATION

Trends, Investment, Access and Use

第三级教育：使新的群体也能得到越来越多的好处

TERTIARY EDUCATION

Extending the Benefits of Growth to New Groups

经济合作与发展组织

OECD



教育科学出版社

OECD 教育政策分析译丛

谢维和 主编

教育政策分析 1999

刘丽玲 王 薇 译

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 徐 虹
责任印制 滕景云

图书在版编目 (CIP) 数据

教育政策分析. 1999/经济合作与发展组织; 刘丽玲,
王薇译. —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 7-5041-2329-3

I. 教... II. ①经... ②刘... ③王... 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 046458 号

北京市版权局著作权合同登记 图字: 01-2000-3705 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 | 8 | 版 次 | 2002 年 11 月第 1 版 |
| 字 数 | 166 千 | 印 次 | 2002 年 11 月第 1 次印刷 |
| 定 价 | 19.00 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)

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）。

教育研究与革新中心由经合组织于1968年6月成立，其所有成员国都是参与者。该中心的主要目标是：

- 对当今及正在出现的教育及学习问题及其与其他政策之间的联系进行分析、研究，并进行革新。
- 在国内及国际的文化、社会和经济变革的背景下，探索教育与学习方面的比较有远见的理论或主张。
- 开展与成员国之间的实践合作，并且在相应的情况下，为寻求和交流双方在共同关注的教育问题方面的解决方式，也开展与非成员国家之间的合作。

经合组织的中心职能与组织理事会的决策一致。组织理事会由总秘书长负责，且受管理理事会的监督。管理理事会由每一个参加其项目工作的成员国所派出的该领域的国内专家所组成。

©. Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris, 1999.

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

Originally published in English and French under the titles: *Education Policy Analysis*, 1999/*Analyse des politiques d'éducation*, 1999. The OECD is not responsible for the quality of the Chinese translation 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态度和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。这些数据和材料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的。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、二、三章，刘丽玲翻译；第四章和数据附表，王薇翻译；译稿最后由刘丽玲统稿，谢维和审校。

2002年10月于励耘楼

目 录

| | |
|-----------|-------|
| 引 言 | (1) |
|-----------|-------|

第一章 终身学习资源：我们需要什么和如何去找寻？

| | |
|---------------------------|--------|
| 概 要 | (3) |
| 1. 导言 | (4) |
| 2. 终身学习倡导者需要面对的资源挑战 | (5) |
| 3. 终身学习的直接成本评估 | (9) |
| 4. 实施终身学习的决心及成本支付方式 | (19) |
| 5. 结论 | (22) |
| 参考文献 | (24) |

第二章 儿童早期教育与保育：从投资中获益最多的教育阶段

| | |
|-------------------------|--------|
| 概 要 | (25) |
| 1. 导言 | (26) |
| 2. 早期干预个案研究所告诉我们的 | (29) |
| 3. ECEC 方面的政策因素 | (35) |
| 4. 结论 | (47) |
| 参考文献 | (48) |

第三章 教育技术：发展趋势、投资情况、途径及使用

| | |
|---------------------------|--------|
| 概 要 | (51) |
| 1. 导言 | (52) |
| 2. 对教育中 ICT 方面的投资情况 | (53) |
| 3. 教育 ICT 的接触机会 | (56) |
| 4. 教育中 ICT 的使用 | (61) |
| 5. 结论 | (66) |
| 参考文献 | (68) |

第四章 第三级教育：使新的群体也能得到越来越多的好处

| | |
|--------------------------|--------|
| 概 要 | (70) |
| 1. 导言 | (71) |
| 2. 扩大入学机会 | (72) |
| 3. 向更大的范围扩展第三级教育机会 | (82) |
| 4. 结论 | (89) |
| 参考文献 | (90) |

数据附表

框、图、表索引

框

| | |
|---|--------|
| 1.1 终身学习的成本：概念性框架 | (6) |
| 1.2 提高人们向终身学习投资的积极性，并鼓励各种 投资方式 | (21) |
| 2.1 儿童早期教育与保育：发展及定义 | (28) |
| 2.2 ECEC 课程中谁与儿童共处 | (38) |
| 3.1 促进 ICT 应用于教育领域的公私合作的实例 | (55) |
| 3.2 校方与电信公司就电子通讯费用折扣所达成的协议 实例 | (56) |
| 3.3 教师参加 ICT 培训所用的时间 | (63) |

| | | |
|-----|----------------------------|--------|
| 4.1 | 评估第三级教育入学与参与率的趋势 | (74) |
| 4.2 | 当前提高入学机会的策略 | (76) |
| 4.3 | 开发终身参与的政策及课程新模式 | (80) |
| 4.4 | 促进全体学生学习 and 发展的当前政策 | (89) |

图

| | | |
|--------|--|--------|
| 1.1 | 1990—1995 年间教育成本支出的变化 | (8) |
| 1.2 | 1995—2005 年间招生变化方面的三种情况 | (10) |
| 1.3 | 25—64 岁的成人“处境不利”人口在成人总人口中所占的 比例 | (13) |
| 1.4 | 1990—1995 年间生均支出及招生量的走势 | (18) |
| 2.1 | 1996 年 3—6 岁儿童的预期教育年限 | (27) |
| 2.2 | 1996 年 3—6 岁儿童的参与率 | (37) |
| 2.3 | 1995 年学前教育方面的融资情况 | (40) |
| 2.4 | 1986 年和 1997 年小孩不到 5 岁即出外工作的 30—39 岁妇女 所占的百分比 | (42) |
| 3.1 | 中小学教育中学习资源方面的成本支出 | (54) |
| 3.2 | 每台计算机的使用者人数 | (57) |
| 3.3 | 接入因特网的学校所占的百分比 | (60) |
| 3.4 | 美国 1996 年学校的贫困程度与该校因特网使用情况之间的 关系 | (61) |
| 3.5 | 1995 年学生在计算机使用方面的情况 | (62) |
| 3.6 | 1998 年美国教师因特网的使用情况 | (65) |
| 3.7 | 1998 年美国学生因特网的使用情况 | (65) |
| 4.1 | 1990—1996 年第三级教育中入学人数的增长 | (71) |
| 4.2a/b | 1994—1995 年根据父母受教育水平划分的青年人在第三级 教育中的参与和学业完成情况 | (73) |
| 4.3 | 20 世纪 90 年代中期根据社会经济地位划分的青年人在第三 级教育中参与率的增加情况 | (75) |
| 4.4a | 1994—1995 年成人在第三级教育中的参与情况 | (78) |
| 4.4b | 1994—1995 年根据年龄、性别、受教育程度和职业划分的 成人在第三级教育中的参与情况 | (79) |
| 4.5 | 1990 年和 1996 年大学和其他第三级教育机构之间在入学人 | |

| | | |
|------|--|--------|
| | 数方面的差异 | (83) |
| 4.6a | 20 世纪 90 年代早期至中期, 妇女在第三级教育的第一学位 攻读者和证书课程学习者中所占的比例 | (84) |
| 4.6b | 1990 和 1996 年妇女在所有研究生中的入学比例 | (85) |

表

| | | |
|-----|---|--------|
| 1.1 | 1996 年成人教育政策目标 | (14) |
| 1.2 | 1994—1995 年间 25—64 岁成人终身培训预期年限 | (15) |
| 1.3 | 1994—1995 年间 25—64 岁资质较低的成人在培训经历 方面的差异 | (16) |
| 2.1 | ECEC 正面影响研究 | (30) |
| 2.2 | 部分经合组织成员国休产假和双亲离岗休假情况 | (43) |
| 3.1 | 1998 年有多媒体配置的计算机在学校计算机总数中的 比例 | (58) |
| 4.1 | 20 世纪 90 年代中期, 美法两国中来自不同社会经济背景的 学生在不同的第三级教育机构及课程中所享受的公共津贴 和学习资源 | (85) |

引 言

20世纪90年代这十年中，人们在教育以及培训方面的参与率一直呈上升趋势。尤其在那些处于落后状态的经合组织成员国中出现了戏剧性的突升。但是，整个经合组织地区的教育及培训参与率的增长速度却大致相同。这种增长趋势的特征是，教育活动的参与范围扩大了，参与者的年限延长了——从幼年一直延续到成人后期。

但是，人们对教育的需求及看法亦有了新的动态。当教育需求不断增加的时候，人们就教育目的所展开的辩论也日趋热烈。本书在此陈述了一个十分鲜明而又很大众化的主题：要满足教育需求，就要多投资。在本书看来，正是投资的本质与性质才决定了该投资的意义。在扩大、深化终身学习，并使之多样化这一点上，人们所面临的是这样一个挑战：在确保学习的性质和类型能够有效地反映需求的同时，如何最大限度地满足于它。

人们对教育质量的要求，主要表现在对结果的重视上。这说明人们都希望在使用公共基金时能多有几份责任感。更具体一点就是，人们十分关注公有资金的使用与执行标准。而实际上，这种执行标准并不固定，常常会发生一些令人意想不到的变化：它可能会降低，也可能还未提高到一定程度，足以使个体、个体所工作的经济系统及其所生存的社会，能够满足现代社会或未来社会对他们的要求。但客观来说，对学习结果进行系统监控有这样一种潜能，即它能够通过一面着力废除地方政府及教育机构在教育投入及教育过程方面的有关规定，一面又令其对学业结果负责，而使教育体制具有了一些灵活性。时下，随着社会与经济的发展，人们逐渐对直接监督教育成果萌生了极大的兴趣。这标志着我们在政策认识方面有了重大转变。但是，这种关注同时也引出这样一个问题，即究竟应该对什么样的学业结果进行监测。以下即是这场内容越发宽泛的讨论所涉及的具体内容。

- 各基础阶段的学习，从幼儿教育到初级高等教育。课程设计必须做到能够确保每个个体都能学到基础知识，达到基本读写能力，并具备适应复杂的现代社会的基本能力。而对于那些学成者来说，他们所需要的政策，是那些可以鼓励他们从早年学习中总结一些经验，并作适当发展的政策，以及那些努力找出各级初期教育中辍学现象及学业失败现象的产生原因及影响的政策。
- 对学业结果的基本定位，既包括对基础课知识的了解，也包括诸如问题解决、

团体协作、知识获得等方面的一般的或生活的技能的掌握，以及对未来学习动机或意向的认识。

- 确定各种学习机会及活动目标。终身学习不仅包含基本的知识与技能，还涵盖了不同的学习兴趣、学习背景及需要。

实际上，自 20 世纪 90 年代早期起，经合组织就开始通过经合组织和加拿大国际成人读写能力调查委员会在 1994—1997 年，这 4 年间的统计资料，来鉴定并评估各种学习结果。在对 22 个国家进行一套同样的测试，并将各国读写技能的直接评估结果进行计算机处理后，经合组织以书面形式报道并分析了所得到的大量信息。目前，以该项研究为基础，各国联合建立了国际生活技能调查委员会。在评估各种学习结果的同时，该组织还增加评估了各国国民在诸如团体合作、解决问题、ICT（信息通讯技术，简称 ICT）使用，以及学会学习等普通技能方面的掌握水平。

随着人们对教育质量与结果的加倍重视，清楚地认识自己学习的目标及国家的教育与培训在实现这些目标方面的作用也变得尤为重要。而这一认识即促成了经合组织国际学生评估体系的确立（PISA）。（有史以来）我们第一次有了一套可以跨国比较学习质量的指标体系。该指标体系并非只是比较各国所培养的人数（教育参与率）或者他们的校内考试结果（以课程为基础的测试），其最奇特而又有力的特征在于，它创造了一个致力于提供一些培养标准的概念框架。依据该概念框架的培养标准，教育体制可以教育年轻人能够并愿意在社会及经济体制中以公民的身份发挥其建设性的作用。同时，PISA 的评估内容很广泛，并不局限于特殊课程或学科方面的知识。这表明它摒弃了以前的国际学习评估方式。还有一点也很重要，即它所提供的评估方式，不仅十分关注公众对于以下举措的兴趣：保证年轻人具备一定知识，能运用它处理经济环境与社会环境中的难题。

此外，PISA 还定期向社会提供以政策为导向的学业结果比较信息。国际学业成就比较评估体系以经合组织各成员国的政策争论、教育实践作为主要评估对象。PISA 还以一种创新方式为各国之间的政策对话及双方在实施教育目标方面的合作奠定了基础。这种创新方式反映了 PISA 对成人生活技能的判断。因此，PISA 将不仅使人们有机会辨别和评估国家课程中的缺陷，还将使他们了解学业成绩评估的基本原则和标准以及具体的评估办法。同时，它还将视点放在促进能力发展的因素种类上，十分关注各国能力发展促进因素之间的相似性及差异性。对于所持技术数据的形成原因及结果，PISA 也将有很好的解析。

为将政策视点从教育体制和机构的运行机制转移到学业结果上，我们决定通过 PISA 向各国提供资助，助其提高办学水平，使之有能力帮助年轻人作好踏入成人世界的准备，并帮助各国深化全球合作。

T.J. 亚历山大
教育、就业、劳务和社会事务理事会理事

第一章

终身学习资源：

我们需要什么和如何去找寻？

概 要

自 20 世纪 90 年代起，教育支出一直呈上升态势，但是作出“让所有人都享受终身学习”的承诺，就意味着要进一步扩大学习机会。那么此举需要多少成本支出，又由谁来支付呢？

扩大受教育机会所需要的教育投入，不仅决定于扩大的规模，还受限于以下情况，即是否新生所需要的成本支出一般比老生多。下面三种情况中——如果升学率提高会降低节约量；如果学习的技术水平会提高；如果将资金投入新的成人学习会更划算——有任何一种存在，都会导致平均成本支出下降。相反，扩大学习机会使之面向所有群体，或者提高教育质量，都会使单位成本升高。

实际上，额外成本供给量并非总与参与率的提高成正比，因为许多事例表明，年轻一族的参与率一直在下降。下面，我们看一看，在 1995—2005 年十年中，将年轻人的参与率提高至“优秀参与水平”（good practice level，1995 年参与率居第四位的国家的水平），各国需作出何种努力。

- 在入学率并未高于 20% 的情况下，近半数国家的儿童早期参与率

就可达到优秀参与水平。

- 近 1/3 国家不必扩大 15—19 岁年龄段的招生规模，而余下的多数国家也不过需要再提高 20 个百分点。
- 但高等教育的扩大幅度最大，有 2/5 的国家需将 20—24 岁年龄段的入学量至少要提高 20%，还有 1/4 的至少需提高 50%。

在成人培训方面，在总投入未剧增的情况下，可以扩大培训对象。在大多数国家，在受训内容相同的情况下，受教育水平低下的成人所需的培训时间要比中等水平学生所需的时间长，前者几近于后者的 1.2 倍。

在扩大受教育机会的时期，以生均消费为例，正规教育中的收费标准时有升高，这大大增加了学习成本。

- 在学前教育中，学费上涨的速度普遍比入学量提高得快。
- 无论入学量升降与否，中等教育的单位成本支出都有上涨趋势。
- 高等教育的收费标准时有下调，但影响教育成本支出的主要因素是入学量的大增。

由何人承担终身学习费用的问题，一直悬而未决，但鼓励加大私有资产参与的呼声很高。方法之一就是刺激投资。譬如，可以通过使教育结果更加清晰可见，进而令人们感到有利可图的方法，来刺激投资。另外，还可以创建专门机构，以方便私人向教育投资。

1. 导 言

要达到“让所有人都能享受终身学习”的目的，经合组织成员国必须扩大人们参加正规及非正规学习的机会。但是，如何解决资源问题？20 世纪 90 年代，教育及培训方面的开销在多数经合组织成员国的国民生产总值中一直稳占一定比重，1995 年各成员国平均约占 6%。如图表 1.1 右首所示，在有数据可查的近 4/5 的经合组织成员国中，教育机构方面的公共经费投入的确是增加了。但是，私有资金的增加大都超过了公共经费投入的。而且，几乎所有公共投入有增长的国家都会通过调整公共预算使之向教育倾斜的办法，来提高教育经费支出。为确保未来的教育支出足以实现终身学习目标的需要，各国政府必须考虑以下两点：首先，现存的资源何以能够维持下去；其次，在资源匮乏地区，采取何种方式，吸引新资源。

正如经合组织的教育、劳工、金融等部门的部长们所看到的，终身教育从儿童早期一直延续到成人时期。它涵盖了正规的学校教育，其他有组织的学习活动、培训活动以及非正规的学习活动。并且，它以参与其组织建构及融资活动的资金提供者和合作伙伴

之间的相互联系及互补为基础。同时，终身学习还特别强调个体学习者的积极作用。在1996年和1997年^①，部长们首次承认国家负有实现终身学习的使命，尽管他们并未有任何实质性的举措，但却强调要重视资源问题，并屡次声明我们无法逃避资源问题^②。除了暗示要改革并不断扩大正规教育系统的办学规模，终身学习还力图创造并扩大一般知识传授场所之外的学习机会。从中短期来看，一些国家力图提高人们在幼儿教育、基础教育、中等教育和高等教育方面的参与率，以达到使学习者掌握足够的基本技能的目的。几乎所有国家都需要为希望参与终身学习的成人提供机会，使他们可以或在正规教育的场所，或在工地、社区等非正规的场所学习^③。此外，这些国家还要定下一系列的目标，以便改变现有的学习机会及知识获取办法（OECD，1998）。

2. 终身学习倡导者需要面对的资源挑战

与其他有长远意义的教育改革或教育方面的新举措相比，终身学习倡导者所面对的是一个异常复杂的资源挑战，因为一时之间它改变了太多的内容。它意味着：要扩大学习机会的数量，使所有人都有加入的机会；要对现存教育活动的内容作质的变革；要使学习活动和新的学习场所与以往在质和量的方面都有所不同；要将学习活动的时限扩大到终身。而且，它还需要教育、培训、学习活动的经费供给和参与费用以及社会总支出的增长幅度都有相应的改变。与终身学习某些方面的私人丰厚回报相结合，限定公共开支增长的政策决定意味着，终身学习的财政政策将是一种混合型的财政政策。这种财政政策可以吸取更多的私有财富来满足人们对教育资源的需求。

对终身学习的资源潜力进行评估需要作大量的分析。这是一个很大的挑战。首先，必须将一般目标转化为特殊而又可操作的目标。但是，这样做跨度很大：是否应该提高幼儿教育的参与率？是否应该延长成人教育的年限？是否应该增加工作技能的训练？对于学习的内容和方法，我们是否也应有质的变革？

进一步说，提高终身学习参与率对于学习环境来说将意味着什么呢？如要改变学习时间的安排，是否应进行诸如学分转移、能力认定、初级高等教育的水平认定等结构上的改革？如有此必要，就应对此类变革的成本支出进行评估。对于正规教育中的某些改革，可以从评估现有机构组织中参与量的增长入手。这种参与量的增长一般都应达到某一特定的参与目标。但是，与此类参与量增长有关的成本支出评估却不能反映出诸如潜在的成本节约措施或可能的项目变革等内容，而这些措施和变革正是我们需要的东西；有了这些，才能确保高中以上教育的参与率得到提高，确保那些本可能在高中辍学的孩子继续学业。

① 经合组织教育部长会议公报（1996）；经合组织理事会（1996，1997）；经合组织劳工部长（1997）。

② 见 OECD（1996）。

③ 实际上，有些国家十分正规教育场所之外的教育。例如，英国建立了个人教育基金，提倡民间教育投资，还肯定了工厂学习的重要性。如要获得更多的国家在推广终身学习方面的政策措施，可参见 OECD（1998b）。