

教育决策与治理

**EDUCATIONAL POLICY DECISION
AND GOVERNANCE**

王晓辉 著



教育科学出版社
Educational Science Publishing House

教育决策与治理

王晓辉 著

教育科学出版社
· 北 京 ·

责任编辑 何 艺
版式设计 贾艳凤
责任校对 张 珍
责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

教育决策与治理 / 王晓辉著. —北京: 教育科学出版社, 2010. 11
ISBN 978 - 7 - 5041 - 5187 - 2

I. ①教… II. ①王… III. ①教育学: 决策学②教育管理
学 IV. ①G40

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 180525 号

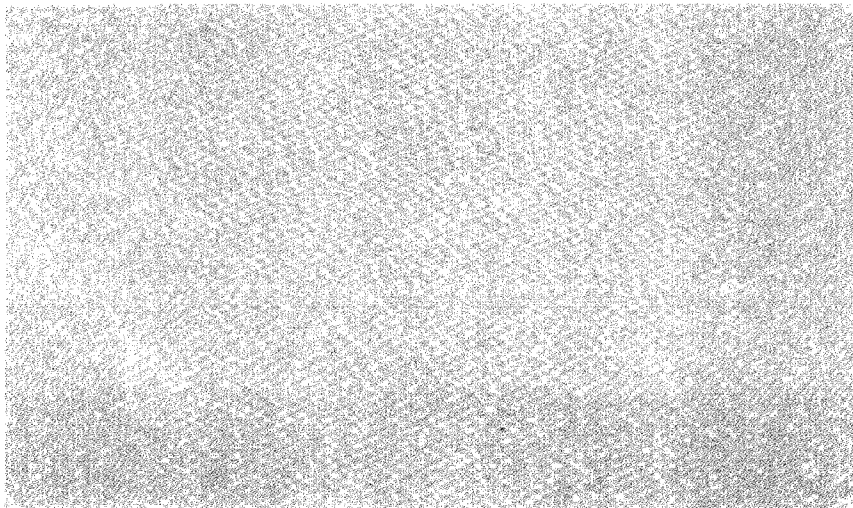
出版发行	教育科学出版社	市场部电话	010 - 64989009
社 址	北京·朝阳区安慧北里安园甲 9 号	编辑部电话	010 - 64981167
邮 编	100101	网 址	http://www.esph.com.cn
传 真	010 - 64891796		
经 销	各地新华书店		
制 作	北京金奥都图文制作中心		
印 刷	保定市中华美凯印刷有限公司	版 次	2010 年 11 月第 1 版
开 本	169 毫米×239 毫米 16 开	印 次	2010 年 11 月第 1 次印刷
印 张	14	印 数	1—2 000 册
字 数	210 千	定 价	28.00 元

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

作者简介

王晓辉，1952年5月生于长春市。1982年1月毕业于东北师范大学教育系，获教育学学士学位。1984年10月获法国斯特拉斯堡人文科学大学教育学深入学习文凭（DEA）。1988年6月获法国斯特拉斯堡人文科学大学教育学博士学位。1989年3月起先后在中国国家教育委员会政策研究室、教育部国家教育发展研究中心工作。1992年7—10月在日内瓦联合国教科文组织国际教育局进行短期研究。1995年8月至1998年10月在中国驻法国大使馆教育处负责教育调研及对外交流工作。1999年10月被评为研究员。1999年11月起任中国国家教育发展研究中心比较教育研究室主任。2002年5月起供职于教育部人文社会科学重点研究基地北京师范大学比较教育研究中心、北京师范大学教育学部国际与比较教育研究院，任教授、博士生导师。2004年7—10月在法国巴黎大学做高级研究学者。2006年4—5月在台湾政治大学任客座教授。2010年6—7月在法国政治科学学院做高级研究学者。

当前主要研究领域为教育宏观决策、高等教育、法国教育等。



目 录

导 论

第1章 教育与国家发展/5

第2章 教育决策/25

第3章 教育体制改革/43

第4章 教育规划/81

第5章 精英教育/97

第6章 大学文化与企业文化/109

第7章 关注教育平等/121

第8章 跨越数字鸿沟/133

第9章 学习化社会与素质教育/143

第10章 公民教育 /157

第11章 教育治理/167

第12章 中国教育治理/183

第13章 全球教育治理/199

主要参考文献/213

后 记/217

导 论

教育发展是国家发展的重中之重，教育决策与治理的意义因此而凸显。

教育决策，是权力部门对教育重大问题的决定。教育决策对于教育系统的改革与发展具有重大影响。

正因为教育决策的干系重大，我们要关注的不仅是决策本身，更是决策的过程。又因为教育与改革是一个连续不断的过程，我们还要对确定的教育政策进行分析，纠正其偏差，补充其不足，为后续的改革提供借鉴。

教育治理则是一个崭新概念，它随“治理”概念的兴起而形成与发展。教育权力固然属于民族国家的主权范畴，但教育与领土、国防等领域有所不同。教育治理不是权力部门的专利，需要全民的共同参与，甚至不排斥外国因素的合法介入。

本书以国际比较的视野探讨了教育政治学的若干关键问题。

第一个关注点是教育在国家发展中的作

用。在现代社会，教育与国家发展的关系日益密切。一个国家的教育发展水平决定着这个国家的人力资源状况，并对这个国家的综合经济实力和国际竞争力起着至关重要的作用。为了把握教育发展的机遇，首先要对教育的本质属性进行重新审视，重视人力资本和社会资本，下大力气对教育进行投资，才有可能将自然状态的人力资源转变成人力资本含量较高的人力资源，最终将沉重的人口负担变为人力资源优势。

教育决策及其过程是另一重要内容。这不仅是由于教育决策的特点，也是由于教育决策背景的转变，教育决策的科学性应当不断提高，教育决策的机制也应与时俱进。教育决策过程与教育研究过程应当适当分开，政府教育行政部门的决策与研究者的参与应当在新的形式中互动起来。

教育体制，是一个国家教育系统的集中体现，是这个国家的政治、经济、文化对教育施加交互影响的结果，其中也有国际背景的影响。教育体制的形成是一个长期的历史过程，教育体制的改革必须尊重其历史，顾及各种政治、经济、文化等因素对教育的影响。

教育规划自 20 世纪 50 年代开始兴起，至今已有半个多世纪。不仅传统教育规划方法受到批评，而且由于市场经济在世界绝大多数国家实行，规划概念本身也显得陈旧。我国在长期实行计划经济体制之后，已经实现了向市场经济体制的全面转轨，特别是加入世界贸易组织（WTO）会进一步促进我国经济融入世界经济体系。在新的形势下，我国教育发展规划是否有继续存在的必要，如何适应市场经济的需求，如何顺应当前世界知识经济发展的潮流？回顾国外教育规划的实践历程，分析其教育规划的方法及局限，或许会得到一些有益的启示。

治理是政治和管理领域中的崭新概念。从治理的理念出发，本书试图从尊重教育主体的多元化，以契约联结政府与学校，以协商为基本教育决策机制，以评估为教育政策调节工具，以系统导航来构建教育宏观管理机制等角度，来构思教育治理的理论框架。

中国作为教育大国正在崛起，而真正的教育大国需要通过制度创新来奠定。我们应当探求新的教育改革模式，解决各级教育中的突出问题。在基础教育上，应当强化学校分区、就近入学的原则，将竞争式的高考转变为水平考试。在职业教育上，学历文凭和职业资格证书并重制度，应当是

学校教育和继续教育两个系统上的并重。在高等教育上，应当突出校长责任，重视学者的学术自觉，构建师生共同治理大学的局面。

全球教育治理已初露端倪。国际组织对世界教育产生了重大影响，主要体现在重视人力资本、倡导教育平等、发动全民教育、开展国际评估、统一大学学制、构建学习化社会几个方面。各个国家应当关注国际组织在教育发展上的政策优先点，作为制定本国教育政策的参照，并努力建设独具特色的教育系统和政策体系，由此奠定国际教育治理的“和而不同”。

大学是自由的王国，大学是学术的殿堂，大学是学者的领地。大学习惯于传统的教学模式和管理模式，对变化着的世界的反应往往很迟钝，甚至不了解也不适应现代社会对大学新的要求。特别是在国家严格控制的高等教育体系中，大学适应现代社会的能力显示出更大的差距。企业文化可能体现为竞争精神，也可能更注重内部团结；可能倡导人们的和睦共处，也可能需要保持人与人之间的距离；可能要求员工循规蹈矩，也可能鼓励个人自由创造。企业文化对大学的影响是潜移默化的。企业文化不是经济规章，而是一种精神氛围。大学文化与企业文化的矛盾与冲突是显而易见的。这些矛盾与冲突可以在生存意识、合作意识、管理意识、客户意识、市场意识等诸多方面表现出来。虽然大学改革可以有无数种方式，但企业文化无疑会给大学带来极大的生机，笔者希望21世纪的大学在两种文化的冲突与融合中展现出一个崭新的面貌。大学将在创新中前行，在前进中有所保留。

在发展大众化高等教育的同时，我们同样应当重视精英教育，我们的教育系统应当系统地培养政治精英、学术精英和国际精英。一流大学在某种意义上说就是造就精英的地方。面对学习化社会中国家的发展和全球化背景下的国际竞争，我们必须重新思考和设计精英教育。以才取人、公正筛选、精心培养、委以重任，将是我国精英教育的一种思路。

教育平等应当全面体现为受教育的权利、教育中的权利和教育后的权利三个方面的平等。当前，不仅社会本身存在不平等，学校也在参与和制造不平等，因此更有必要关注教育平等。只有通过扩大教育供给，促进社会公平，才能逐步向教育平等迈进。

由数字文化和在线学习而引发的教育技术革命，突破了传统教学方式

的局限，但传统教学仍有其存在意义，现代教育技术和传统教学方式，将在教育冲突中相互补充。

为了深化素质教育，我们亟待解决的一个严肃问题是确定素质教育的内涵，进而建立素质教育规范体系，以便使全国的教育工作具有可以遵循的统一标准。从长远看，还要考虑改革我国的高考制度，使素质教育从根本上摆脱高考指挥棒的束缚。

公民教育是奠定和谐社会的基石。过高的道德理念，不仅曲高和寡，严重的是，容易造成人的两面人格或人格扭曲。道德与公民教育，就整体而言，不在于树立道德楷模，而在于全民遵守公认的、普遍接受的社会规范。我国当代道德价值体系，应当通过系统梳理中国传统文化、世界人文理念和当代道德规范，而逐步建立和完善。

本书各章相对独立，分别从某一侧面切入教育宏观决策中的重大主题。各章又环环相扣，有诸多深思熟虑，无任何矫揉造作。纵览全书，胜读一本教育政治学的教科书。

第 1 章

教育与国家发展

在现代社会，教育与国家发展的关系日益密切。一个国家的教育发展水平决定着这个国家的人力资源状况，并对其综合经济实力和国际竞争力起着至关重要的作用。但是，随着经济全球化和市场经济的普遍化，不仅世界贸易组织把教育作为服务贸易的内容，而且教育产业化也成为教育改革的热门话题。因此，我们有必要对教育的本质属性进行重新审视。

一、教育的本质属性

20 世纪 90 年代末，我国教育理论界以及经济理论界对教育的属性问题异常关注。有人提出教育具有产业属性，甚至提出教育应当产业化。他们认为教育将成为新的经济增长点，还提出用教育消费来提高国内生产总值的增长率。

如何理解教育的产业属性？教育如何促进

经济增长？教育消费对经济增长的贡献率有多大？这是值得深入探讨和研究的问题。

教育的定位

教育，作为培养人的社会活动，其概念本来是十分清楚的。但是，随着市场经济的发展和全球化的逼近，教育与经济的联系愈加紧密，“教育产业化”的呼声也愈加强烈。

所谓“产业”，实际是经济学的概念。从经济学的角度看，人类各种活动都与经济有关。而任何与经济相关的活动都可以称为经济活动，即广义的生产活动。经济活动的内容相当广泛与复杂，包括：农业、养殖、采矿、建筑、商品运输与客运、各种食品与物品的销售、医疗服务、法律服务、文化教育服务等。因此，在国民经济中，经济活动通常被划分为三个产业，即第一产业（农业、林业、渔业等）、第二产业（工业，含能源、加工工业和建筑等）和第三产业（统称服务业，包括交通与通信、商业、服务及自由职业，甚至包含行政与管理）。

在这里，“产业”一词的英语为“sector”，法语为“secteur”，德语为“sektor”，本意为“部分”、“部门”、“领域”。

在另外的情况下，汉语中的“产业”一词实际上特指工业，相当于第二产业，英语为“industry”，法语为“industrie”，德语为“industrie”。

但是仅仅把经济活动划分为三大产业是不够的，因为第三产业中包含不同性质的生产活动。

生产活动通常可区分为两大类：物质财富生产和服务性生产。服务性生产还可以划分为两大类：直接参与生产的服务，或者说具有生产特点的服务，如交通运输；非生产性服务，如行政与管理。

显然，教育不属于工业，因为工业是专门从事物质生产的部门。而教育作为培养人的事业，应当属于第三产业中的非生产性服务。

一些持教育是一种产业观点的人，常将1992年中共中央、国务院《关于加快发展第三产业的决定》中把教育作为第三产业的提法，当作理论依据。实际上，这一提法沿袭了国民经济统计的惯例。因为国民经济统计必须涵盖全部经济活动，毫无遗漏。把教育划归第三产业，完全是为了

统计国民经济状况的需要。但是我们必须指出这样一个重要之点：财政经济统计要严格限定各个统计项目，使之互不交叉、互不重叠。对教育，像对其他所有项目一样，也必须进行严格界定，清晰地将其相关联的项目剥离开来。在这里，教育已不是人们日常理解的概念，它应当服从经济统计的要求。例如，校办产业的统计从来就被列入各项工业生产之中，而不是作为教育的收入。

而我们有些人在谈论教育时，未能把握教育的本质特性，而是把教育的一些附属成分加以修饰，打扮成与“产业”类似的东西，从而论证教育的产业属性，甚至提出将教育“产业化”。如果能够分别从经济学、统计学、教育学的不同角度，考察“产业”和“教育”的概念，经过综合的分析，而不是混淆概念的话，我们或许可以得到一个清晰的认识。在这里，有必要提及世界高等教育大会文件中的一段话：

应当澄清这一方面的模糊与混淆。市场规律和竞争法则不适用于教育，包括高等教育。^①

因为

教育不是经济的一个分支。教育过程、教育目标、教育结果或“教育产品”都不能与经济相提并论。教育实际上具有自身存在的功能，它是社会的一个基本领域，也是社会存在的条件之一。没有教育就没有社会。教育同时具有文化功能、社会功能、经济功能、公民和道德功能。教育与整个社会及其各个领域相关联，这些领域也都需要教育。教育保证社会的延续，保证人类在其全部历史中所积累的知识、技能和确立的规范以及经验的传授。教育造就使社会包括经济领域前进、进步、创新和变革的能力。^②

①② 联合国教科文组织：为了拟定 21 世纪的高等教育日程 [C]．巴黎：联合国教科文组织，1998。

教育的消费

国民经济统计必须服从涵盖全部经济活动，既毫无遗漏又互不交叉重合的原则。我国统计国内生产总值时主要采用生产法。但是，无论从生产的角度，消费的角度，还是从收入的角度，国内生产总值的统计结果应当是一致的。

如果从消费，或从产品的使用的角度看，国内生产总值的构成可以这样表示：

$$\text{国内生产总值} = \text{消费} + \text{投资} + \text{进口总额} - \text{出口总额}$$

消费，是在利用物质产品和服务的同时将其消耗掉。生产性消费，表现为在消费的同时可以产生其他可供消费的物质产品或服务，这种消费即是企业型消费，企业型消费在消费的同时获取增加值。而非生产性消费，表现为满足个人或团体的直接需求。例如，考察属于非生产性消费的行政服务性消费，可以估算其服务成本，即公职人员的工资和日常事业费。

投资，即资本的形成，包括固定资本和库存。固定资产投资指建筑和大型设备等投资，一类是生产性投资，即扩大生产所需的建筑与设备，一类是社会或行政性投资，主要指民房、学校、医院等。而库存的形成，基本是企业行为。

进口商品是为了满足内需，出口为了补偿进口和获得国外收入。

在教育领域，用于校舍和大型教学设施的基本建设投入虽属于投资，但绝不是生产性投资，实际上它们是保证教育日常消费的长期消费。教育的日常消费，可以通过教师及教育行政人员工资和经常性事业费来估算。但是这种消费不会带来直接收益，因此可以说，教育消费实际上自己消费了自己所生产的服务。

教育的投入

教育事业，是社会的事业，全社会都应当对教育的正常运行和发展给予经费的支持。但是不是社会所有经济活动主体都应均摊教育的责任？通

常经济活动主体可划分为以下四种：

- 家庭与个人，即国土范围内的全部自然人；
- 企业，指以销售为目的，从事生产和服务的所有经济实体；
- 金融机构，专门从事信贷业务并从中获取收入的部门（如银行、保险公司）。
- 行政部门，既与销售产品和服务无关，又不进行金融交易的机构。^①

不同的经济活动主体，应当对教育经费承担不同的责任。一般来说，国家行政部门必须保证基础教育，特别是义务教育的经费，因为义务教育的目的是使国民素质的水平得到基本保证。对于国家需求的高级人才和特殊人才，应当根据公平与民主的原则发展高等教育来加以培养。一方面，国家为具有相应能力的个人提供基本学习条件；另一方面，个人也应当对高等教育适当投入，因为这一投入可以在个人将来职业岗位的收益中得到补偿和增值。

在经济合作与发展组织（英语缩写为 OECD，法语缩写为 OCDE）的统计中，我们可以看到私人对教育的投入占有一定的比重，并且有继续增大的趋势。不过，私人的教育投资在各国的差异较大。私人投入占教育经费 3% 以下的国家有意大利、荷兰和瑞典，超过 18% 的国家有德国和澳大利亚。在一些国家，如澳大利亚、加拿大、爱尔兰、意大利和荷兰，首先是国家给予私人领域较大幅度的津贴，然后个人和企业再投资于教育，这种转移支付介于 2.4%—7.3%。^②

从私人对教育的投入范围看，更多是在高等教育。这种投入主要体现在学习的直接成本上，即支付大学生的学费。特别是由于近些年大学学费普遍提高和学生人数增长较快，私人的教育投入增长十分明显。在半数 OECD（OCDE）国家中，私人投入占高等教育经费的比重已超过 20%。此外，大学生及其家庭对高等教育的间接投入，如学生的生活费用、书籍和

① poignant R. Les plans de développement de l'éducation et la planification économique et sociale [M]. Paris: Unesco, 1967.

② OCDE. Regard sur l'éducation: indicateurs 1998 [M]. Paris: OCDE, 1999.

学习材料的费用也随之增加。相反，用于改善学校条件的私人投入较少。

对于职业技术教育，除了国家和地方政府必要的投入，企业应当有较大投入，因为企业是职业技术教育的最直接和收益最大的经济主体。

在我国当前情况下，企业从劳动市场直接获得人力资源，除了上岗前可能的培训外，几乎不承担职业技术教育费用。在过去计划经济体制下，国有企业无偿使用国家培养的学生是顺理成章的。但是在市场经济体制下，教育资源与教育产品的继续无偿占有和使用，就不合乎市场经济规则了。

公共教育经费的来源基本是国家的税收，虽然企业作为纳税者之一已经承担了部分教育责任，但是从直接录用毕业生这一点看，企业比其他纳税者享受了更多的教育成果。只是由于当前劳动市场基本上是卖方市场，大学毕业生的就业问题突显，才使企业用人问题的实质被掩盖。似乎用人的企业是在为缓解毕业生就业压力排忧解难，实际上企业得到双重好处：获得高质量的人才；得到为社会稳定作贡献的名誉。当然，这一问题的责任不在企业，不是企业躲避责任，而在于教育与经济相关的机制不合理。

作为实施中央集权管理体制的国家，法国比较恰当地处理了企业与教育的关系，其法律规定企业在完成各项缴税义务之后必须承担至少两项支出：一是按上一年员工工资 1.5% 的比例提取继续教育经费，用于本企业员工的在职职业培训；一是按上一年员工工资 0.5% 的比例支付“学习税”，用于支持职业技术教育的发展。这笔学习税，既可以由企业上缴国家，也可以由职业技术学校向企业争取。学校争取学习税的过程，也是以优质教育参与竞争的过程。然而，企业并非只是付出，企业通过支付学习税，可以获得参与学校的教学与管理的权利，可以接收并培养实习生，择优录用。

“种豆得豆，种瓜得瓜”，并不只是经济法则，教育亦应如此。

教育的效益

20 世纪 60 年代以来，国际社会对人力资本投资极为关注。人们发现，经济和社会的发展不是仅靠物质资本的投资就可以实现的，或者说只有当物质资本投资伴随着人力资本投资时，物质资本投资才能获得更大的效益，社会才能较好地实现可持续发展。因为教育可以使人获得知识和各种

能力,这种获得有助于提高劳动效率,有助于保护资源与环境。人力资本投资,不仅有益于社会,而且使个人得到可测的回报。不过,教育经济学家对教育投入与效益之间相关性的研究,并未获得突破性的成功,直至目前尚无理想的计算公式。

即使人力资本投资的回报率尚未得到十分科学的论证,至少它给人们提供了一个可以信赖的大概尺度。

教育消费可能对经济产生直接的促进作用,但这种作用很有限。特别是这种直接经济作用并不是教育的根本特征。教育是从事人力资源开发的特殊事业。教育的发展不仅可以提高劳动生产率,而且对于社会文明建设具有不可估量的作用。西方学者曾从公共健康、犯罪率、环境保护、家长行为、政治生活参与度、社会协调等各个侧面,证实了教育水平的提高与社会行为改善的相关性。^①如果有人非要把教育事业称作“产业”的话,那么这种产业肯定是一种高产出的产业。根据世界银行的计算,OECD(OCDE)国家的高等教育在1960—1995年平均年社会收益率至少在10%以上。^②然而,这种产业的投入与产出的周期相当长。企图在短期获得教育(主要指学校教育)投资效益,只是乌托邦式的想象。

教育是蕴藏着的财富

从教育的定位,到教育的消费、教育的投入、教育的效益,我们可以看到,教育的诸多特点都与“产业”的本来意义有较大差异。需要进一步指出的是,教育产业论者在认识问题时存在着方法论错误。当我们在探讨教育的本质属性时,是在试图回答“教育是什么?”,而不是分析其组成成分及其成分的特点。正如水是由氢和氧构成的,但只有分子式是 H_2O 的物质才是水,它作为无色无味的透明液体,区别于其他物质。氢和氧既可以独立存在,又经常是构成其他物质的元素,但其他任何物质的特性都不能等同于水的特性。教育就是教育,它可以具备其他社会现象的某些特征,

① Berman J R, Stacey N. The Social benefits of education [M]. Michigan: The University of Michigan press, 1997.

② Mingat A, Tan J P. The full social returns to education: estimation based on countries' economic growth performance [M]. Washigton: Banque Mondial, 1996.

甚至可以发挥这些特征的作用，从而强化教育的整体功能。但是教育不会因此丧失其本质，融自身于其他社会现象之中。

产业和市场，确实有无穷的魅力。随着市场经济的普遍化，经济理论渗透到教育中也非常自然。事实上，竞争、效益等概念的引入，确实为教育活动增添了活力。教育活动中也确实有产业性比较突出的领域，需要我们去开发。

在世界贸易组织（WTO）关于 12 项服务贸易的规定中，教育被列为第五项，称为“教育服务”，而不是“教育产业”。WTO 所规定的服务贸易主要有四种方式：跨境交付、境外消费、商业存在和人员流动。教育贸易服务也有相应的四种活动方式：

- 提供远程教育服务。WTO 规定：甲成员有权向乙成员提供“跨境”服务。在教育领域，则鼓励甲成员向乙成员提供远程教育服务。
- 鼓励境外留学。WTO 鼓励甲成员的人民到乙成员境内进行服务消费。在教育领域，则鼓励甲成员的人民到乙成员境内去留学。
- 提倡海外办学。WTO 鼓励甲成员到乙成员境内创办商业实体。在教育领域，则允许甲成员的教育机构到乙成员境内去开设独资或合资学校，从事教学、科研与文化交流活动。
- 鼓励专业人才流动。WTO 鼓励甲成员聘请乙成员的人民去甲成员境内从事专业服务工作，不得歧视。在教育领域，则鼓励甲成员接受乙成员的人民前来从事专业教学工作，如教授外语及其他学科。

凡是以上商业性的教育活动，所有协定签署国家或地区都有权参与服务竞争，涉及各级各类的教育与培训活动。但是，因教育涉及主权、社会道德和民族文化继承等重大问题，各个国家或地区政府在开放教育市场时态度一般都十分慎重。在 WTO 的一百四十三个成员中，目前只有四十个成员签署了开放教育市场协议，且其中三十余个成员也只是有限开放，如以商定、对等方式互认学历与学位，放开成人教育、技术培训领域的外资办学，取消某些领域教育活动的营利限制等。

此外，进行教育服务贸易要遵守 WTO 的一些基本规则，如最惠国待