



国际与比较教育研究中心

国际组织与教育发展

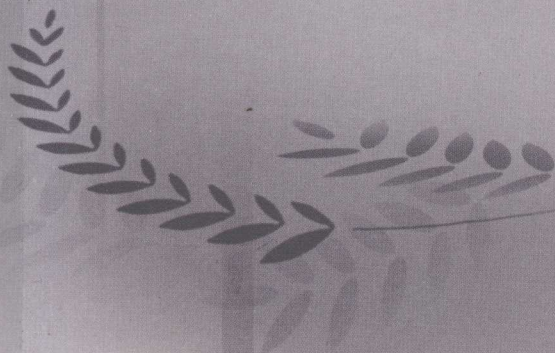
丛书主编 / 张民选

教育规划基础

Fundamentals of
Educational Planning

联合国教科文组织
国际教育规划研究所

上海教育出版社





国际组织与教育发展

丛书主编/张民选

国际与比较教育研究中心

教育规划基础

Fundamentals of
Educational Planning

联合国教科文组织
国际教育规划研究所

丁笑炯 占盛丽 陈洪丽 董秀华 译

上海教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

教育规划基础 / 联合国教科文组织国际教育规划研究所著;丁笑炯等译. —上海:上海教育出版社.2009.8
(国际组织与教育发展/张民选主编)
ISBN 978-7-5444-2564-3

I. 教... II. ①联...②丁... III. 教育事业—规划—研究 IV. G510

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第141726号

教育规划基础

联合国教科文组织国际教育规划研究所

上海世纪出版股份有限公司出版发行
上海教育出版社

易文网: www.ewen.cc

(上海永福路123号 邮政编码: 200031)

各地新华书店经销 江苏启东人民印刷有限公司印刷

开本 787×1092 1/16 印张 18.5 插页 4

2009年9月第1版 2009年9月第1次印刷

印数 1-2,000本

ISBN 978-7-5444-2564-3/G·2017 定价: 40.00元

(如发生质量问题,读者可向工厂调换)

丛书主编：张民选

著 者：菲利普·H·库姆斯

玛琳·伍德豪尔

奥利弗·贝特朗

译 者：丁笑炯

占盛丽

陈洪丽 董秀华

总序

当联合国(UN)的《千年发展计划》成为人类消除贫困、促进可持续发展的共识和目标,当世界贸易组织(WTO)成为国际贸易活动规则的制定者和冲突的仲裁者,当禽流感、SARS 和甲型 H1N1 流感一次次把世界卫生组织(WHO)推到全球流行疾病防治中枢地位的时候,人们逐渐意识到,随着全球化时代的来临、全球性问题的增多和全球治理需求的出现,国际组织已经悄然走进人类生活,并开始影响人类的政治、经济、社会和文化活动。

在教育领域中,国际组织的影响如何?请看 1997 年教科文组织发出“学会求知、学会做事、学会生存、学会共同生活”的倡议,号召人类以全新的教育理念,迈入新的千年;2008 年教科文组织和国际教育局(IBE)又通过世界教育大会,呼吁世界各国携手推进“全纳教育”,让教育成为每一个人、每一个处于不利地位的人的发展权利和机会。

世界银行(World Bank)作为一个全球性的发展机构,每年提供 20 亿左右的教育发展赠款与贷款,为发展中国家的教育发展提供资金、技术和专业人员的支持。经济合作与发展组织(OECD)也从 2000 年起,开展了“国际学生评估

项目”(PISA),现在已经吸引了 68 个国家和地区的参与。经合组织希望以测试结果和比较分析帮助各国形成公平而卓越的教育政策,促进基础教育的优质发展。与此同时,大量的国际非政府组织也作为全球公民社会的成员,提出崭新的教育理念、提供丰富的教育资金、派出众多的专业人员,为发展中国家的教育发展、为扩大不利人群的教育机会作出了贡献。

正因为国际组织对人类教育发展的影响日益显现,国际组织也就益发引起了一些国家、政府、高校和教育学者,特别是比较教育学者的关注。一些新兴工业国和发展中国家已经为吸引国际教育机构入驻本国而默默努力,澳大利亚、泰国、肯尼亚、巴西和阿根廷的工作卓有成效。还有一些国家,如日本、印度和澳大利亚,正通过各种渠道培养相应人才,想方设法为国际教育组织输送专家和国际公务员,以期扩大影响、获得发展。一批学者,如澳大利亚悉尼大学的菲利普·琼斯(Philip Jones)、昆士兰大学的米瑞姆·亨利(Miriam Henry)、新西兰奥克兰科技大学和英国诺丁汉大学的双聘教授吉姆·本戴尔(Jem Bendell)等人,已经成果丰硕,成为国际教育组织的研究专家。

改革开放以来,我国从一个闭关自守的国家发展成为一个面向世界、博采众长的国家。自 1979 年建立“中国联合国教科文组织全国委员会”以来,我国政府和教育工作者积极参与了教科文组织的各项教育活动,国际影响逐渐扩大。我国政府和学校接受了来自世界银行和亚洲开发银行等组织提供的数十亿美元的教育贷款、资金和技术援助,在一定程度上缓解了教育发展面临的资金、技术和人才短缺的问题。我们也通过与国际组织的合作交流,了解了世界教育发展趋势,掌握了最新的教育理念与方法,促进了我国教育事业的发展。我国学者还参加了国际大学协会、世界比较教育学会等许多国际非政府教育组织,表达了我国教育学者和工作者的诉求与见解,展示了中国教育改革发展的风貌,也力所能及地为人类的教育发展,承担了应尽之责,作出了重要贡献。

然而,与发达国家、新兴工业国家,甚至与许多发展中国家相比,我国政府和教育工作者参加的国际教育组织还很少,参与国际组织的活动还很有限,我

们对国际教育组织的认识还比较肤浅,对国际组织的研究和教学还都处于相当薄弱和零散的状态。这种状况与一个教育和人力资源大国的地位很不相称,与一个致力于建设和谐世界的发展中大国应该承担的责任也还有相当的距离。

为了改变这种状况,为了先做一些基础性研究和组织介绍工作,我们上海师范大学国际与比较教育中心的同事和朋友决心编辑一套题为“国际组织与教育发展”的丛书。这套丛书将包括两类著作。一类著作是我们国内学者研究国际组织的成果,可以供希望了解国际教育组织的同行、准备研究国际教育组织的青年学者、比较教育专业研究生以及教育专业的师生阅读。作为本类专著的第一本,本人的同名专著《国际组织与教育发展》希望能抛砖引玉,成为我国新兴的国际教育组织研究领域的一块铺路石。

另一类著作是译著,是我们研究团队翻译的国际组织经典教育著作和报告。在过去的半个多世纪,国际组织正是通过集聚专家、专题研究、出版专著、发表建议和声明,将新的教育理念、方法和知识传遍全世界的。这类译著就像一扇扇窗口,能够让我们看到国际教育组织倡导的崭新理念和优秀方法。这类译著可以供各级各类教育行政部门的同志和广大校长教师学习阅读。本套丛书首批翻译了两本专著——《教育规划基础》和《知识促进发展:指标评测与全球战略》。

今后我们还将出版多本专著和译著。为了这套丛书的出版,上海教育出版社给予了大力支持与帮助,否则,这套丛书不可能如此顺利出版。上海市教委通过对“重点学科建设”的资助,为我们的研究工作和专著出版提供了不可或缺的财政支持。世界银行和国际教育规划研究所为我们的译著赠送了版权。在此,我们深表谢意!

参加这套丛书撰写和翻译工作的既有我的同事和朋友,也有一批年轻博士和学生。由于我们学识有限,而国际组织涉及的知识非常广泛,我们在编写、翻译的过程中定会有许多粗疏不妥之处,诚请读者朋友批评指正。

我们真诚希望,这套丛书能够成为我国教育工作者认识国际组织、了解世界教育趋势、学习最新教育理念的新窗口。我们也真诚欢迎志同道合的朋友加入我们的队伍,为我们能运用好国际组织这个世界大平台,为人类的教育发展,奉献我们的才能与智慧。

上海师范大学国际与比较教育研究中心主任

张民选

序言

1967年,当国际教育规划研究所(IIEP)的基本丛书——“教育规划基础”——正式启动时,“教育规划”这个词的含义与实践如同第二次世界大战之后人类生活的其他各个方面一样,正在发生翻天覆地的变化。面对战后庞大的学校重建需求、退伍军人的教育要求、由生育高峰带来的教育扩张压力、教育经费紧缺、技能型劳动力严重不足等问题,教育不得不改变过去那种简单、静态的规划方式,转而与整个社会和经济的发展相融合。

42年后的今天,教育面对的是全然不同的场景,教育规划也面临着新的挑战与变革机遇。第一是地缘政治的变化。1991年,15个主权国家取代了苏联,联合国教科文组织(UNESCO)成员国的数量也相应增加。这些前苏联国家

急切地向国际教育规划研究所寻求帮助,来调整其教育系统。不同国家的调整进度各不相同,但无一例外都既费力又复杂。如果在2009年对这些国家做个评估,可以看到大多数国家成绩卓著,但也会看到国与国之间差距明显。

这些话可能也适用于从计划经济转向市场经济的其他国家。中国、越南和老挝等国家继续强调社会主义的连续性,并在此架构内转型。柬埔寨、埃塞俄比亚和蒙古等国家则放弃了社会主义。然而,这两类国家的规划者都得运用市场经济的力量。

还有一些地缘政治因素与全球化相关。很多评论家强调,全球化的一些特性历史悠久,可大多数观察家会争辩说,20世纪90年代与21世纪初的全球化力度要大得多,还包含了不少新元素。在日益全球化的世界中,国家教育部的规划者大概会感到,自己对本国教育系统的控制力不像以前那么大了。

第二是现代科技的发展。技术进步将进一步扩大交流机会,互联网、个人电脑和移动电话的发展可以提高交流速度,降低交流成本。富人和穷人之间的“数字鸿沟”看来无可避免,但近年来在某些方面已经有所缩小,今后还将进一步缩小。然而,许多国家的农村地区依然贫穷,尤其是非洲和南亚,不能想当然地以为这些差距今后会消除。必须说明的是,对技术的依赖带来新的弊病。一些儿童不再看书,因为每件事情都可以在网上查找。专注于电脑屏幕的孩子之间的社会交往方式不同于寻常,那种以眼神交流和身体语言为基础的社会化模式可能会彻底改变。另外,网上信息的质量不像出版的书那样经过严谨审查,可能将人引入歧途,而且不一定能得到各种文化的认同。教育者常常发现,年轻人擅长复制和剪贴,以此制作看似动人的短文和卷宗,却忽视了编撰这些文档的思考过程。这就要求规划者思考教与学的本质以及评估学生的方式。

第三是国家职能的普遍转换。现在,分权和私有化得到越来越多的拥护。这些术语的含义并不一定明确一致,它们更多地建立在不怎么严谨的观念之上,没有审慎地论证其需求和功效。流行的看法被过于简单地广为接受,其实在一些情况下,集权在行使某些职能方面可能比分权更可取。国际教育规划研究所

曾经出版了一些理论著作,探寻不同情境中国家角色的变迁,突出过度简单化导致的风险。不过,在遭受内战折磨的国家,想依靠强大的政府机器来制定规划显然是不现实的,在这些国家,教育行政可能自然而然就是分权式的或私有化的。

与国家职能相关的一个议题是补充性的家教,它在世界各地的增长都不容忽视。这部分是因为学校教育质量低下,但也反映了社会竞争及其他各种因素。20世纪90年代,家教在中国香港、日本、韩国、斯里兰卡及其他一些亚洲国家和地区特别流行。10年之后,它在东欧、西欧和非洲都日益普及。家教的普及程度引发了社会分层方面的重大问题,特别是一些主流教师故意在授课时隐藏一部分课程,以此引发学生对家教的需求。接受这种商业性家教的多数是公立学校学生,在此,私营部门正在补充而非取代公共部门。我们预言,无论是在西欧工业化国家还是撒哈拉沙漠以南的欠发达非洲国家,补充性的家教都会越来越普遍。一个特别不可忽视的现象是通过网络开展的跨境家教,藉此,印度的家庭教师向美国儿童教授数学。可以有充分的理由假设,在联系日益全球化的世界中,此种现象将迅速蔓延。这种通过网络进行的家教可能不在教育规划者的传统职能范围之内,需要思考如何创新监控、指导和规管的形式。

第四是全民教育的兴起。1990年,世界全民教育大会(WCEFA)在泰国宗迪恩召开,155个国家和地区以及157个政府间和非政府组织代表团出席了这场盛会。大会发布了世界宣言,并附有行动纲领。按照行动纲领的设想,各国将在20世纪90年代就以下几个方面制定各自的目标:

- 扩大儿童早期保健;
- 到2000年普及并完成初等教育;
- 提高学习成绩;
- 大幅降低成人文盲率;
- 扩大青年和成人在其他必要技能上的基本教育与培训;
- 提高个人与家庭掌握美好生活与健康发展和可持续发展所需知识、技能与价值观的水平。

到2000年,普及初等教育的目标并没有在所有国家都得以实现,但如果
没有世界全民教育大会的倡议,取得的进步会小很多。儿童的入学人数从
1990年的5.99亿上升到1998年的6.81亿。全民教育运动还推动了规划,这
部分是因为多边和双边机构在提供外来经费时,要求有关国家递交教育规划。

2000年,全民教育的合作者们再次聚会塞内加尔的达喀尔,召开世界教育
论坛(WEF)。这次盛会汇集了164个国家和地区的代表以及诸多机构和非政
府组织。代表们肯定了宗迪恩大会的愿景,并设定了新的目标,其中之一是:
确保到2015年所有儿童都接受并完成优质的免费义务初等教育。这次会议
再次推动了教育规划,达喀尔决议承诺“制定国家教育规划,显著提高基础教
育投入”。快车道计划(Fast Track Initiative, FTI)于2002年启动,秘书处设在世
界银行,它也强调规划。正如世界银行所言(World Bank, 2008),通过FTI契
约,“发展中国家承诺制定并实施合理的教育规划,捐助国承诺以这些规划为
基础,调整和协调额外的支援”。

在联合国系统中,联合国教科文组织是全民教育的领导机构,在宣传和监
测方面肩负重大职责。2002年起,联合国教科文组织每年或每两年出版一期
全民教育全球监测报告,除国家层面的统计数字和其他统计数字外,还选择特
定的主题进行报道。2008年监测报告的题目是《2015年的全民教育:我们能做
到吗?》(UNESCO, 2007)。对这个问题,此报告的回答看来是这样的:有一部分
地方做不到,但是其他许多地方能做到。报告指出,失学儿童人数已从1999年
的9600万减少到2005年的7200万。取得这样的成绩要归功于围绕教育规
划而付出的巨大努力。2000年至2004年间,外部援助持续增长,虽然2005年
有所降低,但为低收入国家带来特别大的助益。此外,尽管各国增减不一,但
许多国家的公共教育开支大幅上升。

从2000年到2015年,全民教育目标有了转变,接下去的10年可能还会转
变。对全民教育目标的一再转变必须保持警觉,当新目标出现在议程上时,人
们可能会对旧目标感到厌倦。联合国教科文组织及其他伙伴主张全民教育是

一项人权,全民教育本身就是目标;可是政府和家庭希望教育还具有工具性,把它与经济发展和生活水平的改善相关联。规划者面临的挑战之一,是如何实现这些关联。

最后,在扩大教育规模的同时,近些年来人们重新关注起教育的质量,全民教育全球监测报告也提到了这个话题。不过,国际社会在实现全民教育的数量目标上施加了巨大压力。21世纪以来,国际教育规划研究所针对教育质量开展的最大项目,是南部和东部非洲控制教育质量联合会(Southern and Eastern Africa Consortium for Monitoring Educational Quality, SACMEQ)。2000—2002年度的SACMEQ调查测试了14个国家2300所学校42000名六年级学生的阅读和数学成绩。结果显示,尽管程度各不相同,但各国学生的成绩都存在严重问题。肯尼亚、毛里求斯和塞舌尔学生的数学成绩远远高于马拉维、莱索托和赞比亚学生(UNESCO, 2005)。在后三个国家,即便是完成了六年或六年以上学校教育的学生,也很少具备足够的计算能力,几乎没有人能解决具体的和抽象的问题。一些迹象表明,在2007年SACMEQ第三次测试中,一些国家的学生成绩将进一步下滑,这反过来对扩大入学人数的价值提出了质疑。如何在扩大规模的同时确保教育质量也许是21世纪的教育规划者面对的最大难题。

二

本书翻译了教育规划基础丛书中的三本册子,即《什么是教育规划》、《教育规划的成本—收益分析》和《人力资源规划:方法、经验与实践》。《什么是教育规划》出版于1970年,是教育规划基础丛书的第一本,作者菲利普·H·库姆斯是国际教育规划研究所的第一任所长。虽然该册子问世时,库姆斯已将

该所的领导权交给了第二任所长雷蒙德·帕能特,但所内外人士都认为这本小册子是重要的奠基。《教育规划的成本—收益分析》和《人力资源规划:方法、经验与实践》出版于2004年,作者玛琳·伍德豪尔与奥利弗·贝特朗分别介绍了两种既有不同、又互为补充的教育规划方法。

《什么是教育规划》以丛书总编C.E.比贝引人入胜的序言开篇。国际教育规划研究所成立之时,比贝是联合国教科文组织执行局主席,给予国际教育规划研究所极大的支持。比贝注意到这本书直到1970年才出版,在那之前,教育规划基础丛书已经出版了12册。他解释说:

一个似是而非的理由是,身为新成立的国际教育规划研究所的所长,库姆斯实在太忙,没时间写作,任何知道他那段时间忙得马不停蹄的人也许都没有理由怀疑这一点。可是我怀疑,因为我碰巧知道,他花在这本书上的时间足够他从头到尾写上三遍,假如他愿意承认他的写作主题有一个固定的概念。困难的是,无论是他自己还是别人,对教育规划的看法改变得如此之快,以至于他在写到最后的一段,在见缝插针挤出来的时间里,总是发现最初写好的段落以及整本书所采用的方法都不称心如意。

与序言相一致,库姆斯的开场基调出人意料地充满了不确定性,不像是刚在两年前出版了备受称颂的《世界教育危机》的那位杰出作者写出来的。在1970年的册子中,库姆斯一开始就提醒读者不要期望会有明确、权威的答案,他们只会看到“某个人对这些问题试探性的、不完整的回答,而且他保留今后修正其答案的权利。”不过库姆斯认为,教育规划在理论与实践上都已取得长足进步,学者们和实践者们也已在诸多重要问题上取得更多共识。

库姆斯意识到他的写作主题变化多端,解决这个问题的办法是由历史着手,“因为在作者看来,理解教育规划的最佳途径是观察它怎样随时间演化,又怎样在各个不同地区采用多种方式,适应特定需求。”库姆斯的历史回顾始于古希腊,他指出2500年以前,斯巴达人就已经开始筹划教育,为其明确的军事、社会和经济目标作准备。在库姆斯看来,二次大战之前大多数地区许许多

多世代制订的典型的规划是这样的：

- 对前景的展望是短期的，一般只延展到下一个预算年度或者稍微再远一点点；
- 没有覆盖整个教育系统；
- 不是综合性的，对教育机构的规划是自发的，与范围更广的社会和经济需求没有明晰的关联；
- 是静态的，基本上想当然地以为各种模式的主要特性会年复一年地保持不变。

二次大战之后的几十年不可避免地发生了剧变。在分析这一阶段的历程时，库姆斯将工业化国家和发展中国家分而述之。他认为工业化国家在 1945 年至 1970 年间经历了三个阶段，目前正处于“迷茫彷徨的第四阶段”。这四个阶段分别是：(1)战后重建阶段；(2)劳动力短缺阶段；(3)疯狂扩张阶段；(4)革新阶段。库姆斯指出，这最后一个阶段起因于保守的教育系统与社会、经济及知识本身深远变革的冲突。库姆斯断言：“为了实现其他各种必要的革新，教育规划本身必须作出一些重大变革。”

再来看齐发达国家，库姆斯发现了甚至更加严重的失调。20 世纪五六十年代，这些国家的需求更加庞大、更加急迫。显然，这些政府得非常谨慎地制定规划，以便最有效地利用极其匮乏的资源。由于专业劳动力短缺，教育规划的“劳动力取向”在这些国家尤为适用。但是这些国家难以承担这项规划任务，工业化国家也无法给它们太多帮助。到 20 世纪 60 年代末，问题愈演愈烈。在分析这些问题时，库姆斯不想对许许多多英勇无畏的努力严加指摘。他表示，如果能借事后之见重演历史，许多事情无疑可以做得更好一些。更好的规划固然有益，但是，它“无法极大地改变决定事物发展的主要约束、冲动和渴望。令人吃惊的不是有那么多事情运行不畅，而是有那么多事情进展良好。”

在“理论与方法论的最新进展”这一章节，库姆斯分析了社会需求取向、劳动力取向和成本—收益取向的相对优势。之后，他强调要提高培训与研究，强

化实施环节,进而把理论与实践联系起来。

玛琳·伍德豪尔是世界银行的专家,她的《教育规划的成本—收益分析》深入浅出地阐述了成本—收益分析方法的理论和实践运用。正如作者所说,这本册子是“从发展中国家的教育规划者和管理者的视角出发写就的”,它理论分析通俗,观点陈述严谨,运算过程详细,案例丰富详实,为读者学习和运用成本—收益分析方法提供了详细的指导。这本册子受到如此广泛的欢迎,以致在 40 年间修订了四版。

整本册子可以划分为三个部分:第一至第六章为第一部分,阐述了成本—收益分析方法的发展历程及整个理论架构。伍德豪尔指出,成本—收益分析“系统地比较一种投资形式的成本和收益大小,以便评估其经济收益性”。根据此界定,她分析了教育成本和收益的概念、类别、测算方法,以及教育回报率率的计算原理,重点分析了教育机会成本的概念、社会成本和个人成本的构成要素、直接收益和间接收益的各种测量方法,并简明扼要地介绍了与回报率率计算相关的折现概念和回报率率计算公式。伍德豪尔丝毫不回避成本—收益分析本身的缺陷及其遭到的批判,她用不少篇幅探讨并总结各种批判观点。不过,她坚持说,这些反对意见并不能否定成本—收益分析在教育规划中的适用性,而是推动了成本—收益分析方法的进一步完善,“使这种方法更精确、更可靠”。

第二部分由第七至第十章组成,从数据收集、计算方法、结果解释和案例分析这几个方面,说明了成本—收益方法的实际运用。其中,第七章以印度 1960—1961 年大学毕业生和高中毕业生收入数据为例,详细说明了回报率率计算方法所需的数据和具体运算步骤;第八章简要介绍计算回报率率的其他四种方法:“完备”法、“收入函数”法、“捷算”法和“反向成本—收益”法;第九章和第十章运用大量案例,说明怎样解释和比较各种不同的回报率率,以及发展中国家和发达国家如何对不同的教育项目进行成本—收益分析。此外,伍德豪尔介绍了萨卡罗普洛斯自 20 世纪 70 年代以来对回报率率研究的综述,并在此基础上对回报率率的国际比较和全球模式建构提出了质疑。

第三部分包括第十一章和第十二章,探讨如何运用成本—收益分析,帮助各国教育部门和国际资助机构规划教育投入。在此,伍德豪尔分析了世界各国的教育财政改革及世界银行等国际资助机构的案例,指出成本—收益分析可以从许多方面有助于教育财政政策的制定:

(1)成本—收益分析可以证明改变资源配置的必要性,把资源更多地投入那些回报率最高的教育类型……(2)成本—收益分析可以对提高教育的收益性提出建议,或是通过提高收益,或是通过降低成本。改进劳动力使用率的措施可以提高与教育相关的收益,减少浪费或开发规模经济的措施则可以降低成本。这两者都可以提高教育的回报率。(3)估算私人回报率有助于解释教育的私人需求模式,包括对各类教育或各学科的需求,以及不同财政模式的影响……(4)成本—收益分析可以显示哪些教育项目可能有利可图,从而指引资助机构或捐赠者做出投资决策。回报率的估算值只是近似值,不应该单独使用;但如果与其他经济分析方式相结合,成本分析法可以是项目评估的有用工具。

在伍德豪尔看来,成本—收益分析更重要的价值在于,它提醒决策者和规划者,所有的规划都是在各种可能性之间作出选择。“即便成本—收益分析只是提醒决策者和规划者这个事实,并提供比较不同可能性的工具,它就是有助于教育规划的一种有用的实践工具。”

与《教育规划的成本—收益分析》一样,奥利弗·贝特朗的《人力资源规划:方法、经验与实践》也是一本新修订的著述。第一版于1992年出版,当时主要用以培训教育规划人员。后来,国际教育规划研究所请原作者在第一版的基础上针对20世纪90年代以来人力资源规划的新进展进行了更新。贝特朗曾长期在发展中国家生活和工作,之后就职于法国资格证书研究中心(CEREQ),这些经历使他能够游刃有余地描述人力资源规划的传统方法和最新程序,并对该领域的经验教训予以总结提炼。在这本册子中,贝特朗对人力资源规划的兴起与发展脉络进行了梳理,并结合丰富的实践案例,着重分析和介绍人力资源规划