

第一章 教育规划基本概念与发展阶段回顾

谈到教育规划，就不能不涉及人力预测，从概念上区分，人力预测和教育规划是两个既密切相关又各有侧重的论题。人力预测是教育规划的一个重要前提，而教育规划本身是人力资源开发的主要手段之一。事实上，基于人力预测的教育规划可以说是 20 世纪五六十年代以来大量涌现的交叉学科之一。它的形成与发展，既孕育于概念之间的逻辑关系，又与时代的经济社会背景以及社会科学和自然科学的发展密不可分。

第一节 基本概念及其形成

一、发展观的转变与发展战略规划

人类对“发展”的关注以及对发展战略和发展理论的重要性的认识，可以说由来已久，特别是在 20 世纪第二次世界大战以后更已成为社会科学领域中的一大热门研究课题。第二次世界大战以后，世界各国相继走上了以经济建设为重点的社会发展道路。发展研究作为一个新的跨学科研究领域在欧美一些国家迅速兴起，发展经济学、发展社会学、发展政治学等分支学科相继诞生，各种社会发展理论、发展模式和发展战略观也相继问世。50

年代以来，围绕社会发展的重心问题先后形成了各种不同的发展战略观，主要有以经济增长为核心的传统发展战略，以满足人的基本需要为核心的发展战略，以人为核心的发展战略等等。这些发展战略的形成与发展，同一定的社会历史背景有联系，同时也反映社会发展重心和人们发展观念上的重大转变。自 50 年代以来，社会发展的观念经历了一系列转变，就其实质可以将这种转变区分为两个方面，即：

1. 从以经济增长为核心到以社会的全面发展为宗旨

以经济增长为核心的发展战略产生于 20 世纪五六十年代。它的形成一方面反映了当时社会的历史背景，另一方面也反映了人们当时的发展观念。第二次世界大战以后，帝国主义殖民体系已走向崩溃，亚洲、非洲、拉丁美洲产生了一大批新的独立国家。这些国家在摆脱了帝国主义的控制之后，如何振兴本国经济，真正走上独立自主的发展道路，自然就成了这些国家的政府和人民所面临的迫切问题。在这种背景下，形成了各种各样以经济增长为核心的发展战略，如“赶超发展战略”、“分层递进发展战略”、“起飞发展战略”、“进口替代发展战略”等等。这些战略的共同特点是强调工业化，片面追求经济的增长，忽视了社会发展的其他方面，并把经济增长看作是社会发展的核心问题。

在这种传统的发展战略的指导下，虽然许多国家的经济确实有所增长，但是随着这一战略的实施，它所带来的弊端逐渐显露并呈恶化的趋势。其弊端主要有：这种发展战略并未能解决贫困问题。GNP 完全可以在大部分人生活水平毫无改善的情况下上升，它的增长往往只给少数人带来好处，从而造成贫富的两极分化。片面追求经济增长的后果，往往使得 GNP 的增长以资源的极度消耗和生态环境的恶化为代价，最终影响人类的生存。随着技术的高度化及其在经济增长中作用的日益增大，发展的“非人格化”成分加重，仅以促进经济增长为目标与技术进步往往会带来人们所意料不到的不利后果。即使这种发展最终

能使人们达到相当高的物质消费水平，也不能保证人民能真正得到幸福。因为富裕并不等于幸福，物质消费水平的提高只是人民福利的一个方面，并不意味着贫富差距的消除、社会的稳定、生活质量的提高和精神生活的丰富，更意味着人的潜力的充分开发和人的素质的全面提高。

进入 60 年代中期以后，人们开始对这种以经济增长为核心目标的传统发展战略及其带来的种种弊端进行反思。认识到社会发展不单单是一种经济现象，而是经济技术、社会、生态环境相互协调、促进人的全面发展的过程。这就是社会的全面、多元的发展观。这一发展观强调经济发展和社会发展的均衡，强调发展的“整体性”、“综合性”和“内生性”，强调发展中人的因素。

2. 从以发展的“客体”为中心到以发展的“主体”为中心

这是发展观转变中的另一个方面。如果将转变的第一个方面说成是“发展”概念和范围的扩大，那么，转变的第二个方面可以说是“发展目标”或“发展重心”的转移。

发展的“客体”是指发展的对象，“主体”是指发展中的人。以经济增长为核心的传统发展观，其重心在于 GNP 的增长上，这种发展只是社会发展的一种外在表现形式，是为人的发展所提供的一种物质前提、条件或手段，这种条件或手段是发展的对象或客体。因此，我们也可以将这种发展称为以“客体”为中心的发展。以人为中心的社会发展观其重心放在发展的主体即人上面。这种观点认为：首先，人的发展是一切发展的目标。社会的发展目标都是为人的发展提供条件或手段，都是为了满足人的各种需要，促使人的素质得到全面提高，任何偏离这一方面任务的发展都不能称为真正的发展。因此发展是指人，而不是物。其次，人是发展的主体和动力。人是一切发展的规划者、决策者、参与者和实践者，人在创造完美的世界的同时，又使其自身不断得到完善和发展。人的活动又是发展的动力。人们按照自身的需要和期望致力于改造自然界，改善人与自然、人与人、人与社会之间

的关系，规划着各种变迁，从而推动社会的向前发展。再次，人是发展的最终检验者。人既是发展的实践者，又是发展的检验者。人的活动和态度不仅决定社会能否向前发展，反过来又是检验这种发展的标准。因此，发展既取决于人们的活动，又取决于人们的价值观。这种“以人为中心的社会发展观”是与对传统发展观弊端的认识和批判分不开的。

二、教育规划的发展战略观与“人力”的概念

教育规划，作为整个社会经济规划的一部分，其发展战略观，也经历了上述两个转变。三四十年来，教育规划的发展战略观，与教育规划的兴衰荣辱（包括国际教育规划界的自我评价）息息相关。20世纪五六十年代及随后一段时期，传统的以经济增长为发展目标和主体的发展战略占据主导地位，教育规划的目标和功能往往简化为狭义的“人力”规划，为经济发展提供数量足够的受过不同层次教育的劳动力。这样，当经济蓬勃发展时，教育需求剧增，教育规划充满了乐观的情绪；当经济陷于停滞或衰退时，对教育及教育规划的责难（或自我责备）乃至全盘否定就广为流传。我们认为，这种现象是与对教育规划的发展战略观的片面认识分不开的。

国际上教育规划界以及其他相关学科的文献中，在两种意义上使用“人力”（或“人力资源”）概念。狭义上，很显然从字面意义上也可看出，“人力”或“人力资源”是指生产过程中的投入。赫克托·科雷在其《人力资源经济学》中指出：“人以两种方式介入经济现象：作为生产要素和作为社会经济过程的最终目标……将人作为生产要素进行分析的学科可称为人力资源经济学”（Hector Correa, 1963）。广义地说，“人力”或“人力资源”指的就是人，人力资源的发展包括人的全面发展——作为一个生产者和消费者，作为一个自然人和社会人等，即人的全面而有个性化的发展。哈比森和迈尔斯认为，“人力资源的发展是社会上所

有人的知识、技能和能力的发展过程。从经济上讲，可以描述为人的能力的积累及其在经济发展中的有效投资；从政治上讲，人力资源的发展为人们参与政治过程特别是充当民主社会的公民作准备；从社会和文化的观点看，人力资源的发展帮助人们过较少受传统限制的、较充实丰富多彩的生活。总之，人力资源的发展过程打开了现代化的大门” (F. Harbison and A. Myers, 1964)。

限于本书的主题，我们倾向于使用中间意义上的人力概念。即“人作为经济过程中的生产要素”以及同时“人作为教育发展的目标和主体”。狭义的“人力”概念无论在哲学上还是在实践中都注定了被抛弃的命运。如果说人力资本理论将人力资源明确地看作是资本的一种，把人们从回避人力投资的思想禁锢中解放出来是一次理论飞跃，在实践中起到了促进教育投资的积极作用，但停留在这一步无疑是有很大的局限性和片面性的。而太过泛化的广义“人力”概念容易导致思维的混乱，不利于学科本身体系的建立和实际的应用。因此，本书意义上的“人力”预测不仅包含经济社会对人力的需求，而且也包括“人口”预测；而教育规划不仅要规划提供合格人力的教育发展，还要以满足人民群众对教育消费的需求为己任。

第二节 理论基础及其发展

前文已提到过，基于人力预测的教育规划是一门边缘学科，从比较宽泛的意义上讲，其理论基础可追溯到多门社会科学和自然科学（如包括经济学、预测技术等）。但从概念逻辑和思想方法发展的一致性看，其中最重要的无疑是人力资本理论及以之为核心基础的教育经济学。我们将在后面的章节中根据内容需要分别介绍有关的学科理论和技术方法，而在这里，我们集中简要介绍人力资本理论的内容要点、对人力资本理论的质疑以及在此基础上的发展。

一、人力资本理论要点

1. 人力资本的概念

人力资本(Human Capital)是人力资本理论的核心概念。舒尔茨认为,全面的资本概念应当包括人和物两个方面,即人力资本和物质资本。所谓人力资本,指的是凝聚在劳动者身上的知识、技能及其所表现出来的能力。人力资本很显然包括量与质两方面。一个社会中从事有用工作的人数及百分比、劳动时间,是指量的方面,在一定程度上代表该社会的人力资本的多少;而人的技艺、知识、熟练程度与其他类似可以影响人从事生产性工作能力的东西,则是质的方面。对此,舒尔茨更加强调整后者,认为它是人力资本概念的内涵。物质资本与人力资本都是生产的投入要素,同样可以在生产中发挥作用并带来收益。二者的区别在于,物质资本的所有权可以继承和转让,而人力资本则不可能。

2 人力资本投资形式

舒尔茨认为,同物质资本一样,人力资本也是通过投资形成的。形成的基本途径有:

第一,各级正规教育。人力资本理论认为,正规学校教育是人投资最主要和重要的形式。无论对个人还是对整个社会来说,学校教育都是有代价的活动。通过教育形成人力资本量等于提供教育和接受教育所花费的全部成本的数量,包括全部公共和私人的教育费用,以及学生的机会成本。

第二,在职培训。在职培训是提高劳动者的工作能力、技术水平和熟练程度的重要的人力资本投资形式。

第三,医疗保健。这种支出可以降低婴儿死亡率,增加未来人力的数量,可以减少劳动者的疾病,延长寿命,提高劳动者的身体素质,增加其工作能力。

第四,劳动力国内流动费用。个人或家庭适应于变换就业机会的流动所支付的费用,它可以在地区间、行业间合理有效配

置劳动力，提高其使用效益。

第五，用于国外移民入境的支出。如果入境者是经过教育和培训的人才，可节省入境国的教育投资。如果入境的是未成年者或一般劳动者，也可节省劳动力抚育和培养费用。这都意味着入境国人力资本的增加。

3. 人力资本理论的核心思想

第一，人力资本理论提出“人力资本”概念，认为人力资本是国民生产要素之一，教育有提高生产力素质的经济作用，并且，从人力投资角度看，教育不单是一种消费，也是一种有经济效益的投资。因此，教育投资对国家经济发展是很重要的，教育的扩张可提高国民收入，促进经济的增长，平等性的教育发展政策可缩小国民收入分布的差距，促进社会平等。

第二，这一理论通过分析“教育—劳动生产率—工资”的关系，证实教育的经济价值。教育与国民收入的关系是建立在两个相互联系的关系上：教育与劳动生产率的正向关系及劳动生产率与工资的正向关系，前者是通过认知、技能的提高而获得的，后者是在竞争性的劳动力市场上成立的。对个人来说，要攻读再高一级程度的教育是要作私人投资的，花费的资源包括学费、额外的交通费及生活费，以及在再受教育期间所放弃的收入；但额外的教育支出提高了他的人力资本——认知、技能，提高劳动生产率，毕业后在劳动力市场上可获得较高的工资。对国家来说，国民的人力资本可视为一种国家生产要素，教育投资提高了国民的人力资本，增加了国民经济总产值。

第三，舒尔茨等人还进一步运用成本—效益分析方法，分析了教育成本和教育收益，计算了教育的私人收益率和社会收益率，计算了教育对美国特定时期经济增长的贡献，从而证明了教育对经济增长的重要作用。

20世纪60年代出现的以人力资本理论为理论基础和核心内容的西方教育经济学在西方仍处于主导地位被称为“主流派”。

这一理论在六七十年代被广泛接受，成为许多国家制定教育发展政策的理论基础。

二、第二代教育经济学

所谓第二代教育经济学，并非具体地指某一理论学说流派，而是泛指 20 世纪七八十年代西方教育经济学各种理论、假设以及研究成果。60 年代之后，由于社会条件的变化以及理论研究本身的发展，教育经济学研究重点发展了重大变化，主要有：

- 从效率研究转向收入分配研究。
- 从社会宏观核算转向私人选择研究。
- 从专门研究教育对生产力的影响到研究教育在劳动力市场中的信号或筛选作用。
- 从学校教育投资到在职培训。
- 从侧重教育供给到侧重研究对于教育的需求。
- 从纯经济学分析到社会学分析。
- 从经济学和社会学到政治学。

在这过程中，最为引人注目的无疑是，由于社会经济环境的变化，人力资本理论在许多方面受到质疑乃至根本否定。众所周知，人力资本理论对于 20 世纪五六十年代全球教育扩张之风起了相当大的促进作用。但是，在 60 年代末至 70 年代初期，世界经济出现了新的变化。70 年代初，石油危机引发的世界经济危机，使许多西方发达国家与发展中国家受到经济衰退与通货膨胀的双重打击。这种不景气的经济状况与教育的不断扩张发生矛盾，造成种种问题，例如“文凭膨胀”；“过度教育”极高的青少年失业率，以及劳动生产率下降等。同时一些发展中国家为了解决本国所面临的各种问题，曾希望用发展教育的手段来促进经济增长和实现平等，但是并没有取得预期的效果。这些国家虽然把大量资金投入教育事业，尤其是高等教育，却没有带来经济的高速增长，更没有实现社会的平等。各国回顾它们的发展过程，

发觉大量的教育投资没有收到预期的经济效益，而且人力资本理论不能适当地解释这些新出现的问题。在这种背景下，人们开始对人力资本理论产生怀疑。新的理论便应运而生，如“筛选理论”、“劳动力市场分割理论”、“社会化理论”，以及“国家论”等。这里着重对筛选理论作一简要介绍和评述，其他几种理论假说，我们认为从内容上看，更多属于教育社会学和教育政治学的范畴，将不在本书中论述。

实际上，筛选理论并不是一个系统、完整的理论体系。它指的是由一些基本主张大致相同或近似的学说构成的一个松散的理论派别。除共同点之外，各家的具体观点各不相同，甚至称谓也不一致。伯格（I.Berg）的主张被视为“证书主义”的代表之一；阿诺的主张是“过滤器”（filter）说；斯宾斯用“信号”（signal）一词；索洛和罗卡斯（Thurow and Locus）主张是“排队论”（queue）。

人力资本理论的假设之一是教育可以促进生产率的提高，而具有高生产率者就能获得高工资，即教育→生产率→工资。1970年，伯格首先提出教育首先服务于筛选，而不是生产率。上述关系应改为：教育→筛选→工资。70年代初正式提出筛选主张的学者当中，阿诺、斯宾斯、斯蒂格利茨等人较有代表性，尤以斯宾斯的主张更为成熟和新颖。

斯宾斯（Michael Spence）著《市场信号显示》，1974着重分析关于信号发生作用的市场。在他看来，雇主与求职者相遇时，彼此缺乏完全的信息，必须通过一些信号去互相沟通，以促进选聘工作的进行，而求职者的教育程度便是一个沟通信号。斯宾斯注意到，雇主非常难准确地预测将要就业的工人未来的生产率；同样将来的雇员也难以告诉雇主自己的真实生产率，那么雇主必须从求职者的种种特点中找到有效的信息，以鉴定他的能力。在构成求职者总形象的种种可观察到的属性中，一类是标识（indices），另一类是信号（signals）。标识泛指求职者天生的不可改变的特性，如他或她的性别、种族、年龄及家庭背景等等。信号则指非天生

的、可以改变的特征，如他的教育程度等。教育是一种信号，它是人们向未来雇主传达本来是不可观察到的生产率的一个中介。

教育之所以能起到这种作用，是因为一个人的能力与他获得信号所需花费的成本成反比。在其他因素相同的条件下，能力较高的人支付较低的成本就可以获得较高的教育水平，因而教育水平是反映个人能力大小的有效信号，是雇主鉴别求职者能力，对他们进行筛选并安置到不同岗位上的一种装置。由于教育程度反映了求职者的工作能力，雇主便对教育程度较高者支付较高的工资。另一方面，人们也可根据教育程度——工资等级表了解不同程度教育投资的私人收益，结合额外教育信号所需成本，作出适当的教育投资决定(图 1-2-1)。

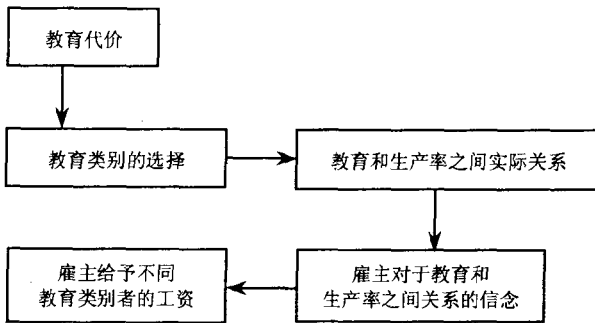


图 1-2-1 基本信号模型

事实上，我们可以将教育的人力资本理论与教育的信号显示理论结合起来。接受教育的过程中，不仅可以学到某一门专业知识，而且受过教育的人改善现有状况的欲望以及接受新知识、新信息的能力都显著强于未受过教育的人。此外，教育活动也是一种社会化的过程，其中包括了对完成指定任务、制定规划、有效协调组织、守时守约等方面技能或品德的培训。这两方面进一步加强了教育信号的有效性，文凭输送的信号不仅表明职业申请人擅长某项特定的工作，而且表明他具有某些通用的能力。

从目前来看，尽管西方教育经济学流派纷争，但是，自西方教育经济学创立至今，人力资本理论由于提供了一个比较完整、理性的分析框架，一直处于主流地位。

第三节 国内外教育规划的经验教训

从全球范围内看，教育规划兴起于 20 世纪 50 年代，六七十年代得以蓬勃发展，80 年代转入低潮，90 年代开始了对教育规划的功能和定位的重新认识。回顾国内外教育规划实践，其经验或教训，都将给我们许多启示。

一、国外教育规划历程

“教育规划”这个术语起源于 20 世纪 20 年代的苏联。十月革命以后，国家逐步把所有经济领域都融入直接计划的整体过程并加之于所有生产单位。企业用人需求先由企业本身，并联系生产计划目标和执行技术系数进行估算。然后，计划部门将各企业需求汇总以估算全国需求。最后，国家根据整体劳动力需求安排教育计划，计划部门指令性地向生产单位派遣安置毕业生。这样通过计划在教育体系的产出和企业用人需求之间便产生一个机械的适应。60 年代，匈牙利的计划专家对苏联的计划模式进行了批评性总结：最初采用的五年计划期限过于短促；苏联建之于工业化头几年高增长率的推论之上的主观意愿性计划，脱离现实，并由于企业和事业单位在资源约束体制下对人才的过度需求而被强化。于是，匈牙利开始尝试建立新的计划体系，即采用总体社会—经济方法并覆盖了更长的期限（15~20 年）这种总体社会—经济方法不再是技术官僚们闭门造车式的简单计算集合，而是通过不同学科的专家 and 不同活动领域的代表深入研讨，在研讨过程中形成关注的问题，从而脱离指令计划的机械方法，以便制定更灵活和更有指导性的措施。

发展中国家则从 50 年代末或独立时起，也制定了教育规划。联合国发展教育规划的专门机构所扮演的主要角色就是为这些国家制定规划。1960—1962 年间，联合国教科文组织倡导的地区性计划在亚洲、阿拉伯国家、非洲、拉丁美洲实行，规划目标是入学人数、教师和经费。在教育规划中起作用的其他联合国组织的规划有国际劳工组织 (ILO) 的人力需求，世界卫生组织 (WHO) 的卫生规划，联合国儿童教育基金会 (UNICEF) 的儿童和青年规划以及食品和农业组织 (FAO) 的农业教育规划。

1963 年 7 月在法国巴黎成立了国际教育规划研究所 (IIEP)。它是以联合国教科文组织为中心的半自立机构。1964 年，这个机构出版了三本集子：教育规划：培训和研究机构指南；教育规划：优先研究的需求目录；教育规划：文献目录。这些书为推进教育规划作出了贡献。

经济发展与合作组织 (OECD) 在 60 年代就开始关注教育在经济发展中的作用。它试图估计“半发达”国家中的与经济和社会目标相应的教育发展的适当水平。起初，这项工作六个地中海国家（西班牙、希腊、意大利、葡萄牙、土耳其、南斯拉夫）中进行。各专家组分别聚集在每个国家，负责制定长期的详细规划。其主要任务是在市场经济国家中估算可预见的劳动力的短缺和必要的投入。最后，这一工作，即地中海区域规划 (MRP) 提供了人力预测的详尽步骤，其核心框架至今仍为许多国家和地区采用。

西方发达国家中，法国实施计划较早，计划首先导向于物质生产，然后逐渐考虑人力资源问题。其特点是灵活性与指导性。他们把经济计量学模型作为预测基础并参照人口普查所提供的统计数据进行职业结构分析，同时根据部门委员会意见所作的修正，推测未来的趋势。自 1965 年起，劳动力需求测算开始试图考虑由于亡故和退休的更新需求，然后从 1975 年开始考虑职业流动。由于 70 年代的经济危机及其他经济和政治背景的变化，

基于劳动力需求的教育计划几乎被放弃。直至 80 年代，对预测的要求又重新产生。一个展望未来的专门研究机构——经济情报及预测局(BIPE)进行经济计量学特点的统计研究，以估测 2000 年就业状况的主要特点以及对教育带来的影响。与此同时，教育与经济相关的计划在地区和部门方面更趋具体。

美国就业与职业预测研究的要旨是帮助青年及其家长在职业定向过程中得到就业预测的指导。美国就业与职业预测研究基本上由劳动部所属的劳工统计局(BLS)负责。预测覆盖周期为 15 年左右，涉及到 200 种以上行业。预测结果通过不同的途径广泛传播。但美国并不把其结果直接用于计划，而是为社会提供必要的信息，从而调节劳动力市场的供求。

在英国，一个大学类型的机构——职业研究学院(Warwick University)负责定期进行分行业与职业的就业预测，涉及 16 个基本行业和 48 个具体行业。预测以宏观经济模型为基础，并运用一定数量的变量(价格、支付平衡、生产率)。预测分析表明，职业结构变化更大地取决于按行业划分的就业分类的改变，而不是每个行业内部的职业结构的改变。但是这些预测不直接为教育提供参考，也不涉及培训—就业的适应问题。也许，这样更能为英国自治性极强的学校留下选择余地。实际上，英国高等教育规划主要是通过不同部分的经费分配实现的，而经费分配主要和高等教育总学额有关。分析表明，社会需求法一直是其确定高等教育总学额的最主要的决定因素。

德国也曾在 60 年代按照经合组织模式的劳动力方法进行职业预测，但并未把其作为计划工具。人们更多考虑的是社会需求和面向劳动力，特别是高层次劳动力供求对比的方法。这样构想并不能成为未来的有效预测，而只能提供制定教育与劳动力政策的素材。人们从德国的预测经验中概括出若干结论。首先，预测的有效性似乎并不取决于所采用方法的复杂程度。其次，关于高层次劳动力的预测较为可靠，职业素质结构也相当稳定，而较低

层次的职业素质则难于预测，因为它们多种多样又无固定模式。最后，职业发展方向的预测往往是正确的，但是，对于就业和教育变化的细微水平的预测错误是十分严重的。最近几年，德国职业预测的基本工作由联邦就业研究院（IAB）承担，使研究工作带有官方特点。其研究方向也有若干变化：一方面，预测涉及大的生产职能（制造业、商业等）而不是职业；另一方面，不是运用预测来作为个人职业选择的导向。

二、80年代以来我国教育规划的实践

我国比较系统的人才需求预测和教育规划工作是从1983年开始的，其标志之一就是教育部教育规划研究室的设立。1983年7月，在国务院领导的支持下，教育部会同国家计委等综合部门牵头，由国务院各部门分工，组织了规模上覆盖全国的专门人才规划工作。同时，对教育与经济社会发展、各种形式的教育，以及教育的发展战略等开始进行统筹研究，并且在西安交通大学、华中理工大学、大连理工大学等高校的系统工程专家们的直接参与下进行了全国2000年教育发展规划的模拟计算。在此基础上，作为“2000年的中国”研究的一部分向中央和国务院提出了《2000年中国的教育》咨询研究报告（1984年12月），尔后，从1985年6月开始，各省、自治区、直辖市相继开展了地区人才需求预测和制定1986—2000年15年地区教育发展规划的工作。此后，国家教委又以辽宁、贵州两省作为典型案例示范。通过这几年的工作，在分级决策、分区规划的实践方面取得了许多进展，在需求预测、教育规划的理论 and 实践方面也有丰硕的收获。

除了一开始的《全国专门人才专项规划》外，80年代和90年代前、中期，全国性教育规划方面比较有影响的工作有：《全国教育事业“八五”计划和90年代发展规划》、《中国教育改革和发展纲要》、《全国教育事业“九五”计划和2010年发展规划》等。同时，各省、市、自治区乃至地县行政区域，配合各地国民

经济与社会发展五年计划的制订工作，也开展了大量的结合地方特点的教育规划工作。应该说，这些工作的意义已远远超过教育规划本身，有助于规划者和决策者了解和掌握教育发展的现状与趋势，发现和分析教育改革与发展中出现的新动向和新问题，从而及时地制订和实施各项对策和措施。当然，这些工作亦远不限于教育规划专业人员的参与。可以说，任何一个重大的教育规划的成功或者在实践中发挥了指导作用，都离不开决策者、规划者、教育行政部门、教育研究人员及至社会各界的共同参与和支持。

三、反思与启示

国际教育规划界有人将六七十年代视为“黄金时代”，而 80 年代则惊呼“面临危机”，言辞激烈者甚至断言教育规划的“失败”。例如，1990 年国际教育规划研究所(IIEP)在向“国际教育发展规划与管理会议”提交的一份报告称：“当今教育规划工作已经面临危机”。其引之为依据的事例主要有以下几个方面：在发展中国家，由于资源短缺，无论作出何种决定都难以实现，因为他们日常管理的需要远比寻求政策的连贯性更重要。一些国家由于社会发生巨变或出现突发事件，原定规划无法实施。在计划经济国家（包括各种中央高度集权国家）坚持僵化的计划观念，所定规划往往落空。一些规划机构往往只作些技术性预测或方案，完全忽视了政治领导人面临的各种制约因素以及为实施这些方案应采取的实际步骤。报告指出：“很多国家规划工作者逐渐被排除在决策过程以外，不少国家尽管还在继续制定规划，但并没有被当作制定政策和管理的依据”，“受自由主义和市场经济影响，有人还提出了完全抛弃规划工作的论点”。在国内，也有人认为：“规划规划，墙上挂挂”，对规划工作的必要性和有效性提出疑问。

我们认为，对已有的规划工作进行反思无疑是十分必要和

有益的。但这种回顾应该是理性的、历史的和辩证的。消极的全盘否定是不足取的，它也无法解释各种各样的教育规划迄今仍在国内外方兴未艾这一事实的存在。因此，有必要对“反思”进行反思：①70年代中期以来全球大部分地区经济的不景气，整个社会悲观氛围浓重，危机之声不绝于耳，教育焉能独善其身？不难发现，对教育规划的许多苛责之词同样可用于其他方面规划。

一些国家发生政治突变，不仅影响到教育规划的实施，往往还涉及到制度、政策等各个方面的改变，这种非正常情况下出现的情况也不宜作为“陷入危机”的事例。纯粹的市场经济只能在教科书找到，市场经济不等于没有约束，放权不等于放任自流。事实上市场经济国家不仅存在教育规划，而且在质和量上都是不可忽视的。当然这些国家规划的作用方式往往与计划经济国家不同，一般不是运用规划进行强约束，而是按照规划的方向进行政策调整。另外，在工业化的市场经济国家中，有一些国家在国家层次上只搞人才预测，很少编制高等教育发展规划，但在学校一级一般都设立了专门的规划机构，把规划工作置于很突出的地位。在规划发展过程中，不乏失败受挫的事例，但也存在着不少发挥了积极作用的规划，特别是从80年代起，为了迎接新世纪的挑战，不论是发达国家还是发展中国家都在研究和调整自己的发展战略，有影响的规划不断推出，用“危机”、“不可预测”的结论是概括不了这些现象的。

同时，对教育规划理论和实践的回顾与反思（以及反思之反思）确实也给我们多方面的启示：

第一，对规划本身的恰当定位。也就是说，对教育规划的作用、功能和地位要有恰如其分的认识（期望）。要做到这一点，关键在于对教育规划的内涵要有全面的认识和把握。教育规划是一个过程，而不单是规划目标数字或文本、或文案，它是一个不断识别环境变化，相应地修改目标的滚动优化过程。具体地讲，它包括下列步骤：

搜集信息、分析问题、把握预测趋势、提出对策、方案设计)……。

每个步骤都发挥了规划的部分功能，而不仅仅是最后一步。因此，这四个步骤也可以说是教育规划的四个功能。

从更高的层次或更宽的范围来看，教育规划仅是一个更大的过程中的一个阶段，后续阶段包括：执行、监测、评价，形成一个周期。

当然，强调教育规划的过程性，要与它的阶段完成性结合起来。一个可行的做法是提供几个可选方案，并说明每个方案的条件和后果(有利的及不利的)供决策者参考、抉择。

第二，要做好教育规划，除了要有合适的理论方法和分析工具外，重要的一点是规划者要对教育环境变化及其带来的后果具有相当的预见性。通俗地讲，就是要识别“变数”(不确定因素)。大的“变数”出现，不仅影响具体的预测规划结果，对预测规划方法的选择也有重要影响。从当前我国实际情况出发，大的变数的出现主要来自两个方面：经济体制转型和经济技术发展，换句话说，一是生产关系方面，另一是生产力方面。例如：

- 学习化社会到来，教育需求预测逐步由经济需求主导(即人力需求法)转向经济与社会需求并重。

- 师范教育规划从满足数量需求向提高师资素质和学历层次转变。

- 高中阶段普通教育与职业技术教育的分流比重随产业结构及劳动就业制度变化而变化。

- 基础教育设点布局须考虑农村城镇化的趋势，以及计划生育政策形成的适龄青少年人口数量减少的趋势。

- 体制改革带来教育资源重新优化配置的契机。

凡此种种，赘不列举。

基于以上考虑，本书在介绍常规的教育规划理论方法之前，特列一章专门对教育战略规划的基本概念和分析框架进行论述。