

# 第一章 导 言

## 一、目的和方向

目前,在所有 OECD 成员国中,第三级教育都引起了公众极为高度的关注,其中一些国家已经进行了重大的政策和结构性改革,但许多长期一直存在的问题仍未解决,同时,随着各国的调整,新问题也不断涌现。在第三级教育初级阶段的发展中所提出的新的期望和要求对于大多数 OECD 成员国来说是共同的。主要方面如下:

- 第三级教育的不断扩大和学生的广泛参与;
- 希望获得第三级教育的人们具有越来越大的差异性;
- 学生、家庭、雇主和社区日益提高的需求和期望;
- 越来越关注质量和目标;
- 第三级教育对经济和作为整体的社会福利的贡献受到质疑;
- 终身学习方案的出现;
- 短缺性公共资源的竞争性需求;
- 信息和交流技术提出的挑战和机遇。

第三级教育发展中的这些问题出现在日益全球化的世界中,人们期望教育在这样的世界中能够促进社会、经济和文化发展,提高民主化程度,为全民福利做出贡献。

在第三级教育的各种形式中保证适当的参与规模应该有政策的依托——包括大学煌非大学、部分时间制和全日制,以及过早离开学校的人和成人。需求是扩张的驱动力,政府自身必须建立新

的职责、关系和政策途径。随着第三级教育从精英阶段，通过大众参与的阶段，而过渡到普及的阶段，第三级教育基本目标已经成为政策讨论的问题。作为正在发展的阶段，第三级教育是教育政策和实践中最富有活力和最为复杂的部门，其分支贯穿于整个社会和经济的全过程。

政策发展是一个持续且不断变化的进程。没有第三级教育机构的紧密参与，则既不能制定也不能执行各种第三级教育政策。主要利益相关者的利益：首先是政府的利益，它提供基本政策导向、资源，以及法律和规则的框架；其次是社区的利益团体和它们所属的宏观社会系统；第三是专业性的团体，文化组织等的利益。此外，还有客户，即学生自己的利益，他们所受的教育是整个工作的最基本目标。

挑战是难以应付的，未来社会非常重要的就是对这些挑战有所把握。此次第三级教育初级阶段多个国家考察报告的主要目标，就是指出与第三级教育层次学习的初级阶段相关的各种挑战的范围。作为这一阶段学习成果的证书将使人们进入劳动力市场，并承担公民的各种职责。各个部门自身必须对这些挑战作出回应，包括那些正在出现的挑战和将来必然会出现的挑战。但是，整个考察的起点和贯穿于其中的主要视角既非政府本身和各种利益相关者的需求，也并非主要出资者和教育机构的需求，而是客户即学生的需求。因此，报告的范围包括需求和入学、参与、机会、支持和促进学习与发展的经验，以及使上述成为可能的必要手段。

第三级教育在不久前还只是少数人的远景目标，如今在第三级教育层次上参与某种形式的教育已经趋于普及。克林顿 1997 年在美国国会发言时清楚地表示，至少该国两年制学院将“在 21 世纪实现与今天美国高中学校教育同样的普及”。芬兰政府已经声明，到 21 世纪适龄群体中至少有 60% 将接受第三级教育。英国工业和高等教育委员会预测 60% 的 18 岁年龄人口中将在他们一生中的某个阶段参加第三级教育。到 1995 年，日本有 63% 的

18岁年龄的青年人进入第三级教育机构，而1965年的对比数据是17%；比利时（佛兰芒地区）是目前中等教育合格后便能进入第三级教育并给予高额津贴的国家之一，1993年，90%以上的适龄群体获得了资格。这些都是明显的变化，其重要性已得到充分的认识。

这次考察集中于OECD成员国中第三级教育的发展和动态，由OECD研究队伍主持访问。利用这些访问和其他信息源，这次考察的目的不仅是为了发现目前发生的问题，而且旨在在客户、出资者和其他与社会第三级教育有利害关系的人之间引发有关未来发展方向的对话。

## 二、“第三级”的含义

严格地说，究竟什么是第三级教育？它与高等教育或中等后教育的区别究竟在何处？在这次考察中所涉及的不断变化的环境中精确的、规定性的定义可能会引起误导，所以这种定义本身将会成为分析的一部分。选择“第三级”（tertiary）而非“高等”（higher）的原因部分是由于“高等”常常意味着大学，但现在大部分的参与和发展是出现在所谓“大学的替代机构”（alternatives to universities）中（见OECD, 1991）。一些这样的教育机构已经建立起来，如德语国家的高等专科学校（Fachhochschulen）或者挪威最近重建的学院，它们提供了另一种形式的高等教育。它们的教学计划在时间上通常比大学短，但比许多大学的教学计划更紧密地联系劳动力市场，它们没有多少研究的功能，即使研究也更多地以实践为导向。“第三级教育”在初等教育、中等教育以及整个教育的系列中也存在其价值，它指的是中等教育接下来的一个阶段或时期。它不是一个孤立和自我封闭的领域，过去“第三级教育”的参与模式是高选择性的，其基础往往比较狭窄；随着第三级教育的参与率和规模的扩大，它已经与中等教育越来越紧密地联系在一起。

“中等后教育”一词广泛地用于中等教育以上的一种低层次的高等教育（在 ISCED 分类中也有这样的反映）。但这次考察的角度是，在认识到中学后教育中普遍参与的趋势，以及需要发展适应学生和整个社会多样化和不同需要的具有差异性的新模式时，我们应该进行更根本性的思考。因此，“第三级”包括各种不同的教育机构和教学计划，它们反映了超越中等层次教育后的进展。这种进展不仅根据学术进行界定，而且充分肯定了经验和成熟的价值，在入学程序上就是一个例子。

第三级教育的新路径承认不论学习持续时间长短的部分时间制和全日制的模式；它包括各年龄的学生、覆盖了广泛的兴趣和范围；而且，它综合了各个国家对“初级阶段”的不同阐释；承认各种类型的学校——从研究型大学到两年职业学院——以及各种功能和等级的称号和资格证书。因此在国际比较中不可避免地需要认真地关注特定的环境、结构和进程。因此报告的核心主题就是多样性：多种多样形式和结构的存在与价值，以及对这些形式和结构所必需的不同类型的行为的认识。尽管在成果和标准的比较时遇到一定的困难，但这些困难并不妨碍比较性地纵览各个国家的动态和经验，相反，它们启发了跨国的讨论和共同学习，而且这些讨论和共同的学习也是这个成果的一部分。

不论在人生中哪一个阶段，教育都能够促进个体和社会福利，并具有广泛的发展的潜力。第三级教育在初等和中等教育之后越来越成为大量青年人就业和承担公民职责的途径，已经是一个普遍的特点。而且，它不仅是为青年人的，对于各年龄阶段的成年人来说，第三级教育也是他们重新进入正规、结构化学习，以及在职业、人生兴趣和期望方面重新定位的途径。参与第三级教育反映出当代青年人对文化的渴望和追求，它也反映了成年人为达到更高层次而系统学习的越来越浓厚的兴趣。当然，第三级教育与以知识为基础的社会的出现也是联系在一起，这种社会要求延伸的教育成为一种社会准则。

随着“精英”教育向“普及”教育的转化和进展，问题自然而然就产生了：曾经自身拥有高度专业化、经常的自决权，以及完全以自身的任务、结构和传统为取向的部门，即那些自我封闭的、不公开的神秘部门究竟是什么样的？这些有特色和受到珍视的社会文化产物——大学、高层次的职业机构和学院能否或者说应不应该像现在一样继续保持精英型的学术和专门化训练的传统？或者说他们是否将重构自己来形成终身学习连续体的一部分？此问题对于 19 世纪的英国首相 Lord Melbourne 来说似乎有些夸大其词。在创建牛津大学和剑桥大学的改革委员会时，他说“大学将永远不会改革自身”。而当代政府通常则认为需要不断地改变方向，当然这需要一些促进的措施。在新西兰，“连续”（seamlessness）已经被采纳为具有指导性的原则，它表明政府希望创建一个更加连贯的教育制度。但是各国都没有十足的把握，因为正在精心制作的衣服与布料通常不太容易相配。

在几乎所有的 OECD 国家中，当第三级教育初级阶段面临不断增加的压力，以及对公共财政预算分配的竞争达到异常尖锐的时候，教育机构和政府当局必须对现有项目计划、进程和教学进行搜寻式的评估，必须考虑新的可能性。需要改革和革新，有时甚至是大规模的改革。在一些国家，综合性的改革已经开始或正在进行：包括合并机构、取消双轨制、建立新型机构、引进新的基金模式和资助体制、采取新的国家导向和指导性管理、实施新的学位计划以及建立教育和工业之间新的合作伙伴关系。我们可以说，这是一个研究和质询的时代，有时伴随着极度的不确定性，在所有 OECD 成员国和其他国家第三级教育的创新中存在大量的改革和新的观点。

### 三、行动者：客户、利益相关者和举办者

应该从哪些方面和根据什么人的要求对教育活动提出期望

呢？第三级教育不仅是政府或学校的责任，而且也有各个行业、企业、家庭和社区的参与，特别是学生的参与。在教育机构的直接控制下，学校的教职工队伍中吸收了一批知识、文化和其他方面的精英。因此，许多国家的研究型大学在推动知识革命和前进方面起了重大的作用，促进了最先进的技术和工业发展，提供了当代经济前进的大部分动力。即使在第三级教育机构并不直接参与最前沿知识发展的地方，那里的毕业生也越来越成为观念与技术更新，发散性思维、新机器与新方法的发明，以及解决复杂社会经济问题的中坚力量。正是由于最初的和持续的普通教育与职业教育计划，学院和大学才为社会越来越高的要求提供了培养下一代、持续学习和职业发展的机会。

学校的重要性是毫无疑问的。但当考察报告定位于满足学生和社会经济需求的新方向时，学校与其说要从其自身的结构、传统、文化和内部规律进行思考，倒不如说要更多地考虑其如何反映和满足客户的需求。一些地区认为，强调满足“客户”的需要是向消费社会作出的荒谬的让步，否认知识与评估性调查的独立性，因而不同意将“客户”作为此次调查的主旨。确实需要一种平衡：学生只是学校文化的一部分，并非全部，而学校文化仍然是中心议题；如果学生被看作是客户，那么其他利益相关者和利益群体同样也应该有其自身的位置。但是客户的视角作为对学校生活许多传统和设想的挑战，一方面与我们社会需求驱使的政策保持一致，另一方面强调我们在不断普及第三级教育时，应该满足许多新的需求。

因此，主题的探讨已大大超出对学校本身的关注，它涉及政策的问题，特别是有关学生、毕业生、商业、职业和社区的各个方面。在比较的过程中，这个考察呈现并分析了许多问题的经验范围。需求是怎样发展和增长的，以及它目前的特征是什么？是否应该准备应对新的社会挑战、知识的发展、经济事务的全球化、新技术带来的影响和机遇以及不断转变的人口模式？满足人们需要的各

种教育供给的性质和质量如何？能否适应这些需要？对学生和提供者提出了什么问题和困难？它们是如何提出来的？哪些有前途的趋势、改革和理念将对未来可能的政策具有导向性？对各种教育供给的质量和适应性有没有进一步的质疑？有没有适当和有效的程序来进行决策、领导、管理及形成和执行政策？这类问题是当前讨论的中心。

在任何定义中，第三级教育都涉及大范围的和不断扩展的活动和利益，它反映了学校之间的联系，并超越了学校的范围。它涵盖了广泛的私人 and 公共资源，这些资源如果不能在公共政策所有领域直接发挥作用的话，也应该能够发挥越来越大的间接性作用。从一个学校的角度看，第三级意味着从大学到研究生以及包括研究生这一过程中的结构、计划、人员、资源和服务，并且与教育机构的研究活动和社区服务紧密联系。定义的要点是强调教育的类型、层次或标准，以及学习的连续，而不是某种特殊的体制和教学机构。因此，“第三级教育”虽然不是必然的，却常常涉及某些学校、大学、学院等。在访问一些国家时，研究人员看到了各种这样的教育机构。在外部环境的压力下，某种历史性的转变似乎正在发生。某些学校将保留其长期以来形成的自我规定和控制的传统，而其他学校则面向社会具有更大的开放性，并形成理解社会和社会进行互动的良好机制。

#### 四、“初级阶段”

这次考察并没有反映全部的第三级教育，而只是说明了它的初级阶段。这个阶段能够获得最初的回报和资格认可。关键是“正规”第三级教育的“初级阶段”（即正规的硕士和学位课程）相对于在这个层次的其他学习形式来说，它们是整个第三级教育中的主要部分。在各个国家中，这些学校、教学计划和学习模式是非常不同的。报告研究了各个国家所有这些方面的规定，这些规定

保证了这个层次的基本规格，并得到了劳动力市场的认可，以及具有广泛的社会效力。

虽然一个完整的第三级教育的研究不能限于初级阶段（最初的主要资格），而应该考虑研究生入学的不断增加，以及在研究、技术转让和服务销售方面的内容，但是，将初级阶段和最初资格的获得作为重点仍然是有充分理由的。

在大多数 OECD 成员国中，高中教育参与率方面的增加，自然会对第三级教育的机会和入口形成严重的压力。有些国家这方面的比例已经非常高，例如，在比利时和美国，人们还在继续努力减少辍学、学业失败以及品行不端等现象（见表 1）。这些落在第

表 1 各类教育计划中高级中等教育毕业生与  
典型毕业年龄人口的比率,1995  
(Ratio of upper secondary graduates to population at  
typical age of graduation by type of programme)

	总数	普通	职业和见习生数
澳大利亚	—	65	—
比利时(佛兰芒地区)	110	33	76
丹麦	81	46	36
德国	88	24	64
日本	94	69	25
新西兰	95	65	30
挪威	106	44	52
瑞典	64	25	38
英国	—	—	—
美国	76	76	—

注一：没有获得资料

来源：《1997 年 OECD 教育概览》表 1.1

三级教育学校身上的压力和要求是多方面和非常沉重的，它对于已经形成的教育结构和程序以及对学生的支持系统都提出了许多问题。这个报告综合性地论述了对这些压力的成功回应和问题。

由于这些压力的存在，公共政策在动员新的资源、确立第三级教育发展的方向以及引进新的程序监督和调整那些影响、引导和控制第三级教育的各个因素时受到了广泛的挑战。显然，第三级教育已经从其长期占据的边缘位置向国家教育政策的中心舞台移动。因此，这个报告的目标之一就是阐明主要的政策目标，并以此在政策形成方面帮助成员国采取进一步的行动。如果这个报告的目的能够达到，各个国家将能从这个比较的分析中受益，并在这个充满活力和全球化的环境中对自己的观点和程序进行定位。

## 五、工作方式

在开始这次多个国家的考察时，OECD 的教育委员会预定的目标是：第一，制定综合性的问卷来考察各成员国为了满足学生的期望和能力以及社会经济的需求而制定的第三级教育初级阶段的计划、教学和学习的发展程度；第二，分析未来的政策怎样可能最大限度地促进需求的变化。委员会和秘书处为如此多成员国准备考察和在其中投入必要资源的行为深深打动。最初我们设想 3 个或者可能 5 个国家参加这个项目，可能二、三个其他国家参加第二阶段的活动。但最后，10 个国家都完整地参加了个别的、持续的培训，其他两个国家促进了这次培训，更多的国家表示对下一阶段感兴趣。一些国家希望主持后续研讨会，一些国家已经主持过这样的研讨会。各个国家都要求能够得到其他国家研究成果的记录，这些已经由秘书处提供。其中的某些部分正分别由各个政府出版。我们将举行一个国际性的会议宣传研究的成果，深化有关的讨论。这些都是反映教育政策调查的适应性的指标，当然还有

其他的方面。教育委员会已经讨论了报告的初稿，并决定在 1997 年 4 月的某日进行全面的讨论。尽管所有这些都令人满意，但考察报告能否成功将取决于其对问题进行说明的清晰程度，以及它为未来政策和行为提供的洞察力与激励强度。

在 OECD 考察各个国家长期既定的教育政策的过程中，主题考察采用了一些创新性的办法：首先，它围绕一系列共同的和有所准备的问题和疑问，把各个国家的经验联系起来。其次，它反映了考察小组成员的洞察力、判断力和分析能力的综合，以及由秘书处通过与各国公共权威、负责的机构、有关的利益团体与个人之间持续、紧密的合作，信息观念的交流而得到的发展。第三，它借鉴了广泛的资料，包括官方资料，政策性的文献，大量有经验的专家和对话者的看法。第四，教育委员会和考察团代表，以及各参与国，包括独立的专家，积极地参与了全过程。第五，与单个国家政策考察不同的是，主题考察是在一致性的跨国基础之上进行的。

考察报告是根据 1995 年 6 月到 1996 年 10 月期间由秘书处牵头、由广泛的不同经验的考察人员组成的团队所进行的一系列各国访问（每队 4 个成员中有 2 人来自秘书处，见附录 3）而形成的。

第一步是由秘书处准备问题和问卷，由教育委员会和考察团进行随后考察的修订工作（见附录 4）。每个考察团通过审视某个往往具有扎实背景的报告和其他由政府当局回答的普通问卷开始调查。在各国 8 到 10 天集中研究访问的调查和会议中获得的信息为批判性地分析现实打下基础。在回答的问题中，各国当局采取了灵活的策略。尽管比较中的严格程度有所下降，但回答的多样性已经包含了非常丰富的信息，包括环境、结构、方法和政策方面有质量、有深度且覆盖全面的多种多样的信息。接下来，由各国当局和秘书处准备的记录和报告使得在研究访问和后续交流过程中的可比性得到加强。

在各国相对较短时间的考察，走马观花地访问学校（snap-

shots ) 和与典型学校的简短会谈，具有许多的局限性，但是它们的目标并不是提供严格准确的资料来进行深度研究或是作为活动与观念的代表性样本，而是列出例证性材料并且说明在国家报告和其他资料来源中所提出的问题与趋势。这些材料已经能使考察人员阐发问题、检验设想并交流意见。考察团在各国的记录，随后由秘书处准备或以报告形式递交给各国政府，从而促成进一步的交流和对全文的调整。这些独立的国家报告既可作为基础也可看作现有报告的补充，它有助于各国政府进一步使用，包括可能在适当的时候出版。

考察团对各参与国的研究成果和结论已经通过大量其他的资料得到进一步深入。除去在 1997 年考察团通过法国和葡萄牙两国政府当局获得的资料以及与他们进行的讨论之外，这些来源包括：涉及高等教育政策的单个国家的调查（加利福尼亚州、奥地利、前捷克斯洛伐克共和国、芬兰和墨西哥）；国家对教育委员会有关个体需求、第三级教育入学和资助大众高等教育研讨会的贡献（组成主题考察的部分内容）；OECD 教育指标；部级教育委员会议的成果与结论和 OECD《工作研究报告》（Jobs Study）及后续方案。还利用了其他在教育研究与改革中心（CERI）获得的关键成果；高等教育机构管理（IMHE）项目和分权化的教育建构计划（PEB）；一项已经完成的文献考察；考察团的扩展性评论和建议。这些资料和包括其他国际机构的工作资料已经提高了主题考察的深度和可比性，否则，这个报告将是不可能的事。不过，这些都是背景，最主要的是各参与国的工作成果，和各参与国的参与为分析当前的与正在出现的趋势和问题提供了前所未有的机会。教育委员会和秘书处希望热烈赞扬在这次考察的各阶段中大量个人、机构、代理处和政府部门的合作及慷慨支持。

## 六、报告的基本结构

报告旨在提供对“初级阶段”的概览和建设性意见，帮助各国第三级教育的持续发展。这是描述性的、分析的和正规的。从对增长需求的评估开始，并且将第三级教育实际和潜在用户的需要与期望放在最前面；但这些需求和期望并非没有问题，而且一定要与当前政策动态和教育供给的结构相对应。为了评估教育部门在什么程度上，以及通过什么方式来回应客户的需要和社会经济变化提出的挑战，有必要深入到学校内部，因此重点是课程设计、教授和学习。存在的问题是：许多学生未成年就学业失败或辍学，而另一些人则排队等候入学、延长学习。结果是后者在学习上成功，在劳动力市场上有所发展。对此，原因是多方面的，但质量问题、课程相关性和教学问题与此有非常密切的关系。为了加强政策的反馈性、有效性和高效性，正在引入新的评估和责任形式，它们在第三级教育自我约束和应对客户方面不断增长的多样化需要方面起着重大的作用。在政府体制范围内的指导（或导向）与教育机构的自我约束之间需要新的平衡，需要对社会需求和客户需要的中心性达到比较一致的认识。如果要充分应对整个报告中讨论的挑战，则有必要在各种制度和机构中加强领导和管理。最后，报告声明了成本和财政方面的难题。这方面的压力是非常巨大的，各个国家只有在动员新的资源、分担成本方面不断前进，一个普及第三级教育的前景才能出现。

## 第二章 需求、入学和参与的增长

调查的起点是需求。它既是个体性和高度变化的，也是集体的或社会的，而且还既是潜在的又是公开的。需求不仅指入学需求，而且还包括机会、成就、能力、专业技能和成绩水平方面的需求。入学的需求已经远远超过根据历史发展趋势、人口统计、资源保障规划、设施供给和学习机会的出现而作出的预测和计划。从需求方面看，尽管现有教育供给和人们对学校组织与教学的观念使我们常常不能清晰地看到客户的取向，但这些取向还是自然地出现了。在客户、利益相关者的视角（学生、雇主和其他社会机构）与学院和大学的知识及探讨的视角之间存在着一定的相互作用。有时候这种相互作用具有实质性的意义，似乎学科化的知识和探讨的结构与程序有其自己的动力和必要性。所以，无论如何都必须超越单纯学术的愿望，或者是单纯上述客户的需求。结构化知识的优势和进展，不管是以更加理论化的形式，还是以更具有应用性的学科形式，都取决于高度组织化和专门化的努力。而且，达到一定的标准并理解一定的知识文化是必要的。虽然大学和学院中的老师和研究人员并非这种文化的柏拉图式的捍卫者，但他们有责任阐发这些要求和需求。因此，第三级教育的明显特征之一就是下面两部分的结合：个人与社会的需求，以及结构性领域的知识与经验的方法。为了达到此种结合需要创造性地重构第三级教育。

## 一、需求与回应

正如我们的城市一样，第三级教育的制度和大部分学校机构是为了减少“交通流量”而设计的。最近几十年来最引人注目的现象和对政策形成的紧迫和广泛的挑战——从国家体制到个人机构从学生到职员——不仅仅是需求增加的规模，而且是需求的广泛多样性。这种似乎残酷的进程既反映了经济生活中快速和深刻的变化，其中第三级教育对这种变化特别灵敏（如果不能算是立即敏感反应的话），又反映了社会所有个体、家庭与群体愿望的明显增长。需求不仅仅是个人入学，个体发展和获得市场资格通行证，它也是为了擢升知识、发展能力和更新文化。社会及其成员一起雄心勃勃地参与和推动、并实现着这个发展的进程。

在 20 世纪后半叶，“增长”一词已成为所有社会的关键词汇，而且是文艺复兴以来欧洲和欧洲大移民的特征之一。尽管 20 年代石油危机后社会盛衰多变，但在 20 世纪所有经济和社会活动部门中，持续的扩张和渴望取得进步的雄心不仅仅是目标而且在许多情况下成为现实。感谢空前的成功发展，许多人希望而且有机会赶上过去精英或至少是社会特权群体的生活方式。历史学家 Eric Hobsbawn 在研究这些全球性的变化时，将 20 世纪 50 年代以来的 30 年看作热望和物质发展空前扩张的时期（Hobsbawn, 1994）。教育中的参与也不例外，越来越多的家庭想让他们的孩子达到他们自身无法达到的更高级的教育和培训水平，不仅因为他们已经看到文化和社会中教育或能力的价值，而且因为教育，包括对资格的认可被看作社会流动和就业方面更加保险与报酬更高的方式。工人们逐渐寻求适应新的技术，在企业中为新职位做准备或者避免成为失业者，他们已经感到有必要取得更高水平的能力和资格，而公共政策强化了这种看法。如果进步只是一种空想，而教育只是空想的奴仆，OECD 各国决不会接受它们，并就第三级教

育空前的期望和需求进行讨论。

教育增长中两个相关方面的要求受到特别关注。一方面是高中阶段课程和计划中参与的增加，这在当今许多 OECD 国家倾向于或已经普及化了，并且正驱动着更高级的教育需求。另一方面是第三级教育入学机会和参与的增加，这不仅包括在校学生也包括各年龄段的成人。当然各国之间有所差异：在 20 世纪 90 年代的扩张中，通常是那些过去参与率相对较低的国家增加较快，例如澳大利亚、葡萄牙、瑞典和英国。但是，在第三级教育和中等教育之间增长率的差异也是非常明显的。在高中阶段，多数情况是参与率增加缓慢，但有所上升；而在第三级教育阶段，有时是从相当低的参与率开始，而最近几十年的增长时而会攀升到很高的水平。在 20 世纪下半叶发生了具有历史意义的转变：第三级教育正取代中等教育成为大多数青年人入学、选拔和进入职业生涯的热点；但是这种入学仍然存在一定的社会偏见，在许多国家的公共政策中仍然明显的保留着面向从学校吸收第三级教育的学生，以及对中产阶级和经济收入良好家庭的补贴。

第三级教育阶段中的困难、问题和改革已经成为政府议事日程中的重要话题，而高中教育阶段的增长则很少被问津。随着年轻人失业率的增加，许多政府希望延长学校教育的时间，制定了“青年人”或“资格”政策来确保所有青年人可以受到进一步的教育或培训、有机会获得工作而且采纳了为年轻人进行全民中等教育的方案。一些国家，比如说日本，已经明显意识到人们普遍希望进一步拓宽教育、需要更多专门化的训练。

青年的教育政策不可避免地像流水线的作用一样增加对第三级教育入学的压力。至今，这种压力已经超越了对人口下降的补偿。最近，这种人口数量的下降在一些国家中导致了预期的稳定和对辍学学生要求降低的现象，如澳大利亚、日本、德国。但在一些国家，虽然目前在辍学学生的需求方面出现某种趋于平衡的迹象，但整体需求的趋势仍然保持攀升。

“民主化”是 20 世纪 60 年代以来一个强有力的政治观点。它明确地提出了高等教育的入学机会，特别是大学或类似机构的平等；要推翻社会阶级偏见和限制性入学的障碍而雄心勃勃地追求平等目标。这一观点影响了政治活动，并引起一些变化，拓宽现有学校的入学途径便是延续至今的成果之一。随着招生的增加和大众参与，教育民主化的政策方向现在在一定程度上转向了教育供给的质量，经济的相关性和满足费用的方法。一个关键的问题是：入学数量的大量增长可能对学校的角色、身份、道德本质以及日常工作，特别是老牌欧洲传统的大学，带来毁灭性的影响。在考察的几个国家中，大学已经成为这种扩张首当其冲的对象，特别是那些在大城市占据有利位置的大学。例如，德国的许多大学在几十年中规模已经增大了 3 至 4 倍；在丹麦，首都城市的魅力导致在哥本哈根和省会城市中大学不成比例地增长。在法国也存在着相似的压力。

另一个关注的焦点是教育成本的增加。维持公共开支的政策在所有地方都是必要的，而私人部门基金的投入则难以确定。各国之间存在明显的差异。在日本、葡萄牙和美国，大型私立学校的学生通常要交纳高额学费和生活费，而大多数欧洲大陆的学生则获得大量的补贴。澳大利亚已经试行根据毕业以后收入状况而定的延期交费方案。新西兰允许学校收取学费，而在英国，有关政策已经建议实行对生活补助进行测定的学费制度，以生活补助测定和视收入而定的贷款政策来帮助学生。在考察的过程中，学费的征收和学生入学之间的关系仍然是不明确的（虽然学生和出资者的行为可能会受到其他方式的影响）。至今，全面的需求看上去与价格的关系仍然是非常活跃的。我们将在以下讨论成本与财政时进一步涉及这些问题。

各个国家在第三级教育层次上对入学的快速增长和学生需求有各种各样的回应。在这些回应中——包括更加开放的入学和接纳要求，教育机构与项目上的多样性——有一些出自于对经济需

求的关心或者由于平等与社会相关性的驱使，另一些非常明显的是为了保护传统的大学。但民主化也是其中一个非常重要的原因。机会的不平等，社会经济条件对入学的影响，以及在特殊学习领域的需求方面不同性别和少数民族群体之间的不平衡，都需要给予持续的关注。民主化和大众参与已经使学校的面貌焕然一新，包括政策的重新调整，以及新的话语系统的出现。不过，尽管有这些变化，第三级教育的某些部分仍然顽固抵制或者不能接受基础性结构和体制的变化不断摆在它们面前的东西。

当然，这个变化也非常明显地表现在其他方面。在一次 OECD 有关中等后教育未来框架的会议上（巴黎，1973 年 6 月），马丁·特罗（Martin Trow）将高等教育大众参与，即大众化，界定为参与率超过 15%，而当参与率达到 50% 以上时，则是高等教育的普及化（见 OECD, 1974）。尽管各国有很大差异，但是目前这个指标似乎非常低（见表 2）。然而当时的主要观点是：现存的学校体制，特别是大学，如果不大力调整它们的身份、角色和功能，就不能满足需求方面的增长，因而需要大量的结构性改革。值得称道的是，OECD 国家已经形成了跨国家和地区的系统 and 机构来面对这些挑战，而且已经有了许多非常成功的例子。我们应该依托过去 25 年的巨大成就来认识当前的目标和困难。但应该设定必要的界限，例如在德国和比利时（佛兰芒地区），大学持续扩张的限制不仅表达了对与非大学（NON—UNIVERSITY）教育相比大学中更高费用的关注，而且反映了大学特殊使命的传统和观念价值。这是一种文化的信念，它反映了在大众化年代学术传统的力量。一个关键问题是研究和研究基金：它们在第三级教育中的分布范围和方式？增长的需求是否需要新的结构和新的分类？

今天，随着参与层次的不断提高以及需求压力上新的潮流，核心的问题和目标仍然是角色和功能方面同一性和不确定性的问题。学生和家庭常常希望获得大学教育，尽管现在的大学教育已经人满为患，获得资格的机会也逐渐减少。有限的，或非常不够的