

概 要

教育政策分析

2003 年版

Overview

EDUCATION POLICY ANALYSIS - 2003 EDITION

Chinese translation

概要系根据经济合作与发展组织出版物摘录翻译而来

可从在线书店免费索取概要文本

(www.oecd.org/bookshop)

该概要为经济合作与发展组织非正式译稿



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

经济合作与发展组织

教育政策分析

2003 年版

教育政策分析系列的目的

提高教育质量是所有经济合作与发展组织国家一个关键政策目标。为响应为每一个人创造可利用终生学习机会的要求，世界各国均在开展重大教育改革。教育政策分析提供了一个反映这方面丰富国际经验的机会。

经合与发展组织于 1996 年发起系列教育政策分析。它已构成经合与发展组织教育委员会工作计划的一部分，也是对该组织教育部长确定的政策优先领域做出的响应。其主要目的是：

- 协助教育政策制定者及其他与教育政策有关的方面，通过借鉴国际上或类似领域的工作提高决策水平；
- 分析总结经合与发展组织的教育活动、国际数据与指标以及相关研究的内在性质与政策含意；
- 以简明并可获得的方式公布有关结论及分析与讨论结果。

教育政策分按年度编制。

2003 年版教育政策分析的概要

2003 年版教育政策分析中包括对如下方面政策事宜及国际性发展变化的最新分析。

- 各国定义残疾、学习困难或障碍学生的方式、它们为满足此类学生需求所采取的方法，以及这些方法对于平等性和包容性讨论的含意；
- 通过发展终生就业管理技术为终生学习提供便利的未成年人及成人就业指导新方法；
- 高等教育的目标与服务对象正在发生的深刻变化，以及这些变化对于高等教育的资助与管理方式具有何种影响；以及
- 确保个人、政府和企业对成人终生学习的投资能够产生回报并具有长期可持续性的政策选择。

2003 年版还首次包括了经合与发展组织国家广泛领域内重大教育政策变化的总结。

第一章 多样性、包容性与平等性：透视特殊需求的满足

为多样性学生群体平等地提供教育是经合与发展组织国家教育政策的一个关键特征。最终将帮助提高社会凝聚力的包容性目标是这一挑战的核心。人们期望教育系统能为此社会理想发挥其作用，各国也已采取了一系列步骤，旨在促进这一理想的实现。为促进这个任务的完成，本章汲取了以为残疾及学习困难和障碍学生制定的计划为基础的国际数据与经验。除了评述多种多样的国别做法之外，本章还提出两个主要论点：(i) “基于权力”的平等概念意味着，只要有可能，这些学生应在正规、主流学校接受教育，而不是在专门的教育机构；而且(ii)各国在正规学校容纳残障学生的各种做法为有关教育多样性与平等性的广泛讨论提供了有益经验。

本章对范围广泛的涉及残疾、学习困难和障碍学生计划的数据信息进行了分析。对包容效果似乎良好的学校进行的一些专题研究也在本章中得以分析，以确定对残障学生具有包容性的学校的一些重要发展条件。有关特点是从八个经合与发展组织国家总结而来，似乎对改善全体学生的教育也同样重要。

经合与发展组织国家已经承诺保证其教育制度的产出对所有学生是平等的，这就要求向具有多样性要求的各类学生提供教育。该任务的一个重要部分是以尊重并保护各类学生权力的方式，构造残疾、学习困难和障碍学生的教育计划。对于资源分配而言，这不具有一个清楚的含义，因为以多数残疾学生为例，投资的数量不可能产生等同于其非残疾同伴能够获得的产出。因此，尽管本章对国际上各类学生(包括按年龄与性别分类)之间的资源分配广泛地予以分析，这只是各国在多大程度上介入追求平等过程的说明性指标，但不是界定为达到一个客观并准确定义的标准而取得的进展。

不过，我们可以做的是去确定允许推动该过程向前发展的关键条件。首先就是承认多样性并制定相应计划。是否做到这一点的一个指标就是特殊学校就学的学生人数。这个指标在各国的差异很大。若该指标高，就存在主流学校失败于满足多样性需求的迹象。本章后一部分中确定的一系列其他条件中，有些与学校制度内部正在发生的变化有关，例如人员发展与校际合作；而其他一些则涉及到外部关系，例如责任制及社区的介入。在本章中评述的各国不同做法揭示了这样一个重要问题，即对于不同类型的学生何种做法的效果最好。在经合与发展组织国家进行的改革允许我们不断加深对解决这一问题最佳方式的理解，但是未尽事宜仍很多。

第二章 就业指导：新的前进道路

在经合与发展组织国家就业指导服务负责机构面临着两项关键挑战。在终身学习和积极的劳动力市场政策背景之下，这两项挑战必然是：

- 提供能够发展就业管理技术的服务，而不是仅仅帮助人们直接做出决定；并且
- 大幅度拓宽公民获得就业指导的渠道，使其终生均能利用这些渠道。

本章提出了就业指导在公共政策方面的重要性的论据，并概述了经合与发展组织一些国家应对这两项挑战的一些方式。这是基于对经合与发展组织 14 个国家就业指导的大量审查。

在促进劳动力市场发挥作用和教育系统实现其目标方面，就业指导发挥了关键的作用，同时促进了平等性。近来的证据表明社会能动性依赖于不仅要广泛地获取知识和技术，而且要懂得如何利用它们。就此而言，就业指导的使命就拓宽成为终身学习的一部分。就业指导服务已经开始发展变化，脱离了以心理学为主导的传统离校学生面谈。（参见有关一些国家近期行动的插文）。

对于正在变化的就业服务而言，一个关键挑战是从帮助学生就一个职位或一门课程做出决定向就业管理技术的更大发展转变。对于学校，这意味着在课程中纳入就业教育并将其与学生整体发展相联系。有些国家已经将其结合到学校主题之中。但是，就业教育仍然集中在义务教育目的周围。在高中和专科教育中，服务重点还是做出眼前选择，而不是个人发展和长远决策，尽管这种情况在有些国家也开始发展变化。

第二项挑战是如何在整个成人阶段更全面地提供指导。目前服务发展不充分，而且主要被失业者通过公共就业服务所利用。一些新的服务项目正在与某些成人教育机构建立联系，但是这些机构并不总是有能力提供全面而且公正的建议。为建立私营市场的努力成功是有限的，而公共部门提供服务又缺乏足够的资金。因此，创造能够为所有成年人服务的就业服务依然是令人生畏的任务。基于互联网的服务可能对提供服务有所帮助，但是这种方式还不能完全代替根据个人情况做出的个性化服务。如下插文列举了最近一些国家采取的行动事例。

插文 就业指导：通过创新扩大服务范围

澳大利亚国家就业互联网站(www.myfuture.edu.au/)发布了关于教育与培训课程、地区性劳动力市场供求状况、岗位要求，以及有关学习资助资源的信息。用户可分析其个人感兴趣和偏爱，并将它们与教育与职业信息相联系。该网站开办前 7 个月浏览次数已达 250 万次。

奥地利每年举办三次大型就业交易会。交易会涉及职业训练、专科教育及成人教育。数千人参观交易会，数以百计的专业和贸易组织、雇主、工会和教育机构介入。而且交易会会被战略性地推销到学校和社区。

加拿大公共就业机构将就业指导承包给社区组织。这些组织被认为常常更能够适合特殊群体的要求，例如单身父母和土著人口。这些组织中，有些主要以就业发展活动为重点，例如信息服务、就业咨询和求职会；其他还具备更全面的教育、培训及组织职能。有些组织具有专业就业指导人员，有些则不具备。

在西班牙，阿尔塔迪斯国际公司(Altadis)拥有一个就业发展计划，已经建立了一个雇员资质与公司现有职位描述数据库。参加该计划的人员将接受定期面谈，以根据未来的商业需要评估其能力与愿望。根据与工会商定的冗员计划，阿尔塔迪斯公司为雇员提供就业咨询，并与一个专业再就业公司签订合同，由其提高此项服务。该再就业公司通常会雇用心理学或经济学研究生来提供服务。

在英国，呼叫中心技术被用来拓宽成人获得教育的途径。这项服务，学习直线(*learnldirec*)，向求助者提供信息和更全面的就业建议。根据其工作性质，服务人员至少具备三个等级之一的相关资质。服务人员可以查寻包含 50 万以上教育与培训课程在线信息的数据库。自从 1998 年建立以来，已有超过四百万人拨打该国家咨询专线。帮助专线全年开放，每天服务时间是 8:00~22:00。

第三章：变化之中的高等教育管理模式

几乎毫无例外，经合与发展组织各国政府最近均在改革、重新评价其高等教育体系，或调整高等教育结构。推动改革的原因是高等教育目标发生的深刻变化与高等教育所面临的挑战，以及机构与其服务对象具有的特征。目前人们深刻认识到大学和其他高等教育机构必须适应更复杂的环境。这种环境之下人们对高等教育的期望已经发生根本性变化。

对于高等教育的运行与管理方式而言，这意味着什么？在二十世纪，为促进诸如经济增长与社会平等目标的实现，大多数经合与发展组织国家政府在高等教育领域施加高度控制与影响。目前，一方面政府鉴于高等教育对于知识社会的重要性，对确保教育机构能够有助于满足经济和社会需求的关注超乎以往；另一方面政府也承认中央计划在知识创造及教学与学习方面常常效率不高，而且旺盛的社会与经济要求教育机构能够在某种程度上独立运行，同时在向多种多样的顾客群体传授多种形式的知识方面，市场机制在规范供需时常常比行政管理更有效率。

因此，高等教育的管理面临着一些困难的挑战。如果高等教育确实是政府寻求实现国家目标的一个重要战略杠杆，政府能否在不牺牲大学的独立性或迎合新市场需求的活力的情况下，实现这些目标？

本章分析了政府如何处理这个问题及如何应付围绕高等教育机构管理的一系列有关问题。该分析就是通过了解高等教育机构在保持高等教育体制整体连贯性的同时，能够在何种程度上行使自主权并发展其自身长处。具体讲，分析中涉及到考虑与高等教育如下五个方面有关，并处于变化之中的杠杆作用：

- 第一是教育机构在管理内部事务时拥有多大自由度；
- 第二是教育机构对政府资助的依赖程度或汲取其他资源的能力；
- 第三是高等教育体制本身的改变方式要服从于质量的保证与控制；
- 第四是强化对教育机构的管理；
- 第五是领导者新的职责。

总体而言，高等教育改革使政府更多地集中于制定战略和确定优先领域，减少介入高等教育体系日常管理程度。在一些国家，这种转变包括建立教学研究质量监督机构，以及形成分配公共资源的“中介”或“缓冲”部门。因此，目前的政策环境既着眼于按照“战略性管理”、“放松管制”和“责任制”的概念发展新方法，也同样着眼于对高等教育机构的行为施加直接影响。

第四章：终生学习的可持续投资战略

终生学习是向知识社会转变以及确保公平分配利益的核心战略。但是，成人学习是终生学习框架内的薄弱环节。成年人在整体上，特别是残障成年人参加学习的受限制程度归因于很多阻碍。教学方法未必一定适用，而且一些个人可能缺少平衡工作、家庭和学习所需的、可获得的支持性服务。本章以特别关键的阻碍因素，即涉及到时间和资金的资源限制为重点。成人学习所需资源的广泛情况至今尚未得到系统地分析。经合与发展组织国家面临的关键问题是如何实现和维

持扩大的投资水平以确保所有寻求学习机会的人可以获得机会，以及如何确保社会能够进行具有经济效益水平的投资。

尽管不能仅以金钱的形式表现成人学习的效益，但是经济上的考虑仍然重要。假如个人、企业和政府要对成人学习投资，那么投资必须是“经济上可持续的”（预测的效益一定会充分抵消成本），而且必须是“财政上可持续的”（必须存在今天投资未来实现良好效益的手段）。尽管对未成年人的教育投资在两个意义上均具有高度可持续性，对成年人学习投资也不亚于此。

本章首先通过例证计算中年起开始学习的回报率，清楚地说明了成人学习的经济可持续性。计算结果说明，在通常政策之下，对于个人，特别是在职成年人而言，经济回报对于进行更多的终生学习的鼓励作用有限。因此必须进行干预，以减轻放弃收入造成的负担，并通过承认成人学生已经掌握的知识缩短其学习期限。

成人学习的财政可持续性取决于个人、政府与雇主之间的费用分担机制。政府应为条件最不济的学习负担费用，并建立其他方面能够分担费用的机制。本章分析 10 个经合与发展组织国家近期以实现“联合资助”为目标所开展的活动。尽管已经证明帮助这些处于不利境况而又迫切需要学习新机会的人是困难的，但是这些活动已经展现了希望。无论如何，目前正在开展的广泛行动使我们深刻了解到对于个人和企业什么才能起作用。

附件：经合与发展组织国家教育政策的近期发展

本附件总结了经合与发展组织国家教育政策的主要发展情况。由各国自愿提供的情况摘要概括了可能使国际读者感兴趣的主要政策行动，并提示了获得进一步信息的来源。

这些摘要以经合与发展组织国家制定的范围广泛的教育政策为重点。这些国家突出说明了终生教育范围内，从幼年和学前教育（例如奥地利、韩国和新西兰）到成人教育和在职培训（例如丹麦、芬兰和西班牙）的政策发展情况。尽管明显存在若干共同的主题，但由于政策行动的范围广泛，使得难以对其做出简明的分类，。

首先，几乎所有国家对旨在提升义务教育阶段学习质量的政策均给予重视。政策重点包括更明确地规定学生必须掌握的关键技能与知识 [例如比利时（法语区）、利国和日本]、采取学生学习和学校表现外部评价（例如荷兰、挪威和葡萄牙），以及强化教师的专业能力（例如在美国的阅读教育能力）。采用详细说明学习目标的原则以及责任制规定通常已成为一揽子广泛政策改革的一部分，为学校提供了可操作性更大的自主权（例如在芬兰和意大利）。

第二，在旨在减少无资质未成年人数（例如法国和德国）、激发学生动机（例如英国），或降低教育机会的地区差别（例如韩国）的计划中，社会不利因素与学生疏远仍然是主要的关心所在。

第三，高等教育领域在大多数国家已经成为改革的特别重点。这些变化的通常方向是在更严格表现外部责任制框架内，给予教育机构更多的自主权。在欧洲，高等教育改革的一个重要推动力是波罗尼亚宣言（Bologna Declaration）。宣言的目标是建立共同高等教育学位体制，而且若

干国家（丹麦、德国、荷兰和挪威）高等教育资质的结构变化已经引起人们的关注。

最后，很多国家教育领域的组织与行政管理正在发生实质性变化。变化的方向是给予教育机构更大的运行自主权以及地方政府的干预扩大，这意味着中央教育部门变得越来越少地介入直接提供教育，更多地重视战略性规划和效果评价。

本概要根据经济合作与发展组织原文出版物的摘录翻译

原文出版物英文及法文标题如下：

Education Policy Analysis - 2003 Edition

Analyse des politiques d'éducation - Édition 2003

© 2003, OECD.

索取经济合作与发展组织出版物与概要，请登陆

www.oecd.org/bookshop/

请在在线书店主页“Title search”窗口键入“overview”或本书的英文名称

(概要与英文原著相链接).

本概要由公共事务与交流司版权与翻译处制作

电子邮件：rights@oecd.org / 传真：+33 1 45 24 13 91



© OECD, 2003

准予复制本概要，前提是必须注明
版权属于经济合作与发展组织，并引用出版物原文标题。