

Education Policy Analysis -- 2004 Edition

Summary in Chinese

教育政策分析：2004 年版

中文概要

回访是经济合作与发展组织大约 30 年前首次开始分析的一个主题。本期教育政策分析的第 1 章重新审视了一个国家高等教育体系之内传统大学替代机构的地位。第 2 章汇总了经合组织以信息与通讯技术在教育中的运用为课题的研究成果，总结了一些需要谨慎对待的教训，并提出了提高国家的教育信息与通讯技术投资回报所需的条件。第 3 章讨论的是经合组织在有关教育活动中未曾系统研究的一个主题，即在国民终生教育中，学校为奠定终生学习的基础所应发挥的重要作用。最后，第 4 章开辟了一个新领域，研究了运用税收政策为手段推进终生学习需要考虑的某些政策问题。本期教育政策分析还包括一个附件，其中概要描述了经合组织国家教育政策的近期变化。

大学的替代机构

大学已不再是高等教育的垄断提供者。在该教育水平上，很多国家超过三分之一的学生在其他类型教育机构注册学习，而且在少数国家这样的学生占多数。提供高等教育的非大学型教育机构的类型从混合提供高中与短周期高等教育课程的职业教育学校，到讲授学位水平四年制课程的工艺专科学院，其在特征上存在巨大差别。不过，在经济合作与发展组织范围内，两个共同的责任影响了这些教育机构的发展。首先是要创造全面提供高等教育的额外能力，其次是在例如课程的范围、教

育的获得性，以及教育与雇主和广大社区联系的密切性方面，实现可提供教育产品的多样化。

非大学型教育机构提供高等教育的目的存在实质性差别。有些机构，如德国的专业技术大学，只是集中提供职业教育学位。而其他机构，例如北美的社区学院则讲授多种水平和目的的课程。不过，其教学目的三个关键因素是：

- **职业教育的比重。**在很多国家，非大学型机构是从职业或技术学校发展而来的，而且与大学相比，它们普遍只讲授一般教学计划中较少的课程，例如人文学科。不过，某些类型的非大学型教育机构也肩负着帮助扩大大学教育的使命，而且这种情况下，职业教育的取向就不那么普遍了。这类机构不仅包括北美地区和澳大利亚的多目标教育机构，而且还包括提供标准的两年制资质的法国大学的技术学院(IUTs)。
- **教育的水平。**在英语国家，很多机构提供从高中到学位水平范围内的课程。另一方面，在一些德语国家和北欧国家，非大学型高等教育机构主要讲授高级课程，相当于大学的初级学位，低于其他机构提供的成人教育水平。
- **以社区为导向。**很多国家现在拥有了非大学型教育机构网络，这些机构数量上已经超过大学，因此地理分布也更加广泛。由此就改善了当地的教育条件，而且在某些情况下还以其他方式为社区服务，例如开展以当地和区域性经济发展为目标的研究。

非大学型高等教育提供者以不同的方式融入整个高等教育服务体系。有时，地位不同的机构在层次上是清楚区分的，如在二元或三元系统下，但是如果不同类别教育机构的课程和文凭类型存在交叉，则情况就非常复杂了。在一些国家，特别是德国和芬兰，非大学型教育机构在促进高等教育的全面扩展上发挥了关键作用。但是，并非只有非大学型教育机构为扩大教育规模做出了贡献，在很多国家，它们与大学衔接的方式，包括不同机构之间转学的条件，才是关键的。

在不断扩大的教育体系中，它们之所以在多数国家发挥作用，另一个关键因素是**学生人均费用相对低**。在一些国家，学生人均费用只略超过大学费用的一半。费用低的部分原因，但非全部原因在于教育计划上存在的差别，这也引起了有关提供教育服务的公平性问题。在有些国家，但不是所有国家，非大学型教育机构对学生

的收费较低这个事实部分地对公平性做出了补偿。有必要更加认真地思考在复杂和差异明显的高等教育系统中如何形成一个公平的成本与费用结构。费用也引起了有关质量的问题，包括教学的质量，这是一个原则上应该是以非研究为导向的机构的核心目标，但是在实践中并未得到充分重视。非大学型教育机构是否做到使学生的开支物有所值？这是用现有数据很难清楚计算的，但是有证据表明回报至少是不平衡的，而且各机构和各门课程之间的差别极大。

未来这些大学的替代者将肯定在提供教育方面发挥很大作用。不过它们在教育系统的准确角色仍在形成过程中，随着更多的政策对它们开放，这些机构或者变得更像大学，或者更多地突出其与大学的不同。教育当局也需要认真思考它们希望非大学型教育机构在各国的高等教育系统中应该发挥什么样的作用。

从教育信息与通讯技术投资中获得回报

二十世纪九十年代中期以来，很多国家就将信息与通讯技术（ICT）视为改善教学质量战略的必要组成部分。在这方面，各国的目标比早些时候开始应用计算机时更加雄伟，例如将信息与通讯技术用作补充性教学辅助手段或降低教学成本的辅助手段。但是，利用信息与通讯技术来改造教育的政策是否发挥了作用？投资的情况如何？投资带来了何种回报？信息与通讯技术有效运用还面临着何种障碍？

全部经合组织国家均在学校大量投资于信息与通讯技术应用，尽管各国之间在设备装备上依然差别很大。2003年，不同国家中每台计算机对应的15岁学生人数是3~25人。不能简单地用各国的富裕程度和教育开支总额的不同来解释这些差别。不过，大多数学校现在已经接入互联网，而且随着信息与通讯技术硬件设备装备得越来越普遍，各国正日益将关注转向如何将信息与通讯技术结合到教学当中，以产生更好的学习效果。

在评估信息与通讯技术的投资回报时，我们要认识到信息与通讯技术能够用于改善校内信息管理和提高学生的信息与通讯技术技能，并能够用于改造教学方式。在这些目标上的侧重，决定了信息与通讯技术投资类型将有所不同，因此难以整体性衡量投资的回报情况。

一个指标是学生使用计算机的程度。在一些国家，每 3 名 15 岁学生中至少有一人每个月在学校使用计算机不足一次，尽管在少数国家使用计算机已经非常普遍，例如丹麦、匈牙利和英国三分之二的学生每周或每天均要使用几次计算机。令人注意的是设备的投资水平不能很好的预测计算机的使用情况，尽管每台计算机对应的学生人数特别大的国家计算机使用情况也自然低于平均水平。最常见的情况是学生们使用计算机不是借助计算机教学节目来学习，而是收发电子邮件和浏览互联网，两种情况可能均具有教育上的益处。事实上，使用专用教育软件的学生人数似乎是下降的。

信息与通讯技术能够改善学习效果吗？这方面的证据还不确切，尽管**某些研究已表明更多的利用这种技术能够提高学习表现**。对于表现水平低的学生来说，应用该技术可以挖掘的潜力最大。这类学生集中的学校至少可以和平均水平的学校同样地装备计算机，而且在某些学校装备情况甚至更好，这是令人鼓舞的。与家庭拥有计算机的情况相反，越是表现好的学生，其家庭配备计算机的就越多。因此，学校有助于抵消数据鸿沟造成的影响。不过，如果学校计算机不足，表现水平低的学生运用计算机的比例也低，因此校内的计算机使用条件是非常重要的。

表现水平低的学生在计算机使用兴趣上和其他学生恰恰是相同的，但是欠自信。尽管如此，专题研究得出的证据表明，信息与通讯技术能够有效地用于提高学生的学习兴趣和信心。

妨碍信息与通讯技术在学校产生理想效果的障碍可能包括缺乏充分的物质资源，其中又包括了缺乏定期技术支持和维护。不过，最根本的障碍包括课堂学习的方式、学校和教育系统的组织方式。学校负责人强调了实现学校的**信息与通讯技术发展目标时遇到的四个主要障碍**，其中每一个障碍均会影响到经合组织范围内至少 60% 的高中：

- 将计算机结合到课堂教学时遇到困难。
- 安排足够的上机时间时还存在困难。
- 教师们缺乏运用计算机作为教学手段的知识。
- 教师们没有足够的时间来为运用计算机的课程备课。

为克服这些障碍，教师们需要得到良好培训，以有效应用计算机做好准备。但是，如果学校的组织方式和教学方法一成不变，这也还是不够的。专题研究证明，不论信息与通讯技术是改变的发起因素，还是使改变能够发生的手段之一，均需要计算机应用与学校发展的其他方面紧密地相辅相成。因此，和商业应用一样，只有在与其他形式的创新有效结合的情况下，信息与通讯技术应用的潜力才能实现。

学校如何促进终生学习？

终生学习是一个概念，最初指的是在初始教育结束后继续学习。现在它表示的是学习贯穿人生的过程，包括在学校学习。经合组织已经为终生学习定义了一个包含四项内容的原则。每项内容均蕴含着学校教育的影响。

- 有组织的学习应是系统和相互联系的。因此，学校教育应与人生其他阶段的学习相联系。
- 学习者应该是学习过程的核心。对义务教育而言，这是个颇具挑战性的要求。
- 应该重视学习的动机—这是对初期教育另一个挑战性的需求，很多人在这方面对初级教育的情况不满。
- 应当承认教育的目标多重性，而不应仅着重于经济或工具主义目标。

教育体制如何满足终生学习理想的要求，可以在三个水平上加以分析：即作为个体的学生、作为一个组织的学校和教育系统。

在学生层面上，**教育体制**必须不仅要保证学生能够完成其学校教育，而且保证培养了学生们在其成年生活中将需求的能力。如果完成了中学教育就可以为终生学习打下基础，就此而言，目前的进展是令人鼓舞的。在多数经合组织国家，目前绝大多数青年人离开学校时已经获得高中文凭。但是得到文凭之后，他们掌握了什么样的技能和培养了何种品质？比萨（PISA）调查研究了学生们在何种程度上获得了某些成年生活所需的关键知识与技能。调查结果表明有待改善的余地很大。例如，在很多国家至少三分之一的学生不能完成中等复杂程度的阅读任务，这是追求终生学习目标所必需的一种关键能力。

然而，我们还必须认识到教育应具有更广泛的效果，不能仅着眼于认知能力。经合组织的能力定义与选择（DeSeCo）项目已经确定了成年生活需要的三种能力：运用一系列与知识相关的工具，包括语言和技术的能力；与其他人有效交往的能力；行使个人自主管理的能力。尽管不能始终准确地衡量这些能力，但是比萨调查还是提出了一些指标，用来说明在校学生是否以不同方式为终生学习做好了充分准备。自我管理的一个可测定因素是学生自我控制学习的程度。在学校能够做好自我控制的学生更有可能表现得好。至于学习的动机，调查结果是令人鼓舞的，大多数 15 岁学生似乎觉得他们在学校有“归属感”，尽管数目不小的小数人没有这样的感觉。这个证据令人吃惊的一个方面是在有些学生成绩高的国家，数量较大的学生觉得在学校不快乐，而且这可能影响他们在以后生活中继续学习的可能性。

终生学习原则适用的第二个层面是学校。学校需要变成学习的组织，而且以学生为学习的中心。这不仅涉及到教师们学习和改变的意愿，而且涉及到在学校带动下，能够改变学习文化的创新活动。这就要求教育要模仿其他领域为成功的创新所建立的条件。这些条件之一是研究知识的应用；之二是教育从业者通过协作去发现新的教学方式，即要求建立更好的教育协作网络，并更好地鼓励教师们相互协作；第三是创立一种“模式”性创新系统，即能够同时容纳局部的差异并将局部创新与系统的其他部分结合。创新的最终推动力在于有效地利用信息与通讯技术。在所有的这些方面，均存在教育变革的障碍，不过每个方面也同时存在进步的潜力。

最后，在教育系统层面上，终生学习要求在学校教育和贯穿人们生活各阶段的其他教育和培训之间建立联系。其中一个重要的问题是持续地扩大初步教育范围是否必然是理想的？尽管初步教育为终生学习奠定了良好的基础，但它也是潜在的“提前支付”教育，而且程度已经超出以往。这个难题还没有找到有效的答案，但是各国需要认真思考存在可用机会的时机。在初步的高中教育之外，可能还需要建立一个为不同年龄段的学习提供机会的平等环境。

使人们在其一生中能够始终持续学习的制度安排仍未很好地制定。特别是那些能够保证学习投资在经济上物有所值，并保证投资所需的财政手段的因素，一旦超出初期教育的范畴，作用常常不大。**税收政策是一个可以强化这些经济与财政激励的潜在途径。**不过，尽管税收已被用来影响其它形式的投资，却很少被刻意地用于影响终生学习。这不意味着税收对终生学习没有影响。不过这种影响通常是偶然而非计划之中的。

利用税收以及其他财政手段来影响学习投资的关键是社会、雇主和个人能够分享学习带来的效益：因此，如果在得不到支持情况下，由私人承担学习费用就导致学习投资不能达到理想水平。但是，与初期教育不同，政府对成人学习的支持极不均衡。如何更加系统地分担这些费用？经合组织最近讨论了现有的联合资助制度安排，发现税收政策已被有意或无意地包含在很多此类计划中。经合组织最近以此为议题召开的会议指出了存在的挑战，即如何在财政部门的积极协调之下，使这个途径在各国政府内更加系统化。

税收制度具有多重目标。首先是在不过度扭曲经济的情况下，筹集公共开支所需经费。推进社会福利活动也是一个重要目标。**税收政策可以通过两个主要渠道对终生学习施加影响：**

- 第一个渠道是对学习服务的销售收入征税。如果学习被视为一种投资，就应确定一个目标，保证这些服务的收入以其它投入同样的方式纳税，以保证公平。而且要求所有服务提供者平等纳税。突破该原则的最常见的方式之一是对以赢利为目的提供学习服务的机构征税，但对公共和其他非赢利机构提供的服务免税。
- 第二个渠道是对学习投资发生的支出征税。个人或公司在学习上的支出可以有很多免税方式，但是很难形成对各个方面均中立的支持。通常作法是对以当前而非未来就业为目的的学习给予税收优惠（不过，某些情况下，后者也享受了税收优惠）；对更容易量化的课堂活动而非在职学习实施税收优惠待遇；对公

司而非个人开支实施优惠待遇。此外，税率减让对于富裕的个人或公司来说意义更大，因为他们的边际税率较高。

税收激励对于终生学习的最终影响因此可能差别非常大，某些情况下可能因为存在极大的自重影响，差别会更大。在针对终生学习采取税收政策时的随意性和不一致性，造成了税收政策净效果的良莠不齐和前后不一致。很多国家的税收当局仍然不愿意系统地解决这个问题。现在需要教育和财政部门对学习相关支出和收入的税收待遇做一次盘点，评价其对人力资本投资的影响，并考虑是否需要做出政策调整。

上述观点可以通过分析三个国家近期税收政策及其发展变化加以说明。在奥地利，学习服务的提供者广泛地享受免增值税待遇，而且个人和企业的某些类型培训可以享受税收减免待遇。最近还在不断增加符合税收减免要求的学习类型，参与学习的个人可以申请所得税减免。在芬兰，对营业收入的免税待遇限于某些指定服务的提供者；在支出方面的政策目标涵盖了所有可以提高人们未来收入能力的活动。不过，该原则难以始终如一地执行。一个由教育当局成立的委员会澄清了有关雇主开支的政策。在荷兰，当局最近特别积极地利用税收政策来进一步推进政府对人力资本投资的大力支持。在过去的十年中，当局已经采取了税收减除政策来扩大鼓励力度，促进雇主对学习的投资，鼓励对特殊目标群体的培训，鼓励个人为学习相关的目的积蓄资金。不过，由于 2002 年出现的财政压力，人们对某些措施的功效产生怀疑，再加上社会发展目标侧重点的改变，迫使政府取消了其中某些承诺。

© OECD 2005

本概要为经济合作与发展组织非正式翻译文本
允许复制本概要，但须注明版权属于经济合作与发展组织及原文出版物的标题。

多语种概要是经济合作与发展组织英文与法文原文出版物的摘录翻译文本。
经济合作与发展组织在线书店免费提供概要文本，网址为：www.oecd.org/bookshop/。

欲了解进一步信息，请与经济合作与发展组织公共事务与交流司版权与翻译科联系。

电子邮件：rights@oecd.org

传真：+33 (0)1 45 24 13 91

经济合作与发展组织版权与翻译科(PAC)

OECD Rights and Translation unit (PAC)

2, rue André-Pascal

75775 Paris cedex 16

France

请浏览经济合作与发展组织网站：www.oecd.org/rights/

