

# 欧盟教育政策的历史演进与发展走向<sup>\*</sup>

陈时见<sup>1,2</sup>, 冉源懋<sup>1,3</sup>

(1. 北京师范大学 国际与比较教育研究院, 北京 100816; 2. 西南大学 教育学部国际与比较教育研究所, 重庆 400715;  
3. 贵州师范大学 教育科学学院, 贵阳 550001)

**摘要:** 欧盟教育政策是欧盟整个政策体系中的重要组成部分, 其内容主要体现在欧盟发布的一系列基础性条约和教育政策文件之中。从欧盟教育政策在欧盟整个政策体系中的地位而言, 欧盟教育政策经历了三个主要的发展阶段, 即 1957 年至 1985 年的初步发展阶段、1986 年至 2000 年的拓展与深化发展阶段和 2001 年至今的整合与完善阶段。从政策所涉及的内容而言, 主要包括职业教育与培训和高等教育政策, 但也涉及基础教育和教师教育方面的政策。当前, 欧盟教育政策的发展已经进入全面治理阶段, 呈现出四个方面的发展走向, 即追求政治认同、兼顾质量和效率、消弭发展差异、推进终身学习计划。

**关键词:** 欧盟; 欧洲教育; 教育政策; 教育变革

**中图分类号:** GG530.5 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-8129(2014)05-0095-11

欧盟是欧洲联盟(European Union)的简称, 历经 7 次扩容之后成为一个包括 28 个成员国的超级国家联合体, 是一个极具特色的区域性一体化组织。为了改善教育质量、提升就业能力、促进欧洲一体化, 欧盟先后发布了一系列教育政策, 开发了苏格拉底计划、达芬奇计划、田普斯计划、博洛尼亚进程、伊拉斯谟计划、终身教育整体计划等一系列教育项目。这些教育政策和计划框架既体现了教育与政治经济协同发展的基本规律, 也反映了教育对政治经济一体化发展的促进作用。这些政策措施对于引导欧盟成员国的教育改革、提升欧盟整体教育竞争实力、促进“欧洲维度的教育”产生了非常重要的作用。本文拟从梳理政策文本、总结发展阶段、分析基本内容和探讨发展趋势 4 个方面, 分别从纵向和横向两个维度, 分析和探讨欧盟教育政策的形成过程、发展特征和变革走向。

## 一、欧盟教育政策的主要文本

通过梳理欧盟出台的涉及教育政策的主要文本, 不仅有助于把握欧盟教育政策研究的原始素材, 而且有助于清晰了解欧盟教育政策的演变过程。从欧盟出台的政策文件来看, 涉及教育政策的文本主要包括基础性条约和教育政策文件两大部分。

### (一) 基础性条约

基础性条约是欧盟相关成员国签署的主要涉及经济、政治、文化等方面的条约, 虽然涉及教育

\* 收稿日期: 2014-08-15

**作者简介:** 陈时见, 教育部人文社会科学重点研究基地(北京师范大学比较教育研究中心)重大项目“欧盟教育政策的历史变迁和发展走向”主持人, 西南大学教育学部国际与比较教育研究所教授。

冉源懋, 教育部人文社会科学重点研究基地(北京师范大学比较教育研究中心)重大项目“欧盟教育政策的历史变迁和发展走向”主研人员, 贵州师范大学教育科学学院副教授。

**基金项目:** 教育部人文社会科学重点研究基地(北京师范大学比较教育研究中心)重大项目“欧盟教育政策的历史变迁和发展走向”(12JJD880002), 项目负责人: 陈时见。

政策的内容相对比较少,但这些基础性条约却为欧盟教育政策的制定提供了法律依据,从中亦可以窥探教育政策形成的背景和产生的依据。

1951年,法国、联邦德国、意大利、荷兰、比利时和卢森堡6个煤钢共同体创始国签署了《欧洲煤钢共同体条约》,即《巴黎条约》,旨在控制战略物资,并在有限的经济领域实现深层次的统一。虽然该条约并不是针对教育领域,但在第三章第56条中针对因共同体引进新的技术工艺等造成剩余劳动力重新就业困难等问题,提出高级机构应根据有关政策请求采取“给予一项无偿援助,以用作为专业工人的职业重新教育提供资金”等条款,这不仅体现了共同体经济发展与职业教育的紧密联系,而且表现了共同体从一开始对职业培训重要性的认识。因而,这一条约对于欧盟的职业教育与培训政策具有开创性的意义。

1957年,欧洲煤钢共同体6个成员国共同签署《欧洲经济共同体条约》(EEC)和《欧洲原子能共同体条约》(EURATOM)。这两个条约于1958年1月1日正式生效,合称《罗马条约》(Treaty of Rome)。他们试图通过创建共同市场和在协调各成员国的经济政策过程中,促进各国在经济领域中的合作,以在共同体成员国之间建立更加紧密的关系。条约明确提出了为设立共同的职业教育与培训政策制定的10条基本原则,并作出了“给所有人提供接受适当培训的机会,以使其能够自由选择工作和工作地点并达到更高层次的就业”的承诺。该条约不仅是欧洲一体化的早期条约,是欧盟包括教育政策制定需要遵循的基础性文件,而且以正式文件的形式对职业教育培训及相应措施作出要求,因此,该条约通常被视为欧盟致力于教育治理的真正开端,为欧盟制定具体的职业教育政策提供了法律依据。1963年,欧盟根据《罗马条约》确定了共同的职业教育政策,包括:(1)为保障合理的职业教育创造条件;(2)建立职业教育和经济领域之间的紧密联系;(3)不断参与职业咨询和职业启蒙以提升劳动力数量与质量;(4)参与国之间保持信息搜集、传递和交换的透明性;(5)保持从职前教育到在职教育的调整;(6)对在职教育水平进行调整;(7)对共同的职业教育政策措施提供共同的经费资助<sup>[1]</sup>。

1986年,欧共体12个成员国分别在卢森堡和海牙举行的外长会议上签署了《单一欧洲法令》(The Single Europe Act, SEA),决心将成员国的总体关系转变为一个欧洲联盟,并通过拓展共同政策和追求新的目标以改善经济和社会状况,通过使共同体各机构在维护共同体利益的前提下行使各自权力,以保证共同体更加稳定地运转。《单一欧洲法令》作为重要的基础性文件,不仅进一步推动了欧洲政治一体化,而且确立了教育在欧共体科技与人力资源技能和潜能开发方面的作用,使欧盟将发展科技和开发人力资源作为一项核心的教育政策目标。从教育政策层面,不仅对拓展和细化职业教育与培训提出了要求,还进一步提出“鼓励企业、大学和研究中心的研究和技术开发活动,支持企业、大学和研究中心在相互合作方面作出努力”,从而对高等教育合作方面提出了明确规定。特别需要指出的是,《单一欧洲法令》明确提出教育不再是欧洲一体化的副产品,而是其功能性前提,从而保证了教育政策在整个欧盟政策体系中的重要性,教育政策也由此从边缘迈向中心,开始成为欧盟整个政策体系中的重要组成部分。

1992年签署的《欧洲联盟条约》,将欧洲的整体安全明确为欧盟特定目标,这不仅促使欧盟朝着政治一体化迈出了实质性的步伐,而且使欧盟教育政策具备了新的法律基础。该条约在有关社会及教育等领域的政策部分,进一步明确共同体行动的目标在于“欧洲教育事业”,并规定欧盟成员国需要加强对欧洲历史和文化的了解与传播,维持和保护欧洲意义上的文化遗产,推进非贸易性的文化交流,从而为制定“欧洲维度的教育”相关政策提供了依据。此外,该条约不仅对职业教育与培训进行了规定,而且还第一次对普通教育进行了明确的规定。一方面,欧盟在职业教育领域的权限得到了进一步的扩大;另一方面,欧盟开启了在普通教育领域支持和补充成员国的行动,并鼓励成员国之间加强合作,从而为欧盟教育政策体系融入了新的内容。作为修改性条约,1997年的《阿姆斯特丹条约》再次重申欧盟的目标之一是在国际舞台上显示欧洲联盟身份,通过实行欧洲联盟公民

身份制度,加强对各成员国国民权利的保护。欧盟教育政策目标也随之发生了重大转变:以推进“欧洲维度的教育”为抓手,实现政治及文化意义上的“欧洲认同”。

2009年生效的《里斯本条约》(Treaty of Lisbon)是欧盟起着宪法作用的政策。该条约对欧盟的教育行动作了原则性规定,提出了欧盟教育行动基本准则、教育行动目的、教育行动途径和方法。该条约进一步推进了欧洲一体化非常重要的机构与机制改革,从而开启了欧洲一体化的新征程,也为欧盟介入教育领域提供了新的法律基础,使欧盟教育政策获得了更大的发展空间。虽然根据该条约,欧盟在教育领域的权限重点是“支持、协调与补充”,但在新的历史条件下,欧盟教育政策不仅延续了过去对职业教育与培训、高等教育的重点关注,而且将教育政策的范围进一步拓展到基础教育,并出台了将各阶段教育整合、统一的终身学习计划方案,欧盟教育政策变得更加灵活而系统。

## (二)教育政策文件

欧盟发布的教育政策文件涵盖高等教育、职业教育、教师教育、基础教育等领域,其中,涉及职业教育和高等教育领域的政策文件最多。

1973年的《关于共同体的教育政策》(For a Community Policy in Education),即《詹尼报告》,提出“教育合作计划在反映共同体经济与社会政策渐进性融合的同时,必须适应教育领域特定的目标和要求”,强调在职业教育与培训和普通教育之间建立紧密联系。1976年的《教育行动计划方案》提出了青年人失业问题以及解决失业和提高就业的教育政策措施,以实现经济增长和提高生活质量。1983年的《所罗门宣言》(Solomon Declaration)提出将“欧洲认同”扩展到文化领域,以把共同的文化遗产有意识地确定为欧洲认同的一个因素。“欧洲认同”的确立,对教育政策的制定和实施产生了重要影响。1993年的《欧洲维度的教育绿皮书》(Green Paper on European Dimension of Education)具体提出了4项政策以突出教育的“欧洲维度”,即:强化青少年对欧盟的认同感,引导欧洲人参与欧盟的经济及社会发展,帮助欧洲人了解欧盟为其拓展的更大的经济及社会发展优势空间并学习如何应对挑战,增进欧洲人对欧盟及成员国的历史、文化、经济及社会层面的相互认识,并进一步认识欧盟成员国与其他区域或国家合作的意义<sup>[2]</sup>。1996年的《教学与学习——走向学习社会》(Teaching and Learning——Towards the Learning Society)白皮书,在教育与就业方面提出五大目标,即:鼓励获得新知识,密切学校与企业的联系,消除偏见和排外,精通三门语言和平衡资本投入与培训投入<sup>[3]</sup>。1999年的《博洛尼亚宣言》(The Bologna Declaration)正式开启了“博洛尼亚进程”,提出未来10年欧洲高等教育发展的阶段性目标,即到2010年建成“欧洲高等教育区”,并明确了实现这一目标的6项具体实施意见:建立容易理解以及可以比较的学位体系;建立本科和硕士为基础的高等教育体系;建立欧洲统一的学分体系;促进学生、教师、学术人员及行政人员的流动;保障欧洲高等教育的质量;促进高等教育领域必要的“欧洲维度”。2004年的《关于欧盟职业教育与培训未来优先发展领域的决议》(Draft Conclusion on the Future Priorities of Enhanced European Cooperation in VET)从国家和欧盟两个层面分别提出未来职业教育与培训优先发展的领域。

此外,涉及欧盟教育的政策文件还有:1970年的《达维尼翁报告》(The Davignon Report)、《维尔纳报告》(Werner Report),1976年的《教育行动计划方案》(Education Action Program),1991年的《高等教育备忘录》(Memoranda on Higher Education),1997年的《里斯本公约》(Lisbon Convention),1998年的《索邦宣言》(Sorbonne Declaration),2000年的《学校教育质量框架:16项标准》(The Quality of School Education: Sixteen Quality Indicators),2001年的《学校教育质量欧洲合作框架》(European Cooperation in Quality Evaluation in School Education),2002年的《哥本哈根宣言》(Copenhagen Declaration),2004年的《马斯特里赫特公报》(Maastricht Communiqué)、《欧洲职业教育与培训质量保证参考框架》(European Quality Assurance Reference Framework for Vocational Education and Training),2005年的《欧洲教师能力及资格的共同原则》(Common European Principles for Teacher Competences and Qualifications),2006年的《赫尔辛基公报》(Helsinki Com-

munique),2007年的《欧盟理事会及成员国政府代表就2007年11月15日举行的提升教师教育质量会议的决议》(Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 15 November 2007, on improving the quality of teacher education),2008年的《波尔多公报》(the Bordeaux Communiqué)、《欧盟高等教育管理:政策、资金、学者与结构》(Higher Education Governance in Europe Policies, structures, funding and academic staff),2009年的《欧洲共同质量保证框架》(Common Quality Assurance Framework-CQAF)、《欧盟关于性别与教育报告》(Gender and education-Lessons from research for policy makers)、《关于教师和学校管理人员专业发展的教育理事会决定》(Council conclusions of 26 November 2009 on the professional development of teachers and school leaders),2010年的《多样的体制与共同目标:2010年欧洲教育与培训规划》《为新教师提供连贯系统的入职教育:政策制定指南》(Developing coherent and system-wide induction programmes for beginning teachers: a handbook for policymakers),等等。这些政策文件对欧盟教育发展作出了明确而具体的规定和要求,成为欧盟教育政策的组成部分,对于欧盟教育政策的完善与实施起到了重要的作用,因而也是了解和把握欧盟教育政策的重要内容。

## 二、欧盟教育政策的发展阶段

欧盟教育政策萌芽于战后初期。战后欧洲各国在致力于经济恢复和重建的过程中,在教育领域也采取了一些共同或类似的措施,特别是重点发展职业教育与培训以促进经济快速发展,对于欧盟早期教育政策的形成产生了重要影响。1957年,《罗马条约》的签订标志着欧盟教育政策的缘起,其后经历了若干的发展阶段,欧盟教育政策在整个欧盟政策体系中的地位也逐步由最初的边缘、附属转变为中心,并成为欧盟实现欧洲治理的核心内容之一。

### (一) 欧盟教育政策发展阶段的不同观点

关于欧盟教育政策的发展阶段,学术界有不同的看法,并提出了不同的观点。正是由于研究者的研究视角不同,从而形成了发展阶段的不同划分标准。比如:有学者从政策目标的视角,有学者从政策功能的维度,还有学者以政策与终身教育理念及实践的关系变迁为标准,等等。从总体上说,主要有“三阶段论”和“四阶段论”两种观点。

2005年,简和莎拉(Jean-Emille Charlier & Sarah Croche)在《欧洲教育》(European Education)杂志上发表的《欧洲一体化是如何在教育计划和政策领域侵蚀国家控制的》(How European Integration is Eroding National Control over Educational Planning and Policy)一文中提出了“三阶段论”,他们认为,欧盟教育政策发展大致经历了“走向共同政策”阶段(1957—1985年)、“政治—司法约束松动”阶段(1985—2000年)和“巩固阶段”(2000年以后)3个发展时期<sup>[4]</sup>。2006年,艾尔特·休伯特(Ertl·Hubert)在《欧洲教育》上也发表了一篇题为《欧盟教育及培训政策:里斯本条约是转折点?》(European Union Policies in Education and Training: the Lisbon Agenda As a Turning Point?)的文章,该文把欧盟教育政策的发展划分为前“马约”时期(Stage before the Maastricht Treaty)、后“马约”时期(Stage after the Maastricht Treaty)和里斯本时期(Stage of Lisbon Treaty)3个发展时期<sup>[5]</sup>。其他一些学者,如亚历山大(Alexandra Dehmel)、沃肯霍斯特(Heiko Walkenhorst)等人也坚持欧盟教育政策发展的“三阶段论”。

安德斯(Anders J. Hinge)在2001年发表的研究报告《教育政策与欧洲治理:对欧洲各管理机构的贡献》(Education Policies and European Governance: Contribution to the Interservice Groups on European Governance)中,把欧盟教育政策的发展划分为4个阶段,即:1971至1992年为第一阶段,主要是在共同体教育计划的基础上建立欧洲合作(Building up European co-operation based on community action programmes);1993至1996年为第二阶段,主要是迎接挑战并向前发展(I-

identifying challenges and ways forward);1997 至1999 年为第三阶段,主要是使教育成为欧盟政策体系中的主流(Mainstreaming Education in Community Policies);2000 年以后为第四阶段,主要是在建立国家教育体系的共同目标(Common Objectives for National Educational Systems)基础上构建欧洲教育区。卢斯(Luce Pepin)则在 2007 年的《欧盟教育与培训合作的历史:终身教育如何成为战略目标》(The History of EU Cooperation in the Field of Education and Training: How Life-long Learning Became A Strategic Objective)中,把欧盟教育政策的发展划分为如下 4 个阶段,即:前历史阶段(1957—1971 年)、教育合作的奠基阶段(1971—1992 年)、紧密的教育与培训合作阶段(1992—2000 年)和从口号到行动的实施阶段(2000—2006 年)。还有一些学者,如德唯(Dewe)、韦伯(Weber)、李晓强和苑大勇等,也坚持欧盟教育政策发展的“四阶段论”。

## (二) 欧盟教育政策发展阶段的基本特征

从欧盟教育政策在欧盟整个政策体系中的地位而言,欧盟教育政策从 1957 年《罗马条约》开始至今,主要经历了 3 个主要的发展阶段:第一阶段从 1957 年到 1985 年是欧盟教育政策的初步发展阶段,教育政策附属于经济政策和社会政策,处于欧盟政策体系的边缘;第二阶段从 1986 年到 2000 年是欧盟教育政策的拓展与深化发展阶段,教育政策从政策边缘走向政策中心,成为欧盟政策体系中的重要内容;第三阶段从 2001 年至今是欧盟教育政策的整合与完善阶段,教育政策成为欧盟政策体系的核心内容之一,而且教育政策全面融入到各成员国的教育活动之中,成为欧洲治理的重要组成部分。

在欧盟教育政策的初步发展阶段,资本主义经济高速发展、福利型国家体制不断完善以及欧洲一体化曲折前进是该阶段欧盟教育政策的社会背景。这一时期欧盟教育政策的标志性事件是 1957 年《罗马条约》的签订,突破性进展是 1976 年发布的《詹尼报告》提出兼顾职业教育与培训和普通教育。这一时期的主要教育政策包括保障和发展职业教育与培训、加强成员国之间的教育合作、促进职业教育与培训和普通教育的相互融合 3 个方面。这些政策措施起到了帮助成员国摆脱经济危机并制定本国职业教育政策、将“行动计划”作为政策实施的主要模式和明确普通教育的重要价值的作用。同时也呈现出 3 个基本特征,即:注重经济发展的政策目标、追求多样发展的政策内容、初显欧洲认同的核心理念。

在欧盟教育政策的拓展与深化阶段,欧洲一体化深入发展、科技革命影响加大、知识经济兴起等成为影响欧盟教育政策发展的主要动因。这一时期欧盟教育政策的标志性事件是 1986 年《单一欧洲法令》的产生,突破性进展是 1992 年《欧洲联盟条约》对欧洲联盟合法性的确立。受其影响,这一时期欧盟确立了教育发展以“欧洲认同”为目标落实教育的“欧洲维度”、职业教育与培训重在拓展与细化、高等教育突出跨国合作与流动等主要政策,在一定程度上推动了成员国教育决策、提升了欧洲工业的竞争力、扩大了欧洲高等教育的国际影响、改变了欧洲大学校际合作的管理模式和促进了欧洲身份认同。此阶段的欧盟教育政策凸显出政策目标侧重于政治服务、政策执行逐步规范化、政策内容关注教育质量等特征。

21 世纪以来,伴随着世界政治、经济格局的变化,同时受欧盟内部政治与经济一体化危机的双重影响,欧盟教育政策进入整合与完善阶段。这一时期欧盟教育政策的标志性事件是 2000 年《里斯本战略》和 2001 年《实现终身学习的欧洲》的出台,突破性进展是 2002 年出台的《欧洲教育与培训发展战略 2010》和 2010 年通过的《欧洲教育与培训合作战略框架 2020》将终身学习政策一体化。这一时期,欧盟主要关注职业教育一体化、高等教育国际化与品质化、基础教育优质化和教师教育标准化,在引领国际区域教育合作的理念与实践的同时,也加强了与成员国教育活动的深度融合。其政策特征具体表现为:政策目标欧洲化、政策内容综合化、政策实施强化。

欧盟教育政策的产生与发展决非偶然,而是受多种因素的影响和推动。全球化理论、区域发展理论、经济理性主义理论和身份认同理论为欧盟干预教育事务、制定和发展教育政策提供了理论基

础。而欧洲一体化的愿景、欧盟经济发展与国际经济发展的竞争、欧洲一体化诉求与成员国利益的磨合与协调、欧盟内部教育发展不均衡等因素,均对欧盟教育政策的发展产生了重要影响。

### 三、欧盟教育政策的基本内容

欧盟教育政策主要包含职业教育与培训政策、高等教育政策、基础教育政策及教师教育政策等方面。出于经济发展的需求,职业教育与培训始终是欧盟教育政策重点关注的领域,因此,职业教育与培训政策不仅是欧盟最早干预的教育政策领域,而且也是发展得最为成熟和完善的政策领域。

#### (一)职业教育与培训政策

职业教育与培训一直是欧盟教育政策的重点领域和核心内容,其最初的政策目标是发展经济、提高就业,后来逐步转变为稳定社会、提升认同意识。进入 21 世纪以后,为适应欧盟经济发展由“资源驱动”向“知识驱动”转变的需要,欧盟进一步加强职业教育与培训体系建设,建立职业教育与培训的政策机制。一方面,欧盟围绕里斯本战略的实施,制定并实施了一系列职业教育与培训的政策和实施计划,积极倡导成员国之间教育的深度合作与交流;另一方面,欧盟将“开放式协调机制”引入到职业教育与培训领域,推进“哥本哈根进程”的落实,以推动和促进欧盟职业教育与培训的一体化。

欧盟职业教育与培训政策可以划分为 3 个相互独立但又密切联系的阶段。20 世纪 50 年代初到 60 年代末是建立关税同盟阶段的职业教育与培训政策,在这个发展阶段,职业教育与培训政策主要体现在相关条约的规定中,还不完全具备严格的政策属性,但职业教育与培训政策是最早受到关注的教育政策,涉及有关职业教育与培训领域的相关规定和要求,开启了欧共体在职业教育与培训领域的发展步伐。20 世纪 70 年代初到 90 年代末是建立共同市场和经货同盟阶段的职业教育与培训政策,在这个发展阶段,职业教育与培训政策已逐步成熟,主要表现在建立共同体的职业资格互认制度、提供教育与培训政策配套服务、推出独立的教育与培训项目 3 个方面。从 20 世纪 90 年代末期开始,欧盟职业教育与培训政策进入到建立政治同盟阶段,欧盟职业教育与培训政策在延续上一阶段政策的同时,又增加了一些新的内容,形成了新的发展,主要体现在规定职业教育行动的目标和实施原则、建立职业教育与培训推动机制以及整合各类教育并推出综合性计划等方面。特别是在哥本哈根进程的政策目标框架下,欧盟从 2002 年到 2010 年,在职业教育与培训领域进一步推动了一系列改革,推进欧洲职业资格框架、欧洲职业教育学分转换体系、欧洲通行证等基本政策工具,在促进公民自由流动和劳动力市场一体化、提高职业教育与培训的吸引力、提升职业教育与培训的质量、建立职业教育与培训经费保障机制等方面推出了一系列新的教育政策,这些新的政策促进了欧盟政策和国家政策的衔接,提高了职业教育与培训的影响力,推动了职业教育与培训的新发展。

#### (二)高等教育政策

为了增强在国际上的影响力和竞争力,欧盟特别重视成员国之间在高等教育领域的密切合作,先后出台了各种公约、决议、条约、行动计划等政策文本,企图在欧盟成员国内部创造一个无障碍的高等教育区域。因此,欧盟高等教育政策是欧盟教育政策的重要组成部分,是实现欧盟高等教育一体化和促进欧盟国家在高等教育领域合作与交流的制度保障。

从欧盟高等教育政策的发展过程而言,最初旨在消除国际间的对立、促进经济的增长,而后则转向适应市场经济需求和知识经济社会转型以及培养欧洲认同的价值观。随着全球化趋势和国际间竞争的加剧,欧盟更加致力于加强国家之间的教育合作,努力构建欧洲高等教育区(European Higher Education Area, EHEA),从而推动欧洲一体化进程。欧盟推出的各种高等教育政策虽各有侧重,但主要是围绕 3 个方面进行的。(1)促进人员的跨国流动。欧盟从 20 世纪 80 年代中期开始,便推出了多个欧洲国家之间的大型教育交流计划。从流动目的看,包括学习、访问和研究 3 类

跨国流动;从参与对象看,包括学生、教师和教职工3类人群的流动项目。特别需要指出的是,欧盟以实施大学生流动计划为主要手段促进学生的跨国流动。如苏格拉底计划(SOCRATES)、英国的国际大学生实习交流协会(the International Association for the Exchange of Students for Technical Experience, LAESTE)组织的学生流动计划、英国文化协会之下的语言助手计划(the Language Assistant)以及一些大学组织的交换生计划等,其中又以苏格拉底计划影响最大。除制定大学生流动计划外,欧盟还在伊拉斯谟计划(ERASMUS)中引入欧洲学分转移与积累系统(ECTS),以解决流动大学生学业不能被受访大学承认的难题。(2)建立二层级制(two-cycles system)的学士与硕士教育体制。这一体制最早是在1998年的《索邦宣言》(Sorbonne Declaration)中提出的,建议各国的高等教育建构大学部与研究所两个层次的教学体系,大学部的课程可力求多样化,而且包括科学整合的学程设计,而研究所阶段的学习,硕士学位的修业年限可较短,博士学位的修业年限可较长,这样可以促成各国在学业领域互相认可高等教育的资格和学分。后来的《博洛尼亚宣言》(Bologna Declaration)和《柏林公报》(Berlin Communiqué)进一步肯定了这一体制,并提出了更具体的要求。(3)建立欧洲学分转换累积制度。欧洲学分转换累积制度(The European Credit Transfer and Accumulation System, ECTS)是帮助设计、描述和传递学习项目和授予学生高等教育资格的一项工具。该工具与以成绩结果为导向的资格框架一起,使学习项目更加透明、充分,更有利于对学习资格的认定。这一制度使欧洲高等教育具有可比性,使高等教育的教学更具透明性,从而促进所有学习的认可、学习经历的转换和学生的流动。

### (三)基础教育政策

欧盟对基础教育的关注有一个渐进的过程。在欧洲一体化之初的欧共体时代,欧共体对基础教育领域是不干预的。随着20世纪70年代石油危机的爆发,欧共体开始注意到基础教育的价值,逐渐推行基础教育相关政策。直至欧盟成立,欧共体对基础教育的干预始终处于“权限不清,权力不明”的状态,因此,在21世纪以前,欧盟没有出台直接涉及基础教育的政策。新世纪以后,伴随终身学习思想的深刻影响,欧盟从政策和实践两个方面强化了对基础教育的关照。由于基础教育更多地涉及国家主权问题,因而,欧盟不可能像一个主权国家那样对欧洲层面的基础教育制定和实施强制性的政策,而主要是通过两种较为间接和非强制性的手段来促进基础教育领域的合作与发展:一是与成员国密切合作,推进和改善基础教育政策的信息共享,鼓励政策实践的经验交流;二是通过苏格拉底计划、夸美纽斯计划,以经费资助的方式促进学校间的交流、学校的发展以及教师的培训。

欧盟基础教育政策的内容主要是通过一系列条约和政策文件来体现的,如《马斯特里赫特条约》《里斯本条约》《欧盟基本权利宪章》《里斯本战略》《欧盟2020战略》《学校教育质量框架》《学校教育质量欧洲合作框架》等,其基础教育政策的实施也主要依托夸美纽斯计划来实现,该计划主要包括流动项目、伙伴关系项目、多边项目及网络项目等几类项目。通过实施基础教育政策,欧洲区域教育领域的欧洲维度有所增强,在促进教育公平的同时提升了教育质量,在客观上扩大了欧盟对基础教育的干预力度、推进了欧盟成员国的基础教育,同时为全球化及区域化的教育问题提供了可参考的范例。

### (四)教师教育政策

与基础教育相同的是,由于教师教育这一领域关涉欧盟成员国教育主权的程度相对较高,所以欧盟自成立之时到2000年的这段时间内,参与的教师教育事务相对有限,制定的教师教育政策也寥寥无几。但随着全球化进程的加快,欧盟及其成员国日益认识到本国、本地区的竞争力有赖于各国人力资源素质的高低,因此逐渐加大了对教师教育的关注力度。除了制定具有指导性意义的教师教育政策之外,还构建了多样化的政策实施路径,以确保教师教育政策的实施成效。

2007年5月,欧盟委员会发布了《提升教师教育质量》的报告。该报告对教师教育的重要性进



行了陈述,并对2000年“里斯本进程”(Lisbon Agenda)提出以来,欧盟在教师教育及培训方面所开展的工作进行了回顾与总结,在此基础上,报告提出欧盟教师教育发展应集中在6个主要领域,即终身学习、教师必需的技能、反思性实践与研究、教师资格标准、高等教育阶段的教师教育、教师的社会角色。基于这个报告的分析和建议,欧盟议会于2007年7月审议通过了同名报告,并具体提出欧盟在教师教育领域的9项政策,于2009年11月通过了《教师及学校领导者专业发展》的报告。该报告强调了教师及学校领导者素质的重要性,强调了教师教育政策对教师和学校领导者的价值,并提出了欧盟教育政策应向教师教育及学校领导培养方面倾斜的具体事项。

总体而言,欧盟参与教师教育领域事务的时间相对较晚,许多政策正处于制定阶段或者是实施的初级阶段,因此,与欧盟职业教育与培训政策、高等教育政策相比,欧盟教师教育政策体现出一定的不完善与不成熟性。尽管如此,欧盟教师教育政策包含了较为丰富的内容,包括构建共同的教师标准、提升教师教育质量、加强教师入职教育、促进教师在职专业发展、实现教师教育一体化、构建完善的教师队伍建设机制、培养教师多样化的技能及构建教师教育指标体系等。教师教育政策的重点体现在两个方面:一是强调规范教师资格标准,为教师和学校领导者的专业发展提供一致和一贯性的支持;二是强调教师及学校领导者的跨国流动和交流。欧盟教师教育政策取得了一定的成效,如明确了教师能力和资格的共同原则、构建了教师教育政策对话机制、优化了职前教师教育模式、为在职教师提供了专业发展的平台等,不仅体现了欧盟及其成员国试图通过规范教师教育事业为欧洲一体化奠定基础的诉求,也符合当前世界教师教育事业的发展潮流。

#### 四、欧盟教育政策的发展走向

当前,欧盟教育政策的发展已进入了全面治理阶段,试图通过终身学习政策全面融入和参与到成员国的教育活动当中。但欧盟在政治、经济和文化等方面遭遇了诸多的问题和困难,而且直接与教育需求紧密相关的人口老龄化问题也日益突出。作为致力于欧洲治理的一个政治联合体,欧盟要把欧洲建设成为最具竞争力和活力的知识经济区仍存在诸多的挑战。基于欧盟教育政策近些年的发展动态以及欧盟教育政策所处的环境和面对的形势,欧盟教育政策将呈现出以下4个方面的发展走向:

##### (一)追求政治认同,突出一体欧洲的价值目标

纵观欧盟教育政策的历史变迁,可以看到欧盟教育政策的价值取向经历了一个演变过程。战后初期,主要是追求和平的普世价值,50至80年代中期强调追求经济发展的经济理性价值,80年代中期至90年代末期转向经济和政治双重一体化的实用价值,新世纪以来则发展为追求经济、政治、文化和社会多向发展的多元价值。但是,随着新世纪以来越来越严重的人口老化、经济衰退、民主赤字、文化冲突以及由此引发的一系列连锁反应,欧洲实际上正面临全面危机。在当前这个后金融危机时代,欧洲内部对于欧盟的前景主要有两种判断:一种是悲观的判断,认为欧盟会因为财政危机和利益纷争而分崩离析;另一种是乐观的判断,认为欧盟会推动一体化向纵深发展,使欧洲变得更具竞争力。

无论是从目前欧洲区域化发展的重点转向来看,还是从应对当前欧盟面临的各种危机和挑战的现实需求来看,欧洲一体化将主要是政治一体化。实现欧洲政治一体化或许是欧盟当前和未来发展的一项核心任务。欧盟各领域的政策都将受其影响,教育政策也不例外。促进欧洲政治一体化必将是欧盟教育政策未来发展的根本追求。因此,政治认同成为当前欧盟在各领域包括教育在内的政策的最高价值目标。只有在这个最高目标顺利推进和实现的前提下,其他各领域政策的价值目标才可能真正实现。

从教育政策领域而言,欧盟将围绕服务政治认同这一核心价值制定教育与培训的具体政策目标,比如提升教育质量、倡导教育公平、推动终身学习等。这些具体的价值目标与政治认同这一最



高目标形成相互支持和制约的“一与多”的关系。因此,可以预见,在欧盟实现其政治一体化之前,追求政治认同将在相当长一段时间内成为欧盟教育政策的最高价值目标,教育政策的制定将围绕这一目标而展开,并通过落实和深化“欧洲维度的教育”进一步推动欧洲的政治一体化。

## (二)完善标准体系,兼顾质量和效率

随着教育规模的迅速扩大,质量成为全球教育领域关注最多的一个问题。关注并提升教育质量已成为当今世界教育发展的一个基本特征。致力于欧洲统一和复兴艰巨任务的欧盟显然对教育质量给予了特别的重视,并采取积极的应对措施,在多个基础性政策文件中都要求为欧洲公民提供“优质”或“高水平”的教育。新世纪以来,欧盟首先在“ET2010”战略框架中提出使欧洲教育成为“世界教育质量的参照系”的远大目标,接着在“ET2020”中将提升教育与培训的质量作为欧洲教育与培训未来发展的4项核心战略之一。在普通教育中,明确要求把质量保证作为教学的重要目标,在中小学普遍采用校外评定(external evaluation)方式对学生学业水平进行考察。提升教育质量必将成为欧盟教育发展的一项优先政策。

在实现教育的规模效应之后,欧盟一方面强调教育的质量提升,另一方面又要注重教育的效率,将教育的投入和产出作为未来政策重点关注的领域。新世纪以来,与美国、日本、澳大利亚等国家相比,欧盟教育投入与产出仍处于一个令其尴尬的境地。根据欧洲统计局发布的几份调查报告显示,欧盟教育体系最近几年存在高投入低产出的现象<sup>[6]</sup>:一是高等教育学习年限延长,学生留在大学里的时间有所增加,从经济的角度反映出教育投入与产出的比率低下;二是义务教育阶段学生人数减少,欧盟中小学在校生的总人数在10年间减少了7%,东欧国家减少的比例高达26%~37%;三是中等后教育阶段出现了高辍学率,10年间,25~29岁之间的人接受教育的比例由大约20%降到了10%;四是教育经费私人投入所占份额偏小。欧盟教育经费投入占GDP比例较高,其中公共投入所占比例高达79.4%。近年来,高额投入低效产出的问题已引起了欧盟的高度重视和关注,改善教育经费投入机制,提高教育的效率,正日益成为欧盟教育政策关注的重点和优先的领域。

## (三)消弭教育差异,促进均衡发展

尽管欧盟各国均有义务促进教育的均衡发展,保障所有欧盟公民不受居住地制约享受优质的教育资源,但教育地理空间分布存在明显的不均衡性,成长与生活的地域在很大程度上影响着教育机会与学业成就。这种不均衡性在欧洲由来已久且积重难返,这样的现状对欧盟实现教育一体化无疑是一个极大的障碍。实际上,欧盟国家间教育发展的不平衡性呈现出从北向南的梯度走势,北欧国家最佳,其次是西欧,南欧和中东欧相对较差。因此,如何消除或缩小教育的地区差异是欧盟当下及未来最为紧迫的任务。<sup>[7]</sup>

2012年,英国谢菲尔德大学迪米特里斯·巴拉斯博士(Dr.Dimitris Ballas)领衔的研究小组向欧盟委员会提交了题为《警惕差距:欧盟各区域间教育的不平等》(Mind the Gap——education inequality across EU regions)的调查报告,通过对欧洲统计局提供的描述教育地域差异的一百多份图表所包含的数据和信息进行分析和研究,最后得出4个主要结论<sup>[8]</sup>:一是学习障碍上的地区差异是导致地区经济发展不平衡的原因之一;二是教育的地区差异导致了欧盟各区域间的不公平,同时使得人才向发达地区外流;三是整个欧盟地区教育不平等的性质、规模和影响有很大的不同,必须通过政策性手段予以平衡;四是欧洲结构基金的有效使用可以平衡教育的区域差距及其影响。欧盟委员会对这一报告和结论高度重视,随即发布《报告突出教育的主要地理差距》(Report highlights major geographic disparities in education)报告,通报了巴拉斯研究小组的研究结果。为了帮助成员国消弭差异,推进教育公平,欧盟委员会承诺,在2013年将向成员国提供更多推进教育与培训公平的参照标准和政策建议。可见,教育发展的地区差异已经引起了欧盟的高度重视,如何消除或减少这种不平衡性是欧盟实现教育一体化目标亟须解决的重要课题,也是影响欧盟未来教育政策制

定的重要因素。

需要特别指出的是,新世纪以来,随着欧盟地理范围第6次成功扩大,人口、政治、经济和文化等多方面的冲突和威胁也变得更加严重,欧盟无论是在教育的资金投入还是政策管理抑或合作交流等方面,都面临比较大的困难。尽管欧盟通过苏格拉底计划和达芬奇计划取得了一些成效,“哥本哈根进程”和“博洛尼亚进程”也进展顺利,但在教育领域仍然存在众多的不公平现象,尤其在移民教育、语言教育和宗教信仰等方面已产生了诸多问题和冲突。因此,欧盟在未来除了致力于从国家层面和地区层面推进教育均衡发展之外,也将积极致力于教育公平的具体落实,从提供充分的学习机会,到课程与教学中方法到内容的公平意识,再到学习结果评价的统一标准等方面,体现教育整体的社会融合功能。

#### (四)推进终身学习计划,带动教育全面治理

从20世纪90年代中后期开始,欧盟出台了一系列的文件和报告,大力宣传和落实终身学习政策。1994年,欧盟发布题为《发展、竞争和就业》的报告,将推行终身学习作为欧盟应对新经济挑战的“战略性计划”,并倡导成员国教育机构以此为教育发展的总目标。自此,终身学习在欧盟的重要地位首次得到明确。1995年,欧盟发布报告《教与学:迈向学习社会》以进一步落实和推进终身学习计划,并于该年出台了两个以推行终身学习为目标的综合性教育行动框架——苏格拉底计划和达芬奇计划,同时,欧盟将1996年定为“欧洲终身学习年”。2000年,欧盟里斯本会议发表《实现终身学习的欧洲》(Making a European area of lifelong learning a reality)宣言,欧盟以新的目标和高度对终身学习战略重新进行了统一规划和部署,将终身学习作为全方位、跨领域的社会系统工程进行建设,把终身学习置于前所未有的战略地位。2006年,欧盟将一些重大教育计划进行整合,启动了“2007—2013年终身学习整体行动计划”。为配合该计划的实施,打通欧洲各国教育和培训体制并促进学习资格互认,鼓励学习者和劳动者跨国流动,欧盟委员会于2008年4月公布了《欧洲终身学习资格框架》(the European Qualifications Framework for Lifelong Learning, 2008)。2009年5月,欧盟教育部长理事会通过欧盟教育和培训下一个十年的战略框架——“ET2020”,该框架首要目标就是使终身学习和自由流动成为现实。2012年,欧盟委员会发布《终身学习计划实施建议2013》(Call for Proposals 2013——Lifelong Learning Programme),出版《终身学习计划指南2013》(Lifelong Learning Programme Guide 2013),对2013年终身学习计划的实施提供详细的指导。

从长远看,欧盟教育政策将以终身学习计划为主要手段。这一方面是因为终身学习计划经过多年发展已经从理念和实践两个层面为欧盟教育治理树立了良好的形象;另一方面,终身学习对当前及未来知识经济和多元文化社会发展具有很强的适应功能。此外,将终身学习作为其长期的教育政策还具有明显的功能主义的价值偏向。一方面,欧盟当前正面临着人口、经济、政治和文化等方面危机的危机,其中有些问题和挑战可以通过单纯的经济手段加以解决,但人力资本的积累、认同危机的消解、文化冲突平息需要长期的综合治理才可以实现,而这种长期的社会治理根本上是对人的改造和治理,需要通过教育这一手段来完成。因此,从治理的角度,充分利用教育的社会融合功能可以帮助欧盟走出当前的困境。另一方面,欧盟的长远目标是实现真正的欧洲统一,但从目前来看,欧盟在安全、外交、军事等涉及国家核心主权的领域仍显得力不从心,在教育及文化领域也只具有辅助、协调和补充的权能。因此,欧盟不得不采取更具有弹性的手段或政策对欧盟国家教育及文化发展进行干预,而终身学习作为一种普世共识并不具有明确的政治意图,它可以降低欧洲民族主义者或是国家主义者对欧盟涉及国家主权的警惕。因此,欧盟将会长期采取终身学习这一弹性的政策,以推进“欧洲维度”或“欧洲认同”的政治目的。

#### 参考文献:

[1] Bechtel M., Lattke S., Nuissl E. *Porträt Weiterbildung Europäische Union*[M]. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag, 2005: 30-31.

- [2] EC. Green Paper on the European Dimension of Education[R]. Brussels;European Commission,1993.
- [3] EC. White Paper: Teaching and Learning——Towards the Learning Society[R]. Luxembourg: European Commission,1996.
- [4] Jean-Emille C,Sarah C. How European Integration is Eroding National Control over Educational Planning and Policy[J].European Education, 2005,37(4):7-21.
- [5] Hubert E. European Union Policies in Education and Training:the Lisbon Agenda As a turning Point? [J]Comparative Education, 2006,42(1):5-27.
- [6] Eurostat.Students by ISCED level, age and sex[EB/OL].(2012-12-19)[2014-05-06].[http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do? dataset=educ\\_enr11t&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=educ_enr11t&lang=en).
- [7] EC. Report highlights major geographic disparities in education[EB/OL](2012-12-10)[2014-05-06].[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-960\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-960_en.htm).
- [8] 冉源懋. 从隐性生存走向软性治理——欧盟教育政策历史变迁及发展趋势研究[D]. 重庆:西南大学博士学位论文,2013:153.

## A Study on the Historical Development and Future Trends of Education Policies in European Union

CHEN Shi-jian<sup>1,2</sup>, RAN Yuan-mao<sup>1,3</sup>

(1. *Research Institute of International and Comparative Education, Beijing Normal University, Beijing 100816, China;*

2. *Research Institute of International & Comparative Education, Faculty of Education, Southwest University, Chongqing 400715, China;*

3. *School of Educational Science, Guizhou Normal University, Guiyang 550001, China*)

**Abstract:** Education policies are very important parts of the whole policy system of European Union. Through the analysis and generalization of status of the polices, the development of the EU education policy can be classified into three stages, namely the elementary stage from 1957 to 1985, enhancing stage from 1986 to 2000, and governance stage from 2001 up to now. At present, the contents of EU education policy can be mainly summarized as basic education, teacher education as well as vocational education and higher education. EU education policy in the future will move forward in the following four directions including seeking political identification, enhancing quality and efficiency, eliminating developmental differences and emphasizing the lifelong learning plan.

**Key words:** European Union; European education; education policy; education change

责任编辑 邓香蓉