

国际教育管理比较丛书

冯大鸣 

Educational Administration in Global Contexts

EAGGC

西方六国 政府学校关系变革



上海教育出版社
SHANGHAI EDUCATION PRESS
100000 SHANGHAI, CHINA

《国际教育管理比较丛书》总序

改革开放 32 年来,我国基础教育事业的巨变毋庸赘述。回望总结,借鉴西方经验乃是其中一因。整个教育如此,教育管理领域当然亦如此。32 年之后,我们对西方教育管理的猎奇之心不再,代之以更为平和心态下的观察与思考。不过,在我国教育管理事业取得巨大进步的今天,教育管理比较研究的任务依然繁重而艰难。英国史学巨擘阿诺德·汤因比(Arnold Joseph Toynbee)曾说过:“同一个国家的同一个人,先是在 1897 年观察同样的过去,然后于 1973 年再观察它,便会描绘出两个迥然不同的图画。如果在 2073 年的中国再去观察那完全一样的过去,肯定会得出更加不同的看法;再如果在 2173 年的尼日利亚去观察它的话,无疑会得出更为千差万别的描述。”^①汤因比这一言说,或可作为对教育管理比较研究者的一份忠告:读懂别国的教育管理不容易,读懂别国的教育管理经验更不容易。从历史的角度看,创于晚清的中国新学教育,从一开始就是仿照西方模式建立的,掩藏其中的,不乏西方文明的线索与元素。新中国建立后,学校管理制度虽然一度模仿苏联,但“文革”后再一次受到西方文化的强烈影响,尤其是在当前的全球化时代,“我们没法否定,我们现在正处在一个完全以西方(文明)为主导的世界中,这是中华文明的历史处境”。^②哪怕是我

① 汤因比. 人类与大地母亲[M]. 徐波,译. 上海:上海人民出版社,1992: 727.

② 甘阳. 通识教育在中国大学是否可能[N]. 文汇报,2006-9-17(6).

们现在的教育管理体制改革方案和学校管理制度,都在很大程度上是沿着西方文明观、西方文化脉络切入而构建的。因此从某种意义上说,只有读懂西方教育管理,才能真正读懂我国教育管理改革与发展中遭遇的种种问题。而读懂西方教育管理,特别需要有人耐心地去做一些相关的基础性研究。编撰这套《国际教育管理比较丛书》,正是希望能为此尽我一份绵薄之力。

按照计划,《国际教育管理比较丛书》将包含《第一个十年——西方教育管理新进展(2001—2010年)》、《西方学校领导思想通识》、《西方六国政府学校关系变革》、《无限可能——西方学校学习空间的先锋理念及管理思想》、《中西教育管理双语互动手册》等7至10部作品。作品之间风格不求统一,其中部分作品强调学术性,部分作品兼顾通识性和通俗性,还有部分作品突出工具性。《国际教育管理比较丛书》的预想读者为教育行政决策者、中小学领导者、教育管理研究者以及就读教育管理专业的研究生。

衷心希望《国际教育管理比较丛书》的读者开卷有益,真诚期待来自学界同仁的批评指正。

冯大鸣
2010年12月

前言

本书取名《西方六国政府学校关系变革》，其中的“西方”并非地理概念，而以对象国政治体制及经济模式划界；其中的“六国”，选定为西方国家中颇具代表性的美国、英国、德国、法国、澳大利亚、日本；“政府学校关系”主要是指政府与学校之间的权责关系，既包含中央政府及地方政府与学校的关系，也包含中央政府与地方政府因分割管辖学校的权责而形成的中央政府与地方政府的的关系，还包含由政府与学校之间的权责关系而派生的学校与社区、家庭以及其他社会关切团体之间的关系，因而它是教育管理体制中最为重要的部分；“学校”仅指全日制普通中小学；“变革”与一般意义上的“改革”略有不同，因为政府—学校关系变动、变化的发生，常常不是政府教育政策的直接目标，而只是一个国家改进教育质量的政策出台后所牵动的结果，也即，政府并无主动去“改革”政—校关系的清晰意图，政—校关系的变化不过是一种客观上被有关政策牵动的回应性“变革”。

本书采用文献研究方法，按设定的框架整理并呈现西方六国政府—学校关系变革的事实，旨在从中分析变革的原因，归纳变革的效果，提炼其中蕴含的正反经验，以便为我国教育管理体制改革的决策者和研究者提供参考。

本书分两大部分，共七章，分别为述评变革事实和归纳变革的效果与经验。其中第一至第六章分述美国、英国、德国、法国、澳大利亚、日本六国的政—校关系变革事实。由于一个国家政—校关系的变革总是在其原有的教

育行政架构上发生的,因此对西方六国政—校关系的研究,须首先从考察其教育行政体制入手,分别梳理其中央政府和地方政府的架构与职能,厘清各级政府的教育管理权责分担状况,包括六国教育行政体制初建时期的状况以及之后沿革演变的回顾。在此基础上,对六国近 20 年来政—校关系变革的动因、目的、政策、措施、结果进行研究分析。第七章是在前六章的基础上,对六国政—校关系变革的效果和经验做综合性的总结,归纳了四个方面十点效果,提炼了八条正反经验。

为避免文献采用上的失准与偏颇,本书所使用的文献主要包括:世界银行、经济与合作组织、欧盟的年度报告、国别报告、专题报告、统计资料,六国的法规、政府白皮书、年度报告、政策指南、政要演讲稿,六国的咨询机构、督导机构以及著名智库的咨询报告和研究报告,《纽约时报》、《卫报》、《朝日新闻》等六国重要媒体的报道与时评。

本书系上海哲学社会科学课题“西方国家政府—学校关系改革及其效果研究”(2006 BJY002)的研究成果。课题立项以来,历经 4 年的工作,方得以完成。书稿付梓之际,作者感谢上海哲学社会科学规划办公室及课题立项评审专家的提携与鼓励,感谢助我完成课题的圈内同仁,也感谢上海教育出版社对本书的接纳及责任编辑袁彬付出的辛劳。

冯大鸣
2011 年 1 月

目 录

第一章 美国政府—学校关系变革_____1

第一节 美国教育行政体制的基本架构_____2

一、联邦层面的教育管理_____2

（一）联邦教育部的职能_____2

（二）联邦政府的教育经费投入_____5

二、州层面的教育管理_____5

（一）州教育行政的一般架构_____5

（二）州层面的教育管理职能_____7

三、学区层面的教育管理_____7

（一）学区教育行政架构_____7

（二）学区层面的教育管理职能_____8

第二节 美国政府—学校关系变革_____9

一、背景概述_____9

二、政府—学校关系变革_____11

（一）Title I 带动的变革_____11

（二）校本管理引发的变革_____31

第二章 英国政府—学校关系变革_____39

第一节 英国教育行政体制的基本架构_____40

一、中央层面的教育管理_____40

（一）中央教育行政机关的职能与架构_____40

（二）中央教育督导机构的职能与架构_____44

二、地方层面的教育管理_____45

（一）《1944 年教育法》的规定_____46

（二）20 世纪 80 年代后的改变_____47

(三) 2005 年后的新定位_____48

第二节 英国政府—学校关系变革_____50

一、背景概述_____50

二、政府—学校关系变革_____51

(一) 玛格丽特·撒切尔当政时期的政府—学校关系变革(1979—1990 年)_____51

(二) 约翰·梅杰当政时期的政府—学校关系变革(1990—1997 年)_____57

(三) 托尼·布莱尔当政时期的政府—学校关系变革(1997—2007 年)_____61

(四) 戈登·布朗当政时期的政府—学校关系变革(2007—2010 年)_____68

(五) 卡梅伦—克莱格联合政府的政府—学校关系变革趋向(2010 年至今)_____69

三、政府—学校关系现状描述_____71

(一) 来自 OECD 的量化描述(2008 年)_____71

(二) 来自欧盟委员会的分类描述(2009 年)_____72

第三章 德国政府—学校关系变革_____75

第一节 德国教育行政体制的基本架构_____76

一、联邦层面的教育管理_____76

(一) 联邦教育行政机关的职能与架构_____76

(二) 联邦—州合作组织的职能_____78

二、州和地方层面的教育管理_____80

(一) 州和地方的教育行政概况_____80

(二) 州和地方的教育经费分担比例	81
第二节 德国政府—学校关系变革	82
一、背景概述	82
二、政府—学校关系变革	84
(一) 政府权力下放, 校长角色转型	84
(二) 多方民主参与, 追求共管制衡	86
(三) 建立国家标准, 明确监控维度	89
(四) 转变督导方式, 引入专业力量	90
(五) 改革决策机制, 突破议决障碍	91
三、政府—学校关系现状描述	92
(一) 来自 OECD 的量化描述(2008 年)	92
(二) 来自欧盟委员会的分类描述(2009 年)	93
 第四章 法国政府—学校关系变革	 95
第一节 法国教育行政体制的基本架构	96
一、中央层面的教育管理	96
(一) 中央教育行政机关的职能	96
(二) 中央教育督导机构的职能	98
(三) 中央教育咨询机构的职能	98
二、地方层面的教育管理	99
(一) 地方教育行政机关的职能	99
(二) 地方教育督导概况	101
第二节 法国政府—学校关系变革	102
一、背景概述	102
二、政府—学校关系变革的主要内容	103

- (一) 政府—小学关系变革_____103
- (二) 政府—中学关系变革_____104
- (三) 跨越传统层级的干预_____105
- (四) 学校招生政策的改革尝试_____106
- 三、政府—学校关系现状描述_____107
 - (一) 来自 OECD 的量化描述(2008 年)_____108
 - (二) 来自欧盟委员会的分类描述(2009 年)_____108

第五章 澳大利亚政府—学校关系变革_____111

第一节 澳大利亚教育行政体制的基本架构_____112

- 一、联邦层面的教育管理_____112
 - (一) 联邦教育部的目标与职能_____112
 - (二) 联邦—地方合作与协调平台_____114
- 二、地方层面的教育管理_____114
 - (一) 州层面的教育管理职能_____114
 - (二) 州与联邦的权责分配_____115

第二节 澳大利亚政府—学校关系变革_____116

- 一、背景概述_____116
- 二、政府—学校关系变革_____117
 - (一) 政府的放权与问责_____118
 - (二) 政府的四个监控载体_____118
- 三、政府—学校关系变革后的校内领导体制_____123
 - (一) 学校理事会_____123
 - (二) 校长_____129
- 四、政府—学校关系现状描述_____131
 - (一) 分类决策权的量化描述(2008 年)_____131

（二）综合决策权的量化描述(2008 年)	131
-----------------------	-----

第六章 日本政府—学校关系变革 133

第一节 日本教育行政体制的基本架构 134

一、中央层面的教育管理 135

（一）中央教育行政机关的职能与架构 135

（二）中央教育审议会的职能与架构 138

（三）中央政府的教育经费投入状况 139

二、地方层面的教育管理 139

（一）都道府县的教育管理 140

（二）市町村的教育管理 142

第二节 日本政府—学校关系变革 144

一、背景概述 144

二、政府—学校关系变革 148

（一）义务教育权责框架的重设 148

（二）地方教育委员会的职能变化 149

（三）中央政府的保障与检测 150

（四）学校内部管理的改革 153

（五）学校—社会的广泛合作 157

三、政府—学校关系现状描述 161

（一）分类决策权的量化描述(2008 年) 161

（二）综合决策权的量化描述(2008 年) 162

第七章 西方六国政府—学校关系变革的效果与经验 163

第一节 变革的效果 164

一、架构调整	164
(一) 开辟了国家政策与学校实践之间的直通渠道	164
(二) 增强了中央—地方合作组织教育的统筹功能	165
(三) 推进了政府部分管理权责的下放	166
二、新主体介入	166
(一) 家长	166
(二) 特许经营者	168
三、互动方式变化	169
(一) 基于规章与基于绩效	169
(二) 结果问责与过程制导	169
(三) 单向指令与相互依托	170
四、理论研究促进	171
(一) 教学领导研究	171
(二) 分布式领导研究	172
第二节 变革的经验	173
一、正面经验	173
(一) 经费为后盾的干预	173
(二) 绩效换自主的机制	174
(三) 非线性转移的权责	175
(四) 有技术含量的政府行为	176
二、反面经验	179
(一) 未达初衷的市场机制	179
(二) 不甚可靠的私企资助	181
(三) 偏离预想的政策倾斜	182
(四) 供不应求的优质资源	183

第一章

美国政府——学校关系变革

第一节 美国教育行政体制的基本架构

美国的教育发端于民间,学校由社区自行兴办、自行管理。这种学校教育管理形式发展到 18 世纪中叶,已经形成了相对稳定的状态,像教育捐税的征收、学校领导及教师的遴选等都已有了有一定规则。美国虽然在 1789 年制定了联邦宪法,但宪法中没有涉及教育管理权限分配的内容,社区自行管理学校教育的传统得以沿袭。直到 1791 年美国修订宪法时,才对教育管理权做了安排。按照 1791 年的宪法第十项修正案(The Tenth Amendment of the U. S. Constitution)的规定:“本宪法未授予联邦也未禁止各州行使的权力,均由各州或各州人民保留之。”^①这便确立了美国教育管理实行分权的根本原则,也是美国教育管理体制的法律基石。建筑在这个基石上的联邦、州、学区三级教育行政管理体制一直延续至今。两百多年来,美国的三级教育行政在权责分担上虽然也有不同程度的变化,但是州政府主导教育管理、学区负责具体管理、联邦拥有广泛影响的基本格局一直保留了下来。

一、联邦层面的教育管理

(一) 联邦教育部的职能

美国的联邦教育部于 1867 年成立,当时它只是一个负责收集全国教育数据资料和传播教育知识的机构。之后,教育部几经降格与更名,并先后归于联邦内政部、安全署、卫生教育福利部属下。1979 年,吉米·卡特(Jimmy Carter)政府向国会提出重新建立联邦教育部议案。该议案经国会通过后,联邦教育部于 1980 年 5 月再次成立。从 1867 年到 1980 年,美国的教育事业虽然经过百余年的发展,但按照美国的宪法精神,联邦教育的根本行政取向仍然是“服务”,而不是“管理”。原则上,美国联邦教育部长及教育部的其他官员对于任何机构、学校或学校系统的教学课程计划、行

^① 转引自: U. S. Department of Education. Education and inclusion in the United States: An overview [R]. Washington D. C. : Education Publications Center, U. S. Department of Education, 2008: 9.

政管理、人事事务均不得进行任何的指挥、监督或控制。学校和大学的设置、课程的开发、入学和毕业要求的设定等,均属各州、社区、各类公立和私营组织的职责,而不属于联邦教育部的职能范围。当然,就机构设置和具体权责而言,百年后的教育部与百年前的教育部完全一致是无论如何不可能的。联邦教育部机构和权责的变化,很大程度上往往受联邦立法的影响。20 世纪 50 年代以后,《国防教育法》(National Defense Education Act of 1958)、《民权法》(Civil Rights Act of 1964)、《初等和中等教育法》(Elementary and Secondary Education Act of 1965)、《高等教育法》(Higher Education Act of 1965)、《残障儿童教育法》(Education of All Handicapped Children Act of 1975,后改称为 Individuals with Disabilities Education Act)、《2000 年目标:美国教育法》(Goals 2000: Educate America Act of 1994)、《改进美国学校法》(Improving America's Schools Act of 1994)以及《不让一个儿童掉队法》(No Child Left Behind Act of 2001)等一系列有关教育的联邦法律先后出台。按照美国的司法规则,联邦教育法的基本执法者是联邦教育部。因而,每一部联邦教育法的出台,都需要联邦教育部对其机构和职能做出适当的调整。

目前,联邦教育部的职能有四项:^①

第一,制定有关联邦财政资助、分配以及监督资金使用的政策;

第二,收集有关数据信息,将统计成果和研究成果向教育工作者和大众传播;

第三,甄别教育方面的重大事项和问题,使全国的关注点聚焦于这些事项和问题;

第四,保障民权,防止教育歧视,确保人人平等接受教育。

根据美国联邦教育部 2008 年公布的资料,该部的整体机构体系如图 1-1 所示。部长是联邦教育部的最高首长,下设副部长 1 人、部长助理 7 人(协助部长分管民权事务、立法及国会事务、规划评估及政策制定、特殊教育与康复培训、初等和中等教育、职业与成人教育、中学后教育等部门的事务)、副部长助理 3 人(协助副部长分管学校安全和毒品管理、教育创新与改进、英语学习促进三个部门的事务)。联邦教育部工作人员共计 4 400 人。

从表面上看,联邦教育部的四项基本职能并无“领导”的含义,其中第四项职能虽与“管理”有涉,但也不是真正的主动管理,而只是一种被动式的干预而已。然而,按

^① Office of Special Education and Rehabilitative Services. Education and inclusion in the United States: A brief overview[M]. Washington, D. C. : Education Publications Center, 2008: 26.



图 1-1 美国联邦教育部的机构系统^①

照联邦教育部自己的表述,它的基本使命是通过推进教育卓越和保障教育机会平等,促进学生学业成就的改进,并培养学生的国际竞争力。^② 显然,教育部倘若在“领导”全美教育上真的没有丝毫作为的话,是无法完成这一宏大使命的。当然,受宪法第十项修正案的限制,联邦教育部从来都讳言“领导”美国教育,也不能实施“直接”的领导。所以,教育部只有通过间接的方式来发挥“领导”性的影响。分担一定的教育经

^① 资料来源:美国联邦教育部网站。<http://www.ed.gov/2010-08-01>。

^② U. S. Department of Education. FY 2008 performance and accountability report[R/OL]. <http://www.ed.gov/2008-11-14>。

费或编制一些专门的资助项目,往往就是教育部借以发挥“领导”性影响的重要途径。

(二) 联邦政府的教育经费投入

作为一个实行教育行政分权制的国家,美国联邦教育经费占教育经费总量的份额远远比不上州和地方,不过,来自联邦教育统计中心的数据显示,联邦每年的教育经费投入虽因国家年度经济状况不同而时有波动,但就长期的总体趋势而言,联邦经费的份额占有量是逐步提高的。这就意味着,联邦对中小学的间接影响力也在不断地上升(见表 1-1)。

表 1-1 美国中小学教育经费中联邦、州、地方投入份额的变化*

财年度	1989— 1990	1994— 1995	1998— 1999	1999— 2000	2001— 2002	2004— 2005	2005— 2006	2006— 2007
联邦	6.1	6.8	7.1	7.3	7.9	9.2	9.1	8.5
州	47.1	46.8	48.7	49.5	49.2	46.9	46.5	47.6
地方	46.8	46.4	44.2	43.2	42.9	44.0	44.4	43.9
合计	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

资料来源: National Center for Education Statistics. The condition of education 2010[M]. Washington, D. C. : U. S. Government Printing Office, 2010: 274.

* 表中部分栏目分项之和超过 100,原文如此,或因四舍五入所致,特此说明。

联邦教育部作为中央教育行政机构,自然对美国的教育发挥着广泛的影响,不过,它并非影响全美教育的唯一机构。上述联邦经费也并非仅仅来自联邦教育部一家。在联邦教育部之外,国会和联邦法院在教育立法和释法上具有权威地位;农业部、国防部、国土安全部等联邦政府部门,都可以通过附带经费的项目影响教育;而工商界的基金会以及其他各种专业团体,也可以通过种种途径和方式对全美的教育发挥重要影响。

二、州层面的教育管理

(一) 州教育行政的一般架构

根据联邦宪法第十项修正案的精神,美国的各州拥有自主制定本州教育政策的权利。当然,各州制定的教育政策不能有违联邦宪法精神。在美国绝大多数州的宪法中,都有关于教育的规定和表述,并规定州议会在教育政策制定和教育拨款上拥有

最终决定权。不过在一般情况下,州议会都会把教育政策制定权下放给州教育委员会。所以,州教育委员会就成了实际上的教育政策制定者。在各州,教育委员会成员的产生办法有所不同。在一些州,教育委员会成员由议会任命;在另一些州,教育委员会成员由州长任命;还有些州的教育委员会成员由公选产生。州教育委员会的管辖范围一般是本州的普通中小学教育,但也有少数州规定,教育委员会不仅管辖初等和中等教育,而且管辖职业教育和中学后的继续教育。州教育委员会的主要职能是对本州的教育目标、教育规划、教育预算等重大事项进行决策,执行决策的是州教育厅,厅长是教育厅的行政首长,代表州教育厅定期向州教育委员会、州议会和州长报告工作。州教育厅长的产生办法有三种:州教育委员会任命、州长任命或公选产生。州教育厅内设一系列职能机构,协助厅长对本州的学校教育实施管理。以加利福尼亚州教育厅为例,其设厅长、副厅长各1人,之下分设“课程学习与效能核定局”、“财经、技术及管理总局”、“政府事务及特许发展局”、“法规、审计及遵纪局”、“学前至大学政策与信息局”、“特殊服务与支持局”等职能局,每个局下面又设若干职能处室。

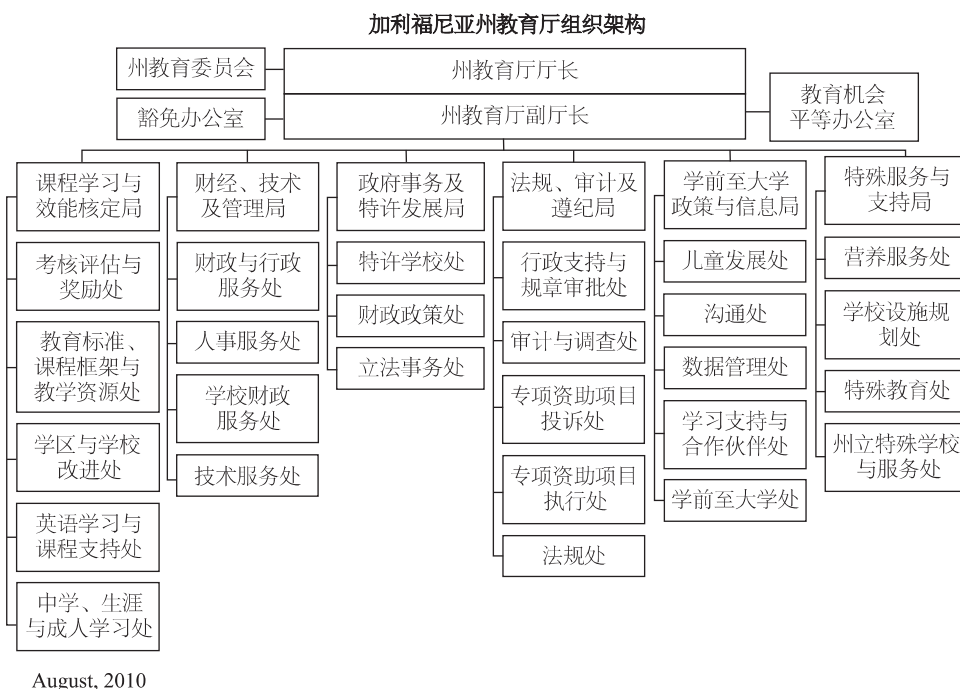


图 1-2 加利福尼亚州教育厅机构体系

资料来源: <http://www.cde.ca.gov/2010-08-01>.