

发达国家与地区基础教育改革发展丛书

日本基础教育 概 览



中国城市出版社

前 言

这是一套全面介绍世界基础教育概况与发展趋势的丛书，它的诞生处在一个特定的历史时期——人类正置身于世纪之末，千年轮换之时。在这一时刻，从自然法则来说，旧世纪的结束与新世纪的诞生不过是今天和明天的转换，其间的变化也不过仅仅是星光灿烂的隐没与旭日东升之间的更替。然而就内心深处而言，世纪之末的“情结”往往会给人们敏感的心灵带来感伤与迷惘。但同时，人类也正在走向世纪之交，新纪元的曙光会为人类带来新的希望和新的转机，使人类面临着更多的机会及挑战。对此，关键在于人类对自身的未来作怎样的准备。“未来不是我们要去的地方，而是我们要创造的地方。通向未来之路不是找到的，而是走出来的，走出这些道路的过程既改变着走出这些道路的人，又改变着目的地。”为了迎接新纪元的到来，为了创造更加美好的 21 世纪，世界各国都力图做好充分的准备，而其中最为重要的就是教育的准备。

教育的使命正是为了准备未来。因为孩子是一个国家、民族的未来，他们所受教育的程度决定着一个国家、民族的未来实力。对孩子的态度反映了一个国家和民族的价值观念及追求与向往。基于此，许多国家的教育改革都站在一个新时代的高度，不约而同地把目光投向了迎接 21 世纪的到来上，都在积极考虑如何为孩子们未来的发展提供一个有效生存与发展的良好空间。

无论基础教育不管被理解为人们接受更高一级教育的基础,还是理解为人们受教育的权利,它都是整个教育体系中的重中之重,是一项奠基性的工作,这是毫无疑问的。为此,把什么样的基础教育带入 21 世纪,这是世界各国共同关心的话题。本丛书从宏观和微观两个角度对世界基础教育的发展概况及趋向进行了较为详细的把握和介绍,以求为我国基础教育的发展提供以资对比和借鉴之镜,使我们的基础教育为 21 世纪的到来作好准备。

本丛书分为十册:《世界基础教育发展趋势》(上)、《世界基础教育发展趋势》(下)、《美国基础教育概览》、《英国基础教育概览》、《法国基础教育概览》、《德国基础教育概览》、《日本基础教育概览》、《俄罗斯基础教育概览》、《中国港、台基础教育概览》、《韩国、新加坡基础教育概览》。在编写过程中参考了相关的资料,如果没有这些资料的作者的积累,也就没有本丛书的产生,在此对本丛书的撰写提供了前期积累性工作的作者们表示真挚的谢意。

目 录

前言.....	(1)
第一章 日本基础教育概述	(1)
一、日本基础教育的历史回顾.....	(1)
二、日本基础教育的现状.....	(8)
第二章 日本基础教育的教育目标	(20)
一、小学的教育目标.....	(20)
二、中学教育目标.....	(21)
第三章 日本基础教育的课程	(29)
一、日本基础教育课程设计的基本原则.....	(29)
二、小学的教学大纲与课程.....	(29)
三、中学的教学大纲与课程内容.....	(38)
四、日本基础教育课程内容面临的课题.....	(51)
第四章 日本基础教育的教学	(54)
一、教学方法是启发式的课堂教学.....	(54)
二、教学手段多样化.....	(55)
三、道德教学方法上注重对学生指导 与特别活动.....	(57)
第五章 日本基础教育的师资培养	(62)
一、师资教育的产生和发展.....	(62)
二、中小学教师职前培训.....	(65)
三、中小学教师的聘用.....	(70)

四、教师的义务、考核与工资待遇	(72)
五、中小学教师进修与提高	(74)
第六章 日本基础教育管理	(77)
一、日本基础教育的管理历史沿革	(77)
二、中央教育行政	(82)
三、地方教育行政	(87)
四、日本中小学校管理	(90)
五、日本基础教育的财政制度	(93)
六、日本基础教育立法	(97)
第七章 日本基础教育的改革	(101)
一、日本基础教育改革的背景	(101)
二、教育改革的实施过程	(105)
三、教育改革的目标与基本方向	(107)
四、教育改革的实施	(110)
五、教育改革的主要特征	(113)
六、当今日本基础教育的改革动向	(114)

第一章 日本基础教育概述

一、日本基础教育的历史回顾

1872年(明治5年)是日本教育划时代的一年,这一年日本公布的“学制”体现了“全民教育”的思想。这个教育理论指出:教育应该普及到全体人民(包括贵族、前武士、农民、手艺人、商人和妇女),要使农村没有文盲家庭,没有文盲家庭成员。做父母的决不能使孩子们受不到教育。在此后的整整1个世纪里,日本的教育取得了惊人的进步。回首日本教育发展的历程,能够使我们更好地了解日本的基础教育。

综观日本100多年的基础教育发展史,经历了3次教育改革,可分为3个发展阶段。

(一)日本近代基础教育的初创阶段

日本的现代教育制度肇始于1872年日本政府颁布的教育基本法,和公布全国学制。这一学制是以法国制度为依据。这是一个雄心勃勃的计划,争取要在日本全国建立53760所小学,为6—14岁的所有儿童提供现代的初步义务教育,并在这种广泛的基础上建立256所中学和8所大学。具体而言,是将全国分为8大学区,每个大学区设1所大学;每个大学区分为32个中学区,每个中学区设1所中学;每个中学区又分为210所小学区,每个小学区设1所小学。由文部省统管全国

的学区。按当时日本的人口计算,600 人就有 1 所小学;13 万人就有 1 所中学。这一学制规定全体国民必须进入小学接受初等教育。小学分为寻常小学、女子小学、村落小学、私人小学、小学私塾、幼稚小学六种,全部实行义务教育。中学则招收小学毕业生接受普通教育,修业年限为 6 年。除了正规的中学外,还有工业学校、商业学校、翻译学校、农业学校、职工学校等实施职业教育的机构。中学与小学的衔接以及中等教育对实业技术教育的重视表明,当时的明治政府对于中等教育的观念是很先进的,没有模仿欧洲传统的中等教育,而汲取了美国近代中等教育的观念。上述的一切努力都是为了面向全体日本人民开放教育机会,倡导全民教育机会均等,使平民百姓有机会通过教育途径改变自己的地位,并为国家、社会选择与培养了人才。虽然这个学制的蓝图构想很出色,然而却由于不适合当时的实情而中途夭折了。究其原因有这样几个方面:第一,明治维新后新成立的政府,没有充分的财政基础来建立学制中规划的现代教育制度。以致于缺乏设备、校舍、教材及有能力的教师。第二,当时人民的生活水平不高,而初等教育经费的大部分仍由小学所在地的居民负担,这给贫困的家庭增加了过重的负担。第三,当时的教育内容是直接从欧美抄袭来的,远远脱离一般人民的日常生活,因而一般人不愿学习。第四,一些贵族阶层、武士阶层不喜欢实用学科,并不愿与平民同窗共桌学习,因而对学制不满。所有这一切使得人民强烈地反对这个学制的实施,最终导致半途而废。1879 年,日本政府根据文部大臣田中不二麻吕的建议,发布《教育法》,同时废止了 1872 年颁布的学制。原有的大、中、小学区一律取消,而由每一村或多个村设置公立小学,学区则由学校委员会管理。同

年12月,又发布了新教育法,恢复了原有的学区制,对于入学严加管理,并且改变了义务教育的年限。1881年(明治14年)颁布了小学教育纲要,分小学为初等科、中等科及高等科三种。初、中等两科的学习年限各为三年,高等科学制为二年。

从1872年的学制到1881年的小学教育纲要,这10多年的时间是日本近代学校教育制度的试行期。在此期间教育体系还未确定,小学虽开设不少,但入学率低,中等教育机构还未形成。这种状况是与明治初期政治和经济制度的不成熟、国内形势的不稳定,以及西方文明和日本传统的冲突带来的思想混乱等等社会状况紧密相联。

1885年,日本成立内阁制度,森有礼任内阁成立后的第一任文部大臣,他提出了国家主义教育思想,并以此为基础,推进了教育改革政策。1886年,日本政府第一次对各级各类学校分别发布了独立的法规。小学区将小学分为寻常科与高等科,修业年限均为四年,6—14岁为学龄。寻常科是义务教育阶段,为了鼓励就学,政府另设有三年半日制学校,开设简易科目。中学(含规定中学)分设寻常与高等两个阶段,修业年限为5年。寻常中学由各府县设置,高级中学受文部省直接管理。高级中学在为帝国大学升学者实施普通教育的同时,还实施专业教育。后来高级中学改名为“高等学校”,有了帝国大学预科的性质。公费的寻常中学在各府县只有1所,全国共50所。小学毕业要升入中学是很困难的,只有极少的毕业生能升入寻常中学,然后寻常中学毕业生再经过筛选进入全国仅有的5所高级中学。宝塔式的教育结构符合森有礼的人才培养计划,初等教育以培养臣民为目标,中等教育以培养政府官员为目标。学校的选拔功能得到了强化,学校成为划分社会阶层

的主要场所。1893年,井上毅任文部大臣,他将振兴产业视为富国强兵的基础,因而极力推行实业教育以振兴国家。发布了《实业补习学校规程》、《实业教育费国库补助法》、《实业学校法》等法令、规则,并在普通教育中增加了产业教育内容,将高级中学改为实施专门教育的高等学校;日本的实业教育由此开始迅速发展。经过明治40多年来的实践与探索,日本近代的基础教育制度逐渐成熟,提高了日本国民的文化水平,成为日本近代化的推动力量。

1912年至二战时期,日本经历了教育制度的再整顿,基础教育也不例外。1912—1925年的大正时期,由于第一次世界大战,给日本的经济带来了一个大的发展,但同时世界性经济危机和关东大地震的接连发生,造成了工人失业、农村不景气,民心不安等社会不稳定现象,日本国内盛兴的国家主义被帝国主义思想所取代,并对当时的日本教育产生了很大影响。面对复杂的形势,日本政府深感对教育制度的改革已迫在眉睫。它于1917年设立了临时教育会议,开始审议教育改革方案。对小学教育改革的主要议题是讨论义务教育问题。1924年寻常小学与高等小学的划分被废除,代之以8年制的小学义务教育制度的提议,但到1937年设立的教育审议会上才正式决定实施。由于第二次世界大战的爆发,这项决定不得不延期到战争结束后才得以实施。但此时的日本小学教育已全面普及,初等中学已实现了大众化。第一次世界大战后日本出现的经济繁荣以及自由主义、民主主义教育改革的全部成果,都被第二次世界大战的军国主义战争所断送,最终学校教育的职能全部停止运行。

(二)日本当代基础教育新制度的探索与改革

1945年8月15日,日本接受了波茨坦公告,向同盟国无条件投降。战后的日本物质匮乏、思想混乱、学校瘫痪。战后的改革是在同盟国尤其是美国的领导下进行的。美国第一个教育代表团由27位教育专家组成,他们提交的报告要求日本的教育要进行全面改革:将教育目的由军国主义转变为自由主义和个人主义;大幅度修改制度以适应这种变化;分散教育管理权;建立新的“单轨”学制;改进统一的教学方法,改革教师培训制度。这个报告虽然只是一个建议,没有约束力,但是这个报告中所包含的改革意见,通过1946年8月内阁所设置的教育改革委员会的一系列建议,几乎全部被采纳,并体现在新的民主教育制度中。1947年3月日本公布了《教育基本法》,指出新教育制度的基本思想是:决心通过建立一个民主的和有文化的国家,来为世界和平、人类幸福做出贡献。实现这个理想主要依靠教育的力量,要尊重个人的尊严,并努力培养热爱真理与和平的人民,而目的在于创造普及文化和丰富个性的教育,将其广泛普及。《教育基本法》共有8条。第一条为教育目的:教育必须以陶冶人格为目标,培养出和平国家和社会的建设者,培养具有爱好真理和正义,尊重个人的价值、注重劳动与责任,充满独立自主精神的身心健康的国民。其它条款则明确了教育方针与教育机会均等、义务教育、男女同校、学校教育、社会教育、政治教育、宗教教育、教育行政、补充条款等原则。与此同时也颁布了《学校教育法》,这是对学校教育制度作最系统规定的法律,包括总则、小学、初中、高中、大专等9章92条和附则16条。学校制度分为六·三·三·四制,即小学6年义务制实施普通教育,初中3年义务制实施普通教育,高中3年实施普通教育和专业教育,大学4年教授和

研究高深的专业学问,高中和大学的学习年限在特定场合可以延长。

从新学制公布到完全实施最多只用了 7 年时间,初中的开学仅用了几个月,这种从计划到实施的速度之快在世界上是罕见的。这有两方面的原因:一是日本人民对教育所特有的热情和期待,以及战前就有的发达的教育和单轨制教育体系的设想,这都为新学制的实施打好了基础;二是日本国民没有与政府对话、表达自己意愿的习惯,理所当然地接受政府的统一改革,而教育改革是由政府一手策划的自上而下的改革。

从《教育基本法》和《学校教育法》颁布,到 1949 年底,文部省又接连发布了一系列有关教育的文件和法令,对教育课程的编制、师资培养制度和教师认可制度、教育行政分权化等方面作了更具体的规定。先颁发了高中、初中、小学的教学大纲,以后又陆续发布了各科教学大纲。教学大纲由文部省制定,作为全国学校教育课程的基本标准。依据教学大纲,小学新开设社会、家政、自由研究三门科目,注重学生对现实生活、对社会进步的关心和参与,采用的是单元学习法。以社会科目为先导,家政与自然科学等科目都相继开展了单元学习,并由此在全国各地的学校掀起了重视儿童生活经验的课程改革浪潮。之后于 1951 年 11 月,日本政令改正咨询委员会发表了《有关教育制度改革的审议报告》,对战后新教育体制的修正提出了更具体的方针和措施。在学校制度方面,仍然坚持“六·三·三·四制”及九年义务教育,但初中以上学校分为以普通教育为重点的课程和以职业教育为重点的课程;并考虑以职业教育为主的六年或五年制度高中,使学校制度多样化。在课程方面,排除学科内容的划一性,使其具有多样性;避免偏

向生活经验的课程编制方式；教科书原则实行审定，但也考虑由国家编辑各种标准教科书。这一报告发表以后，引起了社会各界的激烈论争。于是在文部省和教师联合会之间，在保守派和革新派之间，以及在教育领域的当权派和反对派之间，展开了激烈的斗争，导致 50 年代初期的教改方案流产了。但教育界也开始对新教育制度实施过程中产生的弊端进行了反省，并再一次掀起民间教育改革运动。

由于 50 年代后半期日本的经济开始迅速的增长，对教育提出了改革要求。从这时起，日本产业结构开始以农需工业为中心转为重工业为中心。这种经济增长方式与产业结构变化必然会对劳动力结构和劳动力素质提出新的要求。1959 年对小学、初中、高中教学大纲进行了全面改革，强调学校的科学技术教育，增加了数理化的教学时数，减少了音乐、美术的教学时数，并加深了文部省对教育内容的管理。60 年代是日本经济飞速增长的重要时期，这个时期的教育政策无论是基础教育还是高等教育都强调进一步从属于经济政策。新的教育经济学理论指出在经济增长中人的因素是重要的，这种新理论恰好适合当时促进国民经济增长政策的需要。为了使日本的教育更有效地为经济政策服务，政府进一步加强对教育课程的干涉。1968 年，对中、小学教学大纲再一次作了全面修改，强调要培养国民精神、情操陶冶及协调统一；增设了普通数学和自然科学基础等新科目；社会科类被强调为实施道德教育的主要学科；初中文科科目不再强调培养对社会科学的认识，而是强调培养对国家和社会的义务感，对天皇的敬爱之心；对初中各年级的每周课时分别增加了 2 节课，学生的自由活动时间相应减少；教学大纲中的课时由原来的“最低课时”

改为“标准课时”。可以说，这一时期政府强化了对教育的统治以及基础教育根据社会的需要来发展，教育机构呈现多样化。这一时期由于国民生活水平的提高以及中等教育的普及，国民对高等教育的需求也大幅度增长。这势必推动了高等教育数量的激增，同时大学入学竞争日益激烈，为此 1961 年文部省对全国初中强迫实行了统一学力调查考试，这一学力测试成绩被作为大学入学的重要参考条件，但引起了学生的强烈反对。总之，日本的基础教育在日本社会高速发展的过程中产生了种种弊端，这种新弊端同原来未解决的问题结合在一起，便产生了“教育荒废”现象。因此到 60 年代末，对战后教育进行全面的根本性的改革成为社会各界的强烈愿望，于是引发了日本教育改革的第三次浪潮，从而导致现在的日本基础教育。

二、日本基础教育的现状

日本的基础教育现状是在第一、第二次教育改革之后形成的。我们将从小学与中学两方面来述及日本基础教育的现状。

（一）小学教育的现状

1. 日本小学教育的属性

小学教育是与大学教育和中学教育相对应，专指学校系统中最初阶段的教育。从学龄看，是属于儿童时期的教育；从教育内容看，是全民共同的、一般的、基础的、初级的教育。日本一向把小学教育称为初等教育。现行的小学教育，是以 1947 年 3 月公布的学校教育法作为实施的依据。这一教育法

规定：小学以适应身心发展、实施初步普通教育为目的。

小学教育以前的学前教育，在学校教育法中没有像小学那样作出规定，必须实施初等普通教育。但在教育行政规定里，却将小学教育视为小学及学前教育，并将学前教育与小学接轨，而采取统一的政策。

2. 小学教育与义务教育

日本的小学教育历来被视为义务教育的一部分。关于义务教育制度，日本宪法早有规定。日本宪法第26条指出：全体国民具有依法适应其能力，接受均等教育的权利。全体国民有依法监护子女接受普通教育的义务。在中央或地方公共团体设置的学校必须实施义务教育，免交学费。学校教育法还规定：市、镇、村须在其所管辖的范围内，设置学龄儿童入学所必须的小学。监护人要使年满6岁的子女参加6年义务学习。如果监护人因经济原因，无法使其子女入学，市、镇、村必须给予必要的援助。为了保护儿童，使学龄儿童的入学不受阻碍，劳动基础法规定：未满15岁的儿童，不许作为劳动力使用，以此作为保证儿童的受教育权益。

3. 小学教育的基本内容

第二次大战以后，日本对小学教育的内容进行了改革，此后又作了大规模的修改。现在的教育内容，是以1958年修订的规则，于1961年起全面实施。小学教育包括国语、社会、数学、自然、音乐、美术、家政、体育等内容以及德育、特别教育活动和校内活动等。在学校教育法实施细则附表中，列出了小学各年级各科以及教学时数的最低标准，并规定小学课程应按文部省颁布的《学习指导纲要》。这一纲要作为小学课程编制的标准，揭示课程编制的一般注意事项和各科四大领域的目

标、内容和指导上应注意的事项。学生使用的教科书是根据学科课程构成,组织排列而成的。作为供教学需要的学习图书,小学必须使用经文部省审查的教科书,或文部大臣核发著作权的教科书。小学教科书的审定,按教科书检定准则实施,标准是根据教科用书检定准则制定的,力求与教育基本法或学校教育法规定的教育目的,或与《学习指导纲要》所规定的学科目标相一致。

4. 小学规模与班级的编排

根据小学教育法实施规则规定,小学班级数标准为12—18个。但合乎这个标准的日本小学只占小学总数的21.3%,超过这个标准的占16.5%,达不到标准的占61.9%。可见规模低于基本标准规模的小学数量颇多。

同一年级学生的编班的标准人数为45人。1965年后,人数在41—45人之间的,占总班级的26.1%;51人以上的班级数为总班级数0.4%。编班采取的方式是以学龄相同的儿童编排在一个班为原则,如果有特殊的情况,采取单级或复式班编制。

5. 小学的师资

日本公立小学的教师是国家或地方的公务员。依据国家公务员法和地方公务员法,以及教师职业的特殊性,制定了教育公务员特例法。在特例法中规定了教师的任免、职责、惩戒、服务与进修等。教师资格根据教师任免制度进行审查。同时,在国家公务员法、地方公务员法以及学校教育法中,均有对教师聘任的条件。教师的待遇,国立学校是按照国家公务员法以及一般职务工资的法律执行;在公立学校中则是按照特例法对比国立学校的标准发放教师的薪水,这是以地方自治法、地

方公务员法、地方教育行政组织及管理等有关法律为依据，体现在各地方公共团体的条例中制定出来。教师的薪水由学校创办者承担。依照公立学校教师的薪水负担法的规定，应由都、道、府、县负担；其经费的二分之一依据义务教育费国家承担法规定，由国家支出。

1963年修订的公立教育各学校的学校编制和教师法规定，小学教师教育学生的人数标准应作改善。就小学每位教师平均教育儿童数量，1960年为34.9人，1966年减少为26.6人。

另外，值得注意的一个动向是小学教师人员结构中女教师增多了。女教师占教师总数的比例在第二次世界大战以后有减少，1965年以来，女教师人数已高达小学教师总数的78.8%。近年来男性在培养小学教师的学校就读的人数日益减少，而女性则恰恰相反，就读的人越来越多，今后还会有增加的趋势。

从教师年龄的构成来看，以36岁的居多，30—39岁之间的教师，占教师总数的45.3%；20岁左右的，只占20.7%。小学教师的平均年龄为38岁，较中学与高校的教师的平均年龄还要高。这种师资和年龄构成在今后的学校教育管理上，必将会产生诸多的问题。

从教师获取资格的途径来看，助教在教师总人数中所占的比例日渐减少。1965年，只有20%。现有的小学教师中有一半毕业于2年制的师资培养学校，近年来这种2年制学校已经废止，今后小学教师将完全一律由4年制大学负责培养，从此，日本小学教师必将具备大学毕业的资格。

6. 小学教育中存在的问题

首先是义务教育的免费问题。日本义务教育的免费制度早已在教育基本法中有规定。所谓的免费是指免收学费,以学费支付的经费由公费负担。维持学校或提供儿童所需的经费均包括在内。而衣、食、住、教科书、学习用具等的费用则均由儿童的父母承担。所以小学名义上是免交学费,实际上等于交纳学费。目前免费供应小学生的教科书以及对离学校较远的上学儿童实施补助,学校提供午餐已经付诸实施。今后免费的范围还将扩大。

其次是经济条件不同的儿童教育机会均等的问题。义务教育方面的教育机会均等,是对所有的学龄儿童给予接受义务教育均等的机会。然而阻碍学龄儿童入学的因素很多,其中经济条件为主要的因素之一。根据学校教育法规定因经济条件无法入学的儿童,市、镇、村应给予必要的援助。目前日本采取两种奖励贫苦儿童入学的办法:一是根据生活保障法给予教育补助;二是市、镇、村实施入学补助。尽管这样,贫苦儿童长期缺席率仍甚高。

再次是小学特殊教育问题。身心缺陷的儿童,须根据其缺陷程度和种类实施特殊教育。日本特殊教育是第二次世界大战以后建立起来的。各类特殊教育的学校或特殊班级的学生,逐年增多。监护人有送子女入学的义务,各都、道、府、县均有设置特殊学校的义务。目前盲校、聋哑学校的设置已义务化,但养护学校的设置还未义务化。尽管日本的特殊教育从战后实施至今已 40 余年,但其入学率并不高,尤其弱智、肢体伤残儿童的入学率更底,究其原因还是养护学校尚未义务化,监护人的经济负担不能减轻。

第四,小学的学制问题。日本近来对六·三·三制颇有改