

617

G637.611.6

✓ 54

权力下放与课程政策变革

澳大利亚经验与启示

Devolution and Curriculum Policy Change

谢少华著

中山大学出版社

·广州·

版权所有 翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

权力下放与课程政策变革 ——澳大利亚经验与启示 /谢少华著. —广州:中山大学出版社,2002.8

ISBN 7-306-01985-6

I. 权… II. 谢… III. 基础教育-课程-教育政策-研究-中国 IV. G632.3

中国版本图书 CIP 数据核字(2002)第 058927 号

责任编辑:葛 洪 责任校对:宗 隐

装帧设计:流 野 责任技编:黄少伟

中山大学出版社出版发行

(地址:广州市新港西路 135 号 邮编:510275)

广东新华发行集团发行

广州市番禺市桥印刷厂印刷

(地址:番禺区市桥环城西路 201 号 邮编:511400)

787 毫米×960 毫米 16 开本 30.25 印张 490 千字

2002 年 8 月第 1 版 2002 年 8 月第 1 次印刷

定价:48.40 元

内 容 提 要

本书主要研究考察了澳大利亚西澳大利亚州 (Western Australia) 自从 1987 年以来教育管理权力下放与 8~10 年级“社会与环境”课程 (Society and Environment) 政策之间的联系。研究的重点是探究“社会与环境”课程的结构变化、课程决策过程变化以及内容的变化是否与权力下放的基本理念和实践相一致。而且,本研究试图确认这些变化是否会在任何情况下发生,即使在没有引入权力下放的情况下也会发生。

本研究的实施运用了社会研究的激进人文主义模型。因此,它使用了一个批判理论的概念框架来引进质的研究的范式。该研究的质的数据材料有两个来源:访问和文字材料。访问材料来自对 26 位高级教育官员、学校教职工、学者和其他利益相关者的采访。文字材料包括关键的教育系统层面的政策文本,8~10 年级的课程纲要、指导书、教学大纲和相关的学校层面出版物。

总体上看,从上述两个来源收集的数据和资料都支持批判主义者关于权力下放对课程政策产生影响的论断。更具体地说,本研究的结论显示,在西澳大利亚州,自 1987 年以来,国家课程的研发在加剧社会控制、扩大社会不公平和强化学校充当狭隘定义的经济利益的代理人的角色地位。这些联系表现出与批判理论论点的一致性,即权力下放是由企业管理主义支撑的,权力下放不但包括责任的分化,而且还包括权力的重新集中。该书末尾提出西澳大利亚州分权经验对中国的启示,将在很大程度上取决于对中国的国情和需要分析是以社会和谐模型为基础还是以批判理论模型为基础。

目 录

第一篇 背景

第1章 导言	(3)
1.1 教育管理分权发生的背景	(3)
1.2 国家水平上的“社会和环境”课程的研发	(9)
1.3 西澳大利亚州“社会和环境”课程的研发	(12)
1.4 本研究的目标和特点	(15)
1.5 研究主题	(20)
1.6 研究的焦点和进程	(21)
第2章 文献概述和理论框架	(22)
2.1 不同的社会理论	(23)
2.2 权力下放的不同含义	(28)
2.3 不同的政策界定或概念	(33)
2.4 不同的政策分析模式	(34)
2.5 不同的课程政策概念	(36)
2.6 教育政策分析的类别	(38)
2.7 决定课程政策稳定和变革的不同因素	(44)
2.8 批判理论者对集权体系中课程的批判	(49)
2.9 批判理论者对分权体制中课程的批判	(52)
2.10 批判理论核心假设的简述	(57)
2.11 企业管理的主要特征	(58)
2.12 国家课程	(70)
2.13 结语	(78)

第3章 研究方法	(79)
3.1 质的方法论	(79)
3.2 批判性的质的研究方法	(82)
3.3 资料数据收集：资料数据来源	(84)
3.4 资料数据分析	(87)
3.5 研究结论的可信性：验证	(89)
3.6 研究伦理的考虑	(91)
3.7 文本说明	(91)

第二篇 研究发现

第一部分 课程结构的变化

第4章 K—10大纲的结构	(96)
4.1 K—10大纲的历史背景	(96)
4.2 K—10大纲的理念	(98)
4.3 K—10大纲的结构	(99)
4.4 对K—10大纲结构的批判	(102)
4.5 结语	(107)
第5章 单元课程的结构	(108)
5.1 单元课程的理念	(108)
5.2 单元课程的结构	(113)
5.3 对单元课程结构的批判	(117)
5.4 结语	(127)
第6章 学生发展结果指标的结构	(129)
6.1 学生发展结果指标的理念	(129)
6.2 学生发展结果指标的结构	(137)
6.3 对学生发展结果指标的批判	(142)
6.4 结语	(153)

第二部分 实施过程的变化

第 7 章 “社会研究” 课程的 K—10 大纲	(156)
7.1 K—10 大纲的研发	(156)
7.2 K—10 大纲的实验	(165)
7.3 K—10 大纲的实施	(167)
7.4 结语	(170)
第 8 章 单元课程	(172)
8.1 单元课程的研发	(172)
8.2 单元课程的实验	(186)
8.3 单元课程的实施	(187)
8.4 K—10 大纲与单元课程的比较 (1202)	(197)
8.5 结语	(202)
第 9 章 学生发展目标	(203)
9.1 国家学生发展结果指标及其纲要的研发	(203)
9.2 西澳大利亚的学生发展结果指标的研发	(213)
9.3 学生发展结果指标的实验	(231)
9.4 学生发展结果指标的实施	(235)
9.5 K—10 大纲, 单元课程与学生发展结果指标: 比较 ...	(250)
9.6 结语	(256)

第三部分 课程内容的变化

第 10 章 从 K—10 大纲到单元课程的变化	(259)
10.1 整体差异	(259)
10.2 单元内的差异	(260)
10.3 结语	(263)
第 11 章 精英主义与平等主义	(264)
11.1 单元课程的分析	(267)

11.2 学生发展结果指标的分析	(272)
11.3 结语	(275)
第 12 章 多元文化主义与反种族主义的冲突	(276)
12.1 单元课程的分析	(280)
12.2 学生发展结果指标的分析	(291)
12.3 结语	(297)
第 13 章 自由主义性别平等观	
与马克思主义性别平等观	(299)
13.1 单元课程的分析	(302)
13.2 学生发展结果指标的分析	(309)
13.3 结语	(312)
第 14 章 资本主义与社会主义	(313)
14.1 单元课程的分析	(315)
14.2 学生发展结果指标的分析	(325)
14.3 结语	(328)
第 15 章 经济增长与环境保护	(330)
15.1 单元课程的分析	(333)
15.2 学生发展结果指标的分析	(343)
15.3 结语	(347)
第 16 章 工具主义与人文主义	(349)
16.1 单元课程的分析	(353)
16.2 学生发展结果指标的分析	(364)
16.3 结语	(368)
16.4 第三部分研究发现述要	(368)

第三篇 终结性评论

第 17 章 权力下放与课程变化之间的联系	(375)
17.1 序论	(375)
17.2 单元课程	(376)
17.3 学生发展结果指标	(391)
17.4 结语	(408)
17.5 惠赐的异议	(411)
第 18 章 辩护与启示	(414)
18.1 扩大社会不平等	(414)
18.2 强化社会控制	(419)
18.3 服务于狭隘的经济利益	(427)
18.4 结语	(430)
18.5 几点启示	(430)
18.6 最后的结论	(437)
参考文献	(439)
附录 A 知情同意书	(467)
附录 B 开放的访谈问题	(469)
致谢	(471)

第
一
篇
背
景

第1章

导言

在过去十多年中，发达资本主义国家的公办教育系统经历了一次权力下放的过程，这导致教育改革的重点锁定在中央行政管理机构的改革和地方学校的发展。与此同时，这些国家的教育系统也进行了大量的课程改革。许多研究把这两项改革作为彼此相分离的两个范畴进行了探讨，而对二者之间的联系研究甚少，不少人，特别是批判主义者都声称权力下放将影响课程。本书试图通过把西澳1987年以来8~10年级社会研究课程的变化作为一个特殊的案例来考察，以探索这种联系的存在及其性质。

第一章勾勒了本书研究的理论框架。这包括简要地说明澳大利亚在课程分权上的尝试发生在与海外类似变革的宽阔背景之中。这样做的目的是以此引入一些批判主义者提出的论点来为本书研究的基本观点埋下伏笔。随后，在国家和州（西澳大利亚州）水平层面上勾勒社会研究课程的主要变化。本章的末尾讨论了本研究的目标和意义及研究问题。

1.1

教育管理 分权发生 的背景

大量的作者诸如朴特等人 (Porter et al, 1992)，马金森 (Marginson, 1993)，达德利和魏多维奇 (Dudley and Vidovich, 1995) 以及斯哥特 (Scott, 1995) 观察到，从20世纪80年代中开始，澳大利亚和其他国家的教育政策已经日益成为经济改革议程的一部分。换句话说，教育政策的设计已逐步致力于提升澳大利亚在国际市场上的经济竞争能力。其结果是，教育系统经历了惹人注目的结构调整，以使之更多地置于市场压力之下。这种结构

调整,认为是以“组织管理主义的规则”为指导的。其他学者如扑瑟(Pusey,1991)和斯麦史(Smyth,1995)认为,这种“经济驱动的对公共教育的结构调整是由‘政府欠缺自律地管理经济能力所推动的’”(麦克考娄和格拉汉母[McCollow and Graham],1997,p.61)。

西澳大利亚州被卷入到这场结构调整的改革浪潮。1984年,西澳大利亚州成立了由金母·毕梓利(Kim Beazley)担任主席的调查委员会以研究该州的初中和高中阶段的教育。该委员会最终形成了一个包括272项建议的调查报告。其中有77条建议集中于课程的变革和改善。而且,这77条建议中的大部分都围绕着课程内容,因为该委员会“以为教育系统的组织结构将保持原样”(安格斯[Angus],1995,p.12)。然而,教育系统的组织结构并未保持多久。

在20世纪80年代中期,像澳大利亚国内和国外的很多其他政府一样,西澳大利亚州的贝克(Burke)政府发觉已处在这样一种困境之中。即:一方面资源衰竭,另一方面对新的社会服务和改善原有社会服务的要求持续增长。为了提高公共部门满足这些需要的能力,贝克政府转而从组织管理主义的模式中寻找出路。作为其中的一部分,贝克政府成立了一个功能检讨委员会(Functional Review Committee),以考察公共体系中每个部门和每个职位存在的目的和必要性。特若斯特若尔(Trestrail,1992,p.4)认为,该委员会的目的无疑是要“打着效率的旗号削减公共部门的规模和开支”。随后,1986年出版了一本名为《管理公共部门的变革》(Managing change in the Public Sector)的白皮书。这本白皮书标志着西澳大利亚州所有公共部门权力下放或结构调整的开始。

在这个进程的早期,教育部长罗贝特·皮尔斯(Robert Pearce),自愿将教育部作为功能检讨委员会的靶子(特若斯特若尔(1992,p.4)。白皮书发表后不久,对西澳大利亚州教育系统作功能检讨的结果是发表了一份题为《更好的学校:一项改进计划》(Better Schools: A Program for Improvement)的报告(西澳

大澳大利亚州教育部，1987)。该报告加速了西澳大利亚州的教育结构调整。安格斯 (Angus) 认为，“更好的学校”报告中为西澳大利亚州所倡议的改革是本世纪以来最激进的 (1995, p.8)。该报告拥护“自主学校”的理念，认为：

.....好的学校构成好的系统。同理，系统的效率和效益只有当学校对其提供的教育质量具有充分控制时才能实现。只有在学校水平上：

- 才能行使教师的职业特性；
- 才能做出对每个学生的教育需求都有意义的决定；
- 才能设计出反映地方学校社区愿望和实际的课程。

(西澳大利亚州教育部，1987, p.5)

因此，结构调整的一个方面是整体上的教育决策，特别是课程决策的权力和责任的再分配。因此，西澳大利亚州教育部的组织结构发生了巨变。负责某些特定课程领域的学科督学 (Curriculum Superintendent) 被地区督学 (District Superintendent) 所取代，而後者的任务与课程并没有密切联系。重要的是，教育部建立了“学校处” (Schools Division)。在“学校处”又下设了一个“课程理事会” (Curriculum Directorate)。学校处的任务是：

- 确立并监督课程政策和国家目标及标准；
- 给学校提供教学指导书和教学大纲；
- 协调并计划全系统范围的课程创新；
- 提供全系统范围的课程支持服务和材料。(西澳大利亚州教育部，1987, p.17)

至于地区和学校水平上的课程决策，地区督学几乎没有任何权力。类似地，校长对课程决策的权力也局限于对“学校教育计划的设计、实施和评价 (按照教育部和学校决策小组确立的优先

领域和政策) (西澳大利亚州教育部, 1987, p.11)。虽然“更好的学校”报告中没有提供任何关于教师在课程决策上的责任和权力的具体信息, 但下面一段话对他们的责任和权力还是有所暗示:

教师培训的改善造就了一支高度熟练的专业化队伍。现存的系统, 由于其高度集权的性质, 不鼓励教师发挥其专业作用。发挥教师的专业特长是支撑该报告的一个关键性原则。(西澳大利亚州教育部, 1987, p.5)

查德浜和克拉克 (Chadbourn and Clarke, 1994, p.49) 的研究结果显示, 这种结构调整不但没有实现其目标, 反而“导致了对学校课程的领导和支持水平的严重下降”。

权力下放的冠冕堂皇之词是, 合理的课程决策只能在适当水平上由适当的人选作出, 也就是说, 在每天课程活动发生的地方作出。这被认为是改进学生学习绩效的关键。这种说法令教师期待越来越多的课程决策权将从教育部下放到学校水平。然而, 事情似乎在朝另一个方向发展。与管理者和执行者在校本课程决策上享有更多的责任和弹性的 20 世纪 70 年代相比, 20 世纪 80 年代末和 90 年代表现出重新集权的特征。举例来说, 特若斯特若尔 (1992, p.10) 指出:

作为对各种压力的回答, 教育部长在 1988 年 7 月发表了一份声明, 规定了所有学生学习英语和数学的时间下限。已经有一些行动使课程的某些要素成为必修的。健康教育, 尤其是爱滋病方面的健康教育, 似乎不可避免地强加到所有学校头上。到 1994 年所有学校必须采用新的必修课程选修方法。

李子威 (Rizvi, 1986, 1993), 斯麦史 (1993), 博尔 (Ball, 1993), 沃特金斯 (Watkins, 1993), 赖恩 (Ryan, 1993), 布仁南 (Brennan, 1993), 安德森和狄克森 (Anderson and Dixon,

1993), 安格斯 (1993), 艾珀尔 (Apple, 1989), 奎克 (Quicke, 1988), 克尔 (Kell, 1993), 柯德 (Codd, 1993, 1989a) 等一大批学者促请人们注意课程决策权力和职权的重新集权化与权力下放口号之间的差距。他们发现两个进程同时进行——把责任和财政危机的责任下降到学校的分权进程和把权力和职权收回到教育部的重新集权的进程。依据斯麦史 (Smyth, 1993, p.5) 的观察, 其底线是“权力下放使中央教育机构增加而不是减少了对学校的控制”。

同样, 霍夫曼 (Hoffman, 1994, p.41) 的报告也发现, “许多反馈意见认为权力下放实际上对课堂教学没有任何影响, 主要是作用于课堂之外的管理和行政”。

权力下放与权力重新集中的共生现象也在别的地方发生。盖利·赛克斯 (Gary Sykes)^① 认为, 在西澳大利亚州所发生的权力下放在美国是伴随着校本管理 (Site-based Management) 产生的, 在那里“权力并没有下放给学校。权力在冠冕堂皇的分权掩饰下仍然保持着集中”。赛克斯继而阐述道, 在美国:

权力下放的理念是你将对地方学校社区作出更多的回应, 你将创造机会让教师变得更具创新性, 你将授权给教师和学生, 因为他们现在在课程决策方面有更多的自主权, 而不仅仅是回应他们那些高高在上的行政当局。那些就是赞成校本管理的论点。但现实的实际情况常常是没有多少真正的权力下放, 长期以来业已存在的真正控制机制依然存在, 它们并没有受到触及。督学们站起来说, 我正转向校本管理, 但是所有的考试都还在, 课程教学材料的规定仍然是集权的, 教师的合同仍然有一整套不可打破的关于工作条件的规定和规则, 等

① 盖利·赛克斯先生系美国密歇根州立大学教育学院教授, 1997年1月22日当他在澳大利亚伊迪斯·科文 (Edith Cowan) 大学作访问学者时笔者曾经对他进行过2小时的个人专访 (作者注)

等。所有这些小事情都阻止了校本管理理念的实现。

英国的情况亦如此。在英国，权力下放是1988年教育改革法案的一部分。根据菲利普·伽米吉 (Phillip Gammage)^① 的说法，1988年的教育改革法案 (the 1988 Education Reform Act)，其特点是把管理责任交给地方单位的权力下放和中央政府对权力和控制的重新集权。伽米吉认为，权力下放主要发生在财政管理方面，“以确保办学事宜在小学和中学层面上移交给校长”。与此同时，伽米吉说道，权力重新集中以控制教育是通过几种策略进行的。一种策略是建立一些国家委员会和办公室。例如，成立了国家课程委员会 (the National Curriculum Council)，并授权其研发公立学校里所有儿童 (5~16岁) 的课程。成立了学校考试和评价委员会 (the Schools Examination and Assessment Council)，主管全国的标准化考试。此外，撤消了皇家督学团办公室 (the Office of Her Majesty's Inspectorate)，在学校首席督学 (Chief Inspector of Schools) 下设立了一个新的名为“标准和教育办公室” (the Office of Standards and Education) 的小组。这个办公室被寄望能“更频繁地对学校进行定期督查”。另一种策略，伽米吉说，是把与中央权力机构观点不一致的人赶出办公室。1993年学校考试和评价委员会被解散就是因为：

它说了一些政府不喜欢听的话。它说，瞧，考试比你们所想象的要复杂得多，考试并不总有用，目前的考试有许多不当之处。于是，他们（政府）就废弃了它。政府解散了国家课程委员会，清除了那些认为“难办”的人，并把国家课程委员会和学校考试和评价委员会合并为一个机构——学校课程与评价局。它现在负责全国

① 菲利普·伽米吉先生系英国教育学教授（现就职机构不详），1997年1月18日当他在澳大利亚伊迪斯·科文 (Edith Cowan) 大学作访问学者时笔者曾经对他进行过2小时的个人专访。（作者注）

的所有课程和考试。

第三种策略是通过推行所谓的“拨款学校”(Grant Maintained Schools)方案来剥夺地方教育行政当局的权力。政府鼓励学校选择完全脱离地方学校董事会或地方教育行政当局的控制。伽米吉认为,“政府想做的是要剥夺地方政权这一中间干预结构的权力(政府认为地方政权这一中间干预结构是危险的),从而把权力集中到中央政府”。更广泛地说,这意味着“强有力的中央控制,对私有化的强烈信仰,某种程度上的国家主义信仰,以及权力下放的管理”。

权力下放似乎已经成为世界范围内的一大趋势。我国是一个集权制国家,教育管理经历了几千年的高度集权控制。但是。自从改革开放以来,我们在教育管理上的权力下放方面已有过一些尝试,如办学和管理体制改革,招生、收费和毕业生就业制度改革,教育投资体制改革,学校内部管理体制改革,课程管理体制改革,考试和评估体制改革等等。这些年来,我们既有成功的经验,也有不少失败的教训。本书的主要目的之一就是奢望通过系统地分析评价西澳大利亚州类似的经历,给我国的教育管理体制变革提供一些有益的借鉴和启示。

1.2

国家水平上的“社会和环境”课程的研发

澳大利亚联邦政府在对课程政策进行新一轮调整变革前,首先对发展和控制课程的联邦教育机构进行了一系列改组。肯尼迪(Kennedy, 1990, p.476)认为,“社会研究”(Social Studies)的发展,作为尝试中的国家课程研发的一部分,其发展至少经历了五个阶段。前三个阶段是由克利斯迪(Christie, 1985)识别和划分出来的;第四和第五个阶段则是肯尼迪添加的。

第一阶段:委员会阶段。从20世纪70年代早期到末期,联邦政府成立了一些国家委员会,如社会科学委员会(the Social Science Committee)、亚洲研究协调委员会(the Asian Studies Coordinating Committee),以及全国英语教学委员会(the National