

比较教育政策

Comparative Educational Policy

王晓辉 主编

Comparative Educational Policy

凤凰出版传媒集团
 江苏教育出版社
JIANGSU EDUCATION PUBLISHING HOUSE

比较教育政策

王晓辉 主编

图书在版编目(CIP)数据

比较教育政策 / 王晓辉著. —南京: 江苏教育出版社,
2009. 5

(比较教育系列丛书)

ISBN 978-7-5343-8735-7

I. 比... II. 王... III. 教育政策-对比研究-世界-高等
学校-教材 IV. G510

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 067879 号

书 名 比较教育政策
主 编 王晓辉
责任编辑 司亚宁
装帧设计 书衣坊
出版发行 凤凰出版传媒集团
江苏教育出版社(南京市湖南路1号A楼 邮编 210009)
网 址 <http://www.1088.com.cn>
集团网址 凤凰出版传媒网 <http://www.ppm.cn>
经 销 江苏省新华发行集团有限公司
照 排 南京前锦排版服务有限公司
印 刷 盐城印刷总厂有限责任公司
厂 址 盐城市纯化路29号(邮编 224001)
开 本 787×1092 毫米 1/16
印 张 33
插 页 2
字 数 469 000
版 次 2009 年 9 月第 1 版
2009 年 9 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5343-8735-7
定 价 46.00 元
批发电话 025-83657708, 83658558, 83658511
邮购电话 025-85400774, 8008289797
短信咨询 02585420909
E-mail jsep@vip.163.com
盗版举报 025-83658551

苏教版图书若有印装错误可向承印厂调换
提供盗版线索者给予重奖

改革开放以后，我们重建了比较教育学科。三十年来比较教育取得了巨大的成绩，为我国教育改革发展提供了世界的视野、各国的经验。比较教育学科本身的建设也有了空前的发展。自从1982年出版解放后第一本《比较教育》教科书以后，比较教育专著丛书林立，呈现了百花齐放的繁荣景象。研究队伍不断扩大，自1979年招收第一批硕士研究生、1985年招收第一批博士研究生以来，全国比较教育硕士学位授权点已达27个、博士学位授权点已达7个，每年培养的硕士和博士达数百人。

比较教育研究如此繁荣，但业内人士却感到比较教育存在着学科危机。危机表现在哪里？许多学者认为，危机主要表现在学科没有自己的方法论，教育学的各种分支学科都要采用比较的方法，比较教育没有自身的特点。其实，学科是科学的分类，早期科学分类是很简单的，许多学科都包含在哲学这个大门类之中，直到近代科学的发展，科学研究拓展到各个领域，才出现了近代学科的分类。所以许多方法是共同的，学科之间方法论的借用是不足为奇的。关键是研究的对象有无特殊性，学科是否有自己的研究领域。如果从这方面来讲，比较教育还是有它的学科独特性。教育学科中所有学科都在研究教育问题，但他们只是从自身学科的视角研究这些问题。例如，教育哲学是研究教育活动中的哲学问题；教育经济学是从经济学的视角研究教育的投入和产出；教育社会学则从社会学的视角研究教育在社会变迁中的作用。而比较教育则要从世界的大视野来审视教育问题，要比较不同国家、不同地区、不同文化的教育特质和共同发展趋势。这种比较至今还没有哪一门学科能够替代。

学术研究是追求真理，教育学科的研究是追求教育的真理，即发现教育的规律，或者说得浅近一些，深化我们对教育的认识。比较教育研

究是以比较不同国家、不同地区、不同文化的教育事实来寻求教育发展的规律。但真正要探索到教育的规律是极不容易的，因为教育是极其复杂的社会现象，不同国家、不同地区、不同文化有不同的教育理念、教育模式和方法。但是，教育作为人类传承文化、培养人才的活动，又会有许多相同的地方。因此，比较教育就是从这许多不同中寻找教育带有共同性的东西，来丰富我们对教育的认识。

教育的国际化是现代教育的重要标志。现代教育本身就是一种国际现象，是近二百年来互相学习、互相交流的结果。随着知识经济时代的到来，经济全球化使得教育文化领域的国际交往越来越频繁，大量在国外学习的留学生、在异国工作的外国专家和顾问，在世界各地举办的国际会议，学者之间的往来和各种信函、资料的交换，都促进了国际的文化交流。教育国际化就要求各国学者互相交往、互相了解、相互交流。比较教育就是国际交流最好的平台。前面讲到，比较教育学者的队伍越来越壮大，全国比较教育硕士、博士研究生数以百计。因此比较教育的学科建设显得尤为重要。而学科建设中的重要环节是教材建设。我当年主持比较教育研究会时一直梦想编一套教材，今天终于梦想成真，由北京师范大学国际与比较教育研究所的老师们完成了这个工程。全套教材不仅论述了比较教育的学科性质、研究对象、研究方法，对各国的各级各类教育进行了详细比较，而且对各国的教育政策和管理进行了比较，还详细地介绍了国际教育组织的活动。内容非常完整和丰富，这是对比较教育学科建设和人才培养的一大贡献，值得欣慰。

顾明远

2008年7月



第一章 导论	001
第一节 政策与决策	001
第二节 教育政策与决策	002
第三节 教育决策背景	004
第四节 教育决策的两难选择	008
第五节 教育决策过程	013
第六节 教育治理	017
第二章 英国教育政策	035
第一节 英国教育体制概述	036
第二节 20 世纪 80 年代以来英国教育政策	051
第三节 英国当前教育改革	070
第四节 英国教育政策制定过程及评析	074
第五节 英国教育政策的发展趋势	081
第三章 法国教育政策	087
第一节 教育基本政策	088
第二节 教育决策的基本特点	095
第三节 教育政策发展与国家发展同步	101
第四节 教育政策与国家政策同质	108

第四章 德国教育政策	117
第一节 德国教育制度概览	118
第二节 20 世纪 80 年代以来的德国教育政策	138
第三节 德国教育政策的制定及评析	157
第四节 德国未来教育政策展望	162
第五章 俄罗斯教育政策	169
第一节 俄罗斯的学校教育制度	170
第二节 俄罗斯教育政策的运营过程	176
第三节 90 年代以来俄罗斯重大教育政策实践	182
第四节 俄罗斯教育改革的特色与展望	196
第六章 芬兰教育政策	205
第一节 芬兰教育制度简介	206
第二节 芬兰中小学教育政策	214
第三节 芬兰高等教育政策	228
第四节 芬兰成人教育政策	241
第五节 芬兰教育政策制定、分析与展望	247
第七章 日本教育政策	259
第一节 日本的基本教育制度	260
第二节 日本近代教育史中三次主要教育改革	269
第三节 日本的教育决策过程	281
第四节 21 世纪日本教育的发展	293



第八章 印度教育政策 301

- 第一节 印度教育概况 302
- 第二节 印度初等教育改革政策 318
- 第三节 印度中等教育改革政策 333
- 第四节 印度高等教育改革政策 342
- 第五节 印度教育政策制定的过程及其影响因素 352
- 第六节 印度教育政策面临的挑战及其展望 357

第九章 新加坡教育政策 367

- 第一节 新加坡教育体制简介 368
- 第二节 新加坡基础教育政策的演进 380
- 第三节 新加坡职业技术教育 392
- 第四节 新加坡双语教育政策 396
- 第五节 新加坡高等教育政策的演进 401
- 第六节 新加坡教育决策及未来展望 411

第十章 澳大利亚教育政策 421

- 第一节 各级教育及教育管理体制 422
- 第二节 教育管理体制和教育经费 428
- 第三节 澳大利亚现行的主要教育政策 432
- 第四节 澳大利亚教育改革决策的特征 449

第十一章 美国教育政策	457
第一节 美国教育制度概述	458
第二节 美国教育政策的历史沿革	469
第三节 当代美国教育政策的主要内容	474
第四节 当代教育政策的主要特点	487
第十二章 全球教育治理	499
第一节 重视人力资本	501
第二节 倡导教育平等	505
第三节 发动全民教育	507
第四节 开展国际评估	510
第五节 统一大学学制	511
第六节 构建学习型社会	514
后记	521

第一章 导论

本章提要：

教育决策通常是指对教育发展和改革具有重大影响的政治行为。面对教育决策背景的转变和不同的教育主体，教育决策经常要在相反的利益与价值取向之间抉择，但是也必须关注弱势群体，关注公平。合理的决策过程是决策科学性的重要保证，随着我国宏观教育决策机制的不断完善，教育决策的科学水平必定会不断提升。

教育治理则是要尊重教育主体的多元化，以契约联结政府与学校，以协商为基本教育决策机制，以评估为教育政策调节工具，以系统导航来构建教育宏观管理机制。

第一节 政策与决策

决策活动可以说自人类存在就已有之，原始人群趋利避害的活动就是一种最初的决策，例如向何处迁徙可以获得更多食物，如何躲避野兽的侵袭，都需要作出决定。经过一定思考的主动行为，便是决策。

政策则是人类出现不同群体或阶级差异时的决策，是某一社会群体对其他群体，或某一阶级对其他阶级的政治行为。其基本目的是维护这一群体或阶级的统治与利益。

人类早期的决策往往求助于宗教或神灵，经常依赖于祈祷膜拜、拈香卜卦。

古希腊的雅典城邦开创了人类民主决策的新纪元。城邦内的公民均能平等地参与决策，公民以外的阶级和人群，如妇女、孩子、奴隶却受到排斥。

中国的封建王朝历经 2 500 年之久，形成了比较完备的决策机制，其特点如下：

- 不再是君王的苦思冥想或灵机一动的偶然行为，而经常有文臣武将、谋士高参的集思广益。
- 神示、占卜退居次要地位，经验和知识成为主要决策依据。
- 君主意志依然高于一切，但纳谏、净言屡见不鲜，其发挥程度完全取决于君主的知识水平和开明程度。^①

西方的文艺复兴和启蒙运动，新兴资产阶级的崛起，打破了宗教势力和王权势力的统治，以上院和下院或众议院和参议院为特征的两院制在西方国家普遍建立，形成了资产阶级现代民主制度。

作为第一个无产阶级政权的巴黎公社的民主制度和当代社会主义人民代表制度，都是民主决策的良好实践。

然而，迄今为止，人类还在不懈地探求完善、完美的政治决策制度体系。

第二节 教育政策与决策

教育决策，首先也是一种政治行为，是教育行政部门或权力部门对

^① 吴季松：《自然科学技术与社会科学研究在中国决策中的作用》，载《社会科学与公共政策》（中国社会科学杂志社编），北京·社会科学文献出版社，2000 年 12 月版，第 78 页。

教育重大问题的决定，可以体现为一个决定、一个条例或一个规章，也可以通过立法机构成为法律、法规。一般来说，政治人物或领导者的思想和意见对教育决策都会产生重大影响，但他们的讲话或语录都不能直接构成决策，而需经过一定的决策程序，并以决定、条例和法规等形式体现出来。

其次，教育决策通常是指对教育发展和改革具有重大影响的政治行为，是一种宏观决策，而不是日常教育活动中教育管理人员，如校长、教师甚至学生干部关于学校工作或班级工作的某项决定。

在当前以知识为特点的社会中，教育发展越来越成为国家发展的重中之重。现在，几乎所有国家的决策者都深刻地感觉到了教育改革的必要性，这不仅因为公众对教育现状的不满，更因为现行教育确实不能很好适应知识经济和信息化社会的发展需求。

但是，由于教育决策所面对的世界错综复杂，教育决策机制的不完善，教育决策不可能完全实现理想的科学化。这样，不断完善教育决策机制，不断提升科学决策水平就是决策者和研究者经常的使命。

教育本来就是相互矛盾的滞后性与超前性的奇怪统一体。所谓滞后，是因为教育内容经常落后于当代科学技术，新学科的建立或教学内容的更新总是在科学发明和技术革新出现一段时间之后；至于超前，则由于教育周期较长，在教育过程中就必须考虑未来社会对受教育者的需求，就是说，受教育者不仅要学会在当前社会中生存，还要学会适应未来。在滞后的条件下，做超前的准备——这就是教育的一个基本特性。正是由于这一特性，认识教育发展的规律便十分不易。它不像战争那样严峻，错误的指挥可能导致全军覆没；也不像科技那样一丝不苟，一片尘埃便足以使卫星不能升空。而正确的教育决策，须待几年、十几年才能发挥其效果；错误的教育决策，也只能几年、十几年后才能显现其危害。这既为急功近利者的盲目决策提供了可能，更为高瞻远瞩者的流芳百世创造了机遇。

如同追求效益最大化的经济目标一样，教育决策的目标也要追求最

小成本和最大效益。尽管人力资本理论转变了教育是消费的传统观念,现代经济理论也充分论证了教育是经济回报率较高的事业,但是教育消费的毕竟是直接的物质资源与人力资源,而创造的知识资源又因为凝结在教育者的头脑之中,不能直接体现出经济效益。且不说受教育者的个体状况千差万别,相同质量的教育得不到相同质量的教育效果,即使教育成本与教育效果的相关性是最佳的,教育的效益也要在教育者作为劳动力进入经济领域之后的较长时间才能体现出来。特别是学习的终身化使得学习和教育同经济活动的融合日益密切,人们已经很难区分纯粹的教育活动和纯粹的生产活动了。

这样,教育决策,一方面由于必须动用大量不能直接转化为有形资产或利润的物质资源,要尽最大努力保证其较高的科学水平,以避免资源的浪费;另一方面,教育决策又要坚信教育投入的高回报率,动员更多的资源投入教育,并把追求效益的最大化作为永恒目标。

第三节 教育决策背景

随着我国经济体制由计划经济向市场经济转变的基本完成,我国教育决策的经济和社会背景都发生了重大转变。

首先,表现在教育产品的供求关系上。在原来计划经济的框架中,教育产品的供应者和需求者几乎都是国家,国家根据工农业等经济与行政部门的用人需求制定教育规划,各省、市及其他教育行政部门再根据全国计划确定具体教育计划,学校则必须无条件地、不折不扣地执行上级主管部门的计划,无论是专业方向还是培养人数几乎都不允许有误差。由于教育发展水平不高,能够进入较高层次,特别是高等教育的人还不多,可以说我国过去的教育基本上是精英型的,学生来源质量较高,在

中等专业学校以上的学校教育中一般不存在留级或辍学现象,学生都能按时毕业。而毕业生又享有国家的分配保障,即使偶尔有专业不对口或工作地点不满意的状况,也可以说当时的教育与就业基本实现了整体的适应,实现了教育产品需求与供应的平衡。(见图1-1)

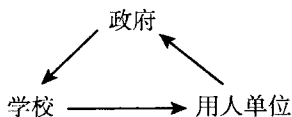


图1-1 计划经济中的用人体制

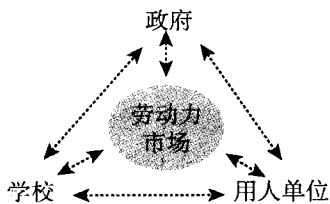


图1-2 市场经济中的用人体制

但是在当前市场经济越来越占主导地位的经济体制中,劳动力市场处于政府、学校和用人单位之间的核心位置,政府与学校、学校与用人单位、用人单位与政府之间的直接联系趋于淡化,而劳动力市场将发挥越来越大的作用。(见图1-2)

其次,表现在参与教育的主体上。由于知识经济日臻逼近,不仅教育在国家发展中的作用愈加重要,教育对个人成长与发展的作用也凸显出来,社会各界对教育的发展比任何时候都更为关心。

新闻媒体:对教育改革的影响是不容置疑的,它们通过透露一些重大事件,收集一些公众关心的话题,可能引发舆论对教育的讨论和辩论,在一定的时间和一定区域形成教育的热点问题,影响政府对教育重点或教育优先点的选择,从而促进教育体制和教育内容的改革。

但是,新闻媒体对教育的介入经常带有感情的色彩,有时可以把一件本来微不足道的小事渲染成重大问题(比如《学习的革命》),可能造成舆论对更加重大的问题的忽视,对专家正在深入研究和探讨的问题的忽视。

新闻媒体对教育的关注往往集中于教学物质条件,而对教育结构的调整,教育发展的均衡不够重视。

一些报刊还将某类学校排名,其根据可能是学生的学习成绩,也

可能是教师和科研人员的研究成果。有时这些依据并无严格的核查，但对学生和家长的**影响很大，甚至对学校领导者和管理人员造成压力。

一些媒体也经常报道专家对教育的认识，引导公众对教育开展积极的讨论，便大大超出了教育专家仅仅在学术著作和学术刊物中发表论述的影响。

教师：通常，教师都是教育改革和教育决策的积极参与者。一方面，教师处于教育改革的最前沿，对教育的现实比较了解，也最有发言权；另一方面，教育的改革与教师的利益直接相关，教师应当关注和保护自身的权益。但是教师在参与教育改革的讨论时很难以教师的单纯身份参加，他们可能同时又代表家长，也可能作为教育专家，甚至作为教育管理人员，比如作为校长，来表达不同的意见。由于教师代表的利益群体不同，对教育改革的方向就有不同的期望：从家长的角度上更关心的是学习成绩的提高和更好的毕业出路；从教育专家的角度上强调的则是改善教学方法，发展孩子的智力；从教育管理人员的角度上会要求减轻学生的负担，保证各学科之间的平衡和学校秩序的稳定。站在不同角度的教师所表达的意见不仅不尽一致，甚至会有明显的矛盾，比如提高成绩水平和减轻学生负担就很难协调一致。

即使教师从单纯教学的立场出发，也不可能完全避免不同意见的矛盾。不同学科的教师，总要表达不同的声音。一般来说，每个学科都有自身的重要意义，但是在不同时间和不同社会背景中，一些学科可能被突出强调，另一些学科则被忽视。在工业起飞时，科学技术学科显得十分重要，例如“学会数理化，走遍全天下”，便是把理科提高到至高无上的地位。在改革开放和全球化的形势下，外语，特别是英语成为热门学科。而在人们为社会风气担忧时，公民和道德教育又成为教育的一个重点。这些，都可能是不同学科教师强化自身学科的依据。

另外，还应看到，教师的理想和教师的实践工作并不一定统一。从责任上看，教师应当不让一个学生掉队，但在教学实践中，教师往往偏

爱优秀学生，实行的是精英主义。如果说存在着课堂上的“皮革马利翁效应”，一般来说也只能发生在比较优秀的学生身上。进一步说，课堂上体现的经常是“马太效应”：好的越好，差的越差。

专家学者：在教育规划和教育决策中，通常都要邀请教育及其他相关领域的专家学者出谋划策、提出咨询意见。

当代的教育决策者有时也关注学术领域的动态，总要收集有关专题的学者著作，学者的著作也可能成为教育改革的动因。例如关于中国高等教育“内涵发展”的观点，就是高校并校的一个理论依据，只是其内涵并未很好限定，诱发了强盛的并校之风。

但是也应当看到，专家学者倾向于从教育发展的规律上提出教育改革的意见，也喜欢自由发表看法，或者从研究的角度确定教育改革的重点领域，而对政治的全局和政策的适度范围把握不够。

实际上，专家学者对教育决策的参与作用取决于教育决策者和专家学者双方。一方面，教育决策者不一定愿意倾听专家学者的意见，即使邀请有关专家咨询，也乐于邀请不会“惹麻烦”的专家与会；另一方面，专家也可能囿于知识的局限未能提出中肯的意见，也可能出于自身利益的考虑成为某些社会群体的代言人，还可能顾及个人的政治生涯，在社会需要他们讲真话时选择沉默。

企业：随着我国经济体制的变革，私营和集体企业的数量增长极其迅速，也使我国经济结构及其成分发生了很大变化。企业对社会参与的热情越来越高，但是这种参与更多地体现于文化和体育及公益事业。一些企业不惜重金为影星、歌星包装，目的是为企业打造品牌，提高知名度。而发达国家的企业更积极地参与教育过程，参与教育改革。因为教育经费的重要来源是企业的税收，教育的产品又是企业人力资源的来源，教育效益的高低和教育产品的优劣直接关系到企业的未来生存和发展。

无论是国内企业，还是国外企业，从总体上看，经常抱怨教育系统未能提供令人满意的毕业生。但企业的要求又令教育无所适从，中、小

企业更喜欢能够直接上岗的毕业生，大企业则希望学生具有深厚的理论基础和较强的适应能力，以应对未来科学技术的变革。

家长：在西方国家，家长不仅作为家长自身，更是通过各个家长协会对学校的管理和对教育的改革积极地参与建言。他们关心的焦点问题通常集中于教育质量的提高，教育的平等，及对教育薄弱地区和弱势群体的关心。我国学生家长目前更关心的是自己子女的成绩和名次，反而怯于向教师和学校领导提出改革意见。

第四节 教育决策的两难选择

如同任何公共领域的决策一样，教育决策经常要在相反的利益与价值取向之间徘徊，而且这种徘徊经常显示出比其他领域更多的无奈。

经济的法则是追求效益的最大化，效益低或无效益的领域可以不去问津。教育虽然必须考虑成本与效益，但更多地要关注公平，例如对贫困地区和弱势人口的教育，甚至有一些成本极大、效益极低的教育活动，如针对残疾人的特殊教育，也必须坚持不懈。

生产部门唯恐市场萎缩、生产不足，产品的大量生产不仅不会影响质量，还会带来更大的规模效益。而自夸美纽斯创建班级授课制以来，因材施教便开始经受严峻的挑战。凡是学生数额超大的班级，都不可能产生高质量的教学。因此，当前发达国家的基础教育改革都尽量采取小班制。同理，世界上精英式的高等教育机构都以学生数量少、师生比例较低而著称于世，如美国的麻省理工学院、法国的巴黎高等师范学院。

文艺作品可以有古典与流行之别，做到雅俗共赏。教育则很难在精