

国家“211”工程”重点建设学科项目
教育部人文社会科学研究项目

世界主要发达国家 义务教育均衡发展比较研究

孙启林 / 主 编
孔 锴 / 副主编

东北师范大学出版社

国家“211工程”重点建设学科项目

——《当代中国基础教育若干重大问题研究》成果

教育部人文社会科学研究项目

——《国际基础教育重大问题比较研究》(项目批准号: 02JA880012)

世界主要发达国家义务教育 均衡发展比较研究

孙启林 主 编

孔 锴 副主编

东北师范大学出版社
长 春

图书在版编目 (CIP) 数据

世界主要发达国家义务教育均衡发展比较研究/孙
启林主编. —长春: 东北师范大学出版社, 2009. 12
ISBN 978 - 7 - 5602 - 5932 - 1

I. ①世… II. ①孙… III. ①发达国家 - 义务教
育 - 对比研究 IV. ①G512.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 228007 号

☐ 责任编辑: 王宏志 ☐ 封面设计: 李冰彬
☐ 责任校对: 曲 颖 ☐ 责任印制: 张允豪

东北师范大学出版社出版发行

长春净月经济技术开发区金宝街 118 号 (邮政编码: 130117)

销售热线: 0431—85687213 85691263

传真: 0431—85691969

电子函件: sdcbs@mail.jl.cn

东北师范大学出版社激光照排中心制版

吉林省吉新月历制版印刷有限公司印刷

2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月第 1 次印刷

幅面尺寸: 170 mm×227 mm 印张: 15 字数: 273 千

定价: 30.00 元

目 录

绪 论 / 1

- 一、义务教育的基础性 / 1
- 二、全球化呼唤义务教育均衡发展 / 2

第一章 英国义务教育均衡发展 / 6

- 一、英国义务教育发展历史概览 / 7
- 二、英国义务教育非均衡发展的表现及相应政策 / 9
- 三、有关中国义务教育均衡发展的几点思考 / 27

第二章 法国义务教育均衡发展 / 33

- 一、法国义务教育的发展历程 / 33
- 二、法国推进义务教育均衡发展的政策 / 45
- 三、法国义务教育非均衡发展现象及问题的解决 / 58
- 四、对我国义务教育均衡发展的启示 / 66

第三章 德国义务教育均衡发展 / 74

- 一、德国义务教育发展进程 / 74
- 二、国家推进义务教育均衡发展的政策 / 81
- 三、德国义务教育发展所引发的启示 / 95

第四章 美国义务教育均衡发展 / 100

- 一、美国义务教育发展进程 / 100
- 二、美国推进义务教育均衡发展的政策体现 / 105
- 三、美国义务教育非均衡发展现象及问题的解决 / 115
- 四、对我国义务教育均衡发展的启示 / 138

第五章 苏联、俄罗斯义务教育均衡发展 / 144

- 一、苏、俄义务教育发展进程 / 144
- 二、国家推进义务教育均衡发展的政策 / 155
- 三、俄罗斯义务教育非均衡发展现象及问题的解决 / 170
- 四、对我国义务教育均衡发展的启示 / 176

第六章 日本义务教育均衡发展 / 182

- 一、日本义务教育的历史考察 / 182
- 二、偏僻地区的义务教育 / 191
- 三、残障儿童的义务教育 / 195
- 四、义务教育的经费制度 / 202
- 五、义务教育的教科书制度 / 207
- 六、日本义务教育均衡化问题释析 / 211

第七章 发达国家义务教育发展的经验及对我国义务教育均衡发展的思考 / 225

- 一、义务教育均衡发展的国际经验 / 225
- 二、关于我国义务教育均衡发展的策略思考 / 229

后 记 / 235

绪 论

世纪之交,我国基本上实现了普及九年义务教育的目标,这是我国义务教育发展的历史性成果,基本上满足了适龄儿童的入学要求。然而,由于历史与现实的原因,我国义务教育的发展存在着不均衡的问题。这一问题已经引起了政府和社会的高度重视。《国务院关于基础教育改革与发展的决定》在分析我国基础教育存在的问题时指出:“我国基础教育总体水平还不高,发展不平衡,一些地方对基础教育重视不够。”当前,党中央提出“和谐社会”的思想。而教育尤其是义务教育的均衡发展,正是构建和谐社会的重要基础。为此,国家正在采取各种措施推动教育公平,促进基础教育特别是义务教育的均衡发展。可以说,促进义务教育均衡发展已经成为我国基础教育发展的一个重要的战略性指导思想,也是深化教育改革、全面推进素质教育的重要战略选择。我国促进义务教育均衡发展的目标就是要合理配置教育资源,办好每一所学校,教好每一名学生。义务教育均衡发展正是义务教育的基础性特性的内在要求,也是当前全球化时代的迫切呼唤。

一、义务教育的基础性

教育是培养人的事业,它在个人发展和社会发展中的重要作用越来越成为世人的共识。义务教育作为教育的重中之重,尤其受到世界各国的关注,当前世界各国掀起的义务教育改革浪潮就是很好的明证。义务教育所以受到世界各国政府及世人的厚爱,是与它的价值以及所承担的使命密不可分的。义务教育是旨在提高公民基本素质而实施的一定年限的一般教育或基本教育。它是一切教育的基础,是整个教育的奠基工程,是国家教育系统的基础。义务教育的一个显著特点就是它的“基础性”。义务教育为每个人的发展奠定基础,为整个民族素质的提高奠定基础。

义务教育的这一“基础性”特点包括三个方面的含义:一是施与对象的普及性,这意味着义务教育要面向全体学生,向所有学生负责,努力保证所有学

生的基本学习需要得到满足。二是施与内容程度的一般性,它指的是所授内容是一般的、必需的、基本的,所授的基本内容对每个学习者都是共同的,它不是定向性的、专业性的教育。三是施与内容范围的全面性,它指的是所授内容是多方面的,包括德、智、体、美、劳各个方面,它不是单一的,是为学生全面发展、身心和谐发展以及个性充分发展打好基础的。从经济学的角度而言,义务教育具有非排他性、非功利性、非盈利性的性质,义务教育属于公共产品或准公共产品,它理应属于由政府提供面向全体公民的公益事业。总之,无论是从义务教育具有明显的“基础性”特点来讲,还是从义务教育是公共产品或准公共产品而言,在理论上它都应当是面向全体国民的大众教育,而不是只面向一部分人的精英教育或特权教育。

二、全球化呼唤义务教育均衡发展

越来越多的迹象表明:全球化是世界历史发展的一个新阶段和未来发展的客观趋势。它是各民族国家和全人类都无法回避的客观现实。全球化已成为人类关注的热点。生活在这个世界的人们无论愿意与否,随着经济全球化的进程,包括教育等在内的诸多方面都会或多或少地呈现出全球化的色彩,受到全球化进程的影响。

全球化是多向度的,是一个纵横交错的网络。从系统论的角度来说,应把全球化管理理解为世界各国、各地区在经济、文化、政治、科技等方面已经形成或正在形成的一个相互联系、相互作用、相互依赖的有机整体。全球化具有综合性。全球化首先是一个经济发展过程,但是归根结底它是一个整体性的发展过程。无论人们愿意与否,随着经济全球化过程的展开,文化、艺术、学术乃至政治的全球化过程也或多或少开始出现了。^①作为一个整体性的社会历史变迁过程,全球化的基本特征就是,在经济一体化的基础上,在世界范围内产生一种内在的、不可分离的和日益加强的相互联系。^②

然而,全球化过程本质上是一个内在的充满矛盾的过程,它是一个矛盾的统体,是普遍性与特殊性、单一化与多样化的统一,是一个相反相成的过程,是一个悖论。全球化的这种内在矛盾或悖论,看起来无论多么匪夷所思,它都是一个客观事实,它同时关涉普遍和特殊。全球化是同质的,也是异质的,它一方面是“麦当劳世界”的普世主义,另一方面是“圣战”的特殊主义。相应地,全球化作为一个矛盾或悖论的统体,它对义务教育的影响也内

① 郑金洲. 多元文化教育 [M]. 天津: 天津教育出版社, 2004: 206.

② 俞可平. 全球化与政治发展 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2005: 36.

在地包含着对立的两个方面：一方面，在全球化视域下，义务教育仍然是弥合社会分化与差异的一种重要手段；但另一方面，义务教育又成为造成社会分化与差异的一个重要原因。换言之，在全球化视域下，义务教育面临着一种张力。这就要求我们不能只看到其中的一个方面而忽视其对立的另一个方面，不能将看起来相互对立的两个方面割裂开来。

（一）义务教育是消除分化与差异的重要途径

未来的世界充满了变数，政治、经济、文化、科技的巨大转变使世界变得纷繁复杂，新的世界伙伴关系正悄然形成。同时，世界各国、各地区在经济、文化、政治、科技等方面已经形成或正在形成一个相互联系、相互作用、相互依赖的有机整体。在此背景下，要求各个国家社会发展应当具有全球战略，更加具有开放性。一方面，通过各种途径向世界开放；另一方面，适应世界开放所带来的变化。换言之，全球化更加强调社会的开放性。而在一个开放的现代社会中，教育越来越成为一种重要的社会流动资源。对于个体而言，受教育程度日益成为获取社会资源的一个重要指标，并成为向上层社会流动必需的一个先决条件。这也就意味着，在全球化视域下，在开放的现代社会，“个人地位的获得已不再依赖于社会的赞助，而更多地依靠个人自身的资本（并非金钱意义上的）、努力和成就”^①。这样，教育就更加突出一个非常重要的功能，就是平等化的功能。教育作为社会发展的平衡器、稳定器的作用愈益明显。由于存在种种社会差别，全体社会成员不可能处于同一水平的社会位置上，必然形成各种高低有序的社会层次，即社会学中所说的“社会分层”。既然存在着社会分层，就可能发生社会成员在社会结构中位置发生变动的情况，即社会流动。而在开放性的社会，教育能够促使处于弱势状态的人群向上流动，从而增进社会平等，促进社会稳定。从这个角度而言，教育是弥合社会分化与差异的重要途径。而义务教育是提高全体国民素质，为培养各级各类人才打基础的奠基工程。义务教育遍及城乡，不分地域、民族、阶层，面向全体国民，为每一个国民的终身发展奠定基础。义务教育有如此鲜明的全局性、基础性特征就意味着，它不仅是弥合社会分化与差异的重要途径，而且起着基础性的作用。

（二）义务教育成为造成社会分化与差异的一个重要原因

当今的全球化浪潮已是一种不可否认的现实，全球化既是机遇也是挑战。一方面，全球化进程促进世界各国、各地区经济与社会方面更紧密地相互联系与相互依赖。由于信息技术革命的推动和资本流动的加剧，全球化具有在世界促进消除贫困和不平等的潜在力量，并利用新技术推进义务教育的发展。然

^① 马和民. 新编教育社会学 [M]. 上海：华东师范大学出版社，2002：403.

而,另一方面,全球化也存在着在知识市场中排斥贫困人群和处境不利人群的危险。在一个日益以知识为基础的全球化经济中,那些缺少基础教育尤其是义务教育机会的国家和家庭面临着在日益繁荣的世界经济中进一步边缘化的危险。而在世界各地,教育发展的不平衡现象,事实上是客观存在的。国与国之间,一个国家内部之间,不同群体之间,都存在着不同程度的差距。例如,国与国之间,在发达国家中,教育的普及化和大众化已经实现,而且公民普遍具有较高的文化科学素质,受过高等教育的人数在总人口中占有相当的比例;而在相当多的不发达国家中,普及义务教育仍然没有完成,文盲在总人口中的比例很高,受过高等教育的人口数量很少。在全球化的今天,对于任何一个国家来说,教育的落后特别是与发达国家教育差距的扩大会极大地伤害本民族和国家的利益。这是因为:一方面,在全球化时代,国际竞争更趋激烈;另一方面,国际竞争的核心是经济竞争、科技竞争,但最终都要归根并体现在教育竞争上。在当今知识经济社会里,知识成为资本,教育成为创造与聚敛财富的重要手段。从这个意义上说,教育是一种财富,财富就在学习之中。对于个人而言,教育的差距就意味着在这个时代社会地位与财富的差距,教育也就成为产生这种差距的重要原因。这样一来,如果世界上的每一个人不能获得平等的学习机会,无疑意味着我们在强暴地掠夺着他人的财富,从而拉大贫富差距,造成社会分化与差异。所以从全球化的视域来看,教育系统的首要目标应是减少来自社会边缘和处境不利阶层的人群在社会上易受伤害的程度,以便打破贫困与排斥现象的恶性循环。而要实现这一目标,义务教育是必须跨越的第一步,义务教育不足或缺乏这种教育,就会加剧不平等现象。

由上可见,在全球化视域下,义务教育面临着一种张力。一方面,由于全球化本身的开放性特征,义务教育成为影响向上层社会流动的基础性因素,有利于消除社会分化与差异;然而,另一方面,由于世界各国之间原有教育发展水平的差异,使得教育要素的全球性流动具有明显的不平衡特点,这种长期单向的、不平衡的教育要素的流动,会加剧发展中国家在国际社会中的边缘地位,拉大与发达国家之间的发展差距,而且这种发展差距,不仅在国与国之间存在,而且在许多国家内部、不同性别、群体之间同样存在。这无疑给缩小国家之间发展差距带来了障碍。这样一来,义务教育机会的不均等也就成为造成社会分化的一个重要因素。由于全球化的历史潮流是不可逆转的,并且全球化进程中教育要素全球流动的不平衡性也是客观存在的,至少在可以预见的未来它不会马上消除。所以对于各个国家尤其是广大发展中国家,接下来的一个问题就是,如何实现由弊向利的转化,努力消除全球化给义务教育带来的这种张力。具体到中国而言,全球化不能说是一个“陷阱”,却完全可以说是一个挑

战。战胜挑战，我们会获得无限发展机遇。而且这种挑战无法选择，只能积极应对。就义务教育而言，要充分发挥它作为社会发展的平衡器、稳定器作用，增进社会公平，促进社会稳定，而尽量减少由于教育因素而造成的贫富分化、社会差异，构建和谐社会，积极应对全球化给义务教育带来的这种张力，义务教育必须走均衡发展之路。只有促进义务教育的均衡发展，才能真正公平地为每个人提供“生活通行证”^①，奠定一个人终身学习能力的基础。义务教育的均衡发展，有利于实现教育公平。而“教育公平是社会公平的起点和核心环节，其中义务教育的公平是最基本的公平”^②。义务教育的均衡发展，正是义务教育制度的底线公平。^③

① 德洛尔等. 教育：财富蕴藏其中 [M]. 联合国教科文组织总部中文科译. 北京：教育科学出版社，1996：109.

② 陈小娅. 以科学发展观统领我国基础教育的改革与发展 [J]. 教育发展研究，2005（2）.

③ 阎光才. 均衡发展：义务教育制度的底线公平 [J]. 教育科学研究，2003（1）.

第一章

英国义务教育均衡发展

英国，全称为大不列颠及北爱尔兰联合王国（The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland，简称 UK），由英格兰、威尔士、苏格兰和北爱尔兰四部分组成。英格兰划分为 43 个郡，苏格兰下设 29 个区和 3 个特别管辖区，北爱尔兰下设 26 个区，威尔士下设 22 个区。苏格兰、威尔士议会及其行政机构全面负责地方事务，外交、国防、总体经济和货币政策、就业政策以及社会保障等仍由中央政府控制。英国领土面积约为 24.36 万平方千米（包括内陆水域），其中英格兰地区 13.04 万平方千米，苏格兰 7.88 万平方千米，威尔士 2.08 万平方千米，北爱尔兰 1.36 万平方千米，是一个位于欧洲西部的岛国。人口总数约为 6 020 万，其中英格兰 5 040 万人，威尔士 300 万人，苏格兰 510 万人，北爱尔兰 170 万人（2005 年 6 月统计数字）。英国居民多信奉基督教新教，主要分英格兰教会（亦称英国国教圣公会，其成员约占英国成人的 60%）和苏格兰教会（亦称长老会，有成年教徒 66 万），另有天主教会和佛教、印度教、犹太教及伊斯兰教等。

英国简史：公元 1—5 世纪大不列颠岛东南部为罗马帝国统治。罗马人撤走后，欧洲北部的盎格鲁人、萨克逊人、朱特人相继入侵并定居。7 世纪开始形成封建制度，许多小国并成七个王国，争雄达 200 年之久，史称“盎格鲁—萨克逊时代”。829 年威塞克斯国王爱格伯特统一了英格兰。8 世纪末遭丹麦人侵袭，1016—1042 年为丹麦海盗帝国的一部分。其后经英王短期统治，1066 年诺曼底公爵渡海征服英格兰。1215 年约翰王被迫签署大宪章，王权遭抑制。1338—1453 年英法进行“百年战争”，英国先胜后败。1588 年击败西班牙“无敌舰队”，树立海上霸权。1640 年英国在全球第一个爆发资产阶级革命，成为资产阶级革命的先驱。1649 年 5 月 19 日宣布成立共和国。1660 年王朝复辟，1668 年发生“光荣革命”，确定了君主立宪制。1707 年英格兰与苏格兰合并，1801 年又与爱尔兰合并。18 世纪后半叶至 19 世纪上半叶，英国成为世界上第一个完成工业革命的国家。19 世纪是大英帝国的全盛时期，1914 年其所占有

的殖民地面积比本土大 111 倍,是第一殖民大国,自称“日不落帝国”。第一次世界大战后开始衰败。英国于 1920 年设立北爱尔兰郡,并于 1921—1922 年允许爱尔兰南部脱离其统治,成立独立国家。1931 年颁布威斯敏斯特法案,被迫承认其自治领在内政、外交上独立自主,大英帝国殖民体系从此动摇。第二次世界大战中经济实力大为削弱,政治地位下降。随着 1947 年印度和巴基斯坦的相继独立,到 20 世纪 60 年代,英帝国殖民体系瓦解。1973 年 1 月加入欧共体。英国国家政治、经济的发展对教育产生了极大的影响,这在其教育发展的历史过程中可见一斑。本章将着重对英国义务教育均衡发展相关问题及措施予以论述。^①

一、英国义务教育发展历史概览

特定的社会历史文化孕育出英国独特的教育,尤其是其义务教育。由于封建势力在英国社会占据的重要地位,长期以来,英国盛行精英主义教育。产业革命后,由于需要大批接受一定教育和技能的工人,推动教育逐渐下延至中下阶层。但他们只是接受简单的文化知识教育,完全不同于贵族阶级的教育,教育中双轨制非常明显。同时,国家对教育实行不干涉政策,教育的发展处于无政府状态。

(一)“二战”前英国义务教育的发展状况

英国义务教育发展的萌芽始于 1833 年。1833 年,英国议会通过了一笔总额为两万英镑的教育拨款,由当时英国两大大众教育促进机构——全国贫民教育促进会和 不列颠及外国学校协会负责分配给所属学校。^② 在英国教育史上,这是政府首次对教育事业予以资助,是国家正式干预教育的标志。但这一时期法定的公共教育制度还未正式确立。1870 年《初等教育法》初步奠定了英国公共教育体系的基础。1870 年的《初等教育法》又称《福斯特法案》(Forster Act),其主要内容是“在教会学校设置不足的地区,设立民选的学校委员会,用地方税开办公立初等学校;教会学校的地位保持不变,但不能从地方税中得到补助;公立学校可以进行超越教派性质的宗教教学,但教师有权不参与宗教教学,家长也可要求其子女不参加学校的宗教仪式和宗教教学”^③。这个法案从根本上改变了国家不予管理教育的状况,政府首次承担起普及初等教育的责任。但这种形式的初等教育距真正意义上的、免费的、强制的、公共的义务教

① 英国概况 [EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-05/13/content_390506.htm. 2005-9-3.

② 吴文侃,杨汉清. 比较教育学 [M]. 北京:人民教育出版社,1999:295.

③ 吴文侃,杨汉清. 比较教育学 [M]. 北京:人民教育出版社,1999:295.

育还相差甚远。1880年,《芒德拉法》(Mundella's Act)规定实行全面的强制入学政策。1891年开始实行免费初等教育。至1899年,义务教育的上限已经提高至12岁。随着义务教育的逐步发展和年限的延长,1902年,英国政府颁布了《巴尔福尔教育法》。这一法案推动了英国义务教育逐渐突破初等教育的界限,上延至中等教育阶段。这一法案的主要内容涉及:在教育领导体制上,废除以往由各学区的学校董事会管理初等学校的办法,责成郡议会(Country Council)和郡独立市(Country Borough Council)设地方教育局来管理学校教育,从此,地方机构的教育领导成为英国教育行政的主体;同时,该法案还授予地方教育当局开办“不属于初等教育的教育”,在一定程度上满足了广大人民接受中等教育的愿望。这一法案的颁布推动了中等学校数量的大量增加,而且加强了教育行政机关对中等学校的控制。但须要指出的是,这种中等教育并不是免费的,大部分劳动人民的子女还是不能接受中等教育。1918年,英国政府又颁布了《费舍教育法》,将义务教育年限发展为5—15岁。义务教育的年限进一步延长。

(二)“二战”后英国义务教育的发展状况

“二战”后,面对国内外状况,1944年,英国政府颁布了在英国教育史上起重要作用的教育法案——《巴特勒法案》。这一法案的主要内容是:(1)法定公共教育体系由初等教育、中等教育和继续教育三个相互衔接的阶段组成。(2)郡和郡自治市议会为负责三个阶段公共教育的地方教育当局。(3)改组民办学校,使其自由选择成为不同类型的公助民办学校。(4)地方教育当局必须为超过义务教育年龄者提供正规教育,并为利用闲暇时间进行有组织的文化训练及娱乐活动提供充足的设施;为一切未满18岁但不受全日制中等教育或其他经官方承认的全日制或部分时间制教育的青年提供强迫的部分时间制教育。^①这一法案的颁布实施在英国教育史上产生了划时代的影响。因为这一法案将初等教育、中等教育和继续教育相互衔接起来,形成了英国现代意义上的公共教育体系;同时,教育中双轨制状况有所改变,但并未根本改变。这一法案寻求初等教育与中等教育的衔接,推动了教育机会均等的实现,也反映出英国政府开始关注提高义务教育的质量。1972年,英国政府将义务教育年限进一步扩展为5—16岁。学生在16岁时结束义务教育,进入继续教育阶段。此后英国义务教育年限一直限定为5—16岁。而后,在英国教育史上对义务教育发展具有极为重要影响的是《1988年教育改革法》的颁布,这一法案被公认为是继《1944年教育法》之后,即“二战”后对英国最具影响的一部法案。

^① 吴文佩,杨汉清.比较教育学[M].北京:人民教育出版社,1999:296—297.

因为这部法案改变了英国长久以来教育领域中地方自治、各自为政的状况,在英国教育史上首次开始推行国家统一课程。

经过 100 多年的发展,英国已经确立了较为完整的公共教育体系。英国的公共教育体系主要由初等教育、中等教育、继续教育和高等教育四个部分组成。其中 5—16 岁属于义务教育阶段,包括 5 年初等教育和 6 年中等教育。16 岁以后进入继续教育和高等教育阶段。

可见,英国义务教育的发展已经进入成熟阶段。但由于起步较晚,国家对教育干预不足,英国义务教育的发展仍存在很多问题,其中很重要的一个问题就是义务教育发展的不均衡问题。针对这一问题,英国政府采取了积极有效的措施来改变这种状况。

二、英国义务教育非均衡发展的表现及相应政策

义务教育的发展对一个国家国民整体素质的提高是至关重要的。因此,对教育中存在的非均衡发展的状况,各国都十分重视。目前,我国也十分关注义务教育的均衡发展问题。

(一) 教育管理体制上,中央与地方权限的不协调

《1944 年教育改革法》颁布后,英国教育的典型特征就是“国家系统,地方管理”。地方教育当局(Local Education Authority, 以下简称 LEAs)在教育领域拥有广泛的权力,地方中小学校的开办和管理主要由地方教育当局负责。地方教育当局拥有的权力主要表现在:(1)学校的课程和教学法方面的事务由地方教育当局负最终责任——尽管实际上这些方面的决定往往下放给学校、学员和教学人员;(2)在学校教育的组织上,尽管当时倾向于在中等教育阶段建立“三轨制”(选择性的文法学校、职业倾向的技术中学及现代中学),但法律并没有强制采用这种方式,地方教育当局可以从地方实际出发自主决定;(3)地方教育当局对学校负有最终责任,它决定学校的财政预算,决定学校教职员工的任免以及任命当地学校管理机构人员(郡立学校的全部和受助民办学校的 2/3)。^①“中小学教育的经费由地方教育当局从地方预算中开支,用于中小学教师聘用、校舍维护及学校设备和材料的购置,地方教育当局开办的学校一般称郡立学校。”^② 中央政府对这些地方教育当局负责的学校主要起指导和监督作用。中央与地方的这种伙伴关系一直受到英国国内人士的普遍赞扬,但 1985 年以后这种关系的弊端逐渐显现出来。地方高度自治的教育管理

^① 黄学军. 试析战后英国地方教育当局的地位和作用的演变 [J]. 外国教育研究, 2005 (7).

^② 吴文侃, 杨汉清. 比较教育学 [M]. 北京: 人民教育出版社, 1999: 307.

体制,使得义务教育的地方差异日益扩大,不利于义务教育的普及和发展,同时,中央政府的政策措施在推行过程中易受到阻力。因此,要发展义务教育,提高义务教育质量,必须协调中央与地方在教育行政体制中的地位,加强中央政府在教育行政中的权力。

面对这一状况,英国政府采取了一些新的举措以改变这种状况。

1. 建立中央直接拨款学校

《1988年教育改革法》规定,任何公立中学的学生人数超过300人的公立小学,经家长秘密通讯投票认可,都可向中央教育主管大臣申请脱离地方教育行政当局的控制,成为直接拨款的公立学校。转制后的学校直接接受中央政府的拨款,并在管理方面享有与独立学校同样的自主权。^①中央直接拨款学校,直接接受中央政府管辖,地方教育当局只负有指导、监督和服务的责任,不能直接控制和干涉中小学校。学校可以拥有更大的自主权,家长和社区通过校董会可以参与学校事务。直接拨款学校的设立,有利于国家教育政策方针的有效实施,而且有利于提高公立学校办学水平,缩小公、私立学校之间的差距。自1988年以来,中央直接拨款学校发展十分迅速。1992年,英国政府在《选择与多样化:学校的新框架》(*Choice and Diversity: A New Framework for Schools*)教育白皮书中提出将放宽现有学校向直接拨款学校过渡的条件。为了保证直接拨款学校的办学经费,白皮书决定成立学校基金委员会(Funding Agency for Schools),为这些学校提供日常费用和基建费用。白皮书中还提到,“当10%左右的初等或中等教育阶段的学生在直接拨款学校就读时,基金委员会和地方教育当局共同承担为相关年龄组的学生提供充分的学校学额。当这个比例达到75%时,地方教育当局就可以免于承担这种责任”^②。随着教育白皮书的颁布和实施,中央直接拨款学校的数量不断扩大,这极大地削弱了地方教育当局在教育系统中的地位和作用。中央政府对教育的控制权进一步加强。

2. 推行国家统一课程——加强国家在学校课程设置方面的权力

1981年,教育科学部公布了关于教育课程组成的“学校教育课程”。1984年以后,又相继制订了数学、语文、理科、地理、外语等各学科的指导方针。1987年11月,教育科学部又向议会提交法案,规定数学、语文、历史、地理、技术、音乐、美术、体育、外语等十个学科为中学教育阶段的必修课,并实行测验各学年学习程度的共同考试。1988年7月,英国议会通过了《1988

① 汪利兵. 当代英国教育的市场化改革研究 [J]. 比较教育研究, 2001 (6).

② 黄学军. 试析战后英国地方教育当局的地位和作用的演变 [J]. 外国教育研究, 2005 (7).

年教育改革法》，这标志着英国政府开始推行国家课程和统一考试。国家统一课程主要是针对 5—16 岁处于义务教育阶段的学生提出的。它对学校的科目设置及各科目的成绩目标和教学大纲作出统一规定，使英国的学校课程逐渐走向一体化。国家统一课程规定全国统一课程须由三门核心科目及其他基础科目构成，这三门核心科目为数学、英语和科学，其他基础科目则是历史、地理、工艺学、音乐、艺术及体育等。同时，全国统一的课程要求制定全国统一的课程标准，所有科目都有确定的完成目标，但对每门课的具体时数不作统一规定。大多数学生将学习包括核心科目在内的 7—8 门基础课。在 7 岁、11 岁、14 岁和 16 岁这四个阶段全国统一对学生作出成绩评定。通过这种考试来测量学生是否达到国家课程所确定的“成就标准”。

国家课程的一个特点就是学校教育不按照学年而是按照教学阶段 (key stages) 开展，这一特点与国家课程评价是密切相关的，国家课程评价的主要目的是改进学生的学习。此外，该系统还要满足下列目的：“诊断性的，通过查明，区分学习困难，从而能够给学生提供适当的治疗帮助与指导；总结性的，通过评价，系统地记录学生的总成绩；评价性的，通过评价，衡量与报告一所学校、地方教育当局或其他独立教育机构某些方面的工作情况。”^① 为了实现上述预期的评价目的，国家课程评价的模式是标准参照的，即评价结果直接给出与成绩目标有关的学生成绩信息。关于标准体系的构建，评价与考试任务小组建议，把各学科分成若干“能力构成内容” (profile components)，其数量最好在 4—6 个之间。每个能力构成内容又由若干“成绩目标”构成，每个成绩目标又把各个关键阶段分为 10 级水平，每级水平又由若干成绩陈述构成。^② 5—16 岁分为四个教学阶段，各个阶段应当达到的成绩目标因学科各异。与各关键阶段对应的成绩水平是：第一阶段面向 1—3 级水平；第二阶段面向 2—6 级水平；第三阶段面向 3—7 级水平；第四阶段面向 4—10 级水平。为了加强国家课程的实施以及国家课程的成绩评定，英国政府设立了国家课程委员会和学校考试与评价委员会，分别对课程和考试予以管理。

英国政府设立国家统一课程的动机主要是：(1) 统一学校课程标准和考核标准，在此基础上使家长充分了解各个学校的办学状况，为他们行使选择权提供有效的信息支持。(2) 强化学校的社会责任，公立学校的经费来自于公众，必须为公众提供相应的教育服务。国家统一课程明确了政府代表公众向公立学校购买教育服务的具体内容。在某种程度上，这相当于一种政府干预下的市场

① 陈霞. 英国 1988 年以来的国家课程评价政策述评 [J]. 外国中小学教育, 2003 (5).

② 陈霞. 英国 1988 年以来的国家课程评价政策述评 [J]. 外国中小学教育, 2003 (5).

模式。^①实践证明,国家统一课程加强了中央政府的课程决策权,削弱了地方教育当局的权限,同时“结束了教师自由组合课程门类、明确课程重点,设计课程内容的历史”^②,教师在课程方面的自主权被取消。国家统一课程,从中央与地方的关系来看,加强了中央的权力,相应地削弱了地方教育控制权,使中央与地方在更高水平上实现一种平衡。

但是,国家统一课程的推行并不是一帆风顺的,遇到了很多问题和阻力。因此,20世纪90年代以来英国政府采取了一系列的改革措施。1993年,英国政府责成迪林爵士对国家课程及评价中存在的问题展开调查,并提出整改意见;1994年9月起,英国政府开始推行新国家课程改革方案,新方案强调基础知识教育,减裁国家课程内容,简化评价范围和方法等;1997年以布莱尔为首的新工党上台后,重视教育,推行了新一轮的教育改革,主要以国家课程作为提高教育质量的核心教育策略。

从总体上说,英国实施国家统一课程迎合了教育发展潮流,具有很强的生命力。经过不断的改革和完善,国家课程在英国坚实地推行了下去。这也从一个侧面反映了英国政府在教育理念上的变化,国家对教育的干预进一步加强。

(二) 学校之间发展的不均衡

英国学校之间发展的不均衡明显地体现于公、私立学校间,同时,由于各地区政治经济发展水平的差异,公立学校之间也存在着严重的不均衡。

“在英国,长期以来私立学校大多位于风景旖旎、恬静淡雅的郊外和乡村,收取高额的学费,实施精英教育并拥有丰富的教育资源和优质的教育质量,是英国高水平教育的象征。而公立学校大多处于工人、平民等下层阶级以及少数民族聚居的城市或大城市的内城区(inner city),师资、教学以及学生的学业成就等存在严重的问题,因此城市里的公立学校往往被视为薄弱学校。”^③在英国私立学校中,具有悠久历史的公学是典型代表。公学不接受政府的资助,享有高度的办学自主权,同时,它也不同于一般意义上的私立学校,不以营利为目的。公学在英国具有较高的地位,一般多为上层阶级的子女服务,与一般意义的文法中学相比,更具贵族性。“据1962年的统计数字显示,在外交官中有95%、将军中有67%、法官中有85%、大主教中有83%、殖民地总督中有82%、政府高级官员中有67%出身于公学。”^④可以说,公学是英国培养精英的摇篮。英国公学的教育质量远远高于公立学校,它们的发展存在严重的不均

① 汪利兵. 当代英国教育的市场化改革研究 [J]. 比较教育研究, 2001 (6).

② 薛家宝. 英国课程改革政策沿革与分析 [J]. 外国教育资料, 1999 (5).

③ 闾阅. 促进教育均衡发展的新举措: 英国“追求卓越的城市教育”计划评析 [J]. 全球教育展望, 2004 (9).

④ 原青林. 为什么研究英国公学 [J]. 外国中小学教育, 2004 (7).