

素质教育政策支持系统研究

主编/袁振国

外国

素质教育政策研究

STUDIES ON THE POLICIES OF SUZHI EDUCATION IN FOREIGN COUNTRIES

本卷主编/单中惠



SU
ZHI

山东教育出版社

素质教育政策支持系统研究

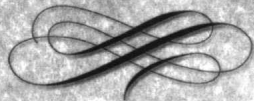
主编/袁振国



外国 素质教育政策研究

STUDIES ON THE POLICIES OF SUZHI EDUCATION IN FOREIGN COUNTRIES

本卷主编/单中惠



山东教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

外国素质教育政策研究 / 单中惠主编. — 济南: 山东教育出版社, 2004

ISBN 7-5328-4757-8

I. 外... II. 单... III. 基础教育: 素质教育—教育政策—研究—外国 IV. G639.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 103903 号

素质教育政策支持系统研究

主编 袁振国

外国素质教育政策研究

本卷主编 单中惠

出 版 者: 山东教育出版社

(济南市纬一路 321 号 邮编: 250001)

电 话: (0531) 2092663 传真: (0531) 2092661

网 址: <http://www.sjs.com.cn>

发 行 者: 山东教育出版社

印 刷: 山东新华印刷厂潍坊厂

版 次: 2004 年 10 月第 1 版第 1 次印刷

印 数: 1-3000

规 格: 787mm × 1092mm 16 开本

印 张: 30 印张

字 数: 433 千字

书 号: ISBN 7-5328-4757-8

定 价: 37.00 元

(如印装质量有问题, 请与印刷厂联系调换)

前言

素质教育： 跨世纪的理想追求

自1993年2月《中国教育改革和发展纲要》提出“中小学要由‘应试教育’转向全面提高国民素质的轨道，面向全体学生，全面提高学生的思想道德、文化科学、劳动技能和身体、心理素质，促进学生生动活泼地发展，办出各自的特色”的号召以来，从“应试教育”转向“素质教育”，已多次写进了国家政策文件，并成为广大教育工作者的自觉语言。特别是1999年6月中共中央国务院做出了“关于深化教育改革全面推进素质教育的决定”，“素质教育”进一步被确定为我国教育改革的长远方针，成为我国各级各类教育追求的共同理想。《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》（以下简称《决定》）指出：“新中国成立50年来特别是改革开放以来，教育事业的改革与发展取得了令人瞩目的巨大成就。但面对新的形势，由于主观和客观等方面的原因，我们的教育观念、教育体制、教育结构、人才培养模式、教育内容和教育方法相对滞后，影响了青少年的发展，不能适应提高国民素质的需要。”《决定》开篇对我国教育的估计是相当严峻的。我国教育虽然取得了巨大的历史成就，但历史的发展太快，相对于历史的要求，我们的教育滞后了。我们知道，教育最基本的职能就是促进青少年的发展。但现在我们的教育未能很好地履行这一职能，“影响”了青少年的发展。这种“影响”，来自于教育体制、培养模式、教育内容、教育方法等多方面，但首先是教育观念的滞后。《决定》号召全党、全

社会从社会主义兴旺发达、从中华民族的伟大复兴的高度来认识素质教育的意义；同时强调，“全面推进素质教育，是我国教育事业的一场深刻的变革，是一项事关全局、影响深远和涉及全社会各个方面的系统工程”。

素质教育绝不是一个权宜之计，更不是换一种提法而已。我们要避免只注意到了素质教育的具体的、操作性的意义和内容，而忽视了素质教育的本质意义。素质教育的本质在于它的思想性和时代性，在于它是引导我国教育在跨越世纪的进程中提出的一种新的教育理想。

《决定》强调：“实施素质教育应该贯穿于幼儿教育、中小学教育、职业教育、成人教育、高等教育等各级各类教育，应当贯穿于学校教育、家庭教育和社会教育的各个方面。”“实施素质教育，必须把德育、智育、体育、美育等有机地统一在教育活动的各个环节中。”从这个意义上说，素质教育不仅是教育理想，而且是社会理想。教育各个方面的协调发展，绝不仅仅是教育自身的事。素质教育的发展、推进过程是整个社会文明水平的提高过程。同时，素质教育的不断深化又成为促进社会文明的动力。

素质教育： 世界教育的 潮流

素质教育的概念是中国独有的，但素质教育的思想和实践却是全球性的。素质教育，质言之，从受教育者的角度说，就是德、智、体、美等方面的全面发展，特别是社会适应能力、实践能力、创新能力和创业能力的不断增强；从教育提供者的角度说，就是使更多的人受更好的教育。反观20世纪以来的世界教育，追求教育民主、追求教育质量始终是世界教育的基本主题。正如1998年联合国教科文组织发表的《世界教育报告》所概括的：整个90年代，教育政策上追求教育民主和追求教育质量的双重取向“在全世界各个地区都很明显”^①。使更多的人受更好的教育与教育民主化，德、智、体、美全面发展与追求高质量反映了世界对社会发展、对人才质量要求的相同判断，反映了相同的价值取向和目标追求，实际上这两种说法只是表述的不同而已。从20世纪初开始，对全世界教育产生了深刻影响

^① 《世界教育报告1998》，中国对外翻译出版公司1998年版，第29页。



的进步教育运动就致力于反对外在的灌输、反对外部的强制纪律、反对以教科书为中心、反对死记硬背和孤立的技巧训练、反对固定不变的目标和教材，而到20世纪末这样的批判仍然在继续并有了新的发展。20世纪90年代在美国兴起的“新美国学校”运动认为：

传统教育认为知识范围限于信息，这一信息可被分为分离的学科，这些学科可以独立学习，这种学习不涉及学习者的主动参与，而是被动地吸收。所有这些假设都必须从核心给予批判。首先，我们必须认识到知识不仅只包括信息，知识更重要的方面是通过实际行动应用和评价信息、在自己以及其他人身上发生有效变化的能力。其次，学术知识已不再能够分为分离的学科独立学习，真正的知识测验应该越来越多地测试把不同领域的信息联系结合起来的能力，如果学习不包括这种跨学科的和整体的综合能力的话，那么代价将会是巨大的。第三，被动吸收必须被主动参与和应用取而代之，真正的知识测试不是看我们知道些什么，而是看我们用知识来完成什么。

在传统教育中，学习的动力与所学知识的动机没有关系。通常情况下，学生学习某一课程是为了通过考试或得到某个等级，而不是为了面临挑战、达到一个目的。这样，在以学科为导向的学习中，目的是知道某一学科内容本身，眼下不管那个学科可能赋予的用途，不提应用。不幸的是，目前忽视实际应用，学生就不再关注将如何运用所学的知识。他们的学习是在真空中进行的，经常导致软弱的学习动机、被动学习以及丧失潜力。^①

2001年6月，为了“构建符合素质教育要求的新的基础教育课程体系”，教育部发布了《基础教育课程改革纲要》，提出了基础教育课程改革的如下目标：

^①S·斯特林费儿德等著，窦卫霖等译：《重建学校的大胆计划——新美国学校设计》，华东师范大学出版社2003年版，第23页。

改变课程过于注重知识传授的倾向,强调形成积极主动的学习态度,使获得基础知识与基本技能的过程同时成为学会学习和形成正确价值观的过程。

改变课程结构过于强调学科本位、科目过多和缺乏整合的现状,整体设置九年一贯制的课程门类和课时比例,并设置综合课程,以适应不同地区和学生发展的需求,体现课程结构的均衡性、综合性和选择性。

改变课程内容“繁、难、偏、旧”和过于注重书本知识的现状,加强课程内容与学生生活以及现代社会和科技发展的联系,关注学生的学习兴趣和经验,精选终身学习必备的基础知识和技能。

改变课程实施过于强调接受学习、死记硬背、机械训练的现状,倡导学生主动参与、乐于探究、勤于动手,培养学生搜集和处理信息的能力、获取新知识的能力、分析和解决问题的能力以及交流与合作的能力。

这两段同是反思过去教育、展望未来教育的文字如此相似,用“异曲同工”来形容一点不过分。而且,通过与若干外国几十年来基础教育政策走向的比较可以清楚地看到,延长义务教育年限、增加教育经费投入、促进课程结构多元化、促进教师专业化和扩大学校自主权几乎是所有国家教育政策的共同走向。所以,关于“素质教育”这一特定概念不一定有完全对应的外文词汇,但素质教育的思想、素质教育的政策和素质教育的实践是全世界的共同潮流。因为缺乏完全对应的外文概念就否认素质教育的意义是没有必要的自卑。中国是一个教育大国,理应为全人类的教育思想和教育实践做出贡献。应该说,素质教育概念的提出就是这样一种贡献。它深刻地、富有前瞻性地概括了人们对传统教育的反思、对教育理想的追求和对未来教育的展望。事实上,现在国外已经越来越理解和接受了素质教育的概念,并以此作为推进本国教育改革的重要参照。正是出于这样的



思考,我们用素质教育来统帅中国和外国近百年来特别是近20年来基础教育改革与发展的历史轨迹。

素质教育: 需要政策 支持

在中国,自从素质教育的目标明确以后,在这一教育新理想旗帜的指引下,全国开始了实施素质教育的伟大实践,并取得了巨大的成绩和宝贵的经验。但是实施素质教育的难度比预想的要大,推进的速度比预期的要慢,在有些地方甚至出现了所谓“轰轰烈烈搞素质教育,扎扎实实抓应试教育”的局面,变成了一种无可奈何的举动。通过不断的思考,通过对素质教育实践的反思,我们越来越深切地感到,千百年来我国已形成的稳固的接受性学习的应试教育传统,从教育观念、培养目标、教育体制到课程体系、教学方法、师生关系、评价选拔制度,从校内到校外,形成了超稳定的结构性惰性。要改变这种状况,全面推进素质教育,只有学校甚至只有教育系统的努力是不够的,需要有从中央到地方系统的政策支持,需要制度的创新。国外情况也同样如此,民主化教育的推进也好,高质量教育的努力也好,最终都要以政策或法令的形式来推动。为此,素质教育的政策研究也就成了我们研究的重点和特色。课题组围绕素质教育的政策的历史背景、理论基础、政策体系等方面展开研究,特别是就制约素质教育实施的重点校政策、高考政策、课程政策、教师政策、教育财政政策、教育管理政策、教育督导政策、终身教育制度等方面进行了重点分析,提出了按照市场经济体制以及社会形态发展要求进行教育制度创新和转变政府职能、制定新的政策支持策略的系统意见。中国共产党十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出了用十年左右的时间完善社会主义市场经济的目标,确定了“坚持社会主义市场经济的改革方向,注重制度建设和体制创新”的指导思想,对教育体制的改革也提出了明确的要求:“全面推进素质教育,增强国民的就业能力、创新能力、创业能力,努力把人口压力转变为人力资源优势。推进教育创新,优化教育结构,改革培养模式,提高教育质量,形成同经济社会发展要求相适应的教育体制。”并要求进一步按照市场经济的规律转变

政府职能,改进管理方法,提高决策的科学性、民主性和规范性,提高政府管理的宏观水平。我们为课题的研究思路和工作思路反映了社会发展的宏观要求而深受鼓舞。我们希望所提出的政策建议能对我国教育政策的调整、完善有切实有效的贡献,对中央、各级地方政府、教育行政部门如何运用政策资源,制定系统的配套政策,积极、高效地推进素质教育的实施,起到咨询参谋的作用。

教育研究 模式的转 型

19世纪以来,自然科学从理论创新到技术转化到产品问世的时间越来越短,一个国家的科技竞争力已经主要的不是单纯看它的理论创新能力,而是看它理论创新与技术转化的一体化能力。在这方面,英国、德国为世界提供了遗憾的教训。第二次世界大战前,诺贝尔奖的得主70%被英、德科学家分享,但是这并没有为他们综合国力的提升起到应有的作用;而日本、美国则提供了成功的范本。他们更为关注科学理论向技术的转化、向产品的转化,他们的科研成果,甚至别人的科研成果,都成了他们实实在在的生产力,转化成了他们的市场份额。这对社会科学研究也有重要的启示。长期以来,我们一直把基础研究与应用研究看成是一种线性关系,认为在科学研究的线谱中,一端是探讨内在秘密和满足好奇心的基础研究,一端是应用知识于实际的应用研究;而且研究总是从基础开始,最终新的知识总会转化为技术创新。但从现代科学史和科学社会学的研究来看,科学的发展还有另一种模式,而且这正成为科学发展的主要趋势,即由应用问题产生的基础研究,应用研究与基础研究同步发展的模式。这一思想在被称为20世纪90年代美国十大科技政策著作的《基础科学与技术创新》(D.E.Stokes, 1997)一书中有深刻的阐述。我国已故哲学家冯契先生生前经常说,搞研究,重要的是要“把理论转化为德行,把理论转化为方法”。这里的“方法”,在当代社会,毫无疑问最重要、最具价值的就是为政策的研究(research for policy)和对政策的研究(research of policy)。这是社会实践的需要,也是理论发展自身的需要,是理论发展的生命动力。在教育研究中,《学会生存》、《21世纪的教育使命》、《教育——财富蕴藏其中》





等都是这种模式的重大成果。本研究的目的是针对推进素质教育的实际需要和问题形成的研究构想,带动和深化教育基本理论与教育政策科学的研究,在满足社会需求、推进素质教育实践深化的同时,促进学术的发展和繁荣,提高教育政策的科学化水平。

本研究以素质教育的全面实施为背景,分析影响素质教育实施的现实因素和历史原因,探索素质教育实施的政策保障以及素质教育所需要的支持系统;以素质教育政策形成的历史为线索,通过对素质教育政策形成的理论分析和国际比较,通过对素质教育政策社会需求的调查和分析,剖析我国教育中的体制性障碍,探索推进素质教育政策创新的内容和途径,探讨素质教育政策的科学性、合理性和可操作性,从而为更好地实施素质教育提供政策咨询建议。

首先,我们在素质教育研究大量文献检索和案头工作的基础上,组织了一系列调查访谈,深入了解各个层面对实施素质教育的政策需求。调查访谈在两个层面上进行:一是教育行政层面上,对有关省级、地市级和县级教育行政部门的领导进行访谈,了解教育行政部门对素质教育实施的政策需求和建议;二是学校层面上,对部分中小学校长和教师进行访谈,了解基层学校对实施素质教育的政策需求和建议。通过访谈进一步明确了素质教育实施过程中存在的问题及对素质教育政策支持系统的要求。

其次,组织召开了多次高层次的教育政策研讨会,邀请教育研究专家学者、教育政策制订者、教育政策实施者进行对话,就共同关心的问题如高校扩招政策、高考政策、课程政策、教育财政政策、重点扶持政策、学校管理政策、教师和教师教育政策、教育督导政策等开展了广泛的交流。

再次,课题组以教育民主化和提高教育质量为基点,从国际竞争的加剧、创造性人才培养的需要出发,从国际比较研究的角度,选取了美、英、法、德、日、俄罗斯、印度、埃及、巴西等九个人口大国,从他们类似于实施素质教育的背景、内容、效果和影响因素等方面对这些国家的基础教育政策进行了研究,为制定和推进素质教育政策提供了可靠的支撑。

最后,在研究人员的构成上,结合了学者与决策者两方面的人才,这有利于发挥学术文化与决策文化两方面的优势,使理论研究 with 政策研究有

机地结合起来,使理想追求与实际操作结合起来。希望这样的研究能够达到我们预期的目的。

本研究包括《中国素质教育政策研究》和《外国素质教育政策研究》两卷。特别需要说明的是,素质教育是贯穿各级各类教育的指导思想,但本研究主要集中于基础教育阶段,有条件时我们将继续展开对高等教育阶段和其他层次素质教育政策的研究。在《外国素质教育政策研究》卷中,虽然我们已经阐明了国外基础教育改革发展与素质教育的内在一致性,但考虑到素质教育与基础教育是非简单的包含关系,多数情况下,我们还是使用基础教育这一概念。

在我们这个课题开展的前后得到许多领导和学者的支持和关心,特别是研究开始时得到了教育部基础教育司朱慕菊副司长、上海市教委张民生副主任、上海市教委基教处尹后庆处长、苏州市朱永新副市长、河北省教育厅韩清林副厅长、安徽省教育厅金汉杰副厅长、香港中文大学卢乃桂教授、北京师范大学张斌贤教授、南京师范大学吴康宁教授、西南师范大学陈时见教授、广西师范学院钟海清教授等的支持,谨表示我们的衷心感谢。

《素质教育政策支持系统研究·中国素质教育政策研究》理论研究部分由金一鸣教授主持,政策研究部分由唐玉光教授主持;黄忠敬博士协助主持了课题的研究。本卷各章作者为:第一、第二章,潘苏东;第三、第四章,房剑森;第五章,袁振国、丁金泉;第六章,胡东芳;第七、第十二章,黄忠敬;第八章,唐玉光、荀渊;第九章,周彬;第十章,姜月;第十一章,金一鸣。

《素质教育政策支持系统研究·外国素质教育政策研究》由单中惠教授主持。本卷各章的作者为:导论和第二章,单中惠;第一、第四章,李爱萍;第三、第五、第九章,钟文芳;第六、第七、第八章,许建美。本卷最后由单中惠统稿。

袁振国

2004年1月于北京



目 录

前 言 /1

导 论：追求教育民主 追求教育质量 /1

——外国基础教育阶段素质教育政策比较研究

…一、20世纪外国教育改革运动与基础教育改革政策 /3

…二、外国基础教育改革政策的共性与差异 /9

…三、影响外国基础教育改革政策的因素 /21

…四、对新世纪外国基础教育改革政策的展望 /33

…五、构建与完善素质教育政策支持系统：比较研究的启示 /40

第一章 美国基础教育改革政策 /47

…一、美国基础教育改革政策的演进 /48

(一) 20世纪前半期以追求教育公平为目标的基础教育改革政策 /49

(二) 20世纪50—70年代以体现教育效益为导向的基础教育改革政策 /51

(三) 20世纪80年代后注重教育公平与教育效益统一的基础教育改革政策 /55

…二、美国基础教育改革政策的内容 /61

(一) 学制政策 /61

(二) 课程政策 /68

(三) 教师政策 /74

(四) 教育管理政策 /82

(五) 教育经费政策 /87

…三、美国基础教育改革政策实施的结果 /91

(一) 多元文化教育受到重视 /92

(二) 课程的时代性更加凸现 /92



(三) 基础教育质量有所提高 /93

(四) 教师专业水平得到提升 /94

(五) 基础教育管理发生变化 /95

(六) 教育的选择权有所扩大 /96

(七) 教育经费配置趋于合理 /97

…四、影响美国基础教育改革政策的因素 /98

(一) 政治体制的影响 /98

(二) 国际竞争的需求 /99

(三) 教育观念的变化 /101

(四) 教育团体的作用 /103

…结论与启示 /104

■…第二章 英国基础教育改革政策 /107

…一、英国基础教育改革政策的演进 /108

(一) 20 世纪前半期基础教育改革政策 /108

(二) 第二次世界大战后至 80 年代基础教育改革政策 /112

(三) 《1988 年教育改革法》颁布以来的基础教育改革政策 /115

…二、英国基础教育改革政策的内容 /117

(一) 学制政策 /118

(二) 课程政策 /125

(三) 教师政策 /131

(四) 教育管理政策 /134

(五) 教育经费政策 /140

…三、英国基础教育改革政策实施的效果 /142

(一) 基础教育事业的扩展 /142

(二) 中央政府对基础教育影响的增强 /143

(三) 基础教育多样化渠道的增加 /144

(四) 家长选择权和学校自主权的扩大 /145

(五) 基础教育师资水平的提高 /145

(六) 基础教育质量的改善 /146

…四、影响英国基础教育改革政策的因素 /147

(一) 时代发展的需要 /147

(二) 国际教育的潮流 /149

(三) 优质教育的提供 /149

(四) 市场理论的应用 /152

(五) 两党政治的参与 /153

…结论与启示 /155

■…第三章 法国基础教育改革政策 /157

…一、法国基础教育改革政策的演进 /158

(一) 20 世纪前半期基础教育改革政策 /159

(二) 20 世纪 50—70 年代基础教育改革政策 /163

(三) 20 世纪 80 年代后追求教育质量的基础教育
改革政策 /169

…二、法国基础教育改革政策的内容 /174

(一) 学制政策 /174

(二) 课程政策 /177

(三) 教师政策 /186

(四) 教育管理政策 /189

(五) 教育经费政策 /198

…三、法国基础教育改革政策实施的效果 /202

(一) 免费义务教育的进一步普及 /202

(二) 基础教育机构的统一 /202

(三) 基础教育质量的提高 /203

(四) 基础教育管理权限的合理分配 /204

…四、影响法国基础教育改革政策的因素 /204

(一) 教育理念的影响 /204

(二) 中央集权的政治体制 /205



- (三) 唯理主义的文化倾向 /207
- (四) 教师及全社会力量的参与 /208
- (五) 教育督导制度的传统 /209

…结论与启示 /210

■…第四章 德国基础教育改革政策 /213

…一、德国基础教育改革政策的演进 /214

- (一) 20世纪前半期的国家主义基础教育政策/215
- (二) 第二次世界大战后的民主主义基础教育政策 /217
- (三) 东西德统一后基础教育政策的欧盟化 /219

…二、德国基础教育改革政策的内容 /221

- (一) 学制政策 /221
- (二) 课程政策 /228
- (三) 教师政策 /235
- (四) 教育管理政策 /240
- (五) 教育经费政策 /247

…三、德国基础教育改革政策实施的效果 /250

- (一) 教育国家化得到推进 /250
- (二) 教育民主化收到成效 /253
- (三) 教育欧盟化取得进展 /256

…四、影响德国基础教育改革政策的因素 /258

- (一) 经济发展的水平 /258
- (二) 政治党派的斗争 /260
- (三) 文化历史的传统 /263

…结论与启示 /265

■…第五章 苏联、俄罗斯基础教育改革政策 /267

…一、苏联、俄罗斯基础教育改革政策的演进 /268

- (一) 20世纪20—40年代苏联基础教育改革政策 /269



(二) 20 世纪 50—80 年代苏联基础教育改革
政策 /271

(三) 20 世纪 90 年代俄罗斯基础教育改革政策 /274

…二、苏联、俄罗斯基础教育改革政策的内容 /277

(一) 学制政策 /277

(二) 课程政策 /280

(三) 教师政策 /285

(四) 教育管理政策 /290

(五) 教育经费政策 /294

…三、苏联、俄罗斯基础教育改革政策实施的效果 /295

(一) 基础教育体系的确立和完善 /296

(二) 基础教育普及的逐级完成 /296

(三) 基础教育学校类型的多样化 /297

(四) 基础教育办学体制的多元化 /298

(五) 对民族传统及地区差异的尊重 /300

…四、影响苏联、俄罗斯基础教育改革政策的因素 /301

(一) 政治体制的变化 /301

(二) 经济发展的状况 /302

(三) 领导人的教育思想 /303

(四) 国际竞争及国际教育思潮 /304

…结论与启示 /305

第六章 日本基础教育改革政策 /307

…一、日本基础教育改革政策的演进 /308

(一) 明治维新教育改革中的基础教育政策 /309

(二) 第二次世界大战后教育改革中的基础教育
政策 /310

(三) 20 世纪 70 年代后教育改革中的基础教育
政策 /313

…二、日本基础教育改革政策的内容 /318



(一) 学制政策 /319

(二) 课程政策 /322

(三) 教师政策 /325

(四) 教育管理政策 /328

(五) 教育经费政策 /331

(六) 教科书政策 /335

…三、日本基础教育改革政策实施的效果 /337

(一) 学制灵活性的增强 /337

(二) 课程弹性的增加与对体验性活动的重视 /338

(三) 普及九年义务教育与高中教育准义务化 /338

(四) 基础教育的高质量均衡发展 /339

…四、影响日本基础教育改革政策的因素 /340

(一) 自民党的长期一党执政 /340

(二) 文部省的核心作用 /342

(三) 财界和产业界的教育要求 /343

(四) 日本教师工会的参与 /345

…结论与启示 /347

■ 第七章 印度基础教育改革政策 /349

…一、印度基础教育改革政策的演进 /350

(一) 独立前的基础教育政策 /350

(二) 独立后至 20 世纪 70 年代的基础教育改革政策 /353

(三) 20 世纪 80 年代以来的基础教育改革政策 /355

…二、印度基础教育改革政策的内容 /357

(一) 学制政策 /357

(二) 课程政策 /364

(三) 教师政策 /368

(四) 教育管理政策 /371

(五) 教育经费政策 /375