

# 第一章

## 主要国家教育行政比较 \*

教育行政是一种行政组织形态 是根据国家制定的教育方针、政策、法令以及规章制度等 组织、领导和管理教育事业的机构或部门。“教育行政体制是指一个国家的教育行政组织系统或理解为国家对教育的领导管理的组织结构形式和工作制度的总称。它主要由教育行政组织机构的设置、各级教育行政机构的隶属关系及相互间的职权划分等构成。教育行政体制一般是依据宪法和有关法律的规定而建立的。教育行政机构的种类可以从不同的角度进行划分。从法律规定所管辖的区域范围来划分,可分为中央教育行政机构和地方教育行政机构。从行使职权的业务性质来划分,可分为一般权限的教育行政机构和专门权限的教育行政机构。教育行政体制是国家行政体制中的重要组成部分。所谓国家行政体制是指中央和地方各级政府的行政组织系统和工作制度。它为社会的政治、经济所决定,一旦建立就制约着国家的政治与经济。因此 教育行政体制将随着社会政治、经济的发展变化、国家行政体制的发展变化而发展变化<sup>①</sup>。

当人类社会进入前所未有的被认为‘教育大改革’或‘面向 21 世纪教育改革讨论’的时代 主要发达国家的教育改革的重点是调整 20 世纪后期‘教育爆发’扩大化的教育结构,以及设计适应未来社会日新月异变化的教育发展蓝图。各国的教育改革,可以分为产业社会型教育改革模式和未来社会型教育改革模式。<sup>②</sup>然而,大多数国家都在进行重视教育发展效率的产业社会型和未来社会型相结合的教育改革。“近年来 多数先进国家都把维持、提高本国的教育水准、培养优秀的国民作为国家政策的重要课题”<sup>③</sup>。

当今世界主要国家现行教育行政体制以什么组织方式进行运作 因各国政

\* 意指我国和当今世界六个发达国家(美国、英国、法国、德国、俄罗斯、日本)。

① 陈孝彬主编:《教育管理》,北京师范大学出版社,1999年 第131页。

② 日本比较教育学会:《比较教育学·No14》,日本东信堂,1988年 第2—31页。

③ 日本文部省:《我国的文教政策》,大藏省印制局,1989年 第6页。

治理理念、国家体制、文化传统等不同而异。所以各国教育行政体制组织的职责和权限各不相同。由于各国教育行政部门行使的权力大小不一，因此承担的职能与使命也就各异。20 世纪 80 年代以来，主要国家对教育行政体制改革的力度不断增大，有些方面可能导致本质性变革：原是实行中央集权制的国家重视地方分权制长处，开始精兵简政、下放权力；而过去施行地方分权制的国家关注中央集权制特点，纷纷制定中央集权式的国家教育课程标准及其达标期限；发达国家教育行政体制改革的主要特征，可以概括为扬长避短，趋于均权化。

七国学校教育制度比较

国 家	教育现状	学校体系	基教法定规则	
			教育课程标准	入学选拔考试制度
美 国	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 义务教育一般为 9—12 年（从 6—18 岁）</li> <li>• 因州而异，通常是 9—12 年义务教育</li> <li>• 2000 年 18 岁进大学者共计为 60.4%</li> </ul>	因学区不同而异，主要有三种类型：5(4)—3(4)—4 制，6—3(2)—3(4) 制，8—4 制	各州制定大纲，作为公立学校课程标准，根据全美教育发展战略，各州已经规定达标期限	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 在中等教育阶段一般不进行特殊的选拔考试</li> <li>• 希望完成初等中等阶段 12 年基础教育者，都能如愿以偿，进入与此相应的教育机构求学</li> </ul>
英 国	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 义务教育 11 年（5—16 岁）</li> <li>• 2002 年 18 岁进大学者（包括在在职的）共计为 116.6%</li> </ul>	6—7(5—2) 制	教育技能部制定数学、英语、理科等 12 门必修科全国标准	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 从初等学校进入中等学校一般不进行选拔考试</li> <li>• 有一部分中等学校进行入学选拔考试</li> </ul>
法 国	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 义务教育 10 年（6—16 岁）</li> <li>• 2002 年 18 岁取得进大学资格者共计为 62.2%</li> </ul>	5—4—3(2) 制	国民教育部制定各级各类学校全国共同的教育课程标准	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 从小学进入前期中等教育机构不进行选拔考试</li> <li>• 进入后期中等教育机构也没有选拔考试，而要进行出路升学指导</li> </ul>
德 国	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 义务教育一般为 9 年（6—15 岁），有些州规定 10 年（6—16 岁）</li> <li>• 2000 年 19 岁取得进大学资格者共计为 33.2%</li> </ul>	因州而异，主要有三种类型：4—5—1—3 制，4—6—1—3 制，4—9(8) 制	主要是由各州主管教育部门制定本州教育课程标准	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 由基础学校进中等学校，主要听取教师意见</li> <li>• 进后期中等教育机构主要根据平时成绩而定，通常不进行选拔考试</li> </ul>
俄罗斯	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 义务教育一般为 9 年或 12 年（从 6—18 岁）</li> <li>• 每 1 千人中的大学在校生 41.9 人</li> </ul>	4(或 3)—5—2 制	联邦政府已经制定全国共同教育发展战略的课程标准	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 进前期中等教育机构有条件，而不是选拔</li> <li>• 进后期中等教育机构，通过考试选拔学生</li> </ul>

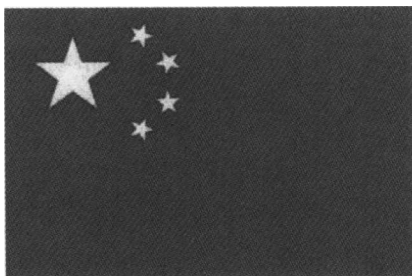
(续表)				
国 家	教育现状	学校体系	基教法定规则	
			教育课程标准	入学选拔考试制度
日 本	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 义务教育 9 年 (6—15 岁)</li> <li>• 2004 年 18 岁进大学者共计为 75.9%</li> </ul>	6—3—3 制	制定全国中小学《学习指导要领》标准	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 进高中时根据附送校长调查书及必要证明、学力检查成绩等进行选拔</li> </ul>
中 国	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 义务教育 9 年 (6—15 岁)</li> <li>• 2001 年普通高中升入高等教育机构比率为 78.8%</li> </ul>	6—3—3 制 (或 5—4—3 制)	国家规定大纲,各地以此为基准可制定本地课程标准	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 进初中一般是划地区指定入学</li> <li>• 进高中是由省一级实施统一考试,选拔入学者</li> </ul>

参照日本文部科学省编《教育指标的国际比较》(2005 年版)日本国立印刷局,2005 年。

## 一、

### 我国教育行政体制现状与课题

我国位于在亚洲大陆东部 太平洋西岸 人口众多 地大物博 有着源远流长的文化历史。陆地面积约 960 万平方公里,仅次于俄罗斯和加拿大 是世界上第三大国。我国大陆的东部与南部濒临渤海、黄海、东海和南海 海域面积约 473 万平方公里。



我国现有耕地 9497 万公顷 森林面积 13370 万公顷 草地面积约 40000 万公顷。我国耕地、森林、草地面积的绝对数量均居世界前列 但由于人口众多 按人口平均计算的相对数量却很少。尤其是耕地 人均不到 0.08 公顷 仅为世界人均水平的 1/3。我国地下埋藏着丰富的矿产,世界上已知的矿产都已在我国找到。目前,已经探明储量的矿产有 153 种,总储量居世界第三位。钨、锡、锑、锌、钼、铅、汞等有色金属矿产的储量也居世界前列 而稀土金属的储量则比世界其他国家的稀土总量还多。但据报道:现在我国每增长 1 美元 GDP 所耗能源为世界平均量的 3 倍 美国的 4.7 倍 德国的 7.7 倍 日本的 1.5 倍;我国经济的能源资源利用效率低于世界平均水平,更是远远落后于发达国家 高能耗、低技术、低产出的生产在国家经济中占有很高比重。<sup>①</sup>

《时事报告大学生版》,2004—2005 学年度 第 5 期 第 24—25 页。



1978年，中国共产党十一届三中全会作出了把工作重点转移到社会主义现代化建设上来和实行改革开放的战略决策。1992年，中国共产党第十四大确立了邓小平建设有中国特色社会主义理论在中国的指导地位，确定了我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。1997年，中国共

产党第十五次全国代表大会的召开，提出了非公有制经济是我国社会主义经济的重要组成部分。鼓励资本、技术等生产要素参与收益分配，使我国经济体制改革迈出更大步伐。到1999年，各项改革有序推进，并取得了明显成效。如在深化粮食流通体制改革、国有企业改革和金融体制改革方面做了大量工作，取得了新的成效。住房制度改革、医疗保险制度改革已经出台，投融资体制和财税体制改革正在制订方案。国务院机构改革顺利进行，也取得了重大成果。现在，我国社会主义市场经济体制正在建立，市场在资源配置中的基础作用显著增强，宏观调控体系框架也初步形成，经济增长方式正在由粗放型向集约型转变。我国实行改革开放政策26年来，经济年均增长率超过9%。2003年，我国接受的外国直接投资为399亿美元，首次超过美国成为全球接受外国直接投资最多的国家。2004年，国内生产总值是1978年的10倍多，达到1.65万亿美元（比2003年增长9.5%），人均已经超过1200美元。我国成为世界贸易大国的地位已经逐步确立，仅出口贸易总额就从1978年的206亿美元增加到2004年的11547.4亿美元（比2003年增长35.7%），超过日本成为世界第三贸易大国。

如何看待我国经济发展及其走向？美国著名社会学家、地球政策研究所所长莱斯特·布朗曾在1994年第一个敲响了“谁来养活中国”的警钟。2004年，也是这个布朗再次发出“盛世危言”，“中国已经超过美国，成为全球最大的消费国”。<sup>①</sup>以2008年北京举办奥运会和2010年上海举办“世博会”为契机，“预计到2007年，中国经济将超过德国；到2015年将超过日本；到2039年将超过美国”。<sup>②</sup>国外媒体正在热炒“中国消费能力超过美国”之际，“中国现在

<sup>①</sup> 《环球时报》：《怎么看中国成最大消费国》，2005年2月21日第12版。

<sup>②</sup> 《环球时报》：《中国经济远景让人乐观》，2005年3月28日第9版。

还是经济欠发达国家，与美国的差距超过一百年，并且中国与世界经济先进水平的绝对差距还在继续扩大”；2002年中国的经济现代化水平只相当于1858年的英国，1892年的美国，1957年的日本和1976年的韩国，差距分别为143年、109年、44年和25年；到2050年，中国的综合经济水平将达到2002年美国的水平，进入世界前40名，然后再用50年进入世界前10名。这是中国科学院最近发布的《中国现代报告2005》中披露的研究结果。<sup>①</sup>

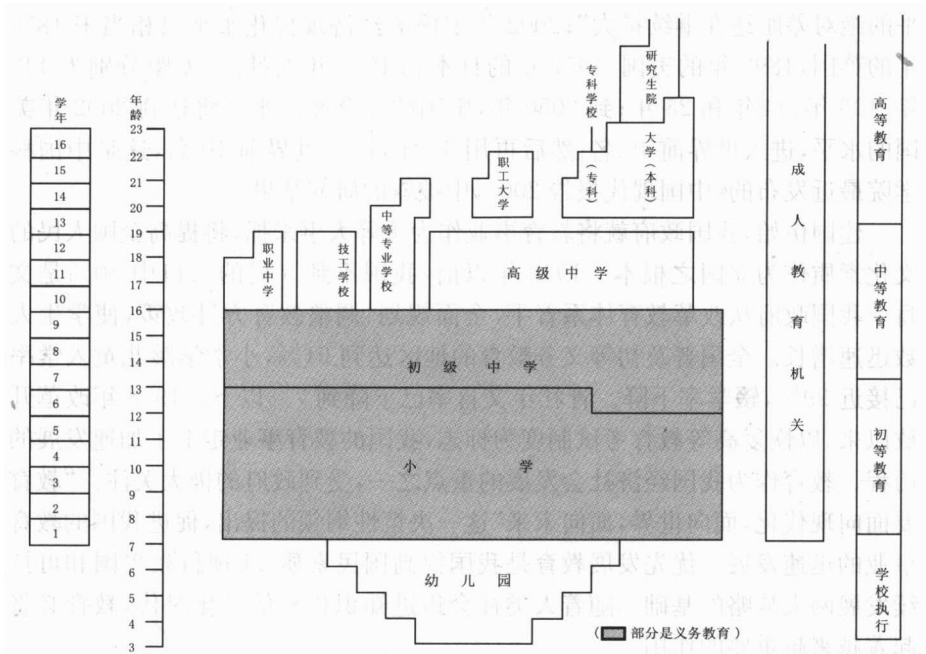
建国伊始，我国政府就将教育事业作为头等大事来抓，将提高全国人民的文化素质作为立国之根本。1949年以前，我国不到5亿的人口，80%是文盲。我国政府从改革教育体系着手，全面规划、调整教育方针政策，使学生人数迅速增长。全国普及初等义务教育的地区达到91%，小学学龄儿童入学率已接近99%，辍学率下降。青壮年文盲率已下降到7%以下。1978年改革开放以来，以恢复高等教育考试制度为标志，我国的教育事业走上了加速发展的历程。教育作为我国经济社会发展的重点之一，受到政府的极大关注。“教育要面向现代化，面向世界，面向未来”这一决策性纲领的提出，促进我国教育事业的迅速发展。优先发展教育是我国提高国民素质、实现科教兴国和可持续发展两大战略的基础。随着人类社会迈进知识化和信息化时代，教育必将起着越来越重要的作用。

我国现代学制模仿主要发达国家变革了三次，先是日本（1904年），后是美国（1922年），再是苏联（1951年）。新中国成立以来，为提高教育行政管理效率，我国进行过多种学制改革实践，在这样一种学制频繁改革的基础上形成当今世界规模最大、教育人口最多、教育权力最大的现代教育行政管理体制。

我国学前教育通常是以3—6岁儿童为对象，在幼儿园或在小学附设幼儿园的保育学校进行。2004年，学前教育毛入园率达到40.7%，比2003年提高3.35个百分点。1986年颁布《中华人民共和国义务教育法》规定9年制义务教育，实施因各地经济和文化实况不同而异，2004年有93.6%的地区普及九年制义务教育，比2003年提高1.8个百分点。小学一般是6年，义务教育法规定的入学年龄是6岁，仍有不少地区是从7岁开始入学，有些农村地区实行5年制小学教育。初中3—4年，毕业后进入的后期中等教育设施有进行普通教育的高级中学（3年），从事职业教育的中等专科学校（中专一般为4年），技工学校（一般为3年），职业中学（2—3年）等。高等教育机构主要有大学（4—5年），高等专科学校、职业技术学院，大学和中国科学院、中国社科院等研究所还设研究生院。除了正规学校教育以外，我国各级各类成人教育相当发达。

①《环球时报》：《客观看待中美经济差距》，2005年2月25日第13版。

## 中国 学 校 系 统



资料来源 日本文部科学省《教育指标的国际比较》(2005 年度)第 95 页。

2002 年 每一千人中包括成人高等教育机构在内在有 11.8 名在校大学生、0.39 名在读研究生；每位高校教师平均任教的学生数 14.6 人；国立和公立大学 629 所、高等专科学校 219 所 在校生 784 万 公立职业技术学院 548 所 在校生 120 万 民办高等教育机构 131 所 在校生 32 万。<sup>①</sup> 据教育部最新统计表明 2004 年 我国普通高中发展到 1.6 万所 比 2003 年增加 219 所 中等职业教育招生和在校生分别占高中阶段教育招生和在校生总数的百分比为 0.02% 和 37.92%；高等教育规模继续扩大，全国各类高等教育在学人数超过 2000 万人 高等教育毛入学率比 2003 年提高 2 个百分点 达到 19% 研究生教育发展迅速，全国招收研究生 32.63 万人 比 2003 年增加 5.74 万人，增长 21.35% 本专科招生和在校生规模持续增长 全国招收普通本科、高职（专科）学生 447.34 万人 比 2003 增加 65.17 万人，增长 17.05%，其中本科招生 209.92 万人 高职 专科 招生 237.43 万人。2005 年 全国高等教育本专科招生计划 475 万人 比 2004 年增长 8% 左右 硕士生招生计划为 31.6 万人 比 2004 年增长 15% 博士生招生计划为 5.5 万人 比 2004 年增长 2%。

日本文部科学省：《教育指标的国际比较》(2005 年版)日本国立印刷局，2005 年 第 95 页。

2005年2月5日,教育部长周济指出:“随着科教兴国战略的实施,我们国家的教育事业取得了历史性跨越,但教育所面临的挑战依然严峻。在新的形势下,按照中央的要求,我们提出用科学发展观统领教育工作全局,审视和部署教育发展的全面工作。具体的可用三句话来概括:第一,贯彻‘十六字方针’。巩固成果,深化改革,提高质量,持续发展。也就是说在大规模发展之后,要做一些调整,要把工作的重点转移到提高质量上来。第二,坚持两个为本。教育以育人为本,以学生为主体。一切为了学生的成才,一切为了培养有理想、有文化、有道德的一代新人。办学以人才为本,以教师为主题。要全心全意依靠人民教师这支队伍,坚定不移地建设好人民教师这支队伍。第三,坚持四个统筹。统筹教育的规模、质量、结构、效益的协调发展;统筹各级各类教育协调发展;统筹城乡教育和区域教育的协调发展;统筹教育的改革、发展与稳定。”<sup>①</sup>我国教育行政管理的现状及主要课题如下:

### (1) 教育行政体制改革

现行教育体制遵循‘统一领导、分级管理’原则,组成自上而下的五级教育行政组织,即中央政府一级设置国家教育部,地方的省市县乡分设教育厅(局)、局(科)组等专门性管理机构,地方各级教育行政组织都要接受中央统一领导。就教育体制类型而言,我国是属于中央集权制。在倡导创新教育以及重视培养高素质人才的新世纪,促进‘偏重’‘求心力’的教育行政管理体制改革势在必行。

### (2) 教育财政力不从心

既定的教育目标能否实现,与为此运作的教育行政管理是否有效以及制定的教育政策是否得到贯彻落实密切相关。除了依法治教以外,具备相适应的必要财政支持往往是决定性的,教育财政可以说是实现教育目标和教育政策的重要手段。2003年,国家财政性教育经费为3850.62亿元,虽然这一数字比2002年的3491.40亿元增长了10.29%,而在GDP中的比重却仅为3.28%,比2002年的3.32%还下降0.04个百分点。全国农村地区‘普九’欠债还有500亿元。<sup>②</sup>2005年,592个国家扶贫开发工作重点县农村义务教育阶段家庭贫困学生将全部享受免费教科书、免杂费政策。截至2007年三年内全部落实‘两免一补’政策,国家财政将安排约227亿元资金。但是,目前我国公共教育财政实际投入水平低,教育预算的绝大部分被用于满足基本的人员

<sup>①</sup>《终身教育与培训研究》,2005年第2期,第6页。

<sup>②</sup>《社会科学报》第2版‘教育专题’,2005年2月17日。

经费，为贯彻落实教育改革计划和实现既定政策目标的政策性财政措施相当薄弱，致使一些教育改革政策由于缺乏财政支持而付诸东流。

### (3) 教育事业发展规划

2005年3月5日，国务院总理温家宝在十届全国人大三次会议上作政府工作报告时指出：贯彻落实科学发展观，必须大力实施科教兴国战略、人才强国战略和可持续发展战略，加快社会事业发展；着力解决与人民群众切身利益相关的突出问题，维护社会稳定，努力构建社会主义和谐社会。作为2005年工作总体部署之一，切实把教育放在优先发展的战略地位，重点加强农村义务教育，完善以政府投入为主的经费保障机制。继续实施西部地区“两基”攻坚计划。从2005年起，免除国家扶贫开发工作重点县农村义务教育阶段贫困家庭学生的书本费、杂费并补助寄宿学生生活费，到2007年在全国农村普遍实行这一政策，使贫困家庭的孩子都能上学读书，完成义务教育。认真解决好进城务工农民子女上学的问题。着力提高高等教育质量。大力发展各类职业教育。认真贯彻党的教育方针，加强德育工作，推进素质教育，促进学生全面发展。加快教学内容和方法的改革与创新，切实减轻学生负担。加快现代远程教育工程建设。继续促进民办教育健康发展。严格规范各类学校招生和收费制度，加强学校财务监督。2005年是全面完成“十五”任务、为“十一五”发展打好基础的关键一年，在明确当前教育面临的形势以及教育的指导思想、基本原则、战略要点和主要目标的基础上，教育部面向1000万名中小学教师的以“新理念、新课程、新技术和师德教育”为重点的新一轮教师培训计划正在全面实施，以农村教师为重点的100万名中小学骨干教师培训和旨在提升200万名中小学教师学历学位的培训已着手开展，中小学教师教育技术能力计划启动在即，积极努力开创教师教育工作新局面。<sup>①</sup>

## 二、

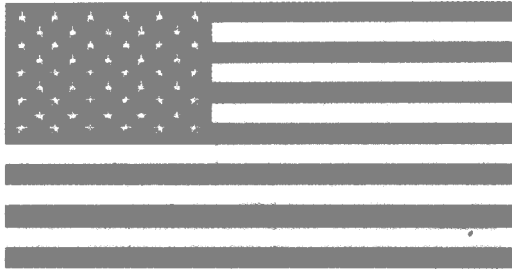
### 美国教育行政体制现状与特征

美国的全称为美利坚合众国（The United States of America）总面积930多万平方公里，仅次于俄罗斯、加拿大和中国，居世界第四位。

美国位于北美洲中部，领土还包括北美洲西北部的阿拉斯加和太平洋中部的夏威夷群岛。北与加拿大接壤，南靠墨西哥和墨西哥湾，西临太平洋，东濒大

<sup>①</sup> 《中国教育报》：《以人为本建设高素质教师队伍》，2005年4月6日头版。

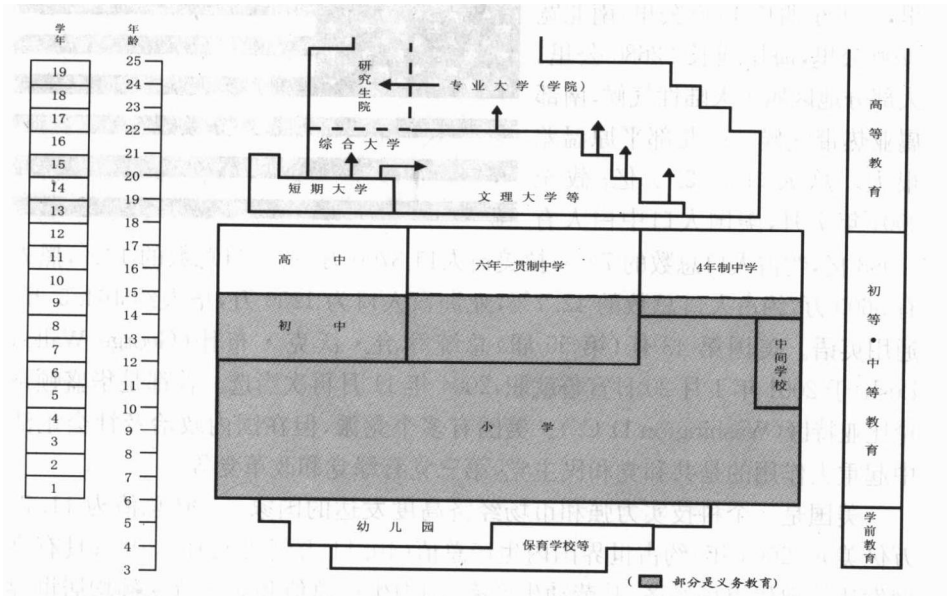
西洋。面积 937.2615 万平方公里 本土东西长 4500 公里 南北宽 2700 公里 海岸线长 22680 公里。大部分地区属于大陆性气候 南部属亚热带气候。中北部平原温差很大。总人口约 2.5 亿 ;截至 2001 年 7 月,美国人口中白人有



1.993 亿 约占人口总数的 70% 拉美裔人口 3700 万 占人口总数的 13% 黑人有 3600 万 约占人口总数的 12.7% 亚洲裔人口为 1250 万 华人约 164.5 万。通用英语。美国第 43 任(第 55 届)总统乔治·沃克·布什(George Walker Bush)于 2001 年 1 月 20 日宣誓就职 2004 年 11 月再次当选。首都是华盛顿哥伦比亚特区(Washington D. C.)。美国有多个党派,但在国内政治及社会生活中起重大作用的是共和党和民主党,第三党有绿党和改革党等。

美国是一个科技实力强和市场经济高度发达的国家, GDP 总值为 11.75 万亿美元(2004 年) 约占世界国内生产总值 40.11 万亿美元 的 30% 具有高度发达的现代市场经济,其劳动生产率、国内生产总值和对外贸易额均居世界首位,有较为完善的宏观经济调控体制。重视科研开发,每年研发经费约 3000 亿美元,占世界总额的三分之一。美国自然资源丰富。煤、石油、天然气、铁矿石、钾盐、磷酸盐、硫磺等矿物储量均居世界前列。其他矿物有铜、铅、钼、铀、铝矾土、金、汞、镍、碳酸钾、银、钨、锌、铝、铋等。战略矿物资源钛、锰、钴、铬等主要靠进口。探明煤储量 35,966 亿吨。探明原油储量 270 亿桶。探明天然气储量 56,034 亿立方米。森林面积约 44 亿亩 覆盖率达 33%。工农业生产门类齐全,集约化程度高,经济发展水平居世界领先地位,国民经济总产值占世界首位。汽车工业和建筑业在产业中占有重要地位,为美国经济的两大支柱。近年来,在信息、生物等领域科技进步推动下,美国产业转型加快,劳动密集型产业进一步被淘汰或转移到国外。与此同时,信息等高科技产业发展迅速,产品更新换代日益加快,利用高科技改造传统产业也取得进展。主要的工业产品有汽车、航空设备、计算机、电子和通讯设备、钢铁、石油产品、化肥、水泥、塑料及新闻纸、机械等。2003 年度“全球 1000 强企业”中 美国有 487 家。农业高度发达 机械化程度高 主要农产品有小麦、玉米、大豆等均占世界领先地位。粮食总产量占世界的 1/5。美国是世界上最大的商品和服务贸易国。美国主要出口国和地区依次为:加拿大、欧盟、墨西哥、日本、中国。主要进口国和地区依次为 加拿大、欧盟、日本、墨西哥、中国。美国的军费开支在 2005 年财政年度达到 4162 亿美元,比其他主要大国的总和还要多。

## 美国 学 校 系 统



资料来源 日本文部科学省《教育指标的国际比较》(2005 年度),第 85 页。

美国联邦宪法规定司法、立法、行政三权分立，由总统负责掌管行政大权。教育权力主要由各州掌握，其教育行政的特色是地方分权。按照美国宪法的规定，联邦政府没有直接指挥和统制各州教育的权力，教育事业是各州政府行政事务，应由地方自治机关负责办理，联邦政府只能居于辅助的地位。

美国学前教育通常是以 3—5 岁儿童为对象，在幼儿园或保育学校进行。入学义务年龄规定因州而异，但以 7 岁开始为入学义务年龄的州最多。实际上各州基本都从 6 岁开始允许入学，大多数 6 岁儿童已经在校学习。义务教育年限一般规定为 9—12 年，而实行 9—10 年义务教育的州占多数。初等和中等教育为 12 年，但形态多样，大致可分为 6—3(2)—3(4)制、8—4 制、6—6 制三大类，也有一些州是 5—3—4 制、4—4—4 制。进入新世纪，以 8—4 制为主，初等中等教育并设的学校占 18.8%，六年一贯制中学占 12.2%。高等教育机构主要有综合大学、文理大学、专业大学(学院)、短期大学四大类型。综合大学由文理学院、职业专门学院以及研究生院组成，文理大学以本科专业教育为主，也有研究生院，专业大学(学院)是以医学、工科、法学等的职业专门教育为主的单科大学，有的是作为综合大学的学院之一。进专业大学(学院)一般是在综合大学或文理大学接受通识教育，年限因专业而异，后还要参加考试和面试；短期大学有传统的短期大学和社区学院，州立的两年制短期大学主要以社

区学院为主。2000年,18岁进大学的比率为60.4% 每1000人中有54.4名在校大学生、7.66名在读研究生;州立大学622所 在校生606万 私立大学1828所 在校生331万 州立短期大学1076所 在校生570万 私立短期大学656所 在校生25万。<sup>①</sup>2002年在美国留学的人数达到586,323人。文化教育的高水平是决定美国在诸多领域处于领先地位以及成为当今世界惟一超级大国的重要因素。

美国中央教育行政体系包括联邦宪法、国会及教育部等三方面。在形式上美国的教育行政是联邦、州及地方的三级形态,但教育权实属各州政府及地方教育当局,联邦政府只是通过间接的方法(如通过教育援助立法提供补助金)以达特定的振兴教育的目的,对50个州的教育事业的发展及教育改革的方向发挥其指导作用。美国在建国200年中没有设立一个中央教育行政机构,但在1979年为维持全美教育事业发展的协调性和整合性,制定了以更加合理、有效地援助各州和学区多样化教育行政开展的教育活动为目的的《教育部组织法》,1980年5月成立的联邦政府内阁级的教育部,主要负责统一处理联邦教育政策和经费。《教育部组织法》规定其宗旨为“通过联邦资助的研究、评价、交流情报、提高教育的质量和用途”。

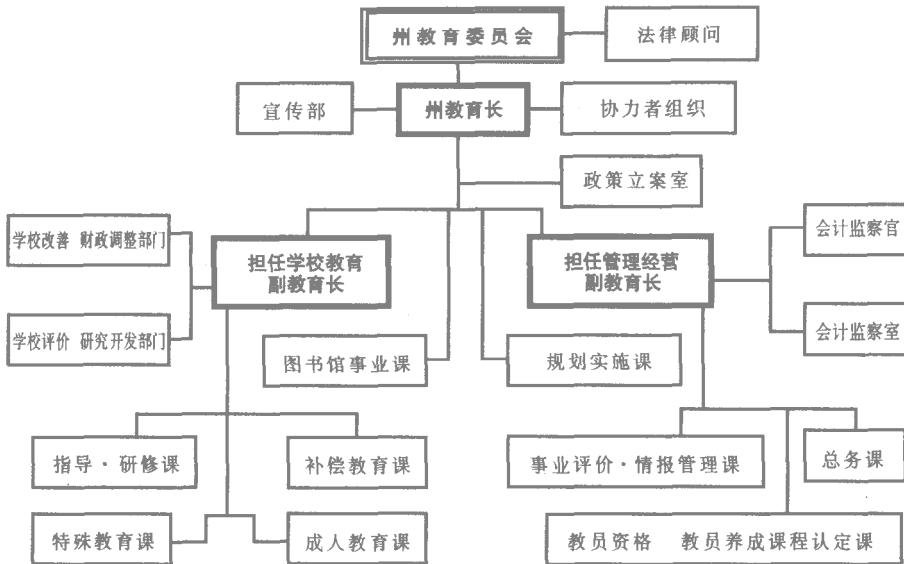
美国各州颁布的州宪法及各项法规是该州教育行政的最高准则。因联邦宪法明确了地方分权的原则,州的教育法规政策的制定和实施是通过立法、行政和司法三个部门来实现。教育作为各州的专管事项之一,50个州各有独立的教育体系,各州政府根据本州法律制定教育方针、发展规划和政策措施,并自主地付诸实施以及进行各种教育改革。

美国教育行政采取地方分权制,全国各地的教育设施没有统一的标准。由于教育行政实行地方分权制,联邦教育部的业务活动范围受到很大限制,美国国会通过的《教育部组织法》也强调“关于教育的权限和责任,保留给州和学区以及所规定的其他机关”。迄今为止美国没有一所国立大学,各州大学的办学方针、教育课程和考试方法等各具特色。由于美国是实行地方分权的国家,过去联邦政府对于教育事务极少参与,大部分由地方政府独自负责。但是,1957年前苏联发射人造卫星震动了美国社会各界。从国家安全战略出发,联邦政府认为美国教育与前苏联教育的差距可能威胁到美国的安全。因此,1958年美国国会通过的《国防教育法》始以法律形式把教育置于事关国家安全的重大战略地位。联邦政府拨出数百亿美元援助教育事业的发展,对教育进行必要的干涉,以保证培养各种适用人才,适应国际社会激烈竞争的需要。

日本文部科学省:《教育指标的国际比较》(2005年版)日本国立印刷局,2005年,第84—85页。



美国马里兰州教育局组织



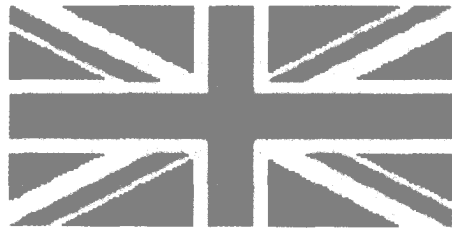
资料来源 根据 <http://www.msde.state.md.us/SCO/orgchart.htm> 制作而成。

1999 年的 6350 亿美元 教育投资已占美国 GDP 的 7% 以上 在发达国家中名列前茅；过去掌管教育实权的州政府是把权力的大部分委托给地方政府和学区行使 由于这种过度分权会影响全国各州教育发展均衡水平 并会阻碍国家教育发展战略的贯彻落实，近年来美国有逐步强化联邦教育部及州一级教育行政权力的趋势 这些重大变化是美国教育史上前所未有的 也表明美国的教育行政管理体制出现集权的趋向。

### 三、

## 英国教育行政体制现状与特征

位于欧洲西北部的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) 包括英格兰、苏格兰、威尔士以及爱尔兰岛东北部和一些小岛 总面积 24.36 万平方公里 包



括内陆水域)其中英格兰地区 13.04 万平方公里 苏格兰 7.88 万平方公里，

威尔士 2.08 万平方公里 北爱尔兰 1.36 万平方公里。隔北海、多佛尔海峡、英吉利海峡与欧洲大陆相望。它的陆界与爱尔兰共和国接壤。海岸线总长 11450 公里。全境分为四部分：英格兰东南部平原、中西部山区、苏格兰山区、北爱尔兰高原和山区。主要河流有塞文河（354 公里）和泰晤士河（346 公里）。英国总人口约 5884 万 其中英格兰 4918 万人 威尔士 290 万人 苏格兰 506 万人 北爱尔兰 169 万人（2001 年中）。官方和通用语均为英语。威尔士北部还使用威尔士语，苏格兰西北高地及北爱尔兰部分地区仍使用盖尔语。居民多信奉基督教新教。首都伦敦（London）人口 718.8 万（2001 年），女王伊丽莎白二世（Queen Elizabeth II），1952 年 2 月 6 日即位，1953 年 6 月 2 日加冕；首相托尼·布莱尔（Tony Blair）1997 年 5 月任职，2001 年 6 月连任。

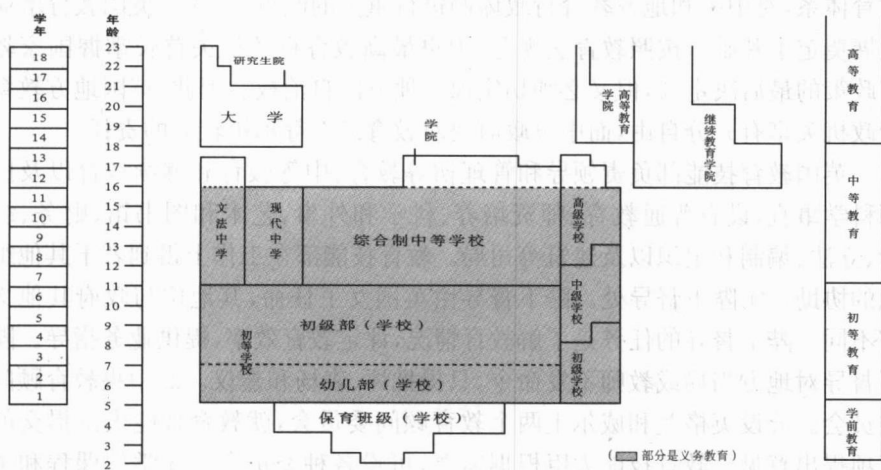
英国是世界经济强国之一，其国内生产总值在西方国家中居前列。英国制造业在国民经济中的比重有所下降；服务业和能源所占的比重不断增大，其中商业、金融业和保险业发展较快。2002 年 英经济规模居世界第四 是世界第二大海外投资国。私有企业是英国经济的主体，占国内生产总值的 60% 以上。服务业是衡量现代国家发达程度的标准之一。英国的服务业从业人口占其就业总人口的 77.5% 产值占国内生产总值的 63% 以上。英国又是欧盟中能源资源最丰富的国家，也是世界主要生产石油和天然气的国家。主要能源有煤、石油、天然气、核能和水力等。主要工业有 采矿、冶金、机械、电子仪器、汽车、食品、饮料、烟草、轻纺、造纸、印刷、出版、建筑等。此外 英国的航空、电子、化工等工业比较先进 海底石油开采、信息工程、卫星通讯、微电子等新兴技术近年有较大发展。英国重视对新能源及可再生能源的研究开发。英国的非能源资源不丰富，主要工业原料依赖进口。主要农牧渔业有畜牧业、粮食业、园艺、渔业。服务业包括金融保险业、零售业、旅游业和商业服务（提供法律及咨询服务等），近年来发展迅速。旅游业是英最重要的经济部门之一。年产值 700 多亿英镑，旅游收入占世界旅游收入的 5% 左右。与以风光旅游为主的国家不同，英国的王室文化和博物馆文化是旅游业的最大看点。主要旅游点有伦敦、爱丁堡、加的夫、布赖顿、格林威治、斯特拉福、牛津、剑桥等。英国是世界第四大贸易国 贸易额占世界贸易总额的 5% 以上 商品和劳务出口约占国内生产总值的 25%。英主要出口机械、汽车、航空设备、电器和电子产品、化工产品和石油，主要进口原材料和食品。英国还是世界第六大海外投资国和第六大对外援助国。伦敦是世界最大的国际外汇市场和国际保险中心，也是世界上最大的金融和贸易中心之一。2003 年英国 GDP 总值为 17750 亿美元。

英国的中央教育行政权属于国会和内阁，而实际负责教育行政的组织机构是教育技能部。教育技能部不设置或直接管理学校，也不聘用教师，原因是

公立中小学等由地方教育局管理，大学则为自治团体。教育技能部和地方的教育行政部门的关系 则既非严格的中央集权制 也非绝对的地方分权制 属于中央与地方共同合作制的类型。

英国具有较为成熟完善的教育制度，并以注重教育质量而闻名于世。重视中央和地方教育行政机关的沟通与协调，中央和地方的权限根据国会立法确定。英国过去的教育行政权力多属地方或私人，中央政府极少予以干涉。自从成立中央教育技能部以后 开始对地方教育行政实施监督指挥权 中央的教育行政权力有所提高，与地方处于均衡状态。2001年6月 作为英国中央教育行政机构的‘教育雇用部’被改称为‘教育技能部’。

### 英国学校系统



资料来源:日本文部科学省《教育指标的国际比较》(2005年度),87页。

英国学前教育一般是在保育学校或初等学校附设的保育班级进行。义务教育年限规定从5—16岁,为期11年。初等教育通常是在6年制初级学校进行,一般分成以5—6岁儿童为对象的前期2年(幼儿部)和以7—11岁儿童为对象的后期4年(初级部)。幼儿部和初级部一般设在同所初等学校,但也有分别设置的。不同于初等学校的,还设有初级学校(5—8岁、5—9岁)和中级学校(8—11岁、9—12岁)。中等教育通常从11岁开始,约有90%少年儿童进入原则上不进行选拔考试的综合制中等学校,还有一些现代中学和文法中学采用选拔入学制。年满16岁完成义务教育之后,作为义务教育后的课程和教育机构设的预科学院,主要是进行高等教育入学准备教育。高等教育机构主要有大学和高等教育学院,这些高教机构开设取得第一学位(学士)的课程,修业年限一般为3年,还设有为取得各种专业资格的短期课程。在继续教育学院

也开设具有高教水平的高级课程。继续教育意指义务教育后形式多样的教育,一般是在统称为继续教育学院的教育机构进行,不仅是对青少年也面向成人,通过全日制、白天制、夜间制或临时制等形式提供以职业教育为主的多种多样课程。2001年,18岁进大学的比率为106.7%,国立大学148所,在校生120万;国立继续教育机构382所,在英国留学的人数达到242,755人。<sup>①</sup>2002年,英国每1000人中有40名在校大学生,8.47名在读研究生。

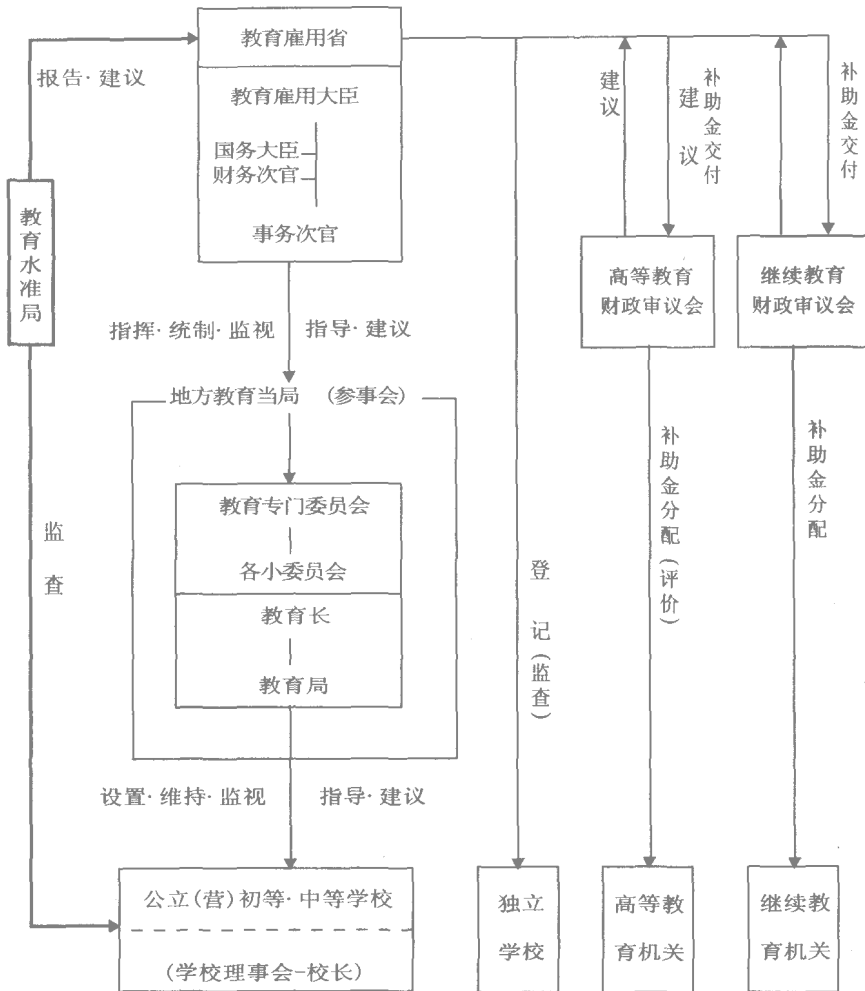
由于英国四大区域之间差异很大,教育行政和财政体制各不相同。如英格兰基础教育拨款实行地方教育当局(LEA)和非政府部门的学校拨款局(FAS)同时并存的体制。英国教育行政的特色是中央和地方密切合作。中央政府决定大的政策,地方政府拟订实施细则。《1944年教育法》确定英国公共教育体系,对中央和地方教育行政体制进行重大的改革,为战后英国教育事业发展奠定了基础。按照教育法规定,中央最高教育行政机关首长掌握国家教育政策的最后决定权,但又必须切实保障地方的自治权。因此,英国地方教育行政机关享有充分自由,而中央政府要对教育经费等承担较大的责任。

英国教育技能部负责领导和管理初等教育、中等教育和继续教育以及民用科学事宜,设有普通教育、师资培养、科学和外事、艺术和图书馆、财务、统计、立法、编制和组织以及建筑等司局。教育技能部在工作上得到若干其他组织的协助。陛下督导处。陛下督导由英国女王任命,其地位与政府其他文官不同。陛下督导的任务是了解教育情况,评定教育效率,提供业务指导。陛下督导对地方当局或教师不发命令,只提批评、表扬和建议。中央教育顾问委员会。分设英格兰和威尔士两个教育顾问委员会,就教育技能大臣提交的事项提出意见。教育技能大臣根据需要,可设各种委员会。学校课程和考试委员会。这是一个包括大学在内的整个教育事业的独立机构,经费由教育技能部及地方教育当局平均分担。其主要的任务是促进教育课程研究的发展,提倡研究或解决教育的实际问题。大学拨款委员会。研究英国大学教育的财务需要,建议政府分配议会拨款的方法,搜集大学信息情报,协助制定和实施大学发展计划。议会对大学拨款每五年研究一次。

英国重视中央和地方教育行政机关的沟通与协调,中央和地方的权限根据国会立法确定。现行地方政府体制,以都市郡的区、非都市郡、内伦敦和外伦敦的市为地方教育行政单位。苏格兰和威尔士现有104个地方教育局,每一地方教育当局设教育委员会和教育局。教育局设局长1人,副局长和助理局长以及指导员若干人。教育委员会由一些地方教育当局成员和一些具有教

日本文部科学省:《教育指标的国际比较》(2005年版),日本国立印刷局,2005年,第86—87页。

## 英格兰教育行政机构



资料来源 日本文部省《诸外国的教育行政财政制度》(教育调查第 126 集)2000 年 第 53 页。

育经验并了解地方教育情况的人组成。教育委员会下设学校教育、继续教育等小组委员会。地方教育当局设立有别于陛下督导处的督导。地方教育行政机关不规定课程和教科书，而是让学校校长自行决定。

现在英国的教育技能部与地方教育当局以一种协调合作的关系，通过沟通的方式来完成教育行政的任务。英国教育行政传统的信念是：最佳的教育行政管理是充分授权予具体实施者并依其独自方式处理教育事务以求达到最高的效果除非有明显的偏差否则不应予以干涉。有人认为教育技能部在