

一条明确的教育指导思想

我国从 19 世纪‘科学救国’‘教育救国’到 20 世纪‘科教兴国’饱经沧桑的百年变革之中，自清代末期颁布的《奏定学堂章程》痛感‘国民之智愚贤否，关国家之强弱盛衰’开始照搬日本学制创办近代学制以来，由模仿日本型近代学校教育制度（1904 年）到变为美国型六三三制（1922 年），后又转成苏联型社会主义教育体制（1951 年），乃至今日力图建立具有中国特色的现代教育体制。长达百年教育制度之演变，可以说是模仿或学习发达国家的历程。在这一历史变革过程中，记载着多少理想与失望、努力与失败的经验教训，而这些经验和教训能否在今天引起人们重视以及何等程度的重视，将影响或决定着 21 世纪我国教育事业发展的质量。其关键是能否具有一条明确的教育行政理念，也就是适合国情发展需要的教育指导思想、与时俱进的教育信息技术以及高效优质的教育行政运作。

教育指导思想，即指国家的教育方针、教育政策及其理想目标。这一理念凝聚着国家教育的优良文化传统、人才培养规格、经营管理特色，它既积极主动地发挥教育人、规范人、塑造人的作用与影响，又时刻不忘激励人、帮助人、发展人的职责与使命。

当今世界教育的主要目的是开发人类社会中每一个人的潜能，促进个性的充分发展，实现先哲提出的‘各尽所能’‘人尽其才’的理想目标。对此，应该值得我国教育工作者深刻反思的问题是：时至今日，为何在我国九百六十万平方公里土地上还没孕育出一位戴上诺贝尔科学皇冠的中华人民共和国公民？我们在高歌庆贺 20 世纪取

得伟大成就和辉煌业绩的同时,是否已经具备在 21 世纪自立于日新月异、竞争激烈的世界的的能力?这些关系到中华民族复兴昌盛和人类社会生死存亡的问题,都与我国目前的教育行政体制、课程设置、培养人才的方法、师资队伍质量密切相关。我国早在 20 世纪 50 年代就提出“德智体全面发展”这一世界上现在仍盛行的先进教育思想,而学历化社会的人才培养标准化以及“高考指挥棒”却使先进的教育思想难以在学校教育实践中名副其实地付诸实施。邓小平提出的教育发展必须“面向现代化 面向世界 面向未来”之观点,可以说是集 20 世纪 80 年代世界教育改革理念之大成的精辟论断,但这又何时能在我国教育中真正而又全面地贯彻落实。

近年来,我国教育界比较喜欢引用当今国际社会正在流行的一些时髦用语,如教育的“信息化”、“国际化”、“全球化”)其实“三个面向”都已经包含其中的真意和精髓。随着市场经济的不断深入发展,我国要在教育设施方面实现现代化,甚至在有些方面达到或超过发达国家先进水平都指日可待,但在教育观念转变、教育体制改革和教育课程更新等方面真正实现“三个面向”的战略目标还有很长一段艰难的改革历程。

据 2000 年第五次全国人口普查结果表明:全国总人口为 12.9533 亿,与 1990 年相比,每 10 万人中拥有各种受教育程度的人数有如下变化:具有大学程度的由 1422 人上升为 3611 人,具有高中程度的由 8039 人上升为 11146 人,具有小学程度的由 37057 人下降为 35701 人;15 岁以上的文盲人口为 8507 万,文盲率由 15.88% 下降为 6.72%,比 1990 年下降了 9.16 个百分点。早在两千年前,我国先哲大师孔子就提出“有教无类”的教育思想,当今的义务教育制度更应面向所有的适龄孩子,这是政府部门必须承担的职责。但是在迈进 21 世纪的神州大地上,15 岁以上人群中全国竟还有 8507 万不识字的人文盲,其中 15 岁至 50 岁的青壮年文盲约有 2000 多万人,90% 的文盲分布在农村,一半文盲在西部地区,文盲中七成是女性。当今世界约有 8 亿文盲,其中 10 个文盲中就有 1 个是中国人,拥有

五千年文明历史的中国 文盲总数仅次于印度而高居世界第二位 这是每一个有自尊和责任感的炎黄子孙都不愿意看到而又必须接受的事实。

国运兴衰 系于教育。理想的教育是为中华民族振兴、人类社会和平与发展培养继往开来的人才，并能促进每个人身心健康发展。我国政府已经明确提出“科教兴国”的治国方略 把教育事业摆在优先发展的战略地位，试图发挥教育的先导性、全局性、奠基性作用。进入新世纪 我国在《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》中提出“教育是提高全民素质、培养人才的基础 要面向现代化、面向世界、面向未来 适度超前发展 走改革创新之路”的奋斗目标 在全国人大、政协上“引起两会代表的强烈共鸣”。^①

我国正处在政治经济、文化教育和科学技术发生深刻变革的历史阶段 国民生产总值在 2000 年的基础上再翻一番，2010 年将基本实现工业化，2050 年将达到中等发达国家水平。国家综合国力和竞争能力越来越依赖于人才资源和创新能力，国民教育在国家经济社会发展中居于重要的战略地位，无论是经济结构、经济体制的变革，还是社会生活的变化 最终都会反映成为社会对教育总量供给、结构多样化和各种人才培养质量的要求。但是，我国教育在未来经济社会发展中的地位 and 作用将经历前所未有的深刻变革与严峻挑战。因此 有必要从回顾过去、立足现在、展望未来的视角来论述教育行政体制改革应有明确的指导思想。

一、20 世纪教育回顾

20 世纪既是中华民族饱经屈辱、充满灾难的忧患世纪 也是醒悟崛起、自立自强的兴盛世纪。基于我国教育行政体制改革必须面向现代化、面向世界、面向未来的观点 对我国教育发展作一必要的

^① 《中国教育报》，2001 年 3 月 7 日。

世纪回顾：在过去两千年的大部分时间里，中国是世界的经济超级大国——1820年它的国内生产总值约占全球的三分之一。之后它滑入了一个多世纪的衰落。它错过了工业革命，闭关自守，深受军阀混战和鸦片毒瘾之苦。到1950年，它在全球经济中的份额已经降至5%。”^① 19世纪末，我国的有识之士在帝国主义列强野蛮侵略、封建主义专制残酷统治下为振兴中华呼唤“科学救国”“教育救国”，五四运动又请来了“赛先生”“德先生”，深受外侵内乱的中华民族急盼尽快实现现代化以及国富民强；20世纪末，我国政府和人民为实现“科教兴国”的伟大战略目标，正在举国上下齐心协力。历经三个世纪的科教救国、科教强国、科教兴国，是几代中国人梦寐以求的理想目标。与当今世界发达国家相比，现在我国肩负“科教兴国”重任的现代教育体制是否确实可行或行之有效？有必要再次以主要发达国家教育发展的经验教训为借鉴，“他山之石，可以攻玉”。

（一）教育平等原则

当今国际社会遵循教育平等原则，每个人都享有受基础教育的权利，每个人都应享有追求适合自身需要的个性发展以及通过努力成才的权利。所谓的教育平等，意味着每个人在开发或助长其潜能方面具有平等的权利或机遇。实现国民教育的机会均等，特别是由国家法定的义务教育必须得到贯彻落实，使每一个适龄儿童都有接受教育的权利，为全体适龄儿童提供平等受教育机会。平等而又公正地对待每一个学生，这是公共教育行政部门的崇高职责与理想目标，也是当今世界各国正在主张或贯彻落实的教育理念。

教育平等的理念能否实现，主要体现在各国政府对义务教育的法律政策以及经费投入。义务教育制度自欧美国家率先从19世纪下半叶开始实施普及初等教育以来，已有一百多年的历史。当人类社会迈进21世纪，在全球192个国家或地区中已经有170个国家宣

^① 英国《金融时报》，2002年1月3日刊登《中国的负担》一文。

布实施义务教育。在 2000 年举办的有 180 多个国家参加的‘世界教育论坛’提出了到 2015 年世界各国普及面向所有儿童的免费初等教育的行动计划。现在不论是发达国家还是发展中国家，来自政府的公共经费一般占义务教育投资总额的 85%—90% 左右，这说明了教育平等理念首先是体现为政府举办义务教育的实际行动，并贯彻落实于政府公共经费承担义务教育的基本原则。在当今世界教育经费来源多元化背景下，各国政府对义务教育的投资却表现出基本单一的共同特点：政府公共投资构成了义务教育的绝对财源。这为全体适龄儿童，特别是为处境不佳或家境贫困的儿童提供了受教育的平等机会。“以政府公共经费负担义务教育的重要意义在于能够通过政府公共资源的再分配，排除各种因素对义务教育的制约和干扰，切实保证一国范围内义务教育的实际需要和均衡发展，并为每个适龄儿童接受义务教育创造较为平等的机会。”^①

为了实现教育平等的理想目标，20 世纪 80 年代，联合国教科文组织响亮地提出‘全民教育’（education for all）的口号。1990 年联合国教科文等国际组织在泰国宗迪恩举行的‘世界全民教育大会’最重要的议题是：在全球范围内实施全民教育，强调教育是人的基本权利，必须普及基础教育和促进教育平等，创造和提供条件满足所有人的学习需要。这一倡导所有人享有平等接受教育权利的思想推动了世界教育平等与民主的发展进入一个新阶段，也对世界各国政府如何制定教育政策并使之得到贯彻落实提出更高的期望和要求。在有数据可查的 171 个国家中，义务教育年限均为 8 年，主要发达国家的平均年限已经达到 10—12 年。这些国家的高等教育面向社会民众，已经不再是富裕阶层的特权与专利；凡是申请者都可以或者即将全部进入大学；一些不想去或者不习惯公立大学生活的学生可以报考私立大学，同时私立大学学费和公立大学的差距正在缩小，这对趋于中产阶级化的主要发达国家中的家长和学生来说是能够承担的。

1. 美国“不让一个儿童落后”

美国法律规定 6 岁至 16 岁儿童必须入学，公立学校由政府财政支出，私立学校多由教会资助。美国虽是世界上国力最强和最富有的国家之一，但民众间的贫富差别极为明显，实现教育平等的理想目标任重而道远，各届政府特别是 20 世纪 80 年代以来的几届总统为实现“消除差距，促进平等”的教育改革目标作了举世瞩目的努力。诸如里根政府提出“公平、高质量”的教育机会均等观，主张所有人都有权得到受教育的“公平机会”，但这种机会均等必须体现美国追求“高质量”教育的目标。1997 年 2 月 4 日，克林顿总统在国会发表再任演说时强调：“必须使全美 8 岁儿童学会读写算，12 岁孩子能联机上网接受多媒体网络化教育、18 岁青年能上大学、每个国民都有继续学习的机会”。希望“信息时代的浪潮必须波及所有的学校，无论是远离城市的乡村儿童还是贫穷都市学校的孩子，都同样地接触到知识世界。我向国民呼吁到 2000 年努力使网络联结所有的学校和图书馆。这是我的计划，是对美国教育的行动呼唤。”^① 为此表明要通过实施全国教育标准和学力考试、获得基础性读写能力等 10 项“美国教育行动指南”的具体政策措施，保证每个孩子都达到一定的高质量教育标准。

2000 年 1 月 27 日，克林顿总统在国会作的最后一次年度国情咨文报告中，教育改革依然是国情咨文中最重要的内容之一。报告指出：“每年，联邦政府对学校投入 150 亿美元。而现在是支持那些有成就的学校并停止支持没有成就学校的时候了”，“现在，当我们向学校提出更多要求的时候，让我们加倍投入来帮助各州和学区转变最差的学校，或者关闭它们。让我们加倍对放学后计划（after-school program）和暑假学校计划的投入，因为这些计划有助于学生成绩的提高并使他们远离街头和麻烦。”“如果这样做了，”“我们就能给美国每一所失败学校（failing school）的每一个儿童实现高标准的机会。”克林顿

日本《IDE 现代高等教育》，1997 年 8 月号，18—20 页。

总统特别强调要帮助所有人作好接受高等教育的准备，并都能上得起大学。不仅仅是 2 年制的社区学院，还应包括完整的 4 年大学教育。“为使所有人都能实现美国梦，我们必须使所有人都读得起大学。七年来在两党合作的基础上，我们已经采取了实现这一目标的行动。更多的佩尔助学金，已有近 400 万学生受益；偿还得起的学生贷款、教育个人退休账户（IRRS）以及希望奖学金，这些学生资助已使 500 万年轻人受益。”现在，67% 的高中生升入大学，这比 1993 年增加了 10%。然而仍有数百万的家庭在竭尽全力支付学费，他们需要帮助。”国会的先前行动已经使所有人读得起 2 年大学教育，而现在是使所有人读得起 4 年大学的时候了。如果我们采取以上的所有行动，我们将开始确保每一个儿童在上学前作好学习的准备并在大学毕业前作好成功的准备。”^①

美国总统布什上任的第一天就承诺要优先抓教育改革，特别是中小学的基础教育，表明教育在美国新世纪首届政府的国内政策中占有特别优先的地位。2001 年 1 月 23 日，布什总统向国会提交“不让一个儿童落后”的教育改革计划。这是布什上任后的第一份立法动议，明确指出：“如果我们国家不能履行教育每一个儿童的职责，我们就可能在其他许多领域失败。但是，如果我们成功地教育了我们的青年，那么许多成功就会在整个美国和我们公民的生活中随之而来”；“联邦政府在教育改革中的作用不是为体系服务，而是为孩子们服务”；在美国，绝不能让一个孩子落伍，每个孩子都应该受到发挥其全部潜能的教育。”

美国倡导的教育平等，不论是贯彻落实法定的义务教育还是努力普及后期中等教育和高等教育以及又在关注学龄前儿童教育，伴随而行的不只是政治家们精彩的竞选口号和国会演说，更重要的而且看得见的是国家财政特别拨款和政府每年对教育经费的实际投入。2002 年 1 月，布什总统批准联邦教育部 2002 年度教育预算为

^① 《教育发展研究》，2000 年 3 月号，73—75 页。

485 亿美元,比 2001 年度预算增加了 21% 其特点是大量增加在教育上处于不利地位的学生的补助金,资助各州实行统一学力测试和提高学生阅读能力等项事业。^①

2. 英国教育‘也为弱者说话’

英国历届工党政府都主张教育必须面向民众,并把教育视为实现社会公平和社区建设的有效途径,政府应为社会各阶层人士敞开希望之门、机遇之门、创造之门,教育民主化运动促进了中等教育综合化和高等教育大众化,精英主义教育被视为推进大众教育的一大障碍。现任首相布莱尔在 1997 年代表工党竞选时强调“政策的最重要课题是教育!教育!教育!”闻名于世。布莱尔首相执政以来,把‘教育民众化’作为工党政府教育改革的重要举措 视为建设平等、公正社会和福利国家的象征,以此作为向精英教育挑战的突破口。人类社会刚迈进新世纪,布莱尔首相就明确表示要让所有孩子接受一流教育;我的动机很简单 让所有的孩子 不光是那些享有特权的少数孩子)都接受第一流的教育。只有人尽其才,才能实现经济腾飞。素质全面、文明礼貌、受过良好教育的公民才能将我们的社区建设得越来越好。”我们的目标是 每所学校各有其特点 为学生提供所有学科的良好教育 建立优秀人才培养中心 使每个学生的才能都得到充分培养。所有学校都有机会发展自身特色、培养一种使命感。”我们的任务是 确保教学质量和各擅其长是所有学校的特点,而不是少数学校的过人之处。每一所学校都能对社区作出其独特贡献。’^②

布莱尔首相在多种场合表明 英国工党将继承光荣传统 确保英国教育体制为全体公民服务;为强者说话 也为弱者说话”使每个人能发掘自身的潜力,享受高质量的教育不再是少数人的特权;为“建立一个在 21 世纪可以高昂起头的发达国家的典范”工党将致力

<http://www.ed.gov/offices/OUS/Budget02/Summary/finalpr.pdf>

英国《泰晤士报》,2001年2月14日。

于消除贫富悬殊 将经济建立在高科技基础之上 使之具有竞争力并能发挥受过良好教育的劳动大军的创造性；曾许诺在 2010 年前 使全英 30 岁以下的青年都接受高等教育。^①

3. 法国“构建向所有人开放的现代教育制度”

法国是一个讲究平等的国家，在现代社会生活中经常可以听到公正、公平和透明的诉求 国家公务员择选与任用则以考试结果作为“最权威、最公正、无可替代的判官”为创设便于社会在职人员进大学的资格制度，新世纪开办面向全社会的网络大学。教育平等主要体现在教育政策和财政预算方面 国民教育部制定“构建向所有人开放的现代教育制度”的发展目标，2002 年度教育预算为 614 亿欧元，比 2001 年度教育预算增加 3.8% 约占国家 2002 年度预算 2781 亿欧元的 23% 加强和提高教育机会均等是 2002 年度教育财政预算的重点 其主要方面：一是振兴初等中等学校宿舍和充实初等中等教育奖学金；二是实施“残疾儿童统合教育计划（Handiscol）三是大幅度增加根据“第三个千年期的大学计划”（U3M）所需要的大学设施设备建设的补助费用 四是充实“学生福利计划”的奖学金 新设为取得相当于硕士学位的职业教育课程在学者奖学金；五是增加留学奖学金预算。^②

4. 德国普通教育和职业教育一视同仁

德国是一个联邦制国家，各州教育体制虽说不一，但都实行 12 年义务教育制度。公立中小学实行免费教育，所有公立学校不收学费 连书费也不需要缴纳。公立学校所需的经费全部由政府负责 政府的职能在于促进基础教育的公平与合理，保证基础教育的高质量和高效率。西部各州实行自由入学政策，规定完全中学的毕业生只要想升入大学 都可以凭毕业证书自由地到任何一所大学学习 高校

^① 《中国教育报》，2001 年 10 月 29 日 第 4 版。

^② <http://www.education.gouv.fr/discours/2001/finance/sommaire.htm>“Les Notes Bleues: Projet de loi de finance pour 2002”

不能拒绝任何一名学生。为了落实教育机会均等的理想，德国西部各州文化部还开辟了一条未取得完全中学毕业证书即可进入大学就读的途径。由于传统的自由入学方式、高出生率、中等教育的高度普及、年轻一代对高等教育的重视、高校容量的扩充不足和德国大学生的学习年限太长等因素的共同作用下，德国西部高等学校出现“爆满”现象。^①

德国文化教育的多样性并不排斥教育机会均等这个基本目标，所有对教育感兴趣的人都可以按照自己的愿望和能力获得相应的起步和发展机会，不能因其经济状况和社会地位而得到不公正对待。国家有义务建立起合理的学校布局，让所有的人都有就学的条件。国家有义务将学校的教学内容和质量与经济界对劳动力素质的要求协调起来。教育制度应为每个人创造可以按自己的爱好和能力来发展自己的种种可能性。中小学教育阶段实行分类教育，普通教育和职业教育处于平等的地位（职校毕业生同样可以获得进入大学学习的资格）每个学生按自己的能力和禀赋选择自己的就学道路。分轨学制可使各轨的低年级学校与高一年级学校自然衔接，升学中没有竞争性考试，每一轨都保证直升高一级学校，有利于学生在学期间按规定的培养目标得到良好的教育而不受升学问题干扰。

5. 俄罗斯计划普及 12 年制教育

俄罗斯在社会经济转型动荡时期，政府继承免费教育的传统。新修订的《俄罗斯联邦教育法》规定：“政府保证三级普通教育（初等教育、基础教育和完全中等教育）和职业教育为免费的普及教育。国立、市立教育机构招收公民接受完全中等教育和职业教育时，取消竞选招生的方法。”

进入新世纪，俄罗斯政府确定教育持续性发展的战略规划，彻底恢复国家在教育领域的地位和作用，扩大教育普及以及全面改善各级各类学校教育质量等方面的政策措施。坚持继续实行免费教育的

^① 《比较教育研究》，1997年第4期，56页。

原则,1999年出台的政策规划义务教育制度从9年延长为10年普及及初等中等教育年限从现行11年延长为12年计划从2003年全面付诸实施。

现在俄罗斯正广泛酝酿普及12年制义务教育的可能性根据俄罗斯政府的教育发展规划,已经从2000年开始在一些地区试行预定全国范围在2008年完成向普及12年教育的过渡,以此达到与主要发达国家并驾齐驱的教育发展水准和文明程度。“教育平等”现在在俄罗斯的分量非常重新学年成为全国关注的大事人们都希望教育的平等及其成功能不断扩展到教师以外,乃至影响整个社会发展水平以及国民思想意识观念的更新。

6. 日本教育机会均等而成发达国家

第二次世界大战后制定的《日本国宪法》第26条规定:“根据法律的规定全体国民都有与其能力相应的接受同等教育的权利。”“都有使其受保护的子女接受普通教育的义务。义务教育为免费教育。”被称为日本教育宪法的《教育基本法》更明确地体现“全体国民均享有与其能力相应的受教育的平等机会,在受教育上不能因人种、信仰、性别、社会身份、经济地位、门第等的不同而有所差别”的教育机会均等思想同时规定“国家及地方公共团体对于有能力但因经济原因学习有困难者必须采用发奖学金办法给予帮助。”“国家或地方公共团体所设置的学校实行义务教育不收学费。”《教育基本法》具体地体现了《日本国宪法》规定的国民享有受教育权的精神这当然也包括面向有身心发展障碍的青少年教育。

日本的义务教育始于1872年颁布《学制》之后当时定为4年,1907年改为6年。第二次世界大战以后,在一片废墟和经济十分萧条的困境下,为重建日本政府毅然决定实行9年制义务教育。当时日本国民生活处在艰难困苦之中,吃饭问题还没解决就要实行比过去6年还多3年的9年制义务教育学生要比过去增长将近一半而建设学校设施或设备的经费没有,加上全国原来学校的13%毁于战争东京都770所国民学校有270所被战火烧毁。那时只好在木棚

里上学 实行复式制教学。在没有屋顶的‘蓝天教室’（露天教室）用“墨涂过的教科书”（使用过去的教科书 经过检查被认为是不适当的内容就用墨涂掉 来贯彻落实 9 年制义务教育 这就是战后初期日本学校教育的特征。原文部大臣永井道雄回忆当时的情景：“就新制中学 义务教育阶段的初中 3 年 来说 因地方财政破产而引咎辞职的町村长 仅 1947 年就近两百人 在山梨县、冈山县、香川县还相继出现自杀者。”日本《综合教育技术》杂志 1985 年 1 月号‘战后教育四十周年和教育改革’ 特集介绍了实行 9 年制义务教育的一段心酸血泪史 当时有 4 个村长因无力解决粮食和教室问题而引咎自杀。巨额教育投入促进了教育的巨大发展 如 1984 年度的教育经费总额占国民收入的 8.2% 这是 1945 年度的 45 倍以上。9 年制义务教育为日本‘富国富民’奠定了根基 迅速复兴和发展了日本国民经济 为了促进教育事业的发展，日本各级政府不断地增加教育投资。2002 年度文部科学省预算总额 66998 亿日元，约占国家预算总额 812300 亿日元的 8.2%。其中，义务教育费 30564 亿日元 约占国家文教科学预算总额的 45.6%。

日本可以说是世界上教育先进的国家之一。历届政府都把教育视为立国之本 以巨额的教育经费投入来确保教育机会均等 重视维持和提高国民教育水平 现有 1 亿 2 千万的日本国民正在适应或自觉地走向终身学习化社会 成功地实现了成为‘教育发达国家’的目标。当今日本的教育无论在数量上还是在质量上已经达到世界教育发展的高水准 其重要的原因是日本举国上下、官民协力 重视教育事业的发展。日本历届文部大臣在新年致词中总要表明：“教育是国家的百年大计 培养人是国家最重要的课题。”这不是什么宣传性口号 而是日本民族持有远见 努力使之付诸实践 并已见成效的行动。这是日本民族精神持续奋进的生动体现，也是明治以来日本举国上下重视教育平等的经验总结。

表 1-1 七国教育制度比较

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"> · 义务教育一般为 9—10 年 (从 7 岁或从 6—16 岁) · 因州而异, 通常是 9—12 年义务教育 · 1998 年 18 岁进大学者共计为 57.2% 	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"> · 在中等教育阶段一般不进行特殊的选拔考试 · 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
英国	<ul style="list-style-type: none"> · 义务教育 11 年(5—16 岁) · 1999 年 18 岁进大学者共计为 96.2% 	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"> · 从初等学校进入中等学校一般不进行选拔考试 · 有一部分中等学校进行入学选拔考试
法国	<ul style="list-style-type: none"> · 义务教育 10 年(6—16 岁) · 1997 年 18 岁进大学者共计为 43.0% 	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"> · 从小学进入前期中等教育机构不进行选拔考试 · 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

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
德国	<ul style="list-style-type: none"> ·义务教育一般为9年(6—15岁),有些州规定10年(6—16年) ·1998年19岁进大学者共计为30.3% 	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"> ·由基础学校进中等学校,主要听取教师意见 ·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
俄罗斯	<ul style="list-style-type: none"> ·义务教育一般为9年或8年(从6岁或从7—15岁) 	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"> ·进前期中等教育机构有条件,而不是选拔 ·进后期中等教育机构,通过考试选拔学生
日本	<ul style="list-style-type: none"> ·义务教育9年(6—15岁) ·2001年18岁进大学者共计为71.8% 	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"> ·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
中国	<ul style="list-style-type: none"> ·义务教育9年(6—15岁) ·2001年普通高中升入高等教育机构比率为78.8% 	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"> ·进初中一般是划地区指定入学 ·进高中是由省一级实施统一考试,选拔入学者

资料来源 日本文部科学省编《诸外国初等中等教育》 财务省印刷局 2002年,2—9页

（二 教育效率至上

现代教育是以越来越复杂的形式适应社会发展的需要，为一定社会的政治和经济服务。随着现代科技发展和知识经济时代的到来，主要发达国家对国民教育提出更高要求。与此同时，教育日益显示出它对社会生产和政治经济的巨大作用。20世纪50年代西方经济学家提出“人力资本”理论，认为劳动者具有的知识、技能及其表现出来的能力是生产增长的主要因素，教育投资是人力资本投资的核心，其收益率远高于物力投资的收益率。另据联合国教科文组织对134个国家的统计和有关研究结果表明：国民经济增长总额中41%归因于人力资本投资的增长；人力资本投资对经济的增长在知识经济时代将达到80%以上，这说明人力资本对经济发展的重要性。当今世界正处在日趋激烈的国际竞争和新科技革命的时代。在这场竞争中，谁能把握21世纪的教育，谁就能在21世纪处于主动地位。正因为如此，各国政府把教育视为参与国际间激烈竞争的一项重要战略措施，由国家主要领导人亲自领导或关心过问教育改革。

1957年苏联人造卫星的发射成功震动了整个世界，特别是欧美各国。这些国家的有识之士认识到，科学技术落后的主要原因是教育落后，必须大力发展教育事业和提高办学效率。美国以此为契机，1958年颁布的《国防教育法》是以法令的形式来确定教育在国家发展中的战略地位，为对付人造卫星的挑战，“为了国家的安全，必须选拔我国大批的天才儿童，并进行天才教育”，必须加强各级学校自然科学、数学和外语的教学，通过教育课程改革，克服过度讲平等带来的教育发展滞后，促进能力主义教育发展，投入大量教育经费，振兴科学技术教育和职业教育。另外，国家的经济繁荣与人力资本的储备密切相关，而人力资本的优劣取决于教育质量的高低。在人力资本理论激励之下，把教育投资视为各种投资中效益最高的投资之一。正因为如此，教育的作用日益为世界各国所重视，20世纪60年代被称为“教育的现代化”或“教育爆发”时代，也被称为“教育课程现代

化'的时代。

20世纪80年代人类社会进入前所未有的'教育大改革'或'面向21世纪教育改革议论'的时代。发达国家教育改革的重点是调整60年代'教育爆发'后扩大化的教育结构设计适应未来社会日新月异变化的教育蓝图。世界各国的教育改革方案,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。^①然而,大多数国家都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。”^②

1. 美国呼唤优质教育

美国之所以能保持科技进步和经济领先的地位,主要受益于一贯重视教育和人力资源开发。1983年美国教育部长任命的“美国高质量教育委员会”发表《国家处于危机之中,教育改革势在必行》的报告指出:联邦政府应当明确国家在教育方面的利益中负有主要责任,并提供资金努力保护和促进这一利益。美国政府总是喜欢把教育和国家安危联系在一起,呼吁社会要面对21世纪的竞争,忧虑目前基础教育质量低下很难培养出优越致胜的国民,促使美国国民产生危机感,从而支持政府拿出更多的经费来发展教育事业。

声称要做美国教育总统的布什在1991年4月18日发表的《美国2000年教育战略》中强调教育革新的重要性,认为“维持现状的时代已经过去”,“没有革命就没有复兴!”“建设好教育制度以确保我们未来的成功”呼吁美国要为学校教育达到世界水平而努力。这是美国20世纪80年代以来教育改革的最重要目标。为此,美国破天荒地召开了由49位州长出席的教育首脑会议(Education Summit)由布什总统召集全美州长创办的“全美教育最高首脑会议”上指出设定全国性教育

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

② 日本文部省:《我国的文教政策》大藏省印制局,1989年,6页。

达成目标的时机已经到了^①；一起商讨衡量学生学业成绩的全国性测试标准 经过激烈争论为确定全国教育发展战略目标而达成共识。到了克林顿当总统时 非常重视政企结合再加信息技术来有力地促进教育质量提高。1996 年举行的第二届‘全美教育最高首脑会议’除州长外还有企业家参加 体现出政企联手的特点 强调各州确立自己的课程标准以及对实现标准的实施情况进行评估，并为教育发展提供资源。1999 年召开的第三届‘全美教育最高首脑会议’首次有专业教育工作者参加 以提高教育标准为主题 提出中小学教育改革新计划 旨在把既定的教育目标和课程标准如何落实到课堂教学实践 加强绩效责任制 (accountability system) 和促进学校选择及多样化。克林顿总统再次应邀在开幕式上致词，讨论的话题都与提高教育质量有关。诸如 希望让更多的学生达到既定标准 要求在中学以前教授代数和几何 确保学生通过州一级测试要求的课程标准 对需要特别帮助的学生提供业余辅导 建立教师工资竞争机制 加强绩效责任制 根据学生成绩来决定学校基金和教师的工资待遇。绩效责任制是美国政府关于公立学校教育经费投资的一种举措 根据学生的学习成绩来决定学校经费的分配数额以及教师工资。这是近年来美国教育改革的重点之一 其基本特征就是学校要对学生的学业成绩负责 包括学习成绩、辍学率和到校率等 联邦政府通过立法和经费补助的方式要求各州和学区对学生的学业进步负起责任。”目前有 48 个州对学生施以测验，其中有 36 个州公布每一所学校的年度成绩报告。^②

为提高教育效率发放‘教育券’

发放‘教育券’(educational vouchers) 是近年来美国为提高教育效率的又一颇多争议的大胆尝试，旨在鼓励公立学

日本时事通讯社《内外教育》，1990年1月5日 12页；1月16日 8页。

② 《教育参考》，2000年第1期 8页。

③ 《教育参考》，2000年第1期 8—9页。