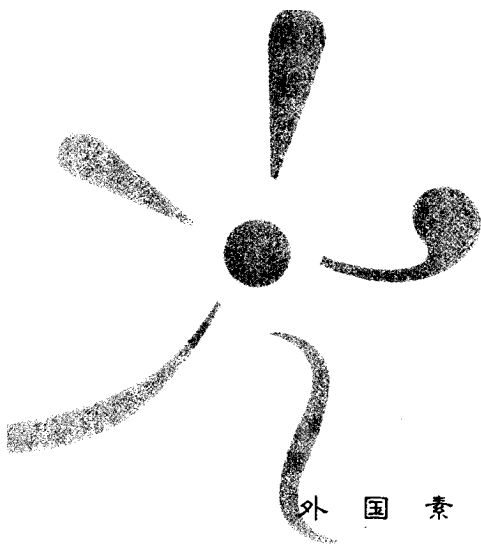


导论：

追求教育民主 追求教育质量

——外国基础教育阶段素质教育政策
比较研究



外国素质教育政策研究

由于“基础教育不仅是保存文化和传递社会价值观念的一种手段，而且也是影响生活和经济发展的最重要的因素之一”，因此，在整个20世纪尤其是第二次世界大战以后的基础教育改革与发展中，世界各国都根据其国情以及时代发展和国际教育潮流制定各自的基础教育改革政策并付诸实施，从而推动了它们的基础教育改革与发展。更值得关注的是，随着20世纪80年代以来教育改革运动的兴起，世界各国纷纷制定和实施新的基础教育改革政策，以应对日益激烈的国际竞争和新世纪的挑战。

通过对外国基础教育改革政策的研究，我们可以清楚地看到，外国基础教育改革政策的制定和实施旨在追求两大目标：一是教育民主，使每个儿童都有受教育的权利和机会；二是优质教育，使每个儿童都能受到高质量的教育。联合国教科文组织所发表的《世界教育报告1998》(World Education Report 1998)也曾这样指出：“综观全球，教育政策有两个重要趋势，一是多数国家加深了对教育民主化的承诺（“人人受教育”和“终身受教育”），一是对教育质量和目的趋于采取更讲究学以致用观点。”^②就外国基础教育改革政策的两大目标而言，与我国正在全面推进的素质教育政策目标基本上是一致的，因此，对外国基础教育改革政策的研究无疑具有重要的现实意义。从外国基础教育改革政策研究中，我们可以在全面推进素质教育方面得到有益的启示和借鉴。

就世界各国基础教育改革政策的演进来看，其目标的提出都是分步骤的。一般讲，在20世纪前半期，它们的基础教育改革政策更关注教育民主这一目标；在第二次世界大战后，尤其是20世纪80年代以来，它们的基础教育改革政策更关注优质教育这一目标。当然，发达国家基础教育改革政策演进的轨迹更加清楚地凸现这一点。

考虑到国家的经济发展水平、历史文化传统和教育行政体制的不同以及地域性和代表性诸因素，我们在外国基础教育改革政策研究中主要选取

《基础教育、人口与发展》(1994)引自赵中建选编：《全球教育发展的研究热点——90年代来自联合国教科文组织的报告》，教育科学出版社1999年版，第101页。

联合国教科文组织编：《世界教育报告1998》，中国对外翻译出版公司1998年版，第29页。

了美国、英国、法国、德国、苏联和俄罗斯、日本、印度、埃及、巴西九个国家。对这九个国家基础教育改革政策的研究，具体包括基础教育改革政策的演进、基础教育改革政策的内容、基础教育改革政策实施的效果以及影响基础教育改革政策的因素四个方面。

在对美国、英国、法国、德国、苏联和俄罗斯、日本、印度、埃及、巴西九个国家基础教育改革政策进行研究的基础上，我们试对外国基础教育改革政策做一比较研究，探讨20世纪外国基础教育改革与基础教育改革政策以及影响因素，分析外国基础教育改革政策的共性与差异，并展望21世纪外国基础教育改革政策的走向。

一、20世纪外国教育改革运动与基础教育改革政策

在20世纪中，发达国家主要经历了三次教育改革运动，即20世纪初期的教育改革运动、20世纪五六十年代的教育改革运动、20世纪80年代以来的教育改革运动。尽管这三次教育改革运动的改革背景、指导思想、目标以及特点不同，但它们都旨在推进各自基础教育的改革与发展。由于社会历史的原因，发展中国家基础教育的改革与发展主要是在第二次世界大战后展开的。应该看到，无论是发达国家还是发展中国家，基础教育改革政策的制定和实施都是与教育改革运动这一背景联系在一起的。正如英国教育学者惠迪（Geoff Whitty）所提醒的：“将政策从背景中剥离的做法不仅对那些参与政策制定的人来说很危险，对从事比较研究的人也是如此。”^①正是在教育改革运动的背景下，各国政府制定各自的基础教育改革政策，试图推动自己国家基础教育的改革与发展。与此同时，这些基础教育改革政策也在教育改革运动中得到实施和修正。

（一）20世纪初期教育改革运动与基础教育改革政策

20世纪初期，尽管发达国家的社会生活已发生了很大的变化，但以主

〔英〕惠迪等著 冯忠虎译：《教育中的放权与择校 学校、政府和市场》教育科学出版社2003年版“引言”，第14页。

知主义教育思想为标志的“传统教育”理论在中小学教育领域中还占据着统治地位，学校采用呆板的方法进行呆板的训练，未经很好培训的教师盲目地让那些天真活泼的儿童去单调地练习、死记硬背和复述那些毫无意义的冗词赘句。事实表明，这些国家基础教育的培养目标、课程内容、教学方法以及教学组织形式都不能适应新时代的需要。

为了建立符合现代社会变化要求的新型基础教育，发达国家的许多教育家对传统的教育理论和方法进行了批判并进行了各自的教育实验活动，兴起了20世纪初期教育改革运动。当时的教育界人士特别强调18世纪瑞士教育家裴斯泰洛齐(J. H. Pestalozzi)早在1781年说过的一句话：“时代在进步，五十年来，一切都变动了，学校还是依然故我。这哪能培养出现代的人才，哪能适合时代的需要。”^①因地域不同，这一次教育改革运动在欧洲被称为“新教育”运动，在美国被称为“进步教育”运动。

欧洲新教育运动始于英国教育家雷迪(C. Reddie)1889年创建的阿博茨霍尔姆学校。一般认为，阿博茨霍尔姆学校标志着新教育运动在欧洲的开始。雷迪本人也因而被称为“新教育之父”。之后，在欧洲其他国家中也相继开办了同样类型的新学校。尽管新学校的名称各不相同，但它们的校舍设备都很完善舒适，并有条件很好的体育馆、图书馆和实验室等，而且一般都设在远离城市的郊外风景优美的乡村里。因此，新教育运动是一个在欧洲国家具有广泛影响并对世界其他国家教育产生影响的教育改革运动。其成员大多是有教学实际经验的教师，在自己开办的学校里注重教学组织形式、课程内容、教学以及学校管理的改革。新教育运动提倡四条基本原则：一是反对主知主义教育，二是反对忽视现代社会需求的传统课程，三是反对呆板僵化的教学组织形式和管理方法，四是反对在精神上对儿童的压抑。瑞士教育家、“国际新学校局”的发起人费列尔(A. Feriere)曾这样指出：“通过新教育运动，一种新的精神在世界上传播开来……旧的学校将不能抑制它。在旧的传统学校的地方，将在通过经验而提炼的科学知识基础上，建立起一座更宏伟的大厦。总有一天，我们将可能看到，人们不

〔瑞士〕裴斯泰洛齐著：《林哈德与葛笃德》引自任钟印主编：《西方近代教育论著选》，人民教育出版社2001年版，第232页。

再憎恨他们童年时代的学校，因为他们将在那里使自己身体健康、精神和谐和心智丰富”^①。

美国进步教育运动始于帕克（F. W. Parker）1875—1880年在马萨诸塞州的昆西学校实验。一般认为，昆西学校实验开创了进步教育在美国发展的道路，帕克本人也因而被称为“进步教育之父”。之后，在美国其他州也相继开办了许多进步学校。尽管进步学校的名称各不相同，但它们的学校生活发生了许多富有深刻意义的变化。例如，注重儿童的身体健康和个人发展；强调儿童的兴趣和需要，采用活动课程；在教师的指导下，儿童实行自我管理；教师对儿童有了更多的了解，师生关系明显地变得亲切和民主等。因此，进步教育运动是一个在整个美国具有广泛影响并对世界其他国家教育产生影响的教育改革运动。其成员在批判传统教育这个共同的前提下，在美国各地进行了多样化的教育革新活动，并在不同的做法上表现出各自的特点。进步教育运动提倡五条基本原则：一是反对从外面的灌输，二是反对外部强制纪律，三是反对从教科书学习，四是反对以训练方法获得某种孤立的技能和技巧，五是反对固定不变的目标和教材。美国教育家、进步教育协会的发起人柯布（S. Cobb）曾这样指出：“进步教育运动是最成功的改革运动之一。进步教育的原则要继续进入教育理论和实际的领域，这是无法阻挡的一种趋势。”^②

尽管20世纪初期教育改革运动在某些做法上是违背教育工作规律的，但它作为一次广泛的群众性的教育改革运动，其主要意义在于：逐步改变了人们传统教育价值观念，改变了对儿童、知识、课程、教学等原有认识，并相应地形成了一系列新的教育思想和观念。正是通过这一次教育改革运动，使得发达国家的基础教育开始摆脱了旧的传统模式、课程和方法。

然而 正是因为20世纪初期在欧洲国家和美国兴起的教育改革运动是

〔瑞士〕费列尔著：《活动学校》引自单中惠主编：《西方教育思想史》山西人民出版社1996年版，第489页。

^② S. Cobb, “The Remance of Beginnings”. from S. Cohen(ed.), Education in the Unite States: A Documentary History, Random House, New York, 1974, Vol.4, P.2417.

一次群众性的教育改革运动，它对当时这些国家政府基础教育改革政策的制定并没有产生实质性的影响。但从教育历史来看，当时这些国家政府基础教育改革政策的重点是在初等教育普及以及初等教育与中等教育的衔接上。

应该看到，20世纪初期教育改革运动所提倡的原则和精神在第二次世界大战后世界上很多国家所制定和实施的基础教育改革政策上得到了体现。

（二）20世纪五六十年代教育改革运动与基础教育改革政策

第二次世界大战后，世界的格局发生了新的变化。一系列社会变化对发达国家基础教育的改革和发展提出了新的挑战。美国与苏联在军事、经济、科学方面开始了激烈竞争。尤其是1957年苏联的“卫星冲击波”使得欧美国家认识到，要在科学技术领域同苏联抗争，就必须从改革基础教育入手。正是在这种背景下，西方国家开始了20世纪五六十年代教育改革运动，并制定和实施了新的基础教育改革政策。正如德国教育学者克莱姆 K. Klem 所指出的：“1957年苏联第一颗人造地球卫星发射之后，西方国家内掀起了一场大讨论，即如何才能避免工业比苏联落后这种令人担忧的状况。因此，与此相关的所有战略中，教育政策的措施则具有突出的地位。”^①

20世纪五六十年代教育改革运动对20世纪初期教育改革运动进行了总结和反思，特别注意纠正和克服前一次教育改革运动中某些做法的偏差和失误，试图提高基础教育的质量并使之更加符合教育的基本规律。

如果说20世纪初期教育改革运动是一次群众性的教育改革运动，主要是在民间进行的，那么，20世纪五六十年代教育改革运动是在许多国家政府干预下进行的，并在教育改革运动中先后颁布了一些与基础教育相关重要的教育法令。因此，这一次教育改革运动对世界上很多国家基础教育改革政策的影响显然超过了上一次教育改革运动。

例如，美国的教育改革运动以1958年9月颁布的《国防教育法》为起始，其中包括60年代的课程改革。就整个教育改革运动来看，其目标主要

〔德〕克莱姆等：《教育改革总结》引自瞿葆奎主编：《教育学文集·联邦德国教育改革》人民教育出版社1991年版，第681页。

在于课程的改革和加强学校的教学，加速科技人才的培养，以保证美国与苏联竞争的需要。强调系统知识传授的新传统教育理论，由于适应科技发展和扩充国力的需要而受到美国政府的支持，并成为这一次教育改革运动的指导思想。在这一次教育改革运动中，美国联邦政府通过教育立法、教育拨款、提高联邦教育机构的地位和权力等手段来影响基础教育改革政策的制定和实施。

又如 英国的教育改革运动以 1944 年 8 月颁布的《巴特勒教育法》(即《1944 年教育法》) 为起始。就整个教育改革运动来看 其目标主要在于教育体系和结构的改革，更好地完善英国的教育体制，使初等教育和中等教育接轨，实现全民中等教育，培养增强国力所需要的人才。在这一次教育改革运动中，英国政府也通过发表教育白皮书、报告、通告以及颁布有关法令等手段来左右基础教育改革政策的制定和实施。

又如 法国的教育改革运动以 1947 年 6 月的《朗之万—瓦隆教育改革计划》为起始。1958 年法兰西第五共和国的建立更加推动了法国教育改革运动的发展。就整个教育改革运动来看，其目标主要在于扩大教育机会，提高受较高教育者在人口中的比例，进行教育结构改革以及课程和教学改革，促使教育适应当今世界特别是工业化和城市化的社会的新需求。在这一次教育改革运动中，法国政府同样也通过颁布教育改革法令以及一系列法规、条例等手段来影响基础教育改革政策的制定和实施。

再如，日本在第二次世界大战后初期以基础教育为中心进行了教育改革，确立了与战后日本政治经济体制相适应的国民教育体制。其制定和实施的基础教育改革政策包括普及九年制义务教育、实行地方分权的教育行政制度、采取开放式教师培养制度等。

随着社会和经济的发展，在国际教育改革潮流的影响下，第二次世界大战后先后独立的发展中国家在 20 世纪五六十年代也开始制定自己的基础教育改革政策 以构建其统一的国民教育制度 改变基础教育落后的局面，推动普及义务教育的发展。例如，为了制定一个全面指导教育改革和发展的统一的国家教育政策 印度议会 1968 年正式通过了独立后第一个教育基本法案，即《国家教育政策》。埃及政府 1952 年在独立后的第二年就颁布

了210号法令，制定了相关的基础教育改革政策，以便改革和发展它的基础教育。

（三）20世纪80年代以来的教育改革运动与基础教育改革政策

进入20世纪80年代以后，国际竞争更加激烈，科学技术革命更加深入发展，生产国际化得到更大的进展。这一切对世界各国基础教育改革与发展提出了新的需求和挑战。因此，在整个世界范围内兴起了又一次教育改革运动。它对第二次世界大战后的基础教育改革政策进行了反思，力图提高教育质量，以迎接日益激烈的国际竞争和21世纪社会的挑战。

例如，美国的教育改革运动在总结前两次教育改革运动经验教训的基础上，一开始就着眼于基础教育的综合改革，涉及教育标准、课程结构、师资培养等方面。一些与联邦政府关系密切的教育组织和团体首先发表一系列调查报告，其中最具有代表性的是国家教育优异委员会1983年4月发表的报告：《国家在危急中：教育改革势在必行》，提出有关基础教育改革的主张和建议。与此同时，州一级政府及其立法机关也对教育改革表现出极高的热情，投入前所未有的力量，并拨款予以资助。然后，由联邦政府颁布指导整个美国教育改革的纲领性文件，其中有1991年由乔治·布什政府颁布的《美国2000年教育战略》、1993年由克林顿政府颁布的《2000年目标：美国教育法》。从基础教育改革政策来讲，其目标主要是实施优化化教育，培养最好的和最聪明的人，同时致力于改革教育系统，关注终身学习，创造一个学习社会。

又如，英国的教育改革运动始于撒切尔政府上台之后。1985年3月，英国政府发表了题为《把学校办得更好》的白皮书，针对学校教育所存在的问题，提出基础教育改革的重点是课程设置、考试制度和成绩评定、教师和师资管理、学校体制等方面。围绕这些问题，英国政府和社会各界经过了持续多年的调查和讨论。最后于1988年7月颁布了《教育改革法》成为了80年代以来英国基础教育改革运动中最重要的一个教育法令。

又如，法国的教育改革运动的指导思想是“分权”（给地方和学校更大的自主权）现代化（教育内容和方法的现代化）适应（教育必须适应当

今社会的需求和各类学生的不同需要)由专家学者组成的全国性专门委员会在1981年后就对基础教育改革发表了许多报告和方案,例如,法兰西学院全体教授1985年提交的报告:《对未来教育的建议》、教育—经济最高委员会1987年提交的报告:《2000年的法国需要怎样的教育制度?》等。在此基础上,法国政府1989年7月颁布了《教育方向指导法》强调教育是国家优先发展的事业,规定确保青少年受教育的权利,成立全国教学大纲委员会,改善教师的培养和聘用制度。

再如日本从20世纪70年代开始的教育改革运动在80年代后加快了步伐以终身教育理论为指导建立日本面向21世纪的终生学习体系。个性化原则、国际化原则、多样化原则、信息化原则极大地影响了日本的基础教育改革政策。

20世纪80年代以来的教育改革运动在世界各国中正在进行。尽管各国具体情况有所不同,但是不可否认,这次教育改革运动对它们的基础教育改革政策的制定产生了重要的影响,特别是在提高基础教育质量上。

面对20世纪80年代以来全球性的教育改革运动,很多发展中国家又重新审视和修订了自己的基础教育改革政策。例如,印度政府1986年和1992年两次对《国家教育政策》进行修订。埃及1992年7月公布了《穆巴拉克与教育:对未来的展望》,全面规划了它的基础教育改革的指导性框架。巴西政府也于1993年12月公布了《全民教育十年计划(1993—2003)》。无疑,20世纪80年代以来的教育改革运动在很大程度上也对发展中国家基础教育改革政策的制定和实施产生了影响。

二、外国基础教育改革政策的共性与差异

从外国基础教育改革政策比较研究中,我们可以清楚地看到,无论是发达国家还是发展中国家,它们的基础教育改革政策主要包括学制政策、课程政策、教师政策、教育管理政策、教育经费政策五个方面,因而在基础教育改革政策上表现出共性。与此同时,这些国家在基础教育改革政策问题的认定、基础教育改革政策制定的模式以及基础教育改革政策的实施

上又是存在着差异的。正如联合国教科文组织所发表的《世界教育报告 1998》所指出的 整个 90 年代, 教育政策上的双重去向(教育民主和教育质量)在全世界各个区域都很明显 不过各个国家和地域之间在教育政策的具体内容上当然也存在很大的差异”^①。英国教育学者惠迪也这样指出: 在教育上“某些政策虽显示出明显的相似性 但它们提出的缘由与目的却大不相同。同样 那些第一眼看上去似乎不同的政策 仔细研究就会发现, 它们也拥有许多共同点”^②。

(一) 学制政策

对于一个国家的基础教育改革与发展来说, 学制是一个重要的问题。因此, 学制政策是世界各国在基础教育改革政策中首先会考虑到的一个方面。

就学制政策来看, 它首先会涉及普及义务教育。例如, 提供免费的公立初等学校和中等学校曾经是英国学制政策上所面临的最重要的问题。在法国, 免费的初等教育和中等教育也一直是其学制政策的重要内容。即使发展中国家, 它们在独立后也都把普及义务教育作为其学制政策的一个重要方面。例如 巴西在 1996 年颁布的《全国教育方针和基础法》中就提出, 国家应提供强制性的、免费的基础教育, 并逐步实现强制性和免费的中等教育。

其次, 它会涉及义务教育年限。随着社会的进步和经济的发展, 在世界很多国家的学制政策中所涉及到的义务教育年限呈现出不断延长的趋势。例如, 英国现行学制政策所规定的义务教育年龄已从最早的 5—12 岁延长为 5—16 岁。埃及现行学制政策所规定的义务教育年龄已从最早的 6—10 岁延长为 6—14 岁。

第三, 它会涉及免费。在学制政策的制定时, 世界很多国家都有这样的共识: 对普及义务教育来说实行免费具有十分重要的意义, 因此, 在其学制政策中都列有实行免费的规定。例如, 英国的《1988 年教育改革法》

《世界教育报告 1998》, 第 29 页。

《教育中的放权与择校 学校、政府和市场》; 引言”第 14 页。

就明确规定 所有公立学校须实行完全免费入学。巴西 1988 年颁布的宪法也规定，实施免费义务的基础教育是国家应该承担的教育责任。

第四，它会涉及初等教育和中等教育的体制及其相互之间的衔接。从世界上很多国家的学制政策来看，初等教育和中等教育之间的衔接呈现一体化的趋势，即所有小学毕业生都能进入中学；与此同时，中等教育呈现综合化的趋势。例如，美国和日本就确立了“六三三”学制，来解决初等教育和中等教育之间的衔接。又如，综合学校是第二次世界大战后英国中等教育政策的核心，在其现行学制政策中牢固地确立了它的地位。法国从 20 世纪 20 年代提出的统一学校在其现行学制政策中也得到了体现。印度 1986 年颁布的新的《国家教育政策》继续强调推行“十二三”学制。

然而，应该看到，在世界各国基础教育的改革与发展过程中，它们的学制政策也在不断地调整，而不是一成不变的。

就世界各国学制政策的差异来说，尽管各国都制定和实施了普及义务教育政策，但是，在义务教育年限以及实行免费上，发达国家与发展中国家显然是不完全相同的。发达国家在第二次世界大战前就制定了免费中等教育政策 并在战后基本实现了中等教育的普及。例如 法国从 20 世纪 20 年代末 30 年代初起已开始制定免费中等教育政策；英国从 1944 年起为实施普及中等教育已提出中学免费的政策等。然而，发展中国家在第二次世界大战后的一段时间仍为制定和实施免费普及初等教育政策而努力。例如，埃及在 20 世纪 80 年代后推广八年制学校，并把它作为实施义务教育政策的一个举措 巴西在 1988 年颁布的宪法中才提出逐步把免费义务教育扩展到中等教育等。

更值得注意的是，多数发达国家早在 20 世纪 30 年代已考虑中等教育结构问题，酝酿中等教育综合化的政策。例如，美国 1918 年最早提出了“综合中学”的概念 并在 20 世纪 50 年代后普遍推行综合中学。又如 英国早在 20 世纪 30 年代就提出了综合学校的问题，在第二次世界大战后制定和实施综合学校的政策，使综合学校在中等教育结构中确立了牢固的地位 表明综合学校是战后英国中等教育政策的核心。再如 日本在 1947 年颁布的《学校教育法》中也涉及中等教育综合化的政策，提出在普通高中

和职业高中外也可设立综合高中。

（二）课程政策

在一个国家的基础教育改革与发展中 课程始终是一个很重要的问题，因为它是决定学生所接受的教育质量的首要因素。因此，课程政策自然也就成为外国基础教育改革政策的一个重要方面。

就课程政策来看，它首先会涉及课程设置权限。在课程规划和开发采取中央集权政策上，最突出的是法国。20世纪90年代后，整个法国基础教育课程的规划、设计和解释由1989年成立的国家课程委员会负责。而在课程规划和开发采取地方分权政策上，最突出的是美国，课程开发与管理的责任由州承担。

但是，从20世纪80年代后期起，世界各国基础教育课程政策上呈现出的一个共同趋势是加强国家课程。其中最明显的是，原来在整个欧洲惟一不设置国家统一课程的英国在《1988年教育改革法》中明确规定在中小学实施国家统一课程，并设立了国家课程委员会。印度1986年颁布的《国家教育政策》也提出相同的课程政策，在中小学阶段实施全国课程框架。即使在美国，国会也设立了全国教育目标小组负责制定全国教育目标，开发国家与州互动的课程标准，各州自愿采用国家课程标准，但采用并达到标准的州能得到联邦政府的资助。

当然，应该看到，在加强国家课程的同时，很多国家也主张国家课程的灵活性。例如，英国《1992年教育白皮书》就指出，国家统一课程要有足够的灵活性。20世纪90年代后俄罗斯在课程设置上采取联邦、地区和学校分级管理的政策。即使法国、日本这些传统的中央集权教育管理体制国家，在课程设置权限上也开始采取地方分权的政策，注意扩大地方和学校在课程设置方面的权限。

第二，它会涉及课程内容。为了促进学生各方面的发展，世界上很多国家都强调提供一种均衡的和基础广泛的基础教育课程。例如，英国规定公立学校要开设三类课程：一是核心课程，包括英语、数学、科学；二是基础课程，包括现代外语、技术、历史、地理、美术、音乐、体育；三是

附加课程，包括古典文学、宗教、经营学、保健知识、信息技术应用、生物、生活指导、第二外语等。

值得注意的是，在课程内容上，计算机教育、环境教育以及加强公民和道德教育已成为一个共同的趋势。例如，德国从 20 世纪 80 年代起不仅把信息技术列入中小学课程之中，而且把环境教育看做是基础教育的一个组成部分。法国从 1985 学年起在基础教育阶段恢复在 70 年代曾被取消的公民教育课程 并从小学四年级起就增设“ 计算机入门 ”。即使具有重视道德教育传统的日本在 20 世纪 80 年代后又一次强调道德教育。

但是 必须看到 随着社会和时代的发展以及基础教育的改革和发展，世界各国的课程政策也在不断地调整，其主要表现在课程设置上。很多国家在 20 世纪 80 年代以后所实施的课程框架与以前已有很大的不同，表现出很多新的特征。例如，德国在课程政策上强调课程的多样性、可比性以及统一性。又如 印度从 1986 年起实施的全国课程框架就表现出开发人才资源、提供宽泛的普通教育、强调课程中共同的核心要素以及以学生和活动为中心等特征。

在课程政策上 不同文化教育传统国家的差异表现得特别明显。例如，日本自明治维新以来就有重视道德教育的传统，因此，道德教育一直在其课程政策中占有主导地位。从 1958 年至今，在日本中小学教育课程体系中一直设置了“ 道德时间 ”即一种与各学科和特别活动平行的课程。在 1996 年至 1999 年新一轮课程改革中 日本对道德教育以及“ 道德时间 ”改革的方针和重点改善事项作了规定。又如 印度是一个多民族、多语言的国家，因此在课程教学用语上实施了“ 三种语言方案 ”即地方语或母语、印地语 在印地语地区学习另一种印度语言)英语或任何一门现代欧洲语的政策。直到 1986 年，印度国家教育政策重新审议委员会的最终报告还对 “ 三种语言方案 ” 的政策提出了改进建议。再如，埃及是一个伊斯兰国家，因此，伊斯兰文化和宗教在其课程政策中占有重要的位置。1992 年 7 月，埃及颁布的题为《穆巴拉克与教育：对未来的展望》的报告还明确提出，要充分重视宗教教育。

（三）教师政策

有好的教师，就会有好的学校，这已成为世界各国政府和教育界人士的一个共识。由于“教师在基础教育中发挥着中心作用。几乎所有问题，不论是与目标、学习成绩、教学计划的组织相关关系的问题，还是教育系统运作的问题，都涉及对教师作用的分析：教师的行为、表现、报酬、鼓励技能以及这一系统如何使用教师等”因此世界各国政府都十分重视教师教育体制和教师培训。在外国基础教育改革政策中，教师政策也就成为其中一个不可缺少的方面。教师专业发展正在受到制定教育政策的人士的普遍关注。正如联合国教科文组织和国际教育局联合召开的国际教育大会1996年在其第80号建议中所指出的：“职前培养应该与在职培训密切结合。建立一种视职前学习和在职学习为连续统一体的师范教育和培训系统，是世界各地所共同要求的。”^②

就教师政策来看，它首先会涉及教师的职前培训。对于这一点，世界各国都予以了高度的重视。例如英国教育和科学部早在1985年就提出要用更加严格的方法搞好教师职前培训，其中包括两个全年制的课程时间、充分注意教学方法等要求。又如，印度从20世纪80年代中后期起致力于整个教师教育体系的完善，创办县教育培训学院。

其次，它会涉及教师的在职培训。随着终身教育以及“学习社会”理念在世界范围内的广泛传播，教师在职培训在世界各国教师政策中已占有更加重要的地位。在教师在职培训上，多数发达国家都采取了灵活多样的政策，并使教师的职前和职后教育一体化。例如，法国从20世纪90年代起在教师在职培训上采取国家培训、学区培训和暑期大学这三条途径。俄罗斯在教师在职培训上发展不脱产的高等师范教育，并把它作为提高在职教师业务水平的一种有效形式。在德国，教师在职培训被称为“第三级教

《德里宣言》引自赵中建编：《教育的使命——面向二十一世纪的教育宣言和行动纲领》，教育科学出版社1996年版，第119页。

赵中建译：《全球教育发展的历史轨迹——国际教育大会60年建议书》教育科学出版社1999年版，第527页。

师培养阶段”而受到各方面的重视。又如 日本文部省自 20 世纪 90 年代以来进一步加强了在职教师进修的措施，使教师在职进修系统化，其中最重要的政策措施是积极鼓励教师攻读硕士学位课程。日本临时教育审议会 1987 年颁布的《关于教育改革的第四次咨询报告》就提出了教师“在职研修系统化”的政策建议 使得研究生院硕士课程纳入了教师在职研修体系。对于教师在职培训，发展中国家也予以重视并制定了相应的政策。例如，印度除了在师范学院中建立推广服务中心外，还创办县教育培训学院，对教师提供在职培训。巴西教育部在 1987 年制定了“提高教师职业价值计划”。尽管发展中国家在教师在职培训上也取得了较大的效果 但在教师在职培训的范围、规模、水平和形式上与发达国家相比还存在着一定的差距。

第三，它会涉及教师任职资格和认可标准。这一点在一定程度上也关系到基础教育的质量。例如，英国政府从 20 世纪 80 年代末起规定，只有符合教育和科学部认可标准的合格教师，才能在公立中小学任教。俄罗斯在 1992 年颁布的《俄罗斯联邦教育法》中规定 只有具备相应教育机构标准条例规定的教育程度者，才能从事中小学教育工作。早就实施教师许可证制度的日本 1988 年又部分修改了《教育职员许可法》除继续规定中小学教师都必须持有教师许可证外 还新设“专修许可证”和“特别许可证”。印度 1986 年颁布的《国家教育政策》也对小学教师的任职资格做出明确规定 小学教师应该在接受 12 年的普通教育后参加 2 年的教师培训。巴西早在 1971 年颁布的《巴西基础教育改革法》中 也对基础教育教师的资格做了规定。

第四，它还会涉及教师评价。由于教师评价既涉及教学和教育工作，又涉及教师个人 因此 世界各国对比都十分重视。其中最值得注意的是，英国从 20 世纪 90 年代初起开始推行新的教师评价政策，要求在对教师进行评价时也对教师的工作进行描述，以便全面反映教师的工作。

尽管教师政策在世界各国基础教育改革与发展中都受到了重视 但是，在职前培养和在职培训上 发达国家与发展中国家显然也是不完全相同的。在教师职前培养上，多数发达国家都已制定和实施高等教育培养师资的政策，并提出更加严格的标准以保证教师在职前就具备合适的学术和专业资

格。例如，英国从 20 世纪 80 年代初起就规定合格的中小学教师必须接受至少两年的高等教育培训。日本在第二次世界大战后也制定与实施了高等教育培养师资的政策，规定中小学教师必须由大学来培养；日本文部省教育职员养成审议会还在 1997 年 7 月提出了题为《关于面向新时代的改善教师培养的方针政策》的咨询报告。然而，大多数发展中国家目前在教师职前培养上还无法达到高等教育培养师资的水平，这无疑在一定程度上影响到其基础教育的质量和水平。正如澳大利亚新南威尔士大学教授甘尼科特（Ken Gannicott）所指出的：“发展中国家和发达国家在教师质量上的差异对比是明显的，这也致使在贫穷和富裕的国家之间对教师质量问题所采取的政策也很可能会不一样。”^①

在教师政策上，不同教育行政体制国家也表现出一定的差异。在实行中央集权教育行政体制的法国，基础教育教师具有国家公务员的身份，因此，不仅对基础教育教师的任职资格实行全国统一管理，而且对基础教育教师的配置和工资实行全国统一管理。而在实行地方分权教育行政体制的美国，州教育行政部门具有对直接关系到基础教育教师的任职、培训、评估以及工资等政策规定的解释权和行使权。

（四）教育管理政策

对于一个国家的基础教育改革与发展，教育管理政策同样也是一个重要的问题。在某种意义上，教育管理政策会直接影响到基础教育的改革和发展。

就教育管理政策来看，它首先会涉及到中央或地方对基础教育的管理权限。具体来讲，自 20 世纪八九十年代以来，实行中央教育行政体制的国家在教育管理政策上开始注意教育管理权限下放。例如，法国从 1986 年起对国家和地方教育行政机构的教育管理权限重新作了分配，增加地方教育管理的权限，扩大学校办学的自主权。俄罗斯在 20 世纪 90 年代以后的基

^①甘尼科特等：《教育质量和学校教育的效率》引自国际 21 世纪教育委员会编、王晓辉等译：《为了 21 世纪的教育——问题与展望》教育科学出版社 2002 年版，第 195 页。

基础教育改革中，在强调统一的前提下，扩大了地方和学校管理的自主权。印度在 1992 年《国家教育政策》修订后也提出地方参与基础教育管理的政策，增加了地方对初等教育的决策权，其中，活跃的农村教育委员会被视为确保教师工作和发挥学校作用的最为经济有效的办法。^①巴西自 20 世纪 80 年代末以来也制定了联邦政府教育部与州和市教育管理机构之间的合作，以促进全民教育发展计划的实施。与此同时，实行地方教育行政体制的国家在教育管理政策上开始注意教育管理权限集中。例如，美国加强联邦政府的宏观控制，联邦政府通过颁布教育法案和增加教育经费投入来实现对各州基础教育的影响和控制。英国在《1988 年教育改革法》中增加了中央政府的教育领导权限，充分体现了加强中央政府对基础教育管理的趋势。

其次，它会涉及到教育督导。包括督察、指导和评估在内的教育督导政策，无疑是基础教育管理政策的一个重要组成部分，因为它在一定程度上保证基础教育政策的有效实施。例如，自 20 世纪 80 年代末以来，法国先后颁布了有关教育督导的重要法规，制定了根本性的教育督导改革政策，更加重视发挥教育督导的作用，重新调整了教育督导工作的重心和方向，突出总督学宏观监控、评估和调研的职能。1990 年设立的国民教育督学不仅是由原省督学、教育技术督学和信息及指导督学重组的一个新的督学团体，而且因为督学职责的变化而改变了督学的工作内容和督学的职业身份。应该说，法国教育督导政策的制定和实施使得其整个教育督导的运行程序更加科学化和公开化，使教育问题引起了整个社会的普遍关注。又如，英国在 20 世纪 90 年代以后也制定了新的教育督导政策，建立了单一的教育督導體制。具体来讲，在 1993 年成立的“教育标准局”就取代了原来的皇家督学团，承担了整个英国中小学的教育督导工作。正是在教育标准局的领导下，英国在教育督导上采取了许多新的改革措施，旨在保证对基础教育的督导工作。

还有，它会涉及到对私立学校的管理。从整个世界范围来看，每一个

贝诺：《教育系统的财政》引自《为了 21 世纪的教育——问题与展望》第 84 页。