

从三级对立走向三级整合的 世界课程管理模式

李 敏

【摘要】 20世纪以来世界各国中小学的课程改革有很多切入点,课程管理模式是其中一个。本文以世界各国课程管理模式的变革为对象,选取了分别以美英、俄瑞为代表的地方分权制和中央集权制两种管理模式变革的措施,由此得出世界课程管理模式正由三级分立走向三级整合的结论,并认为我国目前课程管理权限的不断下放也是符合这种必然趋势的明智之举。

【关键词】 课程管理模式 地方分权制模式 中央集权制模式

【作者简介】 李敏/华东师范大学课程与教学研究所博士生 (上海 200062)

教育改革中对于课程改革的重视始于20世纪80~90年代。随着对课程本质理解的不断深刻化,人们对于课程改革问题的思考也越发显现出对现实的尊重,人们越来越认识到,在由全球化趋势、个性化思想等因素促成的多元化社会背景之下,再固守某一单级的模式或体制已不能适应现实,世界各国中小学课程管理由国家、地方和学校三级对立模式→国家、地方和学校三级整合模式转变的选择便是一个明证。

一、地方、学校分权→国家监控权重的增加

英国:英国课程管理模式属于典型的地方分权制模式。英国1944年教育法明确规定将中小学的课程自主权下放给地方学校和教师,包括课程类别的设置、课程内容、课时、教学方法、以及评价等权力,中央和地方教育当局都不予干预。英国人普遍认为这非常符合他们所追求的机会公平原则。但随着这种体制中自主权的不断膨胀,其弊端也日渐暴露无遗。课程标准由各学校自行决定,学生选课主要依据自己的兴趣与课程的难易程度,这就造成了诸如课程范围狭窄、过于专门化、课程设置不平衡等问题,这便使加强国家对课程的宏观管理与监控成

为一种必然。由此,英联邦政府于1988年颁布了《教育改革法》,规定各公立中小学校应开设全国课程(包括“核心课程”如数学、英语、科学以及其他“基础课程”如历史、地理、音乐、艺术、体育等)与宗教课程,并成立全国课程设置委员会,负责统一制定各个学段的成绩目标、学习大纲以及全面审查公立学校的课程设置等。这就在强化国家对课程的管理与控制。但由于课程管理中“学校自主”传统的根深蒂固,这次课程管理的改革仍为学校保留了相当广泛的自主权。

美国:由于独立前是英国的殖民地,因此其教育也多是按照英国传统模式进行组织的联邦政府自独立之日起便一直沿用殖民时期的“地方教育地方自治”的传统。对于课程的管理是将编订公立中小学课程的权限分授予各州政府,全国没有统一的课程设置;而各州政府也只规定公立中小学的课程大纲以及高中毕业的成绩标准,具体的课程设置、选择与安排则委托于地方教育机构、各级学区、各个学校。但1983年《国家在危险中——教育改革势在必行》报告的发表表明,美国学生成绩低下、教育质量不高的一个主要原因就在于缺乏严格、统一的课程检验标准,因此,要求加强课程统一性、建立“全国统一课程标准”的呼声在全美逐渐开始高涨。

诚然,由于人们担心统一课程的实施会排斥各州的特殊性,也有背离个性自由、多元文化并存的传统的嫌疑,因此全国统一课程标准的实施在美国遭受了重重阻力。目前美国课程管理模式改革的成果主要在于建立了全国统一的“核心课程”体系(包括语言艺术、数学、科学、社会研究、体育与健康等)及最低学业标准。但尽管这些成就与其他方面的教育改革成就相比是微乎其微,但美国联邦政府仍旧在不断的努力,如1990年时颁布了《美国2000年教育战略》,1994年、2001年分别确定了《美国2000年教育目标》与《不让一个孩子落后》的计划,其中就再次重复强调了联邦政府对课程管理权重的增加。

二、中央集权→地方、学校自主权力的赋予

瑞典:瑞典长期以来实行的课程管理模式属于中央集权制。国家议会决定课程的基本方向,教育委员会进一步确定课程政策(包括确定课程目标、设置、内容、教学方法等),教育委员会之下的各教育机构(包括郡教育委员会、地方学校董事会等)皆为执行机构。而1991年时,国家议会颁布新的教育法,确立中央集权与地方分权相结合的课程管理体制,并成立国家教育司取代原国家教育委员会。这便意味着课程管理权的逐渐下放,在具体的实施过程中,地方、学校也确实具有更多自主权。

国家教育司直接受教育与科学部领导,负责全国所有包括课程、教学在内的活动,如教学大纲的确定、研究工作的开展等。地方教育局则要在负责制定统一的指导方针、提供教学设施、协调各学校的活动、保障教学大纲规定目标的实现、给学校拨款以及招聘教师等的同时,还必须负责制定一个《学校计划》说明如何建构和发展本市的学校课程体系,交由市议会审议。学校每年也必须依据国家的课程计划、所在市区的学校计划以及学校自身的特点制定《学校工作计划》,提出要达到的课程目标以及课程设计、实施的方案等。这样,不同的地区(市区)、不同的学校就可有不同的课程设计模式与组织形式,至于各门具体课程的教学目标与教学方法的选择,则是教师与学生需求与学习倾向的基础上协商的结果。

俄罗斯:苏联的解体并不意味着俄罗斯教育会做出完全不同制度选择。俄罗斯教育的改革只能在沿袭前者传统的基础之上做出努力。

对于课程的管理,前苏联长期以来实行中央高

度集中统一的管理:中央制定全国统一的教学计划、教学大纲与教材。俄罗斯教育研究院曾对这种课程管理模式进行过社会抽样调查,结果显示大部分俄罗斯人认为这种集中统一的课程管理不利于学生个性的发展。其实在苏联解体之前他们就已意识到了这一问题,而且还有改革的努力,如1988年前苏联国家教委《关于改革普通教育的构想》就规定,“学校教学内容和教学法体系的开放性和多方案性要求”,要设计“让学生挑选的各种不同的课程方案和活动种类”。俄罗斯教育领导人在延续这种改革思路的基础上,于1993年颁布了与前苏联“标准教学计划”不同的《基础教学计划》,其中缩小“不变部分(国家课程)”比率,扩大“可变部分(民族地方课程、学校课程等)”比重,其中贯彻的是“统一性与多方案性相结合”的原则;1988年又对此计划作了补充修改,将更多的教育管理权(包括课程管理权)下放给各加盟共和国、自治共和国、州区及学校,开始实行三级课程管理模式。可以说,十多年来俄罗斯课程管理是朝着与先前不同的方向前进的:课程管理分权而治了,地方、学校自主权增加,课程教材也开始多样化了。

三、世界课程管理模式变革的趋势与我国的选择

由以上几个较为典型的案例可见,在世界各国的课程管理模式改革中,无论是原本采用地方分权制的国家还是中央集权制的国家,目前都在努力克服课程管理体制中惯存的“三级对立”思维方式,期望在国家、地方与学校各级权限之间找到一个新的平衡点——它能协调中央与地方的关系,整合国家课程与地方课程、校本(学校)课程,在发挥中央、国家对课程统一领导和管理职能的同时,也调动地方、学校(包括教师)的积极性与自主性,这就意味着课程管理主体向多元化的发展:国家、地方与学校不再是“非此即彼”的对立,三者的统一、整合是课程管理模式改革的必然选择。

就中国而言,尽管期间经历过“大跃进”以及“文革”时期的课程管理权力极端分散的状态,我国课程管理的模式总体上而言还是典型的中央集权式管理。中央教育部门规定统一的课程计划、教材以及教学大纲、课程评价(考试)标准,地方或学校没有自主设置、开发、实施课程的权力。显然,这不仅不适应我国地区差异、学校差异以及学生差异的现实,也不适应国际课程管理体制改革“主体多极化”的趋

势;既严重压抑了地方与学校、教师等的主动性与积极性,使他们无法进行有效的课程改革并开展创造性的工作,也严重限制了我国课程改革、教育改革的力度与深度,使其改革的步履缓慢且艰难。但 20 世纪 90 年代以来,我国高度集中的课程管理模式开始有所松动。如 1992 年国家教委颁布了《九年义务教育全日制小学、初级中学课程计划(试行)》,首次规定设置地方课程,这就打破了国家课程一统天下的局面;1996 年,在国家教委基础教育司制定的《全日制普通高级中学课程计划(试验)》中指出:“普通高中课程由中央、地方、学校三级管理”,规定由学校安排 15—20% 的课程,由此“学校课程”的概念第一次纳入国家正式制定的课程文件当中;1999 年,全国教育工作会议颁布《党中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》,正式提出“建立新的基础教育课程体系,试行国家课程、地方课程、学校课程”;2001 年则在教育部《基础教育课程改革纲要(试行)》中明确提出“实行国家、地方和学校三级课程管理”。由此,对中央集权制课程管理模式的改革正式开始在我国启动。从国际课程管理模式改革大的趋势来看,这不失为一种明智之举。但是我们不可操之过急,应避免失控局面的出现。这一点俄罗斯为我们提供了可供借鉴的经验与教训。

90 年代俄罗斯政府针对教育进行的改革有其积极的成效:它将俄罗斯的教育从极权专制羁绊中解放了出来,并朝民主化、人道化方向迈出了重要一步,这对俄罗斯长远的进步有着不可低估的意义。但任何改革都不能脱离实际和传统太远。最初进行改革时,俄罗斯政府不顾国情与传统,完全模仿西方的极端做法为其教育带来的不是改进,而是难以挽回的损失。就课程管理而言,权力的完全下放曾导致课程管理中完全失控的局面,其间也出现了许多问题,如一些学校滥用课程管理权限、开设专业性很强的升学考试科目、或为迎合某种教育思潮而违背基础教育的原则等,不仅不能提高学生的普通文化素养,反而加重学生的课业负担;各级中小学校缺乏执行基础教学计划的经验;课程的设置留于表面(一

星期只设一课时)而且缺乏课程计划、教学大纲和教材等,难以保证国家要求的最低标准。为此,俄罗斯政府不得不考虑在《教育法》指导下,制定以《普通教育国家教育标准(草案)》为主体的一系列防止课程失控的法规文献,如《普通教育国家标准(草案)》、《教育大纲必修内容最低限度》、《基础教育教学计划》等,这些都是加强课程管理体制(国家)标准化的法规文献。这些经验和教训对我们是很有借鉴意义的。

诚然,在这场课程管理模式的变革过程中,有一个棘手的问题是世界各国共同面临的,即“如何制定和运用国家标准?”无论是集权管理课程的国家还是分权管理课程的国家,都在努力将课程标准化与多样化辩证地整合起来。俄罗斯为防止在变革国家集权制时出现课程管理失控现象,相继制定了多个与规范课程密切相关的法规文献。美国和英国则为加强国家对课程管理的职能,近 10 年里也在“国家标准”方面作了各种努力。那么我国在变革中央集权的课程管理模式时,要制定哪些防止课程失控的相关文件?国家课程标准应如何确定?它应包括哪些主要内容?学生的最高与最低负担是否列入国家课程标准之中?如何监控国家标准的落实?等等诸如此类的问题,将是我们在转变课程管理模式过程中不得不面对并努力解决的问题。

参考文献:

- [1]胡庆芳.当今美国高中课程管理研究[J].外国教育研究.2002.(7).
- [2]杨中枢.我国中小学学校课程管理:意义、问题与对策[J].课程·教材·教法.2003.(7)
- [3]白月桥.素质教育课程构建研究[M].北京:教育科学出版社.2001
- [4]雷顺利.从钟摆现象看课程管理体制的走向[J].山东教育出版社.2002(11).
- [5]白月桥.俄罗斯课程改革的具体剖析及其借鉴意义[J].首都师范大学学报(社会科学版).2001(1)

(李 绯)