

20 世纪德国基础教育改革政策的演进与启示

李爱萍 杨 梅

(华东师范大学 教育科学学院,上海 200062)

[摘 要] 20 世纪德国基础教育改革政策在发展过程中分别体现出国家化、民主化与欧盟化的不同特色,致使不同历史时期,德国基础教育改革政策的方方面面,诸如学制、课程、教师、教育管理以及教育经费等政策,皆分别围绕教育的国家化、民主化与欧盟化特点而展开和实施。因此,探讨德国基础教育改革政策的演进与特点,不仅有助于我们理清德国基础教育改革政策的发展脉络,而且对我们理解德国基础教育改革政策的具体问题提供了一个分析框架。

[关 键 词] 德国;基础教育;改革政策;演进;启示

[中图分类号] G53/57.516.1

[文献标识码] A

[文章编号] 1006-7469(2004)11-0025-05

在世界史上,德国既是一个文化历史悠久的国家,又是一个教育历史悠久的国家。尤其是在近代教育发展史上,德国无论是在各级教育制度的创立方面还是各种教育理论的建构方面,都对世界教育的发展产生了意义深远的影响。20 世纪以后,德国基础教育经历了四次大的改革。尽管每次改革都具有不同的历史背景、历史任务、指导思想、制约因素,并产生不同的改革结果,但每次改革都离不开相应教育政策的指导。而每一次基础教育改革政策的变化,几乎都与上次教育改革政策的制定和实施结果密切相关,是对上一次教育改革政策的扬弃和发展。正是这种深远的历史渊源关系,使德国现当代的基础教育改革政策,体现出其独特的浓厚的历史底蕴,以及随时代的发展需要推陈出新的特点。

一、德国基础教育改革政策的演进

概括起来讲,20 世纪以来,德国基础教育改革政策的演进,主要经历了从第二次世界大战前国家主义教育政策的形成、战后民主主义教育政策的产生和 20 世纪 90 年代东西德统一后国际主义教育政策的萌芽这样几个历史阶段。

(一)20 世纪前半期的国家主义基础教育政策

20 世纪前半期,德国基础教育改革政策的特征是有德国特色的国家主义教育政策的最终确立与发展。可以说,国家主义教育政策是德国近现代基础教育政策区别于西方其他国家基础教育政策最为显著

的特点。这一特点的形成有着悠久的历史渊源。具体来讲,德国国家主义教育政策萌芽于 16 世纪德国的宗教改革,奠定于 19 世纪洪堡的教育改革,确立于 20 世纪初期德意志帝国和魏玛共和国的教育改革,在第一次世界大战和第二次世界大战期间发展到其极端形式——法西斯主义教育政策的形成。

第一次世界大战结束后,德国建立了魏玛共和国。战争的惨败和新政权的建立,要求进行新的教育改革以适应新的社会发展需要。新制定的魏玛宪法从政治的角度出发,要求基础教育改革政策服务于民主共和政治发展的需要。按照魏玛宪法和 1920 年《基础学校法》的规定,德国 8 年义务教育分为两段,前一段为四年制基础学校,后一段为四年制高等国民学校。基础学校为统一的初等国民学校,为全体人民设立。毕业于基础学校的学生除少数升入各类中学外,大部分流入高等国民学校。毕业于高等国民学校的学生在 18 岁以前必须继续进入职业学校接受职业义务教育。可以说,魏玛共和国时期,民主主义教育政策在初等教育阶段取得了一定成效,即建立起统一的初等教育制度,初步实现初等教育阶段教育的民主化。但在教育管理与中等教育方面,原有国家主义教育政策得到进一步强化。1919 年的魏玛宪法规定:国家、邦和乡镇协力设立公共机构负责青少年的教育工作;全部教育事业处于国家监督之下,国家可让乡镇参与监督^[1]。这一规定使国家对教育事业的管理与监督权进一步明确化。

[收稿日期] 2004-05-28

[作者简介] 李爱萍(1961-),女,云南昆明人,云南师范大学教育科学与管理学院副教授,华东师范大学教育科学学院博士生;杨 梅(1973-),女,四川泸州人,华东师范大学教育科学学院教育学系博士生。

1920 年在全德学校工作会议上通过的《基础学校法》和 1924 年的《学制改革方案》又规定:在基础学校之上设九年制德意志中学,培养德国文化及德国民族主义的继承者;在高等国民学校之上设立六年制上层建筑中学,为升入高等学校做准备。同时,为提高师资水平,对中小学教师考核标准进一步提高,要求师范毕业生要通过两次考试,经国家任命方能任教。可以看出,魏玛共和国时期,基础教育改革政策虽然作了一些新的调整,例如,建立统一学制、实现基础学校的民主化,但事实上,教育上的双轨制或分流现象仍然存在,不同之处仅在于初等教育阶段的分流在时间上被推迟到中等教育阶段才开始。另外,基础教育政策的国家主义特色一点没有减弱,相反得到了进一步的强化,并最终成为形成二战期间法西斯主义教育政策的直接根源。

1933 年希特勒上台,德国进入纳粹统治时期。在纳粹统治期间,德国整个教育都被纳入为战争服务的轨道,其中基础教育由于教育对象广泛尤为受到重视。希特勒曾狂言要造就残酷、专横、无畏和冷酷无情的,让世界在他们面前发抖的一代青年。因此,法西斯主义成为制定这一时期基础教育政策的指导思想。概括起来说,该时期的基础教育政策表现在:实行高度中央集权的教育领导体制,缩减学制,使中小学教育服从战争需要。纳粹统治时期的基础教育已经完全成为德国法西斯发动侵略战争的工具,基础教育改革政策已经由国家主义教育政策演变为法西斯主义教育政策。

(二) 第二次世界大战后的民主主义基础教育政策

第二次世界大战结束后,如何重建各方面处于废墟中的德国成为占领军和德国人最为关注的问题。根据波茨坦宣言,作为战败国的德国由美、苏、英、法四国占领,德国的教育重建工作由盟军领导和管理。“宣言”指出:“德国教育必须在盟军的领导下,彻底清除纳粹和军国主义思想的影响,向着民主化的理想发展……德国文化与知识重建必须与重建和平时代的经济和恢复国家统一与尊严的政策密切相联。”^[2]这奠定了战后德国基础教育改革政策的基本基调——民主化方向与国家尊严并重。

1949 年,被占领的德国分裂为两个共和国:德意志联邦共和国与德意志民主共和国。由于两个共和国分别实施不同的社会制度,所以尽管它们的基础教育改革政策的制定与实施围绕同一个目标,却具有不同特点,并产生不同的结果。

然而,20 世纪 90 年代东西德统一以后,由于重新统一的德国基础教育改革的方向与政策基本以原来的联邦德国,即西德为导向,换言之,民主德国(即东德)放弃原有的教育政策与教育制度,采取与联邦德国基本一致的教育政策与教育制度,所以关于战后德国基础教育改革政策的演变情况,主要以联邦德国为主进行介绍,战后民主德国教育政策的发展情况,在此就不再详述。

1949 年,德意志联邦共和国建立,简称西德。政治体制的转型以及恢复经济发展的需要,使战后初期西德基础教育的恢复与重建不得不以民主主义原则为指导,教育政策的制定与实施也相应体现出民主主义特色。同年,联邦政府颁布波恩《基本法》,正式规定联邦教育事宜由各州自行管理;同时,设立各州教育文化部长联席会议,负责解决与处理全国性教育问题。在学制改革方面,虽然美国专家推荐的单轨综合学制没有被采纳,但魏玛共和国时期的教育制度,尤其是初等教育领域的四年制统一基础学校得到了恢复。表面上看来,战后初期联邦德国基础教育改革政策没有新意,但是对统一的四年制基础教育制度的重新认可,在战后德国教育发展史上仍具有重要意义,它标志着联邦德国基础教育阶段教育民主化的真正开始,并为以后基础教育民主化的进一步发展奠定了政策与制度的基础。

从西德来说,战后 50 年代后期经济增长率开始下降,与此同时,国际上科学技术突飞猛进。在反思之余,西德社会各界把经济落后的原因归咎于教育。为此,西德引入美国著名经济学家舒尔茨(T. W. Schultz)、丹尼森(E. F. Denison)的教育经济学理论,展开了教育经济学的讨论和研究。可以说,从 1955 年的《联邦各州关于教育领域统一的协定》(《杜塞尔多夫协定》)、1959 年《关于普通教育的改革和统一的总纲计划》(《总纲计划》)到 1964 年的《联邦德国各州关于教育领域中的统一问题的协定》(《汉堡协定》),几乎每一项教育规划与教育政策都以人力资源的开发为目的,要求加强教育结构与就业结构的联系。尽管 20 世纪 50 年代后半期到 60 年代后半期的教育政策偏重于考虑教育与经济的关系问题,但 1959 年的《总纲计划》与 1964 年的《汉堡协定》,尤其是《汉堡协定》,还是在教育政策上使教育民主化的思想向前发展了一步。

《汉堡协定》规定:1)全德国各州普通义务教育至少延长到 9 年;2)在基础学校与中学的衔接上,废除以考试作为基础学校升入中学的选拔方式,将中

学的头两年独立出来作为基础学校之后的“观察或定向阶段”,所有儿童通过“观察或定向阶段”再流入三类不同的中学;儿童流入三类中学后,可以在三类中学间转学。其目的方面在于克服以往过早分轨对儿童做出不恰当分流的弊端,让更多的儿童受到更平等的教育,另一方面在于满足社会经济发展和儿童个性发展的需要。20 世纪 60 年代以《汉堡协定》为标志的基础教育改革政策在促进教育民主化方面的突出贡献是,将四年制基础教育以“观察”或“定向”的方式向后延伸了两年,因此《汉堡协定》的签署不仅标志着德国基础“教育现代化”运动的真正开始,而且也标志着民主主义基础教育政策的进一步发展。

20 世纪 60 年代后期,针对教育机会不均等的问题,德国教育审议会于 1970 年颁布了《教育结构计划》,联邦与州教育规划委员会于 1973 年颁布《综合教育计划》,要求建立综合学校制度以取代三轨制学校。其中《教育结构计划》规定:1)把联邦德国普通义务教育的年限统一规定为 10 年;2)基础学校改称“初等教育领域”,包括“入门阶段”和“基础阶段”两个阶段,提供共同的基础教育;3)中等教育分为两段:第一段包括第 5—10 年级,有主要学校、实科学校与完全中学几种学校类型,任务是向所有学生提供共同的基础教育;第二阶段包括第 11—13 年级,有全日制职业学校、职业专科学校、高级专科学校、专科高中与完全中学几种学校类型,这些学校分为普通教育与职业教育或职业训练不同轨道,但要求各轨之间应具有一定的渗透性,易于转学,以形成一个综合性的中等教育第二阶段。与 20 世纪 60 年代相比,70 年代联邦德国基础教育改革政策的新进展是,在原有二年制“观察”与“定向”阶段的基础上,通过建立综合初中,将基础教育的分流推迟到高中阶段,同时在高中通过要求不同学轨的渗透和课程改革来实现教育的民主化。

(三)东西德统一后基础教育政策的欧盟化

如果说第二次世界大战后 50 年代至 80 年代,联邦德国在按照教育民主化原则建立地方分权教育体制的同时,致力于追求全国基础教育制度的统一,并实施具有联邦德国特色的基础教育改革政策的话,那么 1990 年 10 月 13 日,在东西德分裂 40 年实现重新统一之后,联邦德国再次面临与东德教育的统一以及欧盟共同体成员国教育一体化问题。可以说,这是 20 世纪 90 年代后德国基础教育政策面临的巨大挑战与机遇,而正是这种挑战与机遇使联邦

德国包括原东德的教育政策发生了巨大的变化,正如有的学者所言:“直到 1990 年阵营解体、德国重新统一和欧洲共同体范围内教育政策的一体化日益加强,才掀开了德国教育史的新篇章”^[3]。

不同于以往德国历史上的任何一次教育改革,20 世纪 90 年代后德国的基础教育改革主要以西德为主体,带动东德教育的发展。其目的主要是应对经济全球化和欧洲统一经济市场的形成对德国教育带来的挑战。

20 世纪 90 年代以前,西德的基础教育改革基本上以学制改革为重心,调整教育结构以适应本国民主政治和经济发展的要求。但 90 年代以后,随着高科技的发展与信息产业的崛起,重新统一的德国与世界上其他发达国家一样已经由工业社会进入信息社会,经济全球化、信息化,以及欧洲共同体的成立等这些变化从一个共同的方面对其基础教育的改革发展提出了新的挑战,要求基础教育发展的方向应该超越国家的框架,符合国际社会,尤其是欧盟社会发展的要求。与以往基础教育改革将重点放在学制与结构上不同,这次基础教育改革虽然各州情况不一,但共同点都是从原来学校外部的学制、结构改革转向学校内部的课程与教学改革或者创建新型中学。可以说,基础教育改革的政策体现出比较浓厚的“欧盟化”色彩。

1988 年 2 月,布鲁塞尔欧洲议会决议和《马斯特里赫特条约》(该条约从 1993 年 11 月 1 日起生效)提出了一个旨在加强欧洲一体化进程的普通教育和职业教育发展新框架。该框架要求各成员国必须为实现欧盟内部市场的统一作出贡献,并从欧盟经济发展目标出发制定相应的教育政策。

面对欧盟的欧洲主义教育政策,西德在教育政策上曾作出了积极的响应与调整。在东西德统一后,文化教育部长联席会议于 1991 年召开了第 252 次全会。会议通过了关于统一德国文化、教育与科学的《霍恩海姆备忘录》。该备忘录试图使长期以来被分割的德国的文化、教育与科学获得共同的发展,并支持建设新体制和保护文物视为最迫切的任务。同时,它还特别强调要加强与欧洲的紧密联系和与中东欧各国合作的力度。显然,重新统一的德国力图实现原东西德教育事业方面的“内部统一”;同时实现作为整体的联邦德国与欧洲其他国家的“外部统一”。

为了达到“内部统一”,1993 年底,各州文化教育部长联席会议通过《关于中等初级学校类型和课程

设置的协议》,1994 年颁布《关于小学工作和关于促进特殊教育的建议》、《关于普通学校职业教育的框架协议》以及《关于外语教学基础草案的思考》,在结构、教学大纲和各类毕业文凭方面对东西德各州基础教育事业的发展进行协调。由于东西德的重新统一是以东德 5 个州自愿加入西德为基础的,所以随着东西德的重新统一,新加入西德的 5 个州所进行的基础教育改革主要是按照西德政府的要求,调整东德的教育体制以同西德的教育体制一致起来。

为了达到“外部统一”,西德各州教育部长联席会议早在 1989 年就成立欧盟事务委员会,作为协调与欧洲教育的交流与合作机构。东西德统一后,1990 年 10 月又提出了一个“欧洲研究”动议案,强烈呼吁在学校中进一步重视欧洲问题学习,并建议采取措施以促进有关课程的研究。1991 年,在霍恩海姆会议召开之后,各州文化教育部长联席会议在《霍恩海姆备忘录》中,明确将关注《马斯特里赫条约》对欧共体内部教育发展的规定作为各州文化教育部长联席会议的工作。

近年来,通过在原有教育制度框架内进行调整和开办新学校来实现基础教育的国际化或欧盟化,已成为德国各州制定基础教育政策的基础。在这个过程中,可以说“在欧洲统一的框架内,德国的教育政策越来越成为欧洲内部政策的一个组成部分”^[3]。

综观整个 20 世纪德国基础教育改革政策的演变,可以看出,德国基础教育改革政策在不同时期的变化是德国和国际社会政治、经济、科技与文化发展变化在基础教育领域里的反映。20 世纪 90 年代后,国家主义、民主主义和国际主义三个方面已共同成为德国制定其基础教育改革政策的依据。

二、结论与启示

从对德国基础教育改革政策的演进过程中,我们可以得出以下的结论与启示:

第一,教育政策的发展具有连续性和阶段性,即历史性和发展性或稳定性与变化性,因此教育政策的制定及其对教育政策的分析与评价要有历史与发展的眼光。从宏观方面说,20 世纪以来,德国基础教育改革政策历经了国家主义教育政策、民主主义教育政策与欧盟化教育政策三个不同历史发展阶段,每一阶段教育政策取向的重点有所不同,体现出教育政策发展的阶段性特征,但每一阶段之间又存在一定的内在联系。可以说,第二次世界大战后民主主义教育政策的产生,是在新的社会政治制度和国际

形势下对国家主义教育政策的新的恢复与发展,20 世纪 90 年代欧盟化教育政策的制定,又是战后民主主义教育政策对国家主义教育政策的超越或民主主义教育政策在国际层面的新发展,三者之间的关系体现出教育政策的连续性。从微观方面讲,1955 年的《杜塞多夫协定》、1959 年的《总纲计划》和 1964 年的《汉堡协定》在维护三轨制学制方面具有共同性,表现出教育政策的连续性。但这三个协定与旨在建立综合学校制度的《教育结构计划》(1970 年)和《综合教育计划》(1973 年)相比,又存在性质上的差异,表现出教育政策的阶段性特点。因此,在制定教育政策时,既应该考虑特定历史环境的要求,突出该时期教育政策的主要任务,同时又要考虑到教育政策之间的连续性或稳定性,这样才能保证教育政策的真正落实。对教育政策的分析与评价也应该如此,才能得出比较客观公平的结论。

第二,教育政策的制定与实施受到多方面因素的影响,因此一个合理与可行的教育政策的产生,必须从多种角度,借助多种理论进行考虑。20 世纪德国基础教育改革政策由于受到经济发展水平、党派政治斗争和文化历史传统以及欧盟一体化政策等因素的影响,使得 20 世纪德国基础教育改革的不同教育政策也产生了不同的实施结果。有的教育改革政策基本达到预期目的;有的教育改革政策则没有实现预期目的;有的教育改革政策又产生一些意想不到的副作用。这些事实表明,在基础教育政策的实施过程中,虽然在特定的历史背景下,某一方面的因素会产生特别重要的影响,但一般情况下,能够在教育实践中收到较好效果的教育政策,总是在制定教育政策时,事先比较全面的考虑到制约其实现的因素或者说预估到其可能产生的各种后果,并尽可能对不利后果的产生加以有效的控制。

第三,有效教育政策的制定与实施,需要中央政府和地方政府之间的良好协调,这种协调需要一定的中介机构的参与。从基础教育的行政管理来说,德国实行教育管理的联邦主义政策,即各州享有教育行政独立的大权。但第二次世界大战以来,为实现学制的统一,在努力保持各州教育行政权独立的同时,加强各州之间、各州与联邦政府之间的联系一直是战后德国教育行政管理政策的一个目标取向。而诸多中介机构,例如,各州文化教育部长联席会议、联邦与州教育规划和研究促进委员会、德国学校教育委员会、德国联邦议会质询委员会等,在各州之间、各州与联邦政府之间的协调方面发挥了很大的作

用。正是这些中介机构的协调作用,使德国的基础教育改革政策在保持地方多样性的基础上,体现出越来越多的共同性。

第四,德国基础教育改革政策要解决的教育公平与效益问题,在世界范围内具有普遍性。尽管不同时期,德国基础教育改革政策体现出不同的主题与特点,但贯穿始终或者说一直未能解决的问题是教育目标政策问题。由于教育目标直接制约着学制与课程问题。因此,关于教育目标政策问题与学制政策、课程政策形成三个彼此相互关联的问题,即在教育目标政策上,究竟应该追求教育的效益,还是教育的公平?在学制政策上,应该建立多轨的教育制度,还是一体化的教育制度?在课程政策上,应该重视普通教育,还是重视职业教育?从德国的实际情况来说,当教育目标政策追求教育的效益时,学制政策就

倡导多轨教育制度,课程政策也就比较强调职业教育的重要性;当教育目标政策的价值取向在于突显教育的公平性,学制政策就倾向于主张一体化综合学校制度,课程政策也相对重视普通文化知识教育。从总体上说,德国的教育历史传统在于讲求教育效益。但不同国家对上述问题的回答,应该取决于自己的国情与具体历史环境,而不是照搬别国的做法。

[参考文献]

- [1] 瞿葆奎. 教育学文集·联邦德国教育改革[Z]北京:人民教育出版社,1991. 26.
- [2] H.- J. Hahn. Education and Society in Germany [M] Oxford : New York ,1988. 96.
- [3] [德] 克里斯托弗·福尔. 1945 年以来的德国教育:概览与问题[M] 北京:人民教育出版社,2002. 1-4.

Evolution and Enlightenment of the Policies of Basic Education Reformation in Germany in the 20th Century

LI Aiping, YANG Mei

(College of Educational Science, East China Normal University, Shanghai 20062, China)

Abstract: As it shows different features of nationalization, democratization and Europeanization in the development of German basic education reform in the 20th century, all sorts of policies of basic education reformation in Germany in different historical periods including the policies of system of schooling, curriculum, teacher, educational management and educational funds and so on were formulated and implemented according to features of nationalization, democratization and Europeanization in education. Therefore, by discussing the features and evolution of the policies of German basic education reformation, we not only sort out the thread of thought in the development of policies of German basic education reformation, but also gain a basic form to analyze and understand the exact problems of the policies of German basic education reformation.

Key words: Germany; basic education; policies of reformation; revolution; enlightenment

[责任编辑:胡 义]