

20世纪影响英国中等教育发展政策的因素分析

易红郡

(湖南科技大学 教育学院,湖南 湘潭 411201)

[摘要] 20世纪英国中等教育的重大发展与教育政策的制定息息相关,而在英国中等教育发展政策的制定及实施过程中,我们可以清楚地看到政党之争、经费供给、阶层划分以及文化传统等诸多因素的影响。

[关键词] 英国;20世纪;中等教育;发展政策;因素分析

[中图分类号] G630/561

[文献标识码] A

[文章编号] 1006-746X(2004)10-0017-05

一、政党之争:教育政策从冲突到融合

教育自古以来一直是不同社会阶级集团之间争夺权力的重要领域,政治和经济上的阶级斗争迟早会以某种形式影响到教育领域。西蒙指出:“对教育变革的任何一种解释,都必须考虑到不同的社会阶级和社会集团制定和阐明各自政策这样的事实。实际上,这就是反映这些阶级和集团的各自需求与愿望的总观点。当然,先进的工业社会中充满对立的社会势力之间的矛盾和分裂。这种分裂和冲突必然会直接地反映到教育界中来。其结果是教育界成为,最好也是如此认为,一个经常对立的,或至少是敌对社会阶级和社会集团之间的战场,历史记载清楚地证实,这些冲突甚至会变得很激烈。”^[1]

同样,英国学者马斯格雷夫也认为:“政治争端中反复涉及到两个主题,一个是谁有权作出重大决策,另一个是如何把资源分配到公民中间去。第一个问题与英才的性质有关,第二个问题与机会均等的程度有关。在过去的一个世纪里,这两个主题在英国的政治争端中都是突出的问题,因此也对教育政策发生过重大影响。”^[2]

从政治学的观点来看,政治体系的任何一次重大变更都必然直接产生一种新的、与变革了的政治体系相适应的政治文化观念和信仰,都必然导致现行教育体系、教育管理体制的解体、改造和重组,从而产生一种新的与改变了的政治基础相一致的教育结构、教育秩序。这样也就使教育得到了重大改观和更新。在英国,由于两个执政党更替频繁,反映其基

本利益和价值观念的教育政策也随之发生了重大转变。例如,二战后英国工党和保守党都致力于扩充教育系统,使之能实现更大的机会均等和社会协调,减少各社会阶层之间的隔阂。然而两党都以不同的方式解释“均等”,保守党认为所有人都应有均等的机会去获得日后生活上的不均等;而工党认为在教育均等成为可能之前,必须对不均等的背景提供补偿。这种分歧导致两党对中等教育综合制改组的态度大相径庭,工党主张加快向综合中学发展的步伐,而保守党却坚持英才教育的理念,竭力维护传统的学术性文法中学。

两党政治意识形态的不同对英国教育政策和教育立法的方式产生了深刻影响。英国是一个保守与变革并存的国家。保守主义是一种稳重守成的力量,它并不一味地反对进步,而是对变革的进程和方式持慎重态度。相反,激进主义则要激进得多,如激进主义的代表人物潘恩认为,后人不必拘泥于传统,有权改变先人之定制,他否定英国的整个制度,要求建立一个充分民主的政治体制。工党是英国政治中一支激进的力量,其目标是实现社会主义,但它不主张以暴力革命推翻资本主义制度,而主张以“迂回”、渐进的方式改造资本主义社会,强调变革的渐进性和合法性。可见,保守主义立足于现实,而激进主义立足于未来,两者在政治上势必引起冲突,在冲突中产生碰撞,之后摸索到一个融合点时,英国式的渐进变革就发生一次。接下来是新的冲突,新的碰撞,新的融合点。这是一种奇妙的融合,也是一种独特的变革方式。

[收稿日期] 2004-03-20

[基金项目] 湖南省教育厅资助科研项目“从冲突到融合:20世纪英国中等教育政策的历史演变”(项目编号:04B033)

[作者简介] 易红郡(1970-),男,湖南攸县人,湖南科技大学教育学院副教授,教育学博士。

在20世纪,英国的一切教育冲突都是用这种“在冲突中融合”的方式加以解决的。例如,1944年教育法的通过比较顺利,它几乎没有引起教派之间和党派之间的严重分歧。英国著名教育家邓特认为:“部分原因在于联合政府要求得到所有政党支持的事实;部分原因在于提交议案前的广泛咨询;部分原因在于支持改革的强大的群众呼声。”^[3]可见,《1944年教育法》是将原先相互冲突的各种教育观念和宗教观念融合到了一起,它是两党政治在冲突中融合的结果。同样,《1988年教育改革法》也体现了两党政治冲突的结果:它一方面推行国家课程和国家考试以提高英国基础教育的质量;另一方面又把市场机制引入各级各类学校以强化学校之间的竞争。这既体现了工党追求“教育机会均等”的精神,也反映了保守党强调“选择”和“多样性”的教育理念。

二、经费分担:中央与地方政府合作的伙伴关系

经济发展水平对教育政策的影响主要体现在教育经费方面。一战爆发后,英国当时的教育委员会主席费舍就认为,如果没有充裕的教育经费,一切教育都将很难有所进展。他说:“经费是一切的中心问题,以往本国教育的所以受约束,就是因为缺乏经费。引擎是合理地装置了,但没有汽油。”^[4]费舍把1914年的《坎普报告》视为教育经费的基本政策。《坎普报告》的主要原则有两点:1)中央与地方经费分担的比例要尽量相等;2)政府补助要配合地方经费开支的增加而随时扩展。该报告为补助预算额制订了一个公式,即按照每个地区的比值与该地方政府经费的实际开支而定。英国学者斯密斯指出,《坎普报告》在英国教育经费的历史中成为一种路标,它产生了教育补助的新概念,并加强了中央与地方政府之间的联系^[6]。按照该报告的原则,费舍有效地改善了地方教育经费的补助制度。《1944年教育法》进一步规定,所有关于补助的原则一律按照该地区的学生数与地方经费的能力而定。自此以后,英国公立学校的经费基本上是由中央与地方教育机构共同分担的。1954~1955年,英格兰和威尔士的地方教育经费除学费、租金和其他收入外,为3.8亿英镑,而中央政府的补助则达2.35亿英镑,地方政府仅按比例负担了1.45亿英镑^[4]。这种由中央和地方共同分担教育经费的管理体制,既能发挥中央的宏观调控作用,又能充分发挥地方的积极性和创造性,从而提高教育的效率并推动英国中等教育的改革与发展。

然而,地方教育当局面临的财政困难却在不断

增加,究其原因:一方面,经济形势不稳定,建造校舍和添置设备的费用以及一般维修费用和教师的薪水都已上涨;另一方面,根据财产估价征收地方税的办法尚需修改。教育部在1950年的报告中对这种形势作了简单说明:“国民教育事业的发展不可避免地加重了中央和地方的资金负担……这个由地方政府负责的原则是这个国家在过去一百年的时间里发展起来的,而且已经构成了公共教育体制管理方面目前这种伙伴关系的基础。伙伴关系的实质就是每个合作者应该为促进共同目标在财政和其他方面作出合理的和适当的贡献,否则,这种关系就会变成委托人和代理人、出纳员和收款人之间的一种关系的危险。”^[5]

这种由中央政府提供60%的经费和地方政府当局提供40%的经费的情况一直持续到1958~1959财政年度。从1959~1960年度起,教育经费的投入方式发生了变化,中央政府只向地方政府提供一笔包括各方面开支的补助金,至于公共教育经费究竟应该在地方当局所得经费中占多少,则由地方当局自己决定。根据1966年的《地方政府法》,中央政府向地方政府提供的这笔补助金被称作是“地方税补助金”。在随后的12年中,每年的地方税补助金一直维持在60%~65%之间。这种做法一直持续到1980~1981财政年度。地方政府支出越多从中央得到的补助金就越多,中央政府鼓励公共开支的财政政策无疑为英国中等教育的发展提供了良好的经济条件和政策基础。

进入20世纪80年代后,面对日益严峻的经济形势,撒切尔政府竭力削减公共开支,使教育经费占GDP比例从1978~1979年度的5.3%下降到1985~1986年度的4.8%,占总公共开支的比例也从12.3%降到10.9%^[6]。教育经费的减少对英国中等教育发展政策产生了重要影响。为进一步加强中央政府对地方教育事业的控制和减轻中央的经济负担,1987年一批新右翼学者主张将市场经济理论引入教育领域,像国营企业私有化那样实行公立教育的私有化。新右翼的这一观点在保守党制定的教育政策中得到了明显反映,如实行“辅助学额计划”、建立“直接拨款学校”和创办城市技术学院等都可看作是教育市场化的倾向。

三、阶层划分:受教育权利的不平等

彼得·戈登等学者认为:“社会阶层是英国现代史上的一个重要因素……社会阶层和学校教育之间

的关系是英国教育制度中最为显著的特点之一。^[7]在英国,长期以来儿童基本上是按照他们的社会地位来接受教育的,贵族阶层、中产阶级和工人阶级子女所受的教育截然不同。20 世纪,这种不同阶层接受不同教育的状况仍未改变。奥尔德里奇指出:“20 世纪校内外实施的教育,与其说决定了社会阶级,倒不如说依然反映了社会阶级。改变这一状况的一些尝试,都集中在中等教育阶段——进入公立学校的同等权利和实行免费公立学校的原则。然而,有些人能为子女花钱进私立学校接受初等和中等教育,另一些人则不能。只要它作为英国教育的特色之一而继续保存,那么学校教育不论怎样抉择都是难以收效的。”^[8]

影响社会阶层形成的因素很多,社会学家们从不同的角度对此进行了分析。根据社会学家布劳的理论,影响社会分化的各种因素可以分为两大类:一是影响社会类别结构分化的因素,包括个人的性别、职业、种族和宗教等,这些因素能直接引起人们在类别上的差异;二是影响社会层次结构分化的因素,包括人们的经济收入、受教育程度、权力等,这些因素能引起人们在等级上的差异。德国著名社会学家马克斯·韦伯在分析人们社会地位的高低时,引用了经济收入、社会声望和权力等分析参数。日本学者天野郁夫则指出,在现代产业社会里,人们社会地位的高低取决于他拥有多少社会资源(包括财富、权力、威望、知识和技能四个方面),人们对这些资源的拥有量越大,其社会地位就越高^[9]。

英国是一个阶级划分比较鲜明的国家。1976 年著名小说家林恩·里德·班克斯在致《观察家》的一封信中指出:“阶级十分深刻地印在我们民族的下意识中,正在毒害我们生活的每个方面。不仅毒害劳资关系和政治关系,而且在我们选择居住区、工作、学校、朋友(甚至到我们地方的哪一个酒吧间去喝饮料)等问题上,都起着毒害作用。这是我们永远进行的一场内战,消耗着我们的精力和感情,浪费着我们的时间和金钱。它妨碍进步,破坏繁荣,阻碍社会和工作关系。”^[10]

英国中等教育的阶级倾向性主要表现在学生的学习成绩方面。根据社会学家科尔曼的报告和大量研究证明,家庭背景是影响学业成绩的重要因素,考试及其结果必然有利于来自社会地位较高、经济状况良好家庭的学生,而不利家境贫困的学生。克鲁瑟委员会(Crowther Committee)曾对 5 940 名中学生的学习成绩进行研究,结果表明,在获得两个或两

个以上“A”成绩的学生中,68%来自管理阶层,52%来自牧师职业,45%来自熟练工人家庭,只有 31%来自半熟练或不熟练工人家庭^[11]。

为补偿这种由于选拔考试所带来的受教育权利不平等,二战后英国进行了中等教育的综合制改组,试图通过增加工人阶级子女受教育的机会来消除社会阶级差别。1975 年英国学者尼夫(Neave)对 1968 年进入大学的综合中学毕业生进行了研究,研究表明综合中学在改变筛选效应的性质方面确实取得了一些成功。在 969 位大学新生中约有 1/8 最初被归入 11+ 考试失败者之列,在三轨制中学体制下他们应被分配到技术中学或现代中学学习,而这两种中学升入第三级教育的机会甚少。但正因为他们在综合中学就读,就可以顺利地进入第六学级并升入大学。因此,样本中上大学的人数比例与就读于文法中学的学生比例几乎相同,这一事实表明综合学校确实能减少社会阶级的差异。正因如此,综合学校教育政策受到了英国工党的支持。如工党宣称:“综合中学将会消灭不同社会阶层之间的社会差别和经济差别,克服传统教育制度的弱点——其中最突出的一点,即忽略学生的潜在能力。因此,为发展综合中学而进行的这场斗争同时是一场反对维护旧教育制度的学生选拔制度的斗争。”^[12]可见,一定的社会阶级结构和阶级关系直接影响到一定时期的教育机会和教育权利,也直接影响到一定时期的教育政策和法规。

四、文化传统:教育现代化的重要基石

著名比较教育学者坎德尔(L. Kandel)指出:“教育的问题和宗旨各国不少类似之外,惟其解决方法各因其特有的文化和传习而互异。”^[13]可见一个国家教育发展政策的制定与其文化传统分不开。在英国社会中,占主导地位的文化价值观有个人主义、自由主义、保守主义、经验主义和贵族精神等。

个人主义主张个人的价值高于一切,个人本身就是目的,社会和国家都是达到这一目的的手段。英国社会中流行的所谓“自我价值”、“自我完善”和“自我实现”等观念都是从这个前提引申出来的。个人主义观念还集中体现在人们为人处事时奉行“个人私事不可干预”的原则上。英国是崇尚自由的国家,在谈论意识形态时,中上层阶级总喜欢标榜自己是自由主义者,而知识分子在论证自己的观点时也倾向于从自由主义思想体系中寻找理论依据。保守主义同自由主义一样,既是一种政治思潮,也是一种文化传统,它包含一系列的政治主张和文化价值观。埃德

蒙·柏克认为,一个国家的政治是由该国特定的自然条件、历史传统、民族性格、宗教信仰、伦理道德和社会习俗等因素决定的,是经过若干世纪、若干代人慎重选择的结果,因此是不能轻易变更的,即使更改也须保持政制的稳定性和延续性。经验主义也是英国文化的独特之处。“英国人对任何未被经验证明的事物,都习惯于用一种冷淡的、漠然的态度对待,决不像有些民族那样轻易地热烈拥抱一种新理论或扑向一种新事物。”^[14]经验主义具有以下特点^[14]:1)崇尚经验,注重实证;2)富于怀疑精神,即不轻易接受新异的理论或方法,因为它们未经实践验证;3)讲求效用,即凡事注重实际效果,反对空洞的观念;4)注重审慎的试验,反对剧烈变革。此外,贵族精神也已成为英国一种具有强大感召力的主流文化之一。所谓贵族精神,是指英国上流社会的精神,它是勇敢尚武、崇尚正直的人生态度,优越的主人意识,强烈的社会责任感,矜持待人、保守、固步自封等诸多品质的一种奇妙混合体。

以上几种占支配地位的文化价值观对英国中等教育发展政策产生了重大影响。可以说,在工党和保守党不同教育政策下形成的现代英国中等教育制度,基本上反映了英国社会中占支配地位的文化价值观,而正是这些文化价值观构成了英国教育现代化的重要基石。

二战前,英国中等教育制度具有明显的双轨性质,战后在全球教育民主化思潮的影响下,英国对中等教育制度进行了改革。工党正是基于个人主义的原则推行综合教育政策的。他们认为,人是生而平等的,所有人在一切方面都应享有平等的权力。虽然每个人的天赋、潜能不同,由此决定了适合他们个人教育的种类和程度也不同,但社会是否为每个人提供让他们自由选择适合自己需要的教育,却体现了这个社会是否公正。然而,工党政府的改革计划一开始就受到保守党人的抵制。保守党制定教育政策的理论基础是自由主义,他们强调个人自由发展的重要性。在他们看来,虽然所有人的地位都是平等的,但由于每个人的潜能和天赋不同,因而所受的教育也应不同。他们主张恢复传统的选拔制和中等教育的多轨制。保守党还从经济自由思想出发论证了家长择校的必要性。20世纪80年代末以来,保守党政府鼓励家长择校和学校自治、推动教育私有化、实施辅助学额计划等都与经济自由思想有关。

保守主义文化价值观对英国中等教育发展政策的影响主要表现为中等教育改革进程具有明显的渐

进性特点,埃德蒙·金称这种变革为“勉强的革命”。如《1870年教育法》只是确立了国民初等教育制度,并未涉及中等教育问题;直到1902年英国才建立国民中等教育制度,然而初等教育和中等教育两个阶段仍未衔接《1944年教育法》才从法律上确立初等和中等教育为两个相互衔接的教育阶段;而实行全国统一的国家课程和国家考试直至《1988年教育改革法》颁布后才实施。这个过程在其他国家通过立法一步就可到位,而在英国却经历了长达100多年的时间。这就是英国式的发展道路——渐进改革之路,这种发展方式是英国文化传统的一大特色。它表明:“渐进改革已不仅是英国民族取得变革与进步的一种方式,而且成了人们头脑中根深蒂固的价值取向。它是英国文化模式的一个组成部分。”^[14]

经验主义的思维方式使英国在教育政策制定过程中形成了一个颇具章法的步骤:问题→委员会→报告→白皮书→议案→法案,即从问题出发,成立专门的调查委员会,委员会发表调研报告,提出改革建议,政府以白皮书形式公布其改革方案供公众讨论,广泛征求意见,经多次修改后以议案形式提交议会审议,议会通过后最终形成法律,在实践中予以推行。英国大多数教育政策的出台都经历了这个过程,它充分体现了英国人崇尚实证的文化价值观。

英国具有精英教育的传统,即培养政治领袖和学术人才。在英国,贵族不仅被认为具有高贵的血统和门第,而且具备高贵的品质和杰出的领导才能,因而他们理所当然成为社会的统治者。英国的政治英才大多数是在公学接受教育。据统计表明:在外交官中有95%,大使中有88%,将军中有87%,法官中有85%,大主教中有83%,殖民地总督中有82%,政府高级官员中有67%,曾出身于公学^[15]。可见公学是英国培养政治领袖的重要基地。美国教育家亚伯拉罕·弗莱克斯纳评论道:“公学主要为一个阶级服务,它只生产一种类型——一种精神类型、一种风度类型;它百折不挠、专心致志地以一种确定的方式塑造学生。在其领域内,它是一所有效的教育机构,但其领域不能与现代生活共存,因为现代生活是一种参与世界各地的智力竞争和工业竞争的民主社会的生活。只要英国社会仍是贵族的等级分层的社会,公学就能够按自己的方式存在下去。”^[16]

通过以上分析,我们可以看出,20世纪影响英国中等教育发展政策的因素很多,其中有不少经验教训值得我们吸取:1)重视教育立法工作。20世纪英国中等教育发展政策主要是通过立法形式体现出来

的,英国政府重视通过立法来解决具体问题;2)加强国家对教育的宏观控制。如1988年教育改革法给教育大臣增加了175-200项权力,使教育大臣共拥有415项权力来加强对教育系统的控制。同时国家课程的实施、全国统一测试的采用以及直接拨款学校的设立等大大削弱了地方教育当局的权力;3)注重实证调查。英国政府在制定教育政策或进行教育立法之前,一般都要成立一个专门的教育调查委员会对教育现状进行深入考察,在此基础上提出建议并反复商讨,然后再形成法律;4)追求教育民主化。自1924年工党政府提出“人人受中等教育”的口号,到90年代末以布莱尔为首的新工党上台执政,英国经历了一场声势浩大的教育民主化运动;5)重视对教育政策的评价。英国政府为使大力发展中等教育和鼓励地方教育当局兴办公立教育的教育政策在执行过程中不断完善,建立了由高级官员、教育家、经济学家、社会学家、统计学家等组成的中央政府审查司,定期评价教育及其他部门的政策规划,审查考核各部门的政策,确保其符合政府的整体政策。

除以上几方面之外,在如何处理普及教育与精英教育、教育的统一性与多样性以及如何协调中央政府与地方教育当局的关系等方面英国也有许多经验教训值得我们参考。

[参考文献]

- [1] 卡特林娅·萨里莫娃,等. 当代教育史研究与教学的主要趋势[M] 北京:教育科学出版社,2001.16.
- [2] 瞿葆奎. 教育学文集·教育与社会发展[M]北京:人民教育出版社,1989.394.
- [3] 钱乘旦,陈晓律.在传统与变革之间——英国文化模式溯源[M]杭州:浙江人民出版社,1999.
- [4] H. C. Dent. Education in England and Wales [M] London:Hodder and Stoughton Ltd,1982. 20.
- [5] 斯密斯. 英国的教育[M] 中国台北:开明书店,1968.
- [6] 艾萨克·康德尔. 教育的新时代——比较研究[M] 北京:人民教育出版社,2001. 127.
- [7] Brian Simon. Education and the Social Order 1940-1990[M] St. Martin's Press,1991.601.
- [8] Peter Gordon,etc. Education and Policy in England in the Twentieth Century [M] London:The Woburn Press,1991.111.
- [9] 奥尔德里奇. 简明英国教育史[M] 北京:人民教育出版社,1987. 9.
- [10] 谢维和. 教育活动的社会学分析——一种教育社会学的研究[M] 北京:教育科学出版社,2000. 310.
- [11] 阿瑟·马威克. 一九四五年以来的英国社会[M] 北京:商务印书馆,1992. 203-204.
- [12] 《外国教育丛书》编辑组. 中等教育结构改革[M] 北京:人民教育出版社,1980. 173-174.
- [13] 顾明远. 民族文化传统与教育现代化[M] 北京:北京师范大学出版社,1998. 193.
- [14] 成有信,等. 教育政治学[M]南京:江苏教育出版社,1995.122.
- [15] 滕大春. 外国教育史和外国教育[M] 保定:河北大学出版社,1998. 293.
- [16] [美] 亚伯拉罕·弗莱克斯纳. 现代大学论——美英德大学研究[M] 杭州:浙江教育出版社,2001. 200.

Analysis on the factors influencing on the Policies for Secondary Educational Development in Great Britain in the 20th Century

YI Hongjun

(School of Education, Science and Technology University of Hunan Province, Xiangtan 411201, China)

Abstract: The development of secondary education is linked to the educational policies, however, during the course of adopting and enforcing the policies, we can see clearly that many factors such as the dispute between the parties, the offering of funds, the identifying of class status and the cultural traditions and so on have been affecting the policies of secondary education.

Key words: Great Britain; the 20th century secondary education; development; policy; factors analysis

[责任编辑:胡 义]