

20 世纪影响英国中等教育政策的三大法案^{*}

易红郡

(湖南科技大学教育学院 湖南 湘潭 411201)

摘 要: 在英国教育史上, 20 世纪是英国中等教育改革与发展的重要时期, 这一时期英国不仅建立了公立中等教育制度, 首次使中等教育与初等教育相衔接; 而且实行了中等教育的综合制改组, 促进了中等教育的民主化; 为推动各中等学校之间的竞争和提高办学效益, 英国还在教育中引入市场机制, 增加中等教育的多样性, 以扩大家长的择校权。而以上改革所体现的正是 1902 年教育法、1944 年教育法和 1988 年教育改革法的基本理念。

关键词: 英国; 中等教育; 教育政策; 教育法案

中图分类号: G51/57 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-733X(2003)06-0107-05

Three Acts Effectuated on the Policy of English Secondary Education in the 20th Century

Yi Hong-jun

(Hunan Science and Technology University Education College, Xiangtan 411201, China)

Abstract: In the history of English education, the 20th century was an important period for the reform and development of English secondary education. In this period, the public system of secondary education was established in England, the secondary education and the primary education linked up for the first time; but also implemented the policy of comprehensive reorganization, and promoted the democracy of secondary education; in order to accelerate the competition between the middle schools and raise the benefit of running schools, the mechanism of market competition was introduced into the education, which increased the diversity of secondary education and extended the right of parental choice.

Key words: England; the secondary education; the education policy; the education act

英国中等教育历史悠久, 最早可追溯到公元 7 世纪时创办的坎特伯雷主教学校。但在 20 世纪以前, 英国中等教育主要为教会和中上阶层所垄断, 以培养神职人员和英才为主。英国是一个崇尚自由的国家, 人们把国家尽量少干预个人事情看作是个人获得自由的无价之宝, 这在教育方面更为明显。因此, 20 世纪之前英国并不存在真正由国家控制和管理的中等教育制度。1902 年教育法的颁布在英国教育史上是一个重要的里程碑, 它标志着英国公立中等教育制度的正式形成。从此以后, 英国公立中等教育得到了迅速发展。除 1902 年教育法之外, 在 20 世纪, 影响英国中等教育改革与发展的重要法案还有 1944 年教育法和 1988 年教育改革法。这三大法案是构成 20 世纪英国中等教育政策的重要基础。

一、1902 年教育法: 英国公立中等教育制度的建立

19 世纪以前, 英国政府很少干预教育, 教育权力集中在教会手里。进入 19 世纪后, 围绕政府是否干预教育问题, 不同的社会力量和思想家展开了激烈争论。许多政府官员和资本家担心工人阶级受教育后会危及他们的统治地位和经济利益, 因而反对政府承担教育责任; 教会为了维护自己的利益也坚决反对政府插手教育; 一些思想家则认为政府干预教育会妨碍个人自由。但随着英国社会、政治、经济条件的变化, 原有的管理体制已无法适应形势发展的需要, 要求国家干预教育的呼声越来越高。

进入 20 世纪后, 英国虽然成立了教育委员会, 首次统一了对初等教育和中等教育的管理, 但由于它

对教育只有监督权力,因此,仍然存在地方教育管理和补助金的分配等问题,许多受国教派和保守党支持的私立学校要求公平分配由地方税款拨付的补助金。为了解决补助金分配和其他中等教育问题,当时英国保守党首相巴尔福任命莫兰特来研究解决。莫兰特起草了一份旨在解决上述问题的提案,并由巴尔福于1902年3月24日提交英国下议院讨论。

1902年教育法的通过经历了一个激烈的斗争过程。下议院曾为此持续辩论了59天,焦点主要是法案中涉及到的宗教问题。非国教徒和世俗主义者对于用地方税资助教会学校的提议感到十分愤怒。布里斯托市民联盟在一份抗议宣言中指出:“如果确信1902年教育法危及到市民的基本权利,我们应该和那些被迫从事与其宗教背景不符的活动的人团结起来,因为它违背了宗教信仰自由的原则。”^{[1] (P78)}在下议院,乔治(Lloyd George)领导的自由党对教育议案的几乎每一项条款都提出了反驳意见,特别是反对用地方税去办理教会学校;而在全国许多地方,浸礼会牧师克利福德博士(Dr Clifford)则率领非国教徒举行了声势浩大的游行示威活动,他们警告以巴尔福为首的保守党政府不要触犯众怒。许多商业组织也纷纷以集会和请愿的方式来抵制法案。即使该法案通过后,许多反对者仍然拒交教育税,有的甚至将财产出售或宁可坐牢也不纳税;在威尔士,一些地方教育当局甚至拒绝为本地的圣公会和罗马天主教学校提供资助。据统计,约有7万余人因抵制法案而受到处罚,甚至被没收财产;一些拒不执行法案规定的地方教育当局也受到了1904年特别教育法的处罚。^{[2] (P236)}1904年教育法规定,如果一个地方教育当局拒绝资助本地区的教会学校,教育委员会有权从政府补助中扣除一部分资金。这种对1902年教育法不满的情形是迫使1905年保守党下台的一个重要因素。

1902年教育法案一直到12月18日才获得通过,成为《1902年教育法》,在英国教育史上也被称为《巴尔福法案》。1902年教育法的主要内容是:(1)在各郡和郡自治市设立地方教育当局,负责本地区除初等教育以外的其他各类教育。地方教育当局有权建立中等学校、中等专科学校和职业学校,并用地方税款提供资助。(2)地方教育当局对私立学校和几乎所有的教会学校提供资助,以便加强监督和控制。(3)地方教育当局负责调查本地区的教育需要,制定扩大和协调不同类型教育的计划,并考虑本地区初等教育与中等教育的衔接关系。

1902年教育法是英国进入20世纪后所制定和颁布的第一个重要教育法案,尽管它招致了一些指责和批评,但它被公认为英国教育史上的一个重要标志,其最明显的结果是英国公立中等教育制度的建立奠定了基础。法案规定设立奖学金以使初等学校的学生能进入文法学校学习,打破了自19世纪以来形成的中等教育是中上层阶级特权的观念。同时法案取消了19世纪末设立的地方教育委员会,而把教育主管权交给了现有的地方政府机构。据统计,1902年教育法颁布后,全国共设立了330个地方教育当局,以取代原来的2559个地方教育委员会和788个督促就学委员会。^{[3] (P4)}由此形成了以地方教育当局为主体,议会、教育委员会和地方教育当局相结合的英国教育行政管理体制。英国教育管理中良好的中央与地方政府的伙伴关系,正是在此基础上逐渐形成的。英国比较教育家埃德蒙·金指出:“1902年的法案对于英国人来说说是革命性的,尽管这个法案中有些建议早在1833年就已在议会上提出。法案授权地方教育当局提供中等教育(学校委员会早已开始悄悄地做这项工作);法案还确定了教会学校与公立学校之间的合作关系——‘双轨制’就是从此开始闻名的。”^{[4] (209)}我国马骥雄先生也认为,1902年教育法在英国中等教育史上是个分水岭,它创立了英国公立中等教育制度,因它授权地方教育当局援助甚至设立中等学校。

1902年教育法颁布后,一个新的公立中等教育制度在英国逐步建立起来。其中除各地方教育当局创办的公立中学外,还包括由教会组织等开办的一部分捐助文法学校和直接接受教育委员会拨款的学校。据统计,从1902年起,接受补助的学校从31所发展到1904至1905年的482所,1907至1908年的742所,1914至1915年的929所,并于1919至1920年增至1140所。1925年公立中学总数达1284所,学生人数从1904至1905年的63,782名增加到1919至1920年的307,759名。^{[5] (P5)}尽快地贯彻教育法也是莫兰特的目标,他的传记作者这样写道:“因此,无论发生什么变化,这个永久的法案是任何强有力的政

二、1944 年教育法: 二战后英国中等教育发展的里程碑

1944 年教育法同样是当时英国社会发展的必然产物。美国著名教育家艾萨克·康德尔指出:“英国教育总是在发生社会或政治危机的时刻取得最大的进展。”[6] (64) 由于战争爆发而造成的教育上的混乱,使大家的注意力集中到儿童和他们的教育上来。早在二战爆发前,社会各界就发出了教育改革的呼声。战争期间,由于英国全民族卷入战争而引起的民主意识加强,以及科学和工业的迅速发展,教育改革又成为人们讨论战后社会重建的主要议题之一。在这种情况下,保守党、自由党和工党都发表了有关教育改造的小册子。1941 年中央教育委员会向各社会团体和组织散发了一份题为《战后教育》的绿皮书,它不仅提出了有关教育改革的各种建议,而且欢迎人们批评或提出新的建议。英国社会对于绿皮书的反应十分强烈,“详尽的答复雪片般地向教育委员会飞来”。[7] (P18) 当时的教育委员会主席、保守党政治家巴特勒(R. A. Butler)连续好几个月忙于同各种机构就绿皮书进行磋商,并于 1943 年 7 月发表了题为《教育的改造》白皮书,描绘了有关教育改革的建议和设想。

白皮书一开始就阐述了教育改造的基本原则:“政府提出本白皮书所叙述的种种改革的目的,在于使儿童得到一个更幸福的童年和生活上更好的开端;保证青年人得到更充分的教育和机会,并为全体公民提供种种手段发展他们所赋予的各种才能,从而丰富他们国家的遗产。”[6] (P70) 这份白皮书奠定了英国战后教育改革与政策的基础。同年 12 月,巴特勒又向议会提交了一项教育法案。法案认为,未来的英国应当克服由战争带来的政治、经济和社会混乱,在战后重建中,教育应使每一个人的才能都得到发挥,这是通向成功的唯一道路。该法案经过近 8 个月的辩论于 1944 年 8 月 3 日在议会获得通过,这就是 1944 年教育法,在英国教育史上以《巴特勒法案》著称。

总的说来,1944 年教育法与以往的教育法案不同,它没有引起教派或其他性质的激烈争论,尽管上下两院就一些问题发生过意见冲突,但对法案中有关教育改革的基本精神和原则却分歧不大。这一方面是由于当时的政府是一个受到各政党支持的联合政府;另一方面是由于在提出该法案之前曾进行了详尽的磋商;更为重要的是在二战中涌现出来的民众对教育改革的热情和支持。正如 1944 年英国政府的一份报告所承认的,“整个民族已经醒悟到公共教育制度的缺陷……我们亲眼证实了来自公众的有关改革这一制度的最广泛、最持久的要求。”[8] (P284) 因此,在战时党派纷争让位于国家整体利益,社会各界对教育改革的呼声普遍高涨的特定背景下,该教育法案得以顺利通过。

1944 年教育法的基本内容包括:(1)加强国家对教育的控制和领导,废除原来只具有监督权力的教育委员会,设立教育部统一领导全国的教育。(2)法定的公共教育制度由初等教育、中等教育和继续教育三个相互衔接的阶段组成。地方教育当局对提供本地区的各种公共教育设施负有法律责任,由地方教育当局资助开办的中等学校一律免费。(3)所有小学毕业生参加“11 岁考试”后按成绩、能力和性向分别进入文法中学、技术中学和现代中学。

1944 年教育法可以说是英国教育史上的又一个重要里程碑。正如英国著名教育家邓特所说的,“它也许构成了英国教育史上所取得的最重要的和最有意义的一个进展,”[9] (PP181—182),也是“英格兰和威尔士在后来的二十五五年时间内教育空前大发展的序曲”[7] (P22)。二战后英国教育的改革和发展就是以这个法案为基础的。美国教育家卡扎米亚斯认为,英国 1944 年教育法和 1946 至 1948 年间颁布的若干其他社会服务实施方案,诸如医疗保健、社会保险、儿童福利和家庭补助等,形成了一种通常称作英国型福利国家的基本结构。德国教育家海因茨·施蒂比希则指出:“我们不应该忽略这样一个事实,即这个法案是在联合政府内部商定的,而联合政府则代表了广泛地同教育政策、尤其什么是需要的有关的各种观点。因此,这一法案的首要意义在于:它试图消除英国教育制度的那种典型的五花八门的现象,并制订出一些庞大的结构,以期将来能将各种不同的教育制度都统一起来。”[10] (P151) 台湾学者林本先生认为,该法案可谓集英国过去 40 年来所有教育改革运动的理论和法令之大成,而予以融会贯通。1944 年教育

法中最有意义的改革之一,在于“中等教育”一词涵义的改变。在此之前,这一名词仅指含有学术性的教育而言,享受此种教育者往往需缴纳学费。自此以后,这种狭义的界说已由较广泛的概念所取代,中等教育成为每一个儿童所必经的教育阶段之一,其职责在于促进和协助每一个儿童如何最大限度地发展自己的能力。^{[11] (PP81-82)}而从英国教育发展的历史来看,1944年教育法的最大贡献是实现了“人人受中等教育”这一目标。

三、1988年教育改革法:英国中等教育面向市场化的重要步骤

进入80年代以后,各西方资本主义国家都开始反思自己的教育政策,试图通过改革寻求教育发展的出路和应付挑战的对策。如美国教育质量委员会于1983年4月发表了题为《国家处在危险之中:教育改革势在必行》的报告,以此为标志掀起了美国历史上新一轮教育改革;日本为推行教育改革,于1984年8月成立了“临时教育审议会”,作为首相直接领导的教育改革咨询、审议机构。英国、法国、德国等也相继卷入这场改革浪潮中。

1981年基思·约瑟夫爵士出任英国教育和科学国务大臣。1984年他在谢菲尔德教育大会上发表了一次重要演讲。这次演讲被认为是保守党政府新时期教育政策的总结。其内容是要求有效地利用教育资源,制定长期目标来提高各种能力水平学生的学习成绩,以使80%—90%的16岁儿童至少达到当时中等能力学生的水平。约瑟夫的演讲很快就转变成保守党政府的教育政策。1985年3月英国教育和科学部、威尔士事务部向议会提交了一份题为《把学校办得更好》的白皮书,对英国普通教育质量深感担忧。白皮书指出,“在过去的三十多年里,我们建立并发展了学校体制,无论初等教育和中等教育都有明显改进。……但是,有些学校还存在一系列弱点,有些还很严重。政府认为,现在我国的学生取得的平均成绩,既没有达到应当达到的标准,也不能适应面对21世纪世界的需要。”^{[12] (P295)}针对普通教育中存在的问题,白皮书提出教育改革的重点应包括四个方面:课程设置;考试制度和成绩评定;教师管理的专业效能;学校体制和家长、雇主及教育部门以外的单位为办好学校教育所能作出的贡献。英国政府和有关各界围绕着这些论题展开了持续多年的调查和讨论。

1987年11月国务大臣贝克(Kenneth Baker)向下议院提交了《教育改革议案》,并指出:“在已往的四十年里,我们的教育制度是建立在1944年《巴特勒教育法》规定的框架之上的,……我们需要为这个制度注入新的活力,因为它已成了一种生产者主导(Producer-dominated)的制度,无法对已往十年里日益急迫的改革要求作出敏锐反应。”^{[13] (P571)}因此教育改革应着眼于建立一种消费者主导的体制。经过大约9个月的反复讨论和修改,1988年7月29日,英国议会通过了这份议案,使之正式成为立法即《1988年教育改革法》。

1988年教育改革法的内容包括:(1)法案规定凡在英格兰和威尔士的公立中小学都要开设三类课程,即核心课程、基础课程和附加课程。(2)在地方教育当局管理下的所有中学在大多数家长要求下可以摆脱地方教育当局的控制,直接接受中央教育机构的指导和财政资助,这一政策称为“选择脱离”(opting out)。法案还赋予家长为子女自由选择学校的权力。(3)法案规定在英国各地设立两种新型的中等教育机构,即城市技术学院和城市工艺美术学院。这两种学校的办学经费由中央直接提供,不受地方教育当局的管辖;它们也可以取得工商企业的赞助。此外,法案还规定实行全国统一考试,以作为评价学生和学校工作的依据。

《1988年教育改革法》是1944年教育法通过以来在英格兰和威尔士最重要和最具影响的一项教育立法。麦克莱恩指出:“1988年教育改革法被普遍认为是本世纪英国最激进的一次教育改革。推行全国统一课程,对学生实行全国统一考试,让家长选择自己子女的就读学校,把资源的控制权下放到学校一级,给各学校以摆脱地方教育当局(LEA)控制的机会,这些都是带有革命性的变革。”^{[14] (P5)}他同时认为,1988年教育改革法本身也是撒切尔政府有关教育政策倾向的一种反映,它使得中央政府由公立教育的提供者和管理者变成了消费者利益的“合法公断人”,以全国统一课程为一种标准的陈述,据此教育

消费者(家长)可以用一种共同的标准来判断每所学校所提供的教育如何;全国统一考试使家长得以评价一所学校所提供的教育的有效性;部分学校自治则使教育消费者可以直接向教育的实际提供者施加压力;而当第二级教育提供者——地方教育当局未能满足家长的要求时,“选择脱离”就成了消费者的基本武器。^{[15] (P201)} 伦敦大学教育学院的彼特·戈登(Peter Gordon)等学者则认为,1988年教育改革法象征着英格兰教育政策的一个分水岭,它本身代表着一种终结和一个新的开端。它的实施甚至重大修改都将决定本世纪及以后教育政策的形态。^{[16] (P315)}

1988年教育改革法还是朝着市场方向迈进的一个重要步骤。在新的教育体制下,教育消费者即学生、家长以及当地社区成员的选择权大大增加,社会对学校事务的影响也更加明显。无论是中小学还是高等院校,只有通过提高办学水平,吸引足够数量的学生,才有可能在竞争中生存下去。因此,许多人认为1988年教育改革法的最大特点是巧妙地将加强中央政府的控制与市场竞争机制融为一体。90年代以布莱尔为首的新工党执政后,在政治上推行“第三条道路”,既强调市场功能又强调政府的作用。在教育改革上,工党政府同样是想寻求一种在传统左派和新右派的教育改革之间的“平衡”,即追求优异与教育平等之间、学术教育与职业教育之间、竞争与合作之间的平衡等。

综观20世纪英国中等教育改革与发展的历程,这三大法案所产生的影响是十分深远的。然而教育改革的进程并不是一帆风顺的,这点从三大法案通过前的激烈辩论可以略见一斑,法案的最终颁布是英国各政党和政治派别在冲突中走向融合的结果。

参考文献:

[1] Keith Evans, The Development and Structure of the English School System, Hodder and Stoughton, London, 1985.

[2] Brian Simon, Education & the Labour Movement 1870—1920, The Camelot Press Ltd, Southampton, 1965.

[3] 赵祥麟. 外国现代教育史[M]. 上海: 华东师范大学出版社, 1987.

[4] [英] 埃德蒙·金著. 别国的学校和我们的学校——今日比较教育[M], 王承绪等译. 北京: 人民教育出版社 2001.

[5] Harold Silver, Equal Opportunity in Education, Methuen & Co Ltd, London, 1975.

[6] [美] 艾萨克·康德尔. 教育的新时代——比较研究[M], 王承绪等译. 北京: 人民教育出版社, 2001.

[7] [英] 邓特. 英国教育[M]. 杭州大学教育系译. 浙江教育出版社, 1987.

[8] 徐辉, 郑继伟. 英国教育史[M]. 吉林人民出版社, 1993.

[9] 滕大春. 外国教育通史[M], 第五卷. 山东教育出版社, 1995.

[10]《外国教育丛书》编辑组编. 中等教育结构改革[M]. 北京: 人民教育出版社, 1980.

[11] 林本. 世界各国中学教育制度[M]. 台湾开明书店印行, 1976.

[12] 国家教育发展政策研究中心编. 发达国家教育改革的动向和趋势[M]. 北京: 人民教育出版社, 1987.

[13] Martin Rogers, Opting Out: Choice and the Future of Schools, Lawrence and Wishart Ltd, London, 1992.

[14] [英] 麦克莱恩. “民粹主义的”中央集权主义——评英国1988年教育改革法[J]. 石伟平译. 外国教育资料, 1990, (4).

[15] Martin Mclean, The Conservative Education Policy in Comparative Perspective: Return to an English Golden Age or Harbinger of International Policy Change? British Journal of Education Studies, Vol. 36, No. 3, 1988.

[16] Peter Gordon, etc., Education and Policy in England in the Twentieth Century, The Woburn Press, London, 1991.

责任编辑 汤 跃