

当代英国基础教育政策及其影响浅析

单中惠

(浙江大学 教育学院, 浙江 杭州 310028)

[摘 要] 文章主要论述在英国当代基础教育改革和发展过程中产生过重要影响的包括学制政策、课程政策、师资政策、管理政策、经费政策在内的基础教育政策。正是这些基础教育政策的制定和实施,使得英国基础教育在不断改革的基础上得到了迅速发展。

[关 键 词] 当代; 英国; 基础教育; 政策; 影响

[中图分类号] G40- 011.8/ 561 [文献标识码] A [文章编号] 1006- 7469(2007) 02- 0030- 05

在当代英国基础教育改革和发展中,为了使基础教育的改革和发展适应社会变革的需要,英国政府根据不同时期的情况在学制、课程、师资、管理、经费上制定了相应的政策。从英国基础教育的改革和发展来看,这些相关政策产生了十分重要的影响。正是通过这些基础教育政策的制定和实施,英国基础教育在不断改革的基础上得到了迅速的发展。同时,在某种意义上,英国基础教育改革和发展的过程也就是基础教育政策制定和实施的过程。

一、基础教育政策的五个方面

二战后,特别是 20 世纪 80 年代以来,英国政府根据不同情况制定了相应的基础教育政策,而且不断地对基础教育政策进行修正。正是在基础教育政策的制定、实施和修正过程中,英国基础教育的改革得以不断地向前推进。

(一) 学制政策

1. 实施普及义务教育

对英国基础教育来说,1918 年颁布的《费舍法案》具有里程碑的意义,因为从此以后英国实行了免费的初等教育。在 20 世纪前半期,英国在普及初等教育的基础上又开始了普及中等教育的努力,并在《1944 年教育法》颁布后最终实行免费的中等教育。在二战后实施普及义务教育的过程中,英国坚持实

行基础教育免费的政策。英国政府 1992 年发表的教育白皮书指出:“地方教育当局将继续负有最后责任,保证所有儿童入学或另外接受适当的教育。”与此同时,“家长也有义务确保其子女在 5- 16 岁时定时入学或另外接受到适合的教育。”^[1](p.197)因此从 1992 年秋季开始,所有公立学校都必须在学校概况介绍和年度报告中公布没有正当理由的学生缺席的情况;从 1998 年起,这种学生缺席的情况将在地方发布的所有学校工作的排行表中公布。

2. 推进中等教育综合化

20 世纪 50 年代起,由于“三合一体制”(文法中学、现代中学和技术中学)阻碍了中等教育民主化的发展,且不能适应新的中等教育要求,因此这种“三合一体制”开始解体。尤其是工党政府,更是积极推行综合学校的政策,并把它作为其中等教育政策。1964 年 10 月工党上台执政后不久,就发布一份通告声明其中等教育综合化的政策。1965 年 7 月,工党政府的教育和科学国务大臣克罗斯兰(A. Crosland)在与地方教育当局和教师团体商讨的基础上发布了《1965 年第 10 号通告:中等教育的结构》,其中明确指出:“终止 11 岁筛选制并消除中等教育的分离主义是本政府的公开目的……因而国务大臣要求地方教育当局……着手准备并提交按综合学校路线改组它们地区的中等教育的计划。”^[2](p.287)但是,保守党政府在中等教育综合化方面表现出了不同的态

[收稿日期] 2006- 09- 16

[作者简介] 单中惠(1945-),男,浙江绍兴人,浙江大学教育学院教授,博士生导师,教育部人文社会科学重点研究基地华东师范大学基础教育改革与发展研究所研究员。

度。因此, 1970 年保守党复出后, 当时担任教育和科学国务大臣的撒切尔 (M. Thatcher) 发布了《1970 年第 10 号通告》, 取消了政府对中等教育综合化的支持。此后, 保守党和工党交替执政。然而我们应该看到, 尽管它们有关中等教育综合化的政策有所不同, 但这并未减缓综合学校在英国的发展速度。这也表明中等教育综合化已是当代英国中等教育政策的中心。

(二) 课程政策

1. 设置国家统一课程

英国历来是由各中小学自行安排课程, 直到 20 世纪 80 年代, 英国仍是整个欧洲惟一不设置国家统一课程的国家。这种情况引起了英国政府和教育界人士的思考。为了表明实施国家统一课程的构想, 1981 年, 英国教育和科学部发布的题为《学校课程》的文件指出: 学校课程是教育工作的核心; 中央政府和地方当局不仅要提供教育设施, 而且要关心教育的内容和质量。英国教育和科学部 1987 年 7 月又发表了一份题为《国家统一课程 (5-16 岁)》的咨询文件。这份咨询文件发表后, 在全国范围内引起了广泛的讨论, 国家统一课程的政策得到了多数人的认同和支持。由此, 中小学实施国家统一课程成为了《1988 年教育改革法》中最重要的内容, 从而打破了以往教育法案从来不对学校课程作出具体规定的惯例。为了从 1989 年起全国中小学都采用国家统一课程, 《1988 年教育改革法》还规定设立“国家课程委员会”。

在全国实施国家统一课程后, 针对存在不同意见的情况, 英国政府于 1992 年发表的教育白皮书又一次强调指出, 国家统一课程就是保证所有儿童打好主要学科的共同基础。国家统一课程对学生应该知道什么、做什么和理解什么提出了明确的目标和基本的标准框架, 并且要求要有足够的灵活性, 允许学生以适合他们需要的最佳速度前进。这也表明了国家统一课程政策在 20 世纪 90 年代里的变化。

2. 实行国家统一考试

从 20 世纪 80 年代起, 英国政府开始酝酿一种新的考试政策。1984 年 7 月, 教育和科学部宣布将推行新的中等教育普通证书考试, 以取代 1951 年开始实行的初级水平普通教育证书考试和自 1965 年开始实行的中等教育证书考试。1988 年夏季, 英国正式推出中等教育普通证书考试, 但原先的高级水平普通证书考试仍保留。为了推行国家统一考试, 英国政府在设立国家课程委员会的同时, 还设立了“学校考

试和评定委员会”。由于国家课程委员会与学校考试和评定委员会的工作是紧密相连的, 因此在《1993 年教育法》颁布后, 取代原来两个机构工作的“学校课程和评估局”正式设立并开始工作。

在英国教育史上, 这是中小学第一次推行国家统一考试, 因此这种考试政策在引起社会各界人士强烈反响的同时, 也遭到不少人的反对。针对于此, 英国政府任命了一个以学校课程和评估局主席迪林 (R. Dearing) 为首的委员会, 对国家统一课程和国家统一考试进行检讨, 并于 1994 年初提交了报告。报告同时还提出了一些具体措施, 例如, 简化考试科目, 7 岁和 14 岁考试科目仅为 3 门核心课程; 取消 7 岁和 14 岁考试成绩排行表, 并改进其他考试成绩排行表的公布方式等。这些措施从 1995 年开始实施。

(三) 师资政策

英国政府二战后有关师资的政策, 如大学设立“教育学院”、成立“中央师资培训委员会”并由它来建立“地区师资培训处”等, 推动了战后英国教师教育的发展。20 世纪 70 年代末至 80 年代初, 由于中小学入学人数减少使教师需求量也随之降低, 加上教育财政的困难, 英国政府的师资政策有所改变, 更强调合格的和富有经验的教师的要求。1982 年公布的《教育(教师)规程》就规定, 受雇在公立学校从事教学工作的人必须是合格的教师, 也就是说, 这些人必须修完教育和科学国务大臣所确认的学校教师职前培训课程。1985 年, 英国教育和科学部在题为《把学校办得更好》的教育白皮书中, 把“教师和师资管理的专业效能”作为政府将采取行动的四个政策领域之一。这份教育白皮书明确指出: “学校要完成的使命主要落在教师肩上, 学生的进步则是衡量教师成功程度的尺度。”^[2] (p.559) 同时还指出, 英国政府计划用更严格的方法发展教师职前培训, 并要求学校和地方教育当局对教师在职培训进行系统的规划。

为了保证基础教育的质量, 英国政府规定, 只有符合教育和科学部所认可标准的合格教师, 才能在公立中小学任教。更值得注意的是, 20 世纪 90 年代初以来, 英国开始推行新的教师评价政策, 以提高教师专业水准为目的。整个评价过程包括与评价对象见面、课堂听课、评价对象的自我评价、评价面谈、与评价对象共同商定评价报告书等阶段。

(四) 管理政策

1. 加强中央政府的教育管理

20 世纪 60 年代中期后, 英国中央政府对教育的管理趋于加强, 教育部被新的教育和科学部所取代

就是一个明显的迹象。之后在《1988年教育改革法》中,加强中央政府教育管理的趋势得到了充分的体现。不仅体现在教育拨款上,在中小学课程设置上也是如此,该教育法案增加了中央政府的领导权限,更明确地肯定了教育和科学国务大臣的领导作用。例如,在实施国家统一课程时,课程大纲、成绩目标和考试评价均由中央政府负责组织,而地方教育当局和学校的职责只是确保国家统一课程的实施。正如英国伦敦大学教育学院教授麦克莱恩(M. Mclean)所指出的,在英国,“事实上把许多课程政策给了中央政府。给地方教育当局只留下了一点提供指导的权力。”^[12](p.756)

2. 设立直接拨款公立学校

根据《1944年教育法》,二战后英国中小学教育和继续教育发展计划是由地方教育当局提出的,也就是说,中小学是由地方当局开办和维持的。但是,在《1988年教育改革法》颁布后,英国开始设立直接拨款学校。这是二战后英国基础教育政策的一个新的变化。《1988年教育改革法》规定,任何由地方教育当局管理的郡办学校或民办学校须经家长投票同意后方可提出其申请,并经教育和科学国务大臣批准后才能成为“直接拨款公立学校”,脱离地方教育当局的控制^[3]。每个财政年度,教育和科学国务大臣将根据情况给直接拨款公立学校支付维持拨款、专项拨款以及基建拨款。1992年,英国政府发表的教育白皮书又明确指出,直接拨款公立学校是自主办学的学校。“这种自治是学校思想的核心,也是政府教育政策的核心。”^[11](p.188)因此,随着直接拨款公立学校的发展,地方教育当局在教育管理上的作用无疑将会改变。

3. 允许家长选择学校

尽管早在《1944年教育法》中有关条款已提及家长选择学校的问题,但是“家长择校”是20世纪80年代后期以来英国政府在基础教育上又一个新的政策。《1988年教育改革法》的颁布,通过公开招生的办法扩大了家长择校的机会。90年代里,家长择校的权力又得到了进一步扩大,并充分地体现在1991年的《家长宪章》之中。英国政府1992年发表的教育白皮书也把“家长选择”作为它的重大主题之一,强调给家长更多的选择机会。具体来讲,家长可以在公立教育和私立教育之间选择,可以在郡立学校与教会和其他民间团体所办的具有传统特色的学校之间选择。当然,90年代以来,英国中小学教育的多样化也为家长的选择提供了机会和条件。

4. 实行新的教育督导制度

英国对中小学教育的督导一直是由皇家督学团负责的。作为教育和科学部的一个直属部门,皇家督学团的主要职责是向教育和科学国务大臣汇报教育情况并提出建议、保证教育资源的有效利用、发现和推广好的教育实践经验、参与教师培训工作、发布教育信息等。但自20世纪90年代以来,英国实行了新的教育督导制度。《1992年教育法》取消了中央和地方两级督导机构的体制,建立了单一的教育督导体制。并于1993年9月1日成立了“教育标准局”,取代原来的皇家督学团。教育标准局的主要任务是制定教育评价标准及相关政策和计划、监督教育督导工作质量、制定和实施督学的培训计划等。

(五) 经费政策

由于二战后英国基础教育的改革和发展是以《1944年教育法》为基础的,因此这个教育法案中的有关财政条款实际上确立了二战后英国基础教育的经费政策。比如,该法案规定:“教育和科学国务大臣向地方教育当局支付年度补助费……为履行本法赋予他的职能所开支的经费将从议会提供的经费中支付。”^[12](pp.213-217)但从20世纪80年代起,英国的基础教育经费政策开始有了很大的变化。在《1988年教育改革法》颁布后,由于加强中央政府的教育管理、实施国家统一课程以及设立直接拨款公立学校等措施的实行,地方教育当局仅保留诸如基建费、地方教育行政管理费、培训教师费等部分教育经费的支配和控制权。尽管它有权根据本地区实际情况决定分配给各学校所需要的经费,但需报教育和科学国务大臣批准。更值得注意的是,教育和科学国务大臣为履行维持直接拨款公立学校职责可以直接向该学校董事会提供年度拨款,其中包括维持拨款、专项拨款和基建拨款等。

为适应直接拨款公立学校的发展,1992年发表的教育白皮书建议设立“学校基金委员会”,负责给直接拨款公立学校分配教育经费并进行财务检查。而且,随着直接拨款公立学校数量的增加,政府既需要向该类学校提供一个新的和比较简单的计算拨款的方法,也需要重新考虑原来的拨款制度,必要时对各地方教育当局的拨款进行平衡调整。

二、基础教育政策的影响

通过基础教育政策的制定和实施,二战后,特别是20世纪80年代以来,英国基础教育得到了进一

步的改革与发展。英国基础教育政策对其基础教育的改革和发展产生了十分重要的影响,其实践效果也是明显的。正如英国教育家奇蒂(Clyde Chitty)所指出的:“在《1988年教育改革法》颁布后的几年里,英国教育已发生了根本的变化”。^[4]具体来讲,英国基础教育政策的影响主要表现在以下几个方面。

(一)扩展了基础教育事业

英国通过1918年《费舍法案》和《1944年教育法》的颁布,制定了公立中小学免费入学的政策,先后解决了普及义务初等教育和中等教育的问题,这使得二战后英国基础教育得到了大规模的扩展,20世纪70年代在公立中小学就读的儿童占全部义务教育适龄儿童的93%以上。20世纪90年代以来,英国5-16岁儿童和青少年的入学率几乎达到100%。正因为如此,英国政府1992年发表的教育白皮书明确指出:“在二战以后的年代里,我国的教育制度发生了巨大的变化。现在,儿童较早地开始受教育。他们在学校的时间比过去任何时候都要长,而且越来越多的儿童在学校的时间比过去长。同时,受教育机会的性质也出现变化,统一性越来越让位于多样化。”^[11](p.170)

(二)扩大了中央政府对基础教育的影响

英国制定的一些新的基础教育政策,也扩大了中央政府对基础教育的影响。无论是国家统一课程的设置和国家统一考试的实行,还是直接拨款公立学校的设立和新的督导制度的实行,都使得英国基础教育管理体制自20世纪80年代以来发生了很大的变化,加强了中央政府对基础教育的管理和控制权。1990年,英国伦敦大学教育学院麦克莱恩(M. McLean)教授发表了一篇题为《“民粹主义的”中央集权主义》的文章,论证了80年代以来英国基础教育政策对扩大中央政府影响的效果。也就是说,尽管教育领导权在中央、地方和学校三者之间进行了重新调整,但中央政府对各级教育尤其是基础教育的直接干预明显增多,从而增强了中央政府的教育管理权限以及教育和科学国务大臣的领导作用。麦克莱恩教授甚至指出,《1988年教育改革法》的颁布“加强了中央政府的权力,使英国政府能对推进欧洲教育上的协调有所作为。更重要的是,中央政府获得了规定课程内容的权力,这将同样使它在将来就泛欧课程内容达成协议。这便于师生跨国间流动和统一资格是一个重要的步骤。”^[11](p.170)

(三)增加了基础教育多样化的渠道

在相关的基础教育政策下,中等教育综合化在

二战后的英国成为一种必然的趋势,综合中学已成为中学的主要类型。据统计,1985年,英国综合中学约占全部中学的93.1%(其中英格兰为84.5%、威尔士为98.4%、苏格兰为96.4%)。此外,直接拨款公立学校的出现无疑也增加了英国基础教育的多样化,使得基础教育设施更加适合地区环境和个人需要。据统计,1992年直接拨款公立学校数量近300所,到1996年已增加到1000多所。对于直接拨款公立学校的出现,英国教育界人士普遍反映:学校自主权的扩大有助于办学积极性的提高。因此,现在英国实现基础教育主要目标的手段比过去任何时候都多,也使学校可以更加有效地适应社会发展的需求。正如英国政府1992年发表的教育白皮书所指出的,为了满足新世纪的需求,政府将鼓励学校更广泛的多样化,教育不断增加的多样化将是90年代的特征之一。

(四)扩大了家长的选择权和学校的自主权

20世纪80年代以来,家长选择权和学校自主权的扩大无疑是英国基础教育政策对教育实践产生影响的一个重要方面。由于扩大了家长的选择权,因而保证了家长对中小学教育工作的直接影响。家长不仅可以使他们的合理愿望得到满足,而且可以直接拨款公立学校的地位进行投票。家长选择权的扩大和对学校工作的参与十分有助于改进基础教育。许多英国教育界人士认为,家长参与学校的生活是创建一所优秀学校的最重要的因素之一。与此同时,学校自主权的扩大也改变了以前学校只是地方教育当局的行政单位的情况,使学校董事会具有独立于地方教育当局的权力。其结果是学校对家长和社区负有更大的责任,例如,公布有关办学成绩和学生情况的数据、公布学校自主管理的财务报告、定期和家长举行会议等。

(五)提高了基础教育师资水平

20世纪70年代末至80年代初以来,英国政府在中小学教师资格方面制定了新的政策,对合格的中小学教师学术上和专业上提出了明确的要求。新的师资政策的制定和实施,必然促使英国教师教育计划的调整,既包括职前培训,也包括在职培训。中央政府和地方教育当局也承担了一种重要的职责,那就是保证中小学教师的学术知识和专业技能及知识在学校中得到最有效的利用。特别是90年代初实施的新的教师评价政策,很大程度上推动了英国中小学教师专业化的发展。通过把新的教师评价看作是一种有价值的活动,中小学教师的责任感得

到了加强,学校中的人际关系得到了改善,从而更积极参与学校课程和管理的改革。1992 年发表的教育白皮书指出:“已经参加过评估工作的教师,普遍感到评估工作有收获,在业务上有价值。”^[1](p.172)

(六) 改善了基础教育的质量

20 世纪 60 年代后英国基础教育质量呈现下降趋势的情况,曾引起了众多英国社会人士和教育界人士的关注。因此,英国政府自 80 年代以来制定的基础教育政策,尤其是《1988 年教育改革法》,实质上就是为了改善英国基础教育的质量。无论是学制政策和课程政策,还是管理政策、师资政策和经费政策,其核心都是追求更高的教育质量。换句话说,就是要求为每一个儿童提供最好的教育,使每一个儿童取得最好的成绩。改善基础教育的质量,提高全体学生的水平,无疑是当代英国政府基础教育政策的首要任务。应该看到,在促使所有中小学生学习 and 充分发挥他们各种能力的教育中,国家统一课程等政策已发挥了重要的作用。据统计,中学毕业生

普通中等教育证书考试中有 5 门或 5 门以上科目通过达到 A-C 级的学生比例从 1980 年的 24% 上升到 1991 年的 38%; 18 岁的学生在拓宽第六学级课程考试中有 1 门或 1 门以上达到 A 级水平,两门或两门以上通过的学生比例也从 1980 年的 18% 上升到 1991 年的 27%。总之,英国在强调使中小学满足天才儿童需要的同时,也强调使所有儿童接受共同的高质量的教育。

[参考文献]

- [1] 吕达,周满生. 当代外国教育改革著名文献(英国卷·第二册)[C]. 北京:人民教育出版社,2004. 197.
- [2] 瞿葆奎. 教育学文集·英国教育改革[C]. 北京:人民教育出版社,1993.
- [3] 吕达,周满生. 当代外国教育改革著名文献(英国卷·第一册)[C]. 北京:人民教育出版社,2004. 187.
- [4] Chitty C.. The Education System Transformed [M]. Manchester: Baseline Books, 1992. 99.

A Brief Analysis on the Policies to Basic Education and Its Influence in the UK at Present Age

SHAN Zhonghui

(School of Education, Zhejiang University, Hangzhou 310028, China)

Abstract: There is a brief analysis on the British policies to basic education which including policies of school system, curriculum, teachers management and financial, have most importantly influence over the reform and development of basic education in the UK. Through making and implementation of the policies to basic education, the British basic education was development on the reforming basis quickly.

Key words: present age; UK; basic education; policy; influence

[责任编辑:胡 义]