

跨世纪加拿大基础教育管理改革走势评述

蒋园园

[摘要]近年来,加拿大基础教育管理体制的变革一直处于不断调整与完善中。市场作为一股强大的驱动力,在推动教育改革在市场经济道路上前行的同时,也给基础教育管理体制带来了新一轮的挑战和机遇。为保持在世界经济和科技竞争中的领先地位,加拿大政府通过反思,积极寻找新的出路,其基础教育管理体制变革已经拥有新的含义。

[关键词]加拿大;基础教育;教育管理;教育管理改革

[中图分类号]G511/711 [文献标识码]A [文章编号]1009-718X(2011)05-0074-04

20世纪80年代以来,在社会、经济和科学技术高速发展的冲击下,加拿大基础教育管理日益呈现出改革的迫切性。创建于19世纪后半叶的加拿大基础教育管理模式,一直由政府掌控并向普通民众提供教育服务中,公立学校的办学直接受政府机构统一掌控,政府独揽基础教育的投资、经营和管理权。由于缺乏竞争和利益驱动,加上政府本身官僚组织的低效性、信息不完全和政府能力有限等,导致基础教育管理效率低,无法适应时代的挑战。进入20世纪80年代,英美两国的基础教育管理领域发生了一系列改革,不仅在教育服务提供者和教育服务享受者之间确立了“生产者”和“消费者”的关系,并且竞争、自治、公平和家长自由选择的市场化运作机制为两国重新调整政府和市场在教育管理中的作用提供了一个窗口。然而,面对基础教育的日渐普及,高等教育的大众化以及学习型社会的发展,加拿大政府垄断下的基础教育管理体制却演进缓慢。因此,加拿大政府屡屡受到加拿大民众的各种批评。

由于基础教育是涉及社会每一个家庭的重要问题,在加拿大政府民选的政治制度中,各政党为了赢得执政的社会基础,都不敢忽视这一社会高度关

切的问题。1993年11月,以克雷蒂安为首的自由党政府上台后,为了适应新公共管理运动(New Public Management)实践的新趋势,将优胜劣汰的竞争机制引入基础教育管理,新政府对战后以来逐步形成的基础教育管理结构体系进行了全方位的改革。可以看到,加拿大这一轮基础教育改革为公共教育的发展创造了良好的机遇,取得了令人瞩目的成就。市场化改革作为一股强大的驱动力,减少了政府对基础教育部门的干预,完善了中小学内部的管理机制,扩大了家长和学生的教育选择权利,适应了基础教育客观环境和经济结构的变化要求;改革在政府与市场之间寻找到了通过教育加强经济产出的有效路径,相对而言,提高了学校行政效率和教育产出,使教育与社会政治、经济等方面关系步入了协调运作的轨道。然而,事物的发展往往伴随着激励和制约两种因素。加拿大这一轮基础教育改革在不断激励着基础教育加快发展的同时,也出现了一些令人担忧的问题。这集中体现在基础教育管理市场调节与政府统一控制之间的矛盾,随着改革的不断深入,许多理论和实践问题进一步加剧,从而导致基础教育的发展出现了徘徊不前的局面,陷入新的困境。

蒋园园 国家教育行政学院国际教育教研部 102617

一、反思：加拿大基础教育管理改革现存问题分析

1. 公共利益和服务与市场竞争管理规制的矛盾

尽管加拿大政府一再声称，改革后基础教育管理模式在处理教育管理实践，尤其是政府与市场、政府与学校的关系时，将会围绕公共利益这一核心展开，但基础教育市场竞争教育管理规制，并没有在具体的教育管理实践中，来协助公民表达实现共享的公共利益。如，公民的教育平等问题。加拿大是个多元文化的移民社会，人与人之间的平等是构成多元文化社会平等的基础，这就要求政府在基础教育管理的价值取向上，不能有经济人理性选择的特征。而事实上，加拿大许多学校对基础教育管理采取的措施越来越倾向于经济价值而将公民价值边缘化。再如，现行教育管理规制政策，实际上反映了经济或商业的自由越来越居于主导地位，而民主却愈来愈趋于边缘化。^[1]由于市场逻辑与共同价值等其他民主要素之间存在着内在的、难以消减的抵牾与矛盾，虽然改革将市场竞争机制引入教育领域，改造了加拿大传统的公立学校的基础教育管理，但也引发了传统力量的强劲反弹。从加拿大非政府组织进入基础教育领域的实践来看，竞争和择校的新机制不仅未解决教育供求矛盾的制度安排，反而严重损害了基础教育的公益性和公平性。由于经济目标导向的驱使，不少组织背离基础教育公共利益的宗旨，甚至抛弃基础教育公共服务的价值取向，将基础教育资源变为组织资源、将公益变为私益等，这些都大大增加了基础教育管理改革的风险系数。因此，扭转市场竞争管理规制方式所呈现的利益倾向，回归对基础教育公共利益和服务本性的认识，警惕对基础教育市场化的迷狂，并扼制由市场化冲动所导致的民众教育权利的失衡，这将在很大程度上影响加拿大这一轮基础教育改革的方向和推进力度。

2. 管理功能和责任与教育资源合理配置的矛盾

近年来，加拿大民众对基础教育管理改革抱怨较多的是政府的控权功能和管理责任。本来面对各种教育改革措施难以奏效的现状，市场化无疑是加拿大基础教育管理改革的关键所在，政府想通过教育市场化解决教育投入不足从而减轻国家负担，解

决教育体制僵化、效率低下和质量不高等问题，但由于市场失灵现象的存在，在配置教育资源方面，市场这只“看不见的手”并非人们意愿中那样的美好，现实中的市场并不具备自由主义经济学者所设想的“有效市场”的全部条件，因而在解决加拿大基础教育管理的众多矛盾和冲突方面往往表现得无能为力。虽然政府在基础教育管理的控权方面未曾放弃自身的职责，但近年来教育市场化改革实践中的信息不完全和不对称现象，破坏了市场机制的“优胜劣汰”法则，甚至出现了“劣胜优汰”的现象。由于政府将提供基础教育的责任过度地让位给市场，在管理上利用市场控制型模式决定学校和教育的发展方向，而没有将基础教育资源均衡匹配的成本和责任纳入其中，这就促使了基础教育离开了教育本体的服务性和实效性，不合理的教育资源配置导致公立学校对教育市场的继续垄断。本来教育是获得个性自由、私人利益和实现个人权利的有效途径，是现代理性化个人理念的制度化过程，但随着改革的逐步深化，不平等教育反而成了一种完全正常的社会现象，人们对基础教育的市场秩序发生怀疑，并对政府的管理功能和责任不到位提出批评。显而易见，尽快明确政府的职能定位，合理界定政府管理的范围，强化责任意识，成为加拿大政府必须面对的问题之一。

3. 管理决策和行动与教育政策执行效率的矛盾

如果说在 20 世纪 90 年代以前，加拿大政府对基础教育的管理决策和行动还十分明确的话，在 90 年代后则大不相同了。随着自由市场机制在基础教育领域的介入及其教育利益群体在公共教育领域的活动逐步合法化，政府与学校的关系发生了很大变化，与过去强调不断扩大政府的教育管理决策和行动权不同的是，教育政策活动由单向性的政府权利模式走向多向性的内部管理混合权利模式。在如何维持基础教育职能的问题上，尽管政府借助于特许或契约等法律规定，通过目标体系在学校知识标准和成绩评估中发挥着监督和控制作用，进而对学校的财政与行政管理产生影响，然而，改革没有注意到将教育政策执行看作是促进学校内部管理、提高教师整体水平和教育质量的工具；在给予学校充分的自主权的同时，弱化了政府对学校管理的支持、协调和控制。本来，制定倾斜政策，给予学校

更多的自治权,是为了寻求教师、学生和家長等广泛参与教育治理,最大限度地发挥基层学校直接面对教育市场的优势,构建基础教育管理的民主控制、市场控制等格局,激发学校进行自我改革与自我调整的热情,但实际运作中,以学校为本位或以学校为基础的管理、教育管理决策权和执行权的紧密结合,并没有激发基层学校管理人员和教师的潜在力量,促进教师的职业发展。由于竞争机制的引入使基层学校难以成为自我管理和自主发展的主体,学校还不能根据自身的需要来确定自己的发展目标 and 方向,在学校财政、人力资源和课程评价等方面难以作出有效的管理决策和行动。如,不列颠哥伦比亚省教育部基于效能、民主化、适当与质量,在基层学校普遍建立了拥有预算、人事和课程等广泛权利的校本管理委员会,以改进学校的内部管理,但教育政策实施情况和最初政策意图却并不一致。

二、前瞻:加拿大基础教育管理改革新含义及新举措

1. 面向未来的改革方向和管理职能空间的拓展

面对基础教育管理改革实践中出现的诸多问题,怎样来谋划未来改革的顶层目标并拓展管理职能的新空间?鉴于加强和改善政府统一控制的指导职能已成为业内人士争论的焦点等原因,加拿大政府开始寻求相应的对策,以确保政府与市场的作用在改革中的力量对比能具有必要的张力。正是在这样一种改革取向的引导下,着力强化政府对教育公平性和公益性的干预能力,成为新世纪以来指导加拿大基础教育管理改革的一条基本思路。首先,在如何维持免费、平等和全民的公立中小学教育的政府责任问题上,加拿大政府改变了将承载着重要社会功能的基础教育放在一个自由市场上的做法,在改革中努力采取各种措施不断拓展管理职能的空间。其次,为保证将基础教育公平落到实处,政府在管理程序上对原有改革的政策和制度中不尽合理的部分作了相应调整,并将公民能享受到平等的基础教育作为未来改革中政府最基本的教育责任。就监管而言,政府对基础教育管理改革控制的着力点,除了提供教育政策和作出合理的制度安排外,在合理性方面以对基础教育内部和外部环境的适切

性为标准,对所有提供基础教育服务的市场活动进行督察,以保障基础教育领域的公平竞争和信息的开放和畅通。第三,在基础教育管理改革重点的变化上,为规范学校间的竞争,建立公正有序的教育市场,特别提出了满足公共基础教育供给所需资源,切实保护教育领域弱势群体的新方案。值得注意的是,随着政府基础教育管理改革取向的调整,加拿大社会对教育平等和效率的看法也开始发生微妙的变化。目前,民众虽还关注自由选择、竞争和多样化,但更加注重社会公正和机会均等。

2. 面对挑战的改革举措和教育治理模式的尝试

教育领域的改革是一项极为复杂的工程,加拿大基础教育管理改革也同样如此。尽管一些问题得到了解决,但根源于传统教育理念的习惯因素使得改革仍然需要面对持续的挑战。近年来,加拿大政府针对纵向和横向间集权与分权教育管理模式下无序和不确定性,增加了对省教育部、学区教育局和基层学校适当的统一调控,并在许多基层学校积极尝试学校管理的教育治理模式。各省积极响应,也相继推出了改革基础教育管理结构的新举措来应对挑战。如,纽芬兰省和新斯科舍省通过不同形式的网络化协调,让教师、学生和家長等广泛参与教育治理;安大略省通过将提高数学和科学教育质量列为政府优先日程的改革安排,直接奠定了基层学校21世纪初教育治理首要工程“课程改革”的基调;萨斯其温省通过计划、目标和权利等形成治理的可操作性工具,在建立基础教育管理改革的决策上,对政府与学校的关系进行了重新调适;卑诗省利用市场和准市场的方法,建立指导和控制基层学校管理改革的组织体制;爱德华王子岛省通过“降低噪声”和“负面协调”形成共同行动的纲领,对影响学校管理改革的问题从教育治理的结构上进行了改造;不列颠哥伦比亚省通过教育治理成员间的谈判和协商,对基层学校教育管理改革的任务从教育治理分权的角度进行了确定。事实证明,教育治理已经主宰了加拿大基础教育管理改革的进程,从宏观方面看,协商机制的建立,使政府和学校的管理方向与教育过程和目标相契合,一方面保有了加拿大公共教育市场的竞争性因素,并在一定程度上抑制了市场的外部负效应;另一方面,教育治理作为一种更为有效的制度安排,在一定程度上避免

了政府因分权可能产生的教育管理简化。从微观方面看,治理主要是减少学区委员会和学监对学校日常事务的直接干预,使学校的直接管理者真正负起管理责任。

3. 面临发展的多元诉求和政府作用的重新调整

为破除基础教育管理体制市场化改革中的“瓶颈”问题,近年来,加拿大政府在教育领域,一直按照政治国家、市场与公民社会对教育的不同的价值判断与诉求,竭力设计专业人员、学生家长和社区成员之间的平衡控制型模式,^[2]寻求三者之间的相互妥协和力量平衡,从而以最优化的方式推进基础教育管理体制改革的进程。从新世纪加拿大基础教育管理改革的思路来看,政府为了满足利益团体对政府的改革责任心和管制的合理要求,从完善学校管理运行机制入手,对阻碍学校目标管理和质量管理的方式进行选择,引入明确的绩效标准和评估标准,使基础教育管理改革更为规范化和民主化。突出的措施是在学校董事会或管理委员会成员组织中规定了校长、教师、家长和社会人士组成比例,以使学校的绩效评价能够基本反映社会的要求。这种变化的集中体现之一就是,校长、教师、学生家长和其他学校管理者对学校都具有一定的控制权,

高质量将成为学校运作情况的主要标准,不能达到一定水平的教师和校长将被有能力的人所取代。另外,经过近年来的政府作用的重新调整,加拿大政府立足于汲取市场化改革的经验教训,学校运作机制从政府维持与市场引导的相互分离走向交叉合作,有效地解决了与市场化改革“断裂”或“决裂”的问题。可以认为,面临基础教育发展的多元诉求,加拿大所采用的政府与市场相结合的改革方式,使教育政策实施的程序与完善学校运作的因素有机协调,这种方式对于落实基础教育的“核心”起到了内外兼顾的作用;同时,改革新的含义已经对加拿大基础教育管理目标作了全面的定位,这种定位符合新时代新社会的需求。

[注释]

- [1] Hertz ,N.The Silent Takeover :Global Capitalism and the Death of Democracy[M].London:Arrow Books ,2002 :102.
- [2] Male ,B. ,Ogawa ,R.T.& Krantz ,J.What Do We Know About School-Based Management ?A Case Study of the Literature-A Call for Research [C]//Clune ,W.H.& Witte ,J.F.(Eds.).Choice and Control in American Education (Volume 2)Philadelphia: Falmer Press ,1990 :289- 342.

(责任编辑:韩梅)

“三分钟教育学” 征稿启事

“三分钟教育学”栏目包括“札记”、“师语”、“教学手记”和“课堂智慧”四个主要内容。

札 记 (1500字):用随笔短论的形式呈现教育研究和实践过程中的个性化思想,以形成一种更具个性色彩、个人风格的教育研究取向;

师 语 (1000字):教师对自己职业生涯和日常工作中发生的一些小事的感悟和反思,让人真正体验“一个好教师的职业生涯和日常工作就是一部鲜活的教育学”的境界;

教学手记 (1500字):教师以具体的教学片断或教学细节为切入点,从教学思路、教学方法和教学效果等方面反思自己的教学活动;

课堂智慧 (500字):寻找教师在教育教学生活中的“智慧”灵感,并以这些鲜活的“智慧”案例激发教师更多反思性的智慧和情境机智的出现,促进智慧型教师成长。

本刊编辑部