

21世纪初日本基础教育改革的模式及特质*

——基于教育行政地方分权的视角

王国辉

(辽宁师范大学教育学院暨田家炳教育书院, 辽宁 大连 116029)

〔摘要〕 20世纪90年代日本经济进入泡沫期以来,伴随日本政治、经济等的急剧变化,学校教育的制度性疲倦也日益严峻。因此,推进教育行政的地方分权,下放地方和学校更多的自主权成为日本教育改革的目标。犬山市的以自律性为前提的民主发展模式、土佐市的共同参加模式和东京都的市场本位的新型公共管理模式等来自不同地域的自主性教育实践颇具特色,使21世纪初日本的基础教育改革呈现实质性进展。

〔关键词〕 日本;教育行政地方分权;基础教育改革;模式

〔中图分类号〕 G40-059.3 **〔文献标识码〕** A **〔文章编号〕** 1002-8064(2013)01-0072-05

教育行政的地方分权化改革可以说是当前全球性的公共教育改革的潮流,它重在提高学校内外部的权力平衡与机制盘活,以及促进教育的民主与效率的提升。20世纪90年代日本经济进入泡沫期以来,伴随日本政治、经济等的急剧变化,学校教育的制度性疲倦也日益严峻。因此,在日本中央教育审议会颁布的《关于今后的地方教育行政方式》(1998年9月,中央教育审议会,以下简称“中教审”)报告中,下放地方和学校更多的自主权,以推进教育的分权改革成为其明确目标。由此教育行政地方分权化的改革不仅在政策上,而且在实践中得到进一步发展。其中爱知县犬山市、高知县土佐市和东京都等的颇具特色的来自不同地域的自主性教育实践走在了日本教育改革的前列。关于日本的教育分权化问题,目前在我国对其改革的实践进行详细介绍和分析的研究还没看到。因此,本文在把握新世纪日本教育行政地方分权化基本理念的基础上,选取有代表性的爱知县犬山市、高知县土佐市和东京都为代表,对新世纪教育行政地方分权背景下日本基础教育改革模式及特质加以探讨,以把握日本基础教育

改革的进展及其特点。

一、日本教育行政地方分权化政策的展开

(一)背景分析

1. 新自由主义改革是日本教育行政地方分权化改革的理论依据

人们公认,战后日本中央集权型的标准化教育管理模式的实施,充分发挥了日本教育资源的作用,促进了日本现代化发展。但同时整齐划一、“考试地域”的教育发展也限制了学校及学生的特色发展。因此,20世纪80年代中期临时教育审议会后,教育的自由化、个性化、多样化成为日本教育改革的原则。在政府的主导下,日本的教育改革涉及教育制度、教育内容和教育行政等各方面,使教育呈现新的发展态势。这种由日本政府推进的教育改革的基调是新自由主义的推进,即提倡效率、竞争、自由化、市场化及地方分权化等成为日本教育政策的重点。就其特征而言,“旨在构建自由的经济和强盛的国家,试图通过市场的自由竞争来实现社会资源的有效分配。基于这一观点要求放宽各种社会规范体系,利用民间企业的活力贯彻市场原理,重组整个国家和

*〔基金项目〕本文系教育部人文社会科学研究规划基金项目“21世纪日本‘创造新时代的义务教育’的实证研究”(项目编号:12YJA880113)的研究成果之一。

〔收稿日期〕2012-12-20

〔作者简介〕王国辉(1969-),男,满族,辽宁省北镇市人,辽宁师范大学教育学院暨田家炳教育书院副教授,日本名古屋大学教育学博士,研究方向:教育基本理论及制度的比较研究、终身教育与终身学习、成人教育。

社会”^[1]。也正是在新自由主义教育理念的指导下,在日本,推进了以各个地方自治体为中心的颇具特色的自主性教育改革的实践,并取得了一定的成果。

2. 现行教育行政体制的弊端是推进教育行政地方分权化改革的现实原因

日本的教育行政是在国家规定的框架和财政支援下,国家、都道府县和市町村相互合作,各自发挥相应作用的体制。在这种体制下,教育委员会作为地方教育行政的主体发挥了重要作用。这使得日本教育在战后得到迅速发展,并对日本综合国力和国民生活水平的提升以及文化的振兴等都做出了重要贡献。尽管如此,现在的日本教育也面临着各种各样的问题。特别是学生的学习热情、规范意识、道德意识、自律意识以及体力等方面都需要进一步提高。再有就是旷课逃学现象以及啃老族现象的存在等都是亟待解决的课题。这就需要人们转变教育观念,特别是要重视提高学生学习的内在动力,给予学生获得各种体验的机会和条件。还有就是在少子高龄化急速前进,日本社会结构发生很大变化的情况下,要求地方行政应优先考虑加强基础教育。响应这种要求,就需要改革以学校为首的教育机关和管理教育机关的教育委员会的现状以及教育委员会和学校之间的关系等。而改革的切入点就是要从改变现有的教育行政体制入手,以保障教育行政能确切地反应民意,并能灵活地促进教育教学实践活动的发展。

(二) 基于教育行政地方分权的日本基础教育改革的主要政策及理念

20世纪90年代日本经济进入泡沫期以来,伴随日本政治、经济等的急剧变化,学校教育的制度性疲倦也日益严峻。因此,推进教育行政的地方分权,下放地方和学校更多的自主权成为日本教育改革的目標。关于以教育委员会制度为首的日本地方教育行政的模式和问题,在1998年的中央教育审议会的咨询报告中曾有过专门论述,之后在这一宗旨指导下的改革在日本各地和各个学校开展起来,并取得了一定的成果。特别是随着地方分权的推进,有必要进一步强化地方教育行政体制,也正是从此观点出发,日本在不断摸索以教育委员会制度为首的地方教育行政的改革方式。

继中教审《关于今后的地方教育行政方式》报告中明确提出分权改革理念之后,中教审于2002年又在《关于地方分权时代教育委员会的现状与改革》的咨询报告中提出了改革地方教育行政的具体原则。

主要包括:“切实保证全国教育水准和扩大市镇村及学校的自由度;各个市镇村及学校通过评价等应就自己的教育行政和教育活动的内容和成果向居民和家长承担说明责任,以提高教育质量;应积极提倡扩大地区居民及家长对教育的参与力度,在发挥各自作用的同时,三者应有机的结合起来等”^[2]。在此报告中,中央教育审议会还特别指出,为减轻国家的财政负担也需要提高地方教育行政的力度,况且相比国家,地方自治体与学校之间更容易形成一种有效而便利的联系。从上述中央教育审议会的咨询报告中,可以明确的就是,新世纪日本基础教育改革的重点就是要加强教育的地方分权,扩大地方自治体和学校根据实际情况制定各种规章制度的权限,以充分发挥其自主性和创造性。

随后,日本中央教育审议会又发表了题为“创造新时代的义务教育”(2005年10月26日)的咨询报告,“发挥地方和学校的主体性和创造性,提高教育质量”就是报告中提出的4项国家发展战略之一。并具体指出,“为了发挥地方和学校的主体性和创造性,提高教育质量,国家要制定标准并保证资金等条件的到位,同时,市、区、町、村和学校也必须履行相应的职责。为了保障学校的自主和自律及拥有相应的权利并能承担相应的义务,要建立起由家长和社区居民参加并能实施评价的公开、透明的管理机制”^[3]。为了保障这一目标的实现,具体提出地方教育行政改革要实现教育委员会组织的弹性化及行政领导和教育委员会权力分担的弹性化。

2007年6月27日,日本又颁布了《地方教育行政法》的修订法案,该修订法案中特别指出,为更加尊重学生家长对学校教育的意见,地方教育委员会委员人数可以根据实际情况调整,学生监护人有选任委员的义务。还指出要采用第三者评价法及文化、体育等的管理移交给地方政府的相关行政部门,以推进地方分权改革等^[4]。这就从法律层面上确定了教育行政地方分权的实施及保障了教育行政地方分权改革的推进。

二、教育行政地方分权背景下日本基础教育改革模式

(一) 爱知县犬山市的以自律性为前提的民主发展改革模式

爱知县犬山市的改革是从教育行政体制改革开始的。具体来说就是重组市教育委员会以强化其职能。犬山市为了加强及改进教育委员会的功能,任

命教育行政专业的大学教授和公司的董事成为教育委员,提高了教育委员会的策划和立案功能,也加强了对外说明责任和宣传活动。其次就是强化了市教委事务局的功能。就事务局的强化方面来说,为改变长期以来由县教委指派来的事务局主管一手遮天的现状,犬山市采用了两名主管,并以市财政经费的名义改编了事务局的职能部门,即设置主任、科长、各部门负责人3个职位,而且其人员构成均来自市内教育教学一线的有着丰富教育经验的校长、副校长、教学主任等。另外,“还专门设立了学校教育客座指导主管这一职位,指导以教学为中心的学校教育改革,其一般由大学研究者来担任,以对改善教学和编制课程等提供具体指导。学校教育客座指导主管通过组织各种研究会给予支援,并借此加强了与市内学校之间的关系”^[5]。这个方案的成功得益于犬山市教育委员会委员长的积极努力,即这一主张得到了市长的认可和支持,并由市财政专门提供教委事务局所需费用。这样市教育行政的主体性得以确保。

为切实实现学校自立,“创建学习型学校”成为犬山市教育委员会的重要课题。为此,犬山市大力推进了两项具体改革措施。第一就是通过教师共同参与辅导教材的编辑与制作,提高了教师参与课程研发的能力。在这一过程中开展的独立的教员研修体制等也使教员的能力得以提高。“犬山市教育工作者将这种努力称为‘研究型教育实践’,这是站在研究的视点把握每天的教育实践,又将每天的研究成果灵活应用于教育实践。通过这种研究型教育实践使教员和学生监护人及学生之间的相互学习成为校园文化的重要组成部分”^[6]。第二就是开展小班教学,即依靠学校自身的裁度编制班级。为此,犬山市还用市独立的预算聘用非专职讲师,以推进小班教学的发展。

正如前述,为了实现“创设学习型学校”这一犬山市教育改革的目标,要求教师进行角色转换。即“要求教师的学习指导观要从指导转换为学习,这种模式下的教学方法重视的是互相学习,而这种互相学习模式的开展又得益于小班教学的推行和教师专业性的提升”^[7]。“互相学习效果的评价虽然很难,以东京大学刘谷刚彦教授为代表的调查研究小组历经艰辛,通过缜密研究制定了相对科学的调查问卷展开调查,其调查结果也明确了互相学习型教学在缩小学生间的学力差距方面是有效的”^[8]。犬山市

的改革,可谓是在教育行政的大结构之内确保了自治市的相对独立性。

(二)高知县土佐市的共同参加改革模式

高知县土佐市的教育改革源于多年公共教育的混乱,如有居民和家长认为,学校“不能提高孩子的学习能力和水平”,对教员的指导能力有所疑问;也有人认为,“学校过于封闭”等。也就是说,普遍存在着以学力问题为中心的公立学校不能得到县民信赖的问题,其中很大的原因之一是因为县教育委员会和教职员工会组织之间长年的对立造成的,这也使得为了获取县民的信赖而进行的有效对策的制定和实施处于困境^[9]。其中96年春开始的“土佐教育改革研究会”,集中了以自民党为代表的县议会的各派、教职员5团体、教育委员会和家长教师联合会等的代表,通过在公开场合进行彻底讨论,并在此基础上共同来确定改革课题及政策的框架,这一措施保证了土佐教育改革有所成就。

土佐的教育改革是从提高教职员的认识,恢复教职员的信誉开始的。首先是使教师们确认儿童为教育主体,并在此基础上确定教员达标基准,给予教员自我评价的机会,使教员认识到自己的工作必须努力争取获得县民的信赖和支持。其次,为了切实提高孩子的学习能力,一方面采取了少人数指导和配置专门科目教员的措施,再有就是导入了教学评价系统,使教师明确有必要站在学生的立场改善教学。另外,在各个学校还设置了促进学校开放委员会,以强化学校和所在地区的联系。这也说明学校教师再也不是一个封闭的存在,而应该立足于所在地区和社会来开展教育活动,学校也应该向本地区承担一定的说明责任^[10]。

在前述教育改革小有成效的基础上,为进一步深化改革成果,县教育委员会尝试制定了教育行动纲领,更具体地制定了教育改革的目标,并将教育改革的成果以数字化的形式公开,有助于博得县民的信任和及时了解教育改革状况。另外还制定了具体的教员人事评价制度,促进并提高了全体教员的改革意识。同时还采取了起用民间人士担任校长以及副校长候选人由县民推荐等措施,再有就是站在评价方录用管理人员,这一切的措施使校长的职责变得更加明确。

土佐教育改革的特点就是社会各个阶层的广泛参与。前述“土佐教育改革研究会”的活动是这样,另在各个学校中设置的“促进学校开放委员会”也同

样要求孩子、保护者、居民等积极参与。这就使得政策的立案决定过程有很大变化,在改革前,政策措施实际上都是县教委事务局中的县议会自民党文教担当者等在私下协商后立案决定的,为此,来自县教职员组织等的抵抗情况就很多。但是在改革后,很多的政策措施从立案过程开始不仅要求有关人员参加,讨论过程也变得公开,而且针对一些政策虽然县教委和教职员工会组织之间仍有尖锐的对立,但这些问题都是由各阶层及团体在经公开讨论后并根据讨论结果来解决的。这种改革既带来了参加的扩大化和透明度提高,同时也使有关人员之间的信赖关系得以恢复。

(三)东京都的市场本位的新型公共管理改革模式

东京都的教育改革是在前东京都知事石原慎太郎的“从东京改变日本”的口号下,在强烈的行政主导下进行的。可以说是市场本位的新型公共管理改革的典型模式。各种保守主义的改革措施成为这次改革的重点,主要包括:以大规模合并和创建新学校为中心的东京都立高中重组、以教师人事考核和导入主任制及制订学校经营管理计划等为中心的学校经营管理及教师人事制度改革、还有以强制推行教员齐唱国歌、向国旗敬礼为中心的国家主义及权威主义的教育等。

东京都的教育改革特征可以归纳为以下几个方面:第一,大幅缩小了作为公共服务一环的隶属于公共事业的学校教育,推行教育服务的民营化;第二,废除学区制,在学校间导入竞争机制;第三,教育委员会和学校之间的关系从原来的官僚统治转变为依靠评价的统治。即在推进不同学校之间的差别化及特色化的同时,导入并确立了用于评价其成果、业绩等的学校评价体系;第四,在学校内部强化上意下达型行政体制。即作为学校管理层的校长有权决定学校的发展目标及学校的经营管理方针,并独揽教员人事和财政预算大权。另在作为辅佐校长工作的管理层中新设主任一职,降低了原来教职员会议的地位,教职员会议降格为辅助机关;第五,在一般教师阶层中导入业绩主义和成绩主义为新的新的人事考核制度。这主要是借鉴了民间企业的目标管理手法,对教师进行绩效评价,并将评价结果与教师的人事及工资等相结合。第六,导入民间经营管理方法。导入一种新的周期制管理体制,这里所谓的周期,即由制定管理计划到成果的自己评价和外部评价,再

到新年度经营管理计划的做成。与此同时也采取了启用产业界出身的民间人士担任校长,及增加非常勤教员、学校间食的民间委托等^[11]措施。

在此,值得注意的是,东京导入新公共管理的手法,通过公开各都立学校经营管理计划中的包括入学成绩和录取率等多项指标在内的数值目标,确立了市场指向型的学校重组。与此同时出现了行政权力扩大和加强对教职员工管理等的现象。因此,有学者指出,新自由主义指导下的东京都的分权化改革与其说是参加的扩大还不如说是加强了代表国家的来自领导层面的统一管理^[12]。也有学者指出,东京都开展的这种新自由主义指导下的教育改革给人们的“生活世界”带来了混乱、抵抗和矛盾,使人们不得不面对各种困难^[13]。

三、教育行政地方分权背景下日本基础教育改革的特质

通过上述三个地区改革情况的分析,我们可以看出,高知县土佐市是以通过组建土佐教育改革研究会和成立学校开放委员会等,谋求通过各个阶层对教育行政和学校管理的参加,以实现学校正统性的再构筑,并且由于各个阶层的积极参加,确实一定程度上恢复了人们对学校管理的信赖性。与上述相反,东京都采取的是新型公共管理手法,通过确立市场指向型的学校再编来实现学校正统性的恢复。不过这种改革至今还不确定是否取得了一定的成功。另一方面,在犬山市,谋求通过强化市教育委员会的机能和自律性来恢复其正统性。因此人们对小班授课、辅导教材编制等的评价很高,教员们对改革也很支持。通过前述对不同地区教育改革状况的考察,下面总结一下地方分权背景下日本基础教育改革的特质。

第一,日本基础教育的改革受地方分权的影响很大,且权力下放和市场化是其改革的主要路径。应指出的是,虽然高知县、东京都的改革是在日本地方分权法即分权改革正式始动的2000年以前,但如果考虑“90年代中期以后有关日本分权改革的舆论营造扩大了实施分权改革的可能性这一必不可少的政治条件的話,那我们不得不说,上述教育改革的推进在很大程度上明显是受分权改革的影响”^[14]。而且这种伴随着分权化的实施而推进的各地地方自治体独自教育改革政策的推进现在在日本有进一步扩大的趋势。

第二、这种自治体独自教育改革政策的实施伴

随着对公立学校已有管理结构的重组。改革主要是在解决已有教育体制的问题,即恢复公立学校的信赖性中开展起来的。加强恢复公立学校的信赖性成为改革的重要动机之一。可以说前述三个地区的改革都是在这种背景下展开的,只不过具体手法有所区别。这主要是为了应对日本教育的危机,以增强学校的灵活性和控制性,以提高教育的生产力,并最终实现人力资源质量的提升。

第三,自治体的教育行政改革促进了第一线的教育实践改革,并在改革过程中注重发挥及提高教师的专业性。学校教育的管理是依据教师的专业技能和以此为基础的相对自律的教育实践。前述三个地区的教育改革,都在不同程度地使教师在学校教育中所占据的位置和权限发生变动。可以说,在教育行政改革和教育实践改革相结合的基础上,改革的政策形成和其具体化的过程成功与否在很大程度上取决于教师这一专业集团的参与情况。这是日本在解决的问题,也是摆在我们面前的一个重要课题。

〔参考文献〕

- [1]土屋基規著 陈永明译. 现代日本的教育改革[J]. 外国教育资料, 2000, (2). 1.
 [2]王国辉. 新世纪日本基础教育内涵式均衡发展探析——以爱知县犬山市的教育改革为中心[J]. 教育科学, 2010, (5). 90.
 原文: 中央教育審議会. 地方分権時代における教育委員会の在り方について[EB/OL] [http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/05012701/002.htm/)

- [chukyo/chukyo0/toushin/05012701/002.htm/](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/05012701/002.htm/), 2010-5-25.
 [3]高峽. 日本义务教育改革新动向[J]. 教育科学研究, 2006, (9). 59.
 原文: 中央教育審議会. 日本文部省. 新しい時代の義務教育を創造する[EB/OL]. http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/05102601.htm/, 2010-05-25.
 [4]文部省. 地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律[EB/OL] http://www.mext.go.jp/b_menu/houan/kakutei/07051401.htm/, 2011-06-28.
 [5]犬山市教育委員会編著. 犬山発 21世紀日本の教育改革[M]. 名古屋: 黎明書房, 2003. 18.
 [6]犬山市教育委員会編著. 犬山発 21世紀日本の教育改革[M]. 名古屋: 黎明書房, 2003. 19.
 [7]王国辉. 新世纪日本基础教育内涵式均衡发展探析——以爱知县犬山市的教育改革为中心[J]. 教育科学, 2010, (5). 91.
 [8]刈谷剛彦等. 教育改革を評価する[M]. 東京: 岩波書店, 2007. 25.
 [9]浦野東洋一. 土佐の教育改革[M]. 東京: 学陽書房, 2003. 12.
 [10]浦野東洋一. 土佐の教育改革[M]. 東京: 学陽書房, 2003. 14.
 [11]堀尾輝久 小島喜孝. 地域における新自由主義教育改革[M]. エイデル研究所, 2004. 14-19.
 [12]日本教育学会特別課題研究「教育改革の総合的研究」研究委員会. 教育改革の総合的研究(第四集)[C]. 東京: 「教育改革の総合的研究」研究委員会編集, 2004. 16.
 [13]堀尾輝久 小島喜孝. 地域における新自由主義教育改革[M]. エイデル研究所, 2004. 28.
 [14]日本教育学会特別課題研究「教育改革の総合的研究」研究委員会. 教育改革の総合的研究(第四集)[C]. 東京: 「教育改革の総合的研究」研究委員会編集, 2004. 15.

An Analysis of Japan's Basic Education Reform Patterns of Early 21st Century ——Based on the Perspective of Decentralization

Wang Guohui

(Tianjiabing Educational College of Education, Liaoning Normal University, Dalian Liaoning 116029)

Abstract: Since Japan's economy entered bubble period in the 1990s, with the dramatic changes in Japan's politics and economy, institutional tiredness of School education started to appear. The promotion of education decentralization and autonomy in local areas and schools became the target of Japan's education reform. The independent education practices from different districts, such as the democratic development model with self-discipline in Inuyama City, the joint-participation patterns in Tosa City, and the market-based new public management mode in Tokyo, have made substantial progress in Japan's basic education.

Key words: Japan; decentralization; basic education reform; mode