

教育变革，政府何为？ ——伦敦基础教育改革中的政府角色

陈法宝¹，郭婧²

(1. 浙江师范大学教师教育学院，浙江金华 321004；

2. 上海师范大学国际与比较教育研究院，上海 200234)

摘要：政府在教育变革与发展中应该发挥积极作用已经成为共识。随着城市化进程的加快，教育在城市经济发展中的作用日益重要，政府在城市教育发展中的作用也日益凸显。在此背景下，伦敦政府提出了基础教育改革和发展应该：为每一位伦敦儿童提供良好的教育环境；让优质教育涵盖伦敦每一所学校；为年轻人适应未来的国际大都市生活和工作做准备。伦敦的经验说明政府在基础教育改革中大有可为：政府应该充分发挥它的教育领导与服务职能，政策制定应该兼顾顶层设计和分层实施，财政投入着眼于公平而卓越的高位均衡。

关键词：教育变革；伦敦基础教育；政府角色

中图分类号：G511 **文献标识码：**A doi:10.3969/j.issn.1005-2232.2015.06.012

随着知识经济和全球化时代的到来，城市发展面临新的时代命题。无论自愿还是被迫，教育都要在城市的转型、升级和发展中承担一定的责任与使命。同时，政府要为城市教育的变革与发展提供各种支持，因为教育要想“在大范围内取得改革的成功，政府部门是关键”^[1]。作为国际大都市的典范，伦敦政府在基础教育变革与发展中的作用值得我们借鉴。

一、伦敦基础教育改革的背景与驱动力量

作为世界一流的国际大都市，伦敦的基础教育

也同样堪称世界一流，但是面临日益激烈的国际竞争，伦敦政府意识到“如果想继续保持在世界上的领先优势，伦敦还必须采取更多的行动”^[2]。为了实现知识与全球化时代的发展目标，伦敦提出了相应的教育发展战略并付诸实施，使得伦敦最近几年在基础教育改革方面稳步推进，取得了一定的成效。

(一) 伦敦基础教育改革的背景

自2004年以来，伦敦各级各类学校的成绩稳中有升。伦敦学生KS-4阶段（14-16岁）的普通中等教育证书考试（GCSE）成绩一直高于全国平均水平，2011年有62%的学生的GCSE成绩有5门及以

收稿日期：2015-09-16

基金项目：本文系2015年度教育部人文社科青年项目“PISA测评对发达国家课程改革影响研究”（项目编号：15YJC880004）的阶段性研究成果。

作者简介：陈法宝，浙江师范大学教育学院讲师，教育学博士；郭婧，上海师范大学国际与比较教育研究院/伦敦大学学院联合培养博士生。

通讯作者：陈法宝，E-mail: dabaochina@126.com。

上达到 A-C 级，超过全国平均水平 4 个百分点。英国教育标准局（Ofsted）的调查显示：伦敦地区学校的优良率为 75%（其中优秀率为 27%），整个英国的优良率只有 69%（其中优秀率为 20%）。^{[3]18}同时，伦敦还致力于促进教育公平。2002 年伦敦工商界人士成立了非政府教育组织“以教为先”（Teach First），通过招募和培养优秀毕业生从教，为提高伦敦地区薄弱学校教育质量做出了贡献。^[4]在 2003–2010 年间伦敦政府还实施了“伦敦挑战”（London

Challenge）项目，迅速减少了薄弱学校数量，着力改善了学生的英语和数学成绩；增加了优质学校数量；显著提升弱势群体学生的学习成绩。^[5]

伦敦基础教育在取得一定成绩的同时，存在的问题也不容忽视。比如，伦敦学生的国际学生评估项目（PISA）测评总体成绩要逊于上海、韩国、芬兰、香港、新加坡、加拿大、新西兰、日本和澳大利亚，排在第十位。^{[3]19}如果以“大都市”作为比较单位，伦敦学生在数学、阅读和科学方面的表现甚至低于

表 1 2009 年国际学生评估项目（PISA）中伦敦^①、上海等大都市学生成绩

年份	大都市	数学		阅读		科学	
		平均值	标准误差	平均值	标准误差	平均值	标准误差
PISA2009	伦敦	478	(10.70)	485	(10.85)	497	(11.68)
	上海	600	(2.82)	556	(2.40)	575	(2.30)
	经合组织平均值(大都市)	496	(2.19)	501	(2.19)	502	(2.25)

（数据来源：OECD. Database – PISA 2009. Interactive Data Selection –Results ("School Community") [EB/OL]. http://pisa2009.acer.edu.au/interactive_results.php,2014-07-03。）

经合组织平均水平，与榜首的上海更是相距甚远（见表 1）。

而且，内伦敦（inner-London）学校和外伦敦（outer-London）的学校之间，不同的行政区之间，以及公立学校和私立学校之间都存在一些差距。即使一些行政区在努力提高教育水平，那些家庭经济地位较低的伦敦学生难以获得与他们同伴相同的机会，基础教育在均衡发展方面有待于进一步提高。较为富裕的家庭还是希望自己的孩子在国家公立教育体系外的私立学校就读，造成了学生成绩与家庭经济背景的相关性明显。特别是移民、少数族裔（Black, Asian, and minority ethnic, 简称 BAME）及其他弱势群体中青少年的社会生活与学业成就表现最显著地反映了教育领域面临的挑战。失业家庭子女和 BAME 群体中的青少年接受中等后

教育的机率相对较低，能够进入卓越的研究型高等教育机构继续深造的人数凤毛麟角。据 2010 年萨顿信托报告（Sutton Trust Report）显示，享受免费晚餐的学生中，只有 16% 的可以升入大学。相比之下，私立学校中升入大学的学生比例高达 96%。^[6]

此外，到 2014 年 6 月为止，已有 15.5% 的伦敦 16–24 岁青少年成为“不读书、不工作、不接受培训”的 NEET（Not in Education, Employment and Training）群体成员。而且在 25–44 岁人群中，有 49% 的人没有取得任何资格证书，他们都为近年来伦敦社会骚乱与犯罪隐患的主要群体之一。^[2]随着经济的滞怠发展和失业率的攀升，伦敦当局被迫缩减公共服务支出，停办或缩小部分青年活动中心和社区服务中心的规模，将越来越多的 NEET 群体青年推向街头。学生厌学、家长们为孩子择校、以及企业雇主对毕

① 2009 年 PISA 中 SC04Q01 关于“学校社区”题目的调查，将学校所处地区分为“乡村”（village）、“小城镇”（small town）、“城镇”（town）、“城市”（city）和“大都市”（large city），其中人口超过 100 万的城市都看作是“大都市”。虽然，英国的 PISA 数据中无法直接看到伦敦的数据，但是根据学生学校所处位置，可以用英国“大都市”学生表现代替伦敦学生的表现，因为 2009 年英国超过 100 万人口的城市只有伦敦。

业生质量不满等问题也困扰着伦敦当局。

(二) 伦敦基础教育改革的驱动力量

知识经济和全球化时代的到来加速了城市化的进程, 为城市教育的发展带来了新的挑战, 驱动伦敦基础教育改革的力量主要包括以下几个方面:

其一, 伦敦基础教育改革是国际化大都市发展的要求。从大都市发展的战略来看, 各大都市都在强调以经济发展和产业升级来推动城市转型升级, 用科技创新推动可持续发展。而经济发展、产业升级、科技创新和城市转型依靠的具有创新精神和国际视野的人才, 归根到底是通过教育改革来培养, 为伦敦的国际大都市建设提供人才支撑和智力资源。经济的全球化加剧了世界各国的竞争, 而“都市之间的差距, 最根本原因和最重要标志是教育水平的差距”^[7]。一方面, 它体现了教育在城市发展中的作用; 另一方面说明政府必须为一流的国际大都市打造一流的教育。因为教育作为上层建筑, 要能够适应国际大都市各方面发展的需要。随着国际化大都市发展, 伦敦要面临一些新的问题和挑战, 教育就必须做出相应的改革, 以培养国际化大都市建设所需要的人才, 促进城市转型升级。

其二, 伦敦基础教育改革是适应全球化挑战的要求。随着经济全球化的到来, 教育的国际化应运而生。一方面, 伦敦聚集了越来越多的外来人口, 他们为伦敦的国际化大都市建设带来了新鲜的血液、注入了活力, 伦敦政府也有必要在公共教育设施和公共教育资源方面进行更大的投入来回馈他们; 另一方面, 在教育国际化背景下, 伦敦的优质教育资源吸引了来自世界各地的学子, 给伦敦本地年轻人的就业和工作机会带来了前所未有的挑战。面对这种情况, 伦敦必须要以开阔的胸襟迎接这种外来的挑战, 使之服务于伦敦的发展和建设; 另外, 伦敦要加强对本地青年人的教育, 加快教育改革, 使之适应全球化带来的挑战。经济全球化的意义和范围已经超出了经济本身, 对教育也产生了深刻影响。国际大都市教育必须抓住这个机遇, 顺应全球化所带来的需求及趋势, 致力于培养全球化背景下的合格公民, 仅仅确保学生具备必需的阅读、写作、数学

和科学的技能已经不能满足全球化的挑战和来自世界各地的竞争, 教育必须进行改革, 以培养具有国际视野、能够活跃于国际舞台、参与国际竞争和处理全球性问题的人才。

其三, 伦敦基础教育改革是教育自身发展的需要。事物的发展变化都是内外因相互作用的结果, 教育变革也是教育自身发展的需要。从教育发展的主要矛盾看, 一个区域的教育发展先后大致要经历教育机会普及、教育质量提升和教育特色发展为主导性发展任务的三次教育发展浪潮。^[8] 当教育发展的主要矛盾由另一个主要矛盾替代的时候, 教育自身的发展就上升到一个新的阶段, 实现自身发展的突破。在经济和全球化程度都高度发达的国际大都市里, 人们对教育的追求不再满足于“人人享有受教育的机会”和一般意义上的教育公平, 教育发展的主要矛盾由机会均等的同质化教育向适应个体发展的异质化教育转变, 教育要能够适应各自能力、符合个性特点, 这催生了一个新的教育发展阶段。所以, 伦敦基础教育变革是知识经济和全球化时代到来、以及教育自身发展的一定阶段的必然选择, 也是教育自身发展的需要。

其四, 伦敦基础教育改革也是对新自由主义的反思。新自由主义是上世纪 70 年代末到 80 年代在欧美等国家兴起的一种思潮, 在教育领域强调选择、竞争和市场, 鼓励学校之间的竞争和权力下放到学校。这种靠“市场”来调配教育资源的做法必然造成教育方面的激烈竞争, 结果使得学校的教育质量出现参差不齐, 甚至是“无政府状态”。新自由主义本来强调家长对自己子女所上学校的选择权, 但是他们发现良莠不齐的学校教育使得他们的选择空间太小, 优质教育资源满足不了家长的需求, 他们就把这种压力转移给了政府。布莱尔政府的“第三条道路”虽然无法摆脱撒切尔主义的影响, 但是已经开始关注教育公平, 促进教育均衡发展。工党政府上台不久就发布了第一份教育白皮书《追求卓越的学校教育》(Excellence in Schools), 目标是为大家提供均等的教育机会并提高教育标准。推出了一系列促进公立薄弱学校、不利群体、内城教育发

展的改革计划。^[9]在这样一个大的背景下,伦敦基础教育改革也开始关注公平和薄弱学校的改善。特别是2008年经济危机以来,人们开始反思新自由主义对教育造成的影响,需要加强政府在教育均衡发展方面的宏观调控功能。

二、伦敦基础教育改革发展的政府角色与愿景

二战以来的英格兰始终秉承“国家制度、地方管理”的中央与地方政府伙伴关系的构想,大部分由国家举办的教育仍在民主选举产生的地方教育当局(Local education authority,简称LEAs)所资助的学校中进行,其中很多学校在接受地方当局资助的同时还享有不同程度的自治权。^[10]但撒切尔政府执政后,通过一系列的举措,打破地方教育当局对公立学校教育的垄断管理,虽然还承认地方教育当局的管理地位,却进一步将实质的经费、财政与人事决定权向学校管理委员会(school governing bodies)转移。^[11]1990年以前,内伦敦12个行政区及其辖内900多所学校都由“内伦敦教育局”(Inner London Education Authority,简称ILEA)统一管理,外伦敦的20个行政区则分别由各自地方教育局管理。1990年以后,英国政府取消了内伦敦教育局,从此伦敦的每一个行政区的教育事务都有其地方教育局进行管理,“金融城”的教育管理由“伦敦金融城当局”(the Corporation of London)负责。直到1999年英国国会通过《大伦敦政府法案1999(GLA Act1999)》,并成立大伦敦政府(Greater London Authority,简称GLA),开始由大伦敦政府负责大伦敦都会区的整体教育规划与治理。

(一) 政府在伦敦基础教育改革中的角色

1. 推进中央地方合作,参与教育改革实践

内伦敦教育局解散后,内伦敦12个行政区之间的学生学业水平差距开始拉大,其中有5个行政区成为全国学生学业水平最差的地区。以伦敦陶尔哈姆莱茨区的波普勒(Poplar, Tower Hamlets)为例,20世纪90年代来自孟加拉国的移民骤然增加,越来越多的英国当地家庭搬离这里,因为家长们不希

望自己的孩子在移民较多的班级里学习。^[12]陶尔哈姆莱茨区也逐渐成为伦敦最贫困、教育水平最差的地区之一。

1997年,新工党执政后极为重视教育中的“多样性”和“卓越”问题;1998年,政府发布的《学校标准与框架法案》(School Standards and Framework Act)中将教育改革的焦点置于“标准而非结构”(standards not structures)。^[13]为此,英国教育与技能部(DfES)与大伦敦政府、以及陶尔哈姆莱茨区教育局合作,开启“追求卓越的城市学校”(Excellence in Cities)项目,在陶尔哈姆莱茨区创建“追求卓越的城市学校项目行动区”(Excellence in Cities Action Zone),以此提升伦敦内城区的教育标准,并且促进这里的社会融合。在此基础上,英国政府、大伦敦政府、伦敦各行政区教育部门、学校和其他核心参与者再次组成的合作伙伴关系,开展“伦敦挑战”(London Challenge)项目。项目开展十余年来,伦敦中等教育成就得到显著改善,教师士气和家长信心也都大幅度提升。

2. 鼓励地方教育管理,保障学校自治权利

伦敦公共治理体系比较复杂,存在着相对混乱的机构重叠现象,伦敦政治经济学院的托尼·特拉弗斯教授(Tony Travers)称其为“洛可可式”(rococo)管理结构。^[14]实际上,伦敦主要的管理机构包括英国政府、政府委派部门、大伦敦政府和伦敦各个行政区政府。^[15]其中,各个行政区政府的职能在伦敦人心中是根深蒂固的,而大伦敦政府需与各行政区政府之间进行良好的商议与协调,因此它也自然而然地注重各行政区政府的分权管理。

在教育领域,大伦敦政府主要负责整体的、阶段性的教育规划,启动一些覆盖整个大都会区的教育项目;具体的教育服务、学校管理、社会服务等都有各行政区政府负责,每个行政区政府都有兼有地方教育局的职责。以卡姆登区(Camden)为例,区政府专门有教育部门负责卡姆登区内的幼儿保育、学校管理、学生入学、教师招聘、继续教育、社区学习、家庭服务等。区教育部门还需要公开发布每年度本区的教育财政数据及其分配情况的报告,如《卡姆登区2014-2015年度教育部门财政数据收集

报表(LEA 202 Camden EY Pro Forma Table: Funding Period 20014-15)》《卡姆登区 2014-1015 财政预算: 学校报表(S251 Budget 2014-15- School Table Report)》等^[15]此外,伦敦的学校在聘任教师、预算资金、招生安排等方面都有较大的自主权。大伦敦政府每年会召开“市长教育会议”(The Mayor's Education Conference),与伦敦各区教育局、学校校长、教师以及国内外教育专家共同探讨伦敦教育发展的经验与理念。^[16]

3. 引入外部教育基金, 均衡教育资源投入

全球金融中心的地缘优势,使得伦敦很早就认识到全球化和商业化对教育发展的补充作用。因此,近年来大伦敦政府通过与私营企业、慈善机构、社会团体等合作,吸引经费资助,启动了多项惠及于伦敦弱势学生群体和弱势青年群体的教育项目。一般而言,私营企业总是利益驱动,较少关注公共事业。然而,在伦敦,对教育领域的资金捐助则成为私营企业树立慈善形象的最佳选择。

与此同时,大伦敦政府鼓励各行政区政府和教育部门吸引外部的教育资金,增加本地区的教育投入。在“追求卓越的城市学校项目行动区”建设中,陶尔哈姆莱茨区政府就接受了花旗集团(Citigroup)和信佳集团(SERCO)的资助,一些学校也由这些私营机构接管,促进学校与企业之间的互惠。^[17]花旗集团不仅为项目投资、为学校捐建计算机学习室,还在每周二或周三派人参加所资助学校的阅读活动。另外,在哈克尼区(Hackney),设立有“哈克尼学习信托”(Hackney Learning Trust)。“哈克尼学习信托”从2002年开始与哈克尼区委员会合作,提升哈克尼区的教育服务水平。它是英国第一个接收整个区政府所有教育职能的私立非盈利公司,不仅负责基础教育事务,为年轻人提供终身发展的机会,更能够在教育资源的分配上做到平等公正。^[18]

(二) 伦敦政府的基础教育改革愿景

受到世界教育和英国教育改革大环境的影响,根据国际化大都市发展的需要,2012年2月,伦敦政府发布了第一份针对教育的咨询报告——《伦敦市长教育咨询报告(The Mayor's Education First

Report)》,该报告共分成5个部分,17个具体问题,面向社会征求教育改革的建议。经过8个月的调查实践,2012年10发布的第二份《伦敦市长教育咨询报告(The Mayor's Education Inquiry Final Report)》明确指出:我们的目标很简单——通过持续提高伦敦儿童的教育质量,帮助他们获得改变生活机会,让年轻人能够更好地把握伦敦创造的工作机会,用知识和技能武装自己,引领伦敦的未来发展。^[3]2013年2月,伦敦又根据这两份报告发布的《伦敦市长教育计划实施方案(Mayor of London's Education Programme Delivery Plan)》强调指出:伦敦需要“争夺金牌(go for gold)”——从优秀走向卓越,并提出了三个主题愿景:为每一位伦敦儿童提供良好的教育环境;让优质教育覆盖伦敦每一所学校;为年轻人的国际大都市生活和工作做准备。^[19]

1. 为每一位伦敦儿童提供良好的教育环境

随着全球化进程的加快,作为国际化大都市的伦敦吸引了越来越多的外来人口,加之从2002年以来的出生高峰,城市中适龄儿童不断增加,伦敦基础教育的承受能力受到了挑战,教育质量保障成了家长和政府关心的头等大事。为了解决这一问题,伦敦市政府决定:要对伦敦地区学校情况进行摸底,确保新建学校所需要的资源供应,支持免费学校(Free School)扩大规模,满足人们对教育的基本需求;建立学校绩效数据库,明确学校标准。^[19]

为了保证伦敦儿童的教育需求和良好的教育环境,伦敦市长报告提出了解决这一问题的工作重点:政府应继续加强对伦敦基础教育的资金投入;强化伦敦政府的智力角色,要与各行政区以及教育机构一起,共同收集和分析相关数据,研究学校发展计划,更好地规划伦敦基础教育发展;采取相应的策略规划学校发展图景,实现政府与教育机构数据资源等方面的双向共享。针对学额不足的问题,提出要发展和创办更多免费学校的策略,因为免费学校是联合政府的一项创新举措,是在学额需求过大的地方建立新的公立性质的学校,它不仅可以增加学额,而且增加了家长和孩子的选择余地,也形成了学校之间的竞争,有助于刺激教育质量的提升。^[37]

市长报告还指出,市长办公室应该和其行政区、议会以及教育部一起,发挥更加有战略意义的角色。2012年6月,伦敦政府联合当地的教育基金会、各行政区负责人、建筑设计人员和伦敦议员等召开了研讨会,对学校规划进行重新设计、重新思考。研讨会的结果是:当地教育部门承担起了解决学校场地缺乏的问题,学校和行政区负责优质学校的实践创新和经验分享,政府和伦敦议会应该出谋划策,提出一些创新性的想法和解决方案。^[370]

2. 让优质教育覆盖伦敦每一所学校

公平而卓越已经成为知识经济和全球化时代人们对教育的共同追求,伦敦提出要打造牢固的教育基础,确保其教育质量及标准的世界一流水平,每一所学校,每一个孩子都有优秀的教师和设计精良的课程。要提高学生的读写能力,拓展他们的技能和视野,培养他们的团队精神,学会分享与合作,提高身体和心理健康水平,使人享有优质教育和能够分享良好的教育实践。为了实现这一教育愿景,伦敦市长教育计划实施方案提出了“缩小成绩差异;提高读写和计算能力;强化核心课程和学科专长”三项目标。伦敦政府通过与学校、行政区、和一些文体部门磋商,决定实施“伦敦学校卓越基金(The London Schools Excellence Fund)”“伦敦学校黄金俱乐部(The London Schools Gold Club)”和“伦敦课程(The London Curriculum)”。^[194]

由伦敦政府和教育当局投入2400万英镑成立的“伦敦学校卓越基金”,其目的在于创建学校文化,提高伦敦学校系统的标准;支持提高教育质量的校际交往活动,提高中小学尤其是主要学科的成绩;改善教育环境和教学设施来打造卓越的课堂教学;创设新的资源和增加对教师的支持,重新关注以知识为导向的教学和课程建设,并提出了四个优先主题:提高中小学的英语和读写水平;提高小学阶段的数学和计算能力;提高参加GCSE和A-level考试的人数;提高GCSE和A-level考试的数学、科学、古代和现代语言成绩。^[195]

“伦敦学校黄金俱乐部”是伦敦政府对学校的一种认证,鼓励学校帮助那些弱势群体和困难学生

取得成功,使那些能够使具有不同背景的学生,能够克服贫困等各种困难,激发学习动机和提高学习成绩。让那些即使享有免费校餐、成绩较差的学生,也渴望并且可以在伦敦的教育中实现成功,走向卓越。^[196]

“伦敦课程”是伦敦政府要加强学校的学科教学,通过借鉴和借助伦敦丰富的文化遗产和人文景观,融生活与学习于一体,以提高学生的学科知识、城市知识、交往能力与奉献精神。学科知识可以帮助伦敦教师让学生的学习与城市联系起来,把课程的核心概念、事实和理论带到生活中去;城市知识是帮助伦敦学生成为塑造这座城市的专家;交往能力与奉献精神就是要帮助学生做好伦敦内外之间的联系,创造更多机会把城市建设得更加美好,^[198]使伦敦成为文化之城、创新之城、全球化之城和体育之城。^{[3] 38-39}

3. 为年轻人的国际大都市生活和工作做准备

伦敦是一个充满各种机会及机遇的国际大都市,其商业、金融业、文化产业和高科技产业相当发达,是年轻人发挥自己才智的好地方。但是生活在伦敦并不必然能够享有这些优越资源,因为这里要与不同文化背景的人打交道,要面对来自世界各地的竞争。但伦敦政府认为,给年轻人什么样的教育,伦敦就有什么样的未来,要使年轻人能够适应全球化和国际化带来的挑战,掌握适应现在和未来工作的技能。所以政府要为年轻人提供适应各种挑战的教育,为他们的国际大都市生活和工作做好准备。

一方面要使所有的年轻人都能够“学有所用”,都能够找到一份适合自己的工作,这是最基本的要求。针对这一问题,伦敦强化了在KS-4阶段的课程中增加职业教育内容,学校要为学生提供相应的职业指导,帮助他们对自己的未来进行规划。无论这些学生将来进入什么样的大学或工作场所,现在的学校教育要为他们的将来选择做好准备。另外,政府要采取相应的措施,建立劳动力市场和教育部门之间的资源共享,随时注意劳动力市场需求的变化,确保伦敦的学校和学生能够得到正确的信息,让学生能够获得高质量的实习和学徒经历,为将来的工作打下良好的基础。^{[19] 9-10}

另一方面,伦敦要培养掌握高精尖技术的人才,以在未来的国际竞争中立于不败之地。但数据显示,伦敦一些贫困的行政区中,其学生被“罗素联盟大学”和“1994 联盟大学”^①录取的比例较低,对伦敦未来的发展和人才储备不利。伦敦政府便与这些大学集团进行接触,寻求增加贫困行政区学生进入研究型大学的机会。在伦敦政府的撮合下,2013年5月召开了“罗素联盟大学”和“1994 联盟大学”与伦敦的学校(中学)、教育部门的圆桌会议,讨论了增加伦敦学生进入这些研究型大学的机会,尤其是那些薄弱地区和薄弱学校的学生进入这些大学的机会^{[19]10},为伦敦的国际大都市建设提供人才保障和智力支持。

三、伦敦基础教育改革的经验与启示

经验表明,基础教育在城市的转型升级中的作用至关重要,在城市的建设与发展中大有可为。因此,世界各国的城市政府都会积极干预教育改革,希望通过提供一流的教育,培养一流的人才,建设一流的城市。在制定教育战略、方针和政策的时候,必须对国际背景等各方面的因素进行综合考虑,着眼于国际、根植于本土,让学生了解本国国情的同时,又具备适应全球化、处理全球性问题的能力。^[20]纵观伦敦的基础教育改革,从它愿景的制定到计划的实施都是在政府主导下完成的。明确政府在城市教育改革中的角色与作用,可以为我们提供一些经验和参考。

(一) 政府要发挥教育领导与服务职能

上世纪,美国出台的《国家在危机中——教育改革势在必行》的报告表明,教育问题的解决要有政府大规模的行动。^[21]在任何国家,变革的启动,特别是大规模变革的启动需要政治力量的推动和政府行为的干预。^[22]而地方教育行政部门的服务职责既是教育行政自身的天然使命承载和教育行政变革

的价值回归,同时也是学校改进自身对地方教育行政部门的实践诉求。^[23]

当人们认识到教育在经济和社会发展中的巨大作用和价值的时候,各国的中央和地方政府无不积极干预教育改革,渐渐成为教育改革的主要推动力量。政府在城市的教育变革与发展中的领导和服务职能,不仅可以对教育改革与发展起着宏观指导和推进作用,而且可以通过协调各部门之间的关系,做好各种调控与监督,健全教育法制,完善评估机制,为教育健康发展提供良好的环境,为教育机构提供各种便利与服务。具体就是要“保障基本需求,促进均衡发展,关注弱势群体,落实财政投入,不断提高业绩。”^[24]随着城市经济的发展,教育经费投入已经不是问题,如何进行顶层设计、创造性地服务教育发展才是政府的基本定位与基本职责所在。

(二) 政策制定兼顾顶层设计与分层实施

即使在发达的国际大都市,生活在其中的人们一定是复杂多样的,其产业结构决定了一个大都市区域内的教育发展不均衡现象仍会存在,教育发展也面临不同需求叠加的问题,一部分人(在中国突出体现为外来务工人员)及其子女的教育机会均等问题没有解决,而另一部分人需要的是更高质量的教育,甚至还有一部分有条件的家庭需要能够满足个体最大发展的异质化的教育。所以,我们既要为每一位适龄儿童提供接受教育的机会,又要考虑到国际化大都市发展需要,为年轻人提供多样化、高层次、适应不同群体特点的教育,为将来的生活和工作做好准备。

由于历史、经济等各方面原因造成一个城市内部的教育发展出现不均衡,同时面临教育机会的普及与均等、质量提升和特色发展等几方面的需求,给教育发展带来了复杂性,对区域内部和学校层面的教育实践提出了新的要求,我们需要基于城市教育发展的现实与挑战,充分考虑城市教育发展的主题,既要体现全局视野,又要体现出层次性、针对性,在区域层面和学校层面进行系统的政策设计,促进教育的科学、有序、内涵、均衡与特色发展。^[8]在进行政策制定时候,坚持顶层设计和分层实施的结合。

①“罗素联盟大学”和“1994 联盟大学”是伦敦两大研究型大学集团。

(三) 财政投入要着眼于教育均衡发展

教育的质量和水平代表着城市的发展水平,某种程度上也决定了城市的发展水平。城市的发展不仅需要一定的人力资源,更依赖于高端人才资源,所以,高质量的教育是各个国际大都市的必然追求。随着经济的发展和竞争机制的引入,强势地区或学校更容易获得更多的教育资源和优秀的师资力量,使得教育质量逐步提高,与那些薄弱地区或学校拉开差距。长久来看,这种“马太效应”必然会造成两极分化,最终影响到城市的发展。

在基础教育均衡发展方面,政府是无法替代的责任人,是实施教育均衡发展的主体。^[25]随着中国经济的发展,由“人民教育人民办”转向“人们教育政府办”,作为基础教育的主要提供者,政府拥有最多的话语权,在促进教育公平方面大有可为,其中最为直接、最为有效的手段是政府通过加大对薄弱地区的资金等各方面的投入,提高教师待遇吸引优秀师资和改善基础设施,让每一所学校都成为优质学校,让教育走向公平而卓越的高位均衡发展阶段。

参考文献:

- [1] 迈克尔·富兰. 教育变革的新意义 [M]. 武云斐,译. 上海:华东师范大学出版社,2010:182.
- [2] Mayor of London. The Mayor's Education Inquiry –First Report: London Context and Call for Evidence[Z]. London: GLA, 2012:2, 13–14.
- [3] Mayor of London. The Mayor's Education Inquiry–Final Report: Findings and Recommendations[Z]. London: GLA, 2012:7–70.
- [4] Teach First. Our History [EB/OL]. <http://www.teachfirst.org.uk/OurHistory>. 2013–04–24.
- [5] DfE. Local Area Improvement Strategies: London–the Black Country–Greater Manchester [EB/OL]. <http://www.education.gov.uk/schools/leadership/partnershipsandcollaborativenetworks/a00-14147/local-area-improvement-strategies-london-the-black-country-greater-manchester>. 2013–4–26.
- [6] Christi C. Widening Access Together: Teach First and The Role of Partnership [Z]. London: GLA, 2011:5.
- [7] 林丽. 中国都市教育综合竞争力的实证研究 [J]. 继续教育研究, 2010 (8): 107–108.
- [8] 秦玉友. 教育发展浪潮与中国教育政策的多层设计 [J]. 教育发展研究, 2012 (8): 1–7.
- [9] 贺武华. 新自由主义主导下的学校重建研究 [M]. 北京: 光明日报出版社, 2008: 208–209.
- [10] 杰夫·惠迪, 萨莉·鲍尔, 大卫·哈尔平. 教育中的放权与择校: 学校、政府和市场 [M]. 马忠虎, 译. 北京: 教育科学出版社, 2003:21.
- [11] Michael Fullan, Alan Boyle. *Big-city School Reforms: Lessons from New York, Toronto, and London* [M]. A Joint Publication Of Teachers College Press and Ontario Principals' Council, 2014:103.
- [12] Kalervo N. Gulson. Education Policy, *Space and the City: Markets and the (In) visibility of Race* [M]. Taylor & Francis Group, 2011: 59–61.
- [13] 贺武华. “第三条道路”框架下的布莱尔政府教育政策回顾 [J]. 井冈山大学学报 (社会科学版), 2010(2): 83–84.
- [14] Tim Brighouse, Leisha Fullick. *Education and a Global City: Essays from London* [M]. Bedford Way Papers, 2007: 43.
- [15] Camden. Education [EB/OL]. <http://www.camden.gov.uk/ccm/navigation/education/2014-11-19>.
- [16] Greater London Authority. The Mayor's Education Conference [EB/OL]. <http://london.gov.uk/priorities/young-people/education-and-training/gla-education-programme/education-conference>, 2014–11–19.
- [17] Andy Green. Education, Globalization and the Role of Comparative Education Research [G]. First published in 2002 by the Institute of Education, University of London, 20 Bedford Way, “100 years of excellence in education”, 2002: 16.
- [18] Hackney Learning Trust. Teachers, Practitioners and Governors [EB/OL]. <https://www.learningtrust.co.uk/TPG/Pages/Governors.aspx>, 2014–11–19.
- [19] Mayor of London. Mayor of London's Education Programme Delivery Plan [Z]. London: GLA, 2013.
- [20] 陈法宝, 张民选. 发达国家 2012 年教育改革的关键词——以英美澳三国为例 [J]. 外国中小学教育, 2013(10): 1–6.
- [21] 迈克尔·富兰加. 变革的力量. 透视教育改革 [M]. 中央教育科学研究所; 加拿大多伦多国际学院译. 北京: 教育科学出版

- 社, 2004:7.
- [22] 何齐宗, 周益发. 教育变革的新探索——迈克尔·富兰的教育变革思想述评[J]. 教育研究, 2009(9): 86-91.
- [23] 赵岚, 田晓苗. 英国地方教育行政部门服务于学校改进的实践、特点及启示——基于英国“伦敦挑战”项目的分析[J]. 外国教育研究, 2012, (7): 67-73.
- [24] 孙运时. 地方政府在教育发展中的作为[J]. 教育发展研究, 2010, (Z1): 41-42.
- [25] 孔令帅. 发展中国家大都市基础教育均衡发展中的政府作用——以印度德里为例[J]. 外国教育研究, 2011 (3): 24-28.

What Role Should Government Play in Educational Reform: The Role of GLA in London's Basic Educational Reform

CHEN Fa-bao¹, GUO Jing²

(1.College of Teacher Education, Zhejiang Normal University, Jinhua, Zhejiang 321004;

2.College of Education, Shanghai Normal University, Shanghai, 200234)

Abstract: It is a global conscience that the government can and should play a positive role in urban education reform and development. With the advent of the era of knowledge-driven economics and globalization, the role of education plays in the development of the global city is becoming increasingly important, and the GLA put forward the vision and main themes of basic education reform and development in this context, including “a good school place for every child”, “promoting excellent teaching in all London schools” and “preparing young Londoners for life and work in a global city”. The London experience tells us that the government could make a difference in educational reform, the government should play the role of educational leadership and service positively, and design multiple policies according to the education development, and balance the quality and equality by financial means.

Key words: educational reform; London's basic education; government's role

(责任编辑: 金忠明, 宋一婷)

(责任校对: 宋一婷, 刘洋洋)