

# 伦敦基础教育均衡发展的机制及其启示\*

陆 璟

伦敦是文化差异、阶层差异非常大的城市,大量高端人才与大规模的弱势群体并存。内伦敦中有 2/3 的小学生是少数民族裔子女,有半数小学生的母语不是英语(英格兰这一比例只有 11%),而且伦敦新移民也很多。伦敦中小学生流动率为 10%,内伦敦为 14%,高于英格兰的平均水平。尽管有这些困难,但是伦敦的学校在最近的国家中等教育证书考试中的成绩还是高于全国平均水平。因为伦敦的基础教育非常重视满足多元文化需要,重视向有特殊教育需要的地区和儿童倾斜投入。上海要建设和谐社会、推进基础教育均衡化,可以学习伦敦好的做法。

## 伦敦基础教育均衡发展的主要政策

政府是伦敦基础教育的主要提供者。2001/02 学年,公立中小学在校生占 88.6%(全英国为 95%左右)。英国包括伦敦曾经尝试过用私有化的方式来改造公立学校甚至教育管理部门,但是并不成功。比较典型的例子是 1997 年英国工党执政后曾用公校私营的方式在学生学业表现不良的地区建立“教育行动区”(Education Action Zone),然而,2001 年 11 月,英国教育部官员宣布,实施四年之久的教育行动区方案因无法吸引民间企业参与,且亦无提升学校水平之显著绩效,而紧急喊停。因此,政府不再推进私有化,而是把重点放在提高公共部门本身的效率上,把提高公共服务质量放在第一位。

### 1. 拨款机制透明,教育经费配置相对均衡

在教育经费分配上,有四个关键环节来保证各地教育经费的相对公平。

首先,中央财政通过转移支付平衡各地一般财力,教育经费中央出大头,地方出小头。伦敦各地方教育局的经费来源主要有英格兰中央财政拨款、地方财政拨款、捐赠收入等三部分。中央财政经费并不直接拨给地方教育局,而是向地方政府提供一笔总的、包括各方面开支的补助金,至于其中多少用于公共教育则由地方政府决定。由于根据各地经济、人口情况的差异,每个地方获得的中央补助金的金额和占总的财政支出的比例都不相同。不过一般来说,中央财政支出占 60%左右,各地方财政支出占 40%左右<sup>①</sup>。

第二,教育与技能部通过教育专项转移支付直接资助薄弱地区和薄弱学校的教育改革项目。例如 2003 年,英国教育与技能部资助伦敦 5 个成绩比较低的市镇实施“伦敦挑战”项目,提高中等教育质量。

第三,各地方教育局对学校经费的分配方案必须公开透明,并遵循教育与技能部制定的基本原则。地方教育局每年制定的预算和每年的实际分配方案都要上报,要对其拨款公式做出说明,要确保至少 85%的地方教育局预算用于学校,并且每所学校 80%的预算费用取决于在校人数和年龄。教育与技能部将每个地方教育局及每所学校的经费预算和实际经费支出情况都公布在教育与技能部网站上,并具体到各项具体的支出用途,各地方教育局和学校可以互相比较互相监督<sup>②</sup>。

第四,各地方教育局和学校必须接受外部审计监督。英国著名的会计事务所 CIPFA 每年负责对英格兰和威尔士地区的地方教育局和学校进行成本核算,使学校注意提高经费的使用效益。实际成本数据

\* 本文是 2005 年上海市政府决策咨询课题《伦敦与上海教育发展机制比较研究》(课题编号 056921043) 中期成果之一。

将作为确定生均拨款标准的重要依据。

## 2. 教师工资标准全国统一

教师工资是公共教育经费中支出最大的项目。在地方教育局办的所有学校(即公立学校)教师都由地方教育局聘任并支付工资,但教师工资的等级则由国家协议规定,各地方教育局必须按规定的等级支付教师工资。<sup>③</sup>

但是全国统一的标准对伦敦来说是个问题。新教师的收入难以支付伦敦的高额生活费用,所以往往选择到英国其他地区工作。但从另一个角度讲,这有利于其他地区的发展,避免出现高水平教师全部向伦敦集中的局面。

## 3. 重点改造薄弱地区的学校,保证每个人都能成功

虽然伦敦学校之间在办学条件上比较均衡,但是在教育质量和校风方面仍有较大的差距。伦敦有不少英格兰最好的学校,包括很多灯塔学校(相当于我们的示范学校),但也存在相当数量的薄弱学校。这种状况有悖于布莱尔“为多数人而不是少数人提供优质的教育”的理想,因此布莱尔和英国教育与技能部在2003年5月发起了“伦敦挑战”(London Challenge)项目<sup>④</sup>,目的是为了进一步提高伦敦中等教育的质量,使伦敦成为在学习和创新方面全球领先的国际大都市。

布莱尔在该项目文件的序言中说:“单方面的改革不足以使伦敦建设一流的教育,必须进行根本的结构改革,不仅是提高现有的学校质量,而且是围绕新的目标重塑教育系统,新的目标就是多样性、增加选择和新的专门特色中学系统。不能让任何一个孩子或家长没有选择好的小学和中学的权力。我们要注入更多的活力,利用来自基层的压力,促使各地改革当地的教育,特别是在教育质量最低、家长最不满意的地区。”

布莱尔首相明确了“伦敦挑战”项目的目标:

- 至少新建20所学校,为伦敦的学生提供更多的选择以及培养专长的机会,以及满足教育规模日益增长的需要。

- 至少建设30所中等学院(Academy)<sup>⑤</sup>,在今后5年中(2004~2008年),由英格兰政府出资在伦敦建设30所中等学院,可以是新建学校也可以是对现有的薄弱学校的改造。

- 至少新建15所中六学院(6th form)<sup>⑥</sup>,为16岁后的教育提供更好的选择和更高的标准,要重点考虑目前缺少这类教育的地区。

- 在建设新学校时要多让家长 and 当地居民发表意见,激发自下而上变革的动力,要扩大成功的、受欢迎的学校的规模。新建学校的经营者要公开竞争产生。

- 到2006年,伦敦至少要有290所专门特色中学<sup>⑦</sup>。

- 设立领导能力奖,对在提高领导能力方面做得比较好的中学,每年给予每所学校12.5万英镑的奖励(从2003年4月至2006年3月),全伦敦411所中学中每年可以有279所学校获得奖励。

- 2004年,要有21所“全面服务”学校,提供体育活动、课外活动、儿童照顾、成人学习和医疗保健服务,在晚上和周末开放,为儿童青少年和家长提供随时随地的学习场所。

“伦敦挑战”最核心的指导思想是要形成一种人人有远大志向的向上的文化,激发学生、教师、家长、社会各方面的信心和潜力。项目不只是建设新学校、重建薄弱学校,还有许多软件建设项目。其中比较值得推荐的是在教师管理方面的一系列措施:

- 在伦敦市政府办公室专门设立教师招聘和保留部,留住好教师;

- 实施“教学第一”计划,鼓励大学毕业生在去企业就职前先在“伦敦挑战”项目学校任教2年;

- 继续实施教师安居工程。这一工程在2001年就已经开始,投入了2.5亿英镑,帮助2800名伦敦教师安了家;

- 对有经验的优秀教师给予“特许伦敦教师”(Chartered London Teacher)的荣誉称号和奖励;

- 选拔最优秀的教师组成“伦敦委员会教师”(London Commissioner's Teachers)小组,要到最困难的学校去任教。

“伦敦挑战”项目为期五年(2003~2008),推进的地区范围分三个层次:学校建设项目重点在内伦敦地区五个最薄弱的市镇实施;软件建设项目则推广到伦敦其他地区的大多数学校,网络学习和辅导项目则广泛覆盖全伦敦所有学校。

经过一年多的实施,到2004年底,经过教育标准局检查,伦敦学校各方面都取得了显著的进步。伦

敦在国家中等教育证书考试5门学科达到A-C等的学生比例首次超过全国平均水平,达到了53%,学生缺席率也首次降低到全国平均水平以下;教师空缺的比例从2002年的2.6%下降到了2004年的1.4%,校长的领导能力在教育标准局的评价中显著高于全国平均水平<sup>⑧</sup>。

#### 4. 重视为儿童发展创造良好、公平的社会环境

大伦敦市长<sup>⑨</sup>不直接管学校教育,但是他亲自抓与学校和学生生活有关的社会环境问题。例如,为学生上学提供免费交通;为学校提供团体票,让学生免费参观动物园、湿地公园和伦敦的文化设施;设立伦敦学校环境奖,培养学生对环境保护的责任感;出版伦敦儿童状况报告,对儿童生活各方面综合环境进行评价;实施伦敦儿童和青少年计划,计划的主要内容包括为儿童和青少年提供更多的活动场所、更好的居住条件、更好的医疗保健服务等,市长还通过问卷、网上调查等方式广泛征求儿童、青少年和家长对该计划的意见;市长还设立了公平委员会,每年出版年度公平报告,关注儿童和青少年、老人、妇女、黑人和其他少数民族、残疾人等所有处境不利者的权益问题<sup>⑩</sup>。

#### 5. 关注少数民族儿童教育和流动人口教育

伦敦市有关专家经过研究和分析发现,在国家标准考试中成绩处于低段的伦敦儿童主要集中在黑人儿童中,所以在伦敦教育委员会中专门设立了黑人和少数民族学生成就组,并于2002年11月9日组织召开了第一次伦敦学校与黑人儿童会议,此后每年召开一次,会议由市长主持,伦敦市各部门主要领导,以及公众代表都要参加有关政策的讨论。每次会议都要出版《伦敦学校与黑人儿童》<sup>⑪</sup>的公开报告,要分析黑人学生在国家标准考试中的成绩、进步情况以及提出对策,最近的会议提出的主要对策是增加黑人和少数民族教师的比例,增加在学校委员会中的黑人和少数民族代表,加快形成尊重多元文化的氛围。

伦敦人口的流动率和学生流动率(指的是在非正规入学时候入学以及在非正规离校时候离校的学生比例,相当于转学率)很高,这些流动学生主要是国际国内移民、吉普赛人、追求流浪生活的嬉皮士、因贫困而居无定所者的子女。他们只要提供在伦敦居住或工作的监护人信息,就可以接受义务教育,甚

至是刚刚到伦敦的难民子女,也可以同样享受市民待遇。2004年3月,伦敦市长发表了《给的比借的更多:伦敦的难民儿童》<sup>⑫</sup>,书中他是这样看待难民儿童的:“难民儿童是伦敦发展重要的一份子,与其他年轻的伦敦人一样,他们是伦敦未来的一部分,是多元的、可持续的世界级城市的一部分。”“我们首先要把他们看作儿童,其次才是难民,这不仅是为了他们,也是为了伦敦的未来。”可见市长对人权和儿童权利的重视。

流动学生带来的主要问题有两个,首先是教育质量,转学过程中缺的课需要补、不同学校的课程有衔接的问题,所以流动学生需要额外的辅导和更多的教学资源,否则会影响到学校在国家考试中的成绩和排名;其次是经费分配滞后的问题,学生在学期中间转入,但是经费没能及时跟上,经费到位后学生却可能又转走了。所以教育与技能部这两年专门组织了有关研究,伦敦也有一些学校参加。根据研究的结果,教育与技能部开始在学生流动性高的学校增设专门为流动学生提供帮助的导师(Mentor)职位,对学生流动实施系统化管理<sup>⑬</sup>。主要要做好以下方面的工作:家访,了解需求和困难;介绍学校情况并把学生介绍给同学们;与任课教师沟通,安排好学生分组的问题;为学生安排需要特别帮助的学科辅导老师并经常与辅导老师沟通;及时与地方教育局联系,解决入学手续以及经费安排;与有关社会服务机构联系,帮助学生及家庭及时适应新的环境,等等。

#### 6. 提倡为生活而教:伦敦的素质教育

伦敦不用“素质教育”一词,他们提倡的是“为生活而教”(Education for Life)。虽然英国强调国家课程和关键阶段的考试,但是考试只是教育的一个环节,不是全部,更多教育内容还是在于广泛的社会生活中。伦敦市政府和英国教育与技能部共同发起的“伦敦誓言”(The London Student Pledge)项目就是一个典型的例子。该项目主要由伦敦市政府和伦敦教育委员会领导,而不是单纯由教育部门实施和管理,这样便于协调教育与企业和社会各部门的联系,真正做到学校教育和社会教育相结合。为了让全社会共同关心支持教育,伦敦市还制作了大幅海报,在各公共场所宣传“伦敦学生誓言”。

## 伦敦学生誓言

在我16岁之前……

- 1.我要说出我对伦敦的看法并倾听别人的看法
- 2.我要发挥学术、运动和创造的特长
- 3.我要参加公共活动,无论是体育、舞蹈、音乐会还是视觉艺术
- 4.我要参加表演、器乐和朗诵活动,参加演出、演讲或者参与制作过程
- 5.我要参加一次教育参观活动
- 6.我要参加志愿者活动,帮助他人
- 7.我要参加一次在伦敦主要大街上举办的艺术和体育活动
- 8.我要学习理解其他文化和信仰
- 9.我要完整地计划、实施、评价一个项目
- 10.我要体验跨学科的科学和技术

学生完成了一项誓言中的内容,就在一本专门的小册子里填写活动的经历和体会。

资料来源:DFES. The London Student Pledge.

Crown copyright 2003.

我们现在提倡素质教育,仅仅在教育界提倡或在学校范围内实施素质教育是不够的,因为“素质教育不单是一个课堂的设计,也不单是一门课程的策划,它不是一种学校自我的活动,不是一个政策的决定;它是一种氛围,它是一种底蕴,它需要沟通社会,它需要沟通历史,它需要一种对儿童成长的所有环境的彻底的人文关怀和责任关注。”<sup>⑨</sup>总而言之,素质教育就是“为生活而教”,抓住这一点,培养创新精神和实践能力就有了更鲜活的内容。

### 小结:对上海基础教育创新的启示

上海与伦敦在基础教育发展上有许多共同目标,但因为所处的经济发展阶段不同,政府的财政体制和教育管理体制也不一样,所以上海不能照搬伦敦的做法,而是应该根据我们的体制特点有选择地借鉴伦敦一些好的做法,主要有以下几点:

1.要实现教育资源分配的均衡,政府必须努力做到资源分配的公开、透明、公平

根据我国的国情,目前要实现全国范围内基础教育的均衡还不具备条件,先从推进省内的均衡着手。上海在这方面做了很多工作,特别是“加强初中建设工程”以及对崇明等5个郊县的转移支付,使所有义务教育学校都达到了义务教育的办学标准,但是由于学校之间在专项资金拨款上仍有较大差异、拨款过程不透明、加上原来的基础不同,学校之间办学条件的差距仍比较大。在这方面我们应该学习伦敦的做法,采用科学合理、公开透明的办法分配教育经费。这听起来似乎没有疑义,但是要做起来很难。什么时候我们能够像伦敦一样,做到所有区县、所有

学校的预算、决算都公开透明,不仅互相监督,也让公众监督,那我们真正是做到了对公共经费负责,是很大的进步。这是对政府能力建设的挑战,是减少腐败、提高经费使用效益的好办法。

上海在学校之间、城乡之间存在的另一个主要的资源差异就是师资力量,笔者认为可以考虑对于教师薪酬(不仅是工资,还包括不与工作量与工作业绩挂钩的基本奖金)采取更高一级的统筹方式(市政统筹),否则现在郊县很多好教师留不住,是教育均衡化推进的最大困难。

2.尊重多元文化,早日为外来务工人员子女提供平等的受教育机会

移民教育非常重要。研究表明,城市的文盲率高低与教育系统在接纳外来人口教育方面的准备有很大关系。在一些非洲、阿拉伯地区城市中,在城市教育服务还没有普及的时候,大量流动人口进入,因而他们得不到与当地人同样的教育和培训机会,造成了城市低素质人口沉淀,文盲率始终居高不下。而亚洲地区的一些城市,例如首尔,高等教育普及程度甚至高于发达国家,大量的培训机会提高了劳动力的总体能力,特别是提高了现代服务业就业者的素质,因此经济得以快速赶超。在发达国家的大都市,新移民一进入就能被当地的教育体系所接纳,与当地入享受平等的教育机会,而且还有一系列帮助措施加快新移民与当地文化的融合过程,使得欧美许多国际大都市在进入老龄化阶段后能源源不断地从年轻的新移民中吸纳和培养合格的劳动力。

伦敦对难民以及其他流动人口子女的包容态度,体现了国际大都市的胸襟。上海也以“海纳百川”的文化而闻名。况且,邻近的苏州已经为外来人口子女提供免费义务教育,北京也将在“十一五”内实施这一政策。因此,早日让外来务工人员子女都有机会进入公办学校学习,已经成为目前急需提上议事日程的问题。

截止2004年12月的统计,上海义务教育阶段本地户籍学生约37万,外来务工人员子女在公办学校借读的约18万,总的义务教育规模为55万。此外还有22万左右外来务工人员子女在民工子弟学校就读。如果这些儿童全部纳入上海实施义务教育的范畴,那么上海义务教育规模将达到77万。从目前上海教育资源的存量来看,校舍资源和教师资源都

有一定的富余,只要适当地提高师生比,是能够容纳这些儿童就读的。从历史数据来分析,上海在1992年人口高峰时期义务教育阶段在校生曾达到98万人,77万儿童就读也不到高峰期的80%。因此,上海可以将充分挖掘公办中小学现有教育资源潜力等办法与举办集中接收外来务工人员子女的公办学校相结合的办法,解决外来务工人员子女接受义务教育的问题。否则与上海国际大都市的形象是不相符合的。

### 3. 全社会共同推进素质教育

素质教育的内涵究竟是什么?我们要培养哪些方面的创新精神和实践能力?这些问题还应该做进一步的深入研究。伦敦的做法给了我们一个实际的参考。政府应在更高的层面推进素质教育,加大宣传力度。

### 4. 增加优质教育资源的供给,鼓励好教师到薄弱学校任教

伦敦在提拔教师方面的观念和我们完全不同。我们如果重视某个教师或校长,往往是把他调到更好的学校去,调到更中心的学校去,而伦敦教育系统则是认为,某个校长或教师越是有成绩、越是要重视他,就越是要把他派到一个有挑战性的地方去,给他一个改革和发挥的舞台。并且,对于那些获得市一级荣誉称号的教师而言,他们就不再是某一所学校的资源了,而是全市学校的共同资源,必须在全市流动。这一点也值得我们借鉴。

#### 注释:

①陈国良主编:《教育财政国际比较》,高等教育出版社2000年。

②DfES. INSTRUCTIONS AND GUIDANCE FOR FINANCIAL REPORTING ON S52 BUDGET STATEMENTS 2005-06; INSTRUCTIONS AND GUIDANCE FOR FINANCIAL REPORTING ON S52 OUTTURN STATEMENTS 2004-05 (英国教育与技能部:《关于预算报告和决算报告的说明》)

③祝怀新著:《英国基础教育》,广东教育出版社2003年版,第49-50页。有修改。

④DfES. The London Challenge: Transforming London Secondary Schools. (教育与技能部:《伦敦挑战:改变伦敦中等学校》)

⑤Academy是一种新型的中学——主要由政府出资的独立中学。这些中学由政府 and 私人赞助者或企业共同出资建设,但经常性经费都是由国家投入,学校由赞助建设的私人或企业管理(我国没有这样的学校)。Academy是2000年3月由当时的教育与就业部长戴维·布朗奇提出建立的,Academy都建在薄弱地区,要求私人或企业至少赞助基本建设费的20%以上,赞助者可以是一个也可以是几个企业联合。建立Academy的目的是增加私人 and 企业的参与,提高教

育质量。

⑥Sixth form / sixth form college:“中六学院”,是为升学做准备的学术型高级中学。有的学者译为“第六等级学院”。考虑到英国中学一年级称form 1,中二则为form 2,依序到中五form 5,中五毕业则完成义务教育。在中学毕业到进入大学之间,亦即16-18岁两年的阶段,称为“扩充教育”(Further Education),因延续中五之后的教育,所以译为“中六”比较好,不过要修习两年的课程,都叫做中六,为了区分,第一年称为lower sixth form,第二年称为upper sixth form。

⑦Specialist schools:可译为“专门特色中学”,它属于中等教育的一环,它并非职业学校或技职类科的学校,也不同于我国的专科学校,只是在原本公立而不筛选的综合中学(comprehensive schools)的基础上去突出某一两项学科作为学校教学发展的特色或重点,课程中其它基本学科仍然保留。这是英国近年来为推行教改,积极提升中等教育水平而刻意要发展的一种特殊中学类型。专门特色中学计划的目的是要帮助各个公立中学,与民间企业的赞助者合作,并在政府额外经费的支持下,透过学校自行规划选择的专门重点科目来建立自己的特色,并达到提升水平的目标。专门特色中学会专注发展其所选定的科目,不过同时也要符合国定课程的要求标准,达到宽广而均衡的教育目标。鉴于原本大多数的综合中学因入学不作筛选,欠缺特色,学生程度低落或参差不齐,英国政府因此鼓励每所综合中学自行规划所要发展的特色,向政府提出申请转型为专门特色中学。其实早在1994年,保守党执政时就开始设置专门特色中学,以发展某一学科专长为其特色,最先列为发展的重点有四科:科技、现代外语、体育与艺术等。1997年工党执政之初,这类学校只有181所,但在工党刻意扩增之下,2000年有446所,2001年9月全英国有685所,到2003年9月总数已达1,454所。1997年成立的专门特色中学中,课表中增加了重点学科的时数,作为学校发展的强项。每所专门特色中学选择某一学科作为发展的特色,由最先的四科,到2003年8月发展出十项重点科目:科技、外语、体育、艺术、商业与企业、工程、科学、数学与计算机、人文、音乐,可供选择。根据教育标准局(OFSTED)的调查,综合中学在转型为专门特色中学之后,学生各项会考成绩已有显著提升,因此政府打算逐渐将所有公立的综合中学都给予转型,以提升学生的程度。据2004年1月统计,伦敦有156所专门特色中学。

⑧DfES. London Schools: rising to the challenge. Crown copyright 2005. (教育与技能部:《伦敦学校:在挑战中提升》)

⑨现任市长为肯·里温斯通(Ken Livingstone)。

⑩Great London Authority. The Mayor's Annual Report 2002,2003,2004. (大伦敦市政府:《伦敦市长年度报告》)

⑪Mayor of London. London Schools and the Black Child. 2002,2003,2004.

⑫Mayor of London. Offering more than they borrow: Refugee children in London. March 2004.

⑬DfES. Managing Pupil Mobility: Guidance. Crown Copyright 2003. (教育与技能部:《流动学生管理指导》)

⑭高金岭著:《俄罗斯基础教育》,广东教育出版社2004年版,第241页。

[陆瑾 上海市教育科学研究院普教所 200032]