

优质教育视野下英国学院类学校的 教育政策解读

袁李兰¹, 杨梅²

(1. 浙江大学 教育学系, 浙江 杭州 310028; 2. 西南大学 教育学部, 重庆 400715)

摘要:英国的学院类学校最早建立于2002年,至今走过了十几个春秋,取得了积极的成效。进入21世纪以来,虽然各届政府受到当时政治、经济、文化等诸多因素的影响,中央政府在中小学中的作用逐渐强化,地方当局的权力日渐式微,尤其是新一届保守党政府的激进转制,使中央政府控制基础教育的角色凸显,但学院类学校政策的宗旨却没有发生根本性转变,仍是为了提高中小学的教育质量,聚焦整体优质的教育,体现了其较强的连续性。以“优质”为核心支点的英国学院类学校政策,为我国中小学教育政策取向的确立提供了一定的启发。

关键词:英国;学院类学校;政策;优质;教育质量

中图分类号:G659.561 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-8129(2018)04-0102-10

学院类学校(academy)是一种独立的公立小学或中学,不受制于地方当局,由中央政府直接拨款。这类学校拥有极大的自主权,能自主决定教职工的薪酬与工作条件;可不受国家课程的限制,灵活设置课程;可制定自己的招生政策;可雇用没有取得教师资格(unqualified)的教师等。学院类学校最早建立于2002年,经过十几年的发展,已取得较为显著的成效。其发展速度快,特别是在两党政府政策的推动下,学院类学校的规模和范围迅速扩大,成为英国教育的重要组成部分。虽然英国历届政府对于学院类学校改革的侧重点和方式各有不同,但是追求优质教育的核心宗旨却是根本一致的。我国可以借鉴英国学院类学校政策的核心取向,树立公平而卓越的基础教育价值取向。

一、破解“薄弱”:学院类学校“优质”的初衷

(一)学院类学校的缘起

英国学院类学校是英国学校改革的一种新蓝图,最早由托尼·布莱尔(Tony Blair)领导的新工党政府提出,其根源可追溯到20世纪80年代以玛格丽特·撒切尔(Margaret Thatcher)为首的保守党政府于1986年提出创建的城市技术学院(City Technology Colleges,以下简称“CTCs”)。由于受到自由主义思想的影响,学校教育强调家长的选择权,鼓励学校间的竞争与自治,质量、多样

收稿日期:2017-11-28

作者简介:袁李兰,浙江大学教育学系博士研究生。

杨梅,教育学博士,西南大学教育学部副教授,硕士生导师。

基金项目:教育部人文社会科学研究规划基金项目“我国义务教育师资均衡政策工具优化研究”(13YJA880108),项目负责人:张振改。

性、家长选择、学校自治和问责成为教育政策的主要命题。1986年,新教育与科学部部长肯尼斯·贝克(Kenneth Baker)在保守党会议上提出在城市地区(包括贫困的市中心)创建20所城市技术学院作为试点的计划,希望通过社会力量来支持CTCs的运作,由中央政府和赞助者共同资助,将其作为增加学校多样性的一种有效途径。该计划推出了一系列新的措施,旨在“为青年人和家长提供新的希望和机会”,同时建议CTCs提供丰富的科学与技术课程,也为来自“市中心”(inner city)的11—18岁特定群体设计课程。1988年,保守党政府通过立法建立CTCs,实质上是对过去政策不满的一种回应,同时还表现出与以往政策的明显不同^[1]。CTCs与传统学校有很大的区别,主要表现在:是一种私立学校,由独立的慈善信托机构运营,赞助者为学校提供大量的资金和物质支持,并主要负责学校的管理。虽然中央政府对其会像地方当局管理的学校一样提供持续的资金支持,但额外的资金则由私人赞助者提供。遗憾的是,城市技术学院并未按照政府所期望的方向发展,除了遭到教师工会、地方教育当局和工党的反对外,也很少有企业赞助者愿意为其提供资助。到1993年,总共只建立了15所CTCs,未达到政府所期望的目标,这表明,如果政府仅仅通过CTCs来改善技术教育和提高教育标准是很难实现的^[2]。因此,有学者评论说:“政府原来是想用社会力量来办私立学校,最终却成为用公费办私立学校。”^[3]

1997年,新工党政府上台后,针对英国学校存在严重的两极分化问题,发布了题为《追求卓越的学校教育》(Excellence in Schools)的白皮书,宣布今后的教育改革将着眼于大多数学生,而不是少数学生,并将学生学业表现不良的教育薄弱地区和薄弱学校作为改革的突破口^[4]。虽然政府开展了“教育行动区”计划(Education Action Zones)、“卓越城市”计划(Excellence in Cities),在一定程度上促进了教育质量的提高,但薄弱学校的数量所占比例仍然较大,教育发展不平衡的问题依然突出。为了解决这一严峻的问题,工党政府不仅汲取了保守党政府CTCs计划的经验与教训,还试图平衡公平与卓越之间的关系,追求二者的完美结合,努力吸纳各种有利于教育发展的力量参与到教育事业中,以达到全面提高教育质量、创办优质教育的目的。

(二)学院类学校的成型

“学院类学校项目”(Academy Programme)是新工党政府积极改善薄弱学校教育状况、提高教育标准的一种努力和尝试。该项目由教育与技能部部长大卫·布朗奇(David Blunkett)于2000年3月15日正式宣布推行。布朗奇说:“如果我们要想在21世纪拥有成功、包容的经济和社会,我们需要所有学校帮助所有学生达到更高的标准。我的愿景之一就是实现教育的卓越与多样化。”^[5]长期以来,许多孩子因在表现不佳(underperforming)的学校接受教育而学业成就低下,这些学校进一步增加了教育机会的不均等和薄弱地区教育的弱势程度。所以,学院类学校项目的一个明确目标就是提高社会和经济薄弱地区的教育标准,改善表现不佳的学校,通过替换薄弱学校或在需要的地区建立新学校来提高薄弱地区的教育成就,进而从整体上推动学校标准的提高,打破历史性低成就、低期望地区的“怪圈”。同时,“学院类学校”将成为地方增加教育选择和学校多样化策略的一部分,以满足不同学生和家的需求^[6],实现教育的多样化。因此,“学院类学校项目”成为解决失败(failing)学校问题的一种补救方案,政策也就围绕着如何提高贫困地区儿童的教育质量而设计。聚焦于提高教育成就,特别是薄弱地区学生的成就,一直是英国政府的重要议题。

“学院类学校”在最初几年的名称是“城市学院”(city academies),创建城市学院的目的在于解决城市中贫困地区教育质量低下的问题。城市学院不受地方当局的控制,由中央政府提供资金,企业、个体、教会或志愿部门提供赞助。赞助者的职责是通过引入专业知识、改革教学和管理学校来改进薄弱或失败的学校,他们需要贡献约20%的资金成本(200万英镑左右)。赞助主体通过成立

具有慈善性质的私营公司、同教育与就业部部长签署资金协议,方能建立和运营学校。城市学院不一定要遵循国家课程,但需要提供“广泛而均衡”(broad and balanced)的课程,并至少开设一门特色课程(如科学和技术、语言、艺术或运动等),同时要遵循教育与就业部制定的招生政策。2001年4月,教育与技能部发布了白皮书《学校的成功》(Schools Building on Success),声称“城市学院能为学生和家長提供选择,有助于提高城市薄弱学校的绩效,有能力改善贫困地区儿童的教育,满足他们的教育需要”^[7]。2001年6月,新工党政府再度当选,9月,教育与技能部发布了题为《学校实现成功》(Schools Achieving Success)的政策文件,表示将持续开展并进一步扩大城市学院项目,提出到2005年至少创建20所城市学院,以确保英国持续追求卓越、创新和多元的教育。由此,新工党政府在2002年首先创建了3所“城市学院”。2002年的教育法允许学院类学校扩展到城市中心之外的地区,于是就将“城市”从“城市学院”的名称中去掉,由“学院类学校”取而代之。

(三)学院类学校的发展

政府出台的相关法律政策使学院类学校如雨后春笋般出现,2003年建立了9所,2004年又增加了5所。工党政府强烈支持学院类学校项目,并在2005年的大选宣言中将此意愿体现得淋漓尽致,随后还发布了白皮书《为了全体学生:更高的标准,更好的学校》(Higher Standards Better Schools for All)。白皮书给了学校更多的自由,提出学院类学校将仍然是政府计划的重心,要增加公立学校的多样性、赋予家長更多的选择权,这有助于提高教育标准和促进教育公平,到2010年将至少建立200所学院类学校^[8]。布莱尔在发表白皮书时的演讲中指出:“我们想每所学校都能快速、容易地成为自我管理的独立的公立学校,而不只是开设少量的这类学校。”^[9]这意味着,学院类学校将向所有类型的学校敞开大门。事实上,学院类学校部分地继承了CTCs的某些做法,如私人赞助、中央政府的资助与支持、不受地方当局的控制等。但也有新的变化:学院类学校通常是取代不被看好的学校或被教育标准局评为“失败”的学校,学校集中在形势更加严峻的地区和历史性低标准区域,且赞助者的范围也扩大到现有的私立学校和教育基金会(Educational Foundations)。由于学院类学校的开办提高了许多学生的GCSE成绩,且改善的速度是全国平均水平的3倍,所以2006年布莱尔表达了将学院类学校数量翻倍至400所的雄心。

2007年6月,戈登·布朗(Gordon Brown)接任英国首相领导工党政府后,更加热衷于教育改革。他在格林威治大学发布的新政府教育施政纲领中提出,英国的抱负是建立世界级的教育体系,成为全球教育联盟的领头羊^[10]。受2008年全球金融危机的影响,英国经济的发展衰退,导致英国公共教育拨款和慈善机构、企业、个体的赞助大幅减少,英国的各级教育财政出现了严重危机,许多人认为学院类学校项目将会因此而缩减。然而,布朗在下议院的首次演讲中,肯定了政府对学院类学校项目的承诺,认为在未来的几年中,应加快学院类学校项目的步伐,其目标仍是改善和提高薄弱学校的教育水平,到2010年将建成400所学院类学校。教育部长埃德·鲍尔(Ed Balls)也表示,所有新转换的学院类学校都将开设国家课程中的英语、数学、科学、信息和通信技术课程。虽然英国的基础教育受到经济衰退的影响,但布朗政府也积极采取相关措施来促进学院类学校的发展。2007—2008年,赞助者通常要设立捐赠基金,以资助弱势和贫困地区的教育活动或与当地社区开展教育合作。2009年,政府取消了赞助者对新学院类学校提供财政资助的要求,因为早期的学院类学校和CTCs一样面临着吸引赞助者的困境。在每所学校的预算中,都要求赞助者提供大量的资金成本,而事实上,大多数赞助者从未真正支付过全部资金成本,这就导致政府在学院类学校项目中将比预期投入更多的资金^[11]。到2010年大选前,英国共建立了203所学院类学校,没有达到预期设定的400所的目标。这一时期的学院类学校政策旨在破解薄弱学校教育质量低下的问题,

为打造卓越教育创造良好的条件。

二、优秀学校“加盟”：联合政府的“优质”举措

(一) 优秀学校转为“学院类学校”

早在 2007 年保守-自由民主党联合政府上台前,政策交流智囊团(Policy Exchange think-tank)就与保守党密切合作,发表了名为《选择? 选择什么?》(Choice? What Choice?)的报告,主张扩大学院类学校项目。因为其独立性,学院类学校在教育成就方面取得了成功。该报告建议,如果现有学校的赞助者制订了切实可行的计划,就可允许它们申请成为学院类学校。后来,影子内阁教育大臣(Shadow Secretary of State for Education)迈克尔·戈夫(Michael Gove)也对学院类学校项目表示支持——“学院类学校利用新获得的自由来提高标准……我们将为我们的综合中学提供最佳的机会来充分享有学院的自由”^[12],并表示优秀学校应该转换为学院类学校。这就为后来联合政府上台后扩大学院类学校项目埋下了伏笔。

2010 年,保守党在大选宣言中表示,所有现存的学校都将有机会实现学院化身份转换,包括预先批准的“优秀”学校。进入 21 世纪以来,英国政府一直将提高基础教育质量、建设世界一流中小学作为英国教育改革的一大目标^[13]。2010 年 5 月英国大选,以大卫·卡梅伦(David Cameron)为首的联合政府上台后,对基础教育的改革也不遗余力。2010 年 11 月,联合政府领导下的教育部发布了题为《教学的重要性》(The Important of Teaching)的白皮书。卡梅伦在白皮书中指出了英国教育发展不足的问题:英国教育不公平问题还很严重,虽然近年英国政府也在努力解决这一棘手问题,但成效甚微,不同背景的孩子接受不平等教育的现象未得到根本改善,每年英国大约有 60 万名孩子入学,其中有 8 万名特困生可以享受学校的免费午餐,但是这 8 万名学生中平均每年只有 40 名考入牛津大学和剑桥大学,比例严重少于其他学生^[14]。2006 年的国际学生评估项目(PISA)测试中,英国学生的科学素养从 2000 年的第 4 位下降至第 14 位,阅读素养从第 7 位下降至 17 位,数学素养从第 8 位下降至 24 位^[15]。

但是,工党政府时期开展的学院类学校项目取得了良好的效果。在 2008—2009 学年,学院类学校改善学生 GCSE 成绩的速度是其他学校的两倍,教育标准局的年度报告肯定了学院类学校的成就,因此,联合政府执政后,延续并发展了工党政府的学院类学校政策,继续追求卓越的中小学教育。政府不仅鼓励薄弱学校成为“赞助学校”(sponsored academy),还希望更多的优秀学校转为学院类学校。优秀学校在享有自主权的同时需尽到帮助薄弱学校的义务,通过学校间的相互合作来共同提升教育质量,实现优质。2010 年 7 月,教育部迅速通过《2010 学院类学校法案》(Academies Act 2010),以拓展学院类学校项目,将学院类学校范围扩大到所有的中小学和特殊学校,并根据学校的绩效数据或教育标准局的评级来确定优秀学校。被评为“优秀”的学校可转换为学院类学校,这类学校也被称作“转换学校”(converter academies)。在 2010 年 1 月以前,转换的 203 所学院类学校都是低绩效、弱势学生就读的学校,且在成为学院类学校前要求必须有赞助者的支持。学院类学校法案颁布后,学校的转换发生了巨大变化。2010 年 9 月 1 日,有 181 所学校正式申请成为学院类学校,在 2010—2011 学年间,有 142 所学校作为学院类学校向社会开放,有 74 所学院类学校由表现不佳的学校转换而成,且中学转为学院类学校的比例较高,与早期的转制学校数量形成了鲜明对比。

(二) 放宽对赞助者的要求

随着学院类学校项目的进一步扩大,对赞助者的要求也越来越宽松,且学校不一定必须有赞助

者的资助。最初,要求学院类学校必须有赞助者,因为赞助者的支持会给学校带来更多的动力、专业知识和组织管理经验,同时赞助者也被视为学校改革的力量和源泉。由此,联合政府也继续鼓励赞助者的加入,提高非政府部门(企业、个体等)、非营利性组织(包括公共机构,如大学等)在教育领域的参与度。但值得注意的是,到目前为止,赞助者在重建学校的体系中并没有占据主导地位,大多数优秀的学院类学校并没有选择赞助者或不需要赞助者的支持。根据赞助学校与转换学校的数量对比(见表1)便可看出,继2010年之后,转换学校的数量远远大于赞助学校的数量,且增长的速度非常快,这些转换学校此前大多为优秀的学校。2015年的2075所学院类学校中,只有1/4(531所)的学校是“赞助学校”,其中包括203所2010年前转换的赞助学校^[16]。其实,赞助学校与转换学校的目标是有差异的:对赞助学校而言,其主要目标是改善薄弱学校的质量,而转换学校的核心目标是通过引入优秀学校,将优秀学校与周边学校的合作作为提高学校教育标准的方式之一。

表1 赞助学校与转换学校数量表

年度	类型	赞助学校 开放数量	赞助学校 总开放数量	转换学校 开放数量	转换学校 总开放数量	开放学校 总数
2002—2003		3	3	—	—	3
2003—2004		9	12	—	—	12
2004—2005		5	17	—	—	17
2005—2006		10	27	—	—	27
2006—2007		20	47	—	—	47
2007—2008		36	83	—	—	83
2008—2009		50	133	—	—	133
2009—2010		70	203	—	—	203
2010—2011		69	272	529	529	801
2011—2012		93	365	1 058	1 587	1 952
2012—2013		366	731	731	2 318	3 049
2013—2014		393	1 124	543	2 861	3 985

资料来源:Department for Education. Academies Annual Report (2013—2014)。

三、自治为纲:保守党政府对“优质”的确保

2015年2月英国大选,保守党获得单独组建政府的权力,卡梅伦连任英国首相。在大选中保守党承诺:“您的孩子在人生中应该获得最好的开始,良好的教育不再是一种奢侈,而是每个人的权利。我们将确保为您的孩子提供一所优质的小学,对失败持零容忍的态度;将每所失败的和‘不上不下’(coasting)的中学转为学院类学校,并为家长和社区提供其所想要的‘自由学校’。”^[17]保守党政府的承诺能否实现,姑且不论,但从字里行间中可以看出政府对教育质量的重视,希望将表现不佳的学校转为学院类学校,为英国国民提供卓越的教育。任何被教育局评为“需要改善”(requiring improvement)的学校,都将被由最优秀的校长或专家赞助者所管理的学校或高绩效的周边学校所取代,除非该学校能证明已计划快速地改善教育质量。同时,不管是公立学校、自由学校还是文法学校,政府都将继续鼓励其中的所有优秀学校加入到学院类学校队伍中。自卡梅伦政府上任后,学院类学校的数量急剧增长,截止2016年11月1日,共有学院类学校6272所,约有2/3的中学和1/5的小学已成为学院类学校。2014—2015学年,88%的转换学校被评为“优秀”或“卓越”^[18]。

大选后,英国教育部于2016年3月发布了绿皮书——《教育卓越无处不在》(Educational Excellence Everywhere),其中论及了英国近年来在教育上取得的巨大进步。2015年的调查数据表明,开办两年的赞助小学(primary sponsored academies)提高了学生的成绩,其改善速度是地方当

局管理的公立学校的两倍；2015年的GCSE结果显示，转换中学的学生成绩比全国平均水平高7.2%，64.3%的学生在GCSE(包括数学和英语)中获得5门及以上课程达到A*—C的成绩^[19]。绿皮书同时也强调了存在的问题。首先，英国教育发展不均衡。在贫困地区，仍有太多的孩子接受着低水平的教育，一些长期发展欠佳的学校，由于缺乏改善的能力，在一定程度上进一步加剧了教育的低标准和低要求。其次，英国公立中小学的整体教育质量还不高。在2011—2012年的国际学生评估项目测试中，相比其他国家，英国的教育标准一直“保持静态”，而其他国家的教育标准早已提高。虽有4/5的孩子在小学阶段达到了预期标准，但还有1/5的孩子没有达标，有2/5的学生在GCSE考试中(包括数学和英语)，没有获得5门以上的课程达到A*—C的成绩就离开了中学。贫困儿童在每一阶段的教育成就仍然很糟糕，低成就者占了很大一部分，有17%的英国学生未能达到“现代功能素养”(modern functional literacy)，而加拿大仅有11%的比例^[19]。该绿皮书还设定了英国未来5年的目标——进一步扩大教育改革，实现教育卓越。

在英国中央政府看来，要实现上述两个目标，就必须加强中央政府对教育的调控，对公立学校的办学体制进行改革，追求自治，在强化绩效责任的基础上，给学校领导和教师更多的权力，减少不必要的复杂性和重复性，提高全国的教育标准。英国教育部引用经济合作与发展组织(OECD)的研究结果，认为自治与责任是学院类学校改革的两大支柱，更大的自主权推动了教育标准的提高，与问责制相结合也是提高教育标准的有效方式之一^[20]。由于学院类学校与地方当局管理的公立学校相比有很大的自主权，且取得了一定的成就，因此教育部在白皮书中提出：到2020年底，所有的中小学校都已转为学院类学校，或正处于转制的过程中；新建500所自由学校；地方当局不再管理学校；继续鼓励高绩效的公立学校申请转为学院类学校，对表现不佳的地方当局管理的学校，或是地方当局没有能力维持的公立学校，再或是在2020年时还没进入转制进程的学校，政府将直接把权力下放给它们^[19]。

保守党政府为了确保卓越的中小学教育，给予了学校领导、教师较大的自治权与自由。如白皮书中提到：“我们相信学校改善教育质量最快和最有效的方式是政府信任我国有最有效的教育领导，给予他们自由和权力，并希望他们为每个孩子的最高标准作出合理解释，采取严格而公正的评价方式。”^[19] OECD的教育和技能处副主任安德烈亚斯·施莱克尔(Andreas Schleicher)也表示大力支持自治原则。他曾说：“我们的数据表明，赋予学校更多的自主权和自由，学校通过获得的权力来分享实践经验和知识，是确保解决教育绩效不佳问题的有效途径。”^[21]同时他也指出：“我们不能说增加学校自治就必然会提升教育成就，因为自治需要在一定的背景中才起作用。”^[21]在过去的5年中，学院类学校和自由学校项目激发了成千上万的校长和领导的活力，促进他们改善本校的教育状况，为提供有效的领导结构奠定基础。“自治”与“问责”使学校领导能自主决定教育标准，并分享所取得的教育成果。同时，教育质量的提高与改善也离不开优秀教师的支撑。由于学院类学校拥有较大的自主性，其校长将继续灵活地确定教师标准，包括是否将认证作为强制性要求、如何评判其他有资格和经验的教师，以便雇用有发展潜力的教师。截至目前，校长将继续对这些决定和学校的教学质量负责。

四、“优质”为旨：执政政府的共识

纵观英国学院类学校政策的发展与演进，可以很明显地看到，虽然不同政党的执政理念、代表的阶级利益以及所处的时代背景有差异，工党、保守党和自由民主党之间一直以来也存在着分歧，但他们在学院类学校政策的大方向与主旨上却是高度一致的，那就是对优质教育的追求。

(一) 执政政府追求优质教育的方式各异

最初,新工党政府开展“学院类学校项目”,主要在于改善城市薄弱地区的学校教育质量,后来将范围扩大到城市以外的地区,尤其关注贫困地区教育质量差的学校,试图通过解决教育的不公平来推动整体教育质量的提高。政府在教育中引入社会力量(包括慈善机构、企业、个体等),希望赞助者能帮助学校不断改进,在学校该如何运营、如何促进学生更好发展等方面能挑战传统的运作方式,其带来的丰富经验和技術可以帮助学校实现持续变革,改善教育质量长期低下的问题。由此可见,早期的学院类学校政策从公平的角度出发,旨在通过解决薄弱学校低效的“痼疾”来提高整个英国的教育标准,彰显了布莱尔“第三条道路”的执政理念——保持卓越与公平的平衡。

联合政府扩大了学院类学校项目,允许所有中小学包括特殊学校转为学院类学校,也期望优秀学校加盟学院类学校队伍,通过优秀学校与其他学校的合作来带动整个基础教育质量的改善和提高。“合作与支持”是学院类学校的一个重要特点。随着逐渐脱离地方当局的管理,学院类学校获得一定程度的自由,彼此间能够更好地互相支持,如联合开展实践、开设持续性专业发展课程、提高高级领导能力、分享有效经验等。优秀学校通过共同的职责,特别是提高在本地区的声誉的共同目标,共享领导和教学资源,帮助当地社区的其他学校。学院类学校与自由学校的迅速扩张,标志着英国教育管理体制发生了显著变革。地方当局对当地学校的拨款和管理制度也发生了变化,其权力减小,逐渐被个人、企业团体、慈善机构等社会力量所取代。多样办学主体的加入,在教育中引入市场机制,为公立学校创设竞争环境,促进了英国教育质量的不断改善。

保守党政府上台后,对学院类学校的改革更为激进。中央政府在学校教育中的作用继续强化,承诺将至少建立 500 所新自由学校和 270 000 所新学校。2015 年 9 月,《教育和采纳法案》(the Education and Adoption Bill)颁布,赋予中央政府新的权力来接管失败和教育质量持续下降的学校。后来发布的白皮书提出将创建学院类学校体系,将所有的中小学转为学院类学校。学院类学校的一个显著特点就是独立于地方当局,因而学校拥有自治权被视为促进学校创新的核心。学校自治是学校成功的驱动力,“自治”使学院类学校能够采取创新的运行方式,包括学校治理、资源配置和课程开发等。通过这种自治,提高教育标准、缩小成就差距,最终实现整体的优质。此时地方当局也被赋予了新的角色——不再管理公立学校,其职责主要集中在支持学生和家方面。地方当局的作用包括:确保每个孩子都有学可上,学校的设置能满足学生和家方面的需求;确保弱势学生的需要能得到满足,包括评估和支持有特殊教育需要的儿童;解决当地社区、学生和家方面面临的问题,如接受咨询、协调年度招生、处理自主招生申诉功能的管理问题等^[22]。当然,地方当局的角色转换也需要一定的过渡时间,在短期内,地方当局将继续发挥重要作用,包括社区学校员工的雇用,学校建筑物的所有权和资产管理,公立学校治理、组织和课程的设置等。学校体制的转型意味着地方政府不再直接参与教育管理,随着学院类学校逐渐成为常态,地方当局将主要承担战略规划和监督的职责。

(二) 执政政府追求优质教育的根本宗旨一致

英国的教育管理体制是中央加地方,二者是合作伙伴关系,但关于基础教育的控制权,中央和地方一直处于不断博弈的过程中,二者常常是此消彼长的关系。从上述学院类学校政策的发展历程看,地方当局的力量在不断被削弱,因而中央政府的权力必然会不断增强,关于这一点,保守党政府的法律政策中更是体现得非常明显。实际上,保守党和工党都希望减少地方当局在教育中的作用,因为生均经费是从中央政府和根据赞助者或学院信托机构与国务大臣签署的资金协议中获得的,资金协议中的相关条款也是中央政府根据英国教育的状况而确定的。此外,如果学校的考试结果被教育标准局评定为不合格时,中央政府可以通过资金协议解除学院信托,所以中央政府能高度

控制这类学校。

虽然从形式上看,学院类学校逐渐被中央政府所掌控,学校的管理权不断被集中,但是要看到其本质:无论是工党还是保守党,在学院类学校政策宗旨方面都没有太大分歧,常常只是侧重点和程度不同而已,两者都在谋求优质的中小学教育,拥有提高英国教育的整体质量和标准的共识。众所周知,英国历史上的教育以“少数精英”为特征,然而进入 21 世纪之后,随着政治、经济、文化等因素的变化,英国政府不再仅仅关注少量学生的优异,而是追求整体学生的优异。新工党政府在面临薄弱地区教育质量低下的问题时,通过引入学院类学校来替换薄弱学校,改善薄弱学校的教育质量,在追求教育公平的同时更加重视教育标准的提高;联合政府执政后,同样关注中小学的教育质量问题,通过将优秀学校转为学院类学校及成功学校与失败学校的合作,进一步改善失败学校的教育状况,对建立的新型的学院类学校(如自由学校、大学技术学院等),政府减少了对它们的干预,通过给予其更多的办学自主权来提高基础教育的整体质量;新一届保守党政府在教育发展不均衡、整体教育质量偏低的情况下,提出将所有的中小学转为学院类学校,通过给予学校、教师更多的自治权和自由来提高英国的教育质量,创建优质的教育体系。

五、英国学院类学校政策对我国基础教育的启示

在新自由主义思想的影响下,目前英国学院类学校政策的核心是在追求卓越教育、提高教育质量的目标指导下,兼顾教育公平。尽管执政党的政治主张各不相同,但英国政府对优质教育目标的追求却始终如一。而且,此时的优质不是少数“精英”的“优质”,而是整体的“优质”。虽然我国与英国的经济发展水平、社会意识形态以及历史发展道路存在巨大差异,中小学教育问题的表现形式、背景和根源也有所不同,采取的教育政策及其背后的价值理念和思想也有较大差别,但两国在高度重视中小学教育质量和公平上却是极其一致的。英国学院类学校政策追求优质教育的宗旨可以为我国确立公平而卓越的中小学教育政策目标取向提供一定的启发。

(一)扩大中小学的办学自主权

基于政治、经济、文化等诸多因素,我国的教育管理体制一直是中央集权的,这种教育体制一方面有助于国家对学校的统一管理,促进教育事业的稳定发展,但另一方面也会在一定程度上影响学校的办学活力,弱化学校的办学特色。自 20 世纪 80 年代中期以来,我国的教育管理体制有所转变,国家将一定的权力下放给了地方和学校。然而事实上,中小学的自主权仍然受到诸多限制。例如,许多学校对教师的招聘并没有选择和决定权,而是由当地教委或教育局主导,因而常常出现学校想要的优秀教师招不进来的情况。英国学院类学校促进学校自主发展、提高教育质量的实践经验给予了我们一定的启示。首先,英国政府通过颁布学院类学校法案、发布白皮书等,明确学院类学校的办学自主权,并规定政府和学校在经费投入、管理等方面的责权关系,从而从政策和法规上确保了权力的真正下放。其次,政府鼓励各学院类学校不断创新,形成一种不断变革的机制。学院类学校从最初对薄弱学校的改造发展到优秀学校的加入和自由学校的创办,这无疑是一种持续变革的过程。此时,政府与学校的角色发生了转变,中央政府从学校发展的主导者转变为促进学校发展的引导者和支持者,中小学从被动的接受者转变为学校自主发展的决策者。

(二)加强与社会力量的互动

加拿大著名教育家迈克·富兰(Mike Fullan)在《变革的力量——透视教育改革》一书中指出:“无论在个人方面还是机构方面,见解的形成、探索、管理以及协作都不能在小圈子里实施。”^[23]在教育领域,学校的健康发展、办学质量的提升不仅需要学校之间的互相合作,还需要对社会这个

“大圈子”开放,与外界建立合作伙伴关系,以获取更多的专业知识和组织管理经验。英国学院类学校非常重视与社会力量的合作,如建立赞助学校。这些赞助者有着不同的背景,如企业、个人、大学、慈善机构等,赞助者通过引入专业知识、改革教学、管理学校来改进薄弱学校或失败的学校,为学校的管理注入新的活力。此外,学院类学校还与家长保持着密切的联系。在学校的日常管理中,通过家长的参与,听取家长的意见与建议,为为学生制定个性化教学计划提供了前提,尤其是有特殊教育需要的学生。而我国的中小学长期处于封闭状态,与社会力量的合作不足,家长的参与度更是不高。因此,我们的中小学需要改变这种状态,积极利用各种社会力量,并加强与其的联系与合作。如充分利用校友、企业等社会力量在人力、财力、物力上的支持,改善办学条件,促进学校的发展;鼓励学生家长、社区积极为学校的发展建言献策,学校也要实行校务公开,定期向社区、家长报告学校的近期情况,充分听取社区、家长提出的意见和建议,实现二者的良性互动。

(三)加强优秀学校与薄弱学校的合作,切实推进教育公平

2010年,英国联合政府上台后,进一步扩大了学院类学校项目,希望更多的优秀学校转为学院类学校,通过优秀学校与薄弱学校的合作共同提升教育质量。教育改革的一个重要目标就是提高学校间的合作水平,在英国,几乎所有被教育标准局评为“优秀”的学院类学校都对其他学校提供了支持。例如在哈里斯联邦(the Harris Federation),由于教师薪酬和工作条件设置灵活,使学校能够让教师到邻近的学校支教,并可以委派优秀的教师跨多个学校工作。优秀教师到薄弱学校开展教学工作,为薄弱学校带去新的教育教学理念和方式,在一定程度上有助于改善薄弱学校教师的教育观念,提高教育质量。我国的基础教育存在着较大的城乡差异,城市中的优秀学校与薄弱学校的差距也较为明显,教育公平的实现仍是长路漫漫。针对基础教育的城乡差距以及优质学校与普通学校的差距,我们可以采取一定的措施努力弥补。其一,加强优秀学校与薄弱学校的合作,定期开展教学研讨活动,鼓励教师之间相互学习与交流;其二,促进优秀学校与薄弱学校构建合作共同体,实现学校教学管理一体化,优秀学校向薄弱学校输出师资和管理,缩小校际差距;其三,构建开放、共享、交互合作的信息平台,实现优质教育资源的远程共建共享。

参考文献:

- [1] PETER H. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policy making in Britain[J]. *Comparative Politics*, 1993, 25(3): 275-296.
- [2] ANNE W, ELIZABETH B. The development of the academies programme: ‘privatising’ school-based education in England 1986—2013[J]. *British Journal of Educational Studies*, 2013, 61(2): 137—159.
- [3] BASH L, COULBY D. The Education Reform Act: competition and control[M]. London: Cassell, 1989: 42.
- [4] 王艳玲. “教育行动区”计划——英国改造薄弱学校的有效尝试[J]. *全球教育展望*, 2004(9): 67-71.
- [5] HELE M G. The state and education policy: the academy programme[M]. London: Continuum, 2011: 2.
- [6] ANDREW C, SONIA E, AMANDA S, et al. The academies programme: progress, problems and possibilities[R]. London: Institute of Education, University of London, 2008: 16.
- [7] Department for Education and Skill. Schools building on success[EB/OL]. (2001-04-24)[2016-12-20]. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/250873/5050.pdf.
- [8] Great Britain, Department for Education and Skill. Higher standards, better schools for all: more choice for parents and pupils[EB/OL]. (2005-10-24)[2016-12-18]. <http://publications.dcsf.gov.uk/default.aspx?PageFunction=productdetails&PageMode=publications&ProductId=Cm%25206677>.
- [9] TONY B. Speech on education reform[EB/OL]. (2005-10-24)[2016-12-18]. <http://www.guardian.co.uk/politics/2005/oct/24/speeches.Education>.
- [10] 缪学超. 布朗执政时期英国教育政策研究(2007.06—2010.05)[D]. 长沙: 湖南师范大学硕士学位论文, 2013: 21.

- [11] FENWICK-SEHL L. Lessons from elsewhere? The evolution of the labour academy school concept, 1997—2010[J]. *Research in Comparative and International Education*, 2013, 8(2):176-192.
- [12] MICHAEL G. Freeing schools to help the most disadvantaged[EB/OL]. [2016-12-17]. http://www.conservatives.com/News/Speeches/2008/09/Michael_Gove_Freeing_good_schools_to_help_the_most_disadvantaged.aspx.
- [13] ALEXANDER R J. ‘World class schools’ noble aspiration or globalised hokum? [J]. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 2010, 40(6):801-817.
- [14] 蒋艳红, 陈琳, 李凡. 英国中小学教育改革最新动向——《教学重要性》白皮书解读及启示[J]. *外国教育研究*, 2012(2):83-89.
- [15] Department for Education. The importance of teaching[EB/OL]. (2010-11-24)[2016-12-17]. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/175429/CM-7980.pdf.
- [16] EYLES A, HUPKAU C, MACHIN S. Academies, charter and free schools; do new school types deliver better outcomes? [J]. *Economic Policy*, 2016, 31(87):453-501.
- [17] Strong leadership, a clear economic plan, a brighter, more secure future[R]. London: Conservative Party, 2015:33.
- [18] Department for Education. Academies annual report(2014—2015)[R]. London ; Department for Education, The Stationery Office, 2016:5.
- [19] Department for Education. Educational excellence everywhere[EB/OL]. (2016-03-17)[2016-12-10]. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/508447/Educational_Excellence_Everywhere.pdf.
- [20] WORTH J. Academies; it’s time to learn the lessons[R]. Slough; National Foundation Educational Research, 2015:3.
- [21] House of Commons Education Committee. Academies and free schools; fourth report of session 2014—15[R]. London; The Stationery Office Limited, 2015:11.
- [22] ROBERT L, PAUL B. Every school an academy; the White Paper proposals[EB/OL]. (2016-04-11)[2016-12-15]. <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7549/CBP-7549.pdf>.
- [23] 迈克·富兰. 变革的力量——透视教育改革[M]. 中央教育科学研究所, 译. 北京: 教育科学出版社, 2000:107.

Excellence for the Purpose: Interpretation of British Academy Policy

YUAN Lilan¹, YANG Mei²

(1. *Department of Education Zhejiang University, Hangzhou 310028, China;*
2. *Faculty of Education, Southwest University, Chongqing 400715, China*)

Abstract: First established in 2002, British college schools have currently achieved positive results after more than 10 years of development. Since the beginning of the 21st century, although governments have been affected by the political, economic, cultural and historical factors at that time and the gradually increasing role of the central government in primary and secondary education, the declining power of local authorities especially with the radical reform of the new Conservative Party government, and the highlighting role of the central government in controlling basic education, the purposes of the college school policies have not been changed fundamentally with its aims at improving the quality of education in primary and secondary schools, focusing on overall quality education, and reflecting its strong continuity. The core fulcrum of excellence in British college schools provides some inspiration for the establishment of the policy orientation of primary and secondary education in China.

Key words: United Kingdom; academy; policy; excellence; quality education

责任编辑 邓香蓉