

21 世纪日本基础教育改革的犬山模式探析 ——基于地方分权的视角——

王国辉 辽宁师范大学（东京大学访问学者）

[摘要]20 世纪 90 年代以来,随着日本面临的国内外社会经济形式的急剧变化,特别是学校教育中出现的诸多危机,日本政府将教育改革纳入了国家政治经济社会改革的总体框架之中。其重要策略之一就是明确提出要推进教育的分权改革,下放地方和学校更多的自主权。犬山市的颇具特色的以自律性为前提的民主发展改革走在了前列,其教育改革的出发点是:学校最重要的作用是保障所有孩子的学习;学校管理与发展的基础是唤起学与教的喜悦;改革是以教师和学生为基础,是从学校内部来改变学校自身。

[关键词] 日本;地方分权;基础教育;犬山市

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,这一旨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改革进程,虽然有它的优越之处,可未必就一定能够达成既定的目标。尽管如此,20 世纪 90 年代以来,随着日本面临的国内外社会经济形式的急剧变化,特别是学校教育中出现的诸多危机,日本政府将教育改革纳入了国家政治经济社会改革的总体框架之中。在 1998 年 9 月由日本中央教育审议会提出的《关于今后的地方教育行政方式》报告中,明确提出了要推进分权改革,下放地方和学校更多的自主权。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。犬山市的颇具特色的教育改革就是在这种背景下开展起来,并走在了日本教育改革的前列。关于日本的教育分权化问题,我国学者包金玲对日本本教育行政地方分权化改革的历程及日本教育行政地方分权改革面临的问题等进行了分析和论证。赵健也曾从学校管理本位化与学校选择自由化方面论述了日本公立中小学改革的新进展。但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(“县”相当于我国行政区划的“省”)犬山市为代表,对新世纪教育行政地方分权背景下日本基础教育改革的实践模式加以探讨,以把握日本基础教

育改革的特点。

一、日本教育行政地方分权化政策的展开

(一) 背景分析

1. 现行教育行政体制的弊端是推进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ⁱ作为地方教育行政的主体发挥了重要作用。这使得日本的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。再有就是在少子高龄化急速前进，日本社会构造发生很大变化的情况下，要求地方行政应优先考虑充实孩子的教育。

为了及时响应上述来自社会的要求和围绕教育行政的社会的变化等，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的改革，都需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，并能灵活地发挥教学现场的创造性。

2. 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

战后，日本对全国教育实行高度集中的标准化管理，这虽然使有效的教育资源为国家的现代化发挥了重要作用，但却牺牲了学校及学生的选择自由和个性。中央政府的这种中央集权式的管理，与近年来推进的个性化教育的改革主流产生了尖锐矛盾。因此，20世纪80年代中期以来放宽限制、自由化和弹性化成为日本教育制度改革的又一特点。在政府的主导下，日本教育进行了各方面的改革，使日本的教育制度、教育内容和教育行政发生了重大变化。由政府推进的教育改革是以新自由主义为基调的，其教育政策则逐渐倾向于提倡效率、竞争、自由化、市场化及地方分权化，这是70年代后期以来随着国际性经济状况变化在英美和日本等抬头的新保守主义所期待的。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，重组整个国家和社会ⁱⁱ。也正是在

这种新自由主义教育观念的指导下，针对政府主导的教育改革，出现了以地方自治体为中心的，由来自地方的从事教育工作的教职员以及父母、国民、教育研究者等参与的自主性教育改革的实践。这些从所在地区和学校等角度来探索教育改革的动向不仅得到了政府的支持，而且这更有助于立足于实际来探索改革课题及实施策略，以实现以国民自治和积极参与为目的的教育行政。

（二）教育的地方分权与放宽限制的主要政策及其理念

20世纪90年代以来，随着日本面临的国内及国外社会经济形式的急剧变化，特别是学校教育中出现的诸多危机，日本政府将教育改革纳入了国家政治经济社会改革的总体框架之中。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，现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，确保充分的教育财政支援，进而推进能够符合国民需要的教育进程。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。

在1998年9月由日本中央教育审议会提出的《关于今后的地方教育行政方式》报告中，明确提出了要推进分权改革，下放地方和学校更多的自主权。随着日本地方分权的推进，强化地方教育行政体制，保证给予地方教育足够的财政支援，并积极响应各地居民的教育要求是非常必要的。为此中央教育审议会在2002年再次提出了《关于地方分权时代教育委员会的现状与改革》的咨询报告。就地方教育行政的现状提出了几点改革的基本理念。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，三者应有机地结合起来等。中央教育审议会还特别就今后地方教育行政改革的问题指出，提高地方教育行政的力度，有助于减轻国家的财政负担，而且相对于国家来说，地方与学校的联系更加有效而便利。通过前述中央教育审议会的咨询报告可以看出，放宽限制和自由化成为新世纪日本教育体制改革的重点。就基础教育来讲，放宽限制和自由化主要是加强教育的地方分权，扩大地方政府和学校在一定前提下，按照各地和学校的实际情况制定各种规章制度的权限，使各地区和各学校得以

充分发挥自主性、创造性，这一改革有利于密切基础教育与所在地方社会的关系。

2005年10月26日，日本中央教育审议会发表了题为“创造新时代的义务教育”的咨询报告，提出了4项国家发展战略。其中一项即为：发挥地方和学校的主体性和创造性，提高教育质量。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，并拥有相应的权利、承担义务，要建立起由家长和社区居民参加和评价的公开、透明的管理机制。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ⁱⁱⁱ。

2007年6月27日，日本又颁布了《地方教育行政法》的修订法案，在一定程度上推进了教育的地方分权。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。采用第三者评价法，文化、体育等管理职能移交给地方政府相关行政部局，以推进地方分权改革^{iv}。

二、犬山市的教育行政体制改革—市教育委员会的重组与机能强化

犬山市的教育改革是从加强市教育委员会的职能，理顺上下级关系开始的。犬山市教育改革的特色也就在于能够正确处理其和县及国家级教育行政机构，以及其所管辖的学校间的关系。首先，犬山市依据“犬山的孩子由犬山来培养”这一理念，进行“教育的地方自治”的尝试。具体来讲，一是市教委事务局的功能得到强化，另一个就是为谋求学校自立而积极推进课堂教学和学校管理的改善。就事务局的强化而言，长期以来隶属于事务局的主管是由县教委指派来的。而犬山市采用了两名主管，并以市费的名义将其职能部门重新设置为主任、科长、各部门负责人3个职位，事务局的成员都是由市内有着丰富教育经验的校长、副校长、教学主任等来担任。另外，为了指导以教学为中心的学校教育改革，还专门设立了学校教育客座指导主管这一职位，一般由从事教育研究的大学研究者来担任，他们在改善教学和课程编制等方面，提供具体指导，并通过组织各种研究会给予支援，也借此加强了与市内学校之间的关系。这个方案得以实现是因为犬山市教育委员会委员长积极主张应由市财政提供教委事务局所需费用，并且这一主张得到了市长

的认可和支持，同时也获得了广大市民的支持，以此更加确保了市教育行政的主体性。

其次，犬山市改善了市教育委员会的组织和经营。虽然地方教育委员会有权管理大部分的教育事宜，如设置学校、任免人事、编制课程计划、选用教材等。不过其功能并未得到充分展开。犬山市为了加强教育委员会的功能，改善了一般为名誉职位的委员构成，使得教育委员会的策划和立案功能有所提高，并加强了对外说明责任和宣传活动。为此，犬山市还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，加强并改善了教育委员会的功能。

三、深化课程改革，“创建学习型学校”，以切实实现学校自立

日本从 2002 年度开始实施的新学习指导要领，由于大幅度削减了学习内容和授课时间，人们担心会导致学生学习成绩下降。在这种情况下，犬山市教育委员会为保障孩子在学校能学到充分的基础知识，并能适当发展自己的各种能力，把创建学习型学校作为最重要的改革课题，并制定了相应计划。主要包括以下三项具体措施。

1. 研究型教育实践活动的开展——教师本身积极参与教育课程的研发，其标志就是辅导教材的编辑与制作

辅导教材的编制是在充分考虑到 2002 年以后逐渐变薄的教科书这一现实的情况下，将应该补充的一些基础知识及某些必须的发展性内容放入辅导教材，以期使教师在教学中能够象教材一样使用。其实这也不仅仅是对新学习指导要领所要求的“削减三成教育内容”的对应，更主要的目的是，实现犬山市的“创建学习型学校”这一建设目标。更进一步说就是为了根据不同学生的实际水平采取不同的教学方式，以提高学生的能力。同时也是为了提高教师自主编写教育课程的集体力量。可以说，辅导教材的编制为教师思考教育课程的相关事宜提供了机会，也进一步促使教师在此基础上的相互合作，即通过成立相应的研究组织，研究辅导教材的编辑与制作，进而有利于开展有关教育课程的改革。

犬山市教育委员会组织犬山市内的教师共同编制辅导教材。这个辅导教材是为了使中小学生能够灵活运用所学知识，教学一线的教师根据中小学生的实际情况，并及时采纳所有教师及家长的意见，集体专心研究而成的。在编制过程中，通过相互分析和讨论，教师集体研究的能力得到加强，进而有

利于提高教师的指导能力。就其具体操作而言，辅导教材的制作是从市内 8 所小学和 1 所初中经校长的推荐，选出制作委员。制作委员会由委员长 1 名、副委员长 2 名、事务员 1 名、委员各校 1 名、参事 2 名构成。在编制过程中，通过各位委员的活动积极听取并采纳一线教师们的意见或建议，以便内容能够随时得以完善，进而使市内中小学全体教员都以直接、间接的形式参与到了市独立辅导教材的编制中。内容以基础知识和基本技能的掌握为目的，并在此基础上加入有所提高的内容。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^v。笔者认为，正是这种研究型教育实践的推进使学习型学校的创建称为一种现实。

2. 依靠学校自身的裁度编制班级——小班教学的实施

犬山市教育改革的目的是“创建学习型学校”，小班教学的实施是其目的达成的重要措施之一。学校中班级的作用可以从两个方面来理解，一是起到作为传授知识技能场所的「学习集体」的作用，二是起到作为发展人际关系及遵守社会规律场所的「生活集体」的作用。犬山市为保障实现学生为主体的学习活动及加强学生之间以及学生与教师之间的交流，以培养学生良好的社会交往能力，犬山市鼓励各学校灵活运用小班教学及分时间段辅导。这种做法可以有针对性地指导学生，特别是对于那些容易造成学习成绩差异的科目更注重解除已有的班级编制，采取小班教学，通过采取多种多样的学习活动和学习方法，以确实提高学生学业成绩及主动学习能力。可以说，这种使小班教学与分时间段辅导相结合的做法，有利于切合实际，发挥指导方法的灵活性及加强指导。为此犬山市采取的具体做法是，一边向国家、县呼吁实施小班教学，一边用市独立的预算为正在中小学所实施的小班制授课配置讲师。改革初期的 2001 年，犬山市雇佣的非专职讲师等达 28 人，之后逐年增加，到 2005 年已达 83 人^{vi}。这些非专职讲师作为小班教学和分时间段辅导的指导者，分配到各中小学。譬如将 2 个班级改编成 3 个学习集体，采取分别指导的措施，以改善教学。被分配的非专职讲师，其教授科目、学年、时间等的安排要遵从学校计划。与此同时，为形成小班制授课的指导力量，还采取了配置从事教育方法研究的大学研究者作为客员指导主任的做法。还需指出的是，在小班制授课中，是以生活集体和学习集体一致的小班级为目

标，而不是根据成绩好坏来编排等级。在师资方面，适合这种学习集体的要求，以客员指导主任为核心的教师集体还积极参与到与之相应的授课方法、指导技术等开发与研修中去。小班教学虽然在教学实施过程中会出现一些问题，但对于实现犬山市的“创建学习型学校”这一目标的实现，是功不可没的。从整体来看，小班教学使教师容易制定指导计划，有利于及时把握学生的学习状况，有利于师生直接交流，有利于选择与学生个人相适应的指导方法等。

为了配合小班教学的推进及互相学习目标的实现，各个学校特别在学年区域的布局设计等方面和普通的学校有所区别。学年区域通常由4个主教室、2个辅助教室、交流空间和小的本学年职员室构成。为了便于交流和活动的开展，学年区域的中心是交流空间，所有的教室都直接面向交流空间，复数班级的联合教学、学年集会及休息时的游戏等活动也都在交流空间展开。学年的职员室也位于中间的交流空间内，学生在校期间，教师的工作基本都在教室和职员室展开。各个班级的主教室除了可以通向交流空间外，每个教室的学生又可通过教室中设置的升降口直接到达操场。辅助教室主要用于少人数教学，主教室和辅助教室之间设有可以移动的间隔装置，以此来对应多样的学习形态，可自由变换教室的大小和间隔。

四、犬山市教育改革的效果及评价

1. 犬山市通过互相学习型教学的实施缩小了学生间的学力差距

正如前述，犬山市教育改革的目标是“创设学习型学校”，这就要求教师进行角色转换。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。互相学习效果的评价虽然很难，以刈谷刚彦为代表的调查研究小组历尽艰辛，通过缜密研究制定了相对科学的调查问卷，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^{vii}。据通过按教师类别进行的关于少人数教学效果的统计表明，无论是改革的主导阶层还是消极阶层及旁观阶层都承认不同类型的学生在接受少人数教学后，其学习能力和水平都有所提高^{viii}。可以说，这是犬山市教育改革的一个成果。当然仅是学生间的互相教不能完全说是实现了犬山市所要营造的互相学习型教学这一目标。但即使这一改革所要解决的课题还有很多，仅凭教师们在教室里创造出少人数的学习环境下，学生们互相学习、互相教育的关系本身，就已经

取得了缩小教学理解度差距这一成果^{ix}。

2. 以教师“专业性”重组为中心是犬山市教育改革的最大特征

伴随着教育分权化的实施，就日本各地方自治体直面的现代公共教育的问题而言，首当其冲的就是对以多数人为对象的以传达固定的知识、技能为重点的教育模式的反省。这就涉及到教师“专业性”重组问题。为解决此问题，在日本全国各地有不同的对策，比如高知县和东京都都开展了相应的改革实践。不过无论哪一种改革都是重视公共教育、鼓励非专业教育人士参与为主。因此，可以说，这种改革无法回答如何提高教师的“专业性”问题^x。而犬山市教育改革与此形成鲜明的对照，是以教师“专业性”重组为中心推进的。在犬山市，教师互相学习提高的机会可以从以下几方面获得。一个是学校内的研究和交流活动，主要是按照学校制定的研究计划与研究课题，定期召开研究集会，通过研究集会的公开和相互评价，谋求提高教师的指导能力。再有就是由市教育委员会通过设置指导主管和指导主任这一支援体制，使教师的研究和学习活动获得强有力的后援。另外就是通过前述的辅导教材的编制，由于所有教师的参与编制，提高了教师们互相学习与研究的积极性，这当然有利于培养教师自主研制和开发教育课程的能力。在上述活动当中，教师之间的合作得以加强，促进了教育改革的实施。

结语

上世纪 80 年代中后期以来，伴随着对整齐划一教育体制的批判，如何恢复已有公共教育体制的正统性成为日本教育改革的紧迫课题，也正是在这种背景下，地方分权视野下的各自治体层面独自的教育改革日益受到重视。自治体教育行政层面的正统性的再构筑有不同的模式，本研究对象的犬山市是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，家长和学生对小班授课及辅导教材制作等的评价很高，教员们对改革也颇为支持。再就是通过对教育行政专业集团内部的整顿，即着眼于教育专业化的再编来恢复公立教育的正统性也是其重要手段之一。具体来说犬山市的改革以“创建学习型学校”为目标，在教员人事等方面，市教育委员会首先确保自身具有一定的自主性。在此基础上，以创建少人数班级为目标进行小班制授课和自主编制辅导教材，以及通过研究型教育实践活动的开展等，使教员的教育教学能力和水平得以提高。这其中，教师的专业发展是正统性恢复的关键，而犬山市教师的专业发展是以在充分发挥教师主体性的基础上，通过研究型

教学实践得以实现的,这值得我们深思。可以说,对我们的教育改革具有很大的借鉴意义。另本文由于各种局限,并未对其他地区的理论和实践加以分析与整理,这将作为下一步工作的重要内容。再有就是最新学习指导要領的颁布对犬山独自教育改革的影响问题也有待于进一步研究。

本稿为中国“2012 年度教育部人文社会科学研究规划项目资助”课题(12YJA880113)的成果之一。

注释:

-
- ⁱ 依照日本《地方教育行政组织及管理法》的规定,在都道府县及市镇村等设置教育委员会,是日本地方教育行政机关,教育主管为教育长,教育委员会的主要职责为发展基础教育,在人事、经费、设施设备、教育教学、课程内容和教师进修等方面对其所辖学校负责。为便于处理实际业务,设有教育委员会事物局。
- ⁱⁱ 土屋基规.现代日本的教育改革.外国教育资料, 2000, (2): 1.
- ⁱⁱⁱ 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/tou shin/05102601.htm, 2011-05-25.
- ^{iv} 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.
- ^v 犬山市教育委員会編著. 犬山発 21 世紀日本の教育改革. 名古屋:黎明書房, 2003: 18.
- ^{vi} 犬山市教育委員会編. 全国学力テスト、参加しません. 東京:明石書店, 2007: 122.
- ^{vii} 刈谷剛彦等. 教育改革を評価する. 東京:岩波書店, 2007: 25.
- ^{viii} 刈谷剛彦等. 教育改革を評価する. 東京:岩波書店, 2007: 122.
- ^{ix} 刈谷剛彦等. 教育改革を評価する. 東京:岩波書店, 2007: 26.
- ^x 刈谷剛彦等. 教育改革を評価する. 東京:岩波書店, 2007: 59.