

【學校教育改革系列】

中國上海基礎教育改革的
趨勢和挑戰

彭新強

田愛麗

香港中文大學

教育學院

香港教育研究所

作者簡介

彭新強

香港中文大學教育行政與政策學系教授

香港中文大學學校發展及評估組主管

田愛麗

上海華東師範大學教育部中學校長培訓中心講師

前為香港中文大學教育行政與政策學系博士後研究員

鳴謝

本研究蒙香港研究資助局撥款資助

© 彭新強、田愛麗 2007

版權所有 不得翻印

ISBN: 978-962-8908-19-6

學校教育改革系列

學校教育已成為現代人類社會一個不可或缺的制度。每個現代社會均在學校教育方面投放大量資源，同時又以法律規定下一代要接受較長時期的學校教育。因此，學校教育的效能與效率，成為了社會發展及進步的必要條件。隨着全球化及資訊化的經濟體系迅速發展，社會若要維持以至增強競爭能力，就必須不斷改善學校教育制度，甚至要進行改革。

香港社會如何裝備下一代，以迎接二十一世紀的挑戰呢？改革香港學校教育自然就是其中一個重要的課題。香港學校教育的改革應朝甚麼方向走？應實行甚麼改革方案及措施？怎樣歸納、總結及評估改革方案的成效？怎樣分享、傳播及推廣有成效的改革措施？

香港中文大學香港教育研究所出版「學校教育改革系列」，旨在針對以上各種學校教育改革的問題，抱着集思廣益的態度，以期為香港教育工作者提供一片研討的園地。本系列將陸續出版多種與學校教育改革有關的著作，包括研究報告、方案設計、實踐經驗總結，及成效評估報告等。

中國上海基礎教育的趨勢和挑戰

摘要

上海基礎教育的改革有其特定背景。近年來，有三種因素對基礎教育的改革起着重要的影響：（1）通過教育改革來提升城市綜合競爭力；（2）關注教育質量的提升；（3）日益重視「以學生發展為本」的理念。在這一背景下，上海基礎教育愈來愈注重課程與教學層面的改革、提升教師專業能力和水平，以及學校制度的完善等。與此同時，上海的基礎教育還存在不少挑戰，例如各管理機構之間權責不清，產生各種人事糾紛；校際差異巨大，導致基礎教育發展不均衡；優質教育和特色教育資源不足，致使教育腐敗叢生；缺乏配套改革機制，使得改革理念不能有效落實等等。

引言

上海，作為中國社會、經濟、文化的中心之一，近年來其教育改革與發展取得了很大進展。以基礎教育階段而言，截至 2005 學年，上海全市共有小學 640 所，小學生 53.50 萬人，小學專任教師 3.74 萬人；普通中學（含普通高中）807 所，普通初中學生 46.20 萬人，初中專任教師 3.31 萬人，普通高中學生 30.82 萬人，高中專任教師 1.81 萬人（上海市教育委員會〔上海市教委〕，2006a）。2005 年，上海市地方財政教育投入為 182.94 億元，佔當年地方財政支出的 11%、上海市生產總值的 2%（上海市統計局，2006a，2006b）。為促進城市發展，提升城市綜合競爭力，20 世紀 90 年代以來，上海實施「科教興市」和「人才強市」的戰略（上海市人民代表大會，2003；中共上海市委員會，2004），強調科技和教育在城市發展中的作用。為配

合上述策略的推進，上海在基礎教育領域推出了一系列改革措施；這些措施有力促進了基礎教育的發展，並進而為全國其他省市所借鑑。

本研究旨在考察分析當前上海基礎教育改革與發展所處的社會矛盾、改革與發展的最新趨勢，以及改革所面對的困難和挑戰。為此，本研究結合了文獻分析和實地考察，一方面通過分析近十年來上海各級教育行政機構所出台的基礎教育改革政策，發掘在政策層面上海基礎教育改革的走向與重點；另一方面，研究者走進中小學，通過訪談上海市十所中小學的校長、教師，以及上海市教育方面的專家，來考察基礎教育改革理念的落實情況，以及基礎教育發展中所面對的困難和挑戰等。本研究期望能對上海乃至全國基礎教育的進一步發展有所啟示。

上海基礎教育改革與發展的背景分析

教育問題是社會問題的一部分，教育改革的推進離不開社會大環境的影響。近年來，主要有三種因素對上海基礎教育的改革與發展產生着重要的影響：（1）以教育發展提升城市綜合競爭力；（2）對提高教育質量的關注；（3）「以學生發展為本」的理念日益受到重視。

以教育發展提升城市綜合競爭力

上海作為中國最大的港口城市和重要的經濟、科技、貿易、金融、資訊、文化中心，近十多年是其城市建設力度最大、發展最快、成績最顯著的時期。就人均可消費支出而言，城市和農村家庭人均可消費支出分別從 1990 的 1,937 元（人民幣，下同）和 1,262 元提高到了 2004 年的 12,631 元和 6,329 元（上海市統計局，2005a，2005b）。2001 年，上海市政府明確提出要把上海建設成為「現代化國際

大都市和國際經濟、金融、貿易、航運中心之一」的目標（上海市人民政府，2003）。

發展前景美好令人歡欣鼓舞，但同時人們必須認識到，隨着知識經濟時代的到來，上海的經濟發展必須（也正處在）從資源依賴模式轉向創新驅動模式。創新驅動的經濟發展模式更加依賴於增強科技實力和提高人的綜合素質。這就要求上海的發展要切實落實「科技是第一生產力、人才是第一資源」的科學發展戰略（上海市人民政府，2003），充分發揮科技和教育在城市發展中的作用。此外，上海作為國際大都市，與世界其他都市存在着明顯的差距，這些差距不僅表現在硬體建設方面，更表現在軟體建設方面，比如勞動者的素質不高、科技創新程度有待提升等。

要完成上海發展模式的轉變，要達到城市發展的目標，要彌補城市發展中的不足，所有這些都離不開發展教育，要求教育能為上海培養出更多具有創新精神和創新能力的人才，為其全面、協調和可持續發展提供智力支持。為此，2004年的上海教育工作會議就明確提出：「實現經濟上的趕超，必須首先在教育、科技方面實現超前發展……全面實施教育綜合改革，率先基本實現教育現代化」（陳良宇，2004）。可以說，近年來上海所提出及實施的多項基礎教育改革措施，都是圍繞着城市發展的大戰略來開展的。

對提高教育質量的關注

目前，無論是西方國家如美國、英國、加拿大，還是亞太地區如澳大利亞、新西蘭和中國香港等，教育改革的重心都從數量和規模的擴展轉移到了質量和內涵的提高。「人們不再只滿足於所提供的教育服務量。他們更關切的是品質的問題」（鄭燕祥，2004，頁159）。聯合國教科文組織於2005-2006年慶祝其六十週年時，明確提出要「提高

教育質量」，教育「必須讓學習者更加卓越、更加自信」（UNESCO, 2005）。

上海教育發展的策略和重點也是緊跟這一趨勢。20世紀90年代以前，其教育改革主要關注數量的發展，例如：如何提供充足的校舍、教師和教室，如何多渠道籌措教育經費，如何改善學校的硬體建設，如何提高教師待遇以便能留住和吸引人才走進教師隊伍等等。可以說，當時對教育質量的提升沒有給予太多關注。20世紀90年代以後，隨着社會經濟和人民生活水平的提高，就規模與數量而言，上海的基礎教育已滿足了市民的要求，絕大多數中小學的硬體建設亦得到了改善。這時，如何進一步提高教育質量便成為了學生家長和教育界人士日益關注的主題。當然，教育改革的多項措施都是圍繞着這一主題進行，例如：進一步更新教育理念，推行素質教育；推動以學生發展為本的課程與教學改革；提升教師專業水準，以提高教學質量；建設特色學校，滿足學生的多元需求；改革評核理念和方式，注重發展性、形成性評核等等。可以說，從關注教育數量的擴展到關注教育質量的提升，既是社會發展所需，亦體現了教育發展模式的進步。

「以學生發展為本」的理念日益受到重視

在中國，直到今天，考試對於教育（尤其是基礎教育）依然有着特殊的意義。在決定學生能否進入高一級的學校、能否找到好工作、能否過有體面的生活方面，考試還在發揮着非常重要的作用。所以，學校的教育依然圍繞着「高考」這根指揮棒進行。學生在學校的所有努力都是為了在考試中獲得更高分數。這種應試教育的教學模式加重了學生的學習負擔，影響學生身心的健康發展，忽視甚至扼殺學生的創造力與好奇心（陳映芳，2003；劉華蓉等，2004；謝利民，2005）。在這種考試體制下成長的青少

年，跟知識經濟時代所要求的創造型人才的特質顯然不相符合。為轉變這種應試教育的模式，上海以及整個中國內地於 20 世紀 80 年代末已開始倡導「素質教育」。

近年來，學校的各項教學改革都強調「以學生發展為本」的理念，而正在進行的上海市第二輪課程改革的基本理念亦是「以學生發展為本」（上海市教委，2005）。相對於以往的「教師中心」、「教材中心」和「課堂中心」，新的教學模式更強調「學生中心」、「活動中心」和「經驗中心」。「一切為了學生、為了學生一切，為了一切學生」也成為了許多教育實驗和改革的目標。這些改革旨在擴展學生的視野，糾正學生被動機械的學習方式，強調教與學的互動，鼓勵學生從事探究性和研究性學習，培養學生的好奇心與創造力，促進學生的全面發展。

基礎教育改革的新趨勢

最近十多年來，受社會經濟快速發展的影響，上海的基礎教育在各方面都有很大的進展。本文主要從三方面（即完善學校制度、促進教師專業發展、進行課程與評核改革）闡述其變革的最新趨勢。

完善學校制度

學校制度改革是上海市基礎教育改革中非常重要的一環。為構建切合現實需要的學校管理制度，上海市政府進行了學制調整，以及現代中小學制度的構建等兩方面的改革。

學制調整

20 世紀 80 年代以前的很長一段時間，上海跟全國大多數地方一樣，都實行小學 6 年、初中 3 年、高中 3 年的「6-3-3」學校制度。隨着 20 世紀 80 年代中期小學階段入

學高峰的到來，小學階段出現了教室緊張、容納不下新生的情況。在這種情況下，上海開始了小學 5 年、初中 4 年的學制改革探索，即把小學階段的最後一年（第 6 年）放到資源相對充裕的初中階段接受相應的教育，當時簡稱「初中預備班」，以便為小學階段的教育騰出較多的空間和資源。當時，該措施有效緩解了小學入學高峰帶來的困難。從 1989 至 1991 年，上海市區小學六年級相繼進入初中。由此，上海市區的中小學迅速形成了「5-4-3」的格局。

同時，隨着人們對兒童身心發展和教育發展規律有更多認識，6-3-3 學制向 5-4-3 學制的調整從最初為解決小學階段入學高峰的問題轉變成了一種教育發展的必然趨勢。人們發現：由於物質水平的提高以及幼教事業的成熟，上海的學生在身心發展方面普遍早熟，把小學 6 年級的學生放到初中階段接受教育比較合適；並且，原來初中 3 年的制度不能很好地完成初中教育的任務，使得初中階段的學生學習壓力過大（沈祖芸，2004）。基於上述原因，人們認為 5-4-3 學制更符合各學段學生發展的要求。2004 年，上海市教委明確規定，在義務教育階段全面實施小學 5 年、初中 4 年的新型學校制度，高中階段繼續保持 3 個學年（上海市教委，2004a）。這樣，上海市從小學到高中階段便由原來的 6-3-3 學制轉變成了 5-4-3 學制。

現代學校制度的構建

受計劃經濟和集權體制影響，在中國內地，各級政府（尤其是基層政府）對中小學管得過多，管得過死，學校沒有應有的辦學自主權，缺乏變革與發展的積極性，沒有自己的特色，致使「千校一面」。與此同時，因插手學校具體事務過多，政府教育官員負擔過重，沒有時間和精力就教育發展的重大決策作戰略性思考。針對學校體制中存在的上述問題，如何建立適應市場經濟發展所需的新型現代學校制度，就成為國內教育管理理論者和實踐者共同關注的重要課

題。經過多年討論，現代學校制度的要素逐步構建了出來，例如：依據現代教育理論而建立；學校是有着辦學自主權的法人實體；學校的產權明晰；校內有完善的法人治理結構，如董事會或理事會；依法治校等等（朱怡華，2004；余利惠，2003；李繼星，2003；趙連根，2005；談松華，2003）。

就上海市而言，從2003年開始，浦東新區、閔行區和嘉定區先後經教育部批准，成為建立現代學校制度的實驗區。從那時開始，三個區開始試行上述現代學校制度的若干要素。雖然該實驗仍在進行，但可以斷言，建立現代學校制度是上海乃至整個中國內地學校制度改革的一個重要方向。

促進教師持續專業發展

高質量的教育有賴於高質量的教師和校長（Ng, 2003; Pang, 2006）。為提高教師和校長隊伍的素質，上海市從人事制度和培訓機制等方面進行了若干改革。

人事制度

跟全國許多省市一樣，上海主要從以下幾方面建設教師隊伍。首先，全面引入聘用合同制度。上海市中小學對教師實行聘用合同制，建立「崗位能上能下，待遇能高能低，人員能進能出」的用人機制（上海市教委，2001）。其次，實施教師資格證書制度。上海市從2001年全面開始實施教師資格證書制度，現有各類教師以及申請當教師的人員，必須通過一定的資格認定，獲得相應的證書才能持證上崗。同時，對教師管理實行教師職務制度，即根據教師平時的業務表現，由相應的評審委員組織評審並賦予每位教師一種專業職稱，而教師便根據其職務領取相應的職務工資。在中小學，共有高、中、初三級職稱。

就校長隊伍的建設而言，從 2000 年開始，上海普遍實行校長職級制，以此作為提高校長專業素質的一個途徑。實施校長職級制以前，上海和中國其他省市都是採用行政機構內行政級別的劃分方法，把校長分為科級或處級幹部等。此外，為校長定級的主要標準是校長所在的學校的等級，與校長本人的業務表現沒有必然關係，如重點中學校長的級別要高於普通學校校長的級別，中學校長的級別高於小學校長的級別。這種校長級別行政化的制度不利於校長素質的提高，不利於校長在不同學校之間流動（應俊峰、王浩，2004）。鑑於上述情況，上海市決定從 2000 年開始採用「校長職級制度」來管理校長，即根據其專業能力和業務表現而不是學校的等級，把校長分為五級十二等（上海市教委，2000），不再採用行政機構內幹部分類的方法，以期提升校長的專業水平和中小學管理水平。

專業培訓

在上海，通常採用以下幾種形式為在職教師進行專業培訓：教師職務培訓；新教師培訓；合格學歷或文化專業知識合格證書的培訓；第二學歷或高一層次學歷的文化專業知識培訓（上海市教育局，1990）。同時，校本研修亦受學校歡迎，其主要形式有：集體備課，座談會，以及「師傅帶徒弟」的形式，即資歷豐富的教師採取一對一的形式指導、幫助年輕教師提升專業水平等等。此外，為進一步強化師資隊伍建設，「十·五」（第十個五年計劃）和「十一·五」（第十一個五年計劃）期間，各區縣教育局要求所有具有初、中級職稱的教師五年內需參加 240 個課時的課程學習，即 240 培訓；具有高級職稱的教師五年內要參加 540 個課時的課程學習，即 540 培訓（徐匯區教育委員會，2006；浦東新區社會發展局，2001；盧灣區教師進修學院，2005）。

就課程改革而言，為了適應由應試教育向素質教育的轉化，從 20 世紀 80 年代末期開始，上海市開始了基礎教育階段內課程改革的探索。到目前為止，上海市連續進行了兩次課程改革，分別被稱為「一期課改」（1988–1998 年）和「二期課改」（1998 年至今）。「一期課改」的培養目標是「提高素質、發展個性」。相對於「一期課改」，「二期課改」具有以下幾項特徵，例如：從改革理念來看，「二期課改」提出了以學生發展為本的課程改革理念，更強調課程要適應每一位學生的發展；從培養目標來看，「二期課改」提出了基礎教育要培養學生具有「創新精神」、「實踐能力」和「終身可持續發展」能力的基礎；在課堂教學方面，要求把資訊技術與課程整合起來等等（上海市教委，2005）。

在對學生進行評核方面，過去較多看學生學業考試的分數，對其他方面的發展沒有給予應有的重視，評核方式也較單一。實施「二期課改」以來，在對學生進行評核方面，上海正在發生以下幾方面的變化：就評核的功能而言，倡導發展性學習評核，淡化評核的甄別與選拔功能；就評核重心而言，倡導過程性學習評核，淡化對學習結果的評核；就評核方法而言，倡導質性評核，強調定性與定量相結合；就評核主體而言，倡導自評與他評相結合，實現評核主體的多元化；就評核指標而言，倡導綜合素質評核，關注學生個體差異，實現評核指標的多元化。

為落實上述評核改革的理念，上海市教委分別於 2004 年 9 月和 2006 年 9 月頒布了《關於做好本市中小學試行〈上海市中小學生成長記錄冊〉工作的意見》（以下簡稱《意見》）（上海市教委，2004b）和《上海市中小學生綜合

素質評價方案（試行）》（以下簡稱《方案》）（上海市教委，2006b）。《意見》對實施《上海市中小學生成長記錄冊》的重要性、工作中應注意的問題，以及實施要求作出了規定。《方案》對實施綜合素質評核的指導思想、基本原則、指標體系、評核方法等方面作了詳細說明。這些都反映了最近幾年上海市在學生評核改革方面所作的努力。

面對的挑戰

上海市基礎教育雖然取得了一定的成績，但是面對的挑戰依然嚴峻。以下主要從四方面來闡述：各教育管理機構之間權責不清；校際差異巨大；優質教育資源不足；缺乏配套改革機制。

各管理機構之間權責不清

本節將從兩個角度闡述教育機構內權責不清的問題：一是政府與學校之間的權責不清；二是學校內黨政之間的權責不清。

政府與學校之間的權責不清

目前，上海市實行「兩級政府兩級管理，以區縣為主」的教育行政體制，即市政府及其教育行政職能部門（即市教育委員會）負責從全市的角度，宏觀思考教育的發展與戰略，而各區縣政府以及各區縣教育局負責本區縣內基礎教育的具體落實。該體制對於調動地方政府的辦學積極性、開闢多渠道教育籌資途徑作出了重要貢獻。但是，在實踐時，該管理體制亦存在一些缺點和不足。

一方面，政府對學校的控制和干預過多，存在着政府管理功能的「越位」。例如一位中學校長在談及政府與學校的關係時說道：

我們目前的狀況依然是一個強勢政府，教育局對學校的控制很多。一方面，學校的經費由教育局下撥，另一方面，對校長的考評也是由教育局來進行的。我們現在還沒有做到像有些國家那樣，由民間的團體來考核校長。雖然形式上政府也會請一些諮詢團體〔對學校工作進行評估〕，但是實際起作用的還是上級政府。所以，在這種情況下，我們很多事情要受制於政府。

另一位任職多年的老校長在談及公辦學校自主權時亦說道：

學校校長是沒有自主權的。公辦學校名義上是校長在辦學，實際上是教育局長在辦學。

政府對基礎教育進行一定的管理，是必需的，這種管理應當體現在資源保障以及質量監控方面，而不是干預學校內部的業務。上述兩位校長的感慨清楚表明了目前在上海的基礎教育管理中，政府干預學校事務過多、對學校控制過高的現狀。有責任心和事業心的校長顯然對這種狀況是不滿的，它不利於校長實施辦學理念，更不利於形成特色學校。

但是另一方面，在政府本來應該發揮作用的地方，市政府或區政府沒有發揮應有的功能，存在着政府管理功能的「缺位」。比如，在提供優質教育、滿足市民的教育知情權，以及在解決流動人口子女的教育方面，政府還沒有盡到其應有的職責（唐安國、田愛麗，2004）。因此，如何明確規範各級政府與學校之間的權力、義務是今後教育管理體制改革的重點所在。

學校內黨政之間的權責不清

在上海以至整個中國內地，中小學內部都設有校長和書記兩個管理職位。對於如何處理校長和書記之間的關係，文

件規定是「校長負責」，以書記為代表的學校黨支部對學校工作進行「監督和保證」（上海市教委，1999）。雖然有這樣的規定，但是具體如何「負責」、如何「監督」，即如何處理校長和書記之間的權責問題卻有着不少麻煩。從體制上而言，一方面，在學校內部，校長和書記是同一個行政級別，都是正校級。這就等於說兩者在很多權力上是相等的。同時，由於規定實施「校長負責制」，校長就會認為在學校範圍內自己的權力和地位是最高的。然而，從另一方面來看，學校的上級是教育局，在教育局內部，書記是「一把手」，局長是「二把手」，在重大決策上，是書記而不是局長說了算。這種狀況延伸到學校內部，就使得在學校內理論上書記的權力大於校長的權力，因為學校的書記受教育局書記的領導，而學校的校長受教育局長的領導。學校的書記會認為，自己的權力和地位要大於校長的權力和地位。由於學校黨政之間的權界限定不清甚至互相矛盾，於是經常出現校長和書記之間的爭權奪利現象，校長和書記誰都不服氣誰。一位校長在與筆者談及學校管理工作的難點時，強調學校內部黨政之間的權力糾紛是其面對的最大難點：

在這種〔即實施「校長負責」與學校黨支部「監督和保證」的體制〕情況下，雖然說實行「校長負責制」，但你說怎麼來處理校長與書記之間的關係？如果讓我什麼事情都向他〔書記〕彙報，那我還有沒有時間去工作？如果不向他〔書記〕彙報，他會說，你校長不讓我知曉相關資訊，我怎麼進行監督和保證？他經常會向上級（如教育局）打你的小報告。所以，我校長的日子很難過。另外，教職工代表大會要行使民主管理的功能，如果真的實行民主管理，校長負責制又如何切實的落實？可以說，這是目前學校管理上的大困惑，可也不是我們個人所能解決的。這是體制問題。

出現這種現象有機制方面的原因，而為了解決該問題，雖然有學校開始嘗試讓同一人來擔任支部書記和校長，但這畢竟和「黨支部發揮監督保障作用」的規定不太符合。況且，如果由一個人擔任學校的校長和書記，理論上就會出現「自己負責、自己監督」的現象，會造成學校內校長權力過大、「一人說了算」的獨裁現象。所以，在學校層次上如何妥善處理「校長負責制」與「黨支部監督保障」作用兩者之間的關係，是不少學校面臨的重要管理難題。

校際差異巨大

基礎教育（尤其是義務教育）發展的不均衡是上海乃至全國面對的一個十分突出的問題。區縣與區縣之間、學校與學校之間，教育資源的差異非常顯著，這既包括物質資源如生均經費、硬體設施方面的差異，亦包括人力資源如教師素質和管理水平的差異。表一顯示了在 2003 年基礎教育生均公用經費在不同地區的顯著差距。

2005 年，崇明縣每名小學生的生均公用經費是 320 元，初中學生是 400 元（湯林春、陸璟，2005，頁 257）；而

表一：2003 年上海市中小學生均公用經費情況（人民幣）

學段	平均生均 公用經費 / 元	最高 區縣值 / 元	最低 區縣值 / 元	高低比值
小學	1,584.08	7,111.18 (盧灣)	548.59 (崇明)	12.96:1.00
初中	2,086.78	5,169.53 (靜安)	608.90 (金山)	8.49:1.00
高中	4,369.42	8,254.35 (黃浦)	1,558.30 (奉賢)	5.30:1.00

資料來源：中國民主促進會上海市委員會課題組（2006，頁 43）。

在經濟比較發達的黃浦區，該數字分別為 5,068 元和 5,611 元（黃浦區教育督導室，2006）。即使在同一個區，由於學校所處的鄉鎮經濟發展水平不一，學生生均經費的差距也很大，如同在閔行區的莘莊鎮與華漕鎮，前者的生均教育經費是後者的兩倍多（湯林春、陸璟，2005，頁 258）。

就師資而言，重點學校和市區學校由於有比較充裕的經費和良好的發展前景，比較容易吸引到優秀教師，而一般學校或農村學校則很難招聘到優秀教師。師資等方面的差距最終會反映在教育質量方面。一項全國義務教育質量調查報告顯示，在上海，學生小學畢業時，四門科目（語文、數學、品德和科學）的考試分數，城市與郊區的學生之間相差 1.84 個百分點，而重點小學與普通小學的學生之間相差 11.21 個百分點；學生初中畢業時的學習成績差距更加顯著，七門主要科目（語文、數學、英語、科學知識、藝術、道德、勞動技術）的考試成績中，城市學生與郊區學生相差 20.87 個百分點，重點初中與非重點初中的學生之間相差 23.44 個百分點（Xie & Tan, 1997, p. 100，轉引自 Lo, 1998/1999, pp. 65-66）。

社會發展必須兼顧「效率」與「公平」。在中國內地實行改革開放以來的很長一段時間內，「效率優先，兼顧公平」的原則佔據上風，該原則對當時的經濟和社會發展發揮了積極作用，但是也使得社會貧富差距過大，引發了諸多社會問題。教育發展不均衡亦是其中之一。為了緩解這些矛盾和問題，目前中國正致力構建「和諧社會」。在許多專家和學者看來，教育公平是構建和諧社會的「重要基石」、「基本要求」和「基本政策趨向」（張力，2006；喬聿，2006；劉復興，2006；蔣篤運，2006）。因此，在義務教育階段，政府有義務為全體學生提供較為公平的教育條件。這也是維護社會穩定、促進社會和諧發展的重要資本。

在上海社會經濟高速發展的今天，接受教育對人的未來生活和發展有着極為重要的影響。現在每個家庭只有一個孩子，沒有哪位家長願意把自己的孩子「輸在起點上」。所以，市民大眾都愈來愈要求高質量、多樣化的優質教育。但是，目前孩子接受優質教育的需求還遠遠未能得到滿足。例如一位教育專家說：

目前政府所提供的優質教育、特色教育遠沒有達到家長的需要，主要表現為優質學校的欠缺，優秀教師和優秀校長的欠缺以及特色學校的欠缺等。

一位中學校長亦說道，「當前教育的最大矛盾在於優質教育的供給遠遠不能滿足日益強勁的需求」（鄭傑，2006，頁 53）。

為了能讓自己的孩子接受到較好的教育，家長們千辛萬苦找關係、走後門，浪費了大量人力物力，同時亦滋生出教育的「亂收費」和腐敗現象，產生許多「條子生」——上級教育官員寫出「紙條」（命令）給學校領導，學校領導因為收到這些「條子」而不得不招收某些學生。有媒體曾用「優質教育捉襟見肘，升學條子橫行滬上」（楊金志、仇逸，2001）來描述優質教育資源匱乏的現象。

當然，追求教育的均衡發展不等於讓全體學校平庸地發展，而是各個學校要發揮自己的優勢、辦出自己的特色，為學生提供豐富多采的特色教育，滿足孩子求學及發展的需要。可以斷言，在今後相當長的一段時間內，要切實推行素質教育，政府及其教育主管部門就必須依法辦好每一所學校，特別要加大對薄弱學校的扶持力度，提高其教學質量，從而給社會提供更多的優質教育資源，滿足市民的需求（范先佐，2005）。

配套改革機制的缺乏使改革理念不能有效落實

「素質教育轟轟烈烈，應試教育扎扎實實」在中國內地已成了一句耳熟能詳的諷刺素質教育改革的話語。為了促進學生的全面發展、為了提升教育質量，雖然各級教育部門推出了諸多理念和措施，但是這些理念和措施能否有效實施是個更為重要的問題。從筆者的調查來看，其實施的效果並不理想。

就教育評核來說，雖然目前教育改革大力倡導形成性、發展性評核，倡導從多方面評核學生的發展、教師的表現。但是在教育教學評核的實踐中，卻是另一番景象。一位初中老師說道：

最後還不是主要看學生的考試成績、合格率和優秀率，更主要的是看主科（語文、數學、外語）的考試成績，而對副科的成績（體育、音樂、美術）就不是很重視。

對老師的評核也主要是看其教學工作各方面的總得分情況，而學生的考試成績是其中最為重要的一環。一位語文教師在談及語文教學改革時說：

我們一直講大語文教學的概念，即讓學生受到情操、價值觀的陶冶、教會學生如何做人等。我很提倡讓學生去享受語文，這對學生長遠的影響是積極的。但這些很難馬上反映到〔學生的考試〕成績上，但評價是看成績。為了〔提高〕學生的成績，教學工作還是要落到訓練他們的考試技巧等上面去，使語文〔教學〕落到比較枯燥的境地。

究其原因，在於考試的「指揮棒」導向作用和教育的效果具有滯後性。筆者同意一位中學校長的看法：

教育的效果具有滯後性，其對學生發展的影響可能要多年以後才能看得出。但是現在的評價卻是當前的，它要求你在特定的時間內需要表現出一定的行為，有一些可見的結果。並且評價方式還是以量化為主，因為只有量化才容易操作，量化後的結果也便於管理。

就課程改革來說，新課程的實施要求老師首先要轉換以前的教學觀念，即從「老三中心」（教師、書本、教室）轉到「新三中心」（學生、經驗、活動），但是落實這些觀念時也一樣困難重重。因此，如何將課程改革的理念轉化為具有可操作性的實踐，是一個迫切需要解決的問題。如同一位小學校長所言：

「二期課改」的理念是非常好的，充滿着建構主義的思想，並且也有配套的大綱和教材。但是這對很多老師而言，依然是一個很大的挑戰。我們的教師不能馬上把這些理念轉化為實踐中的行為，〔新課程〕實施起來沒有那麼容易，需要一段時間的調整和改進，……在理念與實踐之間還存在着差距，需要我們不斷地探索……，以後需要多探索把理念轉化為實踐行為的策略和方法。

而且更為重要的是，「誰也不能保證新的、以學生為中心的教學方法不會削弱孩子的學業成績」（Lo, 2006）。所以，面對新的課程與教學模式，很多校長和老師都感到信心不足，甚至有些迷惑。一位民辦高中的校長說道：

天天在講「素質教育」，但學生的綜合素質是越來越差，包括身體素質……現在，社會、家長評價你學校，就是一根指揮棒〔升學率〕。所以我們也很苦，高考的指揮棒我們要聽從，要跟着它轉，不轉不行。

一位重點中學校長在談及工作滿足感時，認為能夠使學校的高考升學率逐年上升就是自己最大的滿足感：

要說滿足感，就是能夠使學校的高考升學率連續上升。初到這所學校〔上任〕時，其高考升學率大致是60%左右，現在差不多達到了97.4%。並且重要的一點是，在「轉制期間」，由於要向學生收取〔數目不小的〕學費，該校的生源質量有所下降。我們能夠在生源質量下降的情況下，使學校的升學率一直在提升。這是我們值得驕傲的地方。

所以，雖然各種改革文件都在極力倡導「以學生發展為本」、「減輕學生負擔」、「培養學生的興趣、創造力和好奇心」等等，但是，在具體的教學與管理過程中，依然沒有擺脫以往「考試、升學」的圈子，校長、教師和學生都承受着巨大的負擔和壓力，更無教和學的樂趣可言。一位教育局的副局長曾把當前的基礎教育體系比喻成「一架破舊的、只會轟隆隆轉動的洗衣機」，既沒有思想，也沒有活力，天天在苟延殘喘地履行着它唯一的功能——考試。

美好的教育改革理念實施起來如此困難，究其原因之一，筆者認為是缺乏與教育改革相配套的其他社會機制的改革，尤其是社會上的用人機制和高考制度的改革。如果學生在走出校門找工作時，用人單位還主要是看學生的學歷和學生畢業的院校而不是學生的真才實學；如果在選拔學生進入高等院校時，主要或者唯一的標準還是依據學生高考的分數，那麼在校的中小學生和教育工作者就沒有理由不追求「高考」以及各種考試的分數，沒有理由不追求「名牌院校」。在這種體制下，要談減輕學生的學習負擔豈不是一句空話？難怪有學者指出：增加學生學業負擔是和基礎教育有關的人和機構的一種理性決策（沈玉順，2000）。如前所言，只有學生努力學習，才能考出好的分數；也只有考出好的分數，他才能進入好的大學，才能找到好的工作，才有體面的生活。在不能或無力改變其他因素時，老師和家長只能

靠增加學生的學習時間和學習強度來提高其學習的分數，作為應對之策。

教育事業是一項社會事業，教育的許多問題是和其他社會問題緊密相連的。因此，如果僅僅在教育內部推行各種改革而沒有配套的其他方面的改革（如社會上用人機制的變革），那麼，教育改革是很難取得成功的。美國早期的教育管理學者 William Torrey Harris 早在一百多年前就認識到：「研究教育如果只研究學校內的現象將是嚴重的錯誤，因為教育的問題與更廣的其他社會問題緊密相連，只有通過比較的研究〔按：指與社會其他問題相比較、相對照〕才能認清教育在社會中的功能，才能認清學校的功能」（Harris, 1886，轉引自 Culbertson, 1988. p. 5）。當前教育改革失敗的一個主要原因，就是缺乏其相配套的社會機制改革，尤其是社會的用人機制；如何從過去主要看求職者的學歷、文憑真正轉到看求職者的能力，對於促進教育改革的成功至關重要。只有當相應的配套改革措施齊全並真正發揮作用時，促進學生發展的各項教育改革措施才能真正得以落實。

總 結

不同時期的教育發展有着不同的特性。經濟發展模式從資源依賴型轉變為科技創新型，家長、社會從關注兒童的分數到關注兒童的全面發展和個性發展，教育改革從注重擴展規模和數量到注重提升教育質量等等，這些都是影響上海基礎教育改革的大背景或決定性因素。在這一背景下，上海基礎教育改革愈來愈關注課程與教學層面的改革、學生評核改革、教師專業的提升和學校制度的完善等。所有這些努力都旨在促進學生的發展，提升勞動者的素質，加強城市的綜合競爭力。但是，不得不承認，在取得一定成績的同時，在滿足社會需要方面，上海基礎教育還存在着諸多挑戰，例如

各教育管理機構之間的權責不清導致各種人事糾紛；校際差異巨大導致基礎教育發展不均衡；優質教育、特色教育資源不足致使教育腐敗叢生；配套改革機制缺乏使得改革理念不能有效落實等等。只有切實解決這些問題，上海的基礎教育才會有更大的發展。

參考文獻

- 上海市人民代表大會（2003）。《上海市人大常委會貫徹《上海實施科教興市戰略行動綱要》的行動計畫（2003年-2005年）》。上海：上海市人民代表大會。
- 上海市人民政府（2003）。《上海市城市總體規劃（1999年-2020年）中、近期建設行動計畫》。2007年9月12日擷取自上海市政府網頁：<http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node12959/node12967/userobject21ai50955.html>
- 上海市教育局（1990）。《上海市中小學教師進修規定》。上海：上海市教育局。
- 上海市教育委員會（1999）。《關於上海市中小學實行校長負責制的若干意見》。上海：上海市教育委員會。
- 上海市教育委員會（2000）。《關於上海市推行中小學校長職級制度的實施意見》。上海：上海市教育委員會。
- 上海市教育委員會（2001）。《上海教育事業“十五”計劃和2015年規劃綱要》。2007年9月12日擷取自北京教育科研網網頁：<http://www.bjesr.cn/esrnet/site/0026fe001148ff4d131.ahtml>
- 上海市教育委員會（2004a）。《上海市教育委員會關於本市義務教育階段實行五四學制的通知》。2007年8月21日擷取自網頁：<http://www.shmec.gov.cn/attach/xxgk/716.doc>
- 上海市教育委員會（2004b）。《上海市教育委員會關於做好本市中小學試行〈上海市中小學生成長記錄冊〉工

- 作的意見》。2007年8月21日擷取自蒲東新區教育網頁：<http://www.zsb.pudong-edu.sh.cn/CenterWeb/wj/sjwj200449.doc>
- 上海市教育委員會（2005）。《上海市普通中小學課程方案（試行稿）說明》。2007年8月21日擷取自網頁：<http://www.shmec.gov.cn/attach/article/72.doc>
- 上海市教育委員會（2006a）。《上海市各級普通學校基本情況（2005學年）》。2007年8月21日擷取自網頁：<http://www.shmec.gov.cn/attach/xxgk/1761.htm>
- 上海市教育委員會（2006b）。《上海市中小學生綜合素質評價方案（試行）》。2007年8月21日擷取自安脈科技網頁：http://www.anmai.net/jxgl/gl_20070604-6.htm
- 上海市統計局（2005a）。《主要年份城市居民家庭人均消費支出》。2007年8月21日擷取自網頁：<http://www.stats-sh.gov.cn/2003shtj/tjnj/nj05.htm?d1=2005tjnj/C1018.htm>
- 上海市統計局（2005b）。《農村居民家庭人均生活消費支出（1990–2004）》。2007年8月21日擷取自網頁：<http://www.stats-sh.gov.cn/2003shtj/tjnj/nj05.htm?d1=2005tjnj/C1028.htm>
- 上海市統計局（2006a）。《上海市生產總值（1978–2005）》。2007年8月21日擷取自網頁：<http://www.stats-sh.gov.cn/2003shtj/tjnj/nj06.htm?d1=2006tjnj/C0401.htm>
- 上海市統計局（2006b）。《主要年份地方財政支出》。2007年8月21日擷取自網頁：<http://www.stats-sh.gov.cn/2003shtj/tjnj/nj06.htm?d1=2006tjnj/C0504.htm>
- 中共上海市委員會（2004）。《上海實施人才強市戰略行動綱要》。上海：中共上海市委員會。
- 中國民主促進會上海市委員會課題組（2006）。〈上海基礎教育均衡發展研究〉。《教育發展研究》，第2期，頁42–46。

- 朱怡華（2004）。〈現代學校發展與“現代學校制度”建設〉。《上海教育科研》，第9期，頁19-22。
- 余利惠（2003）。〈實施校本管理，構建現代學校制度〉。《教育發展研究》，第12期，頁67-70。
- 李繼星（2003）。〈現代學校制度初論〉。《教育研究》，第12期，頁83-86。
- 沈玉順（2000）。〈中小學生學業負擔過重問題的評價學分析〉。《教育理論與實踐》，第6期，頁29-32。
- 沈祖芸（2004，10月2日）。〈上海五四新學制帶來了什麼〉。《中國教育報》，頁2。
- 范先佐（2005）。〈要努力擴大優質教育的供給〉。《中國教育學刊》，第11期，頁6-7。
- 唐安國、田愛麗（2004）。《政府、學校和市場之間的關係——政府、學校和市場在優化資源配置中相互制衡條件的分析》。上海：上海市教育委員會。
- 徐匯區教育委員會（2006）。《關於進一步建立健全徐匯區教育系統“十一五”幹部教育培訓制度的實施意見》。2007年8月21日擷取自龍華小學網頁：<http://lhxx.xhedu.sh.cn/cms/data/html/doc/2006-05/15/28796/>
- 浦東新區社會發展局（2001）。《關於做好浦東新區中小學、幼稚園教師“十五”繼續教育工作的意見》。上海：上海浦東社會發展局。
- 張力（2006，11月24日）。〈促進教育公平是建設和諧社會基本政策取向〉。《中國教育報》，頁1。
- 陳良宇（2004）。《在上海市教育工作會議上的講話》。2007年8月21日擷取自普陀教育黨建網網頁：<http://www.dj.pte.sh.cn/xxlt/ck-35.htm>
- 陳映芳（2003）。〈學生負擔背後的觀念與制度問題〉。《探索與爭鳴》，第5期，頁40-41。
- 喬聿（2006）。《教育公平，和諧社會的基石》。2007年9月12日擷取自南方網網頁：<http://www.southcn.com/nflr/llzhuanti/hexie/xjxc/200503110139.htm>

- 湯林春、陸璟（2005）。〈上海市教育分級管理體制和均衡發展調研——十區縣義務教育統籌的調查分析〉。載上海市教育科學研究院普通教育研究所（編），《上海市基礎教育調研報告》（頁 257-258）。上海：上海市教育科學研究院普通教育研究所。
- 黃浦區教育督導室（2006）。《區（縣）政府教育工作年度自評公報項目表（2005 年）——黃浦區》。2007 年 8 月 21 日擷取自黃浦區教育局網頁：<http://www.hpe.cn/UploadFiles/2006330104643337.doc>
- 楊金志、仇逸（2001）。《優質教育捉襟見肘，升學條子橫行滬上》。2007 年 8 月 21 日擷取自東方新聞網網頁：<http://news.eastday.com/epublish/gb/paper148/20010809/class014800006/hwz458179.htm>
- 趙連根（2005）。〈現代學校制度建設若干思考〉。《教育發展研究》，第 7 期，頁 12-15。
- 劉復興（2006，12 月 9 日）。〈教育公平是構建和諧社會的基本要求〉。《中國教育報》，頁 3。
- 劉華蓉、張寶敏、肖錚、陳強、陳曉東、賴紅英、趙正元（2004）。〈學生負擔過重危害有多大？〉。《教學與管理》，第 4 期，頁 11。
- 蔣篤運（2006，3 月 22 日）。〈教育公平是和諧社會的重要基石〉。《河南日報》，頁 2。
- 談松華（2003）。〈教育管理制度創新與建立現代學校制度〉。《中國高等教育》，第 7 期，頁 11-13。
- 鄭傑（2006）。《改造學校待何時》。上海：華東師範大學出版社。
- 鄭燕祥（2004）。《教育領導與改革：新範式》。台北，台灣：高等教育文化事業。
- 盧灣區教師進修學院（2005）。《關於“十·五”期間盧灣區中小學、幼兒園教師職務培訓的有關說明》。2007 年 8 月 21 日擷取自上海市向明中學網頁：<http://www.xiangming.lwedu.sh.cn/tongzhi/15.doc>

- 應俊峰、王浩（2004）。〈建立完善校長管理制度，促進校長專業發展〉。《教育理論與實踐》，第1期，頁19-23。
- 謝利民（2005）。〈順境下學生負擔問題的成因分析〉。《湖南師範大學教育科學學報》，第4卷第3期，頁37-41。
- Culbertson, J. A. (1988). A century's quest for a knowledge base. In N. J. Boyan (Ed.), *The handbook of research on educational administration: A project of the American Educational Research Association* (pp. 3-26). New York: Longman.
- Lo, L. N. K. (1998/1999). Knowledge, education and development in Hong Kong and Shanghai. *Education Journal*, 26(2) & 27(1), 55-89.
- Lo, L. N. K. (2006). Teacher professionalism and their capacity to deal with change. In International Center of Teacher Education (Ed.), *Proceedings of 2nd international forum on teacher education* (pp. 78-89). Shanghai: International Center of Teacher Education, East China Normal University.
- Ng, H. M. (2003). An analysis of continuous teacher development in Hong Kong. *Journal of Education Policy*, 18(6), 657-672.
- Pang, N. S. K. (2006). The continuing professional development of principals in Hong Kong. In International Center of Teacher Education (Ed.), *Proceedings of 2nd international forum on teacher education* (pp. 103-113). Shanghai: International Center of Teacher Education, East China Normal University.
- UNESCO. (2005). Goal 6 — Improve the quality of education. Retrieved January 22, 2007, from http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=41588&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

Trends and Challenges in the Reform of Basic Education in Shanghai, China

25

Nicholas Sun-keung PANG & Aili TIAN

Abstract

There are specific historical backgrounds for the reform of basic education in Shanghai. Three rationales are behind the reform: (1) education should be the vehicle to facilitate the social and economic development in Shanghai; (2) educational quality rather than quantity is the key concern; and (3) students' all-round development is the major core value. Although there have been remarkable achievements in the reform of basic education in Shanghai, it still faces certain challenges for the further development of its basic education. Both policymakers and school administrators in Shanghai should cope with these challenges effectively and efficiently if the objective of "first-class city, first-class education" is to be achieved successfully.