

英国少数民族教育政策的变化轨迹

●北京师范大学教育管理学院 洪成文

英国的少数民族主要由来自世界各国的移民构成,移民又以英联邦国家为主。移民虽然在一定程度上缓解了英国劳动力的不足,但也带来了诸多社会问题。由于移民多聚集在大城市,因此以伦敦为代表的城市移民问题就尤为突出。在各种社会问题中,教育既是解决移民问题的手段,也是产生问题的“元凶”。因为一个不能适合于少数民族的教育制度,不仅不利于少数民族的教育,相反还会产生负作用。本文主要研究的是英国的少数民族教育政策,并以时间为线索,对英国少数民族教育的相关政策和规定进行了历史的梳理,探索了不同历史时期英国少数民族政策的特点及主要问题。

一、《移民教育》与整合论。

英国政府最早涉及移民教育问题的正式文件可以追溯到20世纪60年代初。1965年,教育科学部颁发了题为《移民教育》(The Education of Immigrants)的文件,明确表明要关注少数民族的民族认同感,制定相关政策,提供与移民子女特点相适应的教育。这一文件的颁布,标志着英国政府关注移民子女教育政策的真正开始。同时,少数民族教育研究也开始受到学术界的关注。在英国政府看来,大规模的外国移民早在20世纪60年代以前就已出现,只是移民多来自欧洲大陆,文化风俗及语言的相似性并未带来太严重的教育问题。随着60年代英联邦国家移民的增加,移民子女教育问

题日显出来。当时的主要对策集中在如何探讨将新移民子女更好地融入现有教育系统之中。政策的基本假设是,移民教育问题,不在于英国教育制度,而在于移民子女及其家庭环境。在英国人看来,移民家庭不仅婚姻意识淡漠,单亲家庭居多,而且由于父母工作压力而很少顾及孩子的教育和健康问题,尤其以西印度群岛的移民家庭为甚。亚洲移民子女教育问题尽管少一些,但由于文化差异,他们很少与外界接触,致使其孩子有或多或少的孤独倾向,与同学交往不多。由这些现象出发,英国政府的推论是:少数民族教育问题均是因为其家庭及家庭相关问题所造成的。这一时期的移民教育政策的主要问题就是,没有从教育制度本身的改善去思考移民子女教育问题。

由于坚持教育制度本身没有问题,因此《移民教育》不仅没有思考英国教育制度本身所存在的问题,相反却在“大英”民族思想的影响下形成了根深蒂固的民族不平等观念。即便要改革和完善当时的教育制度,也只是为服务于英格兰民族的需要,让教育为他们服务,使他们能够有一天享受主要民族的权利,在社会中发挥主导性职责。为此,英国对待少数民族教育,实施的是同化方式,即探讨如何将移民最大程度地融入英国的社会生活之中。同化论在少数民族看来也有一定的道理,毕竟教育是获得生存权利的极为重要的手段,是获得社会成员资格的必由途径。首先,在学校里,少

数民族子女能够在平等条件下接触英国学生;其次,在学校里能够理解和接受英国价值观的熏陶;第三,移民学生能够获得社会生存的知识和能力,是获得和提高职业竞争能力的重要途径。

20世纪60年代英国政府颁发的另一份重要法规是《英联邦移民法案》(Commonwealth Immigrants Act),该法案的实施不仅没有使移民教育问题得到解决,反而使少数民族子女的教育问题变得更糟。因为英国人有一种思维定势,即移民子女很难获得劳动力市场所必须的知识 and 技能。更为不幸的是,该法案明确地限制移民,特别是非洲的移民。60年代末英国经济发展受挫,财政日渐紧缩。在此情况下,罗伊·金肯斯(Roy Jenkins)提出了移民整合论,随即引起广泛争论。整合论似乎并没有与以前的传统相割裂,它的实质是以有用性原则来对待移民。整合所隐含的实质是对移民的隔离和剥削。就教育而言,因为这一整合思想并没有通过创设多元学校环境,为学生创造相关的条件来改善移民子女的教育。决策者将移民子女学业不良与其家庭背景相关联。哈里森通过对伦敦的“哈克尼区”(Hackney)的调查认为,少数民族子女教育问题不只是教育问题,更多的是环境问题。在“哈克尼唐思”(Hackney Downs)学校,虽然少数民族学生占多数,但是成绩却是哈克尼学区最优异的。就是说,学生成绩固然与学校教育有关,但却不是主要因素。学生早期的家庭教育、营

营养不良、情绪障碍及很少的英语交流等才是导致成绩不良的主要因素。应该说哈里森将少数民族成绩归结为环境影响是有其积极意义的。因为在此思路下,人们意识到移民儿童成绩不良不是单方面因素造成的,当然也就不能从单方面去寻找问题解决的对策,必须将环境治理与教育改善结合起来才能有效解决。只有改善了移民的居住环境,发展了城市移民区的经济,才能一揽子解决少数民族子女的教育问题。

由此可见,英国上个世纪六七十年代少数民族教育政策的出发点是要通过同化和整合来达到使移民融入英国主流社会的目的。解决移民子女学业不良的主要方法是解决儿童的社会环境。这些考虑有一定的积极意义。但是也必须看到,教育制度本身却没有成为讨论移民子女问题的对象,真正造成黑人等少数民族子女学业不良的教育制度,尚未成为反思的对象。

二、《为所有人的教育》与多元文化运动。

在20世纪70年代,英国发起了一场多元文化运动。多元文化由过去关注的通过教育达到同化和整合移民的目的转向于文化多样性的建设。1977年,内伦敦地区首次发布了多民族教育政策报告。该报告出台的部分原因是发生在此前的移民骚乱。20世纪80年代早期,伦敦城区发生了更大区域的少数民族骚乱,迫使英国地方政府必须改变传统的做法,将少数民族问题的解决提高到政治议题层面上。20世纪80年代,涉及少数民族教育政策最重要的报告是《为所有人的教育》(Education for All)。该报告指出,民族教育问题应该从教育内外部因素两方面出发。这一点似乎比起以前有了一定的进步。在探究少数民族子女教育问题的起因时,该报告提出了学校和孩子本身,而不仅仅是学

生所处的环境,也是导致少数民族儿童学业不良的原因。例如,在探讨西印度群岛的儿童时,该报告称“比起同伴来说,成绩更差,非一种因素所为,既有教师和教育制度对不同儿童所持的不同态度和期望,也有儿童个人的学习障碍及难以发挥自己潜力所存在的具体障碍。”

尽管人们对移民儿童的学习质量仍然存在着一一定的偏见,但也有一定的转变,即移民儿童的学业不良与英国教育制度本身所存在的问题也有关联。1985年的《斯瓦恩报告》(Swann Report)提出了全新的概念,即不仅要为少数民族裔儿童提供良好的教育,而且也要为多数民族儿童提供良好的教育,良好的教育制度应该是种族多样、文化多元的。这是本次报告与以往教育政策的重大区别。教育制度是要为所有儿童进入多元文化社区获得生活技能做好准备。首先必须改革课程,课程中必须镶嵌适当的多元文化理念和知识。

20世纪80年代末,内伦敦地区开展了“民族平等发展项目”。该项目的主要特点就是追求种族平等。为实现种族平等,就要将学校教育与实际生活相联系。然而,来自地方与中央的政治压力以及右翼媒体对此实施猛烈攻击。三年后,英国开始推出《1988年教育改革法》,第一次提出了国家课程的概念,课程改革要求所有学校必须设立三门核心课和7门基础课。国家课程不仅要扩大学生的心智、强身健体,而且还将为儿童提供更加坚实的道德和精神基础。

国家课程虽然有其积极意义,但是却没有明确这种课程是在谁的价值观念引导之下,也就是说,课程改革中所强调的坚实的道德基础和精神基础到底是谁的道德和精神。可见,历史又给少数民族教育开了个玩笑,能够从新课程改革中受益的

是白人儿童,还是少数民族儿童,人们仍不得而知。

三、《1988年教育改革法》后的英国少数民族教育政策。

20世纪80年代末以来,媒体和学术界对少数民族教育的态度更加开放和同情。不幸的是,老问题依然未能得到解决。1997年,巴勃(Barber)再一次就哈克尼区教育问题进行了调查。早在1994年,督导专家对哈克尼区进行了督导,随后该区议会根据督导意见决定关闭这里的部分学校。巴勃对这一案例进行了分析。他认为少数民族儿童的成绩并不总是糟糕的,因为中等教育普通证书考试的成绩结果就已表明,土耳其裔的儿童成绩是该区各民族中最好的,其中包括英国本土儿童。可见教育问题不在儿童,也不在少数民族,而是在教育本身,特别是教学的标准设定上。巴勃说:“由于缺乏领导,哈克尼所要求的质量是难以达到的。学校的环境十分糟糕。学生受到的是双重打击,不仅家庭环境不良,而且自小学以来所接受的都是缺乏期望少有关怀的教育。”这就是说学生学业不良的原因是多方面的,基础教育的基础没有打好是一方面,而家长吸毒和贩毒等,更是导致学生成绩不良的家庭因素。

上述情形并非个别,可以说整个内伦敦区都是这样。儿童教育不良,不单是学生自己有问题,而教师和父母都难辞其咎。就社区而言,毒品是一大社会问题。解决的方法无疑是要加强管理,改善学校教学环境。因此,解决教育问题,不是简单地通过教育来解决教育问题。

1990年以来,政府开展了范围更广的少数民族教育运动。这一运动与以往政策的区别,不是通过关闭教学质量低下的学校的做法,相反却提出了将成绩低下和面临倒闭的学校改善为有效性学校的新方

案。其手段是要在多元化社区中将新的方法引入学校当中去。国家教育委员会(NCE)已经感觉到少数民族教育问题的解决刻不容缓。学校问题不再是社会经济问题的反应,学生成绩不良学校也难逃其责。虽然媒体对城区教育持有批评,但国家教育委员会仍然希望在问题成堆的地区改善学校状况,使其转变为成功学校。

改善问题学校的对策可以归纳为5点(1)提高问题学校的办学自主权(2)改变教育拨款方式,以学生数作为下拨教育经费的依据(3)逐步减少地方学区在学校经费支出中的比例(4)父母享有更大的教育选择权(5)为社会和学生家庭提供更多的信息。与此同时,政府和学术界一同提出了成功学校的5项指标,即(1)学校有明确的目标和理念(2)强调学习和成绩(3)高期望值(4)强调质量(5)专业合作。实现上述指标的机制就是要加强领导和管理,注重沟通,鼓励社区和家长参与决策。

总之,英国这一时期的民族教育似乎前进了一大步。因为改善问题学校,主要针对的是城区学校,而城区学校又往往是移民子女比较集中的地方,避免了过去因学校质量下降而实行关闭的简单做法。

四、英国民族教育政策的特点分析与展望。

由以上的分析我们可以看到,英国少数民族教育涉及到民族教育及多元文化的众多方面。由此而引发的主要思考有:英国教育政策是否将少数民族子女教育纳入整个教育系统之中?第二,英国民族教育政策的主要特点是什么?第三,英国少数民族教育政策的分析与展望。

首先,让我们看一看最新出版的麦克佩尔森报告在第67条中建议:重新考虑国家课程中有关强调多元文化和避免种族歧视的条款,

以便更好地反映一个多元社会的需求。如果我们回顾一下1985年的《斯瓦恩报告》,便可以看出当时所提出的“为所有人提供教育以满足社会多元和种族多样的各层学生的需求”似乎没有发生太大的改变,这就是说当时的建议与当前的建议如出一辙。因此,如果制度性歧视存在一天,少数民族子女就有可能被排斥在英国的教育制度之外,而少数民族子女的教育问题也就难以真正得到改善。

其次,英国的少数民族教育政策主要体现三个特点:即(1)英国教育政策制定的目的是要培养少数民族儿童的社会技能,教育的目的只是获得社会技能的途径,因此少数民族教育政策总的价值取向是尽可能地将少数民族儿童同化或整合到英国社会之中(2)英国少数民族教育政策走过了一段由同化、整合到多元化的发展之路,这一过程既是英国社会现实的反映,也是多元化思想在国际社会的体现(3)英国少数民族教育政策由关注单方面问题,逐渐向关注民族教育相关的诸多因素转变。就是说,少数民族教育问题的解决是一个综合工程,教育系统和社会系统只有协同努力,才能使少数民族教育得到真正的改善。

其三,当前的英国教育改革给少数民族教育的影响是喜忧参半。喜的是英国教育政策开始关注将民族教育问题纳入到创设平等对待和文化多元的大环境下来解决。忧的是英国民族教育可能因为课程改革的深入而有所倒退。有学者指出,英国国家课程使用的是统一的课程和评价制度,其结果很可能在教育过程中漠视少数民族文化的特殊性。基尔伯恩等人撰文指出,英国新的课程改革政策似有倒退的迹象。统一课程不会改善少数民族教育问题,而是造成了种族上的更大的不

平等。

最近,英国首相发起了一场旨在未来20年间消除儿童贫困问题的“战役”。“战役”的主要目的是解决城市少数民族子女的教育和社会问题。1996年,国家教育委员会特别强调:伦敦内城区的学校可在落实国家课程的同时引入种族多元化的课程。这可以看作是英国解决少数民族儿童问题的重要措施。在强调课程民族特色的基础上,还要将种族平等意识渗透到学校教育教学的各个方面。学校要创设必要的氛围,对少数民族给予更多的接纳、理解和合作,以防止对少数民族的冷淡,减少少数民族学生心理上的恐惧。

此外,少数民族教育问题还需要提高到国际背景下考虑,仅仅从英国国内考虑文化多样性问题是不够的。要注意到战后世界政治格局和文化权力关系的复杂性,在国际层面上实施种族多元化的相互对话。

还有学者指出,少数民族教育问题也是政治问题,只有少数民族在政治上实现了平等,少数民族教育问题才能最终解决。比如有学者建议要重新设计英国政治制度。一个多元化的社会,各政治团体要在民族上有更广泛的分布和代表;只有让少数民族享有参政议政的机会,少数民族的教育政策才具有代表性,少数民族的教育问题也才能最后得到解决。

少数民族教育问题的解决非一朝所能解决,而一个文化多元的社会也需要漫长的时期来逐步形成。一个适合少数民族儿童成长的教育机制也还需要一个相应的社会制度作为支撑。只有社会上对各民族相互之间能够认可和接受,只有各民族都能相互之间彼此赏识,社会的多元化氛围才能形成,一个与此相适恰的教育环境才能最终形成。