

# 日本教育审议会制度的演变及其历史作用

史景轩<sup>1</sup>, 王印华<sup>2</sup>

(1.中央司法警官学院,河北保定 071000;2.保定学院,河北保定 071000)

**摘要:**教育审议会制度是日本教育咨询与决策的重要制度。对日本教育审议会制度的发展过程进行研究,从名称的变化、设置法令的制定与修改、委员任命范围、职能等方面考察日本教育行政决策向科学化、民主化迈进的曲折历程,揭示其百余年来在日本教育政策制定过程中的作用,全面、正确地认识日本教育审议制度的历史地位及影响。

**关键词:**日本;教育审议会制度;教育决策;教育政策;教育行政

中图分类号:G519

文献标志码:A

文章编号:1674-2494(2012)01-0111-06

审议会制度因有助于政府听取各方面的意见,有利于在制定政策过程中兼顾各方面利益,调节各方面关系,避免决策出现重大失误而被西方发达国家广泛采用。在日本,审议会由总理大臣和省厅根据各省厅设置法而设立,是直接隶属于政府省厅的专门咨询机构。教育审议会制度从其前身“高等教育会议”产生到今天已有一百多年的历史。可以说,日本每一次教育改革和大政方针的出台,都需要教育审议会进行充分的研讨。它的咨询意见对于教育行政部门制定符合社会经济发展的教育政策具有举足轻重的作用。

## 一、日本教育审议会制度的历史沿革

### 1. 明治中期到大正时期(1893—1925)教育咨询审议制度的确立

在日本,由于明治立宪体制和地方自治体制的发展,推动了教育政策的形成。教育政策的民主化萌芽产生于立案手续的变化,随着森有礼文相对教育制度进行全面改革,民间开始对究竟采取何种学校制度进行辩论并提出了学制改革的议案。同样,议会也提交了学制改革案。究竟采取哪种方案更为妥当,人们期望通过设置“中央教育议会”或“高等教育会议”来审议教育制度改革的基本方略。因此,教育政策的形成不仅要在文部省内共同商议,而且要推进广泛的社会公众参与表达意见的“公议”。这样,“委托合议制机关进行审议”的方法得到了广泛的认同。

#### (1) 高等教育会议

“高等教育会议”是日本最早设立的文部大臣的咨询机关。1892年文部省开始研讨设立教育政策咨询立案的合议制机关,相继制定了“教育会议规程”和“高等教育会及地方教育会规则案”,但只提出了设置“高等教育会议及地方教育会议”的建议。1896年12月蜂须贺文相公布了“高等教育会议规则”,此后,日本形成了在内阁或文部省设置教育政策立案咨询审议机关的惯例。

#### (2) 临时教育会议

1913年6月日本公布“教育调查会官制”,高等教育会议被“教育调查会”取代,将学制改革的焦点“高等教育制度改革”作为审议的中心议题。1917年设立了直属内阁的、以研讨长期课题为目的的咨询机关——“临时教育会议”。日本政府对该会议给予了前所未有的重视,从1918年10月至1920年3月,经过为期一年零六

收稿日期:2011-11-05

作者简介:史景轩(1969-),男,河北徐水人,副教授,博士研究生,主要研究方向为中日教育比较和日本教育史。

个月的审议,临时教育会议提交了诸多咨询报告,文部省据此制定了教育改革方案并付诸实施。

此后,日本又为审议教育政策而设置了为数众多的咨询机关,比如1922年7月至1923年9月设立了临时教育行政调查会,1924—1935年设立的文政审议会成为常设教育政策审议机关,对学校教员、幼稚园、青年学校制度等众多的制度改革进行审议<sup>[1]</sup>。如此众多的审议机关,充分显示了日本教育政策的制定要经过长期周密的调查,以事实为依据,得出较为科学的结论,教育政策已经成为日本综合性国家政策的有机组成部分。

### 2. 昭和前期(1926—1945)教育审议制度与战时体制的适应

日本文部省为了应对第一次世界大战后学生思想的变化,于1931年7月设立了“学生思想问题调查委员会”,审议、分析学生思想问题。后又设立教育制度调查会,增加了教育家以外的人士,研究日本教育制度的缺陷,制定改革方案。

1935年11月至1937年6月,日本政府设置了“教学刷新评议会”,在其咨询报告中体现了军国主义的教育特色。1937年5月26日废止了“教学刷新评议会”,设置“文教审议会”作为内阁的咨询机关,调查和审议关于贯彻国体观念和振兴国民精神的重要事项。为应对国内外形势的变化,1937年12月10日又设置“教育审议会”取代文教审议会,审议全部教育制度内容的刷新、振兴、改革的基本方针,同时还附有特别上谕,使教育审议会和临时教育会议成为强有力的文教政策的审议机关<sup>[2]</sup>。

随着二战形势的变化,日本于1942年5月9日撤销教育审议会,在内阁设置“大东亚审议会”,策定处于“大东亚建设”中的文教政策。此时的教育审议会完全为军国主义所左右。

### 3. 昭和中期(1946—1970)教育审议会制度的发展

#### (1) 教育刷新审议会

二战后,日本成立教育家委员会以协助美国教育使节团工作。1946年8月,以该委员会为基础,日本内阁设置“教育刷新委员会”,作为日本教育改革独立研究的合议制机关。1948年7月日本颁布《国家行政组织法》,该法第8条规定:国家行政机关在所管辖事务范围内,可以设置合议制机关,依照法律和政令的规定,召集有学识经验者进行合议,对重要的事项进行调查审议、异议审查。1949年政府的审议机关统一定名为“审议会”。

#### (2) 中央教育审议会

1949年5月31日颁布《文部省设置法》,规定文部省设中央教育审议会(简称中教审),到1952年教育刷新审议会才改称“中央教育审议会”,并颁布《中央教育审议会令》,成为政府、文部大臣的永久性咨询机构。1952年的第24次国会又通过“临时教育制度审议会设置法案”,在中教审外设立附属于内阁的临时教育审议会。这一做法虽然受到来自各方的广泛批评,但该法案仍于1956年3月在众议院通过。1961年5月日本开始了机构改革,正式设置审议官。此后,日本进入经济高速发展时期,教育审议会在教育发展如何适应经济发展的需要等方面作出了自己的贡献。

### 4. 昭和后期到平成初期(1971—2000)教育审议会制度的成熟与完善

1984年6月日本公布《文部省组织令》,规定中教审事务由政策课负责,在文部省内设理科教育及产业教育、教育课程、教科书审定调查、教育职员培训、学术、测绘学、保健体育等7个分科审议会。1984年8月,中曾根首相为了推行以“多样化、灵活化、国际化”为核心的教育改革方针,成立了超越中教审、为期三年的临时教育审议会(简称临教审),直接负责答复内阁总理大臣的教育咨询。

1987年,日本大学审议会成立,负责具体贯彻临教审的精神,指导和协调高等教育的改革。大学审议会的成立,是临教审4次报告后日本高等教育改革的重要措施和起点。

2000年,日本内阁根据《国家行政组织法》颁布《文部科学省组织令》和《中央教育审议会令》。据此,日本制定《中央教育审议会议运营规则》,使教育审议会制度更加完善。这些法令对原有审议会进行调整,规定在文部省内设中央教育审议会、教科用图书检定调查审议会、大学设置·学校法人审议会<sup>[3]</sup>。中教审下设教育制度、终身学习、初中等教育、大学、体育·青少年等5个分科会。根据审议会规定,分科会决议可以作为审议会决议。

## 二、教育审议会各个发展时期的人员构成及其职能的变化

### 1. 委员范围不断扩大

教育审议会成员来自社会各界,包括学术界、舆论界、经济界、民间团体以及退休的官员、有学识经验的知名人士,他们代表不同的利益集团,立场各异,看问题角度也各不同。

1896年的高等教育会议委员几乎都是和文部省有某种关系的人。委员由帝国大学总长及各分科大学长、文部省各局长、高等师范学校校长及女子高等师范学校校长、高等商业学校校长、东京工业学校校长、东京美术学校校长、高中校长,有学识经验或者有从事教育事业阅历的7人组成,除了在职务上成为当然的委员之外,都要由文部大臣奏请内阁任命,每届任期为三年。

1898年12月至1902年9月,根据修改后的规则,日本先后三次扩大了委员的选择范围,咨询事项的范围也扩大了。从高等教育领域扩大到中等教育、师范教育、职业教育领域,从国立、公立学校校长扩大到私立学校校长;后来又增加帝国图书馆、博物馆长,学士会会长,军界人士,直至扩大到内务省和农商务省官员、都道府县视学官。

1937年教育审议会议官制规定,除总裁外由65名委员和若干临时委员构成,教育审议会在内阁总理大臣的监督下工作,调查审议与教育刷新和振兴有关的重要事项并回应其咨询,文部大臣可以出席并发表意见。当时枢密院副院长荒井贤太郎被任命为第一任总裁,后来这一任命成为惯例。同年12月23日召开的第一次总会,设置临时委员8人,干事14人。

1949年《文部省设置法》规定,中教审委员减少至20人以内,由内阁承认,文部大臣任命。为保证中教审对政府的相对独立性和自主性,原计划1952年中教审委员的选任采取由学术团体及地方教育审议会进行推荐的间接任命方式,但事实上是由文部大臣直接任命的。与1949年的教育刷新审议会相比,中教审的委员中教育专家明显减少而由教育界代表取代,取消了教职员工会的推荐委员,教育学会的代表也未入选。《文部时报》指出,本届委员年龄偏高,偏向有大学教育经验者,不能充分考虑父母和教师对国民教育的能动性,所以希望各位委员慎重判断,在缺少某一方面知识时,要求能够坦率地委托各方面的专家进行研究,采取公正而宽容的态度。这一变化也间接地反映了日本要使教育政策反映社会经济各界发展的要求的愿望。

1984年的临时教育审议会由政治界、经济界、教育界、新闻界等有影响的25位委员组成,委员均由首相任命。

2000年颁布的《中央教育审议会令》规定,中教审委员为30人以内,在需要审议特别事项时可设置“临时委员”,在需要调查专门事项时可设置“专门委员”。委员由文部大臣从对该事项有学识经验者中任命,任期两年并可连任,会长由委员选举产生。审议会设兼职干事,由文部大臣从相关行政机关人员中指定。举行会议时中教审委员不过半数不得开会和作出决议。表决人数相同时,由会长作出决定。审议会认为有必要时,可请相关行政机关的官员协助提供资料、陈述意见并进行必要的说明。审议会事务由终身学习政策局政策课承担,分科会的日常工作由主管局承担。

### 2. 审议会职能的变化

最初的“高等教育会议规则”规定,高等教育会议受文部大臣的监督,就有关教育事项回应文部大臣的咨询并提出意见,提交报告。文部大臣咨询事项包括7个方面:帝国大学及文部省直辖学校、图书馆的设置与废止;文部省直辖学校、公立私立学校的教育目的及学位课程设备与管理;与学龄儿童的就学义务及小学校学费等有关事项;学事监督等有关事项;教科书等问题;文部省直辖学校及公立、私立学校职员的资格;文部大臣认为有必要进行审议的事项。

二战后“教育刷新委员会”几乎受理所有的学校教育、社会教育、国语改革、教育行财政等事关教育文化的重要问题。此后,为了联络调整教育刷新委员会与美国占领军民间情报教育局和文部省的关系,定期召开由三方各三名代表组成的联络调整委员会。

中教审成立后,根据文部大臣的咨询,调查审议教育、学术或文化方面的重要的基本方针及政策,并就此

向文部大臣提出建议。根据文部省设置法,中教审日常事务由大臣官房政策课负责,下设教育课程审议会等16个审议会。2000年以后中教审的职责规定为:调查审议有关培养以推进教育的振兴及终身学习为主的、具备丰富的人性的创造性人才的重要事项;调查审议有关振兴体育运动的重要事项;处理法令规定属于审议会权限的事项。

### 三、日本教育审议会在教育改革中的作用

日本学习西方经验,引进审议会制度,成立直接隶属于政府省厅的专门咨询机构,为教育改革政策的制定与改革的成功起到了至关重要的作用。

#### 1. 高等教育会议时期

自成立至1913年,高等教育会议答复了70件咨询,处理了16项建议。1902年,为了改革学制,将高等教育和普通教育恰当地联系起来,缩短修业年限又不降低学力水准,菊池文相向高等教育会议提出了关于“大学和高中之间的关系”、“把专门学校制度化”等问题的咨询,高等教育会议推动了设置专门学校并于1903年颁布《专门学校令》。1909年,小松原文相就高中的设置进行咨询,通过了关于在女子高中设置以家政为主的实科的咨询,对实施《改正高等女学校令》起了重要作用。

#### 2. 临时教育会议时期

临时教育会议在日本学制史上具有重要意义,其咨询报告的实施,改革了明治三十年代建立的基本教育制度体系,可谓是创建了史无前例的新制度<sup>[9]</sup>。在它审议基础上所构建的制度框架,着力反映了时代的新要求。从实施结果来看,日本继承、发展了明治时期的教育制度,不仅改变了制度的外部体系,而且还注重内在实质的构建,以促进教育的发展。特别是从大力改革中等教育、发展高等教育机构来看,在接受临时教育会议的报告而实施的教育政策中,1919年公布的大学令、第二次高等学校令(日本将高中称为高等学校,前面提到的高等女子学校也是高中)和后来根据高等教育机关的大扩张政策而增设中、高等教育机关,有着特别重要的意义,也适应国民强烈的升学欲望,构建了从小学到大学一体化的学校制度。

#### 3. 教学刷新评议会时期

此时期的日本审议会虽然忠实自己的职责,完成了总理大臣和文部大臣的咨询,但大多都是为官僚的政策提供佐证,同时又提出了一些实施皇国之道教育的建议,推动了军国主义教育政策的实施。这一时期在学校教育目的中增加了在国民思想中培养忠君爱国思想情操的内容,在帝国大学等高校内设置“皇学研究所”,起到了不断强化军国主义教育方针的作用。1935年11月至1937年6月,日本政府设置了教学刷新评议会,并根据咨询建议设教学局,加强控制学校教学工作,培养国家主义国民,以国体观念、日本精神为根本刷新学问和教育,体现了军国主义的教育特色。1935年,在内阁审议会中研讨教育改革,日本教育改革委员会阐明了教育基本政策,坚决支持忠于国魂的思想,自由和民主性质的教育和学术研究受到了限制,几乎所有反对这种限制的,无论是在著作还是在思想或活动中发现,都遭到了镇压。尽管这一时期的教学刷新评议会和内阁审议会成了日本军国主义的帮凶,但我们也能感受到它在国家教育政策制定中产生影响之巨大。

#### 4. 教育审议会时期

1937年的教育审议会官制规定,由内阁总理大臣监督,应大臣的咨询调查审议教育的刷新振兴等重要事项并提出建议,至1941年10月13日的第十四次总会终止审议时,教育审议会召开了特别委员会61次,整备委员会169次,在涉及青年学校义务教育、国民学校制度、义务教育年限延长等教育领域,提交7次咨询报告和4项建议。

日本以审议会报告为基础,对教育制度进行了全面改革。1940年,日本教育审议会提出“关于专科学校纲要”,提出学校教育宗旨是为适应东亚和世界形势,完成皇国之使命。根据教育审议会的规定,1941年3月1日公布了“国民学校令”,又制定了“中等学校令”、改革高中教育的17项要点和大学教育的20项建议、修改和完善师范教育的意见。从明治以来一直称为小学的初等学校教育机关改为国民学校。规定国民学校的目的应以皇国之道为准则,在体育科增设武士道内容,以加强军国主义教育和法西斯主义统治。从小学开始实行

住宿制,培养军人的忠节、礼仪、武勇的思想品德。初中增设实业科和家政科,高中文理分科,允许设立女子高中,大学力求扩充和设置必要的学部 and 学科,允许创建女子大学。师范教育被提高到与专科学校相同的地位,实行“学行一体”的训练,培养忠于天皇的教师,实质上是确立法西斯军国主义教育体制的基础,被日本进步学者称之为学制史上稀有的划时代的反动化。因此,教育审议会在制定教育政策时的作用也可见一斑。

#### 5. 教育刷新委员会和教育刷新审议会时期

战后为了克服各级教育行政管理机构的官僚化倾向,避免和防止违法行为产生,同时听取社会各界关于发展教育的意见,教育刷新委员会和教育刷新审议会提出关于教育基本法、学制改革的建议,到1951年11月提出关于设立中教审的建议为止,向内阁提出35项建议。战后关于日本的基本法令制度,几乎全部经过这里审议并实施,二者为战后教育改革发挥了极大的作用,奠定了日本战后教育改革与发展的基础。

#### 6. 经济高速发展时期的中央教育审议会

为贯彻《教育基本法》和《学校教育法》中蕴含的民主主义精神,政府、文部大臣设立了多种民间教育咨询机构,包括中教审、教育课程审议会、保健体育审议会、理科及产业教育审议会、教职员培训审议会、学术审议会、测地学审议会、社会教育审议会、私立大学审议会等。政府提供经费和报酬供这些审议会工作和活动,审议会的成员定期地或在需要时向文部大臣或有关部门提供咨询答复,提出处理一些重大问题的建议或理论依据,或者为修改和制定教育法规提供论证。审议会的成员大都是各个领域的专家或知名人士,他们的咨询通常会对政府的教育决策产生一定的影响。

例如,1956年至1958年,为了回应“日经联”关于重视技术教育、振兴理科及职业教育的要求,中教审相继发表了《关于改善短期大学制度的报告》、《关于科学技术教育的振兴政策的报告》、《关于对青少年进行勤劳教育的振兴政策的报告》,作为中教审向政府、文部省提出的要求而逐渐付诸实施。20世纪60年代,日本一度出现教育管理混乱、质量下降,连续发生学潮,中央教育审议会第22次咨询答复通过5万多字的详细报告,从政治、经济、社会等方面客观地分析了高等教育中出现的问题,指出了今后改革的设想。这一报告在社会上引起了广泛的重视,日本文部省和政府据此采取了许多紧急措施,纠正高等教育中存在的问题<sup>[9]</sup>。

池田大作首相的内阁成员荒木万寿夫文部大臣于1963年6月向中教审发出有关“扩充、加强中等教育问题”的咨询,研究的一个重大问题就是“理想的人格形象”。1964年佐藤荣作内阁又进一步加强了国家对教育的统制,中教审的审议工作在继续进行着,1965年10月发表了《理想的人格形象》的最终报告。这一报告是政治统治者以权力为后盾,单方面地、统一地将作为教育目标的人格形象强加于人,引起了各方面的反响。从内容上来讲,它是对教育基本法中所提出的人格形象与教育理想的挑战。

从1952年到1971年,中教审对有关教育课程及教科书、初中等教育、社会教育、私立教育、高等教育、理想的人格形象等众多的教育问题进行了调查审议,为适应日本经济高速发展培养人才提出了很多意见和建议,为日本教育随时代的发展而快速调整政策提供了依据。可以认为,中教审的咨询活动为推动日本教育为经济和社会服务起到了重要作用。

1971年,以学校教育、家庭教育、社会教育三者作为终身教育的有机组成部分为出发点,中教审提出“关于今后综合扩充整顿学校教育的基本施策”的咨询报告,文部省着手使新的社会教育振兴方针具体化。一方面,1971年的报告为研究提高教育的专业水准和开发实践的教育方法提供了措施;另一方面,1972年在初等中等教育局设教育研究开发室,研究关于学校体系的应有状态、孩子发展的课题、教育方法为主的理论。

#### 7. 临时教育审议会

1984年,政府在中教审外设立隶属于内阁的临时教育审议会,为发展日本教育提出了若干建设性意见。临时教育审议会共提出4次咨询报告,不仅引起国内政府和民间的高度注意,而且在国际上产生了很大影响。临时教育审议会不仅框定了日本教育改革的基本方向,而且提出教育改革的三大原则:重视个性原则、完善终身学习体系的原则和适应时代的原则。

从以上日本教育政策的决策过程来看,首先由文部科学省的智囊机构——中央教育审议会以及其他各种学科或专业审议会进行讨论审议,然后再提出具体建议。在审议过程中,对一些重大问题要举行听证会,到

---

---

各地巡回举行各种规模的听证会,首先发出安民告示,希望表达自己意见的人可通过报名申请,就审议的问题,每人10分钟,尽情地发表自己的意见。通过各种形式广泛征求意见后,再由审议会汇总,反映到审议报告中去<sup>[6]</sup>。这些报告直接成为日本教育政策制定的依据。

尽管大田尧在《战后日本教育史》一书中认为,中教审有“政府的附庸”的性质,在提出建议时处于被动审议状态;提出的报告绝大多数是支持或认可政府(执政党)的政策;在保证独立性和自主性方面多少存在一些问题;主要是由“受到文部大臣的特别信赖,作为其顾问”而长期担任委员的人为中心组织开展工作<sup>[7]</sup>。这一认识当然十分中肯,但不可否认,教育审议会的存在为日本教育决策的科学化、民主化进程发挥了重要作用。

从日本教育审议会的发展历程可以看出,从大的宏观历史环境来看,教育审议会功过参半,对整体的教育政策的走向不能独立把握,而是从属于政治和经济的需要;从具体的微观教育制度发展来看,教育审议会则为科学民主决策提供了有力的支持,值得我们借鉴。

#### 参考文献:

- [1]文部科学省. 学制百年史[EB/OL]. (2009-05-08)[2011-07-05]. [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/hakusho/html/hpbz198101](http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpbz198101).
- [2]文部科学省. 学制百二十年史[EB/OL]. (2009-05-08)[2011-07-05]. [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/hakusho/html/hpbz199201](http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpbz199201).
- [3]文部科学省. 中央教育審議会大学分科会関係法令[EB/OL]. (2010-01-05)[2011-07-05]. [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo0/gijiroku/attach/1302448.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/gijiroku/attach/1302448.htm).
- [4]王 桂. 日本教育史[M]. 长春:吉林教育出版社,1987:207.
- [5]朱永新,王智新. 当代日本高等教育[M]. 太原:山西教育出版社,1992:84-85.
- [6]王智新. 日本基础教育的经验、教训看我国教育改革[EB/OL]. (2002-12-19)[2011-04-07]. <http://www.edu.cn/yiwujiaoy-1074/20060323/t20060323-65358.shtml>.
- [7]大田尧. 战后日本教育史[M]. 王智新,译. 北京:教育科学出版社,1993:245.

## The History Development of the Deliberative Council of Education System and Its Enlightenment in Japan

Shi Jingxuan<sup>1</sup>, Wang Yinhua<sup>2</sup>

(1. The Central Institute for Correctional Ploice, Baoding 071000, China; 2. Baoding University, Baoding 071000, China)

**Abstract:** The deliberative council system is an important system in consultation and decision-making in Japanese education. Study on the progress of the production, development and improvement of this system, investigate into the tortuous course of its scientification and democratization progress, and reveal its effect on the Japanese education history in almost a hundred years, will be conducive for us to recognize its historical status and influence in the education history comprehensively.

**Key words:** Japan; the deliberative council of education system; educational decision-making; educational policy; educational administration