

日本在线教学 为何举步维艰？



新冠疫情全球爆发后，学校教育因此大受影响。据联合国教科文组织日前进行的调查显示，全球超过200个国家采取停课措施，导致超过15亿学生不能返校上课。在线教学，由此成为大多数国家的无奈之举。

但是，当美国、德国等发达国家通过在线网站、App、学习平台等方式实现在线教学时，日本的在线教学却举步维艰。日本政府曾就在线教学进行调查，结果显示，日本只有5%的学校使用电脑、平板电脑、手机等工具进行在线教学。

日本学校在线教学的普及率为什么如此低？本文将从政策、制度、教育观念等不同视角进行解读。

没有无线网络，电脑数量不足

教育信息化政策跟不上发展新趋势

进入21世纪以来，日本教育信息化政策主要着力于以下三个方面。

一是针对学生开展信息技术教育，目的是培养学生信息传输、信息处理和信息技术应用等能力。

二是在学科教学中应用信息技术，目的是摆脱“黑板+粉笔”的传统教学模式，利用信息技术实施多媒体教学，进而实现学生高质量学习。

三是教务管理信息化，目的是通过信息共享、“无纸化”的方式减轻教务负担等。

从中可以看出，教育信息化在日本被视为提升教育质量的手段，重点并不是普及或改良信息技术设备，因此导致基础设施建设不完备。换句话说，围绕教育信息化，日本政府关注的是“用信息技术干什么”，忽略了“如何配备工具”这个关键问题。

对于如何配备信息技术设备，日本在2010年后才开始提出具体指标。2013年，日本文部科学省发布《第二期教育振兴基本计划》，提出今后5年教育发展的工作目标与基本战略。作为学校信息技术设备相关的目标，提出了生机比3.6人/台、无线网络普及率100%等具体目标。2018年，日本文部科学省发布《第三期教育振兴基本计划》，又提出生机比与无线网络普及率等类似目标，在基本方针上坚持达成既定目标。

然而，根据日本文部科学省的调查报告显示，从2017年至2019年，日本全国平均生机比分别为5.9人/台、5.6人/台、5.4人/台。至于无线网络，全国平均普及率分别为29.6%、34.5%、41%。由此可见，目前日本学校信息技术设备建设远远达不到既定目标，反映出政策执行力不高的现状。

此外，日本还存在全国区域间差距。举例来说，2019年日本全国平均无线网络

普及率为41%，比例最高的静冈县为73.4%，比例最低的新泻县仅为13.6%，存在接近5.4倍的区域间差距。

原因在于不同地方政府的财政体制要求不同。虽然日本文部科学省在2015年颁布《关于应对教育信息化，进一步完善教育环境的通知》，增加了国家一般性转移支付比例，但地方政府的经费负担仍然十分沉重。日本在学校建设、教师工资方面已有关于中央政府与地方政府经费负担比例的明确规定，但日本中央政府目前尚未出台有关教育信息化经费的具体规定，导致区域间的教育信息化差距在缺少中央政府的宏观调控下日趋增大。

基于日本的教育信息化政策，由此出现制约在线教学发展的两大问题：

一是由于学校没有无线网络等原因，很难实现在线教学。如果没有国家信息技术设备的支持，教师只有自己支付网络费用才能开展在线教学，这对于教师来说是一笔高额的负担。

二是学校的笔记本电脑数量相对不足，无法保证每个没有电脑的家庭都能使用。

网络环境的大力投资是推进在线教学发展的前提条件。但由于日本教育信息化政策的限制，造成日本目前网络教学资源匮乏，从而导致日本学校无法大规模开展在线教学。

决策专断化，学校无自主权

教育委员会制度缺陷带来新困境

在疫情爆发、学校停课的背景下，如何解决学生的学习问题，需要教育行政部门采取紧急应对措施，满足学生的学习需求。但在日本，由于教育系统存在压抑学校与教师话语权的因素，进而对解决“停课不停学”问题产生了严重阻碍，这个因素就是日本教育委员会制度。

日本教育委员会制度设立于1948年，目的是为了推进学校教育民主化改革。当时，日本政府通过建立教育委员会，在地方分权、政治独立以及教育自主的原则下，试图保障教育行政与地方行政机构相对独立的地位。教育委员会采用公选制，所有教育委员都由当地住民直接选举选出。

然而在1956年，日本政府制定了《关于地方教育行政组织及运营相关的法律》，在选任教育委员的方式上将原来的公选制改为地方首长任命制，并建立了文部大臣对教育长的任命制。1999年，日本政府颁布了《地方分权一揽子法》，废除了教育长任命制的同时，规定由教育委员会推选非专职岗位的教育委员长与专职岗位的教育委员长，日本教育委员会制度逐步形成了教育委员长与教育长共同治理的二元结构，此项制度延续至2014年。

1956年至2014年的阶段，教育委员会

制度的主要特点与问题体现在以下三个方面：

第一，教育长不是地方首长直接任命，首长等一般行政人员对决策执行的影响力不太大，在一定程度上保证了组织的政治中立性。也就是说，首长与教育委员会、事务局的关系是相对独立的，能够尽量减少一般行政对教育行政的管控。

第二，决策负责人与执行负责人的二元负责制使教育委员长与教育长的职责不清晰，导致问题发生时的责任界定模糊化。

第三，除教育长之外的教育委员都是非专职岗位，意味着对举行会议负责的教育委员长也是非专职，进而导致决策过程相对缓慢。

此外，日本全国教育委员会每月大概举行一至两次会议，因此在重大事件发生时无法迅速作出应对，相对缺乏机动性。

由于上述问题日益凸显，日本政府又开始推动新的教育委员会制度改革。2014年，日本政府修订《关于地方教育行政组织及运营相关的法律》，并从2015年起正式实施。其改革举措主要有两个：

首先，将原来分别独立存在的教育委员长与教育长两个岗位合并为“新教育长”一个职位，规定地方首长直接任命新教育长。通过推进负责人一元化，明确地方首长的任命责任，确定决策与执行都由新教育长负责。

其次，设立地方首长与教育委员共同参与的“综合教育会议”，在地方首长主导下二者进行协商，建立良好沟通渠道。因此，地方首长通过加强对教育委员会的干预，可以加快决策速度，随时举行公开透明的开放性会议。

虽然日本近年来的教育委员会制度改革在一定程度上解决了权责关系模糊、缺乏机动性等问题，但是在因疫情停课的背景下，现行教育委员会制度缺陷还是显露了出来。

一是地方首长加强对教育行政的权限管理，在一定程度上会导致教育行政权力实施的专断化，容易产生“拍脑袋”决策。在疫情爆发的背景下，如果地方首长与新教育长都能充分了解学校需求，就容易达成一致意见，迅速采取在线教学等应对措施。以广岛县为例，教育委员会于5月1日迅速作出决定，编制补充预算，增加了购买电脑、无线路由器等设备经费，迅速采取应对在线教学的措施。然而，并不是每个地方都能像广岛县一样，地方首长与新教育长能够就教育措施达成一致意见。

二是目前的教育委员会制度不太尊重基层学校办学自主权，无法充分反映学校真实需求。在“外行人员管理”的原则下，教育委员会主要由行政人员、公司职

员、住民等非教育行业成员构成，而教师与家长等教育系统内部人员则没有得到充分的话语权。并且，学校很少有机会与教育委员会进行共同协商，普遍倾向于服从教育委员会的决定，发挥办学自主权的空间非常有限。因此，学校即便决定自主设置无线网络或采购电脑，可能也得不到教育委员会的批准。

追求机会均等，忽略结果平等

日本传统教育平等观衍生新问题

除了网络设备、教育决策、学校自主权等问题制约日本在线教学的开展，还有一个重要因素不容忽视，即日本独特的教育平等观。

“二战”后，日本长期以来的教育平等理念支持着日本教育的良性发展，通过出台《义务教育标准法》《义务教育费国库负担法》等一系列相关法律，日本希望在教育资源、教育质量、教师待遇等方面实现全国教育均衡发展，核心理念是“不管在哪里，孩子都能接受高质量教育”，要为所有的孩子提供“均等”的教育机会。但这也导致日本社会逐步形成过分强调形式平等与机会平等的氛围，也就是说，平等是指只要给予均等机会或一律采取同样的措施，就能实现平等状态。因此，日本社会逐渐忽略实质平等与结果平等的观念，导致学生个人背景因素的模糊化。

新冠疫情爆发以来，过分的形式平等主义给日本教育带来了新问题。日本大部分人认为，除非学校能够保证机会平等，否则不应该进行在线教学。具体来说，部分家庭没有无线网络、电脑等设备，在此条件下采用统一的在线教学，意味着无法保证机会平等。即使在保证身体健康与生命安全的前提下，允许没有网络设备的孩子到校上课，具备网络设备的孩子在家在线学习，也会产生教学方式上的差异，违背机会平等。而针对特定家庭提供优惠措施，也会违背形式平等理念，因此也不能向贫困家庭提供电脑等设备，也不能提供网络费用补助。

最令人惊讶的一个极端例子发生在神奈川县横滨市，当地某小学教师在接受媒体采访时说：“几天前，横滨市教育委员会决定，鉴于每个家庭不同的情况，暂时开放学校允许部分特殊情况家庭的学生到校自习。但是，就算学生问我学习方面的问题，我还是不能进行授课，要避免来学校的孩子与其他不能来学校的孩子之间产生教育差异。”

因此，日本独特的教育平等观在因疫情停课的背景下必须得到有效改善，并进行范式转变，否则将面临严重后果。主要原因在于：

一是学校停课期间带来的教育问题关系到学生的受教育权利。日本宪法第26条明确规定所有国民均有受教育权利。手段并不是重点，问题在于能否保障孩子的学习权利。为了保障日本宪法规定的受教育权利，不管用任何手段，即对不同学生采用在线教学与线下教学等不同教学方式，也要坚持“不停学”的原则并采取应对措施。

二是如果停课停学继续延续下去，而且没有采取在线教学等有效措施，家庭间的差距会逐渐拉大。目前，日本学校的情况可以说是优先形式平等的状态，就是一律不进行在线教学，一律通过布置作业等方式应对疫情。然而，即使坚持机会平等的取向而同等对待每个家庭，带来的结果也并不是平等的。有些家庭的孩子可以在停课期间利用补习班的网课服务，而有些家庭没有网络设备，也不具备条件去学校请教教师。长此以往，在学习方面不同家庭的孩子之间的差距会越拉越大，日本学校教育将面临教育不平等的严重挑战。

为此，不少日本有识之士认为，日本必须尽快普及在线教学。他们建议，全国统一增加教育经费预算，并向财政支付困难的地方倾斜性投入，尽快完善学校网络设备基础设施建设；教育委员会要及时掌握学校需求，尊重学校办学自主权与灵活性；学校基于每个家庭及孩子的实际情况，采取不同的应对措施，保障教育结果公平；借鉴他国停课期间的应对措施，解决家庭