

美国联邦政府在当代教育改革中的角色及其启示

肖凡

(南京医科大学外国语学院,江苏 南京 210029)

摘要:当代美国教育改革的重要特征之一就是联邦政府的参与。联邦政府通过立法、拨款等方式在美国教育改革中扮演了重要的角色。可以说,美国联邦政府依据社会不同时期发展的需要,调整着教育改革的目标,从而确保美国的全球领导地位。毋庸置疑,美国联邦政府参与教育改革的经验会为中国乃至世界各国处理政府与教改的关系带来发人深思的启示。

关键词:美国联邦政府;教育改革;角色;启示

中图分类号:G511

文献标识码:A

文章编号:1671-0479(2012)02-133-004

目前,中国的教育改革正在如火如荼地进行中,而对于政府在教改中所应扮演的角色多方各执一词。有学者认为,中国政府处于绝对主导地位,直接决定教改的方方面面。当代文坛著名评论家马相武先生认为,“政府要把自己作为教育改革的对象,要转换政府角色和功能,政府变小甚至退出了,教育改革才能够成功。”那么政府是不是应该退出教改的舞台呢?政府退出教改,能带来顺应国家发展的教育体制吗?本文试图分析美国联邦政府在教改中扮演的角色,以为我们探索解决这一连串的问题提供借鉴。

一、20世纪50至70年代:美国联邦政府主导精英教育转向重视基础

二战后,美国教育改革的重要特征之一就是联邦政府的参与。由于二战的巨大刺激,美国经济经历了一个空前发展的阶段,与此同时,现代科学技术和科学管理思想也有了突飞猛进的发展。面对苏联卫星上天给美国朝野上下带来的危机感,以美国总统为首的一批政治家、改革家、教育家都深深意识到教育与国家利益和经济繁荣的密切关系,正如霍勒斯·曼一样,他们坚信教育是解决一切社会问题的关键^[1]。国会和艾森豪威尔政府想了很多办法促进教育改革以加强联邦政府对教育的干预^[2]^[43]。1958年美国亲总统亲自批准颁布了《国防教育法》,标志着科技依托教育,国防依托教育的改革应运而生。该法

案规定,联邦政府必须拨出10亿多美元专款改善教育状况,开创了由联邦政府直接拨款、全面扶持教育的先例。这次教育改革主要强调“天才教育”以培养科学精英集团。《国防教育法》是作为改革美国教育、加快人才培养的紧急措施由美国政府推出的,法案冠以“国防”二字足以说明美国当局对这次改革十分重视,认识到教育在国际竞争中的重要性,教育与国家的安危和国家的前途命运息息相关。该法的颁布适应了美国当时急需培养高级人才、发展尖端科技、增强军事和经济实力的要求。同时有教育家提出,联邦政府有必要给予更多的经费投入以满足国家教育的需要^[2]^[49]。教育家们的呼吁促使政府在培训、设备及更多重要领域提供国家支持。这为20世纪60年代联邦政府全面参与教育改革奠定了基础。

当时的美国社会政治变得更加复杂,不仅有持续的冷战,而且社会民权运动风起云涌,引起广泛关注,越战的升级引发人们对政府的不满。20世纪70年代世界石油危机带来世界性经济动荡,这次经济动荡在美国国内造成就业机会大量减少,失业人数急剧增加,引起社会怨声载道。这些因素恰恰又刺激了新一轮的教育改革^[3]。1965年联邦政府通过了《初中等教育法案》(ESEA),这是20世纪60年代联邦政府对初中等教育投资最大的一个项目。这个法案保证了处于劣势的学生有机会接受素质教育,改善学业水平,帮助印第安人接受教育,实行双语教育等。尤其引人注意的是,该法案是约翰逊政府对贫穷

收稿日期:2011-01-11

作者简介:肖凡(1976-),女,辽宁锦州人,讲师,研究方向为英美文化及教育。

宣战计划的一部分。其结果是,联邦花费大量资金帮助贫穷的孩子接受普通教育,帮助建设学校图书馆等。显然,这一法案为当时的美国大规模进行初中等教育改革奠定了坚实的基础。同时,美国社会普遍感到学校变得太纵容了,导致学生的纪律坏,成绩差。于是人们要求学校教育改革以提高人们的就业能力,缓和日趋激化的社会矛盾。重视基础运动应运而生。当时民意测验有76%的人赞成“回到基础课去”,为顺应民意,联邦政府大力支持基础教育。该运动目的是使教育重点回到基础学科。主张培养学生的基本技能,强调读、写、算等基本能力的培养。可见,从天才教育到重视基础反映出联邦政府根据社会需要对教育的价值取向的调整,从而达到在宏观上掌控教育发展方向的目的。

二、20世纪80年代至世纪末:联邦政府的教育危机意识增强

历史发展具有继承性。1979年卡特政府设立教育部,体现了联邦政府加强参与教育的连续性^[4]。教育部全面参与教育活动,不仅提供贷款资助服务,而且还负责管理监督教育法案的实施、进展等情况。到了20世纪80年代,随着联邦政府行政权力的集中,其干预教育改革行为变得越来越普遍。新一轮改革的标志——《国家处在危急之中:教育改革势在必行》,就是在里根总统授权之下,由国家教育质量优异委员会所作的一份调查报告,全面总结了20世纪50年代末以来美国教育发展的状况,提出了一系列旨在提高教育质量的建议,要求进行一次全面的教育改革。该报告指出,美国在教育上面临着各种危险。美国中学生在大部分国际标准测验中的平均成绩,低于26年前苏联人造地球卫星发射时的成绩,尤其是在数学、科学等主要学科上,明显低于其他工业国家^[5]。该报告还暴露出一些新的弊端,主要是中小学校学生缺乏社会适应能力,高中毕业生升学和就业准备不足,公共教育具有某些不良的发展趋势。这一报告可谓“一石激起千层浪”,说明国家政府已经认识到教育危机的存在。同时,由冷战而导致的激烈国际竞争,通过发展教育来增强国家实力、缓和国内矛盾的大背景在进入20世纪80年代以后并未改变。东欧剧变和前苏联的解体,美国霸主地位受到来自其他新兴工业国家如日本的挑战;美国在商业、工业、科学和技术创新方面的领先地位正在被全世界的竞争者所赶超;美国的世界市场份额逐年萎缩。为保住自己的霸主地位,美国联邦政府提出实行教育改革以适应这种竞

争的需要。因此,伴随着1983年《国家处于危机之中》报告的公开发布,新一轮教育改革浪潮以更强劲的力量席卷全国。这次改革最显著特点是由联邦政府发起的一轮自上而下的改革。这次改革主要涉及加强中学五门“新基础课”教学(英语、数学、自然科学、社会科学和计算机科学),提高教育标准和教育要求,提高师资就业准备的质量标准,联邦政府、州和地方官员必须负起领导责任等。

20世纪80年代中后期,美国政府还规划了著名的《普及科学——美国2061计划》(以下简称《2061计划》),为面向21世纪提出了改革的新设想。不仅如此,20世纪80年代后期,宣称要做“教育总统”的乔治·布什上台伊始,就给出了振兴美国教育的方案——《美国2000:教育战略》(以下简称《2000年战略》),这是继《国家处于危机之中》和《2061计划》之后,美国教育改革的又一里程碑式的重要文献。在这一文献中,布什政府雄心勃勃地制定统一的教育目标。这份文件规划了美国教育发展的蓝图,对教育改革起到了重要的指导作用。可见美国政府决定改革教育的决心。值得关注的是布什之后上任的克林顿政府又宣布了《2000年目标:美国教育法》(以下简称《2000年目标》),继续这场方兴未艾的教育大改革。为了振兴美国教育这一共同目标,克林顿政府毫不犹豫地采纳了布什政府提出的六大教育改革目标,并新增加了两大目标,而且构建了一个旨在提高全美教育和学习水平的体系。从《2061计划》、《2000年战略》和《2000年目标》共同之处可以看出,联邦政府用法律的形式决定了这一时期教育的科技取向——即以发展数学、自然科学等为重点,从而增强国家的科技实力和以科技为基础的经济实力。

可见,联邦政府不仅在宏观上掌控教育目标,而且在微观上已经触及到了州、地方甚至学校的教育活动,大大加强了对教育的控制^[6]。美国教育改革的历史随处可以看到联邦政府的足迹。为促进政治经济的发展,加强国家的综合国力,增加国际竞争力,联邦政府积极介入教育改革,通过制定政策法规等多种方式对教育的发展施加影响。可以说,在美国教育发展史中,联邦政府已经成为教育改革的重要动因之一。

三、21世纪以来,联邦政府迎接教改风暴,实施国际教育竞争新战略

进入21世纪,小布什政府不甘落后,他于2002年签署的《不让一个孩子落后法》是美国政府针对基

基础教育发起的又一攻势,联邦政府明确指出:“如果我们国家不能履行起教育每一个儿童的职责,我们就可能在许多其他领域失败。但如果我们成功地教育了我们的青年,那么许多其他成功就会在整个美国和我们公民的生活中随之而来。”《不让一个孩子落后法》提出教育要从幼儿抓起,强调儿童早期充分、全面的身心 and 智力教育将为他们日后的全面发展和成功奠定基础。可见,布什政府十分重视基础教育。

21世纪初美国联邦政府在教育改革中最具影响力的一个举措就是发布了《迎接风暴——振兴美国经济,创造就业机会,建设美好未来》的报告。这是2005年10月由美国国家科学院、国家工程院以及两院下属的医学研究所共同完成的一份报告,于2006年1月出版。该报告基于美国政府一贯秉持的“科学和工程领域的卓越与领先将带来巨大的经济和社会效益”这一信念,目标是找出美国当前所面临的紧迫问题,研究具体对策,确保21世纪美国继续在科学与工程方面保持领先地位,从而能够成功地进行国际竞争,持续地保障国家繁荣。这一报告明显体现出美国政府在基础科学教育、基础科学研究、创新人才培养和创新投资环境方面直面竞争的战略思维。报告强调了美国面临的挑战,强调了政府责任,即政府应当复兴责任感和使命感,来保证美国人民在全球经济迅速发展带来的巨大机遇中继续获益。

为确保美国在全球的领导地位,奥巴马政府在教育方面也做足了文章,奥巴马政府入主白宫后即在白宫官方网站公布了教育改革大政方针,包括加大教育投入、加强儿童早期教育、提升教师质量、提高教育质量、扩大教育公平、加强高等教育等。2010年底总统奥巴马在北卡罗来纳州的一所社区大学发表以经济、教育、创新为主题的演讲时10次提到中国,他列举中国在科研、教育等领域取得的领先于美国的种种成就,并以1957年前苏联发射人类首枚人造卫星作比,称美国人正迎来新的“卫星时刻”,必须加强对基础设施、科研创新和教育的投资,否则美国在未来的竞争中有落后的危险。奥巴马提到,在过去几年里,近80%的跨国公司都计划在中国或印度建立新的研发基地,因为当地重视数学与科学,此外还重视对劳动力的培训与教育。因此,他呼吁加强科研创新投资。奥巴马声称,联邦政府将全面彻底改革美国教育,美国的前途有赖于美国教育制度的改革,美国需要“赢得教育竞争”。可见,联邦政府对教育的重视,同时制造危机、应对危机从而加强了联邦政府的干预力度。

四、美国联邦政府介入教育改革 带给中国教改的启示

总而言之,美国联邦政府干预教育改革发展不仅有着悠久传统,而且有其必然性。在不同的历史时期,联邦政府根据不同的社会发展需要,制定相应的政策法规,将其意志渗透到各类学校,从而影响教育的发展方向。同时,由于教育与国防、福利、民权和社会公正等方面的密切联系(这些在宪法中都有提及),联邦政府自二战以来日益增强并扩大了对教育的干预^{[7]3-4}。而且20世纪60年代之后,联邦政府干预教育的程度史无前例,几乎将其触角深入到教育的每个角落。可以说,美国联邦政府通过多种方式巧妙地对学校的发展施以重大影响,使之为社会服务,为经济的发展培养更多适应社会需求的人才,从而使美国保持霸主地位。可见,联邦政府的干预在动态平衡中推动着教育长足发展,调控指引着教育改革前进的方向。

另外,联邦政府干预教育也是美国民主化进程的一部分。有学者认为,民主并非意味着让州或地方政府独立掌管自己的事务,而排除联邦政府的干预。联邦政府干预教育有效地防止了任何单个组织、利益团体,或一个州对教育的绝对控制局面。同时,有力地维护了民主在教育领域的健康发展^{[7]4-5}。没有美国联邦政府的干预,教育机会平等的理想就只能是一句空话。历史证明,脱离了联邦政府的地方和州教育阻碍了教育平等的实现,为社会的阶级分化带来发展势头^{[7]6-7}。联邦政府介入教育不仅是一个持续发展的过程,而且是民主统治的延伸。这恰恰也说明了政府参与教育有其必然性。简言之,美国发展成世界教育强国,联邦政府扮演了极其重要的角色。

同时,美国教育改革的历史证明,政府介入教育改革具有两面性,有积极的一面,也有消极的一面。一方面,这体现出国家对教育的重视,有利于创造一个较为优越的外部社会环境;而另一方面则由于政府过多介入,容易产生错误的改革导向,出现为着某种政治需要进行教育改革,使改革带有极强的应时性和主观性,易于脱离教育的实际和违背教育的规律;然而只有遵循教育自身的发展规律和特性才能有利于教育水平的提高。所以如果仅仅把教育当成政府的工具,更多地为眼前的现实利益服务,而忽视了教育的自身发展规律,必然会降低教育性,突显社会性,导致教育领域的无法适从。同时,政府行为在很大程度上具有短视性,它更多地注重对现实问题的解决。而教育则是一项长期性的事业,它有时可能

与现行社会发展不同步,但这并不意味着教育不适应未来社会的需要,美国教育改革已经证明了这一点。可见,政府过多介入教育改革已经暴露出了问题。我们知道教育改革的步伐永远赶不上社会的变化。如果由于政府的过多介入导致教育的发展经常处于变动之中,任何教育改革都无法避免遭遇挫折甚至失败。

中国有着悠久的重视教育的传统。中国政府在教育改革中做出了巨大贡献。如在高等教育领域,当代政府进行改革,实行地方与中央共建的体制,克服了部门和地方条块分割、资源浪费的弊病,调动了地方政府发展高等教育的积极性,密切了高校与区域经济社会发展的联系,使高等学校对国家经济建设和社会发展的贡献力度日益加大。毋庸置疑,中国政府高度重视教育事业的改革和发展。然而,在借鉴他国教改经验的过程中,我们应该意识到,政府介入教育改革是教育领域的一种客观存在,它有其积极的影响,也有消极的作用。那么如何化消极为积极,如何在尊重教育自身发展规律的基础上发挥政府的积极作用,这应该是任何国家教育改革必须面对的问题。显然,中国政府参与教育改革发挥了中央强有力的指导作用。然而,如何避免美国教改中政府作用不断加强导致教育政策钟摆式变动而给教育发展带来的不良影响,这是美国教育改革带给

中国乃至世界各国教育改革的启示。依作者之见,如果由政府和教育学术团体通力合作来研究制定教育目标,既发挥政治因素在教改中的积极作用,又结合教育自身发展规律,应该是更全面、更理想的做法。我们希望,在中国政府和全国各族人民的共同努力下,中国教育的改革和发展,将取得新的历史性跨越。

参考文献

- [1] Joel SH. American education [M]. New York: McGraw-Hill Inc, 1994: 13
- [2] Bacharach SB. Education reform: making sense of it all [M]. Boston: Allyn and Bacon, 1990
- [3] Jack NL. Critical issues in education [M]. New York: McGraw-Hill Publishing Company, 1990: 15
- [4] Urban WJ, Wagoner JL. American education [M]. New York: The McGraw-Hill Companies Inc, 1996: 313
- [5] 袁衍喜, 张维平. 当代美国教育改革与教育立法[M]. 沈阳: 辽宁教育出版社, 1992: 14
- [6] 史静寰. 当代美国教育[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2001: 114
- [7] Donald SK. Education and the US government [M]. New York: St Martin's Press, 1987

Federal government's role: American modern educational reform and its enlightenment

XIAO Fan

(College of International Studies, Nanjing Medical University, Nanjing 210029, China)

Abstract: The federal government always played a key role in the development of American education. By means of granting lands, endowing funds, passing laws and so on, the federal government continuously exerted great influence on American education profoundly and thoroughly. In one word, the United States federal government had been adjusting goals of educational reforms on the basis of needs of social development in different periods in order to ensure the leading position in the world. The article attempted to analyze the federal government's role in promoting American education and its enlightenment to Chinese educational reform.

Key words: the United States federal government; educational reform; role; enlightenment