

20 世纪美国基础教育改革政策的演进与启示

李爱萍¹, 肖玉敏²

(1. 云南师范大学 教育科学与管理学院, 云南 昆明 650092;

2. 华东师范大学 教育科学学院, 上海 200062)

[摘 要] 20 世纪美国基础教育改革政策在演变过程中, 始终以公平和效益作为基本的价值或目标取向。但不同时期, 由于国内与国际形势变化及基础教育改革的任务不同, 基础教育改革政策的价值取向表现出了从追求教育公平或教育效益到兼顾教育公平与教育效益的发展; 教育改革政策的制定与实施经历了从非官方组织到联邦政府, 从联邦政府到非官方组织, 再到联邦与地方组织相结合的变化; 教育改革措施也经历了从对公立教育制度进行部分改革、整体改革到最终建立新型学校的不断调整。探讨美国基础教育改革政策的演进过程, 不仅有助于我们把握美国基础教育改革政策的基本特点与走向, 而且对制定和完善我国目前的基础教育改革政策也有所裨益。

[关 键 词] 美国; 基础教育; 改革政策; 演进; 启示

[中图分类号] G53/57/712.1

[文献标识码] A

[文章编号] 1006-7469(2005)04-0042-05

一、20 世纪美国基础教育改革政策的演进

建国后美国基础教育改革政策经历了两次重大的调整。18 世纪末至 19 世纪末, 随着自由资本主义的发展, 美国基础教育改革政策的目标在于通过公立小学运动和公立中学运动, 将移植过来的欧洲封建主义的、双轨制的基础教育制度改造为美国资本主义的、单轨制的公立学校系统。20 世纪以后, 随着自由资本主义向垄断资本主义的转型, 美国基础教育改革政策的目标开始转向对公立学校系统进行改造。在此过程中, 基础教育改革政策的制定者、基础教育改革政策的目标价值取向以及改革措施与突破口, 在具体不同历史时期体现出不同的特点。

(一) 以追求教育公平为目标的基础教育改革政策

20 世纪前半期美国基础教育改革政策的基本价值取向是追求教育的公平, 即教育机会的均等。20 世纪初, 美国的工业化进程进一步加快, 新兴中产阶级兴起; 与此同时, 产生于西部的拓荒运动导致了移民人口的不断增长。这些变化对传统公立学校, 尤其是公立中学提出了挑战: 一方面, 工业社会的发展要求公立中小学教育应该面向实际生活的需要; 另一方面, 新兴中产阶级的兴起与移民人口的增长要求进一步普及公立教育, 尤其是公立中学教育。然而, 现实中的公立学校系统, 尤其是公立中学, 却存在着以升学为惟一目标, 只为少数人着想而忽视大

多数人的教育需求, 教学内容与社会实际生活脱节等问题。

为使公立中小学适应社会转型的需要, 在进步教育运动的推动下, 美国在 20 世纪前半期展开了教育史上对公立学校教育的第一次改革, 目标是实现中等教育机会的均等, 强化教育与生活的联系。1918 年, 隶属于全国教育协会(NEA)的中等教育改组委员会提出了《中等教育的基本原则》报告。报告从对民主制度的教育目的、教育对个人发展的重要作用的认识出发, 论证了实现中等教育机会均等的必要性, 并提出了美国中等教育的目标。报告首先指出: “民主制度里的教育, 无论校内的还是校外的, 都应该发展每个人的知识、兴趣、理想、习惯和能力, 凭借这些他将找到自己的位置并利用这种位置使自己和社会向着更崇高的目的发展。”^[1](p.24)]报告接着指出: “个人的发展在大多数方面是一个连续的过程, 所以在初等学校和中等学校之间或在任何两个连续的较高阶段之间突然或生硬的中断是不可取的。”^[1](p.23)]报告最后强调: “美国的中等教育必须完全以所有青年的完满而有价值的生活为目的。”^[1](p.37)]为此, 报告提出中等教育的七大目标: 1) 培养学生成为优秀家庭成员; 2) 养成职业技能; 3) 胜任公民责任; 4) 善于利用闲暇; 5) 保持身心健康; 6) 掌握学习和生活的基本方法; 7) 具有优良道德品质。除此之外, 报告还从学制、课程、教法、教学组织形式等各个环节, 对生活教育作出全方位的规定。

[收稿日期] 2004-06-16

[作者简介] 李爱萍(1961—), 女, 云南昆明人, 云南师范大学教育科学与管理学院副教授, 华东师范大学教育科学学院教育学系博士生; 肖玉敏(1968—), 女, 四川成都人, 华东师范大学教育科学学院教育信息网络中心助理研究员, 教育学硕士。

22 年以后,即 1944 年,全国教育协会所属的教育政策委员会发表《关于满足青年的需要》的报告。与 1918 年《中等教育的基本原则》的思想相一致,报告将接受教育的对象锁定为“所有青年”,此外,报告虽然将过去的七大目标扩充为十大教育目标,但仍将职业教育和公民教育视为教育目标体系的核心。同年,美国教育政策委员会再次发表《为了所有美国青年的教育》的报告。该报告旗帜鲜明的提出,美国的教育是“为所有美国青年”服务,十大教育目标是美国中等教育“公共学科”的基础。如果说全国教育协会中等教育改组委员会关于《中等教育的基本原则》还只是一种教育改革建议的话,那么教育政策委员会上述两份报告对《中等教育的基本原则》的肯定,就已经将这些建议上升到了教育政策的高度,使之具有一定的权威性。

鉴于中等教育改革已经取得的一定成就,生活适应教育理论已经为联邦政府和教育界人士所接受。1946 年,美国教育部青年生活适应教育委员会发表了《论中学的生活适应教育》报告。该报告代表联邦政府的意见,对过去 30 年的进步教育运动给予了充分的肯定,并力主在更大的实践范围中推行生活适应教育。报告指出:“青年生活适应教育委员会的独特之处,在于它的主要责任是把各委员会提出的报告书中含有的建议转化为行动。”^[2]换言之,青年生活适应教育委员会的任务是使生活教育理论转化为政策或从政策上认可生活教育理论,使之能够进一步指导教育实践。

在上述思想指导下,1951 年和 1954 年,青年生活适应委员会分别提出报告,敦促美国数千所学校采纳生活适应训练计划。在青年生活适应委员会的推动下,“生活适应教育成为现代教育的象征,成为以前 40 年进步主义教育改革的体现(不管这会如何歪曲那些改革的意义)”^[3]。

由此可见,让所有青年都有机会接受中等教育并突出中等教育的职业培训能力,是 20 世纪前半期美国基础教育改革政策的核心。在这个时期颁布的各项基础教育改革政策中,1918 年的《中等教育的基本原则》报告由于内容涉及中等教育改革的方方面面而成为该时期美国基础教育改革政策最重要的思想理论依据。正是在《中等教育的基本原则》思想的指导下,美国自 20 世纪 20 年代起,以学制和课程的革新为突破口,对基础教育进行全方位的自下而上的改革,最终在 20 世纪中期使美国初中等教育得到良好衔接,并使传统公立中学转变为现代综合中学,中学进入扩展期并面向生活实际的需要。

(二) 以体现教育效益为导向的基础教育改革政

策

第二次世界大战后,美国基础教育阶段儿童入学机会均等已经成为现实,但新的问题是儿童入学机会的均等并不等于受教育结果的均等。因此,随着战后国内和国际形势的变化,美国的基础教育改革政策又产生新的转向,即在战前公立中学数量得到扩张的基础上,在战后将公立中等教育由数量的扩充推向质量的提高。

20 世纪 50 年代末,美苏两大阵营形成,世界局势进入冷战时代。1957 年,苏联人造卫星上天使两大阵营的力量对比发生变化。在反思美国科技落后的过程中,美国人将科技落后的原因归咎于基础教育质量的低下,公立学校由此遭到来自社会各界的猛烈批评。尽管批评家们意见不一,但都承认,缺乏明确的教育目标以及忽视知识教学,是美国基础教育质量低下的根本原因。为了改革这一弊端,联邦政府首次从法律和教育政策的角度全面干预教育,领导了美国战后第一轮教育改革。1958 年国会颁布《国防教育法》,以法令形式要求学校教育目标从适应生活转向基础科学知识教育,培养未来尖端科技人才;同时,要求联邦政府出资资助学校大力改革和加强自然科学、数学和外语(即“新三艺”)的教学。在《国防教育法》的推动下,全国教育协会教育政策委员会于 1961 年通过题为《美国教育的中心目标》的报告,明确宣称“进行智力训练是公立中学的基本职能”。围绕这一目标,美国制定了天才儿童教育计划,掀起了结构课程改革运动,产生了发现教学法、不分年级教学计划与小组教学等新的教学方法与教学组织形式。

20 世纪 60 年代中期到 70 年代初,国内反越战运动与国际石油危机使美国社会动荡不安,种族隔离与贫困问题成为当时最严重的社会问题。面对这一现实,美国在提高基础教育质量的目标下,对基础教育改革政策做出了某些新的调整。如果说 20 世纪 50 年代末 60 年代初基础教育改革政策主要是实现天才儿童的教育权利,通过加强天才儿童教育来带动或促进一般儿童的发展,以此提高中小学的教育质量的话,那么 20 世纪 60 年代中期至 70 年代初教育政策的天平又向处境不利的少数民族儿童和贫困家庭儿童倾斜,主张通过对少数民族儿童采取反种族隔离或种族融合教育,以及给贫困家庭儿童提供补偿教育和特殊教育来提高他们的学业成绩,进而提高整个基础教育的总体水平。1964 年,联邦政府颁布了《民权法案》,规定任何人不得因其种族、肤色或原国籍而在任何接受联邦资助的教育计划中受到歧视。1965 年,联邦政府又颁布《初等和中等教育法》,

为所有处境不利的儿童提供特殊的补偿教育与财政资助^[4]。1975 年,美国国会又通过保障特殊教育有效实行的《教育所有儿童法案》,为残疾儿童教育提供法律和财政上的保障。

20 世纪 70 年代中期,在分别关注天才儿童教育、少数民族儿童、处境不利儿童教育以及残疾儿童教育的基础上,美国又把基础教育改革政策的视线聚焦于人数众多的一般儿童身上,兴起了旨在提高普通儿童教育质量的基础教育改革运动——回到基础学科运动。由于这场运动是在州教育行政机构的领导下进行,因此联邦政府没有颁布相关政策法令,具体教育改革政策与措施由各州立法机构、州教育委员会和州教育厅制定与颁布。尽管各州教育法案的名称有所差异,但其教育改革政策的重点基本上都是从管理的角度对学校、教师和学生的教与学活动提出要求,以达到最基本的学业标准。在各州教育改革政策的指导下,教师责任制运动、学生最低限度能力测验运动在美国各地普遍兴起,实施严格纪律和注重传统教法的“基础学校”也应运而生。

可以说,通过自上而下的途径,分别对不同文化和社会背景的儿童群体实施教育机会的均等或者说重点发展来促进整个儿童群体教育结果的均等或者说教育质量的提高,是 20 世纪 50 年代末至 70 年代末美国基础教育改革政策的基本导向。

(三) 注重教育公平与教育效益相统一的基础教育改革政策

20 世纪 80—90 年代,在新的国际国内形势下,美国基础教育改革进入了一个新的时代。与战后初期相比,该时期美国的基础教育改革政策发生了三个方面的转变:一是基础教育改革政策的制定从国家干预转向 80 年代的“不干预”,再转向 90 年代强调国家干预与地方参与的结合;二是基础教育改革政策的目标价值取向从强调单一的教育公平或教育质量转向强调教育公平与教育效益的统一,以面对所有儿童为教育改革的出发点、以提高所有儿童的学业成绩为改革的归宿;三是基础教育改革政策的具体措施从对公立学校的局部“修补”转向 80 年代对公立学校的全方位改革和 90 年代致力于创建面向 21 世纪的新型学校与教育制度。

20 世纪 80 年代,美国经济发展进入低谷时期,与此同时,日本和联邦德国却迅速崛起并在国际舞台上扮演日益重要的角色。为促进经济的发展和在科技上赶超日本和德国,美国兴起了战后基础教育的第二次大改革。受新自由主义经济思想的影响,80 年代联邦政府在许多大政方针上采取“不干预”态度,致使基础教育改革政策主要由与联邦政府关系

密切的教育专业组织或民间教育团体来制定。1983 年前后,来自官方和民间有关基础教育改革的研究报告多达 350 份,其中 9 份报告在全美引起广泛影响。其中由美国教育质量委员会于 1983 年提交的《国家处在危险之中:教育改革势在必行》,明确提出学校教育的基本目标为:“学校教育要维护平等和保证质量这个双重目的,这对于我们的经济和社会来说,具有深远的实践意义,无论在理论上还是在实践上,我们都不能允许使一个目的屈从另一个目的。如果那样做,就是拒绝给予青年人按照自己的抱负和能力去学习和生活的机会。那样做还将导致我们的社会中要么迁就普遍平庸的教育,要么造成不民主的英才主义。”^[5]这一总结性论断,不仅言简意赅的导出了所有关于教育目标讨论报告的核心思想,而且指明了未来美国教育发展的方向。正因如此,这份报告很快成为反映 20 世纪 80 年代美国基础教育改革政策的纲领性文件和各州制定基础教育改革法令的基本依据。

在《国家处在危险之中:教育改革势在必行》报告的指导下,美国于 1983 年开始了战后对公立学校系统的第一次全方位改革——“重建教育体制”运动。这次运动分为三个阶段:1)1983~1984 年,各州教育委员会根据报告建议,以立法或规章制度的形式,自上而下从外部制定教育法令和教育标准来提高对学生、教师和学校的要求;2)1985~1986 年,全国维护学生利益联盟《通向卓越的障碍:我们的孩子处在危险中》的报告、国家经济发展委员会《儿童的需要:为教育上处境不利的孩子投资的策略》的报告,以及卡内基基金会《国家为 21 世纪准备教师》的报告共同认为,教育改革成败的核心与关键不是外部的教育法令与教育标准,而是内部的学生、教师和学校领导,教育改革应走自下而上的道路。这些报告的发表,引起社会对学生、教师和学校自身权利和需要的重视,使教育改革进入一个新的阶段;3)1987~1988 年,社会各界对教育改革又有新的认识。许多人认为,教育需要包括学校、家庭与社会各界在内的广泛协作。在美国示范学校联盟和卡内基基金会的推动和促进下,许多学校按照这种思路进行改革,使教育改革进入第三个阶段。

20 世纪 90 年代,随着全球经济一体化发展的加速,美国社会生活又发生了新的变化,其中“新经济”的产生引发了新一轮教育改革的需要。“新经济”使美国由工业社会进入信息社会,社会生活发生了全面的转型。“新经济”具有的生产资源知识化、生产管理网络化、产品营销全球化特征,要求教育要培养具有高度创新精神的知识型人才和具有国际竞争力的

人才。这一变化不仅要求联邦政府必须承担起领导教育改革的责任,同时还要求教育改革重点应该从对公立学校的整体改革转向创建面向 21 世纪的新型学校与教育体制。

早在 1989 年底,布什总统就召集 50 个州的州长举行教育最高级会议,制定了《全美教育目标报告》。1991 年布什总统又签署了具有法令效应的《美国 2000 年教育战略》。该报告不仅重申了《全美教育目标报告》中提出的美国学校未来教育的六大目标,而且进一步提出实现这六大目标的四大战略和九年综合教育改革计划。六大目标是^{[6]:1})所有儿童都要有良好的学前准备;2)中学生的毕业率至少要提高到 90%;3)美国学生在 4、8、12 年级毕业时,应该掌握英语、数学、自然科学、历史和地理 5 门核心课程的内容;每所学校要保证儿童会合理用脑,并为履行公民职责、选择职业做好准备;4)美国学生在自然科学和数学方面的成绩居世界首位;5)每个成年人都具有文化知识和在国际经济活动中的竞争力;6)每所学校都是无毒品和无暴力的、秩序井然的学习场所。四大战略为:1)改革现有所有公立学校,使之成为能对学生负责的学校;2)创建满足未来 21 世纪需要的新型美国学校;3)为已经离校工作的人提供终身教育的机会;4)建设学习化社区。从这项法令中可以看出,布什总统比较重视教育质量的提高。六大教育目标分别对学生、成年人和学校提出不同要求与努力方向,以提高教育质量,而四大战略则侧重从改革旧有学校,建立新型美国学校,建立终身教育制度和社区化社会来提供教育机会的均等。二者的关系是,以四大战略促进六大目标的实现,换言之,以教育机会的均等促进教育质量的提高。

作为布什总统的继任者,在继承和发展布什总统教育目标与课程政策的基础上,克林顿总统把帮助残疾学生、少数民族学生、差生达到国家教育目标置于其教育改革政策的核心位置。在 1993 年竞选总统期间,克林顿就指出,美国无论是在教育经费、课程还是教育机会方面都存在“残酷的不平等”,消除这种不平等,不仅需要颁布国家教育目标和国家课程标准,而且需要让每一个儿童处于同一起跑线上。“必须既要树立高标准,又要让所有孩子在竞争中处于同一起跑线上,这样才能使他们都能达到这些标准。”^[7]1994 年,克林顿一上台就颁布了《2000 年目标:美国教育法》,以法令形式明确这一思想。与此同时还制定了许多相关具体政策。与布什相比,克林顿的教育改革目标更为关心教育机会的均等问题,提供高质量的教育不过是促进教育机会均等的手段。二者的关系是,通过对所有人实施高质量的教育来

实现教育机会的均等。

然而,不管克林顿与布什在教育目标与教育措施及其关系的认识上有何分歧,但一个共同的观点是,教育公平与教育效益是互为表里,密不可分的。正是在这一教育目标的指导下,20 世纪 90 年代中期,美国开始了创建“新式美国学校”或“学校”系统改革运动。总的特征与趋势是:为保证教育机会的公平与教育质量的提高,这次改革实行国家宏观调控与地方自治相结合,即由联邦政府制定全国性教育目标、课程标准、考试标准与教师资格;同时,地方一级有权引入市场竞争机制,调动社会各界力量,通力合作创办新型学校与新的教育体制。

二、结论与启示

透过美国基础教育改革政策的演变过程,我们可以得出以下结论与启示。

第一,对教育公平与教育效益的追求是贯穿 20 世纪美国基础教育改革政策的一条主线,正是由于这条主线的存在,使得不同时期美国基础教育改革政策具有连贯性与互补性,从而使其基础教育改革能够持续深入。综观整个 20 世纪,美国基础教育改革政策变化纷呈,令人眼花缭乱,但通过仔细分析不难发现,这些教育政策都旨在改革自 19 世纪建立起来的公立学校制度,要求公立学校制度确保教育机会的均等与教育质量的提高。这一目标在整个 20 世纪中一直没有发生过变化,只是在不同历史时期所制定出的具体教育改革政策有所不同。应该说,美国基础教育改革政策的连贯性与互补性是其教育政策得以不断完善和教育政策体系得以形成的不可或缺的基础,也是教育改革能否取得成效的不可或缺的基础。

第二,美国基础教育改革政策的制定与实施不仅受到国内政治体制的影响,更受到国际经济及科技竞争的制约。基础教育改革政策在制约因素上表现出的国家化与国际化,是美国制定与实施基础教育改革政策的一个特色。其中,国家化体现了美国政治体制对基础教育改革政策的内在要求;国际化则反映了国际社会经济和科技发展水平及趋势对美国基础教育改革政策的影响。值得注意的是,20 世纪 80—90 年代,尤其是 90 年代以来,全球经济一体化时代到来使国家与国际社会关系进一步密切,同时也使美国基础教育改革政策在重视教育质量提高的同时也强调教育机会的均等。正是由于美国在制定基础教育改革政策时,不仅考虑国内社会发展对基础教育提出的新要求,而且考虑国际形势发展对基础教育提出的新挑战,所以其基础教育改革政策才能

够既反映国内基础教育的新需求,又能够反映国际基础教育发展的新趋势。

第三,美国基础教育改革政策在发展中不断调整、变化与完善。在整个 20 世纪中,美国基础教育改革政策在追求公平与效益的钟摆运动中不断调整,经历了由外而内、由内而外的调整过程,而这一过程实质上也是学校教育发展否定之否定规律的体现。

第四,美国基础教育改革政策在制定与实施过程中所体现出的自下而上与自上而下相结合的特点,一方面使地方基础教育改革政策能够通过联邦政府的认可而上升为联邦政府的教育决策,从而在更大范围内得以推行;同时,也使联邦政府关于基础教育改革政策的宏观决策能够通过地方政府的努力而进入实践环节。20 世纪前半期,美国基础教育改革政策制定与实施采取的是自下而上的路径,追求教育公平的基础教育政策是对这一时期进步教育运动实践经验的总结和概括。第二次世界大战后,美国基础教育改革政策制定与实施通过联邦政府或州政府颁布法令自上而下要求地方实施,其结果往往容易遭到地方的抵制。20 世纪 90 年代后,在制定与实施基础教育改革政策时联邦政府注意使自己的要求与州和地方的利益需要与实践经验结合起来,由此减少了双方对某一教育政策的争执与歧异,从而有利于教育政策的实施。

第五,强制的立法手段和雄厚的经费供应是美国基础教育改革政策得以落实实施的有效保障。美国的基础教育政策集中体现为教育法规,教育法规所具有的强制性与稳定性保证了美国基础教育政策

的连贯性与有效性。此外,每一部教育法规对实施该法规所必须具备的配套专项经费数额和分配办法都作出了相关的规定,例如,在 1994 年颁布的《2000 年目标:美国教育法》的各个部分中,都列有“拨款的授权”的相关条款。这就使得基础教育政策能够在具有物质保障的条件下较好地得到实施。

[参考文献]

- [1] [美]中等教育改组委员会. 中等教育的基本原则[A] 瞿葆奎. 教育学文集·美国教育改革[C] 北京:人民教育出版社,1992.
- [2] [美]美国教育部. 论中学的生活适应教育[A] 瞿葆奎. 教育学文集·美国教育改革[C] 北京:人民教育出版社,1992. 77.
- [3] [美]丘奇. 对进步主义的反动:1941~1960[A] 瞿葆奎. 教育学文集·美国教育改革[C] 北京:人民教育出版社,1992. 401.
- [4] [美]美国教育部. 1965 年初等和中等教育法[A] 瞿葆奎. 教育学文集·美国教育改革[C] 北京:人民教育出版社,1992. 271.
- [5] [美]美国教育质量委员会. 国家处在危机之中:教育改革势在必行(1983)[A] 国家教育发展研究中心. 发达国家教育改革的动向与趋势(第一集)[C] 北京:人民教育出版社,1986. 8.
- [6] [美]乔治·布什. 美国 2000 年教育战略(1991)[A] 国家教育发展研究中心. 发达国家教育改革的动向与趋势(第四集)[C] 北京:人民教育出版社,1992.546.
- [7] 宋来惠. 克林顿总统的教育计划[J] 比较教育研究,1994(5).

Evolution of Policies on American Basic Education Reform and Its Inspiration in the 20th Century

LI Aiping¹ XIAO Yumin²

(1.School of Educational Science and Administration Yunnan Normal University Kunming 650092 China ;
2.School of Educational Science East China Normal University Shanghai 200062 China)

Abstract Fairness and Effectiveness have always been the basic value and goal of American basic education reform. But the values have been varied in different periods from in pursuit of education fairness and effectiveness respectively to give attention to both following specific reform tasks. The track of education reform shows that it starts from partially reform to overall reform of public educational system and eventually establishes new pattern schools. The education reform obviously exhibited different choices of educational systems curriculum and school management. To discuss the evolution of American basic education reform will not only help us to understand characteristics of the reform but also benefit us on constituting and consummating basic education reform policies in China.

Key words America basic education policies on reform evolution inspiration

[责任编辑:刘 怡]