

谭春芳 / 著



“二战”后美国基础教育 公平演进研究

——法律的视角

中国社会科学出版社

谭春芳 / 著

“二战”后美国基础教育 公平演进研究

——法律的视角

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

“二战”后美国基础教育公平演进研究：法律的视角 / 谭春芳著.
—北京：中国社会科学出版社，2017.5

ISBN 978 - 7 - 5203 - 0269 - 2

I. ①二… II. ①谭… III. ①基础教育—教育法—研究—
美国—现代 IV. ①D971.2216

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 094605 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 琪
责任校对 胡新芳
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2017 年 5 月第 1 版
印 次 2017 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 20
字 数 288 千字
定 价 85.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话：010 - 84083683

版权所有 侵权必究

聊城大学博士基金项目“《美国初等和中等教育法》演变中的教育公平”研究成果

全国教育科学规划教育部重点项目“民族地区人口变动与教育均衡发展研究”
(编号: DMA140215)研究成果

序

自建国以来，美国一直秉承地方分权的教育传统，由州政府管理教育。“二战”结束后，由于特定的国际国内形势，联邦政府不断加大对基础教育的干预力度，其主要手段便是国会立法和联邦最高法院的判决，并对接受联邦教育法的各州进行财政拨款，这种干预的重要目的是缩小弱势群体和优势群体间的教育差距、推进教育公平。就此而言，本书内容涉及“二战”后美国联邦教育法的一个重要方面，有助于全面考察“二战”后美国基础教育立法的基本线索。

本书基于法律的视角，以机会均等到质量公平作为研究主线，对美国“二战”后基础教育公平的发展历程进行了比较系统的梳理和分析，总结了美国基础教育公平的特征和经验。围绕这一主线，本书选取了对美国基础教育公平影响较大的联邦最高法院判决和国会立法，如布朗案判决、《初等和中等教育法》、《所有残疾儿童教育法》，并以这些法律为依据，分析了美国对黑人、贫困群体、语言少数族裔和残疾学生的教育公平保护。随着教育内外部环境的变化，美国的教育法不断修正，对弱势学生的保护措施也有所调整。因此，本书对不同时期教育法修订的背景、内容的变化及实施效果也进行了分析，以展现美国基础教育公平发展的全貌。

本书的特点是：其一，从法律的视角探讨美国基础教育公平的演变。美国有完备的教育法律体系，这些法律涉及教育的方方面面，教育改革基本通过教育法的修正来体现。联邦教育法律的不断修正能体现美国基础教育公平理念的变迁，从法律视角探讨美国基础教育公平

的演变抓住了问题的关键。其二，重视研究法律的实施效果。教育法体现了联邦的教育公平目标，但是，由于资金不足、地方不配合、利益群体之间存在矛盾等原因，教育法的实施效果和目标之间往往存在偏差，教育法的公平效果很难达到。因此，本书没有停留在法律文本的解读层面，而是进一步分析法律的实施效果，探讨法律对基础教育公平的实际影响。其三，有一定的史料价值。为了保障结论的可靠性，本书大量参阅原始文献，如联邦最高法院判决书和法案原文，美国教育办公室、劳工和公共福利委员会、教育部等部门向国会提交的报告，以及美国教育统计中心的数据，这些文献体现了本书的史料价值。

促进教育公平是我国教育发展的重要目标，美国在基础教育公平进程中的经验和教训或许能对我国有所启示。

是以为序。

李素敏

2017年3月

目 录

绪 论	(1)
一 选题缘由	(1)
二 文献综述	(6)
三 核心概念界定	(16)
四 研究方法	(22)
五 研究内容和创新点	(24)
第一章 基础教育机会均等法律保障的肇始	(26)
第一节 布朗案前争取黑人教育机会均等的斗争	(26)
一 南北战争后至 19 世纪末的黑人教育	(27)
二 普莱西案判决及对黑人均等教育机会的剥夺	(30)
三 隔离时期争取黑人教育机会均等的斗争	(33)
第二节 布朗案的审理	(40)
一 布朗案的缘起和初审	(41)
二 联邦最高法院的复审和第一次布朗案判决	(47)
第三节 第一次布朗案判决的执行	(63)
一 第二次布朗案判决	(63)
二 种族合校的推进	(71)
三 对布朗案基础教育机会均等效果的分析	(82)
小结	(84)

第二章 基础教育机会均等法律保障的拓展	(86)
第一节 贫困学生基础教育机会均等的法律保障	(86)
一 《初等和中等教育法》颁布的背景	(87)
二 《初等和中等教育法》对贫困学生基础教育机会均等的保障	(89)
三 《初等和中等教育法》的实施	(96)
四 《初等和中等教育法》的基础教育机会均等效果	(100)
第二节 语言少数族裔学生基础教育机会均等的法律保障	(109)
一 《双语教育法》颁布的背景	(109)
二 《双语教育法》对语言少数族裔学生基础教育机会均等的保障	(112)
三 总结与分析	(125)
第三节 残疾学生基础教育机会均等的法律保障	(127)
一 《所有残疾儿童教育法》颁布的背景	(127)
二 《所有残疾儿童教育法》对残疾学生基础教育机会均等的保障	(130)
三 《所有残疾儿童教育法》的实施	(138)
四 《所有残疾儿童教育法》的基础教育机会均等效果	(142)
小结	(148)
第三章 基础教育质量公平法律保障的萌芽	(151)
第一节 基于标准教育改革与基础教育质量公平	(152)
一 基于标准教育改革的背景	(153)
二 基于标准教育改革的相关法律与基础教育质量公平	(155)
三 基于标准教育改革相关法律的实施	(166)
四 基于标准教育改革的基础教育质量公平效果	(171)
第二节 择校与基础教育质量公平	(180)

一 择校产生的背景	(181)
二 择校相关法律与基础教育质量公平	(183)
三 择校相关法律的实施	(198)
四 关于择校基础教育质量公平效果的争议	(201)
小结	(207)

第四章 基础教育质量公平法律保障的完善

(210)

第一节 黑人和贫困学生基础教育质量公平的法律保障

(210)

一 《不让一个孩子落伍法案》Title I 颁布的背景	(211)
二 《不让一个孩子落伍法案》Title I 对黑人和贫困 学生基础教育质量公平的保障	(214)
三 《不让一个孩子落伍法案》Title I 的实施	(220)
四 《不让一个孩子落伍法案》Title I 的基础教育质量 公平效果	(224)

第二节 语言少数族裔学生基础教育质量公平的法律 保障

(237)

一 《不让一个孩子落伍法案》Title III 颁布的背景	(238)
二 《不让一个孩子落伍法案》Title III 对语言少数族裔 学生基础教育质量公平的保障	(240)
三 《不让一个孩子落伍法案》Title III 的实施	(244)
四 《不让一个孩子落伍法案》Title III 的基础教育质量 公平效果	(249)

第三节 残疾学生基础教育质量公平的法律保障

(256)

一 《残疾人教育促进法》颁布的背景	(256)
二 《残疾人教育促进法》对残疾学生基础教育质量公平的 保障	(258)
三 《残疾人教育促进法》的实施	(264)
四 《残疾人教育促进法》的基础教育质量公平效果	(268)

小结	(275)
----------	-------

结语	(278)
一 “二战”后法律视角下美国基础教育公平演进的 特征	(278)
二 “二战”后法律视角下美国基础教育公平演进的 经验	(283)
三 “二战”后法律视角下美国基础教育公平演进的 反思	(288)
参考文献	(293)
后记	(310)

绪 论

一 选题缘由

教育公平是社会公平的重要组成部分,也是实现其他社会公平的基础,世界各国都把教育公平作为教育改革的重要目标。联合国在1948年的《世界人权宣言》中明确提出:“人人都有受教育的权利,教育应当免费,至少在初级和基本阶段应如此。初级教育应属义务性质。技术和职业教育应普遍设立。高等教育应根据成绩而对一切人平等开放”^①,这极大地加快了世界教育公平进程。我国也在《中华人民共和国教育法》中规定:“公民不分民族、种族、性别、职业、财产状况、宗教信仰等,依法享有平等的受教育机会。”^②目前,我国基本普及了九年义务教育,正在向质量公平迈进。美国是世界上法律制度最完善的国家之一,是世界公认的教育强国,教育公平也在经历着由教育机会均等向质量公平的转变,它在推进基础教育公平方面的经验可以为我国提供一些启示。

(一) 基础教育公平是“二战”后美国教育法追求的重要目标

依据美国《宪法》,教育事务由州和地方政府负责。因此,从建国到“二战”,联邦政府对教育事务很少干预。“二战”后,联邦政府开始强力干预教育,通过司法判决和制定法案推进基础教育公平。随着国内外环境的变化,联邦干预教育的目的也有所变化,基础教育

① 《世界人权宣言》(<http://www.un.org/zh/documents/udhr>)。

② 《中华人民共和国义务教育法》(<http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe>)。

公平的目标由教育机会均等转向教育质量公平。

“二战”后美国对基础教育公平的追求始于1954年的布朗案。虽然1868年的联邦宪法第十四修正案要求“任何州……对于在其管辖范围内的任何人，不得拒绝给予平等的法律保护”^①，但是，1896年普莱西案“隔离但平等”的判决使种族隔离合法化。“二战”前，高等教育领域中黑人争取教育机会均等的几次诉讼获得了成功，但在基础教育领域，种族隔离严重。布朗案上诉到联邦最高法院，法院最后判决：“……‘隔离但平等’的原则在公立教育领域无法成立。”^② 布朗案在法律意义上终结了基础教育中的种族隔离，是联邦政府推进基础教育机会均等的开始。

在《民权法案》的影响下，国会于1965年制定了《初等和中等教育法》，这是在美国教育史上产生重大影响的一项法案，该法的主要目的是改善贫困学生的教育机会，法案大幅度增加了联邦的教育投入，用于资助贫困学生。

虽然布朗案判决主要是针对种族隔离，但其所传达的平等思想却对残疾儿童的教育产生了重大影响。残疾儿童家长和支持者们认为，既然学校不能进行种族隔离，残疾儿童同样也不能被隔离在学校之外，公立学校将残疾儿童排除在外违反了平等保护条款，20世纪70年代早期，联邦因此成为很多诉讼的对象，对残疾儿童教育机会均等的追求也很快成为全国性运动。在运动的推动下，1975年，国会通过了《所有残疾儿童教育法》，该法要求为残疾儿童提供免费适合的公立教育、提供最少限制环境和个别化教育项目等，残疾儿童均等的教育机会得到了法律保障。

20世纪80年代以后，提高教育质量成为教育改革的重点，教育公平由机会均等转向了质量公平，1983年《国家处在危机中》报告使美国社会意识到本国教育质量下滑，已经落后于许多国家。20世

① [美] 乔尔·斯普林：《美国教育》，张弛、张斌贤译，安徽教育出版社2010年版，第78—79页。

② [美] 韦恩·厄本、杰宁斯·瓦格纳：《美国教育：一部历史档案》（第三版），周晟、谢爱磊译，中国人民大学出版社2009年版，第409页。

纪90年代,学校选择成为推进教育质量公平的重要举措,政府通过发放教育券等形式,为学生择校提供条件。学校选择可能无法根本解决基础教育不公平问题,但它能够通过再分配来调整教育资源初次分配的不平等。一方面,学校选择允许家长用公共经费为子女选择学校,扩大了他们对优质教育资源的需求和择校能力。这些家庭往往来自低收入群体或少数族裔群体,政府通过学校选择政策,对公共教育经费的分配进行调整,允许这些弱势群体利用公共经费选择教育质量高的公立或私立学校,扩大这些弱势群体儿童享受优质教育资源的机会,促进教育公平。^①另一方面,通过学校选择,在教育领域引入竞争机制,为了吸引生源,学校会努力提供优质教育服务,从而促进教育质量的整体提高,为学生公平地接受高质量教育提供了制度保障。

1994年,国会通过了《2000年目标:美国教育法》和《改善美国学校法案》,鼓励州制定标准、考试和问责制度,标志着联邦政府开始重视教育质量的提高和质量公平。2002年1月,《不让一个孩子落伍法案》签署,法案开篇便提出“通过问责、灵活性和选择缩小差距,不让一个孩子落伍”^②,质量公平成为立法的宗旨。法案推崇基于标准的问责制度,明确提出要保障所有的孩子有公正平等和重要的机会获得高质量的教育。可以说,进入21世纪,美国的基础教育公平理念转移到学校和教室层面,关注的重点不再是受教育权利平等,而是以质量为核心的实质公平。^③2004年实施的《教育科学改革法案》将目标定位于加强联邦资助和学生成绩的关系,为大范围提高学生的成绩打下坚实基础。2009年实施的《美国振兴和再投资法案》将很大部分资金用于实施《不让一个孩子落伍法案》,改善低收入学生的教育,提高教师的表现,并资助刺激教育革新的“力争上游”项目。

① 刘涛:《艰难的前行:美国学校选择的理念、政策与价值》,《全球教育展望》2013年第10期。

② No Child Left Behind Act, P. L. 107 - 110.

③ 生兆欣:《〈初等与中等教育法〉与美国联邦政府教育角色的变迁》,《比较教育研究》2009年第3期。

问责和标准只是形式，这一时期美国教育法的主要目的是实现质量公平。20世纪50—80年代，美国政府实施教育法案主要是为了保护教育机会均等，一方面通过成文法和判例法提供法律意义上的平等保护，另一方面通过财政拨款为平等提供物质保障。而90年代后实施的法案强调问责和标准，其目的是提高质量，达到结果公平，因为，如果学生的学习质量无法保障，学生未得到发展，那么教育机会的均等就无任何意义。教育的终极目的是使人获得发展，而非仅仅得到均等的教育机会。无论法案的实施效果如何，质量公平都是美国基础教育公平发展的方向。

（二）我国基础教育公平的推进需要加强立法

自1986年的《义务教育法》实施以来，我国基础教育发展取得了重大成就，九年义务教育基本普及。随着教育发展水平的逐步提高及人民群众对教育需求的增长，群众不再仅仅满足于“有学上”，而是希望能缩小教育差距，享受到优质教育资源，能够“上好学”。国家经济的发展也需要提高教育质量，培养优秀人才。而实际上，由于历史、政策、社会经济等方面的原因，我国基础教育不公平问题异常突出，城乡、区域、校际、群体之间的教育经费投入和办学条件存在巨大差距，儿童未能平等地享受基础教育资源。

推进基础教育公平是一个长期、系统、艰巨的任务，国家也出台了一系列政策解决基础教育不公平问题，如国家贫困地区义务教育工程、西部地区“两基”攻坚计划、“两免一补”政策、残疾儿童随班就读政策、进城务工人员随迁子女“两为主”政策、农村义务教育经费保障新机制、义务教育免费政策等，2006年修订的《义务教育法》还通过立法的形式将义务教育均衡发展确立为义务教育改革的指导思想。但是，经过近30年的努力，我国基础教育不公平问题依然严重。例如，在经费投入方面，省际、区域间存在较大差距；城乡普遍存在的校际差距使学生入学竞争激烈；对寄宿学生的补助不能满足学生的正常支出，并且寄宿加大了家庭的生活负担，上学远、上学贵成为部分学生辍学的重要原因。《学会生存——教育世界的今天和明天》中有这样一段话很值得我们思考：“……同公平合理完全相反，

那些最没有社会地位的人们往往享受不到受教育的权利——在这方面现在文明过早地引以为荣了。在一个贫困的社会里，他们是首先被剥夺的人。……不管教育有无力量减少它自己领域内个人之间和团体之间这种不平等的现象，但是，要在这方面取得进步，它就必须采取一种坚定的社会政策，纠正教育资源和力量上分配不公平的状况。”^①

我国基础教育公平的推进需要加强立法和执法。《义务教育法》实施以来，尽管政府出台了很多政策、实施了很多项目，但基础教育不公平问题依然严重，这和法律的不完善有一定关系，应完善教育立法，使立法成为解决教育公平问题的重要手段。因为，非法律化的政策虽然也能在一定程度上推进教育公平，但其本身具有很大的不确定性，可能随决策者注意力的转移和社会形势的变化而改变，而教育是一项长期的国家事业，需要时间，更需要稳定的制度保障，这就决定了法治才是实现基础教育公平的重要手段。另外，法律具有强制性，它通过国家强制力实施，违法者要承担民事、行政甚至刑事责任，这种强制力可以最大限度地保障教育公平的实现。我国《义务教育法》《教育法》《残疾人教育条例》等法规中虽然有教育公平的相关条款，但在很多领域还存在空白，并且执法力度不够，这都是在以后需要完善的。

（三）美国基础教育公平的发展经验对我国教育立法和执法有借鉴价值

美国是一个教育强国，在基础教育公平发展过程中积累了许多经验，我们不能简单移植别国经验，但可以结合国情借鉴其可取之处。

从基础教育公平的目标来说，美国基础教育经历了教育机会均等到质量公平的转变。从布朗案、《初等和中等教育法案》、《所有残疾儿童教育法》、《2000年目标：美国教育法》、《改善美国学校法案》到《不让一个孩子落伍法案》，美国基础教育公平的目标随教育的发展和社会经济环境的变化而演变，虽然法案内容和实施存在一些问题

^① 联合国教科文组织国际教育发展委员会编著：《学会生存——教育世界的今天和明天》，华东师范大学比较教育研究所译，教育科学出版社1996年版，第101—102页。

题,但目标的演变还是体现了教育的规律,并取得了成效。我国基本普及了义务教育,儿童均等的教育机会会有所保障,但是不同地区、不同群体间的教育质量差距极大,为了解决这些教育难题,借鉴美国经验是有必要的。

美国完备的教育法律体系和内容是基础教育公平推进的重要保障。就法律体系而言,联邦《宪法》、州《宪法》、《民权法案》都有平等保护或教育平等保护的条款,《初等和中等教育法》《所有残疾儿童教育法》《双语教育法》直接针对弱势群体,完善的法律体系保障了每个弱势儿童的教育机会。随着社会变迁,为保证教育法的灵活性,适应不断出现的新问题,重要的教育法会重新授权,如《初等和中等教育法》《所有残疾儿童教育法》已经多次重新授权。在法律内容上,非常详尽,以《不让一个孩子落伍法案》为例,法案600余页,共九部分,其中第一部分为“提高处境不利学生的学业成就”,此部分又分为基本项目要求、学生阅读能力的提高、移民孩子的教育、国家评价、综合学校改革、学校辍学预防等九部分,详尽的内容保障了法案的全面性和可操作性。而我国教育公平的相关法律较少,内容单薄,并且法律修订间隔时间太长。

严格的执法是美国推进基础教育公平的重要手段。法律具有最高的权威和效力,如果良好的法律不能得以执行,必然丧失权威性和严肃性,法律就会变成一纸空文。美国的教育执法更多是通过行政部门和司法部门执行和实施的,通过行政部门,可以将法律进一步具体化,通过司法部门,可以有效保护公民的权利。如在布朗案之后的1957年,阿肯色州小石城9名黑人学生要求进入白人中学,可州长公然与联邦法院对抗,不准黑人学生进入学校,为了保障法律的效力,总统调用军队和飞机,使黑人学生得以入学。在我国,执法不严的情况还是存在的,法律丧失了威严,教育公平的进程也受到了影响。

二 文献综述

文献查阅期间,检索了CNKI学术期刊网和优秀硕博论文数据库、

PROQUEST 数据库及 ERIC 数据库, 搜索了一些专业网站, 如美国教育部 (<http://www.ed.gov>)、国家教育统计中心 (<http://www.nces.ed.gov>)、教育政策中心 (<http://www.educationalpolicy.org>)、美国教育政策中心 (www.cep-dc.org)、找法网 (<http://www.findlaw.com>), 并在国家图书馆查阅了原版英语文献。经过整理分析发现, 国内外学者关于法律视角下美国基础教育公平的相关研究主要围绕以下问题展开。

(一) 国外的研究

1. 美国基础教育公平综合研究

(1) 美国基础教育公平的社会学、经济学和教育学综合研究

基础教育公平一直是美国社会关注的问题, 社会学家、经济学家都对此有深入的研究。1966 年, 科尔曼在其调研报告《教育机会均等的观念》中认为: 美国公立学校中存在严重的种族隔离问题; 校际差距对不同种族的学生有不同影响; 造成黑人儿童学习水平低的主要原因是学生家庭的社会经济背景、同学的社会经济背景等, 而不是学校的物质条件; 同学间的社会经济背景对不同社会阶层的学生有不同程度的影响。^① 这份报告被人们称为当代关于教育机会均等的三项最重要的研究报告之一。1972 年, 克里斯托弗·詹克斯在其《不平等: 对美国家庭和学校教育的影响再评估》一书中认为, 学校教育无法达到公平目标, 学校教育改革效果有限是由于三方面原因: 儿童受到家庭生活、邻里环境或电视的影响要大于他们在学校教育所受的影响; 由于教育改革者对足以影响儿童的学校生活控制力微弱, 即使将资源重新分配, 重新分班或重编课程教材, 也很难改变学校内师生间朝夕相处的互动行为; 即使学校生活经验或教育过程对学生具有巨大影响, 此种影响在后来的成人生活中也很难继续维持下去。从保障不利群体的利益出发, 詹克斯还提出一种“教育补偿凭证制度”。^② 经济学家塞缪

① [美] 詹姆斯·科尔曼:《教育机会均等的观念》, 载张人杰《国外教育社会学基本文选》, 华东师范大学出版社 2009 年版, 第 146—158 页。

② Christopher Jencks, *Inequality: A Reassessment to Effect on Family and School in America*, New York: Basic Books, 1972.