



差距与超越

——中美教育管理比较研究

许云昭 著
石 鸥





美国教育——我们 可以学些什么

我们正在经历一场世纪转变。这一转变将重组一个国家的财富。每个国家最重要的财富之一将是其公民的素质。

克林顿总统的首任劳工部长赖希在他著名的《国家任务——迎接 21 世纪》一书的开头写到：“留存于国家界限之内的一切，是组成国家的公民。每一国家的重要财富将是其公民的技能。”

显而易见，这些重要财富将首先依赖于该国的教育体系。

现在几乎一切都成为可能，这在人类历史上是首次。我们今天知道的东西，到明天就会过时，如果我们要使国家财富——全体公民的

素质——不但不至于减少和下降，而且逐步上升，我们就特别寄希望于我们的教育体系。

我们的孩子们将要生活其中的世界，正在以比我们的学校快得多的速度变化着，为了保证我们孩子们的未来，也为了我们自己的未来，为了我们国家、民族的未来，我们需要教育体系能满足不断变化的需要。

由是，改革与发展教育成为增加国家财富、提高国民素质、促进社会发展的最重要最有效的战略措施。J·奈斯比和 P·阿巴德勒在《2000 年大趋势》中这样开头：“我们站在新纪元的开端，在我们前面的是文明史中最重要十年，是充满令人眼花缭乱的技术革新、前所未有的经济机遇、令人惊奇的政治改革和非凡的文化复兴的一个时期。”

我们是走向大灾难，还是黄金时代，全靠我们自己抉择。

我们只能选择最好的教育。因为在我们看来，“教育是通向成功的惟一途径”。

教育对社会政治、经济的根本贡献来之于为社会发展培养各级各类人才。另外，教育本身也产生知识、产生科学技术，从而也能促进社会发展。

教育通过人才培养，改善劳动者的知识结构，提高国民素质，达到发展生产力的目的。世界银行的专家研究表明，劳动力受教育的平均时间增加一年，国内生产总值就会增加 9%。根据美国经济学家、1979 年诺贝尔经济学奖获得者舒尔茨计算，教育资本在增加国民收入中做出贡献的比率是 33%。日本、前苏联和美国用各自的方法对本国的经济发展作了分析，结果表明：教育投资给它们带来的收益分别为 25%、30% 和 33%。在谈到战后日本在短短的 20 年时间里，一跃而成为世界经济强国，创造出世界奇迹时，前日本首相佐藤荣作发出感叹说：“这算不了什么‘奇迹’，但有一句话我可以奉告各位，我们日本拥有世界

上最好的教育。”^①

国际 21 世纪教育委员会于 1996 年向联合国教科文组织提交的报告就是“教育——财富蕴藏其中”，教育与经济的关系由此可见一斑。报告一再强调：“教育在社会发展和个人发展中起基础性作用”“教育是更深刻、更和谐的人的发展并从而减少贫困、愚昧、（不平等的）排斥、压迫和战争的一种主要手段”“教育是社会的核心，是提高社会生活质量的基本手段”“在 21 世纪到来之际，教育和各种培训已成为发展的首要推动力”“教育是对未来的一种关键投资”“教育投资是能生产长远效益和回报的经济投资和政治投资，是一种社会性投资。”^②

教育通过提高国民素质来全面加强国家综合实力。当今世界各国的竞争已不是单一的经济竞争或政治竞争、军事竞争，而是综合国力的竞争。综合国力的构成要素，我国学者认为主要有七个方面，即政治力、经济力、科技力、国防力、文教力、外交力和资源力。^③ 设于瑞士的世界经济论坛和国际管理学院，从 1980 年开始，受联合国委托，出版世界竞争力的年度报告。该报告按八个指标来评价一国的整体竞争力。这八个指标是：国内经济力量、政府水平、基础设施、科技、国际化水平、金融、管理、人的素质。在这些因素或指标中，影响面最广的、起基础作用的是教育。因此，综合国力的竞争说到底是教育的竞争。世界各国都力图通过教育的发展与改革来抢占新世纪国际竞争的制高点。最近美国总统克林顿在国情咨文中指出：如何使美国向前迈进？重

① 解思忠：《国民素质忧思录》，作家出版社，1997 年版，第 5 页。

② 《教育——财富蕴藏其中》，教育科学出版社，1996 年版，《前言》。

③ 黄硕风：《综合国力论》，中国社会科学出版社，1992 年版，第 110 页。

点之一是改善美国教育。^① 通过教育，最大程度地提高国民素质，实际上就是最大程度地对经济发展的促进。

教育是开启未来大门的重要钥匙。个体能否适应未来社会，在很大程度上与他的受教育程度有关。受教育程度越高，带来的问题越少：更少的离婚，更少的失业，更少的犯罪以及更多的纳税。在美国十大城市中，要求中学以下文化程度的职位数，从1970年起已减少了一半。从1989年起，美国新设职位的2/3都是具有较高学历的专业人员和管理人员。在德国，到2010年将只有10%的职位适合非技术工人，而在1976年为35%。可见，大力发展国民教育事业，不但能促进社会的经济发展和全面进步，而且是个人适应未来社会的重要保障。

综上所述，正是因为未来的世纪是以智慧取胜的世纪，各国都把成功的希望之光聚集在培养适应新世纪需要的合格人才上，人们称此为“通向新世纪的战略制高点”。显而易见，完成这一历史任务的根本出路是发展与改革教育。

于是，自20世纪80年代以来，各国的教育改革与发展的步子进一步加快、加大。

1985年，英国议会公布了《把学校办得更好》的白皮书以及《20世纪90年代英国高教发展》的绿皮书；1988年英国颁布了《教育改革法案》。

1983年至1985年，法国公布了五个教改文件：《为民主的初中而斗争》、《21世纪前夕的高中及其教育》、《提高青年人的职业水平和社会地位》、《高等教育法》、《对未来教育的建议》，1989年又公布了《法国教育指导法》。

1984年到1987年，日本内阁总理大臣的直属教育咨询机构

^① 李玢：《世界教育改革走向》，中国社会科学出版社，1997年版，第6页。

——“临时教育审议会”先后发表了四次教育改革报告，在此基础上日本政府于1987年公布了《推进教育改革大纲》和《关于教育改革当前实施方针》。

美国更是一马当先，积极行动。1983年4月，美国发布了《国家在危险中，教育改革势在必行》和《发挥美国高等教育潜力》两个文件，得到当时美国总统布什的肯定，拉开了美国迎接21世纪教育改革的序幕。1989年美国公布《普及科学——美国2061计划》，要使美国人在数学和科学方面在世界上是最好的。1991年4月，布什总统签发了全美教育的纲领性文件——《美国2000年：教育战略》，要求美国到2000年建立世界上最好的学校。1993年4月，克林顿总统宣布全美教育改革法案——《2000年目标：美国教育法案》。这方面，美国人是骄傲的。

世人都毫无异议地认为，美国是世界超级强国，美国在科技、经济、文化、军事等各方面处于很高的发展水平。世人更毫无异议地认为，美国这一很高的发展水平是与其发达的教育密切相关的。

美国前教育部长威廉·丁·贝内特在一份题为《关于美国教育改革的报告》中说道：“在我们的历史长河中，把我们的学校作为民主、个人机会和社会灵活性的原动力的信念一直受到推崇。未曾有过一个国家的教育制度如此长久而成功地为如此众多的学生服务，并使之达到各种目标。我们传统教育的成就是值得骄傲的。美国人民坚信教育有改变他们及其子女命运之威力。”^① 教育部长的话也许有点言过其实，但美国确实拥有当今世界较高的教育发展水平，并且使其成为美国政治经济和社会持续发展的坚实基础。

^① 国家教育发展政策研究中心主编：《发达国家教育改革的动向与趋势》，人民教育出版社，1992年版，第445页。

三四百年前,美国的大部分土地还是草莽未辟的处女地,两百多年前,这里还没有取得自由发展的独立权利。然而仅仅一百多年来(独立后),美国的经济的发展却极为迅速。19世纪初开始了工业革命,20世纪初工业化已基本完成。第二次世界大战后,美国成为当今世界上经济实力最为强大的国家。20世纪90年代中后期以来,经济更加持续高速发展,处于有史以来的鼎盛时期,1994年经济增长率达到4%,1996年扣除通货膨胀后经济仍然增长了4%,1997年第一季度经济增长率达到5.6%,^①到20世纪90年代末,美国工业产量比1970年提高了90%,失业率和通货膨胀率处于二十五年来最低点。^②1900年美国年满25岁以上的人口中具有高中文化程度的人所占的比例不到5%,而1997年达到高中或高中以上教育程度的人的比例已高达82%。^③1998年美国大学毕业生已占总人口的33%。^④

1997年5月,美国经济学家艾里克·普利在《时代周刊》上发表文章《好得令人难以置信》(Too Good to Believe),认为美国的经济和社会状况达到了二十五年来最好状态,经济持续7年增长,失业率低于5%,通货膨胀率稳定在3%左右,消费者的信心恢复到八年来的最高水平。那么,为什么美国能在这短短的一百多年里取得令人惊异的发展成果?为什么美国的经济没有像有人所预言的那样出现周期性经济危机,反而出人预料地持续增长?结论是教育和科技!知识、素养、人才,或者说良好的教

① 亨利·埃兹科维茨等编,夏道源等译:《大学与全球知识经济》,江西教育出版社,1999年版,“总序”。

② 引自 Gregg Easterbrook, *The New Republic*, Inc. 1999。

③ 美国驻华大使馆新闻文化处编:《交流》,1999年第4期,第76页。

④ 联合国经合发组织的报告,转引自《参考消息》2000年5月22日。

育体系，成为美国经济增长中极为重要的因素和动力。

美国政府能在不长的时间里，按这个多元文化国度里不同民众的要求、全球经济发展及国际竞争的需要开创自己的教育事业，并在锐意改革中进步。尽管改革的结果与教育的现状还有不尽如人意的地方，但其中却不乏创造性的、可供我国参考与学习的成果与举措。透过美国的历史与现实，我们看到了造就并撑起超级大国的强大教育力量，同时也看到了中国经济不发达背后教育的落后。强烈的反差，使得我们不得不重新感悟中国的教育，也更加坚定了我们为祖国的教育事业而不断奋斗的信念。

一、一种意识——强烈的危机意识构成美国教育持续健康发展的坚强的心理基石

面对新技术革命、产业结构调整的挑战，世界各国存在着强烈的危机意识，而美国作为世界超级大国，教育是其实现世界霸主地位的工具，因而，这种意识毫无疑问地折射到了教育上，也正因为如此，教育危机感在美国体现得更为淋漓尽致。从20世纪50年代到20世纪90年代，美国的教育改革无不与特定历史阶段的教育危机意识紧密联系在一起。

自第二次世界大战以后，为迎接越来越严峻的内外挑战，美国共经历了四次重大的教育改革。它以20世纪50年代末由前苏联在“外层空间”的挑战而引起的“学科结构”运动为发端；70年代初兴起了改变职教与普教分离的“生计教育”；至70年代中期又展开了强调基础知识与基础技能训练的“回归基础”运动；而80年代则掀起了波澜壮阔的综合教育改革运动。如果说美国80年代以前的教育改革具有明显的应时性，那么进入80年代以后则更多地呈现出前瞻性，呈现出国家对未来生存和发展的危机意识。

1981年8月26日，面对教育质量不断下降，国际竞争日益加剧的严峻局面，联邦教育部领导成立了“国家优异教育委员会”（The National Commission on Excellence in Education）。委员会于1983年

发表了《国家处于危险之中：教育改革势在必行》的报告，揭示了美国当时教育存在的一系列严重问题：测验成绩差，科学数学上很低的选修率，学校没有充足的资源，教师也缺乏足够的素养等。因此报告开宗明义地警告美国人民：“我们的国家处于险境：我国一度在商业、工业、科学和技术上的创造发明无异议地处于领先地位，现在正被世界各国的竞争者赶上。”“我国社会的教育基础目前受到日益增长的庸庸碌碌潮流的腐蚀，它威胁着整个国家和人民的未来。”这震惊了美国人，他们几乎众口一词地谴责教育的平庸，“追求教育优异”成为全社会的共同呼声。在美国这样一个舆论多元化的社会，这种“一致”和“共同”是十分少见的。1986年5月，美国卡内基基金会发表的《国家为21世纪的教师作准备》中也指出：美国在世界市场的竞争能力正在减弱，在国际政治中的权力削减、国际事务中的干涉能力缩小，而教育“它是经济发展、机会平等、实现国家理想的基础”“美国需要更好的教育，更好的教育可以产生更好的美国”。

从1985年起，享有盛誉的美国民间科学团体——美国促进科学协会，在全国科学技术委员会等机构的资助下，邀请了400位国内外知名的科学家、教授、教师以及科学教育机构的负责人，花了近四年的时间，于1989年完成了《2061计划：面向全体美国人的科学》（Project 2061: Science for All Americans）。“2061计划”指出：“美国的民主影响力和国际力量与其他国家相比，特别是与日本相比，一直在弱化，民主力量和国际力量主要取决于我们的科学技术是否卓越。”

进入90年代，这种危机意识不但没有减弱，反而随着竞争的日趋激烈而不断增强。1990年，美国各州州长一起制定了《国家教育目标》（The National Education Goals），确立了教育在全国的最优先发展地位。1994年，美国国会把这些目标作为把儿童培养成为有责任心的公民，帮助他们为继续学习作准备以迎

接 21 世纪技术的、科学的和经济的诸方面挑战。

《1999 年全体儿童教育优异法案》(The Education Excellence for All Children Act 1999) 中重申了国家教育目标的重要性(后者提出了追求优异的远见和国家对各州各地努力的注重), 把国家教育目标重新命名为美国教育目标(America's Education Goals), 以认可美国各教育层次的重要性, 重新批准美国教育目标专门小组继续报告实现这些目标的进展情况。

由此可见, 美国教育在自身的发展过程中, 形成了独具特色的深层意识和操作技术, 即总是把教育的困境或弱势与国家未来生存和发展的危机联系起来, 用这种强烈的危机意识来唤起全国民众的重视, 从而转化成为推动全国性教育改革的力量源泉。就是说, 美国很善于通过借“国家危机”来改革教育, 继而以教育改革为中心, 通过教育的不断改革和发展教育来摆脱民众心中国家危机的困扰, 达到通过振兴教育来壮大国家综合实力的目的。

其实, 美国的这种教育危机意识, 并不说明其教育真正的全面的危机。事实上, 美国的教育质量并不像某些报告所说的那样糟糕。但这并未使美国人在教育上停止“狼来了”的呼喊, 人们对推动教育改革、提高教育质量所表现出的热情并未因此而有所减退, 它非常达意地表达了美国人把教育和国家的前途与命运联系起来看待的深邃思想和远见。这种教育危机意识不断地提醒美国人民“美国需要更好的教育, 更好的教育可以产生更美好的国家”(《美国 2061 计划》), 它不断地激励着美国人民为真正实现“把自己的国家建设得尽善尽美”(《美国 2000 年教育战略》)而奋斗。

可以说, 美国的教育之所以在世界教育改革史上一直处于领先地位, 之所以能够源源不断地向社会输送高素质的人才, 从而创造出为其他国家所望尘莫及的经济奇迹, 这一方面得益于美国充分的市场机制和竞争意识, 另一方面也得益于美国对教育、对国家、对世界、对未来深刻的危机意识。

美国作为世界顶尖级人才的摇篮（据统计，近四十年来，在获得诺贝尔奖的 149 名科学家中，有 118 人是在美国大学学习和获得博士学位的，占全世界的 79%），^① 却能时刻保持对教育发展的高度警惕，保持对未来教育进而对国家未来发展的忧患意识，这是难能可贵的。而我国作为一个发展中国家，面临的挑战则更为尖锐、严峻。尽管我们的国家在不断地强盛起来，尽管我们的教育取得了长足进步，但与美国相比，还存在极大的差距（而这种差距并不会因为我们学生那傲人的奥赛成绩而有所缩小），这是不容置疑的事实。

当然，不能说中国就完全没有这种危机意识，《中国教育改革与发展纲要》中就指出：“当今世界政治风云变幻，国际竞争日趋激烈，科学技术发展迅速，世界范围的经济竞争、综合国力的竞争，实质上是科学技术的竞争和民族素质的竞争。从这个意义上说，谁掌握了面向 21 世纪的教育，谁就能在 21 世纪的国际竞争中处于战略主动地位。”的确，这是一个符合客观实际的判断，世界各国面向 21 世纪教育改革的实践也证明，这个判断是科学的、正确的。它力求使国人认识到教育在未来发展中的重要性，认识到不发展教育对一个国家将意味着什么，但问题的关键是如何将这种意识渗透到每一个人的观念，是如何将这种意识转变为全民包括各级政府的自觉教育行动，是如何摆脱教育只是在学者的摇旗呐喊下缓缓前行的局面，而走上一条高速发展的快车道。

二、两大手段——法制和财政构成美国教育持续健康发展的基本保障

美国是一个个人主义盛行的国家。正如美国学者霍华德·金

^① 韩来平：《从美国的经济的发展看高等教育的基础地位》，《高等教育》2000 年第 2 期。

在《独立宣言——美国意识形态剖析》一书中所说：“我们是在这样一个社会里成长起来的，这个社会里的思想观念的选择有限，某些思想观念占据着统治地位”“从我们开始学习走路和说话时，这种观念就充斥在我们的周围。这些观念构成了美国意识形态——即占统治地位的思想模式。”这种占统治地位的意识形态就是个人主义文化，这种个人主义文化崇尚个人的价值、个人的发展和个人的实现，反对外部力量的过分干预。

而与此同时，美国作为移民国家，多元文化也占据着重要的地位。多元文化强调民族文化的特色，反对用统一的文化取代多种文化存在的价值。这两种价值观念的融合，构成了美国社会管理中强调个别性、反对统一性的基础。

这种意识形态也毫无疑问地影响到了教育。事实上，美国的教育是按着美国人反对国家行政过多干预地方事务的传统信念而建立的。地方分权成为美国教育管理的主要特征。这种体制强调应给地方更多的权力，使地方能够根据本地区的实际情况来发展教育，反对以强制性的手段或行政命令干预地方教育的发展或教育活动的进行。实际上，这除了受文化传统的影响之外，也部分地归因于宪法本身的一些信念。宪法第一、第四、第六条均规定联邦不得干预州的事务，尤其是宪法修正案第十条明文昭示：“本宪法所未授予合众国或未禁止各州行使的权力，皆由各州或人民保留之。”因此，美国中央一级教育管理机构，即美国联邦教育部对各级别和各层次的教育行政、教育政策和教育事务没有统一和严格的规定，教育行政权主要在各州，各州除了对本州教育进行一般的规定之外，主要通过各州设立的学区教育委员会负责本学区的教育事务，同时各学区的各级学校又按本校的实际情况进行管理，不受统一的模式束缚。

众所周知，任何一个国家、一个社会都存在着协调个人和社会关系的问题，即如何使个人的活动和社会的活动都能以一种有

序的管理中进行,从而尽量减少个人与社会的冲突,使个人和社会的关系处于一种比较协调的状态。美国也面临着同样的问题,而且这一问题在个人主义文化占统治地位的美国表现得更为突出。如前所述,这种个人主义文化强调个人发展,强调给地方、学校以充分的自主权,反对法律之外的过分的干预。那么,这是否就意味着美国的教育因为没有国家的干预而表现出一种各自为政、各行其是的散乱状态呢?事实上,我们看到的美国教育绝非如此,而从理论上来讲,教育对国家发展的战略性、基础性地位决定了一个国家不可能对教育听之任之。特别是对美国这样的国家来说,这是不可思议的。由此矛盾出现了,一方面,美国的文化教育传统决定了国家对地方、个人的干预是难以实施的,至少这种“干预”是不容过分的;另一方面,教育的特殊地位又决定了任何一个国家不可能放弃对教育的管理,而且从某种意义上说,这种管理应该承载一定程度的“过分”。

那么美国是如何处理这一矛盾的?它采取了那些管理策略?又是如何确保其管理的有效实施的呢?

尽管美国的教育实行地方分权,学校、地方享有充分的自主权,但如果我们仔细分析美国近一个世纪、特别是第二次世界大战以后的教育发展轨迹,我们就可以发现,总的来讲,联邦政府对教育的介入和干预加强了。美国政府越来越多地介入了教育并加强了对教育的各种形式的直接和间接影响。

20 世纪初,美国全国有 15 万个左右的地方学区,而目前这个数字为 1.5 万,仅为 20 世纪初的十分之一。^① 这是各州政府运用自己的管理权,对小学区进行取消和合并的结果。而在联邦政府方面,第二次世界大战后美国通过的《国防教育法》,不但

① 史静寰:《八九十年代美国教育改革述评》,人大复印《教育学》1998 年第 5 期。

使联邦政府能够直接介入公立学校的教育改革与发展，而且确立了其在资助和影响教育改革上的不可替代的地位。而六七十年代进行的补偿教育也是在联邦政府的各种法令、法规、经济资助和专项拨款的推动下进行的。

进入 20 世纪 80 年代，政府对教育的干预和介入有增无减。不论是里根还是布什，一向社会政策保守、鼓吹自由经济，反对中央干预的共和党政府在推动教育改革中表现出极高热情。在《国家处于危险之中：教育改革势在必行》的报告中，其改革的目标确立为“高质量”“优异”，而“高质量”被界定为“它意味着每个学习者无论在学校或工作岗位应在个人能力的极限上工作，从而可以考验本人的极限，并把这种极限推向更高”，这种“高质量”的教育改革目标是国家对教育的一种宏观把握，这似乎容易被人们所接受，但报告就改革的具体目标也作了详细规定。而 1989 年的《2061 计划：面向全体美国人的科学》也就普及科学基础知识包括科学、数学、技术等作了相关规定。

1989 年 9 月以“教育总统”自居的布什首次提出为美国学校建立国家标准和国家目标的设想。1990 年 4 月，布什总统正式发布了由教育部长亚历山大起草的全美教育改革方案——《美国 2000 教育战略》，其中就设立了国家教育的六大目标，这六项目标分别是：（1）所有入学的学生应具有接受教育的能力；（2）高中生的毕业率要达到 90%；（3）美国学生应具有主要学科的学习能力；（4）美国学生的科学和数学成绩应列世界第一；（5）每一个美国人都应接受教育，并在全球经济中具有竞争能力；（6）美国的每一所学校都应是安全的和没有毒品的。在这六大目标中，第 2 至第 5 的四个目标都是根据国际竞争标准来制定的，第 1 和第 6 个目标也带有明显的比较背景。制定全国型的教育标准，这在美国教育史上是前所未有的，这也表明联邦政府开始越来越强有力地介入各项学校教育改革。

1993年4月,克林顿政府宣布了题为《2000年目标》的全国性教育改革计划,《2000年目标》与布什政府制定的六项国家教育目标基本一致,但在第三项国家教育目标里,布什政府原来是要求“美国在四、八、十二年级毕业时,业已证明有能力在英语、数学、自然科学、历史和地理学科内容方面应付挑战”。而克林顿政府则在自然科学和历史这两门学科之间,又增加了外国语和艺术这两门学科,作为核心学科。另外,在1994年正式文本中,“国家教育目标”又增加了两项(一是师范教育和教师,一是家长的参与),因此美国2000年教育战略目标发展为八大目标。不难发现美国联邦政府对教育的控制得到了进一步加强。

由此可见,美国政府在不断地以各种形式加强其对教育的控制与管理,而且这种管理开始触及到深层的课程设置(如要取得高中毕业文凭必须要有五项新基础课的基础)以及课程学习应达到的程度或标准上(如到2000年,四、八、十二年级的学生应在英语、数学、科学、历史和地理各科达到合格成绩等)。美国对教育的管理开始出现国家化趋势。国家通过制定全国性的课程和测评标准,为学校的目标管理和质量管理提供明确的参照体系,并通过这一途径来强化联邦政府和各州对学校的调控。由此,近几年来,美国那种纯粹由地方掌握教育事务的时代已经成为过去,联邦政府与各州政府共同主导教育改革和发展的格局基本形成。

既然美国是一个“崇尚自由、尊重个人”的国度,那么国家是通过采取那些方式来实施对教育的宏观调控的?在“调控”的过程中又是如何处理国家与地方、学校的关系的?我们认为,这主要依赖于两大手段:

1. 立法——政府介入教育的主要手段

前面所提及的一系列的法律、条文的颁布,实质上是联邦及各级政府扩大其教育权限的主要表现。因此,联邦政府主要是通

过立法来确定教育改革目标并作为钳制其改革方向的有力工具。

2. 经费——政府干预教育的有力手段

美国各级政府除了通过立法来介入教育外，还以经费调拨作为干预教育改革和发展并钳制其改革与发展方向的有力工具。立法与拨款有效结合，其作用力就相当大了。联邦政府往往通过立法中的专项拨款从而影响教育发展的方向。如《2000 年目标》这一法令“建议”50 个州建立全州的课程和学业成绩标准，也可“自愿”采用国家制定的课程和学业成绩标准。虽然，法令规定“自愿”是否采用国家标准，但这个“自愿”已经和能否得到经费资助相联系起来。目前，总统已向国会申请一笔 62 亿美元的贷款，用于在全国资助 16 000 所希望通过联邦政府资助改变面貌的学校（占全国学校总数的 20%）。^① 其目的是帮助在最贫困学区的成绩低的学生达到经济相对发达地区的学习好的学生的同样的学习标准。这对于那些以贫穷学生为主的学区的学校来说，来自联邦政府的资助已成为学校维持运转的不可缺少的经费来源，为保持并提高自己所获联邦政府的资助，这些学区和学校显然要采用所规定的课程并力争达到既定的学业成绩标准，否则将面临失去分享该项基金的危险，这就使得联邦政府对教育的控制和影响直达学校。又如 1988 年，联邦政府颁发了《霍金斯—斯坦福中小学教育改进方案》，该修正案提出了一些新的专项拨款项目，其中包括：专门用于资助低收入或成绩差的学生改善基本技能以及预防流生的新方案；给教育质量超众的中小学援助的方案；若干外语教学示范的方案（集中于几种主要语种）；新的儿童教育方案等，其中为预防流生拨出 5000 万美元，为改善其

^① 史静寰：《八九十年代美国教育改革述评》，人大复印《教育学》1998 年第 5 期。

基本技能拨出2亿美元。^①

纵观美国的教育行政体制改革，我们可以发现，美国虽然是“地方分权”的典型代表，但通过法制和财政拨款这两大手段，美国政府仍然有效地调节和控制着教育的改革和发展方向及其进程。

中国的教育行政体制改革开放前一直实行中央集权制，这与中国的传统文化密切相关，正如美国实行地方分权与其个人主义文化占统治地位紧密相关一样。中国作为“中央集权”的典型代表，无论从课程内容还是全国统一考试，从办学模式到经费来源，过度“集权”乃是我们挥之不去的阴影。的确，这种管理体制在特定的历史时期曾发挥过积极的作用，但在社会主义市场经济的背景下，这种“统得过死”“包得过多”的体制所带来的消极影响也是不言而喻的。

对此，我国政府也早有所察觉，这可从近年来所颁布的各种法律、条文中看出：《中国教育改革与发展纲要》及其《实施意见》中就明确指出，我国教育体制改革的目标是逐步建立政府宏观管理，学校面向社会自主办学的体制。而近年来的高等教育改革、高考制度改革以及毕业生分配制度的改革中都可以看到集权有所松动，但在“统”与“放”的度上仍未完全走出“一统就死、一死就放、一放就乱、一乱就收”的怪圈。而在这一点上，美国对于“集权”与“放权”关系的处理以及处理的具体策略值得我们学习。

可以说，美国的教育管理主要是解决如何在“分权”的基础上“集权”，而我国则主要是在“集权”的基础上解决如何“分权”，尽管问题解决的重心有所不同，在一定程度上甚至可以说

^① 方展画：《美国联邦政府与当代美国教育改革》，《外国教育动态》1990年第2期。