

美国义务教育 均衡发展研究

MEIGUO YIWU JIAOYU
JUNHENG FAZHAN YANJIU

王 瑜 著

本书为广西教育厅区基础教育教学改革经费资助成果

美国义务教育 均衡发展研究

MEIGUO YIWU JIAOYU
JUNHENG FAZHAN YANJIU

王 瑜 著



GUANGXI NORMAL UNIVERSITY PRESS

广西师范大学出版社

· 桂林 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

美国义务教育均衡发展研究 / 王瑜著. — 桂林:
广西师范大学出版社, 2015.12
ISBN 978-7-5495-7509-1

I. ①美… II. ①王… III. ①义务教育—发
展—研究—美国 IV. ①G512.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 270451 号

广西师范大学出版社出版发行

(广西桂林市中华路 22 号 邮政编码: 541001)
网址: <http://www.bbtpress.com>

出版人: 何林夏

全国新华书店经销

广西民族印刷包装集团有限公司印刷

(南宁市高新区高新三路 1 号 邮政编码: 530007)

开本: 787 mm × 1 092 mm 1/16

印张: 14 字数: 236 千字

2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

定价: 32.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与印刷厂联系调换。

序

促进教育公平、实现义务教育均衡发展是我国当前教育改革发展的—项紧迫任务。当前义务教育中存在的—不公平现象,很多都与教育发展的不均衡有关。实现义务教育均衡发展是一个动态的、系统的、长期的工程,需要统一的认识、明确的方向、合理的政策和有效的机制。实现义务教育均衡发展的过程实质是义务教育资源配置走向均衡的过程,这不仅包括物力资源的配置,更重要的是教育人力资源的配置和学生的质量。政府作为义务教育资源的主要配置者,无疑是义务教育均衡发展的关键因素和重要保障。

均衡与发展、公平与效率,这些价值矛盾存在于我国义务教育均衡发展的过程中,也是各国基础教育发展过程中无法回避的问题。如何从各国教育改革实践中明晰教育均衡发展的共性特征和一般规律,并借鉴其符合我国当前国情国力的有效措施,显然是非常重要的。美国作为世界教育强国,在追求教育公平和实现教育均衡发展方面有着诸多值得借鉴之处。美国的基础教育改革—直以来是我国比较教育学界特别予以关注的重要领域之一,出版了大量的学术著作和研究论文,这对了解、学习和借鉴美国基础教育的经

验起了建设性的作用。虽然美国的基础教育也存在众多问题,美国义务教育阶段的教育公平依然在路上,但美国义务教育均衡发展的政策和措施对我国当前基础教育推进教育公平仍然具有直接的积极意义。

王瑜于2010年9月考入西南大学教育学部攻读比较教育专业博士学位,学习期间对国际教育改革与发展有着浓厚的兴趣,而且又有去美国学习一年的机会,这对他选择美国教育作为博士研究生阶段的主要研究方向起了关键性的作用。同时,他是一位勤奋好学和善于思考的学生,去美国学习之前就初步确定了美国基础教育改革方面的选题。从美国学习归来,他已是信心满满,不仅带回了诸多关于美国基础教育均衡发展方面的资料,而且对美国义务教育均衡发展有了直接的感受和认识。所以,他将美国义务教育均衡发展确定为博士学位论文的选题,并较好地完成了博士学位论文的研究与撰写。也许正是在读博期间所形成的对教育研究的兴趣以及在撰写博士学位论文过程中所形成的对教育研究的信心,他在博士毕业后放弃了原来偏向行政管理方面的工作,重新选择到广西民族大学教育科学学院担任教育类专业的教师,立志从事教育领域的教学和研究工作。

《美国义务教育均衡发展研究》就是王瑜在其博士学位论文的基础上修改完善而成的。本书是一部系统研究美国义务教育阶段教育均衡发展政策的著作,以美国义务教育政策为研究对象,深入分析了教育政策的历史演进、价值诉求、制度设计对美国义务教育均衡发展的影响。通过系统阐释美国各级政府、市场、民众为实现“公平与效率”这两个外在对立而内在统一的均衡发展目标,共同推动以政府政策为导向、市场竞争为驱动、公众参与为基础的教育改革运动,挖掘并形成义务教育均衡发展过程中所具有的一些共性特征和

一般规律。这给我们深入了解美国基础教育政策和改革进程,深入研究当前我国义务教育均衡发展问题,促进教育公平与提升教育质量提供了理性思考的路径与方法。

在本著作即将出版之际,真心希望王瑜能够再接再厉,永远保持对教育研究的兴趣和信心,为教育科学的人才培养和科学研究作出新的建设性贡献!



2015年10月8日于西南大学

前言

义务教育作为一种公共产品,作为国家立法规定的每一位公民应平等享有的基本人权,是个体生存和发展的必需教育形式,是国家发展和民族复兴的基础。这就决定了义务教育均衡发展内涵有着不同于经济均衡或其他教育均衡的独特性。从价值上看,均衡发展是一个教育理想,是一种实现教育公平,进而达到社会公平的人类诉求。从政策上看,均衡发展是针对教育现状中的供需不平衡提出的,是实现教育公平的调节路径,其既包括了经济意义上社会总资源对教育的合理配置以及有效利用,也包括了哲学和法学意义上教育机会与教育权利的公平分配。从历史上看,均衡发展是随着时代不断改变的一个历史范畴。在还未普及义务教育的时候,均衡发展是保障更多人有受教育的权利;在普及义务教育之后,均衡发展是保障所有公民受教育的基本质量;当社会的政治、经济、文化水平发展到一定高度时,均衡发展则是为更多的人提供优质教育。

义务教育均衡发展这一政策理念的背后有着丰富的、不断更新的理论支持,主要有教育公平理论、教育人权理论和教育现代化理论。首先,教育公平指的是教育权利的公平,即承认和保证社会成员享有平等的受教育机会,不受家庭、经济、种族、性别以及其他资本占有等因素的限制。教育公平具体体现在教育机

会的平等以及教育权利和教育资源分配的合理,即国家在给社会成员提供受教育可能性上是相等的,而在受教育可能性实现方面则应差别对待。其次,教育从实质上看是一项人的基本权利,而人权则是以自由和平等为价值核心,通过法律和道德的规范而得以实现的。人权教育作为“关于人权的教育”和“为了人权的教育”,是通过符合人权的教育方式,通过传授相关的内容,最终达到人权的提升。最后,教育的公平与均衡发展是随着现代社会经济和文化发展而出现的产物,是人类进入现代化大生产时期的客观发展要求。经济、社会和文化的现代化发展虽然为教育平等提供了深厚的文化和物质基础以及强烈的内在和外在诉求,但是受到政治、经济、文化在社会中的阶级性制约,教育公平始终是广大人民不断奋斗和争取的理想,是社会公平与社会民主化追求的重要内容。教育均衡发展是现代化社会中“自由”“效率”“平等”“正义”“人权”等一系列价值观念在教育领域中的综合反映,是实现教育现代化的主要路径。

美国公民的教育均衡发展诉求从 20 世纪 40 年代开始就从未中断。起初,为了适应社会劳动力的需求和回应国内的民权运动,美国将教育均衡发展的重点放在平等的入学机会和公平的资源分配方面,如 1954 年的“布朗诉教育委员会”案,非裔黑人民众开始了争取混合公立学校的运动。1965 年的《初等和中等教育法案》颁布了向贫困家庭儿童及落后学区提供教育补助与补偿教育等以促进美国教育均衡发展的法案。随后出台的《国家处在危险之中》《2000 年目标:美国教育法》《为了所有儿童的卓越》等教育改革文件都在围绕教育均衡的发展策略而承接实施。随着《不让一个孩子掉队法》的颁布,美国义务教育均衡发展进入以标准化问责为主要内容的优质均衡深化发展阶段。当前,奥巴马政府更是通过 NCLB 的教育改革蓝图以及“力争上游”计划,重新确定改革目标,提高教育标准,强化教育问责及评价,加大教师和校长等关键教育资源配置,关注弱势群

体,改善薄弱学校,以实现美国义务教育的机会均等、过程均衡和结果公平。

义务教育均衡发展是一种政策手段,也是一种决策原则,是不同的价值主体在对教育价值认可的基础上产生的不同的价值观念。美国联邦政府推进义务教育均衡发展受新自由主义与新保守主义两大思潮影响,调整社会成员在享有和分配教育资源中自由与平等、平等与效率之间的关系。新保守主义公平理论认为在教育资源分配的过程中应该一切从人的自由本性出发,凡是违背或限制自由的做法都是不公平、不合理的,其坚持机会均等而非结果平等。基于市场自由之理念,新保守主义认为在有限的教育资源条件下,应从社会整体利益出发,遵循市场中的优胜劣汰、自由竞争原则,将教育资源按需按能力分配给社会成员。与之相反的,新自由主义认为人生而平等,教育的责任是促进社会的平等或者说是矫正因个人努力以外因素造成的不平等,义务教育资源应根据每个人在社会中的平等地位,从起点、过程到结果进行全程化平等,其评判应关注最终结果的平等以及对处于地位不利者的最大化补偿。

为实现教育平等与效率的兼顾,美国联邦政府吸纳了新自由主义的经济理性以及新保守主义的回归传统理念,一方面继续加大公立教育资源投入,通过资源补偿和配置来缩减在区域间、学校间和群体间的教育差距;另一方面则在科学严谨的问责、测量、控制、评估体系中制定强制性的统一课程和学业高标准,通过教育券、特许学校等市场介入方式将教育纳入自我管理的轨道,使“平等”与“效率”两者能在实践矛盾中得以创造性地缓和并趋近。美国联邦政府并不直接提供和运行学校教育,而是通过教育拨款和立法来推动教育的公平并履行教育的监管职责,即提供教育资金、设立补偿配置项目、规定教育标准、审查办学资格、监督教育质量等;而教育的效率价值和自由价值则交由市场自行管理,即家长和学生在各种形式的教育机构和教育服

务中对教育的数量、质量、方式、方法进行选择,最终通过市场自身的竞争机制实现教育质量和效率的提升。因此,政府、学校和学生这三者之间形成了政府实施充分性拨款、学校接受标准化问责、学生进行市场化择校的教育均衡关系,并建立和完善了学校选择制度、财政分配制度和学业问责制度。

因此,在追求形式上的公平走向实质性的公平的过程中,美国联邦政府能以强制性和延续性的教育法案作为均衡发展理念推动的有效保障,以教育券、特许学校、开放入学等学校选择计划来实现不同群体的受教育机会均等,以联邦、州、地方三级政府的财政转移支付模式以及教育补偿政策来弥补区域间和群体间的资源配置不均衡,以国家级、州级统一的标准性测试以及复合型评估问责制度来确保区域间的教育质量和成就平等。为兼顾“公平”与“效率”这两个外在对立而内在统一的改革目标,美国各级政府、市场、民众共同发动了以政府政策为导向、市场竞争为驱动、公众参与为基础的教育改革运动。在取得突出成效的同时,伴随着教育改革运动的是政策实践中的各类问题与争议,而这也成为美国义务教育均衡发展的前进动力,从而形成如下启示:准确把握教育公平内涵,坚持政府依法治教和民主决策;理性看待学校选择政策,拓展择校的工具价值和市场作用;持续保障教育财政投入,完善公平与充分的转移支付制度;合理配置教师资源,建立弱势群体教育补偿制度;科学树立教育发展目标与标准,加大教育督导与问责力度。

目 录

第一章 美国义务教育均衡发展的历史演变	1
第一节 追求教育机会均等	2
第二节 追求教育质量与效率	10
第三节 追求优质教育均衡发展	20
第二章 美国义务教育均衡发展的理论基础	30
第一节 教育公平理论	30
第二节 人权教育理论	42
第三节 教育现代化理论	54
第三章 美国义务教育均衡发展的价值诉求	65
第一节 义务教育均衡发展的价值观	65
第二节 美国义务教育均衡发展的价值观	77
第三节 美国义务教育均衡发展的价值选择	89
第四章 美国义务教育均衡发展的制度设计	98
第一节 准市场化学校选择制度	99
第二节 充分性教育财政补偿分配制度	120

第三节	标准化学业问责制度	141
第五章	美国义务教育均衡发展的启示	167
第一节	把握教育公平内涵,坚持依法治教与民主决策	168
第二节	加大教育投入,完善公平与充分的转移支付制度	173
第三节	理性认识择校,发挥择校的工具价值与市场作用	177
第四节	加强师资建设,建立弱势群体教育补偿制度	182
第五节	明确教育目标与标准,加大教育督导与问责力度	186
参考文献		190
后 记		211

美国义务教育均衡发展发展的历史演变

“美国信念的价值观是……自由、平等、个人主义、民主、宪政下的法治。”^①将国家的希望寄于教育上,期望通过优质教育的机会均等分配,实现美国教育和社会的平等与自由。自从“公立教育之父”贺拉斯·曼建立了第一所公立学校以来,美国全体民众的这种价值信念在教育质量与教育平等这两者间长期摇摆却从未脱离,“保障教育机会均等,提升教育质量”是美国义务教育改革的最终使命。^②回顾美国义务教育的发展历史,每段时期的联邦政府都围绕着“教育机会均等”与“教育质量提升”两大价值使命而不断对义务教育政策进行调整和完善。如20世纪70年代以前主要以“教育机会均等”为奋斗价值目标;20世纪八九十年代则主要以“教育质量提升”为基本价值指向;伴随着国民教育“机会”与“质量”的不断发展,21世纪以来美国提出追求“优质教育机会均等”的目标,进入“教育机会均等”与“教育质量提升”两者兼顾的时期,并在改革实施过程中将理念延伸和完善。不同时期政府由于当时政治、经济与社会发展的需要,对这两种价值取向会有所侧重,其反映的教育本质受到“政治本质属性”与“经济本质属性”的影响和决定。而美国义务教育均衡发展史作为从教育机会均等到教育成就均等的发展历程则体现了美国社会在教育自由发展中对从数量公平到质量公平的平等诉求。

① 塞缪尔·亨廷顿:《失衡的承诺》,17页,北京:东方出版社,2005。

② 张敏:《保证教育机会均等,提高教育质量——美国普通教育改革的两大主题》,载《外国中小学教育》,1996(4)。

第一节 追求教育机会均等

20 世纪初,伴随着美国工业化进程的加快、新型资产阶级的兴起以及西部拓荒运动的移民涌入,传统公立学校无法再继续满足社会生活和人口增长对教育数量与质量的要求,于是美国教育史上第一次公立学校教育改革应运而生。当时的全国教育协会中等教育改革委员会提出的《中等教育基本原则》通过对民主社会教育目的、教育与个人的生活和发展的重新认识,提出了美国中等教育的七大目标。在《中等教育基本原则》的思想指导下,美国开始注重中等教育的培训能力以及中等教育机会均等的问题,以学制与课程作为改革突破口,对义务教育实施了自下而上的改革,使传统的公立中学转变为现代综合中学,初等与中等教育实现了良好衔接。随着学龄儿童入学机会均等的逐步实现,苏联在 1957 年的人造卫星升空事件使美国开始加大对教育质量的关注;而随后《民权法案》和《初等与中等教育法》的颁布让美国联邦政府以自上而下的途径进一步追求各类人群教育机会的均等,并尝试性地对不同学生群体进行针对性补偿,以实现学生教育机会与资源分配的均等。

一、公立教育制度的建立

1776 年 7 月 4 日,美国 13 个殖民地宣布脱离英国独立,伴随着独立战争的是学校的停办和教师的离职,开国元勋开始着手设计能体现其奋斗理想的政府和制度,而学校教育则成为激励民主主义精神和培养共和国所必需的有教养公民的有效途径。包括杰斐逊和拉什提出的州立公共教育制度在内,各类教育制度和主张在建国初期被提出,导生制学校、主日学校、幼儿学校以及文实学校为美国义务教育发展开拓了道路。这一时期,仍处于古代自由主义平等意识观下的共和国的领导人主张人类的平等,但却允许奴隶制度、女性地位较低的现象存在,大部分来自下层社会的儿童以及印第安人和非裔美国人受教育的机会微乎其微,而女性受教育则要接受不平等的隔离。

经过半个世纪的发展,美国教育进入了公共学校运动时期,其建立了公共支持的、受公共管理的州立学校制度,并认为这种教育制度可以提升民族主义、维护社会秩序,以及为工业化发展提供适合的劳动力。公共学校运动一方面增加

了州政府对教育的支持,州政府用公共土地的收入和税收来支撑学校运作,也相应地建立了州教育委员会和州教育督学对其予以管理和控制;另一方面则是实现了教科书与教学活动的标准化,并开始加强师资的培训,成立了州立师范学校。从本质上看,公共学校运动将当时各种不平等的、经费不一的、生源基础不同的、师资水平参差不齐的公立或半公立学校制度化为普及的、免费的、有税收支持的学校的社会运动。其提高了入学率,延长了学时,改善了设备,增加了资金支持,提升了教师质量,加强了州政府监管,使得教育更加普及化、专业化和标准化。从这一时期开始,公共教育制度出现了雏形,教育也开始通过政府支持和监管成为加强社会控制的手段。

随着乡村人口的移居和外地移民的不断涌入,19世纪末美国的城市化进程进一步加剧。1885年开始,来自东欧和南欧的人口大规模新迁移为美国带来了数百万移民,这使得学校教育进一步成为向上层社会流动的途径以及解决城市贫困、犯罪和道德堕落等社会问题的有效工具。随着公共学校入学人数的不断增加,在其无法承受日益增长的教育需求时,一种新的教育制度迅速在全美范围内推广,即综合中学以及新的中等教育机构——初中开始进入人们的视野,师范学校进一步扩展成为与培训中小学教师相关的师范学院,幼儿园教育被纳入教育系统。这一时期,全国教育协会于1892年成立的“十人委员会”经过一年多的调研,发表了《中学课程委员会报告》(*Report of the Committee on Secondary School Studies*),建议用四种不同的课程来实现中学课程要求与大学入学要求的标准化。内战后,美国的白人在各级各类教育中受教育的机会不断扩大,印第安人和黑人这两个少数族裔也开始获得少量的受教育机会。印第安人的教育在政府的支持下由印第安事务局和各类宗教团体开展,尽管教育质量普遍较差,但政府仍管理着寄宿学校和走读学校。黑人的学校教育在1865年的重建时期曾一度得到重大进展,但也仅仅是昙花一现,与印第安人教育一样,其教育质量较差,且教育内容主要是职业教育与工业教育。这一时期,以税收支持公立学校的制度通过法律形式得以确立,许多立法者开始关注学校中的种族融合问题。然而,由于联邦政府不再大肆宣传黑人的公民权利与受教育权利,因此南部的许多州仍然实施着种族隔离制度。1896年的“普莱西诉弗格森案”中,最高法院“隔离的火车车厢并不违背宪法”的裁决对种族隔离予以了合法性的肯定。由于黑人政治权利

的缺失以及黑人教育财政资助的减少,南部各州引发了“隔离且劣等”(Separate but Inferior)的黑人教育制度。因此,尽管黑人的识字率从内战爆发时期的低于10%上升到了1910年的70%,但黑人在重建时代结束后仍面临着不断恶化的教育状况。这一时期大规模的白人新移民使白人入学人数急速增加,“穷白人”的增加使各州政府时常会挪用黑人学校的资金来改善其他学校,黑人教师的薪酬不如白人教师的一半,黑人学校面临着经费严重不足的问题。1900年,在白人学生入学率为54%的情况下,黑人学生入学率仅为31%。^①

19世纪与20世纪之交的美国人口和工业产生了深刻的变革,由此产生的是推进社会和教育改革的进步主义改革运动。这场运动旨在规范女工和童工的工作问题,以及推动商业活动的公平和肃清各级政府的腐败。进步主义者向有限政府的理念提出挑战,敦促政府保护民众对抗不公平的垄断的行为,保护弱势群体使其免于遭受任何形式的社会不公。这一时期,美国教育出现重大发展,学区数目持续下降,由20世纪初的13万多个降到1937年的近12万个和1960年的4万多个;中学入学人口从1900年的近52万增长到1930年的440万;教师数目也在这一期间翻了一番。进步主义改革运动也出现在了教育领域,其在第一次世界大战前的主要目的是为全体学生,尤其是为广大贫困儿童提供一种新的教育,致力于提高教育的效率,实现以学生职业或教育目标为基础,有效开设差异化课程。改革者认为合作型社会应该依赖于社会化、职业化的合作人而非独立的个人主义,学校应该注重以儿童为教育活动的中心,提倡“做中学”;同时注重教育管理方面的效率,即关注教育工作的分析和专业化、监管和任务的标准化、教师评价与奖惩的问责制等。一战结束后,由于经济的增长和爱国主义热潮的兴起,进步主义开始出现了转向,由战前的面向公立学校、服务广大城市贫民转为服务于私立学校或位于郊区的、社会中上层家庭所属的公立学校。进步主义教育运动主张以儿童为中心、以职业和实践为中心,首次根本性地颠覆了传统的以教师为中心、以学科理论为中心的教育观念,其被许多学者认为是一种反智主义,与公立学校运动一样,是白人、新教徒以及社会中上层改革者企图将价值观念强加于下层社会的一场社会运动。

^① Snyder, D. 120 Years of American Education: A Statistical Profile. National Center for Education Statistics, 1993.

二、教育机会均等理念的形成

在第一次世界大战期间经历了经济衰落后,战后十年的美国经济呈现出一片繁荣盛景,盲目乐观的消费终于在1929年导致了美国经济的崩盘。股市和经济的崩盘伴随着大量学校的倒闭、课程的剔除以及教师的减薪裁员。从1933年开始,美国联邦政府开始通过实施新政以改变国家命运,从根本上改变了美国联邦政府与学校的关系。在大萧条之前,资助教育是州和地方学区的责任,与联邦政府无关,时任共和党总统的胡佛奉行小政府理念,认为联邦政府不应直接向个人提供援助。随着经济的进一步恶化,民主党的罗斯福取代胡佛当选总统并着手实施新政,他认为学校并没有很好地为穷人服务,因此组织联邦政府创立了民间资源保护队、全国青年事务署、公共建设工程管理署和公共事业振兴署等,并将教育基金划拨给这些机构进行全国性的教育援助。民间资源保护队是新政下的临时就业保障机构,通过实施各类保护计划向超过200万名18—25岁的年轻人提供临时就业岗位,并提供职业培训、学术培训以及基础教育补习等教育课程。全国青年事务署则通过划拨资金给学校,为在校的贫困学生提供兼职工作,以及资助离校年轻人参加各类社区项目,施以“做中学”的教育理念。^①公共建设工程管理署则在1934—1939年间利用联邦政府划拨的17亿美元配合地方配套的3亿美元修建了102所公立图书馆和5.9164万间教室。而公共事业振兴署建立了1500所幼儿园,共招收儿童15万名;雇佣了近10万名教师开展超过400万名受教育者参与的成人教育计划,教育的领域包括烹调、卫生、护理、预算等,如1933—1938年间有150万名成人学会阅读,其中1/3是黑人;为贫困儿童提供免费的午餐,如纽约每天提供12万份午餐。^②新政并未直接提供援助给教育系统,而是通过教育援助解决大萧条的社会问题,这引起了教育机构和团体对联邦政府是否应发放教育补助的巨大争论。一方面,全国教育协会和团体认为联邦政府应该直接向学校提供综合补助,这样才能克服因为资源和教育支持能力不一而引起的各州之间的教育不平等;另一方面,许多教育家反对联邦政府通过教育补助的形式进行教育干预,并从而催生出一一种全国性的教育制度,这降低和削弱

① Tyack, D. Public Schools in Hard Times: The Great Depression and Recent Year. Cambridge M.A., 1984.

② Moreo, D. Schools in the Great Depression. New York: Garland, 1996: 147.