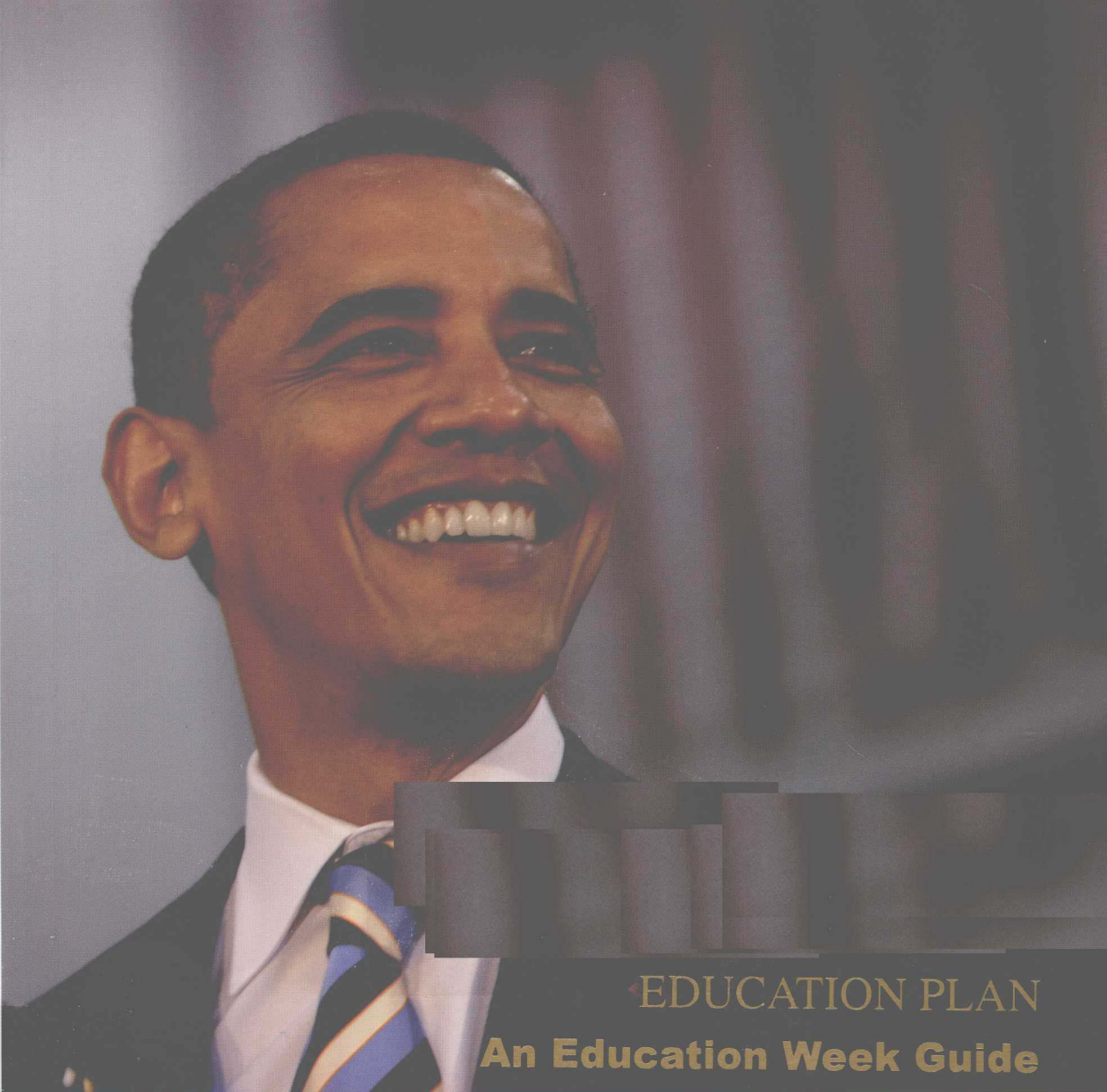




EDUCATION PLAN
An Education Week Guide

奥巴马的教育蓝图

[美]《教育周刊》 编 范国睿 主译
Education Week



教育科学出版社
Educational Science Publishing House

THE
OBAMA
EDUCATION PLAN
An Education Week Guide
奥巴马的教育蓝图

[美]《教育周刊》 编 范国睿 主译
Education Week

教育科学出版社
· 北 京 ·

责任编辑 何 艺
版式设计 沈晓萌
责任校对 曲凤玲
责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

奥巴马的教育蓝图 / (美)《教育周刊》编; 范国睿
译. —北京: 教育科学出版社, 2010. 9
ISBN 978 - 7 - 5041 - 5152 - 0

I. ①奥… II. ①教… ②范… III. ①教育政策—研
究—美国 IV. ①G571. 20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 145529 号

出版发行	教育科学出版社		
社 址	北京·朝阳区安慧北里安园甲 9 号	市场部电话	010 - 64989009
邮 编	100101	编辑部电话	010 - 64981167
传 真	010 - 64891796	网 址	http://www.esph.com.cn
经 销	各地新华书店		
制 作	北京金奥都图文制作中心		
印 刷	保定市中画美凯印刷有限公司	版 次	2010 年 9 月第 1 版
开 本	169 毫米×239 毫米 16 开	印 次	2010 年 9 月第 1 次印刷
印 张	16.75	印 数	1—6 000 册
字 数	231 千	定 价	35.00 元

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

变革时代的教育政策^①

——奥巴马政府的教育改革述评

(代译序)

2009年1月20日, 巴拉克·奥巴马(Barack Obama)当选美国第44任总统, 成为美国历史上首位黑人总统, 正式入主白宫。与以往几届总统一样, 新当选的奥巴马总统也面临着内政外交的新挑战。然而, 与以往不同的是, 奥巴马总统此时面对的不再是一个强大如昔的美利坚合众国, 而是一个正经历着由华尔街金融风暴引起的“经济海啸”危机, 同时深陷阿富汗战争和伊拉克战争, 处于“历史上最为艰难最为黑暗时期”的美国。因此, 在内政外交上只是“缝缝补补”已经不能满足美国国内民众以及国际竞争的需求, 诚如奥巴马在竞选时即提出的竞选“核心词”——“变革”(change)一样^②, 美国需要的是一个“变革”的政府, 一个能够重新建立美国实力与自信的政府。

与经济、政治、外交事务一样, 美国教育也正面临着巨大的挑战: 《不让一个孩子掉队法》(No Child Left Behind, NCLB)推崇的“绩效问责制”备受争议, 广大中小学教师陷入“为考试而教”(teach to test)

① 本文由笔者与华东师范大学课程与教学研究所博士研究生何珊云合作完成。

② 2008年11月4日, 奥巴马当选美国第44任总统。在赢得选举胜利后, 奥巴马在芝加哥一个公园内向支持群众发表了胜选感言。参见: Phillips M. Change has come to America [EB/OL]. (2008-11-05). http://change.gov/newsroom/entry/president_elect_obama_speaks_on_the_eve_of_this_election.

的困境^①，优秀教师纷纷离开学校^②，学生学业表现不佳，学生辍学率始终居高不下，高校毕业生比例远低于其他发达国家。对于试图建立“从出生到从业的完整且具竞争力的美国教育”的奥巴马总统而言，这种“民怨沸腾”的局面无疑预示着美国教育质量提升之路依然坎坷。新一届联邦政府该怎样解决重重危机中的教育发展困境？奥巴马政府将利用哪些教育改革政策与工具？政策之路又会遭遇哪些阻力与困难？在奥巴马执政满一年后，本届美国政府对于教育的改革决心、期望目标以及相应的行动纲领，已经在政府教育改革政策中初露端倪，分析其具体内容以及未来三年内可能的实施状况，无疑可以为明晰美国未来教育发展提供参考依据。

一、联邦政府的“教育牌”

回溯美国历史，“每一个经济动荡和转变的时刻，国家都应之以果敢的行动和宏观的思维”^③，这些思维和行动自然也包括了美国的教育事务。由于美国宪法以及国家传统，教育一直是州政府全权管理的领域，联邦政府的作用仅仅是“搜集教育数据与事实，通报各州的教育状况与进展”^④。但不容置疑的是，鉴于教育重要的政治、经济、文化等战略影响力，美国联邦政府介入教育的力量不断增强，改变了长期以来在教育领域无甚作为的状态，转而想以自己的战略需要和政策工具来影响、改革、创造令人满意的美国教育。

从1958年颁布《国防教育法》(National Defense Education Act)，投入资金促使美国中小学发掘、培养国家安全所需要的科技天才，到1965年制定《初等与中等教育法》(Elementary and Secondary Education Act of 1965)，以更大的政策与经费投入打造提供优质教育的庞大中小学体系，

① Mendoza C. Inside today's classrooms; teacher voices on No Child Left Behind and the education of gifted children [J]. Roeper Review, 2006, 29 (1): 28-31.

② Jones M G, et al. The unintended consequences of high-stakes testing [M]. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2003: 137.

③ Obama B. President Obama's speech to a joint session of Congress [EB/OL]. (2009-02-24). <http://www.america.gov/st/texttrans-english/2009/February/20090224231709eafas0.110882.html>.

④ McAndrews L J. The era of education: the presidents and the schools, 1965-2001. Urban: University of Illinois Press, 2006: 2.

都显示了联邦政府日益增强的教育改革力度。^① 20 世纪 80 年代里根总统入主白宫以后,反复声称“国家处于危机之中”,他领导下的联邦政府将美国教育的运行轨道,引向了以“标准化的课程与考试”来提高学生的学习成绩(尤其是数学、科学以及英语阅读等所谓“主科”的成绩),联邦政府对教育的影响力发展到了可以左右整个美国的教育内容及运行机制的程度。虽然里根本人深切明白,联邦政府没有精力也没有能力打造一个让民众都满意的美国教育,但迫于各州无力负担教育发展、工商业团体对“人力资源”的诉求以及民众高度关注的现实压力,里根不得不将教育问题“小心翼翼”。里根十分清楚,联邦政府改革教育是“一桩收益小于投入的亏本生意”^②,但出于国内政治以及选情需要,政府必须投身其中并卖力演出。

随后的老布什及克林顿政府继续沿着里根政府设计的改革轨道努力,继续加强联邦政府对于教育的影响力。小布什总统上台后,大力推动国会通过《不让一个孩子掉队法》,以学生考试成绩是否提高作为学校年度考核的重要依据(所谓的“年度进步计划”),并以 2014 年为截止日期,要求每一个孩子都能在数学、科学和英语中达到一定水平,从而将联邦政府的教育影响力提高到了一个新的水平。

联邦政府在教育事务中扮演越来越重要的角色,其中一个主要原因是其对教育作用的认识与理解在不断发生变化。其一,美国在其发展历史中,始终面临着自身产业升级的压力以及外部国际竞争的压力,归根到底,这些都与国家的生产力密切相关,而教育水平的高低不仅关系到美国是否可以建成“世界一流的中小学教育”,而且关系到美国能否在 21 世纪的科技、经济竞争中保持领先地位。教育水平直接影响本国生产者素质与生产能力的提高、创新科技效益的增加以及产业结构的革新。其二,“二战”以来,由于联邦政府频频涉足和各大媒体反复渲染,教育由当初的地方甚至私人问题逐渐演变成全国性的问题,各州信奉“市场主义”的右翼政客、渴求“人力资源”的美国金融工商业团体、教育

① Calzini C, et al. The increase of Federal influence on educational policy in the United States [J]. Journal of Cross-Disciplinary Perspectives in Education, 2009, 2 (1): 1-13.

② Davies G. Government grow: education politics from Johnson to Reagan [M]. Lawrence: The University of Kansas Press, 2007: 246-247.

团体以及每一个美国民众无不关心国家教育政策。从里根开始，美国总统候选人更是在竞选期间就得拿出更能吸引民众注意力的教育改革方案，里根、布什以及克林顿等最后胜出的候选人，很大程度上都在教育改革方面拿出了比对手更能博得眼球的政策，以至于被誉为“教育总统”。面对美国国内外的经济、政治、军事等众多棘手难题，将关注点放在国内的教育问题上，无疑可以转移国内民众对于其他事务的注意力，减少人们的指责与不同意见，为政府营造相对较为有利的政治环境。

二、经济危机时代的教育改革蓝图

面对危机时刻，奥巴马政府自然也沿袭之前几届联邦政府大打“教育牌”的传统。在竞选初期，相较于其共和党竞争对手麦凯恩（John McCain），奥巴马显得更为关注教育问题。在竞选阶段，奥巴马共发表了12次关于教育改革的演讲，组建了阵容强大的教育智库，认为“现在是最终履行为每个孩子提供世界一流教育的道德责任的时候了，因为全球经济竞争不允许我们有丝毫懈怠”，并辅以具体的政策措施，试图使美国民众相信在他的领导下，美国教育可以走出此前10年陷入的僵局。不同于麦凯恩提出的“教育决策不应该在联邦层面进行”^①，奥巴马希望联邦政府在教育事务中扮演越来越重要的角色。奥巴马如此大打“教育牌”，除了与其哈佛、哥伦比亚名牌大学高材生的个人背景有关外，也离不开其深谙教育政策关乎工商业、教育团体以及每一个美国民众，对选战以及执政具有重要意义的道理。

2007年11月，奥巴马首次发表“重要的教育演讲”，主题是“每个人都应为全体美国儿童的成功负责”，其措辞可谓朴实、感人：

我曾和一位年轻教师交谈，我问她学生面临的最大挑战是什么。她告诉了我一个从未听过的答案。她说，我们的教育体系失败了，教师们常常抱怨“这些孩子不会学”，“这些孩子不愿学”，“这些孩子成绩太差了”，久而久之，这些孩子成了别人。年轻教师看着我继

^① 参见：McCain J. John McCain on Education [EB/OL]. [2010-03-19]. http://www.ontheissues.org/2008/John_McCain_Education.htm.

续说道：“我一听到这些说法就觉得心里难受。他们哪里是‘这些孩子’，他们全都是我们的孩子啊。”

接着，奥巴马用一连串的排比句，高呼散布在全国各地的、处于困难之中的孩子是“我们的孩子”，进而强调“是时候了，我们应该明白，教育好他们乃是我们必须承担的责任”。^①

竞选期间，奥巴马在教育演讲中试图以其平民化、超党派的真诚言辞，反复描绘一幅十分美好的基础教育改革蓝图。他声称将大幅增加教育经费投入，承诺会推出一套规模宏大的教育重建方案：不仅优化基础教育，而且改革过去联邦政府关注甚少的学前教育，同时为更多的人接受高等教育创造条件。这是一个“全面完整”的教育方案。具体来说，奥巴马打算首先在学前教育领域投资 100 亿美元，努力确保每个孩子都可以接受高质量的早期教育项目；其次，在中小学教育领域改革评价与问责制度，以及教师录用、培养、专业发展及奖励制度，为每一位学生提供更“人性化”的、真正致力于求知和培养能力的学校；最后是帮助学生获得更多的大学深造的机会，为完成 100 小时社区服务的大学生减免 4000 美元学费。^②

除向选民许诺联邦政府将大规模重建美国教育之外，奥巴马还曾就教学这一最微观的领域推出改革构想，并向广大教师说明将采取怎样的政策来解放近年来备受“标准化考试”束缚的学校教育：

作为总统，我将与各位州长和全国教师一起开发真正可以提高教育成绩的评价工具，促使学生展开科学的探究，锻炼解决问题的能力，而这才是 21 世纪知识经济时代的激烈竞争所必需的。让学生参加的考试都必须是为了促进学习，而不是为了计算分数。如果我们真想让我们的孩子有朝一日成为伟大的发明家和问题解决者，我

① Obama B. Our Kids, Our Future [EB/OL]. (2007-11-20) [2010-03-19]. <http://usliberals.about.com/od/education/a/ObamaEdplan.htm>.

② D-Hammond L. President Obama and education [J]. Harvard Educational Review, 2009, 79 (2): 210-211, 216.

们的学校便不能因为考试而遮蔽了创造，我们必须让考试激发创造。^①

应该说，奥巴马从改革评价（考试）入手，抓住了近年来束缚美国教育的死结，美国教育确实需要那种可以激励学生从事探究与创造的评价方式，而不是利用“标准化考试”（通常由多项选择题构成）来“迫使”学生掌握（背诵）“标准”的课程和知识（答案），并根据考试结果实施奖惩。布什政府在以“标准化考试”推动各地落实《不让一个孩子掉队法》时，没有预料到“标准化考试”的糟糕后果，奥巴马及其教育顾问则充分考虑到了这一点，这可以说是“奥巴马教育改革方案的独特之处”^②。为了获得那种可以激励学生从事探究与创造的评价方式，奥巴马许诺将投入大量经费，帮助各州研发高质量的评价工具。虽然结果如何尚无法预料，但他如此重视评价改革，多少可以给被“标准化考试”牢牢束缚的教师带去“解放”的希望。

除试图通过改革评价来扭转教育质量外，奥巴马还花了很大的精力来思考如何打造可以提升教育质量的优秀师资队伍。克林顿政府和布什政府也曾在这一点上着力甚多，但怎么也改变不了20世纪70年代以来的优秀师资短缺局面。奥巴马的目标是让“美国的每一间教室都有一位优秀教师”，其措辞可谓相当动人，或许这也是他内心深处的真诚期望。为此，奥巴马计划每年由联邦政府投入10亿美元，实施免费大学师范教育，毕业生须到师资短缺的地方至少服务4年，这样联邦政府每年就可以获得4万名新的优秀教师。除此之外，奥巴马还在教师专业发展和职位晋升方面制定了许多完善及优惠措施，而这些措施同样是为了培养、留住可以实现联邦美好教育理想的优秀教师，使美国教育走出10年来的“分数陷阱”，为每一位学生提供高质量的教学活动，巩固美国在世界经济、科技领域的领先地位。

可以说，奥巴马在竞选期间就向美国民众描绘了一幅美好的教育改革

^① Obama B. What's possible for our children. [2010-03-19]. http://www.denverpost.com/news/ci_9405199.

^② D-Hammond L. President Obama and education [J]. Harvard Educational Review, 2009, 79 (2): 210-211, 216.

蓝图，其中还有许多令人注目的“亮点”。例如：过去联邦政府只满足于提供“儿童看护”功能的学前教育，并未涉及真正的“教育”职能，奥巴马则承诺为每一位幼儿提供优质的学前教育课程；而在中小学领域，奥巴马同样试图以新的评价与激励机制，来超越布什时代过分依赖“标准化考试”的教育改革。诸如此类的承诺都是为了使民众相信，美国教育在新一届联邦政府的领导下能够迎来新生。然而需要指出的是，如果奥巴马仅仅依靠大打“教育牌”，显然不足以确保其赢得选举，因为当时民众更关心的并不是教育危机，而是日益深重的经济危机。甚至美国教育之所以日益陷入危机局面，在很大程度上也是由经济危机造成的。

正如人们所看到的那样，金融危机爆发以来，美国许多学区都出现了教育经费严重短缺的不利局面，许多学校因此关门，教师“下岗”。对此，如果不采取措施，奥巴马何以实现为每一名美国学生提供质量一流的教育？言外之意，奥巴马必须将教育改革置于经济危机背景下加以思考，才可以真正赢得选民及广大教师的响应。而奥巴马也确实充分考虑了经济危机对于教育的意义。在这一点上，奥巴马的教育改革构想可谓“因祸得福”，因为正是借助于经济危机，奥巴马才得以推出力度更大的教育改革计划。所谓“巧借救市推进教育改革”，说的就是这一点。^①

美国近几年的“金融海啸”及其引发的经济萎缩与就业危机，堪称奥巴马的第一大关注。和当年罗斯福及其他危机时代的总统一样，奥巴马也是采取“凯恩斯主义”（Keynesianism）的思路来处理这一“头等大事”，也就是由联邦政府出面、通过大幅增加公共投资来创造就业，刺激消费，进而复苏经济。教育作为公共事业之一，自然也会被视为“救市”或复苏经济的途径之一。增加教育投入，不仅可以扭转教师失业趋势，还可以通过改善、新建学校，创造数以万计的就业机会。^② 所以奥巴马可以提出大幅度提高经费投入的教育改革计划，并有机会在当选后迅速获得美国国会参众两院的通过，而不必像布什那样，几经波折，历

① 参见：高靓，等. 巧借“救市”推教改：有关专家解读美国总统奥巴马的教育新政 [N]. 中国教育报，2009-05-12（3）.

② 周红霞. 美国奥巴马政府教育政策追踪 [J]. 世界教育信息，2009（4）.

时两年多,才得以使《不让一个孩子掉队法》正式立法生效。

总之,奥巴马在竞选期间就提出了一套旨在重建美国教育的美好蓝图,希望缔造世界上质量一流的美国教育,而经济危机的特殊背景则使得奥巴马一旦当选,即可以借助于“救市”的紧急需要,迅速将其宏大的教育改革构想变成具体的政策措施。不过,需要指出的是,虽然奥巴马可以很方便地借拯救经济危机及联邦政府宏观调控,来推出大规模的教育改革计划,但教育投资到底能够增加多少以及能否最终落实,仍需要国会两院的同意。而奥巴马政府的教育改革政策究竟能否协调各方利益与需求,以及可以在多大程度上赢得各方支持,进而顺利实施改革计划,更是一大复杂的、难以理清的难题。

三、奥巴马政府的教育改革政策

奥巴马正式入主白宫之后,旋即在白宫官方网站公布了新一届联邦政府教育改革的大政方针,开始兑现竞选期间的一系列教育改革承诺,声称联邦政府将从加大教育投入、扩大教育公平、加强儿童早期教育、提升教师质量与教育质量、优化教育问责、加强高等教育等方面着手重建美国教育。紧接着,奥巴马又任命邓肯(Arne Duncan)为教育部长。邓肯之前是芝加哥教育局长。近几年,为提高芝加哥公立学校的教育质量与学生成绩,邓肯通过“使更多的特许学校合法化,实施高风险的标准化考试”,“关闭全市15%成绩不好的学校,另外兴建100所规模小、企业化运作的学校”,以及规定“这些企业化学校的教师不得加入教师工会,根据学生成绩进步与否,每年聘一次”^①等措施,进行了一场旨在重组芝加哥公立学校体系、提高教育质量的改革运动。选择邓肯作为新政府的教育部长,无疑表明了奥巴马政府非常希望邓肯能运用“芝加哥经验”,有效地利用教育经费和政策工具来提高公立教育质量。

2009年2月17日,奥巴马签署了《美国复苏与再投资计划》(American Recovery and Reinvestment Act of 2009),以应对自大萧条以来最严重的危机。该项法案规定,为增加就业,复苏经济,联邦政府将在

^① Giroux H A. Obama's dilemma: postpartisan politics and the crisis of American education [J]. Harvard Education Review, 2009, 79 (2): 259-260.

教育领域投入 1000 多亿美元,这样做不仅可以挽救或创造出数十万个幼儿教育、基础教育和高等教育的就业机会,对经济复苏产生直接刺激作用,而且通过实施学校现代化建设项目,可以额外产生数千个建筑业就业机会。此外,法案还将通过提高助学金和学费税收抵免等政策,来满足更多年轻人接受高等教育的愿望。^①

可以清楚地看到,重振美国经济的迫切需求为奥巴马政府大幅度提高教育投入创造了可能,并为这些巨额教育经费的使用提供了实际的政策措施和改革行动。2月18日,教育部长邓肯向媒体表示会将巨额教育投资主要花费在四个方面:“第一,提高教师质量,鼓励优秀教师到成绩不佳的学校任教;第二,提高学科标准,研发更好的考试;第三,使用数据库,科学记录每一名学生的进步过程;第四,支持困难学校实施改革。”^②26日,奥巴马针对教育改革在国会发表讲话,强调联邦政府的教育经费“将用来扩大大学入学机会”,同时“在基础教育领域实施更多的改革,扶持特许学校,奖励优秀教师,从而整体提高美国教育质量”。^③3月10日,奥巴马在华盛顿发表演讲,宣布联邦政府将全面彻底改革美国教育。至此,新一届联邦政府完整的教育改革计划终于全面出炉,其政策要点如下:

1. 学前教育:实施“0—5岁计划”,投资50亿美元,扩大幼儿教育的入学机会,同时提高幼儿教育的课程质量,为来自工人和有特殊需要的家庭的15万名儿童提供优质幼儿教育。

2. 基础教育:加大投入,消除目前教育领域美国与其他发达国家之间的距离,挽救近年来美国在世界科技、经济领域地位下滑的趋势,鼓励各州开发能够满足21世纪激烈竞争需要的课程,采用世界一流的标准,促使各州及各学区追求卓越的办学成绩。

① 参见: American Recovery and Reinvestment Act of 2009 [EB/OL]. http://en.wikipedia.org/wiki/American_Recovery_and_Reinvestment_Act_of_2009.

② 参见: Ramírez E. How to spend \$100 billion on education [EB/OL]. <http://www.usnews.com/blogs/on-education/2009/02/18/how-to-spend-100-billion-on-education.html>.

③ 参见: Ramírez E. Obama's remarks on education get mixed reviews [EB/OL]. <http://www.usnews.com/blogs/on-education/2009/02/26/obamas-remarks-on-education-get-mixed-reviews.html>.

3. 招募、培养、奖励杰出教师：鼓励新一代美国公民投身教育事业，大力吸引优秀人才到中小学从教，每年为美国公立学校输送3万名教师，设立面向大学毕业生的“教师服务奖学金”，大学毕业生在师资极度匮乏的学科领域或地区任教满4年，将获得相当于研究生两年学费的资助；对志愿到师资严重短缺的地区执教科学、数学的教师提供额外薪酬；为新教师配备有经验的专业发展指导老师；奖励可以提高学生学习成绩的优秀教师，同时鼓励优秀教师为改造学校承担更多的责任，实施高风险的考核机制，对于给过一次机会仍不能提高学生学习成绩的教师，坚决予以辞退。

4. 特许学校：为各州大力发展特许学校扫除障碍，以此鼓励所有美国学校追求创新与卓越，促使各州制定更严格的择校及考核标准，确保特许学校在保持自治的同时，可以以更负责的办学行动兑现质量承诺，关闭不合格的特许学校。

5. 学生学习：改变美国学生平均每年比韩国学生少学习一个月的局面，延长课外教学时间，鼓励学校开发暑期学习项目，或者每天为有需要的学生补课；努力降低日益攀升的高中辍学率。

6. 高等教育：到2020年，大学入学率达到世界第一，扩大入学机会，保证每一位美国公民都可以享受优质的高等教育，提高佩尔奖学金的数额，扩大助学贷款计划，为劳工家庭的学生每年提供2500美元的学费税收抵免，投资25亿美元，鼓励大学帮助学生完成学业；为新就业或就业多年的全体美国成年公民创造接受各种形式的高等教育的机会。^①

美国政府为应对金融危机而采取的经济激励方案中，史无前例地为教育注入了1000亿美元。这1000亿美元如何有效地使用，成为美国国内教育界争论的焦点。在布罗德基金会和比尔与梅林达·盖茨基金会的资助下，由40位美国教育界官员和专家组成的委员会，于2009年4月联合发布了题为“聪明的选择：将恢复基金投资于学生成功”（Smart

^① 参见：The Wall Street Journal Staff. Obama's remarks on education [EB/OL]. <http://blogs.wsj.com/washwire/2009/03/10/obamas-remarks-on-education-2/tab/article/>.

Options: Investing the Recovery Funds for Student Success) 的报告^①, 提出五项优先行动。(1) 建立美国的共同标准: 委员会希望, 到 2012 年, “代表美国绝大多数学生的至少 40 个州, 采用更少量、更清晰、更高级、有实证基础、为升学和就业作好准备的标准”。但是, 让 40 个州加入这个标准, 需要召开许多会议, 所以将最终期限定在 2012 年。(2) 为教育者、教育政策制定者与父母提供可以使用的数据和信息: 为了使教师的工作与努力不至于盲目, 帮助他们知道哪个学生在哪些方面取得了进步, 并且与其他教师交换意见, 学校和州政府应该能够跟踪每个孩子的进步。目前已有 6 个州加入了致力于用高质量的教育数据提升学生成绩的“数据质量行动”。(3) 引导富有针对性的教师评价方法: 希望到 2012 年每个州和学区都有一个体系, 这个体系“对至少 50% 的教师, 根据他们对学生的学业成绩持续作出的贡献, 提供有差异的支持与奖励”。(4) 转变表现不良的学校: 建议每个州关闭占学校总量 5% 的表现最差的学校, 并且用“对学生有较高期望、有经营和员工聘用的灵活度以有效满足学生需要”的学校来取而代之。(5) 帮助存在困难的学生: 延长那些在阅读、写作和数学方面至少落后两年的学生的学习日与学年, 并且为他们安排被证明有能力的教师, 以提升他们的成绩。这一报告在很大程度上代表了美国教育界对奥巴马教育政策的回应。

上述改革领域及其目标与政策措施, 被奥巴马总统视为新一届联邦政府的“美国教育战略”(America's education strategy)。从中可以看出, 虽然奥巴马政府“巧借救市”推出了自己的“教育新政”, 但其目标绝不仅仅是为了通过投资教育创造就业机会, 更是为了成就一番重建美国学校、真正提高美国教育质量的改革伟业。从以往联邦政府的教育改革成就来看, 奥巴马政府也有足够的发展空间。以往联邦政府的教育改革计划并未取得理想结果, 有的计划甚至搁浅, 尤其是《不让一个孩子掉队法》本该于 2007 年由国会再次授权延期, 但却被大选到来耽误了, 这些都为奥巴马政府成就教育改革伟业预留了巨大空间。而从选举期间的演讲来看, 奥巴马似乎也有意在改革美国教育方面取得实质性的突破,

^① Alberding E, et al. Smart options: investing the recovery funds for student success [R/OL]. <http://broadeducation.org/asset/429-arrasmartoptions.pdf>.

并因此起用在芝加哥取得成功的邓肯出任教育部长。

不过，由于奥巴马的“教育新政”是借《美国复苏与再投资法》推出的，并没有直接使其宏大的教育改革计划成为独立的法案，所以奥巴马政府只能够在《美国复苏与再投资法》允许的政策空间里实施教育改革计划，而无法全面落实所谓的“五大美国教育战略”。就《美国复苏与再投资法》而言，奥巴马最有希望采取改革行动的领域，乃是国会历来都支持的提高教育质量这一块。2009年7月27日，奥巴马就教育改革再次发表讲话。在反复强调为确保21世纪美国经济、科技的领先地位必须改革教育之后，奥巴马提出了此次讲话的主题——“如何提高从幼儿园到高中的教育质量”。奥巴马声称，联邦政府将投入“物质刺激，鼓励美国学校投身改革，追求卓越”，并因此推出了迈向巅峰计划（Race to the Top）。^①

随后，邓肯领导的教育部制定了迈向巅峰计划的实施细则，以激励各州领导学校参与该计划所倡导的教育改革竞赛。首轮计划从2009年7月延续到2010年6月，联邦政府预计投入43亿美元，并将根据各州的教育改革成效来分配资金。

1. 按照联邦政府统一的标准开发并实施严格的、高质量的评价工具，证明自己确实达到了联邦政府制定的标准，切实为学生升学或就业提供卓越的知识与能力。
2. 扩大对于教师与校长的支持，改进教师培养，拥有完善的可以激励教师的评价、薪酬及留任政策，确保将最优秀的教师分配到关键学科及最需要的地区。
3. 创建全州学业数据库，利用该数据库改进教学，同时向所有利益相关人公布数据，从而有助于政策制定和提高教学质量。
4. 针对教学质量长期不佳的学校，采取有效的革新措施，实施私有化改革计划。
5. 加强与商界领袖、教育家及其他利益相关人的合作，以提高

^① 参见：Office of Elementary and Secondary Education. Race to the top fund [EB/OL]. <http://www2.ed.gov/programs/racetothetop/index.html>.

学生成绩，缩小成绩差距；对表现优异的特许学校，加大支持力度；提高数学、科学教育的质量；大力创造其他条件，推进学校改革与创新。^①

2010年1月29日，奥巴马总统发表其国情咨文，向国会报告了美国内政外交的情况，其中再次重申教育对于国家发展的重要意义。在随后于2月1日出台的2011年财政预算中，国内开支被大幅度缩减，但教育经费却比上一年度增加35亿美元，包括：10亿美元用于修订《不让一个孩子掉队法》，13.5亿美元用于迈向巅峰计划，5亿美元用于开发新的测试工具，9.5亿美元用于激励教师以及其他计划。^②作为国家政策的指向标，教育财政预算充分表明了奥巴马政府对于教育“质量”的追求，各项经费开支的目的无一不是希望改进现状，打造具有高质量以及竞争力的美国教育。

虽然自2009年1月奥巴马入主白宫以来，新一届联邦政府因为“受益”于严重的经济危机与急切的“救市”需要，而避免了国会层面两党之间的争执，“搭顺风车”般地将实施教育改革所必需的1000亿美元巨额经费投入列入了《美国复苏与再投资法》，但由于时间有限，联邦政府只是向各州及社会各方人士交代了巨额教育经费将用来做什么。从奥巴马上任之后的大半年时间里拿出的一系列教育政策来看，其教育新政主要是想通过向各州拨付“教育救济款”，推行教育部长邓肯在芝加哥领导学校重建时期的改革思路，来促使各州在兼顾教育机会均等的同时，大力提高美国学校的教育质量，缔造所谓学生成绩世界一流的美国教育。

这一政策思路符合美国近10年的政治传统及经济发展的需要，然而奥巴马政府的教育新政也有一个明显的缺陷，这便是他所推行的上述一系列政策缺乏法律的强制性，并未像布什政府时期那样成为一项单独的

① 参见：The White House. Promoting innovation, reform, and excellence in America's public schools [EB/OL]. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/fact-sheet-race-top>.

② 参见：The Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress. American Recovery and Reinvestment Act of 2009 [EB/OL]. (One Hundred Eleventh Congress of the United States of America). (2009-01-06). http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=111_cong_bills&docid=f:h1enr.pdf.

教育法案。这一点自然会对政策在各州的执行产生不利影响，以至于奥巴马政府在过去一年里主要是以“奖金”为杠杆，来促使各州响应其改革计划。除此之外，奥巴马政府还将面临美国权力高度分化、摩擦不断的政治现实，以及就业机会、经济状况迟迟得不到好转的社会现实。所以即使奥巴马政府获得国会授权可以修订《不让一个孩子掉队法》，将其教育政策上升为联邦法律，在各州执行这些教育政策的过程中，也难免会因为政治权力冲突以及就业与经济状况没有好转，而陷入僵局或失去民心。奥巴马政府所制定的上述教育新政能否顺利实施，可以取得什么样的效果，也因此充满了不确定性。

四、奥巴马的教育“新”政及其困境

虽然结局尚难预料，实施过程也必然困难重重，但就其政策本身而言，奥巴马政府的教育政策仍给人留下了深刻的印象，延续了美国近30年以来教育改革对于“质量”的诉求，同时提出了不少超越布什政府教育政策的新主张，描绘了一幅更美好、更全面的美国教育蓝图。归纳起来，奥巴马的教育新政至少在以下几个方面，能让美国民众觉得它突破了布什政府的教育政策。

首先是将学前教育纳入改革范畴，提出0—5岁计划。美国对学前教育拨款100亿美元，资助各州普及学前教育，增加有教育意义的课程项目，使每个低收入家庭的儿童都能获得优质的学前教育，为小学学习作好充分准备。其次是针对高等教育制定更受普通民众欢迎的一系列资助与学费税收抵免计划，尤其是对完成100小时社区服务的大学生减免4000美元学费，更让低收入家庭看到了希望，因为这笔钱足以支付公立大学2/3的学费或大多数社区学院的全部学费，学生等于不花钱就可以上社区学院。而奥巴马教育新政中最受关注的即是其对布什政府推出的《不让一个孩子掉队法》的修订计划。布什政府的教育政策强调以学生考试成绩作为教师、学校考核的依据，而且过分重视数学、科学等主科的成绩，引发了教师群体以及学校的不满，其要求在2013—2014学年达