

奥巴马政府的学前教育改革及其影响因素*

陈 坚,王洪晶

摘 要:奥巴马就任美国总统期间,对学前教育进行了大刀阔斧的改革,联邦政府相继出台了“0-5岁教育计划”“角逐卓越——早期学习挑战”和“连接教育计划”,致力于普及学前教育、促进学前教育公平、优化学前教育质量。全球学前教育发展环境的驱动是奥巴马政府学前教育改革的外在动因,美国学前教育发展条件及学前教育理念革新的助推是奥巴马政府学前教育改革的内在动因,有力地推动了美国学前教育发展。

关键词:美国;奥巴马政府教育改革;学前教育

中图分类号:G512

文献标识码:A

文章编号:1671-6531(2018)11-0009-06

一、奥巴马政府的学前教育改革

(一)“0-5岁教育计划”

2009年,面对金融危机导致众多学校即将停办以及数以万计的教师即将失业的境况,奥巴马总统高举“教育当先”旗帜,提出“0-5岁教育计划”(Zero to Five Plan),联邦政府向学前教育拨款100亿美元,促进各州学前教育普及化,致力于保障贫困家庭儿童获得平等的学前教育机会和优质学前教育资源。

“0-5岁教育计划”内容解读:

1.大力发展专为学前儿童制定的“早期开端计划”,加大学前教育经费投入来帮助低收入家庭的儿童掌握必需的学习技能,从增加非营利性学前教育机构并扩大学前招生人数来大力发展和普及学前教育,以提高政策保障下的学前教育质量。

2.设立“早期学习挑战经费”为“0至5岁教育计划”提供专项资金支持,旨在为怀孕妇女和学前儿童提供优质的学前准备。包括:(1)提供优质早教资源。(2)提升早期教育质量。(3)早期学习挑战经费有:一是“质量途径赠款”(Quality Pathways Grants),二是“发展赠款”(Development Grants)。早期学习挑战经费为各州建立更为系

统的学习体系和学习模式,为学前儿童提供相关项目,促进教育质量的提升。

3.设立“早期教育拨款项目”,为各州贫困家庭儿童提供助学基金,并倡导各州鼓励学前教育机构通过实行优秀项目来获得学前教育经费,继而促学前教育的长效优化发展。

4.倡导以“亲子家访计划”来保障孕妇、婴儿、幼儿的身体和精神状态的健康成长。美国联邦政府通过选派5.5万名经过严格培训的护士为低收入家庭及初次妈妈安排家访计划,并为初次父母提供就业指导等公益性社会服务项目。

5.实施“普及幼儿园计划”。联邦政府向各州授权拨款,大力兴办和扩建非营利的、普及性质的学前教育机构,使每个儿童拥有平等享受学前教育的机会,使所有儿童都能享受优质的早教资源,为所有儿童的终身幸福生活做好准备。

6.设置“总统早期学习委员会”以加强对学前教育的领导。这一领导机构在美国学前教育史上等级最高,也尤其受重视。该委员会由奥巴马总统直接领导,由各州主要领导、相关专家共同参与。联邦政府履行指导和统筹职责,协调好各州与各地机构的工作,促进政府和各州、各

*2017年度教育部人文社会科学研究规划基金项目“比较制度分析视角下城乡学前教育均衡发展的路径研究”(17YJA880005)

陈坚/东北师范大学教育学部副教授,博士(吉林长春130024);王洪晶/东北师范大学教育学部在读博士(吉林长春130024)。

地的私立与公益性机构的沟通合作。

7.实施“子女和家属税收优惠政策”。“0-5岁教育计划”主张通过对子女和家属的优惠收税,提供给学前儿童可负担的保育服务,尤其是对低收入家庭而言,这一政策对其帮助最为直接,其最终目的是确保家庭有足够资金用于儿童的保育与发展。

“0-5岁教育计划”内容丰富,条理清晰,涵盖了从婴儿到幼儿再到学前阶段的较为完整的体系,尽力使每个儿童都能够平等地接受学前教育并充分做好进入幼儿园的准备。

(二)“角逐卓越——早期学习挑战”

2009年,奥巴马政府提出“角逐卓越”(Race to the Top, RTT)计划,要求各州以基础教育项目竞赛的方式获得教育改革经费,旨在提升全国基础教育质量。奥巴马指出,“我们想要通过‘角逐卓越’提供学前教育经费,继而为儿童提供更好的学习环境、优秀教师和更好的教学效果”。^[1]在优质学前教育的目标导向下,2011年,美国教育部、公共卫生服务部重新提出并共同发布“角逐卓越——早期学习挑战”项目(Race to the Top—Early Learning Challenge, RTT—ELC),这是“角逐卓越”计划的子项目,其最终目标是专门提高美国学前教育质量。

“角逐卓越——早期学习挑战”计划内容解读:^[2]

1.卓越州管理系统(Successful State Systems)建立基于广泛的利益相关者参与和有效的管理

机制,更好地促进学前教育管理体系的完善,为学前教育发展提供体制保障。

2.优质问责项目(High-Quality Accountable Programs)基于一套共同标准,由州幼儿园通过“开端计划”、儿童保育与发展专款、《残疾人教育法》以及类似的项目,创建统一的全州早期学习发展系统。

3.儿童早期学习和发展成果(Promoting Early Learning and Development Outcomes for Children)通过在全州范围内为早期儿童建立统一标准,依据标准执行全面的跨域评估,明确提高项目和服务质量的准则,促进家庭实施健康的儿童护理,同时提高学前教育质量。

4.向优秀早教劳动力(A Great Early Childhood Education Workforce)提供专业发展、职业生涯机会、区分补偿和鼓励措施支持,致力于提高早期儿童的知识、技能和潜力,促进其学习和发展;

5.评估进展和成果项目(Measuring Outcomes and Progress)通过收集、组织和了解早期儿童在特定领域取得进步的成果,通过综合数据系统,使用数据来提供指导、参与实践、加强服务及实施政策。

“角逐卓越——早期学习挑战”项目规定以下19个州(如图1)的幼儿园须在儿童入园一周内进行入园评估(Kindergarten Entry Assessments),所有的儿童都有自己独一无二的背景和经历,因而当他们进入幼儿园后进行评估可以尽快了解每个儿童的知识水平和操作技能。

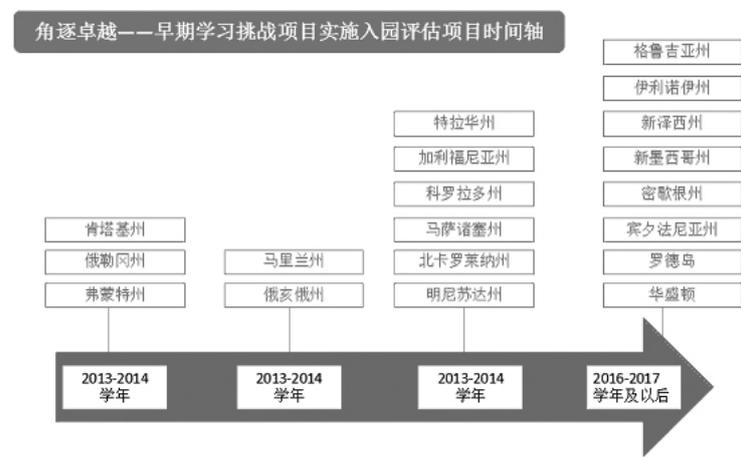


图 1

资料来源: <https://www2.ed.gov/programs/racetothetop-earlylearningchallenge/2015apr/2015progressfinal.pdf>

2015年年度统计报告指出,接受州政府拨款的学前项目,为将近26.7万儿童提供优质早教服务,相比未实行计划前的儿童数目增长了

263%;在儿童保育和发展基金资助下,将近24.3万儿童享受到优质早教资源,相比未实行资助项目时增加了86%。^[3]这一结果充分体现了

“角逐卓越——早期学习挑战”在普及学前教育,提高学前教育质量方面的重大作用。

(三)“连接教育计划”

通信技术是现代化发展的重要手段,教育信息化更是促进教育现代化、提升国际人才竞争力的有力手段。2013年6月,奥巴马总统提出“连接教育计划”,通过信息技术现代化来发展学前教育事业,保持美国在教育事业上的领先地位,最终提高全美学前教育质量、提升美国的国际竞争力。

“连接教育计划”重点内容解读:

1. 普及K-12阶段高速网络。“连接教育计划”的重要目标是提升全美学校的互联网速度,奥巴马政府试图通过提高K-12阶段学校互联网的覆盖率,建立一流的教育体系。“连接教育计划”的重要目标是实现全美学校及图书馆的网络数字现代化,让99%的K-12教育阶段学生实现高速上网。^[4]奥巴马提出,美国通信委员会应对学校实施优惠通信政策;加大对K-12阶段学校互联网的经费支持;加强各级各类学校的互联网设施建设等。

“连接教育计划”通过加强对全美范围内学校教室及图书馆的网络建设,继而有效地促进了学前教育公平,现代化信息技术的普及也极大地促进了全美学前教育质量的提高。

2. 实施数字化信息技术。“连接教育计划”对提升教师的专业知识与能力极为重视,并主张通过加大投资来确保教师获以专门的培训。“连接教育计划”通过为教育工作者提供专门的教育资源,使得教师可对学生的学习情况予以评估,并得到及时反馈;创建网络在线课程,使教师了解学生的现状,设计专门的课程活动以满足学生的需求;教师可利用互联网获取最新的教育资源,建立学习型社会环境。

“连接教育计划”通过教师使用数字化信息技术,丰富学前教育内容和教学手段,提高学前教育水平,最终实现学前教育的现代化和全球化。

3. 丰富学生学习资源。“连接教育计划”通过互联网软件和个性化学习设备来提高学生学习效果,满足来自不同背景的学生的学习需求,促进每个学生的全面均衡发展。“连接教育”通过个性化教学,使得所有学生享有公平的教育资源,同时也能为每个学生提供可以选择的和适

宜的学习资源,能够有效避免伤害学生的积极主动性。

奥巴马指出,要为每一个儿童提供优质学前教育,并为他们提供优质教育资源,为下一阶段的学习打好基础。“连接教育计划”通过高速网络和数字信息技术改变学生的学习状况,为学生提供开放的、可参与的教学模式和新型学习资源。

二、奥巴马政府学前教育改革的影响因素

美国的学前教育政策受国际学前教育环境及其国内的政治、经济、文化等因素的影响而不断演进。奥巴马总统执政以来,结合美国当时的政治经济条件,对教育领域的发展提供了极大支持,更将学前教育的重要性提升至前所未有的高度,并且从政策的宏观层面对学前教育予以管控。奥巴马政府学前教育政策的发展历程与世界范围内学前教育的发展环境及国内学前教育的迫切需求有着极其密切的联系。

(一)世界范围内学前教育政策发展的作用

21世纪以来,学前教育成为世界范围内教育政策改革的重点,教育公平与卓越则是其核心目标。在世界范围内,英国、日本、美国一直以来都被视为欧洲、亚洲、美洲教育发展的典范,以英国和日本为代表的许多国家都主张从政策保障机制着手,其在学前教育领域的发展仍走在国际前沿。英国、日本几乎都从政策角度来管理学前教育事业,因而奥巴马时期美国学前教育政策的发展也不可避免地受到英国、日本等发达国家的影响,推动了美国学前教育政策演进的步伐。

英国作为老牌的资本主义国家,其教育传统必然有着悠久的历史。2006年3月,英国政府颁布《学前教育专业标准》(Early Years Professional Status),要求学前教师必须具备学前教育专业知识、专业技能、创造性能力、真诚、热衷于教育事业以及丰富的教育实践经历等。《学前教育专业标准》经2011年修订后,于2012-2015年在英国广泛实施。2008年,英国遭受美国次贷危机影响,学前教育面临严峻挑战,但英国政府依然着力发展学前教育,并颁布了《早期基础阶段法定框架》,指出0-5岁儿童在不同领域的发展方向及每一领域的具体目标。为追求卓越学前教育目标,英国政府于2011年6月颁布了《为下一代培训卓越教师:提案报告》(Training our

next generation of outstanding teachers: Consultation report), 为发展优质学前教育提供保障。2013年7月,英国颁布《幼儿教师标准》(Teachers' Standards (Early Years)), 明确指出幼儿教师需达到的八项标准。

日本2007年颁布的《学校教育法》认为幼儿园的目的是“为幼儿提供保育和教育,创设适合幼儿健康成长的环境,促进幼儿的身心发展”。^[9]2008年,日本颁布《幼儿园教育要领》,将学前教育的内容分为五大领域:健康、环境、语言、表现和人际关系,并指出“这五个领域的目标是通过幼儿园的整体生活、儿童的全部体验以及各领域的相互促进而形成的”。^[10]2010年6月,日本公布《儿童、育儿新体系基本制度纲要》,明确规定了保育资源的使用细则,提出幼儿园和保育所一体化主张,以及努力创办新型幼儿园,为儿童提供多样化的保育服务,扩大早教范围,提高早教质量,延长早教时间等措施。2012年8月,日本相继颁布了《儿童保育支援法》《综合幼儿园法》《有关法律的关系整備法》,旨在为所有儿童提供一体化和优质的学前教育。

(二)美国学前教育发展条件的制约

奥巴马政府的学前教育政策是受众多社会环境影响的产物,包括政治、经济及教育等方面影响。学前教育作为教育系统的基础阶段,备受奥巴马总统关注和重视,并将学前教育改革作为国家战略。因而可以说,奥巴马时代的社会环境,是美国教育空前发展的时期,也是大力发展学前教育的重要时期,努力为全美儿童提供全面的、普及的、公平的、卓越的早期学前教育,为学前教育的发展提供了极为广阔的社会背景。

1.政治环境。执政党的主张和联邦政府的职能凸显。一方面,作为民主党派人士,奥巴马总统的成功就职,标志着民主党派取代共和党派正式成为美国的执政党。奥巴马总统执政后,通过“开端计划”、《2009美国复苏与再投资法案》以及“0-5岁教育计划”,向处于不利环境的弱势儿童群体提供免费的学前教育和保育服务项目,主张全面发展学前教育,继而民主党的主张得到重视和应用,党派职能得以凸显。

另一方面,联邦制是美国宪法规定的根本准则,因而各州政府拥有高度地方自治权,可对各学区的学前教育进行改革。奥巴马执政后,加大了联邦政府对全美各州学前教育事业改革与

发展的干预力度:第一,通过教育立法来保障相关政策实施;第二,增加经费支持以促进学前教育获以全面发展;第三,不断加强协调诸领域共同促进学前教育事业有序且稳步发展。在这一过程中,联邦政府的职能逐渐加强,对全国学前教育的干预力度逐渐加大。

2.经济条件。国际人才竞争加剧和公平化进程加速。国际竞争的实质是人才的竞争,发展教育尤其是学前教育成为奥巴马政府重视教育的一大动因。奥巴马执政之际,美国正面临金融危机带来的巨大困难,但他依然高举公平与卓越学前教育旗帜,认为每向学前教育投入1美元,社会就能获得约13美元的回报。奥巴马总统对学前教育事业的大力扶持不仅使教育领域获得较大发展,而且对美国在国际竞争中取得领先地位也有着极大影响。

缓解社会矛盾,追求教育公平是推进奥巴马政府加速学前教育政策改革和完善的又一动因。奥巴马总统非常重视学前教育普及,尤其是对于来自美国低收入家庭儿童、残障儿童以及少数民族儿童等,奥巴马政府对一切处境不利的儿童及其家庭提供早期援助,确保全美范围内的所有儿童都能够享受到公平、优质的早期教育资源。

3.文化模式。复杂移民文化和丰富多元文化的推动。一方面,美国有大约270个民族,其种族歧视问题和文化差异冲突由来已久。奥巴马总统上任后,为所有包括非裔种族在内的处境不利儿童及其家庭提供了极大的教育援助,他们在美国的国民地位逐渐提高,强烈要求美国提供的学前教育要体现其自身的民族文化,这对奥巴马政府学前教育政策的价值取向提出了更高的要求。

另一方面,多元文化教育已经成为当今世界教育政策改革要点,美国多元文化要求其教育民主化进程要不断加速,而多元文化教育要求教育政策要处理好不同种族间多样化教育的共存,不同文化背景群体以及优势与弱势群体之间的教育平等问题。“全美幼儿教育协会”对多元文化模式下的美国学前教育政策提出要求,认为多元化教育应符合其文化特性,并与其文化价值相适应。

(三)美国学前教育理念革新的驱动

“教育政策与教育理念是密切联系的两个

方面,教育理念会对教育政策的制定和实施产生重要的影响,教育政策的制定和实施也会体现教育理念的变化”。^[7]美国学前教育政策文本的内容必然要顺应和符合美国学前教育理念的不断演变和发展,教育事业作为一种特殊的上层建筑,在不同时期有着不同的教育理念,极大地推动了奥巴马政府学前教育改革的演进。

1.学前教育普及化水平的需求。教育普及是实现教育公平的前提,据美国教育部教育统计中心于2017年公布的最新数据显示(如图2)^[8],自2000年到2015年,普及学前教育项目对学前班儿童的惠及程度明显高于对幼儿园儿童的惠

及程度,即该项普及学前教育项目对5岁儿童的惠及率高于4岁儿童,对4岁儿童的惠及率高于3岁儿童。此外,图中可看出,在奥巴马总统2009年执政当年,美国初级教育项目惠及幼儿园儿童人数较高,普及人数达51%,几乎达到15年来统计数据的峰值,项目惠及学前班儿童人数达74%,足见奥巴马总统对普及学前教育的重视。截至2015年,美国初级教育项目惠及3岁至5岁儿童人数依然呈缓慢递增趋势,学前教育的普及化程度还有待提升,成为影响奥巴马学前教育改革的关键动因。

2.对学前教育公平理念的探索。根据2015

2000年到2015年间3-5岁儿童接受初级学前教育项目百分比

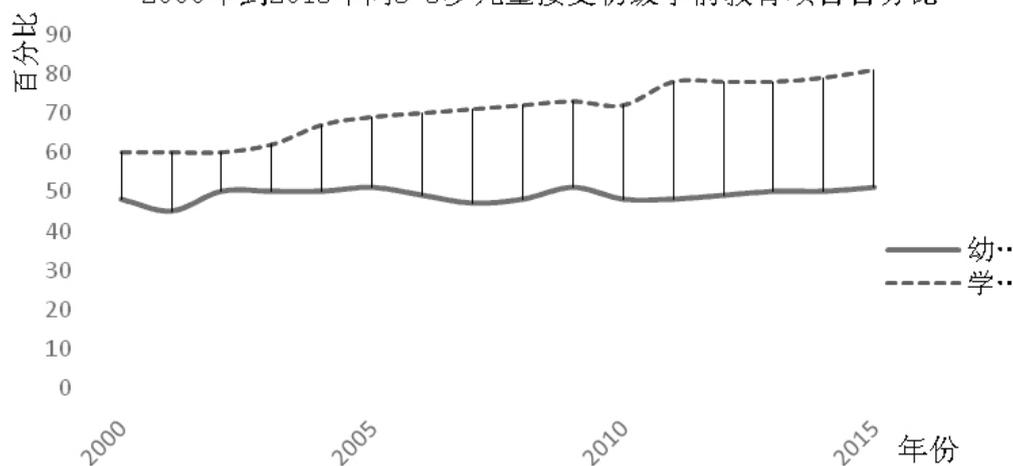


图2

资料来源: <https://nces.ed.gov/fastfacts/display.asp?id=516>

年美国教育部报告,美国商务部人口普查局公布的最新数据显示,截至2013年10月,早期教育项目惠及了38%的3岁至5岁儿童,学前一年教育项目惠及了27%的3至5岁儿童。在早期教育项目方面,惠及西班牙裔31%的3至5岁儿童,而项目对白人同龄儿童惠及率为41%,黑人儿童37%,亚洲儿童41%,其他种族儿童达44%,相比之下,西班牙裔儿童接受早期教育项目比重稍低。在学前一年教育方面,惠及黑人3至5岁儿童达33%,白人儿童25%,西班牙裔儿童27%,亚洲儿童23%,相比之下,黑人儿童接受学前教育一年项目比重稍高(如图3)^[9]。

这一数据充分显示出美国不同种族儿童享有的学前教育资源的差距,这在很大程度上推动美国公平教育进程,同时也推动奥巴马政府通过学前教育政策惠及不同种族儿童,促进教育公平。

3.学前教育卓越质量的追求。研究表明,接受优质早期教育的儿童在未来的校园生活中更可能成为佼佼者。然而,据2015年统计,“美国4岁儿童早期教育入学率约为66%,在OECD国家中排第25位,其中仅有不到30%的4岁儿童能接受高质量的早期教育”。^[10]美国作为地方分权制国家,各州的教育制度、普惠性学前教育政策,以及学前教育机构也不尽相同,导致学前教育质量难以保障。同时,由于地理环境和人口规模的差异,很多学前教育机构资源配置有限,尤其是偏远贫困地区的学前教育质量极低。此外,学前教师更是保障学前教育质量的中坚力量,然而由于学前教师待遇较差,各级政府对学前教师的优惠政策较少,致使美国学前教育师资严重匮乏,很多一线学前教师甚至没有接受过任何正规的师资培训,因而学前教育质量水平难以保障,继而影响了奥巴马政府学前教育政

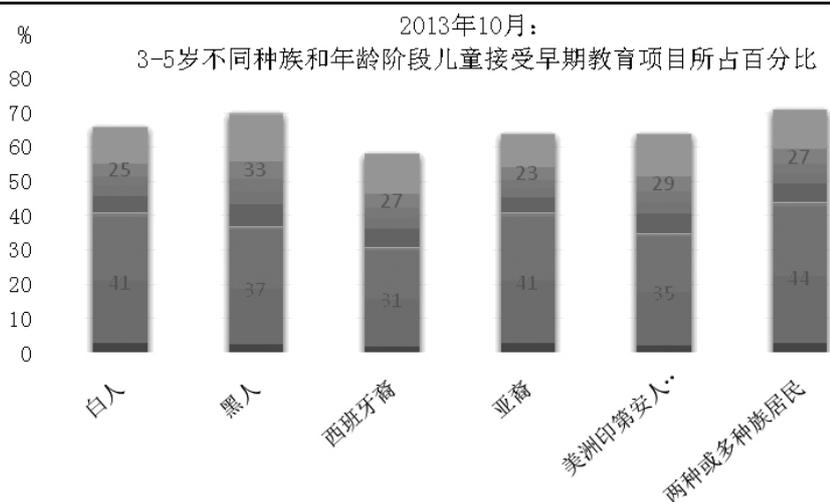


图3 美国商务部人口普查局最新人口普查情况

资料来源: https://nces.ed.gov/prog/pdf/Indicator_CFA/coe_cfa_2015_05.pdf

策发展方向。

21世纪以来,世界各国都将教育摆在优先发展的战略地位,学前教育是学制系统的开端,是国民教育的基础,更是培养人才的起点。学前教育政策作为发展学前教育的助推器,不仅能够有效推进学前教育事业的发展,而且对于义务教育的普及、终身教育的发展、创新型教育的建设都有着极大的促进意义。奥巴马总统执政以来,美国的学前教育改革不断演变和发展,经历了席卷全球的“金融风暴”,又作为民主党代表者直面共和党的反抗,战胜了无数的挑战,最终建立起较为科学完善的学前教育体系。

参考文献:

[1]The Alliance for Excellent Education.Race to the Top:Obama,Duncan Outline Requirements of \$4.35 Billion [J].Straight A's:Public Education Policy and Progress,2009,9(15):1- 2.
 [2]Race to the Top - - Early Learning Challenge [EB/OL].<https://www2.ed.gov/programs/racetot hetop- earlylearningchallenge/2013- early- learning - challenge- flyer.pdf>
 [3]2015 Progress Update:Race to the Top- Early

Learning Challenge [EB/OL].<https://www2.ed.gov/programs/racetot hetop- earlylearningchallenge/2015apr/2015progressfinal.pdf>

[4]The White House.Connect ED Initiative[EB/O L].<http://www.whitehouse.gov/issues/ education/ k- 12/connected,2014- 02- 24>.
 [5]文部科学省.幼稚園教育要領解説[M].フリースペース.2008,252.
 [6]文部科学省.幼稚園教育要領(平成20年告示)[M].フリースペース.2008,6.
 [7]倪小敏.教育公平与教育效率:英美基础教育政策演进研究[M].济南:山东教育出版社,2015: 284.
 [8]Preprimary education enrollment.[EB/OL]<https://nces.ed.gov/fastfacts/display.asp?id=516>
 [9]Participation in Education:Preprimary Education.[EB/OL].https://nces.ed.gov/prog/pdf/Indicator_CFA/coe_cfa_2015_05.pdf
 [10]中国驻美国大使馆教育处.美国奥巴马政府的学前教育政策以及相关项目 [J].基础教育参考,2015(7).

责任编辑:何言