

美国无家可归儿童教育政策的变迁、 行动样态及实践困境

曹雁飞, 柳海民, 王 澍

(东北师范大学 教育学部, 吉林 长春 130024)

[摘要] 随着美国后经济衰退时代的到来, 无家可归儿童教育问题已不仅仅是个体发展的问题, 更关系社会的稳定和美丽坚民族的团结与发展。如何对日益严峻的无家可归儿童问题作出积极的政策回应, 如何在现行的政策网络基础上寻求更为有效的突破路径是当前美国政府和社会所面临的新的现实考验和时代诉求。通过对美国无家可归儿童教育政策的演进、行动样态及实践困境三个方面的考察可以呈现美国无家可归教育援助政策的历史变迁、现实状况及其改进空间。

[关键词] 美国; 无家可归儿童; 教育政策; 实践样态; 种族

[中图分类号] G40-011.8/712 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-7469(2016)12-0057-13

美国的无家可归现象由来已久, 但真正被认定为社会问题, 进入政策视域才近30年时间。很长时期内, 无家可归问题在美国社会中都处于隐匿的状态, 到20世纪末期被认为是出现在大都市里的暂时性社会现象。伴随着2008年美国进入衰退期, 无家可归人口数量不断加大, 无家可归的社会问题日渐突破大都市的空间局限, 遍布各个州、各个大中小城镇和农村地区。无家可归儿童是无家可归者这一社会边缘群体中的极度弱势者, 从数量来看, 有超过248万的儿童在2013年间经历了无家可归, 这意味着每30名儿童中就有1名是无家可归儿童。^[1]就个体而言, 无家可归的经历使较普通家庭的孩子面临人生失败的风险加大。就社会层面而言, 无家可归儿童的受教育问题成为影响社会安全和稳定的重大隐患。由于无家可归儿童缺乏独立的经济能力, 有较高的风险沦为违法犯罪活动的参与者或受害者, 就改变现状的可能性观之, 保障这些儿童接受良好的教育是帮助他们摆脱残酷的现实处境、^[2]重拾“美国梦”、维护美国社会稳定的最优可行之径。

本文将通过梳理美国保障无家可归儿童教育的政策演进过程, 以分析政策执行

[基金项目] 中央高校基本科研业务费专项资金资助课题“学前教育政策空间比较研究——兼论中美当前学前教育政策的空间样态”(项目编号: 14ZZ2101)。

[作者简介] 曹雁飞, 东北师范大学教育学部博士生; 柳海民, 东北师范大学教育学部、教育部幼儿园园长培训中心教授, 博士生导师; 王 澍, 东北师范大学教育学部副教授, 博士生导师, 教育学博士。

过程中的行动者及其行动样态,并在对政策效果进行考量的基础上总结实践中的现实困境。

一、美国无家可归儿童教育政策的历史变迁

个人或者家庭沦为无家可归的原因不尽相同,家庭暴力、药物滥用、自然灾害、失业、健康状况等都是造成无家可归的现实因素。美国政府对无家可归问题的态度,自无家可归被作为政策议题提上议程开始,便发生着持续的变化。在社会环境的演变、政府和利益集团政策偏好的改变、问题发展的阶段表征、社会舆论导向等诸多要素的共同推进下,形成了致力于解决问题的政策网络。

(一)无家可归进入政策议题:20世纪七八十年代

1981年,保守党候选人里根当选美国总统,试图放弃“福利国家”的传统社会福利制度,致力于将支持社会项目的责任从联邦政府转移到州政府、地方政府,削减联邦政府的社会服务支出,1981-1986年仅六年间累积削减针对低收入人群的住房援助达60%,^[3]使很多原本贫困的家庭近乎破产,进而沦为无家可归。

随着问题的恶化,美国贫困文化批判也取得了新的进展。20世纪80年代以前,“美国梦”信条主导下的美国贫困文化对无家可归者存在极为严重的偏见。美国的主流文化认为无家可归的原因应归咎于无家可归者个人的失败^①,是由其主观上的不思进取、福利依赖所致,无家可归者被认定为不值得援助的群体。到80年代后期,美国社会开始了对贫困文化的反思和批判潮,很多贫困文化的批判者开始不遗余力地指责以往的贫困文化是“服务于富人,以及致力于维持不公平的分配制度的利益群体”。^[4]沃特·米勒(Walter Miller)指出,“那个阶段(20世纪六七十年代)的贫困概念具有深远的政治意义”,规避了其背后隐藏的更为复杂的社会问题。

社会对于无家可归儿童教育问题的反应也开始转向更多实践性的思考和行动。经历无家可归的家庭尝试为争取孩子平等的入学机会向固化的机制和政策盲点发出挑战。如1985年理查兹诉自由联合学区教育委员会(Richards v. Board of Education in the Union Free School District)、1987年梅森诉自由港学区教育委员会(Mason v. Board of Education in the Freeport Union School District)等案例都是无家可归家庭为改变儿童因为无家可归的处境而面临的入学难问题做出的有声反抗,虽然大多的尝试都没有获得问题的最终解决,但至少引起了政府、立法机构对无家可归儿童教育问题的重视和对立法的反思。

(二)无家可归儿童教育政策构建时期:里根、布什政府(1981-1993年)

里根政府有利于富人的经济政策加剧了无家可归者的困境,但基于政治、经济、

①迈克尔·卡茨(Michael B. Katz)通过谱系学的方法,提出了贫困的六种归因:(1)个人:贫困是个人的失败;(2)地域:贫困是产生于一个地理区域的特殊情况;(3)资源:贫困是钱或者其他资源的匮乏;(4)政治经济:贫困是资本主义经济的副产品;(5)权力:贫困是一个政治无能的后果;(6)市场:贫困反映了市场失灵或者未能利用市场潜力来改善人类的生活。

社会、文化对无家可归问题的持续发酵,联邦政府采取了积极的应对策略,架构了保障无家可归儿童接受教育的政策网络。当前美国推行的相关改进政策也基本是基于里根政府时期的政策框架。

1987年7月,美国国会通过第一部联邦层面的专门法案《斯图尔特·B. 麦基尼法案》(*Stewart B. McKinney Act*),促使州、地区和公众认识到无家可归者所处的极端贫困状态。它服务于无家可归者需求的满足,重点扶持无家可归群体中的相对弱势者,其中包括有儿童的家庭。但这部法案并没有取得政府预期的理想效果,原因有两方面:一方面,它将经费集中在建造收容所的开支上,对儿童其他方面的援助较为缺乏;另一方面,在执行过程中由于组织机构层级拖延的问题,经费落实周期较长。针对个中悬而未决的问题,国会对其进行了修订。1987年的法案集中关注“保证无家可归儿童注册入学、出勤和在学校里的成就”,对于儿童入学的具体困境(居住证明、父母或合法监护人陪伴、接种疫苗记录、交通困境)并没有明确的解决策略。^[5]1990年新修订的《麦基尼-文托无家可归援助法案》(*McKinney-Vento Homeless Assistance Act*,简称《麦基尼-文托法》)就原法案的这一缺陷,明确了州和地方教育机构在保障无家可归儿童和青少年进入公立教育中的职责,要求州和地方教育机构放松对居住证的要求,加大机构间的合作,保证无家可归儿童被纳入到免费的公立学校中。1994年,该法又增加对学龄前无家可归儿童入学的要求,并赋予无家可归父母为孩子选择学校的权利。

与此同时,联邦政府还成立专门的行政部门——无家可归联合理事会(The Inter-agency Council on the Homeless, 2002年更名为 the United States Interagency Council on Homelessness),以及专门的配套项目——“无家可归儿童和青少年教育项目”(Education of Homeless Children and Youth program),为无家可归儿童和青少年提供服务支持,保证其入学。

(三)无家可归儿童教育政策发展时期:克林顿、布什政府(1993-2009年)

这一时期,联邦政府在量的指标上取得了一定的政策效益及实施经验,政策设计者着眼于政策的局限性和现实困难,并将保证无家可归儿童教育权利、服务无家可归儿童和青少年贯行到其他法案中,从而扩大政策影响。

一方面,《麦基尼-文托法》作为《不让一个孩子掉队法》(*No Child Left Behind*)的一部分于2002年重新颁布。该法案对之前的版本作了进一步的完善。首先,拓宽“无家可归儿童”的定义,为政策服务和科学研究提供了共识性的话语平台。新颁布的法案明确了适用于以下四种类型的无家可归儿童和青少年:(1)因为经济困境或类似的原因而失去住房,与其他人分享住宿,或住在旅店、活动屋、露营地、避难所等场所,或等待被收养;(2)住在非常规的用于睡觉的私人或公共环境中;(3)住在公园、公共场所、废弃的建筑,不合格的住房,公共汽车或火车站,或者相似的场所;(4)流浪儿童。^[6]其次,扩大了学生和家长对学校的选择权,尽可能保证学生的稳定性。即使无家可归家庭已经搬离学区附近的临时性居所,只要他们选择留在原来的学校接受教育,学校和学区就应提供相应服务,保证学生继续接受教育。再次,禁止因为学生无家可归的现实处境而将其置于孤立的学校或者教育项目之中,^[7]或其他任何形式的隔离。与此同

时,规定接纳无家可归学生要以主流学校为主,因为在主流学校的环境下,生源具有多样性,能够提供更为自然的、稳定的社会环境,为学生社会化及成人后应对各种社会挑战做好更充分的准备。^[8]

另一方面,政策开始关注无家可归儿童群体中多元亚群体的需求。无家可归儿童并非同质性的群体,^[9]由于其无家可归的原因、状况、个人经历等各方面的差异,造成了需求的差异性。对此,在《麦基尼-文托法》(2002)的基础上增加了援助无家可归儿童亚群体的相关法案和条款。如针对有不同程度残疾的无家可归儿童,2004年经修订的《残疾人教育法》(*the Individuals With Disabilities Education Improvement Act*)对患有残疾的无家可归学生,不论残疾严重程度,22岁之前都可享受《残疾人教育法》的资助;针对学龄前无家可归儿童,2007年布什总统(George Bush)将开端计划项目重新授权为《开端计划法》(*Improving Head Start for School Readiness Act*),资助了一批著名的教育项目,如“学前儿童综合教育项目”(Head Start)和“攀登跃进项目”(Upward Bound),旨在提高低收入学龄前儿童的教育水平,鼓励失学儿童和青少年重返学校。

(四)无家可归儿童教育政策完善时期:奥巴马政府(2009年至今)

2009年民主党候选人奥巴马入主白宫,并坚持民主党一贯关注贫困问题的路线。奥巴马政府主张增加税收,提高社会福利,缓解日趋严峻的贫富差距和社会矛盾。针对无家可归儿童的教育问题,奥巴马政府在2009年重新授权《无家可归紧急援助和快速安排过渡性住房法案》(*The Homeless Emergency Assistance and Rapid Transition to Housing Act*,简称《紧急援助与住房法案》),把无家可归儿童和青少年的资助年龄上推至21岁,并重新定义了无家可归青少年依法享受的入学和相关支持服务。^[10]新法案改变了以往对无家可归儿童的服务模式,在城市、郊区和农村等多元背景下为无稳定住宿条件的家庭提供收容所和快速入住的服务,取得了较为显著的效果。^[11]2011年,奥巴马政府修订了《无家可归儿童和青少年法案》(*The Homeless Children and Youth Act*),强化了《麦基尼-文托法》、《离家出逃、无家可归青少年法案》(*the Runaway and Homeless Youth Act*, 1977)以及《残疾人教育法》,来确保资助覆盖无家可归青少年直到21岁。2015年12月,奥巴马总统签署了《让每个学生成功法》(*Every Student Succeeds Act*),重新授权《不让一个孩子掉队法》,其中对《麦基尼-文托法》做了进一步的修订和细化:明确规定增加20%的学区经费用于提供合适的援助,保障无家可归儿童和青少年接受合适的基础教育和高等教育,同时增加地方使用联邦财政拨款的自主权。^[12]

二、美国无家可归儿童教育政策的行动样态

美国保障无家可归儿童教育的政策实施过程是一个冲突与合作并存的动态互动过程,其中发挥重要作用的行动者包括各级政府及其职能部门和附设机构、非营利性专门机构、学校、教育工作者、家长(监护人)、社区、大众媒体等不同的利益群体。现阶段,美国有27个联邦层面的项目服务于无家可归问题的解决。就儿童教育而言,形

成了服务于无家可归儿童认定、注册入学、在校管理等内容的政策网络。这些政策影响的实现依赖于各组织和部门的互动与合作。绝大多数有效的无家可归儿童教育援助项目是在其他的联邦、州或地方教育项目中与公共机构组织合作完成的,而并不是由专门的无家可归学生援助机构独立实现的。

(一)各级政府及其职能部门

无家可归教育援助政策的第一行动者是各级政府及职能部门。从宏观的联邦层面而言,由无家可归联合理事会牵头,协同教育部等其他19个联邦部门和机构^①,共同致力于处理无家可归群体问题。无家可归联合理事会是联邦层面专门处理无家可归问题的行政部门,其主要职责和功能是协调各部门和机构之间的合作关系,组织和支持州和社区合力有效落实地方项目。^[13]作为独立的政策执行部门,它被赋予检查和评估联邦政府采取的一切援助无家可归者的行动及项目的权力,促进机构间的合作,提供州、地方政府和公共、私立组织关于联邦政府无家可归援助项目的信息(详见图1)。

从中观层面而言,根据《麦基尼-文托法》的规定,要求申请《麦基尼-文托法》拨款的各个州专门设立无家可归儿童和青少年教育协调办公室(Office of Coordinator for Education of Homeless Children and Youth),负责收集关于无家可归儿童和青少年接受教育过程中遇到的现实问题,确定无家可归儿童和青少年的需求;收集州教育机构和地方教育机构在解决此类问题中出现的困难、取得的成效等信息;参与州层面的无家可归政策审议,并向教育部、全国无家可归教育中心(National Center for Homeless Education)递交关于无家可归儿童教育情况的中期、年度报告。^[14]

从微观层面而言,无家可归儿童教育联络处是基层无家可归儿童服务部门,担负着无家可归学生的认定和注册入学、交通、数据采集和汇报、项目开发、与社区开展合作、提高家庭和社区对无家可归的认识、员工的专业培训、项目经费申请、解决争端,^[15]并将工作情况向教育部、全国无家可归教育中心定期汇报。为满足本区域的需求,联络处同时承担了管理和交通相关的问题、促进注册入学及相应的学校项目,对学校教职工和学生父母进行相关法律的普及教育,向学生父母提供如何利用学校系统的各类咨询。区域无家可归联络处可以直接申请本地无家可归儿童和青少年教育项目的经费,用于在社区开展无家可归政策宣传发展和提供服务,满足学生学业辅导和生活日常等需求。

(二)非营利性社会组织和机构

自里根政府缩减社会福利以来,非营利性社会组织在美国社会问题的解决过程中愈发活跃,这些组织弥补了被政策和市场忽视的那部分群体的需求。^[16]其中最主要的有全国无家可归教育协会(National Association for the Education of Homeless Chil-

^①无家可归联合理事会(The United States Interagency Council on Homelessness)是独立的美国联邦行政部门,由教育部、农业部、国防部、商业部、司法部、国土安全部、住房与城市发展部、内政部、劳工部、交通部、能源部、卫生和公众服务部、退伍军人事务部、社会保障部、国家和社区服务公司、综合服务管理局、管理和预算办公室、邮政服务、白宫信仰办事处这19个部门和机构构成,协同解决无家可归问题。

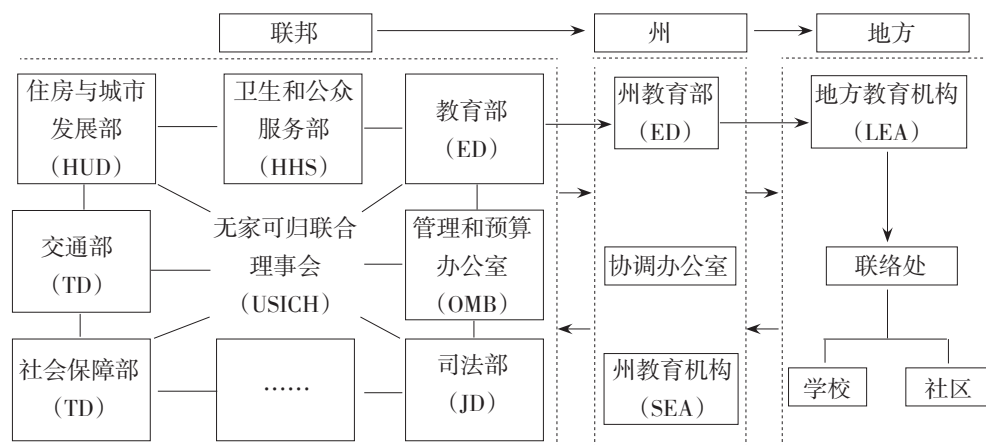


图1 保障无家可归儿童接受教育的政策执行府际网络图

资料来源:U.S. Interagency Council on Homelessness.The Council[EB/OL].[2016-04-10]. <https://www.usich.gov/about-usich/council>; U.S. Department of Education. Education for Homeless Children and Youth Program[EB/OL].[2016-04-25].<http://www2.ed.gov/programs/homeless/guidance.pdf>.

dren and Youth)、全国无家可归者教育中心、全国无家可归家庭中心(National Center on Family Homelessness)、全国结束无家可归联合会(National Alliance to End Homelessness)等。这些机构通过社会各界的捐助或政府的资助,为无家可归儿童教育政策实施提供相关数据及政策执行的效果反馈。全国无家可归教育协会于1989年成立,为提高无家可归儿童和青少年接受良好的早期直到高等教育提供服务的专门机构。它通过分派专人到州教育部门、公立学校、学院、大学、早期教育项目和社区组织中,为无家可归学生的认定、注册、出勤和学业成就提供服务,并把大众的意见形成报告反馈给国会和参议院,作为政策改进的参考。全国无家可归者教育中心是教育部推进无家可归儿童和青少年教育政策及配套项目的技术支持和信息中心,同时,为其提供无家可归儿童和青少年教育的相关研究,为教育者编纂培训和学习的材料,提供相关培训,由地方联络处落实。全国结束无家可归联合会每年会召开一届关于解决无家可归问题的年会,参会者通常包括服务于无家可归人口的联邦机构及其附设机构、学术研究机构、经历过或正在经历无家可归的人等不同的群体,共同探讨无家可归问题解决中面临的问题和进一步解决策略。

在各州和地方,一些区域性的非营利性组织为改善一定区域内的无家可归儿童教育状况发挥了积极影响。如服务于旧金山的无家可归儿童、青少年的非营利性组织拉金街头少年服务组织(Larkin Street Youth Services)。这一组织在2006-2007年间,帮助了旧金山地区的3 200名12~24岁的无家可归儿童和青少年,占该地区这一群体的65%。^[17]底特律无家可归联合会(the Detroit Union of the Homeless)着力于无家可归儿童教育问题的解决,通过与底特律教育委员会和地方福利机构沟通和合作,为各个避难所的无家可归儿童提供从居所到学校的交通。^[18]

(三)大众媒体

一方面是大众媒体对无家可归儿童教育的关注和倾向。长久以来,作为绝大多数美国人重要信息来源的电视,以及网络、报纸等其他媒介对于无家可归者都存在着消极的刻板印象,并且至今仍有不少公众秉承这一固化的观念。但从近几年主流媒体的关注点和倾向性而言,大众媒体更多地扮演宣传、监督和反馈无家可归儿童教育援助政策实施的公共服务的角色。《纽约时报》几度发表社论反思政策执行中的盲点,将无家可归家庭为保障儿童上学所做的无声挣扎呈现到公众和政策制定者视域。另一方面,在一个相对开放的社会中,大众媒体不仅仅是强势资本和政府的特权,弱势群体也能够在有限的影响下利用它反映自身的生存状况,以及政策的现实影响。大众媒体对于无家可归现象、无家可归儿童教育问题的报告大多基于他者的视角,或者报道者换位思考的综合角度,往往反应了问题的某一层面,或是制造了某一个新的社会热点,而并非无家可归者真实世界的映射。因此,有无家可归共同体开始寻求媒介渠道来自我发声。以威斯康辛州麦迪逊市为例,当地的无家可归群体创办了第一份完全由无家可归者主办的报纸《街头的脉动》(*Street Pulse*)。报纸标语是“团结心和思想”,并不仅仅是为援助无家可归者的集资行为(每份报纸售价1美元),更是无家可归群体向公众呈现自身的生活世界和精神世界,寻求认可和支持的途径。

(四)学校、教育工作者及家长(或监护人)

学校、家长或监护人也是政策执行中的直接参与者。学校是无家可归儿童的“避风港”,不仅为无家可归学生提供基本的食物、衣物、学习用品、卫生保健和健康服务等,保证其基本的生活和健康所需,同时为其提供摆脱不利处境,获得成功的可能性。主流的公立学校是无家可归援助政策及推进教育改革的主要阵地。据统计,在2013-2014学年,有1 298 450名无家可归的学生(包括从学龄前到12年级)注册进入公立学校,占注册入学学生总数的2.4%。^[19]

家长(或监护人)在保证无家可归学生教育中起着最为直接和关键的作用。当前的无家可归儿童教育援助政策实践中,由于自身和外部不利处境的限制,其正向功能发挥相对较弱。首先,无家可归家庭及监护人缺乏利用现有法律保护儿童教育权利的意识。在无家可归儿童的发现和认定过程中,由于无家可归家庭或儿童监护人对《麦基尼-文托法》不甚了解,不能主动地向无家可归联络处和社区寻求儿童入学援助。其次,大部分无家可归儿童的家长(或监护人)其自身教育程度较为有限,因此不能很好地履行建立良好的家校沟通、辅导学生家庭作业、提供学业指导等角色。

学校教师和管理者在无家可归儿童接受教育中扮演着极为重要的角色,与学生的学业成绩密切相关。新的政策和项目的实施,意味着教育工作者要改变以往的服务方式。通过了解无家可归学生所在的社区,及其可以提供的资源,教师和管理者建立起学校和社区之间的合作,为无家可归学生提供适宜的帮助。但现实实践过程中,教师和管理者群体往往对无家可归现象缺乏准确的认识:有的教师在情感上表示同情和理解,但也有的老师依然对其保持着刻板的偏见。另外,作为支持和服务提供者的教师等人员缺乏必要的专业指导,在面对无家可归学生时缺少有效的策略和方法

来提供真正适应学生需要的服务。

(五)社区

社区是政策实施的有力推动者。研究者米尔纳(Milner)指出,学校之外的社区环境会对儿童的生活产生深刻的影响。很多情境发生在学校之外,但会影响学生在学校的行为表现和学业成绩。^[20]无家可归儿童所生活的社区环境是否能够给予他们积极的影响和实际的支持,将潜移默化地影响到他们对学校教育、对寻求政策救济的态度,以及对教育援助政策的配合。各州和当地学校系统之间发展非常不均衡,部分原因在于社区资源具有较大差异性。^[21]富人社区具有排他性,是无家可归者不可企及的。中产阶级的社区资源相对穷人社区而言更多、更优质,也具备为援助无家可归儿童接受教育的条件。总体而言,无家可归儿童及其家庭往往聚集在穷人社区,社区的资源种类较为单一、结构单调,对于无家可归儿童的教育问题,社区也面临着心有余而力不足的尴尬。与此同时,美国的种族、阶层问题无处不在,即便在穷人社区,社区成员之间并非总是相互同情和帮助的和谐之状。

可见,美国无家可归儿童教育政策实践不仅仅是政府的顶层设计及纵向推进,更是多元主体之间寻求共识和合作,共同致力于无家可归儿童教育权利的保障,及社会问题的解决。

三、美国无家可归儿童教育政策的实践困境

(一)弱的府际关系制约政策的落实

美国是联邦制国家,教育管理权属于州政府,地方具有自主的权力和传统,因此,府际网络关系在整个政策宣传和执行过程中都相对较弱。联邦政府的政策能否在地方推行,多大程度被执行,更多地取决于州政府和地方教育机构的自主决策。实际操作过程中,州和地方教育机构在明确问题和细化解决方案时,面临着地方利益集团、民众等各方利益的博弈,以及当权者对提升自己政治利益的期望。由此,地方层面为保证地方利益格局的均衡,极有可能拒绝联邦项目拨款及其可能带来的既得利益者所不乐见的影 响。地方对于联邦政府无家可归儿童教育政策的态度,最直接的影响是政策推广受阻,政策的效果不能按政策设计者的预期在各州落实。据统计,在2013-2014学年,爱达华、亚利桑那等13个州中仅有不足4.9%的地方教育机构接受了《麦基尼-文托法》的项目拨款,威斯康辛、犹他等12个州和地区为5.0%~9.9%,加利福尼亚、田纳西等13个州和地区为10.0%~24.0%,只有密歇根、佛罗里达等14个州和地区在25%以上。^[22]联邦的无家可归儿童援助法案未能得到广泛的推广、落实,在很大程度上归因于府际间的这种弱关系。另一方面,弱关系也造成了无家可归问题的区域化特征。截止到2015年底,美国无家可归人口数总体呈递减趋势,其中33个州和地区的人口数取得了实际的减少,另外,美国南部和中西部有16个州却明显增长。可见,无家可归援助政策在各州的实施效果存在较大的差异。^[23]

针对弱化的府际关系带来的现实问题,2015年12月通过的《让每个学生成功法》

对原《麦基尼-文托法》进行了修订,明确增加了强化府际关系的条款:“要求各州的无家可归儿童和青少年协调办公室加强对地方教育机构的管理。”^[24]如果这一条款得到州层面的支持,将扩大联邦的无家可归儿童教育援助政策在地方的影响。

(二)联邦经费拨款不能满足需求的增长

多项调查研究表明,无家可归儿童教育政策执行中存在着诸多困境,普遍反映的是经费的短缺。^[25]2005年,联邦财政用于无家可归儿童和青少年教育项目的财政拨款为6 249万美元,2009年增长到6 543万美元,2009-2015年的6年间经费非但没有增加,甚至出现下降的趋势(详见图2)。

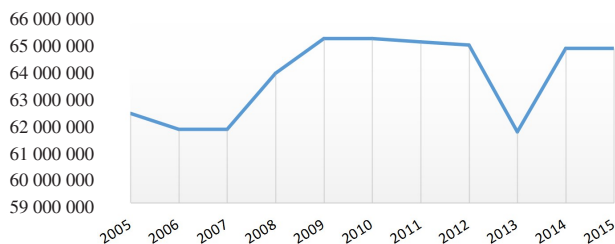


图2 2005-2015年间无家可归儿童和青少年教育项目(EHCY)经费变化(单位:美元)

资料来源:The U.S. Department of Education. Education for Homeless Children and Youths Grants for State and Local Activities [EB/OL]. [2016-05-13]. <http://www2.ed.gov/programs/homeless/funding.html>.

经费短缺造成的政策执行瓶颈,一方面是随着政策对无家可归儿童定义的拓宽,服务对象和范围扩大,导致无家可归儿童教育援助政策的联邦经费拨款不足以支付无家可归儿童数量及其需求的增长。根据《麦基尼-文托法》对无家可归儿童的新界定,很多原本隐居于城市之中,默默承受辍学、转学的无家可归学生及家庭成为政策的服务对象,享有政策规定的保障入学的权利和生活救济。进入政策服务体系的无家可归学生数量的增加,注册入学、学生管理、学习资料供给等方面的费用也相应增长。

另一方面,交通费未列入财政拨款项目导致了学区和地方教育机构的经费短缺。研究表明,影响无家可归学生入学和持续学业的首要因素是学校的可达性。研究者穆尔(Moore)指出,每年有41%的无家可归儿童会进入两所不同的学校,28%的无家可归儿童甚至会经历三所甚至更多的学校。对此,《麦基尼-文托法》要求学区不论无家可归儿童是否搬离本学区,为保证其学业持续性,学生可以在原来的学校继续学业,地方教育机构为无家可归儿童提供居所到学校的交通。但当前法案规定的经费使用项目并不包括用于解决交通的费用,因此,很多学区常常无法支付高昂的交通费,甚至面临财政亏空的窘境,致使无家可归学生入学的需求也无法得到满足。

(三)政策执行缺少有效的监督

无家可归协调办公室和地方联络处是美国无家可归儿童教育援助政策的直接执行机构。美国参议院健康、教育、劳动及养老金委员会(U.S. Senate Committee on Health, Education Labor & Pensions)通过的一个检查《不让一个孩子掉队法》实施情况

的法案明确提出,无家可归协调办公室必须具有“充足的知识、权力和时间”,本地的联络处必须提供“充足的培训和服务时间”来执行《麦基尼-文托法》规定的职责。^[26]然而,在政策执行和结果评估过程中,无家可归协调办公室和地方联络处的工作由于缺少独立的监督部门和机构,缺乏明确、有效的评价标准,从而不能及时地监督其实施情况,解决政策设计与实施间的鸿沟问题。

联邦政府通过无家可归儿童和青少年教育项目(EHCY)拨款给州的无家可归协调办公室,但是无法保证协调办公室把时间和经费都用在与无家可归儿童教育援助相关的活动上,或提高无家可归儿童教育计划的执行效率上。据全国无家可归教育中心统计,2014年虽然有近87%的无家可归儿童注册入学,但出勤比例只占77%。可见,协调办公室的工作缺乏持续性、跟踪性、及时性,致使很多无家可归学生在注册入学之后再度流失,或未关注到无家可归学生入学后面临的新的问题。

无家可归儿童和青少年教育项目资助的地方联络处通常具有交叉职能,不仅负责发现和服务无家可归儿童和青少年等与无家可归教育政策相关的工作,同时也通常作为其他联邦项目的协调者。因此,对于联络处工作开展情况的评估更为复杂。在一项针对学校教师、教职人员的调查中发现,半数的被调查者接受了当地联络处提供的有关无家可归学生服务的指导,但只有少数教师觉得有用。换言之,联络处在宣传和培训方面的工作存在纰漏,培训的效果未能达到教师的期待。在另一项调查中发现,服务于无家可归学生的教职工表示,他们期待接受更多有用的培训来了解无家可归学生及其家庭,学习一些处理无家可归学生在学习、社会行为、情感等方面出现的问题的具体策略和方法。^[27]

(四)少数族裔无家可归学生的需求未被重视

美国是一个具有种族多样性的移民国家,无家可归的政策通常关注到阶层的问题,却忽视美国的社会政治历史:作为移民国家天然状态下的种族问题。据统计,2013年无家可归人口中黑人和其他少数族裔人口占60%,38.1%的无家可归人口是非裔美国人,8.9%是西班牙裔美国人,4%是本土美国人,7.9%为混合种族,0.7%为亚裔美国人。在2014年的报告中,每138个少数族裔人口中就有1个经历无家可归;每69个非裔美国人中有1人是无家可归者。^[28]

在美国社会流行着一种声音——忽视种族差异(color-blind),认为不应该对公民做种族上的区分和归类,只要给予同等的资源和服务,社会公平就会实现。但这恰恰是为实际中社会不公的现实找了个冠冕堂皇的理由。正如戈坦达(Gotanda)所认为的,“这个隐喻(忽视种族差异)无视黑人公民在历史发展和种族融合中长期累积的劣势”。^[29]杜布(Doob)进一步指出,白人认为他们生活在一个“白人特权”已不复存续的社会,但事实上他们的言行举止无不在坚守着种族化的社会结构和实践。^[30]美国的无家可归问题是美国社会种族、阶层冲突,社会不公平的缩影。虽然《麦基尼-文托法》反复强调要满足无家可归儿童的需求,根据不同年龄、家庭背景等因素为儿童接受“合适的、免费的公办教育”提供支持和服务,但忽视了非裔美国人、拉丁裔美国人等占无家可归较大比重的少数族裔的儿童群体及其文化、心理层面上存在的更大的需

求。无家可归教育政策中为了使遭遇无家可归的少数族裔的学生能够获得理解、支持和平等的教育机会,这些固化的种族结构及其带来的事实上的不公平需要得到正视,更需要政策制定、执行过程的观照,从而改变看似难以解决的政策种族化问题。^[31]

四、结语

美国的无家可归问题是由于战争、经济衰退、自然灾害等原因导致个人或家庭失去固定的住所,沦为极端贫困的游离者。因此,从根本上而言,无家可归问题属于贫困问题的范畴。美国无家可归儿童援助政策网络的形成是基于各个历史阶段政治、经济的时代发展要求,以及利益集团相互博弈的结果。美国政府对无家可归儿童群体由战略性漠视到着力解决其入学教育问题的政策转向,反映了美国处境不利儿童、弱势群体的教育问题成为美国政治、经济发展中新的“阿喀琉斯之踵”。美国试图摆脱经济衰退遗留的社会问题,必然要突破现实的政策体系,不断寻求利益集团之间的共识,循序渐进地推进阶层、种族公平的民主化过程,从而维系发展所需的稳定的国内环境。与此同时,这一政策网络的执行及其实施困境,也体现了美国固有的政治体制和利益格局对新的政策价值取向的适应不良,甚至抵制。在政策修订和执行过程中,更多地照顾弱势群体的需求,去政策中的企业家意志,这既是保证美国无家可归儿童接受平等、适当、免费的公办教育的壁垒,同时也是问题解决的突破点。

【参考文献】

- [1] The National Center on Family Homeless. America's Younger Outcasts: A Report Card on Child Homelessness [EB/OL]. [2016-04-13]. <http://new.homelesschildrenamerica.org/mediadocs/280.pdf>.
- [2] Cobb-Clark, A. C., Herault, N., et al.. A Journey Home: What Drives How Long People are Homeless? [J]. Journal of Urban Economics, 2016, 91: 57-72.
- [3] Moore, C. H., Sink, D. W., Hoban-Moore, P.. The Politics of Homeless [J]. Political Science and Politics, 1988, 12(1): 57-63.
- [4] Katz, M. B.. The Undeserving Poor (Second Edition) [M]. New York: Oxford University Press, 2013: 268.
- [5] Dickinson, N. S.. 美国联邦政府的社会立法: 1961年-1994年[J]. 张东奇, 徐明明, 译. 社会福利(理论版), 2013, (8): 2-10.
- [6] U.S. Department of Education. McKinney-Vento Homeless Assistance Act [EB/OL]. [2016-03-22]. <http://www2.ed.gov/policy/elsec/leg/esea02/pg116.html#sec721>.
- [7] U.S. Department of Education. Education for Homeless Children and Youth Program [EB/OL]. [2016-04-25]. <http://www2.ed.gov/programs/homeless/guidance.pdf>.
- [8] Mawhinney-Rhoads, L., Stahler, G.. Educational Policy and Reform for Homeless Students An Overview [J]. Education and Urban Society, 2006, 38(3): 288-306.
- [9] Miller, P. M.. Multilevel considerations of Family Homelessness and Schooling in the Recession

Era [J]. Journal of School Leadership, 2012, 22: 147-186.

[10] Rahman, M. A., Turner, J. F., Elbedour, S.. The U.S. Homeless Student Population: Homeless Youth Education, Review of Research Classifications and Typologies, and the U.S. Federal Legislative Response [J]. Child Youth Care Forum, 2015, 44: 687-709.

[11] Miller, P. M., Bourgeois, A. K.. Considering the geographic dispersion of homeless and highly mobile students and families [J]. Educational Researcher, 2013, 42: 242-249.

[12] National Association for the Education of Homeless Children and Youth. Press Release: Historic Gains for Homeless Children and Youth in New Education Law [EB/OL]. [2016-05-01]. <http://www.naehcy.org/educational-resources/essa-press-release>.

[13] U.S. Interagency Council on Homelessness. Fiscal year 2014 performance and Accountability Report [EB/OL]. [2016-04-10]. http://usich.gov/resources/uploads/asset_library/FIN_FY_2014_USICH_PAR_Fnal.pdf.

[14] Congress. Conference report filed in House (06/19/1987) [EB/OL]. [2016-04-15]. <https://www.congress.gov/bill/100th-congress/house-bill/558>.

[15] Miller, P. M.. Educating (More and More) Students Experiencing Homeless: An Analysis of Recession-Era Policy and Practice [J]. Educational Policy, 2012, 27(5): 805-838.

[16] Lipsky, M., Smith, S. R.. Nonprofit Organizations, Government, and the Welfare State [J]. Political Science Quarterly, 1989-1990, 104(4): 625-648.

[17] Farrar, L., Schwartz, S. L., Austin, M.. Larkin Street Youth Service: Helping Kids Get Off the Street for Good (1982-2007) [J]. Journal of Evidence-Based Social Work, 2011, 8: 106-123.

[18] Cress, D. M., Snow, D. A.. The Outcomes of Homeless Mobilization: The Influence of Organization, Disruption, Political Mediation, and Framing [J]. American Journal of Sociology, 2000, 105(4): 1063-1104.

[19] National Center for Homeless Education. Number of Homeless Children/Youth Enrolled in Public School by Year [EB/OL]. [2016-05-02]. <http://profiles.nche.seiservices.com/ConsolidatedStateProfile.aspx>.

[20] Milner, H. R.. Understanding Urban Education from the Outside in and Inside Out [J]. Urban Education, 2012, 47: 1019-1024.

[21] 大卫·K. 科恩. 政策和实践的困境 [M] // 刘复兴. 国外教育政策研究基本文献讲读. 北京: 北京大学出版社, 2013: 179-205.

[22] National Center for Homeless Education. Federal Data Summary School Years 2011-12 to 2013-14 [EB/OL]. [2016-05-05]. <https://www2.ed.gov/programs/homeless/data-comp-sy13-14.pdf>.

[23] National Alliance to End Homelessness. The State of Homelessness in America 2016 [EB/OL]. [2016-07-18]. <http://www.endhomelessness.org/page/-/files/2016%20State%20of%20Homelessness.pdf>.

[24] National Association for the Education of Homeless Children and Youth. The McKinney-Vento Act as amended by the Every Student Succeeds Act of 2015 [EB/OL]. [2016-07-13]. <http://www.naehcy.org/sites/default/files/dl/legis/New%20MV%20101%20with%20logos.pptx>.

[25] Miller, P. M.. An Examination of the McKinney-Vento Act and Its Influence on the Homeless Education Situation [J]. Educational Policy, 2011, 25(3): 424-450.

[26] McCallion, G.. Education for Homeless Children and Youth Program Overview and Legislation. [EB/OL]. [2016-05-12]. http://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc805074/m2/1/high_res_d/

R42494_2012Dec10.pdf.

[27] Chow, K. A., Rashmita S. M., Melchor, V. L.. Homelessness in the Elementary School Classroom: Social and Emotional Consequences [J]. International Journal of Qualitative Studies in Education, 2015, 28(6): 641-662.

[28] The U.S. Department of Housing and Urban Development. The 2014 Annual Homeless Assessment Report (AHAR) to Congress [EB/OL]. [2016-05-05]. <https://www.hudexchange.info/onecpd/assets/File/2014-AHAR-Part-2.pdf>.

[29] Crenshaw, K., Gotanda, N., Peller, G., Thomas, K. (Eds.). Critical race theory: The key writings that formed the movement [M]. New York: The New Press, 1996: 266.

[30] Doob, C. B.. Social Inequality and Social Stratification in U.S. Society [M]. New York: Routledge, 2015: 35-67.

[31] Bradley, A. A.. Homeless Educational Policy: Exploring a Racialized Discourse Through a Critical Race Theory Lens [J]. Urban Education, 2015, 50(7): 839-869.

Education Policy Changes, Practical Patterns and Dilemmas for Homeless Children in United States

CAO Yanfei, LIU Haimin, WANG Shu

(Faculty of Education, Northeast Normal University, Changchun 130024, China)

Abstract: As the United States has been stepping into the post-recession era, the problem of education for homeless children is not just an issue of individual development, but closely related to the social stability and the unity of the United States of America. It is a timely challenge and requirement for U.S. government to make positive responds to the increasingly severe issues of education for homeless children and exploring the pathways based on current policy network. The author presented the historic and temporary circumstance and the space for improvement under the framework of historical evolution of policies, practical patterns and dilemmas of homeless children education.

Key Words: U.S.; homeless children; educational policy; practical patterns; race

[责任编辑:胡 义]