

布什执政八年的教育遗产与奥巴马教育政策走向的推测

郭玉贵

上海财经大学高等研究院全球教育研究中心主任

电话：(021) 65903486 (0)，手机：13524872680，电邮：gillguo@msn.com

2008年11月4日，在全球民众的热切关注下，奥巴马顺利当选为美国第44届总统。不同于美国历史上任何一位总统，由于奥巴马的有色人种身份，他的胜选具有了非凡的意义，可谓是开辟了一个“新的历史篇章”。

在结束一个旧时代和开启一个新时代的过渡时期，人们自然会对未来抱有更多的期待。虽然以「改变」为诉求的奥巴马为这种期待燃起了希望，然而在目前充满危机的特定时期，美国民众有理由对前途持有更多的不确定感。本次选战中，美国民众对关乎国家和自身利益的经济、战争和医疗保险等当前最为迫切的问题给予了最大限度的关切，相对而言，对国家长远发展至关重要的教育问题却相当程度被冷落了。这与8年前布什竞选其首任总统时教育问题处于民众关注的第一热点的状况形成了鲜明的对照。毋庸置疑，这种冷热现象反映了社会在不同时期的发展状况以及民众据此所产生的不同诉求。与此所对应，不同时期当选的总统的教育政策也带有其相应的特色。尤其是新当选总统奥巴马与现任总统布什分属民主党和共和党，其各自的教育政策的党记色彩更为明显。

鉴此，笔者有兴趣在此美国新老总统的交替时刻，对即将离任的布什总统和新当选的奥巴马总统的教育政策各自产生的过程和时代背景进行分析，并在对前者的回顾和对后者的推测的基础上，对两者进行适当的比较和对照。

一. 布什教育政策的回顾与点评

虽然布什总统的任期至2009年1月20日为止尚有两个多月，然而也基本可以对他八年任期的是非荣辱进行一番「盖棺定论」了。事实上某些迫不及待的史学家已提早为布什进行「盖棺定论」，其比较典型的评价有两点：即既“无能”，又“不幸”。讲他“无能”，如普林斯顿大学教授泽利泽(Julian Zelizer)所说，「他在处理本土及外交政策上被视无能。他大力推动国家向右倾，并为了达至这目标而滥用行政权力，漠视民意」。讲他“不幸”，如哈佛大学史学家凯勒曼(Barbara Kellerman)认为，「是甚不幸的总统，任内发生九一一、卡特里娜风灾、金融危机，难免令他成为众矢之的」。

上述评价可能代表了相当部分的民意，是否十分公允，尚未最终定论。然而在迄今所有各种纷繁的评价中，却大都忽视了一点：即布什的教育政策。而这有意无意被忽视的一点恰恰是布什八年总统任内最为耀眼的执政亮点。可以这么说，在美国建国以来包括布什在内的所有43届总统中，迄今没有一位总统在教育政策上的成就可超过布什总统。他在任内亲自推动和主导通过的两项教育法律，奠基

了 21 世纪美国教育改革和发展的纲领性文件。而在此过程中重塑而成的美国新的教育理念和政策更具有划时代的意义。如果说奥巴马的「改变」目前尚停留在口头上，实践证明，布什的教育政策却确实改变了美国。

凡是亲身经历或熟知这一段历史的人，都深感布什的教育成就来自不易。八年前，在世纪交替之际刚当选美国总统的布什，面对在全球经济冲击下日益暴露出的美国基础教育弊端，以迅即的行动和果断的勇气，摈弃党派之见和摈除利益集团的干扰，顺应民众改革的诉求和知识经济发展的要求，在整合各方利益和凝聚全民共识的基础上，在上任后不到一年的时间内，主导通过了具有深远意义的《不让一个儿童掉队法》。首次以法律的形式确立了美国联邦政府在全国教育事务中的领导作用。而该法的颁布，也标志了美国全国性教育政策的正式形成。尽管在此成功中也凝聚有数位前任总统的努力积累，但布什个人的独特功绩是不可抹杀的。尤其是在美国这样一个历来不缺“民主”、独缺“集中”的国家中，能取得这样的成果实属不易。

为了更好地衬托此来自不易的布什教育政策的历史意义，也为了对其上述的评价提供事例佐证，更为了便于随后对奥巴马教育政策推出的背景有更好地衔接，笔者认为有必要先对布什教育政策产生的先期背景与过程作一简单的动态梳理，据此提供主要影响和制约美国教育改革和教育政策制定的因素。

（一） 布什教育政策产生的先期背景

简而言之，自上世纪 60 年代中期以来，影响和制约美国教育改革和教育政策制定的因素主要集中在两点：一为联邦政府在全国教育事务中所扮演的角色与承担的义务；二为公立学校的地位与效率。可以说，自那以来的 40 多年中，美国两大政党和各利益集团之间的争斗与博弈基本围绕这两点而展开。

1. 美国联邦政府在全国教育事务中所扮演的角色

二百多年前，美国立国的先驱们在其设计的宪法中将教育列为各州管辖的事务。这一独特的机制在相当长的历史时期也运行良好，各方均遵循这一制度安排。期间联邦政府为了国家整体利益，在不同时期采取不同方式对各地教育事业予以一定的资助。例如，早期联邦政府通过《莫利法案》向各州提供土地资助其兴办农工学院；第二次大战时期制定《退役军人重新适应法》资助退役军人入大学学习；50 年代冷战时期制定《国防教育法》资助中小学和大学的数、理学科和科研、外语；60 年代的民权运动中制定《初等和中等教育法》资助有大量低收入家庭集中的学校和学区。仔细观察，联邦政府在以上各项行动中所扮演的角色仅限于提供资助，并未对各州教育有实质的参与和干涉。

由于依据 1965 年通过的《初等和中等教育法》美国联邦政府必须每年向各州教育提供数十亿至后来的上百亿拨款，因此，从尼克松、福特直到卡特，历届政府均借该法延期的机会，添加许多联邦专项教育计划，蚕食该法的特定经费。这种情况在民主党总统卡特任内尤为严重。据统计，到卡特离任的 1980 年，这样的专项教育计划多达 500 个。这些计划严重扭曲了该法当初通过时为了资助处于不良境

况中的贫穷儿童的初衷，严重扭曲了联邦政府对教育事务该起的作用。这种情况引起国会共和党议员和部分民主党议员的强烈不满。

1981年共和党总统里根上台后即对此进行了拨乱反正。经过一系列调查，认定《初等和中等教育法》提供的拨款并未改善处于不良状态的贫穷学生的教育机会，也几乎没能消除学区之间生均经费的巨大差距。他认为联邦政府慷慨地提供源源不断的经费只是面向现有的教育计划，满足了利益集团的需求，未能促进学校改革。批评这种只管投入不管产出的做法是错的。认为联邦政府对教育的不适当角色及过分干预已是造成学生学业成绩下降的原因。要求从根本上反思卡特任期内对教育无限制投入的效果，“将教育的领导权归还给各州，撤销联邦教育部”。并大幅度压缩联邦政府专项教育计划和削减联邦政府对教育的拨款。据统计，在整个里根8年任内，联邦政府对中、小学的拨款比例减少了约30%。

尽管共和党里根的这些举措有其逻辑上的某些合理之处，然而却是提出得不是时候。因80年代正是美国开始迈入知识经济时代，美国低质的中小学教育使美国举国上下感到了“国家处在危险中”。由此美国民众日益视教育为国家的重要事务，并支持联邦政府增加投入。加之利益集团的强力游说和抵制，致使里根想使联邦政府从教育事务中抽身而超脱于教育之外的企图未能成功。

由于共和党总统里根在其8年总统任内一直主张联邦政府超脱于教育事务，同时又大幅度压缩联邦政府资助教育项目和削减教育拨款，在民众心中留下了不关心教育的负面形象。作为里根副总统的老布什身受其累，必须化大力气塑造一个不同于里根的新形象。因此，老布什在当选总统后，允诺要做一位“教育总统”，将教育放在首位。他抛弃了里根限制联邦政府参与教育的做法，主张联邦政府应运用其影响力促进教育改革，制定学术标准和测试手段，通过给予各州更多灵活性和自主权换取他们承担更多的责任。由于老布什不遗余力地宣传他的教育政策，在一定程度上改变了公众对共和党的刻板形象。然而事与愿违，老布什上任两年后，他所推动的教育法案在国会内一件都没有通过。不仅受到把持国会参众两院的民主党议员的反对，也受到自己共和党议员保守派的反对。前者认为老布什的法案未能提供足够的经费，也未提供联邦政府对教育的进一步领导。后者指责他的法案中继续增设新的联邦教育项目，没有提及私立学校择校计划和学费减税计划。

无奈之下，老布什决心转向体制外寻求支持。1989年9月，由老布什总统牵头召开了美国历史上首次由各州州长和企业界人士参加的共商教育方针大计的第一次“全国教育高峰会议”。与国会保守态度相对照的是，包括当时克林顿在内的与会州长和企业界人士对会议的宗旨给予了积极的支持。会议的最大成果是与会者达成了制定全国教育目标的共识，一致认为教育改革的方向是应向注重提高学业质量和教育结果的方向推进。并在美国历史上首次由总统宣布了六条必须在2000年前达到的教育目标。这些目标表明了全国教育政策的重要发展，将教育的中心从注重投入和过程转为注重产出和结果，并使企业界和其它公民组织有机会有效地参与和影响联邦和各州的教育改革，从而使全国民众更关注教育的问题。不幸的是，这样一个利国利民的教育改革法案在教师工会等利益集团及其代表党派民主党在国会的竭力反对下，也未获通过。但老布什在任内的努力使共和党逐

步转向中间立场，聚集全国包括各州地方势力和企业界的改革力量以及提高教育问题在全国事务中的中心地位，为90年代继续改革储备了改革的社会力量和扫除了许多障碍。

1992年当选总统的克林顿虽然属于民主党，然而在理念上却不同于本党的极端派。早在80年代他担任阿肯色州州长时就以推动教育改革而赢得“教育州长”的称号，加之在不久前的全国教育高峰会议期间与老布什有过很好的合作，他们两人的教育理念是很相近的。他们都积极推动教育改革，主张加强联邦政府的领导作用，支持制定全国性的教育标准和测试，支持改变光投入而不顾产出的教育改革方向，主张各州、学区和学校要承担改进和提高学生学业成绩的责任。克林顿在推行他的教育政策过程中也几经波折。在他第一任内，曾依靠他本党同僚掌控国会参众两院的有利时机，于1994年推动和主导通过含有上述原则内容的《目标2000年教育纲要》和授权延期的《初等和中等教育法》两项教育法律。虽然在某些条款上尚未规定有强制性，但整个框架为8年后确立的美国全国性教育政策打下了基础。

然而，就在克林顿上述教育法律通过后的几个星期，共和党在1994年11月的国会中期选举中一举控制了参众两院。共和党一掌握国会，就在保守派大将金内奇的领衔下，对不久前由民主党主导通过的教育法律进行全面“反攻倒算”。主张废除不久前刚通过的《目标2000年教育纲要》和修改后的《初等和中等教育法》中的部分条款、撤消联邦教育部、压缩联邦资助教育项目和削减教育拨款。这一攻防战的激烈程度极为罕见，处于守势的克林顿虽然不甘示弱，并也适当地进行反击。但在具体做法上，他也被迫做一些“丢卒保车”的让步和妥协，并对教育项目和经费作一些压缩和削减。

但是共和党错判了形势，在90年代中期民众日益关注和支持教育改革的过程中，共和党的“倒行逆施”是有违民意的。在这种“府院”之争相持不下的拉锯战中，自80年代下半年以来在美国教育改革中形成的两股主要改革力量：企业界和各州州长们登场了。他们不愿看到党派斗争断送教育改革的成果。1996年3月，主要由企业界发起的第二次“全国教育高峰会议”在IBM总部召开。第二次“全国教育高峰会议”的召开和与会州长和企业界老总对教育改革的支持是对共和党倒退政策的有力遏制，也是对克林顿教育政策的强力支援。与会者通过了支持改革的共同宣言，呼吁各州继续制定高水平的学术标准，制定各种测试和评价标准，以及建立绩效责任制。

由于1995-96年共和党在教育改革上的“倒行逆施”作为，使其在紧接着的1996年总统大选中付出了代价。基于两党对教育政策的广泛和激烈的辩论已将教育议题提升到全国事务的中心地位。1996年大选的首要议题虽然是经济，但教育议题已上升至民众关注的第二位。而且随著90年代信息技术的发展，经济问题的核心部分就是教育和人力资源问题，两者从未象今天联系得如此紧密。在这一有利形势下，克林顿毫无悬念的又一次赢得了大选。

自1996年共和党输掉大选后，共和党痛定思改，感到再也不能继续其过时的意识形态，在教育议题上违背民意，做唐吉珂德式的冲击。因此，从1997年至2000

年克林顿第二个任期内，共和党调整了教育政策，向中间路线靠拢。其结果是两党在教育议题上的辩论从以往长期的有关联邦政府是否应在教育事务上发挥作用，转向讨论如何发挥这种作用。更具体地说，就是在使用联邦政府提供的经费上给予各州多大的灵活性以及他们在确保提高学校质量方面应承担多大的责任。最终，在继续推行教育改革的问题上两党达成了两条指导原则，即：第一由联邦政府领导和推动教育改革；第二通过制定教育标准、测试、择校、责任制及继续提供资助的措施提高学生的学业成绩。尽管在具体问题上仍存在不少分歧，至2000年克林顿任期末了时，两党教育政策已朝接近的方向迈进了很多。

2. 美国公立学校的地位与效率

美国公立学校产生于19世纪上半期，它的迅速发展主要归因于美国工业化的需求。而它所具有的公共性、世俗性、统一性、开放性和免费性的特征是对当时欧洲尚流行的贵族和教会把持的以封闭和等级为特征的双轨制教育制度是一种革命性的反叛。这种对所有儿童开放、为全体民众提供一种平等的教育的公立学校为推动和实现美国工业化和推行和实践民主化和促进各族裔的融合起了独特和不可替代的作用。

在一百多年以来的整个工业经济时代，作为主力军的公立学校为美国产业界输送了源源不断的劳动力大军。在此期间，以制造业为主的美国工业界对教育的要求并不是很高，一般具有高中学历的学生稍加培训后即能满足其要求。这种在特定历史阶段形成的产学之间的供需标准也为以侧重于“个人生活经验”和“做中学”为主要特征的杜威实用主义教育理论统治美国教育系统提供了可能性和现实性。然而，这种忽视扎实的基础知识和系统理论以及为了履行民主理念而专重教育过程而不重教育结果的教育思想随着时代的变化逐渐暴露出弊端，也为后世种下一系列难以挽回的苦果。

最早意识到这一弊端并尝此苦果的是在50年代。1957年苏联第一颗人造地球卫星的成功发射，极大地地震动了美国社会。朝野上下一致认为美国低质量的普通教育拖了高等教育发展的后腿，影响了科技水平与工程技术人员培养的质量，必须倾全力改革教育现状，才有利于取得科技竞赛的居先地位，从而与苏联争夺霸权。为达到这一目的，联邦政府于1958年颁布了著名的“国防教育法”。其中最重要的内容是大力资助中学的数理教育和高等学校的教学与科研，以解决高层次科技人才的急需和科研的发展。

时至1983年，当“国家处在危险中”报告用大量数据列举了美国教育制度存在的问题及其不如外国的事例，将美国参加的19次国际中小学生学术竞赛中，美国学生多次名落孙山，且有7次垫底的真情披露后，全民哗然。自此开始了日益高涨的美国民众呼吁教育改革的浪潮。而美国教育改革之所以迄今进展不顺，除了有上述的各方围绕联邦政府在全国教育事务中所扮演角色的争斗外，还有一个主要因素：就是利益集团教师工会的干扰和抵制。

美国教师工会作为利益集团是如何产生的呢？在20世纪60-70年代，美国教育界内部发生过一次政治生态变迁。在那以前，普通教师在等级森严的美国教育系统

中没什么权力。但是，当各州开始允许公立学校的教职员进行“集体劳资协商谈判”(collective bargaining)时，“美国教师联合会”为此目的全力发展会员，而原先是教育专业组织性质的“全国教育协会”出于竞争的需要，也转变为工会性质的组织。在此转变过程中，教育专业管理者丧失了对协会的控制权和整个教育系统的领导权，而教师工会获得了对整个教育系统的支配权。这两个教师工会组织目前共有4百多万名会员。这两个教师工会在全国各州、学区和城镇均建立了分会，它们的会员分布在全国的各个角落(任何地方只要有学生，就有教师)，形成了一个庞大的利益集团。美国许多评论批评说，教师工会政治权力运作的基本手法有两个：对他们需要的政策施加压力，对他们不需要的政策予以杯葛。由于他们对任何改变现状和触动他们既得利益的改革强烈抵制，故美国教育改革的整个过程困难重重、迂回曲折、事倍功半、成效甚少。这是近30年来美国政治生态环境的特有现象，而且这一特有现象还要继续左右未来教育改革的成败，这就是许多美国人对美国教育改革的成效表示怀疑和对未来表示悲观的原因。

自80年代以来，由于成为利益集团的美国公立学校教师工会抵制教育改革，美国学生，尤其是贫困家庭和少数族裔聚集地区的学生长久以来成了公立学校劣质教育的受害者。在对旷日持久而毫无结果的美国教育改革极其失望的情况下，这些地区的许多家长再也不愿自己的孩子成为牺牲品，他们挺身而出为自己的孩子争取他们应得的权利，发起了一场具有深远历史意义的择校改革运动(注：与国内目前要纠正的择校不是一个概念)。这场运动采用了两种形式：

第一种形式是“择校学券计划”。1990年，一部分住在威斯康辛州内城的学生家长奋起向政府要求择校学券以便他们的孩子摆脱这些失败的公立学校。在当时的威斯康辛州共和党州长Tommy Thompson和一些支持团体和个人的声援下，出乎很多人的意外，学生家长竟然战胜了坚固的现行体制。其结果是学生家长争取到政府同意设立一个试点计划：向1000多名处于不良境况的学生发放学费补助金，由他们的家长自主为孩子选择私立学校。自从这个口子一打开，“择校补助金计划”以不同的形式迅速向部分州推广，有的州甚至将“择校学券计划”惠及全州范围内处于不良境况的学生。“择校学券计划”的产生对美国现行公立学校制度的冲击远远超出了人们的预料，我们稍后将作一分析。¹

第二种形式是“特许学校”。美国公立学校的低效和劣质教育及其顽固抵制改革的态度不仅激起学生家长的愤怒，也使各州的教育主管部门受到很大的压力，他们也想对此进行一些有效的改革。1991年，明尼苏达州率先批准8所“特许学校”。这些“特许学校”具有传统公立学校(或称普通公立学校)不同的特点：它们仍然由州或地方政府出资，但承包给社会团体、个人或企业运营管理；它们仍然是公立学校，为有别于传统公立学校，可称它们为独立公立学校；除了必须达到各州规定的学术标准外，它们可享有充分的自主权和灵活性；它们必须免费接受所有具有择校资格的学生，如果申请的学生多于它们可接受的能力，采用随机

¹注：“择校教育券计划”是美国诺贝尔经济学奖获得者弗里德曼(Milton Friedman)教授于上世纪50年代提出。这个制度的核心理念是：政府在资助教育的时候，直接给学生发放教育券，学生以教育凭券抵充学费，而学校以这些凭券从政府那里换回教育经费。由于学生掌握着教育券的使用，就有权自主选择学校，你的学校办得不好，他就会转投别的学校。这对公立学校来说，是一种奖勤罚懒的机制。

摸彩的方式；特许期限届满时，须对其评估，如未达标准，收回特许证。与“择校补助金计划”一样，“特许学校”也受到学生家长的普遍欢迎，也迅速在许多州推广开来。2008-2009学年，全国有40个州和华盛顿特区设立了4,568所“特许学校”，注册学生达到134万多，占全国中小学生总数的2%多。根据一系列的调查和测试，证明“特许学校”办学绩效显著，而参与“择校教育券计划”进入“特许学校”的学生成绩明显优于留在传统公立学校的学生。

为什么成为利益集团的美国公立学校教师工会会如此害怕和反对择校改革运动呢？首先，通过允许家长选择，可使他们采取行动，将孩子带离低效和劣质的学校，从而可即时改变不利境况，而不须长久等待政客们那些多半口惠而实不至的诺言；其次，由于家庭赋予了摆脱低效和劣质学校的权力，所有学校就得到这样的信息：即除非你们提高质量，否则你们将失去生源和资源，这就促使他们去努力改变现状；最后，所有这些变化将使教育系统内部的权力得到重新分配。相对于教师和教育管理人员，家长也获得了权力。更重要的是，随着越来越多的学生和人头费流向私立学校和“特许学校”，公立学校的规模越来越小，从而所控制的资源也越来越少。由于公立学校的规模越来越小，教师工会将流失更多的会员。这样，竞争的压力将会促使传统公立学校进行改革。显然，这种自下而上的改革运动比包括自上而下的责任制改革对教师的既得利益威胁更大，因此受到的反对也更强烈。择校改革运动释放了一种自下而上重新分配权力、学生和资源的力量，它强烈促使教师和学校进行改革并使他们担负起责任。

传统上民主党的基本支持者是下层群体和教师群体。而在择校改革运动上，民主党的这两大社会基础群体之间的利益产生了重大冲突。这使得民主党在教育政策上受到左肘右制，与两者均有利害关系，无法摆脱其束缚而采取鲜明的立场。相对而言，共和党与该两个群体无利害关系，并历来与教师利益团体无瓜葛，使得共和党更能放开手脚而采取较鲜明的改革立场。这就是美国历史上第一个“择校学券计划”能产生在当时共和党担任州长的威斯康辛州的原因。而90年代初，老布什以总统的身份主张在全国推行包括私立学校在内的教育券择校计划，就是基于他任内教育改革屡屡受到以教师工会为首的利益集团的阻挠，他深知依靠这批既得利益者去改革无异是缘木求鱼。他提出这一主张就是为了打破利益集团控制的公立学校的垄断地位。不幸的是，由于强大的利益集团势力的反对，老布什1992年争取连任的失败，也有相当程度是因为他提出了这一较为激进的教育政策。

克林顿虽然是民主党，但由于他的中间派立场和在州长任内推动教育改革的经历，他对教育改革是持积极和推动的态度。但为了在民主党的两大社会基础群体——下层群体和教师工会——之间搞平衡，他不得不提出较少争议和较为温和的主张：公立学校教育券择校计划和特许学校模式。而在他总统八年任内的90年代所强力推动的旨在建立全国教育标准，学业测试，绩效责任制等教育改革措施，更直接触犯了教师群体的利益。以至于在国会屡次上演激烈的改革与反改革的攻防战，最终每每在教师工会等利益集团的肘制和抵制下，克林顿主导通过的教育法律均带有鲜明的妥协特征，缺少明确的目标和必要的强制性措施。

虽然早在1989年召开的第一次“全国教育高峰会议”中就要求各州制定学术标准，然而在10年后的1999年仍有部分州未能遵循。而在已制定标准的州，阳奉阴

违、降低标准、消极抵制是普遍的现象。而在历次总统大选中，民主党的传统支持者教师工会的支持也起了很大作用。为维护他们的既得利益，竭尽全力，采用各种手段和资源为民主党拉票。1992年，仅仅全国教育协会一个组织就成了全国最大的劳工组织。该组织当时拥有2.1百万会员，年预算达1.64亿美元。在民主党总统提名战中他们是公认的最具影响的力量：两个最大教师工会全国教育协会和美国教师联合会参加民主党代表大会的代表团成员就有500人，是与会代表总数的10%。据92年大选后统计，教师工会会员中的88%的票投给了民主党克林顿。

国内读者或许对美国教师群体在教育改革中的作用难以理解。因为在此以前，美国教师在历史上从来不必为自己所教学生学习成绩的好坏而承担责任。传统上美国教师在教学上的自主权是比较大的，他们工作的稳定性并不受他们工作绩效的影响。他们在工资上的升迁的依据是他们的资历、学历及资格证书，也并不受所教学生学习成绩好坏的影响。因此，一旦将他们的工资、升迁、职位及其它待遇与工作绩效挂钩，影响到他们的既得利益，他们的不满与抵制是可想而知的。这就是美国公立学校在初创及发展时期过分强调教育所具有的民主的职能，而忽视其集中的必要，以及在教学中只注重教育过程不求教育结果导致的恶果。

（二）布什教育政策产生的过程

从上面分析可以看到，布什于2000年启动他的总统竞选时，国内各党各派在教育问题上仍处于相当对立的局面。虽然经过10多年的博弈，共和党和民主党就联邦政府在全国教育事务中所扮演的角色与承担的义务的问题达成了接近的立场，但对如何领导教育改革以及承担怎么样的义务仍意见分歧。而在改革公立学校的教育问题上进展缓慢，尤其是在建立全国教育标准，学业测试，绩效责任制等改革措施方面更是阻力重重。

另一方面，2000年的总统大选与前几次大选相比有许多特殊的情况。民调中所反映的重要议题都是国内问题如教育、社会安全、环境和医疗，而教育首次成为美国总统大选中第一重要的议题，这是美国历史上前所未有的现象。而90年代中期以来，由于美国搭信息产业的便车，经济持续增长，国库充沛。这使得美国历史上总统大选中外交、军事和经济问题第一次被同时排挤出最优先的议题之外。显然，这种主要以民主党擅长的国内问题为主的选战使民主党候选人高尔处于十分有利的地位。因此，选战开始之初，人们并不看好小布什，民意还是认为民主党更擅长教育等国内问题。

布什获得提名后，鉴于1996年大选的教训，深知如果沿袭共和党的传统政策必定又是失败。因此，他注意与共和党保守派保持距离，在教育政见上抛弃党内极端派的主张，吸取各方的建议，主动走中间路线。布什不同于历届共和党总统候选人的特点就是他有直接领导教育改革的经历，他当时担任德克萨斯州州长，在领导教育改革中创造了“德州教育神话”。选举中，他充分利用这一优势，向民众宣传和介绍他在德州的教育实践和成就，如制定全州严格的责任制、使所有学生——尤其是西班牙裔和黑人孩子——能接受充分的教育。布什在德州所实行的教育改革，特别是这种改革成功地惠及少数族裔，使他有资格提倡择校计划，反对对教育的大幅度拨款，及批评现行的教育制度。由于布什具有以充分内容和翔实

数据为依据的“德州教育神话”，民众认为他是教育的行家、实干家。他在竞选中努力推行他的教育理念，提出详细的教育改革计划。在选战开始的最初14个月内，他就走访了100多所学校。由于有直接的经验，布什每次就教育问题演讲时，底气很足，充满自信，娓娓道来，挥洒自如，从而使越来越多的民众信服他的观点。正如一位观察家评论：“在竞选期间布什有关教育的演讲表明，无论是共和党还是民主党，从未有一位总统候选人像他那样对教育问题给予这样认真的关注”。另外，为顾及中间选民的意愿，他灵活地将共和党一贯宣传的私立学校教育券择校计划改为较模糊的择校计划。而在有些问题上又体现他的牛仔风格，相对于克林顿时期通过的法律对未能达到某些标准的学校缺乏强制措施，布什主张对这些学校要给予惩罚，这也是他上任后提出的《不让一个儿童掉队》法案中坚持的一条原则。

布什在教育议题上的强烈攻势对高尔提出了有力的挑战。布什在教育改革上的勇气犹如“尼克松访华”似的震动了全国，迫使高尔处于守势。至2000年时，美国民众，尤其是少数族裔和穷人中普遍感到公立学校是失败的，应该对其进行彻底的改革。为了尽快摆脱低质的公立学校，越来越多的穷人和少数族裔开始支持私立学校教育券择校计划。这就使民主党非常恐慌，因为少数族裔和穷人历来是民主党的票仓，如果这些群体因支持小布什的教育主张而转向共和党，民主党就要失去其民众基础。然而令高尔处在两难地位的是民主党的另一传统票仓——教师工会——是坚决反对私立学校教育券择校计划及严格的责任制的。为满足这两股传统支持势力，高尔只好提出折衷方案：一方面大幅度增加教育拨款以满足穷人和少数族裔的诉求；另一方面主张较少争议的公立学校择校计划和特许学校模式以平息教师工会的不满。这就使高尔回到了注重投入为导向的教育改革路线，使改革的力度减弱了。

最终布什能以极其微弱优势击败了高尔而赢得了大选，很大程度上得益于他的教育政策。因为在教育议题已上升到民众优先关注第一位的情况下，其权重就起了关键作用。布什在教育议题上的成功主要有几个原因：第一，民众对低质公立学校的普遍不满；第二，教育标准和责任制已成了改进教育质量的最主要动力；第三，得益于布什对教育主张的大力宣传，强调提高所有学生的学习成绩（而非象以前仅注重某一特定群体）。

（三）布什教育政策的形成

2000年大选的过程显示正式形成美国全国教育政策的时机已成熟了：在主要原则上两党已达成共识，只是在一些具体措施、资源及日程上仍需协调。布什当选后，即履行竞选的诺言，将教育视为第一要务。在当选总统和等候就任总统期间的近2个月的过渡时间内，布什即以候任总统的身份马不停蹄地在他德州的农庄里召见了包括主管教育和劳工的两党国会议员、各州州长和企业界三批主要人士讨论他即将提出的教育法案以求得到他们的支持。在他上任的第二天，他就向国会提出了教育法案的纲要。当时各方的争议主要围绕四个问题：择校、地方灵活性、对失败学校的处置以及测试。

1. 择校问题：如前所述，90年代民众，尤其是弱势群体对公立学校彻底失望，呼吁对公立学校进行彻底的结构改革，并逐渐接受共和党提出的包括私立学校在内的教育券择校计划，这就对民主党造成了极大压力。

B. 地方灵活性问题：两党对地方如何使用联邦政府经费问题上有分歧。民主党希望增加经费，但不要附加严格规定，而共和党则希望严格控制经费使用目的。

C. 对失败学校处置问题：民主党主张对这些学校以帮助为主，施以更多经费。共和党主张在一段时间内改造无效的情况下，要予以惩罚，直到关闭重组。

D. 测试：这个问题争议最激烈。在克林顿94年通过的法律中，测试是各州自愿性的。这次在小布什的提案中是强制性的。因此两党均有各自党内的强硬派反对。民主党认为强制性测试对少数族裔和处于不良境况的儿童不公平，共和党认为强制性测试将会是走向全国性的课程的第一步。

在这种僵持不下的情况下，企业界和民众的支持又起了重要的推动作用。前者于2001年11月再次在IBM总部召开第四次“全国教育高峰会议”，对该法的通过作最后的声援。后者通过一系列民意施加压力。在布什本人的竭力努力下，最终在这些争议问题上达成了妥协：第一，在择校问题上，不包括私立学校，但允许用联邦政府经费资助学生接受私人机构提供的课外辅导服务；第二，在地方灵活性问题，小布什同意以加大责任制以换取给予各州更大自主权；第三，对失败学校的处置问题，布什坚持了在多年改造无效的情况下，必须给予惩罚的原则；第四，测试问题，允许各州自行制定测试标准并使每个学生达到优良成绩。但也要各州4年级和8年级学生参加每2年进行的全国数学和英语的统考。最后，起了临门一脚作用的“9.11”事件加速了该法通过的进程。国会参众两院分别以压倒性优势通过了《不让一个儿童掉队》的法案（参议院投票结果为87-10，众议院为381-41），随即布什于2002年1月8日签署该法使其生效。作为标志，自此，美国全国性教育政策以法律的形式正式形成了。

（四）布什教育政策的主要内容、性质和意义

《不让一个儿童掉队》法的主要内容众多，主要有四点。

1. 测试制度：这是该法最重要的部分。该法规定各州必须采用学术标准以指导其课程设计，其采用的测试标准和责任制必须与学术标准相一致。规定各州必须在2005—2006学年前每年对3-8年级学生的英文和数学进行测试（高中四年期间可进行一次）。从2007—2008学年开始，在小学、初中和高中阶段各增一次科学测试。规定各州4年级和8年级的学生参加每两年举行一次的全国性英文和数学统考。上述考试结果均须按学生的种族、家庭收入、性别、移民的群体分类公布。

2. 学业提高：该法规定各州必须确定所有学生必须达到的最低的学业标准，通过“逐年进步计划”必须在2014年前使所有学生达到良好水平。

3. 教师资格：该法规定2005—2006学年前，公立学校的所有教师必须达到“高质量”。根据该法，“高质量”是指经各州认证或获取执照，并在所教学科显示高水平的教师。

4. 改进措施：该法规定如果哪所学校连续两年未有适当的进步，学校必须允许学生转学到学区内其它公立学校，并提供交通补助；如在第三年仍未有改进，学校应为学生提供校外公、私立机构提供的课外教学辅导；如在第四年仍未有改进，学校则应调离师资并采用新的课程；如在第五年仍未有改进，学校必须进行重组，变换领导班子，或转制为特许学校或由州接管。

简而言之，该法的主要精神就是由各州制定学术标准，由学校承担确保学生教育质量的责任，联邦政府从增加教育资源和增强地方自主权两方面给予支持。从而达到两个目标：通过坚持不懈的努力将所有学生的英文、数学和科学提高到良好水平，并一劳永逸地弥合处于不良状况的少数族裔学生和白人学生在学业成就上的差距。如果说1965年最初通过的《初等和中等教育法》主要注重公平、机会和资源投入，1994年该法的延期版本鼓励各州采用学业标准和测试评价制度，从注重投入转为注重产出和结果，而2002年的《不让一个儿童掉队》的最大特点则是它所具有的强制性质。强制性地要求所有有关各方为着一个共同目标努力。

对美国全国教育政策近四十年形成过程的分析，可以说教育问题就是一个从国家事务和民众生活的边缘地位逐渐向中心地位转化的过程。由于早年美国宪法的设计者将教育置于各州管辖的事务，长期来形成了各州教育政策千姿百态、多姿多彩的特点。四十年前，当美国联邦政府试图对教育进行干预时，由于当时教育问题并不处在国家事务和民众关注的焦点，很大程度上是由各种利益集团在缺乏民众关注和参与的一个较为封闭的决策过程中产生的。很多时候是由某一政党在掌握国会控制权的情况下主导通过的。这种缺乏两党强有力共识基础而制定的教育政策，必然会随着政权的更迭而改变。相对于外交、国防、安全、经济、社会福利等这些历来在联邦政府职权范围内所制定的相对稳定和统一的政策，近四十年美国教育政策上的曲折过程绝对是个例外。这种反反复复的折腾决不亚于我国文化革命时期的教育状况。如果说我国文化革命损害了一代人，而美国近四十年的教训也许是损害了几代人。

布什推动和主导通过的《不使一个儿童掉队》法在法律上正式确立了联邦政府对全国教育的领导地位。该法是历经20年艰难曲折建立起来的一座大厦，是实实在在的一砖一瓦逐渐堆积而成，也是美国社会各阶层和各群体经过长期沟通、辩论、协调、妥协等方式共同努力的结果，而最终能通过，布什确实起了关键作用。而布什本人也一直自豪地视《不让一个儿童掉队》法为其政治生涯中的一个重大成就。

（五）布什教育政策通过后实行的情况

在一个自建国以来教育即是属于地方事务的国家，人们是非常不习惯一种自上而下具强制性法律的约束，从而会自然产生一种本能上的排斥情绪。因此，在《不让一个儿童掉队》法实行的初期，执行过程是很不顺利、阻力重重。由于该法的

中心点是确定各方的责任制和对现行学校体制的挑战，因此执行中受到了各地的强力抵制。这些抵制包括有些州立法机构自行通过地方法律对某些条款进行限制；还有些州和教师工会就《不让一个儿童掉队》法的某些条款、经费缺口和合法性起诉联邦政府。针对各州立法机构和教育界的反对和抵制，联邦政府也采取了对应的措施。一方面强硬回应，另一方面也根据具体情况作一些灵活性处理。

尽管在执行全国教育政策的过程中各地有所挫折和反复，但自2002年《不让一个儿童掉队》法通过后的5年内，该法对学校教育和学生的学业均有显著的促进作用。据2007年1月公布：

1. 《不让一个儿童掉队》法规定的几个初期指标已基本达到
 - A. 所有50个州和哥伦比亚特区都建起了责任制；
 - B. 所有50个州和哥伦比亚特区都每年对3-8年级学生的英文和数学进行测试，同样的测试对高中学生在四年间也测试一次；
 - C. 由高质量教师任教的班级已上升至90%；
 - D. 有近45万学生接受免费补习教育服务或享受公立学校间的择校权。
2. 全体学生的学业成绩开始提高
 - A. 在过去5年内，9岁儿童在阅读上的进步超过以往28年进步的总和；
 - B. 9岁儿童和四年级学生的阅读和数学成绩均达到空前高度；
 - C. 2003年-2005年间，又有23.5万四年级学生掌握了基本的数学技能；
 - D. 46个州和哥伦比亚特区将所有各类学生的阅读和数学测试成绩提高或保持在稳定水平。
3. 多年来各类学生间学业成绩的差距开始缩小

根据“全国成绩报告卡”(National Report Card)的报告，1999年-2004年间：

- A. 非裔美国人和白人的9岁儿童在阅读成绩上的差距缩小了9个百分点；
- B. 非裔美国人和白人的9岁儿童在数学成绩上的差距缩小了5个百分点；
- C. 西班牙裔和白人的9岁儿童在数学成绩上的差距缩小了8个百分点；
- D. 西班牙裔和白人的9岁儿童在阅读成绩上的差距缩小了7个百分点。

然而，这些有限的进步距离从根本上解决美国教育多年形成的种种顽疾仍有相当的路程要走。从各种统计数据来看，美国教育的现状仍然是相当严峻的。据美国全国教育统计中心2005年报道：

- 非裔17岁学生在阅读上的水平仅相当于十三岁白人学生的水平；
- 只有13%的非裔和19%的西裔四年级学生的数学成绩达到或高于熟练水平，而白人四年级学生有47%达到或高于熟练水平；
- 只有6%的八年级残障学生在阅读测试中达到或高于熟练水平，而同年级正常学生的比例是33%；
- 只有4%英语为非母语的八年级学生的阅读水平达到或高于熟练水平；
- 而在2003年有29个工业国家中15岁学生参加的国际数学测试中(PISA)，美国学生排名第24位；
- 更不可想象的是，据“优秀教育联盟”2007年1月报道：在每个学习日中有7,000个高中生辍学，只有一半的非裔和西裔高中生能按时毕业；
- 每年不到一半的高中毕业生在数理学科上能达到升大学的准备，高中毕业生中有几百万缺乏就业和升入高校所需要的必要技能。

在这种喜忧参半的气氛中，《不让一个儿童掉队》法在2007年迎来了它的第一个五周年纪念日。与此同时，2007年也是关键的一年——美国国会要对《不让一个儿童掉队》法进行法定的延期。虽然从2006年起，官方和民间各机构开始分别进行各种调研，对修改和加强该法的功能提出各种方案和建议，为2007年的延期工作预作舆论准备，然而由于两党忙于大选，加之各方为了自身的利益又要利用该法延期的机会进行新一轮的博弈，故延期工作要推迟至奥巴马就任总统后完成。

二. 奥巴马教育政策走向的分析与推测

自2009年1月20日起，美国将进入奥巴马时代。与8年前布什竞选总统时美国经济繁荣和教育成为美国民众关注的首要议题形成鲜明对比的是，本次大选是在经济危机严重和教育议题处于相对次要地位的情况下进行。因此，两位候选人在教育政策上的着墨均不多。我们主要从奥巴马有限的演说、文宣、访谈和辩论中来分析促使和制约他教育政策形成的各种因素并推测其走向。

(一) 制约奥巴马教育政策形成的各种因素

在用相当篇幅对美国数十年的艰难曲折的教育改革过程介绍后，读者应该会较容易地理解美国特殊的政治生态环境。简言之，只要各方利益集团存在，不同时期

各方力量的此消彼长和互相博弈的现象就会生生不息、周而复始。当然，在形式、内容和程度上会有所不同。

根据观察和分析，奥巴马在制定他的教育政策过程中主要受三方面的因素所制约：一是七年前由布什主导并由国会两党以压倒票数通过的《不让一个儿童掉队》法的框架；二是受其民主党党派及其所代表的群体的利益；三是他个人的理念和成长经历。从他个人与其家庭孩子受教育的经历及其对美国公立学校现状的了解，他是倾向于作一些教育改革。然而，由于受到第一和第二两个因素的制约、尤其是在选举时来自于党内保守派和利益集团的强大压力，使他最终形成的教育政策是妥协成分多于改革内容。如前所述，多年来围绕联邦政府在全国教育事务中所扮演的角色与承担的义务和公立学校的地位与效率这两点展开的争斗又开始了新一轮博弈。

从迄今奥巴马所提出的教育政策中，大致可归纳为三部分：

1. 不受布什现有教育政策框架之限、也不以特定利益团体为惠及对象，完全带有奥巴马个人特有标记的新的教育政策。这部分的政策主要有两点：第一点是有关学前教育，提出“零岁-五岁教育计划”；第二点是有关高等教育，提出“美国机会税收优待计划”。

根据“零岁-五岁教育计划”的设想，每年由联邦政府拨款 100 亿，资助各州普及学前教育，希望借助该项目使每个儿童——不分贫贱——在幼年时期都能获得平等的教育，在入学前都能得到充分的准备。尽管是出于良好的愿望，然而深入对美国现有学前教育的考察，人们发现该计划仍难脱叠床架屋、重复设立之嫌。据奥巴马的对手麦凯恩提供的数据，事实上美国包括联邦政府和各州现存的各类学前教育计划不下 10 个，而全美大约有 70%-85% 的低收入家庭的孩子都已进入学前教育系统，而在有母亲工作的家庭中，90% 的五岁以下的儿童也在接受学前教育。因此，批评者认为，现在的问题应该是提供优质学前教育，只要把全美政出多门的各类学前教育计划进行有效协调和合理的资源配置，就可达到这个目的，没必要再加大投入、铺大摊子。

奥巴马提出的“美国机会税收优待计划”，倒有一点新型性。该计划主要着眼于帮助大学生降低学费的负担，但并不完全作为无偿补助，它要求受资助的大学生每年必须从事 100 小时无偿的社区服务，达到此要求的学生家庭可有 4,000 美元的退税优待。这笔数目可以解决公立大学 2/3 的学费，以及大多数社区学院的全部学费。

2. 奥巴马教育政策的第二部分主要是在布什现有教育政策框架之下，为迎合本党立场和所代表的特定利益团体的需求在具体政策的执行过程中意欲所进行的调整和资源上的增量投入。这部分主要体现在针对《不让一个儿童掉队》法有关做法的改进和完善方面。如前所述，《不让一个儿童掉队》法是美国两党经过多年博弈后在各自妥协的基础上达成的两党一致的共同政策，当时的国会参众两院分别以压倒性优势通过了该法（参议院投票结果为 87-10，众议院为 381-41）。该法所体现的从注重投入和过程向注重产出和结果的革命性转变是顺应了知识

经济时代需要和全民的意志，因此，在整个大选中，无论是共和党的麦凯恩，还是民主党的奥巴马，均不敢对其原则予以撼动。事实上麦凯恩对该法支持的态度远较奥巴马鲜明。按规定，该法应该于 2007 年由国会再次授权延期，由于当时已进入大选，两党无暇顾及。再者，两党都希望拖到自己掌权后主导该法的延期，以示政绩。因此，奥巴马上台后，他在教育上最优先推动的要务，应该是该法的延期工作。由于该法对民主党的主要社会基础——教师群体的利益触犯较多，他们对以学生考试成绩作为教师考核的依据以及对实施有关联邦政府下拨的资金短缺怨声载道。为获得该群体的选票，也为了对该法执行过程中产生的一些问题进行改进，奥巴马不得不提出了一些有利于教师群体的政策。如允诺改革为考试而教学的做法；改变只强调数学、英语和科学狭义的教育倾向，而忽视社会科学、艺术等其它学科的更广泛的教育目的；对失败的学校的评估标准和方式进行改革，要给这些学校以更多的帮助和支持，而不是仅靠处罚；以及允诺大幅度增加实施该法的经费等取悦于教师群体的政策。作为对奥巴马倾向性政策的回应，教师工会在大选中竭尽全力为奥巴马拉票。单单美国全国教育协会一个组织，就拨出 5 千多万美元在全国各地开展各种助选活动支持奥巴马，发动会员为奥巴马派发了 2 千 1 百多万份竞选邮件，打了 2 百多万通电话，80% 以上的会员加上家属至少 5-6 百万选票投向奥巴马，为确保奥巴马当选起了关键作用。

3. 奥巴马教育政策的第三部分是意图改革、但颇具争议的问题。这部分共有两个问题：一是他将使联邦政府对各州的特许学校的拨款增加一倍；二是将支持对教师实行绩效工资计划。这两点更是触犯了教师群体的根本利益，也是美国各党各派在教育改革问题上长期对立的焦点。为兼顾到各方面的利益，也基于他个人的某些理念和经历，奥巴马也必须提出这些与利益集团有所切割的政策，以确保大选中赢得更多人的支持。

表面上看，他将联邦政府对各州特许学校的拨款增加一倍没什么错，然而在美国特定的政治生态背景下，背后却大有文章。如前所介绍，自上世纪 90 年代以来，美国贫困家庭和少数族裔聚集地区基于对公立学校劣质教育改革极其失望的情况下，创立了包括“择校学券计划”和“特许学校”两种形式的择校改革运动，对效率低下的传统公立学校是巨大的冲击。事实上，目前美国社会各界在教育上是属于改革派还是保守派，主要是以其对此问题的态度为取舍。由于“择校学券计划”将学生选择范围扩至私立学校，受到教师利益集团更为激烈的反对，故该类计划目前仅在部分共和党当权的地区实行。而“特许学校”模式相对改革的力度较弱，因其所有权仍属于公立学校，只是经营权暂时让渡给教育系统外部力量，但教育界仍可在相当程度上控制。故经过多年博弈，目前还只有在 40 个州允许存在。加上各自在法律和财政上的支持度不统一，各州的“特许学校”发展很不平衡。

奥巴马能提出对各州特许学校增加拨款，显示他有不惜与其主要的支持力量教师工会的冲突、支持教育改革的一面。事实上，奥巴马这么做，很大程度上与他个人的改变理念和经历有关。首先，奥巴马虽然是黑人，但他成长于白人中产阶级家庭。他本人过去是通过奖学金上的私立学校，接受精英教育。他深深明白：如果他像大多数黑人兄弟也上劣质的公立学校，决不会有他奥巴马的今天！因此，今天他也不会将他的两个女儿送进公立学校，她们上的也都是昂贵的私立学

校。由于对公立学校现状的充分了解，奥巴马在芝加哥担任州参议员时，就积极支持特许学校的发展。就是在总统选举前期，他的言论曾一度远远超出民主党一贯的立场而惹上风波。例如，今年2月中旬，在回答媒体有关“择校学券计划”问题时，他曾表示，他将不受自己先前观念的束缚，如果试验证明择校学券计划确实有效，我们就做。他这番表态后，立刻引起各方的震惊。有的媒体惊呼：“这是民主党总统候选人中第一个最接近支持择校学券计划的表态”。结果，不但民主党内部对其进行了批评，而且也迫使美国教师工会也推迟其公开支持他的宣示。直到投票前半个多月（10月15日）与麦凯恩最后一次辩论中，面对麦凯恩就此问题的逼问，他只能言不由衷，竭力回避。奥巴马最终从激进的择校学券计划退回到相对温和的特许学校计划，毫不奇怪，这是现实的需要。同样，他增加对特许学校的拨款，也是隔靴搔痒、治标不治本的方案，很大程度上是对教师工会的笼络人心的安抚政策。因为根据研究的结果证明：对于特许学校发展最大的支持是各州有一个有利于其发展的法律环境。奥巴马如果在此问题上真想做一个彻底的改革派，他就应该抓住问题的本质，利用总统的影响，推动各州制定相应的法律，从根本上扫除特许学校发展的障碍。而奥巴马增加拨款的做法，连利益集团都明白，是表面文章。这种拨款随着政局的变迁，任何时候都可以改变。而且，在目前美国的经济危机下，这类允诺很可能也会跳票。

另一个争议点是支持对教师实行绩效工资计划。这一命题又是触动教师群体根本利益的问题。尽管奥巴马在提出这一计划的同时，更多地提及了许多加强聘用、培训、留任、及奖励教师的优惠计划，但提出绩效工资计划仍然引起教师群体的反对。如前所述，传统上美国教师在工资上的升迁的依据是他们的资历、学历及资格证书，并不受所教学生学习成绩好坏的影响。因此，一旦将他们的工资、升迁、职位及其它待遇与工作绩效挂钩，影响到他们的既得利益，他们的不满与抵制是可想而知的。然而，由于选举的需要，奥巴马不能失去这个群体的支持，他又只能搞平衡。他提出各州和各学区在实行绩效工资计划时必须与教师和教师工会进行协商进行，而非唯一依据其学生考试的成绩。显然，这又是一个障眼法。凡是熟悉美国工会法的都清楚这一计划的不现实性：多年的经验表明，只要有教育工会利益集团的参与，改革无异是缘木求鱼。

（二） 奥巴马教育政策的简要归纳与推测

除了上述三大部分外，奥巴马还提出其它一些提高教学质量和降低高中辍学率等计划。但总体上来看，他的教育政策没有什么出乎意料的惊人之举。尽管他本人或有改革的愿望和企图心，也在民主党传统立场的边缘地带游离了一下，但政治现实使他不可能背离本党立场和其社会基础力量——教师工会。这就使他只能提出一些主要是投入、增量及其在现有政策上的调整以迎合其主要社会基础力量的需求。因此，如果按照美国的标准来评价，奥巴马不能算是一个教育改革派，或许可算是个教育守成派。如果换上麦凯恩，根据他提出的教育政策，他可能会算是一个教育改革派，因为他与他所代表的共和党与教师工会没有瓜葛，更能放开手脚进行改革。

由于奥巴马的教育政策迄今尚处于口头上，前景如何，尚难确定。但是，有一点很关键的是：大选后国会参众两院全由民主党控制，这就为奥巴马推动其教育政

策提供了有利的条件。当然，历史上当选总统并不一定履行其所有承诺，在随后的政党博弈中，还会有各种变数。再者，在目前美国的经济危机下，很多允诺能否最终兑现也很难预料。

三. 结束语

以上我们对即将离任的布什总统和新当选的奥巴马总统的教育政策各自产生的过程、时代背景以及内容进行了回顾和推测。不同于以往分属两党的两届总统交接后在教育政策上往往会有重大变化，本次分属两党的两届总统的教育政策交接过程相对较为平稳，除了在某些具体政策上之外，没有后者对前者的根本否定问题。原因就是七年前美国第一次形成了两党一致的全国性教育政策。加之奥巴马深受利益集团的肘制，因此，打着变革旗号的奥巴马有可能在其它领域会有许多改革，然而在教育领域他可能只能以继承和守成为主，难以有大的建树。

另外，不同于八年前布什竞选总统时，教育问题是民众最为优先关注的议题，本次总统选举中教育问题相对置于靠后的地位。这种在不同时期教育受关注重点的不同，也反映了教育问题在不同大选中的权重变化。如果奥巴马提出同样的教育政策参加八年前的选举，他肯定选不上。而如果这次选举中教育问题是民众首要关注的议题，赢得总统大选的很可能是麦凯恩，而不是奥巴马。

笔者之所以要化相当篇幅介绍布什主导的全国性教育政策形成的历史背景，主要基于美国独特和复杂的政治生态环境。只有对此背景有所了解，才能避免雾里看花的困惑。简言之，只要各方利益集团存在，不同时期各方力量的此消彼长和互相博弈的现象就会生生不息、周而复始。当然，在形式、内容和程度上会有所不同。然而，社会发展的需求和民众的诉求将会最终主导教育改革的方向。

但愿本文会对国内读者了解美国教育政策的制定过程和特点有所帮助。

2008年11月20日于北京

国内地址：

上海财经大学高等研究院全球教育研究中心

上海市国定路 777 号 (200433)

电话：(021) 65903486 (0)

传真：(021) 65904198 (0)

手机：13524872680

电邮：gillguo@msn.com

美国地址:

**2 Prairie Landing Court
North Potomac, MD 20878
USA
Tel: (301) 217-0532
E-mail: gillguo@msn.com**