

## 【社会现象与社会问题研究】

# 美国近现代重大教育政策与综合国力提升关系考论

范国强

(北京大学历史文化研究所, 北京 100871)

**摘要:**毋庸讳言,美国以其强大的综合国力雄居当今世界各国之首位。回望历史,美国作为一个主权国家,其演进的历史之短、发展的速度之快,个中原因和动力,非一偏可以概全。但其综合国力的提高与政府实施的一系列重大教育政策密切相关,也是不争的事实。近现代一百多年来美国政府所实施的一系列重大教育政策,对国民整体素质的提高、国家凝聚力的强化、社会经济与文化的全面繁荣,起到了巨大的助推作用,为综合国力的快速提升打下了坚实的基础。美国重视国民教育所实施的相关政策和经验,值得当今发展中大国借鉴。

**关键词:**美国;教育政策;经验与启示

中图分类号: G40

文献标识码: A

文章编号: 1003—0751(2010)03—0132—03

在美国国民教育发展史上,有许多专项教育政策的出台与实施,对该国不同国民群体素质的提高、不同领域的快速发展起着历史性的作用。其中影响力最大并具当代借鉴价值的政策,本文认为主要有下述四项。

### 一、建立赠地学院政策的实施及成效

从19世纪50—60年代,美国的工业生产突飞猛进。工厂发展到14万家以上,尤其急需原材料,这就需要大力发展农业。而当时美国的农业非常落后,基本使用人力和简单的犁耙,连畜力还没有普遍使用。同时,由于向西部移民,耕地面积急剧扩大,掌握先进技术的农业劳动力十分缺乏。在这种情况下,发展农业科学技术,实现农业机械化,已经成为摆在美国政府面前的一项紧迫任务。为此,美国政府在制定国策时,把普及和发展农业先进技术教育放在首位。目的是想通过教育来培养具有现代综合技术的农业生产人员,尤其是农业科技人员,以争取早日实现农业机械化。

以国家赠地建立高等技术院校最终成为美国政府的首选路径。由此,以“赠地学院”为主要政策内容的《摩雷尔法案》(Morrill Act),就在这样的背景下于1862年诞生了。

这个法案的主要内容有:(1)联邦政府在全国至少资助一所学院从事农业技术教育。(2)每州凡有国会议员一人,

即可分得3万英亩的公用土地或相等的土地期票,并将这种土地收益用于资助、维护和维持最少一所学院。(3)赠地学院主要讲授有关农业和机械技艺方面的知识,但也并不排斥其他科学和古典的学科。(4)出售公地获得的资金,除10%可用于购买校址用地外,其余将作为捐赠基金,其利息收益不得低于5%。(5)这笔捐赠基金如果5年内未能使用,联邦政府将予以收回。1890年,美国国会鉴于第一《莫雷尔法案》实施后取得的良好成效,又通过了《将公有土地的部分收入用于更加全面地资助按国会1862年7月2日批准的法案规定所建立的学院以促进农业和机械工艺发展的法案》,此亦称《第二摩雷尔法案》。该法案规定,先向每州拨款1.5亿美元以增加赠地学院的资金,然后每年再增拨不超过2.5万美元的追加基金。

建立赠地学院是一个具有划时代意义的专项教育政策。该项政策的实施,为联邦政府通过拨款形式干预和控制高等教育的发展提供了一个良好的开端。继1862年《摩雷尔法案》颁布实施之后,国会又通过了一系列资助和加强赠地学院的法案。如1887年的《哈奇法案》、1907年的《第三摩雷尔法案》、1914年的《史密斯—利弗法案》和1935年的《班克黑德—琼斯法案》等等,都是受赠地学院政策的启发和影响才提出来的。上述一系列政策的实施,使数以千万计原本没

收稿日期: 2010—01—12

作者简介: 范国强,男,北京大学历史文化研究所常务副所长,研究员,教育学博士。

有现代知识和技能的旧农民转化为掌握现代农业综合技术知识的新型农民,从而使美国的生产力水平尤其是农业生产水平有了跃升式提高。从1850年到1900年的50年间,美国农产品几乎增加了3倍。农业的发展自然也相应促进了工业的迅速发展。1860—1894年,美国全国的工业生产总值翻了四番,由原来的世界的第四位跃居第一位。该项政策的实施同时还促进了全国高等教育的迅猛发展。加利福尼亚大学、伊利诺大学、明尼苏达大学、密执安州立大学、马萨诸塞州理工学院、康奈尔大学等等,都受惠于赠地学院的政策。这些大学从诞生到迅速扩大规模、提高教学质量乃至发展为国际名牌大学,都是在超常规的速度中实现的。

## 二、训练退伍军人政策的实施及成效

1940年,太平洋战争爆发,日美开战。美国大批适龄青年先后应征入伍。在战争过程中,约有1500万现役军人因战争丧失了求学机会。战争结束后,大部分军人将转为平民。但是由于他们不懂技术,又没有受过良好的教育,许多人都将面临失业的危险,这也在一定程度上威胁着社会稳定。为了化消极因素为积极因素,美国政府决定帮助退伍军人提高就业能力,同时也为美国经济的发展培养专业人才。为此,杜鲁门总统提出用公费资助退伍军人接受教育的政策建议。美国国会据此于1944年5月8日通过了著名的《退伍军人权利法案》(GI Bill of Right)。这个法案的主要内容为:(1)联邦政府向参加第二次世界大战的退役军人提供各种转业经济补偿。(2)补偿的最主要方面是教育费用。(3)教育费用包括:学费、杂费、书费和月津贴。(4)经济补偿的时间年限一般视其在军中服役的年限而定。(5)每个人在部队服役90天以上就可以获得一年高等教育的机会。每多服役一个月受教育时间也增加一个月,最高可达48个月。

该项政策的实施,迅速产生了十分积极的社会效果,退伍军人如潮水般涌进高等院校。据统计,仅从1945—1956年间,退伍军人的就学总数就达到2232万人。1947年的高峰期,在校注册的退伍军人总数为115万,占当年在校学生总数的49%。由于这项政策免除了在军队服役人员的后顾之忧,对美国的征兵起到了保障作用;又由于退伍军人学生数量的激增,大大地促进了高等教育的发展,使美国高等教育的结构、模式和观念发生了重大的变革。同时,这项政策的实施还极大地缓冲了退伍军人与政府的矛盾,强化了国家的凝聚力,促进了美国社会的和谐、经济的繁荣与文化的进步。

## 三、国防教育政策的实施及成效

这项重大政策的出台与“冷战”的国际环境有直接关系。“二战”刚刚结束,美苏争霸的“铁幕”随之形成。1957年10月,苏联成功地发射了第一颗人造卫星,使美国举国震惊,朝野恐慌。美国战后的超级强国地位是靠它的军事实力和经济实力支撑的,而这两大支柱的基础是它的强大的科学技术

力量。然而,苏联卫星的上天,使美国当权者认识到科技的优势正在失去。美国政府认为,唯一的可行之道是加强对国防教育的扶植。为此,美国政府把国防教育提高到国家安全的高度来认识,提出了实施国防教育的战略性政策构想。美国国会于1958年9月2日通过了著名的《国防教育法案》,由艾森豪威尔总统签署生效。该法案的主要内容为:(1)向培训机构提供实际援助,以保证培训的质量和数量满足美国国防的需要。(2)向高等院校学生发放低息贷款和基金。(3)加强自然科学、数学、现代外语和其它重要科目的财政援助。(4)资助研究人员寻找新的方法,改善教学效果。(5)向州教育机关提供补助以援助他们制订指导和辅导方案。

《国防教育法案》迅速得到有效贯彻落实。在受教育的过程中,全体人民普遍强化了国家安全意识,各级地方政府也增加了“教育危机感”,开始把高等教育作为联邦资助和优先发展的战略重点。在法案实施过程中,美国人对联邦通过立法拨款干预教育、集权管理高等学校采取了一种认同态度。此后相继通过了一系列法律法规,如1963年的《高等教育设施法》,1956年的《国际教育法》,1964年的《教育机会法》,1966年的《成人教育法》,1968年的《高等教育法修正案》等。数十年持续实施国防教育政策,也极大地改善了联邦政府与教育界的关系。从此,联邦政府介入传统上属于州权的教育领域,成了美国社会生活中的一个公认惯例。

## 四、发展社区学院政策的实施及成效

美国是世界上最早实施八年义务制教育的国家。但随着中等教育的普及和公民民主意识的提高,美国社会对中学后教育的需求越来越大。传统的高等院校及各类专项技术学校,无论在数量还是功能上都难以适应不断发展变化的更大社会需求。在这种背景下,一种新型的学院——社区学院应运而生。社区学院最早起源于初级学院。1892年,芝加哥大学出于让更多的高中毕业生有机会进入学院低年级学习的考虑,将本校分成了两级学院:前两年称初级学院,后两年称高级学院,并于1990年授予初级学院的毕业生协士(副学士)学位。协士(副学士)学位的增设,是对传统的学士、硕士、博士三个旧有学位层次的有效补充,在当时是一个创举。

在进入20世纪后的几十年间,美国兴起了一个创办初级学院的运动。到20世纪30年代末,美国的初级学院数已达到600所。第二次世界大战以后,大量退伍军人的入学,促进了初级学院的发展。1947年,美国高等教育委员会在表述公立初级学院时使用了“社区学院”的概念。这不仅仅是名称上的变化,而且也包含着“初级学院为地方服务”的含义。20世纪60年代后,社区学院进入了新的高速发展时期,学校数和学生数迅速增加。据全美社区学院联合统计,1998年,美国共有社区学院1132所,在校生549万多人。近几十年来,美国高等教育事业最令人瞩目的发展就是社区学院数量的快速增长和规模的急剧扩大。社区学院的突出亮点,在

于提供学生转学课程计划、职业教育计划、劳动力培训计划、成人和继续教育计划。社区学院之所以在美国能有长足的发展,是由不同于其他大学的特点所决定的。第一,社区学院在招生中体现了美国高等教育大众化的特点。为了满足全民受教育的需求,各地政府将办教育作为政府的重要职能。开办社区学院是政府为公民提供平等受教育机会的最重要体现。社区学院面向全社会具有高中毕业文凭的公民,实行开放式招生,这就为更多公民提供了就学机会。第二,社区学院面向社会、企业开设应用性和技能性课程,满足了社会就业需求;实行灵活性的教学和学籍管理制度,为学生完成学业提供了方便。第三,社区学院的办学经费有保障,学费低廉。由于社区学院是州政府或地方政府举办的,因此其教育经费来源主要是州政府或地方政府的财政拨款。第四,社区学院有完善有效的管理体制。州教育厅负责监督指导社区学院,审核批准社区学院办学经费申请,帮助社区学院筹措办学资金,并负责与普通大学及其管理机构沟通协调。这样,社区学院本身就不会为经费问题所困扰,从而专心致志将学办好、办出特色和优势。

## 五、申论

在世界近现代史上,美国的教育事业发展甚为迅速,在较短的时间内一跃成为教育强国,用三百多年的时间走过了欧亚国家几千年走过的道路,而且后来居上。这里有经济、政治、文化方面的原因,但更有教育政策的巨大影响力和导向作用。

这里不禁要问,美国近现代实施的上述几项重大教育政策与其综合国力的提升究竟是一种什么关系?本文认为,前者与后者的关系是大树地下根须与地上枝干之关系,是大厦地下柱础与地上建筑之关系,是助推器与航天飞机的关系。更准确讲,前后二者存在着因果关系。全民义务教育与专项教育的重大政策互相配合、相辅相成、相得益彰,从而全面提升了国民的知识技术水平和综合素质。同时,特种重大教育政策,如上述四项教育政策的立法和实施,还及时有效地化解了阶段性、群体性社会矛盾,强化了国家的凝聚力和政府对政府的认同度,从而为持续提升综合国力打下了坚实基础。

从美国教育政策的成功中,当今发展中国家能够从中取得那些普适性经验与启示?本文认为主要有以下几个方面:

(一)对教育进行目的明确、策略适当、方式有效的政策干预,是实现教育发展与经济社会发展相协调的重要保证。虽然美国宪法规定教育管理系各州的事务,但联邦政府却始终把教育视为实现其国家目标的重要政策工具,在宪法允许的范围内对教育进行积极的政策干预。尽管不同执政党的政策侧重和干预方式有所不同,但总的来说,美国联邦政府对教育的政策性干预都取得了明显的效果。本文列举的上述美国历史上的几次重大教育决策,大都是联邦政府通过干预使教育直接服务于国家战略目标,并对社会历史进程产生

重大影响的成功事例。如:建立赠地学院政策促进了农业和工业现代化;实施国防教育政策推动了美国国防科技教育的发展,成功地保持了国防科技研究领域的世界领先水平,等等。美国历史上这些重大的教育政策对美国社会产生了巨大的效益,受到美国人民的欢迎。美国的经验表明,中央政府对教育的积极干预对实现教育与社会经济发展的良性循环具有重大的积极意义,它不仅有利于教育自身的发展,而且可以促进经济发展和社会稳定。

(二)美国的经验还表明,中央政府对教育的干预必须目标明确而具体,并须有强有力的财政手段相配套,这样才能有效发挥其导向作用。由于不愿对教育进行直接的行政管理,美国联邦政府对教育的干预主要通过立法和财政资助手段来间接地实现。因此,财政补助成为联邦政府干预教育、实现其政策目标的最重要导向手段。从这个意义上说,财政干预是最有导向效率的教育政策。

(三)在注重全民义务教育的同时,注重针对不在义务教育年龄段的不同群体进行有针对性的教育。如上所述,《退伍军人权利法案》的实施,改变了大批退伍军人退伍后消极散在民间、就业困难的状况。政府用各种财政导向性补偿,鼓励他们入学学技术,使一个巨大的消极因素转化为一种积极的建设力量。社区学院政策亦有异曲同工之妙,只是面对的人群不同而已。重视普及教育的全面性、特色性和平衡性,不断提高各类国民的基础教育水平,是国家综合国力不断提升的体现。美国历来十分重视提高国民的基础教育水平,是最先提出普及中等教育、实施高等教育大众化目标的国家,并为此建立了一整套开放式的学校教育制度,舍得投入大量的公共经费。现在,美国是世界上教育普及水平最高的国家之一。美国的成功经验启示我们:要想成为世界强国,必须有强大而科学的教育政策体系做向导和保证。

## 参考文献

- [1]陈学飞.美国高等教育发展史[M].成都:四川大学出版社,1989
- [2][美]E·R·克鲁斯克,B·M·杰克逊.公共政策词典[M].唐理斌等译.上海:上海远东出版社,1996
- [3]乔玉全.21世纪美国高等教育[M].北京:人民教育出版社,2001
- [4][美]斯图亚特·那格尔.政策研究百科全书[M].林明译,北京:科技文献出版社,1990
- [5]宿崇祥.美国经济统计手册[Z].北京:时事出版社,1992
- [6]滕大春.美国教育史[M].北京:人民教育出版社,2002
- [7]王秀兰.美国社区学院的改革与发展[M].北京:人民教育出版社,2003
- [8]王廷芳.美国高等教育史[M].厦门:厦门大学出版社,1995
- [9]王英杰.美国高等教育的发展史与改革[M].北京:人民教育出版社,1993

责任编辑:行健