

20世纪以来联邦干预下美国学前教育的发展与启示

张宇, 王小英

(东北师范大学教育科学学院, 吉林 长春 130024)

[摘要] 20世纪以来, 联邦政府干预下的美国学前教育经历了三个发展阶段: 以追求社会福利为价值取向的发展变革时期; 以机会均等与智力开发为旨归的发展变革时期; 追求公平与优质的发展变革时期。在促进美国学前教育发展的诸因素中, 联邦政府干预的作用至关重要, 它保证了中央及地方政府履行学前教育的职责, 促进了学前教育的整体发展。

[关键词] 美国; 联邦政府; 干预; 学前教育

[中图分类号] G619.3/.7/712 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-7469(2010)03-0043-05

自20世纪以来, 美国学前教育无论是外在规模、数量维度, 还是学前教育理论、课程建设等内涵质量维度, 均堪称引领世界潮流。美国学前教育的迅猛发展固然反映了社会整体政治、经济发展必然推动教育事业发展的基本规律, 但美国联邦政府的有效干预所发挥的重要作用也是显而易见的。本文对美国联邦政府对学前教育的干预历程进行了梳理, 归纳了联邦政府干预下美国学前教育发展的阶段, 并深入分析各阶段的基本价值取向、措施及意义, 冀以寻求对我国学前教育事业未来发展的启示与借鉴。

一、以追求社会福利为价值取向的发展变革时期(20世纪上半叶)

19世纪末20世纪初, 在自由竞争思想引领下的美国经济空前繁荣, 但随之而来的是社会贫富差距越来越大, 社会矛盾日趋激烈, 进步主义运动应运而生, 政府不得不通过一系列措施抑强扶弱, 通过许多遏制垄断集团, 保护弱势群体的福利政策。在美国人的社会福利观念里, 儿童不仅是值得同情的弱势群体, 而且是未来的希望, 管理好儿

童是改良社会的关键。1909年, 白宫首次召开以儿童和青年为主题的会议, 使美国儿童福利进入新时期, 政府开始承担起儿童救济和儿童福利的主要责任, 并制定出一系列保障儿童权利的法律和福利政策, 逐渐确立了稳定的制度安排。^[1] 1912年, 联邦政府在劳动部成立了联邦儿童局(the U.S. Children's Bureau)。这是一个开展儿童保健、双亲教育以及母亲教育的强有力的组织。1921年联邦儿童局制定了“母子法”, 其目的是在儿童福利、双亲教育以及母子保护政策等方面, 由联邦政府向行政和财政方面与联邦缔结了协定的各州提供活动基金。在联邦政府的财政支持和政策目标导向下, 许多州都把双亲教育作为正规的行政业务之一来对待, 开展了学龄前儿童的研究活动。^[2] 这一时期, 联邦政府强调家庭环境对儿童成长的重要性, 而社会学前教育机构的发展并没有受到相应的关注。

1929~1933年美国经济遭遇历史罕见的危机, 社会形势动荡不安, 为了挽救经济、稳定社会, 当时的罗斯福政府施行“新政”, 保障弱势群体的最基本利益。1933年, 美国联邦政府颁布了《联邦紧急救济法》(the Federal Emergency Relief Act), 由

[收稿日期] 2009-09-07

[作者简介] 张宇(1976-), 女, 辽宁辽中人, 东北师范大学教育科学学院博士生; 王小英(1963-), 女, 吉林四平人, 东北师范大学教育科学学院教授, 博士生导师, 心理学博士。

联邦出资建立了覆盖全国的紧急保育学校(the Emergency Nursery School),给那些贫困且优秀的教师提供就业机会,以满足处在经济困难中的幼儿和家庭对于营养、身体、教育等方面的需要。到1938年,紧急保育学校为20万个贫困家庭子女提供了免费服务工作,不仅提供有营养的食物,而且实施了与各年龄组相适应的课程,配备了受过短期专业培训的幼儿教师。紧急保育学校是美国联邦政府首次大规模地实施学前儿童保育和教育的项目,虽然该项目随着经济危机的结束和第二次世界大战的到来,在1943年被终止,但它的建立使得保育学校在全国得到普及,对后来学前教育社会机构运作标准的设置,以及教师培训等方面的发展产生了深远的影响。^[3]

二战期间,美国经济危机落下帷幕,战争需要越来越多的妇女投入到军事产业中来。1940年,美国国会通过了《兰汉姆法案》(The Lanham Act),授权联邦赠款建立儿童保育中心(Child Care Center),目的是为参加军工生产的父母解除后顾之忧,同时也为了保障儿童获得相应的发展。儿童保育中心和紧急保育学校的区别在于,紧急保育学校是服务于贫穷的和父母失业家庭的孩子,为2岁到入学前的孩子提供半天的服务。而《兰汉姆法案》中的儿童保育中心,是为所有参加战争军工生产的家庭的孩子提供全天的服务,任何年龄段的儿童都有资格参加。随着第二次世界大战的结束,联邦政府于1946年2月停止了对儿童保育中心的资助。^[4]

1933年至1946年,美国的学前教育出现了一个前所未有的发展。据统计,紧急保育学校实施的第二年,就建立了1913所紧急保育学校,72404名儿童登记在册;^[5]《兰汉姆法案》运行期间,大约有55万到60万个孩子登记在册。^[6]而在1930年的白宫第三次关于儿童和青年的会议上报告,当时全国仅有343所保育学校,6500名儿童登记在册。^[7]

虽然20世纪上半叶美国联邦政府给予学前教育以一定的重视,但是由于这一时期政府关注的焦点对内主要应付经济危机,对外在于投入二战,并且当时的儿童发展的主导理论是:儿童的发展取决于先天的成熟,环境和教育对儿童的发展意义不明显。这些原因都导致了联邦政府对学前教育的干预,仅仅是为了满足儿童健康、安全、食

物、基本教育之需要,学前教育机构仅仅是社会的福利机构,人们还未意识到学前教育对人自身的发展和提升国家竞争力的重要性。但紧急保育学校和儿童保育中心的建立,促使人们对学前教育产生了强烈的关心,同时也意味着联邦第一次承认学前儿童的教育和保育是需要公共资金支持的一种责任。

二、以机会均等与智力开发为旨归的发展变革时期(20世纪60-80年代)

二战结束后,随着美国经济的快速发展,新的国内矛盾凸显出来,以黑人为代表的有色人种为争取平等地位的民权运动空前高涨。美国贫富差距依然严重,穷人由于得不到良好的教育和工作培训,一代又一代始终在贫困圈上循环。同时,1957年苏联人造卫星的上天,使美国倍感世界霸主地位受到威胁。面对新的国际国内形势,美国联邦通过一系列立法,加强了对教育的干预力度,以促进教育机会均等,确保贫困学前儿童的入学准备,学前教育在这一时期得到了快速发展。

1964年,美国联邦政府颁布了《经济机会法》(The Economic Opportunity Act),向贫困青年提供工作培训和就业机会,开始了声势浩大的反贫困之战。就在教育成为应对民权运动和反贫困运动的武器时,有关学前教育的一些重要理论观点也发生了重大变化。20世纪60年代以前,对儿童发展有重大影响的是遗传决定论,在五十年代,这些理论普遍受到一些学者的批评,他们认为环境和教育对儿童发展起着至关重要的作用。1964年5月,美国学者查尔斯E.希尔伯曼(Charles E. Silberman)发表了一篇提倡早期教育的文章,以推动联邦政府实施早期教育计划的举措。希尔伯曼在文章中提到:“贫民窟的孩子在上学的头两年没有学习到正确的阅读技巧,是导致他们日后辍学和失业的直接原因……我们失败的原因是我们开始得太晚了,在贫困孩子的成长环境中,我们没有给他们提供必须的智力和感官刺激。”^[8]希尔伯曼建议重组美国的基础教育,为孩子们提供新型的幼儿园教育,学校教育应该从三岁或四岁开始。希尔伯曼的文章立刻引起了联邦政策制定者的高度重视。

1965年,美国国会要求为贫困家庭的子女施

行“开端计划”(Head Start),对这些“处境不利”的儿童进行早期补偿教育。联邦政府明确规定它是由联邦拨款,以生活在贫困线以下家庭的3-5岁的孩子为服务对象,进行为期数月的保育和教育,目的是改善儿童身体健康状况,增进他们情感和社会性发展;改善其认知能力,尤其是运用语言和概念方面的技能,使他们建立信心,并且帮助父母获得有关儿童发展的知识、技能和经验,增强父母对儿童成长的影响。“开端计划”由五个部分组成:1)为儿童看牙治病;2)为儿童提供社会服务和家庭教育;3)加强对志愿服务人员的使用;4)为儿童的心理发展服务;5)做好入小学的准备。^[9]由于该计划属于一种“补偿教育”,重在儿童的早期干预、扩大了弱势群体的受教育机会,以实现教育机会均等,因而一出台就很受公众欢迎,学前教育机构——开端计划学前班大规模地发展起来,计划实施的第一年就建立了1676个开端计划项目,建立了9508所中心,惠及50多万名儿童,到1972年,受益的儿童达100万人以上,使贫穷的学前儿童与其他同龄人在进入小学时站在了同一起点上。^[10]

虽然“开端计划”目标定位在“整个儿童”,但当时的美国人面临着苏联人造卫星挑战的压力,因此把关注重点放在了儿童智力的早期开发,为此政府投入了大量的财力和精力,对课程实验进行资助,由当地政府负责设计、实施和评价各种课程模式的有效性。一时间,各种课程模式在美国各地涌现出来,1971年,在全国173个地方性的“坚持到底计划”的课程方案中进行了22种课程模式的实验工作。^[11]联邦和各地区的研究者都希望能够发现到底哪一种课程模式最能够激发儿童的认知发展。

“开端计划”是在民权运动、反贫困运动和苏联人造卫星上天的国际国内背景下创建和发展起来的,因此,20世纪六七十年代联邦政府对学前教育的干预是以缓和社会矛盾,增强国家实力为目的,是以追求教育机会均等和智力开发为价值取向的。“开端计划”对推动美国学前教育的进步和发展发挥了极其重要的作用:1)它使贫穷儿童的生活和教育需求得到了公众的注意,并且探索出了一条可供其他国家借鉴的实现教育机会均等,减少社会不公正的途径。“开端计划”使美国在解决贫困儿童受教育的问题上走在了世界前列。

2)由于得到政府的资助和支持,社会科学研究者,尤其是心理学家,在儿童发展和早期教育方面投入了更多的精力,开展了更多的研究,人们一致认为,早期教育对所有儿童都是有益的,尤其是对于那些家境贫寒的儿童的影响是至关重要的。3)“开端计划”促进了美国学前课程研究的发展,虽然“开端计划”只关注幼儿智力的发展是偏颇的,但通过研究试验,研究者们得出结论:某种课程模式只是在某种领域特别出色,不可能取代其他课程方案,这为今后课程的发展提供了各种模式整合的依据。

三、追求公平与优质的发展变革时期(20世纪80年代至今)

进入20世纪80年代以来,随着科学技术的飞速发展,世界发生了很大的变化,特别是知识经济的发展,对人的整体素质提出了前所未有的高要求,尤其对人的主体性品质,如积极主动性、独立自主性、创造性、责任感、合作的品质等的重视更是超过了以往任何时代。同时,随着社会文明的不断进步,教育机会均等的概念通过学者们不断的研究逐渐发展,由原来的重视入学机会均等,扩展到受教育年限的提升、教育过程的平等、重视个人潜能的充分发展以及其他受社会教育机会均等,即教育公平。因此,促进幼儿身心全面和谐发展,使每位幼儿享有高质量的学前教育,追求教育公平,成为80年代以来美国联邦干预学前教育的主要价值追求。

1981年,美国联邦政府颁布了《提前开始法》(Head Start Act),对“开端计划”的拨款数量和款项的使用作出明确的规定,并对该计划的服务对象、服务内容、服务质量的评估、教师的聘用和培训等各方面提出了具体的要求。此后,根据各时期出现的新情况,多次对其进行修订和重新授权,不断完善学前教育的目标,提高学前教育的质量。2003年,开端计划被重新授权,联邦颁布了《入学准备法》(School Readiness Act),该法目标是通过在前阅读技能、前数学技能和语言方面的教育指导,以及通过向低收入儿童和他们的家庭提供健康、教育、营养、社会和其他服务,促进低收入儿童的发展及其入学准备。在完善发展目标的同时,联邦政府不断增加财政投入,加强对学前教育的影响。

响,自1965年“开端计划”实行以来,联邦政府对“开端计划”的财政投入越来越大,1975年为4.04亿美元,1985年为10.7亿美元,1993年为27.7亿美元,1997年达到39.8亿美元。^[12]

1994年3月,克林顿总统签署颁布了《2000年目标:美国教育法》(Goals 2000: Educate America Act),在该法中,学前教育位于八大教育目标之首:“到2000年,所有儿童都要做好上学的准备”。该目标的具体内容包括以下几点:所有儿童都要接受高质量的、具有发展适应性的学前教育,帮助其做好上学的准备;每个家长都是儿童的第一位教师,需要每天都投入一定的时间来帮助儿童的学习;所有儿童必须获得生长所必需的营养、卫生保健和体育锻炼,以便他们进入小学时具有健全的头脑和强壮的体格。《2000年目标:美国教育法》在美国政府和公众心中占有举足轻重的地位,因为它是美国政府把教育改革作为提高经济竞争力的关键,是联邦政府进一步加强对教育干预的体现,而对学前教育质量的重视,对入学准备的强调,大大提高了学前教育在人们心目中的地位。

2001年,美国针对儿童阅读、数学、科学水平持续下降、教育质量参差不齐,教师素质有待提高的状况,再次进行全国范围内的教育改革,颁布了《不让一个儿童落后法》(No Child Left Behind Act)。该法案的立法宗旨是确保所有儿童都拥有获得高质量教育的公正、平等和重要的机会,再次体现了公平与优质的价值取向。在学前教育方面,设立“阅读优先项目”,强调幼小衔接、教师素质的提高和促进幼儿情感和社会性的发展。为了保证“阅读优先项目”的顺利实施,《不让一个儿童落后法》规定2002年对该项目的拨款从2001年的3亿美元增至9亿美元。此外,2002年对“阅读优先项目”的拨款中专门用于“早期阅读项目”的款额为7500万美元,此后连续五年(2003~2007年),联邦政府每年对这两个项目的拨款数额均与上述额度相当。^[13]此外,为提高幼儿园和小学阅读、数学、科学等教师的素质,《不让一个儿童落后法》还为这方面的师资培训和聘任提供了充裕的资金。

除了以上三部教育法,与学前教育有关的法律还有1990年颁布的《儿童保育与发展固定拨款法》(Child Care and Development Block Grant Act),2000年颁布的《早期学习机会法》(Early Learning Opportunity Act)等,这些法律的颁布都是

为了促进学前教育质量,尤其是为了确保弱势儿童能得到全面健康的发展。20世纪80年代以来,美国联邦政府通过一系列立法和资金投入对学前教育进行干预,统一了学前教育目标,各州都遵循相应的条件,申请联邦的资金,并采取相应的措施贯彻联邦政策,确保了学前教育公平和美国学前教育质量整体性的提高。

四、思考与启示

纵观20世纪以来美国学前教育的发展历程,联邦政府的干预对学前教育的发展产生了至关重要的影响,主要表现在以下两方面。

第一,促进了学前教育的整体发展。联邦政府对学前教育经济上的资助极大地促进了学前教育的发展。1933年覆盖全国的保育学校的建立,1943年兰汉姆保育中心的成立,1965年“开端计划”的实施,再到现在《开端计划法》、《儿童保育与发展固定拨款法》、《不让一个儿童落后法》等一系列法律的颁布和实施,如果没有联邦政府的干预,学前教育机构数量的增长、幼儿入学人数的增加、各种学前教育项目的扩展、研究活动的增长等都不可能发生,学前教育可能仅仅是国家的一个福利机构而已。

第二,保证中央及地方政府履行学前教育职责。联邦政府通过为学前教育立法的形式,确立联邦政府对学前教育事业发展负有不可推卸的责任,同时,调动地方政府履行学前教育职责的积极性。《提前开始法》、《儿童保育与发展固定拨款法》、《2000年目标:美国教育法》、《不让一个儿童落后法》及《早期学习机会法》等美国学前教育相关法律中,都有关于“州与地方政府如何申请获得联邦拨款用以开展学前教育项目”的详细规定,即各州与地方通过一系列法律规定的操作流程,申请联邦政府的相应拨款,明确并履行各自的职责,通过审批后获得相应款项。通过这种竞争机制,确保了联邦政府在学前教育中的中心地位,有利于统一全国学前教育目标,并调动了各州和地方政府争取资金来举办学前教育的积极性,进而更好地实现国家学前教育事业发展的总体目标。当前,我国学前教育事业正处在方兴未艾的发展时期,美国联邦政府干预学前教育的经验值得借鉴。

首先,加大对学前教育的投入。在我国,全国

教育经费总量中,学前教育经费所占的比例过小,仅占1.2-1.3%,难于支撑学前教育事业的发展。而美国的经验启示我们,学前教育机构数量的增长,接受学前教育儿童人数的增加,教师总体质量的提高,学前教育理论研究的深入,都是需要充足的教育资金做保障的。

其次,加快学前教育立法的步伐。美国通过学前教育立法,明确了学前教育的性质和地位,以及中央及地方政府对学前教育的管理职责,保证了对学前教育的财政投入,保障了教师的权利和教育质量的提高等。我国在学前教育方面,还存在认识不到位,对学前教育不重视,管理职责不清晰,幼儿教师素质有待提高等诸多问题,而这些问题都需要通过立法加以保障。

最后,关注弱势群体。从1933年的《联邦紧急救济法》,到1965年“开端计划”,再到2001年的《不让一个儿童落后法》,每一部法律中都具有明显的扶助处境不利儿童的特点,促进了他们的学业成功,缓和了社会矛盾,促进了社会公平。在我国,同样存在着众多的弱势儿童,弱势儿童的教育问题是我国在创建和谐社会过程中亟待解决的教育公平问题,借鉴美国的经验对我国此方面问题的解决是不无裨益的。

[参考文献]

- [1][3][4][5][6][7] V. Celia Lascarides, Blythe Simone Farb Hinitz. History of Early Childhood Education[M]. New York: Falmer Press, 2000. 377-378, 381, 391-393, 386, 393, 395.
- [2] 日本世界教育史研究会. 世界幼儿教育史(下册)[M]. 长春: 吉林人民出版社, 1986. 82.
- [8] Maris A. Vinovskis. The birth of Head Start: preschool education policies in the Kennedy and Johnson administrations[M]. Chicago: University of Chicago Press, 2005. 50.
- [9] 单中惠, 刘传德. 外国幼儿教育史[M]. 上海: 上海教育出版社, 1997. 204.
- [10] 周采. 美国先行计划的现状与趋势[J]. 比较教育研究, 2001, (10): 49-53.
- [11] [美]斯泰西·戈芬, [美]凯瑟琳·威尔逊. 课程模式与早期教育(第二版)[M]. 李敏谊译. 北京: 教育科学出版社, 2008. 28.
- [12] 王小英, 蔡珂馨. 国内外幼儿教育改革动态与趋势[M]. 长春: 东北师范大学出版社, 2004. 11.
- [13] 刘小蕊, 庞丽娟, 沙莉. 美国联邦学前教育投入的特点及其对我国的启示[J]. 学前教育研究, 2007, (3): 3-9.

The Development of the Preschool Education under the U. S. Federal Government Intervention since the 20th Century and its Inspiration

ZHANG Yu, WANG Xiaoying

(School of Educational Science, Northeast Normal University, Changchun 130024, China)

Abstract: Since the 20th century, the U.S. preschool education under the federal government intervention has undergone three developmental stages as follows: the developing and changing period of pursuing social welfare in value orientation, the period of aiming at equal opportunity and intellectual development, and the period of seeking fairness and quality. Among the various factors in promoting the development of the U.S. preschool education, the federal government intervention is of the greatest importance which not only ensures the federal and local government to fulfill their duties in preschool education, but also promotes the overall development of preschool education.

Key words: the USA; federal government; intervention; preschool education

[责任编辑: 立 茹]