

美国城市教育的发展历程及反思

● 邬春芹

摘要 本文研究的美国城市教育主要指美国的城市学校教育。美国城市教育的发展大致分为 5 个时期:创立、初步发展、专门化、衰落和变革。美国城市教育由繁荣变为衰落乃至引发深刻的变革有着复杂的原因,最主要的原因在于城市的历史变迁和二战后城市空间的社会生态学对城市学校教育产生影响。

关键词 美国 城市教育 官僚制度

作者 邬春芹,南京师范大学教育科学学院博士研究生,江苏教育学院副教授(南京 210097)

美国城市教育从最成功的教育体系,演变为美国教育系统中成问题的体系,有复杂的历史原因。本文首先介绍美国城市教育的演变,然后对美国城市教育衰落的原因进行反思。

一、美国城市教育的创立(殖民地时期——独立战争时期)

殖民地时期的美国,城市稀少,规模不大。最早的城市学校是由教会或其他宗教团体建立的,具有浓厚的宗教色彩。教育是私人或家庭的事,政府介入少。17 世纪末,美国城市出现了私立学校。18 世纪 90 年代,大多数的殖民地城市都有小型的私立学校。在波士顿,即使政府不断增加对学校的财政支持,私立学校的数目仍在不断增加。

独立战争前,大城市建立了松散的学校系统。学校设置随意,而且是临时的。各个阶层所受的教育不同,正式的学校教育由特权阶层享有,教会资助的慈善学校则主要为贫困儿童服务。受到公共资助的学校一般是帮助贫困学生接受教育。私立学校主要招收中产阶级和上层阶级白人家庭的男孩。富裕家庭一般雇佣家庭教师,也有一些招收黑人儿童和妇女的学校,但数量很少。

二、美国城市教育的初步发展(独立战争时期——1870 年)

工业化进程的加快、交通的便捷、大规模移民的涌入,使美国的城市发生了巨变,过去小规模私立教育机构开始落

伍了。大量贫困的技术不熟练的工人的出现,使城市出现了多元化的氛围和文化上的不协调。学校开始帮助移民了解城市的政治制度,训练他们的子女成为有用的市民。

由于城市最初由学校由私人教会掌管,因此创设公立学校和普及教育面临巨大的压力。当具有不同形式和政策支持的公立教育开始由一个城市传到另一个城市的时候,一些大的城市开始设立税收支持的公立学校系统。波士顿的公立学校系统是最早设立的,芝加哥、圣路易斯、辛辛那提等城市均开始模仿东部城市,建立公立学校系统。

19 世纪,城市公立学校发展迅速,但官僚化问题、种族问题、社会冲突等开始出现。公立学校的管理系统强调秩序、效率和一致性,反映了学校系统的受益者和正在出现的专家的兴趣。^①1805 年—1853 年间的纽约,学校教育“是僵化的、协调的和标准化的,人们可以称之为官僚化的革命”。^②波特兰、波士顿等城市的学校教育也出现了官僚化趋向。

城市公立学校的种族问题也开始浮出水面。波士顿虽然在 19 世纪就出现了由学校委员会资助的专门招收黑人学生的隔离学校,但直到 1853 年,法律才规定公立学校必须是兼招白人和黑人的混合型学校。纽约、费城等城市专门为黑人设立了隔离学校,黑人还自己设立了一些私立学校。^③

城市的多元化和不平等也导致了社会冲突。公立学校课程不仅有反天主教的倾向,而且还存在着对一般意义上的

外来者和爱尔兰裔移民的歧视。1830年以后,大批德国人和爱尔兰人涌入美国,他们对学校课程中充斥的新教价值观不满。一些移民家庭因反对美国学校的同化而拒绝上学。一些天主教徒让子女退出学校,联合抵制公立学校,并自己开办学校。

内战前,北部各城市的公立学校教育机构具有现代的雏形。这些学校一般由地方控制,女性教师在低年级任教,提供日渐标准化的课程。男性管理者管理学校。城市学校主要向年轻一代传递价值和学术知识,也为解决一系列的社会、政治和经济问题服务。“在一个混乱无序的社会中,学校自身必须成为秩序、整齐和服从的一种模范”^④。

三、美国城市教育的专门化(1870年—20世纪初)

19世纪和20世纪之交,大量的移民涌入城市,包括南部的黑人农民、东欧和中欧的居民。1890年移民达到高潮,几乎每年有一百万的新移民涌入,城市的人口大量增加。1870年到1920年间,美国城市人口在100 000的城市从15个增加至68个,超过500 000人口的城市从两个增至12个。^⑤虽然城市学校的数目不断增加,但仍无法满足大量儿童的入学要求,一些儿童只能上半天学。

为了应对城市中大量增加的儿童并组织一个有效而公平的学校系统,学校的官僚制度进一步加强。20世纪初,大量的中产阶级或上层阶级、本土出生的、受过良好教育的白人男子组成的政治集团,控制着城市学校教育,少数族裔和劳动阶层被排除在外。一小部分没有经过竞选的、专业的学校管理者,雇佣教师、组织课程,并领导日益强化的官僚制度。这一制度导致社会冲突和腐败的滋生,于是学校组织发生变革,现代学校督导制度开始出现。

到1900年,大多数的较大城市的学校系统建立了为幼儿服务的幼儿园,为那些希望进一步提升教育水平的人建立了语法学校和中学,也开设了一些技术学校、商业学校以及其他特殊类型的学校。

城市中学在这个时期广泛地建立,但却成为了社会分层的工具。20世纪初,中学设立了职业课程和一般课程以满足学生的需求。但是,中产阶级子女垄断了学术化、为升入大学做准备的课程,而贫困家庭的子女只能接受职业课程。移民的观念影响了中学的入学率,波兰人和南意大利人认为儿童是家庭的劳动力,质疑中学教育的功能,犹太人和罗马尼亚人则重视中学的价值,愿意送子女进入中学。

这个时期,其他族裔的移民面对的是本土居民的民族优越感,但黑人遭遇的是严重的种族歧视。其他移民对待公立学校的态度是多变的,但黑人总是支持公立学校教育。黑人

像犹太人那样对教育充满了渴望,但在1915年之前一直处于职业的底层。^⑥一战前,芝加哥和费城的许多黑人儿童进入混合型学校,而在南部黑人儿童被迫进入隔离的、没有政府投入的学校。北部城市盛行智商测验运动,大量黑人儿童因为得分低而不能进入商科学校和文科学校。20世纪以后,黑人开始联合抵制学校,重提混合型学校,但没有任何效果。此外,只要隔离学校一关闭,大量的黑人教师就会遭到解雇。

这个时期,女性的入学机会很少,主要原因在于家长存在社会性别观念。纽约市的意大利女孩很少完成中学教育,除了家庭价值观的原因之外,另外一个原因是19世纪20年代存在大量不需要太多技能的工种。犹太家庭的女孩待在中学的时间则会更长。^⑦

四、美国城市教育的衰落(20世纪初—1980年)

1920年是美国城市发展的一个分水岭,持续的工业发展促进了国内移民、人口的增长。南方的农村居民继续移往城市,但较大城市的居民人数并未发生较大的改变。城市发展转向郊区化,人们从城市迁往紧邻城市的社区。

20世纪四五十年代,南方农场机械化的出现,使得大量的非裔美国人移民到北部和西部,这种情况一直持续到60年代。美国主要大城市的黑人聚集区发展迅速。与此同时,白人飞速地“逃离”城市。郊区化的进程给城市学校带来两大问题。一是隔离问题或称为种族和文化分离。原因在于少数族裔居住在城市中心,而白人迁往郊区。居住模式的改变,使城市学校系统变得高度隔离,并成为社会冲突的中心。1954年的布朗案宣布隔离学校是不合法的,宣告了城市公立学校发展的新阶段。二是办学经费问题。当大批中产阶级和上层阶级离开旧的城市居住点搬向郊区的社区,城市政府和学校系统的税收急剧下降,导致城市学校办学经费短缺。大多数的新居民并不富有,几乎无法负担高质量城市学校不断增长的费用。

由于激烈的海外工业竞争,20世纪60年代美国的很多城市出现“解除工业化”现象,制造业发展放缓,许多城市工厂迁往郊区或海外。

20世纪70年代,城市的新变化进一步激化了矛盾。美国政府施行的取消种族隔离的政策,以及中产阶级对犯罪问题和恶化的城市社区的恐惧,促进了郊区化的进一步加速。虽然南部黑人涌入城市的节奏开始放缓,但大量的新移民群体在美国主要的城市出现。这批移民主要来自墨西哥、中美洲等地,他们极度贫困,没有任何工作技能,遭受着文化和语言上的排斥。

虽然美国城市的商业区发展繁荣,也有中产阶级和上层阶级的白人迁回城市中心,但二战后大城市发展的总体模式——少数族裔居住在城市,使得城市政府和地方学校系统的财政基础变得薄弱。城市学校系统成为美国最差的学校系统,办学效率低下,学生学业成绩普遍不佳。

五、美国城市教育的变革(1980年以来)

20世纪末,美国开始了以新自由主义的城市管理政策为主导的城市教育改革。新自由主义政策建立在“效率”和“效能”的基础之上,并用管理主义代替政府,强调专家和管理者的责任。受新自由主义政策的影响,城市教育政策让教育服从于“经济竞争力”,并将市场规律强加于教育的一切方面。城市学校成为新自由主义重建运动的实验室。

美国城市教育重建运动的核心特点,是建立了高风险考试基础之上的集权化的绩效系统。城市学校出现高风险的考试和有限制的民主,其具有下列特点:私有化、公私合作、教师联盟弹性的需求,教师绩效工资制度、市长接管学校。^④重建学校教育的实验在一些大的城市学区相继开展起来,其中纽约、芝加哥和新奥尔良进行了相应的改革。面对城市的经济危机以及联邦政府对教育的经济刺激政策的出台,底特律、费城、洛杉矶以及其他城市被迫步其后尘。

城市学校的新自由主义教育政策导致了教育投入的缩减,教育成就方面,不同族群的差距逐渐拉大,少数族裔的毕业率低低于白种人。对绩效的过分重视导致了城市学校的分化严重:资源配置不公平,课程以欧洲为中心,并且充满种族歧视、种族隔离、暴力犯罪、社区参与的缺乏、对工人阶级和有色人种的文化忽略和人身攻击。

六、对美国城市教育发展的反思

美国很多教育史学者都在积极探讨美国城市学校衰落的原因。鲁里认为,美国城市学校衰落的原因主要是城市生活的历史变迁和城市官僚制度对学校教育的负面影响。城市生活的历史变迁改变了城市学校的发展。美国城市在一个相对较短的时间内发生了巨变,使得城市教育不能适应。^⑤尤其是20世纪后半期,成千上万的黑人和其他少数族裔家庭涌入大城市,加速了城市的发展。“解除工业化”、郊区化和种族隔离,使得这些外来移民居住在内城社区,引发诸如贫困、失业、犯罪、家庭结构改变等一系列问题。这些社会问题,导致城市教育的衰败和改革的困境。城市学校的官僚制度,也对学校教育产生负面影响。19世纪建立的学校官僚制度,使城市学校形成一种注重效率和标准化的特殊工业模式,适应了工业化时代迅速发展的城市的需求。同时,

在经费有限的情况下为大量儿童提供了基础教育。20世纪30年代,主要城市建立了官僚制的学区,但对二战后社区变化的特点并不在意也未做出反应。这种制度用分类和评估代替教育,给学生“贴标签”,忽略了学生特殊的社会和文化需要,导致城市教育中学生的学业失败。

美国城市教育由繁荣变为衰落乃至引发深刻的变革,有着复杂的原因,最主要的原因是城市的历史变迁和二战后城市空间的社会生态学对城市学校教育产生影响。要解决城市教育的危机,需要正视存在的问题,分析其深层次的原因,采取多种措施积极加以解决。这些措施包括美国联邦政府调整政策以影响城市的社会结构,解决城市的社会和经济方面的不平等问题,城市教育应担负起相应的变革责任等。

注释:

①Michael B. Katz, *Class, Bureaucracy, and Schools: The Illusion of Education Change in America*. New York: Praeger, 1975, P70.

②Carl F. Kaestle, *The Evolution of an Urban School System: New York City, 1750 - 1850*, Cambridge: Harvard University Press, 1973, P59.

③⑤Ronald D. Cohen, William F. Reese, “Education and America’s City”, in Ronald K. Goodenow and William E. Marsden. *The City and education in four nations*. Cambridge, 1992, P49, P50 - 52.

④戴维·B·泰亚克《一种最佳体制:美国城市教育史》,赵立玮译,上海人民出版社,2010年,73页。

⑥Diane Ravitch and Ronald K. Goodenow. *Educating an urban people: the New York City experience*. New York: Teachers College Press, 1981, P62.

⑦Miriam Cohen, *Changing education strategies among immigrant generations: New York Italians in comparative perspective*, *Journal of Social History*, Vol. 15 (spring 1982), P457.

⑧Pauline Lipman, *The New Political Economy of Urban Education: Neoliberalism, Race, and the Right to the City*. Routledge, 2011, P47.

⑨John L. Rury. *Urban education in the United States: a historical reader*. New York: Palgrave MacMillan, 2005, P341 ~ 342.