

## B.12

### 特朗普政府的教育新政

谢 韞\*

**摘要：** 教育政策不是特朗普执政的关注点，但其试图彻底消除联邦政府影响力的改革措施对完善美国社会的教育公平影响深远。在教育监管方面，以废除奥巴马政府时期的教育“遗产”——架空确保教育公平和卓越的“州共同核心课程标准”等——为主要内容，力图减少政府对教育公平的支持和引导，但政府在促进教育公平方面的作用会大为减弱；在基础教育方面，支持学生自主择校、推进教育券制度以及特许学校的扩张等，但教育的种族隔离等问题将因此有可能加剧；在高等教育方面，因关注实体经济回归而强调学徒制教育和技术型大学，但大学学费过高和学生贷款债务负担沉重的问题会持续恶化。

**关键词：** 美国社会 教育公平 自主择校 政府监管

相较于税改、贸易、移民和安全等焦点议题，教育政策既不是特朗普竞选纲领的重点，也不是特朗普 2017 年执政以来的关注点，但对美国社会的长远影响力不容忽视。从特朗普政府的教育部长人选、相应的教育政策变化以及 2018 财年预算和《减税与就业法案》来看，特朗普政府的教育政策基本延续了其竞选纲领中所提出教育政策的目标和方向，恪守“美国优先”

---

\* 谢韞，中国社会科学院美国研究所助理研究员，主要研究领域为美国社会。

原则，秉承激进的“小政府、大市场”理念，主张教育管理权在州和地方，联邦政府应该减少对教育事务的干预，支持家长和学生的教育选择权，鼓励用市场竞争的方式促进教育公平的发展。在教育监管方面，以废除奥巴马政府时期的教育“遗产”——架空确保教育公平和卓越的“州共同核心课程标准”等——为主要内容，力图减少联邦政府对教育结果公平的支持和引导，但政府在促进教育公平方面的作用会大为减弱；在基础教育方面，支持学生自主择校、推进教育券制度以及特许学校的扩张等，但教育的种族隔离等问题将因此有可能加剧；在高等教育方面，因关注实体经济回归而强调学徒制教育，但大学学费过高和学生贷款债务负担沉重的问题持续恶化。本文将对上述三个方面进行梳理，并对特朗普政府现有政策之下美国教育的基本走势进行展望。

## 一 教育监管：减少联邦政府干预

在历史上大多数时期，共和党对于联邦政府在全国教育事务中所扮演角色的立场，始终摇摆于彻底反对联邦干预与有限支持联邦干预之间。特朗普政府在教育监管方面的立场与共和党的理念基本一致，但更为激进，即试图取消政府对全国教育事务的干预，特别是对州教育行政事务的干预进一步减少，鼓励实施以家长和学区为主导的教育问责，反对强化全国统一的教育标准和评估手段等。

特朗普提名的教育部部长人选印证了其教育路线。他提名自主择校的坚定支持者、来自密歇根州的共和党人贝琪·德沃斯（Betsy DeVos）执掌联邦教育部。德沃斯是自主择校和教育券的坚定支持者和积极推动者，还在密歇根州推动了大批主要由营利性组织创办的特许学校的建立，密歇根州因此被视为美国最大的“择校实验室”之一。德沃斯作为教育部长的提名，在参议院以 51:50 的投票结果通过，并且，打破僵局的最关键一票来自副总统迈克·彭斯（Mike Pence），这是美国国会首次出现需要动用在任副总统的投票来通过内阁人选。而彭斯副总统在担任印第安纳州州长期间，是择校



制度的积极推动者，在他任期内，印第安纳州教育券的发放以及特许学校数量暴增，印第安纳州本身被视为择校制度的象征。美国教育界批评说，德沃斯所主张的教育新政推进教育的市场化、公立教育的私有化，其本质是在摧毁教育平等的载体即美国公立教育体系，对利益集团有利而对大多数学生不利。<sup>①</sup>

特朗普上任以来，主张继续减少联邦政府在促进教育公平层面对基础教育发挥影响力。德沃斯执掌的教育部在教育监管方面的新政主要包括如下五点。

第一，“州共同核心课程标准”（the Common Core State Standards, CCSS）的存废。“州共同核心课程标准”是由民间组织，即州长协会最佳实践中心（the National Governors Association Center for Best Practices）、州首席教育官员理事会（the Council of Chief State School Officers）等自发组织制定的。对旨在确保基础教育质量的该标准等，联邦政府持欢迎态度。<sup>②</sup>事实上早在奥巴马时期，联邦政府对基础教育的影响力就已经被大大削弱。2015年12月奥巴马签署的《每一个学生成功法案》（ESSA）取代了2002年起施行的《不让一个孩子掉队法案》（NCLB），是代表性事件。《每一个学生成功法案》终结了小布什政府开启的由联邦政府依据学业成绩简单问责公立教育、解聘教育工作者、关闭表现差的公立学校的时代。尽管联邦政府要求各州分阶段进行教学评估，以改善落后学校的教学质量，但是，《每一个学生成功法案》明确规定联邦不可要求各州采纳“州共同核心课程标准”，简而言之，教育问责权归还给了各州和地方。

为了进一步弱化联邦政府的干预，德沃斯上任不到一周，就通知州教育部门的负责人，称白宫已经做好了准备，要废除奥巴马政府制定的实施

---

① Alyson Klein, “Ask an Educator : How Did Betsy DeVos Do in Her First Year in Office?” February 7, 2018, <https://www.scoopnest.com/user/educationweek/961621391979134976-ask-an-educator-how-did-betsy-devos-do-in-her-first-year-in-office>.

② 杨光富：《美国首部全国〈州共同核心课程标准〉解读》，《课程·教材·教法》2011年第31卷第3期。

《每一个学生成功法案》的政策规章（final regulation）。2017年3月13日，联邦教育部在官网向各州教育部门负责人发出政策函，要求各州在2017年4月3日或2017年9月18日之前提交实施《每一个学生成功法案》的综合计划。2017年3月26日，特朗普总统在白宫签署该法案，废除了奥巴马政府制定的两项政策阐述，其中一项规定各州必须参照政策阐述制定实施《每一个学生成功法案》的计划。特朗普总统签署的该法案，虽然在共和党主导的众议院轻易通过，但在参议院却以50票对49票勉强通过，包括美国商会在内的民权和商业团体表示反对。

截至2017年秋季，按照联邦教育部规定的截止日期，50个州、华盛顿哥伦比亚特区以及波多黎各自治邦均如期提交了实施《每一个学生成功法案》的州计划。在各州2017年提交的计划中，“州共同核心课程标准”这个词已经作为“政治避雷针”得到规避。但是，这并不意味着它被完全清除。据《教育周刊》（*Education Week*）统计，截至2017年9月，“州共同核心课程标准”至少在36个州提交的计划里“一定程度”保留。也就是说，基于现实需求和以往经验教训，大部分州选择了一定程度保留该标准。发表在《教育周刊》上的分析文章指出，“州共同核心课程标准”已经推动了新的学术能力评估测试（Scholastic Assessment Test, SAT）的改革。<sup>①</sup>另外，现任美国副总统彭斯担任印第安纳州长期间，于2014年签署了退出“州共同核心课程标准”法律文件。之后，全州学生成绩的达标率下降了22%，为此，时任州长彭斯不得不紧急签署一项法案，暂停问责达标率低的学校和教师。<sup>②</sup>

截至2018年1月19日，教育部已经批准35个州的《每一个学生成功法案》计划，包括“州共同核心课程标准”得到一定保留的计划在内。然

---

① Halle Edwards, “The New 2016 SAT and Common Core,” September 26, 2015, <https://blog.prepscholar.com/is-the-new-sat-2016-sat-aligned-with-common-core>.

② Eric Weddle, Claire McInemy, “What Did Mike Pence Do For Indiana Schools As Governor?” July 20, 2016, <https://www.npr.org/sections/ed/2016/07/20/486654015/what-did-pence-do-for-schools-as-governor-heres-a-look>.



而，特朗普政府呼吁各州放弃“州共同核心课程标准”的政治意义要大于实际意义。首先，“州共同核心课程标准”是在2009年，由至少46个州发起的一项教育举措，联邦教育部并不是主导方。据美国《纽约时报》刊发的独家新闻披露，全美大多数州积极采纳“州共同核心课程标准”，与跨国教育集团培生（Pearson）积极促成有关。培生集团事先招待各州教育局负责人赴海外免费旅行。<sup>①</sup>奥巴马政府于2015年颁布的《每一个学生成功法案》，废除联邦问责制，代之以地方问责制。其次，《每一个学生成功法案》明文规定联邦政府不可强迫各州采纳“州共同核心课程标准”，并允许各州制定标准且加以保护。因此，特朗普在存废这一共同标准问题上更多是一种政治表态，不过是对一直没有采纳“州共同核心课程标准”的得克萨斯州等四州，以及一度采纳但最终废弃的印第安纳州等三州的变相鼓励罢了。

第二，撤销大量关于特殊教育的联邦政策文件。2017年2月，特朗普签署了一份行政命令，“以减轻不必要的监管负担”。作为缩减监管行动的组成部分，教育部官员对其规章进行自上而下的审查。4月，特朗普发布一项行政命令，联邦教育部被要求取消在教育领域实施地方控制的规定。为此，教育部针对特殊教育的指导文件的去留举行了听证会，多个残疾人权利团体和其他教育倡导团体敦促教育部保留所有指导文件。但是，2017年10月，联邦教育部撤销了72份概述残疾学生权利的政策文件，其中63份来自特殊教育项目办公室，9份来自康复服务管理局。被撤销的特殊教育指导文件明确了残疾学生在特定领域的权利，包括明确规定学校如何使用联邦拨给的特殊教育资金。大规模撤销文件的行为被指责为损害了美国弱势公民群体的权利。

第三，撤销适用于处境不利人群的联邦项目或削减项目经费。2018财年年度，美国联邦教育经费支出被削减了14%，其中被特朗普政府视为“重复、无效”而遭到废除的联邦教育部项目有22个。例如，“21世纪社区

---

<sup>①</sup> Michael Winerip, “Education Officials Travel Paid by a Vendor’s Foundation,” Oct. 09, 2011, <http://www.nytimes.com/2011/10/10/education/10winerip.html>.

学习中心”（21st Century Communication Centers）项目，该项目向各州提供补助，支持各州对学前、放学后和暑期学校的项目进行地方性财政支持，为大约 11500 个（所）中心的近 200 万名学生提供安全的学习空间和丰富的学习机会等。该项目尽管有利于推进教育平等、缩小不同学生之间的家庭和社会背景的差异性，但是，因未能提高学生成绩、缺少达标的有力证据而被取消。

第四，弱化对《教育法修正案》第九条以及对性别相关问题的承诺。

奥巴马政府时期曾发布了一项联邦指令，即“跨性别厕所使用指南”。该指南规定，在全美公立学校上学的跨性别学生，可以其性别认同为依据自由选择使用男厕或女厕。未遵守此项规定的学校，或将无法得到联邦政府的拨款。2017 年 2 月，该指南被特朗普政府取消。在考量这一议题所涉及的司法之争的基础上，特朗普政府正在研究取代方案。

为更好地执行《教育法修正案》第九条，以打击校园的性行为不当事件，2011 年，美国联邦教育部民权办公室以一封名为“致亲爱的同事”（Dear Colleague）的信件通函各级学校。该信件提出数条建议，其中包括在校园性侵案件审理中，必须采取“优势证据标准”（preponderance of evidence standard）。德沃斯和其他共和党人一直以该指导方针剥夺了被告应有的正当程序权利为由，批评奥巴马政府对校园性侵案的处理方式。<sup>①</sup> 2017 年 9 月，美国联邦教育部取消了奥巴马执政时期发布的上述指导方针，并表示将用一个“公平对待所有学生”的临时性指导方针来替代。德沃斯部长还表示，对此类问题联邦政府最好不要介入，留给州和地方政府来解决。

第五，取消联邦免除被诈骗学生的大学贷款这一规定。德沃斯就任教育部长后，立即下令冻结奥巴马时期更新的有关保护助学贷款学生权益的条例，更新后的该条例将财务责任转移至学校，同时禁止学校要求学生签下放弃追究权利的声明。原定于 2017 年 7 月生效的该条例被冻结后，德沃斯主

<sup>①</sup> [美] 罗伯特·罗兹、梅伟惠：《特朗普时代的美国高等教育政策：六大要点》，《全球教育展望》2017 年第 8 期。



政下的教育部在着手起草新版本的同时，不审核批准任何一项受骗学生免学费申请。

2017年7月，德沃斯批准了一项计划，停止完全免除已正式关闭的科林斯学院（Corinthian Colleges）受骗学生的贷款。该学院以不符合事实的就业回报吸引学生入学，学生则以贷款方式支付高额的学费。学生权益倡导者指出，让受骗学生对贷款负责是不对的。这些贷款是营利性大学以夸大的就业率等营销策略从学生手中骗取的。2017年底，纽约州、伊利诺伊州和马萨诸塞州检察长起诉特朗普政府和德沃斯部长，称他们没有免除已经关闭的营利性学校科林斯学院诈骗的数千名学生的贷款。他们的申诉称，德沃斯领导的教育部宣布部分受骗学生的贷款有效，这种做法是非法的。加州总检察长代表13000名科林斯学生在美国北加利福尼亚地区提出了类似的申诉，等待联邦政府免除他们的贷款。<sup>①</sup>

## 二 基础教育：扩大父母教育选择权

大力推动自主择校（school choice）制度、扩大父母教育选择权是特朗普政府对待基础教育的基本思路。

上任伊始的特朗普总统宣布，2017年1月22~28日为“全国择校周”（National School Choice Week），呼吁家长为孩子选择最适合的学校，呼吁政府为上百万名学生扩大择校范围。2017年2月28日，特朗普总统在国会首次发表演讲，就教育改革提出纲领，主张形成教育市场，以供消费者自由选择，其核心就是自由择校制度。他指出：“我们必须丰富每个美国儿童思想和灵魂。教育是我们这个时代的公民权利问题。我呼吁两党成员通过一项教育法案，为处境不利的青年，包括数百万名非裔和拉丁裔儿童提供选择学校的资金。这些家庭应该可以自由选择适合他们的公立学校、私立学校、特

---

<sup>①</sup> Maria Danilova, “Students Defrauded by for - profits May not Get Full Relief,” December 20, 2017, <http://www.chicagotribune.com/business/ct-biz-for-profit-college-fraud-relief-20171220-story.html>.

许学校、磁石学校、宗教学校、家庭学校。”在2018财年预算报告中，他再次指出：“我们将教育决策交还于州和地方各级的同时，还要为家长和学生提供机会，让他们选择最适合自身学习的学校，选择最有可能成功的学校。”

在罗纳德·里根当选美国总统之前，择校一词被媒体和官员视为允许白人学生规避法院反种族隔离的手段或借口。在里根当选总统之后，择校一词逐渐转变为“选择的自由”。择校制度吸收了美国经济学家米尔顿·弗里德曼和经济学家 F. A. 哈耶克的思想，是将市场经济法则运用于教育改革之中，把学校看作生产者，学生和家长是消费者，通过消费者的选择刺激学校间竞争的制度。<sup>①</sup> 迄今为止，使用政府发放的教育代金券以补贴上私立学校的费用，或从公立学校转学去特许学校，成为家长和学生行使教育自由权的两大途径。

### （一）自主择校与教育券

2017年2月28日，特朗普总统在国会发表首次演讲，呼吁两党携手制定择校教育法案。为推动自主择校，特朗普政府计划实施支持自主择校的联邦教育券计划。美国的现有基础教育体制是公立学校（传统公立学校、特许学校、磁石学校）、私立学校（中立私立学校、宗教私立学校）、家庭学校三者并存。特朗普在竞选纲领中提出，将推出200亿美元联邦拨款的教育券项目，用来支持全美1100万贫困家庭学生上私立学校。为确保贫困家庭学生每人能够获得12000美元的择校基金，特朗普呼吁各州在联邦拨款的基础上追加1100亿美元拨款。为此，2017年特朗普政府着力在如下三个方面推动教育券计划的实施：

第一，代金券（voucher）。由于《美国联邦宪法》（The Constitution of the United States）修正案第一条规定宗教与政府必须分离，历届共和党政府始终没有大力推进富有争议的代金券制度，尤其是在发现了比代金券麻烦更

---

<sup>①</sup> 梁茂信：《美国人力培训与就业政策》，人民出版社，2006，第349~350页。





少的方法——建立特许学校——之后。由私人运营但不含宗教性质的特许学校，能起到与代金券相同的功效，即与传统的公立学校竞争，为家庭提供更多选择，争议却不大。然而，特朗普政府提出的联邦代金券计划，最终因得不到共和党控制的国会支持而受阻，原因是各教师工会和多数民主党议员担忧政府的教育财政大量流入私立学校，尤其是流入教会学校。此外，少数来自农村地区的共和党议员也表示反对。截至2018年1月，美国有14个州已经启动了代金券计划。<sup>①</sup>

第二，税收抵免计划（Tax-credit scholarship）。税收抵免奖学金、教育税收抵免或学费税收抵免计划，是一种学校选择形式，允许个人或公司向给予私立学校奖学金的非营利组织捐款，而捐款者或公司则可从州税收中获得税收抵免。截至2018年1月，美国有18个州已经启动了税收抵免计划，联邦层面尚未实行该计划。<sup>②</sup>

第三，教育储蓄账户（Education Saving Account）。“529大学储蓄计划”（529 College Saving Plan）是一种很简单的为子女（或其他任何人）储蓄大学教育经费的方法，账户收益无需纳税等是其优势。但该计划对有经济实力的家长有利，而低收入家庭无法享受优惠。相反，各州政府将为此失去大量税收，而各州公立学校是直接受害者，更多地选择公立学校接受基础教育的少数族裔、低收入人群是直接的受害者。在2017年12月22日通过的联邦《减税与就业法案》（Tax Cuts and Job Act）为推广择校计划带来了福音。该法案允许家庭使用“529大学储蓄计划”来支付幼儿园到高中（K-12）的私立学校的学费，上限是一万美元。目前有33州和华盛顿哥伦比亚特区为居民所投资的529账户提供州税抵税（Tax Credit）或减免（Deduction）服务。然而，由于贫困家庭没有足够的实力以竞争有限的优质教育资源，所以，教育储蓄对于促进教育公平的作用是极为有限的。

① 数据出处：<https://www.edchoice.org/school-choice/school-choice-in-america/>。

② 数据出处：<https://www.edchoice.org/school-choice/school-choice-in-america/>。



## （二）自主择校与特许学校

特许学校运动的理论依据是特许学校和公立学校的竞争会使得两者共同提高，从而择校制度对改善教育质量起到推动作用。1988年，马萨诸塞州教育管理教授雷·布德（Ray Budde）、美国教师联合会主席阿尔伯特·杉克尔（Albert Shanker）等提出建立特许学校的想法，建议教师团队在普通中学中开办用创新方式教育叛逆学生的学校。然而，1992年，当巴尔的摩市将九所公立学校交给一家名为“教育选择公司”的盈利机构经营时，特许学校的性质已经从一个研发更好的教育方法的中心，演变为私有化了的公立学校。特许学校的资金由于大部分来源于公立教育经费，因此与公立学校同属公立教育体系。特许学校可以新建，也可以从公立学校或私立学校转型而来。如果某个学生选择就读于特许学校，该学生名下的教育经费将转移至特许学校。<sup>①</sup>

自首部设立公立特许学校的法律于1991年在明尼苏达州通过之后，截至2014~2015学年，42个州和华盛顿哥伦比亚特区通过了特许学校立法。截至2015~2016学年，全美共有特许学校6857所。特许学校与传统公立学校竞争公立教育资金的态势初具规模，并在特朗普政府时期得到进一步发展。《福布斯》杂志撰稿人艾迪森·维金（Addison Wiggin）在2013年的一篇文章中指出，特许学校市场“蓬勃发展”要归功于“银行家、对冲基金类型和私人股本投资者”的投资。<sup>②</sup>另一个原因则是特许学校在政坛有着不可抗拒的魅力。自由派人士支持特许学校，认为这是对教育代金券项目的终结，而保守派人士则认为这是解除对公立教育的管控，在公立教育体系中创造了竞争机制。<sup>③</sup>从老布什总统到比尔·克林顿到小布什总统再到巴拉克·

① 史静寰等：《当代美国教育》，社会科学文献出版社，2012，第212页。

② Gary Wolfram, "Make Public Education a Market Economy—Not a Socialist One," January 5, 2018, <https://www.edweek.org/ew/articles/2018/01/08/make-public-education-a-market-economy--not-a.html>.

③ [美] 戴安·拉维奇：《美国学校体制的生与死：论考试和择校对教育的侵蚀》，冯颖译，北京大学出版社，2014，第133~134页。



奥巴马总统，无一不对特许学校大加赞扬，将特许学校视为治愈官僚顽疾的一剂良药，特朗普总统也不例外。

2017年9月28日，联邦教育部宣布了一笔高达2.53亿美元的拨款，用于在少数几个州扩大特许学校规模，延续了2014年推出的一个类似的项目，提振了美国的“择校”市场。德沃斯部长选择在明尼苏达州，在美国第一所特许学校诞生地宣布这一消息。<sup>①</sup> 根据2018财年的联邦教育预算案，在某些项目，包括促进教育机会公平等相关的预算拨款被废除的情况下，特朗普政府将集中10亿美元的资金支持各州扩大特许学校。以纽约州为例，参照该州教育厅公布的数据，截至2018年2月20日，获批的特许学校已达349所，部分学校已经运营，历史最久的学校已经运营19年。<sup>②</sup>

尽管特许学校的种族隔离现象严重，但其被视为有利于促使公共教育成为市场经济而非社会主义经济，将使美国能够在民主社会中重新实现教育的真正目的。<sup>③</sup> 然而，实践层面的特许学校运营并非如此理想化。以总部位于硅谷的火箭船（Rocketship）这家特许学校连锁公司为例，2017年9月该校获得了联邦教育部1260万美元的拨款资助。该所特许学校除了有炒作教育效果的嫌疑，还存在考试分数暴跌、诉讼和虐待学生指控等一系列问题。美国政治新闻网（PolitiCo）分析了宾夕法尼亚的在线特许学校后指出：虚拟特许学校的高中毕业率是48%，没有一所虚拟特许学校符合国家的通过标准，这个结果令人沮丧。<sup>④</sup>

迄今为止，最成功的特许学校当属“知识就是力量”特许学校，该学

---

① Anya Kamenetz, “Betsy DeVos’ First Semester: A Status Report,” January 1, 2018, <https://www.npr.org/sections/ed/2017/10/08/555879601/betsy-devos-first-semester-a-status-report>.

② New York State Education Department, “New York State Charter Schools 2017–2018,” <http://www.p12.nysed.gov/psc/csdirectory/CSLaunchPage.html>.

③ Gary Wolfram, “Make Public Education a Market Economy—Not a Socialist One,” January 5, 2018, <https://www.edweek.org/ew/articles/2018/01/08/make-public-education-a-market-economy--not-a.html>.

④ Anya Kamenetz, “Hundreds of Thousands of ‘Missing’ Educators; A Hundred Thousand Homeless Students,” October 14, 2017, <https://www.npr.org/sections/ed/>.



校以帮助贫困少数族裔学生进入大学为目的，学时比普通公立学校多出60%。包括“知识就是力量”特许学校在内，每当特许学校取得好的成绩时，总会被问到一个问题，是否招收了相当比例的更需要关注的学生，例如需要特别补习英语的学生或是需要特殊教育的学生。但是，在大多数情况下，特许学校会在招生上回避那些更需要关注的学生。“知识就是力量”特许学校是通过抽签来招生的，而申请抽签的家庭大多关注教育。

特朗普政府在推动自主择校政策上面临多方挑战，致使为推动自主择校所做的各种努力见效甚微。这些挑战包括公立学校体系和教师工会等组织的激烈反对、缺乏明确的研究或评估证明特许学校更有助于提高学生学业成绩、用于推动择校的联邦固定拨款难于兑现导致联邦资金缺位等。即使这些挑战都被克服，具体的择校计划将由各州自主制定和负责实施，实际效果仍有待观察。

### （三）STEM 教育

STEM 课程是一门由科学（Science）、技术（Technology）、工程（Engineering）和数学（Mathematics）整合而成的新型课程。在奥巴马总统的两届任期内，STEM 教育得到联邦政府的重视。例如，举办首届白宫科学博览会，普及计算机科学运动，以及至 2021 年计划培训 10 万名 STEM 教师等。由于特朗普总统在竞选期间很少谈及教育问题，提到改善 STEM 教育的次数则少之又少，外界认为，特朗普总统入主白宫之后，不会追随奥巴马的脚步实施联邦 STEM 计划。然而，2017 年 9 月，特朗普签署了一份联邦教育部备忘录，将拨款两亿美元加大对 STEM 的专业教育，尤其是对幼儿园到高中计算机科学教育的支持。白宫官员指出，这笔赠款来自联邦教育部，无须国会批准或重新拨款。特朗普总统要求联邦教育部长德沃斯通过现有的竞争性补助计划，鼓励妇女和少数族裔从小参与编码和其他计算机职业的学习，以便让他们在毕业时就能得到很好的工作。然而，实现该目标的具体措施有待跟进。STEM 教育所倡导的公立学校技术课程优先编码是苹果和微软等企业所关注的焦点。



#### （四）教育中的种族隔离恶化

自 2014 年 9 月新学期起，美国公立学校学生的大多数为有色人种。在“布朗诉教育委员会案”裁决 62 年后之后，国会监督机构发现，在美国的公立学校，种族和阶级日益隔离。<sup>①</sup> 特朗普政府为促进自主择校采取的系列措施，在实践层面难于帮助弱势群体特别是少数族裔学生进入他们所期待选择的私立学校，因为弱势学生的家长收入较低，即使给他们发放教育券，由于大多数私立学校学费都远超教育券提供的价值，另外学生还要坐校车远距离求学，再加上额外支付的生活费，大多数弱势群体家庭无力承担。即使上述困难都被克服，也缺乏足够的优秀学校资源来容纳大量弱势群体学生。相反，自主择校之下，弱势学生仍然在公立学校挣扎，中上阶层学生被遴选进优质学校，主流族裔大规模迁移至种族同质的学校，促成“白色飞行”（white flight）现象，加剧了教育不公，固化了社会分层，加深了两极分化，美国公立学校日益成为有色人种的学校，导致教育领域的种族隔离现象进一步恶化。

### 三 高等教育：市场理念与经济民族主义

在大选期间，特朗普大部分时间都忽视高等教育，特朗普顾问萨姆·克洛维斯（Sam Clovis）曾提供了一些见解，坚持并强化了共和党长期以来限制政府参与高等教育的立场。特朗普对高等教育议题的关注非常少，他并不支持公立大学免费，但支持降低高等教育成本和学生贷款债务，并表示不能让大学毕业生终生背负债务重担，还将当前高等教育学费不断上涨的原因归结于大学自身的“不作为”。特朗普团队认为，为了降低学费和给予学生可供选择的教育贷款方案，联邦学生贷款不应由政府主导，应该朝市场化方向发展，恢复私人机构和银行在学生资助中的角色和地位。从保护消费者角度

---

<sup>①</sup> Greg Toppo, “GAO Study: Segregation Worsening in U. S. School,” May 17, 2016, <https://www.usatoday.com/story/news/2016/05/17/gao-study-segregation-worsening-us-schools/84508438/>.

来看，高等教育政策的前景并不光明。为了实现“美国优先”的经济民族主义主张，特朗普政府高度重视服务高等教育的实体经济回归。

### （一）学生债务困境延续

据《美国新闻与世界报道》杂志2017年6月报道，美国高等教育委员会近日声称，该委员会已全票批准286所私立大学在2017~2018学年涨学费和其他费用的申请。美国高等教育委员会表示，获得批准的高校占全国1652所私立大学的16%，此举将为大学带来7400万美元的净收益。对于此次学费上涨的原因，《商业内参》杂志网站指出，由于美国联邦和各州政府削减了对教育的投入，所以各大学只好通过提高学费来弥补资金的不足。特朗普指出，全美的大学生要背负约13000亿美元的教育贷款债务，远高于房屋按揭贷款、信用卡债务和住宅股权投资，这是美国最为瞩目的贷款类型，平均每位学生面临约27000美元的债务。

为此，特朗普承诺，将简化当前烦琐的学生教育还贷方案，推行“基于收入的学生还贷”方案。在奥巴马执政时期，学生贷款的最高偿还额不超过其可支配收入的10%。而且，如果借款人保持依法偿还贷款，他们的贷款余额20年后将被豁免。特朗普则主张实施不超过学生未来可支配收入12.5%的还款限制，并在15年后免除学生的贷款余额。奥巴马政府对联邦政府提供和收集学生贷款的方式进行了全面改革，将银行赶出贷款程序，并扩大了一套与收入挂钩的还款计划和债务减免政策，这些举动激怒了共和党人，一套旨在推动严格就业和学生债务减免规则的政策也是如此。将高等教育贷款移交私人银行，随着贷款标准的提高，低收入人群和少数族裔将有可能被拒之门外。美国进步研究中心的结论是，如果私人贷款者接管贷款市场，借款人每月支付的费用将增加23%~78%，因为贷款利率较高和缺乏灵活的还款计划，借款人在贷款期限内的借款成本将高达7342~24469美元。<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> Danielle Douglas-Gabriel, "Trump's Win Leaves Obama's Higher Education Reforms in Doubt," November 9, 2016, [https://www.washingtonpost.com/news/grade-point/wp/2016/11/09/trump-win-leaves-obamas-higher-education-reforms-in-doubt/?utm\\_term=.24aa94799175](https://www.washingtonpost.com/news/grade-point/wp/2016/11/09/trump-win-leaves-obamas-higher-education-reforms-in-doubt/?utm_term=.24aa94799175).



特朗普团队却认为，联邦政府的介入加剧了学生的负担，因此，他们反对现行的联邦直接贷款制度（Direct Loan System），并指出，为了降低学费和给予学生可供选择的教育贷款方案，应该恢复私人机构和银行在学生资助中的角色和地位。2018 财年的联邦教育预算将不再提供新的帕金斯贷款（Perkins Loans）。帕金斯贷款是一项政府与大学共同承担贷款成本的贷学金项目，为本科生和研究生提供长期、低利率贷款，具有在校期间借款人可不支付利息等有利条件。对最需要资助的学生而言，帕金斯贷款与佩尔助学金是完成学业的两大保障。2004 年以来，联邦政府未再增加拨款数额，小布什政府时期甚至建议取消这一项目。2018 财年，佩尔助学金的联邦预算拨款为 224 亿美元，维持了 2017 年的水准。

总体来说，上述改革的核心在于弱化联邦政府的监管，而由于缺乏政府的财政支持，美国公立大学学费上涨的幅度明显高于私立大学。此外，各大学为了提高本校的竞争力，纷纷出重金吸引优秀的师资力量，更新学校的设施，这也间接造成了学费上涨。行政管理人员及非教学专业人员的增加，进一步导致了学校教育成本的增长。相对于大学学费的上涨，美国家庭收入的中位数却在下降。《美国新闻与世界报道》杂志网站指出，如今，不论是在公立学校还是私立学校，接受高等教育的成本都越来越多地转嫁到了学生和家長身上。据纽约联邦储备银行的数据，截至 2016 年 12 月 31 日，美国学生贷款的金额已高达 1.3 万亿美元。特朗普呼吁高校削减行政费用，并以对治理不力的学校将取消纳税豁免的权利加以鞭策。但是，特朗普对各州对高等教育投入的减少和学生助学金项目的长期停滞等问题并不关注，因此美国大学学费负担过高这一难题无法在特朗普任期内得到改善。

此外，严格审查的移民政策会对想到美国留学的学生产生深刻影响。2017 年美国向外国学生发放的签证数量大幅下降，对 250 所高等院校的调查数据显示，2017~2018 年度学校的国际学生申请量下降 40%。<sup>①</sup> 尽管如

<sup>①</sup> [美] 罗伯特·罗兹、梅伟惠：《特朗普时代的美国高等教育政策：六大要点》，《全球教育展望》2017 年第 8 期。

此，2017年一年，留学生给美国经济贡献了369亿美元，其中中国留学生贡献了120亿美元，使得部分美国高校的财政得以充沛。2017年，中国赴美留学人数在所有留美生源中连续第八年位居榜首，未来，特朗普政府的移民政策，尤其是限制中国大陆学生入境的政策不仅使赴美留学的中国学生人数有所下降，还将加大部分美国大学在财政上的挑战。对奥巴马政府的“社区学院免费化”提议和计划，特朗普总统表示反对，他认为当前社区学院几乎是免费的，没有必要实施相关的计划。

## （二）鼓励营利性大学发展

包括德沃斯部长在内，特朗普政府成员多次公开声明，支持美国营利性高等教育机构的发展。2017年4月12日，教育部长德沃斯在与高等教育团体会晤后发表声明指出，增加学生接受高等教育的机会以及合理的大学学费，是政府的首要任务。而特朗普总统则抨击联邦政府的监管，指责其挤压了盈利性大学的商业利益。

为取消奥巴马政府制定的减少营利性高等教育负面影响的政策，特朗普总统任命自由大学（Liberty University）校长杰里·法尔韦尔（Jerry Falwell, Jr.）领导联邦高等教育政策工作。法尔韦尔对教育部现有的政策和程序进行审查，重点针对该部门的“越权”规定。《纽约时报》报道称，法尔韦尔审查了奥巴马政府时期的两项举措，即对获得联邦财政资助的机构提高认证标准，以及豁免被欺诈性高校骗取的学生的贷款。为了促进高等教育新模式进入市场，特朗普政府指出，认证需要与联邦资助相分离，各州可以授权多种认证和证书授予机构的进入；推动认证制度的创新，吸引私人企业进入证书授予市场，丰富学生的入学选择，使得学生有机会和能力自由定制自身的大学经历。对于特朗普政府放宽政府对营利性大学监管的举措，世纪基金会的哈巴什批评指出：“特朗普没有解决高等教育中存在的虚假陈述和欺诈问题。”

## （三）学徒制教育的推广

振兴学徒制是特朗普政府的施政重点。1937年生效的《美国学徒法案》





(National Apprenticeship Act) 为美国的学徒制奠定了基础。支持学徒计划也是奥巴马政府两届任期内的一项重大举措，他在白宫制定了有史以来的第一个美国学徒制度，增加了联邦政府对于学徒制的资助，还打破了学徒计划和大学之间的一些障碍。奥巴马政府时期，完成学徒项目中的人中 91% 找到了平均年收入超过万美元的工作，到 2016 年为止，学徒人数已达 50 万。

2018 年 1 月 30 日晚，特朗普总统在其长达一小时 20 分钟的首次国情咨文演讲中，非常简短地提及了教育政策，表现出他对学徒教育的关注，“税收减免创造新的工作机会，让我们投资于劳动力的发展和对工作的培训。这样我们可以开设优秀的职业学校，我们未来的工人能学到一门手艺并充分实现他们的潜力”。在肯定高等教育对学生未来发展有突出贡献的前提下，特朗普指出，从实体学校获得四年制学位并不是通向良好、繁荣和充实的职业生涯的唯一渠道，他提倡构建相对于传统四年制大学的新型学习系统，将技术学校、网络大学、终身学习和私营企业主导的工作本位学习等多种形式纳入新型学习系统之中，同时出台相关政策增强可支付性、创新性和透明性。

与特朗普政府对于教育目标的观点一致的是，特朗普高度关注职业学校，主张教育的目的就是为规模很有限的美国劳动力市场创造有技能的工人，以促进实体经济的发展和增加就业。他鼓励社区学院多开设社会所需专业和培训项目，帮助更多的学生取得未来的成功。当下的社区学院具有两大功能，在为进入四年制院校的学生提供转学机会的同时，培养符合社区劳动力市场需求的技术人员。以俄亥俄州的凯霍加社区学院为例，其设有瓦工课程和学徒制，学生毕业时可获得副学士学位。

2017 年 6 月 15 日，特朗普签署学徒制行政命令，以联邦法规“阻止了多个行业创建学徒计划”为理由，削减联邦政府在创建学徒计划方面的责任，改为由行业协会、工会、行业 and 第三方培训机构制定学徒制的标准，劳工部的总体就业培训项目被削减 36%。这是商业利益的又一次反监管胜利。它将把发展政府资助的学徒计划的角色从劳工部转移到第三方私营实体——包括贸易团体、工会和企业。第三方将设定自己的标准，并将其指标提交劳

工部审批。

特朗普的学徒计划对企业来说是个利好消息。学徒制可以在企业的劳动力构成中发挥坚实作用。成功的学徒计划需要企业围绕自己的需求去进行设计，而特朗普的这项行政命令则有助于减少对学徒项目管理的冗杂手续，还有助于行业建立广泛的学徒标准。特朗普政府所推广的学徒制学习，不局限于制造业，也有利于弥补本来就大量存在“学徒制”学习的非制造业的用工缺口，如网络安全、医疗保健等，不仅得到地方政府还得到了实业界的支持。例如华盛顿州和加州社区大学系统都投入大量资金扩展实习或学徒项目，而科罗拉多州州长带团前往瑞士学习学徒制教学。科罗拉多州企业家诺尔·金斯堡大笔捐款资助学徒制计划等。

该命令还将学徒津贴从每年 9000 万美元增加到近 2 亿美元。为保证学徒制的实施，特朗普政府还将建立一个全国性的监管机构，以确保具有可操作性的学徒制标准能被建立起来，同时确保企业切实负起责任，充分发挥学徒制对经济的积极影响。2017 年 6 月，白宫发言人表示，特朗普政府将修订大学认证和学生贷款政策，鼓励在高等教育中更多使用“学徒制”学习。此后，美国劳工部部长埃科斯塔宣布，特朗普政府将用“学徒制”的方法，填补 600 万职位空缺。

但是，上述学徒制的高等教育改革还处于孕育阶段，需要对美国高等教育系统的认证体系进行改革，也需要改革美国大学资金资助体系等。是否能够真正发展出强调实践的非传统型大学、进而促成美国高教系统的变化，尚无法预测。

## 结 语

自 20 世纪 30 年代新政之后，美国联邦政府在金融、工业、农业、交通、劳资关系和社会福利等诸多领域行使了许多原本属于州政府的权力，确立了相对完备的立法体系。这标志着美国联邦制度的重大转变，两级政府间的关系由美国建国以来长期相互分离的“二元联邦制”（dual federalism）时



代进入了相互依赖的“合作联邦制”时期,<sup>①</sup>教育也不例外。因此,特朗普政府试图彻底消除联邦政府在教育领域起积极作用的改革措施,不仅有悖于美国社会的现实需求和美国联邦制度的历史发展规律,对美国社会的教育公平性也会产生不利影响。

特朗普政府倡导的教育是一种符合资本主义市场经济制度本质的自由主义教育,是将教育管辖权交还地方的教育,但是,其教育政策的制定和实施还将受到几对矛盾的牵制,例如追求平等的理想主义理念与市场经济条件下自由竞争之间的矛盾,以及宪政体制下的地方主义与联邦主义之间的矛盾。加上政策之间的自相矛盾以及各级政府在实践上的偏差,特朗普政府的教育新政不仅难以达到预期的效果,还会带来一些意想不到的问题。

美国的新闻周刊《时代周刊》(*Time*)杂志封面曾经用标题“美利坚分众国”(Divided States of America)来描述特朗普新政带来的问题。特朗普教育改革的核心理念是推行教育市场化,因此,他的政策就必然带来市场化对社会的瓦解与撕裂后果,在特朗普看来,社会不再是市场化竞争的避风港,教育就更加不是。今天的美国社会问题日益突出,特朗普教育政策的推行受到各方力量的掣肘甚至反对,其教育市场化政策的推进将进一步伤害美国教育的社会公平性,对美国日益恶化的社会分裂态势将产生加剧作用。

(审读:魏南枝)

---

<sup>①</sup> 梁茂信:《美国人力培训与就业政策》,人民出版社,2006,第11页。