

形式价值和实质价值： 美国明尼苏达州开放入学政策解析

周 琴, 宋 春 霞

(西南大学 统筹城乡教育发展研究中心, 重庆市 400715)

摘 要:为验证美国明尼苏达州开放入学政策的价值合理性,从形式价值和实质价值二个维度对其进行分析,发现明州开放入学政策在决策与实施过程中体现了民主化和科学化;在赋予家长教育选择权、促进学生积极参与、提升学生学业成绩等方面,基本达到预期的政策目标,并逐步显示出卓越的绩效。已有研究表明,开放入学政策是明州教育改革成功的一次典型范例。

关键词:择校政策;开放入学政策;形式价值;实质价值;明尼苏达

中图分类号:G40.059.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2014)01-0058-05

20世纪80年代,美国为重建公共教育体系,提高基础教育质量,开始大范围推行择校政策。^[1]全国教育委员会(Education Commission of the State)认为美国现行择校政策主要有磁石学校、开放入学、特许学校、教育券、教育税减免、家庭学校教育、双通入学等七种不同的表现形式。开放入学(Open Enrollment)是美国目前实施最为普遍的一种择校形式,其特征在在于打破“就近入学”的限制,允许学生在更广泛的范围内自由选择公立学校入读。按法律效力的强弱,开放入学政策可分为强制性开放入学和自愿性开放入学;按择校范围的大小,开放入学政策可分为学区内选择(Intra-district Choice)和跨学区选择(Interdistrict Choice)。^[2]截至2011年,美国除阿拉巴马、马里兰、北卡罗莱纳、弗吉尼亚以及哥伦比亚特区等少数几个州尚未通过立法外,其余46个州均制定了开放入学政策。^[3]明尼苏达州(以下简称明州)作为美国第一个在全州范围内推行强制性跨学区开放入学政策的州,其政策方案、实施效果和最新进展一直受到广泛关注。下文拟基于相关研究结果从形式价值和实质价值两个维度对明州开放入学的教育改革成效进行分析,以期进一步验证该政策的价值合理性。

一、明州开放入学政策的形式价值

形式价值主要是指教育政策活动中的每一个环节都必须遵循的一系列确定程序或原则,是规范教育政策价值主体(政府、教育组织、个人)在控制教育资源和获得自身利益的过程中的活动顺序、范围和方式等一系列不随意以人的意志为转移的程序性价值要求。^[4]本文拟从合法性与合理性两个层面来解析明州开放入学政策的形式价值。其中,合法性源自政策制定与实施过程的民主化

* 收稿日期:2012-04-13

作者简介:周琴,教育学博士,西南大学统筹城乡教育发展研究中心,副教授。

基金项目:重庆市教育科学规划2013年度统筹城乡教育发展研究重大专项委托课题“政府、学校和社会:国际视阈下城乡教育统筹发展的互动机制研究”(2013-TC-020),项目负责人:周琴。

程度;合理性则取决于政策制定与实施过程的科学化程度。

(一)合法性:开放入学政策决策过程的民主化程度

明州素有政治自由之州的美誉,历来被视为民主党的大本营。民主党在明州称作“民主农工党(Democratic Farmer Labor Party, DFL),长期控制着立法机关。可以说,明州开放入学政策的制定是共和党和民主党政治利益博弈的集中体现。从里根到小布什,历任共和党总统都是以教育券政策为代表的私立学校选择的坚定倡导者。而克林顿执政时期的民主党政府则更倾向于支持以特许学校、开放入学为代表的公立学校选择。因此开放入学政策能在明州率先通过立法有其特定的政治因素。

纵观 20 世纪 80 年代末期,明州教育改革的主要驱动力量并非直接源自教育系统内部。明尼苏达公民同盟(Minnesota Citizens League)和明尼苏达商会(Minnesota Chamber of Commerce)早在 20 世纪 80 年代初就为实施教育改革而四处奔走。在其推动下,民主党州长鲁迪·珀皮奇(Rudy Perpich)于 1985 年正式向州议会递交名为“走向卓越”(Access to Excellence)的教育改革方案。该方案由九项内容构成,其中包括增加州教育经费投入、推行州标准化测试、支持并鼓励家长为其子女选择学校等改革措施。尽管“走向卓越”教育改革方案最终未能通过立法,但其中关于择校的构想却赢得了许多议员的支持与认可。此后珀皮奇与各方积极磋商,并成立了由 61 人组成的“州长议事工作组”,负责制定一份新的明州教育改革方案。最终该方案于 1988 年提交明州议会审核并获通过,此即明州法律第一百二十章第六十二条款的“入学选择计划”(1988 C120Art062, ENROLLMENT OPTIONS PROGRAM),也就是通常所说的“明州开放入学政策”。

事实上,明州历来被视为是一个“弱州长”的州,立法机关对议案的决定性通常意义上远大于州长。但就开放入学政策的制定来看,民主党州长珀皮奇的作用不可忽视。除此之外,明州能够打破学区的界限推行开放入学政策,还得益于个别教育改革者的努力。这些教育改革者并不隶属于某一具体的政治派别,而是基于共同的理念聚集在一起,极力推行教育改革。他们与公民同盟等机构联系,与大学、媒体和新闻界协同工作,不断宣告其主张,直至提议被州长和立法机构等所接纳。再次,明尼苏达商会、明尼苏达公民同盟等非政府组织在开放入学政策制定过程中也起到了至关重要的作用。正是这些组织或团体展开了积极广泛的游说和宣传活动,从而使开放入学教育改革方案能够为议员们所认可。可以说,开放入学政策的制定既来自于州长等教育领导者的主导,也得益于传统教育权力机构以外的非政府组织和个人的推动。这在某种程度上昭示了明州开放入学政策决策过程的民主化程度。

(二)合理性:开放入学政策实施过程的科学化程度

明州在 1988 年正式颁布并实施开放入学政策以前,曾于 1987 年在部分学区进行过试验。因此,1988 年的立法是对前期试验的一种肯定和推广。此后的二十多年里,明州一直坚持对开放入学政策的实施效益开展实证性研究,并出台了许多有价值的评估报告,如 1994 年的《明尼苏达开放入学方案:对学区的影响》(Minnesota's Open Enrollment Option: Impacts on School Districts),2002 年的《到底发生了什么?美国明尼苏达州公立学校选择项目的经验》(What Really Happened? Minnesota's Experience with Statewide Public School Choice Programs)等。上述研究为政策的后续修订提供了极具参考价值的信息,甚至“正规的政策评价已被写进了学校选择法案之中”^[5]。事实上,从 1988 年制定开放入学政策至今,明州不断践行着“实施—评估—修订”这一循环。开放入学政策的方案设计并非一蹴而就,而是基于实践历经数次修订的结果。表 1 梳理了明州开放入学政策几次重大的修订,充分表明了教育政策评价的程序化、专业化以及制度化对提高教育政策的科学性大有裨益。

表 1 明州开放入学政策的修订过程

时间	政策	内容
1989 年	明州法律第 329 章节第 9 条款 (1989 C329 Art9 S1-3)	对学生申请的具体标准和相关程序,废除种族隔离等进行修订。
1990 年	明州法律第 562 章节第 6 条款 (1990C562 Art6 S12)	对学生申请日期及交通问题等进行修订
1991 年	明州法律第 130 章节第 1 部分 (1991C130 S1)	修改了学生提交跨学区择校申请的时间
1991 年	明州法律第 265 章节第 2 条款 (1991C265Art2 S1)	对交通问题和相关费用津贴做出补充说明
1993 年	明州法律第 224 章节第 2 条款 (1993C224 Art2 S1)	再次修订交通问题的相关条款
1999 年	明州法律第 241 章节第 6 条款 (1999C241 Art6 S25)	修订已参与开放入学计划的学生的退学条款
2000 年	明州法律第 489 章节第 6 条款 (2000C489Art6 S16)	对参与开放入学计划的学生标准进行修订
2001 年	明州法律第 6 章节第 2 条款 (2001C6 Art2 S19)	对废除种族隔离,跨学区择校等相关规定进行修订
2003 年	明州法律第 9 章节第 12 条款 (2003C9 Art12 S8)	再次修订已参与开放入学计划的学生的退学条款
2010 年	明州法律 124D. 03 入学选择计划 (124D. 03 ENROLLMENT OPTIONS PROGRAM)	对参与开放入学计划的学生标准及提交申请的最后期限、交通问题、教育经费等进行修订

资料来源:Minnesota Office of the Revisor of Statutes, 124D. 03, 2010 Minnesota Statutes[Z]. 2010-11-13.

明州开放入学政策的修订是一个循序渐进的历程。2010 年最近一次修订后的开放入学政策对参与学生的标准、学校教育经费、废除种族隔离、特殊教育、学校容量、交通问题、学校审批等方面均做了明确的规定。总的来说,明州作为美国第一个在全州范围内推行强制性跨学区选择的州,在开放入学政策的方案设计上体现出了科学合理的规划。首先,从法律效力来看,明州的开放入学政策属于典型的强立法。政策规定,公立学校只要有招生空额,必须招收提交入学申请的学生,并且不允许由于“学术成就、体育或者其他课外兴趣、残疾状况、英语熟练程度或者以前的纪律行为问题而拒绝学生入学”^[6]。其次,从择校的范围来看,明州实施的是全州范围的跨学区选择方案。跨学区选择不仅打破了就近入学的限制,也超越了相对狭小的学区内选择。教育经费和交通问题是跨学区选择方案中尤为引人关注的话题。明州的开放入学政策对此有明确规定:州根据实际的招生人数向学区拨款;每个学生的教育经费随学生的转学而流动,由转出学区支付给转入学区;家长或监护人负责学生由于跨学区选择而产生的交通费用;来自低收入家庭的学生可享受转入学区的交通补贴等^[6]。显而易见,明州开放入学政策充分体现出了制度设计的人性化原则,从而鼓励更多的学生和家长广泛参与到开放入学中来。

二、明州开放入学政策的实质价值

实质价值是政策价值主体通过教育政策活动所追求、所实现的一种主体的目的状态,它表征着教育政策过程结束后可能产生的结果,其既是教育政策活动的出发点,又是教育政策活动的归宿。^[4]为回答明州开放入学政策的实施成效究竟如何,下文将从自由选择与绩效两个层面进行探讨。

(一)自由选择:学生的参与程度

开放入学通常被视为“学校选择”(school choice)的一项具体政策方案,故“自由选择”是衡量开放入学政策价值合理性的核心指标之一。开放入学政策理论上赋予所有学生及家长自由选择学校

的权利；学生可以申请到州内任何一所学校就读，学区只有在超过其容纳能力的情况下才能拒绝申请转学的学生。父母为子女选择学校，或许是基于学术的、宗教的、道德的或环境的便利等原因。但在现实抉择时，家长更多考虑的是学校的学术表现和教学质量，更关注孩子的发展。“明尼苏达州内部研究”(Minnesota House research)的调查表明，促使学生参与开放入学的主要原因是为了追求“更好”的教育；影响学生及家长选择的因素包括教师水平高低、师生比例、教育费用高低、课程的深度和宽度等^[7]。

公众尤其是家长对开放入学政策的支持率和满意度也是衡量“自由选择”的一项重要指标。2003 年的民意调查发现，开放入学政策已获得公众的普遍认可；家长普遍对开放入学政策表示满意，尤其是少数族裔和低收入家庭的家长^[9]。更为显著的是，明州作为开放入学政策的首创之州，每年参与开放入学的学生人数、学校数和学区数都在稳定增长。表 2 显示了 1989 年以来明州开放入学政策的参与情况。1989 年开放入学政策推行之初，参与的学生仅有 350 人；次年(1990 年)即猛增为 3200 人；至 2011 年，参与开放入学的学生已达 45231 人，占明州公立学校学生总人数的 5.3%。总体而言，明州公众参与开放入学政策的积极性不断增强，其受欢迎的程度迄今毫无减退迹象。

表 2 明州开放入学政策的参与情况

年份	公立学校 学生总数(人)	参与学生 人数(人)	参与学校 数(所)	参与学区 数(个)	年份	公立学校学 生总数(人)	参与学 生人数(人)	参与学校 数(所)	参与学 区数(个)
1989	NA	350	NA	NA	2001	842 623	26 266	1 800	493
1990	NA	3 200	NA	NA	2002	837 776	28 400	1 842	503
1991	NA	5 940	NA	NA	2003	833 008	31 294	1 845	511
1992	NA	12 500	NA	NA	2004	828 304	34 161	1 859	528
1993	NA	13 313	NA	NA	2005	828 364	35 731	1 895	553
1994	NA	16 356	NA	NA	2006	829 184	39 196	1 985	539
1995	NA	18 956	NA	NA	2007	825 603	42 254	2 003	548
1996	NA	18 916	NA	NA	2008	823 234	44 803	2 006	549
1997	844 408	18 735	1 683	471	2009	833 123	44 936	2 005	550
1998	848 084	20 791	1 768	472	2010	843 361	45 103	2 006	549
1999	846 768	22 841	1 765	485	2011	849 976	45 231	2 008	551
2000	845 779	24 287	1 794	493					

注：NA 表示未作统计

资料来源：Minnesota Department of Education；Minnesota Education Statistics Summary[EB/OL]. <http://education.state.mn.us/>. 2013-05-01.

(二)绩效：学生的学业成绩

开放入学政策的起点是公立学校现实中不尽如人意的表现；政策目标是为了提高公立学校的绩效，追求“教学上更高的质量，办学上更高的效率”。因此，参与开放入学的学生学业成绩是否有所提高？这是决策者、研究者以及公众最为关心的问题。明尼苏达大学的谢里尔·兰格(Cheryl Lange)主持了多项关于开放入学政策对学生影响的研究。研究发现，与择校前相比，参与开放入学的学生多数对现状更为满意；他们学习态度端正并积极投入学习，学业成绩也取得明显的进步；更重要的是，“在被调查的学生中有半数的报告说，如果没有择校，他们根本就不会上学”。^[8]从全国教育进展评估(National Assessment of Education Progress)的结果来看，开放入学政策的实施对明州公立学校学生的学业成绩也有着积极的影响。以四年级学生的数学和阅读成绩为例，1992~2009 年期间明州的学术表现均优于全美的平均水平。^[9]另据 2010 年公布的明州综合能力测评(The Minnesota Comprehensive Assessments)，2006 年以来明州公立学校的数学成绩呈逐年上升趋势；阅读成绩在基本持平的基础上略有提升。^[10]除了学生学业成绩的提升，开放入学政策在某种程度上还推动了明州公立学校系统的整体改进。早在 1993 年提恩·布什(Ten busch)以随机抽样的方式对明州公立学校的校长进行了调查，得出如下结论：(1)开放入学给公立教育系统导入了市场机制；(2)促使学校改进课程和改善其他教育服务；(3)赋予家长更多参与学校事务的权利(如规划和

决策);(4)促使学生受教育机会和学校资源配置更为公平合理;(5)使学校文化和人口结构更为多样化。^[11]显然,开放入学政策的实施不仅促使公立学校在结构布局、课程设置等方面更加合理化,也增强了教育的公平性,对实现“种族融合”产生了积极的影响。

综上所述,明州开放入学政策实施初期,诸多反对者曾预期会带来种种负面效应,如“明尼苏达教育”(Minnesota Education)曾预言“开放入学政策势必对特殊教育造成危害”;乡村教育协会(Association for Rural Education)也担心大量学生的流失会导致乡村学校或学区的合并等等;明州教师协会(State Teachers Association)一如既往地反对择校,对开放入学政策提出种种质疑。时至今日,上述负面效应并未显现出来。与之相反,明州参与开放入学政策的学生人数逐年增加,公立学校的学生成绩稳步提升已成不争的事实。总体而言,明州开放入学政策在政策决策与实施过程体现了民主化和科学化;在赋予家长教育选择权、促进学生积极参与、提升学生学业成绩等方面基本达到预期的政策目标,并逐步显示出卓越的绩效。事实证明,开放入学政策是明州教育改革成功的一次典型范例。

参考文献:

- [1] 徐辉. 当代世界基础教育课程改革的发展趋势[J]. 西南大学学报:社会科学版,2009(5):75-79.
- [2] 周琴. 公立学校选择与私立学校选择——试析美国现行择校政策[J]. 西南大学学报:社会科学版,2009(9):95-99.
- [3] The Education Commission of the States. Open Enrollment: 50-State Report[EB/OL]. <http://mb2.ecs.org/reports/Report.aspx?id=268>. 2011-04-20.
- [4] 刘复兴. 教育政策的价值分析[M]. 北京:教育科学出版社,2003:106.
- [5] (加)本杰明·莱文. 教育改革——从启动到成果[M]. 项贤明,洪城文,译. 北京:教育科学出版社,2004:161.
- [6] Minnesota Office of the Revisor of Statutes. 124D.03, 2010 Minnesota Statutes[Z]. 2010-11-13.
- [7] 周琴,李薇妮. 美国明尼苏达州公立学校选择政策分析[J]. 外国中小学教育,2007(7):29-34.
- [8] Boyd, William Lowe. What Really Happened? Minnesota's Experience with Statewide Public School Choice Programs[EB/OL]. [Http://www.centerforschoolchange.org](http://www.centerforschoolchange.org). 2002-05-12.
- [9] The National Center for Education Statistics. The Nation's Report Card[EB/OL]. <http://nces.ed.gov/pubsearch>. 2011-04-20.
- [10] Minnesota Department of Education. Minnesota Assessments2010: Math Scores Improve Across the Board as State Releases MCA Test Results[EB/OL]. <http://education.state.mn.us>,2010-07-01.
- [11] Garet,Tenbusch. Organizational Change at the Local Level Under Minnesota's Open Enrollment Program[R]. Paper Prepared for Presentation at the American Education Research Association, April. Northwestern University School of Education and Social Policy. 1993.

责任编辑 曹 莉