

美国高等教育政策走向研究

——基于拜登政府高等教育施政纲领的分析

文 / 段世飞 陈熠舟

摘要:为适应美国政治传统和经济发展需要的时代背景,拜登政府提出了一系列高等教育施政纲领。具体包括:减免学生学费;免除学生助学贷款;创办免费社区大学;提高佩尔助学金数额;实施宽松的留学生政策;等等。这些高等教育施政纲领一定程度反映了美国未来高等教育改革的行动理念和基本准则,如保障少数族裔的受教育权,重视联邦政府的重要作用,始终立足于国家利益的现实需要。虽然拜登的上任让美国高等教育发展焕然一新,但其高等教育施政纲领落地实施仍然面临重重困境:新冠肺炎疫情对美国高等教育的冲击仍持续,特朗普政府逆全球化政策对美国高等教育的影响一时难以消除,政党两极化和社会撕裂的现实阻碍高等教育施政纲领的通过和实施。

关键词:拜登政府高等教育施政纲领 教育公平 中产阶级 美国留学生政策

2021年1月20日,民主党候选人约瑟夫·拜登(Joseph R. Biden Jr.)宣誓就职美国第46任总统。就职以来,拜登政府提出的外交主张、移民政策、经济策略不仅与民主党的传统立场相契合,也回应了当前美国面临持续的新冠肺炎疫情、受损的医保制度、潜在的经济问题和引发争议的移民问题等现实问题,如坚定倡导全球防治艾滋病行动计划,支持自由贸易协定,关注气候变化,关注国际组织和国际规制等。拜登的高等教育政策观点同样迎合了美国民主党一贯坚持的“人人获得均等的教育机会”主张,一定程度上继承和发展了奥巴马时期《不让一个孩子掉队法》的核心要义,确保兼顾教育均等的同时,提升美国教育质量。评析拜登政府所提出的高等教育施政纲领,对追踪其高等教育改革的具体路径,探究其高等教育施政

纲领给美国高等教育乃至世界高等教育带来的影响,具有现实意义。

一、拜登政府高等教育改革的时代背景

综观拜登政府高等教育施政纲领,因适应新的时代背景,在扩大高等教育入学机会、增加高等教育经费投入、增强高等教育国际影响力等方面有其特定的目标和隐含的动因。

(一)国际层面:美国软实力的衰退

约瑟夫·奈认为:一个国家的软实力包括价值观的影响力、文化的吸引力,对他者利益诉求的感知;在国际机构和对外政策等方面的表现;政府对内行为的表现(如保护新闻自由等)。美国前总统特朗普一直坚持“美国优先”的原则,对包括美国盟友在内的其他国家发动贸易战,并主导将美国退出国际组织和国际条约。

作者简介:段世飞,浙江大学教育学院特聘副研究员;陈熠舟,北京师范大学教育学部博士研究生

其外交政策具有强烈的单边主义特征,严重损坏了美国的国际形象,致使美国的软实力出现衰退。布鲁金斯学会(Brookings Institution)高级研究员罗伯特·卡根(Robert Kagan)对特朗普政府的外交政策尤其是对美国盟友的种种做法进行了激烈批评,认为实施的政策损害了美国长期以来建立的国际形象,同时还有失去了美国盟友的信任。据皮尤研究中心(Pew Research Center)2020年9月发布的一份报告,自特朗普就任总统以来,美国的形象在全球许多地区都受到了影响,国际信用指数明显下降。显然“美国优先”政策已经变成了“孤立美国”的现实。特别是特朗普政府加深了跨大西洋关系的裂痕,破坏了和平稳定的国际秩序。^[1]拜登的竞选口号意在“重塑辉煌”,推翻特朗普政府的逆全球化政策并出台一系列开放的外交政策,旨在重塑和巩固美国作为“世界领袖”的全球领导地位,包括恢复美国的软实力。拜登打算重建国际关系,重新加入世界卫生组织并签署《巴黎气候协议》,加强与北约的合作,重新审视伊朗核协议,撤销所谓的“穆斯林禁令”。同时,拜登在选举中承诺提高大学入学率和对公立高等教育机构进行再投资。具体落实途径可以分为两大类:一类是总统通过政府和总统行政命令采取的政策和行动;另一类是通过国会采取立法行动的政策和行动。^[2]拜登主张放宽国际学生的签证政策,再次寻求与国际社会的合作与接触,吸引人才赴美并为其提供相对宽松的政策。这一行动将加强国际教育合作,促进国际社会对美国的认同和理解,对于重振美国国际伙伴关系、扩大美国国际影响力、重塑美国国际形象和提升美国软实力有着重要意义。

(二)社会层面:社会阶层与贫富差距的分化

美国的社会阶层结构总体呈现橄榄型,高收入阶层和低收入阶层只占少数,中产阶级占

据绝大多数,中产阶级的稳固可以保证整个美国社会的稳定。冷战结束后,美国中产阶级的比例持续下降趋势。美国商务部调查发现,1971—2019年,高收入阶层的成年人比率从14%上升到20%。与此同时,低收入阶层的成年人比率从25%上升到29%。总的来说,收入阶梯上升的幅度要大于收入阶梯下降的幅度。1983—2016年,高收入家庭的总财富份额从60%增加到79%。与此同时,中等收入家庭的比率也减少了近一半,从32%降至17%。2016年,低收入家庭仅占总财富的4%,低于1983年的7%。^[3]美国人口普查局的统计数据显示,有将近4000万美国人没有摆脱贫困,整体贫困率为12.3%。近年来,随着失业人数的不断上升,美国社会的贫富差距正逐年加剧,引起社会底层的不满情绪。2011年爆发的“占领华尔街”运动到“桑德斯现象”反映了在西方的政治中,底层人民的声音得不到决策者的关注,利益得不到保障。^[4]美国社会阶层和贫富差距的分化始终未从根源上有效化解,这也成为美国社会长期面临的问题。拜登希望能通过相关举措增加中产阶级的高等教育入学机会,保证其利益,从大局上看也是为保障美国社会的长期稳定和持续发展。然而,美国社会在政党、种族和阶级方面的严重分歧未来一时难以弥合。卡内基国际和平基金会(Carnegie Endowment for International Peace)高级研究员托马斯·卡瑟斯(Thomas Carothers)表示,“2020年的美国总统大选使美国的政治两极分化达到了一个残酷的地步”,他预测,“未来将出现更多的两极分化”。^[5]

(三)政党层面:两党间的政治博弈

综观拜登政府的高等教育施政纲领,拜登政府推翻了特朗普政府所制定的诸多高等教育政策,推出了如放松签证限制、加大高等教育经费投入、减免大学学费、创办非营利性高

等教育机构等政策。究其原因,这与美国共和党与民主党的政党立场密不可分。两大政党分别代表了不同的社会阶层:民主党代表社会中下阶层、少数族裔和多元文化主义者,而共和党代表企业家、知识精英和文化保守派。两党之间的冲突都与各自代表的利益阶层相关,利益诉求的出发点直接影响其政策制定的目标、过程和结果。另外,两大政党所代表的理念也不同:民主党信奉自由主义,主张政府对美国的诸多问题进行干预,扩大政府开销,对富人提高税收等,即“大政府”理念。共和党信奉保守主义,拥护市场机制,主张发挥市场调节作用,反对政府干预,削减福利,降低税收,即“小政府”理念。受到经济衰退以及疫情影响,部分中产阶级就业的水平、质量和稳定性都有所下降,从中产阶级跌落到低收入阶层。拜登认为,中产阶级促进了政治稳定,并鼓舞了苦苦挣扎的美国人。当中产阶级表现良好时,每个美国人都会受益。在民主党“大政府”理念影响下,拜登政府希望能发挥重要作用,加大高等教育和职业培训的经费投入,让更多人可以成为中产阶级,一方面代表了民主党代表的中下阶层的利益诉求,另一方面可以促进经济复苏和社会稳定。

(四) 政府层面:联邦政府与州政府的分工

美国是典型的联邦制国家,联邦政府与州政府不是严格意义上的中央和地方的关系,州政府享有一定的自主权,这也导致联邦政府与州政府之间存在相互推诿和扯皮的问题。美国公立高等教育机构主要来源于州和联邦预算拨款,联邦政府不直接参与高等教育管理,主要由各州根据实际情况制定系统性的高等教育政策。近几年由于美国的经济衰退,州政府支持公立高等教育机构的经费逐渐减少。美国预算与政策优先中心(CBPP)报告称,2008—2017

年,各州合计削减了 16% 的高校支出。其中,阿拉巴马州、亚利桑那州、伊利诺伊州、路易斯安那州、新墨西哥州、俄克拉荷马州、宾夕法尼亚州和南卡罗来纳州的学生人均资助下降了 30% 以上。^⑨州政府的经费缩减使公立高等教育陷入财务困境中。拜登政府加大联邦政府对高等教育经费投入,免费提供为期四年的高等教育,一方面可以减轻州政府预算的压力,另一方面加强联邦政府与州政府之间的合作,帮助各州为更多美国公民提供高等教育。

(五) 个体层面:拜登的个人经历

拜登分别在 1988 年、2008 年竞选过美国总统,2020 年是他第三次竞选。最终拜登以 78 岁高龄在美国总统大选中胜选,其特殊的个人经历不同程度地对其施政理念和高等教育施政纲领产生影响。拜登出生在中产阶级家庭,作为家中长子,从小帮父亲打工养家,帮母亲照顾弟弟妹妹,培养成了良好的责任感和归属感。拜登从小口吃严重,经过耐心教导和刻苦的训练,他凭借着惊人的意志力不仅纠正口吃,还成为了演说家。高中毕业后进入特拉华大学学习历史与政治,而后进入雪城大学获得法学博士学位。之后他以民主党人身份参加议会竞选,担任参议员。同时,他喜爱教师职业,一直担任美国威德恩大学法学院的兼职法律教授。他的夫人吉尔·拜登也是一位社区大学的全职英文教授,2007 年获得教育博士学位,博士论文选题是“社区大学学生的流失率如何降低”,作为美国历史上受教育程度最高的“第一夫人”,吉尔·拜登被民主党视为争取教师群体选票的“秘密武器”。由此可见,自身的成长经历与工作经验,以及夫人吉尔·拜登的教育理念、特别是关于社区大学的研究对拜登产生潜移默化的影响,让拜登对中产阶级民众生活的不易有深刻的体会,也使其意识到教育对于中

产家庭的重要意义。他提出的一系列政策(如创办免费社区大学),旨在减轻中低收入群体的教育负担,扩大美国民众接受高等教育的机会,让更多人成为中产阶级群体。

二、继往开来:拜登政府的高等教育改革

(一)扩大公共教育开支,减免学生学费

与特朗普主张大幅削减教育开支不同的是,拜登认为应扩大公共教育开支,进一步支持高等教育发展,通过减免学费等方式来满足更多人接受高等教育的愿望。拜登指出:“在美国,当谈到公共教育时,我们开始得太晚,结束得太早了。如果我们今天能在美国建立公共教育体系,它将从学前教育(从 3 岁和 4 岁开始)延伸到高等教育,确保民众都能负担得起 16 年的公共教育。”^[7]拜登支持参议员柏尼·桑德斯(Bernie Sanders)和女议员普拉米拉·贾亚帕尔(Pramila Jayapal)在 2017 年提出的《全民大学法》(The College for All Act),主张让所有家庭收入在 12.5 万美元以下的学生免费就读公立大学,对家庭总收入低于 12.5 万美元的美国学生,提供免费的四年制公立大学教育。拜登希望将提案适用范围扩大到传统黑人学院和大学(Historically Black Colleges & Universities, HBCUs),以及有少数族裔的高等教育机构,并计划向这些学校投入 700 亿美元的办学经费,以改善办学条件。

(二)免除学生助学贷款,减轻学生负担

沉重的学生贷款一直影响美国学生毕业率及毕业生生活质量,许多美国大学生正面临债务危机问题。自 20 世纪 90 年代中期以来,美国高等教育成本飙升,入学学费翻了将近一番。各州对高等教育的投资大幅减少,让学生及其家庭承担了高昂费用。自 1970 年以来,80% 的美国人的家庭收入未能在通货膨胀调整后实

现正增长。^[8]大学费用的飞涨和社会工资上涨不足进一步迫使大多数学生依赖助学金和助学贷款,偿还贷款成为学生毕业后必须面临的棘手问题。据美国联邦教育部 2021 年 9 月统计,每年约有 1300 万人获得超过 1200 亿美元的联邦学生贷款、助学金和工作学习基金,截至 2018 年 8 月,大约有 4400 多万美国人持有学生贷款,与十年前相比人数增长了两倍,总额达到了 1.5 万亿美元。约有 20% 的人拖欠还款,甚至有近 10% 的四五十岁美国人仍然背负学生贷款。美国大学生贷款主要来自联邦政府直接资助计划。1992 年,《高等教育法》重新修订并得到了布什总统的授权,批准了直接贷款计划的试行,给女性学生和少数族裔学生提供更多接受高等教育的机会。^[9]1993 年,克林顿通过《综合预算调节法》,正式确立联邦政府学生直接贷款计划。2008 年奥巴马当选时,联邦政府直接学生贷款计划中直接贷款资金已增加到 178 亿美元。^[10]2010 年 7 月,奥巴马颁布《医疗和教育援助法》,向美国各州提供 260 亿美元资金用于教育和医保项目,其中一部分用于学生贷款发放。

拜登政府将修改当前的贷款还款系统,为家庭总收入低于 12.5 万美元的美国学生,每人减免 1 万美元的学生贷款债务。他提出的贷款援助计划将耗资约 1100 亿美元,其中包括学生还款计划以及公共贷款服务豁免(PSLF)支出,修改现行贷款偿还制度,暂停收取年收入低于 2.5 万美元的个人还款和利息偿还。若超过该收入标准,平均贷款偿还金额将是他们可自由支配收入的 5%,低于目前的 10%。如果美国公民可以按期支付债务,政府将在 20 年后解决他们的债务问题。^[11]

(三)创办免费社区大学,扩大中产阶级

在美国,社区大学主要是两年制的公立高

等教育机构,办学目标是帮助美国学生获得更多接受高等教育的机会。许多社区大学还提供课外辅导、高中文凭、技术证书。从社区大学毕业后,许多学生转学到大学或文科学院完成学士学位,其他人进入劳动力市场。^[12]2015年,美国总统奥巴马在国情咨文中提出“美国大学承诺”(America's College Promise)计划,让美国许多居民免费上社区大学,此后社区大学受到广泛关注。该计划在2015年重新引发了全国范围内关于社区大学和高等教育资助的讨论。“美国大学承诺”计划为学生免费提供两年的社区大学,让学生通过资助免费获得学士学位,掌握劳动技能。要求社区大学必须践行“美国大学承诺”计划,增加毕业生的数量。同时州政府必须加大对高等教育和培训的投入。^[13]该项计划实施后,部分州免除了社区大学的学费,如密西西比州、印第安纳州、俄克拉荷马州、路易斯安那州、密苏里州、特拉华州、田纳西州等20多个州。但自2010年以来,社区大学的入学率逐年下降。根据美国国家学生信息中心的数据,2019年秋季,两年制公立院校的招生人数为5,368,470人,比前一年下降1.4%。2010—2019年,总入学人数下降了160多万人。^[14]特朗普任期中主张将公立学校市场化和私有化,让大学参与自由市场竞争,减少政府对社区大学等公立学校的经费投入,一定程度上削弱了公共力量对高等教育的支持。

拜登认为加强高等教育是扩大中产阶级的可靠途径,应发挥社区大学的独特作用,为更多弱势学生群体服务。首先,拜登提出将按照奥巴马政府的提议,免除两年制社区大学学费,这意味着低收入学生可以用他们的佩尔助学金来支付生活费用。其次,拜登还提出创建一个新的助学金项目,帮助推进教学实践以提高学生的成绩并提供必要的支持。最后,拜登承

诺提供80亿美元用于社区大学的基础设施改善,投资500亿美元用于劳动力技能培训。

(四) 加大资助力度,提高佩尔助学金数额

佩尔助学金源于1965年《高等教育法》,其主要目的是美国联邦政府为有需要的学生提供用于支付大学学费的经济补贴。佩尔助学金项目仅资助有实际需要的、尚未获得过学士学位或未接受过本科教育的学生。佩尔助学金由美国联邦教育部管理,审核学生实际情况给予实际补助。美国联邦教育部使用标准数据测评的方式来评估联邦资助学生申请资质。学生可以在大约5400所参与的大学和社区学院中的任何一所学校使用他们的助学金。佩尔助学金已帮助了全国约540万名全日制和非全日制大学和职业学校学生。

佩尔助学金旨在增加接受高等教育的机会,使家庭收入较低的学生负担得起大学学费。近年来随着大学费用的增加,获得佩尔助学金的中低收入学生经费负担加重,已无法完全支付日益攀升的学费。因此,拜登提出将把佩尔助学金的最高奖金提高两倍,并根据通货膨胀率自动增加补助金。拜登还提出将恢复有监禁史的个人获得佩尔奖助金的资格。^[15]

(五) 扩大开放,实施宽松的留学生政策

美国的高等教育体系因其一流的教育质量长期以来得到世界认可,各国学子都选择赴美求学。近年来,美国大学收入越来越依赖国际学生的学费。但特朗普政府出台了一系列阻碍境外学生留学美国的政策,使得国际生入学人数有所减少。2014—2015学年,美国国际学生人数增长了10%。2018—2019学年,国际学生人数仅增长了0.05%。特朗普政府宣扬“美国优先”的保护主义不断加码,对中国的科学、技术、工程和数学(STEM)专业的国际学生和赴美访问学者采取防范态度,提出中国留学生窃取

美国知识产权和商业机密的怀疑论。很多的中国学校和机构被列入被禁止入境或交往名单。^[6]

与特朗普对移民政策不同的是,拜登所属的民主党是全球化的受益者,而接纳留学生来增强科研实力和开创科技成果,也是民主党全球化策略的重要组成部分。民主党人一直以来在移民政策上保持相对开放的态度,因此拜登政府的移民政策是相对宽松的。目前,拜登已承诺废除特朗普政府对来自几个主要穆斯林国家的旅行者的禁令,该禁令已经影响到学生和学术工作者。拜登还承诺会更加欢迎国际学生,特别是 STEM 专业的学生。

三、拜登政府高等教育改革的理念与准则

(一) 尊重多样化,保障少数族裔的受教育权

多样化一直是美国教育政策的重要主张。^[7]自 2014 年起,美国联邦教育部把“确保不同种族、国籍、年龄、性别、语言、社会地位的学生都能够享受到平等的教育机会和安全的学习环境”作为工作目标之一,并且呼吁各州、学区和学校为改善教育公平持续努力。^[8]《不让一个孩子掉队法》《让每个学生成功法》和特朗普的“全面卓越”的教育政策主张中都提到教育公平。民主党人同样强调“各种族的机会均等”的教育政策,2018 年民主党向国会提交的《瞄准更高法案》(Aim Higher Act)中指出其宗旨是给予每一位学生获得“没有欠债的学位”(debt-free degree)的机会,以便为今后的职业发展奠定良好的基础,同时该法案强调希望不仅加强已存在资助项目的渗透性,还将创建出更多服务于目标弱势学生群体的项目,通过减轻其经济负担、简化各项目申请的操作流程、加强就业指导 and 职业咨询、提供校园内幼儿看护等来增加弱势群体学生获得高等教育的机会并且提高学业完成率。^[9]

拜登政府在一定程度上继承和发展了奥巴马政府时期的保障性教育政策,注重保障不同群体的受教育权,尤其是少数族裔、退伍军人等传统弱势群体。奥巴马政府时期曾为黑人大学联盟及少数族裔教育机构提供强制性经费用于保障该群体受教育机会。拜登政府整体延续了奥巴马政府的执政思路,注重种族平等,继续拓宽“机会公平”的教育受益群体。拜登政府的高等教育改革基本覆盖了以下五个方面:实现种族间教育、培训机会的平等,确保孩子不受家境、种族或残障的影响;督促美联储加强对种族间经济差距的关注,确保少数族裔得到公平且有尊严的对待;投资社区大学和培训,增加学生成功的机会,培养一个更健康、更繁荣、更具包容性的中产阶级;发展非营利性高等教育机构,建立免费社区大学,将经费重点投入到公立学校;确保教师队伍的种族多样性,降低学生辍学率。

拜登政府明确提出“增加教育投入,保障少数族裔受教育权”的教育施政纲领,认为加强建设多元化大学,可以让更多的美国弱势群体通往中产阶级。拜登还提出建设发挥独特和重要作用的社区大学,包括为少数族裔服务的高等教育机构;保障残障儿童的受教育权,要求联邦政府承担 1990 年颁布的《残障人士教育法》所要求的特殊教育额外费用的 40%。^[20]他反对特朗普关于教育市场化、自由竞争的主张,认为对教育的投入不能作为一种投资,要求有限的回报,这会让毕业生背负他们无法承受的巨额债务。

(二) 强化管理,重视联邦政府的重要作用

美国高等教育机构的财政支持主要来自于联邦政府和各州政府。联邦政府主要为个别学生和具体研究项目提供资助,而各州主要为公共机构的一般运作提供资助。历史上,各州

向高等教育机构和学生提供的援助比率远高于联邦政府,但近年来,联邦政府与州政府的贡献水平发生了重大变化,各州政府对高等教育的财政支出逐渐减少,特别是对高等教育一般用途的支持。而联邦政府对高等教育的投入增加,经费主要来自佩尔助学金。联邦和州政府资金的这种变化改变了高等教育资金的流动方式。许多州在经历了多年的经济衰退后一直在恢复高等教育经费,弥补削减的经费,但由于入学率的提升和通货膨胀,州政府的总体支出仍远远低于经济衰退前的水平。

奥巴马政府时期提出学校和教师的质量可以通过标准化考试来衡量,各州需要尽可能让学校和教师对考试成绩和学生成长负责,而拜登则主张采取一种更为和解的方式,弱化评估和问责制,通过提高教师工资、提供职业培训等方式减轻教师职业倦怠,激发教学热情,从而促进教育质量提升。在拜登看来,联邦政府的作用不是迫使各州追究学校的责任,政府应成为学校和教师的合作伙伴,而搭建伙伴关系的关键是投入大量新资金以消除教育资源的不均等。拜登呼吁将联邦政府发给低收入学校和地区的资金从每年 160 亿美元增加到 480 亿美元,加大对低收入学校的支出,并且呼吁联邦教育部设立对少数族裔学校的补助金,帮助拓宽学校多样化。他还提出了联邦政府加大对枪支管制和基础设施开支的建议,他认为这将有助于使学校更安全。^[21]

(三) 立足于国家利益的现实需要,重建更好的美国

美国高等教育国际化政策始终服务于国家战略,是对外政策的重要内容,随着国际形势、对外关系和施政方针不断调整。2000 年 1 月,克林顿总统发布了《国际教育政策备忘录》(*Memorandum on International Education Policy*),

提出维护美国世界领袖、促进国家政治经济文化发展的国际教育战略。“911 事件”后,美国重新调整高等教育战略。2001 年,布什签署《美国爱国者法》(*The USA Patriot Act*),提出要对进入美国的国际学生进行跟踪监察,强调教育与军事、外交、经济的联系。奥巴马政府时期提出了“重振美国、领导世界”,在高等教育领域推动国际化合作,如中美“10 万强计划”、美巴“联合行动计划”等。特朗普政府时期,提出“美国优先”的国家战略,凸显民族主义,公开挑战了美国高等教育奉行的“全球公民”理念,缩紧对高等教育国际化的财政支持,保持轻国际、重国内的政策导向。

与特朗普对外态度不同的是,拜登主张废除旅行禁令,允许来自一些国家(穆斯林国家为主)的学生赴美学习,同时恢复奥巴马时期的暂缓遣返青少年行动(*Deferred Action for Childhood Arrivals, DACA*),为小时候被非法带到美国的年轻移民提供临时法律保护。拜登认识到美留学生对美国经济的重要贡献。《2019 年美国国际教育交流报告》显示,国际学生总数为 1,095,299 人,比 2018 年增长 0.05%。国际学生占美国高等教育总人口的 5.5%。根据美国商务部的数据,2018 年,国际学生为美国经济贡献 447 亿美元,比 2017 年增长 5.5%。^[22]拜登呼吁全面改革移民制度,增加技术工人的签证并免除 STEM 领域博士研究生的毕业年限。拜登的高等教育施政纲领指出:“来美获得博士学位的国际学生应获得绿卡,让这些掌握知识和技能的学生流向国外将会损害我们自身的国际竞争力。”正如拜登的竞选口号“重建得更好”(Build Back Better)所言,在全球化背景下,拜登希望出台相关国际学生政策,巩固和保持美国的“世界领袖”地位,推翻特朗普“逆全球化”理念下的国际学生政策,重建更好的美国。

四、任重道远:美国高等教育政策走向前瞻

拜登提出一系列宏大的高等教育改革构想,列出许多措施来促进美国高等教育的改革与创新。但兑现这些高等教育改革承诺,将改革计划变成具体的政策措施还存在一定的阻力。

(一)疫情对美国高等教育的冲击

疫情严重威胁着大学生活的生命安全,已经成为美国高校的一大难题。《纽约时报》于 2020 年对 1900 多所美国高校进行了一项关于校园疫情的调查,结果显示,自疫情以来,美国大学校园内共发现 39.7 万多例病例,其中造成至少 90 人死亡。^[23]美国 50 个州的 1300 多所学院和大学取消了面对面授课。美国高校的日常教学无法正常进行,只能通过面对面教学(保持社交距离)和在线学习相结合的方式勉强维持教学进度。在线授课引发了人们对远程教育教学质量的担忧。许多美国高校的评分制度从以往字母等级转变成及格或不及格的合作性评价。

在重塑美国高等教育之前,拜登首先需要修复由于疫情而受到影响的大学系统。由于入学人数的不断缩减,美国大学经费紧张也成为棘手的问题。因疫情影响 300 多所美国高校延长了入学期限,甚至许多学校放弃了对大学入学成绩(SAT/ACT)的要求。尽管做出了这些调整,2020 年美国秋季新生入学率下降了 13.1%。根据国家学生信息中心的最新数据,疫情导致中等后教育入学率下降了 2.5%,其中公立两年制院校的入学率下降幅度最大(下降 21.0%),其次是公立高校(下降 8.1%),国际学生入学率下降了 43%。^[24]美国校园的关闭产生了额外开支,一些学院和大学已经暂停对教师的招聘并削减在职教师工薪。随着入学人数不断下降和额外开支增加,美国高等教育机构正经历着

财务危机,许多公立学院和大学的资金和拨款问题都无法得到保障,迫使数千人下岗。疫情使美国高校陷入财政危机,办学经费紧缺已成为一大难题。倘若进一步减免学生学费和贷款,将进一步加重美国大学的财务压力。由此可见,联邦政府的这些施政纲领恐难以全面付诸实施。

(二)特朗普政府逆全球化政策的深远影响

在 2020 年的总统大选中,特朗普虽然落败,但他仍然赢得了 7200 多万张普通选票。这说明特朗普的内政外交政策得到了一部分美国民众的支持。特朗普的移民政策围绕七个方面展开:限制合法移民;修建与墨西哥的边境墙;减少寻求庇护者的人数;阻止移民享受社会福利;结束儿童入境延迟行动(DACA)计划并将其接受者驱逐出境;限制某些国家的旅行和签证;减少难民入境人数。特朗普作为美国总统颁布了一系列严格限制入境的行政命令,疫情导致经济萎缩的情况下,为保证美国本土公民的就业岗位,特朗普发布还严格限制持 H-1B 等工作签证入境美国的外国工人。特朗普提出的一系列价值主张违背了全球化的趋势。特朗普一直奉行“美国优先”和“让美国再次伟大”的外交政策方针,采取了“逆全球化”的政策并退出国际组织,给全球发展带来了高度不确定性。2017 年 10 月 12 日,特朗普政府宣布退出联合国教科文组织,在任时期还先后退出跨太平洋伙伴关系协定、《巴黎气候变化协定》、伊朗核协定等众多国际性条约。

美国媒体《大西洋》(Atlantic)指出,美国退出一系列具有国际合作意义的组织和协定,将会使美国的政治和社会秩序跌落,政府的国际信用受损,让国际社会不再信任美国。^[25]美国媒体《外交》(International Relations)发表了美国众议院外交委员会副主席华金·卡斯特罗的题

为《如何把美国外交从危险的边缘拉回》(How to pull American diplomacy back from the brink of danger)的文章,指出“在总统唐纳德·特朗普的领导下,美国阵前失踪,其外交基础设施岌岌可危。他不仅放弃了美国的全球领导地位,而且对自己的国务院发动战争。任何政府都无法完全修复美国的外交能力”^[26]。亚利桑那大学教育政策研究教授珍妮·李(Jenny Lee)也指出“拜登赢得选举,会给国际学生包括现在和未来的学生带来巨大的希望。尤其重要的是,拜登不仅要扭转特朗普的仇外政策,还要恢复美国与其他国家的国际关系”^[27]。拜登面临着一项艰巨的任务,未来的政府和国会亟需开启新的外交复兴局面,实施开放的移民政策,吸引更多的国际学生来美留学,从而缓解美国高等教育机构经费紧张的问题。拜登希望修复特朗普政府对美国国际声誉造成的损害,消除“特朗普主义”的负面影响,但要让美国重回过去维护“自由、和平、稳定的国际秩序”道路并非易事。拜登政府可能不会很快直接迎来新的“拜登时代”,而是要应付“后特朗普时代”的混乱延续,“没有特朗普的特朗普主义”会继续对美国外交政策产生重要影响,在短时间内恐难以快速扭转美国国际学生政策导向。

(三)政党两极化和社会撕裂的现实阻碍

党派政治两极化在美国根深蒂固。与上次大选年相比,2020年美国政治分裂更加突显。非洲裔美国人遭警察滥用暴力事件不断发生,疫情与经济衰退加剧了美国长期存在的种族不平等。当美国媒体宣布拜登率先获得270张选举人票的总统候选人获胜时,特朗普拒绝接受并发起诉讼。虽然选举已经结束,但并不意味着“特朗普主义”的消失,紧张局势仍然存在。拜登要全力以赴迎战特朗普的法律诉讼,实现“寻求团结”和“重塑美国的灵魂”仍任重

而道远。2019年美国国会再度进入“分裂”时代,民主党获得的席位超过众议院多数党所需的218席,时隔8年重新控制众议院;共和党在印第安纳、密苏里等州夺回国会参议院席位,进一步巩固了参议院多数党地位。拜登高等教育议程通过需要得到美国参议院的批准,而参议院可能仍由共和党掌控,可能导致拜登政府在落实教育援助提案时遇到阻力。美国西北大学政治学教授劳雷尔·哈布里奇说:“目前美国社会的党派偏见仍十分强烈。美国国会中的党派之争程度与内战后和二战时期相似。究其原因,是因为美国政治中的党派冲突和两党之间缺乏共识。”^[28]政党两极化会阻碍拜登的高等教育主张的落地,在提交国会批准时可能会受到来自自由共和党占多数席位的参议院的异议,让一系列政策难以真正通过并实施。

芝加哥大学政治学院公民与校园参与主任珀维·帕特尔(Purvi Patel)认为:“种族因素也会导致两极分化,两极分化的讨论不能仅仅停留在党派关系上,种族等力量影响着政治生活的方方面面”。^[29]英国政治学教授伊恩·夏皮罗研究了政治两极化的根源,夏皮罗认为美国的政治权力逐渐向草根阶层转移,人们对政客、政党和民主机构的信任缺失,从而引发了民粹主义。^[30]民粹主义在2020年的美国大选中再次释放,引发两党及其支持选民的相互攻击和不信任,也进一步加剧了美国社会的对立和撕裂。^[31]与此同时,“政治正确”原则强烈冲击了美国传统价值观,引起了政治保守派和文化右翼的极大不满,从而引发了美国传统价值观与文化多元主义之间的冲突。美国普通民众从温和、妥协的政治价值取向向保守或激进两个极端靠近,美国社会的裂痕也因政治价值的两极化而进一步深化。美国社会撕裂和贫富差距分化日益严重,矛盾和冲突难以完全消弭,无疑

对拜登减免学生债务、推动教育公平形成了无形的层层阻碍。

五、结束语

拜登政府的高等教育施政纲领与特朗普政府的高等教育施政理念有着非常大的差异,甚至部分地方截然相反。这一方面受到政党利益等因素的影响,另一方面任何当选总统的教育改革都避免不了美国教育改革当中长期存在的“钟摆现象”,即教育改革如钟摆,从一个极端摆向另外一个极端,进行周期性的摆动,这也是拜登政府高等教育施政纲领似曾相识的缘故,他基本沿袭了奥巴马政府时期的高等教育政策,使得美国高等教育改革的钟摆又有摆回去的趋势。究其原因,“钟摆现象”是实用主义精神在美国教育改革中的体现,所有规律性的摆动都是在为一定时期美国的国家战略所服务。需要清醒地认识到,美国教育改革的“钟摆现象”并不是简单地恢复到原来的水平,而是在周期摆动中有了质的飞跃。拜登任期美国的高等教育走向值得期待。是对以往高等教育政策的“小修小补”,还是“推倒重来”?拜登的高等教育施政纲领落地实施后,能否让美国高等教育“重建得更好”?

参考文献:

[1][5]Global Times.Trumpism without Trump' to continue influencing US foreign policy [EB/OL]. (2020-11-26)[2020-12-30].<https://www.global-times.cn/content/1208151.shtml>.

[2]University World News. Biden's victory means a reboot of US higher education policy [EB/OL]. (2020-11-25)[2020-12-30].<https://universityworld-news.com/post.php?story=20201125100140651>.

[3]JESSIE X F, HUA Z. The decline of the American middle class: evidence from the consumer expenditure surveys 1988-2015[J]. Journal of family

and economic issues, 2020(41): 187-199.

[4]OccupyWallStreet. Facts about occupy wall street[EB/OL].(2019-10-28)[2020-12-30].<http://occupywallst.org/>.

[6]PBS.Most Americans don't realize state funding for higher ed fell by billions [EB/OL].(2019-02-26)[2020-12-30].<https://www.pbs.org/newshour/education/most-americans-dont-realize-state-funding-for-higher-ed-fell-by-billions>.

[7]ABC News. Read the full transcript of Joe Biden's ABC News town hall[EB/OL].(2020-10-16)[2020-12-31].<https://abcnews.go.com/Politics/read-full-transcript-joe-bidens-abc-news-town/story?id=73643517>.

[8]PETERS T, ROSS C. Labour Party makes empty promises to New Zealand students [EB/OL]. (2016-08-29)[2020-12-30].<https://www.scoop.co.nz/stories/PO1609/S00060/labour-party-makes-empty-promises-to-new-zealand-students.htm>.

[9]CHUBB C. Student loans: to solve the problem, understand the history[EB/OL].(2019-7-10)[2020-12-30].<https://www.kiplinger.com/article/college/t042-c032-s014-student-loans-to-solve-problem-understand-history.html>.

[10]Congressional Budget Office. Costs and policy options for federal student loan programs [EB/OL]. (2010-03-25)[2020-12-30]. <https://www.cbo.gov/publication/25051>.

[11][15]CAMERA L. Biden outlines higher education platform[EB/OL]. (2019-10-08)[2020-12-30]. <https://www.usnews.com/news/elections/articles/2019-10-08/joe-biden-outlines-higher-education-platform>.

[12]The Public Policy Institute of California (PPIC). All things to all people: the dilemma of community college[EB/OL].(2016-11-15)[2020-12-30]. <https://www.ppic.org/press-release/all-things-to>

all-people-the-dilemma-of-community-college/.

[13]The White House. FACT SHEET -White House unveils America's college promise proposal: tuition-free community college for responsible students[EB/OL]. (2015-01-09) [2020-12-30].<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/01/09/fact-sheet-white-house-unveils-america-s-college-promise-proposal-tuitio>.

[14]Wikimedia. Community colleges in the United States[EB/OL]. (2020-12-25) [2020-12-30].https://en.wikipedia.org/wiki/Community_colleges_in_the_United_States.

[16][22]IIE. Number of international students in the United States hits all-time high[EB/OL]. (2019-11-18) [2020-12-30].<https://witreader.com/articles/913366427472/>.

[17][18]U.S. Department of Education. U.S. Education Secretary announces guidance to ensure all students have equal access to educational resources[EB/OL]. (2014-10-01) [2020-12-30].<https://www.ed.gov/news/press-releases/us-education-secretary-announces-guidance-ensure-all-students-have-equal-access->.

[19]The current House Committee on Education and Labor. The Aim Higher Act[EB/OL]. (2018-12-17) [2020-12-30].<https://edlabor.house.gov/aim-higher>.

[20]Observatory of Educational Innovation. The five promises of Biden's Education Program[EB/OL]. (2020-12-11) [2020-12-30].<https://observatory.tec.mx/edu-news/biden-plan-for-educators-students>.

[21]VOX. Joe Biden's plan to triple spending on low-income schools, explained[EB/OL]. (2019-05-28) [2020-12-30].<https://www.vox.com/policy-and-politics/2019/5/28/18643078/biden-education-teachers-plan>.

[23]The New York Times. Tracking the coronavirus at U.S. colleges and universities[EB/OL]. (2020-12-11) [2020-12-30].<https://www.nytimes.com/interactive/2020/us/covid-college-cases-tracker.html>.

[24]NCSL. Higher education responses to Coronavirus(COVID-19)[EB/OL]. (2020-12-28) [2020-12-30].<https://www.ncsl.org/research/education/higher-education-responses-to-coronavirus-covid-19.aspx>.

[25]GOLDBERG J. Trump: Americans who died in war are 'losers' and 'suckers'[EB/OL]. (2020-11-04) [2020-12-30].<https://www.theatlantic.com/politics/archive/2020/09/trump-americans-who-died-at-war-are-losers-and-suckers/615997/>.

[26]The New Yorker. Pulling our politics back from the brink[EB/OL]. (2020-11-16) [2020-12-30].<https://www.newyorker.com/magazine/2020/11/16/pulling-our-politics-back-from-the-brink>.

[27]State Journal. A lot of relief: UW-Madison international students see hope, reset in Biden administration[EB/OL]. (2020-11-26) [2020-12-30].https://madison.com/wsj/news/local/education/university/a-lot-of-relief-uw-madison-international-students-see-hope-reset-in-biden-administration/article_c284f9d3-e16c-5393-9187-2a41e37b37eb.html.

[28]WTTW. Political divide: 2020 election reaffirms polarization in US[EB/OL]. (2020-11-10) [2020-12-30].<https://news.wttw.com/2020/11/10/political-divide-2020-election-reaffirms-polarization-us>.

[29][30][31]Yale University. Professor Ian Shapiro interview: polarization in U.S. politics starts with weak political parties[EB/OL]. (2020-11-18) [2020-12-30].<https://politicalscience.yale.edu/news/professor-ian-shapiro-interview-polarization-us-politics-starts-weak-political-parties>.

编辑 吕伊雯 校对 王亭亭