

Education Classic Series

教育学经典译丛

主编 褚宏启

EDUCATION

The School Superintendent

Theory, Practice, and Cases

学区督导

理论、实践与案例

[美] 西奥多·J·科瓦斯基 (Theodore J. Kowalski) 著

兰英等译

(第二版)

(Second Edition)

中国人民大学出版社

Education Classic Series

教育学经典译丛

主编 褚宏启

EDUCATION

# The School Superintendent

Theory, Practice, and Cases

## 学区督导

理论、实践与案例

[美] 西奥多·J·科瓦斯基 (Theodore J. Kowalski) 著

(第二版)

兰英等译

(Second Edition)

中国人民大学出版社

·北京·

**图书在版编目 (CIP) 数据**

学区督导：理论、实践与案例：第2版/[美]科瓦尔斯基著；兰英等译. —北京：中国人民大学出版社，2012.10

(教育学经典译丛/褚宏启主编)

ISBN 978-7-300-16383-3

I. ①学… II. ①科…②兰… III. ①教育视导 IV. ①G464

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 227172 号

教育学经典译丛

**学区督导：理论、实践与案例 (第二版)**

[美] 西奥多·J·科瓦尔斯基 (Theodore J. Kowalski) 著

兰英等译

Xuequ Dudao

---

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 涿州市星河印刷有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

版 次 2012 年 12 月第 1 版

印 张 18.25 插页 2

印 次 2012 年 12 月第 1 次印刷

字 数 410 000

定 价 58.00 元

---

**版权所有 侵权必究**

**印装差错 负责调换**

## 《教育学经典译丛》编辑委员会

顾 问 顾明远

主 编 褚宏启

编 委 (以姓氏笔画为序)

马云鹏 文东茅 毛亚庆 卢乃桂 单文经 史静寰 司晓宏

田慧生 申继亮 石中英 刘 晶 吴志宏 张斌贤 张新平

杜育红 陈如平 周作宇 孟繁华 庞丽娟 易连云 郑燕祥

柳海民 洪成文 胡建华 涂艳国 秦梦群 秦惠民 高书国

高洪源 黄 崑 黄荣怀 曾天山 程凤春 褚宏启 薛焕玉

# 总序

尽管教育领域存在很多问题，尽管人们对教育如何改革存在不少争议，但没有人否认教育对人的发展、对国家发展、对社会发展的重要性。尽管人们一度对教育学科的前途命运忧心忡忡，但教育学科的不断分化和发展却是不争的事实。世界各国对教育越来越重视，教育改革与发展如火如荼，教育理论研究日益繁荣，相关著述大量出版和发表。

教育研究的繁荣和教育学科的分化，既是教育实践推动的结果，又是推动教育实践的原因。实践呼唤理论发展，实践推动理论发展。教育是一项伟大而崇高的事业，在教育事业的发展中，在教育实践与教育理论的互动中，教育理论研究不断分化，产生了很多新的分支学科，在教育学的每个分支学科中，都有一些优秀的研究成果。这些优秀成果是各个分支学科的代表性著作，代表着世界范围内教育各分支学科的研究深度和理论高度，是后人传播和生产教育知识时不能绕过去的知识里程碑，是教育改革与发展必须吸收和借鉴的理论营养，是全人类共同拥有的文化财富。

在经济全球化和教育国际化的大背景下，系统引进翻译世界范围内教育学科最有代表性的著作，有利于我们整体把握世界范围内教育理论研究的总体状况，有利于我们全面吸收世界范围内教育理论研究的最新、最优秀的成果，有利于提高我国本土教育研究的理论水平，有利于完善我国高校教育学科的课程体系，有利于提升我国教育改革与发展的实践水准。把世界上最好的教育研究成果全面、系统地译介进来，为我所用，是我们组织翻译这套《教育学经典译丛》的基本宗旨。

20世纪80年代尤其是90年代以来，西方的教育理论著作不断被译介到我国，拓展了国人的教育理论视野，促进了教育思想与观念的传播与交流。进入21世纪，译介西方教育理论著作更呈加速之势，呈现出一片繁荣景象。回顾20多年译介西方教育理论著作的历程，有得有失，有很多经验教训值得总结。现在到了以平和、冷静的心态进行深度总结的时候了。

目前引进的国外教育理论著作，最大的不足是没能对世界范围内教育分支学科的发展进行全面、系统的介绍。虽然不少译丛都强调译介的“系统性”，但是，有的译丛失之于少，作品量小，不足以构成一个相对完整的分支学科体系；有的译丛失之于杂，作品量较大，但缺乏学科体系建构方面的高端设计；有的译丛侧重于某一个分支学科；有的译丛偏重于教材的系统介绍，而对非教材类的代表性著作关注不够。结果导致：尽管各类译著总量很大，但系统性却不够。我们现在推出的这套



《教育学经典译丛》力图弥补这种缺失。

本译丛最突出的特点是其系统性。所选书目力图涵盖教育学的所有主要分支学科,诸如教育基本原理、教育哲学、教育史、课程与教学论、教育社会学、教育管理理学、教育经济学、教育财政学、教育政治学、教育法学、教育心理学、教育评价学、教育政策学、教育未来学、教育技术学、教育文化学、教育人类学、教育生态学、学前教育学、高等教育学、职业教育学等,力图构成一个相对完整的教育学科知识框架。

本译丛的另一个特点是权威性。这也是《教育学经典译丛》的内在要求。在选择书目方面,力求新、精、实。“新”是指入选书目能代表该分支学科最新的研究成果,能引领该研究领域未来的发展方向;“精”是指入选书目皆为同类著作中的精品,我们力求为读者呈献最有价值的教育理论知识;“实”是指入选书目在内容上对我们确有借鉴价值,能对我国的教育研究和实践产生积极影响。

为保证译丛质量,我们成立了一个由重点高校和科研机构的知名学者构成的编委会,负责确定书目和组织翻译,从选题、翻译、校订各个环节予以严格把关。译丛能够面世,得益于多方的支持与协作。感谢中国人民大学出版社为这套译丛所提供的出版机会,感谢国内外学者为选定书目所奉献的智慧,感谢丛书的译者、校者和出版社的编辑人员所付出的辛勤劳动。

翻译是一种重要的知识传播方式,并会对其后的知识生产方式、消费方式、使用方式产生重要影响。希望《教育学经典译丛》的出版,能对我国教育理论知识的传播、生产、消费、使用产生实质性的影响,希望更多的人从中受益,也希望更多的人为译丛的高质量出版贡献力量。

褚宏启

2006年12月18日

# 前言

近年来的教育改革探索不同于以往任何年代的教育改革。尽管公众对教育改革一直都不满意，但不可否认的是始于20世纪80年代的教育改革仍然取得了显著成效，主要体现在以下两个方面：第一，它具有不可复制性；第二，它具有不可更改性。在长达25年之久的教育改革实践中，教育改革拥护者的热情依然高涨。

在持续不断的教育改革进程中，教育质量问题是改革的难点。最初，几乎每个州的改革者都认为学生的懒惰和辍学是造成公共教育质量不高的主要原因。于是，在教育系统本身没有进行自我改进的情况下，改革者们构想出以下策略来提高教育质量：延长学年的学习时间；有效利用在校学习时间；提高高等学校毕业条件。尽管如此，两至三年后，改革效果仍旧不明显。于是，改革者们又认为教育者自身素质和能力的不足应对公共教育质量下降负责。在这种观点的指引下，他们通过提高教育标准来向学校施压，并且通过了更加严格的有关教师和从业人员资格的法律。然而，截至20世纪90年代早期，这些措施依旧没有使学生的学业成绩有所提高。改革还在继续，一些学者给改革者们提出了建议。学者们认为自上而下的集中控制领导的改革效果是有限的。因此，改革者在认识到地方学区的管理以及学校组织结构是重要变量的基础上，又构想出一个策略，即各州制定教育目标，地方学校董事会有足够的自主权来决定如何实现这些教育目标。由于公众对教育目标的理解不一致，他们还是对教育改革提出了严厉批评。作为对批评的回应，1983年，美国高质量教育委员会提出了一份报告——《国家处在危机中》(A Nation at Risk)(National Commission on Excellence in Education, 1983)。

以权力下放和学校自建为特点的教育改革成为督导实践的背景。在经验丰富的改革者们看来，这项教育改革形成了似乎对立的督导角色期望。比如，学校董事会成员大多希望督导既是一位有远见的领导者，又是一位精明的经理；既是一位可爱的政治家，又是一个道德典范；既是一位严厉的老板，又是一位有同情心的同事。当到了作重要决定的时候，董事会成员又希望督导既有专业知识，又符合社区的政治意愿。总体而言，督导仍然是公共教育的最显眼和最有影响力的角色。在最近的一项研究中，全美国只有约6%的督导认为他们对工作的满意度较低(5.7%)，或者几乎为零(0.3%)(Grass, Björk, & Brunner, 2000)。

以受聘于一个小社区的一位督导为例。在开始的三个月里，他发现其雇用者是一个控制着高校学生的青少年犯罪团伙的重罪犯，为此，社区720万美元的预算被减少了8%。这位督导将自己最初几个星期的工作视为一种灾难。随着自身经验的

丰富,他认识到自己的工作并不是孤独的,从家人和其他人那里得到的支持会有助于提高自己的工作效率。现在回过头来看,他相信自己在第一年里能够坚持下来是十分幸运的。他认为不管你是一名公交车司机、一个监护人、一名教师、一位校长还是一位督导,你的目标都是一样的——使学生的生活更加有意义(Ceglarek, 2004)。

本书适合于学校行政实习生、实践者、学校董事会成员和专业人士阅读。本书第二版增加了更多的实验并扩大了实践的讨论范围,但其初衷并未改变。它集中讨论了督导这一角色的责任在理论上和实践中的平衡问题。学校管理被看作科学和专业的统一体,它包含复杂的艺术、领导水平和管理理论。

本书的每一章在结束时都会有相应的问题来引发读者的反思。问题之后会有一个简短的案例,根据不同的案例设计要求会提出不同的问题。如果你把每一章的内容融入专业实践中,你将能够扩大专业知识面并对自己的督导角色有一个更好的认识。

许多人对本书的出版都作出了重要贡献。首先要感谢以下五位督导,他们是“案例研习”的编辑组成员:来自印第安纳州瓦尔帕莱索市的迈克尔·本威(Michael Benway),来自北卡罗来纳州洛克希尔市的菲利普·麦克唐纳(Philip McDaniel),来自田纳西州普莱诺市的道格拉斯·奥托(Douglas Otto),来自印第安纳州韦恩堡市的温迪·罗宾逊(Wendy Robinson),以及来自伊利诺伊州派克里奇市缅因镇207区高级中学的C·斯蒂芬·斯尼德(C. Steven Snider)。此外还要感谢来自肯塔基大学的拉斯·比约克(Las Björk)教授校订了本书第8至第12章的内容。我的办公室助理伊丽莎白·皮尔恩(Elizabeth Pearn)协助我编辑手稿,我的博士助理南希·斯夫里德(Nancy Seyfried)协助我进行了文献校订。在此我衷心感谢以上人员的帮助。最后,我还要感谢以下几位校订者,他们为本书的修改提供了许多建设性的意见和建议。他们分别是:康尼学院的艾伯特·F·因瑟拉(Albert F. Inserra),匹兹堡大学的詹姆士·C·克瑞斯曼(James C. Christman),田纳西大学的迈克·布恩(Mike Boone),安妮·玛丽亚学院的乔安妮·P·纽康宾(Joanne P. Newcombe),肯特大学的拉尔夫·A·沃特曼(Ralph A. Waltman),田纳西A & M大学的约翰·A·考夫赫德(John A. Kaufhold),南达科他大学的弗洛伊德·博斯奇(Floyd Boschee)。

## 参考文献

- Ceglarek, N. E. (2004). Lonely at the start; A first-year superintendent. *School Administrator*, 61 (2), 13.
- Glass, T. E., Björk, L., & Brunner, C. C. (2000). *The study of the American superintendency 2000: A look at the superintendent of education in the new millennium*. Arlington, VA: American Association of School Administrators.
- National Commission on Excellence in Education (1983). *A nation at risk: The imperative for educational reform*. Washington, DC: Author.



# 目 录

## 第 1 编 学区督导

<b>第 1 章 实践界定</b> .....	<b>3</b>
公共教育管理层次 .....	3
学区督导的历史与现状 .....	8
成为督导的条件 .....	13
基于生活质量方面的考虑 .....	17
反思 .....	18
案例研习 .....	19
<b>第 2 章 督导的角色特征</b> .....	<b>25</b>
教师—学者型督导 .....	26
组织管理者型督导 .....	27
民主政治家型督导 .....	29
应用社会科学家型督导 .....	30
交流沟通者型督导 .....	32
反思 .....	34
案例研习 .....	35
<b>第 3 章 实践状况</b> .....	<b>43</b>
社会环境的变化 .....	44
工作环境 .....	51
反思 .....	55
案例研习 .....	55

## 第 2 编 学区组织与学区行政

<b>第 4 章 作为组织的学区</b> .....	<b>65</b>
地方学区的组织性质 .....	65
学区的组织维度 .....	68



学区的组织类型 .....	74
学区的组织与自治 .....	78
反思 .....	80
案例研习 .....	81
<b>第5章 学校董事会 .....</b>	<b>88</b>
学校董事会的法律地位和权威 .....	88
学校董事会的理想角色和现实角色 .....	89
学校董事会的构成 .....	92
批评和改革建议 .....	95
反思 .....	97
案例研习 .....	98
<b>第6章 督导与学校董事会的关系 .....</b>	<b>103</b>
积极关系的重要性 .....	104
积极关系的建立 .....	105
学校董事会成员常见的管理问题 .....	110
反思 .....	113
案例研习 .....	114
<b>第7章 学区政策 .....</b>	<b>121</b>
政策的本质 .....	121
政策声明 .....	123
政策规划 .....	127
政策管理 .....	130
展望未来 .....	132
反思 .....	133
案例研习 .....	133
<b>第3编 督导的领导职责与管理职责</b>	
<b>第8章 学区领导 .....</b>	<b>141</b>
对领导的理解 .....	141
教学领导 .....	144
领导功能 .....	145
理想领导 .....	150
反思 .....	152
案例研习 .....	152



<b>第9章 物质资源管理</b> .....	<b>162</b>
财务管理 .....	163
设施管理 .....	169
学生交通 .....	171
饮食服务 .....	174
反思 .....	176
案例研习 .....	176
<b>第10章 人力资源管理</b> .....	<b>181</b>
人事管理 .....	181
与工会的管理关系 .....	184
特殊教育管理 .....	186
学生服务管理 .....	188
学区法律方面的管理 .....	189
反思 .....	191
案例研习 .....	192
<b>第11章 社区领导</b> .....	<b>196</b>
学区和社区的关系 .....	196
学区合作 .....	199
个人社区参与 .....	205
反思 .....	207
案例研习 .....	207
<b>第4编 当代挑战与个人视角</b>	
<b>第12章 当代挑战</b> .....	<b>217</b>
社会挑战 .....	217
组织挑战 .....	221
专业挑战 .....	223
反思 .....	228
案例研习 .....	229
<b>第13章 个人实践管理</b> .....	<b>236</b>
督导的日常工作 .....	236
应对策略 .....	241
反思 .....	250
案例研习 .....	250



<b>第 14 章 成为督导</b> .....	<b>259</b>
督导的招聘过程 .....	259
职业规划 .....	264
规划要素 .....	266
应聘过程 .....	267
聘用合同谈判 .....	271
反思 .....	273
案例研习 .....	274
<b>译后记</b> .....	<b>281</b>

# 第1编

## 学区督导



### 本章要点

- 公共教育管理层次
- 学区督导的历史与现状
- 应聘督导的条件
- 生活质量方面的考虑

1907年11月出版的《美国学校董事会杂志》(*The American School Board Journal*)的封面上是一幅漫画,内容是关于学校董事会办公室门上张贴的招聘督导的广告。董事会准备招聘一位能取悦保守派或激进派的督导。这一引人深思的封面广告向人们昭示:早在公共教育形成时期,人们就希望督导是一位对具有不同世界观和价值观的赞助商有帮助的人。今天,在民主化和多元化的背景下,公共教育比1907年更加具有政治化的倾向。督导们经常陷入由选举产生的官员和相互竞争的利益集团制造出的冲突和压力中(Björk & Keedy, 2001)。这便是一般人难以胜任学区督导职位的一个主要原因。即便如此,也有成千上万的督导做得非常出色,且将这一行政角色视为充满挑战、令人兴奋的个人成就的象征。

本章内容由以下四个部分构成:第一部分是关于国家公共教育的管理结构。第二部分是关于学区督导的历史发展和现实状况。第三部分是关于获得督导这一职位所需要满足的三个基本要求:专业准备、职业资格认证和教学经验。第四部分是关于与督导这一职位有关的生活质量方面的考虑。此外,本章还讨论了督导这一职位的基本信息及其所在的组织结构。

## 公共教育管理层次

美国公共教育的管理与控制是建立在联邦宪法和州宪法、成文法以及判例法的法律基础之上的。宪法是为了保护公共利益和赋予个体的合法权利而制定的法律,成文法提供实际的法律条例,判例法则对宪法以及合法行为作出解释(Alexander & Alexander, 1998)。从本质上说,管理结构有四个层次:联邦、州、区域以及地方,后三种都隶属州政府管理(Kowalski, 2003a)。督导在各州公共教育体系中扮演着首席执行官的角色。



## 联 邦

在过去的两个世纪里,联邦政府在公共教育中所扮演的角色发生了很大变化。由于美国宪法没有提及教育,根据宪法修正案第10条的规定,“宪法未授予合众国,也未禁止各州行使的权力,分别由各州或人民保留”,它把部分教育决策权留给了各州。基于这一理解,每个州都有权建立一个公共教育系统。事实上,所有的州也都是这样做的(Kowalski, 2003a)。尽管联邦政府认可州的这一权力,但它仍通过三个部门对各州公立中小学校进行直接或间接的控制。

第一,议会制定法律,以保障国家利益。许多法案由此而生,如:支持发展职业教育的法案(如1917年《史密斯-休斯法案》);支持发展数学、科学、外语等学科的法案(如1958年《国防教育法》);为弱势群体儿童提供的补偿性法案(如1965年《中小学教育法》);基于公民权利发展特殊教育的法案(如1975年《残疾人教育法案》);通过提高学校的教育质量来增强国家的经济实力的法案(如2002年《不让一个孩子掉队法案》)。还有大量与教育有间接联系的联邦法律,比如在公共建设项目中要对影响学校发展的预算进行仔细核定。此外,由总统指定的教育秘书不仅是教育部的首席执行官,也是总统智囊团的成员之一。居于此显赫职位的人虽然有着不同的背景,但是绝大部分都是专业的教育人员。

第二,联邦法院行使公共教育司法权。这是因为联邦法律有权取代相互矛盾的州法律(Valente, 1987)。1950年以来,联邦法院行使公共教育司法权的频率迅速增加。当具备以下两个条件之一时,联邦法院就有了基本的司法权:一是诉讼问题涉及联邦宪法或者联邦成文法;二是诉讼当事人不止居住在一个州(Reutter, 1985)。父母权利、学生权利、校方(学校董事会、管理人员、教师以及其他行政人员)的权利与权威,以及少数族裔或者其他被保护群体(如种族歧视、性别或年龄歧视)的权利等问题都可由联邦法院来解决。

第三,联邦政府有专门机构负责处理行政事务。在过去的一个世纪里,联邦政府有四个机构行使过与中小学校有关的行政权力。这四个机构分别是:

- 1939年之前,内务部;
- 1939—1952年,联邦安全局;
- 1953—1978年,卫生、教育、财政部门联合管理部;
- 1979年至今,教育部。

教育部的主要责任之一是研究制定对联邦法律有益的法规和规则。这一机构也执行联邦援助,完成一些辅助性事务。但从一开始,教育部就是一个有争议的机构。反对者认为它削弱了州公共教育机构的管理权,而支持者则认为它有助于维护联邦利益。支持者主张的联邦干预已经从一个一般性问题转化为一个引起大众理念分歧的关键性问题(Radin & Hawley, 1988)。

## 州

1787年以后,弗吉尼亚州、南卡罗来纳州、佛蒙特州以及密苏里州建立了州教育董事会。但是,直到1837年,马萨诸塞州才建立了后来传遍了大多数州的八人董事政府形式。这一形式的政治适用性很大程度上应该归功于贺拉斯·曼(Horace Mann)。他曾被任命为马萨诸塞州教育董事会第一任秘书,主要负责收集



和发布学校信息。在任职期间，他说服政治领导和公众，使州政府能够在公立中小学教育中扮演重要角色。截至1880年，已经有24个州通过制定法律和建立州教育董事会在公共教育中创建了政府形式（Butts & Cremin, 1953）。

一旦建立了这样的政府形式，州教育董事会往往集中精力，使自己成为普通学校运转的执行机构。这一运转主要侧重以下三点：（1）对普通学校全体儿童的教育；（2）使学校成为执行政府政策的工具；（3）建立州教育机构以控制地方学校（Spring, 1994）。此外，州教育部和州督导成为州教育董事会的延伸部分，督导和州教育部的行政人员成了州等级系统的制衡因素，其职责在于确保公立学校开设统一的指定课程（Butts & Cremin, 1953）。

1812年，纽约州任命了第一个州督导。他除了为普通学校制定计划以及汇报公共资金管理情况之外，还履行着为州议会提供学校信息的职责。在1830—1850年间，北部的每一个州以及南部的一些州都设置了这一职位。但仍有一些州将这一职位的职责划归于拥有其他职务的州政府官员（Butts & Cremin, 1953）。

今天，虽然每个州都有公共教育首席执行官，但是其名称是不同的（有些称为州教育委员而不是州督导），而且对这一职位的资格要求、选举方法和职责规定也存在差异。其中，35个州的督导以委派形式产生，而其余15个州则是通过选举产生，并且各州委派和选举的规范也各不相同（见表1—1）。当前，每个州的政策制定者在督导的招聘问题上都有着不同看法，这可以解释为什么一些州不要求其学校主要官员是专业的、有资格证书的教育者。

表1—1 州督导的选任方式

选任方法（数量）	所占百分比	选用此方法的州
由州董事会委派（22）	44%	亚拉巴马，阿肯色，科罗拉多，康涅狄格，夏威夷，伊利诺伊，堪萨斯，肯塔基，路易斯安那，马里兰，马萨诸塞，密歇根，密西西比，密苏里，内布拉斯加，内华达，新罕布什尔，纽约，俄亥俄，罗得岛，犹他，西弗吉尼亚
由政府委派（10）	20%	艾奥瓦，缅因，明尼苏达，新泽西，新墨西哥，宾夕法尼亚，南达科他，田纳西，得克萨斯，弗吉尼亚
经政府同意由州董事会委派（2）	4%	阿拉斯加，佛蒙特
由政府委派议会通过（1）	2%	特拉华
<b>委派督导的总数（35）</b>	<b>70%</b>	
由党派投票选举（9）	18%	亚利桑那，佛罗里达，佐治亚，印第安纳，蒙大拿，北卡罗来纳，俄克拉何马，南卡罗来纳，怀俄明
由非党派投票选举（6）	12%	加利福尼亚，爱达荷，北达科他，俄勒冈，华盛顿，威斯康星
<b>选举督导的总数（15）</b>	<b>30%</b>	