



新世纪教育管理
与学校发展丛书
范国睿◎主编

平等与自由： 学校选择的未来

The Future of School Choice

[美] 保罗·E. 彼得森(Paul E. Peterson) 主编
刘 涛 王佳佳 译
曾晓东 校



教育科学出版社
Educational Science Publishing House



新世纪教育管理
与学校发展丛书
范国睿◎主编

平等与自由：

学校选择的未来

[美] 保罗·E. 彼得森(Paul E. Peterson) 主编

刘 涛 王佳佳 译
曾晓东 校

教育科学出版社

· 北 京 ·

出版人 所广一
责任编辑 何 艺
版式设计 贾艳凤
责任校对 贾静芳
责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

平等与自由：学校选择的未来/（美）彼得森
（Peterson, P. E.）主编；刘涛，王佳佳译．—北京：
教育科学出版社，2012.7

（新世纪教育管理与学校发展丛书/范国睿主编）

书名原文：The Future of School Choice

ISBN 978-7-5041-6291-5

I. ①平… II. ①彼… ②刘… ③王… III. ①学校—
选择—研究—美国 IV. ①G571.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 009375 号

北京市版权局著作权合同登记 图字：01-2011-2782 号

新世纪教育管理与学校发展丛书

平等与自由：学校选择的未来

PINGDENG YU ZIYOU; XUEXIAO XUANZE DE WEILAI

出版发行 教育科学出版社

社 址	北京·朝阳区安慧北里安园甲 9 号	市场部电话	010-64989009
邮 编	100101	编辑部电话	010-64981167
传 真	010-64891796	网 址	http://www.esph.com.cn

经 销 各地新华书店

制 作 北京大有图文信息有限公司

印 刷 北京人卫印刷厂

开 本 169 毫米×239 毫米 16 开

印 张 13.25

字 数 203 千

版 次 2012 年 7 月第 1 版

印 次 2012 年 7 月第 1 次印刷

定 价 30.00 元

如有印装质量问题，请到所购图书销售部门联系调换。

中国教育政策研究院国际基础教育政策研究成果

教育部人文社会科学重点研究基地重大项目
“基础教育政策实施的监测与评估体系研究”
项目成果

代译序

艰难的前行：美国学校 选择的基本理念与政策实践

对于那些没有机会攀登人生更高目标的儿童来说，任何一个能够扩大他们受教育机会的项目，同时也为他们打开了一扇通往这个目标的大门——甚至也许是一扇通向白宫的大门。^①

——克莱伦斯·佩奇（1989年普利策新闻奖得主）

我们的国家不会接受这样一种教育制度，在这种制度下，一些人送他们的孩子去能支付得起学费的学校读书，而另一部分人因为支付不起学费而无法对学校进行选择。^②

——乔治·W. 布什（美国第43任总统）

学校选择（school choice）^③是指家长所拥有的一项权利，即家长有权为其子女选择任何一所他们满意的中小学校就读，并且有权使用政府已经分配给其子女就读于公立学校的生均教育经费来为他们所选择的任何一所学校支付学费。^④早在1948年，联合国《世界人权宣言》就提出，“父母对其子女所应接受的教育种类，有优先选择的权利”。^⑤20世纪90年代，学校选择在

① Clarence Page. First Family Dilemma: Which school for the kids? [N]. Chicago Tribune, 2008 - 11 - 12.

② Dana Milbank. Bush Urges Wide Use of School Vouchers [N]. Washington Post, 2002 - 07 - 02 (A1).

③ 笔者在下文中会交互使用“学校选择”和“择校”这两个词，若无特殊说明，两者视为同义。

④ Harlow G. Unger. Encyclopedia of American Education [M]. New York: Facts on File, 2007: 974.

⑤ 参见联合国大会1948年12月10日第217A（Ⅲ）号决议第26条第3款（世界人权宣言[M]. 纽约：联合国大会，1948. <http://www.un.org/chinese/work/rights/rights.htm>）。

越来越多的国家成为公众关注的一个教育议题。在美国，学校选择表面上是对地方政府普遍实行的就近入学政策的挑战，本质上是对公立学校体制的一种突破和创新。最近几十年来，没有哪项教育改革方案能像学校选择一样引起如此广泛的关注和巨大的争议。^①然而，学校选择对不同的人具有不同的意义。^②学校选择的绝大部分支持者声称，这项教育改革方案能够通过引入市场竞争机制改进公立学校体制，这部分人主要是政治上的保守派（political conservatives）。^③另一部分支持者强调，这项教育改革方案能够通过调整教育资源的二次分配，改善美国公立学校系统中因教育资源初次分配不公带来的教育机会的不平等状况，这部分人主要是政治上的平等主义者（political egalitarian）。^④对学校选择持怀疑态度的人担心，这项教育改革方案可能会加深公立学校系统中的种族隔离和阶层分化，这部分人主要是政治上的自由派（political liberals）。^⑤坚决反对学校选择的人扬言，这项教育改革是对当前公立学校系统的颠覆，对美国民主制度和理念的破坏，这部分人主要是当前公立学校系统的既得利益集团（vested interest groups）。^⑥有学者认为，目前有关学校选择的研究和学术争论大多基于意识形态上的偏见和争执。^⑦也有学者强调，更应通过实证研究检验学校选择政策的效果，以推动学校选择的理论发展。^⑧还有学者指出，学校选择的价值和意义不需要实证研究来证明，即便实证研究无法证实教育券在提高学业成绩方面的效果，也无法磨

① Robert C. Bulman, David L. Kirp. The Shifting Politics of School Choice [M] // Frank Kemerer, Stephen Sugarman. School Choice and Social Controversy: Politics, Policy and Law. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1999: 36.

② Joseph P. Viteritti. Choosing Equality: School Choice, the Constitution and Civil Society [M]. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1999: 2.

③ Frances C. Fowler. The Great School Choice Debate [J]. Clearing House, 2002, 76 (1): 4-7.

④ Harry Brighouse. Egalitarian Liberals and School Choice [J]. Politics & Society, 1996, 24 (4): 457-86.

⑤ Bruce Fuller, Richard F. Elmore, Gary Orfield. Who Chooses? Who Loses? : Culture, Institutions, and the Unequal Effects of School Choice [M]. New York: Teachers College Press, 1996: 2.

⑥ Terry Moe. The Future of School Vouchers [M] // Paul E. Peterson. The Future of School Choice. Stanford, CA: Hoover Institution Press, 2003: 137.

⑦ Jeanne M. Powers, Peter W. Cookson, Jr. The Politics of School Choice Research: Fact, Fiction, and Statistics [J]. Educational Policy, 1999, 13 (1): 104-22.

⑧ Paul E. Peterson. Saving Schools: From Horace Mann to Virtual Learning [M]. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 2010: 197.

天学校选择促进教育公平的政策价值。^①其实,学校选择是一个具有丰富内涵的概念,它涵盖了一系列具有特殊历史背景的和多种政策诉求的教育改革方案。^②

事实上,政府只应该保障教育经费而不应该强制家庭接受由政府提供的公立教育的这种观念由来已久。^③这种理念的历史甚至比美国历史还长,它最早可以追溯到约翰·洛克(John Locke)、亚当·斯密(Adam Smith)、托马斯·潘恩(Thomas Paine)和约翰·斯图亚特·密尔(John S. Mill)。洛克在《教育漫话》(*Some Thoughts Concerning Education*, 1693)中极力主张家庭应该对教育儿童负主要责任。斯密在《国富论》(*Wealth of Nation*, 1776)中建议家长为子女选择学校,政府为家长的选择提供学费,但是他并没有提出具体方案。潘恩在《人的权利》(*The Rights of Man*, 1792)中具体提出了一项造福穷人的择校计划,即针对低收入阶层的家庭实施一种类似于美国当代社会中的减税政策,并把这项计划与家长教育子女的责任联系起来,从而扩大来自这类家庭的儿童接受学校教育的机会。密尔在《论自由》(*On Liberty*, 1859)中阐述了一个类似的观点,但他更关注儿童的自由发展。密尔认为,应该要求家长为子女选择适当的教育,如果家庭无法支付学校的全部学费,应由政府补齐学费的差额。^④

在美国,由政府提供的公立学校教育直到19世纪中期才出现。被誉为美国公立学校之父的贺拉斯·曼(Horace Mann)在马萨诸塞州创建了美国第一个公立学校体系,开启了工业化时代美国公共教育发展的崭新篇章。马萨诸塞州于1853年颁布了第一部义务教育法(*Compulsory Education Law*)。^⑤截至19世纪末,美国大多数州都制定了义务教育法。^⑥这些法律普遍规定,学龄儿童必须进入公立学校、私立学校或家庭学校,否则家长会被追究法律

① Joseph P. Viteritti. School Choice: Beyond the Numbers [J]. Education Week, 2000-02-23.

② Janelle T. Scott. School Choice and Diversity: What the Evidence Says [M]. New York: Teachers College Press, 2005: 2.

③ John E. Coons, Stephen D. Sugarman. Education by Choice: the Case for Family Control [M]. Berkeley: University of California Press, 1978: 18.

④ Paul E. Peterson. Saving Schools: From Horace Mann to Virtual Learning [M]. Cambridge, MA.: Belknap Press of Harvard University Press, 2010. 191.

⑤ Paul E. Peterson. Saving Schools: From Horace Mann to Virtual Learning [M]. Cambridge, MA.: Belknap Press of Harvard University Press, 2010: 30.

⑥ Kern Alexander, M. David Alexander. American Public School Law [M]. Belmont, CA: Wadsworth Cengage Learning, 2009: 21.

责任。这些法律只规定了在家庭不能或者不愿意照顾他们子女的前提条件下政府应当负担何种职责。^①义务教育法的强制性规定，重新界定了政府和家长在控制儿童教育问题上的权利与责任。如同其他许多用来促进“全民福利”(general welfare)的法律一样，义务教育法的强制性规定源于政府是最终监护人这一法律原则。^②这种源于欧洲大陆的“政府监护”^③的思想，逐渐侵蚀着美国国父们追求自由与独立的建国理想。联邦中的一些州，如俄勒冈州为了落实义务教育法，强制儿童就读公立学校。联邦最高法院于1925年在皮尔斯诉姐妹协会案中判决：“干涉家长和监护人教育子女的自由……建立在以自由为基本理念之上的联邦各级政府所拥有的一般权力，不包括强制所有儿童只能接受统一的公立学校教育。”^④根据此项判决，各州政府有权强制儿童接受教育，以及界定接受教育的合理标准，但是，政府不能强迫所有儿童接受公立学校教育。^⑤就此而论，即便政府希望通过公立学校系统为国家的经济发展培养各种急需的人才，美国联邦最高法院对皮尔斯诉姐妹协会案的判决还是为美国普通公民争取到了自由选择学校和教育子女方式的权利。

虽然皮尔斯诉姐妹协会案的判决给家长的择校权提供了一个合法性的空间，但是美国联邦最高法院早在1896年就在普莱西诉弗格森案中对黑人如何使用公共设施 and 公共服务的问题确定了一个“隔离但平等”的法律原则。^⑥之后，美国南部许多州开始在公立学校系统中实施种族隔离政策。在同一个社区中，黑人学生和白人学生分别就读于专门为各自种族开办的公立学校，彼此互不干扰。该案为在公共设施 and 公共服务领域实施种族隔离奠定了合法性的基础，从而把美国公立学校引入了一个合法进行种族隔离的时代。

① [美] 厄本，瓦格纳. 美国教育：一部历史档案 [M]. 周晨，谢爱磊，译. 北京：中国人民大学出版社，2009：240.

② Bryan A. Garner, Henry Campbell Black. Black's Law Dictionary [M]. St. Paul, MN: West Group, 1999: 1137.

③ 源于拉丁语 *Parens Patria*，意思是“国家的父亲”，指的是一种普通法系的学说 (common law doctrine)，即政府是所有人的家长。

④ *Pierce v. Society of Sisters*, 268 U. S. 510 (1925); Michael Imber, Tyll Van Geel. Education law [M]. New York: Routledge, 2010: 19.

⑤ Julie F. Mead. How Legislation and Litigation Shape School Choice [M] // School Choice: Evidence and Recommendations. East Lansing, MI: Great Lakes Center for Education Research and Practice, 2008. http://greatlakescenter.org/docs/Research/2008charter/policy_briefs/02.pdf.

⑥ *Plessy V. Ferguson*, 163 U. S. 537 (1896); Michael W. La Morte. School Law: Cases and Concepts [M]. Boston: Allyn and Bacon, 2005: 287.

在长达半个多世纪的时间里,种族隔离政策具有法律效力。在这种法律、政治环境之中,任何择校观念和政策设想都是空洞的、没有法律依据的。然而,1954年美国最高法院在具有里程碑意义的布朗诉教育委员会案中宣布:基于“隔离但平等”的原则在学校中进行种族隔离违反宪法。^①大法官厄尔·沃伦(Earl Warren)在那份简短但雄辩的判决书中,写下了对美国公立学校系统影响最为深远的一段话:“我们认定‘隔离但平等’的原则在公立教育领域无法成立。教育中的种族隔离根本就是不平等的”。^②该案为美国社会中的家庭不分种族地、自由地为子女选择任何一所公立学校择校奠定了合法性基础。从此之后,关于择校,美国学界讨论的问题不再是应不应该择校,而是如何择校。^③

仅仅在布朗案宣判一年之后,1955年芝加哥大学经济学家米尔顿·弗里德曼(Milton Friedman)提出了现代意义上的择校政策方案。他建议政府给每位家长一张“教育券”,家长可以用它为子女选择包括公立学校和私立学校在内的任何一所学校。他认为这项政策设计可以将市场竞争机制引入公立学校系统,促进公立学校为吸引学生而改善教育质量,从制度上解决因政府垄断而造成的公立学校系统效率低下的问题。他相信,教育券政策可以在美国建立起一个用公共经费支持私立学校的新的教育供给市场,从而替代政府运营的学区公立学校系统。^④这是一种基于新自由主义意识形态的教育改革方案,政府通过向家长提供公共经费,从而间接向私立学校购买公共教育服

① Brown V. Board of Education of Topeka, 347 U. S. 483 (1954); Michael Imber, Tyll Van Geel. Education law [M]. New York, NY: Routledge, 2010: 235. The Story of Brown v. Board of Education: The Long Road to Racial Equality [M] // Michael A. Olivas, Ronna Greff Schneider. Education law stories New York: Foundation Press, 2007: 19-50.

② 厄本,瓦格纳. 美国教育:一部历史档案[M]. 周晟,谢爱磊,译. 北京:中国人民大学出版社,2009:409.

③ 1945年联合国《世界人权宣言》中包括家长为子女选择适当的教育和学校的权利的条款。而且,1925年的皮尔斯诉姐妹协会案已经给择校提供了一个合法的空间,只不过种族问题是美国社会的一个痼疾,因而,布朗诉教育委员会案才会成为美国择校历史上最关键的、必须讨论的一个司法判例。布朗案的判决为择校提供了一个划时代的合法性基础,从此以后,美国学界主流不再讨论是否应该择校的问题,而是如何择校,择校政策能给美国社会、教育改革带来什么影响的问题。直到今天,美国社会依旧在这个问题域之内讨论择校。美国各种研究机构试图回答的也都是如何择校这个问题,各地方政府和联邦政府希望知道哪一种择校政策会受到欢迎,会遇到较小的阻力,会有利于美国教育质量的提高,从而促进美国教育改革。

④ Milton Friedman. Capitalism and Freedom [M]. Chicago: University of Chicago Press, 1962: 85-107.

务。弗里德曼的择校理论重新审视了政府在教育中的作用，从根本上挑战了工业化时代建立起来的美国公立学校制度。虽然布朗案的判决给弗里德曼的择校政策方案奠定了新的法理基础，但是这项政策方案没有遇到适合的政治环境。当时，美国全国上下都将注意力集中在了苏联卫星上天，以及后来民权运动领导的废除种族隔离的议题上。弗里德曼首倡的市场化择校方案在当时并没有引起美国社会的广泛讨论和支持。人们后来发现，当时这项具有鼓动性和预言性的政策建议预示了用经济学理论重建学校这种思潮的到来。^①

然而，首先从弗里德曼的择校政策方案中找到灵感的是美国南方各州中布朗案判决的反对者。布朗案的判决在南部各州遭遇重重阻力。他们通过采用择校政策，以“十分谨慎的速度”暗中破坏最高法院关于取消种族隔离的判决。^②在南部，有的州通过制定教育券政策维护种族隔离，变相规避布朗案的判决。例如，弗吉尼亚州的普林斯·爱德华郡（Prince Edward county）通过关闭所有公立学校，同时给就读私立学校的学生提供教育券的方式，客观上造成种族隔离的效果，消极抵制种族融合政策。1964年，联邦最高法院在格里芬诉教育委员会案中宣布普林斯·爱德华郡的教育券政策违反宪法。此外，1969年，联邦最高法院宣布弗吉尼亚州的纽肯特郡（New Kent county）一项名为“自由选择”（freedom of choice）的择校政策因为促进种族隔离而违反宪法。联邦最高法院认为地方政府有责任采取切实措施取消公立学校中的种族隔离，择校政策是对布朗案的一种不恰当的回应。^③联邦最高法院在这些案件中对教育券政策的态度，使种族政治从此与择校政策纠缠在了一起。^④南方各州企图通过择校政策维护种族隔离制度的做法，让弗里德曼的择校政策背负了破坏种族融合的恶名，至今仍遭到许多民权组织和自由派人士的怀

① Joseph P. Viteritti. School Choice: How an Abstract Idea Became a Political Reality [M] // Diane Ravitch. Brookings Papers on Education Policy 2005. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2005: 137-173.

② Brown V. Board of Education of Topeka, 349 U. S. 294 (1955); The Story of Brown v. Board of Education: The Long Road to Racial Equality [M] // Michael A. Olivas, Ronna Greff Schneider. Education Law Stories. New York: Foundation Press, 2007: 19-50.

③ Julie F. Mead. How Legislation and Litigation Shape School Choice [M] // School Choice: Evidence and Recommendations. East Lansing, MI: Great Lakes Center for Education Research and Practice, 2008. http://greatlakescenter.org/docs/Research/2008charter/policy_briefs/02.pdf.

④ James Forman Jr. The Secret History of School Choice: How Progressives Got There First [J]. Georgetown Law Journal, 2005, 93: 1287-1319.

疑与诟病。^①

直到 20 世纪 70 年代，弗里德曼的部分构想才在有限的地区被付诸实践。有趣的是，与早期利用择校政策来维护种族隔离的做法相反，择校政策摇身一变，成了促进种族融合的新举措。^②一些州的公立学区开始鼓励家长在公立学校系统中择校，从而促进种族融合。磁石学校（Magnet School）就是当时出现的一种公立学校选择的形式。每一所磁石学校都有自己的办学特色，如开设音乐课程、舞蹈课程、科学课程、数学课程等。这样一来愿意培养子女在某一方面特长的家长就会自愿送子女就读磁石学校，客观上就会造成种族融合的效果。^③此外，一些学区和州开始实施学区内和跨学区的择校计划。学区内择校计划允许学生不受居住地限制选择学区内（学区内某一区域）任何一所公立学校就读，学区内的公立学校如果还有空位就不能拒绝学区外学生的择校需求。这类择校计划中最著名的是纽约市曼哈顿第四学区（哈莱姆区，Harlem）公立学校计划。这个著名的纽约市黑人贫民区实施自由择校政策之后，学区内的 1000 名学生选择从教育质量差的学校转去纽约市其他学区就读。学生转学造成该学区的财政收入锐减，该学区不得不重建其公立教育系统。该学区通过增加磁石学校和设立特色课程的政策措施扭转了学生出逃的局面。^④此外，联邦政府也在这段时期开始重视通过择校政策改善公立学校质量的可能性。联邦政府机会平等办公室（Office of Equal Opportunity）在加利福尼亚州圣荷西市（San Jose）的阿拉木学区（Alum Rock）资助了一个公立学校选择的实验计划，目的在于检验择校政策在学生学业成绩以及其他方面的效果。由于这项研究存在许多研究设计方面的疏漏，其研究结果证实择校没有什么作用。从 20 世纪 70 年代择校发展的情况来看，尽管家长有了选择权，但是在这些择校政策中已经看不到弗里德曼理念的踪影。^⑤然而，联邦、州和地方对学业成绩和家长择校之间联系的关注，似乎预

① William G. Howell, Paul E. Peterson. *The Education Gap: Vouchers and Urban Schools* [M]. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2006: xii.

② John E. Coons, Stephen D. Sugarman. *Education by Choice: the Case for Family Control* [M]. Berkeley: University of California Press, 1978: 18-32.

③ William Boyd, Herbert Walberg. *Choice in Education: Potential and Problems* [M]. Berkeley, CA: McCutchan Publishing Corporation, 1999: 123-147.

④ Harlow G. Unger. *Encyclopedia of American Education* [M]. New York: Facts on File, 2007: 975.

⑤ John E. Coons, Stephen D. Sugarman. *Education by Choice: the Case for Family Control* [M]. Berkeley: University of California Press, 1978: 18-32.

示着择校计划未来发展的新方向。

其实，如果政策设计合理，择校政策将会发挥不同的功能，尤其是会惠及来自穷困家庭的儿童。这不仅能扩大他们的受教育机会，而且会促进公民社会的发展，解决弱势群体所面对的政治不平等的现实问题。^①与弗里德曼市场化择校政策方案不同，20世纪70年代，加利福尼亚大学伯克利分校法学院的两位学者约翰·孔斯（John E. Coons）和斯蒂芬·舒格曼（Stephen D. Sugarman）从教育公平的角度提出了另一种学校选择的政策方案。他们在1970年进行的一项研究发现，贫困学区和富裕学区的教育不平等与这两类学区的经济水平和教育支出水平相关。^②他们的实证研究为加州学校诉讼案提供了证据，并且掀起了美国各州持续40年的学校财政诉讼案。他们认为：教育券作为一种教育资源的再分配工具，是解决教育不平等的理想方案；应该给贫困家庭的孩子提供公共经费，让他们有机会享受优质教育资源。他们指出，当其他选择存在的时候，政府不能认为穷人上差学校是理所应当，择校不应该成为经济上有优势的群体的一项特权，择校可以成为追求社会公平正义的一种政策工具。显然，这种政策观点的道德优越性，使得它比弗里德曼的经济理性更吸引美国社会中的普通选民和灵活的政治家。事实证明，目前美国实施的教育券计划全部都是基于平等论的择校政策，基于对择校平等论的共识，在密尔沃基、克利夫兰、佛罗里达、华盛顿特区等实施教育券计划的地区，黑人、拉美裔、民主党基层领袖、共和党、天主教派、平等主义的自由派、大财团组成了一个广泛的政治联盟，共同推动以教育券为代表的择校政策在美国的发展。

20世纪最后20年是择校从抽象观念变为政治现实最关键的20年。在这段时间，詹姆斯·科尔曼（James Samuel Coleman）和托马斯·霍弗（Thomas Hoffer）、约翰·查布（John E. Chubb）和特里·莫（Terry M. Moe）、保尔·彼得森及其学生接连通过实证研究对弗里德曼的择校理论进行论证。^③《国家在危急中》（*A Nation at Risk*, 1983）、《国家仍在危急中》（*A Nation*

① Joseph P. Viteritti. *Choosing Equality: School Choice, the Constitution and Civil Society* [M]. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1999: 183.

② John E. Coons, William H. Clune, Stephen D. Sugarman. *Private wealth and public education* [M]. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 1970.

③ James Samuel Coleman, Thomas Hoffer, Sally Kilgore. *High School Achievement: Public, Catholic, and Private Schools Compared* [M]. New York: Basic Books, 1982; John E. Chubb, Terry M. Moe. *Politics, Markets, and America's Schools* [M]. Washington, DC: Brookings Institution, 1990; Paul Peterson, Bryan Hassel. *Learning From School Choice*. [M]. Washington, DC: Brookings Institution. 1998.

Still at Risk, 1998) 这类教育改革报告和宣言一次又一次地震动美国, 将美国教育改革推向新高潮。^①随着美国公立学校教育质量的下降, 以及工商界对公立学校教育的批评, 这类研究和宣传以及它们所产生的争议, 使美国公众和决策者相信 20 世纪 70、80 年代以来的教育改革是失败的, 从而使政治家决心必须重建公立学校体系, 并最终把择校议题拉回政策讨论的中心。^②在地方政治的博弈中, 教育券政策于 1990 年在密尔沃基市变为现实, 1991 年明尼苏达州颁布了第一部特许学校法, 1999 年佛罗里达州颁布了美国第一个全州范围的教育券计划。2002 年, 联邦最高法院判决俄亥俄州克利夫兰市教育券计划不违反宪法, 从而在联邦层面为家长用公共经费就读私立或教会学校的择校政策扫清了合法性的疑云。2004 年, 美国国会颁布了第一个由联邦政府资助的包括私立学校在内的教育券计划。^③这些教育券计划无一例外地关注弱势群体的利益, 而非纯市场化的择校方案。不过, 这些曲折的经历为进一步扩大择校政策在美国的发展打开了一扇希望的大门。20 世纪 80 年代中期, 美国几乎没有这种为低收入家庭提供就读私立学校的教育券项目或者特许学校, 更不要说影响广泛的择校运动和择校政策。然而, 20 年后情况发生了巨大转变。目前, 数以百万计的家庭正在享受择校带来的裨益。根据美国教育部的数据, 1993—2004 年, 在非指定学校就读的学生人数从 860 万人上升到 1250 万人, 增幅达 45%, 而这一时期学龄人口的增速只有 4%。其中, 在公立学校间进行选择的学生数量增幅最大, 增长到 740 万人, 增长了 57%。^④1993—2007 年, 美国中小学生总数中就读于公立学区指定的公立学校的学生比例从 80% 降到 73%。与此同时, 就读于自己选择的公立学校的比例从

① National Commission on Excellence in Education. *A Nation at Risk: the Imperative for Educational Reform* [M]. Washington, DC: U. S. Department of Education, 1983; William J. Bennett, Willard Fair, Chester E. Finn Jr. *A Nation Still at Risk: An Education Manifesto* [J]. *Policy Review*, 1998, 90. <http://www.hoover.org/publications/policy-review/article/6310>.

② Douglas J. Lamdin, Michael Mintrom. *School Choice as Policy Reform: Issues and Approaches* [M] // Simon Hakim, Daniel J. Ryan, Judith C. Stull. *Restructuring Education: Innovations and Evaluations of Alternative systems*. Westport, CT: Praeger, 2000: 129-53.

③ The District of Columbia School Choice Incentive Act of 2003 (Title III of Division C of the Consolidated Appropriations Act, 2004); P. L. 108-199 Stat. 3 (2004). <http://www2.ed.gov/programs/dcchoice/legislation.html>.

④ John Wirt, Patrick Rooney, Susan Choy, Stephen Provasnik, Anindita Sen, Richard Tobin. *The Condition of Education* [M/OL]. Washington, DC: U. S. Department of Education, National Center for Education Statistics, 2004. <http://nces.ed.gov/programs/coe/2004/section4/indicator25.asp>.

11%上升到16%，就读于教会学校的比例从8%上升为9%，就读于私立世俗学校的比例从2%上升到3%。^①截至2009—2010学年，美国有11个州和华盛顿特区正在实施教育券或学费抵税计划，正在帮助179 721位学生顺利就读私立学校，共耗资606 097 380美元。^②共有40个州和华盛顿特区颁布了特许学校法^③，大约有5 453所特许学校，在校人数超过1 729 963。^④截至2010年年底，美国已经有40个州和华盛顿特区颁布特许学校法，11个州正在实施教育券政策，10个州正在实施学费抵税政策。^⑤

致 谢

我们首先要感谢哈佛大学肯尼迪政府学院教育政策与治理项目主任保罗·彼得森（Paul E. Peterson）教授对本中译本的兴趣和支持，以及他的助手、该项目的行政副主任安东尼·温德兰德（Antonio Wendland）在整个翻译过程中提供的帮助。我们要感谢哈佛出版社的赖恩·拉尔森（Lyn Larson）和斯科特·哈里森（Scott Harrison）在本书版权交易方面给予的帮助。我们要感谢斯坦福大学政治学教授，也是本书的撰稿人之一特里·莫，他为我们反复解答了许多翻译上遇到的专业理论问题，从而帮助中国读者更准确地理解本书作者们想要表达的观点。我们要感谢华东师范大学研究生院副院长范国睿教授看重本书的价值，同意将其收录在他主编的“新世纪教育管理 with 学校发展丛书”当中，以及对我们这些学界新人的鼓励和指导。我们要感谢教

① Sarah Grady, Stacey Bielick, National Center for Education Statistics. Trends in the use of school choice, 1993 to 2007 [M]. Washington, DC: National Center for Education Statistics, Institute of Education Sciences, U. S. Dept. of Education, 2010.

② Andrew Campanella, Ashley Ehrenreich. Alliance For School Choice Yearbook 2009 - 2010 [M]. Washington, DC: 2010. http://www.allianceforschoolchoice.org/UploadedFiles/ResearchResources/ASC_Yearbook_2010_FINAL.pdf.

③ Andrew Campanella, Ashley Ehrenreich. Alliance For School Choice Yearbook 2009 - 2010 [M]. Washington, DC: 2010. http://www.allianceforschoolchoice.org/UploadedFiles/ResearchResources/ASC_Yearbook_2010_FINAL.pdf.

④ Center For Education Reform [EB/OL]. http://www.edreform.com/_upload/CER_charter_numbers.pdf.

⑤ Andrew Campanella, Malcom Glenn, Lauren Perry. Alliance For School Choice Yearbook 2010 - 2011 [M]. Washington, DC: 2011.

育科学出版社的韦禾编辑对该译著出版计划的充分肯定和大力支持。我们要感谢北京师范大学教育学部曾晓东教授，她仔细阅读了全部译稿，纠正了译稿中的错误，并给我们提出了很多具有建设性的意见，对完善本中译本发挥了重要作用。我们要感谢远在法国里昂高师马克斯·韦伯实验室的张丹博士在我们翻译本书所遇到的法语词汇方面给予的耐心帮助。我们要感谢中国教育学会教育政策与法律专业委员会理事长、首都师范大学学术委员会主任及教育学院首席专家劳凯声教授，中国教育学会教育史分会副理事长、北京师范大学教育历史与文化研究院张斌贤教授，中国民办教育协会常务理事、浙江大学教育领导与政策研究所所长吴华教授，中国教育政策研究院“985工程”特聘教授郭玉贵教授为本书撰写推荐语，以及对我们这项工作的肯定和支持。我们还要感谢我们现在分别所在的单位中国教育政策研究院与江苏大学教师教育学院的领导和同事们对我们这些学术新人的关怀及帮助。最后，我们要感谢我们的家人、老师和朋友，以及所有对本书的翻译和出版提供过建议与帮助的好心人。本书的前言、导言、第三、第六至第九章由刘涛翻译，第一、第二、第四、第五、第十章由王佳佳翻译。经过许多人的努力，这本书终于可以和中国读者见面了，希望这本书能够促进国内学者对美国学校选择政策的深入理解。对于中译本中仍然存在的疏漏、误译和其他不足之处，恳请读者批评指正。

刘 涛 中国教育政策研究院
王佳佳 江苏大学
2012年3月23日

前 言

教育券 (school vouchers)、抵税 (tax credits)、特许学校 (charter schools)、离开失败学校的权利 (right to leave failing schools) ——这些概念在 15 年前还没有多少人了解。尽管胡佛研究所 (Hoover Institute) 的学者米尔顿·弗里德曼 (Milton Friedman) 早在 1955 年就提出了这些观念,但是直到 1990 年,当另两位胡佛研究所的学者——特里·莫和约翰·查布 (John Chubb) 出版了一本名为《政治、市场与公立学校》(*Politics, Markets, and Public School*) 的书之后,这些观念才流行起来。这本书告诉人们官僚政治如何逐渐削弱了公立学校的效率。同一年,也就是在明尼苏达州颁布了一项特许学校法之后不久,威斯康星州的密尔沃基市设立了一项小规模的教育券计划。从此以后,这些观念席卷了整个美国。

在择校观念传播的同时,它的强大的反对势力也随之产生,特别是来自当前公立学校体系的既得利益群体。实际上,迄今为止,所有促进教育领域中的选择和竞争的努力都遭遇到来自教师联盟、学校董事会、大多数州的教育行政主管部门的坚决抵制。

许多人已经通过法庭表达了他们对择校的敌意。教育券曾经被认为是违反宪法的,理由是这种做法违背了宪法第一修正案中有关不得建立国教的条款 (establishment of religion)^①。但是,在这个问题上,宪法第一修正案仍然解释不清楚的是,教育券是否真的在“建立”国教,或者只是允许人们“自由从事宗教活动” (free exercise thereof) 这项为宪法第一修正案所保护的基本人权。2002 年,联邦最高法院在泽尔曼诉西蒙斯-哈里斯案中作了如下解释:只要教育券计划在学生选择教会学校和世俗学校的过程中保持中立,它就不违反宪法。

^① 美国宪法修正案第一条:联邦议会不得立法建立国教,不得立法禁止宗教活动自由;不得立法剥夺言论自由和出版自由;不得剥夺人民以和平方式集会或者向政府请愿要求申冤的权利。——译者注 (摘自美国宪法修正案)

这项判决为大范围的择校敞开了大门吗？或者说，在未来，择校计划会与目前正在尝试中的计划一样，规模不大且散乱地发展吗？或者，择校仅仅作为一种最新时尚而停留在实验阶段，结果终究会被废止？或者，现在的小步推进预示着教育的未来与当前的现实会大有不同？

美国教育的未来发展在很大程度上取决于对这些问题的回答。半个世纪以来，美国教育发展停滞不前，极度地官僚化，受到特殊群体和既得利益者的侵害，无法对社会整体变革作出相应的反应。这些问题通过增加教育经费、进行小班化教学、创办少量可供选择的精品学校（school-choice boutique）等办法都无法得到解决。

本书的作者们思索的问题是，美国教育是否会发生一些更实质性的变化。他们仔细考察最高法院最近的判决，思考这项判决创造的新的政治和政策环境。尽管必须要克服择校运动发展所面对的各种各样真实存在着的障碍，本书的作者们并没有给这项运动的未来发展提供任何确定性的答案。不过，作者们对它的未来发展有一种不言而喻的乐观主义情绪，认为它不同于以往的学校改革风潮，将会奋力向前。原因很简单：择校一旦被准许，其发展就会一发不可收拾。家长一旦行使这项权利，就会深深地爱上它，并且确保这项权利永远存在。

这本论文集收录的文章，除了一篇以外，其他都是哈佛大学教育政策与治理项目（Program on Education Policy and Governance, PEPG）于2002年10月主办的一次会议上提交的论文。这些论文经过与会者的讨论，并吸纳了他们的建议，最终得到了完善。这次会议的参加者包括：艾伦·阿特舒勒（Alan Altshuler）、科里·布克（Cory Booker）、约翰·布兰德尔（John Brandl）、小切斯特·芬恩（Chester Finn Jr.）、杰伊·格林（Jay Greene）、迈克尔·欧文斯（Michael Owens）、布鲁斯·马农（Bruce Manno）、戴维·斯坦纳（David Steiner）、约瑟夫·维特瑞迪（Joseph Viteritti）、帕特里克·沃尔夫（Patrick Wolf）。除了这些会议论文之外，论文集还收录了罗纳德·布朗斯坦（Ronald Brownstein）撰写的一篇讨论2002年颁布的联邦教育法《不让一个孩子掉队法》（No Child Left Behind）中有关选择条款的贯彻情况的文章。这篇文章最初发表在2003年夏季出版的《教育未来》（*Education Next*）第40—47页上，文章的标题是“开闸放行：失败的公立学校会任由学生选择其他学校吗？”论文集的导言内容源自保罗·E. 彼得森发表在2002年9月出版的《评论》（*Commentary*）第114期第46—50页上的文章