



SCHOOL GOVERNANCE

学校治理

[美]里查德·C.亨特 等 主编
秦玉友 等 译

| 美国教育热点丛书 |



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

SCHOOL GOVERNANCE

学校治理

[美] 理查德·C. 亨特 (Richard C. Hunter)

[美] 弗兰克·布朗 (Frank Brown)

[美] 萨兰·达纳荷 (Saran Donahoo) 主编

秦玉友 孟庆生 单成蔚 主译

曾文婧 翟晓雪 杨佳音 参译



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

学校治理/(美)里查德·C. 亨特,(美)弗兰克·布朗,(美)萨兰·达纳荷主编;秦玉友等译. —北京:北京师范大学出版社, 2017. 4

(美国教育热点丛书)

ISBN 978-7-303-21769-4

I. ①学… II. ①里… ②弗… ③萨… ④秦…

III. ①学校管理—研究—美国 IV. ①G571.26

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 307495 号

营销中心电话 010-58805072 58807651
北师大出版社学术著作与大众读物分社 <http://xueda.bnup.com>

XUEXIAO ZHILI

出版发行:北京师范大学出版社 www.bnup.com

北京市海淀区新街口外大街 19 号

邮政编码:100875

印刷:北京京师印务有限公司

经销:全国新华书店

开本:730 mm×980 mm 1/16

印张:18.75

字数:276 千字

版次:2017 年 4 月第 1 版

印次:2017 年 4 月第 1 次印刷

定价:98.00 元

策划编辑:陈红艳 王剑虹

责任编辑:齐琳 韩妍

美术编辑:袁麟

装帧设计:袁麟

责任校对:陈民

责任印制:马洁

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话:010-58800697

北京读者服务部电话:010-58808104

外埠邮购电话:010-58808083

本书如有印装质量问题,请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话:010-58805079

目 录

引 言	1
-----------	---

话题 1

学校治理应该从当地学校董事会转向当选政治领袖的额外和直接控制吗？	15
概 述	16
支持观点 约瑟·R. 兰斯	19
反对观点 里查德·C. 亨特	27

话题 2

教师和其他雇员工会是否削弱了校长、学监管理和改革学校的能力？ ...	37
概 述	38
支持观点 帕特里克·M. 杰林克, 斯蒂芬·F.	40
反对观点 丽莎·G. 德里斯科尔	47

话题 3

联邦政府通过《不让一个孩子掉队法案》等各种法案在学校治理中日益重要的作用是否改善了公共教育？	57
概 述	58
支持观点 马丽拉·N. 罗宾逊	61
反对观点 詹森·拉弗朗斯, 辛迪·钱斯	68

话题 4

应该减少政府司法部门在公共教育治理中的作用吗？	77
概 述	78
支持观点 菲利普·T. K. 丹尼尔	80
反对观点 桑亚·道格拉斯·霍斯福德	87

话题 5

学校领导对缩小少数民族学生的成绩差距负有主要责任吗?	95
概 述	96
支持观点 克里斯提娜·A. 海斯波尔	99
反对观点 韦恩·D. 李维斯	107

话题 6

学校行政人员准备好充分解决性别问题了吗?	115
概 述	116
支持观点 杰奎琳·E. 雅各布	119
反对观点 艾伦·韦克斯勒·埃克曼	126

话题 7

在今天的公立学校中学校董事会还是必要的吗?	133
概 述	134
支持观点 梅雷迪斯·芒福德	137
反对观点 雷曼·利·哈查尔	144

话题 8

特许学校能改善公共教育体制内的治理吗?	153
概 述	154
支持观点 詹姆斯·R. 克劳福德	157
反对观点 桑德拉·韦尔加里	164

话题 9

给予学校行政人员更多治理高中结构和政策的控制权会改善提供给 学生的教育吗?	173
概 述	174
支持观点 利兹·霍林沃思	177
反对观点 泰德·普灵顿	183

话题 10

允许和鼓励私营企业积极参与公共教育是否影响了学校治理?	191
概 述	192
支持观点 唐纳德·J. 普利奇	195
反对观点 詹妮尔·斯科特	203

话题 11

日益重视父母参与是否已经阻碍了行政人员领导公立学校和学区的能力？

.....	213
概 述	214
支持观点 拉里·李·德卢戈什	217
反对观点 李维斯·麦德兰戈博	225

话题 12

在 K-12 公共教育中对市场经济和全球竞争的日益关注是否会经济地为学生的成功做准备？

概 述	235
支持观点 凯文·霍伦贝克	239
反对观点 凯西·E. 乔治·杰克逊	244

话题 13

对公共教育信念的下降将会导致更多缺乏专业教育背景的学校领导者被任命吗？

概 述	253
支持观点 莎伦·艾什顿·威尔伯	254
反对观点 雪莉·盖米尔	257
.....	264

话题 14

美国公共教育的 K-12 学校组织结构应该大幅度地改变吗？

概 述	273
支持观点 道恩·G. 威廉姆斯	274
反对观点 托马斯·艾斯布瑞	277
.....	284

引言

本书我们使用学校治理(school governance)这个术语指称与领导、管理和指导公共教育相关的各个方面。尽管本书辩论的问题会影响公立学校的各个层面，但是本书及其各话题具体关注这些问题是怎样影响学校治理结构的。作为本书的引言，这部分提供了本书所要探讨问题的简洁、总体的概述。

学校治理的历史与基础

当我们审视公共教育与学校治理的当代结构时，我们可能仅仅试图关注它们的现状。然而，重要的是，即使公立学校面临着日益增长的压力和对变革的强烈抗议，它们仍认识到许多我们现在拥有的治理结构并不是一直存在的，以及许多当前指向学校治理的改革建议并不是全新的。关注对公立学校运营拥有直接权威的团体和个人，有助于我们提供一些美国公共教育治理发展的洞见。

学校董事会

在许多情况下，美国公共教育始于服务于所有年龄阶段与不同学习能力儿童的单室(one-room)学校。通常情况下，学校作为当地社区的一个组成部分而发挥功能，镇和市政府资助、维修和控制这些学校。实际上，负责制定关于酒的法律、维修道路和授权执法的同一批政治领导也管理公共教育。因此，这些地方政府像管理其他市政部门一样对待学校。

随着土地由英国殖民地所有转变为由美国境内个人、平等的团体所

有，人们也接受了修订后的办学意见。在法院的支持下，早在1642年，马萨诸塞湾殖民地的城镇开始承担地方教育控制的义务(Cole, 1957)。1721年从波士顿开始，市政府开始成立特别委员会，专门负责监督和管理学校(Bryant, 2011)。在托马斯·杰斐逊(Thomas Jefferson)的促动和质疑下，1779年弗吉尼亚议会(Assembly)受理了一项法案，该法案试图在每个郡建立一个由3个当选的市议员组成的监督委员会，负责治理他们所在地的公共教育(Houston, 2011)。虽然引入这一法案本身并没有提高公立学校的有效性，但是，仅仅是正式分配这一权力给地方官员的建议本身就说明了托马斯·杰斐逊和其他人所期待的教育将在美国这个新兴国家中发挥重要作用。

随着公共教育在殖民地全面开展，在美国革命期间和美国革命之后反对任何类似君主制或其他绝对权威的热潮席卷了(took hold of)这个发展中的国家，各州认识到需要在他们的辖区内详细说明和明确规定有关教育问题的监督事宜，并接受了托马斯·杰斐逊的逻辑。作为回应，1837年，马萨诸塞州成为第一个创立教育部的州。在州新宪法的支持下，马萨诸塞州获得了管理公共教育的法律权威。即便如此，州参与公共教育的早期机构允许当地学校董事会、委员会和领导保持接收和分配公共资金、聘用人员以及学校日常管理的大多数其他方面的实际权力(Land, 2002; Sell, 2005)。到20世纪初，其他几个州，包括纽约和宾夕法尼亚，也建立了州立机构来集中对公共教育的影响。事实上，1895年，宾夕法尼亚州率先成立了学校董事会协会，由全州的治理委员会制定公共教育的统一标准和办法(Bryant, 2011)。

马萨诸塞州通常被认为是实行类似于我们目前看到的在美国运营的学校治理结构的领跑者，而南部各州在正式组织公共教育方面行动得更慢一些。在南北战争之前，只有肯塔基州和北卡罗来纳州效仿北部各州教育机会运营公共教育。受这些地区富人、奴隶主统治阶级的强烈影响，许多南方的州根本不提倡将教育事业作为公共利益或作为社会必需品的观念。相反，密西西比州和南卡罗莱纳州等还否认低收入白人和自由的黑人接受公共教育的机会，担心这样的机会也将提高奴隶和南方奴隶主认为在他们地位之下的其他人的文化水平(literacy)，并(作为副产物)促

使他们叛乱。继南北战争后，当公共教育开始在南方普及时，种族隔离主义者和阶层主义者的观点仍继续影响着这些学校的结构，导致普通学校董事会基于他们服务学生的肤色设置单独的学校议程。仍有感于战争失利的刺痛，南部各州不仅唾弃联邦政府与地方董事会一起改善非白人教育的尝试，而且集中控制学校教育，以确保公共教育继续反映和提倡统治精英的意识形态(Anderson, 1988)。

除了根除 19 世纪南方生活中的许多社会、政治和经济因素之外，奴隶制的结束也帮助美国迎来了工业的发展。伴随着农业主导(以农场为基础)经济的转型，美国及其居民结束了 19 世纪，开始了越来越依赖于从如钢铁和纺织品等加工材料(manufactured materials)产品中赚钱的 20 世纪。在此背景下，地方学校董事会力量日益加强。即便如此，政治和经济交织的环境导致了市政府对公共学区影响力的复苏，尤其是在逐渐扩大的城市地区。为了公立学校规避大城市的政治腐败、阶级战争(尤其在种族之间和不同国家的人之间)和工会(的影响——译者加注)，进步时代(progressive era)的改革者使用法律建立新屏障来保护公共教育。具体来说，就是制定童工保护法和免除市政府管理公共教育权威这两种措施加强了学校董事会的权威和权力。

在联邦政府转移其注意力之前，学校董事会在 20 世纪初获得的权力相对来说一直未被审查(unchecked)。由于第二次世界大战时期(post-world war II era)冷战的刺激和维持美国主导地位的需要，联邦政府希望公立学校传授知识、训练技能以及进行相关准备来培养精英(brightest mind)，这些精英可以促成最复杂而强有力的社会、政治、经济和技术进步。这种压力以更加重视数学和科学教育、全球比较评估考试的兴起和为进一步提高大学入学率提供资金的形式进入公立学校。与此同时，一个更加有形象意识的联邦政府也把注意力转回南方各州和种族隔离的问题上。在《布朗诉教育委员会案》(*Brown v. Board of Education*, 1954)的法庭判例中，美国最高法院禁止开设基于学生种族隔离的公立学校。类似冷战的其他举措，联邦政府结束隔离的命令严格限制了地方学校董事会决定与此问题相关的政策的能力。通过 1958 年《国防教育法》(*National Defense of Education Act*)、1964 年《民权法案》第六条(*Title VI of the*

Civil Rights Act) 和 1965 年《初等和中等教育法案》(*Elementary and Secondary Education Act*, ESEA) 的加强和巩固, 联邦对公共教育影响力的增加已经并将继续减少地方学校董事会的权力。最新修订的《初等和中等教育法案》、2001 年《不让一个孩子掉队法案》(*No Child Left Behind Act*, NCLB) 证明了, 无论是法律上还是资金上, 联邦政府现在如此频繁地与地方董事会竞争对公共教育的控制, 以至于一些人开始怀疑这些实体服务的目的, 他们甚至认为在 21 世纪背景下这些团体服务是完全没有必要的。

学监

从当代的视角来看, 学监在公共教育中履行多种角色和职能。这些任务包括管理财政资源, 帮助每个年级开发与实施课程和学术标准, 一般性地履行联邦、州政府和当地学校董事会制定的政策。事实上, 无论学区规模或地点, 学监对公立学校和学区的日常功能及运营都负有主要责任。

与学校董事会类似, 学监对学校治理的作用和影响随着时间的变化而变化。1812 年, 即美国再次与英国发生军事冲突的同一年, 纽约州任命了第一个州学监, 其他州也效仿纽约州任命学监。作为州政府官员, 这些领导人与公共教育的基本功能几乎没有关系。相反, 这些州的工作人员作为基本官僚(basic bureaucrats)进行工作, 为州收集有关学校行为方面的数据, 向学区分配公共资金以支持学校运营(Houston, 2011)。

在地方层面, 1837 年, 在纽约州的布法罗和肯塔基州的路易斯维尔, 学校董事会首次任命学区学监(Houston, 2011)。与这些州的其他地方不同, 这些地方学校领导对学校运营扮演了更积极的角色。通常情况下, 这些官员在郡县层面服务, 负责监督这些地区所有学校的所有问题。与分配给当代学监的广泛职责相比, 这些教育先驱担任两个主要角色: 作为管理者负责雇用和监督任课教师, 作为评估协调员负责监控他们学校学生的学业表现(Houston, 2011)。

类似于学校董事会, 在 20 世纪早期, 学监获得了更多的权力和声望。在进步时代, 改革者消除公共教育政治性和腐败的努力有助于将此前市政府把持的权力转到学监办公室。同样, 精心设计的有助于防止学

校受到明显诟病的屏障也切断了学监与市政府的联系，这可能也会限制个人有效履行他们新扩展角色的能力。

从 20 世纪中期开始，以许多与这些发展影响学校董事会运营相同的方式，联邦参与公共教育的加强影响了监管的性质。与学校董事会类似，联邦在公共教育中作用的变化已经限制了学监对课程、考核程序、教师资格、资金分配以及教育政策制定(crafting)和实施的影响。因此，公共教育的当前环境已经导致现在学监这一工作所承担的具体教育责任显著减少。与学校董事会一样，学监职责的这些变化已经帮助学校产生将学监从公共教育领域移除的兴趣。学校接管——把公共学区权力从当地选出的学校董事会及其委任的学监手中转移给市长和州长，然后这些市长和州长再任命他们自己选择的、担任这些职位的个人——改变了学监的角色。反转(reversing)进步时代的改革，许多城市学校已再次成为城市部门，这使学监正面临一个两难困境，即是做最适合学生的事情，还是为维护商界领袖和委任他们的政治家的利益而制定政治权宜之计的决策(Hunter & Donahoo, 2001)。在这种情况下，越来越多的州和城市正在寻找拥有很少或几乎没有教育工作经验的人担任学监。通过选举任命缺乏针对这些职业的岗位教育培训和准备的学监[主要是担任首席执行官(CEOs)和财政管理人员，特别是在较大的学区]，学校董事会和政客进一步降低了这些人有效评估、应对和顺应各项政策和治理变化的能力。

校长

与学校董事会和学监相比，校长角色的发展较少受到关注(Kafka, 2009)。事实上，直到入学率达到一定比例，大多数学校董事会或学监才考虑是否需要额外的管理人员负责每一个学校(school building)的日常运营。

直到反抗并摆脱(abandonment)英国的统治之后，美国的公共教育中才出现类似我们目前所了解的意义上的校长(Kafka, 2009)。19 世纪初之前，学校聘用教师，教师直接对学监和董事会负责。在其日常活动方面，教师对治理拥有更大的影响，因为他们雇主不在场，所以他们可以执行和实施他们认为合适的规则和政策(Cole, 1957; Kafka, 2009)。随着学校的发展，它们的管理结构也在发展。继大不列颠早期殖民者制度之后，新英格兰领导者聘用校长，校长承担所有行政职能，教授负责所

有学科，整个教学日在几乎没有别人参与的情况下维持他们的学生的纪律(Cole, 1957)。本质上讲，校长使教师负责学校(buildings)的行政事务，仅仅因为通常没有其他人在现场或没有其他人承担这些角色。

托马斯·杰斐逊倡导建立和维护一个在其中所有(至少大多数)公民都有基本文化素养的国家，人们对这一观点的日益迫切的关注，有助于公共教育获得更多的支持。随着越来越多的孩子入学，地方学校董事会和市政府发现，他们不得不扩大设施的规模并增加数量，聘请更多的教师并巩固他们的结构。在此过程中，很多人认识到这需要物色和委任校长来管理每个学校。

正如其名称所表示的，校长在教师中“第一个”出现。在早期，学校董事会和学监简单地选择他们聘用的教师中的一员承担每个学校的行政职务。这些职责包括保存基本的文书记录、校舍维修和保养、课堂作业、管教学生、监督教师和管理每天的入校和放学。在整个19世纪及步入20世纪期间，在教学变得更像是一个女性主导的职业这一过程中，学校董事会和学监越来越多地聘请男校长，他们主要担任以及最后专门担任行政角色，而在课堂上花费的时间逐渐减少(Kafka, 2009)。

在公共教育的治理结构中，校长的角色已经最大限度地从制定政策和其他更宽泛的领导问题中分离出来。而早期的校长在遵守他们的学监、学校董事会和州下达的政策方面有一个很大的选择范围；现代学校的校长发现政策是规定好的，以至于他们在如何处理各种问题时几乎没有选择(Fowler, 2009; Hope, 2002)。越来越多地影响公共教育的外部机构期望校长像官僚一样发挥功能，做他们被告知的事情，而不是像一个拥有技能、知识和经验的教育专家为出现在他们学校里的各种问题制定出适当的解决方案。

行政和治理

学校董事会、学监以及校长变化的角色和职能有助于说明公共教育如何来到其历史上的这一时刻。日益增长的公立学校的重要性和对它的强调，也促使更多的实体探寻其影响学校做什么，以及如何做的方式。因此，当代公共教育治理已经变得极端政治化、频繁财政化，并且传统学校领导职位难以独立管理或控制学校。基于对当前影响学校治理的许

多问题和势力的认识，本书的各话题讨论了当公共教育工作者努力工作以提高学生的学业成绩，为他们的教师和其他教职员工提供和维持有效的专业发展，以及一般性地维持其学校和学区运营时，他们目前或即将面临的一些关键问题。

影响公共教育治理的问题

在分析公共教育治理的现状时，本书的特点是各话题从不同视角考虑几个关键的问题。为此，本书并不试图为影响公共教育的复杂困境设计过于简单的解决办法。相反，其特色化的辩论章节力求提供相关主题的概述，包括支持每个观点的动机，质疑每个观点的依据(platforms)，以及每个观点对受其影响的公立学校可能会有有的、已经认识到的利弊得失。因此，本书我们选择的辩论问题分为4类：确定谁应该治理公共教育，确认谁应该制定教育政策，分析一些经常试图影响学校治理的团体和组织，并弄清楚21世纪公立学校应该集中精力做什么。

谁应该治理公共教育？

自20世纪中期以来，公共教育的经济和社会重要性的日益增长，也导致了更多修改甚至放弃传统治理结构的压力。举例来说，自20世纪90年代以来，政治家们扩大他们接管学校的用途。作为治理结构的一部分，联邦法院最初用学校接管迫使学区服从如废除种族隔离命令等法律的变化。然而，在当代，政治家们通过接管学校重新接续和重新建立其对公共教育的影响力。在一些情况下，这些措施都是暂时的，旨在解决诸如财政赤字或领导方面的紧急事件等具体问题。在另一些情况下，学校接管导致学区永久性地被重新分配到州长或市长的控制范围。虽然这只是改变治理的一个方法，学校接管和其他类似的变化已经使政客加强了他们在公共教育治理中的作用。

除了他们自己寻求更多的控制权外，一些政客和其他人也试图改变分配给学校董事会的权力。传统上，学校董事会制定学校和学区政策、雇用和解雇教职工以及监控和维护学术标准。将更多的权力转移给政客们的需求往往会直接影响到学校董事会，因为他们的许多责任将因此而

改变。与政客类似，学校董事会成员往往是民选官员。即便如此，一些市长、州长和普通公民不再相信学校董事会能够充分管理学区或有效地完成所有分配给他们的任务和职责。

一些被提议的学校改革，也要求学校行政人员获得更多的对他们的学校和学区的控制权。一些政客关注在公共教育中重建公共信任的需求，但校长和学监在直接影响其做事能力和保持其地位问题方面也想要更多的权力和权威。事实上，根据《不让一个孩子掉队法案》，当联邦政府、州、家长和公众越来越关注学生在强制性的标准化考试中所评估的学业表现时，学校行政人员将享受更少的工作保障并面临更多的专业审查。这样一来，一些现有的和未来的(prospective)学校行政人员认为，问责制的出现和它对学校领导成功的直接影响，为给予他们在学校治理的各方面的更多控制提供了依据(foundation)。

政客、州和学校董事会谁应该担任这些职务的问题也与校长和学监在学校治理中的作用相关。从历史上看，大多数州都要求学校和学区行政人员在有资格担任(serve)学校领导之前获得一些课堂教学的经验。然而，让没有教育管理和领导经验的人们担任学校行政人员(特别是在学区层面)的压力，已导致一些州不再强调这一要求。从治理的角度看，学校领导的培养和资格的改变也将影响这些人如何发挥功能，也可能影响由那些服务于公共教育职位的人行使的一般权威。

谁应该制定教育政策？

谁应该起草与制定公共教育政策的冲突，与在学校治理中发生的权力斗争有关。根据法律规定，大多数州保留着建立公立学校内部以及与之相关的标准、期望以及规则的权利和一般责任。多年以来，各州通常允许当地学校董事会对这些问题进行主要控制。由于政府和公众对学校期望的改变，州已经从地方层面收回了更多法律规定的政策控制权，从而减少通常由学校董事会行使的权力。

州有制定教育政策的长期的法律基础，但是联邦政府没有。即便如此，联邦政府的每个分支机构如今在决定公立学校做什么方面发挥着日益重要的作用。在行政部门内部，自20世纪中叶以来，许多总统都在制定教育政策。这些政策通常关乎社会正义问题，如林顿·B. 约翰逊(Lyndon

B. Johnson)和理查德·尼克松(Richard Nixon)关注种族隔离、性别平等以及特殊教育,德怀特·D. 艾森豪威尔(Dwight D. Eisenhower)和乔治·W. 布什(George W. Bush)关注课程期望和要求,罗纳德·里根(Ronald Reagan)和比尔·克林顿(Bill Clinton)关注学校撤并、无毒品学校、特许学校和技术等其他方面的改革。同时,这些总统提出一些对所有就读于公立学校的儿童普遍适用的举措,它比假设允许各州单独处理这些问题时可能做出回应的速度快得多。然而,通过在公共教育中坚持己见,这些部门和其他行政部门的领导也有助于显著弱化美国公共教育中地方控制的理念与实践的影响。

通常为协助行政部门,立法部门凭借实际通过导致教育政策变化的新联邦法律来影响公立学校。即使最初的法案或建议来自行政部门,白宫拟定(authored)的教育改革愿景通常需要国会两院的合作把这个理念变成法律。美国国会由来自50个州的代表组成,这个组成结构似乎允许从多重视角更充分地考虑每个被提议的教育改革政策。然而,通过立法建立联盟和支持贸易(favor trading)的做法既可以帮助也可能损害公共教育。同样,当遇上一个强势的总统时,国会可能会发现很难偏离行政部门提出的任何改革。与此同时,行政和立法部门都频繁地使用资金(增加是促进遵守;减少是作为不服从的惩罚)让学校接受他们命令的事实也使日益贫困的州和学校难以抵制这些改革。

联邦政府的第三个部门——司法部门,有时是美国教育政策中的一个被遗忘的角色。即便如此,联邦法院系统已经并将继续影响公立学校教育孩子的内容和方式。受法院裁决影响的问题包括学校废除种族隔离、校车、特殊教育学生干预(treatment)、无证(undocumented)学生入学、运动参与、纪律、药检和宗教习惯。与行政部门和立法部门提供指令不同,司法部门一般不会提供最起码的资金奖励(carrot)来帮助州和学区落实政策。

除各级政府之外,商业和工业部门也试图影响教育政策。虽然商业利益并不总是清晰可见或可识别的,但它在公共教育中已经被人们接受。在私有化合同、教育券使用、《不让一个孩子掉队法案》要素中,商业对教育的影响是显而易见的。商业部门通常通过政治影响,设法获得公共

资金来影响公立学校，这些资金或者通过合同（私有化，辅导服务、教学材料等），或者通过转移资金到其他项目（教育券、特许学校、特殊教育支持等）来获取。此外，商业利益也通过要求公共教育说明与其他行业类似的可测量结果的问责运动，来形塑(shape)学校治理。

团体和组织怎样影响学校治理？

教育措施，如私有化、教育券、附加的教育服务，帮助商业部门获得了更多的学校治理的权力。影响学校治理的其他组织及团体包括工会、特许学校和家长。

工会通过规范(mold)和控制学校行政人员与教师、其他教职工一起工作、监督以及培养他们的方式来影响学校治理。为保护员工，工会要确保公共教育治理结构的变化没有为那些不得不与教育改革的实施同行(live with)的人创造不公平或虐待的环境(conditions)。在一些情况下，工会通过抵抗和阻止改革，使校长和学监很难颁布或遵守政策变革。通过使评估、惩戒及解雇教师和教职工的过程复杂化，特别是那些被怀疑为无效或有害于他们所服务的学生的教师和教职工，工会也干涉了学校治理。

除了工会，教育券和特许学校也影响了公立学校的治理结构。财政上，这两项措施都可以通过抽走(siphon off)一部分配给这些学校的本来就有限的资源而损害公共教育。此外，尽管获得教育券和进入特许学校增加了可获益儿童和家庭的教育选择机会，但是他们也可能消极地影响着区域公立学校的构成。私营机构并非不得不接受学生，只是因为家庭想要获得(更好的)设施，因此教育券的使用可能导致人才外流，因为符合条件的学生中最优秀最聪明的(the best and brightest)学生转到私立学校，留下学业上面临最大挑战的学生挣扎在财政更加拮据的公立学校。同样，特许学校也能从传统的公立学校带走最好的教师、学生和资助，而留给它们更大数量的、有特殊需求的和准备不足的学生。

即使在缺乏教育券和特许学校的学区，家长仍然设法对学校领导施加高压。确实，家长对公立学校的影响是一直存在的，在某种程度上，已经发生的变化是家长追求实现他们的目标和他们以孩子的名义去追求自身的利益方式。在这种官司饱和的风气下，有些家长不假思索(quick)地聘请律师，利用昂贵的诉讼案件，迫使学区提供他们想要的服务——

有时只是为了他们的孩子。即使没有诉诸法庭，直言不讳的家长可能迫使学校行政人员，为他们的孩子提供很多其他处境类似的学生没有机会接受的特殊的安排(exceptions)和住宿设施(accommodations)。这意味着校长和学监现在必须投入更多的时间来倾听家长所关注的问题，并在他们失控前制定解决这些分歧和处理这些关注问题的方案。实质上，日益增加的家长参与，导致了学校领导在学校必须遵守的各项政策实施方面的多元变通(multiple adaptations)。

21 世纪公共教育的目标是什么？

对公共教育的竞相控制传达和说明了各种机构与公共教育相联系的许多问题。虽然一些家长、工会和其他团体把注意力专门聚焦于实现他们的目标，但是公共教育继续忍受接二连三的义务(a barrage of obligations)——要求学校领导者努力满足那些依靠自己不太可能追求到或获得的恰当对待的学生和家庭的需要。

在最高法院裁决《布朗诉教育委员会案》(1954)判例近 60 年后，种族问题仍继续影响着公立学校的治理和结构。许多学区在实现废除种族隔离方面，特别是在学校和课堂层面，仍然面临一些困难。此外，最近的决定，主要是《家长参与社区学校诉西雅图第一学区教育委员会案》(*Parents Involved in Community Schools v. Seattle School District No. 1*) [*PICS v. Seattle*] (2007)，对学校行政人员进行废止种族隔离学校的实际过程设置了更多限制。

在领导学区的过程中，学校行政人员面临的另一个种族问题是白人学生和有色人种学生群体之间的成绩鸿沟。《不让一个孩子掉队法案》的实施，通过使监测过程更加公开和更加一致，加强了对这一领域的关注和监督。标准化考试成绩结果的差距表明，在联邦和州政府决定评估的测量结果(measures)方面，非洲裔美国人、拉丁裔美国人、美国土著人和双语学生的表现不如白人学生。虽然学生在标准化考试中表现出色的能力取决于多种因素，但是其中有许多因素是在学校行政人员控制范围之外的，《不让一个孩子掉队法案》的规定强迫校长、学监和学校董事会成员为这些结果承担大部分责任。事实上，《不让一个孩子掉队法案》中的一些基本制裁，包括允许学区在学生没有达到既定的目标时，通过解