

# 谁在管理 我们的学校

——变化中的角色和责任

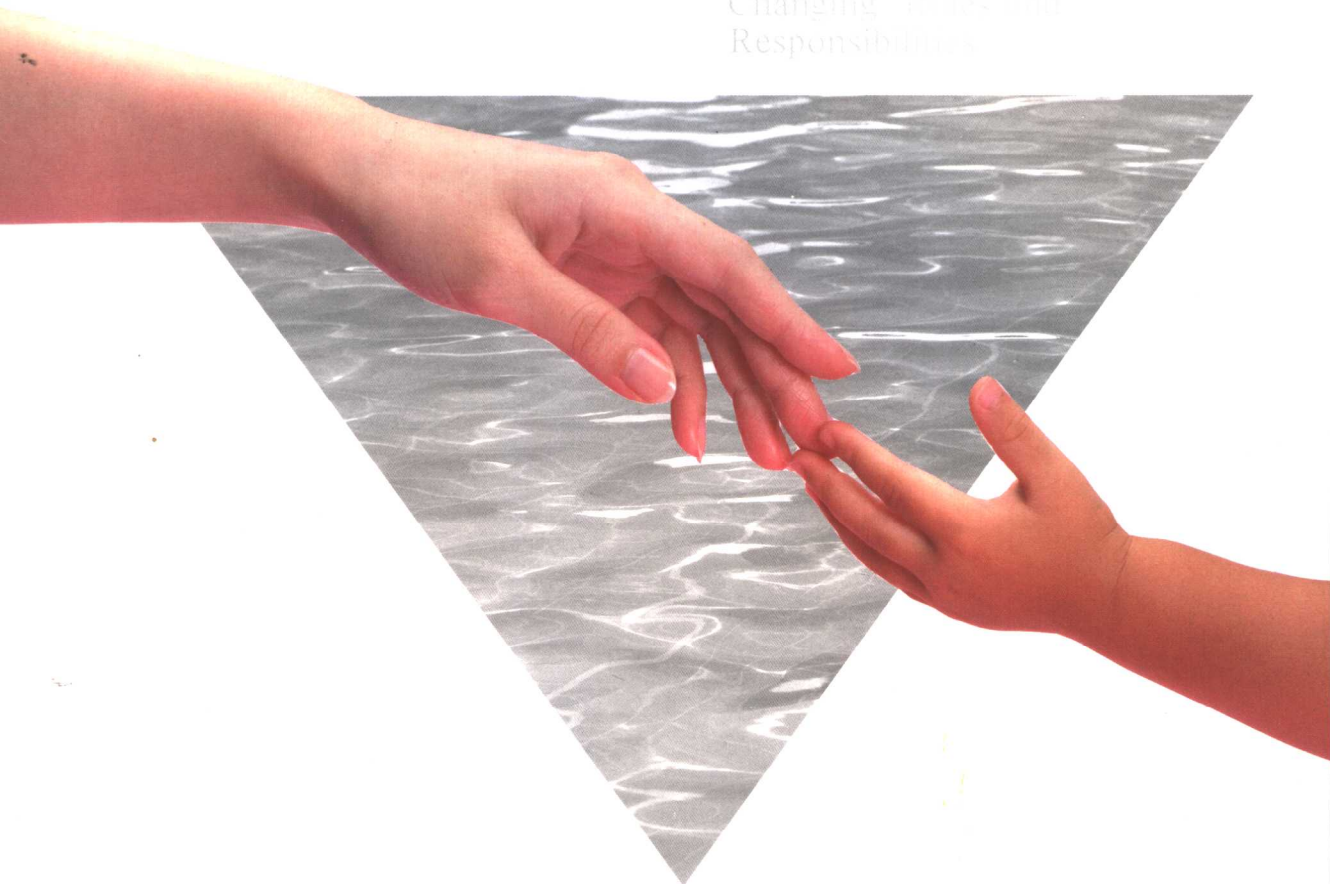
当代教育理论译丛

钟启泉 赵中建 丛书主编

戴维·T·康利 著

侯定凯 译

Who Governs Our Schools?  
Changing Roles and  
Responsibilities



**WHO GOVERNS OUR  
SCHOOLS?  
CHANGING ROLES AND  
RESPONSIBILITIES**



华东师范大学出版社

钟启泉 赵中建 丛书主编

戴维·T·康利 著  
侯定凯 译

# 谁在管理我们的学校

——变化中的角色和责任

当代教育理论译丛

WHO GOVERNS OUR  
SCHOOLS?  
CHANGING ROLES AND  
RESPONSIBILITIES

华东师范大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

谁在管理我们的学校/(美)大卫(David, T.)著;侯定凯译.  
—上海:华东师范大学出版社,2005.5  
ISBN 7-5617-4246-0

I. 谁... II. ①大... ②侯... III. 教育改革-研究-美国  
IV. G571.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 048903 号

当代教育理论译丛

## 谁在管理我们的学校

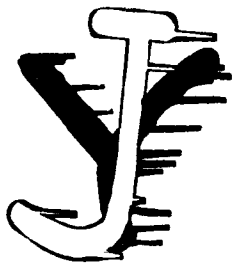
著 者 戴维·T·康利  
译 者 侯定凯  
责任编辑 金 勇 吴海红  
责任校对 郑灿平  
封面设计 高 山  
版式设计 蒋 克

出版发行 华东师范大学出版社  
市场部 电话 021-62865537  
传真 021-62860410

http://www.ecnupress.com.cn  
社 址 上海市中山北路 3663 号  
邮编 200062

印 刷 者 宜兴市德胜印刷有限公司  
开 本 787×960 16 开  
印 张 17  
字 数 239 千字  
版 次 2005 年 7 月第一版  
印 次 2005 年 7 月第一次  
印 数 6000  
书 号 ISBN 7-5617-4246-0 /G·2454  
定 价 26.00 元

出 版 人 朱杰人



(如发现本版图书有印订质量问题,请寄回本社市场部调换或电话 021-62865537 联系)

# 当代教育理论译丛

丛书主编 钟启泉 赵中建

选编委员 (按姓氏笔画为序)

王斌华 石伟平 朱杰人 阮光页  
吴 刚 张 华 金 勇 高 文  
崔允漷

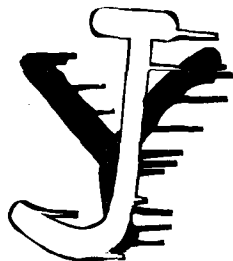
## 代总序

## //作别“罐装” 走近真实

## (代总序)

罐装技术尽管在野蛮的战争背景中生成,但这种技术的出现却为人类的物质生活带来了极大的便利。于是,我们便一度生活在“罐装”的时代。在这个时代里,人们不仅可以随时随地地享用几乎所有经过防腐处理的食物和饮料,而且可以随时随地地欣赏那些能够永久“储存”的各种艺术品。但是,在人们享受着“罐装”技术的泛化所带来的无限便利的同时,却逐渐发现原来这些被封装起来的食物都已失去了原初的味道和色彩,那些鲜活的或朴素的东西已经离我们远去。于是,幡然醒悟了的人们慨叹原来自己生活在一个已被人为改造过的不真实的世界,并开始大声疾呼“还我原初的色彩,还我鲜活的世界”。后现代思潮中对现实世界的这种剖析尽管不会使罐装技术以及泛化了的罐装技术从我们的生活中消失或者减弱,因为这种技术对现时代人们的生活毕竟是不可或缺的,但它至少通过对真实涵义的诠释告诫人们在变异了的世界里难觅真实,所谓真实的事物就是那些常现于我们周围且未被“罐装”过的东西。

其实,那些被变异了的真实的东西不仅在人们的现实生活中出现,在科学研究领域中这种经由“罐装”所造成的真实的扭曲同样无处不在。新中国教育学理论体系的构建是在充分学习苏联教育学的基础上进行的,由此所形成的教育学体系明显地带有“凯洛夫”的印痕。这种“凯洛夫”式的教育学一经形成便经久不衰,因为长期以来我们只注重了对苏联教育学模式的学习和发展,忽视了对世界其他国家教育研究与发展成果的全面了解和借鉴,从而导致我国的教育学只在一种模式下谋求发展,人们只在一种视界里构造着承袭了“凯洛夫”基因的中



国的教育学。这种教育学的模式和体系对我国教育学发展所产生的影响是深刻而深远的,它不仅使人们习惯于用“凯洛夫”式的模式构筑中国教育理论的大厦,而且也使人们习惯于用“凯洛夫”式的目光审视几乎所有外来的思想和理论,并以此为准则改造那些试图接受의思想和理论。于是,那些被肢解和重新组装后展示出来的教育学的“舶来品”尽管还贴着原有的标签,但实质上却已被彻底地变异了。这些被改造过的“舶来品”或许能够符合我国教育思想和理论发展的需要,但其被“罐装”的本质却是毋庸置疑的,因为这些所谓的“舶来品”已经失去了其原有的意蕴。如果说,罐装食品尚能部分保留其原有品质的话,那么,经由“凯洛夫模式”诠释的教育学的“舶来品”的内涵则几乎消失殆尽。教育学发展的路径应是多元的,而非单一的,因为教育理念、价值、模式和方法的多元性是教育学的生命之源,而达成这种多元性的有效方式便是作别“罐装”模式,全真、全面地接触和赏析世界教育学的图景,进而转变我们沿袭已久的价值标准、思维定势和惯用模式。其实,在此方面我国教育学界的许多专家和学者已经达成了共识,并收获了一定的成果,而这些成果所产生的潜移默化的作用已经开始表露出来。为了进一步使世界教育学走进我国,也使我国更多地了解和撷取世界教育学发展的新成果,我们组成了这个委员会,以为此尽些微薄之力,于是便有了这套“当代教育理论译丛”。

如果说,我们已经熟知了世界教育学早期发展成果的话,那么在世界当代教育学发展的成果中还有许多让我们感到遥远和陌生的东西。其实,每一个国家和地区教育学的研究和发展都有其独特的、极富参考和借鉴价值的内涵存在,这对每一个国家和地区教育学的发展都是一份宝贵的财富,享有这些财富自然是我们的共同愿望,“当代教育理论译丛”由此孕育而生。该丛书是在华东师范大学出版社的大力支持下由本人盛邀诸多有志于此学界同仁开辟的展示世界教育学发展新成果的一个窗口。通过这个窗口,我们将来自于欧美、亚洲、非洲、拉丁美洲以及大洋洲的教育学研究发展的新成果以翻译的方式展现出来。我们不敢说这是正在努力的同仁们为我国教育学界奉献的一套“大餐”,但却希冀它能够成为风味各异的“地方佳肴”。在这里,我们或许能够寻觅到他山之石的熠熠光辉,或许能够获得些许启发和灵感,等等。无

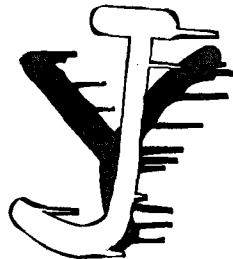


论我们从中得到的究竟是什么以及程度有多大,可以相信的是,我们都能感受到外来文化的那种真实和鲜活,而这正是编撰该丛书的初衷之所在。告别“罐装”,走进真实,但愿这种希冀能够心如所愿。当然,美好的希冀或许在我们现实的选编和翻译水平面前存在着些许不尽如人意之处,在此恳望学界同仁匡正。

是为序。

钟启泉

辛巳年初夏于上海



## 作者中文版序

我很高兴您有兴趣了解美国教育管理体制。教育管理问题在很大程度上受到文化的影响,因此要在这方面进行跨文化的了解是困难的。我希望读者通过本书,更好地理解当前美国教育管理体制下,集权和分权形式之间存在的冲突和协调。特定的决策应该由哪一级管理层次作出?如何完善这样的决策?或许您应该带着这样的关键性问题开始本书的阅读。

目前,美国教育管理正经历从15000个学区的地方性控制向州和联邦控制的转变,本书的中心议题就是考察这一剧变中出现的各种问题,这其中必然涉及地方教育委员会的角色如何转变的问题,同时还涉及州和联邦如何提高教育管理能力的問題。目前州和联邦还没有建立相应的管理机制。例如,美国没有全国或各州内部统一的课程。这种局面给教育体制的管理造成了严重的困难,学校也并不知道自已该做些什么。在美国的教育管理体制中,政府并不参与入学考试或大学录取之类的工作,这给许多非政府组织的介入提供了可乘之机,它们提供了必要的教育考试服务,比如大学入学测试,但在这方面也缺乏统一的管理。

在现行制度下,教育工作者并没有获得关于他们职责方面的直接指导;甚至直到现在,他们也无须为自己工作的结果承担太多责任。在美国,学校是独立的单位,教师们都认为自己应被赋予很大的自主权。在这样的形势下,校长如何才能运筹帷幄、切实提高学生的成绩?如何更好地将激励、绩效责任制和惩罚三者结合起来,促使教





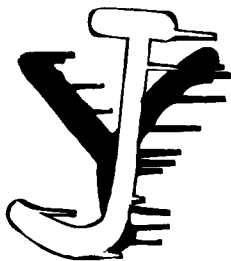
师履行州确立的教育目标和工作重点？教育决策的地方化，已经造成学区内各学校和各学区之间教育形势的千差万别，那么，公立学校如何确保来自贫困家庭和少数民族学生的利益？

本书展望了州与学校、州与地方学区之间的新型关系。这种关系的基础是：由州建立明确的教育目标、提供充足的教育资源并测量教育进步情况。各学区自身有权根据各地情况和价值取向，采取不同教育改革方案，不用担心遭到州政府的干涉。如果这种关系真正发挥作用，学生就可以从中获益，因为他们接受的教育标准在全州乃至全国范围内都是一贯的。但新型关系发挥作用的前提是，州必须恪守自己的职责，提供充足的资源和灵活的政策规章。而事实上，更多时候州只是建立标准、推行绩效责任制，却没有向地方教育工作者下放必要的权限，让他们根据学生和社区的需要寻求各自的改革之道。

在美国教育体制中，州和地方学区被视为变革的“孵化器”，人们在那里试行新的观念和方法。新的改革计划往往发端于个别学校或学区，接着在其他学校或学区试行，最后在全州推广。其他州也可能根据自己的背景和需求引进这些改革措施。无论如何，新的观念总有机会通过实验和考察，最终获得大面积推广。但由于种种原因，这样的改革方式并不总能成功。很多情况下，新的改革措施并不是建立在高质量的研究基础上，最终的改革决策更多受到政治因素影响，而不是看决策能否在实践中产生最佳效果。但总体而言，这样的“孵化器”有助于美国的教育保持一定的活力和适应性。

传统上，美国的州教育主管机构规模不大，也没有实权。在过去十年中，这些部门被赋予很大的权力，但他们管理学校的能力并没有随之提高。于是州教育主管部门只能努力揣摩自己在新形势下的角色定位——如何领导学校提高质量。而从组织结构和文化角度看，这些部门并没有发生根本的变化，它们的工作性质还是监督和指令性的，而不是关注如何领导学校提高教育质量的问题。

地方教育委员会在适应管理体制变革的过程中，必须扮演美国地方民主化机构的角色。地方教育委员会是最贴近基层群众的政府

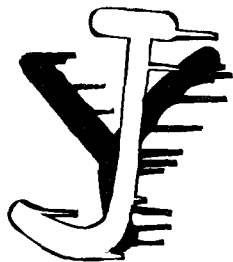


组织,它们对基层群众产生的影响也最直接。这样的基层民主机构应该保留下来吗?如果保留,地方教育委员会应该发挥怎样的关键性角色?地方教育委员会应该如何在州和国家教育目标、标准和绩效责任制的框架下,领导地方教育质量的提高?这些问题还有待我们寻求答案。

最后,家长的选择在美国公共教育中应该扮演怎样的角色?教育管理是否应该围绕家长选择问题进行协调和组织?或者是否政府依然有权决定学生应该上什么样的学校?本书提出了若干方案,都不主张完全由家长选择教育,而是主张部分保留地方的权力。但是作者认为,目前的教育制度确实需要考虑如何面对市场压力的问题。

我希望读者能通过本书,对美国教育管理体制有更深刻的认识。如果读者能从中获得对中国教育体制改革有益的经验,我将倍感欣慰。

戴维·T·康利 博士  
美国俄勒冈大学



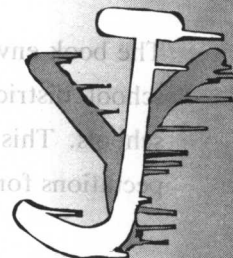
# **Preface**

## **Preface**

### **To the readers of the Chinese edition of Who Governs Our Schools?**

I am pleased that you are interested in learning more about the educational governance system in the United States. Governance is a topic that is very culturally-bounded and can be difficult to comprehend fully across national boundaries. I would hope that you would gain from this book a better understanding of the tensions and trade-offs that exist between centralized and decentralized forms of educational governance. Which decisions should be made, and are best made, by which governance levels? That is perhaps the key question you should be asking yourself as you read this book.

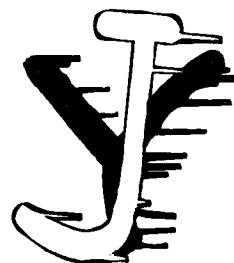
The central thesis of the book is that governance of American education is undergoing a seismic shift from local control through over 15 000 school boards to state and federal control. This raises important issues regarding the role of local school boards. It also raises issues about the capacity of states and the federal government to govern education effectively when many important governing



mechanisms do not exist at the state and national levels. For example, the United States has no defined curriculum nationally, nor do any individual states. This presents serious problems for governing the system because it is not even clear in the first place what schools are supposed to be doing. The U. S. educational governance system also lacks a governmental role in admissions testing or college admission. The result is that numerous non-governmental organizations step into the vacuum to provide centralized services that are necessary, such as college admissions testing, without necessarily exercising formal control.

What skills do educators at the school level need in order to succeed and to improve student learning in a system where they are not provided much direct guidance regarding what they must do, nor, until recently, were they held very accountable for the results of their efforts? Schools in the United States are very independent units, and teachers believe they should be granted significant autonomy. How does a principal lead and manage such an environment in a way that leads to improved student learning? What is the best combination of incentives, accountability, and sanctions that will motivate teachers to respond to state goals and priorities? How can the interests of the poor and minorities be served by a public school system in which local decision making has allowed significant differences to exist between and among schools within each school district and across school districts within a state?

The book envisions a new partnership between the state and local school districts, as well as between the state and individual schools. This partnership is based upon the state defining clear expectations for schooling, providing adequate resources, then meas-



uring progress. Local schools, for their part, are free to adapt their methods to local conditions and values without interference from the state. When this partnership works, students can benefit by being held to standards that are consistent across all parts of the state and nation. However, this only works when the state upholds its end of the bargain and provides adequate resources and regulatory flexibility. Too often, the state sets the standards and enforces accountability without necessarily loosening control that is necessary for local educators to develop solutions customized to their students and communities.

The U. S. system uses states and local districts as “incubators” of change, places where new ideas and approaches can be tested out. A new program may first be developed at a school or district, then tested at many other schools and districts before being adopted by a state. This may lead eventually to other states adapting the program to their unique contexts and needs. On rare occasions, the federal government adopts the program nationally. In all cases, a new idea has had an opportunity to be tested and examined before it is implemented broadly. This approach is not always successful for a variety of reasons, not the least of which is that high quality research isn't always conducted on new programs and that the ultimate decisions regarding programs are driven as much by politics as by best practice. However, on balance, this “incubator” approach has helped U.S. education to remain reasonably resilient and adaptive.

State education agencies in the United States are traditionally neither large nor particularly powerful. These agencies have been given more power during the past decade, but their capacity to govern

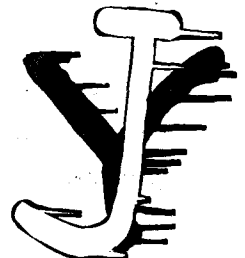


schools has not been greatly increased. The net result is that state education departments struggle to assume a new role that has been thrust upon them, namely, leading school improvement, while organizationally they remain largely the same as they have been structurally and culturally, with a focus on monitoring and compliance more than leadership and improvement.

State education agencies in the United States are traditionally neither large nor particularly powerful. These agencies have been given more power during the past decade, but their capacity to govern schools has not been greatly increased. The net result is that state education departments struggle to assume a new role that has been thrust upon them, namely, leading school improvement, while organizationally they remain largely the same as they have been structurally and culturally, with a focus on monitoring and compliance more than leadership and improvement.

As school boards seek to adapt to this changing governance landscape, the United States must come to grips with the role school boards play as local democratic institutions. They are the unit of government closest to the people and the one that affects the lives of many most directly. Should this grassroots form of democracy be preserved, and, if so, what are the key functions that local school boards should perform? How can school boards lead local improvement efforts within the framework of state and national goals, standards, and accountability systems? This key question remains to be answered.

Finally, what role should parental choice play in public education in the United States? Should educational governance incorporate



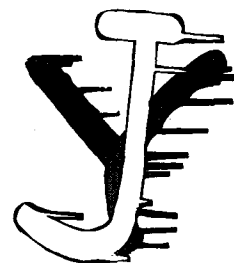
and be organized around choice, or should governments retain control over where students attend school? The book offers several possible solutions that fall short of complete choice, that retain a local role, but that still place the educational system under new pressures to be responsive to the market place.

My hope is that you will gain a better insight into the U.S. educational governance system from reading this book and will, hopefully, learn lessons that are applicable to your own system as it evolves throughout the 21<sup>st</sup> century.

David T. Conley, Ph.D.

Professor

University of Oregon

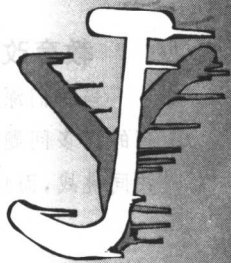


# 译者序

## // 译者序

这是一本从政策角度介绍和分析美国跨世纪教育改革的专著。作为这一轮美国基础教育改革的标志,在很大程度上,教育的管理权力已经从地方向州和国家层次转移了。如果1980年代美国教育改革是要求实现学校教育的均衡化,那么1990年代至今的改革则要求学校重塑自我,寻找新的途径让更多的学生达到更高的成绩水平,学校应该切实为学生的成绩负责。因此,无论从教育系统内部管理体制变革的角度,或是教育改革与社会力量互动的角度,这段时期都被认为是美国历史上教育政策变化最为动荡的一段时期。本书作者向读者全面描绘了这场关于美国公立学校系统改革过程中呈现的图景。作者回顾了这场变革的历程、它对美国教育管理实践产生的实际影响,同时预期了这轮改革的未来可能的走向——特别是在《“不让一个孩子落后”法》(No Child Left Behind Act of 2001)背景下,学校、地方学区、州、联邦政府的新角色及其权力关系的发展方向。

在我国,关于美国教育问题的介绍和分析方面的文献十分丰富,但至少有两方面原因,使大多数读者有可能“误读”别国的教育制度:一、对于别国的教育及其管理传统和社会背景缺乏系统的了解;二、对别国教育的判断通常是基于瞬间、片段和局部的信息。因此在进行中外教育比较研究过程中,他们对外国教育制度的了解通常只能基于个案的有限经验,缺乏足够的解释力。有时他们获得的信息甚至是相互矛盾的,读者很容易对这些“舶来品”的真实性和对于中国的适用性表示怀疑。现在我们手头的这本专著,在一定程度上可以





弥补以上缺憾：它虽然没有试图建立关于教育政策和教育管理的理论架构，却从历史的角度回顾了美国教育的渊源，对教育政策制订和执行的环境作了相当完整的铺陈，同时还分析了政策的产生、结果和发展的趋势（尽管评价和预测教育政策在通常证明是困难的）。

了解教育政策背景的重要性不但是出于比较研究的需要，也可以帮助我们反思和克服自身决策中某些“简单化”的做法。如关于考试成绩的公布问题，如何理解中国和美国的教育制度完全不同的取向。新近的《上海市未成年人保护条例（草案）》修改稿中有一条“教师不得公布学生的考试成绩名次”。这规定来自于几十名中小学生代表建议，他们认为排名次给学生带来了很大的压力，同时专家表示，不公布成绩排名并不妨碍学生及其监护人了解学生的成绩和排名情况。<sup>1</sup>而平时我们可能总以为，这样的争论不可能出现在美国这样的国家，但事实上，过去十多年里，美国的许多州一直对学生的成绩实行跟踪和公布制度（见本书第九章的有关内容）。但同样可以预见的是，在学校公开报告成绩的时候可能招致反对，特别是当发布的信息事关重大时。作者进一步认为，公布这些信息可以引发人们讨论学校教育的质量问题，让所有的教职员更加客观地分析问题，并寻求解决途径，而要达成这样的理想境界，完善的学生成绩数据系统是必要的。了解这样的背景，我们的讨论就不会拘泥于“是否需要公布成绩排行”，或这样的做法“是否侵害了未成年人的隐私权”之类的问题，更根本的是：教师和家长都需要在教育孩子过程中获取全面、可靠的决策信息；而比这些信息的呈现方式更重要（至少是一样重要）的是，这些信息是否能科学、公正地反映学生的真实水平、进步情况和发展潜力？成绩排行所暴露的问题决不是靠“掩耳盗铃”的方式可以解决的！

### 教育改革对教师专业文化的冲击

当我们深入美国教育管理系统运转的内部考察的时候，可以发现教育的许多问题已经跨越国家和文化的差异，成为各国教育工作者面临的共同挑战，而他们所选择的许多道路和问题的性质，也是殊途同归。

