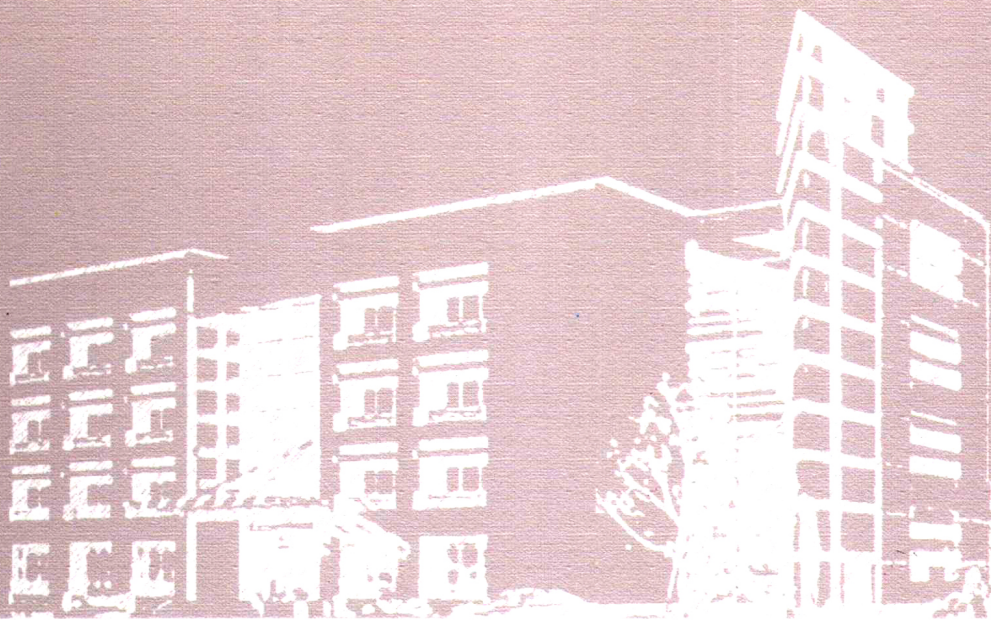


XUEXIAO WEITUO GUANLI

►····· DE LILUN YU SHIJIAN

学校委托管理 的理论与实践

蒋志明 许 苏 盛明秀 等◎著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

学校委托管理的理论与实践

蒋志明 许 苏 盛明秀 等著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

学校委托管理的理论与实践/蒋志明, 许苏, 盛明秀等著. —北京: 北京大学出版社, 2010. 11

ISBN 978-7-301-17945-1

I. ①学… II. ①蒋…②许…③盛… III. ①郊区—农村—义务教育—研究—上海市
IV. ①G522.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 200608 号

书 名: 学校委托管理的理论与实践

著作责任者: 蒋志明 许 苏 盛明秀

责任编辑: 陈新江

标准书号: ISBN 978-7-301-17945-1/G · 2984

出版发行: 北京大学出版社 (北京市海淀区成府路 205 号 100871)

网 址: <http://www.pup.cn>

电子邮箱: zyjy@pup.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62754934 出版部 62754962

印 刷 者: 河北滦县鑫华书刊印刷厂

经 销 者: 新华书店

787 毫米×1092 毫米 1/16 13 印张 316 千字

2010 年 11 月第 1 版 2010 年 11 月第 1 次印刷

定 价: 32.00 元

未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有, 侵权必究

举报电话: (010) 62752024 电子邮箱: fd@pup.pku.edu.cn

序

随着我国教育事业的不断发展，教育公平和均衡问题变得更加突出，实现教育均衡发展、全面提升教育质量是摆在我们面前的艰巨任务。义务教育均衡发展是一项系统工程，这项工程的实施要求政府首先进行管理转型，即从教育管理走向提供公共教育服务。

公共教育服务就是政府代表公共利益，利用公共财政使得所有老百姓都公平享有的基本教育服务，它具有公益性、公平性、非竞争性的特征。在服务供给方式上，政府可以直接提供公共服务，也可以通过购买服务、委托管理等方式间接提供公共服务。政府要提高公共服务的效率，就应减少对微观事物的干预。微观领域、专业领域的公共服务，因为专业性太强，政府可能会力不从心，完全可以通过社会性的或非营利性的组织机构承担这种服务。浦东新区委托依托闸北八中的成功教育中心管理东沟中学就是这种制度性设计的产物。2007年，上海在总结浦东成功委托管理经验后，陆续在金山、奉贤等郊区实施了义务教育学校委托管理。

在义务教育委托管理中，我们充分利用了优质学校的优质资源，帮助郊区的薄弱学校提升了办学的质量。金山区作为该批次学校委托管理活动的参与方，在模式实施的同时，结合本区的实际情况，通过问卷调查以及对国外相关模式如美国的特许学校和英国的“教育行动区计划”等的探讨，对受援区区域委托管理保障机制进行了研究，以确保受援区学校在委托管理过程中获得实效。通过研究和实践，金山区探索出了深化委托管理的有效经验，如组团发展，以实现师资共用、共同发展；成立管理委员会；学校结对，由优质学校派遣校长。这种将教育管理主体进行转移的方式，也为其他区域学校委托管理工作的发展提供了新的借鉴。

《学校委托管理的理论与实践》一书，正是金山区教育局在经过了委托管理保障机制研究后得出的理论与经验总结。该书由委托管理研究的理论框架、委托管理的国际比较、委托管理的管理制度、委托管理的文化困境、委托管理的校长研究、委托管理的教师保障、委托管理的学生保障、委托管理的评价保障以及委托管理的实践探索九部分组成，分别从控制、发展、预防三个角度阐述了委托管理框架的基本理论，确立了以区域需求和个人需求为主体的区域保障机制的理论框架；通过比较美国的“特许学校”以及英国的“教育行动区计划”与我国的委托管理模式，分析了三国间，主要是中国与其他两国模式的异同点；并且依托这类理论框架从管理制度、文化保障、校长研究、教师保障、学生保障、评价保障几个方面探讨了建立委托保障的理论体系和实践经验。通过这本书我们能够看到中国教育发展历程中的一种新的实践探索和经验总结，而这种探索对于实现学校改进、促进教育均衡发展已经并将继续发挥积极的作用。

尹后庆（上海市教委副主任）

2010年7月10日

第一章 委托管理之国际比较	1
第一节 美国特许学校	1
一、美国特许学校实施背景	1
二、美国特许学校模式介绍	3
三、美国特许学校模式特点	5
第二节 英国教育行动区计划	6
一、英国教育行动区计划实施背景	6
二、英国教育行动区计划模式介绍	7
三、英国教育行动区计划模式特点	8
第三节 中、英、美三国模式比较	8
一、委托管理模式	8
二、三国委托管理模式的不同点	9
三、三国委托管理模式的相同点	10
四、国外委托管理模式对我国的启示	10
第二章 委托管理之管理制度	12
第一节 管理制度的理论探讨	12
一、管理的概念界定	12
二、学校管理制度研究概述	13
三、管理保障的实质和意义	19
第二节 委托管理的实施途径	19
一、委托管理的基本原则	19
二、委托管理的实施策略	21
第三节 委托管理中的班级与学生	23
一、班级管理的本质与目标	23
二、班级管理的实施策略	24
三、学生管理的实施策略	27
第三章 委托管理之文化困境	30
第一节 导论	30

一、问题的提出	30
二、研究的内容、意义	31
第二节 相关概念的界定	32
一、文化和学校文化	32
二、多元文化和文化差异	33
三、文化冲突和学校文化冲突	34
四、委托管理和学校委托管理	35
第三节 学校委托管理过程中文化冲突的类型	36
一、管理层文化冲突	37
二、教学层文化冲突	38
三、校园活动层文化冲突	39
第四节 学校委托管理中文化冲突形成的原因	40
一、学校文化独有的个性所导致的文化冲突	40
二、传入学校文化超出当地学校文化的适应能力所产生的文化冲突	41
三、学校利益重组引发的文化冲突	42
第五节 解决委托管理过程中的文化冲突的原则与途径	43
一、解决文化冲突的原则	43
二、解决文化冲突的途径	44
第四章 委托管理之校长研究	49
第一节 校长职业发展的历史溯源	49
一、西方校长职业发展历程	49
二、中国校长职业发展历程	51
第二节 “职业化”与“专业化”之争	52
一、“校长职业化”概念的提出	52
二、“校长专业化”理论的形成	54
三、职业化与专业化的争辩	56
第三节 我国校长专业化的制度建设	59
一、校长专业标准的提出	59
二、校长职级制的推行	62
三、校长评价制度的变革	64
四、学校委托管理中的校长制度	66
第五章 委托管理之教师保障	67
第一节 教师专业发展的内涵和结构	67
一、教师专业发展内涵界定	67
二、教师专业发展结构分析	69
第二节 影响教师专业发展的因素分析	70
一、教师内部影响因素	70
二、教师外部影响因素	71

第三节 委托管理中教师专业发展的策略研究	75
一、教师队伍建设	75
二、委托管理中教师专业发展的策略	76
三、受援区教师发展观念的转变	79
第四节 建立教师专业发展保障制度	83
一、制度保障：构建教师专业发展制度	83
二、法律保障：依法治教，为教师专业发展提供保障	86
三、组织保障：为教师专业发展服务	87
第六章 委托管理之课堂教学	90
第一节 委托管理学校之课堂教学现状分析	90
一、研究和变革课堂教学的重要性和必要性	90
二、委托管理学校之课堂教学现状	91
三、委托管理学校之课堂教学现状分析	93
第二节 课堂教学相关理论研究	95
一、课堂教学的相关概念界定	95
二、课堂教学行为	97
三、课堂教学互动	103
四、课堂教学质量评价	106
第三节 课堂教学策略	111
一、关注课程教学改革，提高课堂教学质量	111
二、提高课堂有效性的相关措施	113
三、课堂教学评估	113
四、托管前后变化	125
五、需要进一步改善的问题	127
第七章 委托管理研究之评价保障	128
第一节 教育评价的理论研究	128
一、教育评价的概念界定	128
二、教育评价的本质和意义	129
第二节 教育评价的实施途径	131
一、教育评价的实施原则	131
二、教育评价的实施模式	134
第三节 组织管理、教师管理与学生管理的评价	140
一、组织管理评价	140
二、教师管理评价	141
三、学生管理评价	142
第八章 委托管理之学生保障	144
第一节 受援区委托管理前学生发展存在的问题	144

一、学生德育发展问题	144
二、学生智育发展问题	147
三、学生体育发展问题	150
第二节 受援区委托管理中的学生地位	151
一、学生是受援区委托管理的重要客体	151
二、学生又是受援区委托管理的重要主体	152
第三节 委托管理中学生发展的保障机制	154
一、环境保障	154
二、文化保障	154
三、课程保障	155
四、社区保障	156
五、家庭保障	156
第四节 委托管理中学生发展的实践效果	157
一、德育方面	157
二、智育方面	160
三、体育方面	162
第九章 委托管理研究之理论框架	163
第一节 委托管理研究的现状	163
一、委托管理的由来	163
二、委托管理的现状	164
三、委托管理在金山	164
第二节 委托管理保障机制之基础理论	167
一、委托管理的基础理念	168
二、委托管理的概念界定	169
三、委托管理的技术路径	170
第三节 委托管理之区域保障机制框架	173
一、委托管理机制组成	173
二、委托管理目标设定	174
三、委托管理运行模式	179
第十章 委托管理之实践探索	181
第一节 委托管理之背景分析	181
一、现实问题	181
二、实效抉择	182
三、重要他人	183
四、主要双方	183
五、实施方案	184
第二节 委托管理之发展方略	186
一、本体调查	186

二、各方意见	189
三、酵母选择	189
四、酵母作用	190
五、下轮展望	192
第三节 委托管理之经验总结	193
一、成绩与不足	193
二、不做洛兰德	195
三、失权不畏惧	195
四、奖惩阻力大	196
五、发展中介少	197
后记	198

第一章 委托管理之国际比较

伴随我国社会经济形势的巨变,教育领域也出现了许多以往未曾有过的新问题,或是原本就存在的一些小问题衍生出的新问题,并且呈现愈演愈烈的趋势,如教育资源的配置不均衡、择校风的盛行等。这一系列问题甚至已经影响到整个国家的教育质量,乃至人民群众的日常生活,已至不容回避、必须解决的地步。上海基础教育领域中出现的委托管理模式便是伴随着这些矛盾逐渐形成的一种新生事物,它慢慢地将我们针对薄弱学校管理的理念付诸实践,让我们得以凭借这些实践来探索真正适合于薄弱学校的管理模式。

通过与其他国家类似模式的比较,可以获取很多有助于我们完善管理模式的经验。所以让我们首先一起进入关于委托管理模式国际比较的章节,感受一下各国不同模式的特点。

第一节 美国特许学校

一、美国特许学校实施背景

一直以来,大多数美国人都对自己国家在短短 40 多年间所建立的公共教育制度及所拥有的教育能力感到无比骄傲和自豪,然而苏联升空的卫星打碎了美国民众心中的美梦,他们开始质疑自己国家公共教育制度的完善程度。为此,在 20 世纪中后期美国进入了教育信念的危机时代,美国政府进行了多次教育改革,然而改革却并未取得如期的成功,反而让美国公众对传统公共教育失去了信任。

美国 1983 年发布的报告《国家处在危险之中:教育改革势在必行》和美国前联邦教育部长威廉·J·贝内特在 1988 年向时任美国总统里根提交的关于美国自 1983 年以来的系列教育改革报告,足以说明美国传统公立中小学学生学业成绩的日益低下。1983 年的报告提到美国社会的基础教育在当时已经受到了“日益增长的庸庸碌碌的潮流的侵蚀”,半文盲的比例明显增高。1988 年的报告更是给出了让人震惊的数据:中学生中有 95% 无法达到高级阅读能力的水平,学生总体的写作能力远落后于 1974 年同级学生的水平;在数学、历史、地理等各学科方面都表现出了这种学业水平的低下,如 43% 的人不知道第一次世界大战发生的时间,近 30% 的学生无法在地图上找到密西西比河的位置。因此,国家教育处于危机之中的提法被正式提上了美国公共教育的日程。另外,从美国民众对于美国公共教育的评价来看,从 1974 年到 1981 年认为国家公共教育水平为 A 等的从 18% 降到了 9%,认为水平为 D 等的却从 6% 上升到了 13%。这种国家公共基础教育危机使得美国不得不提出各种应对的改革方案,期望通过行之有效的改革来扭转传统公共教育在各方面的劣势。

美国教育行政效率的低下，也引起了民众对于公共教育的不满。众所周知，美国是一个典型的分权制国家，这不仅表现在行政事务上，同时也表现在其他各个领域，教育也是。在教育领域，这种分权制使得中央领导与地方管理的政令不一，地方各行其政，直接导致了学校管理的混乱和办学目标的盲目，结果教育的整体性功能无法发挥，无法对社会的改变和进步起到促进作用，反而急需社会民众来改变学校。为了改变公共教育的这一尴尬状况，美国自 20 世纪 80 年代以来掀起了“重建学校”运动，而特许学校便是该项运动中的一项改革计划。1991 年明尼苏达州率先制订了《特许学校法》，并于次年开办了第一所特许学校——“城市中学”。

除了传统公共学校的一系列问题如民众信任度、学生学业水平、行政制度等危机导致薄弱学校问题外，择校制度也成了薄弱学校问题产生的推力。从美国建国前后到 20 世纪五六十年代中期萌芽、20 世纪 60 到 80 年代发展、80 年代中后期以政策的形式正式形成的择校制度，打破了学生就近入学的限制，让学生能够有机会选择对自身发展有益的学校。优胜劣汰的竞争方式，使得学校间产生了明显的优劣差异，导致了薄弱学校和一些地区教育薄弱状况的产生。这种地区间教育发展的不平衡，使得国家教育的整体性无法充分发挥。为了改变这种状况，促进各区之间教育的均衡发展，必须采用特殊的方法，推行一种切实可行的教育办学方案，促成低学业水平的地区尽快实现与学业水平相对较高的区域的对等。

另外，教育市场化理论的提出奠定了特许学校形成的理论来源。美国经济学家弥尔顿·弗里德曼（Milton Friedman）和奥地利经济学家弗里德里希·冯·哈耶克（F. A. Hayek）主张物品和服务的提供通过市场来进行是最佳选择，公共服务如福利、教育也必须模拟市场的机制。费里德曼在其 1955 年发表的《政府在教育中的作用》一文中提及，一方面，国家教育之所以恶化就是因为国家对教育的垄断，这种教育制度的长期垄断，让教育内部缺乏了应有的活力，导致效率低下；另一方面，家长们为了让自己的孩子接受好的教育就采用搬家的方式，选择教育质量好的学区，但有一部分学生因为家庭条件的限制而无法通过搬家来实现这种教育选择，更不可能进入学区内质量好而收费昂贵的私立学校。因此他提出，政府虽然有出资和承担教育的责任，但并不一定需要由政府直接负责，可将直接承办权交给政府外的个人、团体或企业，让他们开办公立学校，以此打破国家对教育的垄断，增强公立学校的活力和竞争力。并且，针对无法选择良好教育的学生家庭，他提出了这样一种计划，即在学校教育中实行“教育券”制度，让家长凭借“教育券”就能够让孩子进入任何一个愿意接收他的学校学习，采用这种方式对国家教育实行改革，实现达尔文式的优胜劣汰的竞争方式。

经济学家们的这些市场竞争的思想在美国教育领域掀起了轩然大波，引发了教育市场化改革的浪潮。到了 20 世纪 90 年代，“特许学校”、“特许专营权”以及“盈利教育”等纷纷出现在教育领域中。北师大曾晓洁教授认为：“美国公立学校‘改制’——特许学校的推行正是这种主张市场规律及‘竞争原则’政策思想的体现。”^①同时，该管理模式对于学校管理采取的是一种校本管理的思想，形成了每一所特许学校不同特色，这种校本管理的思想形成了特许学校管理学的理论背景。

① 曾晓洁. 美国公立学校“改制”的政策分析 [J]. 教育科学, 2002 (3): 41.

美国是一个典型的教育分权制国家，地方学区拥有绝对的教育控制权，掌控着中小学的教育方针、教育经费、人员聘用等。因此，学校难以对本校的管理理念进行完整、有效的运作，无力改善学校当中应当改善的问题，于是，人们呼吁应放权给学校，让学校获得校本理念运作的权力。校本管理即以学校为本位的管理方式，《美国教育家百科全书》（American Educators' Encyclopedia）对于校本管理给出了这样一种解释：“校本管理就是一种通过向学校系统下放权力以提高公立学校质量的策略。在实施校本管理的地方，应把相当大的决策范围的权力如经费预算、人事管理和课程设置等下放给地方单位、校长、教师和家长，每个人都参与决策。”这种方式将权力放给了教育的基层单位——学校，让他们拥有课程自主、财政自主和人事自主，在学校、教师、家长，甚至学生代表的共同决策下进行学校管理，以提高学校管理的效率。特许学校就是这样一种管理思想的集中体现——拥有高度的责任感，不受学区内规章制度的约束，因此也拥有了高度的自主权，并且强调了家长的决策参与。

二、美国特许学校模式介绍

（一）特许学校概念的提出

了解特许学校，我们首先需要了解的是“特许”一词的来源。“特许（Charter）”在英文中的含义是：an official document stating that a ruler or government allows a new organization, town or university to be established and gives it particular rights. 中文意思为：统治者或政府准许成立新的组织、城镇、大学等并授予某种权利的特许状、许可证、凭照。

早在中世纪，欧洲各国为了让教授会和同乡会将大学办在自己的范围内，就开始发给一些大学一种特许状，凭借此状，这些大学可以进行某些商品或服务的专营，以达到吸引办学的目的。但真正提出现代意义“特许学校”的是美国教师巴德（Ray Budde）。他在1970年便向当时的新英格兰地方教育董事会（Local New England School Board）提出利用“特许”来进行教育改革的建议，并在《特许教育：学区新模式的关键》一书中对“特许”一词给予了阐述。他主张地方教育董事会与教师签订“特许状”，授予教师相应的特权，让他们能够有足够的空间和时间探索提升教育质量的新模式。到1988年，巴德又把“特许”一词引入了他所提交的一份名为《特许教育：重建学区》（Education by Charter: Reconstructing School Districts）的报告。在这份报告中，他提出了关于“特权”的具体实施建议，包括：建立更严格的学习课程和毕业要求，为年轻的父母们提供幼儿抚育和学前教育帮助，教师要对学生的学习结果负责等。并且进一步强调以授予“特许状”的方式，给予一部分教师特权，让他们能够按照自己的教学方式的教学方式进行教学改革，对学生进行更加有益的指导，相应地，教师必须对自己所采用的教学方式所带来的结果高度负责。在这一阶段，这种“特许”所针对的并不是一整所学校，而是以一种校内校的方式让学校中的部分教师以及部分自愿参与的学生享有特许权，让教师能够不受规定的教学大纲的限制，使用自己的教学方法对学生进行教学。20世纪80年代后期，美国费城在学校中开办了这种学校，并把它们称作“特许物（Charters）”。这些学校通常利用课余时间，以丰富有趣的课程计划来吸引学生。到1989年，这种“校内校”在费城大受欢迎，形成了现在特许学校的实践来源之一。

也有人称美国前教师联合会主席艾尔伯特·山克（Albert Shanker）为特许学校之父。1987年，他在参观德国西部科伦市的豪尔威德综合中学（Holwaide Comprehensive High School）后提出了特许学校的设想。在山克看来，当时的美国传统公共教育与德国相比较缺乏教学计划的灵活性、真正的责任等，如学校应该重视的是学生的学业水平而并非一些毫无意义的数字，所有的教育改革措施最终的目的都是为了实现学生学业水平的提升等。他认为固守传统的美国公立学校是失败的，在这些学校中，教师仍旧无法满足学生的个别需求。为此，山克在1988年首次公开表达了特许学校的概念，并且依据当时已有的“校内校”模式，建议向整所学校实施“特许状”管理模式。

（二）特许学校的含义

关于美国特许学校的概念，一般有以下几种表述。

一是特许学校倡导者布鲁诺·曼诺（Bruno Menno）所给的定义，他认为：“在合同期限内（一般为5年），按照特许状或合同的规定，根据学校自己的计划教育学生的一种独立的可选择性公立学校，要对特许状中的条款负责。只有完成这些条款的规定，才能继续运行。作为选择学校，允许学生和教师的自由选择。”

二是美国教育家卡伊曼（Marjorie Cayman）提出的，他认为：“特许学校就是指不受传统公立学校法规约束而独立运作的公立学校。特许公立学校由多种团体发起，由州政府颁布特别许可证，从而保证它们能够达到州政府制定的教育水平。这些学校各自设置自己的课程，可恢复传授基本知识与技巧的教育方法，采用现代教育方法、或专收问题学生。”

三是印第安纳州教育政策中心（IEPC）调研员马克·布勒（Mark Buckler）的观点，他认为：“特许学校是由教师和其他人与公共机构负责人签订合同计划经营的，由政府出资、注重结果、独立的可选择的公立学校。”

四是特许学校研究专家丹尼·威尔的观点，他认为：“特许学校是按照合同（即特许状）创办的公立学校。这些特许状由公共机构授予家长、教师、学校管理人员、非盈利机构组织在公立学校体系内提供选择的机会，结构公共经费，不得歧视或排斥任何学生，向公众负责。”

五是2000年1月美国联邦教育部所发布的《特许学校状况》第四年度报告的解释，报告指出：“特许学校是通过与州机构或地方委员会签订合同的方式而成立的公立学校。学校应在合同设定的框架内运营，由政府提供教育经费，学校有充分的自主权，可以免受其他传统公立学校必须遵守的规章制度的约束。但在享受相当自主权的同时，必须承担合同规定的提高学生学业成绩目标的责任。”^①

在这些对于特许学校的定义中，都包含了以下两个对特许学校的描述：第一，由政府与学校签订相应的办学合同，即特许状，并且特许学校必须严格按照特许状所签订的条款对学校实行校本运作，特许学校承办者（可以是个人、企业或者团体）必须对学校的办学结果、学生的学业水平高度负责；第二，特许学校是一种独立运行的具有选择性的公立学校，可以免受州政府所制定的、其他传统公立学校必须遵守的政策约束，拥有与高度责任成正比的高度自由权，包括人事的自主、财政的自主、课程设置的自主等。

① 韩伏彬．美国特许学校研究 [D]．河北师范大学，2003．

（三）实施现状

1. 授权机构

授予特许学校特许状的机构类型和数量因州而异，一类为由地方委员会或州级机构授权的单一类型，另一类则是由地方委员会和州一级团体等多个机构提供授权的复合模式。其中授权机构为地方委员的有 14 个州（在这 14 个州中有 8 个州的地方委员会需要上级机构做出最后批准），为州级机构的有 7 个州（一般都是州教育委员会）。余下的 16 个州采用的授权模式都是复合型的授权模式。

2. 学校类型

分为两类，一类为新建的特许学校，另一类为由原有的公立和私立学校申请转制成特许学校。

3. 合同期限

大多数州的合同期均为 3~5 年，但时限最长的有 15 年，时限为 15 年的州都要求每 5 年进行一次学校评估。

4. 学校申请

特许学校的建立需要向相应的特许学校授权机构提出申请，在申请前申请者必须要有明确的办学理由、办学目的、办学使命、办学的具体目标和目标的实现计划，同时还必须了解特许学校所在州的必要办学背景。此外，办学申请者还需要组成一个办学核心小组，该小组成员必须包括课程和教学、公关和市场、财政预算、管理和经营、法律顾问等方面的专家。在正式提交特许学校申请之前应当将申请材料递交给区领导或是对此有鉴别能力的专家，并与他们进行交流。

5. 学校经费

特许学校的经费主要来自联邦和各州。联邦以拨款的方式支持学校办学，而各州除了拨款，还提供办学场地、低息贷款等支持。在使用方面，特许学校具有自主性和灵活性。除了经费的来源，经费的使用也非常关键。由于特许学校拥有高度的财政自主权，因此，财政经费的使用方式、途径直接关系到学校学生的学习资源的利用率、学习质量的好坏等。

6. 学校教师

特许学校对教师的聘用享有比传统公立学校更大的自主权，因此，有部分特许学校大胆聘用了一些无教师资格证书的教师，让他们发挥所长，为特许学校的学生提供了不同的学习视野。^①

三、美国特许学校模式特点

1. 公立性

特许学校的经费来源与一般公立中小学的经费来源相同，接受州或地方的生均经费，除此之外，特许学校能够得到州所提供的低息贷款或无息贷款。但是，绝大多数州还是以提供或租借学区闲置的设施和设备的方式，为特许学校的办学提供帮助。

① 韩伏彬. 美国特许学校研究 [D]. 河北师范大学, 2003.

2. 自主性

特许学校除了需要遵守有关健康、安全等基本原则外,在学校管理与教师聘用等方面享有充分的自主权。可以自由调配资金的使用;聘用没有教师资格证但有一技之长,能够提供给学生所需教育的教师,让学校中的教师层次变得多样化,使学校的学习充满活力。

3. 广泛性

特许学校打破了传统公立学校就近入学的约束,增加了招生的广度。它提供给了家长和学生自由选择的空问,接受跨学区的入学方式。

4. 责任明确

特许学校在办学初所提交的合同中提出明确的办学目标,如必须负责提高学生的学业成绩等,如果无法完成目标,那么特许学校授权机构有权中止合同。^①

第二节 英国教育行动区计划

一、英国教育行动区计划实施背景

1979年,“市场理论”开始在英国教育界盛行。《1998年教育法》将竞争机制引入教育领域,“标准”、“等级”开始主导各类学校的发展,导致学生学业质量低下的学校生源大幅减少,甚至不得不关闭,由此产生了薄弱学校问题。随着薄弱学校发展不平衡问题日益突出,公众对学校教学质量产生不满。英国新政府在1997年7月发表的题为《学校中的卓越教育》(Excellence in Schools)白皮书中曾提及英国教育两极化问题特别突出,虽然一流的学校和学生均能够与其他西方国家的同类学校相媲美,但一般学生的学业水平却令人担忧。为了改变这种现状,工党新政府提出了面向大多数学生的“教育行动区”这一改革策略,并且在《学校中的卓越教育》一书中明确规定:“2002年之前,政府要致力于学生学习成绩标准的提高,实现教育机会均等,尤其要消除处于不利地位学生的厌学情绪及学习成绩低下的状况。制定教育行动区计划,将表现不好的学校与处于最不利地位的地区纳入到计划中,帮助那些教育标准低下的学校以及学习成绩不佳的学生摆脱困境。”因此,英国政府在《1998年教育法》中正式颁布实施“教育行动区计划”,以期能够给予环境不良地区的学生新的机会。在政府将竞争机制引入教育领域后,开始依据学生的考试成绩来区分学校的优劣,并且将结果公开,扩大了家长的知情权,同时也扩大了家长的选择权,形成了优胜劣汰的择校形式。这一策略成了它的政策基础。

另一方面,新一届工党政府上台后所奉行的“第三条道路”的“中间路线”,既延续了前保守党政府私有化、市场化的许多政策(即尊重教育消费,主张将市场竞争机制引入教育中),又发扬了“包容”与“繁荣”这两个基本特征,因此制定了“教育行动区计划”这一面向大多数学生,尽可能帮助一切需要帮助的学生的政策,将他们所奉行的“中间路线”在教育上具体化了。

同时,在公众对于教育不满的呼声与日俱增的形势下,英国政府也必须推行这种借鉴

① 金添.美国特许学校法解析[J].比较教育研究,2008(3):86-90.

了“教育优先计划 (Educational Priority Program)”、“城市计划 (Urban Program)”等教育改革方案的“教育行动区计划”，以此将教育的利害关系纳入教育改革的队伍，凭借社区参与、赋权运作等方式，让教育改革更有成效。

二、英国教育行动区计划模式介绍

(一) 模式含义

英国教育行动区计划模式，是英国政府将教育薄弱地区学校的管理权向社会公开招标，由工商企业、学校、家长、地方教育当局和其他机构、部门组成一个联合体，向中央教育主管大臣提出申请，接管学生学业表现不良的学校的一种以吸引社会力量参与教育薄弱地区学校管理、运作的学校管理计划。^① 这类学校一般设立在学生学业成绩低下，需要采用特别方式进行学校教育的城镇或乡村地区。在这些地区，当地原有的教育行政部门往往无法改善教育薄弱的状况，因此，不得不邀请有志于教育改革事业的企业、团体、学校、家长以及其他部门组成管理共同体，一起对学业水平低下的学校进行管理。

1998 年秋，英国政府批准成立了第一批教育行动区，之后又先后两次批准成立了共 66 个教育行动区，到 2001 年又增加了 7 个，数量上升到了 73 个，覆盖了英国全境，并且几乎多数的“教育行动区”都设立在了英国最为贫困的城镇和乡村。英国政府除了给予“教育行动区”日常的财政预算外，还需要特别向每个教育行动区加拨 25 万英镑的特殊教育经费，同时，英国政府要求各“行动区”每年也必须自行从其他各企业或商业单位筹集到相等数目的配套资金，以期能够吸引社会力量进行办学，以迅速优化薄弱学校的管理结构、资金运作方式以及人事状况，快速扭转学校学业水平低下的状况。

事实上，英国的“教育行动区”计划与美国的特许学校有着极大的相似之处，其实质都是将教育的直接承办权转移给了自愿承担相应责任的个人、家长、企业、团体等，但学校的性质依旧不变，同时，也在学校引入了市场竞争理论，实行竞争的学校运营机制。

(二) 模式实施现状

1. 授权机构

英国政府在关于“教育行动区”计划的相关法律中明确规定了行动区的选择要使用国家竞标程序，教育行动区的学校名单由国会提出，并由国务大臣批准，由行动论坛进行管理，直接对执行责任的国务大臣负责。因此，可以说英国“教育行动区”计划的授权机构为英国政府。

2. 学校类型

在社会经济相对困难的同一地区，将大约 15 至 25 所学校联合在一起，将这批学校的管理权向社会进行公开招标。

3. 合同期限

“教育行动区”计划的法定运行年限为 3~5 年，第一批行动区已经在 2003 年 8 月结束。

4. 学校申请

“教育行动区”计划中学校的应用不是由单一的个人或集团进行申请，而是要由将建

① 贺武华. 英国“教育行动区”计划改造薄弱学校的实践与启示 [J]. 教育科学, 2006 (6): 78—81.

立教育行动区当地的工商企业、学校、家长、地方教育当局和其他机构、部门组成联合体，向中央教育主管大臣提出申请，接管这一批薄弱学校。在递交申请的同时，必须同时递交一份期限为3年或5年的行动计划，阐述准备实施的具体措施。在教育行动区正式成立后，成立行动论坛作为行动区的管理组织，以确保参加行动区的每所学校教育标准的提高。

5. 学校经费

英国政府对教育行动区的拨款除了日常的预算外，还要向每个行动区加拨25万英镑，同时也希望行动区能够吸引社会力量，每年从企业或商业单位筹集到相等数目的资金，以充实教育行动区管理计划的经济实力。

三、英国教育行动区计划模式特点

1. 规范性

“教育行动区”计划的运营从办学申请、具体实施都在英国政府为此专门制定的一系列法律法规指导下进行。以教育行动区中薄弱学校的确立为例，政府制定了八方面的评估标准来评估该学校是否为薄弱学校。

2. 高效性

“教育行动区”计划的管理结构简洁，提高了办事效率，并且其高度明确的权责划分充分保证了学校管理的有效性。

3. 广泛性

“教育行动区”计划在提高学校质量的同时，首要的任务是服务社区，可以说该计划实行的是一种社区共建的模式，由学校和当地的合伙人共同制订计划并执行。

第三节 中、英、美三国模式比较

一、委托管理模式

我国的委托管理模式是由政府选取的优质学校派驻管理团队对需要进行改进的薄弱学校进行全方位的管理，主要针对薄弱学校教学质量低下进行相应的改革。在学校的选择上，由学校自身申请与学校所在区域教育当局选择相结合，由教育当局出面签订为期2年的合同。在管理过程中，学校的公有性质不变；课程结构、教师聘用制度、财政管理制度等基本不变，学校获得有限的自主权；由管理团队根据受援学校具体状况制定适合的具体实施方案，并由负责合同签订的教育当局组织专家团队，在管理的初期、中期和终期分别对管理的各个方面进行初态评估、中期评估和终期评估。在经济上，除了日常的生均费，受援学校所在区域的教育当局和上一级教育行政部门还分别拨付一项专用资金，用以支付委托管理期间所需的额外支出。如在上海市金山区2007年实施的第一轮委托管理工作中，作为受援学校所在区的金山区教育局和其上一级教育行政部门上海市教委，分别支付了一部分的专项资金用于此次委托管理工作以及教师培训等。