

| 美国特许学校运动研究

杨梅 / 著



人民大学出版社



西南大学教育学部
现代教育文库

| 美国特许学校运动研究

杨梅 著

 人 民 教 育 出 版 社

图书在版编目（CIP）数据

美国特许学校运动研究 / 杨梅 著. —北京：人民出版社，2014.1

ISBN 978-7-01-013090-3

I. ①美… II. ①杨… III. ①中学教育—研究—美国 IV. ①G639.712

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第011281号

美国特许学校运动研究

MEIGUO TEXU XUEXIAO YUNDONG YANJIU

著 者：杨 梅

责任编辑：陈鹏鸣 韩 悦

出版发行：人 民 大 学 出 版 社

地 址：北京市朝阳区门内大街166号

邮政编码：100706

印 刷：北京画中画印刷有限公司

版 次：2014年1月 第1版

印 次：2014年1月 北京第1次印刷

开 本：710毫米×1000毫米 1/16

印 张：16.75

字 数：237千字

书 号：ISBN 978-7-01-013090-3

定 价：34.00元

发行电话：(010) 65257256 65245857 65276861

销售中心：(010) 65250042 65273937 65289539

版权所有 侵权必究

目 录

导 言/1

- 一、研究目的及意义/2
- 二、研究对象/5
- 三、国内外文献综述/7
- 四、研究思路、方法及特点/31

第一章 特许学校运动的背景/35

第一节 经济与政治的制约/36

- 一、经济滞胀的影响/37
- 二、政治上的新主张/38

第二节 新的理论思潮的出现/39

- 一、新自由主义理论/40
- 二、新保守主义理论/44
- 三、新公共管理理论/46

第三节 教育质量危机的爆发/48

- 一、公立学校教育质量低下/49
- 二、教育不公平的现象严重/54
- 三、家长以及师生的挫折感/56

四、《国家在危急中》的发表/58

第四节 特许学校运动的前奏/65

一、可选择学校运动(Alternative Schools Movement)/66

二、校本管理运动(School-based Management Movement)/75

第二章 特许学校运动的兴起/81

第一节 特许学校的肇端/82

一、特许状的历史溯源/83

二、特许状引入教育中/84

第二节 第一部特许学校法的颁布/85

一、立法基础:明尼苏达州学校选择立法/86

二、立法过程:明尼苏达州特许学校立法/88

第三节 各州特许学校法的制定/91

一、法制化的过程/92

二、多样化的特征/98

第三章 特许学校运动的发展/109

第一节 推动特许学校发展的力量/110

一、联邦政府的支持/110

二、私营公司的介入/118

三、支持者联盟的壮大/125

第二节 特许学校的迅猛发展/128

一、特许学校发展概况/129

二、特许学校办学的一般模式/133

三、特许学校中特殊教育的发展/147

第三节 特许学区的萌芽/154

一、特许学区概念界定/154

二、特许学区个案/156

第四节 各州特许学校法的修订/164

- 一、特许学校数量上限的修订/165
- 二、特许学校弹性与绩效的调整/166
- 三、特许学校管理与监督的加强/166

第四章 特许学校运动的展望/169

第一节 特许学校运动的成就/170

- 一、激发公立学校间竞争/170
- 二、提高学生的学习成绩/172
- 三、提升家长师生满意度/175
- 四、促进处境不利学生的发展/182
- 五、促进种族平等/183
- 六、成就归因/184

第二节 特许学校运动的矛盾/187

- 一、入学门槛的人为设定/189
- 二、管理上失误/191
- 三、创新性不足/193
- 四、自主权受限/194
- 五、功利性倾向/195
- 六、影响力有限/196
- 七、监督不力/197
- 八、失败教训审视/199

第三节 特许学校运动面临的挑战/199

- 一、《不让一个孩子掉队》法案引发的思考/200
- 二、政府财政拨款不足的难题/203
- 三、建校空间获得的冲突/207
- 四、反对者对特许学校运动成就的质疑/213

结 语/231

- 一、特许学校运动是教育改革的组成部分/232

二、特许学校是公立学校理念的创新发展/235

三、特许学校运动在美国发展的不平衡性/240

四、公立转制是特许学校运动的未来趋势/242

参考文献/245

导 言 |

一、研究目的及意义

众所周知,20 世纪不仅是现代科技与生产力空前发展的时期,也是世界各国教育改革频繁与剧烈运动的时期。为了适应整个人类社会生活的飞速发展和知识的快速更新,各国教育界都在通过频繁的自我改革不断地调适教育与其他社会领域的密切关系,从而确保教育对快速发展的社会与科技领域的跟进。因而,20 世纪教育改革的涉及面越来越广、越来越宽,教育与政治、经济、文化、科技的关系愈来愈密切;同时教育自身的各个构成元素之间的互动与交流也愈来愈强、愈来愈深。在世界各国的众多教育改革中,由于公立教育自身的特殊性,往往受到教育界、学术界的高度关注。之所以锁定美国,并选择美国公立教育改革中的特许学校运动作为研究对象,便是基于上述的学术考虑与学术掂量。

(一) 对美国教育改革的研究具有教育案例选取的典范性

美国作为当今世界强国,无论是经济实力,还是军事实力都位居世界第一。2000 年,美国的国民生产总值已经占到全球国民生产总值的 30% 以上;而到了 2002 年,美国国民生产总值已增加到 10.5 万亿美元,其富庶程度是其他国家难以望其项背的。美国不仅经济实力雄厚,科技创新能力也是名列世界前茅,美国的发明与申请的专利数量、诺贝尔获奖人数是全球最多的。美国国力的强盛与其教育的发展与改革密不可分,是美国快速发展的核心因素之一。纵观历史,美国历来是一个对教育非常重视的国家,立国以来就从未停止过。让全体美国人能够接受良好教育一直是“美国梦”的一个重要部分,为了这一梦想的最终实现,美国经历了一轮又一轮的教育改革,特别是 20 世纪 80 年代以来,教育改革更是频繁更替,旧的改革尚未最终完成,新的改革又接踵而至。显然,良好的国民素质和高质量的人才的支持不仅是美国立国之本,而且也是推动美国教育改革的根本动力。

美国的教育向来以世界教育改革的“博物馆”和“实验园”自居。这

是因为美国的教育不断吸纳和融合世界各地的教育思想和教育模式，美国的教育学者善于在借鉴的基础上结合本土教育实践进行创新，在美国与世界的教育交融中不断产生出新的教育思想和形式多样的办学模式。因此，梳理、审视和探查世界教育改革领域中的这一奇葩具有十分典型的教育案例意义。

（二）有助于外国教育史学科研究领域的拓展

选定特许学校运动（The Charter School Movement）作为研究对象，主要是由于特许学校运动在美国当代教育史上起着承上启下的作用，直接连接着美国现代教育的发展和当代教育的改革。作为美国的一种新学校类型，特许学校和自由学校、磁石学校、家庭学校、契约学校一起同属于 20 世纪 60 年代末兴起的美国学校选择运动的一部分。它的演化和发展不仅是美国现代教育发展的一部分，而且还代表着美国当代公立教育革新的主流。因而，对特许学校运动的研究可以更加具体地了解现代以来美国教育史的发展，特别是从微相学角度详细呈现现代美国教育的改革情况，为全面考察当代美国教育改革打下坚实的基础。

另外，对特许学校的系统研究可以弥补国内教育界对特许学校研究的不足。可以说，对特许学校的研究一直是国外学者较为关注的领域，研究著作、研究报告和专业论文非常丰富。其中，既有以特许学校运动为研究对象的学术专著；也有从历史角度对特许学校运动进行个案研究的博士论文；甚至还有美国国家教育改革研究中心一年一度出版的，将各个特许学校的信息资源公布于网上的年度报告；而其他相关研究就更是不胜枚举了。特别是在特许学校经历了十几年的发展后，随着知名度的日益提升以及作为公立教育实验和变革工具的特殊性质，更是激发了国外学者研究特许学校的无限热情。显然，如此的研究热情与数目繁多的著述昭示着特许学校运动在美国的勃兴以及在教育改革中不可替代的特殊地位。与此相反，面对这样一个在美国居于显赫位置的教育改革运动，国内教育界给予的关注似乎并不尽如人意。从资料检索的情况来看，国内除了 4 篇研究特许学校运动的硕士学位论文和部分学术期刊论文研究特许学校以外，没有任何其他形式的研究专著（包括专题研究专著或者整体研究专著），相关

的特许学校研究也只是散见于一些当代美国教育改革研究的著作中，容量十分有限。因此，本书将系统研究美国特许学校运动，在一定程度上使外国教育史研究在微相学研究上得到拓展。

（三）对中国教育改革实践具有借鉴意义

自 20 世纪 80 年代以来，世界各国的公立学校因效率低下而受到社会各界不同程度的批评。在这一严峻形势下，各种公立学校的教育改革运动应运而生，并逐渐形成气候。20 世纪 90 年代以来，美国出现了一种充满活力的公立学校的改革——特许学校，它是建立在对传统“工厂式”模式的批判基础上的，可供选择的独立自主的公办教育模式。它不受政府传统管理规则的约束，但是要为教育绩效等结果负责。在经历了艰辛的探索后，特许学校不仅逐渐趋于成熟，深受公众欢迎，而且还凸现出自己的独特价值和意义，特别是在重新认识公立教育的内涵、模式、管理等方面取得了世人瞩目的成果，成为美国教育改革领域中一个新的亮点。

与世界公立教育改革潮流相一致的是，我国公立学校的发展也出现了少许的局促与不安。从 20 世纪 80 年代颁布《义务教育法》后不久，由于经济体制、社会结构等发生了深刻的变化，传统的公立教育模式已经不能适应社会的发展，这必然要求公立教育在结构形态上做出与经济改革相适应的调整。于是，在一些经济比较发达的地区出现了不同程度的择校问题。这种情况与美国的情况十分相似，特别是与美国在公立学校运动一个多世纪以后出现的学校选择问题相差无几。更有甚者，学校选择逐渐上升为我国经济发达地区公立学校改革的共同话题，并大有向全国扩散之势。

中国公立学校将往何处去？国有民办及民办公助等学校的出现意味着什么？公立学校的性质是不是在发生变化？公立学校是否需要重新理解和界定？对于这些问题的讨论，一直困扰着我国教育界和教育学术界。毫无疑问，以特许学校为代表的美国公立教育改革的研究可以为发展我国公立教育提供参考和答案，特别是能为我国的公立转制学校的改革提供巨大的参考空间。在我国，所谓转制学校，是指一种由国家提供校舍、教师编制和开办费，由家长支付学费，由校长和董事会承办，接受社会资助，效率优先，资源多元的混合型学校。它具有“特色化”“公办化”“发展不平

衡性”和“严格管理与人本思想结合”等特征。目前，在我国能选择转制学校的学生虽然仅占极少数（主要是有经济能力和社会地位的阶层），择校还被限定在极小的范围内，但是它却暗含着中国教育选择所具有的市场潜力。可以说，只要择校方对教育的需求未被满足，择校现象就会以各种形式（或明或暗）存在着。我们与其动用行政命令，强制禁止择校或不许公立学校转制（实践证明这种做法无法取得预期的满意效果），还不如认真研究国外相关改革的经验和教训，从教育发展的内部元素入手，抓住择校改革的关键问题，积极引导疏通，正确规范择校行为。通过美国特许学校运动的研究，能为我们调适和解决公立学校的运作模式与私人经营方式二者之间的矛盾提供一定的依据。

另外，特许学校运动是在公立教育系统内部针对教育体制本身进行的一场变革。特许学校有着许多传统公立学校不具备的优势，例如，学校拥有更多的自治权，受到更少的限制，创办者的积极性高涨，创造性能充分发挥等等。因此，在一定程度上可以说，特许学校实现了用最少的钱办最多的事的教育改革愿望，直接实现了教育资源的优化组合与配置。这不仅是美国公立教育要解决的问题，而且也是我国公立教育革新的主要目标和努力方向。

二、研究对象

作为本文研究对象的“特许学校”，国内外学者从不同的视角作出了不同的界定。其中，较为全面和具有代表性的有两个，即1996年美国教育委员会给出的界定和华盛顿州哈得逊学院（Hudson Institute）所作的定义。

按照1996年美国教育委员会（Education Commission of the States，简称ECS）给出的定义，“特许学校”（Charter School）是指“特许状”或“合同制”下的以绩效责任制为基础的公立学校。显然，这样的定义主要是围绕着“特许状”“公立性质”和“绩效责任制”这三个关键词展开的。“特许状”本质上是学校开办者与特许学校授权机构之间讨价还价后签署的一份责权分明的合同。在合同内容的规制上，特许状主要说明学校运行方式、教授内容、监控和评价手段、学生来源等。从授权机构的立场上看，任何希望开办特许学校的个人或组织，都必须得到地方学区（或赋

权批准特许学校的州实体)的“特许”,即由公立权威机构授予家长团体、教师、学校管理人员、非营利性机构、组织以及那些希望在公立学校系统内制造选择的商业团体,并与之签订合同或者特许状。这样,特许学校就具有了法律的约束力,双方在特许合同期满后,需要对合同履行状况进行评估,如果能达到州和学区规定的教育绩效目标和教学标准的话,可以再续合同,如果未能达到则解除合同,取消特许权。另外,就特许学校的公立性质而言,特许学校接受公共资金,对公众负有责任,不能歧视或者拒绝接纳任何学生,否则视为违法。^①就绩效责任制而言,特许学校以社区为办学基础,以摆脱州法令法规的束缚为目标,打破传统公立学校工厂式的育人模式,脱离繁复的教育行政和官僚管理体制,从而寻求有创新性的教学方法,最终提高学生的成绩。^②

哈得逊学院则通过自己的研究,对“特许学校”做出了如下的划定。首先,特许学校的办学理念是简单而强有力的。它提供的不是受官僚机构所操控的传统式公立教育,而是基于教学绩效之上的高效的学校运营模式。其次,特许学校除了保证家庭在公立学校系统内的选择外,还面向大多数公众开放,是由国家公共税收支持的独立学校。另外,特许学校还对学生的学习成绩和其他结果负责,尤其是接受公立权威机构的相关监控,特别是有关教育管理对学生基本健康、安全和非歧视条例等的约束。当然,虽然特许学校是合法的公立学校,但它也并不是完全独立于授权机构之外的办学实体,它同时也接受其他教育团体的监督,诸如家长委员会、教师团体、当地学生俱乐部(男孩和女孩俱乐部)、营利性公司等等。^③

从上述定义可以看出,不论是美国学者还是中国学者,都认为特许学校应该具有公立性、非宗教性、选择性、自主性、开放性和绩效性等特征。作为公立学校系统的一个组成部分,特许学校以公开注册为运作基础,除去不接收那些因为违法或者纪律原因而被其他学校开除的学生以

① Danny Weil, *Charter Schools: A Reference Handbook*, California: ABC - CLIO, 2000, p. 6.

② Danny Weil, *Charter Schools: A Reference Handbook*, p. 1.

③ Hudson Institute, *Charter Schools in Action Project: Final Report*, Washington, D. C., 1997, pts. 1 and 6.

外，有义务接收任何学生而不必考虑他们居住区域的限制。申请注册特许学校的学生人数如果超出学校承受能力的话，那么将启动随机选择的程序，但也遵循优先原则，即将注册机会优先给予重新返回的学生、居住在当地学区的学生以及少数民族学生。^① 公开注册的特许学校在很大程度上将不受传统公立学校的规章制度的束缚，但是它作为公立学校系统的一部分，仍然必须服从那些规定公立学校属性的最基本法规，诸如不能收费，不能在接收学生上有任何歧视行为，保证学校的非宗教性质，^② 遵守班级规模、毕业和绩效的相关要求，不能回避与双语教育、特殊教育、财政、健康、安全和公民权相关的法律。^③ 显然，通过对特许学校的考察，它的基本情况已经非常明晰了。首先，特许学校的属性是公立学校，它必须接受公共资金的支持，而支持标准以学区内其他公立学校生均经费水平或者接近这一水平为准。其次，特许学校实施绩效责任制，这种绩效责任制必须在提交的特许状中给予交代，即描述和解释学校的运作方式，提供的课程以及课程的内容，学生最终取得的收获，各个州对这些管理结果的评估标准等等。因此，所有特许学校都必须在各个州的法律的严格指引下运行，即使特许学校法在州与州之间有着巨大的差异，但是，特许学校最终都必须通过绩效责任制的方式来评估学生是否达到了预期的知识和技能水平^④。

三、国内外文献综述

（一）国内文献综述

从文献检索情况来看，我国目前尚未有一本专门以特许学校运动为论题、从宏观层面把握其动态运动变化过程的研究性论著。现有的以特许学

① Bruce S. Fusarelli & E. Vance Randall, *Better Policies, Better Schools: Theories and Applications*, Pearson Education Inc, 2004, p. 277.

② Jonathan Schorr, *Hard Lessons: The Promise of an Inner City Charter School*, New York: Ballantine Books, 2002, p. xvii.

③ Bruce S. Fusarelli & E. Vance Randall, *Better Policies, Better Schools: Theories and Applications*, Pearson Education Inc, 2004, p. 278.

④ Danny Weil, *Charter Schools: A Reference Handbook*, p. 7.

校为研究对象的主要是少量的论文,而这些论文往往关注特许学校的两个方面。一个方面是针对特许学校运动中的某一个核心问题进行深入挖掘,阐述自己的观点,这样的研究虽有一定深度,但由于其研究范围的限制,对特许学校的全貌有所忽略。另一个方面是对特许学校进行的整体研究,由于研究的目的与性质的不同,这样的研究多见于一些学术期刊,而论者的目的也仅是把特许学校作为一个新兴事物向国人推荐,此方面的相关研究则散见于美国当代教育改革的部分著作和教材中。这些著作或教材往往把特许学校置于美国当代教育改革的大背景中来诠释,以整个教育改革为研究对象,特许学校仅仅作教育运动不可分割的一部分或个案材料来佐证其他教育改革的成果,例如,美国教育改革中的学校重建运动、择校运动等。因为这类著作并不是以特许学校本身为研究对象,所以,由于篇幅的限制,其选择的话语以及话语关注的层次都较为片面,即使稍微存在部分论述与分析,其研究的深度也有待提高。本书正是想在上述研究的基础上,试图将宏观研究与个案研究相结合,试图拓宽特许学校的研究领域,结合美国的文化流变、政策制定与当代教育改革的宏观背景,呈现特许学校运动这一教育动态的全景,努力解读特许学校运动所渗透出来的公立教育改革的种种信息和发展迹象。

1. 硕士学位论文的研究

对特许学校运动核心,特别是绩效责任制的关注,也是国内学术关注的重点。这方面主要是以硕士学位论文为主。其中,华东师范大学丰继平的硕士学位论文《美国特许学校教育绩效责任制初探》^①和华南师范大学陈建莹的硕士学位论文《美国特许学校绩效研究——从特许学校法角度所作的分析》^②是从绩效责任制的角度来对特许学校进行研究。丰继平从绩效责任制的角度展开论述。该文首先从美国教育绩效责任运动和美国特许学校运动两方面介绍美国特许学校教育绩效责任制产生的背景;然后通过

① 丰继平:《美国特许学校教育绩效责任制初探》,硕士学位论文,华东师范大学教育系,2004年。

② 陈建莹:《美国特许学校绩效研究——从特许学校法角度所作的分析》,硕士学位论文,华南师范大学教育系,2005年。

特许学校教育绩效责任制与传统公立学校教育绩效责任制的对比,通过教育绩效责任制与学校组织发展的关系比较,阐释了以市场控制为绩效模式的特许学校教育绩效责任制模式;最后还从学校层面、学校主管部门层面、州政府层面以及内、外教育绩效责任制的发展关照特许学校教育绩效责任制的运行,并以此得出结论。作者认为,从特许学校教育绩效责任制的经验出发,现代学校制度建设应注意以下五点:一是加强教育责任管理,引进效益理念;二是建立有效教育责任机制,增强教育透明度;三是转变政府职能,建立合理的政权关系;四是扩大学校办学自主权,形成法人治校结构;五是建立真正意义上的家长与社区参与学校教育机制。该论文视角独特,对特许学校教育绩效责任制的史实也进行了较为全面的梳理,具有一定深度;其不足之处在于缺乏对特许学校教育绩效责任制背后的深层机制的理论分析。陈建莹的论文则从特许学校立法的角度,分析了美国特许学校绩效责任制,旨在加深对以市场为导向的教育改革的认识,并为我国的基础教育改革提供可资借鉴的经验。作者认为,美国传统公立中小学不尽如人意的办学水平,20世纪60年代兴起的择校运动方兴未艾,教育市场化思潮的兴起以及校本管理理论的提出,这些因素的综合作用催生出了美国的特许学校,而特许学校立法最终成就了特许学校的绩效责任制。

四川大学英语语言文学专业的潘岭岭用英语完成的硕士学位论文“*What decide Charter Schools?*”^①,从美国人维护个人主义、自由与平等的美国传统价值观念的角度,论述特许学校的产生,不仅是解决公立学校自身存在问题的需要,而且和维护美国的传统价值观念息息相关。该论文首先介绍了特许学校的概念、发展状况及研究现状,同时分析其核心理念。接着通过回顾美国殖民时期的历史,指出个人主义、平等与自由的理念是由移民带入美国并得以传承的,当这些传统价值观念受到威胁的时候,美国人民采用了多种方式来维护它们。然后通过追溯美国公立教育史中的重要改革措施,证明历次重大的教育改革为维护上述传统观念所做出的努力。最后从个人主义、自由和平等的价值观的角度分析美国公立学校现存

① 潘岭岭:“*What decide Charter Schools?*”硕士学位论文,四川大学外语系,2005年。

的与这些价值观相背离的问题。该论文角度新颖，论述也较为深入，只是由于时间跨度太长，使得问题较为分散，不能很好地紧扣主旨。

河北师范大学韩伏琳的硕士学位论文《美国特许学校研究》^①从宏观角度对特许学校进行了整体研究。作者首先从不同的角度对特许学校的产生背景进行了探讨，如校本管理思想、择校制度等；其次从特许学校立法、学校申办、学校经费等七个方面勾勒出特许学校的基本轮廓；然后列专章对特许学校的绩效责任制进行介绍；最后指出特许学校存在的发展障碍。该论文是对特许学校整体研究的初步尝试，但研究的深度还有待加强。

西北师范大学冯惠的硕士学位论文《美国特许学校教师专业发展研究》^②基于特许学校教师对于特许学校改革的成功与否关系重大，又鉴于特许学校教师专业成长有其独到之处，论文从特许学校教师的组成、教师资格认证、经济待遇、养老保障体系等方面对特许学校教师的专业发展进行了梳理，并提出了对我国中小学教师专业发展的借鉴意义。

四川师范大学胡蓉蓉的硕士学位论文《美国特许学校研究》^③从美国政府对特许学校政策支持的角度来研究特许学校。全文围绕特许学校产生的政治、经济、教育背景，特许学校的具体发展及存在问题，特许学校法的作用以及运用公共政策的相关知识探讨美国四届政府在执政时期对特许学校发展的政策支持四个方面展开论述，最后提出了特许学校政策支持对我国正在进行的中小学教育改革的启示。该论文试图从政策的角度分析特许学校这一改革现象，但是在政策分析方面却是浅尝即止，缺乏分析的具体角度和深度。

2. 学术论文的研究

从维普期刊网和全国期刊网的检索情况来看，从1995年到2013年的16年时间里，国内以特许学校为研究主题的论文共有350篇。数量非常丰

① 韩伏琳：《美国特许学校研究》，硕士学位论文，河北师范大学教育系，2003年。

② 冯惠：《美国特许学校教师专业发展研究》，硕士学位论文，西北师范大学教育系，2006年。

③ 胡蓉蓉：《美国特许学校研究》，硕士学位论文，四川师范大学教育系，2012年。