

美国特许学校对我国义务教育阶段公办学校 改革发展的启示

苏凤仙¹, 叶洁清²

¹广州大学教育学院, 广东 广州

²广州大学教师培训学院, 广东 广州

收稿日期: 2024年4月23日; 录用日期: 2024年5月22日; 发布日期: 2024年5月29日

摘要

随着公、民办义务教育布局结构优化调整, 办好办强公办教育是我国义务教育发展的基本方向, 推进公办学校高质量、内涵化发展是促进义务教育优质均衡的关键抓手。美国特许学校是在推进基础教育改革过程中产生的一类公立学校办学模式, 通过教育体制改革、充分发挥学校自主权和有效的问责制等方式在扩大教育公平、提高办学质量、推进多元化个性化办学等方面取得了一定成效。在新时代我国义务教育公办学校的改革发展中, 可通过借鉴特许学校的相关经验, 探索政府购买服务、保障办学自主权、推进课程与教学创新、完善现代学校制度的义务教育改革发展道路, 通过扩大优质教育资源的覆盖范围, 提供高质量、个性化的教育服务推进义务教育优质均衡发展, 保证人人都享有适切的教育。

关键词

特许学校, 义务教育, 公立学校

Implications of U.S. Charter Schools for the Reform and Development of Public Schools in China's Compulsory Education Stage

Fengxian Su¹, Jieqing Ye²

¹School of Education, Guangzhou University, Guangzhou Guangdong

²Teacher Training College, Guangzhou University, Guangzhou Guangdong

Received: Apr. 23rd, 2024; accepted: May 22nd, 2024; published: May 29th, 2024

Abstract

With the optimization and adjustment of the layout structure of public and private compulsory education, running a good and strong public education is the basic direction of the development of compulsory education in China, and promoting the high-quality and connotative development of public schools is the key to promote the quality and balance of compulsory education. Charter schools in the United States is to promote basic education reform in the process of a class of public school model, through the reform of the education system, give full play to the autonomy of the school and effective accountability and other ways to expand educational equity, improve the quality of schooling, and promote diversified and personalized schooling and other aspects of the achievement of a certain degree of success. In the reform and development of China's compulsory education public schools in the new era, we can draw on the relevant experience of charter schools to explore the path of compulsory education reform and development in which the government purchases services, guarantees school autonomy, promotes curricular and pedagogical innovations, and improves the modern school system, so as to promote the high-quality and balanced development of compulsory education and ensure that everyone enjoys an appropriate education, through expanding the coverage of high-quality educational resources and providing high-quality, personalized educational services. All enjoy appropriate education.

Keywords

Charter Schools, Compulsory Education, Public Schools

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

我国义务教育目前已初步形成了包括公办、民办、混合制办学在内的多种办学体制和管理体制并存的局面,形成了以公立学校为主的多种办学形式并存的“一主多元”的办学形式[1]。随着2021年教育部发布《关于规范民办义务教育发展的意见》等一系列规范治理义务教育民办学校的文件,要求调减各地民办义务教育在校生占比省域内不超过5%,我国义务教育公、民办学校的布局结构将进行进一步的优化调整,义务教育将重归公立学校时代。此外,教育部提出我国到2035年将全面实现义务教育的优质均衡发展,义务教育优质均衡发展前提是资源均衡,核心是质量优质。义务教育优质均衡是底线均衡基础上的差异均衡,其发展是注重质量提升的内涵发展,是基本质量标准基础上的特色发展,必须把基本质量标准与多元特色发展结合起来,以学校为主体,通过深化学校内部的变革,促进教育质量的提升[2]。随着全国2895个县通过了义务教育基本均衡发展督导评估,义务教育底线均衡已基本实现,提高质量、特色发展成为义务教育发展的关键抓手,其中公办学校的改革发展是重中之重。

他山之石,可以攻玉。美国特许学校坚持了公办教育的公益属性,在免收学费的前提下通过一系列的教育改革创新提供了个性化、多样化的教育选择,提高了教育质量,促进了教育公平,本文拟通过探讨美国特许学校的产生及发展成效,分析其发展特点,探索特许学校对我国义务教育公办学校改革发展的启示。

2. 特许学校的产生与发展成效

特许学校(charter school)是美国公立学校教育改革的产物,是一种以提高公立学校教育质量为目的的新型公立学校,是指在相关法律许可下,将公立学校办学权授予企业、教育团体、家长团体、教师、个人或其他机构,由这些非政府组织或个人来开办经营的公立学校[3]。由政府提供教育经费、私人经营管理,除必须遵守与政府签订的办学协议达到一定教育成效之外,特许学校不受一般教育行政法规的限制,是一种特别许可的学校。《教育处于危险之中:教育改革势在必行》深刻反映了20世纪80年代以来美国基础教育体制僵化、学校之间缺乏竞争、公立教育质量低下等问题严重,特许学校试图通过教育体制改革、充分发挥学校自主权和有效的问责制等方式缓解美国基础教育领域存在的严重问题[4]。特许学校通过将学校的所有权、办学权和管理权分离以及引入第三方评估的方法激活僵化的教育体制,通过更高的办学自主权和更严苛的问责制激发办学活力,通过创新课程与教学不断提高学校教育质量。自1991年明尼苏达州颁布《特许学校法》并建立第一所特许学校以来至2022年,美国共有特许学校7996所,覆盖46个州,注册学生总数达370万,占公立学校入学总人数的7.4%。特许学校在提高学生学业成就、促进教育公平和提供多样化教育选择等方面具有积极作用,因此获得了广泛的大众认可,根据EdChoice在2021年2月发布的一项民意调查,75%的家长以及68%的成年人都支持特许学校[5]。

自特许学校诞生以来,许多学者对其有效性与成效进行研究和评估,发现其在提高学生学业成就、促进教育公平和提供多样化、个性化教育选择等方面取得了良好的效果。首先,特许学校对学生的学业成就和大学入学率、中学后学位获得率具有很大的积极影响,其中黑人学生和低收入家庭学生获得的收益最大。2021年,美国国家经济研究局对特许学校影响和竞争的研究发现位于城市地区的特许学校提高了学生的考试成绩,其中对黑人、拉美裔和低收入学生的成绩影响更大;斯坦福大学教育成果研究中心(CREDO)的一项研究发现纽约的特许学校,尤其是黑人特许学校的学生在阅读和数学方面的成绩高于该州平均水平[6]。其次,特许学校免费对所有学生开放,没有入学要求,在促进教育公平上做出了很大的贡献。根据美国特许学校联盟官网上公布的信息,在2018~2019学年,与传统公立学校相比特许学校更有可能位于高贫困程度的地区,在调查的45个州中,39个州高贫困地区特许学校的学生注册率高于传统公立学校,其中有24个州两者之间的差距甚至超过了20个百分点,此外,特许学校更多为黑人、西班牙裔和低收入家庭学生服务,城市地区73.1%的特许学校学生是黑人或西班牙裔,缩小了不同学生的机会差距,扩大了公平[7]。最后,每所特许学校均具有鲜明的办学特色,学校管理者或举办者可以根据自己的意愿通过各种形式运作学校,为学生提供高质量、多元化的教育服务,如STEM教育、艺术教育、蒙台梭利教育、古典教育、“知识就是力量项目”(Knowledge Is Power Program, KIPP)等,保证学生可以根据个人发展和需求选择适切的教育。

3. 特许学校的特点

1) “公校私营”,以政府购买服务的形式授予办学权

特许学校是在相关法律的规定下通过政府购买服务的方式与授权机构签订合同,将已有或新建公立学校的办学权授予第三方机构来实行的改革创新。根据所签订的合同,这些第三方机构必须在规定的期限内保证达到双方所认可的办学目标,一般以改进学校教育教学现状为主,包括但不限于提高教育教学质量,实施特色教育,提升学生学业成就等内容[8]。合同的年限一般为3~5年,学校每年需要提交办学评估报告,合同到期后授权机构将对其进行全面的质量评价,再决定是否继续与其签订新合同。在管理主体上,57%的特许学校是独立的,其余43%的特许学校通过与外部组织签订管理服务合同将学校的运营和管理交予外部组织进行,外部管理组织分为两种类型,其中非营利性的特许管理组织(Charter Management Organizations, 简称CMO)占全国特许学校的32%,营利性的教育管理组织(Education

Management Organizations, 简称 EMO)占 11% [9]。此外, 尽管特许学校的办学经费是由政府提供的, 但特许学校的生均经费普遍低于普通公立学校, 为支持公立特许学校创建和复制, 1994 年美国国会和克林顿总统共同制定了特许学校计划(Charter School Program, 简称 CSP), 为特许学校的运营者提供短期资金以保障特许学校的启动, 支持优质教育资源的复制。

2) 以保障自主权为主构建多元办学模式

特许学校通过更严苛的问责制获取更大的办学灵活性和自主权以达成对公立学校的创新和改革。通过独立于学区运营, 在办学和管理过程中除了遵守有关校园安全、学生健康等必须遵守的基本法律规定以及达到与其他公立学校相同的学业考试要求外, 特许学校一般不受州及当地学区公立学校管理条款的约束, 而且在办学形式、课程与教学、人员配备、财务等方面享有高度的自主权。在办学形式上, 学校管理者或举办者可以根据自己的意愿通过各种形式运作学校, 如 STEM 教育、艺术教育、蒙台梭利教育等。根据不同的办学形式和教学需求, 特许学校可以自主选择不同的教材、课堂模式以及开设最有效、最适合学生发展的教学模式, 如部分特许学校采用的是每节课 50 分钟的传统课堂模式, 部分则采用 80 或 90 分钟的模块式教学, 也有部分学校采用这两者的组合。特许学校由于独立于学区运作, 可以根据学校发展需要和学生的特定需求支配学校办学经费, 还可以根据学校办学目标自主开发课程、设置教学模式、选择教材、招聘教师等。在人员配备上, 每所特许学校都有自主权雇佣适合学校发展和课程需要的员工, 学生的需求和学校的发展决定着学校的人员配备与资源分配, 部分学校甚至会雇佣具有强学术背景但不一定具备教学资格的老师。此外, 学校办学模式的自主性也意味着特许学校有更大的灵活性来培养多元化的教职工, 给教师提供了在重视教师贡献和乐于投资教师专业发展的学校环境中工作的机会。根据 2020 年卓越教育工作者的课堂调查, 特许学校教师比普通公办学校教师认为自己更有价值的可能性高 22 个百分点, 同时他们也认为自己得到了比普通公办学校更好的培训和专业发展[6]。

3) 以特色办学理念和创新课程教学提供多样化教育选择

特许学校旨在提供一系列多样化、差异化的选择, 以便父母选择最适合孩子发展的公立学校。特许学校都是具有创造性和特色的, 根据不同的办学内容, 每个特许学校都有自身别出心裁且贯彻始终的办学理念, 指导学校各个层次的决策, 推动着学校计划和发展的各个方面。如位于华盛顿州的 LUMEN HIGH SCHOOL 旨在帮助年轻的父母, 在帮助照顾孩子的同时实现教育目标, 为此学校不仅提供学历课程, 还提供儿童保育和幼儿教育课程, 并把育儿技能纳入课程, 为年轻家长和学生提供全方位的服务。通常来说, 特许学校的办学规模都比较小, 在校生在 200~600 人不等, 且均采用小班制教学, 尽管仍有部分特许学校采用传统课程与教学模式进行教学, 但绝大多数成功的、具有特色的特许学校均根据办学理念的不同创新课程和教学, 使学校课程设置和教学形式贴合学生个性化成长的需要和时代的发展。如 Erika Donalds 秉持着以自然而然方式培养学生对学习的思考和热爱的办学理念创建了 Optima Classical Academy (OCA), 成立了世界上第一所元宇宙特许学校, 该校将强调探究、辩论和讨论的古典课程转移到虚拟世界, 将沉浸式、协作式的虚拟现实课程与项目化学习、小组讨论、阅读等传统教学进行结合, 使学生以多重视角审视真实世界[10]。

4) 以完善的法律法规和有效的问责制保障办学质量

完善的法律法规和有效的问责制是保证特许学校质量的“一剂良药”。自 1991 年明尼苏达州颁布《特许学校法》至今, 全美一共有 46 个州和地区颁布了《特许学校法》。各州以特许学校联盟制定的《特许学校示范法》为模板和基础, 结合当地经济社会发展和教育发展现状形成州特许学校法, 保障特许学校的资金支持和设施支持, 规定了特许学校的授权机构和问责制度等。特许学校授权机构是根据《特许学校法》的要求, 通过立法机构授予批准和监督特许学校管辖权的实体组织, 包括独立特许委员会(ICB)、

高等教育机构(HEI)、州教育机构(SEA)、地方教育机构(LEA)、非教育类政府实体(NEG)和非营利组织(NPO)六种[11]。授权机构以增加学生进入优质学校的机会、为教育工作者提供所需的自主权和推进学校自治为使命对学校的整体绩效负责, 监督特许学校的办学过程, 保障特许学校的办学质量。此外, 通过《优质特许学校授权原则与标准》明确授权机构的核心责任, 指导全国各地的授权实践, 该标准严格规定了特许学校授权机构的五大职责, 包括培养地区需要的优质特许学校、与特许学校签订绩效合同确定学校运营和承担责任的具有法律约束力的条款、学校的审批机制、学校退出机制、学校的绩效评估和监督[12]。因此, 所有特许学校每年都需要发布一份年度公开报告或学校改进问责计划, 部分学校由授权机构直接进行评估, 部分则由授权机构聘请第三方教育评估机构进行评估, 特许学校必须通过评估证明其符合协议中规定的条款, 达到预期的办学水平, 否则将要接受一系列的问责并被收回办学权。此外, 学校的问责制还与家长的满意度有关, 特许学校的信息是共享的, 所有家长和社区成员都可以定期了解学生情况, 从而监督特许学校的办学服务。

4. 特许学校对我国义务教育公立学校发展的启示

1) 探索委托管理和政府购买服务的办学形式

我国义务教育的性质与教育的准公共产品性质共同决定了政府必须参与提供教育, 目的是扩大教育的供给和促进教育公平, 但政府参与提供教育并不等于完全由政府通过举办公立学校的形式来提供, 政府还可以通过补贴或购买服务来提供教育[13]。特许学校经过 30 多年的发展, 证明了授予第三方团体公办学校办学管理权的办学形式, 优化了教育资源配置, 既保证了义务教育的公益性, 又推进义务教育高质量、多元化发展, 为学生提供具个性化的教育选择。因此, 可探寻通过政府购买服务的形式优化义务教育公立学校的资源配置和办学效率, 探索依托集团化办学、通过公办名校 + 薄弱学校、公办名校+郊区学校等委托管理形式, 在学校产权属性不变的前提下, 把薄弱公办学校的运营和办学管理权委托给拥有优质教育资源和较强办学管理水平的优质公办学校或教育集团核心校承担, 在签订委托管理协议明确责任、权力、义务的前提下, 由优质公办学校或教育集团核心校对薄弱学校的办学质量进行全面负责, 通过派驻管理团队、教师轮岗、集体备课、同课异构等形式复制和扩大优质公办教育资源, 促进义务教育优质均衡发展。此外, 地方政府可设立专项资金对集团化办学和学校委托管理实践落实经费支持, 保证优质资源的复制和扩大顺利进行。

2) 保障学校办学自主权, 激发办学活力

目前, “上好学”和优质均衡是我国义务教育发展的基本方向, 优质均衡不是“千校一面”的同质化发展, 而是均衡的优质、多样化的优质。当前, 政府“管得过多”导致公办学校办学活力不足是制约公办学校质量提升和多样化发展的关键因素。为此, 义务教育优质均衡发展需要保障学校的办学自主权, 增强公办学校办学内生动力。借鉴特许学校的经验, 无论是独立管理还是通过外部管理组织进行管理的特许学校在办学过程和管理过程中都具有较大的自主权, 可以根据举办者的办学理念和学生、家长等的需求自主设置课程、设计教材、招聘教师、采用不同的教学形式等等, 这使得特许学校形成了多种办学模式并存的局面, 在提高了办学质量的同时使教育教学更具个性化、差异化。因此, 推进义务教育公立学校改革发展需要通过更多的自主发展空间使学校能创新教育理念和管理机制从而促进学校的高质量、多样化发展。首先, 适当扩大学校聘任中层干部、教职工的自主权, 使学校可以根据实际发展需要和学生需求选聘教职工。此外, 扩大学校职称评聘和绩效工资分配自主权, 由学校在科学考核的基础上进行自主分配, 且向教育教学实绩突出的优秀一线教师和班主任倾斜, 保障教师的专业发展, 激发教师的教育教学活力。最后, 保障学校经费运用的自主权, 在明确管理责任和完善管理机制后, 学校按照有关规定和学校发展需要对预算资金进行全过程绩效管理。

3) 凝练学校办学理念, 推进课程与教学创新

每个人的天赋、智力水平存在差异, 因此在义务教育优质均衡的发展阶段, 必须把义务教育的统一要求和学生的个性化发展结合起来, 使学生都能获得适切的教育, 能够富有个性地发展[2]。然而, 义务教育阶段要求学校必须按照国家规定的教育教学内容、课程开展教育教学活动, 使用统一的部编教材, 统一任用教师, 这无疑保障了义务教育的质量和学校的标准化发展, 但是也在一定程度上使得部分公立学校缺乏办学特色。因此, 在义务教育优质均衡发展的新时期, 公立学校不仅要注重学校标准化建设, 更要重视学校的优质特色发展, 兼顾学生的全面发展和个性化发展。重视学校特色办学理念的凝练和创新、独特校园文化的构建、特色校本课程的开发、课堂形式和教学方式的创新, 使义务教育学校可以根据不同的办学理念、时代要求、学科特点以及家长和学生的实际需求进行运作, 为学生提供适应其要求和个性发展的差异化教育。一方面, 优化学校课堂教学, 可探索小规模办学和小班化教学的应用, 通过减小办学规模和班额增加教师与学生之间的互动与交流, 推进教师因材施教, 使每位学生的个性得到充分发展。另一方面, 除国家规定的学科课程外聚焦学生核心素养发展开发特色校本课程, 依托信息技术、新媒体技术创新课堂教学环境, 促进课堂模式、教学形式和教学内容的改革创新, 依托跨学科融合共育探索项目式学习、探究式学习、翻转课堂等教学形式, 提高学生的动手能力、创新思维和知识综合应用能力。

4) 依法治教, 推进管办评分离

教育体制机制改革和学校的办学自主权需要通过有效的法律法规进行保障和约束。自教育部于2016年印发《依法治教实施纲要(2016~2020年)》提出依法治教后, 简政放权、管办评分离、现代学校制度等观念深入人心, 然而在实际中普遍存在着地方政府与教育行政部门简政放权意愿和改革力度不均衡、学校办学自主权的期待与现实有落差、学校监督评价机制尚待完善等问题[14]。特许学校是公立学校的一种类型, 完善的法律法规和绩效问责制度是特许学校提高质量、特色办学的重要保障, 也是第三方机构与政府签订的合同有效实施的重要保障。《特许学校法》和《优质特许学校授权原则与标准》等法律法规规范了特许学校的创办和运营管理, 通过办学经费和基础设施支持、设立授权机构、有效的问责制度、年检制度、评估监督机制等保障特许学校的多样化和高质量。借鉴其经验, 各地各校要依据国家政策法律法规建立并完善切合实际、体现地方文化特色和教育发展现状的现代学校制度。深入推进管办评分离机制, 理清政府、学校和社会之间的权责关系, 构建政府简政放权, 依法管理、学校自主发展、社会各界依法监督的教育公共治理模式。培养第三方教育评估机构, 每年通过第三方教育评估机构评估学校计划、教学质量和学生全面个性发展等的完成情况并形成年度报告或学校改进问责计划。此外, 充分利用网络新媒体平台, 定期公开学校办学相关信息, 通过学生代表、家长代表和社区代表了解各个相关群体的实际需求, 重视家校共建, 可探索建立由学校领导、一线教师、学生代表、社区代表、家长代表等组成的委员会参与学校重大决策的制定, 对学校的运营进行监督, 形成更加民主多元的学校管理、监督机制。

参考文献

- [1] 郭清扬, 卢同庆. 办学体制改革与义务教育均衡发展[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2017, 56(3): 161-169.
- [2] 冯建军. 义务教育均衡发展方式的转变[J]. 中国教育学刊, 2012(3): 1-4.
- [3] Budde, R. (1996) The Evolution of the Charter Concept. *The Phi Delta Kappan*, 78, 72-73.
- [4] 李孔珍, 普里西拉·沃斯特塔, 川·艾丽·库辛. 美国特许学校的发展及其启示[J]. 中国教育学刊, 2008(7): 24-27.
- [5] Kristof, J. (2021) EdChoice Public Opinion Tracker: Top Takeaways. <https://www.edchoice.org/engage/edchoice-publicopinion-tracker-top-takeaways-february-2021/>
- [6] Wolfe, C. and Fiona Sheridan-McIver, J. (2021) The Federal Charter Schools Program: 2021 Impact Report.

- [7] Gerstenfeld, A. (2023) Where Are Charter Schools Located?
<https://data.publiccharters.org/digest/charter-school-data-digest/where-are-charter-schools-located/>
- [8] 曾晓洁, 蒋曦. 特许学校: 美国公立学校制度变革的新途径[J]. 比较教育研究, 2002(5): 41-46.
- [9] Gerstenfeld, A. (2023) Who Manages Charter Schools?
<https://data.publiccharters.org/digest/charter-school-data-digest/who-manages-charter-schools/>
- [10] 刘慕洁. 将真实的世界“搬”进课堂 世界上第一所元宇宙特许学校开学[J]. 上海教育, 2022(26): 38-39.
- [11] National Association of Charter School Authorizer. Authorizer Types across the Country.
<https://www.qualitycharters.org/authorizer-types/>
- [12] National Association of Charter School Authorizer. Principles & Standards.
<https://www.qualitycharters.org/for-authorizers/principles-and-standards/>
- [13] 袁连生. 论教育的产品属性、学校的市场化运作及教育市场化[J]. 教育与经济, 2003(1): 11-15.
- [14] 杨东平. 启动办学体制改革, 促进教育创新创业[N]. 江苏教育报, 2016-01-20(007).