

# Autonomy & Accountability & Marketization: A Study of American Public Education Reform from the Perspective of Charter Schools

Hu Meng<sup>1,a</sup>

<sup>1</sup> College of Foreign Languages and Cultures, Sichuan University, Wu Hou, Cheng Du, China

<sup>a</sup> mmonicahu@163.com

## Abstract

As an innovative concept of American public schools, charters schools exchange obligation for autonomy and join education marketization which ultimately trigger a healthy and competitive environment for the entire public education system. It is a new method to solve the problem of government monopoly in public education. This paper will elaborate the concept of charter school, analyze its development logic in school autonomy, accountability, and education marketization. Through observing its practical problems in increasing social stratification and racial inequality, school choice invalidation, and education's subordinate to economy, this paper tries to inspire Chinese education that we should clarify the positive and negative effects of education marketization, meanwhile study its idea and successful practice. By combining with the actual situations in China, it is possible to formulate a new suitable approach for Chinese public education reform.

**Keywords:** American charter school, autonomy, accountability, marketization, public education reform

## 自治&问责&市场：从特许学校看美国公立教育改革

胡萌<sup>1,a</sup>

<sup>1</sup> 四川大学外国语学院, 武侯, 成都, 中国

<sup>a</sup> mmonicahu@163.com

## 摘要

美国特许学校作为一种新型公立学校,通过责任换取自治及教育市场化促进整个公立教育系统竞争性改革,是美国解决公立教育政府垄断问题的新方法。本文通过阐述特许学校的概念,分析其学校自治、绩效责任制、教育市场化的发展逻辑,发现特许学校实践中存在着加大公立教育社会分层和种族不平等、择校机制失效、教育成为经济附庸、经费不足等问题,由此为中国公立教育改革提出建议:在观察美国特许学校的同时,需厘清教育市场化的积极影响与消极问题,结合我国实际,构思地方学校以责任相易自治、家长自由选择、政府管理又非政府运营等适合中国公立教育改革的新思路。

**关键词:** 美国特许学校, 自治, 问责, 市场, 公立教育改革

## 1. 前言

特许学校是20世纪90年代以来美国改革传统公立学校的新方式。白宫2020年财务预算草案《改良美国的预算》(A Budget for a Better America)将教育部相关的估算减削12%,与此同时却大幅增加针对特许学校的资金5亿美元[1],足以看出联邦政府对特许学校的重视。作为美国公立教育改革新思路,特许学校旨在增加家长和学生学校选择机会,其在特许合同及相关法

律限制下,以责任相易自治,使教师及管理者自主改革、创新发展,进而促使整个公立教育系统逐步形成健康公平的竞争环境并激发公立教育改革,促进教育质量。

美国的特许学校建设引起了国内外学者的广泛讨论,研究涉及特许学校的产生溯源、论争、未来走向,及特许学校中的择校问题、政府作用、市场观念、法律支持力度、对美国公立教育改革的影响等方面。

国外研究特许学校的重要学者富勒(Bruce Fuller)认为特许学校在时间和意识形态上是对择校运动和教育券运动的延续,是教育中“激进的分权尝试”。富勒指出,特许学校意图纠正公立学校受到政府左右的问题,

但可能无法满足现代社会的教育需要；哈佛大学教育学院院长詹姆斯（James）指出，低成本提升学生成绩绝非公立学校创办目标，特许学校应探索使不同种族、阶级学生融合并发挥作用的方法[2]；格雷迪（Grady）探讨2012年7月《美国特许学校修改法》的可行性，并审查相关法律对特许学校的潜在影响[3]；福尔曼（Forman）从准市场化教育入手，研究特许学校是否危害传统公立教育[4]；塔沃斯塔（Wohlkstetter）和库森（Kuzin）指出，特许学校作为市场、政府、社会共同负责的新型学校，解决了美国基础教育的质量低下和教育不公平问题，为政府承担教育责任的方式提供了有益思考[5]。

国内学者关于特许学校的研究主要集中在特许学校法、特许学校政府作用、市场机制，及特许学校在美国蓬勃发展的原因、问题及应对措施等方面。人民出版社2014年出版的《美国特许学校运动研究》一书在公立学校重建背景下，从历史视角宏观全面梳理了特许学校运动[6]；翟俊卿、袁靖具体分析了特许学校发展中联邦政府、州政府角色[7]；魏建国认为特许学校久盛不衰是因为公立教育中政府与市场的结合[8]；黄学军认为，特许学校虽处在不同利益集团博弈中，但基于政府的有力支持、特许学校法的修订和利益集团间的对话，特许学校的发展前景乐观[9]；蒋曦、曾晓洁指出，特许学校促使美国公立教育制度从“公立学校国家垄断制”向“公立学校国家与社会共建制”转变[10]；孙来成从新自由主义入手，指出奥巴马鼓励特许学校等教育改革具有新自由主义私有化、市场化、竞争性的特点[11]。

国内外对特许学校的研究涉及政府机制、市场机制、择校机制、法律机制、公平与效率等方面，对特许学校的研究深入到了微观实践层面，但很少有学者从文化根源对特许学校的兴起进行分析。对于美国特许学校发端到对中国基础教育改革的借鉴研究，大多也只谈两国之间的差异性，相互之间缺乏必要的联系，因此缺少研究的实际应用。教育根植于文化传统之中，教育制度的形成和思想文化的关系密不可分。因此，本文力争在现有对特许学校分析的基础上，理论联系实际，阐述20世纪90年代特许学校兴起的文化根源和发展逻辑，理解特许学校试图解决的公立教育问题和达成的改革结果，由此启发中国：在观察美国特许学校的同时，厘清其产生的积极影响和消极问题，借鉴美国特许学校中政府承担公立教育责任的新思路与实践经验，结合我国实际，预想可能问题，构思适合中国公立教育改革的新思路。

## 2. 特许学校定义及特征

1991年，美国明尼苏达州（Minnesota）通过了第一个关于特许学校的法律；1992年，两位教师首创了美国第一所特许学校——圣保罗城市中学（St. Paul City Academy）。总部设在华盛顿的教育改革中心（The Center for Education Reform，简称CER）给出数据，截至2019年5月，美国已有44个州及哥伦比亚特区通过特许学

校法，全美约有7000所特许学校，在校生总数达320万名[12]。

关于特许学校的定义，美国联邦教育部给出的简明定义是：“特许学校是一种无宗派（nonsectarian）选择的公立学校，其在运作中免受许多传统公立学校规章制度的限制”[13]。美国国家教育局（National Center for Education Statistics）给出的定义则更详细：“特许学校是政府资助的公立学校，通常由某群体或组织在一立法合同，即国家、地区或其他实体颁布的特许状下办学。该特许状使学校免于遵守州或地方的一些法规。作为灵活性和自治权的回报，特许学校必须遵守特许状中制定的问责制标准。特许学校由授予其办学资格的实体定期审查，若未遵循课程、管理标准或未达到问责制标准，可撤销其办学资格”[14]。基于特许学校的定义和运作，特许学校具有如下五个特征：

第一、特许学校是公立学校。与传统公立学校相同的是，特许学校也从州、地方政府、地方学区、个人慈善捐赠获得资金，免收学费，受制于州的标准化考试制度[4]，无宗教性质，必须遵循美国宪法，不得对学生的性别、民族、智力等有所歧视；不同的是，特许学校被豁免一些教育规定，但需承诺一些教育目标。

第二、特许学校依照特许合同运行。特许合同是由学校运行者和授权机构制定的协议。学校运行者通常不是政府雇员，而是一群想要开办学校的个人或公共主体，包括教师、家长、公司领导和市政领导、公共机构、私营组织等；授权机构一般是学区或州政府，也可以是当地学校委员会、国家教育委员会，甚至社区学院等实体。

第三、特许合同与绩效问责制（accountability）息息相关。特许学校被赋予涉及估算、人事、及课程等领域的决策权，例如教师聘用、学校课程设置与时间安排、经费使用，相易条件是担负达到合同标准的绩效责任[15]。特许学校根据特许合同，对教育结果负责，不受传统公立学校一些不必要制度的约束。但特许合同不是永久有效。特许合同一般年限为3-5年，学校每年须提交年度报告，必须在契约年限内达到双方认可的发展计划等合约内容。若合同目标在期限内没有实现，或学校有违背法律或合同的行为，特许合同将被撤销，学校也将被关闭。据统计，自1992年以来，15%的特许学校因各种原因被关闭[16]。

第四、政府放权和问责制使特许学校拥有较大的自治权。世界各国对公立教育的改革主要在于学校重构与政府放权，以此逐步分解教育的政府垄断管理。特许学校虽然是公立学校，但政府通过“绩效责任制”给特许学校下放权力，使其不受州及学区对公立学校的微观约束、不受官僚控制。“教育自治被看作栽培更加严格的绩效责任制，帮助学校提高质量；特许学校是一项关键实验，推动了新型学校的创建”[15]。特许学校以责任相易学校自治，因地制宜地进行教学创新和学校重构，试图解决教育政府集权，促使公立教育系统形成良好竞争环境，以促进整个公立教育系统的改革。

第五、特许学校增加了家长对学校选择机会。美国公立教育系统一直实行“学区制”（school-district system），学区是美国最基本的教育行政单位与就学区

域单位[17]。传统公立学校普遍遵循“就近入学”，学生只能选择规定的一所或几所公立学校。不同于传统公立学校，特许学校实行跨学区“开放入学”政策(open enrollment)，即特许学校不能选择学生，而由家长为子女选择本州内的任何一所特许学校。特许学校招生须公平、公开、公正。若申请人数超过招生缺额，州政府普遍要求学校以抽签方式分配入学名额。

根据以上特征，作者将特许学校概括为一种政府经费支持、非政府运营、依照学校运行者和学校授权机构制定的特许合同运行的、问责制的、可选择的创新型公立学校。

### 3. 特许学校：自治&问责&市场

美国的自由主义文化传统关注限制政府强权，为个人提供自由的活动空间。特许学校得益于“小政府”、美国强调个人自由，得到了政府下放的权力；其绩效问责制和教育市场化促使特许学校对教育结果负责，并由此分解政府教育垄断。本节具体阐述 20 世纪 90 年代特许学校兴起的文化根源和发展逻辑，以及特许学校试图解决的公立教育问题和达成的改革效果。

#### 3.1. 政府权力下放：学校自治

人们常把美国称为“小政府、大社会”模式的典范。17 世纪《五月花号公约》签订，标志着人们自愿订立社会契约，“把个人权利让渡给公正平等的法律法案和官职”，即将来的政府，以便制定法令、建立公职；从殖民地到独立战争，人民对高踞于上的政府权力保持着高度警惕，明确政府的权利来自人民，认为“小政府”是政治制度的最好方式；约翰·洛克的政府分权理论是《独立宣言》主要起草人托马斯·杰弗逊“小政府、大社会”模式的理论基础。洛克的政府是权力受到限制的政府，分权而治的契约政府是自由的充分保证；建国初期，联邦政府制定《宪法》，立国和限权作为宪法的首要考量，其内容充分表明了人民的自由，承认了人民的权利，使“小政府、大社会”的理念得以实现。

虽然汉密尔顿等联邦党人同时表达了一个强大的中央集权政府对美国社会发展的重要作用，且联邦政府职能在罗斯福新政期间不断扩大并在 20 世纪 60 年代建设“伟大社会”期间达到极致，但 80 年代的新保守主义希望回归政府有限干预。美国关于政府职能的强、弱一直是交替消长的，国家遇到危机时需要政府发挥作用，危机后想要回到“小政府”模式。也就是说，美国社会定义的政府依然是权力受到限制的契约型政府。

政府与学校的关系也是美国教育发展中的一个重要问题。在教育中，限制政府权力的方式之一是政府权力的下放。美国新自由主义经济学派代表人物弗里德曼曾指出，20 世纪 50 年代公共教育的弊病在于政府垄断，垄断导致公立教育系统形成官僚行政体制。

20 世纪 80 年代，《国家在危急中：教育改革势在必

行》(A Nation at Risk: The Imperative for Educational Reform, 1983)调查报告敲响美国教育的警钟。报告指出，美国教育面临一场真正的危机，许多国家标准测试分数远远超过美国。报告认为，要想维持和增强美国在世界市场上的竞争力，必须致力于教育改革。这份报告直接导致了全国性“教育改革运动”

(education reform movement)，各州作出以速见成效为目标的教育改革。但由于州政府对地方学校专横地施加各种强行规定，各地采取了因地制宜的地方教育改革，试图将学校从名目繁多的规章制度和自上而下的管理中解脱出来，本质就是淡化政府对地方教育事务的控制。

正是在这个时期，受益于对政府权力的限制和提升教育质量的追求，20 世纪 90 年代兴起的特许学校得到了政府下放的权力，获得了比传统公立学校更大程度的自主权，除了健康、安全和民权方面的条款外，他们几乎不受任何州法律的约束。特许学校的自治是对公立教育政府垄断问题的改革，解除了教育发展的部分阻碍，释放了教学者的自由和技能，从而最大程度促进了教育活力，使得学校发展有了极大的创新与改革空间。美国当代教育学家古德莱德认为，各个学校中人的因素造成了学校之间的根本差异，这些差异使学校形成各自的特色。特许学校的自治为学校提供机会，使它们在一个总的框架下显示出自己的个性或不同的特征。

#### 3.2. 特许合同：绩效问责制

特许学校的自治不是政府不管教育，而是在政府宏观管理教育的背景下实行学校自治。与此同时，政府与特许学校签订特许合同，实行绩效问责制，对教育结果直接负责。特许学校享受了传统公立学校无法享受的办学自由，学校达成教育目标方式不受规定，各学校可以自由施行。而这份自由又限制在其允诺的责任内，如果达不到合同目标，特许合同将被撤销，学校也将被关闭。

绩效问责源于美国 20 世纪 80 年代的新公共管理运动，是在政府绩效管理，基于绩效结果，追究没有达到绩效目标和标准的政府机构及其公务人员的公共责任的制度。与传统政府管理关注投入、过程和强调规则为本不同，绩效问责强调结果为本。政府绩效问责的推行很快波及公共教育领域，教育绩效问责也开始兴起。

随着 20 世纪 90 年代美国政府对教育全国标准认识的明确，1994 年，联邦政府颁布《2000 年目标：美国教育法》(Goals 2000: Educate America Act)将这些目标具体、系统规划出来，保障目标达成的教育绩效问责制度开始确立。2002 年，《不让一个孩子掉队法》(No Child Left Behind Act)在全国推行教育绩效问责。政府支持《不让一个孩子掉队法》中的失败学校可以重建为特许学校。教育绩效问责制是特许学校创建的前提：学校对创办学校的承诺负责，努力实现预先明确的教育目标，实现不到就会面临被关闭的威胁。这是一种对特许学校运营者更严厉的学业问责制度，因此，他们的责任意识比传统公立学校运营者更强。得益于这种严格的绩效责任制，特许学校被看作促进公立学校提高教育质

量的关键对策。

### 3.3. 竞争、择校：教育市场化

斯密在《国富论》中指出，自由的私人市场会给社会带来好处。斯密相信，通过市场这只看不见的手的调节，物价会自然趋向合理，资本会自然流向对社会最有利的地方，每个人为自利所做的努力会给社会带来共同繁荣。对于教育市场化，一种观点认为教育是公共事业，其准公共性不允许把教育当作商品；另一种观点则认为市场选择并不改变教育公益性质，只是引入了一种竞争的手段。

从洪堡开始，密尔、弗里德曼、哈耶克一脉相承地对国家教育提出批评，认为国家实行一定的强迫的最低教育标准是适当的，但国家不应主办教育和管理教育，因为这会引起某种专制，阻碍个人的多样性自由发展。20世纪80年代，西方国家掀起的声势浩大的市场取向的教育改革浪潮，改革矛头指向由政府垄断而形成的官僚教育体系，指责政府垄断的公立学校体制是导致教育效率、质量低下的根源所在。他们认为，包括教育在内的社会服务，必须成为自由市场体系中的一部分。新自由主义经济学家弗里德曼就主张用市场方法改进公共教育，他在《资本主义与自由》一书中提倡将政府的角色最小化，让自由市场运作，以此维持政治和社会自由。

特许学校试图通过教育市场化，将教育系统视为一个大型贸易市场，希望通过竞争的教育生态倒逼传统公立学校改革，符合资本主义市场经济制度本质[18]。特许学校发展根据这样的自由市场理念：学校为吸引“消费者”——家长和学生，不断推进创新，适应于不断变化的需求，努力提高学校效果。这种为“市场份额”斗争使特许学校直接对“消费者”负责，否则特许学校将失去“客户”。由于特许学校抢夺了部分传统公立学校的学生，也迫使公立学校必须采取措施与其竞争。这样通过市场机制把教育与经济结合，促成教育形成一种良性的市场竞争体制，由此促进整个公立教育改革。

学校选择的支持者也指出，相比于教育政府垄断，竞争性教育市场更具创新性、回应性、更加高效[5]。此时期的教育改革，提高教育质量是教育改革的核心。扩大选择是提高学生学业成绩、教育质量整体提高的途径。

20世纪90年代中期，共和党执掌国会后，联邦政府和州政府推出了各式各样促进保守主义教育议程的复兴计划，各式关于扩大择校制的方案相继出台。择校是20世纪90年代的学校改革运动的主旋律，直接孕育了学券制、特许学校运动、私有化运动。

从市场层面，增加的学校选择机会使特许学校必须不断提升教育效果，以提高自身在市场中的竞争力；由于特许学校抢夺传统公立学校学生，公立学校也必须采取措施与其竞争；从家长层面，特许学校给予家长选择权，家长可自由选择适合子女的学校。同时，教师和学校管理者在其欣赏的学校任职或自主创办学校[19]。学生自由择校、教师自由发挥教学特长并完成教育梦想、

学校管理者施展管理才华自由管理学校，个人选择权和个人自由、个性发展促进其办学模式、理念多样化，满足多样学生群体的不同的教育需求，使得学生、教师、管理者都能在自由的环境中最大程度的发挥个人才华，而得益于个人才能贡献，教育也在和谐中发展。

学校自治、绩效问责制、教育市场化是特许学校的内涵。得益于美国“小政府”机制，特许学校以责任相易自治，使特许学校免于传统学校不必要的规章制度；受到与政府签订的特许合同的监督，特许学校对教育结果直接负责；在教育市场化背景下，家长选择权和教育市场的竞争促使特许学校不断进步。特许学校这一新型公立学校试图通过自治、问责和市场分解教育中的政府集权，因地制宜进行教学创新和学校重构，以自治、竞争促使教育质量提高，由此逐步促进整个公立教育系统的改革与进步。

## 4. 特许学校实践中的问题

特许学校推崇自治管理、自由竞争，迫使教育市场不断提高和更新管理。然而，教育不同于其他商品，有其自身特殊的发展规律，不能完全按照市场规则运行，过于极端化的手段和缺乏实证支持的理念必然导致新的教育问题，加剧资本主义矛盾[18]。特许学校给美国公立教育改革带来新思路的同时，其实践中也出现了一些问题。

托克维尔在《论美国的民主》中说，推动民主社会发展最重要的力量是平等原则。平等是对每个人的承认和尊重，激发了每个人的自尊和潜能。特许学校的建立体现了教育机会的均等。特许学校的支持者认为，特许学校促进了种族平等。研究显示，百分之七十特许学校的种族/民族构成与学校周边地区的种族/民族构成一致[20]。但批评者认为，特许学校因其免费性和自由选择性而更大比例地服务于处于弱势地位的孩子。由于美国社会和教育系统的复杂性，特许学校或许潜在加大了公立教育社会分层和种族不平等。

由于特许学校招收了较多家庭条件较差的学生，潜在导致了教育中更严重的社会分层。有些特许学校和家长签订不平等合同，以排除那些经济条件不够好、教育子女时间不够充裕的家长，人为地制造出家长之间的层级分化[6]，可能造成了新的社会阶层差异。

种族不平等问题的主要表现在：在少数族裔集中的特许学校，由于大多数特许学校根据族裔区分学生，招收的有英语学习需要的学生更少[21]。还有一些不够有特色的特许学校因惠及少数族裔学生，黑人学生比例较高，造成种族隔离。哈佛大学教授弗兰肯伯格(Frankenber)和李(Lee)2003年的调查中，16所学生人数超过5,000人的特许学校不均衡地注册了高比例少数族裔学生，而少有白人学生[6]；百分之十七特许学校的有色人种比例高于周边地区[20]。其次，特许学校虽定义为所有公民自由选择的公立学校，但事实上，美国有一半以上特许学校的入学标准相当隐晦和挑剔，看起来公平自由，实际创建在一系列复杂要求之上。许多特许学校有挑剔

的学生筛选机制，他们评估学生的家庭条件、成绩、申请动机、公民身份等。少数族裔学生由于社会生活各方面的不平等，家长条件和学生教育基础相对较低，由此被优质特许学校的剔除更加加剧了“结构性种族主义”（structural racism）。还有些特许学校争夺公立学校优秀学生，这些优秀学生更多地来自中上层或白人及亚裔家庭，从而造成传统公立学校黑人学生的集中。因此，特许学校需要探索使种族、阶级融合的方法。

其次，特许学校的市场化择校机制或许不是理想的那么有效。家长选择能力的差异、市场信息不对等、入学门槛的人为设定或许导致了教育选择的失效。根据海伦·布赛尔（Helen Bussell）对小学“择校过程的研究”的发现，中低收入阶层中的白领阶层往往比劳动阶层更会利用这些机会。家长选择能力的差异是客观存在和不可避免的。同时，由于教育市场中常常存在的信息不对等，真实信息被遮盖起来，导致了教育选择的失效。一个公共基础教育体系不能对选择抱有侥幸心理，而必须确保所有孩子都享有就读高质量学校的均等机会。所以，完全走市场化择校路线会加剧教育过程中的不公平，长此以往，教育两极分化将会更加严重，最终的结果很可能是中等阶层家庭的学生被遴选进优质的学校，而弱势家庭学生继续留在低质量的公立学校学习，逐渐形成差生和贫困生的集聚，社会分层更加固化[18]。

并且，特许学校的市场机制可能使教育成了经济的附庸。自由主义市场机制下的特许学校把教育当作经济的一个部分，形成一种“卖家和消费者”的关系。而特许学校由于争夺了公立学校生源，也迫使公立学校采取措施与其竞争。理想状况下，这样通过市场作用来配置教育资源，能使公共资源重新配置，促进公立教育。但反对的声音同样持续不断。有学者认为，特许学校“已被私有化所篡夺”[22]，没有兑现其改善学生成绩和整个学校系统的承诺。他们谴责用于特许学校的资金本应用于改善公立学校。另外，允许雇佣私人承包商管理学校使私人承包商成为特许学校的主力军。一些以赢利为目的的组织如以赢利为目的的教育服务公司爱迪生公司（Edison Project），必然只关注自身市场利益而忽视公立学校应承担的公共教育责任。将自由市场制度作为最能实现人权和自由、最有效率的制度安排，政府只是“守夜人”，唯有“最弱意义国家”才是“功能最多的国家”的神话不仅延续了古典自由主义的理论误区，将国家与市场、上层建筑与经济基础形而上学地二分，而且这种模式无非是在说，教育等公共事业也要服务于垄断资本。然而，教育不应成为市场主体，不应成为只顾效益和效率的、达不到就淘汰的商品。基础教育的公益性决定了其不能完全按照利益为先的市场规则运行。

特许学校在实践中还出现了不少现实问题。美国教育部的研究报告显示，特许学校大部分是新开设的小规模学校，60%特许学校的学生数少于200，而公立学校平均为400多名，这其中最主要的原因是特许学校面临的经费问题，启动资金不足问题极其突出[10]。此外，特许学校每名生获得的公共资金比公立学校少。同时，经费不足导致教师工资低，造成教师流失率高，由此造成的教师队伍不稳定对学校教育质量也有较大影响。

2015-16 学年，全美 K-12（kindergarten through twelfth grade，学前教育至高中教育的缩写）教育领域中，传统公立学校教师总收入平均为 57,500 美元，而特许学校仅为 49,200 美元，比传统公立学校教师低 8,800 美元[22]。

特许学校的另一现实问题是教师质量较低。特许学校可以在社会上公开招聘教师，不必限制其是否有教师资格证书，不过这种特点可能导致教师专业水平薄弱。数据显示，92%传统公立学校的教师拥有完整证书，而特许学校教师这一比例仅为 79%[22]。

在美国公共教育主要是州和地方自主的现实下，联邦政府如何有效实施教育绩效责任制是其必须面对的问题。关于绩效责任制的标准，在政府强化对学校授权人问责的前提下，应在考察特许合同是否达成承诺责任的同时增强对特许学校质量评价的综合性。另外，部分特许学校是《不让一个小孩掉队法案》中连续五年不能实现年度目标的“失败”公立学校重建而成。这种学校的师资、校长或许有所更换，但学生没有改变，存在不少成绩差甚至“问题学生”。美好的教育理想和学生的实际情况大相径庭。马萨诸塞州的一位特许学校创建者曾说，“我们的教育理想在我们招收到的学生的现状前显得那样的苍白无力。我们可以申请办学的特许，但却不能申请选择学生的特许。在种种压力之下，我们也不知道如何教育普通学校也奈何不得的学生”[23]。

## 5. 对中国公立教育改革的启示

我国国情和公立教育情况与美国有较大差异。中国公立教育主要面临政府垄断及基础教育发展不平衡问题。由于中国教育管理系统一直是单一的政府自上到下的统一管理，政府垄断导致的官僚主义使公立学校缺乏竞争和自治，并且利益相关者没有充分参与教育管理，使得激发教育基层改革、促进教育发展活力变得更为困难，也不利于各级学校形成办学特色。对于教育服务不足的地区，公共教育的发展更是“一滩死水”。另外，我国基础教育发展不平衡、不公平问题明显。我国公立教育也实行学区制，优质学区的学区房昂贵，再加上中国式“关系社会”，优质学区入学门槛高；而农村地区教育资源匮乏，城乡教育差异严重，城市化进程中大量进城务工人员随迁子女、农村留守儿童的义务教育困难也日益凸显；此外，私立学校的极速发展不仅抢夺了公立学校优生优师，阻碍公立学校正常发展，并且学费昂贵，中低收入家庭子女极难进入，导致教育中社会分层严重，“寒门难出弟子”。

虽然我们不可能照搬美国特许学校模式，但通过了解特许学校创办的文化渊源，学习特许学校办学理念和实践经验，能给我国公立教育改革提供一定借鉴与启示：

首先，中国的公立教育一直是国家化形式，政府垄断导致的官僚行政体制使公立学校缺乏竞争。特许学校在公立教育中引入市场机制，允许政府之外的个人、集团开办公立学校，由政府管理又非政府运营的公立学校新模式可以击破我国公立学校制度的国家垄断性。

我国义务教育经费有限，而特许学校市场机制吸纳社会资源，发挥公益组织、慈善团体、及公民个人在义务教育中的作用，可以实现义务教育供给多样化，帮助政府缓解财政压力，也有利于提高教育的效率效果。

针对我国因学区房、关系社会、私立学校学费昂贵等高入学门槛问题，特许学校的家长自由选择制可以提供解决新思路，为教育机会均等提供可能性。

要指出的是，在学习特许学校市场机制的同时，我们需要统筹兼顾教育的公共性质。教育的公共性和义务性并不摒弃其竞争性，但需要平衡市场与政府共同作用公共教育的方式，避免教育完全成为经济的附庸。同时，需要建立一个高效的服务型政府，使政府在这种市场机制中应起到规范作用，有效使用和监督办学规范，理清政府权力边界，在政府统一管理和学校教育自治之间保持平衡。通过政府与学校之间明确的可界定关系，可以促进基础教育的多样化和竞争性发展，使市场更具创新性，响应能力和效率。

关于我国基础教育的区域差异问题，可以借鉴特许学校以责任相易自治的思路，使教育权力回放到地方，激发教师和教育管理者的教育才能，使地方创造适合地方的教育。

## 6. 结论

特许学校对公立学校改革的有效尝试，说明公立教育中的市场机制如果与政府监管达到一种恰到好处的平衡，可以引发整个公立教育系统形成健康的竞争环境，为传统的公立教育改革与创新带来积极影响。虽然特许学校非常年轻，但正如加州（State of California）立法机构所言：“就拓展家庭选择、鼓励家长参与、增加教师满意、扩大校长决策、开发多样化的学校课程等方面而言，特许学校政策不失为一项可行的改革策略” [13]。特许学校不可避免地给传统公立学校带来了冲击，为公立教育改革提供了新视角，是一种值得各国试验、学习的方式。

特许学校在特许合同及相关法律法规的限制下，以责任相易自治，通过绩效问责制和教育市场化促进公立学校改革，在美国取得了一定成绩。特许学校会给美国教育带来什么，谁也不能现在就下断言。毕竟它实在是太年轻了。而且，各地特许学校之间差异也很大，不能将一个地方特许学校的结果推而广之，断定所有特许学校的成败。对于特许学校机制，我们不应盲目乐观，也不能全盘否定。我们可以在观察美国特许学校的同时，借鉴其思路与成功经验，结合我国实际，发现隐然的共通方面，预想可能出现的问题，丰富我国基础教育多样性，构思适合中国公立教育改革的新思路。

## References

- [1] Whitehouse. (2019) A Budget for a Better America: Promises Kept Taxpayers First. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2019/03/budget-fy2020.pdf>.
- [2] Ryan, J. (2008) Charter Schools and Public Education. *Stanford Journal of Civil Rights and Civil Liberties*, 2: 393-410.
- [3] Grady, D. (2012) Charter School Revocation: A Method for Efficiency, Accountability, and Success. *Journal of Law & Education*, 3:513, 554.
- [4] Forman, J. (2007) Do Charter Schools Threaten Public Education? Emerging Evidence from Fifteen Years of a Quasi-market for Schooling. *University of Illinois Law Review*, 3: 839-880.
- [5] Wohlketter, P.& Kuzin, C. (2008) The Development and Enlightenment of American Charter Schools. *Journal of The Chinese Society of Education*, 7: 24-27.
- [6] Yang, M. (2014) *Research on American Charter Schools*. People's Publishing House, Beijing.
- [7] Zhai, J. & Yuan, J. (2019) Roles of US Federal Government and the State Governments in Charter Schools Development. *Renmin University of China Education Journal*, 1: 135-146.
- [8] Wei, J. (2018) The Government and Market in American Public Education: Charter School Movement. *International and Comparative Education*, 2: 54, 57, 51-60.
- [9] Huang, X. (2010) Charter School Policy in US: Contestation and Trends. 12: 39, 37-41.
- [10] Zeng, X. & Jiang, X. (2002) A New Way to Change American Public School System. *Comparative Education Review*, 5: 44.
- [11] Sun, L. (2013) An Analysis of Neoliberal in Obama Education Reform. *Education Review*, 6:150.
- [12] Education Reform. (2019) Choice & Charter Schools. <https://edreform.com/issues/choice-charter-schools/facts>.
- [13] Feng, D. (2004) *Frontier Landscapes of Educational Administration in the US, UK and Australia*. National Institute of Education Sciences, Beijing.
- [14] NCES. (2020) Fast Facts of Charter Schools. <https://nces.ed.gov/fastfacts/display.asp?id=30>.
- [15] Whitty, G. (2003) *Devolution and Choice in Education*. National Institute of Education Sciences, Beijing.
- [16] Education Reform. (2013) Charter Schools: Quality Educational Options that Improve Schools. [https://edreform.com/wp-content/uploads/2013/08/CharterSchoolsPrimer\\_2013.pdf](https://edreform.com/wp-content/uploads/2013/08/CharterSchoolsPrimer_2013.pdf).

- [17] Richard Briffault. (2005) *The Local School District in American Law*. <http://muse.jhu.edu/book/31426>.
- [18] Zhang, P. & Kong, L. (2019). Will American Basic Education Become More Excellent While Promoting School Choice Movement Strongly? *Primary & Secondary Schooling Abroad*, 2: 39.
- [19] Education Reform. (2012) *Just the Facts-Charter Schools*.  
<https://edreform.com/2012/03/just-the-facts-charter-schools/>.
- [20] Bulkley, K. (2003) *A Decade of Charter Schools: From Theory to Practice* *Educational Policy*, 17: 331.
- [21] Education Issues. (2003) *Charter Report*.  
[www.aft.org/edissues/downloads/charterreport02](http://www.aft.org/edissues/downloads/charterreport02).
- [22] Li, W. (2019) *The Realistic Dilemma and Policy Response of the Development of American Charter Schools*. *Primary & Secondary Schooling Abroad*, 9: 13.
- [23] Moe, T. (2002) *Difficulties in Running Charter School Today*. *Techniques*, 4.