

## 学位论文独创性声明

本人所提交的学位论文是我在导师的指导下进行的研究工作及取得的研究成果。据我所知，除文中已经注明引用的内容外，本论文不包含其他个人已经发表或撰写过的研究成果。对本文的研究做出重要贡献的个人和集体，均已在文中作了明确说明并表示谢意。

作者签名： 徐范蔚 日期： 06.4.17

## 授权使用声明

本人完全了解华东师范大学有关保留、使用学位论文的规定，学校有权保留学位论文并向国家主管部门或其指定机构送交论文的电子版和纸质版。有权将学位论文用于非赢利目的的少量复制并允许论文进入学校图书馆被查阅。有权将学位论文的内容编入有关数据库进行检索。有权将学位论文的标题和摘要汇编出版。保密的学位论文在解密后适用本规定。

学位论文作者签名： 徐范蔚

导师签名： 冯增培

日期： 06.4.17

日期： 06.4.17

# 美国公校私营个案研究

## ——爱迪生学校集团运营实践与启示

### 摘要:

在世界基础教育改革关注优质教育的大背景下,要求改变公立教育系统的管理僵化和低效率的呼声日益高涨,寻求一种有效的办学模式,成为了教育改革者们的理性选择。公校私营作为一种新兴的办学模式,打破了原有的公立学校一统天下的局面,是近年来办学体制改革的探索与实践。尽管有公校私营的需求,但是我国的公校私营实践(即转制学校改革)仍然存在着不少问题悬而未决,而现有的理论研究在这方面的贡献也不够显著。于是在思考转制学校出路问题上,上海的做法就采取了“进”或“退”的两种方式,这只不过是规避了这些问题,并没有直面地去解决它们。于是,本研究就借鉴了在校校私营实践做得比较成功的国家——美国的经验,选择了美国最大的管理公立学校的私营集团——爱迪生学校集团(Edison Schools)作为典型个案,进行理论研究和实践探索。

有关公校私营的研究文献虽已有相当数量的累积,但在这些研究中,宏观制度层面的论述居多,微观实践层面的研究较少,尤其缺乏典型个案的研究。就美国的公校私营而言,宏观上论述了背景、形式、政策、现状等方面内容,微观上主要侧重其中的一种类型——特许学校的探讨,鲜少聚焦于其他类型。而就我国的转制学校改革而言,关注于制度层面问题,着重探讨政府和学校之间的关系,而较少地触及到学校实际层面,深入到学校实际的运营实践中去。为此,本论文以探讨研究美国公校私营个案为基础,着力分析爱迪生学校集团运营实践的成功经验,在比较中美两国公校私营的基础上,对我国现存的转制学校改革进行关联研究,进而提出启示建议。

本论文由前言、四部分正文和附录等构成。在前言部分,作者阐述了本研究问题提出的背景,界定了主要的概念,回顾了有关的研究文献,并介绍了研究内容和方法。第一部分简要概括了爱迪生学校集团的理论基础,分析了其存在的合理性,并阐述了内部管理中所涉及的规模经济理论、交易成本理论和范围经济理论这三方面的理论支持。第二部分是关于爱迪生学校集团的法律适用问题的论述,选择某些具有代表性的成文法为对象,从联邦和地方这两方面展开说明。第三部分是探讨爱迪生学校集团的运营实践,从研究该集团的历史进程和卓然成就出发,探讨其集团在组织结构、目标定位、资本运行、课程教学、教师培训、绩效评估以及外部公共关系等多个方面的成功运营实践。第四部分提出了爱迪生学校集团给我国的四点启示:进行集团管理、形成合理规模、明晰产权界限、完善外部环境。

关键词: 公校私营、爱迪生学校集团、转制学校、运营实践、

# **The Case Study of U.S. Public School's Privatization**

## **—The Operation and Revelation of Edison Schools Inc.**

### **Abstract:**

In the background that the reform of global basic education pays attention to high-quality education, it is a logical option for educational innovators to appeal to the change of the rigidified and low-effective management in public educational system and the pursuit of an effective model of school running. As an emerging model of school running, public school's privatization has broken the situation of public school's unification. It is a new exploration and practice in the recent system reform of school running. There is the demand of the public school's privatization, but there still are many problems in the practice of China. Meanwhile, the recent theories have not resolved the problems. And then there are two means of the future of the transformed schools in Shanghai. However, the problems have just been eluded and have not been solved directly. Then, the research has referred the successful practice in U.S. and has chosen Edison Schools Inc., the largest private group of public school's running, as the case study.

There are many literatures on the public school's privatization. However, many of them have discussed the macroscopic systems, with some about microscopic practice and several about case studies. In terms of the U.S. public school's privatization, the macroscopic contents have discussed such as background, form, policy, actuality, and etc.; while the microscopic contents have focused on charter schools and little on other types. As for the reform of the transformed schools in China, the researches are mostly on the subject of the system, with main discussion of the relationships between the government and the schools; while they have less touched on the schools, especially the practice of school running. Therefore, on the basis of the case study of U.S. public school's privatization, the thesis mainly analyze the successful operation of Edison Schools Inc.; then after the compare of the public school's privatization in China and U.S., it make the relating study of the China's recent reform of the transformed schools and reveal the suggestion.

The thesis was composed of preface, four parts of body, appendix, and etc. In the preface, the writer has talked about the background, the concepts, the literatures, as well as the contents and means. In Part One, the writer has given a general review of theoretical basis, has analyzed the rationality of existence, and has explained the theoretical support of the interior management such as the theories of Economies of Scale, Transaction Cost and Economies of Scope. In Part Two, it is the discussion about the application of law; and the writer has chose some representative written law and has shown on two aspects of federal and states. In Part Four, it shows the operation of Edison Schools Inc.; after the study of the history and the achievement, the writer has discussed that the headquarter has succeeded in school running practice such as organizational structure, goal orientation, fund circulation, curricula and instruction, teachers' training, performance evaluation, as well as external public relationships. In Part Four, the writer has made suggestion such as group management, reasonable scale, the ambit of the property rights, and the external entertainment.

**Key Words :** the public school's privatization; Edison Schools Inc.; the transformed school ;operation;

## 美国公校私营个案研究

### ——爱迪生学校集团运营实践与启示

#### 前言

#### 一、问题的提出

随着当今世界人才及教育的竞争日益激烈,基础教育的改革与发展越加受到各国政府和教育界人士的重视。在整个 20 世纪尤其是第二次世界大战以后,教育民主和教育质量成为了世界各国基础教育改革和发展的两大主题,尤其是 20 世纪 80 年代以来,教育质量更成为各国关注的焦点,各国的基础教育改革政策更旨在关注“优质教育”。联合国教科文组织于 2004 年 9 月 8 日至 11 日在日内瓦举办的第 47 届国际教育大会,其主题即为“面向所有青年的优质教育:面临的挑战、趋势和优先事项”,并在最后由全体代表一致通过的《联合国教科文组织国际教育大会第 47 届会议公报和关于提高所有青年教育质量优先行动事项的建议》中指出:“过于众多的青年人无法获得在 21 世纪中生存的必不可少的知识、能力和才智。要求教育更加适应现代社会,要求人们终身接受教育的呼声越来越高。因此,这一年龄段人的教育质量问题,今天已经是国家乃至国际范围的重中之重”。<sup>1</sup>

在这一大背景下,作为发展中国家之一的中国,由于其良好的经济增长态势和劳动力年轻、费用相对低廉且受教育程度较高的人力资源水平,这些都促使外国直接投资资本向我国快速转移。因此,提高劳动力的受教育水平和知识结构成为了我国制定政策的主要目标,“科教兴国”成为了我国的治国方略。可是,现今的中国和世界上许多国家一样,也存在着受人力资本理论影响而产生的旺盛教育需求与公共教育经费不足的激烈矛盾,公众对公立教育系统的管理僵化和效率低下的指责日益强烈,要求改革的呼声日益高涨。为了解决这一问题,教育研究者们从公共管理领域的“3E”(Economy、Efficiency & Effectiveness,即经济、效率和效益)改革运动中得到启发,将市场竞争机制引入教育领域,以期转变公立学校僵化的官僚组织形式,从而提高效率、改善质量。他们强烈要求打破政府垄断公立教育的局面,实现政府对学校所用权、经营权和管理权的“放权”。在他们看来,正是因为“现行公立学校所占有的近乎垄断的地位,才使得无效使用资源成为可能”。从这一意义上说,他们主张引入市场机制来改造公立学校,建立一个消费者主导的体制,以扩大家长和学生的教育选择权利。为此,我国公立

<sup>1</sup> 周满生:《世界基础教育:面临的挑战、趋势和优先事项》,《中小学教育》,2005年2月,第76-77页。

学校体制改革也迎来了发展的春天，打破了原有的公立学校一统天下的局面，开展了包括“公校私营”在内的一系列现代学校制度改革，形成了多元办学体制的新格局。

在我国，为了部分解决或缓和教育经费不足的严峻问题，政府允许一部分“公校”进行“私营”改革，称进行这种改革试点的学校为“转制学校”。所谓“转制学校”，是指在国有教育资源产权不变或部分产权合法转移的前提下，通过转变投资体制、管理体制和运行机制，使传统公立学校成为一种产权多元化的混合所有制学校。这有两种情况：一种是政府将当地一些办学成果高、社会声誉佳的公立学校（即名校）进行“转制”，其目的是为了拓宽办学经费来源渠道、收取高额学费，并以此激活校内办学机制，吸引高水平教师和优良学生，形成办学优势。另一种是政府将当地一些办学效益不佳、急需扩张改建的公立学校（即薄弱学校）进行“转制”，其目的是为了获得更多的教育资金用于对这些学校进行改造扩建上，通过利用学校负责人的丰富教育管理经验丰富来促进学校办学效益的提升，进而提高教育质量。简而言之，作为公立学校体制改革的一种试验，“公校私营”办学模式在公立教育领域引入了竞争，促进了改革，开展了学校校长和教育管理人员应由教育家还是企业家担任的争论，引起了全社会的广泛关注，也吸引了本人的视线。

在我国转制学校改革的发展历程中，国家的各项教育政策为其提供了依据。1993年国务院颁布了《中国教育改革和发展纲要》<sup>2</sup>，指导了公立学校改革的开展。随着这项改革的不断深入，国家教育部等上级行政领导机关也先后颁布有关法规文件来加以规范，如《全国教育事业“九五”计划和2010年发展规划（1996）》<sup>3</sup>、《国务院办公厅转发教育部关于义务教育阶段办学体制改革试验工作若干意见的通知》（国办发[1998]96号）<sup>4</sup>、《教育部关于加强大中城市薄弱学校建设办好义务教育阶段每一所学校的若干意见（1998）》<sup>5</sup>等。到了2002年，教育部又发布《教育部关于加强基础教育办学管理若干问题的通知》（教基[2002]1号文）<sup>6</sup>。

<sup>2</sup> 《中国教育改革和发展纲要》指出：“改变政府包揽办学的格局，逐步建立以政府办学为主体，社会各界共同办学的体制”。

<sup>3</sup> 《全国教育事业“九五”计划和2010年发展规划（1996）》提出：“现有公办学校在条件具备时，也可酌情转为‘公办民助’学校。到2010年，基本形成以政府办学为主，社会各界共同参与的办学体制及公立学校和民办学校共同发展的格局。”

<sup>4</sup> 《国务院办公厅转发教育部关于义务教育阶段办学体制改革试验工作若干意见的通知》（国办发[1998]96号）指出：“‘公办民助’、‘民办公助’等不同的办学模式是对义务教育阶段政府办学的适当补充，目前仍处在探索试验阶段，因此，义务教育阶段公办学校办学体制改革试验药从严控制。公办学校的办学体制改革试验，须经省级教育行政部门批准并严格控制进行办学体制改革试验的学校数量。同时，各地要抓紧治理‘校中校’、‘校中民办班’或‘一校两制’等不规范办学行为。进行‘公办民助’、‘民办公助’等办学体制改革的试验，应该主要选择基础薄弱学校进行。”

<sup>5</sup> 《教育部关于加强大中城市薄弱学校建设办好义务教育阶段每一所学校的若干意见（1998）》指出：“继续积极稳妥地推进办学体制的改革，要把办学体制改革与薄弱学校的改造、择校生的治理、规范办学行为及合理配置教育资源等五个方面更加有机地结合起来。”

<sup>6</sup> 《教育部关于加强基础教育办学管理若干问题的通知》（教基[2002]1号文）指出：“薄弱学校、国有企业

同时,实践也证明了我国转制学校改革的成就价值:在一定程度上满足了我国现阶段的家长、学生选择优质教育资源的需求,增加了优质教育资源的数量,提高了基础教育的办学效率,使我国基础教育阶段的办学体制、投资渠道呈现出多元化的格局,吸纳了个人、社会团体等的资金投入教育领域,缓解了我国“穷国办大教育”的经费短缺的问题,同时也在一定程度上加快了薄弱学校的建设。这些都证明了“公校私营”办学模式有其存在的必要性和可能性。

尽管有“公校私营”的需求,但是,回顾我国转制学校改革十多年的实际经历,我们发现其中存在着若干问题,转制学校所取得的成就与原先设想的有很大的出入。在理论研究者们看来,这些问题可以归纳为以下几方面:其一,转制目的的悖离。现实中,许多学校将转制目的仅仅理解为教育投资体制的改革,这与转制的核心在于使学校的所有权与经营权相分离这一目的相差甚远。其二,转制学校的性质及走向不明确。转制学校的定性到底是公立性质呢,还是私立性质呢,还是公私混合性质呢,众说纷纭,这也基于性质不明而造成责、权、利的不明,从而造成管理上的推诿,也带来的对转制学校未来发展的诸多困惑。其三,转制试点学校的选择有争议,上海公立学校转制政策的基点是强调“薄弱学校转制”,但实际上,相当多转制学校的前身是“一般学校”、“新建学校”甚至是“好学校”。其四,转制学校的产权不清晰。对于转制学校而言,其财产使用权归学校,这点是毫无疑问的;但是在财产的占有权、收益权和处分权方面还没有给予明确的界定。其五,转制学校管理中的责、权、利不明确。政府和学校对于如何分配转制后的权力并未达成一致,加上他们认为既然转制学校在性质和归属问题上模糊不清、政校关系的不清晰,由此产生了转制学校办学行为的不规范的一系列问题。其六,转制学校的师资结构有待优化。在转制学校中,基于节约成本的考量,聘请退休教师和其他学校的在岗教师做兼职的现象不为少数。同时,有些转制学校缺乏完全的人事聘任权,加上教师编制问题,使得转制学校教师队伍的迫切需要得到优化。诸如此类的问题层出不穷,人们开始对转制改革的目的、转制学校的高收费与教育公平之间的矛盾,政府在转制学校管理中所扮演的角色等提出质疑,开始思考转制学校未来发展的出路到底如何。

以上海为例,其转制学校未来发展主要有两条出路,即“进”或“退”。所谓“进”,指“进”入民办性质。比如,2005年9月,上海市徐汇区的第一所转制学校——西南位育中学就变为民办学校。该校自1993年转制成立以来,在十几年的转制改革试验过程中,由于其灵活的办学体制,学校从初创时期的一所普

---

所属中小学和政府新建学校等,在保证义务教育阶段学生就近入学、国有资产不流失的前提下,可以进行按民办学校机制运行的改革试验,实行公有民办。办学水平和教育质量较高、社会声誉较好的公办中小学和幼儿园是长期积累形成的公共教育资源,不得改为民办或以改制为名实行高收费。实施办学体制改革的公办中小学、幼儿园,须经省级教育行政部门或其委托的地(市)级教育行政部门批准,未经批准,任何部门和学校不得随意更改学校的性质。”

普通通的工建配套校舍，发展成为一所占地 26 亩（又扩建了东部分校）、有 1.2 万多平方米建筑、具有一流教育设施的花园型学校；该校教育质量已列入上海市重点中学行列，多次荣获各项先进单位称号，其学生也多次在全国、市、区各类竞赛中获奖。对于这一类办学条件好、教育质量高、社会声望高、体制改革效益显著的转制中小学校，转为民办学校可能会更有发展空间。而所谓“退”，指“退”回公办性质。比如，市第一中学当时是全市第一所转制的重点中学，现已退回公办，从 2005 年秋季学年起，按公办学校标准收费。普陀区原来的新武学校是所转制学校，从 2004 年秋季起和原武宁路二小合并，成立公办新武宁小学，招生范围从原来的全区改为以就近入学为主。上外黄浦外国语小学借助世博拆迁换址的机会，也将从 2005 学年起退回公办，大幅降低学费。

另外，我国现有关于转制学校的理论研究，大多把视角聚焦在转制学校的制度层面上，讨论转制后学校定性是姓“公”还是姓“私”以及由此产生的学校产权问题，探讨政府和学校之间的关系问题，而少有研究把问题的视角触及到学校实际层面，深入到转制学校实际的运营实践中去。因此，从学校微观管理层面来考察转制学校，寻找其在学校运营实践方面的出路，具有现实意义。在我国转制学校探索的发展进程中，学校的有些做法还需要改进，如果能借鉴他国的成功经验，就会对推进我国的这一改革起到事半功倍的作用。

于是，本研究选择了美国最大的管理公立学校的私营集团——爱迪生学校集团（Edison Schools）作为典型个案，进行理论研究和实践探索。简单地说，爱迪生学校集团起源于 1992 年由前耶鲁大学校长 Benno Schmidt 领导的爱迪生项目（Edison Project）。最初的计划是建立 1000 所私立学校，随后计划更改为管理公立学校。1995 年开办了第一批四所学校，并保持了很快的增长速度，预计到 2006 年，该集团将遍及美国本土的 20 个州和哥伦比亚特区以及英国的 5 个州，管理的学校数量将超过 140 所，其学生人数将达到 33 万之多。爱迪生学校集团还开办师范学院来改善教师培训工作，其教师在新学校开学前有为期四周的职前培训，然后每年至少有五天的培训。爱迪生学校集团提倡小型学校；较长的在校学习时间；良好的学习环境；教师敬业；校本管理、校长负责，校长要对学生的学业进步、学校的经营效果、社会的满意认可负责。各地的爱迪生学校采用统一的教育模式，主要科目的课程、教材由集团公司统一规定，并对教师进行教法的详细培训。该集团引进电子综合测试系统，每月对下属学校 2-8 年级学生进行测试，监控教育质量。教师每季度要做学生学业进步对比报告，以监控学生的学业进步情况及设定新的学习目标，进行个性化的教育，等等。可以看出，爱迪生学校集团在运营方面有很多值得我们研究的地方，开展此项个案研究意义重大。在该集团的历史进程中，关于它为什么会产生、存在哪些合理之处、适用哪些法律、

如何开展运营实践、有何特色和优势、以及对我国的转制学校改革有何意义和启示等，这些问题都值得我们深入研究和思考。

## 二、 公校私营的概念界定

### (一) “公校”

众所周知，“公校”是“公立学校”的简称，这里所指的是“公立中小学校”。它相对于“私立学校”而言，表现为政府用公共教育经费创办的、受政府监督和管理和学校。从这个意义上说，学校的所有权归属于政府，这就意味着公立学校是一个面向社会大众的、体现教育公平的、具有统一标准的、实行免费教育的活动场所。

### (二) “私营”

所谓“私营”，即非政府经营，是与“公营”，即政府经营相对立的。在教育领域，也就是指非政府因素在学校经营管理中的地位和作用正在不断地扩大和加强，学校的经营权和管理权归属于民间私人机构。具体说来，主要表现为三方面内容：其一，既包括非政府单位举办和经营私立学校，也包括由它们管理公立学校。其二，既包括政府直接资助私立教育，也包括非政府方面参与公共教育的运营。其三，既包括公私双方合作办教育，也包括公共教育机构运用市场原则和机制进行自我管理，等等。<sup>7</sup>

### (三) “公校私营”

综合上述观点，“公校私营”的概念可以界定为，指一种保持学校公共所有权不变（即学校所有权仍属于政府），不断减少和降低学校的公共财政投入和公共控制；进而将学校的经营权与管理权转移给私营组织或个人，提高私人对财政投入和私人控制，按照私营模式来管理和运作公立学校的办学模式。目前来看，美国公校私营，以爱迪生学校集团为例，其做法主要包括两个方面：一是自己创办并管理特许学校（charter school），或接受其他的特许学校委托来管理这些学校；另一是通过与地方学区的教育主管部门签订承包合同，来管理传统的公立学校。具体来说：通过与地方教育当局签订合同，将办得较差、学生家长不满意的学校委托该集团来管理运营。教育当局按当地生均费用向该集团提供办学经费，并提出办学的质量要求；而该集团提出具体质量指标，并全权负责学校的管理运作，包括选聘教师、确定课程、教学内容、方法，以及日常管理等；其目的是提

<sup>7</sup> 曲恒昌：《当今世界教育私有化特点探析》，《比较教育研究》，2001年第1期，第41页。



高公立学校管理水平和办学效益。

### 三、 国内外研究综述

20世纪90年代初,美国的公立学校私营化改革引起了我国教育研究者的关注。在我国关于美国公校私营的现有研究文献中,在宏观理论研究方面,主要集中于对其背景、形式、政策、现状等方面开展论述:有介绍美国公校私营现状概述的文章,如赵中建的《教育可以营利吗?——今日美国公立学校私营管理》<sup>8</sup>;有探讨美国90年代公立学校私营化改革的背景、形式和争议的文章,如余新的《九十年代美国公立学校私营化》<sup>9</sup>;有对美国公立学校改革的政策分析的文章,如曾晓洁的《美国公立学校“改制”的政策分析》<sup>10</sup>;等等。而在微观实践研究方面,主要侧重于其中的一种类型——特许学校展开论述:有分析特许学校的成因的文章,如蔺艳娥和范牡丹的《美国特许学校运动成因分析》<sup>11</sup>;有质疑特许学校办学模式的文章,如姚霞的《叩问美国特许学校》<sup>12</sup>,张金辉和赵晓凤的《针对美国特许学校的十项辩论》<sup>13</sup>;有探讨特许学校绩效责任的文章,如傅松涛和王淑娟的《试论美国特许学校的新型绩效责任制度》<sup>14</sup>,丰继平的《美国特许学校绩效制原则及其运作》<sup>15</sup>;有针对特许学校在学校管理层面的某些方面进行论述的文章,如曾晓东的《“特许”中的“管制”——特许学校改革中政府的作用》<sup>16</sup>,金娣的《美国特许学校的运行机制探略》<sup>17</sup>,韩伏彬、孟丽和蒋文静的《美国特许学校的家长合同》<sup>18</sup>,冯蕙的《美国特许学校教师研究》<sup>19</sup>;等等。至于深入具体实际个案的微观实践研究则比较少,就爱迪生学校集团而言,目前只有洪明和徐红敏的《改革美国公立学校的新尝试——爱迪生学校的新发展》<sup>20</sup>和柯森的《“爱迪生计划”述评》<sup>21</sup>,而这两篇文章只是从爱迪生学校集团的不同发展阶段进行了简要的论述,缺乏系统性。另外,在关于我国的公校私营改革的办学模式——转制学校的现有研究文献中,有分析当前我国转制学校成因的文章,

<sup>8</sup> 赵中建:《教育可以营利吗?——今日美国公立学校私营管理》,《教育发展研究》,2000年第5期,第82-86页。

<sup>9</sup> 余新:《九十年代美国公立学校私营化》,《比较教育研究》,1998年第3期。

<sup>10</sup> 曾晓洁:《美国公立学校“改制”的政策分析》,《教育科学》,2002年6月。

<sup>11</sup> 蔺艳娥、范牡丹:《美国特许学校运动成因分析》,《延安大学学报(社会科学版)》,2005年2月。

<sup>12</sup> 姚霞:《叩问美国特许学校》,《上海教育》,2005年1月。

<sup>13</sup> 张金辉、赵晓凤:《针对美国特许学校的十项辩论》,《外国教育研究》,2005年第1期。

<sup>14</sup> 傅松涛、王淑娟:《试论美国特许学校的新型绩效责任制度》,《比较教育研究》,2003年第6期。

<sup>15</sup> 丰继平:《美国特许学校绩效制原则及其运作》,《外国教育研究》,2004年第3期。

<sup>16</sup> 曾晓东:《“特许”中的“管制”——特许学校改革中政府的作用》,《比较教育研究》,2004年第12期。

<sup>17</sup> 金娣:《美国特许学校的运行机制探略》,《教育评论》,2003年第3期。

<sup>18</sup> 韩伏彬、孟丽、蒋文静:《美国特许学校的家长合同》,《衡水学院学报》,2005年9月。

<sup>19</sup> 冯蕙:《美国特许学校教师研究》,《基础教育参考》,2005年9月。

<sup>20</sup> 洪明和徐红敏:《改革美国公立学校的新尝试——爱迪生学校的新发展》,《外国中小学教育》,2005年第7期,第1-6页。

<sup>21</sup> 柯森:《“爱迪生计划”述评》,《外国教育研究》,1998年第3期,第49-53页。

如钱扑的《当前我国转制学校成因分析》<sup>22</sup>；有探讨转制学校产权问题的文章，如李金初和臧国军的《公有转制学校建设现代产权制度的实践与探索》<sup>23</sup>，杨挺的《教育投资主体多元化背景下的学校产权规范分析——以公立转制学校为例》<sup>24</sup>，于强的硕士论文《转制学校产权管理的比较研究》<sup>25</sup>；有研究转制学校现状和出路的文章，如魏志春的《公共管理视野下转制学校的困境与选择》<sup>26</sup>，王晓红的硕士论文《转制学校的现状与探索——个案研究》<sup>27</sup>；有关于上海市转制学校实践的文章，如方建锋的《颇具争议的公立学校转制：大胆的政策构想与明显的操作误差——关于上海市转制学校的综合个案报告》<sup>28</sup>，王毅的《上海转制学校向何处去——胡瑞文谈转制校的进退抉择》<sup>29</sup>。上述这些说明，本研究还是具有较强的可行性和发展空间。

美国公立学校私营化改革是美国当前教育改革中的一个十分引人注目的热点问题，关于对爱迪生学校集团的存在与发展也争议颇多。在理论方面，以约翰·E·丘伯（John E. Chubb）和泰力·M·默（Terry M. Moe）1990年合著的《政治、市场和学校》<sup>30</sup>为代表，它被视为美国公立学校私营化改革的主要推动力量，该书在政治学制度理论的基础上，通过揭示公立学校教育的现实危机与公立学校制度本身的内在联系，建立了一个分析学校治理状况的独特理论视角。另外，在1999年11-12月，著名的《教育周刊（Education Week）》<sup>31</sup>以专题报道（Special Reports）形式，分四次（11月24日、12月1日、8日和15日）刊登了讨论“教育公司：新的学校教育经营（Education Inc.：The New Business of Schooling）”的报道。在实践方面，除了该集团网站<sup>32</sup>的自身介绍外，还有美国社会对该集团的争议。反对者如恰卡·樊特（Chaka Fattah）的《爱迪生学校集团在全国范围内表现很糟（Edison Schools Perform Poorly Nationwide）》<sup>33</sup>，他对爱迪生学校集团的学生学业提高的真实性提出质疑；支持者如新美国学校研究开发公司（RAND）的《爱迪生学校集团运营和成就（Operations and Achievement in Edison

<sup>22</sup> 钱扑：《当前我国转制学校成因分析》，《教育科学》，2002年12月。

<sup>23</sup> 李金初、臧国军：《公有转制学校建设现代产权制度的实践与探索》，《教育发展研究》，2005年11月（B）。

<sup>24</sup> 杨挺：《教育投资主体多元化背景下的学校产权规范分析——以公立转制学校为例》，《中国教育学刊》，2004年6月。

<sup>25</sup> 硕士论文：于强的《转制学校产权管理的比较研究》，华东师范大学，2002年。

<sup>26</sup> 魏志春：《公共管理视野下转制学校的困境与选择》，《教育科学研究》，2006年1月。

<sup>27</sup> 硕士论文：王晓红的《转制学校的现状与探索——个案研究》，山东大学，2003年。

<sup>28</sup> 方建锋：《颇具争议的公立学校转制：大胆的政策构想与明显的操作误差——关于上海市转制学校的综合个案报告》，《上海教育科研》，2003年第1期。

<sup>29</sup> 王毅：《上海转制学校向何处去——胡瑞文谈转制校的进退抉择》，《教育发展研究（B）》，2005年3月。

<sup>30</sup> 顾明远主编，蒋衡等译，（美）约翰·E·丘伯，泰力·M·默著：《政治、市场和学校》，教育科学出版社，2003。

<sup>31</sup> Mark Walsh, *The For-Profit Education Industry*, Education Week, November 24 & December 1, 1999.

Mark Walsh, *Report Card on For-Profit Industry Still Incomplete*, Education Week, December 8 & 15, 1999.

<sup>32</sup> <http://www.edisonschools.com>

<sup>33</sup> [http://www.house.gov/fattah/pr\\_pa\\_archive\\_2002\\_2000/pr\\_011217\\_edison.htm](http://www.house.gov/fattah/pr_pa_archive_2002_2000/pr_011217_edison.htm): Chaka Fattah, *Edison Schools Perform Poorly Nationwide*, December 17, 2001

Schools)》<sup>34</sup>，文中从战略执行、学校运营、学生成绩等不同角度来探讨爱迪生学校集团的发展前景。由此可见，有必要对美国公校私营的个案——爱迪生学校集团运营情况进行深入而系统的梳理。

#### 四、 研究方案

##### (一) 研究目标和内容

本研究通过这篇硕士论文，开展对美国最大的管理公立学校的私营组织——爱迪生学校集团的个案研究，在总结这间教育集团公司的成功经验基础上，来为中国转制学校改革献计献策。具体来说，本研究主要包括以下几方面内容：首先关注该集团产生和发展的历史进程，论述其外部存在和内部管理的理论依据。接着对该集团的法律适用进行阐述。然后，借鉴有关现代企业制度理论、企业集团理论和学校管理理论，分析该集团的运营实际情况，从组织结构、目标定位、资本运行、课程教学、教师培训、绩效评估以及外部公共关系等多个方面进行逐一探讨。最后，分析该集团在办学中所具有的优势、特点和存在的问题，在总结经验教训的基础上，思考对中国转制学校改革的启示。

##### (二) 研究方法

本研究采取文献研究法、个案研究法、比较研究法等多种教育科学研究以及其他学科的研究方法，注意吸收教育学、社会学、管理学等人文科学的相关学科的最新研究成果。具体来说，运用文献研究法，将在充分拥有文献资料的基础上进行研究，尽可能地搜集国内外典型公校私营发展的理论研究文献，研究它们的发展，总结经验和教训；运用个案研究方法，研究爱迪生学校集团的实际运营情况，总结其成功经验，发现其存在问题，把理论运用于实践，并在实践中检验的研究成果的现实意义；运用比较研究法，比较中美公校私营的教育实践，为解决当前的实践研究提供借鉴，从而找到适合中国转制学校改革发展的特色之路。希望本论文的研究能源于实践，高于实践，服务于实践。

<sup>34</sup> [http://www.rand.org/pubs/monographs/2005/RAND\\_MG351.pdf](http://www.rand.org/pubs/monographs/2005/RAND_MG351.pdf); Brian Gill, Laura S. Hamilton, J. R. Lockwood, Julie A. Marsh, Ron Zimmer, Deanna Hill, Shana Pribesh, *Inspiration, Perspiration, and Time—Operations and Achievement in Edison Schools*, 2005.

## 第一部分：爱迪生学校集团的理论基础

### 一、爱迪生学校集团存在的合理性分析

#### (一) 从公立学校的公共品属性来透视爱迪生学校集团的积极意义

“公共品”这一概念在保罗·A·萨缪尔森和威廉·D·诺德豪斯合著的《经济学》中阐释如下：公共品是一种特殊的商品，企业或个人在生产它时向市场之外的其他人强加了极多的利益，相反却极大地减少了自己的利益。“正外部性的极端情况是公共品”，在市场机制和政府干预（资助）的有机结合下，它们的生产才能满足社会大众的需要，并不是公共品必须由国家（政府）来生产，而是因为公共品的正外部性（外部效应或外部收益）决定了生产这些物品的收益非常分散，单个企业或消费者不会有经济动力去提供这些服务并试图从中获利，这样“私人生产公共品势必导致供应不足”，“政府必须介入以鼓励公共品生产”。当政府在生产或“购买公共品时，政府的行为与其他任何大笔开销的个人行为并无二致”，政府支付成本即投入货币后，“市场机制就接手过来，引导资源流入企业，从而生产出灯塔或坦克”。经济学家常常从分析公共品所具有的两大特征来阐释公共品的概念。这两大特征一个是消费的非排他性（Non-exclusive），它与排他性相对（Exclusive）；另一个是消费的非竞争性（Non-rival），它与竞争性（Rival）相对。

拿教育来说，一个人接受教育首先是他本人受益，如使他更聪明，更有能力，找到更好的工作，升迁到更好的职位等。从这个意义上说，它具有某些私人产品的排他性和竞争性。但是，教育在给一个人带来较大私人利益的同时也产生了很大的正外部效应，即将相当大的一部分利益通过受教育者外溢给了社会，也可使其他人受益，使社会的劳动生产率提高，使整个民族的文化素质得以提高，如此等等。从这个意义上说，这种产品又具有某些公共产品的非竞争性和非排他性。因此，教育可以说是一种特殊的公共产品，而公立学校教育则具有更强烈的正外部性，因为其教育成果的外部受益范围往往更大，它们通常由政府投资并举办，向学生收取少许的费用或实行义务教育。

那么，公立学校作为公共品，是否能够进入市场、私营管理呢？在一些持反对观点的人看来，作为公共产品的那部分教育是不能私营化或部分私营化。而经济学教授 Tyler Cowen 指出：人们觉得市场不可能提供公共品或无法解决外部性，而大多数人没有意识到，市场经常用我们变化多端的方式解决了公共品问题。正因为公共品的两个明显特征“非排他性”和“非竞争性”使生产者失去生产的积极性，而市场能够开发出一些技术和方法来解决这些问题，当然市场解决公共品

问题的不完善，必须与政府解决的不完善进行一番权衡。<sup>35</sup>当市场来执行生产任务的时候，公共品的性质并没有因此而改变；公立学校的公共品性质和一切公共品的属性一样，从根本上讲是国家利益和需要决定的；公立学校能否成为公共品理应由正外部性是否出现“极端情况”或趋于“极端情况”而定。

综上所述，公立学校教育这一公共品属性，并不是浅层次意义上所指的必须由政府“自上而下”的包揽。真正的公共品属性的多寡、强弱，只取决于教育成果（人才、毕业生）的外部受益（正外部性）范围极端化的程度，因而意味着各级“政府资助”上的责任大小，而不能成为该物品能否私营化的理由，更不能成为拒绝市场机制的借口。只要政府支持教育并予以学校相对足够的资金和权益，学校便可以交给任何符合一定要求的生产者去运作，直到达到一定的教育目标。因此，从公共品生产的角度来看待爱迪生学校集团，我们似乎可以看到更多的积极意义：首先，能使教育的正外部性得到了更好的体现，将效率与公平较好地兼顾了。因为它试着使公共品真正体现出对外的价值（即造福更多的人），向外部尽可能广泛且彻底地扩大直接或间接消费者的收益。公立学校的教育，应当更接近于公共品意义的程度，应当使教育达到最佳的“他人共享”的形态，而爱迪生学校集团则就更好地做到了这一点。其次，能与政府建立了良性的发展关系。爱迪生学校集团的经费来源和其他的公立学校基本是一样的，受到各州政府及其学区的资助；但是它和政府的关系重在一个“合同”，在一份责任合同的基础上运作的公立学校。事实上，政府与集团之间的关系正是对政府与公共品关系的最好理解，公共品属性并不是拒绝市场机制的借口，建立这样一种灵活的关系，才能更有效地发挥公共品生产极大的正外部性功能。公共品正是政府干预（资助）与市场机制的有机结合，这种结合使政府对学校的资助按照一定的合同更为切实地投入到教育中去。最后，能使公共品与国家的关系更为紧密。在集团与政府签订的合同中，代表着公共利益或意志的国家意志不再停留在表层的口号上，而是实施到了具体的细节和行动之中。集团在被赋予一定权利来管理公立学校的同时，不仅需要积极主动地去履行其义务、体现公共意志、满足公共利益，而且还要接受国家的监督与判决，如此，国家与集团的关系更直接而快捷，国家对于学校的控制并非削弱反而更加强了。

## （二）从“公益”与“私利”的融合来分析爱迪生学校集团的理论逻辑

根据人力资本理论，人们把教育需求分为两类：一类是过度需求（*excess demand*），指政府提供的教育机会不足，学位数量不够；另一类是差异需求（*differentiated demand*），是指学生和家庭根据自己的偏好选择学校。就基础

<sup>35</sup> <http://jpkc.ecnu.edu.cn/ggzcg/shoukejiaoran/gonggongzhengcelilun/f5.doc>; Tyler Cowen, 《公共品与外部性》

教育而言，政府举办的传统公立学校仍然占据着主导地位，这主要是因为：一是国家提供的基础教育一般是免费的、充足的，没有“过度需求”；二是国家对义务教育阶段的课程有一定的控制，实现“差异需求”的空间较小。以美国为例，尽管政府举办的传统公立学校基本上满足了社会的教育需求，但是由于政府经费紧张，同时这类教育机构在发展过程中又出现了许多问题（如教育质量下降、办学效益不高、办学模式单一化等），难以满足社会多元化的教育需求。于是，当这种情况出现时，在适宜的制度环境和教育市场中，就会有寻利性资金进场、斥资教育，以此来填充政府留下的市场空间，爱迪生学校集团就是其中的一种情况。

可以看出，在该集团的利益组成中，混合了公共利益（简称“公益”）和私人利益（简称“私利”）。因此，有学者担心，这两种目标对立的利益如果并存会产生冲突，对“私利”的追求会破坏“公益”，从而无法使得学校正常运作。他们的这种担心源于私营所关心的不是为公众提供服务，而是如何赚钱、如何用最低的成本提供最廉价的产品服务。关于这一问题，可以从以下几方面来分析：首先，从教育生产的特点来看，为追求“私利”而生产的教育产品，也有正外部性，也含有“公益”。教育的公益性主要表现为教育所具有的外溢的社会效益，爱迪生学校集团所改变的只是教育的福利化分配方式，并不会改变教育结果的社会效益。该集团按照教育规律和教育市场的要求组织教育生产，按市场规律与外部环境进行资源交换。其次，从制度环境的作用来看，良好的制度环境建设让人不敢为追求“私利”而破坏“公益”。有些学者担心公立学校由私人来经营会产生漠视社会利益的后果。可是，这种担心可以通过政府管制来解决，而不必由政府代替企业组织生产。我们不否认，一部分人会有机会主义动机，但可以通过制度约束使其“不得不”守法经营。当制度设计具有更好的适应性，更好地把握公共利益与经济效益之间的平衡时，制度的目标就更可能得以实现。最后，从商业世界的现实来看，成功的商业机构并非以破坏“公益”为代价去追逐“私利”。斯坦福大学的一个研究小组就曾用六年时间，研究了平均有近百年历史的18个卓越不凡、长盛不衰的公司后得出这样的结论。“这些企业都有‘利润以外’的追求，它们追求一组目标，利润只是其中之一，而且不是最重要的目标。它们为一种核心理念所指引，这种理念包括核心价值观和超越只知赚钱的使命感。有趣的是，它们要比纯粹以盈利为目标的公司赚更多的钱。”<sup>36</sup>可见，爱迪生学校集团可以有“私利”动机和“公益”动机的双重驱动，只有当它们提供了有价值的服务才能得到认可，提供糟糕的教育服务就会被市场抛弃，“公益”与“私利”是可以共处的。

<sup>36</sup> 王伟：《营利性教育机构：理论逻辑与市场现实》，《北京大学教育评论》，2005年第2期，第11页。

## 二、爱迪生学校集团内部管理的理论支持

爱迪生学校集团的内部管理是现代企业管理理论在教育领域的延伸。该集团是一个由多个法人组成的教育联合体,其内部各成员机构都是独立的法人,有其独立的资产并以其承担民事责任。各成员机构在追求各自独立的利益同时,又在共同的利益基础之上,以创办、经营、契约、技术、人事等多方面的联系纽带所组合而成的集团联盟,具有管理层次复杂、经营领域多样、教育产品繁多等特点。可见,爱迪生学校集团内部管理的理论支持主要体现在规模经济理论,交易成本理论和范围经济理论这三方面。

### (一) 规模经济理论

规模经济的概念起源于美国,揭示的是大批量生产经济性的理论。其最核心的涵义是指:在投入增加的同时,产出增加的比例超出投入增加的比例,单位产品的平均成本随产量的增加而降低,即规模收益(或规模报酬)递增;反之,产出增加的比例小于投入增加的比例,单位产品的平均成本随产量的增加而上升,即规模收益(或规模报酬)递减。当规模收益递增时,称作规模经济(Economies of Scale);当规模收益递减时,称作规模不经济(Diseconomies of Scale)。可见,规模经济主要包括四个方面的内容:①生产的规模经济。随着生产规模的扩大,分摊到单个产品上的厂房设备、经营管理等固定成本就会减少。②交易的规模经济。一次大规模的交易比分次的小规模交易加起来更节省时间,交易成本和运输成本也低。③储藏的规模经济。投入品购买后,产品出售前的存放集中会因存放数量的增多而使单位储藏成本减少。④专业化分工效益。从动态的角度看,长期的大批量生产交易,将使分工更加细化、专业化,产生出新的技术和设施,从而提高生产效率,带来成本的节约。在这四个方面中,生产的规模经济在规模经济中表现的尤为突出。因此,规模经济理论着重研究的是:生产规模和经济效益之间的关系,分析收益和成本变化过程。从收益方面看,规模经济有三种变化过程,即规模收益递增→规模收益不变→规模收益递减;从成本方面看,也相应有三种变化过程,即平均成本降低→平均成本不变→平均成本增加。通常所说的规模经济是指规模收益递增或平均成本降低的现象,即收益增加的幅度大于规模增加的幅度,其中边界点是收益增加与规模增加相等。<sup>37</sup>

根据这一理论,爱迪生学校集团进行集团化的内部管理,有利于规模效益的实现。这主要体现在以下几方面:①平均固定资产成本下降。爱迪生学校集团通过统一筹建运作下属各个学校,扩大招生规模,能有效地降低各所学校的土地征

<sup>37</sup> 张海如、李培如:《规模经济:理论辨析与我国企业集团发展趋势》,《太原科技》,2001年第1期,第1页。

用、校舍建设、设备添置等经费支出,使每所学校的分摊到的固定资产成本大大降低。②日常管理成本下降。爱迪生学校集团在其日常管理中,按需设岗、定岗定人、分工专业化,能使机构和管理人员精简,提高工作效率。该集团对其下属学校的一些共同管理活动(如与地方教育当局合同关系的建立、人员的招聘与培养、学生成绩的绩效评估等)进行集中管理,使学校的校长、教师可以全力以赴参与教学和研究工作,提高教育质量和办学水平,从而大大降低了日常管理成本。③经常性支出的节约。爱迪生学校集团对下属各学校所需要的消耗品(如教材、教学与办公用品等)采取统一采购的方式,这比单个学校各自采购更节约了支出。

## (二) 交易成本理论

交易成本(Transaction Cost)的概念最早是由科斯在1937年《企业的性质》中提出的,他认为交易成本是“通过价格机制组织生产的、最明显的成本,就是所有发现相对价格的成本”、“市场上发生的每一笔交易的谈判和签约的费用”及利用价格机制存在的其他方面的成本,包括事前为达成一项合同而发生的成本,事后发生的监督和贯彻该项合同而发生的成本,既包括金钱上的花费,也包括时间与精力上的花费。<sup>38</sup>因此,在科斯看来,交易成本至少包括以下四项成本费用:①发现相对价格的信息成本;②签约过程的谈判成本;③长期合同减少灵活性,从而引起风险增大而带来的成本;④政府对市场交易所施加的成本,如税收。<sup>39</sup>

因此,在学校运营过程中,其交易成本一直存在、贯彻始终。但学校交易成本的属性很特殊,其表现形式可分别从学校内外部两个方面来考察。一方面,学校内部交易成本主要表现为:①信息流通成本,即因信息流通渠道不畅通,导致学校获取经营信息的难度增大而产生的额外支出;②制度运行成本,即为规范、维护和监督约束学校教职工或内部组织的行为而制定和实施的各种计划、目标任务、规章制度所耗费的资源;③人才引进成本,即由人事制度的某些规定,使学校在引进人才时遭遇阻碍,学校不得不为此付出更多的代价或通过非正规渠道增加搜寻、引进人才的成本;④管理协调成本,即由于学校内部管理制度不健全或不合理,“人治”色彩浓,管理过程中随意性大,无形中增加教职工之间的摩擦、冲突、扯皮等机率,由此而产生的学校用于解决和协调这些摩擦和冲突所花费的精力和时间成本;⑤组织效率损失或组织内耗。另一方面,学校外部交易成本主要表现为:①外部关系成本,即学校为处理好同政府、投资者、社区、家长等各方面关系所支付的费用;②品牌宣传成本,即学校在竞争中为树立形象、增强自

<sup>38</sup> 唐丽艳、韩莉莉、贾革文:《产业集群的交易成本分析》,《技术经济》,2004年第11期,第64页。

<sup>39</sup> 魏明:《基于交易成本理论的企业纵向并购动因分析》,《经济师》,2005年第4期,第76页。



身竞争力和提高知名度而投入的用于广告、策划、宣传等方面的成本,以及从事社会公益活动而造成的成本支出;③外部不确定性造成的额外支出或损失。<sup>40</sup>

降低交易成本是一个组织在运行过程中不断追求的目标,学校办学也不例外。爱迪生学校集团联合了多个公立学校以集团化方式运作,有效地降低了办学过程中的交易成本。这主要表现在:一方面,通过构建一个以集团化方式办学的组织结构,创设精简的职能部门,设计科学的治理结构,制定健全的运营制度;从而降低集团内部的制度运行成本和管理协调成本,节约信息流通成本,减少效率损失或内耗。另一方面,以集团形式统一公共关系,这在协调与政府及教育主管部门的关系、取得学生及家长的理解、处理社区关系、树立公众形象等方面,将单个学校的外部交易成本整合,从而降低了分摊到单个学校的外部交易成本。

### (三) 范围经济理论

范围经济(Economies of Scope)的概念是20世纪80年代初由潘热(John C. Panzer)、威利格(Robert D. Willing)和鲍莫尔(William E. Baumol)等提出的,旨在描述多产品生产企业的经济性的理论。该理论指出,当两个或多个产品生产线联合在一个企业中生产比把它们独立分散在只生产一种产品的不同企业中更节约时,就存在范围经济。范围经济揭示了企业从事多产品生产的成本节约现象。一般地讲,范围经济主要来源于“公用物品”(Public Goods)的充分利用,一旦这种公用物品为生产一种产品而投入,无需增加太多的费用甚至无需代价就可以部分地或全部用于生产其它产品,这时就存在范围经济。<sup>41</sup>

根据这一理论,爱迪生学校集团开展了小学、初中以及高中不同层次的教育,而这些不同层次的学校又分享了集团提供的许多“公用物品”。具体来说,这些“公用物品”主要表现在以下这几方面:①品牌标识。爱迪生学校集团下属各学校标识了同一品牌——“爱迪生学校”,这样就能够迅速扩大了单个学校的知名度和影响力;新开办的学校利用这一品牌,能够较快地吸引社会的关注和提升学校的名气。同时,集团用统一的品牌进行广告宣传,能使各个学校获得同等的广告效应。②办学理念。爱迪生学校集团采用相同的办学理念,有利于统一思想、形成共识、便于管理、扩大影响;新开办的学校采用相同的办学理念,可以使学校的教师和学生办学理念上较快地达成共识,从而缩短磨合周期、降低管理成本。③科研成果和教育信息。爱迪生学校集团有时设立专项基金开展教育科研,所获得的成果再推广给下属各学校;同时,集团下属某一学校所取得的科研成果,也可为其下属的其它学校所借鉴和采用。这样,不仅能够促进各学校间的互相学

<sup>40</sup> 张学敏,潘燕:《论高校经营中的交易成本》,《高等教育研究》,2005年3月,第33页。

<sup>41</sup> 张仁华、黎志成、张金隆:《范围经济与纵向一体化》,《管理工程学报》,1997年12月,第220页。

习，提高教育质量；而且能够更大限度地利用科研经费，提高科研效益，扩大科研效度和影响。此外，各学校间还利用网络共享了其它教育信息，减少了因信息搜索和获取所产生的成本花费。④管理体制。爱迪生学校集团采用统一的组织设计和管理模式，有利于统一管理，缩短组织设计时间，减少摩擦成本，使其下属各学校较快地步入良性循环轨道。特别是在新学校的开办时，通过移植集团已有的管理体制、使用已有的品牌、借鉴已有的办学经验，使新学校克服了学习曲线所带来的障碍，促使其较为迅速地建立竞争优势。⑤其它教育资源。各学校的图书资料、校舍、设施设备、师资等可以一定程度地共享，从而降低了每所学校的单位办学成本。

## 第二部分：爱迪生学校集团的法律适用

美国是一个分权制的国家，其教育特别是基础教育以地方政府管理为主。这种体制强调应给予地方更多的权力，使地方能够根据本地区的实际情况来发展教育，反对以强制性的手段或行政命令干预地方教育的发展或教育活动的进行。美国联邦宪法第一、第四、第六条均规定联邦不得干预州的事务，尤其是宪法修正案第十条明文昭示：“本宪法所未授予合众国或未禁止各州行使的权力，皆由各州或人民保留之”。由于宪法中未提及教育，因此，教育行政和法律责任在各州，联邦政府没有直接领导和管理教育的权力；而只有授助和指导职能，起服务性质的作用。联邦政府可以根据国会制定的教育授助法，通过补助拨款等形式，把联邦的政策和意图渗透到州和地方，从而起到间接地调整和统一全国 50 个州的教育的作用。换言之，美国中央一级教育管理机构，即美国联邦教育部，对各级别和层次的教育行政、教育政策和教育事务没有统一和严格的规定，其权力和责任主要是就全国性的教育问题提供政策指导，负责制定规章，执行并监督实施国会通过的有关教育拨款法案，帮助地方政府和各个学校发展教育事业，保障每个公民有平等的机会充分享受免费的公立教育。相应地，美国的教育立法权和行政管理权主要在各州，美国各州宪法一般都规定了州政府在教育事务中的自主决策和管理权力。各州除了对本州教育进行一般的规定之外，主要通过各州设立的学区教育委员会负责本学区的教育事务，同时各学区的各级学校又按本校的实际情况进行管理，不受统一的模式束缚。州议会审议通过本州教育法案，州教育行政部门制定行政规章、负责执行这些法律；学区教育当局根据州法律和州行政部门规章自主管理中小学事务，可以发布适用于本学区的规章。可见，要考察爱迪生学校集团的法律适用问题，可以从联邦和地方这两方面来入手。另外，这里主要探讨爱迪生学校集团的特殊法律适用问题，至于其一般法律适用问题，如办学的一般规则（如学生成绩评价、学时、课时、校历等）、相关的公共安全法律（如消防安全、武器安全等）、公共资助部门的行为规则（如人员档案的保留、会计和审计程序等）、以及其他适用于所有机构的法律（如劳动条件、工资保障、退休保障等），在此不做专门论述。

### 一、 联邦法律适用

尽管美国的教育实行地方分权，学校、地方享有充分的自主权，但美国近一个世纪、特别是 20 世纪 80 年代以后，联邦政府对教育的介入和干预日益加强，美国政府越来越多地介入了教育并加强了对教育的各种形式的直接和间接影响，这尤其体现在对公立学校的管理方面。具体来说，进入 20 世纪 80 年代，从里根这尤其体现在对公立学校的管理方面。具体来说，进入 20 世纪 80 年代，从里根

到现任的小布什的各届政府,共和党和民主党的两党总统尽管在许多问题上存在分歧,但是在推动全国的教育改革、加强政府的教育责任这一点上似乎并没有明显不同。此外,美国联邦政府的教育政策和法规还注重提高教育质量,特别是以公立学校的教育质量为中心。这与美国人在教育上的矛盾心理是分不开的:一方面,他们不满欧洲教育历史上的精英教育的传统,即教育作为一种身份和特权的象征在社会上分配不均,因而为自己所建立的、面向大众的公立学校教育制度而骄傲;另一方面,他们又羡慕欧洲(包括亚洲一些国家)的教育水准,深深地为自己的公立学校花费巨大、却质量不高的状况而担忧。随着1983年《国家处于危险中(A Nation at Risk)》的出版,一种悲观的分析和预测就像一个爆炸装置一样打击并震撼了整个国家。美国人几乎众口一致地谴责教育的平庸,追求教育优异成为全社会的共同呼声,出现了一浪高过一浪的教育改革运动。

因此,在爱迪生学校集团的发展史上,它所适用的不同时期的联邦法律尽管互有区别、各有侧重,但仍然是相互联系、“一脉相承”。根据“法不溯及既往”的原则,本论文主要围绕《不让一个孩子落后法(The No Child Left Behind Act of 2001, NCLB Act)》<sup>42</sup>来进行详细论述。

《不让一个孩子落后法》在基础教育方面的内容主要集中于10个主题(title),分别是:①改善不利者的学业成绩(Improving the Academic Achievement of the Disadvantaged);②高质量教师和校长的储备、培养和充实(Preparing, Training, and Recruiting High Quality Teachers and Principals);③为英语受限者和移民学生提供的语言教学(Language Instruction for Limited English Proficient and Immigrant Students);④21世纪的学校(the 21st Century Schools);⑤推动已知的“家长选择”计划及其创新性计划(Promoting Informed Parental Choice and Innovative Programs);⑥弹性与绩效(Flexibility and Accountability);⑦印第安、夏威夷和阿拉斯加原住民的教育(Indian, Native Hawaiian, and Alaska Native Education);⑧加强资助项目(Impact Aid Program);⑨一般性条款(General Provisions);⑩对其它法令的废止、重新设计和修订(Repeals, Re-designations, and Amendments to Other Statutes)。在这十个主题中,有关爱迪生学校集团的相关规定,联邦政府是通过立法来干预的,并辅以财政拨款的经济手段来加以协调控制。这主要由于美国的地方分权传统,使美国联邦政府也不能直接干预教育;因此,联邦政府在制定教育法时往往都附有财政拨款,以此来实现联邦对教育的干预和控制。在本法案中,就常常出现如“授权拨款(authorization of appropriations)”的相关字眼。

<sup>42</sup> <http://www.ed.gov/policy/elsec/leg/esca02/107-110.pdf>. *Public Law print of PL 107-110, the No Child Left Behind Act of 2001*

根据爱迪生学校集团 2005 年的数据资料显示<sup>43</sup>，2004 年，该集团的学校数量为 103 所，其中 45 所（占总数的 44%）是独立的特许学校，58 所（占总数的 56%）是通过与学区签订合同而管理的传统公立学校。既然，特许学校在该集团所管理的公立学校中占据着近半数的份额；那么，该集团也是有资格申请到联邦政府的特许学校专项拨款的。我们以此为例，在该法案中，对它的申请、获得、使用及监督作了详细的规定，从而将联邦的意图通过立法的形式贯彻下去。但是，值得一提的是，这些规定一般都不具有强制性，各州可以执行，也可以不执行，关键是看各州是否接受拨款，如果拒绝拨款，联邦立法中的管理规定对各州及其所属学校基本不起作用。具体来说：从立法目的上看，联邦政府的功能在于提供在规划、设计和初步实施中的财政资金，评价办学效果，增加成功学校数量，以此来鼓励各州支持推动学校改革的发展；从拨款数量上看，联邦从 2002 财政年度开始至接下来的五个财政年度每年拨款 3 亿美元。至于各州如何获得此项拨款，以下将就申请方式、资格认定、拨款使用及监督管理这几方面展开详细的论述。

### （一） 申请方式

申请这一专项拨款的第一步，是向联邦政府提交申请材料。该法案中规定，申请机构所提交给联邦的申请资料要阐述拨款的使用目的和实现形式、资格的符合程度、款项的分配规则、以及公布信息的及时性等。具体来说，主要表现在这几方面：①关于学校层面的组织管理问题，这包括学校如何使其所有学生达到州学生成绩标准，如何设计课程和组织教学，如何向不同年龄阶段的学生提供他们所适宜的教育服务，等等。②关于行政层面的管理监督问题，包括经授权的公立特许机构对学校办学目标的确立以及考察学校如何逐步实现这些目标所采用的方法，界定两者之间的行政管理关系。因为根据各州实际，经授权的公立特许机构具有不同性质，它可以是地方教育行政的分支部门，也可以是经地方教育行政部门授权的其他组织和个人，因此所衍生出来的行政管理关系也不尽相同。③关于学校外部的社区参与问题，即家长和社区其他成员参与到学校的规划制定、组织设计与实施、信息沟通与分享等活动的程度。④关于办学成果的督导评估问题，即经授权的公立特许机构在合同届满时如何确定学校是否满足办学目标。⑤关于拒绝拨款问题，如果出现这种情况，那么申请机构要提出请求并说明理由，从而体现合格申请机构实现成功管理的必要性。⑥关于拨款的适当使用问题，即如何与教育部管理的其它联邦拨款相协调。⑦关于学生权利的保障问题，包括告知学

<sup>43</sup> [http://www.rand.org/pubs/monographs/2005/RAND\\_MG351.pdf](http://www.rand.org/pubs/monographs/2005/RAND_MG351.pdf): Brian Gill, Laura S. Hamilton, J. R. Lockwood, Julie A. Marsh, Ron Zimmer, Deanna Hill, Shana Pribesh, Inspiration, Perspiration, and Time--Operations and Achievement in Edison Schools, 2005.

生学校情况、给予其平等的入学选择机会等。⑧关于拨款合同的保证问题,符合资格的申请机构要负责每年向联邦教育部和州教育行政部门提交进度报告,以此来决定学校是否达到了办学目标,还要负责配合参加联邦教育部和州教育行政部门组织的评价活动。

## (二) 资格认定

不是所有的组织或机构,都有资格申请这一专项拨款的。在法案中,对申请机构在获得特许学校专项拨款的资格认定方面分别作了具体的规定。就爱迪生学校集团而言,要符合如下规定:①集团所开设的课程和教学要有一定的质量水平;②集团要具备州教育行政部门所授予的一定管理自主度;③集团要具有一定范围的社区支持;④集团所提出的办学目标要体现其雄心壮志;⑤集团对评估其办学目标实现情况所采用的策略要体现一定的水准;⑥集团要具备实现这些目标以及提高学生成绩的条件;⑦在拨款的使用上,集团要具备一定的资历和条件。

另外,补充说明一点,该法案除了继承克林顿政府时期的有关内容外,甚至将“特许”这一概念的外延,从学校延伸至学区和州。比如,在法案中,各州教育行政部门要符合如下规定:①州的特许学校项目要能帮助改善学校教育的不利情况,使学生能达到其所在州的学业合格标准和熟练标准;②州教育行政部门授予学校的管理自主度要符合该州的特许学校法;③州的特许学校项目所提出的各项办学目标要体现其雄心壮志;④州对评估学校办学目标实现情况所采用的策略要体现一定的水准;⑤州要具备实现这些目标以及提高学生成绩的条件;⑥州要有一定数量的高质量的特许学校;⑦在拨款的分配和使用上,州教育行政部门要具备一定的资历和条件。

## (三) 拨款使用

获得了联邦政府的这一专项拨款,在使用时,也不能随心所欲、自由意志,而是要“专款专用的。在法案中,针对这一问题,也做了详细的限定。首先,最大限度地<sup>⑨</sup>把拨款下发到具体学校手中。因为,联邦政府的这一款项是按照州和学区来下拨的,所以,法案严格限制了行政管理支出的额度,以便防止不必要的行政浪费。该法案规定,州教育行政部门的相关行政管理支出不能超过5%;而地方教育行政部门的相关行政管理支出则不能从中扣除,除非这项支出能够得到授权的学校同意。其次,既然学校得到了最大额度的拨款,那么在使用问题上,也要做出严格的限定,务必保证“专款专用”。以爱迪生学校集团为例,集团如果获得这笔拨款,就必须主要用于对集团各下属学校进行绩效评估和开发集团的教师培训项目这两方面。同时,在启动阶段,集团可以将拨款用于向社区提供学校

信息、配备必要的硬件和软件、购买或开发课程材料以及其他不能从州和地方教育行政部门获得的启动运作成本。另外，法案还规定，拨款只能用于集团下属特许学校的具体管理活动的某些特定方面。具体来说，拨款主要用于帮助有关人员了解学校规划和适应公立学校改革的启动，帮助提高学校经营者的绩效意识，帮助发展与其它公立学校（包括特许学校）的合作关系、有计划地提高合作校之间的学生成绩，帮助开发教学材料和方法以及其他能提高学生成绩的教学材料和方法，帮助开发和创新课程评价手段。

#### （四） 监督管理

在每个财政年度，联邦教育部保留这项拨款的5%或500万美元且不超过800万美元用于对拨款使用的监督管理。就拿爱迪生学校集团来说，联邦的监督管理主要表现在：一是下拨款项，联邦政府直接向集团或间接通过州教育当局向集团提供联邦特许学校专项拨款以及其他拨款。同时，在拨款分配规则的实际操作方面，联邦政府还要起到辅助作用。二是提供反馈，联邦政府要公布学生成绩的评估结果，并分析集团所提交的书面材料，在此基础上做出研究成果报告，指出该集团学生在种族、性别、语言限制等方面的实际状况以及教师的专业资格和流动情况。三是提供咨询，联邦政府要向集团提供咨询服务，如帮助制定规划和启动管理，提供教师培训机会和技术服务支持，等等。四是信息处理，联邦政府要收集和公布集团可利用的财政资源信息（如有权使用私人资本）及其他相关信息，并公布成功的办学模式作参考。五是进行评价，考察这一项目对促进教育公平和卓越的作用，考察集团对公众所负有的责任、对提高公立教育质量的有效影响以及面向所有学生的广度和深度。

## 二、 地方法律适用<sup>44</sup>

按照美国宪法，教育是州的“保留权利”，基础教育主要由州和学区管理。本论文根据爱迪生学校集团下属学校的分布情况来选择论述各州的有关法律规定（详见附录：爱迪生学校集团下属各学校分布图）。这些州的法律规定尽管内容不尽相同，但其基本框架是一致的，主要包括行政机构、办学目的、办学申请、合同内容、办学条件和绩效评估这几方面内容。

#### （一） 行政机构

一般而言，各州都设立专门的机构来开展对公立学校的改革管理。这些机构

<sup>44</sup> 部分州教育行政部门网站：<http://www.dcpubliсharter.com>；<http://www.mvscschools.com>；<http://www.dese.mo.gov>；<http://www.cde.state.co.us>；<http://www.doe.mass.edu>；

包括州教育委员会、学区管理机构和学校管理委员会，其组成人员一般为州或地方教育行政部门的成员或指定人员、商业界人士、法律界人士和一般公众。其人员职责在于负责审批集团所提交的申请材料，如果集团符合条件，那么就授予集团经营学校的特权，并监督集团的运营情况，向立法机构提起相关的法律文件等。例如，哥伦比亚特区的法律规定，公立特许学校管理委员会负有以下职责：①监管各所公立特许学校在特许状的法定权限内的实际运营情况。②确保各所学校遵守其所适用的各项法律规定和特许规定。③监督各所学校按计划达到学生成绩的进展情况。

## （二） 办学目的

概括地说，爱迪生学校集团的办学目的是为学生和家长提供传统公立学校之外的选择机会，从而提高教育质量。以南卡罗来纳州的法律规定为例，办学目的主要包括：①改善学生学习状况；②增加学生就学会机会；③鼓励开展多样化教学；④建立新型的绩效责任学校；⑤提供教师新的专业发展机会；⑥帮助南卡罗来纳州实现全州学生成绩达标。

## （三） 办学申请

集团必须向指定的行政审批机构提交一份书面报告，详细说明自己的使命、组织结构、头三年的财政计划、雇佣政策、地点、设施、服务的年级以及评价学校开办效果的指标。申请获得批准后，由集团与地方教育当局签订合同。在申请程序方面，乔治亚州的法律有如下规定：①申请者向指定的地方学校管理委员会递交书面报告，该委员会必须在自收到申请报告之日起 60 日内进行投票表决，表决结果要过半数才能通过。②地方学校管理委员会根据相关规则、章程、政策和程序公布批准结果。如果地方学校管理委员会拒绝申请者的申请要求，则必须在自做出决定之日起 60 日内以书面的形式陈述详细的拒绝理由。③州教育委员会要协调地方教育委员会与申请被拒绝者之间的关系，帮助他们分析个中缘由。

## （四） 合同内容

合同是集团和地方教育当局双方协商一致的意思表示，期限一般为 3-5 年，内容各有千秋。拿密苏里州法律规定来说，合同必须包括以下内容：(1)任务表述；(2)组织结构表述；(3)管理机构的合法性陈述；(4)负责学校政策制定和管理机构设置；(5)前三年的财政计划；(6)年度审计报告；(7)人事保证服务；(8)人事政策、人员资历、教师培训计划；(9)招生年级和年龄；(10)学校校历必须至少达到法定全日



制学校的教学天数；(11)教学效果评估标准；(12)教育目标；(13)课程设置；(14)学生学业标准以及为达到该标准所采用的措施；(15)学校管理运作模式，包括来自父母、专业教育者、社区的参与；(16)合同中止条款。

### (五) 办学条件

办学条件主要包括集团的学校性质、办学权限、经费来源等内容。例如，科罗拉多州有如下法律规定：①学校定性为公立的、无宗派的、无宗教信仰的、接受公立学区管理的学校。②学校接受学区授权，并向学区教育委员会负责。③学校要遵守联邦和州的各项相关法律规定，如禁止在残疾、种族、信仰、肤色、性别、民族、血统等方面存在歧视。招生要面向学区所有学生、一视同仁，在招生能力范围内不能拒绝按时提交申请的学生，如果申请学生数超过招生数，则学校可以采用公众认可的公平方式选择学生，如抓阄等。④学校要遵守合同中有关办学经费的规定。办学经费一般由州或学区根据学生人数向学校统一拨款，由学校根据实际情况自主安排使用；学校不能收费、征税或发债，但可以接受捐助和礼物。⑤学校与学区协商一致、订立合同。根据合同条款，地方学区出让一定的办学自主权归学校享有，学校可以免于遵守部分州和学区规章，但必须遵照合同要求来开办学校，不能以营利为目的提供教育服务。学校的硬件设施由学区免费提供，但关于使用和维护这些设施的费用则是依照合同条款各自承担。

### (六) 绩效评估

所谓绩效评估，是指对学校通过其自主办学所取得的教育质量成就和学生成绩进行评估。主要表现为：一是向有关机构和组织（如学校管理委员会、授予办学特权的机构、学生家长组织）提交有关集团进展的报告。二是对教学实践、学生成绩、学生行为、学生出勤率、办学目标的完成情况、学校管理、学校财政以及遵守法律规定等方面开展现场督导。三是进行学生评估，集团大多使用标准化评估来衡量学生的学业进步，并辅以各种非标准化的评估手段，如家长评价、社区评价、企业认定等。举例来说，根据马塞诸塞州的法律规定，对学校的绩效评估主要由几方面组成：①年度报告（Annual Report）。学校必须在每年的8月1日前向州教育委员会、地方学校管理委员会和学生家长递交年度报告。报告的内容包括：当年的财务决算和资产负债、来年的收支预算、办学成就进展及其证明材料、其它。②现场督导（Site Visits）。州教育部可能派遣评价小组开展现场督导，以此验证年度报告信息的真实性，并收集学校运营的相关信息。③财务审计（Financial Audits）。学校根据公认的审计原则和州教育部的指导方针，开展独立审计工作。在每年1月1日前，学校向州教育部和审计部提交审计材料。④招生

报告 (Enrollment Reports)。学校要在每年的 3 月 15 日之前决定招生办法,并在州教育部规定的最后期限内向州教育部递交招生计划报告,在报告中说明学校下一学年的招生计划数。州教育部根据报告测算出下一学年的学生总数,以此划拨教育经费。⑤新情况报告 (Notification of New Circumstances)。学校应以书面的形式,及时向州教育部报告那些影响学校办学目标实现的新情况。而州教育部成员必须自收到报告之日起 30 日内提出矫正措施建议。⑥其他报告。

### 第三部分：爱迪生学校集团的运营实践

#### 一、爱迪生学校集团的历史进程

##### (一) 产生契机——美国公立学校广受抨击

在美国大众的眼中，美国公立学校系统尽管肩负重任，却不尽如人意。

根据美国教育统计数据资料显示，以 1999-2000 学年为例，美国中小学教育系统囊括了 14891 个学区、116910 所学校、5275 万在校学生和 328.4 万教师；其中，共有公立中小学 89508 所，入学学生人数共 4681.2 万名。可见，比重占总数 76.6% 的美国公立中小学校承担了 89% 的学生容量，学校的平均规模（按学生人数计算）为 523 人（具体情况如表 1 所示）。同时，预计在 2000-2010 这十年间，美国公立小学学龄人口将保持相对稳定，公立中学学龄人口将增长 4 个百分点，公立中学入学人口到 2005 年逐步达到入学高峰。<sup>45</sup>这些都充分说明了美国基础教育主要还是在于公立学校。

表 1：美国中小学教育总体情况<sup>46</sup>

	总计 (a)	公立 (b)	私立 (c)	独立 (d)
学校数	116910	89508	27223	5889
学生数(千人)	52750	46812	5163	808
教师数(千人)	3284	2887	395	93

美国的公立中小学不仅有稳定的生源，而且还有相当稳定的经费来源（办学经费主要是由各级政府的税收支持）。我们可以通过考察美国公共教育支出占 GNP 的比重情况，来从一个侧面了解美国的公共教育经费情况。所谓美国公共教育支出占 GNP 的比重，是指地方、州及联邦政府在教育上的经常性支出和资本性支出（不包括家庭教育支出）占 GNP 的比重。而自 20 世纪 90 年代以来，美国这一指标数据始终在 5% 上下波动。根据世界银行 2001 年的统计，在 1999-2000 年度，澳大利亚、加拿大、法国、日本、英国和美国等高收入国家公共教育支出占 GDP 的均值为 4.8%，而哥伦比亚、古巴、约旦、秘鲁、泰国和突尼斯等中低收入国家公共教育支出占 GDP 的均值为 5.6%。<sup>47</sup>

又如，在 1997-1998 学年，美国中小学校经费支出合计为 3513 亿美元，在

<sup>45</sup> National Center for Education Statistics: *Digest of Education Statistics 2000*.

<sup>46</sup> 王伟：《美国私立中小学的近期变化》，《比较教育研究》，2003 年第 1 期，第 83 页。

<sup>47</sup> [http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk\\_wzdetails.asp?id=4028](http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=4028)；吕炜，《中国教育经费投入问题解析》。

总的教育经费支出中占 60.2%，占当年 GDP 的 4.3%。<sup>48</sup>其中，公立学校的生均培养费为 6662 美元，学校费用的 7.2%来自联邦政府（Federal），48.8%来自州政府（State），44.1%来自地方（Local）。<sup>49</sup>多年来，美国教育经费总额在绝对数量上是不断增加的，在中小学教育方面投入的比重也在逐年增大。2004 年的资料显示，美国教育部可支配的教育经费，2001 年为 401.03 亿美元、2003 年为 531.12 亿美元、2004 年为 556.5 亿美元、2005 年预计高达 573.39 亿美元，其中中小学教育经费相应地分别占 51%、54%、55%、58%（具体情况如表 2 所示）。

表 2：美国教育部可支配的教育经费（单位：百万美元）<sup>50</sup>

财政年度 类别	2001	2003	2004（预算）	2005（预算）
小学和中学教育	20433	28628	30628	33188
职业和成人教育	1803	1913	1918	1602
高等教育	10011	12752	13414	14293
研究和统计	201	229	257	277
其他项目	7655	9590	9433	7979
合计	40103	53112	55650	57339

尽管美国政府在教育经费上投入很多，但是美国中小学教育质量仍然不见好转。福顿基金会 1998 年发表的一份研究报告指出，根据对中小学四至八年级学生阅读、科学和数学成绩的研究，美国在经济合作与发展组织（OECD）成员国中倒数第一。相对地，就基础教育阶段公私立中小学的生均投入经费作比较，美国在这些国家中排名第三。这份研究报告用了一个十分具有反讽意味的标题：“学得越少，花得越多”。<sup>51</sup>克林顿总统在美国 1999 年国情咨文中谈到教育时指出，美国 4 年级的数学、自然科学的成绩比不上其它国家，而 12 年级的数学、自然科学成绩则排在所有发达国家的最后，教育质量相当严重；学生中途辍学，教师工作热情下降，部分学校难以维系。<sup>52</sup>2001 年的美国第 33 次年度盖洛普民意测验显示，公立学校面临的最大问题是，缺乏足够的财政支持即资金问题，缺乏足够的纪律即需要更多的控制，依次下来还有校园暴力、团伙问题，学校容纳过度的问题，使用毒品、麻醉的问题以及获得优质教师的困难。<sup>53</sup>

<sup>48</sup> 杨慧敏：《美国基础教育》，广东教育出版社，2004 年版，第 124 页。

<sup>49</sup> 王伟：《美国私立中小学的近期变化》，《比较教育研究》，2003 年第 1 期，第 84 页。

<sup>50</sup> 查卫平：《美国公布 2005 年联邦教育部经费预算》，《世界教育信息》，2004 年第 5 期，第 63 页。

<sup>51</sup> 项贤明：《20 世纪 90 年代以来的美国教育改革》，《比较教育研究》，2003 年第 5 期，第 25 页。

<sup>52</sup> 于忠海：《企业的教育理念与教育的市场价值》，《比较教育研究》，2000 年第 3 期，第 19 页。

<sup>53</sup> Lowell C. Rose And Alec M. Gallup, Pii Delta Kappan, *The 33<sup>rd</sup> Annal Pii Delta Kappan/Gallup Poll Of The Public's Attitudes Toward The Public Schools*, September 2001: p41-48.

为了改变这种情况,在美国的教育改革中,一种新型的学校管理模式——“公校私营”模式正处于方兴未艾的发展之中。在这新一轮的改革浪潮中,作为“公校私营”的代表——爱迪生学校集团,就是抓住这一契机发展起来的。

## (二) 发展历程——从“爱迪生计划”到“爱迪生学校集团”

爱迪生学校集团经过十几年的起起落落、艰难曲折的经营,才有了现在的规模,成为美国最大的管理公立学校的私营集团。

1991年,美国魏特尔通讯公司(Whittle Communications)和第一新闻频道(Channel One News)的创办人和董事长克里斯托弗·魏特尔(Christopher Whittle)发起了“爱迪生计划”(Edison Project),旨在创立新型学校和新的教育模式。这个计划由耶鲁大学前任校长本诺·舒密特(Benno Schmidt)组织研制,研究成员包括享有盛誉的教育研究人员、课程开发专家、教师、校长、学校管理人员、作家、技术专家、学校财政和管理专家等30余人。计划的研制参考了世界其他国家取得的成功的教育实践经验,吸取了不少课程改革和学校管理制度重建方面的前沿性的观点,努力使“爱迪生计划”的教育改革反映世界最先进的教育理念。

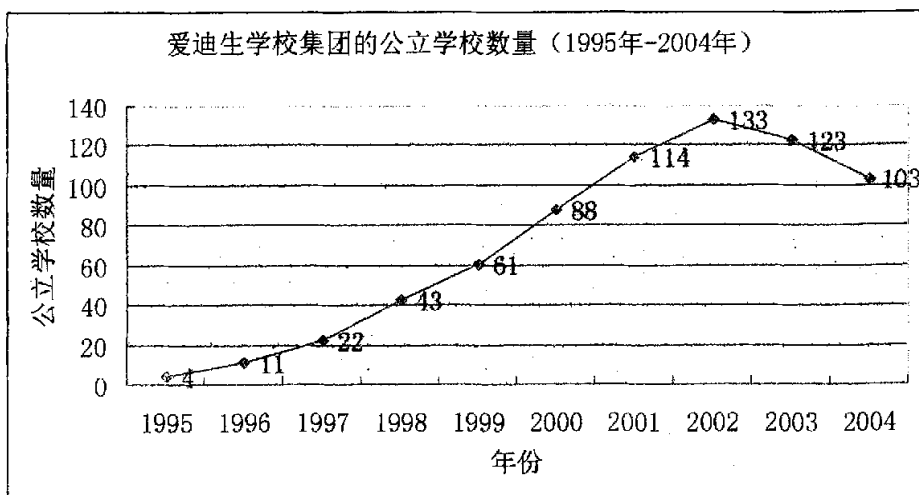
“爱迪生计划”预算费用达25亿美元,预计历时20年左右的时间,创建1000所私立学校,并在学校的课程、教法、组织方式等方面实行全方位的变革,成为美国学校改革的典范,带动美国教育的发展。具体来说,在1996年建成第一批学校,共200所,预期招收15万名1至6岁的儿童入学;在1998年建成第二批学校;到2010年,预计招生人数将达到200万人。每所学校最终都将发展成为包括幼教中心、小学部、初中部和高中部的综合体。这些学校性质上是私营的,在建设和经营上遵循“低成本、反映现代工艺水平和营利”的原则。

但该计划的实施极不顺利,经营不断出现问题,投资无法回收,有些投资机构(如最早的投资者之一——时代华纳(Time Warner)公司)开始退出,魏特尔通信公司濒于倒闭,魏特尔还不得不转售了曾给自己带来滚滚财源的教育娱乐电视频道——“第一新闻频道”。由于学校经营失败、资金筹措困难,加之美国政府学校管理政策的变化(如特许学校法规的出台),魏特尔于1993年对“爱迪生计划”进行了修改调整,将目标由原来的建立私立学校改为经营管理公立学校。

1995年1月,“爱迪生计划”付诸实施,第一批公立学校——波士顿等地的4所公立学校开始运作,这些学校虽然也出现了一些经营上的问题,但大体而言,发展还是较为平顺的。在其后的五年里,通过筹资,“爱迪生计划”的投入资金开始逐渐增加,爱迪生学校集团得到了较快的发展,开办了58所新型学校。1999年,“爱迪生计划”的经营公司也正式更名为“爱迪生学校集团”。1999年11月,

该集团在股市上市，其股票价格由最初的每股 18 美元发展到 2001 年的每股 38 美元。在股市上募集到的额外资金使爱迪生学校集团进一步扩大了规模，与多个州和地方教育当局签订合同，接管当地的公立学校。到 2002 年，该集团的下属学校数量达到一个高峰，高达 133 所，遍及 20 个州和哥伦比亚特区。2003 年，爱迪生学校集团的学校数量有所回落，拥有公立学校数为 123 所，学生人数超过 25 万名。2004 年，该集团的学校规模持续下降，学校数量减至 103 所，其中 45 所（占总数的 44%）是独立的特许学校，58 所（占总数的 56%）是通过与学区签订合同而管理的传统公立学校。但是，爱迪生学校集团对其未来发展充满信心，预计到 2006 学年，该集团管理的学校数目将超过 140 所，其学生人数将达到 33 万之多。（详见图 1）

图 1：爱迪生学校集团的公立学校数量趋势图（1995 年-2004 年）



## 二、爱迪生学校集团公司的共性管理

从产权角度上看，爱迪生学校集团是以资本或经营协作关系联合了一批公立学校，结合成庞大的具有相对稳定核心层的经营联合体。该集团包含一系列独立法人单位（集团公司及其下属各公立学校），但它本身并不是法人，是一种以资本或经营协作关系联结各独立法人单位所形成的联盟。此外，这里还要引进“集团公司”这个概念，它不能等同于“集团”，一般指集团的核心层，是集团的操纵者，其本身具有独立的法人地位，具有独立、有限的民事责任能力。此处主要是就爱迪生学校集团的集团公司的共性管理展开分析论述。

概括地说,集团公司把办学的目标定位为“向所有学生提供世界级水准的教育”。为了实现这一目标,集团公司不仅开设了国家规定的阅读和数学课程,还开设了科学、社会学、外国语、艺术和音乐等课程,其课程设置的广度和宽度真可谓是“世界级”的。此外,集团公司还在学校校长和教师专业发展方面投入了大量的人力和物力,开展集中培训和校本培训相结合的培训形式。再者,集团公司还开发了以在线的“基准(Benchmark)”评估系统为主的一系列绩效评估体系,该系统定期(一般为每月)进行学生阅读和数学学习情况的诊断性评价,并向教师和校长提供及时的结果反馈。可见,作为一种新型的办学模式,爱迪生学校集团拥有广泛的办学自主权,它从传统意义上的基于行政政策导向转变为基于绩效和市场导向;因此,在办学过程中避免了由政府垄断所带来的不利影响,使之管理能更有效地体现学生成绩提高、经费预算节约以及特色的课程教学和学校设计。

经过十几年的风风雨雨,爱迪生学校集团取得了令人瞩目的成就。在2005年春,该集团下属公立学校中有近百所学校(约占87%)与地方教育当局续签了为期至少4年的合同。同时,爱迪生学校集团的办学质量也发生显著变化,这里将援引爱迪生学校集团的第七份年度报告(2003-2004)<sup>54</sup>中的数据做详细论述。需要指出的是,在报告中所分析的学生成绩<sup>55</sup>数据来自于州的标准化测试。

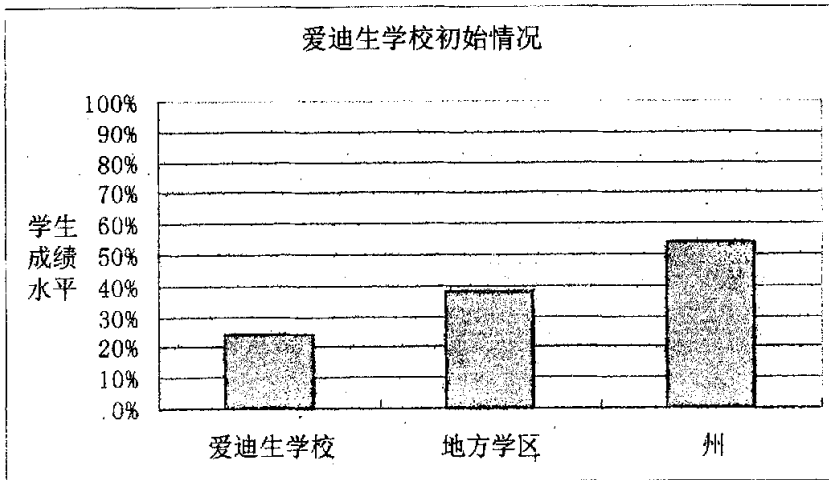
在论述爱迪生学校集团的教育质量之前,首先需要考察集团在创办或接管一所公立学校成为其下属学校时,该学校当时所处的情况(详见图2),用这作为参照系来进行说明。从图2中可以看到,在办学初始阶段,爱迪生学校集团下属学校的学生成绩低于地方学区的平均水平甚至连州平均水平的一半还不到,属于低成就学校(low-performing school),即薄弱学校。那么,这些学校在经过集团公司的运营管理之后,在教育质量上发生了哪些转变呢?因此,要说明爱迪生学校集团的办学质量的变化,我们可以从纵向和横向两方面来进行比较说明。纵向比较,主要是比较爱迪生学校集团内部(即下属各公立学校)的学生成绩年度增长的总体情况(详见图3);然后在此基础上,再进行横向比较,主要是比较在同一时间段内,爱迪生学校集团下属学校及其所在学区和州在不同范围内的学生成绩年度增长情况(详见图4)。图3表明:随着时间的推移,爱迪生学校集团的学生成绩取得明显的增长,尤其是该集团运营两年后的成绩增长最为明显。从总成绩上看,运营两年后的增长水平是运营一年后的两倍,运营三年后的增长水平略高于运营两年后的。从单科成绩上看,阅读成绩增长水平略低于

<sup>54</sup> <http://www.edisonschools.com/seventhannualreportpart1.pdf>: *Seventh Annual Report on School Performance 2003-2004*, RAND.

<sup>55</sup> 根据美国《不让一个孩子落后法》第六个主题(即弹性与绩效)的规定,各州根据自身实际,制订出衡量学生成绩的结果标准(achievement standards)和内容标准(content standards),把达标等级分为“熟练(proficient)”和“高级(advanced)”两个层次。本文仅考察达到“熟练”等级的学生成绩。

总体水平，但呈现逐年成倍递增的趋势；而数学成绩增长水平略高于总体水平，其增长态势与总体水平相似。图 4 表明：从总成绩上看，爱迪生学校集团的学生成绩增长水平都高于地方学区和州的增长水平，运营两年后，该集团更是取得了突飞猛进的发展；从单科成绩上看，数学成绩呈现跳跃式增长，大大拉开了与地方学区和州增长水平的差距。这说明，经过两年的时间，爱迪生学校集团的办学模式被其新创办或管理的公立学校的校长和教师等相关人员所认可和接受，而且该办学模式擅长对学生开展理科方面（数学）的教学活动。如果爱迪生学校集团的学生成绩保持这一增长水平的话，那么不出几年，该集团的学生成绩就会赶上甚至超过州的平均水平，学校也就摆脱了低成就学校的不良形象，从而带动了地方学区和州的教育质量的普遍提高。这些都说明，集团在运营公立学校方面很有一套，值得借鉴之处颇多。下面就从组织结构、目标定位、资金运行、课程教学、教师培训、绩效评估这几方面展开论述。

图 2：爱迪生学校初始情况图



说明：柱状图表示，在办学初始阶段，爱迪生学校集团的学生，在参加地区级考试或州级考试中，学生成绩达到“熟练水平”的人数比重。

图 3-1：爱迪生学校集团学生的阅读和数学总成绩的变化趋势图



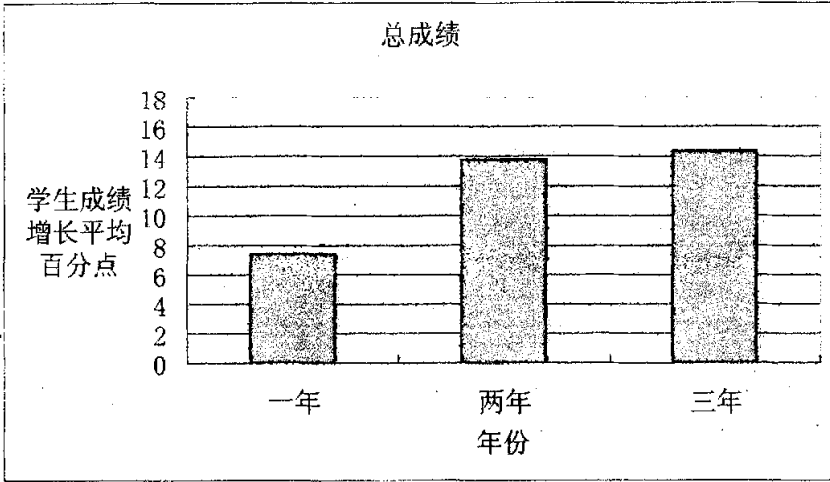


图 3-2: 爱迪生学校集团学生的阅读成绩的变化趋势图

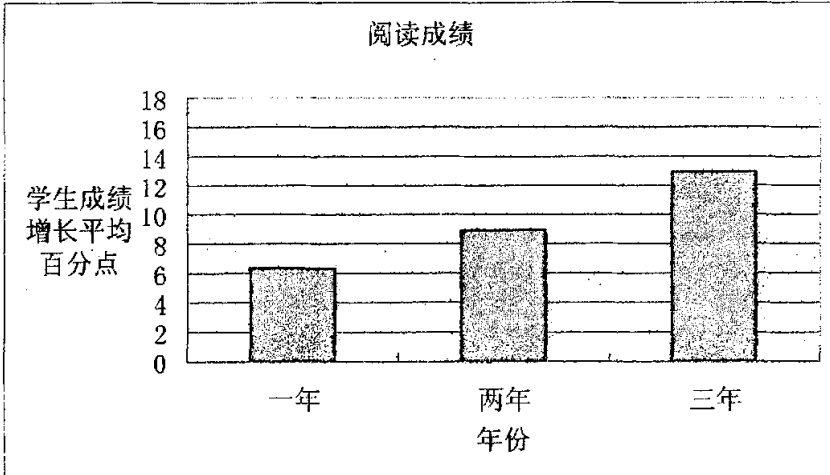
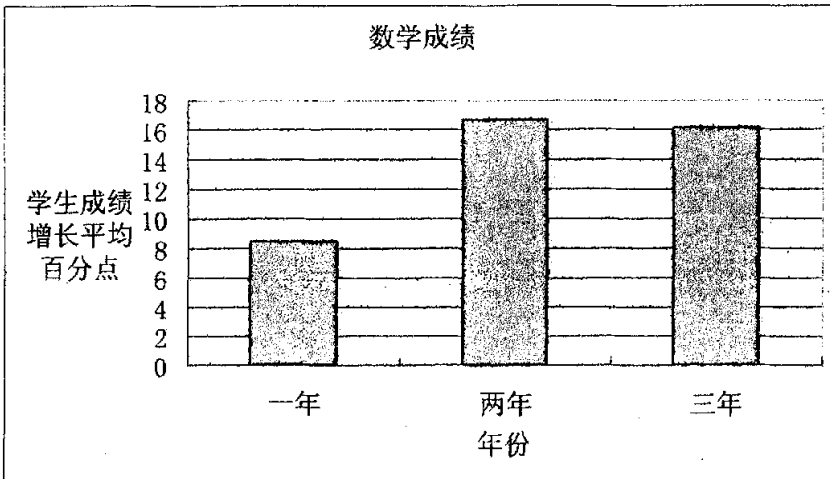


图 3-3: 爱迪生学校集团学生的数学成绩的变化趋势图



说明：这一系列的柱状图显示的是，爱迪生学校集团的学生，在经过集团公司共性管理的三年间，伴随着时间的推移，学生成绩通过地区级考试或州级考试达到“熟练水平”的人数平均变化趋势。

图 4-1：州、地方学区和爱迪生学校集团的学生阅读和数学总成绩的变化趋势对比图

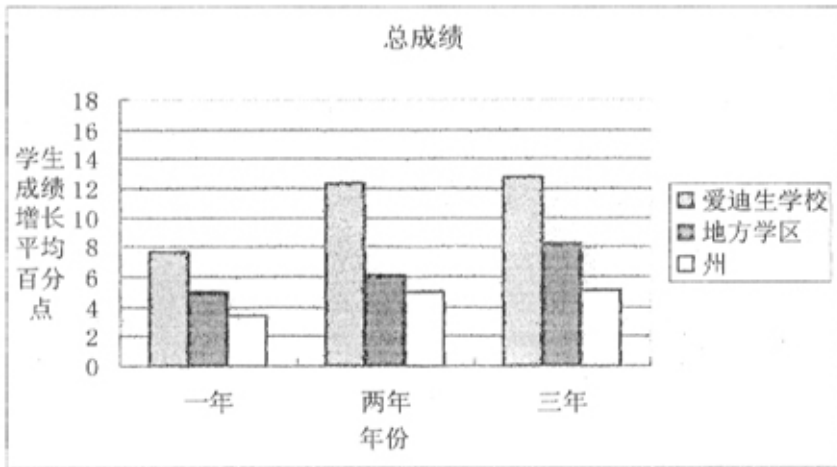


图 4-2：州、地方学区和爱迪生学校集团的学生阅读成绩的变化趋势对比图

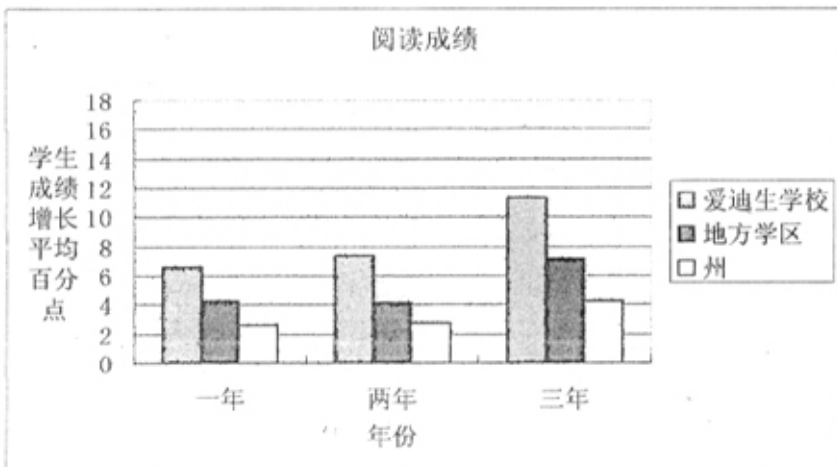
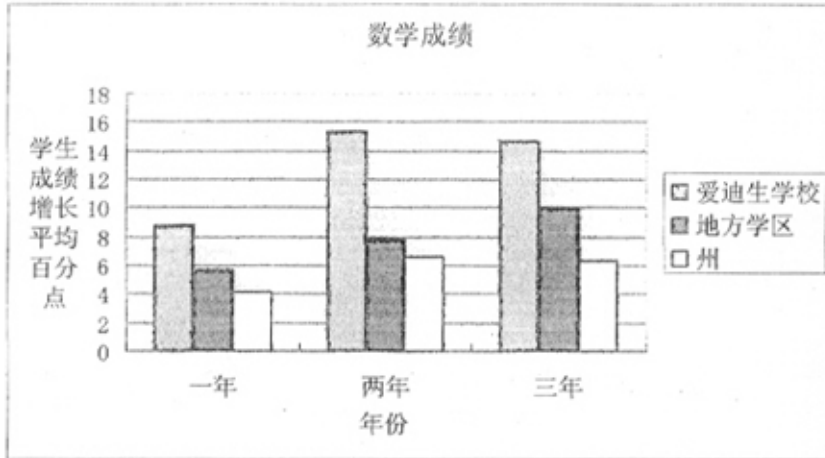


图 4-3：州、地方学区和爱迪生学校集团的学生数学成绩的变化趋势对比图



说明：这一系列柱状图显示的是，爱迪生学校集团的学生，在经过集团公司共性管理的三年间，伴随着时间的推移，学生成绩通过地区级考试或州级考试达到“熟练水平”的人数平均变化趋势；并在此基础上，与同一时期的地方学区和州的平均变化水平作比较。

### （一） 组织结构

组织结构是一个组织内部各构成部分之间所确立的关系形式。1979年诺贝尔经济学奖得主西蒙教授认为，“有效地开发社会资源的第一个条件是有效的组织架构”。也就是说，组织结构是否合理和科学，直接影响到组织能否高效地运转。爱迪生学校集团的组织结构是现代集团企业管理理论的借鉴与发展。现代集团企业的组织结构主要有以下几种形式<sup>56</sup>：①直线职能型，即U型结构（Unitary Structure），是指按职能划分组织单位，并由最高经营者直接指挥各职能部门的一种组织结构形式。其典型特征是管理分工实行高度集权，集团内部按不同专业职能（如生产、销售、财务等）划分为若干个部门，管理按层级控制，指挥系统以直线结构实行，日常生产经营决策主要由最高经营者做出；各部门不是独立核算、自负盈亏的经济实体，它们由集团的最高经营者统一指挥，为一个单一的利润核算实体。②事业部型，即M型结构（Multidivisional Structure），是指以某个产品、地区或顾客为依据，将相关的研究开发、采购、生产、销售等部门结合成一个相对独立单位的一种组织结构形式，每个事业部在内部建立自己的U型结

<sup>56</sup> 胡宗良、臧维编著：《集团公司战略：分析、制定、实施与评价》，北京：清华大学出版社，2005年3月，第15-18页。王秦平：《企业集团论》，企业管理出版社，2003年1月，第110-113页；席酉民主编：《企业集团发展模式与运行机制比较》，机械工业出版社，2003年3月，第174-177页；陈晓红、徐兵：《企业集团组织架构模式研究》，有色金属，2000年1月：第8-11页。

构。其典型特征是集中领导下的分散经营，在集团公司最高决策机构下，每一个事业部或“分支机构”都完整地负责一种产品、一块市场或一类顾客服务相关的科研开发、采购、销售等业务活动，集团公司授予事业部很高的经营自主权，事业部可以作为独立核算、自负盈亏的主体进行独立的经营和运作；集团公司主要负责企业的长远发展战略问题和事业部人员的配备、监督以及事业部间的共同服务。③控股公司型，即H型结构（Holding Structure），是指在集团公司下设若干个子分公司，集团公司以母公司身份对子公司进行控股，承担有限责任。换言之，集团公司对子公司不仅可以通过控制股权进行直接管理，而且可以通过它们的董事会以及出售公司股份等方式进行控制；集团中各成员企业都是独立的法人，也是投资中心。其典型特征是管理相对松散、扁平，集团公司持有子公司或分公司部分或全部股份；下属各子公司具有独立的法人资格，形成相对独立的利润中心和投资中心，具有较大的独立性和自由度。

爱迪生集团的组织架构类似于M型结构，集团公司参与对其下属学校的经营管理活动。具体来说，集团公司居于核心地位，实施总体控制，享有资产受益、重大决策和选择管理权的权利；而下属公立学校除了受到集团公司直接或间接控制外，享有独立的办学自主权。换言之，集团公司只进行共性管理，负责人事、财务、资源、战略规则等方面的控制，注重战略经营和产权管理，确定重大经营方针和规划，其职能主要是负责学校的投资筹建，进行各学校的共性管理，包括负责校长的派遣与任免、全国范围的人员招聘、教师培训、课程开发、信息建设、设备采购、绩效评估、质量监控等。各下属公立学校则是以校长为独立法人代表，依法进行自主办学，结合学校自身实际确定各自的办学方式，在贯彻集团公司意图的同时，独立经营、自负盈亏，在招生权、教学管理权、人事安排权、日常经费使用权等拥有较大的自由。

## （二） 目标定位

一个组织能否在规模上做大、在组织体系上做实，关键之一就是看其有没有明确的目标。没有统一目标的组织就可能最终变成一盘散沙，有了统一目标以后，还要按照组织设计的原则设计好组织运营的内容，这样才有可能成为高效能组织。学校作为一个组织，清楚认识、扎实落实学校的定位和未来发展，根据国家或地区教育发展战略计划的要求并结合自身条件，对学校未来一定时期内要达到的主要目标和发展途径做出安排，是保证学校充满活力、获得社会认同、实现学校良性发展的重要一环；是保证学校在满足社会需要、实现学生发展的同时，实现自身发展的关键。作为多个学校组织的集合体的集团组织，其目标有其独特属性存在，在制定目标时所应该注意的问题有所不同。拿爱迪生学校集团来说，它

的总目标是“向所有学生提供世界级水准的教育”。根据这一总目标，集团公司又提出了具体的分目标：“①提供下属学校课程教材并配备符合州级标准的高科技设施，为学生课后进行适当学习创造条件；②开展下属学校校长和教师为期4至6周的职前培训和发展培训，从而保证集团人力资源发展态势，使集团立于不败之地；③遵循集团的各项学校设计原则，保证集团组织发展能够以学术、家庭和团队为中心，保持学日和学年优势，促进家长和社区的广泛参与，提供教师丰富多样的专业发展机会和激励机制，鼓励家长和社区的广泛参与；④贯彻严格的绩效责任制，提高学生成绩，提升家长、学生以及教师的满意度”。

值得注意的是，在制定学校集团目标时，要有以下几方面的考虑：**首先**，目标构成要体现层次性。从组织结构的角度来看，组织目标是分层次、分等级的，主要分为环境层、组织层和个人层三个等级。具体来说，环境层，是指社会赋予组织的目标，如“向所有学生提供世界级水准的教育”；组织层，是指作为一个利益共同体和一个系统的整体目标，如“提高学生成绩”、“保证集团组织发展能够以学术、家庭和团队为中心”“开发严格标准导向文学艺术课程和评估导向的研究课程”等；个人层，是指组织成员的目标，如“提供教师丰富多样的专业发展机会和激励机制”、“提升家长、学生以及教师的满意度”等。设置目标的第一步是要确定集团最高主管人员在未来一定时期内要抓住的宗旨、使命和最重要的目标是什么。在设置目标的时候，主管人员也要建立衡量目标完成的标准。如果制定的是可以考核的目标，如“绩效责任”，那么学生成绩、满意度等这些衡量标准，一般就要制定到目标中去。**其次**，各目标间要协调一致。组织目标有大有小、纵横交错，这些目标交织在一起构成为一个网络。一个组织的目标通常是通过各种活动的互相联系、相互促进来实现的；它们之间的关系并不是线性的，而是左右关联、上下贯通、彼此呼应、融为一体。所以，在制定目标时，应该注意到组织目标这些纵横交错关系，注意组织目标之间要彼此协调、互相连接、相互支援。**再次**，目标数量要加以控制，内容要具体可行。因为组织目标多种多样，所以在制定组织目标时不可能做到事无巨细，而应当尽量控制目标数量，尽量突出主要目标。此外，在目标内容上，要求：一是具体，要简明扼要，最好有明确的时间跨度要求，以方便集团基层组织制定子目标；二是可行，目标不应强调活动，而应强调成果，还要具有一定的挑战性。**最后**，目标制定要长短期相结合。一般来说，组织的长期目标反映了组织的战略规划和发展前景（如总目标），短期目标往往是考虑比较现实的问题（如分目标）。在实践中，如果组织一味地追求长期目标，忽略现实问题，就可能使组织面临生存的问题；而如果过分强调现实问题，往往会影响到组织的长远发展。

### (三) 资金运行

美国的公立学校是面向所有学生、不向学生收取费用的学校类型，爱迪生学校集团也不例外。其资金主要来自于：①政府拨款或资助。集团公司每年获得来自国家税收的生均经费（每个学生约为 6500 美元）；以及地方学区的专项拨款，如 2001 年 4 月 6 日，美国内华达州的克拉克县（the Clark County）学校管理委员会，通过投票，一致同意与爱迪生学校集团签订一份为期 5 年、拨款 3 千 5 百万美元启动资金用于经营管理该地区的 7 所低成就学校。（详见下面的表 3）<sup>57</sup>

②集团融资。如在上市前，1999 年集团公司收到微软的保罗·艾伦（Paul G. Allen）的弗拉卡风险基金（Vulcan Ventures）约为 7100 万美元；上市后，集团在美林证券的帮助下同年 11 月募得资金 1.21 亿美元；2001 年 5 月在摩根证券（Morgan Securities）的帮助下，为密西根州的特许学校设施建设担保债券 4300 万美元。

③其它来源，如社会资助与捐助等。

表 3

单位：百万美元	前六个月				
	1999 年	2000 年	2001 年	2001 年	2002 年
国家税收 (Revenue)	133	225	376	167	231
地区专项拨款 (DPE's)	54	100	154	72	108

爱迪生学校集团上述资金的流向，主要以办学成本的形式表现出来。办学成本大致可分为必要成本和附加成本两部分。必要成本是指集团公司开展教育活动所必需的经费支出，分为固定资产投资与经常性成本。固定资产投资（物化成本）是指长期在教育过程中发挥作用的耐用资产消耗，如学校的建筑和教学设备，以及预留的修缮费和固定资产折旧费用等。经常性成本是指那些能够带来即时或适时利益，并需要经常更新的消耗品（如书籍、教学与办公用品、燃料、水电等）和劳务支出。附加成本是指教育活动以外的按照经济运作规律而应承担的费用支出，包括风险基金、公益金和筹资成本（股息）等。<sup>58</sup>例如，集团在创办或接管一所公立学校成为其下属学校时，就要为这所学校投入启动资金，主要用于硬件配备、教材提供和职前培训。自 1995 年至 2003 年间，集团公司共投资了 124 所学校，资金高达 1.97 亿美元。在硬件配备上，尤其是信息技术设备的配备，所占比例最高。这是因为集团公司决策者相信信息技术可以加强学生、教师

<sup>57</sup> <http://www.sec.gov/litigation/admin/34-45925.htm>: Jonathan G. Katz Secretary, The U.S. Securities and Exchange Commission, *In the Matter of Edison Schools Inc.*, 05/14/2002.

<sup>58</sup> 李哉平、张丰：《论教育股份制的运行及其机制》，《江西教育科研》，2001 年第 1 期，第 25 页。

及家长间的交流,方便学生和教师的教学,从而使学生的学习以及教师和学校的工作更有效率。他们的做法具体有:为教师和校长配备了 6385 台笔记本电脑,为学校教室配备了多功能计算机、电视和电话,为由多个教室组成的房间备了录像机或 DVD 机、扫描仪,为每所学校的媒体中心组建了功能完善的计算机实验室。自 1995 年以来,集团公司共购买了电脑 18112 台安置于教室内,另外还购买了 35347 台作为三年级以上学生的家用电脑。如果有些公立学校(特别是特许学校)的一些硬件设备已由地方学区提供了,那么集团公司就添置、更新硬件设备,使其与集团的其它学校的硬件配备相一致。在教材提供上,自 1995 年以来,集团公司为教师和学生所提供的高质量教材累计高达 4400 万美元。以 2003 年秋为例,爱迪生学校集团的学生注册人数为 6.8 万人,集团公司就为每个学生提供了价值约 600 美元的教材;而教师人数为 9500 人,集团公司就向他们共提供了约 470 万美元的教材。同时,集团公司向新教师和校长组织必要的职前培训,使其今后的工作能达到集团的学校设计要求。集团公司组织的职前培训内容是根据不同的对象分别设置的。具体来说,为教师设置了为期 4 周的现场指导和某年度课程培训;而为校长不仅开设了丰富的培训项目,还提供了集团内有经验的行政管理人士的每日辅导机会。自 1995 年以来,上述教师培训的花费就达到 4000 万美元。(具体见“教师培训”部分)。

#### (四) 课程教学

1859 年,英国哲学家、社会学家、教育学家斯宾塞提出“什么知识最有价值”这一著名命题。由此,人们开始探讨学校课程对学生成绩的影响,课程成为了学校管理的中心一环。所谓课程,是指根据特定的教育价值观及相应的教育目标,从学科知识、当代社会生活经验或学习者的经验中选择知识要素(包括概念、原理、技能、方法、价值观等),然后将所选出的各种知识要素妥善地组织成知识体系,使各种知识要素在动态运行的知识体系中产生合力,从而有效地实现教育目标。为了实现其办学目标,提供给学生“世界级水准”的教育,集团公司所安排的课程是面向所有年级的学生,设置丰富的学科科目,在时间安排上富有弹性,安排较长学习时间;同时还提供其它的教学服务,以确保每个学生都能得充分的发展。

为了让学生全面发展,在课程内容上,集团公司开设了人文和艺术、数学和科学、品德与伦理、实践艺术和技能、健康与体育这五个主要课程领域,所设学科包括数学、阅读、历史与社会学、科学、写作、世界语、品德与伦理、体育与健康、音乐、舞蹈、视觉艺术、戏剧、实践艺术和技能(Practical Arts and Skills)等科目;学生主要学习这些课程领域里被冠之以“经典(great)”的六个方面的

内容,即经典著作(Great Work)、经典表演(Great Performances)、重要知识(Great Knowledge)、经典思想(Great Idea)、著名人物(Great Lives)和重大问题(Great Problems)。举例来说,集团公司十年来坚持小学数学在课程设计上采用“每日数学模式(Everyday Mathematics)”,旨在巩固学生数学知识的积累;而在小学阅读课程的设计上,集团公司秉承“人人成功(Success for All)”的理念,设立公开课堂进行经典著作的阅读。除此之外,集团公司还让学生在幼儿园阶段就开始学习西班牙语,到小学阶段改为每周两次学习西班牙语,到了中学阶段更是将此学习周期频率增加到每天。至于科学、历史和社会学课程是自小学阶段起学校每日要开设的,而美术课程则是安排小学生隔天学习。

此外,在课程设置上,集团公司为每个学科都制定了严格的学业标准,注重以“业绩”或“结果(Results)”为导向,在每一学科内建立一套有关学生应当知道什么和能够做什么的标准,要求所有的学生都必须达到这些标准。同时,集团公司也非常注重课程的弹性设计,使课程能够适应学生的不同学习能力。对学习能力弱的学生,爱迪生学校集团将给予更多的学习时间,提供一对一或小组辅导等更多帮助,以使他们能够尽快达到标准;而对学习能力强、能较快达到标准的学生,则创造条件,鼓励他们尝试达到下一个新标准。从学习时间看,爱迪生学校集团1-2年级学生的学习时间比一般学校学生每天多1小时,而3-12年级要多出2小时;于是每年就有198个学习日,相应地,全国学校平均学习日每年只有180天,这远远高出了十个百分点,全程12年的学习就等于整整增加了4年的时间。爱迪生学校集团希望学校能安排出大块时间让学生从事阅读和数学的学习,如小学阶段每天至少有90分钟的阅读学习和60分钟的数学学习。

课程设计完成后,要把那些有价值的知识传递给学习者,就需要组织教学,它是实现课程设计的途径和手段。所谓教学,是指根据特定课程的目标要求和内容特点,对各种教学方法做出取舍与搭配,形成教学方法体系和结构,从而有效地组织教与学活动的过程。爱迪生学校集团的教学致力于富有效力和多样化,鼓励创新,注重营造令人振奋的学习环境。为鼓励教导和学习中的革新,爱迪生学校集团的教学计划设计了多种多样的教学方法,并着重根据这些方法在实际教学中的有效性来决定采用哪种方法,这些方法主要体现在由集团公司提供和研发的课程和指导方案中。

这些教学方法主要包括:①以项目为基础的学习(project-based learning)。这是爱迪生学校集团整体课程的组成部分之一,项目既包括短期项目,也包括长期项目,既有个人项目,也有小组项目和班级项目。以项目为基础的学习可以有效激发学生的学习动机,将学科技能和知识的学习与解决具体问题结合起来。②直接教学(direct instruction)。直接教学是爱迪生学校集团采



用的主要教学方法之一，是教师必须掌握的重要教学技能。这种方法注重对学生进行富有技巧的提问，并根据学生的回答对学生的理解情况进行观察评估，通常由示范、指导性实践和反馈三个环节构成。在直接教学中，学生被视为主动的听讲者和参与者，教师不仅要求直接回答问题的学生要对问题进行深入、自主的思考，而且要求其他同学也要积极参与思考。这种教学要求教学活动的组织要形成互动并充满活力，既可用于小组的教学，也可用于班级大群体的教学。③合作学习 (cooperative learning)。有效地进行教学，爱迪生学校集团的教师在教学中十分注重学生的合作学习。教师通常会将不同能力的学生安排在同一个小组中，并安排特定的任务，每一个小组成员在完成任务时承担不同的角色，在合作中完成学习任务。教师除要求学生进行合作学习外，自己也要在教学工作中学会合作，进行合作学习。④适应个别差异的教学方法 (differentiated instruction)。包括特殊教育、非母语英语课程教学和双语教学、天才教育及对新生的教学。集团公司为有特殊需要的学生安排了专门的教育计划——“个性化教育计划 (Individualized Education Plans, 简称 IEPs)”，对那些英语非母语的学生，学校鼓励他们珍惜自己的母语，同时为他们提供英语教学；爱迪生学校集团丰富的课程以及它针对不同学生提供的标准，使具有更高学习能力的学生能够得到充分发展的机会。随着加入学校和学生数目的不断增长，集团公司也对新加入的学生提供专门的教学服务。

### (五) 教师培训

教师的专业成熟程度决定着学生成绩的高低，教师素质与学生成绩变量因素之间存在着高度的正相关。瑞福肯 (Rivkin, 1998) 等的研究显示，教师对学生成绩的影响比能够观察到的其他一些变量的影响要大许多倍。<sup>59</sup>而教师的专业成熟无疑是一个漫长的发展过程，需要经历一系列的发展阶段。比如，伯顿 (P. Burden) 认为，教师发展阶段分为求生存阶段、调整阶段、成熟阶段。因此，如果教师要想从一个专业阶段进入下一个专业阶段，实现专业成熟，教师培训是关键变量因素。根据 1972 年英国的《詹姆斯报告》所提出的教师教育“三阶段理论” (即“培养、任用、培训”) 的观点，教师培训主要是指教师的在职培训。而且，报告还突出强调了第三阶段，即教师培训，这反映出中小学校不仅是培养学生的场所，更是教师专业成长的基地。因此，集团公司把教师和校长的培训以及促进其专业发展作为集团运营的重要亮点之一。从专业发展阶段上看，集团公司的教师培训可分为职前培训和发展培训；按照对象不同，又可分为学校校长培训和学科教师培训 (详见表 4 和表 5)。

<sup>59</sup> 教育部师范教育司：《教师专业化的理论与实践》，人民教育出版社，2003 年：第 357 页。

表 4：2003-2004 年教师职前培训

学科教师				学校校长
小学	初中	高中	特殊项目	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 人人成功</li> <li>● 开放教学</li> <li>● 科学</li> <li>● 社会学</li> <li>● 数学</li> <li>● 威尔逊阅读法 (Wilson Reading)</li> <li>● 新教师培训</li> <li>● 学习环境</li> <li>● 写作/语言艺术</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 阅读/语言艺术</li> <li>● 威尔逊阅读法</li> <li>● 项目阅读</li> <li>● 数学</li> <li>● 科学</li> <li>● 社会学</li> <li>● 新教师培训</li> <li>● 学习环境</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 阅读/语言艺术</li> <li>● 数学</li> <li>● 科学</li> <li>● 社会学</li> <li>● 威尔逊阅读法</li> <li>● 项目阅读</li> <li>● 新教师培训</li> <li>● 学习环境</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 美术、音乐、舞蹈/戏剧</li> <li>● 学生支持服务</li> <li>● 体育与健康</li> <li>● 爱迪生的特殊教育</li> <li>● 世界语/非母语语言</li> <li>● 技术培训</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 爱迪生的领导团队培训</li> <li>● 区域领导团队培训</li> </ul>

表 5：2003-2004 年教师发展培训

领导层研讨会	区域性和局部性教师培训	
	小学	初中
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 爱迪生领导发展学会</li> <li>● 成就学会</li> <li>● 学生支持服务</li> <li>● 特别主题</li> <li>● 爱迪生晚会</li> <li>● 校长季度研讨会</li> <li>● 校长领导研讨会</li> <li>● 技术培训</li> <li>● 培训员鉴定培训</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 阅读：人人成功</li> <li>● 阅读：开放教学</li> <li>● 威尔逊阅读法</li> <li>● 写作/语言艺术</li> <li>● 数学</li> <li>● 学生成绩</li> <li>● 家庭支持团队和社区关系</li> <li>● 爱迪生的特殊教育</li> <li>● 世界语/非母语语言</li> <li>● 体育与健康</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 中级阅读</li> <li>● 威尔逊阅读法</li> <li>● 写作/语言艺术</li> <li>● 数学</li> <li>● 学生成绩</li> <li>● 学习环境</li> <li>● 科学</li> <li>● 社会学</li> <li>● 家庭支持团队和社区关系</li> <li>● 爱迪生的特殊教育</li> <li>● 世界语/非母语语言</li> <li>● 体育与健康</li> </ul>

一方面，集团下属公立学校在开办之前，新校校长和教师要参加职前培训，即参加走上教学岗位前的培训。具体来说，学校校长培训一般发生于每年春天，

为期两周，旨在帮助新校校长迅速适应新学校的管理工作，以便使学校能成功步入第一个年头。此类培训通过研讨会的形式，建构学校管理体制、改进学校课程和教学、提升学校教师素质、开展有效管理和评价、形成创造性的学校文化优势，从而推动爱迪生学校集团的校园文化建设。相对地，学科教师培训一般发生于每年夏天，为期四周，以“爱迪生夏令营（Camp Edison）”形式对新校教师进行集中培训。通过培训，能帮助新教师了解爱迪生学校设计，理解和掌握学校课程安排及组织相应的教学活动，在分析学生成绩的诊断性数据基础上，开展有效的班级管理。同时，利用这次培训，让教师们有机会结识本地区爱迪生学校的教师同行，并建立起教师同行间的横向联系，为担负起新的教师责任做准备。在2004-2005学年，大约有1800名教师参加了此类培训。开展这些培训的人员队伍是由集团公司富有经验的教师组成，他们在培训中提供了课堂教学的指导，强调了教学目标、内容、范围和顺序，采用生动的实例分析说明教学安排、班级管理和监控评价等方面的技术策略。

另一方面，任教之后，教师还要持续不断地接受发展培训，参与定期研讨会、学校管理特殊项目培训、网络交互式的专业交流、校本培训等多种培训形式。如2003年7月，集团公司举办了为期一周的爱迪生领导机构（Edison Leadership Institute，简称ELI）研讨会，与会的各位校长将成为爱迪生领导发展学会（Edison Leadership Development Academy，简称ELDA）的一员。作为集团发展培训项目的一部分，该学会的目的旨在帮助校长强化领导技能、发挥领导潜能，重点在于关注学校的可持续发展和研讨成功办学所需的管理技能，从理论和实践两方面开展诸如课程教学的改进、信息导向的决策、员工能力的提升、高标准的设立等不同主题的研讨会。除了每年举行的各种研讨会外，近年来，集团公司还以“爱迪生晚会（Edison Evening）”的形式，通过电话会议、计算机联网，围绕特定主题板块展开讨论，吸引全国范围内的爱迪生教师的主动参与。其中，每一主题板块的讨论都有一小组教育专家参与其中，负责提供指导帮助。另外，集团公司还以其下属学校为单位，开展校本培训，关注学校教师每日的活动情况，鼓励教师开展教学试验并及时获取试验反馈信息。

为更好地解决教师短缺和质量问题，爱迪生学校集团除与全美一百多所师范院校合作之外，还与纽约教育部门和当地教师联盟合作，创办了爱迪生师范学院，该师范学院不仅为爱迪生学校培养合格的教师，而且也为纽约市其他公立学校提供师资。

除了上述的正式培训项目外，爱迪生学校集团还非常重视教师团队的作用，把教师团队合作作为教师培训的一个有力补充。集团把教师团队视为教师队伍的基本组成单位，安排4至6名教师组成一个团队，其中有1名教师负责人。教学

以团队工作的方式展开，教师组成团队的目的主要在于：对学生的学习和生活情况进行不同角度的观察；共同讨论和提出帮助学生发展的整合性方案；对课程、教材、教法等领域中某种改进是否有效进行比较；相互帮助共同解决问题；协调不同领域间的教学活动，使不同学科间学习的联系更为紧密；能够通过教学观摩，相互学习；通过工作坊、研讨班等形式，使教师学会合作与交流，掌握交流的方法与技巧。

## （六） 绩效评估

教育质量最好的检测手段是开展绩效评估，因为它能收集到课堂教学中方方面面的信息，经过分析加工，诊断出其中存在的优点和不足，并反馈回教学，从而使课堂教学活动能得到及时的调整和矫正，使教学效果得到及时的改进和强化，使教育质量的提高得到了控制和保证。

爱迪生学校集团拥有自己独特的绩效评估体系，发布学生成绩的年度报告，增进公众及教育团体对爱迪生学校的了解。自1999年始，集团公司投入了大量的资源研发出一套世界级的形成性评价系统——爱迪生基准评估（Edison Benchmark Assessments），旨在提供教师必要的标准导向的数据信息，用于跟踪和改进教学，从而最大程度地实现学生成绩需求的满足。这是一套综合性的在线评估系统，能向2-11年级的学生提供阅读、数学、语言艺术、科学和社会学系统的学业诊断。因为该系统利用了网络和计算机技术，所以使绩效评估具有了快速、自动的优点，能够向教师提供即时的评估结果和信息，以数据为导向诊断教育质量。集团公司所设计的基准测试项目是在参考了州学生成绩标准测试项目的内容和形式的基础上制定出来的，通过利用州测试的学生成绩结果与该系统测试的结果进行相关性统计检验，从而预测出学生成绩可能达到的州级熟练水平标准。可见，该评估的结果不仅能使教师和校长诊断出学生在学业方面的强项和弱项并做出提供相应额外辅导服务的有关决定，而且也能预测出学生在年末州标准测试中将可能达到的熟练水平。集团公司结合上年度州测试结果和预测出的本年度州测试结果计算出一个置信区间（the confidence interval），用于作为其下属各公立学校办学目标的参考依据。2000年至2004年，集团公司又追加投资了300多万美元，使其日趋完善。到2004-2005学年，该系统得到进一步的完善，主要表现在：不仅增加了州级特殊标准，用以整合17个州（包括哥伦比亚地区）的年度特殊课程标准的基准评估框架体系；而且增加了来自教师、管理者、地区的报告数量，提高了评估的准确性。

同时，爱迪生学校集团还建立了新的学业成绩管理体系（achievement management system），主要包括这几方面的内容：一是爱迪生每月学业成绩概况

(Edison Monthly Achievement Profile), 这是 2000 年投入使用的跟踪评估系统, 主要包括每月的基准评估结果, 满足学生需要情况, 教学材料的使用情况以及教师的专业发展情况等; 二是 2003 年秋季起实行的高风险测量分析 (High Stakes Test Analysis), 它可以总计和分解学生在全国、州以及地方考试中的学业成绩; 三是爱迪生学生学习合约 (Edison Student Learning Contract, 简称 SLC), 合约记录了学生各阶段达到的学习目标, 教师和家长可以由此加强沟通, 从而可以更好地满足学生个体的学习需要。四是爱迪生电子年级手册 (Edison Electronic Gradebook), 让教师在一个软件系统帮助下, 通过存储学生学业数据信息, 获得各种阶段性的学生成绩发展报告; 让教师能更清楚地了解学生状况。

### (七) 外部公共关系

国际公共关系协会将公共关系定义为: “一项经营管理的功能, 属于一种经常性与计划性的工作, 不论公私机构或组织, 均通过它来保持与其相关的公众之间的了解、同情和支持, 也就是审度公众意见, 使本机构的政策和措施与之配合, 再运用有计划的大量资料, 争取建设性合作, 而获得共同利益”。学校作为一类社会组织, 与其他组织一样, 面临着生存和发展的任务, 同样必须在互利互惠、承担责任、友善理解的基础上, 致力于与周围的社会组织、个人保持良好关系, 改善自身形象。

公立教育的公共品属性, 决定了家长有权参与学校运营。美国自创立之初就开始形成一种强烈的社会观念, 即认为教育应为人民控制, 而非政府。所以, 美国人都非常重视国内的教育状况, 每个人都觉得自己与年轻人的教育有关, 深信自己有权去干预公众的教育, 无论自己是否选择去使用此权力。这种认为自己有权去干预教育的意识, 使家长觉得自己可以对教育政策、课程、教法, 以及一切与学校有关的事务提出批评。因此, 家长所扮演的角色, 不仅仅是学校教育工作的合作者, 而且更是学校的“客户”, 是学校工作的评价者和学校声誉的传播者, 同时也可能成为学校办学的支持者, 对学校提供财力、物力、人力、信息的帮助。因此, 学校与家长的公共关系成为学校外部公共关系的重要组成部分。爱迪生学校集团采用多种方式开展与家长公共关系, 主要表现为: ①向家长转交一份专门的叙述性成绩单——季度学习合同 (the Quarterly Learning Contract), 使家长能更彻底地了解子女的进步情况, 从而取代了传统的家长会; ②提供一支由约翰霍普金斯大学组建的向学生及其家庭提供服务支持的教师团队 (Family and Student Support Team), 用于辅导那些学习有困难的学生提高其成绩; ③建立家长顾问委员会, 以便家长能够参与学校项目管理; ④鼓励家长参与学校各层次的组织管理; ⑤提供家长参加学校的学生艺术表演活动的机会。

## 第四部分：爱迪生学校集团给我国的启示

自20世纪80年代以来的美国公校私营改革，要求打破学校办学的政府垄断地位，实现政府对学校的所有权、经营权和管理权的“放权”，注重公众的个人价值观、利益和选择，尊重家长选择权、知情权和参与权，强调学校的办学自治。这与我国的转制学校改革是大相径庭的，我国的转制学校改革的目的是增强学校自我约束、自我完善和自我发展的能力，使学校面向社会和市场来依法自主办学，主动满足社会经济发展和人民群众对教育的需求。它必然要带动政府与学校职能的重新定位和调整，重新理顺政府、学校和社会三者之间的关系，明确各自的职责和权益，以提供优质教育为目的，力求为学校发展营造一个有效的内外部环境，从爱迪生学校集团的运营实践经验出发，我国的转制学校改革可以注意以下几方面问题。

### 一、 进行集团管理

美国的公校私营代表——爱迪生学校集团，它是以契约、产权联合了一批公立学校，组建了集团公司，该公司是一个介于宏观的教育行业与微观的学校组织之间的中观决策主体。在集团内部结构上，集团公司处于核心地位，对众多公立学校进行投资决策、人事安排、发展规划、课程设置、教学实施以及绩效评估方面的共性管理，而各公立学校之间是具有共同利益的法人组织，它们除了受到集团公司的直接或间接控制外，享有独立的办学自主权。可见，在这一办学模式中，将办学行为进行专业分工、集约管理，有效降低办学成本。集团公司将诸如投资决策、人事安排、财务管理、资源分配、对外宣传、信息沟通等属于经营范畴的活动从学校日常工作中剥离出来，进行统一集中，成立职能部门来进行共性管理；而学校的校长和教师由于对他们的专业化要求较高，需要深入了解教育教学规律，因此他们只需要将更多精力专注于教育教学，用于提高学校的教学质量和管理水平。这样，学校作为教育竞争主体，可以在许多共性方面的活动中得到集团公司有关作业部门强有力的业务支持，从而精简机构和人员，提高运行效率，节约办学成本。因此，我国转制学校也可以采取由私营公司接管多个转制的公立学校。对内设立集团公司，由其统一来制定计划、发起活动、调度资源、建设品牌、沟通信息、控制过程、评估结果；对外形成教育集团，进行集团管理，降低学校管理成本，从中获取利润。

值得一提的是，集团公司和下属各学校之间要处理好集权与分权的关系，处理好条条管理和块块管理的关系，找准相互的对接部位。集权虽然有利于集团公司统一运作，但不利于调动各学校的积极性，从而出现西方管理学理论中所说的

“X—非效率”情况，即基于组织或个人缺乏动机、产生惰性以及做出并不总是旨在实现成本极小化的行为等因素所造成相对独立于资源配置效率以外的组织管理低效率的情况。而且，随着集团的扩张，管理幅度增大，管理层次增多，过于集权可能会导致管理成本的上升。相反，过于分权则使集团难以形成规模、稳定发展。因此，在进行集团管理的过程中，要依据集团的规模、结构、管理水平、分布范围及其它相关因素，处理好集权与分权的关系。对于投资决策、资源共享、评价控制等方面的权力集中于集团公司；对于教育教学活动组织全部放开，保证学校的办学自主权，让学校办出特色和质量；对有利于节约内部成本和外部费用的共性行为，如集中配货、品牌推广等方面的活动，应采用条条式管理；其他活动则由集团公司各职能部门与下属各学校结合进行，并充分地进行资源共享。

## 二、 形成合理规模

美国爱迪生学校集团在其成功投资兴办一所或几所公立学校后，会再选择适当的城市或地区，以统一的校名、模式、标准、管理方式进行连锁办学，形成一定规模，在规模发展中培育提升和扩张集团品牌，占领更多的市场份额，也更容易筹措办学资金和提高自身的市场竞争力。集团原设想：每年从政府税收中获得相同或略低于公立学校学生的生均教育经费，在这一前提下，通过规模经营降低成本、获取利润。因此，该集团所追求的是以较低的成本提供较好的大众化教育，而不是昂贵的精英教育。爱迪生学校集团总裁维特勒曾与《商业周刊》记者的一次对话中谈到：“我们的经营策略是利用规模优势来降低总部的支出……我们认为，50%的教育经费浪费在管理上的估算是一种夸张。学区公立学校平均使用的每一美元中的约 70 美分应该用于课堂教学；3 美分用于如教科书这样的资本货物；27 美分用作为管理成本。而我们在达到规模时，计划将每一美元中的 79 美分用于课堂教学，6 美分用于资本货物，这比一般的学校增加一倍多。在总部的支出降到 8 美分后，每一美元中就会有 7 美分的赢利。”

但是，组织规模的扩张不能是无限的，规模经营要有个度。集团在形成一定规模以后，对其内部的教育资源如资金、生源、师资等进行统一调配、管理，将资源配置到最需要、效益最好的单位，优化要素配置，改善运行效率，从而避免教育资源的浪费。但是，根据规模经济理论：“随着投入的增加，当经济系统的产出达到某一临界值  $A_1$  时，产出的平均成本开始下降，系统开始出现规模经济效益；随着投入的增加，产出增加的比例会继续大于投入增加的比例；但当产出增加到下一个临界值  $A_2$  时，产出增加的比例可能不再大于投入增加的比例，经济系统的规模经济效应停止。也就是说，在产出界于  $A_1$  和  $A_2$  之间的区间时，经济系统产生了规模经济效应。其中  $A_1$  是达到规模经济的标志，即最低有效批

量。A2 是规模经济的极限值，它意味着随着投入的增加，单位产出的平均成本不再降低反而会上升，即出现规模不经济”。<sup>60</sup>因此，我国的转制学校如果想组建教育集团，那么规模的大小将直接影响着集团对公立学校的经营和发展，只有适度地扩张，形成合理规模，才算是集团健康发展的必要保证。

### 三、明晰产权界限

产权 (property rights) 概念，是由新制度经济学发展扩延的。所谓产权，在费希尔 (I. Fisher) 看来，“不是有形的东西或事情，而是抽象的社会关系。产权不是物品”。<sup>61</sup>H. 德姆塞茨 (Harold Demsetz) 指出：“产权是一种社会工具，其意义来自如下事实：它们帮助个人形成与他人交往时可以合理持有的预期，这些预期反映在法律习俗和社会道德中，产权的拥有者被其社会同伴所认同，允许他以特定的方式行事。”<sup>62</sup>学校产权分离是我国转制学校改革和美国公校私营改革的本质特征。具体而言，学校所有权与其他各项派生的权利相分离，同时由所有权派生的各项权利之间也相分离，各项权能分别属于不同的产权主体。通过学校外部所有权与经营权相分离以及学校内部经营权不断分解与重组，进而提高学校教育资源的配置效率。

一方面，在外部权力关系中，国家（政府）将其所有的公立学校按照法定效力的程序，交给有独立法人地位的社会团体或者公民个人承办；其资产及资产增值的主要部分仍属国家（政府）所有，而事业费和日常运行经费的全部或部分由承办者依法筹集运作，国家（政府）与承办者两者的权利义务又以合同的形式加以确认。以爱迪生学校集团为例，政府与集团公司签订合同，在合同中明确双方的权利义务关系，政府负责向集团公司拨款，有权考核其办学成果，集团公司有权自由使用拨款、进行学校管理、从中获取利润，承诺在一定时间内将学生的学业成绩提高到某个水平，负责定期向政府和公众汇报办学情况。同时，在合同期限的长短方面，学区与爱迪生学校集团所签订的合同期一般为 3-5 年。然而，在这一时期内，学校的办学成果能否显现出来，集团公司能否及时收回用于市场推广、办学启动以及学校经营等的相关费用，这些都是值得人们去研究和探讨。

另一方面，在内部权力关系中，拥有学校经营权的各项权利（如决策权、管理权等）的不同产权主体（如集团公司管理者、学校校长等）在自由地使用学校教育资源的同时，各产权主体的行为约束也需要有一定的边界，否则就无法做到有效地分离。这其中包含着两层的含义：其一是指任何产权与其他产权之间必须要有清晰的界限，即指不同产权之间的界限；其二是指任何产权必须有限度，即

<sup>60</sup> 翁悦：《论企业集团的规模经济性》，《黑龙江财专学报》，2001年第5期，第74页。

<sup>61</sup> I. Fisher. *Elementary Principles of Economics*, New York: Macmillan, 1923, P67.

<sup>62</sup> H. 德姆塞茨：《产权导论美国经济评论》，《美国经济评论》，第57卷，1967年3月。



指特定权利的数量大小或范围。就爱迪生学校集团而言，集团公司拥有关于投资决策、资源共享、评价控制、利润收益等方面的权力，如负责制定事业发展规划、进行品牌宣传、招收学生和聘用教师、筹措和使用办学经费、校舍场地建设、评价和规范校长的办学质量和管理行为，督促其落实经营预算和工作计划等；而下属公立学校则充分享有日常经费使用、教学改革和创新、教师考核等权利。因此，如果明确了学校经营权的各产权界限，就会避免对学校教育资源的随意侵占、挪用或转移的风险，规范办学行为，从而明确学校各产权主体的利益归属，提高办学的积极性和效率。

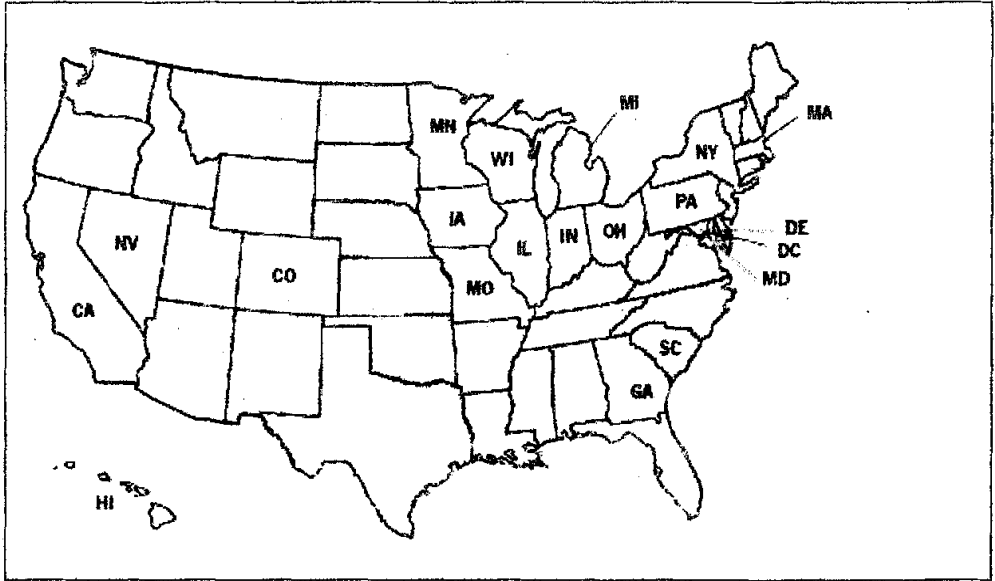
#### 四、 完善外部环境

外部环境是我国转制学校改革和美国公校私营改革的一种制约因素，而外部环境又分为市场和政府两部分。以爱迪生学校集团为例，一方面，集团与资本（资金）市场、劳动力（主要是教师）市场、教育（学生和家長作为客户）市场和其它投入品市场遵循自由交换的法则，无强制性因素存在。具体来说，从资本市场上获得权益性资本作为股本金，在办学获利时给予股东回报，融入债务性资金，向债权人支付利息；在劳动力市场上雇用教师的劳动进行教育生产，向教师支付薪水；在教育市场上招收学生，根据招生人数的多寡获得政府教育拨款，开展学校运营；在产品市场和要素市场上购买其它教育投入品，按价格支付货币。另一方面，集团与教育行政部门之间有强制因素发挥作用，集团接受教育行政部门的监管，受有关法规的约束。因此，学校办学活动得以顺利进行，既要受到教育行政部门的有效监督的约束，又要受到教育市场充分竞争的激励。只有完善外部环境，我国的转制学校改革才能从容办学、规范办学，产生良好的办学效益。

其中，完善教育立法，进行依法办学，是一个重要环节。在我国转制学校出现的几年间，没有出台针对这一问题的专项法律，最多只能参考《民办教育促进法》和《民办教育促进法实施条例》，因而转制学校在总体上处在比较自发的松散的层面。而美国的公校私营则有其完备的法律体系，除了有总统签署的联邦法律在专门部分进行了专门规定外，各州也颁布了专门的法律，如《特许学校法》，以此来保护公校私营的合法权益，规范其办学行为。缺乏法律依据，使得转制学校不规范的办学行为，最直接的后果就是导致了国家有形、无形（重点学校、名校效应）资产的巨大流失。因此，要借鉴美国公校私营的成熟做法，各地先尽快从当地实际出发，从教育自身的规律性出发，参照市场经济的规则和运作程序，出台地方性转制学校政策、法规。在此基础上，各地的教育主管部门对在办的转制学校追补各种程序手续，如进行资产审计、签订合同契约、做出风险抵押（尽管这类学校的风险远低于民办学校）等，促进转制学校的依法办学。

需要说明的是，受研究者个人因素和外界条件所限，本文未能涉及爱迪生学校集团运营实践的方方面面，有些问题有待今后进一步深入研究。举例来说，其一，从内部管理的法人角度来说，本研究主要关注了爱迪生学校集团公司这一法人的共性管理问题，进行的是纵向方面的研究；而没有涉及爱迪生学校集团下属各学校作为独立法人的自主管理问题，缺少横向方面的比较。其二，从外部治理的角度来说，本研究主要探讨了爱迪生学校集团的法律适用问题，选择了部分法律文件（成文法）作为研究对象，而没有研究相关的判例法内容；同时，本研究也没有涉及教育市场的作用和影响。其三，本研究对我国转制学校的实践问题揭示得不够深入和细致，以致在探讨爱迪生学校集团给我国的启示方面在解决我国转制学校实践问题上联系得不够密切。诸如此类问题，都需要在今后进一步来研究和厘清。

附录：爱迪生学校集团下属各学校分布图



说明：根据美国各州英文缩写字母排序，得出各州中文译名的列表

CA	California	加利福尼亚州	MD	Maryland	马里兰州
CO	Colorado	科罗拉多州	MI	Michigan	密歇根州
DC	District of Columbia	哥伦比亚特区	MN	Minnesota	明尼苏达州
DE	Delaware	特拉华州	MO	Missouri	密苏里州
GA	Georgia	乔治亚州	NV	Nevada	内华达州
HI	Hawaii	夏威夷州	NY	New York	纽约州
IA	Iowa	爱荷华州	OH	Ohio	俄亥俄州
IL	Illinois	伊利诺斯州	PA	Pennsylvania	宾夕法尼亚州
IN	Indiana	印地安那州	SC	South Carolina	南卡罗来纳州
MA	Massachusetts	马萨诸塞州	WI	Wisconsin	威斯康星州

## 参考文献

1. H. 德姆塞茨:《产权导论美国经济评论》,《美国经济评论》,第57卷,1967年3月。
2. 张仁华、黎志成、张金隆:《范围经济与纵向一体化》,《管理工程学报》,1997年12月,第220页。
3. 柯森:《“爱迪生计划”述评》,《外国教育研究》,1998年第3期:第49-53页。
4. 余新:《九十年代美国公立学校私营化》,《比较教育研究》,1998年第3期。
5. 陈晓红、徐兵:《企业集团公司组织架构模式研究》,《有色金属》,2000年1月:第8-11页。
6. 于忠海:《企业的教育理念与教育的市场价值》,《比较教育研究》,2000年第3期,第19-21页。
7. 赵中建:《教育可以营利吗?——今日美国公立学校私营管理》,《教育发展研究》,2000年5月,第82-86页。
8. 吴开华:《美国私立学校与政府关系之法理分析》,《比较教育研究》,2000年第5期,第30-33页。
9. 曲恒昌:《当今世界教育私营化特点探析》,《比较教育研究》,2001年第1期,第41页。
10. 李哉平、张丰:《论教育股份制的运行及其机制》,《江西教育科研》,2001年第1期,第25页。
11. 张海如、李培如:《规模经济:理论辨析与我国企业集团发展趋势》,《太原科技》,2001年第1期,第1页。
12. 翁悦:《论企业集团的规模经济性》,《黑龙江财专学报》,2001年第5期,第74页。
13. 赵中建:《近年来美国学校管理改革述评》,《教育研究》,2001年第5期,第75-79页。
14. 赵中建:《不让一个儿童落后——美国布什政府教育改革蓝图述评》,《上海教育》,2001年5月,第57-62页。
15. 赵中建:《面临接管——美国费城学区事件透视》,《上海教育》,2002年第1期。
16. 赵中建:《从教育蓝图到教育立法——美国〈不让一个儿童落后法〉评述》,《教育发展研究》,2002年2月,第44-47页。
17. 胡庆芳:《美国新兴特许学校的现状研究》,《外国教育研究》,2002年4月,

第 17-21 页。

18. 曾晓洁、蒋曦：《特许学校：美国公立学校制度变革的新途径》，《比较教育研究》，2002 年第 5 期，第 41-46 页。
19. 曾晓洁：《美国公立学校“改制”的政策分析》，《教育科学》，2002 年 6 月。
20. 阎光才：《NCLB 与布什政府的教育政策倾向》，《外国教育研究》，2002 年 8 月，第 14-17 页。
21. 陈通、施晓薇：《美国特许学校设立程序及其现实问题》，《外国教育研究》，2002 年 10 月，第 40-42 页。
22. 赵中建：《上级接管公立学校——费城学区事件凸现美国教育管理改革热点》，《比较教育研究》，2002 年第 9 期，第 47-50 页。
23. 钱扑：《当前我国转制学校成因分析》，《教育科学》，2002 年 12 月，第 5-7 页。
24. 王伟：《美国私立中小学的近期变化》，《比较教育研究》，2003 年第 1 期，第 83-87 页。
25. 方建锋：《颇具争议的公立学校转制：大胆的政策构想与明显的操作误差——关于上海市转制学校的综合个案报告》，《上海教育科研》，2003 年第 1 期，第 20-26 页。
26. 金娣：《美国特许学校的运行机制探略》，《教育评论》，2003 年第 3 期，第 100-101 页。
27. 项贤明：《20 世纪 90 年代以来的美国教育改革》，《比较教育研究》，2003 年第 5 期，第 23-28 页。
28. 傅松涛、王淑娟：《试论美国特许学校的新型绩效责任制度》，《比较教育研究》，2003 年第 6 期，第 7-12 页。
29. 李帅军：《美国教育行政管理体制的考察与分析》，《外国中小学教育》，2003 年第 6 期，第 12-15 页。
30. 冯宏义、许明：《美国扶助薄弱中小学的主要措施》，《比较教育研究》，2004 年第 1 期，第 48-53 页。
31. 高书国：《21 世纪初美国教育发展战略特点评述》，《世界教育信息》，2004 年 1-2 月，第 5-14 页。
32. 丰继平：《美国特许学校绩效制原则及其运作》，《外国教育研究》，2004 年第 3 期，第 22-25 页。
33. 查卫平：《美国公布 2005 年联邦教育部经费预算》，《世界教育信息》，2004 年第 5 期，第 63 页。
34. 朱科蓉：《美国营利性教育机构研究》，《教育学》，2004 年第 5 期，第 143-147

- 页。
35. 单中惠:《21世纪世界基础教育改革政策的展望》,《外国中小学教育》,2004年第6期,第1-4页。
  36. 李晓强:《挑战与希望并存的“国有民办”学校——透视美国公立中小学改革的新举措》,《全球教育展望》,2004年第6期,第75-80页。
  37. 杨挺:《教育投资主体多元化背景下的学校产权规范分析——以公立转制学校为例》,《中国教育学刊》,2004年6月,第5-8页。
  38. 李爱萍、肖玉敏:《战后美国基础教育改革政策制约因素分析》,《外国中小学教育》,2004年第10期,第1-5、32页。
  39. 袁婷婷:《美国特许学校:尝试把教育作为真正的公共品》,《比较教育研究》,2004年第10期,第78-82页。
  40. 唐丽艳、韩莉莉、贾革文:《产业集群的交易成本分析》,《技术经济》,2004年第11期,第64页。
  41. 余强:《美国〈不让一个孩子掉队法〉的实施近况和问题》,《世界教育信息》,2004年11月,第15-19页。
  42. 曾晓东:《“特许”中的“管制”——特许学校改革中政府的作用》,《比较教育研究》,2004年第12期,第30-34页。
  43. 姚霞:《叩问美国特许学校》,《上海教育》,2005年1月,第34-35页。
  44. 张金辉、赵晓凤:《针对美国特许学校的十项辩论》,《外国教育研究》,2005年第1期,第31-34页。
  45. 蔺艳娥、范牡丹:《美国特许学校运动成因分析》,《延安大学学报(社会科学版)》,2005年2月,第117-119页。
  46. 周满生:《世界基础教育:面临的挑战、趋势和优先事项》,《中小学教育》,2005年2月,第76-81页。
  47. 王伟:《营利性教育机构:理论逻辑与市场现实》,《北京大学教育评论》,2005年第2期,第10-12页。
  48. 张学敏、潘燕:《论高校经营中的交易成本》,《高等教育研究》,2005年3月,第33页。
  49. 王毅:《上海转制学校向何处去——胡瑞文谈转制校的进退抉择》,《教育发展研究(B)》,2005年3月,第9-15页。
  50. 亨利·M·列文著,范皓皓译:《中国教育私营化的机遇与挑战》,《教育学》,2005年4月,第30-34页。
  51. 黄河、周采:《从新制度经济学视角透视美国教育体制改革》,《外国中小学教育》,2005年第4期,第1-4、39页。

52. 魏明:《基于交易成本理论的企业纵向并购动因分析》,《经济师》,2005年第4期,第76页。
53. 李爱萍、肖玉敏:《20世纪美国基础教育改革政策的演进与启示》,《外国教育研究》,2005年第4期,第42-46页。
54. 王彦才:《美国办学体制改革一瞥》,《外国中小学教育》,2005年第5期,第17、22-23页。
55. 洪明、徐红敏:《改革美国公立学校的新尝试——爱迪生学校的新发展》,《外国中小学教育》,2005年第7期,第1-6页。
56. 张君辉、王敬:《从择校制度看美国基础教育改革的教育公平》,《外国教育研究》,2005年第7期,第73-76页。
57. 黄河、周采:《从公共经济学视角透视当代美国公立学校改革》,《外国中小学教育》,2005年第9期,第7-11、26页。
58. 韩伏彬、孟丽、蒋文静:《美国特许学校的家长合同》,《衡水学院学报》,2005年9月,第55-57页。
59. 冯蕙:《美国特许学校教师研究》,《基础教育参考》,2005年9月,第31-33页。
60. 李金初、臧国军:《公有转制学校建设现代产权制度的实践与探索》,《教育发展研究》,2005年11月(B),第47-52页。
61. 魏志春:《公共管理视野下转制学校的困境与选择》,《教育科学研究》,2006年1月,第19-21、24页。
62. [http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk\\_wzdetails.asp?id=4028](http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=4028): 吕炜,《中国教育经费投入问题解析》。
63. <http://jpkc.ecnu.edu.cn/ggzcgj/shoukejiaoran/gonggongzhengcelilun/f5.doc>: Tyler Cowen,《公共品与外部性》
64. 梁建锋:《美国教育》,中国科学技术大学出版社,2002年1月。
65. 席酉民主编,赵增耀等编著:《企业集团治理》,机械工业出版社,2002年2月。
66. 顾明远主编,蒋衡等译,(美)约翰·E·丘伯,泰力·M·默著:《政治、市场和学校》,教育科学出版社,2003年。
67. 教育部师范教育司:《教师专业化的理论与实践》,人民教育出版社,2003年。
68. 王秦平:《企业集团论》,企业管理出版社,2003年1月。
69. 席酉民主编:《企业集团发展模式与运行机制比较》,机械工业出版社,2003年3月。

70. 杨慧敏:《美国基础教育》,广东教育出版社,2004年。
71. 杨慧敏:《美国基础教育》,广东教育出版社,2004年4月。
72. 冯大鸣:《美、英、澳教育管理前沿图景》,教育科学出版社,2004年7月。
73. 卢海弘:《当代美国学校模式重建》,中山大学出版社,2004年9月。
74. 张维平、马立武:《美国教育法研究》,中国法制出版社,2004年12月。
75. 冯大鸣等译,(美)E·马克·汉森著:《教育与组织行为》,2005年。
76. 徐玲等译,(美)西蒙(Simon, C.A.)著:《学校运营:从行政型与学习型组织视角分析》,中国轻工业出版社,2005年2月。
77. 胡宗良、臧维编著:《集团公司战略:分析、制定、实施与评价》,清华大学出版社,2005年3月。
78. 崔新建、王巾英编著:《集团公司战略组织与管理》,清华大学出版社,2005年3月。
79. 杨宁、卢杨译,(美)马尔扎诺(Marzano, R.)著:《学校如何运作:从研究到实践》,中国轻工业出版社,2005年9月。
80. 硕士论文:于强的《转制学校产权管理的比较研究》,华东师范大学,2002年。
81. 硕士论文:王晓红的《转制学校的现状与探索——个案研究》,山东师范大学,2003年。
82. I. Fisher: *Elementary Principles of Economics*, New York: Macmillan, 1923, P67.
83. Education Commission of the States, *The School-choice Movement Is Changing the Landscape of Public Education, The Progress of Education Reform 1999-2001*, Volume 1, May 1999.
84. Mark Walsh, *The For - Profit Education Industry*, Education Week, December 1, 1999.
85. Mark Walsh, *Report Card on For- Profit Industry Still Incomplete*, Education Week, December 8 & 15, 1999.
86. Mark Walsh, *Ka-Ching! Business Cashing in on Learning*, Education Week, November 24, 1999.
87. National Center for Education Statistics: *Digest of Education Statistics 2000*.
88. William C. Symonds et al. *They're Spreading Fast. Can Private Companies Do A Better Job of Educating America's Kids?* Business Week Online, February 7, 2000.
89. Lowell C. Rose And Alec M. Gallup, Pil Delta Kappan, *The 33rd Annal Pil Delta Kappan/Gallup Poll Of The Public's Attitudes Toward The Public Schools*,



September 2001: p41-48.

90. [http://www.house.gov/fattah/pr\\_pa\\_archive\\_2002\\_2000/pr\\_011217\\_edison.htm](http://www.house.gov/fattah/pr_pa_archive_2002_2000/pr_011217_edison.htm): Chaka Fattah, *Edison Schools Perform Poorly Nationwide*, December 17, 2001.
91. <http://www.ed.gov/policy/elsec/leg/esea02/107-110.pdf>: Public Law print of PL 107-110, *the No Child Left Behind Act of 2001*.
92. <http://www.sec.gov/litigation/admin/34-45925.htm>: Jonathan G. Katz Secretary, The U.S. Securities and Exchange Commission, *In the Matter of Edison Schools Inc.*, 05/14/2002.
93. <http://www.edisonschools.com/seventhannualreportpart1.pdf> : *Seventh Annual Report on School Performance, 2003-2004*, RAND.
94. [http://www.rand.org/pubs/monographs/2005/RAND\\_MG351.pdf](http://www.rand.org/pubs/monographs/2005/RAND_MG351.pdf) : Brian Gill, Laura S. Hamilton, J. R. Lockwood, Julie A. Marsh, Ron Zimmer, Deanna Hill, Shana Pribesh, *Inspiration, Perspiration, and Time –Operations and Achievement in Edison Schools*, 2005.
95. 爱迪生学校集团网址: <http://www.edisonschools.com>
96. 部分州教育行政部门网址: <http://www.dcpubliccharter.com> ;  
<http://www.myschools.com>; <http://www.dese.mo.gov>;  
<http://www.cde.state.co.us>; <http://www.doe.mass.edu>;

## 后记

论文写至此处，虽说可以长舒一口气，但心中还是喜忧参半。喜的是经过三年的学习，总算结出了“果实”；忧的是这个“果实”成熟与否，心中没什么把握。但无论结果如何，在时间不经意的流逝中，我已经在华师大度过了三个春夏秋冬，到了彼此说声珍重的时候了。

三年来，能有幸学习和生活在华师大教育管理学系这个学术氛围浓郁的环境中，是我人生的一次良缘。在如此短暂的时间里，我收获颇丰。因为这里不仅有知名的专家学者，而且更有深厚的学术积淀，这些都使我终身受益。

感谢我的导师冯大鸣副教授，从论文的选题、外文信息的收集与分析到论文的最后定稿，冯老师都给予了相当大的帮助。尤其是当我遇到论文撰写瓶颈期时，心中的烦闷难以舒解，此时冯老师给予了指引和辅导，他不仅关心我的论文进程，更关心我本人的情况，其中的感谢之情并非是一句谢谢就能表达的。

感谢我的师兄、师姐、师弟和师妹们，感谢他们能伴随我共同成长，让我感觉到一个大家庭的温馨和融洽。

最后，要感谢我的家人和朋友们，没有他们的支持，我不可能走到今天，虽然一路上有过坎坷，但是我还是坚定地走下来了，同时也明白了如何正确地对待生活。