

2016年度教育部人文社会科学研究青年基金项目“美国城市学校董事会起源和发展研究”（16YJC880027）成果

美国城市学校的发展与管理研究

李朝阳 著



西南交通大学出版社

· 成 都 ·

前 言

《美国城市学校的发展与管理研究》一书是 2016 年度教育部人文社会科学研究青年基金项目“美国城市学校董事会起源和发展研究”(16YJC880027)的研究成果。感谢教育部人文社科基金项目的大力支持。

本书基于对美国城市学校资料的掌握，以研究预设问题为主线展开论述。

第一章主要研究美国城市学校董事会的起源与发展。第二章主要论述美国城市学校董事会的管理政策。第三章主要研究美国城市公立中小学督学的结构和管理。第四章主要研究美国 K-12 学校综合咨询项目的发展和实施。第五章主要研究了美国 K-12 学校综合咨询项目的职能和途径。第六章以弗吉尼亚大学为例，研究了美国大学的学术诚信管理。

本书的编辑与出版得到了西南交通大学出版社的编辑们的大力支持，在此，对编辑们的辛勤付出表示衷心的感谢！

尽管本书尽力做了多次修改、校对，但限于能力与时间，书中可能会出现一些错误和不当之处，还请读者们多多批评指正！

作者
2020年6月

目 录

001	绪 论
008	第一章 美国城市学校董事会的结构与组建
008	第一节 美国城市学校董事会成员的结构与活动
013	第二节 美国城市学校董事会的组建与改革
024	第二章 美国城市公立中小学董事会的管理政策
024	第一节 重视学校董事会的准则与合作
036	第二节 学校董事会的交流与联盟
048	第三章 美国城市公立中小学督学的结构与管理
049	第一节 美国城市公立中小学督学的结构
056	第二节 美国城市公立中小学督学管理的理念与措施
068	第四章 美国 K-12 综合咨询项目的发展与实施
069	第一节 学校综合咨询项目 (CSCP) 的发展与构成
078	第二节 学校综合咨询项目所提供的服务

086	第五章	美国基础教育的综合咨询项目职能与途径
086	第一节	学校综合咨询项目的标准与开发
101	第二节	学校董事会的综合咨询项目的模式与政策
114	第六章	弗吉尼亚大学学术诚信的管理
115	第一节	弗吉尼亚大学荣誉制度的组织及实施
129	第二节	弗吉尼亚大学荣誉制度的特殊程序
138		参考文献
161		后 记

绪 论

第一章

美国城市学校董事会的结构与组建

随着美国城市化的进程，美国学校董事会面临的校外环境发生了改变。董事会成员的人口结构、角色、行为规则、业务等也随之发生了改变，董事会的管理活动和政策也相应地改变，为应对变化，董事会在运行中推出相应的管理措施。城市化进程中学校董事会管理的变化反映了社会转型与教育变革的关系。本章研究的问题主要集中在美国学校董事会如何运作，董事会的结构如何，如何选举，以及制定了哪些管理政策，以及这些政策的实施效果如何。

第一节 美国城市学校董事会成员的结构与活动

随着城区的发展，城市公立学校的教育环境发生了巨大的



变化。学校董事会的产生方式、成员任期和身份、候选人的资格和培养经历着一系列的变革。为了应对城市化中新的教育需求,学校董事会改革体现在三个方面:一是对自身管理的改革,二是对教育的改革,三是对董事会角色的重新界定。

一、学校董事会成员的结构

(一) 学校董事会成员的种族与性别

随着美国人口结构的变化,学校董事会成员的人口结构分布也发生微妙变化。例如,根据“大城市学校委员会”(The Council of the Great City Schools,简称CGCS)的调查,从2005年到2008年,白人董事会成员的比例从2005年的57%降到2008年的52%。非裔美国人董事会成员比例从2005年的30%增加到2008年的33%。亚裔董事会成员比例从3%增加到4%。在这些增加的成员中大都是女性成员。2005年—2008年,女性董事会成员比例从52%增加到58%,其中,非裔美籍女性董事会成员比例从15%增加到18%,亚裔女性董事会成员比例从1%上升到2%。

(二) 学校董事会成员的学位

从董事会成员的学位看上,最高学位为学士学位的董事

The Council of the Great City Schools. "Urban School Board Survey: Characteristics, Structure, and Benefits, Second Survey and Report". *Urban Indicator*, Fall 2009: 3-4.



会成员比例从 2005 年的 44% 降到 2008 年的 37%。硕士学位的



董事会成员比例从 28%增加到 31%。而哲学博士或者教育博士学位的董事会成员比例从 2005 年的 10%降到 2008 年的 9%。¹¹

二、学校董事会的会议与活动

(一) 学校董事会的会议

据“大城市学校委员会”调查，17%的学校董事会每周举行一次会议，38%的学校董事会每两周举行一次会议，14%的学校董事会每月举行一次会议，17%的学校董事会每两月举行一次会议，14%的学校董事会则是在其他日程会面，如图 1-1 所示。¹²再进一步看，会议持续时长也不同，55%的学

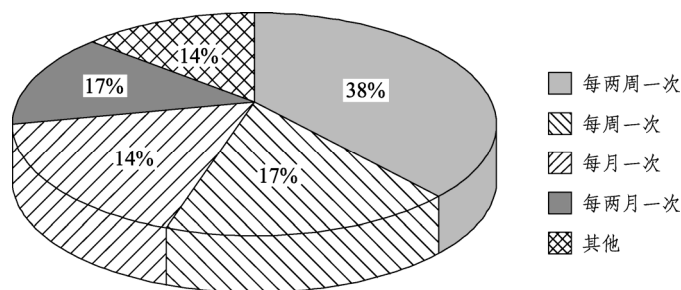


图 1-1 学校董事会会议的安排

(资料来源：The Council of the Great City Schools. Urban School Board Survey: Characteristics, Structure, and Benefits, Second Survey and Report. *Urban Indicator*, Fall 2009: 6.)

¹¹ The Council of the Great City Schools. “Urban School Board Survey: Characteristics, Structure, and Benefits, Second Survey and Report”. *Urban Indicator*, Fall 2009: 3-4.

¹² The Council of the Great City Schools. “Urban School Board Survey: Characteristics, Structure, and Benefits, Second Survey and Report”. *Urban Indicator*, Fall 2009: 6.



校董事会会议平均持续 2~4 个小时，31%的董事会会议平均持续 4~6 个小时，12%的董事会会议平均持续 1~2 个小时，2%的董事会会议开会时间不到 1 个小时。¹³

关于学校董事会的时间分配，从“大城市学校委员会”的调查看出（如图 1-2 所示），57%的学校董事会每周平均花费在董事会业务上的时间超过 6 个小时，21%的学校董事会在同一方面每周平均花费 4~6 个小时，14%的学校董事会花费 2~4 个小时，7%的学校董事会花费 1~2 个小时。¹⁴

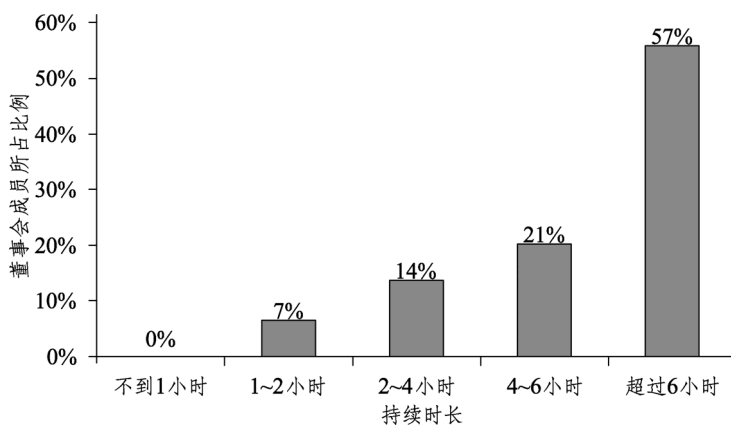


图 1-2 学校董事会每周平均花费在业务上的平均时间

（资料来源：The Council of the Great City Schools. “Urban School Board Survey :Characteristics ,Structure ,and Benefits ,Second Survey and Report.” *Urban Indicator* , Fall 2009 : 6-7. ）

¹³ The Council of the Great City Schools. “Urban School Board Survey: Characteristics, Structure, and Benefits, Second Survey and Report”. *Urban Indicator*, Fall 2009: 6.

¹⁴ The Council of the Great City Schools. “Urban School Board Survey: Characteristics, Structure, and Benefits, Second Survey and Report”. *Urban Indicator*, Fall 2009: 6-7.



（二）学校董事会的活动

一般来说，学校董事会的活动主要包括建立董事会会议议程、董事会成员交流、与督学的交流、指挥系统、董事会成员参观校园、与会期间董事会的选举、董事会会议上组织赞助者发表演讲、督学的招聘、确定选择董事会官员的方法、处理社区的投诉、确定评估督学的手段。

2013年塞尔希奥·卡纳尔（Sergio Alfredo Canal）在其文章中指出，学校董事会成员有效的领导，对于政策的解释、资源的分配、课程和教学实践的采用、产生新需求的专业发展等方面，是一个决定性的因素。¹⁵具体来说，董事会主席与成员的活动有：及早在预算过程中建立薪金；就教育政策问题经常与地方、州和联邦决策者保持联系；在战略计划中设定年度目标和业绩标准；一个月至少召开一次张贴通知的董事会会议或者小组委员会会议。董事会主席在张贴通知和告知董事会成员之前，提前审查董事会议的议程安排；董事会主席必须有能力面对越权的成员；作为受托人，参加地方、州和联邦的培训，参与每年的学区团队建设活动；关注社区和学校活动；考虑不同观点与见解。¹⁶

¹⁵ Sergio Alfredo Canal. *California School Boards: Professional Development and the Masters in Governance Training*. University of Southern California, 2013: 38.

¹⁶ Rickey Joe Williams. *Practices of Board Presidents and Superintendents in Academically High-achieving Texas Urban School Districts*. The University of Texas at Austin. 2008: 162.



第二节 美国城市学校董事会的组建与改革

一、学校董事会的产生与任期

(一) 学校董事会的产生方式

2008年,在美国42个地区,包括北部的安克雷奇、密尔沃基,东部的亚特兰大、巴尔的摩、诺福克,南部的奥斯汀、克拉克县、达拉斯、东巴吞鲁日县、休斯敦、杰克逊、新奥尔良等地进行调查,调查显示,87%的学校董事会是通过选举产生的,14%的学校董事会是通过任命产生的。¹⁷

管理董事会通常由7名成员组成,任期四年。从选举方式来看,选举日期定在奇数年的四月的第一个星期二。在两年一次的选举中会有三到四个竞争席位。如果因辞职或其他原因出现了空职位,将由剩余的董事会进行任命,任职期限直到下届选举。一些社区和合并的学区会要求城乡的代表要比例均等,以便权衡城乡之间不同的利益。从学校董事会的任命方式来看,董事会由市长任命,或由市议会任命,也可由市长与州长任命,还有可能是由市长、市议会与州长共同任命。

(二) 学校董事会的选举费用

关于竞选费用,根据2009年城市学校董事会的调查得

¹⁷ The Council of the Great City Schools. "Urban School Board Survey: Characteristics, Structure, and Benefits, Second Survey and Report". *Urban Indicator*, Fall 2009: 2.



出，17%的学校董事会成员在竞选活动中平均花费 10 000 美元到 24 999 美元，19%的学校董事会成员在这一活动中花费 25 000 美元或者多于 25 000 美元，12%的学校董事会成员花费 5 000 美元到 9 999 美元，24%的学校董事会成员花费 1 000 美元到 4 999 美元，7%的学校董事会成员花费不到 1 000 美元。¹⁸

关于学校董事会成员在竞选中收到的捐款主要来源，有 60.5%的成员表示收到家庭或朋友的捐款，有 44.7%的成员表示受到企业界的捐赠，有 31.6%的成员表示收到雇员工会的捐款，也有 13.2%的成员表示在竞选中投入了个人财富¹⁹。关于各自学区的学校董事会选举的竞争激烈程度，10%的学校董事会认为选举竞争极其激烈，29%的学校董事会认为选举竞争十分激烈，还有 29%的学校董事会觉得竞争较为激烈，另外 21%的学校董事会认为每年选举竞争程度有很大不同²⁰。

（三）学校董事成员的任期

董事会成员的任期有所不同。81%的学校董事会成员任期是 4 年，10%的学校董事会成员任期是 3 年，5%的学校董

18 The Council of the Great City Schools. "Urban School Board Survey: Characteristics, Structure, and Benefits, Second Survey and Report". *Urban Indicator*, Fall 2009: 12.

19 The Council of the Great City Schools. "Urban School Board Survey". *Urban Indicator*, October 2005: 12.

20 The Council of the Great City Schools. "Urban School Board Survey: Characteristics, Structure, and Benefits, Second Survey and Report". *Urban Indicator*, Fall 2009: 12.



事会成员任期是 5 年，2% 的学校董事会成员任期是 2 年²¹。从学校董事会成员平均服务时间来看，28% 的学校董事会成员平均在 4~8 年，26% 的学校董事会成员平均在 2~4 年，24% 的学校董事会成员平均服务时间不到 2 年，12% 的学校董事会成员平均服务时间在 8~12 年，还有 10% 的学校董事会成员平均服务时间超过 12 年（如图 1-3 所示）。²²在“大城市学校委员会”中，2008 年的督学的平均任期是 3.4 年²³。里基·威廉斯（Rickey Joe Williams）指出，美国学校董事会中，26% 的成员监管着 80% 的城区公立学校学生。²⁴

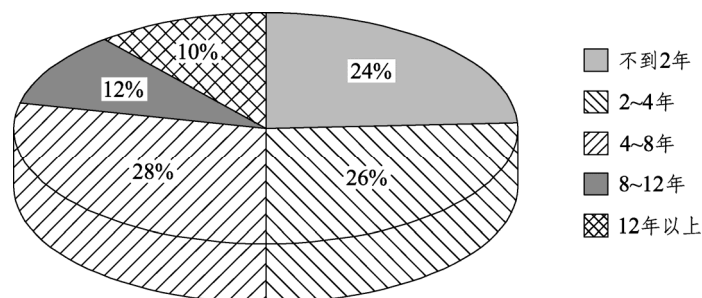


图 1-3 学校董事会成员的平均服务年限

（资料来源：The Council of the Great City Schools. *Urban School Board Survey: Characteristics, Structure, and Benefits, Second Survey and Report. Urban Indicator*, Fall 2009: 1-5.）

21 The Council of the Great City Schools. “Urban School Board Survey: Characteristics, Structure, and Benefits, Second Survey and Report”. *Urban Indicator*, Fall 2009: 1.

22 The Council of the Great City Schools. “Urban School Board Survey: Characteristics, Structure, and Benefits, Second Survey and Report”. *Urban Indicator*, Fall 2009: 1-5.

23 The Council of the Great City Schools. “Urban School Board Survey: Characteristics, Structure, and Benefits, Second Survey and Report”. *Urban Indicator*, Fall 2009: 13.

24 Rickey Joe Williams. *Practices of Board Presidents and Superintendents in Academically High-achieving Texas Urban School Districts*. (Doctoral dissertation) The University of Texas at Austin, 2008: 24-25.



二、学校董事会的候选人

（一）学校董事会候选人的资格

学校董事会对候选人有一定的要求。在得克萨斯州，要成为学校董事会管理人员须是美国公民，且年满 18 周岁。在伊利诺伊州，董事会候选人必须年满 18 周岁，且在本学区居住一年以上，同时又须是一位已登记的选民。有能力的、有良好动机的，并能代表学区利益的人员方能加入董事会。县政官员负责选举登记。在申报过程中，候选人需要递交一份关注县政官员经济利益的声明、至少有 50 名已登记选民或者 10% 选民签名的申请、候选人资格的声明、县政官员对经济利益声明的回执单等材料。董事会秘书负责报送候选人的申请和声明，报送期限是选举前的 106~113 天。如果候选人在选举活动中收到经费或者花费超过 3000 美元，必须遵守《伊利诺伊州竞选公开法案》。

（二）学校董事会候选人的培养

对于准备为董事会工作的候选人，董事会要求他们必须对学区有最基本的了解。了解学校要达到一个什么目标、学校是如何组织和安排的、收入与支出情况、对财产的保护、州法律法规和地方董事会的政策、董事会事务的实施程序等。董事会候选人也须明白董事会与州、社区、督学以及董事会成员之间的正确关系。董事会还要求，将要成为董事会候选人的人员必须参加董事会会议，了解董事会是如何运作的，



深入了解学校问题，与董事会成员和学校教职工进行交谈。董事会候选人也要面见学区督学，从而获得学区的真实信息，与督学讨论董事会面临的问题。候选人也须尽可能地阅读学区办公室提供的董事会工作内容的文件，查阅影响学校运作的秩序、规范和法规的材料。

（三）董事会成员的产生

1. 学校董事会成员的替换

根据法律要求，学校董事会新成员在每年的选举后加入董事会队伍，有效又合法过渡成员身份成为不可避免的事情。成员身份的变化改变了董事会的组成部分。董事会通过特殊选举、定期选举、选举之前的任命等方式填充空职。如果存在有争议的问题，例如合同纠纷，就要考虑通过公众选择的选举方式填补空职。

2. 董事会空职任命的条件

对于学校董事会来说，学校董事会对“被任命者”的资格要求不能超过法律的要求。学校董事会不能任命董事会最近三年内的离休人员。对新任命的成员来说，第一，需要考虑在下次选举之前的任职期限。第二，考虑学校董事会的整个团队精神。第三，考虑学校董事会职员空缺时面临的问题。第四，要求在公开宣布“被任命者”之前，须得到“被任命者”本人同意。第五，“被任命者”在学校董事会的选举中失利次数不能超过三年。



3. 学校董事会官员的选举

第一，职位和数量：董事会每年都会根据职务和数量，确定和递交所需的学校董事会官员数量，主要包括主席、副主席、秘书与财务主管等。

第二，特征或职责：一旦确定了官员的职位和数量后，学校董事会将通过协商决定领导职务的特征或者职责。

第三，陈述：学校董事会的每个候选官员陈述自己对董事会服务的愿望。

第四，共识：学校董事会成员就官员的选举愿望形成共识，由公正的引导者²⁵列出成员的选择。

第五，调整：如果没有达成共识，学校董事会成员应在引导者的指导下，参与调整的“名义群体法”²⁶：董事会每个成员用以前已指定的领导特征为导向，为每个职位单独列出排在前三名的候选人。无偏见的引导者用“加权评分”合计每个成员的选择，计算董事会主席职位的统计结果，将挑选的主席候选人从其他职位中去除。依次按照同样的方式计算副主席、秘书和财务主管。引导者分别向学校董事会成员汇报结果。在定期会议中，把统计结果作为官员的正式提名和选举指南。

第六，官员的选举：在定期会议中，根据提名和收到的董事会成员的多数票进行选举。²⁷

²⁵ 引导者：可以使得组织与团队更加有效地运作。

²⁶ 名义群体法：是指在决策过程中对群体成员的讨论或人际沟通加以限制。

²⁷ Rickey Joe Williams. *Practices of Board Presidents and Superintendents in Academically High-achieving Texas Urban School Districts*. The University of Texas at Austin, 2008: 187-188.



三、学校董事会的改革

学校董事会的改革主要体现在两方面。一是学校董事会自身产生方式的改革，通过对董事会选举和任命的改革，来改变学校董事会的角色或者职责²⁸。二是对学校董事会角色的再界定。

（一）学校董事会自身的改革

1. 选举程序的改革

自从 20 世纪 50 年代以来，董事会的选举程序已成为董事会改革的一个普遍目标。一些董事会的专家呼吁，学校董事会作为一个基础的民主机构，州立法关注董事会在政策制定和监管上的角色和责任限制了董事会的管理职责²⁹。所以，使教育远离政府是学校董事会早期改革的主要目标，但是，随着董事会选举成本的增加，尤其在城区的增加³⁰，当选的董事会成员易受支持他们当选的特殊利益和政治团体的影响³¹。不过，任命的董事会可以规避由选举产生的董事会成员本身带来的问题，这主要取决于谁被任命，由谁来任命。文化上、种族上、民族上、政治上多样化的个体往往会具有丰富的商

28 Deborah Land. "Local School Boards under Review: Their Role and Effectiveness in Relation to Students' Academic Achievement". *Review of Educational Research*, 2002 (2): 236.

29 K. Underwood. "Power to the People". *American School Board Journal*, 1992 (6): 42-43.

30 许多城区的一个典型的特点是学生的种族的多样化，高中生的辍学率高。

31 J. Hickle. "The Changing Face of School Board Elections". *Updating School Board Policies*, 1998 (1): 1-5.



业管理阅历和教育经历，并欣然接受托管理念。托管理念认为，学校董事会是代表整个社区利益的有机体，可以任命具备这些素质的个体为董事会成员。于是，各州或者地方政府官员（如市长）通常任命学校董事会成员。因此，任命的董事会要比选举的董事会更能与地方政府保持高度的一致。但问题是，通常任命的个体或者成员很难具有这些特征。这就使得任命的董事会既有积极的成分，也会带来消极的结果。丹斯韦赫尔（J. Danzberger）从批判的角度认为，任命的董事会很少直接向公众负责，他们更多的是直接向任命他们的人员负责³²。但是，哈林顿-利克（D. Harrington-Lueker）从另一个角度看，市长或者其他政府官员任命的学校董事会成员能够更好地把董事会与其他政府机构和资源联系起来。³³

2. 转化为地方教育政策委员会

教育领导机构建议，把学校董事会转化为地方教育政策委员会，地方教育政策委员会的主要特征是关注政策的制定与监督，而不参加和干预日常的管理。地方教育政策委员会最主要的角色是制定学区的整体教育规划，然后根据这个规划，制定长期和短期目标、学校业绩指标、学生评价。³⁴丹斯韦赫尔认为，学校董事会不可能主动地对自身进行改革，因

32 J. P. Danzberger. "School Boards: A Troubled American Institution". In *Facing the challenge: The Report of the Twentieth Century Fund Task Force on School Governance*. New York: Twentieth Century Fund. 1992: 19-124.

33 D. Harrington-Lueker. "School boards at Bay". *American School Board Journal*, 1996 (5): 18-22.

34 J. P. Danzberger. "School Boards: A Troubled American Institution". In *Facing the challenge: The Report of the Twentieth Century Fund Task Force on School Governance*, New York: Twentieth Century Fund. 1992: 19-124.



此州立法就必须变得主动，州就要将要求诉诸立法，使学校董事会真正为教育的方方面面负责。学校董事会改革的目的在于提高学生的成绩。³⁵为了更好地改革学校董事会，卡弗（J. Carver）提出学校董事会政策管理模式。³⁶

（二）学校董事会角色的重新界定

面对移民和种族等各种社会问题，以及城市管理、专业化管理、城市学校管理权争夺等冲突，学校董事会不可能解决所有人的所有问题，这就要求各州重新界定学校董事会的角色。重新界定的学校董事会角色大致包括：

- （1）确定协商的雇用合同的政策和指导方针，批准协商的合同（但并不与雇员代表直接谈判）。
- （2）批准课程框架和学生学习的标准。
- （3）制定职员的发展政策，确保发展政策与学区教育目标相一致。
- （4）开发定期评估个体学校业绩的机制。
- （5）聘用行政法官（或有资格的第三方团体），听取学生或职员个体的抱怨和诉求³⁷。
- （6）在学校董事会之外，建立程序去听取和解决每个选民的投诉。
- （7）召开社区座谈会讨论教育政策问题。

35 R. Goodman. *Thinking Differently*. Arlington, VA: Educational Research Service, 2000.

36 J. Carver. *Boards That Make a Difference*. San Francisco: Jossey-Bass, 1997.

37 Rickey Joe Williams. *Practices of Board Presidents and Superintendents in Academically High-achieving Texas Urban School Districts*. The University of Texas at Austin, 2008: 47-49.



(8) 在董事会自评结果的基础上，致力于持续的学习和发展。

在进行重新定位学校董事会角色的同时，州立法委员安排学校董事会的选举日程，定期考察每所学校是否真正达到了学校和社区的目标，授权建立地方儿童政策议会。为了帮助董事会成员有效地开展实际的管理活动，他们也关注董事会在政策制定、业绩、项目评估等方面的责任。学校董事会成立了由董事会主席、督学、规划和政策委员会主席、表现与评估委员会主席组成的执行委员会或者管理委员会，复查董事会本身的功能，向董事会或者董事会个体成员推荐必要的发展领域。管理委员会也通过推荐培训、董事会专业发展活动和研讨班，力争提高董事会所有成员的知识能力，使得董事会成员成为有见识的人员，以此来训练和监督董事会新成员。³⁸

在进步主义时期（The Progressive Era, 19 世纪末 20 世纪初）之前，地方控制着学校董事会。学校董事会由学区选举的非专业董事会成员组成。学校董事会对教育专业人士、学生、公立学校进行了细致的审查。在需要改进的公共教育系统里，他们用有效性与积极发展来度量教育的各个方面。“改革”作为一个术语，就直接与督学、校长、教师、学生联系起来。到了 20 世纪，随着社区人口结构的变化和不断增加的责任，州层面的立法委员要求改革公立学校行政机构的结构。在州授权之前，学校董事会成员自行决定的行为仍继续

³⁸ Rickey Joe Williams. *Practices of Board Presidents and Superintendents in Academically High-achieving Texas Urban School Districts*. The University of Texas at Austin, 2008: 51.



侵犯着学校管理者的责任，他们把政治事务和权术注入公立学校制度。在州干预之后，督学和董事会主席的职责是合理管理学区，培训和指导董事会成员担负角色，履行各自职责。

