

# 21世纪以来纽约市公立学校系统赋权问责改革:背景、演进与评析

胡仲勋

(华中科技大学教育科学研究院 湖北 武汉 430074)

[摘要] 2002年以来,缘于公立学校系统成效低下,市长重掌教育控制权和联邦政府有关教育政策的推动,纽约市教育局对本市公立学校系统进行了以结果为导向、以权责置换为行动理论的赋权问责改革。其中,赋权通过自治学区、赋权学校、重建系统三步曲式的演进而不断深化,问责的主要手段则是对学校同时进行质量检查和实施进步报告。赋权是问责的前提和条件,但在过程上二者则是交互推动的。纽约市相关改革的过程和措施既有可取之处,也存在一些问题,可为中国基础教育提供正反两方面的启示。

[关键词] 纽约市;公立学校系统;赋权;问责;教育改革;进步报告

[中图分类号] G53/57.1/712 [文献标识码] A [文章编号] 1006-7469(2015)09-0028-12

2002年,迈克尔·布隆伯格(Michael Rubens Bloomberg)就任纽约第108任市长,同年7月他任命同样拥有鲜明商界背景的乔尔·克莱因(Joel I. Klein)担任教育局长,在二者的主导下,纽约市教育局对本市公立学校系统的绩效管理制度进行了重大改革。新的绩效问责制试图同时实行一种基于强烈后果的问责系统和一套鼓励学校团队合作使用绩效信息改进工作的组织学习过程。绩效问责系统的设计与改革具体由新设立的问责办公室团队负责。

## 一、赋权问责改革的背景与缘起

### (一)公立学校系统成效低下

2002年1月,当布隆伯格开始其首任纽约市长任期时,他继承了一个广为诟病的公立学校系统,当时纽约市公立学校混乱无序、功能失调,学生学业成绩低下,各项评估指标落后。无论是纵向还是横向比较,纽约市的学校成效和学生成绩都不容乐观:纵向来看,纽约市高中生毕业率在1992-2002年10年间保持50%左右的比例,几无增

[基金项目] 上海地方高校大文科研究生学术新人培育计划课题:纽约市教育改革中的政策工具创新与运用(项目编号: B-6002-13-003038)。

[作者简介] 胡仲勋,华中科技大学教育科学研究院博士生。

长,甚至还出现阶段性下滑。<sup>[1]</sup>横向来看,纽约市与本州其他地区公立教育的差距更加明显,1989年纽约州教育委员会曾经报道该州77所最差的学校中纽约市就占了63所。<sup>[2]</sup>十余年之后这一局面几无改观,2002年,纽约市超过60%的学校数学和英语科目的排名在全州的后四分之一梯队,而且逾八成学校处在后半部分。<sup>[3]</sup>此外,与学校成效和学生成绩低下不可分割的是纽约市学校系统存在着教育行政组织官僚化、资金浪费、教师职业精神欠缺等问题。

### (二)市长重掌教育控制权

布隆伯格曾就读于约翰·霍普金斯大学、哈佛大学商学院,服务过华尔街所罗门兄弟公司,是财经资讯王国彭博通讯社的创立者,<sup>[4]</sup>商界履历背景鲜明。布隆伯格赢得选举后在其极力争取下,纽约州立法机构于2002年通过了一项特殊法案使得纽约市长就学校表现向纽约州教育厅负责。<sup>[5]</sup>这意味着纽约市公立学校系统的控制权重新转入市长手中。同时,他对于通过重建组织结构改善公共资源使用效率有着执着追求,热衷于将工商管理理念、经验和方法运用于纽约市政服务系统,被人称为“CEO市长”。他还力排众议任命与其有着相似商界背景的克莱因为该市公立教育系统经历重大变革后的首位行政长官,纽约市公立学校系统的剧烈变革便是二人携手推动的。透过纽约市教育改革先集权后分权的发展进路,不难看出强势市长重掌教育大权在其中发挥的重要作用。

### (三)联邦教育改革议程的推动

2001年,美国联邦政府颁布《不让一个孩子掉队法》(No Child Left Behind Act,简称NCLB),翌年1月8日由时任美国总统布什签署生效。该法案标志着美国全国性的教育政策以法律形式形成,正式确立了联邦政府对全国教育的领导地位。NCLB有两项重要的制度,一是测试制度,其主要精神是由各州制定学术标准,由学校承担确保学生教育质量的责任,联邦政府从增加教育资源和增强地方自主权两方面给予支持;二是推行教育问责制,从州层面来说,NCLB要求各州通过制定标准、目标来承担责任,从学校层面来说,NCLB建立起中小学教育责任制,从教师层面来说,NCLB对教师的学术水平也作了明确规定。<sup>[6]</sup>上述制度在获得肯定的同时也遭到各方质疑和批评,针对原法案过于严苛的能力标准,奥巴马执政后予以修正,但奥巴马政府延续了布什政府对于问责制的广泛承诺,认为问责制是在控制成本的同时确保基本质量的一种方法。<sup>[7]</sup>以上联邦政府教育政策的重大改革及其发展演变是纽约市立学校系统系列改革包括问责制改革的宏观政策背景,从纽约市相关改革举措中不难窥测NCLB政策文本的影子。

## 二、赋权问责改革的行动理论与相关组织变革

纽约市公立学校绩效问责改革从某种意义上说是理论驱动的。2002-2009年间的改革措施很大程度上基于如下假设:如果被赋予资源分配和教育教学决策权,校长将会比以往更有效地提升学生的成绩,同时为获取这些自主权,校长及其学校要比在

以往的管理模式中对结果更为负责。为了实施上述理念,教育局采取了两步走策略。

第一阶段大致为2003-2006年,教育局称之为“儿童优先”改革,在此期间教育局将全市约1300所学校的监管权从32个独立学区和1个高中分部转移到新设立的10个K-12教育行政区、1个特殊教育区和1个可选择学校区(共12个行政实体),它们均向教育局长报告并受市长领导。<sup>[8]</sup>这种新的结构旨在支持学校的运行和教学需要、强化标准与实施改革。教育局认为,为了最终将更多的控制权转移到校长手中,不得不先瓦解32个独立学区根深蒂固的权力基础,而将学区的权力转移给新设立的行政区是实现上述目的途径之一。显然,第一阶段以重组、集中和一致性为关键词。

在“儿童优先”改革实施两年后,改革进入第二阶段,赋权和问责成为主题。组织变革方面,在经历了前一阶段的权力集中之后,教育局开始将权力从12个行政实体下放给约1300所学校的校长,从而彻底改变纽约市公立学校系统的管理模式。克莱因认为,向有能力的校长赋权并给予他们解决学校绩效问题所需的资源,最终将使学生受益最多。当然,为使赋权有效,校长须对学生的成绩更加负责。克莱因如此描述第二阶段的行动理论:如果向校长赋权并使他们对学校结果负责,我们实际上在同时做两件事——将权力中心从地区办公室转移至学校以及使学校的组织文化转向聚焦结果。不过,我明白单靠自治以及自治本身并不能保证成功,但它会引发创新。而且我猜想如果我们紧盯责任并徐徐灌输对学生成果的强烈关注,我们也可以使在学校层面解决问题的灵活性成为价值交换方程的组成部分并从中得到启示。<sup>[9]</sup>

### 三、赋权的发展演进:自治学区 赋权学校 重建系统

为推行新的绩效问责制度,纽约市教育局逐步向学校下放权力,开展了大规模赋权运动,其发展演进经历了试行自治学区、创立赋权学校和重建学校系统三个阶段。

#### (一)试行自治学区

以赋权和问责为主线的第二阶段改革始于创立并试行自治学区(the Autonomy Zone)。校长可通过签订绩效合同选择加入自治学区以换取免受“儿童优先”改革诸多指令(包括他们向地区负责人的报告关系及地区范围内的数学和阅读课程)的约束。对于加入自治学区的条件,教育局高级管理团队提出了与其他实行自治学区政策的大城市迥异的预设:自治权是高绩效的先决条件而非作为结果的某种奖励。无论当前的成效如何,任何学校都可以选择加入自治学区。

2004年,自治学区开始试行,29所学校自愿加入并签订了基于一系列指标(包括州测试分数、出勤人数和毕业率等,详见表1)的5年期绩效合同。上述学校获得脱离地区控制的自治权,作为交换,它们须对基于具体绩效目标的学生成绩更加负责。作为协议的一部分,校长们获得预算和决策的控制权,而上述权力过去归地区办公室所有。达到绩效目标的自治学校将不受干涉,而那些未能实现协议量化目标的学校将面临教育局制定的“后果阶梯”(ladder of consequences):在学校错失目标的第一年,学校领导团队必须制定下一年的具体行动计划,若第二年仍未能实现目标,校长将被撤

换,如果第三年情况依然未能改善,学校将被关闭。<sup>[10]</sup>

## (二)创立赋权学校

2006年,纽约市每所公立学校都获得了加入自治学区的机会,此时自治区学校拥有了新的结构并更名为赋权学校(empowerment school)。当年五个市辖区的320所学校自愿成为赋权学校。赋权学校获得过去由地区和中央办公室掌握的所有教学和财务自主权,并获得额外资金以补偿将不再从教育局获取的各种支持服务。赋权学校可以向地区办公室或外部供应商购买它们所需的支持,从而创造了一个内部市场。

由于自治学区首席执行官无力监管所有的赋权学校,因此教育局创建了一种网络结构来支持学校的教学和运转需要。每个学校自主选择加入一个由20~25所学校组成的网络,如何组建网络完全取决于校长们与其他学校建立联盟的意愿,从而打破了原来的地理相近模式。每个网络还要选出一位领导,其作用在于协调网络内部的一般支持服务而非监督校长,实际上学校网络领导人反而须就校长所需服务向他们负责。赋权学校面临与自治学区试点期间相似的后果阶梯。2007学年,320所赋权学校组成了网络,建立了网络团队,并以不同的方式实行自我管理。鉴于赋权学校占到纽约市所有学校的近1/4,它们对克莱因改变整个系统的想法影响颇大。

## (三)重建学校系统

2007年1月,克莱因宣布彻底改变在其任期初期建立的地区管理模式。教育局解散了10个成立于2003-2004学年的地区办公室。所有校长均被要求选择加入一个学校支持组织。学校需要向所属的组织支付数额不等的费用。学校支持组织分为三类:赋权支持组织、学习支持组织和伙伴关系支持组织。<sup>[11]</sup>这种三管齐下的新组织结构于2007年秋季正式生效。

(1)赋权支持组织(empowerment support organization,简称ESO)。赋权支持组织约占所有学校支持组织总数的35%,加入此类组织每年需支付的费用约为29 000美元。学校可以通过签订绩效合同与建立自我管理网络成为赋权学校。赋权支持组织为学校提供教师发展、教学指导、学业成绩、学校管理与法律以及特殊服务等方面的支持。<sup>[12]</sup>

(2)学习支持组织(learning support organization,简称LSO)。与传统的地区结构类似但并非按地域组织,LSO共有四种类型,即社区学习支持组织、综合型课程与教学支持组织、知识群学习支持组织、领导力学习支持组织,它们通过纽约市教育局开设的四个地区中心为学校提供服务、支持和监督。

(3)伙伴关系支持组织(partnership support organization,简称PSO)。为寻求支持和服务而与外部非营利组织合作的学校是此类结构的一部分,而且要签订绩效合同。在此之前,很多学校已与外部组织开展合作,而这种新结构将正式赋予此类组织更多支持义务,使其承担起对学校发展成果的责任,开发对更多的学校和非营利组织的选择。

在以学校支持组织为核心内容的新模式下,学校有权选择加入任何一种类型的支持组织,但它们依然是公立学校,因此依然受到教育局政策和其他适用规章制度的

制约。2010年,为了赋予学校更多选择权,并减少学校支持组织中的层级,克莱因取缔了教育局运营的学校支持组织,并在全市范围内用60个志愿学校支持网络(Voluntary School Support Networks)代替它们。与此同时,一些私立的学校支持组织则继续保留。<sup>[13]</sup>

表1 自治学区价值交换概要

价值交换:自治权与责任概要	
校长接受5年期绩效协议	校长得到控制权和支支持
<b>学生成就</b> 5年标准以及年度差距缩小的最低目标: <ul style="list-style-type: none"> <li>● 日均出勤率:高中90%,初中和小学92%</li> <li>● 纽约州会考英语和数学通过率为80%</li> <li>● 4年内毕业学生比率为70%,或者4年内为55%,5年内为75%</li> <li>● 2年或4年制大学升学率:毕业生的90%</li> <li>● 年度辍学率:高中注册学生不超过4%</li> <li>● 年度课程通过率:高中为75%</li> <li>● 3~8年级所有学生的英语、数学和科学达到年度进步目标</li> </ul>	<b>自主权(在法律和合同规定范围内)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 对课程、教学模式和内部考评的选择权</li> <li>● 获得学校主导的教育哲学分享网络组织的成员资格</li> <li>● 专业发展选择权</li> <li>● 学校日程表的灵活性</li> <li>● 合同内人事决定的最大灵活性</li> <li>● 学校预算的更大灵活性</li> <li>● 开发特殊人群教育新途径的机会</li> </ul>
<b>教育质量</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 所有学生群体在测试分数和毕业率方面取得进步</li> <li>● 吸引不同阶层学生均衡地进入学校,英语学习生(ELL)、西班牙裔学生(SPED)和熟练水平为1(level 1)的学生的比例接近全市高中的平均水平(ELL不低于10%,SPED不低于10%,Level 1不低于25%)</li> </ul>	
<b>经验分享</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 文件,分享最佳实践,允许访问</li> </ul>	<b>财务完整性</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 资源消耗与教育计划一致且在批准的预算水平之内。此外,支出必须符合合同和采购程序</li> </ul>
<b>财务完整性</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 资源消耗与教育计划一致且在批准的预算水平之内。此外,支出必须符合合同和采购程序</li> </ul>	
<b>后果与措施</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 后果:有条件或无条件地重组或不重组</li> <li>● 措施:结果对公众和同类学校可见</li> </ul>	

资料来源:Stacey Childress, et al., Focus on Results at the New York City Department of Education [M]// Stacey M.Childress (ed.). Transforming Public Education: Case in Education Entrepreneurship. Cambridge: Harvard Education Press, 2009:284.

从试行自治学区到创立赋权学校再到后来以学校支持组织为依托的学校系统重建,是纽约市教育局向学校赋权的不断扩大和深入,这种三步曲式的赋权过程体现了纽约市教育改革渐进调试的思路和取向,同时又构成在权力下放这一明确目标统领下的有机整体。另外,需要指出的是,教育局的赋权学校改革是为问责制度的重新设

计服务的,相对于问责制度改革,向学校赋权只是一种条件性或伴生性改革,这在其改革的行动理论中有明确体现,也符合权责一致的管理原则。

#### 四、问责的具体措施:质量检查、能力建设、进步报告

纽约教育局实施绩效问责的主要手段是对学校进行质量检查和实施进步报告。同时,为使学校建立运用数据指导教学改进并最终提高学生成绩的能力,纽约教育局还开发和实施了一系列促进学校提高组织学习和独立解决问题能力的措施,包括开展定期评估、组建调查团队、设置资深学业成绩辅导员职位以及创建成绩报告和创新系统等,因此教育局的绩效问责改革与促进学校能力建设是互相推动的。

##### (一)开展质量检查和定期评估

质量检查(quality review,简称QR)指外部检查人员对纽约市每所学校进行2~3天的实地参观访问。在访问期间,外部评估者参观教室,与学校领导谈话,并根据一定标准评估学校是如何组织起来支持学生提高成绩的。教育局期望通过检查学校的绩效统计数据确保学校正在采取有效促进学生学习的方法。<sup>[14]</sup>在评估人员访问学校之前,学校领导需要建立基于质量评审标准的自我评价体系。参观期间,评估人员会在与校长、教师、学生和家长的交谈中参阅该文档和其他学校数据并根据以上对话形成审视学校利用结果信息指导教学、改进目标设定和做出调整的全面视角和整体结论。质量检查的结果以报告形式呈现,报告为学校所在社区提供了基于证据的学校发展信息,对学校领导来说,则可以作为一种外部反馈以便改进教学。定期评估(Periodic Assessments)用于帮助教师掌握学生的学习薄弱点从而有针对性地调整教学。定期评估方案基于利益无涉(no-stakes)原则设计,即定期评估的结果数据仅用于教师改进自己的教学实践,而不用于任何有关教师个人和学校绩效的外部评价。定期评估的结果并不影响学校的质量检查评级。从2007年开始,赋权学校需要每年提交五次学生数学和阅读科目的定期评估报告,随后,这项要求推广至所有科目。

##### (二)加强专业指导和能力建设

2007年,为使每所学校都具备运用数据改善教学的能力,问责办公室要求320所赋权学校逐一成立调查团队(inquiry team)。调查团队包括校长及其挑选的3~4名教师,他们负责识别学习困难生群体,运用来自定期评估的数据和学校层面的观察结果开发有针对性的教学方法。为向学校提供更多帮助,问责办公室还创立了一种新职位——资深学业成绩辅导员(senior achievement facilitator,简称SAFs)。SAFs对赋权、学习支持和伙伴关系组织中20~25所学校提供支持,但他们并不监督传统意义上的校长。他们的主要职责是支持学校利用一切新的绩效工具和方法来提高学生的成绩以及在调查团队的支持下提供专业发展辅导。为支持学校利用数据提升绩效,整合现存分散的学生数据系统以及利用数据平台传播知识,教育局还对其基础技术设施进行了彻底改革,与国际商用机器公司(IBM)和无线世代公司(Wireless Generation)合作开发了成绩报告和创新系统(Achievement Reporting and Innovation System,简称

ARIS)。ARIS的目的在于通过单一网页界面为学校的专业人士提供访问本市所有地区以往和现有学生成绩数据和有效实践的渠道。<sup>[15]</sup>

### (三)设计并实施进步报告

学校进步报告(Progress Report)是根据学生考试成绩、学校环境等综合因素给学校打分,再将分数分为A、B、C、D、F五个等级。评分达到A的学校将获得额外拨款,而成绩为F的学校将面临撤换校长或被迫关闭的后果。<sup>[16]</sup>2007-2008学年,纽约市教育局首次公布全市1456所公立学校的进步报告,教育局的高级管理者一致认为学校绩效数据透明是显著提高学生成绩的必要一步。<sup>[17]</sup>

#### 1. 进步报告的内容构成

进步报告的评分要素和主要内容由四部分组成,即学校环境、学生表现、学生进步以及缩小成绩差距(额外加分项)的情况,最后由以上四项得分计算出综合等级。其中,学校环境又分为四个维度:安全和尊重、学术期望、参与度与交流,每部分权重相等;学生表现得分主要依据在当年全州数学和英语测试中达到熟练或更高水准(proficient and above)学生的比例,高中还要参考毕业率和11、12年级学生参加PSAT、SAT或ACT考试的比例;学生进步是对学校给学生成绩带来的进步增量赋分。此外,将成绩居全市后1/3学生的熟练水平提高一半或者更多的中小学将得到额外加分,高中的额外加分则依据在前两学年取得1/4毕业学分的学生比例。<sup>[18-19]</sup>

除额外加分外,每所学校将得到两项分数:一项表明本校在全市所有学校中的位次,另一项显示本校与同类学校(40所拥有类似学生的学校)的对比情况。前者在判定综合等级时占1/4,后者占3/4。最后根据总得分确定学校的进步报告字母等级。从中可以看出与单纯的在全市所有学校的排名相比,纽约市教育局更看重一所学校与同类学校相比的表现,这种基于分类的评比更具合理性。

#### 2. 质量检查与进步报告间的互动关系

质量检查和进步报告均是教育局在学校推行绩效问责制的工具,但教育局对二者的结果却是区别看待的。学校质量检查结果被称为领先指标(leading indicators),用以预测一所学校未来学生的成绩;进步报告的字母等级则被称作滞后指标(lagging indicators),用以表征学校当下和过去的成效。<sup>[20]</sup>鉴于上述差别,一所学校完全可能在进步报告中得到较低的等级,而在质量检查结果中得到发展良好评级,反之亦然。这样通过进步报告和质量检查对学校实施的交叉考核能更加全面和合理地反映一所学校的发展状况。为使进步报告等级和QR评级在不同学校间进行比较和交流,教育局绩效问责团队还创造了根据结果界定学校方位的矩阵(见表2)。根据结果矩阵可知,若一所学校进步报告等级为A或B,同时QR等级为突出或者发展良好,则能获得相应奖励;若进步报告等级为A或B,但QR等级为一般及以下,则无奖励与其他后果,依此类推。

通过改革的具体措施可以看出,纽约市教育局并非单纯地强化对学校的绩效考核与问责,除了大规模向学校赋权,尤其注重学校的能力建设,积极提供相关专业发展指导并大力改善服务教学的技术基础设施。严格问责制的过程同时也是学校的组

织学习过程,教育局期望每所学校都能成长为能够独立运用数据改进教学和解决绩效管理问题的自主单元。

## 五、对纽约市立学校系统赋权问责改革的评析

在布隆伯格上任时,纽约市公立学校系统拥有110万名学生、1456所学校,每年的教育经费预算达到150亿美元,在当时已是全美最大的公立学校系统,而且其规模后来还在不断扩大。而布隆伯格和克莱因主导的纽约教育改革也堪称最具颠覆性、最为剧烈和激进,其中又以教育局的赋权问责改革最具代表性和渗透力。其赋权问责改革的整体过程是一个系统浩繁的庞大工程,其中有很多值得借鉴的经验启示,当然也暴露了一些问题,其改革的理论依据和指导思想及其实践经验值得认真分析,对其改革中出现的偏差和存在的问题也应在反思的基础上加以总结。以下就从纽约市赋权问责改革的启示和问题两个方面展开分析。

### (一)纽约市公立学校系统赋权问责改革的特点与启示

纽约市公立学校系统赋权问责改革有许多方面值得借鉴,笔者认为改革中呈现出的以下三个特点尤为重要。

#### 1. 问责与赋权相结合

赋权和问责在纽约市公立学校系统的绩效管理改革过程中是一组对等的关键词。如果被赋予对资源和教学的决定权,校长将会比以上决定由教育局办公室为他们做出时更有效地提升本校学生的成绩,纽约市教育局在改革过程中始终秉持上述理念,因此教育局在强调学校对提升学生成绩更严格责任的同时开展了大规模赋权学校运动。教育局为向学校课责和赋权建立了详细具体的清单(详见表1)。自主管理的权力和更明确具体的责任为置换等式的两端,学校要想获得自主权,必须接受更多的责任,但学校拥有选择权。对于学校来说,单靠自治以及自治本身并不是学校成效改善的充分条件,自主管理权可以激发学校层面的创新和积极性,但这还不够,必

表2 进步报告和质量检查结果矩阵

		质量检查等级				
		突出	发展良好	发展佳	发展一般	发展不足
进 步 报 告 等 级	A	获得奖励		无奖励与其他后果		
	B					
	C	无后果亦无奖励,但如果连续3年获得C,将被视为获得1年D				
	D	服从问责办公室的学术计划和目标设定。连续多年获得D或F,并且在质量检查评级中没有进步则可能导致变更校长或关闭学校				
	F	在质量检查评级中没有进步则可能导致变更校长或关闭学校		可能变更校长或关闭学校		

资料来源:Jennifer A. O'Day, et al.. Education Reform in New York City: Ambitious Change in the Nation's Most Complex School System[M]. Cambridge: Harvard Education Press, 2011:103.



须使学校将注意力转移到结果上,因此明确而具体的绩效目标十分重要。结果导向与自主管理的结合显著改善了纽约市公立学校系统的面貌。这对中国基础教育管理的启示是,要敢于和善于向学校赋权,同时对学校领导课以明确具体的责任,将学校范围内的教学、人事等重要事项留给以校长为首的学校领导层决策,面对现实而严重的后果,校长寻求改进教学和提高绩效的动力将大大提高,同时降低了因教育局对学校严格和频繁的监督和检查造成的管理成本。

## 2. 改革的系统性和渐进性相结合

从上述分析可知,纽约市公立学校系统的绩效问责制改革从一开始就十分注重顶层设计的系统性,这表现在相关的组织准备上,如设立专门负责绩效管理改革的问责办公室及其管理团队,教育局组织结构的多轮改制,还表现在为提高学校运用数据改进教学的能力,进而建设学习型学校组织的一系列政策举措,包括实施质量检查、开展定期评估、组建调查团队、设置资深学业成绩辅导员、创立成绩报告和创新系统等。另一方面,纽约市的相关教改措施又具有明显的渐进性特征,虽内容广泛却非休克疗法,譬如组织结构的变革就经历了“否定之否定”的两次调整,又如向学校下放权力的改革则经历了从试行“自治学区”到创立“赋权学校”再到建设“学校支持组织”的演进历程。从改革的整个过程看,既强调整体布局,又注重阶段稳定,而且还根据实践情况和反馈信息不断调整改进,全面系统和循序渐进有机结合。教育是十分复杂的体系,改革有时一开始并不能对问题的要害一击即中,这就需要在改革过程中边行动边反思,然后有针对性地对改革的方向和措施予以调整,笔者认为这种渐进调试的改革策略对于中国基础教育改革不无启迪。

## 3. 绩效问责改革与学校文化转变相结合

纽约市教育局始终期望实行一种基于强烈后果的问责系统和一个鼓励学校团队合作使用绩效信息以改进其工作的组织学习过程。而组织学习不仅在于组织能力的建设,更在于组织文化的转变。克莱因亦多次提及,若想改革成功,我们需要依赖三个主要的文化转变,即必须从推诿的文化转向负责的文化,从顺从的文化转向创新的文化,从统一的文化转向差异的文化。<sup>[21]</sup>正因认识到了组织文化在教育改革中的特殊作用,学校文化的转变便成为纽约教育局赋权问责改革中的目标之一和重要一环。组织文化作为组织在长期的实践过程中形成并为组织成员普遍认可和遵循的某种价值观念、行为规范和思维方式,既可能成为引领和激发组织前进的积极因素,也可能成为束缚和阻滞组织变革的消极因素。纽约市公立学校系统长期以来形成的涣散、推诿、盲从和单一的组织文化便成为推行改革的隐形阻碍,可以想见若无学校层面的组织文化转变,所有改革措施均将浮于表面而难以产生实效。这对中国的启示是推行任何教育改革,必须重视学校文化的转变,即需要一个与改革相符的价值观和行为准则被学校组织成员接受的文化“社会化”过程。若缺乏上述过程,改革的效果将大打折扣,甚至沦为过场和形式。

### (二) 纽约市公立学校系统赋权问责改革中存在的问题

在肯定纽约市公立学校系统赋权问责改革中可取做法的同时,对改革中存在的

问题也应客观分析,以下三个方面尤其值得反思。

### 1. 管理主义思维主导下改革措施的合同化和指标化

前文曾提到,作为赋权问责改革的主导者和推动者,时任市长布隆伯格和教育局长克莱因都具有深厚的商界从业背景和丰富的企业管理经验,可以说正是由于相似的履历和管理理念才使他们二人走到一起。尤其布隆伯格热衷于将企业管理的理念、经验和方法运用于包括教育系统在内的纽约市政服务系统,这才使其拥有了“CEO市长”的称号。他们二人相信,优化管理可以解决所有的问题,纽约市也是如此。因此在推行改革的过程中习惯于用企业管理的思维思考和解决问题,他们为纽约市教育改革开出的药方具有鲜明的管理主义色彩。所谓管理主义(managerialism)又被称作新公共管理(New Public Management,简称NPM),是80年代以来兴起于英美等西方国家的一种新的公共行政理论和管理模式,也是近一二十年来西方规模空前的行政改革的主要指导思想之一。管理主义模式以经济学和私营部门管理理论为基础,特别强调组织的分权化管理、绩效的明确标准与测量、以结果为导向、在公共部门引入竞争以及对私营部门管理方式的借鉴等。<sup>[22]</sup>

管理主义在政府行政部门的引入取得了一定成效但也引起巨大争议,究其原因在于不同类型组织的文化和运行机制各异,而学校作为一种文化教育机构,其组织文化更具特殊性。学校不存在明确的投入产出关系,也无非常明晰的组织任务,与企业 and 政府部门不同,学校是一种松散的耦合系统<sup>[23]</sup>(Loosely Coupled Systems),与技术相比,制度和文化在其中发挥着更为重要的作用。而管理主义思维主导下的纽约教育改革认识到了要因应改革转变学校文化,却对学校自身的文化缺乏深刻理解,所以其改革内容对所谓绩效协议(实际上是一种合同)和绩效指标过于倚重和依赖,呈现出改革措施的合同化和指标化取向,这在某种程度上是对学校教育的一种伤害。

### 2. 强势市长控制下改革过程的运动化和政治化

在公立学校治理方面,纽约市并非市长控制(mayoral control)的先例。1991年,波士顿市长首开市长控制先河,之后芝加哥、洛杉矶、华盛顿特区等十几个大城市实施了这一模式。纽约市在2002年布隆伯格上任后,在纽约州议会的授权下,才获得市长对教育的控制权,不过由于布隆伯格的强势风格和个人魅力,使纽约市成为市长控制的典型代表。布隆伯格说一不二、雷厉风行的领导方式在纽约市教育改革的过程中表现得淋漓尽致,例如在学生升级政策的改革中,他就曾因意见不同解除了两位督学的职务。

诚然,面对公立学校系统的沉痾积弊,强势领导能够迅速集中资源、组织人力强力推动改革,但也易使改革在市长的主导下走向运动化和政治化,纽约市教育局的赋权学校改革又被称为赋权学校运动与此不无关系。另外,市长过于强势可能会导致领导意志取代合理的民意集中,从而使改革缺乏社会基础,尤其是学校层面的共识和理解,这也是纽约市教育改革遭遇一些教师和学校行政人员抗议和抵制的原因,以至于布隆伯格的反对者在立法会上呼吁我们很难界定市政控制与布隆伯格控制的区别,纽约人必须在法案上超越布隆伯格,市长的权力必须受到牵制。<sup>[24]</sup>这是

美国城市教育改革中值得深思的问题,也为中国教育提供了镜鉴。

### 3. 外行领导教育的背景下改革目标的设定失之偏狭

纽约市教育改革在领导层面还有一个特点,即负责改革的主要领导包括市长布隆伯格和教育局长克莱因在任职之前均缺乏教育领域的直接经验。他们既无在学校的工作经历,也非教育领域的研究人员,显然他们是作为教育的外行在领导教育改革。外行领导可以不受教育思维的束缚和限制,能用不同的视角、站在不同的立场考量教育改革,但也存在潜在风险,即因缺乏对教育的深刻理解和正确认识,导致教育改革目标设定出现偏差。这在纽约市公立学校系统的赋权问责改革中是有所体现的,教育作为促进学生心智成长的文化活动,其内容是丰富的,而教育局的问责制却特别强调测试成绩,存在对教育内涵的误读,至少其理解是不全面的,这种偏狭的目标设定反过来又可能使学校教育在紧盯分数的过程中窄化和异化。而外行领导与强势市长控制的结合使教育界人士的声音和智识难以进入政策议程则使这一问题更为凸显。如何应对这一问题可能也是今后美国城市公共教育改革中必须正视和亟待解决的课题之一。

### [参考文献]

[1][3] New York City Department of Education. NYC Achievement Results [EB/OL]. [2015-03-02]. <http://schools.nyc.gov/NR/rdonlyres/BEFC0EFC-1A14-465A-B510-1B5BBB600348/0/PEPPresentation81610V5FINAL.pdf>.

[2] 陈群. 拯救学校——美国纽约学校体制改革[J]. 上海教育(中学版), 1994 (22):19.

[4] 周佳. 纽约 保姆市长 谢幕[N]. 第一财经日报, 2013-11-11(A01).

[5] Bartholomew, Barbara. Transforming New York City's Public Schools[J]. Educational Leadership, 2006 (8): 61-65.

[6] 史静寰. 当代美国教育[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2012: 176-178.

[7] 胡仲勋. 美国对外关系协会 联邦政府教育政策述评[J]. 世界教育信息, 2014 (11):21-27.

[8][9][19] Jennifer A. O'Day, et al.. Education Reform in New York City: Ambitious Change in the Nation's Most Complex School System[M]. Cambridge: Harvard Education Press, 2011:88-90, 89, 95-97.

[10][15][17][18][20][21] Stacey Childress, et al.. Focus on Results at the New York City Department of Education[M] // Stacey M. Childress (ed.). Transforming Public Education: Case in Education Entrepreneurship. Cambridge: Harvard Education Press, 2009:269, 276, 267, 277-279, 279, 280.

[11] James F. Brennan. Accountability Reforms in New York City Public Schools Before and After Mayoral Control [EB/OL]. [2014-02-15]. [http://assembly.state.ny.us/member\\_files/044/20090319a/report.pdf](http://assembly.state.ny.us/member_files/044/20090319a/report.pdf).

[12] 陈珍国. 以学校支持组织改善教育公共服务——基于纽约市教育局的经验[J]. 教育研究, 2013 (5):148-153.

[13] 孔令帅. 新世纪以来纽约市教育治理改革与启示[J]. 外国教育研究, 2014 (4):89-96.

[14] New York City Department of Education. Quality Review [EB/OL]. [2014-02-13]. <http://schools.nyc.gov/Accountability/tools/review/Process/Overview/default.htm>.

[16] 荣筱箐. 纽约公布中小学进步评级 华人集中学校多得 A[EB/OL]. [2014-01-18]. <http://www.chinanews.com/hr/2012/10-03/4226196.shtml>.

[22] 欧文 E. 休斯. 公共管理导论[M]. 张成福 等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2007:59-74.

[23] Karl E. Weick. Educational Organizations as Loosely Coupled Systems[J]. *Administrative Science Quarterly*, 1976 (1): 1-19.

[24] 曾晓洁. 市长控制 美国城市公立学校治理新模式——以纽约市为例[J]. *比较教育研究*, 2010 (12):42-47.

## Empowerment and Accountability Reform of the Public School System in New York City Since the 21st Century: Background ,Evolution and Analysis

HU Zhongxun

(Institute of Educational Science ,Huazhong University of Science & Technology ,  
Wuhan 430074 ,China)

**Abstract** : Since 2002 ,due to low effectiveness of public schools ,education returning to mayoral control and the promoting of federal education policy ,New York City department of education implements an empowerment and accountability reform in the city's public school system which is results oriented and takes the exchange of autonomy and accountability as action theory. The empowerment continually deepens through a three-step evolution ,that is from the autonomy zone to empowerment schools to restructuring the entire system. The principal means of accountability is developing the quality reviews and in the meantime implementing progress reports in the school system. Empowerment is premise and condition of accountability ,but they are interactive during the reform process. The process and measures of the reform has both merit and problem ,but both sides provide enlightenment for China's basic education.

**Key Words** : New York city ,public school system ,empowerment ,accountability ,education reform ,progress reports

[责任编辑 胡 义]