

美國公立學校體系的組織模式正在動搖

駐休士頓辦事處教育組

學區(school district)是美國公立教育體系中最基本的學校管理單位。目前美國總共有 1 萬 3 千多個學區，即使面臨經濟、人口以及教育的壓力，大多數的學區仍然維持原有結構，就像一座正在大舉翻修卻仍得維持建築表面的地標一樣。雖然如此，學區的組織模式已經開始在變化了。

美國各地的學區組成模式通常很類似：各所學校依據其地理位置被劃分到不同的管理區；學校人事聘用、課程設計以及公共設施等，由該學區的中央辦公室來負責管理；整個學區由一名教育總監(superintendent)負責運作，並由一個經過遴選或委派的學校董事會進行監督。

然而，就在最近幾年，由於預算縮減、州與聯邦政府對於提高學生學業成績的要求，以及提倡藉市場機制來淘汰學校的聲浪日高，一再刺激了對於新管理模式的需求，也讓「學區」這個基本的學校管理單位及其組織模式出現轉變。

某些大學區已經出現了劇烈的改變，當然同時也面臨了最困難、最持久的挑戰，例如：

1. 在後卡翠娜時期(Post-Hurricane-Katrina)的紐奧良，大多數學校乃是由路易斯安那州的「重建學區」(Recovery School District)以及特許學校的經營者共同運作的。
2. 在市長的控制下，紐約市以及芝加哥的學區組織也在產生變化。
3. 在田納西州的曼菲斯，州辦學校、特許學校以及普通市立學校並存於同一個學區裡，最近則與該市的鄰近市郊整合在一起。

當然，這類的改變並不僅限於大城市。例如亞歷桑那州(Arizona)的天堂谷學區(the Paradise Valley district，鳳凰城都會地帶裡最富裕的學區)就將某些小學轉型成特許學校，因為該州州法明訂，特許學校的學生每個人都能比公立學校學生分配到更多經費。

「公立教育已經開始多元化了，尤其是在城市裡，無論是在教育管理或特許機構等方面。」麥克·凱瑟利(Michael D. Casserly)說，他是「大城市學校協調會」(the Council of the Great City Schools)的執行主任。「一般學區目前面臨到的巨大改革壓力，可能比這個國家任何機構所受到的壓力都還要大，無論是公立學校或私立學校。」

即使向來穩定的學區，無論位於市郊、小鎮或偏鄉，他們的教育總監也沒有從這些改革壓力中免疫，因為提高學業成績標準、教師評鑑以及學校責任歸屬，都跟測驗成績、州政府及聯邦政府預算是否遭到刪減綁在一起。

蘿蘋·萊克(Robin Lake)是西雅圖華盛頓大學「再創公立教育中心」(the Center on Reinventing Public Education)的主任，她表示，某些學區組成的新模式已經出現。

首先是接管(takeovers)的案例層出不窮，而且行之有年。例如，紐澤西州的澤西市(Jersey City)、紐華克(Newark)以及派特森(Paterson)等學區的公立學校體系，已經被州政府接管將近 20 年了。而就在去年，州政府也接管了被前三個學區圍繞的卡登(Camden)學區。

原本應由獨立學區自治管理的公立學校，12 年前由於嚴重的預算短缺以及落後的學業表現，賓州當時有 20 萬學生就讀的公立學校，不得不由州政府出面接管。而此一接管為該學區帶來了徹底的改變，包含將 40 所績效落後學校的經營權移交給私人的非營利或營利單位。

為了監督那些亟需進步的學校，美國有幾個州已經開始將它們畫分成獨立的學區。最突出的例子或許就是路易斯安那州的「重建學區」(Recovery School District)，紐奧良問題重重的公立學校體系便被劃入這個學區。

「當學區不再存在，我們要如何建立另一個體系來負責處理退學、入學以及物品管理等等事務呢？」安迪·史馬瑞克(Andy Smarick)說，他是華盛頓州一所非營利顧問機構「貝爾威勒教育拍擋」(Bellwether Education Partners)的合夥人，也是紐澤西州前任的教育副首長。

紐奧良的重劃學區則是在發現某些學校處罰學生的標準不一導致學生退學後，才發展出一套辦理學生退學的標準化流程。

另外，管轄權轉移的問題也一直受到高度關注。像是特許學校以及州管學區(state-run district)已經不再直接對學校董事會負責。同樣地，對於那些被州政府接管的學校，董事會也不再具有管轄權。

「我們不應該視學區為犧牲品，」凱文·威爾納(Kelvin G. Welner)說，他是科羅拉多大學博爾德分校(the University of Colorado at Boulder)「全國教育政策中心」(the National Education Policy Center)的主任，向來批判以市場機制淘汰學校的教育政策。「然而，我們也不應該忽視學區乃是傳達當地民主之聲的

媒介。社區人民是透過學區來表達他們對當地學校體系的期待，當然，當地學校體系也是許多社區的心臟。」

凱文·威爾納並不認同州政府接管落後學校的趨勢，也不支持無董事會之特許管理機構的成長。他表示，「如今當地學校的決策乃是以不民主的方式來進行，由那些社區以外的人來決定，他們只回應市場的正面需求，卻無視社區裡多數學童的志趣。」

在校級自治(School-Level Autonomy)的問題上，目前整體的氣氛是傾向繼續降低中央辦公室這個角色的重要性，例如校長應該擁有聘用教師的權力，而非交由中央辦公室決定。

像曼菲斯地區，整合後的薛比-曼菲斯學區(Shelby County-Memphis)形成一處由 13 所學校組織的「創新地帶」(innovation zone)，這些學校擁有聘僱及預算自治權，好提升他們落後的績效。

不過，無論是降低中央辦公室的重要性，或是改變學區管理的模式，都不是一件容易的事。

像印第安那州的首府印第安納波利斯(Indianapolis)，該學區對於州政府的介入以及特許地帶的擴張就有相當分歧的意見。「如果真的要從結構上做出根本的改變，可能會造成不少人失業。」學校董事會主席黛安·阿諾(Diane Arnold)表示。「光用說的來討論當然很容易，太容易了。」

許多一般學區的公立學校也正在想辦法跟他們的最大對手——特許學校合作，因為特許學校會吸走全體學生跟每個學生可分配到的資金，對於公立學校的資金以及教育計畫有極為深遠的影響。

湯姆·包斯伯格(Tom Boasberg)是科羅拉多州首府丹佛(Denver)的學區教育總監，他正在努力為這些議題奮戰著。他表示，「我們已經跟新的特許學校表明：大家都是公立學校，要遵循相同的遊戲規則。」

位於喬治亞州的教育團體「促進教育」(Advance Education)主席馬克·艾爾格(Mark A. Elgart)則表示，許多全國性的討論都沒有反映學區的真實面。「當大家在蜂擁追逐個人化學習與市場機制的潮流時，卻沒有人討論如何保證新模式之下的教育平等。」

資料來源：Education Week

<http://www.edweek.org/ew/articles/2014/01/09/16overview.h33.html?tkn=LW XFJw11%2B3oaGE02%2B43cQR0plmzQ3eObWvQQ&cmp=ENL-EU-NEWS2&intc=EW-QC14-ENL>

譯稿人：李知音摘譯