



教育管理： 策略、質量與資源



Margaret Preedy, Ron Glatter, Rosalind Levacic / 編
陳堃、吳國志、盧慧慧、馮施鈺珩 / 譯

教育管理：策略、質量與資源

Margaret Preedy, Ron Glatter, Rosalind Levačić / 編

陳壘、吳國志、盧慧慧、馮施鈺珩 / 譯



香港公開大學出版社
OPEN UNIVERSITY
OF HONG KONG PRESS

**Educational Management:
Strategy, Quality and Resources**
教育管理：策略、質量與資源

Margaret Preedy Ron Glatter Rosalind Levačič／編

陳壘 吳國志 盧慧慧 馮施鈺珩／譯

© 香港公開大學出版社 2002

ISBN : 962-7707-29-5

版次：2002 年第一版

2003 年第二版

出版者：香港公開大學出版社

地址：香港九龍何文田牧愛街三十號

傳真號碼：(852) 2396 5009

網址：<http://www.ouhk.edu.hk/OUHKpress.htm>

本書翻譯自 Preedy, M, Glatter, R and Levačič, R (eds) (1997) *Educational Management: Strategy, Quality and Resources*, Buckingham: Open University Press。原英文版為英國公開大學“Effective Leadership and Management in Education”學科的指定讀本。

《教育管理：策略、質量與資源》是香港公開大學“教育領導與管理”學科的指定讀本。

本書所載一切資料，出版人保留一切權利，任何人士未經同意，不得擅自轉載、抄錄，也不得採用任何現時或日後出現的電子、機械技術，以及其他方法使用有關資料，包括複印、錄音和將有關資料置入任何形式的資訊儲存或讀取系統內。

目錄

1	緒論：質量、資源與策略的管理	1
	瑪格麗特·普里迪、羅恩·格拉特、羅莎琳德·萊瓦契奇	
第一部分 質量管理		17
2	教育質量的監察 彼得·卡登斯	19
3	質量與平等：互有衝突還是並行不悖？ 凱瑟琳·A·賴利	37
4	持續改進與質量標準 擴充教育部	54
5	成功準則的應用	
	凱·阿斯平沃爾、蒂姆·西姆金塞、約翰·F·威爾金森、M·約翰·麥考利	76
6	了解轉變的含義 戴維·霍普金斯、梅爾·安斯科、梅爾·韋斯特	97
7	課程發展、政策實施與質量監察的分析框架 內維爾·韋斯特	118
8	組織學習活動 瓊·迪安	146
9	處理學生行為——學校模式與個人模式的協調	
	彭尼·霍蘭、菲爾·哈默頓	163
10	利用課程評鑑作檢討與發展：課程領袖在創建探究型社群所扮演的角色 馬丁·科爾斯	179
第二部分 資源管理		199
11	教育機構的資源管理：開放系統模式 羅莎琳德·萊瓦契奇	201
12	教育的資源管理：把財政預算與教育目標聯繫起來	
	德里克·格洛弗	217
13	預算的分析與制定 布賴恩·奈特	235
14	為課程支援作預算分配 馬克·薩頓	255
15	學院的單位成本計算 J.G.卡爾	273

第三部分 策略管理

291

16	策略是如何在組織發展出來的？	安迪·貝利、格里·約翰遜	293
17	把策略規劃與預算過程聯繫起來	國家審計署	311
18	擴充教育界的策略與管理	斯蒂芬·德羅奇、內維爾·庫珀	328
19	學校策略規劃的實用技巧	迪克·溫德林	348
20	發展規劃對小學的影響	巴巴拉·麥吉克賴斯特、彼得·莫蒂摩爾、簡·薩維奇、查爾斯·貝雷斯福德	374
21	專題計劃的領導工作	特雷弗·L·楊格	393
22	檢視市場：找出家長喜好的學校策略	卡爾·巴格利、菲利普·伍茲、羅恩·格拉特	409
23	教育市場推廣在學校的實踐情況	克里斯·詹姆斯、彼得·菲利普斯	429
24	教育的領導：學校、環境與邊界的跨越	埃倫·B·戈德林	461
	索引		476
	詞彙對照		489
	致謝		501

1

緒論：質量、資源與策略的管理

本文翻譯自Margaret Preedy, Ron Glatter and Rosalind Levačič (1997) 'Introduction: managing quality, resources and strategy' in Preedy, M, Glatter, R and Levačič, R (eds) *Educational Management: Strategy, Quality and Resources*, Buckingham: Open University Press.

瑪格麗特·普里迪、羅恩·格拉特、羅莎琳德·萊瓦契奇

本論文選探討三項重要而又互有關連的教育管理工作，分別是確保教育過程和果效的質量、有效地運用資源，以及為學校和學院確立策略性的整體觀點和方向。通過考察這些主題，本論文選希望鼓勵教育管理者從批判的角度反思管理過程，以及反思概念框架和研究結果如何能夠提高院校專業表現的效能，從而改善管理者自身的實踐。

傳統上許多教育管理者對“理論”都抱有懷疑，認為管理是一項以實踐為主的工作。然則，所有管理的決策和行動其實都是建基於參與者對組織事件和行為的假定和期望，姑勿論這些假定和期望是內隱還是外顯的。因此，本論文選建基於“理論和行動之間存在着一種互動關係”這個假定之上（參看 Fullan, 1991）。按照這一假定，我們可以通過審視自己的理解和看法，以及探討各種不同的觀點，幫助自己從新的角度探討身處的組織環境，這都可以成為改變慣常做法的根據；反過來說，嘗試新的行動方式也可能讓我們質疑現存的理解和看法。

本論文選同時也建基於以下的信念：無論教師是否擔任管理職位，認識現行教育管理的實施對所有教師來說都是重要的。研究顯示（參看 Louis and Miles, 1990; Nias et al., 1992 等），如果要把環境管理得井井有條，以求達至高效能的“教”與“學”，所有教職員都必須對教育機構的目標有共同的理解，並且通力協作去達成這些目標。這點非常重要。

本書的文章都強調實用性，集中探討一些教師可以在學校或者學院試行和建立的框架、意念和取向。這些文章的分析角度和取向各有不同，從理論的概述、概念框架在管理實踐中的應用，到展示研究結果和個案例證都有，當中有些採納一個通用於各個領域的取向，也有集中探討特定的教育領域，如高等教育、中小學教育。身為管理者，教師必須在思考上打破教育領域之間的界限，借助從其他領域領悟到的啟示來反思自身的觀點，這樣自然能夠獲益良多。

以下簡略探討在質量、資源和策略三方面管理的一些重要課題，並概述本書其他篇章的內容。

質量

過去人們為改善教育的質量付出了不少努力，這是有目共睹的。然而，這方面的努力只是近年才逐漸受到重視，這和校外壓力有密切關係。校外壓力主要包括以下三方面的因素（參看 Stuart, 1994）：

1. 教育因素——政府、視學處和社會大眾對學校和學院的表現非常關心。
2. 政治因素——公共開支佔本地生產總值的比例下降的情況備

受關注，而較諸其他公共開支項目，教育的需求更為迫切。

3. 經濟的論據——人們注意到教育開支和經濟成果之間的關係，特別在與其他競爭對手國家比較的時候，對這點尤其重視。

英國和其他地方的法規轉變令到學校和學院的自主性提高了，但同時院校也要滿足很多要求，以提高對其服務質量和開支決策的問責性。例如，學校和學院的資助額會與學生人數掛鉤；院校要依循國家訂立的課程和測試安排，並公布測驗考試的成績和學生出席率，還要定期接受校外機構以明確而詳盡的準則來進行評估。

以上種種情況為那些試圖改善教育質量的學校和學院帶來了眾多議題，這些議題和各種嘗試改善質量做法的本質、目標、焦點、內容和控制方法有關。為什麼會有這樣的議題？那是因為我們並沒有適用於任何環境和時間的良方妙藥去改善質量。如果真有這樣的一條處方，提高質量自是不費吹灰之力，我們只要把所需原料集合起來，便可以坐享其成了。然則，質量的評估實在是一件既複雜又充滿了價值判斷的工作。教育質量受制於許多互為影響的因素，這些因素包括“學生與其背景、員工與其技能、教育機構與其結構和風氣、課程和社會的期望”（OECD, 1989）。

人們對教育質量的本質爭議極大（參看 Doherty, 1994 等），但是大致上都同意質量的改善應該集中於“教”與“學”的活動，並需要建構一個框架讓這些活動能有效地開展。學校和學院的主要目的是要讓學生學習，學習者的需要自然成為首要關注的事情，因此確保課程的質量便成為一項重要的任務。本書的文章會考察課程管理周期的主要元素，即檢討、規劃、實施和評鑑四大

項，以及課程變革（包括在上述管理周期的各個階段）中涉及的複雜問題。

然而，由於我們着重的是學習質量，那麼便要面對如何界定個別學習者的不同需要，以及處理這些需要的優先次序的問題，當中涉及學術、社交、精神以至道德發展等各方面的需要，也可能要考慮為學習者將來工作、為人父母和成為公民作好準備。同樣地，院校（特別是學院）在針對不同學習者組別的學習需要時也會有不同的目標，而這些目標之間常常互有衝突。由於資源非常有限，教育機構在改善服務質量要做到公正合理，是一件相當困難的事情。例如，即使某學科組別內的學生特徵相對接近，教師的目標也可能只是儘量令更多學生在學科考試中取得及格，因而只把注意力集中在那些徘徊於及格與不及格邊緣的學生身上。這等於說，預期會取得及格的學生就可能受到不太公平的對待，如果能得到額外的協助，他們本來是有可能取得優良成績的，而結果卻僅能取得及格。

另外一個問題是，我們應該接納什麼人對質量所下的定義？學校和學院的利害關係者，好像學生、家長、僱主、資助機構、地方和中央教育局，他們對於質量都有不同的定義和着重點。有家長可能只注意考試成績，僱主只會着重與工作有關的技能，資助機構或多或少會留意成本效益和師生比例。同樣地，教育系統和院校中不同層次的決策者對質量很可能會有不一樣的關注，而這些關注又不一定能互相配合。因此，質量管理必然涉及不同的質量議題之間的協調。

教育管理者和教師要留意的另一個重點，是要在校外對問責的要求和校內發展工作的角力之間找到平衡，前者的目的是要展示或證明質量，而後者則在於提升或改善質量。這一點可以借助

質量控制和質量保證之間的分別來解釋。質量控制是在教育過程完成後檢查結果，以找出問題和不足之處，校外視學、公開考試、校內測驗和考試、學科部門的年度工作匯報等，都可視為質量控制。至於質量保證，旨在“展望”而非“回顧”，換言之，是與過程和系統的設計有關，為的是預計潛在的問題，從而防患於未然。舉例說，在規劃課程的時候，我們要考慮課程的目標、內容、人力需求、資源、教學方法和預期結果等各個方面，目的是儘量確保所有學生都能達到課程的目標，也就是把目的、過程和結果緊密地連繫起來。

有論者認為，校外的質量控制機制對在校內推動改進幫助不大，因此教育機構需要以專業價值觀、專業判斷、專業問責為指導原則，自行建立一套以持續發展為目標的質量管理模式（參看 Nixon, 1995）。“如果學校希望把工作儘量控制在手中，就得在別人制定質量管理議程前，先行制定自己的一套”（Freeman, 1994, 23 頁）。明顯地，要有效進行管理，質量控制和質量保證同樣重要，缺一不可，而許多質量管理模式都結合了這兩個元素，並以持續改進為目標。一個例子是地方教育局和學校／學院的質量發展合作計劃，它有三個主要的目標：一是支持教育機構和地方教育局以學習型社群的模式發展；二是改善“教”與“學”；三是讓教育機構和地方教育局能夠主動地回應問責的要求（參看 Ribbins and Burrige, 1994）。

質量管理關乎持續發展。因此，在達到早前訂下的指標後，工作表現指標和成就判斷準則就需要隨着時間而有所修改，由此引申出設計和應用指標與成就準則的問題。設計和應用數量指標（例如學生的出席率）相對比較容易，我們可以隨着表現的改善（或倒退）來調整我們的期望和指標。但是，就學生對學校的滿

意程度，以及師生關係等“軟性”質量指標而言，要這樣做便困難得多了。此外，由於教與學是一種“不明確的技術”（Cohen and March, 1983），因此，在界定和量度教育果效（指學生表現的改進）方面會遇到困難，尤其是當要量度的果效關乎情感的範疇，例如學生在社會和道德方面的發展，難度會更大。事實上，院校對學生在情感範疇方面發展的影響，在他們進入成人期之前，可能都不會顯現；而且還有很多其他的影響因素在發揮作用，如家庭和朋輩的影響等等。

上述種種原因，讓我們的思維常側重於那些容易量度的數量表現指標，儘管不少關於學校效能和改進的文獻（參看 National Commission on Education, 1996 等）都指出，在成功的學校裏，學校生活的其他層面，好像共同的價值觀和文化、良好的師生關係，也是非常重要的。

院校為了監察、維持和改善質量而制訂的高效能計劃，必然涉及人力、實質資源和財務資源的調配。這一點是我們接下來要討論的第二個主題。

資源

本書會集中討論財務和物質資源。至於人力資源的管理，則留待本叢書的其他兩冊探討（Kydd et al., 1997; Crawford et al., 1997）。

本部分主要討論如何通過財務管理和資源管理來提高教育質量，其中特別着重探討把財務預算和學校或學院的教育目標聯繫起來這個需要。要這樣做並不容易，因為教育產出的本質是它們既難以量度和確定，也容易引起爭議。另一方面，教育並不像製造業生產過程般，只要運用明確而熟悉的技術就可以把投入轉化為產出；相反，教育的投入如教學時間的質與量、教材的運用、

班別的人數多寡等等，究竟與學生能領悟多少知識有什麼關係，實在難以清楚說明。

近年來，教育效能與資源運用的複雜關係愈來愈受注視，這包括效能與資源運用的數量和模式的關係，以及效能與資源的規劃和管理過程之間的關係。一些視學報告，如英國皇家督學團處長視學報告（HMCI, 1995），就顯示了學校的財務管理存在着不少缺陷，像未能把經費集中運用在需要優先處理的事務上，未能評估資源調動決策的成本效益並估計其他計劃的成本，在資源運用上也過分保守，無故大幅預留開支給下一年度的預算。這些問題似乎都反映了資源和課程管理兩者缺乏整合。

學校／學院的資源政策應為機構的整體目標和課程計劃所主導，而非反過來由資源考慮主宰教學的緩急先後次序。因此，我們必須主動管理資源，以制定預算為規劃工具，適當地調配資源以達致未來目標，而不是採取增量方法，單單修改一下過去的分配模式就了事。由此可見，資源管理所採用的是理性模式，當中的預算制定明顯受教育目標所引導，每年的預算不僅要顧及長遠的策略管理原則，也要宏觀地考慮機構發展的整體規劃。因此，資源管理可以作為策略和質量之間一個重要的聯繫。

許多人主張理性模式是有效的教育機構管理的一個主要部分，教育標準辦事處（Office for Standards in Education, OFSTED）和擴充教育資助局（Further Education Funding Council）等機構對此也愈來愈重視。但是我們必須緊記，理性分析角度是一種理想的規範模式，並不太適宜用於描述實際工作。本系列叢書的另一冊論文選（Harris et al., 1996）探討了另一些分析組織的觀點，這些觀點對教育機構中資源管理的實際工作有更寫實的描述，當中尤以微觀政治的分析觀點最為突出，這是因為資源正正是一個重要的權力工

具，而學校或學院中不同利益團體之間的競爭往往是為了爭奪財政和其他方面的資源。從微觀政治的分析觀點來看，教育機構並不能通過制定預算來達致一套共同的組織目標，同時，資源分配的最終決定其實是不同的團體經過鬥爭、商討和妥協之後的結果。因此，資源管理是一門平衡不同利益關係以維持組織和諧的藝術。另外一個相關的分析角度是模糊性。由於在教育機構中，我們缺乏一種明確的技術把資源投入和教育產出聯繫在一起，財務預算與教育目標和產出未能夠結合起來，反映在這裏的就是模糊性。

教育管理者需要決定，在各自的特定組織環境中應用理性的資源管理模式可以達到哪一個程度。組織文化會令某些資源管理取向變得較為有效，但是取向本身可能需要加以改良，才能改進資源管理和策略管理的實施。

策略

策略規劃是一個重要的管理過程，能使機構的價值觀和目標協調一致，也為服務質量的改進和資源的調動提供依據。20世紀90年代以前，在英格蘭、威爾斯的學校和擴充教育機構，策略規劃主要都在教育體制中地方教育局的層面開展。但是，隨着下放到學校的決策和資源分配的權力愈大，加上學院成為法定團體，院校也就有需要進行策略規劃。

正因如此，我們必須探討組織的中期和長期發展方向，並考慮外在環境以至校內的預期趨勢和新發展，然後從整體上籌劃組織的未來發展。每所學校“都必須了解本身的運作環境，並界定本身在當中的角色。對希望發展成怎樣的學校、要怎樣發展，學

校都必須目標明確”（FEU, 1994, 第 5 頁）。策略規劃提供了一個基礎，讓我們主動而不是被動地把決策轉化為行動。

在目前的政治、經濟環境下，學校需要提高效率、提升效能，確保資助額和服務質量掛鉤，因此，策略管理無論對於校外問責和機構發展都是非常重要的。策略規劃造成的兩難困局，有許多和早前在討論質量管理時所論及的並無二致，特別是學校要滿足不同顧客和利害關係者形形色色而常有衝突的期望，又或者要處理校外需求和校內優先項目之間出現的緊張關係，求取平衡。本論文選的文章引發我們對策略管理中一些主要課題進行討論，這裏會先簡略地描述其中三個課題。

首先，與質量和資源的管理一樣，大部分有關教育機構策略的文獻採納的都是理性觀點。換言之，是假設組織目標清晰明確，且為大家同意，規劃過程依循一套有系統和合理的步驟，過程中我們可以取得各個可能策略的全部資料，從而作出合理和最好的選擇，而所有組織成員都會投入其中。可是，組織在許多方面其實都是非理性的（參看 Patterson et al., 1986），例如組織目標和達致目標的途徑往往模糊不清、欠缺共識，作出合理決策所需用到的資料又難以取得，而最終的選擇並不完全取決於組織的整體目標，而是團體之間的利益。在這樣的情況下，策略規劃關乎與各方協商以達至共識，並確立組織的未來路向。

從這裏引申至第二個因素，那就是組織文化。策略計劃基於的核心價值觀和使命，必須得到員工的廣泛認同，否則計劃不可能成事。如果要所有員工同心合力向共同的目標和方向邁進，那麼策略規劃就必須融入組織文化。

讓員工參與制定計劃和相關的使命宣言，有助於建立員工的擁有權和認同感。從這個方面來看，策略規劃的過程和其產品一

樣重要。但是正如前面所述，要清楚了解何謂共同目標，其實是困難重重，何況還有其他問題，例如在規劃過程中應怎樣諮詢員工意見，員工的參與程度如何，規劃應該從組織整體“宏觀藍圖”出發（細節隨後），還是先由不同部門各自制定計劃，再收集整合成為整體計劃等等。

第三個要留意的要素是學校／學院環境的多變莫測，以致未來的校外趨勢和需求變得難以預計。教育機構必須能夠審視所在環境，以取得準確的市場信息並作出迅速反應，只有這樣才能在競爭環境裏生存。正因為環境是模糊不清和迅速轉變的，策略規劃也就愈形困難，愈見急切，也就有論者認為策略管理應該更有彈性，又或者要不斷“進化”（參看 Louis and Miles, 1990; Wallace and McMahon, 1994）。換言之，我們要因應環境和機會的變化，定期調整計劃和期望。

其他篇章的概述

接着我們會就上述三個主題簡述本論文選的其他篇章。

第2—5章探討教育質量的幾個層面。卡登斯（Cuttance）（第2章）考察了澳洲州立學校系統中的質量管理系統，考察結果可以作為其他相似情況的參考。這個管理系統的設計既是為了符合問責要求，又希望達到改進的目標。系統運用了精密的工作表現指標，以及持續的學校檢討和監察計劃，以求全面不斷地取得學校系統中各個工作範疇的反饋信息。這些信息不僅有助於系統層面的決策，還可同時回饋到各所學校以協助校內發展。

賴利（Riley）（第3章）探討了我們怎樣才能夠為不同的團體對象平等地提供優質服務，並進一步提高服務質量。在考察“質

量”和“平等”之間的緊張關係時，賴利指出，地方教育局和教育機構的決策者應該確保他們對質量的定義已包含平等機會的理念。若把質量看成是為所有人提供的一種標準化服務，這樣的理解未免過於狹隘，亦難以滿足弱勢社群的需要。

擴充教育部（The Further Education Unit）撰寫的論文（第4章）為持續進行質量改進提供了實踐指引，並指出了一些相關問題。文中特別強調，如果欠缺一個支援性的機構文化，質量改進成功無望。可是正如文中所指，文化轉變是一件長遠而棘手的事情（參看 Fullan, 1991）。

阿斯平沃爾等人（Aspinwall et al.）在第5章把焦點從質量管理的機構整體層面轉移到制定和應用表現指標、成就準則這個較具體的層面。該篇作者認為，在這過程中質與量的準則都是必需的，他們除了探討釐定表現指標和成就準則方面的問題和困難外，還提出了一個重點，就是這些評估表現的資料，必須有助於解決問題並能指導行動。

接下來的一組文章從一般的質量管理課題轉而探討課程管理。首先是課程變革的整體情況。在第6章，霍普金斯等人（Hopkins et al.）在一項大規模的調查辨識了從變革管理的文獻中湧現的一連串主要論題，並特別指出這些論題與課程管理的關係。他們強調，課程變革複雜長遠，而要了解這個創新過程，就必須採用不同的分析角度。在第7章，韋斯特（West）指出要管理由校外引發的變革，學校需要面對的困難。在探討過課程變革的規劃、實施和監察過程之後，韋斯特認為，在執行上，已制定的課程政策與課室中實際發生的事情往往出現差距，而這差距實有彌合的必要。他建議，規劃中應該準確詳細地闡述我們希望學生所經驗到的實際課程是怎樣的。

第8章、第9章考察了課程管理的組織環境。迪安（Dean）在第8章主張，為了促進高效能學習，我們需要重新審視人們已視為理所當然的行政安排，像校舍和設備的運用方式、員工的調動和平等機會政策等等。在第9章，霍蘭與哈默頓（Holland and Hamerton）提出，在學校輔導和指導服務中，由於要滿足個人和小組的不同需要所產生的緊張關係，可以通過謹慎地平衡整體學校的資源分配來化解。

本部分的最後一章，科爾斯（Coles）（第10章）探討了課程評鑑所涉及的問題。他指出，如果課程評鑑要能有效地開展，所有員工都必須努力不懈地致力於改進課堂實踐，視評鑑為協作式的探究過程。

在第二部分，我們會概括地探討財務和資源的管理，並說明兩者與教育機構的整體運作有些什麼關係。在第11章，萊瓦契奇（Levačić）運用了開放系統的模型，探討財務和資源的投入與教育產出和果效兩者的關係，而前者會受制於機構與其外在環境的互動。從資源投入至教育產出之間的過程頗見複雜，這正好說明為什麼預算管理總會脫離教育活動和目標。但是，資源管理的理性取向卻要求預算計劃和教育目標緊密配合，並須在學校發展計劃中訂明。在第12章，格洛夫（Glover）根據教育標準辦事處的視學報告，以及在學校進行質的研究所得的資料，考察了理性模式下的資源管理過程。作者尤其着眼於理性模式對策略管理的重要性，主張策略管理應該和學校發展規劃經常連繫在一起，而發展計劃最終也得和財政預算緊密相扣。格洛夫指出，只有個人和個別單位對大家在策略和發展計劃中的角色有清晰和共同的理解，而學校又能定期檢討這些計劃和相關的預算決策，理性模式才能有效地運作。