

校本管理: 分析与实践

Local Management of Schools

国际上有将管理决策权下放到学校层次的普遍趋势，并伴随着一些课程和责任制的集权化过程，但各要素具体如何匹配，还存在着显著的差别。在研究分析任何一个国家实施校本管理所带来的影响时，各国情况看上去都比较相近，但必须评估所研究的特定校本管理模式中不同因素的相对贡献度，这样才能够区分出来哪些影响造成一种特定的校本管理模式具有其独特之处。

丛书主编：杜育红 赖德胜

[英] 罗莎林德·李瓦西
(Rosalind Levačić) ■ 著
乔锦忠 楚红丽 王 远 / 译

京師教育名著译丛

Local Management of Schools

校本管理：分析与实践

〔英〕罗莎林德·李瓦西 (Rosalind Levacic) 著

乔锦忠 楚红丽 王远 / 译



北京师范大学出版集团
北京师范大学出版社

版权声明

本书中文简体版由 Open University Press 授权北京师范大学出版社在中国境内独家出版发行。版权所有, 翻印必究!

本书英文版由 Open University Press 1995 年出版。

Chinese simplified language edition published by Beijing Normal University Press, Copyright © 2007, Beijing Normal University Press.

Authorized translation from the English language edition, entitled Local Management of Schools, published by Open University Press, copyright © 1995 by Rosalind Leva? i?.

All rights reserved. No part of this book may be or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording or by any information storage retrieval system, without permission from Open University Press.

图书在版编目 (CIP) 数据

校本管理: 分析与实践 / (英) 李瓦西等著; 乔锦忠等译. 北京: 北京师范大学出版社, 2007.8

(教育经济学译丛)

ISBN 978-7-303-08761-7

I. 校… II. ①李…②乔… III. ①学校管理: 经济管理—研究
IV. K40-054 G47

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 113338 号

北京市版权局著作权合同登记图字: 01-2005-4788 号

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com.cn

北京新街口外大街 19 号

邮政编码: 100875

印刷: 涿州市星河印刷有限公司

经销: 全国新华书店

开本: 170 mm × 230 mm

印张: 14.5

字数: 220 千字

印数: 1~3 000 册

版次: 2008 年 1 月第 1 版

印次: 2008 年 1 月第 1 次印刷

定价: 26.00 元

责任编辑: 郭兴举 装帧设计: 红十月工作室

责任校对: 李 菡 责任印制: 董本刚

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

总 序

学术界一般将 20 世纪 60 年代西奥多·舒尔茨提出人力资本的概念作为教育经济学诞生的标志。但实际上任何一种理论的产生都有其实践与社会基础，都是许多学者共同努力的结果。加里·贝克尔与雅各布·明瑟是另外两位必须提到的学者。舒尔茨在农业经济与经济发展研究中发现了人力资本的价值，并最早提出了人力资本的概念，不过在人力资本理论的微观基础及系统化方面，贝克尔的贡献是无人能比的。而明瑟在人力资本与收入，以及人力资本与劳动力市场关系方面的研究，则开辟了教育经济学研究的另一个重要领域。三位经济学大师的工作加上教育财政问题共同构成了教育经济学最早的基本研究领域。从这几个主要的研究领域来看，在经济学理论中，经济增长理论与发展经济学、微观经济学、劳动力经济学，以及财政学成为与教育经济学关系最为密切的学科。这一结构从英国教育经济学之父马克·布劳格的著作中得到了充分地体现。人力资本理论在 20 世纪 60 年代，成为最为显赫的理论之一，对各国政府的经济政策与教育政策产生了非常巨大的影响。通过加大人力资本投资，提高国民受教育水平，从而提高劳动生产率，改善分配状况，进而提高整个国家的竞争力，成为 20 世纪 60 年代许多国家重要的经济与教育政策。人力资本理论不仅是象牙塔里的学术成果，也对当时的经济与教育政策产生了巨大的影响。

不过到了 70 年代，随着国际经济形势的变化，依据人力资本理论所制定的政策并没有带来人们期望的结果，批判人

力资本理论的观点形成了一股强有力的力量，其中以筛选理论及劳动力市场分割理论为代表的一些新理论，对人力资本理论的前提假设提出了挑战。筛选理论从劳动力市场上雇主选择雇员的过程，提出教育与收入的正向关系并非是由受教育高的人劳动生产率高造成的，而是由于教育作为筛选的信号，帮助雇主选择了能力强的雇员的结果。劳动力市场分割理论则是从劳动力市场的结构分析入手，认为制度性分割的劳动力市场并不遵循劳动工资率反映工人劳动生产率的规律。70年代，人力资本理论陷入了发展的低潮，以至于连英国教育经济学之父马克·布劳格也对教育经济学的进一步发展抱有怀疑的态度。不过，其实也就是在这一时期，另一位著名的经济学家阿罗的一篇文章将教育经济学的发展引入了一个新的方向。美国著名教育经济学家科恩与英国著名教育经济学家琼斯在1995年《教育经济学最新发展》论文集中反对马克·布劳格的提法，认为教育经济学的发展从20世纪70年代开始，更加关注教育资源配置的福利效应以及教育经济学的微观基础。这时经济理论中的公共选择理论、公共经济学、管理经济学，以及产业组织经济学等相关的学科对教育经济学的发展起到了非常重要的推动作用。

到了80年代，新增长理论的出现再次推动了人力资本理论的发展。几个新的内生经济增长理论模型几乎都将知识或人力资本作为一个国家或地区经济长期可持续发展的最重要的决定因素。知识与人力资本所具有的边际收益递增的特点为人类经济长期可持续发展描绘了美好的蓝图。20世纪八九十年代整个世界经济的深刻变化将人类引入了知识经济的时代，一个以知识的生产、传播与创新为基础的知识经济时代，人力资本的重要性再一次被推到一个前所未有的高度。以新的人力资本理论为基础，以工业社会向知识经济时代的转变为背景，研究教育在经济发展中的作用，以及教育发展中的经济问题成为90年代教育经济学研究的重点。另外，受西方工业化国家，尤其是美英等英语国家教育发展的影响，教育经济学一个新的发展方向就是对学校选择与学校效率的研究，以及与这些教育改革相关的政策问题的研究。从目前的研究成果数量来看，对作为教育生产微观层面学校的研究是教育经济学近年来成果最为丰富的领域之一。而教育机会均等、教育公平，以及对来自低收入家庭学生的资助问题再次成为教育经济学研究关注的焦点。

我国的教育经济学研究始于20世纪80年代初。1984年中国教育经济学会研究会成立,标志着教育经济学研究在我国的全面展开。80年代中期,国内开始陆续翻译了一批有关人力资本理论与教育经济学的书籍,包括舒尔茨的《教育的经济价值》,贝克尔的《人力资本投资》,科恩的《教育经济学》等。这些书籍的翻译对于教育经济学在我国的传播起到了非常大的推动作用。正是在这些早期翻译著作的影响下,越来越多的经济学者与教育学者投身到教育经济学的研究中来。20世纪80年代以来,教育经济学在我国的发展极为迅速,出版与发表了大量的优秀成果,有些成果还对国家的教育决策产生了重要的影响。但与教育经济学研究的迅速发展相比,教育经济学的学科建设,人才培养以及教材建设相对滞后,尤其是对英美90年代以来教育经济学最新发展的了解还不够全面深入。这套译丛正是基于这样的背景,希望通过引进国外近几年的一些最新研究成果,为国内教育经济学的学科建设及人才培养服务。

京师教育经济学译丛共8本,选择的著作大多为20世纪90年代后期,以及新世纪最初几年的新成果,涉及的主题包括学校选择的经济分析、学校管理与学校改革的经济分析、基础教育财政、高等教育财政等主题。为便于读者了解这套译丛,先简要介绍几个主题的情况。

从宏观走向微观是国外教育经济学发展的一个重要趋势,20世纪90年代以来,学校选择成为西方国家教育改革的最主要的方法之一。学校选择的基本逻辑是现行的学校管理体制无法形成有效的竞争,学校运行比较僵化,既无法满足学生的需要,也没有提高效率的动力。通过将选择学校的权力还给家长,形成学校之间的竞争,从而对学校形成外在压力,使其关注学生的需要,提高学校的运行效率。关于学校选择的问题,不论是学术界,还是决策者都存在着非常大的分歧,本套译丛选择了科恩主编的《教育券与学校选择》与霍克斯比的《学校选择的经济学分析》两本书来反映教育经济学家对学校选择问题的分析。科恩的《教育券与学校选择》从理论与经验两个角度,介绍分析了各种学校选择的方案,比较了公立、私立学校的特点,考察了不同国家学校选择的进展与影响。霍克斯比的《学校选择的经济学分析》则主要立足于美国的试验,对学校选择对教育质量,学校选择对问责制影响,学校

选择与学校生产率等问题进行了深入地分析。这两本书不仅能深化我们对学校选择的认识，而且在经济理论与计量方法的运用方面都能给予我们许多新东西。

伴随着学校选择等宏观教育制度的变革，从经济学的视角分析学校改革的微观问题也成为教育经济学研究的一个新话题。在这方面，本套译丛中我们选择《校本管理：分析与实践》与《教育发展的激励理论》两本书。《校本管理：分析与实践》以英格兰学校管理地方化改革为背景，从经济学与组织理论的角度，深入地分析了英格兰学校管理地方化的内在经济理性，资源配置方式改变后对教育的公平、效率以及学校效能的影响。《教育发展的激励理论》则从新制度经济学的角度分析了学校内部管理经济逻辑，并将制度这一比较难以测量的问题作了计量研究，所形成的探讨学校管理的概念框架以及计量方法对于我们都有一定的启示。

教育财政研究是教育经济学研究中与教育政策结合最为紧密的领域，也是我国教育经济学研究成果最为丰富的领域。本套译丛选择了《高等教育财政：理论、研究、政策与实践》、《美国大学学费问题》、《大学的门槛——美国低收入家庭子女的高等教育入学机会问题研究》，以及《教育补习与私人教育成本》四本书。《高等教育财政：理论、研究、政策与实践》既比较系统地介绍了美国高等教育财政的基本状况，又反映了美国高等教育财政研究的最新时展；既比较系统地梳理了与高等教育财政相关的经济理论，也将美国联邦及州政府举办高等教育的职责作了很好的分析；既考虑了政府的因素，也包括了高等学校财务管理问题。《美国大学学费问题》是一本通俗而又深刻的好书。作为一名经济学家，以自己在私立研究型大学的管理工作经历为背景，作者非常细致深入地分析了美国私立研究型大学管理的内在经济逻辑，从经济学的角度解释了美国私立研究型大学的成本行为与内部管理机制。《大学的门槛——美国低收入家庭子女的高等教育入学机会问题研究》则重点关注高等教育机会均等问题，探讨了联邦及州政府学生资助政策演变及发展趋势，分析了政府学生资助政策及其对高等教育机会均等的影响。《教育补习与私人教育成本》是马克·贝磊三项研究的集成，主要关注的是基础教育阶段私人的教育成本问题，尤其是对于过去没有引起重视，但对于学生发展影响巨大

的教育补习的经济分析，是一项非常有特色的研究。对于基础教育财政领域的扩展，以及教育规划及政策制定都有很强的借鉴意义。

总之，在 20 世纪 80 年代第一次引进翻译教育经济学著作后，再次较大规模地系统地引进翻译教育经济学的学术著作，相信会对我国教育经济学发展有所裨益。不过限于时间及各方面因素的限制，我们这次所选择的书籍主要是与现实教育政策关系比较密切的领域，对于教育经济学一些传统的领域基本没有涉及，比如教育与劳动力市场关系问题等，应该说是这次译丛的一个遗憾。另外，国外的几本最新的教育经济学著作没有最终进入我们的译丛也非常可惜，希望以后能再有机会弥补这些遗憾与不足。

杜育红 赖德胜

2007 年 6 月 20 日于北师大

序 言

这本书已经酝酿了很久。早在1987年我就决定多做一些与学校经济与财政有关的研究。恰好不久之后政府就推出了教育改革法案。校本管理使学校管理者与学校管理专业的学生对资源分配这个经济学最基本的问题产生了兴趣。1990年，我有幸得到经济与社会研究委员会的资助，开始研究校本管理的具体实施问题。我原本打算两年前就完成此书，但受其他工作的影响未能如愿，但现在看来这是件好事。在这两年中，我参加了谢菲尔德市政委员会关于该地区学校资源配置的课题研究，这是一个非常有意义的项目，它使我继续深入研究学校资源配置的各种方式，并提出了基于需求的拨款公式。参加这个项目也给了我更多的时间思考利用经济学与组织学理论分析校本管理的理论框架。这期间其他人也发表了很多校本管理方面的研究成果，提供了很多有价值的依据，验证了我从少数学校抽样中得到的结论。

在本书中，我尝试着用理论框架进行校本管理评估，主要采用效率和效能的标准，这也是政府实施校本管理政策的目的所在。我还在一定程度上评估了校本管理的公平性，对一些与响应度和选择权有关的现象进行了思考。校本管理直接关系到学校资源配置，我们从可能已经知道的影响出发并给予解释，直到进入我们尚不了解的领域。尤其是政府所宣称的预算权力下放可以改进教学质量等这样一些既缺乏强有力的理论论证又没有经验证据的说法。但我们至少可以说，校本管理与官僚行政管理的旧体制相比，的确更具有效益。

上述文字即是对本书的总结。

我要感谢很多人，在本书写作过程中他们以不同方式给予了我很大的帮助。我要特别感谢 Eamon Marren，他对第五章至第七章的内容贡献很大，他汇报了作为助理研究员在 ESRC 资助的“公式拨款制对学校的影响”（拨款项目编号：R000232234）研究中所得到的调查结果。Julia du Cassé 帮助我对 IFFS 研究数据进行了统计分析。我还参考了 Jason Hardman 和 Derek Glover 的研究成果以及与 Philips Woods 合作的一篇文章。Tim Simkins 对第一章到第七章提供了许多有价值的建议，帮助我避免了许多错误、疏忽和混乱。我还要感谢 Ron Glatter，他支持我转变了学术方向，感谢 Cindy York 所做的大量文秘工作。我在剑桥郡最初尝试研究地方财政管理时，David Hill 给予我很多帮助。我也要感谢巴塞特郡的官员在“公式拨款制对学校的影响”研究项目中给予的配合，协助我们收集数据，还要感谢案例中涉及的学校校长、董事和教员们慷慨地给我们时间。我希望我对与他们的谈话理解上没有偏差和误解，如果有任何与事实不符或判断上的错误，我愿承担全部责任。最后，我要谢谢我儿子在计算方面给我的帮助，感谢我女儿和丈夫面对我的怠慢毫无怨言。

Rosalind Levacic

罗莎林德·李瓦西

目 录

CONTENTS

第一章 权力下放的学校管理：	
国际背景下的英国经验	1
概述	1
校本管理的定义	3
多样性和选择权	5
英国校本管理概览	7
相关法规	12
国际背景下的英国校本管理	15
第二章 校本管理分析	17
概述	17
政治倡导者的主张	17
评估校本管理的主要标准	19
校本管理提升效率和效能的机制	23
校本管理中公平度的含义	30
结论	37
第三章 开放系统下的校本管理	38
组织分析与校本管理	38
学校管理的开放系统模型	38
教育结果与教育产出	40

作为投入产出系统的学校	43
评定校本管理效果的研究方法	54
结论	56
附录：技术效率和价格效率	57

第四章 校本管理的规范性模型 60

概述	60
理性决策的意义	61
学校财务与资源管理中的理性决策	62
学校效能作为衡量其社会责任的标准	64
管理与发展规划	66
制定预算的理性方法与非理性方法	70
预算决策的参与者	75
校本管理的优秀实践模式	78
其他视角——非理性决策模式	79
结论	80

第五章 校本管理决策 82

概述	82
研究学校决策的背景	83
资源分配：预算准备与计划	86
预算监督	98
学校在财务和资源管理方面取得的成效	99
响应度、选择与多样性	100
结论	103
附录：案例学校的研究方法	104

第六章 校本管理中的领导角色	106
概述	106
校本管理中校长的角色	107
副校长的预算管理职责	118
财务主管的角色	119
教师参与财务管理	120
校长的缓冲器作用	125
学校管理委员会的职责	127
校长对校本管理的反应	133
结论	134

第七章 校本管理在资源配置效率、效能和公平性方面的影响 135

概述	135
实施校本管理期间全国的教育支出	135
Barstshire 地区的教育支出	138
学校所做的资源配置决策及其在效率和效能方面的含义	145
结论：效率、公平性与效能	162

第八章 准市场化和控制 166

概述	166
委托—代理理论 (principal agent theory)	167
校本管理作为一个多重分支的	
组织结构的模式	172
LEA 的角色	176

学校间的协调性网络结构	182
结论	185

第九章 校本管理概述	187
概述	187
校本管理的影响	187
对校本管理效果的评价	190
在资源管理中需要进一步探讨的问题	198

参考文献	200
-------------	------------

译者后记	217
-------------	------------

第一章 权力下放的学校管理： 国际背景下的英国经验

概述

人们普遍接受这样一个事实，拥有自我决策权的学校提供的教育质量必然好于集权式官僚体制下运营的学校。这种并不准确的观念却得到了政府以及国际组织的普遍支持，包括经济文化发展组织（OECD，1987）、澳大利亚 Karmel 报告（澳大利亚学校委员会，1973）、新西兰 Picot 报告（Picot，1988）、英国 1988 年教育改革法案和相关公告以及美国一系列的全国性报告（如 Carnegie 工作小组，1986；NGA，1986）。美国教师联盟在一份联合编写的报告中提到，他们“仍信守一个原则，学校拥有足够的本校事务决策权是保证高质量教育的重要前提”（Caldwell 引用，1993），这与英国教育部的宣言如出一辙，“引入基于需求的公式拨款制及财政管理责任下放到管理基层是实施政府提高教与学质量改善政策的关键”（教育科学部，1988）。许多评论家提到，尽管存在政治和社会差异，但英语国家，尤其是澳大利亚、新西兰、英国和美国，在当代教育改革方面采取了几乎相同的模式，一方面将管理决策权力下放给学校；另一方面越来越强化对教育标准制订和监督的集权式控制（Lowe Boyd，1992：511）。欧洲大陆沿着这一方向的新近动向不算十分明显。法

国、荷兰等一些国家数十年来一直公开资助私立学校，学校在资源管理方面并不享有太多的自主权（Louis 和 van Velzen, 1990/1991; Fowler, 1990）。荷兰自 1981 年开始出现财政管理权下放的迹象（Hill 等, 1990）。经济文化发展组织（OECD）将西班牙、荷兰及芬兰（1992）作为学校层次决策比例最高的三个国家（大约在 45% 到 56% 之间）单列出来。东欧国家经历了快速的分权运动，出现了私立学校，但如 Halasz（1993）指出的那样，“相对在西方国家所发生的现象，东欧国家出现的分权和学校自治并不像是对体制问题的有计划的响应”，而更像是共产主义衰败之后没有预想到的后果。

许多国家出现的学校管理权力下放的趋势，与其他公共服务领域一样，都是缘于“准市场”的出现，这个术语现在经常出现，指的是一种公共部门组织形式，买方与卖方相互分离，可以使成本透明，促进竞争（Le Grand 和 Barlett, 1993）。所以，研究分权式管理的动态及教育准市场比研究教育部门本身有更广泛的意义。

人们一般认为，政治经济因素引发公共服务领域的结构性变革，尽管由于意识形态的不同可能会给出不同的解释。从经济方面考虑，教育改革最主要的驱动因素是一个国家的劳动力和管理水平是否具有国际竞争力。更深入地思考这个问题会发现要保证拥有高产的劳动力，就必须改革教育体制。另一个因素是纳税人不愿意支付更多、高税收对生产积极性有潜在的抑制作用，但没有高税收往往就没有公共服务和福利的改进。如果不能采取政治手段解决，这种冲突就会表现在通货膨胀和经济恶化上。解决冲突的关键是让公共服务部门更有效率、将成本转移到私人部门。第三个因素是人们开始不再迷信公共部门的表现，部分原因是受了“公共选择”和“自由市场”经济学家的影响。而就一般老百姓而言，也是越来越不愿接受专家的权威说法。与此相关的第四个主要因素是，公众越来越积极地参与影响他们日常生活的当地环境和各种消费服务等方面的决策。

不同的意识形态对这些事态的发展有着不同的解释。按照新马克思主义或批判理论的观点（Smyth, 1993），这些发展结果进一步证明了资本主义国家由于内在矛盾而产生的进化。这种情况下，所谓的矛盾在于，既要提供有限的公共服务以维持合法性，又要拒绝承担为学校提供资源的责任，既要削

减由公司赚得的利润来提供公共福利和私人部门剩余消费以维持资本家的生产，又要通过公立学校为资本家企业主提供高水平的劳动力。多元主义者认为，这些发展现象反映了不同利益集团之间的相互作用，而其中一些，例如家长的利益，正通过政治方式变得愈加强大。对于支持右翼或新自由理论的人而言，准市场的产生将取代低效的公共部门官僚体制。

为教育领域带来分权和集权现象的各种政策调整，与众多明确的政治抱负交织在一起。其一是要通过技术理性路线提高效率、改善管理。其二是从学校人本管理出发，强调员工参与决策的重要性，以此作为改进工作的关键。其三是服务对象要更多地参与。后两个因素的考虑完全不同，甚至可能相互冲突，按照赫希曼（1970）的分类模型来划分的话，就是“选择权”和“发言权”的区分。选择权意味着个人在准市场环境下有更大的权力选择自己的喜好，而发言权意味着要求民主参与，通过选举代表群体控制或影响服务提供者。正是这两种不同的原因，解释了为什么本书要讲述的现象在不同教育地区发生时会以不同的形式展现出来，而又为什么不可能给出一个现象，让每一位读者对其有完全一样的理解。

校本管理的定义

分权式学校管理大概使用最多的一种说法是“校本管理”，目前在北美国家尤其时髦。还有很多其他的说法，如实地管理（特别是前一阵子在美国），权力下放或分权式管理，学校自治，或者在英国（苏格兰除外）叫“校本管理”。David（1989）总结了美国的许多文献，将校本管理定义为自治及参与式决策。他的定义方法与 Cheng（1993）给出的十分相近，包括：

1. 通过预算控制和放松管理规章制度的多种组合来提高学校自主权；
2. 让教师分享决策权，有时可以将家长、学生和其他社区成员包括进来。

校本管理能够改善学校工作，这种认识是基于基层化（也就是说，决策最好在适用的最底层开始执行）和归属权（即当政策期望影响的人拥有决策权时，政策会得到最有效地执行）的假设。

Caldwell（1990：303 - 304）给出的定义强调的不是参与式的决策方式，