

學校管理的改進



理念

變革

實踐

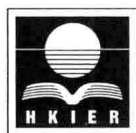
鄭燕祥

教育研究系列

學校管理的改進

理念、變革與實踐

鄭燕祥



香港教育研究所

Hong Kong Institute of Educational Research

© 香港中文大學香港教育研究所 1996

本書版權為香港中文大學香港教育研究所所有。除獲香港教育研究所書面允許外，不得在任何地區，以任何方式、任何文字翻印、仿製或轉載本書文字或圖表。

書名：學校管理的改進：理念、變革與實踐

著者：鄭燕祥

編輯：王建慧

封面設計：王建慧

版面設計：Townpress Limited

出版：香港中文大學香港教育研究所

香港 新界 沙田 · 香港中文大學何添樓

電話：(852) 2609 6999 / (852) 2609 6929

圖文傳真：(852) 2603 6850

承印：御印堂

版次：1996年10月第1版第1次印刷

印數：1000本

I S B N : 962 - 8077 - 02 - 3

封面插圖：陳餘生《鷹鼓》

香港教育研究所

香港教育研究所成立於一九九三年九月。研究所得以順利成立，端賴田家炳基金會鼎力支持，慨捐五百萬元作為開創及部分運作費用。

研究所成立的目標在於：（一）為中國及香港的教育開展、支援及協調跨學科的研究計劃；（二）透過出版學報及學術著作宣示研究成果；及（三）為本地及國際組織提供教育發展計劃及顧問服務。

所 長：盧乃桂教授

副所長：侯傑泰教授

曾榮光教授

鳴謝

本書能夠順利出版，有賴香港中文大學香港教育研究所的鼎力支持，作者深表感謝。

在寫作過程中，作者採用了近年發表或合著的學術文章的材料。承蒙《教育學報》、《初等教育學報》、《教育研究學報》及《中國行政》准予採用，非常感激。

與陳若敏博士、伍國雄先生及譚偉明先生合寫論文的經驗十分寶貴，作者感謝他們分別對本書第三、四、五、七、十章的貢獻。王建慧女士為本書做了很多細緻的編輯工作，難能可貴，衷心多謝。

作者對學校教育工作者、香港中文大學教育學院同事、學生歷來的愛護支持，表示珍惜和謝意。

目 錄

| | | |
|------|----------------------|-----|
| 第一章 | 導言 | 1 |
| 第二章 | 校本管理的理念 | 9 |
| 第三章 | 學校管理新措施與策略管理 | 29 |
| 第四章 | 學校組織變革的特性與策略 | 51 |
| 第五章 | 學校組織變革的新理念與研究 | 67 |
| 第六章 | 學校課程改革的組織機制 | 95 |
| 第七章 | 校本教職員發展的新理念與實踐 | 109 |
| 第八章 | 教師教育的網絡理論 | 131 |
| 第九章 | 學校過程與公民教育的效能 | 145 |
| 第十章 | 無爲而治與學校管理 | 157 |
| 參考文獻 | | 173 |

圖表目錄

圖

| | | |
|-------|------------------------|-----|
| 圖 2-1 | 學校管理模式與學校效能 | 12 |
| 圖 3-1 | 學校管理新措施建議與雙緊雙鬆原理 | 32 |
| 圖 3-2 | 學校管理新措施學校的策略性管理 | 33 |
| 圖 4-1 | 學校組織變革的階段 | 60 |
| 圖 4-2 | 不同力量基礎的學校組織變革策略 | 61 |
| 圖 5-1 | 學校組織科技矩陣 | 69 |
| 圖 5-2 | 學校組織價值/信念矩陣 | 71 |
| 圖 5-3 | 學校組織變革矩陣 | 72 |
| 圖 5-4 | 學校組織變革矩陣力場 | 75 |
| 圖 5-5 | 學校組織變革角色層塊管理 | 78 |
| 圖 5-6 | 學校組織變革層塊管理 | 78 |
| 圖 5-7 | 學校組織變革矩陣的動態模式 | 83 |
| 圖 6-1 | 課程效能的結構 | 97 |
| 圖 6-2 | 課程改革的組織模式 | 100 |
| 圖 6-3 | 協調方格圖 | 101 |
| 圖 6-4 | 不同層面的課程改革及發展循環 | 104 |
| 圖 6-5 | 方案層面的循環過程示例 | 105 |
| 圖 7-1 | 教職員發展矩陣 | 119 |
| 圖 7-2 | 教職員發展循環的主角層塊 | 123 |
| 圖 7-3 | 教職員發展循環的層面層塊 | 125 |

| | | |
|--------|--------------------------|-----|
| 圖 7-4 | 教職員發展方案的結構 | 129 |
| 圖 8-1 | 教師教育的簡單網絡 | 132 |
| 圖 8-2 | 教師教育的網絡簡圖 | 134 |
| 圖 9-1 | 學校過程與公民教育的效能 | 147 |
| 圖 10-1 | 無為而治連續譜 | 163 |
| 圖 10-2 | 老子與 Likert 管理系統的比較 | 167 |
| 圖 10-3 | 組織氣氛的比較 | 168 |

表

| | | |
|-------|----------------------------|-----|
| 表 2-1 | 校本管理與外控管理的比較 | 13 |
| 表 2-2 | 校本管理與外控管理的校內運作 | 17 |
| 表 3-1 | 學校管理新措施建議的分類 | 30 |
| 表 4-1 | 學校組織轉變的因素 | 57 |
| 表 4-2 | 不同對象的變革策略 | 62 |
| 表 4-3 | 各種變革技巧的優點、缺點及適用的情境 | 64 |
| 表 5-1 | 變革角色及變革層面的關係 | 74 |
| 表 5-2 | 個別類別策略中的重要研究變項類別 | 88 |
| 表 6-1 | 課程改革比較表 | 98 |
| 表 7-1 | 新舊教職員發展觀念的比較 | 117 |
| 表 7-2 | 教職員發展矩陣內的可能活動和目標(例子) | 122 |
| 表 9-1 | 師生角色與學生素質 | 155 |

導 言

進入九十年代，世界各地進行各種形式的教育改革，以求提高教育素質，滿足社會、經濟、政治及文化各方面急促發展的需要。在這些教育改革中，學校管理工作的改進是非常重要的項目，頗受變革政策關注。在歐美各國、在亞太地區，都已出現不同類型的學校改革，例如，校本管理改革、高效能學校運動、策略管理或發展計劃的倡導、學校教育素質監察、問責制度的確立推行等，都是重要的學校管理改進項目。在香港，教育及人力統籌科和教育署(1991)提出「學校管理新措施」，嘗試將全港中小學由「外控管理」模式轉變為「校本管理」，增強學校的效能。顯然，這些學校管理改革的努力和成敗，對目前及未來的教育發展影響至大，值得關注、細心分析研究、幫助決策者和實踐者明白當前有效能學校管理的基本原則和特性、發展適當的政策、推動學校的改進，並減低其中的困阻。

本書目的在回應目前學校管理的改進、變革及發展的需要，提出有關的理念，幫助學校工作者實踐，促成有效的教育改革政策，並提供新的研究方向和策略。本書是基於作者近年發表或合著的學術文章修改發展而成，在頗大程度上，整合地反映了作者對學校管理的改進、實踐和研究的一些重要想法。內容課題包括校本管理的理念、學校管理新措施與策略管理、學校組織變革的特性與策略、學校組織變革的新理念與研究、學校課程改革的組織機制、教職員發展的新理念與實踐、教師教育的網絡理論、學校過程與公民教育的效能，以及無為而治與學校管理。書中第三、四、五、七、十章則分別基於與伍國雄先生、譚偉明先生及陳若敏博士合著的文章。

校本管理是目前世界各地學校管理改革的重要潮流，香港的「學校管理新措施」改革，亦正邁向相同方向。可惜的是，由於缺乏清晰而全面的理念，一些願望良好的校本管理改革卻在實踐時遭遇挫敗。故此，為校本管理發展一個完整明確的理念架構，將非常有利這項學校改革的進行和實踐。本書第二章的目的在分析校本管理與外控管理在理念與功能上的分別，並指出校本管理是學校管理的突破，可提高學校效能。校本管理和外控管理是建基於完全不同的原理上。校本管理用的是「異途同歸原理」、「權責下移原理」，又假設「學校是自行管理系統」，重視「人的積極性」和「內部過程改進」；但外控管理是以「標準結構原理」和「中央集權原理」為本，假設「學校只是執行系統」，重視「制度的精密性」和「投入成本控制」。

由於管理原理有別，校內管理運作功能出現很大差異，校本管理的學校應有較鮮明的辦學理想和強的組織文化，活動應校本化，管理策略旨在鼓勵參與發揮人的積極性，資源運用有頗大的自主權，並可另行開發，學校及有關人士的角色都應以主動、發展為主，人際關係是開放合作共同承擔，行政人員素質要求高，要不斷學習，學校的效能評估要包括輸入過程和產出等各方面的多元化指標，以幫助學校學習改進。相較而言，外控管理的學校辦學理想和組織文化較為含糊；校內活動是由外在因素決定，未必能配合所需；管理策略較為傳統保守，目的在監管控制而不在激勵；資源運用受中央嚴格規定，難於開發；學校及有關人士的角色大多承受被動、監管或被監管，而人際關係較為封閉疏離，難於合作；行政人員素質要求不高，但要熟悉條例；學校的效能評估多用片面的指標，忽視過程和發展，未能幫助學校改進。若要成功推行校本管理，改進學校管理工作，提升教育果效，則必須明白以上的校本管理原則和掌握其中的運作特性。

「學校管理新措施」是香港的校本管理，有四大目標：（一）將辦學人士、校董、校監及校長的角色清楚界定，從而確保各人能發揮更大的效能及知道責任的所在；（二）使教師、家長、校友在學校決策及管理方面，能有更大的參與；（三）鼓勵學校更有系統地策劃、評估學校活動計劃及報告有關的表現；及（四）讓學校有更大彈性使用資源，以應付學校本身的需要。政策內容有十八項建議，以期達到上述的目標。本書的第

三章從環境分析、規劃結構、人力資源管理、評估調控、學校領導及組織發展等方面分析這些建議的性質，探討學校管理新措施與策略性管理的關係，並提出其效果的高低，在乎各項建議能否成功與策略管理的機制結合。本章提供的理念和技術可幫助學校推動管理新措施。總的來說，成功的學校管理新措施可代表着以下五方面的轉變和發展：

一、學校結構和規劃的改進——以現代策略管理的理念和技術，在校內建立一個目標明確、角色清楚、有系統的規劃、行事及評估、並能回應內外環境而發展改進的體制；

二、學校成員的參與和專業成長——學校教育的有效推行和發展，有賴成員的合作參與、全心投入和不斷的專業成長，故學校應致力於教職員的專業發展；

三、學校文化的轉變——成功的學校改革代表着一種正面、積極的學校文化的重整和建立；

四、教育素質的保證和問責制度的確立——透過有系統的評估活動，確保學校教育素質的改進；及

五、新措施的推行是學習過程——推行時有困難，實無可避免，包括校董、校監、校長、教師、家長(甚至學生)都要適應，並學習新的態度、知識和技術，使學校變為更有效能。

學校管理新措施將學校由外控管理轉變為校本管理，並推行策略管理的機制，以助長學校發展。這種管理模式轉變有兩層意義：一、這種轉變本身就是一種學校組織變革，學校的管理結構、人際關係、管理策略、資源運用、運作過程等各方面都要變革；二、形成的校本管理將鼓勵更多組織層次的更新改進，以適應教育不斷發展的需要。可以說，學校組織變革是目前教育改革的重要核心，如何理解學校組織變革的特質及如何有效推行應是重要課題，值得深入研究，故此，本書第四章嘗試初步探討與學校組織變革有關的理念、策略和技術，相信對當前教育變革的決策者及推行者會有參考價值。這章從 Parsons (1966) 的理論來分析，指出組織變革是一種適應性的表現，能提高學校的目標進取性、整合性，以及維模性；又若從 Cheng (1990a) 的學校效能動態模式來看，則組織變革是追求組織效能的一個動態過程，是學校適應內外的限制並長遠地成就不同目標而必要的表現和能力。組織變革的動力有社

會、科技、經濟、成員需求及組織特性等因素，而對變革的抗拒來源則可分為個人抗拒和組織抗拒兩種。若抗拒力量大於驅動力量，組織變革就會無法推動成功，故此，如何增加動力及減低阻力是變革必須面對的課題。要成功推行學校組織變革，除有理論上的認知外，尚需要掌握不同的變革策略和技巧，因應情境和資源的限制性而適當運用。這章亦介紹一些重要的策略和技巧，希望對學校工作者有些幫助。

承繼第四章的論析，第五章進一步發展新的理念，以分析組織變革過程的複雜性，為研究和管理學校變革提供較全面的構想和較新的路向。學校組織變革可分為兩層面，第一層面以外顯組織科技的變革為主，第二層面以內在組織文化的變革為中心。一般學校變革集中在第一層科技運作的改變而疏忽第二層相應文化的轉變，故此，難於產生長遠的學校組織變革效果。這章提出新的理念如組織科技矩陣、組織文化矩陣、變革過程矩陣、協調原理、層塊管理及發展循環等來重新思考學校組織變革的本質、過程及效應，並用一個全觀性的動態模式，描述及解釋組織變革的特性。這模式強調有關研究應由不同層面去瞭解學校成員在認知、情意及行為上的改變，亦需從不同角度去認識外顯的組織科技變革及內隱的組織文化變革。在研究方法和探究途徑方面，可從單面向的線性思維轉向多面向的矩陣思維，朝着整合質與量兩種典範的方向進行。目前學校組織變革的研究逐漸增多，但尚待努力的地方也不少，可根據本章提出的組織變革的動力模式進行探討。當然，所論及的矩陣理念、協調原理、層塊管理等理念，應可幫助構思全新的學校組織變革策略和方法。

除學校組織變革外，課程改革亦是教育變革的重要項目，是學校工作者為提高教育效能，所必須面對的問題和挑戰。本書的第六章將澄清在不同層面的課程、課程效能及課程改革的觀點，建立一個探討課程改革如何與學校組織因素相關及如何有效管理的模式，然後根據此模式說明提高課程改革效能的組織機制，希望對課程及學校管理改革的實踐及研究有些貢獻。這章指出，課程發展或改革的目的是透過教育過程的內容、活動及安排的改變，以達致教與學的最高效能。基於鄭燕祥(1986)的課程效能理念，有三個透過課程改革而達致教與學最大效能的可能方式；其中的動態課程改革方式強調課程及教師素養要持續動態發

展，應是較有效的。教師素養須發展，不但為滿足已改變的課程需要，也為了發展更適合學校目標及學生的課程。由這章發展的學校課程改革模式，假設課程改革及教師素養發展發生在學校組織的三層面，即個人層面、小組/方案層面及學校層面。課程與教師素養間有相互的發展及強化，而三層面間則有影響層序。課程改革與教師素養的協調及各層面間的協調對教學效能頗為重要。受著不同組織因素的影響，在不同層面的課程改革及教師素養發展會有分別。在學校層面方面，為了達致最大的改革及發展效能，可以策略管理作為基礎，發展有利於個人、小組/方案及全校各層面繼續改進的循環過程和機制。

教職員發展不單影響學校課程改革的成敗，亦是學校發展改進的主要動力。過去三十多年，歐美各國已意識到教職員發展對學校效能的重要性，大力推展各種有關活動。在香港，教職員發展只屬起步階段，不少人尚未明白它的意義，未能有效推行，以改善學校表現和素質。本書第七章的目的在介紹教職員發展的一些基本理念，並提出新的構想，讓學校在推行活動時有所依據參考，同時有助這方面的研究發展。這章指出傳統的教職員發展重視外控、補救、技術知識的灌輸，以及個別的改變，教職員角色流於被動；新興的則強調校本、發展、多範疇的成長，以及多層面的改變，教職員角色則主動積極。綜合新的趨勢，這章提出校本教職員發展矩陣的理念，其中包括不同的效果範疇、主角類別及發展層面，為教職員發展建立新的理論和實踐基礎、擴展新的發展內涵，而其中協調性原則可作為指導有效推展教職員發展活動的原則。基於發展矩陣，可建立不同層面或不同主角類別的發展循環，以動態形式發展行政人員、教師及學生，並發展個人、小組及全校。這章亦論及如何建立有效的教職員發展方案，推廣活動，相信對學校發展甚有幫助。

在頗大的程度上，教職員發展是一種教師教育，協助教師適應不斷轉變的教育情境，進行有效的教育工作。目前的教師教育面臨兩個基本問題：一是教師教育的效能問題：甚麼的教師教育能有效地幫助教師的專業成長和教育工作？二是教師教育的效率問題：甚麼的教師教育能充份利用有限的資源達到教師教育的目的？本書的第八章嘗試根據教師教育的外在條件，初步發展一套有關教師教育網絡的理論，以助提高教師教育的功能和效率。重新構想教師教育的意義和過程，可助我們理解教

師如何由外在情境進行學習。學校、教育學院、教師中心、教育署、辦學團體及教育學會或組織等不同功能的單位可連結成教師教育的網絡，由此可重新定義教師教育的外在條件和情境，提供不同教師教育的可能性，以及更有效率運用資源，幫助教師專業發展。這個網絡理論會有助改善目前學校教師培訓發展的外在條件和管理工作。

無論中外，公民教育是現代學校的功能，其成效直接影響社會的發展。故此，改進學校和有關的課程以提高學校的公民教育的效能，是學校管理的重要任務。自從香港進入政治過渡期，學校公民教育更受各界關注，有些學者逐漸發覺公民教育的問題不單在乎有甚麼內容和目標，更應關注公民教育的成敗與學校特性的關係。本書的第九章利用系統原理建立一個模式，以探討學校運作過程與公民教育的效能的關係，並分析校長、教師的領導方式及學校氣氛對公民教育實施的影響。這章指出，學校是一個運作的系統，當輸入的公民教育目標內容發生變化，校內的過程就要相應改變，以有效達成新的目標。新舊的公民教育目標形成兩個完全不同的學校系統：開放學習系統和封閉教學系統，它們在行政、師生關係、回饋(評鑑)、空間及時間等學校過程的環節上會完全相異。這章提出了一個分析模式，認為學校過程所產生的經驗應與輸入的公民教育目標內容一致，才会有最大的公民教育效能。換言之，我們不應應用傳統的封閉教學系統去實施新的公民教育。學校運作過程中教師的工作過程和學生的學習過程的一致性都同樣重要。故此，校長和教師的領導方式、組織和課室的氣氛都要配合公民教育所蘊含的精神和目標。這分析模式和一致性原理，應對學校管理和公民教育效能的改進有重要的幫助。

當前學校管理的基礎理念，絕大多數源自西方各國。學校內部的運作模式和教育過程免不了大受西方文化影響。姑勿論西方的文化好壞或管理模式的優劣，中國文化自有其優良的一面，卓越的管理思想亦不少，若能吸收其中精華，應用到學校管理上，相信更有利於目前的學校發展和教育工作。在眾多的中國管理思想體系中，老子的無為而治思想別具特色，享譽世界。故此，本書的第十章嘗試分析老子的管理思想，探討無為而治的本質，找出這管理思想在現代學校管理上的涵義。由這章的分析，無為而治的管理目標是愛人救物，是協助所有教師學生成長

和發展。在管理時所採用的人性觀是近於 McGregor 的 Y 理論，強調順性自然，不加強制，符合現代教育的看法。無為而治的管理策略首重「無為而無不為」。學校的領導者需要將權力下放，實行民主管理，以發揮師生的積極性，讓他們自我教化，達到學校目標。這無為策略又強調「順應本性把握時勢」，目的在提高管理效能。學校的領導者是要有寬容不偏、謙下不爭、全心全意及自知病病的素質，才能成功實行無為而治。無為程度的不同產生上德、上仁、上義及上禮四種不同的管理境界，從而形成不同的組織氣氛。其中上德管理是無為而治的最高境界，最有利於師生的生長發展，而其組織氣氛是開放自主的。顯然，老子的管理思想對學校管理工作的發展會有頗大的啓示作用，值得進一步探討及應用。

總括以上各章，學校管理的改進涉及多方面，包括管理模式的轉變、組織內部的改革、課程的變革、教職員的發展、學校過程的改造和教育內容目標的整合等。本書就以上各方面，總結新的發展趨勢，試圖提出全面而有系統的理念，為目前校本管理、學校管理新措施、策略管理、組織變革、課程改革、教職員發展、教師教育網絡、學校過程改造的推行、實踐和研究提供一個新的理論基礎。當前世界各地的學校改革雖然不少，投入的人力物力也非常龐大，可惜缺乏清晰而全面的理念支持，推行時多困難重重，遭受挫折，影響學校工作者士氣。若我們相信各種改進學校管理的努力代表追求學校效能和教育素質的熱誠和希望，則我們應盡力支持它們的發展，使從畏懼混亂轉為勇氣理智，從失望挫敗轉為樂觀成功。希望本書的理念能對現正進行的學校改革有些幫助。

校本管理的理念*

本章嘗試說明校本管理 (school-based management) 運動發展的背景，分析這類管理與傳統的外控管理 (external control management) 在理念和功能上的分別，並指出校本管理是學校管理的新突破，可提高學校在教育改革和教學實踐這兩方面的效能。

學校改革運動的背景

第二次世界大戰之後，各國相繼大量投資推廣教育，以富國強民 (Burns, 1963；鄭，1995，頁 3-63)。無疑，教育逐漸普及，受教人數不斷增加，但教育素質卻不見理想。於是，一些西方先進國家進行了不少教育研究及改革。六、七十年代有許多新課程和新教學法的改革活動，效果強差人意。以美國為例，學生的學業表現一直下降，使人懷疑學校的功能和效能 (Coleman et al., 1966; Averch et al., 1974; Gross & Gross, 1985; National Commission on Excellence in Education, 1983)。在八十年代，隨著現代管理在工商機構的成功發展，人們開始相信要改進教育素質，就要改進學校的體制和管理；故此，在英、美、加、澳等地方相繼湧現學校改革的呼聲和運動，追求有效能的學校 (Wayson, 1988; Wilson & Corcoran, 1988; Caldwell & Spinks, 1988; Hopkins, 1987)。教學活動「校本化」，可算這類運動的一項重要表徵。

* 本章改寫自《校本管理與外控管理的理念》，《初等教育》，第一卷第一期，1991年，頁 3-19。