

第一章 **1**

学校功能与效能

*School Functions and
School Effectiveness*

第一章

学校功能与效能

“学校效能”(School Effectiveness)一词虽常在有关学校管理及改进的文献上出现,但我们得出的概念却还是含糊的。对不同的人,学校效能可以有很不同的定义,而且往往与“学校效率”(School Efficiency)混为一谈。至于“效能”这个理念的关键元素,例如“什么准则(Criterion)”、“谁下的定义”、“如何评估”、“何时评估”及“受制于何种环境约束”等,也是问题重重,因为似乎没有能被所有人接受的评估标准(Cheng, 1993j)。学校处于变迁及复杂的社会情境,受制于有限的资源,也涉及多类成员,例如教育机关、学校行政人员、教师、学生、家长、纳税人、教育家及公众。而各有关人士对学校功能和目标的期望存在明显分歧,有重视短期效果,亦有强调长期功能,有侧重社会整合(Social Integration)功能,亦有着眼于个人成长(Personal Growth)。在这样的社会情况下,若不先讨论学校的功能(School Function),要明白学校效能是颇不容易的。学校功能或目标不同,表现的效能也有别。例如,某些学校长于协助学生的个人成长,而另一些精于培养能干的技术人才,以满足社会的需求。所以,当我们

要研究学校效能时，先要弄清楚学校的目标和功能。

学校的多元功能

20 多年前 艾弗奇、卡罗尔、唐纳森、基斯林和平卡斯 (Averch, Carroll, Donaldson, Kiesling & Pincus) 在回顾美国学校教育的效能时指出：“大半世纪以来 美国公立学校一直被视为发挥以下五种重要功能：群化功能或社会化功能 (Socializing Function) 是一种多民族社会中的团结及纪律力量；分类功能 (Sorting Function) 鉴定学生将来的角色；看管功能 (Custody Function) 替父母看管子女 知识技能训练：发展一般识字能力及至少一种与工作有关的技能；发挥创造力与自信：发挥个人的特质”(1974, p.3)。1989 年 美国总统召开教育高峰会，全国首长所议决的一项历史性任务，就是改变国民教育之重点。他们实行以下六个国民教育目标作为起点：

1. 公元 2000 年 全美学童均能入学读书；
2. 公元 2000 年 中学毕业率至少增加至 90%；
3. 公元 2000 年 完成四年级、八年级及十二年级的学生 在英文、数学、科学、历史及地理各科均能达到一定水平 而美国学校均能确保所有学生好好进德修业，预备成为负责任的公民，继续升学，跻身现代经济体系中一展所长，努力作出贡献；
4. 公元 2000 年，美国学生的科学及数学能高居全球首位；
5. 公元 2000 年 全美成年人均能阅读 拥有全球经济发展所需的知识及技能，并履行市民的权利和义务；
6. 公元 2000 年，全美每所学校均能免除暴力及毒品的威胁，提供一个有纪律的环境，供学童学习 (The National Education Goals Panel, 1992, pp.4—5)。

从这些目标来看，美国学校的功能，包括提供一个有纪律的环境（机构层面）协助美国学童学习至成功毕业（个人层面）获得学科能力，尤其是数学及科学方面；并成为尽责的市民（社区层面），继续学业，以及在配合现代全球经济方面，具备竞争力（国家及国际层面）。草拟上述目标时，美国全国委员会（National Panel）十分强调教育制度对国民力量及国际经济竞争的贡献。以上的教育目标要求学校具有多元的功能（Multi-Functions），包括个人、机构、社区、国家及国际层面（同上，1992，p.2）。

在中国香港，学校教育服务的基本目的，是发展学童的潜能，使之成为思想独立及关心社会的成人，拥有知识技能，处事态度成熟，过充实的生活，并对本港社会作出积极的贡献（Education & Manpower Branch, 1993, p.8）。所以，学校的目的是提供以下的服务（pp.14—22）。

1. 对个人方面，无论学生的能力如何，每所学校都应协助所有学童，包括需要接受特殊教育者，发展学业及非学业的最大潜能（p.14）包括阅读能力、数理能力、实用工艺技术、社会政治及公民意识、个人成长、生理发展及文化美育发展；

2. 对社会方面，学校教育须切合社会需求，培养对香港社会及经济发展有贡献的人（p.14）。

香港的教育目标也显示学校应该有多元功能，且涉及不同层面。

根据社会学的“功能主义”（Functionalism）或“冲突论”（Conflict Theory），学校除了教育学生外，在社会上，还有不同层面的外显或内隐功能（Explicit or Hidden Functions）（Blackledge & Hunt, 1985; Cheng, 1991a）。举例来说，功能主义认为学校教育有利社会流动（Social Mobility）及变迁，而冲突论则认为学校教育复制阶级结构。

(Class Structure 及维持阶级不平等。整合一般认同的目标 例如, Bolman & Deal, 1991a; Kazamias & Schwartz, 1977; Townsend, 1994), 参考有关组织及发展的研究, 我们可以把学校潜在的功能分为五类 技术 / 经济功能、人际 / 社会功能、政治功能、文化功能及教育功能 如表 1.1 所示。以下就五种功能加以分述。

表 1.1 五层面五类别之学校功能

	技术/经济功能	人际/社会功能	政治功能	文化功能	教育功能
个人层面	● 知识及技能训练 ● 就业训练 ● 提供教职员职业	● 心理发展 ● 社交发展 ● 潜能发展	● 公民态度及技巧发展	● 使有修养、有文化 ● 价值、规范及信念的社会化	● 如何学习及发展 ● 如何教育及辅导 ● 专业发展
机构层面	● 生活场所 ● 工作场所 ● 服务组织	● 社会实体/系统 ● 人际关系	● 政治社会化场所 ● 政治联盟 ● 政治谈论或批评场所	● 文化传播及复制中心 ● 文化复兴及整合场所	● 学与教场所 ● 传授知识中心 ● 教育改革及发展中心
社区层面	● 照顾社区之经济需要	● 照顾社区之社会需要	● 照顾社区之政治需要	● 照顾社区之文化需要	● 照顾社区之教育需要
社会层面	● 供应优质人力 ● 改变经济行为 ● 影响人力结构	● 社会整合 ● 社会流动/阶级复制 ● 社会平等化 ● 人力资源选配 ● 社会发展改革	● 政治合法化 ● 政治结构之维持及延续 ● 促进民主 ● 政治发展及改进	● 文化整合延续 ● 文化复制 ● 文化资本产生 ● 文化复兴	● 教育专业发展 ● 教育结构发展 ● 知识信息传播 ● 学习的社会
国际层面	● 国际竞争 ● 经济合作 ● 国际贸易 ● 科技交流 ● 地球保护 ● 信息交流	● 地球村 ● 国际友谊 ● 社会合作 ● 国际交流 ● 消除国家/地域/种族/性别偏见	● 国际联盟 ● 国际了解 ● 和平/反战 ● 共同利益 ● 消弭冲突	● 欣赏不同文化 ● 接受跨国家/地域文化 ● 发展全球文化	● 发展全球教育及合作 ● 国际教育交流 ● 教育为全球

技术 / 经济功能 Technical/Economic Function) 学校对个人、机构、社区、社会及国际技术或经济的发展 均可有贡献。在个人层面 Individual Level), 学校帮助学生获取知识及技能, 使其能于现代社会或竞争经济中生存 同时 提供教职员专业才干及技术成长的机会。在机构层面 Institutional Level) 学校是提供优质服务的机构, 又是学生、雇员及有关人士生活或工作的地方。在社区层面 Community Level 及社会层面 Society Level) 学校为本地社会的经济系统供应优质的人力, 塑造学生的经济行为 (Economic Behavior) (未来的顾客及市民)(McMahon, 1987), 同时维持该经济体系人力结构 Manpower Structure 之稳定及发展 Hinchliffe, 1987)。在国际层面 International Level) 学校教育为国际竞争、经济合作、保护地球 以及科技信息交流 提供所需之高素质动力。

人际 / 社会功能 Human/Social Function) 学校对社会不同层面的人际发展及社会关系有一定功能。正如差不多所有正规的教育目标所示, 在个人层面上, 学校帮助学生个人心理、社交及生理的发展, 并尽量发展他们的潜能。在机构层面上, 学校是一个由不同人际关系组成的社会实体 (Social Entity) 或社会系统 Social System), 其中, 社会气氛及关系的素质, 往往决定教师及学生的社群生活及学习生活素质。故此, 提供有素质的环境, 是学校的重要功能。在社区及社会层面上, 根据功能主义的观点, 学校为满足社区及社会的需求服务, 对社会多样及分歧的组合分子发挥整合作用, 有助于现存阶级结构内的社会流动, 为所有不同背景的人获致社会平等, 并挑选及分配有能之士担纲重任, 更有助于长远的社会改变和发展 Cheng, 1991a)。冲突论提出另一观点, 认为学校复制现存的阶级不平等 Class Inequality), 使社会不平等延续下去 Blackledge & Hunt, 1985)。基于全球发展日益受关注 Beare & Slaughter,

1993), 人们期望学校扮演更重要的角色, 帮助学生将来在国际层面上, 致力于国际和谐、社会合作及全球人际关系, 消除有关国民地区、种族及性别的偏见, 长远来说, 使本地及国际社会同样受惠。

政治功能 (Political Function): 学校对社会的政治发展也有不同层面的功能。个人方面, 学校帮助学生发展正面的公民态度、掌握履行市民责任及权利的技巧。机构层面上, 学校整体地把学生纳入一套认许的政治规范 (Political Norms) 及价值信念里, 有系统地使他们社会化 (Socialize)。学校往往成为教师、家长及学生的无形政治联盟 (Coalition), 有助于稳定政治力量结构。在社区及社会层面上, 学校也照应了本地社会的政治需要, 强化当前政府权力的认受性 (Legitimacy) 维持政治结构的稳定, 促进民主意识及民主运动, 使计划中的政治发展及改变易于进行 (Thomas, 1983)。国际间, 各国日渐重视彼此的依赖, 学校教育因而需要在国际理解、全球共同利益 (Global Common Interest)、国际联盟、和平运动 (Peace Movement) 及消弭地域及民族间矛盾等方面, 作些准备工作。看来, 为了世界长远的利益, 学校在国际层面上的政治功能十分重要。

文化功能 (Cultural Function): 学校对不同社会层面的文化传递及发展 (Cultural Transmission and Development) 有一定贡献。个人层面上, 学校帮助学生发展创造力及美感, 并以社会认许的规范、价值及信念使他们社会化。在机构层面, 学校有系统地把文化传到下一代; 整合多元及歧异的次文化 (Subcultures) 并重新赋予传统文化以活力。在社区及社会层面上, 学校往往是带着外显规范及社区期望的文化单位, 传递社会的重要价值及建制给学生, 整合不同背景的次文化, 并使现存文化的力量再呈活力, 减少社会或族群间的矛盾及损耗, 为国民利益建立统一力量。当然, 冲突理论提

出另一种看法 他们认为 对于社会中不同的阶级 学校以不同的价值信念、不同的文化资本 Cultural Capital 使学生社会化 结果是有人受惠于高级的文化资本，而另一些则受着穷文化之苦（Apple, 1982; Cheng, 1991a; Collins, 1971; Giroux, 1981）换言之 学校使社会之不平等 Social Inequality 延续。很明显 功能主义及冲突论各持不同观点。在国际层面，学校鼓励学生欣赏不同民族、地域及阶层的文化，理解及接受来自不同国家地域的规范、传统、价值及信念，通过不同文化的整合，带动全球文化的发展。

教育功能 Education Function）：学校有发展及维持社会不同层面的教育功能。传统上，教育只被视为达致经济、社会、政治及文化等目标的手段。由于世界各国的迅速发展及改变，人们开始接受：教育本身可作为重要的价值及目标。适应急速变迁的时代，教育代表学习及发展 现已成为生活必需的成分 正如经济、政治、文化及社会关系一样。教育的内容、制度及结构需要发展及维持，也涉及三个层面。个人层面上，学校帮助学生学会怎样学习，帮助教师学会如何教学；同时也帮助教师的专业发展，以收教学相长之效。机构层面上，学校是提供有系统的学习、教学及传播知识的场所，同时，又是进行有系统的教育改革及发展的实验及实施中心。社区及社会层面上，学校为社区不同的教育需要提供服务，帮助教育专业及教育结构的发展，传授知识信息给下一代，并有助于社会成为学习的社会 Learning Society)。为鼓励民族间彼此的了解 并协助年轻一辈建立一个“全球大家庭”或“地球村(Global Village)，学校可在全球教育 Global Education 及国际教育 International Education) 的交流及合作方面尽力，为全世界的教育作出贡献。

如表 1.1 所示，学校的五类功能在五个层面上就构成 25 种。从时间长短来看，学校功能又可分为长期功能 Long-term Function)

及短期功能 Short-term Function 两种。长期功能 指学校在一段长时间产生的持续功能（例如超过几年）。这些功能都重要，虽然未必显现出来。短期功能，指学校短期内产生的外显功能（例如几个月或少于几年）。一般来说，每类学校功能（包括技术 / 经济功能、人际 / 社会功能、政治功能、文化功能及教育功能 都可能同时存在着长期及短期功能，不过，在个人及机构层面上，短期功能较容易看得出来。

不同的人对学校功能往往有不同的期望。有些人重视学校内部的技术功能，而其他人可能较重视社区或社会层面的长远影响。国际层面的学校功能过去未受重视，近年已渐受关注（Beare & Slaughter, 1993）。

不同的学术范畴 Academic Disciplines ）会强调不同类别或不同层面的学校功能研究。例如，教育心理学 Educational Psychology 会较着重个人层面的学校功能 教育社会学 Sociology of Education 则强调社会层面的学校功能，尤其是与社会流动、平等及阶级形成等有关方面；教育经济学 Economy of Education 则明显着重学校在各层面的经济功能；至于学校管理研究（School Management Studies）或组织行为学 Organizational Behavior Science）自然比较关注机构层面的学校功能了。所以 有关学校功能的研究 不同学术范畴的焦点显然有别。

基于学校功能的不同信念，学校管理及改进便有不同的策略及政策。传统上 人们对学校功能的观念比较狭隘 只有个人层面的技术功能及社会功能较受重视。由于忽略许多其它学校功能，学校改进的决策及管理也就受到很大的限制，往往顾此失彼。若教育改革政策的信念只建基于个人层面的技术功能，当然就难以期望改进其它层面的其它功能。

进一步来说,有关学校效能的研究,也应具备上述学校功能的多元性(包括五类别、五层面)的构想,全面掌握学校功能的含义,清楚研究的限制性及焦点所在,避免以偏概全。这个多元性功能的分类,可提供一个共同架构,比较不同类型不同取向的学校效能研究,然后再作综合发展。以下将基于学校功能的多元性,探讨学校效能研究的发展方向。

学校效能的分类

基于学校功能的概念,我们可以给学校效能下个简单定义:学校效能就是学校在固定输入下可以表现出来的功能的程度。由于学校有五种功能,学校效能也相应地分为技术/经济效能(Technical/Economic Effectiveness)、人际/社会效能(Human/Social Effectiveness)、政治效能(Political Effectiveness)、文化效能(Cultural Effectiveness)及教育效能(Educational Effectiveness)五类。举例来说,技术效能就是学校发挥技术功能的程度。又由于学校功能有五个层面,所以学校效能也可以从五个层面表现出来,包括个人层面、机构层面、社区层面、社会层面及国际层面的学校效能。这样一来,五类别与五层面结合,就可界定出25种学校效能,如表1.2所示。

表 1.2 学校效能分类

	技术/经济效能	人际/社会效能	政治效能	文化效能	教育效能
个人层面					
机构层面					
社区层面					
社会层面					
国际层面					

根据输入 - 输出观点 (Input-Output Perspective) 从学校可产生的学校功能与学校输入的比较中, 可以看出学校效能的高低。我们假定这个初步的观点可以接受, 就可采用洛克希德 (Lockheed, 1988) 的方法 进一步分辨学校效能与学校效率 (Cheng, 1993)。

- 学校效能 - 学校非金钱的 (non-monetary) 的输入或过程 (例如课本数量、课室组织、教师专业训练、教学策略、学习安排等), 其与输出功能比较 可估计出“学校效能”。
- 学校效率 - 学校金钱性 (monetary) 的输入 (例如每学童的津贴、书籍价钱、薪金、机会成本等), 其与学校输出功能的比较 则可估计出“学校效率”(school efficiency)。学校效率也可以依照学校五层面五类别的功能, 组成 25 种 即由技术 / 经济效率、人际 / 社会效率、政治效率、文化效率及教育效率 各自涵盖个人、机构、社区、社会及国际层面而成。

把学校效能 或效率 分为 25 种 有助于澄清要研究的效能种类。“学校效能”一词已广泛用于过往研究中 不过所指各有不同, 例如有些着重学校社会效能, 而另一些则着重经济效能或文化效能。我们要指出, 五类效能之间, 五层面效能之间, 以及效能与效率间的关系, 都可能很复杂, 且不一定有正面关系。学校在个人层面有高技术效能, 不等于在社会层面有高技术效能或社会效能, 即使人们往往假定有这种正面关系 (Grosin, 1994)。举例来说 有些学校成功的技术训练并不表示会提高社会的生产力, 因为学生投身社会以前所学的, 也许已经过时或无用。再者, 不少激进观点的研究, 挑战有关学校对社会平等化 (Social Equalization) 有积极效能的传统信念, 指出学校往往未能促进社会平等, 反而有延续社会阶级不平等的作用 (Blackledge & Hunt, 1985; Cheng, 1991a)。因此, 学校即使在机构层面有较高的技术效能, 也不一定能产生所期望

的、推动社会平等化的效能。很大程度上，技术效能与社会效能或文化效能的关系，在教育社会学中是颇具争议性的；而且，技术效能与技术效率的关系也未必是简单的。这是教育经济学研究范畴的热门课题（Cheng & Ng, 1992; Psacharopoulos, 1987）。

一般来说，学校在几方面表现高效能，未必在 25 种效能中的其它方面有相仿的表现。再者，提高一种效能也未必表示其它方面会跟着提高。同样，提高一层面的效能也不表示其它层面的效能有所改进。目前，有关各效能间关系的研究相当缺乏，我们所知的实在不多。所以，我们讨论学校效能时，要留意这点。这个多层次多功能的学校效能概念与旧概念相比，可望对往后的研究、决策及实施提供一个新方向。

传统上，研究学校效能只基于简陋的学校效能构思，只涉及个人及机构层面的技术 / 经济效能及社会效能，忽略了学校效能的多元性及复杂性，这无疑大大限制了研究结果对学校改进及发展的指引作用。新的研究方向要考虑广义的学校效能幅度，应涵盖个人、机构、社区、社会及国际层面 并且兼顾短期及长期的效果。

过往的研究偏重技术 / 经济及人际 / 社会的效能 而且假定学校有关人士（例如家长、学生、教师、行政人员、教育部门、经济部门、社会部门、决策者、公众等）的期望没有多大分别 当然也没有层面上的不同。这样一来，便可能忽略了因各成员对学校效能期望之差异而产生的矛盾。事实上，如果我们同意学校功能是多元的，且各人对学校的期望又有差异的话，我们应采用何种管理手法去提高学校效能呢？这些矛盾应该是现时学校效能运动要关注的焦点，也是学校效能研究的重要课题，不可忽略。当然，如何减少这些矛盾，使学校能在不同层面间及不同效能类别间获得最大协调（Congruence）也是关键的研究课题（见表 1.3）。

表 1.3 学校效能研究之旧传统与新方向

	新 方 向	旧 传 统
学校效能本质	●基于多元学校功能理念:技术, 社会, 政治, 文化及教育等功能 ●多层面概念:个人, 机构, 社区, 社会及国际层面 ●兼顾长期及短期效能	●基于简单学校功能理念:特别是仅仅基于技术及社会两方面的功能 ●两层面概念:着重个人及机构层面 ●短期效能为主
学校效能期望	●不同成员对学校效能有不同期望 ●存在矛盾	●偏重技术或社会效能, 认为成员间期望差别不大 ●忽视矛盾
假设关系	●效能类别间有复杂关系 ●层面间有复杂关系 ●效能效率间有复杂关系 ●这些关系不一定是正面的, 须研究及管理	●效能类别间有正面关系 ●层面间有正面关系 ●效能效率间有正面关系 ●毋须研究及管理这些关系
研究范畴	●须科际合作	●限于单一学科, 各自研究
研究讨论焦点	●多类别效能 ●多层面效能 ●类别间关系 ●层面间关系 ●效能效率间关系	●单类别效能 ●单层面效能
管理及政策启示	●尽量发挥多层面多类别效能 ●尽量发挥多层面多类别效率 ●须确保类别间协调 ●须确保层面间协调 ●须确立效能效率间协调	●主要发挥某层面的个别效能 ●主要发挥某层面的个别效率 ●毋须理会类别间协调 ●毋须理会层面间协调 ●毋须理会效能效率间协调

传统的观念基于简陋的构思 假设学校效能各类别间、各层面间 或效能与效率间均有正面关系 而这些关系是毋须研究及管理的。关于这一点 我们已讨论过 事实上 这种观念是问题重重的, 因为这些关系可以是非常复杂且未必是正面的, 一方面的效能提高了, 并不等于另一方面同样提高。所以, 当我们追求学校效能

时，为使弹无虚发，研究这些关系是必须的。再者，以往学校效能的研究往往只限于单一学科（例如教育心理学），或依靠单方面的努力，这显然不足以研究学校效能的复杂性。我们研究学校效能，应加强各学科间（例如教育心理学、教育经济学、教育社会学、人类学，组织理论等）之合作。研究重点应包括多层面多种类效能、各类效能间之关系、各层面间之关系，以及效能与效率间的关系。此外，我们必须发展一个全面的理论，一方面解释各相互的关系，同时为学校效能的提高给予实践的指引（见表 1.3）。

传统上，只有一两个层面的某类别学校效能受到重视及研究，其它类别的效能多被忽略，各层面间及效能与效率间协调的重要性也不被理解，无怪乎许多改善学校效能的政策不是失败就是徒劳无功。当我们了解学校效能的多层面多元化之后，则所采取的政策及管理方向也就要指向发挥多层面、多种类的学校效能及效率。至于如何确保各类效能间、各层面间及效能效率间之协调，如何全面提高所有层面的所有效能而不偏重一类，以及如何解决不同成员不同期望间之矛盾等，都是现时教育改革运动中重要的课题，值得我们进一步探究。

第二章 2

学校效能模式

*Models of School
Effectiveness*