

# 学校经营管理

一种规划的趋向 (第7版)

约翰·雷 沃尔特·哈克 卡尔·坎道里 著  
张新平 主译

重庆大学出版社

Authorized translation from the English language edition, entitled SCHOOL BUSINESS ADMINISTRATION, 7th Edition by JOHN R. RAY, WALTER G. HACK, I. CARL CANDOLI, published by Pearson Education, Inc. publishing as Allyn & Bacon, Copyright 2001 by Allyn & Bacon

All rights reserved. No part of this book may be reproduced 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 Pearson Education, Inc. CHINESE SIMPLIFIED language edition published by CHONGQING UNIVERSITY PRESS, Copyright 2003 by Chongqing University Press

学校经营管理, 第7版, 作者: 约翰·雷 沃尔特·哈克 卡尔·坎道里。原书英文版由 Pearson Education, Inc. 的 Allyn & Bacon 出版。原书版权属 Allyn & Bacon 公司所有。

本书简体中文版专有出版权由 Pearson Education, Inc. 授予重庆大学出版社, 未经出版者书面许可, 不得以任何形式复制。

版贸核渝字(2002)第6号

图书在版编目(CIP)数据

学校经营管理: 一种规划的趋向/ (美)雷(Ray, J. R.),  
(美)哈克(Hack, W. G.), (美)坎道里(Candoli, C. I.)著;  
张新平主译. —重庆: 重庆大学出版社, 2003. 10

(学校管理新趋向译丛)

书名原文: School Business Administration: A Planning Approach

ISBN 7-5624-2953-7

.学... .雷...哈...坎...张... .学校管理: 经济管理 . G475

中国版本图书馆CIP数据核字(2003)第056310号

## 学校经营管理: 一种规划的趋向(第7版)

约翰·雷 沃尔特·哈克 卡尔·坎道里 著

张新平 主译

责任编辑: 雷少波 版式设计: 周 晓

责任校对: 廖应碧 责任印制: 秦 梅

\*

重庆大学出版社出版发行

出版人: 张鸽盛

社址: 重庆市沙坪坝正街174号重庆大学(A区)内

邮编: 400030

电话: (023) 65102378 65105781

传真: (023) 65103686 65105565

网址: <http://www.cqup.com.cn>

邮箱: [fxk@cqup.com.cn](mailto:fxk@cqup.com.cn) (市场营销部)

全国新华书店经销

重庆华林天美彩色报刊印务有限公司印刷

\*

开本: 787 × 1092 1/16 印张: 24.75 字数: 527千 插页: 2页

2003年10月第1版

2003年10月第1次印刷

印数: 1 - 3 000

ISBN 7-5624-2953-7 / G · 353 定价: 49.00元

本书如有印刷、装订等质量问题, 本社负责调换

版权所有 翻印必究

# 目 录

## MULU

---

<b>1 学校经营管理:环境、功能、实践和过程</b> .....	1
环境的变化 .....	1
管理团队的组织环境 .....	4
学校经营管理功能的理念化 .....	7
学校经营管理面临的新挑战 .....	10
规划作为战略与过程 .....	13
有关教育规划的不同观点 .....	15
小结 .....	16
<b>2 学校经营管理的立法和司法环境</b> .....	19
学校经营管理的立法和司法起源 .....	20
学校经营管理中有用的立法和司法概念 .....	23
执行的责任和实践 .....	29
小结 .....	31
<b>3 财政收入和财经背景</b> .....	33
征税 .....	34
地方财政收入规划 .....	40
州-地方财政的交互式特点 .....	42
州财政规划 .....	42
小结 .....	46
<b>4 一种管理观念</b> .....	48
管理观念的本质 .....	48
私营部门管理与公共部门管理之比较 .....	58
作为一般管理子系统的学校经营管理 .....	59
管理应用 .....	59
小结 .....	78

<b>5 信息系统环境</b> .....	83
信息系统的语义学分析 .....	83
与数据库管理相关的信息流的作用和范围:管理信息系统的概念 .....	86
经营管理者的独特角色 .....	91
对职员、管理者和教师的影响 .....	92
选择过程 .....	98
应用 .....	101
设备类型 .....	103
教育信息系统的未来 .....	110
小结 .....	111
<b>6 战略规划和预算编制</b> .....	113
学校系统预算编制的法律基础 .....	114
预算编制的概念 .....	114
更适合目前和将来的教育系统的预算编制理念 .....	116
校本预算编制 .....	116
规划、设计、预算和评估系统的演变 .....	128
零基预算 .....	130
几个预算编制概念 .....	133
预算过程 .....	135
小结 .....	137
<b>7 会计核算、审计和报告</b> .....	139
学校会计核算 .....	140
学校资金的核算和运作 .....	145
当前学校会计核算实践 .....	149
审计 .....	155
报告 .....	157
小结 .....	160
<b>8 人事与工资管理</b> .....	163
人事管理的挑战 .....	163
人事规划与招聘 .....	166
指导、培训、发展与激励 .....	170
人事监督 .....	173

专业谈判 .....	178
人事预算 .....	188
小结 .....	190
<b>9 采购与分配 .....</b>	<b>192</b>
采购 .....	193
采购的法律方面 .....	197
存货管理 .....	209
教育材料的流通——分配 .....	212
采购、存货和分配系统的评估 .....	213
小结 .....	214
<b>10 维护与运作 .....</b>	<b>216</b>
维护 .....	218
设施运作 .....	227
小结 .....	244
<b>11 固定资产的规划与管理 .....</b>	<b>246</b>
综合战略规划 .....	246
设备与装置的购置 .....	265
指导与培训计划 .....	266
需考虑的其他规划事项 .....	267
小结 .....	272
<b>12 现金管理 .....</b>	<b>274</b>
投资现金的性质 .....	275
现金流 .....	275
投资需要考虑的事项 .....	278
债务管理 .....	292
小结 .....	292
<b>13 风险管理与保险 .....</b>	<b>295</b>
保险的作用 .....	298
获取保险的规划 .....	300
保险合同 .....	302

选择保险类别 .....	303
风险管理的筹资方法 .....	315
保险记录、维持与保护 .....	315
风险管理中关于人事与订约人的若干问题 .....	316
车辆保险 .....	317
职业安全卫生法案 .....	317
小结 .....	318
<b>14 辅助服务</b> .....	<b>320</b>
交通服务 .....	321
饮食服务 .....	329
安全服务 .....	337
其他辅助服务 .....	340
小结 .....	342
<b>15 学校经营管理视角</b> .....	<b>344</b>
财政与经济视角 .....	345
集中管理与分散管理的两分 .....	347
校本管理 .....	351
学校经营管理人员的个人技能 .....	354
小结 .....	360

# 1 学校经营管理

环境、功能、实践和过程

随着 21 世纪的到来,美国社会已变得愈加不安宁。经济混乱引发了就业需求和模式的变化,家庭破裂与日趋严重的犯罪和暴力紧密相联,人们要求政府干预这些问题。但与此同时,反政府情绪也似乎日益高涨。为了改变上述现实,种种不同的甚至是彼此冲突的方案纷纷被提了出来。上述很多问题不仅在公立学校时有反映,而且公立学校本身也被看成是解决这些问题的机构。

种种批评使改革的压力越来越大,尽管批评的目的各不相同。改革建议包括:扩大家长在学区内部及学区间择校的机会,加大对“成功”学校的奖励力度,减少州政府对学校的“微观管理”,向教师授权使他们能做出更多的教学决策,向具体学校或者学区所属机构下放有关政策制定和管理的权力,并重新确定教师与管理者的资格标准。

在这个危机与矛盾并存的年代,教师、管理者、校董会成员乃至整个社区常常相互责问:他们是问题的制造者呢还是问题的解决者?如果学校经营管理人员要发挥领导作用,也必须思考这个问题。而要对此做出回答,人们就必须探讨和理解学校经营管理方面的一些基本问题,如它的环境、功能、任务和过程等。

## 环境的变化

---

在共和国的早期,地方学校系统的经营管理是由教育董事会或与之性质相类似的部门负责的。自从 19 世纪三四十年代设立学区学监以来,学监的绝大多数职责都与教学有关,而经营事务仍由地方教育董事会负责。随着美国人口的增长,原本单一的教育体制面临着巨大的需求压力。这种单一的教育体制原本主要是为边疆开发者和农业社会而设计的,随着工业化及与其相伴随的都市化使人口更加集中,求职中对技能的多样化和专业化要求越来越高,这就要求学校承担起更加广泛的社区与社会服务功能。

鉴于教育方案的快速扩展和性质的不断改变,原本由校董会所履行的很多财政与经营功能就渐渐地转由负责学校工作的学监承担。不过,财政和经营事务的外部控制现象仍存在于由财务官员、会计员及审计员直接提交给董事会的各类报告之中。由于学监制(Superintendency)获得了相当广泛的承认,学校经营管理功能也逐渐地主要由学监所在的组织所履行。

到 19 世纪末期,教育董事会开始雇佣那些受过培训的经营管理人员。这样一来,在那种多头控制(Multiple-control)的组织之中,就常常出现了一类致力于经营事务的管理

人员,这就是说,学监和经营管理者分别向教育董事会汇报工作。

20世纪初期,人们对管理领域中的专业化过程产生了浓厚的兴趣。哥伦比亚大学师范学院恩格勒哈特(N. L. Englehart)教授提出,学校经营管理是整个学校管理中的一个专门领域。为此,他还设计了相应的培养方案。恩格勒哈特的贡献产生了较大影响。随后,这种单一的管理模式就成为了一种主导性模式,即只有学监才直接向董事会报告工作,而所有其他的管理人员,包括学校经营管理者在内,则向学监汇报工作。

学校经营管理人员的专业化还表现出另一特征。早在1910年,全美公立学校经营管理人员协会(National Association of Public School Business Officials)就被组建起来,这一机构后来改组成为美加学校经营管理人员协会(Association of School Business Officials of the United States and Canada, ASBO)。这个组织致力于提高学校经营管理人员的能力和专业化水平。该组织将这一领域中的两类专业人员,即以教育为主的专业人员和以经营为主的专业人员,紧紧地联结在一起。

由于学校系统的规模不同、教育方案的复杂性、历史经验以及州级法律的影响,学校经营管理职位和职能的性质表现出相当大的差异。相对而言,在较大的城市,这一职位通常以学监助理(Assistant Superintendent)称呼之,其责任是负责经营事务。其他一些相似的称呼还有经营事务主任(Director of Business Affairs)、经营服务副学监(Associate Superintendent for Business Services)、行政服务主任(Director of Administrative Services)以及行政助理(Administrative Assistant)。不同的州对于学校经营管理人员的资格要求也表现出一定差异。有些州,譬如伊利诺斯、马里兰、纽约、威斯康新和新泽西,要求学校经营管理人员必须取得特定的学校经营管理资格证书。而其他一些州,包括阿肯色、明尼苏达、俄亥俄以及南达科塔则,则只有一些资格许可计划,州通过资格证书所确立的规范标准,无疑会对学校经营管理人员的角色产生影响。

州决策人员与地方校董会的互动作用将影响学校经营管理人员当前与未来的角色,托马斯·莎农(Thomas A. Shannon)<sup>1</sup>对此做了论述。首先,他将美加学校经营管理人员国际联合会所提出的行为标准和伦理规范,与全美校董会协会(National School Boards Association, NSBA)的哲学主张结合起来并加以比较,进而形成了校董会领导的一些核心要素。他指出,学校经营管理人员协会对学校经营管理者提出了如下标准:

承认学校属于它们所服务的公众,办学的目的在于为所有人提供受教育的机会。  
执行教育董事会所制定的教育政策和相应的规章制度,履行所赋予的管理职能。  
采取适当措施纠正不符合全面教育目标的各种法规、政策和规章。

向下属和社区公民公正客观地解释学区的政策和实践。<sup>2</sup>

全美校董会协会的领导职责包括以下四个方面:

- 确定愿景(Vision);
- 创建基础设施;
- 制定标准;
- 为学校做宣传。<sup>3</sup>

基于这两个组织的信念体系,莎农认为,学校经营管理者通过采取以下行动,可以实现校董会所寄予的厚望:

在与社区成员、校董会、学监以及其他管理人员的密切联系中开展工作,从而确立起一种现实性的观点。

当校董会任命了一位高素质的学监或其他管理人员、教学人员以及教辅人员后,就要以一种高效而统一的方式来实施经营管理方案。

教育体制应该使学校事业系统中的每个成员,包括管理人员、教师、教辅人员、父母、志愿者甚至学生本人,都能为之做出最大的贡献。譬如,该体制应涉及诸如促进学校人员与其他公立和私立机构的合作,从而为孩子们提供全方位服务一类的问题。

恰如校本管理和爱德华兹·戴明(W. Edwards Deming)提出的全面质量管理(TQM)观点一样,基础设施问题也是管理系统中的一个组成部分。无论是校本管理还是全面质量管理都要求学校管理人员进行一次文化观的转变。<sup>4</sup>

教育董事会所制定的标准应是“合理且广为知晓的、有效实施学校方案的绩效标准”,<sup>5</sup>学校经营管理人员必须了解这些绩效要求,才能正确执行这些标准。

学校经营管理人员必须体现一种倡导者的角色:他们必须扶正压邪,正确主张要有铁的事实做根据。

贯彻实施校董会的政策,必须超越仅仅执行现行政策的范围。它还包括这样一种内涵:“当这些政策及相关的法律与整体教育目标不一致时,提出修改相关政策和法规的建议,并向下属和普通公民就政策和法律的改变做出解释。”<sup>6</sup>

现在我们设想一下关于学校的主张。学校经营人员提供了校董会和学监所需要的信息,但是,他们的工作又被完全局限在仅仅提供信息这一认识上。<sup>7</sup>

该领域的一些调查结果,对于了解学校经营管理人员实际做了什么或者理应做什么这些问题,其实并没有特别的帮助。很多证据业已表明,学校经营管理人员这一职位本身具有多样性和动态性,而与之相关的种种责任也表现出同样的特征。这些变化是与学校系统中专业人员职位角色的成熟性和被接受程度联系在一起。换言之,角色成熟的水平似乎符合卡兹(Katz)所提出的类型学。在这一类型学中,卡兹对有效管理者所具有的技能进行了分类。<sup>8</sup>卡兹提出了这样一种思想,管理者的工作任务可以从技术技能(Technical skill)、人际技能(Human skill)及概念技能(Conceptual skill)三个层面进行分析。<sup>9</sup>

学校经营管理人员所需具备的初级层次技能,本质上是技术技能。学校经营管理者的工作涉及以下技能领域:预算编制、采购、会计核算、仓库管理、学校维护和运行、设施规划建设、运输和饮食服务。在这一层次,学校经营管理人员所起的作用相对分散。管理人员运用各种专门化的知识来完成学监所赋予他们的种种责任,并处理相关的问题。

在这种主要以技术为主的角色层面,学校经营管理人员以学监助手的形式发挥作用。他(她)代表学监处理种种经营事务,代表有关权力部门对系统中的其他人员施加影响。

第二层次的技能是人际技能,它说明该职位的专业化地位正在提高。在这一层次,学校经营管理人员成为了专家的“专家”,他(她)的任务不再仅局限于技术层面,同时还有与他人联系的职责和技能。在这一层次,管理人员不再只是学监的代理者,他们成为了一名管理协调人员(Coordinate administrator),他(她)的作用就在于与其他管理人员的协调配合。

在这个层次,学校经营管理人员能够说明团体和个人的建议及决策所具有的经营意义。学校经营管理者要向董事会、学监、中心办公室和校长提出有关的建议。

学校经营管理者角色成熟度的第三层次,也是最高层次,即是卡兹所指出的概念技能。这一角色层次的主要特征是参与规划、政策的制定和执行。这里需要强调的是,制定规划对于政策制定与执行是十分必要的。当然,如果最终的政策目标未能实现,规划也就成为了一纸空文。诸如此类的责任明确地告诉我们,学校经营管理人员必须具备良好的概念技能。

在概念技能层次,学校经营管理者向其他管理人员所提供的不只是咨询服务。他(她)成为了管理团队中一名积极的规划制定人员。作为一名规划者,学校经营管理人员要向整个团队贡献自己的创造性与专业智能,其途径主要是通过创新、构建、领导、参与来规划学校经营管理功能,并将这种规划与管理同事们所开发的结构体系协调起来。他(她)成为了规划者中的一员。这种关系所带来的结果就是,学校经营管理者应参与长期课程规划,而不只是在每个新方案实施之初告诉他所应承担的技术责任;学校经营管理者应参与长期人事发展规划活动,而不仅仅是接受特定的指令,譬如,为一个已有三年期合同的人事预算提高30%而设计一个替代方案;他(她)还要参与学生人事长期规划的制定,而不只是承担既定的责任,譬如,上学期间(School day)为几个校区提供往返校车的服务。

## 管理团队的组织环境

---

管理团队的观念,首先在实践领域中得到了很好地应用,然后才广泛出现在学术文献中。正如前面讨论中所指出的,团队建立的基础是大不相同的。如果学监认为他(她)的首要责任甚至全部责任就是制定规划,那么围绕在他(她)周围的可能是一些胜任的和熟练的技术专家。组织因而看起来就可能是“精简的、高效的和指挥明确的”。从某种意义上讲,这种关系很类似于将军之于军队或者四分卫之于橄榄球队的关系。关键的是不能只看到团队的存在,必须考虑团队发挥作用的整个组织环境,这一点十分重要。

近年来,管理团队的传统结构受到了两种观念的修正。校本管理作为一种新的管理工具被引入学校,使管理的重心重新回到了学生、教学和学习结果上。在实施校本管理的学校中,与学生、教学和学习结果有关的重大决策,都是由直接受其影响的人员在现场做出的。第二个观念,作为一种补充,就是人们越来越认识到,学校经营管理决策会部分

地受到学校现场中的专业人员,特别是教师与校长的影响。

在上述观念的影响下,管理团队在本质上已融合了一种分散管理功能。在这里,相对于教师、校长以及集中管理功能下的直线官员(Line officer)来说,中心办公室管理人员就成为了一种支持人员。

## 经营管理者在团队中的角色

从某种意义上讲,本章前面所有的讨论都只是一种铺垫,其作用都在于描述学校经营管理者在规划背景中的角色。学校经营管理者的角色主要包含了以下方面:作为普通管理者;作为管理专家;作为管理团队中的一名成员;作为团队中的一名规划者。

作为一名普通管理者,学校经营管理者表现出来的与他的角色相关而且常见的行为过程,就是制定规划、做出决策、拟定方案、倡导激励、协调沟通和评价。在学校管理过程中,学校经营管理者这一职位要求他只有经营事务这一特定领域的专门知识。在经营事务这个普通领域,这些常见的过程被用来解决一些特定的任务。这些任务包括预算编制、采购、校舍规划和建设、学校社区关系、人事管理、学校运行和维护、运输、饮食服务、会计核算和报告、投资与资产管理以及办公室管理。

学校经营管理的总目标就是要有利于总政策和管理决策的贯彻和实施。这些政策和决策能为经营事务提供最为高效的管理,能最大程度地实现教育目标。目标必须得到清晰的表达,便于执行。换言之,必须最大限度地运用财政资源、人力资源和物力资源以实现教育目标。

学校经营管理者的工作并不是孤立的。为了实现教育目标,他(她)必须对学校系统的经营事务采取恰当的管理,必须与很多人、办公室和团体建立联系。而管理团队就最为有效地提供了这种关系构成。重要的是,经营管理者要将他们的独特技能和责任,与有关的管理问题和政策难题关联起来。通常,这些管理问题与政策难题是由管理团队所提出和确定的。经营管理者必须向团队解释这些政策和决策所具有的经营意义,同时进一步说明这些政策和决策对其他工作领域将有怎样的影响。

学校经营管理者必须与学校校长保持紧密的工作关系。管理团队要求学校经营管理者与现场管理人员保持直线和参谋关系(Line and staff relationships)。当经营管理者以一名直线官员的身份出现时,校长要就个人所在学校的的经营事务直接向经营管理者负责。当经营管理者以一名参谋的身份出现时,他要为校长履行经营事务领域的责任提供帮助。

## 校本管理下的学校经营管理者角色

校本管理是贯穿本书始终的一个主题,本章将对此予以介绍,随后的章节将进一步拓展和深化这一主题,特别是在关于预算功能(第6章)和讨论学校经营管理的有关视角(第15章)两章中,该主题得到了更多的论述。

由于越来越多地要求校长承担起方案及教育结果上的责任,经营管理者与校长的关系就愈加引起人们的关注并显得日益重要。如果校长要对教育结果负责,那么在项目决策方面就必须授予校长相应的权力。因此,一些州已明确授权,校长要参与预算的准备工作,同时具有实施预算的权力。显然,这种授权意味着,在制定和实施像“学校”或者“学校现场”预算时,校长和经营管理人员之间应建立起一种紧密而有效的工作关系。除此以外,校长还要与人事管理人员、学生管理人员、教学管理人员以及其他发挥支持作用的顾问人员(Cabinet officer),保持紧密的工作关系。

校长们在编制和指导由其负责的建筑方案时越来越具有自主性,他们所履行的学校经营管理功能,十分类似于整个学区所发挥的功能。预算编制是一项重要责任。在学校层面,它所包含的预算种类通常有经常性开支、教学资金和种种账户(对于这些项目,不同的州采用的术语不尽相同)。像教学日常用品、材料、设备、课本、图书馆藏书等项目,通常是在学校层面进行预算。某些实行分散管理的系统,还提供单独的人事预算,像教师预算、教辅人员及管理员工预算等等。不过,即便是在采用校本预算编制(Site-based budgeting)的大多数学区,仍然保留着某种程度的集中预算(Centralized budgeting)和学区层次预算(District-level budgeting),也就是将基建投资、维修管理以及其他基金和账户等纳入学区层次的预算范围,而不是视作是具体某个学校的职能。

如果将预算编制自主权下放给校长,那么校长同时也应肩负起相应的学校经营管理责任。校长必须设立和维持一个负责采购工作的子系统,以便与学区进行协调沟通。各种人事工作,诸如人员的招募、选拔、指导以及评价等,都应在学校系统的总的人事政策框架中进行。一旦财政自主权得以实施,会计核算系统必须向校长提供所需要的财务信息,从而确保校长做出合理的决策。那些从本校预算资金中支付采购费的校长们,必须建立起一种程序规则,从而确保学校及其人员能以最合理的价格购买到最合适的材料。学校经营管理者要向具体学校的校长和员工提供经营事务所需要的人员发展计划,这对学校基层预算的制定,是十分必要且有效的措施。

经营管理功能既影响着校长,也影响着管理团队中的每一个成员。因此,在校长与学校经营管理者之间建立密切的关系就十分重要。管理者协助校长落实系统内的经营事务政策,并向校长就人事、采购等方面的决策提供咨询服务。

规划观点是一种极其重要的思想,它渗透在学校经营管理者的角色中。一个学校系统的经营决策涉及学生、教师、校长、管理团队、学监、教育董事会、社区以及学校经营管理者。在所有人员中,学校经营管理者对经营事务最具有规划观点和结构考虑。

学校经营办公室(School business office)可以不考虑系统的组织推力,但必须继续发挥监管和控制功能。事实上,正是由于引入了校本管理这一思想,控制功能就变得更加关键和必要了,因为校本管理带来了更多的预算中心及其活动,这些中心和活动都须得到有效的控制和监管。经营办公室,作为学校系统的一个重要的人力资源支持平台,在需要进一步深化的这种规划思想中发挥着重要作用。

## 学校经营管理功能的理念化

正是学校经营管理所显现的这种新特点,使它不得不承担起一些特定的任务,并赋予学校经营管理者新的角色。有人可能会问,“什么功能从根本上支撑着这些实践、任务和角色?”有关这一问题的答案,只能从学校经营管理与一般学校系统管理的关系以及与校董会和其他一些政策制定机构的关系中去寻找。

人们普遍承认,学校的主要执行职能就是提供和深化教学工作。<sup>10</sup>据此而论,教育管理的基本功能就在于为教学工作的有效开展,而建立一个相关的激励、推动、组织及实施的系统。学校经营管理作为教育管理的个子系统,反过来又会促使教师、管理人员以及政策制定者做出最优的教育决策,这种教育决策将对经营产生影响。学校经营管理不仅可以保证最经济地采购教科书,而且也顾及了教学决策做出时应达成的目的要求,即确保教科书最为合适有效。因此,有关教学或教育的规定就成为了经营决策的一个内在的组成部分。教科书的选择也就具有了经营的意义,因为如果把资金用于购置某些教科书系列,那就意味着不可能购置其他商品或者服务。

如果某个特定时期的可用资金十分有限,那么重要的就是应确保资金使用的经济性、高效率和高效力。学校经营管理通过提供有关信息与服务促进教学。具体说,这些信息和服 务包含以下几个内容:

什么是有经营意义的教育需要?

为满足特定教育需要而采取的可行性方案有什么特点?需要多少费用?

形成方案的最为有效的手段是什么?

方案的成本效力应如何?(方案在多大程度上满足了教育需要?又如何保证投入与收效的平衡?)

在学校系统中,某一经费决策较之于其他经费决策而言,其相对优先性体现在什么方面?

学校经营管理功能的概念,可用一种简略的形式表述如下:在学校系统中,通过开展最为有力、有效的经营活动,从而确保教育方案和服务最为有力、有效的实现。从具体运行的角度看,学校经营管理具有如下功能:

建立起这样一种结构——在那里,称职的教育人员能够识别并区分方案需要。

提出满足这些需要的可选方案的规格、服务及材料。

对这些方案进行成本效用分析或者成本效力分析,并将这些数据提交给负责方案工作的决策人员。

获取或者提供合适的人员、材料和设备,以最低成本实施优选的方案。

为所选方案的评价活动提供恰当的绩效与成本资料。

对目前的方案和政策提出修改建议或者提供新的政策建议。

学校经营管理功能这一概念将意味着教育决策包含两个重要的观点:方案决策具有

经营的意义,而学校经营决策具有方案的意义。假如体育馆的屋顶有漏洞可能导致楼层变形,这使得资金从教科书账户转移到维护账户上来,那么这个经营决策就具有了教育的意义。同样,假如一次特殊的实地考察旅行获准通过,那么这个教育决策就具有经营的意义,因为实地考察旅行既需要雇佣一位司机,还需要支付一些额外的活动费用。

学校经营管理功能概念还意味着,学校系统里的所有成员都在进行某些决策,这些决策对学校经营管理功能具有积极影响。这些功能并不是董事会、学监以及学校经营管理人员所独占的领域,教师、管理员、中心办公室人员、职员以及学区财务人员也同样在进行某些具有经营意义的决策。如果决策制定者能确保他们的决策是最好的,那么他们的选择就将具有经营的和教育的双重意义。

## 对环境的考察

学校经营管理并不是发生在一种静态的或封闭的环境之中。相反,它总是存在于具体环境之中,它既要应对很多冲突因素做出反应,也是这些冲突因素作用的产物。对所有50个州而言,它们在学生、家庭、学校以及学校系统等方面都存在着很大差异。因此,学校经营管理功能就势必受到它所处的独特环境的影响。与学校经营管理最为相关的环境因素将在第2章至第5章进行讨论。它们就是宪法的、法律的和政治的环境,资源的和财政的环境,管理和系统方面的环境,以及信息系统环境。

这种宪法的、法律的和政治的环境阐述了公民享有公共教育这一基本权利的实质,阐明了政府在提供和保护公民权利的过程中应扮演的角色和肩负的责任。在这种环境中,人们能够了解学校系统的权力部门所做的与经营相关的决策的本质及其范围,进一步认识这些行为的目的和过程。

资源和财政的环境是十分重要的,因为任何方案决策和学校经营决策在具体执行时都要受到资源和资金结构的制约。这方面的环境因素涉及以下问题:社区在满足所有的教育需要方面做了什么,满足程度如何;对那些所提的教育方案而言,其成本应怎样从地方、州以及联邦的资源中分摊,如何提高不同渠道的财政收入(譬如,税金类型和层次)等等。正是在这种环境中预算决策与税金和资源决策产生了关联。

管理和系统的环境问题,还涉及较大系统中复杂决策的进行方式。前面几节中的很多解释与分析都是一些相关因素的事例,旨在获得最佳或者最满意的答案或者解决办法。因此,组织决策的形成方式势必影响学校经营管理的运行方式。

那种川流不息于组织中的数据或者信息的一个基本特征就是,它与管理和系统的环境有着密切的关系,正是这种管理和系统的环境构成了组织决策的基础。在简单组织(Simple organization)中,由于要考虑的变量不多,信息系统可以是简单直接的。不过,由于组织常常是复杂而彼此关联的,因而,对数据加以提炼、确证、整理、分析、解释和传播就显得至关重要了。数据在流向上倾向于循环,对这些数据进行连续的或重复的处理也是十分必要的,每次都应使信息得到更新。

在描述学校经营管理的过程中,不仅要考虑其功能,而且也要考虑它所发生的环境。

学校经营管理的特定任务与实践总是受到上述因素的影响。因此,确立一种更加广泛的实践意识,就成为了一种行为准则。

## 对传统实践的考察

学校经营管理实践是学校经营功能的最鲜明体现。一旦某个预算确定下来并付诸实施,显然,那就意味着已从众多目标以及确保目标实现的经费方案中做出了选择。

实践的性质总是受到特定时期某一学校所处环境的巨大影响。一旦引入新技术,有些学校可能先行一步,成为早期的采用者。作为一种新的实践形式,它表明学校经营管理实践已发生了变化。计算机和微芯片上的重大进展改变了数据处理的实践,这不仅体现在硬件的导入大大地提高了信息处理的速度,而且还体现在新型软件的介入进一步提升了信息应用的能力。不过,有关计算机的使用程度或者说实践的性质,不同学校系统的情况很不一样。一些规模较大的复杂系统设立了计算机中心,用于内外部连接。正是计算机使得学校系统内部能够“彼此对话”,甚至使得学校系统能与外部的一些机构进行某种程度的“彼此对话”。譬如,学校系统与州教育、财务、审计等部门直接沟通。与此相反,有些系统则要简单一些。

但是,必须认识到,在职能、任务和责任这些实践领域,仍然存在着某种共同性。学校经营管理人员协会早已指出了学校经营管理人员应该承担的主要责任领域,这些责任领域代表着通过一定的岗位来发挥学校经营管理功能。这些责任包括:

- 预算编制与财政规划;
- 采购和供应管理;
- 校舍规划和建设;
- 学校社区关系;
- 人事管理;
- 在职培训;
- 学校运行和维护;
- 运输;
- 饮食服务;
- 会计核算和报告;
- 数据处理;
- 募集捐款(Grantsmanship);
- 办公室管理;
- 教育资源管理。<sup>11</sup>

除了像学校经营管理人员协会所列举的这些特殊责任之外,那些承担学校经营管理功能的人员还要开展其他的一些活动、任务,以及处理一些内部关系。某些常见的任务被分解成为若干更为具体的任务。譬如,有关学生交通责任就被分解为确定路线和时刻表、校车库房、维护和修理、交通人事管理(这可能包括招募、任用、人员培训或发展等

等)。又如,会计核算和报告的责任被细分为很多不同的但又彼此关联的若干任务。工资管理也常常是按照会计核算、预算编制及拨款额等项目展开的。受任务轻重与性质的影响,这些工资项目常常是分列的。

很多新的和随时出现的独特任务,总是在扩展着传统意义上的责任。一些规模较大的市区学校系统,通常都成立了安全人事机构并配备了专职人员。现在,几乎所有中等规模的学校系统要么雇佣专职人员,要么与私营公司签约以获取该项服务。在很多时候,学校经营办公室还被指定肩负安全责任。他们更多地运用电子设备,而不是雇佣传统的夜班警卫执行安全任务。

采购与供应管理也进一步发展为一些专门化的任务。现在设立专职人员或者专门机构负责履行采购规划和采购机构职能、仓库管理、产品检测与评估以及存货清单(Inventory)与控制等任务。

## 学校经营管理面临的新挑战

---

对公立学校当今乃至今后发展的考察发现,有关学校经营管理功能及实践的传统思想正受到多方面的挑战。人们对于普通公共教育以及特定的学校经营管理的需要日趋强烈。若干事例将会说明这一观点。

民众之所以关注和接受 20 世纪 80、90 年代所出现的“教育改革运动”,主要原因是在于《国家处于危机之中》<sup>12</sup>这样一份报告的推动。该报告的主要建议体现了很多新的“进展”,正是这些进展长时间以来激励着不同的倡导者们追求更加美好的前景。这些建议包括:进一步强化高中课程、采用更严格的和可测量的标准、向“新基础”(New Basics)投入更多的时间、改进教师培训制度并使教学成为一项富有价值的职业,最后要求“……教育者及当选官员应承担实现改革的领导责任,而民众则要为改革提供财政支持,并为改革创造一个稳定的环境。”<sup>13</sup>

报告最后的建议,引起了包括学校经营管理人员在内的所有教育管理人员的担忧。实现卓越的目标不仅需要道德责任,而且需要范围更加广泛的和坚实的基础做支撑。大量的报告、建议、州和地方立法详尽地阐述了卓越这一概念,都体现了《国家处于危机之中》的主要精神。譬如,个别学校系统和某些州就设立和实施了职业阶梯制(Career ladders)。根据该制度,能力强且教学效果好的教师能够获取其专业地位和工资等级的提升。制定“教师赋权增能”这一政策就是为了扩大教师做出决策的范围。

贯穿于 20 世纪 80 年代学校改革报告中的第二个很广泛的主题就是效力(Effectiveness)。另外,这一主题也广泛地存在于各种建议及提案中。分析家们迫切要求,学校组织及其管理应更加具有效力。鉴于教师和教学是教学过程的核心部分,改革者们呼吁要向教师赋权增能、简化管理科层制、将校长视做教学领导者。其他一些建议包括打破教育组织中的垄断性,启动并加强学校与工商界的联系等。

由于朗·埃德蒙兹 (Ron Edmonds)<sup>14</sup> 早期作品的影响,有效学校运动 (Effective school movement) 很大程度上都是以改革为导向的。鉴于它与《国家处于危机之中》所倡导的卓越运动 (Excellence movement) 相伴而生,并且特别强调了公平这一主题,这就使得有效学校运动具有了重要意义。

简而言之,有效学校运动考虑了公平向度,而卓越运动显然没有。身处一个资源有限的环境,学校为了社区和社会的利益而不得不做出某些选择,以便最有效地利用这些资源。举例来说,政策制定者必须做出决策,是将学校资源用于帮助所有低年级的学生掌握阅读技能呢?还是应将这些资源投入到高年级优秀学生身上,为他们创造机会使其成为在科学和数学方面的国家级或国际级的领先人物。这一争论成为国家公共教育远景目标的核心。<sup>15</sup>

对当前和今后学校发展的第三个要求是,学校必须进行改革,确保更大的公平。埃德蒙兹的公平观念得到了进一步的扩展和延伸。一个具有深远意义的例子是,德克萨斯实施了遍及全州的综合改革,人们对那种构筑在教育与财务不公平基础上的教育制度提出了批评,要求对全州的教育体系与学校财务方案进行综合改革。<sup>16</sup>

贯穿于整个教育改革的第四个主题是自由。自由主题与家长选择权 (Parents choice) 的概念有极其密切的关系。选择现已成为各种议程共同使用的术语。芝加哥大学经济学家米尔顿·弗里德曼 (Milton Friedman) 是最早详细阐述该词的学者之一。<sup>17</sup> 按照他的建议,家长将获得教育券 (Voucher),并用于其所选择的学校。这种设想的根据是,家长作为理性的消费者,能依据孩子发展的需要选择其最适合的学校。这种理性选择的结果就是:好的学校将越来越好,而最差的学校将被淘汰出局,除非它们得到改进和提高。这种自由市场的竞争将赋予家长选择的机会,由此而产生的竞争也会促使学校不断地提高自身的办学水平。

学校中的选择与竞争两个基本概念,尽管其含义发生了很大变化,但近年来它已被形形色色的改革概念有机地整合起来。很多州提出了教育券提案,并有若干州实施了这种教育券方案。这些州大都向孩子的父母提供资金援助,以帮助这些孩子从公立学校转到私立学校或教会学校。因此,财政援助是提供给家长的,而不是直接提供给私立学校或教会学校的。对于这种转变,宪法上的问题是,这种援助是否会损害政教分离的原则。

现在,特许学校概念已有取代教育券概念之势,因为,只要私立学校达到了州的既定标准,州政府就给予私立学校特许权,并提供它们相应的公共财政资助。当然,这种财政资助是以入学人数为基础的。而财政资助比例是参照公立学校系统的做法,以同样的学生平均支出标准确定。同样根据政教分离的原则以及公共经费支出目的,特许学校概念也需要从宪法上做出必要的回答。

对教育改革运动的任何讨论都至少要承认,存在着一种逆向的或者不同的运动,即重构 (Restructuring) 教育系统的运动。这种新观点的一个基本论题是:如果我们的人口、经济、社会制度、国内和国际的政治生活以及环境面临着挑战的话,对现行系统加以修修补补将是无济于事的。刘易斯·珀尔曼 (Lewis J. Perlman) 也许最为详尽地论述了这一