

香港校本管理的实施近况及未来面临的挑战

[日期: 2008-02-17]

来源: 作者: 未知

[字体: 大 中 小]

北京师范大学比较教育研究中心 吴慧平编译

我们生活在一个变革的时代,周围的环境时刻在变化,我们需要适应这些变化。正如加拿大学者富兰所说:“变化无时无刻不在,而且它是那么冷酷无情,迫使我们每一个人都要做出改变”。香港社会也不例外,它正经历着政治、社会、经济、人口以及全球化的变革。另外政府还开展了众多的教育改革。其中对香港学校影响最广泛的变革就是在公立中小学实施校本管理的改革。富兰相信:“现在正是对教育改革中各类变革力量进行深入地分析与研究的时候了。”本文主要探讨香港特别行政区实施的校本管理的基本概况、近来的趋势以及将来面临的挑战。

为了提高学校管理效率,改进教育质量,香港教育委员会在1997年的第7号报告中建议实施校本管理。在报告中,委员会建议所有香港的公立学校应该在2000年前实施校本管理(教育委员会,1997)。截止到目前为止,所有的公立学校都已实施了校本管理,随着校本管理的实施,学校在一些重要的领域如人事、资源以及课程的决策上享有更大的自主权。

1、香港校本管理的概念界定

据教育委员会的第7号报告,校本管理主要有三个特征。首先它通过学校利益相关者的参与来确保教育质量。因为让影响学校教育的一些关键人物参与学校目标的制定以及质量保障指标的设计,就可以使学校的教学质量得到最好的保障。其次,通过实施校本管理,香港学校旨在形成一个以学生为中心,以学校为基础、开放而又负责的质量文化氛围(教育委员会,1997, p. 17)。其三,为了提高学校教育质量,校本管理还包括一些与《学校管理新措施》精神相一致的关键因素,例如:

- (1) 设立正式程序,厘定学校目标和评估达标的进度;
- (2) 拟备学校概况资料,校务报告、工作计划、财政预算,以及评估进度的方法;
- (3) 拟备校董会章程;
- (4) 教师、家长和校友参与学校管理、发展、规划、评估以及决策工作;
- (5) 根据教师的需要,订立正式的考绩制度,以及提供所需资源,照顾教师的专业发展。

教育统筹局(其前身是教育署),2000年在其网站上概述了校本管理的概念与定义:推行校本管理,旨在把更多权责下放给学校,让学校有更大的自主权,更灵活地管理校务、运用资源和发展学校计划,并同时加强问责制。通过实施校本管理,学校将会形成一套完善的管理体系来确保教学质量的提高。因此,校本管理是以学校为基础、以学生为中心、以质量为本的一个学校管理制度。

1.1 教育统筹局的支持

为了促进校本管理的实施,教育统筹局精简了行政手续,在三大领域如人员管理、资金预算以及课程设置方面让学校承担更多责任。

在人员管理上,教育统筹局过去负责批准教师的任命与晋升、代课教师的聘用以及教师的离职申请,但是现在所有这些权责都已下放给学校。而且还为学校提供额外的资源来推动校本管理的实施。从1999-2000学年来看,所有公立学校都已获得补助拨款来支付实施校本管理的额外行政费用。2000-2001学年,教育署为资助学校提供营办开支整笔津贴,把各项非薪水经常津贴综合为整笔津贴,使学校能更灵活、更有效地分配资源。

在资金问题上,从2000-2001学年以来,香港政府已经同意将“能力提高拨款”划拨给那些实施改革的学校

(比如说实施校本课程、学生语言能力改革的学校)，让其将服务承包出去，聘用额外的教职人员减轻教师的工作负担。另外，已相应调整付款与采购手续以适应学校的财务管理。而且学校亦有更大的自主权来使用非政府资金寻求学校自身的发展，比如说，可以将这些资金用于教学与教师发展。

就课程来说，香港政府已着手推广校本课程的理念了。2002年，香港课程发展委员会已制定出一套指导基础教育课程计划、教学评价的课程纲要，而且在这个宽泛的共同框架下，还鼓励学校提供适合学生的课程内容。当学校设计各自的校本课程时，还鼓励学校立足于自身的使命、学校的实力以及结合目前课程改革的目标形成一整套学校课程规划。

1.2 责任分散

在香港，大多数学校约有一半的经费来自办学团体的资助，办学团体有多种类型，比如说宗教团体（新教，天主教，佛教，道教等）、福利机构、党派联盟、乡村学校、校友会以及行业协会等。这些办学团体大多经营中小学，在每一个办学团体里，校董会的成员占据了一定数目，目的是为了对学校进行有效的管理。实施校本管理模式以来，更多的决策权赋予了办学团体的校董会。而且校长是拿薪水的最高行政长官，负责学校的所有管理活动，自从教育统筹局实施分权后，他们可能获得更多的权威。

正如墨菲（Murphy）和贝克（Beck）所言，校本管理至少可以采取三种不同的方式：管理控制，专业控制以及社区控制。据郑（Cheng）与陈（Chan）来看，香港的大多数实施《学校管理新措施》的学校都对校本管理维持着一种管理控制，也就是说权威主要分散给办学团体、校董会以及校长，而不是教师与家长。

2. 校本管理实施进展的述评

香港的义务教育开始于上世纪70年代，之后由于巨大需求，小学与初中都经历了一个快速扩展时期。70年代到80年代，香港政府不遗余力地为每一个义务教育年龄段的孩子提供充分的教育机会。很多中小学都是在那时为了满足教育机会的巨大需求而开办的。始于1991年的香港校本管理运动的发展过程大致可以划分为三大阶段：开始阶段，实施阶段与制度化阶段。

2.1 开始阶段

在最后十年，政府已将注意力转向改进学校教育质量。一份题为“学校管理新措施：为香港学校制订质量框架”的政策文件也于1991年出台。

1991年香港开始的《学校管理新措施》是迈向校本管理的重要一步。郑燕祥（Cheng, Y.C）教授这样评论道，《学校管理新措施》作为校本管理的一种方式，能够发展成为一种监督与提高香港教育质量的有效机制。

《学校管理新措施》采用了一种有效学校系统的概念框架，1991年，教育统筹局以及教育署在文件中描述了它的基本特征，这些特征包括清晰明确的教育目标，一个周密的校本课程发展计划，满足教育需求的一个系统过程，对学生成绩的高度期望，教师参与决策的积极性，充满团队精神的师资力量，校长经常对计划进行评价的保证。

然而，这份文件又描述了香港学校教育的凄凉景象，它指出学校教育没有预期的那样富有成效。大家一致认同学校里的主要问题就在于没有足够的管理机构与管理程序；角色与责任界定不清，缺乏绩效措施；注意力都集中在具体事物的管理上，而没有重视责任与义务框架的确立，关注边际成本的控制，而忽视了成本效率以及金钱的价值。为了确定目标与评价结果，文件就整个教育体系中的角色界定与责任分担，以及管理系统的改进给出了18条建议。第1、3、10条建议为学校制定了合适的管理框架，17、18条建议则为学校确定了保障机制。正如前面所言，2000年的校本管理与《学校管理新措施》的精神基本上是一脉相承，因此，《学校管理新措施》实际上仍然是一份颇有参考价值的重要文献。

2.2 实施阶段

校本管理实施的最初阶段，学校可以自由地选择是否参加这个计划。Cheng曾于1992年2月以241所津贴中学为对象作了一个广泛的调查，调查结果显示，除了要将薪水与非薪水拨款合并的第15条建议之外，教师、校长与督学对其他建议都持一种积极的态度。当然也有正负两方面的反馈，据Cheng与Cheung介绍，被调查者只是勉强同意《学校管理新措施》的建议具有可行性，可是他们仍不太确定建议是否能改进教师教学的质量。同时，Cheng与Cheung也发现在《学校管理新措施》实施的最初阶段，学校一些主要的行动者对《学校管理新措施》的意义、作用、基本原理以及实施过程中的困难与阻力都不太了解。

由于参加《学校管理新措施》计划的学校有望获得更多资源与灵活地使用资源，故而许多学校受其吸引，实施《学校管理新措施》的学校数量由1992年的21所逐渐扩大到1997年的148所中学、199所小学以及18所特殊学校，相当于整个香港学校数量（差不多有1300所学校）的30%。1992年到1997年间，《学校管理新措施》咨询委员会的评估工作小组就《学校管理新措施》的采用、实施以及影响进行了一系列的调查，结果显示，尽管遇到了各种困难，但参加计划的大部分学校对实施《学校管理新措施》的效果给予了积极的评价，认为校本管理对学校的发展和提高很有帮助，教师参与决策的机会增加了，决策的质量和管理效率也提高了。他们还指出《学校管理新措施》的主要内容包括教师、家长参与学校管理，学校活动的整体报告与规划，资源使用的灵活性都有利于推进学校的管理与运

行、教师的教学实践以及学生的学习活动与结果。

可以说，1991年出台的《学校管理新措施》为1997年实施的校本管理提供了这样一个框架：通过实施校本管理，就能实现提高效率与改进学校教育质量的目标。在第7号报告中教育委员会推荐所有学校都应该在2000年前实施校本管理，以便于学校能够根据学生的特性与需要，灵活地使用资源来提高学校教育质量。2000年之后，政府与香港的资助学校便开始实施校本管理。

2.3 制度化阶段

在2000年2月，政府发布了一份题为“将学校转变成富有活力与责任的职业学习社区：校本管理咨询文件”，目的就是想从公众那里寻求关于校本委员会与新机构的意见与建议。文件指出，为了给每一个学生提供适合他们能力需求的学习经验，学校应利用家长与社区的支持来获取资源，所以学校应与他们形成一种伙伴的工作关系。而且经由教师身上产生的职业精神能提高校长的领导能力，并强化家长与社区对学校教育的责任，学校的质量自然就会得到改善。

为了将利益相关者参与校本委员会的观念深入人心，校本咨询委员会推荐了一个学校管理框架，拟定了校董会的人员组成、法律地位以及学校管理者的责任。咨询文件还特别关注以下领域的一些回应：校董会的人员组成，成员资格，校董会作为法团董事会的登记注册，每一所学校管理人员的最多数目，个人资料以及校董的利益公开，校董出席校董会议的情况，校董的资格，校董的重组与过渡期。相关建议总结如下：

每一个作为法团校董会的校董员会都应该依据教育法令进行登记；

校董会成员资格

60%以上的成员都由办学团体任命；

校长以及2名以上教员校董由教员工选出；

两名或更多的家长校董由家长-教师协会选出；

1名或更多校友校董由校友协会选出；

1名或更多独立校董由校董会从社区成员或相关职业选出。

每一个校董会还就章程、运作、职能以及人员组成作出相关规定；

为了保证校董们有足够的精力与时间履行其职能，校董会服务的学校数量控制在5所之内。

校董的姓名、任期以及他们代表的部分都要成为公开的信息；

校董们要公布与学校利益相冲突的个人利益（包括亲戚、朋友以及商业伙伴的利益）以及别人馈赠的好处与其它益处。校董们的就职年龄应在21岁到70岁之间。

新的校董会机构咨询期为三个月，在考虑各种意见与建议之后，教育统筹局就公布了名为“2002年教育修正法案”的草案，决定就法团董事会的设立对教育条例的规定作出相应的修改。新修订的条例在办学团体、教师协会、家长群体以及公共政策的制定者中引发了激烈的争论。立法委员会的争论就更加激烈，最后50位立法委员会中的29位都投票赞成协定条例，另有21名委员则在议案的三读中反对它。修订条例最终于2004年7月8日在立法委员会三读通过，成为2004年教育修订条例。

3. 阻碍香港校本管理实施的关键因素

近期的一些研究已揭示了阻碍香港校本管理实施的主要因素，这些因素可分为五类：办学团体的担心，家长的准备，校长的领导，教师参与决策以及组织文化，并就此展开相关的讨论。

3.1 办学团体的担忧

目前在香港，每一个办学团体通常都有一个董事会或学校委员会来管理一所学校或多所学校。而且只有为数不多的人才有资格成为董事会的成员，但是新的修订条例规定，每一所学校必须设立自己的法团董事会，如果一个办学团体拥有50所学校，它就必须设立50个法团董事会。办学团体拥有的学校越多，它就应邀请越多的人来担任董事会成员。而且，据新的修订条例，法团董事会成员中的60%以上都应该由办学团体来指定，但是一个董事所服务的学校最多不能超过5所。这个新的要求给大多数办学团体带来了一定影响，因为办学团体需要邀请大量具有相同见解、价值观与信仰的董事来为他们的学校服务。

目前，办学团体还不需要将教师及家长代表吸收到他们董事会来。据新的修订条例，当其他利益相关者的代表吸收到董事会来时，情况就会变得更复杂。Cheng 与Cheung相信香港校本管理的实施会在一些关键的学校利益相关者之间产生权力与资源之争。

董事会的重建与参与途径将不可避免地在学校产生无数冲突以及严重的分歧。许多办学团体对此都持相同的看法，如果教师代表、家长代表与校友代表没有与办学团体相似的理念、价值观与信仰，权力斗争与政治冲突就可能发生。许多办学团体对新条例的事实持保留态度，就不足为奇了。

办学团体随面对的另一个挑战就是法团董事会成员的招募，因为新条例要求将每一个法团董事会作为独立的法律实体来看待，从而必然引发一些民事争论，比如说，由于学校的疏忽而可能导致法团董事会承担一定的民事法律

责任，这样就会削弱董事会成员参加的积极性。

尽管新的修订条例已于2004年在立法委员会上通过，但是在议决过程中还是遭到了大量抵制，尤其是来自大多数办学团体的抵制。许多重要的办学团体坚决反对这个条例，其中一个团体扬言道：“我们不会采用这个新条例，除非政府以武力相威胁。”看来在一些办学团体与政府之间存在着巨大的分歧。

3.2 家长参与

为了让一些指定利益相关者参与学校的管理，香港政府于2002年通过了《教育修订条例草案》。其中一类利益相关者就是家长，但是香港的家长看起来对参与学校委员会层面的决策没有多大的兴趣。Cheng 对这样的研究结果表示赞同，他也认为香港的家长只关心学校的大事，而不愿意参与具体的决策。这样的研究结果在香港引发了一个“家长参与学校各类活动的看法”的调查研究地展开。结果，研究者发现大多数学校的教师对家长参与持不欢迎态度，而且家长们自身也不喜欢成为管理者。由此，他得出如下结论：《学校管理新措施》中推荐的家长参与的意图并没有得到完全的体现。沃克（Walker）对此也持相同的看法，他认为香港的家长通常都不太情愿主动参与学校层面的决策。

3.3 校长领导

不管怎样，校长始终占据学校改革的中心位置，许多文献表明校长在近期的教育变革与学校改革中起着关键作用。实际上，在校本管理实施中，校长也是一个关键的角色，他在成功地实施校本管理变革中发挥着重要的作用。俞（Yu）最近就‘教师对校长转型领导的看法’作了一个大规模的调研，他发现香港小学校长的转型领导能力并不太强。

在所调研的八个转型领导区域中，评价较高的是‘对教师的职业发展与学生的成绩有较高的期望’。其他一些领域评价相对较低。校长没有树立该有的威信，他们与人分享观念和建构目标的努力还远远不够，而且他们没有采取足够的措施来改变教师对实施变革所持的价值观、信仰及态度。许多校长不知道怎样提供智力激励，他们对教师的支持看起来也缺乏连贯性。而且，在实施校本课程改革时，校长们不擅长直接参与课程领导。正如前面所提及，在许多维持校本管理行政模式的学校，他们的权威大多流向了办学团体、校董会、校长，而没有流向教师与家长。

3.4 教师参与决策

校本管理政策给学校带来的挑战就是要通过形成分享决策的氛围来强化教职员工的所有者意识。萨拉逊（Sarason）一直强调教师参与学校决策的益处，当人们觉得他们对影响自己的事情有发言权时，他们通常就会有更多的责任参与到整个事业中去，而且也会更关心发生在其周围的事情。然而最近香港的研究却显示了不利于此的结果。俞（Yu）在香港作了一个关于教师的调研（107所小学里的952名被调查者），发现学校里集体决策的氛围并没有形成。同样，Cheung在50多所实施《学校管理新措施》的小学评估教师分享决策的结果也表明只有41%的教师承认在重要的决策领域拥有权威，42%的教师认为在学校的目标决策上有一定影响。迪默克（Dimmock）和沃克在香港的研究也得出了相似的结论：校长还保留着做最后决定的权利，而教师基本上都接受这种做法。政策的输入仅限于高级教学人员通过正式渠道，而不是非正式渠道。校长表面上接受教师参与的做法，实际上却并没有坚持这样做。

校长不愿意这样做至少有三方面原因。首先，一些校长不太情愿创设这种气氛，是因为受传统观念影响，他们认为教师能力不够、主观色彩浓厚而且缺少见解，所以校长在学校里基本上决定大部分事情。森吉（Senge）对这种危机做出了如下解释：“实际上，传统的领导观念就是建立公众无权的基础之上，他们缺乏个人见解不能掌控变革的力量，这种缺陷只有一些伟大的领导人才能弥补。”

其二，这种现象的另一种解释就是基于价值观导向。据霍夫斯特德（Hofstede）来看，在他的研究中，香港显示了一个高度的权力距离指数：53个国家中，香港排名15，马来西亚排第1，菲律宾第4，印度尼西亚第9，新加坡排13，泰国21。这些亚洲国家采用了一种中央集权制的教育体制。Cheng 相信这些东亚国家与世界其他国家相比，有着较为深厚的家族文化传统。而且，迪默克也认为，尽管香港的集体主义文化有利于合作，但是它的高度的权力距离价值观念看起来使他们偏向于顺从且尊重领导的权威与权力。另外，迪默克还指出传统的中国观念、儒家思想的影响深深地植根学校内部。据沃克和迪默克的研究显示：等级制、资历仍然在香港的学校占据支配地位。

其三，自从香港实施校本管理以来，学校的责任就增加了。当然学校绩效是需要高度责任，但是随着责任的增加，校长不太情愿失去个人权力与控制，尤其在他们完全能控制局面的情况下。

总之，教师的集体决策在短时间内是很难实现。

3.5 组织文化

文化是学校生活的中心，因为学校是有组织的生活。也可这样界定，‘周围人做事情的方式’。越来越多的事实证明学校的成功有赖于它的组织文化，学校文化的许多方面如共同的观念与价值观、强烈的合作意识与团队精神以及以学生为中心的教学风格等，都有利于校本管理的实施。

最近为了探讨香港学校的文化，Yu 与Yeung以11所学校的285位教师为对象作了一个调研，大多数调研结果表明学校文化看起来相当脆弱，比如，有关资料显示教师在教学中缺乏合作精神，合作实践活动如共同计划、职业经验的分享以及教学创新等相对较少。而且还有资料显示，学校管理者在保护教师教学时间上还做得不太好，研究结

果还表明学校管理者不太擅长领导教师分享观念、信仰与教学相关的态度。

另外一些影响校本管理实施的因素就是对教师过多的时间要求。在陈（Chan）的研究中，82%的教师都认为他们比以前更忙了，而且在香港政府实施系统改革如校本管理、课程改革的过程中，学校的中层管理者将面临更大的工作压力。他们一方面要应对执行校长指令所带来的挑战，另一方面还要说服教师同僚去实施改革。他们希望能接受更多的教育管理与领导方面的培训，以便更好的武装自己。

4. 克服阻力的计划

在政府文件如第4、5、7号报告中以及为了创建优质学校而进行的持续职业发展规划中，政策制定者提供了一些策略，以应对实施校本管理所带来的挑战。主要的例子包括培训学校管理者的规定、密切学校与家庭的联系以及校长的职业发展等。

4.1 学校管理者的座谈会

2000年以来，教育署为中小学的新任命或在职学校管理者提供了培训项目，主要形式有一系列座谈会以及校董会实施校本管理的经验分享。这些会议的主题包括校本管理、学校管理者的角色与职责、课程发展与校本课程、质量保障的监察、人员管理与教师的发展、财务管理、学校管理的法律责任、香港教育改革的展望、专题研讨会如廉洁的学校管理、平等的学校管理机会等。另外还编制学校管理者的主要职责以及从教育统筹局可获得的各类支持，界定学校管理者的权力与职责。学校管理者主要有如下职责：确立共同的使命，制定学校政策，批准学校年度计划与报告，批准学校财政预算，为人员管理设定标准与程序，保持学校的安全与卫生，对教育统筹局、办学团体、家长与公众负责，鼓励家长参与学校活动

4. 家庭与学校合作委员会

目前，几乎所有政府部门与资助学校都已组建家长协会或家长教师协会来加强学校与家庭的联系。在香港，教育署从1991年以来就在加强家校联系。据校本管理文件第10条建议，鼓励学校成立家长协会以及邀请家长代表参加校董会。在教育委员会的第5号报告中，政策制定者建议成立‘家校合作委员会’的常务委员会，成员包括校董、教师、家长、教育统筹局的代表，为促进家校合作多提建议、开展活动。而且教育委员会的第7号报告及2002年教育修正草案也建议家长与教师参与学校管理。

4.3 校长职业发展的框架

2002年6月，教育署制定了全面实施校长职业发展的框架，它包括三个相关的部分：信仰、领导范围、领导核心区域。信仰可以为校长的职业发展提供一个支撑，领导范围包括战略领导、教学领导、组织领导与社区领导。领导的核心区域是价值观、知识、技能以及品质。这些领域包括战略方向、政策环境、教学与课程、教师职业发展、人员与资源管理、质量保障与责任，还有与外界的联系与沟通。

5. 未来的挑战

上面已介绍了校本管理的概念与定义，并对其实施过程也作了相应的评价。同时还探讨了制约校本管理实施的诸多因素以及对消除这些因素的计划也作了简要介绍。尽管存在着阻力与困难，有些学校还是成功地实施了校本管理，并取得了显著效果。为了促进学校顺利实施校本管理，政府应采取为学校管理者提供培训、提升校长职业能力、密切家校联系等措施来推动实施。当地的一些研究结果显示校本管理在实施过程中遇到了诸多困难与阻力，许多办学团体担心在未来新的结构下对学校的控制状况。尽管政府希望其他利益相关者如家长、教师与校友的参与，但是这些人参与的热情并不高。校长在教师的责任分担与课程改革上似乎有领导不力的迹象，教师合作与集体决策的文化氛围也没有在学校占主流地位，最后，对教师过多的时间要求与中层管理者的工作压力都影响着校本管理的实施。

除了上述情况之外，香港学校在未来的一年似乎还面临着更大的挑战。主要的挑战就是每所学校都须从学校管理委员会向法团董事会的顺利过渡以及实现有效的校本管理。因此，政策制定者与学校利益的相关者都应该意识到校本管理实施的有效性。雷斯伍德（Leithwood）指出，从长期来看，有效性就是学生学业成绩的改进，从近期来看，有效性就是教学实践的变革。Cheng也有类似看法，现在的改革应该有利于教学范式的转变，加强创新管理的联系。为了贯彻落实这些观念，学校就应坚决实施有效的校本管理，努力改革教学实践来提高学生的学业成绩。

从2004年开始，用7年时间让所有办学团体从目前的学校管理模式过渡到政府要求的委托治理模式。这7年对办学团体来说，是一个关键的过渡期。学者们对学校董事会的有效性提出了质疑，认为校董会对家长的赋权、学校的管理工作或学生的发展并没有起到什么特别的作用。这一结论使想重组校董会的政策制定者颇为失望，不管怎样，条例还是通过了，学校就得接受这个现实，而且还得面对未来的挑战。

上一篇：有效教学是对师生成长的善意引领

下一篇：使教师实现异步、错位发展

➔ 相关文章

➔ 本文评论

➔ 发表评论



- 尊重网上道德，遵守中华人民共和国的各项有关法律法规
- 承担一切因您的行为而直接或间接导致的民事或刑事法律责任
- 本站管理人员有权保留或删除其管辖留言中的任意内容
- 本站有权在网站内转载或引用您的评论
- 参与本评论即表明您已经阅读并接受上述条款

Text input area for the comment content.

点评: 字数

姓名: (限会员登录后发表评论)