



**北大教育经济研究** 电子季刊  
Economics of Education Research (Beida)  
北京大学教育经济研究所主办  
Institute of Economics of Education, Peking  
University

第4卷第1  
期  
总第10  
期  
2006年2月

主编 闵维方；副主编 丁小浩 闫凤桥；

编辑 岳昌君 孙毓泽

## 权力下放、绩效责任与学校自我评估

卢立涛<sup>1</sup>

北京大学教育学院，100871

**摘要** 权力下放与校本管理运动赋予了学校一定的自主权，但权力和责任必须相称，享有一定自主权力的学校，必须承担起学校发展成败和教育品质高低的责任。但有了权力，又具备绩效责任意识学校并不必然就是一个不断提升自我能力而创造未来的组织，它还必须拥有自我评估、自我完善的机制与能力。赋权、问责与增能的有机结合才是学校转变为学习型组织和实现可持续发展的动力和途径。

**关键词** 权力下放、校本管理、绩效责任、学校自我评估

---

<sup>1</sup> 卢立涛（1977—），男，山东日照人，北京大学教育学院2003级博士生，主要从事教师教育与课程教学研究、学校评估与学校管理等。E-mail: [st355@gse.pku.edu.cn](mailto:st355@gse.pku.edu.cn)

## 引言

在最近二十年内，全球化和信息科技的急速发展对世界各国和地区都产生了很大的影响。虽然全球化对于各国和地区的复杂性影响实在难以充分预料，但各国为避免在这个全球竞争的时代中成为失败者，均致力于改革国家政策以提高国际竞争力。Held et al., 1999:4 教育政策作为国家政策中的一个重要部分，在全球化的大趋势下，由于信息的流通，一系列外来的改革理念（如市场化、权力下放、效能、绩效责任、问责）、质量保障等，已经通过全球化的网络影响着不同国家的教育改革。Weiler, 1990, 1993; 史密斯, 2000; 卢乃桂、黎万红, 2004; 邬志辉, 2004

以美国的经验来说，Murphy & Adams (1998) 指出自 20 世纪 80 年代开始，美国的教育改革浪潮大致可分为三个时期：1 强化时期

Intensification era, 1980-1987 ——政府的策略主要是收紧政策和条例及提高要求；（2 重建时期 Restructuring era, 1986-1995 ——政府的策略主要是实行非集中化和系统化变革，强调专业赋权、学校选择和场地为本地管理 site-based management）；（3 改革时期 Reformation era, 1992 至今 ——政府方面重视专业水平，公民方面提倡家长权利，而市场方面则鼓吹教育私有化

改革会带来改变，但却不一定带来改进/改善。Cuban (1988) 曾提出这样一个问题：“如此众多的教育改革，为什么没有为学校带来什么新气象？”Cuban 将教育改革分为两个层级：中央层级和学校层级。他认为，由于第一层级的改革不能有效地改变学校的组织架构和不同相关利益人的角色，改革对于学校效能的改变基本没有什么影响；而第二层级的改革则不同，它试图改变学校运作的基本路向，包括共建学校发展目标、重组学校组织架构、再次厘定学校相关利益人的角色等，因而从根本上为学校发展注入了新鲜血液，带来了新的生机。

进入20世纪90年代，学校改革开始转而处理学校结构和文化方面的转变，传统的官僚系统被视为缺乏效能，取而代之的是权力下放 (Decentralization) 和学校自主的趋势 Fullan, 1991; Woods, et al; 1997; 李子建, 1999; 彭新强, 2004 以英国为例，自从1988年推行教育改革法案以来，英国政府实施了本地学校管理政策 (Local Management Schools, LMS)，将权力由中央下放至地方或学校，让学校拥有了较大的自主权，处理财政和改善质量 但是权力下放至学校时，若学校及教师不懂善加运用，就难免会产生一定程度的混乱 所以在权力下放之余，也需要加强学校的绩效责任 问责，accountability 制度，来保证学校教育的质量 因此，英国政府在下放权力的同时，还推行了国家课程和一整套测验系统，定期公布学校的测验成绩，以方便家长择校和提高学校对公众的问责程度 此外，学校还需要接受教育标准局 (Office for Standards in Education, OFSTED) 四年一次的督导

但是，有了权力下放的政策、绩效责任的意识和严格的外在问责制度 (rigorous external accountability) 并不必然保证学校质量的提升 许多研究表明，教育实践中成功的变革主要来自于实践者自身，而非通过设定的规章制度 换言之，任何变革的效能都取决于实践者自身动机和能力的强弱，而不是法律或规章在制订上的严密和执行上的严格 如果一个革新计划的基本理念并未获得绝大多数相关人士的支持，那么该项计划一定难逃失败的厄运 Ainscow, Hopkins, Southworth, & West, 1994; Whitaker, 1997; Fullan, 2000 因此，当学校面对时代不断变迁和教育政策不断更新的冲击时，学校就需要有更强的承受力和适应力，并充分地了解学校的现状和各方面的表现，才可不断地针对问题修订学校的发展方向，朝着新的目标努力和满足社会对学校教育的期望 Leithwood, Jantzi & Steinbach, 1998 而何人最了解学校的现状？何人最能维持学校的长处或改进学校的缺陷？何人最能肩负起改善学校的责任？很显然，最清楚了解学校状况的是学校的校长、教师、学生和家長 因而，由这些最了解学校现状的相关人员所进行的学校自我评估 (school self-evaluation) 才是学校持续进步的决

定性因素 P. F. Cuttance, 1994; MacBeath, 1999; Scottish Office, 2002; 彭新强, 2004

1985年,《中共中央国务院关于教育的决定》发布以后,我国逐步建立了“地方负责,分级管理”的基础教育管理体制。进入20世纪90年代以来,受国际教育分权化思潮的影响,我国的学校管理改革也步入了一个新阶段,确立了学校自主办学、自主发展的办学观。但从我国学校评价的现状来看,情况却并不乐观,预定式、统一的督导评估还在问责着所有学校的发展。近几年来,尽管一些地区涌现了不少评价变革的实践,倡导学校进行自我评估,但是对于学校自我评估的内涵、价值及其影响因素并没有深入的认识,致使许多学校在进行自评时应付了事,甚至弄虚作假。基于此,本文主要采取文献分析的方法,通过对资料的归纳性研究,旨在梳理权力下放、绩效责任与学校自我评估三者之间的关系及其对学校发展的重要性。

### 一、权力下放与校本管理

权力下放指的是把决策权、责任及工作由高层下放予低层的组织

Hanson, 1998:112; 卢乃桂, 黎万红, 2004:3。按照下放的程度,权力下放可分为分散 (deconcentration)、委派管理 (delegation) 和授权代理 (devolution) 三种形式。分散是指中央政府把负担或工作而非权力转嫁于地方机构;委派管理是中央把大部分的决策权下放给较低层的机构,中央可以随时收回委派下去的权力;授权代理是把权威下放给高度自主的机构,这些机构可以独立运作,不需要中央的任何批示,中央无权收回下放的权力。Bray, 1999; Hanson, 1998; Hawkins, 2000

支持权力下放的人士认为,权力下放政策可以有效调动地方资源,能更好地适应地方的需要,更重要的是参与者能够通过参与获得授权并增强能力,从而提高学校改革的效率,改善教育品质。Astiz, Wiseman, & Baker, 2002; Caldwell & Spinks, 1992; Stoll & Fink, 1992; Collins & Hanson, 1991; Brown, 1990; David, 1989。反对的人则认为,表面上学

校自主权有所增加,但实际上政府仍是“遥距督导”(steering at distance),而且政府更多的是把责任转移到家长和学校身上(Ball, 1994:80-81),况且中央权力下放到学校层面并不能保证学校就能有效地运用权力提高学校素质(Arnott, Bullock, & Thomas, 1992; Cheng, 1992a; Mitchell, 1991; Malen, Ogawa, & Kranz, 1990) 不过毋庸置疑的是,由于权力下放运动的发展,从20世纪80年代开始,不同形式的校本管理迅即成为世界各地教育改革的核心课题及策略(郑燕祥, 2004; Mohrman & Wohlstetter, 1994; Dimmock, 1993; Hill & Bonan, 1991; Caldwell, 1990; David, 1989; Caldwell & Spinks, 1988)

校本管理由权力下放而生,其基本原理是“学校的管理和教学活动,无可避免会有问题和困难,所以应给予学校权责,在发生问题的地方,及时而有效地将问题解决”(Provenzo, 1989; 转引自 郑燕祥, 2004:56) 戴维(David, 1989)总结改革中的校本管理基本特征为以下两点

①学校作为主要决策单位——学校决策应由学校的成员(包括校董、校监、校长、教师、家长、学生等)根据学校本身的特性和需要而做出

②拥有权(ownership)作为学校改革的主要条件——学校的成员具有相当大的自主权(autonomy)和责任承担(responsibility) 学校的有效改革并不依据外在程序,而主要需求就是有关成员合作,共同做出决策

郑燕祥(1993, 2004)则认为,与传统的主要根据外界的权威或中央的指令执行的“外控管理”(external control management)模式相比,校本管理在学校运作上有充足的自主、灵活性及拥有权,能让学校依据各自的特性,发展出独有的策略,帮助学校达到多元目标 具体来讲,校本管理与外控管理在对教育的假设(assumptions about education)、管理原理(principles of management)及学校运作方面都具有不同的特点 见下表

1

表1 校本管理与外控管理的比较

内容	校本管理	外控管理
教育的性质	教育需求目标多元化 教育问题复杂、多变化 教育改革幅度大、频次多 效能适应取向 追求品质	教育需求目标一元化 教育问题简单、少变化 教育革新少 标准稳定取向 追求量化
学校管理原理	殊途同归原理 达成目标可有多种不同方法, 强调弹性灵活, 各施各法 权责下移 问题无可避免, 应在发生的地方及时加以解决; 讲求效率和解难 学校是自行管理系统 自行管理, 主动开发, 承担责任 重视人的积极性 发展内在的人力资源, 校内成员广泛参与 内部过程改进	标准结构原理 达成目标应有标准方法、程序, 强调通用性, 放之四海皆准 中央集权 事无大小, 皆由中央加以周详控制 避免发生问题, 追求过程控制 学校只是执行系统 外在控制, 被动承受, 无从问责 重视制度的精密性 加强外在监管; 官僚系统膨胀 投入成本控制
办学理想	鲜明, 由成员共同发展、共同拥有及愿意加以实现 重视参与发展教育理想 强烈鲜明的组织文化	含糊, 由外界给予, 不是成员共同发展及接受的 重视执行、保守外来的使命 衰弱模糊的组织文化
活动性质	校本性活动 根据学校本身特性和需要进行管理和教育工作	非校本性活动 由外在因素决定管理和教育的内容及方式
管理策略	Y理论 复杂人 重视参与发展、人的需要	X理论 唯利人 重视监管控制
对人的观念	学校是学生、教师、行政人员生活的地方, 各人都有发展的权利	学校是工具, 教师是雇员, 合用则留, 无用则去
关于学校组织的观念	多元动态的, 以长期发展为宗旨	简单、静态和短视的, 多以成绩为依据
管理目标	分权参与 教师甚至家长、学生参与决定	中央集权 行政人员决定
决策方式	多层次领导, 除技术、人际领导外, 还有象征、文化及教育领导	低层面领导, 以技术、人际领导为主
领导方式	专家权及参照权的综合运用	偏重法定权、奖赏权及强制权
权力运用	学校有自主权, 自计预算 资源运用配合学校需要 及时运用资源解决问题 可另行开发, 增加教育资源	中央严格规定 资源运用标准化、一律化, 有条例控制 特殊用途, 循例申请, 待批 难以开发新资源, 避免程序复杂
资源运用	角色分别 学校角色 主动开发型 开发学校的特有条件, 发展学生、教师和学校, 解决问题	被动接受型 执行中央指定的任务, 依循“行政程序”, 害怕失误
角色分别	教育署/局角 支持及指导者	严密监控者

色 学校行政人 员角色	目标发展及领导者 人力发动及协调者 资源拓展者	静态目标看守者 人事监管者 资源控制者
教师角色	伙伴 决策者 发展者 执行者	雇员、随从 听令者 受命者 执行者
家长角色	素质教育服务的接收者 伙伴 积极参与及合作 支持者	数量教育服务的接收者 外行人 不能参与及合作
人际关系	伙伴关系 团队精神, 开放合作 共同承担 组织气氛 投入型	层阶关系 上司下属, 封闭及防卫 利益冲突 组织气愤 离心型、控制型
效能指标	重视多层次、多元化指标, 包括输入、 过程和产出各方面, 学业成就进展只是其 中之一 评估是学习过程, 能改进学校	偏重最后阶段的考试成绩, 忽略 过程和发展  评估是行政监管手段

资料来源 改自 Y. C. Cheng, 1993i; 郑燕祥, 2004 54-60

## 二、绩效责任与学校绩效责任

在权力下放与校本管理运动的改革理念下, 学校被赋予了很大的自主决定权, 教师的专业自主性和家长的校务参与权也逐渐扩大, 这些变革都成为学校革新的动力。但是, 面对学校、教师、家长等学校相关利益人学校发展权力的增强, 权力和责任必须相称, 享有一定自主权力的学校, 必须承担起学校发展成败和教育品质高低的责任。因此, 对绩效责任的提倡与重视, 就成为当前世界教育改革的重要课题之一。吴清山, 2001 3; Ginsberg & Berry, 1998

“绩效责任”本身是个相当复杂的概念, 就其英文字义来言, 是源自“account”一词, 具有计算、算账和会计的意思; 后来又有说明、解释和负责等意思。基本上, 一位会计人员对于其账目的计算, 本身要负起责任, 否则整个公司的账目就可能乱成一团, “绩效责任”的原义亦在于此。《牛津英语字典》(The Oxford English 对于“绩效责任”的解释如下 “具有负责的特性、有说明和回答的责任”。《韦氏国际英语字典》(Webster's

Third New International Dictionary, 1986 亦有类似的解释 “负起责任的特性或状态”

绩效责任在教育上并不是一个新的概念 Wynne 指出, 早在 2000 年以前, 柏拉图就建议家长定期对儿女施以评量, 以了解其学习情形, 并要求其教师定期提出报告, 促使其对教学负起更多责任, 这可说是绩效责任概念衍生的初始 Bennett, 1997 但早期的教育绩效责任主要集中于对学生学习成绩的关注上, 测验或标准化测验是其主要的绩效责任工具 进入 20 世纪 80 年代末, 许多人相信学生成就标准测验并不能适当地评量一所学校的整体表现, 改革的焦点由此转向于学校层次的改革, 学生学习成效、教师专业化的提升和学校的表现成为绩效责任关注的重点 Mawhinney, 1996; Macpherson, 1996b; Cibulka & Derlin, 1998; 秦梦群, 2001; 吴清山等 2002 至今, 学校绩效责任已在世界各国和地区得到广泛提倡和重视, 并衍生出各种不同的类型

Kogan(1988)提出了学校绩效责任主要有三种类型 1 公共或政府控制模式 (public or state-control model); (2 专业控制和自我调节模式 (professional control); (3 消费者控制模式 (consumerist control) (见下表 2)

表 2 Kogan 的公共、专业、消费者控制之绩效责任模式

取向	公共或政府控制模式	专业控制和自我调节模式	消费者控制模式
目的	经由民主的过程 授权与立法	由专家作决定	顾客导向
绩效责任运作过程	科层体制结构及部门式的权力划分, 属于由上对下进行外部检视的单一关系	团体结构; 权力的划分是以专业为基础	暂时性的运作结构; 属于契约合伙关系, 并包含政治关系与外部检视
评价标准来源	上级	专业同辈	遴选之代表及市场机制

资料来源 Macpherson 1996 44); 吴清山等 2002, 14

Elmore(1990)则从科技、顾客导向与专业的观点阐述了三种绩效责任的模式 1 科技观点 (technical perspective) 主张学校的教学与领导唯有运用合乎科学的有效之时, 才能促使学校改善 因此, 绩效责任必须建立清楚的目标、定义表现指标 (performance indicator), 然后搜集客观的



表现资料以便于下一次计划的参考 2 顾客导向观点 client perspective 认为教育人员必须直接对其顾客 如家长、学生等 负责时,学校才能有所改善 因此,主张绩效责任应通过政治、市场与管理机制来达成 3 专业观点 professional perspective 藉由赋予教育人员与领导者更多的专业发展、参与决策与专业自主的机会,改善学校教育的品质 下表3为此三种观点的绩效责任模式之比较

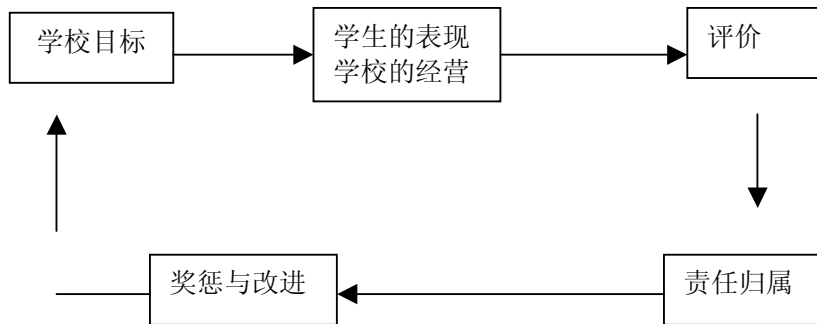
表3 Elmore的科技、顾客导向、专业绩效责任观点

取向	科技模式	顾客导向模式	专业模式
改善的决定性条件	教学与领导措施都必须以经科学验证有效的知识为基础	教育人员直接对顾客 包括家长、学生与社区 负责	教育人员及领导者的专业发展、专业自主与参与决策
改革的策略目标	学校教育的核心技术	服务的提供者与顾客的权力相对关系	教师和学校领导者的专业化
适宜的改革策略	运用新的知识并有效的执行,以及定期调整权力关系的结构	增加顾客选择权、政策回应与资源管理弹性化	提供专业化的条件,如自主、资源、尊重藉专业知识
重要的知识基础	客观的测量学校表现与学习成果	政治、市场现实与利害关系人关注焦点之间的主观观点调和	有效学习的专业规范
理论依据	管理主义	消费主义	专业主义
适宜的绩效程序	建立目标与表现指标,搜集客观的表现资料以便于下此计划的参考	政治、市场与管理机制 顾客参与学校决策、增加竞争压力,并扮演外部审核者的角色	依据专业授权以解构并重建学校教育 合作计划、协同教学与学习
实例	全面品质管理、学校效能	特许学校、管理措施和评价	协同行动研究

资料来源 Macpherson 1996 8) ; 吴清山等 2002, 16

学校绩效责任的发展尽管已经经历了很长的时间,涌现了很多的模式,但学者们对于学校绩效责任的看法并不一致 Elliott, Ysseldyke, Thurlow 和 Erikson(1998)从学生学习结果的角度视学校绩效责任为学校内外在因素是否能够使学生有足够的进步 Hill 和 Bonan(1991)从教育双方 如学校与教师、教师与学生等 的关系将绩效责任定义为“绩效责任说明双方在下列四方面的关系 第一,一方期望另一方来执行一项服务或达成一项目标;第二,一方所执行的活动接受另一方期望的合法性;第三,一方执行活动的某些利益来自于彼此之间的关系;第四,一方所执行的活动有某些能力影响另一方的利益 转引自 吴清山等,2002 5)。《英汉双解教育词典》(An

English Dictionary of Education with Chinese Translation, 1992:5 认为“绩效责任”是用以“敦促教育行政人员与教师用学生的成绩以及其他明显的成就证明其教育方针、措施与费用是正确合理的” 我国台湾学者吴清山 2001 5 在总结了多位学者的研究之后, 提出学校绩效责任乃是“从学校目标、学生表现和学校经营的资料以评估学校成效, 藉以了解责任归属, 并奖惩相关人员和改进学校教育” 其流程如下图所示



资料来源 改自 吴清山 2001 6

综上所述, 学校绩效责任乃是一套的承诺和政策, 学校不仅要向家长和学生提供优质教育, 也要向政府和公众交代, 保证教育产出的质量, 以建立并发展良好的学校运作 Darling-hammand & Ascher, 1990; 吴清山, 2001; 彭新强, 2003 其功能可以归纳为以下几点 吴清山, 2000, 2001, 2002

①沟通的功能 学校绩效责任的实施, 必须经由书面的资料, 向政府机关、社会大众和学生家长报告学校发展和学生学习情形, 此种功能在美国最为普遍, 已经有很多州开始实施绩效责任报告卡 (accountability card), 以说明学校管理绩效

②控制的功能 政府通过绩效责任的方式, 掌握学校发展的状况, 未达到目标者或低成就者, 可要求其改进或采取适当的处罚; 表现优异的学校, 则给予相关人员以奖励

③改进的功能 学校绩效责任亦可视为一种评价的结果,除了外部的评价外,学校本身也可进行内部自我评价,不管采取何种评价方式,都可诊断出学校缺失,然后学校就其结果提出改善方案和行动,以便于学校改进

Kogan(1988)亦提出学校绩效责任有三种目的 ①公共或政府的控制;②专业控制或自我调适;③消费者控制 就第一种目的而言,通过绩效责任,社会大众或政府机关能够监控教育的改善;而第二种目的,学校本身也可以藉由绩效责任的实施达到自我检视、自我调适和自我改进;至于第三种目的,家长在了解学校管理绩效之后,或多或少会对于学校经营不善者产生一些压力,有助于学校人员负起教育责任 转引自 吴清山等,2002 11

### 三、质量保障机制与学校自我评估

“追求卓越,提升品质”是教育发展努力的目标,为实现这一目标,学校整体就必须具有终身学习的机制和不断追求卓越的能力 权力下放与校本管理运动赋予了学校一定的自主权,但权力下放至学校时,若学校及教师不懂善加运用,就难免产生一定程度的混乱 所以在权力下放的同时,各级政府也相应地加强了对学校的问责制度和建立质量保障机制,以检查学校是否可以提供优质教育

质量保障 quality assurance 的理念是沿自商业管理的经验 20世纪80年代,英国率先在教育领域推行质量保证(Harris, 1999),其后推广至欧洲其他的一些国家,如芬兰、挪威等 Moelands & Ouborg, 1998; Macbeath, et al., 2000 在90年代初,澳大利亚的各个省份及新西兰亦先后实施了质量保证的政策,力求教育朝向优质发展 在90年代后期,加拿大的一些省份,如阿尔卑斯省和安大略省亦制定了质量保证的措施,检查教育质量

Canadian Education Statistics Council, 2000 教育质量保证的潮流很快亦蔓延至亚洲的一些地方,如香港在1997年发布了《教统会第七号报告书》建议建立一个“内外相控”的机制来保证学校教育质量,并在1998年成

立了专门的质量保证部门——“质素保证视学组”，推行保证教育质量的政策

质量保障机制藉通过外控保障和内控保障两种途径来保障学校的教育质量 见下图 外控的质量保障机制主要通过督导、认证、监察、评估等方式来检查整个学校的资质和效能，鉴别它们的优点和缺点，为学校改革和发展的途径提供建议，并发表评估报告以供家长及社会各界人士了解学校的表现 D. Cuttance, 1993; Pang, 2001; 彭新强, 2003 实质上，外控式的质量保障机制是政府和公众问责模式的体现 内控的质量保障机制是学校按照校本管理的框架在学校系统内建立评估、规划、实施和再评估的循环过程，在这个过程中学校通过自我评估，分析学校发展面临的优点、缺点、机会和威胁，协助学校制定短期、中期和长期的发展策略，促进学校的持续改进

Moelands & Ouborg, 1998; Pang, 1998a; 彭新强, 2003 实质上，内控式的质量保障机制是专业问责和市场问责模式的体现

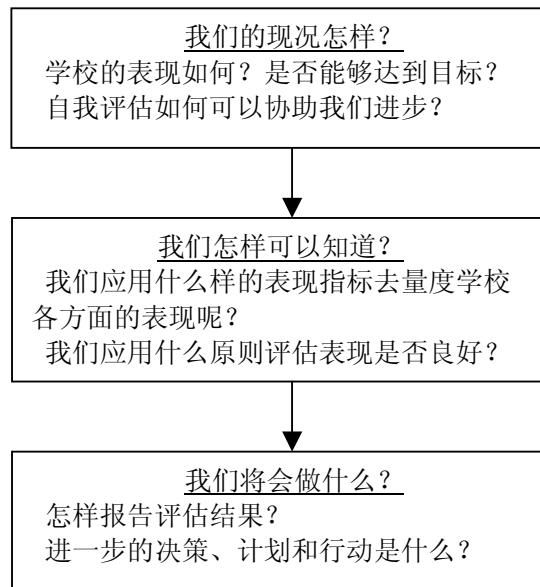
完善的质量保证机制必须依靠内外的机制互相配合，各自发挥优点及互补缺点 受经费、人员、时间等客观因素的制约，自上而下、由外及内的外控式质量保证机制往往只能在学校的改进工作上产生短暂的作用 若学校要把改进工作持之以恒，就必须依靠内控式的自我评估机制 与外控式评估相比，自发式的、由下而上、由内而外的“自我评估”文化更能引发师生们的共鸣、参与和投入 Pang, 1998b 况且，当学校发挥自我完善精神时，外控式质量保障机制的监察效果才更理想 Rudd & Davies, 2000

对于什么是学校自我评估(school self-evaluation)，不同的学者或研究机构有不同的定义 Akpe & Afemikhe(1991)认为学校自我评估是一个机制，让学校有计划地、系统化地去收集资料，由学校的老师去检视、分析及讨论学校各方的工作和效能，从而了解学校的强处及弱点，以备策划学校的改进 Heather McRae(2001:4)认为，学校自我评估是一个合作性的活动

(collaborative activity)，它的主要目的在于综合运用质性和量化的研究方法、评估技术和反思以不断提高教学和学习的效果 北大基础教育与教师教育中心和英国剑桥教育集团项目组 2005 3 认为，学校自我评估是学

校绩效发展性评估的一个重要环节。通过自我评估，学校不仅是对外部评估做必要的准备，更重要的是对自身有更好的认识，培养自我反思和发展的能力，最终达到学校绩效发展性评估的整体目标。彭新强（2005：5）认为“学校自我评估是学校帮助自己检讨教育质量的机制，能使学校不断改进和发展，成为高效能的学校”。总的来说，学校在实践自我评估时，通常要回应以下三个主要问题。见下图：（1）我们学校现在的表现怎样？（2）我们如何知道学校的表现？（3）在知道表现后我们将会做什么？

图 学校自我评估的三个核心问题



资料来源 W.S. Hopfenberg, H.M. Levin, and Associates (1993：55-94)；Scottish Office (1996:12)；香港教育署（1998：24-25）；彭新强（1998：10）；李子建等（2002：70）

尽管自我评估的定义并不复杂，但一般来说，对于大多数习惯了督导、检查等外部评估工作的学校而言自我评估是个革新的概念。他们往往认为学校若要实施自我评估，需要在管理制度和常规学校生活中带来很大的转变，因此实施自我评估的动力并不足。1997年《香港教育统筹委员会第七号报告书》鼓励学校进行自我评估，藉此制定自我完善的改进计划。但是几年过去了，发现大部分的学校均没有在管理架构中建立自我评估的机制。教育署，1998a, 1999, 2000, 2001。彭新强（2005：9-13）在2000-2002年对20所香

港学校进行了一次质性研究，共访问了18位校长和900多位参与学校自评的教师，总结了以下妨碍和促进学校实施自评的因素

### 1 阻碍实施学校自我评估的因素

包括系统层面的阻碍因素和学校组织层面的阻碍因素。系统层面的阻碍因素又包括：①一个野心勃勃的政策。学校的改革和改进应是个渐进的过程，但在资源不足和欠缺完备配套的情况下，在数年之内要求大多数学校能依靠他们自己来进行自我评估并提升应变能力，显然是不切实际的。②过多教育改革和政策并存。最近十年，大大小小的教育改革和政策充塞着学校，给学校带来了很大的压力和工作负担。③学校自我评估是个复杂的过程。学校自我评估的实施带动学校文化和学校生活习惯的改变，这些改变不能依靠教育当局的权威和指令来完成，要配合良好的规划和策略，并加上适当的培训才能成功。④缺乏资源。任何新的改革和政策的有效开展和实施，都需要投入额外的资源和支援，缺乏财政和人力资源等方面的支持对实施自我评估带来了很大的困难。

学校组织层面的阻碍因素包括：①意见相阻。由于学校有不同的利益群体，这些利益群体各有不同的价值观，因此意见和观点相阻在所难免，而这些意见分歧会使自我评估难以落实。②被动保守。过去教育政策实施的失败经验，使学校在教育改革中惯于被动和保守。③权力斗争。学校无可避免是政治斗争的场所，权力斗争是常见的，而这些斗争在学校教育变革中产生了阻力。④士气低落。在某些学校，领导和教师可能已卷入冲突之中，导致焦虑不安，教师士气低落，对任何改革都没有冲劲。⑤沟通失败。在某些学校，由于教师和行政人员之间的沟通失效，导致了合作不能正常进行。⑥知识和技能不足。大多数教师和校长对学校自我评估均未具备应有的知识和技能，因此常对学校自我评估产生误解。⑦对成功标准未有共识。学校在实践自我评估时，虽然发展了一些学校需要的表现指标，但在评估中对成功的标准往往难有共识。⑧未有专业培训。教师在实施学校自我评估时，未曾接受正规的、系统的和有深度的专业培训。缺乏组织学习文化。面对教育改革，大多数学校都是被动的，而且对变革反感，又缺乏组织学习的文化。⑩

未能做好规划 在学校发展和改进的过程中,大多数学校均缺乏长远的愿景和规划

## 2 促进学校推行自我评估的因素

包括 ①一个强而有力的领导 学校组织内经常存在着一些互相冲突的目标,这些冲突会限制组织的发展 学校组织变革的成功,需要有强而有力的领导去解决矛盾、厘清目标,并建立广泛认同的愿景 ②共同的价值取向 共同的价值取向能提升组织内员工的默契,并有效达成组织目标的优先次序,从而提升整体效能 ③聚焦的行动 在成功推行学校自我评估的学校里,有着一个互动而灵活的管理体系 在这些学校里,高效能的领导会仔细选择目标、控制资源和集中力量于经过深思熟虑后的行动方案中 ④良好团队精神,高昂员工士气和专业表现

综上所述,学校自我评估的本质在于将学校转化为学习型组织,而其中心目的是提高组织成员的知识和技能,并在日常的实践基础上诊断和解决问题 彭新强,2005 22

## 结论

“继死亡和赋税外,唯一不变的就是变” After death and taxes, the only constant is change (O' Neill, 1995:1) 当学校面对时代不断变迁和教育政策不断更新的冲击时,学校作为一个机构应与外在的系统保持一种互相依赖的关系,一方面要适应外界的变化(如教育政策上的转变),另一方面还要维持学校本身的身份认同(如学校的传统) 许多研究表明,二十一世纪的学校,应在系统变革 systems-change 及能力建设

capacity-building 两方面加以强化;前者强调学校作为一个社区,由成员共同分享相同的价值观和规范,并以道义和承诺维系成员间的合作性;后者重视教师的赋权感 empowerment 及其专业发展,尤其培养教师成为教育问题的探究者、问题的解决者,以及本身教学实践的研究者

Sergiovanni, 1996; Whitaker & Moses, 1994; 厉以贤, 1997; 陈若敏, 1997; 李子建, 2002

Caldwell & Spinks (1998) 的研究亦指出, 20 世纪 90 年代国际上很多国家均认为, 学校需要有清晰的目标、开明的管理制度, 并能就教育成效及如何善用公帑向公众问责。学校因应中央政府的教育蓝图和方向, 订定校本管理策略和发展计划, 并每年作出检讨, 以其通过自我评估和自我完善的机制不断求进, 从而提高学生的学习成效。

因此, 面对权力下放运动赋予学校的一定自主权, 学校在提高自己的绩效责任意识的同时, 学校亦需要有自我评估的勇气和不断自我完善的能力。学校通过自我评估可以更清楚地了解自身的状况、了解整体的优点和缺点, 协助学校制定短期、中期和长期的发展策略, 促使学校不断改进和完善。唯有权力、责任与能力的有机结合才是学校转变为学习型组织和实现可持续发展的动力和途径。



### 参考文献

1. 李子建(1999). 学校改革与二十一世纪香港特区教育. 香港 香港教育研究所.
2. 谢少华(2002). 权力下放与课程政策变革:澳大利亚经验与启示. 广州: 中山大学出版社.
3. 郑燕祥 2004 . 学校效能与校本管理 一种发展的机制. 上海:上海教育出版社.
4. 吴清山, 黄美芳, 徐纬平 2002 . 教育绩效责任研究. 台北: 高等教育出版社.
5. 吴清山 2001 . 教育发展研究. 台北: 元照出版有限公司.
6. 吴清山 2000 . 学校绩效责任的理念与策略[J]. 学校行政, (6):3-13.
7. 彭新强 2003 . 香港学校质素保证机制的发展. 教学与管理, 4:11-15.
8. 彭新强 2004 . 学校自我评估与组织变革. 香港 香港教育研究所.
9. 赵志成 2004 . 学校自我评估与专业自主. 香港 香港教育研究所.
10. 卢乃桂, 黎万红 2004 . 全球化情景下的权力下放与教育改革 中国内地中央政府、地方政府及学校角色的探讨.
11. 邬志辉 2004 . 教育全球化——中国的视点与问题. 上海:华东师范大学出版社.
12. [加]大卫·杰弗里·史密斯著, 郭洋生译 2000 . 全球化与后现代教育学. 北京 教育科学出版社.
13. Elliott, J., Ysseldyke, J., Thurlow, M., & Erikson, R. (1998). What about assessment and accountability? *Teacher Exceptional Children*, 20-27.
14. Fullan, M. (1991). *The new meaning of educational change*(2<sup>nd</sup> ed.). New York: Teachers College Press.
15. Ginsberg, R. & Berry, B. (1998). The capability for enhancing accountability. *Educational Policy*, 12, 48-66.
16. Hanson, E.M. (1998). Strategies of educational decentralization: Key questions and core issues. *Journal of Educational Administration*, 36(2), 111-128.
17. Hawkins, J.N. (2000). Centralization, decentralization, recentralization: Educational reform in China. *Journal of Educational Administration*, 38(5), 442-454.
18. Held, D., McGrew, A. G., Goldblatt, D., & Pettaton, J. (1999). *Global transformations: Politics, economics and culture*. Stanford: Stanford University Press.
19. MacBeath, J. (1999). *School Must Speak for Themselves*. London, Routledge.

20. MacBeath, J., Jakobsen, L., Meuret, D., & Schratz, M. (2000). *Self-evaluation in European schools: A story of change*. London; New York: Routledge/Falmer.
21. Macpherson . R.J.S(1996). *Educative accountability: Theory, Practice, Policy and Research in Educational Administration*. Oxford, OH: Pergamon.
22. Murphy, J., & Adams, J.E., Jr. (1998). Reforming America's schools 1980-2000. *Journal of Educational Administration*, 36(5), 426-444.
23. Nevo, D. (1995). *School-Based Evaluation: A Dialogue for School Improvement*. Oxford, Pergamon.
24. *How good is our school? Self-evaluation using performance indicators*. Edinburgh: The Scottish Office of Education and Industry Department.