

表現指標與質素保證

彭新強

香港中文大學教育行政與政策學系

香港學校教育質素的改革剛剛開始，我們需要一個外在的監察系統（學校教育質素保證視學組）和一系列的表現指標來評核學校教育的現況及指示未來的發展。筆者希望透過這篇文章，介紹表現指標與質素保證的關係。文章會論述表現指標的來源、功用、分類和特徵，亦會詳細說明表現指標在教育質素保證中的限制性，好使大家利用表現指標改進學校時，可以取長補短。筆者亦對香港教育的現況進行反思，並認為香港優質學校教育的發展應是建基於學校自我完善的能力，而外控式的質素監察應可逐漸退減。

表現指標是源自工業中的質素管理，主要是用來監察 (monitoring) 組織的發展 (development) 和建立問責制度 (accountability)。同樣地，學校教育的表現指標具有監察質素、發展學校和建立教育問責制度之功用。表現指標是必須經過適當的發展程序，當建立了信度和效度，就可恆常地監察學校表現，保證教育質素。

質素監察

無論是工業或商業的機構，都會利用一些表現指標來監察產品和服務的質素。「品質控制」(quality control) 是傳統的質素監察方法，而現代的管理學則主張以「品質管理」(quality management) 的方法來保證質素 (Cuttance, 1994)。

品質控制

在傳統上，保證教育質素的一般方法都是依靠「品質控制」。品質控制的核心理念是傾向輸入的控制 (input oriented) 及傾向品質的檢驗 (inspection oriented)。質素監察的主要目的，不是「保證」產品的質素，而是「控制」產品的質素，以及為檢驗合格的產品蓋印。在中央集權強化的教育系統裏，保證教育質素的方法都是依賴品質控制，方法包括：(1) 在整個政策層面測試及檢驗學生的水準 (如香港的學能測驗，中學會考和高級程度考試等) 和 (2) 建立專職的視學制度，派視學官員到學校評核教育水準和學生表現，保證學校「產品」(即學生) 的「品質」符合要求，否則就需要加工再造 (再教育) 或被淘汰。

品質管理

品質管理的理念是透過在生產過程中引入適當的管理程序，用監察的方法來保持程序正常運作，藉此保證質素。品質管理有以下的部分：清晰的目標 (aims) 和工作計劃 (plan)，周詳的實施策略 (strategy)，仔細的查核程序 (audit) 和完善的檢討制度 (review) 等 (Cuttance, 1995)。

品質管理的原理有以下的特徵：

1. 為了提高效能，整個品質管理系統都滲透在每天的工作實務當中。
2. 質素保證是檢驗和評估組織 (工廠或學校) 內每一工作環節，從而直接監察產品輸出時的品質。
3. 品質管理的監察系統經常評核工作的進度，如果工序或進度出現了問題，便會採取適當的行動來補救錯誤。
4. 最重要的是，監察系統是簡單的及透明度高，以便於觀察和監控品質。

整個系統就稱之謂「品質管理系統」。這系統主要是利用嚴謹的監察來檢查工作中每一個會直接影響產品質素的過程，藉此保證產品輸出時的質素。

權力下放與質素保證

如教育當局將權力分散或下放至學校，它就需要用「品質管理」的原理來保證教育質素，因為在一個權力下放的學校制度裏，通常都沒有足夠的人力資源來進行「品質控制」，檢查每一個產品（學生）的質素。品質管理不只是注重「輸入」的控制，而是更注重「過程」及「輸出」的管理。

在權力下放的系統裏，品質管理的步驟都是依靠「查核」(audit) 和「檢討」(review) 的方法來監控產品的質素。「查核」是檢查生產過程中的每一步驟，「檢討」是宏觀地對現況作出評估。「查核」是透過利用監察系統內所需要的資料——系統化的表現指標，查看工序是否有失誤，監察生產過程和保證產品的質素。「檢討」是將從查核程序所得的資料作宏觀分析，從而作出結論和前瞻性的建議。「查核」和「檢討」在學校提供優質教育的每一個階段或環節上都是十分重要，亦是管理教育質素時的基本步驟。

香港自1991年開始推行「學校管理新指施」，其目的是將權力由中央下放至邊沿，由教育署下放至學校（彭新強，1997）。當香港的學校管理採用校本管理模式時，就需要以「品質管理」來保證教育質素。其中有三個原因：

- (1) 利用「品質管理」建立問責制度。學校不單只要向家長和學生提供優質教育，亦要向政府和公眾交待，保證教育產出的質素，證明納稅人所使用的金錢是「物有所值」。
- (2) 單是強調「顧客為主」的問責制度，不能夠反映學校是否提供優質的教育。
- (3) 「品質管理」注重學校教育在每一個階段和環節上都進行檢討，使學校不斷的進步及自我完善。

品質管理主要的步驟是不斷地監察工作進度、檢查過程的效能和保證輸出的質素，當中每個步驟都必須利用表現指標來協助。

表現指標與質素保證

在北美的教育系統裏，「表現指標」(performance indicators) 是用來表示教育產出的質素，而「教育指標」(education indicators) 是用來表示教育過程的質素。在英國和澳洲，「教育指標」及「表現指標」並沒有分別，亦互相歸類。在香港，《教統會第七號報告書》內的用語是「質素指標」，並強調質素指標應該由教育目標轉化而成，用來量度和監察學校的表現和學生在各個主要範疇的增值表現(教育統籌委員會，1997)。

教育的表現指標大致上可有以下三種功能：保證質素(quality assurance)、協助學校發展(development)及建立問責制度(accountability)(Singh, 1990; Scottish Office, 1996)。在學校教育裏，制定一系列的表現指標，亦有助於解決教育上一些疑難，如評估教育改革的影響、解釋一些變革的條件和因素、釐清教育目標、激勵努力及集中資源運用、監察教育水準和發展趨勢、和預測將來情境的變化等(Cuttance, 1994; Bonnet, 1996)。

學校改進與表現指標

將品質管理的基本理念應用於學校教育時，質素保證是強調學校的改進(improvement)，變革應是持續的、漸進的，不應是急速和大刀闊斧的革新(innovation)(Pang, 1998a)。持續及漸進的改進是需要有監察系統不斷的評核，檢查學校是否朝著目標而進發。成功的監察系統有兩個主要的特徵：(1)以服務對象為取向及(2)擁有系統化的自我完善計劃。

如果我們想利用監察系統取得的資料，來影響行政決策者的觀感和決定，以服務對象(顧客)為取向的品質管理是十分重要的。服務對象取向的監察系統容許服務對象(學生和家長)在收集策略性的資料時有充分的參與(Hopkins & Leask, 1989)。

監察系統注重不斷利用一些指標來監察表現，亦會按評估的結果，不斷在日常運作中作出修訂，配合環境需要，自我完善。這系統

需要一些可靠的，能反映現狀的動態資料作決策之用。決策者所需要的動態資料是經常性及不斷更新的。我們稱這些能反映表現的動態資料為「表現指標」。

表現指標容許決策者，按環境的轉變而即時作出策略性的行動。資料會每月每年不斷累積，豐富的資料有助於發掘重點發展的範圍和項目。追縱性的資料亦有助學校比較過去和現在的表現，了解問題所在，即時作出修正行動。

在學校不斷的改進過程當中，監控系統和表現指標最主要的作用，是指示需要優先處理的教育範圍和項目，及提供適當的資料予採取跟進行動時參考。長遠而言，監控系統和表現指標，能指示整個學校體系，如何面對外在環境的變化時而作出反應，能指示學校的員工，在處理內在的困難時應怎樣應變。

表現指標的功用

學校的表現孰優孰劣，其中一個評估方法，是評核學校是否可以按原來既定的目標而努力，以及量度學校達致目標的程度。校長和老師應深切了解，他們正在為甚麼而努力，有甚麼因素令努力有或沒有白費，有甚麼因素令目標按時完成，令學校邁向成功。

表現指標的作用就是反映學校各方面表現的程度。每項表現指標所量度的範圍不可以太闊而流於抽象及難以捉摸，又不可以太過狹窄而流於片面和分割(Williamson, Tymms, & Haddow, 1992)。表現指標在學校改進過程中的主要作用，是使學校辨識教育的重要範疇，確立評估教育質素的原則，發掘學校教育需要深入探究的範圍，公平地、中肯地反映學校各方面的表現，反映學校的強項和弱點，從而作出跟進行動。

表現指標的分類

按不同的原則，表現指標的分類都會不同，如「輸入指標」、「過程指

標」和「產出指標」。但簡單來說，表現指標大概可分為兩類：「量化指標」(quantitative indicators) 和「質化指標」(qualitative indicators) (Scottish Office, 1993)。量化指標是指能夠用數字來量度的變項 (variables)，如公開試成績和合格率 (Fitz-Gibbon, 1996)、學生出席率和逃學率、師生比例、家長參與學校活動的頻率、學生在學科上的增埶表現和學校行政管理的取向 (Pang, 1998b) 等。質化指標是指一些難以用數字來表達，又難以捉摸的表現。經觀察及評估後，表達質化指標的方式是用豐富的文字來描述觀察者對質素的觀感 (Scottish Office, 1992)，如課室氣氛、學校文化、組織文化、質素文化、師生關係、教師關係、學生的需要和學校與家庭的夥伴關係等。

量化指標與質化指標各有長處和缺點。同一個變項，如師生關係、課室氣氛、學校生活質素 (Pang, 1999a, 1999b) 和組織文化 (Pang, 1998c, 1998d) 等，同時也可以有量化和質化的指標。所以量化指標和質化指標應可共同使用，各自發揮長處，互相補足對方的缺點。

表現指標的特徵

表現指標應具備以下的特徵 (Scottish Office, 1993)：

1. 重要性 —— 指標應能指出學校表現問題癥結所在，校長及教師能隨即展開跟進工作。
2. 效度 —— 指標應可量度想要量度的範疇和範圍。
3. 可行性 —— 指標應是易於控制，收集的資料是在時間、資源和能力許可的情況之下進行，而又不影響學校日常運作。
4. 比較性 —— 指標應在不同的環境和不同的時間下，意思都是不變，方便於追縱研究及比較學校之間的分別。
5. 清晰程度 —— 指標應易於明白和接受。
6. 客觀性 —— 指標應在不同用家使用之下，也能發揮相同的功能。

表現指標的限制性

表現指標的理念源自管理學的科學管理原理 (Principle of Scientific Management)。這些原理的始創者是Frederick Taylor (1911)，他在工廠進行一項「時間與動作的研究」(time-and-motion study)。他利用一個「秒表」來計算工廠員工的工作程序，核算他們的動作，研究怎樣可以提高工作效率和促進生產力。但學校並不是一間工廠或商業組織，將工業或商業的原理運用於教育質素的管理，自有其缺點，利用表現指標來保證教育質素，亦有其限制。當在學校使用表現指標來監察時，我們必須按其限制作出相對的調整，補救其弱點。

質素保證的方法，是要找出「學校的效能」和一些「可量度的改進範圍」，其手段是透過蒐集多方面的資料，並將這些資料聚合成表現指標，追縱學校的發展及規劃未來。

表現指標在保證教育質素自有其積極的功用，筆者在以下段落嘗試探討一些表現指標的弊病和限制性 (Singh, 1990; Bogue & Saunders, 1992; Bramley, 1995; Husen, 1996; McEwen, 1996; Ralph, 1996)，以及給讀者建議一些跟進措施，好使大家應用表現指標於學校改進時，可以取長補短。簡單來說，學校在使用表現指標時，亦應考慮到其弱點，及早採取補救措施，好使學校的改進工作不斷發展。

表現指標的限制	相應的補救措施
1. 表現指標是由多方面資料聚合而成的數據，這些綜合性的數據會將教育中的差異現象和問題隱藏起來，引致有極端表現的學生 (outliers) 得不到照顧。	故學校在分析數據時，不應只停留在宏觀的層面，如學校的層面、級的層面和班的層面，更應顧及個別學生的表現，追蹤其成長過程，以及時採取相應的輔導工作。
2. 表現指標不能預測學校的發展趨勢，準確性很弱。因為學校的發展受到很多內在和外環境的因素影響，表現指標所顯示的現象，並不能預計這些因素影響的出現。	這是一般預測工作 (forecasting) 所遇到的問題。因現實環境十分複雜，而預測工作多在理論層面上將複雜的因素簡單化，或控制其餘的因素，引致預測準確性低的弱點。雖然表現指標不能預測將來，惟具系統化、全面性的表現指標可以如實反映學校的現狀，讓學校考慮如何規劃將來的發展。

表現指標的限制	相應的補救措施
3. 表現指標不能反映教育現象的因果關係。教育的因果關係非常複雜，表現指標只能顯示現存問題的所在及需要跟進的地方。	所以表現指標的功用，在短期性的規劃較大，在中/長期性的規劃有較大的限制。惟學校必須認識到，若沒有表現指標的資料作為參考和撰寫週年計劃書的憑據，學校的發展規劃工作就更困難。
4. 表現指標本身只是一項工具。它在保證學校教育質素的過程中，需要有教育理論的支持，沒有適當理論作依據，質素保證就會失去方向。	所以，在制定表現指標時，應作嚴謹的翻查文獻工作，以及組織教育理論架構，提高表現指標的實用性。
5. 表現指標的量度，並不一定能有效地達到所需要量度的要求，因為表現指標所量度的，不單只反映學校的表現，亦包括了很多學校以外及一些不能控制的因素。	因此，學校在行政決策時，不應簡單全憑表現指標的數據，亦應有抽象的思維，將表現指標數據與校外和校內環境的因素綜合分析，找出因素間的複雜關係。
6. 表現指標只能量度表面的現象，不能觸及學校深層的價值觀和文化。深層的價值觀和文化，是需要評核者在學校內觀察或生活一段頗長的時間，才可發現。	在分析表現指標數據或推斷表現結果時，學校應讓全體教師一起參與，因為他們才深切了解學校的文化、價值觀和習慣。
7. 表現指標的量度存在著以偏蓋全的危險。因每項表現指標只能量度複雜現象的片面。	在證實學校的表現時，應進行多方面的量度，並比較多項表現指標，互相引證 (triangulation)，減低錯誤判斷的機會。
8. 單一次或個別獨立的表現指標量度，並不能核算學校或學生的增值表現。	若要核算增值表現，要用上連續多次的表現指標量度，資料應每年積累。若能用上三至五年的追蹤數據，增值指標的準確性會大為提高。
9. 每人對表現指標所量度的「效能」和「教育質素」都可能有不同的定義。	學校應增強溝通，促進員工在工作上的認識，互相交流對教育的理念和觀點，戮力尋求共識，爭取認同。
10. 表現指標的應用是向學校問責，部份員工會對表現指標有抗拒感，在意見調查中提供不實資料，保護自己，誤導評核結果。	學校應持公平、公開、民主的態度，鼓勵員工積極參與自我評估。自我估評的作用主要是協助學校、教師和學生不斷改進。表現指標應發揮其發展性評估 (formative evaluation) 的功能而多於總結性評估 (summative evaluation) 的功能。

表現指標的限制	相應的補救措施
11. 為應付總體視學的要求，學校只集中發展一些能滿足質素保證視學組所重視的表現指標，力求在某些表現達到指標、完美視學報告，形成顧此失彼。	學校應認識質素保證視學組的功能，它的主要作用是協助學校發展 (development) 和發揮質素監察 (accountability) 的角色，以及作為校外的組織給予學校一些客觀和公平的學校發展意見。
12. 當表現指標在學校的教育質素監控系統中被廣泛地利用，當表現指標的效應加強時，其他問責模式的發展會受到阻礙，如專業問責模式和顧客/市場問責模式等。	表現指標應是只作為參考之用，學校要認識其限制。學校應秉承本身的目標、價值和理想，提升教師的專業精神、提高教育水準，滿足學生、家長、僱主和社會各階層人士對教育的期望。

前文已經討論過表現指標的原理和使用，表現指標的理念乃沿自工業和商業的管理，主要作用是監察產品和服務的質素。表現指標的思想範式 (paradigm) 更源自科學管理原理 (principles of scientific management)，以微觀核算的方式來提高組織的效能和服務的質素。科學管理原理乃管理科學的始祖，它的原理由始至今仍然應用在組織的管理當中，亦發揮著積極正面的作用。表現指標的應用實是科學管理的另一體現。但科學管理原理的弱點亦早為人詬病，因科學管理原理不能全然為組織帶來效能和質素的提升，科學管理最大的弱點是過分側重理性的分析和決策及分工過分專門化。用科學原理來管理一所組織，完全忽略了人在工作上的需要，忽略了組織如何激勵員工的因素。雖然組織管理趨向科學化 (如應用表現指標於質素管理)，組織的效能和產品的質素未必會得到提升。因科學管理原理的不完善，管理學在後期發展出不同的支派，如人力資源、組織文化、組織政治及其他管理學觀點 (Lakomski & Evers, 1995)。學校應用表現指標來保證學校教育質素時，必須認識到其原理只是眾多組織管理學中其中的一種方法，學校應因人、時、地靈活應用各種管理學原理於學校教育質素保證當中。若學校過分倚重表現指標在質素保證的功能，會控制不了其弱點，最終損害教育質素。

香港學校教育表現指標體系

《教統會第七號報告書》建議在學校體系內，用雙管齊下的方法保證教育質素，校外的質素保證以「質素保證視學組」的總體視學來施行，而校內的質素保證則以「學校自我評估」來實施。

《第七號報告書》亦要求學校在短時間內，制定一套既全面又能夠量度各方面表現的指標，這是不可行，也不切實際的。要制定完善的產出指標，量度學校在各方面的表現，必須作出試驗。

香港學校教育質素的改革剛剛開始，我們需要一個外在的監察系統（質素保證視學組）和一系列的表現指標來評核學校教育的現況，以及指示未來的發展。教育署於1998年發表了系統化的中/小學的表現指標，用以收集策略性的學校資料，發揮問責，保證質素和促進教育發展。

教育署1998年發表了兩套表現指標，分別量度小學和中學的教育質素（教育署，1998a，1998b）。當中共包括4個範疇和17個範圍。而17個範圍當中，小學的表現指標的重點共有43個，而中學亦有44個重點，每個重點內再分出一至多項不等的內容。經由質素保證視學組到小學查核的質素指標的內容共有114項，到中學查核的質素指標的內容共有116項（見表一）。

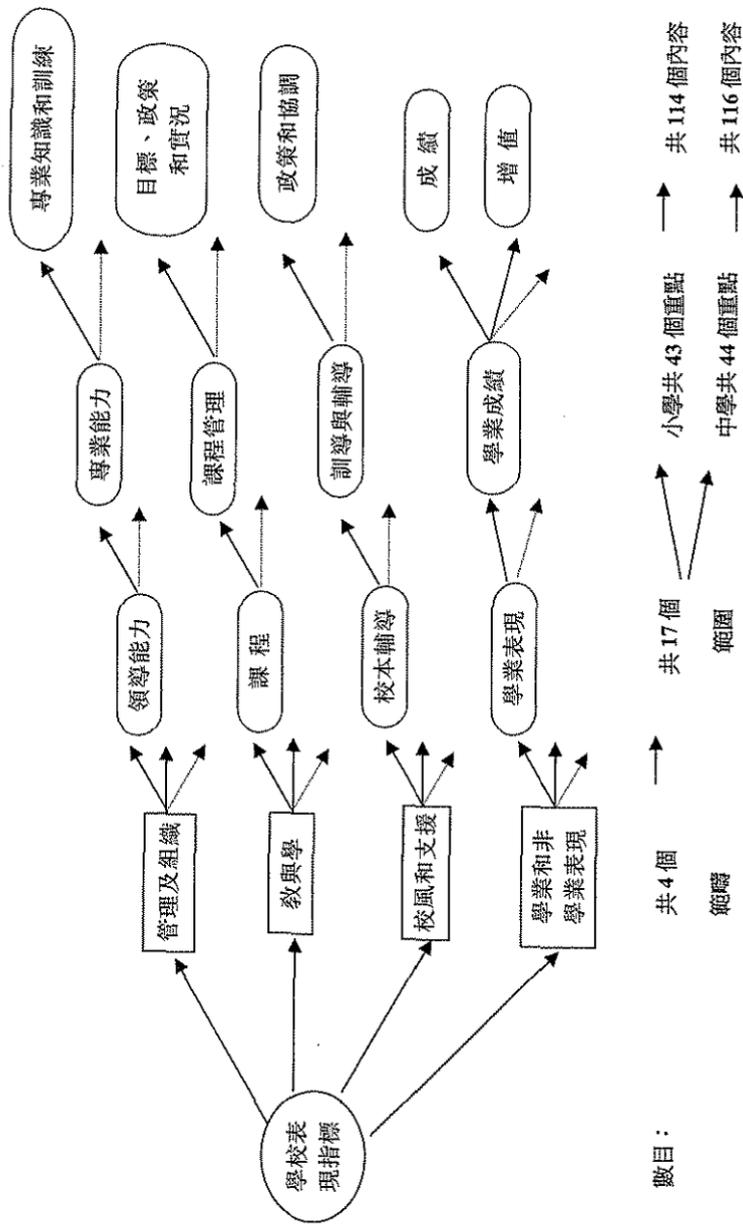
表一 學校質素指標的類別和數目

	範疇	範圍	重點	內容
小學	4	17	43	114
中學	4	17	44	116

兩套分別在小學和中學所採用的表現指標是完全一樣的，唯一的分別是，中學的表現指標多了一個「職業輔導」的重點及「職業輔導資源」和「計劃和服務」兩個的內容。有關學校表現指標體系的結構請參看圖一。有關中/小學表現指標的內容請參看由教育署1998年發表的《香港中學表現指標》及《香港小學表現指標》小冊子。

但細看之下，這兩本小冊子只是介紹指標體系的結構，其範疇、

圖一 香港中/小學校表現指標結構圖



重點、內容、關注項目和資料來源，均鉅細無遺，可惜，卻並未交待指標的實質內容、怎樣量度和準則是甚麼。我們所選取的表現指標夠完備嗎？跟外國經驗比較又如何？「質素保證視學組」或學校怎可以操控這麼多的表現指標呢？

故此，筆者嘗試比較蘇格蘭、澳洲新南威爾斯省和香港的表現指標體系。蘇格蘭在八十年代開始其質素保證體系 (Scottish Office, 1996)，而澳洲新南威爾斯省是在九十年代初開始 (Department of School Education, 1995)，而我們是剛剛開始 (教育統籌委員會, 1997)。香港的表現指標體系，很大程度上借鑑了英國和澳洲的經驗，亦由於各體系都是強調總體視學，評核學校的覆蓋面非常廣泛，所以表現指標的選擇並沒有太大的差異。三個地方的表現指標體系詳列於表二，其比較列於表三。大體上，三個指標系統都強調學校要在以下範圍內進行量度：(i) 課程、(ii) 學業成績、(iii) 教與學、(iv) 對各類學生的支援、(v) 學校之校風、氣氛和文化、(vi) 管理、組織和領導、(vii) 學校與家庭之協作、(viii) 教師發展和考績和 (ix) 學校自我評估和發展規劃等。當中有唯一顯著的差異是這樣的，澳洲新南威爾斯省較為注重教育的提供是否可以達成學童的平等機會和促進社會公義。

表二 蘇格蘭、澳洲新南威爾斯省和香港的表現指標體系

蘇格蘭	澳洲新南威爾斯省	香港
1. 課程	1. 教與學	1. 管理與組織
<ul style="list-style-type: none"> • 課程結構 • 課程質素 • 教學計劃質素 	<ul style="list-style-type: none"> • 教學環境 • 課程的提供 • 教學的實踐 • 學生學習的情況 • 關係與溝通 • 家庭與學校的協作 	<ul style="list-style-type: none"> • 領導 • 規劃與行政 • 教職員管理 • 財務管理 • 資源和設備 • 自我評估
2. 成就	2. 管理與組織	2. 教與學
<ul style="list-style-type: none"> • 課程的成就 • 公開試的成就 • 整體的學業成就 	<ul style="list-style-type: none"> • 遠象與規劃 • 各科層的領導效能 • 溝通與決策 • 人事管理 	<ul style="list-style-type: none"> • 課程 • 課室教學 • 學生學習 • 教學評估

蘇格蘭	澳洲新南威爾斯省	香港
	<ul style="list-style-type: none"> • 學校事務管理 • 課程管理 • 資源管理 • 家長與社區 • 評估與回顧 	
<p>3. 教與學</p> <ul style="list-style-type: none"> • 教學過程的質素 • 學生學習的質素 • 切合學生需要的程度 • 教學評估 • 學校家庭之溝通 	<p>3. 校風與文化</p> <ul style="list-style-type: none"> • 民主風氣 • 價值和信念 • 對學習產出的期望 • 群朋關係 • 文化差異 • 領導和管理 • 學習環境 	<p>3. 對學生和校風的支援</p> <ul style="list-style-type: none"> • 輔導設施 • 個人、社群和文化的發展 • 特殊學生教育需要的支援 • 與家長和社區的聯繫 • 學校氣氛
<p>4. 對學生的支援</p> <ul style="list-style-type: none"> • 輔導支援 • 個人與社群發展 • 課程與職業輔導的質素 • 學習支援的效能 • 特殊教育需要的切合 • 特殊教育需要的調配 	<p>4. 平等機會和社會公義</p> <ul style="list-style-type: none"> • 行政和組織 • 機會和參與 • 融合課程 • 學校環境的支援 	<p>4. 學業和成就</p> <ul style="list-style-type: none"> • 學業成績 • 非學業的成就
<p>5. 校風</p> <ul style="list-style-type: none"> • 校風 • 家教會的協作 • 與其他組織的聯繫，如社區、僱主等 		
<p>6. 教育資源</p> <ul style="list-style-type: none"> • 設備的提供 • 財政資源的提供 • 資源、空間的組織和用途 • 人力資源的提供 • 運用人力資源的效能 • 教職員發展和考績 • 資源運用的管理 		
<p>7. 管理、領導和質素保證</p> <ul style="list-style-type: none"> • 自我評估 • 學校發展計劃 • 發展計劃的實施 • 領導效能 • 中層管理人員的效能 		

表三 蘇格蘭、澳洲新南威爾斯省和香港的表現指標體系之比較

範圍	蘇格蘭	澳洲新南威爾斯省	香港
1. 課程	✓	✓	✓
2. 學業和成就	✓	✓	✓
3. 教與學	✓	✓	✓
4. 對學生的支援	✓	✓	✓
5. 校風、氣氛和文化	✓	✓	✓
6. 管理、組織和領導	✓	✓	✓
7. 學校和家庭的協作	✓	✓	✓
8. 教職員發展和考績	✓	✓	✓
9. 自我評估與學校發展規劃	✓	✓	✓
10. 平等機會和社會公義	—	✓	—

表二及表三資料來源：Scottish Office (1996)，Cuttance (1994)，教育署 (1998a, 1998b)。

因香港的監察系統和表現指標，都是參考了英國和澳洲的經驗而成，所以大體上沒有很大分別。但礙於不同國家的文化背景，香港教育制度有其顯著的特色，香港所採用的表現指標亦需要長時間、不斷重覆的測試，才可以建立其可信度 (reliability) 和有效度 (validity)。

表現指標只是一種量度教育質素的工具，我們選取甚麼教育目標，需要有其可量度的指標配合，這亦決定了我們學生的質素。

綜觀香港的現況，無論是質素保證視學組進行總體視學，或是學校自我評估，現時還未有一套具有可信度、有效度和廣泛被接受的表現指標工具。因為未有這些量度工具，學校之間的表現就不能客觀地比較。在不久的未來，發展一套簡單、有效、可靠、系統化，以及廣泛被接受的表現指標工具，供質素保證視學組和學校自我評估使用，是當務之急，刻不容緩。

對現況的反思

香港優質學校教育的發展剛剛起步，我們需要不斷檢討情勢，配合實際情況的發展。以下是筆者對教育現況的一些觀察和建議，希望與各同工分享和交流。

1. 《教統會第七號報告書》建議香港所有學校在2000年前，在「學校管理新措施」的精神下實踐校本管理，筆者對此建議的進度實不樂觀。由1991年至1998年，只得為數三分之一的學校實踐了「學校管理新措施」（彭新強，1999），在餘下兩年的日子，政府有何機制使這計劃達到目標呢？

或許，當質素保證視學組到學校視學時會發現，大部分學校仍未有實踐校本管理、未有正式的考績制度等，而質素保證視學組的主要建議，也只是在這些方面提出一些催迫，不會有很多其他較實質的建議，直接浪費了質素保證視學組的人力和資源。

進一步的建議：應透過一些機制，促使餘下未實踐校本管理的學校於2000前按計劃進行，才由質素保證視學組到校進行總體視學，查核學校實踐校本管理的進度和成效，提出實質建議和改善範圍。這才可加速學校改革的發展，亦可增強質素保證視學組的功能。

2. 《教統會第七號報告書》建議用雙管齊下的方法來保證教育質素，一方面建立校外質素保證機制，另一方面制訂校內質素保證措施。校外的質素保證以「質素保證視學組」的總體視學來施行，而校內質素保證以「學校自我評估」來實施。總體視學可透過表現指標的量度，反映學校的複雜性，而校內評估可幫助學校找出自己要改進的範圍。

綜觀香港學校的現況，大部分學校自我評估的能力很差，這意味著學校自我完善和改進的潛能未得到發揮。雖經質素保證視學組的總體視學，檢討了學校的優點和缺點，但在往後數年的改進計劃當中，學校亦未必能夠好好掌握自我完善的方法。

進一步的建議：學校員工應先接受培訓，加強學校自我評估的能力。當學校可以充分了解自己的長處和弱點，和掌握改進的方法，再由質素保證視學組到校進行總體視學，互相配合，發揮較大效果。

3. 《第七號報告書》要求學校在短時間內，制定一套既全面又能量度各方面表現的指標，這是不可行也不切實際的。要制定完善的產出指

標，量度學校在各方面的增值表現，必須作出試驗。教育署1998年發表了兩套表現指標，分別量度小學和中學的教育質素。經由質素保證視學組到小學查核的質素指標的內容共有114項，到中學查核的質素指標的內容共有116項。

筆者認為這兩套的表現指標，實質上只是質素指標的範圍，並不是指標量度的工具和準則。按現況來說，在質素保證體系內亦未有完備的、具有效度和可信度、以及受到廣泛接受的表現指標工具，故質素保證視學組難以客觀地比較學校的質素，而學校自我評估亦難以施行。筆者相信，質素保證視學組到學校進行總體視學時，要同時操控那麼多項的表現指標和處理他們之間的關係，是十分困難的，如要求學校利用114-116項的表現指標內容來作自我評估，亦不切實際。

進一步的建議：工欲善其事、必先利其器。當務之急，是先發展一套可信性高、可靠度高、被廣泛接受的表現指標工具，以及限制表現指標的數目。當這些工具完備後，才全面推行總體視學和校內評估，便會有較佳的發展。

4. 香港優質學校教育發展的長遠策略，應是全面推行校內評估，並取締總體視學，或將總體視學處於較次要之位。這建議是基於以下各原因：
 - (i) 因為當質素保證視學的影響越強，學校的校政決策自由度就越少，自我更新的能力就會越低，專業問責的意識亦越薄弱。
 - (ii) 當總體視學的建議越是仔細詳盡，學校可以發揮的空間和老師參與校政發展的機會就越少，亦加強了學校的依賴性及削弱其自主性。
 - (iii) 當我們找到一個廣泛被接受的表現指標體系時，這表現指標體系的效應會使學校的運作模式趨向單一化，減少學校的特色和阻礙多元化的發展。
 - (iv) 外控的總體視學模式的一項基本假設是這樣的：一班位居中央決策的專家，擁有一套最佳的學校運作模式，如學校按他們的建議施行改革，學校才可得到進步。這個假設基本上是錯誤

的。在文獻中可以找到很多例子，成功的學校教育改革不是由上而下的，事實上，是由於學校擁有不斷自我完善的精神和計劃。

- (v) 當過分依賴利用校外監察和總體視學來管理學校，學校行政者和教師會失卻教育領導的角色和減少專業發展的機會。

總括來說，教育當局應及早 (i) 建立適當的機制，務使所有學校於2000年前能夠實踐校本管理；(ii) 發展一套有效、可靠、廣泛被接受的表現指標體系及工具；和 (iii) 提供更多支援和培訓課程，提高學校自我評估的能力。當這三項措施較完備時，質素保證視學組的質素監察效果才會發揮。長遠而言，香港優質學校教育的發展，應是建基於學校自我完善的能力，而外控式的質素監察應可逐漸退減。

參考文獻

- 教育統籌委員會(1997)。《第七號報告書：優質學校教育》。香港：香港政府印務局。
- 教育署(1998a)。《學校教育質素保證：表現指標(小學)》。香港：教育署。
- 教育署(1998b)。《學校教育質素保證：表現指標(中學)》。香港：教育署。
- 彭新強(1997)。〈香港學校的管理改革：問責制度的重整〉。《教育學報》，第25期第1卷，頁25-44。
- 彭新強(1999)。《香港學校管理改革：回顧與展望》(教育政策研討系列之二十二)。香港：香港中文大學教育學院、香港教育研究所。
- Bogue, E. G., & Saunders, R. L. (1992). *The evidence of quality*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Bonnet, G. (1996). Effects of evaluation procedures on educational policy decisions in France. *International Journal of Educational Research*, 25, 249-256.
- Bramley, G. (1995). *School performance indicators and school effectiveness: The conceptions and the critiques*. Wolverhampton: University of Wolverhampton.
- Cuttance, P. F. (1994). Monitoring educational quality through performance indicators for school practice. *School Effectiveness and School Improvement*, 5 (2), 101-126.
- Cuttance, P. F. (1995). An evaluation of quality management and quality assurance systems for schools. *Cambridge Journal of Education*, 25(1), 97-108.
- Department of School Education. (1995). *Quality assurance school reviews: Principles and process*. NSW: Department of School Education.

- Fitz-Gibbon, C. T. (1996). Official indicators systems in the U.K.: Examinations and inspections. *International Journal of Educational Research*, 25, 239–247.
- Hopkins, D., & Leask, M. (1989). Performance indicators and school improvement. *School Organization*, 9(1), 3–26.
- Husen, T. (1996). Lessons from the IEA studies. *International Journal of Educational Research*, 25, 207–218.
- Lakowski, G., & Evers, C. W. (1995). Theory in educational administration. In C. W. Evers & J. D. Chapman (Eds.), *Educational administration: An Australian perspective* (pp. 1–17). Sydney: Allen and Unwin.
- McEwen, N. (1996). Student outcome indicators in Canada: Uses, issues and solutions. *International Journal of Educational Research*, 25, 219–229.
- Pang, N. S. K. (1998a). Should quality school education be a kaizen (improvement) or an innovation? *International Journal of Educational Reform*, 7(1), 1–11.
- Pang, N. S. K. (1998b). The binding forces that hold school organizations together. *Journal of Educational Administration*, 36(3&4), 314–333.
- Pang, N. S. K. (1998c). Organizational values and cultures of secondary schools in Hong Kong. *Canadian and International Education*, 27(2), 59–84.
- Pang, N. S. K. (1998d). Managerial practices in Hong Kong primary schools. *Journal of Basic Education*, 8(1), Winter, 21–42.
- Pang, N. S. K. (1999a). Students' quality of school life in Band 5 schools. *Asian Journal of Counseling*, 6(1), 79–106.
- Pang, N. S. K. (1999b). Students' perceptions of quality of school life in Hong Kong primary schools. *Educational Research Journal*, 14(1), 49–71.
- Ralph, J. (1996). Issues in the development of national educational indicators in the United States. *International Journal of Educational Research*, 25, 231–238.
- Scottish Office. (1992). *Qualitative performance indicators for school effectiveness and school improvement: The Scottish experience*. Edinburgh: HM Inspectors of Schools, Scottish Office of Education Department.
- Scottish Office. (1993). *Quality assurance in education: Plans, targets and performance indicators and current Issues*. Edinburgh: HM Inspectors of Schools, Scottish Office of Education Department. (ERIC Document Reproduction Service No. ED 359 6705)
- Scottish Office. (1996). *How good is our school? Self-evaluation using performance indicators*. Edinburgh: The Scottish Office of Education and Industry Department.
- Singh, M. G. (1990). *Performance indicators in education*. Victoria: Deakin University.
- Taylor, F. W. (1911). *The principles of scientific management*. New York: Norton.
- Williamson, J., Tymms, P., & Haddow, M. (1992). ALIS through the looking glass: Changing perceptions of performance indicators. *Educational Management and Administration*, 20(3), 179–188.

Performance Indicators and Quality Assurance

PANG Sun Keung, Nicholas

Abstract

We are just at the outset of reforming the quality of school education in Hong Kong. The Education Commission Report No. 7 recommends that the quality of school education should be assured by a two-pronged strategy: external monitoring through the implementation of whole school inspections by the Quality Assurance Inspectorate and internal school self-evaluation. The performance of schools will be audited against sets of indicators prescribed by the Education Department. This paper depicts generally the origin, functions, classification and characteristics of the performance indicators (PIs) and specifically the advantages and disadvantages of using the PIs in assuring the quality of school education. The recent educational development in Hong Kong is also reviewed. The author concludes that the quality of school education in Hong Kong should be promoted through an internal assurance mechanism (school self-evaluation) rather than an external monitoring system (whole school inspections) in the long run.