

# 校董會改革對資助學校的衝擊和挑戰

彭新強

香港中文大學教育行政與政策學系

本文嘗試探討香港學校管理改革在世紀末的發展，並檢討其成效。筆者認為，香港學校管理改革在新紀元的發展應首先檢討辦學團體的角色、校董會的結構和運作，以促進校長、教師和家長在校本管理方面的專業發展。筆者希望，香港學校管理體制內的有關人士，能以學生的福祉為依歸，將學校管理改革推向新階段。

關鍵詞：教育改革、校本管理、資助學校

1991年，香港的教育統籌科和教育署頒布了《學校管理新措施》，目的是改革學校的管理架構，並改善學校教育質素的體制。經過了六年的努力，「新措施」的建議仍然未能全面落實。教育統籌委員會遂於1997年發表第七號報告書，建議所有香港學校必須於2000年以「新措施」的精神實踐校本管理。這建議主要是「新措施」計劃的延續，目的是深化學校管理體制的改革。整體上，九十年代的《學校管理新措施》無論就改革的步伐或其十八項建議的實施狀況來說，都不算很成功。教育署校本管理諮詢委員會(2000)亦發表

了《日新求進·問責承擔：為學校創建專業新文化》諮詢文件，徵詢公眾對進一步改革學校管理體制的意見。諮詢文件建議的改革將會為各校董會成員帶來衝擊和挑戰。

## 「學校管理新措施」的精神

由於香港學校的系統變得愈來愈龐大，加上歷史的因素，津貼學校遂成為香港的主流學校(約佔八成)，整個系統——包括教育署和學校——變得更趨向鬆散結合(loosely coupled)的狀態(Orton & Weick, 1990; Weick, 1976)，造成教育署在管治上的困難。當由上而下的問責模式不能發揮作用時，政府便轉向由下而上的模式，將權力下放至學校，重新界定管理體制內有關人士的角色和職責，並同時加強對學校的問責。政府在1991年推行的「學校管理新措施」，目的就是要解決上述管理體制內的弱點，重整香港學校的問責制度。

### 權力下放

在政府追求公營部門成本效益的動力之下，「學校管理新措施」的首要建議是要將運用資源的權力由教育署下放至學校，甚至教師手中。「新措施」第十一項建議以「整筆津貼」形式向學校提供撥款，讓每所學校有權根據中央教育政策和本身的需要決定開支模式(Brown, 1990)。此外，「新措施」亦放寬對學校尋求非政府撥款經費來源的限制(建議十三)，學校可向所有學生收取合理數額的堂費；亦容許學校把教職員空缺所產生的盈餘款額的5%撥作任何教職員或非教職員的開支用途(建議十二)。這些建議放寬了學校運用資源的權力，增加了自由度，使學校的發展更能配合學生的真正需要。

### 重新界定角色

香港學校教育體系的特色是由政府撥款資助民間團體辦學，而政府只是直接管轄少數的官立學校。這種辦學模式在過去三十年發展迅速，形成了香港三種類型的學校——官立、資助和私立學校，其中

以資助學校為主體。每所資助學校均有本身的辦學團體，而其管理模式均由辦學團體所組成的校董會決定，所以辦學團體在香港的教育發展承擔了重要的角色和責任。由於辦學模式百花齊放、百家爭鳴，當中亦出現了政府未能及時糾正的很多弊端。例如，辦學團體雖為法人團體，可接管資助學校的撥地和建築物，但沒有規定須根據正式的法律文件來訂明它在學校管理中所擔當的角色。像有些辦學團體開辦數十所學校，也有近百個團體只各辦一所學校。《教育條例》（香港政府，2000a, 2000b）只籠統列出校董會的職責，如確保學校管理完善、對學生施教適當和要遵守《教育條例》。《教育條例》亦沒有要求校董會必須要有規章，清楚列明其成員結構、校董的最低資歷及健康狀況、參與學校管理的職責和程度等。至於校監、校董和校長的角色亦沒有清楚區分，而且時有重疊，不能產生互相監察的作用。

所以，「新措施」的多項建議是要更清楚界定辦學團體在提供中、小學教育方面的角色（建議四），並建議應明確訂定教育管理體系中各層面的責任和負責對象。建議清楚界定了辦學團體在學校管理方面的角色與法律／契約地位（建議六）；要求每個校董會須按照《教育條例》第75條的規定，擬訂規章說明學校的宗旨和目標，以及管理學校的程序和措施（建議五）；檢討校監、校董會和校長之間的角色與職責（建議七）；容許學校管理架構的有關方面按照正式程序參與制訂決策，其中要包括全體教師、校長、校董，以及（在適當程度上包括）家長和學生（建議十）。經清楚界定辦學團體、校董會、校長以及全體教師和家長的角色後，「新措施」建議教育署應繼續作為一個政府部門（建議二），惟它與資助學校的關係應由無所不管改為支援和指導（建議一）。

### 加強問責制度

「新措施」建議改革學校管理體系，首先是下放權力，以「整筆津貼」形式向學校提供撥款，讓學校有更大的自主性和靈活度去運用資源；其次則力求清楚界定在體系內各有關人士如教育署、辦學團

體、校董會、校監、校董、校長、教師和家長的職責和角色，辨清權責、各司其職；最後是加強問責制度，如擬訂校董會規章、編制校長手冊（建議八）和設立正式的教職員考績制度（建議九）等，目的是加強學校專業問責的機制，而編制校務計劃書（建議十七）和周年校務報告（建議十八）並發放給有關人士，是要在學校管理體系內引入市場問責機制（彭新強，1997a）。在《學校管理新措施》的精神下，學校必須每年發放周年計劃書和周年校務報告予公眾和家長參考，家長可從中獲取關於學校表現的資料，從而替子女選擇學校。當家長行使他們的選擇權時，學校在運作上便會趨向市場化，因為要與其他學校競爭，就要不斷提升質素。

## 《學校管理新措施》的成效

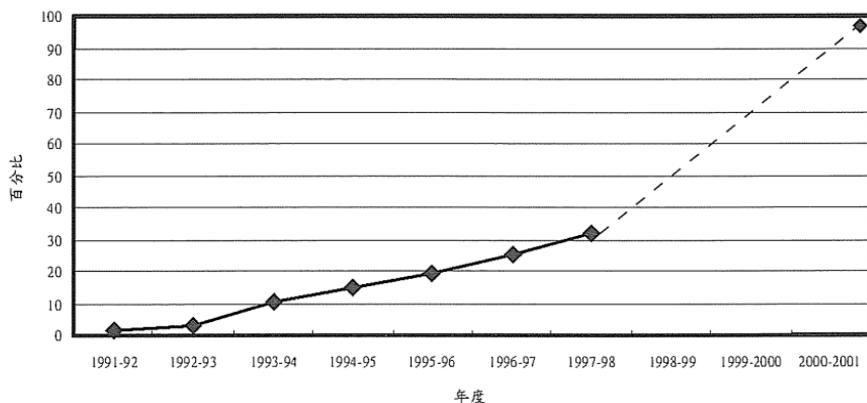
教育統籌委員會在1997年發表了第七號報告書，其中一項建議是要求全港學校必須在2000年以《學校管理新措施》的精神來實踐校本管理。究竟《學校管理新措施》的實施是成功抑或失敗？為甚麼在「新措施」實施了六年後，第七號報告書建議全港學校要在「新措施」的精神下實踐校本管理？「新措施」與「校本管理」又有何分別呢？筆者會從以下三個角度檢討《學校管理新措施》過去的成效（彭新強，1999）：(1)「新措施」的實施進度，(2)「新措施」建議的實施狀況，和(3)香港學校的管理實況。

### 「新措施」的實施進度

《學校管理新措施》在香港學校的施行不算很成功，進展非常緩慢（彭新強，1997b）。教育署於1991年邀請了21所中學參加試行計劃，試圖將「新措施」理論及實踐的知識和經驗公布開去，藉以宣揚「新措施」的正面結果，希望更多學校能主動實行。在翌年，可惜主動參加「新措施」的學校為數不多。大部分中、小學校對「新措施」計劃的反應非常冷淡，大多採取觀望態度，因為：(1)當局在公布《學校管理新措施》文件之前未作任何諮詢，只待文件面世時

才進行了一場公眾的諮詢會議；(2)「新措施」計劃的目的是要改變學校的管理系統和文化，但大部分學校行政人員對新理念和所需技巧並不認識，當時亦未有相關的培訓課程配合；(3)大部分校長和教師對「新措施」計劃的成效存疑，不願參與試行計劃。事實上計劃本身亦存在很多未知之素，教育署試圖把「新措施」計劃急速擴展，在第二階段下令10所官立中學參加，但當年參加「新措施」的津校只得3間。教育署亦於其後三年，下令更多官立中、小學加入「新措施」。直至1996年為止，全數官立中、小學（82間）已參加了「新措施」計劃。津貼中、小學校和特殊學校參加「新措施」計劃的數目在隨後數年亦增加至283間（1998年），但只佔全數津貼學校的一成六而已。直至1998年度，參加「新措施」計劃的學校已有365所，約佔全港學校的三分之一，當中並不包括私立學校（見圖一）。1997年教育統籌委員會在第七號報告書中重新檢討《學校管理新措施》的施行進度，並建議全港中、小學校（餘下的三分之二）必須在2000年之前在「新措施」的精神之下實踐校本管理（彭新強，1998a）。由1998年到2000年，所有學校會由「新措施」計劃過渡至「校本管理」計劃，到時再沒有「新措施學校」與「非新措施學校」之分別。惟實質上，「新措施」計劃與「校本管理」計劃如出一轍，只是名稱各異而矣。

圖一 香港校本管理的施行進度



## 「新措施」建議的實施狀況

《學校管理新措施》是在1991年由教育統籌科與教育署共同頒布的，是項改革是政府銳意改革公營機構的首個計劃，故引起了各界人士的反響。又因「新措施」在頒布前未有諮詢教育界人士的意見，只到報告書成為既定事實時，才由教育署官員舉行諮詢會，此舉引起了很多教育同工（包括校長和教師）的反對，很多學校未能接受改革措施的新意念，「新措施」內很多建議亦遭到批評。

如果要在全港學校全面落實新措施的十八項建議，糾正政策層面的缺點和學校層面的短處，實施狀況與學校管理改革理想之間還存在很大距離。直至現在，這十八項建議中有數項關鍵的建議還未能落實，對在2000年全面實施校本管理造成障礙。這些關鍵處包括建議六中有關辦學團體的角色和法律契約問題，建議七中有關校監、校董會和校長之間的角色與職責問題，以及建議十中有關全體教師、校長、校董、家長和學生參與制訂決策的問題等。假如這些問題未能改善，在2000年全面推行校本管理時，就不能實踐校本管理真正的精神和理念（彭新強，1998b）。

## 香港學校管理實況

筆者在1998年初進行了一項研究，主要是調查香港學校的管理實況，並比較「新措施學校」與「非新措施學校」在行政管理上的分別。研究採用問卷調查的方法，以隨機抽樣方式蒐集了1,229位老師對學校管理實況的意見(Pang, 1998)。受訪者主要來自三組學校的老師：

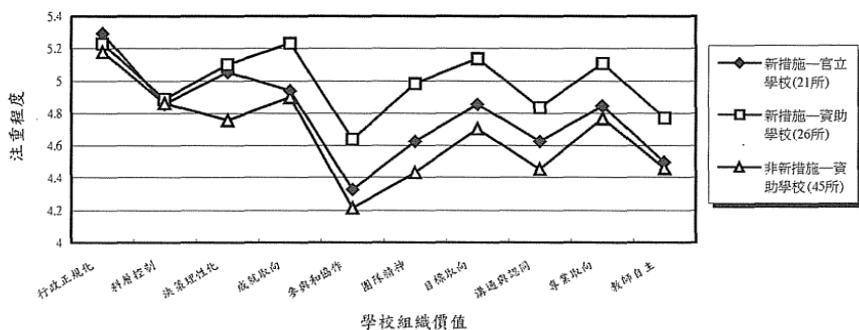
1. 271位老師來自21所中、小官立學校（注：所有學校已參加「新措施」計劃）；
2. 324位老師來自26所已參加「新措施」計劃的資助中、小學校；  
和
3. 634位老師來自45所未參加「新措施」計劃的資助中、小學校。

是項研究主要調查這些學校的管理實況，以及比較這三組學校在以下十個管理範疇上的分別：(1) 行政正規化，(2) 科層控制，

(3) 決策理性化，(4) 成就取向，(5) 參與和協作，(6) 團隊精神，(7) 目標取向，(8) 溝通與認同，(9) 專業取向，和(10)教師自主。這十個範疇均能涵蓋學校管理的主要內容，首三項是量度學校管理官僚化的程度，在新措施或校本管理的理念之下，這程度是越低越好；其他七項是量度學校管理民主化的程度，在新措施或校本管理的理念之下，這程度是越高越好的。

研究結果顯示（見圖二），在行政正規化與科層控制方面，三組學校沒有顯著分別。在「新措施—官立學校」和「新措施—資助學校」組別當中，行政決策趨向理性化的傾向較強。在成就取向、參與和協作、團隊精神、目標取向、溝通與認同、專業取向和教師自主的管理範疇方面，「新措施—資助學校」比「新措施—官立學校」和「非新措施—資助學校」的注重程度較為顯著。這些管理範疇亦是《學校管理新措施》所主張的校本管理精神。雖然這些傾向在「新措施—官立學校」中比「非新措施—資助學校」較強，但在統計學上並沒有顯著差異。

圖二 香港學校管理實況比較



研究結果顯示資助學校與官立學校在官僚化的範疇上相若，因官僚（科層）制度在任何組織均有其存在必要及積極作用。當然，官僚制度存有弱點，而管理的要義是如何發揮其正面效果，而同時淡化其害處。研究結果亦顯示整體上資助學校比官立學校更加民主化。實質上，兩類學校在學校結構、人事編制和課程結構上沒有太

大分歧，惟官立學校是政府部門，直接受教育署管轄，亦受銓敘科、財政科及決策科所監察，所以行政管理的彈性比資助學校少(Pang, 2001)。研究結果亦顯示，「新措施」計劃在資助學校的成效比在官立學校要大，而資助學校參加了「新措施」計劃後在校政民主化上有顯著的改進。

從資助學校與官立學校的分別來看，在香港學校施行《學校管理新措施》，實踐校本管理的成效是肯定的，也說明這方向是正確的。但從施行「新措施」的學校數目來看，這計劃是不成功的，因為由1991年至1998年為止，只得約三分之一的學校參加了計劃，實踐校本管理。

## 香港校董會改革在新紀元的發展

「新措施」在九十年代的發展未算成功，因為施行進度十分緩慢；而「新措施」的精神未能落實至全港學校，則由於管理體制內的有關人士（如辦學團體、校董會、校監、校長、教師、家長和社區人士等）的角色未有清楚界定所致。1997年，教育統籌委員會建議全港中、小學校於2000年在「新措施」的精神下全面實踐校本管理(American Association of School Administrators, 1998)，這會加速管理體制改革的進程。此外，教育署校本管理諮詢委員會在2000年2月發出以《日新求進·問責承擔：為學校創建專業新文化》為題的諮詢文件，徵詢公眾對學校管治及問責架構重整的意見，目的是重新清楚界定角色和職責。

### 重建學校管治及問責架構

校本管理諮詢文件主要建議在學校管理體系內引入共同參與決策模式，以學生的利益為依歸去管治學校，並匯合智慧和創意，集思廣益實踐學校的抱負和目標（校本管理諮詢委員會，2000，頁8）。大部分建議是有關重組校董會的架構和運作，並重新界定每個人在校董會的角色和責任。

- 建議3.3—— 每所學校均有需要設立本身的校董會，負責就學校的重要政策、程序和措施作出決定。
- 建議3.4—— 每所學校的校董會將自行擬定其章程，但須與有關的辦學團體一起草擬，並應具體說明哪些事宜須由雙方協定。
- 建議3.5—— 每份章程亦須說明校董會的組織、成員、任命方法（提名或選舉）、任期（建議任期為兩年，至多可連任一次）、職責（主席、秘書及司庫的職責，並建議不應由校長擔任校董會主席）、開會的次數（建議每學年不少於三次）、選拔校長的程序和修訂章程的辦法等，以確保學校各主要伙伴的利益。
- 建議3.6—— 校董會的成員人數應明確規定，並應包括辦學團體提名的校董（可達全體校董人數的六成）、校長、教師校董（2名或以上）、家長校董（2名或以上）、校友校董（1名或以上）及獨立校董（1名或以上，由熱心的社會人士或專業人士出任）。
- 建議3.8—— 政府將修訂《教育條例》，以使每所學校的校董會成為一個法人團體，承擔有限的法律責任。
- 建議3.12—— 建議每名校董註冊服務的學校不應超過五所。
- 建議3.13—— 教育署將為所有校董註冊（須登記的資料包括姓名、任期及所代表的界別），並會把有關資料公開。校董亦須向校董會申報與其職責有抵觸的個人利益。
- 建議3.14—— 建議校董如無故於校董會會議連續三次缺席，則校董會應要求該名校董辭職。
- 建議3.15—— 建議校董必須是富有經驗的成年人，年齡介乎21至70歲。年逾70歲的校董，須提供健康證明書。並要求所有新校董最少具備中學教育或相等程度的學歷。
- 建議3.35—— 有關修訂將於2000至2001立法年度提交立法會審議，並修訂《教育條例》，
- 建議3.36—— 在新的法例條文生效後，容許學校有三年的過渡期。

建議3.37——在過渡期內，辦學團體和學校應審視其法團條例或組織章程大綱及章程細則，看看是否需要作出適當的修訂，使能符合新法例的要求。

綜觀校本管理諮詢文件的建議，主要是在學校管理架構內引入參與決策的伙伴，重新界定角色和責任，集思廣益和共同承擔。實質上，校本管理諮詢文件是在「新措施」的精神下作出考慮，文件的建議跟「新措施」的建議相若，但比過往的建議更為具體、周詳和實在，並將會以立法的方法來施行。教育署在「新措施」施行了九年後，在2000年進一步修訂校董會的架構和運作，創建問責承擔的新文化，這是由於過去「新措施」在這方面的建議（建議四、五、六、七及十等）未得到認真落實所致。

### 理想的校本管理模式

鑑於傳統中央集權的管治方式再不能迎合現今教育系統的需求，很多先進和開放的國家都將權力由教育當局下放至學校，目的是要使學校成為獨立的個體，使整個教育體系更靈活、更能適應外在環境的變化。但權力下放亦有可能會引起混亂，假如權力下放不得其法，教育的質素會直接受到影響。在中國內地過去的教育改革當中，也曾經歷過數次「放—亂—收」的循環，權力由中央下放至各省市，各地區的教育決策機構一時未能適應，不能自律和自主，引起了混亂，削弱教育的效能和質素，於是中央決策當局再次將權力緊縮和對學校加強控制，出現將學校「統」得過死而不能應變的現象（方銘琳，1996）。

校本管理的理念是將權力由中央下放至學校，讓學校在運用資源時能更獨立自主，更靈活地配合學生的需要。但權力下放使中央在學校的監控和質素保證上面對莫大的困難。為了避免出現混亂，在權力下放之餘，學校亦需要加強自我管理，並接受其他方面的監察。西方國家在推行校本管理時，亦促使學校建立自我監察組織，如學校議會（school council）、學校董事會（school board）或信託管理委員會（board of trustee）等，負起管理學校的責任，而學

校的行政管理和其他運作也要向這個校內的最高權力單位負責。學校議會或類似組織有一定的成員結構，當中包括校長（當然委員）、中央組織官員代表、家長代表、教師代表、舊生代表和社區人士等十數人。學校議會的職責主要包括：(1)制訂校本教育目標、政策、發展、財務、人事等事宜，(2)決定校長和教師的招聘、續約和解僱事宜，(3)發展和建立學校、家長和社區的關係，(4)議決校本課程和教與學等事宜，和(5)監察校舍，使它正常運作，並維持其他的重要事務等（Gamage, 1996）。

在傳統的中央集權管理模式中，校內各種重大職責主要由校長策劃、決定和執行，而校長的行政管理意向則主要受中央行政指令所驅使。在學校裏校長就是學校行政決策權力最高的人士，校長要獨自面對各種挑戰，亦肩負起學校決策的最終責任。但在校本管理模式當中，學校行政決策權力最高的單位是學校議會（或董事會、信託管理委員會等），議會的成員包括各有關人士的代表，負責決定學校內一切重要的行政事務和負上最終責任。在議會中各委員的權力是均等的，校長只是議會中的當然委員，校長的權限亦只佔十數人當中的一份。學校議會或管理委員會的結構、運作和功能跟企業組織中的董事會相類似，當中充滿民主機制和民主氣氛。在傳統的學校管理模式中，校長是學校的最高決策人；而在校本管理模式中，學校議會是學校的最高決策單位。由於學校議會是集體決策的，所以議會內的結構、人選和運作尤其顯得重要。為要取得全面和均衡的發展，各有關人士的代表，包括行政人員、中央官員代表、家長代表、教師代表、舊生代表和社區人士等必須參與其中，代表不同利益，互相監察和互相制衡，所以校本管理是學校管理民主化的體現。

因著學校體系發展的歷史因素影響，香港主流學校的數目以津貼學校居多，佔總數大約八成，這跟很多西方國家以官立學校為主的情況不同。津貼學校不直接受教育署管轄，而每所津貼學校都有自己的辦學團體和校董會。故當西方國家在六十年代開始試圖推行校本管理，在官立學校引進學校議會、校董會、信託管理委員會之

時，香港的津貼學校實際上具備一定程度的校本管理精神和特徵。惟香港的校董會管理模式跟外國的學校議會、學校董事會或信託管理委員會等有所不同，絕大部分的校董會成員均由所屬辦學團體委派，代表辦學團體管治所屬學校的運作，當中絕少有教師、家長、舊生或社區人士以不同界別的代表身分，參與校董會的校政決策，提供不同的教育觀點，為學校的平衡發展作貢獻。

### 新建議帶來的衝擊和挑戰

如果校本管理諮詢文件的建議得以落實並透過立法來施行，一方面必定會為香港的學校管理改革開拓新天地，為學校管理文化注入民主及集體承擔的元素，但另一方面也會為代表不同界別的校董帶來衝擊和挑戰。

#### 對辦學團體的衝擊和挑戰

香港的辦學團體在過去承擔了政府在殖民地時代的辦學重擔，培育社會人材，為香港締造了今天的成就，將來亦會為香港的學校教育作出貢獻，這些成就和貢獻是必須肯定的。諮詢文件的建議不會改變辦學團體在香港學校教育的角色、承擔和責任，但會對管治資助學校的模式帶來衝擊。

傳統上，辦學團體是管治資助學校的最高權力單位。辦學團體會委派其代表出任校監和校董，並按本身特有的辦學宗旨和管理模式來管治所屬學校，管治模式是由上而下和中央集權的。校本管理諮詢文件建議在校董會引入共同參與決策模式，讓教師、家長、舊生或社區人士參與校政決策，這必定會為以辦學團體為主導的管理帶來挑戰。建議亦規定每所學校必須有本身獨立的校董會，使每所學校的管理更加脫離辦學團體的中央管治。雖然建議容許辦學團體委派不多於六成的校董代表，但無疑是校政校本化、民主化發展的一大步。

#### 對校董會成員的衝擊和挑戰

過去，校董會的角色和職責沒有清楚的界定，諮詢文件的建議就此

作出了明確的描述，如確保學校遵守《教育條例》及實現辦學團體的辦學理想，訂立學校的使命和目標，制定教與學的政策，負責擬備工作計劃、財政預算及人力資源管理，以及建立社區網絡和支援系統等。

在香港的教育體制內，現有四百多所中學，八百多所小學。諮詢文件建議每所學校必須要有本身的校董會，而每個校董會中辦學團體校董佔總成員人數約六成，校長為當然成員，另外至少有教師校董兩名、家長校董兩名、校友校董及獨立校董各一名，總人數合共十多名。為了避免校董在關顧學校事務上顧此失彼，建議亦規定每名校董不可服務多於五所學校。所以，將來新任的校董幾近三千至四千人。要新校董認識教育的現況、明確了解校董的角色和責任、承擔以上提及的校董會職責，對校董會成員本身及其他有關政策機構，如教育署、辦學團體和教育培訓機構等，都是一個莫大的挑戰。

#### 對校長的衝擊和挑戰

在傳統的學校管理模式中，校長的工作主要是向辦學團體、校董會、校監、教育署，以及有關的教育法例和行政法規負責（教育署，1994a，1994b），這主要是政府問責模式的體現。現在，因所有學校均須在2000年施行校本管理，亦因著校董會的架構改革引入了教師、家長和社區人事來參與校政決策事宜，校長必須從教師專業、教育服務對象（家長和學生）及業界以外的角度多考慮學校管理的工作。學校行政和管理的工作將會發生變化，專業問責和市場問責的傾向將會愈趨明顯，校長在領導和管理上的思維和技巧必須作出適應。

#### 對行政決策文化的衝擊和挑戰

過往，辦學團體、校董會、校監和校長在學校行政決策上的角色和責任都沒有清楚界定，缺乏透明度。學校行政決策主要由辦學團體、校董會、校監和校長在上層決定後，就推向學校和課室層面，當中沒有徵詢教師或家長的意見，決策是由上而下、單向的。現在校本管理諮詢文件就校董會的架構和責任、對校董的要求、主要伙伴

的新角色和責任、責任承擔等提出修訂建議，校政決策將更具透明度、更趨民主化和伙伴模式。但當不同界別的校董（包括辦學團體校董、校長、教師校董、家長校董、校友校董及獨立校董）一起議事、決策時，意見分歧就難以避免。例如在最近教育署和家庭與學校合作事宜委員會共同發放的選校指南的問題上，學校與家長均持相反意見，雙方爭持不下。相信，在將來的校董會會議上，將會出現更多具爭論性的議題。假如各界別的校董不能以包容和體諒的精神進行校政決策，定會阻礙學校的發展和削弱學校的教育質素。要提高校董會決策的效率和質素，有效的決策機制和協作文化是必要的。

## 總結

香港政府在九十年代開始改革公營部門，追求成本效益，以提高服務市民的質素。教育署在1991年頒行的《學校管理新措施》是政府改革公營部門的首個政策項目，目的是下放權力，將學校管理由中央集權模式轉向校本管理模式，重新界定在學校管理體系內有關人士的角色和責任，並重整問責制度，從而建構香港學校教育質素的體制。惟「新措施」在九十年代的進展非常緩慢，計劃未能推展至大部分中、小學校，故教育統籌委員會在1997年的第七號報告書中建議所有學校在2000年必須在「新措施」的精神下實踐校本管理。又因「新措施」的建議未能全面落實，管理體制內的各有關人士（如辦學團體、校董會、校監、校長、教師、家長和社區人士等）的角色和責任未能清楚界定，教育署校本管理諮詢委員會遂於2000年2月發表改革校董會架構和運作的建議書，徵詢公眾意見。在第七號報告書和校本管理諮詢文件的建議下，香港學校管理體制改革將會在新紀元進入新階段，為學校創建管理新文化，引入共同參與校政決策機制，促使學校日新求進，加強問責，共同承擔改進教育質素的重任。

香港學校管理體系在新紀元的改革會為有關人士帶來衝擊和挑

戰。改革會為辦學團體帶來衝擊，傳統由上而下管治學校的方式會受到挑戰。原先由辦學團體主導學校行政和管理的方式將會因其他代表（教師、家長、舊生和社會人士）加入校董會而改變。改革也會為校董會成員帶來衝擊，舊有校董會成員的影響力會被削弱，而新成員亦必須加緊認識教育現狀、了解學校的複雜環境，在新校董會架構內發揮應有的角色和功能。改革又會為校長帶來衝擊，以往科層問責的思維模式會趨向專業化和市場化，學校的管理工作漸趨困難。最後，改革會為行政決策帶來衝擊，傳統的校政決策模式會因為教師校董、家長校董、舊生校董和獨立校董的加入而受到挑戰。不同界別的校董代表了不同的教育理念和意向，校董會會議內存在意見分歧和利益衝突在所難免，這將會為傳統的校董會會議帶來衝擊。惟時代不斷變遷，歷史洪流繼續向前，我們必須積極面對學校管理體制變革帶來的衝擊和挑戰。因為這些改革建議會為學校帶來校本文化、靈活的資源調配和自行決定本身教育方式的機會（Caldwell & Spinks, 1988），最終使我們的學生受惠。當學校管理體制的改革能促進學校的發展、提升教育質素、切合學生的真正需要時，這些衝擊和挑戰便變得微不足道。

## 參考文獻

- 方銘琳(1996)。〈淺談教育行政管理的法制化〉。載《教育·管理·社會》，第2期，頁45-48。
- 香港政府(2000a)。《教育條例》（第279章）。香港：政府印務局。
- 香港政府(2000b)。《教育則例》（附屬法例）。香港：政府印務局。
- 校本管理諮詢委員會(2000)。《日新求進·問責承擔：為學校創建專業新文化》。香港：政府印務局。
- 教育統籌委員會(1997)。《教育統籌委員會第七號報告書：優質學校教育》。香港：政府印務局。
- 教育統籌科、教育署(1991)。《學校管理新措施：改善香港中小學教育質素的體制》。香港：政府印務局。

- 教育署(1994a)。《小學資助則例》。香港：政府印務局。
- 教育署(1994b)。《中學資助則例》。香港：政府印務局。
- 彭新強(1997a)。〈香港學校的管理改革：問責制度的重整〉。載《教育學報》，第25卷第1期，頁25-44。
- 彭新強(1997b)。《「優質學校教育」應是革新抑或是改進？》[教育政策研討系列之4]。香港：香港中文大學教育學院，香港教育研究所。
- 彭新強(1998a)。〈香港教育改革新趨向〉。載《上海高教研究》，第2期，頁33-36。
- 彭新強(1998b)。〈推動「優質學校教育」——對《教統會第七號報告書》的幾項建議〉。《校管新里程季刊》，第22期，頁1-3。
- 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22]。香港：香港中文大學教育學院，香港教育研究所。
- American Association of School Administrators. (1998). *School-based management: A strategy for better learning*. Arlington, VA: Author.
- Brown, D. J. (1990). *Decentralization and school-based management*. London: Falmer Press.
- Caldwell, B. J., & Spinks, J. M. (1988). *The self-managing school*. London: Falmer Press.
- Gamage, D. T. (1996). *School-based management: Theory, research and practice*. Colombo, Sri Lanka: Karunaratne and Sons.
- Orton, J. D., & Weick, K. E. (1990). Loosely coupled systems: A reconceptualization. *Academy of Management Review*, 15(2), 203-223.
- Pang, N. S. K. (1998). Should quality school education be a kaizen (improvement) or an innovation? *International Journal of Educational Reform*, 7(1), 2-12.
- Pang, N. S. K. (2001). Towards "school management reform": Organizational values of government schools in Hong Kong. In K. H. Mok & D. Chan (Eds.), *The quest for quality education in Hong Kong: Theory and practice*. (pp. 173-195). Hong Kong: Hong Kong University Press.
- Weick, K. E. (1976). Educational organizations as loosely coupled system. *Administrative Science Quarterly*, 21, 1-19.

## **The Impacts and Challenges of Restructuring the Governance System in Aided Schools**

*Nicholas Sun-keung Pang*

### **Abstract**

*Attempts were made in this paper to evaluate the effectiveness of school management reform in Hong Kong. As to the further development of school-based management in the new century, the author suggests that the government should first review the roles and functions of sponsoring bodies and school management committees in the governance structure of the aided sector, and that continuous professional development should be provided to principals and teachers. When school managers cope with challenges and resolve conflicts arisen from the school management reform, it is to remind that giving students' welfare a top priority should be the paramount principle.*