

「優質學校教育」 應是革新抑或是改進？

導 言

教育及人力統籌科及教育署於一九九一年三月發表了《學校管理新措施：改善香港中小學教育質素的體制》（簡稱「新措施」），「新措施」目標是提高香港學校教育質素。教育統籌委員會（簡稱教統會）於一九九六年十一月又發表了《第七號報告書：優質學校教育》（簡稱《七號報告書》），目標亦是促進香港學校教育質素。如果在過去的五年內，「新措施」的實施已經建立了香港學校質素的架構，為何現在我們又需要《七號報告書》呢？究竟，「新措施」的實施出現了些甚麼問題呢？香港會否在二零零一年再次出現另一份政府文件，督促教育的改革必須朝著質素目標而發展呢？

無論如何，《七號報告書》的面世，亦是恰當地針對現存香港教育的弊病。筆者的一項研究顯示（Pang, 1996a），「新措施」在學校的成效是可以肯定的。在推行「新措施」後，學校的目標是比較清晰、有方向性，員工的角色及分工較為明確，溝通系統較暢達及資源運用較為靈活。

但此項研究亦顯示，「新措施」未能促進學校與教師的關係，教師的工作投入感和滿足感並不因實行了「新措施」而改善。如是者，學校方面得不到老師在教學工作的投身，試問優質的教育那裏可以實現呢？在過往日子裏，「新措施」只帶來學校行政管理結構上的變化，但未能誘發更深層的價值觀及文化上的轉變。所以《七號報告書》是起著喚醒的作用，促使學校的改革，必須朝著「質素文化」的方向而發展。

「新措施」的原本實施計劃，是希望全港所有中／小學於一九九三年參加了校本管理計劃（見圖一）。但礙於實施策略的失敗，至目前為止，全港已參加「新措施」的學校為數不足四分之一（見表一）。《七號報告書》建議於二零零零年時，全港所有學校能在「新措施」的精神下，各自實踐校本管理計劃。按此建議，學校是否參與或實施校本管理計劃，是有相當的自主權。如按照過往政府推行「新措施」的實施策略及考慮到《七號報告書》的建議，筆者預見於二零零零年時，不會有太多的學校會執行校本管理計劃。除非政府採取必要及適當的措施，《七號報告書》提到在香港的學校建立質素文化的承諾是不能達至的。

以下筆者試圖：（1）分析在過往的日子裏，政府怎樣推行「新措施」；（2）比較香港及澳洲新南威爾斯省推行學校改革上的分別；（3）進一步提議教育統籌委員會應如何落實推行「優質學校教育」的政策。

從外國的教育改革經驗顯示，推行改革的實施策略大約可分為三種：（1）「理性－實踐」策略（rational-empirical strategies）；（2）「權力－強迫」策略（power-coercive strategies）；和（3）「規範－再教育」策略（normative-re-education strategies）（Chin and Benne, 1985）。

第一種策略強調人的理性及人是會自尋改變及改進的，通常的步驟是由中央去實踐試驗計劃，經總結經驗後，再全面推行。此策略亦以由上而下居多，由一班富經驗的智者將改革意念帶到學校。

圖一

香港政府當初施行「學校管理新措施」的時間表

年份	目標
9/91	五十間中學參加「試行計劃」
9/92	將「新措施」擴展至大部份中／小學校
9/93-9/94	香港所有中／小學校已參加了「新措施」計劃

資料來源：「學校管理新措施」文件，第四十一頁。

第二種策略多是由中央統籌及由上而中，並配合獎懲手段而運用。如果學校跟隨中央指示並完成改革，隨之而來的獎賞，可以是增加學校的撥款、自由及認同。如學校違抗命令，阻礙改革發展，學校行政者可能遭受革職，行政架構被迫改組或學校撥款會被取消。當時間緊迫時，這些

策略是非常有效的，亦是最容易實施及非常經濟的。當遇上阻力及敵意時，此種策略便會失色，效果也不會長遠。

第三種策略是以用家為本及由下而上。施行的步驟多是由學校開始，經員工發現變革的需要，再因應學校的狀況，繼而共同謀求改變方法，在考慮各種可行方法後，選取最適當的措施，付諸實行。在這「自我更生」的過程中，中央只扮演輔助、指導及支援的角色。採用這種策略時，實施者所持的信念是：當員工參與策劃改革，員工在推行各種改革方案時，就更加積極及投入。這種「規範—再教育」的策略旨在改變員工的意志、信念及價值觀，以達至一個高效能高質素的文化（Owens, 1995, p. 221）。

表一 參與「學校管理新措施」的學校數目 —— 按年分及學校類型分類

階段	年分	官立學校		津貼學校		特殊學校	總數	累積總數	累積百分比
		中學	小學	中學	小學				
I	91-92	0	0	21	0	-	21	21	1.6%
II	92-93	10	0	3	0	-	13	34	2.7%
III	93-94	15	15	52	52	-	90	124	9.7%
IV	94-95	11	15	8	8	5	46	170	13.3%
V	95-96	-	16	24	24	2	53	223	17.4%
VI	96-97	1	-	33	33	8	68	291	22.8%
總數		37	46	76	117	15	291		

資料來源：

1. Education Department. (1996). *Schools joining the School Management Initiative scheme*. Hong Kong: The SMI Section.
2. Education Department. (1994). *Departmental report, 1992-94*. Hong Kong: The Government Printer.

註：根據《教育署一九九四年年報》（*Departmental report, 1992-94*）資料顯示，香港的官立、津貼及特殊學校總數為 1,278 間（見表二）。

香港推行「學校管理新措施」的實施策略

雖然在傳統上，實施的策略大致分為三種，但在實際環境下，他們的區分並不是那麼清晰的。在絕少情況下，改革推動者只選取其中一種策略，通常是多種策略同時共用，因時制宜。回顧過去教育署在推行「新措施」時發現，以上三種實施策略的比重，在不同階段亦有所不同（見圖二）。

圖二

教育署推行「學校管理新措施」的實施策略

一、「理性－實踐」策略：

九一年九月	二十一間中學參加了「試行計劃」；並於同年成立了八個「工作小組」去協助「學校管理新措施」計劃的施行；另外，亦委託了一間顧問公司發展一套「學校行政及會計系統」的電腦軟件，以供參加「新措施」的學校使用。
九二年至現在	教育署發行《校管新里程季刊》，報告「新措施」的實施情況，並與學校分享改革的經驗。
九二年六月	教育署發表《「新措施」中期檢討報告書》。
九四年六月	教育署發表《「新措施」第二次檢討報告書》。
九五年十一月	「新措施資源中心」在胡忠大廈（教育署的總部）成立，供全港學校及教師使用。
九六年七月	教育署發表《「新措施」第三階段檢討報告書》。

二、「權力—強迫」策略：

九二年九月	十間官立中學參加了「學校管理新措施」計劃；但同年參加「新措施」的津貼中學只得三間。
九三年九月	十五間官立中學及十五間官立小學參加了「新措施」計劃。
九四年九月	十一間官立中學及十五間官立小學參加了「新措施」計劃。
九五年九月	十六間官立小學參加了「新措施」計劃。

三、「規範—再教育」策略：

九一年至現在	教育署每年都為學校的校監、校長及教師舉辦連串的講座、座談會及工作坊，協助他們實施「學校管理新措施」計劃。
九三年六月	教育署在香港大會堂舉辦了「學校管理新措施展覽會」；該「展覽」並於同年在香港各區巡迴展覽，以達推廣之效。
九四年九月	「學校管理新措施座談會」在加士居道的循道中學舉行。
九五年十月	在一次的「新措施推廣日」中，來自各中、小學的三十一名校長及老師參觀了已實施「新措施」的中學及小學各一所，汲取經驗。

資料來源：《校管新里程季刊》（一九九二至九六年），第一至第十七期。

首先，教育署用了「理性－實踐」策略。如：

(1)教育署於一九九一年邀請了二十一所中學參加「試行計劃」，試圖將「新措施」的理論及實踐的知識及經驗散布開去，宣揚「新措施」的正面結果，希望更多學校能主動參加「新措施」。

(2)在實施初期至今，教育署先後發放了三個「新措施」的「檢討報告書」。雖然「報告書」的作用是報告及監察學校改革的發展，但該等「報告書」並沒有全面公開予公眾人士或學校員工審閱，署方只是簡單的將部分結果臚列於《校管新里程季刊》內，以供學校員工參考。

(3)教育署亦委託了一間顧問公司發展一套電腦軟件，以供參加了「新措施」的學校使用，減輕學校因改革而帶來的工作量及增加學校行政效率。

(4)此外，教育署在胡忠大廈（教育署的總部）成立「學校管理新措施資源中心」，供全港學校及教師使用。

可惜，各中／小學校在翌年對「新措施」的反應非常冷淡，自願及主動參加「新措施」的學校為數不多。教育署遂試圖將「新措施」計劃急速擴展，在第二階段指令了十間官立中學參加，但當年參加「新措施」的津校只得三間（見表一）。教育署亦於其後三年，指令了更多的官立中／小學校加入「新措施」。直至目前為止，已參加「新措施」的官立中／小學校已有八十三間，佔全數官校的九成五。雖然津貼中學及小學參加「新措施」的數目亦於隨後數年增加至目前的一百九十三間，但其百分比僅是全數津貼學校的一成六而已（見表二）。能使「新措施」學校的數目快速

增加，「權力－強迫」策略實在發揮了不少的功用。

教育署亦沒有忘記第三種實施策略的功能，並積極對未參加「新措施」的學校進行游說，及試圖用觀摩、展覽、研討會、座談會、推廣日及工作坊等活動去改變學校的校董、校長及教師的意願、意念及價值觀，以求減低推行改革上的阻力及鼓勵他們積極參與。

澳洲新南威爾斯省教育改革的實施策略

澳洲新南威爾斯省（俗稱紐省）的教育改革比較香港的「新措施」早了兩年實施（其實香港很多的教育改革是跟隨西方國家的方向和步伐，「新措施」和「優質學校教育」的倡議也是如此）。紐省政府於一九八八年委託了一名商業管理顧問拜仁·史葛博士（Dr. Brian Scott）去檢討政府整個教育架構的行政效率及效能，並於同年發表了「學校更新措施」（School Renewal Strategies）的諮詢文件；翌年發表了「學校為本教育」報告書（School-centered Education）。史葛博士的論點強調（NSW Management Review, 1989, pp. 66–67）：

- 一、直接提供教與學的機構是學校，不是教育當局；
- 二、每所學校都有其不同的需要；

三、而判斷學校各種需要的最佳人選是學校的行政人員及教師；

四、應給予學校更大的自由去靈活運用資源；及

五、最重要的是，教育當局的角色應由監察變為支援。

表二
一九九六年「新措施」學校的數目及百分比

學校類型／數目	官立	津貼	總數	「新措施」學校	百分比
小學	47	785	832	163	19.6%
中學	40	330	370	113	30.5%
特殊學校	—	76	76	15	19.7%
總數	87	1,191	1,278	291	22.8%
「新措施」學校	83	193	291		
百分比	95.4%	16.2%	22.8%		

註：

1. 各學校的類型及數目來源是摘自《教育署一九九四年年報》。
2. 該《年報》的中、小學校總數是根據一九九三年的統計數字核算所得。
3. 因私立學校的行政管理系統是獨立於教育署外的，私立學校參加「新措施」與否，政府無從干涉，所以表內學校的總數只包括官立、津貼及特殊學校，並未包括私立學校。
4. 在一九九三年，私立小學的數目為八十八間，私立中學的數目為九十三間。

史葛博士的哲學是基於一個由下而上的模型。他將紐省的教育當局（School Education Department）重新改組，把一切的資源運用決策權推向學校。課室變成了整個改革的焦點，務求使學校可以直接控制資源運用及聚集員工的力量朝著所定的目標而進發。「學校為本教育」提供了五年的時限，進行一個全面及深層的文化重組。一切改革的意念及行動，皆以「學校為主，教育當局為輔」為依歸。而在監察教育改革的進程方面，全由一個脫離了教育當局的獨立議會（External Council of Review Schools Renewal Program）負責。該議會並且每年進行大型的研究及評核，務使改革朝著正確方向而發展及按時完成，並隨即發放報告書予公眾人士及學校回應。時至今日，紐省的「學校更新措施」已全部按時完成。該獨立議會於九一年至九五年間共發放了五份全面的報告書（External Council of Review Schools Renewal Program, 1991-94）（見圖三）。

圖三

澳洲紐省「學校更新措施」的進程及週年報告書

年 分	進程及週年報告書
6/89	教育當局發表《學校更新措施》諮詢文件
3/90	教育當局發表《學校為本教育》正式文件
1/91	《「學校更新措施」全面實施》—— 首年報告書
1/92	《學生從實施「學校更新措施」中受益》—— 次年報告書
1/93	《穩固「學校更新措施」的實施基礎》—— 第三週年報告書
3/94	《學校更新文化的出現》—— 第四週年報告書
12/94	《「學校更新措施」的回顧及總覽》—— 第五週年報告書

註：各「週年報告書」是由一個脫離了教育當局的獨立議會（External Council of Review Schools Renewal Program）負責。該議會每年進行大型的研究及評核，務使改革朝著正確方向而發展及按時完成，並隨即發放報告書予公眾人仕及學校回應。

香港的「學校管理新措施」與澳洲紐省的「學校更新措施」之比較

香港的「學校管理新措施」及澳洲紐省的「學校更新措施」大體上是一致及相同的，彼此都是希望達至以下目標：

- 一、重新釐定中央（如教育署）與學校的角色及責任；
- 二、提高資料運用的效率及效能以達至教育所需；
- 三、透過共同參與決策，提高教育行政人員及教師的專業精神；
- 四、從校本管理重新建立問責制度；及
- 五、保證教育質素等。

此外，彼此的改革都是急速推行，希望在短時間內完成，所以在政策的設計及實施階段，很少會諮詢學校員工的意見。在推行初期，學校的實踐者都對改革的理念和成效存有懷疑，校長及老師尤其憂慮推行上帶來的問題如：時間緊迫，改革所帶來的工作量和擔心中央提供的支援是否足夠等（Cheng, 1992; Sharpe, 1992）。

但在改革實施策略方面，雙方都存在頗大的差異。紐省方面的學校改革是激進的，所用的實施策略主要是「權力－強迫」。他們將整個教育體系重新剖析及翻新。改革的事項包括：（一）指令所有學校加入改革浪潮；（二）大量削減中央（教育當局）人手；（三）將削減人手後所得的資源投入學校，為改革提供新的資源；（四）取消視學制度及視學官；（五）成立「質素保證

組」及（六）將中央大量的人手重新調配到新建立的地區資料中心，去扶助及監察學校改革的進行。整個改革的實施及進程，全由一個脫離於政府架構的獨立組織去監察及評估，所以改革的步伐是快速及按時完成。

反觀香港的改革情況，則是十分緩慢及小規模。所採用的主要實施策略是「理性－實踐」及「規範－再教育」等。「權力－強迫」策略只適用於推動官立學校參加「新措施」，因津貼學校參加與否，全憑學校個別的意願，政府無從強迫。所以到目前為止，已有九成五的官校參加了新措施，而津貼學校的百分比只得一成六。監察「新措施」的推行則由隸屬於教育署內的一個「學校管理新措施小組」及教育署核下的「分區辦事處」所負責。推行的方法包括：舉辦試行計劃及透過展覽會、推廣日、研討會、工作坊等，透過此等活動推廣「新措施」的理念、經驗及成效供其他學校參考。

總括而言，在澳洲紐省的「學校更新措施」是一項「革新」，此改革是激進、全面、劇變的，並於短時間內完成，採取的實施策略主要是「權力－強迫」策略。而香港的「學校管理新措施」是一項「改進」，此改革是漸進、小型、非劇變及緩慢的，主要的實施策略包括「理性－實踐」及「規範－再教育」等策略。雖然以上的實施策略及改革步伐不是香港政府當初的意圖，但推行的結果已演化為一項「改進」。

日本學者馬沙奇·艾美 (Masaaki Imai) 於一九八六年在 *Kaizen* 一書中試圖區分西方的大型改革為「革新」，而日本循序漸進式的改革為「改進」(Kaizen)。「革新」是由少數的專業領導者為改革帶來重大的突破和成果。而「改進」(Kaizen) 是一項容許眾多員工參與的改革，而改革步伐是漸進及不斷延續，成果是不斷累積而得來的 (Imai, 1986)。對日本人而言，Kaizen 即是「每天在工作上的奮鬥」(The Japan Human Relations Association, 1992, p. 4)。「革新」帶來的變革是急速的，而「改進」是循序漸進及緩慢的。

當教育改革是「革新」的話，其成效通常是驟變、大躍進、斷續、突然及不穩定的，如紐省的「學校更新措施」及香港的「目標及目標為本評估」(TTRA) 就是最佳的例子。紐省的改革經驗顯示，很多學校在很短的時間內（五年）已可發展出一種內控的管理文化。紐省很多校長及老師都很樂意接受由「革新」帶來參與決策的機會，他們也對改革充滿了希望。但「革新」並非全然沒有壞處。由於「革新」是急速、驟變，所以變革不是建基於制度或學校在過往的強項之上，變革亦未必按照舊日子裏的弱點而發展。由於很多措施必須在很短的時間裏按計劃進行，所以事前很少會有諮詢或情商。由於時間緊迫，中央很少會對學校的執行者清楚解釋新措施的原理和背後的動機 (Sharpe, 1992)。在「革新」的過

程中，因其主要的實施策略是「權力—強迫」型居多，所以新措施多會受到批評及詬病。當施行壓力越強，很多當初表示支持的團體或學校會轉化為敵對單位，阻礙改革進行。

當教育改革是「改進」的話，其目標是長期的，步伐是循序漸進，成果是由小項積慮而成。香港的「學校管理新措施」的發展可以視為一項「改進」（Kaizen）。如變革以「改進」的形式推行，學校可保持大體的現狀，將弊病的部分拆毀再建立，以圖改善。在這演變的過程中，學校的優良傳統、行事方式和固有文化得以保存；另一方面，亦容許舊有的壞習慣改變，加以改善。所以「改進」是一種深層的文化改變，而這種循序漸進的演變正可為學校在變革中提供穩定及信心。演進的步伐不可過急，因為員工在演進的過程中，需要時間去理解自己在變革中應持有的態度及角色。雖然香港政府當初的理想是將「學校管理新措施」以「革新」的形式來推行，可惜遇上了很多團體和學校的反對，產生了很多阻力，遂演化為以「改進」（Kaizen）的形式來發展。

雖然，變革以「改進」的形式施行有其優勝之處，但實施起來，步伐未免是緩慢，規模和成效是過小。至目前為止，只得為數少於四分一的香港學校參加了「學校管理新措施」。而且，「新措施」只為學校帶來管理結構上的改革，並未能誘導深層的學校文化的重整（Pang, 1996a）。那

麼，香港的學校改革未免太遲緩及效能不高。如果教統會以同樣的實施策略推行《七號報告書》的建議，要求大部分的香港學校於二零零零年時實行校本管理計劃，那就未免太樂觀了。相反，政府應否以「革新」的形式去推行《七號報告書》的建議呢？我們可從紐省的改革中學習到甚麼呢？如果全港學校能盡早實施校本管理計劃而達至優質教育，那就會有更多的老師及學生在教與學的過程中受益。

「優質學校教育」應是「革新」抑或是「改進」？

在回答這問題時，筆者試圖將《七號報告書》建議實施策略的內容加以分析，並討論此等建議的完整性及適切性。之後，筆者再試圖提出一些新的建議予教育統籌委員會參考。

《七號報告書》的建議將會以兩個時段進行。據筆者的理解，在一九九八年之前必須完成的措施是以「革新」的形式施行，並以「權力—強迫」手段為主要策略。於二零零零年時要完成的措施是以「改進」的形式施行，並以「理性—實踐」及「規範—再教育」的手段為主要的實施策略。

《七號報告書》以「改進」的形式來施行的建議可歸納如下：

- 一、「教統會建議各學校應按本身步伐，制定計劃推行改革。」（9·4節）——「理性－實踐」策略；
- 二、「如要學校體系內各主要成員對改革作出貢獻，就必須為他們提供所需訓練。」（9·5節）——「規範－再教育」策略；
- 三、「考慮到教育質素牽涉的問題極為複雜，加上學校眾多，因此建議應分段實施優質學校教育。」（9·6節）——「理性－實踐」策略；
- 四、「建議政府應彈性處理，容許學校在合理期限內，自行訂出全面實施各項主要建議的時間表。」（9·6節）——「理性－實踐」策略；
- 五、「但無論如何，現在就應踏出第一步，以驗證各項改革建議是否可行和有效。」（9·7節）——「理性－實踐」策略；
- 六、「教育署應推行試驗計劃。」（9·7節）——「理性－實踐」策略；
- 七、「教育統籌科於二零零零年前應評估第一階段的進度；根據第一階段的經驗，修訂質素指標；及作內部檢討，特別是檢討督學的工作和職責。」（9·7節，第二階段）——「理性－實踐」策略。

《七號報告書》以「革新」的形式來施行的建議可歸納如下：

- 一、「教統會促請政府採用實事求是的態度，盡快落實執行本報告書的各項改革措施。」（9·7節）——「權力—強迫」策略；
- 二、在一九九八年：
 - （1）設立「質素發展委員會」；
 - （2）為學校體系內各主要成員提供訓練課程，內容包括教育質素和增值表現的概念；
 - （3）提供「發展優質津貼」；
 - （4）教育署應開始實施質素保證視學；
 - （5）與新校的辦學團體簽訂「服務合約」；
 - （6）學校盡快發展完善考績制度。（9·7節，第一階段）——「權力—強迫」策略；
- 三、所有學校均須在二零零零年前實施校本管理。（9·7節，第二階段）——「權力—強迫」策略。

筆者經分析後發現，《七號報告書》的實施策略也與「學校管理新措施」的實施策略類似，因時制宜，靈活運用。這種靈活變通的實施策略，應該是受到歡迎及讚賞的。但筆者對以上實施策略的成效存疑及有所保留。如《七號報告書》的實施策略重蹈「學校管理新措施」的覆轍，要達至「優質學校教育」的步伐會是太緩慢了，成效

也不會很大的。或許，教統會所提議的實施策略是太理想化了，忽視了培奇及史密夫（**Purkey & Smith, 1983, 1985**）的忠告，及沒有考慮到在推行教育改革和在學校內建立質素文化時需要注意的事項。

「質素」與「文化」實是一個銀幣的兩面；一為二，二為一。學校質素本身就是一種文化。學校在追尋一種質素的同時，亦會建立一種文化。一種良好的質素文化是需要一種健全及強勢學校文化所支持及滋潤。

培奇及史密夫（**Purkey & Smith, 1983, 1985**）經總覽及分析過往的學校效能文獻後，總結出一個十三因子的模型，提示如何去促進學校效能及建立一種強勢的學校文化。這模型的目的是為政策實施者提供一個施行策略系統。

培奇及史密夫將這十三因子分成兩組（見圖四）。第一組的首九個因子，通常可透過行政指令而達至。這些因子是不可或缺及會刺激第二組末四個因子發揮作用。這末四個因子會引導學校發展，去建立學校健康的情境及強勢的文化。這四個因子是否能夠發揮作用，是建基於第一組首九個因子是否有效地建立。經一段時間的發展，末四個因子會促使學校文化的建立及引領學校走向成功。他們特別強調，強勢的學校文化是有助學校改進的。

以上各章節(1)回顧了香港教育署如何推行「學校管理新措施」；(2)並將該等措施與澳洲紐省的「學校更新措施」的實施策略作了比較；(3)評論了《七號報告書》如何落實推行「優質學校教育」的建議及(4)引述了培奇與史密夫的十三因子模型在政策實施策略上的啓示。經以上各項的考慮後，筆者對以下各項教統會所提議的變革之成效存有很大的懷疑。

圖四
培奇及史密夫的高效能學校之十三因子模型

第一組	校本管理及民主決策 領導 員工穩定性 課程設計及組織 員工發展 家長的參與及支援 鼓勵學業成就的追尋 增大學生學習時間的限度 中央支援
第二組	共同策劃及團隊合作精神 健康的社群關係 清晰的目標及高度的期望 良好的秩序及紀律

資料來源：Purkey, S. C., & Smith, M. S. (1985). School reform: The district policy implications of the effective schools literature. *Elementary School Journal*, 85(3), 353-389.

如按照目前的建議，於二零零零年前在政策層面方面，筆者相信：

- 一、教育署對學校的監察角色未能轉化為輔助角色；
- 二、「質素保證視學」未能在學校系統裏有效地促進學校教育質素。

另外，在學校層面方面，筆者相信：

- 一、大部分的學校仍然未能實施校本管理計劃或擁有健全的考績制度；
- 二、大部分的辦學團體與校董會未能簽訂「服務合約」；
- 三、在香港的學校裏，一個優質文化的架構未曾出現。

如要成功地在學校體系內建立一個優質文化的架構，教統會就必須在實施策略上採取適當的步驟及其他適當的行動。

對《教統會第七號報告書》進一步的建議

如真的要落實《七號報告書》的建議及成功地在學校體系裏建立一個質素文化的架構，部分的報告書建議必須以「革新」的形式實施，部分的建議必須以「改進」的形式推行。「革新」形式的變革應是大刀闊斧、激進、全面及徹底的，

並以「權力－強迫」實施策略為主；而「改進」形式的變革應是循序漸進、延續及不斷積累的，而所採用的實施策略是以「理性－實踐」及「規範－再教育」為主。

就個人的意見，筆者認為以下的措施必須以「革新」的形式及「權力－強迫」的實施策略去推行：

- 一、教育署必須建立一個機制，確保所有學校於二零零零年前施行校本管理計劃。
- 二、現在的學校校董會制度存在著很多的漏洞及問題，質素參差，有部分校董會的成員及管理質素未符理想（Ho & Wong, 1992）。試想在一個管理質素差的校董會領導之下的學校，那裏會有優質學校教育呢？筆者建議教統會必須在這一方面採取一些較激進的策略，全面檢討校董會的制度。當然，香港的校董會系統有其長處，但存在的流弊亦留存已久。或許，政府應該檢討「教育法」和「則例」，釐定校董的最低資歷。並要求現存的校董參加進修課程，了解當前學校教育的情境及問題。同時亦應增加校董會的透明度，並落實家長和教師成為校董會成員，參與校政決策。
- 三、在現存的學校制度裏，並不是所有學校均具有健全的員工考績制度。假如學校裏的教師提升是建基於私人感情或關係，而不考慮教

師的個人能力及工作表現，教師會對學校的管理及領導充滿了怨憤和不滿。試想，當老師的工作熱誠受到打擊及投入感受到削弱的情況下，教與學那裏會有良好的成果？學校那裏會有優質教育呢？雖然《七號報告書》建議學校應建立健全的考績制度，如果將來「質素保證視學組」發現了某校的考績制度並不妥善或付諸闕如，教統會是否有任何措施強迫學校改善呢？在這方面，教育署必須建立機制及指令這等學校改變，確保學校內的公平及公義得以維持。

四、《七號報告書》建議將「輔導視學處」改組為「質素保證視學組」，進行總體視學。但考慮到當今學校的情境是非常複雜及動盪，學校每天都面對著劃時代轉變而帶來的各種衝擊及挑戰，原有的輔導視學官員並未必能夠全面了解到當今學校的情境、文化及他們真正的需要。如果，即將施行的總體視學評鑑不能夠體察到學校員工的真正需要和不能夠客觀地反映學校的真象，繼之而來，那就會是很多的誤解及積怨。筆者認為「質素保證視學組」可邀請現存一些富學識及有經驗的校長或老師加入，到各學校作總體視學。非官方人員或獨立人士的參與有助於總體視學的客觀性，亦可加強總體視學後的建議的合法性及認受性。再者，這種安排可增加學校之間的交流及觀摩，促進彼此對質素文化的理解。

五、自一九八二年國際顧問團訪港及一九八四年教育統籌委員會成立至今，先後共有七本報告書發表了。當中所牽動的教育改革非常廣泛且複雜，而絕大部分的改革是集中於學校層面。學校面對著很多的挑戰及承受著很大的壓力，但所得的支援卻非常薄弱。回顧過去教統會的建議，未見有對教育決策層作過檢討或改革。在學校正在承受多重壓力和挑戰時，教育署的主要角色應是怎樣的呢？是監察或是支援的呢？香港應否向澳洲紐省學習，將教署人手大量削減後，將得來的資源撥向學校支援改革和發展呢？我們應否改革「輔導視學處」為「質素保證組」呢？應否在香港各教育分區建立更多的資源中心去監察和支援學校的教育改革呢？筆者相信，現在也是適當的時候就以上各問題作出檢討。如教統會第八號報告書能在這方面進行研究，那將會是香港學校及教師之福！

六、另外，筆者相信，如政府能在學校的體系裏立刻取消中學的「浮動班」及小學的「半日制」，這將會是最直接而有效的方法去提升學校教育質素。

以上各建議若能實施，也未必能促使學校建立質素文化，但總會消除了這些阻礙建立質素文化的因素。建立學校質素文化需時，其發展應以演變的方式進行。以下各項措施應以「改進」（Kaizen）的形式及以「理性－實踐」及「規範－再教育」的實施策略去推行：

一、學校質素文化的建立

- (1) 「質素」與「文化」都是很抽象的名詞，「質素文化」更使人迷惑。對「質素」與「文化」的理解，各人可持有不同的觀點與角度。教育質素應由誰人來定義或判斷呢？質素保證視學組？校董會？校長？教師？家長？學生？或是公眾？及如何去協調大家的理解呢？要發展「質素」、「文化」和「質素文化」的概念都需要採取一個循序漸進的演化過程。
- (2) 再者，質素文化的追求是不可以由外在團體或「質素保證視學組」加諸於學校的。若然學校要建立質素文化，學校全體的員工必須參與。若學校要提高教育質素，他們需要首先檢視自己的文化。學校要建立質素文化的條件是：(1) 寬鬆的時間；(2) 高度的自主；(3) 充裕的資源及(4) 由員工自己發掘及認同的質素項目。

二、質素指標及「增值」觀念的發展

- (1) 學校的情境通常是同時並存很多強項和弱點。一個質素良好的項目能得到發展，通常會犧牲了其他的項目。一項質素指標只可以反映學校質素的某一方面而忽略了另一方面，不能反映全面。所以在學校總體視學時所採用的質素指標必須是多層次多方面及

只供參考之用。在未對學校下判語前，必須從多方面考證學校的質素。

- (2) 在同樣的道理下，當利用「增值」觀念去評核學校時，一個多層面多指標的取向是必須的。因為一個「增值」的項目是由另一方面或多方面的「減值」而得來的結果。

結 論

「質素」與「文化」都是難以形容、捉摸及理解的概念，推廣學校質素文化的觀念需要頗長的時間，是急不來的。追求優質學校教育需要學校內的員工在信念和價值觀上的轉變（Pang, 1996b）。學校應給予更多的時間、自由及資源去發展自己的文化。所以在實施《七號報告書》的建議時，在學校層面應採取「改進」的方式，並以「理性－實踐」及「規範－再教育」實踐策略推行。另一方面，亦應立刻消除會防礙質素文化發展的因素，如：（1）學校沒有清晰及受到認同的目標；（2）沒有完善的考績制度；及（3）沒有良好質素的校董會等，教育署應立刻指令學校改善。當督促這等學校改善時，應以「革新」的形式來推行及以「權力－強迫」的實施策略為主。最後，也建議教統會在不久將來，對教育署在學校改革浪潮中所扮演的角色進行檢討，看看怎樣可使教育署由重監察的角色轉為全支援的角色。

參考文獻

- Cheng, Y. C. (1992). A preliminary study of school management initiative: Responses to induction and implementation of management reforms. *Educational Research Journal*, 7, 21–32.
- Chin, R., & Benne, K. D. (1985). General strategies for effecting change in human systems. In W. G. Bennis, K. D. Benne, & R. Chin (Eds.), *The planning of change*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Education and Manpower Branch, & Education Department. (1991). *The School Management Initiative: Setting the framework for quality in Hong Kong schools*. Hong Kong: The Government Printer.
- Education Commission. (1996). *Education Commission report no. 7: Quality school education*. Hong Kong: The Government Printer.
- Education Department. (1992–96). *SMI Quarterly*. Hong Kong: The Task Group on Publicity for the School Management Initiative.
- Education Department. (1994). *Departmental report, 1992–94*. Hong Kong: The Government Printer.
- Education Department. (1996). *Schools joining the School Management Initiative scheme*. Hong Kong: The SMI Section, Education Department.
- External Council of Review Schools Renewal Program. (1991). *Putting schools renewals into practice (First annual report)*. NSW: Minister for Education, Training and Youth Affairs.

External Council of Review Schools Renewal Program. (1992). *Delivering benefits for students: Schools renewal in practice (Second annual report)*. NSW: Minister for Education, Training and Youth Affairs.

External Council of Review Schools Renewal Program. (1993). *Consolidating the gains: Schools renewal in practice (Third annual report)*. NSW: Minister for Education, Training and Youth Affairs.

External Council of Review Schools Renewal Program. (1994). *Renewing schools: The emerging culture (Fourth annual report)*. NSW: Minister for Education, Training and Youth Affairs.

External Council of Review Schools Renewal Program. (1994). *Schools renewal in retrospect: A summative review (Fifth annual report)*. NSW: Minister for Education, Training and Youth Affairs.

Ho, K. K., & Wong, W. K. (1992). The influence of SMI on the formulation of policies in secondary schools. *New Horizons*, 33, 63–66.

Imai, Masaaki. (1986). *Kaizen: The Key to Japan's competitive success*. New York: Random House.

NSW, Management Review: New South Wales Education Portfolio. (1989). *Schools renewal: A strategy to revitalize schools within the New South Wales state education system*. NSW: The Review. (Director of the Review: Dr. B. W. Scott)

NSW, Management Review: New South Wales Education Portfolio. (1990). *School-centred education: Building a more responsive state school*

system. Milsons Point, NSW: The Review.
(Director of the Review: Dr. B. W. Scott)

- Owens, R. G. (1995). *Organizational behavior in education* (5th. ed.). Boston: Allyn and Bacon.
- Pang, N. S. K. (1996a). *Teachers' feelings about school life in Hong Kong secondary schools*. Paper presented at the 13th Annual Conference of the Hong Kong Educational Research Association, Northcote Campus, The Hong Kong Institute of Education, November 16–17.
- Pang, N. S. K. (1996b). *Organizational values and cultures of excellent schools in Hong Kong*. Unpublished doctoral dissertation, University of Newcastle, Australia.
- Purkey, S. C., & Smith, M. S. (1983). Effectiveness schools: A review. *Elementary School Journal*, 83(4), 427–452.
- Purkey, S. C., & Smith, M. S. (1985). School reform: The district policy implications of the effective schools literature. *Elementary School Journal*, 85(3), 353–389.
- Sharpe, F. G. (1992). *Restructuring school education in New South Wales, Australia 1988–92*. Paper presented in the 7th Commonwealth Council for Educational Administration Conference, August 17–21, Hong Kong.
- The Japan Human Relations Association. (Ed.) (1992). *Kaizen Teian 1: Developing systems for continuous improvement through employee suggestions*. Cambridge: Productivity Press.