

良性互動機制下的 基礎教育改革

陳善德

【作者簡介】

本文作者，台灣省嘉義縣人。曾任製造業品質主管、國際採購公司駐台品質主管、英國 IRCA 登錄課程 ISO 9000 主導稽核員訓練課程主辦及講師、英國 EARA 登錄課程 ISO 14000 環境管理系統稽核員訓練主辦。現任德仕國際有限公司總經理（國際採購/品質檢驗/品質與環境教育）、英國 IRCA 登錄課程 ISO 9000 主導稽核員訓練講師。

摘要

本文的寫作目的，在於辯證基礎教育系統應用「客戶與供應者良性互動」PICS（註）機制的適切性，以及此機制在基礎教育改革進程中，可能提供的重要貢獻。

除了簡要的闡述基礎教育的執行原則——「帶好每一位孩子」，本文第一階段對於基礎教育在「客戶與供應者良性互動-PICS 機制」中，以社會為「客戶」、以學校為「供應者」及以家庭為「分包者」的概念，做了一定程度的辯證與釐清，以建立教育系統內在自生力量，以及建構品質保證系統的環境基礎。

本文第二階段則在基礎教育的目標、過程與績效檢討的細節上做必要的釐清，以正確地進行基礎教育「品質保證系統」的技術建構。第三階段則介紹 ISO 9000 與 TQM 的技術，以及應用在基礎教育的「製造概念」品質保證系統模式，並簡介在良性互動機制之下，可以採行的基礎教育評鑑制度，落實基礎教育的良性互動，以建立一個「全人教育」的「有效能」學校。

關鍵詞： PICS、客戶與供應者良性互動、品質保證、ISO 9000、TQM、特殊製程、教育品質保證系統。

壹、前言—系統整合是教改的重要議題

自一九九四年以來，教育改革成了台灣社會極為關注的議題之一。行政院教育改革審議委員會在一九九六年十二月結束運作後向行政院提出教育總諮議報告書，算是對於各界的關注，給了一個比較正式的總結與交代。政府順應教改會的要求，成立跨部會的教育改革推動小組，以落實教改會各項建議案。

然而一年多來，大家都注意到教改的列車時而步履蹣跚，時而碰碰撞撞，並因此而招致各界的責難。教改的領導高層不得不大聲疾呼，要民間動起來，以對教育行政單位形成一種壓力。看起來，教育改革似乎仍缺少一股無形的推力或壓力。

教改的領導高層是對的。問題在於，誰才是教育行政與執行機構的推力（或壓力）根源，以及如何才能夠把這種推力（或壓力）形成實質與恆久的機制，讓基礎教育的改革意願自主產生。這才是當今教育改革的重要議題。

不管是政府或民間，多數的教育改革推動者，均投注時間在教育的技術改善之上，而教育機構的系統整合與建構則甚少被提起。其實，教育機構的系統整合與建構是改革進程中的首要工作。一旦教育機構的系統基礎建構了起來，並開始其良性與合理的互動，教育技術的開發與改善，是教育機構內部自發性的活動，外界的協助不是非常必要的。

換句話說，教育改革不能停留在教育系統內部的技術性改進，而必須以更宏觀的角度，包括就社會各階層與教育機構之間的權責做出釐清。教育改革工作也許可以簡單的區分為兩項，包括教育內容的導正與教育品質的保證。這兩大教育改革議題，都可以透過教育機構的系統整合，獲得相當程度的進展。

而此一系統整合，將會在影響教育成效最深的三大要素-社會、學校與家庭之間進行。這三者之間的權責與互動關係釐清之後，才有機會凝聚共識，整合基礎教育的目標，並建構一個品質保證的有效能學校。

因此，本文提及的議題大部分屬於教育機構的系統整合，而較少部分是教育機構運作的技術討論。同時，由於教育改革的議題涵蓋範圍過於廣大，本文將著重於基礎教育領域（國民小學與國民中學）的探討。大多數人都會同意，基礎教育是整個教育的核心部分。

貳、基礎教育的系統整合

一、帶好每一位孩子

每一位孩子都是社會的責任，因此「帶好每一位孩子」是檢驗社會是否履行其責任的基本指標。這一個基本的指標，在現有的基礎教育觀念與體制之下，是否有達成或體現的可能呢？答案幾乎是否定的。

社會（包括學校本身）的普遍想法是，把學生當成學校的「客戶」（Customer）。這樣的想法承襲下來，做為客戶代表的家長們，當然可以介入並主導基礎教育的內容。以台灣為例，聯考制度延襲已久，在強勢家長的影響之下，「考試能力」的訓練自然成了基礎教育的重要內容。學校一旦成了菁英教育的溫床，五育並重的普及化教育就會被忽略，後段孩子被放棄則是必然的。

類似以學科成績為基礎的「能力編班」等等制度，就會順理成章的產生，因為客戶覺得那是對的，有利於應付升學。反而是政府的干預，包括「常態編班」要求，是一種不尊重客戶意願的行為。結果，正規基礎教育機構的功能與補習班沒有區別，孩子們的學習生活變得壓抑而沒有尊嚴。

在這種觀念之下，要學校對每一位孩子負責是不公平的。小孩子的天生資質差異很大，只要百分之八、九十以上的孩子達到目標，學校的教育責任就算大功告成。這是常態分佈的問題，誰也不能有意見。

於是，基礎教育像極了修道場，所謂的「師父引進門，修行看個人」。因為學校是在「服務」學生，學校當然可以對乖張的客戶停止「服務」，因此學生遭到「退學」或「開除」就變得合理。而另一方面，「客戶」也可以選擇不接受「服務」，「輟學」當然是學生的「權利」之一。社會上有「輟學」或遭學校「退學」與「開除」的邊緣人，對堅持「有教無類」原則的基礎教育來說是一個諷刺。

這是一個爭議了已久的議題。事實上，基礎教育的目標很簡單，就是要把每一位孩子都帶到期望的基礎，讓這些孩子長大了以後，在社會上擁有平等的生存機會，同時與其他的社會成員形成互利的共生體。當然，這樣的期望基礎，絕對不是學科成績與考試能力，而是身心的健康、群體良性互動與生存的能力等等。

學校提供的教育資源與執行的培育計劃，其實只是一個「過程」而已，它真正的責任在後頭。也就是說，學校要把每一位孩子都帶到一定的基礎水準，包括健康，正面的人格與生存能力等等。孩子的資質有差異，學校必須以技術來克服，包括

安排校內的專業輔導，或轉請其他特殊教育機構幫忙等等。

最近，台灣因為中輟學生引發了嚴重的社會案件，政府開始考慮召回中輟學生，做補救教學，這是亡羊補牢，做得太晚了。我們看問題，不能只看表面，比如說，今天有現行犯是學齡的孩子，引起注意而開始重視中輟生問題，其實那只是表象而已。只要深入瞭解，我們就會發現，即使是成年現行犯，大部分也是當年的中輟生或問題學生。只是問題的浮現有早晚差異，教育失敗的本質是一致的。

因此，導正基礎教育的目標與內涵，是教改的重要工作。不過，教育品質的「保證標的」釐清，尤為優先。保證「教育的過程品質」與保證「帶好每一位孩子」，對學校來說，是差異很大的不同教育責任。現在的社會觀念，仍然停留在要求學校「保證教育過程」的議題之上，因此只能照顧到前段孩子，後段孩子被放棄是自然的。

學校不是在提供教育訓練的「服務」而已，學校是在「培育」達到教育目標的孩子，而且必須「把每一位都帶好」。這樣的觀念修正，將促成「教育品質保證系統」的實質改變，由「服務概念」修正為「製造概念」，教育資源的分配也會將重點轉向未達目標的孩子（所謂的後段學生）身上，而不是那些成長順利的孩子（所謂的前段學生）身上。

成長順利的孩子，其實不太需要我們去做錦上添花的工作。我們要幫助的是未達目標的孩子。如何改變社會觀念，重新分配教育資源，並要求學校保證「帶好每一位孩子」，應是這一波教育改革行動的主要目標。

二、讓社會來代表真正的「客戶」

台灣早年在威權體制之下，教育仍然保有一定程度的秩序。解嚴十一年，教育的問題卻顯得異常複雜。基礎教育的行政人員如校長或地方教育主管們一直有其無奈之處。他們要用掉很多的工作時間，直接或間接地處理不斷湧入的家長抱怨與申訴，包括承受來自於上級因家長申訴所加諸於學校的壓力。他們也一直嚐試著讓這些事件圓滿解決。但是事後他們卻發現那是一場沒有著力點、沒有贏家以及永遠沒有結果的混亂戰爭。

問題的癥結，就在於錯把家長當成了學校的「客戶」。家長是有權對學校提出抱怨與申訴，但是他們往往弄不清楚自己真正的角色與定位。孩子在教育過程中，大部分扮演著「材料」的角色，很明顯的不具備成為客戶主體的條件，這不只是能力的問題。家長雖然擁有孩子的監護權，並不代表擁有了「孩子」這個「資產」。他們既不是成長孩子的「使用者」，也不是基礎教育的「付費者」，它們當然不是

學校的客戶。他們真正的角色是代表著國家社會去維護孩子的身心健康與安全，以及確保其接受足夠的法定教育。

這樣的觀念沒有釐清，衍生的問題還不只在於以上的抱怨與責難。台灣的教育，最偏差的是教育的內容與目的的錯誤認知與走向。為了聯考，多數父母（家長）要求學校協助他們的小孩考試拿到好成績藉以考上「好」學校，其他都不重要。學校把家長當成客戶，而滿足客戶需求是學校當然的努力目標。於是學校的教學變成以「智育」為重點的模式，與補習班沒有差異，訓練「考試機器」變成了教育的主要目標。

現在的社會風氣敗壞，基礎教育的失敗是整個脫序現象的根源。這麼多的暴力犯罪如搶劫、強暴與擄人勒索，已經到了無法無天、滅絕人性的地步。大部分的受害者，無辜的付出了難以彌補（包括生命）的代價，社會大眾免於恐懼的自由被剝奪殆盡。罪犯的父母們如果是學校客戶，他們可曾因為學校教育在他們子女身上的失敗而蒙受重大損失？

社會大眾繳稅，透過政府支付了基礎教育的大部分經費，而成長後的孩子，將在社會扮演積極角色，是進步社會的寶貴資產。社會大眾兼具了基礎教育的「付費者」與「使用者」的身分。因此社會大眾才是學校的真正客戶，道理非常明顯。孩子與家長也是社會的組成分子，但是在基礎教育的相關議題上，他們不能越俎代庖的全面取代社會大眾發言。

如果把基礎教育的內容與目標的決定權，交還給學校真正的客戶——社會大眾，結果會完全不同。社會大眾期望的教育成果，是孩子的健康身體、群體社會生活的正面人格特質，以及適當的自我謀生與發展能力等等，因為擁有這些素質的住民才是社會需要的，也才符合孩子的個人利益。學科的考試成績好不好，並不重要。

歐美國家的教育系統導入所謂的「市場機制」已有多年，學校也已安於其「供應者」（Supplier）身分，努力的表現以期獲得客戶的滿意。可惜的是，他們在客戶的認同上也犯了類似的錯誤。歐美國家的學校把孩子與家長們當成了客戶，基礎教育的內容，也不可避免的被家長們帶到偏狹的方向，而來自不同家長的回饋意見更是因此而難以整合。

台灣現存的家長會組織，事實上沒有替代此一機制的條件。除了家長會的成員們均為單一的家長身分之外（代表性不足），其他的原因還包括部分的家長會組織，被賦予了某種程度的政治意圖，或者是被某些政治利益團體所利用。家長委員的產生有時候是眾所詬病的。家長委員會似乎與「捐款」一事同時存在，而捐款的金額又與委員的職務高低形成正比。其實，學校不應該接受與鼓勵家長委員們的捐款

，如此會造成學校與家長委員間的奇怪互動，除了政治性影響的考量之外，部份的家長委員們因此而介入學校對於教師的安排，或者以其影響力讓學校與教師對其小孩特別照顧等等。這種情況只會讓教育改革的進程雪上加霜。

總之，我們可以確定的說，基礎教育的客戶是「社會」不是「家長（或學生）」，而由於「社會」是一個抽象名詞，建立客戶代表機制就顯得極其重要，否則還是流於空談。台灣的立法院在形式上也是「社會大眾」這個客戶的代表，但是像基礎教育這樣細緻的運作機制，立法院事實上無法扮演完全與正確的客戶角色。特別是在「客戶與供應者良性互動—PICS」中比較專業的活動，諸如評估與選擇合適的教育機構來執行教育，稽核教育過程的系統運作與最後的教育成果，以及向教育機構提供改善意見等等。

因此，重新整合與建立一個有效的客戶代表機制，是現階段教育改革的重要工作。我們要建立的客戶代表機制，不只是觀念的修正而已，它必須是一個實質的機制，以能積極的進行與個別學校之間的良性互動。它到底是用什麼方式或組織呈現，則需要大家用智慧來解決。

三、回歸「供應者」定位的教育體制鬆綁

包括前行政院教改會提出的總諮議報告書，都提到我們要激發學校的內在自生力量（行政院教育改革審議委員會，1996）。而到底學校的內在自生力量源自哪裡呢？是一個值得探討的議題。

傳統上，台灣的基礎教育一直是由上而下的威權定位，而百姓們更被灌輸並認定教育是所謂的崇高事業與良心事業。這樣的威權定位與觀念，在戒嚴時期有其存在的空間，是政府控制教育內容以教化順民的重要手段。但是它不符合「客戶與供應者」的互動原理，基礎教育的活力，其實一直都不存在。

台灣已經解嚴十一年，社會也轉型到了自由民主體制。學校與社會（包括孩子與家長）之間的關係已經拉回到原來的「客戶與供應者」互動關係。也就是說他們依賴的是一個互有所需的雙向互動機制，教育機構必須以滿足客戶需求獲得生存，而無法仍舊依附在政府的保護之下辦學。

基礎教育之所以存在，是基於社會大眾的共同需求。基礎教育稱之為「義務」，是起源於人民有「義務」接受教育，才有政府的「義務」去提供教育。基礎教育的需求來自於社會，由社會大眾支付大部分成本，因此也應該由社會大眾來決定教育的內容，以及檢驗教育的成果。基礎教育機構的設立不是一項國家恩賜的德澤，它不是神聖而不可挑戰的權威。學校只是一個「供應者」，它接受社會的委託，它

必需對社會負起履行契約的責任。

因此，教育改革的首要議題，是如何給予教育執行機構正確定位，並建立與落實其「必須」自我持續改善的良性互動機制，祛除教育體系的僵化與惰性（行政院教育改革審議委員會，1996），讓學校的內在自生力量穩固發展。要達到這樣的目標，目前的制度、成規與社會共識都需要重新調整，包括必要的修法以落實教育機構之「必須」持續改善與發展的環境基礎。

以下的兩個例子代表了政府的過度保護與干預，讓學校無法回到原來的供應者定位，應該及早立法修正：

(一)教育資源的封閉讓學校內在自生力量建立不起來

學校既然是供應者，社會大眾是客戶，政府就不應該以行政命令讓學校變成獨占或壟斷的資源。社會大眾不應該被剝奪其擁有選擇學校的權利。沒有充分的市場與競爭，就沒有品質與效率。另一方面，自由選擇供應者本來就是客戶的基本權利。

學區的開放是促使學校開始良性競爭的起步。有些人認為，目前的學區限制是徒具型式，社會大眾還是有辦法替小孩安排學校。其實，問題一直無法解決的根源是台灣特有的「大校大班」現象。即使學區開放了，家長的選擇仍然是極其有限的。

因此，政府應該同時規劃「小班小校」，而在各地社區實質的增加學校設立數目。除了可以強化教育效果之外，主要的目的是讓家長與孩子在住家的附近，有較多的教育資源選擇，以符合「客戶與供應者良性互動—PICS」原則。此一措施落實之後，目前各大型學校的區域壟斷優勢將立即喪失，而為了生存，不得不調整經營方式，提升品質以面對競爭。在高等教育方面，廣設高中與大學也是開放教育資源的一個重要步驟。

教育體制鬆綁，不必然包括對於私人興學的放任。私立中、小學，包括體制外實驗小學之設立，應該與公立學校一樣，接受社會這個客戶的監督與認可。否則，這些學校很可能走向以家長為客戶對象的商業性質教育，偏離了社會的期許目標，後果難以逆料。

為強化學校的專業自主，提昇教育的品質與效能，可以採行的方式是，有限度地開放基礎教育非營利性質的公辦民營，以突破現行體制（過度保護）的瓶頸，以及擺脫某些地方利益團體對公立學校行政首長所強加的政治干預。

(二)教師工作權的過度保障是教育品質與效率低落的主因

教育的成敗，教師的素質是主要關鍵。教師之所以受到尊重，不應該緣於傳統

的「尊師重道」觀念，而是來自於他們本身所展現的專業素養。教師擁有的如果是一個「鐵飯碗」，生存沒有壓力，就會失去追求品質與效率的動力。

由學校內部來看教師與學校的關係，教師是供應者，學校的管理階層是客戶。教師工作權受到政府過度的保障，其實就是在限制客戶選擇與管理供應者的權利。教師的任免應該交由一個以學校為單位的管理機制來處理，否則無法要求學校對教育的成果負責。

對於教師新聘的處理，台灣已經開始實施新制，並試圖以「教評會」的組織導入比較公開的聘任作業。但是教評會的組成（多數是教師）及其運作的方向，與合理的權責管理機制仍有一段距離。「教評會」本身並不必對學校的營運與管理績效負責，卻要它來決定關係教育品質最大的教師聘用事宜，是權責不符的制度。

新的「教師法」對於教師的保障，則更顯得突兀。那種僅僅設定消極條件（不犯法則不得解聘）的教師聘雇原則，對於學校的管理階層來說，等於要他們放棄對於教育人力資源與執行過程的管制與監督，學校如何去保障教育的品質？

最近幾年，政府提倡「教師專業自主」（行政院教育改革審議委員會，1996），也可以看成是政府對於教師的另一種形式保障。教師的地位在威權時代，緣於傳統的尊師重道觀念，形式上是被保護與肯定的，但是教育的專業執行卻是被宰制的，包括教育被利用為服務政府的工具等等。「維護教師專業自主」，有其一定的時代意義，它可以用來打破舊時代國家由上而下的威權指導，以保障教師的專業與尊嚴。但是戒嚴解除多年，這一代的教師仍在高喊「維護教師專業自主」，其目的與訴求就值得商榷了。

政府漠視問題的存在，讓教育工作者刻意模糊「維護教師專業自主」的原始意涵，而要求保障教師之教育過程不受管制，包括來自於學校管理階層的專業約束等等，是今天教育品質低落的重要原因之一。現在，學校裡優秀的教育人才，不願意接受升遷，擔任較高層的管理工作，與它們將要面對教師們扭曲的「專業自主」主張，及其延生的管理困境有關。「教師專業自主」的口號，變成了教改進程中的重大障礙，是應該檢討以及設法排除的。

四、讓家庭做個盡職的「分包者」

很多人認為，家庭、學校與社會是決定教育成敗的三大要素。因此，儘管學校的教育品質再如何的提昇與改善，如果家庭與社會對孩子的影響是負面的，教育的最後成果仍然很難掌握。

教育工作者習慣把社會的影響，作為教育失敗的主要因素之一。這種說法可以

理解但是並不負責。因為，大家認定會影響孩子的社會負面現象，其實是來自於先前學校的教育失敗。這兩者之間互有因果關係。也正因為如此，教育才被作為此一因果循環中振衰起弊的重要起點，以漸進地導正社會的負面現象。如果教育無法超越現實社會的負面影響，教育的存在是沒有意義的。

如此一來，真正要負起教育責任的只有家庭與學校而已。進一步探究，可以發現家庭教育與學校教育在很多領域是重疊的。家長對孩子的利益關注，被假設與社會的關注是非常接近的，因而兩者對於教育目標的看法，也應該是一致的。事實則不然，除了家長對自己孩子的關注，與社會的廣泛期許有一定差距之外，多數的家長對自己小孩懷有相當程度的自私考量，與無可改變的寵溺與偏愛。家長期望的教育目標自然不會等同於社會。然而，英國政府卻又嘗試著告訴人民，「教育小孩是父母親的完全責任，而學校是家庭教育的分包者（Sub-contractor）」。看起來家庭要負的責任比學校還大。一直到今天，英國人自己不得不承認，目前的基礎教育是失敗的。不過他們可能不知道，上述的教育責任概念是他們基礎教育使不上力的主要原因。

當教育機構扛不下全部教育工作的時候，可以解決問題的方法當然是採用合作分包的辦法。英國的分包觀念沒有錯，它們錯在把最後的教育成果寄望在無法掌握的眾多家庭身上，反而讓專業的教育機構變得不負責任。事實上，台灣在解嚴後產生的紛擾秩序之下，我們不可能要求家庭來主導基礎教育的進行，即使是正常家庭，家長們對教育的了解有限，技術上也是個問題，何況還有為數不少的問題家庭、單親家庭以及某些隔代扶養的家庭等等。

由管理概念來看，作為一個供應者，學校必須對於教育成果負起品質保證的完全契約責任，是無庸置疑的。重點是如何讓家庭擔起「分包者」的責任。也就是把家庭納入學校的分包對象，以協助學校完成基礎教育內容與過程的不足部分。供應者與分包者的觀念與定位釐清了，學校與家庭才會進入良性互動的和諧關係。

談到教育分包的內容與執行方式，我們可以把它分成「橫向分包」與「縱向分包」。採用校外的專業機構，執行特定的教育課程，以節省學校的人力資源，是所謂的「橫向分包」。很多熱心的家長投入在學校，協助或分擔正課教師的部分工作，也是「橫向分包」。開放教育中，有所謂的親師合作，因而有親師協會的設立。不過活動的內容仍然屬於「橫向分包」的部分，嚴格來說它不在家長的義務範圍之內，因此我們稱這些熱心的家長們為「義工媽媽」或「義工爸爸」。

分包觀念的另一種形式是，所有家長們都適用的所謂「縱向分包」。因為，除了學校生活以外，孩子大部分的時間仍然是待在家庭裡面，而學校規劃的教育過程

多數具有時間的延續性，必須在家庭生活中獲得持續關照。因此，家長應該負起協助與分包的工作，包括輔導與追蹤，以及監督教育成效，並向學校回報等等。「縱向分包」不是義工性質，它是家長們不可逃避的責任與義務。

要落實這種觀念，政府能夠做什麼呢？既然家庭是基礎教育的「分包者」，理應享有與學校這個「主供應者」類似的合理待遇，包括對於擁有學齡兒童的家庭，給予較合理的減稅與額外的津貼等等，讓家長在「分包」的外加責任之下有合理的補償。這樣做了以後，學校與社會在對家長們提出分包的相關作業要求時，才有立足點。歐美國家在這方面的做法，顯然是比台灣進步很多。

由家長們組成的家長會可以在這樣的分包關係之下，做一個非常積極的溝通橋樑，把所有的「小分包者」合起來成為一個「大分包者」，發揮整體力量。在必要時更可以應用團隊合作的力量，協助有特殊困難的小分包者（單親家庭或問題家庭等等），讓分包任務順利完成。我們在幫學校的忙，其實也就是在幫所有的小孩一起成長。家長會的工作重點，如果擺在督促家長們的各自縱向分包工作——協助自己孩子，以及鼓勵一部份家長們(義工)去協助需要幫助的孩子，比起要求家長們投入時間在學校，參與支援其他活動項目（橫向分包），意義是比較大的。

分包的觀念建立與落實之後，學校與家庭之間的各種合作，就不只是傳統的溝通與聯誼而已，它是學校正規教育過程的一個部分。在「縱向分包」方面，學校可以明確而具體的向家長提出書面要求，包括家庭應該提供的相關配合資源與教育過程，以及必要的回饋等等。學校也可以據此而進行家庭配合程度的監督與評估，並在必要時向家長提出合理的改善要求。讓這樣的角色與責任成為良性互動機制中的一部份，學校品質保證系統的建立才會有完整的著力點。

五、建構基礎教育的「客戶與供應者良性互動—PICS」機制

當「客戶」、「供應者」與「分包者」的角色產生了以後，是否意味著我們即將走入商業化的市場機制呢？這是很多人心中的疑慮。

從有人類開始，「交易」的活動就已存在，而客戶與供應者的互動也接著產生。當這樣的互動逐漸成熟了以後，也就是客戶與供應者互動走入了良性的循環，人類的和諧與相互依賴關係，及人類的文明與進步就此順利展開。直到今天，人類的大部分活動都仍然建立在「客戶與供應者良性互動—PICS」的基礎之上。這樣的互動機制其實在人類社會是一直存在著，且具有很重要的意義，只不過很少被人提起。製造業與商業的買賣互動是一般人看得到的比較明顯例子。

「政府」，是因應人類社會的互動與發展需求而產生的組織。當然，政府的運

作也應該在此一互動模式之內。也就是說，政府是供應者，人民是客戶。民主自由社會是這種良性互動的具體代表，而進步與文明則是此一良性互動機制運作的結果。反過來說，如果政府控制了這一個互動的進行，讓自己變成威權，人民變成被宰制的對象，不是客戶。此一良性互動關係就會停止，人類的進步與文明就會停滯。獨裁專制的社會制度就是一個明顯的例子。

不過，即使在民主社會裡也有不當的政府施政，讓社會的某些活動產生停滯，甚至於倒退的現象。原因就是政府限制了「客戶與供應者良性互動」，而這樣的例子在民主社會裡仍然不勝枚舉。早年台灣政府對於教育的管制，就是一例。今天來評價人類社會裡政府的施政表現，其實可以從這種「客戶與供應者良性互動—PICS」的現象存在多寡與品質來決定。

大家熟悉「市場機制」這個名詞，但是它不應該被用來與「客戶與供應者良性互動—PICS」混為一談，因為「市場機制」強調的是自由競爭與優勝劣敗原則，忽略客戶與供應者之間積極面的互動建構。簡單的說，「市場機制」是競爭，「客戶與供應者良性互動—PICS」是合作。做這樣的概念區隔，在討論人類社會的進步與文明時非常重要。

依賴「市場機制」的運作，在一定時間的失敗與學習，也許可以達到類似的期望效果。不過，在人類的大部分活動中都不適合放任的「市場機制」，特別是在「教育」這一項重要的人類社會活動，因為教育是不可以失敗重來的。施教者可以在下次改善，但受教者已是一生。同時，人民無法承擔政府在時間上的浪費，以及在教育失敗之後，所必須付出的高昂代價。人民需要的是有效率與高品質的政府。

因此，如何跳過「放任的市場機制」，建構一種「良性的客戶與供應者互動—PICS」，是教育改革的重要議題。仔細分析，所有活躍與進步的人類社會互動例子，也就是成功的「客戶與供應者良性互動—PICS」，都是在「合作夥伴」的觀念與原則之下，具備了以下的幾項重要活動：

在客戶方面

- (一)明確提出需求內容—決定需求的內容，向供應者提出明確的品質需求。
- (二)選擇合適的供應者—對供應者進行能力評估，以決定適當的合作對象。
- (三)確認成果與需求相符—監督與稽核供應者的系統、過程以及最後成果。
- (四)主動協助供應者改善—向供應者提供改善意見，協助其成長。

在供應者方面

- (一)依需求訂定營運目標—探尋與瞭解客戶的需求，並訂定作業標準與目標。
- (二)建構合適的品質系統—建構一個能滿足客戶需求的品質保證與管理系統。

(三)自我監督確保品質—自我監督管理系統與過程，確保成果符合客戶需求。

(四)持續改善追求客戶滿意—持續改善管理系統與過程，以確保客戶滿意。

以上活動的產生與進行，如果來自於主動意願，或者來自於其權責關係上的需求（包括形之於某種方式的契約），此一「客戶與供應者良性互動—PICS」將得以確保。客戶與供應者之間，將因此而轉變成長期的合作夥伴關係，終而創造雙贏的結局。

基礎教育應用「客戶與供應者良性互動—PICS」機制的正當性與合適性是無庸置疑的。政府可以做的是，除了讓基礎教育鬆綁之外，透過行政立法與人民的再教育，讓「社會為客戶」、「學校為供應者」及「家庭為分包者」的概念落實，並且建構實質與恆久的「客戶與供應者良性互動—PICS」機制。學校的內在自生力量將可以在這樣的良性互動機制之下產生。

參、基礎教育的品質保證

一、整合客戶的真正需求

「帶好每一位孩子」是教育的基本原則已有共識，但是到底要帶到什麼樣基礎與程度呢？這是台灣長久以來爭議不斷的議題。

台灣基礎教育訂定的目標，就像新課程標準（國民小學新課程標準的精神與特色，1995）規定中所提的，看起來簡單明瞭，但是並不完全符合實際的社會需求。例如新課程標準中提到：

「國民小學教育，以生活教育及品德教育為中心，培養德、智、體、群、美五育均衡發展之活潑兒童與健全國民為目的」

在此基本原則之下，同時強調了七項重要目標，例如：

- (一)培養勤勞務實、負責守法的品德，及愛家、愛鄉、愛世界的情操。
- (二)增進了解自我、認識環境及適應社會變遷的基本知能。
- (三)養成良好生活習慣，鍛鍊強健體魄，善用休閒時間，促進身心健康。
- (四)養成互助合作精神，增進群己和諧關係，發展服務社會熱忱。
- (五)培養審美與創作能力，陶冶生活情趣。
- (六)啟迪主動學習、思考、創造及解決問題能力。

(七)養成價值判斷的能力，發展樂觀進取的精神。

這些由政府與教育系統訂定的基礎教育目標，隱含著以國家為中心的保守味道，出現像「健全國民」、「守法」、「愛鄉」、「愛世界」等字眼，並不足為奇。因為，他是以國家的需求與立場訂定，傾向於照顧國家的利益。教育改革必須跳脫傳統窠臼，回歸以人為本，及以個人在群體中互動的利益出發，才能真正的走出新格局。

基礎教育的客戶不是「國家」，是「社會大眾」。依照「客戶與供應者良性互動—PICS」原則，教育的成果必須以客戶（即社會）的需求來訂定。同時基礎教育的成果與標準，必須照顧到個人生存的利益，及個人在群體中互動的利益等等。這是第一個原則。

整合基礎教育的成果需求時，應該依據各項需求的重要性，擬定優先順序，讓教育資源的投入，有最正確與有效的規劃，同時亦可據此做為教育成果的評鑑指標，這是第二個原則。

基於以上兩個原則，作者初步建議如下：

(一)人權條款：任何一個孩子，其安全、自主及尊嚴在教育的過程中，應獲得完全的維護、尊重與保障。

(二)教育目標：協助孩子成長，並把每一位孩子都帶到具備以下身心條件，包括特質、能力與知識的一定基礎。

優先性 項 目 內 容

- (1) 安全要求 對於他人身體與財物，無實質或潛在的侵害可能。
- (2) 身 體 擁有健康身體，以及維護其不受侵害的能力。
- (3) 人格特質 擁有群體互動所需的正面人格特質。如：
 - 同理心：理解、尊重、關懷、慈悲、尊重生命。
 - 俠義心：誠信、公正、道義、負責、勇敢、堅持正義。
 - 虛懷心：禮貌、寬容、忍讓、自省、欣賞、肯定與接納他人。
 - 完美心：整潔、和諧、嚴謹、自尊、品質、效率、追求完美。
 - 穩定心：自信、熱情、樂觀、沉著、勤奮、堅持、穩定。
- (4) 能 力 擁有群體互動的技巧與生存能力。如：
 - 溝通力：語文、表達、理解、溝通、協談（談判）。
 - 整合力：思考、邏輯、分析、歸納、整合、規劃。

準確力：專注、準確、效率、決斷、價值與重要性判斷。

創造力：創新、藝術、科技產品使用。

群聚力：領導、群體相處、團隊合作。

免疫力：預防與處理危機、承受失敗與挫折、排除負面影響。

(5) 自我發展 擁有具個人特質的正面生活方式。如：

生涯規劃、終身學習、自我空間、休閒及社會服務等等。

(6) 其他知識 獲取及能應用必要的知識與概念。如：

健康與安全、生態與環境、地球村概念、品質與效率、科學與藝術、生活與倫理、數理與空間、歷史與地理、人文與天文、宗教與信仰、工作與休閒，以及其他基礎知識與概念。

以上只是作者提供的初步建議，需要進一步研究以尋求共識。另外，教育的目標也需要不斷的調整或增加，以因應時代變遷所產生的不同需求。如前所述，在擬定教育目標時，同時定出優先順序，有助於教育資源的正確投入。比如說，孩子對其他人的身體與財物可能的侵害行為必須完全排除，是教育的絕對要求，也是孩子個人與社會未來的最大保障，應該投入最大的教育資源。孩子的身體健康與正面人格的培育，也是優先的項目。其次才是能力訓練以及其他知識的獲取。這樣的簡單分類與規劃，在現有的課程標準中沒有被強調，實在非常可惜。

目前的基礎教育與社會需求，存在著嚴重的差距，教育文化因而走向「考試主義」、「升學主義」、「功利主義」、「菁英主義」等等錯誤方向。學校與社會大眾應該重新檢討，把基礎教育的目標回歸「以人為本」的教育原則。

二、釐清教育品質的達成指標

「品質」一詞的定義，眾說紛紜。根據國際標準 ISO 8402，品質（Quality）是：「一個實體的特性總和，具有滿足明定與潛在需求之能力」（Quality is the totality of characteristics of an entity that bear on its ability to satisfy stated and implied needs），其中「實體」一詞的定義是，「能夠個別考慮與描述者」，可以是一個活動、流程、產品、組織、系統或一個人或這些全部或部分的綜合體。（ISO 8402，1994）

麥克羅賓遜（Mike Robinson）的說法比較簡單而且容易理解：品質就是符合客戶的需求—不管是現在還是未來（Quality is meeting the requirements of customer - now and future）。製造業有兩個名詞很能詮釋所謂「現在」與「未

來」的觀念，也就是「零小時品質」（Zero Hour Quality）與「可靠度」（Reliability）。零小時品質是指產品在完成之後、使用之前，所進行的短時間檢驗中展現的品質情況。而可靠度是指產品在實際使用時，及其使用壽命中所展現的整體質穩定狀況。從客戶的立場來看，零小時品質重要，可靠度更重要。

談到教育，「孩子」是品質概念中所謂的「實體」。據以延伸，孩子在階段教育完成之後的表現，只是教育成效的初期證據，是所謂的「零小時品質」。我們真正關心的，其實是教育成效在孩子身上維持長時間，乃至於全生命週期的發揮，也就是所謂的「可靠度」。前者是容易見到的短期成效，而後者是我們追求的教育極致。

這樣的品質概念將導出兩個領域的探討，也就是教育的執行與教育的驗證。一個討論過程，一個討論結果。教育的執行技術是教育界投入最多的研究領域，目的在於激發孩子學習的意願，以及強化學習的成效。

作者嘗試著用簡單的原則，來分析教育的執行技術。有三種大家熟悉的訊息「傳達」模式，以及其可能達到的教育效果，有如下所示的區別：

- (一)講解的方式—「聽過了忘記。」（I hear, I forget）
- (二)展示的方式—「看過了有印象。」（I see, I remember）
- (三)實做的方式—「做過了才了解。」（I do, I understand）

傳統的講解方式，顯然是層次最低的教育方式，孩子能夠記得的將非常有限，更不用談如何去應用它。帶著孩子去看的教育方式，可以大幅提高教育效果，不過仍然不及帶著孩子去嘗試的方式，讓他們刻骨銘心，並且有機會成為終生受用的學問。如果用「零小時品質」與「可靠度」的概念來檢驗以上的教育方式，我們會發現，只有等到孩子「了解」以後，才有機會談到教育品質的達成指標。因為，「有印象」的吸收，事實上還不到可以應用的程度，這是很容易理解的簡單道理。如何利用此一教育原理，推動有效的教育方式，是提昇教育績效的重要課題。

至於教育成果的驗證，可能是教育活動中最難突破的瓶頸。因為教育的成效無法在教育執行之後被完全測驗得知。對孩子的測驗與評量只能提供一定程度的參考，以做為教育疏失的預防與矯正之用。換句話說，測驗與評量的目的是在於幫孩子達到教育目標，它是一個協助的過程，它不是教育結束時的一個分級辦法。學校對於孩子是否達到目標，如果依賴一種制式的測驗與評量方法，偏重於「知識傳授」的記憶結果，也就是所謂的教育「過程」測驗，結果是不完整與不正確的，因為它無法涵蓋以上所說的「零小時品質」與「可靠度」的重要部分。造成今天這種偏重學科的記憶測驗方式，根源於長期對教育目標的錯誤認知，以及新的測驗與評量技

術未被開發等等。

然而，「學科測驗」的存在價值仍然是確定的，只不過它代表的意義不在於全部孩子的橫向比較，而在於個別孩子的縱向比較，因為學科測驗在於孩子知識上的獲得，意義其實不大，重點在於孩子的人格特質培養，如沉著、嚴謹、穩定、接納、勤奮、追求完美等等。因此，孩子達到目標與否，必須經過一種縝密的縱向評估，而不是簡單的橫向測驗。評估的技術（包括測驗與評量），也與驗證產品的合格與否有很大的區別，考量面與餘裕空間也有相當大的彈性，這包括對於人的基本價值、性向差異及獨立思考與判斷等的尊重。在這一方面，台灣的多數教師顯然是需要改善的。

當然基礎教育管理制度改革只是整體教育改革的一環，其後續高等學校的相關制度，例如升學管道—高中、專科與大學的入學甄試方法與標準，也應該跟著作大幅變革，放棄以學科成績為重點的方式。這樣的做法，可以導正教育選才的適切性，同時避免社會（特別是家長們）對於基礎教育的內容與品質的要求，向變態的現實妥協。

帶好每一位孩子既然是教育的基本原則，對於未達到目標孩子的輔導與協助，則是在評估之後必須徹底執行的重要活動。補救教學是目前大家比較熟悉的做法，儘管它代表的意義，常常被誤解，或者是被錯誤的執行在學科方面的落後補強，這是亟待修正的。

三、重視教育「特殊過程」的本質

教育目標訂定以及其達成指標釐清了以後，接下來的問題是，如何確保教育的過程依規劃執行。談到這裡，我們需要為教育的過程釐清其本質。在國際品質系統標準 ISO 9002的4.9章節中，有一段關於「特殊製程」的詮釋是這樣的：

「凡製程之結果，無法經由隨後的產品檢驗與測試，得以完全查證者，如製程不當所產生之缺失，僅能在產品使用時方可顯現，則此等製程通常被視為「特殊製程」（Special Process）」（ISO 9002:1994）。在 ISO 9002的標準中同時提到，對於此類「特殊製程」的進行，必須嚴格執行下列管制，以確保品質：

(一)製造過程與設備應事先檢定其能力，並經過核准。

(二)由鑑定合格的專業人員執行。

(三)製造的過程應有監控與管制。

(四)製造過程作業（包括相關設備與人員）之任何驗證要求，應予以規定。

以上的敘述，雖然是在說明製造工業的有效品質管理，不過它對於教育事業在

追求品質保證的過程中，代表的意義卻是非常深遠。為什麼呢？讓我們用生活中的其他例子來做個說明。

「漢堡」是多數人吃過的食物，雖然它的製作過程並不複雜，但是它符合「特殊製程」的條件。比如說，漢堡做好了以後無法透過檢驗得知它的品質，除非我們擷取漢堡的一部份去做化驗與測試，但是這樣的過程已經破壞了漢堡的完整性。另外，漢堡的品質包括質感、口味、衛生等等，其實只有等到真正去食用它以後才能分曉。而這個時候如果發現漢堡的品質（特別是衛生）有問題，就已經來不及了。因為它已經被吃到肚子裡去了。

「教育」正符合這樣的特性，教育的品質好壞在教育過程中是無法完全被測驗得知的，只有等到孩子長大以後進入了社會，與其他個人或群體互動，才知道教育的內涵在孩子身上產生了什麼效果。而教育的內容與過程，如果有某種缺失，包括孩子與社會，所可能受到的傷害也是無法補救的。教育對於任何一個生命個體來說是無法重新來過的。

因此，讓我們明確的定義「教育」就是所謂的「特殊過程」，而我們將可以從製造工業品質管理技術中的「特殊製程」概念得到一些啟示。當然，這裡使用的「教育特殊過程」字眼，不是指教育系統裡的「特殊教育」，而是在詮釋整個基礎教育的過程「特質」。讓我們來引申與應用工業界對於「特殊製程」的管制原則，如果要確保教育的品質，我們將不能忽視以下的管制：

(一)教育過程的規劃與執行要事先檢討其效能，並經過專業的評估與核可。

(二)教育過程要由訓練有素與鑑定合格的教育專業人員執行。

(三)教育過程的執行要有嚴謹的監控與管理。

(四)教育過程的相關作業（包括設備與人員）之任何驗證要求，要有清楚規定。

在這個大原則的指導下，我們可以歸納出幾個管制方向，包括課程的規劃與執行，教師的訓練、檢定與管理，以及教育過程的監控與管制。

談到課程規劃，大家都同意應該在既定的教育目標之下，以孩子的生活為中心，進行整體的規劃。但是一直到今天，我們看得到的課程改革，多數仍然停留在以學科為中心的技術整合，忽略其他重要教育目標的配合進程，例如身心健康與社會基礎互動能力的訓練等等，非常遺憾。課程的改革是否完整與有效，應該以教育目標是否能達到為檢驗標的。這一點是應該事先透過專業來評核的，因為教育是不能實驗的。

至於教師的專業能力問題，大家都瞭解，一個教師就涵蓋了一個階段的完整教育過程，因此教師的素質有絕對的標準與管制需求。教育人員（含校務人員）的言

行舉止及其與孩子的互動，都將深遠的影響孩子的人格特質（即教育目標的重要部分）。因此，教育人員的言行舉止，及其與孩子的互動應明確定義為教育過程。學校必需備有書面的程序予以規範，含教師資格評核，教育與校務人員行為準則等。教育人員行為準則類似期望的人格特質，學校應該明確訂定並嚴格監督。

「教師專業自主」往往被教師錯誤引用，並曲解為教育過程不受管制，是造成教育品質與效率低落的主要原因之一。教師的專業能力必須透過訓練與評核的制度建立起來，而其在執行教育的過程中，依照「教育特殊過程」概念，仍需要接受專業的規範約束與管理。政府應該強調是教師的專業責任，以提昇教師的專業素養。這樣的觀念轉變，才能符合「教育特殊過程」的意義。

「教育特殊過程」的最後管制階段，是紀錄教育的執行與驗證過程，以確保教育的過程在充分的掌握之中。這類的過程與結果紀錄，同時可以作為未來教育過程改善的重要參考依據。

四、推動基礎教育的品質保證系統

今天的消費者已經覺醒，知道如何向供應者取得產品或服務的品質保證。反過來說，無法提供品質保證，或者出了問題不願負責的供應者，將無法在市場上生存。客戶與供應者之間，雖然存在著一種良性互動的合作夥伴關係，但供應者仍不可避免地必須面對品質的最後考驗。這是人類社會中互動的基本正義，也是進步與文明的動力。

基礎教育，這種介入在每一個孩子成長過程中「無法重新來過」的事業，我們可以不需要品質保證嗎？或者因為它是「良心」事業，我們可以網開一面嗎？其實，作為一個「供應者」，教育事業與人類社會的其他任何組織或團體一樣，沒有權利免除其對客戶提供「品質保證」的責任。

「品質保證」，它不只是一項書面的承諾，它是「一種依計劃進行，以便對實體將能達成品質要求提供信心的作業技術與活動」（ISO 8402: 1994）。它是一個全員參與，以及在一個嚴謹規劃的系統之下執行的作業。建立一個「品質保證系統」是供應者永續經營的重要條件之一。

基礎教育中所謂的「實體」，就是「成長的孩子」，客戶是「社會」。因此，基礎教育的品質保證，是在於對「社會」提供「每一位孩子達成特定教育目標」的保證，不是對「家長或學生」提供「期望的教育內容與教育過程」的品質保證。

當教育目標訂定之後，學校應該規劃達成此項目標的作業細節。「品質規劃」是供應者為確保客戶要求之達成，所制定的重要文件。品質規劃在品質保證系統中

是非常重要的一个部分。在教育的质量保证系统中，为达到社会大众对于教育成果的满意，教育质量规划应包括以下两个重点：

(一)明确订定所需的教育资源（包括设备、教材、人员、技术、环境），与教育的执行过程（课程规划）等等。

(二)明确订定教育成果品质的管制办法，以及验证教育成果的技术之使用与开发，并釐清所有与教育成果验证（包括测验/评量）有关的特性因素，及其验证的标准。

教育质量规划书，可以作为学校提供给社会的「契约」的一部份。此类文件应说明学校如何达到客户（社会大众）的期望，包括教育目标，教育内容，教育材料与设备，教育人员（教职员名单与背景），教育方法，教育环境，课程时间表，测验与评量方法等等。

学校应确保教育质量规划的内容，已经与客户（社会）沟通清楚，并以书面的方式说明，教育成果与成长孩子的素质等等应儘量具体。学校对于教育当局所订定的课程标准应检讨其是否与要求的教育目标一致。学校应该确认其现有资源与能力足以达成合约要求，否则必须补足。其他的规划可能包括了缩小学校和班级规模，改进课程与教育方法等等。

对于教育资源（包括设备、教材、人员、技术、环境）的分包管理，同样采用「客户与供应者良性互动—PICS」机制概念，此时学校变成了客户，而资源的提供者变成了供应者。道理一样，供应者要了解客户的品质要求，并且持续改善以赢得客户满意。

由于教师是影响教育质量的重要部分，对于教师的规划、聘用、培育与考核，是学校最重要的管理活动，必须授予学校完全的自主权。教师的考核，其结果不应该只作为纪录，而应该正面而积极的去协助改善，含教育训练以促使教师的潜能得以发展。学校的训练需求涵盖所有教职员及支援人员等等，因为所有的教职人员都会影响教育的品质。

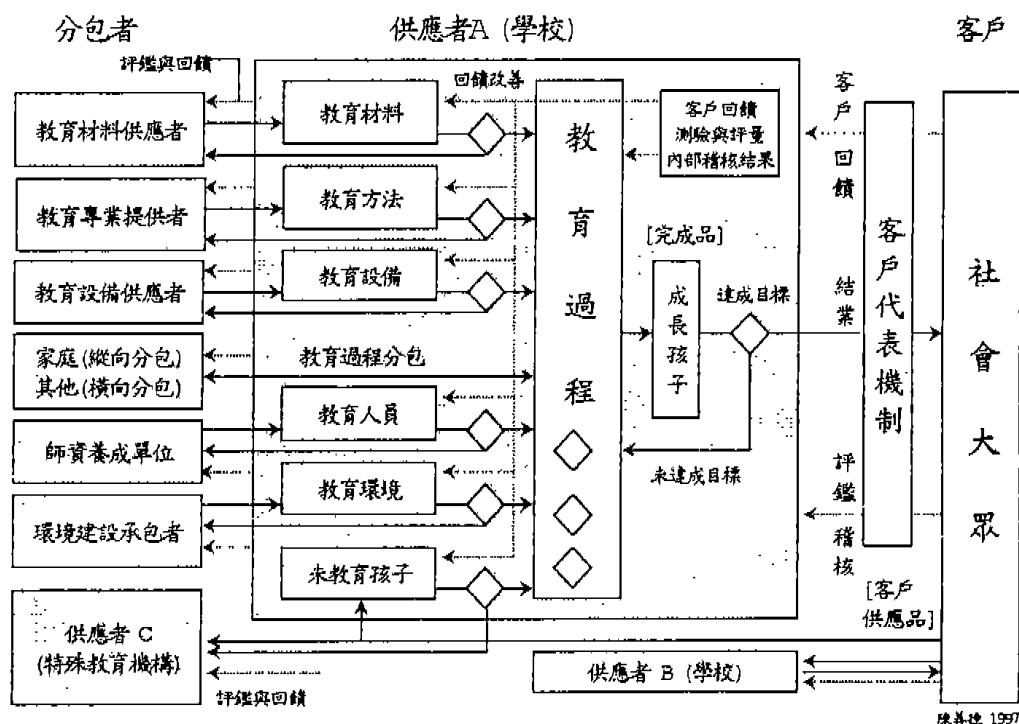
至于教育的规划与执行，则可以透过不断的查核、检讨与改善，达到品质与效率的提昇，以及客户满意的目的。在教育系统裡面，可以从三个方向取得改善的依据：(一)学校的内部自我稽核结果，(二)社会的回馈与反映，以及(三)学生达成教育目标的各種评估。

有缺失就要进行矫正，这些都要透过回馈的系统，以修正原定计划与执行的方向。当修正后的计划被执行之时，要进行另一次的检讨与改善等等，如此构成「持续改善」的环圈，也就是所谓的「戴明原则」：计划(P)-执行(D)-检讨(C)-改善(A)，最

終達到完美的境界。

以下的模式圖（圖一）提供了一個簡單的概念，以詮釋在「客戶與供應者良性互動—PICS」機制及「製造概念」之下的基礎教育品質保證系統的運作與循環流程。

客戶與供應者良性互動機制(PICS)及製造概念之
基礎教育品質保證系統模式圖



圖一：基礎教育品質保證系統模式圖

肆、基礎教育的品質保證系統與評鑑

一、ISO 9000與TQM

基礎教育的目標與過程釐清了以後，建立一個有效的「品質保證系統」，是接下來的重要議題。因為，「品質保證系統」的建立是供應者確保品質達到客戶要求的必要條件，也是「客戶與供應者良性互動—PICS」的系統基礎。

對於組織管理有涉獵的人都知道，應用在組織的品質保證模式使用的原則都是一致的。它們都建立在一個共同的邏輯概念上，也就是以「持續改善」的技術與方法，提升組織的績效，以達到「客戶滿意」的最終目標。所有已開發的品質保證模式都在試圖突破這個瓶頸，以達到最高的經濟效益。

談到品質保證與管理模式，比較值得提的是企業界熟悉的 ISO 9000與 TQM。ISO 9000起源於英國的 BS 5750國家標準，而於一九八七年為歐洲的國際標準組織採用，並為世界各國所接受。此一品質保證模式的條款內容，在一九九四年做過修正之後，它的結構更趨於成熟而接近實用的程度。現在各界所使用的 ISO 9000系列，都是一九九四年更新的版本。但是多數人都忽略了，ISO 9000的管理模式再理想，仍然是架構在「品質保證」的單一訴求，而且僅僅是管理的制度面基礎。

基本上，ISO 9000是從客戶的角度來制定的供應者品質保證模式，可以做為評鑑的依據，以決定是否採購此供應者的產品或服務。此一模式完全沒有涉及供應者的其他重要層面，如人力資源管理，領導統御，策略管理，甚至於更高層次的營運目標與理念等等，因為這些不是客戶關心的細節。事實上，客戶只要求供應者能提供準時而符合期望品質的產品或服務即可。

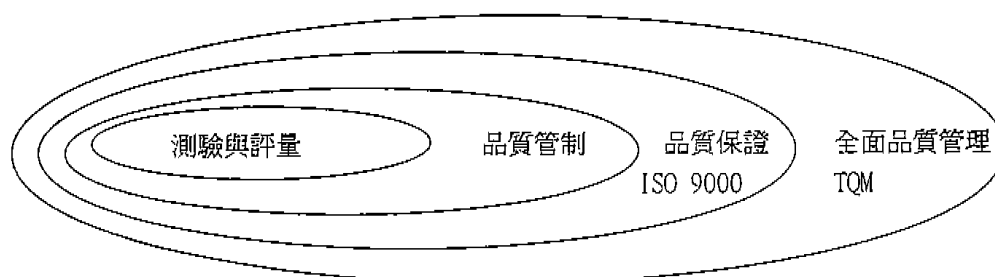
因此，站在組織（供應者）的立場來看，ISO 9000的模式架構對整體績效的貢獻是有限度的。然而一般人，甚至於導入 ISO 9000系統的企業經營者，常常以為取得 ISO 9000的認證，就意味著企業已經達到了管理的極致。其實這是對 ISO 9000非常偏頗的理解。

相形之下，TQM（全面品質管理）的技術就提供了比較有利於供應者的概念。在作者接觸過的文獻中，英國的MR. MARSH (Managing Quality in School, 1994)在一九九二年對 TQM 提出的是一個不錯的註解，作者簡略翻譯如下：

「TQM（全面品質管理）是一套有效的管理哲學，經由組織內全體同仁的參與，應用最有效的工具與製程，建立持續改善的組織文化，並因而達到客戶滿意與愉悅的最終目標。」初看這樣的註解，會以為 TQM（全面品質管理）與 ISO 9000（品質保證模式）是很類似的東西。例如，它們都提到了製程管理、持續改善與客戶滿意等等。仔細推敲，TQM 事實上有高明於 ISO 9000的地方。例如它多了「全員投入」與「組織文化」，它要求的最後目標不只是「客戶滿意」而已，而是更高層次的所謂物超所值的「愉悅」（delight）。

讀者也不要誤解，以為 ISO 9000品質保證模式與 TQM 全面品質管理是兩種不同的管理模式，而 TQM 優於 ISO 9000。其實它們是相容而相輔相成的，雖然 TQM 定位在組織較高層次管理概念，但是它少不了 ISO 9000的品質保證系統作為管理基礎架構。

以下的示意圖（圖二），可以提供一個簡單而易懂的概念，瞭解 ISO 9000與 TQM 的定位：



圖二：ISO 9000 與 TQM 的關係

ISO 9000與 TQM 在某些方面是有重疊的。但是，屬性上兩者有很大的區別，ISO 9000是制度面的建構，而 TQM 則是策略性的運作。ISO 9000是監督型的模式，而 TQM 是領導型的。ISO 9000的導入動機是維持工作紀律，而 TQM 則在於提昇組織文化。兩者的屬性、定位與目標不同。但是，兩者並不互相牴觸，ISO 9000是組織的制度基礎，而 TQM 是較高層次的領導與策略。兩者是相輔相成。

台灣教育界投入很多時間，研究全面品質管理在教育系統的應用（吳清山、林天佑，1994），緣於對教育品質的追求，是非常正面的做法。全面品質管理的概念與工具應用，可以促進教育人員的全面參與，對於績效的達成有正面的幫助。

二、ISO 9000在教育系統的應用與瓶頸

ISO 9000被企業界接受與應用其實已經有十年以上的歷史，而作為商業往來的品質保證系統評鑑與認證標準，ISO 9000是有其積極的意義與應有地位。把ISO 9000應用到教育訓練的管理系統，國外已有很多先例，而國內也有不少教育機構（特別是大專院校）開始在動。不過，國內嘗試將ISO 9000應用到基礎教育的管理系統，則鮮有所聞。

以學校的立場來看，ISO 9000模式其實是一個不錯的選擇。因為ISO 9000可以提供組織一個程度的品質保證系統基礎，並因此而產生持續改善的積極效果。它當然不是唯一的選擇，但是它比較簡單而且容易瞭解。另一方面，懂ISO 9000的人也比較多，人力資源容易取得。

學校實際導入ISO 9000時，選用的標準是ISO 9002不是ISO 9001，因為學

校對社會並不提供「設計」的服務。道理很簡單，如果拿「成長的孩子」當成教育的「成果」來比喻，學校事實上不能幫社會來「決定」或「設計」孩子成長後的模樣。學校只被賦予在既定的教育目標之下執行教育任務而已。

應用 ISO 9000品質保證模式到教育系統，有些細節必須克服或釐清：

(一)放棄傳統的教育威權定位

ISO 9000 應用在企業界是順水推舟，輕而易舉，源於其定位清楚的「客戶與供應者互動」基礎。高等教育機構導入 ISO 9000，除了教授階層需要溝通之外，難度也不高，因為高等教育的客戶概念比較成熟。但是，在基礎教育系統裡面，導入 ISO 9000 的品質保證模式卻會產生嚴重的適應不良。

基礎教育系統的封閉，是導入 ISO 9000的最大瓶頸，包括了政府對於學區的限制與教師的工作權保障，以及其他的政治干預等等。政府應該修法，讓學校走入「客戶與供應者」的互動模式，並落實其「供應者」的原來角色與定位，才有機會談 ISO 9000。這不只是管理模式的簡單取捨問題，同時是學校從「威權」走向「互動」的重大改革進程。

(二)引用「製造模式」的管理系統

基礎教育的品質保證系統，使用的是「製造模式」不是「服務模式」。因為學校不是在提供教育訓練的「服務」而已，學校是在「培育」達到教育目標的孩子，跟製造業一樣，「每一位都要帶好」。

這是非常重要的關鍵，可惜很多國家都引用了錯誤的模式，因而在做法上遇到很多瓶頸。英國的國家標準 BSI 文件 QGN /9320/401/ Issue 2在這個議題上，也犯了同樣的錯誤，以「服務」概念來詮釋 ISO 9002在學校的品質保證系統，遇到很多瓶頸。（BSI QGN /9320/401/ Issue 2，1994）

引用製造概念，會產生一種迷思，認為教育事業與製造業特徵不同，何以放在一起討論。比如說，學生這種「材料」是無可選擇的，同時是可變的。事實上，因為採用的是製造概念的品質系統，對於資質差異較大的學生，我們有義務進行篩選，並且安排「特教學校」等的教育資源，以不同的「製程」來處理不同的「材料」。對於資質差異較小的學生，我們則以教育執行時的技術來解決。系統上仍然是「製造概念」的。

(三)把「系統整合」與「技術改善」區分開來

引用「製造概念」的管理系統，大家立刻聯想到沒有人性的產品製造業。其實，系統與技術是兩回事。一般人看問題，往往只考慮單純的「技術層面」細節，忽略重要的「系統層面」整合。教育是人類社會中結構特殊，運作複雜的活動，在改

革的過程中，如果沒有把「系統」與「技術」議題分開來探討，很難獲得突破。

談教育的「管理系統」時，必須用嚴謹的「製造概念」，我們才有機會帶好每一位孩子。而談「教育技術」時，用的卻是「服務概念」，與一般人的想法沒有兩樣。因為教育的品質「管理標的」是「人」，不是「物質」。如果沒有「愛」、「信任」、「尊重」與「關懷」等等教育技術，會把人給「物化」了，並因而不可能孕育出期望的人格特質，以及有理性、有尊嚴的獨立個人。教育技術上，可以把學生的角色由「材料」（Material）轉換成共同的「工作者」（Worker），以強化教育效能。因此，系統與技術引用的概念釐清，是導入 ISO 9000的成功關鍵。

(四)釐清教師專業自主的原始意涵

教師是學校最重要的資源，也是影響教育品質的最大關鍵。教育工作者刻意模糊「維護教師專業自主」的原始意涵，而要求保障教師之教育過程不受管制，包括來自於學校管理階層的專業約束等等。它不只會降低教育品質，也會是基礎教育導入 ISO 9000的最大阻礙。

教師的專業能力必須透過訓練與評核的制度建立起來，而在執行教育的過程中，依照教育的「特殊過程」概念，教師尤其需要接受專業的規範約束與管理。教師們應該放下身段，遵循全面的教育品質規劃，追求教育的高效率與高品質目標。

(五)要全面導入品質保證系統

ISO 9000不是萬靈丹。有很多教育機構的高層，為了不碰觸教師的專業自主議題，退而求其次試圖把 ISO 9000導入行政部門而已，以為這樣就可以視為導入了 ISO 9000。放棄 ISO 9000最重要的教育過程管制部分，包括教師的訓練與考核，教育過程，測驗與評量等等管制，是一種捨本逐末的做法。

(六) ISO 9000與 TQM 應該同時推動

學校的管理階層不能忘記，教職人員是學校的最重要資產。學校的績效改善能否成功，所有教職人員的共識與投入是最重要的關鍵。因此，除了品質保證系統的建構之外，學校的管理階層必須兼顧理念的訴求與教職人員的激勵管理，以建立一種良性循環的文化與環境，而 TQM 的積極意義在這裡就可以完全顯現。TQM 與 ISO 9000同時推動，學校的教育成果與績效才可以彰顯。

三、ISO 9000認證與基礎教育評鑑

讓我們先來看看幾種不同形式的稽核（Audit）或評鑑（Assessment）所代表的意義及其影響，再來談教育的評鑑制度如何建立。

我們把「供應者」作為主體並把它稱為「第一者」（First party），與它往

來的「客戶」稱為「第二者」(Second party)，而與供應者及客戶無直接往來關係的個體或團體稱為「第三者」。外面的獨立評鑑(Assessment)與認證(Certification)公司通常被歸類為「第三者」(Third party)。

供應者在實施品質管理與品質保證系統的時候，為了確保系統執行的完整性與有效性，由組織內部同仁（沒有直接業務責任者）進行定期的內部自我查核，即所謂的「第一者稽核」，是組織績效改善措施中最直接而有效的做法。即使供應者聘請外面的專業人士對組織內部作全面的稽核，以作為組織體質的改善依據，也屬於「第一者稽核」的一種。

如果由客戶提出稽核的要求，並由客戶或其代表執行此項稽核，藉以建立對供應者提供滿意產品或服務的信心，此類稽核被稱之為「第二者稽核」。無論是何種行業，供應者的營運目標都是在訴求最終的「客戶滿意」，因此導入品質管理與品質保證系統，以及接受客戶的稽核，是客戶與供應者良性互動—PICS 關係之中非常正面的作法。

第二者稽核是由客戶或其代表執行，而成本也由客戶自己負擔。除了稽核的內容比較切合實際需要之外，客戶可能提供改善建議。供應者如果採納客戶的建議，並積極落實改善，客戶的權益將因此而得以保障。這是正面而雙贏的良性循環，供應者可以因此而強化組織體質，並加強與客戶之間的互信夥伴關係。

至於第三者稽核，是由獨立的第三者無（往來與利益關係者）來進行評鑑與追蹤，以督促內部品質系統的落實。第三者稽核的機構，通常是在更高層次的國家級組織管理之下，以維持其客觀與公正性。目前盛行的第三者評鑑與認證就在這個架構之下因應產生。

「認證」的設計，最初是有它的正面意義，但是後來供應者發現通過第三者認證機構的評鑑，所帶來的商業廣告利益，遠超過其品質系統執行的實際績效，因而盲目的導入 ISO9000 以爭取第三者認證，其目的是為了獲得一張認證合格證書，而系統的執行反而變成了虛應故事。

事實上，第三者認證機構(Third party certification body)並沒有完全獨立於客戶與供應者之外，它們仍然是商業團體，而其稽核（評鑑）的成本，是由供應者（即提出此項評鑑要求者）負擔。第三者認證的機構眾多，由於市場競爭關係，這些機構不得不向市場妥協以爭取客戶。其稽核的實用性與客觀性，已經在這樣的惡性循環之下，失去其了原來的正面價值。儘管第三者認證單位以及少數不負責的輔導公司介入，導致一般人對於 ISO 9000 的應用產生疑慮，ISO 9000 系統精神仍然是值得信賴的。真正的關鍵在於，組織導入 ISO 9000 的原始心態必須是自發

性的，是為符合客戶要求與自身永續發展而做的。

另一方面，第三者認證單位已經意識到了潛在的生存危機，而開始採取自保的措施。比如說，歐洲的 EQNet 在一九九七年一月，改組成立 IQNet（The International Certification Network）的國際性組織，以整合世界各地國家級的認證機構，試圖擺脫客戶對於第三者認證機構的負面印象。這些國家級的機構包括，英國的 BSI，德國的 DQS，日本的 JQA 以及瑞士的 SQS 等等。台灣目前還沒有完成 IQNet 的互認，不過，做這樣的努力是必要的。

教育界談的「教師評鑑」，其實與前面提到的「評鑑」（Assessment）無關。所謂的「教師評鑑」充其量只能稱為教師「評核」（Evaluation）而已，是學校對於教師個人專業能力的一種評估。「評鑑」這個字眼使用的範圍則比較廣泛，它包括了對於組織的系統完整性與有效性評估與鑑定，是一門獨立的學問。

傳統的所謂「教育評鑑」，也仍然侷限在教育系統內部的自我運作，也就是所謂的「第一者稽核」，是教育系統的管理階層，對於執行單位的一種考核過程，內部可以參考，對外不具公信力。現在大家談如何改進「視導制度」，其實仍在「第一者稽核」的範圍之內，對於推動完整有效的教育評鑑制度，仍然沒有幫助。

在威權時代裡，學校的客戶是政府，執行「教育評鑑」的適切性與有效性都是值得質疑的。但是在今天，大家仍然習慣使用「教育評鑑」這個字眼，並延襲其一貫做法與方式，卻不知道它已經混淆了事實的本質與意義，確實需要檢討。

只要瞭解了錯誤在哪裡，就知道下一步怎麼走。傳統的「教育評鑑」，我們已經知道，最大的問題在於學校的真正「客戶」，被排除在評鑑的活動之外，客戶與供應者間的良性互動因此而中斷。導入第三者的觀念又如何呢？學校不是營利單位，其導入 ISO 9000 的出發點與一般企業有很大的區別。因此，學校不適合以追求商業性質（廣告利益）的第三者認證。教育行政單位也不應該在這方面作要求或干預。

因此，要執行正確的教育評鑑，除了學校內部的自我稽核（單位間相互考核），以及由上而下所謂的「視導制度」之外，我們建議讓社會這個「客戶」擔任比較積極的角色，執行務實的教育評鑑，以監督學校建立與維持一個符合社會需求的品質保證系統。如果考慮到社會組成的教育評鑑組織，在技術與專業方面有實際的困難，可以交由國家級的認證機構處理。但是，執行過程必須由社會推派的專業代表參與或者監督其作業，以確保評鑑的實效。

最後要強調的是，學校的整體教育績效評估與認定，仍然在於學校營運的最終成果——也就是受完教育的孩子長大以後在社會上的正面表現。教育評鑑只是一個過

程，不是目的。

伍、結語——基礎教育的改革之道

每一位孩子都是生而獨立的，不是家長擁有的「資產」。每一位孩子長大以後，都將走入社會，成為社會的一員。「帶好每一位孩子」，不只是在幫孩子個人的忙，也符合社會大眾的共同利益。

無論我們把它稱做基礎教育、義務教育或者是國民教育，社會大眾都將是它的「客戶」。家長是孩子的監護人，擁有的大部分是責任與義務，不是權利。因此，如果學校是一個「供應者」，家庭則是學校共同的事業夥伴——「分包者」。

經由行政立法與觀念推廣，讓社會、學校與家庭之間的互動基礎——「客戶」、「供應者」與「分包者」的身分落實。在客戶與供應者（含分包者）機制下，正確地扮演他們原來的角色，進入積極與良性的互動。

因此，基礎教育的改革之道，將可以簡略的規劃如下：

(一)成立客戶代表機制，以代表社會（不是家長）提出基礎教育的品質要求，讓基礎教育的目標獲得有效的整合。

(二)解除行政的保護與干預，打破傳統的威權迷思，同時也賦予學校自主的管理權限（包括教師的聘用）。讓學校以「供應者」身分，提出教育品質規劃，與社會簽訂嚴謹的契約，並且直接向社會負責。

(三)透過觀念的修正與法律的保障（減稅與津貼等），讓家長扮演一個稱職的「分包者」，接受學校的專業指揮與約束，讓基礎教育的過程持續而完整。

(四)學校建立與維持一個「製造概念」的教育品質保證系統，把所有可用的資源重新做合理的分配，以達到「帶好每一位孩子」的最終教育目標。

(五)實施一種具有社會（客戶）監督功能的教育評鑑制度，以引導與督促學校走入「持續改善」的環圈，促進教育品質的提升。

基礎教育的改革，也許可以在「客戶與供應者良性互動—PICS」機制與「製造概念的品質保證系統」兩大主軸的指導之下走出來。學校的內在自生力量，將可以在社會、家長與學校的權責定位清楚之後建立起來，進而達成教育品質提昇與社會大眾滿意的目標。

附 註

PICS，乃作者為簡化「客戶與供應者良性互動」一詞而立。英文敘述為「Positive Interaction between Customer and Supplier」。

參考文獻

- Bowring - Carr, C. & West - Burnhan, J.(1994). *Managing Quality in School*. London: Longman Information and Reference.
- BSI (1994). QGN /9320/401/ Issue 2 *Guidance Notes for the Application Of BS EN ISO 9002 for the Management System of School*. London: British Standards Institution.
- International Organization for Standardization (1994). ISO 9002:1994 *Quality Systems- Model for quality assurance in production, installation and servicing*. Switzerland: Author.
- International organization for standardization (1994). ISO 8402 *Quality management and quality aseurance - Vocabulary*.Switzerland: Author.
- BSI (1992/1994). *BS7850 -Total Quality Management*. London : Author.
- 中國國家標準(民84)。 **CNS12682 品質系統—生產、安裝與服務之品質保證模式**。台北：中央標準局。
- 行政院教育改革審議委員會(民85)。 **教育改革總諮議報告書**。台北：作者。
- 台灣省國民學校教師研習會(民84)。 **國民小學新課程標準的精神與特色**。台北縣：作者。
- 吳清山、林天祐(民83)。 **全面品質管理及其在教育上的應用**。 **初等教育學刊**。台北：市立師範學院。