

英國學校體制之變革—— 以信託學校為例

詹盛如* 盧思好**

摘要

自《1988 教育改革法案》實施以來，英國教育變革頻仍。在諸多改革當中，學校體制的變革是核心對象，如何透過調整學校的組織結構、運作方式、家長參與與其他企業合作，以支持、輔助學校的經營與發展，成為新一波政策的訴求。本文旨在探索 2005 年出現之信託學校，瞭解此新式學校體制的運作方式、特色，並以一所初等學校轉型為信託性質為例，解析英國學校體制改革之過程與經驗後發現，信託學校的成立目標主要在增進學校的運作彈性與自主性，藉由與外界合作夥伴關係，導入各種公私立組織的知識、技能與管理能力，協助學校的經營與效能。但是批評者指出，上述的政策目標並非能完全達成，甚至自主空間也不若以往的學校體制有企業邏輯滲入的隱憂，以及體制過度分流所導致的社會不公平問題。

關鍵詞：學校體制、信託學校、夥伴關係

* 詹盛如，國立中正大學教育學研究所助理教授

** 盧思好，國立嘉義大學教育行政與政策發展研究所碩士生

電子郵件：ju1207@cc.edu.tw；meatball0223@yahoo.com.tw

來稿日期：2009 年 2 月 8 日；修訂日期：2009 年 3 月 5 日；採用日期：2009 年 3 月 12 日

Changes in British School Institution: A Case of Trust School

Sheng-Ju Chan* Ssu-Yu Lu**

Abstract

Since the introduction of 1988 Education Act a large scale of educational reforms have been launched by the British authorities. Among the reform initiatives, comprehensive restructuring of school institutions has been the principal strategies with the intention of aligning school organizational structure, modes of school control, increasing the parental involvement and cooperating with other stakeholders. The main aim of this paper is to explore the trust school recently started in 2005 with the emphasis on the operation mode and features of this new type of school. Furthermore, a primary school is used as a case study to illustrate the process and experience of transforming into trust status. It is revealed that the emergence of trust school is intended to improve operation flexibility, autonomy, and involvement of external cooperative partners in order to enhance organizational knowledge, skills and management ability. However, the opposition camp is concerned with the possible negative outcomes of introducing trust school into schooling system. Particular attention has concentrated on the invasion of enterprise ethos into education sector, its self-controlled admission policy potentially posing a threat to underprivileged student groups and the 'over-stratified' school types that might dampen the social equality.

Keywords: school institution, trust school, partnership

* Sheng-Ju Chan, Assistant Professor, Graduate Institute of Education, National Chung Cheng University

** Ssu-Yu Lu, Postgraduate Student, Graduate Institute of Educational Administration and Policy Development, National Chiayi University

E-mail: ju1207@hotmail.com; meatball0223@yahoo.com.tw

Manuscript received: February 8, 2007; Modified: March 5, 2007; Accepted: March 12, 2008

壹、前言

英國自《1988 年教育改革法案》（1988 Education Act）實施以降出現許多重大變革，從大意識型態角度分析，莎莉·湯姆林森（Sally Tomlinson）（2001）認為是從「福利主義」（welfarist）轉變為「後福利主義」（post-welfarist），教育體系與制度面臨全面性的檢討與改變。此種大幅度的變革主要含括「學校組織、結構、教學與課程的變革」，以及「對於教育系統治理與控制型態的改變」兩個面向（Ball, 2008: 194）。這些改革事實指出一個方向，即以往教育組織體制，甚至是教學或課程，在政府當局眼中已然無法滿足當前社會、經濟或政治需求，學校組織體系與教學內容需要「系統性的重塑」（systematic reshaping）。

在諸多改革當中，學校體制的變革是核心對象，如何透過調整學校的組織結構、運作方式、家長參與與其他企業合作，以支持、輔助學校的經營與發展，成為新一波政策的訴求。自從新工黨在 1997 年執政之後，各種新式的學校體制推陳出新，最著稱者包括專業重點中學（specialist school）、學院（academies）等。但 2005 年政府正式宣布開始推動一種新式的學校體制，名為「信託學校」¹（trust school），英國執政當局希望它未來能夠成為學校的主流類型。基本上，它不限於任何一個教育階段，所有初等與中等的公立學校都得以轉型成為信託型態，更重要的是它能引進各式公私立組織，成為策略合作夥伴，共同經營與規劃學校之發展，藉此改善學校內部治理的技能與實力。本文首先說明英國學校體制改革之背景，接著介紹英國現有學校體制之現況；第三部分聚焦英國信託學校之經營與運作發展情形，解析英國學校體制改革之過程與經驗；第四則討論各界對信託學校的評論與爭議，最後提出總結。

貳、英國學校體制改革之背景

在推動學校體制改革的背後，英國政府思考的政策目標其實是多元而複雜的。從學生面向而言，提供充裕且適性的學習環境是其主要考量；從管理的角度論之，處理表現不佳或經營不善的學校，是政治人物認為提升學校教學效能

¹ 本文所言之信託學校與黃嘉雄（2000）所談者是不同的學校體制，後者是指美國的 charter school，一般翻譯成特許學校。

的捷徑。另外，爲了滿足家長的教育選擇權（或是增進市場機制的運作），則需要提供多元的教育選擇，並鼓勵參與學校的事務；但更重要的是其他學校教育的利害關係人（如：社區組織、企業界、教育機構等），應該成爲經營管理的共同合夥人，是「局內人」（insider）而非局外的旁觀者。最後，在過去保守黨急速中央集權化的改革策略之下，地方當局（Local Authority, LA）²權力明顯受到侵蝕；但在新工黨的思維下，必須在新架構中扮演更「策略性」的角色，「輔佐」與「監督」學校的營運與管理，俾有利於地方教育之發展。以下詳細申論上述改革背景。

一、適性化學習，發展學生潛能

綜觀英國近年來所推動的教育改革法案與相關文件，不難發現適性化學習（personalized learning）是教育改革的重要理念。《提供所有人更高標準、更好學校》白皮書（Higher standards, better schools for all: More choice for parents and pupils）（簡稱學校白皮書）（Department for Education and Skills, 2005）中指出，教師應該針對每位學童的需求，準備不同的課程內容與輔助，教育單位必須針對低學習成就的學童採取補救措施，例如進行一對一的英語和數學教學，以便讓他們趕上同儕的進度，並提供更多延伸的課程與機會給資優學生，如在課餘時間提供更多學習與發展機會的「延伸學校」（extended schools）；此外，還有依照學科能力分組（banding）的活動，與全國訓練計畫，讓每所學校配有一位專業人員來協助發展適性化的課程（詹盛如，2006；劉慶仁，2007）。在《教育及視導法》（Education and Inspections Act 2006）中，適性化學習的改革行動由學校主導，而中央政府也必須採取支持措施，教育與技能部更在此法案中提出適性化學習的五大要素，包括學習評量、有效的教與學、課程受教權與選擇、學校組織再造、校外夥伴關係，並且期望適性化學習能更加普及（劉慶仁，2007）。

二、改善表現不佳的學校

對於經營不善（failing schools）以及表現不佳學校（under-performing schools），政府將引進更嚴苛的規則來處置這些學校（詹盛如，2006；劉慶仁，2007）。《學校白皮書》（Department for Education and Skills, 2005）中主張引進強硬的措施來處置低成就學校，若教育標準局（Office for Standards in Education，

² 2004年以前地方主管教育的單位名稱爲「地方教育當局」（Local Educational Authority, LEA），隨後改爲「地方當局」（Local Authority, LA），爲統一稱呼，全文皆以地方當局稱之。

Ofsted)「通知」改善者，在一年內沒有改善者，將會被迫關閉並由其他學校來代替，否則將被列入「特殊處置」(special measures)。此外，家長有權力要求教育標準局採取行動或設立新型學校，若對現有的學校有所不滿，地方當局將必須回應他們的需求，例如提供經費補助，讓學校之間建立跨校聯盟(federations)，以改善表現不佳學校(詹盛如，2006；劉慶仁，2007)。

三、增加家長的選擇與參與

《學校白皮書》(Department for Education and Skills, 2005)中強調家長的參與與標準的改善，因為在教師與家長的合作之下，可以知道學生進步的幅度與評估改善空間，而且教育單位從學生個體的資料獲得許多益處。家長的參與不應僅止於學校的選擇，更應該擴及到孩子教育的全程，家長要能夠接觸到學生個人學習情況的資訊，以便與教師合作，發揮孩子的所有潛力。政府必須確保家長定期收到孩子學習狀況的報告，以及有機會與教師討論小孩的進度。家長得以透過「家長委員會」(parent councils)反應有關學校餐點、制服與紀律問題等相關議題。對於學區內學校的表現，家長擁有更多且明確的資訊，以及透過地區性申訴流程及教育標準局所提供的全國申訴服務表達意見(詹盛如，2006；劉慶仁，2007)。

四、地方當局扮演更具策略性的角色

另一方面，英國政府企圖重新賦予地方當局更多的責任與角色，其功能需要從「供給者」(provider)轉變成「委託者」(commissioner)。《學校白皮書》(Department for Education and Skills, 2005)中指出地方當局將轉變為「委託」而非「提供」教育，對於學童與年輕人有廣泛的責任，包括促進選擇、多元、公平入學及學校的交通問題，並對失敗與低成就學校有明快的處置。另外為確保14—19歲的學生有真正的選擇權和高品質的教育，地方當局與地區「學習與技能委員會」(Learning and Skills Council)密切合作，如發展與教育界、工商業界與高等教育機構共同協議建構的新專業文憑，取代現行的中等教育普通證書(Certificate of Secondary Education)和進階級普通教育證書(A Level)，青年學子更多選擇課程的機會(陳延興，2006；劉慶仁，2007)。

五、尋求合作與夥伴關係，發展新的學校體系

改變學校體制的性質是《學校白皮書》改革的重點，學校在新的體系中，得以持續改善與自行經營運作，而此關鍵在於學校與家長的主動改善之道（詹盛如，2006）。首先，鼓勵學校轉型為「信託」性質，即「信託學校」。信託學校由企業、慈善機構、宗教團體、大學及家長社區團體所支持，並與這些相關機構發展合作關係，拓展新的學校精神並提升教育品質與標準，擁有自我管理的權力，對人事、財政、入學標準有更大的自主權。其次，「公辦民營」是改革計畫的重心（劉慶仁，2007），政策的核心是成立「學院」，而此目標放在傳統以來低成就表現的學校與地區，成為「學院」的優先區域（詹盛如，2006）。最後，這些措施將使得原有的公立學校成為獨立且免費（non-fee）的系統。在此系統下，學校能夠決定是否成立自我管理的信託機制，其申請改制的過程沒有過度的官僚干預（詹盛如，2006；劉慶仁，2007）。

在《教育及視導法》中信託學校有更開創及延續的發展，允許學校與外在夥伴合作申請轉型為信託學校，信託機制可以促進與深化合作，並協助推動14—19歲的新課程與資格。經營的團體將會以專長來領導管理學校，並且任命合適的學校管理委員（governors）監督學校運作。學校成立一種信託機制後將享有更多的獨立與自主，如擁有財產、雇用教職員、決定入學措施等權力。此外，為確保信託機制是在學生的最大利益下運作，學校申辦成為信託學校有相關防範機制，規定至少1/3的管理委員必須由目前小孩在該校就讀的家長來擔任，以對提升品質與標準有所貢獻，並促進社區融合（劉慶仁，2007）。

六、避免依據能力選擇學生

《學校白皮書》（Department for Education and Skills, 2005）中極重視增加選擇與全民入學（access for all）。為確保每個人都能有足夠的選擇機會，而不是有錢人才有選擇的機會，其選擇的關鍵在於提供更多好的學校與入學機會。欲達成此目標有賴學童進入中小學時提供充分的資訊，有專業的顧問協助貧困家長進行選擇，並提供貧困家長學童免費學校公車，接送其到半徑6英里範圍內的學校。此外，協助學校引進「分組選取學生」（banding）的入學政策，空出名額給非傳統學區內的學童（詹盛如，2006；劉慶仁，2007）。

在《教育及視導法》中進一步主張促進公平入學，賦予地方當局促進公平教育機會的職責，並緊縮入學規定（劉慶仁，2007）。禁止依能力選擇學生，

將面談視為違法。強化「學校入學規則」（The School Admissions Code），新規則禁止學生超額申請時採取不當的遴選標準，例如要求學生另填申請表及在制服和交通措施等明確提出可能損害公平入學但不利於來自貧窮家庭孩子的要求（Johnson, 2006）。從 2005 年《學校白皮書》及 2006 年《教育及視導法》等兩項政策得知，英國的教育改革朝著發展新的學校體系的目標前進，而建立在這個新的教育體系上的是適性化的個人學習，希望藉家長的選擇與參與的力量，處理表現不佳的學校。在這些大政策背景中，英國政府也強調地方當局角色的轉變為策略性的委託者，其他的利益關係人（stakeholders）都可以成為學校的合作夥伴，協助改善學校之經營管理與效能。

參、英國學校體制

自從 1997 年英國政府擴張績效責任的觀念與壓力，改革呼聲四起，在初等學校主張改進學生的閱讀與算術能力，並且設定目標，鼓勵所有學校改善，期望經營不善的學校採取改善措施，表現不佳的學校也面臨挑戰與來自社會大眾的壓力。英國 2005 年十月出版的《提供所有人更高標準、更好學校》白皮書（Higher standards, better schools for all: More choice for parents and pupils）更針對英國過去 8 年（1997—2005）的教育改革作反省與檢討（DfES, 2007）。

英國的學校教育改革在通過《教育及視導法》之後，致力於改革學校體制，以建立一套健全完善的教育體系。長久以來英國教育權力採取中央與地方均權制度；《1988 教育改革法案》實施以後，中央逐漸掌控較多的權力。中央層級為教育行政機關為教育與技能部（Department for Education and Skills, DfES），2007 年改組為「兒童學校與家庭部」（the Department for Children, Schools and Families, DCSF）及「革新、大學與技能部」（Department for Innovation, Universities and Skills, DIUS）；地方層級的教育主管機關為地方當局，在地方教育上扮演著重要的角色，提供地方教育經費，並監督預算執行，負責教職員聘用解雇。茲以學校類型、學校治理變革，及本位財政管理三方面說明英國中小學學校體制之現況。

一、多元的學校類型

英國的學校大致上分為公立與私立。公立學校依據管理與經費來源分為郡

立學校 (county school)、捐助學校 (voluntary school)、特殊學校 (special school) 及中央津貼學校 (grant-maintained schools) 等四種 (李奉儒, 2001)。郡立學校經費完全來自地方當局, 但是《1988 年教育改革法案》的學校地方管理方案 (local management of schools) 賦予學校管理團體經費運用權, 但是地方當局仍保有監督與經費權限; 捐助學校根據其依賴地方當局財力資助之程度又分為捐助受管理學校 (voluntary controlled school) 與捐助受協助學校 (voluntary aided school)。所謂捐助受管理學校通常由教會之類的慈善機關所擁有, 但是地方當局仍擁有相當的控制權。相較於捐助受管理學校, 捐助受協助學校則對學校運作與發展擁有較高的權限。中央津貼學校 (grant-maintained school) 則不受地方當局的控制, 經費直接來自中央政府設置的學校撥款署 (the Funding Agency for Schools, FAS) (姜添輝, 2006)。另一方面, 私立學校主要有公學 (public school) 及預備學校 (preparatory school), 其經費來源為學費、捐款。

《1988 教育改革法案》正式廢除中央津貼學校, 並將地方當局補助的公立學校分為社區學校 (community school)、捐助學校、基礎學校 (foundation school)、社區特殊學校 (community special school) 及基礎特殊學校 (foundation special school) 等五種類別 (姜添輝, 2006)。一開始, 英國依據地方當局補助的學校區分為郡立學校和受管理、援助或特別協定學校 (a controlled, aided or special agreement school), 以及公立特殊學校 (a maintained special school) 等三種。

《1988 教育改革法案》將郡立學校改為社區學校, 受管理學校 (包含援助學校與特別協定學校) 改為捐助受管理學校 (voluntary controlled school), 公立特殊學校改為社區特殊學校 (community special school), 重新區分中央津貼學校與中央津貼特殊學校 (grant-maintained special school), 將先前屬於郡立學校或受管理學校 (a county or controlled school) 或由學校撥款署所設置的中央津貼學校歸類為基礎學校 (foundation school), 原先屬於受援助或是特殊協定學校或中央津貼學校歸併為捐助受援助學校 (voluntary aided school), 中央津貼的特殊學校則更改為基礎特殊學校 (姜添輝, 2006)。

二、學校治理變革

近年來英國在學校內部管理體制方面的改革, 主要削弱地方當局的權力, 擴大學校的辦學自主權與擴大家長和社區參與學校決策的權力 (李奉儒, 2001)。一方面, 允許地方當局管理學校成為中央津貼學校, 並且透過國定課程和全國性測驗的實施, 中央政府對於教育的管理和控制的權力逐漸增強。而地方當局

保有的權力是為地區學校制訂目標，對學校進行監督、評鑑和指導，以及維持包括基礎建設費用，地方教育行政管理費，培訓和學生等費用的支配與控制。

另一方面，地方當局下放辦學經費的支配權，幾乎所有地方當局管理的公立學校和其他自願團體興辦的中學及學生人數在 200 名以上的小學，均獲得管理和使用絕大部分辦學經費的權力，包括教職員工的薪資，校舍的維修與租賃費用，書籍設備等其他工具費用等（姜添輝，2006）。此外，在學校內部組成「學校管理委員會」（governing body），使學校的管理成為地方當局代表、家長、教師和社區人士共同組成的夥伴關係，增加家長和當地社區代表人數，減少地方當局代表的名額，同時加強學校管理委員會的人事權，使學校管理委員會有決定校長與學校教職人員的選拔和招聘與解聘的權力，進一步要求地方當局將學校的預算、經費優先事項之設定、人員的雇用與解聘等責任交由各校校長與管理委員會，以提升學校的效率與教育水準（李奉儒，2001）。在擴大家長參與方面，除了上述增加家長和社區人士代表學校管理委員會的人數以外，並實施開放入學政策，改變過去由地方當局負責分配學生就近入學的做法，規定每所學校的標準數量，即各學校招生數的最高限額，只要學校未達到標準數量，學校就不能拒絕家長入學的要求，藉以擴大家長選擇權。

三、學校本位財政管理

學校在地方當局權力下放，實施本位管理時，財務的獨立是最重要的一環（何宣甫，2002；陳麗珠，2000）。《1988 教育改革法案》硬性規定地方當局必須把財政權力下放到學校，學校有相當大的獨立自主權來管理經費，地方當局先設計出一套計算學校撥款的公式，一般都以學生人數來計算，再加上學生年齡的加權數，以及其他如特殊教育需要等因素。以學生人數來計算學校撥款，學校必須設法吸引學生就讀才可增加預算，這也是政府的原意，學生人數增加，撥款增加；反之學校就要關閉，透過家長的選擇來構成市場壓力（李奉儒，2001）。

每所學校都可以成立管理委員會（由家長選舉產生，以及其他熱心的社會人士共同組成），全權決定學校的財政事項，並雇用自己的教職人員。如此，加強學校自我管理的能力，每所學校以不同的方式來管理自己的財政，學校因而有不同的特色，打破以往公立中小學都是同一模式的局面。在此種本位財務管理系統下，學校必須根據未來發展需要，制訂各學科與年級的教育方案計畫，並由學校內的相關人員經過需求評估之後決定每個方案的先後順序，確保優先順序較高的項目能得到充裕的執行經費。同時列出每個方案的最基本經費需求，

以便計算各執行中的方案所需的經費總數。一般而言，政府的補助都是以學生人數做為補助單位，學生人數多則補助經費多。學校在預測來年收入時，必須儘可能地將下一年度的學生人數計算清楚，使學校收入預測儘可能準確。最後，在支出計畫時，應該注意優先順序較高的教育方案要得到充足的經費支應，絕對不能夠使學校支出超過收入（何宣甫，2002；陳麗珠，2000）。

總結英國目前學校體制歷經多次的重大改革，中央與地方之間所掌控的權力，一直存在彼消我長的關係。近年來，擴大學校管理的自主權和家長與社區的參與，使得學校體制呈現不同特色。在學校類型方面，呈現多樣化的特色，增加家長選擇權下，不同種類的學校將各自競逐其市場優勢；相伴而來的是學校財政的本位管理，學校在企劃未來發展的基礎上理性而彈性地自主決定本身的財務收入與支出。在這些改革的思考下，最新的發展方向是所謂的「信託學校」（Supporting Trust & Foundation Schools, 2006a）。這種學校體制是英國政府力推的新式學校，但是信託學校究竟性質為何？如何成為這類學校？運作特色與方式為何？又招致哪些評論與爭議呢？以下依序說明之。

肆、信託學校之出現

2005年《提供所有人更高標準、更好學校》白皮書及2006年《教育及視導法》均試圖進行學校體制改革，主要是建立一個獨立且免費的公立學校系統，其理念是透過成立信託機制或慈善機構的方式來支持學校，而此類型學校被稱為「信託學校」（Supporting Trust & Foundation Schools, 2006a）。要取得信託地位有兩種途徑，其一，現存學校可以直接成立慈善信託學校，其二，社區學校可以成為基礎地位（foundation status）並成立信託機制。信託學校的主要目的是讓學校可以從其他學校或公私立機構學習經驗、能量與企業精神，以提升自己學校內的教育品質與標準。整體而言，信託學校仍然是地方當局出資維持的學校，是由慈善信託所支持的基礎學校（a state funded foundation school），由學校和家長所共同組成，並為學校的利益合作。信託學校得以管理自己的資產，雇用自己的教職人員，並且設定自己的入學標準，以及選擇合作的夥伴（例如：商業機構、學院、大學或社區團體）。以下從信託學校在英國社會的迷思切入，說明信託學校的性質，接著介紹如何成立一所信託學校，以及探討地方當局的角色與信託學校的夥伴關係，最後以一所初等學校為例來闡述信託學校的運作

情形，並總結信託學校的運作特色。

一、對信託學校之迷思

信託學校是英國最新創發之學校體制，與其他傳統所謂郡立學校、捐助學校、中央津貼學校等有所差異，甫推動之初，社會大眾仍是一知半解，導致大眾對信託學校的誤解。一般民眾對於信託學校存有的迷思與誤解主要在接受中央的補助、選擇學生與課程、與地方當局的關係、與商業機構的關係，以及家長參與等五大方面（Teachernet, 2006）。

首先，在接受中央的補助方面，信託學校不會接受額外的中央補助，他們與其他學校一樣接受地方當局的補助；其次，在選擇學生與課程方面，信託學校不能引進新的選擇標準，而像其他學校一樣，必須遵守學校入學規則，而且信託學校也必須實施國定課程（national curriculum），並接受教育標準局的監督；第三，在與地方當局的關係方面，信託學校是地方當局維持的學校，信託學校仍隸屬於地方當局管轄，是由慈善信託所支持的基礎學校。在取得信託地位之前，學校必須諮詢地方當局，地方當局會考量學校仲裁單位（schools adjudicator）的會議紀錄與信託計畫書；第四，在與商業機構的關係方面，外界擔憂信託學校將淪為企業公司營利單位的一部分。但英國政府出面澄清信託學校不會被商業所擁有，透過信託地位，商業資助機構或單位有代表在學校管理委員會中，但是不能完全控制學校的運作；最後，在家長參與方面，信託學校並不會忽視家長的意見，因為每一個信託學校的管理委員會至少有 1/3 的家長代表。

綜合言之，信託學校隸屬地方政府，主要經費來自地方而非中央教育主管機關，因此與地方關係密切。同時，在招收學生與課程實施上仍須謹守當地的入學規則，並依照國定課程施教。至於一般人最關心的商業關係，英國政府認為並沒有受制於企業的疑慮，因為只有部分代表在學校管理委員會中，更重要的是，家長的參與可確保學校的運作以學生的利益為基礎。

二、成立一所信託學校的步驟

至於一般學校如何能夠成為信託學校？一般必須要經過以下五個步驟（Supporting Trust & Foundation Schools, 2006a）（請參考圖 1）：

（一）尋求合作階段

學校管理委員會決定學校轉變成信託學校與即將合作的夥伴。學校需要考量想要與何夥伴合作以及如何與這些夥伴聯繫。在和夥伴取得聯繫之前，管理

委員會必須先對未來將要信託的原理原則達成共識，並且思考取得信託地位能對學校帶來哪些益處，特別是如果有多所學校共同存在一個信託機制之下時，必須把這些具有策略聯盟關係學校的管理委員會一併納入考量。

（二）諮詢階段

管理委員會此時必須起草計畫書，並且諮詢家長及其他利害關係人。諮詢重點包括學校成立信託的性質與形式，訪問家長、教職人員和當地利害關係人（包括工會組織團體的觀點與想法）。如果信託學校聘任了多數的管理委員，學校必須讓家長委員會瞭解計畫藍圖。

（三）出版計畫書階段

在利害關係人同意下，出版正式的計畫書。計畫書必須包含關於信託的性質與任用委員的詳細情況。如果信託學校聘任多數的管理委員，則計畫書必須說明如何成立家長委員會。

（四）成立信託階段

管理委員會諮詢過家長及其他利害關係人後，決定是否成立信託機制。此外，若地方當局認為家長意見未受到重視，或信託機構不能提升教育品質與標準，地方當局會把學校計畫書提交學校仲裁單位（schools adjudicator），並參考學校仲裁單位的意見，最後再決定學校能否成為信託學校。

（五）落實階段

一旦建立信託，土地即轉讓給信託機構，並且任用新的管理委員。總結來說，地方當局會參考學校仲裁單位的意見決定學校是否能成立信託學校，一旦經過地方當局認定為有足夠的自我管理能力，學校即能依照計畫開始執行成立信託學校的後續步驟，例如一些土地、建築、物產權轉讓等事宜。

三、地方當局的角色

信託學校隸屬於地方當局，地方當局會以相同的基礎補助信託學校，如果學校營運失敗（failing）或表現欠佳，地方當局會涉入干預信託學校。如果地方當局認為學校沒有適當地諮詢家長或其他利害關係人，或者地方當局對新成立信託學校的教育品質有所疑慮，也可以提交信託計畫書給學校仲裁單位作為裁決之依據（杜悅臨，2006）。此外，地方當局會要求信託學校出席代表地方入學的協調會議（the local admissions），參與協調入學標準。地方當局所代表的角色是信託的成員，聘任的代表者最多擁有信託所有成員中 20% 的投票權。最後，從地方當局獲得補助而言，信託學校如同其他學校一樣，接受地方當局的

補助，所以信託學校仍是資本支出計畫的一部分，並不會因補助或信託的地位脫離地方當局的管理與控制。換言之，地方主管機關以相同的標準設立信託學校，信託學校不會比一般學校拿到更多或是更少的補助。

在《教育及視導法》改革之下，教育與技能部、教育標準局和學校間的關係已改變，包括引進學校改善夥伴（school improvement partner），減少不必要的官僚干預，簡化資助過程，給予所有學校更大的自治權，讓學校有駕馭領導及改善自己的能力（黃祺文，2006）。總之，地方當局在信託學校所扮演的角色從供給者轉變成委託者。由此可知，地方當局不會如以往一樣直接提供協助，而是透過委託的角色來資助學校，透過補助，學校逐漸加強自我管理的能力，藉以獲得更多掌控學校未來發展的權力。

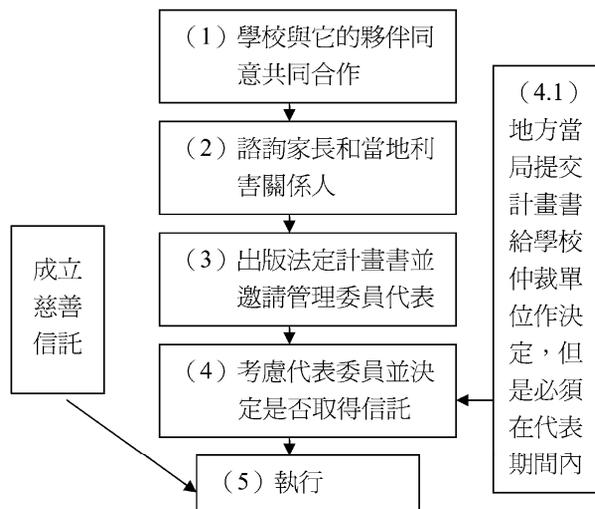


圖 1 成立信託學校流程圖

資料來源：Supporting Trust & Foundation Schools（2006a）。

四、夥伴關係

夥伴與利害關係人在信託學校邁向成功的過程中扮演很重要的角色，夥伴可以包括商業團體、大學、社區團體、教育慈善團體、高等教育機構，以及進修學院等六大類不同的對象（黃祺文，2006）。就夥伴的角色而言，夥伴對信託學校的涉入程度視學校的需求與可利用的資源而定，信託機構主要在學校所缺乏的資源上提供學校適當的資助，允許學校以最有效率的方式與夥伴合作。至於確認合作夥伴，學校首先必須要有清楚的願景和聚焦的發展策略，才能確認最適合的夥伴；有了適當的合作夥伴，信託學校才可能成功。為此，學校可以建立商業界成功資助學校發展的案例，並列出具有發展潛能的夥伴清單，且根據自己的情況尋求成立信託機制。對企業界而言，成為信託學校的合作夥伴可以有機會與青年共事，發掘未來潛在雇用人才，及提高長期品牌認可關係等益處。很重要的，夥伴關係必須長期維持下去，故學校必須讓信託單位願意持續接受委託、提供資助。

與外部夥伴的關係對於信託學校的運作發展是很重要的，影響信託學校是否能夠持續地成功經營。信託學校的外部夥伴非常廣泛、多元，以東高福斯小學（East Garforth Primary School）為例，其信託機制由許多當地學校所組成，是屬於多所學校共同存在一個信託機制的情形（Supporting Trust & Foundation Schools, 2006b）。目前該信託機制還有兩個外部夥伴，分別是「三位一體與聖人學院」（Trinity and All Saints College）及「首要照護信託」（primary care trust, PCT）。因為這兩個機構可以對學校有所貢獻，也可以幫助學校達成遠景，而被選擇為合作的夥伴。此外，繼續教育學院（Further Education College）的加入會幫助學校擴張他們所提供的訓練，而「首要照護信託」則能貢獻醫療的專業給學校，幫助學校達到重視每位孩童的任務（every child matters）。由此可見，學校必須依據自己本身的特定條件與專業需要，選擇適合的合作夥伴。如此，信託機構才可以提供學校所需的專業能力，以資助學校專業發展並符合本身特定的需求，達到政府或地方當局政策的訴求。

五、信託學校：以一所初等學校為例

對初等學校而言，獲得信託地位帶來許多益處與重要的機會，包括夥伴的額外技能、技術與知識、企業精神，以及長期維持的合作關係。初等學校現今面臨很多挑戰，包括承擔計畫的能力及管理財務經驗的不足。然而，初等學校

可以藉由取得信託地位，從外部夥伴的合作中學習其專業與企業精神、能量，彌補自己能力的不足。例如藉由獲得慈善地位，與夥伴合作以達成學校長期的願景。另外，建立於夥伴的企業精神上，重視創造力的發展與革新的精神，並且學習業界凡事要求效率的做法，如此在學校運作發展上就能夠有效地分享資源，符合成本效益，提升學校管理委員會的技能，策略性地計劃並定位自己的方向。這樣的好處甚至能進一步地擴展到社區，增強社區的凝聚力，掌握重視每位孩童的精神。以摩特瑞聖安德烈初等學校（Mottram St Andrew Primary School）為例，其學校的遠景朝向個人化學習，並利用深度領導³（deep leadership）促進學校成員深入學習、經驗和支持（Supporting Trust & Foundation Schools, 2006b）。以下說明其遠景與成爲信託學校的益處，以及其合作夥伴的挑戰和成功的要領。

（一）遠景

該校強調富有貢獻精神的領導機制，首要目標在培養傑出的領導者，使得組織裡每個階層的成員都能擁有領導的技能，並且重視學習的改善。如此內部成員都有發展機會，計畫能夠持續執行，不會因人事的調動而中止。而且，該校已經獲得國家學校領導學院（National College of School Leadership）以及專業重點中學和學院認可爲深度領導學校。未來，學校主要計畫能提供 2 到 18 歲學生的教育。學校想要提供課餘的學習計畫，並且雇用自己的教職人員來經營這個計畫，以確保學校能夠符合重視每位孩童和延伸學校這兩個政策的要求。深信藉由與其他學校和當局合作的力量，信託地位給予學校自主權，能夠更有效率地行事。非里布魯姆學習社區（Fallibroome Learning Community）的夥伴關係主要是在改善教與學，以及豐富課程的關鍵上，加上該校積極與當地幼稚園尋求合作，如此讓此社區能夠提供 2 到 18 歲學生連貫的教育。另外，學校也致力於在綠色環保議題上創造永續經營的學校，主要由行政人事主導，並有足夠的信心來承擔並執行此計畫。

（二）成爲信託學校的益處

該校在 2008 年九月已招收 7 個年級，每年級 24 位學生，計 168 位學生，並採取分組的方式進行教學，4 人一個工作小組。信託地位使學校能決定自己的入學政策，該校計畫實施小班教學，希望班級規模保持在一班 24 人的情況下，使得所有教職人員都能夠認識所有的學童，繼續保持該校純樸的風氣。透

³ 深度領導是以學生爲中心，傾聽其聲音，創造機會讓學生在校內成爲領導者，瞭解他們對於教學與學習的感受，並用其思想、意見與理念來改善學校的教學，最終將學生納入領導系統與結構中（SE Deep Leadership Hub, 2009）。

過信託地位，該校能發展個人化學習，確保教師與助理教師花更多的時間在提供有品質的學習上。此外，也促使學校更加重視學生的天賦與才能，以及在特殊教育方面的協助。另一方面，管理委員也有承擔風險的本錢，並且習慣獨立作業。學校最近購得一塊土地，企圖擴充學校的占地。未來，學校可決定擴建學校的建築，以增加班級大小和行政領域、空間。最重要的，學校因為有自主管理的權力而有信心去經營某些服務，藉由學校舉辦演講創造更多收入，以及開始校外社團的活動，提供更有品質的教育。對於教職人員，每個成員都有描述學校遠景工作的能力，清楚地瞭解學校未來的發展方向，也提供成員專業發展的機會。

（三）合作夥伴

透過信託地位，學校有機會和非里布魯姆高中（Fallibroome High School）密切地合作。非里布魯姆高中是一所藝術專業學校，其提供該校在表演藝術領域的專業課程，使得學校擁有表演藝術方面特殊專長。另外，當地的私人幼稚園也是學校的另一合作夥伴，當地的私人幼稚園一方面透過線上教學的形式授予學校有關有聲教學（phonic teaching）的學習課程，另一方面也輔以函授的形式正確培養學生的書寫能力。如此，當學童加入學校時，皆能夠漸漸增強說話與聽寫的能力，以達到學校長期的教育遠景。

（四）挑戰

在與地方當局的利益衝突下，學校所面臨的挑戰來自地方當局嚴厲的考驗與審視。學校最近想從地方當局標回一些公部門的供給與服務（例如兒童的健康與衛生），其中必然衍生一些與地方當局的利益衝突，如薪資的議題，以及地方當局的人事調動，以重新調配組織的人事與薪資結構等皆必須由學校與地方當局共同討論解決。當此計畫要開始具體執行時，學校勢必面臨來自地方當局的挑戰，因此，學校唯有在下一年全體教職人員的團結合作下，整體地檢視學校的發展計畫（包括基礎課程與延伸學校計畫），才是該校要面對的挑戰，全體教職人員皆需有信心克服與地方當局的歧異。

（五）成功的要領

目前摩特瑞聖安德烈初等學校已發展出健全的領導架構，各個階層皆培養出富有貢獻精神的傑出領導者，學校也都能夠達到重視每位孩童的政策要求，以及提供延伸學校的計畫，如此提供 2 到 18 歲學生連貫的教育。摩特瑞聖安德烈初等學校的成功，管理委員會扮演主要的角色，校長與管理委員會的主席保持著良好的關係，管理委員會也因此能夠掌握所有的資訊。另外，學校考慮標

回地方當局所提供的某些服務，在學校謹慎的考量下，確定這樣的做法符合經濟效益後，才會開啓執行政序。學校為使得財政管理體系配合組織結構的改變，會雇用擁有商業管理或會計專才的人員，讓學校能負起財務、健康安全以及承諾的責任。信託學校要成功地經營，必須從已取得信託地位，或是對於信託地位有興趣的當地學校中學習其經驗。對於改善一所經營不善的學校而言，發展成為信託學校不失為一個良好途徑，但是必須考量學校本身的環境條件來發展專業特色；尤其是初等學校，其本身所具有的專業能力較為不足，尤須藉助外界機構團體的資助與專業能力來增進本身的專業特色。

六、信託學校之運作特色

信託學校從推動至今已逾3年，信託學校也日益增多，此種新式學校有何特色？以下從夥伴關係、彈性與自主、家長參與、企業精神、全人教育，以及專業發展等六大面向分別陳述之（Teachernet, 2006）。

（一）外部夥伴關係

信託學校非常強調與外部夥伴的合作，如此信託學校得以藉由合作夥伴所提供的資助改善經營。信託學校可以選擇共同合作的夥伴，包括商業資助機構、學院、大學和社區團體，透過加強與外部夥伴之間現存的以及新的長期夥伴關係，共同為提升教育品質努力。

（二）彈性與自主

透過信託地位，商業資助機構和其他組織有更多參與當地社區的機會，信託學校在當地社區內享受更大的彈性。信託學校只要符合「學校入學規則」規定，可以設定自己的入學標準，雇用自己的教職人員，並且對學校土地和建築負責，如此加強學校的管理與領導自主的能力。

（三）家長的參與

信託學校為確保信託機制是在學生的最大利益下運作，非常重視家長的參與，規定1/3的管理委員必須由目前小孩在該校就讀的家長來擔任，以對提升教育品質有貢獻，並且促進社區融合。因此，在進入信託程序之前，學校需要諮詢家長的意見，並且和家長共事，同時也設有家長委員會。

（四）企業精神

在諸多特色中，企業精神的彰顯是信託學校的重要特色。因為，許多學校夥伴來自於企業界，例如微軟公司等，能把注部分企業經營的概念與實務至學校機構。時值知識經濟掛帥的時代，培養企業精神也是英國政府教育政策的一

環，而信託學校結合企業的新方式，正是體現個中精神的典範。

（五）全人教育

信託學校重視孩童的全人教育，培養孩童適性化學習。信託學校支持孩童和青少年的全人發展，期望解決社會存在的種族歧視或社會隔離問題，進一步促進社會融合。

（六）專業發展

藉由夥伴關係的建立，信託學校能夠引進各種人力、資源與設備，這些專業與特殊的支援，能夠協助學校發展成為具有特色與專長的地方。信託學校的管理委員會，也因為各種專才的加入，對學校經營具有長足的進步與效能。

伍、對信託學校體制之評論

儘管信託學校被認為是政府新式學校體系的典範，並「鼓勵」所有英國中小學都改變為信託型態的制度，藉此改善學校的治理結構與方式，提高經營效率與效能。但是，信託學校的理念與運作方式，也因為這些創新性、突破性的設計，引來許多評論與爭議。茲依據英國廣播公司（BBC, 2008）之報導與其他相關的學術論辯，分別從自主與彈性、企業邏輯滲入的隱憂、自主的入學政策，以及體制分流與社會公平等角度分別論述之。

一、更多自主與彈性的期望恐難達成

英國政府對信託學校最大的期望是賦予更多的自主與彈性，但這樣的價值理念在學校體制的變革，有多少落實的空間不無疑問。傳統上中央津貼學校或是捐助學校，已經能夠管控自身的財務運作、大部分的人事聘用，並且擁有學校的資產。新式信託學校在這三方面並未明顯比以往的學校體制來得更具有彈性，或更具自我管理空間。此外，地方當局在歷經多年的權力流失之後，反而在「監督」信託學校方面被賦予更多實質的角色。同時，信託學校在課程方面仍然必須遵循國定課程的架構，財政經費來源依附在地方政府的體系中無法額外獲得中央補助，這些都指向更多的「管束」與「控制」，而非英國政府所宣稱的自主與彈性。而與增加彈性有關的創新作法就是藉由外部夥伴的加入，強化學校運作的經營與管理機能，但是這也是社會大眾的憂心。

二、企業邏輯滲入學校的隱憂

雖然引進外部夥伴加入學校形成信託機制，是此波改革的重大賣點。但是，私人企業（代表）直接進入學校運作決策的核心也引發社會的質疑（Ball, 2007）。反對者指出，學校設置的核心宗旨是辦教育，非營利性質，與一般私人營利機構有所差異。但是隨著企業界的大幅進入學校系統，學校是否成為私人企業競逐營利的版圖，保守人士憂心忡忡。如同英國政府所言，引進私人企業成為夥伴關係，得以強化學校管理的技能，改善學校效率（Supporting Trust & Foundation Schools, 2006a）。但不可否認的，這樣的企業邏輯多少會轉變學校體質，更何況許多企業在成為學校的合作夥伴之後，會提供課程與教學設備、活動設計、人員訓練，甚至是實習與產品使用等，而這些與企業後續的生存與經營都密切相連，學校也因此成為企業「經營」、「行銷」的重要對象。

三、自主的入學政策

信託學校另一個為人所憂心者與其入學政策有關，雖然政府指出，其仍必須遵循「學校入學規則」，但反對者認為其自主的入學標準不利於弱勢族群公平入學的機會。因為根據官方的說帖，信託學校可以設定自己的入學標準，不被限制只能吸引學校附近的學生，例如專業重點中學可依照發展特色（科技、音樂等），篩選 10% 具有潛力的學生。楊博智（2006）指出，若信託學校運用其自訂的入學標準，可能排擠較貧窮與能力較低的學生。但在執政黨執意擴充家長選擇權的考量，家長會持續選擇學校，這使得較高社經地位的學童群聚在特定的學校，這將有違政府藉由教育政策達成社會公平與正義的目的。

四、體制分流與社會公平

另外一個更嚴肅的評論來自左派的社會學者，他們認為從 1988 年以來教育改革主軸之一，即不斷成立新式型態的學校制度，此發展卻將學生「區隔」並「分流」至不同學校類型或課程，有返回到 1960 年代以前多軌體制的狀態（Ball, 2008）。近年來英國新式學校體制甚多，包括特許學校（charter school）、燈塔學校（beacon school）、城市科技學院（city technology college）、專業重點中學與學院，而信託學校則是最新的訴求。從適性化學習、提供多元課程及增加家長選擇的角度而言，更多的體制分流並沒有不對，但是在核心共同學習概念的架構下，導入不同辦學單位（agent）（包括：私人企業、慈善機構、營利性的

教育機構)的信託學校，無異使學生彼此的學習更分殊化(specialized)與脆裂化(fragmentized)，缺乏共同的教育核心內涵(Ball, 2007)。公立中小學教育的功能與目標，因為這些社會單位或組織的介入，呈現前所未有的複雜與不一致，此與企圖藉由教育來達成社會公平的目標漸行漸遠。

陸、結語

信託學校是英國最新力推的學校體制革新，其出現的脈絡背景，包括提供適切的學習環境，提升學生學習成就，改善表現不佳的學校，增加家長選擇的空間，調整地方當局的策略性角色(成為監督者)，以致於透過夥伴關係的重視，來加強學校自身內部管理與經營的能力與效率等，這些皆為英國歷年來教育改革努力的方向。這些目標的達成，有賴於複雜的配套設計與政策規劃，但是當前英國官方仍認為教育組織與制度的調整與創新是不可或缺的。信託學校基本上擁有人事、財政與資產的管理自主權，但仍然隸屬於公立教育體系的一環，地方當局負責經費補助，以及必要的監督與視導。夥伴關係的重視與強調是信託學校有別其他學校之處，各種不同性質的夥伴有權進入學校管理委員會，並進而對學校提供資產、知識與管理等多層面的助益。目前，各級學校漸次轉型成為信託學校，初等學校也有成為信託性質者，透過這些彈性與自主，官方認為能有改善教育品質，提供多元選擇的機會。

雖然目前論斷信託學校的成效尚言之過早，但是根據各界對此類新型的學校體制之評論，並不是那麼樂觀。反對者認為，信託學校並不如想像中的自主，或那麼有彈性，而且商業營利組織的介入也有腐蝕教育組織的可能性。此外，人們憂心其入學政策有排擠貧窮與低社經學子之嫌；從整個學校系統而言，信託學校所形成的體制分流，更有危急共同教育目標，損害社會公平之疑慮。但信託學校的後續影響是否如批評者所言，需要進一步的實徵證據才足以判斷。

信託學校是英國新型態的學校，與台灣中小學大都是公立學校有很大差異，信託學校的夥伴無論公私立組織，在管理委員會中都有代表，參與學校經營、治理與運作之決策，形成具有獨立法人組織，此是台灣目前思考改革的方向。展望未來，台灣中小學的體制改革應朝向更獨立、自主與自我管理的方向前進，此都可從英國的經驗獲取訊息、汲取經驗，以茲借鑑。

參考文獻

- 李奉儒（2001）。英國英格蘭與威爾斯地方教育委員會的組織與運作。載於李奉儒（主編），**英國教育：政策與制度**（頁 123-138）。嘉義市：濤石。
- 何宣甫（2002）。教育行政的財政學基礎。載於楊國賜（主編），**新世紀的教育學概論：科際整合導向**（頁 135-147）。台北市：學富。
- 杜悅臨（2006）。信託學校。**英國教育輯要**，65，6-7。
- 姜添輝（2006）。英國教育制度與政策沿革。2009 年 1 月 12 日，取自 http://www.ced.ncnu.edu.tw/department_activities/%E8%B3%87%E6%96%99%E6%AA%94/2006%E6%9A%A8%E5%8D%97%E5%A4%A7%E5%AD%B8%E8%8B%B1%E5%9C%8B%E6%95%99%E8%82%B2%E5%88%B6%E5%BA%A6%E8%88%87%E6%94%BF%E7%AD%96%E4%B9%8B%E6%B2%BF%E9%9D%A9.pdf
- 翁福元（2008）。二十一世紀初期英國初等教育主要改革分析：社會學的觀點。**教育資料集刊**，37，167-190。
- 陳麗珠（2000）。美國教育財政改革。台北市：五南。
- 陳延興（2006）。教育及視導法案。**英國教育輯要**，65，4-5。
- 黃嘉雄（2000）。美國信託學校理念與制度之探討。**國立台北師範學院學報**，13，177-202。
- 黃祺文（2006）。學校改革夥伴。**英國教育輯要**，65，8-10。
- 詹盛如（2006）。教育白皮書。**英國教育輯要**，61，1-4。
- 楊博智（2006）。信託學校。**英國教育輯要**，61，4-5。
- 劉慶仁（2007）。英國初等教育改革現況分析。**教育資料集刊**，33，167-188。
- Ball, S. (2007). *Education plc: Understanding private sector participation in public sector education*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Ball, S. (2008). *The education debate*. Bristol: The Policy Press.
- BBC News (2008). *Q & A: School reforms row*. Retrieved January 4, 2009, from <http://news.bbc.co.uk/1/hi/education/4449374.stm>
- Curtis, P. (2005). *Key points of education white paper*. Retrieved January 2, 2009, from <http://www.guardian.co.uk/education/2005/oct/25/schools.uk6>
- Department for Education and Skills (2004). *Department for education and skills: Five*

- year strategy for children and learners*. London: Author.
- Department for Education and Skills (2005). *Higher standards, better schools for all: More choice for parents and pupils*. London: Author.
- Department for Education and Skills (2006). *A short guide to the Education and Inspections Act 2006*. Retrieved January 2, 2009, from <http://www.gateshead.gov.uk/DocumentLibrary/Education/Leaflets/GovernorsBriefing.pdf>
- Every Child Matter (2006). *Aims and outcomes*. Retrieved January 6, 2009, from <http://www.everychildmatters.gov.uk/aims/>
- Johnson, A. (2006). *Fair admissions, equal access*. Retrieved January 6, 2009, from http://findarticles.com/p/articles/mi_hb5243/is_200609/ai_n20235082
- SE Deep Leadership Hub (2009). *Understanding deep leadership*. Retrieved January 5, 2009, from <http://www.mrsite.co.uk/usersitesv7/deepleadershiphub.co.uk/wwwroot/page4.htm>
- Supporting Trust & Foundation Schools (2006a). *Trust schools*. Retrieved January 6, 2009, from http://www.trustandfoundationschools.org.uk/schools/trust_schools.aspx
- Supporting Trust & Foundation Schools (2006b). *Case studies*. Retrieved January 6, 2009, from http://www.trustandfoundationschools.org.uk/schools/case_studies.aspx
- Teachernet (2004). *A new relationship schools*. Retrieved January 6, 2009, from <http://www.teachernet.gov.uk/management/newrelationship/>
- Teachernet (2006). *Trust schools*. Retrieved January 6, 2009, from <http://www.teachernet.gov.uk/wholeschool/london/schools/specialist/trustschools/>
- Tomlinson, S. (2001). *Education in a post-welfare society*. Buckingham: Open University Press.