

從前線教師角度看香港特區的教育質素保證

Educational quality assurance in HKSAR: a view from a frontline teacher

黃冬柏

新會商會中學

摘要

隨著中小學學位數目供應漸趨穩定，政府在上世紀九十年代提出推行教育質素保證程序。本文回顧了教育質素保證的發展經過，由分科視學到目前的學校發展與問責架構。內文亦從前線教育人員的角度討論質素保證程序的影響和提出一些發展期望。

關鍵詞

學校教育，教育質素，質素保證，學校自我評估，學校發展與問責

Abstract

Following the stable supply of the places for school education, Hong Kong government proposed quality assurance for the education system in the 1990s of the last century. This paper reviews the process of implementing the quality assurance procedures, from subject inspection to the school development and accountability framework. Discussion on the influence of quality assurance and expectation on future development is given, from the point of view of a frontline teacher.

Keywords

school education, educational quality, quality assurance, school self-evaluation, school development and accountability

引言

在英治年代，香港政府一直都是透過視學制度監控學校體系的質素，執行部門就是輔導視學處（A I D）。由於政策的改變，在實施質素保證視學（Q A I）後就改組為質素保證組。隨著學校發展及問責（S D A）架構的出現，Q A I 又為學校自評（S S E）和校外核實（E R S）取代成為特區教育質素保證的必要機制。整個變化歷程大致上是在過去的十年間發生和完成的。

本文的宗旨，就是從一個服務受眾（學校教育人員）的角度回顧這個變化的經過及討論其所帶來的影響，並從這個角度提出對教育質素保證機制未來發展的一些期望。

回顧

教育質素和質素保證

質素的概念源自工商界，其定義可見於任何一本工商管理的教科書。簡言之，如Juran給出的「質素是指能令使用者得到滿足」，或Crosby所指「質素就是符合要求的標準」（謝家駒，1994）。由此足以說明教育質素是甚麼：大致上是指學習者的需要，應該是集中於「學」與「教」的活動上（Preedy et al，1997）。質素保證是品質管理發展過程中的一個概念：在控制質量之外更要設計在生產流程中確保產品能夠符合原定標準（謝家駒，1994）。

保證學校的教育質素就是指制訂一些政策和措施，使到學生在經歷過中小學的學習後可以達到相當的水平。教育局認為教育質素保證是一個架構，這個架構包括表現指標和程序；透過互動和具透明度的程序令學校平衡政府提供的支援和因監察所引起的壓力，藉此實現學校改善和問責，從而達致優質學校教育（教育局，2008）。

目前質素保證過程包括了兩部份，即是，由

教育局執行校外視學（如校外核實）和由學校進行的自我評估。

督學制度

在一份香港政府提交給海外顧問團的香港教育制度報告書內，有詳細的檢視；蓋涵殖民地當時的教育體制、政策發展、教育行政和管制等情況。「教育署署長亦負責在管制教育活動時維持紀律和秩序……及視察學校的權力等詳細規定。」（香港政府布政司署，1981，p.55）當時教育署人員分別隸屬於四個職系，其中督學系統就是執行視察學校和管制教育活動的工作。根據《教育條例》和《資助則例》，督學是擁有法定權力管制學校所提供的教育服務，甚至進入教室觀察教師教學和學生學習的過程。

然而，這種管制只可算是教育質素的質量控制（Q C），卻未達至質素保證（Q A）的水平。因此，質量控制式的檢查制度只能向公眾證明，教育服務達到一定的水準而不能確保教育果效（Cuttance，1994）。由於學校教育系統的膨脹，學校數目不斷增長，這種督學到校巡查的制度的持續性亦成疑問。個別科目的督學往往要經過幾年後才可重臨學校，這個缺點令到要跟進上次視學結果變得很不容易。

在九十年代初，督學制度曾經跟隨世界性管理改革潮流而重新包裝為「輔導視學」；即將帶有濃厚管制意味的「導督」淡化，並強調「輔導」和「提供意見」的角色。但仍保持評核教師工作表現的監管權力。然而這個改動並未有改變上述提及的缺點。

學校管理新措施（S M I）

這是一個非強制性的學校管理變革，由教育統籌委員會在1991年提出。目的是透過學校管理

制度的改革，令一些教育質素改進政策有效地推行（教育統籌委員會，1991）。雖然這個變革是由學校自由參與，但整套建議卻是衝著改善學校教育質素而提出的；可算得上是殖民地政府第一次有策略地推行質素管理改革的示範。新措施的焦點是「校本管理」和鬆綁學校運用經費的監管，並藉此達至提升教育質素的目標。

最後 S M I 成為教育統籌局全面推行校本管理的藍本，大約在 2000 年起政府就要求每間學校每年草擬校務計劃和訂立指標、在學年終結前評估指標落實情況；然後透過評估再釐定下一年度的計劃，藉此作出改善措施和發展學校。整個循環機制就成為校本質素保證的手段。

優質學校教育

累積 S M I 的經驗後，教育統籌委員會成立了教育水準工作小組研究全面變革的建議。小組認為以往的監管方法只能令學校教育質素達到最基本的要求，卻未必可以保障教育質素。若要達到質素改進和卓越表現的層次就必須建立學校的質素文化（教育統籌委員會，1996）。

當時在民間亦引起不少討論。在回應教統會諮詢文件時，蔡國光（1996）指視學輔導質素需要提升，要有四個發展原則，即協調、問責、資訊開放和專業水平。教育評議會（1997）亦提出教育署應建立自我完善機制，推行質素保證視學和促進質素發展，並落實「學校管理新措施」所倡導的校內質素保證。政府的行動回應就是接納了教育統籌委員會在 1997 年發表的《優質學校教育》，即教統會第七號報告書內「設立質素保證機制」：包括校本管理、校內持份者合作、自我評估和校外質素保證等機制（教育統籌委員會，1997）。

翌年教育署就頒佈督學制度全面改革，成立

質素保證視組取代輔導視學處；開啟了質素保證視學（Q A I）的年代，正式實施教育質素保證的運作。

從 Q A I 邁向 S D A

質素保證視學推行初期，由於駐校模式及展現「專業評友」的角色；加上在視學過程中有不少專業交流、官員提供不少有益有建設性的改善意見、有支援隊伍負責跟進學校進行視學後行動計劃，所以前線學校對 Q A I 都頗為受落。可是，由於需時甚長和成本較貴，現實的困難導致 Q A I 必須求變。結果在 2003 年教育局提出了 S D A（學校發展與問責）架構。

S D A，學校發展與問責，其宗旨是透過有系統的校內評估機制（S S E，學校自評）和校外專業人士核實 S S E 的結果（E S R，校外核實），藉著數據憑證推動學校持續改善（Law，2003）。這個改變基本仍是依循教育統籌委員會第七號報告書的建議，但卻引起學校前線人員和學者的批評。趙志成（2003）認為學校自評令到教師精力耗盡，添加了問責的因素將導致學校自評異化而衍生出反效果。持相反意見的學者卻指出學校有需要建立自評文化，藉此過渡成為學習型機構。彭新強（Pang，2003）認為學校自評提供了學校變革的機會。

作為前線的教師的確可以透過自評過程改進自己的教學技巧，或者學校管理人員通過年度檢視而評核各項工作計劃的效果。透過反省和改進而協助學校提升有質素的教育服務，所以這有助在學校層面建立有效的質素保證程序。教育局已多次收集數據研究和確認 E R S 有助促進學校自評和改善自評的效能的機制（教育統籌局，2006）。若依照質素管理理論發展概念，最頂級的程序全面優質管理（T Q M）必須突出顧客導向

的重要性（謝家駒，1994）。而S D A架構既參照持分者的意見和評核學校表現，亦要求教職員一齊參與討論學校發展。所以S D A架構已經去到T Q M的階段了。

可是因S D A架構與學校問責綑綁一起，加上近年來本港殺校潮持續，探討S D A的成效時難以單獨只考慮質素保證角度；很多時無可避免地與教師壓力、殺校政策和工管系統等問題連在一起討論，結果成為很複雜的議題。

討論和展望

1．在這十年間，不論前線教育人員、受眾如家長、政策制訂者如官員等對「教育質素」的理解已不再是空泛的和流於紙面上，現時在實踐階段中已建立了共通平臺。例如在討論學校的表現時，自推行Q A I後已建立了一套頗為完整的表現指標系統。教育局在2002年開始出版一份表現例證，目的是用以配合實際的學校評估工作，評估人員藉此蒐集反映學校表現的證據，作出適切的判斷（教育署質素保證科，2002）。所謂共通平台，前線教育人員都可以隨時翻閱表現指標作為學校工作的參考。而且這套指標遍及學校工作的不同範疇，並且包括了過程指標和產出指標，確是糾正了以往只偏重學業成績之弊。在初期推行S D A時，政府亦宣傳使用一套學校表現評量（K P M）；目的是提供量化及客觀的數據和資料，讓學校可以根據K P M的回饋有策略地作出改善（教育局，2008）。雖然推行初期曾引起很多爭論，畢竟表現指標和K P M帶來了共通語言，讓學校和政府就質素保證程序上有相同的尺規。

正如教育局就學校自評和校外核實的研究發現所示，目前學校自我評估逐漸成為恆常工作的一部份（教育統籌局，2006）。一些前線學校領

導亦同意這個制度有助學校持續改善，並成為學校質素保證和提昇效能的機制（Wu，2007）。潘忠誠（Poon，2007）亦指出推行S D A後產生了正面的成果，不少學校在課室的教學過程出現了改變，多了參與式的教學設計；教師之間的同儕觀課和協作亦增加了。他認為這是因為新機制令教師更多關注質素和效能而令變化出現。因此，教育質素保證的概念基本上已在學校層面紮根；在可以掌握到的情境下教師亦樂於對教學表現進行自評，藉此提升教學質素。

2．回應本港教育系統對「優質學校教育」的追求，若只是著眼於建立「質素保證機制」，那麼可以算得上達標。可是我們仍有一大堆不可以避開的難題，例如：如何確保質素文化的可持續、推動學校或教師認真地應用表現指標或採納必要措施提升質素、按質素指標和效能公平地評價學校表現、令公眾不再只偏重學業成績或只抽取個別範疇表現來評價學校……等等。事實上在過去十年間衝擊著學校教育的風浪不只是教育質素，落實教改藍圖的旋風、學制改變引入的資源分配和教師培訓、以及人口結構導致殺校浪潮，幾乎都是同期地發生。正如上文所指出，結果是把教育質素保證漸變的經歷和取得的成就模糊化了，甚至因環境因素而異化或被不同人任意詮釋。這都是十分可惜的。

為了令學校滋生質素文化或將自評轉化為恆常工作的一部份，前線人員需要有空間去認識和實踐表現指標、去運用量度工具和分析；同時持分者可以提供支援而不只是擔當問責的角色。隨著多個系統性變革完成，期望未來有一段平靜時期讓前線老師發展能力去掌握質素保證的概念；只有老師都認同質素保證是個必不可少的過程，自評文化或質素文化才是真的建立起來。為了增

加空間，政府必須有實質資源的調撥方可成事。促使Q A I轉化為S D A的一個重要因素就是高昂成本；如今落實了學校自評，節省下來的資源應該提供給前線分享，令學校增加人手，讓老師抽出時間認真實踐質素保證的每個環節。

3．政府的角色仍有轉變的空間。在上世紀八十年代之前政府是透過督學監管學校的運作，但這已不合事宜。上世紀末世界上大部份政府對學校的督導工作或監管學校教育的方式都起了很大的變化。當中有著這樣或那樣的原因，但結果都包括有權力下放的考量和加強前線層面的自我評核環節（MacBeath, et al，1996；Scheerens，2002；Wong，2004；全瑞，2007）。可是現時本港的S D A機制下的校外核實視學（外評）隊伍仍是由教育局派出，換言之仍帶著濃烈的官方色彩。其實教育局早已察覺到外評隊伍贏取人心的重要性（教育統籌局，2006，p.10），因此避免將學校與教育局置於對立位置是未來發展值得深思的改變。

參考工商界的全面質素管理認證（如ISO9001）的運作，個別機構是獨立地邀請認證機構進行外評，而發證機構只負責訂定標準和監管認證機構的水準。所以，未來應將外評工作外判給認證機構，教育局只負責維持表現指標和訂出學校所需達至的要求（例如每四年需要認證一次）。至於認證機構可由大專院校籌辦、或由退休校長（督學、資深教師）和專家組成。認證過程和機構認證能力由教育局規管，而認證機構的存亡則由市場依據它們的服務表現作出抉擇。這個安排除了減少學校與教育局之間的磨擦外，亦有助降低成本；同時亦可為教育局瘦身，好使官員專責於政策制訂或維護法規的工作上。

4．對教育質素的保證基本上是回應社會和家長的要求，即是問責的一部份。但目前社會，包括傳媒和家長對教育目標、學校表現指標、質素保證程序的認知仍未足夠；要質素文化可以在學校長期維持下去，所有持分者的認知必須大致相若，否則沒有共同語言難以溝通。因此未來對社會層面的宣傳和推廣仍是必要的。至少不應經常再有以下的情況出現：家長盲目追捧名校、不計學生能力而要求學校英語教學，或者有傳媒單純以收生等級評鑑學校等。

總結

自回歸前後本港開始推行教育質素保證機制，從學科視學蛻變至今的S D A，教育質素保證的水平已達至全面質素管理的階段。

雖然質素保證的概念已在學校系統內滋生起來，但礙於教育改革頻繁而難以得到前線教師的協助優化；故仍需努力建立穩固的質素文化。不過，大部份的教育工作者已接納保證教育質素人人有責的概念；所以在學校不同層次內應該可以認真地實施學校自評。

展望未來，期望教育政策可以調整到容許教師有更多空間落實課室內的質素保證程序；而且設立第三者認證機構，確保認證的質素；以及增加推廣，讓社會瞭解「優質學校教育」的內涵。

參考資料

- 全瑞 (2007)。〈論不同教育管理方式下政府與學校的關係〉。《信陽師範學院學報 (哲學社會科學版)》。第 27 卷第 4 期第 79 頁。
- 香港政府布政司署 (1981)。《香港教育制度全面檢討》。瀏覽日期：2008 年 3 月 25 日，
http://www.edb.gov.hk/FileManager/TC/Content_689/edsys_c.pdf。
- 教育局 (2008)。〈學校表現評量——促進學校發展與問責的工具〉。瀏覽日期：2008 年 3 月 26 日，
<http://svais.edb.gov.hk/kpmweb/chi/index.htm>。
- 教育局。〈質素保證架構的特點〉。瀏覽日期：2008 年 3 月 25 日，
<http://www.edb.gov.hk/index.aspx?langno=2&nodeID=2188>。
- 教育統籌局 (2006)。《校外評核對香港學校透過自評促進改善的效能研究第二階段報告——摘要》。瀏覽日期：2008 年 3 月 25 日，
<http://www.edb.gov.hk/index.aspx?langno=2&nodeID=174>。
- 教育統籌委員會 (1991)。《學校管理新措施》。香港：政府印務局。
- 教育統籌委員會 (1996)。《諮詢文件：優質學校教育》。香港：政府印務局。
- 教育統籌委員會 (1997)。《優質學校教育》。香港：政府印務局。
- 教育評議會 (1997)。〈回應教育統籌委員會第七號報告書的諮詢〉。載教育評議會 (編)，《香港特區教育評論與展望》(1998)。香港：當代文化出版社。
- 教育署質素保證科 (2002)。《香港學校表現指標 2002 表現例證》。香港：政府物流服務署。
- 趙志成 (2003)。〈學校自評的疑惑〉；〈魔鬼就在細節裡〉；〈學校自評的脈絡和反效果〉。《見微集》，2003 年 10 月 13、27 日及 11 月 17 日。香港：教協報。
- 蔡國光 (1996)。〈視導質素待改善 專業意見莫忽視〉。《教育評論》，日期不詳。香港：星島日報。
- 謝家駒 (1994)。《全面優質管理》。香港：三聯書店 (香港) 有限公司。
- Cuttance, P. 著，陳壘、吳國志、盧慧慧、馮施鈺珩譯 (1994)。〈教育質量的監察〉。《教育管理：策略、質量與資源》(頁 20)。香港：香港公開大學出版社。
- Preedy, M, Glatter, R. Levacic, R 著，陳壘、吳國志、盧慧慧、馮施鈺珩譯 (1997)。〈緒論：質量、資源與策略的管理〉。《教育管理：策略、質量與資源》，頁 3。香港：香港公開大學出版社。
- Law, F. (2003). *PSEM's letter on "Enhancing School Development and Accountability through School Self-evaluation and External School Review"*. Retrieved 29 March, 2005, from
http://www.emb.gov.hk/FileManager/EN/Content_176/sch_evaluationone.pdf
- MacBeath, J., Boyd, B., Rand, J., Bell, S. (1996). *Schools speak for themselves -- towards a framework for self-evaluation*. The National Union of Teachers.
- Pang, N.S.K. (2003). Developing Schools Through Self-evaluation. In *School Ed. Reform Series No.19*, p.1
- Poon, A. C. S. (2007). School Self-evaluation and External School Review: Ways to Quality School Education. *Educational Leadership Forum May 2007*, p.2-4.
- Scheerens, J. (2002). School self-evaluation : origin, definition, approaches, methods and implementation. In D. Nevo (Ed.), *School-based evaluation: an international perspective* (Vol.8)
- Wong, T. T. (2004). *A framework for comparing school evaluation systems*. Paper presented at the Educational Leadership in Pluralistic Societies, Hong Kong.
- Wu, B.S.Y. (2007). School Self-evaluation and External School Review: From Threats to Catalysts for School Development. *Educational Leadership Forum, May 2007*, p.5-6.