

第五章 教育行政相關機構

BD19980067 C1

英國的教育工作一向由中央政府及地方政府共同執行，其關係形同夥伴。然而一連串的教育改革，使得兩者之間權力及影響力的平衡正逐漸變化中，特別是在英格蘭及威爾斯地區，地方教育局正慢慢地失去影響力。值得一提的是中央與地方教育權責的分配，在英格蘭，威爾斯、蘇格蘭和北愛爾蘭都不盡相同。在中央行政方面，此四區各有一政府部門負責教育事宜；在地方上，每一區又細分為更小的教育行政區。在英格蘭，威爾斯和蘇格蘭的地方教育局都是由當地選舉出的地方議會組成，工作範疇不限於教育方面而已。相形之下，北愛爾蘭的地方教育局和其他地方政府部門則沒有很密切的连接。本章將以英格蘭為主，其他三區為輔，分別加以介紹英國的中央教育行政、地方教育行政和學校行政系統。

一、中央教育行政機關——教育就業部

英格蘭現今最高的教育行政機關為「教育就業部」(Department for Education and Employment - DfEE)，其前身為教育部(Department for Education)以及就業部(Employment Department)，兩者於一九九五年合併。教育就業部的主要工作為督導各級學校、決定教育政策、調解地方教育局以及學生家長之間的爭議、並透過「高等教育撥款委員會」(HEFCE)和「擴充教育撥款委員會」(FEFCE)的運作和決定來提撥各大學和擴充教育學院的經費、蒐集統計資料以及施行各種教育方案。部內的人事來自經由選舉的政務官和事務官兩個系統，前者因政治情形不同而有所變化，後者則否。政務官方面除了現任教育部長(Secretary of State for Education)大衛·布朗奇(David Blunkett)外，還包括三位司長，分別是就業、工作暨機會平等福利司司長(Minister for Employment, Welfare to Work and Equal Opportunities)安德魯·史密斯(Andrew Smith)、學校水準司司長(Minister for School Standards)史蒂芬·拜爾斯(Stephen Byers)、教育暨就業司司長(Minister for Education and Employment in the Lords)布雷克史東女爵(Baroness Blackstone)以及三位次長(Parliamentary Undersecretary)：就業暨機會平等司的亞蘭·郝爾斯(Alan Howarth)、學校水準司的伊斯帖兒·摩理斯(Estelle Morris)、及負責成人教育的金·郝威爾斯(Kim Howells)。

英國教育行政的一大特色是在政府以外，設置了若干以法人為基礎的半官方教育機構(Quasi Autonomous Non-government Organisations - Quangos)。這些單位包括教育標準局(Office for Standards in Education - OFSTED)、師資培訓局(Teacher Training Agency - TTA)、資格暨課程局(Qualifications and Curriculum Authority - QCA)、學校經費籌措局(Funding Agency for Schools - FAS)、英格蘭高等教育撥款委員會(Higher Education Funding Council for England- HEFCE)、威爾斯皇家督學處(Office of Her Majesty's Chief Inspector - OHMCI)。這些機構的首長雖由教育部長直接指派，但是獨立行使職權，不受政府指揮，也無須事事徵求中央的意見。以下將以英格蘭為主，分別詳述這些機構的功能。

二、教育標準局

在英格蘭，學校督導的工作主要由教育標準局(OFSTED)負責，其首長為皇家總督學(Her Majesty's Chief Inspector of Schools)。在1992年教育法案(Education Act)頒佈之前，視導工作原本是由一群全職的「皇家督學」(Her Majesty's Inspectors of Schools)來執行。此一單位為當時教育暨科學部(Department of Education and Science)的附屬單位，但獨立作業，不受中央的控制。他們的主要工作是向教育部長報告中小學校和多技學院的教育現況，並提供專業意見、在職教師之專業訓練、並傳達政府在課程和教學方面等教育政策的理念。

今日的教育標準局中全職的皇家督學人數已從五百人降至二百人，而且工作性質多半傾向於組織和行政等工作。實際的學校視導工作則採類似商業競標方式，委由具備專業視導知識與訓練的「獨立督學」(independent inspector)來承包。這些督學不屬教育標準局正式編制內，每個地區不同學校的視導則是以分組方式來進行。每一組督學都在一位「有照督學」(registered inspector)領導下進行視導工作。值得一提的是：每一組督學中除了教育專業人士之外，還必須包括一位具特殊專長但非教育專業的「業餘督學」(lay inspector)。每一組督學在正式進行學校視導之前，必須先完成教育標準局所提供的訓練課程，才可以和教育標準局正式簽約開始工作。學校的視導工作通常是四年一次，每次約一週，以不超過兩週為限。督學通常評估的內容包括：該校提供之教育品質、學生的教育水準、學校財政管理的效率、以及學生靈性、道德、社會和文化等方面的發展。

三、師資培訓局

師資培訓局(TTA)在1994年的教育法案頒佈之後成立。主要目標為招募英格蘭和威爾斯地區的教師、提供有心者進入教職的資訊、新教師的訓練課程以及在職教師的進修課程。在英國目前成為合格教師的主要途徑如下：

- 一、準教師除擁有一般大學學位，或是至少兩年的高等教育外，還必須擁有兩年修業期限的教育學士學位(Bachelor of Education)。
- 二、準教師除擁有一般大學學位或是至少兩年的高等教育外，還必須參加修業期限兩年的合格教師(Qualified Teacher Status, QTS)訓練課程。
- 三、準教師除擁有相關大學學位外，還必須參加修業期限一年的學士後教育文憑課程(Postgraduate Certificate of Education, PGCE)，相當於我國的「學士後教育學分班」，這是想成為合格教師最常見的途徑。
- 四、準教師的大學學位若和想任教的科目不相關，則必須參加修業期限兩年的學士後教育文憑轉換課程(PGCE Conversion)。
- 五、沒有大學學位而想擔任教職者，必須修習為期一年的學校中心訓練課程(School-Centred Initial Teacher Training, SCITT)，之後再參加學士後教育文憑課程。

四、學校經費籌措局

英格蘭學校經費籌措局(FAS)成立於1993年的教育法案頒佈之後。其組織成員由教育部長任命，但獨立作業，不受教育部指揮。學校經費籌措局的首要工作是負責將中央政府的補助款直接撥給接受補助的中小學校；除此之外，一些原屬於地方教育局的業務，有關教育設施的規畫工作，也逐漸移轉到學校經費籌措局。隨著愈來愈多的學校宣布脫離地方教育局控制，成為政府直接補助學校，可預見的是學校經費籌措局的權力將愈發擴大，甚至於如果該區有75%以上學童到政府直接補助學校就學的話，它有可能完全取代地方教育局。

五、資格暨課程局

資格暨課程局(QCA)成立於1997年十月一日。此一機構的前身為「學校課程與評量局」(School Curriculum and Assessment Authority - SCAA)及「全國技職資格證書委員會」(National Council for Vocational Qualifications - NCVQ)。兩個機構於1997年教育法案頒佈後宣布合併。主要目標是希望在教育和職業訓練兩方面，由學前階段到高級職業課程階段在課程、評量和資格取得方面都能有良好的銜接。藉著此一機構的誕生，英國政府希望打破學術教育和職業教育之間的藩籬，利用工商業界的資源來輔助教育、職業訓練和專業發展，以達到促進成人教育發展、提高國民技能和增進全面的成就。為達此一目標，目前資格暨課程局主要的工作在於就各項有關學校課程、學生評量，以及學校和工廠所提各類證照資格要求，向教育就業部長提出建議。

六、高等教育撥款委員會

英格蘭高等教育撥款委員會(HEFCE)於1993年開始運作。它的前身為大學撥款委員會(Universities Funding Council, UFC)以及多元技術學院及一般學院撥款委員會(Polytechnics and Colleges Funding Council, PCFC)。英國高等教育撥款委員會分別於英格蘭、蘇格蘭、威爾斯與北愛爾蘭地區設有分會，分別是英格蘭高等教育撥款委員會(Higher Education Funding Council for England, HEFCE)，蘇格蘭高等教育撥款委員會(Scottish Higher Education Funding Council, SHEFC)，威爾斯高等教育撥款委員會(Higher Education Funding Council for Wales, HEFCW)與北愛爾蘭高等教育撥款委員會(Northern Ireland Higher Education Funding Council for England, NIEFCE)。以英格蘭高等教育撥款委員會(HEFCE)為例，其主要功能為分配由教育就業部所提供給138所高等教育機構的經費，同時也補助74所擴充教育學院的課程，但其主要經費卻仍來自於擴充教育撥款委員會(FEFCE)。

在威爾斯方面，威爾斯教育廳(Welsh Office Education Department, WOED)其下主管四項業務，分別為中小學校課程、學校行政、擴充暨高等教育、文化與休閒。唯教師的資格、試用、薪資、退休金和言行失當是由中央的教育就業部處理。威爾斯皇家督學處(The Office of Her Majesty's Chief Inspector of Schools in Welsh)和威爾斯高等教育撥款委員會(Higher Education Funding Council for Wales,

HEFCW)則為獨立機構，不受教育部管轄。皇家督學處相當於英格蘭的教育標準局，負責學校的視導工作。威爾斯也計畫成立類似學校經費籌措局的機構，但目前仍在籌設中。

比起北愛爾蘭和蘇格蘭，英格蘭和威爾斯的教育機構和政策極為相似，許多中央的官方文件也同時發到兩個地區。1995年年底，兩地的地方政府分別經歷巨大的重組。威爾斯的地方政府於1996年四月重掌其轄區內的教育權。相較之下，英格蘭地區教育權的劃分，就比較複雜，因為有些地區的地方教育局並沒有全權，中央政府仍直接掌握部分的教育權。

在蘇格蘭方面，中央政府負責教育事宜的最高部門為蘇格蘭教育廳(Scottish Office Education Department - SOED)。在視導學校方面，蘇格蘭的皇家督學處(Her Majesty's Inspectorate)仍遵循著傳統直接視導的方式，而沒有向英格蘭和威爾斯一般以契約的方式委派教育專業人士進行。皇家視察團的主要工作也包括提供教育方面的專業意見，以作為政府施政時的參考。除此之外，蘇格蘭目前也考慮將業餘人士納入視察團。高等教育方面，負責撥款事宜的單位為蘇格蘭高等教育撥款委員會(Scottish Higher Education Funding Council, SHEFC)。其他如擴充教育的經費則直接來自蘇格蘭教育部。英國唯一沒有採行國定課程的地方是蘇格蘭，也因此中央政府在教學上，較無直接的影響力。直至1994年為止，蘇格蘭只有一所政府直接補助學校而已。

在北愛爾蘭方面，中央政府負責各級學校教育事務的最高部門為北愛爾蘭教育廳(Department of Education Northern Ireland, DENI)。北愛的地方教育機關稱為教育暨圖書署(Education and Library Boards)。1989年北愛的教育改革法頒佈後，有一些學校成為中央政府直接補助的學校，教育經費由北愛教育部直接撥出。這樣的學校到1994年為止，共有十九所。至於高等教育方面的經費分配則由北愛爾蘭高等教育撥款委員會(Northern Ireland Higher Education Funding Council for England, NIEFCE)來負責。

七、地方教育局

1944年的教育法案設立了一個由地方教育局(Local Education Authority - LEA)督導的全國性教育制度。中央政府負有全面性的責任及決定教育政策，地方教育局則負責細部的執行工作。由八〇年代開始，地方教育局逐漸失去影響力，權力重心逐漸移轉到中央政府及個別的學校和學院。其中影響最大的要算1988年的教育改革法案(Education Reform Act)。此法頒佈之後，校管會得以自行計畫預算及決定支出預算的先後順序，並有聘請和解雇教職員的權力。地方教育局也不得以撥款權來迫使中小學校執行其教育政策。標準化的撥款方式雖由地方教育局規劃，但必須得到教育部長的同意後才能執行。這項方案通稱為學校的地方管理(Local Management of Schools)。甚者，上述法案允許學校自由選擇是否脫離地方教育局管轄，直接隸屬中央，教育經費也直接由中央提供。直至1995年中，全英格蘭就有超過一千所的中小學校宣布脫離地方教育局的管轄。

地方教育局的職權進一步削弱是在1993年的教育法案頒佈之後。新法於英格蘭成立了學校經費籌措局(FAS)，其成員由教育部長任命，但獨立作業，不受部裡指揮，首要工作是負責分配直接補助中小學校的教育經費。隨著地方教育局職權逐步削弱，可預見學校經費籌措局的權力將愈發擴大。

值得一提的是，英國的教會學校也是接受政府補助的，唯一獨立於政府控制外的是其宗教事務和課程。此一歷史緣由來自 1944 年教育法頒佈後，地方教育局不僅有權自行設置郡立學校(county schools)，教會學校也於同時歸入地方教育局管轄，通稱志願學校(voluntary schools)。這些學校根據地方教育局經費發放及控制的程度可分三類，分別是補助型(aided)、控制型(controlled)和特別協定型(special agreement)。

英格蘭地區的地方教育行政機關主要為地方教育局。最高首長為教育局長(chief education officer)和教育局副局長(deputy chief education officer)。其下設有助理教育官員(assistant education officer)——相當於我國的科長——分別負責不同層級之教育，例如初等教育、中等教育和擴充教育。助理教育官員之下則是職業助理(professional assistant)，又稱行政助理(administrative assistant)和負責評估課程、師資訓練和學校督導的顧問(adviser)或督學(inspector)。

除此之外，學校中還有時到學校進行心理輔導和智力測驗的教育心理學家(educational psychologist)和負責學生出動記錄和福利的教育福利員(education welfare officer - EWO) 或教育社工員(educational social worker)。另有和學校及工商界密切合作，提供就業資訊和諮詢的生涯規劃輔導員(careers officers)、服務於青少年活動中心的青年暨社區工作員(youth and community worker / officer)以及負有聯繫學校和當地產業界的公關員(schools-industry liaison officer)。

八、學校行政與學校管理委員會

一般學校除校長(headmaster)外，通常設有副校長(deputy head)數人。副校長主管學校行政事宜，也須出席學校的課程委員會、評量委員會，並負責教師的在職進修。每一個學科都設一位科主任(heads of department)，負責該科課程的發展與實施。另每一年級設一位年級主任，負責訓導和輔導事宜，包括學生選課之輔導。每所學校均設「校管會」，為學校人事和課程的決策單位，其成員由校長、副校長、家長、教師代表和社會人士所組成。

除此之外，學校的教職員還包括其他，如負責上課的「班級教師」(class teacher)、沒有正式教學資格的「教師助理」(teacher's aide)、於上課時協助特定對象（通常為聽障生或是肢障生）的「福利助理」(welfare assistant)、「代課教師」(supply teacher)、輪流於數間學校任教的「巡迴教師」(peripatetic teacher)、「家庭聯絡教師」(home liaison teacher)、訪問學齡前兒童並瞭解其發展和需要的「家庭教育訪視員」(education home visitor)、學童因病假或事假無法到課而到家中授課的「家庭教師」(home tutor)、「實驗室技師或助理」(laboratory technician)

/ assistant)、「視聽技師」(audio-visual technician)、「媒體資源師」(media resources officer)以及其他職員(ancillary staff)。

整體而言，教育部及這些法人教育機構已掌握愈來愈大的權力，尤其是在課程、評量與教學方面。經由地方學校管理政策以及新的撥款制度，校管會和校長也被賦予了愈來愈多的權力。相形之下，地方教育局(LEA)、教師工會、師資培訓機構的權力則大幅削減。目前已有部分中小學校選擇脫離地方教育局的控制，直接受中央政府管理，教育經費也由中央來支援。

◇資料來源：

1. 謝美慧，【英國高等教育撥款委員會簡介】，《比較教育》，民86年5月，44期。
2. 楊瑩，方德隆，《主要國家後期中等學校入學方式之比較研究》，教育部民83年6月編印。
3. Aldrich, Richard, *Education for the Nation*. London: Cassell, 1996.
4. Mackinnon, D. Statham, J & Hales, M., *Education in the UK: Facts and Figures*. London: the Open University, 1996.
5. *UK GIS Function Index - Education*, <http://www.open.gov.uk/./index/fiedu.htm>

☆作者簡介：本章作者陳怡如，為倫敦大學教育學院博士班研究生，專攻教育政策及婦女研究(Policy Studies & Woman Studies)。