

英國皇家督學

視導措施之簡介 (上)

邱錦昌

壹、前言

英國自一八三三年國會通過撥款兩萬英鎊用來補助私立學校，即開啓了國家關心教育事務的端倪，至一八三九年此項補助金更加到三萬英鎊，英格蘭爲監督補助金分配事宜乃於同年成立教育部，並設置兩名督學以視導受補助學校在經費的運用及辦學成效的情形。這可說是英國建立皇家督學視導措施的肇始。回顧過去一個半世紀裡，英國皇家督學的制度確發揮了甚大的視導功能，建立了相當好的聲譽，並獲得了國內外的肯定與極高的評價。當一九八九年十二月英國慶祝皇家督學設置一百五十週年紀念時，英國的許多教育學者專家在回顧檢討過去一個半世紀裡，皇家督學的視導工作在整個英國教育制度的運作上的關係與功能，結果發現：在過去的一百五十年英國的教育制度雖經歷了許多次重大的變革，但是今天對皇家督學視導措施之主要功能的看法上，與當初設置皇家督學之目的功能，似乎並沒有太大的改變。

本文撰述之目的，旨在介紹說明目前英國皇家督學（Her Majesty's Inspectors, HMI）視導措施運作之概況及其對英國教育改進的影響，並希藉他山之石以收借鏡之功。

貳、英國皇家督學職權之法源基礎及其工作職責之界定

一、皇家督學職權的法源基礎：

在一九四四年的巴特勒教育改革法案之第七十七款規定，教育部長須向國王推荐視導人員，由國王任命，明定皇家督學有定期視導學

校的權責。至一九八三年英國國會又通過確立了有關皇家督學工作職責的政策說明，此一說明確立了英格蘭教育科學部皇家督學工作職責的範圍，並成為其職權之法源基礎。至一九八八年教育改革法案（Education Reform Act 1988）頒布後，更將一九四四年教育法案第七十七款之規定，做了大部分的修訂，其規定賦予所有的國務大臣具有從事督導其主管機構的權責。因此，目前皇家督學視導權力之法源，主要是根據該教育改革法案所賦予教育科學部國務大臣的規定而來的。所以就上述法令而言，皇家督學是有權力去視導所有公、私立教育機構及各種教育的事務。

二、皇家督學的工作任務及職責範圍：

以一九八八年教育改革法案內容特別強調有關學校課程的發展和學生進步與學習成就之評估，各級學校和大學所應負的教學職責，以及讓家長及學生有自由選擇適合學生能力性向及興趣之教育活動等課題，此一新的法律架構，更確立了目前皇家督學的職責重點所在。但是皇家督學的視導職責權限所及範圍只限於英格蘭及威爾斯境內，至於蘇格蘭及北愛爾蘭的教育並非英格蘭皇家督學視導的轄區範圍。目前在英格蘭及威爾斯境內，有關教育工作的權責分配的情形，有部分是屬於中央政府，有部分是屬於地方教育局（local education authorities, LEAs）負責。因此就教育行政權限的劃分而言，它可說是屬於均權制度。至於目前皇家督學的主要工作任務目標如下：

（一）評估教育的水準及趨向，並且根據全英格蘭及威爾斯教育表現的情形定期向國務大

臣（the Secretary of State）提出有關教育方面的報告與建議：

（二）確立並更廣泛了解好的教育措施之標準，同時透過各種途徑積極努力去改進英格蘭及威爾斯教育上的缺失；

（三）經由日常的工作接觸、以及所提供的訓練和出版品等方式，對那些在教育體系中各類機構學校負領導職責者，能提供積極性的建議和協助。

皇家督學所從事的工作雖非屬第一線的教育服務性工作，但是就其工作的性質，實際上卻能對教育最高決策當局及有關的學校機構等提供其獨特的教育觀點和建言。這也就是說，皇家督學藉著他們在視導過程中的許多工作關係、他們所做的報告以及所有有關教育的其他的出版品等，以各種不同的途徑方式來獲取對教育方面的知識訊息和判斷。並且在有系統的及大範圍的視導基礎下，皇家督學對於形成新的教育政策或修正現行教育政策的缺失方面，確能提供給政府許多有用的訊息資料。皇家督學不只直接向教育科學部及威爾斯教育處之部長及官員提出有關的建議，並且也向下列全國性的機構提供相關的資訊，諸如：師範教育認可委員會（Council for the Accreditation of Teacher Education, CATE）、全國課程委員會（National Curriculum Council, NCC）、威爾斯課程委員會（Curriculum Council for Wales, CCW）、全國職業素質委員會（National Council for Vocational Qualifications, NCVQ）、威爾斯高等教育顧問局（Wales Advisory Body for Higher Education, WAB）、學校考試

及評估委員會（School Examinations and Assessment Council, SEAC）、以及其他負有鑑定效力的機構等。另外一些基金會，諸如：多元技術學院基金會（Polytechnics and Colleges Funding Council, PCFC）以及大學基金會（Universities Funding Council, UFC）也在他們的各項工作上，採納皇家督學的直接和間接建議。例如，多元技術學院基金會就曾採納了皇家督學對於高等教育素質規定之建議。

三、皇家督學進行視導時所採用的方式：

當皇家督學對學校教師及其他負有教育領導職責者進行視導時，他是就其所觀察到的教學狀況和學生學習的品質好壞情形給予評論，並提出改進之建議。而他們往往以下列方式來進此種視導工作：

- (一)在視導時，可以和指導者、校長、主任及教師們討論；
- (二)在視導結束後，可與被視導的機構舉行座談會議；
- (三)與教育主管官員及其顧問人員舉行定期座談會議；
- (四)透過全國性的刊物發表相關的資訊；
- (五)透過正式的視導和調查報告發表相關的資訊。

英格蘭及威爾斯之教育科學部國務大臣從一九八三年起，就已經常作這種報告提供給有關的機構、教育主管人員以及教育當局參考。至一九九二年元月止，英格蘭皇家督學處之首席督學長已向教育科學部之國務大臣第四度提出有關全英格蘭的教育發展概況之年度報告書。

當皇家督學在視導訪問結束後，他會和被視導機構學校的主任或學校的校長共同研究討論視導報告內容的可行性和其缺失改進的成功機率。這種做法對提供政府主管官員在改進其主管事務及形成政策之相關資訊上，確有相當大的幫助。

在皇家督學的報告和建議中，能就他們在視導訪問教育機構中所看到的情形提出其專業上的判斷。這些皇家督學人員並不具有執行實際教育事務的法定權力，這種權力往往是賦予大部分的教育機構本身。因此，視導的成效乃有賴於每位督學本身是否具備有良好的專業知能、能力以及經驗而定；並且也有賴他們與其他專業員是否已建立了良好信賴的關係。基本上，皇家督學都被認定為具有獨立判斷能力的專業人員，所以他們可就他們視導中所發現的狀況來撰寫報告，而不必有其他的顧忌。

參、成為皇家督學之基本條件

在英國若有誰想成為皇家督學，其基本的條件是：在年齡上，男性必須三十歲以上，而女性必須四十歲以上，此外還要根據其擔任教師及教授，主任及校長，顧問或督學或地方教育局官員等之多年在職期間都有優良的工作表現。有許多督學曾有在工商企業界及海外服務的經驗。所以皇家督學有來自各種不同的專業背景，並且是因他們具備有這些特殊經歷和專業知能而被遴選上的。比如有些督學是具有小學、中學、擴充教育或高等教育、以及專門學科之教學等的經驗和知識。有些督學曾經在大都會或是鄉村地區教導及處理過有關兒童及

青少年之生理、心理或情緒失調等問題，具有這方面豐富的經驗與專精的知識。有些督學曾有過從事教師訓練之經驗或是具有擔任中小學或大學行政管理的豐富經驗。其他的督學或許透過他們以往所從事青年服務工作中，而獲得了以非正式的基礎來發展青年人格和社會教育，以及在青年的教育發展青年人格和社會教育，以及在青年的教育發展過程中幫助其戒除毒癮的成效等的特殊經驗。雖然大部分的皇家督學都具備兩種以上的特殊專長，但是他們在其視導工作上，還是經常被看作是一般的視導人員。

視導的工作量（amount of inspection）是必須根據具備適當專長的督學人數而做必要的限制規定。皇家督學人員不可能包含對各種領域之知能和技巧都無所不專精的人。因此，在視導的過程中為達成某種特定的任務，經常要邀請具有某種特殊專門知識與經驗的專家來參與協助視導工作的進行；或者在專案視導工作上，邀請他們擔任臨時督學（Occasional Inspectors）；或是聘請他們為聘期長達三年的特聘督學（Attached Inspectors）。

同樣地，為了使皇家督學的專業知能在其任職期間能繼續並不斷的發展成長。因此，十分鼓勵督學能從事各類方式的進修；另外若在視導任務上有特殊的需要時，有些督學可能會被安排外調到其他單位，比如：有關的工業、商業、師資訓練機構、地方教育當局以及其他相關機構等，以吸收有助於視導工作所必要的相關經驗。

肆、皇家督學視導工作之對象及其視導工作計畫之準則

一、皇家督學的視導工作對象：

目前皇家督學在進行視導工作時，其有權實施視導的對象如下：

- (一)所有的獨立學校、政府設置的公立學校（maintained schools）以及特殊學校；
- (二)所有的擴充教育（further education），除了極少數的私立學校部分外；
- (三)屬於多元技術學院（Polytechnics and Colleges）的高等教育；
- (四)青年服務工作（youth services），包括：政府贊助支持和私人捐助辦理的；
- (五)大部分的成人教育；
- (六)所有的師資訓練培育機構。
- (七)在其他政府部門的邀請之下，皇家督學也可以到相關的單位進行視導並提出所視導結果的報告。例如，在此情形下他可以到醫院、監獄、軍中、社區中的家庭、軍事學校等處進行視導工作。
- (八)在某些特別的安排措施下，皇家督學也能去視導英吉利海峽中許多小島的教育措施，以及到歐洲其他國家中為英國僑民子弟所設的英僑學校進行視導工作。而他們所做的此類視導報告，也可提供給有關的主管當局參考。

但是屬於各宗派教會所設立學校的宗教教育課程及活動，並不在皇家督學的視導範圍。

至於皇家督學具有視導及報導大學的師資培育訓練課程情形之權限，這是為英格蘭教育

科學部國務大臣所支持，因他認為這種做法具有引導提升教師素質之功能。除此之外，皇家督學是不能去視導其他大學的一般課程與教學的情形。

在英格蘭及威爾斯大約有將近三萬所政府設置的公立學校和獨立（私立）學校，大約二十五所只純粹提供高等教育的大學機構，約一百所只提供擴充教育的學校機構，約三百八十所提供混合擴充教育與高等教育功能的大學機構。此外，還有好幾千個提供青年服務的單位和成人教育的機構。目前英格蘭只有四百七十五位的皇家督學，而威爾斯只有五十位皇家督學，由於人力有限，因此督學們就不可能對每一所學校機構做經常性定期的視導；同時也無法為所有的學校和大學提供各種的服務。儘管督學的人力如此不足，然而由於有些訪視只以一天的時間進行，因此，仍有超過一半的中等學校、六分之一的小學和幾乎所有擴充與高等教育的學府，在一年之內被訪問視導過。

二、視導工作計畫之準則：

為了使督學的工作有效率及成果，就須根據下列之需要來擬定整年度的視導工作計畫：

- (一)在有關教育政策的發展和評鑑方面，能提供給政府專業性的建議；
- (二)能正確報導有關學校教育機構全面的發展情形；
- (三)能明確指出亟需改進的教育缺失所在，並指出如何改進之可行途徑；

在一些特特別的視導工作中，上述這些優先重點可能會有部分重疊之處，但是卻不會有完全重疊的情形。例如，目前的視導工作重點都針對大都市市區內的教育（inner cities）、

地方設置管轄的學校（Local Management of Schools, LMS）、教師的評估、有關革新青年服務工作、學校校務工作的評估發展、學校與工業界間的關係、以及大學學院之擴充教育有關工作本位之學習活動（work-based learning）等為主。

在目前其他重大爭議性的問題，還有多元技術學院和擴充教育的規定，以及中等教育普通證書（General Certificate of Secondary Education, GCSE）的實施等方面的問題。

同時皇家督學處也認為，必不可忽略對所有各類學校日常教育活動的視導；也不能不配合支援教育科學部和威爾斯教育處所定規的日常工作和其政策上的需要。督學的視導工作也絕不可忽略了有關提升改善教育成效以及宣導最好的教育措施之知識以鼓舞其他學校並作為其辦學模式的重要職責。

一所學校機構之所以會被選作個別視導或特別視導的對象，往往是具有下列之一或多項的理由的：

- (一)因為該所學校被認為是辦學優良的典範；
- (二)因為該所學校是屬一般水準的範例；
- (三)因為有一些為大家所關心的因素存在於該校中；
- (四)只因為該校就設置在該處。

一所學校或學院或許就此被選來作為說明教育方面的特殊情況，或處理事情的方式，這被選為視導的學校可能是有意的或是隨機的樣本，或是它乃是皇家督學在其一般督導工作裡已事先預定計劃好的。

（作者：師大特教中心助理研究員）