

教育研究集刊

第四十八輯第四期 2002年12月 頁53-74

# 權力下放與教師的專業自主——港台 兩地教育改革的經驗與思考

黎萬紅、盧乃桂

## 摘 要

面對全球化的衝擊，港台兩地均積極進行教育改革。權力下放以及提高教師的專業自主性，成為了兩地教育改革共通的主要政策方向。在權力下放政策下，兩地中央政府的角色獲得了重新的定位，地方教育部門的角色日形重要，校本管理更成為重要的改革措施。綜觀兩地的經驗，教育分權充其量是介乎分散與委派管理的狀態。在多重機構權力重新定位的情境下，在學校層面，增加了各持分者的參與機會，然而，香港教師的參與代表性非常低，台灣學校引入了較多的家長及教師的參與，學校微觀政治卻日趨複雜。面對日趨複雜的工作環境，兩地教師的脆弱性日增。要真正釋放教師的專業空間，相信需要政策及學校層面的改革配合。教師的增權，仍是兩地一條漫長的追尋道路。

**關鍵詞：**分權、教育改革、教師專業化

---

本文作者黎萬紅為香港中文大學教育行政與政策學系講師；盧乃桂為香港中文大學教育行政與政策學系教授

電子郵件為：[leslienailo@cuhk.edu.hk](mailto:leslienailo@cuhk.edu.hk)

投稿日期：2002年5月4日；採用日期：2002年12月13日

## **Decentralization and Teacher Professional Autonomy—Reflection on the Educational Reform Experiences of Hong Kong and Taiwan**

Man-Hong Lai, Leslie N. K. Lo

Hong Kong and Taiwan have initiated reform efforts in their educational system in an attempt to cope with the challenges of globalization. Decentralization and teacher professionalization have been among the major policy changes in educational policy. Under the new policies, the roles of the state and local educational departments have indeed changed, and their responsibilities in education have been altered. School-based management has been used as a major strategy for facilitating educational reform. In the course of decentralizing power and shifting responsibilities to the schools, the state of affairs in both educational systems can be characterized as progressing from deconcentration to delegation. At the school level, the participation of various stakeholders has been enhanced; however, unlike that in Taiwan, the participation of

---

Man-Hong Lai is the lecturer, at the Department of Educational Administration and Policy, the Chinese University of Hong Kong; Leslie N. K. Lo is the professor at the Department of Educational Administration and Policy, the Chinese University of Hong Kong

E-mail address: leslienailo@cuhk.edu.hk

Manuscript received: May 4, 2002; Accepted: Dec. 13, 2002

Hong Kong teachers is considered low. In Taiwan, parents and teachers have stronger involvement in school affairs, but micro-politics have also given rise to complications with regard to operations. Having to face the challenges of micro-politics in school, the vulnerability of the teachers in these two societies has become more apparent. There is a need for further reform at both the policy and school levels for authentic professional autonomy to be actualized. The empowerment of teachers remains an arduous process in the pursuit of teachers' professionalism.

**Keywords:** decentralization, educational reform, teacher professionalization

## 壹、前言

面對全球化的衝擊，港台兩地均積極進行教育改革。比較兩地的教育改革，不難發現，在改革的目的方面，有不少共通之處。兩地的改革均強調提高國際競爭力，追求優質的教育，透過課程的改革，改善考試主導的文化，在教與學方面實現範式上的轉變，為學生提供全面發展的學習環境。為了達致以上的目標，基於兩地教育發展的歷史背景、社會文化情境的不同，兩地卻以不同的策略以改善教育質素。不過，權力下放以及提高教師的專業自主性，卻是兩地教育改革共通的主要政策方向。在權力下放的大政策下，中央教育部門的角色獲得了重新的定位，地方教育部門的角色日形重要，校本管理更成為重要的措施。在多重機構權力重新定位的情境下，學校生態環境出現了怎樣的轉變？教師的處境如何？專業自主性是否有所提高？學校教與學是否誠如鼓吹權力下放者的期望，提高了行政效率，回應地方的需要，增加了地區人士的參與？下文將比較港台兩地教育改革的經驗作進一步的分析。

## 貳、教育改革的主要議題： 權力下放與教育質素的追尋

近年，「地球村」、「網絡世界」、「資訊社會」等概念，牽起了「全球化」的論述。「全球化」的表徵廣見於資本的全球化，世界經濟體系的轉型和國際市場的擴展，其影響遍佈世界各地，亦帶來不少跨國的經濟、社會、政治和文化的聯營結合，甚或影響到工作間的一種新的工作秩序出現，這自然對於勞動力提出新的要求（黎萬紅，2000；Brown, Halsey, Lauder & Wells, 1997；Levin, 1998）。「全球化」的概念逐漸讓各國的領導階層領悟到國家發展是「基於一種全球經濟的理性思維，配合本國的國際競爭力，借助資訊網絡的龐大力量，不需要執著於本土的傳統文化，而是在地球的經濟體系和權力結構中爭一席位」（盧乃桂，2000）。作為國家發展的一個主要組成部分，教育在「全球化」的發展環境裡，成為了提升本國國際競爭力，培養適切人才的重要場所。在中央政府的策動下，教育改革的種種措施，無不以增加本國的國際競爭力為依歸。

在全球化的影響下，由於信息的流通，不同國家很多有關教育改革的意念，浩如煙海般，能在互聯網上找到很多靈感的來源，於是，教育改革出現了一種國際間互為影響的趨勢，然而，在吸取了國際的教育改革意念以後，如何落實於本國的社經條件的需要，國際化與本土化，亦是教育改革在國際互相影響的大潮下，很多國家要取捨及認真考慮的問題。

在全球化的影響下，教育自身的變化也反映了時代的脈絡，龐大的教育科層結構日漸解體，權責下放的新學校管理形式和校本財政管理的出現，公辦教育機構在市場力量影響下運作，學校、工商業機構及社群結成發展伙伴（Halsey, 1999）。這些新景象似乎反映一種容許學校自主，信任專業能力，和標榜社校合作的教育改革路向。在國際間互為影響的趨勢下，一些主要的概念，如教育質素，權力下放等，成爲了很多地方教育改革的主要議題。

教育分權（decentralization）在很多國家被視爲發展的重要工具，教育改革的主要議題。指的是把決策權、責任及工作由高層下放予低層的組織（Hanson, 1998: 112）。目的是增加地方的參與性及權責，發展出一套適切於該地區的社會、經濟及文化的教育形式及內容（Lauglo & McLean, 1985: 82; Pescador, 1985: 1319），提高教育質素，改善國家的經濟競爭力（Murphy, 1992: 1-5）。

推動分權可以有很多不同的方式。Hawkins（2000）從權力下放的形式及程度作討論，他們把行政分權分爲分散（deconcentration）、委派管理（delegation）、授權代理（devolution）三種形式。分散是把中央政府的負擔或工作（而非權力）轉嫁於較低層的地方機構。委派管理是把決策權轉移往較低層的機構，中央可以隨時收回委派下去的權威。授權代理是把權威轉嫁予高度自主的機構，這機構可獨立運作，不需要中央的任何批示，中央無權收回下放了權威（Hanson, 1998; Bray, 1999）。教育分權的政策普遍被認爲將爲教育發展帶來很多的好處。首先是促進參與。其次是提高政策的合法性。同時亦有助於革新，分權有助於推進參與者的創造力（Rondinelli & Cheema, 1983: 43-47），動員地方資源支持國家發展（Weiler, 1989: 441）。然而，對於分權的效能，學者引發了激烈的討論。

對於教育集權分權的長期爭論，主要是圍繞著效率與公平的課題作討論。首先是提高行政效率方面，集權論者認爲地區資源的分佈不平均，中央政府以其超

然地位能作資源的重新分配，提供切合整體社會所需要的教育（Benson, 1978）。分權論者認為地方政府監察地區層次的教育發展，將有助於提高資源運用的經濟效益（Maclure, 1994: 240）。中央政府高層把權力及職能下放予不同層次的組織，並允許組織部門參與管理的決策，亦能夠提高學校的效率。然而，一些學者卻持保留的態度，認為在權力下放的情境下，教師與僱主間出現談判現象，不同意見易生利益衝突，出現監管失控（Lauglo & McLean, 1985: 82）。故此，教育分權能否提高行政效率，改善教育質素，仍是未知之數（MaGinn, 1992: 63）。

其次是重視地方的需要。集權論者認為中央集權有利於照顧由於過分強調地方需要而被忽略的弱勢群體的需要。分權論者認為分權有利於鼓勵地方調動資源（Cummings, 1992: 15; Lauglo & McLean, 1985: 82），容許地方一定程度的自主性（Kemmerer, 1994: 1416），更重視個別地區的文化及經濟知識，培訓學生適切於該地區的知識及技能，配合地區需要（Cummings, 1992: 14-15）。一些學者卻批評分權的政策，認為倘若中央政府只是把問題下放地方，沒有誠心的為地方提供真正的機會及利益，則分權的成功機會將相當有限。地區的資源分配不平均，促成了地區主義、地方化甚或地區差異的現象（陳彬, 1996: 43; Kemmerer, 1994: 1416; Lo, 1993）。

此外，是增加了社會參與。集權論者認為中央政府處於有利位置，易於調動國家資源，從中央政府的整體角度培養人才。分權論者認為基礎教育必須被視為整個社區的責任（WCEFA, 1990: 4），以促進地方官員、教師、學生及社會的參與為目的（Kandel, 1933），民衆參與將會使決策過程更具代表性，分配更公平（Rondinelli & Cheema, 1983: 14-16; Wunsch, 1991: 9-12）。一些學者從代表的背景作反駁，認為分權未必增加群眾的參與，這只是個權力重新分佈的過程，握有權力者仍屬少數（Lauglo, 1990: 23）。另一些學者則從社會結構角度作分析，認為倘若沒有更公平的權力分配，分權的政策及廣泛的參與都只是徒具形式（Maclure, 1994: 249）。

分權與集權之爭可謂是對於追求質素與公平的一項永恆的討論。分權實屬理想模式，沒有絕對的集權和分權，只有強弱控制之別（Lauglo & McLean, 1985: 108-109）。對於在不同情境的不同的人來說，分權有不同的含意，對於分權的研

究，必須置於特定的情境作討論 (Chiew & Mandolang, 1992: 9)。

尤其對於重要參與者——教師而言，他們作為教育專家，對於他們的增權 (empowerment) 將更為舉足輕重，含義將更為複雜。這包括首先是專業成長，學校能提供機會讓他們的專業有所成長，作持續學習及發展所長的機會，使教師具備界定、分析及解決問題的能力，以解決他們工作上面對的問題。其次是工作的自主性，教師對自己工作有重要的決策權，具自我效能感，認為自己具勝任能力完成自己的工作。最後是真實的決策參與，這是指校務決策、財政預算、教師遴選及評鑑、課程設計畫及評鑑等方面，教師能成為重要的決策者 (Short, 1992: 10-12; Maeroff, 1988; Brandt, 1989)。然而，權力下放後，到底教師是否願意與校方及同僚合作，很在乎校長是否願意與教師合作，開展及維持教師參與校務的合作性文化 (Johnson, 1994)。

台灣及香港兩地近年均大力推行教育改革，無論在改革的目標，改革的主要課題上均出現了近似的追尋方向，然而，基於兩地不同的社會文化，以及教育發展的歷史背景不同，亦存在著各自需要解決和面對的不同的問題。本文將比較台灣及香港兩地近年的教育改革的經驗，提出兩地教育改革值得共同關注的課題。

## 參、研究方法

本研究無意從事驗證假設的工作，只是通過對資料的歸納性研究，進一步增進對研究對象的了解 (Bogden & Biklen, 1998)。主要採比較分析的方法，分析港台兩地有關教育的政策文件，探討兩地教育改革的主要取向，不同層次教育部門角色的轉變。比較的取向是透過描述、解釋、並列、比較兩地的相關的資料，從中找出其異同，以幫助理解兩地的教育改革經驗 (Bereday, 1964)。理解現實需要充分的有關資料，文獻分析有助於獲取解釋現狀的資源，以建構現實的社會過程，追溯現實的根源，解釋社會現實。本研究期望通過文獻的閱讀及探討，提出解釋兩地教育分權政策與教育改革關係之觀點 (Young, 1960)。至於教育改革的落實，則參考已出版分析有關兩地教育改革的文章以及報章的報導，再輔以少量對於校長及教師的半結構式及非正式訪問，以加深對兩地教育改革的認識。資料蒐集及訪問主要在 2000 年底至 2001 年初進行，期間蒐集了兩地教育的政策

文件，相關的已出版的學術研究論文，報章報導，訪問了10位來自不同學校的校長及教師。本研究因為資料來源所限，沒法獲取最新的政策落實的信息，自有其一定的限制。然而，研究分析仍可以呈現一個特定的時期兩地教育改革的現象及可能面對的問題，以豐富對有關理論的理解及政策發展的思考。

## 肆、教育改革的努力與追尋

港台兩地的教育改革，基於兩地的文化差異，其出現的背景，可謂截然不同。在台灣方面，自80年代中期民間社會各種自發的組織參與推動教育改革，及後行政院成立了「教育改革審議委員會」檢視當時的教育狀況，建議教育改革的方向的主要路向，最後，教育部頒佈「教育改革行動方案」落實改革的方向。香港則是一個由上而下的推動模式，主要由「教育統籌委員會」發動多次的教育改革的討論，自1999年至2000年間，首先提出了教育的目標，繼而是發表了三次有關教育改革方向的諮詢文件，並試圖鼓勵社會廣泛參與討論。

綜觀兩地近期教育改革的重要政策，不難發現存在著不少共通的關注。首先，面對全球化的現象，教育改革的目的是想提高國際競爭力。香港的教育改革在2000年最新發表的《終身學習 全人發展 香港教育制度改革建議》中提出「世界正經歷著前所未有的變化……全球一體化的趨勢對香港構成很大的挑戰……在這樣的大變動之中，每一個人都需要迎接新的挑戰」（教育統籌委員會，2000）。在台灣方面，亦出現近似的關注，「盱衡世界發展情勢，國際社會已然成形，因而必須積極進行教育改革，以激發個人潛能」（教育部，2000b）。提升國際競爭力，成爲了兩地教育的共同議題。

同時，兩地均以提高教育質素爲主要目的。香港近年推動了一系列的教育改革，自教育統籌委員會第七號報告書提出「優質教育」以來，教育當局先後並發表了多份有關教育的文件，尋找提高教育質素的改革方案。台灣的「教育改革審議委員會」發表了《教育改革審議報告書》，其中，「提升教育品質」亦成爲了教育改革的重要命題（教育改革審議委員會，1998）。如何提升教育品質，成爲兩地教育的主要方向。

此外，期望透過改革，爲學生締造愉快的學習環境。在教育改革的具體操作

中，兩地均期望透過多元的方式，培養學生有較全面的發展。香港教育改革的原則是「學生為本、永不放棄、講求質素、全方位學習、全社會動員」，目標是培養學生「樂於學習、善於溝通、勇於承擔、敢於創新」(教育統籌委員會，2000)。教育部在 2000 年發表的《二十一世紀教育願景——全人教育 溫馨校園 終身學習》描繪了教育改革的美麗憧憬。締造良好的校園環境，讓學生能健康、快樂、安全的學習(教育部，2000a)。

兩地的教育改革亦試圖透過一系列的政策，減低考試壓力，改革學校的教與學情境。在香港方面，取消了小六升初中的學能測驗，修訂中小學入學機制，推行課程統整，改良評核機制，增加高中及以後的多元化終身學習機會，以期減低考試壓力，讓學生能有較全面的發展。在台灣方面，台灣教育長期以來受社會傳統文化期望、升學主義及文憑主義的影響，形成一種應付考試的奇特學校文化(教育改革審議委員會，1998)。教育改革以期透過「取消聯考」、「國民中小學九年一貫課程改革」、「擴充教育國道」、「多元入學方案」以減低考試壓力，讓教與學能真正照顧學生生活的需要，發掘學生的潛質。

以上的改革，無論是實質的政策或是改革的願景，都期望在教與學方面有一個頗大的範式上的轉變。為了更好的照顧學生的需要，兩地的中央教育部門均大幅度的下放權力，期望為學校提供較大的空間，發展校本的課程，落實各項教育改革，更適切地回應不同地區，或者是不同學校的個別需要。無論是權力的下放，或者是對於教與學新的範式上的要求，可以想像的是，學校的生態環境將出現很大的變化。為了落實教育改革的意念，兩地的政策議論均強調教師是教育改革的主體，重視釋放教師的空間，提高教師的專業自主性。香港強調釋放教師的空間，希望透過權力下放的政策，校本管理的措施，讓教師能獲得更大的自主性，配合教育的改革，尤其是課程的統整，在教與學方面作出範式上的轉變。在台灣方面，教育改革強調透過不同的方式，尤其是〈教師法〉的頒佈，強調發展教師的專業自主性，以提升教育的品質。到底權力下放政策下，中央政府、地方教育部門與學校的關係出現了甚麼微妙的變化？對於學校的生態環境，以至於提升教育品質，落實優質教育有何影響？下文將進一步說明。

## 伍、權力下放政策下政府與學校關係的轉變

### 一、中央教育部門角色的重新定位

在權力下放的大前提下，兩地中央教育部門的角色出現了新的變化。在香港方面，教育署以往統管學校財政、人事、課程、評核等工作，在教育署的內部組織改革下，除了把部分的權利下放學校，教育署本身的職能亦出現了轉變，重視「提高教育署的專業領導地位；賦予學校更多職權，並協助它們增值；與學校教師、家長和其他社區組織組成地區網絡，為教與學提供支援」（教育署，1999b）。

在台灣，教育鬆綁是教育改革的五大命題之首。原來教育部統管教育大小事務，集權的取向非常明顯。〈教育部組織法〉中指明「教育部主管全國學術、文化、及教育行政事務……教育部對於各地方最高行政長官執行本部主管事務，有指示、監督之責……教育部就主管事務對各地方最高行政長官之命令或處分，認為有違背法令或逾越權限者，得提經行政院會議議決後，停止或撤銷之。」在這些規定下，教育部擁有了很大的權力。此外，教育部亦透過各部門發佈的各種各類的法規命令及施行細則，如〈國民中學學生成績考覆辦法〉等巨細無遺的介入全國教育事務。然而，在1999年，〈教育基本法〉訂定後，清楚的劃清了教育部的權限，主要在於規劃，對地方教育事務的適當監督，協調各地方教育發展，經費的分配及補助，設立及監督國立教育機構，教育統計、評鑑及政策研究，促進國際交流以及照顧弱勢社群的需要（行政院，1999）。

在教育改革的過程中，兩地均重新界定中央教育部門的角色，台灣限制了教育部的權限，而香港更進一步期望教育署能扮演專業支援的角色。雖然教育部的權限受到限制，中央教育部門的角色重新定位，我們仍不難發現，中央教育部門透過各種不同的方法，企圖監控學校及教師的表現。如香港的「質素保證視學」是一組人到學校作為期一星期的巨細無遺的檢核，又如「教師語文能力評核」是意圖以考核教師的語文水平保證教育的質素。在台灣方面，教育部仍可以透過很多的學校考核規章，如〈公立學校教職員成績考核辦法〉、〈各級學校資深優良教師獎勵暨請頒服務獎章要點〉、〈教育專業人員獎懲標準〉、〈公立學校校長成績考核辦法〉……等浩繁的政令規章，對教師及學校的表現進行檢核。於是，一方面

更新中央教育部門的角色，一方面則發展或保留一些巨細無遺的查檢機制，到底教師的空間是否真的得到釋放，實在值得深思。

## 二、地方教育部門的新角色

當中央教育部門的角色作出了重新的定位，地方教育部門亦開始擔當了新的角色。在香港方面，為配合課程的改革，四個區域教育處在 2000 年 7 月成立，其工作重點是與學校建立夥伴關係。區域教育服務處的使命是「積極發展地區教育事務，對學生、教師、學校及其他與教育事務相關的人士的需要提供支援」，其理念是以客為本、積極主動幫助學校解決問題。職員將每年到學校進行一次親善接觸，同時一年內要到起碼 600 間中小學及 60 間幼稚園進行學校發展探訪，以幫助學校達到自我完善階段。除了注重行政工作外，也會組合教署內不同科別的員工（例如各分區教育主任、輔導視學處及課程發展處專科督學、輔導服務科人員），如學校提供綜合性服務（例如學生服務、學生訓育、心理輔導等），與學校並肩發展優質教育（區域教育處，2000）。

在台灣方面，在精省，亦即是慢慢減退省政府的角色的政策下，縣市的角色更為重要，自主性日增，形成了中央與縣市的二層架構。不過，實質上，地方對於教育的財政投資，大都來自教育部，且專款專用，地方在運用教育的財政資源上自主性較弱（陳麗珠，1997）。不過，國民中小學的教育經費主要由地方教育局負責。1998 年的〈教育改革行動方案〉中亦明訂修正〈國民教育法〉的條文，賦予地方政府自訂國民中小學設備標準之彈性，自訂班級編制及員額標準，及訂定學生成績考查辦法之權責，提高地方政府經費使用之彈性。教育基本法中進一步規限了教育部的職權，明訂了在規劃、適當監督、協調、經費、研究、促進國際交流等職權以外，權責歸於地方政府教育部門。直轄市及縣政府應設立教育審議委員會，負責主管教育事務之審議、諮詢、協調、評鑑等事宜。委員會之組成，由市縣首長或教育局局長為召集人，成員應包括教育學者專家、家長會、教師會、教師、社區、弱勢族群、教育及學校行政人員等代表，其設置辦法由縣市政府定之（行政院，1999）。暫時而言，審議委員會的角色及功能如何，因在草創階段，尚言之過早。此外，地方教育局負責組織校長遴選委員會，亦透過這一途徑掌握

了校長的任命權。在這一政策下，地方教育局在地方教育政策的決定上有較大的自主性，故此，我們不難發現，不同地區國民中小學的教育發展，在執行層面的政策上，會出現多元的現象，各地會有不同的決定。同時，地區教育局的角色本身，亦出現了頗明顯的變化，由以往對學校的規管角色，轉而為調停者的角色。如一所小學家長與教師要求校長辭職，地方教育局派員召開校務會議，邀全體教師及家長代表參加，對辭退校長一事作出討論（校務糾紛，1999；校務會議，1999）。然而，校長的聘任仍掌於地方教育局主理的遴選委員會手上，故校長應否被辭退，至今仍懸而未決。不過，一所小學一名教師教學表現欠佳，家長及教師通過校務會議把他辭退，該名教師往地區教育局投訴，教育局裁定校務委員會在辭退該教師的程序不當，讓教師復職，倘教師再犯事，校務委員會可以合理的程序把他辭退（解聘教師復職，2000）。現時，地方教育局一般在學校的家長、教師及校方出現衝突時，扮演調停者的角色，至於監察方面，督學系統由於督學本身的質素不高，視察學校主要是行政運作為主，對於學校的專業發展，影響畢竟有限（楊振昇，1999）。不過，部分地方教育局仍可透過學校主任資格考試，管轄學校內部的人事升遷自主權。不過，這一權限正在開放，不過尚在商議階段。

### 三、校本管理

討論學校層面的權力下放，可以從教育目標、行政結構、財務管理、人事、教與學五個方面作探討（Murphy & Beck, 1995）。在教育目標方面，可以分兩層作討論，一般而言，中央教育部門都會釐定整體性的目標，如香港的《教育目標》，台灣的《二十一世紀教育願景》，為教育定下發展的大方向。不過一般而言，中央教育部門對於學校自身的教育取向，教育目標，並沒有明確的規定，學校在訂定自身的教育目標上，有頗大的自主空間。

在學校的行政架構方面，香港的教育署對於每一間學校的行政架構並沒有明確的規定，學校在自訂行政架構之際，會參考其他學校的設置，學校間行政架構在互相參考的情況下，出現了一定程度的相似性。在台灣方面，對於學校的行政架構，透過不同的法規，作出了頗為微細的規定。如〈國民教育法〉、〈高中教育法〉規定了學校必須設置教務組、訓導組……等組織，〈教育基本法〉則規定學校

必須設置「校務委員會」、「教師評審委員會」，並規定其成員的成分。如「教師評審委員會」規定有半數以上非行政職務的教師代表，「校務委員會」必須有教師、家長的代表，比例由地方教育局自訂。一般而言，一般教師及家長約佔校務委員各 1/3 的席位，家長及一般教師的參與機會，透過這些條例的頒發，而得到了保障。然而，亦有校長指出，學校在行政架構上自主空間不足，影響學校人事調配的彈性（TWSSVP122000, 2000）<sup>\*</sup>。

在財務管理方面，香港學校在財政自主權上有很大的變化，以往受制於〈教育則例〉，學校對於教育署撥下來的款項的使用有很大的限制。教育署有意下放財政上較大的自主權，擬於 2001 學年開始，向學校發放一項新的綜合津貼，以代替原來的指定項目的非經常性津貼，學校可自行購買適合本校的家具設備，並累積五年，以配合學校更換設備的計畫，期望學校能以校本形式更靈活的運用撥款（校董會家長教師代表名減半，2000）。在台灣方面，地方教育局負責大部分國民中小學的教育經費，學校卻必須專款專用，在運用這些撥款方面受到嚴格的限制。顯然，在財政方面，學校自主空間非常有限。

在人事方面，這牽涉到教師的聘任、評核、升遷及薪酬等方面。在教師資格檢定方面，香港的教育署和台灣的教育部仍掌其大權，教師必須向教育署或教育部註冊，獲取合格教師的資格。在教師聘任方面，香港一直以來都擁有較大的自主權，一般而言，部分辦學團體會統一招聘，獨立的學校則大都由校長聯同正副科主任，或高級教師，部分學校校監會列席作甄選，教師招聘一直都掌握在學校的層次。在台灣方面，以往國民小學教師由市縣主管教育行政機關派任，國民中學教師，由校長聘任。其甄選、儲訓、登記、檢定、遷調、進修及獎懲等辦法，由教育部定之（行政院，1979）。但在 1996 年，〈教師法〉規定了學校內的「教師評審委員會」負責教師聘任事宜，委員 5-19 人，校長、家長會代表、教師會代表各一人，選舉委員由全體教師推選，委員會中未兼行政或董事之教師不得少於委員總額之二分之一（教育部，1996）。在教師評核及升遷方面，香港以往是透過層層評核的方式，即科主任評核一般教師，校長或副校長評核科主任。這是一個由

<sup>\*</sup> TWSSVP122000（2000）。台灣田野工作訪談紀錄。

上而下的評鑑，暫時少見由下而上的雙向評核，更何況，大部分學校的評核標準由校長聯同行政人員訂定，標準含糊不清。在教師的升遷方面，以往需經教育署派員到學校視學後再批核，現時，升遷權已歸學校，不須再向教育署申報。當未發展出一套有真正教師參與，多向而客觀的評核機制，教師的評核與升遷的客觀性，不禁令人表示質疑，權力亦易被操控於少數行政人員身上。在台灣方面，大部分地區的學校沿用傳統的運作模式，教師的評核是透過三層架構進行。首先，教師的評核是遵從教育部訂定的多份有關校長或教師〈成績考核辦法〉、〈獎懲辦法〉……等，當中巨細無遺的詳列了教師成績考核及獎懲的等第，記功或記過的項目。由校長執行，由於〈教師法〉規定除非教師犯了刑事罪行，否則學校不得無故開除教師，故此，近年校長對於教師評核已較寬鬆。但在升遷方面，新近頒佈的〈國民中小學校長主任教師甄選儲訓遷調及介聘辦法〉規定國民中小學教師經學校所在地之主管教育行政機關同意，參加主任之甄選，甄選合格，經儲訓期滿成績考核及格者，列為候用主任（教育部，1997）。雖然少部分地區如台北市，以雙軌的方式，即在傳統的方式以外，學校可向教育局推薦甄選的方式選拔部分儲訓的主任教師，這計畫仍屬首屆，暫時未知成效，學者亦不主張此方式作全面推廣（張明輝，1998）。然而，大部分地區仍沿用傳統的甄選辦法，教師需通過地方教育局訂定的甄選辦法，參加主任、校長的甄選考試。以桃園縣為例，參加主任甄選考試的教師必須有一定的教學、行政經驗、研究成果、獎項，而這些經驗會轉化成分數，累積到一定的分數，才有資格參加主任考試，合格則取得主任資格，再等候學校應聘。也就是說，教師必須達致地方教育局的要求，才能取得升遷的資格。當教師取得主任資格後，再經學校的「教師評審委員會」議決，經「校務委員會」通過聘用，必須向地方教育局備案。由此可見，沿用傳統方法的地方教育局在決定教師升遷資格上擁有很大的權力，如訂定教師參與主任甄試的標準、主任考試的內容、學校聘用具主任資格教師的條件等等。學校在人事方面的主權，除卻招聘權外，其他方面仍受很大的限制。在權力下放政策下，地方教育局擁有較大的自主性，主任升遷制度亦出現了一些不同的政策。如台北縣的主任儲訓已不用再考試，主任的升遷由校長推薦，再送往教師研習中心作培訓，培訓後回校即可擔任主任的工作。然而，台北縣通常是政策走得較前的地區，實質上，

大部分地區，仍沿用原來的考核方式。更何況，倘主任的推薦權掌於校長手上，當教師與校方抗衡時，不免有所顧忌。此外，兩地在評核教師方面，均積極發展教師評核、修訂教師晉升階梯。然而，教師評核由誰來訂定？在訂定的過程誰有資格參與？由誰來評核？誰參與評核？這一籃子的問題，兩地暫時均未見清晰的方向，到底校內評核的主權誰屬？這都牽涉到校內權力再分配的問題，倘處理不當，可能反而促使校內的權力集中於少數人身上，難怪兩地很多教師都對校內教師評核表示憂慮。

在教與學方面，一直以來，香港的課程分科清晰，教育署透過各學科的課程綱要及督學制度，對於學校的教與學，形成了一定的規範。再加上統一的公開考試，如「中學會考」、「高級程度會考」，對於學校教與學的內容，起著頗大的指導性作用。然而，2000年頒佈的《課程發展議會諮詢文件——學會學習》提出在課程方面一個頗為革命性的改革，由以往清晰的分科，以課程統整的取向發展成八大學習領域，倡議以學校為本的課程發展（課程發展議會，2000）。一方面改善公開試，加入「教師評審制」以及「基本學科能力部分」；並設立「中、英、數基本能力評估」，在小三、小六、中三三個階段對學生的基本水平進行評估，以便學校訂定善計畫及讓政府為有需要的學校提供支援（教育統籌委員會，2000）。相信對於學校的教與學會有頗大的影響。然而如何落實？不少學校的校長及教師仍感到一片茫然。在台灣方面，以往一直是教育部管轄教與學的內容，全台灣國民中小學統一使用國立編譯館編訂的教科書，稱之為「國定本」。90年代，教育部發表的《中華民國教育報告書》中開放民間編輯教科書，予學校更大的選用教科書的自主權。在課程內容方面，與香港近似的是，亦是以課程統整的取向，發展七大領域課程，校內成立課程委員會專責新課程的發展，教師在課程的設計及實施方面，肩負起最大的責任（教育部，1998）。而新的九年一貫課程已然實施，實質上，教育部仍指定七家出版商編寫了七套教材，學校必須於七套中選其一。亦即是說，雖然開放了教科書的選擇，教材仍有一定程度的限制。在校內教學評量方面，標準的訂定權由教育部下放到地區教育局，學校內的教師獲得較大的自主性。與香港相同，台灣取消了高中及大學聯考，基本能力測試取代原來的升大學聯考，在新的基本能力測試方向不太明朗之際，部分教師暫時只按原來聯考的方式操練學

生（參考試題難產，2000），當萬眾期待新的考題形式出現之際，補習的風氣並未因而消滅（高中聯考取消，2000），新的考試方式可能又將主導教與學的取向。

#### 四、權力下放政策下的教師脆弱性

在教育決策的層面，兩地的仍未充分發展出教師的專業性組織，現存的教師組織，如香港的「教育專業人員協會」，台灣的「全國教師會」，都屬於工會性質的組織，未有專業性的組織出現，於是，兩地教師在教育政策的決策過程中，並未有法定的代表議席。無怪乎教師總成爲改革的「標靶」，或扮演遵奉執行的角色（沈姍姍，1996）。

在權力下放政策下，眾多的權責下放到地方及學校，教師的處境如何？從教師的參與機會而言，在香港，校本管理諮詢文件中，建議學校的校董會成員其中六成是辦學團體的代表，校長、學校行政人員成爲當然成員，其中亦訂明家長及教師不少於兩席，並加入了其他專業人士（教育署，1999a）。然而，這一建議在不同意見的影響下，最新的修訂是教師及家長代表各有兩位列席，卻各只有一席的投票權（校本管治，2000）。到底各持分者，如家長、教師、舊生、社區人士如何參與校務，能否對於眾多下放到學校的權責進行適當的監察，這些都有待進一步的落實，確保多元參與者的參與機會。在香港的學校，一般的校務主要由校長，部分聯同高級教師組成的行政小組作決定。教師的參與主要是在功能組別中，最大的空間可說是在科務組的教與學領域當中。在台灣，在〈教師法〉的保障下，每所學校均成立了教師會，教師的參與出現了很多新的空間，如「校務委員會」、「教師評審委員會」、「課程委員會」等，參與教師的招聘、課程的發展以及校務決策。不過，由於校務的參與需要增加工作量及工作時間，部分台灣教師對於參與傾向於比較被動。反而是「教師評審委員會」中招聘教師及選擇教師方面，教師有比較實在的參與。

從參與的角度觀之，台灣的教師較之於香港的教師有較多的參與機會，但中央下放到學校的權力並不多，即使部分地區的學校有較大的空間，基於學校文化的傳統，權力易集中於校長手上。香港的教師參與與台灣相比，參與的代表性要低得多。不過，除卻參與的機會以外，其實，大部分教師對於他們的個人表現的

界定與評核，仍受制於傳統多重架構的限制。部分改革步伐較快的地區，教師的評核權則易集中在校長手上，當一套客觀的評核機制仍未發展起來，教師在校內的行為可能受到更大的制肘。香港的教師評核是一個由上而下的層級監察，暫時少見多向度的評核方式，於是教師只能作為被評核者的角色，加上在校董會的代表性極低，教師對於自身表現的評核到底有多少機會的參與，有多少聲音，很大程度視乎個別學校的校董會及校長的領導風格。在台灣方面，對於大部分沿用傳統教師評核方法的學校而言，教師所受的制肘則更大了，一方面受制於教育部有關教師評核及獎懲辦法的文件限制，一方面受地區教育局制訂的各項有關主任及校長甄試的規定。在校內，校長掌管了校內評核權，至於將來與教師發展階梯同時推出的教師評核制度，訂定及行使權在哪兒？至今懸而未決，教師面對行政架構中的三層評核，可謂仍處於頗為脆弱的處境。縱使在校內浮現了不少新的校務參與機會，部分仍不免有所顧忌。尤其近年的學校積極引入了家長的參與，在台灣，家長的聲音對於學校的運作及教師的表現形成了很大的影響力，學校的微觀權力爭逐日見複雜。教師一方面要承擔教學改革的重任，一方面應付多層的教師評核，同時照顧家長的意見或批評，於是，在重重的拉力下，教師的脆弱性及易受攻擊性日增。

## 陸、結 語

縱觀兩地權力下放的政策與實踐，在香港方面，部分權責下放至區域教育署，以期為學校提供專業支援的角色。很多的權責，如財政、人事的聘任、升遷、薪酬、評核、課程的設計與實施，均下放至學校層面，然而，新的校董會組成中，教師及其他持分者的參與機會極低。眾多的權責下放至學校層面，到底是分權還是在學校內部形成更高度的集權，情況不禁令人憂慮。在台灣方面，由原來教育部高度的集權，透過不同部門頒佈巨細無遺的政令對於學校的每一細節作高度的監控，權力下放的政策，是相對於教育部的無上權威，下放部分權責予地方或學校。新的政策下，增加了地方教育局在人事及教與學的管轄權。在學校層面，增加了家長及教師的參與，學校在教師招聘、評核、課程的設計及實施方面，獲得了較大的空間。然而，從分散、委派管理、授權代理等角度觀之，香港雖然下放

了很多空間與學校，然而，教育改革的議題由上級教育行政機構主導。教育署仍透過很多不同的方式，對學校的運作進行監控。其他持分者的參與機會亦極低。在台灣方面，雖然增加了很多家長及教師的參與機會，教育部仍透過很多不同的途徑，規管學校的運作。地方教育局的角色日形重要，大部分地區掌管了校長遴選、教師的升遷及評審等權力。在學校層面，新的組織出現，增加了教師及家長的參與機會。然而，在財政方面，學校未有充分自主的支配權。教師評核方面，至今懸而未決，現階段大部分地區仍受制於中央及地方的支配。實質上，學校在招聘教師及校本課程的實施方面有較大的自主性。

縱觀兩地權力下放政策的實質運作，不難發現，兩地中央教育部門下放了部分的權責予地方教育部門或學校，然而，中央及地方教育部門仍以不同的方式，維持對學校及教師的嚴密監察。回應有關權力下放的討論，兩地的權力下放政策，充其量是介乎分散（deconcentration）與委派管理（delegation）的狀態。至於權力下放能否提高效率，由於政策實屬初步提出或施行階段，能否提高效率，目前仍言之尚早。可見的現實是台灣部分學校在引入了家長及教師的參與後，激化了校內的微觀政治角力，校園亂象叢生。至於權力下放政策能否更好的照顧地方的需要，提高教育質素，這相信並非單一的權力下放政策可以回答的問題。兩地教育改革的關鍵均在於課程改革，教師在課程改革中被認為應扮演重要的角色，然而，教師原來接受的師資訓練未能應付新的課程改革的需要，教與學文化能否適當的轉化，實有賴職前、在職的教育教育及校內教師發展的配合。暫時而言，香港方面的教師教育如何配合教育改革，目前仍未見具體的方案。台灣方面，教師在職培訓機會相當不足，影響著課程改革的發展。在增加參與方面，香港教師與家長在校董會的參與機會極之有限，眾多的權力下放到學校，易形成校內的集權，教師在這種情況下，脆弱性勢將加強。在台灣方面，雖增加了參與，由於長期習慣於威權管治，教師的權能感傾向於停留在教學上。不過，在台灣很多的學校，家長的積極參與幾乎成了普遍的事實，家長聲音的介入，增加了學校微觀政治的複雜性。引入了多方參與的學校情境下的大部分教師，他們的評核仍受制於重重的教育部及地方政府制訂的規範之下，往往成為教育改革批評的戰靶，家長的參與更加劇了對教師表現的不滿批評，再加上教師職級制及未來的校內評核方案仍懸

而未決，在複雜的多重權力關係網下，教師的脆弱性日增。

縱觀兩地權力下放的經驗，新的教育改革期望提高教師的專業自主性，在教與學方面有根本性的轉變，然而，教師面對的學校微觀政治卻日益複雜，教育行政部門更發展出不同層次的機制加強對於教師工作的監察，於是教師的脆弱性日增。要真正釋放教師的專業自主空間，相信需要政策及學校層面的改革配合。在政策層面，應考慮如何為教師提供真正發展專業自主的空間。在學校層面，教師的增權( empowerment )，實有賴學校的領導能適當的轉化，讓教師在教與學以外，在校務及教師評核過程中透過真正的參與，認清自己的權利，義務以至於在教育改革中應有的角色，發展與同僚及各伙伴間的合作性文化。相信教師的增權，仍是兩地一條漫長的追尋道路。

## 參考文獻

- 行政院(1979)。國民教育法。台灣：行政院。
- 行政院(1999)。教育基本法。台灣：行政院。
- 沈姍姍(1996)。專業主義、教師權力與教育行政體制關係：教師權力消長的動態研究。  
新竹師院學報，9，頁103-128。
- 校本管治「兩人一席」拍板(2000，12月21日)。星島日報。
- 校務糾紛萬和國中爆嚴重衝突(1999，9月12日)。中時晚報。
- 校務會議達成共識 辦公室風波落幕(1999，9月13日)。中國時報。
- 校董會家長教師代表各減半(2000，12月22日)。明報。
- 高中聯考取消，國中補風更熾(2000，11月9日)。中國時報。
- 區域教育處未來一年為六百間中小學作學校發展探訪(2000，11月27日)。大公報。
- 參考試題難產考生盲目摸索(2000，11月15日)。中國時報。
- 張明輝(1998)。我國中小學學校行政人員任用之現況及其變革趨勢。國立暨南國際大學教育政策與行政研究所主辦「教育行政論壇第二次研討會：二十一世紀教育行政領導人才培育與任用」。http://www.epa.ncnu.edu.tw/y/changmh.html
- 張明輝(1999)。學校教育與行政革新研究。台北：師大書苑。
- 教育改革審議委員會(1998)。教育改革總諮議報告書。台灣：教育改革審議委員會。

教育統籌委員會（2000）。終身學習、全人發展、香港教育制度改革建議。香港：政府印務局。

教育部（1996）。高級中等以下學校教師評審委員會設置辦法。台灣：教育部。

教育部（1997）。國民中小學校長主任教師甄選儲訓遷調及介聘辦法。台灣：教育部。

教育部（1998）。國民教育九年一貫課程發展綱要。台灣：教育部。

教育部（2000a）。二十一世紀教育願景——全人教育溫馨校園終身學習。台灣：教育部。

教育部（2000b）。國民教育九年一貫課程修訂綱要。台灣：教育部。

教育署（1999a）。校本管理諮詢文件。香港：教育署。

教育署（1999b）。教育署改革。香港：教育署。

[http://www.info.gov.hk/ed/chinese/ed\\_reform/implementation.htm](http://www.info.gov.hk/ed/chinese/ed_reform/implementation.htm)

教署擬增綜合津貼 簡化家具設備撥款（2000，11月18日）。明報。

陳彬（1996）。教育地方化：成就、問題與前瞻。教育與經濟，1，頁42-45。

陳麗珠（1997）。台灣地區國民教育資源分配的現況與展望。香港：香港中文大學香港教育研究所。

楊振昇（1999）。邁向二十一世紀我國教育視導制度之反省與展望。教育政策論壇，1（2），頁81-117。

解聘教師復職，家長群起抗議（2000，3月7日）。中國時報。

課程發展議會（2000）。課程發展議會諮詢文件——學會學習。香港：課程發展議會。

黎萬紅（2000）。中港兩地職業教育面臨的困惑與挑戰。載於中華民國比較教育學會主編：新世紀的教育挑戰與各國因應策略，頁61-94。台北：揚智。

盧乃桂（2000）。教育改革潮中的教師和教師教育。發表於南京舉行之基礎教育與師範教育國際會議。

諮詢委員：政府或改校本管理方向（2000，11月27日）。明報。

Benson, C. (1978). *The economics of public education*. (3<sup>rd</sup> ed.). Houghton Mifflin, Boston, Massachusetts.

Bereday, G.Z.F. (1964). *Comparative method in education*. New York: Holt, Rinehart and Winston.

Bogdan, R. & Biklen, S.K. (1998). *Qualitative research for education: An introduction to theory and methods*. (3<sup>rd</sup> Ed.). Boston: Allyn & Bacon.

Brandt, R. (1989). On teacher empowerment: A conversation with ann lieberman. *Educational Leadership*, 46 (8), 23-26.

- Bray, M. (1999). Control of education: Issues and tensions in centralization and decentralization. In Arnove, R.F. & Torres, C.A. (eds.). *Comparative education: The dialectic of the global and the local*. Rowman & Littlefield, Lanham, MD.
- Brown, P., Halsey, A.H., Lauder, H., Wells, A.S (1997). The transformation of education and society :An introduction. In Halsey, A.H., Brown, P. and Wells, A.S. *Education, culture, economy, society*, 1-44. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Chiew, J. & Mandolang, N.H. (1992). *Literature reviews on decentralization: Strengthening local educational capacity*. Educational policy and planning project. A government of Indonesia-USAID Project. Tallahassee: Florida State University.
- Cummings, W. et.al. (1992). *The Indonesian school principal: Broadening responsibility*. Mimeo: Florida State University.
- Halsey, G. (1999). *Changing teachers' work: The reform of secondary schooling*. Buckingham and Philadelphia: Open University Press.
- Hanson, M.E. (1998). Strategies of educational decentralization: Key questions and core issues. *Journal of Educational Administration*, 36 (2),111-28.
- Hawkins, J.N. (2000). Centralization, decentralization, recentralization: Educational reform in China. *Journal of Educational Administration*, 38 (5),442-454.
- Johnson, S.M. (1994). Teachers and policy: Implications for management. In Husen & Postlethwaite (eds.), *The international encyclopedia of education*, 6079-6083. Oxford: Pergamon.
- Kandel, I.L. (1933). *Comparative education*. Boston: The Riverside Press.
- Kemmerer, F. (1994). Decentralization of schooling in developing nations. In Husen, T. & Postlethwaite, N. (eds.), *International encyclopedia of education*, 1412-1416. Oxford: Elsevier Science Ltd.
- Lauglo, J. & McLean, M. (eds.) (1985). *The control of education: International perspectives on the centralization-decentralization debate*. London: Heinemann.
- Lauglo, J. (1990). Factors behind decentralization in education systems: A comparative perspective with special reference to Norway. *Compare*, 20 (1), 21-39.
- Levin, H.M. (1998). *Education and the ability to deal with change*. Occasional paper No.15, Education Policy Studies Series. Hong Kong: Hong Kong Institute of Educational Research, The Chinese University of Hong Kong.

- Lo, Leslie N.K. (1993). The changing education system: Dilemma of disparity. In Chan, Y.S. & Maurice, B. (eds.), *China Review 1993*. Ch.22. Hong Kong: The Chinese University Press.
- Maclure, R. (1994). Misplaced assumptions of decentralization and participation in rural communities: Primary school reform in Burkina Faso. *Comparative Education*, 30 (3), 239-254.
- Maeroff, G. (1988). *The empowerment of teachers: Overcoming the crisis of confidence*. New York: Teachers College Press.
- MaGinn, N.F. (1992). Reforming educational governance: Centralization/decentralization. In P.G. Altbach & G.P. Kelly (eds.), *Emergent issues in education: Comparative perspectives*, 163-172. New York: State University of New York.
- Murphy, J. & Beck, L.G. (1995). *School-based management as school reform: Taking stock*. Thousand Oaks, CA: Corwin Press.
- Murphy, J. (1992). *Restructuring schools: Capturing and assessing the phenomena*. New York: Teacher College, Columbia, University.
- Pescador, J.A. (1985). Decentralization and education. In Husen, T & Postlethwaite, T.N. (eds.), *The international encyclopedia of education*, 1317-1319. Pergamon Press.
- Rondinelli, A. & Cheema, G.S. (eds.) (1983). *Decentralization and development: Policy implementation in developing countries*. Beverly: Sage.
- Short, P.M. (1992). *Dimensions of teacher empowerment*. ERIC No. ED 368710.
- WCEFA (World Conference on Basic Education for All) (1990). *Framework for action to meet basic learning needs*. New York: WCEFA Inter-Agency Commission.
- Weiler, H.N. (1989). Education and power: The politics of educational decentralization in comparative perspective. *Education Policy*, 3 (1), 31-43.
- Wunsch, J.S. (1991). Sustaining third world infrastructure investments: Decentralization and alternative strategies. *Public Administration and Development*, 11, 5-23.
- Young, P.V. (1960). *Scientific social surveys and research: An introduction to the background, content, methods, principles, and analysis of social studies*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.