

摘要

香港教育體系正處於大時代的轉捩點，現在正是檢討過去和展望未來的時候。本文回顧了過去二十年香港的教育改革，並探討需要不斷推行教育改革的原因。筆者闡釋了香港教育體制的弱點和學校管理的弊處，又指出香港的學校教育如要朝著優質而發展，必須重整學校的問責制度，將權力由中央下放至學校，施行校本管理。本文又檢討了「學校管理新措施」在九十年代施行的情況及其成效，繼而展望校本管理在新紀元來臨時的發展方向。不應再是追求參與管理改革的學校數量，而是必須轉向學校管理架構改革的深化程序。

回望過去，香港的教育體制經歷了很多變化和改革。在六十年代和七十年代，大量新移民湧入香港，當時的教育政策主要是在「量」的追求，目標是建立大量中小學校及提供充足的學額予適齡兒童就學。而當時教育政策的實施是透過「教育綠皮書」來諮詢公眾意見，經修訂後，再由「教育白皮書」宣布落實執行（Board of Education, 1973, 1974，社會事務司，1965，1973，1974，1977，1978，1980，1981）。在這個時期有兩項最主要的政策，就是在1972年實施全面的六年免

費小學教育，以及在 1978 年實施全面的九年免費和強迫教育。

1982 年國際顧問團訪港，建議在香港的教育系統內成立教育統籌委員會（下稱教統會），負責研究和策劃香港的教育發展（香港政府布政司署，1981；國際顧問團，1982）。教統會自 1984 年成立至今已先後發放了七份報告書，在學校教育各方面施行改革。這些改革內容廣泛，影響十分深遠，再加上其他檢討和改革措施，香港的教育系統進入了鞏固期，在量和質方面都產生了很多變化。在過去兩個年代裏，教統會每二至三年就發放一份報告書，無論在政策層面或學校層面都不斷推行改革，務求使香港教育水準趕上世界潮流和適應本地的需求。

八十年代至九十年代的教育改革，主要是透過教統會的報告書來宣布實施。有關改革的主要內容請參看表一（教育統籌委員會，1984，1986，1988，1990，1992，1995，1997）。當中有部分改革已經完成，如取消初中評核試、成立公開大學、改革中六教育（取消高等程度會考、改革中六課程）和取消體罰等。有部分改革尚在進行中，其中有些項目的進展十分緩慢，如極具爭議的母語教學政策直至現在還未有定案；學前教育仍未有健全而具體的政策和監管措施，引致近期出現了超額收生和課程過於艱深等問題；高等教育的「四改三」與「三改四」的爭論引致了學制左搖右

擺的情形；目標為本評估遭受教育界普遍的非議，而目標為本課程亦未為大部分學校受落；教師專業化進展非常緩慢，直至現在，教師還未有自己的專業公會組織。有部分改革是剛剛開始，還要一段日子才能見到其成效，如《第六號報告書》提出的語文基準政策和《第七號報告書》的優質教育措施等。

最近，教統會發表了檢討教育目標的諮詢文件(教育統籌委員會，1999a)，作為規劃廿一世紀教育藍圖的起點，諮詢文件得到了各階層人士的回應。當教統會完成了教育目標的檢討後，下一步將會是全面檢討學制和考試架構等，在2000年後不難看見整個教育系統將會進入另一個新紀元。

表一 八十年代及九十年代香港的教育改革和政策

年份	政策文件	政策 / 改革內容及主要建議
1981	《香港教育制度全面檢討》	- 建議全面檢討香港教育
1982	《國際顧問團報告書》	- 建議檢討香港整個教育體系及成立教育統籌委員會
1984	《教育統籌委員會第一號報告書》	- 建議取消初中評核試 - 建議檢討語文政策 - 建議成立公開大學 / 公開教育
1986	《教育統籌委員會第二號報告書》	- 建議發展學前教育 - 建議改革中六教育 - 建議擴大師訓教育
1988	《教育統籌委員會第三號報告書》	- 建議引入「直接資助計劃」 - 建議發展私立學校 - 建議改革高等教育

(待續)

(續表一)

4

年份	政策文件	政策 / 改革內容及主要建議
1990	《教育統籌委員會第四號報告書》	<ul style="list-style-type: none">- 建議改革學校課程- 建議加強特殊教育- 建議加強對學校的支援- 建議引入目標為本評估- 建議實施小學混合制- 建議取消體罰
1991	《學校管理新措施》	<ul style="list-style-type: none">- 建議改革學校管理及建立香港學校質素架構
1992	《教育統籌委員會第五號報告書》	<ul style="list-style-type: none">- 建議教師專業化- 建議加強家庭與學校的協作- 建議改善學校工作環境- 建議改良教師之職業發展- 建議小學教師學位化- 建議改善師訓課程- 建議將四間教育學院和語文學院合併和升格
1993	《香港學校教育目標》	<ul style="list-style-type: none">- 教育統籌科首次制定全港性的學校教育目標
1995	《教育統籌委員會第六號報告書》	<ul style="list-style-type: none">- 建議再檢討語文政策和提升學生語文水準
1997	《教育統籌委員會第七號報告書》	<ul style="list-style-type: none">- 建議在學校體系內建立質素文化- 建議建立質素保證機制，如總體視學和自我評估- 建議成立「優質教育基金」，設立獎勵學校和教師的計劃- 建議重新檢討考試和課程政策及檢討教育署架構- 建議全港學校於 2000 年實踐校本管理
1999	《教育統籌委員會 檢討教育目標的諮詢文件》	<ul style="list-style-type: none">- 重新檢討香港的教育目標- 建議檢討香港學制的整體結構
1999	《教育制度檢討：教育改革建議》	<ul style="list-style-type: none">- 建議檢討學習評估、公開考試及入學環節- 建議改革高等教育- 建議建構持續進修的全面體系- 建議檢討學校與教師的新角色

為甚麼需要推行教育改革？

教育改革是在任何時候都會出現的。由六、七十年代的「教育綠皮書」、「教育白皮書」時期，八、九十年代的「教育統籌委員會報告書」時期，直至現在香港回歸後於 2000 前再次重新對整個教育體系作出全面檢討的新紀元，教育的改革工作是沒停沒了。為甚麼教育要不斷改革呢？

因為社會、經濟、政治和文化不斷改變，而教育與這些外在環境又互相影響，所以教育改革是停不了的。香港學校教育目標的轉變可說明這方面的關係，因著香港社會、經濟、政治和文化的改變，學校教育目標也隨之而修訂。如教統會早在 1993 年發布了《香港學校教育目標》，但因香港在 1997 年回歸中國成為特別行政區，政治氣候產生變化，特區首長董建華先生在 1997 年的首份施政報告內提出了教育目標的新方案（中華人民共和國香港特別行政區，1997）。其後，香港在 1998 年經歷了亞洲金融風暴，經濟和民生方面產生了急劇的變化，於是教統會在 1999 年又重新頒布檢討教育目標的諮詢文件，社會各階層對諮詢文件積極回應，很多人冀望將教育目標與經濟發展直接拉上關係。

香港的經濟發展與世界的潮流緊扣在一起，又與鄰近的國家互相競爭。由於香港沒有天然資源，人力資源的培養顯得尤其重要。若然要加速香港的經濟發

展，那麼追求優質的學校教育，培養適當的人才配合勞動市場發展便至為重要。因此香港不得不檢討教育制度，施行改革，以達致優質學校教育，配合社會與經濟的發展，積極培訓專門人才，增強生產力及競爭力（彭新強，1998a）。

教育發展必須配合時代變遷的需要，如教育不能配合社會的需要，社會各方面的發展包括經濟、政治和文化會受到阻礙。如最近香港受到亞洲金融風暴的衝擊，社會各階層人士受到很大傷害，經濟、民生均陷於低潮，百業不振。泡沫經濟爆破之後，香港的生產力和國際競爭力迅速下降。我們必須檢討香港的經濟結構，摒除過往對金融、地產和服務等行業的過分依賴，要轉向發展高增值的產業，包括高科技產業和資訊產業等。特區政府的第一份施政報告，標明了香港未來在高科技、高增值行業的發展意向，而1998年初成立的「創新科技委員會」又標誌著政府在這方面發展的決心。政府現正積極籌建數碼港、中藥港和科學園等高科技中心，但問題是現在的教育、現在的學校、現在的課程能否培養將來高增值行業所需要的人才呢？因此政府和教育界人士都要為香港的教育訂立新路向，在不斷的教育改革中為香港經濟尋找出路。教育為社會和經濟發展的工具已越來越明顯。香港的教育系統必須不斷改革，培養社會所需要的人才，從而提高香港的生產力和競爭力。

前章已談過，教育發展必須配合社會發展的需要，又要為經濟發展提供適合的人才，增強香港的生產力和競爭力，才能跟其他國家競爭。整個教育體系是否能夠按社會的需要而發展，是否能夠互相配合至為重要。隨著資訊的發展，國際間的距離已大大拉近，國家之間在經濟、政治和文化的相互影響更直接和頻繁。教育的外在環境變化更激烈和迅速，教育體系本身的互動和應變能力，往往未能趕上時代的變遷。在短時間內，教育制度本身和內裏的各個範疇變得落後和過時，不能配合時代的需要。所以，教育體系的整體應變能力會直接影響社會的發展和經濟的前景。

香港的教育體系在過去三十年裏經歷了大大小小的改革，現在的教育狀況較以往的情形已改善了，在質和量方面均有較高的水準，惟仍然存在的問題也很多。

滿足量的需求，系統卻越趨複雜

香港自 1972 年實施免費小學教育和 1978 年實施九年強迫教育以來，整個教育制度在量方面的發展非常迅速。再經過八十年代的擴充，進入九十年代時，學校學位的提供基本上已滿足了量方面的需求。但制度變得越龐大時，也變得越來越複雜，這些變化使政府當局（教育署）要面對管理的困難。雖然，教育署在

過往制訂了很多教育法例和規則，但監督和管理學校的能力正在不斷下降。在管理學校方面，教育署在過去就全憑三份由上而下的政策文件——《教育條例》（香港政府，1995a）、《教育則例》（香港政府，1995b）及《資助則例》（教育署，1994a，1994b）來規範學校的運作，及定期派督學到各學校視察。至目前為止，香港有八百多間小學及四百多間中學，學校系統變得更複雜，學校管理不能深入學校的層面。教育署面對這個龐大的教育企業時，就只能夠專注於教育政策的實施，至於怎樣加強學校管理或保證教育質素，就不能兼顧了（彭新強，1997a）。

鬆散結合，而應變能力不足

在香港的學校體系內，學校的類型主要分為三種：官立學校、津貼學校和私立學校。在現行的體制內，官校約佔學校總數的半成，津校約佔八成，私校約佔一成半。所以，香港的主流學校是津校，私校和官校次之。但是，在其他地方的學校體系裏，如英國、美國和澳洲等地，主流學校是官校，私立學校次之。津貼學校成為主流是香港的特色，跟其他地方的學校系統大相逕庭。簡單來說，香港官校與津校之間的分別是這樣的，官校是政府機關，直接受教育署管轄及接受教育署的指令（教育署，1994c，1997）；而津校是隸屬於辦學團體，有自己的校董會，不直接受教育署監管，惟受《教育條例》、《教育則例》及《資助則例》等規範；而私立學校是獨立運作的。

雖然官校直接受教育署管轄，但始終是少數。所以，如以教育署為中央教育決策和執行機構，在教育署之下有很多獨立自主的個體——津貼學校。教育署與津貼學校維持著一個鬆散結合的關係（loose coupling）。在這種關係裏，津貼學校一方面從屬於教育署（coupling features），受教育署的行政指令、《教育條例》、《教育則例》及《資助則例》所監管；但另一方面，津貼學校的行政系統存在很大的自由度和自主性（loose features），可以獨立制定學校本身的教育政策和行政措施，比起官立學校來說，津貼學校是較為獨立的個體和遠離中央（教育署）的影響（Orton & Weick, 1990）。這種疏離（loose）中央的關係，使學校有較大的自主權，讓學校能夠發展和建立本身特有的文化，成為獨特的個體。

香港的學校是一個鬆散結合體系（loosely coupled system）（Weick, 1976），因此，中央很多政策和指令很難直接和迅速地下達至津貼學校。當政策和指令下達至津貼學校時，又因津貼學校高度的自主和獨立性，學校會按本身的情形詮釋指令，將政策修訂至配合學校的需要。整體來說，當中央的教育政策不能廣泛推行，或受到扭曲和延誤時，教育體系整個的互動能力和對外的應變能力就直接被削弱。

有整體目標，但卻各自發展

教統會在 1993 年發表了《香港學校教育目標》，

但這些目標事前未經過廣泛諮詢，故未為學校校長和教師所知悉和認同。另外，這些目標都是宏觀的，難以落實至學校層面。在 1993 年之前，雖然香港教育體系沒有列明具體的目標方向，實際上，每所學校已發展了一段時日，有本身的發展目標。因學校有相當大的獨立和自主權，學校如不認同中央訂定的目標，可按本身的需要制定發展目標。在這些情況之下，政策層面的目標與學校層面的目標看似扣在一起，但實際上卻是各自發展。況且，教育目標是很抽象的概念，目標的訂定通常處於理想及較高的層次，令人覺得難以捉摸及遙不可及。因各人對教育目標有不同的理解，各人或學校單位會按本身的價值觀和信念，再加上歷史和背景的因素，主觀判斷自我的教育目標及各自制定達致目標的方案。

香港學校的弱點

在施行教育改革前，我們必須了解為甚麼要推行改革，教育的問題出現在哪裏。同樣，如要改革學校，我們必須找出學校問題的癥結所在，再加以改善。香港學校的問題和弱點都很多，1991 年頒布的《學校管理新措施》論述了很多津貼學校（主流學校）的弊病（教育統籌科及教育署，1991）。直至現在，這些弊病仍普遍存在，如：

- （1）津貼學校各階層人士的角色和職責未清楚界定，當中包括辦學團體、校董會、校監、校長、教師和家長等。

- (2) 津貼學校之辦學團體的管理結構和水準非常參差，有為數過百的辦學團體只辦理一所學校，亦有數個辦學團體辦理數十所、甚至過百所學校。較大的辦學團體有自己的管理架構，形成獨立的行政系統，跟中央的教育署更為疏離。
- (3) 當校長的職位有空缺時，多是挑選有教學表現的高級教師擔任校長。新校長就任時，往往未受過學校行政管理的訓練，於是出現了兩邊不討好的現象——「少了一位好教師、多了一位沒有經驗的校長」。
- (4) 學校行政未能開放和民主化，教師參與學校行政決策的機會不多。不適當的領導方式，如過分依重官僚架構和指令，會令教師的熱誠受到挫敗，其自主和創造力亦受到壓抑。香港學校的弱點

雖然官立學校沒有辦學團體和校董會管理的問題，但因官立學校是直屬教育署，是政府機構，受教育署和其他部門嚴密的監管，相比津貼學校來說，官立學校的行政管理所具的彈性更少，以上論述的第(3)及第(4)點也會在官立學校出現。

問責制度的重整

因香港學校的系統變得龐大，又因歷史的關係，津貼學校成為香港的主流學校（約佔八成），整個系

統 包括教育署和學校 更趨向鬆散結合 (loosely coupled) 的狀態，造成教育署在管治上的困難。當政府由上而下的問責模式不能發揮作用時，政府便轉向加強專業問責模式和市場問責模式，將權力下放至學校。政府在 1991 年推行的「學校管理新措施」就是要重整香港學校的問責制度。

首先讓我們談一些有關問責的概念。問責是源自於權力下放 (delegation) 的過程，是權力下放四個步驟中的最後一步。上司將權力下放給下屬的過程，基本上可分四個步驟：(i) 分配工作 (allocation of duties)，(ii) 授予權力 (delegation of authority)，(iii) 界定職責 (assignment of responsibility)，和 (iv) 建立問責制度 (creation of accountability)。

要完成權力下放的程序，上級必須建立問責制度。在問責制度之下，員工才會對得到的權力和職責而負責。員工必須接受在履行職責或運用權力上的失當而引來的批評或指責。工作 (duty) 是指員工要完成的事情；職權 (authority) 是指員工能夠做和不能夠做的事情；職責 (responsibility) 是指員工應該做的事情；問責 (accountability) 是指員工完成的工作是否令人感到滿意。所以，問責是一個與工作、職權和職責緊扣的概念。

「學校管理新措施」的理念都是源自經濟、商業及工業管理學的知識和經驗。商業及工業的組織在市場供求機制的壓力下，多以「權力分散」及「權力下放」等措施作為應變策略。將權力下放至學校，可使資源運用與管理的責任互相配合。但是，權力下放或放寬資源運用的限制，難免會產生一定程度的混亂，學校與教育署的關係就更加處於「鬆散結合」的狀態（Weick, 1976）。故教育署在學校管理改革當中，一方面尋求權力下放，另一方面透過加強專業問責和市場問責的機制來增強對學校的監管。所以，「新措施」使學校在資源運用方面更能獨立自主——「鬆控」（loosely coupled），而在問責及教育成效方面更能與中央的目標和要求互相配合——「緊控」（tightly coupled）（Orton & Weick, 1990；Weick, 1976）。

「新措施」的其中一項措施，是以「整筆津貼」形式向學校提供撥款，讓學校有更大的自主和靈活度去運用資源，配合學校發展和學生的需要。此建議放寬了學校資源運用的權力，增加自由度，是「鬆控」的一種表現。但其他的措施，如更清楚界定各有關方面的角色、擬訂校董會規章、編制校長手冊、和設立正式的教職員考績制度等，是加強學校專業問責的機制。而編制校務計劃書和周年校務報告等，是在學校體系內引入市場問責機制。在「學校管理新措施」的精神下，學校必須每年發放周年計劃書和周年校務報告予公眾和家長參考，家長可從中獲取學校的表現資

料，從而替子女選擇學校。學校面對家長的選擇權時，學校的運作便會趨向市場化，與其他學校競爭，不斷提升質素。以上各項加強問責制度的措施，是「緊控」的表現。所以，香港的「學校管理新措施」以及全港學校於2000年實踐的「校本管理」是「同時鬆緊相控」（simultaneous loose-tight coupling）的管理改革（彭新強，1997a；Peters & Waterman, 1982；Sergiovanni, 1984）。

「校本管理」的精神與管理技巧

自八十年代開始，西方國家的學校教育管理制度出現了新的變化，不同國家各自發展自我的改革模式，當中以「校本財政預算」（加拿大模式）（Brown, 1990）、「校本管理」（英美模式）（Task Force, 1988）和「自我管理」（澳洲模式）（Caldwell & Spinks, 1988; Gamage, 1996）等模式較突出和成功。各種模式的共通點都是將傳統的學校管理由「中央集權模式」轉化為「校本管理模式」，而這些改革主要的目標是增強校政決策的靈活度和提升教育素質。基本上，這些管理改革的模式都是大同小異的，主要目標是一方面將權力下放至學校，另一方面加強學校的問責，追求效能和效率，找尋可驗證的產出指標及檢視政府的公共政策是否物有所值。各個改革模式的管理意念也是相類似，無論是「校本財政預算」、「校本管理」或「自我管理」等模式，在施行時都用上「協作管理循環模

型」的技巧（Caldwell & Spinks, 1988），如制定目標及找出需要、制定策略、編制預算、實施和評估等的管理技巧。

「學校管理新措施」的成效

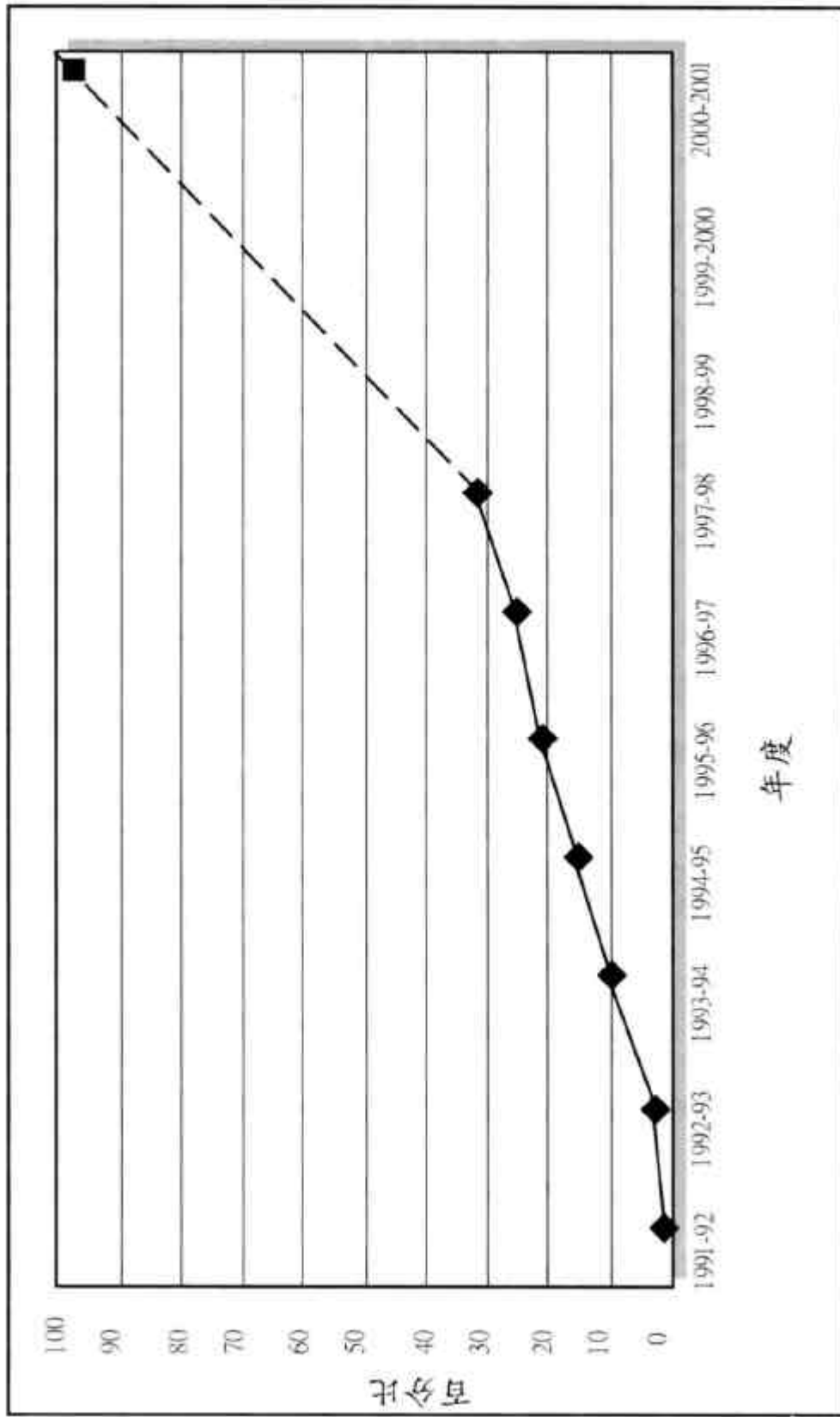
自 1991 年開始，「學校管理新措施」在香港已實施了八個年頭，1997 年頒布的《第七號報告書》的其中一項建議，是要求全港學校必須在 2000 年在「學校管理新措施」的精神下實踐校本管理，這意味著學校管理改革將進入另一階段。我們現正處於時代的轉捩點，正好讓我們反思過去、把握現在和展望將來。在以下的章節，筆者會從三個角度檢討「學校管理新措施」過去的成效：（i）「新措施」的實施進度、（ii）「新措施」十八項建議的實施狀況、和（iii）香港學校的管理實況。

「學校管理新措施」的實施進度

「學校管理新措施」在香港學校的施行不算很成功，進展非常緩慢（彭新強，1997b）。有關「學校管理新措施」的施行進程請參看圖一。教育署於 1991 年邀請了 21 所中學參加試行計劃，試圖將「新措施」的理論及實踐的知識和經驗散佈開去，宣揚「新措施」的正面結果，希望更多學校主動參加「新措施」。可惜，在翌年，中 / 小學校的反應非常冷淡，自願及主動參加「新措施」的學校為數不多。教育署遂試圖將

「新措施」計劃急速擴展，在第二階段指令了 10 間官立中學參加，但當年參加「新措施」的津校只得 3 間。教育署於其後三年，指令更多官立中 / 小學加入「新措施」（Pang, 1998a）。直至 1996 年為止，全數官立中 / 小學（82 間）已參加「新措施」計劃。津貼中 / 小學校和特殊學校參加「新措施」的數目在隨後數年增加至 283（1998 年），但仍然只佔全數津貼學校的一成六而已。直至 1998 年度，參加「新措施」計劃的學校有 365 間，約佔全港學校的三分之一，當中並不包括私立學校。1997 年教統會在《第七號報告書》中重新檢討「學校管理新措施」的施行進度，並建議全港中小學校（餘下的三分之二），必須在 2000 年之前在「新措施」的精神之下實踐校本管理。由 1998 年至 2000 年，所有學校會由「學校管理新措施」計劃過渡至「校本管理」計劃，到時所有學校再沒有「新措施學校」與「非新措施學校」之分別。實質上，「學校管理新措施」計劃與「校本管理」計劃都是一樣的，只是名稱不同而矣。

圖一 香港校本管理的施行進度



「新措施」十八項建議的實施狀況

「學校管理新措施」是在 1991 年由教育統籌科與教育署共同頒布的，是項改革為政府銳意改革公營機構的首項計劃，故引起了各界人士的反響。又因「新措施」在頒布前未有諮詢教育界人士的意見，只到完成報告書後，由教育署官員舉行已既定成為事實的諮詢會，此舉引起了很多教育同工（包括校長和教師）的反對，很多學校未能接受改革措施的新意念，「新措施」內很多的建議亦遭到批評。至今，「新措施」在香港學校已施行了八年，除了在前章節檢討過有關進展緩慢的問題外，現在也是適當時候檢討「新措施」十八項建議的實施狀況。表二會重列新措施的十八項建議，並就每項建議的實施狀況作出宏觀的評述。

表二 「新措施」十八項建議的實施狀況

	1991 年的建議內容	至目前為止的實施狀況及評語
建議一	<p>明確界定教育制度中各層面的責任和負責對象。</p> <p>教育署與資助學校應在這個明確的架構內，建立彼此的關係，而這個關係的重點，應由無所不管改為支援和指導。</p>	<p>因新措施的施行進展非常緩慢，各層面的責任界定跟以往沒有很大的分別。</p> <p>教育署與資助學校的關係還未能由無所不管改為支援和指導。如最近的強迫語文政策和成立質素保證視學組等，都是加強監管的措施。但同時教育署在 1998 年 7 月發表了檢討教育署的諮詢文件，另外又正積極進行內部改革和精簡架構（Education and Manpower Bureau, 1998）。</p>
建議二	<p>教育署應繼續作為政府部門。</p>	<p>教育署是改革公營機構的首個部門，在權力下放之時，這建議的目的是確保教育署不會成為私有化的</p>

（待續）

	1991 年的建議內容	至目前為止的實施狀況及評語
		部門。惟教育署最近的內部改革議程中，正在考慮是否將課程發展議會和質素保證視學組獨立於教育署的架構以外，但可行性不高。
建議三	教育署應尋求專家協助，以確定中小學教育計劃在資訊方面的需求，並發展合適的管理資訊系統。	現有「學校行政管理資訊系統」(SAMS)支援學校行政工作。但此系統未能完全配合學校需要，有部分學校在操作上經常遇到困難。
建議四	更清楚界定負責提供中／小學教育各有關方面的角色。	情況未如理想。有關辦學團體、校董會、校監、校長、教師等在校本管理改革中的角色還未得到清楚界定或廣泛肯定。
建議五	校董會須按照教育規例第 75 條的規定，擬訂規章，說明學校的宗旨和目標，以及管理學校的程序和措施。	參加了「新措施」的學校存有校董會規章。於 2000 年時，全港學校將會實施校本管理，屆時每所學校的校董會都要擬訂規章，說明辦學宗旨和目標，以及管理學校的程序和措施。
建議六	應清楚界定辦學團體在學校管理方面的角色與法律／契約地位。	辦學團體的角色與法律／契約地位未界定清楚，而《教育法例》沒有監管辦學團體表現的條例。最近教育署要求辦學團體申辦學校時，需要簽訂五年的服務契約，列明辦學宗旨、方針、目標和管理架構。五年後再作檢討決定是否再續約。
建議七	檢討校監、校董會和校長的角色與職責。	《教育法例》中有關校監、校董會和校長的角色與職責的條例未能配合校本管理的需要，仍然存在很多問題，如校監／校董的資歷、校董會的結構、服務水準、角色重疊和運作欠缺透明度等。

(待續)

(續表二)

	1991年的建議內容	至目前為止的實施狀況及評語
建議八	編製校長手冊，說明校長所擔當的角色和責任。	「新措施學校」有編製校長手冊，但在「非新措施學校」並不普遍。
建議九	所有資助學校必須設立正式的教職員考績制度。	直至 1998 年只有三分之一的學校參加了新措施，因此正式的教職員考績制度並未能普及於其他資助學校。而官立學校就已有較明確的考績制度。
建議十	學校管理架構應容許各有關方面按照正式程序參與制訂決策，其中包括全體教師、校長、校董、以及（在適當程度上包括）家長和學生。	越來越多學校成立了家長教師會，但家長和教師正式參與制訂決策的機會很少，參與程度亦只限於諮議性質。
建議十一	應盡可能以整筆津貼形式向資助學校提供撥款。 每間學校應有權根據中央教育政策和本身的需要決定開支模式。	整筆津貼的模式增強了學校調配資源的能力，「新措施學校」亦普遍歡迎這項措施，這成為了學校加入「新措施」計劃的主要動機。
建議十二	為促進校董對學校資源的了解，第一步應給予學校酌情使用權，把最高達致 5% 教職員空缺所產生的盈餘款額撥作任何教職員或非教職員的開支用途。	這措施可增加學校調配資源的能力，惟留用津貼而不聘用代課老師，使教師憂慮這項措施會加重他們的工作負擔。
建議十三	政府的各項津貼，雖足以使學校有能力提供合乎水準的教育，但學校應更靈活，尋求非政府撥款經費來源，購置基本水平以上的設施。 學校應向所有學生收取合理數額的堂費。	這項措施的爭議性不大。1998 年成立的優質教育基金亦為學校提供額外資源，提升教育質素。
建議十四	政府應確保辦學團體所分擔的款額繼續佔建校費用的合理比例。	這項措施的爭議性不大。

(待續)

	1991年的建議內容	至目前為止的實施狀況及評語
建議十五	長遠來說，應認真考慮把薪金和非薪金兩方面的津貼合併。	在「新措施」頒布時，這項建議遭受很多壓力團體的反對及非議，直至現在還未有定論。
建議十六	由1991年9月起推出一項試驗計劃，在一些具代表性的學校內盡快推行以上第四至十三項和以下第十七和十八項建議。參加試驗計劃的學校應包括多個辦學團體所開辦的不同類別、為不同學習能力的學生提供教育的學校。	二十一所津貼中學參加了試驗計劃，並於1993年完成，對其他學校起了示範作用。
建議十七	各官立和資助學校應每年編製校務計劃書，作為整年各項活動的指引。	只有「新措施學校」實施這項建議，可是每年加入「新措施」計劃的學校為數不多。有部分學校視校務計劃書只是額外的文書工作，計劃書內容亦只是互相模仿。
建議十八	每間學校應編製周年校務報告，介紹該校上年度各項活動，並詳列該校在多個主要範疇內的辦學成績。	只限於「新措施學校」，在其他學校未算普及。

前章節討論過學校管理新措施在過去八年裏的進展非常緩慢，由1991年至1998年只得三分之一的學校加入了新措施計劃。如要在全港學校全面落實新措施的十八項建議，要糾正在政策層面的缺點和學校層面的短處，現在的實施狀況與學校管理改革的理想之間，還存在很大的距離。直至現在，這十八項建議中，有數項關鍵的建議還未能落實，形成在2000年前全面實施校本管理的障礙，如「建議六」中有關辦學團體

的角色和法律契約問題、「建議七」中有關校監、校董會和校長的角色與職責的問題、及「建議十」中有關全體教師、校長、校董、家長和學生參與制訂決策的問題等。如這些問題未能改善，於 2000 年全面推行校本管理時，就不能實踐校本管理真正的精神和理念。筆者會在文章的末段再討論當中的因由。

香港學校管理實況

筆者在 1998 年初進行了一項研究，主要是調查香港學校的管理實況和比較「新措施學校」與「非新措施學校」在行政管理上的分別。研究採用問卷調查的方法，以隨機抽樣的方式蒐集了 1,229 位老師對學校管理實況的意見（Pang, 1998b）。受訪者主要是來自三組學校的老師：

- (1) 271 位老師來自 21 所中 / 小官立學校（注：所有學校已參加「新措施」計劃）；
- (2) 324 位老師來自 26 所已參加「新措施」計劃的資助中 / 小學校；和
- (3) 634 位老師來自 45 所未參加「新措施」計劃的資助中 / 小學校。

是項研究主要調查這些學校的管理實況，以及比較這三組學校在以下十個管理範疇上的分別：（i）行政正規化、（ii）科層控制、（iii）決策理性化、（iv）成就取向、（v）參與與協作、（vi）團隊精神、（vii）

目標取向、(viii) 溝通與認同、(ix) 專業取向、和 (x) 教師自主。

研究結果顯示（見圖二），在行政正規化與科層控制方面，三組學校沒有顯著分別。在「新措施 官立學校」和「新措施 資助學校」組別當中，行政決定趨向理性化的傾向較強。在成就取向、參與與協作、團隊精神、目標取向、溝通與認同、專業取向和教師自主的管理範疇方面，「新措施 資助學校」比「新措施 官立學校」和「非新措施 資助學校」有顯著較強的傾向。這些管理範疇亦是「學校管理新措施」所主張的校本管理精神。雖然這些傾向在「新措施 官立學校」中比「非新措施 資助學校」較強，但在統計學上並沒有顯著差異。

從資助學校與官立學校的分別來看，在香港學校施行「學校管理新措施」，實踐校本管理的成效是肯定的，也說明這方向是正確的。但從學校施行「學校管理新措施」的數目來看，這計劃是不成功的，因為由 1991 年至 1998 年為止，只得約三分之一的學校參加了「新措施」，實踐校本管理。「學校管理新措施」在資助學校的成效較大，但在官立學校施行時，效果並不理想，與未有實踐校本管理的資助學校沒有顯著分別。

政府應盡早落實《第七號報告書》的建議，協助餘下的學校於 2000 年參加「新措施」計劃。而未實行

校本管理的學校亦應積極參與，使校政更趨民主化，增強學校效能。官立學校應進一步推行校政民主化，增強溝通和認同，建立團隊精神，讓老師積極參與校政決策，建立專業自主的精神。在短期內，教育署應提高官立學校的行政自主權，簡化資源調配的規則，賦予官立學校更大的彈性和靈活度。

總結與展望

教育其中一項功能是協助社會的經濟發展。而教育改革的目的是要針對教育的時弊，作出改善，務使教育質素不斷提升，為社會培養合適的人才。因香港的學校是一個鬆散結合的體系，使教育署與學校產生了管治上的疏離，又因學校內的行政管理未符理想，教育署遂於 1991 年推行「學校管理新措施」，將權力由中央下放至學校。「新措施」經過了八年的施行，進度依然緩慢，「新措施」的十八項建議未能全面落實。雖然部分參加了「新措施」的學校在行政管理上實踐了校本管理的精神和技巧，惟官立學校的行政系統未能如津貼學校般的民主開放，而尚有約三分之二的學校未能實踐校本管理。教統會《第七號報告書》建議香港所有學校在 2000 年前，在「學校管理新措施」的精神下實踐校本管理。屆時再沒有「新措施學校」和「非新措施學校」之分別，同時亦標誌著新紀元的開始。

筆者在前章節回顧了香港教育發展的歷史和不同的改革時代，又回顧了學校管理改革的情況。當全港學校在 2000 年實踐校本管理時，如果一些關鍵建議還未能得到落實，這將會直接影響校本管理計劃在新紀元施行的成效。筆者會在以下章節逐一討論，希望與教育同工分享，冀望校本管理在新紀元得到切實執行，提升教育質素，為香港的社會和經濟發展提供優良人才。

理想的校本管理模式

因傳統中央集權的管治方式再不能迎合現今的教育系統的需求，很多先進和開放的國家都將權力由教育當局下放至學校。權力下放的目的是使學校成為獨立個體，令整個教育體系變得更靈活、更能適應外在環境的變化。但權力下放卻可能會引起混亂，如權力下放不得其法，教育的質素會直接受到影響。如在中國內地，過去的教育改革也曾經歷過數次「放亂收死」的循環，因權力由中央下放至各省市，各地區的教育決策機構一時未能適應，不能自律和自主，引起了混亂，削弱教育的效能和質素，於是中央決策當局再次將權力緊縮和對學校加強控制，出現將學校統得過死而不能應變的現象（方銘琳，1996）。

校本管理的理念是將權力由中央下放至學校，讓學校的資源運用更能獨立自主，更靈活地配合學生的需要。但權力下放使中央對學校的監控和保證質素產

生極大的困難。為了避免出現混亂，在權力下放之餘，學校又需要加強自我管理及接受其他方面的監察。西方國家在推行校本管理時，又促使學校建立自我監察的組織，如學校議會（school council）、學校董事會（school board）或管理委員會（board of trustee）等，負起管理學校的責任。而學校的行政管理和其他運作要向這個校內的最高權力單位負責。學校議會或類似組織有固定的成員結構，包括校長（當然委員）、中央組織官員代表、家長代表、教師代表、舊生代表和社區人士共十數人。學校議會的職責主要包括：（i）制訂校本教育目標、政策、發展、財務、人事等事宜；（ii）決定校長和教師的招聘、續約和解僱事宜；（iii）發展和建立學校、家長和社區的關係；（iv）議決校本課程和教與學等事宜；和（v）監察校舍，使其正常運作及維持其他的重要事務等（Gamage, 1996）。

在傳統的中央集權管理模式中，校內各種重大的職責主要是由校長來策劃、決定和執行，校長的行政管理意向主要是受中央行政指令所驅使。在校內校長是學校行政決策權力最高的人士，要獨自面對各種挑戰，以及肩負起學校決策的最終責任。但在校本管理模式當中，學校行政決策權力最高的單位是學校議會（或董事會、信託管理委員會等），議會的成員包括各有關人士的代表，負責決定學校內一切重要的行政事務和負上最終責任。在議會中各委員的權力是均等的，校長只是議會中的當然委員，校長的權限只佔十

數人當中的一份。學校議會或管理委員會的結構、運作和功能跟企業組織中的董事會相類似，當中充滿民主機制和民主氣氛。在傳統的學校管理模式中，校長是學校的最高決策人；而在校本管理模式中，學校議會是學校的最高決策單位。因學校議會是集體決策的，所以議會內的結構、人選和運作尤其顯得重要。為要取得全面和均衡的發展，各有關人士的代表，包括行政人員、中央官員代表、家長代表、教師代表、舊生代表和社區人士等必須參與其中，代表不同利益，互相監察和互相制衡。所以校本管理是學校管理民主化的體現。

因著學校體系發展歷史的因素影響，香港的主流學校是津貼學校，約佔總數的八成，這跟很多西方國家以官立學校為主的情況不同。津貼學校不直接受教育署管轄，而每間津貼學校都有自己的辦學團體（sponsoring body）和校董會（school management committee）。故當西方國家在六十年代開始試圖推行校本管理，在官立學校引進學校議會、校董會、管理委員會的時候，香港的津貼學校已在一定程度上擁有校本管理的精神和特徵。所以在 1991 年推行學校管理新措施之前，香港的主流學校（不包括官校和私校）已在一定程度上實踐校本管理，津貼學校直接受管轄於自己的辦學團體和校董會，可直接招聘校長和老師，不為中央所派。津貼學校可各自按照本身的背

景、歷史和所處的地域發展成為各有特色、不同文化色彩的學校。

雖然香港的津貼學校的早期發展已是校本化，但其管理架構還未符合校本管理的真正意念和精神。如按照《第七號報告書》建議全港學校在 2000 年實踐校本管理，一些基本又十分重要的因素必須改善，否則這些因素會造成校本管理發展的障礙。這些因素包括：（i）辦學團體的角色、（ii）校董會的結構和運作、（iii）家長的角色、和（iv）校長和教師專業發展的機會等。以下章節會論述這些因素對實踐校本管理的影響，筆者嘗試提出建議改善這些因素，希望校本管理在新紀元裏得到全面真正的落實。

檢討辦學團體的角色

當有團體得到教育署的批准及捐助一筆約四百萬元（小學）或約九百萬元（中學）的建校費，它便可以成為辦學團體，並委任校董會。因此在津貼學校的管理科層裏，校長之上就是校董會，而校董會之上就是辦學團體。在現存的教育法例中，有法例監管校董會的運作，但卻沒有法例監察辦學團體的辦學責任。實際上，辦學團體和校董會在學校管理上是擔當相同角色，所以辦學團體亦需要有教育條例或資助則例監管。當 2000 年全面推行校本管理時，辦學團體在辦學質素方面須負上最終責任，政府必須確立對辦學團體的問責機制，保證各辦學團體的辦學質素。

最近，教育署關注到這方面的問題，並規定由公元 2000 年起，所有新辦的資助學校，其辦學團體須與教育署簽訂五年服務合約，當中列明五個範疇，即：（i）學校承諾的服務；（ii）政府的資助與支援；（iii）學校提出自我評估的表現指標；（iv）需要時尋求教育署協助的方案；（v）和辦學團體與校董會之間的管理學校合約（明報，1999 年 3 月 10 日）。如期間違約或辦學表現未符理想，教育署有權收回辦學權。教育署亦考慮檢討《資助則例》，把五年合約列在其中。教育署這方面的考慮和建議是值得嘉許的，這樣可以更清晰地釐清辦學團體的責任，又有助加強辦學團體的問責程度。這措施對於 2000 年全面推行校本管理顯得意義重大，並且應該考慮推廣至已申辦學校的辦學團體。

檢討校董會的結構和運作

香港現存的校董會架構十分混亂，出現良莠不齊的現象。全港約三千三百多名中小學校董，逾三成人兼任兩所或以上學校的校董，其中更有近百人身兼多至十所以上學校的校董。《教育條例》雖有監管校董會的法規，惟法規已很落後，不能追上時代的需要。現行的條例沒有規定校董的最低資歷，此人無論對教育有沒有認識，只要年齡不超過 70 歲，每年最少有三個月在港居住，便可當上校董一職（香港政府，1995a）。現存校董會制度更是百病叢生，有學校的校董會成員是由三個家庭組成，實行以「家庭式作業」

來管理學校（明報，1999年4月10日）。即使有校董會成員涉嫌違反操守，影響學校形象，在現行的教育體系內，並沒有有效機制向失德的校董問責。校董在學校管理方面濫用權力，對校長諸多留難的，亦時有所聞；校董偏私，強迫加插直系親友在校內當教師或主任的，亦時有出現；校董公務纏身，當了校董後對學校的事務不聞不問的也有；校董不理解學校管理運作，使下情不能上達，任由校長胡亂發揮的也有。但筆者相信，不稱職的校董都是少數，但教育界同工或社會人士對校董會架構的普遍印象是負面居多，就是因為少數校董的表現，造成對整個教育系統的傷害，所以我們必須正視此等問題，作出改革（彭新強，1998b）。

前章節討論過，校本管理中學校的最高決策和權力的單位是校董會。試想，如現在不改革校董會制度，在2000年全面推行校本管理時，將權力由中央下放至校董會，那不是很危險嗎？如校長的個人權力和職責不是由一個開明、公平和公正的校董會來監察，那時「小皇帝」不是更容易變成「大皇帝」嗎？所以，在全面推行校本管理之前，應先改革校董會的制度和架構，如修訂《教育條例》、列明校董最低資歷、增設校董培訓課程、立法規定校董會必須加入家長和教師代表、公開校董會成員名單以增加透明度、設立校董會規章和訂明校董會的決議機制等，這些都是改革校董會架構需要優先考慮的內容。改革的目的是在校

董會內加入民主元素，使校董會不再是權力鬥爭的場所，而是提升教育質素的議事堂。

檢討家長會的角色

在校本管理當中，家長參與校政決策是十分重要的。西方國家推行校本管理時將權力下放至學校，另一方面又籌組學校議會來監察學校的管理和發展。西方國家的教育當局在推動學校議會方面尚算成功。在學校議會成員裏，家長佔有一定的比例，有由三分之一或超過一半的比例，家長可出任議會主席，而學校又會組成家長教師會，增加各方面的溝通和合作。總體上，在西方國家的校本管理中，家長參與學校事務和校政決策是較積極和踴躍的。

反觀香港的情況，家長參與學校事務和校政決策的程度很低。雖然自 1991 年推行「學校管理新措施」以來，學校內組成的家長教師會越來越多，但因為香港家長的意識和文化氣候未能像西方家長般開放和積極，於是仍未能積極參與學校事務或校政決策。香港家長與學校的聯繫十分薄弱，主要是由於家長的工作非常忙碌，在安排時間方面有困難；其次是覺得聯繫沒有作用，對學校的誠意存有懷疑（星島日報，1999 年 4 月 30 日）。再者，很多校董會有抗拒家長參與校政決策的心態，恐防家長的參與會帶來矛盾衝突，削弱辦學團體的決策權力。事實上，如要全面實踐校本管理，家長積極參與校政是十分重要的，因為家長是

直接代表學生的利益，又能直接監察學校的管理運作和發展方向。香港在家長學校合作的事宜上，跟理想還有一段距離。外國的經驗告訴我們，要創造家長積極參與校政決策的文化，教育當局必須用上最少一至兩個年代的努力才可略見成績，所以我們在促進家校合作方面仍然需要努力。

校長和教師專業發展

在傳統中央集權的管理方式當中，校長的主要職責是執行中央指令、按本子辦事；而校本管理不單是將權力下放至學校，還將決策權下放至校長和教師身上。所以校長和教師需要肩負起自我管理的責任，共同確立學校目標、掌握學校現況、制定發展方案、將計劃付諸實行和作出評估。校本管理改革會帶給校長和教師新的挑戰和更大的工作量，中央（教育署）給予校長和教師的支援是不可少的。為配合 2000 年全面推行校本管理，教育署應為校長和教師提供更多專業發展的機會，提升他們專業自主的精神和自我管理的能力。教育署最近推出校長的領導培訓方案，要求加強校長在入職前（initiation）、入職時（induction）和入職後（inservice）的培訓建議是可取的。這些建議可提升和改善校長在學校行政方面的知識、技能和態度（Education Department, 1999），有助校長在校本管理當中作出專業判斷、發揮校本精神。另外，教育署又要加強中層管理人員（教師）的培訓工作，讓他們更能面對校本管理的各項挑戰。

結語

自 1991 年教育署推出「學校管理新措施」以來，香港學校管理改革的道路都是迂迴曲折的，進展十分緩慢，效果亦未如理想。為配合香港優質教育的發展，教統會《第七號報告書》建議，全港學校在 2000 年前實踐校本管理，加速學校管理改革的進展。所以在新紀元來臨時，所有學校將會實踐校本管理。但筆者認為縱使全港所有學校實踐了校本管理的理念，也未能達致校本管理的真正理想和效果。如要校本管理在將來取得成功，我們必須重新檢討辦學團體的角色和職責，改革校董會的架構和運作，加強家長在校政決策的參與和增加校長和教師的專業發展。香港學校管理改革在新紀元的發展，不應再是在學校參與數量上的追求，而是必須轉向學校管理架構改革的深化程序。

參考文獻

中華人民共和國香港特別行政區（1997）。《一九九七年施政報告：政策綱領》。香港：香港特區政府印務局。

方銘琳（1996）。淺談教育行政管理的法制化。
《教育 管理 社會》，第 2 期，頁 45-48。

明報（1999 年 3 月 10 日）。二千年辦資助學校行合約制。

明報（1999年4月10日）。楊日霖校董會三家族組成。

社會事務司（1965）。《教育政策白皮書》。香港：香港政府印務局。

社會事務司（1973）。《教育委員會對香港未來十年內之中等教育擴展計劃報告書》。香港：香港政府印務局。

社會事務司（1974）。《香港未來十年內之中等教育》。香港：香港政府印務局。

社會事務司（1977）。《高中及專上教育 未來十年內香港在高中及專上教育方面發展計劃》。香港：香港政府印務局。

社會事務司（1978）。《高中及專上教育發展》。香港：香港政府印務局。

社會事務司（1980）。《小學教育及學前服務：綠皮書》。香港：香港政府印務局。

社會事務司（1981）。《小學教育及學前服務：白皮書》。香港：香港政府印務局。

星島日報（1999年4月30日）。普通學校難組家長會。

香港政府（1995a）。《教育條例》（第279章）。香港：香港政府印務局。

香港政府（1995b）。《教育則例》（附屬法例）。香港：香港政府印務局。

香港政府布政司署（1981）。《香港教育制度全面檢討》。香港：香港政府印務局。

國際顧問團（1982）。《香港教育透視：國際顧問團報告書》。香港：香港政府印務局。

教育統籌委員會（1984）。《教育統籌委員會第一號報告書》。香港：香港政府印務局。

教育統籌委員會（1986）。《教育統籌委員會第二號報告書》。香港：香港政府印務局。

教育統籌委員會（1988）。《教育統籌委員會第三號報告書》。香港：香港政府印務局。

教育統籌委員會（1990）。《教育統籌委員會第四號報告書》。香港：香港政府印務局。

教育統籌委員會（1992）。《教育統籌委員會第五號報告書：教師專業》。香港：香港政府印務局。

教育統籌委員會（1995）。《教育統籌委員會第六號報告書：提高語文能力》。香港：香港政府印務局。

教育統籌委員會（1997）。《教育統籌委員會第七號報告書：優質學校教育》。香港：香港政府印務局。

教育統籌委員會（1999a）。《教育目標 教育制度檢討》諮詢文件。香港：香港政府印務局。

教育統籌委員會 (1999b)。《教育制度檢討：教育改革建議》。香港：香港政府印務局。

教育統籌科及教育署 (1991)。《學校管理新措施：改善香港中小學教育質素的體制》。香港：香港政府印務局。

教育署 (1994a)。《小學資助則例》。香港：香港政府印務局。

教育署 (1994b)。《中學資助則例》。香港：香港政府印務局。

教育署 (1994c)。《學校管理新措施官立小學行政手冊》。香港：教育署。

教育署 (1997)。《學校管理新措施官立中學行政手冊》。香港：教育署。

彭新強 (1997a)。香港學校的管理改革：問責制度的重整。《教育學報》，第 25 卷 1 期，頁 25-44。

彭新強 (1997b)。《「優質學校教育」應是革新抑或是改進？》(教育政策研討系列之四)。香港：香港中文大學香港教育研究所。

彭新強 (1998a)。香港教育改革新趨向。《上海高教研究》，第 2 期，頁 33-36。

彭新強 (1998b)。推動「優質學校教育」對《教統會第七號報告書》的幾項建議。《校管新里程季刊》，第 22 期，5 月，頁 1-3。

彭新強 (1999)。《教育質素、質素文化與躍進學校計劃》(學校教育改革系列之二)。香港：香港中文大學教育學院及香港教育研究所。

Board of Education. (1973). *Report of the Board of Education on the proposed expansion of secondary school education in Hong Kong over the next decade* (Green Paper). Hong Kong: The Government Printer.

Board of Education. (1974). *Secondary education in Hong Kong during the next decade* (White Paper). Hong Kong: The Government Printer.

Brown, D. J. (1990). *Decentralization and school-based management*. London: The Falmer Press.

Caldwell, B. J., & Spinks, J. M. (1988). *The self-managing school*. London: The Falmer Press.

Education and Manpower Bureau. (1998). *Review of the Education Department. Consultation document*. Hong Kong. Printing Department.

Education Department. (1999). *Leadership training programme for principals — Consultation paper*. Hong Kong: Education Department.

Gamage, D. T. (1996). *School-based management: Theory, research and practice*. Sri Lanka: Karunaratne and Sons.

- Orton, J. D., & Weick, K. E. (1990). Loosely coupled systems: A Reconceptualization. *Academy of Management Review*, 15(2), 203–223.
- Pang, N. S. K. (1998a). Should quality school education be a kaizen (Improvement) or an innovation? *International Journal of Educational Reform*, 7(1), 2–12.
- Pang, N. S. K. (1998b). *Organizational values of government schools in Hong Kong*. Paper presented at the 15th Annual Conference of the Hong Kong Educational Research Association, The Baptist University, Hong Kong, November 21–22. 1998.
- Peters, T. J., & Waterman, R. H. Jr. (1982). *In search of excellence: Lessons from America's best-run companies*. New York. Harper & Row.
- Sergiovanni, T. J. (1984). *Leadership and excellence in schooling*. *Educational Leadership*, 1, 4–14.
- Task Force, School-Based Management. (1988). *School-based management: A strategy for better learning*. United States: AASA/NAESP/NASSP.
- Weick, K. E. (1976). Educational organizations as loosely coupled system. *Administrative Science Quarterly*, 21, 1–19.

Review and Prospect of School Management Reform in Hong Kong

PANG Sun-Keung, Nicholas

(Abstract)

The education system of Hong Kong is at the outset of a new era. It is timely to review its past development and to look ahead the future challenges. This paper delineated the development of education in the past two decades in Hong Kong and attempted to investigate why should we reform the education from time to time. There were discussions of the weaknesses of the educational system in general and the problems of school management in particular. In order to set the framework for the quality of school education, a reform of the accountability system in Hong Kong schools should follow, i.e. to decentralize the educational system and to implement school-based management in schools. This paper also reviewed the effectiveness of the School Management Initiative in Hong Kong schools since its implementation in 1991. Finally, a few suggestions were made to both policy makers and school practitioners for the successful implementation of school-based management in all Hong Kong schools by the year 2000 and beyond.