

香港學校教育質素保證架構發展的評論

彭新強

香港中文大學教育行政與政策學系

1997年《教育統籌委員會第七號報告書》建議，以外在和內在的質素保證機制來保證香港學校的教育質素。本文探討香港學校教育質素保證架構的早期發展，並分析和比較內外質素保證機制的效能、優點和缺點。本文亦介紹學校自我評估的概念和基本步驟，及香港中文大學學校發展及評估組所推行一系列學校發展計劃的內容，好使學校行政人員掌握以自我評估來管理學校發展的技巧。在文章最後一節，筆者從三個議題評析「香港學校教育質素保證架構」的最新發展，並作出建議。

在最近二十年內，全球化和資訊科技的急速變化已經對教育系統和學校組織產生了很大的影響。在現代的教育行政管理中，一些新的概念和價值，如契約、市場、競爭、效率、問責、規劃、不斷的評估和質素保證等，都受到廣泛重視，甚至在全球化的衝擊下被誇大了(Gamage & Pang, 2003)。在這些概念的牽引下，學校確實已經發生了引人注目的變化。很多學者都提出警告：公營學校的發展必須與社會的急速變化並駕齊驅，否則，學校教育將不能在多變的環境中生存。現在，教育家幾乎每天都要面對由社會急速變化所帶來的挑戰，學校組織在結構和過程上需要不斷革新，並提升適應力和創造力。

為提升學校組織的適應力和創造力，變革的推行可從內外兩方面著手。根據 Beer & Nohria (2000) 的理解，組織變革的理論可分為 E 理論和 O 理論。這兩種理論有著不同的基本假設，而理論本身亦蘊含不

同的變革目的和手段。E 理論主張變革的目的是創造經濟價值和擴大組織持分者的利益。這理論強調組織在結構和系統上的變化，變革的過程主要是通過利誘來激勵員工投入。E 理論主張變革的管理策略是由上而下並有計劃地施行。相反，O 理論主張變革的目的是發展整體員工的能力，鼓勵員工從行動中學習，從而提升組織整體的應變能力。O 理論主張變革的管理策略是由下而上，鼓勵員工從實踐中累積經驗，增強員工的參與和分享，鼓勵共同承擔，將變革的力量集中在建立協作文化上。因此，O 理論引發的變革是自然發生的，較少有計劃地進行，組織的變革只是一個循序漸進的演化過程。Beer & Nohria (2000) 都認為這些理論僅僅是變革的原型，許多組織變革的經驗顯示，策略的混合使用是經常存在的。他們建議適當地結合這兩種理論於組織變革當中，才可能產生良好的效果。

香港的學校像其他國家的學校一樣，正面對著由全球化及資訊科技急速發展所帶來的挑戰。學校必須轉變成為學習型的社群，才能適應新時代的挑戰和滿足不同持分者的期望 (Pang & Cheung, 2004)。如果學校必須轉變成為學習型的社群，它就必須加強組織的學習能力，亦必須建立持之以恆、不斷改進的機制 (彭新強、林怡禮, 2000)。為滿足新時代多變的要求，學校行政和領導的模式就需要改變，從傳統、科層、監管和控制的角色轉化到促進、協作、鼓勵和支持的角色。

香港學校教育質素保證架構的發展

1997 年，在《教育統籌委員會第七號報告書》(以下簡稱《第七號報告書》)的推動下，香港的教育系統和學校有加速的變化。《第七號報告書》推動了兩種途徑來保證香港學校的教育質素，分別為外在和內在的質素保證機制。外在的質素保證機制是由當時的教育署(現為教育統籌局)成立質素保證視學組，對學校進行總體視學，這是以問責為目的(彭新強, 1998)。外在的質素保證機制是以總體視學檢查整個學校的效能，鑑別他們的優點和缺點，建議學校改革和發展的途徑，並發表檢

討報告以供參考。另一方面，內在的質素保證機制是鼓勵學校在改進過程中提升自我評估的能力，不斷持續改進。學校按照校本管理的框架在行政系統內建立評估、規劃、實施和再評估的循環過程。每所學校必須向著所訂的目標進發，排列優先次序，並建立自我評估機制，檢視學校改進的效能，且為來年制定改進和發展的方向（Ministry of Education, 1984; Scottish Office, 2002）。

然而，《第七號報告書》所推薦的兩種保證香港教育質素的策略，可能並不像人們預期般有效。首先，外在質素保證機制是相當有限的，一次總體視學僅能在每所學校持續一至兩週，並未能產生持久的影響。此外，質素保證視學組每年只能在為數不超過一百所的學校進行總體視學，若要在香港教育體系內施行一次全面的總體視學循環，至少需要十年以上的時間。自從 1997–1998 學年開始，香港總體視學的措施已經實施了五年，到 2001–2002 學年已進行視學的學校數目僅是香港學校總數的 11.4%（見表一）。其次，在這五年中，質素保證視學組曾經在二百多所學校進行總體視學，均發現大部分學校都沒有在管理架構中建立自我評估機制。學校在施行自我評估方面，當時亦沒有適用於評核學校發展的表現指標。假若期望學校在短時間內能建立自我評估機制和發展有用的校本指標，這是不切實際的。因為大部分學校都缺乏對自我評估的認識，亦未能掌握校本指標的專門技術，所以這種內在的質素保證機制亦未為有效（彭新強，2003）。

表一：1997–2002 年度質素保證視學組施行總體視學的數量

	中學	小學	幼稚園	所有學校
總體視學	77	141	50	268
香港學校的總數	486	816	1,040	2,342
已進行視學的學校百分比	15.8%	17.3%	4.8%	11.4%

資料來源：1. 質素保證視學諮詢委員會第 15 次會議紀錄，2002 年 11 月 25 日。

2. Education and Manpower Bureau (2002).

當學校在行政系統內實踐了自我評估機制，並能適當利用有效和可靠的表現指標來評核效能時，學校才會不斷改進和持續發展。自我評估的實踐可以使學校：（1）有系統地制定學校的發展目標；（2）讓老師、家長和校友參與學校的管理、發展、規劃、評估和決策過程；（3）讓學校監察自己的表現和朝向目標；及（4）為學校改進採取適當的步驟。若校本表現指標是從學校的目標轉換而來，學校就可以在重要的發展範疇進行測量和監控。所以，學校自我評估（school self-evaluation）和校本表現指標是學校持續進步的決定性因素（Cuttance, 1994; Scottish Office, 2002）。表二逐一比較了教育質素的內外保證機制的優點和缺點。

表二：內外質素保證機制的優點和缺點比較

質素保證	外在機制	內在機制
1. 途徑	• 以革新的方式進行	• 以不斷自我完善的方式進行
2. 推行變革的模式	• 質素保證視學	• 學校自我評估
3. 變革的進程	• 急速的、激進的	• 演化的、循序漸進的
4. 變革的推進力	• 由上而下、由外而內	• 由下而上、由內而外
5. 變革的速度	• 快速的、按時序的、間歇的	• 慢慢的、不斷的、持久的

透過自我評估管理學校發展

近來，以實證為基礎的學校發展已經變成學校改革和改進運動的一個非常重要的趨勢。最重要的是，學校發展的方向是基於既定的目標和一些客觀、可靠、如實反映學校表現的憑證。學校如要成功地管理組織的發展，就應該有一個自我更新、自我完善的機制，亦需要落實自我評估。在自我完善的歷程上，學校可自我診斷，而學校行政人員亦擔當重要的角色（彭新強，2001）。很多研究和實踐經驗顯示，如果學校改革要成功，學校組織的發展需要校長的積極支援，校長要擔當自我評估的倡導者，且為學校清楚訂定自我更新的願景。學校發展不可能從外面複製和

推進，校長需要了解學校的現況，包括組織的強項、弱項、機會和威脅，並決定在下一個一至三年可達到的目標，並訂定為要達成目標的發展策略（張兆芹、彭新強，2005）。自我評估的制度化容許校長在組織的框架和日常的管理實踐中，有效地管理和領導學校教育的發展（MacBeath, Jakobsen, Meuret, & Schratz, 2000; Pang, 2003）。

若要有效管理發展、成功建立自我更新機制，領導者首先要做到：（1）認識學校自我評估的知識、理論和觀念；（2）掌握自我評估的技巧、製作表現指標的技術和應有的態度；（3）思考領導的角色，作為行動的指南；和（4）為學校發展落實必要的、有效的策略。總的來說，校長應該決定為組織發展得以成功落實所需的知識類型、技術種類和變革態度。

甚麼是學校自我評估？

學校自我評估是甚麼？學校自我評估是學校能幫助自己檢討教育質素的機制，它能使學校不斷改進和發展成高效能學校。在實踐學校自我評估時，通常有三個主要的問題：（1）學校現在的表現怎樣？（2）如何知道學校的表現？（3）在知道表現之後將會做甚麼？這三個問題看起來簡單，但若要有系統和客觀地評估學校整體的表現並理解當中的因果關係，就可能是一件非常困難的工作。

學校自我評估的基本步驟

學校自我評估包含一些可以確認的階段，例如：問題確認、鑑別優先次序、釐訂重要問題、資料搜集、資料分析、匯報結果和溝通、學校發展規劃、文化建構、回饋和評估等。所有這些階段必須按次序逐一推行。因此，這個自我評估的架構為學校行政人員在展開組織變革時提供了重要的參考。但需要強調的是，在展開組織變革之前，學校行政人員必須理解學校自我評估的觀念及自我更新的好處。現將學校自我評估的基本步驟敘述如下：

1. 問題確認 (problem identification) —— 學校行政人員應意識到組織問題的存在，並必須帶領員工確認、面對或忽略有關問題。
2. 鑑別優先次序 (identifying priority) —— 學校內可能有著許多不同領域的問題，例如組織和管理的問題、教與學的問題、校風和支援的問題、學生的學業和情感問題等。然而，一所學校不可能在短時間內解決所有問題。學校行政人員應該依照學生的需要和老師的意願，鑑別解決這些問題的優先次序。
3. 釐訂重要問題 (defining important questions) —— 在一個被確認了的問題裏，學校行政人員應該發掘主要的核心問題。這核心問題亦即是需要經過資料搜集和分析並必須有系統地回答的問題。
4. 資料搜集 (data collection) —— 資料搜集可透過問卷調查、觀察及面談等方式進行，而搜集的方式亦應配合資料的來源及搜集資料的對象。
5. 資料分析 (data analysis) —— 可試圖利用初步搜集到的資料去闡述、引證和重新釐訂問題的所在，之後應逐一回答既定的核心問題。
6. 匯報結果和溝通 (reporting and communicating) —— 評估人員應該將結果向全體教師匯報，並鼓勵全體教師積極理解評估結果、創建解決問題的方案和共同承擔學校發展的責任。
7. 學校發展規劃 (school development planning) —— 在規劃時，全體教師可作出建議，以彌補理想與現實的差距。在適當的情況下，可邀請顧問或專家協助決定將來採取甚麼步驟？由誰採取行動？甚麼時候採取行動？怎樣採取行動？顧問或專家亦可為落實發展計劃時所出現的困難提供協助。
8. 文化建構 (culture building) —— 在組織內，行政人員應努力建立全體員工的互信和信心，改善溝通，建立團隊，並共同探索解決問題的技術，在組織的不同層次和組別中促進合作。
9. 回饋和評估 (feedback and evaluation) —— 當學校完成一個自我評估的週期時，行政人員必須檢討自我評估的工作，並向有關人員

作適當的回饋。這會對下一週期的自我評估有所裨益，並可提升其效能，亦能促使學校發展進入一個持續不斷的循環。

學校行政人員可透過以上自我評估的基本步驟，搜集各有關持分者對學校的觀感，邀請全體教師為學校發展提供意見，共同承擔學校的發展責任，使學校不斷自我完善（彭新強，2000；Pang, MacBeath, & McGlynn, 2004）。

學校自我評估計劃

質素保證視學組自 1998 年成立以來，在香港的學校進行了整體視學，發現大多數學校沒有建立自我評估機制，亦沒有在自我評估的過程中發展校本表現指標。為了協助改善香港大部分學校的弱點，筆者於 2000 年在香港中文大學香港教育領導發展中心和優質教育基金的支持下，帶領該中心轄下的學校發展及評估組（School Development and Evaluation Team）展開了名為「學校自我評估和校本表現指標」的計劃，以幫助 20 所中小學推行自我評估，並掌握發展校本表現指標的技能和技術（彭新強，2000）。在往後數年，亦展開了其他學校自我評估計劃（見表三）。這些計劃的目的是幫助學校：（1）在《第七號報告書》的建議下，發展學校本身的校本管理模型；（2）在學校的行政系統建立自我評估機制，促使學校不斷自我完善；（3）協助學校在自我評估中發展供自己使用的一系列校本表現指標。

2000–2006 年，共有 114 所小學和 159 所中學參加了這些計劃。這些計劃使參加的學校在下述幾個方面獲益：（1）通過建立自我評估機制和使用校本表現指標，在學校不斷改進的過程中，建立自我更新策略；（2）通過一系列專門為學校設計的培訓課程，提升學校行政管理者和教師的專業能力、信心和表現；（3）因加強了學校效能和培養了質素文化，藉此提升學生的學校生活質素和學習成效；（4）因為自我評估的報告包含了關於學校更全面、公正、可靠和客觀的資訊，所以學校向家長、學生和各持分者的問責亦都加強。

表三：香港中文大學學校發展及評估組推行的一系列學校發展與評估計劃

年份	計劃年期	計劃名稱	幼稚園數目	小學數目	中學數目	總數
00-02	二年	學校自我評估與校本表現指標(優質教育基金計劃)	—	10	10	20
01-02	一年	學校自我評估及自我更新	—	2	2	4
02-03	一年	天主教香港教區幼稚園「學校自我評估」工作坊	22	—	—	22
02-04	二年	自我評估與學校發展	—	10	10	20
03-04	一年	學校自我評估與組織變革	—	23	27	50
04-05	一年	學校自我評估——整固組織變革	—	10	14	24
04-05	一年	自我評估、校外核實與學校發展	—	25	36	61
04-06	二年	建構學校為學習型組織(優質教育基金計劃)	—	10	10	20
05-06	一年	學校自我評估、校外核實與可持續發展	—	22	38	60
05-06	一年	自我評估及延續學校發展(教與學)	—	2	12	14
總數			22	114	159	295

註：有關各計劃的內容，可參看網頁 <http://www.fed.cuhk.edu.hk/sdet>

這些計劃採取一個「規範—再教育」(normative-re-educative)的策略來啓動參與學校的組織發展。這發展策略是以客為本、由下而上的方法，讓參加的學校營造變革的氣氛、建立追求質素的文化。在這些學校發展計劃中，所有老師都獲鼓勵參與改革，通過確定他們自己的需要，評估學校現在的條件和表現，明確表達對學校發展規劃的期望。這些計劃所組織的活動包括：(1) 在學校的管理層中建立自我評估委員會；(2) 為自我評估委員會的成員提供教師專業培訓；(3) 在學校為全校老師舉辦工作坊，以提升學校自我評估的能力，並為學校的發展作出規劃。

因為改進式的變革是緩慢的、循序漸進的、逐步演化的，若預期學校發展可以透過突變或一蹴即就的方式進行，這是不切實際的想法。然

而，這些計劃可有以下果效：（1）學校培養自我評估和不斷改進的組織學習文化；（2）發展可供其他學校使用的學校自我評估教材套和校本表現指標；（3）出版關於學校如何推行自我評估的刊物，以分享成功和失敗的經驗。

香港學校教育質素保證架構發展的評論

教育統籌局（以下簡稱「教統局」）常任秘書長於 2003 年 5 月 9 日就「促進學校發展與問責架構」(Framework enhancing school development and accountability) 事宜發出信件，要求學校落實來年的香港學校質素保證機制。新機制實為自 2000 年起推行的校本管理的一部分，要求學校貫徹校本管理的精神，藉著評估工作，提供優質教育。學校需要進行校內質素保證過程的學校自我評估；同時，教統局亦會進行校外質素保證機制的視學。

教統局為促進學校的發展與問責，由 2003–2004 學年起，要求學校加強自我評估，並由校外評核核實學校的自我評估。除匯報週年校務計劃書的進度和評估，以及其他基本資料外，學校報告亦須按照「香港學校表現指標」的四個範疇作評估，並提供學校層面的「學校表現評量」資料。「香港學校表現指標」的四個範疇包括：管理與組織、學與教、校風及學生支援、學生表現等。而學校必須匯報的「學校表現評量」所包括的項目如下：

1. 校董會組合
2. 教職員對學校領導的觀感
3. 教師專業發展（包括校長持續專業發展）
4. 教師資歷（包括語文能力要求的資料）
5. 學校在學生學習及支援方面的支出
6. 教師、家長及學生對學與教的意見
7. 學校實際上課日數
8. 八個學習領域的課時

9. 學生閱讀習慣
10. 聯課活動的安排
11. 教師、學生和家長對學校文化的觀感
12. 家長對家校合作的觀感
13. 離校學生出路（包括學生退學情況）
14. 學生對學校的態度
15. 香港學科測驗成績
16. 全港性系統評估
17. 香港中學會考成績
18. 香港高級程度會考成績
19. 學業增值表現
20. 學生參與校際活動的情況
21. 學生參與制服團體和社區服務團體的情況
22. 學生出席率
23. 學生的體格發展

教統局亦會向學校提供通用的學校持分者調查問卷和分析工具。學校須使用通用的調查問卷及工具進行自我評估，向各持分者（家長、教師及學生）收集他們對學校的觀感。

教統局已從 2003–2004 學年起，在香港學校推行校外評核。學校在接受校外評核時，必須就表現指標架構所列的四大範疇內十四個範圍，概述其表現並作出評估。學校又須參考「學校表現評量」、通用學校持分者調查及其他學校層面所得的資料（如「情意及社交表現評估套件」內所收集到的資料），根據實證及數據進行檢討。在「促進學校發展與問責架構」的政策下，學校需要加強自我評估，並由校外評核核實學校的自我評估。

評析香港學校發展及問責架構的發展

在各國的教育體系內，學校的問責制度主要有三種模式：政府問責模式（state accountability model）、市場問責模式（market accountability

model) 和專業問責模式 (professional accountability model) (彭新強, 1997; Carnoy, Elmore, & Siskin, 2003)。

因香港學校主要是公營學校、由公帑支持，政府必須向納稅人交代教育政策的成效，所以教統局必須向學校教育的質素問責。在過往的教育署時期，問責是以督學的形式來施行。自 1997 年《第七號報告書》實施以來，就以質素保證視學來進行。政府問責模式的轉變由以往單打獨鬥的方式轉為總體視學、全面檢視。及至 2003 年推出「促進學校發展與問責架構」，再由總體視學模式轉化為要求學校全面自我評估，再由教統局全面核實。實質上，政府問責模式的監控是逐漸加強，亦變得全面；再加上對學校在各項表現指標的要求，監管程度更是無孔不入。

與此同時，香港學校體系內的市場問責模式亦日漸增強。在香港學校體系內加入市場機制，可算是政策和外在環境使然。政府在學校體系加強市場問責機制的政策包括：在學校派位機制中擴大家長的選校權；將學校的背景和表現資料上網，增加公眾的知情權；扶助優質私校或直接資助學校的增長，藉此引入競爭等。學校的外在環境亦變得十分嚴峻，由於香港適齡學童的人口自 1998 年急遽下跌，學校正面臨裁員及「殺校」的威脅。綜觀來看，市場問責模式對學校的衝擊真是史無前例、一時無兩。

相反，因政府問責模式和市場問責模式的擴展，專業問責模式正漸漸被侵蝕，校長和教師的專業自主被壓抑。在政府問責和市場問責的牽引下，再加上多方教育改革的壓力，校長和教師士氣低落，亦感無奈，不知教育質素保證從何做起。以現況來看，學校問責制度的三腳櫈模型是不平衡的。若香港學校質素保證得不到校長和教師專業的支持和良好的發揮，這些機制的發展是不健康的。

評析學校自我評估與校外核實的關係

筆者在上文探討過，為提升學校組織的適應力和創造力，變革的推行可從內外兩方面著手。E 理論主張變革的管理策略是由上而下和有計劃地施行；相反，O 理論主張變革的目的是發展整體員工的能力，鼓勵員工

從行動中學習，從而提升組織整體的應變能力。此外，上文亦探討過內外質素保證機制的優點和缺點。由上而下、由外而內的外在質素保證機制（質素保證視學）是一項要求學校突變的政策，以革新的方式進行，變革的進程是急速的及激進的，但成效是間歇的和短暫的。相反，由下而上、由內而外的內在質素保證機制（如學校自我評估），則強調學校不斷自我完善，變革的進程是演化的、循序漸進的，但成效是不斷的和持久的（彭新強，2005）。

最近，教統局在「促進學校發展與問責架構」下推出的學校質素保證機制，先要求學校進行指定範疇的自我評估，再由局方的質素保證視學人員以校外評核核實學校的自我評估。學校進行自我評估時須就局方指定的表現指標架構所列的四大範疇內十四個範圍，概述其表現，並以「4—優異」（優點為主）、「3—良好」（優點多於弱點）、「2—尚可」（優點與弱點參半）、「1—欠佳」（弱點為主）作出評估。學校亦必須以「學校表現評量」及通用學校持分者問卷調查所得的資料作為學外核實的準備。校外評核的用意就是核實學校自我評估的準確性和有效性。

筆者在前文中介紹過由香港中文大學為協助學校提升自我評估能力所舉辦的計劃，目的是幫助學校在行政系統內建立自我評估機制，提升全體員工的應變能力，促使學校不斷自我完善。自2000年以來，參加這些計劃的中、小學校有二百七十多所，幾達全港中、小學校四分之一。這些計劃所採取的策略是由下而上、由內而外，是一項內在質素保證的機制。相反，教統局要求學校先進行自我評估再以校外評核核實的策略，是由上而下、由外而內的，是一項外在質素保證的機制。

實質上，在香港學校體系內出現了兩種自我評估的方式：「O 理論式的自我評估機制」和「E 理論式的自我評估機制」。前者是由香港中文大學學校發展及評估組所推動的由下而上、由內而外的自我評估機制，目的是以 O 理論來主張變革，發展整體教師的能力，鼓勵教師從行動中學習，從而提升組織整體的應變能力。這些計劃透過各式活動和工作坊，鼓勵教師從實踐中累積經驗，增強教師的參與和分享，鼓勵共同承擔，將變革的力量集中在建立協作文化上。另一方式的自我評估，

是指由教統局以政策來推行的學校自我評估措施，主要是以 E 理論為基礎，變革策略是由上而下、由外而內和急速地施行的。所以，在整體上，由教統局以政策來推行的學校自我評估或校外核實，皆是外在的學校質素保證機制。

每所學校都希望能達至所預定的目標和提供優質教育予學生，但能否達至目標、能否配合學生所需，學校就要進行自我評估。自我評估的最終目的是要改進學生學習和提高教育質素。學校自我評估是一項機制，透過系統化的資料搜集，讓學校不斷自我檢視各方面的表現，使學校發現自己的強項、弱項、機會和威脅，從而制定來年的發展方案。理想的學校自我評估應是自發和參與式的，全校每一分子都應參與自我評估的工作。學校的每一分子均有權參與一些影響他們的評估和決策。評估本身亦是一個學習的過程，參與者能在評估中學習、成長，協助日後決策的施行。自發式的自我評估更能使全體教師增加滿足感和投入感。公開、公平、公正和民主參與式的自我評估制度，更能發揮校長和教師的專業自主精神，亦更能發展學校整體的應變能力及提高評估的質素。

可惜事與願違，教統局在學校所推行的自我評估是指令式的、強制性的、監察式的。學校須進行自我評估，主要是基於教統局由上而下的要求，並不是學校發現自己有這內部的需要。自我評估的範疇是教統局所指定的，學校的自主空間不多。學校自我評估得不到前段所說的理想和效果，因為學校自我評估的結果必須由質素保證視學人員核實才算完事。

現行學校自我評估由校外評核核實的政策，增加了學校不少工作量和壓力。因為這政策是指令式的、強制性的、具監察性的措施，背後的理念實是對教育專業的懷疑。筆者建議學校自我評估與校外評核的關係應該脫鉤，兩者應是分離、獨立的措施，不應是相連的政策，不應是由一方核實另一方。筆者建議教統局在推行「促進學校發展與問責架構」時，在學校自我評估的措施中應擔當鼓勵和支援的角色。學校進行自我評估時，當中的機制、形式、資料蒐集方式、報告內容和表現指標範疇等，都應是全開放的，不應具指定的範疇。局方應以校外評核檢視學校各範疇的質素及作出學校發展建議，而不應以校外評核來核實自我評估

的結果，因為這措施帶有「秋後算帳」的意味，亦顯示局方不信任學校的專業表現。

評析學校表現指標工具的功能

為配合教統局在 2003–2004 學年起所推行「促進學校發展與問責」的新架構，並指定學校在自我評估及校外核實中提交相關資料，該局質素保證分部（Quality Assurance Division）為學校質素保證運動制定了各式各樣的工具，當中包括：

1. 「香港學校表現指標」體系（school performance indicators），當中包括管理與組織、學與教、校風及學生支援、學生表現四個範疇；
2. 「學校表現評量」（key performance measures）的學校層面資料範圍；
3. 由家長、教師及學生回應他們對學校的觀感的持分者調查問卷（stakeholders questionnaires）；
4. 專注學生表現的「情意及社交表現評估套件」（affective and social outcomes）。

這些工具當然自有其作用和功能，惟當用上這些工具時，用家並未留意到這些工具本身存在著的限制。若用家不適當或過分依賴表現指標的使用，這會產生不少副作用和後遺症。

在質素保證機制中，利用表現指標來監控教育的輸入、過程或輸出的資料和數據時，表現指標的功能時有以下的限制（彭新強，2000）：

1. 很多表現指標的制定是缺乏教育理論的支持；
2. 表現指標的量度，並不一定能有效達到所需的要求；
3. 表現指標會將教育中的差異現象和問題隱藏起來；
4. 表現指標的量度存在著以偏概全的危險；
5. 表現指標不能反映教育現象的因果關係；
6. 表現指標不能預測學校的發展趨勢，準確性很弱；

7. 表現指標不能觸及學校深層的價值觀和文化；
8. 每人對表現指標所量度的「效能」和「教育質素」都有不同的定義；
9. 部分員工會在意見調查中提供不實資料，保護自己，誤導評核結果；
10. 學校力求在某些表現達到指標，使視學報告完美，形成顧此失彼。

所以在質素保證機制中使用表現指標時，用家必須留意其限制及作出相應的補救措施：

1. 在制定表現指標時，應先作嚴謹的文獻翻查工作；
2. 學校在行政決策時，應有抽象的思維，找出因素間的複雜關係；
3. 不應只停留在宏觀層面，應顧及個別學生的表現，追蹤其成長過程；
4. 在證實學校的表現時，應從多方面的資料和數據互相引證（triangulation）；
5. 表現指標對短期性的規劃作用較大，但對中、長期性的規劃則有較大限制；
6. 應了解到現實環境十分複雜，而預測工作通常是在理論層面上將複雜的因素簡化；
7. 在分析表現結果時，學校應讓全體教師一起參與；
8. 校內人員應互相交流對教育的理念和觀點，竭力尋求共識，爭取認同；
9. 表現指標應發揮其發展性評估的功能而多於總結性評估的目的；
10. 應只視學校自我評估的結果為學校發展的一些客觀參考。

自 2003–2004 學年教統局實施「促進學校發展與問責架構」後，質素保證分部要求全港學校加強自我評估及廣泛推行校外評核，學校不適當且過分地依賴表現指標的後遺症陸續出現。教統局應向用家清楚註明及提點這些弱點，這樣當學校使用這些表現指標時，才能更有效和適當地發揮表現指標的應有功能。

總的來說，教統局於 2003–2004 年度實施「促進學校發展與問責架構」，促使全港學校施行自我評估，並於未來四年在每所學校全面核實。政府問責模式變得更為強大，政府對學校的監管更為全面及無孔不入；

加上學校市場問責模式一時無兩的勢頭，學校專業問責模式正被侵蝕、壓抑而趨於式微。正因如此，筆者建議如下：

1. 學校自我評估應以 O 理論來施行，應是一項由下而上、由內而外的政策。
2. 教統局應以規範化、再培訓的策略來促使學校施行自我評估，並不應以強制方式來施壓，更不應以校外評估核實自我評估的結果。
3. 在教育質素保證架構內使用表現指標必須留意其弱點及限制，教統局有需要提醒學校使用表現指標時的技巧和態度。

總 結

筆者在這文章內，首先介紹了組織變革的 O 理論和 E 理論，認為這些變革的理論可供教統局在落實香港學校教育質素保證的政策時參考；亦回顧了香港學校教育質素保證政策的早期發展，指出《第七號報告書》所推薦的兩種保證策略並不像我們預期般有效。筆者遂探討甚麼是學校自我評估，詳細介紹學校自我評估的基本步驟，讓校長和教師掌握透過自我評估管理學校發展的技巧。文章亦介紹香港中文大學學校發展及評估組推行的一系列學校發展計劃，這些計劃的目的是幫助學校發展潛能，促使學校不斷自我完善，並有效迎接外在環境變遷和教育改革帶來的挑戰。最後筆者評析了教統局最近推出的「促進學校發展與問責架構」的政策，指出學校問責制度三腳橈模型的發展並不平衡，建議政府在加強學校對政府和市場的問題的同時，亦應支援學校專業問責的發展。此外，學校自我評估與校外核實的關係應該脫鉤，校外評估只應用來檢視學校教育質素，不應用來核實學校自我評估的結果。

參考文獻

張兆芹、彭新強（2005）。《學校發展的要素和策略分析》（學校教育改革系列之 22）。香港：香港中文大學教育學院、香港教育研究所。

- 彭新強 (1997)。〈香港學校的管理改革：問責制度的重整〉。《教育學報》，第 25 卷第 1 期，頁 25–44。
- 彭新強 (1998)。〈香港教育改革新趨向〉。《上海高教研究》，第 2 期，頁 33–36。
- 彭新強 (2000)。〈表現指標與質素保證〉。《教育學報》，第 28 卷第 2 期，頁 137–155。
- 彭新強 (2001)。〈香港學校管理體制改革新趨勢〉。載梁成安 (編)，《「澳門教育如何邁進新紀元」教育研討會論文集》(頁 171–186)。澳門：澳門大學教育學院，澳門教育暨青年局。
- 彭新強 (2003)。〈香港學校質素保證機制的發展〉。《教學與管理》，第 10 期，頁 11–15。
- 彭新強 (2005)。《學校自我評估與組織變革》(學校教育改革系列之 21)。香港：香港中文大學教育學院、香港教育研究所。
- 彭新強、林怡禮 (2000)。《學校如何面對教育制度改革方案的挑戰？》(教育政策研討系列之 35)。香港：香港中文大學教育學院、香港教育研究所。
- Beer, M., & Nohria, N. (2000). Resolving the tension between theories E and O of change. In M. Beer & N. Nohria (Eds.), *Breaking the code of change* (pp. 1–34). Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Carnoy, M., Elmore, R., & Siskin, L. S. (Eds.). (2003). *The new accountability: High schools and high-stakes testing*. New York: RoutledgeFalmer.
- Cuttance, P. F. (1994). Monitoring educational quality through performance indicators for school practice. *School Effectiveness and School Improvement*, 5(2), 101–126.
- Education and Manpower Bureau. (2002). *Education statistics*. Hong Kong: Printing Department.
- Gamage, D. T., & Pang, N. S. K. (2003). *Leadership and management in education: Developing essential skills and competencies*. Hong Kong: The Chinese University Press.
- MacBeath, J., Jakobsen, L., Meuret, D., & Schratz, M. (2000). *Self-evaluation in European schools: A story of change*. London; New York: Routledge/Falmer.
- Ministry of Education. (1984). *School self-evaluation*. Victoria, Australia: Ministry of Education.

- Pang, N. S. K. (2003). Initiating organizational change through school self-evaluation. *International Journal of Knowledge, Culture and Change Management*, 3, 245–256.
- Pang, N. S. K., & Cheung, M. (2004). The learning capacity of primary schools in Hong Kong. In J. C. K. Lee, L. N. K. Lo, & A. Walker (Eds.), *Partnership and change: Toward school development* (pp. 269–294). Hong Kong: Hong Kong Institute of Educational Research; The Chinese University Press.
- Pang, N. S. K., MacBeath, J., & McGlynn, A. (2004). *Self-evaluation and school development* (School Education Reform Series No. 19). Hong Kong: Faculty of Education and Hong Kong Institute of Educational Research, The Chinese University of Hong Kong.
- Scottish Office. (2002). *How good is our school? Self-evaluation using performance indicators*. Edinburgh: The Scottish Office of Education and Industry Department.

Review on the Development of the Quality Assurance Framework for Hong Kong Schools

Nicholas Sun-Keung PANG

Abstract

The Education Commission Report No. 7 recommended that Hong Kong schools should adopt a two-pronged approach, which includes an internal quality assurance mechanism and an external quality assurance mechanism, to assure the quality of school education. This article attempts to review the development of such an approach since 1997 and to compare the effectiveness of the two mechanisms as well as their strengths and weaknesses. The author then introduces the concept of school self-evaluation and its basic steps of implementation. There are also delineations of the school improvement projects organized by the School Development and Evaluation Team of The Chinese University of Hong Kong, including their aims, strategies and deliverables. In the final session, the author reviews the recent development of the School Development and Accountability Framework in Hong Kong, in which three areas of interest are reviewed and suggestions for further development are made.