

從教育財政學角度看 《七號報告書》建議的 學校撥款新制度

陳玉楷

教育統籌委員會（下稱教統會）第七號報告書《優質學校教育》（下稱《報告書》），建議提高學校教育質素的方法甚多，爭議的地方不少。相信具爭議性的項目，一時難行。唯獨其中推介的「學校管理新措施」，因已積聚數年的經驗，有軌跡可循，料教統會會大力推廣，影響也會較大。本文試從教育財政學的角度，基於校本管理精神，就一些實踐經驗，評論《報告書》所倡的學校撥款新制度。

代課教師津貼

《報告書》建議學校可彈性處理編制內不超過 5% 的教席空缺，把原有聘請代課教師的款項抽調作其他教育用途。以一學年計，5% 的教席薪津款額，相等於 90–100 萬，學校若能多了這筆「巨款」，肯定可以大加發揮和發展。然而，這安排的行政成本也不少：第一，要取得校董會、

家長、教師的同意；第二，如果出缺在學期中出現，需調動校內其他教師擔任出缺者的教學及其他行政任務，就須重新編配課節和時間表，行政成本更重。如果學校行政人員怕麻煩，不作安排，便不能實行。另外，最值得詬病的方面，是它的激勵作用屬負面的和消極性的，多於正面的和積極性的。理由是：只容許學校有教席出缺時才有機會和權利享用，若果學校沒有教席出缺，便沒有機會。這樣來看，這個措施在鼓勵甚麼？如果學校想享用這措施所帶來的「好處」，那便得設法幫助教師取假多於 14 天或增加教師的流動性不可了。說話可能誇張了些，但道理卻是淺易明白。

就這項安排，筆者有如下的建議。第一，根據研究顯示，教育的「周邊生產函數」（Frontier Production Functions），教師輸入的部分，5% 的差異，對於教學質素的影響，是很難衡量的（Levin, 1996）。因此，應容許在校董會及教師的同意下，學校可自由地安排不多於教員編制的 5% 的教師的進修活動，讓教師全職帶薪進修與工作有關的訓練課程。眾所周知，教學工作日益複雜，對教師的技能要求日益提高，但教師的進修機會有限，條件亦差。若教師取得共識，每人也有進修的均等機會（如何遴選進修者，可從長計議），學成後對學校、學生有所貢獻，我想會獲得教師的支持，家長學生也不會反對。當然，獲得進修機會的教師，對服務的學校也須作出一定的承諾：所學必為學校所需，學成後須為學校服務若干年，此為享用權利後之必然義務也。¹

第二，代課教師津貼（至少大部分），必須用於教師培訓之上，不能挪移他用；同時，增加了工作的教師，可以獲得津貼。因為若有職位出缺，不請代課教師的話，原任者的工作，或多或少要由留任者分擔，留任教師不覺得有好處，產生怨懣是自然之事。若多加之工作會帶來額外利益，不滿之情自會減少。

筆者認為，上述建議是提高教師生產力的一個兩全其美的辦法，政府的支出也無需增加多少。

行政津貼、學校及班級津貼

教統會建議把行政津貼、學校及班級津貼合併為「整筆津貼」，讓學校靈活使用。盈餘款額卻不可超逾相等於學校四個月的整筆津貼撥款；用途也須在學校發展計劃中公開，以防濫用（《報告書》5.7 段）。

新安排的優點，是容許移用盈餘，貼補不足，不致浪費。以一間標準中學計算（30 班），行政津貼每年約為 275 萬，班級津貼約為 58 萬。實際的開支情況，班級津貼多數不敷所用；至於行政津貼，多數有所盈餘。因為盈餘只可限於相等於四個月的款額，很多學校避免給政府扣回，往往用盡辦法花掉之。這正是 Drucker（1989）所說預算撥款的一大弊端。若兩者合併為整筆津貼，運用的靈活性就大了，也合乎實際需要，肯定對

學校有利而無害。至於學校因此得益多少，就要看學校領導人的進取心了。筆者願以所屬學校的做法為例，說明一下。

筆者的學校三年前參加了「學校管理新措施」，因此可享有上述兩筆津貼合併運用的方便。學校因聘用兼職工友，代替部分長約工友，每月可從行政津貼省下 5 萬多元，用以購置非標準的設備，包括：安裝電腦網絡及器材、健身器材、視聽器材、圖書及改善校舍設施等，直接或間接地提高了教育質素。

當然，要在「合併津貼」取得益處，行政人員必須花較多心思和時間成本，例如，以兼職工友代替部分數目的長期工友職位，事先就要清楚掌握全校所需工友的人力資源，然後逐項安排，務必人盡其時。此外，兼職工友的流動性較大，花在挑選聘用的時間也較多，但掌握了規律後，也不會是太大的負擔。

對於教統會因為擔心經費被濫用，因而建議盈餘款額限於四個月的整筆撥款，筆者不敢苟同。第一，如在學校發展計劃中公開用途，已利用公眾壓力，制衡「濫用」，還怕什麼！把上限規定，只限制了學校有更大的發展鴻圖。例如，學校想建設語言實驗室、游泳池、運動場等，這些動輒也需一百幾十萬元的，在限制盈餘上限的制度下就不可能實現了，這就局限了學校進一步的發展。從理論上來說，是違反了「校本管理」

的自主精神。David (1983) 在檢討各個校本改善計劃的成敗時，就呼籲必須消除運用撥款的限制；紐約市的校本改善計劃，也為舊有的規條所限，不易進行；Bailey (1983) 認為第一線的工作者，對資源運用是否適當，最有發言權；Lawler (1986) 指出，高度參與工作的管理，需要授權工作人員四類資源，其中一項就是運用資源的權力；Firestone (1994) 也指出，校本管理需要自由度和彈性。或者，教統會鑑於目前大部分學校尚未參與「學校管理新措施」，未有運用「整筆津貼」的認識和經驗，擔心「一放即亂」，因而在最初推行階段，設立上限，縱使亂子出現，也不至於有不可收拾的局面。筆者建議應採取 Picus (1993) 的提議：運用靈活手法處理，對一些已有經驗，表現優異的學校，解除種種束縛學校的規條，使其有更大的機會和空間實踐某些發展計劃。規條不獨限於財政運用，也包括其他方面，例如校舍空間用途的改變（改建），在符合安全條例下，應接受申請（例子：現時學校縱使自行籌資，申請興建語言實驗室，如不獲教育署輔導視學處家政科督學批准，也不能把部分家政室的空間，改建為語言實驗室）。幾十年前訂下的規條，應隨著時代改變而調整。否則，只有財政政策轉變，也不能發揮到最大的效用。

科目津貼

教統會建議允許學校將目前分門別類、不能調撥使用的科目津貼，合併使用，增加學校的彈

性和自主；同時又要教育署制定指引，避免有些學校在某些科目投入過多資源，而影響其他科目的質素（《報告書》5.9 段）。明顯地，這個措施的立意與精神，與「整筆津貼」的安排相同，是既有進步性，又有保守性的妥協。制定指引，相信是針對現實——對學校作出正確判斷運用資源的能力有所保留的一種保險措施，但這樣一來，就大大打擊了學校進行策略性改善計劃的意願了。「學校管理新措施」，容許學校自訂工作計劃書，只要得到校董會、教師及家長會等同意便可。學校有權「把經費放在最優先的項目上」，集中資源，針對成果。例如學校欲開展普通話課程，在開設之初，如想效果良好，便需投入較多的資源，用以購置音響器材、錄音帶、參考書籍，甚至於課後聘請普通話導師，加強對同學的訓練。如教育署制定指引，把這科的津貼額弄到與其他科目相差不大，對於這科的起步發展，甚為不利。所以，筆者建議，亦如處理「整筆津貼」限額的手法相同——容許表現優異的學校，有較大的自主權。其次，尚可通過申請，准許靈活調撥科目津貼，幫助學校發展計劃。同時，教育署亦須經常配合時代的需要，檢討課程；容許學校有較大自主權決定課程：引入新的，取消舊有的、過時的，例如打字、工藝設計與電腦、普通話的興替。（就算不取消工藝設計科，如能把工藝室部分空間，改建成語言實驗室，更能滿足強化語言訓練的時代需要。）在有限的「時間表」教學空間，舊的不去，新的絕難引入；加上教育

署種種限制，學校想更新課程，也難以實施。提高學校教育質素，這是必須配合的措施。

學校的傢俬及用具津貼

教統會建議由學校按需要申請，包括已實施「學校管理新措施」的學校，原因是現時有關傢俬及用具平均津貼的計算方法，不夠公平，未能切合學校的實際需要（《報告書》5.10 段）。回復老辦法，不獨違反「校本管理」整筆撥款、靈活使用的原則，而且行政成本重，分配撥款透明度不高，同時也是另一個「不公平」。管理得法的學校，校具較為耐用，需要申請也因而較少，這豈非獎勵劣質管理！其實，教育署應用一套「折舊率」算式²，按學校校齡，逐年撥款，由學校自行運用購置所需校具，既公平，又省卻大量的申請、批准的行政成本，更可鼓勵學校珍惜校具（節餘所得，容許購置非標準校具），加強優質管理意識。

特定用途的認可收費

教統會建議，學校可收取特定用途的費用，但須徵得大部分家長同意，闡明作何種用途；如超過教育署上限（每名中學生每年收費不超過 200 元，小學生則不超過 150 元），學校還得教育署批准，方可向學生收費；對經濟有困難的家長，應豁免收費。這項措施目的在增加學校可運用的經費，使一些有意義的活動可以推行，例如

聘請舞蹈、樂器訓練導師，教授同學在學校課程內難以學得的專門技巧，或利用這額外的經費，購置大量圖書和視聽器材，提高教學質素。一間標準中學，學生約有 1,160 名，每名交 200 元，每年就有 232,000 元，即使 10% 家長豁免，也可有 208,800 元可供額外使用，是一筆非常可觀、好使好用的經費，甚受學校歡迎。不過，要求理想的公平效果，筆者還得建議，政府應補貼學校因豁免家長所欠之數額，做到每校基本相同。不難想像，地處香港中西區或九龍塘區的歷史名校，與屯門元朗區的新區學校，兩者的家長家境大不相同，若政府沒有補貼，會造成「貧者越貧，富者越富」的現象，政府若有所補貼，肯定會公平些。

結語

教統會只限於學校本位這個層次作出建議，沒有具體談及整體教育經費問題（如 2.8% GNP 夠不夠），也沒有觸及佔了教育經費 90% 的教師薪酬問題，由此可以推論結果：優質教育可提升多少？

《報告書》建議的新撥款制度，沒有為學校加添資源，只是推廣學校管理新措施（其中「校具」更走回頭路），為學校提供了有限的機會：付出額外的行政成本以換取資源運用的靈活性。進取的學校，可能獲得多少益處。可惜，《報告書》沒有建議一套機制和提供足夠的誘因，去「保證」所有學校都可以獲得好處，從而提升教育質

素。也由於對學校信心不足，因而設定限制或指引，未能充分貫徹校本管理的精神。筆者建議，對一些有「學校管理新措施」的經驗而表現優異（或記錄良好）的學校，可給予更大的彈性，使其有機會與空間進一步發揮。同時，要全面推行學校管理新措施計劃，發揮校本管理精神，教育署必須全面檢討目前所設的規條，更改不能相配合的。否則，「新措施」這個新生事物，只會在舊有的框框中空唱陳腔濫調，得不到適當的土壤而白白枯死。

註 釋

1. 筆者認為教育當局應該撥出更多資源，供教師不斷發展。
2. 「折舊率」的概念，乃與沙田循道衛理中學劉賀強校長討論所得。

參考文獻

- Bailey, G. W. (1983). Focusing local resources on school improvement. In A. R. Odden & L. D. Webb (Eds.), *School finance and school improvement: Linkages for the 1980s* (pp. 91–108) Cambridge, MA: Ballinger.
- David, J. L. (1983). School improvement and programs for special populations: Finance and governance linkage. In A. R. Odden & L. D. Webb (Eds.), *School finance and school improvement: Linkages for the 1980s* (pp. 109–125). Cambridge, MA: Ballinger.

- Drucker, P. F. (1989). Why service institutes do not perform. In C. Riches & C. Morgan (Eds.), *Human resource management in education*. Milton Keynes; Philadelphia, PA: Open University Press.
- Firestone, W. A. (1994). Redesigning teacher salary systems: For educational reform. *American Educational Research Journal*, 31(3), 549–574.
- Levin, H. M. (1996). Raising educational productivity. In M. Carnoy (Ed.), *International encyclopedia of economics of education* (2nd ed., pp. 283–291), California, US: Stanford University.
- Mohrman, A. M., Jr., Mohrman, S. A., & Odden, A. R. (1996). Aligning teacher compensation with system school reform: Skill-based pay and group-based performance rewards. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 18(1), 51–71.
- Picus, L. O. (1993). Using incentives to promote school improvement. In A. R. Odden (Ed.), *Rethinking school finance: An agenda for the 1990s* (pp. 166–200). San Francisco, CA: Jossey-Bass.