

教育質素及其有關政策的 協調性

「教育質素」是目前國際教育界關心的熱門課題（OECD, 1989; Ribbins & Burrige, 1994; Arcaro, 1995; Winch, 1996）。探討這個課題的取向、提出的研究問題和採用的研究方法可說是五花八門。OECD（1989）嘗試從四個問題去處理這個課題：

- 探究哪一個層次的教育質素？是微觀（學生、課室、學校）的還是宏觀（制度、國際）的層次？
- 如何設計課程目的（goal）和教學目標（objective）的抽象程度，使它們不至流於支離破碎，同時又可以作為評估的標準？
- 哪些質素？我們關心非智力質素嗎？
- 質素和公平：我們關心哪些人的質素？

OECD（1989）從課程設計實施和評估、教師角色、學校組織和資源這幾個主要範疇去探討個別學校和學校制度的質素問題。

Ribbins & Burrige (1994) 則從質素的意義和脈絡、學校和質素、公平和質素、質素的設計、質素的報告、為實現質素所需的工作、質素的個案等對改善教育質素作出探討。

Winch (1996) 則從質素控制與保證、教育的概念、教育的目的、整體課程設計、教育水準的保障、教育的增值、滿足教育消費者的需要、公平、質素和多元化等多個角度去處理質素和教育的關係。

王文科 (1997) 提出整體性、承續性、可行性、人本性、目的性作為評析台灣〈行政院教育改革總諮議報告書〉的主要基準。該報告書的主題亦是和教育質素的改革有關。

由以上可見，「教育質素」是一個相當複雜的課題，要回應《教育統籌委員會第七號報告書》自然也不是一件簡單的事。限於篇幅，本文只就下列課題作出初步探討：

1. 《報告書》有沒有評估各項促進教育質素的政策或措施的有效性和協調性，和教育統籌委員會在進行上述評估所應扮演的角色；
2. 同時評估影響教育質素不同層次因素的重要性；
3. 教育質素與強迫普及教育、課程設計和發展的關係；

4. 教育質素指標制訂的原則和指標多元化的可行性；
5. 提高教育質素的整體策略在小學實施的必要性；
6. 資源與質素的關係。

1. 《報告書》有沒有評估各項促進教育質素的政策或措施的有效性和協調性，和教育統籌委員會在進行上述評估所應扮演的角色

王文科（1997）提出：「任何時空的教育活動，必然會有教育問題的產生，同時亦具有若干成效。成效固須設法維持，問題則有待解決，以求平衡。但在問題解決之前，若未經分析，以探尋可行策略，即使解決了某些問題，難免又導致另類新的、待處理的課題出現。……因此在進行教育改革之前，對教育成效與問題的分析，便顯得格外重要，以作為參考，充分掌握整體性與承續性的基準」

由上述的分析可見，在提出任何實際和有效的改善教育質素的政策或和機制之前，我們首先要弄清的是，自七十年代本港實施小學及九年普及教育以來，教育當局有沒有實施改善學校教育質素的政策和措施？有沒有設立監察學校教育質素的機制？這些機制採取了哪些方法以評估上述政策或措施的有效性和協調的程度？這些政策或措施是互相促進、互不相關，還是互相抵消？

《教統會第七號報告書》（下文簡稱《報告書》）有沒有在通盤考慮上述問題後，才提出有關改善本港學校教育質素的建議？

七十年代初期，本港在剛完成實施小學普及教育和計劃實施九年強迫教育期間，政府其實便已開始進行一些改善教育質素的措施，課程和教學方面有教育電視、活動教學、輔導教學、以學校為本的課程設計計劃、課程統整、課程剪裁、通達學習、TOC、愉快學習……。教師教育方面有小學文憑教師學位化、在職教師複修計劃、……行政方面有 SMI、SAMS……，輔導方面有學校本位輔導方式……，資源分配方面有直接資助計劃。

就可見的資料來判斷，沒有跡象顯示教育當局在提出如何提高學校教育質素前，有：

第一，全面檢討上述各項政策或措施對促進學生學習的有效程度；

第二，發揮統籌的作用，檢討上述各項政策或措施的協調程度。

例子之一是上述各項與課程教學有關的改善教育質素的措施。政府在推出每項新措施時，例如是 TOC 的改革，並沒有回顧以往措施的有效程度，在研究的基礎上分析目前課程教學的問題，並指出此項措施試圖解決的問題；亦沒有探討 TOC 和其它各項課程改革例如活動教學、輔導教

學、課程統整、課程剪裁、通達學習、愉快學習……等的關係，彼此是互相促進、互不相關，還是互相抵消。加上缺乏適當的試行和實施方案，因此 TOC 便面臨目前的困境。

TOC 和上述教師教育、行政和資源各項，是現行改善教育質素的政策和措施。在可見的資料看來，沒有跡象顯示教育當局有全面檢討上述各項政策或措施的有效程度，或發揮統籌的作用，檢討上述各項政策或措施的協調程度。《報告書》8.9 段提出：「隨著校本管理的發展，教育署如何進一步發揮支援、監察及統籌的作用，將是改革的關鍵。」隨著，教統會就教育署在統籌培訓課程和改革措施提出一些建議，可惜，這些建議在其後的「實施優質學校教育的時間表」中並沒有出現。——說了等如沒說！

教統會屬下的教育水準工作小組曾於 1994 年發表《學校教育質素》報告書。此報告書除了說明各階段教育的保證質素程序，又從下列兩方面，即投入資源的標準及成果的水準，和監察學校教育過程的質素去分析學校教育的水準和質素。上述的說明和分析佔了該報告書的主要篇章。最後小組提出一套保證質素的綜合策略。可惜《報告書》卻把上述的分析和說明完全取消了，亦沒有提出取消的原因，實在令人費解。

1982 年發表的國際顧問團報告書提出，「教育發展的情況並不差，但教育的擴展以及政策上

所增加的承擔，似未能在教育界建立起一種所謂合作企業精神。反之，教育界人士多有楚河漢界之分，不論學校與教育署之間，各行政部門之間或部門內部之間，又或政務人員與部門人員之間，都普遍有這種態度。」其後顧問團建議成立教育統籌委員會，便希望從結構上解決上述問題。

從上文的分析可見，《報告書》所提出來的改善學校教育質素的建議，實在難以使人信服是具有現實的、發展的和相互協調的基礎。教育當局的表現，亦辜負了國際顧問團對成立教統會的期望。

2. 同時評估影響教育質素不同層次因素的重要性

根據 Wang, Haertel & Walberg (1993) 的研究中，影響學生學習（即教育質素）的因素有六個層次：家庭及社區、政府政策、課程、學校、課室教學和學生。我們或者可以把這些因素分類成爲社會、教育政策、學校、教師和學生。很多社會因素受教育界或教育制度所能影響和改變的不多，學生是我們服務的對象；因此本文只集中討論教育制度（包括制定、諮詢和執行政策的質素）、學校（包括管理和財政）和個人（各層次包括教育及人力統籌司、……校長和教師的個人質素）三個層次的因素與教育質素的關係。三個層次的質素都很重要，特別是第一個層次，即制

度的因素影響的範圍較大，在探討教育質素時實在不可忽略。

Arcaro (1995) 指出在近三十年來，美國實施了近三百個教育改革方案，可惜成效甚微。他認為原因是這些改革方案都只觸及教育制度中的某一部分。他認為只有當社會人士理解到要改革整個教育制度，特別是教育的基層建設 (infrastructure)，教育才可能有實質的改進。

《報告書》大部分的章節集中在學校這一個層次。教統會也了解這種情況，在《報告書》中指出：「質素涉及的問題極為廣泛和複雜，因此，教統會不會在這一份報告書中處理全部問題，會把焦點集中在以學校為本位這個層次的教育體系改革。與教育質素相關的其他重要課題，如考試制度、課程發展及教師培訓等，本報告會整體論及，但教統會不會在現階段針對這些個別事項提出詳細的建議。」(1.8 至 1.9 段)。在《報告書》提到「實施優質學校教育的時間表」時，具體體現了上述的原則。

俗語有云：「上樑不正下樑歪」。目前，把改善教育質素的責任只著重放在學校這一層次，其效果是成疑的。1994 年教育水準工作小組發表的《學校教育質素》報告書曾對教育委員會、課程發展處和輔導視學處，特別是後者的工作作出了較深入的分析 and 建議；可惜到了《報告書》時，這些較深入的分析 and 建議被淺化了不少，部分甚

至是不知所蹤。《報告書》8.7至8.9段有提到教育署的改革，可惜這些改革亦不見於其後的「實施優質學校教育的時間表」內。

最後，教育統籌委員會和教育及人力統籌科的工作與優質教育的關係，也是值得檢討的。《報告書》只是重提這二組織的職權範圍；自我反省是較困難的，何不拿出來給公眾和專業界去作出檢討。眾所周知，要作出客觀而公正的檢討，充分的資訊是必要的條件。

由上述的分析可見，《報告書》缺乏對不同層次的因素，特別是制度層次的因素和教育質素的關係作出分析和建議。

3. 教育質素與強迫普及教育、課程設計和發展的關係

討論教育質素的文獻大多談到課程設計和發展（OECD, 1989; Ashworth & Harvey, 1994; Winch, 1996）。OECD（1989）更認為怎樣定義、設計、實施和評估課程，是影響教育質素最關鍵的因素；而課程設計和發展又與普及教育的實施有著不可分割的關係（黃顯華，1997）。

普及教育實施後，下列兩個問題是需要急待解決的：第一是學生各方面的個別差異，第二是教師的教學和學生的學習動機，如何由考試主導，還原為本來是學習主導的情況。本港教育質

素和普及學校教育制度的實施有著非常密切的關係，教育制度的各方面，無論是整體的課程設計、教師教育；還是個人層次的教師對課程和教學的觀感和認知，都未能由篩選課程的性質，改變成爲具備普及課程的性質（黃顯華，1997）。由可見的資料來判斷，《報告書》並沒有照顧到強迫教育實施後對教育質素的影響。

課程包括多個課程要素，這些要素涉及課程目的與教學目標、學習與課程的組織、學習內容和活動、學習進度、學習手段、學習空間、班級結構、學生之間和師生之間的合作性、評估的作用、評估與目標之間的關係、……都是強迫教育制度引入後要處理的問題（黃顯華，1997）。

在篩選教育制度下，課程目的只重知識的吸收和回憶；到實施普及教育後，課程目的應該是多元化，目的的性質應包括情意、技能和高層次的認知（例如理解、分析、綜合、應用能力）各方面。

課程的組織原則方面，篩選教育時是以學科的結構爲課程組織的原則；普及教育則應以學習者特性、社會變化和需要及學科專家的意見（不以培養學生成爲本科專家爲原則）爲設計基礎，課程組織以綜合爲原則。整體設計、分科設計和組合課程相配合。

學習內容和活動方面，篩選教育主要是爲學生下一階段（例如小學爲中學，中學爲大學）的

學習而設計；學習內容和活動忽視照顧學習者個別性向的差異。對學生而言，並不明瞭學習的意義。普及教育實施後，學習應為本階段的學習目的（例如九年免費強迫教育）而設計；內容應嘗試照顧學習者學習性向的差異；對學生而言，應屬於有意義的學習。

學習進度方面，篩選教育忽視照顧學習者個別學習速度的差異；反之，普及教育應嘗試照顧學習者個別學習速度的差異，方法之一是實施通達學習法。

學習手段方面，前者以教科書為主要教學工具；後者除教科書外，嘗試運用現代科技和社會資源。

學習空間方面，前者以課室為主；後者則除了應用課室外，更會把學生的學習引領到課室以外；並重視課室環境、氣氛和校園文化對學習的影響。

班級結構方面，篩選教育以年齡為分級標準；普及教育則應採用分科，以學生程度分級，例如某一學生因程度關係需分別學習中二之中文，中一之英文，中三之數學。

學習過程方面，篩選教育的課程設計、評估方法和教師並不重視學生學習的主動性，卻重視鼓勵學生間的競爭性；在普及教育下的上述各方

面，應該重視學生學習的主動性；亦應平衡合作性和競爭性在學習過程中的作用。

學習評估方面，篩選教育採用常模參照測試（重視學生間的比較）以便淘汰部分學生，同時重視採用總結性測試（作用在評審某一階段學生學習的成果，作為排列名次，升留班或編班之用）；普及教育應重視採用標準參照測試（重視學生成績能達到某一標準），除總結性測試外，亦採用形成性測試（作用在診斷學生學習成果，如有不足，協助他們重新學習，以資補救）。

對個別差異的處理方面，篩選教育以「富者愈富，貧者愈貧」為原則；普及教育制度則應實施積極性分歧待遇（例如為第五組別學生增加教學資源）。

所有對上述要素的安排，無論是整體設計層次，例如課程發展處、學校、還是教師個人的課程設計與教學過程的層次，都要從解決上述個別差異和學習動機出發。其實，對上述各個課題的正確而全面的處理，大部分回應了 OECD（1989）提出的有關處理學校教育質素的多個問題：目的和目標、什麼質素？和為誰的質素？

由本港九年免費強迫教育研究的結果可見，本港的教育工作者，無論是課程設計者、還是課程使用者，對於本港普及強迫教育的文件課程設計，除了課程目的之外，均不視為屬於具有普及

的性質。與文件課程比較，教育工作者對本港學校課程內實際的教學設計和教學過程的判斷，與普及課程應有的性質相距甚遠。課程設計者對文件課程的判斷屬較普及的性質，課程使用者則認為屬於篩選性質。導致此項研究結果的原因可能是課程設計屬於某一類人，實施的卻是另一類人，兩類人士對文件課程的判斷存在差距（黃顯華，1996）。

《報告書》2.16 段提出「建立學校教育文化，應包括一些必要的環節」，除了一些涉及人事、財政、行政、經費、獎懲、考試等環節外，其中首三項涉及教育質素的內涵：

- 具備明確的、得到大多數人認同的學校教育目標；
- 可量度的教育質素指標；
- 這些指標除了可供學校作為工作計劃之外，可作為工作計劃和校外評估的依據。

上述三項是課程設計多項要素的一部分，而且只是「目標」和「評估」兩部分。即 TTRA 的原形。在 TTRA 改為 TOC 後，教育當局已由只著重目標和評估改為著重課程的整體設計，是一項進步；可惜《報告書》又回復到只重目標和評估的舊路。

由以上可見，探討教育質素實質上是探討課程設計和發展的問題。可惜，《報告書》8.9 段一方面提出要統籌改革措施，指出：「近年來教育署推出多項改革建議，大部分學校都疲於應付，而教育署在擔當監察和支援的角色方面，亦呈百上加斤。教育署因此急切需要檢討現行的管理結構和運作，以及更有效地統籌近年推出的改革建議，達致優質教育的目的。」話剛說完，教統會又再建議成立「教育質素發展委員會」，一方面又再令教育署百上加斤；另一方面，把本來和教育質素非常有關的「課程發展議會」放在一個可有可無的位置，相當失策。

由上述的分析可見，《報告書》並沒有從普及課程質素的角度去處理教育質素問題，亦缺乏協調課程設計與發展和教育質素之間的關係。

4. 教育質素指標制訂的原則和指標多元化的可行性

在三十年代進行的八年研究中，美國三十間中學可免參與大學入學試，自行選拔學生入讀大學；因此，評估和記錄學生學習進展的研究和實施是該研究最重要的一環了。在進行上述課題時，主持人 Smith & Tyler 提出五項目的和八項假設，很多都仍值得我們現在參考（Smith & Tyler, 1942）。他們制訂的評估指標是多元化的，包括有效的學習技巧、思考方法、各方面興趣的培養和公德心等。

不少學者都曾為質素指標的設計而提出多套原則或基準（Nuttal, 1989; Shavelson & Baxter, 1992; Riley, 1990; Fitz-Gibbon, 1996）。其中以Fitz-Gibbon(1996)所提出的較為有系統和完備，其中包括五方面，即相關性、資訊性、可接受性、有益性和成本效益性。其下再分為十二小項。他們更探討設計多元化指標和過程指標的可行性。

《報告書》提出先從三項產出指標的「增值」表現著手，然後再研究其它範圍的建議。一方面可說是按部就班、照顧客觀現實的條件；另一方面，由上述的說明可見，國際上是有不少經驗是值得本港參考的。

對於「產出指標」中學的學業成績方面，《報告書》認為可以中一新生的升中成績組別作基準，與中五會考成績作增值比較。這個建議要解決下列兩個問題：第一，升中成績是以學校網為單位計算，而會考則考核全港的學生，二者的成績是否可作比較？第二，會考這套考核工具，有沒有提供真實的機會，廣泛地考核學生分析、綜合、應用和評價各方面的學業能力，還只是著重記憶的能力？

5. 提高教育質素的整體策略在小學實施的必要性

根據《九年免費強迫教育研究》黃顯華等（1996）指出：「學生學習困難的嚴重性浮現於

小學二、三年級」。各種補救性的措施，例如留班、輔導教學等大都沒有視這些學生為服務對象。這些學生便在缺乏適當的幫助下升讀中學，使中、小學的質素出現了很大的問題。更嚴重的是，在目前的制度、薪酬和資源下，小學階段的教育很難吸引到優秀的年青人加入小學教學的行列。師資是教育質素最重要因素之一，缺乏優質教師，小學更難談得上有優質的教育了。

很可惜的是，《報告書》以「小學方面，除了上述的學科測驗可作為小一至小六的縱向比較外，現時仍未有其它可供使用的考核方式作為小學生學業成績的增值指標」，推論出只在中學，而不打算在小學推行和報告書提到的發展優質學校教育的措施，由上一段的分析可見，是倒本逐末的做法。

《報告書》3.23 段提出：「在未建立一致認同的指標體系之前，作為過渡性處理，相類的學校或由同一辦學團體開辦的學校可組合起來，成為一個質素圈。各質素圈可自行訂定適用的質素指標……」。這種安排，中學可用，小學自然亦可應用。

總而言之，《報告書》並沒有建議在小學開展提倡增值意識是一大缺失。

6. 資源與質素的關係

近年來，經濟合作發展組織會員國教育經費平均佔國民生產總值百分之五。1991年，台灣的數字是百分之六點九六，香港則只佔百分之二點八。經濟合作發展組織會員國若投資在每個大學生是100元時，則每個中學生是56元，小學生是44元。香港方面，當投資在每個大學生100元時，中、小學生分別只得12元和8元。可見本港政府投資在教育（特別是基礎教育）的經費嚴重不足。

近年來，台灣九年國民教育經費的增長相當可觀。1986學年度國民小學每個學生單位成本由13,765元成長到1991學年度的37,343元，變動百分比為171.29%，為各級教育中成長幅度最大者。其次1986學年度國民中學每個學生單位成本由22,225元成長到45,200元，變動百分比為103.37%。國民教育階段每個學生單位成本變動百分比高達103%，甚或171%，其原因不外乎「發展與改進國民教育第一期六年計劃」和「第二期六年計劃」，增加中央對地方國民教育的軟硬體投資，致使國民教育每個學生單位成本快速增加。而降低班級人數與增加教師編制所增加的資本和經常性人事費用，亦影響國民教育經費的成長。就每學年增加的成本差額看來，國民中、小學和幼稚園一樣，都呈現穩定成長中加快速度的趨勢，其中國民中學甚至比國民小學增加的速度還快（蓋浙生，1994）。

至於各級教育單位成本的倍數關係。以 1991 學年度為例，在台灣培養一個大學生的成本可用來培養 5.3 個小學生，培養 3.3 個高中生。在 1986 學年度，培養一個大學生的成本可用以栽培 8.6 個小學生，栽培 3.7 個高中生。由此可見，近年來，台灣致力於國民教育（尤其是小學教育）的努力，可略見端倪，不僅顯見基礎教育與高等教育單位成本差距漸小，而且可知台灣的教育成本亦整體增加（蓋浙生，1994）。

對於經常性支出與資本性支出佔教育經費的比例方面，蓋浙生（1994）發現國小經常支出比重呈現逐年下降，而資本支出比重卻呈現上漲的態式，由其比重消長的情形看來，顯示台灣政府漸漸重視教學設備的充實，增加了資本的投資。其中 1979 學年度，培養一個小學生，其經常支出費用便佔了其單位成本的 72.74%，但是資本支出費用也高達 27.26%。另外，由支出數額的變動百分比發現，資本支出呈現 425.23% 的巨幅成長變動，更成了「國教六年計劃」充實國民教育硬體設施的有力支持明證。

根據香港政府在 1995 年發表的〈香港學校教育系統的教育指標〉，從 1983 至 1993 年度，本港整個教育體系（包括大、中、小、幼各階段學校教育）的資本性投資平均只佔教育總支出的 9.85%。該報告更指出：「經常性支出和資本性支出的比例是教育系統發展一個指標，而高資本性支出表示有關系統重視教學設備的投入。」可

惜這份報告並沒有把各階段學校教育的有關比例分開列出，我們暫時未能了解基礎教育在這方面所佔的比例。

經費不足，特別是資本性的投入，空談優質教育只是緣木求魚吧了。

總 結

由本文的分析可見，在制度、學校和教師各個層面的課程設計，是與發展的質素和教育質素有著非常密切的關係，設計提高教育質素的方案應從普及課程的設計著眼。教育當局應一方面協調各個課程改革方案和機制，另一方面協調這些方案、機制和教師教育、學校行政和各種有關獎勵計劃的關係；並應計劃在若干年內，逐步增加小學生的單位成本，使之和中學生的單位成本接近，以便保證基礎教育階段學生的質素，本港的教育質素才有提升的希望。

王文科（1997）。〈行政院教改會總諮議報告書之評析〉。國立台灣師範大學教育研究中心主編，《教育研究資訊》，五卷一期。國立台灣師範大學教育研究中心。

教育統籌委員會教育水準工作小組（1994）。《學校教育質素》。香港：香港政府。

教育統籌委員會（1996）。《第七號報告書》。香港：香港政府。

黃顯華等（1996）。《九年免費強迫教育研究》。香港：中文大學教育學院。

黃顯華（1997）。《強迫普及學校教育：制度與課程》。香港：中文大學出版社。

蓋浙生（1994）。《我國教育經費發展現況與評估之研究》。台灣：國立教育資料館。

Arcaro, J. S. (1995). *The Baldrige Award for Education: How to measure and document quality improvement*. Florida: St. Lucie Press.

Ashworth, A., & Harvey, R. C. (1994). *Assessing quality in further and higher education*. London: Jessica Kingsley Publishers.

Fitz-Gibbon, C. T. (1996). *Monitoring education: Indicators, quality and effectiveness*. London: Cassell.

- Nuttall, D. L. (1989). *The functions and limitations of international educational indicators*. Paper prepared for the OECD/CERI INES Project, Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (1989). *Schools and quality: An international report*. Paris: OECD.
- Ribbins, P., & Burrige, E. (Ed.). (1994). *Improving Education: Promoting quality in schools*. London: Cassell.
- Riley, K. (1990). Making indicators consumer-friendly. *Education*, pp. 470.
- Shavelson, R., & Baxter, G. (1992). On measuring the quality of mathematics and science education: Achievement indicators. In P. Vedder (Ed.), *Measuring the quality of education*. Amsterdam: Swets & Zeitlinger.
- Smith, E. R., & Tyler, R. (1942). *Adventure in American Education VIII: Appraising and recording student progress*. McGraw-Hill.
- Vedder, P. (Ed.). (1992). *Measuring the quality of education*. Amsterdam: Swets & Zeitlinger.
- Wang, M. C., Haertel, G. D., & Walberg, H. J. (1993). Toward a knowledge base for school learning. *Review of Educational Research*, 63(3), 249–294.
- Winch, C. (1996). *Quality and education*. UK: Blackwell Publishers/The Journal of the Philosophy of Education Society of Great Britain.