

# 英國基金撥款委員會： 是擴充教育的救星嗎？

湯 堯

1989年，肯尼斯·貝克指出：擴充教育乃是教育事業的“灰姑娘”。近來，擴充教育無疑地已成為中央政府關注的焦點。為使擴充教育能掙脫以往低效率的形象並能展現其不俗的風采，該項有計畫的策略立即風行草偃，隨之推行。在此，筆者僅就參訪評鑑學院後的心得，提供國人參考，並就這新成立的基金撥款委員會(F.E.F.C.)所帶來的影響，進一步探討英國擴充教育所進行的一次“大整容”。

關鍵字：擴充教育基金撥款委員會(F.E.F.C.)、組織架構、財務、評鑑

Keywords: Further Education Funding Council (F.E.F.C.)、Organizational Structure、Financial Processing、Evaluation

## 壹、引言

許多國家正面臨教育資源有限的衝擊，進而從事大專院校經費自籌的可行性研究或以局部性補助學校的型態出現，而這其間，又以英國的轉變最為顯著。就教育與學術自主性而言，可追溯英國政府自頒訂大憲章以來即指出學術自由與獨立的重要性，其直接間接地影響爾後教育政策的推行。隨後更隨經濟理論的掘起，強調市場機能的運作，更使學校機構直接面臨市場化的挑戰，因此，政府在教育中所扮演的角色也由決策宣示者轉為督導輔助的角色。近幾年，英國教育大臣更以「3E's Theory」（經濟，效率，效能）的觀念，來要求學校經營績效。而在這轉變期間，其基金撥款委員會的確扮演著舉足輕重的角色。因此本篇主要在藉著探討英國撥款委員會的演變與組織架構、進而評論其優、缺點以做為關心國內教育人士之參考。

### 一、戰後時期補助金制度

根據1944年的教育條例，英國地方教育局(L.E.A: Local Education Authority)不論在計劃準備工作上或在維持機構運作上，都有保全完備的擴充教育(F.E: Further Education)的法定責任。故中央政府分放補助金給地方教育局，而地方教育局則將它作為教育基金。如此一來，教育局和其當地的團體逐漸成為一教育合作夥伴，而

英國基金撥款委員會：是擴充教育的救星嗎？

這些團體也就進一步成為政府政策宣示的代言人了。但自七十年代末期以來，經費的刪減使得這既成的系統供需失衡，雖因地方教育局的出面干涉，終使刪減的情形漸趨緩和。不過，中央政府緊接著藉限制補助資金、訂定效能指標、及評定學位等級等，強勢地做進一步的規劃，也藉此阻止了地方教育局的反對聲浪。至此，在1944年教育條例的原意中，乃政府部門希望藉由滿足個別需求，進而短縮公共經費，卻轉變成只求效率了。

## 二、1988年教育改革法案

根據這項法案，地方教育局的經營被重新賦予新義，而擴充教育的準備也完全脫離其原屬的範疇。如湯立聖所言：在擴充教育上，這項法案給予大學院校更大的權利以利其履行應盡的責任。而地方教育局則成為大學院校法規的階段性計劃者，並且必須負起說明教育前景的責任(Tomlinson, 1993:37)。簡言之，地方教育局(L.E.A.)提供資金，但授權讓大學院校自行管理預算，不過同時也保留了主要經費的控制權。它決定了資金該如何分配，並且有權在實施補救行動前，收回資金。這種優先考慮並配合資源分配以行使同意優先權的制度是地方教育局的一大力量。此外，地方教育局也要負責監視和評估實施的品質，並要負責出版當地教育機構推行情形的相關資訊給社會大眾。

由此可知，地方教育局一方面能夠為其所轄區域選擇適當的法規模式，一方面也要在這法規中發現有無重疊之處。它是理性、協調的力量結合，也正是這樣的力量，使得在課程發展、教學及品質方面等一些優良的成就經驗能夠散佈、流傳。「瓦立克郡品質標準架構」(Warwickshire Quality Standards Framework)即是一種實際合作之綜合研究的最佳例證。而後，它也廣傳於其郡內。另外，法律的訂定也有助於提昇大學院校在「顧客訊息互通連鎖系統」(client perceptual continuum)的地位(Theodossin, 1986:39)。換言之，該計畫能轉移注意力於教育消費者、學生及增強學校機構的應變能力。這是一種強調大學院校必須儘速反映消費者要求的作法。因此，整個體系也就由原本的生產者導向轉為消費者導向，並且更朝向私營企業管理原則的實施方法邁進。至此，地方教育局已成為一有宰制能力的當局者，而不再是一個只為維持制度的單位；易言之它是法規的監督者及評量者，而不是立法者。如Ranson的分析指出LEA角色轉變的同時，大眾好惡選擇而產生的新重點及一種解釋義務的責任也就應法案的各規範而生(1992)。這項立法精神將大學院校置於一「已被告知民衆」(informed consumer)選擇結果的競爭市場中，因此民衆能作理性的抉擇；但是，隨著國家課程標準的訂立，此時的課程內容的決定權還是歸於政府(Stewart & Stoker, 1989:22)。

### 三、1992年擴充教育及高等教育法案及政府當前政策

這項法案廢止了地方教育局的責任，並除了成人教育外，其餘有關擴充教育的法規皆予以保留，故而促使英格蘭及威爾斯地區成立新的擴充教育事業。此一措施對擴充教育的直接影響就是將其提昇達國家教育水準。「21世紀教育與訓練」(Education and Training in the Twenty-First Century)的白皮書揭示後，吸引了大部份16-19歲的人口進入教育和訓練體系；它革新了16項資格限制審定方法並大大提昇了技職教育學習的地位。這項法案的目的在於刺激青年朋友進入擴充教育的體系，並提高他們對於工作、職訓課程及就業機會的認知(Macfarlane, 1993)。擴充教育的基金撥款委員會也就在這項法令的規定下成立了。它的責任在於計劃擴充教育的規定事宜，控制年度基金及中央資源，並且監督此一教育的實施品質。

很顯然的，這項新的法案有意使基金撥款委員會扮演從前地方教育局(L.E.A.)所擔任的角色。根據這項法案，擴充教育中的各個學院必須是合作式的、獨立性高的，且是自治的教育機構，並且根據評鑑後的認定，學院可直接向擴充教育基金撥款委員會領取補助資金。明顯地這些新的組織博得了類似慈善地位，卻不能要求免除增值稅(V.A.T.)的課徵。此時該基金撥款委員會的主管人員擁有更大的權力，必須負起規劃、展望未來的責任，其權力也因此轉交至各個學院機構。如今，這些能夠自行控制自己的資金及資產的教育學校機構，必須僱用他們自己的工作職員，扮演起專家顧問的角色，並且有他們自己的銀行帳戶了。這些學院機構也可取得或放棄地產，訂定契約，並從事借貸及投資。如今他們發現自己迫切的需要是民營企業管理能力，例如：銀行家、稽查員及法律顧問。他們需要完備的會計系統以處理資金的流轉，公司工資發放帳目稽核，以及和一個資產記錄員，他們也需要具備處理人事法規及保險事宜的知識。

在「二十一世紀教育與訓練」白皮書中明言：「政府當局相信，一旦讓學院擁有新的自由經營空間，他們將能夠起而面對提供學生及國家所需要的教育訓練，增加對教育與訓練的參與，及提高成就水準等的挑戰。」最近才著手完成的擴充教育憲章中(93/39)指出：「更好的教育資訊及消費選擇將幫助每個人都能充分利用學院所提供的一切」。這份憲章也載明了學生、雇主及個體的權利，以及投訴的程序。截至1994年夏天，各個學院也將陸續在國家版本的憲章外，自行訂定個別的學院憲章。而擴充教育基金撥款委員會(F.E.F.C.)則肩負有出版區域內各個教育機構的運作執行、學生成就及展望、課程的考量及評估等的相關資訊的責任；如此一來，才能使社會大眾能有所依據地作決定。不過，在「選擇與歧異」(Choice and Diversity)一書中則駁斥這種挑選程序存在的可能性。然而，在筆者參訪的許多學院中，很顯然的此案已有效率的推行了。

英國基金撥款委員會：是擴充教育的救星嗎？

政府部門除了上述的出版功能，它還可以要求學院機構出版關於財金流向及資源利用效益的訊息。擴充教育基金撥款委員會的 92/08 公報中，發佈了一封由教育大臣約翰·派登 (John Pattern) 發函給基金撥款委員會的指導信件。這封信上大致說明了政府政策，並援用了先前已在「二十一世紀教育與訓練」白皮書所表明的目標與方針。它同時也著重在學院的效率 (Efficiency)、反應速率 (Responsiveness) 和應變能力 (Flexibility)，以及提供成人一個符合潮流、提升自我進修的管道。在這封指導信中所強調的重點是增加擴充教育的參與，及政府對國家教育訓練目標的承諾。

再者，鼓勵學院和訓練及企業經營委員會 (T.E.C.: Training and Enterprise Councils) 密切合作。其主要的補助目的包含了推動學院擴張，鼓勵教學效率和技能應變傳送 (Flexible Delivery)，以及維持並提昇教育品質。其進一步的目的則在維持各教育機構間目標的多樣性、學院應該改善其內部管理的實際效果及其申請基金的實用性。而基金撥款委員會將和學院共同努力以發展適合的執行指標，基金撥款委員會同時也有推廣優良成就經驗的責任：比方說，在發展擴充教育課程方面，在職進修人員的教育、訓練方面，及資產管理與社區推動方面，尤其是關於空間的有效利用方面。若學院有顯著成就，委員會將會引荐到其它待改進的學院。再者，在教育主管機構要求、而且基金撥款委員會認為許可的情況下，基金撥款委員會有向負責教育主管機構提供資訊及建議的義務，而且教育主管機構代表則須出席委員會的各項會議。如湯立聖 (Tomlinson, 1993:59) 指出：這項最新進的協同立法政府的原則使得所重視的層面有了進一步的改變、轉而回歸標準、測試、專業研究及甄選等概念，而不再只求進步、評估及授權了。這種地方管理的概念已經完全被自治權所取代了。

## 貳、擴充教育基金撥款委員會

### 一、目標和組織

擴充教育基金撥款委員會是一個掌管身價 2.4 億英磅的大事業機構。它期望在三年的期間內達到擴充教育體系擴張 25% 的目標。為了達到這個目標，學院將得到 16% 的資金成長。對於擴充教育而言，90 年代的教育主旨是「以少生多，但兼顧品質改善」(Produce more with less whilst improving quality)(Nasta, 1993:45)。根據委員會公報 92/09 確定了基金撥款委員會的推行方針，如下：

- 第一：保障全英所有足夠的教育服務機會，包括對有學習困難及障礙的學生，以滿足其所居住之社區的需要。
- 第二：正如國家教育與訓練所期望的目標，能提昇高度性技能以及工作競爭力的發

展。

第三：推動擴充教育"質"的進步。

第四：推廣擴充教育的進修管道，重視那些沒有參與教育訓練的社會人士。

第五：確保此一教育事業的潛力、貢獻、成就，保證其財政需求能適切地依國家水準而呈現。

第六：確保基金撥款委員會能公正的運用資金與用途。

同時，在擴充教育基金撥款委員會的93/12公報中，並解釋了關於撥款委員會政策實施的三種模式：

(一)諮詢模式：基金撥款委員會具有優先權去提出一特定的發展方針，但它將讓各學院決定是否繼續執行此一方針。

(二)發展模式：委員會提出資金分配的全面性政策，而各個院校仍可決定其未來出路。

(三)規範模式：任一個教育機構皆須遵從任一宣告的政策，此原則由基金撥款委員會根據資金使用條例而強迫學院執行。

另外，基金撥款委員會有九個地區委員會，這些區域性的委員會將就地方議題及地方因素向基金撥款委員會提出建議，主要考量關於區域推行擴充教育的充分度及適切度。地區委員會必須確實提出當地是否該建立或解散擴充教育企業；而其提出的內容必須兼含工業上、商業上、專業人士及教育上的論點，其中必須包括二名當地的訓練企業經營委員會代表(T.E.C.)。而基金撥款委員會則只對那些符合他們標準的特定課程提供資金補助。此外，教育部門(Department For Education)最近發佈了一項為籌募資金而由擴充教育基金撥款委員會所通過的一本長達52頁的小冊子，該小冊子中明白地列出了除了全國職業證照(N.V.Q.)及一般全國職業證照(G.N.V.Q.)之外的職業資格限制與基金補助條件，因此基金撥款委員會對學院的資金補助必須是非常嚴謹的。今就其主要部門分述如下：

(一)財務部門：這部門主要負責建立一套完備的財經運作系統並控制財務運作作業；此外，對於整個教育企業發展及資金分配的修正方法也備有諮詢功能。

(二)視導部門：此部門負責檢視其區域的教育品質並向基金撥款委員會提出報告及建議，並向學院建言以建立品質確保制度。

(三)教育學程部門：此部門主導規劃一種合於地方法規、教育企業合併及新實用用途的學程。

(四)秘書室：秘書室的工作包含了資料處理作業、統計作業、通訊系統作業、人事資料處理及一服務處以備諮詢，並負責學校大樓及土地管理。

## 二、財務問題

財務問題現由兩份法律章程規範，一份章程屬於委員會和教育部門(D.F.E)之間的協議，另一份則屬於委員會與其相關學院機構。在後一份章程中明定相關術語及在何種條件下可交付基金於其下學院機構。這些基金將成爲校長個人責任，而由學校的管理團體監督基金是否依法而使用，一方面有效、迅速、經濟，又一方面兼顧所有資源、財產、花費、設備和人員。擴充教育基金撥款委員會提供的基金分爲兩項，其一爲「週期基金」，用來支付日常性支出；其二爲「資本基金」，用來支付工地、建築物以及使用年限在一年以上的固定資產。資本基金又可分爲三類，第一，價值超過一百萬英鎊的主要資本設備、土地和地點；第二，少於一百萬鎊的次要工事；第三則是教育、訓練與經營的設備。自1994年七月起，每一所大學將分配到四萬英鎊以做爲小型建築工事之用，在撥款委員會公報93/10文件更確定出資本設備基金的計算公式：

$$\text{基金} = aX + bY + c$$

X爲加權後全職學生的數目，Y爲學籍名冊上所有人數。在1993、1994年，a、b、c之數字分別爲31、2.25、10000。在擴充教育基金撥款委員會的公報93/15文件中確定可利用“探究者”(Hunter)刊物之調查結果(此報告主要在評估區域內建物的情形)成立「緊急性基金」，乃根據緊急性的順序分配小型工事的基金，這種情形的發生特別是當建築物違法時。而其基金的分配則依照下列法則：根據緊急性而核准的金額中扣除四萬英鎊及1.3%週期基金(此爲1993和1994年的規定)，因此，某些機構甚至只爲零分配。另外，委員會先前已設置了「過渡性基金」，用來協助大學院校進行法人設定。之後，又撥出「重組性基金」針對學院合併之後或從新部門中解散出來的冗員而設立的，以幫助多餘的或提早退休的人員。此外，委員會須遵循PICKUP和ACCESS兩計畫來管理基金。在歐聯結構基金會(E.C.S.F.)之下，撥款委員會尚須分配基金給予長期或年輕失業者，經與分支學院機構的多次協調之後，並歷經大量的公報文件閱讀、問卷徵詢及錄影帶的留檔存證，基金撥款委員會終於完成週期基金的法規，此法以消費需求爲導向，鼓勵學院教學的成長和隨時注重市場反應。每一學院機構須累積“彩卷點數”(Voucher units)這包括在每一學生入學時的點數、課程點數及學科單元的成就點數。

- (一)入學點數：該點數的累積與入學階段、入學輔導、指引和諮商皆有關。
- (二)課程點數：列出課程進展階段之中，此一階段則包含所有和學習、授證等相關的訊息，也就是所有和學生學習之基本目標有關的活動。
- (三)成就點數：成績階段則牽涉學生是否能在最短爲十二月之學習期限中達成既定之學習目標。

基金的施行辦法，須兼顧核心和邊緣，正如委員會所希望，它確能保證年度的經費穩定性，「週期基金」的分配比例須視整體政策方案而定。而「核心基金」則是前一年分配額再考慮通貨膨脹率的百分之九十；自然，核心單元點數也是前一年活動的百分之九十。各學院須向委員會報呈在核心單元之外的單元點數量供審議之。如果提議之間互相競爭，委員會將把符合先前協議的學院列為優先考量。每一機構的表現將受先前協議的監管；如果不能達成協議的要求，基金將被縮減。除此之外，委員會也有列為優先協助的重點範圍，因此可以將「能保障委員會之法定責任的提議」列為優先考慮。當然，委員會希望能贊助質精之提案。根據以上標準，如果某一學院機構被評估為不勝任，其提案將被駁回，直到其缺失經深入思考而彌補。明顯地，如果（某）機構不能在一定計劃期限中改正缺失，學院就必須和委員會討論退出的可能性。當擴充教育基金撥款委員會對部門內的金融健全提出忠告和為基金配置負責時，其重要的一點就是這些基金須以最經濟、有效、迅速的方法來使用。「經濟」指的是應用最少卻又必須的成本。「效率」則是使用資源後所輸出的產品、服務或成果。最後，「效果」則是預期成果和實際成果之間的關係。因擴充教育基金撥款委員會與外部稽核員有密切的關係而產生一套評鑑制度，使得監管部門裏，所有學院機構均須遵行此進程之周密系統。再者，每一學院機構須設一稽核委員會，而此會須對內部控制系統的效率 and 應用提出「品質建言」(quality assurance)。此外，該稽核委員會也須監督外部稽核制度的效果以及查核以往報告後，對實行之成效提出建議。

外部稽核報告需送一份拷貝留存於撥款委員會中，而重大的缺失則必須上報給撥款委員會。委員會可經由收集所有帳目，再加上詳盡的金融預測和當年之財務報表的摘要而確實監控每一學院機構，同時也能為公共支出調查蒐集財經資料。學院必須提供委員會大量附上金融和政策性計畫執行的數據。政府發行之公報文件也會經常附隨著詳細表格和資料。經由表格的分析，委員會可由單純統計公報中獲知政策發展，計算表現指數，監管部門運作，以及向國務大臣 (Secretary of State) 和科學與教育部 (Department of Education and Science) 提報消息。誠然，基金的計算需要詳細的資料，正如這種計算方法必須成立在某些條件上，而非全然以課程計劃為基礎；正因如此，這種計算方法促使委員會把學生活動與其後之成果連結起來。另外，儘管資料來源是匿名的，委員會仍會蒐集有關教師及職員之個人數據，收集資訊包括：教職員的資格條件、經歷、在職進修記錄等，以成本中心為基礎的教學活動與目標。

為保障基金配置比例的適當，委員會應確認各學院的定位。為此，委員會必須了解各校的使命和需求分析，加上為期三年的政策計劃、靈敏度分析、包含財政預測的運作報告表，而這些項目是用來作為下年度發展討論。政策計劃是由有形、可測量的目標及一定時限發展而來的，在某年的運作必將影響其後一年的表現和目標

英國基金撥款委員會：是擴充教育的救星嗎？

達成之前提下，運作報告書把計劃從各個角度來解讀。基本上，它結合了短期表現和長期目標。對資料的回顧和評估能有系統地檢視進程中的每一步驟以及加強更遠大的督導策略之連貫性。各校宜因地制宜發展出各校獨特的計劃風格、強調地方社區，學生、雇主及其他機構的需求，更必須包含為學習上有缺陷的學生而保留之部分。大學院校應運用「成本中心結構」的概念把和活動相關的成本花費記錄下來。這份資料將成為財務資訊的主要來源，也要求大學院校根據委員會發行之有關財產管理的小冊子制訂協議和持續投資計劃；藉此，擴充教育基金撥款委員會試圖鼓勵學院機構能依據一個已有框架的目標，使各個學院去發展個別的策略性計劃——這將有利於委員會為公共基金立下範例和協助考察各個學院的公共花費調查。

### 三、成就評鑑

在擴充教育基金撥款委員會內，它的視導部門的功能可以區分為以下幾點：

- (一) 評估學院中的標準與趨向的功能，由此委員會將獲得一份有關學院整體表現的概論。
- (二) 視導人員要在他們評估學校後，準備出版有關的評鑑報告。
- (三) 將表現良好的學院公諸於大眾，並將注意力集中在改進有缺失的學院。此外，透過每天的接觸，視導者也應該給予學校意見及適當的援助。
- (四) 在評鑑督導後，視導部門希望學院教育與訓練方面能走向全方位的國際發展，且要求各個學院至少每四年必須報導學院發展特質與接受評鑑後的報告。

視導人員也將以其輔導立場，提供建議給學院有關資金運籌方式、機構合併及對弱勢團體的特別優先權。而撥款委員會中的品質保證小組也會將審查評估品質的方法並加以推薦給學院參考，同時該組也向撥款委員會報導評鑑後學院的品質。除了每四年的視導與出版報告之外，學院內也會推派一個視導人員做例行性的訪問，他／她對於學院及當地的概況累積了相當深厚的知識，該學院視導人員與學院建立了視導過程與計畫，同時也監督學院對評鑑報告中所提及的問題作出反應。它主要的評鑑將專注於跨校性的問題討論，而這些問題接下來也將形成了報告中的八個部份：

- (一) 提供了有關大學院校發展目標的詳細情況：這些資料包括了學生的入學、聘雇關係的推動以及策略計劃中的目標等。
- (二) 對於條規範圍的認識與反應：視導人員期望在擴充教育推展中的教職員們對於政府目標與政策、國民教育以及訓練目標能有所察覺。該項強調各學院與地方教育局(L.E.A)、訓練企業諮商委員會(T.E.C)、教職員以及家長們之間相互聯繫證明。此外，大學院校應該確認其需求，並重視本身所提供服務的滿意度。在法案



範圍內所提供的服務應該滿足潛在客戶的需求。視導人員必須將對於大學院校的市場化作評論，同時也必須對學院擴展評估以及機會均等等概況加以調查。

- (三)關於管理與經營的方式：視導人員希望能尋求有效率的管理者，以便教職員能真正的明瞭大眾期望的大學院校特質及其目標。此外，對於教育機會均等、健康與安全、學生輔導與贊助及學院環境應有明確的義務。視導人員需要學院管理構造的說明，並期望看到清晰的溝通管道，而資源運用與佈署將與單位費用一起審查。此外，視導人員希望看到學院公佈任何相同單位費用的不同使用效果，進而建立合理的資源使用制度。視導人員也希望看到管理資訊的蒐集，宣傳以及運用。其必要的指標將是那學生註冊人數目標，相關統計資料以及畢業生的就業情形。視導人員期望看到學院有實際上的改進行動記錄存在。
- (四)學生的招收、入學後的導引及學習上的輔助：審查的重點放在學院的入學以前的公平指引以及有效的良好資訊結構。評鑑系統和先前的資格認證，連同歸納在品質管理計劃上。課程的適切性與轉換功能、有效的導師系統、輔導、職業資訊、連同各項設備記錄等也應該便利學生運用。學生的出席率應密切的加以評鑑。視導人員希望能夠藉助評鑑來證實學生團體已查覺其本身的權益。
- (五)教學品質與學習效果的提升：學生應該熟知他們的課程，對於教學品質、教學計劃、成績與兼時學生返回工作場所等應有記錄說明之。所運用的評鑑標準應具有適當性、一致性與公平性，而考試應包含了所有的必備目標。教職員和學生應該藉著相互持續的利益，以及多樣化的使用方法來建立良好的關係，教授應該展現專業的知識、專業素養並提供清楚的資訊。
- (六)考量了學生的學業成績：視導人員期望看到學生喜歡所提供的課程，擴展知識並應用之，此外尚具有團隊精神，至於核心技能(Core skill)如數學、科技資訊、英文及實務經驗也將作密切的配合。校內的評估成績、校外的考試等級、目標成績以及附加價值的概念也會加以審查之。
- (七)政策品質管制：視導人員希望教職員能清楚明白政策發展以及其水準與目標。對於品質改進的推動也應加以評鑑，合法化的單科考試制度與承辦團體，皆應該加以監督並提昇其品質與公信力。對於學院品質則應該有例行報導，而參考指標也應加以蒐集與運用之。學院應在品質保證的策略下反應社區的需求。視導人員希望所有教職員能真正的反應出擴充教育的全國宣言特點。
- (八)資源問題：視導人員正積極的尋求資源運用的所有有效方法，不論是對於財務、物質或教職人員。

最後這評鑑報告以學院品質概況以及改進的步驟計劃表作為其總結。在結尾處有一個從一到五的等級構造；其中等級一顯示了優勢多於弱勢，而等級五則呈現了弱勢多於優勢的趨向。等級評鑑主要重點是課程品質及跨校性比較，但並非所有的

英國基金撥款委員會：是擴充教育的救星嗎？

學院都有等級的配置。撥款委員會對學院、地方與國家媒體、國會議員、地方教育當局(L.E.A.)、圖書館、職業介紹所、訓練企業諮商委員會(T.E.C)以及區域內的擴充教育團體等發表報告副本。顯然地，視導人員從很多的來源中為這份報告蒐集資料。大部分的學院文件也必須呈送檢查，比如，說明書、策略計劃、學生學習障礙政策、學院宣言、課程連貫性、導師指南、教學計劃、學生行為計劃、會議記錄、小組工作記錄等，其他評鑑訊息的來源得自於實務教學觀察與職員、學生、雇主的訪談。

## 參、參訪報告與評論

在前述中已提到擴充教育的「外表整型手術」的過程；而在筆者所參訪過的院校也的確從轉型基金和新撥下的資本基金中獲益不少。對於新獲得的民主自治權更有一種幸福感。大致說來，我們能感受到過渡轉型時期已大大的推展開來。隨著時間，學院機關也漸漸明白社會大眾對它們的期望。以筆者研究的七所學院為例，通常最初感受到撥款委員會的衝擊力是當四年的視察歷程開始之後。

大量的學生作品和可辨識的各類文件全集中在視察團的評鑑研究室內。視察團中較資深的委員充當視察團和學校人員之間的調解人，並共同合作完成議事規則與記錄。沒有人喜歡這份工作的，因為他／她必須迎合雙方主持人，但必須有人扛下。評鑑視導工作進行三個星期但不連續。就像平常的視導活動內容，無數的評鑑會議和簡報優先於任何院內會議，而且有時候學生的立即需要似乎還次於視導員的需求。所以在評鑑視導期間，要繼續正常教學工作是幾乎不可能的。

評鑑項目已在前面各個部分都提到，而且是依據個別劃分的主題。然而在實際評鑑過程中，到處都可聽到比較性的評語，例如“我們剛剛得到第一等”或“某個項目得到第四等會影響最後的積分”，這會到處散播使人不安。但是當某些人開始替自己評分時，這時調解人就必須介入，以確保這評鑑結果不會受到個人喜好恩怨而影響。最後的報告則還須等待，個人無法確切地知道評鑑結果，以致資深的管理人員較能先察知本身的表現並擁有自信，這點卻使得其它教職員忐忑不安，心情如同是在接受審判一樣。

通常審核財政的方法愈精準，就有愈多專業計劃方法和管理資訊可供學院利用，以獲取類似私人公司的管理技巧。應用這些管理技巧於教育機構的確對課程的回饋與互動是正面的，因為這些忠告多是得自於具有公信力的撥款委員會，而且這些公報通常被妥善的處理，並記錄詳盡且隨時給予諮詢機會。然而，這些公報開始急遽增加。單就觀察這些公報成冊的發行量就已經很有趣，其評鑑效果自然就大打折扣了。

很明顯的，委員會有很大的權限在處理基金分配，關於這項分配技術問題，如何才能更具公平性與客觀皆已廣泛討論，但仍有許多部份有待商榷。首先，委員會在 93/04 公報中提出基金公式法則，並且堅信這個方法可以提供各式各樣職務的需求並鼓勵良好的學院能作為區域教育機構的典範。可是在基金法則運作下，無疑的產生贏家和輸家 (Pollitt & Harrison, 1992:48)。它也剷除教育人員參予資源分配與規畫的自由，假使資源分配改變了，也暗示經費優先順序也會改變，這項定則會形成評鑑好的學院分配較多資源，而非給需求較大的學院，容易導致「富益富、貧益貧」的不均現象。如 Stewart & Stoker 指出：評鑑的立意是良善的，但評鑑過程必須嚴謹並加以規範，以達到符合學院實際需要。同時各學院的需求定義須隨附基金公式法則的判斷價值點加以公開 (1989:129)。

學生績點結構乃根據每位學生學習結果詳盡分析，所以他/她會被記為「價值」X 單位。這個觀念對許多學者而言是很陌生的，以往因為他們重視學生本身的權利，而忽略了學門評鑑或資格認證的存在。而今用這種方式來區別學生似乎犯了很大的錯誤，因為這會導致一些評語，例如「她價值個人+200，但他只有-100」。這必定會使得很多課程變得晦暗不明。此外，也會造成某些學門比其它的學門重要。

除此之外，撥款委員會在充滿公式定則的基金補助下。某些課程並不包含在擴充教育內或地方教育局的補助權限範圍內，這些課程若沒有企業公司特別支持下，很有可能被擱置在一旁。撥款委員會的三項運作模式是根據較早期以及反映其現況發展模式而形成的績點表。並且在整個補助基金和委員會評鑑的過程中，以著重國家教育訓練目標的需求為前提。這些目標名目上由政府設定，但實際得透過聯絡職輔會 (DoE) 和訓練企業諮商委員會 (TECs)、也包括聯絡教育部門 (DFE)、擴充教育基金撥款委員會 (FEFC) 以及高等教育基金撥款委員會 (HEFC)。擴充教育現由自治學院機構提供，教育人員的影響力已漸弱。事實上，撥款委員會由總執行長和十三個人員組成：其中五位來自私人部門且沒有教育經歷，這五人當中的其中一人是委員會主席，委員會政策反映了非教育人士方式的影響力。雖然運作這些規則需要商業管理的技巧，但大多數人缺乏學院管理實務與教育知識素養，這是不爭的事實，因此 Macfarlane 呼籲：「撥款委員會的成員中須指定具有教育經驗的資深人士參與決策、並避免管理主體本身有很高比率的非教育人士。這些人士雖然能夠自創或傳承了商業管理經驗與教育知識，但是學校經營需要有一個很固定的方針，促使教師的技巧和素質能繼續與學生互動」(1993:78)。

財政大臣保留英磅 5,000 萬的經常性基金，其中有固定比率要作為安定償金 (satisfactory pay settlements)，亦即為準備學院教職人員在獲得令人滿意的表現後償還基金，現今已分撥出去英磅 4,940 萬，而且餘額仍得先保留給八所尚未補助的學

英國基金撥款委員會：是擴充教育的救星嗎？

校。擴充教育宣言中載明「政府一直希望學院在編列人員薪酬時，將表現列入帳目中」。事實上，經過研究的學院規章都記錄有薪水調幅只有在學院效能提高獲得証實，並且超過擴充教育撥款委員會目標的情形下才有可行性。因此，該項「安定償金」就像畫大餅充饑，看得到卻吃不著。

委員會非常注意維持學校職務的多樣性，以鼓勵企業活動和績優基金獎勵(fund excellence)。在這市場競爭中，撥款委員會將投資其有利的領域和最高素質的學院。所以，這將導致一些學院退出學程範圍，而接著合併、接收以及倒閉都有可能發生。這會引發許多學院機構只專精於某些領域，使得許多院校就比其它規模小，設備較少的學院有強勢的支出能力。這些受區分的學院還是受制於市場力量的，消費者的選擇就相當於篩選學院。然而這個學院被選擇之後就開始轉型了：當他的規模漸大，其特質也隨之變化，選擇會削減或改變成果，就像有些學院逐漸沒落或消失。所以選擇本身有可能昇華，促使學院重視教學成果，但也可能導致惡性競爭(Steward & Stoker：1989)。因此教育和訓練就會產生階級化而非融合在一起。

## 肆、結論

值臨國內一片教育改革聲浪時，我們除了強調改進過去教育體制下所留下令人詬病的教育現象外，也實在必須參考他國教育改革的經驗，以增進本身對未來教育改革的應變能力與效率效能。在這結論中，筆者深入探討英國自1989年教育改革發展迄今所引發出新的教育議題以供國人作為借鏡。它主要區分為：教育真諦與優勝劣敗的爭議、權力分配影響教育品質、理性選擇下選民的迷思，其分析解說如下：

### 一、教育真諦與優勝劣敗的爭議

擴充教育目前的重點是普通教育證書(A-level)，一般性全國職業證照(G.N.V.Q)和全國職業證照(N.V.Q)，三者的劃分大大的暗示了先前已放棄的三式系統：學術、科技和職業系統。如Hall指出在1989年教育改革後，學院通過了考驗、並且變為更具有彈性和回應性的機構(1990)，撥款委員會繼續鼓勵這股競爭風潮，先前地方教育當局是非常理性且和諧的推動非競爭性合作的一股力量。然而，現在新獨立自治院校非常迫切的擴展自己特色所在，而這必定會造成地區性競爭問題，競爭發生於相對抗的學院，導致某些學制如Six Form Colleges退出學院之間，這些問題可能必須透過合併的方式解決。筆者曾耳聞新法規誕生於所謂「狗咬狗」市場的情況下，因為它認可強而有力的贏家以及早已存在的社會財富、優勢規則(Stewart & Stoker, 1989:125)。Pring(1989:19)在公告中評論「致力於教育本身的力量不折不

扣使學院產生競爭，很重要的一點是難道教育真的能以尋常『市場』方式評估其結果嗎？事實上，教育應是預備賦予人類權力，使其具有必備的心智能力、能夠掌握自己的生活 and 命運」。有位日本學者曾說「我們可以經由教育創造一個完人」（Aso, 1983），Stewart & Stoker (1989) 也指出「教育是一種逐漸展開學習的過程，以適合個人的需求。它不能像產品般地拼裝完成，因為沒有一定的標準」。現在，學習的本質是一項終身的任務，而本身的成效甚至可比擬為每位學生的附加價值性。

## 二、權力分配影響教育品質

一個非常重要的議題是，政府正將撥款委員會的權力回歸中央，因為委員會實際上只是中央指派的特殊法人的組織而非民主選出的。此外，雖然委員會的組織包含地區性結構，地方牽涉的範圍太廣，所以幾乎不能回應地方的需求。委員會的精神是透過地方潛在影響力，因為它認為各個學院的教育準備是為當地環境提供更好的服務。筆者也提到，既然各院校現在都有興趣參與，促使各機構互相競爭的方法可能會更加明顯，但真能提昇大眾學習的質或量嗎？施行迄今似乎尚沒有實證數據來顯示上述說法。設立撥款委員會反而可能是對地方教育自治權的一種反擊，使得教育自治權力更顯單薄。筆者深信教育學習應該立足於地方社區，雖然每個地方區域有其共同的問題以待解決，但是目前關心的是，若無地方經營的影響，學院區域特性就更難顯示出來了。

## 三、理性選擇下選民的迷思

Ranson & Tomlinson (1993: 23) 就曾評論那「地方當局就曾解析國家對地方需求的目的，它能夠將品質與公義引入社區的教育機會。政策過程可以澄清大眾選擇，保全大眾利益，並在大眾許可下設立立法機關」。這項要旨主要擴展主權在民的觀念，其本身即是大眾選擇的化身。公民是關切其它大眾和社會福利的團體 (Stewart & Stoker: 1989:6)。然而是否會造成 Tomlinson's 反應效果理論：「自我參與通常是自我毀滅」(1993)，也就是社會大眾會不會憑著那些「不確定」的公開結果或未具公信力之評鑑結果就登記參與教育活動的選擇，形成被生產者所混淆以致消費者無法有「理性抉擇」。今擴充教育的宣言被暗示為「公民宣言」是件值得注意的現象，在所有的評鑑過程與出版品中皆提到「顧客」，並強調顧客會接受完備的資訊而能做啟發性的選擇。而透過目前的法案，政府將權力集中中央且強力掌控擴充教育部門，雖達到經費掌控與分配的目的，但它不只干涉學系部門運作而已，更使中央的政策遏止了啟蒙教育並朝向一個活力空虛的社會學習，雖然教育部門的標語是「經濟、效率、成效」，然而這些觀念卻和教育服務及地區特性的發展目標

英國基金撥款委員會：是擴充教育的救星嗎？

相悖離，打扮過的「灰姑娘」能否擁有地方的魅力、活力與熱忱呢？它仍是有待觀察。

## 參考書目

- 湯堯（民82），英國擴充教育與技職教育之比較研究，（碩士論文）。School of Education: University of Birmingham.
- Aso, M. (1983) *Education and Japan's modernisation*, The Japan Times.
- Department of Education (1993) *Charter for further education: further choice & quality*, H.M.S.O.
- Hall, V. (1990) *Maintained further education in the U. K.*, Further Education Staff College.
- MacFarlane, E. (1993) *Education 16-19 in transition*, Routledge.
- Nasta, T. (1993) *Change through networking in vocational education*, Kogan Page.
- Pollitt, C. & Harrison, S. (1992) *Handbook of public services management*, Blackwell.
- Pring, R. (1989) *The new curriculum*, Cassell Education.
- Ranson, S. (1992) *The role of local government in education*, Longman.
- Stewart, J. & Stocker, G. (1989) *Future of local government*, MacMillan.
- Tarrant, J. M. (1989) *Democracy & education*, Avebury.
- Taylor, I. & Popham, G. (1989) *Introduction to public sector management*, Unwin Hyman.
- Theodossin, E. (1986) *The modular market*, Further Education Staff College.
- Tomlinson, H. (1993) *Curriculum 14-19: over the humped back bridge*, Longman.
- Warwickshire Quality Standards (1992) *Measuring quality in further education*: Warwick. *Circulars further education funding council* 92/1 to 93/39.
- Council reports further education funding council* Number 1 to Number 4.
- Video Further Education Funding Council, (1993) *funding learning*.

湯堯，現任國立台灣藝術學院教育學程副教授