

英國教育改革分析

王如哲

本文探討的主題為「英國教育改革分析」，雖然有時亦論及威爾斯、蘇格蘭及北愛爾蘭地區的改革措施，但主要的焦點為英格蘭地區的教育變革方向。本文分為三部分：第一部份為前言，旨在扼述英國四個地區教育的差異，並說明本文的討論重點及其原委。第二節分五方面論述英國教育的改革動向；最後一節為結語，根據前面的討論與分析，歸納出五項英國教育的改革趨勢。

關鍵字：師資培訓局、國家領導職務專業證書、教育標準局、自主管理學校

Key words: Teacher Training Agency, National Professional Qualification for Headship, Office for Standards in Education, Self-managing Schools

壹、前言

本文主題為「英國教育改革分析」，但因英國包含英格蘭、威爾斯、蘇格蘭與北愛爾蘭四個區域，而且各自擁有自己的教育體系，尤其明顯地，英格蘭與蘇格蘭的教育制度甚為不同（Education and Training in Britain, 1999; Davies, 1999）。1970年代以前，這四個區域教育制度的起源與發展可以扼述如下(Raff, et.al., 1999)：

威爾斯在發展其教育制度期間與英格蘭在政治上已經相互結合，影響所及，就歷史而言，威爾斯與英格蘭之間教育的差異甚小。蘇格蘭義務教育最早見諸於 1494 年或 1496 年法案(據說是全世界最早有此種立法者)，蘇格蘭教育原則係建立於十六世紀，因此，蘇格蘭在 1707 年與英格蘭統一前，早已發展出全國性教育制度，此後蘇格蘭繼續擁有獨特之教育制度。愛爾蘭在 1830 年代發展出全國性的基礎教育制度，北愛爾蘭在 1920 年

加入英國之後，其教育制度朝向更接近英格蘭與威爾斯，甚過於愛爾蘭共和國(p. 10)。

此外，造成這四個制度差異的另一重要原因是：英國除了英格蘭的教育部門外，其他區域亦各自建立起負責某些特定教育政策領域事務的政府部門。蘇格蘭部(Scottish office)設立於 1885 年，肩負著包括教育的職責，雖然有一些教育與訓練事務依然在英國教育部門的控制下。相對地，威爾斯部(Welsh office)則是於 1964 年設立，而且自 1970 年起才肩負起學校與學院教育的責任。北愛爾蘭教育職責是在北愛爾蘭國會(Stormont Parliament)下，屬於省的行政權力，在 1972 年北愛爾蘭國會暫時停止運作之後，其教育繼續由北愛爾蘭教育部(Department of Education Northern Ireland, DENI)負責管理，雖然相對於蘇格蘭與威爾斯而言，北愛爾蘭教育部是於 1972 年設立，而且屬於北愛爾蘭部(Northern Ireland Office)之外設置的獨立部門。

值得一提的是，在 1980 年代與 1990 年代初期，出現教育權力下放至各個區域政府部門的發展；在接近 1994 年時，大部份教育領域的職責在英格蘭、威爾斯與北愛爾蘭已分別屬於各自區域政府部門的職責。相同的期間內，每一個區域亦各自設立獨立的機構，以負責諸如課程、法規、視察、品質保證、經費撥補與師資訓練等重要事務。除前述行政的權力下放現象外，自 1999 年後，平行出現的是更大的政治自主性 (political autonomy)，亦即蘇格蘭國會 (Scottish Parliament)、威爾斯國民代表大會 (National Assembly)、北愛爾蘭國民代表大會(Northern Ireland Assembly)開始擁有各自區域的教育與訓練之行政權，以及 (在蘇格蘭與北愛爾蘭) 的立法權。有些評論者猜測，前述的發展可能是英國分離獨立 (disunification) 過程中的一部份，然而，各個區域較大的自主性不必然會鼓勵各自制度的分化現象，它也可能鼓勵聚合現象，例如，直接選舉產生的蘇格蘭國會或威爾斯國民代表大會可能會覺得較不需要透過尋求不同的政策，才能突顯其合法性。即使長程變化的方向尚無法確定，然而相當清楚的是，這四個區域之

間的關係正處於快速發展與變化之中 (Raffe, et. al., 1999)。

雖然英格蘭、威爾斯、蘇格蘭及北愛爾蘭存在前述的差異，而且彼此之間的關係亦處於轉變的過程之中。但是由於一方面甚少研究文獻針對英國這四種制度的異同予以比較分析；另一方面長期以來國際上對英國教育與訓練的探討亦大都專注於英格蘭，因此本文除特別指出外，大抵以探討英格蘭地區的教育改革為主。

貳、教育改革動向

以下針對校長培育、課程、學校視導、行政與管理及師資培育五方面，分項闡述英國最近教育的改革動向：

一、中小學校長培育方面

過去十年間，英國教育之轉變已經促成許多學校運作模式的變化，影響所及，校長與其他人員的工作方式亦隨之產生改變 (Garrett & Mcgeachie, 1999)。

誠如布希(Bush, 1998)所言：

在 1990 年代後期，學校領導與管理人員之培育已經成為英國教育的一項重要課題。國家領導職務專業證書 (NPQH) 之引進可說是最重要的改革方案，因為它導致一項領導職務的門檻資格 (p. 321)。

在 1996 年英國師資培訓局 (Teacher Training Agency, TTA) 宣佈了國家領導職務專業證書 (National Professional Qualification for Headship, NPQH) 方案，以提供有志於擔任校長職務的人員修習，此一資格方案於 1997 年開始實行，這是英國首次為未來學校領導者規劃出的全國性發展方案。但此一方案強調專業甚過於學術性資格，這代表一種能力本位 (competence based) 的全國性標準 (Bush, 1997)。學校校長的全國性標準 (National

Standard for Headteachers) 訂定於 1997 年，旨在界定領導職務重要領域之瞭解、技能及特質，以及很明顯是設計用來作為規劃學校校長職前與在職專業發展之基礎。如前所述，這些標準直接宣告國家領導職務專業證書 (NPQH) 之誕生 (Bush, 1998)。國家領導職務專業證書(NPQH)成爲一項新的專業資格，這是擔任中小學校長前必須取得的資格證書，並且獲得師資培訓局(TTA)的認可(Editorial, 1998)。

英格蘭與威爾斯設有十一所評量中心 (Assessment Centres) 與十一所訓練和發展中心 (Training and Development Centres)，它們於師資培訓局的規定下，分別負責國家領導職務專業證書 (NPQH) 的訓練與評量工作 (Bolam, 1997; Collarbone, 1998)。前已述及，師資培訓局(TAA)爲規範此項資格證書已發展出訓練與評量的嚴格標準，以確保全國的一致性。此項資格證書包括六個步驟 (Collarbone, 1998)：

步驟 1：申請與選擇 (由地方教育局或評量中心負責)

步驟 2：最初需要性之評量 (由評量中心負責)

步驟 3：根據候選人的需要性，植基於一至四項課程科目之訓練與評量 (由訓練與發展中心負責)

步驟 4：沒有遵循訓練的候選人之任何其他標準之評量 (由評量中心負責)

步驟 5：最後評量 (由評量中心負責)

步驟 6：資格證書之頒授 (由師資培訓局負責)

候選人如果需要中央經費支助，必須對其任職所在地之地方教育局提出申請。不申請經費支助或不是任職於地方教育局所屬學校之候選人，則可直接對評量中心提出申請。評選是由地方教育局或評量中心的評審小組負責。匿名推薦是評選過程的一部份。需要性之評量過程約需一天半的時間，而且包括候選人的自我評鑑中 (self-evaluation)、心理計量測驗 (psychometric test)、介紹，以及觀察團體討論、個人晤談等項目。此項過程使候選人能夠勾劃出一項行動計畫，以明白顯示自己所需的訓練與發展。一旦需要性評量完成後，候選人根據其行動計畫，以及涵蓋全國標準指出

之五項重要領域的三項課程科目，以參加訓練與發展活動。所有候選人必須接受策略性領導與績效責任之課程科目，以及其他兩項課程科目。所有候選人對照著所有各項全國標準來接受評量，並使用一些評量技術，包括他們直接參與一些學校改進層面的證據。最後的評量包括候選人參加一系列的嚴密作業，並集中於領導職務的核心目的，亦即提供學校專業的領導，以確保學校的成功與改進，以及確保所有學生高品質的教育及改進的成就水準。最後評量的結果是：如果已經達至所要求之標準，則需作成候選人是否能夠展現領導能力的決定。目前此一培訓過程計畫約需 1 至 3 年，端視候選人的需要性而定。

柯勒鵬 (Collarbone, 1998) 曾指出此一評量過程的特色如下：

此一過程是消費者導向 (customer driven)，以及申請者可以參加任何自己所選擇的評量中心或訓練與發展中心，來獲得此項資格所需的任何一部份訓練與評量方案 (p. 337)。

當前述此項資格在 2001 年開始具有強制規範作用時，此資格無疑將會對學校校長與副校長的角色產生重大的影響 (Garrett & Mcgeachie, 1999)。尤其值得注意的是，英國教育與就業部 (DfEE) 於 1999 年更進一步公佈了《國家學校領導學院的計畫書 (National College for School Leadership - A Prospectus)》，此份計畫書強調英國為使國家領導職務專業證書 (NPQH) 資格成為新進校長的必備資格，必須根據目前的優點來進一步發展，未來將設置國家學校領導學院，以肩負設計與監督現存領導訓練方案之職責。此一新學院將發展並擴展新校長之導入方案 (induction programmes)。此一學院之成立被視為是教育專業現代化之重要部份 (National College for School Leadership- A Prospectus, 2000)。

二、國訂課程實施方面

在 1980 年代，英格蘭的教育學者、父母與政府官員擔心其教育水準的逐漸滑落。結果在 1988 年柴契爾 (Margaret Thatcher) 及其保守黨政府引進

了教育法案(Education Reform Act)，產生了國訂課程(National curriculum)及其相關聯的測驗體系。學生在七、十一、十四歲時必須參加英語、數學及科學的測驗，而且其測驗所得分數必須對照全國的平均分數。除此之外，學校學生測驗結果亦公佈於全國的新聞報紙上。十年之後，在布萊爾(Tony Blair)領導的新工黨政府下，國訂課程依然繼續實施，1997年10月國會通過英格蘭文憑與課程局(Qualification and Curriculum Authority, QCA)的設置，以負責監督國訂課程(Department for Education, 1995; Tell, 1998)。1997教育法案(Education Act 1997)賦予文憑與課程局(QCA)提昇教育與訓練的品質與一致性的重要任務。文憑與課程局的功能與職責包括(QCA, 2000)：

- (一)發展五歲以下兒童的學習目標
- (二)認證進入初等學校與兒童的評量模式(assessment schemes)
- (三)監視與檢討國訂課程及其評量
- (四)繼續發展七、十一及十四歲的全國性評量
- (五)發展學校設定改進目標的途徑
- (六)發展前後一致的全國性文憑架構
- (七)認證並確保所有公款支助的學校、學院與職場提供的文憑品質
- (八)從事支持政策建議之研究並評估其效能
- (九)提供學校的教育與訓練實務人員的資訊、支持與引導
- (十)監視國際發展與比較測定工具，以確保最佳實務之及早採用
- (十一)提昇教育與訓練的品質與一致性，以增加終身學習機會並創建學習的社會
- (十二)維持不斷檢討並持續尋求改進本身的效率與效能。

由前述可知，文憑與課程局(QCA)是監視與檢討國訂課程的主要機構。在1999年9月9日，英國教育與就業部部長(the Secretary of State)宣佈英格蘭國訂課程的修訂。在所有重要階段與所有科目的國訂課程修訂部份，將會在2000年8月開始實施，但下述項目除外(QCA, 1999)：

- (一)第四階段的數學、科學、設計與科技、現代語言、體育等學習方案自2001年8月實施

(二)第三及第四階段的公民學習方案則自 2002 年 8 月實施

國訂課程檢討的主要目標在於確保任何需要的改變將會提昇學校的穩定性，並使學校能夠更注意提高學生的成就水準。大部份的改變部份是設計用來使教學的要求更爲清楚，並增加學校擁有的彈性，以透過最能迎合學生與社區需要的方式來發展課程。

國訂課程修訂後，並沒有任何改變的部份是(QCA, 1999)

(一)重要階段的結構

(二)標準

(三)法定評量的措施

(四)提供宗教教育給予所有學生的要求，除非學生的父母或監護人不願其子女接受宗教教育課程

(五)對於初等學校提供並更新性別教育的書面政策聲明，以及中等學校提供所有學生性別教育的要求

(六)提供給 9-11 歲學生生涯教育的要求

修訂後的國訂課程主要的改變如下(QCA, 1999)：

修訂後的學習方案擁有新的結構與設計。新的類型適用於所有科目並訂定組織、規範及學習的要求。

第一、學校課程與國訂課程更爲外顯的規準(rationale)：價值、目標及目的

(一)首次出現一項引導修訂後國訂課程之規準

(二)課程宣示出現於國訂課程手冊的前頁，並確立課程的價值與目的，以及學校課程之目標，並列出國訂課程的四項目的：

1. 建立一項資格(entitlement)
2. 建立標準(standards)
3. 提昇延續性(continuity)與前後連貫性(coherence)
4. 提昇社會大眾的瞭解

第二、更加強調融入(inclusion)式教育：提供有效的學習機會給予所有學生。

- (一)新的法定融入式教育的宣示取代並擴充了現有入學機會的法定聲明。
- (二)新的課程宣示設定三項融入式教育的重要原則，學校應該在進行各層次課程計畫時予以考量。
- (三)設定合宜的學習挑戰。
- (四)回應學生不同的學習需求。
- (五)克服對於個別與團體學生的學習與評量之潛在障礙。
- (六)在設立合宜的學習挑戰(Setting suitable learning challenges)所顯示的訊息是：關於學校應該採取的課程彈性與行動，以確保所有學生均獲得與其成就相關之學習機會，以及確保他們進步並達成正面的效果。
- (七)在回應所有學生不同之學習需求(responding to pupils diverse learning needs)上，特別指的是需要確保學生成就的學校必要行動。
- (八)在克服對於個別與團體學生的學習評量之潛在障礙(overcoming potential barriers to learning and assessment)上，特別指迎合特殊需要的學生個別需求上，學校必須提供的設施。

第三、更清楚、更具彈性的國訂課程科目

- (一)在第四重要階段修訂的英語、資訊與通訊科技(ICT)將自 2000 年 8 月開始實施，在這些科目上修訂的普通中等教育證書(GCSE)教學大綱，將同時配合完成以利使用。
- (二)在第四重要階段的數學、科學、設計與科技、現代外語及體育的修訂學習方案將自 2001 年 8 月實施，在這些科目上修訂的普通中等教育證書(GCSE)教學大綱將同時可資使用。
- (三)在支持學校與提供工作相關的學習上，文憑與課程局(QCA)將對教育與就業部長在廣泛的職業文憑上提出建議，使義務學齡兒童自 2000 年 8 月起亦可以在獲得同意之下參與這種職業文憑課程。
- (四)從 2000 年 8 月起，透過提供導引至特殊範圍之文憑課程，學校將能夠符合學習設計與科技、現代外語或科學之法定要求，這將允許學生可以選擇適合其學習需求的替代課程。學校將會在 2000 年 1 月接獲通知獲得允許實施的文憑課程。

(五)從 2000 年起，新的規定將會允許可以排除設計與科技或現代外語課程，除了工作有關的學習外，基於下列兩點目的：

1. 允許較其他同學明顯較少進步的學生，可以學習較少的國訂課程科目，以確保他們在國訂課程上的學習能夠繼續。
2. 回應學生的優勢與天賦，透過此領域未來課程來替代國訂課程科目，以允許學生強調在某一特別課程領域的學習。

三、學校視導方面

過去十年間英國在學校視導制度上出現大幅度的變革，亦即行之有年的英國皇家督學制度轉變為由教育標準局所主導。1992 年 9 月 1 日成立的教育標準局(Office for Standards in Education)正式成為英格蘭地區英國皇家學校督學長辦公室。此一機構是一非部會性質的政府部門(Non-ministerial government department)，而且獨立於教育與就業部(Department for Education and Employment)之外。教育標準局的職責是經由經常性獨立行使的視察、公開報導，以及通知性的建議，以便視察、報導與改進教育品質與成就標準。教育標準局的主要任務是最初由 1992 年教育(學校)法案(1992 Education(Schools) Act)所界定的學校視察制度之管理，這提供了對於英格蘭 24,000 所完全或主要由公款支助學校的定期視察(OFSTED, 2000)。

伍德斯與卓立復(Woods & Jeffrey, 1998)指出：

在 1992 教育(學校)法案(1992 Education(School) Act)正式展開新的全國學校視察制度，並由教育標準局(OFSTEO)負責監督。表面上透過一個獨立的機構指導以提升教育的水準，然而教育標準局之運作係在「新右派市場導向(New Right Marketization)與「管理化意識型態(managerialization ideology)」所推動之政策改革的價值範籌之下。教育標準局之設立代表中央政府對於學校教育「實施過程(implementation process)」需要更多的控制 (Woods & Jeffrey, 1998)。

歸納而言，此項學校視察制度的重要層面如下：

- (一)所有學校接受定期視察；
- (二)每一次視察後需有一公開視察報告；
- (三)由獨立的視察人員執行視察活動；
- (四)視察的契約需透過競標方式取得；
- (五)每一視察團隊必需包含一名非教育領域人員；
- (六)視察的實施必需根據公布的全國性架構；
- (七)父母的參與係透過受邀出席視察前會議或寄發最後視察報告摘要的方式；
- (八)整個視察制度的品質控制由教育標準局負責。

使用一項由教育標準局(OFSTED)設計的架構之學校視察，目前已經是英格蘭學校生活的定期特徵，針對中等學校的視察制度始於 1993 年秋季，而且此一視察架構預定於 1997 年夏季完成對於所有中等學校的視察前，已經歷經了兩次修正。自 1996 年 4 月起教育標準局視察的一項特徵是：視察人員必須向學校校長針對特別好與特別差的教師表現，提出口頭報告。雖然此種針對教師表現的視察報告實施時間並不長，但教育標準局已經針對此種方式提出進一步的改革措施。重要的變革包括對每一位接受觀察的教師本身提出評定等級的報告，以及對校長提出對於所有教學人員的口頭報告。自 1996 年 4 月起，繼續使用由視察人員所運用的七點量表，而且必須通知教師所獲得的等級。但是視察人員對校長只提出三類表現。第一類包括等級一與等級二（傑出/非常好）、第二類為等級三與等級四（良好與滿意），以及第三類是等級五至七（不滿意/不佳/非常差）。校長將會獲知所有教師在此三類表現的分配情形(Fidler, et al., 1998)。

教育標準局(OFSTED)的視察普遍被學校及其他人接受，並且認為是一必要的績效機制(accountability mechanism)。視察過程擁有普遍的可信度。根據菲德勒等人(Fidler, et. al., 1998)的研究顯示：

幾乎有四分之三接受調查的學校認為，他們的視察報告書

是公平的；18%認為視察報告「太負面(too negative)」，以及只有8%認為「太正面(too positive)」。大部份學校在視察之前擁有高度的期望，且認為視察之實施將會公平而專業(p. 258)。

有些研究指出，學校普遍反映視察過程發現有助於其學校發展，而且受到視察發現的鼓舞。誠如有些學者建議，為了改進學校需要來自外部機構的壓力(pressure)與支持(support)。因此如果視察是扮演改進學校的角色則應包括同時提供壓力與支持。有相當多的證據顯示，教育標準局(OFSTED)的視察過程會產生壓力，不論是在視察前、視察期間、以及在視察後，學校反映顯示視察的準備有助於學校的發展。自1996年以來，教學人員在前述的七點量表上被評定為等級1或2，或者等級6或7，會在視察活動結束時使校長獲知結果。這可被視為是同時提供壓力與支持。對被評為等級6或等級7的教師(表現不佳者)會造成壓力，但會支持與鼓勵被評為等級1或2者(Fidler, et. al, 1998)。

教育標準局自成立以來，透過學校視察活動，已經建立資料庫。此種視察活動確實包括有效學校的潛在價值資訊。此一資料庫的確發揮了功能，但是單憑學校視察活動及其蒐集的資料，是否真的能夠完全反映目前學校教育的現況頗值得存疑，因為觀察期間所看到的現象可能並非是學校平時的情況，還有藉著資料庫功能亦無法取代研究的功用，因此最好輔以良好的教育研究活動，更能找尋出改進學校教育的對策或方法(Hegarty, 1998)。學校視察活動之實施亦面臨諸多批評，諸如視察活動帶給學校為準備視察時，需要製作文件資料的龐大負擔，還有教師的專業自主性亦受到傷害(Gray & Gardner, 1999)。

因為學校視察並不是一新的現象，而且最早可追溯至十三世紀，但英格蘭於1992年設立的非內閣部門(non-ministerial department)：教育標準局(OFSTED)卻是一項前所未有的新制度。雖然北愛爾蘭與英格蘭，視察人員的組成依然遵循皇家督學(Her Majesty's Inspectorate, HMI)舊制，甚過於教育標準局的評判式途徑(judgmental approach)(Gray & Gardner, 1999)。在教育

標準局設立之前，係由英國皇家督學(Her Majesty's Inspectorate, HMI)負責全國性學校視察；相對地，地方的視察則是由地方教育局以獨立於皇家督學之外的方式來運作。英國皇家督學執行之年度視察，相對於目前教育標準局的視察方案而言，顯然數量較少而且通常會包括甚多的短期訪視，以蒐集較為廣泛問題之資訊。再加上全國性調查所得結果，許多此類資訊被使用至公共政策與實務上。英國皇家督學與其他的政府部門亦有較密切的關係，扮演著政策訂定者的角色。

但因為有些政府部門對於英國皇家督學的反感，以及對於公共部門要求更多的績效責任的推波助瀾下，最後導致教育標準局的設立。但是另一項原因是在於提升英國學校的外部視察程度。教育標準局負責協助教育與就業部長掌握學校教育的品質、學校的財務管理，以及學生的道德、社會及文化性發展。在進行了一項晉用人員的檢討後，為了滿足較為進取的視察方案需求，英國皇家督學(HMI)編制人員開始減少；相對地，教育標準局登記合格之視察人員則相對增加。在皇家督學長(Her Majesty's Chief Inspector)的領導之下，教育標準局晉用與訓練 1,200 位登記合格之視察人員，以及 3,500 位視察團隊成員。因為此項任務相當龐大，有一些訓練已經授權給認證的私立訓練者，教育標準局僅保留課程設計與課程教材，還有訓練者的評量之職責。最近有 1,200 受過訓練的「外行視察人員(lay inspectors)」也被統整成為視察過程的一員，以增加社區參與的代表性及較大的績效責任(Gray & Gardner, 1999)。

四、行政與管理方面

傳統上英國教育行政的運作是一種「中央與地方合作」的夥伴關係(Mackinnon, et. al., 1995)。英國自 1988 年教育改革法案通過之後，一方面增加英國中央教育與就業部的影響力；另一方面大幅刪減地方教育局的權力，並將權力下放至個別學校。英國這種發展已經動搖了中央與地方合作的傳統理念。因為英國在增加中央影響力的同時，亦努力為教育建立一市場機制，鼓勵學校相互競爭，發展出自主管理學校 (self-managing schools)

(Whitty, et. al., 1998)。前述這種英國教育行政權力的轉變之一項重要啓示在於：增加中央政府的影響力，但不以直接行政干預方式，改採訂定遊戲規則及獎助標準，同時將權力下放至直接執行任務的機構，這是當前英國教育改革的一項重要趨勢。

甘米吉 (Gamage, et. al., 1996) 等人曾對學校自主管理 (SBM) 作成下述的定義：

學校自主管理是一實用主義的途徑，以較民主的結構來取代學校行政的科層模式。分權化的型態確立了個別學校是主要的改進單位，並且植基於決策權力的重新分配，透過這種權力的重新分配，可以激發並維持學校的進步。此一管理的基本信念是：民主式的權力下放 (**democratic devolution**) 可以導致更有效的決策，並且形成更大的自主性 (**autonomy**)、彈性 (**flexibility**)、生產力 (**productivity**)、及績效責任 (**accountability**) (p. 24)。

布希(Bush, 1998)亦明確指出：

自主管理(**self-management**)所植基的理論是個別學校的決策應由學校內部人員參與作成，甚過於由國家或地方政治人物或官員所主導。此項主張是因為校長、教育人員及管理委員會成員(**governors**)能夠合宜使用經費，以滿足學生的需求；相對地，全國與地方決策人員無論他們如何用心卻只能根據全國性或地方的需求，來決定優先事項(p. 322)。

英格蘭與威爾斯的自主管理研究大抵亦支持此項假設，亦即朝向學校自主性發展是有利的，而且受到經濟與開發合作組織(OECO)對九個國家的研究之結果之支持。雖然根據研究證據，自主管理獲得正面的保證，但也有批評者認為，這只是一種將對於中央決定政府政策的批評，轉嫁至學

校管理委員會(school governing bodies)與校長(heads)的地方實施方法。例如，有學者認為，國訂課程顯示沒有真正的自主性。自主管理是一項機制的實施改革，甚過於是一機構方案與革新的手段(Bush,1998)。

觀察英國學校行政與管理的改革，無疑已明顯朝向自主管理學校的方向，只是在英格蘭地區稱為地方學校管理(local management of schools)；在蘇格蘭地區則稱之為權力下放的學校管理(devolved management of schools)，但二者相類似之處在於個別學校可以擁有更多人事與經費的自主與責任。

五、中小學師資培育方面

過去十年期間，英國師資培育歷經重大的轉變。首先見諸於 1980 年代的變革是：中小學師資培育方面從學科為基礎(discipline-based)移至班級問題為基礎(problem-based)的課程。在 1980 年代英國師資教育課程是由教育學科所支配，特別是哲學、心理學及社會學，其基本假定是這些學科構成(Young,1998)：

(一)專業教師需要瞭解的重要內容

(二)教師得以繼續攻讀較高學位的基礎

但根據楊格(Young, 1998)的觀察，在 1980 年代這種師資教育課程的學科基礎式微了，而且楊格進一步指出兩項主要理由：

第一項理由是實務的(practical)。這些學科並未提供修習師資課程的師範生瞭解其在班級所面臨的問題。再者，這些學科的知識係自真實生活情境中抽象化出來，而且彼此孤立，但學生卻被期望能夠將不同的學科知識結合起來並與實務情境相互關聯。第二項理由是政治的(political)。這些學科特別是社會學被當時政府視為是批評甚過於具有建設性；這些學科指出系統性的問題，但並未指出教學問題的解決對策(p. 56)。

爲了回應這種學科架構普遍被認爲不足的缺失，1980年代師資教育的課程乃轉向以班級爲基礎，針對師範生面臨的班級實際問題而予以重整。這類問題的例子包括學生紀律與班級控制、處理有學習障礙的學生，以及克服有來自不同文化與語言背景學生的班級。雖然這種師資教育課程的轉變，但師範生依然從其教學實際情境中帶回其無法解決的問題。因爲他們專注於「問題(problems)」，但大學爲基礎的課程卻傾向於證實學校教育的「社會病理學(social pathology)」觀點；師範生學習到關於學校失敗的原因，往往歸因爲學生缺乏動機或能力，或是因爲他們碰到不好的老師。雖然師範生經驗到此種學校的失敗問題是以班級爲基礎的問題，但師資教育課程將此種問題處理如同是單獨存在於班級之內，這種知識無可避免是不足的。這種新的問題爲基礎的課程拒絕了學生接觸聯結實際經驗的廣泛脈絡，而且可能有助於改進實際的觀念(Young,1998)。

接續於1990年代出現的變化則是：從大學爲基礎(university-based)轉至學校爲基礎(school-based)的師資課程。在1990年代師資教育反應出英國政府試圖削弱師資教育與大學的聯結。此項政策最爲極端的例子是：以學校爲中心的職前教師訓練(School Centered Initial Teacher Training)，它允許學校本身擁有頒給學生成爲合格教師(qualified teacher)的權力。然而此項模式雖然最初受到右翼政治人物的歡迎，但後來僅獲相當少數人的支持。轉向以學校爲基礎的師資教育之其他例子，還包括大學與學校共同合作的師資教育方案之各類夥伴關係，或者大學被學校利用成爲其顧問或認可學校頒授教師地位權力的機構。師資教育在英格蘭的大學中總是擁有不穩定的地位。大多數提供一年研究所課程：傳統上是在學校中的「做中學(learning by doing)」、對於教專門科目的實務性教學建議，以及多元學科的教育理論(multi-disciplinary educational theory)之鬆散結合。設計用來減低大學在師資教育上的角色之政府政策，目標在於給予實習教師(practicing teachers)更爲重要的角色，以及迫使大學更專注於專家的教學視導，以及較少的「理論(theory)」(Young,1998)。

大學教育系(University Education Departments)被當時的政府視為是代表反對現代化(modernisation)「自由主義的(liberal)」既定利益之教育機構。對於大學的這種觀點當然有部份是事實；然而理論的角色卻由專注於使教師成為技術上具有能力的實務人員焦點所取代，結果引發新的問題。此種政策假定任何師資教育方案的核心應該是：在有經驗的教師引導下試著在學校情境中來傳遞教學經驗。但是這種大致沒有矛盾的假定卻轉變成為另一種觀點，亦即(一)個別學校的經驗可以是提供未來教師的適當模式；以及(二)師範生可以透過試教與觀摩經驗的方式，來獲致成為有能力教師的所有必備知識。換句話說，學習如何從事教學被視為是一種純粹實務與經驗的過程，以及唯一所需要的理論是來自師範生對於學校實際的反省。更進一步減少大學在師資教育上的角色之政策的假定是：學生可以在其任職的學校發展出所需的技術與知識。這種減弱大學與學校聯結的主張，甚至亦受到兩位具有影響力的教育學者：劍橋大學的教育教授哈葛維斯(David Hargreaves)、學校督學長(Chief Inspector for Schools)吳德黑(Chris Woodhead)的強力支持。兩位學者均主張揚棄大部份大學從事的教育研究，而且將之視為沒有價值，並且提議目前大學獲致的教育研究經費應該直接轉移至學校(Hegarty, 1998; Young, 1998)。

前面指出，1980年代以前大學掌握認定教師資格能力的權力，當一位學生由大學授予教學證書(Teaching Certificate)時，亦同時取得「合格教師地位(Qualified Teacher Status, QTS)」。但在1980年代，當時政府愈來愈對此種仰賴於學術專門知能的師資培育模式產生懷疑，特別是在社會大眾擔心年輕人的識字與算術水準之際更是如此。因此政府乃引進由一新的機構-師資教育認證委員會(Council for the Accreditation of Teacher Education)來監督教育系課程的制度，而且要求所有師資課程應該經英國皇家督學(HMI)同意後才能實施。在1990年代政府透過師資培訓局(TTA)的設置，進一步獲得對大學師資教育課程更大的控制力，因為師資培訓局負責教師的供應與教師訓練的品質。師資培訓局最近被政府要求發展出師範生的基本教學技能的測量制度。換句話說，最初授權大學頒給「合格教師地位(QTS)」

的「信賴(trust)」，目前正由作為認可未來教師為基礎之外部測驗新模式所取代(Young, 1998)。

師資培訓局(TTA)的創設是根據 1994 年教育法案(Education Act 1994)，屬於負責執行的非部門公共機構(Non-Departmental Public Body)，其目的在於吸引有能力並願意奉獻的人至教學領域，以及提升師資訓練的品質，以便提高學校教育的水準。此一機構的核心目標如下(Teacher Training Agency, 2000)：

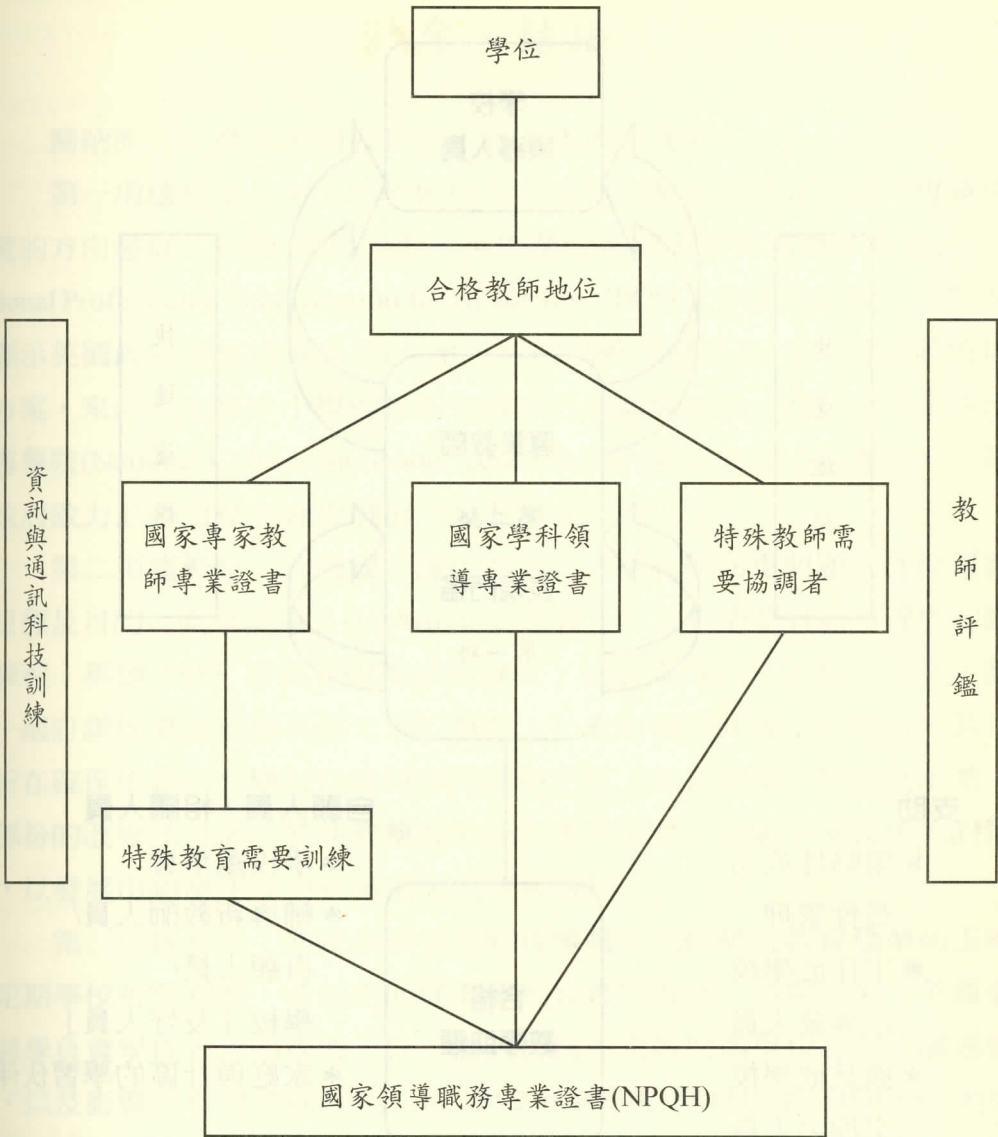
- (一)提升教學成為一門專業，並鼓勵晉用與留住高素質人員；
- (二)將更多的教師職前訓練名額比例，分配給予高品質的師資培訓機構；
- (三)提升師資培訓局的品質與標準；

透過協助確保教師在導入階段獲得所需的結構性支持，以及貢獻於增進在職教師的知識、瞭解與技能，並協助確保教學成為一明確與研究為基礎之專業，來支持政府及其為提升教學水準的改革方案。總之，透過師資培訓局(TTA)方式，政府實際等於控制師資教育的所有層面，特別是此一培訓局負責視察師資培育課程，並透過負責學校視察的教育標準局來執行(Gilroy, 1998)。

最後進一步檢視最近的發展。在 1995-1998 年期間，保守黨政府朝向學校為基礎與政府控制教師職前教育的結果是什麼？第一，政府晉用教師的目標並未達成，比以前更少的學生申請參加師資課程；第二、大學決定減少其師資培育課程，因為師資培育經費必須轉移至學校，大學本身所獲師資培育經費大幅減少；第三、參與培訓師資的學校，其教師亦面臨相當大的工作負擔，教師教本身的班級學生與協助未來教師之間面臨衝突，使其與大學合作培育師資的意願亦大為減弱。自 1998 年以來，不僅教師職前訓練已經由師資培訓局所控制，產生了如前所述的問題與困境，而且原來由大學教育系主導的教師在職訓練與教育研究亦遭致威脅。最近師資培訓局提議一項教師專業發展的計畫。首先是提議國家專業文憑(National Professional Qualification)，學生經由政府同意的訓練方案來取得合格教師地位

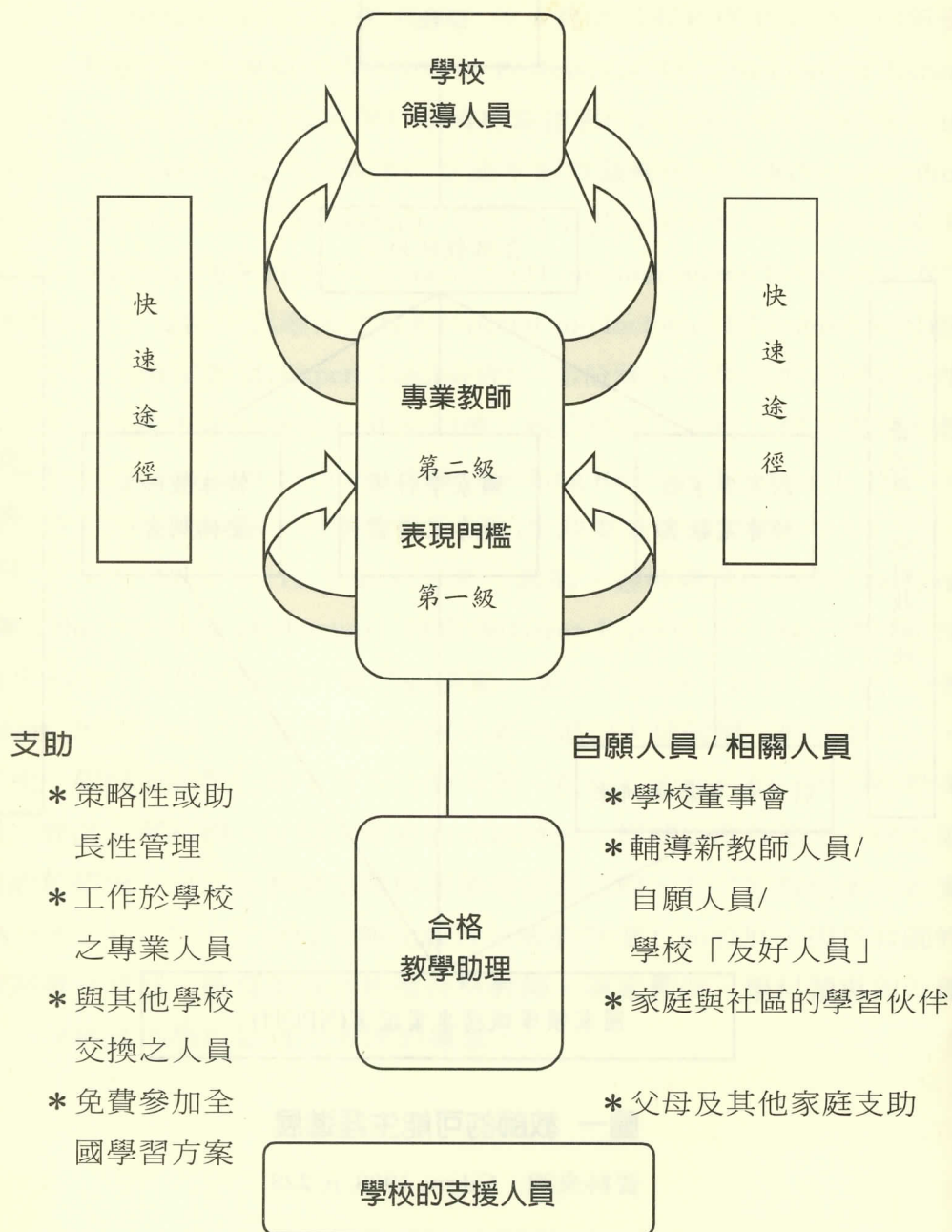
(QTS)，然後再經一年學校教師實務工作經驗，成功的話則取得認可教師地位(recognised teacher)。在任教幾年之後，教師具有資格來申請一項新資格－國家專家教師的專業證書(National Professional Qualification for Expert Teachers)。另一項資格是國家學科領導專業證書(National Professional Qualification for Subject Leaders)；最後則是國家領導職務專業證書(National Professional Qualification for Headship)，這是用來設計培育校長的課程方案。此外，尚有資訊與通訊科技(Information and Communications Technology, ICT)訓練方案，以及特殊與融入式教育(Special and Inclusive Education, SEN)訓練，這是成為專家教師(Expert Teacher)的一部份條件。最後配合與表現相關聯的教師評鑑(teacher appraisal)新制度，政府開始討論建立根據表現的教師薪資制度(Bolam, 1997; Gilroy, 1998; Teaching Reforms: brief no. 1, 1999)。根據師資培訓局的規劃，有關教師可能的生涯進展可參見圖一。

此外，在 1998 年 12 月政府公佈「教師：迎接變遷的挑戰(Teachers: meeting the challenge of change)」綠皮書(Green Paper)，此一綠皮書提出四項優先事項：更好的領導、更好的獎勵、更好的訓練，以及更好的支持(Teachers, 2000)。此一綠皮書並提議一項新的進用人員架構（參見圖二），而且此一架構確認學校中不同人員的角色。在核心的地方是一用來鼓勵高表現的教師生涯結構，並提供較多的成功誘因。根據年度評鑑來管理教師發展的新措施，以成為教師生涯與專業發展的基礎，並且影響教師的薪資(TTA, 2000)。可見，英國似乎朝向教育分級的制度方向發展，因為教師的生涯與專業發展，被規劃為從新進合格教師、專家教師、學科領導與管理專家，最後成為學校領導與管理的專家。



圖一 教師的可能生涯進展

資料來源：Gilroy, 1998, p. 228



圖二 新的架構

資料來源：TTA, 2000, p. 18

參、結語

歸納而言，最近英國教育有下述五大改革趨勢：

第一項趨勢是：中小學學校校長之培育明顯朝向建立全國性專業化制度的方向發展。1990 年代後期，英格蘭地區國家領導職務專業證書（National Professional Qualification for Headship, NPQH）方案的創設，已經明白顯示英國政府希望透過長期（一至三年的訓練與發展）的中小校長職前培訓方案，來提升未來中小學校長的行政能力與領導知能，而後來國家學校領導學院（National College for School Leadership）的籌設構想，則更進一步顯示政府致力於將這種訓練與發展予以制度化的決心。

第二項趨勢是：透過國訂課程的修訂，使其朝向更明顯的課程價值、目標及目的、更強調融入（inclusion）式教育，以及更清楚且具有彈性的國訂課程。英國 1988 年教育改革法案確立了國訂課程的法定地位，為了使此一國訂課程更能適應英國未來的需要，乃針對國訂課程予以檢討，其目的旨在確保所做的改變可以維持學校的穩定性，並提高學生的成就水準。大部份的改變部份係在於使教學要求能夠更為清楚，並賦予學校更大的彈性，以發展出順應學生與社區需要的學校課程。

第三項趨勢是：傳統皇家督學的視導體系已經轉向教育標準局主導的定期學校視察制度，希望更能促進學校教育的改進。長期以來，英國皇家督學負責學校教育的視導工作，而且扮演中央政府與學校之間的溝通橋樑，以及影響教育決策的角色。但 1992 年新設的教育標準局（OFSTED）卻改變了這種視導的傳統面貌，這不僅減弱了先前英國皇家督學影響政府教育政策的力量，而且顯示政府希望建立包括評量教師表現的視察學校評鑑體系之企圖。

第四項趨勢是：學校管理朝向自主學校的變革方向。英國 1988 年教育改革法案的一項重要產物是建立起自主管理學校的制度。因為英國政府在增加中央集權之際，亦同時致力於減少地方政府對於學校教育的控制力

，因此個別學校被賦予更多的權力與自主性，範圍包括經費、人事及學校的運作。

第五項趨勢是：中小學師資培育從 1980 年代學科為基礎(discipline-based)轉為班級問題為基礎(problem-based)的課程；在 1990 年代則從大學為基礎(university-based)轉為學校為基礎(school-based)的課程，以削弱大學在師資培育的主導地位。師資培訓局(Teacher Training Agency)的成立進而顯示政府採行增加中央控制的師資培育模式與政策走向。英國師資培訓局的職責在於提供英格蘭地區師資教育的經費補助，以及職前師資培育機構的資格認定，並且提供有關教學與師資教育的資訊與建議。雖然目前由師資培訓局主導的學校為基礎之師資培育模式，已經面臨一些問題與挑戰，但可預期的，未來師資培訓局仍將繼續扮演著影響未來師資培育的重要角色。

本文作者為國立中正大學教育學研究所副教授兼所長。

參考書目

- Bolam, R. (1997). Management development for headteachers: retrospect and prospect. **Educational Management & Administration**, 25(3), 265-283.
- Bush, T. (1997). Crisis or crossroads? The discipline of educational management in the late 1990s. **Professional Development News**, 10, 5-6.
- Bush, T. (1998). The national professional qualification for headship: the key to effective school leadership? **School Leadership & Management**, 18(3), 321-333.
- Collarbone, P. (1998). Developing a leadership programme for school leaders: an NPQH assessment centre manager reflects. **School Leadership & Management**, 18(3), 335-346.
- Davies, B. (1999). **The movement and future trend of elementary education reform in Great Britain**. Paper presented to International Symposium on Elementary Education Reform, National Hsinchu Teachers College, 24 March.
- Department for Education (1995). **The national curriculum**. London: HMSO.
- Editorial (1998). Editorial comment: the national professional qualification for headship (NPQH) in England. **School Leadership & Management**, 18(3), 309-315.
- Education and Training in Britain**. (1999). [Http://www.dfes.gov.uk/etb/index.htm](http://www.dfes.gov.uk/etb/index.htm)
- Fidler, B., P, Earley, J. Ouston & J. Davies (1998). Teacher gradings and OFSTED inspections: help or hindrance as a management tool? **School Leadership & Management**, 18(2), 257-270.

- Gamage, D. T., P. Sipple & P. Partridge (1996). Research on school-based management in Victoria. **Journal of Educational Administration**, 34(1), 24-40.
- Garrett, V. & B. Mcgeachie (1999). Preparation for headship? The role of the deputy head in the primary school. **School Leadership & Management**, 19(1), 67-81.
- Gilroy, P. (1998). New Labour and teacher education in England and Wales: the first 500 days. **Journal of Education for Teaching**, 24(3), 221-230.
- Gray, C. & J. Gardner (1999). The impact of school inspections. **Oxford Review of Education**, 25(4), 455-468.
- Hegarty, S. (1998). Research and inspection: untidy bedfellows. **Journal of Education for Teaching**, 24(3), 259-260.
- Lodge, C. (1998). Training aspiring heads on NPQH: issues and progress. **School Leadership & Management**, 18(3), 347-357.
- Mackinnon, D., J. Statham & M. Hales. (1995). **Education in the UK: facts & figures**. London: Hodder & Stoughton.
- National College for School Leadership- a prospectus. (2000). [Http://www.dfes.gov.uk/ncsl/boneword.htm](http://www.dfes.gov.uk/ncsl/boneword.htm)
- OFSTED (2000). **About OFSTED**. [Http://www.ofsted.gov.uk/indexa.htm](http://www.ofsted.gov.uk/indexa.htm).
- QCA (1999). **The Revised National Curriculum for 2000. What has changed?** [Http://www.qca.org.uk/changes-to-the-nc/main.htm](http://www.qca.org.uk/changes-to-the-nc/main.htm).
- QCA (2000). **The Role of QCA**. [Http://www.qca.org.uk/about-qca/ovabint4.htm](http://www.qca.org.uk/about-qca/ovabint4.htm).
- Raffe, D., K. Brannen, L. Croxford & C. Martin (1999). Comparing England, Scotland, Wales and Northern Ireland: the case for "home internationals" in comparative research. **Comparative Education**, 35(1), 9-25.
- Teachers. (2000). [Http://www.dfes.gov.uk/teachers/teachers/paper.htm](http://www.dfes.gov.uk/teachers/teachers/paper.htm)
- Teaching Reforms: brief no.1. (1999). [Http://www.dfes.gov.uk/circulars/dfespub/nov99/111199/](http://www.dfes.gov.uk/circulars/dfespub/nov99/111199/)
- Tell, C. (1998). Whose curriculum? A conversation with Nicholas Tate. **Educational Leadership**, October : 64-69.
- TTA (2000). **Teachers-meeting the challenge for change**. [Http://www.dfes.gov.uk/teachers/greenpaper/main.htm](http://www.dfes.gov.uk/teachers/greenpaper/main.htm)
- Welcome to the TTA Website. (1997). [Http://www.teach.org.uk/speed.wel.htm](http://www.teach.org.uk/speed.wel.htm)
- Whitty, G., S. Power & D. Halpin (1998). **Devolution & choice in education: the school, the state and the market**. Buckingham: Open University Press.
- Woods, P. & B. Jeffrey (1998). Choosing positions: living the contradictions of OFSTED. **British Journal of Sociology of Education**, 19(4), 547-570.
- Young, M. (1998). Rethinking teacher education for a global future: lessons from the English. **Journal of Education for Teaching**, 24(1), 51-62.