

「校本管理」的推行」議案說明

葉建源 (立法會教育界議員)

議案目的

日前在天水圍東華三院李東海小學發生的老師自殺悲劇，還有一些已被媒體曝光、尚待證實的懷疑個案，顯示香港一部分學校可能出現行政混亂，影響學校健康運作，甚至損害教育質素的情況。年前的興德學校事件，便是學校的法團校董會因管理不善而讓校長濫權，導致教師集體投訴而讓公眾得悉事態嚴重的一個明顯例子。

其實，大部分校長和老師都盡心盡力工作，但連串個案顯示問題並非孤立事件，「校本管理」在制度上出現嚴重漏洞，極需糾正，否則更多的不良管治個案和不愉快事件將陸續出現。本人提出這項無約束力的議案，就是希望立法會反映民意，要求教育局認真檢討「校本管理」制度，確保學校的管治權力得到適度制衡，教育局也要積極履行監管學校的責任。

我們支持「校本管理」下放權力的精神，但該制度在實施過程中出現最嚴重的漏洞，就是教育局把監管學校的責任全然推到學校的法團校董會身上，法團校董會擁有極大權力處理校政，甚至處理包括家長對學校、老師對管理層和校長對校董會的申訴事宜。這種處理投訴方式，一直引來「自己查自己」或「左手交右手」的批評。一般而言，教育局在收到投訴後，往往只要求學校回覆有關指控，再把回覆轉告投訴者，過程中處於一個非常「局外」的角色。即使教育局在某些個案作出調查，對學校提出一些意見和建議，但往往仍是交由法團校董會自行決定如何處理。教育局這種處理方式助長了法團校董會有機會出現濫權，令申訴者有冤無路訴。在我們處理過的個案中，受害者包括教師和校長。

我們必須正視問題，從速堵塞現行制度的漏洞。首要的做法，是教育局積極履行其監管的責任，令投訴得到公平的結果。其次，是進一步落實「校本管理」的精神，提高學校管治的透明度，加強教師在管理上的參與，發揮校長與教師之間的團隊協作，增加教師、校董會、教育當局之間的溝通渠道，並確保教師的參與和意見得到尊重和保障。

真正的「校本管理」，必須配合**充分授權、團隊參與、適當制衡**，才能實現真正的**專業領航**，營造**尊重和信任**的管理文化，從而改善學校的教育質素。

(甲) 「校本管理」的意義

何謂「校本管理」？

1. 「校本管理」(school-based management, SBM) 是一個國際趨勢，它的特徵是由校內教育工作者主導學校的管理，以別於由政府劃一管理的「外控管理」(externally-controlled management) 模式。

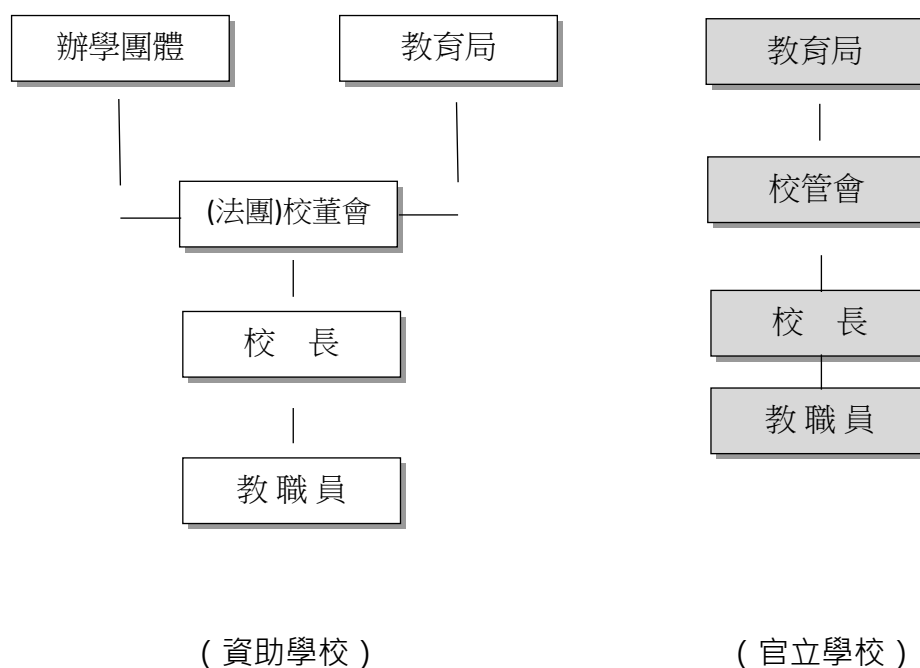
「校本管理」有何好處？

2. 學校的管理應該由最熟悉學校情況的校內教育工作者負責，他們應該採用符合教育專業原則的方法，因應學生的特質調節課程和教學的方法，同時支配資源的運用，以達到最佳的教育效果。

實施「校本管理」的公營學校是否完全自主？

3. 「校本管理」並非絕對自主。因為學校所獲得的資源仍來自政府，課程標準和教師資格等都由政府規定，其表現也受到政府或校區的監督，政府對於整體公營教育質素負有相當大甚至最終的責任。

4. 香港公營學校的管治和管理關係



(乙) 背景：香港「校本管理」制度的演變

黃麗松報告書：諮議制度 (1978)

5. 1977 年寶血會金禧中學教師舉報校長涉嫌貪污，引致罷課和封校。翌年政府委任黃麗松為首的委員會檢討事件，其報告書認為要防止類似情況發生，有必要加強教育司署、校董會與教職員之間溝通。其後，教育司署於 1979 年發出通告，設立「雙線」的諮議制度，即：
 - 教署與教師代表之間的定期諮議制度
 - 校董會與教師代表之間的定期諮議制度

「學校管理新措施」試驗計劃 (1991)

6. 配合政府的公營部門改革，當局在 1991 發表《學校管理新措施——改善香港中小學教育質素的體制》(School Management Initiative, SMI) 文件，並推行試驗計劃：
 - 學校管理制度化（如撰寫校務計劃書和校務報告）
 - 這份文件首次提出政府下放權力予學校，提倡教師的團隊參與。

修改《教育條例》，全面實施「校本管理」制度 (2004)

7. 當局先後在 1997 年和 2000 年發表關於優質學校教育的《教統會第七號報告書》和《校本管理》諮詢文件。前者其中一項主要建議是政府向學校下放更多權責，讓學校有更大的自主權和靈活性，以發展學校特色，照顧學生的不同學習需要及提升學習成果；後者是要「建立一個更開明、具問責性、以及讓學校伙伴共同參與決策的學校管理架構」。其後，政府修改法例，由 2005 年 1 月起實施《2004 年教育(修訂)條例》，為「校本管理」的管治架構訂定法理依據。教育當局希望將權力下放，從而讓學校在校務管理與資源運用上享有更大自主權，學校可按本身的背景、歷史及需要，建立一套配合學校發展的管理方法。
8. 政府要求學校按法例規定設立法團校董會成立獨立法人，辦學團體校董最高可達校董會總人數的 60%，校長是當然成員，另加入教師、家長、校友和獨立人士作為校董。

9. 雖然《教育條例》訂明教育局常任秘書長享有權力，在個別校董會的管理並不令人滿意時，可任命校董加入法團校董會、撤銷校董的註冊、撤回校長的批准以至撤銷對學校的資助，但過去秘書長行使這些權力的例子極少。

(丙) 現行「校本管理」制度的流弊

權力高度集中在法團校董會

10. 2004 年的《教育條例》的焦點在於管治層面的改革，成立法團校董會。校董人選並沒有資歷和培訓的硬性要求，不少甚至缺乏對學校事務的認識，以致於管治質素參差不齊。而法團校董會權力極大，在此背景下，部分學校出現兩種偏差：一部分校董會只能依賴校長，導致校長權力極大，個別校長因而有濫權的可能。也有一部分校監或校董過分積極，視校長老師為家臣，隨意發號令，介入學校日常管理事務，形成外行人領導內行人的現象，與「專業領航」的精神背道而馳。¹

教師參與受窒礙

11. 2004 年的條例修訂並沒有像 1991 年的「學校管理新措施」一樣重視教師的參與，客觀上導致學校管理層級分隔：教師聽命於校長，校長聽命的校董會（辦學團體），不利於推動學校內的團隊參與。
12. 在「校本管理政策」下，雖然教師可選出代表參加校董會，但被選為教師校董的老師勢孤力弱，本身也是學校的僱員，在職級上受校長的管理，較難發表與校長不同的意見，教師校董在校董會上普遍也甚少發言。不少學校管理層更向教師校董表明，他們只代表自身，而並非代表學校的全體教師；更惡劣的是教師校董沒有得到充分的參與權，有的在校董會會議中隨時被要求迴避，甚至連討論事項是什麼也未必知悉；不少被排除在法團校董會所成立的聘任、晉升及人事委員會以外；有些更被要求簽署保密協議，不能向外界（包括同事）透露半點與會議有關的事情，否則可被法律追究。教師並未因「校本管理」的推行而進一步獲得尊重及賦權，遑論能發揮專業自主、積極參與校政的功能。

¹ 參考左丁山：「校本管理」，《蘋果日報》專欄，2019 年 3 月 20 日。

13. 教育局以實施「校本管理」，法團校董會已經設有教師校董為由，無聲無息地停止了 1978 年黃麗松報告書建議實施的教師代表與教育當局之間、教師代表與校董會之間直接商討有關學校問題、教育政策和聘用條件等的諮議制度。至此，教師代表與校董會之間的聯繫只能仰賴勢孤力弱的教師校董，與教育局直接諮商的恆常機制則更是全然消失，是制度上的一大倒退。

教育局處理上訴，仿如袖手旁觀

14. 「校本管理」雖然讓教育局下放部分權力至學校的法團校董會，但政策原意並不是讓教育局卸卻責任，教育局仍需適當地運用監管權。有些學校的管治問題，原本在事件發生之初，如當局適度介入便可輕易解決，但因教育局以「校本」為由交由學校自行處理，問題便越滾越大，個別嚴重的個案更發展至難以收拾，只要法團校董會堅持決定，教師和校長都可以成為受害者。不幸離世的林老師家屬批評教育局「抽身旁觀」²，現職中學校長於報章撰文，指教育局的「優化校本投訴機制」以下放權力為名，有卸責之嫌³。教協會長馮偉華亦撰文指教育局凡事以所謂「校本」處理心態應對，過度將責任推諉給學校自行處理⁴。而資小校長會也認為有需要檢視和完善現有機制。⁵

15. 即使教育局介入調查，卻僅調查學校處理投訴的過程是否符合程序，就算所指稱的事件不存在但學校卻依此向教師發出警告或解僱，教育局亦不會審視所指稱事件的內容是否屬實，也不積極過問事件本身的嚴重性和合理性。不少投訴者反映，教育局在處理投訴時只做了意見傳送的工作，就算發覺學校出錯，一般只要求將來改善，甚少懲處或要求有關方面承擔責任。

「校本管理」失衡的例子

16. 「校本管理」失衡的個案不少，以下是其中一些例子：

- 法團校董會多次拒絕接納教育局的建議 / 警告，不肯糾正政策錯誤，甚至拒絕讓教育局人員進入校園，教育局人員竟接受而就此離開。
- 教育局在調查下確認有學校解僱校長 / 老師違反《資助則例》，過去教署必定嚴肅處理，但如今教育局認為僅屬勞資糾紛，只建議教師自行尋求勞工處或法律協助，教育局竟不提供任何協助。

² 〈林老師家人質疑教育局「抽身旁觀」〉，《星島日報》報導，2019 年 3 月 21 日。

³ 何滿添：〈四管齊下發展校本管理〉，《明報》，2019 年 3 月 22 日。

⁴ 馮偉華：〈改善校本管理 教局不應卸責〉，《明報》，2019 年 3 月 15 日。

⁵ 香港資助小學校長會聲明，2019 年 3 月 15 日。

- 多數情況下校董會都聽命於辦學團體。不過也曾有個案，學校的老師提出集體投訴，辦學團體調查後不同意法團校董會的做法，但法團校董會仍一意孤行，其專橫的程度連辦學團體也沒能制衡。
- 有學校對教育局的勸諭和警告採對抗心態，甚至向教育局發出律師信，認為教育局不應干預學校行政。
- 有學校制訂教師手冊和工作守則，老師必須嚴格遵從，但當中條文繁多且有不少不合理，例如不准老師向外投訴（包括教育局和工會）和接觸傳媒。
- 教協在 2013 年收到約 30 名教師的求助，他們均因為「計錯糧」而被教育局追討數萬元至數十萬元的薪金，有些已是長達十年以前。雖然教育局設有專職部門計算教師薪酬，卻沒有及時核實，以致多發薪金給這些教師（有些教師有擔當獲得額外薪金的職責，例如署任和升職）。惟教育局拒絕承擔責任，並且以「校本管理」為由，要求計算錯誤的薪酬差額由教師、學校單方面全部承擔，自己則完全不須負上責任。

(丁) 總結

17. 我們的主要建議已放在這次檢討「校本管理」的議案之中，請參閱議案內容。

18. 除此之外，我們也建議：

- 教育局應要求各校檢討由學校員工提出投訴的處理程序，包括：(i) 容許投訴者或事主在向校方投訴的調查會面及聆訊時，應允許由他們所信任的人士陪同出席調查會議，協助他們進行申述或抗辯；(ii) 如處理嚴重的申訴和上訴個案，校董會須成立加入校外獨立人士或教育局人員的獨立調查小組，以確保公允。
- 教育局應積極留意學校有沒有發生不正常現象，例如出現大量老師離職和請長病假的情況，應盡早主動調查了解確實原因。
- 增加教師參與校政的機會，例如提高法團校董會教師代表的比例。教師校董會的工作亦應視為學校教務工作一部分，讓教師有更多空間參與校政。
- 完善校董的培訓工作，教育局應向全港公營學校的校監、校董提供必修的專業培訓課程，以讓相關人士對學校財務管理、《資助則例》、人事升遷制度等相關的學校運作事宜有一定認知，有助他們更有效跟進校董會的工作，包括處理投訴。

19.我們的目標是在**專業領航、充分授權、團隊參與、適當制衡**的基礎上，完善「校本管理」制度，營造**尊重和信任**的管理文化，提升整體的教育質素，讓學生從制度中獲益。教育局應積極負起本身應有的法定的、行政的、專業的責任。校董會應該充分授權校長和教師團隊，多加支持、鼓勵、了解、監察而不是事事介入。校長與教師應該組成專業團隊，共同參與，為提高香港教育質素而努力。

2019年3月25日