

# 香港幼兒學校校長對「學前教育學券計劃」的觀感之個案研究

黃國茜 黎玉貞

香港教育學院幼兒教育學系

## 摘要

香港政府於2007年推出「學前教育學券計劃」，目的雖是資助家長，但當中也增加了學校資源和提升了幼師的專業發展。本文探討學券下幼兒學校校長在資源運用、收生策略和維繫教師團隊三方面的工作情況、動機、困難和內心感受。研究方法乃採用質化個案及半開放形式訪談兩位參與學券計劃的校長。他們分別是一位全日和一位半日制的幼兒學校校長。研究結果顯示，學券在資源分配、學校運作、工作壓力、員工士氣及校長領導方面帶來了正面及負面影響。因此，本文建議政府正視學券帶出的問題，而校長亦應檢視自己領導模式的適切性。

## 前言

西方多個國家例如英國、美國和澳洲於70至80年間在中小學推行教育改革(下稱教改)，實行校本管理，令校長的角色產生了變化，他們的工作成效對教改的成敗造成極大影響。近年香港亦推出「學前教育學券計劃」(下稱學券)，它是香港近年重要的教改政策之一。由於此教改政策有多項特質與西方教改的情況相似，故其對香港幼兒學校校長的工作的影響也可能與西方的情況相近。因此本文以個案形式探討學券下香港幼兒學校校長如何面對自己的工作，從中了解新政策下學校的運作，並以此分析學券推出的成效。

## 文獻回顧

### 西方教改情況

在過去二十多年，西方多個國家因為經濟下滑和政府政策改變，多個國家的政府紛紛將教育監控權由中央以不同程度下達到學校本身，讓學校自行管理內部運作。此舉一方面減輕了政府在國民教育的開資，另一方面卻增加了學校內部的自治管理，學校要自行負責招生，編訂課程及向社會人士負責。很多西方國家的中小學(例如美國、加拿大、英國、澳洲等)在政府教育政策改變下(Bush & Bell, 2002, Fullan, 1993)，實行校本管理。由於很多國家的幼兒教育服務附屬在小學(例如美國及加拿大)，因此教育改革影響了中、小、幼不同階段的教育服務。例如，美國亞里桑那州的校本政策影响了幼稚園至中學的課程編制、教師教學準備和校長

在教師編制、培訓、評估和教學領導等角色(Tarry, 1985); 而加拿大在1989年校本教改中, 幼稚園至中學的課程組織架構也作出重大變更, 校本政策令學校資源分配、教師培訓、教師歸屬感和校長領導角色等也隨即受影響 (Case, 1994)。可見, 教育改革中, 政府將學校的管理權下放到學校 (Bush & Bell, 2002), 而校本政策包括學校課程、教師教學及教師培訓(Leithwood & Hallinger, 2002), 而政府則擔當監察的角色, 負責評估和確保學校達到應有的質素。這些教改政策使校長領導取向產生很大的變化。昔日的校長是跟從國家指示, 但新政策下校長變得要訂定自己學校的遠景、自行分配資源、負責課程的規劃、招聘員工、加強與教師的溝通、設定教師參與決策的範圍、激勵士氣和促使員工達到學校目標、加強學校宣傳來增加收生、擔當各方面評估工作 (Caldwell, 1998; Leithwood & Hallinger, 2002; Tucker, 2001)。校長在教改下, 領導角色以及與員工的關係也作出了變革(Hallinger & Heck, 1996; Silins & Mulford, 2002), 包括帶引教師建立團隊, 設定團隊目標, 進行多方面革新。校長的工作性質相對昔日會變得更複雜, 工作量要相繼增加, 其工作對學校運作與教育質素有更大的影響, 因此責任非常重大, 很多校長都埋怨教育改革所實施的校本管理令他們要承受重大的壓力(Southworth, 1998, 2002)。

### 香港教育改革對中小學校的影響

九十年代初期, 香港中小學也實施校本政策, 推行「學校管理新措施」(香港教育署, 1991), 政府將資源、課程、評估等管理工作下放至學校層面。校長在校本政策下, 工作的變動情況與西方非常相似, 他們工作廣泛而繁複, 在資源、員工和學生等方面, 都擔當重要角色。根據多項問卷調查發現, 香港中小學校長的領導行為深受教師的工作表現、態度及成效影響, 他們工作上遇到很多困難 (Cheng, 1996, 2002; Dimmock, 1998)。另一方面, 在香港小班教學試驗中, 「小班教學發展與研究中心總監」黎國燦認為校長的領導最重要, 他們要靈活運用資源、幫助教師發展專業、照顧學生需要、優化學習環境 (Yip & Lai, 2004; 明報, 2010.2.5)。這些事例都說明新政策下校長的領導角色十分重要, 他們的領導行為與員工的表現和學校教育素質都是互相影響的。

### 香港幼兒教育概況

香港政府於1978年推行了九年免費及強迫教育(小學6年和中學3年), 2009年更推行12年免費教育(小學6年和中學延伸到6年)。可惜, 政府並沒有把幼兒教育納入資助計劃內。

香港的學前教育一直只有私營, 沒有公營, 由志願團體或私人開辦, 分為非牟利幼稚園和私立獨立幼稚園兩類, 兩者都是自付盈虧(香港教育局, 2009)。香港的學前服務是指育嬰園(為0-2歲幼兒服務)、幼兒園(為2-3歲兒童服務), 及幼稚園(為3-6歲兒童服務)。幼兒園的服務有全日制及半日制兩種; 而幼稚園大部份只

開辦半日制課程，只有部份幼稚園同時兼辦全日制課程(香港教育局，2009)。幼稚園計有高班、低班和幼兒班 (以下幼稚園和幼兒園都統稱為幼兒學校)。

香港的幼兒學校雖然要向教育局註冊，但九七回歸前，政府對學前機構都不加監管，因此校內行政、課程及教學等都自由獨立和百花齊放，校長的學校管理和領導不受政府影響。當時教師學歷低，校長和教師均缺乏培訓，學前教育質素參差不齊。但隨着世界教育改革和幼兒教育發展的趨勢，回歸後的香港特區政府決心改善幼兒教育。例如政府重新編訂《學前教育課程指引》(香港課程發展議會，2006)，又積極培訓幼師及校長，要求他們於 2011-2012 學年完結前分別取得幼兒教育高級文憑及學士學位等學歷(香港行政長官，2006；香港教育局，2007)。

2006年，香港行政長官曾蔭權在《2006-07年施政報告》提出推行「學前教育學券計劃」(下稱學券)，向全港全日及半日制非牟利幼兒學校(幼兒班、低班和高班)及其家長提供資助，目的在於減輕家長的負擔，以及改善幼兒教育師資和質素(香港教育局，2007.1.22)。香港的學券是參考西方國家的學券政策再配合本地情況制定而成，是香港近年重要的教改之一。然則，香港學券的理念是什麼？申請學券的條件是什麼？有何限制？學券提供哪些福利？誰會受惠？參與學券對幼稚園校長的工作帶來哪些影響和挑戰呢？

## 香港學券的推行

「學券」原本是美國經濟學家佛利民 (Milton Friedman) 早於五十年代時提出的，他鼓吹自由市場模式，藉着市場化機制促使學校競爭，認達至自我完善和自我提升。佛利民又認為家長有自由選擇學校的權利，所有家長都應獲發學券，讓學生可借助學券的資助選讀心儀的學校；政府的角色是出資和確保學校的質素，因此政府會設定質素評審機制，評估學校的表現(Carnoy, 2001)。近年有很多地方，例如：英國、意大利、日本、加拿大、台灣等先後響應這種以自由市場模式來運作的學券計劃，家長既有學校選擇權，政府又可維持對教育的資助，學校更可以民主方式公平競爭，從而提升學校的素質(風蕭蕭，2005；盧美貴、謝美慧，2002)。

香港於2007年9月也推行「學券制」，並採用上述自由市場模式運作，家長有選擇學校的權利，學校有市場競爭的壓力和自我完善的動力。然而學券的申請也設下了不少關卡，其中包括幼兒的年齡、就讀學校的類別和學券的資助金額籌。現時的香港學券只適用於本地三至五歲的兒童，家長只能在政府批准參與的非牟利幼兒學校兌現學券。2007-09學年間，每名合資格的兒童，每年可獲價值一萬三千元的學券，但家長要先為子女申請「學券計劃資格證明書編號」，然後交由參與學券計劃的學校代為向政府兌現，其中一萬元是資助家長繳付子女學

費，其餘三千元是資助學校(包括教師培訓和讓學校增聘代課教師以減輕正在受訓教師的工作量)(香港教育局，2007.1.22，2010.6.15)。然而2009-10學年及2010-11，學券金額分別調整至一萬四千元和一萬六千元，其中用於家長資助亦分別增至一萬二千元和一萬四千元，參與學券的學校可額外獲得一筆過撥款和租金/差餉/地租發還(香港教育局，2010.6.15；教育統籌委員會，2010)。雖然初期的香港學券如西方學校一般，既資助家長，又資助學校。可是根據2010年12月「學前教育學券計劃檢討報告」指出，到了2011至12學年，教師發展資助會由2007年的三千元逐步削減至零元(教育統籌委員會，2010)。此外，參與學券的學校必須通過政府的質素保證視學，否則會喪失參與資格(香港教育局，2007)。

質素保證視學被稱為「外評」，教育局以《表現指標(學前機構)》的四個範疇(即「管理與組織」、「學與教」、「機構文化及給予兒童的支援」和「兒童發展」)(香港教育局，2002)，作為評估標準，並派員到校審視。教育局的評審小組期望校長能以開放的態度，領導員工參與各個範疇的評估準備，又要求校長與員工共同撰寫《學校週年計劃》和《學校自評報告》，並在評審期間交由外評人員檢視。過程中校長還要展示良好的溝通技巧、民主的領導作風、健全的組織架構、和積極的員工參與。至於外評的結果，不論好壞，都會在網上向公眾發放，此舉，對學校產生很大的壓力。為了順利通過外評，以維持獲得學券的資助，校長的領導角色變得更重要。他們既要適當地調配資源，還要給予教師適切的支持和幫助，使能為兒童提供優質的教育服務，向家長、學校和社會有所交待。校長的責任重大，面臨的挑戰亦相當嚴峻，壓力悠然而生。不少學者和社評人員對於學券的推出都作了不同的回應。

## 學券推出後的回響

學券推出初期，不少學者與社評都指出其優點，例如(a) 有學者指出，52%被訪者認為學券能減輕家長負擔、增加學校資源、提升教師質素和增加學校透明度(李輝，王明善，2009; Li, Wong, & Wang, 2010)。(b) 增加學校資源，提升校長和教師專業資格(香港立法會，2006.11.13)。(c) 「香港教育工作者聯會」及「香港教育學院幼師校友會」在一項調查中發現約50%的被訪者認為學券有助增聘人手減輕幼師的工作壓力(大公報，2008.10.10)。(d) 學券給家長選擇學校的權利(大公報，2007.1.22; Fung & Lam, 2008)。(e) 自評和外評監察機制，有利保證教育質素(香港教育局，2007.1.22; Fung & Lam, 2008)。

學券似乎獲得不少學校和家長的認同和支持，但它也帶來了一些問題，包括(a) 學費不減反增，幼師工作壓力過大而轉職做代課或支援老師(明報，2008.11.11)；(b) 外評/自評工作繁多，評審結果對學校影響甚大，工作和外評壓力導致學校面臨幼師流失問題，招聘全職幼師出現困難(大公報，2008.5.28)；(c) 進修及評估壓力導致千名幼師和校長連同家長草擬遊行請願(星島，2009.5.22)；(d)

政府為學券的申請設下不少關卡及限制(如：幼兒的年齡、就讀學校的類別及外評/自評的審查等)，使部份學校和幼兒未能取得學券，引來了社會人士的非議(Li, Wong, & Wang, 2008, 2010)。這些資料指出，儘管學券增加了資源，但也加添教師工作壓力和引發人才流失的問題。有研究指出香港幼稚園校長和教師會因工作壓力而影響其工作熱誠和工作滿足感，以至連鎖影響其教學工作及學生學習(Cheuk, Wong & Rosen, 2000 ; Wong & Cheuk, 2005)。總而言之，校長和教師的工作壓力問題是不容忽視的，因情緒不安和教學熱誠減退都直接影響教育質素。

## 研究重點及問題

學券計劃下，校長的日常工作變得非常廣泛，例如資源調配、收生、招聘、培訓、人手編制、溝通和領導等，不過在這些工作中，以爭取資源被視為維持學校正常運作的首要條件。雖然學校在學券中會得到一次性的額外資源，但校長仍必須努力爭取學生來維持學校運作的能力。因此這項研究會首先探討校長如何爭取學券，如何調配學券資源，如何處理資源所引發的問題。

鑒於西方文獻發現政府教育改革會影響校長工作表現、教育質素及政策成敗，而香港學券政策對幼兒學校的影響情形正與當年西方的情況相似，所以筆者預測香港的幼兒學校校長在學券推出時也可能經歷類似的工作改變和憂慮，而這些經歷又極可能像西方般影響校長的工作表現、學校教育的質素及學券政策的成敗。

再者，西方文獻又指出教改中的校長，其工作動機、工作觀點、內心感受等都非常複雜和充滿矛盾(Caldwell, 1998 ; Southworth, 1998) 。因此筆者除探討學券如何影響校長在資源運用、收生策略和維繫教師團隊三方面的工作外，還希望了解校長工作的背後原因、動機及矛盾，他們要面對的困難、應對的策略和內心的感受和矛盾。

## 研究方法

本文旨在探討香港幼兒學校校長的工作、行為動機、感受及矛盾，由於這類探討會涉及校長複雜的行為表現、情感表達和個人觀點，故筆者採用質化研究取向，並以個案和半開放形式訪談兩位校長。透過校長表述個人的工作經歷和心聲，了解他們的領導行為和工作困難。使用半開放式的訪談形式會比較靈活，可讓被訪者有更大的表述空間(Yin, 2009)。筆者選擇訪探對象的標準是邀請獲得五年或以上行政經驗的幼兒學校校長，因為他們對學校運作有較全面的了解。由於訪談內容涉及校長個人動機、表現、感受和觀點，受訪者必須極度坦誠和信任研究員才肯吐露真相，所以研究員採用「便利抽樣法」(Convenience Sampling) (Patton,

2002)，在參與學券計劃的學校中，找尋合適的訪談對象。結果，這項研究得到一位半日制的幼稚園校長和一位全日制幼稚園暨幼兒中心的校長願意接受訪談，他們分別從事校長職務十年和三十年。由於他們身份需要保密，前者稱為校長A和後者稱為校長B。

本文會探討校長在資源運用、收生策略和維繫教師團隊三方面的工作，及其工作之動機、表現和感受。在進行訪問前，以上三方面問題都設定了一些概括性問題(見附錄)讓被訪者表述。當校長回應時，會有一些延展性的問題加以追問，包括事件的例子、原因、具體細節、結果和影響等。為確保資料的真確性，所有訪談資料會作「成員檢測」(Member Check) (Merriam, 2002)，訪問內容及研究員對內容的闡述會交由被訪者確認，待修訂和確定後，筆者才作報導。至於研究成果的普及性方面，質化研究的其中一個觀點認為：假若其他校長身處的環境和面對的處境狀況與研究對象相似，他們也會展現類似的感受，產生類似的共鳴 (Bassey, 1999; Merriam, 2002)。

## 研究結果與討論

研究結果會報告、分析和討論學券對校長在 (1)資源運用，(2)收生策略，和 (3)維繫教師團隊等三方面工作上所引發的問題，及其對校長工作和領導模式的影響。以下是兩位校長的回應。

### (1) 資源運用

學券的推出究竟有否增加學校資源，校長A很正面和肯定地回答：

*「當然有囉！」*

他舉例說：

*「學券有一筆過十三萬五千的撥款…約增加了學校10至15%的資源…所以我們才能跟著課程指引的六大範疇增添教材…譬如語文買了圖書、體能添置了健身器材、音樂藝術方面添置了新樂器…每個老師都有相機…電腦也買了…全都是幫教與學。」*

*「學券可以幫到老師學費…」*

*「除專業培訓，我們還有好多工作坊，譬如奧福課程啦，因為有學券，我們才有錢做這樣的培訓…」*

很明顯，校長A覺得學券有助他們增添教材和器材、進行「奧福」培訓、以

及支付教師進修費用，舒緩學校財政壓力。事實，學校加強培訓不但能提升教師質素，亦符合學券改善師資的目標。

至於資源的管理和分配方法，他說要跟從教育局外評指引：

*「權力下放，絕對要跟指引，不能不放…採購模式也要跟教育局…要絕對開放、要讓教師感到被尊重…要一齊參與，由老師自己開會決定買什麼！」*

為遵從外評指引，他授權教師分配資源，他想透過民主的領導風格，讓教師感到被受尊重。從校長A處理資源的方法可見，他的權放動機似乎是受到政府政策的影響。

另一方面，校長B不否認這筆撥款有助添置教學資源和培訓教師，但他又說學校整體的資源卻沒有增加，聽起來有點矛盾，於是他解釋道：

*「現在的資助政策只是換了模式…學券就是代替原有的「幼稚園資助計劃」…以前直接資助學校，現在是將資助直接放到家長身上。」*

校長B還指出這個改變影響了全日制學校的收生，就算有撥款也於事無補，他解釋道：

*「全日制學校的資助比半日制少…學券是逐個學生計算…即是全日制得一張學券，半日制可有兩張，無形中資助少了…很不平衡，很不公平…校長要承受這些壓力。」*

由於全日制學校的學額比半日制少，「學券」又是定額資助的，而半日制的時數短，學費相對比全日制便宜，有些家長便因而將子女送往半日制學校，令校長B又陷入資源競逐的危機，他說：

*「半日制的學費較便宜，很多家長會從經濟角度去選擇…會不會選擇你的學校，就要視乎你有什麼服務給家長。」*

面對收生困難，校長B覺得學校的服務會影響家長的選擇，故打算改善學校服務來吸引家長。

此外，校長B又列舉另一項有關兩至三歲嬰幼班的資源衝突問題，令他感到困惑，他說：

*「學券不惠及兩至三歲兒童，但同一間學校裏面，為什麼他們不能獲得資助呢？真不公平…資助少了，會影響教師福利…真是惆悵…我不想影響團隊士氣…我將額外培訓減到最低…將餘下培訓的錢平均分給同事讀書，他*

們考慮是否值得留下。」

原來，很多全日制幼兒學校都招收兩至三歲的幼兒，但學券不惠及他們，令學校出現資源分配困難。試問在同一校舍內如何劃分三歲以上和以下的幼兒教師福利呢？校長B似乎很為難，但他還是將資源平分，以免損害團隊士氣。然而他深知資源已比半日制少，教師流失的危機正威脅著學校：

「資助比半日制少，請人已不容易…教師一旦走了，我根本請不到人…人手不夠，有學生都不能收。」

學券雖然帶來了新資源，但似乎並非所有學校都認為受惠。以上兩位校長對學券撥款的態度就有很大的差異。半日制幼兒學校的校長A認為學券增加了他們的教學資源，提供教師更多培訓機會及資助，但全日制幼兒學校的校長B卻指出他們在學券撥款上失利，以至在資源分配、招生及招聘都出現困難。

雖然半日制學校資源較豐裕，但學券資助學校增聘教師之事令整個幼兒業界都出現幼師不足的問題，只是全日制學校的情況更嚴峻，例如教師不足的問題會直接損害教學質素，而且與學券原意相違。為了爭取更多學生和避免教師流失，兩位校長都各出其謀，顯現出不同的領導策略。這一點會在以下的環節交待。

## (2) 收生策略

雖然校長A覺得收生不錯，但為了穩定收生，他說：

「家長學券在手，好似多張皇牌，對學校更多要求…他們比較完畢才落實讀不讀你學校…真是壓力很大。」

「我們家長的目標是這裏附近那間小學，我知道上小學第三個禮拜就要默書…我說唱兒歌不用認字，但家長說我們的課程不行喔…家長要求抄呀、寫呀。教育局又要求不可以這樣，很矛盾，但為了收生，我不得已增加了線條練習和寫字…其實到學校Q(外評)的時候，不做，Q完之後再做…我也很無奈。」

「以前我們買完東西不會告訴家長，但現在要透明…全都列出來，好公開…因為與家長的關係都是外評要看的…我很擔心外評，所以逼於無奈也要跟指引。」

為了收生，校長A主動做市場調查，了解小學課程要求，他甚至背着教育局在課程上作出讓步，透過滿足家長的期望來建立良好的家校關係。校長一時違背政府指引，一時跟隨指引，可見他的行為是自相矛盾的。但只要涉及學校的存亡

利益，儘管他內心充滿矛盾及無奈，他仍是會做一些違背意願的行為，例如他為了迎合外評要求，刻意製造民主及提高學校透明度，藉此取悅外評人士。這顯示出校長的行為很容易受外界影響，和受市場主導。總而言之，校長A的行為表面是遵從學券，但實際上是違反學券改善教學質素的目標。倘若校長能將精力和時間多放在領導、溝通、培訓和課程改善上，而非花在取悅別人的門面工夫上，這樣是否更有意義，更有效地提升學校質素呢？

另一方面，校長B一直認為學券影響全日制學校招生，為了爭取學生，他說：

「我要檢視整個區的收費與自己學校的收費相差幾遠…要作出比較和下調。」

「要確保收生，就要做好家長工作…我要用策略令家長覺得要選擇我們全日制學校…要提供好的服務幫到家長，要不斷求進，求變…工作很多，現在壓力比以前大了。」

校長 B 列舉了一些學校服務，並解釋如何求進求變：

「除了全日照顧幼兒，我們還增加人手加強兼收、暫托和延展服務，這些服務對某些家長很重要，但半日制是沒有的，所以我們全日制很有存在價值。」

「我要強化教師團隊，提升師資，提供優質的幼兒幼服務…我提供足夠的培訓給老師，不止限於證書資歷，還支援他們讀學位…增聘人手，選擇好的教師…家長會對我們有信心。」

「我對課程的管理變得比以前更細緻，要求更高…以前老師做反思，簡單描述就行，但現在我反而要他們比較清晰具體。」

「做門面工作是沒有意義的，到學生上小學的時候，家長很容易看得見…我多年的產出指標和家長的回應是最影響其他家長的選擇。」

「我的工作不單是為外評，還為兒童…作為校長，我有責任領導這班老師，將學與教範疇做好…我亦要向校董會交待。」

「我在家長教師會比以前更提高學校透明度，例如學生各項雜費、資源分配及開支等…多了與家長溝通，多做了些教育家長的工作，例如定期開家長會、講座、家長觀課等…又解釋學券對學校的資助問題，家長起初不明白，所以要澄清。」

為了加強學校競爭力，校長B主動做市場調查，了解鄰校學費情況，以便學

校作出合理的收費調整。為了穩定收生，校長B表示關注家長的需求，他決意求進求變，其中包括提供一些半日制學校沒有的服務，提高服務質素，迎合某些家長的需要。可是他不想以表面工夫來敷衍家長，他要以多元服務、優良師資和完善課程來打動家長。為了與家長建立良好關係，他還將學校透明度提高。總之，校內校外都有計劃地作策略性的改變。雖然他覺得工作多了，壓力大了，但他認為這些工作很有價值，願意把工作做好。

總而言之，兩位校長為了收生都加強家長工作和被市場主導，但在迎合家長的訴求時，卻展示不同的策略。為了取悅家長，校長A沒有堅持自己的教育理念和原則，甚至違背教育局的指引。這些行為令他內心感到矛盾、極之不願、和萬分無奈。另一方面，雖然校長B以改善服務和質素來打動家長，但在資源不足的境況下，他亦無奈地調低學校收費。其實這兩位校長的行為與西方中小學的校長很相似，他們會基於某些因素，無奈地做一些事與願違的事情。例如一些商業性的競爭和市場調查之事不應由教育工作者去做，但形勢需要也只得接受(Caldwell, 1998; Southworth, 1998)。可見校長的領導行為有時會身不由己，受情境影響。不過，假如每個校長都為爭取學生而順應家長種種的要求和損耗所有精力，那麼學校的課程改革、教學改善、團隊建立等工作又由誰去領導？輔導教師的工作誰去擔當？教育的質素如何提升？政府的改革理想如何達成？

### (3) 維繫教師團隊

學券除資助培訓，還資助增聘代課和支援老師。由於頓時需要大量代課和支援老師，加上這些教師的工作量較輕鬆，時間較穩定，很多全職教師有意轉職，導致學校面臨教師流失的危機(明報，2008.11.11)，因此校長要設法穩定人手。此外，學校評估必須員工全體參與(香港教育署，1999)，而且重視學校的透明度和校長的權力下放，兩位校長都需要按指引辦事。

校長A訴說教師流失的問題：

*「學券下，工作量大，老師要兼顧好多課外活動和行政，同事覺得好辛苦，老師流動性好大…代課老師來一個，跟住不久又走，完全不穩定…你完全不能要求教師質素。」*

由於教師必須於2012年或前完成培訓，校長A說：

*「培訓方面，我告訴老師不用擔心，我保證學校可以全部資助培訓學費…希望留住老師」*

教師流失問題嚴重，校長A設法留住教師，除了福利，他還嘗試改變校長與教師的工作關係，他說：

「近來團隊精神弱了…也許高透明度，權力下放，可加強士氣…現在所有東西都透明…全部列出來…財政都要讓老師知…譬如之前買東西是完全由我決定，現在要放權，要尊重老師意見，所以課程指引幾個範疇的資源，會平均交由老師自己去商量，開會決定買什麼…去報價啦、採購啦…」

「課程編排方面…我跟著指引與老師去商量，其實教育局「愉快學習」的理念是很好的…我說唱兒歌，但老師不同意，他們堅持認字、劃線條、寫字…要放權，聽大家意見，由老師去決定囉…我不能作主。」

「以往週年報告是我寫的，但原來外評要求全體一齊寫一齊參與，好擔心外評會不合格…那麼我就和組長一齊去寫囉，每個範疇要帶着他們去開會討論、去寫…」

在教師流失的威脅下，校長A以增加培訓福利和改變昔日獨自裁決的工作方式來增加教師的歸屬感。例如校長A原本擁有學校各方面的決策權，但現在他將權力下放，讓教師作決策，又聽從團體意見而修訂自己的堅持，甚至背着教育局授權教師讓幼兒寫字。他認為授權教師不但遵從政策放權，而且代表對教師的信任、尊重和支持，這樣可加強團隊的使命感，減少教師流失。可是校長A的領導模式顯得很被動，凡是團體意見，他就依從，似乎沒有運用校長應有的專業判斷來解決問題。其實，站在領導崗位的校長就應承擔領導的角色，他應該從宏觀角度考慮學校危機、學生權益和政府政策等問題，待權衡利弊後才決定解決方案。尊重民意、授權教師、團體參與是正確的，但堅持教育理念、引領員工邁向所定的遠景和使命更是領導應扮演的角色。

另一方面，校長B也是依照政策提高學校透明度和放權，讓員工感到被尊重，但他使用了不同的手法，他說：

「如何分配教師發展津貼呢？我請老師做不記名調查…我看到他們心中想要什麼…老師覺得我尊重他們。」

「我們將學券的資源分開三部份，請支援老師來幫他們放在第一位…額外培訓則減到最低(第三位)。第二位，我就將剩下來的錢平均分給同事進修…同事看到學校好重視他們。他們去考量值不值得留在這裏做。」

「我提升主任做部分行政工作…主要是課程統籌的工作。我又額外多請一位同事頂替主任原先的工作…沒有增加其他同事的行政工作。」

原來校長B很明白學校資源不及半日制學校，他要挽留人才還要動之以情，他不但表現出對員工的尊重，還給下屬晉升和發揮才能的機會，並增聘人手，盡量減少其他教師的行政工作。雖然校長B有主任協助課程管理，但他對課程的領

導工作有以下的觀點：

*「我們長期目標是要建立一個比較理想、深化一點的課程…短期目標是先做好教師同儕觀課，強化他們…課程內容我會看得很仔細，我會告訴老師怎樣去講，要告訴他們的問題在哪裏…」*

雖然教育局建議學校只補貼教師培訓到基本的證書課程要求，但校長B說：

*「我不希望老師只有「證書」的水平，我認為教育質素的提升，主要靠教師！」*

校長B雖然滿有理想，但為了維持足夠的人手，他也得變通，他說：

*「有些不太理想的教師，我都一樣要…暫時緩衝一下嘛，因為老師一旦走了，我根本請不到人。要是請不到人，“真空”的時候，你說怎樣去提升質素哩！」*

相對於校長A，雖然校長B也使用民主手法諮詢民意，但他採取有限度和規範性的授權。他一方面設定學校的長遠和短期目標，另一方面在不影響達標的情況下，尊重民意，例如學校資源分配就是按教師的意願。他又提升員工，給予員工成就感；增聘員工，體恤下屬的辛勞；鼓勵教師進修，提升教師質素。但在課程方面，他打破故步自封的觀念，為強化教師的教學技巧而提出同儕觀摩，以開放的思想接納別人的意見。他更監察課程，指導教師改善教學，肩負課程領導的角色。不過在人手不足的情況下，他情願選擇素質稍遜的教師也不增加教師的工作量。

## 啟示及建議

從訪問資料顯示，兩位校長都為了爭取資源而各出奇謀，他們努力招生，藉此獲取更多學券。其中的策略包括了解市場動向，提供多元服務，改動課程迎合家長，以及提升師資來加強教育質素。雖然學校資源的多寡有很多內外因素，但資源處理手法不當就會影響學校運作和士氣。為了公平和適當運用資源和促進團體效益，兩位校長都諮詢員工意見，盡量打著公平、公正、公開的旗號，以提高透明度手法讓教師了解學校的財政狀況，讓他們提出資源分配建議。同時為了維繫教師團隊的和諧，校長努力改善與員工的關係，多從員工福利著想，接納員工意見，以及適當地下放權力。可是，校長改變其領導行為不一定出於自願，而是順應政策要求或時勢所趨。對於慣於獨斷獨行的校長來說，就算內心何等不願，但要合乎學券的要求，就必須改變一貫的領導作風，以至有校長表示內心感到無奈和矛盾。所以，在這種複雜背景和情緒下，校長如何有效領導員工和改善學校

的服務質素呢？

「學券制」原意是為家長帶來教育資助，當中亦為非牟利幼兒學校帶來額外資源。可是在施行時，多方面（例如學校，老師，校長，政策等）都出現問題或困難，因此政府和幼兒學校校長確須反思和作出改善。

### (1) 政府方面：

對於全日班較半日班的學券數量少，兩歲班又不設資助，政府應盡快找出解決方案，不能只鼓勵有經濟困難的家長申請援助，而逃避全日制幼兒學校經營上的困難(教育統籌委員會, 2010)。

至於五年的培訓期限，確實略為短促。教師能否按時完成學業，除了個人因素外，還會受外來因素影響，例如校本培訓策略和培訓機構取錄名額限制等。在 2010 年 12 月的「學前教育學券計劃檢討報告」中，政府不但沒有放寬培訓時限來舒緩教師壓力，而且還將教師發展的每年資助額由 2007 年的三千圓遞減至 2011 年的零圓(教育統籌委員會, 2010)。這對於修畢教育證書又期待進修學位的教師，在政府預算收縮下，如何提升教師的專業水平？

鑒於新政策帶來的工作壓力、培訓壓力和進修阻力，政府應多關注幼兒教育工作者的情緒問題，例如為他們提供輔導服務、舒緩工作壓力、疏導情緒、增加資源、改善工作環境和提供進修機會。並且在培訓課程中加強校長和幼師逆境處理的能力，提升幼教工作者的工作滿足感和工作熱誠。

### (2) 校長方面：

香港的自評/外評機制是以表現指標四大範疇為評估標準，很多校長都以《表現指標(學前機構)》(香港教育局，2000)作為天書，其中「管理與組織」的範疇關注學校的組織架構、員工參與、領導管理…等等。有些校長以為把員工分散到不同的功能組別就是強化組織，讓員工分組討論就是組織參與，讓員工分擔行政工作就是權力下放，親自監督就是領導和管理。

作為一個校長，要領導員工建立健全的學校組織是責無旁貸的，但加強學校的組織結構當然不能只靠校長一人。設立功能小組可發揮團隊合作的最大效能，但小組的成立必須基於組織需求，而組員的安排應該按員工專長來分配。學校應建立問責機制，各人權責清晰，不應有半點含糊 (Abraha, 2010；Bolman & Deal, 1984；Robbins, 2000)。

站在領導崗位的校長，應該有遠大的眼光和目標，不應拘泥於瑣碎的事務上。因此校長必須知人善任，懂得放權，但並非將其繁重的工作轉嫁到員工。分

擔行政工作與權力放下截然不同(Bolmeijer, 2007)，權力下放包含着另一種意義，它表示對員工的重視、尊重和信任 (Bennis & Nanus, 1985)，認同員工對學校有決策權力和能力(Bolmeijer, 2007)，而非只是將工作卸下 (Brandt, 2005)。

領導員工的方式可以很多種，例如有些校長會採用情景領導和權變領導，他們因應員工特質、組織特質和外界情勢來作出領導行為。有些校長會採用變革領導，這是從領導人所關注的問題、團體願景及組織需要作出考慮，然後設法影響員工的思想和行為。有些則採用催化領導激勵士氣，培養教師領導 (Briley, 2004)，校長扮演「背景」的角色，授權老師解決問題，自己則擔當領導的領導 (Du, 2007; Maeroff, 1993)，在適當時候校長才加以催化和引導(Conley & Goldman, 1994; Lashway, 1995; Amy, 2008)。不過領導模式的運用是要考慮校長和員工雙方因素。校長方面，個人性格、經驗、學養會影響其領導取向。員工方面，個人特質和培訓也會影響他們對工作及對領導的觀感。就算校長放權，員工也不一定有能力或願意接受任務。所以校長施用任何領導策略都應分析其領導方式是受什麼因素影響，而非盲從跟隨指引。

## 總結

政府推行學券計劃，是有改善教育之意，業界亦是滿懷希望的。可是從訪問裏發覺兩位校長在學券計劃中遇到不少困難，例如收生競爭、家長施壓、資源失衡及教師流失等)，以至影響了學校的運作和校長的工作及領導。雖然如此，他們仍很努力滿足家長需求，與家長建立良好關係，從而穩定收生。他們又運用民主方式鼓勵教師參與，希望藉此提升士氣，加強教師的歸屬感。這項個案研究雖然只探討兩位校長的觀感與領導行為，但它是那般真實地反映幼兒學校存在的問題。其情況與西方的研究和本港在中小學的研究結果相似，彼此都發現新的教育措施會帶給學校上下員工沉重的心理和工作壓力。有鑑於此，政府是否應時刻多關注學校的困難，了解他們的需要，舒緩校長壓力，幫助這些學校走出窘境，邁向優質教育的目標呢？

## 參考文獻

- Abraha, D. (2010). Leadership crises and nation building in a politically turbulent environment: the case of the so called Peoples Front for Democracy and Justice (PFDJ) Central Office in Eritrea. *Journal of Leadership, Accountability and Ethics*,8(1),1-16.

- Amy H. A. (2008). Leaders as facilitators of individual and organizational learning. *Leadership & Organization Development Journal*, 29(3), 212-234.
- Bassey, M. (1999). *Case study research in educational settings*. Philadelphia: Open University Press.
- Bush, T., & Bell, L (2002). *The principles and practice of educational management. Educational management: Research and practice*. London: Educational Resources Information Center.
- Caldwell, B. J. (1998). Strategic leadership resource management and effective school reform. *Journal of Educational Administration*, 36(5), 445-461.
- Carnoy, M. (2001). *School vouchers*. Washington, D.C.: Economic Policy Institute.
- Case, R.(1994). Our crude handling of educational reforms: the case of curricular integration. *Canadian Journal of Education*, 19(1), 80-93.
- Cheuk, W. H., Wong, K. S., & Rosen, S. (2000). Kindergarten principals in Hong Kong: job stress and support from a close friend. *Journal of Educational Administration*, 38, 272-87.
- Fullan, M. (1993). *Change forces: Probing the depths of educational reform*. London: New York: Falmer Press.
- Fung, C. K. H. & Lam, C. C. (2008). The Pre-primary Education Voucher Scheme of Hong Kong: A promise of quality education provision? *Education Journal*, 36(1-2), 153-170.
- Hallinger, P., & Heck, R. H. (1996). Reassessing the principal's role in school effectiveness: A review of empirical research, 1980-1995. *Educational Administration Quarterly*, 32(1), 5-44.
- Ip, K. Y., & Lai, K. C. (2004). Policy and effectiveness of small class teaching : The Hong Kong experience. *Paper presented at the Regional Symposium on Policy and Practice of Small Class Teaching in the East Asian Region*. Hong Kong, 2004.02.
- Leithwood, K., & Hallinger, P. (2002). *Second international handbook of educational leadership and administration*. Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers.

- Li, H., Wong, J. M. S., & Wang, X. C. (2008). Early childhood education voucher in Hong Kong: An internet study of the public views. In N. Rao, & E. Pearson (Eds.). *International Journal of Early Childhood*, 40(2), 49-63.
- Li, H., Wong, J. M. S., & Wang, X. C. (2010). Affordability, accessibility, and accountability: Perceived impacts of the Pre-primary Education Vouchers in Hong Kong. *Early Childhood Research Quarterly*, 25(1), 125-138.
- Merriam, S. B. (2002). *Qualitative research in practice : examples for discussion and analysis*. San Francisco: Jossey-Bass Inc.
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research and evaluation methods*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Silins, H., & Mulford, B. (2002). Schools as learning organisations: The case for system, teacher and student learning. *Journal of Educational Administration*, 40(4/5), 425-446.
- Southworth, G. (1998). Change and continuity in the work of primary headteachers in England. *International Journal of Educational Research*, 29(4), 311-321.
- Southworth, G. (2002). Instructional leadership in schools: reflections and empirical evidence. *School Leadership and Management*, 22(1), 73-92.
- Tarry, D. I. (1985). *Public policy for education : an analysis of priorities established by task forces on education and Arizona state policy makers*. Ph.D. dissertation, The University of Arizona, United States -- Arizona.
- Tucker, M. T. (2001). Elementary principals' views of school-based management in the United States: Results from the Early Childhood Longitudinal Study, Kindergarten Class of 1998--1999. Ed.D. dissertation, The University of Texas at El Paso, United States -- Texas. Retrieved April 18, 2011, from Dissertations & Theses: A&I.(Publication No. AAT 3008211).
- Wong, K. S., & Cheuk, W. H. (2005). Job-related stress and social support in kindergarten principals: the case of Macau. *International Journal of Educational Management*, 19(3), 183-196.
- Yin, R. K. (2009). *Case study research: design and method*. CA: Sage.
- 大公報 (2007.1.22) : 《減輕家長負擔 提高幼教質素》 , 瀏覽日期 : 30-3-2010 ,

<http://www.chinareviewnews.com>

大公報 (2008.10.10)：《港逾八成幼師促檢討學券制》，瀏覽日期：30-3-2010，  
<http://www.takungpao.com/news/08/10/10/JX-972925.htm>

大公報 (2008.5.28)：《學券令聘全職幼師更加困難》，瀏覽日期：30-3-2010，  
<http://www.takungpao.com/news/08/05/28/JX-911609.htm>

明報 (2008.11.11)：《逾半幼師稱壓力大》，瀏覽日期：30-3-2010，  
<http://www.mingpaonews.com/20081111/gfd1.htm>

星島 (2009.5.22)：《幼教界促檢討學券制》，瀏覽日期：30-3-2010，  
<http://www.singtao.com/yesterday/edu/0522go02.html>

李輝，王明善 (2009)：香港學前教育學券計劃之民意調查調查，《幼兒教育(教育科學)》，3，頁6-8。

盧美貴、謝美慧 (2002)：《幼兒教育券—理論與實踐》，台北，師大書苑有限公司。

風蕭蕭 (2005)：《談學券制》，瀏覽日期：30-4-2010，  
[http://shiushiu.blogspot.com/2005\\_07\\_01\\_archive.html](http://shiushiu.blogspot.com/2005_07_01_archive.html)

香港教育局 (2002)：《表現指標（學前機構）》，瀏覽日期：18-6-2010，  
<http://www.edb.gov.hk/index.aspx?nodeID=6419&langno=2>

香港教育局 (2007)：《教育統籌局通告第1/2007號：學前教育新措施》，香港，香港政府印務局。

香港教育局 (2007.1.22)：鄧發源，《推行學券計劃：全面優化學前教育》，瀏覽日期：30-3-2010，  
<http://www.edb.gov.hk/index.aspx?langno=2&nodeID=5899>

香港教育局 (2009)：《香港幼稚園教育》，瀏覽日期：30-3-2010，  
<http://www.edb.gov.hk/index.aspx?nodeID=916&langno=2>

香港教育局 (2010.6.15)：《學前教育學券計劃》，瀏覽日期：17-8-2010，  
<http://www.edb.gov.hk/index.aspx?nodeID=5792&langno=2#TPD>

香港教育署 (1999)：《香港學校教育的質素保證》，香港，香港政府印務局。

香港教育統籌委員會 (2010)：《學前教育學券計劃檢討報告》，香港，香港政府印務局。

香港立法會 (2006.11.13)：《立法會CB(2)277/06-07(01)號文件：學前教育的新措施》，瀏覽日期：30-6-2010，  
<http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/ed/papers/ed1113cb2-277-1-c.pdf>

香港行政長官 (2006)：《2006-07 施政報告》，香港，香港政府印務局。

香港課程發展議會 (2006)：《學前教育課程指引》，香港，香港政府印務局。

## 附錄: 訪問題目

學校資源方面：

1. 學券有否增加了學校的資源？倘若答案是「有」，則指出增加了多少、增加了哪些及如何調配資源。這些資源是否有助改善學校質素？倘若答案是「否」，則解釋原因及說明當中的問題。
2. 學券撥款有否令學校資源方面添加麻煩或困難？倘若答案是「有」，則指出當中涉及的問題，並敘述校長如何解決或能否解決問題。

收生方面：

1. 學券是否有助收生？倘若答案是「否」，則解釋原因及說明當中的問題。
2. 學校有何策略去吸納更多學生？為了招收更多學生，學校有否作出任何變動？倘若答案是「有」，則說明有哪些改變？為什麼要有這些改變？

教師方面：

1. 學券可增聘員工，這是否有助學校舒緩人手上的問題？倘若答案是「是」，則解釋如何舒緩人手。倘若答案是「否」，則解釋為何不能舒緩人手，以及敘述當中涉及的問題，並敘述校長如何應付問題。
2. 校長如何維繫教師團隊、士氣？為什麼？