

## 四 蘇格蘭教師公會對香港的啟示

### 4.1 對教育人員專業操守議會運作的啟示

蘇格蘭教師公會的功能較全面，包括註冊、入職輔導及試用期、維持專業操守、關注及促進師資培訓課程、提升教學水平、作為教育專業的代言人等，比起操守議會的職權範圍，包括提供有關專業操守的意見、編訂專業守則及維持業內操守，顯然完備得多。

操守議會並非獨立自主的專業組織，只是一個政府的教育諮詢架構，很難就其功能與蘇格蘭教師公會作比較。但即使以維持教師專業操守的功能作比較，操守議會在這方面也遠遜於蘇格蘭教師公會。這是因為操守議會欠缺了應有的法定地位及權力去處理有關專業操守的投訴。相反，蘇格蘭教師公會則有法定地位及權力去作個案調查及紀律聆訊。

此外，由於蘇格蘭教師公會的成員任期是四年一任，所以較為穩定，而且處理個案有延續性。相比香港的操守議會，兩年一任，到任期屆滿而委員離開時，個案的跟進較困難。

蘇格蘭教師公會的個案不少，每年平均有 204 宗個案。其中，註冊長一人已可決定七成半個案不須跟進，並發出提示信給被投訴者。但每年平均只有 10 宗個案需要撤銷教師註冊。相較操守議會，每年約有 10 宗個案，經調查後大多是向署長提出意見後由教育署跟進。這個現象給人一種「無牙老虎」的感覺。在《蘇格蘭教師公會檢討諮詢文件》提出增加處罰方式(例如：暫停註冊、有條件註冊、警告紀錄在案、再接受入職試用、譴責、罰款)，可讓香港操守議會借鏡。

《蘇格蘭教師公會檢討諮詢文件》中指出：由於要增設「專業能力不達的教師會被撤銷教師註冊」一項，故建議把調查委員會及紀律聆訊委員會合併為專業操守委員會。至於專業能力與操守的關係，是香港操守議會可深入探討的問題。

從蘇格蘭教師公會有關紀律聆訊的文件中可見，他們處理教師失德的個案非常嚴謹小心，並透過法律意見及論證，才定案裁決是否撤銷註冊，一切皆以學生的利益為大前提。這是值得香港操守議會學習的。事實上，《蘇格蘭教師公會檢討報告》列出 85% 的問卷回應者均滿意其處理教師專業操守問題。

現時，蘇格蘭教師公會轄下的小組委員會有增選專家委員，一方面可減輕公會的工作量，另一方面可充分利用議會委員的人力資源。尤其是當香港操守議會在研案方面亟需人手，這是值得參考的做法。

至於蘇格蘭教師公會的定期檢討，並作廣泛諮詢的做法，也值得操守議會參考。

蘇格蘭教師公會會議是公開的，甚至讓傳媒列席，只是在討論到某些議程才閉門討論。這是開放、公正、民主的表現，也是操守議會可以試行的。

## 4.2 對成立香港教學專業議會的啟示

從蘇格蘭教師公會的成立和緣起（1961年教師工會罷工，反對未符教學資格人士入職進入課堂，後受到當時政府的重視。經過兩年諮詢，立法並於1965年籌建），可知一個教學專業議會的存在，是為了維持教學的質素，不是為了其他〈For The Teaching, Not For The Teachers〉。而香港教師是否自覺地關顧整體教學質素水平和是否能夠把整體教學質素與個人的專業承擔相結合，是香港教學專業議會成、敗、存、亡至為關鍵的因素。

何謂專業承擔？蘇格蘭對每一位受過師資培訓的準老師的人職首兩年視為試用期，在試用期間學校會提供師徒制的照顧和評估。這個制度被視為每個在同一專業的同工應有之義務，以蘇格蘭教師們的理解，他們認為作為一個專業者，就有一個為推動專業發展，特別是幫助同一專業內的伙伴，共同成長的責任和義務。由此可見他們的專業發展觀不單指個人的專業進修，而是站在作為專業人士有發展自己所屬的整體專業的義務。從這個角度出發，教師的個人持續進修是理所當然，為了整個的專業的發展而群策群力，更是責無旁貸；正正這種專業承擔的精神，便是教學專業議會生命之所在。當前香港教師隊伍欠缺這種精神，就是香港教學專業議會至今未能依時成立的根本原因（當然這不是唯一的原因，但卻是最主要、最關鍵的原因）。因為沒有專業承擔，就談不上專業，所以沒有必要，亦沒有可能產生所謂專業議會了。

教學專業議會與教學質素相聯，而教學質素與教師的專業水平有密不可分的關係，如何推動教師的持續專業進修呢？蘇格蘭教師公會最近作了一個全面的檢討，其中就教師的持續專業發展落墨甚多，而當地的教師反響亦非常激烈。看來這是一個跨世紀的全球性問題——一方面是社會不同階層均對教育質素不斷提出要求和不滿，而另一方面是教師自身的發展和教學水平在教育政策發展的遲緩步伐下顯示出蒼白無力和被動，未來的香港教學專業議會首要的任務，就是為了解決這兩方面的矛盾。

再者，香港教育署1998年的統計數據顯示，香港教師群還有一定數量未有接受專業訓練的教師（小學佔13%，中學佔20%），如何保證入職前的專業基本要求和盡快結束非專業受訓人員在課堂內活動的歷史？這又是教師持續進修的另一個課題。

無論如何，教師過去各種進修的模式（包括有效的、走過場的、欠缺效能評估的研討會及工作坊、誘之以利的文憑課程及升級前的培訓），進修效果對比當前教育質素，榮辱互見，不必多言。推動教師的持續專業發展，沒有一個公認的維護專業尊嚴的專業議會，沒有一個講效能和評估的制度及沒有一個講求專業承擔的隊伍是不可能的。

蘇格蘭教師公會把教師現況的研究視作一件不可忽視的工作，他們認為若未能夠對基礎教育的基層（教師群）的現況有充分的認識，會對教育決策及教育質素的提高造成障礙。「人的因素第一」，教師的各方面的狀況，對教育事業的未來極其關鍵。故此，香港教學專業議會應提倡教師的研究以表示對教育工作者的重視，而這個正是發展教學專業的起點。

從蘇格蘭的教師公會內的教師代表絕大多數是來自工會成員，容易取得共識，而香港各種不同理念的教育團體對香港教學專業議會的取態，會影響議會的產生。目前部分教師欠缺某程度的專業承擔，因此更加需要各教育團體之間的互信互諒和包容並蓄，使教師專業議會的組成既能反映教師當家作主的角色，同時亦能照顧社會各方人士(包括家長、社工、社會知名人士等)對教育共同承擔的意願。蘇格蘭政府最近委託獨立顧問公司進行的蘇格蘭教師公會檢討亦建議減少教師代表的人數，以回應社會的要求，但現任蘇格蘭教師公會的監理委員會及不少教師均反對減少教師議席。香港教學專業議會將來也可能面臨同樣的情況，因此必須詳加考慮！

### 4.3 對提高香港教育質素的啟示

#### 4.3.1 教師地位

我們此行剛巧碰到蘇格蘭政府對教師的專業要求有所改變，例如建議硬性規定教師在從事教學滿一定年數以後，便要參加持續進修。同時要求教師公會內直選產生的教師代表由30席減為25席，使其所佔全體成員的49席的比率僅高於50%，可見政府及社會對教師的信任大為減低。故此可見教師公會(或教學專業議會)即使成立，倘沒有其他因素的配合，也不會令教師的社會地位自然提升!

故此香港教師要提升地位，便只能靠自我完善，不斷鞭策自己，以免被時代淘汰，而不要以為有了教學專業議會便可以令教師的地位自動提高，而是要教師自行努力，尊重是要靠自己爭取回來的。

蘇格蘭教師對他們的公會的感覺很疏離，因為除了入職的首兩年須受該會的監察外，之後彼此便可以老死不相往來，而議會又沒有為會員設立一些持續進修的機制，故此教師對議會的感覺便只有冷漠，而沒有一種伙伴的關係，也沒有為教師的專業地位的提升盡上太多的力量。蘇格蘭教師地位在30多年來不升反降，可能和公會未發揮全面的功能這一點有關。盼望將來的教學專業議會慎重參考，盡力提升香港教師的專業地位。

蘇格蘭教師公會未能團聚全體的會員，使教師的力量未能充分發揮；很多教師直言和該會關係淡薄疏離。這對提高教師的地位有損無益。而註冊長的行政權力很大，對議會可以做成積極或負面的影響。當然，註冊長的持續性對議會事務的順利推行及維持穩定有幫助，但必須建立機制，不會讓個別人士容易濫權，而影響議會的正常運作及發展。這對香港將要成立的教學專業議會有很大的啟發性，和教師的地位也有密切的關係。

議會的教師成員太忙碌，又要擔任學校的工作，又要處理議會及功能小組的工作，經常到各地開會，令生活變得很忙碌，易應接不暇。甚至做成了以下的現象：為整體的教學專業化作出了貢獻，但本身的教學工作和與學生同事的關係卻退步了。相對而言，會內的部分非教師代表卻有較優的社經地位。他們會否比教師更有條件影響教師的專業發展呢？這種情況在將來的香港會否出現呢？而對教師的地位有否負面的影響呢？實在值得我們多加留意！

此外，蘇格蘭教師每每要以抗爭手段去取得較佳的待遇，正是令社會人士對其失望及漸生不滿之原因，也是盼望教師進取及不斷提升能力的一種訴求。

要教師對教育工作不離不棄，我們必須加強作為教師的成功感和滿足感，並要培養和維繫良好的專業精神，要以蘇格蘭教師公會的例子激勵自我，不斷與同業交流分享、持續進修、不斷學習，從理念上、情感上努力提升教育專業的水平。

#### 4.3.2 教育質素的提升、專業基準

蘇格蘭教師公會對教師持續專業發展的經驗及方向（見附件五）

教師公會在培訓試用期內的教師頗嚴謹及積極，每一位在試用期內的教師都有一位在職的經驗教師協助及作出多方面的評估，最後由校長對試用的教師寫評估報告呈交教師公會。同時，大學的教育學院對試用期內的教師們進行多方面的研究調查，這直接有助提高新入職教師的教學質素。另一方面，大多數教師都支持及贊成蘇格蘭教師公會在教師持續專業發展方面扮演重要的角色。他們認為教師公會作為提高教師專業地位的組織應該推動教師持續專業發展和學習；這可幫助教師提高其專業效能。雖然蘇格蘭教師公會已成立 35 年，但在推動教師持續學習方面並未起步，只在最近的《蘇格蘭教師公會檢討諮詢文件》內提出下面的五項功能。

關於教師持續專業發展，蘇格蘭教師公會有以下的功能：

目前的功能——入職首兩年試用期內負責監察、協助和審批。

將來的功能——據《蘇格蘭教師公會檢討諮詢文件》，公會尚可增加下面的五項功能：

- (1) 提供意見予蘇格蘭教育部及教師的僱主，以設立一個有關教學專業知識的架構；
- (2) 委託大學或教育團體進行有關教師發展的研究及發表研究結果；
- (3) 建議教育部及教育團體訂下教師專業發展計劃，這些計劃涉及教學知識的基準、教學能力等。同時，需要檢討計劃的成效及評估教師用了多少時間投入持續專業發展活動內；
- (4) 提供一個完善的教師持續專業發展的紀錄予目前或將來的僱主；
- (5) 建議教育部及教育團體對教師參與持續專業發展的各種方式進行統計。

雖然公眾及蘇格蘭教師公會本身非常支持教師持續專業發展，並在這方面採取積極態度，但顧問們認為在現階段公會不應舉辦教師專業發展課程，主要原因是人手短缺，這問題可留作日後考慮。

## 關於教師持續專業發展對香港的「教學專業議會」的啟示：

操守議會並不是一個完整的專業自主組織，目前的工作主要集中於促進成立教學專業議會及處理投訴個案，至於有關教師持續專業發展方面，暫時尚未有正面的方式去推動。我們期望當教學專業議會成立後，必須鼓勵教師持續專業進修，不斷提高自己的專業能力，這是提高教育質素的重要因素。

具體而言，借鑑蘇格蘭教師公會對教師持續專業發展的經驗及方向，香港的教學專業議會可注意下列各方面的問題：

- (1) 鼓勵教師持續專業學習，不單只由大學的教育學院為在職教師提供認可的持續專業進修課程，其他的教育團體也可協助訂下教師專業發展計劃或舉辦課程；
- (2) 委託大學及教育團體進行教師發展的研究及發表研究結果；
- (3) 培訓及關顧試用期的教師以提高教學質素，每位試用期的教師均獲配一位在職的資深教師加以輔助，發揮互相學習的精神；
- (4) 紀錄教師持續專業發展的情況，可給予有關人士參考。

### 4.3.3 學校行政、專業仲裁

目前正進行的，對蘇格蘭教師公會的全面檢討，其中一個課題是，要不要由公會處理教師不稱職的事宜。我們旁聽的監理委員會季會中，這個課題亦引起頗大爭論。

先介紹一點背景。蘇格蘭教師的僱主，不是校董會(如香港的津、補、私校)，也不是中央政府(如香港的官校)，而是地區議會(Local Authorities)。蘇格蘭人口與香港相若，地區議會卻比香港多，共 32 個，權力和管轄範圍也比香港大。教師由地區議會聘任、管理和支薪。

#### 稱職、權力、怨氣諸問題

要不要由公會處理教師不稱職的問題，贊成由公會處理的人認為，這是本專業長期爭取的自主權利之一，公會理應尋求與僱主一方夥伴合作的新關係；反對的人則認為，公會不應干預僱主判斷是否稱職、應否解僱等權力。

籌備香港教學專業議會時，在參考蘇格蘭的考慮之前，似應先理解該地區的處理投訴機制，不能孤立地只看公會的角色，更切忌死搬硬套。

首先，30 多年來，蘇格蘭教師公會的研案、調查、紀律機制，幾乎全部都只是針對個別教師的，絕少針對校方和校長管理不善、濫用權力、無理解僱等等。因為這類紛爭已有法例處理，包括法定的工會權力處理。即使將來接受教師不稱職的個案，情況亦不會大變。反觀香港的教育人員專業操守議會，成立了五年多，所處理的投訴個案，七成屬於後者，即針對管方的不稱職，而只有三成針對個別教師。

我們初步猜測兩地相異的成因，兼談對香港的啟示。有一種學說，認為香港過份繼承了中國的一些不良傳統，遇爭議，以權大者為依歸；相對而言，西方平等思想紮根較深，遇爭議，以理直者為依歸。如果參考這種學說，去解釋為什麼香港不少學校戾氣、怨氣充斥，士氣、革新風氣低落，則專業議會應有改造教育界內文化之志，改善專業判斷和行政權力兩者之間的不平衡，去提升教育素質。具體來說，要決心、花力氣，去正視、去妥善處理大量出現的、針對管方的投訴個案，以便形成阻嚇力量，減少行政權力被濫用的情況。安大略教師公會訪問團的結論之一，香港教學專業議會須享有最終的專業仲裁權，應再予強調，爭取寫入教學專業議會的章程中，以便樹立由「專業公議」(即正式的、公認的專業判斷渠道，有別於無一致準繩的、個別行政判斷)的曲直為依歸的新環境。

### 蘇格蘭處理業內紛爭的層次和渠道

蘇格蘭秉承了較平等的政治原則，處處給權力設限，予以制衡；教育界亦無例外，與香港比較，計有如下數端：

- (1) 蘇格蘭教師工會獲得法定地位，受官方、僱主(地區議會)、管方(即校方)承認。香港工會只是壓力團體。
- (2) 蘇格蘭教師的薪酬和工作條件，由工會代表教師，與僱主通過集體談判決定。雙方都要依照合約，履行責任。什麼必須做，什麼不必做，一清二楚。不會出現沒有履行職責，仍能得過且過；也不會突然出現排山倒海的新任務。香港至今沒有集體談判權(1997年6月立法局通過，但在當年稍後被臨時立法會推翻)，少了一個解決業內紛爭的渠道。教師及校長的工作條件，雖說有法例規範，身為僱員，基本上無容置喙。
- (3) 蘇格蘭經集體談判達成的教師工作合約裏，包含處理教師和校方出現紛爭的正式機制(grievance procedure)，雙方都要遵守。通常包括工會代表參與協商、調解等步驟，還可上訴。因此，大部分紛爭都能及早在校內解決。香港不少教師和校方，無論在上在下，一旦被提點、質疑、挑戰，由於沒有雙方均接受的處理紛爭機制，多數會使積怨加深，拖垮教與學；少數或濫用權力，或糾眾對抗，為害更深。
- (4) 在蘇格蘭，校內正式機制都解決不了的少數紛爭，可能呈交地區議會的教育委員會處理。假如解僱，要經該委員會正式聆訊，及三分二票數通過。假如可能涉及取消註冊的，才提上教師公會。(教師公會要不要增設不涉取消註冊的中等懲處，要不要處理一般不稱職事宜，則是目前當地檢討的課題。)至於香港解僱教師，由校方，往往是一至二人決定；教育署職責上通常只需看有無做足警告程序，不一定要問專業上的是非，即使專業上是非有所爭議，一般仍予批准。
- (5) 蘇格蘭還有勞資審裁處(Industrial Tribunal)，接受進一步上訴；最後，可交正式法庭審理。這個處理勞資糾紛的層次，香港也有。

## 香港教學專業議會的角色

我們並非主張香港教學專業議會凡僱傭關係、勞資糾紛都去處理。我們只是推斷，香港沒有蘇格蘭那種多層次、多渠道、權力制衡的調和矛盾的機制及其背後的文化，無權的一方積聚怨氣，形成大量針對校方的投訴，聚焦在僅餘的平反渠道，是必然的。香港教學專業議會，必須迎接，而非迴避，這種蘇格蘭、加拿大、澳洲所無的「公議」專業是非的訴求。

教育界的勞資糾紛，常常夾雜著專業操守的考慮，或牽涉教師、校長、校監、校董不稱職的問題。糾紛中稱職不稱職的問題，蘇格蘭已開始提到教師公會的議事日程上。這是對香港的重要啟示。

香港教學專業議會，在操守和稱職的問題上，可能採取不同的策略：

- (1) 倣效蘇格蘭、安大略的教師公會，認清自己的權限，只針對前線教師；
- (2) 不管該人權力大小，只要其操守和稱職的問題，影響教育，就要過問；
- (3) 釜底抽薪，干預僱傭關係、教師權益等政策，從制度、文化建設的高度，促進和諧，減少投訴，使各個崗位的人正面成長。

以上策略，我們蘇格蘭訪問團沒有一致的推薦。但這關係到教師支持教學專業議會的熱度，及議會側重其中哪一個角色。立法成立議會之前，是教育界必須考慮的問題。