

# 教育人員專業操守議會

## 加拿大安大略省考察報告 ——教師公會和教育專業操守的關係 及其他有關問題

# 目 錄

	<u>頁數</u>
一、 前言	1
1.1 訪問緣起	1
1.2 訪問團成員	1
1.3 訪問日期及對象	2
二、 安大略省教育背景	4
2.1 教育制度	4
2.2 教師入職條件及訓練	4
2.2.1 職前訓練	4
2.2.2 在職訓練	5
2.3 各教師組織背景	5
2.3.1 安省教師公會	5
2.3.2 安省教師聯盟	6
2.3.3 安省天主教校長會	7
2.4 其他與教育有關的組織的背景	7
2.4.1 約克大學教育學院	7
2.4.2 安省家長委員會	8
2.4.3 安省註冊社工公會	8
三、 安大略省教師公會對教師操守的觀點及影響	9
3.1 在安省教師公會成立前的教師紀律措施及執行情況	9
3.2 安省教師公會執行專業紀律的組織及程序	10
3.2.1 調查委員會	10
3.2.2 紀律委員會	10
3.2.3 執業狀況委員會	11
3.2.4 「紀律委員會」和「執業狀況委員會」的聆訊程序	12
3.2.5 臨時暫停執照措施	12
3.2.6 恢復執照及改變限制條款	13

3.2.7	上訴	13
3.2.8	總幹事的調查權	13
3.3	紀律準則	14
3.4	維護並提高專業操守及專業精神	15
3.5	對安省教師公會在維護和提高專業操守方面的評價	16
四.	其他教育團體或與教育有關的組織及個人對教師操守的觀點及影響	18
4.1	安省教師聯盟對教師操守的觀點及影響	18
4.2	校長及校長組織對教師操守的觀點及影響	18
4.3	家長組織對教師操守的觀及影響	19
4.4	安省政府對教師操守的觀點及影響	20
4.5	約克大學教育學院代院長及教授們的看法	20
4.6	社工團體對教師操守的觀點及影響	21
五.	教師公會與優質教育	22
5.1	教師自主組織	22
5.1.1	安省教師公會成立的歷史	22
5.1.2	安省教師公會的職能及權責	23
5.1.3	安省教師公會的組成結構	24
5.2	入職審批	26
5.3	教師持續學習	27
5.4	教育過程的提升	28
5.5	獎勵優質輸出的措施	29
六.	其他教育團體或與教育有關的組織怎樣看安省教師公會及自己在提高教育質素的工作	30
6.1	安省教師聯盟怎樣看安省教師公會和自己在提高教育質素的工作	30
6.2	家長組織對怎樣看安省教師公會及自己在提高教育質素的工作	31
6.3	校長組織怎樣看安省教師公會及自己在提高教育質素的工作	31
6.4	一般教師怎樣看安省教師公會在維護及提高教育質素方面的工作	31

6.4.1	專業水平	32
6.4.2	專業學習	32
6.4.3	問責	33
6.4.4	對教師公會的支持	33
6.4.5	教師公會對教師的長期影響及他們對教師 公會的看法	34
6.5	政府對維護及提高教育質素的功能	34
6.6	其它與教育有關的組織對提高教育質素的看法	37
6.6.1	約克大學教育學院代院長及教授們的看法	37
6.6.2	社工公會的看法	37
七.	結論	38
7.1	安省教師公會的經驗	38
7.2	對香港的啓示	40
7.2.1	關於操守議會	40
7.2.2	關於「教學專業議會」	41
附錄 1	《教學專業法》附屬規例第13至18節（安省教師聯盟會員 義務）	43

# 一 前言

## 1.1. 訪問緣起

教育人員專業操守議會（簡稱「操守議會」）自第二屆開始，已有海外考察的計劃。操守議會希望透過海外考察，令各委員加深瞭解各地對教師操守問題的處理方法和各地教師專業組織的運作，以推動和配合本港教育專業的發展。

加拿大安大略省教師公會（Ontario College of Teachers，簡稱「安省教師公會」）在九六年成立。這個教師專業組織在處理教師操守問題上，很多地方足為本港借鑑。香港特區政府已同意在九九年成立教學專業議會，在其籌組的過程中，安省教師公會成立的經驗，肯定很有參考的價值。

九八年六月操守議會邀得加拿大來訪的范紐倫博士（Dr. Shirley Van Nuland）主持一場題為「安大略省教師公會」的研討會，讓本港的教師認識這個教師專業組織的功能和運作，出席者反應熱烈。及後，操守議會獲得教育署撥款，透過范紐倫博士的協助和安排，在九八年九月底組成代表團出訪加拿大多倫多市，會晤了當地政府教育部、安省教師公會以及有關教育團體和其他組織的代表，就教育專業操守、教師專業組織、優質教育及其他有關問題，進行了討論和交流。

這次考察的目的，是為加深瞭解下列各項問題：

- a. 安省教師公会的形成、發展、組織和功能；
- b. 安省教師公會和教育專業操守的關係及其對提高教育質素的功能；
- c. 其他教育團體對教師操守的觀點及對提高教育質素的功能。

## 1.2. 訪問團成員

這個訪問團共有七名成員：

- |       |                        |
|-------|------------------------|
| 潘天賜先生 | （團長，葛量洪校友會將軍澳學校（下午）校長） |
| 葉祖賢先生 | （培僑中學校長）               |
| 梁炳華博士 | （賽馬會體藝中學教師）            |
| 杜家慶先生 | （佛教黃焯菴小學（下午）校長）        |
| 徐漢光先生 | （天主教培聖中學教師）            |
| 徐慧旋女士 | （明愛陳震夏粉嶺職業先修中學教師）      |
| 劉敏立先生 | （秘書，教育署教育主任（行政））       |

### 1.3. 訪問日期及對象

是次訪問，於一九九八年九月二十三日至十月二日期間進行，訪問的機構和會晤的人士包括：

24/9/98

- 安大略省教育部（Ministry of Education and Training, Ontario，簡稱「安省教育部」）

Mr Peter Stokes, Senior Program/Protocol Officer

Ms Evelyn L Shapka, Education Officer, Policy Branch

Dr Shirley Van Nuland, Education Officer, London District Office

- 安大略省教師公會（Ontario College of Teachers）

旁聽理事會（Governing Council）的公開會議，並出席會後的接待會，與理事會成員自由交流意見。

25/9/98

- 安大略省家長委員會（Ontario Parent Council，簡稱「安省家長會」）

Mr Paul Goulet, Member

Ms Monique Guibert, Secretary

- 安大略省註冊社工公會（Ontario College of Certified Social Workers，簡稱「安省社工公會」）

Ms Christine Mulak, Complaints Administrator

28/9/98

- 安省教師公會

Mrs Margaret Wilson, Registrar

Mr Richard Lewko, Executive Co-ordinator, Administration

Ms Margaret Aube, Senior Research and Policy Analyst, Policy & Research

- 安大略省天主教校長會（Catholic Principals Council of Ontario，簡稱「安省天主教校長會」）

Ms Marny Beale, Chairman

29/9/98

- 安大略省教師聯盟 (Ontario Teachers Federation, 簡稱「安省教師聯盟」)

Mr M Ronald Robert, Executive Assistant

- 約克大學教育學院 (Faculty of Education, York University)

Dr Jill Sinclair Bell, Acting Dean

30/9/98

- 柏克戴爾公立學校 (Parkdale Public School)

Ms Sei ja Hyhko, Headmistress

訪問團原打算探訪一些在職教師，以了解他們對成立教師公會的意見。可惜訪問期間，安大略省天主教學校教師正因服務條件問題與當局談不攏而罷工，公立學校教師也進行按章工作（即不進行教學以外的工作），所以未能安排會晤教師。

## 二 安大略省教育背景

### 2.1. 教育制度

加拿大的憲法授權各省各自負責教育上的安排。因此，加拿大十二省和地區各自設有教育部，各省的教育制度雖然極為相似，但在政策和實施上亦有顯著的不同。加拿大的教育部長議會（Council of Ministers of Education, Canada）則負責各省和地區教育工作的協調和溝通。

在安大略省，教育部長（Minister of Education and Training）負責制訂教育政策和管理轄下的地區教育署（local school boards）。在中、小學方面，教育部負責課程政策的發展、教育政策項目的監管、教科書的審批、文憑和證書要求的釐訂等；它亦訂定規則，以編訂學年行事、學校組織架構、教師和地區教育署人員的職責等。此外，它亦負責特殊教育服務，遙距教育服務等。

教育部的工作亦包括人力資源的培訓、勞工市場研究和有關政策的制訂。

在專上教育方面，教育部審核和監管各大專院校所提供的教育課程，亦負責安省大學的撥款。

在資源方面，教育部每年其中一項主要工作就是為各地區教育署，大專院校和大學提供經常性和非經常性的撥款。

在安大略省，六歲至十六歲的學童須接受強迫教育。他們可在公營學校讀至十二班（Grade 12）。法例上，學童可在滿十六歲時離校。惟絕大部分學生皆選擇繼續升學。安省人升讀大專院校的比率很高，約有41%的成人具有大專或以上的教育程度。

安省非常重視教育服務，學生人數約佔全加拿大的39%；約五分之一的人口——即二千四百萬人——為全日制學生。安省的幅員遼闊，人口眾多而分佈不均，加上種族繁多，各地經濟和文化的差異很大，為人們在各層面提供優質的教育服務，確是一項充滿挑戰的工作。

### 2.2. 教師入職條件及訓練

#### 2.2.1. 職前訓練

加拿大的教師須接受下列職前訓練：

1. 為期四或五年的教育學士學位課程；或



2. 為期一或二年供已取得學位人士修讀的教育學士學位課程。

上述二類學位持有人方可在中小學任教，以確保教師的學術和專業水平達致一定的標準。專業方面，課程內容包括一般和專科教學的理論和實習。修讀中學教師課程者，其選修科目須為其大學時主修的科目。

自七十年代起，由於各大學教育學院的發展，各大學對提供中小學教師的培訓課程更為殷切。各大學教育學院對課程內容和教授方式有更大程度的自主性和獨立性。

### 2.2.2. 在職訓練

一般來說，加拿大各省並無強制教師接受在職培訓。不過，安省教師公會現正計劃提出這項要求，並承諾將有具體安排。地區教育署或學校一般會利用教育部在每學年所編訂的專業發展日（professional development days）舉行為期五至十天的在職訓練課程。專業發展日期間，學生不用上課，而有關學校的教師和行政人員必須參與。由地區教育署所安排的訓練通常包括不同的活動項目，教師可選擇性參與。

此外，加拿大在制度上亦鼓勵教師不斷進修，以提高其資歷和水平。例如教師在認可科目取得碩士學位或教育碩士學位，即可在薪酬表上躍升至另一薪級類別而獲增薪。很多地區教育署對教師修讀進修課程，亦提供學費上的資助。

很多分區教育署都要求校長擁有教育行政、領導才能或有關課程的碩士學位，方能獲聘。他們或須在某一指定期間獲得上述的碩士學位，才會繼續受聘。教育行政人員的組織通常在專業培訓上扮演重要角色。安省是加拿大唯一要求校長和副校長均須修讀並完成一個教育部認可的證書課程的省份；它亦要求教育部的教育主任和地區教育署的督學須擁有一項管理文憑。

## 2.3. 各教師組織背景

### 2.3.1. 安省教師公會

從六十年代開始，隨著社會的演變、都市化的發展、安省政府對權力分享態度的改變、經濟上減輕開支的考慮等，安省政府對是否成立教師專業組織，讓教育工作者自行訂定各項有關教學專業的標準以及實行專業自治，進行了好些討論和研究。

一九九五年二月，安省政府宣布成立「安省教師公會」（Ontario College of Teachers）作為教師的專業組織。有關法案（Bill 31）在一九九六年六月三讀通過。安省教師公會的職能主要包括：

1. 管理教學專業及公會會員；
2. 提高會員資歷和確保會員符合一定的學歷水平；
3. 鑑定大專院校所辦的師訓課程和教育課程；
4. 簽發或取消教師註冊；
5. 制定和執行適用於會員的專業操守守則；
6. 調查涉及會員的投訴並對會員執行紀律行動；
7. 促進教學專業的發展和與公眾的溝通。

安省教師公會的理事會共有成員三十一人，其中十七人由教師選舉產生，十四人由教育部長委任。選舉產生的十七人中，八人按地區選出，六人按學校類別選出，另外三人則由督學、私立學校和大學教育學院分別選出；委任的十四人中，大專界代表佔三人，家長代表佔三人，地區教育議會代表（school trustees）佔三人，教育學院學生代表佔一人，土著社區代表佔一人，勞工界代表佔一人，可見的少數民族代表佔一人，商界代表佔一人。安省教師公會有較大比例的成員由業外人士擔任（45%），其理念是政府對一個專業授予自我管理權不僅是為提高該專業的地位，最重要的是為保障公眾的利益，即學生所享有的教育質素，所以應讓更多社會人士參與此組織。

### 2.3.2. 安省教師聯盟

安省教師聯盟是透過一九四四年的「教學專業法」（Teaching Profession Act, 1944）成立的教師職工會組織。所有根據該法令而定義的教師，均須加入聯盟，才可在安省任教。

安省教師聯盟有五個分支機構，它們是：安省中學教師會（Ontario Secondary School Teachers' Federation）、安省女教師會（Federation of Women Teachers' Association of Ontario）、安省公立學校教師會（Ontario Public School Teachers' Federation）、安省法語學校教師會（Association des enseignantes et des enseignants franco-ontariens）、及安省英語天主教教師會（Ontario English Catholic Teachers' Association）。事實上，大多數的分支機構，早已於一九四四年教學專業法通過前的二十年已經成立。由於教師有感於需要成立一個為省政府認可的教師專業聯盟組織，有關法令遂在教師要求下訂立。

安省教師聯盟的分支機構分別保留自治權，因此，每一名安省教師除了是聯盟的成員外，亦是其中一個分支機構的成員。每一個分支機構派出代表組成聯盟的五十人理事會（Board of Governors）。

安省教師聯盟的工作範圍，主要包括：管理和協調各分支機構處理有關教師的工作，在影響教育和教師福利的立法上代表教師的權益，處理教師操守紀律問題，以及監管和評核政府有關課程和專業發展的政策等。

### 2.3.3. 安省天主教校長會

由於安省政府在一九九八年一月一日通過法案（**Bill 160**），規定所有安省的學校行政人員——包括校長和副校長——不得加入安省教師聯盟，使他們不再受聯盟的保護，安省天主教學校的校長遂立即成立了安省天主教校長會，以確保校長和副校長的專業權益受到保障。

安省天主教校長會的工作，主要包括為天主教學校的校長和副校長提供下列服務：

- a. 提供專業意見和支援，以確保會員在合約、退休金和其他權益上獲得公平和合理的待遇。
- b. 就會員在有關專業職責上引致的訴訟，提供法律意見。
- c. 透過通訊、報告、電腦網頁、獎勵等方法加強與會員的溝通。
- d. 加強專業發展，包括為會員舉辦工作坊、研討會和會議等，又聯繫教育部、教師公會、大學、地區教育署和有關組織，以促進教育專業。

### 2.4. 其他與教育有關的組織的背景

#### 2.4.1. 約克大學教育學院

約克大學成立於一九五九年，其轄下的教育學院主要提供四類教育課程：

- a. 教師職前訓練課程——包括相輔教育課程（**concurrent education programme**）和連貫教育課程（**consecutive education programme**）兩類。前者的學生須先在其他學系完成一至二年的課程，再同時在教育學院兼修三年教育學士課程。後者為一年制教育課程，供已獲學士學位者在約克大學校園以外地區修讀。
- b. 研究生課程——提供碩士和博士程度的教育課程。
- c. 實習發展課程——協助教育行政人員和認可教師改善教學。通常這類課程是與地區教育署合辦，以確保有關課程切合該地區教育工作者的實際需要。
- d. 聾人教育課程——協助聾人學校教師的培訓。

#### 2.4.2. 安省家長會

安省家長會成立於一九九三年，它是安省教育部的一個諮詢組織。它的工作是要確保安省家長有充分機會和有意義地參與子弟的教育事務。安省家長會從家長的角度向教育部提供意見，其成員亦志願出任教育部一些委員會的委員，並展開社區的工作。

安省家長會共有十八名成員，他們都是由教育部長委任。他們來自全省各地，以代表不同背景的家長。安省的三個認可的家長會——安省天主教家長教師會聯盟、安省家庭及學校會聯盟、安省法語家長會聯盟——各佔一個安省家長會的常任議席，其餘議席皆由家長、教師和社區的地區委員會選出。

安省家長會的工作範圍包括推行有關研究，成立聯絡委員會，舉辦地區性集會，發展家長通訊和改善學校和家長的溝通等。

#### 2.4.3. 安省社工公會

安省社工公會成立的目標，是為保障公眾的利益。作為一個專業公會，它的工作範圍包括：釐訂專業的標準，調查和處理公眾對會員的投訴，和在有需要時對有違專業操守的會員採取紀律行動。

在安省，註冊社工須受專業訓練，他們須擁有社工的學士、碩士或博士學位，並須通過一項由公會設定的筆試和口試。

在安省，由於社工註冊並非強制性，並非所有社工皆為公會的會員。公會目前有會員約二千七百人。公會轄下設有一個投訴委員會，處理公眾對會員的投訴。

雖然社工並非強制性加入公會，但由於成為公會的一份子，代表著一定的專業地位，業者亦多樂意加入。

### 三 安省教師公會對教師操守的觀點及影響

#### 3.1. 安省教師公會成立前的教師紀律措施及執行情況

在安省「教育法」(Education Act, 1990)第 264 節(1993 修訂)中，明文列出教師的職責，包括勤奮認真教學、鼓勵學生學習、透過言行培養學生的宗教道德觀、同事間的合作、維持學校紀律、使用適合的教學語言、按照時間表進行教學、參與專業活動、請假手續、在離職時交出學校財物、使用教科書的規定等。同一節亦規定教師有權組織專業發展會議及研討會。

安省的「教學專業法」<sup>1</sup>規定，每一個教師都得加入安省教師聯盟，其宗旨包括：(a)宣揚教育宗旨；(b)提高教學專業地位；(c)維護教師權益並保障達致最佳專業服務的條件；(d)提起公眾對教育事務的興趣；(e)與世界上其他宗旨類似的教師組織合作；(f)代表教師參與退休金計劃的管理。「教學專業法」亦規定安省教師聯盟的理事會(Board of Governors)得制訂教師的執業守則(code of ethics)<sup>2</sup>及有關暫停或開除會籍等紀律措施的附屬規例(regulations)。

「教學專業法」附屬規例規定，安省教師聯盟的理事會得委任一個「關係及紀律委員會」(Relations and Discipline Committee)，負責處理有關專業失德的投訴，以及有關恢復教學資格或撤銷暫停執業的申請。「關係及紀律委員會」由十個會員教師組成，每次聆訊得由主席於十人中委出五人組成聆訊小組。聆訊須按附屬規例有關「關係及紀律程序」的規定進行，類似法庭程序，非常嚴格，控辯雙方皆可委任律師代表出席。

如「關係及紀律委員會」裁定會員犯了專業失德，得向教育部長(Minister of Education and Training)建議撤銷其執照，或建議在一定時段之內暫停其執照<sup>3</sup>，或向該會員提出譴責。

「關係及紀律委員會」在聆訊恢復教學資格或撤銷暫停執業的申請後，得按案情向教育部長建議恢復有關會員的教學資格或撤銷其暫停執業的處分，或建議維持撤銷其教學資格或繼續暫停執業的決定。

---

<sup>1</sup> 「教學專業法」為安省法例第六十四章，於一九四四年制訂。現在引述的是一九九零年的修訂本。

<sup>2</sup> 詳見附錄 1。

<sup>3</sup> 在安省教師公會成立之前，發出、撤銷及暫停執照的權力，屬教育部長所有。

## 3.2. 安省教師公會執行專業紀律的組織及程序

根據「安省教師公會法」(Ontario College of Teachers Act, 1996)的規定，安省教師公會的宗旨，包括制訂及執行專業操守準則，以及接受並調查關於會員的投訴和處理紀律及是否勝任教學工作等問題。公會的理事會(Council)得設立「調查委員會」(Investigation Committee)、「紀律委員會」(Discipline Committee)和「執業狀況委員會」(Fitness to Practice Committee)負責處理這幾方面的工作。

### 3.2.1. 調查委員會

- 組成：由理事會委任，最少由七名理事會成員組成，其中最少兩名須屬於委任成員。「調查委員會」委員不能同時兼任「紀律委員會」或「執業狀況委員會」委員。遇有投訴個案需進行調查，主席得委任一個不少於三名委員的小組執行，該小組擁有「調查委員會」所有的權力和責任。
- 職責：調查有關會員德行的投訴，投訴人可以是公眾、其他會員、總幹事(Registrar)<sup>4</sup>或教育部長(Minister)。「調查委員會」如認為一項投訴並不涉及專業失德或不稱職的問題，或該項投訴屬於無聊的或濫用投訴程序的問題，則可拒絕調查。投訴必須按附屬規例的規定格式向總幹事提交。被調查的會員須獲知會有關投訴的內容，並有最少三十日時間提交書面解釋或抗辯。「調查委員會」在審查所有有關資料及文件後，得決定把個案移交或不移交「紀律委員會」或「執業狀況委員會」處理，或傳召被投訴人給予警告或勸告，或採取任何「調查委員會」認為適當而不違反「安省教師公會法」及其附屬規例的行動。
- 裁決：除需移交「紀律委員會」或「執業狀況委員會」處理的個案外，「調查委員會」須把其裁決及裁決所據的理由以書面通知總幹事，總幹事則須把裁決副本送交投訴人及被投訴人。「調查委員會」在作出裁決前，無需進行聆訊，亦無需給予任何人以口頭或書面申辯的機會。
- 處理時限：「調查委員會」須盡力於投訴送達總幹事後一百二十日內處理有關個案。

### 3.2.2. 紀律委員會

- 組成：由理事會委任，最少由十一名理事會成員組成，其中最少四名須屬於委任成員。理事會得於成員中委任一人為主席。遇有個案需審理，主席得委任一個不少於三名委員的小組執行，該小組擁有「紀律委員會」所有的權力

---

<sup>4</sup> 總幹事是教師公會的最高級僱員，除擔任行政工作外，還掌管教師註冊(英文原名Registrar反映了這項最重要的工作)，並擔任理事會的秘書。

和責任。

- 職責：審理由「調查委員會」、理事會或「執行委員會」（Executive Committee）<sup>5</sup>移交的個案，以及其他由理事會指派的職責。
- 權力：在聆訊後，會員如給「紀律委員會」根據「專業失德規例」（Regulation on Professional Misconduct, 1997）裁定為專業失德，或在專業表現上有知識、技能或判斷不足，或疏於照顧學生至不宜繼續執教，或其執照須受限制，因而給裁定為不勝任教學，「紀律委員會」可以指示總幹事撤銷其執照，或暫停其執照一段不超過二十四個月的時間，或給其執照加上特別條款或限制，或給予緩刑處分。此外，「紀律委員會」還可以對有關會員給予譴責、勸告或輔導，並可短暫或長期紀錄於冊上；或對有關會員處以罰款，最高罰款額為加幣五千元（付給財政部長存入一項名為 Consolidated Revenue Fund 的基金）；或把審理結果或裁決刊載於公會的刊物上；或決定有關會員須付給公會的費用。對於查無實據的指控，「紀律委員會」得應被投訴會員的請求，把事情在公會的刊物上公告。如「紀律委員會」認為把案件提交審理的理據並不充分，可命令公會向有關會員賠償損失。

### 3.2.3. 執業狀況委員會

- 組成：由理事會委任，最少由五名理事會成員組成，其中最少一名須屬於委任成員。理事會得於成員中委任一人為主席。遇有個案需審理，主席得委任一個不少於三名委員的小組執行，該小組擁有「執業狀況委員會」所有的權力和責任。
- 職責：審理由「調查委員會」、理事會或「執行委員會」移交的個案，以及其他由理事會指派的職責。
- 權力：在聆訊後，會員如因身體上或精神上的疾病，給「執業狀況委員會」裁定為不能繼續執業，或給裁定其執照須受附加條款限制，「執業狀況委員會」可以指示總幹事撤銷其執照，或暫停其執照一段不超過二十四個月的時間，或給其執照加上特別條款或限制，或給予暫緩執行處分。對於查無實據的指控，「執業狀況委員會」得應被投訴會員的請求，把事情在公會的刊物上公告。如「執業狀況委員會」認為把案件提交審理的理據並不充分，

---

<sup>5</sup> 「執行委員會」由「執業狀況委員會」、「紀律委員會」、「註冊上訴委員會」（Registration Appeals Committee）、「調查委員會」、「執業基準及教育委員會」（Standards of Practice and Education Committee）、「財務委員會」（Finance Committee）及「學歷評審委員會」（Accreditation Committee）的主席，加上理事會的主席及副主席組成。如果上列委員中，屬於由副總督委任的成員不足二人，則理事會得多委任一至二名委任成員為「執行委員會」委員，使「執行委員會」裏最少有兩名委任成員；反之，如果屬於由教師選任的成員不足二人，理事會亦得多委任一至二名選任成員，使選任成員最少也有二人。「執行委員會」的主席及副主席由理事會的主席及副主席兼任。

可命令公會向有關會員賠償損失。

#### 3.2.4. 「紀律委員會」和「執業狀況委員會」的聆訊程序

- 控辯雙方：公會及被調查會員。
- 審閱文件：雙方均得於聆訊前審閱所有於聆訊時用作證物的文件。
- 參與聆訊的「紀律委員會」或「執業狀況委員會」委員必須於聆訊前沒有參與任何有關案情的調查，並且不能與任何人談論有關案情。
- 「紀律委員會」或「執業狀況委員會」可以尋求獨立的法律意見，但所得的法律意見的性質須讓控辯雙方知悉，以便雙方就有關法律提出申辯。
- 公開聆訊：「紀律委員會」的聆訊須公開進行，除非「紀律委員會」認為案情與公眾安全有關，或認為案情所披露的財務或個人資料對有關人士或公眾利益的影響大於放棄公開聆訊的原則，或認為涉及民事或刑事訴訟的人士將受到不公正的影響，或認為有人的安全可能受到傷害，則「紀律委員會」可以考慮聆訊的部分或全部不予公開。
- 閉門聆訊：「執業狀況委員會」的聆訊得閉門進行。但如被指控不宜繼續執業的會員於聆訊前以書面向總幹事提出公開聆訊的要求，聆訊得予公開進行，除非「執業狀況委員會」認為案情與公眾安全有關，或認為案情所披露的財務或個人資料對有關人士或公眾利益的影響大於拒絕接納被指控會員的公開聆訊要求，或認為涉及民事或刑事訴訟的人士將受到不公正的影響，或認為有人的安全可能受到傷害，則「執業狀況委員會」可以考慮聆訊的部分或全部不予公開。
- 證詞紀錄：「紀律委員會」或「執業狀況委員會」進行聆訊時的口供得予紀錄，並得在任何一方要求時給予副本，但需自付費用。
- 裁決：只有從頭到尾參與聆訊的委員方有資格參與裁決。
- 發還證物：「紀律委員會」或「執業狀況委員會」如接獲要求，須於聆訊終結後一段合理時間內，把聆訊時提交的文件及證物發還提交的一方。
- 裁決結果：「紀律委員會」或「執業狀況委員會」得把裁決結果連同理由送交控辯雙方及投訴人。如果聆訊閉門進行，則「紀律委員會」或「執業狀況委員會」可自行決定是否把裁決結果（不連理由）送交投訴人。

#### 3.2.5. 臨時暫停執照措施

- 理事會或「執行委員會」在把投訴個案移交「紀律委員會」或「執業狀況委員會」後，如認為有關會員的行為或操守對學生已造成或可能造成危害，可以在通知有關會員並給予十四日時間作出書面答辯後，決定發出臨時指令，



指示總幹事暫停該會員的執照或給其執照加上限制條款。但如「執行委員會」或理事會認為等待十四日將對學生造成危害，則可即時執行臨時指令。

- 在發出臨時指令後，公會得盡快就有關個案提出起訴，而「紀律委員會」或「執業狀況委員會」亦得優先審理此個案。臨時指令的有效期至個案審理完畢為止。

#### 3.2.6. 恢復執照及改變限制條款

- 如有會員給「紀律委員會」或「執業狀況委員會」裁定撤銷或暫停執照，或在執照上給加上特別條款或限制，該等會員可向總幹事提出恢復執照或取消暫停執照決定，或改變限制條款的申請，總幹事得把此等申請送交「紀律委員會」或「執業狀況委員會」處理。
- 「紀律委員會」在處理這些申請事項時，得採用閉門聆訊方式。
- 理事會或「執行委員會」可以在不需聆訊的情況下指示總幹事向曾被撤銷執照的前會員發還執照，或取消被暫停執照的會員的處分。

#### 3.2.7. 上訴

- 經由「紀律委員會」或「執業狀況委員會」裁決的案件，可根據法例向分區法庭（Divisional Court）提出上訴。
- 總幹事在接到上訴一方的要求後，得把聆訊紀錄的正式副本，連同作為證物的文件及裁決或指令交給上訴人。
- 上訴可基於法律或事實，或兩者兼備。法庭可肯定或撤銷原有裁決，亦可行使原有委員會的一切權力，或指示委員會採取任何屬於委員會權力範圍內而法庭認為適當的行動，或以其決定取代委員會原有的裁決，或把案件的全部或部分發還委員會，根據法庭的指示重審。

#### 3.2.8. 總幹事的調查權

- 如總幹事有理由相信有會員已犯了專業失德或不勝任或不再適宜執業，或相信有理由拒絕發出執照的申請，或相信有理由暫停或撤銷已發出的執照，或相信有理由在發出的執照上加上限制條款，可以委任調查員進行調查，但須事先得到「執行委員會」的批准。
- 調查員擁有根據「公眾調查法」（Public Inquiries Act）第二部分（Part II）組成的委員會所有的權力，可以在適當時間進入有關會員的工作地點或其僱

主的物業，並審視任何與調查有關的事物。

- 在獲得太平紳士（Justice of the Peace）簽發搜查令（warrant）下，調查員可進入任何指定地點，並搜查任何與調查有關的事物，有需要時可由他人協助，甚至強行進入。除非搜查令有所規定，否則不得在日落之後及日出之前進行搜查。
- 總幹事得向「執行委員會」、「調查委員會」、「紀律委員會」或「執業狀況委員會」報告調查結果。

### 3.3. 紀律準則

根據「安省教師公會法」制訂的「專業失德規例」（Regulation on Professional Misconduct, 1997）規定，下列行為給界定為專業失德：

1. 向公會提交關於專業資格的虛假資料或虛假證明文件。
2. 不當地使用沒有在資歷證書上及註冊上列明的專業名稱或銜頭。
3. 准許、教唆或協助任何非會員作為公會會員的代表。
4. 在執業時使用會員註冊名字以外的名字。
5. 不能維持專業標準。
6. 向學生或其家長（如學生尚未成年）以外的人士發放或洩露關於該學生的資料。但如學生或其家長（對未成年的學生而言）同意發放或洩露，或其發放或洩露屬法律所需或法律所容許，則並不屬專業失德。
7. 在身體、性、語言、心理或情緒上虐待學生。
8. 在執業或聲稱執業時正受著機能障礙的影響，而有關會員知道或理應知道其機能障礙對其執業有損害，並且曾接受診治，但卻不根據處方進行治療。
9. 違反執照及註冊上附加的規定或限制條款
10. 未能保存專業職責所需的檔案紀錄。
11. 未能對下屬提供足夠的專業監督或指導。
12. 在知情或理應知情的情況下，以專業名義簽署內容包含虛假的、錯誤的或誤導的陳述的文件。
13. 竄改或偽造與專業職責有關的紀錄。
14. 未能遵守「安省教師公會法」或其附屬規例。

15. 未能遵守「教育法」或其附屬規例。
16. 違反法例，而該項違法行爲與有關會員是否適合擁有執業及註冊資格有關。
17. 違反法例，而該項違法行爲已對或可能對學生造成危害。
18. 在考慮所有情況後，會員有理由認爲是不名譽的、恥辱的或有違專業的行爲或疏忽。
19. 與會員身份不相稱的行爲。
20. 未能在「調查委員會」依法傳召下出席接受警告或告誡。
21. 未能遵守「紀律委員會」或「執業狀況委員會」的命令。
22. 在公會進行調查時未能合作。
23. 在公會依法要求提供資料時，未能採取合理措施以保證所需資料完全及準確地提交。
24. 未能遵守向公會提交的書面保證或與公會達成的協議。
25. 未能對公會的書面查詢作適當的回應，或未能在合理的時間內回應。
26. 會員的利益與執業有衝突。
27. 未能做到「兒童及家庭服務法」(Child and Family Services Act)規定的職責。

### 3.4. 維護並提高專業操守及專業精神

除法定的「專業失德規例」外，安省教師公會正計劃制訂另一份名爲「教學專業執業準則」(Standards of Practice for the Teaching Profession)的文件，目的在於突出公會會員對促進學生學習的承擔，爲「甚麼使『作爲教師』成爲一種獨一無二的專業經驗」提供一致的認識，釐清教學實踐的內在價值，爲持續專業學習提供基礎，提高教學專業的尊嚴和聲譽，以及尊重教學專業在塑造未來的角色上的承擔。

計劃中的「教學專業執業準則」包括下列各方面：

#### 1. 對學生及學生學習的承擔

教師須：

- 對學生有關懷、承擔和同感(empathy)；
- 在學習過程中，全情投入地吸引並支持學生；
- 尊重並公平公正地對待學生；
- 承認學生爲具有與眾不同的特質、性格、背景和學習需要的個體；

- 促進鼓勵自律、鼓勵互動及鼓勵選擇的學習環境；
- 幫助學生成爲自覺學習及終生學習的人。

## 2. 專業知識

教師須對學習者、對課程、對教學及對學習環境的轉變的來龍去脈有所認識及理解。

## 3. 教學實踐

教師須：

- 運用其專業知識以促進學生的學習；
- 對學生的學習進度進行持續的評估；
- 透過持續的反思以改進其教學實踐。

## 4. 領導及社群

教師是教育的領導人，他須在課室裏、在學校裏、在專業裏、以及在外面社會裏創造並維護學習的社群。

## 5. 持續專業學習

教師須：

- 參與一個持續的專業學習過程；
- 認同教師學習和學生學習的相互依賴關係。

### 3.5. 對安省教師公會在維護和提高專業操守方面的評價

從與安省教師公會負責人 **Mr. Richard Lewko** 和 **Ms. Margaret Aube** 會見得悉，公會成立後至今雖只有一年多一點，已經處辦並裁決了多宗經安省教師聯盟遺留下有關教師專業失德的案件。

在安省教師公會成立前，維護和提高教師專業操守的責任，由安省教師聯盟和教育部共同負責。公會成立後，這方面的責任便交給了公會。安省教師公會的成立，基本上是教育部策劃及促成的。從與教育部的負責官員 **Mr. Peter Stokes** 會見所瞭解，教育部基本上滿意教師公會接手這方面的工作。

作爲安省家長的代表，安省家長會的委員 **Mr. Paul Goulet** 和秘書 **Ms. Monique Guibert** 都肯定安省教師公會在維護和提高教學專業操守方面的作用。

安省天主教校長會<sup>6</sup>的主席 Ms. Marny Beale 在與我們會見時，坦言教師公會並未顯示其「維護和提高專業操守」的作用。公會雖然已處辦了多宗有關專業失德的個案，但那些個案都是由教師聯盟轉交的，而且是較嚴重的案件，基本上已由法庭裁決，公會只作了跟進的處分，不具爭議性，故對公會的考驗不大。

安省教師聯盟的會長助理（Executive Assistant to the President）Mr. Ron Robert 更直接批評教師公會為「警察」，只能消極地做到捉拿犯了法的教師，而未能做到積極地幫助教師維護和提高其專業操守的要求。

其實，維護和提高專業操守，並不只限於執行一套專業失德規例。專業失德規例所能做到的，只是保證最低限度的水平。真正能達到提高水平的目標的，只有持續專業教育一途。只有成員們對專業的理解和要求不斷增進，整體的專業操守才會有效地提高。在這方面，第五章有更詳盡的報告。

---

<sup>6</sup> 安省天主教校長議會是在教師公會成立後才產生的組織。原來所有校長都得按《教學專業法》的規定加入安省教師聯盟為會員。在《安省教師公會法》通過後，校長不能再成為教師聯盟的會員，於是另起爐灶，天主教學校的校長們遂組織了自己的議會，照顧其會員的權益。

## 四 其他教育團體或與教育有關的組織及個人 對教師操守的觀點及影響

### 4.1. 安省教師聯盟對教師操守的觀點及影響

安省教師聯盟是一個歷史悠久，極有影響力的教師工會。因為它以爭取會員權益為主要目標，多次支持教師罷工以達到改善工作待遇，一般社會人士認為它偏幫教師，未能發揮維護及提升教育專業操守的能力。

從安省教師聯盟自定的專業道德政策內容來看，它對會員的道德操守有一定的要求。它的專業操守政策主要有四項：(1)不應向學生作收費式的補習；(2)不應從事有損教師職責的兼職；(3)不應破壞同事的聲譽；(4)不應私下進行有關行業的談判。除此之外，還有對學生、教育當局、公眾、工會和其他同業會員的責任共二十三條<sup>7</sup>。二十三條中，有一條是「不接受與安省教師聯盟關係惡劣的地區教育署的聘任」，可見聯盟的操守標準除了包括對教師作為專業工作者的期望外，還加上職工會運動的理想。

安省教師聯盟認為安省教師公會成立於一九九六年中，至今運作時日尚短，對於如何確立和提升教師專業操守方面，還在討論階段，談不上甚麼發揮作用。它對於安省教師公會漠視聯盟多年來累積的經驗，自行另起爐灶，另擬「專業失德規例」和「教學專業執業準則」，甚為不滿。該會的行政助理 Ronald Robert 十分反對安省教師公會，對其組成、發展、現況和將來都持反對的態度。他認為安省教師公會只是一個陷阱，也是一個拮制教師的設計。他舉出安省教師公會的理事會成員為例，三十一名理事當中，有十四人是由政府委任的業外人士，其餘十七名教育界人士當中，有三名並不是由教師直接選舉產生的。他認為政府太不信任教師，故此要設立機制對付教師。他認為教師是專業人士，曾受高深教育，有自覺，對自己也有較高的道德操守的要求，故此教師理應受到較大的信任，可以自行管理和提升教學專業的水平，不必受到那麼多的業外人士和政府的監管。Ronald Robert 認為安省教師公會是徹底的失敗，因為安省教師公會只是單方面的針對教師，並接受各方對教師不正確的指控，對維持教師專業水平，加強教師士氣並無幫助。他舉出「專業失德規例」第十四條為例，教師如「不遵守『安省教師公會法』或其附屬規例」也成為專業失德，而「安省教師公會法」內容非常細碎，實難以一一記著，倘若這樣也可構成罪狀，則很多教師也不能倖免。

### 4.2. 校長及校長組織對教師操守的觀點及影響

---

<sup>7</sup> 見「We The Teachers of Ontario」，頁 9。即是本報告 3.1 節曾提及的教師執業守則 (Code of Ethics)，詳見附錄 1。

此行曾拜會過幾位校長，一位是安省天主教校長會的主席 Mrs. Marny，一位是安省教師公會的理事會成員 Jean，一位是天主教校長會的代表，還有一位是一所公立學校的校長 Mrs. Sieja Hyhko。

Mrs. Marny 不願評論安省教師公會，認為其成立時間尚短。她認為好的教師應該有相當的專業精神，對教育事業有承擔感，願意不斷學習，願意進修，和教育專業上不斷追求成長。她認為教師除了在專業知識要維持一種與時並進的態度外，能否對學生有一種真摯的關懷，是能否滿足公眾對教師操守要求的關鍵因素。她認為「關懷」是教師操守的基本原則，對於安省教師公會以外在的團體力量，是否可以推動教師專業操守的內化提升，有極大的懷疑和保留。她認為教師的不良行為表現主要是犯罪、性侵犯、貪財、只顧私利等，但安省教師的專業操守，整體上算是不錯，絕大部分都是好老師。

這裡要特別指出，天主教校長會這類組織，是因當局立法禁止校長參加安省教師聯盟，而於一九九八年成立的新組織，會員包括校長和副校長，現在還處於初創階段，以解決財政問題和吸納會員為當前要務，故此就教師操守的研究和探討，有點兒無暇顧及。但 Mrs. Marny 仍表示作為校長，對教師的道德操守自然十分重視，並希望安省教師公會的成立，能確保教師的專業水平和品德操守，從而提升教師的形象。

此行，我們有機會與另外兩位校長會面，由於她們的意見也有一定的基礎，故也一併介紹。

Jean 是一所小學的校長，是安省教師公會的理事之一。她認為大多數教師都很負責，樂意工作，但她認為安省教師公會的成立，對維護教師的專業操守有幫助。她認為教師抗拒公會的主要原因是會費問題。

Mrs. Seija Hyhko（Parkdale Public School 的校長）認為一般教師的操守都是十分好的，大多數都沒有問題；只要在訓練和督導上做得完善，是不會太難處理的。她認為安省教師公會的成立，對教師的操守並未能產生甚麼效果；相反地，卻造成教師的不滿和反感。因為安省教師公會用一種不信任人的態度，去處理對教師的投訴，讓教師感到被羞辱。與此同時，安省教師公會每年收取的註冊費太貴，使教師反感，加上安省教師公會的註冊工作過於緩慢，甚至經常出錯，使不少教師蒙受到薪酬上的損失。

上列校長們的意見，雖然不能全面代表校長或其他校長組職，但在有限時間的接觸中，發現她們對安省教師公會都抱著頗審慎的觀望態度，不作深入的評論。身為安省教師公會理事的 Jean 當然表現得較為樂觀，並表示安省教師公會運作良好，而教師的專業水平和操守也可望提升。

#### 4.3. 家長組織對教師操守的觀點及影響

安大略省家長委員會委員古保羅（Paul Goulet）是一位商人，經常到亞洲，

尤其是中國和香港商談生意。他站在家長的角度，爲了兒女的好處，認爲設立機制對付一些欠缺專業操守的教師，是需要的。他認爲有不快樂的教師，便會有不快樂的學生；教師扮演著一個重要的角色，不能等閒視之。當然人始終是人，有人性的弱點，故此不能單靠人的自律，必須有完善的監察制度，以避免出問題。如何保證教師有高質素的表現，方法十分重要。

他認爲人須靠外在的監督和制度的約束才能做好，並維持較長久的良好表現，故此他十分贊成安省教師公會的成立，認爲公會提供了一個渠道，給家長投訴不稱職的教師。他相信公會會站在客觀公正的立場，保障學生和家長的利益。他認爲大多數教師都是好的，只有一少部分不妥當，甚至十分混帳，對學生十分不好，學校和家長也莫奈他何。他以自己的女兒爲例，由於女兒以前的班主任老師十分差勁，向校方投訴又得不到處理，沒有辦法，只得費盡九牛二虎之力，爲女兒轉校，但已增添家長不少麻煩，並帶來女兒重新適應和交友上的問題。

Monique Guibert 是家長會的行政秘書，她認爲加拿大的教師大多數（90-95%）是好的，只有少數不好，校長和家長也沒有他們的辦法。家長對教師大多是敬重的，以往很少對教師提出質疑和投訴，而現在確比以前多了，但對一些失職的教師卻無可奈何。教師即使因犯事而牴觸條例，被吊銷執照，只要沒有人查核，他們也可以到別的省份尋覓新教席。無論如何，能成立安省教師公會始終是件好事。

整體而言，家長組織對教師的信任是不足的。他們覺得教師的職業很有保障，不易被辭退，即使專業操守出現問題，也未必會遭受懲罰。

#### 4.4. 安省政府對教師操守的觀點及影響

教育部高級官員 Peter Stokes 認爲，作爲教師職工會的安省教師聯盟，因要維護會員的利益，難以承擔公平的聆訊和裁判，以執行專業操守，故立法成立安省教師公會，由一個中立的專業組織來處理教師的操守問題，有其必要。

政府認爲安省教師公會成立後，已可處理不少個案，運作良好。實際上，安省教師公會的成立，一方面節省了政府在教師註冊方面的開支，另一方面則爲政府在教育改革事業方面增加了一項成績，可謂一舉兩得。

由於現屆政府在上台前，曾許諾進行大規模的改革，以節省政府開支和加強政府的監管，故此需要大幅度削減教育的資源。成立安省教師公會，可謂一石數鳥，政府既可透過教師公會加強對教師的監管，又可把教師註冊和持續專業發展等經費轉嫁給教師公會，由教師自行負擔。

#### 4.5. 約克大學教育學院代院長及教授們的看法

約克大學教育學院的教授中，有一位是安省教育部的退休官員。他剛好參與了安省教師公會法例的草擬和公會的成立過程，並證實政府最初考慮成立教師公



會時，確以節省教師註冊的支出為其中一個重要的考慮。

約大教育學院的教授們對安省教師公會的觀感不是太好，他們瞭解政府成立教師公會的意圖，是減輕政府的財政負擔，及加強對教師的控制。他們也表示安省教師公會成立的時間很短，仍未能看清楚其對維繫教師專業操守的功效，但已發覺安省教師公會不為大多數教師所接受。

他們也質疑教師公會所能扮演的角色，因公會的成立，除了維持教師紀律外，最重要的，是為教師提供持續專業教育的機會，但安省教師公會至今仍沒有在這個方面制訂長遠的政策。

站在教育學院的立場，他們應該與教師公會聯合制訂師資培訓標準及職前訓練的課程，但安省教師公會仍未有這個打算，也未有時間進行這方面的工作。他們認為培訓教師的專業操守觀念，首要針對「為何要成為一個教師」。故此教育學院不太認同現今安省教師公會的路線，認為未能做到加強專業培訓和提升專業能力。他們並認為政府的目的是基於省錢和加強控制，而政府的措施，是基於教師未能發揮其應有積極性的觀念。

教育學院的教授們認為安省教師公會在訂立教師的專業操守守則時，不應墨守成規，需要考慮社會道德觀念的變化。

#### 4.6. 社工團體對教師操守的觀點及影響

安省社工公會的負責人 **Christine Mulak** 認為教師在加拿大的社會地位相當高，而專業操守也在一般水平之上，雖仍不及醫生和律師，但社會形像不錯，收入也較高，頗得一般社會人士的尊重，也很少聽聞有專業失德的問題。

**Christine Mulak** 認為安省教師公會這個組織值得效法，其會員的參與屬強制性，專業條件較佳，不像社工公會，只屬自願參加性質。故此她很羨慕教師公會，有較強的實力，可以提升整體教師專業的發展，而執行決策時也可以取得較大的果效和支持。整體而言，社工公會與教師公會一樣，都建基於捍衛公眾利益。她認同安省教師公會的理想，認為必會使教師的專業水平有所提升。

## 五 教師公會與優質教育

整個社會都努力使教育優質化。其中，教師操守是重要一環；這方面，第三、四章已有論述。第三章還集中報告了安省教師公會關於教師操守的工作。本章也是報告安省教師公會的情況，不過集中在教師操守以外，促進優質教育其他方面的工作和計劃，計有教師自主組織（5.1 節）、入職審批（5.2 節）、教師持續學習（5.3 節）、教育過程的提升（5.4 節）、獎勵優質輸出的措施（5.5 節）等五個方面。

九月二十四日，我們旁聽了安省教師公會理事會的會議。此理事會為公會最高的決策機構，約每季開會一次，每次為期兩天。我們旁聽了第一天的會議。

九月二十八日，我們再次拜訪安省教師公會總部，由副總幹事 Richard Lewko 向我們介紹公會的概況。

本章主要根據上述二次訪問所得而寫成。

### 5.1. 教師自主組織

教師自主組織，是指一九九七年五月正式成立的安省教師公會。

教師自主的含意，是專業自我管轄，從教師資格，到專業提升，到稱職的考核，到操守和紀律，全由教師自主組織管轄，而不是由別人管轄。理論上，這種專業的自主，使提高素質的動力來自專業內部，故對優質教育有貢獻。

#### 5.1.1. 安省教師公會成立的歷史

五十年來，安大略省經常討論教師自主組織的問題。最近的發展是，一九九四年省教育部出於政治、財政和施政哲學的考慮，決定促成教師公會。一九九五年二月，「研究學習問題皇家委員會」（Royal Commission on Learning）正式建議成立安省教師公會。同月，成立了「安省教師公會推行委員會」（Implementation Committee）。此委員會於同年九月向省政府提交了名為《專業的榮譽》的報告書，列舉了公會的理據、功能、組織等。省議會隨即起草法案，終於在一九九六年六月通過了「安省教師公會法」，旋即委任了臨時總幹事進行籌備工作。一九九七年春季進行了理事會選舉和委任，同年五月正式成立，並開始運作。

成立之初，公會從省教育部接管三十多萬已註冊教師的檔案（全省現職教師為十六萬人）。另外，從安省教師聯盟接過二十五宗紀律個案。一九九七年十二月，通過了「專業失德規例」，並開始處理個案。最近，於一九九八年七月推出了「教學專業執業準則」的諮詢文件，計劃按此文件的精神，於一年內擬定關於教學和是否稱職方面的規例。

### 5.1.2. 安省教師公會的職能及權責

公會最顯著的權力是，你必須為公會會員，並繳交年費（約港幣四百五十元），才可當教師。

法律上，公會的職能包括：

1. 管轄教學專業及其會員；
2. 訂定會員資格（亦即做教師的資格）；
3. 評審教育學院的師訓課程；
4. 評審教育學院及其他機構的持續師訓課程；
5. 管轄註冊、吊銷註冊、暫停註冊、重新承認資格等；
6. 促進教師的持續教育；
7. 確立及執行專業操守和執業標準；
8. 接受有關紀律和執業狀況的投訴，並進行調查及審理；
9. 管轄督學的專業資格、註冊及吊銷牌照等事宜；
10. 代表公會會員與公眾溝通。

以上職能，在公會成立之前，本來是省教育部（如第 1、2、3、4、5、9 項）、各大學的教育學院（如第 3、4、6 項）和安省教師聯盟（如第 7、8、10 項）的法定職能，現在均轉移為公會所獨有的職能（除了第 6 項和第 10 項不可能獨佔外）。

我們的訪問中，某退休的教育部官員透露，省政府只是為了節省開支，才把教師註冊的繁重工作，推卸給公會；此外，政府本來的責任是定期評審教育學院的師訓課程，但脫期了多次，於是又推卸給公會，而且分文不付。假如這類批評合理，香港教學專業議會即使承擔同類工作，應考慮部份開支由政府分擔，不是全靠教師的會費支付。安省教師公會得不到多數教師認同的原因之一，就是會費過高。

對安省教師公會的另一批評是，按「安省教師公會法」第十二條規定，教育部長有權指令公會通過、修訂或撤銷規例，假如公會在六十天內不遵從，則安省政府可以自行通過、修訂或撤銷有關規例。批評的要點是，安省教師公會並非原先教師所要求的完全自主的組織，因而削弱了自主性所能促成優質教育的動力。但亦有人以「權力分立，互相制衡」來回應這個批評。

關於公會擁有紀律處分的職能，我們訪問的多個團體和個人均表示，這是省政府要對教師加強紀律管制的政策。安省教師聯盟，本來是法定的處理機構。但一些把教育停滯不前歸咎於對教師紀律不嚴的人，就埋怨由工會管紀律，就等於叫狐狸養雞。不過，工會方面，就批評公會只知高壓執行紀律，不知扶持及誘導，使專業水平難以提高。

接待我們的公會代表也提到，公會有權偵查教師的行為和搜集有關文件，甚至有強行入屋搜查的權力（見「安省教師公會法」第八章），不過至今尚未動用這種權力。但亦足以印證職工會對公會的批評——過分著眼警察式的權力，相對忽略專業扶持和提升。這類批評，足為香港教學專業議會借鑒。

### 5.1.3. 安省教師公會的組成結構

安省共有十六萬多公立中小學教師，全部均須為公會會員。另外六千名私校教師當中，亦有八成參加公會，因為不少私校亦要求教師在公會註冊，才聘請他們。很多大學教育學院的教師，也自願參加公會。公立中小學的校長及各學區的督學，亦必須為公會會員。

公會最高的權力機構是理事會，每年開會四次。其下有十一個委員會，職能如下：

<u>委員會名稱</u>	<u>委員會職能<sup>8</sup></u>
1. 執行委員會(Executive Committee)	在理事會休會期間管理公會會務
2. 調查委員會(Investigation Committee)	調查有關會員的投訴
3. 紀律委員會(Discipline Committee)	審理有關專業失德及不稱職的指控
4. 執業狀況委員會(Fitness to Practice Committee)	處理因身體或精神狀況而不能繼續執業的案件
5. 註冊上訴委員會(Registration Appeals Committee)	覆核不獲准註冊的上訴
6. 財務委員會(Finance Committee)	審核公會的財政事務
7. 學歷評審委員會(Accreditation Committee)	評審並覆核職前及在職的師訓課程

<sup>8</sup> 「執行委員會」、「調查委員會」、「紀律委員會」、「執業狀況委員會」的詳細職能見第三章。

委員會名稱	委員會職能 <sup>8</sup>
8. 執業準則及教育委員會(Standards of Practice and Education Committee)	為教學專業發展一套執業準則及專業學習架構
9. 選舉委員會(Elections Committee)	監察理事會的選舉
10. 提名委員會(Nomination Committee)	為各委員會準備一份候選人名單
11. 質素保證委員會(Quality Assurance Committee)	評估公會及其積極性

以上第 1 至 5 為法定的委員會，其餘六個為非法定委員會。

公會聘用約一百一十名職員負責日常工作，由一名直接向理事會負責的總幹事領導。職員分屬四大部門，分別為行政部、會員服務部、調查及聆訊部、專業事務部。

理事會由三十一人組成。十七人由會員選舉產生，十四人由教育部委任。選舉產生的十七人當中，八名是地區直選（全安省分四區，每區各選出中小學代表各一名），六名按學校類別直選（安省公立學校分為普通學校、天主教學校、法語學校三類，每類選出代表二名），其餘三名，分別由學區督學、私校教師、大學教育學院三類人中選出。至於委任的十四人，分別來自家長、學區信託人（trustee）<sup>9</sup>、大學教育學院、工商業、社區領袖等界別。選舉及委任每三年舉行一次。

我們旁聽的理事會會議中，選舉委員會正動議修改十七名選舉產生的議席的選舉分區分類制度，主要是加重地區直選的成份。

上次（亦即第一次）理事會選舉，十四個按地區及學校類別選舉的直選議席，全部由安省教師聯盟所推薦的候選人當選。

理事會選舉產生的成員佔十七人，委任成員佔十四人的比例，由「安省教師公會法」規定。這是備受批評的規定。它違反了教師自主組織的原意，變成局部「他主」了。但一九九五年九月，「公會推行委員會」的建議書卻同時承認了兩點：(1)教師具備足夠知識及專長，可以自主地代表公眾管轄本專業；和(2)政府委任十四名公眾人士加入公會理事會，能保障公眾利益及保證教師集體向公眾負責。該委員會並不覺得兩個觀點存在矛盾。

---

<sup>9</sup> 全安省共有七十二個學區，每個學區均有若干個由分區普選產生的學區信託人組成學區教育委員會（Local School Board），負責該學區的學校教育事務。

假如教師公會能透過其自主性質促進優質教育，安省教師公會理事會只有55%由教師選舉產生，自主的體現不足，因而促進優質教育亦只能大打折扣了。范紐倫博士的研究，和我們訪問中所得印象，均顯示安省教師公會未得到多數教師認同，因而在專業上，在促進優質教育的方向上，舉步維艱。這極其嚴重的困難，與公會理事會直選比例偏低，當有密切關係。

## 5.2. 入職審批

從常理推斷，只容許高學歷的人入職當教師，能提高教育素質。安省教師公會獲法例授予全權處理教師註冊及執照事宜。名義上，任何人在安省的公立學校（公立學校佔96%，私校佔4%）任教，必須是公會的「良好」會員。其實來說，「良好」會員，就是繳足入會費（約港幣一百二十五元）和年費（約港幣四百五十元），而教師註冊及執照並未被吊銷。至於註冊及執照，就由公會按一九九七年五月通過的「教師資格規例」授與申請人。

按「教師資格規例」規定，向公會申請教師執照及教師註冊的人，須具備安省大學學士學位（或同等資歷）及完成公會核准的師訓課程。簡而言之，中小學教師的基本資格是學士學位及接受師訓。

公會還有權承認較高的學歷，並在註冊文件中作紀錄。這些獲得承認的較高學歷，大都是關於某些特殊的技能（例如資訊科技）或升任較高級職位（例如校長、督學）所需的資歷。

此外，公會對於多種未有足夠基本資格的申請人，可發出臨時或有條件限制的註冊和執照。

安省對於教師入職資格的規定，比香港的要求高，而且更嚴謹。除了他們的普及教育發展歷史較長之外，或與課堂教學的安排有關——他們從第一班（相等於小一）至第八班（相等於中二），基本上每一班學生所有科目的學習生活，都由一名教師負責一整年（少數需要特殊訓練教師的科目，例如音樂、體育、電腦、外語等除外）。孩子全年的學習，基本上全賴一名教師是否稱職。

安省教師公會於一九九七年成立時，最龐大的工作，是從省教育部接管三十多萬教師註冊的紀錄。法案的過渡規定是，現職的十六萬五千名教師自動過檔為公會會員，而且免繳入會費（即只須繳交年費）。雖然如此，註冊工作還是做得不妥善，每天關於註冊事宜的查詢，應接不暇（這是我們旁聽理事會會議時所知）。寄往現職教師的註冊資料，錯漏百出（這是我們訪問一間學校時校長所透露）。不妥善的主因，大抵是註冊工作從龐大的省教育部註冊部門，一下子轉移到全部只有百多名職員的公會之中的一個小組，舊檔案還未整理好，新的申請又接踵而來，混亂就產生了。香港教學專業議會可考慮的問題是，教師註冊的決策權交給議會，是否必定要連同具體工作也交給議會？即使是，又是否同時移交？即使是同時移交，憑甚麼決定註冊事務的人手應縮減？縮減太多，議會做得來嗎？如不縮減，單憑教師繳付的會費，議會負擔得來嗎？政府是否仍有義務承擔教師註冊工作的經費？

公會負責了教師註冊的事務，其實同時負責了教師供求平衡的責任。學校和社會缺乏教師，以前向政府要人，現在就向公會要人。我們列席的公會理事會會議中的一個議題，就是怎樣解決某些教師工種人手奇缺的問題。大量空缺有待填補的，包括教授法語為第二語言的教師，電腦、工藝、數理化教師，乃至正副校長。這種情況，在安省北部偏遠的學校尤其嚴重。

公會的職責之一，是評審安省各大學教育學院的學術資格。不過，由於才成立一年多，其他更迫切的工作尚未做好，評審學術資格的工作至今仍未開展，只能沿用毫不靈活的舊制。這方面，備受院校的批評。

安省的一半人口、學校、教師均在大多倫多地區，而多倫多自稱為世界上人種最繁雜的城市。由於與世界各地均有聯繫，公會更面臨大量評審外國大學學位和師訓課程的壓力，因為外來移民中，也有教師向公會申請註冊和執照。總幹事向理事會的報告中，提到評審東歐、印支國家等大學學位和師訓課程的困難。這方面的工作量和經費開支，也是香港教學專業議會必須考慮的問題。

雖說提高教師入職資歷，能提高教育素質，這畢竟只是常理的推斷。安省教育界文化中，似乎頗重視文憑和學歷，但我們在訪問中，亦有聽到對這個方面的質疑。教師聯盟的代表提到，愛護孩子的心，比入職資歷更重要。社工公會代表提到，有個社會改革組織（social reform group）根本反對以學歷為入職標準，從而在原則上反對專業公會這個職能。他們認為，為人群、為社區服務的精神，才是最重要的。這種反思，對香港亦會有用。

### 5.3. 教師的持續學習

受了基本師訓而入職後，教師還應持續學習，不斷提高自己的專業能力，這是提高教育質素的重要因素。安省教育界特別強調持續學習，是因為意識到教育環境正不斷變動，一方面是大量新移民，令社會及學生的構成改變，出現許多新的需要；一方面是教育發展了，教師須適應新課程、新評估制度等；還有一方面是教育科技的發展。

安省教師公會的職能之一，就是鼓勵教師的持續學習。他們認為，持續學習不單指由大學的教育學院所提供的課程，也指其他機構（例如電腦硬件或軟件商）的課程，校內個人經驗的總結及同事間的交流，乃至利用電腦互動式的自我學習。

公會的另一個職能，是尋求方法，去評審上述各類持續學習的學術水平，並加以承認。評審院校課程尚算簡單，但評審經驗的總結和校內相互的學習，卻不是簡單的課題。

安省教師公會成立才年多，評審持續學習的工作，至今全未起步。連比較簡單的院校持續學習課程，也只能沿用十分不靈活的舊制，只承認在教育學院上了一定課時的課程，多一小時或少一小時均不可。這方面工作的進度緩慢，直接影響院校持續學習課程的設計，因而受到批評。

在安省，認可的文憑對教師有直接的金錢利益，例如取得碩士或博士學位，可獲加薪約港幣二千五百元；累積五個在上述舊制中獲承認的持續學習課程的證書，也可獲加薪。這是因為歷來代表教師的安省教師聯盟，把文憑與薪酬的聯繫，寫進了集體談判的合約之中。公會接管了持續學習的學歷評審權，卻遲遲未有突破，拖延了教師尋求其他持續進修途徑的動力，間接拖延了優質教育的發展。

不過，話說回來，「有文憑就有加薪，沒有文憑的進修就不受歡迎」的風氣，也未必是好事。在訪問中，約克大學教育學院一講師就批評這種風氣，說公會只著重文憑，不著重教學表現。香港教統會七號報告書主張獎勵學校和教師的優秀表現，可能比安省更為進步。

對於推動持續學習的一個重要爭論，是定期重新註冊的制度。一九九五年九月，「教師公會推行委員會」的報告書主張，未能定期地（例如五年）完成公會指定的持續學習要求的教師，其註冊得予吊銷。但經教師聯盟的強烈反對後，這個建議才沒有寫進最終通過的「安省教師公會法」。不過，安省的部份社會輿論，把教育素質寄望於有形的在職師訓，並傾向以懲罰的手段強制教師接受這種在職師訓，是很明顯的。這種想法，隨著左右派政黨在省政府的勢力之消長，將再度抬頭或沉寂，但短期內不會消失。香港教育統籌委員會七號報告書反而寄望於量度增值表現，並捨懲罰手段而取獎勵手段，是明顯的對比。但香港也存在把基準測試作為重新考牌的想法。

#### 5.4. 教育過程的提升

香港促進優質教育，有很多不同的措施，例如「目標為本課程」、「質素保證視學」、「學校管理新措施」、「學校行政及管理系統」、「資訊科技教育」、「優質教育基金」、「基準測試」、「教師考績」、「傑出教師及學校獎勵計劃」等等，都是著眼於教育過程的措施。我們訪問每一個團體，都就教育過程和教育成效或輸出作對比，提出詢問和討論。

學校課程方面，不是教師公會的工作範圍。安省教育部正陸續推出各年級各科目的全省統一課程，比本港的《課程指引》遲了許多。但迄今安省中小學其實還未有統一課程，亦沒有全省統一考試；相對於香港的統一制度，亦不無參考之處。

安省教師公會在提升教育過程方面的工作，除了第三章提到操守、紀律方面，和本章以上提到的入職把關和持續師訓之外，至今似乎只有「教學專業執業準則」的諮詢文件一項。「執業準則」的諮詢稿列出了五大方面的標準，計為

教師應獻身於學生及其學習；

教師應具備專業知識；

教師應實行良好的施教方式；

教師應該在校內師生集體及校外社會的學習中，起領導作用；



教師應該持續學習，教學相長。<sup>10</sup>

諮詢文件把五大方面作了初步闡釋，但仍嫌抽象。教師公會計劃用一年左右的時間將文件具體化為「教師公會法」的附例，變成教師工作如何才算稱職的規定。安省家長會對這規定頗有期望。大學教育學院中人則擔心這規定「有方法，無方向」，即規定了教師的工作形式，而且鉅細無遺，但卻失去了教育的方向，使教師們只懂按規定向學生教授既定的課程，而更重要的教育原素——例如輔助學生成長、發展獨立思考和批判的能力——卻在這嚴格的規範下消失了。教師聯盟亦有類似批評，認為公會對教育質素未有清晰定義，過早地提出質素的議程。他們認為公會與其站在雲端講原則，不如腳踏實地，切切實實做點實事，例如辦課程教授校長和督學怎樣評估教師是否稱職，還要實際有用。

### 5.5. 獎勵優質輸出的措施

訪問團的一位成員，就本港教統會七號報告書「獎勵增值學校教師」的提議，設計了「教育成效獎勵計劃」。這是優質教育全新的方向：不是評比教師，而是評比學校；儘管是校際比賽，獎金不是獎給學校，而是獎給優秀學校的全體教師個人；不是統一賽例、由中央指定參加的校際賽，而是自由組合自訂賽例的校際賽；不只是比較學業的成效，而是比較學生五育的總成效；不是名校佔優勢的校際賽，而是只講增值、對所有學校都公平的校際賽；不是一下子就完善的獎勵計劃，而是分階段發展的獎勵計劃。我們每訪問一個團體，都詢問他們有沒有考慮同類的獎勵教育輸出的措施。

安省教師公会的代表及約克大學一講師均提到七十年代曾試行教師個人按優質表現而支額外薪金，但因為教師之間未能互相比較，計劃終告失敗。這個經驗或可證明評比教師並不可行。大學講師還表示很有興趣了解校際如何比較成效。公会的代表亦提到北約克學區有評核學校成效的嘗試，可惜時間未容許進一步訪問。此外，他和安省教師聯盟的代表都批評只是由家長主觀評斷學校優劣，並會造成階級分化的學券制度。家長會代表和教師聯盟代表均聯想到鄰省阿爾伯特省的自主學校計劃，也是批評它有違安省主流的平等就學原則。教師聯盟代表同意，右傾政府遲早會試行以市場機制為名，而對社會中下層學童不利的獎勵措施。

總的來說，公會和其他團體的代表，均批評曾出現的，與「教育成效獎勵計劃」相反的各種具獎勵性質的措施，但他們明顯未曾聽過本團成員設計的獎勵模式。或可因而證實此模式的創新性質；此外，亦可證實與此模式原則相反的獎勵，不受歡迎。

---

<sup>10</sup> 對「教學專業執業準則」的內容，第三章有更詳盡的介紹。

## 六 其他教育團體或與教育有關的組職怎樣看安省教師公會及自己在提高教育質素的工作

### 6.1. 安省教師聯盟怎樣看安省教師公會和自己在提高教育質素的工作

安省教師聯盟表示不希望設立安省教師公會。聯盟曾嘗試向教育部提出可否取代公會的角色，但這提議不被考慮。事實上，聯盟與一般教師的意見都是反對公會的成立。聯盟批評公會是一個監察教師的機構，它的職能相等於警察的工作，只查看教師的證件及判斷它們是否符合要求。現任安省教師公會總幹事強調公會是一個自我管轄的團體，要向公眾負責；但聯盟則批評這說法，認為公會先假設教師有問題，然後透過公會的機制，除去教師內不良份子，完全沒有愛護教師。

另一方面，聯盟認為公會正準備制訂的執業準則，是一套很抽象的準則，用它去評估教師是不足的及不應該的。這套準則是指引校長怎樣評估教師，這會導致評估工作變得馬虎及流於表面。評估教師的工作，現時由校長及教育委員會（Board of Trustees）負責。聯盟主張公會舉辦課程，支持和鼓勵他們進修，幫助他們在專業上持續發展，以減輕他們在評估工作上的主觀性。這將使教師、學生和負責評估的人均有所得益。聯盟亦主張所有的評估程序必須讓教師們清楚知道。

聯盟總秘書 Ronald Robert 亦認為政府在短期內推出數項教育改革措施，包括新課程、全省統一學生成績表及教師標準測試等，只會欲速不達。談到教育質素，Ronald Robert 認為首先要理解清楚何謂教育質素，才可定出質素標準及要求教師達此標準。最後聯盟認為公會內的席位應以教師佔大多數，但現時只有十七個選舉席位及十四個委任席位，這個安排是不尊重教師的。總括來說，聯盟不會讓公會獨攬一切教學專業事務，聯盟會履行它一向對教學專業的責任。

聯盟對香港即將成立教學專業議會，有如下一些意見：

1. 必須透過理事會選出合適人選去管理議會的工作。
2. 教師席位在議會的理事會內要佔大多數。
3. 議會需要真正的獨立，並不是由教育署長指示。
4. 公會必須與大學的教育學院、工會及一般教師有一個協作關係。
5. 將教育署、議會及工會之間的競爭關係改變為協作關係。
6. 注意議會的宣傳及與教師的溝通渠道，避免與教師脫節。
7. 初成立的議會理事會工作較繁重，可能會疏忽其他重要事項，要注意避免。

## 6.2. 家長組織對怎樣看安省教師公會及自己在提高教育質素的工作

安省家長會贊成設立安省教師公會，並認為它有助改善安省的教育問責制度，並對教師的持續進修有一定的作用。家長會主張必須有正式的家長委員代表在公會理事會內。現時的三十一個席位中，並沒有家長代表，令家長不滿。

家長們感到公會只有大的構想及理論。他們強調，希望透過公會，可以改善課堂的情況及教育體系的官僚架構。他們認為現時的制度無法解決不稱職教師的問題。在他們的眼中，只有明顯的失德個案才需送到法庭上解決，其他投訴教師的個案則未有正式處理。他們認為公會公開它的理事會會議、紀律聆訊和教師的註冊資料是一件好事，這更加強公會的透明度。家長會相信這會有助提高教學質素及令公眾完全清楚了解公會的運作。至於公開教師的註冊資料，聯盟非常反對，它認為這是違反個人私隱權的。

## 6.3. 校長組織怎樣看安省教師公會及自己在提高教育質素的工作

安省天主教校長會對設立教師公會表示中立。它認為由於公會是一個很新的機構，從公會的架構上以至應有的效能上，尚待發展。校長會表示當公會成立後，校長們的工作明顯增加了。

校長會知道一般教師不支持設立公會，因它侵害教師的權利。對於公會要求教師定期更新教師執照的計劃，校長及教師均認為這個新措施要有週詳的計劃及妥善的安排，否則會帶來反效果。校長會建議公會發展一個機制去管理和簽發教師執照以及教師持續進修兩方面。這有助教師在教學專業上成長，可提高教學質素。如公會能幫助一些平庸的教師在職能上有進步，公會的功能就更理想了。

校長會舉辦研討會、工作坊等給校長或副校長們參與，加強和協助他們培訓校內的教師，但他們對於省政府減低教育開支感到失望，認為這有礙改善教育質素。

## 6.4. 一般教師怎樣看安省教師公會在維護及提高教育質素方面的工作

由於此行適逢安省教師罷工，故沒有正式安排與教師會面，本報告只引用范紐倫博士的博士論文《安大略省教師公會的發展》（*The Development of the Ontario College of Teachers*）第七章及第八章之研究，以探討安省教師對成立教師公會的意見。

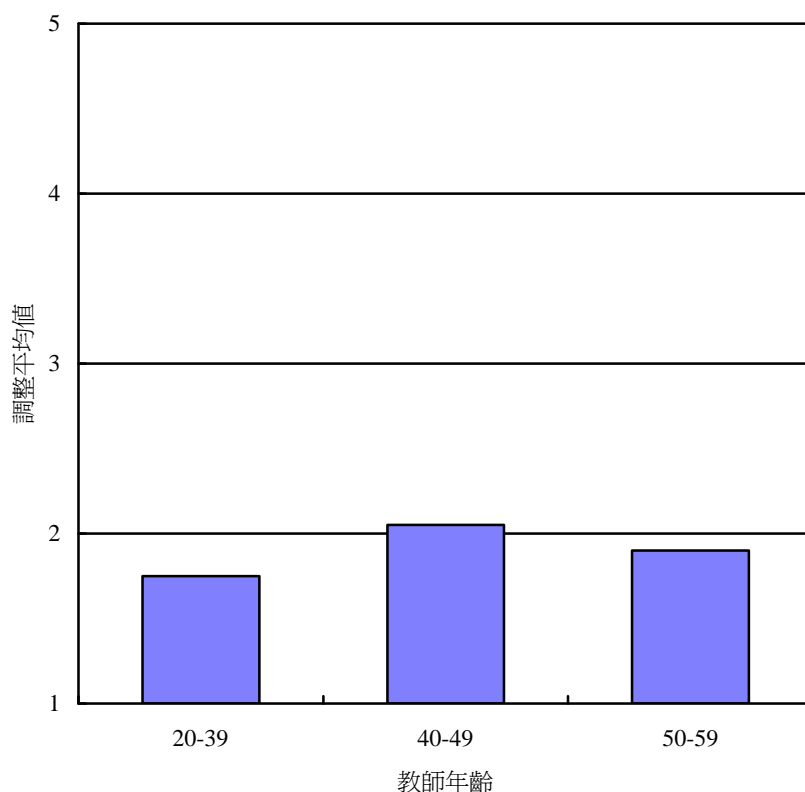
范紐倫博士的研究，以問卷訪問了超過一百七十多名教師，然後作出分析。研究指出差不多三分二的在職教師反對教師公會的成立。論文第七章就安省教師對專業準則（*professional standards*）、專業學習（*professional learning*）、問責

(accountability) 及對教師公會的支持等方面提出一些問題，並就教師的回應作總結。以下的說明及圖表，總結了教師的回應，以下的圖表 Y 軸「調整平均值」的「1」代表對所提問題強烈地認同，漸進至「5」代表強烈地反對。

#### 6.4.1. 專業水平

教師應符一定的專業水平；他們有能力訂定此入職水平，亦應由他們親自制定——年歲界於 20-39 的教師對專業水平問題有最強的支持，而年歲於 40-49 的教師則最低；有多年兼任教學經驗的教師則對專業水平更加支持。

圖一: 專業水平

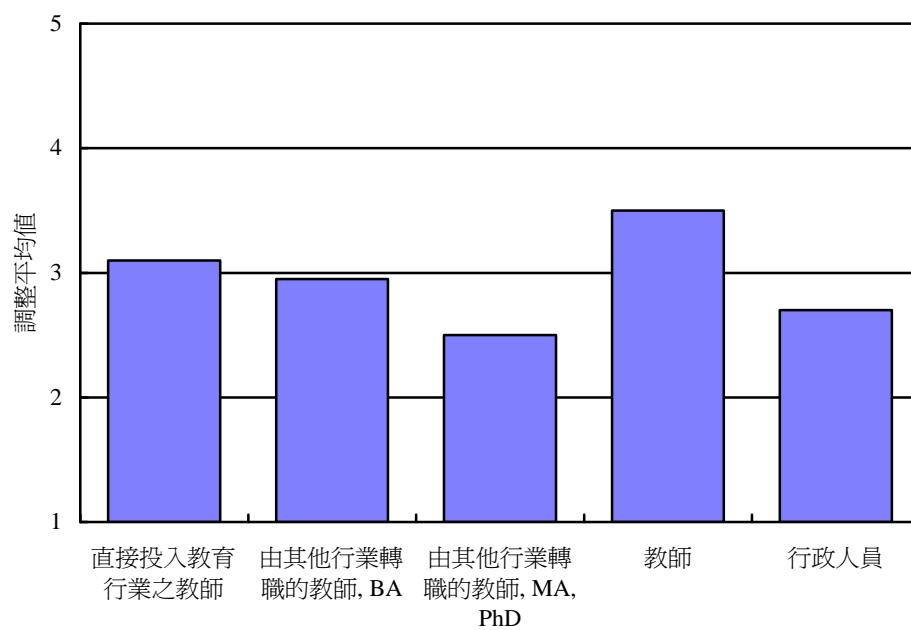


#### 6.4.2. 專業學習

專業學習非常重要，故應成立教師專業組織，以管理這方面的工作，並促使教師在這方面有更大的發言權——反對此項最力者，為直接投入教育行業之教師（不管其教育水平）；而最大支持則來自曾在其他行業受聘而轉投教育行業的持

有學位的教師。

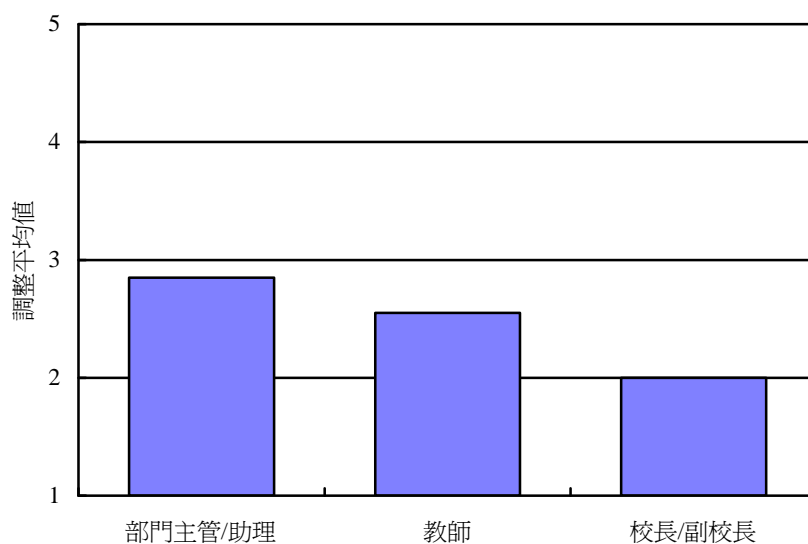
圖二：專業學習



### 6.4.3. 問責

教育專業是時候享有專業自治；教育專業要達致向社會問責，唯一的途徑是有公眾人士直接參與——此意見的最大支持者為校長及副校長，最少支持來自部門主管，教師則為中等。

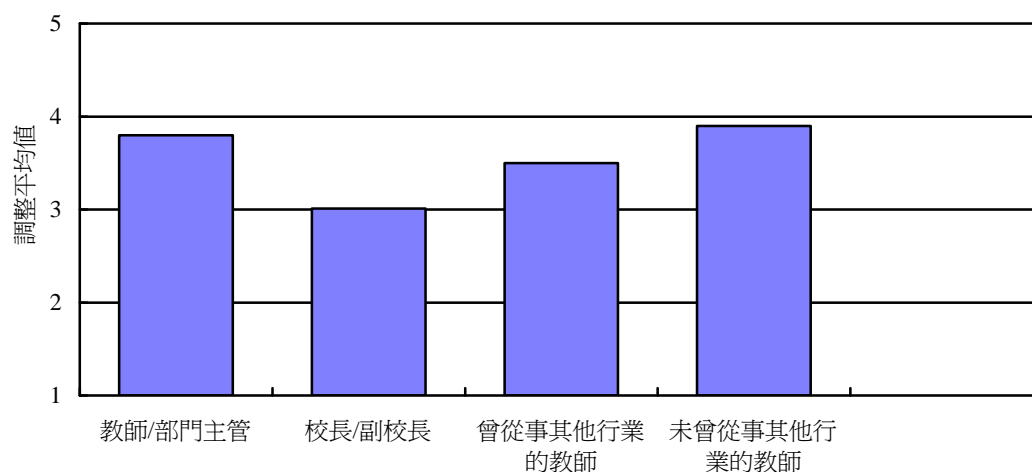
圖三：問責



#### 6.4.4. 對教師公會的支持

教師及部門主管較多反對教師公會之成立，校長、副校長及其他人則較少反對教師公會之成立。

圖四: 對安省教師公會的支持



#### 6.4.5. 教師公會對教師的長期影響及他們對教師公會的看法

教師對教師公會有不同的反應，背後有個人、專業、公眾及工會等因素之影響。教師如對工作已悉力以赴，或將屆退休，則對教師公會不感到壓力；但有些教師對教師公會在專業發展方面的要求，感受到很大的壓力。有些教師表示加入教師公會是強制性的，每年繳交年費，等於減少他們的收入；此外，他們還要花上很多時間去修讀課程。有一些教師表示教學地位將會有所提昇，公眾人士對教育亦有正面看法；由於教師須受訓及註冊，此舉會令教師地位提昇，亦令教師這個專業受人尊敬。

從專業方面來看，教師們都想看到職業上的改進。如果教師不達水平，必須自己改善或離職。

#### 6.5. 政府對維護及提高教育質素的功能

政府通過立法、撥款等政策，成立教師公會，以及設立「教育質素及問責辦公室」(Education Quality and Accountability Office)，去維護和提高教育質素。安省教育部對教育之抱負是：

- 安大略省學生接受最優質之教育；
- 建立基準，集中比較可量化之成績，與世界最高水平作比較；

- 確保每一學生可以成功；
- 多倫多市教育特點是給學生提供希望、機會、成長及工作能力，以面對下世紀之挑戰。

教育部負責策劃教育及培訓，保證其質素，以及向社會問責。近年推行多項計劃之目標，包括：

- 改善學生成績；
- 確保所有學生（無論居住在那裏）都有平等機會接受高質素的教育及培訓；
- 向學生、父母、納稅人提供清楚及準確的資料，幫助他們明白整個制度之表現。

在一九九七至九八年度，教育部及安省教師工會達成協議，改變了教師的退休金計劃。此改變令超過一萬八千名教師可以提早退休，以提供機會給有更高學歷水平的教師任教。

在一九九八年三月，教育部引進以學生為中心之撥款方法，包括：

1. 在二零零零年前，削減地區教育署數目，以減少行政經費支出；
2. 花在教學之支出增加五億八百三十萬元（由 61% 增至 65%）；
3. 成立「按學額計算標準基金」（Standard Per Pupil Foundation），以確保每一學生均能接受優質教育。

安省近年（九六至九八）在教育方面的發展及改革，包括問責（accountability）及效能（effectiveness）方面，具體如下：

1. 地區教育署改革——一九九七年，多市通過「削減教育署法案」（Fewer School Boards Act, 1997），將過去一百二十九個地區教育署的管轄範圍重新劃分，減為七十二個新的地區教育署，信託人數目則由一千九百人減為七百人，並要求地區教育署專注學生及成績、成績報告、課程等問題。此外，又成立「教育改進委員會」（Education Improvement Commission）去監管此新制度之過渡及實施。
2. 「教育質素改善法案」（Education Quality Improvement Act, 1997）——此法案規定小學平均每班人數不可多於二十五人，中學則不可多於二十二人；在小學，把將專業活動日從九天減為四天，使規定授課日數由一百八十五天增為一百九十天；在中學方面，專業活動日由九天減為四天，而考試則由十五天減為十天，目的也是增加授課日數。
3. 「教育質素及問責辦公室」——其職責包括設計及發展一套全面之學生評估

指標，向教育部長提出建議，讓多市參予國家及國際性之評估指標計劃（例如第三屆國際數學及科學研究〔The Third International Mathematics and Science Study〕學校成就指標計劃），以提高多市中小學之質素及效能。

4. 「學校成績指標計劃」(School Achievement Indicators Program) ——向教育部長、公眾及教育機構報告學校教育質素，並提出改善方法。
5. 課程改革——新課程包括清楚之標準及指標，小學語言科、數學科等新課程已於一九九七年九月開始使用；科學科於九八年三月開始；其它核心科目於九八年九月引進。
6. 評估改革——由九七年開始，所有小學三年級(Grade 3)須參加標準測驗；小六(Grade 6)及中三(Grade 9)之數學及語言科測驗，將會於短期內實行；中四(Grade 10)則於二零零零年開始實行聆聽測驗。九八年九月起，使用新制定的成績表，讓家長更清楚及更簡要地知道學生之學習進度，與新課程之等級標準相配合。
7. 中學改革——新的中學課程強調兩類課程：(1)學術；(2)應用。中三(Grade 9)或以前不會進入此分流；中四(Grade 10)至中六(Grade 12)將會有轉換課程，學生容許在不同分流中移動；中五(Grade 11)及中六(Grade 12)之課程則根據學生畢業後是否進入大學或進入社會工作而設計。此外，有關課程之發展由大學及有關機構負責，確保學生及家長可以選擇其適合之課程，並完成其學習。
8. 「教師輔導計劃」(Teacher Advisor Program) ——加強監察小組學生之學業成就表現，使他們可選擇及計劃他們之職業，並加強與家長之溝通。
9. 「新四年制中學計劃」(New Four Year High School Program) ——學生須完成 30 學分(每學分學習時間為 110 小時)，其中 18 學分是必修科目，包括數學、語言、科學及公民科；為了提昇公民責任意識及加強社區價值觀，所有學生必須完成最少 40 小時之社區參與計劃，由學生自行計劃及完成。合作學習、工作經驗、由學校到工作的過渡、青少年學徒計劃等，均將獲得推廣。
10. 「科技推動夥伴計劃」(Technology Incentive Partnership Program) ——為確保學校能使用資訊科技及利用教學資源，並確保各區之教育署可以共享教育資源，此計劃鼓勵各區之教育署建立夥伴關係，並與教育系及其他私人機構合作，將資訊科技引進中小學。現已完成七十五個計劃，當中涉及六百個夥伴，投資額達四億加幣，而教學資訊科技則為十億加幣。
11. 將資金用於以學生為中心及可問責之計劃——教育基金方面，政府已改變教育稅的徵收方法，改為由物業稅負責(住宅物業稅約達二億五千萬元)，實行日期為九八年一月。新計劃由省政府負責徵收教育稅。
12. 「安省教師公會法」——教師公會的宗旨，包括制訂及執行專業操守及接受投訴等工作。因為加拿大近年經濟表現不太理想，削減政府支出成為主要考



慮；成立教師公會一則可以節省不少教師註冊的政府開支，二則政府可以透過公會加強對教育質素的監管，又可以由教師自行負擔費用。約克大學教育學院教授中，有一位是教育部的退休官員，他表示教師公會成立時間很短，但已發覺教師公會不為大多數師所接受。

## 6.6. 其它與教育有關的組織對提高教育質素的看法

### 6.6.1. 約克大學教育學院代院長及教授們的看法

他們指出教師公會未有與教育學院合作，訂定師資培訓的內容。他們認為教師公會的功能，除了維持教師紀律外，也要為教師提供訓練，但教師公會還沒有訂出長遠的專業發展方案。不過，他們也認為教師公會成立時間尚短，所以對其在提高教育質素方面的作用，有待時間去證明。

### 6.6.2. 社工公會的看法

社工公會認為教師公會是法定組織，而且是強制性參與，所以有較強的力量去提升整體教師的專業水平和發展，從而提高教育質素。反之，社工對公會的參與，純屬自願而非強制性，不少社工因會費問題，以及減少受到公會約束的考慮下，選擇不加入。因此社工公會認為教師公會對教師專業發展及提高教育質素的功能，比較有保證。

## 七 結論

### 7.1. 安省教師公會的經驗

在安省教師公會成立之前，負責監管教師專業操守的，是安省教師聯盟。安省教師聯盟同時負有維護教師權益的責任，在處理有關教師涉嫌違反專業操守的投訴案件時，同時要為被投訴教師的權益辯護，未免有矛盾，也不容易使人相信有關教師及投訴人確能獲得公平的對待。因此，沒有一個組織（包括安省教師聯盟）不認同教師公會的成立，對提高教育專業操守有其正面的意義。無論是教師組織（包括校長組織）、家長組織、教育學院、或是一般教師<sup>11</sup>，對於教師公會作為一個專業自主的組織，在制訂教學專業的執業準則上，在促進專業的持續學習上，都抱著很高的期望。

可是，范紐倫博士的研究發現，安大略省的教師，有接近三分之二對於安省教師公會的成立，持反對的態度。在這次考察所接觸的組織中，除了教育部、家長會和社工公會外，其他組織都對新近成立的教師公會持保留或反對的態度，其中尤以安省教師聯盟的反對態度最為強烈。他們大都認同一個專業自主的教師公會的目標，但卻反對或不滿現行的教師公會，究其原因，大概可以歸納為以下各項：

1. 會費過高——每個教師均被強逼繳交約相等於港幣四百五十元的年費，而這筆費用以往是無需繳交的。政府把所有管理教師註冊的行政費用完全轉移給教師公會自行負擔，這筆費用便轉嫁到教師的身上。對於一般教師來說，教師公會的成立，未見其利，卻已先見其害，自然引致不滿。
2. 過分強調監察，過少做實際幫助教師提高其專業效能的工作——對於教師來說，現行的教師公會，像「警察」多於像促進專業發展的組織。無論從已制訂的《專業失德規例》的涵蓋面之廣闊看，或是從法律賦予總幹事的調查權力看，教師公會在監察會員的行為方面，確已下了不少功夫；但作為提高專業地位的組織，對於推動持續專業學習，確認在職教師的在職訓練課程及持續專業課程，卻進展緩慢到幾近於零。對於提高專業來說，監察只是消極的措施，促進專業發展才是積極的做法。安省教師公會成立以來所做的工作，可說是本末倒置。

---

<sup>11</sup> 由於這次考察沒有機會訪問一般教師，關於一般教師的意見，都取材於范紐倫博士（Dr. Shirley Van Nuland）的博士論文《安大略省教師公會的發展（The Development of the Ontario College of Teachers）》（1998）。

3. 理事會組織未能反映教師的專業自主權——理事會的成員中，由教師選舉產生的只得 45%（14 人），由政府委任的也佔 45%（主要是家長、學區信托人、教育學院教授、工商業及社區領袖等），其餘 10%（3 人）分別由學區督學、私校教師、教育學院的成員選任。由於理事會是教師公會的最高權力機構，這樣的組合，代表教師意見的只佔少數，教師們並不覺得教師公會是他們的專業自主組織，是很自然的。基於這原因，本來十分支持教師公會成立目標的安省教師聯盟，結果變成主要的反對派，帶領教師們反對教師公會的成立。
4. 政府干預——《安省教師公會法》賦予副總督為教師公會制訂規例的權力，而這些規例可以在教師公會原有的目標上增加其他目標，也可以是任何副總督認為有需要的規定。這樣的法例，只會進一步削弱教師公會的專業自主權，增加教師對公會的不信任。
5. 過於急進——安省教師公會一成立，立即便要接管原來由教育部負責的教師註冊及有關紀錄的工作，同時要調查及審理數十宗由安省教師聯盟移交的投訴個案，工作極為繁重。為了處理這些工作，教師公會在極短期內一口氣制訂了六條規例，包括第一次選舉規例、委任理事會成員規例、一般規例（包括規定僱主代扣和代繳會費的責任、理事會會議的法定人數、取消理事會委員的資格、理事會空缺的處理、法定委員會的組織和權力、受權人的任命等）、教師資格規例、過渡期的紀律處理規例、專業失德規例等。由於安省教師註冊的紀錄為數達三十多萬，加上各種在職進修的資格紀錄直接影響著教師的薪酬，以公會的有限人手和缺乏經驗，錯漏和延誤便成為無可避免，更增加了教師對公會的不滿。
6. 總幹事的委任欠民主——為了籌備公會的第一次選舉，並讓公會能於成立初期迅速運作，政府委任了臨時總幹事，並規定公會正式成立後，理事會即委任他為首任總幹事。總幹事同時為公會的註冊長（Registrar）<sup>12</sup>和理事會的秘書，權力和影響力均極大。第一任總幹事的產生過程，未能使教師相信他真正代表著教師的專業自主權利，使他的公信力受到損害，也加劇了教師和教師聯盟對公會的反對。
7. 與教師溝通不足——公會未能有效地向教師解釋清楚其目標和工作方針，特別是在制訂規例時，面向教師的諮詢嚴重不足，宣傳也不足夠。教師對公會的認識，主要來自教師聯盟和傳媒，而不是來自公會。
8. 過分干預教育學院的課程和收生——公會在規定教師的入職資格和在職訓練課程的承認方面，與教育學院的溝通嚴重不足，使教育學院對公會持極大

---

<sup>12</sup> 註冊長負責教師的註冊工作，包括資格的審核和調查。

的保留態度。

## 7.2. 對香港的啓示

### 7.2.1. 關於操守議會

安省教師公會的功能，兼顧及整個教育專業的促進，由入職資格的控制，到持續專業學習的提倡，比操守議會只局限於監察和提高教師的專業操守而不及其他，顯然完備得多。

操守議會並不是一個完整的專業自主組織，這是它的先天不足，較難就其功能與安省教師公會作比較。可是，即使單以監察和提高教師專業操守的功能作為比較，操守議會也比不上安省教師公會，因為操守議會欠缺了法定的地位和權力去處理有關操守的投訴。雖然法律賦予安省教師公會的調查權力，包括強行進入受調查的教師的私人地方以搜集證據，似屬過大，受到教師及教師組織的非議，成為教師反對公會的原因之一，但好像操守議會般全無任何調查或研訊的法定權力，亦是徒勞而無功。合理的做法，應在兩者之中找出平衡，組織須有一定的法定權力去進行調查或研訊，但此權力必須受到適當的監察及制衡，並且不能侵犯個人的基本權利。制衡的基礎，在於組織的最高權力機構，必須由教師以民主方式直接選舉產生。

安省教師公會成立後，一切有關教師專業失德或失職的指控和投訴，都可以由一個專業自主的組織去處理，而有關勞資問題的投訴，則由職工會處理。香港現仍缺乏一個專業自主的組織，專業問題與勞資問題往往混為一談，很多涉及專業判斷的事情，卻給權力機構（例如校董會和教育署）以權力判斷作結，侵犯了教師的專業自主權利，也不利專業的發展和提高。

### 7.2.2. 關於「教學專業議會」

香港的「教學專業議會」已經由行政首長拍板決定要成立，籌備委員會的工作亦已密鑼緊鼓地進行中。我們期望，這次安大略省的考察，除了為操守議會積累經驗外，也為籌備未來的專業議會作出少許貢獻，汲取安省教師公會成立過程產生的問題的教訓，加以規避，以免重蹈安省教師與公會對立的覆轍。

具體而言，引安省教師公會的弊端以為鑑，香港的「教學專業議會」應注意以下各方面的問題：

1. 不能收取過高的年費，以免教師因要繳納一項新費用的問題而引致不滿，滋

生反對情緒。要解決因收費低而不足以應付處理教師註冊的行政經費的問題，政府應把以往用於處理教師註冊的經費按年撥給專業議會，作為津貼，以免造成政府把行政經費轉嫁給教師的情況。

2. 促進專業發展，以達到提高教育質素的目的，要以鼓勵持續專業學習的正面方式去推動，而不可以監察教師的專業失德或失職行為等負面方式作為主要的手段。
3. 教學專業議會的最高權力機構（理事會）必須以由教師直接選舉產生的成員為主，以反映議會作為一個專業自主的組織的獨立性；由政府委任的業外成員，只需足以反映各與教育有關的界別的意見便可，不能過多，以免給教師覺得政府在控制議會的印象，不利於建立專業自主及向公眾問責的文化。
4. 在法理上保證教學專業議會的獨立自主性，避免任何由政府指導議會作專業立法的情況出現。
5. 避免急進，要逐步建立專業議會的公信力。在成立初期，不宜立即接手處理教師註冊的行政事務工作，宜訂定一個過渡時間表，逐步把工作接過來。要優先處理的是研究鼓勵教師持續專業學習的方法，以及訂立一套廣為教師接受的專業守則，並按守則公正處理有關教師失職的投訴。
6. 專業議會的最高執行負責人（總幹事）必須由經選舉產生的理事會委任，政府不可越俎代庖。即使有需要在首屆理事會選任前委出臨時總幹事負責籌組首屆選舉的工作，其任期必須到首屆理事會選出為止。
7. 從籌備開始，專業議會便要積極向教師介紹其目標和功能，發動教師關注議會的組成和運作，積極參與選舉，並監察理事會的工作。
8. 與教育學院保持溝通和合作，影響教育學院的課程，以保證其畢業生能符合教師註冊的要求，並為在職教師提供認可的持續專業進修課程。

## 附錄 1

根據《教學專業法》附屬規例第13至18節規定，安省教師聯盟的會員有如下義務：

### **General Duties of Members**

A member shall strive at all times to achieve and maintain the highest degree of professional competence and to uphold the honour, dignity, and ethical standards of the teaching profession.

### **Duties of a Member to his Pupils**

A member shall,

- (a) regard as his first duty the effective education of his pupils and the maintenance of a high degree of professional competence in his teaching;
- (b) endeavour to develop in his pupils an appreciation of standards of excellence;
- (c) endeavour to inculcate in his pupils an appreciation of the principles of democracy;
- (d) show consistent justice and consideration in all his relations with pupils;
- (e) refuse to divulge beyond his proper duty confidential information about a pupil; and
- (f) concern himself with the welfare of his pupils while they are under his care.

### **Duties of a Member to Educational Authorities**

(1) A member shall,

- (a) comply with the Acts and regulations administered by the Minister;
- (b) co-operate with his educational authorities to improve public education;
- (c) respect the legal authority of the board of trustees in the management of the school and in the employment of teachers;
- (d) make in the proper manner such reports concerning teachers under his authority as may be required by the board of trustees; and
- (e) present in the proper manner to the proper authorities the consequences to be expected from policies or practices which in his professional opinion are seriously detrimental to the interests of pupils.

- (2) A member shall not,
- (a) break a contract of employment with a board of trustees;
  - (b) violate a written or oral agreement to enter into a contract of employment with a board of trustees; or
  - (c) while holding a contract of employment with a board of trustees, make application for another position the acceptance of which would necessitate his seeking the termination of his contract by mutual consent of the teacher and the board of trustees, unless and until he has arranged with his board of trustees for such termination of contract if he obtains the other position.

#### **Duties of a Member to the Public**

A member shall,

- (a) endeavour at all times to extend the public knowledge of his profession and discourage untrue, unfair or exaggerated statements with respect to teaching; and
- (b) recognize a responsibility to promote respect for human rights.

#### **Duties of a Member to the Federation**

A member shall co-operate with the Federation to promote the welfare of the profession.

#### **Duties of a Member to Fellow Members**

- (1) A member shall,
- (a) avoid interfering in an unwarranted manner between the teachers and pupils;
  - (b) on making an adverse report on another member, furnish him with a written statement of the report at the earliest possible time and not later than three days after making the report;
  - (c) refuse to accept employment with a board of trustees whose relations with the Federation are unsatisfactory; and
  - (d) where he is in an administrative or supervisory position, make an honest and determined effort to help and counsel a teacher before subscribing to the dismissal of that teacher.

(2) Under clause (c) of subsection (1), the onus shall be on the member to ascertain personally from the Federation whether an unsatisfactory relationship exists.

(3) A member shall not attempt to gain an advantage over other members by knowingly underbidding another member, or knowingly applying for a position not properly declared vacant, or by negotiating for salary independently of his local group of fellow-members.