

主題論文

課程研究

4 卷 1 期 2008 年 9 月 頁 1-21

課程的「軟」和「硬」政策實施：教師層面的理解

陳健生*、甘國臻**、霍秉坤***

摘要

「硬」政策是以法令為根據，具有法律約束力的實行政策，「軟」政策則源於國際法律和有關歐洲工會的政治分析，它沒有法令的約束力或硬性的規條，主要是經由遊說、溝通、指引、資源分享、會議等等的方式，吸引實施者採納有關的政策。由於現代社會的不斷改變，「硬」政策在推行時有很大的局限，而「軟」政策就填補了這空間，為政府的決策帶來了不同的施政效果。本文就以香港課程改革為例，從教師的層面與角度探討課程的「軟」和「硬」政策實施。自2000年的課程改革以來，香港政府採納了「軟」政策來推行新課程，以實質可觀的資源，提供各種人力、物力讓學校採用，期望協助學校實施各種校本革新。表面上，「軟」政策應該受到教師的歡迎，但事實上，教師對「軟」政策所提供的支援並不樂觀，他們所理解的「軟」政策，其實和「硬」政策只是一線之差而已。

關鍵詞：課程政策、課程實施、教師層面

* 陳健生，香港教育學院課程與教學學系副教授及副系主任。E-mail: jaclo@ied.edu.hk

** 甘國臻，香港教育學院協理副校長（學術）、教育研究學院院長及講座教授。E-mail: kerryk@ied.edu.hk

*** 霍秉坤，香港中文大學教育學院課程與教學學系助理教授。E-mail: pkfok@ied.edu.hk

Journal of Curriculum Studies

Sep., 2008, Vol. 4 No. 1, pp. 1-21

The Implementation of “Soft” and “Hard” Policy on the School Curriculum: Teachers’ Perspectives

Jacqueline Kin-Sang Chan^{*}, Kerry John Kennedy^{**}, Ping-Kwan Fok^{***}

Abstract

The use of legal structures to force compliance has been termed as ‘Hard’ policy. ‘Soft’ policy is derived from international law and has been used to analyze the European Union policies. ‘Soft’ policy is non-binding in character. It attracts actors’ adoption of newly installed policies through persuasions, communications, guidelines, sharing of resources, meetings, etc. As contemporary society changes, ‘hard’ policy has its limitation in the implementation of new policies. ‘Soft’ policy fills this gap and brings along a different perspective for implementation. By using the example of the current curriculum reform in Hong Kong, this paper aimed to explore the ‘soft’ and ‘hard’ policy implementation through teachers’ perspectives. Since 2000, ‘soft’ policy has been used by the Hong Kong Government through the provision of resources and manpower to assist the innovations implemented in local schools. It seemed that these ‘soft’ methods should be welcomed by the local school teachers. However, teachers were pessimistic about the current policy implementation. In general, teachers perceived that they had no choice but to implement the stated government reforms in their schools. In the end, they felt that ‘soft’ and ‘hard’ policy did not differ much.

Keywords: curriculum policy, curriculum implementation, teachers’ perspectives

^{*} Jacqueline Kin-Sang Chan, Associate Professor and Deputy Head, Department of Curriculum & Instruction, The Hong Kong Institute of Education. E-mail: jaclo@ied.edu.hk

^{**} Kerry John Kennedy, Associate Vice-President (Academic), Dean, Faculty of Education Studies, Chair Professor of Curriculum Studies, The Hong Kong Institute of Education. E-mail: kerryk@ied.edu.hk

^{***} Ping-Kwan Fok, Assistant Professor, Department of Curriculum & Instruction, The Chinese University of Hong Kong. E-mail: pkfok@ied.edu.hk

壹、前言

課程革新是否成功，除了取決於革新的質素之外，還關乎課程政策如何配合，使革新的理念能夠有效地落實於教學環境之中。香港在2001年敲定的大規模課程改革——「學會學習」，原定計畫在10年之內逐步完成，為了協助課程革新的推行，有關當局為此制定了一套政策，這套新的政策和殖民地時期實在有顯著的分別。

1997年以前，香港處於殖民地時期，政治環境比較敏感，尤其是在1970~1980年代，教育政策基本上是採用「硬」政策來完成（Morris & Scott, 2005）。1997年後，香港在政治、經濟以至社會各方面的發展都有很大的變化，其政策取向也自然有異，「硬」政策已不合時宜，再加上公眾對本地的教育素質已從量化走向質性的要求，加上全球一體化、市場化、問責文化等的氛圍下，香港的教育政策也相應地做出轉變，基本上，它是從「硬」政策轉向「軟」政策，即是說，在2001年的課改政策下，當局給予學校大量的文件指引、撥款及各種不同類型的支援，讓學校各自按校本的情況和發展需要，自決發展的方向，當然，學校最後也需向當局及社會人士問責（Chan, Kennedy, & Fok, 2008）。在「軟」政策的實施情景中，做為改革先鋒的前線教師，會否持歡迎的態度？他們所理解的政策究竟是怎樣的？本文就以香港2001年的大規模課改為背景，並以三所小學做為個案，從教師的層面與角度探討課程的「軟」和「硬」政策。

貳、課程的「軟」和「硬」政策

課程的「軟」和「硬」政策是相當新的概念，並開始應用於教育政策的推行和分析。從傳統的權力和管治模式來說，「由上而下」（Top-down）或「由下而上」（Bottom-up）都是常用的概念模式，以分析教育政策的推行（Anderson, 2003; Sabatier, 1986）。可是，「由上而下」和「由下而上」二者都有其兩極傾向，並且在政策落實時未能在當權者和草根階層之間取得適當的平衡，從而構成一定的實施局限，不利於教育政策的推行。隨著時代的改變，公眾對政策的推行都有較多的關注，不少政策的實施，在理論以至實際的考慮來說，不應只是簡單的「由上而下」或「由下而上」的二分法，反而二者應同時兼顧，才能產生較理想的效

果。但這卻衍生出一個問題，就是如何才能在兩種基本上矛盾而對立的概念當中，在權力來源、人員的動機和擁有感方面做出均衡性的發展和處理呢？

「軟」政策可為上述的理論空隙提出適時的方案，相對於「硬」政策而言，「軟」政策正為現代社會各種複雜而多元化的管治層面提供了可行的路向（Hertin, Berkhout, Tyteca, & Wehrmeyer, 2003; Koulaimah-Gabriel & Oomen, 1997; Torenvlied & Akkerman, 2004）。何謂「軟」政策？它是相對於「硬」政策而言。「硬」政策是指有法律管制的架構之下推行有關的政策，通常是通過立法的程序規定有關政策的執行，其權力來自政策本身的法律效令，違者被視為觸犯法紀，會遭到法律的制裁，因此，「硬」政策具有強硬的制約性和約束力。相對於「硬」政策，「軟」政策沒有立法規管以助政策的推行，但會用各種形式的教育渠道、指引等等，指示和協調政策的施行。「軟」政策源於國際法律和有關歐洲工會的政治分析，它和「硬」政策最大的分別，是在於它沒有法令的約束力或硬性的規條，主要是透過遊說、溝通、指引、資源分享、會議、座談會等等的方式吸引實施者採納有關政策和措施（Hertin et al., 2003; Torenvlied & Akkerman, 2004）。綜合以上學者的說法，研究者綜合「軟」和「硬」政策的特色及有關概念及實施上的差距如下（見表 1）。

表 1 「軟」和「硬」政策的特徵和分別

「軟」政策	「硬」政策
具多元化的目的	具清晰的目的
開放式的目標	限制性的目標
能適應有關的環境	為規條所限
開放的管治方式	封閉的管治方式
強調過程	強調計畫
以地區的領導層做主導	政制／中央控制
具彈性	有嚴謹的限制
可延伸性	具限制性
難以達到一致性	以法律保證其一致性
以「軟」工具監控問責	可作強制性的問責

資料來源：本研究整理。

簡言之，「軟」政策是用於多元化的管治架構之內，以有效的聯繫方法，將政策推行於各種不同而複雜的層面及部屬之間，以期取得實際成效，從而達到一致性的政策目的（Cini, 2001; Torenvlied & Akkerman, 2004）。由於現代社會的不斷變遷，「軟」政策亦因此而在各種不同層面的政策施行之中，扮演了一個重要的角色。

參、「軟」、「硬」政策的實施

運用「軟」和「硬」政策來分析有關的教育政策及其推行，是較新的理論構思（Chan et al., in press; Fok, Kennedy, & Chan, 2005; Kennedy, Chan, & Fok, 2006），可為新時代的社會及其推行的政策提供理念及實施的依據。在不同的時代、社會及制度底下，「軟」和「硬」政策的推行和其具體的環境脈絡有很大的關係。在殖民地統治時期的香港，尤其是1960~1970年代末所推行的政策，基本上是以「硬」政策來完成，因為當時香港的政治環境較緊張，經濟以致社會民生都未走上軌道，有關政策的推行，都以「硬」政策為本，目的是維持有效的政府管治（Sweeting, 1995）。這種政策取向，推而廣之，有效地在學校體制之內推行，達致有利當權者的有效管治（Morris, 1996; Tse, 1999）。實質上，「硬」政策是以立法來規管校內的課程、教科書、教學材料、教學活動等，以期取得有效及穩定的管治局面（Hong Kong Government, 1971）。這種政策的長久性推行，雖說能配合當時的政治環境，有利當時社會的平穩性，但卻形成教育上的負面效果，在「硬」政策底下，教育的過程因政策的限制性而變得公式化，教師和學生上課時都以法定的規管條文為依歸，教師必須依據有關的教學材料，如獲政府審批的教科書，做為主要的傳授工具，因此，師生之間的教學空間大為局限，師生之間的互動未能提升，教師的專業能力大大地被削弱，學生的主動探索能力也未能伸展（Chan et al., 2008）。

在1990年代，香港社會在政治、經濟和社會三方面都有劇變，各種教育改革開始實施，但政策的推行仍是以當權者為主導，革新的理念和課堂的實施成果相去甚遠，種種的教育革新，未能落實於課堂之中，革新的成效並不彰顯（林智中，1996）。

在2001年，香港推行大規模的課程革新，以規模以至推行的政策來說，和殖民地時代有很大的分別。由於新課程是一項龐大而複雜的改革工程，所需的人力、物力十分巨大，最重要的是如何在這龐大的工程中有效地推動各級人員，做有效的投

人和貢獻，並能按課程的改革目的，統籌各層面及系統的工作，依有關目的完成任務。因此，課程發展議會（2001）首先就針對學校的具體工作提出「有別以往由上而下單線性課程發展模式——『課程綱要—教師培訓—視學』」而採用多層面的聯繫、指引、支援方式以推行有關改革。這些「軟」政策的措施，包括以下各種支援學校及教師的措施和資源（課程發展議會，2001：88）：

一、由中央持續提供的支援，如課程指引、教科書評審、質素保證。

二、尊重專業知識、經驗證的新知識，以及讓所有參與的團體都能提升本身的能力。

三、靈活安排時間，並提供不同類型的支援措施，讓學校和教師有所選擇。

四、考慮各種能夠激勵學校和教師的措施（例如：承認一些課程可以做為教師晉升的條件；設立教師專業發展階梯；為一些需要大量人手的教研項目提供額外人力資源）。

五、針對不同的層面支援學校的措施及資源：（一）系統及社群層面：課程指引、考試改革、課程資料庫、教科書評審、學與教的資源、本地及國際專家顧問、推廣策略；（二）學校層面：到校式校本支援、協作式研究及發展計畫、圖書館發展、推廣的策略及網絡、與各界人士的合作；（三）教師層面：教師及校長培訓課程、到校校本支援、為教師創造時空、推廣的策略及網絡；（四）學生層面：為學生開拓「學習空間」。

從以上所臚列的措施及支援來看，可見當局為課程改革做出了系統性的「軟」政策措施，這些「軟」政策的具體實施，除了提供一些實在的資源之外，重點是人員的培訓和能力提升，同時提供各式課程指引、各種資料庫、教學資源示例等等，作用是指引各校在校本課程革新的過程中，也需貼近中央的要求，務求達到一致的改革目的。

除了利用各式各樣的資源以利學校進行改革之外，當局也採用了二種措施，一是「質素保證」、二是「全港性系統評估」，前者以學校自評為基礎，而以教育局屬下的外評隊到校的總體性評估為要，外評隊的評估重點主要有四大範疇，即「管理與組織」、「學與教」、「校風及學生支援」、「學生表現」（教育署，2002）。外評結果會在教育當局的網頁內公布以供公眾查閱，雖然此做法後因學校及教師備感壓力而取消，但有關資料仍可在學校內聯網上查詢。至於「全港性系統評估」，則在每年的6、7月舉行，重點是對小三、小六及中三學生在中、英、數三科做階段性的學習能力評估，評估的結果會以總體的學生成績公布，學校則依教育

當局函送的學生成績，就有關數據做有效的檢討、改善及處理。以上二種措施，都是為了此龐大的改革工程而樹立的工作指標，從Ahonen（2001）的「軟」政策分類來說，是屬於較強硬的「軟」政策。

總的來說，在2001年的新課程改革中，香港教育當局除了採用與過往不同的政策——即以「軟」政策取代「硬」政策之外，還滲入了各種強度不一的「軟」政策，意即除了較溫和的「軟」措施，如各種學校支援之外，還用了較強硬的「軟」措施，包括制定各種學校及學生的表現指標與評估方法，如運用學校自評、教育局的質素保證與外評，以及全港性系統評估等，這些措施，使學校在取得公共資源進行改革之餘，亦必須進行有效的自我問責。在此情況之下，教師在面對各種突如其來的資源提供、專業培訓和發展機會之餘，也面對當局及社會的問責，他們會如何理解課程的「軟」政策呢？這些理解是否和政策本身的理念和目標具一致性呢？

肆、研究結果與討論

本研究採用質性的個案研究，就「軟」、「硬」政策的內涵和概念，採用多元化的質性研究方法，如文件分析、訪談等，並做交互驗證以取得有關概念的資料，最後做綜合的分析。以個案為研究的方法可以聚焦及深入探討有關「軟」、「硬」政策於個案學校的實施，以及探討教師所理解的政策意義。本研究以眾多的學校個案（multiple case）為設計，而以教師的理解為個別單位的分析（unit of analysis），使研究的問題更精緻化（Merriam, 1988; Yin, 1994）。

本研究選取三所小學為個案，個案學校的特徵主要有二：一、學校正依照中央推行的的大規模課程改革進行革新；二、學校的資助模式屬於政府津貼類別，故皆可在「軟」政策的推行下獲得有關的支援。由於香港大部分中、小學皆屬於官立或政府津貼的辦學模式，因此，所選的個案學校和大部分香港學校有類似的資助背景，讀者可從個案學校的經歷中，大概想像得到其他類似學校的情況。另外，三所個案學校與研究組成員並無任何工作上或私人的聯繫，它們都是經由研究員廣發邀請信而自願參與是項研究的。

個案研究採用不同的質性研究方法以探討有關的研究概念，本研究的研究方法為文件分析和訪談，並做相互印驗。文件分析包括中央有關課程改革——「學會學習」的官方文件、教育局網頁及上載資料，以及個案學校的文件（如學校發展計畫、學校自評及外評的資料、校內組織及行政架構、學校周年校務計畫、周年學校

報告)。訪談方面，研究員分別至三所小學進行個別訪談。由每所學校推薦不同的訪談對象，包括管理階層二位和第一線教師二位，每位人員的訪談時間約一小時。學校和訪談教師的背景資料，如表2所示。

表2 個案小學及受訪教師資料

學校／資助模式	所屬區域	訪談教師	教師背景
S小學／津貼	新界	區老師（女） 陳老師（女）	英文科主任、英文及宗教科教師 中文、體育及數學科教師
T小學／津貼	港島	余老師（女） 張老師（女）	中文科主任、中文科教師 英文科主任、英文科教師
L小學／津貼	九龍	梁老師（男） 周老師（女）	圖書館主任、數學科主任及數學科教師 英文及視藝科教師

資料來源：本研究整理。

訪談不同層級的人員，有助研究資料的多元化和交互印證。由於本研究聚焦於教師層級，因此，呈現的訪談資料主要是以教師為主，並參考其學校管理階層的訪談資料及個別學校的背景資料做總體的分析。在訪談資料蒐集整理為文字稿並經不同階段的澄清和整理後，即進行資料的分析，以不同的編碼代入文本中所呈現的不同概念，從而整理成不同的主題，匯集成研究的結果。

伍、研究結果

根據訪談及學校有關的資料，經整理分析之後，彙整為以下不同的主題，詳述如下。

一、校本課程改革以官方文件「學會學習」為核心

三所小學的校內改革，皆環繞著課程改革的重要文件——「學會學習」的建議和改革重點，例如：T小學的英語閱讀計畫、專題研習、S小學的跨科課程統整、英語教學計畫、L小學的課程統整、專題研習、學科領域之內的教學改革等。對於教師來說，他們明白校內的課程改革是大勢所趨，也會將校內的課程改革理解為官方的指令：

首先課程改革我們一定是聽「中央」指令，EMB（教統局）有什麼「項目」推行，我們便需要做。（區老師，S小學）

環繞著中央文件的改革核心，教師明白課程與教學的改革重點是能力的轉向：

我發覺我們學校傾向對九種共通能力方面的教學取向，在課程中的滲透性高，很多情況都「採用」小組活動、彙報，要求同學較多溝通，合作解難。（陳老師，S小學）

由於官件文件亦著重教師的團隊合作及專業發展，因此，訪談的教師也談及校內的改革涉及跨科合作、教師共同備課：

我校是有實施各項改革的，譬如「共同備課」、「跨科學習」，也有「聯課活動」，還有一些校本的「項目」，例如「公民教育」，今年的主題是「國民教育」，是跨科的，所有科目都要配合「國民教育」……包括閱讀、專題研習、IT……（余老師，T小學）

至於學習領域之內的改革，學校教師都視為重點之一，而且亦跟隨中央的方向，以期不會落後於其他學校：

普遍來說，其他學校有推行的我們也會跟隨著做。譬如佔60%是readings（讀本），40%是grammar（文法），我們也會跟隨著做，但是沒有比其他學校做得更多的項目。（張老師，T小學）

一般來說，教師認為學校進行這些校內課程改革，是要依循官方文件內的重要改革方向，一來是大勢所趨，二來亦不會落後於其他學校。因此，三所小學在校內進行各種的課程改革也是挺多的，而這些改革都和官方的「學會學習」文件相符。

二、校內的課程決策模式是「由上而下」

一般來說，個案學校是以行政為主導的組織架構來推行校政，學校的領導階層以校長、副校長和幾位主任組成，重要議決經學校行政會議討論通過後，再與有關

科主任商討，之後便交由科主任帶領科組教師進行有關計畫。校內課程改革屬學校計畫的重要事項，它決定甚麼課程該進行改革、何時進行、何人有關、如何進行等，個案中的校本課程基本上是由學校的中央決策組負責的：

「課程決策」一般是行政人員「決定」，由學校行政人員組成的行政小組和校長「議決」，他們根據現在教改的方向，然後再聆聽譬如教區的意見，如希望學校往哪個方向走，或者認為哪些「改革」是重要的，行政小組認為學生將來需要怎樣走，我們便集合數方面的資料，然後行政人員、校長便定下一些較實際的計畫，有了初步的計畫後，行政小組便會和全體老師開大會討論、商量、提供意見。（陳老師，S小學）

校本課程的決策人物，除了其他領導成員之外，其中一位關鍵人物，就是校長：「校長亦很熱衷去進行改革，所以我們有不少機會進行課程改革」（梁老師，L小學）。「由上而下」的模式有時無可避免地倚重個人的威望和權力以發號施令，這情況對於一些改革方向及理念並未清晰的學校來說，未必是好事，尤其是當學校管理階層出現校長更替的情況時，教師會感到困惑：

如我們「規模」較小的學校，校長轉換得比較「頻密」，隔一、兩年便換一次校長。在planning（計畫）上每位校長都有自己的看法，所以每年都有一些更新，會有些「調動」。（余老師，T小學）

明顯地，個案中的教師在決定校內課程改革的事項上，一般都是沒有機會參與的，而學校的決策機制亦是「由上而下」，教師對這機制也沒有太大的異議。

三、在「軟」政策底下教師得到各種不同的支援

在「軟」政策底下，教育當局給予學校不少的人力、物力支援，而學校在進行改革的時候，會按有關科組的需要而撥發不同的資源予科組及第一線教師。雖然第一線教師未必很清楚教育當局發給學校哪些資源和具體的數目，但他們都確實感受到中央以至學校給他們的實際支援。

（一）增加教學及行政支援人員

增加教學及行政支援人員是個別學校按校本的需要，將中央撥付的資金按需要

招聘不同類別的人員，以減輕教師的工作負擔，並提升教與學的效果。個案中的教師，對於中央撥款讓他們獲得額外的人手以減輕工作負擔是歡迎的：

我們中文科近兩年也有聘請普通話TA（教學助理），是內地普通話native（為母語）的，來駐（留）在學校，與中文科老師一起教中文，又會辦一些普通話興趣班給小朋友，近兩年也有的。（余老師，T小學）

至於學校的撥款機制及運作，第一線教師是不明所以的，他們只知道學校多了一些人手，並有助減輕他們的工作負擔：

譬如，撥了一筆錢後，它有沒有什麼建議，對於出外（校外活動）到哪裡，做些什麼（教學活動）都沒有太多的指引。教學助理方面也有撥款，始終每間學校也有教學助理。當然，多了一個人手可以減輕我們很多工作。（張老師，T小學）

由於學校可以增聘人手協助教師進行課改工作，教師對這些額外的人手是歡迎的。

（二）資源的直接撥給

由於中央撥給學校發展的金額頗多，學校除了直接招聘人手外，也會考慮以金錢資助教師進行各種活動，因此，教師覺得學校可運用於校內改革的資金是充裕的：

錢財當然也很重要。校長說笑地說：「我們什麼都沒有，只是有很多錢，儘管做吧。」這使我們沒有任何顧慮。（梁老師，L小學）

金錢是直接的資源，學校會撥部分的資助款項，直接讓科組以實報實銷的方法，進行所需的教學活動。

其實金錢是有的，每科都有budget（預算費用），每年年初計劃的budget，基本上每年都能夠撥下來。我需要用的金錢是ok的，可以做到的。（余老師，T小學）

一般來說，學校都有充足的資源撥給各科組，再由各科組人員決定有關的教學用途，只要教師認為有教學上的需要，通常都會得到校方的支持，而教師對直接的資

源撥給是歡迎的。

（三）文件指引

為了準備大規模的課程改革，中央陸續出版不同類型的官方刊物、指引、示例等，以便各有關人士參考。教師對於這些官方文件卻感到抽象和疏離：

我認為那本「學會學習」過於抽象，即使是英文科裡的課程指引，它有給我們提供一些題目，但內裡實質要教授什麼，我們也只可以摸索。（張老師，T小學）

其中的主要原因，除了教師工作忙碌沒有時間了解之外，另外的原因是教師有感於文件本身的歧異性頗大，事實上，連官員的說法和演繹都各有不同時，第一線教師對官方文件感到疑惑是很正常的：

我認為教育統籌局沒有能力令教師翻開那些文件是一個障礙。老師這麼繁忙，怎會自發地打開來看。我們學校只是抽取實際的內容，影印後在科務會議上，重點式派發給同事看，已當作是小型的「雞精班」（精讀）。至於工作坊，聽教育統籌局官員演繹，則各有不同的觀點，視乎老師在該科的工作年資有多少。若在一科只是接觸了幾年，可能聽完工作坊後也不很了解當中的內容……。（梁老師，L小學）

雖然，教育當局為課程改革準備了大量的文件，但教師對這些文件並不熟悉，再加上各界人士，如教育局官員、學校、教師對文件的理解都各有分歧，因此，文件的發布並未有助課程改革的協調與統一。

（四）為教師專業培訓而設的工作坊、研討會

由中央統籌為教師而設的工作坊和研討會種類十分繁多，通常教師都能獲得學校行政上的支援，參與有關的研討會和工作坊。有些教師認為這些工作坊和研討會對他們有實際的效用：

大型的工作坊——開放給所有學校教師的工作坊。其實也是有作用的，因為在推出一項新項目時，如果你只給我一本書，我很可能會摸不著頭腦，但如果有一些工作坊讓我們參加，我認為會有頗大的得益，因為我透過工作坊的現場講解，我可以得知教育統籌局想我們做些什麼。（張老師，T小學）

教師同時也認為，單一次數的工作坊和研討會不比長期的專業進修課程來得有深度和實效：

我認為有些單一次的工作坊或講座，聽完後也沒什麼幫助，如果有長時間性的課程便會較佳。（張老師，L小學）

也有教師認為他們的個人專業知識和工作坊之間的互動是重要的，因此，教師不應只是被動地去接收別人告知的知識，也需自己主動參與，才能對議題有較佳的了解：

即使到外面聽工作坊也不一定知道是什麼一回事。他們是這樣演繹。我們如何去理解，基本上這是一個很大的障礙，我們不會準備充足，閱讀了文件才去聽工作坊。……（梁老師，L小學）

儘管教師對中央統籌為教師而設的工作坊和研討會有不同的意見，但他們總會抽空參加，以便了解有關的課程改革要點，在某種程度上，也提升了教師對課改的認知和關注。

（五）與其他機構／大學協作

中央鼓勵各機構之間互相交流和學習，以收相得益彰之效，不少學校都和本地大學合作，以取得改革的實效：

上學期中大導師來幫忙，問我們數學上有哪些比較難教、難處理的概念的地方，便和我們數學科的老師一起備課、觀課，觀課後再評課。（梁老師，L小學）

除了與大學協作之外，學校之間也會進行協作計畫，教師是可感受其成效的：

項目中有一項是school partnership program（學校夥伴協作計畫），由一些中學生到校來教我們的小學生讀故事，我認為這已經算是支援，因為保持良好的partnership關係，希望學生較容易學習。但我不認為有很多其他的支援、特別是在課程上的支援。（張老師，T小學）

團體組織之間組成密切的協作關係，讓教師從中合作與學習，能讓教師在具體的教學環境中發展其專業知識和能力之餘，亦能聯繫組織各層級之間的具體運作。

（六）教育當局調派人員到校支援

有時候，學校會向中央求助，教育局即派員到校支援，或徵召辦過同類型項目且成功的外校教師支援，教師認為此安排有助同儕互相合作：

有部分學校完成了專題研習，辦得很好，負責的老師便被邀請到這裡（學校來），這外校老師再聯同一位EMB（教統局官員）一起，到我校指導我們怎樣做有關程序，然後我校老師需要試行一次，大概的程序要先做一次，然後才可以教授學生。當中他們（教統局）有時會來一、兩次，視察我們的進度和學生的進度是如何的。（余老師，T小學）

總的來說，個案中的教師在各自的工作層面上，或多或少都得到中央調配的各種人力、物力方面的支援，在某程度上，教師大致認為這些「軟」措施是有實效的。

四、教師對「軟」政策措施的理解

在主觀上，教師並不歡迎這些「軟」措施，因為這些由中央調配而來的支援，意味著教師要在某種程度上做重大的精神和時間的投入，才能抵銷這些外來的資源，因此，在教師的認知中，中央投入的資源愈多，教師投入的時間、精力也就相對地增多。

老師某程度上是有些壓力的，可能（感到）又要做參與改革工作，感覺上是extra（外加）的workload（工作量）。他們會感到，不是教好書便可以嗎？（區老師，S小學）

其次，由於資源必須在多方面的改革項目上有所投入，因此，各項目可能會得到一些資源，又或前置的起動資源，但教與學可能未有穩定的實效，資源便已被中央取消了：

這方面如果是希望每一項也可以涉獵，便會把資源分薄了，或者做得不是很深入，效果便不是太明顯。或者可能每次做一、兩項大型活動，象徵式的應付了，

文件上似乎很得體，但是實質上我們在學校觀察小朋友的學習，也不是學習得很深入，或者是「水過鴨背」（很膚淺的），同時也會影響了我們部分正常課堂……。（陳老師，S小學）

最後，若計畫中有官員的參與，教師便感到很大的壓力，因為官員的到來意味著含有監控的成分，因此，教師便需再投入更多的時間和精力：

因為種籽計畫……，很多時「教統局」的官員來到，實質上我們的workload（工作量）是更多了……很坦白說，我們的workload比沒有教統局的官員來到時更重了、更多了，因為我們需要做很多planning（策劃工作）、很多preparation（準備）的工作。（余老師，T小學）

五、教師的實質關注

研究個案顯示，教師所關注的並非課程改革的成果和實效，而是學校的招生情況，在教師的想法中，若學生比不上他校學生成績的話，就不會有學生來就讀，招生就會不足，此情況對學校發展來說，是頗不樂觀的。若招生不足，學校會收到教育局的通知進行縮班，縮班即導致教師超額，最壞的結果便是學校停止辦學，即俗稱的「殺校」，因此，教師最關注的是——學校能否繼續生存：

縮班已經是事實，我們也是很正面的面對。我想，你也知道我們學校的情況，縮班是必要的，一定會有。有時候我和同事聊天，也會談及這個話題，可能也不是今天的事了，已經是好幾年，老師也知道我們要邁向全日制，過往便沒有正式的縮班老師，因為學校碰巧有很多人退休，或者自願離職，或者自然流失。今年便還未知道情況是怎樣，但是同事也心裡有數，心理上都作好了準備。（區老師，S小學）

因此，教師為課程改革盡了很大的努力，最終的目的，是為了學校能繼續生存：

我們這麼大動作某程度上是為了自保，學校近年來這麼大動作，做很多項目是因為避免殺校，我們曾經被殺校。但原來做這些工作，做得漂亮的時候，便可以證

明自己可以繼續生存，所以便不斷做得更深入，不斷找更多不同方式來改革。既要繼續維持下去，也要找新刺激，又要開荒，已開展的計畫又要繼續做，時間上便變得非常緊迫，而且活動時間互相衝突……。（梁老師，L小學）

由此可見，中央政策落實至教師層級時，其原意和教師的理解已有很大的差異，其中影響教師想法最大的是，他們對課程改革工作的成效和學校發展前景兩者間的看法，教師普遍認為愈投入課程改革，便愈能運用所獲得的支援，而成效做得愈好，學校的發展前景便能獲得保障。

六、中央推行的「軟」政策，教師卻理解為「硬」政策

教師認為中央公布的課程改革內容是每所學校都必須做的，無論是否有人力或物力的支援，教師認為他們是否積極回應中央倡議的課改，是學校生存的重要關鍵：

因為教師是否積極回應教改是會影響到學校的生存，教育改革也是一個很要命的關鍵。（張老師，L小學）

教師在課程改革中得到不少的資源和支援，這些「軟」政策，其實會令學校和老師承擔不少的壓力，而這些壓力，層層相因，從學校的領導階層，由上而下地一層層的傳下去：

其實老師辦不到，校長也會焦急，一層推一層，我們上一層還有教區，教區更會多一層「壓力」。EMB（教統局）下「壓力」到教區，教區下「壓力」到校長，校長下「壓力」到老師，老師便下「壓力」到學生。但老師不能逼學生，逼的話可能變相有很多事情做不來……其實EMB有些項目的出發點是好的，但它忽略了政策上該如何推行。（余老師，T小學）

當局一方面運用各種資源吸引學校和教師朝向中央倡議的課程改革，一方面卻因應香港出生率下降而制定一套學校最低招生的機制，當學校面對未來因學生人數減少而需競逐招生的時候，教師都需走在課程改革潮流之先，從而吸引學生及家長來學校就讀。這麼一來，學校不但能取得資源以利學校發展，在質素保證及外評隊的視

學評價中又可以做出交代，更可藉公開的視學報告取得公眾或家長的欣賞和認同，實在一舉數得。因此，教師眼中的軟政策，是非不得已的改革，其採納與否攸關學校的生死存亡，和「硬」政策其實沒有二致。

陸、討論

「硬」政策在推動各階層人員的動力、合作性及較複雜的跨部門、跨層面，以及機構運作方面有很大的限制，故「軟」政策施行於教育方面可以說是恰當的構思。

從殖民地時期實施的「硬」政策到1997年回歸以後的「軟」政策，學校教師必須歷經一個專業化的過程，才能從過去被動的角色轉而為主動的參與者角色。由於「硬」政策已實施多年，在「硬」政策的深遠影響下，學校課程必須採用中央已審批的官方課程、教科書、教學材料及教學法等，教師已慣性地在「硬」政策的規限性環境下任教，其角色甚至被型塑為一個「技術員」（Chan et al., 2008; Morris, 1996）。在新的「軟」政策下，於校本自決的情況下，學校的課程政策，最終的決定權仍在於學校的領導階層，而領導階層為了爭取中央的資源和學校的繼續經營權，通常都會揣測上意，做為學校課程革新的優先決定，而教師的意見，並沒有多少的參考作用。從本研究所得的資料顯示，個案學校的教師都沒有參與學校的課程決策，他們一般都相信學校領導階層的選擇及安排，對於課程的優次決定，通常是無所謂的，他們只需要知道自己工作範圍內所要做的事就可以了。從此角度來看，教師在某種程度上仍停留在「課程的技術員」的層次，在課程領導和教育專業的角度來看，此次課改的「軟」政策，未必能在短短幾年的時間，全面提升學校層面的專業能力，以及扭轉長期以來由上而下的課程決定慣例，而教師在課程方面的專業判斷和能力亦難以在幾年之內突然成長起來。

如何推動學校改革，是政府煞費思量的問題。如果從政策的二重意義來說，「具約束力」（binding）和「非具約束力」（non-binding）對新課程的推行均具重要的推動力量，前者通常以「硬」政策來完成，後者則以「軟」政策來貫徹。在行使「硬」政策時，香港政府當局已從殖民地時期的以立法約束學校課程，改為較「軟」但具約束力的限制方法，即 Ahonen（2001）的「規管式的軟方法」（regulative soft methods），這些方法包括各種官方指引，如「學會學習」文件、各學習領域的課程指引、制定學校及學生表現的檢測標準及質素保證等。從中央的

角度來看，新政策能具體地支援學校，亦能發揮各階層架構與人員的能量及積極性，以協助學校進行改革。

本研究發現，在一連串的「規管式的軟方法」中，教師對文件性的指引，如各類課程指引等，都沒有很深入的了解，教師亦不覺得這些文件對他們的工作有何幫助。另一方面，個案中的教師卻對有關學校及學生表現標準、質素保證、學校自評、教統局的外評等十分關注。可是，當這些「規管式的軟方法」過度地被重視，外加上其他因素，如出生率低、學生人數減少而縮班、殺校的強硬措施時，這些「規管式的軟方法」已變成「硬」政策，「硬」政策足令學校及教師的壓力倍增，使教師感受其專業發展受控和不自主，這種負面效果，是使課程改革中的重要範疇——「教師專業發展」蒙上不利的因素。

另一方面，相對於「規管式的軟方法」，政府也用了不少「稍軟」和「更軟」的方法，即 Ahonen (2001) 的「重新調配式的軟方法」(redistributive soft methods) 和「配置式的軟方法」(allocative soft methods)，前者包括各種發布的資料以便使用者採納，以期達致所欲的改革目的；後者則包括從資訊的質和量方面提升，以方便使用者採納。個案教師所提及的，大部分都屬於這兩大類，前者包括各種課程示例、網上資源及範例、教育當局調派人員到校支援等，而後者則包括為教師專業培訓而設的工作坊、研討會、各種資源的撥發等；教師對課程改革的認同感雖各不相同，但他們均感到其改革工作能得到「重新調配式的軟方法」和「配置式的軟方法」的政策支持，並且有具體的實效。可以說，這些方法的採用，對學校整體發展、教師個人和團隊發展，以至學生學習等，都有一定的裨益。

教育當局撰擇了多種不同的「軟」政策協助其推行課程改革，其規劃的原意是合理的，因為此舉可使大規模的課程改革有明晰的目的和方法呈現於公眾面前，也令學校的改革有不同程度和層面的支援，各種聯繫方法、資料的發放和分享方法可令各持分者保有適當的溝通，學校的改革也不會和中央所定的目標出現很大的差異。當政策推行時，若同時遭遇其他問題，如出生率降低等，如果誤將這些不同層面的問題，同時用同一政策解決時，教師也就會將課程改革和質素保證、學校表現等同起來，將課程改革的成效與殺校標準掛鉤，結果，種種「軟」政策的推行，都被視為「硬」政策的前奏，甚至一些「規管式的軟方法」，都被視作「具約束力」的「硬」政策了。

柒、結論

在推行有關政策時，政府須考慮各種不同的層面和情況，才能有效地運用資源去為所訂定的目的做最有效的策略推行。「軟」政策在近年成為一種新興的政策，能協助各機構組織、人員、跨部門之間做有效的溝通和支援，為以往局限的政策開闢另一蹊徑。在教育的層面上，「軟」政策能和「硬」政策互補不足，除了極少數立法規管的「硬」政策之外，「軟」政策是推動改革的新興力量，但運用得宜與否，仍有待各方面的政策配合。因此，本研究提出以下幾點建議：

一、政策推動者必須精心地策劃和構思，對於大規模的課程改革，所實施的大小政策必然很多，也涉及廣泛的層面，因而在不同政策之間，會出現互相矛盾的情況。當局必須對不同層面的政策做慎密的構思，尤其是在不同程度的「軟」政策實施之間，減少其矛盾性，並確保政策可以互補，協調政策之間的推行。

二、對現況及有關人員做適當的了解和評估，因為實施的各階層人員及各機構之間，對政策都有不同的理解，再加上各自已有的不同經驗，難免會出現誤解和矛盾。因此，當局必須容許不同層面的機構及人員有相互了解及磨合過程，才能達致共同的想法和實施效果，不宜操之過急，影響有效的互動和溝通。

三、建立各層機構及人員彼此之間的互信是重要的關鍵。當局在實施的過程中，除了嘉許獎勵有能力者之外，也應對弱者給予適當的扶助，避免各種「軟」措施在實施時，為學校帶來各種不安及負面的評估效果，如此，才能建立足夠的互信。

四、行政者須具備適當的敏感度，除了對課程改革必須做深入的了解外，還必須對其他的社會現象、發展及有關因素做適當的了解及協調，注意並協調其間出現的技術性困難，才能避免由其他因素引發而生的負面效應。

（本研究之完成有賴香港研資局之研究撥款，謹此致謝。至於本研究之內容和意見，僅代表研究者之觀點，而非研資局的立場。）

參考文獻

- 林智中 (1996)。目標為本課程：一個遙不可及的理想。香港：香港中文大學香港教育研究所。
- 教育署 (2002)。香港學校表現指標。香港：政府物流服務署。
- 課程發展議會 (2001)。學會學習：終身學習、全人發展。香港：政府印務局。
- Ahonen, P. (2001, May). *Soft governance, agile union?: Analysis of the extensions of open coordination*. Paper presented at the 9th NISPAcee Conference, Riga, Latvia. Retrieved May 1, 2008, from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN007710.pdf>
- Anderson, J. E. (2003). *Public policymaking* (5th ed.). Boston, MA: Houghton Mifflin.
- Chan, K. S. J., Kennedy, K. J., & Fok, P. K. (2008). 'Hard' and 'soft' policy for the school curriculum: The changing role of teachers in the 'learning to learn' reform. In J. Lee, L. Lo, & L. P. Shiu (Eds.), *Developing teachers and developing schools in changing contexts* (pp. 135-152). Hong Kong: Chinese University Press.
- Cini, M. (2001). The soft law approach: Commission rule-making in the EU's state aid regime. *Journal of European Public Policy*, 8(2), 192-207.
- Fok, P. K., Kennedy, K. J., & Chan, K. S. J. (2005, December). *Project learning as "soft" curriculum policy: Policy influences on teachers' implementation of education reforms in Hong Kong*. Paper presented at the Faculty of Education of CUHK 40th Anniversary International Conference, The Chinese University of Hong Kong.
- Hertin, J., Berkhout, F., Tyteca, D., & Wehrmeyer, W. (2003, December). *Are soft policy instruments effective? Establishing the link between environmental management systems and the environmental performance of companies*. Paper presented at the Berlin Conference on the Human Dimension of Global Environmental Change, Berlin.
- Hong Kong Government. (1971). *Education regulations*. Hong Kong: Government Printer.
- Kennedy, K. J., Chan, J. K. S., & Fok, P. K. (2006, November). *Theorizing curriculum policy implementation: The dimensions of 'soft policy and their application to Hong Kong's reform agenda*. Paper presented at the Asia-Pacific Educational Research Association Conference, Hong Kong.

- Koulaimah-Gabriel, A., & Oomen, A. (1997). *Improving coherence: Challenges for European development cooperation* (Policy management brief no. 9). Maastricht, The Netherlands: ECDPM.
- Merriam, S. B. (1988). *Case study research in education*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Morris, P. (1996). *The Hong Kong school curriculum: Development, issues and politics*. Hong Kong: Hong Kong University Press.
- Morris, P., & Scott, I. (2005). Education reform and policy implementation in Hong Kong. In L. S. Ho, P. Morris, & Y. P. Chung (Eds.), *Education reform and the quest for excellence: The Hong Kong story* (pp. 83-97). Hong Kong: Hong Kong University Press.
- Sabatier, P. A. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21-48.
- Sweeting, A. (1995). Hong Kong. In P. Morris & A. Sweeting (Eds.), *Education and Development in East Asia* (pp. 41-77). New York: Garland.
- Torenvlied, R., & Akkerman, A. (2004). Theory of 'soft' policy implementation in multilevel systems with an application to social partnership in the Netherlands. *Acta Politica*, 39, 31-58.
- Tse, K. C. T. (1999). Civic and political education. In M. Bray & R. Koo (Eds.), *Education and society in Hong Kong and Macao: Comparative perspectives on continuity and change* (pp. 175-201). Hong Kong: CERC, University of Hong Kong & Kluwer Academic Publishers.
- Yin, R. K. (1994). *Case study research: Design and methods* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.