

香港教育制度全面檢討

香港政府布政司署

香港教育制度全面檢討

香港的教育制度

第一部：報告書

第二部：附錄

Evening Programme Development
Education Technology Unit
Hong Kong Polytechnic

香港政府布政司署

一九八一年六月

香港的教育制度

序 言

本報告書是爲一九八一年至八二年初進行的本港教育制度全面檢討提供基本背景資料而編寫。這項檢討是政府與經濟合作與發展組織（OECD）秘書處成員密切諮商後發起的。該秘書處的成員曾就如何組織這項檢討，應該採用的詳細程序，及選擇獨立的海外顧問團等問題，提出寶貴的意見及指導。顧問團將按照經濟合作與發展組織研究會員國教育制度沿用已久的既定程序，進行檢討工作。

2 顧問團將按照下述的職權範圍進行工作：—

「參照政府既定及擬議中有關發展本港教育各階段之政策，確定教育制度將來之目標，研究各類教育服務是否銜接及其效用，確定在何方面需要加強服務，及就進一步發展各類教育服務的先後次序提出建議。此外，尤其就中、小及專上教育間的相互關係，以及教師在整個教育制度之地位，提供意見。」

3 雖然本背景報告書主要是爲顧問團提供參考資料而編作，但本報告書在檢討工作完成後公開發表時，希望能引起廣大市民和特別關心本港教育的人士或團體閱讀的興趣。本報告書連同顧問團的報告書和一九八二年四月舉行的最後綜合討論會議的紀錄，將一併以中英文發表。

4. 本背景報告書分爲兩部分。第一部分包括五個主要項目：(一)扼述本港的社會經濟文化背景及教育制度的特色（第一及二章）；(二)本港教育的行政，政策的制訂，以及經費等問題（第三、四及五章）；(三)專上教育及師資訓練（第六章）；(四)學校體系之建立及水平之維持（第七章）；及(五)教育發展的前景（第八章）。第二部分是報告書的各項附錄，包括一九六三至一九八〇年間教育政策發展梗概，及學校體系中各種甄選及派位辦法。一九六三年以來本港發表的教育政策主要文件，都已送交顧問團參閱。至於即將發表的小學教育及學前服務白皮書，及專上及工業教育檢討委員會報告書亦將盡快送交該顧問團。

（候任）教育司 陶健

布政司署

一九八一年六月

附註說明

教育政策主要文件

本報告書所提及的教育政策主要文件，都是對現行教育制度有所影響的文件。這些文件經已送交顧問團參閱。此外，自一九六三年以來在本港發表的教育政策主要文件，其撮要載於本報告書附錄一。報告書內用的通常是文件的簡稱（例如：「一九七八年白皮書」）。各文件的全名如下：

一九六三年香港教育委員會報告書（馬殊及森浦遜報告書）

一九六五年白皮書：教育政策

一九七三年綠皮書：教育委員會對香港未來十年內中等教育擴展計劃報告書

一九七四年白皮書：香港未來十年內之中等教育

一九七六年綠皮書：香港康復服務的進一步發展

一九七七年白皮書：群策群力協助弱能人士更生

一九七七年綠皮書：本港青少年個人輔導社會工作之發展

一九七七年綠皮書：高中及專上教育——未來十年內香港在高中及專上教育方面發展計劃

一九七八年白皮書：高中及專上教育發展

一九七九年教育委員會中六教育研究小組報告書

一九七九年白皮書：進入八十年代的社會福利

一九八〇年綠皮書：小學教育及學前服務

2 本報告書亦數次提及下述兩份報告書（此兩份報告書並未包括在附錄 A 內）：

一九七九年經濟多元化諮詢委員會報告書

一九八〇年英童學校施行同等資助原則檢討委員會報告書

學生人數統計數字

3 除另有說明外，學生人數統計數字以教育署一九八〇年九月的半年度統計數字摘要為根據。該摘要亦已送交國際顧問團參考。

香港教育制度全面檢討

香港教育制度

目 錄

第一部：報告書

- 1 香港教育的各種背景
- 2 香港教育的特點
- 3 香港教育的行政與管制
- 4 香港教育的政策，策劃與研究工作
- 5 香港教育的經費及學位供應
- 6 香港的專上教育及師資訓練
- 7 香港學校體系標準的建立與維持
- 8 香港教育發展前景

第二部：附錄

- 一 一九六三年至一九八〇年教育政策的發展。
- 二 教育在政制及中央行政方面的背景
- 三 甄別及學位分派程序
- 四 已核准的教育政策
- 五 圖表：香港教育制度（一九八一年）
- 六 政策與策劃流程表

- 七、 教師的分佈情況
- 八、 教育學院的全日制課程
- 九、 大學及理工教育資助委員會
會員名單
- 十、 教育署提供的成人教育
- 十一、 主要學校議會、協會及聯會
- 十二、 教育委員會會員名單
- 十三、 教育委員會考慮的主要項目
- 十四、 小六人口在香港中學會考中的
表現
- 十五、 主要辦學團體
- 十六、 特殊教育學位的供應
- 十七、 學校課程的科目與時間分配
- 十八、 淺說中國語文

香港的教育制度

第一章

香港教育的各種背景

本報告書礙於範圍不能詳細介紹本港教育制度的社會經濟文化背景，但這些背景中有很多方面的情形在文中數處都可以見到，例如港人特強的應變能力，勇於面對挑戰，決心為子女作環境許可下的最佳打算等。這些特色對本港教育制度的形成都造成影響。但另一方面，由此出現的種種教育問題，也更為明顯。在以後各章會討論到的語文教育的複雜問題，便是一個例子。

1.2 如果要詳細明瞭上述各種背景，請參閱香港政府出版的「香港一九八一：一九八〇年的回顧」。這本書對本港各方面均提供了基本的背景資料。其內容包括：工商業、財政制度和經濟、就業、漁農業和鑛產、衛生、房屋和土地、社會福利、公共秩序、入境事務和旅遊、公共工程和公用事業、通訊和交通、大眾傳播事業、三軍和輔助部隊、宗教和風俗、康樂和藝術、環境、人口、動植物、歷史、政制和行政等。其中論及教育的一章對現行教育措施有概略報導。該書的第一章「香港的過去和現在」，特別值得向讀者推薦，該章由南華早報總編輯哈特臣先生撰寫，概括地敘述了本港自一九四五年以來的大體發展。

1.3 本報告書主要介紹本港教育的行政與管制、教育政策和計劃的制訂方法、教育研究、教育經費的撥支、學位供應、專上教育、師資訓練、學校體系及水平的建立與維持、和教育發展的前景（後者只是提出問題供各界討論，而不是具體的政策建議）。下文論述本港目前的經濟及人口統計資料，旨在引出第二章所載的本港學校體系發展的回顧和教育制度的特色。

1.4 本港社會及經濟發展幾乎每一方面都受到人口膨脹的壓力。這問題近年來有很多文獻加以記載。現在國際人士亦更加認識到這問題的規模。雖然其中難免有誤解或歪曲。但事實不待說已十分明顯。香港土地面積僅有 1 060 平方千米，但在一九八〇年底却估計住有 5 147 900人。在同年港府採取措施遏止非法入境之前，香港的人口增長率，因非法移民大量湧入而高至不能接受。由於已建設地區還不夠土地總面積的 16%（約 75% 為邊際土地，其餘則為農地），市區的人口密度超過每平方千米 25 400 人，使香港市區成為世界上人煙最稠密的地方之一。本港教育制度受到所服務人口造成的沉重而持續的壓力，並不亞於其他社會服務（更值得留意的，是來自那些目前仍未能充份獲得所希望服務的人士的壓力）。此外，香港人口仍以青少年居多，約有 37% 在二十歲以下，25.3%在十五歲以下。

1.5 在以十年為期的一段時間內，人口自然增長率由一九七〇年的每千人 14.9 人，穩步下降至一九八〇年的每千人 12 人（這是由於該期間內出生率由每千人 20.0 人下降至每千人 16.9 人，而死亡率却維持在約每千人 5 人間不變）。此外，過去十年間，人口的結構亦有很大變化，十五歲以下人口所佔的比例顯著下降，工作年齡人口的比例持續上升，倚靠他人供養人口的比率則降低。隨着新界六個新市鎮的發展，本港人口正在重新分佈。新市鎮緩和市區의 擠迫情況，和提供較佳的房屋及居住環境。長遠來說，雖然人口的變化，大致上對本港非常有利，但短期而言，却引起教育供求方面的嚴重問題；特別是在人口下降的地區，教育設施供過於求，但在發展中的地區，教育設施則又不足以應付。這些問題並非不能克服，不過所要採用的解決方法，往往影響了部分教育發展的方向及速度，結果往往使這些發展與教育政策的基本目標，不能完全趨於一致。

1.6 儘管本港的社會發展近來受到非法移民大量湧入的不利影響，同時世界經濟不景使香港不能獨善其身，以致本港產品出口的增長率近來顯著放緩；然而本港社會與經濟發展的前景，仍然一片光明。自一九七四及七五年經濟衰退以來，本港經濟在連續五年內保持增長，每年平均增長率為11.3%，近期的增長主要是外來移民使工人數目大量增加所激起。以現時物價計算，一九八〇年本港生產總值的支出，按人口平均計算，初步估計為20 933港元，比一九七九年暫時估計的17 574元高出19.1%。雖然在一九七九和一九八〇年本港的勞工供應增長率超過了需求的增長率，令失業率繼續上升，但以國際標準來看，4.3%的失業率（一九八〇年九月計）仍可算低。一九八〇年的通貨膨脹率雖高（包括內部產生的通貨膨脹及由於入口價格上升而造成的通貨膨脹），但期內的失業率則較低，而以實質計算的經濟增長亦迅速。

1.7 由於本港絕大多數六至十四歲兒童（例外的情況將於稍後討論）均可享受近年實行成功的九年免費強迫普及教育，同時年紀較長的兒童受教育的機會又大增，本港社會要為教育服務付出的費用必然龐大。現時若推行改善小學教育及學前服務的建議，與及單位成本相當高昂的專上教育若有任何重大擴展，預料均會把費用總額大大增加。同時，我們須考慮到過去七年來（一九七四／七五年度至一九八〇／八一年度），政府在社會服務方面（教育、醫療、房屋及社會福利）開支預算的比例，均為總開支的40%至45%之間。很明顯地，我們並非可以毫無限度地去擴展教育。因此，發展各類教育服務的緩急先後次序，須視乎本港社會整體上的需要而定。

第二章

香港教育制度的特點

本章指出並簡述香港教育的特點，這些特點構成了本港教育制度的特有形式及方向。我們如果回顧一下自第二次世界大戰結束以來中小學教育發展的過程，就可更清楚明瞭這些特點。

2.2 第二次世界大戰在一九四五年結束時，香港在學人數不足 50 000 人，校舍破落，設備摧毀，教科書幾乎蕩然無存，又嚴重缺乏受過師資訓練的教師。復興學校體系的過程非常艱巨。其後到一九四九年，數以萬計來自中國的移民開始湧入本港，本港學校體系的龐大發展才告開始。（目前，本港學校約有學生 1 400 000 名。）當時，本港人口既急劇增加，而且大部份為年青人，所以需要大量興建學校而發展小學教育及師資訓練，則是首要任務。政府在五十年代大興土木：最高峰時期，小學學位每年約增加 45 000 個。一九六五年，政府在教育政策白皮書宣佈重整小學及中學教育，將普及小學教育列為當前目標，並確立以後盡可能透過資助機構擴展學校教育的原則。

2.3 六十年代及七十年代初期，政府大力鞏固和增加提供教育。例如：改善教育學院的師資教育計劃，重新修訂初期師資訓練課程，把一年制伸展至二年制，特選科目更設有三年制課程；擴展輔導視學處，大幅增加其諮詢和輔助服務範圍；實施特殊教育發展計劃；成立課程發展委員會；更改香港中學會考舉行辦法，使考生對應試的語言有較彈性的選擇；在教育署施行分區行政制度以便與各校建立更密切的聯繫；為各小學提供教育電視服務（其後更將這種服務逐漸伸展至中學）。

2.4 一九六五年白皮書指出「所有教育政策的最終目標必須是以家長及社會能夠負擔的費用，去為所有兒童提供其本人所能接受的最佳教育。」當時完成提供小學教育的目標既已在望，當局便有能力提供比15至20%小學畢業生應有津貼中學教育的建議更進一步的服務。一九七〇年，當局決定進一步大幅擴展中學教育，因此將中一至中三年齡組別的津貼中學學額增至學生總額的50%。至一九七一年，免費小學教育全面實施。

2.5 一九七四年，政府一份白皮書確定教育政策的最終目標是為所有具有資格而又有意接受中學教育的適齡兒童提供學位。政府亦同時擴展公立學校，為所有十二至十四歲的兒童提供最初三年中學教育，並確保至一九七九年時，公立中學有足夠的高中學位給十五至十六歲年齡組別中至少40%的兒童就讀。因此一九七四年教育白皮書便成為其後十年中學教育的發展藍圖，目標是到了一九七九年，所有兒童都可獲九年普通教育，即六年小學教育及三年中學教育。在這九年中，所有兒童都接受相同的通才教育課程：當局同時有意大量增加學位，以便容納希望繼續升學的學生。當局其後把一九七九年的目標提前一年實現，公佈自一九七八年起所有選擇公立中學學位的小學畢業生，均可獲得三年免費初中教育。於是所有香港兒童均可以獲得至少九年免費教育，而且為進一步保證兒童就讀，這九年教育全是強迫性的。

2.6 推行普及免費初中教育後，一九七四年白皮書就得以提議一個較適當的學位分配辦法，以替代升中試。新辦法重點在於分配而非甄選。該白皮書亦決定在學生完成九年普通教育課程後，經過一種甄選形式，以便在十五至十六歲年齡組別中選出40%的兒童進入高中班級。而進入「文法」學校與工業學校高中班級的學生的比率則為六比四。跟着，政府進而考慮高中及專上教育，並經廣集意見後，於一九七八年發表有關的白皮書。該白皮書所定八十年代的教育目標，在質與量方面均有所提高，其中一項主

要目標是在一九八一年為約 60 % 十五歲的兒童提供津貼高中學位，而至一九八六年此比率將會增至 70 %。此外，當局亦將進一步加強師資教育，充實學校課程和改善向學校提供的各種設施和輔助服務。

2.7 七十年代的學校課程特別着重通才、實用性和術科的均衡發展，為着要加強和發展實用及工業教育，當局設立職業先修學校，這種學校，此後越設越多。政府又先後建設了五間工業學院，提供了廣泛的科目。而前香港工業學院則發展成為香港理工學院。至八十年代末期，該學院有全日生及部份時間上課學生約 26 000 名。在這種情形下，職業和工業教育就在整個中學制度內建立了連續的聯繫，從而使學生到了專上教育階段時可向工業技術方面發展。

2.8 七十年代後期，除了高中和專上教育制度的發展計劃外，一九七七年的群策群力協助弱能人士更生白皮書發表了協助弱能人士康復的全面政策，其中包括了特殊教育、訓練和有關各種服務發展的統籌計劃。此外，又制訂了青年人發展個人社會工作計劃，發表於一九七九年的進入八十年代的社會福利白皮書內。

2.9 上文簡略提到的政策文件載有未來教育質和量的發展計劃：附錄一對一九六三至一九八〇年期間教育政策的發展有較詳盡的摘要說明。一九七八年白皮書指出「任何政綱都不應劃定將來發展的固定方式。教育政策必須不斷加以檢討並須接受新的意見。」自此以後，當局便一直採用了這個方法，並對小學教育及學前服務進行深入研究：最近當局已就這方面發表綠皮書，而今年稍後將會發表白皮書。現時當局亦正對專上和工業教育進行深入檢討。布政司署將會在一九八一年後期設立教育科，而教育司一職的設立反映政府認識到教育發展急劇，教育行政日趨繁複，和教育對香港將來發展的極端重要性。最後，對教育制度的全面檢

討（編寫此背景資料報告書的由來），將提供機會去探討現時的目標，並促使對教育的未來方向及發展的速度作出決定。

在下面我們將從三方面簡略探討香港教育制度的一些特點，這三方面是學校，教師和大專教育。

一、學校

2.10 結構 學校制度包括二或三年（通常兩年）幼稚園教育（幼稚園一至三年級，年齡通常為三至五歲；或幼稚園一至二年級，年齡四至五歲）；跟着是六年小學教育（小學一至六年級，年齡六至十一歲）；三年初中教育（中一至中三，年齡十二至十四歲）；兩年高中教育（中四至中五，年齡十五至十六歲）及一或二年中六教育（中六初班至中六高班；年齡十七至十八歲；或中文中六，年齡十七歲）。要注意的是年齡的限制並沒有嚴格執行——見下文 2.14 段。附錄五的圖表顯示學校制度與大專教育的相互關係。英童學校的結構則略有不同。

2.11 在中學方面，由於有兩種學校存在——英文中學和中文中學，以教學語言作正式分別（見下文 2.16 段）——導致學校制度結構繁複。這兩種學校原本分屬不同組織的制度。英文中學仿效英國的模式（五年中學課程，接着兩年中六課程，主要是提供進入三年大學課程的機會）；另一方面中文中學則原本先後提供三年初中課程和三年高中課程，而高中課程則提供進入四年大學或專上學院課程的機會。然而，在一九六〇年，中文中學將初中和高中課程（3 + 3 年）改變為習慣上的五年中學課程再加一年的中六課程（5 + 1 年），以便確保選擇就業的中文中學生，可與英文中學的學生一樣，在完成五年中學教育後，即可離校就業。一九七八年，政府實施九年免費普及強迫性基本教育後，這兩種

制度的主要部份進一步溶合，因為自那時開始，不論那一種中學，最初五年都分爲現時的三年初中課程（中一至三／中文中一至三）及兩年高中課程（中四至五／中文中四至五）；但接着的中六課程在英文中學則爲兩年而在中文中學則只爲一年。這種在預備進入大專教育階段的分別，加上現時本港兩所大學各有不同的基本課程結構，導致中六教育的提供和發展方面，有頗爲複雜的情況。附錄三有詳細的解釋。

2.12 從中學進入工業學院的途徑有：中三結業的學生可選讀技工課程；中五結業的學生可選讀初級技術員課程；至於進入香港理工學院，中五結業的學生選讀初級或高級技術員課程的都有；但實際上這些學生很多都考獲高級程度的資格。

2.13 從中學進入教育學院及兩所認可受助專上學院的途徑有二——中五結業及中六高級課程結業（即修讀有指定科目須要高級程度考試合格的課程）。至於第三所認可受助專上學院——樹仁書院，學生通常是中文中學中六結業者。

2.14 年齡結構 第 2.10 段列出本港學校結構每一階段的通常年齡範圍。然而，由於各種原因，實際的學生年齡分佈並不符合這模式：例如，到八歲爲止的兒童仍可獲准在小學入學並且直至十四歲爲止仍可留在小學去完成課程。上述年齡較大入學的情形以前甚爲普遍，但現在則少見。不過，如有需要，所有小學生均准許留級一年。這樣造成相當多十二至十四歲組別的兒童仍留在小學就讀。但這數目已日漸減少，而一九八〇年小學教育及學前服務綠皮書有進一步規劃年齡結構的建議。（一九八〇年九月，年齡超過十一歲而仍在小學就讀的學生佔全部小學生人數的 8.3%，一九七九年佔 9.4%，一九七八年佔 10.8%，而一九七七年則佔 13.2%。）下頁所示爲一九八〇年九月的全面情況（括弧內爲一九七九年九月的數字）：