

香港特區教育政策分析

教育改革

教學語文

學校自評

公民及通識教育

曾榮光
著

當代中國研究





01466094

本書分為「教育機會均等政策」、「教育語言政策」、「表現主義與管理主義政策」和「公民教育與通識教育」等四部分共15篇專文，對於1997-2009年間香港特區政府實施的教育政策，尤其是在教育改革、教學語文、學校自評、公民及通識教育等政策的施政表現、經驗教訓及種種爭議均有旁徵博引、見樹見林的論究，為今後香港教改施政的發展帶來多元化的啟示。

本書適合香港中小學教師、大專教育學院師訓課程在讀學員、就讀新高中課程的學生以及關心香港教育的人士參考。

HK\$ 98.00

ISBN 978-962-04-3064-0



9 789620 430640



三聯書店(香港)有限公司
Joint Publishing (H.K.) Co., Ltd.



當代中國研究所
Advanced Institute for
Contemporary China Studies

香港特區教育政策分析

曾榮光 著

三聯書店（香港）有限公司
香港浸會大學當代中國研究所



當代中國研究叢書

責任編輯 姚永康 楊帆

書籍設計 吳冠曼

叢書名 當代中國研究叢書

書名 香港特區教育政策分析

著者 曾榮光

出版 三聯書店（香港）有限公司
香港鰂魚涌英皇道 1065 號 1304 室
香港浸會大學當代中國研究所
香港九龍塘聯福道 34 號

香港發行 香港聯合書刊物流有限公司
香港新界大埔汀麗路 36 號 3 字樓

印刷 宏亞印務有限公司
香港柴灣豐業街 8 號 13 樓

版次 2011 年 3 月香港第一版第一次印刷

規格 16 開（168 × 230 mm）340 面

國際書號 ISBN 978-962-04-3064-0

© 2011 Joint Publishing (H.K.) Co., Ltd.

Published and Printed in Hong Kong

謹以此書獻給：

榮宗，一位早逝的香港教育工作者。

出版說明

當代中國研究叢書是香港三聯書店和香港浸會大學當代中國研究所合作出版的第一個重要項目。

由2009年9月開始，這個項目正式起動，我們將聯合出版有關研究中國當代的經濟、政治、社會、文化和環境等方面的專著、合著、論文集等。這套叢書，設計初期每年出版約十種。除了有選擇地收入浸會大學及浸會大學當代中國研究所的研究成果外，我們將熱誠歡迎本港及海內外學術界提供資料豐富、有分析、有新見，同時又簡明可讀的有關當代中國包括內地、台灣、港澳及中外關係的研究著作。

期望本叢書可以見證當代中國在經濟、政治、社會各領域的全面發展及其發展路程中艱難跋涉的印跡。

三聯書店（香港）有限公司

香港浸會大學當代中國研究所

導言

香港特區教育政策發展回顧（1997-2009）

1997年7月1日香港特別行政區（以下簡稱「特區」）政府成立，無論在政治主權還是公共管治層面而言，它都標示着一個嶄新階段的開始，但在公共政策，特別是教育政策而言，1997年的過渡又是否在實質理據上足以構成一個政策上的轉捩點和分水嶺？對當年享受過多雨的七、八月暑假的師生來說，九月新學年的教與學活動，就看來是一切如常了——書照教、試照考，沒有任何「改朝換代」的感覺。今天，當我們可以用歷史回顧的視域去審視1997-1998學年，我們就不難察覺：一切的如常與寧靜，都只是繼後12年「特區教改」所掀起的變革與紛爭的山雨欲來前的寧靜。

本書收集了本人過去12年在香港特區教育政策爭議中所發表的管見，實有必要在導言中，對這個時段的獨特性以至歷史性，加以說明，特別是本書可視為本人在1998年12月出版的《香港教育政策分析：社會學的視域》的續篇。在該書篇首導論中，本人曾把香港教育政策發展劃分為：（1）1966-1982年15年間學額擴張政策階段；（2）1982-1997年15年間由教育統籌委員會（以下簡稱「教統會」）報告書主導的實質教育議題整理階段。據此，1997-2009年12年間，就正標示本人對香港教育政策發展的第三個階段的劃分。

就此，導言將會從教育政策制訂、內容與實施三方面，分析這12年香港特區教育政策發展的獨特性；繼而，將會對全書各章節要旨略加說明。

1. 九七回歸症候群：特區教育政策制訂過程的觀察

九七回歸以後，特區政府在各項公共政策，如房屋、公共醫療、社會福利及教育等方面，均掀起社會激烈的爭議。在教育政策方面，特別是圍繞着所謂教育改革（以下簡稱「教改」），就引起教育界多次大規模的遊行抗議。當然導致這些激烈的對抗行動的原因必然是多方面的，但在此只想從政策制訂（policy making）的角度，探討造成九七回歸十餘年來，教育政策上的一種對峙以至對抗局面的原因。必須事先指出，以下的分析，並不可能亦不應該把回歸十年的教改爭議歸因到個別事件或個人，並作必然的因果解釋，相反，以下只會從教育政策的制訂過程入手，嘗試從九七回歸前後的香港社會特定的歷史及政經的情景，作一脈絡或條件性的解釋（contextual or conditional explanation）。¹ 事實上，以下本人嘗試從歷史回顧的視域，論證在九七前後香港教育政策制訂過程中，湧現了一種對前朝殖民地制度進行全面及進取的（aggressive）制度性檢討的心態及「議論」（discourse），²而這種本人會稱之為「九七回歸症候群」的政策議論，很大程度上就支配着回歸12年來多項教育政策的制訂設計以至實施，結果就構成香港學校教育制度近年出現的一種「制度性的不勝負荷」（institutional overloaded），因而導致制度內各成員團體之間的種種不滿、對峙以至對抗。

「九七回歸症候群」政策議論湧現（emergence）³的其中一個起源，大致可追溯至1996年11月的特區行政首長（以下簡稱「特首」）選舉。在此之前，香港歷任首長（港督）均是由宗主國委派，香港社會根本無從參與，更不會引起任何公眾議論。但在第一屆特首選舉中，香港市民就可以聆聽到多位候選人的政綱、治港理念及發展宏圖。例如，在四位候選人中，獲得最多推舉委員提名（200多位）的候選人——董建華，就以「21世紀藍圖」作為其政綱主題，其中在教育政策方面，董先生指出：「本港現時的教育制度存在多項問題，可

適值九七回歸進行整體檢討。」⁴ 董先生更具體提出：需要增加資源，改善中小學教育、恢復小學全日制、加強師資培訓、實行母語教學、鞏固英語教育、推動普通話課程、大學改行四年制等。至此，「適值九七回歸，進行整體檢討」就成為繼後多年特區政府在教育政策制訂過程中的主調。

其後，當董建華當選候任特首後，他在1997年3月宣佈，邀請當時的大學教育資助委員會主席和教統會成員梁錦松負責研究制訂特區的教育政策。其後梁先生就提出：

希望與教育界人士共同探討幾個問題：第一、目前的教育中存在哪些問題；第二、香港教育的長遠目的是什麼，應該培養什麼樣的人才；第三、香港長遠的教育模式是什麼；第四、香港目前的教育應該有什麼改善。⁵

據此，一種「查找問題」、「檢討制度性目的與模式」、「進行改善」的教改議論就被定下調來。在繼後的兩個月，梁錦松就向社會各界展開廣泛的諮詢會面活動。據報導，其間梁錦松共「與百多個教育團體會面，聽取教育事務意見」。⁶ 這些團體包括了政府架構內的教育政策諮詢委員會、各類教育議會、教師組織、辦學團體、八間大學校長以及各政黨等。一時間，由候任特區政府主導的一種「適值九七回歸，進行整體檢討」的政策議論，就在香港教育界漸告形成。至1997年6月底，在諮詢及研究結束後，梁錦松就向即將上任的特首提交他的研究結果。隨着1997年7月1日特區政府的成立，對香港教育制度「進行整體檢討」，就由民間社會的討論轉化成為政府政策的議程。

在1997年7月1日的就職演辭中，董特首勾劃出他在公共政策中的施政理念。首先，他強調：「我知道大家共同關心的是什麼，大家迫切希望瞭解和解決的又是什麼？我相信，大家期待我先從你們最關心的經濟問題、教育問題以及房屋和老年人福利等民生問題，講述香港的未來發展。」⁷ 至此，教育問題

就被新成立的特區政府界定為香港市民迫切希望特區政府解決的問題之一。據此，董特首承諾：「我們將制訂全面的計劃，投入充分資源，以達致提高教育質素的目標。」⁸繼後，他更提出一系列的政策重點，例如建設優良的基礎教育、提高教師的專業資格、實現所有小學全日制及取消中學浮動班、提高中英語言教育水平、檢討學制……「以確保教育制度切合香港的長遠計劃」。⁹

在1997年10月8日，就任剛足三個月的董特首就發表題為《共創香港新紀元》的第一份施政報告。¹⁰至此，一年前董建華在特首選舉中提出的政綱——「21世紀藍圖」所提出的「適值九七回歸，進行整體檢討」的教改議論，經過當選後委任梁錦松領導有關部門制訂特區教育政策研究，並掀起民間的廣泛討論，再經過特首就職演辭訂定為特區政府教育政策議程，就被落實為施政報告中的具體教育政策施政。

事實上，若我們把自1996年11月所湧現的一種「適值九七回歸，進行整體檢討」議論下而形成的各項教改議程，對照於《共創香港新紀元》中落實的具體教育政策措施，我們就不難理解箇中的邏輯與關聯。例如這些政策措施就包括以下八項重點：

- 教育制度檢討

「我……相信，我們……有必要仔細研究香港的整個教育制度架構。我們需要決定香港教育制度在下一世紀的發展方向。」（第101段）

- 優質學校教育

（1）「教育統籌委員會……第七號報告書……已經奠下良好基礎，讓我們能夠提高質素……為學校訂定評估表現基準。」（第80段）

（2）「我們會撥款五十億元，成立優質教育發展基金。」（第81段）

（3）「推廣及加強學校為本的管理。」（第82段）

- 教師政策

（1）「在兩年內為教師設立教學專業議會。」（第83段）

(2)「規定所有新入職教師必須持有學位和受過師資訓練。」(第83段)

(3)「為教師訂定語文基準；……所有新入職教師必須符合規定的語文基準。」(第87段)

● 教學語文政策

「學校更廣泛使用母語教學……專注教授中英文，使學生兩種語文的水平都得到提升。」(第85段)

● 課程檢討

「我們……需要檢討目前的課程，確保這些科目（中國歷史文化、數理科）得到應有的重視。檢討課程的另一目的，是要促進學生身心均衡發展，鼓勵他們盡展所長。」(第102段)

● 中小學學習環境

(1)「我們的目標是全面實行全日制。首先，到了2000開始的學年，我們會把全日制學校學生的比率，由原定的40%提高至60%。」(第89段)

(2)「我們會如期2000年底前取消中五和以下班級的浮動班。」(第90段)

● 特殊教育

「訂定長遠政策，協助有需要接受特殊教育的學生融入普通學校。」(第98段)

● 幼稚園教育

「確保到了2000年底前，最少有60%的幼稚園教師接受過正式訓練。」(第99段)

接着，在1997年12月30日，香港特區政府宣佈，委任梁錦松接任將在1998年4月1日離任的楊紫芝教授的教統會主席。至此，一個由董建華—梁錦松領導的教育改革核心便建構完成。

然而，「董—梁」這個教改核心，只是董建華《共創香港新紀元》在公共

政策宏圖中的三輛馬車的其中一部分，其他兩輛公共政策馬車就是：由梁振英主持，以「安居」為目標的房屋政策（第49-72段）；由譚耀宗主持，以「仁厚為懷、健康為本」為目標的福利及醫療政策（第113-132段）。

今天事後回顧，我們得知，由於1997年底開始的亞洲金融風暴對香港經濟造成巨大的打擊，香港地產市場首當其衝，樓價大跌，「每年興建……不少於八萬五千個」居住單位的「安居」大計，首先宣佈擱置。繼後，金融風暴對特區經濟的打擊亦造成特區政府財政危機，在1998-1999年財政收支就出現232億赤字，¹¹ 特區政府惟有採取多項政策措施緊縮公共開支，其中包括多項限制社會保障計劃的措施，其實質政策效果就是使綜合社會保障援助計劃（以下簡稱「綜援」）在1998-1999年度的開支較上一年減少5.9%¹²；再加上1997年底爆發的禽流感及接着出現的多項醫療事故，致令「仁厚為懷、健康為本」為口號的福利醫療改革計劃在特區公共政策議論中漸告銷聲匿跡。至於剩下來的教育改革宏圖，在擱置了一年多後，就在1999年1月重張旗鼓，首先是在1月22日由教育統籌委員會主席梁錦松向公眾發佈第一份《廿一世紀教育藍圖：教育制度檢討，教育目標諮詢文件》，並在1月25日假灣仔香港會議展覽中心舉辦大型研討會，廣邀社會各界出席，結果吸引了九百位市民把兩個演講廳擠滿。這次「造勢」大會就為隨後21個月的《廿一世紀教育藍圖》的教改議論掀起序幕。在這為期廿一個月的全民參與的教改議論中，教統會先後發表了四份報告書（教統會，1999年1月；1999年9月；2000年5月；2000年9月），組織了11個工作小組，動員了超過一百多個委員；主辦了300項不同形式的諮詢活動，包括論壇、研討會、訪問及交流會等，並發動市民遞交了三萬多份意見書（教統會，2000年9月，第1.8段）。

正是由於香港特區政府在成立初期，在公共政策施政上遭受連番挫折，而形成一種管治危機，包括財政危機、理性危機及認受性危機（曾榮光，2006），教育改革這個政策議論就成為香港特區政府在公共政策領域內僅餘

的，可以有所作為的施政領域。至此，在1996年回歸前漸漸形成的「適值九七回歸，進行整體檢討」的教改議論就增添了另一個議論題旨，這就是為面臨管治危機的特區新政府挽回管治威信的工具（曾榮光，2006）。

2. 冒進、斷裂式的政策取態：特區教育政策內容建構的觀察

除了審視特區政府在教育政策制訂過程的特質外，另一個考核12年來特區教育施政的方法就是探討各項政策的內容。若從審視教育政策內容出發，我們就更能理解以上所提出的一種「適值九七回歸，進行整體檢討」的症候群的深遠影響，亦有助我們明瞭過去12年在教育政策領域的爭議與對抗，不應只歸因於個別事件或個人，而應從更宏觀和更長時間的「脈絡性」作理解。

事實上，今天作歷史回顧，我們就不難發覺在九七前後，香港教育界確實掀起一片「檢討」潮。在1996-1997兩年間，我們就找到多份由不同委員會推出的教育政策以至制度的檢討報告。¹³ 這包括：

（1）1996年3月，教育署發佈《學校公民教育指引》，其作用在於對1985年公佈的《學校公民教育指引》作修訂以至取替，並「標誌了香港公民教育的新里程」（教育署，1996，p. i）。

（2）1996年6月，教育委員會發佈《特殊教育小組報告書》，其工作是「負責檢討本港的特殊教育」（教育委員會特殊教育小組，1996，p. i）。

（3）1996年10月，大學教育資助委員會發佈《香港高等教育》，其「內容包括檢討高等教育擴展的成果，以及就教資會資助院校的未來發展提出建議」（香港大學教育資助委員會，1996，p. 45）。

（4）1997年3月，教育委員會發佈《九年強迫教育檢討報告》，其目標是：「就九年免費及強迫教育的實施情況，進行檢討」（教育委員會學校教育檢討小組，1997，p. i）。

(5) 1997年3月，教育署發佈《職業先修及工業中學教育檢討報告書》，其目的是：「就香港社會不斷轉變的需求，全面檢討職業先修及工業中學教育，並就未來的發展路向，提出建議。」（教育署，1997年3月，p. 1）

伴隨着這一系列的「檢討」、「未來發展路向」、「新里程」的政策報告書，在九七回歸前後，我們更可以見證到一連串教育政策取態（policy stances）的轉向，其中至為明顯的莫過於教學語言政策。

港英政府在香港學校教育制度所採取的教學語言政策取態，長久以來都是一種「適應的」（adaptive）「雙軌主義」（dualism），¹⁴即順應於香港本土社會的雙語（diglossic）以至三語（triglossic）的文化脈絡，容許中文與英文學制並存。自開埠至20世紀中，香港學校教育制度均並存着兩種學制，其一是與內地的教育以至社經晉升階梯接軌的中文教育，例如與清朝科舉考試制度接軌的傳統學塾，及至南京政府成立以後，向民國政府接軌的本地中文學校（王齊樂，1996，頁311-321）；其二是與港英政府政經制度及升學制度（1911年成立的香港大學）接軌的英文學校。到了1949年以後，隨着回內地升學的途徑的消失，及繼後香港中文大學的成立，中英文雙軌學制又繼續以另一種形式在戰後香港學校教育制度中存在。即使到了20世紀70年代，當港英政府着手實施九年強迫教育及普及初中教育，它仍然對中學教學語言政策採取一種不干預以至自由放任的政策取態，即把教學語言的決策交由「學校當局……自行作出決定」（香港政府，1974，頁4）。至1984年《教育統籌委員會第一號報告書》發佈後，港英政府雖然嘗試回應中英文中學的分隔局面，但所採用的政策工具仍然停留在消極的勸導與鼓勵的取向，結果事實證明，對中英文中學的分隔狀態，沒有產生任何改變。最後，到了1990年，《教育統籌委員會第四號報告書》建基於「目標為本評估」這個被認定是客觀、可靠的評核學生語文能力的工具，教統會就建議：

隨着中三目標為本評估在1998-1999年度第二次推行，這些評估的質素將會獲得確定。當局可以向學校提出有力的證據，證明他們作出錯誤的選擇，而教育署署長將可向這些學校發出確實的指引，勸導採取正確的教學語言。（教統會，1990，第6.5.11段）

今天回顧這個政策構想，我們當然得知，整個政策的基礎工具——目標為本評估，就從沒有全面在香港學校教育制度內推行以至落實。更具體而言，「目標為本評估」就從沒有在「中三推行了兩次」。簡言之，上述政策設計背後的「有力的證據」就從來沒有確立起來，因此教育署署長根本就失去了「發出確實的指引」的理據。再者，上述建議所採取的政策取態明顯是一種「勸導」——一種根據科學化測試結果作理據的「勸導」。

然而在1997年3月，教育署就發佈了名為《中學教學語言強力指引》的諮詢文件，並建議在1998-1999學年開始強制地把香港中學分流為英中與中中。繼後，在1997年9月，教署雖然把「強力」一詞從指引的標題中刪除，但內容上卻原封不動地在《中學教學語言指引》政策文件中落實下來。這份政策文件所引發的種種爭議，過去12年在香港教育界已是耳熟能詳的事實。就是當我們把1997年9月公佈的《中學教學語言指引》（以下簡稱《指引》）放置在上述一個歷史發展的脈絡內作理解，我們才可以瞭解這份政策文件及其所凸顯的政策取態是與過去港英政府沿用的一種「適應性雙軌主義」，以至其後演化出的一種建基於「有力證據」的「勸導」的政策取態截然不同。這種冒進的（aggressive）、強制性的（coercive），並與原有政策斷然決裂（irruptive rupture）的政策取態的成因及決策動機，我本人當然無從知曉，但若我們把《指引》這種政策取態，放置在「九七回歸症候群」的脈絡內作理解，我們就不覺會懷疑，這種斷然決裂的政策取態是否又是一種「適值九七回歸，進行整體檢討」，以至「革新」的社會氣氛下的產物？

除了1997年9月發佈的《中學教學語言指引》外，在1997年9月香港特區政府亦發佈了《教育統籌委員會第七號報告書：優質學校教育》（以下簡稱《第七號報告書》）。若我們把這份政策文件放置在歷史發展的脈絡去理解，即一方面把它回顧地追溯到它發佈以前的相關教育政策的背景與議論，另一方面把它前瞻地演進到它發佈以後所引發的教育政策議論，我們就大致可以如上述有關《指引》的闡釋一樣，可以理解到《第七號報告書》獨特的歷史意義。

首先，我們不妨前瞻地推演《第七號報告書》這份政策文件與繼後特區政府在教育政策的施政中所衍生的若干具體政策措施的關聯，並加以說明。《第七號報告書》中最重要的政策建議自然就是在香港學校教育制度內建立一套「質素保證機制」（教統會，1997，第三章），從這個機制衍生出的具體政策措施就包括：制訂及發佈「學校表現指標」、實施「質素保證視學」、實施「學校自我評估」（以下簡稱「自評」）、實施「校外評核」等。對於香港學校教育工作者而言，上述這一系列的政策措施所引起的爭議及特別是對香港學校中原本生態所造成的影響，我想亦屬耳熟能詳的事實，不必於此贅述。《第七號報告書》所繁衍出來另一類的重要政策措施就是「校本管理」政策，這個政策所衍生出的主要措施就包括各種所謂「下放權力」（decentralization）的學校管理方案，其中較富爭議性的就是「整筆撥款」方案。「校本管理」政策所衍生出的最大的爭議自然是《校本條例》¹⁵的立法及實施，其結果就是造成天主教教區與特區政府對簿公堂。這連串的法律訴訟就正好標示了百多年香港辦學團體與香港政府（或更根本就是傳教士與殖民地政府）之間建立起的一種「夥伴性」（或更具體的說法就是相互適應〔mutual adaptive〕）的辦學關係的撕裂。

其次，我們亦可以反過來回顧地追溯《第七號報告書》在香港學校教育制度內相關政策的歷史脈絡中的定位。首先，正如上段所述，我們可以把《校本條例》放置在19世紀的社會情景中、港英政府與傳教士之間的關係中去瞭

解。但於此我不打算追溯得太遠，我們不妨只回溯到1989年，當年的港英政府發佈了《公營部門改革》（Public Sector Reform）的政策文件，¹⁶這份政策文件本質上就是建議把英國戴卓爾夫人的保守黨政府所倡導的新公共管理（New Public Managerialism）¹⁷移植到港英政府的管治架構內。在《公營部門改革》的倡導下，學校教育就成為其中一個先導研究的研究對象，繼後其研究結果就在1990年9月發佈，即《公營部門改革：學校教育角色與責任的檢討》（Public Sector Reform: A Review of Roles and Responsibilities in Schools Education）。根據這份研究報告，港英政府在1991年3月制訂出《學校管理新措施：改善香港中小學教育質素的體制》（School Management Initiative: Setting the Framework for Quality in Hong Kong Schools）（以下簡稱SMI）。事實上，今天再審覽SMI這份政策文件的內容，我們就不難發覺，九七後所掀起的環繞着「質素保證機制」的爭議，及因《校本條例》而引發的法律訴訟，均可以在SMI中找到其緣起。

在1991-1992學年，港英政府就把SMI計劃首先以志願參與形式在資助中學中推行，但反應十分冷淡，只有21所資助中學參加，只佔當年300多所資助中學中的7%。其後，SMI計劃先後推廣至官立中學及資助與官立小學，但學校教育界對有關計劃的反應始終是不熱烈。例如至1994-1995學年，計劃推行四年以來，全港志願參與SMI計劃的學校亦只有173所，¹⁸佔當年1000多所學校的不足1/5。到了1994年12月，教統會轄下教育水準工作小組就發佈了《學校教育質素》報告書，相對於教署發佈的SMI政策文件，報告書主要是更具體地界定清楚新公共管理運動中的表現主義（performativity）及質素保證等理念，並落實成為政策措施。¹⁹報告書另一個影響深遠的建議，就是推薦把整個質素保證機制及校本管理措施在全港所有中小學校內實施。然而有關建議及整份報告書就被擱置了24個月，直至1996年11月，才以《教育統籌委員會第七號報告書：諮詢文件》發佈，並在1997年9月落實成為《第七號報告書》。至此，以新自由