

廿一世紀教育藍圖？

香港特區教育改革議論



曾榮光

編著

教育研究系列

為配合知識型經濟的發展和面對新世紀的挑戰，香港特區政府在一九九九年，發表了四份有關教育改革的諮詢文件，為廿一世紀的特區教育訂下發展藍圖。但是，文件公布之後，引起教育工作者、家長及社會大眾甚多的議論與抨擊，然而在議論紛紛的背後，這個號稱「廿一世紀教育藍圖」的改革大業的本質、意義與影響，卻似乎仍屬言人人殊，未有共識。本書是香港中文大學教育學院的一群老師，各自從本身的專業，撰文剖析這些政策文件的教育意義與影響。文章多種多樣，既有從資源分配探討教育開支，也有從課程理論闡釋改革的基礎，是了解香港特區教育發展及改革非常重要的參考書。

本書收集論文十八篇，分導論、收集論文、收集論文十八篇，分導論、教育改革在各個不同教育領域中的涵義。不同教育領域不同教育領域中的涵義 香港特區教育謀劃一個配合社會發展的藍圖、一個配合社會發展的藍圖

編著者曾榮光教授，畢業於香港中文大學，獲社會科學學士、碩士及博士學位，曾任中學教師，現為香港中文大學教育行政與政策學系教授、香港教育研究所副所長。曾教授長期研究香港的教育政策發展，經常在傳播媒介及學術期刊，發表有關對香港教育政策的觀點。本書各篇論文的作者，俱為資深教育工作者或研究學者。



香港教育研究所

Hong Kong Institute of Educational Research



中文大學出版社

THE CHINESE UNIVERSITY PRESS

www.chineseupress.com

ISBN 962-996-273-X



9 789629 962739

廿一世紀教育藍圖？ 香港特區教育改革議論

曾榮光 編著



中文大學出版社



香港教育研究會

《廿一世紀教育藍圖？香港特區教育改革議論》

曾榮光 編著

© 香港中文大學 2006

本書版權為香港中文大學所有。除獲香港中文大學書面允許外，不得在任何地區，以任何方式，任何文字翻印、仿製或轉載本書文字或圖表。

國際統一書號 (ISBN) : 962-996-273-X

出版：中文大學出版社

香港中文大學 • 香港 新界 沙田

圖文傳真：+852 2603 6692

+852 2603 7355

電子郵件：cup@cuhk.edu.hk

網址：www.chineseupress.com

香港教育研究所

香港中文大學 • 香港 新界 沙田

電話號碼：+852 2609 6754

圖文傳真：+852 2603 6850

電子郵件：hkier@cuhk.edu.hk

網址：www.fed.cuhk.edu.hk/~hkier

Education Blueprint for the 21st Century?

Discourse on the Education Reform in the

Hong Kong Special Administrative Region (in Chinese)

Edited by Wing-kwong Tsang

© The Chinese University of Hong Kong 2006

All Rights Reserved.

ISBN: 962-996-273-X

Published by **The Chinese University Press,**

The Chinese University of Hong Kong,
Sha Tin, N.T., Hong Kong.

Fax: +852 2603 6692

+852 2603 7355

E-mail: cup@cuhk.edu.hk

Web-site: www.chineseupress.com

Hong Kong Institute of Educational Research,

The Chinese University of Hong Kong,
Sha Tin, N.T., Hong Kong.

Tel.: +852 2609 6754

Fax: +852 2603 6850

E-mail: hkier@cuhk.edu.hk

Web-site: www.fed.cuhk.edu.hk/~hkier

Printed in Hong Kong

香港教育研究所

香港教育研究所隸屬於香港中文大學，端賴田家炳基金會的慷慨資助，於1993年9月正式成立。自成立以來，研究所一直本着以下宗旨，致力推動教育研究及發展工作：

- 提高香港中文大學在教育研究領域的領導地位，配合教師行業的需要，並為國際組織和本地教育團體提供顧問及諮詢服務；
- 加強大學與本地學校和海外學術機構的聯繫；
- 透過推動研究計劃，促進本港教育政策的釐定和多元發展，並就重要的教育課題向教育決策者及教育專業人士提供意見；及
- 發揮資源中心作用，鼓勵及支持跨學科研究計劃的發展。

所 長：盧乃桂教授

香港中文大學教育學院

副所長：侯傑泰教授

香港中文大學教育學院

曾榮光教授

香港中文大學教育學院

黃顯華教授

香港中文大學教育學院

教育研究系列

編輯

Professor Wing-kwong Tsang (曾榮光教授)

顧問編輯

Professor Brian J. Caldwell

Professor and Dean of Education, The University of Melbourne

Professor Andy Hargreaves

Professor at The Ontario Institute for Studies in Education, University of Toronto

Professor Kuang-Hsiung Huang (黃光雄教授)

Professor of Education, National Taiwan Normal University

Professor Kam-Hon Lee (李金漢教授)

Professor of Marketing, The Chinese University of Hong Kong

Professor C. K. Leong (梁子勤教授)

Professor of Education, Department of Educational Psychology and Special Education, University of Saskatchewan

Professor Henry M. Levin

William H. Kilpatrick Professor of Economics and Education, Teachers College, Columbia University

Professor Li Yixian (厲以賢教授)

Professor of Education, Beijing Normal University

Professor Ambrose Y. C. King (金耀基教授)

Emeritus Professor of Sociology, The Chinese University of Hong Kong

Professor David Reynolds

Professor of Education, University of Newcastle

Professor Brian Simon

Emeritus Professor of Education, University of Leicester

Professor Jonas F. Soltis

William Heard Kilpatrick Professor Emeritus of Philosophy and Education, Teachers College, Columbia University

Professor Philip Wexler

Michael Warner Scandling Professor and Dean of Margaret Warner Graduate School of Education and Human Development, University of Rochester

作者簡介

- 曾榮光 香港中文大學教育行政與政策學系教授
- 李子建 香港中文大學教育學院院長，課程與教學學系教授
- 劉國強 香港中文大學教育行政與政策學系副教授
- 陳維鄂 香港中文大學教育心理學系教授
- 孔繁盛 香港中文大學教育行政與政策學系助理教授
- 黃顯華 香港中文大學課程與教學學系教授、系主任
- 鄭鈞傑 香港中文大學教育碩士，英華書院數學科科主任
- 林智中 香港中文大學課程與教學學系教授
- 彭新強 香港中文大學教育行政與政策學系副教授
- 林怡禮 香港中文大學教育行政與政策學系兼任教授
- 何瑞珠 香港中文大學教育行政與政策學系副教授
- 黎萬紅 香港中文大學教育行政與政策學系一級導師
- 鍾宇平 香港中文大學教育行政與政策學系教授
- 周昭和 香港中文大學課程與教學學系一級導師
- 黃毅英 香港中文大學課程與教學學系教授

目 錄

作者簡介	vii
------------	-----

第一部分 導論

第一章 香港特區教育改革議論：導論	3
曾榮光	

第二部分 綜論

第二章 學校改革與廿一世紀香港特區教育	27
李子建	
第三章 論價值教育與香港教育改革——一個建基於哲學 與文化的反省	53
劉國強	
第四章 遠見、工作和期望：香港二十一世紀的教育改革 運動	71
陳維鄂	
第五章 香港教育資源的調配：公共教育開支	85
孔繁盛	
第六章 精英主義與均等主義之間：尋找《教育改革建議》 的理論基礎	111
曾榮光	
第七章 從哪裏來？往哪裏去？尋找《教育改革建議》的實 徵基礎	129
曾榮光	

第三部分 專論

第八章	香港課程發展的知識基礎：理論、參與和專業	147
	黃顯華	
第九章	學習困難、補償與輔導教育：尋找《改革方案》 的理論基礎	169
	李子建	
第十章	資優學生的教育及才能發展：資優教育對香港教 育改革的啟示	195
	陳維鄂	
第十一章	評「香港課程改革二〇〇一：《學會學習》」	207
	鄭鈞傑、林智中	
第十二章	學校如何面對教育制度改革方案的挑戰？	237
	彭新強、林怡禮	
第十三章	香港學校管理改革：回顧與展望	259
	彭新強	
第十四章	「基礎教育大直路」改革方案的抉擇：尊重原則 與獎賞原則之間	285
	曾榮光	
第十五章	學校排拒家長參與的機制：布迪奧的實踐邏輯 論的應用	295
	何瑞珠	
第十六章	香港學校教育私營化：教育券方案	319
	孔繁盛	
第十七章	香港職業技術教育的發展路向探索	349
	黎萬紅、鍾宇平、孔繁盛	
第十八章	從課外活動「持分」失衡看教育產品指標化的 權力展現	369
	周昭和、黃毅英	

第一部分

導 論

第一章

香港特區教育改革議論：導論

曾榮光

從一九九九年一月教育統籌委員會(教統會)公布《廿一世紀教育藍圖》的第一份教育改革文件《教育制度檢討：教育目標諮詢文件》，至二〇〇〇年九月教統會公布了《廿一世紀教育藍圖》第四份政策文件《香港教育制度改革建議》，在這持續二十一個月的教育改革運動中，教統會先後發布了四份政策文件，並引發市民遞交了三萬多份意見書；同時，教統會亦先後主辦了三百項不同形式的諮詢活動，包括論壇、研討會、訪問及交流會等(教統會，2000年9月，1.8段)；此外亦在教統會轄下，組織了十一個工作小組，共動員超過一百多個委員(教統會，2000年9月，附錄1)。在這次教育改革運動中，特區政府亦提出林林總總的口號，甚麼「樂、善、勇、敢」、「終身學習」、「自強不息」、「創造空間」、「追求卓越」、「拔尖補底」、「永不放棄」、「全方位學習」、「大直路」、「一條龍」等。然而在這些紛亂的議論終於告一段落以後，我想亦是時候我們靜下來，分析一下這些政策文本、意見書、議論及口號，究竟彰顯了些甚麼教育改革的意念、方向，以及提出了甚麼方案。據此，本文首先會把是次教育改革及其所引發的議論放置在香港特區政府教育以至公共政策的歷史脈絡，以期對特區政府教育改革的背景加以分析。其次會對是次為期二十一個月的改革建議議論的題旨與結果，加以分析。最後，我會把本文集中所彙編的各篇論文的重心作扼要的介紹。

一、特區教育改革的脈絡分析

若要理解是次教育改革的意義，其中一個參考架構 (frame of reference) 就是，把它放置在過去二十年的教育政策議論發展的歷史脈絡內去理解。一個可資參考的歷史時點就是，香港政府上一次的教育制度全面檢討；這就是一九八二年發表的《香港教育透視：國際顧問團報告書》(國際顧問團，1982) 及《香港教育制度全面檢討》(香港政府布政司署，1981)。當年的教育檢討就標誌着，麥理浩主政十年的一個總結，亦代表着十年間由普及教育帶動的學位擴展的政策議論題旨的終結。現時回顧當年的全面檢討，我們就不難察覺，雖然國際顧問團確能切中時弊地提出了不少有建設性的改革建議，但在決策過程中它始終是一種外國專家君臨式的全面綜合的議論模式。相對而言，我們就可以見到是次特區政府的學制檢討在形式上的一種本土主義，這是指教育政策的決策已由舶來的專家意見，「回歸」到通過本土議論而衍生的一種漸進及謀求共識的議論模式。在這裏我不打算對這兩種改革的議論策略作任何價值判斷，但在繼後的分析中，我將會展示是次特區政府的一種力求共識的議論策略，導致了這次教育改革的建議拘泥於建制內的種種利益政治，結果使改革方案充斥着妥協與矛盾。

自一九八二年的國際顧問團提出了外國專家權威式的綜合理性的全面檢討以後，香港教育政策議論就進入了一個「改革建議氾濫」的階段；據我統計，自一九八四年《教統會一號報告書》至一九九七年《教統會七號報告書》(教統會，1984，1986，1988，1990，1992，1995，1997) 的十三年間，教統會就總共提出了三百九十一項改革建議(曾，1998)；若再加上教育委員會發表的《學前教育小組報告書》(1994)、《特殊教育小組報告書》(1996) 及《九年強迫教育檢討報告》(1997)，教育署公布的《學校管理新措施》(1991) 及多份教學指引及課程改革，如兩份《學校公民教育指引》(1985，1996) 及「目標為本課程」等。我們就不難明白，上述所指的教育改革建議氾濫的意思；其結果是造成一種制度上的不勝負荷，同時亦使制度的參與者，不論是教署官員、學校管理階層、前線教師及學生和家長，感受到一種過度密集化 (over-intensified) 的壓力。(曾，1998)

過往的教育政策議論，除了改革建議氾濫外，另一特徵就是缺乏方向及遠景。事實上，若我們把教統會七份報告書所處理的教育問題稍作分析及歸類，我們就不難察覺，一九八四至九〇年間教統會一至四號報告書的政策議論基調，基本上就屬於解決問題、應急，以至零碎式的教育改革；這可證之於這四份報告書所處理的課題數目，四份報告書共處理了十八個課題，即平均每份報告書處理4.5個課題。而這些課題部分是回應及處理《國際顧問團報告書》指出的問題，例如初中成績評核、師資培訓教師組織等；另一部分則屬處理積習已久而必須解決的課題，例如統一大學學制、解決買位私校、中學教學語言等。至於，一九九二至九七年間教統會五至七號報告書，雖然已改變了零碎和斬件式的形式，而改為單一題旨式的議論，即教師專業、提高語文能力和優質學校教育，然而這些個別專題的政策議論始終未有觸及實質性的教育價值與方向的討論；更甚者，近年教統會的政策議論題旨，明顯地偏向於一種「追求表現」(performativity) 及「管理主義」(managerialism) 的議論，即力求把教育制度內各個環節與原素，例如學生、教師以及學校，均放置在一些可量度，以至可量化的指標及基準下，以評核其表現；並透過各種管理，以至「工程」(engineering) 的手段及機制，使制度內的所有環節及原素均「達(指)標」、「達(基)準」。這種明顯被工具理性主義(instrumental rationalism) 支配下的政策議論，亦同時把教育的實質價值、理想、方向、遠見目標邊緣化為不重要和不適切的(insignificant and irrelevant) 議題。¹

對照於上述的一種由外國專家權威引發、改革建議氾濫和過分密集、以及工具理性主義支配的政策議論的歷史及教育脈絡，我們就不難理解為甚麼教統會在一九九九年一月推出第一份諮詢文件《教育目標》，並發動社會大眾去「許願」、去「夢想」，會引起社會上如此巨大的回應，收到空前的一萬四千份意見書。

除了以上的歷史及教育脈絡外，若要對是次特區教育改革有更深入的背景理解，我們亦有必要理解，特區政府在一九九九至二〇〇〇年間所處的政治、經濟及社會脈絡。

是次特區的教育改革其實可追溯至特首董建華的首份施政報告，在這份名為《共創香港新紀元》的施政報告中，董特首提出在社會政策

施政上的一份鴻圖大計。在房屋政策方面，他提出了「安居」的政策方向，並「訂下了三個主要目標：每年興建的公營和私營房屋單位不少於八萬五千個；在十年內，全港七成的家庭可以自置居所；以及把輪候租住公屋的平均時間縮短至三年。」（香港特區政府，1997，第52段）在社會福利方面，特首提出了「仁厚為懷，健康為本」的政策方向，並訂立「老有所養、老有所屬、老有所為」，提供「更優良的醫療護理服務」等目標（第114–129段）；在教育政策方面，則提出創造「不竭的寶藏」的政策方向，並強調「香港的教育制度必須立足香港、貢獻祖國、面向世界；兼收中西文化所長、保持多元化特色」（第79段），據此就提出「教育制度檢討」（第101段）。就此，董建華政府更高姿態地委任了行政會議內三位少壯成員，梁振英、譚耀宗和梁錦松，分掌房屋、福利和教育三大政策範疇，儼然要在社會政策施政上建立一個三頭馬車的格局。

可惜事與願違，一九九七年十一月亞洲金融風暴的衝擊下，物業市場價格大幅滑落，使「八萬五建屋目標」，無法兌現，最後使董特首不得不公開承認該房屋政策目標「不再存在」。亞洲金融風暴亦帶來了經濟衰退，失業率持續上升，特區政府的財政預算也出現龐大的赤字，因而迫使港府在福利政策方面採取收縮的策略，其中最明顯的例子就是削減綜援的政策。再加上一九九八年的一連串醫療事故及禽流感事件，使特區政府在公共衛生與醫療政策領域上亦備受質疑。總結特區成立至一九九九年初兩年的施政，其結果就是造成特區政府在公共政策領域上出現了全面性的危機。²首先是由經濟危機而引致特區政府的財政危機（fiscal crisis）；這可證之一九九八至一九九九連續兩年出現赤字預算，同時亦連續兩年實施收縮公共支出。其次是理性危機（rationality crisis），即政府在政策施行時無法達致預期效果，或甚至產生無法預計的反效果，結果造成政策設計上理性的破產；這可證之於「年建八萬五」的政策設計的失誤，及禽流感事件中行政措施上的混亂。最後就是認受性危機（legitimation crisis），即由於特區政府在公共政策上種種的財政及理性危機，而引致香港市民中出現對特區政府的信任及支持程度的下降；這可證之於特區政府及特首在各種民意調查中每況愈下的得分。

面對特區政府連串的危機，教統會在一九九九年一月廿三日，即董特首在首份施政報告中宣布進行學制檢討十四個月以後，才發表《廿一世紀教育藍圖》的第一份《教育目標諮詢文件》(教統會，1999年1月)，並開始了是次為期廿一個月的特區教育改革動運。而在教育改革的決策過程中，特區政府就不再採用在房屋政策上的那種「綜合理性」(comprehensive-rational)的決策模式，即一開首就訂明了政策的整體目標——每年建屋八萬五，然後統籌策劃政策領域內各組成部分予以配合及實現；相反，是次教育改革就採用了一種漸進(incremental)的決策模式，³即通過「三上三落」的諮詢與協商，及「和風細雨」式的「群眾大會」，試圖謀求業界以至整體社會的共識，才落實推行有關政策措施。

二、特區教育改革的議論分析

是次特區教育改革就是在上述的一種脈絡背景及議論決策模式下展開，以下我會對為期廿一個月的教育改革議論加以總結及分析。以下的分析將會順着時序分為四個部分，第一部分是由一九九九年一月至三月初，即環繞着由教統會公布第一份諮詢文件《教育制度檢討：教育目標諮詢文件》(以下簡稱《教育目標諮詢文件》)作議論。第二部分議論是由一九九九年四月至二〇〇〇年一月，針對第二份諮詢文件《教育制度檢討：教育改革建議》(以下簡稱《改革建議》)而引發的議論。第三部分議論則由二〇〇〇年一月至九月，這階段涵蓋第三份諮詢文件《教育制度檢討：改革方案諮詢文件》(以下簡稱《教改方案諮詢文件》)公布及諮詢期間的議論。最後第四部分的議論則由二〇〇〇年八月至九月，即代表教育改革定案《香港教育制度改革建議》(以下簡稱《教改建議定稿》)的公布。

特區教育改革的議論的起點雖然源自一九九七年十月特首的首份施政報告，但真正觸發整個教改議論的源頭則應該是，一九九九年一月教統會發表第一份教改文件《教育目標》。文件共分四章，其中當然以第三章教育的目標至為重要，在這章中教統會把香港特區的「整體教育目標」，作了如下的界定(3.1段)：

配合香港社會的獨特需要和未來的發展，我們建議面向廿一世紀，香港的整體教育目標為：

讓個人在德、智、體、群、美各方面都有全面而具個性的發展，使其一生能不斷自學、思考、探索、創新和應變，有充分的自信，合群的精神，願意為社會的繁榮、進步、自由和民主不斷努力，為國家和世界的前途作出貢獻。

這個跡近完美、無所不包、而又根本不會有人反對的教育目標，正好說明了教統會在這一份文件中所提出的只是空泛和抽象層次極高的教育理想，多於一系列可操作化、可實現的教育目標。其次，這樣一個根本「放諸四海而皆準」的教育目標，亦正好反映了教統會所提出的教育目標，是缺乏香港社會本土的實徵基礎。

結果環繞着《教育目標》而引發的議論，就出現一種「各取所需、各自表述」的議論形式，亦即Ball所謂的一種「讀者支配的文本」(readerly text) (Ball, 1994)；因而同時間就湧現多個議論題旨。其一是緊跟隨着教統會在宣傳單張所號召的：「我們有一個願望：教育應該是……」，而引發出來的一種充滿浪漫色彩的對教育的盼望與期許，其中最具代表性的莫過於由數百家長聯署的《一群家長的宣言：我們對香港教育的願望》；⁴宣言中對教育改革有以下的期望：

孩子有愉快的學校生活，每天從學校帶回家的，不是眼淚、沉重的功課和大量要溫習的測驗。

父母不用每天無奈地強迫孩子做繁重的功課，而破壞親子關係。

父母不用經常為了孩子的功課、考試成績和入學問題而困擾。

孩子不用死記標準答案和過量的課本知識……。

老師不用只向學生傳授課本知識和操練他們如何應付考試……，而可以有時間和空間，去學習思考，探索新事物，發揮創意，關心別人……

學校不只是關心考試成績及取錄組別高的學生……。

從以上的論述就引發出所謂愉快學習、「給孩子一個愉快童年」、「讓學生愛讀書」等議論。以上一種對教育目標的論述，基本上是代表了一種溫情的人本主義(humanism)的教育理念。⁵

在是次還繞着《教育目標》的議論中，另一種對教育目標的論述，主要可見諸在一九九九年一月廿五日《教育目標》諮詢文件發布大會上，主講嘉賓之一的社區組織協會主任何喜華的發言，他主張：「人人