

▲城市專題研究▼

香港教育政策分析：社會學的視域

謹以此書獻給

先嚴 曾信孚 先生

先慈 陳麗華 女士

目 錄

第 1 章	導論：香港學校教育政策發展十五年（1982—1997）	3
-------	-----------------------------------	---

第一部分 教師專業與教師教育

第 2 章	香港教師專業化的目標與策略——對《教統會一號報告書》教師專業政策的質疑	21
第 3 章	教師專業組織、國家權力與科層權威——香港教師專業化路向的再探	41
第 4 章	如何閱讀及評價《教統會五號報告書——教師專業》.....	57
第 5 章	教師教育的制度架構、課程結構與內容	65
第 6 章	發展小學學位教師的途徑與速度	75
第 7 章	建構一個專業的教育工作環境	81
第 8 章	確立教師的專業審察制度	92

第二部分 教育機會與均等政策

第 9 章	多元化社會與私營化學校——從英、美經驗批判《教統會三號報告書》的「直接資助計劃」	101
第10章	私立學校與精英主義——從社會分層角度批判《教統會三號報告書》的「直接資助計劃」	114
第11章	均等、公平與私立學校——從教育均等觀點批判《教統會三號報告書》的「直接資助計劃」	126

第12章 高等教育擴展帶來的教育契機——對「高等教育 危機論」的質疑	145
---	-----

第三部分 教學語言與教育質素

第13章 普及教育與精英主義教育之間的矛盾——批判 《教統會四號報告書》（一）	159
第14章 科技官僚管理下的教育事業——批判《教統會 四號報告書》（二）	169
第15章 錯誤的命題及不足的答案——評教統會 《香港學校教育的目標》（一）	180
第16章 資本主義社會內學校教育目標的矛盾——評教統會 《香港學校教育的目標》（二）	188
第17章 重申教育機會均等的教育目標——評教統會 《香港學校教育的目標》（三）	198
第18章 市場效率的膜拜——探討《教統會七號報告書 ——優質學校教育》的深層意義	207
第19章 香港教學語言政策發展的回顧與前瞻——兼評 《中學教學語言指引》	230
作者簡介	243

1 導論：香港學校教育政策發展十五年（1982—1997）

1982年11月香港政府發表了《香港教育透視——國際顧問團報告書》，它可以說是標示着香港教育政策發展的一個分水嶺。一方面，它標示着七十年代香港學額擴展及中小學教育普及化的階段的完成；另一方面，它又開創了繼後十五年——自1982至1997——香港教育政策發展及議論的一個新階段。

本書所討論及分析的教育政策正是集中在後一階段內的具體教育建議，因此在本書開首的一章，我想有必要把這十五年間教育政策的發展及議論，放置在香港社會及政治的歷史脈絡中，作一綜合的說明。因此，本章的目的就是要說明1982至1997十五年內的教育政策發展與七十年代的政策發展有何分別。首先，我會說明七十年代普及教育政策的歷史背景，並分析這階段教育政策的內容和制訂過程的特質。其次，我會分析1982至1997十五年間，教育政策制訂過程的特點：然後分析這段期間教育政策發展的重要議題。最後，我會簡單說明本書以後各章的組織及內容。

一 1967至1982十五年間香港教育政策發展的轉變

在歷史研究中，階段化（periodization）是一個重要的分析步驟：前文提出1982年發表的《香港教育透視——國際顧問團報告書》（以下簡稱《顧問團報告書》）是標誌着兩個政策發展階段的分水嶺，正好代表着我對香港教育政策發展階段化的一種處理方式；然而我是有責任證明這個階段化是合理的，而證明的方法就是羅列這兩個階段在本質上的分野，因此在本節內我會先行說明這兩個香港教育政策發展階段的分別。

首先，七十年代的學額擴張與教育普及化的政策發展階段，是緣自六十年代中期港英殖民主義政府所經歷的兩次「認受性危機」（legitimation crisis）而引發的。其一是由1966年4月天星小輪加價而引發的「九龍騷動」事件；其二是1967年由香港左派團體發動，為期大半年的暴動。這兩次社會動亂，無論是本質及其影響均有很大的分別，但合起來卻促進了七十年代香港公共政策的大規模改革，而學校教育正是政策中一個重要的領域。

1966年4月的九龍騷動，基本上是一次沒有政治背景、無組織、羣眾自發性的騷動，但它卻清楚地宣示了香港戰後二十年來社會及經濟發展所造成及積壓的一種社會不滿與疏離（social discontent and alienation）^①。從參與騷動者，特別是被拘捕及定罪者的背景及調查報告中，就可以看到騷動參與者絕大部分是戰後出生、在港出生或居港十年以上、只有小學教育程度、低收入的勞工階層^②。這羣青年在沒有任何政治動機的心態下^③，在一次沒有太大政治意義的事件中，突然間宣洩出他們的不滿及怒憤，並演化為反社會的破壞性行為。這次為期不到一星期的九龍騷動，正好提示港英政府實在有必要「提供較佳的受教育和就業機會，改善居住環境，增加青年福利和康樂設施，以及讓青年參與社會事務而培養成一種有歸屬的感覺」。^④

若1969年九龍騷動是一個提示，敦促港英政府必須進行公共政策改革；則1967年的暴動就提供了港英政府推行公共政策改革所需的社會支持及確認（social support and recognition）。1967年由左派團體發動的暴動，由4月底至5月初的個別企業內的勞資糾紛，演變成遍及九龍及港島的騷亂，最後更發展至以恐怖手段在市區內到處放置炸彈；其結果就是驅使大多數香港市民站到港英政府的一邊，使港英殖民地政府意外地獲得前所未有的社會支持與認受性（legitimacy）。⑤

就是在這樣一個政治背景下，港英政府就開展起繼後十五年的（1967—1982）公共政策改革。⑥在教育政策上，最重要的改革自然是1971年為所有適齡學童提供免費的小學教育，及在1978年把免費普及教育延展至中三，而實現了九年強迫教育。雖然這階段教育政策發展的基本方向是學額擴張及教育普及化，但其中更具體的政策發展，仍可以從兩方面去說明，其一是政策的內容，其二是決策的過程。

在政策內容方面，1967至1982年間的學額擴張與普及化的具體政策，其實亦可以分為小學與中學兩個層次來討論；而且其中政策內容的轉變，亦有很多細節值得討論。首先，小學教育的普及化源自《一九六五年教育白皮書》，在這份政策文件中，確定了：⑦

「政府要盡速增加官立小學及政府資助小學的學位……；新的目標是要使凡擬獲得任何此類學位的兒童都能如其所願。工作小組估計小學學齡兒童中，百分之八十均將要求享有由政府資助的教育。政府已接受此項估計擬訂有關計劃，亦接受工作小組所提應設法於一九七零至七一年度實現此項目標的建議。」

文件中清楚說明，香港政府在1965年的政策目標是普及「資助」小學教育，並試圖提供「免費」小學教育。事實上，由普及資助小學教育發展至免費小學教育，其間的變化主要源自1968年9月（1967年左派暴動平息後的新學年），港府開

始減低官立及資助小學學費，在徙置區以外的小學，學費由每年五十元減至四十元；徙置區內的小學，則由每年四十元減至三十元。香港政府更清楚指出這項減費是「確保沒有來自貧困家庭的學童，因父母沒有能力支付學費而失學。」^⑧。其後，在1969年9月的新學年，港府更進一步再減少小學學費至每年二十元及十元^⑨。而港府真正承諾提供免費小學教育，是始自1970年10月港督戴麟趾在立法局所作的施政報告：在報告中他首次宣佈港府將會實施免費小學教育的計劃，並進一步指出港府正考慮設立強迫入學法例。^⑩由上述政策的轉變，我們可以見到香港政府免費小學教育的政策，其實始自1966及1967年間兩次暴動以後。若從實際數字來看，我們可以從表一中見到，在1971—1972學年，香港小學學生人數正好是高峰期，總數達七十三萬人；而同年官、津、補學額已達全數學額的77.2%；若以實際人數而言，更是六十年代初三倍。同時在整個七十年代，隨着小學學生人口的下降，官津補小學學額佔總學額的百分比更升至1982年的87.9%。簡言之，香港政府在七十年代初基本上已實現了普及的免費小學教育。

至於中學教育的普及化，1966及1967年的兩次暴動亦很大程度地加快了中學普及化的速度。在《一九六五年教育白皮書》中，香港政府對中學教育擴展的承諾其實十分有限，白皮書只計劃為15%至20%的小學畢業生提供資助中學學位，所謂資助中學學位，包括官立、資助（文法及工業）中學，以及在選定私立中學裏獲得資助的學位^⑪。但在1966年及1967年的暴動以後，特別是麥理浩港督在1972年到任後，初中教育普及化便成為香港政府的既定政策。事實上，在麥理浩港督到任後的第一份施政報告中，他明確地指出：

「免費小學教育目標現已達成……在七十年代的其餘年份內，我們發展的方針，必以中學和工業教育為主。……我們目前的目標，是為本港十二至十四歲的半數兒童提供三年中等教育。……我們的最終目標當然是要為本港十二至十四歲的全部兒童提供三年中等教育，政府提議我們應立刻一心一意向此目標前進。」^⑫

直至1973年，麥理浩港督的施政承諾就具體化為《一九七三年綠皮書：教育委員會對中學教育擴展計劃之報告書》的政策提議。綠皮書建議：「中期目標，是要在一九八一年供應足夠的三年制學位給80%的十二至十四歲兒童，和足夠的五年制學位給36%的十二至十六歲學童。最終目標，是供應足夠的三年制受助學位給100%的十二至十四歲學童。及在官立與資助中學供應足夠達到中學會考的五年制學位給40%的十二至十六歲學童。」^⑬

表一：官津補學校學生與私立學校學生數目比率的變化

學年	小學日校學生			中一至中三日校學生			中四至中五日校學生		
	官津補學校 (%)	私立學校 (%)	合計 (%)	官津補學校 (%)	私立學校 (%)	合計 (%)	官津補學校 (%)	私立學校 (%)	合計 (%)
1959-60	187546 (49.5)	191293 (50.5)	378839 (100)	13942 (33.7)	27371 (66.3)	41313 (100)	6173 (39.6)	9397 (60.4)	15570 (100)
1967-68	457945 (65.8)	238231 (34.2)	696176 (100)	33294 (25.9)	95299 (74.1)	128593 (100)	16065 (27.6)	42205 (72.4)	58270 (100)
1972-73	576407 (79.5)	148765 (20.5)	725172 (100)	53629 (27.9)	138314 (72.1)	191943 (100)	21864 (32.5)	45390 (67.5)	67254 (100)
1978-79	478646 (86.5)	74884 (13.5)	553530 (100)	122315 (42.3)	166600 (57.7)	288915 (100)	49287 (35.8)	88341 (64.2)	137628 (100)
1982-83	478515 (88.6)	61507 (11.4)	540022 (100)	171303 (67.6)	82086 (32.4)	253389 (100)	99134 (61.1)	63210 (38.9)	162344 (100)
1991-92	452816 (90.3)	48807 (9.7)	501625 (100)	229585 (89.9)	25762 (10.1)	255347 (100)	120580 (82.9)	24831 (17.1)	145411 (100)

資料來源：除1991—92年外，其他數字來自香港教育署年報：

1991—92年數字來自 *Enrolment Survey 1992* (Education Department, 1992)。

然而，《一九七三年綠皮書》所認定的政策目標，到了《一九七四年的白皮書：香港未來十年內的中學教育》，就被修訂為：「到了一九七九年時對所有兒童提供九年資助教育——即六年小學教育和三年中學教育」^⑭；至於高中學額亦修訂為：「一九七九年時至少將會有55%的適齡兒童接受高中教育」^⑮。但到了1977年，麥理浩港督又出人意表地再次把普及初、中教育的步伐進一步加速，在1977年十月的施政報告中，麥理浩就宣佈提早一年（即1978年）實施九年免費教育^⑯。

至此，我們得知，1967至1978年間，普及中學教育政策就先後作了四次的修訂，每次均是加速了普及中學教育的速度。就是由於普及中學教育的急速實行，官津補中學的學額遠遠追不上需求，從表一我們可以見到自1967年以來官津補學位已不斷擴展，但直至1978—1979學年，官津補中學的初中學生仍只佔全數初中學生的42.3%；換言之，大部分學生仍然是在私立學校就讀（57.7%），而私立學額絕大部分是由政府通過「買位」方式給予資助，然後再分派予學童。

總括而言，香港政府在1968至1978年十年間，迅速完成免費小學教育及強迫初中教育，而且這十年間亦正藉香港小學及初中適齡學童人口的高峰期，從表一得知，小學人口高峰期為1972年，而初中人口高峰期則為1979年：由此可知，提供足夠資助學位，就是這階段教育政策發展的主要內容。

除了政策內容外，七十年代香港學校教育政策在政策決策過程與方式中亦產生了明顯的變化：其實這種決策過程與方式的變化並非只限於教育政策，而是香港政府整個公共政策的決策機制的轉變，或更根本地說，是港府整個管治方式的轉變。事實上，自1966年及1967年兩次暴動後，香港政府已察覺到必須拓展政府與市民的溝通渠道^{①7}：因此自1967年以後，香港政府就先後進行了一系列的行政改革，首先是在1968年在港島及九龍設立十個民政司署，作為政府與社區組織聯絡及溝通的橋樑，其次是1969年決定不設立冤情大使以後，港府在1970年擴大行政立法兩局議員辦事處的職能，使它成為市民申訴不滿的途徑。及至麥理浩港督就任，他就根據《麥健士顧問報告書》，對中央政府架構進行改革，以增加政府的政策規劃與制訂的功能。在教育政策的規劃、制訂與決策方面，麥理浩在1972年的立法局施政報告中提示了要改組「教育委員會」，他指出：

「教育委員會現任委員的任期已屆滿，我提議趁此機會改組該會由具有資格而又願意擔任此項重要任務的人士組織。」^{①8}

改組結果就是把教育委員會委員由原來的二十一人減至十三人，並把教育處處長的當然主席地位更換，由委任委員行政局議員胡百全出任，更大的轉變就是增設

「當然委員」的席位，而「當然委員」除教育處處長外，還包括：

- (a)香港聖公會會督或其代表；
- (b)香港天主教主教或其代表；
- (c)香港大學校長或其代表；
- (d)香港中文大學校長或其代表；
- (e)中華基督教會香港區會總幹事或其代表；及
- (f)香港理工學院院長或其代表。

因此，教育委員會的「委任委員」就減至只有六位。而且教育委員會的功能亦由普通的諮詢提升至政策的草擬，而第一份草擬的政策文件，就是《一九七三綠皮書——教育委員會對中等教育擴展計劃之報告書》。

教育委員會結構以至職能上的轉變，正符合麥理浩時代力求建立一種嶄新的「行政吸納的政治」(administrative absorption of politics)，一種更着重「聘委專業人士之參與」，並有別於傳統殖民地時期只吸取「財富之士」的行政吸納政治^⑨。從上列「當然委員」的來源，就可以看到兩種被吸納的教育專職的機構，其一是專上學院，其二是辦學團體。這兩種機構對總體中學教育的擴展及普及均具有直接的功能；尤其是後者，因為香港學校教育服務的提供方式，主要是政府透過經濟上的資助，由辦學團體以「承包」形式去直接經營；因此，吸納辦學團體在教育行政運作機制內，不單只是認受性的建構，更基本地是確保教育政策得以順利的推行及執行。

除了改組教育委員會的組合與職能外，七十年代教育政策決策過程的改變，就是確立「綠皮書——白皮書」公眾諮詢制度的決策步驟。麥理浩任內的多個教育政策文件，都是先經綠皮書形式發表，諮詢公眾意見，然後才制訂為白皮書的政策藍本。這種教育政策（及其他公共政策）的決策形式，正是用以回應六十年代一種與社會大眾缺乏溝通，從而引發1966及1967年暴動的公共政策決策形式。

總括而言，1967年至1982年間香港教育政策的發展，在內容上，基調是學額

的擴充及九年強迫教育的實施；在決策過程上，主要是透過改組後的教育委員會，作更全面的政策規劃，並向公眾諮詢，才作政策的制訂。

二 1982至1997十五年間香港教育政策的發展

1981年夏天，香港政府透過「經濟合作及發展組織」（OECD）秘書處的協助，聘請了四位海外顧問，按照OECD研究會員國教育制度沿用的既定程序，對香港教育制度作全面檢討^②。這份全面檢討剛好在麥理浩離職（1982年5月）前完成^③，它正好標示着麥理浩十年任內對教育施政的一次全面檢討。但它更重要的意義在於設定了繼後十至十五年香港教育政策發展的議論內容，並改變了教育政策的規劃及決策模式。

1982至1997十五年間教育政策的決策過程，與上一階段的重要分別有二：其一是教育統籌委員會（以下簡稱教統會）的成立，其二是代議政制的發展。《國際顧問團報告書》對香港過往教育政策制訂工作的批評是「過度的管理」和「策劃工作卻嫌不足」^④；因此，建議成立一統籌機構——教育統籌委員會，以統籌現存三個各自運作的教育規劃機構——即教育委員會、大學及理工教育資助委員會和職業訓練局。目的是使香港教育政策發展「能夠較着重全面策劃、政策擬訂及監察效果的工作，至於決定教育機構詳細的管理工作，就可由地區性組織和輔助這些組織的專業人士負責」。以達致「集體釐定政策；個體負責執行」的理想^⑤。

其後，教統會於1984年2月成立，主席由前教育委員會主席及當時行政局議員利國偉出任，成員亦如《國際顧問團報告書》建議，包括教育委員會主席、大學及理工教育資助委員會主席及職業訓練局主席。結果，教統會自此就成為香港學校教育政策的主要策劃者。事實上，自1984年以後，教統會就先後發表了七份《教統會報告書》、兩份轄下工作小組報告書^⑥和一份《香港學校教育的目標》。單就七份《報告書》而言，教統會共提出了391項政策建議^⑦，這七份報告書

的主要內容可歸納如表二。至於這眾多的報告書及政策建議是否真正能使香港學校教育更「着重全面策劃」，和減少「過度的管理」，則有待進一步探討^②；但一個不可爭議的事實就是，教統會明顯地支配了1984年至1997年間香港教育政策的決策過程。

表二：1984至1996年教統會報告書內容

發表日期	報告書	討論的政策範疇
10/1984	教統會一號報告書	1. 初中成績評核辦法 2. 語言對教育的問題 3. 師資培訓與教師組織 4. 公開教育 5. 教育的研究工作
8/1986	教統會二號報告書	1. 教育語言問題 2. 小學學前服務 3. 中六教育 4. 師資培訓 5. 公開教育
6/1988	教統會三號報告書	1. 高等教育的體制 2. 香港私立學校——直接資助計劃
11/1990	教統會四號報告書	1. 課程發展 2. 特殊教育 3. 學業目標及有關的評估 4. 教育的語言 5. 小學混合 6. 校內涉及黑社會活動與體罰
6/1992	教統會五號報告書	教師專業
10/1992	香港學校教育的目標	香港學校教育的目標
7/1994	語文能力工作小組報告書	1. 語文能力 2. 教育水準 3. 學校經費
12/1994	教育水準工作小組報告書	學校教育質素
12/1995	教統會六號報告書	提高語文能力
11/1996	教統會七號報告書	優質學校教育

在這階段的教育決策過程的另一個特質，就是代議政治體系制度的發展。自1987年起，香港立法局內就有一個議席是由教育專業功能組別以一人一票方式選出，而1987年教育專業組別的立法局議員就是擁有最多會員的教師工會——香港教育專業人員協會（簡稱教協）的主席司徒華當選。這個變化，開始改變過往支配教育政策制訂過程中的一種精英主義的、行政吸納政治。事實上，我在上一節引用金耀基教授所創的「行政吸納政治」的概念來說明香港政府在七十年代的管治模式及公共政策的制訂方式，只能說明了現象的一面，香港政府管治的另一面，可稱之為「行政排斥性的政治」（administrative exclusion of politics）。那就是部分教育體系內的團體及組別，在八十年代後期以前，一直被排斥在教育制度的管治及教育政策的制訂以外。教師工會組織，例如教協就是其中一類被排斥的團體；另一類被排斥在教育管治建制以外的，是親北京及親台灣的所謂「左派」及「右派」的教育團體。然而代議政制的出現，就一定程度地改變了整個「行政吸納與排斥的政治」模式^{②7}。首先，在港府管治的權力核心——立法局中，開始有非依港英政府意願而委任的民選立法局議員的出現，教協主席司徒華在1987年「入局」就是一個明顯例子。立法局內權力均衡的變化，漸漸蔓延至各公共政策制訂的機制內。在教育政策制訂機制中的明顯變化，就是司徒華先生在1990年1月被委任為教統會成員，而繼後兩屆立法局選舉中的教育專業民選議員均成為教統會成員。這正好說明代議政制後，港府教育政策機制內「行政吸納——排斥政治」的變化。

更值得一提的是，除了教師工會通過代議政制進入教育政策制訂架構外，在臨近九七的形勢下，過往一直被排斥在建制以外的「左派」教育團體亦漸被「吸納」入教育政策制訂的各級機制內，其中一個最明顯的例子就是「教育工作者聯會」（簡稱教聯）主席及香島中學校長楊耀忠在1997年1月被委任為教統會成員。

總而言之，1982至1997十五年間，香港教育政策制訂的過程，相對於上一階

段（1967—1982）的變化，主要是教統會支配及精英主義的行政吸納政治的沒落，取而代之的是過往被排斥在教育政策制訂機制以外的利益團體，得以加入政策制訂過程。

此外，1982至1997十五年間教育政策制訂過程的轉變，是教育政策在內容及議論題旨上均產生了本質上的變化，其最根本的變化是政策的議論題旨由學額提供及教育普及轉移到更具體的教育體制、教學課程及媒介、教師專業質素的政策問題之上。事實上，回顧過去十多年教統會發表的七份報告書的內容，雖然正如表二所示共提出近400項建議，但歸納起來，我們仍然可以整理出以下幾個重點。

第一點是學制問題，隨着七十年代中學教育的急迅發展，八十年代一個必須解決的政策議論題旨，就是中學階段內及中學與大學階段的銜接問題，例如初中升高中的初中成績評核問題（一號報告書）、中六教育（二號報告書）及高等教育體制（三號報告書）問題。另一個與學制有關，同時亦是沿自七十年代中學擴展所遺留下來的問題，是私立學校，特別是買位私校的問題（三號報告書）。此外，還有在學制政策上一直被忽視的學前教育問題（二號報告書）。

第二點是教學語言問題，這課題分別在《第一號報告書》和《第四號報告書》裏均有詳細的討論及建議。而到1996年，教統會更專注地以整份《六號報告書》來討論，並清晰地給予它一個專題（副題）：「提高語文能力整體策略」。很明顯，教學語言是過去三十年香港中學教育政策發展中一個最富爭論性的問題，事實上這個政策問題的湧現與普及中學教育有着不可分割的關聯。表三的數據清楚顯示，自六十年代至1978—1979學年港府實施強迫初中教育的一段時間內，中文中學的學生人數在數字上是有實質增長的，雖然在百分比上呈下降的趨勢。但自從實施強迫初中教育以後，中文中學學生的數目就開始全面下降，無論是在百分比及實質數字上。而這些數據所顯示的變化，正好標示了普及中學教育與教學語言之間的一種根本的矛盾。一方面，普及中學教育的結果必然是把學業能力較差的一羣適齡學童也包容在初中學校體制內；但另一方面，在這時期內所

擴增的學額卻絕大部分是用學童不熟習的英語作為教學媒介：這種背道而馳的發展政策，造成教學語言問題在八十年代中期以來，成為香港學校教育政策議論的焦點^②。

表三：中文中學與英文中學學生數目及比率的變化

學年	中一至中三學生			中四至中五學生		
	中中學生 (%)	英中學生 (%)	合計 (%)	中中學生 (%)	英中學生 (%)	合計 (%)
1959-60	16286 (39.4)	25027 (60.6)	41313 (100)	5108 (32.8)	10642 (67.2)	15570 (100)
1967-68	37407 (25.5)	109174 (74.5)	146581 (100)	13549 (20.6)	52259 (79.4)	65808 (100)
1978-79	41235 (14.4)	245959 (85.6)	287194 (100)	19341 (14.2)	117282 (85.8)	136623 (100)
1982-83	29157 (11.5)	224232 (88.5)	253389 (100)	14775 (9.1)	147569 (90.9)	162344 (100)
1991-92	14729 (5.8)	240003 (94.2)	254732 (100)	9971 (7.0)	132857 (93.0)	142828 (100)

資料來源：除1991—92年外，其他數字來自香港教育署年報：

1991—92年數字來自 *Enrolment Survey 1992* (Education Department, 1992)。

第三點是教統會在七份報告書裏也強調的教師質素問題。首先，在《一號報告書》第四章裏就討論到「教師培訓與教師組織」；其次在《二號報告書》第七章亦專門討論了「教師培訓」；最後在1992年所發表的《五號報告書》就更專注地討論了「教師專業」（《五號報告書》的副題）的問題。學校教育服務基本上是一種「勞動力密集」（labour intensive）的生產活動。隨着七十年代的中小學學額的急速擴展：教師的需求亦大量增加，尤其是大量教師被納入為公帑支付薪酬的僱員，教師的專業資格與培訓，自然成為八十年代以來教育政策的焦點。加上《國際顧問團報告書》提出成立教師專業組織——香港教師組織（Hong Kong

Teaching Service)，就更引起教師專業化的議論。結果就形成1982至1997十五年間的另一個政策議論題旨。

第四點是教統會在各份報告書裏也提及的教學課程與評估教學效果的問題。雖然有關政策只在《四號報告書》中出現，即第二章「課程發展」及第五章「學業目標及其有關的評估措施」；然而有關的爭議卻成為自1990年以來，香港教育政策議論中的一個重要焦點。這議論基本上環繞着教育目標、目標為本評估、及繼後發展的目標為本課程等。

最後，我個人認為上述四個政策性的要點背後，以至在整個1982至1997十五年香港教育政策議論背後，一個深層的議論題旨就是教育質素與效能的追求以至膜拜。而這種質素與效率的追求，完完全全地表露在九五過渡以前教統會最後的一份報告書——《七號報告書：優質學校教育》。

本書所收錄的文章，正好就是我在1982至1997年間對教統會建議的種種學校教育政策的分析與批評。本書以下各章節，可以依議題組織成三部分，第一部分是有關教師專業化及教師教育；第二部分是有關學制政策特別是教育機會均等的問題；第三部分是有關語文水平及教育質素的議論。而在每一部分內，會依發表時間順次編排，而且各篇文章的內容基本上不作任何修改，以期盡量保存有關時空的真實性及適切性（relevance）。

一瞬間，十五年就此飛逝，在這段光景，香港無論在教育、社會與政治上，均產生了深刻的變化，本文集所記載的就是我在這段時間對教育的一些思考及言論。

1997年4月5日