

從公民教育 到國民教育的爭議

莊璟珉

香港亞太研究所



HONG KONG INSTITUTE OF ASIA-PACIFIC STUDIES
CHINESE UNIVERSITY OF HONG KONG
1/A, NEW TERRITORIES
HONG KONG

從公民教育到國民教育的爭議

莊璟珉

香港中文大學
香港亞太研究所

作者簡介

莊璟珉博士是香港教育學院社會科學系講師。

© 莊璟珉 2013

ISBN 978-962-441-227-7

版權所有 不准翻印

從公民教育到國民教育的爭議

引言

本文嘗試交代由港英政府年代的「公民教育」，到特區政府稱為「國民教育」的演變和爭議，期望給讀者對公民教育、國民教育、愛國論及特區政府推行國民教育所引起的爭議，有一個概括的回顧，以便讀者思考在反國民教育運動後，香港公民教育的去向。

香港公民教育的發展

在英國殖民統治下，香港的教育制度採取對政治迴避的態度，例如於1952年制訂的《教育條例》和《教育規例》都加入了限制學校政治性講授的條文（霍瑞次, 2000），以至限制某類型學校和同情共產主義者作出政治性顛覆的宣傳，其理由是保障學生免受偏見影響，以及保障香港作為殖民地的公共安全、秩序、風化和保安（Fairbrother, 2006）。而官方提出的公民教育課程，卻要到上世紀八十年代才出現。

1984年，港英政府推出《代議政制白皮書：代議政制在香港的進一步發展》，明確提出要加強公民教育，以便市民更有效和全面的認識政治和憲制事務，及更有效地掌握不單已構成香港公民身分的公民和社會權利，也掌握政治權利（香港政府, 1984）。1985年，在中、英兩國已簽署有關香港前途的《中英聯合聲明》的時空下，港英政府推出《學校公民教育指引》，確立中、小學推行公民教育的課程內容框架，並提出公民教育滲透於學校課程之中。其時，中學的經濟與公共事務科（Economic and Public Affairs）主要承擔教授有關權利和義務的課題；但《教育條例》當中對學校講授政治的限制卻被認為抑制推行公民教育（課程發展委員會, 1985）。其後，

因應中、英兩國已就香港前途達成共識，但經濟與公共事務科未能涵蓋政治科學的知識，因此港英政府推出了高級程度（A-level）和高級補充程度（AS-level）的政府與公共事務科（Government and Public Affairs），以加強中學生認識相關知識。霍瑞次（2000）亦指教育署於1989年刪除了某些禁止在學校內討論政治的法例，令政治的教育可以合法地在學校進行。

回歸前的公民教育討論，圍繞着自由主義（liberalism）和民族主義（nationalism）兩條主線發展（Lee and Sweeting, 2001），而身分（identity）問題也引起香港人或中國人身分的討論（Bray and Lee, 1997）。1996年，新修訂的《學校公民教育指引》的目標之一為發展學生批判思考、分析社會政治事件的能力，並培育學生認識民主、人權、自由、平等、法治等觀念，鼓勵學生在日常生活中實踐此等價值（課程發展議會，1996）。它亦提出普世的核心價值和輔助價值，以及個別社會的核心價值和輔助價值，因此被認為是一份具有民主、人權教育元素的公民教育課程指引（Leung and Yuen, 2009），符合在民主社會中公民教育課程應有的信念和價值本質（Newmann, 1975）。曾榮光（2011b:277）指此指引所建構的公民理念，呈現「存在於歷史、政治真空」的問題；而為了配合香港的回歸，當中亦提及增強學生認同中國人的身分，可見「民主和人權」與「回歸祖國」這兩個政治主調貫穿當時（Lee and Sweeting, 2001），雖然值得留意回歸前的立法局辯論否決了刪除政府餘下控制學校政治活動的《1996年教育（修訂）條例草案》（立法局，1996，1997；Fairbrother, 2006）。不過，霍瑞次（2000）亦指此指引仍然很小心避免「衝突」和「爭議」等字眼，它的最終學習目標是培養具責任感、支持現行社會體制和積極投票的「良好公民」（good citizen）。

香港於1997年回歸中國，透過公民教育和普通話加強中國元素，是課程改革的目標（Morris, Kan and Morris, 2000）。教育署於1998年推出《中學課程綱要：公民教育科（中一至中三）》（課程發展議會，1998），建議學校於初中採用此課程框架。但是一個非強制性的課程指引，未能令多數學校關注。其

後，因應教育制度的演變迫不上時代（教育統籌委員會，2000），教育統籌局提出教育改革，例如課程發展議會（2001:4）推出教育改革文件《學會學習：課程發展路向》，把「德育及公民教育」列作四個關鍵項目之一。梁恩榮（2012a）指出，這是一個非政治化（de-politicization）的過程，於學校課程中減少提及政治的課題（Leung and Ng, 2004），亦把公民教育泛道德化和邊緣化（Tse, 1997; 梁恩榮、阮衛華，2011）。

可以說，在董建華的管治年代（1997–2005年），增加市民認識中國的重要性雖然偶有提及，但政府沒有提出任何有關認識中國的課程改革。當時，教育統籌局仍把「德育及公民教育」作為該個學習領域的正式名稱。「國情教育」這個較為中性的名稱於九十年代中才開始出現，是香港教育工作者聯會（2009）用來統稱增加學生認識中國的學習活動。

踏入二千年代，正規課程中的公民教育包括滲透小學常識科「社會與公民」部分和專題研習；而中學則包括公民教育科（1999年起）、滲透初中綜合人文科（自2003年起）和高中通識教育科（自2009年起）的學習單元等；非正規課程方面，「公民教育」包括早會、班主任課、課外活動、社會服務、宗教小組、內地/海外交流活動及各式體驗學習等；隱蔽課程則包括校風和學校文化。另外，「全球公民教育」（global citizenship education）也出現在教師培訓及非政府組織的用語（樂施會等，2004）。

2007年6月30日，時任國家主席胡錦濤來港出席香港回歸十周年活動，提及「要重視對青少年進行國民教育」（中國新聞網，2007）。2008年，教育局推出《新修訂德育及公民教育課程架構》，提出學校要進一步加強「國民教育」（教育局課程發展處德育及公民教育組，2008b）。時任特首曾蔭權（2007，2009a，2009b）亦於任內的《施政報告》提出加強香港中、小學的「國民教育」。政府於2010–11年的《施政報告》提出把「德育及國民教育」成為科目（曾蔭權，2010:第161段），小學首先於2012–13學年開始推行，中學則於2013–14學年開始推行。

2011年5月，政府推出《德育及國民教育科課程指引（小一至中六）諮詢稿》（課程發展議會，2011），目標是令學生認識國情，增強國家的觀念和中華民族的意識。雖有親中和建制派人士的支持，但亦引起教育界和公眾的迴響，「洗腦」、迴避政治敏感議題等批評旋即出現。2012年4月30日，教育局公布接受課程發展議會（2012）提交的《德育及國民教育科課程指引（小一至中六）》。雖然指引加入民主、人權、法治等作為國家範疇的相關價值觀，亦鼓勵教師教授爭議性課題，但指引以「國民教育」取代沿用多年的「公民教育」，並訂明小學及初中必須獨立成科，每周設一至兩個課節，引起爭議。2012年7月29日，超過九萬市民（包括學生、家長、教師等）參加民間反對國民教育科大聯盟（下稱反國教大聯盟）發起的遊行，要求政府撤回指引，引發一連串反對國民教育的社會運動。2012年10月8日，政府宣布擱置此指引。

公民教育、國民教育及多元身分的概念

公民教育（civic education或citizenship education）是指教導學生瞭解在社會中的權利和義務，並具有參與民主社會運作的技能（skills）、性格（dispositions）與機會（opportunities）（Gearon, 2010:28）。公民教育是一個具爭議的教育範疇，引發學生和教師思考何謂理想的個人、公民、社會，及甚麼是理想的方法來傳遞這些價值觀（Lee and Sweeting, 2001）。梁恩榮和劉傑輝（1999）指公民教育即是政治教育（political education），而學習政治議題，學生需要擁有一定水平的智性能力。曾榮光（2011b:250）提出公民教育是一個政權力求使其未來的公民信服的一套「政治意義系統」（a system of political meanings）。從課程目標來說，1996年的《學校公民教育指引》提出「公民教育應該是促使學生個人在公共領域得到發展的教育」（課程發展議會，1996:9）。

梁恩榮（2012b:11）指在當代「公民教育」的論述，「公民」的定義是「在政治群體裏，按法律擁有權責和相關認

同感的成員」，而香港的公民教育一直只偏重私人領域（private sphere）的道德教育和價值觀培育，忽略了政治教育。公民身分（citizenship）的討論往往指向「多元公民身分」（multiple citizenship），即個人同時可以擁有多種公民身分（Lee, 2004），尤其是受後現代和全球化影響，出現「後國族公民」（post-national citizens）（Lee, 2004）、「生態公民」、「性別公民」、「文化公民」等論述（梁恩榮等, 2012）。在亞洲區的公民教育，由於受傳統儒家思想所影響，呈現三個互為緊扣但獨特的特色（intermingled and distinct features）：和諧（harmony）、靈性（spirituality）及個性和個人發展（development of individuality and the self）（Lee, 2004）。但也有學者認為，儒家文化對亞洲區的公民教育的影響包括政治和道德元素，而不只是道德（Leung and Yuen, 2012）。

公民教育中的「身分」討論已不斷向外推廣，包括鄰里、學校、香港、國家、地域（洲），甚至是世界公民（global citizen）的身分（Lee, 2004）。回歸後，身分認同也呈現特區政府提倡「國民身分」與香港人的政治經歷（例如「六四事件」和「反基本法二十三條立法遊行」）的本地身分的差異（Leung and Ngai, 2011）。近年，雖然身分認同調查顯示香港人會自稱「香港人」、「中國人」或「中國香港人」，但一系列的政治事件和社會運動，包括保衛皇后碼頭、保護菜園村、新界東北發展爭議等，提醒了香港本土意識的存在（《明報》，2012f），香港人呈現一個充滿矛盾但又獨特的本地身分——以本地生活方式為傲、國際都會元素混雜其中（Vickers, 2005），反映了港人接受「多元公民身分」（梁恩榮等, 2012; Leung and Yuen, 2012）。

公民教育的論述，往往以青年人成為積極參與的公民（active citizens）作為使命（Carnegie Corporation of New York and CIRCLE, 2003）。不過，Kennedy、Huang 及 Chow（2012）指出香港的15歲青少年（在1999及2009年）對政黨及區議會一直持較負面的看法，政治信任程度較低。「公民教育」也必須關心和討論一些具體的問題，才能避免有論者批評的「公民教

育」有太多空洞的論述 (empty rhetoric) (Turner, 1993)。「公民教育」是一個涵蓋內容較廣的範疇，它於知識、能力、態度及價值觀的學習目標，可以和語文、數學、音樂、藝術、體育、資訊科技等加以區分。在教學，香港老師傾向把「公民教育」的重點放在認識和理解時事，屬於知識層面 (Lee, 2005)。

回歸初期，公民教育的爭論中出現支持國民教育和人權及民主教育的兩套主張，而國民教育的異議者認為國民教育傾向非理性和容易變成政治灌輸 (political indoctrination) (Lee and Sweeting, 2001; Leung, 2004)。處於一個國家之內的平等個體，可從公民 (civic) 或法理 (legal) 層面來探討，當稱之為「公民」，享有與其他個體的平等權利和義務，免受政府公權力的侵害 (蕭揚基, 2004)。Westheimer 及 Kahne (2004) 把「公民」分為三種：一、盡本分的公民 (personally responsible citizen)，即會遵守法律、在選舉中投票等的公民；二、參與式的公民 (participatory citizen)，除了盡基本的責任外，還會參與社會，以至在既定框架內決定政策的公民；三、公義取向的公民 (justice-oriented citizen)，即關心不公義事件，以行動積極爭取改變的公民。民主政治下的「公民」，就是政治共同體內成員平等參與公民生活 (蕭揚基, 2004)。若用「國民」來稱呼，則從族裔 (ethnic) 角度出發，着重種族、血緣、祖先和語言的色彩，產生排他性 (exclusiveness)，族裔民族主義 (ethnic nationalism) 的意涵甚為濃厚。曾榮光 (2011a) 指政府的《德育及國民教育科課程指引 (小一至中六) 諮詢稿》在理解國家 (state) 與民族 (nation) 時，混淆了概念，誤將國家作「nation」。從學理角度，民族可被界定為「想像的共同體」 (imagined community)，是有限的 (limited) 和具有宗主的 (sovereign) (Anderson, 1991)。

至於「國民教育」，2007年時任國家主席胡錦濤出席特區政府歡迎晚宴上提出：「我們要重視對青少年進行國民教育。」 (中國新聞網, 2007) 檢視課程發展議會 (2001:6) 《學會學習：課程發展路向》文件，提及認識國民身分，將「認識

自己的國民身分，致力貢獻國家和社會」列為七個學習宗旨之一。其後2002年，由課程發展議會編訂（2002:分冊1）、教育署建議學校採用的《基礎教育課程指引：各盡所能・發揮所長（小一至中三）》，亦提及「國民身分認同」是首要培養學生五種價值觀和態度之一。時任特首曾蔭權（2007:第119段）於2007-08年的《施政報告》提出「推動國民教育是一項全社會工程，特區政府會與社會各界，特別是教育界，積極和密切合作。」2012年的《德育及國民教育科課程指引（小一至中六）》推出以「德育及國民教育」命名的學習課程，課程宗旨是「培養品德及國民素質」，從個人品德出發（課程發展議會，2012）。

關於「國民教育」的討論，有學者指出「國民教育」必須處於「公民教育」的框架之下，才能理性、持平地探討（梁恩榮，2012b）；而公民教育也應培養「批判性愛國者」（critical patriots）（Fairbrother, 2003; 梁恩榮，2012b），「批判性愛國者」是情理並重的國家層級公民，願意並能以客觀、持平的態度，對國家有情，有承擔，以批判反思及行動來改善國家的國民（梁恩榮等，2012），是中國的年青人政治社教化（political socialization）下的現象（Fairbrother, 2003）。梁恩榮（2012b）指沒有學術理由稱為「國民教育」，應沿用「公民教育」，因為「國民教育」只是「公民教育」的其中一個層級，以「國民教育」取代「公民教育」，在國際上屬罕見。他也不同意「國民教育」等於中國歷史，因為公民（citizenship）包括學習世界歷史和政治知識。在教授民族身分時，應留意文化民族主義（cultural nationalism）、普世性民族主義（cosmopolitan nationalism）及公民民族主義（civic nationalism）的分別，作為教學上的參考（Leung and Print, 2002）。另外，對於何謂民族，也應留意「公民民族」（civic nation）指建基於公民平等參與行使國家主權的「想像共同體」，而「種族民族」（ethnic nation）則指建基於種族和血緣的歸屬而組成的「想像共同體」（梁恩榮等，2012）。

以下首先探討在回歸後出現的「愛國論」及在公眾層面出現的「國民教育」。

愛國的論述：「愛國」、「國民教育」、「良好公民」、「國家成就」

梁恩榮及阮衛華指出，香港的公民教育關心1997年的回歸、爭議性問題及突發事件（Leung and Yuen, 2009）。馬傑偉（2007）指中共對1997年後的香港試圖打造政治認同的工程，是「再國族化」或「再中國化」，對香港實行以「民族國家」為核心的政治工程。Vickers及Kan（2003）評論特區政府的文化政策是除去本地身分、文化和歷史，取而代之建立與「祖國」（motherland）恆久及不能分割的聯繫的論述。馬傑偉（2007）亦指港式的國族認同具有「市井國族主義」特色，它的構成來自香港與內地緊密的生活往來、個人家族聯繫、有利可圖的內地市場的吸引力。不過，董建華上任後，由於急需處理亞洲金融風暴、禽流感爆發、「八萬五」建屋計劃令樓價大跌、爭取居港權等問題，「國民教育」並未提升到一個重要的政策日程。但董建華於不同場合說「香港好，中國好；中國好，香港更好」，提出加強香港與內地緊密的關係，鼓勵港人「愛國」。

「一國兩制」這個獨特的政治架構，衍生了種種政治議題以至爭拗，例如人大釋法和政制發展的爭議（曾榮光, 2011a）。2003年，特區政府有意為《基本法》第二十三條有關國家安全的條文立法，但民主派發動數十萬人於「七一」上街遊行，反對《基本法》第二十三條立法、每年的「六四」集會和「七一」遊行，皆反映不少香港人渴望擁有自由和普選。但從中央政府來看，香港人缺乏愛國的情操，有需要在香港進行一場愛國教育運動，讓「愛國論」佔據香港的輿論，況且在中國政府眼中，香港是一個非政治化和商業的中國城市（Leung and Ngai, 2011），不欲香港成為外國勢力影響中國的基地，在這樣的政治背景下，特區政府也就加強了國民教育（Vickers, 2005, 2011）。

回歸後香港學校的課程，呈現愛國、民族驕傲和中國文化及傳統價值的轉向（Morris et al., 2000），加強教授中國文化

及文化遺產、加強公民教育是目標之一（Morris, 1997）。國旗和國歌是認識一個國家的基本知識，因此特區政府自二千年代起，於每天的黃昏時段安排主要電視台播放國歌，然後才播放新聞報道，以加強香港市民對國歌的瞭解。張少強（2008:73-74）指播放國歌是「力圖促使港人在認識本土華人世界之前，先要認識大中華帝國的核心。」片段不但有國族場面，例如日出東方、壯闊山河、歷史名勝、國粹活動、傳統風物、紅旗飄揚、解放軍操演，也有跨越時空的帝國形象，例如驚世成就、飛越太空、國際級先進建築、奧運健將揚威海外、少數族群齊歌起舞等；結尾的口號「心繫家國」、「承我薪火」、「共耀中華」、「志在四方」等更顯出誇耀大中華帝國的想像和視野。但這國歌影片，旋即引起批評，認為屬於政治宣傳多於教育、歌功頌德多於讓市民瞭解國家的實況。

另外，香港出現不少以「國情教育」為主題的活動。自二千年代起，公民教育委員會便大力推動國民教育（Leung and Ngai, 2011），舉辦以文化、地理等為主題的研討會等，讓參加者體會中華民族的文化遺產和自然風貌，可見「國民教育」指涉傳統文化、大地河山的知識。而青年事務委員會也贊助一些團體舉辦領袖國情教育培訓班，前往內地學習國情，「國情教育」遂以認識中國民族、地理和文化的發展作為基礎，種族民族、文化民族主義的色彩甚為濃厚（Leung and Print, 2002）。

曾蔭權（2007:第118段）管治下的特區政府，於2007-08年的《施政報告》中提及國家的崛起給香港帶來新的發展機遇，而「青少年是我們的未來。為了國家的發展、『一國兩制』的發揚光大，特區政府會不遺餘力推行國民教育，尤其要重視對青少年進行國民教育，使年輕一代都有愛國愛港的胸懷，有為國家、為民族爭光和貢獻力量的志氣，並以身為中華人民共和國公民為榮。」政府推動國民教育，鼓勵學校成立升旗隊、撥款予國民教育中心，並籌辦國民教育交流團，舉辦給不同年級參加的「國情培訓班」、「同根同心」、「薪火相傳」內地交流計劃等，採取的是「自上而下」推動民族主義的方式

(Kellas, 1991)。教育局用於小學和中學推動國民教育的開支由2007–08年度的3,530萬港元，上升至2011–12年度預算的9,570萬港元，當中包括教師專業發展課程和師生交流活動（新聞處，2011）。教育局亦舉辦學生與國家運動員和航天科技員對話，組織中、小學校長、老師和學生參加北京國慶文藝晚會等。

2008年4月，策略發展委員會國民教育專題小組（2008:1）發表《香港推行國民教育的現況、挑戰與前瞻》報告，給「國民教育」的定義如下：

國民教育的定義並不十分統一，本文說的國民教育是一種圍繞國家及建立國家觀念的教育。透過國民教育，使每一個國民成為能遵守國家法律、能照顧國家利益、能擔負國家命運的人。

分析上述，國民教育是從「良好公民」的角度出發，守法、照顧國家利益、承擔是主要元素，吻合公民教育課程的信息取向（information approach）——傳遞給學生對國家、地方政治架構、運作及功能的認識、期望學生對政府的忠誠（Heater and Gillespie, 1981）。不過，在任何推動有效（effective）及民主（democratic）的公民社會中，難免有不同的何謂「良好公民」演繹（Westheimer and Kahne, 2004），產生不同的目標和做法，而特區政府選取了愛國、改革、發展、成就、守法、穩定等作為國民教育的元素。

中國政府如何善後天災，也成為國民教育的選材，以災難感召愛國之情。2011年12月至2012年6月，特區政府主辦的「四川重建：香港項目」巡迴展覽，展示香港在教育、基建、醫療設施、社會福利及臥龍自然保護區等範疇，參與四川受地震破壞災區的重建工作。教育局呼籲學校出席展覽及下載展板內容作為教學材料。瞭解和參與國家如何面對天然災難及重建工程，被看作是國民身分的重要構成。

中國的運動成就連繫着中國對於國民和國際身分的追尋（Xu, 2008）。自從回歸後，每當中國取得航天科技成就或中

國運動員於國際體壇上取得佳績，特區政府便邀請他們前來香港進行訪問，作為一項慶祝活動。先有中國首位航天員楊利偉於2003年10月訪港；2012年6月，中國航天天宮一號與神舟九號完成載人交會對接任務後，代表團於8月訪港，再次掀起「愛國」的熱潮。2012年8月倫敦奧運會甫結束，特區政府宣布邀請國家隊奧運金牌運動員訪港。正值國民教育爭議之時，民政事務局便解釋邀請國家運動員訪港，不是為了國民教育。可是，安排中國運動員和航天科技員訪港發表講話或會晤各界，向特區政府、媒體及市民表示感謝，說一番祝願香港繁榮開放的客套說話，無疑是讓香港市民接觸民族代表的符號（national icons），建構「中國人」的身分。

事實上，中央對香港的愛國思想的工作，更具體呈現於增強對香港中、小學生的「愛國思想」工作。據報章報道，中國共產主義青年團（下稱共青團）近年加強港、澳交流活動。根據共青團發表的工作報告，接待港、澳、台訪問團的數目，由2010年度的55個，增至2011年度的84個，人次也由2,850人次急增1.6倍至7,376人次。按報章的推算，資助交流的總開支由2010年度的303萬人民幣，大幅增加九成至2011年度的576萬人民幣。而共青團文件也指出，內地團員獲指示須與港、澳青年進行「思想交流」（《明報》，2012c），要對港、澳少年兒童加強「愛國」灌輸。有曾跟隨交流團的香港學者指出，內地派出精英學生接待港、澳、台學生，香港學生容易在朋輩和滲透式影響下，認同「愛國愛黨」的價值觀，對國情採取接近內地的看法，例如令小一至小三學生感受黨對他們的關愛、令小四至小六學生感受到「沒有共產黨就沒有新中國」的情懷、令初中學生認同共產黨是「偉大、光榮、正確」，最後樹立「永遠跟黨走的政治追求」（香港電台，2012）。

為了重申「一國」的重要性，時任國家主席胡錦濤於2007和2012年訪港時，總結香港實踐「一國兩制」的寶貴經驗，指出要「維護中央依法享有的權力，維護國家主權、統一、安全」，要「堅持『一國』原則和尊重兩制差異」（新華網，2007，2012）。這就表示「一國」與「兩制」絕對不能分割，

而「愛國」的做法是「兩制」必須以「一國」為前提，是大原則。「愛國」這個政治主調，縈繞「一國兩制」下的中央與特區的關係，呈現於國民教育，但面對強烈的本土價值觀（local values），造成價值觀的衝突（Kennedy, 2012）。張少強（2008:74）認為，「中共力圖以自己為中心來召喚後九七香港的政治認同」。「兩制」既有政治體制上的差異，要恰當處理兩制之間的政治分歧，不宜以一制加於另一制。而在香港推行公民教育，由於「兩制」的差別，香港應該推行有異於中國內地的「愛國教育」。不過，雖然香港人對「政治中國」抗拒，但對「文化中國」卻有細水長流的認同，這個認同，即使在共產政權陰影最強的階段，亦沒有間斷；而這個「文化中國」是原始的、遙遙的、還未曾遭到「政治中國」影響（吳俊雄、馬傑偉、呂大樂, 2006）。

以下檢視及分析教育局推動「國民教育」的工作。

以愛國、價值和情感取向的「國民教育」

保守型的公民教育着重現存社會安排的秩序和功效、決策仗賴傳統和權威價值，瞭解既存政制運作的知識（Porter and Stradling, 1982）。在二千年代，教育局推動學校參與迎國慶活動、與警務處合辦升旗訓練課程、籌辦內地交流團及邀請國家運動員訪港等活動，主要是課堂外的非正規形式的學習（informal learning）。相對每年撥款一萬元給學校作「德育及公民教育」津貼，教育局以巨額資助國民教育服務中心和國民教育中心、¹舉辦講座、製作教材和提供教師培訓、撥款和協調團體（例如青年事務委員會、公民教育委員會、關愛基金等）舉辦內地交流團計劃和國民教育活動等。此類國民教育活

1. 此兩中心與教育局的服務合約於2012年6月30日約滿後不獲續約。

動傾向愛國和保守，導引學生建立傳統和權威價值（Porter and Stradling, 1982）。

在教材方面，教育局亦設計以國情教育為題的教材，給幼稚園、小學和中學選用，例如《我愛國慶》，歌詞教導幼兒升國旗時要拍手表示高興；一些網上教材亦提到學生看見國旗升起時，須激發愛國的熱情。此外，也有提倡學生學習中國運動員的成就而編製的《奧運小故事·啟迪你我心靈》，包括奧運故事選輯、教案設計、學校經驗分享；至於適合中學生的則有《名人與學生真情對話系列：席話勝千言 潤物細無聲》，輯錄中學生與名人對談後的感想，並列出思考人生的問題（教育局課程發展處德育及公民教育組, 2007, 2008a）。官方教材以德育為主，屬於價值取向（valuing approach）的學習活動——強調對某群體或國家的效忠，着重禮儀（如升旗禮），並灌輸某類意識形態和價值（Heater and Gillespie, 1981）。可是，灌輸學生愛國之情，在不少老師沒有受過相關的師資培訓下，令人擔憂（梁恩榮, 2012a）。

2008年，教育局課程發展處德育及公民教育組（2008b）推出《新修訂德育及公民教育課程架構》，提出學校要進一步加強「國民教育」。德育及公民教育組亦隨着日漸加強國民教育，於2010年7月改名為「德育、公民及國民教育組」。該組的改名和重組職能，反映政府加大力度開展「國民教育」。但值得關注的是由教育局籌辦或資助的國情交流團，除了認識國家的發展和與內地人民交流外，亦包括提高參加者的國民身分認同。但如何達到考察團的預期身分認同的目標？怎樣釐定提高對國家的情感的準則？身分認同應否評估？「認同」是一個人的自由選擇嗎？

2008-09年的《施政報告》提出「設立『青年國民教育資助計劃』，資助並支持團體舉辦以青少年為主要對象的大型國民教育活動，培養愛國愛港的胸懷。」（曾蔭權, 2008:第127段）可以這樣說，「國民教育」已是一些青年團體的工作重點之一。踏入曾蔭權管治的後期，由教育局籌辦的內地考察團

的規模愈見增長。2009–10年的《施政報告：施政綱領》提出「繼續為中小學校師生舉辦到內地的考察和交流活動，並協助教師在學校課程中教授國民教育。」（曾蔭權，2009b:67）特區政府已把國民教育作為重點工作。2009–10年的《施政報告》指出，「『薪火相傳』國民教育平台已在年初成立，在本學年政府會資助三萬七千名學生參與各項內地交流計劃。我們亦透過這平台與志願團體緊密合作，協調四十五項由非政府機構組織的交流活動，估計有超過二萬名學生受惠。」（曾蔭權，2009a:第118段）政府除大幅增加國情交流團外，亦把「國民教育」列為優質教育基金的優先主題，資助加強國民教育學習成效的計劃。

據筆者瞭解，這些內地交流團的行程除了包括著名的歷史景點、愛國主義教育基地、旁聽重點大學教授的課程，亦有屬於弘揚愛國主義的活動，例如探訪北京天安門國旗護衛隊、在圓明園宣誓保衛中華、高呼「愛我中華、建設富強中國」等口號，以及完成交流團後撰寫反思報告，剖析自己的愛國情懷等。另外，據報道，不少香港交流團到訪內地後，可再獲共青團出資接待，支付或分攤交流團的食宿及交通費。較大型的交流團必須由中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室協調，以便和內地對口單位聯繫，而共青團往往成為香港學生內地交流團的主要「對口單位」（《明報》，2012c），負責接待和宣傳愛國思想的工作，官方的統戰色彩甚為濃厚。

德育及國民教育科 引起的「政治灌輸」爭議

由國情教育、愛國論、公眾宣傳，到漸次增加規模的往內地的國民教育交流團，特區政府決定在中、小學加強推行國民教育。2011年5月，政府推出《德育及國民教育科課程指引（小一至中六）諮詢稿》（課程發展議會，2011），建議在不同學習領域和學科，及在高中「其他學習經歷」加入「德育及國民