

《教統會第七號報告書》 的深層意義： 市場效率的膜拜

《教育統籌委員會第七號報告書》（以下簡稱爲《七號報告書》），已於 1996 年 11 月 19 日公布；報告書首先確定了優質教育的重要性和需要，並希望在香港學校教育制度中建構一套「質素文化」，並羅列了實現優質教育的「可行模式」、「方案」及「獎賞辦法」（1.5 段）。這是一份相當綜合及完備的教育改革方案，雖然在細節上仍有不少需要澄清及深化的地方，但整體結構與方向卻似未受到教育界的質疑與批評。本文正是要從《七號報告書》所提出的優質教育的整體構思、理念及其蘊含的深層意義，作一深入的剖析及批判，以期從一系列華麗的詞藻與方案的表徵中，揭露《七號報告書》及近十年港府所建議及推行的教育政策所代表的教育意識形態，及反省這一系列的政策對香港學校教育及我們的下一代，可能帶來的影響。

以下我將首先把《七號報告書》放置在過去十年港府，特別是教統會，建議及推行的一系列

相關於優質教育的教育政策中，並從中歸納這系列政策所建構起來的一個「政策議論題旨」（policy discursive theme），¹這個題旨我會稱之為「市場效率的膜拜」。其次，我會用比較教育的分析觀點，說明「市場效率膜拜」這種教育政策取向的內容。第三，我會分析這種教育政策取向，特別是《七號報告書》的建議所衍生的問題、流弊，以至不良後果。最後，我將會提出我個人對香港學校教育政策取向的一些看法與建議。

一、近十年來追求質素的教育政策 議論的發展

1996年11月公布的《七號報告書》可以被視作為自八十年代以來，在香港教育政策議論中逐漸形成的一個議論題旨——追求優質教育與膜拜市場效率——的完結篇及這個議論的「最高階段」。為了對《七號報告書》的歷史及政策背景有一更清晰的理解，我們不妨對這系列教育政策作一簡單的歸納。

有關教育質素的議論大概可追溯至八十年代初，有關香港學生語文水準低落的言論，這些言論的背景大致是緣自1978年香港實施九年強迫教育，中學教育迅速擴展，以吸納全數適齡學童，然而過往篩選及精英主義的中學教育制度及標準卻沒有絲毫改革，加上教育工作者以至一般社會人士（特別是僱主階層的工商界人士）仍抱著精英主義時代的期望與心態，因此一種「今非昔

比」，學生水平每況愈下的言論便漸漸在八十年代初凝聚起來，並落實成爲一系列提高學生語文水平的政策。首先，麥理浩港督在 1981 年 10 月的施政報告中就指出，香港中學教育面臨的其中一個問題就是「中英文水準下降」，他更提出「當局決定成立香港語文學院」及「每間標準學校另外提供兩位教師負責輔導語文教學工作」作爲對策，² 同年，港府遂撥款三億二千萬港元，成立整個所謂「語文計劃」，藉以提高學校及一般人的中英文水準。至 1982 年香港語文學院正式成立，其主要目標就是「提高各學校中英文教學的專業水平」。³ 同年，港府又推行語文輔導教師政策，以「從事提高中英文水準」的工作。⁴ 這第一輪的質素提高的政策主要只屬教學層面，而且只針對中英兩科的教學；但它們已敲定了繼後十多年香港教育政策的議論題旨——提高學校教育質素，拯救不斷滑落的學生水平。

到 1985 年，追求質素的政策就由中英語文教學改革，擴展至學制結構上的改革。這政策建議就是見諸於 1985 年 8 月 27 日，教署發表的一份中學學位分派的諮詢文件中，有關升中學學位分派辦法的改革建議。改革建議的主要部分是要把現行的五級，每級等比例（各佔升中人數 20%）的升中生能力劃分辦法，改爲廿五級不等比例的能力劃分辦法；其不等比例分佈爲一與五級各佔升中學生 7%，二級佔 28%，三級佔 33%，四級佔 25%。正如諮詢文件指出，這種能力劃分是要減低中學收生的「混合能力」的程度（degree of

mixability intake)，同時減少派位的「隨機程度」(degree of randomness)。⁵從追求質素的政策議論題旨來看，這個政策建議就代表著追求質素的手段，已由改善教學層面，提升至學校制度的結構改革層面，即從學生分類與分派的機制入手，把學生質素作更精密的分類與分隔，以期減少教育過程及產出上質素的混合性及隨機性。這個建議雖然在各中學校長反對聲中而被擱置，但它卻標誌著追求質素的政策議論在取向上的轉變，即由教學改革轉向為制度改革，同時亦揭示了追求質素議論的其中一個深層意義，這就是對混合能力的普及綜合學制的反動，並主張建立精密分類與分隔的學制。

1988年《教統會三號報告書》建議的「直接資助計劃」⁶又把追求質素的政策議論提升至一個更高的階段。雖然「直接資助計劃」同時針對著另外兩個因1978年推行強迫初中教育而產生的問題（其一是安置私校買位問題，其二是解決「愛國學校」一直被排斥於強迫中學系統以外的局面），但它的更基本的目標就是建立一個「具備高教育水準」的私校系統，為追求優質教育的家長，提供「一個真正可行的選擇」。而加入「直接資助計劃」的學校則「有充份自由去訂定符合基本教育標準的課程、學費及入學資格」；而且這些學校只要收取的學費不超過既定的水平時，它就可享受政府的資助，其最高資助額可相等於津貼中學所得的全數資助。從追求質素的教育政策議論的觀點來看，「直接資助計劃」就是嘗試

通過「半私立化的」手段，以期把部分「優質」的——符合「直接資助計劃」學校自行收生的入學標準，同時又有能力支付額外的學費——學生與「普通」學生分隔開來，並給予「優質」——較津貼中學更充裕的辦學經費——學校教育。雖然施行多年的「直接資助計劃」始終並未能實現建立「優質」私校系統的目標，⁷但它卻清楚揭示追求優質教育的政策議論的另一深層意義，這就是不惜通過建立不平等的制度——不平等的辦學經費、學生成績以至家境的分隔——來作為追求優質的方法。

1990年，教統會又發表了《四號報告書》，其中建議在中學實行「語文分流」及對中小學生進行「目標為本評估」，這些建議又展示了追求優質的教育政策取向的另一些深層意義。⁸首先，「語文分流」政策就是把升中生依其語文能力分類，並根據各中學收到中一學生的語文能力類別，「確實指引」各中學分成為以英文或中文授課的兩類學校；這建議是另一次意圖把中學生及學校，依其「質素」作分類以至分層的政策。只是這次的質素分類標準就不再是中學學位分派成績的級別或家長的支付學費能力，而是學生的英語水平；此外，這次的質素分隔，再不容許學校自行抉擇，而是以「確實指引」方式來達致。其次，「目標為本評估」就是試圖建立一套以「標準參照」為基礎的評估工具，對小三、小六及中三學生進行測試，以期為香港學校教育建立一套絕對性（而非現行「常模參照」的相對性）教育

標準，以便對教育水準加以監察。設立「目標為本評估」就標誌著追求教育質素的政策議論又提升至另一個層次，即從學制改革作為追求教育質素的途徑，轉向為更根本地建立質素量度的工具以至制度，作為質素保證的基礎。然而，「目標為本評估」的建議，在受到各方批評下，先後改為「目標及目標為本評估」及「目標為本課程」，並一再受到延遲，但明顯地港府力求在中小學各階段建立絕對性質素測試的意圖卻始終不變。1990年《四號報告書》可以說是八十年代以來，香港學校教育制度內追求優質教育的政策取向的一個十年總結；它把八十年代一直追求把學生以至學校作更精密的分類與分層的企圖，落實到學生的英語能力這個分類基礎上；其次它又把質素議論推展到評估及測試制度建立的議論層次上去，並為投入一產出的質素保證機制，奠定基礎。

進入九十年代，港府更在短短六年間先後推出七份政策報告書，它們分別是1991年3月《學校管理新措施——改善香港中小學教育質素的體制》、1992年6月《教統會五號報告書——教師專業》、1992年10月《香港學校教育的目標》、1994年7月《教統會語文能力工作小組報告書》、1994年12月《教統會教育水準工作小組報告書——學校教育質素》、1995年12月《教統會六號報告書——提高語文能力整體策略》、1996年11月《教統會七號報告書——優質學校教育》。

把這系列政策建議書放置在追求質素的政策

議論題旨內分析，我們就能清楚見到這眾多報告書及建議背後的一個清晰的支配架構。首先是界定清楚「香港學校教育的基本目標」；其次是認定清晰的基準，以量度不同的「水準」與「能力」，換言之，建立量度「產出」與「投入」的質素標準以至制度。第三，就是進入教育過程中，去量度、監察以至審核在各教育環節及步驟上，各參與者是否均服膺於質素保證的支配；事實上，這一層次的質素議論，亦正是九十年代香港追求質素政策上的新取向，即不再只在教育過程完成後才量度學生的「水準」與「能力」，而是直接進入「生產」過程中去尋求核實與保證。而且過程審核（*process auditing*）亦作多方面及多層次的發展；層次上大致可分為「學校管理」層面與整體學校教育制度層面上的審核；在面向上亦伸展至師資訓練、教師能力、教署視導工作等方面的審核。第四，在對「投入」、「過程」、「產出」的審核制度均已建立以後，質素議論就可以進入另一個階段，這就是「質素指標」的建立，即制訂一套客觀、明確、可觀察、可量度的準則，以評定個別學校或整體學校制度的達致既定質素的能力——即所謂效能（*effectiveness*）。據此，追求質素的議論就轉入優與劣、高與低、有效能與無效能的評定階段；事實上《七號報告書》把過往各報告書沿用「質素」這個詞彙改為「優質」，是絕非偶然，而是有清楚軌跡可尋。最後，亦是整個追求質素議論的核心所在，就是「質素控制」機制（*quality-control mechanism*）的建立；當以上審核機制及質素指標均建立以後，制度內任何

單位——教署內各部門、個別學校、學校內個別工作小組、以至個別教師、當然一定不可少的個別學生——均可被評定是否達到特別標準、是否有效能、是否優質的單位或個體。在這個質素機制下任何「達標」單位就會獲得獎賞，而「不達標」者就當然要接受應得的懲罰，因而就完成一個完全控制（total control）或極度支配（total domination）的管理機制。

以上對近十年香港教育政策的整體分析，就正好為理解《七號報告書》提供了一個概念及歷史的脈絡（conceptual & historical context）；從而我們就更能對《優質學校教育》背後的意義有所理解，下面就讓我們把上述的討論整理為一更有系統的議論架構（discursive framework）罷。

二、市場效率的膜拜——教育質素的政策議論題旨

香港學校教育過去十多年追求質素的政策議論，事實上並非香港教育界獨有的現象；事實上教育政策中追求質素的議論題旨，在港府其他公共政策領域，如醫療、房屋、社會福利，亦可以找到類似的政策議論題旨；這是與港府內部的所謂「公營部門改革」（Public Sector Reform）一脈相承，⁹這又與香港殖民地宗主國——英國在戴卓爾夫人統治下的整體「新右」（New Right）公共政策不可分割。同時「新右」政治又不只限於英國，在美國、加拿大、澳洲均有類似的公共政

策取向，至於這些國家的新右政治的崛起的緣因及政策內容¹⁰我不會在此贅述，我只會把它們在教育政策上的表現，及與香港教育質素的議論題旨有關的政策，加以說明印證。

英、美及香港對教育質素的追求，以至膜拜的政策議論題旨，大致可以用市場效率的膜拜（cult of market efficiency）來歸納。若要對市場效率膜拜這個教育政策題旨加以說明，我們大致可從這個題旨的三個組成部分來入手，它們分別是：（1）家長的選擇與學校私有化運動；（2）學校的自主權與分散管理（decentralized administration）運動；及（3）建立問責／可記賬（accountable）、可量度、可審核的學校質素制度。必須指出這三個組成部分是緊密而又有機地關連著，任何一部分的單獨討論，每只會流於片面，而無法掌握整體質素議論的真像及深層意義。例如近年香港教育界對各項政策建議的討論，如學校管理新措施、目標為本評估與課程、語文分流、語文教師能力測試……等，每只孤立地討論，至無法看到這些措施的關聯，更遑論它們之間的深層結構與意義。

首先，在英、美及香港的質素議論中，給予家長在公立學校制度內或公立學校制度以外，更大的選擇機會，基本上就是整個教育質素政策議論的起點。家長選擇基本上就是實現市場機制中，消費者通過自由選擇的權利，隨時可離棄劣質的供應商，以實現對生產質素的監察。然而若

要真正實現這種通過離棄 (exit) 來監察質素，¹¹ 就必需建立起家長選擇的「有效需求」(effective demand) 和「有效供應」(effective supply)。¹² 所謂家長選擇的「有效需求」就是指在制度上給予家長真正可行的途徑去行使其選擇，例如美國部分州或學區所實行的 Educational Vouchers (Chapter 1 Vouchers)、英國 1988 教育改革法例中的 open enrollment、Opting Out、Assisted Places Scheme。所謂家長選擇的「有效供應」就是指在學制內提供真正可供選擇的另類高質素的學校教育，這基本上就是學校私立化的主要依據；例如，在美國就是 grants for public - private plans 及 New American Schools，在英國就是 Assisted Places Scheme 或 Grant-maintained Schools 等政策。在香港「直接資助計劃」其中一個目的就是要建立「在官立及資助學校以外的另一個真正可行的選擇」，以創造香港家長選擇的「有效供應」。

其次，對應於家長選擇的自由，學校本身的管理經營亦應隨之而獲得更大自主權，以實現「自行管理的學校」(self-managing school) 的理想。爲了要回應自由市場機制中消費者的選擇自由及離棄劣質生產者的改變，個別學校就有必要具備足夠的自主權，去回應消費者的要求。因此在「新右」的教育質素的政策議論中，權力下放到學校層面去管理就成爲重要的政策取向。在英國 1988 教育改革法例中，就有 Local Management of Schools 的政策，而在美國及加拿大就有 School-Based Budgeting 的建議。在香港「學校管

理新措施」中所建議的學校撥款新制度，亦正是朝著這個方向發展。

最後，亦是質素議論中最重要的一個組成部分，就是標準化的質素量度與審核制度。當家長可以通過自由選擇而向學校問責，而學校又可以透過「自行管理」而向家長負責，在這個問責與負責關係中間，或更根本就是整個自由市場機制運作中間，一個必不可少的條件就是建立一套大眾可接受的記賬及換算單位（unit of account and exchange），以作為市場訊息流通及市場交易的基礎；換言之，就是一套標準化的質素量度標準，以作為家長選擇及學校效能的根據。所以伴隨著整個教育市場化的質素議論，就是一套標準化的測試工具；在英國就是 1988 教育改革法例中的 National Curriculum 和 National Assessment 的機制，在美國就是 National Standards 和 voluntary national testing 等政策，在香港就是「目標為本評估」及其後的「目標為本課程」；這眾多的政策都是為了建立一套統一標準化的學能測試工具，以作為教育質素制度的基礎。建基在這些統一及標準化的測試結果，各學校的效能就可互相比較，因而出現英國所謂的 School League Table（學校排行榜）或美國各州之間作比較的 Wall Chart。¹³ 進而就更可以建立整套「投入—過程—產出」的指標，以對學校作全面質素的量度；例如美國加州實行的 School Accountability Report Cards，裏面就包括四項投入、六項過程和兩項產出指標；¹⁴ 在香港《七號報告書》中亦提出了一套「輸入—過程—產出」的指標。

家長的選擇自由，學校的「自行管理」自由，再加上標準化及統一的學能測試制度，以至學校運作的全面指標的建立；一套通過市場機制以提高學校效率以至實現優質教育的教育政策體制就得以完備。然而，必須指出這樣一套教育體制，並不如新右分子所宣傳般完美無瑕；首先，就政策取向本身來考慮，在這個教育體制的三個組成部分之間就明確地存在著本質上的矛盾，因為在標準化及統一的測試與審核機制的支配下，所謂家長的選擇自由就必然被壓縮至服從於審核機制的標準，例如，英國絕大部分家長就只能接受政府公佈的「學校排行榜」的質素標準，並根據它來選擇。同時，「自行管理學校」的學校自主權，在標準化學能測試及「輸入—過程—產出」的質素指標支配下，就必然被壓縮到只能服從於統一質素標準前提下才可能「自行管理」，即學校只能接受了測試及審核機制預先界定了的標準與目標以後，才可以在手段與方法上「自行管理」。至此，我們就不難察覺整個教育質素的政策議論極可能是引領學校教育制度走上一個單一化、完全受控制的體制，多於創造所謂權力下放、自由選擇及自行管理的教育體制。¹⁵

三、追求優質教育有何不妥？—— 《七號報告書》的批判

除了上述的內在矛盾外，迷信市場效率及追求教育質素的政策取向亦存在著不少問題與漏

洞，而且可能對學校教育學生產生不良後果，這些就是我在本節中要處理的課題。

首先，為實現市場效率及質素審核，教育成果就必須是可比較及可換算的記賬單位（unit of account），如《七號報告書》不斷重複的「增值」、「指標」等概念，因此就必須把教育成果標準化以至數量化，因此教育成果就無可避免地被商品化（commodification），即被壓縮成一種只具備單一的交換價值的物品。結果，為建立教育質素測量與審核的制度，教育成果以至整個教育過程就被物化（reified），即教育與教師所教及學生所學的活動「異化」開來，教與學再沒有內在及存在意義（intrinsic and existential meaning），而只是為達到既定質素指標而必須從事的活動。最後，學習就是一種只具有外在價值（extrinsic value）及市場交換價值（exchange value）的完全物化的活動；而學習對學生再沒有任何存在上的意義與價值，學生就與學習徹底地異化開來。¹⁶

除了以上造成學習的物化及學生對學習的異化的惡果外，《七號報告書》所鼓吹的通過市場效率以達致優質教育的政策取向，對學校教育的根本看法，亦是值得質疑與批判的。事實上，在計算學生的「增值」，建立學校的「輸入、過程及產出的指標」，以至建構整個學校教育制度的「優質文化」的政策議論背後，是清楚地預設一個獨特的教育觀：（1）學生就被界定為「來料加工」，即在輸入的「材料」上「增值」，這種對

學生「物化」的看法，正呼應了上述教育「商品化」，與學習「異化」的觀察。(2) 學校就被界定為一「輸入—過程—產出」的工廠；它的「工序」就可以像其他大規模生產工廠一樣，可以標準化為可作「質素保證」的「指標」；再者，它的「產出」更可標準化到可以毫不含糊地用作評定各單位的「業績」的根據。依據這些生產「指標」與「業績」，我們就可以對學校這生產單位作「有效率」或「無效率」、優或劣的分類以至分層。(3) 最後，整個學校制度就被界定為一個被「優質文化」所支配的商品市場，在這個市場內學生及他們的學習成果就是商品，學校就是進行「增值」的工廠；進一步，家長與僱主就自然是消費者，並且行使其消費者主權（consumer sovereignty），去選擇及爭逐「優質」的「工廠」及「商品」。

單獨地來看，上述的一種對學生、學校與學校教育的看法以至議論，好像是沒有任何不妥當的地方；但政策議論分析，最重要的就不單是分析議論本身「說了些甚麼」，而是要追問議論「沒有說些甚麼」；換言之，政策議論分析除了要解構議論所力圖建構的具權威性及支配性的題旨及其背後的深層意義以外，更要探索在特定議論題旨支配下，被「邊緣化」（marginalized）以至被壓制下去的其他觀點及「陳述」（narratives）。現時，在「優質文化」這個議論題旨所建立的「文化霸權」（cultural hegemony）下，我們就正須要「重提」（reinstate）其他被「邊緣化」及遺忘的

教育「陳述」。而在香港過去十多年的優質教育議論下，一種明顯地被遺忘的教育「陳述」就是人本和均等化的教育「陳述」。¹⁷ 人本和均等的教育陳述的內容與取向當然不可能在此詳述，但我們不妨對照於以上「優質議論」所設定的學生、學校與學校教育制度的本質，來作一簡單的說明，以重溫那些久被遺忘的教育理念。

(1) 對照於物化成爲「來料加工」的學生及商品化的學習理念，我們就應重提，學生本身的存在價值，及學校教育制度應對學生存在價值的尊重。因此，學習本身就不應只強調一些「外在的價值」，以至市場價值及交換價值；學習本身更應具備「內在價值」，一種學生透過學習——一種掌握知識與技能及與人交往協作的活動——而體現個體的存在意義與價值。¹⁸

(2) 對照於被操作化爲工廠生產模化的學校理念，我們就應重提，學校作爲家庭及社區（community）的理念；學校內，老師與學生的關係不應是絕對工具性的「加工」、「增值」的關係，而更應該像家庭中成年人與孩子之間的親切關懷的關係，或像社區內成員間平等、協合和互相尊重的關係。

(3) 對照於「優質議論」中把學校教育制度壓縮爲一以「質優文化」爲主導的市場機制，我們就更應重提教育的「均等文化」（culture of equality）；即在學校教育制度（尤其是中小學制

度內)，「獎勵優質」並不應該是支配原則，相反對每個學習者的「尊重」才是指導原則；¹⁹ 就是出於對學生個體的尊重，學校教育制度就應盡力實現給予每個學生「均等」的待遇，甚至不是「簡單的均等」待遇，而是一「公平的均等」待遇，即對「不利者」（disadvantaged）或「欠缺者」（deprived）給予額外的待遇。²⁰

過去十年來，在香港教育政策議論中，以上的一種基於人本和均等的教育議論題旨，可以說是完全被「邊緣化」，這可證之於教統會在 1992 年 10 月發表的《香港學校教育目標》的諮詢稿中，對教育的均等、公平等政策取向，完全的緘默。²¹ 這些緘默與省略正好說明優質教育議論題旨的支配性及優質文化的霸權。亦是出於對這種議論的支配與霸權，我才會不厭其煩地「重提」另類的教育理念來與之抗衡。

以上我是應用議論題旨的分析架構來批判《七號報告書》所代表及鼓吹的教育理念，現在我想退一步就《七號報告書》內部的觀念，從實徵研究角度去進一步批判《七號報告書》的兩個重要概念——「質素指標」與「增值產出」。首先，我不妨開宗明義地指出，《七號報告書》對「質素指標」與「增值觀念」的理解，根本就是一種「實徵主義」（empiricism）及「行為主義」（behaviorism）的方法學觀點的應用。即相信學校這個人類組織是可以用自然科學的研究方法，透過實徵觀察和統計推論的方法，可以完全掌握

學校教育的運作，繼而可以完全地加以管理及控制。²²

就以「質素指標」為例，《七號報告書》就詳盡地列出質素指標中的數十項精細的項目，其中「輸入指標」就細分為 11 項；「過程指標」又細分為「學校管理」、「行政工作」及「教育過程」三方面，這三方面分別又細分為二、二和廿七項；最後，「產出指標」又分為三項。而《七號報告書》更建議，這些「指標」，最終是可用作「校外評估」（3.15 段），及作為「相類學校之間的比較」（3.22 段），雖然《七號報告書》並未有像英國那般進一步把指標轉化為一「學校排行榜」；但《七號報告書》已提示會應用這些指標作為「對質素欠佳學校的處理」的依據（4.13 及 4.14 段），亦會用作「撥款獎勵」的基準（6.6 至 6.8 段），必須指出，「輸入—過程—產出」的過程，並不可能如《七號報告書》那般理解為一簡單的、單向的因果關係。事實上，不少學者已指出在學校教育這個錯綜複雜的因果組合中，根本很難明確地及可靠地認定一套指標是必然與優質教育「相關」（association），更遑論是促成教育的「原因」（causes）。²³

為促進辯論，就讓我們用《七號報告書》所列舉的幾項「指標」來說明我的觀點。首先，在教育過程指標中，就有「採用活動教學法」及「參與有關學習及應用知識的計劃」等指標（50 至 51 項），但問題就是這些指標究竟說明了甚麼；它

們是表徵著一些可促進優質的教育產出的成因，抑或它們只表徵著由於學生學業成績及行為表現良好，因此學校當局或教師才放心及放手實施更開放及較少管制的教學活動呢？簡言之，我們是否可以清楚判定這些指標是促成優質教育的成因，而不是因輸入學生的成績及品行優良而造成的結果。事實上，在香港中學現時的學生學能相當集中的情況下（即學校內學生學能相當接近，而學校與學校間學生學能相差較遠的情況下），所謂教育過程指標究竟是表徵著學校的真正教學效能，抑或只反映了學校因應學生輸入水平而在教學過程上所作的適應而已，這是一有待探討及研究的課題；但《七號報告書》卻毫無疑問地認定這些指標是優質教育的保證。其次，另一個值得商榷的例子就是，《七號報告書》把一些奉行政府當局鼓吹的教育政策，如「目標為本課程」、「學校管理新措施」，²⁴亦當為優質指標；但很明顯上述政策，尤其是前者，正備受爭議，現時就把它們確定為優質指標；這正好說明訂定優質指標背後可能出現的一種可怕政治現象，就是優質指標中包含了服從政府行政指令及政策的評估標準。

除了對「優質指標」的質疑外，我對《七號報告書》現時所界定的「增值」概念，亦有以下的質疑。《七號報告書》對增值觀念作了以下簡短的說明：「增值可從幾方面看，就以……學生成績為例；……增值的觀念就是將學生入學時的學業水平一併考慮，用以比較學生入學時與接受

學校教育後成績增進的幅度」(3.12段)。這樣一個學業成績的增值概念，明顯地是忽略了學校教育並非在一社會、文化及政治的真空內進行，若要真正建立一「公平恰當」的增值觀念（而並非如《七號報告書》所宣傳「增值觀念」就是「公平恰當」的評估工具），我們就必須考慮其他輸入因素。事實上，在學校效能研究中，已有大量研究指出，除了學生入學時的學業水平，仍有其他非學校教育的因素影響著學生的學業成績。²⁵這些因素包括學生的家庭背景——如父母的教育水平、職業、收入水平等，種族、性別等；這些因素更不只影響學生的「輸入的學業水平」，而且更會影響其學業增長率；因此，若要真正量度香港學校教育所造成的增值，就必須對其他社會因素的影響開始進行研究。換言之，增值觀念並非一確實無誤而又無可爭議的評估工具，相反，正如其他所有社會科學概念一樣，增值觀念是指謂著一些不斷在轉變的「社會建構出來的現實」(socially constructed realities)。事實上，我們還可以從增值觀念的另一個弱點去說明增值觀念的「社會建構」的本質。《七號報告書》指出，除了學業成績以外，「其他產出指標，也可採用增值的觀念」(3.12段)。而所謂其他產出指標，大概就是指「學生自信」與「家長、教師與學生對學校的總體觀感」(3.10段)。很明顯，「自信」與「觀感」均是容易轉變及「可塑」程度極高的「社會現實」，因此如何把真實、自然形成的「自信」與「觀感」，與為滿足校外評估需要而刻意「吹噓」及製造出來的「觀感」與「自信」

區分開來，就成爲這方面的增值觀念的弱點所在。再者，即使是學業成績上的增值，亦具備一定「社會建構」的特質；即學業成績的增幅，亦可通過密集的操練來提高，因此，我會憂慮爲了滿足校外評估的需要，香港學校是否會重蹈過往升中試時代的覆轍，放棄其他教學目標而全力「催谷」學生在校外評估考試的成績呢？

四、均等教育的重申與確認

從以上三節的分析，我們知道八十年代初的中英語文水平不足的言論，觸發起一種追求質素與市場效率的教育政策議論題旨，這議論題旨在過去十多年逐漸得以形成及壯大；《七號報告書》就正好象徵了這個議論題旨的完成；然而《七號報告書》以至整個市場效率與質素議論的最大問題，就在於它「邊緣化」了另一個重要的教育政策議論題旨——人本均等教育；因此，我才會在上文提議重提人本均等教育的各個重要題旨。

在本節中，我打算進一步論證在今時今日在香港學校教育制度內，重申均等教育的理念，絕對並非一種浪漫理想主義的教育論述，而是一具備實際效用及現實意義的政策取向。

首先，就讓我們回到問題的緣起去開始我們的剖析。很明顯，教育質素與市場效率的議論是緣自語文水平以至整體學業水平下降的說法及宣

傳；這種說法更是質素議論得以不斷壯大的背後原動力。正如在第一節中指出，自從 1981 年港督麥理浩在施政報告中指出香港學生語文水平下降以來，香港教育工作者及社會公眾均不時提出香港學生語文水平每況愈下的談論，因而在香港教育政策討論中，形成一種危機感，及凝聚成一種敦促政府進行政策干預的社會需求及輿論壓力。然而這種造就了過去十年追求教育質素的政策取向的言論，究竟是否有事實根據呢？換言之，語文水平下降究竟是事實抑或只是以訛傳訛的迷執（myth）而已呢？

任何公共政策分析均應從政策所意圖干預的社會現況作起點；因此，我們就不妨探討一下語文水平下降這個印象罷。要回答香港學生水準是否下降這個問題，必須大量、長期追蹤的究研數量，以測量香港學生的語文水平，在香港擁有這些數據的機構就自然是教育署與考試局。事實上自 1982 年以來出版的各種政府報告，特別是教統會的報告書，均十分一致地指出：自八十年代以來，香港學生語文水平基本上是維持原有水平，並無明顯下降。

例如，早在 1982 年《國際顧問團報告書》中，四位國際顧問就早已指出：「我們深信那些認為程度日趨下降的批評其實只是反映了投考人數迅速增加的現象；平均的程度容或有下降，但最優秀學生的表現可能比以往的更好」（3.4.34 段）。

到了 1989 年國際顧問的觀察就進一步得到數據上的支持，在《檢討提高語文能力措施工作小組報告書》中，工作小組作出以下的結論：「工作小組從各方面收集到的資料似乎顯示，在八十年代，香港學生的英語水準不獨能保持在原有水平，甚至還有所提高」（1.5.1.5 段）。《工作小組報告書》又引述：「香港考試局指出在香港中學會考英文科考獲 A、B 或 C 級的學生所佔百分率與以往大致相同，而這些等級所代表的程度在該段期間一直都維持不變」（1.5.1.6 段）。

到了 1990 年《教統會第四號報告書》，教統會就再重申：「英文水準似乎在一般範圍內一直保持不變，只不過社會對能夠純熟運用英文者的需求越來越殷切，因而令人產生錯覺，認為英文水準每況愈下；至於中文水準方面，寫作技巧可能有輕微退步，但社會人士反而不甚關注」（6.3.4 段）。

最近，於 1995 年發表的《教統會第六號報告書——提高語文能力整體策略》，就更清晰地說明：「關於中五學生的英語水準，香港考試局指出，『監察香港中學會考參考組學校水準的測試』所得出的結果顯示，成績最好的三分之一學生的整體英語水準，近年並無重大改變，但成績最差的三分一學生，英語水準則一直下降。至於中三及以下班級，教育署亦有監察小一至中三學生中、英、數三科的水準。該署會在每年六月舉行的香港學科測驗中，隨機抽取一些考生的試卷作

為參考樣本。結果顯示，從一九八七年起，中一及中二學生的英語水準輕微上升，而中三學生的水準則保持穩定」（2.13 段）。至於中文水平，《六號報告書》亦指出：「儘管一般人認為中文水準近年下降，但並無確實證據證明這是事實。香港學科測驗成績顯示，小一至中三的中文程度，從八十年代後期起一直相當穩定」（2.15 段）。

我長篇累贅地引用各報告書的原文，就是要指出，香港學校教育制度現在面臨的問題並非水準下降問題，或者更確切地來說，並非整體水準下降的問題。正如《六號報告書》指出，中五會考生的英文水準若然有下降是指最差的三分之一而已。因此，問題癥結並不在於學校制度內優質學生水平或數量的下降，而在於香港社會，特別是專上學院及工商界，對優質學生的需求愈來愈大。要解決這個問題的方法就是從中等或以下學業成績的學生中，盡量保留他們在學校教育制度內，並協助他們提高學業水平。再者，所謂中等或以下學業成績的學生很大部分可能並非是資質有所不逮，而只是由於種種社會不利因素而造成有些學生提早離開學校制度。這亦正是公平均等的教育政策議論的實際意義所在。

簡而言之，香港學校教育的政策取向應該強調公平均等的取向，即給予全體學生根本的尊重，盡量減少過早的、無謂的分流、分級以至分層。同時，盡早給與不逮者、不利者或欠缺者充

分的補償教育。惟有這樣，我們的學校教育制度才不致過早窒息、抹殺及「報廢」香港社會極需要的才智。

事實上，回顧自戰後香港學校制度實施的均等教育政策，基本上就只停留在學位數量提供的層面而已，即 1972 年實施免費小學教育及 1978 年實施九年強迫教育；到了八十年代初，香港教育政策取向就被追求優質教育及市場效率的議論所支配，而無法進一步擴大均等教育政策的範圍。²⁶ 我個人確信現在已是時候重申並確認均等教育政策議論的重要性及實際社會經濟的意義，以作為抗衡過去十數年所建立的追求優質教育與膜拜市場效率的教育政策議論了。

1. 本文以下分析中均會不斷應用「議論題旨」(discursive theme) 這個概念。這個分析工具是源自法國哲學家傅高 Michel Foucault 的「議論」(discourse) 概念；應用到政策分析上去，就是指支配著公共政策討論內容的背後權力與知識結構，它支配了公共政策討論中，「甚麼可以提出及可以構想，……同時（決定）誰人可以發言，在甚麼時候、甚麼場合、基於何種權威基礎發言。」簡而言之，議論「結構」了公共政策的思維（Ball, 1994, pp. 21–22）。有關討論亦可參考 Foucault, 1977, 1980; Cherryholmes, 1988; Ball, 1990）。
2. 香港政府新聞處，1981年，pp. 10–11。
3. 香港教育署，1982，p. 31。
4. 香港教育署，1982，p. 20。
5. Education Department Hong Kong, 1985, Appendix I.
6. 有關「直接資助計劃」的詳細剖析，可參考：曾榮光，1988a、1988b 及 1988c。
7. 在「直接資助計劃」實施以來，真正有資助或津貼體系內的「名校」轉入「直接資助計劃」的嘗試，就是聖堡羅書院（男校）在 1992 年的嘗試，但結果都因立法局拒絕額外撥款而告吹。

8. 有關《四號報告書》的批評可參考：曾榮光，1991a 及 1991b。
9. 有關公營部門改革的內容，可參考：《學校管理新措施》，1.2 段。
10. 有關新右的公共政策討論可參考：Barry, 1987; Gray, 1993; Green, 1987; Harris, 1987; Hall, 1988 及 King, 1987。有關新右的教育政策討論可參考：Apple, 1993; Aronowitz & Giroux, 1985; Bierlein, 1993; Chitty, 1989; Flude & Hammer, 1990; Giroux & McLaren, 1989; Gross & Gross, 1985; Lawton, 1992 & 1994; and Shor, 1986。
11. 有關離棄 (exit) 及競爭作為監察公營機構的手段之批評，可參考 Hirschman, 1970；而有關離棄手段與私營學校的關係與爭議，可參考 Breneman, 1983 及 Levin, 1983。
12. 有關家長選擇的供應與需求的討論，可參考：Carl, 1994。
13. 有關英國 School League Table 及 National Assessment 的討論可參考：Black, 1994; Broadfoot, 1996; Carl, 1994; Education Group II, 1991; Hargreaves, 1989; 有關美國 Wall Chart 及 Accountability 的討論，可參考 Macpherson, 1996。
14. 見 Macpherson, 1996。

15. 有關集中化及標準化的測試與評核，與學校自主權及家長選擇之間的矛盾，可參考 Elliott & MacLennan, 1994；相關分析亦可參考：Broadfoot, 1996。
16. 有關過分的教育質量測量與審核可能導致教育物化、商品化及異化的討論，可參考：Apple, 1986, 1988; Wexler, 1987。
17. 有關人本與均等教育討論的著作可以說是不可勝數，其中當然就是杜威的著作 Dewey, 1940, 1966；較近期的論著有 Bowers, 1993; Giroux, 1989 及 Shor, 1992；特別有關近年人本均等教育與新右教育議論的對比，可參考 Apple, 1988; Avis, 1991; Goodnan, 1995；有關香港方面的討論可參考：曾榮光，1991a。
18. 有關人本均等教育議論與新右教育政策議論，對教育觀的根本差異的討論可參考 Ball, 1990, Ch. 3 及 Carl, 1994。
19. 有關教育政策中「獎勵」與尊重之間的矛盾與平衡，可參考：Bell, 1977; Runciman, 1966。
20. 有關簡單均等與公平均等，以至其他均等教育度向的分析，可參考：曾榮光，1988b。
21. 有關批判可參考：曾榮光，1993。
22. 有關教育研究（以至社會科學研究）的不同取向，可參考：Bernstien, 1976; Bredo & Feinberg, 1982 及 Popkewitz, 1984。

23. 有關教學過程與教學果效的因果關係的討論，可參考：Macpherson, 1996。
24. 《七號報告書》的附錄 D 中，就明確地把「實施『目標為本課程』列為教育過程指標（p. 50）；同時，在「學校管理」的過程指標中，所列的項目，根本就是《學校管理新措施》的建議項目。
25. 有關影響學生學業成績的社會因素及其對「增值」觀念的影響，可參考：Brik & Raudenbush, 1988; Goldstein et al., 1993; Mortimore, Sammons & Thomas, 1994; Raudenbush & Willms, 1995; Sammons, Nuttall & Cuttance, 1993; Sammon, 1995 及 Willms, 1992。
26. 有關均等教育政策的不同範圍，可參考：Coleman, 1990; Levin, 1980; 曾榮光, 1988b、1991b。

參考文獻

- 香港政府新聞處（1981）。《一九八一年十月七日立法局會議席上總督麥理浩爵士施政報告》。香港：香港印務局。
- 香港教育署（1982）。《教育署年報》。香港：香港印務局。

曾榮光(1988a)。〈多元化社會與私營化學校——從英美經驗看直接資助計劃〉。刊於鍾宇平、黃顯華(合編)，《學校私營化：理論、效果與抉擇》，頁47-61。香港：小島文化出版公司。

曾榮光(1988b)。〈均等與公平：批判第三號報告書直接資助教育計劃〉。刊於《明報月刊》，277期。

曾榮光(1988c)。〈私立學校與精英主義——從教育社會理論看直接資助計劃〉。刊於《信報財經月刊》，141期。

曾榮光(1991a)。〈普及教育與精英主義教育之間的矛盾〉。刊於《明報月刊》，309期，1991年9月號。

曾榮光(1991b)。〈科技官僚管理下的教育事業〉。刊於《明報月刊》，310期，1991年10月號。

曾榮光(1993)。〈評教統會「香港學校教育的目標」(一至九)〉。《華僑日報》，2月23日至3月18日。

Apple, M. W. (1986). *Teachers and texts: A political economy of class and gender relations in education*. New York: Routledge.

Apple, M. W. (1988). Redefining equality: Authoritarian populism and the conservative restoration. *Teachers College Record*, 90(2), 167-184.

- Apple, M. W. (1993). *Official knowledge: Democratic education in a conservative age*. New York: Routledge.
- Avis, J. (1991). The strange fate of progressive education. In Education Group II, Dept. of Cultural Studies, University of Birmingham. *Education limited: Schooling, training and the New Right in England since 1979* (pp. 114–139). London: Unwin Hyman.
- Aronowitz, S., & Giroux, H. A. (1985). *Education under siege: The conservative, liberal and radical debate over schooling*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Ball, S. J. (1990). *Foucault and education: Disciplines and knowledge*. London: Routledge.
- Ball, S. J. (1990a). *Politics and policy making in education: Explorations in policy sociology*. London: Routledge.
- Ball, S. J. (1994). *Education reform: A critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press.
- Barry, N. P. (1987). *The new right*. London: Croom Helm.
- Bell, D. (1977). On meritocracy and equality. In J. Karabel & A. H. Halsey (Eds.), *Power and ideology in education* (pp. 607–635). Oxford: Oxford University Press.
- Bowers, C. A. (1993). *Education, cultural myths, and the ecological crisis*. New York: State University of New York Press.

- Black, P. J. (1994). Performance assessment and accountability: The experience in England and Wales. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 16(2), 191–203.
- Bernstein, R. J. (1976). *The restructuring of social and political theory*. London: Methuen.
- Bierlein, L. A. (1993). *Controversial issues in educational policy*. Newbury Park: Sage.
- Bredo, E., & Feinberg, W. (Eds.). (1982). *Knowledge and values in social and educational research*. Philadelphia: Temple University Press.
- Breneman, D. W. (1983). Where would tuition tax credits take us? Should we agree to go? In T. James and H. M. Levin (Eds.), *Public dollars for private schools: The case of tuition tax credits* (pp. 101–114). Philadelphia: Temple University Press.
- Bridges, D., & McLaughlin, T. H. (Eds.). (1994). *Education and the market place*. London: Falmer Press.
- Brik, A. S., & Raudenbush, S. W. (1988). Toward a more appropriate conceptualization of research on school effects: A three-level hierarchical linear model. *American Journal of Education*, 36, 65–108.
- Broadfoot, P. M. (1996). *Education, assessment and society*. Buckingham: Open University Press.
- Carl, J. (1994). Parental choice as national policy in England and the United State. *Comparative Educational Review*, 38(3), 294–322.
- Coleman, J. S. (1990). *Equality and achievement in education*. Boulder: Westview Press.

- Cherryholmes, C. H. (1988). *Power and criticism: Poststructural investigations in education*. New York: Teachers College, Columbia University.
- Chitty, C. (1989). *Toward a new education system: The victory of the New Right*. London: Falmer Press.
- Chubb, J. E., & Moe, T. M. (1990). *Politics, markets and America's schools*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Chubb, J. E., & Moe, T. M. (1992). *A lesson in school reform from Great Britain*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Dewey, J. (1940). *Education today*. New York: Greenwood Press.
- Dewey, J. (1966). *Democracy and education*. New York: Free Press.
- Education Department, Hong Kong. (1985). *Consultative paper on review of the Secondary School Place Allocation System*. 27 August 1985.
- Education Group II, Dept. of Cultural Studies, University of Birmingham. (1991). *Education limited: Schooling, training and the New Right in England since 1979*. London: Unwin Hyman.
- Elliott, B., & MacLennan, D. (1994). Education, modernity and neo-conservative school reform in Canada, Britain and the US. *British Journal of Sociology of Education*, 15(2), 165–185.
- Flude, M., & Hammer, M. (1990). *The Education Reform Act, 1988: Its origins and implications*. London: Falmer Press.

- Foucault, M. (1977). *The archaeology of knowledge*. New York: Harper Colophon.
- Foucault, M. (1980). *Power/knowledge*. New York: Pantheon.
- Giroux, H. A. (1989). *Schooling for democracy: Critical pedagogy in the modern age*. London: Routledge.
- Giroux, H. A., & McLaren, P. (Eds.). (1989). *Critical pedagogy, the state, and cultural struggle*. New York: State University of New York Press.
- Goodman, J. (1995). Change without difference: School restructuring in historical perspective. *Harvard Educational Review*, 65(1), 1–29.
- Goldstein, et al. (1993). A Multilevel analysis of school examination results. *Oxford Review of Education*, 19, 425–433.
- Gray, J. (1993). *Beyond the New Right: Market, governments and the common environment*. London: Routledge.
- Green, D. G. (1987). *The New Right: The counter-revolution in political, economic and social thought*. Brighton: Wheatsheaf.
- Gross, B., & Gross, R. (Eds.). (1985). *The great school debate: Which way for American education?* New York: Touchstone.
- Hall, S. (1988). *The hard road to renewal: Thatcherism and the crisis of the Left*. London: Verso.
- Hargreaves, A. (1989). *Curriculum and assessment reform*. Milton Keynes: Open University Press.

- Harris, D. (1987). *Justifying state welfare: The new Right versus the old Left*. Oxford: Blackwell.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty*. Cambridge: Cambridge University Press.
- King, D. S. (1987). *The New Right: Politics, market and citizenship*. Basingstoke: Macmillan Education.
- Lawton, D. (1992). *Education and politics in the 1990s: Conflict or consensus*. London: Falmer Press.
- Lawton, D. (1994). *The Tory mind on education 1979–94*. London: Falmer Press.
- Levin, H. M. (1980). Educational opportunity and social inequality in Western Europe. In J. Benet & A. K. Daniels (Eds.), *Education: Straitjacket or opportunity?* (pp. 7–31). New Brunswick: Transaction Books.
- Levin, H. M. (1983). Education choice and the pains of democracy. In T. James & H. M. Levin (Eds.), *Public dollars for private schools: The case of tuition tax credits* (pp. 17–38). Philadelphia: Temple University Press.
- Macpherson, R. J. S. (1996). Educative accountability policy research: Methodology and epistemology. *Educational Administration Quarterly*, 32, 80–106.
- Mortimore, P., Sammons, P., & Thomas S. (1994). School effectiveness and value added measure. *Assessment in Education*, 1, 315–332.
- Popkewitz, P. S. (1984). *Paradigm and ideology in educational research*. London: Falmer Press.

- Raudenbush, S. W., & Willms, J. D. (1995). The estimation of school effect. *Journal of Educational and Behavioral Statistics*, 20, 307–335.
- Runciman, W. G. (1966). *Relative deprivation and social justice*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Sammons, P. (1995). Gender, ethnic and socio-economic differences in attainment and progress: A longitudinal analysis of student achievement over nine years. *British Educational Research Journal*, 21, 465–485.
- Sammons, P., Nuttall, D., & Cuttance, P. (1993). Differential school effectiveness: Results from a reanalysis of the Inner London Education Authority's Junior School Project data. *British Educational Research Journal*, 19, 381–405.
- Shor, I. (1986). *Culture war: School and society in the conservative restoration 1969–1984*. Boston: Routledge and Kegan Paul.
- Shor, I. (1992). *Empowering Education: Critical teaching for social change*. Chicago: University of Chicago Press.
- Wexler, P. (1987). *Social analysis of education: After the new sociology*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Willms, J. D. (1992). *Monitoring school performance: A guide for educators*. Washington, DC: Falmer Press.