



上不失天時，下不失地利，中得人和，而百事不廢。

《荀子·王霸篇》

所謂「時勢造英雄」，但時勢變化不定，從事教育工作若只懂每天走進課室教學，但不明天下大勢，遲早面臨被淘汰的危機。千禧年以降，香港特區政府推動一連串教育改革，然而，十年內仍有過百所小學被勒令結束辦學。到底當時的時勢如何？筆者嘗試從教育市場化的脈絡，論述自上世紀80年代以來，政府、學校、家長在教育市場上奪取有利位置的局勢。另外，筆者亦會從社會、教育、學校、課程這四個層面論述四組政策文件，透視教育事業為香港特區人口政策服務的軌跡。

在社會層面，我們將會談談《香港人口政策專責小組報告書》（2003）的內容精神；在教育層面，我們將會就《教育制度檢討：改革方案》（2000）進行探討；在學校層面，我們則會針對小班教學研究計劃（2005）和《全校參與模式融合教育運作指南》（第三版）（2014）加以分析；在課程層面，我們將淺談「中國語文教育學習領域」《中國語文課程補充指引（非華語學生）》（2008）。

淺談這條由上而下的脈絡，讓我們更容易理解人口政策目標及市場化衝擊教育界的時勢，以免逆境突然出現時，教育工作者被殺個措手不及。

學校也要市場化：由特區政府至辦學團體，人人尋商機

教育界「市場導向」源於20世紀80年代的英國，政府傾向以一筆過撥款取代部分教育開支。之後，不少英聯邦國家及美國都

追隨這條社會發展路徑。從消極方面來說，各項社會公營事業失去了以往政府的「保庇」(paternalism)。從積極方面來說，市場導向釋放了公營事業的空間，讓公營事業機構因應個別情況，制訂個別的發展計劃，激發公營事業的創造力。

美國在90年代開始，陸續出現多種嶄新的學校機構類型：「委辦學校」(charter school)、「契約學校」(contract school)、「在家教育」(home schooling)及「教育券」(voucher)等，為家長擇校提供了另類選擇。這些新類型的競爭者在教育場域出現，無疑對所有公營學校造成極大威脅，也象徵教師工作失去穩定性。

在香港，自20世紀90年代開始，部分公營傳統名校轉為直接資助，以保持收生優勢。另外，亦有部分公營學校或因收生危機，或因發展策略而轉型為特色學校。有學校以培訓香港年青足球員為招徠；有學校以提供電影拍攝課程吸引學生；有學校以專門取錄少數族裔為賣點，不一而足。由於香港特區政府放寬了學校財政資源運用的限制，學校可因應市場需要或社區特色各自發展或轉型，尋求市場定位的情況更為明顯。

不過在公營教育場域，這種市場化的傾向只能被界定為一種「類教育市場」(quasi education market)，因為這種市場化的傾向只「類似」自由市場脈絡的部分條件。當中以家長擇校權力為類教育市場最大的原動力。此外，類教育市場與自由市場仍有不少不同之處。第一，公營學校不能用金錢交易，亦不可能有退貨服務。第二，對於家長和學童來說，擇校的機會不如自由市場的多，擇校錯誤付出的代價比獲利通常大很多。第三，擇校的區域意識較大，通常家長都是就近入學。第四，貨品價錢雖有高下，但買家有權選擇不買。不過受歡迎的學校往往出現學校選家長，而非家長選學校的現象。(Walford, 1996)

既然家長擇校是教育市場最大的動力，不少學校為了吸引家長，以課程、課外活動等取悅他們。另一方面，家長可透過發聲（voice），以及離棄（exit），監察學校運作，甚至參與推動學校改革。（Chubb & Moe, 1997）

市場重視訊息流通，以及市場效率，務求做到利益最大化（profit maximization）。在類教育市場，公營學校也須做到訊息流通。香港小學家長最重視中學派位成績，中學家長則重視文憑考試成績、大學入學率等，這些都是家長擇校的重要指標，當然也是學校在教育市場的業績。

市場也重視「佔有率」，它是一種可量度、可審核的機制。市場把學校的工作量化，最終製造一個排名表，讓教育市場上的買家（家長）根據學校的名次擇校。互聯網上的中學、小學、幼稚園排名表、「小學的穩入度排名表」等，都是市場導向下的量化產物。



在市場化下，學校只能不斷自我宣傳。

香港特區政府人口政策：老齡社會覓新血

《香港人口政策專責小組報告書》（下稱《人口政策報告書》）（香港特別行政區政府，2003）指出，2001年時香港的總和生育率處於極低水平，並預計到2031年，香港將成為全球人口壽命最長的地區之一^[1]。人口老化以及人口下降，意味着經濟效率嚴重受損。香港特區政府為了：

確保大都會形象，並確保香港的人口能夠維持及推動知識型經濟發展。^[2]

新移民自然成為補充香港人口的穩定來源。特區政府對新來港人士的政策，是補充現時社會階層人口流失的一種對策。來自中國沿海省份的團聚家庭成員主要補充流失的勞工階層人口；輸入「優才」和「專才」則是補充中產階層和專業人士的流失。

香港特區政府的人口政策自始便欠缺清晰的發展方向，只是隨市場的需求而轉向。香港特區政府（2003）更認定自己：

與珠江三角洲融合的步伐和範疇隨着時間轉變，因此不會預訂一個理想人口的目標，反而是因應人口狀況和市場情況迅速作出回應。

-
1. 見《人口政策專責小組報告書》第二章，指出2001年時香港的總和生育率處於極低水平，每名婦女僅生育927名子女，遠低於子女的更替水平。報告書並預計到2031年，香港男性及女性在出生時的平均預期壽命分別達到82歲和88歲，成為全球人口壽命最長的地區之一。
 2. 見《人口政策專責小組報告書》第四章，內文引述策略發展委員會在2000年的報告書，勾畫出：要實現香港的遠景，包括提高市民的收入和生活水平；提升生活質素，把香港建設為亞洲最具吸引力的城市和安居樂業的好地方；增強港人的凝聚力，維持社會穩定，並確認香港的多元化特色可提升其國際大都會形象；對中國的現代化進程作出貢獻，並有利於香港的長遠發展。



香港的人口政策以確保大都會形象為目標

這種依循市場導向，只以補充現有人口流失為目標的人口政策，必然為香港帶來種種問題，首當其衝的便是新來港人士的教育，以及他們與本地文化的融合。在人口政策報告書的設計下，內地新來港人士，尤其是來自中國沿海省份的團聚家庭似乎已命定成為這個大都會的勞工階層，成為21世紀香港教育改革「優質教育」的微小齒輪。

《人口政策報告書》（2003）就有關新來港人士的教育，亦只有寥寥數語：

為所有青少年的需要改善教育質素，並推行教育改革，為學生創造更多空間和提供更多選擇，並讓他們按照本身的能力興趣，發展潛能。

《人口政策報告書》雖然承諾所有新來港人士與本地居民同樣享有免費強迫教育的權利。可是，對於新來港人士與本土

居民的文化差異，以及新來港人士與本地社會的融合工作，香港特區政府一直未有觸及。在打造香港成為經濟大都會的過程中，香港特區政府關注的是「本地國民生產總值」（gross domestic product, GDP）以及香港在全球競爭力的排名。這種思維投射到教育時，香港政府重視的是大學在國際間的排名，學系的競爭力，以決定撥款的優次。至於在中學及基礎教育方面，經濟大都會工程則呈現在「兩文三語政策」上。英語水平仍是衡量本地學生的唯一標準，中文水平則成為衡量非華語學生水平的準則。其實，兩文三語政策對弱勢社群，尤其新來港人士、非華語學生、有特殊教育需要（special education needs, SEN）的學童（下稱SEN學生）而言，造成極大的障礙。這種單一化的思維不單沒有促進文化融合，反而透過「優質教育」，對弱勢社群造成一種「大都會式文化霸權」的排拒現象。

忽略新來港人士的融合及其子女的教育問題，將為香港帶來嚴重的社會矛盾。新來港人士的族群問題，包括生活習慣、奮鬥目標、宗教、母語等，與本土文化格格不入，容易被排斥於主流社會外。可是特區政府迴避新來港人士與本地社會融合的問題，導致新移民對香港欠承擔、欠歸屬感。這不單不利香港特區政府將來推動公共政策，反而加劇現時的社會深層次矛盾^[3]。

3. 見IMD *World Competitiveness Yearbook 2014*。香港競爭力全球排名由2013年第3位跌至2014年第4位。其中，民生方面，反映貧富懸殊的堅尼系數，排名再跌一級至47位，平等機會的排名亦由13跌至18。報告建議香港特區政府宜投資教育和培訓，以促進人口向上流動。



兩文三語政策令非華語新來港人士難以融入本地社會

教育局的殺校政策和小班教學政策： 回應市場需要

我們繼續從「宏觀」(macro) 的教育改革文件走到影響學校日常運作的「中介」(meso) 政策文件。近年對香港小學教育的生態，影響最大的莫過於「殺校政策」和「小學小班教學政策」。

特區政府推動「殺校政策」的意圖，原希望淘汰辦學情況不理想以及欠成本效益的鄉村學校。至於最初推動小班教學的意圖，是將弱勢社群的學童聚合一起接受教育。然而，隨着香港出生人口持續下降，及整體教育市場的需求下降之下，政府決定在全港推行小班教學。

2009年前，香港小學的小一開班人數下限是23人，每所小學每學年最少開辦一班小一，否則便會因為收生不足而面臨殺

校^[4]。這條開班死線一直維持多年，直至2009至2010年度學年，才放寬至16人。

殺校政策十年來令超過100所鄉村學校及「經營不善」的學校結束辦學^[5]。本來制訂開班人數下限是特區政府的責任，無可厚非。可是隨着香港人口持續下降，在《人口政策報告書》中聲稱密切注意市場供求變化的香港特區政府，對不少市區小學以及有辦學傳統的學校被殺視若無睹，對公眾提出藉出生率持續下降的契機改善小學師生比例的訴求也是充耳不聞。多年來，殺校浪潮對香港小學老師的士氣造成極沉重的打擊。

終於，在小學面對多年來教育市場的汰弱留強、公眾人士和教育界訴求呼聲不斷、加上香港出生人口持續下降，時任行政長官曾蔭權終在2007年的《施政報告》中公佈，在2009至2010年，於公營小學的小一班級開始分階段實施小班教學，並於2014至2015年擴展至小一至小六所有班級。不過部分學校仍不必參與小學小班教學計劃。^[6]

4. 教育局向收生不足的小學提供六個選擇：申請特別視學、辦直資小學、自資辦私立小學、再等明年派位、與其他學校合併和結束辦學。

5. 見無綫電視節目《拾年》（2007年6月28日），節目中統計的殺校情況如下：

年度	殺校數目（間）
2002-2003	51
2003-2004	31
2004-2005	22
2005-2006	9
2006-2007	13
總計	126

6. 見立法會教育事務委員會《香港特別行政區立法局會議討論文件》（2008年2月29日）。在公營小學實施小班教學討論文件，所有參加小班教學的小學在新學年每班只取錄25位學生，但仍容許部分小學以30人為一班。

若全面推動小學小班教學，意味特區政府必須承擔龐大的經常性財政支出。^[7] 此外，特區政府推動小學小班教學的優先次序，首先是曾參與「小班教學研究」和已參加「小班教學研究計劃」而又取錄較多清貧學生的學校，它們可優先獲得資源推動小班教學；其次是沒有參與「小班教學研究計劃」，但取錄較多清貧學生的學校；再其次是取錄較多新來港學童、非華語兒童或有特殊教育需要兒童的學校。顯而易見，推動小班教學主要是回應弱勢社群教育市場的需要。^[8]

特區政府在小學推動小班教學，加上後來對融合學生和非華語學生，提供了常額財政資助，總算從制度上回應了社會訴求（Goodstadt, 2013）。若從教育市場考量，香港特區政府終於承認弱勢學生的特殊需要，亦說明了在追求優質的大教育市場脈絡外，還有一條非主流的弱勢社群教育市場脈絡存在。可是，在回應弱勢社群在教育市場的需要方面，包括重新界定校本教育方針、編訂校本教材、調整日常教學活動等適切的教育服務，仍是聽任前線學校在「泥沼中匍匐摸索」（muddling through）。

-
7. 見立法會教育事務委員會，在公營小學實施小班教學（2008年7月）。特區政府推算2009年至2010年有65%公營小學實施小班教學，估計2014/15學年時，需要增加開辦的班級數目約1,290個，總計所有相關津貼之後，經常性開支約為17億元；若以2015/16財政年度計算，則約為16億元。
 8. 見立法會教育事務委員會《小班教學——試驗研究的進度及未來路向》（2005年6月）。當中包括小班教學的教學成效、政府龐大的財政承擔，以及外國的研究成果顯示小班教學對清貧學生、少數族裔的子女才有較明顯成效而造成的標籤效應。