

致: 立法會教育事務委員會
由: 潘玉琼博士(香港浸會大學教育學系副教授)
事項: 教統局干預學術自由
日期:2007年2月26日

本人已報名在2月28日的特別會議上發言，但得悉該會議只集中討論香港教育學院事宜，故特來函講述有關教統局干預學術自由的案例，希望此信件及附文除供議員參考外，還會放在立法會的網頁上，供公眾參閱。

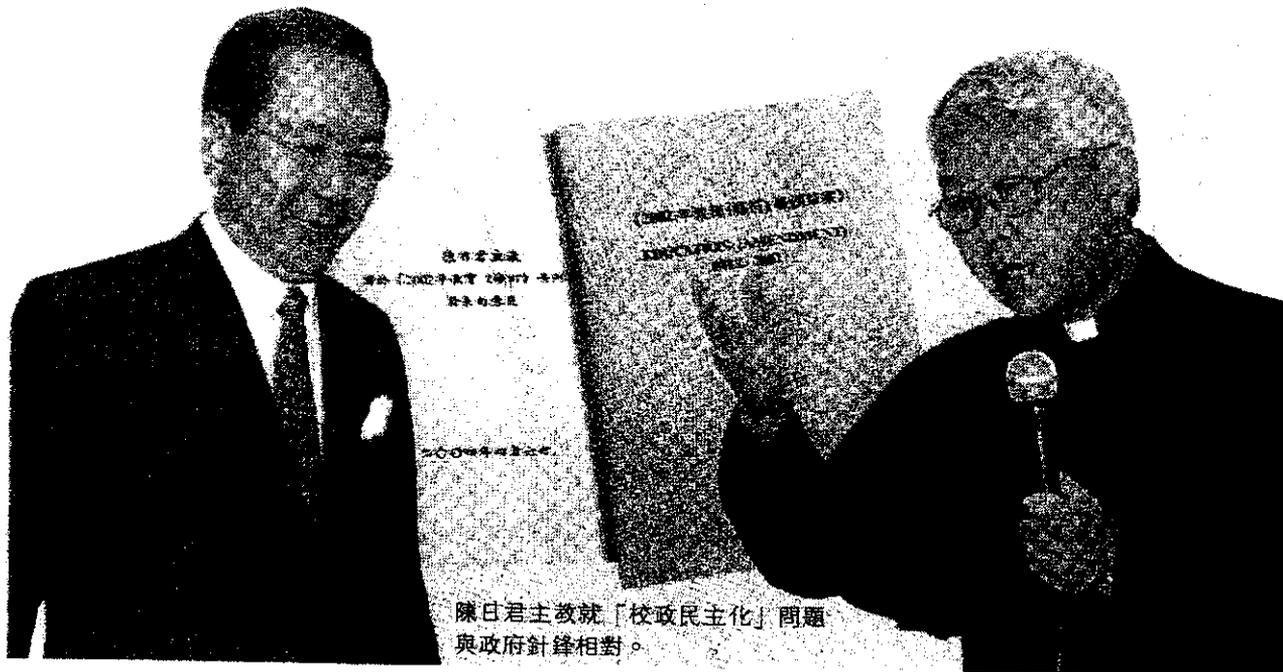
本人自1997年起以真名在報章上發表評論香港教育政策的文章。2004年4月及6月曾發表兩篇有關「校本條例」的文章，指出條例綿裏藏針，「魔鬼在細節裏」(請參閱附文一、二)，引起廣泛討論。4月20日附文一發表當日，教統局官員來電，謂鄭文耀先生(副常任秘書長，負責「校本條例」一事)欲請我到教統局傾談，解釋一下有關條例，我欣然答應，並詢問是否在胡忠大廈。但之後他們並沒有跟進此事。2004年12月我回應「三三四制新高中課程改革」諮詢文件，寫了一篇批評通識教育科的文章(請參閱附文三)，又有教統局官員來電，謂羅太(前常任秘書長羅范椒芬)叫他致電給我，邀請我到教統局開會，談談通識教育科，我又欣然答應；但發覺時間非常倉促，定在同一週內的一個下午五時三十分。由於我當天晚上六時三十分有課，不能出席會議。我還詢問是否有另一次會議，該官員說沒有，事件不了了之。

此外，2003-04學年我在一所小學做了一個研究，試行一套本人設計的英語教學法，實驗結果非常成功。該小學決定在校內全面推行我設計的英語教學法，於是在2005年底申請優質教育基金，並邀請我當顧問和參與該計劃。結果是申請落空，我既驚訝又憤怒，因為優質教育基金目的是鼓勵學校改善教育質素，一般都會獲得撥款，例如舉辦領袖訓練營、裝置冷氣機、成立舞獅會、家教會購置傢俬等計劃全都獲得撥款。這所小學全體英語老師要付出額外努力去提升英語教學，竟然不獲資助？本人有理由相信此事與我所寫的批評教育政策文章有關。



校本條例 ≠ 校政民主化

潘玉琮 浸會大學教育學系助理教授



陳日君主教就「校政民主化」問題與政府針鋒相對。

教育改革

「校本條例」應否通過鬧得熱哄哄，陳日君主教力排眾議，警告假若條例獲通過，教區或會減少辦學。

「校本條例」標榜校政民主化，規定學校校董會必須引入家長、教師和校友代表各一人，組成「校董法團」，辦學團體可保留最多60%的代表。

「民主化」是當今香港主流思想，相信沒有人會反對校政民主化，難怪條例罕有地得到立法會三大政黨支持，並獲家長和不少社會人士擁護。然而若深入探究「校政民主化」所走過的道路，也許我們會得到一些啓示。

學校透明度已提高

90年代初以前的校政管理極度保守封閉。自1989年「劉金龍中學事件」（校長涉嫌未經正確程序解僱一名教師）開始，教育界引發了一連串有關「土皇帝」校長獨攬大權、校董會不理校政、校董對教育一無所知等的討論。當時的教育署爲了回應教育界訴求，於90年代初推出「校政管理新措

施」(School Management Initiative)，要求學校實施透明度較高的管理新措施，校政民主化踏出了一大步。

過去10多年香港社會邁向多元化發展，政制民主化聲音日益壯大，教育界也不能故步自封。十年人事幾番新，當年的「土皇帝」相繼退休，新一代的校長較開明，學校行政管理透明度也較高，加上教育署大力推動「家校合作」，已有爲數不少的校董會加入了教師和家長的代表。

那麼政府爲什麼要硬銷「校本條例」呢？

回歸以來，教育界最大的變動是2000年雷厲風行地推出教改，「校本管理」正是教改的一個產品。筆者4年前的文章已指出教改背後涉及意識形態之爭，其中一個目標是要剷除殖民地的傳統。縱觀4年的改革，有些政策是衝着傳統名校和教會而來的，由於它們被視爲教改的最大阻力，例如派位機制、5個組別變3個組別、直資計劃、校本條例等。「校本管理」背後的假設是百花齊放，容許每間學校有不同的管理模式，這正是辦學團體長久以來擁有的自由。如今推行的校本管理卻要劃一全港學校的管理模式，是否自相矛盾呢？並要爲此制定

法律去強制執行，是否有必要呢？

除少數官校外，政府辦學一向是委託辦學團體管理旗下學校。傳統以來，政府十分信任辦學團體，賦予它們頗大自由度，除個別例子外，學校的運作相當暢順。現在政府高調地透過修改教育條例，意不在推行什麼校本管理（其實香港的學校管理一直以來是相當校本的），最重要是架空辦學團體，進而收回管治權。

修改教育條例只是冰山一角。回歸以來政府在教育各個領域上的措施顯示了教育管治權在逐步集權化，例如教資會被教統局操控、教資會和教統局干預大學的自主性（如大學合併、大學劃款和定位）、教統會這個諮詢架構被架空。

架空辦學團體 收回管治權

因此，在90年代初談校政民主化跟現在談校政民主化，具體情景(context)已不一樣。那時香港教育管治模式從中央集權(centralization)走向分治(decentralization)，如今卻從分治再度走向中央集權(re-centralization)。政府全面集權，豈容學校真正民主化。

校本條例 魔鬼在細節裏

教統會委員戴希立日前撰文，以參與者身分道出校本管理發展歷史，得出兩點結論：一、從歷史看，修例並非事出偶然，更非倉卒；二、除非根本反對校本管理方向，否則並無太大延遲立法的理據。這並非正確。首先要釐清「校本管理」和《校本條例》所指何物以及二者的關係。前者是有關學校管理模式的概概念，後者是法例。「校本管理」概念可透過不同途徑落實，立法只是其中一種方法。在《校本條例》爭拗中，教統局及其支持者故意把二者等同，混淆視聽，故有李國章局長的不立法「無疑是不負責任之舉」的言論。

校本管理 ≠ 校本條例

《校本條例》究竟是由來已久還是倉卒修例？戴希立指校本管理前後經歷近15年醞釀，這是對的，但若引伸為《校本條例》也經十多年醞釀而催生，便是美麗的誤會。從91年的「學校管理新措施」（校本管理的源起）到97年9月公布的教統會7號報告書，從沒提及立例推行校本管理，反之報告高度讚揚辦學團體的貢獻（現時很多優秀的學校都是由經驗豐富的辦學團體開辦。辦學團體在香港教育體制中扮演的角色不可代替，他們的貢獻應該受到肯定和表揚。第16頁），認為學校管理架構應由校方按本身需要自行決定。報告書也沒有建議廢除現行的校董會，代以新的「法團校董會」。反之報告書建議在原有校董會下增加一層諮詢架構——包括有家長、教師和校友代表的「校政執行委員會」。

究竟《校本條例》如何走入議程？梁錦松98年任教統會主席，積極

推動教改，校本管理被納入為教改的一環。梁甫初上任便委任「校本管理諮詢委員會」推動校本管理。該委員會2000年推出諮詢文件（之前並無諮詢辦學團體），建議立例落實校本管理，以法團校董會取代沿用的校董會。至於7號報告書倡議的「校政執行委員會」模式早已被拋諸腦後，政府與辦學團體的伙伴關係也被拆散了。

回歸後這種移形換影手法並不罕見，最明顯是教學語言政策。97年9月教署公布「中學教學語言指引」，要求全港中學全面落實「強制性母語教學」政策，並謂指引是依據教統會「4號報告書」建議發出。「4號報告書」於90年發表，建議實施「語文分流」教學語言政策（把學校分為英中、中中、雙語中學），並列出具體時間表：94年9月實施，97年署長要下「強力指引」要求全面落實「語文分流」政策。可是，97年9月發出的「指引」並非按「4號報告書」精神和指引辦事，改為要求學校全面落實另一教學語言政策——「強制性母語教學」政策，完全背離了「4號報告書」訂下的3大基本原則：從「鼓勵」中學用母語教學，變為「強迫」用母語教學；學校「有自由」選擇教學語言，變為「無自由」選擇；第三類別學校即雙語中學被取締。當年筆者曾撰文指「指引」並無法理依據，教育署長權力甚大，可隨便「改變」或「廢除」政策，毋須經過特定程序。

為何要硬闖立法

以上例子正好帶出另一議題：政府如何推行教育政策？一貫以來是由署長（局署合併後改由局長）向學校發指引，甚少要立例推行，如最令政府束手無策的教學語言政策，明知學校是「掛羊頭賣狗肉」，政府也不會立法明令學校執行有關政策。因此，要立例推行「校本管理」政策實在是違反向來的教育管治哲學。

《校本條例》在邏輯上仍未搞得通。據現行法例，學校要向教統局註冊。校董會屬學校內部架構，但據建議修訂的條例，「法團校董會」又要另行向教統局註冊。那麼公司要向政府註冊，是否公司董事局也要另行註冊？此外，為



向公眾問責。為何不適用於官校、直資和英基學校？難道這些學校不是用公帑？毋須問責？其家長和教師不應享有參與校政管理權？

公司董事局也要獨立註冊？

《校本條例》引證了西諺所云：魔鬼在細節裏(Devil is in the details)。以下幾條清楚說明教統局權力將如何膨脹：「法團校董會」要向教統局註冊，即受教統局監管；「法團校董會」要聽常任秘書長指引；學校有重大政策轉變要得常任秘書長批准；學校不可拒絕教統局派給的學生。當然，現時《教育條例》已賦予局長（從前的署長）非常大權，例如可封校（金禧事件）、撤換校董（劉金龍事件），但這些權是在非常時期才運用的。若《校本條例》通過後，這些權便變得常規化，局長和常任秘書長被授權監管學校的具體運作。

最後，從家長的角度看，《校本條例》可保障家長有參與管理學校的「權」，然而也要求家長有「責」（例如承擔法律責任的風險）。教統局在推銷《校本條例》時，有向家長清楚解釋他們的「權」與「責」嗎？相信一般家長仍未清晰《校本條例》是什麼，教統局怎能未做廣泛調查，單憑一些由政府搞的家長組織的支持得出大部分家長支持立例的結論呢？

最近常任秘書長羅范椒芬公開承認政府與一些大的辦學團體的理念分歧難以解決，唯有交由立法會決定。既然反對聲音如斯大（目前有管理約400間學校的數大辦學團體反對），一個負責任和理性的政府是不應



明報

1/12/2004

潘玉琼

浸會大學教育學系助理教授

2008年 太冒進了

政府推出的新高中課程，從質的層面徹底改變了現行的高中教育，昔日為精英而設的專深課程，將要被為普羅學子訂做的寬廣課程取締。這是普及教育發展的必然趨勢。

新課程的最大爭議點，是通識教育科。這科肩負了高中教育最重要的幾個目標——旨在培養學生具備廣闊的知識基礎，成為有識見、負責任的公民，認同國民身分，並具備世界視野，成為能批判、反思和獨立思考的人。因此，通識教育科被賦與以下的角色：

- 一、協助學生聯繫不同學科/科目的知識和概念；
- 二、幫助學生成為具備批判思考、反思能力和獨立思考的人。

可見通識科的目標旨在訓練學生的思考力和融會貫通學習能力，而非灌輸一些知識。然而，建議的課程內容和課程目標存在着一定矛盾，前者並非一定能達至後者。

從建議的三個學習範疇（自我與個人成長、社會與文化、科學科技與環境）和必修與選修單元，通識科類像綜合知識科或現存的綜合社會科，其中許多課題可以淪為資料式的陳述，如現代中國的發展、現代世界中的中國文化遺產、全球社會中的華人生活方式、疾病與公共衛生、污染與環境、能源與資源等。當然這些課題可以從不同的層面探索，啓發學生思考，但這與教師的識見和教學法有直接關連。傳統學科如歷史、地理、經濟、社會科落在優秀的教師手上，同樣可以做到幫助學生建立批判思維。相反，通識科落在不稱職的教師手上，只會淪為另一灌輸知識的傳統科。師資是至為關鍵之處。

此外，從課程的內容看不到通識科與其他學科的互動關係，但學習通識科的一大目標，是要透過這科來聯繫

其他學科的知識和概念（如中英數等）。事實上，這科的內容已包羅萬有，單是聯繫本科內的三個範疇已來不及，如何談得上融會貫通其他科？這是目標與課程內容最大的矛盾。

由於課程的範圍廣泛，牽涉不同的領域，教師擔憂應付不來，因為傳統的訓練是分科的。有謂擔憂是過慮了，教師只需每科學一丁點兒，毋須太深入的知識，最重要是能教到學生融會貫通各科知識和分析有關議題便行。這是荒天下之大謬的說法。

融會貫通和分析力是高層次的認知和學習能力，是建基於一定的知識才能提升的，不能抽空來訓練。教師的擔憂是實質的，也是通識科能否成功推行的另一關鍵，否則變得非驢非馬，或膚淺不堪。

看不到通識與其他學科互動

最後，要談談建議的課程內容。涉及的範疇頗廣泛，從個人到社會與文化，再到科學、科技與環境。然而，最諷刺的是視野十分狹隘，如「社會與文化」的重點只放在香港和中國，即使是中國也只側重在現代發展，並非從歷史文化角度來看中國。至於西方社會、歷史和文化，更加欠奉了。而有關科學的議題，只側重在科技方面，連最基本的科學精神、科學的源起等也沒有列入範圍。總的而言，選取的題目是實用取向，藝術文化和美學全被忽略。

無論從課程規劃（如建議的課程視野太狹隘、內容與目標不一致），到落實的先決條件（如師資），通識科看來先天不足，很難肩負高中課程改革賦予的重任。若要落實，非大幅修改目標和單元內容不可，以及在師資培訓方面多加把勁。

2008年似乎是太冒進了。