

2012 年 11 月 2 日會議
討論文件

立法會教育事務委員會

未來數年升中學生人口短暫下降 紓緩措施

目的

本文件扼述教育局在現階段提出的紓緩措施，以對應於未來數年升中學生人數暫時下降的情況；並概述業界及家長對這問題的意見和關注，以及闡述教育局對其他建議方案的考慮。我們會繼續積極考慮各持分者提出的意見，以制定進一步的紓緩措施。

背景

2. 近年升中學生人口下降，政府十分關注這對學校發展和教師團隊穩定性的影響。教育局沒有就中學施行統整學校政策(即有些人所為謂的殺校政策)，相反早於 2006/07 學年起持續投入龐大資源，推出多項的紓緩措施，以促進中學的持續發展及穩定教師團隊；其中較重大的措施包括：

- (i) 調低中一每班派位學生人數，由 2008/09 學年的每班 38 名，減至現時的每班 34 名；
- (ii) 設置中一每班收生人數上限，由 2007/08 學年的 40 人，調低至現時的每班 36 人；
- (iii) 放寬批核中一開班人數準則，由 2006/07 學年的每班 35 人，調低至 2009/10 學年的每班 30 人，並在 2012/13 學年再下調至每班 25 人；

- (iv) 為個別未能開辦三班中一的學校，提供多項學校發展方案¹，以協助學校繼續發展；學校如不申請任何發展方案或所申請的發展方案不獲批准，仍可以「按人數資助模式」營辦初中班級；及
- (v) 在 2010 年推出「自願優化班級結構」計劃及加強措施，讓開辦 5 班或以上中一班級的學校，透過有秩序地減少班級數目，紓緩學生人口下跌的影響。

3. 由 2006/07 至本學年，參加升中派位的學生人數共減少了約 22 000 名，在教育局的種種紓緩措施下，至今只有 8 所中學因各種因素自行選擇停辦或將停辦，而本學年更沒有中學因未能開辦 3 班中一而需向本局申請學校發展方案。由此可見，教育局歷年在平衡各種考慮後所推出的紓緩措施是有效的，教育局在處理中一人口下降方面已累積了一定的經驗。

數據分析

4. 根據政府統計處 2012 年發表的香港人口推算，教育局預計入讀中一的學生人數，將於未來數年持續下跌，由 2012/13 學年的 64 900 人，跌至 2016/17 學年的 54 000 人，約減少 11 000 人，跌幅約百分之十七。然而，升中學生人數會在 2017/18 及其後學年穩定地逐年回升至本學年的水平以上。由於升中學生人數下降屬暫時和過渡情況，我們認為應採用適時及適度的過渡性紓緩措施，而非作長遠的政策及結構性改變，以免當學生人數回升時，反而引致另一次動盪，影響教育體系的長遠穩定。因此，教育局局長已於本年十月十七日立法會會議上回應議員的提問時提出，會由 2013/14 學年起，因應升中學生人數短暫下降的過渡情況，實施針對性的紓緩措施，我們希望做到的目標是：保持教育質素，穩定教師團隊，詳情見下文第 7 至第 13 段。

5. 有業界人士指出，下一學年中一人口下降 5 400 人，就等於要減 159 班或 80 所學校；近日另有估算指中學每級將減少開設

¹ 已推出的學校發展方案包括：有條件參加「中學學位分配辦法」、與大專院校、專業/職業團體協辦課程、與其它學校合併、與其它學校合辦課程、辦學團體注入額外資源、進行特別視學、申請參加直接資助計劃、以私立模式辦學（除了首兩項是在 2009/10 學年新增外，其他均在 2006/07 學年已推出）。

133 班，會有 120 所中學受影響。我們必須強調，這只是一個簡單的除數或推算的結果。根據過往類似的情況，這絕不反映實際的影響。由於中一開班人數準則較每班派位人數為低（2012/13 學年的中一開班人數準則為 25 人，而每班派位人數為 34 人），學校取錄了 51 人，便可開辦 3 班，平均每班 17 人，即每班最多有 17 個空缺($34 - 17 = 17$ 不計算兩個留級生學位)。由於現實情況不是每一中一班都收足 34 人，故不能簡單的以預計下降人數除以每班派位人數，便由此得出減班數目和受影響的學校數目($5400 \text{ 人} \div \text{每班 } 34 \text{ 人} = 159 \text{ 班}$)。以 2008/09 學年的實際情況為例，當年學生人口下降的情況與 2013/14 學年的情況相似，當年亦約減少 5 400 人。若以簡單除數計算，便會減少 142 班〔 $5\,400 \text{ 人} \div \text{每班 } 38 \text{ 人} = 142 \text{ 班}$ （當年每班派位人數為 38 人）〕，但按當年實際情況，只減少了 34 班，遠低於簡單除數的結果。再者，當年開班準則為 33 人，若當年的開班準則為今天的 25 人，我們相信實際減班的數目一定大幅下調；況且現時的派位人數已由 38 減至 34。因此，即使下一學年中一人口下降 5 400 人，我們預計需要減班的數目會遠比業界人士所估計的 159 班或 133 班為低。

6. 部份業界亦認為「前列 40%」的中一學生人數會隨著學生人數下跌而減少，並擔心會影響個別中學在 2016/17 學年及以後自行決定教學語言。根據 2010/11 學年開始實施的微調中學教學語言安排(詳見教育局通告第 6/2009 號)，簡單來說，雖然中一每班 36 人，若一班能獲派 29 名屬「前列 40%」的學生的學校，已可為該班學生自行決定其教學語言。事實上，微調中學教學語言的安排並非指學校須在校內劃一地採用一種教學語言，或將班級二分為以母語及英語授課的班別；學校的教學語言安排變得多元，包括全部以母語授課、不同科目採用母語或英語授課、母語教學輔以不同模式的「英語延展教學活動」、或全面的英語沉浸式授課，讓學生有更多機會在校內接觸和運用英語。

新推出的針對性紓緩措施

放寬「不少於三班」的規限

7. 一直以來，業界均希望教育局能檢視中學每級班數不少於 3 班的規定。新高中學制所強調的，是學校須為學生提供一個寬廣、均衡而有多元化科目選擇的高中課程。通常中學可開設 10

至 12 個選修科目，而這些科目不會局限於某些學習領域。一般來說，我們認為中學最少班數為 18 班（即每級 3 班），否則學校難以有足夠資源提供寬而廣的課程。隨著新學制的第一個三年循環剛完結，我們檢視學校的實踐情況，瞭解學校除了教師教授的選修科外，亦可透過不同途徑，包括安排學生按興趣選修多元化的應用學習科目、成立區域學校選修科網絡等，為學生提供一個寬廣而均衡的高中課程。

8. 過去數年間，上述多元化的發展日趨成熟，故教育局決定接納學校在每級開辦兩班的情況下，透過靈活調配資源，善用不同途徑和策略開設多元化的選修科目，為學生提供一個寬廣而均衡且可持續發展的高中課程，以學生的利益為依歸，這些學校無需申請任何發展方案。

9. 至於只能開辦一班的學校，仍可按上文第 2(iv)段所述申請發展方案，倘證明仍能提供寬廣而均衡且可持續發展的高中課程，便可繼續營辦。換句話說，在放寬「不少於三班」的規限後，已幾乎沒有學校需擔心是否可繼續提供服務。

以上限三班中一參加「中學學位分配辦法」

10. 所有開辦兩班或以下中一班級的學校，均可仍以上限三班中一參加「中學學位分配辦法」，這可以減低對學校的標籤效應及學校對這方面的疑慮，協助學校過渡，直至數年後中一學生人口逐漸回升。

放寬批核中一開班人數準則

11. 教育局在 2012/13 學年推出放寬批核中一開班人數準則的措施，即由每班 30 人下調至每班 25 人，學校最少取錄 51 名中一學生便可達到開辦 3 班的要求。由於我們將會接受中學以每級兩班運作，故中一收生不足的學校如在九月點算學生人數後需縮班，他們的「中一開班線」便是 25 人一班，即學校收錄 26 名中一學生便可開設兩班。換言之，在這非常的時期，學校的每班人數存在很大的彈性；每班人數較少的學校，可更好的照顧有特別需要的學生。

12. 從另一角度看，放寬批核中一開班人數準則不僅是提高了

收生受壓的學校的師生比例，也間接是在同等數目的學生基礎上，增加了教師職位。(例如：之前，當中一開班人數準則是 30 人時，倘學校有 51 名中一學生只可開辦兩班，而每班初中的班師比例是 1:1.7，初中一至三共 6 班，即共 11 名教師編制($6 \times 1.7=10.2$)。繼中一開班人數準則下調至每班 25 人時，51 名中一學生便可開辦 3 班，初中一至三共 9 班，即接近 16 名教師編制 ($9 \times 1.7=15.3$)。也就是說，縱使學生數目一樣，但該校的教師編制已多了 5 名。)

延長資助中學教師提早退休計劃

13. 為紓緩可能出現的超額教師問題，我們已計劃在 2013 年 1 月向立法會財務委員會申請增加撥款，延長資助中學教師提早退休計劃 5 年（2013/14 至 2017/18 學年），計劃將提供約 700 個名額，讓符合資格參加計劃的超額教師提早退休，或藉其他參加計劃的教師騰出教席，吸納在任的超額教師。教師職位空缺亦受教師流失率影響，過往數年的流失率約為 5%。

業界的訴求

14. 我們一向積極聆聽業界提出的各項意見，務求在善用資源和釐清政策緩急優次的情況下，仔細研究更具針對性、更符合學校和學生需要的對策。事實上，上文第 7 及第 8 段有關放寬「不少於三班」的規限，就是建基於業界提出的建議，經教育局在確保教育質素的大前提下，就執行細節作專業評估及詳細考慮後的成果。

15. 就 2013/14 學年及其後數學年中學學生人口下降的問題，業界亦曾向我們建議全面減少中一每班派位人數的「3-2-1 方案」，即由 2013/14 學年開始，中一派位學生人數由現時每班 34 名分 3 年逐年減少 3 名、2 名及 1 名（即在 2013/14、2014/15 及 2015/16 學年的每班派位人數分別為 31、29 及 28 名）。其後中一學生人數上升時，業界亦建議可適量上調派位人數，採取「可加可減」的原則；但如何「加」則未有具體建議。

16. 由於「3-2-1 方案」涉及全港學校、家長和學生的利益，以及派位機制的改動和龐大的財政承擔，我們必須審慎評估其可行

性，以及對不同持分者的影響。為此，我們除了繼續與學校議會和校長代表等緊密聯繫外，亦曾與家庭與學校合作事宜委員會及各地區家長教師會聯會會面，聽取他們對新推出的針對性紓緩措施、學界提出的「3-2-1」方案，以及其他可行措施的意見。

家長的意見和關注

17. 綜合來說，家庭與學校合作事宜委員會及各地區家長教師會聯會代表的一個共同意見是：認為香港需要有不同的學校照顧有不同學習能力、性向和需要的學生；政府應致力保存現有中學以過渡至學齡人口回升，應珍惜學校辦學的經驗和有資歷的教師。概括而言，他們接受教育局提出協助較弱勢學校的針對性措施。

18. 然而，對於「一刀切」減少每班派位人數的建議（「3-2-1方案」），家長代表們因著他們的不同處境（其子女就讀小學或中、大學）而提出相當不同的意見和取向。支持或認為減少每班派位人數的方向未嘗不可的原因，主要是認為減低中學的班額，在學業和關顧方面可以較好地照顧學生並可助教師留任。亦有家長期望學生人口下降，子女可以有更大的機會入讀心儀的學校。

19. 至於反對「3-2-1方案」的家長，反應相當強烈。他們所關注的主要是認為削減每班派位人數會減低子女入讀心儀學校的機會，特別是教育局於2008/09學年已逐步把每班派位人數降低，2010/11學年開始實行的「自願優化班級結構」計劃亦已減少了不少中一班數。他們反映現時家長及學生為面對升中（入讀心儀學校做準備/策略），已存在極大壓力，影響正常家庭生活。若再進一步減少學額，會使問題惡化，引起強力反對。

20. 有經歷過「自願優化班級結構計劃」的家長代表提醒教育局必須妥善處理任何減班或減派位人數的方案。他們評估，小學家長會難以接受減收生人數的方案。

21. 有家長意識到，近年的確有頗多中學的中一學額有頗顯著的減幅。以一所開辦五班中一班級而參加「自願優化班級結構」計劃的中學為例，學校在2008/09學年共有190個中一學額供「中學學位分配辦法」之用（即每班派38人乘5班=190人），在2010/11

學年當每班派位人數由 38 減至 34，其一學額已減至 170(即每班派 34 人乘 5 班=170 人)。在 2011/12 學年參加「自願優化班級結構計劃」後，中一學額減至 136 個(即每班派 34 人乘 4 班=136 人)，減幅已達 28%。如再按「3-2-1 方案」的建議，學校在 2015/16 學年的中一學額將會減至 112 個(即每班派 28 人乘 4 班=112 人)，與 2008/09 學年的中一學額比較，合共減少了 78 個，減幅約為 41%。因此，對於家長的關注，我們是十分理解的，亦絕對重視。

22. 除從切身的角度反對「3-2-1 方案」外，也有家長代表從客觀的角度指出這方案存在一些問題，包括由於區本情況各異，不同地區在中一派位安排上有不同的需要，「一刀切」減少學額未能照顧區本的需要。例如，某些區域並不存在收生困難，或區內主要收錄派位成績第一組別的中學已為數不多，如一律減少每班派位人數，可能出現學位「供不應求」的情況而需向鄰區借入大量學位，造成更多學生跨區上學；或會使到屬派位成績第一組別的學生有機會不能入讀區內的心儀中學。

23. 總括而言，因應家長的關注和強烈反應，我們在考慮業界提出的「3-2-1 方案」時，必須小心處理，並會借鑒當年處理「自願優化班級結構計劃」的經驗，務求在協助學校穩定發展和照顧家長的憂慮兩者之間取得適當的平衡。

其他意見

24. 業界亦有意見認為應藉升中學生人口下跌的契機，在中學實施小班教學。事實上，對於在中學推行小班教學的成效，國際研究至今未有定論。此外，小班教學是一種教學法，國際研究結果指出，小班教學在學生年幼時最具成效，而其成效往往會隨學生年齡增長而減退。著名的教育學者曾批評，小班代價高，但效能成疑。在考慮應否在中學推行小班教學時，我們需要從中學的現況、教學環境及提供予中學的支援、海外經驗，以及資源分配等方面審慎考慮，並要汲取小學小班教學的經驗，剖析能否如小學一樣一律調低每班的人數，令小班教學在中學能切實可行和持續發展，尤其是中學生推算學齡人口會在 2017/18 學年回升，以及高中級別實施專科分流，每班的學生人數實際上相當少。我們不能純粹為滿足對推行小班的訴求，或為處理人口下降帶來的壓

力，而不從教育角度充分考慮各理據就承諾在中學推行小班。

25. 從概念而言，小班教學其實是一種教學考慮帶動的分組法 (teaching/grouping sets)，教學組的大小不該「一刀切」，而是應以學習目標、學生需要而定的，其實，已經有不少學校把 3 班同學按能力分成 4 或 5 個教學組，而不同年級也可能有不同的教學組數目。也就是說，每班派位學生人數只是派位機制中的一項行政措施，不應也不須和教學組的大小劃上一個等號。況且，與小學不同，高中還須按選修科分組。隨着中一學生人口回升，「一刀切」減少每班派位學生人數肯定會增加學校用地的壓力。我們和其他教育先進的地區一樣，在中學著重以「全校參與及針對性地輔導」來確保學生（特別是成績稍遜的學生）的學習效能。公營中學的學生與教師比率在過去數年已有顯著改善，由 2005/06 學年的 18.0：1 逐步降至 2011/12 學年的 15.3：1。現時香港中學的每班平均人數與亞洲其他發達地區亦相若²。

未來路向

26. 為配合「2011/13 年度中學學位分配辦法」的時間表，如有任何措施影響下學年各中學中一學額的措施，（包括業界提出的「3-2-1 方案」），我們必須於十二月家長開始考慮選校前宣佈。我們會積極與業界及不同持分者緊密溝通，探討其他紓緩措施。

限制每校只可收取每班 34 名的升中學生

27. 按照現行的做法，學校在每班 34 人的派位學額外，另有每班兩個名額供留級學生之用，即每班人數上限為 36 人。如學校

² 國家 / 地區	中學平均每班學生人數
香港	33.4
台灣	32.7
新加坡	36.6
南韓	35.3
日本	32.9

資料來源

台灣： “2011 Educational Statistical Indicators” issued by Ministry of Education, Republic of China (Taiwan) (數字反映當地初中在2010年的情況)

新加坡： Ministry of Education Singapore – Education Statistics Digest 2011 (數字反映當地中學在2010年的情況)

南韓： Education at a glance 2011, Organisation for Economic Co-operation and Development Indicators (數字反映當地初中在2009年的情況)

日本： Education at a glance 2011, Organisation for Economic Co-operation and Development Indicators (數字反映當地初中在 2009 年的情況)

未有用盡所有留級名額，可自行收取獲派往其他學校的升中學生(他校生)。受家長歡迎的學校往往會用這些留級名額收取他校生。為減少學生在派位後的流動，避免令本來已有收生危機的學校雪上加霜，我們強烈鼓勵中學只利用留級位作原來用途，即只供留級學生之用，而不可收錄獲派其他學校的中一學生，從而減少減班的數目及保持教師團隊的穩定。

28. 在考慮把這措施規範化之前，我們會小心聆聽各持分者，包括辦學團體、學校及家長的意見。

其他穩定教師團隊的措施

29. 我們十分明白穩定教師團隊的重要性，所以，我們除會向立法會申請延長資助中學教師提早退休計劃之外，亦正積極構想其他對焦穩定教師團隊的紓緩措施，以減低人口下降問題對教師團隊的震盪，讓教師在這個人口下降的過渡期繼續為學生提供優質的教育。在研究過程中，我們會一如既往繼續與業界緊密合作，並期望盡快敲定可行及有效的措施。

總結

30. 我們的目標是以一籃子的針對性措施，處理這個有時限和過渡性的學生人口下降問題，請委員就教育局的應對措施及未來路向提供意見。

教育局

2012 年 10 月