

教改八年的成敗

鄭燕祥教授

亞太教育研究學會會長
香港教育學院研究與發展中心總監

本文是修改自作者
在明報論壇(2006年11月7-8日)
所發表的文章而成的

教改八年的成敗

鄭燕祥

教改八年，社會付出龐大代價，教育經費增加四成，累積投入超過四千億元，整個教師隊伍亦付出沉重的心身及社會代價。在當局官員調職之際，高調評述個人得失或歌功頌德，意義不大，不及檢視八年教改衍生的局面及成敗，展望將來，對香港及接任者更有裨益。從政策研究來看，可從四方面來總結教改的成敗，包括〈教育是否更有效能〉(目標達成性)、〈教師隊伍是否更能發揮〉(適應性)、〈持份者對教育是否更滿意、更團結〉(整合性)、及〈教育施政是否更有認受性、一致性〉(維模性)，有助考慮香港教育未來十年的持續發展機會。

教育更有效能？

教改八年，教育更有效達成目標嗎？當局常以 2000 及 2003 年做的國際學生成績評估計劃(PISA)的香港中三學生表現來說明教改的成就，這是誤導的。一是過去十多年國際評估中，香港一直表現甚佳，位在前列，取得國際獎項也不少；二是這批學生主要教改以前成長；三是 2003 年成績在閱讀呈現退步，由第六跌至第十。

教育大量失效：但是上週公布，考評局 2006 年全港性系統評估結果的中三學生，主要是教改八年以後成長，在中、英、數三科未達基本標準比率分別為 24.4%、31.4%及 21.6%。換言之，整體不合格竟有二至三成，教育失效情況非常嚴重。

拔尖補底是教改重要目標。目前尖子是否有發揮機會，尚可討論。不過，八年來補底實未見成效，雖然教改新猷繁多，教師疲於奔命，中學會考零分生依然大量，竟達二萬人，學習無效的慘況，與教改前何異？

在現行會考的常模參照評核方式下，參照學校因學生組別五變三而校內差異增大，平均成績下降，卻要他們維持以往的優良水平，只有將曲線拉向下，造成近一年會考尖子數量及成績大漲，似是「形勢一片大好」，其實是人為現象，對補底何來成效？五變三的政策把能力極弱學生分散混雜到各校，隱藏起來，難以把補底資源善用。不論學校用分流或分班，校內照樣差異大。更大的問題是沒有給

教師相應足夠條件，例如小班教學及減輕工作負荷去照顧弱勢學生、處理個別差異。後果是教師耗盡(burnt-out)，學生難以得益！

「高分低能」無解決：教改要針對的「高分低能」問題，八年後沒有解決。社會並無改變心態，學生公開考試成績及派位升學，仍然主宰學校存亡及家長心態，補習社一年比一年興旺，成為大型的行業，名校尖子更以補習求A等為目的。官方的基本能力評估(BCA)、系統評估(TSA)、編班試及會考增值指標，再加上大學的以會考成績拔尖子優先入學計劃，使學校及學生間之競爭殘酷性更強，學生備試更頻繁，教育嚴重扭曲。就算教改初時因學能測驗取消了，小學生學習是可活潑些及多元化些，但在這情況下，都重回操練的日子，學生一個暑假要應付幾種考試。在2003年一項國際數學及科學趨勢研究顯示，雖然香港中小學生成績仍位列前茅，不過對求學的信心及興趣遠低於國際水平，排行全球之尾三、五。

語文政策失誤：香港語文政策更使人憂慮。八年來語文教育及研究常務委員會為提升語文的措施，教育當局引進的外籍英語教師，開支一直上升，數以十億計，成效何在？不顧任何社會代價要推行的教師語文基準試，又五年了，教學語言政策落實，又八年了，但很可惜學生在會考，英文甲卷和乙卷合計，整體成績是逐年不斷下跌。以至高考的英文成績，更創十年歷史新低。

考評局資料顯示，0六年八月會考放榜，英文課程甲（程度較淺）及格率為五成八，但以三成零分率(U等，低至不可計的等級)續踞各科之首，一萬一千多人捧蛋。愈來愈少學生考程度較深的課程乙。在2006年全港性系統評估，中三學生英文未達基本標準的，是三成多。可以說，教改以來，整體的學習英文文化和水平在衰退，香港的競爭力不斷受損。

這樣翻天覆地的教改，八年來卻未帶來更有效能的教育！

教師隊伍更能發揮？

教改成敗及教學優劣，要靠教師。雖然「拆牆鬆綁」為教師創造有利條件，曾是教改口號之一，但教改八年以來，學校及教師承受的網綁愈來愈多，難以發揮。

愈來愈不務正業：高舉問責，外評自評，公開指責，網上傳揚，在縮班殺校、惡性競爭下，對學校教育生態殺傷力極強，對教師行政束縛越來越大，難於專注教學。又不理會教師現在沒有足夠時間和空間，八年來強制推行的新措施繁多急速，又互相干擾，形成緊緊的樽頸，對教師壓力越來越大，例如，就算專業進修這樣重要活動，在繁重的工作中，也成為教師的沉重負擔。又例如，不同持份者對學校期望不斷增加，干預也相應增多增大，為應付問責需要及市場競爭，教

師非教學工作也越來越繁重，難於專注做好細緻的學生培育工作。不論教聯、教協以至院校的多個研究報告都指出，教師非教學工作不斷增加，有的竟佔到三至四成。使人痛惜。

更不利的工作條件：不提供足夠配套例如小班教學，在中學強行學生能力五變三，又在中小學強行融合教育，班內學生個別差異迅速擴大，學生問題越來越嚴重，對教師及學生的教和學，都越來越不利，教師實難以全面照顧學生，如何可以在三四十人一班中處理學生情緒問題、照顧個別需要？加上教師忙於非教學工作，無時間與學生傾談，輔導學生力不從心。再加上，在缺乏資源及配套下，大攬校本課程發展及創新，成為〈家家煉鋼〉，大量虛耗教師精力及時間。結果，教學與培育的工作全面傾向弱化，教育失效，問題叢生。

士氣低沉專業沒落：八年來教改方向迷失，工作量多而未見教育內涵的深化，教師隊伍無所適從，專業力量無法發揮。加上連年縮班殺校的威脅，令教師精神狀態低落，普遍耗盡，三年來多個報告指出教師已陷入心身危機，五分一人有情緒病，精神病求助者眾，不堪勞累辭職普遍。這是全社會難以迴避的問題。今年初，教師不堪壓迫，過萬教師上街遊行抗議，當局才發現問題嚴重，匆忙拋出十數億元救火。

教師職業形象在二〇〇二年起，一直急跌，成為不受歡迎的行業。研究顯示，當年教師職業對預科生吸引力仍排第三，但到了〇五年已降為第八。這幾年正是教改高峰期，當局多次公開指責學校及教師，縮班殺校，教師士氣沒落，地位下沉。若不補救，相信5至10年內，也難以吸引到優秀年輕人入行，對香港教育持續發展，有非常深遠的負面影響。英國的教改就是現成教訓。

持份者是否更滿意、更團結？

教改在九八年醞釀到二千年推出前後，主事者多次發動家長參與造勢大會、動員大會，讓家長充滿期望，美好教育很快來臨。

家長失去信心：但教改八年，多項資料都顯示，家長對香港教育缺乏信心、並不滿意。例如，在今年6月，港大民意研究中心調查發現家長對本港整體教育制度評分偏低，信心指數在100分中只得46.5分。又例如，今年另一調查發現，家長認為香港持續發展的十大重要元素上，教育排第一，但他們對教育現狀滿意度倒數第三。在今年11月南華早報的調查公布顯示，商界領袖及社團代長對政府在教育的表現不滿，在10分中，平均評分僅4.3分，較在6月做的調查更低；對於本地學校的表現，除了學生普通話水平外，在其他所有學習領域及培養的指標，評價均差於國際學校或英基學校。

可見家長及社會人士對教育普遍失望，近幾年送子女出洋留學人士，不斷增加，現每年約達1萬5千人以上，教改八年升幅逾四成，每年流失資金近70至100億。家長對教育失去信心的情況，是嚴重的。

家長失去知情權及選擇權：前特首董建華把香港教育擺在最優先位置，投入資源「絕不手軟」。但很遺憾，擾民的教育政策多，卻贏不到主要持份者家長、學校甚至社會人士的信心和擁護。例如，英中與中中二分法的教學語言政策，是香港回歸以來極受非議的教育施政，令普遍家長不滿。按辦英中的三大指標，少於八成半中一生適合用英語授課就要做中中，但是為什麼沒有告訴家長到底其子女是否屬於適合用英語授課的一批？為什麼八成四或八成二的適合用英語授課的學生及家長沒有選擇權？這不是嚴重剝奪家長選擇權嗎？

雖然教改不斷用家長選擇權及知情權，要求學校及辦學團體來服從當局推動的新措施及問責要求，但是在教學語言政策上，卻妄顧家長對子女能力的知情權及對學校的選擇權。

教育夥伴分裂：還記得，教改之前，香港有優良的多元社團辦學的傳統，當局、辦學社團、專業組織、教師校長、學術團體及社區都有和恰的夥伴關係，共同為教育發展而努力。但如今這些持份者的夥伴關係及團結，不復再現。在當局強勢主權的市場競爭、政策傾斜、親疏有別、縮班殺校的形勢下，盟友夥伴逐漸變為對手，為利益而角力。當局與不同持分者，互相指責經常出現。校本條例，更令當局與最大的辦學團體勢成水火，訴諸官司。香港原有多元辦學的優勢，如今變了火併。

教改八年，各主要持份者普遍不滿，對教育缺乏信心，更不幸已形成互相角力的局面。香港教育能否持續發展下去？是當局要面對的關鍵問題。情況令人焦慮。

教育施政是否更有認受性？

八年來，教育施政有各式各樣的新政策，已分不清那些是教改，那些不是，不分優次，缺乏嚴謹正反論証及細心檢驗，以教改名義一併上馬。不少學者過去多次公開質疑這些政策是否有足夠認受性和一致性，卻不獲接受。最後造成學界和家長不少困難，甚至教改目前的困局，實在不幸。

缺乏認受性：例如，在教學語言政策，局方規定對津貼中學一定要符合八成半或以上中一生適合用英語授課，才能做英中，沒有妥協餘地。為什麼是八成半而不是七成半，卻拿不出什麼教育原則。為什麼七成中一生適合用英語授課的，卻一

定要接受中中教育，沒有選擇權。如果這是至高的教育原則，為同樣接受公幣津貼的直資中學，又予以放鬆？這政策缺乏認受性。

又例如，一條龍學校是教改的重要政策，鼓勵小中學教育一貫，讓學生有較穩定一致的學習環境。但是，強制性教學語言政策，直接干擾或打擊了一條龍政策，使一些英中憂心一條龍小學未能提供八成半適合用英語授課的中一生，要求斷龍，使學校與家長都憂心不已，極為不滿。後來，面對強烈反彈，當局對一條龍學校的要求，可降為七成半。這是什麼政策或教育原則呢？

不利流動、階級分化：在目前的政策環境，加上縮班殺校，試問弱勢學校弱勢地區的學生如何翻身。教統局對弱勢學校資源傾斜不夠，有關學生根本上不了位。加上，新的升中派位機制，令香港弱勢學生上流渠道少，弱勢地區的弱勢學生，更要承受師兄師姊派位差的結果，無法靠自己努力而出頭。形成的局面是，弱勢學校的高能力學生上不了英中，而英中幾乎壟斷大學高增值的學系，例如醫科法律，中中的弱勢學生升大學機會大減，要讀專上的，將多是自費的副學士課程。

目前，政策向收費的直資學校傾斜，有利吸收優質津貼學校轉為直資，將中上階級教育精英化，學校由廿餘間勁增至六十間。同時教改對資助學校諸多干預，增加管理及教學難度。結果是，教育階級兩極化。這將破壞香港原有資助學校的優勢：即不分階級，績效取向，幫助弱勢學生上流。難道要仿效英美的公立系統，將來津校將全面弱化，全收弱勢學生，問題也多，競爭力及上流力將全面減弱？將來中上精英讀直資、國際及私校？這將階級嚴重分化。未來十年香港原有優勢將會全面崩潰。

政策不一致，缺乏認受性，形成不同層次不同形式矛盾。結果，教育系統內耗，夥伴不和，學校弱化，教師耗盡，學生受害，家長不滿。估計官司、爭拗、角力繼續在教育界湧現。

對新任者的五點期望

市場不等於萬能，香港的競爭對手星加坡及教育強國芬蘭也沒有用淘汰競爭來推動教師及學校，但是他們的教育都是做得非常出色。教育是心智密集、情意感染的工作，需要學校教師長期專業承擔，一心一意去培育學生。不是用錢或競爭就可解決問題。

教改八年，整個香港社會及教師隊伍付出極大代價。從教育的效能、教育隊伍的發揮、持份者對教育的信心、及教育施政的認受性來看，教改後患不少，教育未來十年的發展，也存在頗大隱憂。

我對新任的常任秘書長有五點期望。

1. **全面檢討教改八年以來的教育生態局面、政策成敗、社會代價及教訓。**這檢討應是獨立客觀的，有助重建教改策略及施政的知識基礎及正當性。對新任者的未來施政，有百利而無一害。特別是目前 334 制改與翻天覆地的課改及校本考改網綁一起，強制推行，將對整個教師隊伍及學界帶來廣泛而沉重的衝擊。這檢討非常有助調整急進革命式的做法。
2. **穩定整體教師隊伍的士氣。**透過小班教學及逐步減少工作量，讓他們有時間、有空間，安心做好正常的教學工作，擁護有意義的教改，進行教學創新及範式轉變。沒有教師的精誠，教改沒有未來。
3. **重建家長及社會人士對香港教育的信心。**努力形成更廣泛更團結的聯盟夥伴，為香港教育的未來而努力。當局和辦學團體，加強互信而不是互相指摘。對有異見的人士及團體，請包容，不要施壓及打擊。
4. **重建教育政策的認受性和一致性。**要香港教育可持續發展，就要理順政策，消除互相矛盾互相干擾的弊端，從而減少混亂內耗，增大認受性。目前教育政策的水平及質素偏低，往往有良好意願的新措施，也成為社會的矛盾，爭論不休。幼兒教育的學卷制是典型例子。
5. **檢討及重整目前決策及諮詢的機制。**擴闊擴大決策的智囊團，加強其中的專家知識含量和代表性。在重要的決策，不要偏聽偏信，更不要相信長官意志及公關技巧可以戰勝，一定要有大量而深入的正反論證，以確立其認受性、一致性及可行性，避免求多求快。諮詢不是推銷宣傳，應是真正諮詢，吸收各方的意見，改善政策。

公眾期待著，這次教改八年的檢討及新任者的機遇，會為香港教育未來持續發展，帶來新希望。