

香港基础教育：从基本均衡到多样性

文_李芝兰 杨振杰

均衡教育已经成为流行词汇，不论是教育工作者、研究者、政策制定者还是家长对此各有不同解读和利益诉求。在对实行什么样的均衡教育、如何实现“均衡”等问题的讨论中社会各界仍存在诸多争议。

教育均衡(equity)意指所有公民都享有均等的教育机会和资源。在现实中，不可能每一个人都进同样好的学校、接受同样的教育，总是存在较好学校和较差学校，均衡教育是让每一所学校获得足够和充分(adequate)的资源，“足够”的标准则因经济社会发展和具体的需要而变化调整。缩小校际间差距不是抑制较好学校的发展，而是促使好学校办出特色。这种多样性的发展不是不均衡，而是均衡的进一步发展。

今天香港除了高等教育在国际上颇有影响力外，其基础教育的发展也有不少值得称道的地方，回顾香港基础教育的发展之路，对我们理解均衡教育的发展或会有所裨益。

义务教育基本均衡中的问题

1978年香港普及了九年免费强制义务教育，让所有的儿童都有学上。然而这种较低水平的普及只是解决了免费上学的问题，教育质量和水平距离大众心目中的目标还有很大差距。当时，在教学设施、师资、学位分配、校际差距等方面都有不少问题亟待解决。

由于校舍紧张、教室不够，小学学生被安排成上午班

和下午班，也就是一所学校容纳两所学校的人数；中学则有浮动班，即实际班级数大于教室数，学生需要不断变动教室。由于没有属于自己的固定教室和课桌，学生对于学校缺乏归属感，一定程度上影响了学生的学习兴趣 and 积极性。

由于义务教育的仓促普及，大量未受训练的非本科学历教师从事教学工作，整体师资水平比较低。按政府规定，绝大多数教师应该是学位教师，然而1980年的数据显示，全港只有26.5%的教师获得本科学位，这在小学和私立学校更为严重，小学教师中九成以上未获得本科学位，私立学校中近80%的老师没有受过师资训练。

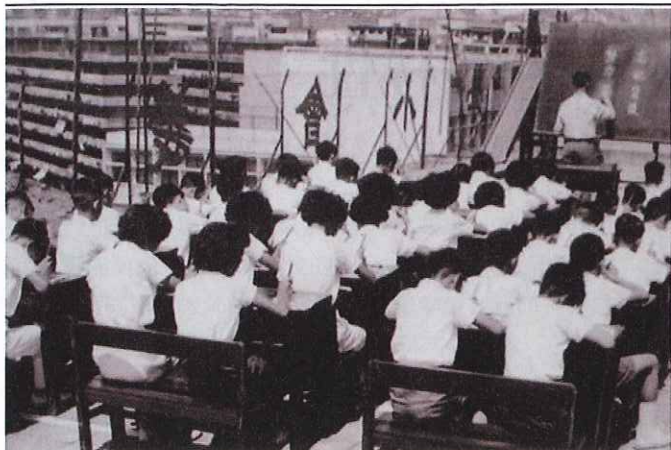
各学校获得的财政拨款标准不一致。政府因为要普及九年义务教育便向私立学校购买学位，然而政府在向私立学校购买学位的支出不到同期给官立学校和津贴学校(政府全额资助的学校)的1/3。

香港早在1973年就建立了电脑统一派位制度，但是这一制度限制了家长和学校双方的选择权。中小学学位是根据学生的居住位置和学习成绩等因素来分配的，学校不可以自由选择学生，家长和学生也不可以自由选择学校。

缩小校际间差距

1982年香港政府邀请的国际教育顾问团在对香港基础教育的评估报告中明确指出，香港校际间教育质量差距过大，只有少部分学校达到国际顶尖水平，大部分学校水

改革纵横



20世纪60年代香港一间天台小学

平仍比较低，尤其是私立学校在校舍、设施、师资、资金、学生素质等方面与官立学校和津贴学校都有较大差距。买位学校的支出，由政府财政埋单，但规定学校不能再向学生收费，问题在于这些学校由于历史原因条件均较差，政府财政却未提供足够的资源，任由这些学校基本停留在原样。1982年仍有11.4%的小学生和32.4%的初中生是在政府购买学位的私立学校就读。国际教育顾问团认为，政府应向条件较差的学校提供更多资源，包括生均经费、设备、师资等。顾问团同时认为不可能所有的学校都达到一样的质量，但必须减少学校间差距，但同时不应通过缩减顶级学校的资源或者降低其质量来迎合低水平的均等。顾问团的意见获得香港民众的支持，正如有论者指出的，顾问团的报告虽然没有新意，但却点出了香港的问题，引起了政府重视。

鉴于国际顾问团的意见，政府从节约财政支出的角度提出了“直接资助计划”。直资学校在获得同等规模的津贴学校的补贴外还可以收取一定学费。这项政策的主要目的是希望节约政府出资建新学校替代私立学校的成本，通过把原来的买位私校改成直资学校，提高资助标准，同时允许其收费来加快发展建设，缩小与官立学校和津贴学校的差距。另外，政府希望协助私立学校发展成为一个强大的体系，在官立和津贴学校教育以外提供另类的优质学校，使家长为子女选择学校时有更多选择。参加计划的学校将获得充分的自由订立符合基本教育标准的课程、学费及入学资格。政策规定除了官立学校外，香港的私立学校



现代香港某中学音乐活动室

和津贴学校都可以参加这项计划。

香港各界，包括立法局（即1997年后的立法会）议员、家长、老师、教育研究者对直资计划都有不同理解和看法。原本政府是希望提高私立学校的水平，但是讨论的重点却是担心允许学校收费会影响学生进入好学校的机会。这种担心包括三个方面：第一是直资计划允许学校收费会让部分学校获得比其他学校更多的资源，出现资源分配上的不均等。第二是这种不均等的资源依据是家长的经济能力而不是学生的学习能力，这会出现部分资源丰富的贵族学校，导致家庭条件差的学生可能失去上好学校的机会。第三是家长可以自由为子女选择直资学校打破了现有的统一派位制度，直资计划令部分家长有更多的选择权，影响公平教育。

讨论焦点是政府资助私立学校发展会否破坏教育公平。许多教育界人士认为，公平的教育不是靠学生家长的经济能力来决定小孩上什么学校，政府有限的投入应该用在官立学校和津贴学校求学的学生身上，而不是用来发展收取高额学费的私立学校。

另外有意见则认为：公平的教育不是所有学生接受同一的教育，而是学生根据其个人能力和爱好接受相应的教育。让家长和学生有更多的学校选择自主权是公平的表现。而且追求绝对公平，会扼杀优秀学生的前途，变成“平庸主义”，这不是香港教育所需要的。香港需要的是更多的精英，而不是一起平庸。

直资计划在1988年提出后，由于社会主流意见比较担

心会影响教育公平,该计划主要是允许一些办学条件比较好、办学质量比较高的私立学校转为直资学校(直接资助计划学校),获得跟官立学校和津贴学校同等的财政资助,另外一些质量不高的私立学校则被市场力量所淘汰。这些直资学校不少是不收学费的,有的也只是收取非常少的学费,影响不大。当时没有原来属于津贴学校的所谓“名校”加入直资计划。主要在于1990年代临近主权交接,社会普遍不愿意这个时期在学校发展的重大政策上做出改变,大家不太确定今后的政策是否会有大的变动。另外,当时的直资计划对学校的要求比较多,开出的条件不够吸引大批学校参与该计划,比如对学校的收费标准有严格限制。

直接资助计划:均衡中的多样性

上世纪八九十年代,香港缩小校际间差距的政策着力点“拔高”了条件较差的学校,而原来的好学校没能更好地发展。随着知识经济和社会发展的需要,香港各行各业都需要高素质的专业人才,这对教育提出了更高的要求。香港需要多样性的教育,培养各具特长的人才,而不是类似同一的教育。不同的小孩有不同的个性特征和特长,家长对小孩也有不同的期许,有的希望子女能够参加更多特长班,有的希望小孩能够参加更多补习班,有的希望老师能够为学生提供更全面的关照,等等。这些都需要学校根据家长和学生的不同需求提供相应的教育。过去的教育忽视了家长和学生需求的多样性,没能够做到因材施教。一方面是现有的教育体制限制了学校的自由发展权,另一方面是学校缺乏足够的自我支配的资源提供个性化的教育。

其实,在美国的文献中,教育均等的讨论也经历了几个阶段和过程。现在普遍接受的观点是实现均衡教育,均衡教育是指提供足够的而不是平均的、同一的教育机会和教育资源。在提供足够的基本教育后,允许多样性的教育供给以促进学校间的竞争,鼓励学校提供更加优质的教育,满足不同学生的不同需求。多样性与均衡是不矛盾的,多样性是均衡教育的进一步发展。在西方国家,除了公立教育外,还有私立学校的存在,甚至不少私立学校都是世界级的名校,它们培养了很多政治、社会、文化等领

域的知名人士。

港府于2001年对直资计划作出重大修订后再次推出。在新计划中,政府给予学校更大的办学自主权。首先,学校的资金来源是多途径的,除了学费和捐赠外,还可以获得政府补贴,只要学费不超过7/3倍的政府单个学生资助津贴额,学校可以获得全额的政府补贴(而在之前的政策中学校收费超过2/3倍单个学生资助津贴额就会被扣减相应的政府补贴)。同时学校还可以获得一笔专项工程拨款改善校舍,对于超过200万的大型建设和维修项目,学校可以向教育局申请。在课程设计、招生、教师管理等方面都有自主权。新的计划比较受学校欢迎,不少津贴学校转为直资学校,其中不乏一些原来的名校。截至2011—2012学年,直资学校从1991年的9所激增至84所,占全港中小学数的8%。其中不少津贴学校转为直资学校后,建设了琴房、体育馆、计算机中心,教室配置了多媒体的教学设备,提供除了广东话、英语、普通话之外的法语、西班牙语、日语等语言课程。大多数学校的大多课程都采用小班教学,让教师和学生之间有更多的互动。而且在直资学校,家长和学生对学校政策和课程设置等方面有更多的发言权,更多地参与到学校的管理中,以便学校可以提供更加个性化的教育服务。

结语

香港在上世纪70年代末期普及义务教育后,致力于提供较高质量的均衡教育,满足家长和学生多样性的需求和学校特色发展的要求。整个发展过程既是变化中的民众需求和社会环境要求的结果,也是香港社会对均衡教育的不同理解的过程。从香港经验来看,均衡教育并不是低水平教育的代名词,也不是同一教育,均衡教育是让所有的家长和小孩都有充分的选择机会和充足的教育资源,而对“充分”的界定则与当时的社会经济发展水平紧密相关,因此均衡教育政策的发展也是与社会经济水平一起变化、进步的。多样性不是不均衡,而是均衡的进一步发展。□

(作者:香港城市大学公共政策学系教授,博士生导师;香港城市大学博士后研究员)

(责任编辑 吕红娟)