

香港教統會第三號報告書爭議焦點之一

學校私營化

——理論、效果與抉擇

編者：鍾宇平・黃顯華

小島文化事業出版公司

1

初論「憑單方案」與「直接資助計劃」之分別

王于漸

香港中文大學經濟系

香港的教育制度與經濟制度可謂完全按照截然相反的原則構成。香港的經濟是一高度自由的市場經濟，但教育卻是一個全面受政府管制和資助的制度。目前香港的教育制度，在中、小學方面，其主流是由官立、津貼和補助學校所構成。私立學校日漸式微且只佔其中一小部份。此境況乃是政府政策長期對私校造成打擊的必然後果。香港政府在一方面以比較優厚的條件資助官立、津貼和補助學校，另一方面對私校學費制定限額，使它們無法有效地與官、津及補校競爭求生。在這種政策下，對任何有志辦學的人士而言，他們可以走的道路非常有限。若要接受政府資助，則同時要受制於政府訂立的種種條例，往往因而被迫放棄教育理想和辦學原則。政府直接管制促使中小學走向單元化發展，其後果可從課程內容、學位分配、教職員的工資級別及服務條款、校舍與課室規格、師生比例等方面表現出來。而學校所擁有的自主權則所餘無幾。

從經濟學的角度來看，教育制度的單元化，對整體經濟十分不利。大家都知道，現代化與社會各領域之多

元化趨勢是不可分割的，所以，要配合社會日漸多元化的人才需求，教育系統就必須保持其靈活性及創造力。教育走向單元化的趨勢與政府直接插手教育工作有很大的關係。對政府官員來說，現代化在他們的工作領域就是要求行政體系的理性化。對他們而言，多元化的制度就是一個複雜與混亂的制度，他們所追求的是一個整體的結構，這樣的教育制度對他們而言較為易於理解和控制。在這種行政思想的指引下，大部份的中、小學自然就成為政府教育部門的延伸。這種趨勢是非常不利於維持教育系統的靈活性和創造力，即使學校希望能夠保留比較獨立的決策權，但却因遭受政府的廣泛干預而顯得無能為力。隨着時日過去，教職員日漸染上行政人員的思維習慣，其中一部份的作風與心態跟公務人員相比並無太大分別。教師的尊嚴和專業精神也日益低落。試想，在這種教育制度下所培養出來的人才如何能配合現代化的需求呢？

整個教育制度驅使學校過份依賴公費生存，同時被政府種種條例所束縛，因而忽略了家長與學生的需要和社會發展的需要。教師只顧教授既定的課程，努力鞭策學生追求更好的考試成績，而學生則變為考試機器。這種教育方法祇是一種「同質化」的過程：每個學生的獨特性被忽略，其個性不能自由和均衡地發展。更糟的是，學生的學識與現實環境脫節，學非所用。所以縱使政府增加了教育經費，但其真正的經濟效益却不顯著，大部份的費用被浪費了。為改變這種劣境，重新組織中、小學體制是必須的。

第三號報告書中有關中、小學教育的部份可稱得上是香港教育思想史上的大突破，它為香港教育制度帶來了一線曙光。它肯定了香港將會成為一個更多元化的社會。香港是一高度開放的自由經濟城市，人們接觸到多

姿多彩的事物、受到多方面的思想沖擊。他們要適應未來的社會發展，就需要一個更多元化的教育制度相配合。報告書中的有關部份已肯定了家長的重要作用，亦注意到學生有不同的潛能這個事實。與任何人相比，家長最能了解其子女個性的人，他們有權利和能力為其子女選擇最適合的學校。一個理想的教學制度，應能提供各種各樣的學校來讓家長選擇，使其子女能發揮其獨特的潛能和性格。因材施教才能培育出多方面的人才，使學生能發揮所長，找到合意的工作，同時亦配合了社會多元化的發展。因此，私校的功能再不是為了補充政府學位之不足，而是為家長提供適合其子女就讀的學位，從而配合社會發展的需要。

以上的教育理想是經濟學家長期以來都贊成的。為了落實這套理想，不少經濟學家會建議一名為「憑單方案」(Voucher Plan)的計劃。這個計劃的精神至為顯淺：它肯定了政府應資助教育，但卻否定政府直接管制學校的功能。其方法為：把資助金額以票據形式交給家長，使其憑着這票據到所選學校作繳交學費之用，而這種票據是不可能轉讓或作其他用途的。這計劃可方便家長選擇最適合其子女的學校，同時可促使學校不斷努力提高教育質素來吸引學生就讀，因為學校的財政大部份是來自票據收入，直接關係到學校的命運。這種市場機制不但達成了政府資助教育的目標，也滿足了家長的選擇自由，更能使學校提高教育水平，可謂一舉三得。學校為了迎合家長的要求，會設計各種不同類型的課程來迅速反映家長和社會的需求。而學校會各自標榜其特色和不同的教育目標，更有效地提供了多樣的選擇給家長，好讓他們因應子女的能力和個性來選擇最適當的教育。這種制度使學生的能力，學校的質素，家長的意願等各方面同時取得更好的安排，整個教育制度會運作得

更有效率，政府資助經費得到更適當的運用。憑單方案的特點是避免因政府過度控制所造成的浪費，它把監督學校的權力由政府移交到市民手上，透過市場機制來發揮監督功能。這不但是更有效率的制度，也是更民主的制度。

社會上部份人士對憑單方案有保留，主要是基於對該方案的誤解：首先，有人質疑家長是否會為子女選擇最適合的學校就讀。其實，雖然部份家長未必受過高等教育，但他們關懷子女的程度比其他任何人都深，他們是最了解子女的人。試問，有誰會比家長更無私地為其子女操心呢？目前的制度是由考試來篩選學生，採用這樣一個狹窄而劃一的標準是否唯一和最理想的辦法呢？在考試制度的推動下，教育就不可能以學生為中心，發展不同學生的個別興趣與天份。不同的學校，除了鞭策學生在讀書能力上有分別外，並無其他特色，在這種情況下，家長的真正選擇權就被有效地剝奪了。劃一的考試制度的禍害由此可見。其次，亦有人質疑工作繁忙的家長是否有剩餘精神來監察學校運作。其實，這些人忽略了憑單方案的特點就是可依賴市場機制來產生監察的作用：假若家長們在一定時間內發覺子女修業不理想，決定替子女轉學，學校便會察覺其教學工作不為家長所滿意，對學校的行政決策產生直接影響，從而推動學校去改善其工作——提高教育質素。家長有如消費者，他們不必了解產品的生產過程，只要不滿意產品質量，他們便可透過市場反映其意向，生產者獲悉後便可着手改善生產。

有部份人士擔心憑單方案會帶來精英教育，因而助長了社會的不平等現象。要消除這種誤解，我們首先要認識到學生具有不同的學習能力，若把不同能力的學生都放在同一班上課的話，就必然會產生不少教學問題，

令學習更爲困難，使教育經費的運用效率低降。另外，我們也要認識到把相近學術水平的學生，集中在同班教授，並非是憑單方案的特色，其實，任何以成績爲準則的派位方法都會得到相同結果。相反，憑單方案却以學生爲中心，着重學生多方面的能力，並非只重成績。家長會因子女的各種能力而選擇學校，所以，學校的種類會更趨多元化，學生再不會完全由一個不熟悉他的考試制度根據其學術成績來評分。憑單方案不但比考試按成績的派位法少了一種狹窄的學術精英主義，更能優化資源分配，而每一間學校都要面對市場競爭，接受新崛起學校的挑戰，它們要不斷努力改進教育水準以確保其地位，精英學校要永保其地位，又談何容易！大家都可看到，在教育以外的各行業，它們面對風起雲湧的競爭，在瞬息間浮沉，稍一不慎，其領先地位便會被後浪所推倒。歸根結底，問題的關鍵不在於精英教育的再現，它從來沒有消失過，而是低下階層家庭的子女有否機會進入優秀學校就讀。在這點上，憑單方案經已保證了家長支付學費的能力，而且，市場方面又會督促學校擇優取錄學生以保其地位。此外，憑單方案不排除政府直接幫助貧家子女取得最佳的教學機會。例如，政府可派發面額較高的憑單，令其在市場中可發揮更大的投票權，錄取這種學生越多的學校便可向政府領取更高的金額。

第三號報告書肯定了憑單方案的精神，但却並無建議採用憑單方案來資助中、小學教育的辦法，反而採取政府直接資助計劃。這計劃與憑單方案的最大分別是在於教育經費沒有直接交到家長手裏，而是由政府直接交給學校。任何希望參加政府直接資助計劃的私立學校必須經由評審委員會核準其資格後才可獲得補貼，資助額亦由委員會決定，而且並非劃一。報告書中提出的評審標準包括：是否爲一全日課程；是否有合乎專業資格

的教師比例；班級之結構及大小；學校的標準等。由此可見政府並無放棄對中、小學的監管，而市場機制——家長之選擇並未被充分發揮。

若把教育經費交給學校和評審委員會來運用，而非交給家長，要落實第三號報告書提出的教育目標，就會遇到相當的困難。在直接資助計劃下，要審核合乎資格的學校就必須訂立準則，不然就會被一些借辦學為名的人，乘機謀求政府資助。爲了避免這種事情發生，教育監管權依然要保留在政府手中，而學校的自主權也會受限制，家長的選擇權不能充分地取得。相反，在憑單方案中，因爲監督權操在家長手裏，所以任何別有用心者所辦學校都不會受到家長歡迎，市場機制在此發揮了紀律性的功能，政府無須建立任何準則來審核學校，家長、學生才是最終的評審者。正因爲這制度不會被少數人組成的評審委員會和政府官員所控制，所以會更迎合家長、學生和社會的需要，是一個更民主的制度。

直接資助計劃使教育制度在很大程度上依然受到評審委員會和政府的控制。學校受資助的資格要經評審委員會核準，資助金額亦受政府控制，透過這些手段，整個教育界不同學校的比例便受到控制，干擾了教育市場的機制。最令人擔憂的是，透過這些手段，評審委員會和政府便可直接影响學校之間競爭的程度，甚至使競賽不再公平，使精英學校不受到新校挑戰，長期可保持其地位，結果是令整個教育制度失去靈活性和生命力。我們必須明白，市場機制比起由少數人操縱的委員會更能體現公平的原則，透過公平競賽，學校教育水平才會得以不斷改善。報告書中提到不鼓勵學校賺取太多盈利，但事實上，在公平競賽中，只有成功的學校才有可能賺取較高的盈利，所以限制盈利形同阻碍成功的學校進一步發展。試想，如果一間學校在一兩年間發展起來，受

到家長歡迎，在短期內學位要求激增，學校面對過多要求，可增加學費，因而利潤增加，學校可利用這些資金來作長遠發展，如擴建校舍，增聘教師等等。若政府因其利潤過高而減少資助，這樣豈非打擊了成功學校的積極性而鼓勵了平庸學校的惰性？這些措施對名校的影響不大，因為它們的收支已經常規化，盈利穩定，所以出現過高盈利的機會不大，這些學校遇到水準下降，盈利減少時，更可透過政府資助，保持其領先地位。相反地，一些普通的學校若經一番努力，冒出頭來，在不斷進步的過程中便有可能出現較高的盈利。因此，那些願意自我改善的學校才是限制盈利制度的最大受害者！換言之，評審委員會執行限制盈利的指示，就會不自覺地造成妨礙學校改進教學的反效果。

報告書亦提到：受了政府直接資助的學校必須每年公布一系列的資料，方便家長選擇。其實，若實行憑單方案，則政府不必立例要學校公開資料，學校都會主動地提供並詳細解釋有關資料以吸引家長，希望錄取最適合的學生。即使有部份學校不願意公開資料，市面上也會出現許多獨立機構，主動搜集全港各校的資料，出售給家長參閱。政府唯一應要做的工作，便是審查這些資料的真確性。事實上，目前沒有介紹中小學的書刊，正好說明家長的選擇是多麼不重要的。採用憑單方案可令父母更積極地選擇學校，學校亦會更積極地改善課程滿足家長的需求。這與民主參與的道理是相同的：一個高度民主的政制會鼓勵市民積極參與政治，而一個缺乏民主的政制則令市民產生政治冷感。憑單方案實際上就是利用市場機制使教育民主化。當家長意識到他們選擇可直接影響學校時，他們會更慎重地決擇，同時學校會為家長提供更多諮詢，讓他們作出更適當的選擇。

第三號報告書中建議由政府直接資助學校是一個不

徹底的憑單方案。家長的選擇權不能充分發揮，市場機制受到限制；其次，由於政府直接資助的金額並非劃一，學校受資助的資格也不是家長決定，再加上報告書規定不鼓勵學校有過多盈利，可能成為限制學校間公平競爭的手段。總括而言，第三號報告書內所確立的中、小學教育方向和理想肯定是具有重大的積極意義，但是，它提出的執行方法却非最理想、最徹底的。

最後值得一提的是報告書中對大專教育的建議。無可置疑，對大專教育整個構思的假設與中、小學的教育建議恰恰相反。報告書中一方面鼓勵中、小學對課程設計、取錄學生的自主權予以擴大，在另一方面却限制大專院校設計課程、取錄學生的自主權，這種自相矛盾的論點，實在令人費解；報告書一方面鼓勵中、小學趨向多元化，而另一方面却迫使大專院校往單元化路上倒退，令人無法相信這份報告書是出自同一委員會的手筆。香港未來教育制度是否能配合整體經濟的發展，仍然有待有識之士努力爭取！

[本文由徐振偉、余揚儀和陳燕清協助整理]