



再談直接資助計劃學校

香港中學校長會執委會

二零一三年七月三日，香港中學校長會就直接資助計劃學校（直資學校）所引發的社會爭議於報章上發表了「也談直接資助計劃學校」，強力建議教育局加快步伐，整體檢視直資學校及其他公營學校的運作模式及比例，與及肩負著教育香港八成以上學童的公營體系學校運作上的困難，最重要的是，要確保最多的學生得到公平、合理的教育機會。事隔多月，直資學校的爭議似暫時冷卻，但教育局對直資制度的檢討，卻無寸進。香港中學校長會希望透過此文，從直資制度的源起、直資與公營學校運作上的差異、國際上類近直資學校的運作與發展，探討直資學校制度。

直資學校的源起及發展

教育統籌委員會在一九八八年六月發表的第三號報告書中建議：「當局應對那些已達到相當高教育水準的私校推行一項新的直接資助計劃。直接資助計劃的構思，是指政府資助及鼓勵私校發展為一個強大的體制，同時讓學校有充分自由去訂定符合基本教育標準的課程、學費及入學資格。政府支持的程度，視乎學校的學生人數，亦即學校能否成功吸引到家長而定。」（引自教育統籌委員會第三號報告書第 4.22 段）。

直接資助計劃（直資計劃）在一九九一年九月起在中學推行，政府透過提供資助，同時容許直資學校擁有自行釐訂課程、收費及入學要求，以鼓勵那些已達到相當高教育水準的非官營中學加入直資計劃，以提高私校教育的素質。此外，在一九九九年三月，行政會議接納私立學校政策檢討報告中的建議，讓資助小學在二零零零學年起，可申請加入直資計劃，及在直資計劃內提供新增的改善措施，讓家長為兒女選擇學校時有更多的選擇。

到二零一三年九月，共有七十四所直資學校（五十三間開辦中學課程，十二間開辦小學課程，以及九間同時開辦中學及小學課程）。此類學校約佔受公帑資助學校的 9%，而此類學校提供的學位約佔受公帑資助學位的 10%。

直接資助學校與公營學校的營運差異

一般接受政府資助的公營學校，其運作受政府「資助則例」所規範，至於直資學校，其運作模式則不在此限。

1. 財政來源

直資學校接受政府「直資學校津貼」，計算方式乃按照資助學校學位的平均單位



成本計算。除了政府津貼外，直資學校可收取學費若干，現時各直資學校的學費差異頗大，從免費至每學生每年 60,000 多元不等。學校亦須撥出一定比例的款額，作獎學金或學費資助計劃之用。

津貼學校按「資助則例」或其他條例接受政府資助，津貼額以學校開設的班級數目計算。政府津貼以外，學校仍可按教育局指引收取中四至中六年級學生不高於 310 元堂費，與及在大部份家長同意後，可收取學生非標準項目收費 310 元，作特定教育用途。如學校欲收取超過核准的數目，未成立法團校董會的學校，須得教育局批准；已成立法團校董會的學校，則須得校董會及大部份家長的同意，始可收費。簡括而言，公營學校若因需要而希望收取高於非標準項目收費上限，要取得教育局批准及家長同意，將十分困難。

從財政來源看兩類型學校，直資學校按「人頭」計算，而資助學校則以「班級」計算。若學校收生不足，按班級計算的資助學校資助額會較優；如收生數目沒有多大分別，則直資學校在財政上會佔優勢，因為除政府資助外，另再有學費收入，假若每名學生收取三萬元學費，則學校在政府按額資助以外，收生一千名的學校，每年收入可近三千萬，數倍於一般公營學校的營運資金。縱使扣除需為學生預留的獎學金/學費資助計劃等，直資學校整體上仍比公營學校的財政來得充裕。

2、收生制度

直資學校與公營學校在收錄中一年級以外的學生，程序分別不大，基本上在不超越收生上限時，各類型學校均可全年收生，並可自訂收生準則。唯在中一收生程序上，兩者的分別則很大。

非參加中央派位直資學校在收取中一級學生並無太大規限，只須於每年四月中下旬向教育局遞交學校取錄參加派位學生名單，有關學生和家長必須已簽署承諾書和呈繳「小六學生資料表」正本，以確認接受非參加派位直資中學的中一學位，並願意放棄其他政府資助中一學位。

至於公營及部份參加中央派位的直資學校，學校在收取中一級學生時，須嚴格遵守教育局之規定，包括收生時間表、收生區域（學校網）、自行收生及中央派位比例等。在程序完成後，學校須於四月中上旬向教育局遞交自行收生取錄及後補名單，唯學校不能對外公佈資料，也不能通知已被取錄的學生及他們的家長。自行收生以外的其餘七成學位，將由中央派位的學生填滿，學校須全部接納經中央派位的中一學生。

就中一收生而言，直資學校明顯比公營學校於下列各方面佔優，既可全年收生，且收生不受地域限制，更可先於公營學校收生及放榜，並可透過發放獎學金、助學金全港性地招徠成績優異的學生。願意及有能力為子女付出學費的家長，不用待至七月教育局的公佈，便可提早知悉子女是否已被直資學校取錄。公營學校除了受自行收生比例及收生地域性的限制外，也不能與直資學校同步公佈收生名單，這影響著的不單



是學校，也影響了本欲入讀公營學校的家長及學生，許多時會因「放榜」時間問題而無奈放棄等待公營學校學位。

3、課程與教學語言

根據教育局規定，直資學校須主要提供為本地學生而設的課程，協助學生應考有關本地公開考試。但在不抵觸這個規定下，學校可自行決定課程的設計和內容，例如學校可協助學生準備本地和非本地公開試，或可提供不設有本地公開試的科目。部份資源充足的直資學校，會為學生提供本地課程以外的其他選擇，讓學生在畢業後往海外升學，或是以非聯招途徑入讀本地大專院校。

至於公營學校，教育局雖沒有規定學校不能提供課程指引以外的課程，惟於現行教育局為學校提供的有限行政及財政支援下，實況是根本沒有公營學校可以開發及維持非本地課程。

教學語言上，也有兩種不同的安排。公營學校所採用的教學語言，須嚴格遵守教育局規定。如欲採用英語，則須符合下列條件，並每六年檢驗一次，條件包括：

- 1) 於評核年份的中一學生可用英語學習之比率必須高於 85%;
- 2) 所有以英語作授課語言的老師必須達到 2005 年「檢討中學教學語言及中一派位機制報告」所列標準;
- 3) 全校須有合適英語教學的語言環境。

至於分班或分科使用英語教學的學校，仍須遵守上述條件。

直資學校可「按其課程的不同科目，選擇本身認為最適合的教學言語」，學校並不需要遵守學生可用英語學習的限制條件（即上列條件 1）。

兩套不同準則的學與教規範放在同一地域、同樣接受政府資助的學校，造成了學校不必要的差異，也造成了學生間不同的待遇，特別是教學語言問題，難以讓人理解為何直資與公營學校的規定會有所不同。

4、學生支援

目前挑戰著中、小學教育的，除了是學生在學習上的需要外，還有支援學生因社經地位差異而出現的學習及成長困惑、有特殊教育需要學童的個別學習差異性、與及非華語學童因語言隔膜而產生的學習困難。

由於大部份直資學校均需收費，一般而言，學生的家庭背景會以中產以上居多，家庭支援較充足，在閱讀、電子學習、課外活動、遊歷眼界等各方面，都具備更佳條件。而家長的學識、人脈網絡及經濟能力，更能為學校提供額外的資源。學校從學費中取得資源，除可用於聘任額外老師及員工，更能舉辦不同類型的其他學習經歷及活動。

一般公營學校學生以普羅大眾居多，學生及家長主要倚仗學校所提供的學習機



會。惟公營學校所得的政府資源嚴重不足，與現代的優質教育標準相距甚遠。

就照顧特殊教育需要及非華語學生方面，除非學校的辦學目標有顧及這些學生，在現行較自主收生的情況下，直資學校所收取有特殊學習需要及非華語學生，數量遠比一般公營學校為少。教育局雖然已按學生人數酌量增加收錄這些學生的學校資助額，惟與實際需要相比，只是杯水車薪而已。同屬接受政府資助的學校，但在收錄有特別需要學生時所作出的承擔卻有所不同，情況若持續下去，對公營學校、對有不同學習需要的學生，都難以說是公平。

5、教職員編制及聘用條件有關安排

直資學校可按其實際需要及財政狀況聘任教職員，而毋須根據教育局批准之教師編制，一般而言，直資學校由於財政資源較充裕，可以聘請的員工數目比公營學校為多。就老師薪酬、升遷、聘任及解約安排等，毋須全部根據政府薪級表及教育局規定行事。學校可向老師發放花紅、獎金、津貼、醫療保險、進修福利及假期等，以利聘任；當然，遇上不稱職的老師，其解聘也遠比一般公營學校來得容易。

而公營學校校內所有編制以內的教師聘任及其條件須根據教育局規定，學校不能更改。除資助則例或公務員薪酬條例可賦予的條件和福利之外，學校沒有可能為老師提供薪酬以外的福利或津貼。當然，公營學校在聘任編制之外的老師，仍可擁有較大彈性，惟在未有足夠資源下，可有的彈性實在有限。對於公營學校資深的常額教師而言，公營學校的聘任條件及工作穩定性仍具吸引力。但對年青老師或合約教師，則兩類學校分別不大，甚或直資學校更具吸引力。若教職員人手供應緊張，直資學校所享有之彈性有利招聘員工。長遠而言，若直資制度容許學校彈性地為教師提供優厚的薪酬、福利及進修機會，而公營學校則一成不變地按資助則例這本子辦事，直資學校教師資源的優勢會日漸增加。

從直資與公營學校的比較中，不難讓我們憂慮若政策持續不變，香港一直引以為傲的公營學校體系將會受到衝擊，難如昔日般成為了貧苦學子努力而向上移的階梯。香港教育學院在最近的研究中，分析本港 1991 年及 2011 年的人口普查數據，發現來自全港最富有一成家庭的學生，較生活在「貧窮線」下家庭的少年，升讀大學的機會高 3.7 倍，較二十年前的 1.2 倍，情況進一步惡化，以教育脫貧，似乎未必可能，更似乎無助解決跨代貧窮問題。這問題不一定因直資學校的出現而產生，但問題既然存在，若政府只是視而不見，長久下去，香港的教育「堅尼系數」將越來越高。

畢竟不是每一個家庭都能負擔起學費，亦不是每個香港人都樂意見到收費教育比免費教育好。政府不能對傾斜的直資政策坐視不理，或以頭痛醫頭，腳痛醫腳的方法，讓公平分配社會資源及均等教育機會等核心價值遭蠶食。



從國際教育研究看直資制度

香港直資體系的發展，在香港以外的城市並不多見，唯一較相近的，是曾經出現的全球教育私營化這趨勢。教育私有化，跟直資學校設立的原意相近，是要促進學校與課程的多元化及創新性，提高整體教育質素，同時擴闊家長的學校選擇，實現教育平等。然而，不少國際研究清楚顯示，教育私營化在缺乏政府有效規管和其他很多情況下，所帶來的負面影響往往大於正面影響，例如在美國推行的 Charter Schools、英國的 Autonomous Schools，以至世界不同地區的學券制 (Voucher System) 等，政府運用公帑資助私營教育，普羅市民未必能分享實質好處，甚至得不償失：

1. 表面上家長的學校選擇好像多了，實際上是學校選擇學生甚或學校選擇家長的機會更具凌駕性。學校可以透過不同方法，包括學生考試、學生與家長一起面試或其他特別甄選條件，將學習能力較弱、家庭經濟較薄弱的學生拒諸門外。
2. 即使學校申請程序沒有歧視性限制，一般弱勢社羣經常由於資訊接觸不足、交通距離遠涉、學校額外費用及學習活動開支繁多、學生自我期望及信心偏低等不利因素，最終只能望門卻步。學校或許不是故意排斥這類型學生，但最終結果卻是這批學生的入讀機會微乎其微。
3. 政府優惠政策傾斜於私營教育的結果是讓強勢學校和他們的學生更強勢，弱勢學校和他們的學生更弱勢，兩極分化更趨嚴重，破壞社會融合及教育公平。
4. 一些外國學者更嚴正指出，教育私營化對公營教育體制的侵蝕，影響至為深遠，公營教育體制一旦受損，在一段很長時期亦難於恢復。而當教育由公共利益淪為私有商品，教育的社會使命及道德責任將被市場競爭與利己主義所掩蓋或取代。在教育私營化的體制下，政策規管、公共資源以至教育機會的不公平分配，將進一步加劇學校之間與學生之間的差異鴻溝。

他山之石，可堪借鏡。國際教育研究所揭示的上述一系列問題，於今天香港似已暴露無遺。從外國經驗看香港直資制度的發展，最近不少著名傳統津貼學校，為了爭取管理、收生、課程、教學語言及考試等方面更大自由度和相對優勢，申請轉為直資學校，以提高他們的市場競爭力，辦他們理想中的教育，可見一斑。

總結：直資辦學制度 實待全面檢討

從直資與公營學校的比較中、從外國教育私營化的例子中，我們深信，全面檢討直資體系，刻不容緩。在過去十數年，香港教育面對不少變化，前線教育員工，不論來自公營或直資學校體系，均努力用心地做好教育工作。日趨嚴重的分化、矛盾，並不是來自學校與學校間，而是整個教育體系亟需全面檢視的警號。

觀乎直資制度出現之時，原是提高當時私校的教育質素，但從九十年代直資初現，



到今天名校轉向直資而引發的關注，中間二十年的教育生態出現很大的變化：教學語言政策由敲定到微調；新高中學制由醞釀到實行；學位需求由加班建校到縮班殺校等，以上的挑戰令大部份公營系統學校舉步維艱，而直資辦學的空間彈性，無論在決定教學語言，提供課程或收生政策方面，都讓公營體系學校羨慕不已。同樣接受公帑資助，公營學校為何不可以享受如直資學校般的自主自由度？公營學校在重重枷鎖中，除了轉向直資，又如何為學校及學生取得較大優勢及出路？當一間又一間學校轉向直資，餘下的公營學校又可如何自處，在困境中堅持辦好教育？

原意是推動私校教育質素的政策卻成為津貼學校擺脫捆綁增加自主的鑰匙；原本是給家長多一個選擇的辦學模式卻令基層家長少了選擇和機會；當不同持分者繼續議論，繼續關注這個行之已二十年的教育政策時，香港中學校長會期盼政府能就香港教育系統來個大檢視。我們堅持，教育是為了讓最大多數的學生得到提昇，教育是需要向全體學生負責，讓局部「富起來」的政策，不是一個負責任的政府所為。人材的培育，是香港賴以持續發展的唯一資本，別讓今天的問題演化下去，成為明天教育界甚或香港的困局。



參考資料：

- 1) A systematic review of the evidence of the impact of school voucher programmes in developing countries by Claire Morgan, WestEd; Anthony Petrosino, WestEd; Trevor Fronius, WestEd (Jan 2013)
- 2) Education privatization: causes, consequences and planning implications by Clive R. Belfield & Henry M. Levin (Paris 2002)
- 3) What is the evidence of the impact of vouchers (or other similar subsidies for private education) on access to education for poor people? by Trevor Fronius, Anthony Petrosino, Claire Morgan, learning innovations at WestEd (April 2012)
- 4) Hidden privitisation in public education; by Stephen J Ball and Deborah Youdell (July 2007)
- 5) IS PRIVATIZATION THROUGH Voucher really the answer?: a comment on west by Martin Carnoy in The World Bank Research Observer, vol. 12, no. 1 (February 1997)
- 6) OECD (2012), Public and Private Schools: How Management and Funding Relate to their Socio-economic Profile, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264175006-en>