

學術論文

內容要求

- 以“立足香港，面向世界”為背景，按所給定之課題為基礎，完成論文一篇。
- 以學術論文形式表達，文章重在表達大學生對於社會或世界思潮的討論／評論。
- 最少 3000 字（上限+10%；連標點符號），必須注明字數，否則自誤。

老師點評

內容：優異（7）

- 選題恰當合宜，具高度研討價值
- 探討問題焦點鮮明，並具特色
- 準確並深入的陳述和分析與主題相關資料，並能發人所未見
- 評論深入合理，理據充足多面，邏輯強而有力
- 內容豐富、具多樣性、能深入多面地討論問題，並能發人深省

組織結構：優良（6）

- 結構完整、嚴謹，首尾呼應，謀篇有亮點
- 層次鮮明、章法錯落有致，結構張弛有度

文字表達：優異（7）

- 全面、有效的運用論說技巧，情理兼備
- 文采有韻、修辭精妙，並具適當之語言創造力

本文僅供參考之用

學校間資源分配情況之探討 ——以香港基礎教育為例

字數 3300-4000 要有適當理由說明必要性

原因：本人期望透過這份課業，多了解香港教育方面的相關研究和政策，並以現況分析為方向撰寫一篇具學術價值、研究意義的論文。要從不同角度探討現時香港基礎教育上，學校與學校之間的財政，以及校舍資源運用的實際情況，便需要一定程度的學理基礎，以及更為嚴緊的論証過程，因而無可避免地需要以較長的篇幅、較多的字數來表達論述。

字數：3992

（包括標點符號、內文引用、標題，不包括註腳、參考文獻）

學校間資源分配情況之探討 ——以香港基礎教育為例

前言

自九年免費普及基礎教育於 1978 年實施以來，香港政府在教育方面投放了龐大資源。根據 2020 / 21 年度財政預算案，政府的年度教育開支總額將逾 1120 億元，相當於總開支預算的五分之一¹。但是，如何公平、合理地分配這些教育資源，讓莘莘學子平等受惠，卻人言人殊。

美國教育經濟學家麥馬漢（McMahon，1982）認為當中涉及至少兩種模式的公平概念，分別是「水平平等（橫向均等）」和「垂直平等（縱向均等）」²。所謂「水平平等」是指同等對待每一位學生，使之能夠獲得相等的教育資源；「垂直平等」主張根據個人、家庭或地區的不同特性和需要，在資源配置上給予條件不利者較佳的待遇，以彌補先天條件的差別。香港教育研究所學者盧乃桂（2001）則提出教育資源的分配應以教育機會均等為目標，兩者直接相關³。這就帶出以下的爭議——究竟教育資源的運用應該按哪一項原則、朝哪一項目標方能達至真正的公平？現時香港的教育資源分配模式又是否合適？

一直以來，這些重要的研究課題在香港是一個被嚴重忽略的領域（謝均才，1998）⁴，而教育資源的內涵所牽涉的層面也十分廣泛（蔡金田，2012）⁵。本文將聚焦探討現時香港基礎教育上，學校與學校之間的財政，以及校舍資源運用的實際情況，並運用以上理論作為分析指標，以評估當中做法的公平性和合理性，然後再找出導致這種情況的成因，從而進一步審視香港未來基礎教育的發展路向。

¹ 筆者根據香港政府（2020）《2020-21 年度財政預算案》推算的結果。

² 參考自 McMahon, W., & Geske, G. (1982)

‘Financing Education: Overcoming Inefficiency and Inequity’ .

³ 參考自盧乃桂，許慶豫（2001）《我國 90 年代教育機會不平等現象分析》。

⁴ 參考自謝均才（1998）《教育機會差異在香港：現狀和研究議題評述》。

⁵ 參考自蔡金田（2012）《國民中學教育資源分布情形初探》。。

學校與學校之間的資源分配情況

(一)類型不同的學校之間的資源分配有違教育公平的原則

在香港，接受政府資助的學校主要分為三大類別⁶：官立學校、資助學校（津貼學校）及直資（直接資助計劃）學校。然而，公共教育資源的分配在這些類型的學校之間卻明顯地出現不平等的現象。

官立學校與資助學校之間

先以官立學校及資助學校之間的比較為例。兩者同為公營學校，教育經費來自政府，而政府卻不是本著「水平平等」的原則看待它們，致使它們之間的資源分配存在頗大的差異—官校較津校為高。以 2001 / 02 年度的中等教育支出推算，兩類學校之間每位學生的資助費用差額已達萬元，以學校為單位的支出差距更高達 1120 萬元⁷。審計署（2001）認為原因在於官校教職員的受聘條款是按照公務員的標準，因而隨之而來的員工福利亦相較津校教職員為優⁸。由此可見，官辦學校相對一般的津貼學校得到較多的撥款支持，以致官校能給予教師更好的經濟誘因，人力資源無形中向官校傾斜，繼而影響教育素質。如此不均等的資源分配，未能基本保障每一個就讀公營學校的學童，在接受教育的過程中受到平等對待，實有違公平的原則。若要改善資源不公的問題，尤其考慮到兩者辦學模式之相近，應通過「水平」原則分配資源，將差異縮小，方能體現教育資源公平的分配。

資助學校與直資學校之間⁹

相對而言，雖然資助學校與直資學校的辦學性質存在差異，這兩類型學校之間的資源分配卻看似公平得多。根據 2019 年的數字計算，政府花在每個津貼中學學位的資助額為每年逾 68000 元¹⁰，與每個「直資單位津貼額」大致相若¹¹，藉此可以推算一間資助學校與一間直資學校，每年從政府獲得的津貼總額並沒有很明顯的差異。綜合以上所述，政府看似是本著「橫向均等」的原則向兩者均等地分配資源。

⁶ 英基學校雖然是接受政府資助的學校類別之一，但其辦學模式與私立學校無異，故礙於篇幅關係，不在本文探討之列。

⁷ 官立中學與官立小學的情況無異，但礙於篇幅關係，本文只援引官中的數據作為論證依據。

⁸ 參考自香港政府審計署（2002）《審計署署長報告書：小學教育—小學學位的規劃和提供》。

⁹ 由於官立學校與資助學校的辦學模式極為相近，因而資助學校與直資學校之間的比較所得出的結論亦適用於官立學校與直資學校之間的比較，故礙於篇幅關係，不在本文探討之列。

¹⁰ 筆者是根據香港政府《2020-21 年度財政預算案》及本年度預計的學生人數進行推算。

¹¹ 筆者以教育局《2020-21 年度辦學年期兩級制》中列明的直資單位津貼額（中一至中三，創校 16 年以下）與每個中學學位資助額相互比較而得出這個結論。

不過，這只是表面上的假象，他們兩者之間的資助方式實際上有很大的差別。從政府的角度而言，學校的設備如桌椅、家具和一些學科設施等，應與班數成正比¹²。因此，資助學校向教育局申請的經常性津貼，是依學校開辦的班級數目作為計算的基礎及釐定準則（教育局，2020）¹³。前文提及的津貼學位資助額，只是一個經換算後的大約指標，教育資源實際上是以「班級」為單位分發。舉例而言，在資助學校，一個 33 人的班級與一個 27 人的班級，所獲得的教育資源是相等的。相反，政府向直資學校發放的經常性津貼，是根據該年度經調整的「直資單位津貼額」，即一個「資助學校學位的平均單位成本」（政府新聞處，2008）¹⁴，以及經核准的確實學生人數而定。換言之，直資學校的財政來源是按「人頭」為單位計算。因此，若資助學校每個班級的人數越多，反而會攤薄每位學生所獲得的資助，而直資學校反而不受限制。這種資源分配的不公，間接讓直資學校在公共資源的運用上佔盡優勢。

再者，政府習慣以一次性撥款的形式向直資學校投放資源，而政府給予津校的資助多以細分成百多個項目¹⁵，亦為每項資源的運用設置限制，不能隨意挪用其他項目的款項來填補某項目資金上的不足，致使資源運用僵化，造成浪費。相較之下，直資學校在資源運用方面便靈活得多，這更加劇不公平的情況。

此外，直資學校每年可自行收取不高於一個「資助學校學位的平均單位成本」二又三分之一倍的學費（教育署，2001）¹⁶，來增加額外的教育資源輸入，而資助學校若因需要而收取高於每人每年 340 元的堂費，卻須事先獲得法團校董會，以及大多數家長的書面同意（香港中學校長會執委會，2013）¹⁷，始可收費。簡言之，資助學校欲模仿直資學校那樣，透過增加額外的教育資源輸入，以支援教育開支，將面對重重難關和掣肘。

這樣的資源分配不公，很大程度上是源於資助學校的資源分配制度的落後所致。政府只把表面上的「橫向均等」視作一種手段，而不是以實現教育公平作為目標；加上給予直資學校在資源運用上，擁有更大的彈性及自主等種種便利，資源政策有向直資學校傾斜之嫌。顯然，如此的資源分配並不理想，更有違教育公平中消除教育特權的原則。所以，更可取的做法，是以「橫向均等」的精神劃一資源分配政策，再以「縱向」模式按不同類型學校的需要，個別調整資源投放幅度，從而保障每一個就讀政府資助學校的學童得到相對較為平等的對待。

¹² 參考自立法會 CB 621/98-99(03) 號文件《向所有資助學校發放家具及設備》。

¹³ 參考自教育局第 36/2020 號通函《財政預算（2020/21 學年）資助中學申請津貼安排》。

¹⁴ 參考自政府新聞公報（2008）《立法會十一題：直資學校的經常性津貼額》。

¹⁵ 參考自《石籬天主教中學學校報告 2019-2020》及《棉紡會中學學校周年計劃 2019 - 2020》。

¹⁶ 參考自教育署第 210/2001 號通函《直接資助計劃》。

¹⁷ 參考自立法會 CB(4)284/13-14(08) 號文件《再談直接資助計劃學校》。

(二)性質相同的學校之間的資源分配有違教育公平的原則

在性質相同的學校之間，資源分配不公的現象尤為明顯。本文將從公營學校之間的資源分配，探討資源分配不公的問題。

校舍分配

香港目前約有 850 所普通公營學校¹⁸，它們的校舍分別在不同年代按照當時的標準興建，校內設施是而不盡相同¹⁹。學校建築的不斷演進，反映政府期望透過標準化的校舍設計，在公營基礎教育上，實現資源分配的「水平平等」。這是保障教育公平，確保每一個就讀公營學校的學童受到平等教育對待的良策之一。

可惜，建校標準雖然隨著時代的不同教育理念而不斷演進，但據資料推算，現時還約有近 50 所中小學校舍的舊式設施，仍未達千禧年代的標準²⁰，當中更有 26 所為樓齡逾 30 年的「火柴盒」式校舍²¹。這些落後殘舊、不合時宜的校舍缺乏教學用途的特別室²²，並不足以為學生提供合乎 21 世紀、重視科學、資訊科技教育的學習環境；更有為數不少的火柴盒學校因為樓齡問題日久失修，導致校舍結構出現問題，如鋼筋嚴重銹蝕外露，牆壁裂開，外牆剝落等，學習環境異常惡劣，卻遲遲未獲撥款改善設施，亦未獲安排重置或搬遷校舍（關卓凌，2017）²³。由此可知，在舊式校舍裡學習的學生，相對於在千禧校舍裡學習的學生，卻要面對著一個較惡劣，且硬件不足的學習環境，足見這樣的公營基礎教育資源分配並不公平。

儘管政府曾於 90 年代開始，已為 600 多所較舊式的公營學校進行翻新，以及提升教學設備至千禧標準²⁴，以圖實現資源分配的「水平平等」。然而，這只是換湯不換藥，更有偷龍換鳳之嫌。截至 2016 年 11 月，真正按現行標準興建的新

¹⁸ 實際數目為 851 所，此為筆者根據教育局《2019／20 學年學生人數統計（幼稚園、小學及中學）》自行推算的結果。

¹⁹ 現在尚在使用的校舍原型，大概可被分為 4 類：70 年代的「火柴盒」學校、80 至 90 年代的「標準設計」學校、2000 年代的「千禧」學校以及「後千禧」學校 — 參考自香港教育學院（2011）《從天台學校到後千禧學校 - 戰後香港學校建築的演變》。

²⁰ 千禧年代標準，即「2000 年設計模式」，校舍面積需達 3 000 平方米，課室及特別室數量達一定標準。然而，官方對此並沒有統一、準確的說法。

²¹ 參考自政府新聞公報（2017）《立法會二十二題：校舍分配事宜》。

²² 如「禮堂、音樂室、圖書館、電腦室、語言室、輔導室、醫療室、視覺藝術室、籃球場、學生活動中心、露天場地（每名學生兩平方米）、教員休息室，以及會議室」轉引自政府新聞公報（2016）《立法會十三題：低於標準的公營學校校舍》。

²³ 參考自關卓凌（2017）《優質教育，不如從改善校舍開始？》有關於聖公會基愛小學及閩僑小學的現時情況。

²⁴ 通常以學校改善工程計劃及增建附翼的形式，提升學校設施。

式公營校舍只有約 200 所²⁵。因此，政府應着手興建更多千禧學校，增加校舍分配工作的透明度，亦應以重建全港所有舊式校舍為長期工作目標，方能從根本實現公平的教育資源分配，為就讀公營學校的學童營造公平的學習環境。

學能組別

以公營中學教育為例，教育局會透過「中學學位分配辦法」，把全港升中學生按照經調整後的小學呈分試成績，平均分為三組²⁶，而學校則根據收生組別的比例分成三大類別（曾榮光，1999）²⁷，組別一屬錄取較多成績優異學生的學校，如此類推。

政府偏向採用「橫向均等」的資源分配模式，向每所公營中學分配均等的教育撥款。儘管這個安排看似十分合理，但屬錄取成績最薄弱的組別三學校，便需要運用額外資源，來應對因學生學習能力差異而額外帶來的支援開支（鄒秉恩，2017）²⁸。事實上，政府給予的津貼補助，並不足以讓這些學校補償學生學能差異的問題。相對而言，較高組別的學校，雖然與組別三學校獲得同等份量的教育資助，但由於學生成績較優，因而有更充足的資源按學校的實際需要，靈活地運用資源，提升校譽。更值得一提的是擇校因素的影響（丁媛媛，2005）²⁹，家長很自然會為子女選擇錄取較多成績優異生的傳統「名校」。反之，成績聲譽不高、辦學條件相對較遜色的學校並不受歡迎。由此可見，學校的收生質素很大程度上是取決於該校以往的收生情況，以及學生的學業成績表現，引致低組別學校，更難走出不理想的收生的困境，造成資源運用上的「馬太效應」³⁰——走向「好的愈好，壞的愈壞」的惡性循環。這樣的「橫向」資源分配模式所導致的兩極分化，實有違教育機會均等的原則。

假若政府能根據校情，採用「縱向」的處置模式，以「濟弱扶傾」的精神，向集中錄取學習能力較弱學生的學校投放更多資源，用作增聘額外的教學支援人員、設計不同程度的學科教材等，便能讓學習能力稍遜的學生都獲得等量的教育對待和公平學習的機會，以邁向實現教育公平的理想。

²⁵ 參考自政府新聞公報（2017）《立法會二十二題：校舍分配事宜》。

²⁶ 參考自教育局通告第 18/2019 號《中學學位分配辦法有關自行分配學位正取學生的新通知安排》。

²⁷ 參考自曾榮光（1999）《從哪裏來？往哪裏去？尋找《教育改革建議》的實徵基礎》。

²⁸ 參考自鄒秉恩（2017）《如何促進教育公平？》。

²⁹ 參考自丁媛媛（2005）《義務教育資源分配不均的現狀分析》。

³⁰ 典出自聖經《新約·馬太福音》第 25 章中的一則寓言，常用以概括兩極化的現象。

結論

香港基礎教育的資源配置之所以出現種種不公平的現象，皆源於政府目光短視，對教育公平的追求只停留於表層，未能適切地與時並進。其次，在政策安排亦過於死板，缺乏靈活性，以致大部份教育資源雖然掌控在政府手中，卻未能有效運用。當今我們對公平的理解已超越「等量對待」的概念，基於不同人條件上的差異，僅僅給予均等的對待並不足夠，而「縱向模式」的出現正正填補了這方面的缺失。當然，教育資源的分配十分複雜，要兼顧效率和成本，只徒套用理論定制的配置模式只會適得其反。因此，資源的分配只要能夠平衡不同教育的情況和需要，做到合情合理，便是公平。不論未來基礎教育的資源配置是以哪一種模式進行，政府在決策上的考量應以實現教育公平為長遠目標，確保學生受到平等的教育對待，以展示對教育的承擔，切忌本末倒置，將之視作一種管治手段，否則，資源分配的不公將會深遠地影響下一代的成長。

字數：3992（包括標點符號、內文引用、標題，不包括註腳、參考文獻）

參考文獻（按日期排列）

期刊

盧乃桂，許慶豫（2001）。《我國 90 年代教育機會不平等現象分析》。《華東師範大學學報（教育科學版）》，第 4 期。

丁媛媛（2005）。《義務教育資源分配不均的現狀分析》。《當代教育論壇》，第 7 期下。

蔡金田（2012）。《國民中學教育資源分布情形初探》。《教育人力與專業發展》，第 29 卷，第 3 期。

專著

McMahon, W., & Geske, G. (1982). 'Financing Education: Overcoming Inefficiency and Inequity'. College of Commerce and Business Administration, University of Illinois at Urbana-Champaign.

謝均才（1998）。《教育機會差異在香港：現狀和研究議題評述》。香港：中文大學香港教育研究所。

曾榮光（1999）。《從哪裏來？往哪裏去？尋找《教育改革建議》的實徵基礎》。香港：中文大學香港教育研究所。

鄒秉恩（2017）。《如何促進教育公平？》。香港：灼見名家。

專題報告、統計報告、新聞公報、政府文件

香港教育署 (1998)。《向所有資助學校發放家具及設備》。立法會 CB 621/98-99(03) 號文件。

香港教育署 (2001)。《直接資助計劃》。第 210/2001 號通函。

香港政府審計署 (2002)。《小學教育—小學學位的規劃和提供》。《審計署署長報告書》，第 39 號，第 11 章。

香港政府新聞處 (2008)。《立法會十一題：直資學校的經常性津貼額》。香港：政府新聞公報。

香港中學校長會執委會 (2013)。《再談直接資助計劃學校》。立法會 CB(4)284/13-14(08) 號文件。

香港政府新聞處 (2016)。《立法會十三題：低於標準的公營學校校舍》。香港：政府新聞公報。

香港政府新聞處 (2017)。《立法會二十二題：校舍分配事宜》。香港：政府新聞公報。

香港教育局 (2019)。《中學學位分配辦法有關自行分配學位正取學生的新通知安排》。通告第 18/2019 號。

香港教育局 (2019)。《2019／20 學年學生人數統計 (幼稚園、小學及中學)》。香港：教育局。

香港政府財政司 (2020)。《2020-21 年度財政預算案》。香港：政府財政司。

香港教育局 (2020)。《2020-21 年度辦學年期兩級制》。香港：教育局。

香港教育局 (2020)。《財政預算 (2020/21 學年) 資助中學申請津貼安排》。教育局第 36/2020 號通函。

石籬天主教中學 (2020)。《石籬天主教中學學校報告 2019-2020》。取自：
<http://www.slc.edu.hk/CustomPage/11/2019-2020%20學校報告.pdf>。

棉紡會中學學校（2020）。《棉紡會中學學校周年計劃 2019 - 2020》。取自：
<http://www.csa.edu.hk/notice/19-20/20191031.pdf>。

其他電子資源

香港教育學院（2011）。《從天台學校到後千禧學校 - 戰後香港學校建築的演變》。
取自：https://www.museum.edu.hk/upload/rooftop_leaflet.pdf。

關卓凌（2017）。《優質教育，不如從改善校舍開始？》。取自：
<https://www.hk01.com/%E7%A4%BE%E6%9C%83%E6%96%B0%E8%81%9E/116609/%E6%96%BD%E6%94%BF%E5%A0%B1%E5%91%8A2017-%E5%89%8D%E7%9E%BB-%E5%84%AA%E8%B3%AA%E6%95%99%E8%82%B2-%E4%B8%8D%E5%A6%82%E5%BE%9E%E6%94%B9%E5%96%84%E6%A0%A1%E8%88%8D%E9%96%8B%E5%A7%8B>。