

# 香港課程諮詢組織： 架構、特色和評議

霍秉坤

香港教育學院課程及教學系

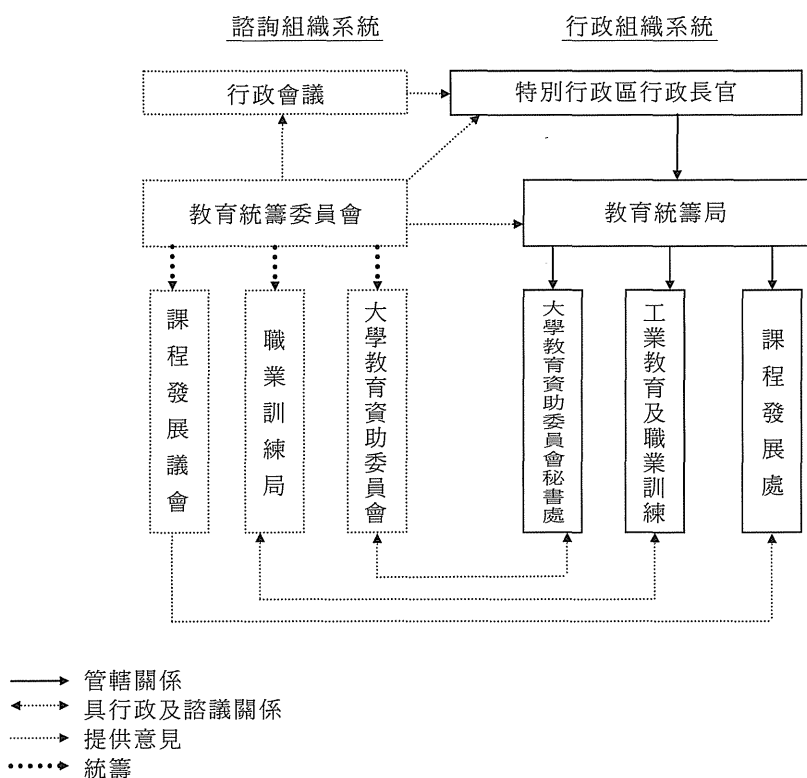
2001年6月，香港課程發展議會發表《學會學習：課程發展新路向》，提出了翻天覆地的課程大革新，包括課程總目標、具體項目、評估制度、教學方法、學校文化等。然而課程改革必須能在教室實踐，也須著重教師在實施時的重要角色；是以在制訂和實施過程中應充分諮詢各方，尤其是教師的意見。本文嘗試深入描述和分析香港課程的諮詢組織，全文分作三部分，先簡述香港課程發展的諮詢組織，再闡述其發展特色，最後以評議作結。

關鍵詞：香港、課程、諮詢組織

## 香港課程發展諮詢組織架構

現時制訂香港教育政策的組織可分兩大類（參圖一），第一類是行政組織，<sup>1</sup>計有教育統籌局（簡稱教統局）及課程發展處；另一類是諮詢組織，包括教育統籌委員會（簡稱教統會）及課程發展議會（香港特別行政區政府，2003）。這類教育諮詢組織很多，而且在各大諮詢組織以下亦設有許多委員會。本文僅簡列（見表一）說明教育較高層次的諮詢組織的職責和成員（大學教育資助委員會，2005；教育統籌局，2005；教育統籌委員會，2005；課程發展議會，2005；霍秉坤，2000；職業訓練局，2005）。

圖一 香港教育政策的制定機構



表一 香港主要的教育諮詢組織

| 名稱        | 提供意見對象       | 職責簡介                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 成員                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----------|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 教育統籌委員會   | 教育統籌局        | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 就下述事宜向教統局局長提供意見：               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 整體教育目標和政策；</li> <li>2. 因應可動用的資源，訂定推行其建議的先後次序。</li> </ol> </li> <li>● 執行其工作時，統籌而非指導大學教育資助委員會、職業訓練局和其他教育諮詢組織。</li> <li>● 參考優質教育基金督導委員會的意見，查察優質教育基金的運作。</li> <li>● 向教育統籌局局長提交報告和建議。</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 19位社會人士<br/>除主席外，成員包括師訓與師資諮詢委員會主席、香港考試及評核局主席、大學教育資助委員會主席、優質教育基金督導委員會主席、語文教育及研究常務委員會主席、課程發展議會主席、職業訓練局主席等7位當然委員，另外包括1位大專學者、8位學前小中學及教育團體及2位商界代表的11位成員。</li> <li>● 2位官員<br/>包括教統局常任秘書長(副主席)及首席助理秘書長(教統會及策劃)(秘書)</li> </ul> |
| 職業訓練局     | 職業訓練局        | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 由《職業訓練局條例》監管，目的是提供一套全面和具成本效益的職業教育培訓制度，配合社會經濟需求。</li> <li>● 職業訓練局理事會之下設有五個功能委員會、行業訓練委員會及跨行業的一般委員會，協助推行工作。</li> </ul>                                                                                                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 18位非官方成員<br/>包括工商及服務行業的領袖、僱員代表、立法局議會。</li> <li>● 3位官方成員<br/>包括教統局副秘書長、工業貿易署署長、勞工處處長。</li> <li>● 1位職業訓練局執行幹事</li> </ul>                                                                                                 |
| 大學教育資助委員會 | 大學教育資助委員會秘書處 | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 就香港高等教育的發展和撥款事宜，向政府提供不偏不倚、值得珍視的專家意見。</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 23位非官方成員<br/>包括本港商界人士(6位)，本地大學學者(6位)、外地大學學者(9位)、中學校長(1位)和考試及評核局主席(1位)。</li> <li>● 1位官方成員任秘書(大學教育資助委員會秘書處)</li> </ul>                                                                                                   |
| 課程發展議會    | 課程發展處        | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 主要就幼稚園至中六各教育階段的課程發展事宜，透過教統局常任秘書長向政府提供意見</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 17位非官方成員<br/>包括5位大學學者包括主席)、5位中小幼校長、3位中小學教師、1位家長教師會聯會主席、1位香港考試及評核局代表(當然委員)、2位商界人士。</li> </ul>                                                                                                                           |

|  |  |                                                                                                                                           |
|--|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 3位官員(全為當然委員)包括教統局首席助理秘書長(課程發展)(任副主席)、教統局質素保證分部首席督學(指標)、教統局課程發展處(總課程發展主任[議會及中學])(任秘書)。</li> </ul> |
|--|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

教統籌委員會和課程發展議會是與中、小學課程相關的諮詢組織，分別與教統局和課程發展處兩個行政組織相對應。教統會的職責是協調各個教育諮詢組織的工作，以及協助政府制定教育政策的方針（教育統籌局，2005）。課程發展議會則負責就幼稚園至中六階段與學校課程發展有關的事宜，向政府提供意見（課程發展處，2005）。

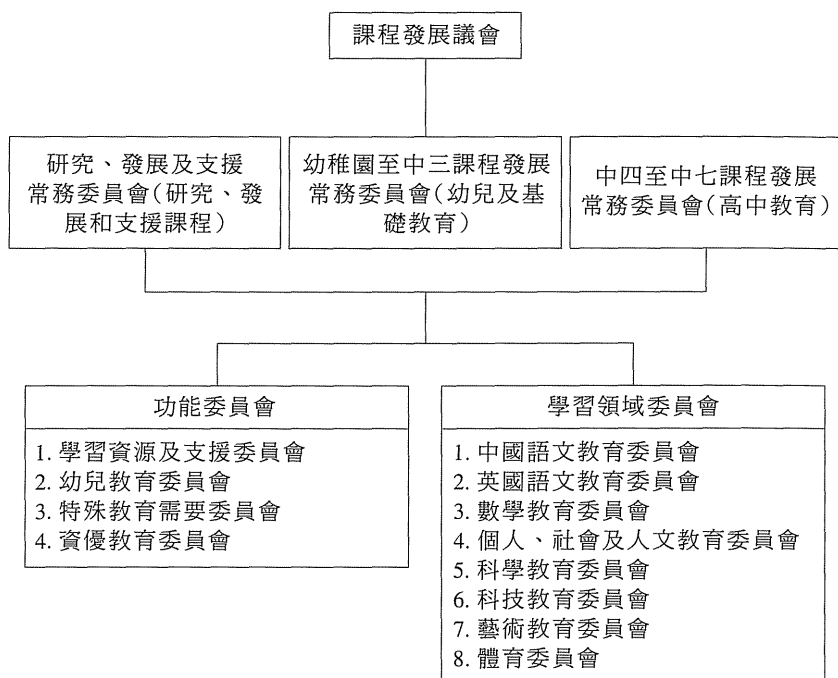
教育統籌委員會於1984年2月成立，屬非法定組織，負責就整體教育發展，按社會的需要向政府提供意見。教統會主要的職能是就整體教育目標與政策向教統局局長提供意見（參表一）。現時，教統會為了搜集意見和協調其他諮詢組織的工作，其下設立了兩個附屬小組，即檢討中一派位機制及中學教學語言工作小組和優質教育基金督導委員會。

課程發展議會是行政長官委任的獨立諮詢組織，負責就課程發展事宜向政府提供意見。1999年，政府重組課程發展議會的架構，以兩層架構取代之前的三層架構。上層是課程發展議會及三個常務委員會，下層是學習領域委員會及功能委員會。各委員會可因應需要靈活地籌組專責委員會，進行特定的工作（見圖二；課程發展議會，2005）。

## 香港課程發展的特色

香港教育決策的特色，主要是行政主導、諮詢及吸納精英並行。至目前為止，深入研究香港課程政策制定的學者不多，較為著名的有Morris(1992; 1996)，黃顯華近期亦有一些論述（如黃顯華、馬慶堂，2002）；而較多的研究是以教育決策為題（如程介明，1996）。以

圖二 課程發展議會架構



下主要以課程決策為討論中心，其中包括涉及教育決策的文章（因為課程決策為教育政策的一種，兩者性質相同）。<sup>2</sup>

### 一、行政主導模式

香港教育決策採行政主導模式，以政府的意向為依歸。雖然在理論上各諮詢委員會主要由非官方成員擔任，但委員全是政府委任，所以仍是行政機關主導著諮詢組織。這並非新的說法，國際教育顧問團報告書早於1982年提出這種決策的特色（香港政府，1982）。報告書的分析指出，香港課程發展的問題是由上而下、以權壓模式進行，教師的參與不足。不少學者也同意香港的課程決策至今仍是一種自上而下的中央集權模式（林智中，2004；Marsh & Morris, 1991; Morris, 1996）。這種模式假定了只要上頭擬訂政策，經由行政程序層層下放，地方、學校或教師自然就能配合，課程改革就能成功(歐

用生，1997)。但是此種模式在課程設計時較為可行，實施時則難於達到預期的成效(Morris, 1996)。

## 二、吸納精英

政府在施政時吸納精英進入行政架構，簡稱「行政吸納政治」(King, 1981)，這過程是「政府把社會中精英或精英團體所代表的政治力量，吸收進行政策結構，因而獲致某一層次的『精英整合』」(金耀基，1997，頁27)。筆者認為，特區政府同樣地吸納精英進入行政會議和非形式的諮詢性機構，這種模式也在教育諮詢組織中使用。比方說，教統會和課程發展議會這兩個諮詢組織較著重處理中小學課程，也吸納了不少香港教育界的精英，如大專學者、學校校長及教師、工商界的領導人物。

## 三、諮詢

香港政策的制定模式是行政主導，但政府仍很重視諮詢，這可以從架構的設計看到。香港未引入代議政制民主選舉前，政府就在公務員制定政策的體制外，建立了一套擁有公共行政職能的諮詢及法定組織，用以吸納民間精英及不同的利益團體(莫宜端，2005)。一般意見認為，回歸後這種吸納民意的諮詢和法定組織仍然維持。事實上，基本法第65條對這種制度清楚說明：「原由行政機關設立諮詢組織的制度繼續保留。」。香港特區政府經常強調這種諮詢的重要性，如2002年4月政府向立法會提交主要官員問責制的綱領時，強調諮詢及法定組織的職能，使當局可從社會各階層獲得最好的人才和意見，以及保持自由交流意見和創新意念的風氣(香港特別行政區政府，2004)。前行政長官董建華(2002)在第二屆就職演辭中提出：「我們會重新檢討和改革現時四百多個諮詢組織，使它們真正凝聚到政、商、學、基層等各界別的意見和力量。」大體而言，政府確能給予市民一個仍是重視諮詢組織的印象(張超雄，2003；莫宜端，2005)。

論到香港教育政策制訂及實行的架構時，黃浩炯、何景安（1996，頁81-83）提出很有見地的說法：「香港教育行政的結構有一特點，就是每一級教育行政機關都有一相應的諮詢機構配合。」這種架構上的設計，使教育政策的形成和重要措施的推行，都有醞釀和聽取意見的機會。這種結構大致分為兩個層次。第一個層次，即最高的層次，是教育統籌局及其相關的諮詢組織教統會。第二個層次，是大學教育資助委員會秘書處和大學教育資助委員會，職業訓練局和工業教育及職業訓練，加上課程發展處與課程發展議會（參圖一）共三組相對應的行政和諮詢組織。這說明了在各項教育政策制訂的過程中，均有諮詢組織參與。

除了組織設計外，民間及教育專業在諮詢委員會中具有一定的代表性（參表一）。從身分來看，各委員會成員的背景主要是教育界專業人士，非官員佔絕大多數，而官員的比例很低（每委員會中佔兩至三位）。以處理中小學課程的諮詢機構為例，教統會及課程發展議會只有兩至三位官方成員，其他都是社會人士，當中又以教育界人士為主。

在諮詢過程中，這些委員會都有一定的影響力。事實上，課程政策主要來自以非官方委員為主的組織，如教統會及課程發展議會（Morris, 1996）。委員會常用的方法，是先由特定的工作小組發表諮詢文件，諮詢公眾後由整個委員會制定建議，再發表報告書。這種方法似乎頗受歡迎（程介明，1996）。教統會是一個諮詢組織，完全沒有執行政策的職能，與各教育行政部門沒有從屬關係。它所建議的政策，經政府採納之後，便交由行政部門執行（程介明）。在教統會討論的過程中，政府官員很少干預；教統會提出的建議，一般都會被政府接納；因此具有很高的公信力。在政策建議最後公佈前及在落實財政預算時，則需要財政部門通過，這是政府有實質性影響之處，但甚少出現以財政部門主導的情況（程介明）。筆者相信，香港實行代議政制，也影響教育政策釐訂的過程，所以諮詢架構將繼續存在，諮詢作用亦越來越重要。因此，政府在未來仍然會重視諮詢，這些諮詢組織仍會發揮積極的作用。

#### 四、重視研究

筆者亦留意到香港課程改革越來越重視研究。課程發展議會（1999，2001）兩份文件均說明開展課程研究的重要性，並且提出研究的策略：以研究教與學的方法為先。研究內容包括透過資訊科技提升學習成效、改善學生學習、照顧學習者差異等，目的是幫助教育工作者提升教與學的質素。兩份文件也提及在學校推廣行動研究，讓校長及教師都能成為改進教與學的夥伴。另一方面，教統會和課程發展議會也考慮對課程改革作系統的評鑑研究。雖然這些研究的意義、撥款模式、認受性和對影響政策的效用等，仍有待探討。然而，教育行政及諮詢組織較前重視研究，則為不爭之論。若能善加利用，研究確可作為制訂課程政策的重要知識基礎。

### 諮詢組織評議

香港沒有實行普選特別行政長官，亦沒有全面普選立法會議員。政府要掌握民眾的意見，更需要重視諮詢組織的功能。整體來說，香港教育諮詢組織與香港政制相若，特點是行政主導和重視諮詢。

首先，各組織成員（包括主席）全部由政府委任，沒有廣泛的代表性，是屬於義務兼任性質。主要的中央諮詢組織成員一般由行政長官委任，其他的諮詢組織成員則由教統局局長委任。其次，大部分教育諮詢組織並不具行政職能，只是向政府相關部門提供意見，政府決策及行政部門仍擁有最後的決定權。第三，除大學教育資助委員會外，其他諮詢組織並無分配資源的職責。

香港教育諮詢組織也反映政府重視諮詢程序。以香港的幅員來說，屬於常設性質的教育諮詢委員會數目不少（衛理誠、夏文樂、程介明，1998）。以下評析香港的課程諮詢組織時，主要集中在四方面：成員任命、組織資源、職權和運作。

#### 一、組織成員的任命

教育諮詢組織成員任命，與政策規劃有密切的關係(Morris, 1997)。



戴希立（1998）認為，香港教育諮詢組織成員，主要是來自教育專業、工商界及政府官員。莫禮時、簡麗芳、莫懿德（1999）認為回歸前香港政府的諮詢機構成員主要是由教會（尤其是聖公會和天主教會）、工商界及學術界人士組成。回歸後這種諮詢模式得以延用，但卻加入更多商界人士。鄭宇碩（2004）更明言教育諮詢組織由商人主導：

政策總是由上而下，諮詢嚴重不足，教育界人士感到其專業知識未受到尊重。掌管教育決策和諮詢機構的人士，缺乏教育界前綫工作人員的代表，而以工商界領袖為主導。他們獲委任，似乎主要取決於他們的財富與特區政府的關係，以至與董建華的交情，而與他們對本港教育的貢獻及認識無關。

但是，從教育諮詢委員會的成員數目及身分來看，這種印象並不全面。在教統會及課程發展議會的成員中，商界人士為數不多（參表一）；其屬下的委員會，商界人士的比例亦未佔主導地位。這兩個組織以下的附屬機構，包括教統會屬下的檢討中一派位機制及中學教學語言工作小組、優質教育基金督導委員會，課程發展議會核下的三個常務委員會、四個功能委員會和八個學習領域委員會（參圖二），教育界人士更是佔絕大多數。若以上述的分析來看，商界並未主導教統會和課程發展議會。

有人關注教統會的當然委員數目太多（衛理誠等，1998）。因為在21位成員中包括相關諮詢組織主席7位（參表一），以及教統局常任秘書長（副主席）及首席助理秘書長（教統會及策劃）（秘書）2位，合共9位當然委員。這些當然委員與政府關係密切，而且從所負責範疇檢視問題，使觀點容易切合官方意向。在這問題上，衛理誠等人（1998）所提的原則很值得參考：教統局常任秘書長應以當然列席成員身分出席會議，而各諮詢委員會主席則應在教統會主席邀請時才出席討論。至於其他教育的諮詢委員會（如課程發展議會、語文教育及研究常務委員會等），當然委員數目較少，在這方面的爭議不大。

委員會成員任命是另一個重要的爭議。大體而言，有兩種不同

的看法。一是認為教育諮詢組織是討論中心，成員應由選舉產生，代表各類人士的意見（教育及專業人員協會，1998；蔡國光，1998，頁15）。二是認為教育諮詢組織是政府的智囊團，是專家意見的來源地，成員可以由政府委任相關的專業人士出任。現時被委任作為諮詢委員會成員的，絕大部分是與教育有關的專業人士。若以民選產生的委員，將會出現另一批反映市民意見的人，但專業程度不一定較高（衛理誠等，1998）。香港教育諮詢組織中應該維持委任制或是引入選舉機制，仍需進一步探討。

除了數目和任命方式外，委員會成員的身分也是分析的焦點。教統會的21位成員中，主席是社會工作者，<sup>3</sup>當然成員包括7位其他諮詢組織主席及2位官方成員，另有9位教育界和2位商界人士。平情而論，來自教育界的9位成員都有一定的代表性，如中學校監、中學校長、幼稚園校長、香港津貼中學議會主席、津貼小學議會主席、特殊學校議會主席、教育專業人員協會主席、家庭與學校合作事宜委員會主席、教育研究所所長。<sup>4</sup>至於課程發展議會的20位成員，主席是大專學者，4位當然成員（背景見表一），13位教育界成員包括大專學者（4位）、中小幼校長（5位）、中小學教師（3位）、家長教師會聯會主席（1位），還有2位商界代表。可見，課程發展議會中教師的數目比例較多。<sup>5</sup>若檢視課程發展議會屬下各個委員會的成員背景，教師所佔的比例也屬大多數。這些屬下的委員會，主要是與執行或分科政策有關。由此看來，對於第一層（教統會）及第二層（課程發展議會）的宏觀政策制定，教育界人士在數目上仍是扮演主要的角色。然而，教師在這兩層諮詢架構中任成員的人數不多，仍未能反映其意見。至於在兩層架構之下成立的委員會，教師則佔絕大多數。因此，相對而言，分科委員會制定之分科課程政策，較能反映教師的意見。

## 二、委員會的資源

教統會雖然是最重要的諮詢組織，但不會調撥資源及分配人手，亦無足夠資源跟進政策的推行（戴希立，1998）。蔡國光（1998）認

為如果諮詢組織沒有資源可以運用，便只會淪為政治花瓶。衛理誠等（1998）在檢討教統會的資源時，提議向教統會撥給研究經費，設置向教統會主席負責的獨立秘書處，使工作更為有效。然而，他們仍主張維持教統會的職能僅為提供意見，建立共識，而非擁有大量資源或分配資源。對於各委員會應否擁有更多的資源，各團體的意見不一，但是諮詢委員會擁有的資源不多，沒有獨立的行政人員，則是非常明顯。這種安排限制了各教育諮詢委員會的工作。

### 三、委員會的功能

教育諮詢組織的功能，一般都受到肯定，最重要的是具有認受性。衛理誠等（1998）在檢討教育組織時強調：「諮詢組織在收集和析有關教育發展的意見和主張方面，發揮著重大作用，其責任在於把有關意見加以整理，從而提出可行的政策建議，而最重要的是建立了政策建議的認受性，這項功能是政府機制無法取代的。」莫禮時等（1999，頁83）亦有相同的意見：「顧問機構和諮詢過程既有助於加強政府施政的合法性，同時敞開諮詢大門、包容歧見會對施政產生正面的影響。」然而，教育諮詢組織的職能，一直引起很大的爭論。

不少意見認為，諮詢組織必須具備更大的權力，以發揮其影響力。戴希立（1998）認為隨著社會民主化及教育專業人員的參與提高，民間不滿足於當被動的智囊。蔡國光（1998）則強調諮詢組織握有多少法定權力，直接影響其效能，而委任成員雖為各界精英，但大多不願與行政官僚出現齟齬。他建議諮詢組織須具較大的法定權力，包括可具體督導與問責政府有關部門，並獲得足夠的資源。

然而，諮詢組織的職權範圍頗有局限。比方說，教統會只是非法定組織，集思廣益，為政府政策制定提供意見。衛理誠等（1998）認為，教統會不應成為決策、執行或資源分配的組織，其功用應是提供意見，建立共識。事實上，以現時行政組織和諮詢組織的權力結構而言，要改變諮詢組織的職權範圍並不容易，因為教統局和課

程發展處仍然擁有決策權和執行權，若出現任何政策的失誤，有關局、處的官員需要負責。如何能加強諮詢委員會的職能，同時使權責分明，仍有待進一步研究。

#### 四、教育統籌委員會的運作

香港教育諮詢組織資源匱乏，職權亦受局限，即使最高層次、有較大權力和認受性最高的教統會，仍然是在行政主導的框架下運作。

##### 1. 教統會地位受尊重

教統會地位舉足輕重，獲授較大權力，涉及的職權範圍亦廣。這些職權範圍自八十年代至今沒有改變。事實上，教統會是香港最高的教育諮詢組織，政府官員甚少干預其討論，並且十分尊重和接納其報告書的建議。因此，這委員會的公信力很高（程介明，1996；戴希立，1998）。

##### 2. 教育決策仍以行政主導

諮詢組織最重要的功能，是在政策制訂和諮詢過程中輸入專業及前線教師的意見，以便決策的審議更全面，更獲社會認同（教育及專業人員協會，1998）。然而，香港教育政策的主導權仍在政府，屬於行政主導，諮詢組織僅屬次要。

教統會雖然是最重要的諮詢機構，但仍是處於被動的位置。有意見認為，政府沒有諮詢教統會的意見，便自行制定和實施重要的政策。這種情況仍被視為「實難避免」（衛理誠等，1998）。至於其他的教育及課程改變，更是如此。比方說，除114所中學外，政府限制其他中學必須以中文授課；設置一門公民教育的新課程；<sup>6</sup>修訂中國歷史科的教學大綱<sup>7</sup>等。政府大幅縮短了政策制定與實施之間的時間，部分原因是簡化了公開諮詢，加快了政策的推行（莫禮時、簡麗芳、莫懿德，1999）。

##### 3. 吸納民眾的意見

雖然決策的責任仍歸政府，諮詢組織仍可與民眾加強溝通，更多聽取民眾的意見（盧子健，2000）。衛理誠等人（1998）曾經提

議，教統會亦可建立常設或非常設的機制，以便廣泛網羅教育界各個層面的專業意見。

1999年，教統會推出的教育目標及教育制度改革的文件時，進行了具突破性的諮詢。是次諮詢的對象不僅是教師，也包括其他社會人士。這種諮詢規模，與以往教學語言、語文基準、幼兒教育和專上教育等政策並不相同，因為過去的諮詢對象主要在教育界，但這次的對象範圍擴大了。再者，教統會是次的角色也有重大的改變，包括制訂議程、尋求公眾共識和支持、出席數以百計解釋政策的論壇，這些角色與以往被動地就政府提交的各項政策建議只提供專業意見而不主動尋求公眾共識，亦不相同（張國華，2000）。

### 五、課程發展議會的運作

課程發展議會是負責課程最重要的諮詢組織，然而探討該議會運作的研究並不多。黃顯華、潘天賜（1993）描述了香港課程發展機構的發展，包括介紹80年代前、後香港課程發展機構的情況。兩人認為香港課程發展模式屬於「權力壓制」式，在發展過程中忽略了實施的階段。在一些重要的課程政策制訂中，課程發展議會甚至沒有扮演相應的角色。

以下介紹四個探討課程發展議會的研究，三個是對課程發展議會的研究，另一個是對某個分科委員會的研究。黃顯華、馬慶堂（2002，頁295）探討課程發展議會委員對在中小學協調委員會所扮演角色的感受，包括：

- 缺乏課程專業知識；
- 被課程發展處牽著走，宛如橡皮圖章；
- 印象中從未有不通過的議案，只有輕微修改或附加意見；
- 委員不清楚委員會之職責和功能。

林智中（2002，頁83-84）對課程發展議會參與規劃的課程統整批評甚烈，認為兩份《學會學習》文件內的課程改革措施模糊不清（課程發展議會，2000，2001）：「在課程改革建議中，所提出的高中綜合人文科和綜合科學科，其本質其實屬於科際整

合(inter-disciplinary)形式。不過，在文件中，我們卻又看到部分超學科(trans-disciplinary)的影子，例如強調真實的環境、多樣化的學習活動。」

Yeung(2003)探討制訂課程統整政策時，反映了課程發展議會的運作情況。她訪問了多位官方及非官方成員，結果顯示各人對課程統整的觀念並不一致，且有很大的差異，甚至對此認識模糊。事實上，各人對課程統整這項課程改革並沒有深入探討。

黃顯華等(1998)探討修訂語文課程綱要的決策過程時，發現委員會的運作實際上是由輔導視學處的代表主導，不少要討論的項目在會議前已有定論，在會議期間即使有委員提出問題，也未能徹底討論。

綜合上述的文獻及研究分析，雖然發現學者對課程發展議會的研究並不多，但是課程發展議會的工作仍有改善的空間，包括議會的運作、委員的投入、委員的認識等。香港正進行長時期而大規模的課程改革，對於課程發展議會的角色和作用，實應進一步研究。

## 六、小結

明顯的，香港政府希望能以民主開放的形象，回應社會期望和需求；重視諮詢，也重視以研究作課程改革的基礎。然而，香港課程政策之制訂仍然未符理想，官員和與政府關係密切的學者亦很明白其中的問題，同意香港的課程改革在理想和實踐之間存在差別，其中的障礙包括：「課程發展委員會機構臃腫，幼兒園、小學、中學和中六的課程之間以及學校學科之間缺少足夠的協調。這導致學校課程相互競爭、相互交錯，各種水平的學校課程過於擁擠」和「溝通渠道不夠好，不能向學校老師清楚地提供變化的情況。儘管存在著諮詢過程，公眾參與課程發展過程仍被認為是不足夠的。」(Elliott & Chan, 2003, pp. 281-282, 見宋時春譯)。整體而言，香港課程諮詢組織仍在行政主導下進行，極不利於吸納教育前線工作者的意見。

甚至有意見認為，相對於回歸以前的情況，回歸後的諮詢組織已失去其功能。余若薇(2004)認為：「諮詢制度最終能否取得成

效，關鍵在於政府是否用人唯才，以及真心聽取諮詢對象的意見。在這方面，港英政府大致上是成功的。然而，回歸之後形勢逆轉，諮詢架構逐漸淪為政治花瓶。」張超雄（2003）亦認為：「這些諮詢組織並未能發揮它們最大之效能，不論在成員任命方面，還是在監察和運作上，都出現了偏頗。」

然而，教育諮詢組織在回歸前、後並未出現明顯分野。回歸前有些例子已說明教育諮詢組織不受重視或功能不明。1993年11月，教統會兩位成員李國章及莫禮時（Paul Morris）宣佈辭去教統會職務，引起不少人批評政府不重視教統會。按莫禮時等（1999，頁82）的分析：「對於可能遭到反對或與現行作法相衝突的政策則不會跟進或進行諮詢。」林智中以目標為本課程為例，也說明行政與諮詢組織之間存在不協調（Lam, 2003）。在回歸後，教統會在1999年推出教育目標的諮詢文件，引起全港廣泛的關注，其中的成員亦有很大的自由度發表意見（Cheng, 2002）。因此，以回歸前、後作為教育諮詢組織受重視的分水嶺，仍需進一步探討。<sup>8</sup>

## 建議

要提出改善的方法，並不容易。長遠而言，政府當局應考慮在委任諮詢成員時加入選舉元素，平衡官方委任合己意成員的情況，以提高其認受性和吸納意見的程度。再者，諮詢委員會的人選應擴大，職權亦應加強，值得考慮的方法包括投放更多資源、改變職能、加強運作。此外，建立制度以加強對諮詢組織的監察、確保委任過程公開和公正、容讓社會人士自行提名、下放委任權力、決策需要半數或以上非官方成員出席等，都有可能改善諮詢組織的運作（張超雄，2003）。當然，這些方法是否可行，如何進行，仍需進一步探究，有關長遠的方法，本文不擬贅述。

然而，短期來說，一個有效而可行的方法應為增加前線教師的比例和人數。本文在探討教統會及課程發展議會的部分，已分析各諮詢組織成員的背景，而且充分顯示教師的聲音未能在諮詢組織內

提出。筆者認為，增加前線教師的比例和人數，是必須而可行的做法。事實上，近年教師忙於增值，勤於進修，勇於研究，不少教師對教育的認識絕不下於現時接受委任的校長、議會主席等代表，增加教師委任的人數和比例，應不會影響委員會成員的專業水平。

其次，緊守和檢討「六六原則」應有助提高諮詢的效能。當局應該嚴格執行「六六原則」，即一個人不應同時出任多於六個委員會或法定組織的成員，也不應連續出任同一組織多於六年（民政事務局，2003；張超雄，2003；莫宜端，2005）。而且，需要檢討不應出任多於六個委員會這個原則。現時擔任諮詢及法定組織的成員當中，有45人擔任多於6個委員會成員，當中更有4人擔任10個或以上委員會成員。從現實的角度，要這些多參與公職的人出席會議，並認真參與委員會事務，並不容易，因為他們大都是非常忙碌的人（余若薇，2004）。如能擴大進入諮詢組織的機會，則更容易聽到不同的聲音。

再者，增加諮詢組織的透明度也是重要的環節。一個開放和負責任的社會，諮詢組織的運作應該公開及具透明度。民政事務局（2003，頁8）發出諮詢文件時，也強調希望能在透明度方面加以改善：「諮詢及法定組織的工作必須公開和具透明度，以保持公信力。這些組織的決策過程應保持透明度（「透明度」原則），會議議程和文件如非機密，應公開讓市民索閱。各局應盡量利用其網頁，提供有關資料。」筆者認為，增加透明度這個方向是值得稱許的，其中的項目應該是多方面的。第一，可公開提名過程，把受薪或非受薪的公職空缺公開，如放於互聯網上，並接受市民自我提名，確保委員會由多元化的成員組成。第二，組織成員的姓名、公職、出席率等都應向外公佈。第三，若非涉及個人私隱或敏感議題，會議的議程、紀錄和相關文件等資料亦應盡量向外公開。第四，諮詢委員會應制訂衡量成員服務表現的方法，包括出席率、參與情況等，用以評估工作成效，向市民公布。增加這些項目的透明度，有助增強成員的問責性，成員亦會更重視其意見的質素和表現（張超雄，2003；莫宜端，2005）。



最後，是用人唯才。民政事務局（2003）強調政府委任諮詢及法定組織主席和成員的基本政策是用人唯才，在作出任命時，主要考慮的是候選人的專長、經驗與操守等等。當然，委任程序應制定相關的準則，以確保委任過程公正和公開，並能貫徹量才遴選的原則。這樣，才能吸納不同背景的專才參與，有助政府制定政策（余若薇，2004；張超雄，2003）。期望這些改善諮詢組織的短期措施，能使組織的運作更具效益。

## 總結

香港這個由中央控制的課程決策過程，主要問題是在於它不能成功地改變實施課程。羅耀珍研究「以學校為本位課程設計計劃」時發現，教師參與課程規劃的過程，主要是為滿足教育署管理計劃的要求，而不是學生的需要或課程發展的情境（Lo, 1995）。莫禮時、陳嘉琪、盧敏玲（1997，頁8）歸納推行目標為本課程時提出：「實際上，改革者只期望教師製作適用於目標為本課程的評估題目和課業，而教師們則感到，他們既不具備技能，也沒有時間去履行這些職責。」香港最近的課程改革（課程發展議會，2001），在理念和實行上受到不少的質疑（林智中，2001；林智中、鄭鈞傑，2002）。香港課程改革困難重重，除了受不良文化（考試決定授課內容、由上而下的領導）影響外，與教師僅被視作技術員、推行者，沒有參與課程決策，有很大的關係（李偉成，2004；Morris, 1996）。

黃顯華（2002）認為，要有優質的課程決定，除了有基本的知識和理論外，實現廣泛的、民主的參與，也是重要的因素。這方面仍有待進一步改善。在設計和實施課程時，當局必須考慮以甚麼諮詢機制把意見引入建制內。筆者深覺，改善諮詢組織是重要的問題，但卻不容易處理，因這涉及整個社會體制、權力分配、社會文化、教師專業發展等複雜問題。然而，可以肯定的是：改善方法有待斟酌，加強諮詢必須重視。

## 鳴謝

筆者對香港教育學院的財政支持，《教育研究學報》評審者的意見和各位編輯的襄助，深表謝意。

## 註釋

1. 行政組織的結構及職掌，可參看教育統籌局(2005)及課程發展處(2005)。
2. 香港第一層教育的諮詢組織(即教統會)中，沒有設立獨立的課程決策諮詢組織，但教統會亦就課程問題提供意見。
3. 筆者認為現屆主席雖出身社會工作者，但是她被委任主要是因她曾任行政會議成員、青年事務委員會主席、房委會主席等多個重要公職，與政府關係良好，以及熟悉青年和教育事務。
4. 從大局來看，委任這些代表確有其意義，因為他們都代表了不少團體的聲音；然而，這些成員能否代表前線教師的意見，則仍需進一步討論。
5. 筆者仍需強調，雖然課程發展議會已包括了一定比例的教師，但是課程的性質與教師實施、學生學習經驗、基層工作關係密不可分，所以3位教師仍未足夠。
6. 公民教育科的大綱制定僅用兩個月時間完成。1996年頒布的公民教育指引用了兩年多時間。
7. 中國歷史科新的課程大綱由起草到實施不足兩年，但前一次高中課程的修訂則用了五年多。
8. 回歸後，特區政府在教育方面施政困難，原因甚多。其中一方面是教育行政組織要處理一些過去議而未決的問題，如教學語言政策、校本管理條例、公開考試引入平時分、處理中一派位機制(取消學能測驗)等問題，這些都很容易引起爭議。社會對上述各項措施未有共識，引起爭端似是必然的情況。至於這些施政困難是否源於諮詢組織不受重視，仍需深究。

## 參考文獻

- 大學教育資助委員會(2005)。〈教資會成員名單〉。2005年3月15日擷取自網頁<http://ugc.edu.hk/big5/ugc/about/committee/ugc.htm>
- 民政事務局(2003)。《公營架構內的諮詢及法定組織——角色及職能檢討(諮詢文件)》。香港：民政事務局。
- 余若薇(2004)。〈用人唯才：諮詢制度的成功要訣〉。2005年7月15日擷取自網頁[http://www.hkpri.org.hk/passagesPDF/othersSpeech/2004/7\\_Paper-040508-audreyeu.pdf](http://www.hkpri.org.hk/passagesPDF/othersSpeech/2004/7_Paper-040508-audreyeu.pdf)
- 李偉成(2004)。〈課程改革的關鍵：從正確認識教師的專業身分開始〉。載羅耀珍、李偉成(編)，《香港學校的課程改革》(頁141-153)。香港：現代教育出版社。
- 宋時春譯，Elliott, J. & Chan, K. K.著(2003)。〈東西方課程變革：全球趨勢與本地情境〉。載羅厚輝、徐國棟、鍾啟泉、楊明全(編)，《香港與上海的課程與教學改革範式轉換》(頁279-292)。香港：香港教育學院。
- 林智中(2001)。〈建議中的香港課程改革：充滿矛盾、欠缺專業〉。《教育研究學報》，第16卷第1期，頁131-157。
- 林智中(2002)。〈課程發展議會建議我們做甚麼類型的課程統整呢？〉。《基礎教育學報》，第11卷第2期，頁75-85。
- 林智中(2004)。〈香港課程發展系統是否發揮了創造價值共識的功能呢？〉。載中華民國教材研究發展學會(編)，《課程改革的再概念化(上)》(頁69-80)。台北：中華民國教材研究發展學會。
- 林智中、鄭鈞傑(2002)。《評「香港課程改革二零零一：學會學習」》。香港：香港中文大學教育學院及香港教育研究所。
- 金耀基(1997)。《中國政治與文化》。香港：牛津大學出版社。
- 香港政府(1982)。《香港教育透視——國際顧問團報告書》。香港：政府印務局。
- 香港特別行政區政府(2003)。《香港2003》。香港：香港特別行政區政府。
- 香港特別行政區政府(2004)。《行政長官施政報告》。香港：香港特別行政區政府。
- 張國華(2000)。〈分析教統會的諮詢中的幾個現象〉。《敢言》，第41期。2004

- 年6月1日擷取自網頁<http://www.dphk.org/database/outspoken/>
- 張超雄(2003)。《『政府諮詢及法定組織的角色及職能檢討』建議書》。香港：香港民主促進會、民主動力、前綫。
- 教育專業人員協會(1998)。〈要求開放教育諮詢組織：建議擴大民選產生委員〉。2004年6月15日擷取自網頁<http://www.hkptu.org/>
- 教育統籌局(2005)。〈教育統籌局組織架構〉。2005年3月15日擷取自網頁<http://www.emb.gov.hk/>
- 教育統籌委員會(2005)。〈教育統籌委員會組織架構〉。2005年3月15日擷取自網頁<http://www.e-c.edu.hk/>
- 莫宜端(2005)。〈改革諮詢及法定組織以培訓治港人才〉。2005年7月15日擷取自網頁<http://www.hkpri.org.hk/passagesPDF/onNewspaper/2005/17May2005.pdf>。
- 莫禮時、陳嘉琪、盧敏玲(1997)。〈改革學校課程：香港目標為本課程改革的啟示〉。《基礎教育學報》，第7卷第1期，頁1-20。
- 莫禮時、簡麗芳、莫懿德(1999)。〈教育政策的制定：在香港的延續和轉變〉。《課程論壇》，第8卷第2期，頁77-90。
- 黃浩炯、何景安(1996)。《今日香港教育》。香港：廣東教育出版社。
- 黃顯華(2002)。〈香港課程發展的知識基礎：理論、參與和專業〉。載黃顯華、霍秉坤(編)，《尋找課程論和教科書設計的理論基礎》(頁228-251)。北京：人民教育出版社。
- 黃顯華、馬慶堂(2002)。〈香港課程發展議會在設計普及學校教育課程方面的效能〉。載黃顯華、霍秉坤(編)，《尋找課程論和教科書設計的理論基礎》(頁276-297)。北京：人民教育出版社。
- 黃顯華、潘天賜(1993)。〈課程發展機構的發展〉。載黃顯華、戴希立(編)，《香港教育：邁向2000年》(頁91-104)。香港：商務印書館。
- 黃顯華等(1998)。《香港中小學中文科課程與教學研究及發展計劃報告》。香港：香港中文大學香港教育研究所。
- 程介明(1996)。〈教育改革在香港〉。載香港政策研究所、教育評議會(編)，《面向廿一世紀：大陸、台灣、香港教育發展文集》(頁250-258)。香港：香港政策研究所。

- 董建華(2002)。〈行政長官宣誓就職典禮致辭全文〉。2005年3月31日擷取自網頁<http://www.info.gov.hk/ce/archive/97-05/speech/cesp-c.htm>
- 歐用生(1997)。〈當前課程改革的檢討〉。載歐用生(編)，《新世紀的教育發展》(頁3-24)。台北：師大書苑。
- 蔡國光(1998)。〈香港特區學校教育的體制改革〉。載教育評議會(編)，《香港特區教育評論與展望》(頁10-19)。香港：當代文化出版社。
- 課程發展處(2005)。〈課程發展處組織架構〉。2005年3月15日擷取自網頁[http://cd.emb.gov.hk/default\\_chi.asp](http://cd.emb.gov.hk/default_chi.asp)
- 課程發展議會(1999)。《香港學校課程整體檢視：改革建議(諮詢文件)》。香港：課程發展議會。
- 課程發展議會(2000)。《學會學習：課程發展路向(諮詢文件)》。香港：課程發展議會。
- 課程發展議會(2001)。《學會學習：終身學習、全人發展》。香港：課程發展議會。
- 課程發展議會(2005)。〈課程發展議會架構〉。2005年7月15日擷取自網頁<http://cd1.emb.hkedcity.net/cd/cdc/tc/page01.htm>
- 衛理誠、夏文樂、程介明(1998)。〈教育行政和諮詢組織檢討報告〉。載教育統籌局(編)，《教育行政和諮詢文件(附錄C)》。2005年3月31日擷取自網頁<http://www.emb.gov.hk/index.aspx?langno=2&nodeID=479>
- 鄭宇碩(2004年2月26日)。〈政府欺軟怕硬，教育界捱刀〉。《星島日報》，A18。
- 盧子健(2000年6月14日)。〈諮詢制度需要重新定位〉。《信報》。
- 霍秉坤(2000)。〈香港課程改革決策評析〉。《課程與教學季刊》，第3卷第1期，頁59-78。
- 霍秉坤(2001)。〈實施課程之鑰：教師參與行動研究〉。載全國課程專業委員會秘書處(編)，《21世紀中國課程研究與改革》(頁587-600)。北京：人民教育出版社。
- 戴希立(1998)。〈香港教育決策的模式〉。載教育評議會(編)，《香港特區教育評論與展望》(頁6-9)。香港：當代文化出版社。
- 職業訓練局(2005)。〈職業訓練局簡介〉。2005年3月31日擷取自網頁<http://www.vtc.edu.hk/vtchome/main.jsp>

- Cheng, K. M. (2002). Reinventing the wheel: Educational reform. In S. K. Lau (Ed.), *The first Tung Chee-hwa administration: The first five years of the Hong Kong Special Administrative Region* (pp. 157–174). Hong Kong: The Chinese University of Hong Kong.
- King, A. Y. C. (1981). Administrative absorption of politics in Hong Kong: Emphasis on the grass roots level. In A. Y. C. King & R. P. L. Lee (Eds.), *Social life and development in Hong Kong* (pp. 127–146). Hong Kong: The Chinese University of Hong Kong.
- Lam, C. C. (2003). The romance and reality of policy-making and implementation: A case study of the target-oriented curriculum in Hong Kong. *Journal of Education Policy*, 18(6), 641–655.
- Lo, Y. C. (1995). School cultures and school-based curriculum development in Hong Kong. In C. C. Lam (Ed.), *Proceedings of the International Symposium on Curriculum Changes for Chinese Communities in South East Asia*. Hong Kong: Department of Curriculum and Instruction, The Chinese University of Hong Kong.
- Marsh, C., & Morris, P. (1991). *Curriculum development in East Asia*. London: The Falmer Press.
- Morris, P. (1992). *Curriculum development in Hong Kong* (2nd ed.). Hong Kong: Faculty of Education, University of Hong Kong.
- Morris, P. (1996). *The Hong Kong school curriculum: Development, issues and policies*. Hong Kong: Hong Kong University Press.
- Morris, P. (1997). School knowledge, the state and the market: An analysis of the Hong Kong secondary school curriculum. *Journal of Curriculum Studies*, 29(3), 329–349.
- Yeung, S. Y. (2003). *A comparison of the conceptions of policy-makers and primary teachers with regard to curriculum integration*. Unpublished doctoral dissertation, The Chinese University of Hong Kong.

## Curriculum Advisory Bodies in Hong Kong: Structure, Characteristics and Critique

*Ping-kwan Fok*

### **Abstract**

*In June 2001 the Hong Kong Curriculum Development Council issued Learning to Learn: The Way Forward in Curriculum Development, which proposed numerous items for reform. These items included overall aims of school curriculum, specific measures, assessment for learning, teaching strategies, school culture, etc., which could be regarded as a curriculum reform with tremendous changes. However, curriculum is a practical issue with teachers performing a crucial role in its implementation. In the processes of curriculum decision and implementation, to consult various parties, especially teachers, is important to the success of the reforms. This article is divided into three parts to illustrate that there is still room for improvement in this respect. First is to briefly describe the advisory committees in Hong Kong curriculum development. Second is to discuss the characteristics of curriculum development in Hong Kong. Finally, a critical analysis is made. The author stresses that the ways for improving the effectiveness of curriculum advisory bodies are yet to be confirmed; more studies need to be done on this issue.*