

英中學額分配政策的匱乏與不均等： 香港中學教學語言政策的再思

摘要

《中學教學語言指引》推行至今，其中一個最明顯的不良後果就是它制度化了英文中學的優越地位，更嚴重的就是它把這種優越地位只頒與少數的中學，結果就造成一種高度的精英主義。在一百一十四間中學被欽准可以採用英語授課的同時，一種不均等以至不公平的現象亦隨之而在香港中學制度內形成，這是指：英文中學學位——這種家長普遍認為較佳的選擇，是極不足、不平均以至不公平地分佈在香港中學學位分配制度內的十八區學校網之間。本文根據從《1996/98 年度中學學位分配十八區學校網的中學一覽表》整理出來的數據作分析，以展示這個不足和不均等的現象，並探討其影響。

《中學教學語言指引》（以下簡稱《指引》）推行至現階段，它的種種缺點及壞影響¹正一一顯露出來，其中一個最明顯的不良後果就是它制度化了英文中學的優越地位，更嚴重的是它把這種優越地位只頒與少數的中學，結果就造成一種高度的精英主義。在過去兩個多月的爭議及傳媒廣泛報導下，英文中學的優越及精英地位，更可能已成為香港市民，特

別是家長，心目中一個牢不可破的信念以至事實；同時母語教學就更明顯地淪為次等及強迫的選擇。但在一百一十四間中學被欽准可以採用英語授課的同時，一種不為人察覺的不均等以至不公平的現象亦隨之而在香港中學制度內形成，這是指：英文中學學位——這種家長普遍認為較佳的選擇，是極不足和不平均地分佈在香港中學學位分配制度內的十八區學校網之間。本文正是要通過數據分析以展示這個不足和不均等的現象，並探討其影響。以下我將首先說明分析數據的結構；其次分析英中學額分佈所造成的區域性的不均等；第三，揭示《指引》的政策設計不單造成英中學額分佈不均等，更會形成供應不足的現象；第四，展示現行英中學額分佈情況，會造成一種保庇式的升中選拔制度，因而有違績效制度（meritocracy）的原則；第五，剖析現行英中學額分佈情況，是會形成男女升中生之間升讀英中機會上的不均等；第六，建基在以上的分析，我會論辯整個《指引》的政策設計上的各種錯誤，並提出我個人的解決方案；最後，我亦會把英中學額的不均等與不足的現象，結合到公平的理念，以說明現行英中分佈狀況，根本就是一不公平的政策設計。

一、升中學位分配的機制與機會

本文所採用的數據是整理自教署公佈的《1996/98 年度中學學位分配十八區學校網的中學一覽表》。根據現行升中學位分配辦法，十八區學校網內學生所享有的學額可類分為以下四種：

- (一) 學生所屬網內的直屬學額：這種直屬學額是指同一學校網內的中學學額與直屬小學之間的一種連繫，即直屬中學可以把 80% 的學額分配予直屬小學的升中生，而不必經過「統一派位」的機制。這種學額的數字可見於表一中欄（1）。
- (二) 學生所屬網內的非保留學額：這是指在同一學校網內不屬於直屬學額的學額，即可供網內學生通過「統一派位」而獲取得到的中一學額。這種學額的數字可見於表一中欄（2）。
- (三) 跨網的直屬學額：這是指其他學校網給予本網升中生的直屬學額，這種學額的數字可見於表一中欄（3）。
- (四) 跨網的非保留學額：這是指其他學校網給予本網升中生，並通過「統一派位」分配的學額，這種學額的數字可見於表一中欄（4）。

表一 香港中學學位分配辦法中十八個學校網之間的
總學額及英文學額分佈情況(1998)(續)

	升讀英中機會率			升讀直屬/非保留英中學額的機會率		
	本網小學生 升讀英中的 機會率 (15)=(14)/(7)	本網的 英中學額 差距比率 (16)=(15)/.2692 ^a -1	本網的 英中學額 差距比率 (17)=(15)/.400 ^b -1	本網升讀 直屬英中 的機會率 (18)=(12)/(7)	本網升讀 非保留英中 的機會率 (19)=(13)/(7)	本網直屬 英中學額 差距比率 (20)=(18)/.1123 ^c -1
香港						
中西區	0.4937	+0.8341	+0.2344	0.2969	0.1968	+1.6440
灣仔區	0.4773	+0.7731	+0.1933	0.3562	0.1211	+2.1720
東區	0.2412	-0.1040	-0.3970	0.0179	0.2233	-0.8402
南區	0.2035	-0.2439	-0.4911	0.0724	0.1312	-0.3556
九龍						
油尖旺區	0.3627	+0.3471	-0.0934	0.0966	0.2661	-0.1402
深水埗區	0.3437	+0.2769	-0.1406	0.0853	0.2585	-0.2408
九龍城區	0.4072	+0.5127	+0.0181	0.1826	0.2246	+0.6261
黃大仙區	0.3125	+0.1610	-0.2187	0.0981	0.2145	-0.1267
觀塘區	0.2420	-0.1012	-0.3951	0.0064	0.2356	-0.9433
新界						
葵青區	0.1818	-0.3247	-0.5455	0.0089	0.1729	-0.9210
荃灣區	0.2341	-0.1305	-0.4148	0.0084	0.2256	-0.9248
屯門區	0.2005	-0.2552	-0.4988	0.0395	0.1610	-0.6479
元朗區	0.1728	-0.3579	-0.5679	0.0320	0.1409	-0.7154
北區	0.1521	-0.4348	-0.6197	0	0.1521	-1.0000
大埔區	0.2590	-0.0379	-0.3525	0	0.2590	-1.0000
沙田區	0.3143	+0.1676	-0.2142	0.0267	0.2876	-0.7620
西貢區	0.0878	-0.6738	-0.7805	0	0.0878	-1.0000
離島區	0.0112	-0.9583	-0.9719	0	0.0112	-1.0000

a. (14) 欄的各格總和 / (7) 欄的各格總和 = 19842 / 73715 = 0.2692 (全港升讀英中機會率)

b. 據教署公佈，教學語言分組中，第一組別學生佔 33%，第三組別學生佔 7%，因此全港可用英語學習的升中生應佔總升中生 40%。

c. (5) 欄的各格總和 / (7) 欄的各格總和 = 8283 / 73715 = 0.1123 (全港直屬學額佔總學額的比率)

(12) 欄的各格總和 / (14) 欄的各格總和 = 4897 / 19842 = 0.2468 (全港直屬英中學額佔總英中學額的比率)

根據這四項數據，我們就可計算出給予各學校網內升學生的總學額、總直屬學額、總非保留學額；有關數據可分別見於表一中欄（7）、（5）、（6）。

同理根據 114 所欽定英文中學的分佈，我們亦可計算得到十八區學校網內，英中學額相類同的數值。有關數據見於表一中欄（8）至（14）。²

若把表一欄（7）的數字除以欄（14）的數字，我們就可得出各個學校網內升中生的升讀英中的機會率（見表一欄（15）中數字）。例如，港島中西區的升中生就有 49.37%³ 的機會升讀英文中學，同理，離島區的升中生則只有 1.12% 的機會升讀英文中學。從而，我們不難察覺得到各區升讀英文中學的機會率差距甚大，例如港島中西區與離島區之間的差距就竟達 44 倍（ $0.4937/0.0112$ ）。

二、英中學額分佈的區域不均等

然而，若要判斷各區的升讀英中機會率是否均等，我們就有必要選取一些客觀的標準來作比較，才可以判定。現成可以採用的一個判定標準就是全港升中生升讀英文中學的總機會率。根據表一中欄（7）及（14）各格的總和，我們得知全港中一學額總數為 73,715 個，而 114 間欽准英中的總學額為 19,842 個，換言之，全港升讀英中的總體機會率為 26.92%（見表一的註 a）。根據這個總體機會率，我們就可以判定升讀英中機會率是否均等地分佈在十八個學校網。計算的方法就是用全港升讀英中的總體機會率除以各學校網內的升讀英中機會率；若

某一學校網所得的計算結果是大於 1，則代表該區的升讀英中機會率大於全港升讀英中的總體機會率，故可視為不均等；同理，若某一學校網所得的計算結果是小於 1，亦屬不均等；若某一學校網所得的計算結果是等於 1，則代表該區的升讀英中機會率與全港升讀英中的總體機會率相同，故可視為均等。因此，為方便闡釋，我們可以把計算結果減 1，因而得出「英中學額差距比率」，其結果就顯示於表一中的欄（16）。若該數據為正值，則代表該區的升讀英中機會率較全港機會率為高，例如，香港中西區的升讀英中機會率就較全港機會率高出 83.41%。灣仔區則高出 77.31%。同理，若該數據為負值，則代表該區的升讀英中機會率較全港機會率為低，例如，離島區的升讀英中機會率就較全港機會率低了 95.83%；西貢區則低了 67.38%。據此，我們可以得知，港島區的四個學校網中有三個是超出全港升讀英中的總機會率，九龍區的五個學校網中，亦有四個是超出全港升讀英中的總機會率，而新界區的九個學校網中就只有沙田區的升讀英中率稍高於全港，簡言之，現時的英中學位分佈對新界區學童至為不公平。

為方便總結，我們可以把表一數據綜合成港、九、新界三區，見表二。從中可得知，港島區的升中生是最幸運的一群，他們升讀英中機會率遠較全港機會率高出 12.71%（見表二中欄（4））。至於九龍區的升讀英中機會率亦較全港機會率高出 11.78%。最後，新界區的升中生則屬最不利的一群，他們升讀英中機會率是欠缺了 20.63%。

表二 香港中學學位分配辦法中香港、九龍與新界之間的總學額及英文學額分佈情況 (1998)

	整體學額	英文學額	升讀英中機會率		
	本區學生 可享用的 總學額 (1)	本區學生 可享用的 總英文學額 (2)	本區小學生 升讀英中的 機會率 (3)=(2)/(1)	本區的 英中學額 差距比率 (4)=(3)/.2692 ^a -1	本區的 應有英中學 額差距比率 (5)=(3)/.4-1
香港	13094	4423	0.3378	+0.1271	-0.1555
九龍	22629	7581	0.3350	+0.1178	-0.1625
新界	37992	7838	0.2063	-0.2063	-0.4842

a. (2) 欄的各格總和 / (1) 欄的各格總和 = 19842 / 73715 = 0.2692 (全港升讀英中機會率)

若我們相信升中生的英語能力是一定程度上平均地分佈在十八個學校網，則我們就不可能接受以上分析結果所顯示的現實——即各學校網的升讀英中機會率之間，有如此巨大的差距。據此，我們有理由質疑，現行根據《指引》所造成的英中分佈，並不代表全港升中生英語能力的真實分佈情況，它很大程度上只反映了香港都市化的歷程，這可證之於現時欽准的 114 間英中主要集中在港島及九龍的舊區中。這亦揭示了現行《指引》，規定中學必須收集得到 85% 屬「教學語言分組評估」第一組（用中文或英語學習同樣適合）及第三組（適合用中文學習，但亦可用英語學習）的學生，才可獲批准為英中。這根本上就是一脫離現實的政策設計，因為它完全漠視了新發展區域的學校網內，並未能發展出足夠的名校效應，致未能把 85% 的第一及三組的學生聚集在同一間中學內，結果在這些學校網內本應可用英語學習的升中生，就只因未能聚集在一起，而喪失了用英語學習的機會。同時，亦造成上述學校網間升讀英中機會率的差距。

三、英中學額的供應不足與不均等

以上的分析是以全港升中生升讀英中的總機會率為標準，而作的相對性分析；然而，我們亦可以採取一個較為絕對的標準，來判斷英中學位分佈是否均等，這個標準就是：全港升中生當中可以採用英語學習學生的比率。

據教署公佈，「教學語言分組評估」中，屬第一組的學生約佔全體升中生 33%，屬第三組的學生約佔全體升中生 7%；總體而言，全港升中生當中，約有 40% 是可以用英語學習。若以這 40% 為標準，我們就可以有以下兩個論斷。

首先，現時 114 所英文中學所提供的英中學額只佔升中生 26.92%，然而，根據「教學語言分組評估」，全港升中生計有 40% 可用英語學習，換言之，現時 114 所英中的分佈情況，會令 13.08% 本可以用英語學習的升中生，未能獲得英中學額。若以實際數字表示，即每年約有 9,642 ($=73,715 \times 13.08\%$) 本可用英語學習的升中生並未能分配到英中學位。

其次，若我們用 40% 為基數，重新計算各學校網的「英中學額差距比率」，就可得出表一中欄（17）的數據。據此，可以得知，全港十八個學校網中，只有三個學區是遠超出 40% 的標準，它們就是港島中西區、灣仔區及九龍城區，它們分別超出標準 23.44%、19.33% 及 1.81%。反言之，絕大部分學校網中的英中學額均較應有學額（40%）為少；特別是整個新界區，平均欠缺了 48.42% 的應有英中學額，見表二欄（5）。這又再一次證實，《指引》規定收取得到 85% 屬「教學語言分組評估」的第一及第三組升中生才獲欽准為英中，是一不切際的政策設計，因為在絕大部分學校網中（15/18）均未能在同一中學內把區內的第一及第三組升中

生聚集達 85%，致令網內英中學額遠低於應有的 40%。

總結而言，若我們用「教學語言分組評估」第一及三組佔升中生的比率（40%）為標準，則我們就可以清楚看到現行的《指引》的兩大缺點，其一就是在上節已證實的，《指引》製造了一種區域性的不均等，即形成各學校網間升讀英中機會率的不均等；其二就是《指引》根本上就是一種浪費本港才智資源的政策設計，因為它會令每年 13.08% 的升中生，即約九千多人，本可以用英語學習，但卻未被分配到英中學位。

四、英中學額的「保庇主義」

114 所欽准英中的學額分佈，除了上兩節分析所揭示供應不足和分佈不均等外，它的另一項更深層的缺點就是，這些英中學額的分配更大程度上是依據一種「保庇」原則來分配，而並非根據「績效主義」（meritocratic）和公平競爭的原則來分派。所謂「績效主義」原則，據楊格（Young）的界定⁴，是指教育機會的分配是根據學生「績效」（merits）—— 學能與努力 —— 為標準，而應用到香港中學教學語文爭論中，就自然是指升中生的語文能力。另一方面，所謂「保庇」原則，根據端納（Turner）的界定⁵，是指部分學童會在較早的教習階段就被選拔出來，予以特殊的（通常是較佳的）待遇。在以下的分析中，我將會展示這種「保庇」原則，正更大程度上存在於英中學額的分配機制中。

在第一節討論中，我們已得知香港現行的升中學額可分為，直屬學額與非保留學額兩大類。所謂直屬學額是指直屬中學的 80% 中一學額會保留給予直屬小學學生，而不必經過「統一派位」，換言之，80% 的直屬中學中一學額早在小一入學時就已決定了；再者，根據現行的小一入學辦法，小一學額分派的基準是與學生個人語文能力無關，相反卻與他的家庭背景有十分密切的關係，例如這些基準就包括：父母是該校的校董、校友或教職員、父母是辦學團體（例如教會、商會）的成員等。很明顯現行的直屬學額，本質上就是一種「保底」的中學學額分配制度。

根據以上的論述，我們就可以比較全港直屬學額與英中直屬學額之間的差距，從而可以分析：英中學額是否更大程度上屬「保底主義」。

首先，我們可以比較兩個數據：（1）全港直屬學額佔總學額的比率及（2）全港直屬英中學額佔總英中學額的比率，前者可從表一的欄（7）的各格總和除以欄（5）的各格總和（即 $8283/73715$ ，見表一註 c），後者可從表一欄（14）的各格總和除以欄（12）的各格總和（即 $4897/19842$ ，見表一註 c）。從上述兩個數據我們可以得知英中學額中的直屬學額比率（24.68%）竟比全港升中學額中的直屬學額比率（11.23%）高出一倍有多；據此，我們可以立論，現行英中學額的分配更大程度上是以「保底主義」原則來分配。

其次，我們更可以用全港升中學額中的直屬學額比率（0.1123）作為基準，以審核直屬英中學額是否均等地分佈於各學校網，根據上兩節沿用的計算方法，我們就可以計算出表一欄（20）的各學校網的直屬英中學額差距比率。欄（20）數據清楚顯示，英中直屬學額是極不均等聚集在三個學校網內，它們就是港島的中西區（超額 164.4%）、灣仔區（超額 217.2%）和九龍區的九龍城區（超額 62.61%）。若我們再仔細地分析這三個聚集了全港最多英中的學校網，我們就更能認識中英學額的「保庇主義」，從表一欄（12）、（13）和（14）的數據中，我們就可以得知，在中西區的 1,460 個英中學額中，直屬學額就佔了 878 個，即佔該區英中學額的 60.14%。同理，灣仔區的直屬英中學額就佔該區總英中學額的 74.62%；九龍城區的直屬英中學額則就佔該區總英中學額的 44.84%。換言之，在全港三個聚集最多英中學額的學區中，英中學額大部分為直屬學額，即較大程度上受到「保庇主義」的支配。

五、英中學額的性別不均等

114 所英中的學額分佈，除了上述所揭示的供應不足、區域不均等及「保庇主義」外，它另一個缺點就是造成性別上的不均等。這可從表三的數據中得到佐證。

表三數據是把表一的數據分拆成男女兩類而得出，分拆方法是把男校的學額全數歸入男生學額，同理，女校則全屬女生學額，至於男女校則把學額均分為男女生各一半。據此我們就可以得到表三中

表三 香港中學學位分配辦法中十八個學校網之間男女生的入讀英文中學的機會率(1998)(續)

	升讀英中機會率							
	女生			男生				
	本網女生升讀英中的機會率 (13)=(9)/(3)	本網女生英中學額差距比率 (14)=(13)/(0.2997 ^a -1)	本網男生升讀英中的機會率 (15)=(12)/(6)	本網男生英中學額差距比率 (16)=(15)/(0.2437 ^b -1)	本網女生升讀非保留英中的機會率 (17)=(7)/(3)	本網女生升讀非保留英中的機會率 (18)=(8)/(3)		
					本網女生直屬英中學額差距比率(甲) (19)=(17)/(0.1226 ^c -1)	本網男生升讀直屬英中的機會率 (21)=(10)/(6)	本網男生升讀非保留英中的機會率 (22)=(11)/(6)	本網男生直屬英中學額差距比率(甲) (23)=(22)/(0.1015 ^d -1)
香港								
中西區	0.4613	+0.5391	0.5289	+1.1701	0.3063	0.1549	+1.4985	0.2868
灣仔區	0.5371	+0.7920	0.3984	+0.6347	0.4088	0.1283	+2.3344	0.2860
東區	0.3196	+0.0665	0.1671	-0.3142	0.0251	0.2945	-0.7953	0.0111
南區	0.2117	-0.2938	0.1975	-0.1897	0.0718	0.1398	-0.4140	0.0734
九龍								
油尖旺區	0.4225	+0.4098	0.3080	+0.2640	0.1564	0.2661	+0.2760	0.0419
深水埗區	0.3798	+0.2674	0.3046	+0.2498	0.0984	0.2814	-0.1972	0.0708
九龍城區	0.4119	+0.3744	0.4023	+0.6509	0.2197	0.1922	+0.7923	0.1436
黃大仙區	0.4249	+0.4178	0.2116	-0.1319	0.1797	0.2452	+0.4661	0.0247
觀塘區	0.2581	-0.1388	0.2274	-0.0668	0.0067	0.2514	-0.9452	0.0060
新界								
葵青區	0.2293	-0.2348	0.1332	-0.4534	0.0088	0.2205	-0.9284	0.0090
荃灣區	0.2755	-0.0806	0.1943	-0.2025	0.0086	0.2669	-0.9296	0.0083
屯門區	0.2482	-0.1719	0.2115	-0.1322	0.0386	0.2096	-0.6850	0.0405
元朗區	0.1728	-0.4233	0.1728	-0.2907	0.0320	0.1409	-0.7393	0.0320
北區	0.1597	-0.4670	0.1452	-0.4040	0	0.1597	-1.0000	-0
大埔區	0.2595	-0.1341	0.2585	+0.0606	0	0.2595	-1.0000	0
沙田區	0.3170	+0.0578	0.3065	+0.2576	0.0270	0.2901	-0.7801	0.0261
西貢區	0.0884	-0.7051	0.0873	-0.6420	0	0.0884	-1.0000	0
離島區	0.0075	-0.9750	0.0150	-0.9386	0	0.0075	-1.0000	0

a. (9) 屬各格總和(3)屬各格總和 = 11034.5756817 = 0.2997 (女生升讀英中總機會率)

b. (12) 屬各格總和(6)屬各格總和 = 8987736884.5 = 0.2437 (男生升讀英中的總機會率)

c. (1) 屬各格總和(3)屬各格總和 = 4514.5756817 = 0.1226 (女生的直屬英中學額佔學額的比率) · (7) 屬各格總和 / (9) 屬各格總和 = 305071034.5 = 0.2764 (女生的英中直屬英中學額佔英中學額的比率)

d. (4) 屬各格總和(6)屬各格總和 = 375637021 = 0.1015 (男生的直屬英中學額佔學額的比率) · (10) 屬各格總和 / (12) 屬各格總和 = 1846.568987 = 0.2055 (男生的英中直屬英中學額佔英中學額的比率)

欄（1）至欄（12）的數據。根據這些學額數據，我們就可以進一步計算出男、女生升讀英中的機會率，見表二中欄（13）及（15）。同時亦可以計算出各學校網的男、女生「英中學額差距比率」，見表中欄（14）及（16）。根據這些數據我們就可以驗證，英中學額分佈是否造成男女性別上的均等。

首先，我們可以比較男、女生升讀英中的整體機會率。據表中欄（3）各格的總和可以得知供給女生的升中總學額為 36,817 個，據表中欄（9）各格的總和可以得知供給女生的英中總學額為 11,034.5 個，因此，全港女生升讀英中的總機會率就是 29.97%（見表三的註 a）。同理，我們亦可計算全港男生升讀英中的總機會率，結果就是 24.37%（見表三的註 b）。兩相比較之下，可以得知女生升讀英中的機會率，較男生高出 5.6%；以實際學額而言，供給予女生的英中學額較男生多出 2,047.5 個（ $= 11,034.5 - 8,987$ ）。若我們相信男女生的英語能力是相若的，則以上發現的機會率差距自然可以視為男女性別上的不均等。

其次，我們可以比較個別學校網內，男、女生升讀英中機會率上的不均等，這可以透過比較表中欄（13）及（15）的各格數據可以得知。在十八個學校網中，其中十五個網內均屬女生升讀英中機會率高於男生，其中以黃大仙區的差距最大，女生升讀英中機會率較男生者多出 21.33%（ $42.49\% - 21.16\%$ ），這較全港的男女差距的 5.6%，更高出近四倍。其次是香港東區，女生升讀英中機會率大於

男生 15.25% (31.96%–16.71%)。此外，其他學校網中的相關差距高於全港男女差距的 5.6%者尚包括：灣仔區 (13.87%)、油尖旺區 (11.45%)、葵青區 (9.61%)、荃灣區 (8.12%) 及深水埗 (7.52%)。在十八個學校網中，只有在一個學校網內，女生升讀英中機會率低於男生者，這就是港島的中西區，在這區內男生的升讀英中機會率高於女生 6.76%。總結而言，在各個學校網內，男、女之間升讀英中機會率是存在著明顯的不均等。

第三，我們亦可以獨立地比較女生（或男生）的升讀英中機會率是否均等地分佈在各學校網，這可以根據表三中欄（14）的各學校網的女生「英中學額差距比率」找到答案。若以全港女生升讀英中的總機會率（29.97%）為標準，我們又再次見到英中分佈的區域性不均等，例如灣仔區內女生的升讀英中機會率，就較女生的總機會率高出 79.92%；同時新界區的女生是最不利的一群，在新界的九個學校網中，有八個網內的「英中學額差距比率」屬負值，即表示該等區域內，女生升讀英中的機會率小於全港女生的總機會率。同時，在男生的升讀英中機會率的分佈（見表三欄（16）），我們亦可以找到相似的區域性不均等現象，見表二欄（16）數據。

另一方面，就表三欄（19）至（23）的數據我們亦可探討，上節所發現的「保底主義」在男、女生之間的差異。首先，就女生而言，直屬學額佔總學額的比率是 12.26%，但直屬英中學額佔總英中學額的比率卻是 27.64%（見表三註 c），英中的直屬學額比

率與總體直屬學額比率的差距高出 15.38%。其次，男生的有關差距亦相似（ $10.40\% = 20.55\% - 10.15\%$ ，見表二註 d）。換言之，「保庇主義」同時存在於男及女生的英中學額分佈中，相對地女生英中學額的「保庇主義」就更為嚴重。至於個別學校網內的男、女英中學額的「保庇主義」的比較，則可參考表三的欄（19）與（23），將不在此詳述。

總結而言，本節的分析顯示，現行英中學額分佈情況，存在著顯著的性別不均等。整體而言，男生是處在不利的地位，即他們的升讀英中機會率是低於他們的女同學。至於在個別學校網內的性別差異，十八個學校網中，絕大部分學校網均與整體個別差異相同，惟獨港島中西區則相反，即男生讀英中機會率較女生為高。

六、香港中學教學語言政策的重新定位

董特首在他第一份施政報告中，用「不竭的寶藏」作為教育政策一節的標題，在內文中他又強調：「教育主宰著香港的未來；既為市民提供平等競爭的機會，也為香港的經濟發展培育人才。……要維持香港在國際上的競爭優勢，我們必定要有中英兼擅的人才」（第 79 與 84 段）。本文的分析，正好揭示現行《指引》的整個政策設計，不僅製造了競爭機會上的不均等，同時亦在埋沒本港下一代中的「中英兼擅的寶藏」。前者可證之於英中學額分佈所造成的地域及性別上的不均等；後者則可證之於現行 114 所英中所提供的入學率（26.92%）遠低於「教學語言分組評估」評定可以用英語學習的學生比率（40%）。

以上分析基本上揭示了《指引》的「一刀切」的政策設計——中學收取得到 85% 可用英語學習的升中生，才可全校統一採用英語學習——根本就是一脫離現實的設計。它完全漠視過去三十年香港都市化、人口遷移、學額擴展等歷程，致令其政策手段有違其政策目標。其次，《指引》政策設計上的另一個錯誤就是把語文分流的「計算單位」放在學校，這個結構龐大（每所學校均容納了過千學生）又缺乏流動性（特別是地域性流動）的「計算單位」，自然與語文分流的「基本單位」——學生，造成各種的錯配（mismatch）。事實上，上文所展示的種種英中學額供應不足與分佈不均等，均可視為這種錯配的表徵。

若要減少這種錯配，又能盡量發掘香港「中英兼擅的寶藏」，就必須重提我一直提倡的建議：在九年強迫教育期內實施全面母語教學，到中四以後才由校方根據學生的具體情況決定學生的教學語文。這個建議的其中一個優點⁶就是它剛好可以減低因錯配而造成的不足與不均等，並且可以達到盡量發掘香港「中英兼擅的寶藏」的目的。

首先，現時香港中學制度內是在中四開始分科，若在這時同時開始語文分流，則分流的「計算單位」就可以由學校降低至班級甚至科目的層面，這自然可大大減少錯配的出現，因而能夠達到盡量發掘香港「中英兼擅的寶藏」的目標。

其次，根據我與中大同事所做的一項研究顯

示，學生的雙語能力在初中階段是會有很大的改變。在我們由一九九零至九三年的追蹤研究中發現，由中一至中三期間，學生在六個雙語能力級別間的流動性是十分顯著的；例如其中有 49.7% 是會有向上的流動，即雙語能力有進步；其中 19.8% 會向下流動；而只有 30.5% 停留在原有級別⁷。換言之過早的分流是會造成相當部分（49.7%）的雙語人才的葬沒。

以上的立論基本上只是從「工具理性」（instrumental rationality）⁸ 的觀點出發而作的政策分析，即只著眼政策手段的可行性及影響。但更根本的分析，就是從「實質理性」（substantive rationality）的觀點出發，去檢討《指引》目標本身的適切性（relevance）及價值。因此，我們就有必要探討《指引》究竟是針對甚麼政策目標而設？

當我們追蹤《指引》的政策發展軌跡，我們就不難發覺到，它是發源自一九九零年《教統會第四號報告書》所建議的「改革架構」，⁹ 但當我們比較這兩個政策文件所認定力求實現的政策目標時，我們就不難發覺這兩個政策文件之間基本上就是一政策目標上的轉變（a shift of policy objectives）。首先，在一九九零年《教統會第四號報告書》所制訂的政策設計，基本上是針對「中英混用的教學方式引致學生可能中英文不通問題」（6.4.2 段）。事實上，中英混用式教學是香港中學制度內一個由來已久的問題，它可追溯至七十年代香港中學學額的擴展、普及化及最終達至九年強迫教育的歷程。然而，伴隨著這個

普及化和包容性（accommodating）學制的確立，卻是一種疏離的教學語文的擴散，因為在七十年代新增的學額絕大部分是採用英語教學的英中學額¹⁰。但到了一九九七年的《指引》，中英混用教學就完全在整份政策文件中消失得無影無蹤，取而代之的卻是實現「兩文三語」的目標；例如《指引》開宗明義就在前言中有以下的說明：

政府的語文教育政策，以「兩文三語」為目標，期望我們的學生，可以中英兼擅，能書寫通順的中、英文，操流利的粵語、普通話和英語。

至此，我們就清楚見到一個政策目標上的偷換，並正好觸及由《指引》而引起的爭論的一個核心問題：政策手段與政策目標上的錯配。因為《指引》作為《教統會第四號報告書》語文分流政策設計的具體落實，它本質上就只是為消除中英混用式教學而設；然而作為實現「兩文三語」這個董特首刻意推廣的政策目標，就自然顯得格格不入了。以上各節的分析正好就說明了《指引》並未能極大化香港特區「兩文三語」的人才，相反，只會造成人才流失及機會不均等。

至此，我們就不可能像政府官僚一般只懂因循著舊有的政策手段與設計，並祈求它能適合新形勢下的政策目標。據此，我們就必須回到政策目標的界定及整理這個政策分析的根本問題上去，並探討「兩文三語」究何所指。

事實上，就政策評鑑研究的標準來界定，「兩文三語」只是一政策性的口號多於一界定清楚的政策目標。因此，若要操作化（operationalize）「兩文三語」成爲一可以落實的政策目標，我們就必須回答以下幾個問題：

- (一) 政策對象是誰？換言之，《指引》前言中所謂「我們的學生」究何所指？即「兩文三語」的要求是加諸於哪一個級別的學生？中三結業生？中五畢業生？預科生？大學畢業生？
- (二) 政策的基準爲何？即我們必須爲《指引》前言中所謂「能書寫通順的中、英文，操流利的粵語、普通話和英語」這兩種寫作和說話技巧加以清晰的界定。結合第一個問題，可以想像不同級別的學生的基準當然不同。
- (三) 「兩文三語」之間的關係爲何？它們之間是否有主次之別？更具體而言，兩文三語中何者爲第一語言？何者爲第二語言以至第三語言？例如，要求絕大部分學生在中一開始就以英語作爲第一語言學習，在香港的語言環境下，根本就是不切實際的要求（但自一九七八年實施九年強迫教育以來，香港中學制度內卻要求 90% 的中一生用英語作爲第一語言學習）；又例如要求大學生用英語作爲第一語言學習，就不單止是一合理的要

求，而且在現時香港的學術環境，對絕大部分學科更是有實際的需要。

若接受以上對「兩文三語」政策目標的界定，我們就自然明白《指引》建議的政策措施，無論在規模、範圍以至內容上，均與「兩文三語」政策目標不切合。因為「兩文三語」政策是牽涉不同級別學生的語文基準的界定，同時亦牽涉整個學制的分類與篩選制度，因此必須結合整個學制檢討來討論。

事實上，以上我的建議：九年強迫教育採用母語教學，中四才開始進行語文分流；基本上就是依據以上「兩文三語」政策目標的界定架構而設計。整個建議是建基在以下現行學制中，小學與大學結構上的兩個規限：

- (一) 絕大部分小學將會繼續以中文作為第一語言學習，英語只是作為第二語言學習。
- (二) 絕大部分大學生均應具備可以用英語作為第一語言來學習的能力。

據此，中四就成為把學生分流為採用英文或中文作為第一語言學習的分水嶺。而初中三年就可視作進行分流前的蘊釀和觀察階段，更重要的就是，中四的語文分流是由校內教師對學生經過三年的觀察與評鑑，並甚至經與家長諮商後才作出的決定。再者，在最近有關學制的討論中，有建議大學改為

四年制，中學則可改為初中三年和高中三年，若這個建議得到落實，則上述中四開始作語文分流的建議就更為可行，因為高中生將有三年時間適應用英語作為第一語言學習，以應付高中畢業的公開考試。

當然，以上的構思已不單是語文分流的政策構思，它同時涉及大學學制、中學內初中與高中的結構改革、高中改為三年制而涉及的課程與考試制度的改革等等。這正好說明「兩文三語」政策的複雜性和牽涉面的廣泛，所以它必須通過集思廣益、深思熟慮，才可能達致一可行及可接受的方案，斷斷不是一份僅有 16 頁的《指引》所能處理。

董特首在他第一份施政報告中提出：「我們……有必要仔細研究香港的整個教育制度架構。我們需要決定香港教育制度在下一世紀的發展方向」（101 段）。本文的分析與建議正可視為拋磚引玉，以期引發教育界的關注與討論。

1998年4月29日教署公佈並向家長派發了《1996/98 中學學位分配十八區學校網的中學一覽表》（以下簡稱《98 中學一覽表》），結果引起新一輪由《中學教學語言指引》而引發的英中學額不均等的辯論。然而，在這一輪的辯論中卻湧現了一個有關教育理念上的謬誤，這種謬誤可能會造成對政策目標的誤解與混淆。為使整個教學語言政策的議論不致有所歪誤，實有必要在本文文末加上一後記，予以澄清及糾正。

據報導在1998年4月29日教署的記者招待會上，有政府官員在辯解有關升讀英中機會率出現地區性不均等時，提出：「不平均（不均等）並非表示不公平」的論調（見《明報》1998年4月30日A6教育版報導）。這正好說明部分參與香港教育政策議論的人士對教育政策理念缺乏基本的認識；因此，我們有必要界定清楚「不均等」（unequal）與「不公平」（unjust）的意義及相互關係，及這兩個理念在英中學額分佈爭論中的適切性。

我們不妨從「不公平」的基本定義出發，亞里士多德指出：「不公平就是對不相同者給予相等的待遇，或對相同者給予不相等的待遇」（treating unequal equally or treating equal unequally）¹¹（以下行文所採用的均等、相等、相同等詞，均意指equal）。這個定義是由兩個關鍵概念所組成，其一是待遇，其二是待遇的受眾。當受眾在特定性質上是相同時，他們就應該受到相等的待遇，這就是公

平。例如當學生的學能相同時，他們就應得到均等的教育待遇；更具體而言，當學生均被評定為可以用英語學習時，他們就應享有均等的升讀英中的機會率，但現時英中學額的分佈，正是令學能相等的升中生，受到不均等的入讀英中機會，這就是不公平！

根據上述公平的定義，我們就可以進一步說明公平與均等討論中的所謂「適切性原則」(principle of relevance)¹²，這是指分派待遇的根據，是否與受眾的相關性質相適切。例如教育機會的分派是以學生的學能成就為根據，就是待遇與受眾性質之間適切的配對；相反，現時英中學額的分派就很大程度上是以學生居住的區域，這種與語文能力全不相干的性質為根據，這就是有違「適切性原則」，就是不公平。

根據「對相同者給予相等待遇」這個公平的定義，我們就可以對表一的數據，給予另一種意義的闡釋。若我們假設香港小學生的語文能力是大致平均地分佈在各區學校網，根據公平的原則，我們就有理由要求各區學生應獲得均等的待遇——均等的升讀英中的機會。進一步我們就可以用全港升讀英中的機會率 26.92% (見表一註 a) 作為標準，以審核各學校網內升中生所受到的不公平的待遇。事實上，表一中欄 (16) 的「英中學額差距比率」就正好顯示了這不公平的現象，例如離島區的升中生就較應享有的升讀英中的機會率少了 95.83%，這就可視為該區升中生受到不公平待遇的程度。另一方面，中

西區則較應享有的升讀英中的機會率多出了83.41%，這就可視為該區升中生受到另一類的不公平待遇（優待）。

其次，我們亦可以根據著名哲學家羅斯（John Rawls）在《公平的理論》（*A Theory of Justice*）一書的立論，對英中學額的不均等與不公平的爭論作進一步的剖析。羅斯把「對相同者給予相等待遇」這個公平的基本定義作了更嚴格的界定，他提出公平的基本概念就是：「所有社會原級物品（socially primary goods）——自由與機會、收入與財富、自尊的基礎——均應均等地分配，除非不均等的分配是會使最不利者（the least favored）得益。」¹³ 羅斯的界定是給予公平的概念兩個更嚴格的規限：其一、提出不平等待遇者，必須負上舉證責任（burden of proof），其二、舉證只可以立論在可以使最不利者得益的前提上。若用這個更嚴格的公平概念去審核教署設計的英中學額分佈所造成的不均等，我們就不難察覺到，教署官員完全沒有承擔（或察覺需要承擔）舉證責任；更遑論需要證立（事實上亦不可能證實）英中學額在地域上的不均等分佈會使最不利者（the least favored）得益，因此，英中學額的不均等分佈就是不公平的政策設計！

最後，相對於羅斯對公平的界定，我們亦不妨用另一個觀點的公平理論，去審察英中學額分佈的不均等與不公平的問題，這觀點就是另一著名哲學家羅錫（Robert Nozick）就分配公平（distributive justice）而提出的「具備資格」理論（entitlement

theory)。據羅錫的界定：「一個分配是公平的，如果在分配中每個人所得到的部分都是他有資格（entitled to）取得者」；¹⁴ 羅錫更進一步主張，這種通過公平分配而取得的個人所有，是沒有任何個人或群體可以代為處置，否則就是違反個人權利（violating individual rights）。¹⁵ 現時教署施行的整個語文分流政策，就正正違反了羅錫這個「資格論」的公平原則；因為升中生是通過一個公平的方式（為期年半的校內評核，再加上教署主持的學能測驗作調節），才取得「教學語言分組評估」的 I 或 III 組的「資格」，但當學生及家長行使該「資格」所賦與的選擇權時，卻因英中學額的不均等分佈，而受到局限以至被褫奪，這明顯違反個人「具資格」的選擇權，這就不公平！

此外，我們亦可以把羅錫的「資格論」的公平原則，應用到表一的數據上，以審核各區學校網的升中生中，有多少「具資格」的英中生被褫奪了升讀英中的機會以至權利。根據教署公佈，「教學語言分組評估」屬 I 或 III 組的升中生佔全港升中生 40%（見表一註 b），這基本上就可視為「具資格」的英中生比率。若我們假設這 40% 的學生是大致上平均地分佈在各區，則我們就可以審核各區學校網有多少「具資格」的學生，得到不公平的待遇。表一中欄（17）的「英中學額差距比率」就正好充當「資格論」公平原則的指標。據此，我們就可以見到十八個學校網中，有十五個校網均有英中學額不足的現象；其中離島區就較「具資格」的升讀英中機會率少了 97.19%，西貢則少了 78.05%，北區亦少了 61.97%，這是不公平！

另一方面，中西區則較「具資格」的升讀英中的機會率高出 23.44%，灣仔區則高出 19.331%，九龍城區亦稍高了 1.81%，這同樣是不公平！

總結一句，現行英語學額的不均等分佈，根本就是一個不公平的政策設計。

隨著香港政制的開放，公共政策的制訂已不可能停留在簡單的經驗主義或官僚意志主導的層次，而有必要提升至理性、民主的議論層面上去。若要建立理性民主的教育政策議論的基礎，兩個不可或缺的基石就是：一、對政策現況準確的理解與掌握，這很大程度上有賴嚴謹的調查研究和數據分析；二、更重要的就是對教育理念與價值的認定及澄清，因為堅定而清晰的教育理念是探討教育政策目標以至方向的起點。本文以上的討論，正是朝著這這兩方面而立論。

註釋

1. 有關《中學教學語言指引》的缺點與影響，可參考曾，1997。
2. 114 間批准用英語教學的中學中，其中兩所是不在中學學位分配學校網內。其一是官立嘉道理爵士中學，這主要是為印巴裔學生而設的中學。另一所是沙田賽馬會體藝中學，這所中學是向全港各區招生的體藝中學。因此，以下分析中即使不包括這兩所英中的學額，也不會影響以下就個別學校網內一般升中生升讀英中機會率的計算與分析。
3. 為方便讀者的理解，文章內的比率均以百分率方式表示，下文同。
4. Young, 1958；亦可參考 Bell, 1977 及 Halsey, 1977。
5. Turner, 1971；亦可參考 Hopper, 1971。
6. 有關這個建議的其他優點，可參考曾，1997。
7. 見 Siu et al., 1995, p. 58, Table 6.
8. 這裏所作的「工具理性」與「實質理性」的區別，基本上是源自韋伯學派（Weberian）的界定（Brubaker, 1984; Kalberg, 1980; Weber, 1978, pp. 24–26），「工具理性」又或稱為「實際理性」（practical rationality），是指強調技術計算及衡量各種可行方法以達致既定目標的思考或行事方式；「實質理性」又或稱為「價值理性」

(value rationality)，則並不強調「手段與目的」的計算，反而強調實現特定的價值原則的思考或行事方式。

9. 見《教統會第四號報告書》，6.4 至 6.5 段。有關分析可參考曾，1997。
10. 有關分析可參考曾，1997。
11. 引自 Benn & Peters, 1980, p. 108。有關公平與均等在教育政策中的應用與詳細分析，可參考曾，1988。
12. 同上註，111–112 頁。
13. Rawls, 1971, p. 303.
14. Nozick, 1974, p.151.
15. 同上註，ix 頁。

參考文獻

- 曾榮光 (1988)。〈均等與公平：批判第三號報告書的直接資助教育〉。《明報月刊》，23 卷 10 期，35–41 頁。
- 曾榮光 (1997)。〈香港教學語言政策發展的回顧與前瞻：兼評《中學教學語言指引》〉。《明報月刊》，32 卷 11 期，18–22 頁。
- Bell, D. (1977). On meritocracy and equality. In J. Karabel & A. H. Halsey (Eds.), *Power and ideology in education* (pp. 607–635). Oxford: Oxford University Press.
- Benn, S. I., & Peters, R. S. (1980). *Social principles and the democratic state*. London: George Allen & Unwin.
- Brubaker, R. (1984). *The limits of rationality: An essay on the social and moral thought of Max Weber*. London: George Allen & Unwin.
- Halsey, A. H. (1977). Towards meritocracy? The case of Britain. In J. Karabel & A. H. Halsey (Eds.), *Power and ideology in education* (pp. 173–186). Oxford: Oxford University Press.
- Hopper, E. (1971). A typology for the classification of educational system. In E. Hopper (Ed.), *Readings in the theory of educational system* (pp. 91–110). London: Hutchinson University Press.

- Kalberg, S. (1980). Max Weber's types of rationality: Cornerstones for analysis of rationalization process in history. *American Journal of Sociology*, 85, 1145–1179.
- Nozick, R. (1974). *Anarchy, state, and utopia*. Oxford: Blackwell.
- Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Siu, P. K., Tsang, W. K., Siu, T. L. P., & Hung, J. H. W. (1995). *Educational and social determinants of language education policy*. Final Report of Earmarked Grant Project submitted to Research Grant Council, Hong Kong.
- Turner, R. H. (1971). Sponsored and contest mobility and the school system. In E. Hopper (Ed.), *Readings in the theory of educational system* (pp. 71–90). London: Hutchinson University Press.
- Weber, M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretative sociology*. Berkeley: University of California Press.
- Young, M. (1958). *The rise of the meritocracy 1870–2033*. London: Thames and Hudson.

The Poverty and Inequality in the Policy of English-Medium Secondary School Allocation: Re-contemplating the Policy of Medium of Instruction in Hong Kong Secondary Schools

TSANG Wing-kwong

(Abstract)

One of the most obvious pitfalls of the *Medium of Instruction Guidance for Secondary Schools* is that it has institutionalized the prestigious status of English as medium of instruction (EMI). It has further worsened the situation by granting this prestigious status only to a handful of secondary schools. As a result, it has constituted a strong sense of elitism within the schooling system of Hong Kong. As the permission to use EMI was finally granted to the 114 fortunate schools, an unequal and unjust phenomenon has also taken shape quietly within the Hong Kong secondary school system. The phenomenon in point is that school places permitted to use EMI, that is, a common preference held by Hong Kong parents, are insufficiently, unequally and unjustly distributed among the 18 school districts in the Secondary School Allocation Scheme.

In this paper, I shall present my analysis of the data generated from the *Secondary School Tables of the 18 School Districts in the Secondary School Allocation Scheme*. Through the analysis, I shall substantiate the insufficient and unequal phenomenon mentioned above. Hence, in the following pages I shall, first, explicate the structure of the data under analysis. Then I shall analyze the regional inequality in the distribution of school places permitted to use EMI. Third, I shall analyze the insufficient supply of EMI-school places in the whole Secondary School Allocation Scheme. Fourth, I shall substantiate that there is a kind of sponsored selection

mechanism working beneath the distribution of EMI-school places. Such a mechanism is basically a violation of the principle of meritocracy. Fifth, I shall validate that the present distribution of EMI-school places also constitutes an inequality of opportunity between the sexes. Sixth, based on these analyses, I shall argue that the policy design stipulated in the *MOI Guideline* is basically at fault. I shall then propose a solution to the problem. Finally, I shall argue that the insufficiency and inequality of EMI-school places is a violation of the principle of justice. Hence, the policy stipulated in the *MOI Guideline* is in essence an unjust education policy.