

知識天地

教育治理 (Educational Governance) 與文化身份學校 (Cultural Identity Schools) : 戰後二十年香港華文學校的歷史個案探討

黃庭康 (社會所助研究員)

這篇文章的目的是要以二次大戰後香港華文學校的歷史個案探討教育治理 (Educational Governance) 及文化身份學校 (Cultural Identity Schools) 的關係。過去二、三十年世界上許多國家的教育體制經歷了兩個重要的轉變。首先，因為認同政治 (Politics of Recognition) 的興盛，不少被壓迫的族群 (Ethnic Groups) 在教育領域抗爭。他們要求國家 (The State) 把他們的語言、歷史、及文化納入官方課程。有些族群甚至乾脆開辦自己的學校，以傳遞自身的語言文化，保存族群的身份認同。例如歐洲多國的回教徒創辦回教學校 (Muslim Schools)、印度移民自行辦理印度學校 (Hindu Schools)、美國的猶太人有猶太學校 (Jewish Schools)。這些學校被教育學者稱為文化身份學校、它們傳遞的語言、文化、及世界觀與主流學校有所差別，因此或多或少都對社會整合構成威脅。

過去四分之一世紀另一個重要的發展是教育治理方式 (Forms of Educational Governance) 的轉變。教育治理是指執政當局為提供公眾所需的教育服務 (Common Goods of Education) 所採取的手段。為了達至這個目的，執政者必須考慮三個問題：

- (1) 創辦及經營學校所需的資金由誰提供？
- (2) 學校的運作及管理由誰負責？
- (3) 政府以怎麼樣的法規調理 (Regulate) 教育系統的運作？

從十九世紀到 1970 年代初，世界大部份地區的教育體系都是朝著建立公立學校 (Public Schools) 的方向發展。這時期教育治理的趨勢是國家在提供教育資金及直接經營學校方面都扮演愈來愈重要的角色。然而，近二、三十年來因為社會主義的崩潰及新自由主義 (Neo-Liberalism) 的興起，世界多國政府都認為國家過度介入教育會減低學校體系的效率、剝奪家長們選擇的權利。執政當局都試圖改變教育治理方式，把國家的角色從以往的教育提供者 (Providers) 轉為調理者 (Regulators) 及監控者 (Overseers)。因為教育治理方式的轉變對世界多個地區的學校教育帶來了重要的影響，學界對相關的研究課題產生了極濃厚的興趣。然而，到目前為止大部份學者都只關心市場化、私營化、及教育鬆綁等政策是否真正能提高學校的效能、以及有無導致教育機會的不均等，他們鮮少注意這些教育改革對文化身份學校的影響。這研究焦點的偏差使我們失去了一個了解教育治理方式及認同政治之間關係的機會。為了彌補這方面的偏差，筆者希望以二次大戰後 20 年香港華文學校的歷史個案探討教育治理與文化身份學校的關係。

二次大戰前香港的華文學校都以中文教學，課程受中國大陸的影響、內容著重中國歷史及文化、帶有濃厚的中國為中心的色彩。當時政府的教育治理方式深受重英輕中的教育政策影響，獲得殖民地當局大力支持的兩類型學校——官立學校 (Government Schools) 及資助學校 (Grant Schools) 大都以英文教學。官立學校由政府直接辦理及經營，經費來自政府，教職員都是公務員。資助學校大多由教會主辦，它們的經費有相當部份來自政府的補助，然而學校的日常運作由辦學的教會負責。因為獲得政府財政支持，這兩類型學校的資源較充裕。華文學校絕大部份是私立學校，它們得不到政府的財政補助、因此設備及教職員待遇等客觀條件都遠較差。雖然政府後來設立津貼則例 (Subsidy Code) 資助位於鄉村地區的華文學校，然而補助只屬象徵式，金額遠低於官立及資助學校。此外，私營的華校都受到殖民當局訂立的法規所管治——英國人在 1913 年為了提高私立學校的效率及防止香港的學校被中國政治影響而制訂教育則例 (Education Ordinance)，規定所有私立學校必須在教育署立案，並遵守政府有關學校衛生及紀律的法規。政府的教育治理方式使大部份華文學校的財政資源相對匱乏以及受到同樣法規的管控。這些客觀條件使它們較容易出現共同的身份認同。

然而，戰後香港政府教育治理方式的轉變導致華文學校的分化，減低了它們形成共同身份的客觀可能性。首先，因為教育擴展的壓力，殖民當局採用本土方言化 (Vernacularization) 的手法發展教育，結果導致相當數

量官立及補助華文學校的出現。二次大戰後英國的帝國主義受到嚴峻的挑戰，爲了緩和國際社會的批評，英國人要在殖民地推動社會經濟的發展。因爲教育被視爲是社會經濟發展的先決條件，在香港的英國人要在教育方面承擔更重要的角色。其後，中國政局的轉變迫使殖民政府面對更大的教育擴展壓力。1949年後，中國共產黨及國民黨在香港開辦學校，爭取教師及學生的支持。這局面使殖民當局必須對教育有更深的介入，以壓縮國共兩黨在香港教育界的活動空間。爲了以有限的資源提供更多的教育機會，殖民地政府決定以華人的母語——華文——發展基礎教育。他們在 1947 年規定官立及資助學校的第一班至等五班（小學一年級至五年級）必須以華文教學，結果使官立及補助小學都幾乎全變爲華文學校，華校從以前幾乎全屬私校演變成有相當數量由政府直接辦理及接受當局充裕財政補助的學校。

此外，戰後香港殖民政府的教育發展策略促生了大量的華文津貼學校（Subsidized Schools），導致華文學校的進一步分化。如上文所述，二次大戰前香港政府以津貼則例補助位於鄉村的學校，然而當時的補助金額有限。戰後政府面對教育擴張的壓力，於是從 1950 年代初起數次修改津貼則例，把津貼的範圍擴大至都市的學校，並增加補助的金額。到了 1950 年代中後期，津貼學校獲得的條件變得十分優厚，政府補助它們的日常開支及部份建校經費（然而學校的運作經營繼續由興辦學校的團體負責）。因爲得到政府的資助，津貼學校教師的薪水已接近官立及補助學校的水平。這優厚條件吸引了不少宗教團體、商會、宗親會等興辦津貼學校。到了六〇年代初，津貼學校的數量遠超過官立及補助學校，當時香港大約有百分之 10 的小學是官立學校；補助學校占百分之 3 左右；津貼學校約占百分之 40（其餘的百分之 50 左右的學校是私立學校，見下文）。政府以津貼學校爲教育發展的重點，一方面是爲了要避免官立學校數量太多、公務員系統變得臃腫、管理學校的包袱過於沉重；另一方面當局也感覺到原來給與補助學校的條件過於優渥，補助學校的數量不宜過多。但無論如何，政府發展津貼學校的策略使相當大數量的華文學校獲得財政支持，大大改善了過往資源匱乏的問題。

最後，戰後香港殖民地政府的政策保留了大量的私立華文學校。因爲戰後大量難民的湧入，香港人口從 1945 年的六、七十萬人暴增至 1951 年的 200 多萬人。人口急劇增長對政府財政構成沉重的壓力。此外，因爲戰後香港人口大部份是難民，英國人認爲沒有義務爲所有人提供教育機會。這思維方式限制了政府對教育的承擔，導致當局不願意把官立、補助、及津貼學校的數量增加到能夠滿足社會的需求。結果，到了六〇年代初，香港仍有約一半的小學生就讀於私立學校。跟戰前一樣，私立學校完全沒有政府的經費補助。不少私校都在住宅大廈租用一、兩層作校舍，聘用不合乎資格的教師，教職員待遇普遍偏低，學校的設備也較差。此外，戰後的私立學校受到政府更多、更嚴的條例所制約。比方說，當局在四〇年代末立法限制私校的學費以及招生人數；在五〇年代三番兩次訂定更嚴厲的法律管制私校的師資、衛生設備、及校舍樓宇的安全。每一次當殖民地政府提出這些新的法規，私立華校團體都會提出抗議。然而，因爲這些措施沒有影響到官立、補助、及津貼華文學校，這三類型學校從來不會支援私立華校的抗爭。總而言之，殖民政府教育管治方式的轉變使華文學校被分化爲官立、補助、津貼、及私立學校四大類。因爲它們的物質條件差距極大，面對的問題不一樣，華校不容易形成共同的身份認同。

華文學校的分化導致教育團體的組織結構及行動策略出現了一些有趣的轉變。比方說，香港教師會——當時香港最龐大的教師組織——本設有中文學校及英文學校兩大部。然而到了五〇年代中後期卻把這兩部取消，改設官立、補助、及津貼、及私立學校四部。此外，在五、六〇年代，每當政府要制定管制私立學校的法規時，私立華校組織往往會與私立英文學校團體聯手進行抗爭。它們幾乎從來不會試圖尋求官立、補助、及津貼華文學校的支持。

小結

因爲近年來世界各國教育治理方式的轉變對學校教育帶來極大的沖擊，學界們對教育治理的課題產生了極濃厚的興趣。然而到目前爲止學者們都忽略了教育治理方式對文化身份學校的影響。本文討論戰後香港華文學校的歷史個案，試圖對這被忽略的重要課題作初步的探討。如上文所述，戰前香港政府教育治理方式導致大部份華文學校都屬私校，它們由私人辦理及經營、缺乏政府的財政補助、受到同樣法規的管制。華文學校的這些共同性使它們較易產生共同的身份認同。然而到了戰後，教育治理方式的改變使華校被分化爲官立、資助、津貼、及私立四

大類。它們有的直接由政府辦理、有的接受政府財政資助、有的維持私人經營。這四類型華文學校財政資源落差極大，與政府的關係存有重大差別，這些因素不利於華文學校共同身份的形成。從本文的歷史個案，我們發視教育治理對認同政治有微妙而重要的影響。因此，教育治理與文化身份學校是一個值得教育社會學者進一步探討的課題。