

清晰指引 加強監督
專業盡責 回歸初心

—— 完善香港青少年教育體系研究報告

目 錄

1. 摘要.....	1
2. 改善考評局機制 長遠保障出題質素	6
2.1 試題有失專業水準 教學生態偏離正軌.....	6
2.2 考評局問責空間小 多項措施待改善	15
2.3 有關建議與對策	23
3. 明確指引加強懲處 教育必須「設防」	26
3.1 校本教材實務指引不足 學校把關待加強.....	26
3.2 教師專業操守欠缺指引 違規懲處力量不足.....	32
3.3 公民教育與國家安全教育亟待加強	34
3.4 有關建議與對策	37
4. 通識教育應回歸基礎教育本質	45
5. 附錄——部分發達國家青少年教育系統概覽.....	48
5.1 部分國家公開考試機構監管及質素保證機制	48
5.2 部分國家教師監管體系.....	51
5.3 部分國家公民教育開展情況.....	55

1. 摘要

香港青少年教育面臨的問題近年愈發嚴峻，媒體、網絡一度充斥各種鼓吹分裂國家、宣揚暴力、煽動仇恨、放大偏見等偏頗信息及誤導性內容。2020年初，一條中學教師歪曲鴉片戰爭的教學影片，以及一條文憑試歷史科的冷血考題，再一次令社會聚焦青少年教育系統存在的觸目驚心的問題。教育界別有用心者藉考試、教學、教材等向青少年灌輸偏頗政治內容，一度還將青少年學生推向暴力前線。如果校園和教學不能保持純淨，學生何談健康成長？特區政府應該勇於擔責，行使必要的權利，建立完善的機制，從考試、教師、教學、教材多管齊下，從完善青少年教育系統開始，建立健全與「一國兩制」相適應的青少年教育體系，進而帶動全社會為青少年營造健康的成長環境。

青少年教育系統須扭轉四方面問題

青少年教育事關國家和地區的未來，世界主要發達國家和地區皆從教育系統、社會環境等方面，全力為青少年教育營造健康的環境。香港青少年成長卻正遭受全方位誤導，不論是網站、APP、社交媒體，還是傳統媒體，充斥著對國家、「一國兩制」的負面信息和煽動仇恨、暴力，製造兩地矛盾等不良內容，還有一些所謂專業組織藉課外活動向學生灌輸不良內容。這些內容令青少年思維方式片面，價值觀被扭曲，對國家、對「一國兩制」的認同感被削弱，加深了兩地隔閡與矛盾，逐步拉大了香港青少年與國家之間的距離，甚至令青少年走上違法道路。截至2020年5月29日，因參與「修例風波」相關違法活動被捕的8,981人中，超過40%是學生，中學生近20%；還包括一些小學生，年齡最小的僅11歲；有1名17歲青年被捕達9次。有最新調查發現，有多達44%的15-25歲青少年稱，傾向同意「違法和暴力」政治行動。¹

包括學校在內的教育系統是青少年教育體系中最重要的一部分，也是最後一

¹ 香港大學：「香港青年的政治參與和意向、價值觀與心理困擾」 香港大學社會工作及社會行政學系調查研究結果。https://hku.hk/press/c_news_detail_21484.html

道屏障。教育局提出的社會及人文教育學習領域的宗旨中包括幫助學生了解自己、社會和世界，維持健康的個人發展，致力嘗試培養學生對歷史和文化保持健康觀點，和對大自然、國家和人類的責任感。²然而，如果校園和教學被政治污染，教師、教材也向灌輸偏頗內容，令學生無法分辨是非黑白，崇尚暴力，對抗國家、對抗「一國兩制」，價值觀扭曲，還如何健康發展？中學教育七個學習宗旨中的「國民及公民身份認同」又該如何建立？如何培養建設「一國兩制」的年輕一代？人文教育的宗旨還能實現麼？所以，對於教育系統存在的問題，特區政府不能再小修小補，需要全面行使教育管治權，及時糾偏止錯。

思路研究會經研究發現，香港青少年教育系統的嚴重問題主要存在於以下幾方面：

第一，文憑試試題偏頗，導致教學生態偏離正軌。在香港，學生能否升讀大學，或升讀什麼樣的大學，取決於中學文憑試（Hong Kong Diploma of Secondary Education Examination，以下簡稱文憑試）成績，文憑試是名副其實的教學「指揮棒」。考評局肩負組織考試和出題的重任，但其多項既有機制未能有效發揮作用，試題擬題方向出現偏頗，常背離教育宗旨及具誤導性；同時過於聚焦討論議題，且討論過分自由，不設底線。學校教學和日常訓練為了迎合考試，久而久之導致整體教學生態偏離正軌，不但影響了學生健康發展，也從根本上給別有用心者誤導學生留下了空間。

第二，校本教材選擇及教師專業操守缺乏明確指引與監管。教育局對於教師專業操守及教學內容、言論，以及工作紙等校本教材的選用，沒有明確的指引及配套的監督和罰則。別有用心組織和個人藉迎合考試「騎劫」課堂、教材及教學活動誤導學生，卻不需擔責，導致校園內有害信息氾濫，令鼓吹分裂，美化暴力、違法，煽動罷課，製造仇恨與矛盾等內容在學校內蔓延，而教育系統卻一度

² 教育局：個人、社會及人文教育的基本信念。<https://www.edb.gov.hk/tc/curriculum-development/kla/pshe/index.html>

沒有相應的阻隔機制和懲戒機制，未能有效遏制有害內容在學校傳播，有關內容逐漸向低齡傳播，小學、幼稚園教材乃至幼兒繪本都未能倖免。

與此同時，別有用心的教育專業人士和專業組織，時常發布偏頗言論，並指責、攻擊特區政府教育政策，加上不良媒體的一味渲染，令有關教育的負面內容成為了輿論主流。

第三，香港中小學人文教育偏離了基礎教育本位。受考試方向和一些別有用心的教育工作者影響，本應以傳授知識為主的基礎教育變成了自由討論議題為主，忽略了基本知識灌輸和健康價值觀的構建，令學生思想偏激，喪失國家認同，對抗「一國兩制」；只講利弊，不講對錯，過分以自我認同為中心。同時，因盲目迎合考試，香港中小學科目出現「泛通識化」趨勢，導致教學生態進一步偏離正軌，不但更加不利學生健康發展，也進一步擴大了別有用心者誤導學生的空間。

第四，公民教育及品格德育缺失。因為被污名化與妖魔化，國民教育科被擱置，連帶導致德育及公民教育也出現缺失。這也是青少年國家認同感薄弱，公民責任感缺乏，對「一國兩制」的認識出現偏差，容易受誤導的主要原因之一。

教育局 2020 年 11 月已經提出多項措施改革通識科，相信此舉定能有助通識教育回歸基礎教育的初心和本位。但教育體系是複雜的系統，上述問題相互關聯層層遞進，因長期不受重視，最終形成了不良教育生態。本報告將以此為脈絡，對完善教育制度，改善教育生態給出建議。

考試是教學的「指揮棒」，完善青少年教育系統，首先需要改善文憑試出題質素，令教育生態回到正軌，從根本上壓縮別有用心者誤導學生的空間。同時，課堂教學、教材及教師操守應制定明確指引並加強監督和紀律懲處。最後，教育部門乃至全社會，應該掀起廣泛討論，改良課程和教學，令考試和教學回歸基礎教育本位。

綜合以上幾方面，思路研究會建議：

(1) 考評局應改善內部機制 長遠改善出題質素

- 行政長官應依據法例，指示教育局代為監管考評局。
- 教育局應成立考試顧問委員，參與考評局審題委員會出題。同時協助、指導考評局委員會有關工作，配合好特區政府的教育理念和教育政策，令考評局既有機制能夠有效發揮作用。
- 特區政府應該明確考評局問責機制，如出現影響惡劣的嚴重問題，考評局委員會應接受問責。
- 考評局應改善人士機制，明確各職位角色與責任，防止出現角色衝突或個別職位權力過大。同時要加強人員聘用審核，杜絕立場偏頗及有失專業操守者進入考評局。
- 考評局工作應增加透明度，適時接受公眾監督。

(2) 訂明專業操守實務指引與懲處指引 嚴防不良信息進入校園

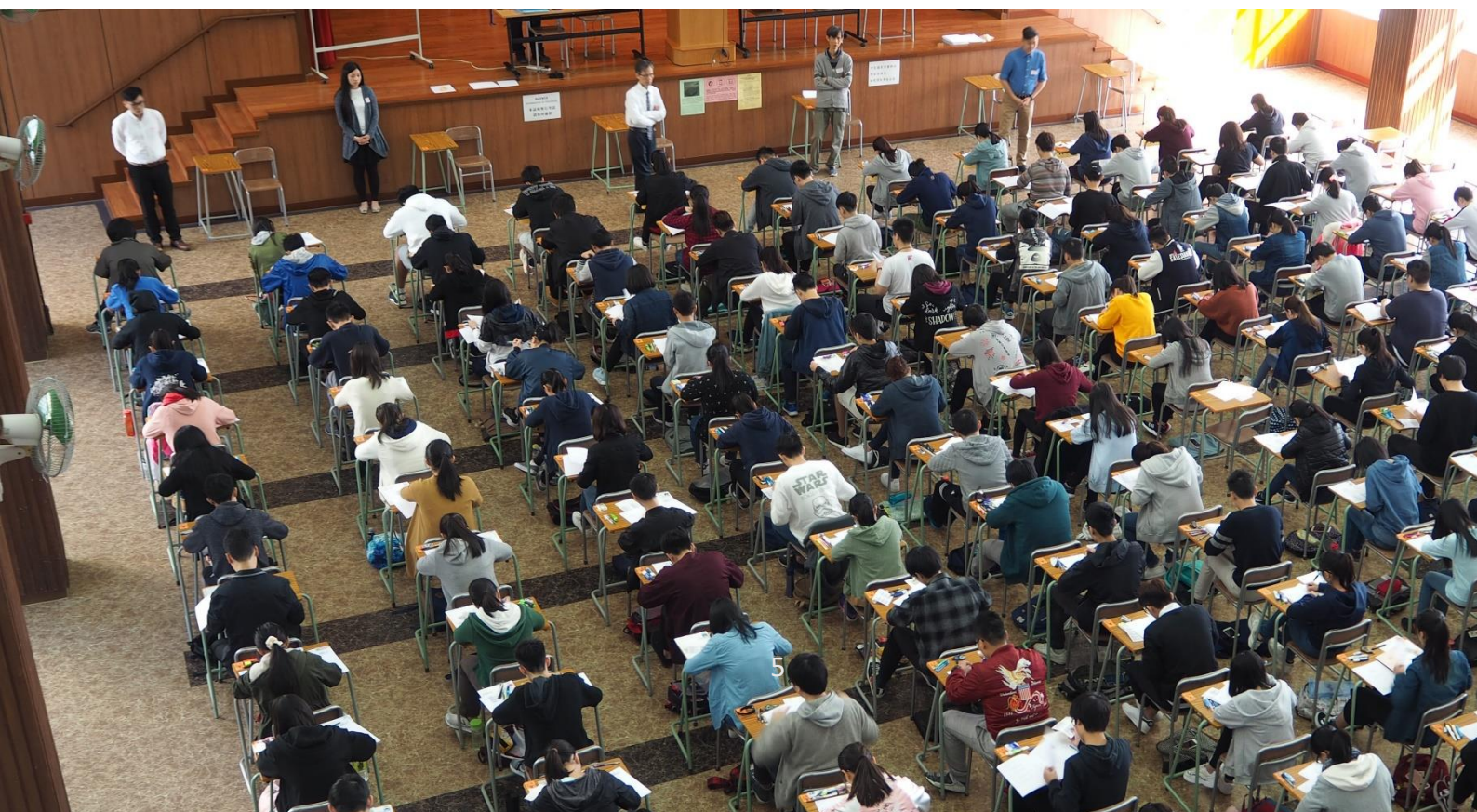
- 制定明確的校本教材選擇指引，明確指明哪些內容不可進入校園。
- 根據香港最新情況以及面臨的新問題尽快修訂教師專業行為及操守指引，清晰闡明教師言行底線。
- 整合梳理涉教師行為失當投訴，結合個案製訂教師專業操守實務指引。
- 學校應形成明確問責制度和問責壓力，確保每一環節都能有效對監管校本教材及教師專業言行把關。
- 對於立場偏頗、有違專業操守誤導學生者，不但應予以嚴肅紀律懲處，也應限制其專業晉升階梯。對於情節嚴重、影響惡劣者，教育局應果斷取消教師註冊，並向業內公布名單，保證有關措施的阻嚇性。
- 對於一些所謂組織的失當言論，教育局應予以公開高調回擊，讓媒體、家庭乃至全社會對教育建立正確的認識，形成良好的教育輿論氛圍。

(3) 開展公民教育及國家安全教育

- 制定全面計劃，在學校開展包括有關憲法、基本法、國歌條例、香港國安法等以內的國家安全教育。
- 以開展國家安全教育為契機，同步全面推進德育及公民教育科。長遠來看，可考慮有關內容獨立成科，中短期來看，應該善用現有科目框架，增加有關內容的比例。

(4) 推進人文科目回歸基礎教育 改善教育生態

- 探討反思並改進現時通識科及歷史科等人文科目考評方式，令考試這個「指揮棒」能夠回歸與基礎教育相對應的本位，能夠有效檢驗學生學習成果，體現課程文件的宗旨。
- 從專業角度重新反思教學方式，鼓勵教育界乃至全社會公開討論，促進人文科目的教學回歸知識的灌輸、能力的培養、價值觀的培養這一基礎教育本位。
- 教育局應剷停「泛通識化」風氣，遏制初中藉校本課程名義開設與通識科類似之課程，以及小學常識科通識化的情況。



2. 改善考評局機制 長遠保障出題質素

2.1 試題有失專業水準 教學生態偏離正軌

進入新世紀之後，全球高速發展，變化日新月異，為培養能夠與這種巨變相適應的新型人才，香港特區政府於 1999 年啟動了深入的教育改革，教育理念、目標，乃至學制、課程、考評均作出了大幅調整。此後在考評方面最大的變化就是，將學生原本須在小六、中五以及中七分別參加的三個公開評核，合併成了文憑試這一個。

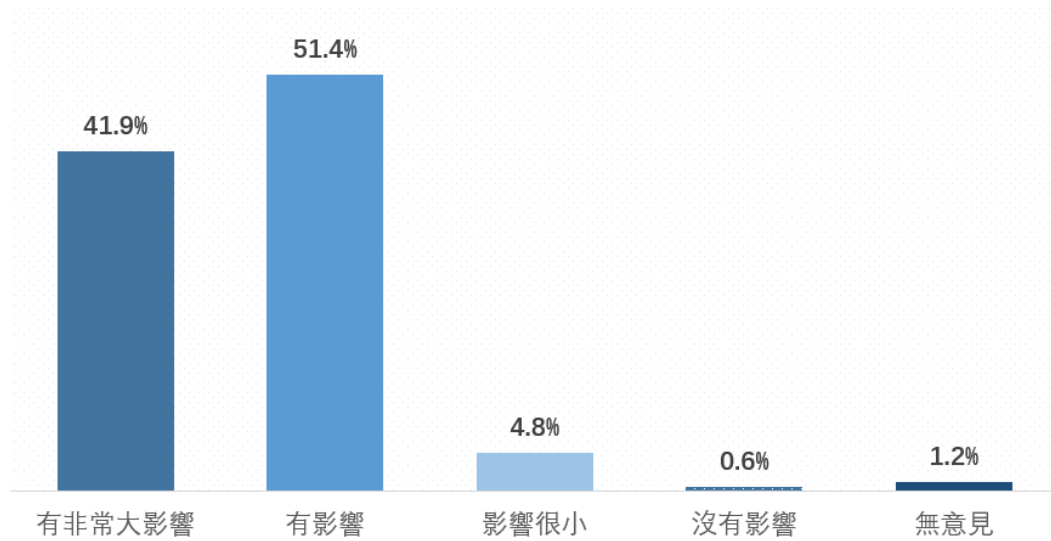
教、學、評估三者互為關連，評估是課程、教學與評估循環內不可分割的一部分。³按香港現行「三三四」教育制度，中學階段只有文憑試這一次公開考試，考試成績非常重要，直接決定學生下一步能否升讀大學或者升讀什麼樣的大學。為取得理想的成績，學校日常教學和學生課後訓練很大程度上要迎合文憑試，考試考什麼，學校就教什麼。研究歷年考題，揣摩出題思路；領會科目評核指引及評卷參考，鑽研答題技巧，皆是教學重中之重。以通識科為例，有調查指出，對於通識科考試過往試題對教師的教學重點是否有影響，參與調查的教師中逾九成認為有影響，其中逾四成認為有非常大影響（圖 1）。⁴而市面上各類補習社、補習教材亦多以幫學生在文憑試獲高分為招牌。可以說文憑試是名副其實的教育「指揮棒」，不但直接影響教學方向和學生的學習成果，更直接影響整個香港教育生態。



³ 教育統籌委員會：《終身學習 全人發展 香港教育制度改革建議》，(i) 建構多元化、多途徑的高中教育體系，第 17 頁。

⁴ 團結香港基金：通識教育 慎思明辨 海納百川，第 79 頁。

圖1：教師認為過往通識科試題對教學影響程度



數據來源：團結香港基金

培養青少年正確的價值觀，於全球都是基礎教育的核心目標之一，達致這一目標主要靠人文科目。教育局提出的個人、社會及人文教育學習領域的宗旨中，便包括公民價值觀。由 17 位來自教育界、學界、商界等不同界別的知名人士，早前曾發起「教育 2.1」倡議，建議重新明確教育的目的：培養有素質的人。而「素質」則包括三方面，即充實的學養、全面的素養和健康的價值觀。⁵財政司前司長梁錦松曾在文章中指出，學生在創新、領導、團隊、堅毅、自信、自律等方面要有充足的素養，並樹立正確的價值觀。⁶香港公開大學校長黃玉山也曾在文章中提出，任何教育發展及改革都應以三個教育目標作為檢驗成敗的標準，其中之一便是正確的價值觀的培養。⁷

培養正面的價值觀和積極的態度也是通識教育科的重要目標之一。通識教育科同樣注重德育及公民教育在不同學習階段所強調的各項核心價值（即：堅毅、

⁵ 程介明：從社會變遷看教育：回歸學習，香港教育改革與發展透析 1997-2017，第 3 頁。三聯書店（香港）有限公司。

⁶ 中國新聞網：梁錦松：香港还是非常具有前途 可为国家作出很多贡献，2017 年 4 月 21 日。
<https://news.sina.cn/2017-04-21/detail-ifyepsra5055311.d.html?from=wap>

⁷ 黃玉山：從三個教育目標檢測看香港教育改革的成效，香港教育改革與發展透析 1997-2017，第 193 頁。三聯書店（香港）有限公司。

尊重他人、富責任感、具有國民身份認同感和愛國心)；也培養學生尊重別人的價值觀，幫助他們從不同的角度思考問題，並作出合情合理的價值判斷。⁸

歷史科課程及評估指引中也指出，課程確認了一些基本的價值觀及態度（例如關懷人的生命與尊嚴，肯定人類對和平、協作與繁榮的訴求等）是我們的社會以至全世界所共同接納的。因此，課程力求提供讓學生建立正面的價值觀與態度的學習經歷，在完成本高中課程後，學生應能建立有責任感的公民所具備的價值觀及態度。⁹

然而近年文憑試通識科、歷史科試卷中卻常常出現有違上述理念的偏頗考題，教學長期以此出題思路為指揮，讓香港教育生態偏離正軌，背離教學宗旨，給別有用心者誤導學生留下了空間。這些問題看似僅僅由出題質素引發，實則是考評局多項機制不能有效發揮作用共同導致。本報告認為，以下幾方面迫切需要檢視及改善。

(1) 過分探討議題 政治內容過多

別有用心者能夠有機會將政治帶入校園，用偏頗內容誤導學生，首要原因是文憑試通識科試題過度偏重政治議題，屬於必答題的卷一連續多年出現政治題。通識科試題過於偏向引導學生討論政治議題，早已不是秘密，外界早已有「通識科」變「政治科」的質疑，也有關點認為通識科考試是變相逼考生在答題時就香港具爭議的議題表態。曾參與推動通識科的前教統局常任秘書長羅范椒芬一度表示，通識教育原意是希望訓練學生獨立思考，從多角度了解問題，但現時通識教育似乎更多偏向純粹研究政治議題，以及偏向某些方面的資料搜集。¹⁰還有教育工作者指出，通識科公開試考核的範圍，明顯出現偏重今日香港單元的情況，忽

⁸ 課程發展議會、考評局：通識教育科課程及評估指引(中四至中六)，1.3 科目性質，第3頁。

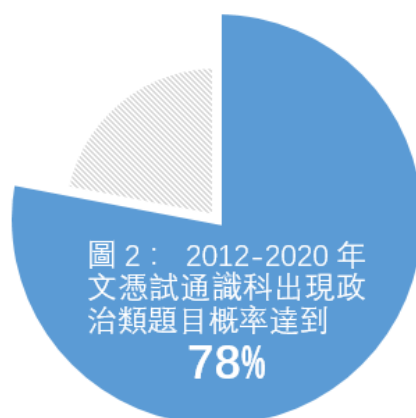
⁹ 課程發展議會、考評局：歷史科課程及評估指引(中四至中六)，2015年11月更新，1.2 課程理念，第1頁。

¹⁰ 明報：羅范：通識教育異化變專研政治，2014年09月05日。<https://reurl.cc/4m5KVV>

略現代中國、能源科技、公共衛生等單元。結果部分學校索性不直接教授上述單元，又或是只用很少的教學時間來草草教授，令通識科「貫通各科知識」、「文理兼通」、「國情教育」等課程理念失去意義。¹¹

有關政治試題主要與通識科課程中「今日香港」單元中的「社會及政治參與」及「身份和身份認同」兩個主題相關。這兩個主題共有 6 個探討問題，整個課程 6 個單元共有 45 個探究問題。¹²牽涉到香港政治議題的教學內容佔整個課程的平均權重約為 13%，至於實際教學中是否需要有所調整，在以考試為指揮棒的教育制度下，恐怕要受考試擬題思路所左右。梳理 2012 年至 2020 年通識科試題可發現，卷一、卷二均由 3 道大題組成，除 2017 年及 2018 年外，歷年皆有 1 條政治類題目，出現概率約達 78%；並且政治內容試題分值佔比可達到或超過卷一或卷二總分的 1/3，2020 年雖未達 1/3 但也達到 25%（表 1）。顯而易見，政治類題目已經成為文憑試通識科考試的重點。按照如此擬題思路，難免令通識科日常教學更偏重政治。

考評局通識科考試擬題長期偏重政治議題，教師為最全面地幫助學生應考，給學生提供契合考試的足夠訓練，很多時候要從新聞報道，或社交媒體選取政治類議題，這就給別有用心者利用偏頗的政治灌輸誤導學生留下了空間。



¹¹ 黃家樑：通識科改革何去何從，灼見名家，2020 年 02 月 03 日。<https://reurl.cc/Ez8xdn>

¹² 課程發展議會、考評局：通識教育科課程及評估指引（中四至中六），2015 年 1 月更新，2.6.1 單元二：今日香港，第 22-24 頁。

表1：歷年文憑試通識科部分政治類題目

年份	試卷類型	政治題的主要內容	卷面總分	政治題分數	政治題分數佔總分的百分比
2012	卷一	考生要解釋多大程度上同意「本港有不同政治組織，因而提升香港政府的管治效能」。	58	19	32.8%
2013	卷一	考生要分析及解釋立法會「泛民」議員拉布的原因，並論證拉布有否損害香港市民的利益，但資料所給漫畫卻明顯暗示建制派打壓「泛民」。	46	18	39.1%
	卷二	要求考生分析有何因素驅使港人參與「維園燭光晚會」、登釣魚島及為四川地震募捐，以及多大程度同意參與這些事件可加強港人的國民身份認同。	60	20	33.3%
2014	卷一	考生要解釋多大程度同意「透過示威遊行有助提高香港人的生活素質」。	46	18	39.1%
2015	卷二	考生要解釋「哪些因素可能影響香港的新聞自由」及評論多大程度同意「高度的新聞自由會提升香港特區政府的管治效能」。	60	20	33.3%
2016	卷一	考生要回答是否同意「行政長官選舉委員會和立法會組成更具代表性，是否會提升香港的全球競爭力」。	45	16	35.6%
2019	卷一	考生要就《行政長官選舉條例》有關「香港行政長官不可以是任何政黨的成員」的規定，各提供一論據，說明那可能有助及可能妨礙其管治香港職務。	47	17	36.2%
2020	卷一	考生要討論新聞自由與社會責任間可能出現的兩難情境。	48	12	25.0%

資料來源：思路研究會整理

(2) 試題資料偏頗論斷片面 扭曲學生價值觀

通識科和歷史科試卷中的試題常要求學生以判斷利弊，以及是否認同「A 優先於 B」、「A 比 B 更重要」等「二元論斷」的片面方式展開作答，屬於未做論述先做論斷；同時材料偏頗，故意引導學生向偏頗方向作答。至於評卷標準，常以言之成理即可得分，評分不基於價值觀等為原則。¹³只要論述時觀點明確，邏輯

¹³ 教育統籌委員會：《終身學習 全人發展 香港教育制度改革建議》，8.3.54，第91頁。

清晰有條理，有論述有事例即可得分，是否符合基本倫理道德及價值觀等並不重要。出於培養獨立思維的教學目標，鼓勵學生自由討論並無問題，但不能偏離基本的價值底線。¹⁴中學生心智尚未成熟，尚未對社會和世界有足夠的了解，如果長期受片面的論斷思路和偏頗材料的訓練，很多偏頗的邏輯或觀點將先入為主，遇到問題只做非黑即白簡單的兩極化判斷或僅從判斷利弊的角度展開思考，令思維邏輯走向偏激，價值觀受到扭曲，只做利與弊的功利主義衡量，而失去對錯是非的基本價值底線。

提供偏頗材料，誤導學生向偏頗方向作答的文憑試試題並不少見，尤其是有關內地、國家，以及「一國兩制」方面的考題往往偏向負面。（表2）梳理了歷年文憑試通識科考試中的有關題目。

年份	試卷類型	考題	學生需作答內容
2012	卷二	第3題	探討內地孕婦在港濫用胎兒DNA檢測。
2013	卷二	第3題	是否認同「就中國目前的發展而言，經濟發展應優先於環境保護」。
2014	卷二	第1題	探討中國要增強國力，政治穩定是否比經濟發展更重要；以及是否認同中國參與更多國際事務會促進世界穩定。
2015	卷一	第3題	討論中國遊客在海外的不文明現象。
2018	卷一	第1題	是否認同「香港人與其參與境外義工計劃，不如參與他們自己社會的義工計劃」。
2018	卷二	第1題	是否認同「現代化的社會，社區應比家庭在養育孩子方面擔當更大的角色」的看法。
2018	卷二	第2題	是否認同政府應提供經濟誘因，以增加非汽油能源的交通工具。
2018	卷二	第3題	是否認同全球化妨礙多餘促進對大規模疾病的控制。
2019	卷一	第3題	是否認同對於擴大中國在全球的影響力，吸引外籍學生到中國學習比開始孔子學院更有效。

資料來源：思路研究會整理

¹⁴ 課程發展議會、考評局：通識教育科課程及評估指引（中四至中六），5.5.3 公開考試，第102頁。

此處僅用部分試題舉例並做分析，比如 2012 年試卷二第 3 題所給資料 A 直接寫明有私家醫院擔心內地孕婦濫用本港胎兒基因檢測，從而進行選擇性墮胎。資料 B 給的漫畫中，基因檢測顯示，孕婦所懷是一名健康女兒，而她僅因胎兒擁有「咬指甲」的基因便要選擇墮胎。題目(a)首先便要求學生分析為何內地孕婦會濫用基因檢測。

2015 年試卷一第 3 題，要求學生參考題目所提供資料提出國際旅遊業發展趨勢以及這些趨勢所引起的全球關注點，然而所給資料中不少都是中國遊客在海外的不文明行為，明顯是暗示和誤導學生按照擬題預設的方向作答。

再比如 2018 年試卷一第 1 題，要求學生作答是否認同「香港人與其參與境外義工計劃，不如參與他們自己社會的義工計劃」。而題目所給的兩個參考資料，一個是港人在海外做義工遇到和造成的負面問題，另一個是港人在香港做義工的一些成功個案，明顯是引導學生以認同題目的觀點作答。**學生如對此類觀點持認同態度，片面地一切以香港為先，很容易變得心態自私。那麼當內地遭遇嚴重自然災害時，或見到貧困地區需要援助時，難以想象他們還會伸出援手，更難以想象他們會願意作為義工積極參與國家建設、融入國家發展，長此以往自然對內地與國家產生情感隔閡，難以建立感情。**

有專家指出，類似的情況在學校考題、日常習作、教科書練習中屢見不鮮，除了通識科，歷史科和中國歷史科，其他人文學科也時有出現上述問題，在當前教育界有一定普遍性。¹⁵只不過有些科目因為選考的學生相對較少，令有關問題未受關注。直到 2020 年，一條偏頗試題引發了軒然大波，才引起社會關注。

早在 2017 年，歷史科必答題就曾出現過以所謂民調做參考資料，叫學生論述香港人對回歸的憂慮，以及是否認同「香港前途問題提升了香港人的政治意識」。同一張試卷還有必答題要求考生假設自己是 1945 年的知識分子然後解釋會否支

¹⁵ 黃家樑：從歷史科試題看教改問題——能力為主、知識為次、價值消失，灼見名家。
<https://reurl.cc/2gLGRO>

持中共，以及是否同意「中共於 1949 年掌權後，其指導原則較掌權前出現了巨變」。此外，2018 年歷史科卷一中也出現了被外界認為涉抹黑香港警察形象，以及煽動「戀殖」的試題。2020 年引發強烈社會爭議的試題出現在文憑試歷史科卷一，題目要求考生根據資料作答，1900-1945 年間，日本對於中國是利多於弊還是弊多於利，然而題目所給資料卻是彼時日本民間對華的一些經濟援助。全社會普遍認為，此題嚴重挑戰人類基本道德底線和基本價值觀。

對於這種擬題思路，有不少聲音指題目中所給資料僅是參考作用，並非是為引導學生偏頗作答。但事實並非如此。通識教師及補習教師都知道，學生作答時，尤其是試卷一，所有作答論點大多必須扣緊資料，不要過度擴展；必須引用資料中的內容答題，方能獲取中等或以上的分數。雖然卷二延伸回應題並無強制要求學生引用資料，但當中的資料往往也能起著重要的參考作用。還有資深通識教師指出，題目中參考資料最重要的作用之一便是鎖定作答方向。另有資深補習教師透露，只要按照題目資料所給的方向作答，已可獲得中等或以上分數。除非想得滿分，才需要平衡作答。據了解，2020 年文憑試歷史科考試中引發爭議的試題，38%的學生回答彼時日本對中國「利大於弊」，其中還有 17%的學生只答利不答弊。可見很多學生作答明顯已被誤導。

雖然考評局目前已經取消有關偏頗試題，但這僅僅屬於事後補救，如不從擬題思路方面做出改善，難保此類問題以後不再出現。從社會學和學術研究的角度來說，可以允許學生有批判性思考和不同的價值判斷，然而從基礎教育的角度來說，教學的核心目標應該是培養學生遵從社會主流價值觀，並具有健康向上的人格。¹⁶教師如按上述擬題思路和答題思路展開日常教學，久而久之會令學生形成偏頗的思維定式，遇到問題第一反應就是片面、偏頗的「二元論斷」。加上有關中央、內地、「一國兩制」的資料往往偏向負面，很容易在學生心中煽動矛盾、

¹⁶ 康陳翠華：歷史教育所為何事？局中人語，香港特區政府教育局，2020 年 5 月 17 日。
<https://www.edb.gov.hk/tc/about-edb/press/insiderperspective/insiderperspective20200517.html>

放大偏見。久而久之，學生一見到與中央、與內地有關的內容，下意識地產生負面論斷，進而沖淡對國家、民族的認同感，對「一國兩制」的認識也出現偏差。這不但扭曲了學生的基本認知，也為別有用心者在學校日常教學或補習社的教學中誤導學生留下了空間。

(3) 試題超出學生認知 討論過分自由

除了上述兩個問題，還有不少分析作答題所需知識明顯超出學生知識結構和認知能力，但卻要求學生就自己掌握的知識作答，再加上言之成理即可得分，一定程度上等於允許信馬由韁作答。因為學生基礎知識不足，資料又有所偏頗，長此以往不但不利於系統性掌握知識，還容易養成遇到問題不求甚解，只求自圓其說的習慣。

上述情況在通識科、中國歷史科和歷史科考試中均較為常見。比如，2012年歷史科試卷一中要求學生分析文化大革命對中國的短期和長期影響。同年中國歷史科試卷一要求學生作答，劉少奇為什麼會在文化大革命期間永遠開除出黨。2013年歷史科試卷一中要求學生作答「三民主義」是否已經實現。2016年中史科試卷二要求學生作答1949年前毛澤東如何將馬克思主義中國化。2018年歷史科試卷一要求學生討論孫中山和毛澤東哪一位是更偉大的中國領袖等等。上述問題回答起來需要豐富的歷史知識儲備，有些內容至今在學術界仍充滿爭議，讓中學生來作答，很大程度上只能信馬由韁。這種流於表面的分析、未經深入思考的批評，以及僅僅略知皮毛便展開的論斷，只會令學生的思維狹隘，與訓練獨立思考能力、慎思明辨的教育目標背道而馳。也正是因為學生對有關資料掌握較少及有關議題具有爭議性，一些別有用心者藉機向學生提供片面、偏頗的資料，令偏頗內容先入為主，最終令學生受到誤導，形成偏頗的立場。

2.2 考評局問責空間小 多項措施待改善

文憑試試題屢出問題，考評局自然有不推卸的責任。事實上，考評局擬題審題機制、人事、行政管理，以及「保密」工作在內的多重機制不能有效發揮作用，與缺乏監管、工作難以問責有直接的關係。依據有關條例，考評局屬於獨立法定機構，工作僅對行政長官負責。¹⁷考評局方面常以此為據，面對外界質詢，以「保密」和已有「既定機制」拒絕向外界透露有關信息，以至於外界難以知曉其內部情況，連教育局都無權過問。可見，考評局增加工作透明度，加強外部監管與問責尤為迫切。

(1) 擬題審題機制存漏洞 試題質量難確保

事實上，從聘任擬題人員開始直至試卷完成印刷，以至考試結束的質素評核，整個過程均在考評局內部進行，所有信息皆屬機密，外界（包括教育局）無權過問，更談不上監督和問責。面對外界質疑，考評局方面常回應稱有「既定機制」及「層層把關」。然而，試題常出現嚴重問題，已經說明擬題及審題過程缺乏監督和把關，所謂「既定機制」和「層層把關」存在漏洞，未能阻擋偏頗試題。教育局有關專責小組在調查結果中也指出，考評局現行的質素保證措施亦有不足之處，或致未能有效監察擬卷過程。¹⁸

文憑試的擬題及審題工作由考評局負責，現時文憑試的 24 個甲類科目分別設有「審題委員會」，負責擬定相應科目試卷及草擬評卷參考。擬題工作開始後，審題委員會會舉行擬題前預備會議，就評核目標、題型、涵蓋範圍和題目要求等向擬題員提供擬題指示及所需資料。在隨後一連串的審題會議中，審題委員會檢視、討論及修訂試題草稿。經詳細討論後，審題委員會成員一致接受之後才正式

¹⁷ 香港考試及評核局條例（第 261 章）：第 3 條。

¹⁸ 教育局：審視香港中學文憑考試歷史科試題擬卷機制：教育局專責小組主要調查結果及改善建議，2020 年 11 月，第 2 頁。https://www.edb.gov.hk/attachment/tc/sch-admin/sch-quality-assurance/reports/others/EDB_Task_Force_Findings_And_Recommendations_TC.pdf

定稿。¹⁹此後，有關試卷會交予考評局高級管理人員從評核角度檢視試卷。

公開資料顯示，每個審題委員會一般設有 5 個職位，包括 1 位試卷主席、兩位審題員、1 位擬題員，以及考評局負責該科的科目經理。審題委員會由大專院校的學者、中學教師、課程及科目專家，以適當的比例組成。考評局會邀請科目委員會委員及試卷主席/助理試卷主席提名審題委員會成員，並邀請各學校校長提名。²⁰各科目「審題委員會」的提名亦會經評核發展總經理（或助理總經理）及總監-公開考試審核，而特殊個案更須經秘書長審批。「審題委員會」成員的聘任亦會每年作出檢視及有所更替。²¹

不過，包括出題思路在內的審題委員會人員聘任過程、具體名單，以及包括出題思路、評卷標準在內的具體運作，考評局一直以保密為由從不公開，外界無從知曉。教育局方面曾表示，審題委員會的相關工作也全屬機密，教育局並不知悉，更難言如何防止審題委員會成員透過試題表述其政治立場及向考生灌輸偏頗想法。²²

雖然考評局方面常表示，有關科目委員會乃至審題委員會中均有教育局人士參與。不過教育局方面透露，並非所有文憑試 24 個甲類科目都有教育局推薦的人員獲邀加入，而且參與審題委員會哪個崗位及在何階段參與相關工作完全由考評局決定。²³比如教育局在 2019 年曾提名人員加入考評局的歷史科審題委員會，但最終卻未獲邀請。同時，教育局人士只能以個人身份受邀參與審題委員會工作，具體工作內容也不能與教育局方面透露。²⁴

為保證文憑試質素，考評局內部也有一套考試後檢討機制，其中包括：海外

¹⁹ 香港特區政府新聞公報：立法會六題：香港中學文憑考試的擬題及審題，2020 年 06 月 10 日。

²⁰ 香港考試及評核局：香港中學文憑考試質素保證框架，3.1.1 製作試卷機制，第 15 頁。

²¹ 立法會：立法會教育事務委員會 香港中學文憑考試的擬題機制，2020 年 05 月 25 日討論文件，立法會 CB(4)607/19-20(01)號文件。

²² 大公報：試題機制現嚴重監管漏洞，2020 年 5 月 17 日，A1。

²³ 香港特區政府新聞公報：立法會十六題：香港考試及評核局審題委員會，2020 年 06 月 10 日。
<https://www.info.gov.hk/gia/general/202006/10/P2020061000503.html>

²⁴ 政府新聞網：教育局澄清未派員參與歷史科審題。

https://www.news.gov.hk/chi/2020/05/20200516/20200516_102207_176.html

審查試卷和答卷、試後檢討、內部審核及風險監察、試卷質素審核以及內部試後檢討會議。²⁵然而整套機制是否運作有效，外界同樣難以知曉。據媒體引述消息人士透露，擬題、審題實際上可由委員會試卷主席與評核經理主導，甚至出現架空的情況，而有關科目委員會每年只有一次例會，試題設計等問題更是事後檢討，討論亦難免流於形式，難以發揮監察功能，「看似嚴密的試題機制存在巨大漏洞」。²⁶以上事實顯示，考評局的擬題審題機制及試後檢討機制等均存在明顯失效，亟需外部的監督。

(2) 主要人員缺乏問責 機制缺乏約束力

● 委員會及秘書處須反思工作成效

考評局架構主要由委員會和秘書處兩大部分組成。委員會為考評局最高決策機構，負責審議各主要計劃方案、財務預算、政策及規章，並負責任命秘書處高級行政人員。委員會轄下設有事務委員會，監察各重要職能。其中公開考試委員會下共設有 49 個科目委員會，主要工作就是檢討每年本科考試工作，並向考評局委員會及下轄公開考試委員會提交報告及提供有關改善本科考試的建議。²⁷據了解，科目委員會討論出題模式，試題資料、問題是否恰當等。考試結束後，試卷質素審核的結果也會按需要交予科目委員會，以助試後檢討試卷時作參考。

而秘書處則負責具體執行、運作各類事務。製作文憑試及教師語文能力評核的試題正是其下轄的評核發展部負責。同時，秘書處還下設審計組，負責檢討和改進內部監控，內部審計組直接向審計委員會及管理層匯報。內部審計組確保各部門遵照考評局的政策及守則履行職務，並致力維持最高水平的服務表現。

考評局委員會轄下的公開考試委員會以及各科目委員會，究竟如何發揮作用，

²⁵ 香港考試及評核局：香港中學文憑考試質素保證框架，3.4 試後檢討機制，第 38 頁。

²⁶ 大公報：試題機制現嚴重監管漏洞，2020 年 5 月 17 日，A1。

²⁷ 香港考試及評核局：企業管治概述。

http://www.hkeaa.edu.hk/tc/about_hkeaa/governance/corporate/

如何保證能夠有效發揮作用，在保密原則下外界並不知曉。不過事實證明，直接負責製作試題的發展評核部則存在明顯的失職，而負責檢討及提供建議的科目委員會未能夠有效發揮作用，而審計組也難以稱得上是有效的履行了有關責任。

對於這些問題，考評局委員會和秘書處對此負有相應的責任，非常有必要對內部機制進行檢討、反思和改善。

● 「審題委員會」成員神秘 角色或存衝突

就文憑試來說，負責擬題和出題「審題委員會」極為重要，雖然成員來自整個教育界，但最終確定人選主要靠考評局內部提名，缺乏公開招聘。雖然考評局方面對外羅列出審題委員會成員的遴選標準，²⁸然而試題多次出現問題，令外界質疑考評局審題委員會究竟由什麼人組成，有關人員的專業水準和專業操守是否能夠達到要求，以及考評局方面是否對審題委員會成員進行過嚴格把關。

不過審題委員會成員名單因為涉及保密從不公開，即使考試結束亦不會公開。申訴專員公署早前也曾在報告中指出，審題委員會成員是由考試局委員會委員或科目主任推薦他們認識的人擔任。有些成員接受委任，純粹是因為他們與推薦人之間的友好關係。²⁹教育局專責小組也在調查結果中指出，審題委員會成員的提名和選拔程序存有優化空間，例如考評局發出的提名邀請可能並未有效傳達至學校和大專界別的合資格人士。³⁰

此外，因應卷別的長度和所需的各類專科知識，試卷主席、審題員、擬題員等職位可能由數名委員分擔，³¹其中有關具體人員角色分工，直接關乎試題質量。申訴專員公署曾在 1 份有關公開考試試卷編制的調查報告中明確指出，在試卷

²⁸ 香港考試及評核局：考評局簡介，1. 公開考試。

http://www.hkeaa.edu.hk/tc/exam_personnel/introduction/

²⁹ 申訴專員公署：有關公開考試安排的調查報告摘要，2002 年 03 月，第 5 頁。

³⁰ 教育局：審視香港中學文憑考試歷史科試題擬卷機制：教育局專責小組主要調查結果及改善建議，2020 年 11 月，第 3 頁。https://www.edb.gov.hk/attachment/tc/sch-admin/sch-quality-assurance/reports/others/EDB_Task_Force_Findings_And_Recommendations_TC.pdf

³¹ 香港考試及評核局：香港中學文憑考試質素保證框架，3. 1. 1 製作試卷機制，第 15 頁。

編制過程中，有關主要負責人員有角色衝突。報告指出，為防止各項職務有角色衝突，考評局訂有下列指引：擬題員不得擔任審題員、評核員不得出任審題委員會委員、校對員最好不是審題委員會的成員。不過，在一些試卷出現問題的個案中，該局容許負責審題及校對的評核發展經理，同時擔任試卷的擬題工作。³²這種安排即使不抵觸考評局指引的條文，亦肯定有違指引的精神或原意。報告同時也建議：有必要清楚訂明評核發展經理的角色和責任；再次審視有關角色衝突的指引，以便嚴格把關及確保質素；在應用指引時，應着重指引的精神和原意，而非只按程序辦事。³³

對於這些問題，考評局是否正視，以及是否有所跟進、改善，同樣是基於審題委員會的工作屬機密的原因，外界至今不得而知。

● 重要職位被操控 損考試公平公正中立

各科的評核發展經理（亦稱科目經理），對於文憑試來說非常重要。不僅是審題委員會的當然成員，負責試卷編製，還負責匯總和物色其他 4 名成員的人選及提名。而據知情人透露，一些科目的審題委員會中，科目經理幾乎對試卷編制的所有環節皆有決定權。³⁴另有知情人透露，試卷主席需由 5 人互選產生，並且有關擬題審題的重大決定需 5 人一致同意才能通過，但事實上卻完全掌握在科目經理手中，因為若其他 4 名成員「難以合作」，科目經理「明年就不找你」，變相令其他 4 名成員被架空。³⁵另外，科目委員會有試後檢討的機制，但是科目委員會沒有監督的權利，也沒有行政權力，至多是諮詢角色；而科目經理一般兼任科目委員會秘書，是科目委員會當然成員。如果科目經理完全不理會科目委員會意見，事實上也只能無可奈何。在這種帶有角色衝突及內部「潛規則」，很大程度

³² 申訴專員公署：公開考試試卷的編製主動調查報告摘要，2009 年 06 月，第 4 頁。

³³ 申訴專員公署：公開考試試卷的編製主動調查報告摘要，2009 年 06 月，第 6 頁。

³⁴ 大公報：黃師「擔凳仔」輪流掌通識科委員會，2020 年 05 月 15 日，A2。

³⁵ 星島網：考評改革評核經理須權責分明，2020 年 06 月 01 日。<https://reurl.cc/VXpAdN>

上令權力集中於科目經理一身，表面上按程序辦事，實際卻難以監督，影響了考試的公正、公平和中立性。教育局磚砸小組在報告中同樣指出，導致 2020 年文憑試歷史科事件的原因之一，是 1 位負責擬卷的考評局職員，在擬卷過程中未有遵守部分考評局的守則和規章，亦未實施既定的質素保證措施。³⁶

科目經理是文憑試的關鍵人物，而通識與歷史科，其科目經理多年來卻由政治立場偏頗，行為有違專業操守者把持。考評局評核發展部長期負責通識科的某高級經理和負責文憑試歷史科試卷的科目經理早前相繼辭職。有媒體報道，兩人政治立場偏頗早已是空聞的秘密，兩人多次在個人社交媒體賬號發表帶有明顯政治立場的偏頗失當、煽動仇恨，支持非法「佔中」和「修例風波」的不當言論。上述高級經理還曾以公職人員身份出席某鼓吹「港獨」者參與舉辦的文憑試備戰講座，該歷史科經理還涉嫌經營顧問公司未向考評局申報。此外，兩人還利用權利安排或推薦多名與自己相熟且立場嚴重偏頗者任職考評局與考試有關的重要職位。

作為文憑試出題者，中學教師、補習社教師及考生必然關注其在社交媒體發布的言論，以揣摩其出題風格，以便在日常教學和訓練中投其所好。以上兩人公開表示偏頗的政治立場，不但帶有嚴重的誤導性，也為別有用心者在教學中毒害學生留下了空間，同時也嚴重損害了考試的中立性。作為公職人員，有關行為已經涉嫌嚴重失當。

除了科目經理之外，通識科科目委員會主席等重要職位連續數年被立場偏頗者把控。比如通識科科目委員會前主席 2019 年因在社交平台辱罵警察而辭職，其繼任者來自立場偏頗的某所謂教育專業組織，通識科獨立探究監督一職多年來一直由來自同一組織者擔任。

考評局一直強調，不論個人背景與信念，均須依從考評局的既定機制，專業地按課程及評核的要求擬題，確保試卷能有效公平地評核考生。考評局設有機制

36

跟進員工的紀律問題，如發現有員工在履行職務時有疏漏或表現有違操守、誠信、專業水平等，會按照事情的嚴重性、員工應負的責任作出懲處。³⁷不過上述兩人中 1 人已在考評局工作近 18 年，另一人亦近 15 年，工作經歷涉多個科目，未有資料顯示二人受過紀律懲處；考評局最新回應亦指出，過去 5 年，沒有「審題委員會」的成員因違反既定機制或專業操守而遭懲處。³⁸

事實顯示，考評局的人事任命、管理機制，員工操守、紀律懲處等機制的運行效果嚴重成疑，存在巨大隱患。

(3) 工作透明度低 掩蓋多重問題

「機密」「保密」多年來一直是考評局拒絕對外公開信息的理由，雖然保密對於考評局的工作來說是非常必要的，但這不應該成為工作欠缺透明度和避責的藉口。機制方面的不透明，掩蓋了種種問題，令考評局的工作質素難以保證。除擬題審題和人事等問題，考評局本身在多個範疇出現過管理不善等問題，不只一次出現過洩題、評卷違規，試題出錯等問題，但考評局均以「保密」為由，拒絕透露詳細信息，令外界對有關事件的跟進、處理，是否有所改進等一無所知。

申訴專員公署 2004 年曾在報告中指出，考評局缺乏透明度的處事手法，亦與今時今日問責管治模式相違背，甚至會令人認為該局疏於職守，沒有對考生盡責。從宏觀角度來看，這也損害了公眾對考評局推行本港公開考試制度的信心。³⁹結合申訴專員公署此前的報告和近年情況可見，10 餘年已經過去，考評局早前暴露出的問題，外界未能看到明顯的改善。

考評局（考試局）部分試題洩露事件：

- 2012年，1名補習導師從1名文憑試中文科閱卷員處取得文憑試評卷參考及口

³⁷ 香港考試及評核局：回應文憑試歷史科有關試題之意見，2020年05月14日。

³⁸ 立法會十五題：審題委員會成員的專業操守，2020年06月10日。

³⁹ 申訴專員公署：香港考試及評核局如何妥善保管考試答卷調查報告摘要，2004年03月，第4頁。

試題目，並於文憑試舉行期間上載網站，吸引網民點擊並從中獲利。

- 2016年/2017年，某補習教師在文憑試中文科考試當日，獲兩名中文老師兼主考員提供試題等機密資料。
- 2017年，某補習名師向考評局評卷助理提供報酬，以取得當年文憑試保密資料。
- 2019年，1名英文科中學女教師在文憑試監考期間，涉在試場取走試卷謄本並複印，擬作教學用途。

考評局（考試局）部分試題出錯事件：

- 2001年，會考及高考多份試題出錯，包括高考歷史科試卷其中一條題目的中英文本有出入，純數科試卷亦出錯，以致一條數學題不能解答。
- 2005年，部分應考英國語文科（課程乙）的考生成績出錯，422名考生的口試成績受影響，整科成績受影響考生有248人。
- 2008年，申訴專員公署接獲多宗會考及高考若干試卷出錯投訴。
- 2009年，高考經濟科卷二選擇題部分，兩條試題出現文字資料與數據不符的錯誤，令近萬名考生受影響。

申訴專員公署在 2009 年的有關調查報告中，也指出了考評局對錯誤得過且過、不思改進，還有不願承認錯誤及未能糾正的問題。⁴⁰結合前文指出的問題，明顯涉嫌濫用保密機制避責，一定程度上藉保密機制掩蓋了其工作失職和「既定機制」中存在的種種問題。

另外，考評局多年來聲稱「財政獨立」、「自負盈虧」的名義運作。然而，考評局近年連年出現虧損，需要政府公帑資助。多年來特區政府向考評局提供了不止一次非經常撥款。僅 2019 年，立法會通過向考評局一次過資助 3.6 億非經常承擔額的建議，以支持考評局接下來四個財政年度的有效運作。⁴¹既然考評局接

⁴⁰ 申訴專員公署：公開考試試卷的編製主動調查報告摘要，2009 年 06 月，第 5 頁。

⁴¹ 立法會：財務委員會討論文件，2019 年 01 月，FCR(2018-19)74。

受了政府的公帑資助，就應該向外界公開必要的信息並接受必要的監督；作為政府，既然用公帑資助了考評局，就應該履行權利、擔負責任，對考評局進行有效的監督。

2.3 有關建議與對策

(1) 行政長官應指示教育局代為監管考評局

考評局內部多重機制未能有效發揮作用，說明有必要加強外部監管，不能僅靠自律。同時，考評局獲公帑資助連年增加，理應適當接受監管。考評局條例已訂明，行政長官擁有監管考評局的各項權力，並有權對考評局發出指示。⁴²此外，行政長官 2019 年公開表示，公營機構在運作多年後會出現不同問題，需要進行更新，政府願意介入協助更新。⁴³

建議行政長官依據香港法例第 1 章發出指示，由教育局代為行使監管考評局的職責。⁴⁴需要強調的是，教育局的監管，並非是要推翻考評局原本的運作機制，而是為了確保考評局有關機制能夠有效運作，防止被別有用心者利用和操控。而教育局重點應該從考試和政策兩方面重點履行監督職責。

(2) 教育局應成立顧問委員會 監管出題並協助考評局委員會

如獲得特首指示代為監督考評局，教育局應成立考試評核專家顧問委員會，達到保密要求的基礎上，從考試和政策兩方面重點履行監管職責。

- **監督出題做好協調 長遠確保考試及出題質素**

教育局應該充分體現在文憑試的監管角色，確保擬題至審批試題的過程嚴謹按機制進行，同時也要體現教育局的專業角色。試卷最終須要經該委員會的審核

⁴² 香港考試及評核局條例：第 13，行政長官發出指示的權利。

⁴³ 信報：林鄭：政府願介入協助改革公營機構，2019 年 03 月 20 日。<https://reurl.cc/D61y5R>

⁴⁴ 釋義及通則條例：第 43，指明公職人員的轉授權。

通過，方可成為最終定稿。以確保不會有材料偏頗、偏離教育宗旨等有失專業水準的試題在公開考試中出現。

此外，教育局監督委員會應對考評局擬題審題機制的運作做好監督，各科目審題委員會成員均應該有教育局專業人員參與，並全程參與各科目試卷的擬題審題。教育局成員還應該協助做好審題委員會與科目委員會之間的連接與溝通，令科目委員會的專業建議能夠更充分地被審題委員會所理解與採納，長遠確保考試及試題的質素。

- **督促考評局委員會發揮應有作用 充分配合教育政策**

考評局工作質素出現問題，必然事關委員會未能有效發揮作用。文憑試是決定了香港中小學的「指揮棒」，考評局作為文憑試組織者責任更加重大，委員會是考評局最高決策機構，理應指導考評局的具體工作配合特區政府的教育理念和教育政策。

建議未來教育局應該多從專業角度提供專業意見，尤其要發揮好委員會中教育局成員的作用，推動考評局委員會有效發揮作用，尤其在文憑試的出題，以及制定評核大綱方面應該能夠配合好特區政府的教育理念和教育政策。

(3) 考評局應改善人員聘用機制 加強聘用審核

考評局委員會應指示並監督秘書處聘請各類人員，尤其是邀請審題委員會成員時，或者各科目經理等重要職位時，應該加強審核，不可聘請立場偏頗人士。另外，各科目審題委員會的具體人員組成也應接受教育局監督。

(4) 強化考評局問責機制 須為工作質素擔責

建議考評局方面應改良並強化其內部問責機制的運行。對於試題偏頗、試題洩露或因其他失當行為造成不良社會影響的主要負責人，必須由考評局委員會或

秘書處發起問責，並給予相應紀律處分。如考評局委員會需要負責，則應由行政長官進行問責。

此舉既能夠嚴明紀律增強考評局公信力，也可以對試圖惡意利用機制者，以及一些缺乏擔當、未能盡責者予以警示。

(5) 考評局應適當增加透明度 接受外界監督

如前文所述，考評局責任重大，涉及數萬考生利益；加上考評局連年申請公帑資助，有必要接受公眾監督。雖然考評局條例中有就「所獲悉的一切事宜保密及協助將該等事宜保密」的規定，但同時也寫明不適用該條款的情況，其中包括「在考評局授權披露或提供資料的情況下披露資料」。⁴⁵可見，依法保密並非絕密，「保密」並不應該成為考評局欠缺透明，以及拒絕向外界公開信息並接受監督的理由。所以在此呼籲，考評局應適時有限度地方授權披露或主動披露部分資料，比如引起社會爭議的有關事件的跟進、追責等，都應該主動向公眾作出說明，回應質疑，增強考試機構公信力。⁴⁶



⁴⁵ 《香港考試及評核局條例》：第 15 條（1），[1977 年 8 月 1 日]1977 年第 190 號法律公告（格式變更——2012 年第 2 號編輯修訂紀錄）。

⁴⁶ 《香港考試及評核局條例》：第 15 條（2），[1977 年 8 月 1 日]1977 年第 190 號法律公告（格式變更——2012 年第 2 號編輯修訂紀錄）。

3. 明確指引加強懲處 教育必須「設防」

由於文憑試的偏頗試題令教學生態偏離正軌，給別有用心者留下了誤導學生的空間。而教育局和學校對教師課堂教學、工作紙，以及課外活動沒有足夠並且清晰的指引，並且缺乏監督和懲處措施，一些別有用心教師和所謂專業組織藉機選用偏頗教科書和偏頗校本教材，在社交平台發布偏頗言論，「騎劫」教學誤導學生。雖然別有用心者僅是香港數萬中小學教師中的一小部分，但受誤導的學生眾多，影響非常惡劣。目前坊間充斥偏頗課外資料，因為教育局缺乏明確指引，一些教師未能準確把握內容，選材時不免有失偏頗，加上一些學校把關不足導致有害內容流入校園。未來教育局需要對校本教材的選擇提出全面詳細的明確實務指引，學校應配合教育局對校本教材和教師言行加強監管，加強對有違專業操守的教師的懲戒，扭轉教育「不設防」的局面。

3.1 校本教材實務指引不足 學校把關待加強

近年開始，家長對學校或補習社使用偏頗教科書、工作紙的投訴、揭發，頻頻見於媒體、網絡。2020年初，有中史課本亦被揭發歪曲史實，誣衊林則徐禁煙損英國利益釀戰爭，引起社會強烈關注，再一次揭開市面上偏頗教科書氾濫問題的冰山一角。出現這種情況的主要原因，一方面是教育的有關指引和要求不夠明確，另一方面是學校把關不嚴。

教材是首要教學資源，優質的教材必須配合學校課程的宗旨、目標和內容，幫助學生建構知識、發展技能、培養正面價值觀和態度，促進自主學習，學校使用的教材必須經過嚴格把關。⁴⁷在課本方面，教育局設有嚴謹的評審機制，絕大部分科目（涵蓋幼稚園、小學及中學）均接受課本送審，所有通過本局評審的課本已列載於「適用書目表」，讓學校挑選課本時作參考。然而有關污衊林則徐單

⁴⁷ 立法會：幼稚園、中小學教科書及教材的編製。CB(4)785/19-20(01)號文件。

方面挑起鴉片戰爭的有關資料，是正規機構出版的教材，並且已經通過教育局評審被收入「適用書目表」。⁴⁸這說明，教育的教材評審機制一定程度上存在漏洞。既然教育局審核教材都會出現此類問題，如果沒有明確的選材實務指引，校本教材方面，教師選材和學校把關時難免出現問題。

通識科因其本身特點，教材並未被納入教科書評審機制，學校可根據需要自行選擇教材。然而學校應該如何選擇教材，出版商應遵循哪些標準編制教材，教育局方面卻從未有過指引，各科目《課本編纂指引》亦不包括通識科。結果內容偏頗充滿誤導的有害教材遍佈坊間，有害內容充斥校園。有些教材中內容失實、危言聳聽、嚴重蠱惑並誤導學生做偏頗的單向思考。還有的連篇累牘美化非法「佔中」，又以偏概全醜化內地，並對內地與香港關係及中央官員作政治誣衊。還有一些教材一度直接在有關課題內渲染中國威脅論，這些內容可以說是全方位誤導學生。而一些學校已經連續多年使用這類偏頗教材，當中不乏知名官立學校和資助學校。⁴⁹不少家長甚至通識科教師紛紛四處投訴（表3）。

表3：部分教材誤導青少年方式

美化非法「佔中」	渲染所謂「公民抗命」，強調「『八十後』及『九十後』便是以非常規性方式參與香港改革的政壇新（生）力軍」、「青年只有走上街頭」。
以偏概全醜化內地	扭曲改革開放為「只屬經濟層面」，抹黑內地人「事事向錢看、打尖、隨處大小便」、「內地貨品以『假』聞世、內地食物以『毒』聞名」。
灌輸偏頗政治觀念	直接將反對派文宣作為「教材」，單向地煽動對商界的仇視，攻擊功能組別議員「不理他人死活」。
政治誣衊當「背景」	將反對派無中生有、所謂「西環治港」歸類為「重要概念」。
引導曲解基本法	以抹黑中央官員的政治漫畫，引導學生曲解基本法及「一國兩制」下香港與國家關係，完全違背通識科要求學生客觀評論、明辨性思維的原意。
散播污衊警方言論	污衊警方「估計射頭、試圖謀殺示威者」。
稱黃之鋒「中華傳統美德名人」	將眾志秘書長黃之鋒稱為「中華傳統美德名人」。
歪曲歷史	引導學生認同當時林則徐的禁煙手法「不明智」，「最終釀成戰爭」。

資料來源：綜合媒體報道

⁴⁸ 現代教育研究社：現代初中中國歷史，2014。https://cd.edb.gov.hk/rtl/searchlist.asp

⁴⁹ 大公報：名官中英皇連續使用七年，2020年05月28日，A17。

有鑒於此，教育局於 2019 年 9 月特別為高中通識教育科「教科書」推出一次性的專業諮詢服務，教育局委任專業諮詢服務團隊，按高中通識教育科的課程宗旨和目標，提供專業意見以優化相關教材內容，以提升現時坊間已出版高中通識科教材的質素。⁵⁰該機制推出後，不少出版社對教材內容，尤其是修訂了「今日香港」單元（表 4）。2020 年 11 月，教育提出通識科改革措施，要求通識科教材送審，以及設立「適用書目表」。⁵¹

表4：部分教材修訂內容

出版社	教材	修訂內容
明報教育出版有限公司	《高中通識教育》	指基本法沒有訂明特區政府的體制是「三權分立或「行政主導」，香港政治體制特色「偏向行政主導」，行政機關尤其是行政長官擁有較大權力。
香港教育圖書公司	《新視野通識教育（綜合四版）》	刪去「三權分立」字眼，改為「三者發揮互相制衡的作用，防止權力過分集中」；刪去所謂「連儂牆」的照片和「光復社區」遊行漫畫。
時信出版（香港）有限公司（名創教育）及明報教育出版有限公司	《明名高中通識教育》	提到基本法亦沒有訂明特區政府的體制是「三權分立」或「行政主導」，香港政治體制特色「偏向行政主導」，行政機關尤其是行政長官擁有較大權力。
時信出版（香港）有限公司（名創教育）	《新領域高中通識（第三版重印兼訂正）》	今日香港單元87頁內容加入「然而，公民抗命行為是違法的，香港社會對公民抗命的接受程度亦存在分歧」句子；刪除「然而，回歸後20多年來，中央政府對香港實行的『一國兩制』方針被質疑日漸名不副實」一段。
現代教育研究社有限公司	《現代高中通識教育（第二版）》	修改非法「佔中」部分內容，「由9月28日至12月15日期間，抗議者長期『佔領』金鐘、旺角及銅鑼灣一些道路。最終，法院執達吏和警方展開聯合清場行動，『佔領運動』結束」；加入保安局處理違法「佔中」個案數目。
雅集出版社有限公司	《雅集新高中通識教育系列（第四版）》	把「本土意識」與「民主派」等字眼，改為「本地意識」與「非建制派」；刪除「近年內地對香港法治干預增加，如人大釋法令當選議員喪失議員資格、就高鐵『一地兩檢』作出安排等……令人擔心香港的法治會因而受損」字句。
齡記出版有限公司	《高中新思維通識（第二版）》	刪除有國際環保組織到惠普（中國）總部大樓前示威的插圖及說明文字。
	《高中新思維通識（第三版）》	刪除「警方近年的執法方式侵犯人權，損害香港居民集會及示威的自由」、「人大釋法等均衝擊香港司法制度和法治精神」等字句。

資料來源：思路研究會整理

⁵⁰ 教育局：高中通識教育科「教科書」專業諮詢服務。<https://www.edb.gov.hk/tc/curriculum-development/resource-support/textbook-info/1s.html>

⁵¹ 香港特區政府新聞公報：教育局局長在《行政長官 2020 年施政報告》有關教育政策措施記者會開場發言，2020 年 11 月 26 日。<https://www.info.gov.hk/gia/general/202011/26/P2020112600660.htm>

不過上述舉措存在不足，教師自行選用的校本教材（工作紙）並不需送審或接受專業諮詢，至於補習社發給學生的材料則更不受監管。教育局方面也曾指出，教科書設審核機制，但逐一審視每所學校每一科的校本教材（工作紙）並不切實際。所以，這就需要對校本教材的選擇給出清晰的準則和指引，同時也需要學校的配合，發揮好把關機制的的作用。⁵²

一直以來，學校採用的教材不限於課本，不少教師在日常的教學中，亦會自行收集資料，運用其他政府部門、非政府機構、教育機構等編製的學與教資源，發展校本教材，如筆記、工作紙、補充資料等以豐富學與教。對於通識科，校本教材的選用尤為重要。因課程內容涉及廣泛，並且很多內容屬於最新的本地議題，也包括新聞時事等，教材難以快速更新，這就需要教師及時自行策劃製作校本教材。補習社尤其是如此，很多補習教師還會結合經驗和歷年文憑試出題思路，發給學生應試「秘籍」。同時，通識科設有「獨立專題探究」部分，學生在教師的指導下，自行就該科的六大主題擬定探究主題，然後自行搜集資料進行分析和論述，最終完成分組報告，這部分在探究議題選擇，以及資料的選擇和使用方面，自由度更大。

由於可發揮的空間大，教育局在技術上難以完全掌握有關校本教材的內容和質素，加上缺乏清晰的實務指引及學校把關不嚴，令這一漏洞被別有用心者利用，在校本教材中加入偏頗的政治內容誤導學生。一些遭投訴的校本教材或被揭露的補習社資料的內容比前文提到的更為露骨，比如有些直接用失實資料抹黑警察，有些直接美化暴亂和暴力；還有些甚至要求學生分析有人鼓吹「港獨」的原因，或者稱「港獨」分子稱為「中華傳統名人」，要求學生觀看「港獨」分子受訪影片等等。⁵³還有一些教師或因別有用心，或因為不具備分辨能力，選擇偏頗的媒體報道作為教學資料提供給學生。⁵⁴

⁵² 立法會：幼稚園、中小學教科書及教材的編製。CB(4)785/19-20(01)號文件。

⁵³ 點新聞：官中再爆「獨」材 灌輸違法觀念。<https://reurl.cc/odD1qv>

⁵⁴ 大公報：港台節目內容偏頗 屢成教材教壞學生，2020年08月19日，A8。

更為嚴重的是，這些誤導青少年的材料一度向小學、幼稚園教材，乃至低齡繪本蔓延。比如有小學教材在題目中稱「議員們一致_____警方使用過度武力，並要求有關官員為事件負責」，要求同學在「謾罵」、「指斥」、「譴責」、「訓示」之中選擇其一作答，學生家長及教師質疑題目試圖挑唆「仇警」。2020年上半年，有個別組織以「修例風波」發生一周年為由推出兒童繪本，該繪本的內容中不少涉及污衊國家、污衊「一國兩制」，鼓吹「港獨」，美化暴力，明顯誤導幼童，灌輸仇視國家等嚴重錯誤的價值觀。⁵⁵

教育局早前表示，已有指引提醒學校需要確立選擇學與教材料的校本準則，以及制定審評機制，以評估和更新校內採用學與教資源。並且一直透過多種方式向學校闡述選用學與教資源的要求和準則，強調教師於施教時，必須嚴謹選取教材。然而在教育局發出的指引中，有關優質教材的定義僅是能夠配合課程宗旨，能夠配合學生的年齡、程度，以及能夠引發學生的思考和學習興趣。⁵⁶至於哪些內容屬於不應在課堂或校本教材中出現，未有明確指引。如果選材出現這些內容又該如何處理，並未有清晰指引和明確的要求。至於學校管理層，雖然有責任確保不同科目的校本教材都符合課程宗旨和目標，而從目前偏頗教材氾濫程度可以看出，學校普遍未能夠建立有效的審核把關機制。

通識科內容涉獵廣泛，對教師要求非常高。有調查顯示，76%的教師認為通識科對自己來說要求過高。即使如此，有56%的通識科教師表示自己還需要兼教其他科目。⁵⁷教師面對重重壓力，教育局方面未卻能給與教師足夠的教學資源支援。有調查指出，通識科教師的教學資料來源中，除教科書外，報刊佔比78.9%，社交媒體佔39.0%，教育局提供資訊（如通識教育科網上資源平台）僅佔32.4%（圖3）。該調查同時顯示，總計84%的教師認為教育局所提供的網上資料庫（香

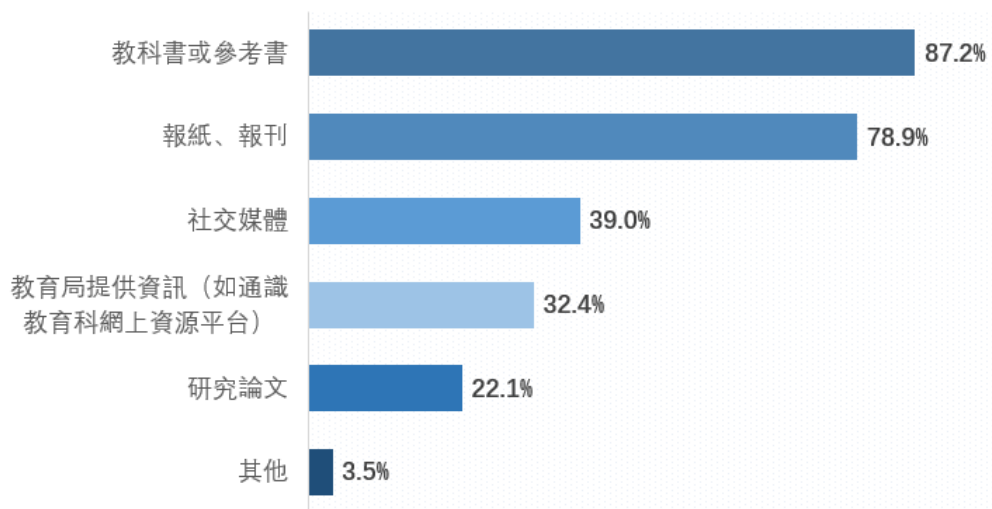
⁵⁵ 香港新聞網：陰險！香港有人利用繪本美化黑暴，目標對象是4歲以上兒童。
<http://www.hkna.hk/content/2020/0629/835006.shtml>

⁵⁶ 教育局：學校選用優質課本和學與教資源，教育局通函第26/2020號，EDB(CDI/TR)/300-1/1/12 (1)

⁵⁷ 團結香港基金：通識教育 慎思明辨 海納百川，第52頁。

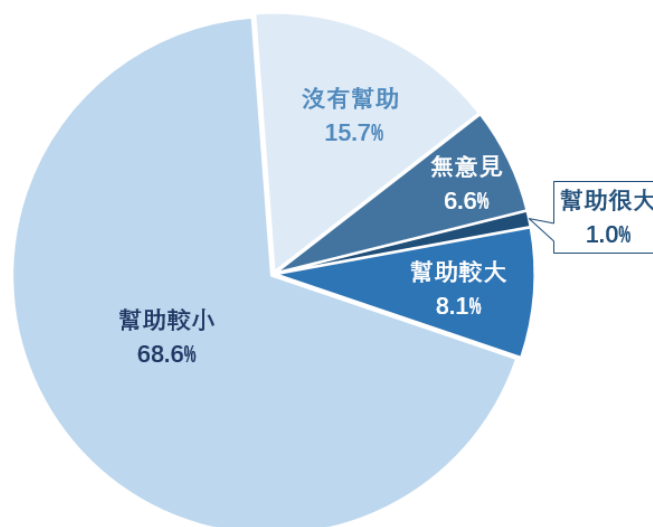
港教育城等)，對他們幫助較小或沒有幫助（圖 4）。⁵⁸不可否認的是，目前媒體或社交媒體中充斥偏頗內容，帶有偏頗內容的教科書亦比比皆是。如果教育局未能在這方面提供足夠的支援，教師在重重工作壓力之下，選材難免力不從心，選擇不恰當的資料的概率非常高。如用這樣的資料教學，學生受誤導的概率自然隨之上升。

圖3：通識科教師的教學資料來源



數據來源：團結香港基金

圖4：教師認為教育局現有網上資料是否有助施教



數據來源：團結香港基金

⁵⁸ 團結香港基金：通識教育 慎思明辨 海納百川，第 80 頁。

3.2 教師專業操守欠缺指引 違規懲處力量不足

2019年下半年「修例風波」爆發後，一些別有用心的教師有違操守故意誤導學生的行更加暴露無遺，不但在課堂向學生灌輸錯誤內容，甚至一度煽動學生罷課、上街示威，或參與暴力活動。2020年初，某教師在課堂上竟然聲稱鴉片戰爭是英國為了幫中國消滅鴉片，再次引發公眾聚焦教師有違專業操守後的行為。事實上，失德教師誤導學生的現象，目前已經觸目驚心，不但違背了專業操守，違背了社會期望，鼓吹的價值觀對教育專業和學生帶來了嚴重負面影響，也令社會對香港教育的信心產生了動搖。

教師誤導學生的行為主要包括在課堂或社交媒體發布煽動仇恨，粗言穢語詛咒、侮辱政府或警察等不恰當的言論；以及攻擊國家、歪曲「一國兩制」、歪曲歷史等誤導性內容，還有一些煽動罷課、上街示威或煽動使用暴力等涉及違法的行為。這些問題長期存在，第一是因為學校對教師的言行和專業操守指引和監督不足；第二是對於違規教師的追責和懲處力度不足。

教育局近期雖然對中小學國家安全法教育、教材內容、師生行為操守等方面提出了不少新的要求。施政報告也指出，政府作為教師註冊機構，會從入職、培訓及管理多方面着手，提高教師質素。對於不稱職及失德的老師，教育局必定嚴肅跟進，包括取消嚴重失德者的教師資格，以免他們誤人子弟。這都需要有明確的實務指引和有效的監管，才能保證發揮有效的作用。

《香港教育專業守則》指出，教育工作者應該懂得努力保持教育專業的榮譽、尊嚴與情操，以符合社會對教師的道德標準或價值觀的期望。⁵⁹《香港教師專業標準參照》亦有指明教師要作敬業樂群的典範，維護公眾對教學專業團隊的信任，在校內和校外均秉持高度的道德及行為操守標準，實踐專業的核心價值。⁶⁰教育局方面亦曾指出，教師在社交媒體上發布不恰當信息，例如仇恨、詛咒及鼓吹暴

⁵⁹ 教育人員專業操守議會：香港教育專業守則，第3頁。

⁶⁰ 教師及校長專業發展委員會：香港教師專業標準參照，教師的三個專業角色及成長階段。

力；以極度不雅言語或直接粗言穢語侮辱他人等。有關信息無論從表達的方法，抑或其所反映的行為和價值觀，均與教師應具備的專業操守不符，有違社會期望，更遑論成為學生的楷模。

可事實上，對於教師誤導學生的偏頗言行，以上述兩份原則性文件難以結合實際作為參照，做出行為失當的裁斷和懲處。很多時候學校對於教師的有關行為，或是很難把握尺度，或是有意袒護，往往以勸喻、訓誡或警告了事；專業晉升和專業發展亦沒有明顯影響。就算是有關個案由教育局處理，普遍也是以譴責和警告為主，最嚴重也是「如有再犯考慮取消教師註冊」。

多年來，除非教師的行為已經涉及直接危害學生的刑事犯罪，很少見到有教師因言行違背專業操守而遭教育局取消註冊或被學校解聘。反觀歐美等發達國家，對教師的此類行為的處罰則相當嚴厲（表 5）。教育局方面數字顯示，僅 2019 年 6 月至 2020 年 8 月，共接獲逾 247 宗關於教師在社會事件涉專業失當的投訴，其中兩名教師被取消註冊⁶¹（分別為中學及小學教師），⁶²21 宗發出譴責以及 12 宗發出書面警告；另外又向 19 宗發出書面勸喻、18 宗作出口頭提示。⁶³而自從 2019 年「修例風波」爆發後，已有約 100 名教師被拘捕，不過至本報告完成時，無 1 人被取消教師註冊。⁶⁴社會普遍質疑教育局處理手法過於軟性。

教育局早前發出通告，要求 2020-2021 學年起，新入職的教師必須在 3 年內接受由教育局提供的 30 小時核心培訓，在職教師則維持每 3 年接受不少於 30 小時的「專業操守」課程。⁶⁵然而如果沒有嚴格的監督和懲處機制，僅通過專業培訓加強對專業操守的理解和加強自律，監管效果會非常有限。

⁶¹ 文匯報：歪曲鴉片戰爭歷史 黃師終釘牌，2020 年 11 月 13 日，A6。

⁶² 星島網：教局斥教師涉「播獨」 教材歪曲要學生表態，2020 年 10 月 06 日。
<https://reurl.cc/py9Lqa>

⁶³ 政府新聞公報：教育局局長記者會開場發言，2020 年 10 月 06 日。
<https://www.info.gov.hk/gia/general/202010/06/P2020100600705.htm>

⁶⁴ 鳳凰網：香港教育局長：一年以來約百名中小學教師被拘捕，2020 年 07 月 15 日。
<https://news.ifeng.com/c/7y84Q2hryiW>

⁶⁵ 教育局：落實教師專業發展小組的建議，教育局通告第 6/2020 號，第 4 頁。檔號：EDB(SLPD)/PL/POL/1

表5：海外處理失德教師方式

國家	職位	失德行為	處理方式
新加坡	教師	社交媒體發帖，以刻薄言詞批評家長不負責任，根本沒有資格生兒育女。	被解僱
英國	教師助理	發起網上聯署，抵制同性戀。	被解僱
英國	教師	違天主教學校價值觀，公然撐墮胎。	被解僱
美國	教師	社交媒體發帖，稱學生loser。	停牌兩年
美國	教師	社交媒體留言，仇視墨西哥移民學生。	被解僱
美國	教師	種族歧視黑人球員。	被解僱
美國	教師	社交媒體發帖，侮辱同性戀。	停牌三年

資料來源：綜合媒體報道

2020年6月，教育局局長已經向全港中小學校長去信，其中就明確對學校處理涉嫌違法教師和違規學生的要求做了清晰指引。這是一個好的開始，不過信中有關內容僅涉及教師煽動、慫恿學生罷課、參加政治活動等問題，未來教育局應因應社會情況及時就教師言論、行為及教學內容等推出明確的教學指引，對教師和學生指明底線。同時要求學校做好配合，配合有關指引加強對教師專業操守的監督，對於違規者必須嚴肅追責、懲處。

3.3 公民教育與國家安全教育亟待加強

2001年課程改革，將「德育及公民教育」列為四個關鍵項目。2012年，教育局有意推行「德育及國民教育科」，最終因一些人的反對而被迫擱置，結果令公民教育也受影響。事實上，不論國民教育還是公民教育，與所謂的「政治灌輸」沒有任何關係。公民教育屬於品格、公民身份及/或德育教育範疇，是基礎教育的核心之一。青少年只有從小對自己所處的社會、地區和國家建立認同，才能有公民責任感，才能對社會有所貢獻，這也是公民的基本價值觀。通識科課程指引中也寫明，重視培養學生成為有識見、負責任的公民，認同國民身份注重德育及公民教育在不同學習階段所強調的各項核心價值，其中也包含具有國民身份認同

感和愛國心。⁶⁶

目前的《德育及公民教育課程架構》於 2008 年修訂，此後的 12 年中香港政治、社會環境發生巨大變化，青少年在成長中遇到各類問題和來自全社會誤導與日俱增，加強公民教育，以及德育/品格教育尤為重要。然而由於教學受考試指揮，很多學校而現實中有關教育卻越來越弱。

早前有針對中五學生的調查顯示，四成參與調查的學生未能由認同香港身份延伸去認同中國身份；該調查認為，如果學生的香港身份認同顯著高於中國身份認同，則屬於國民身份危機，此類學生在參與調查的學生中佔三成。⁶⁷另有報告指出，如果以 1-7 分評分，中位數為 4 分，香港青少年對中國人身份的認同雖然稍為上升，仍然僅僅是大於 4。⁶⁸還有調查顯示，關於「香港人身份與中國人身份可以相容嗎？」一題的結果為，「不可能」佔比 28.3%，「一半半」佔比 36.6%，「可能」34.9%，可見選擇「一半半」的佔比最高，認為「可能」的僅略高於認「不可能」的。⁶⁹以上數字皆說明，公民教育的缺失令青少年國家認同感薄弱，公民責任感缺乏，也是對「一國兩制」的認識出現偏差，容易受誤導的主要原因之一。

公民教育的缺失，令原本的品德教育也受到波及，導致香港中小學生的基本道德品格出現隱憂。有研究顯示，香港中小學德育欠缺整體規劃，不及其他發達國家和地區在德育及品格教育發展方面有清晰的規劃，認同德育/品格教育在培養公民/國民質素的重要性。同時香港中學生的品德發展未能與時並進，以及香港中小學缺乏整全及正式的德育/品格課程等。⁷⁰該研究還指出，雖然大部分受訪學生認為自己尊重及關心別人，但是當中只有少於 30%認為自己充分關心社區、

⁶⁶ 課程發展議會、考評局：通識教育科課程及評估指引(中四至中六)，1.3 科目性質，第 3 頁。

⁶⁷ 香港政策研究所：學生國民身份之問卷調查報告，第 1 頁。

⁶⁸ 宋恩榮：香港青年對「中國人」身份認同由負轉正，灼見名家，2018 年 05 月 07 日。

<https://reurl.cc/Kjp4ae>

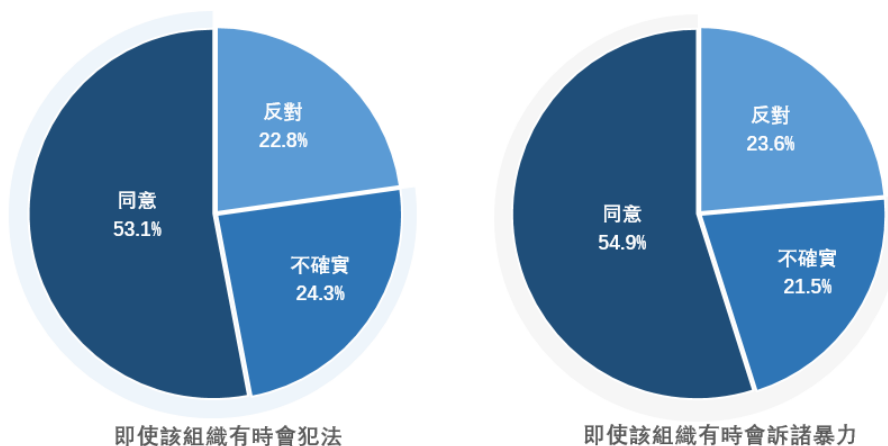
⁶⁹ 新民黨：「青少年國民身份」研究報告，第 20 頁。

⁷⁰ 石丹理、梁倩儀：香港中學生發展研究第四號報告：位於十字路口的品德教育-香港面對的挑戰，第 6 頁。

香港或國家。該研究其中一項結論就是香港青少年的道德品格發展存在隱憂。⁷¹

更為嚴重的是，作為「負責任的公民」，首先應該奉公守法。然而由於公民教育開展不力，加上教材和教學監管不嚴，以及來自社會的誤導，奉公守法卻被所謂「公民抗命」、「違法達義」所取代。在一些人的鼓吹下，守法反而被嘲笑，敢於「抗命」，甚至違法的才是「現代公民」甚至「義士」。有研究早前透過社交媒體、中學、大學、社區網絡等方式了解 15 歲至 25 歲青少年在經歷去年「修例風波」之後的政治參與取態及心理健康。結果顯示，回應中總計 44.4% 認同「違法和暴力」。有關「即使該組織有時會犯法，我仍會繼續支持一個為我的團體爭取政治和法律權利的組織。」的回應中，總計 53.1% 表示同意，而總計 77.3% 未表示反對。而有關「即使該組織有時會訴諸暴力，我仍會繼續支持一個為我的團體爭取政治和法律權利的組織。」的回應中，總計 54.9% 表示同意，總計 76.4% 未表示反對（圖 5）。可見，偏頗的政治灌輸和德育及教育開展不力，不但令學生道德品格出現問題，法治意識也出現逐步喪失的趨勢。⁷²

**圖 5：即使該組織有時會犯法或訴諸暴力，
我仍會繼續支持一個為我的團體爭取政治和法律權利的組織。**



數據來源：香港大學社會工作及社會行政學系調查研究結果

⁷¹ 香港理工大學：理大研究顯示 香港青少年的道德品格發展存隱憂，2017 年 11 月 02 日。
https://www.polyu.edu.hk/archive/tc/media-releases/index_id_6470.html

⁷² 香港大學：「香港青年的政治參與和意向、價值觀與心理困擾」香港大學社會工作及社會行政學系調查研究結果。
<https://www.hku.hk/f/upload/21539/200827%20Tables%20and%20figures%20prc.pdf>

香港國家安全法已於 2020 年 6 月 30 日正式頒布並實施，就香港目前的情況來看，同步加強香港青少年國家安全教育，不但重要而且緊迫。教育局亦於 2020 年 6 月向學校發出通告，列明學校須於舉辦慶祝元旦日、特區成立紀念日及國慶日的活動時升掛國旗和區旗及奏唱國歌。特區政府目前已要求教育局制定計劃，全面在學校開展包括有關憲法、基本法、國歌條例、香港國安法等在内的國家安全教育。教育局目前已經為小學生製作了《我們的國旗、國歌和區旗》有聲故事繪本。這意味著推行國家安全法教育已經邁出了成功的第一步，而教育局和學校應以此為契機，同步全面推進德育及公民教育科。

3.4 有關建議與對策

(1) 盡快制定校本教材選材實務指引並向社會公布

教育局方面早前曾對「不恰當教材」做過說明，主要內容是教材內容不應帶有偏見、不應以偏概全地散播某一政治立場、不應帶狠毒的詛咒或粗言穢語、不應煽動他人的負面情緒甚至借端生事；教師亦須於課堂運用適切的學與教策略配合課堂目標。未能符合上述原則選取或編製的校本教材即是「不恰當教材」，例如學習材料含有不合乎社會道德標準的信息或偏離理性的討論，或引用以暴力作為解決問題的手段，未能引導學生理性分析及用和平、合法的方式處理問題。⁷³

上述僅僅是裁定「不恰當教材」的基本原則，仍未能給與教師明確的選材指引。尤其是有關政治的內容，以及有關國家認同、身份認同、兩地關係等內容，如沒有明確的指引指出哪些內容不應出現，相信在目前的社會環境和輿論環境下，教師不容易準確把握。

所以建議教育局盡快推出有關校本教材選材實務指引，既能夠幫助教師把握選材內容，也能夠方便學校配合教育局監管校本教材，還能夠藉校本教材誤導學

⁷³ 香港特區政府新聞公報：立法會六題：與教師專業操守有關的投訴，2020 年 01 月 08 日。
<https://www.info.gov.hk/gia/general/202001/08/P2020010800627.htm>

生的空間。此外，就通識科而言，教師在教學中的補充資料尤為重要，教育局方面應提供足夠的教學資源供教師使用，很多教師只能自行尋找資料。只有明確的選材指引，再加上足夠豐富的優秀教學資源作為樣板，對於規範校本教材的選材才能收到最好的效果。

如果學校發現教師提供給學生的資料中出現不恰當內容，應該如何處理，教育局此前也未能給予明確指引。以往有學校發現教師使用不恰當資料後，要求教師刪除，但隨即便會遭到一些人或組織以所謂「政治審查」或「政治打壓」為理由攻擊、污衊。教育局日前表示，因應香港國安法明確規定的四類行為為罪行，學校管理層及教師應適時檢視各項學與教材料，包括圖書，如發現內容有過時或有機會涉及上述四類罪行，在正向教導學生和保障學生的大前提下，理應將它們移除，並重新選材。⁷⁴這是一個非常好的開始，教育未來應對校本教材的選用、以及學校對不恰當教材的處理方式推出更多明確的實務指引，學校也應加強有關監督與教育局配合好，共同努力，保證教師能夠使用優質教材。

(2) 盡快完成教育專業守則修訂並推出具體實務指引

《香港教育專業守則》是香港教育工作者規範專業行為的主要參考及依據，目前的《香港教育專業守則》於 1990 年 10 月公布，當中列明教師對專業、學生、公眾等的義務和權利。然而已 30 年過去，目前香港教師中出現的有違專業操守的種種問題與當年早已不能同日而語。

教育人員專業操守議會此前就修訂該守則進行過業內諮詢，其後向立法會匯報時指出，新修訂守則中應寫明教師應「應注意個人言談舉止與行為操守，冀能以身作則，作為學生的模範；並須避免從事或參與有損專業形象的工作或活動」。其中新增的內容還包括：在學校或學生前應避免談論或作出與教學目的無關/不

⁷⁴ 橙新聞：教育局：學校圖書不應涉危害國家安全 校方應移除並重選，2020 年 07 月 06 日。
<http://www.orangenews.hk/news/system/2020/07/06/010154234.shtml>

利於學生成長的議題或行為，例如鼓吹違法行為及說粗言穢語。一個專業教育工作者應避免在其個人/學校的互聯網社交平台發表或談論有違或損害專業形象的文字、圖片或影片。⁷⁵可惜的是，該守則至今未有實質性修訂。

另外，《香港教育專業守則》是一套原則性條文，以闡述教育工作者應有的操守。所以也並不適合直接作為處理實際問題的依據。建議教育人員專業操守議會應盡快完成有關守則的修訂，並按原計劃完成有關實務指引，為新的局勢下規範教師專業行為有效的原則依據。

近年開始，香港社會和政治形勢日趨複雜，別有用心者誤導學生的手段層出不窮，有關教師專業操守不斷出現的新問題。建議教育局應因應這些新問題及時持續推出具體指引，明確有關行為是否違背專業操守，並給與學校具體的處理原則和應對建議。

(3) 整合梳理投訴個案 結合個案製訂實務指引

教統會曾在報告中指出，教育局現時處理教育人員行為不當個案的調查機制良好，但局方宜提供處理行為不當個案的原則和案例，讓教學專業獲得適當指引。⁷⁶現實中的確如此，原則性的框架執行起來不免過於抽象，但若不結合具體案例也難以推出詳細、明確的指引和處理手法作為參考。

截止目前，雖然教育局方面多次通過公函、去信等方式，對教師專業操守、教學內容、或國家安全教育等方面做出指引和呼籲，但本報告建議教育局應將上述內容整合梳理，推出明確的教師專業操守指引，形成統一的文件確立下來，並形成制度。

⁷⁵ 立法會：教育人員專業操守議會就《香港教育專業守則及實務指引》及《個案處理程序》的諮詢，立法會教育事務委員會，2017年02月13日。CB(4)512/16-17(05)號文件

⁷⁶ 教育統籌委員會促進及維護教師專業操守工作小組：促進及維護教師專業操守現行架構及機制檢討報告，第2頁。

各類投訴中所涉及的具體案例均是直接來自於前線教學的一手材料，教育局方面也曾指出，過往處理的個案中，有不少可以作為教師的前車之鑒。⁷⁷教育局應對其中典型個案，在隱去其中涉隱私保護的內容後，於教育系統內部公示，並對個案中的行為給出明確指引及紀律懲處建議。既能給學校監督教師專業操守及處理失當教師明確指引，也能令其他人引以為戒。有關案例經過日積月累後，自然能夠形成一套完善的教師專業操守實務指引。

(4) 學校應優化機制 確保有效把關

香港僅中學便有超過 400 間，如果每間中學的教師及校本教材均由教育局監管，明顯不現實，所以學校的監管尤為重要。然而從媒體報道顯示，內容偏頗的教材和別有用心的教師層出不窮，說明學校對教材和教師的監管明顯有所欠缺。學校未來應結合優化機制，加強對教材質量及教師言行的監管。

教育局早前指出，校本管理既賦權亦問責，學校管理層人員（包括中層科主任）有責任了解和監察教師選取或編訂的校本教材的內容和質素。⁷⁸而事實上，辦學團體、校董會、以及學校管理層「每一個位置都有把關的功能」。所以建議教育局應指令學校，逐步明確完善有關管理細則和問責機制，相關中層主管直至副校長、校長，應當對本校教師的專業操守擔責，如學校出現教師嚴重有違專業操守的失當行為，有關中層主管或副校長、校長應接受教育局問責。以此加強對校本教材，以及教師專業操守的監管，確保每個位置均能發揮把關職責，保證學生不受誤導。



⁷⁷ 香港特區政府新聞公報：立法會三題：關於教師專業操守的投訴，2020年3月18日。
<https://www.info.gov.hk/gia/general/202003/18/P2020031800423.htm>

⁷⁸ 立法會：幼稚園、中小學教科書及教材的編製，教育事務委員會特別會議，2020年07月03日。
CB(4)785/19-20(01)號文件。

(5) 有違專業操守者 須限制專業晉升階梯

教育局曾提醒過教師價值教育的重要性，課堂教學須秉持客觀、理性和持平的態度，並指導學生尊重不同意見，不能因個人的政治立場而影響教學，或誤導學生及灌輸負面的價值觀。教師的專業在於配合課程施教，選取和調適教材，以及運用適切的教學方式照顧學生的多樣性，同時亦須為教學的質量專業問責。⁷⁹

但如上文所述，現實中對於行為失當教師的懲處明顯過於輕微。按現行機制，教育局如接獲不涉及罪行的行為不當投訴，會在徵得投訴人同意後，把投訴轉交校方進行校本調查。⁸⁰ 對於違反專業操守的教師，學校須嚴格依據《僱傭條例》、《資助則例》以及《學校行政手冊》中有關條款，制定明確的紀律處分政策，採取適當的紀律行動，以督促教師時刻注意專業操守。

事實上，故意誤導學生的行為已屬有違教師專業水準和專業操守，如果有關教師能夠按照專業晉升階梯繼續晉升，勢必對更多的學生造成更大傷害，也不符合教師專業階梯以教學專業能力、專業操守和價值觀、反思求進以達自我完善的精神共三個核心元素為基礎的教師專業發展目標。⁸¹ 所以對於行為嚴重不當，政治立場嚴重偏頗，或長期公開發布嚴重不當言行而遭處罰的教師，經校董會/法團校董會評估後，應據此類記錄壓縮其專業晉升階梯，限制其在教育專業領域的晉升，比如不可在學校擔任科主任及更高級職務，亦不可在特區政府教育部門任中級或更高級公務員，這即是嚴厲懲罰也可以防止其危害更多的學生，還能夠對後來者行成有效的阻嚇。

另外一點需要值得注意的是，過往對於一些失當行為影響較惡劣的教師，學校令其主動辭職或辭退往往是最嚴厲的懲罰手段。《學校行政手冊》中寫明，學

⁷⁹ 立法會：幼稚園、中小學教科書及教材的編製，教育事務委員會特別會議，2020年07月03日。CB(4)785/19-20(01)號文件。

⁸⁰ 教育統籌委員會促進及維護教師專業操守工作小組：促進及維護教師專業操守現行架構及機制檢討報告，第15頁。

⁸¹ 教育局：教師專業階梯，教師專業發展。<https://www.edb.gov.hk/tc/teacher/qualification-training-development/development/cpd-teachers/index.html>

校首要注意，辭職絕非解決有關教師行為不當個案的辦法，這並不符合學生的利益。學校應防止有嚴重不當行為的教師利用辭職妨礙調查及隱瞞其行為不當的記錄，使得他得以轉職至另一所學校任教。⁸²建議對行為嚴重有違教師專業操守或有違法行為者，教育應該予以嚴厲懲罰，依據教育條例，果斷行使取消教師註冊以及拒絕教師註冊的權利，結束其專業生命，令其不得在學校(包括補習社)擔任教師，以形成有效的阻嚇作用。

取消教師註冊屬於終身性質，並且沒有教育局常秘批准，終身禁止進入任何校舍。⁸³然而需要注意的是，教育局堅持不公開因「失德」被懲處的教師名單，外界也不得而知日前因「嚴重專業失德」被教育局取消註冊的小學教師究竟是誰，如他日後去某學校應聘助教等非教學職位，或去補習社應聘教師，僱主不知或佯裝不知他曾被「釘牌」；即使有知情者認出他，也有可能因種種原因默不作聲，那麼一旦應聘成功，他將有機會繼續毒害學生。本報告建議，教育局應在充分保障個人資料的前提下，適當向業內公布因失德而遭懲處教師名單，保證懲處措施最大可能地將此類教師逐出教育行業。或限制其在行業內的專業發展，令懲處能夠形成有效阻嚇。

(6) 高調回擊偏頗指責 營造正面輿論氛圍

別有用心的教師誤導學生的問題目前已經觸目驚心，而一旦教育局方面因應對此類問題推出新的守則、指引或有關處罰措施，便會遭到某些所謂教育專業組織以所謂「政治打壓」進行指責、攻擊，再加上無良媒體的渲染和煽動，令教育局方面屢屢處於輿論弱勢，偏頗言論反而成了主流，令很多維護學生福祉，維護教育專業操守的新政策無法推行，致一些學生和家長還對特區政府的教育政策和理念形成了錯誤認識，結果導致學生更容易受誤導。

⁸² 教育局：學校行政手冊（2019/20 學年），附錄 12，第 199 頁。

⁸³ 教育條例：72（2）。

高中通識教科書經教育局「專業諮詢服務」，出版社開始修訂教科書後，教育局方面再次遭到一些所謂教育專業組織的「指責」。其後教育局方面嚴正回應，指身為負責全港教育事務的部門，當發現業界在執行通識科課程出現問題時責無旁貸，須從維護學生福祉的立場提出專業意見及跟進，撥亂反正。⁸⁴接下來，對於出版社在新版教材中均刪去或修改「三權分立」內容，教育局方面亦回應指，「在香港是沒有三權分立」，不論「九七」前的制度，至「九七」後根據基本法的制度，都不是一個三權分立的制度，強調「這些事實必須清楚在教科書中說出」。⁸⁵本報告認為教育局此舉這同樣是一個非常好的開始；本報告同時也呼籲，教育局和教育界的有識之士，未來面對偏頗的言論或指責、攻擊，應該首先堅定立場，頂住壓力予以高調回擊，扭轉偏頗的輿論風氣。從而讓正面價值觀成為輿論主流，形成良好的教育輿論氛圍。

(7) 開展公民教育及國家安全法教育

● 校園推行國家安全法教育需要專業化

教育局方面早前已經發出通告，要求各中小學及幼稚園必須及時讓學校各線人員和學生認識及提醒他們遵守香港國安法。⁸⁶行政長官近日亦已經要求教育局制定計劃，在學校開展香港國安法教育。⁸⁷然而一些別有用心的教育人士及教育組織又開始以「政治」為名，製造疑慮和恐慌。所以尤其要注意，國家安全法教育過程中，必須要注意法律專業化和教育專業化。

⁸⁴ 香港特區政府新聞公報：教育局澄清，2020年08月19日。

<https://www.info.gov.hk/gia/general/202008/19/P2020081901034.htm>

⁸⁵ 香港特區政府新聞公報：教育局局長會見傳媒答問內容，2020年08月31日。

<https://www.info.gov.hk/gia/general/202008/31/P2020083100827.htm>

⁸⁶ 教育局：《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》的事實，教育局通告第11/2020號。檔號：EDB(SA)/ADM/50/04

⁸⁷ 政府新聞網：制定計劃推行國安教育，2020年07月11日。

https://www.news.gov.hk/chi/2020/07/20200711/20200711_125535_474.htm

首先，法律專業性很強，開展有關教育的過程中，必須要保證專業，才能準確解釋什麼是香港國安法，它的意義是什麼，還有它的重要性是什麼，有關內容才能有說服力，從而打消來自社會的疑慮，一些偏頗的指責自然而然不攻自破。

另一方面，因為法律內容比較專業，對於中小學生來說容易索然無味，很多內容也難以理解。如果一味灌輸，也容易產生抵觸情緒。建議由教育局組織法律專家和教育專家，共同編寫有關國家安全法的課程、教材及教學資源，根據不同階段學生的特點和學習目標，將安全法所涉及的專業知識轉化為基礎教育階段學生能夠理解掌握的內容。

● 同步全面推進德育及公民教育科

以開展國家安全法教育為契機，同步全面推進德育及公民教育科。從教學目標來看，既要增強學生的公民身份認同和公民責任感，同時也要提升品德素養，讓學生能夠自覺抵禦不良信息的誤導。

最新推出的「小學概覽 2020」中，「教學規劃」下新增了「推廣正面價值觀和態度」一項，有多間小學在此項中都寫到「培育國民身份的認同」及「使能成為一個對社會、對國家負責任的良好公民」等內容。⁸⁸這說明有學校已經進一步意識到公民教育的重要性，並開始著手推進。建議教育局未來應從課程安排的層面全面推進德育及公民教育。中短期來看，應該善用現有科目框架，增加德育及公民教育有關內容的比例。長遠來看，可考慮有關內容獨立成科。

⁸⁸ 家庭與學校合作事宜委員會：小學概覽 2020。https://www.chsc.hk/psp2020/index.php?lang_id=2



4. 通識教育應回歸基礎教育本質

通識教育科的設立旨在鼓勵學生以多角度和明辨性思考來探究當代議題，並以實證為本和抱持客觀中立的態度，以建立個人觀點和作出合理判斷，同時培養學生正面的價值觀和積極的人生態度，使他們成為有識見、負責任的公民。⁸⁹

通識教育科即使具備獨特性，但仍是基礎教育範疇，就要遵從基礎教育的基本目標，即傳授知識、鍛煉能力、建立價值觀。通識科既然需要以實證為本和抱持客觀中立的態度，以建立個人觀點和作出合理判斷，那麼首先就需要學生掌握必備的基礎知識。就目前通識科的課程指引來說，未有明確指明到底必須掌握哪些知識。比如，通識科六大單元中各單元所列要求的「應有知識」，涉及的知識內容基本都以主題的形式列出，教師也很難掌握其中的知識點。

而關於高中通識科要求的「能力」，課程指引未有提出明確目標。課程指引中雖然列出評估目標，但是內容空泛、抽象的描述，而欠缺具體的要求，令公開考試的評核大綱變得模糊。如何能夠迎合考試，教師只能分析文憑試題及揣摩出題思路。而多年來文憑試試題以討論議題為主，議題內容以政治為主，其他方面則包羅萬有，學生沒有足夠的基礎知識儲備，加上別有用心者誤導，其價值觀和思維方式自然出現偏差，久而久之，通識科教學自然偏離了基礎教育的本位。

教育局日前宣佈改革通識科，包括通識科依然是必修主科，但是成績改為「合格 / 不合格」，同時課程刪減一半內容，並取消「獨立專題探究」，重視培養學生正面價值及國民身份認同、學習憲法基本法、提供內地考察機會、教科書審批等。上述改革措施的既有助於維護通識科的重要性，也有助於降低通識科對文憑試考試總成績的影響，壓縮別有用心者利用通識科誤導學生的空間。有利於實現通識教育最根本的目的，回到通識教育的初心。

⁸⁹ 康陳翠華：秉持專業理順課程 共同提升教材質素，局中人語，香港特區政府教育局。
<https://www.edb.gov.hk/tc/about-edb/press/insiderperspective/insiderperspective20190923.html>

● 展開廣泛討論 建基礎知識體系

通識科改革措施在課程及評估的形式上，為通識教育回歸基礎教育本位提供了保障。課程具體內容和教育也應該做出相應的調整，以配合改革。知識的灌輸、能力的培養、價值觀的建立是基礎教育的核心，但不難發現，通識科、歷史科甚至其他一些學科的教學已經明顯偏離了這一本位。不能夠明辨是非，面向未來，教育界乃至全社會應該就如何令通識教育回歸基礎教育本質而展開廣泛討論。本報告建議，通識科未來有必要建立一套詳細的基礎知識體系，明確哪些知識屬於學生必須掌握，在此基礎上引導學生進行多元思考和探究，文憑試試題也應配合此體系進行討論。

● 剎停小學初中科目泛通識化

為幫助學生提前適應文憑試，香港很多初中，甚至小學便開設了類似通識科的課程，或將現有科目教學通識化。教育局 2019 年 9 月強調，學校於初中提早教通識教育屬揠苗助長，又稱初中要避用「通識教育」科名免惹誤會。據新出版的中學概覽顯示，共 220 所中學開辦初中通識課程，約佔全港中學 50%。⁹⁰當中最少 8 間中學不再於 2020/21 學年開辦初中通識課程，或為科目改名。有學校稱不希望教育局和家長誤會，承認新課目內容雖與原通識課程相若，亦會改名；還有學校則維持原有科名，接下來繼續開辦。在此趨勢之下，很多小學也將常識科的教學通識化，並且引入了政治議題。

小學生、初中生的心智相比高中生更加不成熟，知識水平和認知能力更加不足，過早接觸通識科很大程度上會給別有用心者誤導學生提供更大的平台，對年輕人造成更嚴重的危害。教育局雖然推出通識科教科書專業諮詢服務，但僅限於高中通識科，初中通識科教材不包括在內。然而事實上，出現誤導學生內容的初

⁹⁰ 家庭與學校合作事宜委員會：香港中學概覽 2019/2020。
https://www.chsc.hk/ssp2019/index.php?lang_id=3

中通識教材早已觸目驚心。比如由在社交平台侮辱警察而出名的教師編寫的初中通識教材中，要求學生討論「年輕一代能令香港更美？」，有關資料卻是某鼓吹「港獨」的年輕人當選立法會議員。書中另一章節還將某帶頭違法，宣揚破壞的立法會議員包裝成一個積極的正面人物。而很多小學也將常識科的教學通識化，甚至引入政治議題。例如某小學就曾引用香港電台一些涉及「港獨」的材料作為生活教育課內容，更指無標準答案。還有學校在常識課上讓學生討論「修例風波」中示威者與警察對峙的有關內容。此外，就小學生和中學生的教育目標來說，開設此類課程亦實無必要，教育局應禁止小學和初中開設類似通識化的科目。

最後，本報告需要指出的是，香港青少年教育如此嚴峻的局面，其中不僅有教育系統的問題，也有來自社會的問題。教育部門的努力可以防止別有用心的人污染校園，荼毒學生。然而面對來自社會的「污染」，教育部門鞭長莫及。無論是學校、辦學團體，還是教育局，還是家長，都有責任保護孩子在學校不受政治荼毒。這也說明，改善青少年教育，建立健全與「一國兩制」相適應的青少年教育體系，最終達致營造有利青少年健康成長環境的目標，不能僅靠教育部門，更需要特區政府所有部門共同擔責，進而帶動全社會共同努力。



5. 附錄——部分發達國家青少年教育系統概覽

5.1 部分國家公開考試機構監管及質素保證機制

在全球主流發達國家，公開考試成績都是學生高中畢業後申請高校的主要參考指標。目前各國家和地區均有自己相應的公開考試，並由專門機構負責舉辦。有關考試機構多數也屬於獨立法定機構或商業機構，不過其工作多數要向當地主管教育的政府部門匯報，並且接受監管；或是因為面臨激烈的市場競爭，從而不敢對工作質素掉以輕心。

(1) 英國：考試機構直接向國會報告

英國擁有眾多的盈利性或非盈利性考試機構，為普通教育高級程度證書（簡稱：A-level）或英國普通中等教育證書（簡稱：GCSE）等等其他考試設計考試題目、制定評分標準和頒發證書。在統一的測評標準之下，各個考試機構設計的題目難度和側重點不盡相同，而英國每個中學都可以根據自身需要自由選擇考試機構的教材和考試卷。

於 2010 年成立的英國評核及考試規例局（The Office of Qualifications and Examinations Regulation, Ofqual）則負責監管資格證書、考試和評估。Ofqual 獨立於政府，直接向國會報告，向國會負責。⁹¹ Ofqual 董事會負責治理與管理 Ofqual 運作，如若董事會主席或首席監管者未能履行職責，可由女王或內閣大臣罷免，並且內閣大臣可對 Ofqual 的工作提出指引。⁹² Ofqual 為各考試機構提供正規認可，維護考試的公平公正，並對考試和測評實行監督管理。如果 Ofqual 認證的考試機構在教材出版或考試測評中出現了錯誤，輕則收到處罰（撤職、罰金等），重則取消其認證資格。

在 2017 年 5 月的 GCSE 考試中，有 150 個學校採用了 OCR 版本的試卷，其中

⁹¹ Ofqual: About us. <https://www.gov.uk/government/organisations/ofqual/about>

⁹² Ofqual: Ofqual Governance Framework, page 5.

英文文學科目中的一道有關莎士比亞喜劇的題目出現表述錯誤。雖然事後 OCR 立即發表了道歉信，但還是被 Ofqual 開出了有史以來的最高罰款——17.5 萬英鎊（約 175.4 萬港幣）。⁹³

（2）美國：機構間競爭激烈 不敢掉以輕心

在美國，保證公開考試質素的外部機制，主要是激烈的商業競爭。目前美國有兩種用於大學入學申請的標準化考試，一種入學水平考試是 SAT (Scholastic Assessment Tests) 意指「學術能力評估測試」，另一種是 ACT (American College Test) 叫做「美國高校入學考試」。兩種考試的成績均可作為美國各大學申請入學的重要參考條件與依據。

SAT 由美國大學委員會 (College Board) 所有和出版的，美國大學委員會發起並決定如何設計、管理和使用 SAT 考試。美國大學委員會委託美國教育考試服務中心 (Educational Testing Service, ETS) 開發和管理 SAT。⁹⁴

ACT 由同名非營利組織 ACT 考試委員會 (ACT, Inc.) 負責組織管理。⁹⁵ ACT 的大學和職業準備標準 (The ACT College and Career Readiness Standards) 是 ACT 測試評估的基礎。ACT 每 3-5 年做一次國家課程調查 (National Curriculum Survey)，對數千名美國的教育者就大學課程需要掌握的知識和技能進行調查，根據調查結果進行更新試題。⁹⁶

上述兩項考試學生可以自由選擇，兩間機構之間的競爭十分激烈。⁹⁷ 激烈的競爭令兩間機構都不敢對考試質量掉以輕心。如果某一機構考試題目質量長期得

⁹³ Ofqual: NOTICE OF INTENTION TO IMPOSE A MONETARY PENALTY, page 1.

⁹⁴ ETS: Aren't ETS and the College Board really the same things?
<https://www.ets.org/about/faq/>

⁹⁵ Manhattan Review: The History of the ACT: <https://www.manhattanreview.com/act-history/>

⁹⁶ ACT: ACT College and Career Readiness Standards.
<https://www.act.org/content/act/en/college-and-career-readiness/standards.html>

⁹⁷ The Washington Post: SAT reclaims title of most widely used college admission test.
<https://www.washingtonpost.com/education/2018/10/23/sat-reclaims-title-most-widely-used-college-admission-test/>

不到保證，認可該考試成績的高校將越來越少，該考試的影響力自然越來越弱。

(3) 澳大利亞：考試機構向州教育部長負責

澳大利亞高中畢業考試沒有統一的教育制度，各州有自己的考試特色，各州自行決定考題、考試時間、分別取名，但大致上考試程序是相同的。所有學生都必須參加各州政府舉辦的畢業考試，通過的學生就可以拿到該州頒發的高中畢業證書。澳大利亞大學錄取是依照學生考試排名，但考試排名並不是以高中畢業考試作為評斷標準，而是以學生高中最後一年的綜合成績加上畢業考試考分進行加權計算，得出每個考生在整個澳大利亞的通用分數，稱為 ATAR (Australian Tertiary Admission Rank)。⁹⁸

以澳大利亞新南威爾斯州（簡稱：新州）為例，新州的學生通常在第 11-12 年級參加高中畢業考試，獲得高中教育證書(Higher School Certificate, HSC)，由新南威爾斯州教育標準局 (New South Wales Education Standards Authority, NESA) 負責監督。⁹⁹ NESA 每年都會對 HSC 進行全面評估，以確保其公正、包容、靈活。HSC 試卷的制定、評分步驟過程在新南威爾斯州教育標準局官網上有著詳細的細節步驟說明。¹⁰⁰ 同時，NESA 作為獨立法定機構，其工作需要向新州教育部長報告。¹⁰¹

而澳大利亞維多利亞州的高中畢業考試，全稱為 Victoria Certificate of Education (簡稱：VCE)。這是頒發給順利完成維多利亞州大學預科課程(高中)學生的畢業證書。維多利亞州高考課程評估局 (Victorian Curriculum And Assessment Authority, VCAA) 對學生考試成績進行審核和評估，合格者頒發 VCE

⁹⁸ UAC: Australian Tertiary Admission Rank. <https://www.uac.edu.au/future-applicants/atar>

⁹⁹ Education Standards Authority: About the HSC.
<https://educationstandards.nsw.edu.au/wps/portal/nesa/11-12/hsc/about-HSC>

¹⁰⁰ Education Standards Authority: Exam development.
<https://educationstandards.nsw.edu.au/wps/portal/nesa/11-12/hsc/about-HSC/exam-development>

¹⁰¹ Education Standards Authority: Our Story.
<https://educationstandards.nsw.edu.au/wps/portal/nesa/about/who-we-are/our-story>

證書。VCAA 制定並實施 VCE 課程和評分。¹⁰² VCAA 是一個法定機構，主要對該州教育部長和培訓與技能部長負責，為政府和非政府學校服務。¹⁰³

5.2 部分國家教師監督體系

(1) 英國

TRA (Teaching Regulation Agency, 教學規管局) 是英國教育部的執行機關，成立於 2018 年，代表英國教育大臣監管英國所有教師，維護學校和家長對教師的信心。通過給合格教師頒發教師資格證，並公正、嚴格和及時地跟進調查涉嫌不當行為的教師，從而保證英國整體教師水平的高資素。¹⁰⁴

TRA 下設兩個執行部門，分別是教師資格管理部門 (Teacher Qualification Unit, TQU) 和教師不當行為管理部門 (Teacher Misconduct Unit, TMU)。教師資格管理部門負責管理及維護合格教師數據庫 (Database of Qualified Teachers, DQT)，不僅為合格教師頒發資格證書，並記錄教師入職資料，且不斷收集更新教師資歷記錄。同時為僱主提供訪問合格教師數據庫的權限，方便他們確保所僱傭的教師具備適當資歷教學。¹⁰⁵

教師不當行為管理部門負責接收和調查涉嫌不當行為教師的投訴。當 TRA 認為所指控教師不當行為性質嚴重需進一步調查，則會正式開展聆訊程序，由專業操守小組負責審理證據，小組成員們會對教師的指控共同裁決，若涉事教師失德行為嚴重，可建議將其除牌，屆時將交由 TRA 決定是否執行有關建議。

¹⁰² Victorian Curriculum AND Assessment Authority: VCE Curriculum.
<https://www.vcaa.vic.edu.au/curriculum/vce/Pages/Index.aspx#>

¹⁰³ Victorian Curriculum AND Assessment Authority: What we do.
<https://www.vcaa.vic.edu.au/About-us/Pages/WhatWeDo.aspx>

¹⁰⁴ Teaching Regulation Agency: About Us. <https://www.gov.uk/government/organisations/teaching-regulation-agency/about>

¹⁰⁵ Teaching Regulation Agency: Teaching Regulation Agency Corporate Plan, page 11-15.
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/898399/TRA_Corporate_Plan_2018_21_1_1_.pdf

(2) 新西蘭

新西蘭教學協會（New Zealand Teaching Council，以下簡稱協會）是新西蘭教師的專業機構，宗旨是提升新西蘭整體教育專業水平，主要工作有負責處理教師註冊和認證申請，制定教師行為規範與標準，教師行為與能力的監督管理以及持續的教師專業能力培養。¹⁰⁶

教師行為與能力的監督管理是該協會的重點工作之一，協會從四個反饋信息途徑監督管理教師，一是學校或幼兒中心認為教師可能涉嫌嚴重不當行為時，需要向協會提供強制性報告說明該教師情況；二是協會收到關於教師的投訴；三是教師被定罪的報告；四是從教育協會（Education Council）收到的教師相關信息。¹⁰⁷

收到教師相關投訴信息後，由協會的甄別委員會（Triage Committee）初步評估教師報告或投訴後決定是否進行調查，如若調查，則將個案提交給投訴評估委員會（Complaints Assessment Committee, CAC），由CAC的工作人員調查並評估是否存在不當行為，如果發現可能存在嚴重不當行為，CAC必須將個案提交給新西蘭教師紀律仲裁組（Teachers Disciplinary Tribunal）處理。CAC可對教師採取的紀律處分權利有限，教師紀律法庭才可對教師發出暫令停職及停牌處分。

(3) 加拿大

加拿大安大略省教師公會（Ontario College of Teachers, OCT）是加拿大最大的教學工作的自律監管機構，於1997年成立。該學會主要負責教師資格認證和提升教師專業教育發展，負責制定和執行適用於公會成員的專業操守規範，此外，還負責調查及處理對公會成員的不當行為的投訴。¹⁰⁸

¹⁰⁶ New Zealand Teaching Council: About the Teaching Council.
<https://teachingcouncil.nz/content/about-teaching-council>

¹⁰⁷ New Zealand Teaching Council: Conduct & Competence Overview.
<https://teachingcouncil.nz/content/conduct-competence-overview>

¹⁰⁸ Ontario College of Teachers: About the College. <https://www.oct.ca/about-the-college>

根據「安大略省教師公會法」(Ontario College of Teachers Act, 1996)的規定,安大略省教師公會的宗旨,包括制訂及執行專業操守準則,以及接受並調查關於公會成員的投訴和處理紀律及是否勝任教學工作等問題。公會的理事會設立「調查委員會」(Investigation Committee)、「紀律委員會」(Discipline Committee)和「執業狀況委員會」(Fitness to Practice Committee)負責處理這幾方面的工作。

調查委員會負責調查有關會員的投訴;紀律委員會負責審理有關專業失德及不稱職的指控;執業狀況委員會負責處理因身體或精神狀況而不能繼續執業的案件。如果公會紀律委員會的小組認定某公會成員行為不當或不稱職,最終公會會將其紀律處分內容公布在其官網上。¹⁰⁹

(4) 美國

美國佛羅里達州教育部(Florida Department of Education)下設有專業執業服務辦公室(Office of Professional Practices Services, PPS),負責對佛羅里達州內教師的不當行為進行調查。¹¹⁰

依據佛羅里達州法規,對教師不當行為投訴的紀律處分不由 PPS 或教育部裁決,而是由教育實踐委員會(Education Practices Commission, EPC)裁決並發出。EPC 是一個依據佛羅里達州法規成立並由同行、執法人員以及業外人員組成的准司法機構。¹¹¹

從各處收到對教師的投訴時,PPS 會先審查是否擁有該投訴的調查管轄權,由於 PPS 僅可調查獲得佛羅里達州教育證書的教師,再評估是否需要立案處理調

¹⁰⁹ Ontario College of Teachers: COMPLAINTS AND DISCIPLINE.
<https://www.oct.ca/public/complaints-and-discipline>

¹¹⁰ Florida Department of Education: Professional practices.
<http://www.fldoe.org/teaching/professional-practices/>

¹¹¹ Florida Department of Education: Roles of Professional Practices Services.
<http://www.fldoe.org/teaching/professional-practices/role-of-professional-practices-service.stml>

查。一旦進入正式調查後，其調查報告會先交由法律顧問檢視，確定是否有理據對教師採取處分，再交給佛羅里達州教育實踐委員會委員（Commissioner of Education）審檢調查結果，並就投訴作裁決，以及決定是否作出紀律處分，最嚴重的懲罰可包括中止或吊銷其教師資格證書。並且可在佛羅里達州教育部網站裡查閱到所有違規教師的紀律處分詳細內容。¹¹²

（5）澳大利亞

澳大利亞維多利亞州教學協會（Victorian Institute of Teaching, VIT）是教師專業認證的獨立法定組織，成立於 2002 年 12 月，主要職責是加強教師道德建設和教師專業標準，促進維多利亞地區教師專業發展，提高公眾對教師的信心。¹¹³

VIT 委員會下設有專業操守委員會（Professional Conduct Committee）專門負責調查對教師不當行為及教學能力的投訴，並在必要時對教師行使適當的紀律處分。專業操守委員會對相關投訴調查後，提出的懲戒措施若不能達成一致同意，則將個案交給聆訊小組處理。聆訊小組（Hearing Panels）是准司法機構，其成員均有維多利亞州政府獨立任命。¹¹⁴ 最終，所有紀律處分結果均在網上公布。¹¹⁵

同時，VIT 要求所有註冊教師每年 9 月 30 日更新其註冊資格，完成資格更新註冊需要提交的證明材料有：若申請者的無犯罪行為證明逾期，需要重新提交證明；教師任職證明；20 天教學實踐證明；20 天教師專業發展活動證明。並且 VIT 會對在教學過程中存在不當行為的教師進行評估，確定其是否有資格繼續執

¹¹² Florida Department of Education: Discipline against Educator Licenses.
<http://www.myfloridateacher.com/discipline/summary.aspx>

¹¹³ Victorian Institute of Teaching: The VIT. <https://www.vit.vic.edu.au/who-we-are/the-vit>

¹¹⁴ Victorian Institute of Teaching: Investigation process. <https://www.vit.vic.edu.au/professional-responsibilities/investigations/process2>

¹¹⁵ Victorian Institute of Teaching: Disciplinary decisions.
<https://www.vit.vic.edu.au/professional-responsibilities/disciplinary-decisions/disciplinary-decisions>

教。¹¹⁶

5.3 部分國家公民教育開展情況

(1) 英國

英國早期的公民教育主要依賴於私人團體而缺少官方支持，並且受自由主義思想的影響，在相當長的歷史時期內，國家不幹預教育的理念在英國得到普遍認可，因此公民教育在公立學校難以進行。

為了改善年輕人政治冷感的情況，英國政府開始重視並倡導公民教育。1997年政府頒布「卓越學校」(Excellence in School) 為題的白皮書，強調學校應該加強公民教育，並且成立了專門的公民教育委員會。隨後英國資格與課程局 (Qualifications and Curriculum Authority, QCA) 在1998年發布「科瑞克報告」(Crick Report)，詳細規定了公民教育的目標、內容及中小學公民教育的框架，為應該在學校進行公民教育提供了一個整體框架和詳細的建議。¹¹⁷

2000年開始，政府把公民教育引入課堂教學中。但是小學階段的課程並不作為法定課程列入正規課程教學之中。直到2002年9月才正式作為11-16歲中學生的必修課程在中學實施。

英國教育部細化了公民教育的內容和要求，每個階段都制訂了不同的教學內容。2014年英國中小學國家課程標準中，對於中學階段的公民教育內容進行設定。強調了民主觀念、批判性思維、參與意識及理財能力，包含了培養英國公民、歐洲公民及世界公民三個維度的內容。¹¹⁸英國教育部又在2015年頒布小學階段

¹¹⁶ Victorian Institute of Teaching: Renewing my registration.

<https://www.vit.vic.edu.au/registered-teacher/renewing-my-registration>

¹¹⁷ QCA (Qualifications and Curriculum Authority), (1998), Education for citizenship and the teaching of democracy in schools, London: Qualifications and Curriculum Authority.

¹¹⁸ Department for Education: Statutory guidance-National curriculum in England.

<https://www.gov.uk/government/publications/national-curriculum-in-england-citizenship-programmes-of-study/national-curriculum-in-england-citizenship-programmes-of-study-for-key-stages-3-and-4>

公民教育的目標和內容。主要包含了培養自信心與有責任感，同時盡可能激發個人能力、為在社會中發揮更積極的作用做準備、建立健康與安全的生活方式等。

119

英國社會對公民教育也十分重視，已經有一系列支持公民教育的非政府組織如公民基金會等非政府組織（CF）、聯合國兒童基金會等；以及專業機構如公民教育協會（ACT）等等。學校和社會機構緊密配合為英國公民教育順利實施提供有利條件。¹²⁰

（2）澳大利亞

公民教育原本並不是澳洲的教育重點，直至 20 世紀 80 年代開始，把學校的公民教育列為政府政策的重點，1994 年組織成立了澳大利亞公民學專家小組（Australian Civics Expert Group），以專門制定公民教育發展規劃。¹²¹1997 年，澳大利亞教育部頒布了「發現民主計劃」（Discovering Democracy），其中第一階段（1997—2001 年）的主要任務是開發公民教育的教學資源，將「發現民主」計劃推廣到澳大利亞所有學校中去；第二階段（2001—2004 年）加強教師的專業發展及鞏固該政策的實施。¹²²

依據聯邦政府「發現民主計劃」的規定，從 1999 年起，澳大利亞所有學校中的 3-10 年級的學生必須接受公民教育。學生應該了解並掌握民主及公民身份的相關知識，並且每年接受考試，以檢驗他們對於歷史知識，政府體系運轉及國家民主根基等知識的理解與掌握程度。

¹¹⁹ Department for Education: Citizenship programmes of study : key stages 1 and 2. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/402173/Programme_of_Study_KS1_and_2.pdf

¹²⁰ David Kerr: Citizenship Education in the UK. <https://www.bpb.de/veranstaltungen/netzwerke/nece/214156/citizenship-education-in-the-uk?p=0>

¹²¹ Parliament of Australia: Creating the Active Citizen? Recent Developments in Civics Education. https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp9899/99RP15

¹²² Discovering Democracy Units: About Discovering Democracy Units. <https://www1.curriculum.edu.au/ddunits/about/about.htm>

在具體的課程設置上，澳大利亞聯邦為各州設定了義務教育階段公民教育課程的框架。各州或地區在制定自己的義務教育階段的公民教育課程標準時並不需要完全覆蓋上述所有內容，而只需在此基礎上選擇適合本州或領地自身特點的某些內容，而且還有權適當添加其他教育內容。¹²³

從學科領域上來看，聯邦政府一直以來都沒有硬性地把公民教育單獨列為一個科目進行教學。因此在大多數州，公民教育是滲透在其他科目中完成的。1989年澳大利亞各州、區和全國教育部長共同制定《全國學校教育共同目標》（霍巴特宣言）中，規定了八個關鍵學習領域：藝術、英語、健康教育與體育、語言（除英語以外）、數學、科學、人文與社會科學和技術。在義務教育階段，公民教育的內容更多是體現在人文與社會科學和這一領域中的。這一領域的主要目的是幫助學生發展一種能力，即以公民的身份，在一個處於多元文化背景的民主社會中為了大眾利益而做出合理而正確的決定的能力。¹²⁴

從教育形式上來看，澳大利亞教育具有廣泛的開放性，中小學強調發揮社會和家庭的作用，因此，每一所學校與所在的社區都有緊密聯繫。基於這一傳統，中、小學校中公民教育的形式可謂多種多樣。在中小學課堂中，最為常見的公民教育的實施途徑包括課堂內的討論以及各種活動。這些活動覆蓋面很廣，一些是針對個人設計的，還有一些活動是要求在一個較大組織內通過成員彼此合作完成的。¹²⁵

（3）新加坡

新加坡於 1997 年在學校內逐步推行公民教育，目的是為了提升學生於國家

¹²³ Discovering Democracy Units: State and Territory Links.
<https://www1.curriculum.edu.au/ddunits/state/state.htm>

¹²⁴ Education Council: The Hobart Declaration on Schooling (1989). <http://www.educationcouncil.edu.au/EC-Publications/EC-Publications-archive/EC-The-Hobart-Declaration-on-Schooling-1989.aspx>

¹²⁵ Australia Government: Civics & Citizenship Education Professional Learning Package, page3. https://www.civicsandcitizenship.edu.au/verve/_resources/DEEWR_CCE_PLP.pdf

之間的凝聚力以及培養他們生存的本能和對未來的信心，重點建立學生對新加坡國民身份的認同與自豪感，並讓學生認識新加坡的故事以及新加坡所面對的挑戰、限制及弱點。¹²⁶ 在 2018 年新加坡對公民教育進行更新，加強以價值觀為本的教育，並給予學生更多切身體會，重點是培養學生的歸屬感、對現實的理解以及對未來的希望，最終讓學生能夠身體力行，樂於為建設新加坡而效力。¹²⁷

新加坡將公民教育融入正式及非正式課程中，在小學階段的主題為「愛新加坡」，主要目標是灌輸正確的價值觀和態度；中學階段的主題為「認識及相信新加坡」，主要教授新加坡歷來重要事件以及當地社會特色，側重傳授知識；高等教育階段的主題為「領導新加坡」，則更深入學習新加坡的知識，包括自新加坡獨立以來的發展策略、管治原則及重要機構的角色。

社會教育科與公民與德育教育科是中小學必修科目，這兩門科目均將公民教育融入其中，只是側重點不一樣。社會教育科旨在建立學生的國家歸屬感，而公民與德育教育科則重視學生的品格發展，教導學生理解國家的共同價值觀，並且還提供機會讓學生參與相關活動，例如強制性的社區服務計劃，以實踐其價值。

¹²⁸ 課程所用的教科書由政府批核，政府編寫教材，但學校也可使用政府指明的其他相關教材。¹²⁹ 同時，學校還會舉辦各類活動紀念重大國家事件，並組織學生參訪新加坡各個文物古蹟景點及國家機構等體驗性質的非正式課程活動來加深學生對國家的情感連結。

¹²⁶ Government of Singapore: Speech By BG (NS) Lee Hsien Loong, Deputy Prime Minister, Objectives of National Education.

<https://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/1997051607/1h119970517s.pdf>

¹²⁷ 立法會：新加坡與日本的國民教育，第 12 頁。

¹²⁸ Ministry of Education: CHARACTER & CITIZENSHIP EDUCATION.

<https://www.moe.gov.sg/education/syllabuses/character-citizenship-education>

¹²⁹ Ministry of Education: APPROVED TEXTBOOK LIST.

<https://www.moe.gov.sg/education/syllabuses/approved-textbook-list>

思路研究會
SILK ROAD INSTITUTE

香港上環文咸西街 22-28 號南北行大廈三字樓
2020 年 10 月

關注思路研究會



 思路研究會 Silk Road Institute