

香港學校公民教育：學生公民參與學習的反思

賴柏生、胡少偉
香港教育學院

摘要

現代公民的發展，重視公民的積極民主參與，學校公民教育亦逐漸以主動公民取代被動公民的教育。香港回歸後的學校公民教育政策，開展公民積極參與的學習環境和機會，學校開始重視有選舉性參與的學生會活動。本文嘗試從探討學校學生會選舉，了解香港學校「參與性公民」教育的發展，並指出其中困難所在。

引言

九七回歸後的香港，學校公民教育肩負發展新時期本土公民的責任，並協助塑造香港特區市民的身份。新公民建基於國家根本，伸展到整個國際社會，能夠適應社會向知識型社會的轉型和經濟全球一體化的發展。新公民的未來發展方向會是主動公民(active citizen)的參與性民主(participatory democracy)教育。在公民參與的學習中，有選舉成分的學生會活動是學校公民教育非正規課程的主要組成部分。本文嘗試從探討學校學生會的選舉參與(electoral participation)，了解香港學校參與性公民(Participatory citizenship)教育的發展。

參與性公民的概念

Dividson (1997) 指出全球化下的公民發展，分殊治理 (management of diversity) 是公共參與的重點，民主參與不再只局限於社會或國家層次的代表性民主制度 (representative democracy)，只靠定期選舉(periodic election)的民主參與，被認為過於被動和力量微弱，此種被動公民(passive citizenship)的參與不再適合於高流動、高動力的後

工業社會的發展需要。Dividson認為社會應容許市民參與影響他們日常生活的公共事務，政府需要開放和下放公共政策權力到個人生活的層次。為使公共服務更能有效滿足他們的個別需求，市民的公共參與要能夠發揮常日公投(everyday plebiscite)的效能。換言之，社會需要積極開展並實踐主動公民(active citizenship)的參與性民主，否則不能滿足地方社會朝向國際化和全球化的發展和競爭。

Sandercock (1998) 和 Sassen(1996) 相信在今日的自由民主大都會社會，當地政府須要確保每個人擁有平等使用城市空間的權利(right to public space)，他們在現有的法律制度下，自由組合，通過積極的公共參與，爭取最大使用城市的政治空間，用以改善他們居住的社區和個人生活質素。所以全球化下的新社會，如要人、貨、財的流通暢通無阻，便需要擴大民主參與到公民個人生活的公共事務的層次上，以確保他們能夠自由選擇每人喜愛的生活和文化方式的權利(Kress, 1996)。簡而言之，今天的公民教育應是參與性公民的教育。在學校實踐方面，Print等(2002)指出學生會是學生學習民主參與的重要場所，學校的民主文

化和環境，例如，學校是否願意開放決策權力讓學生參與部分學校事務，直接影響參與性公民教育的發展。Print 等(2002)認為北歐的丹麥透過立法，規定學校成立有選舉成分的學生會是進步的措施，學校的民主教育不單能夠確保學生體驗民主參與的機會和權利，更幫助學生認識負責任的公民參與的重要及更能夠鞏固丹麥民主政治體制的跨代發展。

香港參與性公民教育的課程發展

自八零年初至今，香港學校的參與性公民教育，無論在知識、方法和態度方面的教學，都出現明顯的改變(見《表一》)。一九九九年，特區政府在《廿一世紀教育藍圖——教育制度檢討》的諮詢文件中，提出教育要培育一群對社會、國家、民族作出承擔和面向國際社會的國民。《教育目標諮詢文件》(教育統籌委員會，1999)期望教育能推展香港的政治發展，包括民主的發展和協助完成國家建設的工作：

" 回歸祖國代表了香港人的中國國民身份得到確認，我們的青年人需要多認識祖國的文化、現況和未來的發展，在「一國兩制」及「港人治港」的大原則下，充分發揮香港獨特的地理和政治特色，兼收中西文化所長，建立一個面向世界、有深厚文化基礎、團結、自由和民主的社會。" (頁9)

自香港政治過渡開始後，學校公民教育有關參與性公民理念的發展，出現漸進式改進。八五年，政府發出《學校公民教育指引》(《85指引》)，

宣示學校課程需要加入民主教育，可惜較多學校教學卻充斥非政治化(de-politicization)和德育化(moralization)的意識和舉動(Leung, 1997; Morris & Chan, 1997)，忽視民主政治在民族國家公民發展的深層意義和價值，公民教育未能幫助學生處理複雜的政治轉變、建立正確的態度和認識民主與國家主權的關係，也解決不到民主追求與國家統一的矛盾及其引發的政治衝突。九六年，政府頒發新的《學校公民教育指引》(《96指引》)，修正過往的偏執，嘗試從國家本位和世界格局入手，重新定義香港公民，指出現今的公民發展，民主參與和其他政治價值，包括國家民族主權和統一、國際化等是互相依存的關係，需要適當平衡。二零零零年的《香港教育制度改革》報告書(《教改》)進一步深化參與性公民的教育，指出在全球化的世界格局下，每一獨立主權的政治社會在朝向開放的知識型社會的發展時，民主參與是必不可少的。報告書並鼓勵學校開設獨立的公民科及在非正規課程中，成立有選舉參與的學生會，培育學生成為由具民主公民能力和熱愛他們學習及成長的學校社區，從而擴大到關心香港的社會。

香港參與性公民的發展，在「一國兩制」的政治框架下，傾向選取以公民多向(multi-dimensional citizenship) (Cogan, 1997) 的公民發展模式，參與性民主政治定位於維持國家的領土完整和主權統一(He & Guo, 2000)之下，公民的民主不能高於國家主權，參與性公民的分殊管理，需要服膺於對民族國家的認同和承擔。故此學校施行公民教育時，避免直接觸及民主與國家統一的矛盾關係，民主和愛國主義的教育多分開處理，例如：學生會選舉參與的學習，多集中學生公民民主能力的培育，而不會涉及愛國主義教育的課題。

表一：課程革新(公民教育)(摘錄自：賴柏生(付印中)，香港學校的課程革新、公民教育與公民的發展：一個社會學的分析)(供公民教育部分參考)

相關文件	1985學校公民教育指引	1996學校公民教育指引	2000香港教育制度改革建議	2001課程發展路向文件
課程項目				
課程目的	<ul style="list-style-type: none"> • 民主價值、運作 • 社會有用成員 • 社會及政治技能 • 理性判斷 	<ul style="list-style-type: none"> • 熱愛香港、中國 • 民主、自由、平等、人權、法治 • 理性判斷 	<ul style="list-style-type: none"> • 貢獻社會、國家和世界 • 五育、個性發展 • 繁榮、進步、自由、民主 • 自學、創新、思考 	<ul style="list-style-type: none"> • 國民身份：熱愛家庭、社會、國家、香港作為亞洲國際城市 • 批判思考、自我管理、解決問題 • 人際溝通 • 健康生活
課程內容範圍	<ul style="list-style-type: none"> • 知識、態度、技能 • 個人、個人與群體、社會、國家、世界 	<ul style="list-style-type: none"> • 知識、反思、行動、價值、態度、信念、能力 • 家庭、鄰里社會、地區社會、國家民族社會、國際社會 	<ul style="list-style-type: none"> • 品德、健康生活、可持續發展、國家、社會、公民 • 人際溝通、兩文三語、資訊科技 	<ul style="list-style-type: none"> • 學習領域(知識/概念)、共通能力、價值觀和態度 • 個人與群性發展(例：品德、人際關係) • 社會體系與公民精神(例：公民權利和義務、法治、多層公民身份)
教學方略	<ul style="list-style-type: none"> • 正規課程、非正規課程、校風(隱蔽課程) • 全校參與 	<ul style="list-style-type: none"> • 滲透式(正規+非正規)、獨立學科、綜合學科、混合模式 • 全校參與 	<ul style="list-style-type: none"> • 整合性學習、專題研習、多元化學習(例：教學跑出課室)、校風、家教 • 社會支援教育 	<ul style="list-style-type: none"> • 獨立學科、綜合學科、混合模式 • 全方位學習(正規+非正規) • 獨立學習、專題研習、探究式學習、生活事件的研習
課程評估	<ul style="list-style-type: none"> • 知識：正式評估(例：學科測驗) • 態度：非正式評估(例：紀錄卡) 	<ul style="list-style-type: none"> • 持續的、多元化的、雙向互動的 • 表現指標、自我評估、專家意見、設定評估準則 	<ul style="list-style-type: none"> • 多元化、廣闊性、減少量化評估 	<ul style="list-style-type: none"> • 多元化的評估 • 多形式的進展性評估(例：自我評估、專題研習反饋)
課程發展	<ul style="list-style-type: none"> • 全校參與 	<ul style="list-style-type: none"> • 學生為本 	<ul style="list-style-type: none"> • 校本課程 	<ul style="list-style-type: none"> • 校本課程

摘錄自：香港課程發展議會(1985)。《學校公民教育指引》。香港，香港教育署。

香港課程發展議會(1996)。《學校公民教育指引》。香港，香港教育署。

教育統籌委員會(2000)。《廿一世紀教育藍圖——教育制度改革建議》。香港，政府印務局。

香港課程發展議會(2001)。《學會學習：課程發展路向》。香港，政府印務局。

學校參與性公民學習的施行

香港大多數中學施行公民教育時採用跨科目 (cross disciplinary) 和全校參與的策略 (whole-school approach)，亦透過正規課程、非正規課程和隱蔽課程的學習，三者並行兼用，相互補充。學生會的選舉參與，是學校參與性公民教育非正規課程的主要學習活動。香港在八十年代正式進入政治過渡的時期，學校開始重視學生會民主公民參與的學習，紛紛成立有選舉參與的學生會，教育學生自我管治的能力，為將來「一國兩制」、「港人治港」、「高度自治」培育愛國愛港的良好公民和管治人才。香港自開埠到八四年期間，祇有約20%的中學成立有學生會，但自八四年到九七年回歸時，有學生會的學校數目已增加至52% (教育署，2000)。二零零一年的《課程發展路向》報告書《課改》建議改變過往「知識學習」的路向，開始著重「生活事件」和「學習者為中心」的教學，「專題研習」與「閱讀中學習」兩者並重，學校生活實踐的學習，如學生會的選舉參與等，逐漸成為參與性公民學習的重要媒介。隨著《教改》和《課改》的校本化，香港社會如何落實廿一世紀「整體教育目標」的公民教育，取決於個別學校的辦學理念、學校政策、傳統文化及專業教師的協作，透過對檢視學校如何施行學生會的選舉參與，我們可以深入了解學校參與性公民教育的情況和問題。

從學生會選舉看參與性公民教育的隱憂

學生會的選舉參與，是學校每年最大規模和最受重視的參與性公民學習活動。學校的學生會競選活動，多在學年初段進行，時間會長達一整個月。高年級同學 (主要是中六同學，部分來自中四年級) 聯結志同道合之士，籌組班子，競逐學生會各執事職位。重要的競選活動是候選內閣向學校同學介紹他們的計劃或政綱。學生會會長及幹事

多透過直接選舉產生。學校在選舉日會儘量協助投票順利完成，安排時間、場地，讓全體同學選出他們的學生會會長和幹事。學生會的監議組織 (代表會或監議會) 隨後亦會產生，成員多由間接選舉選出，候選同學主要來自各個學會、會社的領導代表。一般而言，學生會肩負統籌及協調各個學生組織的活動，多會採用協商及妥協方式解決會社間的糾紛和衝突。另一方面，學生會代表會出席部分校方常設的校政會議，代表同學向校方反映和表達意見。賴、胡(2003)以人種誌學 (ethnography) 的方法去深入訪問一所有廿多年歷史的津貼中學，跟學生會的領導同學進行了聚焦性小組面談 (focus-group discussion)，談論他們對學校學生會的歷史發展、現行操作、與學校的關係和個人體驗等，發現學生會參與性公民的學習，偏重精英化民主領袖的訓練、強化精英化民主的意識 (democratic elitism) 和代表性民主的公民參與：

"學生會會長級領導全由高年級同學出任，他們在學業成績上，不論是原校生或是外來生，都是出類拔萃的同學。他們經過艱辛的競選活動，成功當選的，同學會非常珍惜他們的成就；落選的同學亦會受到學校的禮待和器重。學校會主動與他們建立良好的工作關係，透過常設機構和顧問老師，就學生日常有關的問題，向學生會或同學代表接觸和磋商。學校民選的學生會代表制配合委任的領袖生制度，建構出整套學生精英的制度，基礎穩固，行之有效，效率奇佳。" (賴、胡，2003，頁163)

"對(同學)個人來說，投身學生會工作，爭取表現，鍛鍊自己，無論勝敗得失，都會是寶貴的公民學習經歷，能夠幫助他們加深認識和了解作為民主領袖所需的基本知識、技能和

態度。他們認為課本學習和課堂學習提供不到這些寶貴的經驗。例如：參與競選學生會職位的同學，尤其外來生，深刻體會空有服務熱誠未必成事；老師、同學等群體的支持和信任方是先要條件。作為民選領袖，他們需要清楚認識個人的知名度、同學的需求和學校的期望。他們要有領袖的魅力、組織能力和決斷力。”（賴、胡，2003，頁163-164）

但是，在新公民思維的學者眼中，大部份學生的公共參與機會受到精英制度的限制或剝削，例如：有學校不接受中一同學在學生會選舉中投票選取他們的學生會幹事（賴柏生，2001）。在開放、自由、民主、發展的知識型社會下的公共事務治理，民眾需要「代表」，不需要「代辦」，更需要直接和理性的參與。學校應該提供相應的機會讓普通同學學習公民的參與，讓他們在參與日常學校事務中學識運用基本的公民權利和應盡的義務，讓學生體驗民眾常日公投（everyday plebiscite）的力量。學校要教育學生建立主動公民的參與觀念，確保他們會於未來實踐公民的參與，能夠取得個人與社會的雙贏發展。簡言之，學校公民教育需要與時並進，提倡精英（elite）、民眾（mass）共同參與的公民教育，新世代的參與性公民教育是精英與民眾的政治教育，學校需要兩者平衡兼顧，不可偏執。

作為非正規課程的學習，學生會的選舉參與存在一定的問題。首先，學校未有發展參與性公民的開放民主氣氛和管理風格（Leung, 1997）。謝均才（1999）指出權威的學校組織和管理削弱民主的教育，在階層化的科層治事架構下，學生會的代表性和自主性存有相當多的限制；學生校政的參與，流於形式。另一方面，學生會活動在傳統的課堂學習觀念下，未被視為正常的學習，它的學習價值和地位常被忽視和矮化。同學視學生會活動為學科學習以外的學習；家長將之看待為課餘的

興趣活動，課堂學習是正業，其他學習皆為次。在勤讀為尚、考取功名（大學學位）為大的學習氣氛下，同學在參與學生會活動的同時，多憂慮耽誤學業，心理負擔很大，他們大都恐懼日後成績真的變壞，會招致父母責難，或後悔自責。此外，賴、胡（2003）指出，“學生會選舉參與的公民學習是開放式的學習，學習環境不全受督導老師的控制，老師未必能夠有效防止負面的學生學習經歷和學習成果”（頁162），例如：（一）同學常會強烈感覺“校方的干預”，不滿負責老師的“專權”和“偏私”；感覺學校對他們信任不足，不太願意開放校政，不希望他們過多的參與；（二）在醞釀組閣競選及競選期間，同學個人心理和同儕關係變得複雜，同學之間會產生猜疑，他們有時感覺適應不來。有同學承認，若果處理欠妥善，會出現“後遺症”，影響同學間的關係；（三）當選後的學生會工作，幹事會同學有時感到“無助和氣餒”。他們發現同學選舉熱潮過後，參與冷感、逃避和欠缺承擔。他們大都對學生會事務漠不關心，對學生會舉辦的活動，欠缺支持和參與。有幹事會同學埋怨有“被出賣”的感覺。因此假如學校和社會不改變課堂學習的傳統觀念，及重新確立非正規課程的學習價值和地位，會嚴重影響著重生活實踐的參與性公民教育的正面發展。

學校參與性公民教育的前路

九七回歸後，香港進行教育制度改革，培育新公民是未來學校教育發展重點之一。《教改》、《課改》啟動校本改革，《96指引》倡議參與性公民的教學，用以迎接回歸後的政治整合、未來知識型社會的發展以及全球一體化的挑戰。學校學生會的選舉參與學習，逐漸發展成為正規課程以外一重要的公民學習經歷。但從我們的觀察，現時很多學校的參與性公民教育仍落後於時代發展的需要：（一）參與性公民的課程內容、教學重點，連接不上《教改》、《課改》對社會新公民的要求。學校仍然偏重被動的代表性民主的培育，窒礙了

主動公民的參與性民主發展；(二)學生會選舉參與的重要性未被學校和教師充分理解，影響以非正規課程為主的參與性公民學習，確保不了學習成效，影響香港學校參與性公民教育的發展。

香港的中學應與時並進，改革課程使顯性和隱性課程相結合，加強生活活動的學習，把學生會選舉參與的實踐活動，引入課堂學習部分，如專題報告、個人或小組反思及分享等。另外，學校需要讓負責公民教育的教師接受在職進修，使能充分掌握參與性社會的政治發展，及以正面、

開放的態度看待學生學習主動公民參與的活動。學校可以借鑑丹麥學校公民教育的發展模式，開放更多渠道讓學生參與學校事務，使學生會更能發揮參與性公民學習的功能。香港未來的建造，如要與國際社會融合，在全球一體化的競爭下發展，香港學校需要進一步提倡及培育參與性公民的教育，重新建立以《96 指引》和《教改》為藍本的參與性公民教育，發展如 Dividson (1997) 所言的公共事務公民直接參與的特質，藉此培育年青人成為富參與性、具包容性及國際視野的新公民。

參考書目

- 教育統籌委員會(1999)。《廿一紀教育藍圖——教育制度檢討：教育目標諮詢文件》。香港，政府印務局。
- 教育統籌委員會(2000)。《廿一紀教育藍圖——教育制度改革建議》。香港，政府印務局。
- 教育署(2000)。中學的學生會：<http://www.info.gov.hk/ed/statisti/graphics/chi/edin7c.jpg>。
- 香港課程發展議會（1985）。《學校公民教育指引》。香港，香港教育署。
- 香港課程發展議會（1996）。《學校公民教育指引》。香港，香港教育署。
- 香港課程發展議會（2001）。《課程發展路向——學會學習》。香港，政府印務局。
- 謝均才（1999）。〈香港學校公民教育的實施：問題與課題〉，《青年研究學報》，2(1)，頁 177-186。
- 賴柏生(2001)。〈學校公民教育與學生民主素質〉，載於香港教育工作者聯會編《青少年成長與家庭、社會和學校教育》(香港，三聯書店)，頁 65-7。
- 賴柏生(付印中)。《香港學校的課程革新、公民教育與公民的發展：一個社會學的分析》。
- 賴柏生、胡少偉(2003)。〈民主公民與學校公民教育：初探香港學校學生會的公民學習〉，《青年研究學報》，6(1)，頁 158-165。
- Cogan, J.J. (1997). *Multidimensional Citizenship: Educational Policy for the 21st Century*. An Executive Summary of the Citizenship Education Policy Study, funded by the Sasakawa Peace Foundation. Tokyo, Japan.
- Dividson (1997). *From Subject to Citizen: Australian Citizenship in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- He, B.G. & Guo, Y.J. (2000). *Nationalism, National Identity and Democratization in China*. Aldershot: Ashgate.
- Kress (1996). Internationalization and Globalization: Rethinking a Curriculum of Communication, *Comparative Education*, 32(2): 185-196.
- Leung, S.W. (1997). *The Making of An Alienated Generation: The Political Socialization of Secondary School Students in Transitional Hong Kong*. Aldershot: Ashgate.

- Morris, P. & Chan, K.K. (1997). The Hong Kong School Curriculum and the Political Transition: Politicization, Contextualization and Symbolic Action. In M. Bray & W.O. Lee, *Education and Political Transition: Implications of Hong Kong's Change of Sovereignty* (pp.101-118), Hong Kong: Comparative Education Research Centre, University of Hong Kong.
- Print, M., Ornstrom, S. & Nielsen, H. (2002). Education for Democratic Processes in Schools and Classroom. *European Journal of Education*, 37(2): 193-210.
- Sandercock, L. (1998). *Towards Cosmopolis: Planning for Multicultural Cities*. Chichester. New York: Wiley.
- Sassen, S. (1996). Cities and Communities in the Global Economy: Rethinking Our Concepts. *American Behavioural Scientist*, 39: 629-39.