

摘要

本文檢視政府為公眾提供服務與貨品的原因，和教育私營化之理據，並列舉私營化的各種可能途徑。教育券是學校教育私營化的一種，在實行時需要仔細考慮財政、監管和輔助服務三方面的問題。筆者提出在香港實施教育券方案的九項要則，讓公營和私營中小學選擇參與，引進市場機制，從而提升教育效率和改善教育公平。

引言

以公營為主的學校教育，不斷受到公眾的批評，並引起愈來愈多不滿。一些改善建議認為投放於教育的社會資源，應該由公營學校轉移至私營學校。其中有推出教育券（Friedman, 1955, 1962）的想法，就是讓學生拿著政府資助的教育經費，去選擇想就讀的學校。這些建議，都是希望透過學校教育私營化（privatization），引進市場機制和利潤誘因，從而改善教育的效率和質素。由於學校私營化的形式、途徑和實施方法有很多不同變化和配套，因此所產生的效果亦會出現很多變化，與預期的效果可能不盡相同。

私營學校在香港學校教育所佔的比重（見表一），

在 1996 年，小學為 10%，中學為 18%。從 1976 至 1996 的 20 年間，私營學校在中學所佔比重大幅度收縮（由 59% 降至 18%）。整體來說，佔九成的香港中小學是由政府營辦的官立學校（government schools）及由政府資助的津貼學校（aided schools）所組成的。

表一 私營學校在香港中小學教育所佔的比重

	年 分				
	1976	1980	1990	1996	1998
中學					
就讀私立中學人數	261,883	256,655	69,979	55,346	53,709
佔所有中學生人數之百分比	71%	56%	16%	12%	11.8%
私立中學數目	303	192	76	82	82
佔所有中學數目之百分比	59%	48%	18%	18%	17.4%
小學					
就讀私立小學人數	96,128	67,074	49,865	48,007	45,216
佔所有小學生人數之百分比	15%	12%	10%	10%	9.5%
私立小學數目	292	130	78	88	89
佔所有小學數目之百分比	29%	16%	12%	10%	10.7%

資料來源：教育署，1976，1981，1991，1999
統計處，1998

本文將先檢視政府向公眾提供服務與貨品的原因，分析私營化的目的、類型和理據，然後集中探討教育券（又稱學券、憑單，educational voucher）作為教育私營化的概念、實施、推行經驗，以及在香港實施的建議方案。

在甚麼情況下政府要為公眾提供服務與貨品？

政府參與提供服務和貨品予公眾，基於以下兩個原因：（i）重新分配社會財富，和（ii）市場的失敗（Stiglitz, 1988）。其理據如下：

自由市場的經濟效率

經濟學的重要課題之一，是究竟自由競爭市場（competitive markets）在甚麼情況下和在哪些方面會達致經濟效率（economic efficiency）。福利經濟學（welfare economics）的兩大基本定理，是近年對此課題所出現的研究成果。

第一基本定理指出在某些情況下，自由競爭市場會使資源分配出現下列狀況：資源的再分配不會令某些人受惠，同時亦不會令其他人虧蝕。這種資源分配的狀態在經濟學上稱為「柏策圖最優」（Pareto efficiency）。

第二基本定理指出如果我們不滿意自由競爭市場產生的收入分佈（income distribution），我們並不需要放棄這個自由競爭市場的機制。我們只需要把社會初期財富（initial wealth）重新分配，餘下的可以讓自由競爭市場繼續運作。此定理的重要涵意是每一「柏策圖最優」都可以透過分權的市場機制去達致。即是說，要有效分配資佩（efficient allocation），在已達致理想的（desired）收入分佈下，競爭中的廠商已優為之，並不需要中央計劃。因此，這定理便成為倚賴市場機

制的主要理據。據此定理，政府應如何適當地再分配資源，便成為研究政府參與經濟活動的主要課題。

上述福利經濟學的兩大基本定理，認為在自由競爭市場的機制下，政府的功能只需局限於如何把社會的初期財富作出適當的重新分配，以達致理想的收入分佈。至於如何有效分配資源運用，即經濟上達致「柏策圖最優」，則應交由市場機制去運行。

市場失敗 (market failure)

福利經濟學的第一基本定理指出經濟效率只在某些情況下才可達致「柏策圖最優」。但是，在以下的六種情況，市場是不會達致最佳的經濟效率，亦即出現市場的失敗 (market failures)，這便構成政府要參與經濟活動的理由了。這六種市場失敗的情況是：

一、競爭失敗 (failure of competition)

市場機制的運行是有賴競爭的，但在某些行業中，廠商的數目甚少，或其中一至兩間廠商的市場佔有率很大，競爭並不激烈。市場出現替代品 (close substitutes) 以致難以對市場作出確切的定義；昂貴的運輸成本令市場受到地理的限制；政府授權的市場壟斷 (monopoly) 和專利 (patent) 以及規模經濟 (increasing returns to scale) 令新廠商難以進入市場，出現自然壟斷 (natural monopoly) 等等，這些因素都會令到市場缺乏競爭。

二、公共貨品 (public goods)

某些貨品是不會由市場提供的，即使由市場提供，其供應數量亦不足以應付需求。這些貨品稱為純公共貨品 (pure public goods)。純公共貨品具備下列兩個主要特性：(i) 我們不能阻止個人使用純公共貨品，例如國防；(ii) 多一個人享用此純公共貨品，並不會增加任何成本。因此，我們很難又無必要阻止某人去使用純公共貨品，例如國防及燈塔。

三、外部性 (externalities)

在很多情況下，某個體或廠商的行動會影響其他個體或廠商。例如，某廠商的成本可能會加諸於其他廠商身上，但此廠商並未為此而對其他廠商作出補償；同樣地，某廠商可能產生利益予其他廠商，但卻未因此利益而收取報酬。前者稱為負外部性 (negative externalities)，例如工廠生產過程污染四周的空氣和水源；後者稱為正外部性 (positive externalities)，例如私人栽種的花草園藝可供附近鄰居欣賞。

這些外部性出現的時候，由市場進行資源分配未必有效。個人或廠商會因著不需充分負擔自己活動所產生的成本而過度從事這些活動；或個人或廠商可能因為不能充分收回自己活動所產生的利益而過少從事這些活動。政府可以從多方面去回應這些外部性的，包括法例管制、罰款、獎金、收費等。

四、不完整市場 (incomplete markets)

在某些特殊情況下，即使提供某種貨品或服務的成本低於個人願意支付的成本，私營市場仍然不願意提供這種貨品或服務。這樣便會出現不完整市場，亦即是市場失敗。例如涉及高風險的保險和貸款，便屬於政府要參與的經濟活動。另一情況發生在互補市場 (complementary markets)，即甲市場的產品和乙市場的產品是要同時使用的，例如高科技生產和重建舊城市等。政府往往需要作為中介者或聯絡人，才能令兩個市場的生產商願意生產，提供貨品和服務。

五、資訊的失敗 (information failures)

消費者掌握的資訊不完全，和市場所提供的資訊不足夠，都構成政府要參與經濟活動的理由，例如政府制訂保障消費者權益的管制措施。資訊在很多角度來看，其實是公共貨品 (public goods)，例如天氣報告、潮水漲退報告等。對政府要求資訊公開的管制持反對意見者，則認為管制是不必要、不切實際和費錢的，因為自由市場會提供誘因促使廠商透露有關的資訊；消費者又很少注意到因法律的要求而透露的資訊；而政府監管和廠商遵守規則都會產生成本的。

六、失業、通脹及經濟失衡

經濟出現週期的高失業和高通脹，導致政府要插手干預經濟，成為政府應否及能否改善經濟的爭論。

即使沒有市場失敗，而經濟已達到「柏策圖最優」，仍然有兩種因素導致政府要干預經濟活動，就是：

七、收入的重新分佈（redistribution of income）

經濟達致「柏策圖最優」並不顯示收入分佈是否公平，因此政府仍有責任去重新分配收入。

八、殊價商品（merit goods）

消費者或個人即使獲得充分的資訊，仍然會作出「壞」的行為，例如在公共場所吸煙、乘車不扣安全帶、酒後駕駛、逃學等，這都構成政府要迫使消費者遵守或進行某些政府認為對的消費行為。屬於這些情況的貨品或服務，稱為殊價商品。

私營化

上列的理據雖然支持政府為公眾提供服務及貨品，但私營化仍然是經濟、政治和管理範疇的流行議題。Murphy, Gilmer, Weise, & Page (1998) 認為私營化所以成為重要議題，是基於兩個原因：

- (1) 從整體的社會角度來看，我們正在對國家的社會、政治和經濟角色作出基本爭論和重整（re-engineering）新的觀點，對政府和私人部門在福利國家的角色作出重新評估。
- (2) 在教育、學校改革趨勢、學校運作層面的三方

面起了基本的變化，包括技術基本層面（technical core level）、管理及管治層面（managerial and governance level），及制度層面（institutional level）。技術基本層面的變化，是將教與學的看法從以行為為主（behaviorally grounded）轉為以社會建構導向（socially constructivist anchored）為主。管理及管治層面的變化，是對組織的觀點由以科層為主（hierarchically grounded）轉為以社區導向（community anchored）為主。在制度層面的變化，是對學校的看法由以公共壟斷（public monopolies）為主轉為以教育的市場觸覺性（market-sensitive）為主。

私營化的定義

Murphy et al. (1998) 認為要對私營化下一定義，最直接的方法就是對其目的及類型作出下列的檢視。

一、目的

從宏觀層面來看，有關私營化目的的討論包括：

- 把政府的基本角色由划船者回復為掌舵者；
- 重新定義民主政府的能力及其責任；
- 私營化作為克服「依賴文化」（dependency culture）及以政府活動為主的社會秩序；
- 縮小公營部門的規模；
- 縮減（downsize）及適調（rightsize）政府的規模；
- 作為提高「公共服務的選擇」的一種手段；

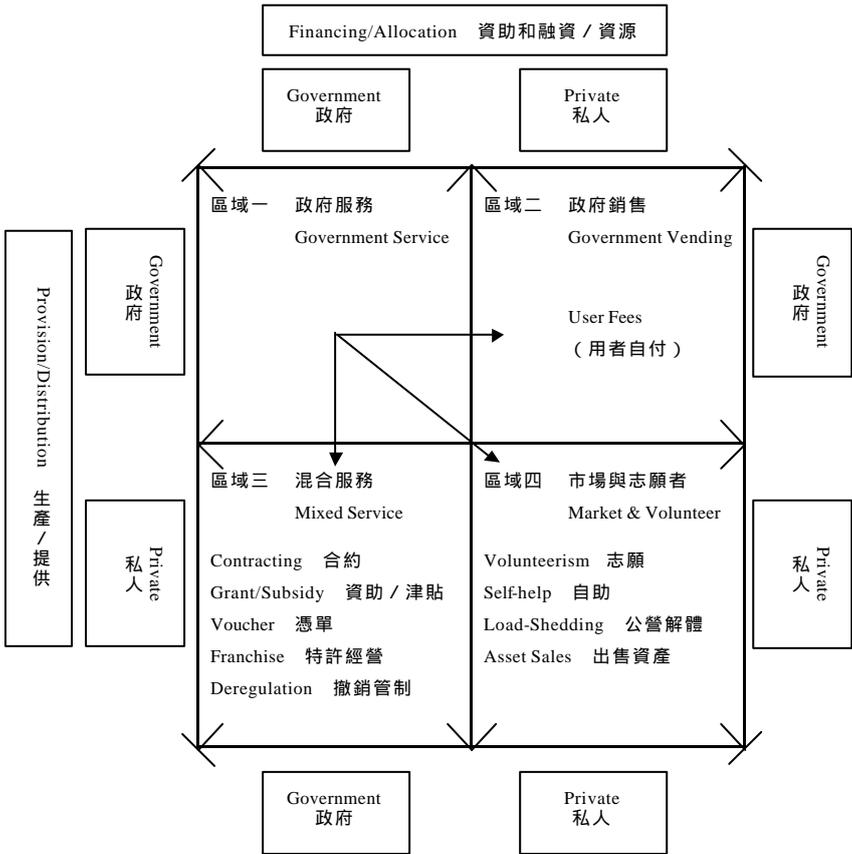
從微觀層面看，私營化的目的是改善政府某一特定功能或一系列功能、提升效率及減低成本。其他微觀目的包括提高質素（效能及可靠性）、更大彈性、更多消費者選擇、更有效的問責、及更強的公民參與。

二、類型

私營化可以有多种不同類型和變化。要明瞭私營化不同類型的異同，最重要的是區分貨品和服務的生產（production of goods and services）與貨品及服務的融資（financing of goods and services），兩者是可以不同的（Stiglitz, 1988；Murphy et al., 1998）。貨品／服務的生產是指生產過程、提供、及分發等活動；而貨品／服務的融資是指某種貨品／服務應否生產、為誰生產、生產數量、和生產成本等等的決定。重要的是，參與貨品／服務融資的團體未必一定同時參與貨品／服務的生產。那就是說，如果政府認為某種貨品／服務應該生產，而又願意負擔其生產成本，這並不表示該貨品／服務必定要由政府生產，實際上是可以由政府出錢，交由非政府部門生產。這便構成私營化的最基本道理，就是生產和融資分開，分別由私營和公營部門負責。

圖一顯示由於生產及融資可以分別由公營或私營部門負責，因此會出現四個可能性，除了其中一個可能性（即區域一）是完全公營化（即生產及融資均由政府負責）之外，其餘三個可能性（即區域二、三、四）都代表私營化的不同種類及程度。

圖一 私營化的程度與範圍 (Murphy et al., 1998, p. 8)



私營化的目的就是把區域一的活動(完全公營化)減低, 走向代表私營化的其他三個區域 (Murphy et al., 1998)。

茲分別解釋在區域二、三、四的私營化的不同類型：

區域二：

用者自付 (user fees)

用者自付的目的是透過收取費用來籌集資金，以更具成本效益的方式去滿足使用者的需要，同時又能反映服務的真正成本。其主要特色是向直接受益者而非一般納稅人收取費用以資助公共服務。

區域三：

此象限內各類私營化產品都是由政府融資，由私人部門提供服務的。公營部門是融資者，私營部門是生產者，各自分工。

合約 (contracting)

合約多集中在支援服務 (support services) 方面

資助 / 津貼 (grant/subsidy)

政府向私人組織或個人提供金錢或物品的贊助，以鼓勵其提供服務。這種私營化的方法，是希望提供誘因 (incentive)，促使私人部門對公共目的作出更有效的回應，及以較低成本為用家提供服務。

憑單 (voucher)

符合某些資格的消費者持著憑單可以從私人市場

購買指定的貨品或服務，而政府則訂定誰人有資格去領取憑單，及誰人有資格提供認可的服務以獲取憑券，從而提高生產者的效率和競爭。憑單制度的特色在於將購買力分配予合資格的消費者，從而鼓勵某類消費者購買某類貨品或服務。

特許經營 (franchises)

由政府給予的特許經營具備兩個特色，就是主要設施的安裝均由當地政府負責，私人機構獲授權從事設施的建造和營運。特許經營只應用於能甄別不同個人的服務，因為提供者需直接向消費者收取費用。

撤銷管制 (deregulation)

目的是增強私人部門所提供的活動，以代替由公營部門所提供的活動。其重點是透過自由市場把公共服務私營化。

區域四：

志願服務 (volunteerism)

這是指志願人員為政府服務，但不收取任何報酬。在教育方面，志願導師便屬於此類。

自助服務 (self-help)

與志願服務 (volunteerism) 相近，但志願提供服務者又同時是直接受益者。教育方面，在家教育 (home schooling) 便屬於此類。

公營解體 (load-shedding)

這是指政府取消某類現有服務。教育方面，撤消學童交通服務便屬於類。

出售資產 (asset sales)

政府將所擁有的某類資產出售，以套取現金，同時又轉交私營部門發展。教育方面，把學校一些不常用的設施出售，便屬一例。

要求私營化的壓力 (pressures for privatization)

在政策層面上要求私營化，主要來自社會上兩大壓力：(i) 對公營部門所提供的貨品與服務感到不滿，(ii) 對政府的社會角色作出反思及尋求另類出路 (Murphy et al., 1998)。

(1) 對公營部門提供之貨品與服務感到不滿

(i) 信心下降

這些不滿包括懷疑政府是否以整體市民的利益為辦事依據、懷疑公營機構的辦事能力、對政府或政府官員的猜忌、不喜歡和不信任、不滿官僚架構的低效率等等。

(ii) 財政壓力

政府一方面要應付市民對公眾服務的質素要求，另一方面要應付財政預算所能承受的力量。一般而

言，政府的財政狀況受到諸多限制，例如對納稅人的監管、資助的各項限制、通貨膨脹、對公眾服務的高要求、及公務員對政府愈來愈多要求等。

這些諸多的財政限制令政府難以滿足公眾對政府服務的要求，導致政府尋求私營化，例如把某些服務與貨品的提供改為用合約（contracting）形式由私人機構代為提供。

財政壓力正好對政府無止境地提供公眾服務或貨品作出警號，迫使政府重新考慮其所應扮演的角色和所應該提供服務的程度。因此任何其他可行方案，包括私營化的不同類型，都會在考慮之列，以便政府能以較少金錢達致較好的效果。因此很多改革都會尋求新的融資方法，希望透過市場機制去解決這個問題。

（2）政治及經濟環境的轉變

政治環境的轉變導致對下列概念的重新考慮、定位和反思，其中包括個人與國家的關係、個人的選擇（choice）和賦權（empowerment）、個人自由、市場自由等概念。

經濟環境上的轉變包括對政府的過大規模和為大眾提供的公共服務持懷疑和批判的眼光，從而尋求較小的政府和更具本地動力和幫助、個人自助能力等。同樣地，愈來愈多焦點放在私人市場的價值、私人產權的優點等。這些對市場的推崇基於以下兩個信念：

(i) 公營部門的結構出現問題，(ii) 政治決定的效果不及自由市場的決定。

私營化的理論基礎

我們除了考慮社會整體政治及經濟環境導致私營化的要求之外，又需要探討私營化的理論基礎。Murphy et al. (1998) 認為私營化是建基於競爭市場的好處和非市場決定的壞處。

一、競爭市場的好處

在經濟學中廣為接受的概念，就是認為市場的自由競爭和利潤誘因 (profit incentive)，可以提升表現。公營部門所提供的服務以政府壟斷為主，缺乏競爭的市場特性和缺乏利潤誘因均導致政府服務質素表現及效能下降、成本上升、資源運用失效及不當等問題。

由政府所提供的貨品或服務市場，由於大部分是壟斷的關係，其缺乏競爭和利潤誘因往往令到負責的官員關心政治多於經濟效益、服務以生產者為本 (producer-oriented)、和生產受制於官僚決定。因此，市場機制較政府活動為優之處，是市場有競爭便有改善表現的動機和誘因，能促使公司降低價格和改善質素，社會整體的經濟效率便因而得以提升。

二、非市場決定的壞處

私營化的另一優點是它可避免在公營化下所作出

的非市場決定（non-market decision making）的壞處。這些非市場決定，只是有利於政治家、公務員、和受益者，卻並非一定有利於整體社會。上述各類人士在作出有關提供公營服務予公眾的決定時，並非一定考慮市場的競爭及利潤等因素，理由如下：

（1）政治家

政治家被批評為只關心其政治前途、連任機會、甚或其收入的增加；他們甚至被批評為運用公費，增加新的和保留現有的政府工程及計劃、以使其公務員及受益者得益，從而獲取政治上的支持和回報，拿得更多的選票。

（2）政府官僚

公務員，特別是管理階層的政府官僚，往往被批評為被動、為自己的收入和權力而作決定，並非完全為公眾和國家利益所推動，因而形成特殊利益團體（special interest group）。他們被批評為較為關心薪金收入和政府部門規模和人手的擴張，以及尋求最大的部門預算。這種官僚心態把服務的目的由以公眾利益為主，轉移為以預算最大化和公務員（生產者）利益為主，因而造成目的移位，公營服務竟然可以變為以服務其僱員為主。這些目的的異化，加上公務員並不需對其服務的商業結果有直接負責的利益關係，這種「提供者操控」（provider capture）的情況導致政府提供的服務效率不佳，政府的服務被評為「龐大預算、低產出、失效生產但卻被視為正常」。

(3) 政府僱員

政府僱員的行為與動機被批評為與其上級（政府官僚）相似，就是希望擴大預算、有更佳的升級機會和工作更安穩。他們的服務被批評為持續運作效率不高，然而他們仍在此服務機構享有既得利益。因此，他們傾向於擁護政府的膨脹、把消費者利益置於自己的利益之下。若他們的工會與政治家、政府官僚結合在一起，便很容易利用政治選舉及其影響力去維護自己的利益，把生產效率和質素放在一旁。

(4) 服務受益者

公共服務的生產者和接受者都是公營服務制度下的受益者。這是因為生產者自然擁護政府開支，以使他們能接獲生意；而接受者往往因為可以低於成本的價格去享受政府所提供的公共服務，便自然擁護其所享有的利益。他們這種受益被批評為以公眾利益去令自己受益。

教育券 (Educational Voucher)

本文第二及第三節檢視了政府為何要為公眾提供服務與貨品，又分析了私營化的目的、類型和理據。下面將會集中探討教育私營化的一種方法——教育券，並分析其概念、實施、推行經驗、以及在香港實施的建議方案。

基本概念

教育券（又稱學券、憑單）的基本概念很簡單，就是政府發出教育券，直接交給學生或家長，作為資助學生接受教育的經費之用（Friedman, 1955, 1962）。學生或家長選擇了想就讀的學校，便把政府發給他們的教育券交給該校，作為支付學費之用。學校收取了這些教育券後，便向政府兌換為真正的收入。

教育券的原始理念是把政府資助教育的經費，直接交與學生或家長，讓他們藉此選擇所想就讀的學校；而學校會為了取得這些政府經費，不得不努力提升其服務質素（教育質素），否則便收錄不到學生。因此，學校及教師無形中面對自由市場的競爭和利潤誘因。學校辦得好便多學生申請就讀，經費自然增加；辦得不好，申請入讀的學生人數下降，經費自然便縮減了。透過教育券，學校教育引進市場機制，促使學校教育質素不斷改善，同時讓學生及家長行使其學校教育的選擇權。

設計教育券計劃所涉及的因素

教育券的基本概念和原始理念很簡單，但當把概念設計變為計劃，付諸實踐的話，所產生的效果及影響，卻是複雜、難以預測、及諸多變化的（Shires et al., 1994）。這是因為在設計教育券計劃時，需要考慮三個範疇：財政、監管、及輔助服務（Catterall, 1984）。這三個範疇本身又包含多個變數，而每個變數的不同

設定值都會對教育券的實際推行效果產生不同的影響。Catterall (1984) 指出教育券計劃若不清楚列明這三個範疇的細節，是很難知道計劃的效果的。這三個範疇的考慮和因素，分析如下：

一、教育券的財政考慮

(1) 教育券的財政來源

這來源可以是由政府對學校的原有撥款轉過來變為對學生的資助，又可以是由中央及地方政府作出特別撥款，甚至指定用於某一類學生身上，另外又可以是由政府指明其經費的來源，例如某類稅收。

(2) 教育券的金額價值

每位學生拿到的教育券的價值，代表學生受政府資助的程度，又影響著學生選擇學校的自由度，及學校所面對的市場競爭力有多大。舉例來說，一個中學學位的經常成本是每年 X 元，那麼教育券的面值應是每年 $0.5X$ ， X ， $1.5X$ ，還是 $2X$ ？若是 $0.5X$ ，則學生還需自掏腰包以支付不足的 $0.5X$ （假設學校收取的學費等於該學位的經常成本）；若是 X ，則學生可利用教育券全數支付學費；若是 $1.5X$ 或 $2X$ ，則學校收取了這張教育券，除了支付提供該學位的經常成本之外，還有餘額可供學校使用及調動，又可成為學校的盈餘收入，對學校的利潤誘因自然增大了。若是 $2X$ 的話，教育券便受學校所歡迎，學生又因而擁有更大的學校

選擇權，市場機制便會運行起來。因此教育券金額是 0.5X 或 2X，所產生的效果是截然不同的。

(3) 教育券所照顧的學生類型

教育券的面值可以根據學生性質的不同而改變。例如基於補償教育（compensatory education）的概念，有特殊需要或背景的學生可拿取較高面值的教育券；又可考慮接受不同類別教育（例如成人教育）及不同程度教育（例如大學、持續教育）的學生可拿取不同面值的教育券。

(4) 教育券計劃是否容許學校額外收取附加費（add-ons）

當學校向學生收取了教育券之後，是否還可以再向學生額外收取附加費用？若果可以的話，較富裕的家長在申請學校時，除了使用已有的教育券之外，再額外給予金錢及 / 或其他資源，便可以提高其子女入讀該學校的機會。那麼，貧窮家庭的子女便會因付不起額外的附加費用而被拒諸質素較佳及需求較大的學校的門外，或僅能局限於選擇一些只收取教育券的學校而已。這樣一來，教育券只會對貧窮家庭學童不利、對富有家庭學童有利而已。相反，若果不容許學校收取附加費用的話，私立學校參加教育券計劃的意願會減低，從而使教育券的推行難以擴大至私立學校。

(5) 教育券計劃是否容許收取禮物（gift）

學校除了收取教育券之外，是否可以收取家長贈送的禮物，亦構成教育券對所有學童是否公平的問

題。若可以的話，則無形中富裕家庭的學童可享有較大和較佳的學校選擇權，造成不公平現象。

二、教育券的監管考慮

教育券的經費既來自社會，因此參與教育券計劃的學校，便應符合一些準則（eligibility criteria），及接受政府監管。

（1）合資格學校所提供的教育程度及類型

教育券多為小學、中學而設，但隨著高等教育、成人教育、持續教育的發展，教育券可考慮應用在這些程度及類型的教育。

（2）學校的類型

教育券計劃可以是：（i）僅供公營學校參與，（ii）僅供私營學校參與，或（iii）公、私營學校皆可參與。

（3）課程的要求

教育券計劃可以對參與計劃的學校的課程作出或不作出特別的要求。此等課程要求包括教學方法、內容、授課小時及方式等等。

（4）教學及行政人員的質素要求

教師及其他人員的入職條件等都可以在教育券計劃中作出特定要求或不作任何要求。

(5) 收生標準及程序

教育券計劃可以採取較開放的收生標準，例如公開收生（先到先得），或以攪珠方式（lottery）收生（當申請人數超越收生人數）；又可以讓參與的學校保留自行的收生準則，像私校一般。

(6) 其他規例

教育券計劃可加上其他規例及限制。當規例或限制愈來愈多的時候，所產生的效果會是十分複雜或篩選性愈來愈高，所產生的公平及效率效果會是變化多端的。有趣的是，其中一個教育券計劃（Coons & Sugarman, 1978）的建議是不許再有其他規條及限制，就是希望限制愈少，計劃愈開放、透明、及接近市場機制的自由競爭和利潤誘因。

三、教育券的輔助服務考慮

在教育券計劃的推行中，有否引進輔助服務，對計劃的施行效果會產生決定性的影響。

(1) 資訊的提供

教育券計劃成功與否，有賴資訊服務的提供。家長和學生掌握的學校資料是否準確和完備，對選擇學校的決定是很重要的。當家長衡量和選擇不同學校時，某些指標是明確和顯而易見的（例如：校舍、設備等），但亦有其他指標是很難判斷是好是壞，甚至會令家長誤解（例如：學校效能、教師專業性、學生輔導、課程內容、教學法、教育成果等）。尤其是對

於教育質素的理解和闡釋等，家長往往很容易由考試成績及等級作為出發點去衡量學校。

教育券計劃可以要求參與的學校公開某些重要資料。如何讓所有家長可以容易和不費成本獲取這些資料，以及家長可否了解這些學校的資料和獲得輔導是很重要的，特別是對於一些弱勢社群的家長來說，如何讓他們知曉、取得和闡釋這些資料，和取得適當的擇校輔導，這些因素都影響著家長是否真正懂得選擇學校。新移民家庭、時常轉換居所的家庭、失業者家庭等都是急需這些資訊和輔導服務，以助他們選擇學校的決定。

(2) 交通工具的提供

教育券計劃能否提供廉宜或免費的交通工具服務，使家長不受交通費用所限制，可以選擇的學校地區和地理範圍便廣闊得多了。這對貧窮家庭的學童來說，尤為重要。

資訊和交通服務的提供，對教育券能否公平地讓不同背景的學生參與和使用教育券計劃，起著決定性作用的。但由於這些服務有程度和質素的差異，因此如何確保所有學童得到這些服務所要達到的幫助，是個難題和具爭議之處。

總括來說，教育券計劃要考慮財政、管制、輔助服務等三個範疇的因素，期間不同的變化和組合，實

實際上會產生出很多不同配套（package）的教育券計劃。若不清楚及確實這三個範疇內的各類因素和細節的組合（combination），是很難說出某種教育券計劃的教育效率和公平的結果是怎樣的。

教育券計劃的實施

自有教育券概念、理念及建議至今，在美國，僅威斯康辛州和俄亥俄州真正透過立法實施教育券計劃，讓公立學校學生可以用政府的錢去就讀私立學校。在威斯康辛州，其教育券計劃稱為密爾窩基家長選擇計劃（Milwaukee Parental Choice Program，簡稱MPCP），是美國首個真正通過立法程序去推行的教育券計劃，從1990年開始一直實施至今（Murphy et al., 1998）。另一在美國同樣透過立法去實施教育券計劃的是俄亥俄州，從1996年開始實施，超過6,200個低收入家庭申請此計劃，其中1,900個家庭獲得教育券，每券價值為\$2,500，讓受惠家庭往鄰近地區的公營或私營學校就讀，並用以支付學費最多可至百分之九十。

MPCP計劃的對象是低收入家庭、私立非隔離（private-nonsectarian）學校。此計劃的主要特色包括：

- （1）願意收取教育券作為全部付費的非隔離（nonsectarian）學校才可以參加這計劃，每個學生所拿的教育券的價值在1993-94年為\$2,987（Murnane & Levy, 1996），在1994-95年為\$2,967（Cohn, 1997）；

- (2) 參與學校不能根據學童的性別、宗教、或學業成績來收取學生；
- (3) 私立學校透過教育券計劃收取的學生最多不佔其收生人數的 49%(在 1994-95 年提升至 65%)；
- (4) 在密爾窩基公立學校的學生最多不超過 1%(約 1,000 名) 可參與此計劃 (在 1994-95 年提升至 1.5% , 約 1,500 名) ；
- (5) 此計劃局限於在密爾窩基公立學校的低收入家庭 (其家庭收入是低於貧窮線達 1.75 倍 , 以 4 名成員的家庭來說 , 年收入約 \$20,000 (Murnane & Levy, 1996)) 。

Witte, Sterr and Thorn (1995) 對 MPCP 自 1990 年至 1995 年期間的實施計劃作出研究 , 調查發現如下 :

- (1) 1990-1995 年期間 , 非美 (Africa-American) 學生佔申請入讀人數的 74% 及就讀人數的 72%。
- (2) 於此計劃學校就讀的學生的家長有 75% 為未婚 , 其平均家庭收入為每年 \$11,630 , 學生母親有 56% 具備若干大專教育程度。
- (3) 家長選擇此計劃學校的主要原因是對私營學校的教育質素和教學法的期望 , 以及考慮學校的紀律和整體氣氛。他們對子女以前就讀的學校表示極大不滿。家長參與現在學校的活動較以往更多。
- (4) 學生表現在參與計劃學校和非參與計劃學校並未有顯著差別。

教育券計劃的好與壞； 概念的爭議及實施的評估

在概念上，教育券計劃的好與壞出現爭議；在實施上，概念的爭議是否出現，都是此節的討論範圍。Murphy et al. (1998) 認為教育券計劃的好與壞，無論在概念上的爭議和實施上的評估，均可由成效 (efficacy)、公平 (equity) 和效率 (efficiency) 三個準則去檢視。

一、概念及實施

在成效 (efficacy) 方面，Witte, Sterr and Thorn (1995) 對 MPCP 由 1990 至 1995 年的追蹤研究顯示，參與 MPCP 的學生與在公立學校的低收入家庭的學生的學習表現並未有顯著差異，但他們卻發現參與 MPCP 的家長和學生對所選擇的學校的滿意程度很高 (Murphy et al., 1998; Murnane & Levy, 1996)。雖然至今有關實施教育券的成效的研究僅以 MPCP 的研究為主，但 MPCP 的實施評估顯示出在密爾窩基市的教育券計劃，雖然沒有改善學生的學習表現，但卻提高了家長對子女的學校的滿足程度 (Murnane & Levy, 1996)。

在公平 (equity) 方面，研究顯示雖然教育券計劃是針對低收入家庭而設，但接受教育券計劃的家長的教育程度較高、對子女有較高教育期望，家庭不算太貧窮 (相對於不選擇教育券和低收入的家長來說，Murphy et al., 1998)。再者，教育券計劃並未有提供發放資訊的正式渠道和策略，導致教育程度較高及對子

女期望較高的家長會較易獲取資訊及更快行動。研究亦顯示缺乏免費交通工具的提供局限了某些家庭對學校的選擇。這些研究發現教育券產生不公平現象，又指出教育券計劃可以是加強或糾正原有在私立學校的「拔尖」(skimming)過程，從而加強或減輕不公平情況。

在效率(efficiency)方面，教育券計劃可以盡量減少各類管制及減少提供資訊和交通服務等開支，令計劃的推行費用減至最低。但是，教育券計劃若要達到公平，便得在資訊發放(information distribution)及交通兩方面花錢，以幫助計劃所希望幫助的低收入家庭。因此教育券計劃需在效率和公平之間尋求平衡(Murnane, 1990; Murphy et al., 1998)。

二、教育券計劃實施的批評

Camoy(1995)批評在美國推行的教育券計劃未有改善學校教育，卻增加了不公平的現象。他提出由於推行私營化，公眾倚賴了市場力量，改善學校的努力因而降低了。

Darling-Hammond(1996)認為教育券計劃只是一個煙幕，掩蓋了在美國存在已久的學校資助分配不公平的問題。這資助不均的現象長期不利於市內及貧窮郊區的學校。她認為教育券計劃只能幫助少數學童去選擇少數資助充裕、運作良好的學校，但仍然有大部分學童要就讀於資助不足的學校。她認為要從學校

（特別是市內學校）的基建改變（infrastructural changes）入手，較之於學校私營化，才能好好地教育下一代。這些學校的基建改變包括分配足夠資助予學校、提供充足學校資源（圖書館、物料、電腦等）、聘用及培訓優良的教師、和鼓勵改善教學等。

香港學校教育私營化：教育券方案

香港私校現況

在九十年代，香港中、小學校僅得約百分之十屬於私營學校（見表一），與美國相若（見表二）；小學方面高於日本（1%）、英國（5%）及德國（2%），與澳洲（10%）相同；中學方面與英國（8%）及德國（9%）相若，遠低於澳洲（26%）。

表二 私營學校所佔比重

國家	年份	班級	私營學校所佔百分比	資料來源
美國	1993	3-12 級	9	a
日本	1984	小學 初中 高中	1 3 28	b
英國	1973-80	小學 中學	5 8	c
德國	1973-80	小學 中學	2 9	c
澳洲	1973-80	小學 中學	10 26	c

- a. Cohn (1997), p. 5
 b. Benjamin (1997), p. 514
 c. Ambler (1997), p. 353

在過去二十多年期間，香港小學屬於私營的比重（以學生人數計）由 1976 年的 15% 下降至 1996 年的 10%，整體趨勢向下，但幅度不大。但中學私營化的比重（以學生人數計）卻由 1976 年的 71% 下降至 1996 年的 12%，比重不斷下降，幅度很大。這主要是政府為推行九年免費強迫教育至中三，政府不斷增加中學教育的參與程度，公營學校（官立及資助中學）不斷增加，私立中學學位所佔比重相應下降。

直接資助計劃（Direct Subsidy Scheme）

1988 年 6 月，《教育統籌委員會第三號報告書》建議政府應推行「直接資助計劃」，資助及鼓勵已達到相當高教育水準的私校發展為強大的體制，同時讓學校有充分自由去訂定符合基本教育標準的課程、學費及入學資格（教育統籌委員會，1988）。「直接資助計劃」（下稱「直資」）對參與計劃的學校的資助程度視乎就讀該校學生的人數而定。

「直資」在 1988 年提出，於 1989 年實行，91 年開始有學校加入，直至 1997 年 9 月這八年內，僅得八間本地中學（全為私營）加入，期間共有不超過十間中學（包括私營及資助學校）申請但不獲批准。以全港四百多間中學來說，參加直資的學校僅佔少數。直資計劃並未能達到《第三號報告書》所希冀的使私校發展為強大體制的目的，又未能令資助學校加入這具備市場機制的計劃（鍾宇平、孔繁盛，1997）。

「優質私校」

政府在 1998 年的施政報告中，重申增加對私立學校的資助，其目的是「建立更多元化的教育體系，讓學校有更大的創新空間，也讓家長有更多選擇」，並「樂於見到更多優質的私立學校出現」（香港特別行政區，1998a，1998b）。報告建議除了增撥工程設備資助貸款和經常資助款額予參加直接資助計劃的私立學校之外，更以象徵式地價和提供免息的工程設備資助貸款，以試驗形式向不會獲得政府經常津貼的非牟利私立學校批出土地。

這種在以公營學校（官立及資助學校）為主的教育體系內，由政府主動資助非牟利私立學校發展的試驗計劃，引發出下列兩個問題：

一、私營學校的教育理念

此類受資助之私立學校，其教育理念應否受到社會的認同和監察，方可獲得資助？或者，政府在審批申請資助之私立學校時，應否對某一類教育理念加以鼓勵或否定？既然土地和免息貸款都屬於社會資源，社會大眾便有权決定哪類教育理念的私營學校才可獲資助，而政府有責任去監察此類學校，以保證用於學校的社會資源能落實教育理念。

此問題的核心是，究竟持哪一類教育理念的私營學校才應獲政府資助？要考慮這個問題，便要看私營

學校應如何補充現有公營學校的不足，才可令現存的教育體系更多元化、有更大的創新空間，給予家長更多選擇。這裏存在一個抉擇，就是受資助的私校應否提供進一步超卓的「精英」教育，抑或是提供積極分歧（positive discrimination）的教育。既然屬於試驗階段，筆者認為優質私校應為一所有創意、有自由度、而能提供「積極分歧」教育予現今在公營學校系統內學習和發展受到不足夠照顧和未能充分發揮潛能的學生。

二、私營學校怎樣才可令家長有更多選擇？

如果政府資助的私校會發展成為「貴族」私校的話，那麼優質私校只會屬於「貴族」家長的專利，把大部分「平民」家長拒諸優質私校的門外。這裏也存在著一個抉擇，就是社會應讓「貴族」享用優質私校，還是讓大部分「平民」享用呢？筆者認為「貴族」有能力享用不受政府資助的優質私校，相反，大部分「平民」正因沒有能力享用不獲政府資助的優質私校，便更應有權利去享用動用社會資源資助的「優質私校」。

香港推行教育券的討論

教統會於 1988 年提出並於 1989 年開始實施的「直接資助計劃」，引起公眾當時及日後有關香港學校私營化的關注和討論，其中涉及經濟學角度、社會政治觀念、社會效果、教師質素、問責與控制等角度的分析（鍾宇平、黃顯華編，1988），又出現對教育券概

念的討論和探索（Liu, 1996；王于漸，1988；鍾宇平、孔繁盛，1997，1998）。

王于漸（1988）認為憑單（教育券）是一種市場機制，可達成政府資助教育的目標、滿足家長的選擇自由、提高學校教育水平、和更有效率地運用政府資助教育的經費。他指出直接資助計劃是一個不徹底的教育券方案，家長的選擇權不能充分發揮，市場機制又受到政府監管之限制。

Liu（1996）認為教育券計劃有以下優點：

- （1）可讓學校創新和實驗（innovate and experiment），找出最有效率的投入組合（the most efficient mix of input），例如不同科目的學生人數，可以因應該科目的性質而有所不同；
- （2）可提高學校的成本效率（cost efficiency），教師薪酬可更靈活地與其表現掛勾；
- （3）可有效地調配教育資源，令社會所提供的不同程度和類型的教育能配合消費者的付款意願，以解決香港未能滿足教育的需求（unsatisfied demand for education）和主流學校系統單一化的現象，提高消費者的自主和問責（consumer sovereignty and accountability）。

Liu（1996）認為香港若推行教育券計劃，具備較其他國家更佳的優勢：

- （1）香港人口密集，學校林立、互相接近，同一地

區有很多學校供學生選擇，免去英美等地因校區廣闊，導致學生面對長時間交通而幾乎沒有學校選擇的情況；

- (2) 香港在政治上較英美更為接納透過競爭去達致效率的觀念。

就時機來說，他認為這是適合在香港施行教育券計劃的時候，因為：

- (1) 由 1991 年起香港中小學學位已達致供求平衡，九成中小學學生獲得由政府提供的學位，滿足了教育券所要求的學校透過競爭去收錄學生的條件。
- (2) 香港高等教育學位大量增加，減輕了學生的應試壓力，學校有更多空間去嘗試和創新，家長可以更多注意子女的多元化教育。
- (3) 學生家長對教育的需要趨向多元化，這可從申請入讀國際學校的超額情況可見。
- (4) 香港中小學學校系統經過膨脹後，基本上已進入穩定狀態，因此是時候把注意力集中在提升學校系統的內部效率和效能（internal efficiency and effectiveness）。
- (5) 私營化在香港已漸形成趨勢，從鐵路、房屋、醫療等私營化便可見一斑，因此，教育券可以作為開拓香港學校教育私營化的途徑。

鍾宇平、孔繁盛（1997，1998）分析香港直接資

助計自實行以來，參與的學校仍屬少數，未能使私校發展成為強大的系統及提供多元化的教育服務，讓家長在公營學校以外多一個選擇。因為在「直資」計劃中政府的教育經費仍是直接交予學校，而非像教育券計劃般先交予家長，由家長交予學校。因此，香港的「直資」計劃並未真正出現有如教育券的市場機制的。

教育統籌委員會在 1999 年初開始全面檢討香港的教育制度，檢討分三個階段（確立目標、檢討學制、總結建議）進行。在香港學校系統中如何適當地引進市場機制及私營化，以便在提高教育效率及改善教育公平兩方面達致平衡，在全面檢討香港教育制度的過程中，值得認真考慮。而教育券的概念、其可行性及方案，應是探討學校教育私營化及引進市場機制的重要一環。

但如何由簡單的教育券概念發展成為可以在香港推行的教育券方案，一方面增進學校系統的自由競爭和利潤誘因，從而提高教育效率和質素，另一方面保障和增加對教育有不同需要的學生的學習機會和潛能，從而改善教育公平，是需要小心地把教育券所涉及的財政、管制、輔助服務等三個提供範疇（provisions）加以適當組合和配對，才能達致預期的目標。

香港推行教育券的建議方案

本文希望在此提出在香港中小學推行教育券方案

的建議。此教育券方案的理念有二：(I) 增進學校系統內的自由競爭和利潤誘因，從而提高教育效率和質素，(ii) 保障和增強對學校教育具有不同和特別需要的學生的學習機會，從而改善教育公平。

推行教育券建議方案的機制，應留意下列九點要則：

- (1) 每學年政府發出教育券予欲行使教育券的學生（或其家長），經費由政府負擔。教育券僅適用於該學年。而不欲使用教育券的學生，仍可自行申請入讀不參加教育券計劃的官立、資助或私立學校。
- (2) 教育券面值：每張教育券的面值，應相當於該學年政府對每名在資助學校就讀學生的經常單位成本（recurrent unit cost per student in aided schools）的 1.25 倍。即是說，教育券面值較政府資助每學位的經常費用多出百分之二十五。這一設計，是希望可提供足夠誘因，吸引現在的資助、私立、甚至官立學校參與教育券計劃。

對於具有特別條件及需要的學童和家長，例如家庭為新移民、低收入或失業、單親或學童本身具備特殊學習潛能及需要者，政府發予他們的教育券的面值應高於一般學童所得的教育券

的面值。若一般學童所得的教育券的面值為資助學位單位成本的 1.25 倍（如前所提出），則此等具特別條件及需要的學童所得的教育券面值應為每一資助學位單位成本的 1.5 倍、1.75 倍、甚或 2 倍，視乎該學童所具備的特別條件及需要的多寡而定。這設計是貫徹「積極分歧」（positive discrimination）的原則，針對某些需要更多額外教育資助的學童，以提升及改善其教育機會及資源，使他們能更具競爭力、更能融合於社會、更能發揮其獨特才能興趣、更能吻合其實際需要及背景，以達到基礎教育的教育公平精神及原則。

- (3) 參與教育券計劃的學校，除收取教育券之外，不得收取附加費、禮物、捐獻、及其他種種形式的金錢及非金錢利益，以影響收錄學生的條件。這確保社經地位不同的學生均能享有同等的申請入讀機會。
- (4) 參與學校：所有公營（官立、資助）及私營中小學皆可選擇是否申請加入教育券計劃，一旦獲准加入計劃，該學校的所有學額僅能以教育券方式收錄學生。
- (5) 課程：參與計劃的學校享有課程自主，唯全年授課日數及每日授課時數需符合政府規定。這樣可鼓勵學校在課程和教學方面作出試驗和創

新，更靈活和有效地處理學生的學習需要和問題。

- (6) 教職人員：參與學校享有訂定教學及行政人員薪酬的自主，唯教師的入職條件及解僱需符合政府規定及受專業團體的監察。
- (7) 收生：參與學校除了僅以年齡作為入讀某級別的準則外，不應有其他收生標準。即是說，學校不能以學生的學業成績、性別、居住地區、或其他因素甄別申請者。當申請入讀某學校的某級人數大於該級學額數目的話，則以公開攪珠（lottery）方式，隨機選取學生入讀。
- (8) 有關學校及教育資訊的提供：為協助學生及家長能對不同的參與學校作出理性的選校決定，政府應公開所有參與學校的基本重要資料（例如課程內容、教學方法、教育質素承諾、學生表現、學校遠景及使命、儀器及設施、及學校歷史背景等）。除量化資料外，質化資料亦是愈多愈好。同時又要提供有關將來繼續升讀不同程度及類型的教育及就業等資料。這樣可加強家長理解所欲就讀學校的特點，又鼓勵家長了解子女的真正學習及教育需要。
- (9) 交通津貼：對於住在遠處及「跨區」參與教育券計劃的學生，政府應提供交通津貼，以抵銷

他們每天上學來回所使用的長途及接駁交通工具的費用為原則。這樣可使學生及家長不會因住處太遠及交通費高昂而限制了選校的範圍。

上述有關在港推行教育券方案的九點要則，涵蓋教育券在實際施行時所涉及的三個範疇的考慮：財政（即第 1 至第 3 點）、管制（即第 4 至第 7 點）、及輔助服務（即第 8 至第 9 點）。這九點要則構成一套完整的機制，需整體執行（all or none）。若刪去或更改任何一點要則的話，便很容易產生相反效果，造成「非驢非馬」的現象。舉例說，若把教育券面值降低至等同或至少於政府資助學位的單位成本，便會降低學校參加計劃的市場誘因；若把學校收生標準變為由學校自主的話，則學校會傾向以學生成績或背景來取錄學生，這樣便有違透過市場競爭去改善教育質素及公平的教育券方案的理念；若容許學校向申請入讀的學生收取附加費、禮物、及非金錢利益的話，則只會損害貧窮及社經地位低的學生的教育機會；若政府未能提供足夠及有效的學校和教育資訊予家長，則家長的學校選擇（school choice）會是在無知及盲從的情況下作出，未必能顧及子女真正的需要。

在這教育券方案的機制下，若在這九點要則之外再加上其他要則，則要小心考慮。要則愈少，即管制愈小，官僚控制愈少，學校系統的市場機制（自由競爭和利潤誘因）才得以發揮，教育效率得以提高；要

則愈多，即管制和執行成本愈高，則學校系統的市場機制會被窒礙，而教育效率和公平是否會得到改善，還要視乎新加入的要則的內容和範圍而定。

結語

在香港推行教育券的建議方案，其機制、要則及理據已於上節提出。要注意的是，現存的中小學（無論公營或私營）皆可選擇加入教育券計劃與否，而非一刀切地強制所有中小學參加。這是希望在現今公營學校系統之外提供多一種政府資助教育的途徑，增加學校系統內的市場競爭和誘因，提高學校教育私營化的程度，擴闊學校教育的空間和多元化。教育券方案的實施，並不排除其他在課程與教學、學校效能、教育質素、教育制度等各方面所尋求的改善和革新的努力。教育券是啟動學校教育私營化的有效途徑，教育券在港推行，是希望提高香港學校教育私營化的程度和比重，讓公營和私營學校可互相競爭，從而增進教育的整體效率和質素、擴闊教育空間和家長選擇途徑。

教育券方案中九點要則的內容，是構成計劃成敗的關鍵。任何增刪及更動，均可能出現截然不同的效率和效果。方案若予以實施，可能需要相應的法例以確保方案是否能落實。不過，教育券由概念、建議到政策／法案的提出，期間的修訂很容易出現偏差，導致真正實行的效果可能會是「面目全非」的，這在引

進教育券方案時所要小心的。教育券實施初期的數年內，需要不斷檢討及研究其成效，以便在機制、要則方面作出適當的修訂，配合香港教育制度的發展。

本文所提的教育券方案是用於香港中小學，但長遠來說，教育券的理念可擴展至其他不同程度及類型的教育，例如高等教育、終生教育（life-long education）、職業教育（黎萬紅、鍾宇平、孔繁盛，1999）、社區教育、甚至是短期課程等。當然，方案的機制和要則應與中小學的方案有所不同，考慮的因素可能包括是否可以累積教育券以作他日使用、教育券可否跨教育類型或程度使用等，這仍需小心探討其可行性及所產生的效果。

教育券貫徹教育私營化的重要概念，就是教育的資助和融資（financing of education）和教育的提供（provision of education）並不一定要由同一個團體去負責的。若是由政府動用公帑去資助教育（public financing of education），並不表示要同時由政府去提供學位（public provision of education），而是可以由私人辦學團體提供學位（private provision of education）和收取這些政府資助教育的經費。這種由政府／社會資助教育，讓私人團體提供教育，便是教育私營化的其中一個模式。教育券是這種教育私營化下最具市場機制的，因提供教育的私人團體需透過自由競爭才能獲取政府資助教育的經費的。這是有別於現今香港資助中小學的情況的。

本文至今對教育券的討論是以政府教育券（government voucher）（Murphy et al., 1998）為主的，即是教育券的經費是由政府支付的。但是，美國從 1991 年開始，便出現私人教育券（private voucher），這是在美國多個城市由個人、商界、和宗教組織結合而成立的教育基金（educational foundations），其目的是匯聚社會各界人士的金錢捐助，然後透過私人教育券（private voucher）的形式去資助低收入家庭子女入讀私校。這些私人教育券計劃包括在 1991 年 8 月成立的 Educational Choice Charitable Trust（美國首個私人教育券計劃），在 1992 年在密爾窩基成立的 Partners Advancing Values in Education（PAVE，美國現今最大的私人教育券計劃），及在 St. Antonio 成立的 The Children's Educational Opportunity（CEO）Foundation。Moe（1995）指出在 1995 年，美國四個城市已有 6,500 名學童接受私人教育券，而已有十七個城市已設立這一計劃。私人教育券被認為是帶有迫使政府施行教育券計劃的目的（Moe, 1995），其成效有待觀察和研究。但無論如何，教育券作為私營化的重要一環，其概念和實施已開始成為教育政策的重要考慮，其發展和變化亦值得我們注視。

參考文獻

- 王于漸（1988）。初論「憑單方案」與「直接資助計劃」之分別。載鍾宇平、黃顯華編，《學校私營化：理論、效果與抉擇》（頁 12-19）。香港：小島文化事業出版公司。
- 中華人民共和國香港特別行政區（1998a）。《一九九八年施政報告：群策群力、轉危為機》。香港：政府印務局。
- 中華人民共和國香港特別行政區（1998b）。《一九九八年施政報告：施政方針》。香港：政府印務局。
- 教育統籌委員會（1988）。《教育統籌委員會第三號報告書》。香港：政府印務局。
- 教育署（1976）。《教育署年報 1975-76》。香港：政府印務局。
- 教育署（1981）。《教育署年報 1980-81》。香港：政府印務局。
- 教育署（1991）。《教育署年報 1990-91》。香港：政府印務局。
- 教育署（1999）。《一九九八年學生人數統計》。香港：政府印務局。
- 統計處（1998）。《香港統計年刊 1998》。香港：政府印務局。
- 黎萬紅、鍾宇平、孔繁盛（1999）。《香港職業技術教育的發展路向探索》。香港：香港中文大學教育學院及香港教育研究所。

鍾宇平、孔繁盛（1997）。教育財政與私營學校：香港「直接資助計劃」的經驗。於1997年10月23日至27日於南京由南京師範大學教育科學學院、香港大學教育學院、及香港中文大學教育學院台辦之「華人教育國際學術會議」上宣讀之論文。

鍾宇平、孔繁盛（1998）。憑單方案：香港學校教育多元化發展的有效選擇。《上海高教研究》，第3期，頁32-34。

鍾宇平、黃顯華編（1988）。《學校私營化：理論、效果與抉擇》。香港：小島文化事業出版公司。

Ambler, J. S. (1997). Who benefits from educational choice? Some evidence from Europe. In E. Cohn (Ed.), *Market approaches to education: Vouchers and school choice* (pp. 353-380). New York: Pergamon.

Benjamin, G. R. (1997). Choices of education in Japan. In E. Cohn (Ed.), *Market approaches to education: Vouchers and school choice* (pp. 511-526). New York: Pergamon.

Carnoy, M. (1995). Is school privatization the answer. *Education Week*, July 12.

Catterall, J. S. (1984). *Education vouchers*. Bloomington, Indiana: Phi Delta Kappa Educational Foundation.

Cohn, E. (1997). Public and private school choices: Theoretical considerations and empirical evidence. In E. Cohn (Ed.), *Market approaches to education: Vouchers and school choice* (pp. 3-20). New York: Pergamon.

- Coons, J. E., & Sugarman, S. D. (1978). *Education by choice*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Coons, J. E., & Sugarman, S. D. (1992). *Scholarships for children*. Berkeley, CA: Institute of Governmental Studies Press.
- Darling-Hammond, L. (1996). Vouchers are a smokescreen. In R. Lowe, & B. Miner (Eds.), *Selling out our schools: Vouchers, markets, and the future of public education* (p. 12). Milwaukee, WI: Rethinking Schools
- Friedman, M. (1955). The role of government in education. In R. A. Solo (Ed.), *Economics and the public interest* (pp. 123–153). New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Friedman, M. (1962). The role of government in education. In *Capitalism and freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Liu, P. W. (1996). *Education vouchers and education subsidy in Hong Kong*. Hong Kong: Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies, The Chinese University of Hong Kong.
- Moe, T. M. (1995). Private vouchers. In T. M. Moe (Ed.), *Private vouchers* (pp. 1–40). Stanford, CA: Hoover Institution Press.
- Murnane, R. J. (1990). Family choice. In W. H. Clune, & J. F. Witte (Eds.), *Choice and control in American*

education: Vol. 1. The theory of choice and control in education (pp. 332–336). New York: The Falmer Press.

Murnane, R. J., & Levy, F. (1996). *Teaching the new basic skills: Principles for educating children to thrive in a changing economy*. New York: The Free Press.

Murphy, J., Gilmer, S. W., Weise, R., & Page, A. (1998). *Pathways to privatization in education*. Greenwich, CT: Ablex Publishing Corporation.

Shires, M. A., Krop, C. S., & Carroll, S. J. (1994). *The effects of the California voucher initiative on public expenditures for education*. Santa Monica, CA: Rand Institute on Education and Training.

Sowell, T. (1974). *Classical economics reconsidered*. Princeton: Princeton University Press.

Stiglitz, J. E. (1988). *Economics of the public sector* (2nd ed.). New York: W. W. Norton.

Witte, J. F., Sterr, T. D., & Thorn, C. A. (1995). *Fifth-year report: Milwaukee parental choice program*. Madison: Department of Political Science and The Robert La Follette Institute of Public Affairs, University of Wisconsin-Madison.