

【教育政策研討系列】

教育表現指標的誤用與誤解
—表現指標與排名榜膜拜文化的批判

曾榮光

香港中文大學
教育學院 香港教育研究所

作者簡介

曾榮光

香港中文大學教育行政與政策學系副教授

© 曾榮光 2000

ISBN 962-8077-43-0

版權所有 不得翻印

教育政策研討系列

教育是個人和社會未來的寄望。社會可以通過教育去提高人民的質素，創造更豐盛、更融洽和更自由舒暢的生活環境；社會也可以通過教育去改善窮人及不利地位的人的機會，讓他們以自己的努力，貢獻才幹，分享經濟增長的成果；社會更可以通過教育去融和新來的移民，幫助他們適應新的生活與工作要求，參與新社會的事務與建設。現代化的社會都積極參與教育，並承擔了中、小學義務教育的所有經費。

教育是「百年樹人」的活動，需要社會大量物質與精神的支持。但教育的發展，往往受到個別「利益攸關者」所左右。社會參與教育的原訂目的能否達到？投入的資源，又是否被有效地利用？社會必須制訂明確可行的政策，去加以引導。這不單要平衡各方的利害，更要釐清教育的目標，讓教育向著最有利於社會整體的方向而發展。教育政策的出現，往往是針對當前的流弊，因時制宜。但一項政策的連鎖作用及其長遠影響，可能並沒得到深入的分析而被決策者忽略了。隨著民主議政及參政的出現，人民群眾、教育專業人士及教育政策制訂者，都需要掌握不同的觀點和作更深入的分析，才能參與有建設性的「議論」(discourse)，制訂出最合乎社會長遠利益，和得到最廣泛「認受」的政策。

香港中文大學香港教育研究所爲了給教育政策的制訂，提供理性「議論」的場地與條件，不時安排各類型的「教育政策研討會」，邀約有關決策者、教育專業人士、前線工作者及研究人員參與討論，並出版有關教育政策研討的文章系列，供各界人士參考。

教育表現指標的誤用與誤解

— 表現指標與排名榜膜拜文化的批判

摘要

近月（二千年三、四月）香港教育界對一些教育指標測量的準確性、含義、以至應用，掀起了一些討論及爭議。其一是在三月間，環繞著「教學語言組別評估」的準確性，及從而引發有關應否向家長發放其升中子女「教學語言組別」的爭議。其二是在四月間，有關在《中學選校概覽》發放中學的會考合格率及「增值指標」，是否恰當和準確的爭論。這兩項爭議不只展現了教育界，特別是教育當局對教育指標測量的誤用與誤解，而且亦揭示了近年香港教育政策取向中，一種強調「可記賬性」（accountability）及追求客觀測量的表現指標、強調消費者權益和對市場效率的迷信以至膜拜。本文正是要透過上述兩項政策，去分析及批判這種迷信表現指標與排名榜的政策取向。

近月教育界對一些教育指標測量的準確性與含義，以至應否向公眾，特別是家長發放有關指標，掀起了一些討論及爭議。這些爭議不只展現了教育界，特別是教育當局對教育指標測量的誤用與誤解，而且亦揭示了近年香港教育政策取向

中，一種強調「可記賬性」(accountability)及追求客觀測量指標、強調消費者權益和對市場效率的迷信以至膜拜。本文正是要對這些政策取向予以分析及批判，以下首先分析「教學語言組別評估」準確性的爭議，繼而分析在《中學選校概覽》內發放「增值指標」的爭議。

1. 「教學語言組別評估」不準確？

有關「教學語言組別評估」是否準確及應否向家長發放的爭議，事緣於二千年三月十三日教育委員會主席鄭慕智在一記者會上，聲稱由於「教學語言組別評估」不準確，因此「教署決定停止向家長發放此資料」。他更指「教學語言組別評估」不準確，導致在升中派位過程中出現「學校與學生之間出現了錯配現象」。他舉例：「去年有一萬名適合以英文教學的小六學生被派到中中就讀，亦有一千三百名適合母語教學的學生被派到英中就讀」¹。鄭主席這項宣稱，可以說正代表教育當局對「教學語言組別評估」取態一百八十度的轉變。因為曾幾何時（一九九七年底），當鄭先生身為《教學語言指引》的「評審英文授課委員會」主席時，就依據每所中學過去三年所收到升中生的「教學語言組別」，以強力指引方式，只批准一百一十四所中學在一九九八至九九學年用英文作教學語言。事實上，有關「教學語言組別評估」準確性的爭議，早在於一九九四年面世開始，就備受社會大眾所質疑，然而一直以來政府官員卻信

誓旦旦地爲其準確性而辯護。至此，我們就不禁要追問：究竟「教學語言組別評估」是否準確？

要回答這個問題，就必須從「教學語言組別評估」的計算方法入手。據瞭解，「教學語言組別評估」主要是把升中生在升中成績評核中的「校內成績」，經「學能測驗」成績調整後，歸納成中文組和英文組成績，前者包括校內全部用中文學習的科目，後者包括用英文學習的科目。全體升中生會依據經調整後的中文組及英文組的個人成績分別排列成兩個級序，並作以下「教學語言組別」分組：

- 組別 I： 學生在中、英成績級序均處於最高的 40% 內，他們使用中文或英文學習均同樣適合；然而對社會公眾，特別是家長，自然就代表適合用英文學習。
- 組別 II： 學生在兩個成績級序均處在最高的 40% 以下；或於其中一個成績級序（中文組或英文組）處在最高的 40% 內，但另一成績級序卻在 50% 以下；他們應適合用中文學習。
- 組別 III： 學生在其中一個成績級序（中文組或英文組）處於最高的 40% 內，另一成績級序則處於最高的 40 至 50% 之間，他們應較適合用中文學習，但亦可用英文學習。

應用這樣一個學能指標測量去決定升中生是否適合入讀英文中學，明顯存在一定的局限。首先，最明顯不過的是，它並非一直接量度學生實際英文能力的數據。它只是一「常模參照測試」(norm-reference test)的結果，即只顯示同一年度的升中生在語文學能成績上的相對名次，換言之「教學語言組別評估」根本並非反映學生真實英文學能的「標準參照測試」(criterion-reference test)。事實上，根據一九九〇年《教統會第四號報告書》的語文分流政策設計，原先是有包括一個以「標準參照測試」為基礎的配套測量工具，這就是「目標為本評估」(Target-Related Assessment, TRA)。根據原先設計在 TRA 由小三發展至中三，並經反覆驗證後，才會應用作為「教學語言組別評估」的測量工具，但事與願違，由於 TRA 推行一波三折，致令教署要在一九九四年推出上述的一種折衷的「教學語言組別評估」。

其次，整個現行的「教學語言組別評估」的測量是建基在一個操作假設之上，即是：一般香港華裔學童的中、英文學能是存在著甚高的相關。據此，上述中文組與英文組成績級序的各種組合方式，就是假設了：一般香港升中生的中、英文成績排名是不會差距太大，若差距太大（如其中一組成績在 50% 以下）便假定他們不適合用英語學習。最後，根據同一操作假設，「教學語言組別評估」計算中，亦接受採用以中文進行的學能測驗，來調節學生校內英文組成績的結果。

事實上，以上的操作假設及從而引申出來的兩項計算運作，當應用到一般香港華裔學童時，是可以成立的，但當應用到個別特殊個案上去，便會出現明顯的偏差。事實上，自一九九四年「教學語言組別評估」實行以來，每年均會有個別華裔升中生因種種原因，如父母從外國回流，使其中文學能遠低於英文學能，而出現「教學語言組別評估」的偏差。

至此我們是否就可以判定「教學語言組別評估」是不準確呢？這卻又未必。因為判定「教學語言組別評估」的準確性，首先就必須區別清楚，測量的應用範疇（domains of application）為何？當「教學語言組別評估」應用到學校的整體教學層面時，其準確程度一般是相當高，例如在一九九七年評審英文授課中學時，所應用的標準一過往三年中一學生中 85% 屬「教學語言組別」I 或 III 一就基本上是準確的，因為即使學校在個別年份收取到「教學語言組別評估」有偏差的個別學生，亦不會影響學校整體的「教學語言組別評估」的準確性。但當「教學語言組別評估」應用到個人層面時，其準確性就可能有很大的出入，對一般香港華裔學生而言「教學語言組別評估」仍然是準確的；但當應用到上述特殊個案時，「教學語言組別評估」就每每出現極大的偏差。

至此，我們就不難察覺，教育委員會以「教學語言組別評估」不準確作為不向家長發放其子

女的「教學語言組別」的理據，根本就是因果誤配。首先，對一般華裔學生而言，「教學語言組別評估」根本上就並非不準確，所以是不構成「不發放」的理據；其次，對上述個別「教學語言組別評估」出現偏差的升中生而言，不向他們發放「教學語言組別」就更屬荒謬，因為他們才是最需要知道自己的孩子是否被錯誤地歸類的特殊個案。因此，若教育委員會諸君決定不再向家長發放「教學語言組別」，他們似乎有必要在「不準確」以外另找藉口了。

此外，在整個發放「教學語言組別」討論中，亦可以見到另一個因果誤配的謬誤，這是指上述「學校與學生之間出現了錯配」的現象，因為上述的錯配現象與「教學語言組別評估」的準確性基本上是互不相干的事。首先，我們就上述分析，得知「教學語言組別評估」在應用到整體制度層面上是相當準確的。其次，出現學校與學生錯配的現象，根本不是測量的問題，而是政策結構的問題。因為造成「有一萬名適合以英文教學的小六學生被派到中中就讀」，主要根源自英中學位的嚴重短缺及地域分佈極不平均所致（曾榮光，1998）；此外，造成「有一千三百名適合母語教學的學生被派到英中就讀」，主要原因是由於英中學位更大比例上是直屬學位，因而造成部分在直屬小學的適合母語教學的學生，受「保底」進入了英中（曾榮光，1998）；簡言之，這些錯配與「教學語言組別評估」準確性，並不相關。

既然「教學語言組別評估」不準確的說法，不可能充當不向家長發放有關資料的理據，教育當局還有甚麼理據支持其「禁發」的行動呢？現時教育當局所持的理據似乎只有避免對學生及學校造成標籤效應。但這種對避免標籤效應的關切，卻又不見得與教育當局其他政策取向相一致。這裏所指的政策，就是在《中學選校概覽》中公佈中學會考及格率和「增值指標」，這不正正會造成對學校及在學學生的標籤效應嗎？同理，在公開中學會考及格率和「增值指標」爭論中，教育當局不是強調要「體現家長的知情權」嗎？然而在禁發「教學語言組別」問題上，卻不正正就是完全漠視家長的知情權嗎？

依此，我們就有必要轉到環繞著《中學選校概覽》及「增值指標」的爭議去。

2. 學校排名榜膜拜文化的批判

今年（一九九九至二〇〇〇學年）升中生的家長正經歷一次選校資訊的大泛濫。首先是三月二十三日香港報章大篇幅報導教署完成「增值指標」計算，並會在即將發佈的《中學選校概覽》內公佈。但全港四百多所中學中，只有十分一可以為學生增值，因而引發起全港一場增值學校的大搜獵。其後在四月三日，全港各大報章的頭條以至頭版，鋪天蓋地的報導甚麼「中學名氣榜」、「中學實力榜」，然而報導背後竟然只是兩個商業

資訊網頁，以中學排行榜作為啓動宣傳的招徠手法而已。最後，當教署正式發佈各區《中學選校概覽》，各大報章又再一次大肆報導，「高增值中學榜」、「會考及格率最高中學排名榜」、「會考及格率最低中學排名榜」。至此，一種追逐「名氣」、「實力」、「及格率」、「增值」排名的眾群心理以至膜拜文化籠罩著整個香港教育體系。

然而，在整個排名榜的議論以至膜拜背後，根本就沒有太多人去深究每個排名榜背後的評核標準，更遑論追究這些標準是否正確，以至這些標準的測量是否準確。因此，以下要從這些根本問題出發，先審視這些排名榜的正確與準確性，繼而再深入剖析「增值指標」的偏差與誤解。

有關「增值指標」的討論，以至整個「排名榜」膜拜文化的起點，基本上可溯源至一九九九年年底教署宣布將會向升中生家長發放《中學選校概覽》，當中會包括個別中學的中學會考及格率。此舉引起教育界不少反對的聲音，其中主要的反對論點是：其一，中五會考成績只片面反映中學教學表現的「產出」，而未有考慮中學收取中一學生的「投入」質素。結果教署就在短短三個月時間泡製出「增值指標」²。其二，憂慮會觸發類似英國的「學校聯賽排名榜」(School League Table)效應(曾榮光, 1999)。結果事至今日，以上的憂慮不幸的應驗了，而且由於商業網頁加入吹噓，使「排名榜」效應進一步擴大和激化。因此以

下我們不妨先從兩個商業網頁的學校排名榜開始，著手分析箇中的偏差與謬誤。

2.1. 「名氣榜」及「實力榜」偏差的質疑

兩個商業網頁分別委托香港大學社會科學研究中心及中文大學亞太研究中心，進行了兩次電話意見調查，前者訪問了千多名學生家長，請他們「順序說出三間區內最好的中學名」³；後者則訪問了二千多名市民，請他們說出本港五間「最好中學」的校名⁴。由於兩個研究均只用電話調查方式進行，並沒有提供（事實上亦不可能提供）任何學校名單供受訪者選擇，因此受訪者只是憑記憶回答，所以無從得知調查結果究竟是否真正代表香港家長或市民心目中的「好中學」，抑或只反映受訪者記憶所及的中學。要回答以上的質疑，港大的研究提供了一些線索。由於港大的訪問是要求受訪家長說出「區內」三間最好的中學，因此，我們會預期公佈的五十間「最好中學」（即網頁聲稱的「名氣榜」）應包括來自十八個校區的中學。然而，實際公佈的「名氣榜」有四個校區沒有中學入榜，它們是元朗、大埔、西貢及離島區。其次，在有中學入榜的十四區中，其中四區中學竟佔了榜上過半數好學校（58%），它們是中西區（18%）、灣仔區（14%）、九龍城區（14%）及油尖旺區（12%）⁵。面對這種「名氣榜」內「好中學」在區域分佈上的極度偏差，一個可能的解釋是抽樣上出現區域上的偏差，但以現時電話調查

的電腦抽樣配套，這個可能性極低；第二個可能的解釋是在元朗等區的家長未能說出區內的「好中學」，而在中西區的家長就最能做到；第三個可能的解釋是受訪者並非真正選出「區內」的好中學，而只是隨意回答心目中香港最好的中學。至於是上述第二或三個原因做成區域分佈的偏差，則有待有關方面公開更多數據才可以求證，但無論是哪一項原因，均揭示上述調查結果極可能只反映了有關中學在受訪者心目中的熟悉程度多於中學的「好」質素。

此外，其中一個商業網頁，亦同時製作了另一個所謂「實力榜」。它是根據該網頁的研究部「於1及2月向全港中學發出問卷」的調查結果而做成的。而所謂「實力」是按比重計分而成，包括學術水平（40%）、師資（20%）、課外活動（20%）、學校管理（10%）及設施（10%）。據此，該網頁聲稱：「由於這項排名是按照各中學現時情況排列的，所以應算是香港中學的『實力榜』。」⁶繼而本港各大報章就毫不質疑地接受了這個「實力榜」，並與同一網頁製作的「名氣榜」作比較，並大肆報導甚麼「實至名歸」的中學、「名大於實」的中學、以至「假名校」等。然而在這些廣泛報導背後所謂的「實力榜」，其實在方法學上是存在著一個嚴重的偏差，因為上述的「中學問卷調查」，只有二百多間中學回答⁷。換言之，只約佔全港中學半數。建基於這樣一個偏差的樣本，筆者會質疑有關人士憑甚麼可以聲稱其

研究結果「應算是香港中學的『實力榜』。」事實上，只要我們比較該網頁所製作的「實力榜」與「名氣榜」，以上所指的樣本偏差就更表露無遺了。因為若把「名氣榜」中排名頭十位的中學對照於「實力榜」，就會發現其中六間根本不入「實力榜」，它們分別是：男拔萃、英皇、香港華仁、瑪利諾修院、培正和伊利沙伯中學。這些中學是否就是傳媒所謂的「假名校」，抑或只是沒有回應該問卷調查呢？我會傾向相信屬於後者。

雖然兩個商業網頁的中學排名榜存在著明顯的方法學局限以至偏差，但作為商業宣傳及起動手段，卻肯定是成功的，因為它們不單只吸引到傳媒廣泛及大篇幅的報導，同時更引發起一種追逐以至膜拜「排名榜」的群眾心理。但最巧妙的卻是在時間上的安排，它們不約而同地在教署發佈《中學選校概覽》前一天公佈它們的中學排名榜。至此，當教署及轄下的「家庭與學校合作事宜委員會」在四月三日發佈《中學選校概覽》，就無可避免地捲入這個「排名榜」膜拜文化之內。

2.2. 「增值指標」的偏差與謬誤

然則現時教署計算的「增值指標」是否能恰當而又準確地量度中學的學業表現以至教學效能？以下是筆者對「增值指標」計算方法以至概念理解的質疑。

第一、現時在《中學選校概覽》公佈的「增值指標」一個最顯而易見的缺點就是，它只是根據 1999 年香港中學會考（HKCEE）學生成績，對照他們於 1994 年的中學學位分配成績（SSPA）而得出的。簡言之，這樣一個供全港升中生家長作選校參考、被傳媒大肆宣傳、對中學名譽悠關的重要指標，只以一屆學生為數據基礎，明顯有欠公允。

第二、在「增值指標」的計算方法上，現時採用的主要是「十分位數」法並輔以「迴歸」。前者是把每所中學的學生在 SSPA 與 HKCEE 的平均成績排列成兩個序列，並等量分成十個等級，每級佔總學校數目 10%，即所謂「十分位數」（percentile），然後比較每所中學在兩個成績序列所處的「十分位數」等級。若中學有一個單位的「十分位數」上升則被界定為正增值；若有一單位下降即為負增值；若變化少於一單位則被評定為零增值。這是一個十分粗略的增值計算法，因為一間中學的等級排名必須超越整體中學數目 10% 才算取得正增值。其次，這個方法不可能處理處於最高及最低「十分位數」等級（即第 10 與第 1 級）的學校，因為前者不可能有任何正增值，後者則不可能有任何負增值。因此教署當局就把這兩級學校的「增值指標」，改用「迴歸法」來計算。這種方法是以學生的 SSPA 作為自變量，並用直線迴歸方法以計算該學生的在 HKCEE 的預期成績，然後比較該學生在 HKCEE 的實際成績與預期成績的

差距，而得出所謂的「剩餘值」(residual)。若實際成績高於預期成績，則「剩餘值」為正數，即該生取得正增值；若一所中學整體學生的平均「剩餘值」為正數，就代表該校取得正增值。很明顯，「迴歸法」是一更通用和更精密的計算「增值指標」方法。現時教署用兩種方法來計算兩組中學的「增值指標」，則會令人質疑兩種方法是否互相兼容 (compatible)，得出來的結果是否可比較 (comparable)。更具體而言，應用「迴歸法」計算得一所中學的「剩餘值」要多大，才等同於用「十分位數」法計算得一所中學在排名中產生一單位的「十分位數」變化。現時教署似乎只用簡單的正負「剩餘值」來判斷第1與10「十分位數」等級的中學，這是否對其他八個等級的中學有偏差的測量？這就有待教署公佈更多有關數據，始可釋疑。一個更直接及公平的做法就是應用「迴歸法」計算全港中學的「增值指標」，同時又可比較全港中學用「迴歸法」計算出來的「增值指標」與現時兩種方法並用的「增值指標」有沒有分別，以釋上述的質疑。

第三、現時「增值指標」的計算方程式亦存在明顯的缺陷。首先，現時計算方程式只包括了學生的SSPA這一個投入值，而忽略了一個無論在本港及其他地區均已經證實重要的投入值——學生的社會經濟背景 (Lo et al., 1997; Willms, 1992)。試想像一所中學在現行的計算模式下，被評定為零增值，但若把該校收取大量社經不利背景 (so-

cioeconomic-disadvantaged background) 學生的因素也計算在內，該校可能會評定為正增值。其次，現時的「迴歸」模式只停留在個人層面上，即模式中的自變量只有學生的個別 **SSPA** 成績，然而學生不是在學校內單獨地學習。事實上，本港及其他地區的研究均已發現學生所處學校及同儕的環境因素，或所謂脈絡因素 (**contextual factors**)，對學生的學業表現均有顯著的影響，這些脈絡因素包括學校內學生的總體學業水平及總體社經背景 (Tsang, 1998)。若以上的自變量也放進「增值指標」的計算方程式內，就必然發現「十分位數」法的缺陷，即它根本無法兼容任何其他自變量。至於教署現時採用的簡單「迴歸法」，也無法處理學校層面的脈絡因素，因此改進以上缺陷的方法，就是採用「多層分析法」並把上述自變量包括在「增值指標」計算中。

第四、現時「增值指標」的計算只採用了 **SSPA** 與 **HKCEE** 兩個測量點，然而根據目前香港中學班級結構及升學制度，單測量中一與中五兩點極有可能造成一些有系統的偏差 (**systematic bias**)。造成這些可能偏差，基本上有以下的學制結構因素：(一) 現行中學的班級結構大致可分為「對稱」與「不對稱」兩類，對於不對稱班級結構的中學，其中一至中三的班級是較中四、五者為多，例如是六四之比。因此對於這類學校，能夠留校直升至中五的學生一般都是成績較佳的一群，即這類學校可以把成績較差的學生從「增值

指標」計算中扣除，或至少可以打折扣。扣除的意思是指這部分學生因種種原因（如輟學或留班）沒有參加 1999 年 HKCEE；打折扣的意思是指在「增值指標」計算中只把中三離校生的 HKCEE 成績的五分之三計算在內。（二）就現時中三至中四的升學制度，學校可保留予本校生的中四學位，是與該校的中一收生的 SSPA 成績掛勾，即中一學生 SSPA 成績愈低，可原校升讀中四的學生愈少。換言之，這類學校在「增值指標」計算中，把成績差學生扣除或打折扣的機會就愈大。根據以上兩個結構因素而得出的推論就是，現行「增值指標」計算法可能對「不對稱」中學及中一收取大量 SSPA 成績低學生的中學有優待性的偏差（favorable bias）。要驗證以上的推論，當然只有寄望教署能公開更多有關數據，以釋上述的質疑。

最後亦是最重要的，就是現時香港教育界對增值概念的意義存在明顯的誤解。現行「增值指標」根本不是量度中學協助學生實質學業增長的能力，只是反映學校之間相對的排名或表現罷了。例如，現行「增值指標」的「十分位數」法，根本上就只是反映中學在 SSPA 及 HKCEE 的成績列序中相對排名的變化。因此，若一組排名接近的中學同時間使學生有實質學業增長，則它們的相對排名就不會改變，結果就只會評定為零增值。同理，若個別學校的學生實質學業增長較排名接近的其他學校為少，它甚至可能評為負增值。同時，「迴歸法」亦只是一相對性的測量方

法，即當一所中學取得正增值，只代表它的產出水平（HKCEE 平均成績）較同等投入值（SSPA 平均成績）的中學的整體預期產出水平為高。同理，「迴歸法」中所評定的「零增值學校」，其實只表示它的學生的實質 HKCEE 成績與預期成績相若，根本就不能視為「無法令學生增值」。至此，若辨別清楚「學生的實質學業增長」與「學校間相對增值」的意義，並理解現行「增值指標」一定程度上只反映後者，就不難理解近日傳媒以至教育官員言論的謬誤。例如，據報章報導，教育署副署長湯啓康對「部份收生來源較佳的學校，卻無法令學生增值……表示很痛心。又認為這次科學化的計算更證明家長不要迷信口碑。」⁸從上述評論，我們可以見到該官員明顯地把「學生的實質學業增長」與「學校間相對增值」混淆了，因為現行「增值指標」計算所得的「零增值學校」，並不表示它們無法令學生有實質的學業增長，更準確的說法是它們已協助學生達致預期的學業增長。又例如，現時坊間流行的「零、正或負增值」的稱謂，根本上就不準確，較準確的稱謂應是「已達致預期增值的學校」、「超出預期增值的學校」及「未達預期增值的學校」。同理，據報章報導⁹，以上三類別學校的分佈比例是 8：1：1，因此現時傳媒大肆報導：「僅一成中學有增值」的一種對中學界貶抑的說法亦屬不盡不實，較準確的說法是：「有一成中學超出預期的增值指標，其餘八成均能達標，只有一成未能達標。」

從以上分析我們可以得知，現行的「增值指標」計算並非甚麼絕對準確、可靠的「科學化」測量，它只是在特定假設下，根據有限數據，對學校學術表現的一個粗略的總合測量而已。僅希望政府官僚不要以為已掌握到絕對準確的審核標準，作為他們管治的權杖，亦寄望自由主義者不要以為已經為家長知情權申張了正義。事實上，這種種教育表現的測量可能只是為籠罩香港教育體制的排行榜膜拜文化，再加添一件「皇帝的新衣」罷了。

3. 學校排名榜膜拜文化的深層意義

「增值指標」存在不少方法學上的局限、計算上的偏差、及理念闡釋上的誤解。圍繞著「增值指標」的議論中，另一個更值得探究及影響深遠的課題，是「增值指標」的計算以至發佈，究竟是要達致甚麼政策目標？及會產生怎樣的社會效果？現時教育當局明言的政策目標是：「提高學校的透明度及體現家長的知情權」。然而當這些政策措施散播到香港社會時，實際產生的效果卻是商業網頁乘勢製作各種「名氣榜」、「實力榜」，以作為本身的的宣傳及招徠。另一方面加上傳媒的渲染，結果就形成一種筆者稱之為「排行榜膜拜的文化」。本節正是要剖析《中學選校概覽》發佈中學會考及格率以至「增值指標」的政策措施的目標與效果，及其背後的深層意義。

3.1. 家長知情權與選校決策權

有關出版《中學選校概覽》以至公佈中學會考及格率與「增值指標」的支持理據，基本上是立論於自由主義的個人知情權的原則之上。家校合作事宜委員會主席狄志遠的說法就是：「體現家長的知情權……提升家長意識，更理性地為子女選擇適合的學校」（狄志遠，2000a）。又例如，港大講座教授徐碧美所言：「體現家長的知情權。這個原意是正確的……家長掌握了更多資料，可減少對道聽塗說的依賴，為子女選擇學校時，可更加理性」（徐碧美，2000）。從以上的論述，可見整個家長知情權的理據是建基在一個先驗的前設之上，即家長為子女選擇中學時，所作出的理性抉擇（**rational choice**）。若我們要更透徹地理解「家長的理性」這個前設，我們就有必要從以下三方面入手：（1）家長選校決定的目標優先序，（2）家長的決策以至資訊運用（**information processing**）的過程，（3）家長選校決定的權力基礎。

應用理性決策分析到香港家長選校決策過程中，必須首先辨別清楚升中生家長的目標優先序是甚麼。在《概覽》首篇序言中，教育署署長羅范椒芬建議家長在選校時，考慮以下五項因素（羅范椒芬，2000）：（1）地域距離、（2）辦學宗旨與校風、（3）課程與課外活動、（4）校長與教師及（5）家校合作。但在《概覽》的第二篇序言中，家校合作委員會主席狄志遠則較老實地告誡家長

「不應單看學校在公開考試成績，還有其他重要部分值得我們參考的」（狄志遠，2000b）。然而，在中國傳統觀念「望子（女）成材」、「父母愛子（女）之心無微不至」的作用下，再加上現代資本主義社會中，正規學校教育及文憑已成為個人向上社會流動（upward social mobility）的主要工具的信念和驅使，極大化子女的升學、就業、以至社會晉升機會，就每成為香港家長選擇學校教育的首要優先考慮。事實上，近年本地一些實徵研究均證實，香港家長對學校教育的期望，基本上是一種實用工具主義（pragmatic instrumentalism）。首先，就筆者與中大教育學院同事在一九九四年所做的《香港中學效能研究》¹⁰中發現：在受訪的二萬八千多位中學生家長中，當被問及對完成中學教育的子女的期望時，在七項發現的因素中，期望子女「繼續升學」很明顯的成為最受重視的因素，在七點尺度（seven-point scale）重視程度中，升學因素的總平均值為 6.1。而這個因素的三個組成項目分別是：（1）繼續升學的能力，平均重視度為 6.14；（2）繼續升學的熱誠，平均重視度為 6.13；和（3）英語水平，平均重視度為 6.03。相對而言，家長認為優先序最低的第六、七個因素就分別是「社會及公民意識」和「操作性技能」。其次，根據何瑞珠教授對「第三屆國際數學及科學研究」（TIMSS）（1995）數據分析亦發現（何瑞珠，2000）（見表一），香港家長對子女「運動出色」與「有玩樂時間」的重視程度遠遠低於美國、南韓以

至新加坡，但對數學與科學的成就的重視程度，卻與各國相差不遠。以上研究結果正好印證了香港家長對中學教育目標的最優先序，就是學業成績及升學機會。

認識清楚香港家長在選校決策中的目標優先序以後，就可以進一步探討家長在選校時的具體資訊運用及決策過程。當理性的決策者辨別清楚自身的優先序以後，會開始其「搜索」程序，即尋找最可靠而又準確的資訊以引領他到達最優選擇（optimal alternative）。然而在現今這個資訊爆炸的年代裏，決策者面對紛紜以至泛濫的資訊，根本不可能全面及深入處理所有資訊，因此他們每每尋求一些所謂「資訊捷徑」（information shortcut）（Popkin, 1991）以協助他們作出決策。而今年的升中生家長亦正經歷資訊泛濫，而他們最可信賴的「資訊捷徑」就自然是中學的會考及格率，因為它是最貼近家長期望子女繼續升學這個首要目標的指標。舉例來說，某學校網《概覽》顯示，甲校是一「正增值」的學校，但其整體會考及格率只有50%；乙校則屬沒有「正增值」的學校（甚至可能是「負增值」），但其整體會考及格率卻屬75-100%。對升中生家長而言，最優選擇最明顯不過是乙校，因為它能為其子女提供更高的會考及格機會率，即代表更大的升學以至社會晉升機會，因此甚麼增值、校風、課外活動等資訊，就自然顯得次要以至無關宏旨。

表一 TIMSS 各地家長對子女的期望

	認為母親重視下列事情的學生比例			
	科學科有好成績	數學科有好成績	運動出色	有玩樂時間
美國	97%	98%	71%	86%
南韓	60%	72%	66%	66%
新加坡	91%	95%	71%	48%
香港	82%	95%	37%	29%

資料來源：何瑞珠，2000年4月19日《信報》。

然而以上對家長的資訊處理及理性決策的分析，仍須放置在現實決策權力的情境內作分析。因為現時升中選校機制中，每個家長的選校決策權並非完全均等的，而是依據升中生的成績組別（**Banding**），分成五個決策權的層級。即第一組別的學生的選校決定會最先獲得滿足，然後是第二組別學生，如此類推。因此家長在升中選校過程中，最關鍵的資訊處理就是知道升中子女的成績組別，並選取與他們成績組別相類近的中學，因此整個決策過程基本上就是「配對」（**matching**）過程。例如一個第二組別升中生的家長，就應該選擇學校網內過往收取第二組別學生為主的中學，若他選擇較高組別的中學，則其選擇有極大機會落空，甚至令其子女被派到較自身組別更低的中學。事實上，在升中派位機制已運行了二十多年的今天，一般有經驗的小學教師已能為升中生提供相當準確的「配對」資訊及建議。因此，從這種決策權力分層的觀點出發，就不難察覺現時爭論焦點的會考及格率以至「增值指標」等資訊，對家長在上述的「配對」決策過程中，顯得遙遠、抽象、甚至是可有可無。亦因此，以「家長知情權」作為公佈中學會考及格率和「增值指標」的理由，似乎只屬一種冠冕堂皇的藉口，多於具有任何實徵基礎的理據。

3.2. 官僚的「管治效能」與監控機制

若「家長知情權」並不是公佈中學會考及格率和「增值指標」的實際政策目標，我們就必須進

一步探究這項政策措施背後的深層意義。事實上，在「增值指標」公佈以來，最即時及最著力的反響是來自政府官員。首先，政府主理教育的兩位高官，教統局局長王永平及教育署署長羅范椒芬均異口同聲地聲稱¹¹，有必要「逐步公佈『零增值』及『負增值』學校名單。」王永平更預計難免會遇到阻力，但相信「行了第一步，自然行第二步、第三步」。簡言之，公佈全部「增值指標」結果，實屬勢在必行。其次，教育署副署長湯啓康則對「部分收生來源較佳的學校，卻無法令學生增值……表示很痛心。又認為這次科學化的計算更證明家長不要迷信口碑。」(Tsang, 1998)。事實上，據報章報導，教育當局高層對「增值指標」的結果並非只停留在「表示痛心」的階段，實際上「教署高層就曾在兩個月前（即本年初），召見過一批未能令學生進步的官校校長」，「了解學校成績較差的原因」，並「希望可以對症下藥。」¹²

從以上政府官員對「增值指標」的反響，筆者個人認為正好體現了法國學者傅柯Foucault所提出「管治效能」(governmentality)理論(Foucault, 1979, 1991)。首先，政府官員強調視「增值指標」為科學化、可靠及準確的測量工具。其次，他們更會利用這些工具作為對管治對象（香港中學）的考核(examination)。第三，利用這些科學化的考核結果，管治者就可以把管治對象層級化(hierarchization)，並要求管治對象常模化(normalization)。最後，就可以對未合模的管治對

象加以各種的規管與懲罰（discipline and punish）。就現時「增值指標」的發展，教育當局的「管治效能」機器，對一般中學而言，已發展至層級化以至常模化的階段，但部分官立中學就更感覺到規管與懲罰階段的臨近。

3.3. 學校教育的標籤與應試操練效應

剖析過公佈中學會考及格率和「增值指標」措施的明訂以至深層的政策目標後，我們不妨進一步探討這項政策措施的社會效果。首先，一個最明顯的效果就是被商業網頁利用作為其宣傳與招徠的手段，因而出現林林總總的「實力榜」、「名氣榜」。其次，傳媒的一種「民粹主義」式的（populistic）報導，亦產生各種「十大會考及格率最高排名榜」、「十大會考及格率最差排名榜」、「名大於實名校」、「假名校」等標籤。結果，在這種「排名榜膜拜文化」下，對學校教育本身就構成以下的影響。

首先，當傳媒大肆報導「十大會考及格率最差學校名單」或「假名校」時，這些學校的應屆會考生以至在學學生，就受到不必要的惡意標籤。事實上，在整個申張「家長知情權」的議論中，又有誰來照顧及保護這些學生的私隱權及被標籤的感受？至此，我們就可以從另一個角度去評價那些被傳媒口誅筆伐，而不願公開學生會考成績的中學，他們的不服從可以在一定程度上理解為，

一種維護在學及畢業學生私隱與感受的專業承擔表現。其次，當中學會考往績注入到現行的升中機制中，其另一個影響極可能是加深了現時已高度依能力分隔的中學制度的分隔性，因為中學再不單只依升中學生五個學能組別來歸類，而會以其會考往績來作更精密的排等，因此加深了現存的分隔性精英主義的制度（曾榮光，1997）。第三，學校會考往績的公開，以至排名榜膜拜文化的形成，其長遠後果更可能是對中學教學造成扭曲。由於會考往績公開，並與中一收生掛勾，因此將會大大加劇現行中學教學中已普遍存在的應試操練的教學取向。最後亦是最重要的，是當教統會正致力建構「暢通無阻的大直路」，並力求「讓學生專心投入各類有利於個人全面發展的學習活動」時，以上揭示對教育體系的扭曲，正正與這些改革方向背道而馳。

任何教育政策設計者都不可能單純從意念出發，他們必須剖析政策的實際以至深層意義，以及在政策落實時可能帶來的教育及社會效果。倡議公佈會考成績及「增值指標」的人士，正是從個人知情權的簡單自由主義意念出發，把「排名榜膜拜文化」這個囚困在神燈內的巨人釋放出來。他將帶給香港學校教育怎樣的影響？香港教育界實有責任加以嚴密的監察及深刻的批判。

4. 結論：消費者主義與工具主義 政策取向以外

事實上，公佈會考成績及「增值指標」，以至各種追求準確教育指標的政策措施，正好體現近年香港教育制度內盛行的一種可稱之為「消費者主義」的政策取向，即首先把學校教育界定為私人財貨（private goods）（Levin, 1983），因此重點就是強調消費者權益（consumer sovereignty），並「深信每個人均能認清其需要與慾望，並能作出符合其利益的判斷」（Whitty, 1998）。更具體而言，就是強調家長的知情權、選擇權，以至參與決策權等，並深信家長會作出明智的判斷。而為了滿足家長的知情權，以及確保家長能有效地行使其選擇權，就必須建立一套簡單、易明、而又準確的指標。這既可作為消費者的市場訊號（market signals），又可成為官僚機器的「管治效能」的根據。其必然後果是，追求林林總總貌似科學（pseudo-scientific）而客觀的測量指標，以強化教育制度內「可記賬性」的取向。但如以上分析，這種政策取向的更深層意義，卻是同時體現了一種官僚的管治效能與監控權力的工具主義。

然而，除了「消費者主義」與「工具主義」以外，一些近年在香港教育政策議論中被邊緣化以至被遺忘的政策取向，亦有必要重提以至倡導的。其一是可稱為「社區主義」（communitariansim）的教育政策取向（Coleman, 1990; Fischer et al., 1996;

Gutmann, 1987; Katznelson, 1985) ，這取向的起點是從整體教育層面出發，把學校教育界定為公共財貨 (public goods) 以至公器 (public apparatus) ，因此強調的是為整體社區人力作投資，培養及建設社區未來公民，以及實現社區內的機會均等以至社會公義，其具體的政策措施就是實現普及和機會均等的學校教育，以至為社會經濟不利的學童，提供額外的補償教育，使社區的潛藏才智得以充分發揮。其二則是「解放教育」(emancipatory education) (Apple, 1999; Giroux, 1988, 1991; Shor, 1992) ，這個取向從個人層面出發，把學校教育視為釋放個人潛能的途徑，特別是把個人從各種政治、經濟的支配與扭曲 (domination and distortion) 中釋放出來，以成就自我的實現 (self actualization) 。這個取向的具體教學政策就是進步教育 (progressive education) 的理念與實踐。

然而教育政策設計矛盾的地方在於學校教育本身同時具有多元的本質，它既屬私人財貨又屬公共財貨以至公器，既具備經濟主義及官僚工具主義的功能，又具有民主解放的可能。如何從中權衡或取捨，正是所有教育政策議論的核心課題所在 (Bobrow, 1987; Kahne, 1996) 。

1. 見2000年3月14日，《明報》。
2. 有關「增值指標」計算方法可參考教署網頁《中學學業成績增值分析方法》。
3. 見網頁：36.com。
4. 同註3。
5. 同註3。
6. 同註3。
7. 見2000年4月3日，《明報》。
8. 見2000年3月23日，《明報》。
9. 見2000年4月4日，《明報》。
10. 同註7。
11. 見2000年3月24日，《明報》及2000年3月25日，《星島日報》。
12. 見2000年3月23日，《明報》。

- 何瑞珠（2000）。〈《概覽》幫了家長還是害了孩子？〉。《信報》教育眼，四月十九日。
- 狄志遠（2000a）。〈衡量學校不應只重成績〉。《明報》論壇版，三月廿五日。
- 狄志遠（2000b）。《中學學校概覽》（頁2）。香港：家庭與學校合作事宜委員會。
- 徐碧美（2000）。〈《概覽》原意去了哪裏？〉。《明報》論壇版，四月十三日。
- 曾榮光（1997）。《從排斥性精英主義到分隔性精英主義：香港九年強迫教育發展的深層結構》（教育政策研討系列之十一）。香港：香港中文大學香港教育研究所。
- 曾榮光（1998）。《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反思》（教育政策研討系列之十三）。香港：香港中文大學香港教育研究所。
- 曾榮光（1999）。〈家長的理性與選擇—《選校指南》爭論中的理性謬誤〉。《信報》教育眼，十一月三十日。

羅范椒芬 (2000)。《中學學校概覽》(頁1)。香港：家庭與學校合作事宜委員會。

Apple, M. W. (1999). *Power, meaning and identity: Essays in critical educational studies*. New York: Peter Lang.

Bobrow, D. B., & Dryzek, J. S. (1987). *Policy analysis by design*. Pittsburgh: University of Pittsburg Press.

Coleman, J. S. (1990). *Equality and achievement in education*. Boulder: Westview Press.

Fischer, C. S. et al. (1996). *Inequality by design: Cracking the bell curve myth*. Princeton: Princeton University Press.

Foucault, M. (1979). *Discipline and punish: The birth of the prison*. London: Penguin Books.

Foucault, M. (1991). Governmentality. In G. Burchell et al. (Eds.), *The Foucault effect: Studies in governmentality* (p. 87-105). Chicago: The University of Chicago Press. .

Giroux, H. A. (1988). *Schooling and the struggle for public life*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

- Giroux, H. A. (1991). *Border crossings*. New York: Routledge.
- Gutmann, A. (1987). *Democratic education*. Princeton: Princeton University Press.
- Kahne, J. (1996). *Reframing educational policy: Democracy, community and the individual*. New York: Teacher College Press.
- Katznelson, I., & Weir, M. (1985). *Schooling for all: Class, race, and the decline of the democratic ideal*. Berkeley: University of California Press.
- Levin, H. M. (1983). Education choice and pains of democracy. In T. James & H. M. Levin (Eds.) , *Public dollars for private schools* (p. 25-26). Philadelphia: Temple University Press.
- LO, N. K. L. et al. (1997). *A survey of the effectiveness of Hong Kong secondary school system*. Final Report of Eamarked Grant Project submitted to Research Grant Council, Hong Kong.
- Popkin, S. L. (1991). *The reasoning voter: Communication and persuasion in presidential campaigns*. Chicago: The University of Chicago Press.

Shor, I. (1992). *Empowering education: Critical teaching for social change*. Chicago: The University of Chicago Press.

Tsang, W. K. (1998). *School segregation and school effectiveness: Reconstructing the conceptual base of school research in Hong Kong*. Paper presented at the International Conference on Restructuring the Knowledge Base of Education In Asia, on February 12-14, 1998, at The Chinese University of Hong Kong.

Whitty, G. (1998). Citizens or consumers? Continuity and change in contemporary education policy. In D. Carlson & M. W. Apple (Eds.), *Power/Knowledge/Pedagogy: The meaning of democratic education in unsettling times* (p. 92). Boulder: Westview Press.

Willms, J. D. (1992). *Monitoring school performance: A guide for educators*. London: The Falmer Press.

**Misuse and Misunderstanding of Education
Performance Indicators:
A Critique on the Culture of Performance-
Indicator and League-Table Cult**

Tsang Wing-kwong

(Abstract)

In recent months (March and April 2000), debates concerning the accuracy, implications and applicability of educational performance indicators have emerged within the policy forum of the Hong Kong education system. In March a debate concerning the accuracy of the MIGA (Medium of Instruction Grouping Assessment) emerged. It also led to the contention on the appropriateness of releasing the MIGA to the parents concerned. Then in April the debate triggered by the issue of the *Secondary School Profiles* emerged. The focus of contention is concerned the accuracy of Value Added Index and appropriateness of issuing them to the public. These two policies and the debates around them demonstrate vividly how educational performance indicators have been misused and misunderstood by local educators, especially government officials. The debates have also revealed an implicit policy orientation at work within the Hong Kong schooling system in recent years.

The policy orientation in point can be characterized as a search for accurate performance indicators, an emphasis on accountability and consumer sovereignty, and a cult of the efficiency of the market. In this paper, I shall make use of the MIGA and the Value Added Index as empirical illustrations to analyze and criticize this education policy orientation. I shall first discuss the debate relating the MIGA and then the contention concerning the Value Added Index.