

研究論文

國家權力形構與教育： 戰後香港黑市學校的歷史個案

黃庭康

黃庭康 中央研究院社會學研究所助研究員（thwong@gate.sinica.edu.tw）。作者感謝中研院社會學研究所在2005至2007年間補助到英國及香港進行是項研究的差旅費，李宗義、呂大樂、張毓芬、及兩位匿名評審人曾對本文提出寶貴意見。也要感謝《臺灣社會學刊》主編及編委會成員，他們提出重要的批評，刺激筆者更深入的思考香港黑市學校歷史個案的理論意涵，並耐心處理作者的回應。本文的不足之處由作者負全責。

收稿日期：2009/3/27，接受刊登：2010/4/14。

中文摘要

過往西方的國家權力形構與教育文獻都傾向分析經歷急劇政治轉變的歷史個案，本文討論香港——一個戰後維持殖民統治的社會——黑市學校的案例，目的是探討在國家權力形構強度相對較弱的歷史場境下國家與教育的關係。戰後香港繼續受英國統治，殖民政府的合法性並非來自民衆的強烈支持，執政者無需打造香港為中心的國族身分認同，當時最能引發社會衝突、威脅殖民地安定的親共及親台陣營的戰鬥性受到客觀條件限制。這些因素緩和了國家權力形構的壓力，也減低了當局發展教育的意願。因為政府對教育投入不足，私立學校成為教育設施的主要提供者。為了避免私校被親共及親台勢力滲透以及因管理不善危害學生安全，當局訂定更嚴厲的法規管制私立學校。政府「提供不足、負面管制」的政策引起黑市學校問題。殖民掌權者面對壓力要對付黑市學校。然而因為殖民地缺乏足夠教育設施，以強硬手段打壓無牌學校勢必導致大量學童失學。這些矛盾壓力使黑市學校問題難以獲得解決。受到戰後香港個案的啟發，本文在結論部分以執政者「有否提供足夠教育機會」及「是否以負面手法管制私校」兩大面向發展出四種國家教育政策的類型，並提出有關四種教育政策與國家權力形構關係的理論假設。

關鍵詞：國家權力形構、教育政策、殖民地國家、學校體系、香港

**State Formation and Education:
Black Market Schools in Postwar Hong Kong**

Ting-Hong Wong

Institute of Sociology, Academia Sinica

Abstract

Most literatures on state formation and education focus on socio-historical milieus undergoing vigorous political change. This paper uses the historical case of black market schools in postwar Hong Kong to dissect education politics in settings marked by relatively mild intensity of state formation. After the war Hong Kong remained a British colony, the ruling regime's legitimacy was not dependent on strong support from local residents, and the militancy of the pro-Beijing and Pro-Taipei forces was moderate. These factors suppressed intensity of state formation, reduced the government's willingness to provide education, and resulted in the proliferation of private schools. To prevent private institutions from endangering pupils' safety and the Colony's stability, the government moved to intensively regulate them. This "insufficiently provided, negatively regulated" approach resulted in unfulfilled educational demand and the problem of unregistered schools. Although the government felt compelled to suppress unlawful institutions, it recognized that strong actions against such schools would increase the number of unschooled children and provoke public resentment. Inspired by this historical case, the author of this paper constructs a typology of state educational policies by cross-tabulating the dimensions of "educational

provision” and “mode of private school regulation.” He also proposes theoretical hypotheses on the connection between these policies and state formation.

Keywords: state formation, education policy, colonial state, school system,
Hong Kong

一、前言

過去二十多年西方教育社會學領域出現了不少關於國家權力形構（state formation）與教育的文獻。通過不同的歷史案例，學者們深入剖析國家（the state）的轉變對教育體制的影響。比方說，Bruce Curtis 探討19世紀中葉加拿大西部代議政治（representative politics）出現與國家教學空間（state pedagogic space）擴展的關係（Curtis 1988, 1992）；James Van Horn Melton 及John Boli 討論18、19世紀歐洲專制政體（absolutism）及科層國家（bureaucratic state）興起帶來了普及與強迫教育（compulsory education，台灣稱「義務教育」）（Melton 1988; Boli 1989）；Stephen Harp研究從1850至1940年間法國阿爾薩斯（Alsace）及洛林（Lorraine）地區主權變動對初等教育的影響（Harp 1998）；Brian Platt討論日本明治維新時期掌權者以有助推動現代化的學校模式取代德川時期遺留下來的教育體制（Platt 2004）；Andy Green分析二次大戰後亞洲後殖民國家大力推動教育以促進經濟發展（Green 1995, 1997）。這些文獻使我們對國家權力形構與學校教育的關係有更深入的瞭解。

然而，大部分既有國家權力形構與教育研究都有一些共同的限制。首先，也許是爲了要證明國家對教育發展有極其重要的影響，學者們傾向於選擇國家型態經歷劇烈轉變的社會及歷史階段——例如18、19世紀現代民族國家（modern nation-state）出現時的歐洲、明治維新時期的日本、及20世紀中期從殖民地邁向獨立建國的亞洲國家等——作爲研究對象。這研究取樣（sampling）的偏差帶來了幾個問題：（1）它使我們誤以爲國家權力形構只發生在國家型態急劇變化的時候，忽略了國家權力形構是一個持續的過程、它亦存在於國家型態相對穩定的社會歷史場

境 (Steinmetz 1999: 8) ;¹ (2) 因為大部分研究都探討國家權力急劇變遷的案例, 研究取樣 (samples) 同質性過高使學者們難以瞭解不同地區國家權力與教育的差別, 更遑論把國家權力形構及教育政策當作變項 (variable) 處理; (3) 過度關注國家型態劇烈轉變的案例使我們只注意到掌權者積極投入發展教育的歷史個案、忽視了國家權力形構與教育的跨社會差異 (cross-societal variance) ——英國學者 Green 曾指出不同地區因為國家權力形構強度 (intensity) 存有差異, 國家推動教育發展的程度也不盡相同。一般而言, 當國家面對嚴重外來威脅、國家因為革命或追求獨立而經歷重大內部變遷、以及執政者急需推動改革以擺脫經濟落後的困境時, 國家權力形構就會變得激烈, 掌權者也愈在意要推動教育發展 (Green 1990, 1994)。然而, 因為研究取樣的偏差, 現有文獻不太能夠幫助我們瞭解國家權力形構的變化如何導致迥異的教育政策。

為了突破這些限制, 本文以二次大戰後二十年香港——一個戰後維持殖民統治、國家權力形構壓力相對較輕的社會——「黑市學校」的歷史個案重探國家權力形構與教育的關係。筆者的目的是希望香港的案例發揮「負面個案」(negative case) 的作用, 通過增加研究案例的異質性反思既有理論的不足、促成發展更細緻的分析架構 (Emigh 1997)。在本文中, 「國家」(the state) 是指在一定的領土範圍 (territory) 中有權制定及執行對集體具約束力的決定的統治力量。「國家權力形構」是國家掌權者建立或鞏固統治權力的歷史過程, 在這過程中統治者必須

¹ George Steinmetz 曾批評許多學者把國家權力形構單單瞭解為「集權的、能行使強制力的、有助維持霸權的組織被建立起來的神話式的開始時刻」(a mythic initial moment in which centralized, coercion-wielding, hegemonic organizations are created)。他認為這定義把國家其後的行動一概歸為政策制定 (policymaking), 排除於國家權力形構的範疇以外 (Steinmetz 1999: 9)。

(1) 建立其統治合法性 (legitimacy)、(2) 打造國族的 (national) 或在地的 (local) 身分認同 (identity)、² (3) 整合社會、緩和社會衝突；(4) 對付 (outmaneuver) 國家權力的敵對者 (Green 1990: 77; Wong 2002: 3, 2005: 41)。

二次大戰後香港殖民政府面對國家權力形構的挑戰。當時國際社會及香港內部都出現對殖民統治的不滿，毗鄰的中國大陸成為共產主義國家，國民黨及共產黨在香港進行統戰。這些因素促使當局採取行動以維持統治合法性，避免香港華人認同外在的中國政權，並減低國共兩黨在香港引發衝突的可能性。然而，戰後香港繼續受英國管治，國家的合法性並非依靠香港居民的強烈支持。其次，因為香港維持殖民統治，執政當局只試圖打造一個有別於中共及台灣的在地身分，以及避免國共兩黨在香港引起衝突。統治者的目的只是要使香港華人疏遠兩個中國政府，而並非要建立強烈的香港身分認同。此外，當時最能引發社會衝突、威脅殖民地安定的國共兩黨對殖民政府的敵意有限，它們沒有意圖要顛覆香港殖民政權。這些因素緩和了國家權力形構的壓力，並減低了當局發展教育的意願。因為政府對教育投入不足，私立學校成為主要的教育機會提供者。然而私校容易被親共及親台勢力滲透以及因管理不善危害學生安全，為了避免這些危機惡化，當局訂定更嚴的法規管制私立學校。殖民統治者「提供不足、負面管制」(insufficiently provided, negatively regulated) 的政策導致私校經營日益困難，結果引起黑市學校問題。當

² 打造在地的身分 (local identity) 是指非主權國家 (non-sovereign state, 例如殖民地) 統治者致力建構區別領土範圍 (territory) 內外的身分認同。因為只有獨立的主權國家 (sovereign state) 才會建構國族身分 (national identity)，本文強調國家權力形構的其中一個表徵是建構國族或在地身分，是為了避免「非主權國家就沒有國家權力形構」的誤解。

局受到壓力要處理非法學校，因為不少黑校由親共及親台工會經營，散播不利殖民統治的意識形態。此外，無牌學校威脅合法私校利益，迫使後者施壓要政府加以取締。然而，因為殖民地缺乏足夠教育設施，打壓黑校勢必導致大量兒童失學、損害政府的合法性。這些矛盾壓力使黑市學校問題難以獲得解決。

二、戰後香港國家權力形構與「提供不足、負面管制」的教育政策³

香港黑市學校問題的成因是政府「有限提供、負面管制」的教育政策。所謂「有限提供、負面管制」是指當局一方面沒有開辦足夠的學校及提供足夠的教育經費，造成相當部分學齡兒童無法在合法的學校獲得就學機會，但同時卻對私立學校抱懷疑的態度，設立更多法規限制它們的運作。香港政府的「有限提供、負面管制」政策可追溯至二次大戰前。戰前當局教育政策的目的主要是要把少數精英培養成政府及洋行所需的人才（Ng-Lun 1983, 1984），英國人沒有意願要替華人群眾提供教育機會。此外，當時香港許多居民都是為了逃避國內動盪而來港暫居，人口不穩定進一步減低當局提供教育的動機（Wong 1992）。因為這些因素，香港政府在1920及30年代每年的教育經費從來沒有超過

³ 「提供不足、負面管制」概念主要受教育社會學者Roger Dale（1997）關於「教育治理」（educational governance）的討論所啟發。Dale認為為了使學校體制帶來期望的效果，政府在制訂教育政策時必須考慮三方面的問題：（1）如何支付學校運作的資金？（2）如何提供（provide）教育機會？（3）如何管制（regulate）學校系統？在本文中，筆者把這三個向度（dimensions）簡化為兩個——提供（provision）及管制（regulation），並把有關「管制」的討論重點放在私立學校。

總支出的6% (Luk 1989: 191)，在1938年香港共有中、小學學生86,464名，其中52,464人（大約60%）就讀於私立學校（數據來自Hong Kong Government 1938: 26）。儘管沒有積極提供教育機會，掌權者卻不斷深化對教育場域的干預。在殖民統治早期，當局的權力只及於政府辦理的官立學校。然而在1873年當局設立補助款（grant-in-aid）制度，並以財政補助的附帶條件管制受資助學校（Sweeting 1990: 203）。1911年辛亥革命後中國政治對香港教育界帶來極大衝擊。兩年後，1913年，殖民政府制定「教育則例」（Education Ordinance）把私立學校也納入管制範圍。該法令規定所有學校都必須在香港教育司署（Education Department）註冊，並遵守有關學校紀律、衛生條件、及行政效率等的法規（Ng-Lun 1977）。

二次大戰後香港因為國家權力形構的特殊情況而使「供應不足、負面管制」的教育政策得以延續。戰後殖民政府面對國家權力形構的新挑戰。當時候國際社會出現強烈的反殖民主義呼聲，不少人士批評殖民地社會經濟——包括教育——發展過於緩慢（Havinden and Meredict 1993）。其次，英國人在1941年被日本人打敗，使香港經歷了三年八個月日治時期，戰後初年香港華人對英國人抱輕視態度（Tsang 1988: 26-7）。這些內外環境的變化削弱了殖民統治的合法性。此外，二次大戰後不久中國爆發內戰，國共兩黨在香港拉攏華人的支持。其後共產黨取得大陸政權，兩個敵對中國政治力量繼續在香港進行統戰，香港與高舉「反帝國主義」及「反資本主義」旗幟的共產中國為鄰。國共兩黨支持者又積極在香港教育界活動，甚至自行創辦學校（Sweeting 1993; Luk 1991; Wong 2002）。這些因素可能使更多香港華人被灌輸不利殖民統治的意識形態，以及因為認同兩個中國政權而發生衝突。為了緩和對殖民統治的不滿、減低北京及台北對香港華人的影響，當局需要較積極介入

教育領域。

然而，戰後另外一些條件卻緩和了國家權力形構的壓力、減低了殖民當局發展教育的意願。第一，因為香港維持英國屬土地位，政治權力繼續被少數來自英國的高層官員掌握、殖民國家的合法性並非來自香港居民的積極支持（Lau 1984; Scott 1989）。跟主權獨立、設有普選制度的地區相比，香港政府可以較為漠視民衆的教育需求。第二，因為維持殖民統治，執政者無需建構強烈的國族身分認同、以及把香港居民整合成團結的國族整體（an integrated national whole）。戰後殖民當局只試圖打造一個有別於中共及台灣的在地身分（local identity），目的只是要使香港華人疏遠兩個中國政府、避免因認同國共而發生衝突，而並非要求群眾效忠香港（Wong 2002: 102-5, 210-7）。這種防禦性的身分建構減低了當局教育發展的意願——尤其是後來英國人發現兩個中國政府對香港殖民政權的威脅並沒有原來想像般嚴重（見下文）。第三，因為戰後中國政局動蕩，香港人口從1945的不到600,000暴升至1950年的超過2,000,000（Fisher 1951: 8）。英國人視大多數居民為暫居者、殖民國家的合法性並非依靠這群「過客」的支持，因而否認有責任滿足他們的教育需要。第四，中國共產黨及國民黨——當時候最有可能在香港引起社會衝突的敵對勢力——的戰鬥性（militancy）受到客觀條件的制約。首先，國共兩黨視彼此——而非港英政府——為主要敵人。其次，香港的親共勢力從屬於北京，中共為了利用香港的特殊地位一直默許香港維持現狀，親北京陣營幾乎從來沒有意圖推翻香港殖民統治（Catron 1971; Tang 1994）。⁴ 此外，香港的親台勢力也無意要顛覆香港殖民政權。相

⁴ 1949後中共只曾經在1967年表態支持香港的親北京勢力打倒殖民統治。當時中國正處於文革初期，內部嚴重失控。其後非極左勢力逐漸控制大局，北京對香港殖民政府的態度也趨緩和（Heaton 1970; Waldron 1976; Young 1981）。

反，由於英國人要利用國民黨制衡共產黨在香港的影響力，台北當局與港英政府一直維持微妙的合作關係（Tsang 1994, 1997）。國共兩黨對殖民政府敵意不足，減低了港英政府所承受的壓力。

因為國家權力形構的壓力較輕，香港政府擴展教育的意願也受到限制。一般而言，殖民掌權者在權力受到挑戰時會較為熱衷於發展教育。比方說，在戰後初年當帝國主義受到國際輿論大肆抨擊、殖民統治的合法性受到質疑時，倫敦承諾要推動殖民地教育發展（Holford 1988; Whitehead 1989）。1949年共產黨取得中國大陸政權後不久，香港政府擔心失學兒童到處閒蕩，容易受到有政治目的的「不良份子」影響。為了避免教育設施不足影響殖民地安定，當局計畫要在十年內增設50,000個小學學額（Wong 2002: 147-8）。然而，整體而言政府發展教育的積極性不足。首先，殖民當局對教育的財政投入甚為有限。在1949/50年財政年度政府只撥出總開支的11%作為教育經費（Hong Kong Education Department 1950: 12）；兩年後（1951/52財政年度）教育支出只占政府收入的6.8%（Hong Kong Education Department 1952: 66）。其次，殖民地高層官員在1950年否決了強迫及免費教育的建議，理由是中國政局動盪導致香港人口急劇增長，政府無法替大量額外並極可能只是暫居的兒童提供教育機會。⁵

因為政府發展教育積極性不足，學校設施遠遠不能滿足社會需求。1948年香港中、小學總在學人數是112,611，官方估計失學兒童數目高達45,500人。⁶當局政策又使私立學校數字一直居高不下。1949年香港中、小學總在學人數約130,000，其中80,000名學童（60%左右）就讀於

⁵ *South China Morning Post*, “Education Policy: Encouragement of Private and Aided Schools in Hong Kong,” p. 5.

⁶ 《華商報》，1948，〈本學期失學兒童達四萬五千人〉，第四版，6月16日。

私立學校（Sweeting 1993: 44）。⁷ 私校缺乏政府財政補助，它們大都處於艱苦經營的狀態。教育司署估計大部分私校教師都沒有接受過師資培訓，超過95%私校利用非為教育用途而設計建築物作校舍（Hong Kong Education Department 1947: 19-20）。

雖然殖民地國家內部曾有人士呼籲政府積極發展教育以解決學校設施不足的問題，當局對這些提議反應頗冷淡。1950年3月立法局非官守議員羅文錦建議政府重新檢討教育經費政策。⁸ 是項提議獲得教育署長及教育委員會（Board of Education）——殖民地最重要的教育諮詢部門——的支持。其後，殖民當局委派英國曼徹斯特首席教育專員（Chief Education Officer）菲沙（N. G. Fisher）檢討香港的教育經費政策。⁹ 菲沙建議在未來七年每年多設30,000個小學學額，以及設立教育稅以增加發展教育的財政資源。此外，考慮到私立學校在提供教育設施的重要角色，菲沙呼籲政府補助部分私校學生學費。¹⁰ 雖然教育委員會及教育署長都支持增加小學學額及設立教育稅，¹¹ 這些提議一一被副財政司

⁷ 其餘五萬名左右的學生分別就讀於官立學校、補助學校（grant schools）、及津貼學校（subsidized schools）。官立學校由政府辦理，補助學校大多數由教會創辦，並獲頗優厚的官方財政支援。這兩類型學校的條件較佳。津貼學校由民間團體（例如宗教組織、商會、同鄉會等）辦理並接受當局財政支持。在1950及1960年代殖民政府不斷改善給與津貼學校的條件以鼓勵更多民間團體辦學（Wong 1992）。

⁸ 當時香港立法局的成員大部份由政府委任。委任議員可分為「官守」及「非官守」兩種，前者的背景是政府高層官員，後者是非官方的社會人士。

⁹ *South China Morning Post*, 1950.9.17, “Enquiry into Education Costs in the Colony,” p. 8.

¹⁰ Minutes, Board of Education Meeting, March 30 and April 6, 1951, HKRS 163/1/1351.

¹¹ 同上註。Memorandum: Fisher Report, prepared by Douglas J. S. Crozier, Director of Education, April 17, 1951, HKRS 163/1/1351.

(Deputy Financial Secretary) 及行政局 (Executive Council) 否決。¹² 1951年12月《菲沙報告書》呈交立法局，政府明確表示將不會設立教育稅及資助私校學生學費。雖然當局同意增加教育設施，是項計畫實施的時間及幅度須視乎政府的財政狀況等因素 (Fisher 1951: 5)。

儘管殖民統治者無意提供足夠的教育機會，他們卻對學校系統進行更多、更嚴格的監管。舉例而言，戰後初年當局把學生與校舍面積比例的最低標準從原來的每學生八平方英尺調高為十平方英尺，¹³ 理由是大部分私立學校使用非為學校用途而設計的樓宇為校舍，學校地板未必能承受學生太多所構成的壓力，因此必須更嚴格限制學生人數以保障師生的安全。在1947/48學年政府授權教育署長管制私立學校的收費。自此以後私校的學費標準須經教育署長審核，一經批准刊登在《憲報》(Gazette) 後不得任意調漲。新法規也明令禁止私校隨意收取其他費用 (Hong Kong Education Department 1948: 12; Hong Kong Legislative Council 1947a, 1947b)。1948年年底當局規定所有學校負責人及教師都必須在教育司署註冊。根據新的條例，在未有註冊的情況下從事教學屬違法行爲 (Hong Kong Legislative Council 1948)。¹⁴ 到了1952年，政府通過的新「教育則例」明訂教師的最低學歷及專業資格，並列舉教育署長拒絕或撤銷學校、學校負責人、及教師註冊的條件。¹⁵

¹² Comments on Fisher Report, Deputy Financial Secretary, June 19, 1951; and Executive Council Meeting, August 7, 1951; HKRS 163/1/1351.

¹³ 《華僑日報》，1949，〈港九教育界一致呼籲聯請教育司恢復八方尺學位容積〉，第二張第四頁，6月30日。

¹⁴ 在這新規定出現前教育署長只有權要求學校註冊。

¹⁵ 《華僑日報》，1952，〈改訂法規管理學校，禁絕政治活動〉，第二張第一頁，12月3日及Hong Kong Legislative Council 1952。

殖民當局對學校系統加強監控是爲了要處理未能提供足夠教育設施所帶來的後果。首先，隨著國民黨及共產黨積極在香港教育界爭取支持，私人辦理、缺乏殖民政府補助的學校尤其容易受到滲透。爲了避免香港教育界淪爲中國內戰的戰場，當局訂立更多更嚴的條例管制私校。其次，教育設施不足讓許多爲謀利不顧一切的私立學校經營者有機可乘。他們知道學額供不應求，因此聘用不合資格的師資，利用設備、安全及衛生條件差劣的建築物作校舍，然而卻收取高昂的學費。這情況迫使殖民統治者要對私校進行監管，否則會被批評爲「不負責任」、「對群眾漠不關心」（Sweeting 1993: 122-3）。然而，當局的管制使私立學校運作成本大增、經營日益困難。殖民政府「供應不足、負面管制」的政策導致民間教育需求無法被滿足，結果帶來了黑市學校問題。

三、黑市學校問題的出現

從1940年代末期開始報章不時出現有關黑市學校的新聞。舉例而言，1949年12月13日《南華早報》（*South China Morning Post*）報導教育司署人員於是年9月破獲一所名爲「牛奶公司員工聯誼會學校」（Dairy Farm Employees' Association School）的無牌學校。該校學生人數約四十多名，分小一、小二、及小四三個班級上課。教育司署其後以校舍不適合作學校用途爲理由把學校關閉，並控告該校主管經營非法學校及僱用未有註冊教師。最後法庭判決學校負責人簽保港幣500圓並守行爲兩年。¹⁶差不多同一時間，報章報導了另外兩所非法學校——「大

¹⁶ *South China Morning Post*, 1949.12.13, "School Not Registered: Dairy Farm Employees' Association Chairman Bound Over," p. 3. 在香港法庭可判決觸犯法律、但情節未算嚴重者「守行爲」。在守行爲期間當事人必須小心避免再次觸犯法律。香港的守行爲制度可能源於英國的司法傳統。

眾聯誼會學校」(School of Tai Chung Luen Yee Society)及「新雲義學」(San Wan Free School)——的新聞。根據檢察官的報告，前者以樓房內一個單位作校舍，「學校」內缺乏衛生設備；後者校舍通風極差。該兩校每月收費分別是港幣二圓及五圓，遠低於一般的註冊私立學校。¹⁷雖然在聆訊過程中不斷強調開辦非法學校及聘用不合資格教師屬嚴重罪行，法官以初犯為理由只判兩校負責人及教員每人罰款港幣數十至一百圓。¹⁸法庭對這二案輕判，也許是因為黑市學校問題的嚴重性還未完全暴露。

其後，種種跡象顯示不少非法學校由具政治背景的工會經營，殖民地掌權者始察覺事態嚴重。1952年5月政府首次發現由工會辦理的非法學校。該校設於「香港政府醫院及武裝部隊華人工人聯會」(Hong Kong Government Hospital and Armed Forces Chinese Workers Union)——一個親北京工會——的會所。¹⁹其後，該校負責人以詭辯成功避過當局的控訴。當教育署長在蒐集罪證時，該工會主席辯稱他們辦理的是「托兒院」(crèche)，而不是學校，並強調「教育則例」並沒有要求托兒院註冊。負責人指出工會會員整天上班，沒有時間照顧孩子，工會開辦「托兒院」，指派員工輪流照顧小孩，順便教授算術及認字等基本技能。工會主席堅稱他們辦理的絕對不是學校，因為它沒有固定的課

¹⁷ 《華商報》在1948年2月16至20日、3月21、及26至28日刊登了多所私校獲教育署長批准的收費標準。這些資料顯示當時私校學費大多介於每月港幣10圓至25圓之間。

¹⁸ *South China Morning Post*, 1950.1.12, "Unregistered Schools: Defendant Pleads Premises Run for Children with no Place to Study," p.5.

¹⁹ Appendix A: summary of the development of illegal schools in union under the guise of "crèche," progress report, quarter ending September 30, 1953, HKRS 935/1/9.

程、時間表、學生及職員。他又批評政府既無法提供足夠教育設施，又要打壓工人開辦的學校，迫使工會毫無選擇只好設立「托兒院」解決工人的需要。²⁰ 最後，律政署（Legal Department）認為證據不足，建議教育署長不要對這所學校採法律行動。²¹

在其後數月，當局發現更多工會經營的非法學校，然而學校負責人都約而同的辯稱他們辦理的是「托兒院」，並強調因為許多工會會員的孩子無法找到其他就學機會，他們才開辦這些「托兒班」。儘管明知這是為了脫罪的詭辯，教育署長不敢貿然採取行動，以免引起公眾的強烈反應。²² 因為沒有遭受取締，工會背景黑市學校數目逐漸增加。1953年末，政治部（Special Branch）情報顯示全港共有35所這類型學校，其中28所由親北京工會辦理，另外七所由親台北勞工組織經營。雖然這些學校學生總人數只有2,143人，占香港總在學人數的極少部分，當局相信這些學校對學生進行政治宣傳，因此不敢對它們掉以輕心。²³

正當教育司署對非法學校無計可施之際，殖民地國家其他部門的政策卻使合法經營的私立學校陷入更困難的處境，間接進一步刺激黑市

²⁰ Tse Kwong, vice- chairman, Hong Kong Government Service Workers Union, to J. S. Crozier, Director of Education, May 28, 1952, HKRS 935/1/9。工會負責人提及的「工人開辦的學校」是指「港九勞工教育促進會」（簡稱「勞教會」）辦理的學校。勞教會於1946年由工人團體創立，它的宗旨是替工人階級的孩子提供教育機會。勞教會早期的活動受到殖民政府及英國聖公會（Anglican Church）支持。然而到了1940年代末期共產黨在中國內戰愈顯得占上風時，該會變得愈來愈左傾。殖民當局後來疏遠勞教會，並以種種理由刁難該會名下的學校（She 1948; Sweeting 1993: 197-98）。

²¹ Appendix A, progress report, quarter ending September 30, 1953, HKRS 935/1/9.

²² 同上註。

²³ Progress report, quarter ending December 31, 1953, HKRS 935/1/9.

學校的增長。首先，「租務管制委員會」（Rent Control Committee）於1952年建議撤銷戰後實行的租金管制政策。二次大戰後香港人口大幅上升，居住及商用建築物不足應付需求。爲了保障民生、維持商業活動正常運作，政府規定戰前樓宇租金不能超過「標準租金」——1941年12月香港淪陷時所收取的金額（Rent Control Committee 1953: 11）。到了1952年當局設立「租務管制委員會」檢討是項政策。一年後該委員會呈交報告，建議逐步撤銷租金管制，理由是殖民地經濟已全面恢復，租金管制政策剝奪了房地產業主的合理回報（Rent Control Committee 1953: 53）。委員會成員尤其建議要撤銷商用建築物的租金管制，因爲他們認爲商業經營者必須自行處理成本問題（Rent Control Committee 1953: 65）。「租務管制委員會」建議立刻批准商用建築物把租金增加50%（以「標準租金」計算）；一年後再准許租金上漲50%；再一年後再提高100%。連同1949年時政府批准商業建築物上漲的100%，這意味著兩年後（1955年）租用戰前建築物的業者必須繳交相等於「標準租金」四倍的租款（Rent Control Committee 1953: 68）。

因爲當時許多私立學校都租用戰前樓宇辦學，委員會的建議一經採納勢必對私校構成嚴重影響。此外，根據1947年制定的「稅務條例」（Inland Revenue Ordinance）及1952年的「商業註冊條例」（Ordinance of Business Registration），經營私立學校屬於商業活動，²⁴ 委員會的建議將大幅提高私校成本。其後，因爲公眾及立法局非官守議員極力反對，²⁵ 政府放緩租金調漲的幅度——1953年7月修訂通過的「業主與租

²⁴ Memorandum on some difficult problems of private vernacular schools, by Yatt-Chao Fogg, discussed in the Board of Education Meeting, October 3, 1958, HKRS 41/1/3878.

²⁵ *South China Morning Post*, 1953.5.5, “Rent Increase: Opposition Voted at Public Meeting,” p. 1; 1953.5.18, “Control of Rents: Kowloon Residents’ Association Put Views

客條例」(Ordinance for Landlords and Tenants)只容許商業用戰前建築物租金於1953年9月調漲25%，然後在1954年3月再增加25%。²⁶然而，是項決定仍是加重了私立學校的經營成本。

新租金政策實施後黑市學校問題迅速惡化。在1954年首季教署再發現14所非工會背景黑校。連同已被紀錄在案的29所工會營辦的「托兒院」，已知非法學校總數為43所。²⁷其後數月當局在九龍地區發現「相當數目」未經註冊的學校。²⁸是年9月，教育司署紀錄在案的「托兒院」數目上升至52，已知黑市學校總數超過100所。當局相信這數字只是冰山一角，因為還沒有被發現的無牌學校絕對不止此數。²⁹

儘管黑市學校問題不斷惡化，殖民當局在1955年12月制定「建築物條例」(Building Ordinance)進一步管制合法的私立學校。該法例規定任何人士在變更建築物用途時必須先得到建築署長(Building Authorities)同意。因為當時許多私立學校都租用住宅大樓辦學，建物地板設計並沒有準備承受大班學生的壓力，大部分私立學校校舍都可能被建築署長判斷為不適合作學校用途。是項新規定將使大量私校難以符合註冊規定。³⁰

Before Government,” p. 3; 1953.7.7, “Rent Increase: Recommendations of Committee Opposed,” p. 1.

²⁶ *South China Morning Post*, 1953.7.16, “Rent Increases: Government Revises Original Plan,” p. 1.

²⁷ Progress report, quarter ending March 31, 1954, HKRS 935/1/9.

²⁸ Progress report, quarter ending June 30, 1954, HKRS 935/1/9.

²⁹ Progress report, quarter ending September 30, 1954, HKRS 935/1/9.

³⁰ Progress report, quarter ending September 30, 1956, HKRS 935/1/9; Speech made by the Attorney General in the second meeting of the Education (Amended) Bill, January 8, 1958, HKRS 163/1/2198.

「建築物條例」通過後黑市學校數目急劇攀升。1956年10月教育署長透露全港已知的非法學校總數約600所，收容學生約30,000人。³¹不到一年後（1957年年中）教署紀錄在案的黑市學校數字高達1,005所——其中288所由工人組織營辦——學生人數估計約為60,000人。³²官方相信非工會背景黑校占非法學校的大多數，大部分黑市學校都是由個別人士辦理，目的是要讓學校負責人及教師可以賺錢維生。這些學校被教育司署官員諷稱為「麵包及奶油學校」（bread and butter schools）。³³《華僑日報》報導大部分無牌學校在住宅大廈租用小單位上課，衛生及設備條件甚差，教學內容是基本的認字、寫、算等技巧，大約相等於小學低年級的課程內容。³⁴此外，也有部分黑市學校附屬於有組織的集團——例如「港九住戶聯會」（Hong Kong and Kowloon Tenants' Association）³⁵及「種植協會」（The Plantation Society）。³⁶然而它們只占非法學校的少數。

³¹ Conference of the South East Asia Director of Education, October 1956, CO 1030/47.

³² Progress report, quarter ending June 30, 1957, HKRS 935/1/9.

³³ Progress report, quarter ending September 30, 1954, HKRS 935/1/9.

³⁴ 《華僑日報》，1956，〈黑市私塾大量增加，立案學校備受威脅〉，第三張第一頁，8月10日。

³⁵ 「港九住戶聯會」宣稱的宗旨是「替香港居民提供有用的建議，協助他們解決問題」。然而殖民當局認為該組織被在殖民地無根的不良份子操控。在1950年代末期該會名下的黑校數目約為50所。當局相信該組織只向這些學校收取金錢並承諾提供保護，而非真正掌管學校的營運。HKRS 163/1/2198。

³⁶ 「種植協會」在1950年代於新界地區以階級鬥爭為口號組織貧農拒繳地租並反抗地主。香港政府在1959年5月宣布該組織為非法（Catron 1971: 222-3）。

四、矛盾與衝突

黑市學校數目激增引發新的矛盾，迫使當局不能繼續坐視。首先，北京及台北的支持者通過辦理黑市學校擴大在香港的影響力——1956年10月教育司署估計當時紀錄在案的約600所無牌學校中有大約三分之一由親北京或親台北勢力把持。³⁷ 這數字顯示相當數目的兒童可能在非法學校受到「不良」政治宣傳的「污染」。其次，因為沒有在教育司署註冊，黑市學校容易因缺乏監管而產生安全及衛生的問題。面對這情況，當局必須對這些學校加以取締，或至少加強對它們的管制。

此外，黑市學校數目暴增威脅到合法私立學校的利益，並導致後者質疑殖民政府未有公正執法保障守法者。因為非法學校沒有在教育司署註冊，黑校業者可以完全漠視有關校舍面積、學生人數比例、衛生環境、師資、及校舍結構安全等規定，學校營運成本較低，學費遠較正式的私立學校便宜。不少家長因為孩子未能進入政府或津貼學校，又無法負擔私校學費而把孩子送往非法學校。³⁸ 私立學校主管抱怨黑校搶走學生，因此動員要求政府加以取締。舉例而言，1956年9月「港九私立中文學校聯會」呼籲會員舉報所在區域的無牌學校。³⁹ 一年後，1957年

³⁷ Report of the Seventh Annual Conference of Directors of Education of Commonwealth Territories in Southeast Asia held in Hong Kong, 22, 23, and 24, October, 1956, CO 1030/47.

³⁸ 據報在1956年一般黑市學校收費每月港幣五至八圓，正式註冊的私校學費是每月港幣16至22圓。《華僑日報》，1956，〈黑市私塾大量增加，立案學校備受威脅〉，第三張第一頁，8月10日。

³⁹ 《華僑日報》，1956，〈學費平，家長喜，私塾開設日多，威脅立案私校〉，第二張第二頁，9月9日。

8月，93名私立學校校長要求政府切實執行「教育則例」、下令所有非法學校向教育司署註冊。⁴⁰ 其後，「香港私立英文學校聯會」及「香港教師會」的中文部——一個與政府關係密切的、保守的教師組織——公開支持這93名校長。⁴¹ 這些壓力迫使當局以較強硬手段對付無牌學校。在1956年第二季政府考慮修訂「教育則例」，以便更有效管制非法學校。⁴² 同年年底，政府計畫修改「社團條例」（Societies Bill）以對付經營黑市學校的團體。⁴³ 1957年末季，教育司署下令12所黑校關閉，又搜查另外三所非法學校並準備進行起訴。⁴⁴

然而，因為殖民地教育施設不足，強力打壓非法學校勢必導致大量兒童失學、損害政府的合法性，當局不敢對黑市學校採取過度激烈的行動。其次，不少社會人士認為黑市學校有存在價值。1957年10月「聯合國香港協會」（United Nations Association of Hong Kong）以「香港是否需要無牌學校？」為題舉行辯論會。⁴⁵ 不少參加者認為非法學校不可或缺，因為政府沒有供應足夠的教育設施，許多家長無法付擔私校的高昂

⁴⁰ 《華僑日報》，1957，〈港九各私立學校，求取締未註冊學校〉，第四張第二頁，8月28日。

⁴¹ 《華僑日報》，1957，〈三大教育團體炮轟黑市學校〉，第四張第二頁，9月18日。

⁴² Progress report, quarter ending June 30, 1956, HKRS 935/1/9.

⁴³ Progress report, quarter ending December 31, 1956, HKRS 935/1/9.

⁴⁴ Progress report, quarter ending December 31, 1957, HKRS 935/1/9.

⁴⁵ 「聯合國香港協會」是「聯合國協會世界聯合會」（World Federation of United Nations Association）的成員組織。該會成立於1953年，目的是促進香港居民對聯合國的瞭解，成員都是香港的知名人士。South China Morning Post, 1954, 3.24, "U.N. Association First Annual General Meeting of Hong Kong Group Held," p.8

學費。部分參與者又指出不少黑市學校水平頗高，因為「它們有部分教師在國內時是知名學者」。⁴⁶ 當局知道上述意見並非只代表少數人士，因為自從報章對黑校問題廣泛報導後，支持及反對無牌學校的意見各占一半。⁴⁷ 此外，殖民地國家司法部門亦有同情黑市學校者。1957年2月中央裁判司署（Central Magistracy）決定不受理教育司署對「聖賢兒童識字學校」（Shing Yin Children's Literacy School）——一所位於港島筲箕灣的無牌學校——的控訴。法官在宣布這判決時下令學校負責人要依循「教育則例」辦學，然而他亦公開承認雖然該校遠遠達不到教育司署的標準，它的存在有助解決教育設施不足的問題。⁴⁸ 來自殖民地國家內外的這些壓力使當局在處理黑市學校時面臨進退維谷的困境。

五、放寬黑市學校註冊條件

黑市學校數目不斷攀升，迫使殖民政府放寬「教育則例」，好讓非法學校可以在教育司署註冊。當局原本打算以強硬手段對付無牌學校，然而因為客觀因素被迫妥協，改為採取放寬註冊條件的作法。殖民統治者希望一方面把非法學校納入國家監管，同時又避免強力關閉黑校導致教育設施進一步短缺。

殖民政府在1957年底考慮修改「教育則例」。當局修法的其中兩個

⁴⁶ 《華僑日報》，1957，〈聯國港協會辯論黑校存廢，結論暫准存在〉，第四張第二頁，10月15日。South China Morning Post, 1957.10.15, "Unregistered Schools Here: Opinions of Speakers at U.N.A. Debate," p. 3.

⁴⁷ Progress report, quarter ending September 30, 1957, HKRS 935/1/9.

⁴⁸ South China Morning Post, 1957.3.1, "Unregistered School in Shaukiwan: Magistrate Dismisses Summons against Headmaster," p. 8.

重要目的是要使則例與1955年制定的「建築物條例」趨一致，以及賦予教育署長更大權力對付無牌學校。建議修改的法令對設於非為學校用途而設計建築物學校的建築材料、設計、防火設施、通風、照明、及衛生設備等都訂下嚴格標準。它又規定這類學校申請註冊時，學校負責人必須向教育署長提供由工務局（Department of Public Works）及消防處（The Fire Brigade）發出的證明書，以確保校舍符合安全規定。如果工務局無法發出上述文件，學校負責人得每年向教署提供由合格建築師發出有關樓宇結構健全的證明。建議修改的「教育則例」又宣告一旦出租的物業被使用經營黑市學校，業主亦要負上法律責任（Hong Kong Government 1958; Hong Kong Legislative Council 1957）。新法令通過後殖民政府將可採取更嚴厲手法處理黑校。

新「教育則例」在1958年12月立法局首讀後馬上引起黑市學校業者猛烈反彈。名下約有50所無牌學校的「港九住戶聯會」召開會議商討對策。出席會議者——大多數是該會名下非法學校的校長——宣稱新法令勢必導致「大量無牌學校關閉」、「廿萬學童失去受教育機會」、及「數千名黑市學校教師失業」。會議決定成立由15人組成的委員會研究新法案並組織全港無牌學校進行抗爭。⁴⁹「港九住戶聯會」又向立法局請願，要求擱置法案的二讀及三讀，「好讓黑市學校繼續肩負把教育普及化的神聖使命」。⁵⁰

這些壓力迫使當局擺出一副願意溝通對話的姿態。律政司

⁴⁹ 《文匯報》，1957，〈教育新例一旦實施，廿萬學童數千教師如何安置〉，第5版，12月21日。

⁵⁰ Petition from the Hong Kong and Kowloon Tenants' Association to the Legislative Council for stopping the second and third reading of the 1958 Education Ordinance, January 1959, HKRS 163/1/2198.

(Attorney General) 解釋雖然政府急切希望擴展教育設施，但也必須保障學童安全及免受不良份子政治宣傳的「污染」。他保證修訂「教育則例」只是爲了讓辦學者有可循的途徑註冊，而並非要故意刁難無牌學校。律政司又表示只要依循正確手續，大部分無牌學校都很可能會獲得批准註冊。他保證教育署長會因爲考慮到學額不足而盡可能寬鬆處理黑市學校問題 (Hong Kong Legislative Council 1958)。

在一片爭議聲中，立法局於1958年1月8日二、三讀通過修訂「教育則例」 (Hong Kong Legislative Council 1958)。新法令馬上使經營黑市學校者面臨重大壓力。1月10日——修法後兩天——報章報導港島區「志強學校」業主要求學校負責人出示在教育司署的註冊證明，理由是要確定該校屬合法經營，以免因名下物業被用作黑市學校而惹上官非。⁵¹ 1958年首季，有報導指出不少業主迫遷在其物業經營的非法學校，許多黑校因爲新法令帶來的轉變而被迫結束。⁵² 此外，合法私立學校業者繼續向政府施壓。新法案通過後不久，「港九私立中文學校聯會」代表要求教育司署切實執行修訂後的「教育則例」。代表們甚至威脅說倘若政府不對黑校採取嚴厲措施，他們會把名下的合法學校轉爲黑市經營，免得繼續受到規條的束縛。⁵³

然而，因爲殖民地教育設施短缺，當局不能讓任何學額——包括來自低素質學校的——流失，政府改以較溫和手法處理問題。1958

⁵¹ 《文匯報》，1958，〈新例危害首宗事件，志強學校被拒收租〉，第四版，1月10日。

⁵² 《文匯報》，1958，〈新例實施私校難辦，識字學校五間關門〉，第五版，2月7日；1958，〈隸屬九龍某居民團體四識字班停辦〉，第五版，4月2日；Progress report, quarter ending March 31, 1958, HKRS 935/1/9。

⁵³ Progress report, quarter ending March 31, 1958, HKRS 935/1/9.

年1月13日代理教育署長毛勤（L. G. Morgan）致函布政司（Colonial Secretary）請求允許設於「沒有完全符合消防條例，但卻沒有重大危險」建築物的學校註冊。毛勤表示此建議是爲了避免大量非法學校被取締帶來的嚴重後果。⁵⁴ 這請求很快便獲得答允。⁵⁵ 同年4月，教育署長建議開辦六個月至一年的課程幫助黑校教師取得註冊所需的專業資格。教署署長表示是項課程有助非法學校教師可以合法任教，避免大量黑校倒閉。其後布政司批准是項計畫。⁵⁶ 同年較後時，殖民當局成立委員會研究放寬私校校舍結構的規定。1958年10月毛勤宣布政府已盡最大努力降低校舍建築結構及防火安全標準。他又表示只要能符合這些最低條件，學校申請註冊絕對沒有問題。⁵⁷

殖民統治者處理非法學校的溫和手法引起合法私立學校強烈反彈。許多私校負責人抨擊政府對合法學校嚴加管制，但對無牌學校寬大爲懷。「港九私立中文學校聯會」計畫召集全港私校校長討論黑市學校問題並向政府提出請願。該行動獲得「香港公民協會」（The Civic Association）——當時香港的一個主要壓力團體——支持。⁵⁸

儘管私立學校的反對，教育司署決意讓無牌學校以較寬鬆的條件註冊。教育署長派遣視學官到相當數目的黑市學校進行訪視，然後發信提

⁵⁴ L. G. Morgan, Acting Director of Education, to Colonial Secretary, January 13, 1958, HKRS 457/3/7.

⁵⁵ E. B. Teesdale, Deputy Colonial Secretary, to Director of Education, February 24, 1958, HKRS 457/3/7.

⁵⁶ Director of Education to Colonial Secretary, April 25, 1958, HKRS 457/3/7.

⁵⁷ Minutes, Board of Education meeting, October 3, 1958, HKRS 41/1/3878.

⁵⁸ 《華僑日報》，1958，〈教育新例未見收效，黑市學校越來越多，公民協會籲請採取緊急措施〉，第四張第一頁，12月21日。

醒被訪視學校要注意「教育則例」有關防火安全、衛生、樓宇結構、及師資等規定，並要求學校負責人立刻申請註冊或關閉學校。只要達到基本的要求，教署一般都會通過它們的註冊申請。倘若學校被判定為不符合註冊規定後仍繼續營運，當局會對學校負責人提出控告。殖民統治者希望這策略可以一步一步把全香港黑市學校納入國家控管。⁵⁹

教署的行動在一定程度上取得成果。1959年4月一份華文報章報導自從1958年年初「教育則例」修訂通過後當局一共批准了大約300所黑市學校的註冊申請。報導又指出在同一期間政府下令關閉了大約100所非法學校，主要的理由是樓宇結構及防火安全未達標準。該報導又透露當局正在處理另外200所無牌學校的註冊申請。⁶⁰ 教育司署的行動導致紀錄在案的黑市學校數目從1958年12月的1,263所大幅下跌至一年後的556所。⁶¹

然而，殖民當局的行動無法把所有非法學校納入監管。因為儘管註冊的標準已大幅降低，許多學校仍然無法達到要求。其次，有部分無牌學校雖然符合新的註冊條件，但它們選擇繼續黑市經營，免得要按照「教育則例」的標準大幅降低收生人數、影響學校收入。⁶² 當局知道強行關閉這些學校並非明智之舉，因為這會剝奪許多學童唯一的受教育機會。此外，殖民地的政治狀況亦限制了政策的執行，因為強迫親北京或

⁵⁹ Robert Black, the Governor of Hong Kong, to Iain Macleod, the Secretary of State for the Colonies, August 12, 1960, FO 371/150398.

⁶⁰ 《華僑日報》，1959，〈已註冊黑市學校為數接近三百間〉，第四張第二頁，4月8日。

⁶¹ Progress reports, quarters ending December 31, 1958 and December 31, 1959, HKRS 935/1/9.

⁶² Progress report, quarter ending March 31, 1958, HKRS 935/1/9.

親台北無牌學校註冊勢必導致香港政府與兩個中國政權的衝突。受到這些制約，當局無法以放寬條件的手法把所有無牌學校納入國家監管。因此，1960年8月教育司署的紀錄顯示香港仍有431所黑市學校，當中有180所（約42%）由親中共或親台灣的工會辦理。⁶³

六、轉採強硬手段

在1960年有兩個因素導致香港政府轉用強硬手段對付黑市學校。首先，當局相信香港的教育設施已足以滿足公眾需求。執政者有這種想法，因為在六年前——1954年10月——政府展開發展小學教育的七年計畫。當局以增加小學每班人數、補助志願團體創辦津貼學校、及鼓勵津貼及私立小學實行「半日制」的手法試圖每年增加26,000個小學收生名額。⁶⁴ 是項計畫進展順利。1960年10月教育署長宣布香港共有390,000個小學學額，超過了七年計畫把小學學額增至375,000的目標。教育署長又預測到1961年年底七年計畫正式結束時，殖民地將有足夠學額讓所有學齡兒童就學。⁶⁵ 因為相信教育設施不足的問題已獲得解決，香港總督認為關閉黑市學校不會剝奪學童的就學機會。⁶⁶ 然而，當局對殖民地教育情況的判斷並不正確（見下文）。

促使當局轉以強硬手段處理黑市學校的另一原因是香港與中國大陸關係的變化。如上文所言，為了避免與北京及台北正面衝突，香港政府

⁶³ Black to Macleod, August 12, 1960, FO 371/150398.

⁶⁴ Minutes, Board of Education meeting, December 10, 1954, HKRS 41/1/3878.

⁶⁵ Progress report, quarter ending December 31, 1960, HKRS 935/1/9.

⁶⁶ Black to Macleod, August 12, 1960, FO 371/150398.

一直以來對親共及親台非法學校採取克制態度。然而，到了1950年代末期，中共在大躍進失敗、與蘇聯關係惡化後尋求與西方世界建立正常關係（Catron 1971: 226-48）。英國人相信北京已變得依賴香港、香港政府有「本錢」要求具政治背景無牌學校申請註冊。此外，殖民統治者已採取一系列行動對付無政治背景的非法學校，倘若他們繼續對親共及親台無牌學校坐視不管，公眾將視當局為軟弱無能。⁶⁷ 考慮過這些因素後，殖民政府委託「處理共產活動特別委員會」（Ad Hoc Committee on Communist Activities）評估對親北京及親台北無牌學校採取行動的可行性。⁶⁸

殖民當局於1960年轉以強硬手法對付黑市學校。從是年二月開始教育司署起訴多所無牌學校，法庭對學校負責人及教師判以更嚴厲的處罰。在這之前，非法學校業者一般只被判罰款港幣數百圓。然而在1960年次季，「聖光英文補習學校」（Saint Kwong English Tutorial School）及「風華學校」（Fung Wah School）兩所黑校負責人及教師的罰款總額高達港幣18,600圓。⁶⁹ 此外，在同一年多所黑市學校負責人被法庭判決罰款超過1,000港圓或監禁數月。⁷⁰ 翌年，當局繼續強硬處理黑市學校。

⁶⁷ 同上註。

⁶⁸ Progress report, quarter ending March 31, 1960, HKRS 935/1/9.

⁶⁹ Progress report, quarter ending June 30, 1960, HKRS 935/1/9.

⁷⁰ 相關的訴訟及判決可參看《文匯報》，1960，〈學校未註冊遭嚴懲，女校長坐監罰款〉，第四版，2月10日；1960，〈經營未註冊學校，校監管理人遭重罰〉，第五版，5月11日；1960，〈未曾註冊被控違例，三名教師罰千二〉，第五版，6月14日；1960〈限令註冊否則罰款監禁，管教班遭干預〉，第五版，7月5日。《華僑日報》，1960，〈鼓油街信義學園未經註冊開辦，主持人判罰款〉，第二張第二頁，2月26日。South China Morning Post, 1960.4.27, “Unregistered School in Unsuitable Premises: Warning by Education Department Ignore, Six Men and Woman Summoned,”

教署於1961年8月公布在過去六個月曾對超過100所非法學校進行懲罰性訪視（punitive inspections），並下令關閉其中65所學校，以及向18位學校負責人及教師提出控訴。⁷¹ 一個月後，教育司署計畫訪視另外100所無牌學校，並準備對它們採取法律行動。⁷²

與此同時，殖民政府展開行動對付具政治背景的非非法學校。1960年6月28日，當局聽從「處理共產活動特別委員會」的意見訪視六所無牌學校——其中三所由左翼工會辦理，另外三所由親台北工會經營。⁷³ 殖民統治者選擇向這六所學校下手，因為它們所在地區有足夠教育設施，受影響學童可以找到其他就學機會。此外，這數所學校的條件讓教育司署可以輕易地以防火設施及樓宇結構等理由拒絕它們的註冊申請。當局希望以是次行動試探親北京及親台北陣營的反應。⁷⁴ 教育司署官員在訪視時發現其中一所親台黑校早已關閉，他們下令其餘五所無牌學校申請註冊或馬上停辦。其後，再有一所親台灣學校自行結束；三所親北京學校在經過一番擾攘後申請註冊。然而，教育司署最終以校舍不符合消防處及公務局規定為理由拒絕它們的申請。⁷⁵ 教育司署於1960年9月視察

p. 8; 1960.7.6, “Unregistered Schools Slowly Diminishing: Effect of Heavy Fines Imposed by the Courts,” p. 8; 1960.8.16, “Two Acquitted of Being Unregistered School Teachers,” p. 7; 1960.8.17, “Man Told Magistrate Profit not Motive for Operating School,” p. 8; 1960.8.20, “School Not Registered: Headmaster Fine \$1,000,” p. 8.

⁷¹ 《華僑日報》，1961，〈教署過去六個月視察結果：逾百家黑校中，六十五須取締〉，第四張第一頁，8月29日。

⁷² Progress report, quarter ending September 30, 1961, HKRS 935/1/9.

⁷³ Progress report, quarter ending June 30, 1960, HKRS 935/1/9.

⁷⁴ Black to Macleod, August 12, 1960, FO 371/150398.

⁷⁵ Progress reports, quarters ending June 30 and September 30, 1960, HKRS 935/1/9.

另外六所親北京及親台北的無牌學校。⁷⁶ 從1961年至1963年間當局訪視了至少31所工會背景的黑校，其中20所學校在其後自行停辦或被下令關閉。⁷⁷

然而，因為「供應不足、負面管制」的教育政策始終沒有太大改變，殖民當局無法藉強硬手法解決黑市學校問題。雖然政府已藉「七年計畫」大幅增加小學學額，殖民地的學校設施仍不足應付需求。在1961年香港小學學額總數為540,000，同年的小學學齡（六歲至十一歲的兒童）人口總數大約是500,000人。表面看來香港已有足夠的小學設施。然而，這540,000學額中有60,000個來自己申請註冊但仍未被獲准的無牌學校。⁷⁸ 其次，因為有約100,000名超齡兒童仍在小學就讀，當局估計有約120,000小學學齡兒童被拒於合法學校門外。⁷⁹ 此外，政府公布的五十多萬小學學額有約一半來自缺乏政府資助、設備與師資水平欠佳，但收費卻遠高於官立及津貼學校的私校——根據教育司署的統計，1963年3月香港共有私立小學1,563所，收容學生262,960名，占小學在學總人數的47%。⁸⁰

然而，因為1960年代初期的政治局勢進一步減輕了國家權力形構的壓力，掌權者沒有太大意願提供足夠的小學教育設施。第一，香港繼續

⁷⁶ Progress report, quarter ending September 30, 1960, HKRS 935/1/9.

⁷⁷ Progress reports, from March 1961 to September 1963, HKRS 935/1/9.

⁷⁸ Report of the Select Committee on the Estimate for 1962-63, Legislative Council, March 30, 1962, CO 1030/917.

⁷⁹ Extract, Address by the Governor in Legislative Council, February 28, 1962, CO 1030/917.

⁸⁰ 《華僑日報》，1964，〈中學教育責任，私校承擔大半〉，第四張第一頁，5月24日。

維持殖民統治，殖民官員繼續掌握政治權力，統治者的合法性仍然並非依靠香港市民的強烈支持。第二，從1950年代末開始中國大陸的反右運動及大躍進等暴露了中共政權的許多問題。到了1962年大陸的飢荒引發逃亡潮，該年有超過300,000名難民逃到香港（Wong 2002: 113-4）。台灣雖然號稱是唯一合法的中國政府，但在香港出現難民潮後卻顯得畏縮、毫無承擔——因為國民黨擔心大量難民進入台灣會構成保安及就業的問題，台北只答應每年收容1,000名滯留香港的大陸難民。⁸¹ 這些發展大大削弱了兩個中國政府對香港人的吸引力。第三，如上文所述，中共在大躍進失敗及與蘇聯關係惡化後積極改善與西方的關係，中國大陸在經濟上愈來愈依賴香港。比方說，1961年香港占中共出口總額的11%；到了1965年，比例升至24%。1965年中共通過香港的貿易、匯款、及銷售收益高達五億美元，占全國外匯總額的60%（Catron 1971: 245）。當局感到北京的威脅已大幅降低。因為國家權力形構的壓力進一步減輕，當局可以繼續把教育支出維持於相對較低水平——從1961至1965年香港政府每年的教育經費只占總支出的13%左右。⁸² 殖民統治者又三番兩次對壓力團體（例如「香港革新會」及「香港公民協會」）要求政府提供普及教育的呼籲充耳不聞。⁸³ 這些因素導致小學教育設施繼續不足。

香港政府雖然依賴私立學校提供小學學額，然而他們延續1950年代

⁸¹ *South China Morning Post*, 1962.5.12, "Formosa Makes Offer," p.1.

⁸² 《華僑日報》，1965，〈教育司定明日接見中英校聯首長，將就私立學校目前之種種困難問題詳予討論〉，第四張第二頁，2月4日。

⁸³ 《華僑日報》，1964，〈論革新會教育報告書內的四項意見〉，第四張第二頁，11月16日；Progress report, quarter ending December 31, 1960, HKRS 935/1/9；及*South China Morning Post*, 1962.2.25, "Education Programme: Universal Primary and More Secondary Facilities Urged," p.4.

的政策拒絕給與私立小學財政補助。⁸⁴ 此外，儘管當局宣稱已把管制私校的法規大幅放寬，私校業者仍認為規條過於嚴苛。教育司署於1963年不斷收到私立學校的投訴，抱怨「教育則例」訂立過嚴的衛生標準。⁸⁵ 同年，市政局民選議員敦促政府進一步放寬「教育則例」及控制樓宇租金，以保障私立學校的生存。⁸⁶ 翌年，繼續有社會人士要求教育司署以實際行動支持私立學校。⁸⁷ 然而，政府對這些要求完全置諸不理。與此同時，正式註冊的私校繼續受到當局諸多約束。比方說，在1963年末季教育司署要求警方控訴多所私立學校漠視教育署長警告繼續收容超額學生。⁸⁸ 因為這些原故，許多黑市學校沒有強烈意願要轉為合法經營；因為正式註冊只會帶來更多束縛，但卻不會得到任何實質的好處。

因為「供應不足、負面管制」的政策沒有改變，殖民當局的強硬手段無法進一步減少——更遑論消滅——無牌學校。比方說，教育司署紀錄顯示從1962年4月至1965年12月間共有214所無牌學校結束經營；然而在同期間當局卻發現另外612所非法學校。因為這些新個案，紀錄在案

⁸⁴ 香港政府在1960年開始向小部分私立學校提供財政支持，具體的作法是以「補助學位」（aided places）方式資助私校學生的學費、向合資格的私校教師提供薪酬津貼、以市價一半價錢向私校業者提供官地作校舍用途、以及向私校提供還款期長達21年的貸款。然而從這些政策獲益的大都是由「有良好背景」辦學人士經營的私立中學，私立小學幾基本上完全被排除於政府的補助計畫（《華僑日報》，1961，〈政府協助私校計畫邁進一步〉，第四張第三頁，10月10日；1961〈協助非牟利團體辦學，年來教育貸款數達四千萬〉，第三張第二頁，11月16日。South China Morning Post, 1960.7. 9, “New Aid Scheme for Non-Government Schools,” p.1 and 7）。

⁸⁵ Progress report, quarter ending September 30, 1963, HKRS 935/1/9.

⁸⁶ Progress report, quarter ending December 31, 1963, HKRS 935/1/9.

⁸⁷ Progress report, quarter ending March 31, 1964, HKRS 935/1/9.

⁸⁸ Progress report, quarter ending December 31, 1963, HKRS 935/1/9.

的黑市學校數目基本上維持不變——1962年中教育司署紀錄顯示全港共有476所黑校；到了1965年末，無牌學校數目是480所。⁸⁹ 更令當局憂心的是工會經營的黑市學校數目持續上升。1960年6月政府開始對有政治背景的非法學校採取行動時，教育司署紀錄在案的親北京及親台北無牌學校總數是111所；然而到了1963年12月數目增加至201所。⁹⁰ 面對這局面，殖民地執政者曾考慮進一步放寬學校註冊的條件。⁹¹

七、殖民地國家內部分歧與強硬手段的挫敗

教育設施不足亦導致殖民國家內部在無牌學校問題上出現分歧，最終使黑校問題更難獲得解決。1966年4月18日教育署長致函相關政府部門，尋求支持向83所非法學校採取行動。因為其中10所學校位於新界地區——當時香港的鄉村地帶——教育署長信函亦有寄達「新界政務司」（District Commissioner for the New Territories）——掌管新界事務的長官——及他的副手，包括荃灣、新界南區、元朗、及大埔的理民官（District Officers）。⁹² 其後，多個部門主管，包括華人事務司（Secretary for Chinese Affairs）、職工會登記局長（Registrar of Trade Unions）、及警務處長（Commissioner of the Police）同意教育署長採取

⁸⁹ Progress reports, quarter ending June 30, 1962 and December 31, 1965, HKRS 935/1/9.

⁹⁰ Progress reports, quarters ending June 30, 1960, and December 31, 1963, HKRS 935/1/9.

⁹¹ Progress report, quarter ending March 31, 1965, HKRS 935/1/9; *South China Morning Post*, 1965.6.19, "Attempt Being Made to Simplify Private School Regulations," p. 1.

⁹² Director of Education to the Secretary for Chinese Affairs and others, April 18, 1966, HKRS 935/1/9.

行動。⁹³

然而，掌管新界的官員反對教育署長的建議。大埔理民官貝福特（T. J. Bedford）批評教育司署的作法有欠公允，因為1964年一項調查顯示該區至少有六所非法小學及61所無牌幼稚園，他質疑為何教署只準備向其中一所小學及一所幼稚園採取行動。他表示如果這只是因為這兩所學校曾經向當局申請註冊未獲批准，教育署長的建議行動便極不公平，因為那些從來沒有申請註冊的學校反而不必被取締。貝福特又援引數年前教育署長與新界各區理民官的協議支持他的反對立場——1960年12月雙方在一個會議上承認黑市學校有存在的必要，並同意不對設於非危險建築物的無牌學校輕言取締。貝福特表示無法贊同教育署長在大埔區對黑市學校採取行動，因為該區無牌學校日漸增加，正好顯示對所提供服務之需求。⁹⁴ 元朗及新界南區理民官很快便表態支持貝福特。⁹⁵ 新界官員反對教育署長的行動，可能是因為新界地區有較完整的民意代表制度，居民可以通過鄉議局、區域事務委員會、及其他地區性議會對公眾事務表達意見（Miners 1975: 160-63），理民官要小心考慮居民的反應。

數天後，新界政務司去信教育署長支持各區理民官。他表示元朗及大埔區已知的無牌小學至少有38所、非法幼稚園有120所，他無法理解為何教育司署的建議行動只針對其中數所學校。新界政務司指出這作法

⁹³ HKRS 935/1/9.

⁹⁴ T. J. Bedford, District Officer, Tai Po, to the District Commissioner, New Territories, April 28, 1966, HKRS 935/1/9.

⁹⁵ David Akers-Jones, District Officer, Yuen Long, to District Commissioner, New Territories, May 2, 1966; and J. D. de Pury, District Officer, South, to District Commissioner, New Territories, May 9, 1966. 此兩封信函都來自 HKRS 935/1/9。

有違教育署長在1964年3月提出的原則——當時教育司署曾去函新界官員表示會先向違規最嚴重的個案入手處理黑市學校問題。爲了避免違反這原則，掌管新界的官員提醒教育署長三思而後行，因爲許多「榜上無名」的無牌學校可能更偏離「教育則例」的規定。⁹⁶

儘管面對這些抵制，教育署長一個月後（1966年6月）再計畫另一波行動。他去函布政司及相關政府部門長官表示要對付漠視教署警告繼續營運的非法學校，並希望得到支持可以處理上次建議行動名單內的新界區學校。教育署長又試圖簡化處理非法學校的程序，提議日後向無牌學校採行動前會先去信徵詢相關政府部門，倘若在一個月內沒有收到反對意見，教育司署便會展開行動。教育署長提議倘若學校被判斷爲存在消防及樓宇結構的危險，徵詢期將縮短至一星期。⁹⁷ 布政司、職工會登記局長、警務處長、及社會福利署長很快便回函支持是項建議。⁹⁸

然而，主管新界的官員再次提出反對。元朗區理民官指出除非能保證在取締無牌學校後能夠替所有受影響學童提供就學機會，教署的建議並非明智之舉。他又表示極端懷疑當局能夠在元朗區提供足夠的教育設施。⁹⁹ 新界南區理民官只同意教署對付校舍建築結構或消防等方面有嚴重問題的黑市學校。¹⁰⁰ 大埔區理民官以巧妙的方式提出反對。他表示同

⁹⁶ K. K. Yeung, for the District Commissioner of the New Territories, to the Director of Education, May 16, 1966, HKRS 935/1/9.

⁹⁷ M. R. George, for the Director of Education, to the Colonial Secretary, June 27, 1966, HKRS 935/1/9.

⁹⁸ HKRS 935/1/9.

⁹⁹ K. S. Hardy, for the District Officer, Yuen Long, to the District Commissioner, New Territories, July 18, 1966, HKRS 935/1/9.

¹⁰⁰ J. D. de Pury to the District Commissioner, New Territories, July 14, 1966, HKRS 935/1/9.

意教署的行動——如果教育署長能夠先周詳地把所有實際的問題考慮妥當並保證最先被開刀的是違規情況最嚴重的個案。¹⁰¹ 新界政務司很快便表態支持其下屬。他質疑為何教署只針對其中四所學校，並聲稱這四所「上榜」的學校未必是最嚴重違反「教育則例」的個案。新界政務司重申新界居民需要無牌學校提供的服務，又建議如果大部分非法學校都達不到註冊標準，當局必須考慮進一步放寬規條。¹⁰²

因為這些阻撓，殖民政府處理黑市學校的成果始終有限。1966年9月教育司署的紀錄顯示全港無牌學校共有730所；¹⁰³ 一年後，1967年12月，因為教署的行動及相當數目的新界區非法學校無法被確認，已知的黑校數目大幅下降至397所。¹⁰⁴ 然而，教署視學官其後訪視其中三所無牌學校，發現它們的學生人數都超過一千人（其中一所學生人數更高達2,300人，教師人數超過40名）。因為這驚人的發現，當局估計雖然學生人數只有二、三十人的小規模非法學校仍然存在，不少黑校學生人數高達數百人。教署估計全港黑市學校學生總人數可能超過十萬。¹⁰⁵

黑市學校問題一直拖延至1970年代初期香港政府實施六年免費強迫小學教育後才獲得解決。當局願意推行該政策是因為1966及1967年香港發生了兩場大規模的暴動，殖民統治者認為暴亂發生是因為政府與民衆出現嚴重的溝通問題、市民不滿政府漠視改善民生（King 1991）。當

¹⁰¹ T. J. Bedford to the District Commissioner, New Territories, July 20, 1966, HKRS 935/1/9.

¹⁰² District Officer, New Territories, to the Director of Education, August 2, 1966, HKRS 935/1/9.

¹⁰³ Progress report, quarter ending September 30, 1966, HKRS 935/1/9.

¹⁰⁴ Progress reports, quarter ending December 31, 1967, HKRS 935/1/9.

¹⁰⁵ Progress report, quarter ending December 31, 1967, HKRS 935/1/9.

局在動亂後致力增加與民間溝通的管道，並較為積極培養市民對香港的歸屬感、以及提供教育及其他社會設施（Ku 2004; Scott 1989: 79）。

八、結語及理論反思

過去二十多年西方出現不少國家權力形構與教育的文獻，然而大部分既有研究都集中討論經歷劇烈社會及政治轉變的案例。這研究取樣的偏差使我們誤以為國家權力形構只發生在國家型態急劇變化的時候。此外，因為研究樣本缺乏差異性，學者們難以把「國家權力形構」與「教育政策」當作變項處理，更遑論進行更細緻的概念提煉（conceptual refinement）、發展能夠解釋國家與教育跨社會差異的理論。為了突破這些限制，本文探討二次大戰後香港黑市學校的歷史個案。

戰後香港殖民統治受到國際及在地社會的質疑，中國共產黨取得中國大陸政權，親共及親台勢力在香港進行統戰。這些變化使香港的掌權者面對國家權力形構的挑戰。然而因為香港繼續受英國統治，殖民政府的合法性並非來自民衆的強烈支持、執政者無需打造香港為中心的國族身分認同。此外，當時最能引發社會衝突、威脅殖民地安定的親共及親台陣營的戰鬥性受到客觀條件限制。這些因素緩和了國家權力形構的壓力，也減低了當局發展教育的意願。因為政府對教育發展投入不足，私立學校成為教育設施的主要提供者。為了避免私校被親共及親台勢力滲透以及因管理不善危害學生安全，當局訂定更嚴厲的法規管制私立學校。政府「提供不足、負面管制」的政策導致黑市學校問題。殖民掌權者面對壓力要處理非法學校。然而因為殖民地缺乏足夠教育設施，以強硬手段對付無牌學校勢必導致大量學童失學。這些矛盾壓力使黑市學校問題難以獲得解決。

香港的歷史個案促使我們對國家權力形構與教育的理論進行反思。受到戰後香港「提供不足、負面管制」案例的啓發，筆者以掌權者「有否提供足夠教育設施？」及「有否以負面手法管制私立學校？」兩大面向為基礎發展出如下的國家教育政策類型（typology）：

表1 國家教育政策類型

		提供足夠教育設施？	
		是	否
對私校負面管制？	是	I：提供足夠、負面管制	III：提供不足、負面管制
	否	II：提供足夠、非負面管制	IV：提供不足、非負面管制

根據這分類架構，筆者進一步思考國家權力形構與教育政策的關係。如上文所述，國家權力形構是國家掌權者建立或鞏固統治權力的歷史過程。在這過程中統治者必須（1）建立統治合法性；（2）打造國族的或在地的身分認同；（3）整合社會、緩和社會衝突；（4）對付國家權力的敵對者（Green 1990: 77; Wong 2002: 3, 2003: 237, 2007: 64）。國家權力形構這四個面向的差異會影響掌權者提供教育機會及管制私立學校的意願，導致如表1所呈現的各種教育政策模式。筆者把國家權力形構與教育政策的關係整理如表2，希望這些初步的理論假設有進一步的歷史比較研究：

第一型的教育政策屬「提供足夠、負面管制」模式。執政者致力提供足夠的教育機會，並以負面防備的手法限制私立學校發展。這種情況最可能發生於國家權力形構壓力極為強大的時候。因為當掌權者必須極力爭取人民支持、急於打造國族或在地身分、化解嚴重的社會衝

表2 國家權力形構與教育政策

教育政策 類型 國家 權力形構	I：提供足夠、 負面管制	II：提供足夠、 非負面管制	III：提供不足、 負面管制	IV：提供不足、 非負面管制
建立統治 合法性	統治者需要爭取被統治者的強烈支持	統治的權力基礎來自被統治者的支持	統治權力只基於被統治者的默許（acquiescenc）	統治權力的基礎甚至不太需要社會的默許
打造國族/ 在地身分	急於建立人民對國家或當地的強烈認同	國家或在地身分經過一段時間的打造後已較成型	建構防禦性的身分認同，目標只是要避免人民認同外在政權	掌權者不太需要或不太可能建構國家或在地身分認同
整合社會	急於把人民團結起來、調和嚴重的社會矛盾	社會衝突經調和後已較緩和，人民大致擁有共同的身分認同	不必促成人民團結，只需緩和矛盾，避免嚴重的社會衝突	執政者沒有面對壓力要促成社會整合
對抗敵對者	敵對者具高度對抗性，並可能活躍於教育場域	敵對者的威脅有限，且不活躍於教育場域	敵對者滲透至教育場域，然而其對抗性受到制約	敵對者的威脅性甚為有限

突、以對抗極具戰鬥性的敵人時，他們會願意積極發展教育、提供就學機會。此外，爲了「壟斷」對人民進行教化的管道，避免其他社會勢力有機會向民衆灌輸另類的、帶來社會分裂的、或對抗性的意識形態，國家掌權者容易對私立學校產生懷疑的態度、並以嚴厲的法規加以管制。

「提供足夠、負面管制」型往往出現於國家剛建立或經歷重大政治變化的時候，1965年被迫退出馬來西亞後獨立建國的新加坡可能是這一類型的代表。

第二類型是「提供足夠、非負面管制」教育政策。國家執政者對人民提供足夠的教育機會，同時對私立學校抱持較正面、或至少是中性的

態度，願意容許、甚至鼓勵私校的發展。這政策模式大概會出現於統治合法性來自人民，但國家基礎已較為穩固的國度。比方說，當今的許多西方民主國家，政府由人民選舉產生，權力的合法性來自人民。爲了爭取民衆支持，執政當局必須設立足夠的公立學校保障人民的教育機會。然而，因爲建國已有一段時間，國家的整合及身分認同已具有一定的基礎、加上沒有面臨強悍敵對者即時的（immediate）威脅，執政當局不太擔心私人辦理的學校會對統治權力帶來不良影響，因而願意讓私立學校有機會成長。

第三類是「提供不足、負面管制」型教育政策，這是四種類型中最具矛盾性者。掌權者沒有提供足夠學校設施，然而卻對私立學校抱持懷疑態度、並設立多種法規加以管制。根據本文的發現，筆者相信這種模式較容易出現於執政者只須取得人民默許，而非被統治者的強烈支持；掌權者只需要避免人民認同外在政權、防止嚴重的社會衝突，而不必建構強烈而統一的國家或在地身分認同；威脅社會穩定的敵對勢力雖然存在，但兇悍性卻受限制的歷史情景。因爲國家權力形構的壓力被舒緩，國家掌權者沒有必要藉普及教育贏取民衆支持及壟斷施行教化的管道。執政者滿足於以法規管制私立學校、防止它們對統治權力構成威脅。然而，這種政策模式導致民衆無法通過合法途徑滿足教育需求，容易引發非法學校的問題。本文的戰後香港個案屬於這一種模式。

第四類型是「提供不足、非負面管制」的模式，它出現於國家權力形構壓力最弱的時候。因爲執政者並不在意民衆的支持、政府無意建構統一的國家或在地身分、敵對勢力在教育場域的影響力甚爲有限，國家掌權者既缺乏推動教育發展的企圖，亦沒有太大意願對私立學校嚴加監管。也許1913年前幾乎所有英國殖民地的教育政策都屬於這種模式。當年英國人首次在殖民地——香港——制定「教育則例」、要求私立學校

向教育署立案（Ng-Lun 1977）。在此之前英國人極少干預殖民地的私人學校組織。香港政府在1913年制定「教育則例」，因為1911年中國辛亥革命對香港教育界帶來衝擊；爲了避免中國國族主義熱潮威脅殖民地的穩定，當局立法對私人辦理的學校加以管制（Luk 1991; Wong 2002）。

作者簡介

黃庭康，美國威斯康辛大學麥迪遜校區教育社會學博士，現職中央研究院社會學研究所，研究興趣包括教育社會學、政治社會學、及社會理論，過去十多年一直以歷史比較方法研究亞洲社會的教育發展。

參考文獻

一、官方檔案（詳細資料請見正文各註腳）

CO (Colonial Office) 1030/47

CO 1030/917

FO (Foreign Office) 371/150398

HKRS (Hong Kong Records Service) 41/1/3878

HKRS 163/1/1351

HKRS 163/1/2198

HKRS 457/3/7

HKRS 935/1/9

二、官方出版品

Fisher, N. G., 1951, *A Report on Government Expenditure on Education in Hong Kong, 1950*, by N. G. Fisher. Hong Kong: The Government Printers.

Hong Kong Education Department, 1947, *Annual Report, 1946-47*. Hong Kong: Government Printer.

Hong Kong Education Department, 1948, *Annual Report, 1947-48*. Hong Kong: Government Printer.

Hong Kong Education Department, 1950, *Annual Report, 1949-50*. Hong Kong: Government Printer.

Hong Kong Education Department, 1952, *Annual Report, 1951-52*. Hong Kong: Government Printer.

Hong Kong Government, 1938, *Report of the Director of Education for the*

year 1937. Hong Kong: The Government Printers.

Hong Kong Government, 1958, *Education Ordinance*. Hong Kong: The Government Printer.

Hong Kong Legislative Council, 1947a, *Hansard*. Hong Kong: Government Printers. Pp. 266-7. Session on August 21, 1947.

Hong Kong Legislative Council, 1947b, *Hansard*. Hong Kong: Government Printers. P. 277. Session on September 4, 1947.

Hong Kong Legislative Council, 1948, *Hansard*. Hong Kong: Government Printers. Pp. 341-3. Session on December 22, 1948.

Hong Kong Legislative Council, 1952, *Hansard*. Hong Kong: Government Printers. Pp. 277-83. Session on December 3, 1952.

Hong Kong Legislative Council, 1957, *Hansard*. Hong Kong: Government Printers. Pp. 273-83. Session on December 18, 1957.

Hong Kong Legislative Council, 1958, *Hansard*. Hong Kong: Government Printers. Pp. 11-6. Session on January 8, 1958.

Rent Control Committee, 1953, *Report of a Committee Appointed by the Governor in February 1952*. Hong Kong: The Government Printer.

三、報章（詳細資料請見正文各註腳）

《文匯報》

《華商報》

《華僑日報》

South China Morning Post

四、書籍及期刊文章

- Boli, John, 1989, *New Citizens for a New Society: The Institutional Origins of Mass Schooling in Sweden*. Elmsford, New York: Pergamon Press.
- Catron, Gary Wayne, 1971, *China and Hong Kong, 1945-1967*. Doctoral Dissertation, Harvard University.
- Curtis, Bruce, 1988, *Building the Educational State: Canada West, 1836-1871*. London: The Falmer Press.
- Curtis, Bruce, 1992, *True Government by Choice Men? Inspection, Education, and State Formation in Canada West*. Toronto: University of Toronto Press.
- Dale, Roger, 1997, "The State and the Governance of Education: An Analysis of the Restructuring of the State-Society Relationship." Pp. 273-82 in *Education: Culture, Economy, Society*, edited by A. H. Halsey, et al. New York: Oxford University Press.
- Emigh, Rebecca Jean, 1997, "The Power of Negative Thinking: The Case of Negative Case Methodology in the Development of Sociological Theory." *Theory and Society* 26(5): 649-84.
- Green, Andy, 1990, *Education and State Formation: The Rise of Education Systems in England, France, and the USA*. New York: St. Martin.
- Green, Andy, 1994, "Education and State Formation Revisited." *History of Education Review* 23(3): 1-17.
- Green, Andy, 1995, "Education and the Developmental State in Europe and Asia." Paper presented at International Symposium on Education and Socio-Political Transitions in Asia, University of Hong Kong, May 1995.
- Green, Andy, 1997, *Education, Globalization and the Nation State*. London:

Macmillan Press.

Harp, Stephen L., 1998, *Learning to be Loyal: Primary Schooling in Nation Building in Alsace and Lorraine, 1850-1940*. Dekalb, Illinois: Northern Illinois University Press.

Havinden, Michael Ashley and David Meredith, 1993, *Colonialism and Development: Britain and Its Tropical Colonies, 1850-1960*. New York: Routledge.

Heaton, William Heaton, 1970, "Maoist Revolutionary Strategy and Modern Colonialism: The Cultural Revolution in Hong Kong." *Asian Survey* 10(9): 840-57.

Holford, John, 1988, "Mass Education and Community Development in the British Colonies, 1940-1960: a Study of the Politics of Community Education." *International Journal of Lifelong Education* 7 (3): 163-183.

King, Ambrose Yeo-chi, 1991, "Administrative Absorption of Politics in Hong Kong: Emphasis on the Grass Roots Level." Pp. 135-44 in *Social Life and Development in Hong Kong*, edited by Ambrose Y. C. King and Rance P. L. Lee. Hong Kong: The Chinese University Press.

Ku, Agnes S., 2004, "Immigration Policies, Discourses, and the Politics of Local Belonging in Hong Kong (1950-1980)." *Modern China* 30(3): 326-60.

Lau, Siu-Kai, 1984, *Society and Politics in Hong Kong*. Hong Kong: The Chinese University Press.

Luk, Bernard H. K. Luk, 1989, "Hong Kong Education in the 1930s: An Overview." Pp. 187-200 in *Overseas Chinese in Asia between the Two World Wars*, edited by Ngai-Ha Ng-Lun and Chak Yan Chang. Hong

- Kong: Overseas Chinese Archives, Chinese University of Hong Kong.
- Luk, Bernard H. K. Luk, 1991, "Chinese Culture in the Hong Kong Curriculum: Heritage and Colonialism." *Comparative Education Review* 35(4): 650-68.
- Melton, James Van Horn, 1988, *Absolutism and the Eighteenth-Century Origins of Compulsory Schooling in Prussia and Austria*. New York: Cambridge University Press.
- Miners, Norman J., 1975, *The Government and Politics of Hong Kong*. Hong Kong: Oxford University Press.
- Ng-Lun, Ngai-Ha, 1977, "Consolidation of the Government Administration of Schools in Hong Kong." *Journal of the Chinese University of Hong Kong* 9(1): 159-81.
- Ng-Lun, Ngai-Ha, 1983, "British Policy in China and Public Education in Hong Kong, 1860-1900." Paper presented at the 9th LAHA Conference, Manila, the Philippines, 21-25 November, 1983.
- Ng-Lun, Ngai-Ha, 1984, *Interactions of East and West: Development of Public Education in Early Hong*. Hong Kong: Chinese University Press.
- Platt, Brian, 2004, *Burning and Building: Schooling and State Formation in Japan, 1750-1890*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Scott, Ian, 1989, *Political Change and the Crisis of Legitimacy in Hong Kong*. London: Hurst and Company.
- Steinmetz, George, 1999, "Introduction: Culture and the State." Pp. 1-49 in *State/Culture: State Formation After the Cultural Turn*, edited by George Steinmetz. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- She, George, 1948, "Schools for Workers Children: An Experiment in Co-

operation. The Path of Learning.” *Journal of the Hong Kong Teachers’ Association* 1: 56-60.

Sweeting, Anthony, ed., 1990, *Education in Hong Kong, Pre-1841 to 1941, Fact and Opinion*. Hong Kong: Hong Kong University Press.

Sweeting, Anthony, 1993, *A Phoenix Transformed: The Reconstruction of Education in Post-War Hong Kong*. Hong Kong: Oxford University Press.

Tang, James T. H., 1994, “From Empire Defense to Imperial Retreat: Britain’s Postwar China Policy and the Decolonization of Hong Kong.” *Modern Asian Studies* 28(2): 317-37.

Tsang, Steve Yui-Sang, 1988, *Democracy Shelved: Great Britain, China, and Attempts at Constitutional Reform in Hong Kong, 1945-1952*. Hong Kong: Oxford University Press.

Tsang, Steve Yui-Sang, 1994, “Unwitting Partners: Relations between Taiwan and Britain, 1950-58.” *East Asian History* 7: 105-20.

Tsang, Steve Yui-Sang, 1997, “Strategy for Survival: The Cold War and Hong Kong’s Policy Towards Kuomintang and Chinese Communist Activities in the 1950s.” *The Journal of Imperial and Commonwealth History* 25(2): 294-317.

Waldron, Stephen Edward, 1976, *Fire on the Rim: A Study in Contradictions in Left-Wing Political Mobilization in Hong Kong*, unpublished Ph.D dissertation, Syracuse University.

Whitehead, Clive, 1989, “The Impact of the Second World War on British Colonial Education Policy.” *History of Education* 18(3): 267-93.

Wong, Ting-Hong, 1992, *Education Provision and School Knowledge*

Control in Hong Kong: State and Civil Society, 1945–1978. Master's Thesis, University of Wisconsin-Madison.

Wong, Ting-Hong, 2002, *Hegemonies Compared: State Formation and Chinese School Politics in Postwar Singapore and Hong Kong*. New York: RoutledgeFalmer.

Wong, Ting-Hong, 2005, "State Formation, Hegemony, and Chinese School Curricula in Singapore and Hong Kong, 1945-1965." Pp. 41-58 in *Struggles over Difference: Curriculum, Texts, and Pedagogy in the Asia-Pacific*, edited by Yoshiko Nozaki, Roger Openshaw, and Allan Luke. Albany, New York: State University of New York Press.

Young, John, 1981, "China's Role in Two Hong Kong Disturbances: A Scenario for the Future?" *Journal of Oriental Studies* 19(2): 158-74.