



香港政策研究所
Hong Kong Policy Research Institute



香港願景
HONG KONG VISION



充實公民教育政策

Enriching the Civic Education Policy of Hong Kong

弘揚中華文化 接連本土國族
認同國民身份 培育有為公民
Cultivate the Chinese National Identity
and Nurture Concerned Citizenship

2016年11月
November 2016

香港願景計劃

召集人的話

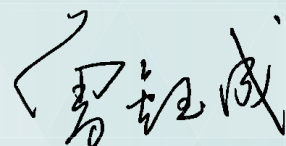


明年便是香港回歸二十週年，香港特別行政區將踏進《基本法》所說「五十年不變」的中段。「一國兩制」在香港的實踐，整體上是成功的。然而我們也要看到：香港的政制發展要達到《基本法》規定的最終目標，仍有極具爭議的問題必須解決；「港人治港」要贏得香港市民和中央政府的信心，特區政府必須從多個方面改善管治；香港要維持長期繁榮穩定，必須研究如何提高經濟上的競爭力，同時要紓緩貧富差距擴大所造成的社會矛盾。因此，我們必須認真總結特別行政區成立以來「一國兩制」實踐的豐富經驗，正視存在的問題和發生的矛盾，找出向前發展的正確方向。

「香港願景計劃」會就政制發展和特區管治的主要問題，以及經濟、社會、文化、教育等範疇的公共政策進行研究，發表一系列報告。

希望各界對我們的研究，提出意見和建議。

香港願景召集人





總目錄

Content

我們的論述和主張	5
Our Discourse and Recommendations	19
研究報告	27



香港願景計劃

充實公民教育政策

弘揚中華文化 接連本土國族
認同國民身份 培育有為公民

我們的論述和主張

曾鈺成
馮可強
戴希立
馮智政

召集人
執行及研究總監
名譽研究員
研究員

近年來有部份香港青少年對「一國兩制」失去信心、抗拒中國國民身份，甚至傾向支持「香港獨立」思想；今年更有主張「港獨」的人贏得立法會地區直選。「港獨」、「本土」、和國民身份都涉及身份認同的問題。為避免使香港與國家分離的思潮在年輕一代當中擴散，而危害香港的前途，特區政府和香港社會各界人士，尤其是教育界，必須認真、慎重及細心處理。

「政治止於校門前」

1997年7月1日以後，全港所有居民突然由英籍、其他國籍或無國籍的英國屬土居民身份，變為中華人民共和國香港特別行政區居民，更有很大部份成為中國公民。但是，香港有別於其他殖民地，沒有經過一場去殖民化和建立國家意識的過程。本港青少年的中國公民身份認同只能根據血緣關係、文化傳統、「一國兩制」框架，學習《基本法》、及實際環境，逐步在學校教育和社會教育中建立起來；可惜效果並不理想。

經歷了2012年「國教風波」及2014年的「雨傘運動」，國民身份及政治參與等議題在學校裡成為敏感議題。「政治止於校門前」的限制阻礙了學校發揮導正的角色。我們認為政府有責任提供有關論述、政策、資源、和指引，並讓學校發揮應有的功能，以消除學生的身份疑惑。

國民與公民

國民與公民的概念

公民教育的目的是為社會培育公民。狹義來說，是處理個人與政府的關係；廣義而言，在西方民主地區，例如英國及法國，公民教育一個主要目標就是要建立國民身份，透過公民教育與民主教育，加深學生對政府的民主管治的認同，建立共同公民情感。

事實上，公民教育的涵義，在世界各國都包含國民身份認同的元素在內。以新加坡為例，政府在公民教育課程之上，訂明了該學科須要傳承的新加坡的家庭價值和國民教育訊息等，以提升新加坡人的歸屬感。

現時的中國憲法說明了「中華人民共和國公民」的權利和義務。雖然早期有內地學者理解公民教育為資本主義的衍生品，但近年來，尤其是在2001年中國政府公布《公民教育實施綱要》後，已全面落實推行公民教育。

香港永久性居民中的中國公民

自香港回歸以來，坊間常以「香港人」、「中國人」、「中國香港人」等稱謂形容香港居民，過分簡化了與身份認同相關的議題，而產生不少混淆。根據《基本法》第二十四條，香港特別行政區的居民可分為兩大類：永久性及非永久性居民。《中華人民共和國憲法》第三十三條則說明「凡具有中國國籍的人都是中國公民」，而根據《基本法》文件十五《關於〈中華人民共和國國籍法〉在香港特別行政區實施的幾個問題的解釋》，指出「凡具有中國血統的香港居民，本人出生在中國領土（含香港）者，以及其他符合《中華人民共和國國籍法》規定的具有中國國籍的條件者，都是中國公民。」因此，具有中國國籍的香港居民會同時擁有中國公民的身份。

「香港居民」可再細分為四類，分別為：（一）香港永久性居民中的中國公民；（二）香港永久性居民中的非中國公民；（三）香港非永久性居民中的中國公民；及（四）香港非永久性居民中的非中國公民。

本文所說的公民教育政策，主要是針對香港永久性居民中擁有中國公民身份的本地學生而言；至於有關非中國公民身份的香港學生的公民教育，將須要另行處理（見以下建議三「非華語學生」一段）。

公民素質

我們認為國民身份認同及互相尊重的政治參與，是落實「一國兩制」的關鍵因素。回歸後的香港面對全球化的氛圍、非政治化的教育、長期區隔的兩地關係，年輕人難免存有身份危機，亦難以繼承上一代港人「根在中國」的傳統價值，長遠會妨礙兩地良好互動，錯失中國機遇。同時，「一國兩制」讓香港永久性居民當中的中國公民與其他中國公民，有不同的權利與義務。

我們倡議充實公民教育政策，檢討相關課程，以培養學生成為「有為的香港中國公民」。除了國民身份認同和互相尊重的政治參與之外，我們還要針對當前香港的情況，在進行公民教育時，增強學生以下的素質 -- 誠信、對自己的言行負責、對不同文化和主張的包容與尊重、個人的文化修養等。

公民教育的機遇

現時，因為「港獨入校」爭議，學生對香港與國家關係其實有一定的興趣與學習動機，但特區政府就學校應否討論「港獨」議題的立場混亂，學校欠缺指引和教材，教師難以適時為學生解惑及導正。學生只能自行在社會尋找素材，從網站、媒體資料、和朋輩當中學習，容易吸收錯誤及偏頗的資訊。

回歸前，港府已制定公民教育政策及學校課程，1996 至 2012 年的各份指引以循序漸進的步伐，適時就香港情況更新，引入新的教學方式。我們以此為基礎，檢討「德育、公民及國民教育」課程的指引，主張充實公民教育政策。不過，在當前社會撕裂和各方互不信任的環境下，推行公民教育必須在社會有充份討論、以循序漸進方式，對症下藥，小心處理。

課程應針對香港獨特情況

教育界應發展一套適合本土情況、本土歷史的公民教育政策及相關課程，以適合香港下列的獨特情況：

1. 中華文化根源

香港不論是語言、文學、政治、經濟，甚至整個人口組成，都與中國息息相關。中華文化在香港滲透於各個社會領域，包括市民的日常生活，體現了香港深厚的中華文化根源的現實。香港無法自成一個獨立的文化或歷史體系。

2. 一本多元的文化環境

在全球一體化的趨勢下，不同文化在香港交流頻繁，成就中國境內一個獨特的文化環境。相較其他內地城市，香港在融合中國與外國文化、傳統與現代文化、精緻與通俗文化方面，更具有利的條件，成就一本多元的獨有文化環境。

3. 「一國兩制」的矛盾和融合關係

兩地人民長期處於不同社會環境。第一代的香港人為免於戰爭和政治運動所帶來的傷害，由中國大陸逃難至香港，對於政治運動相當厭倦。其後的「六七暴動」、「六四事件」等陰霾更加深港人對中國政府的抗拒。回歸之後，香港教育界亦鮮有從政治角度與學生討論兩地關係，難以讓學生深入和正確理解「一國兩制」的既矛盾、又統一的複雜共生關係。

4. 香港永久性居民中的中國公民的特殊性

基於香港特殊情況，《基本法》訂明，不論是否中國公民的香港永久性居民，皆擁有一定的政治權力，如選舉權及參選權。相較於在內地居住的中國公民，香港永久性居民當中的中國公民的權利與義務亦有所不同；比較《中華人民共和國憲法》及《基本法》的條文，如在生育、勞動等方面，香港永久性居民當中的中國公民所負擔的國家義務較輕，加上兩地政治文化不同，形成一套特殊的公民身份。

5. 教育體系多元化

香港教育體系多元化，並非單一化及由政府全面主導。由政府開辦及管理的學校不足百份之八。《基本法》第一百三十六條及第一百三十七條保障了各辦學團體在香港的教育參與，以及帶有宗教倫理的價值教育。大專院校的師資培訓機構也受《基本法》保障，享有學術自由。因此在推行重大教育政策，包括公民教育的時候，必須同時要有由上而下的指引和資助、由下而上的參與及連貫上下的專業介入。

香港教育界的優勢

本港學校具有成熟、多樣的校本經驗。自《九六指引》起，教育局建議以各種滲透式、獨立學科、綜合學科、混合模式等培養學生國家身份認同。二十多年來，香港學校及辦學團體以校本方式，按學校及香港獨特情況實行公民教育。

通識教育科讓每一位香港學生都有渠道與動機，去了解現代中國發展。另外，教育局設立內地交流計劃資助學生到訪內地，並於 2014/15 學年讓 3,900 名大專生、31,700 名中學生及 18,900 名小學生參加此計劃，提升學生對中國的認知；加上《基本法》推廣等措施，香港特區政府積極嘗試以不同角度，面對港人過去與國家疏離的歷史，培養國民身份認同。

在課程發展方面，面對香港獨特的環境與公民身份，教育界成功找到一個有較少爭議性的角度，就是以中華文化為切入點，培養學生的身份認同。除了通識教育科外，中華文化元素也無爭議地滲透在各個學習領域之內。舉例說，中國語文科介紹中華文化的美德與其思想和哲學，加深學生對中華文化的認同與熱愛。

香港教育界面對的問題

「非政治化」的教育傳統

回歸前，香港公民教育主要由 80 年代開始，而當時香港的教育體系是以「非政治化」(de-politicized) 為首要條件，甚至《教育條例》與《教育規例》都加入限制學校講授政治性議題的條件，又或規定學校或學生不准參與「政治活動」。學者指出英治時期的公民教育為「無政治」、「無民族」、「疏離子民式政治文化」。直到 1996 年，由於準備主權移交，香港政府才開始建議加入中國公民身份，鼓勵多了解中國歷史、政治和社會經濟等層面。

受制於「非政治化」的教育傳統，公民及國民教育常被學校以非政治化和德育化(moralization) 的意識和措施所排斥。政治成為香港教育的禁忌，而政策討論、時事、社會價值及理念等也只能有限制地在學科中接觸。課程難以正面幫助學生處理複雜多變的政治及社會環境，進而學習和梳理個人與政府的關係。

就本地政策的討論，要到第四學習階段（中四至中六）的通識教育科中，才在有關個人、社會、國家或全球議題的學習中出現，但相關的基本知識、社會價值、處事態度、國家情感等方面，都難以在這個階段作有效而充足的教導。

迴避爭議性的社會議題

眾多研究都指出因為避免受責難懲罰，或避免上司、家長及同事的壓力，教師會迴避有爭議性的社會議題。研究指出若官方未有清晰立場、明確指引、和資訊支持，教師一般不會在課堂中談及。香港及兩地政治議題本來已經敏感，學校又未有一個安全環境，讓教師放心去培養學生的公民態度及為其解惑。

如果審視德育、公民及國民教育的指引，以及個人、社會及人文教育學習領域的內容，會發現課程的必要內容偏向守法及非爭議性的議題，如「本地社會的公德」、「公義在社會的重要性」，而較少談及中華人民共和國時期的歷史、政制及政治、並較多將香港及國家分開論述，如「對本地、國家和世界的認知和關注」課程包括政治參與方式、民主、自由及法治精神、國家的政治及管治、中央與特區關係，及中國發展與香港等。教師要教授這些政治社教的議題將有困難，課程亦無空間去處理爭議性的議題，如六七暴動與文革、六四事件影響、香港政制發展、「港獨」爭議等。

培養關心社會的有為公民的素養

國家認同為大是大非的問題，教育界不應以政治中立的藉口去迴避。港獨議題引起了學生的學習興趣，有危亦有機。特區政府及教育界應把握機會進行充實的公民教育，以培養國民身份認同。

建議一、更新公民教育的目的

我們倡議政府充實公民教育政策和課程，以培養關心社會、有所作為的公民為目標，透過知、情、意、行四方面、由香港延伸到國家和世界，最終建立學生的國民身份認同及世界公民的身份。

這個公民質素可以理解為：

- 根在中國；
- 有強烈公民責任感；
- 擁護「一國兩制」；
- 認識寰球、中國及香港議題及情況；
- 主動去為身邊的人建設一個美好生活環境。

建議二、裝備教師、發揮專業

更新教師專業能力理念架構

教師及校長專業發展委員會（COTAP）正檢討及更新 2003 年推出的「教師專業能力理念架構」。我們建議將「作為關心社會，有為公民模範」納入理念架構，以更新教師專業能力理念架構為基礎，同時鼓勵院校更新學位教師教育深造課程等教師培訓之內容；其中包括：

- 認識《基本法》及「一國兩制」的由來及爭議；
- 盡公民責任作為學生模範；
- 關心中國和香港的社會發展與其對學校的影響；及
- 留意寰球政治及經濟趨勢與其對教育的影響。

教育局亦應在擬任校長及校長領導培訓課程中，加入相關的課時。

以下建議四提出成立的公民教育督導平台，應定期提供教師專業發展活動，透過知識增潤講座、分享良好教學事例、就爭議性議題舉辦論壇等方法，鼓勵教師在公民教育領域追求卓越。該平台所舉辦或支持的專業發展活動亦應計算在教師專業發展時數當中。

建議三、 補充修訂德育、公民及國民教育指引

不限制獨立成科，明確訂定課時與核心元素

不少學者指出，模糊的指引會令教師在具爭議性的課題上減少討論，避免負上責任及引起爭拗。在現時的社會環境下，學校討論國民身份及政治議題會面對不少尖銳批評。因此，政府應明確訂定課時與核心元素，讓學校有一個安全氛圍及指引去進行公民教育。

我們認為，應以不獨立成科的方式推行公民教育，在第一至第三學習階段內，確立明確學習目標，相關課時及其比例，以銜接第四學習階段的學習，包括通識教育科。

就具爭議的社會政策進行理性討論

學校應引入具爭議的社會政策作討論，以養成理性及互相尊重之風氣，發展分析能力、批判思考和與他人合作的承擔精神，旨在培養學生作為關心社會的有為公民 (concerned and active citizen)，成為建設香港未來的主人翁。同時，具爭議的社會政策亦讓學生有機會作道德推理 (moral reasoning)，建立自己的公民意識，透過知、情、意、行去內化中國國民身份。政府在適當時，應修改《教育條例》中有關政治活動的限制，讓學校更放心地以校本的方式處理政治及政策討論。

加強香港本土歷史教育、了解內地與香港密不可分的關係

我們認同「個人、社會及人文教育」學習領域中，「中國歷史科」〔中一至中三〕修訂課程第一次諮詢的方向，加強香港本土歷史教育，尤其是內地與香港密不可分的過去。香港社會及經濟發展的成功，離不開中國的時勢及機遇，也對中國 30 多年的改革開放做出積極貢獻。在課程中加強對香港歷史的認識，非但不會激化本土與愛國的二元對立，更會令學生明白兩地血濃於水的關係。

了解中華人民共和國的歷史、政治及政制

過去歷史教育一直專注中華人民共和國成立之前的時期，我們認為要在「個人、社會及人文教育」學習領域，了解中華人民共和國的歷史、重大事件的成因及影響，尤其是對香港的影響。同時，讓學生了解中華人民共和國的政治、社會及經濟情況，以及中央與特區的關係。

了解「一國兩制」及《基本法》的由來及爭議

除了讓學生認識《基本法》的條文，還要了解「一國兩制」及《基本法》的由來及爭議，讓學生明白現行制度如何維護香港的利益和繁榮安定。透過比較中國公民與香港永久性居民當中的中國公民的權利及義務，更可以令學生全面認識「一國兩制」、港人治港、高度自治的國家方針。

學習中華文化

強化有關中華文化的學習，讓香港學生更能欣賞中國傳統價值、美德、哲學、藝術等，以文化作橋樑培養學生身份認同。增加學生到內地的交流機會，讓學生能夠擁有親身經歷，從而有更深刻的思考與知識轉化。

培養寰球視野

培養學生的寰球視野，讓學生認識全球的挑戰及危機，關注世界性問題。除了讓學生成為世界公民外，也了解香港與中國內地在全球中的互動、貢獻及挑戰。

非中國籍學生

容許學校為非中國公民的學生，調整公民教育課程內容，以尊重不同文化及傳統為起點，培養他們對中華文化的興趣，認識中國國情，成為關心社會的香港居民。

建議四、設立公民教育督導平台

為了幫助青少年在學生時期建立一套公民身份意識，我們認為政府要針對青少年發展的特點，提出一套正規論述，並以此為基礎去全面落實公民教育。

政府高層領導的公民教育平台

現時，在政府架構內設立了不少公民教育及促進國民身份的委員會。我們認同多個委員會能針對不同情景發揮作用，如校外活動屬民政事務局主導，校內的事務由教育局主導，而社區教育活動由政府資助及支持社區團體舉辦。

我們建議設立一個由政務司司長或甚至是行政長官領導的公民教育督導平台，引入社會熱誠、交流校本經驗，以及匯聚知識資訊等無形資源。平台需要有教育局官員、大專院校的學者、中小學校長及教師代表參與。職權範圍如下：

- 研究香港學生及青少年的公民教育，公民質素及國民身份認同的問題；
- 檢討針對教師及學生的公民教育策略，並向相關部門提出；
- 擬定為教師和學生而設的推廣公民教育工作計劃和教材；及
- 促進與非政府機構、學校和院校之間的合作和交流經驗。

建議五、 鼓勵開發教學資源 加強學生的服務學習及體驗式學習

教育局應通過上述的公民教育督導平台的建議，資助大專學院及其他教育團體開發多份教學資源，包括參考資料、教案、教學策略及配件等，讓學校因應校本情況而作出選擇。

教育局亦應支持及鼓勵學生以服務學習及體驗式學習的方式，認識國情，了解中國發展，以親身經歷讓學生認同中國公民身份。

建議六、 加強公民教育支援資源

2 億元的學校津貼及 2 億元的配對基金

現屆政府原先設計，為德育、國民及公民教育科獨立成科前作三年的開展期，並向每間學校撥出的 53 萬港元的德育、國民及公民教育支援津貼，到現時大多已經耗盡。

我們認為，政府應按公民教育平台建議的重點範疇及策略，提供每年不少於港幣 2 億元的津貼予學校，並容許辦學團體可以結集屬下各間學校的部份或全部津貼，進行跨校的公民教育活動。公民教育支援津貼向學校發放，每所資助 / 官立 / 按位津貼 / 直接資助計劃的中、小學及特殊學校的津貼額不少於 176,000 港元。

另外，建議政府按公民教育平台建議的重點範疇及策略，預留每年 2 億元的配對基金給學校，並鼓勵學校引入社會的資源、知識及熱誠，推行公民教育。

校本管理 有效運用

按照校本管理精神，學校須負責並確保「公民教育支援津貼」的有效運用。透過配對基金及規定課時，給予學校資源及空間，進行校本公民教育課程，並宣揚辦學團體的價值理念，提供誘因，同時舒緩教育成本上漲的問題。

建議七、弘揚「根在中國」的文化傳統

香港過去在國家發展中扮演重要的角色，貢獻良多。即使因為受《基本法》保障，我們為國家承擔的義務較輕（如不用承擔國防、外交的開支），香港年輕人應承繼上兩三代港人關心國家狀況、關懷內地同胞、積極參與國家發展的傳統。教育界應培養學生傳承香港「根在中國」的傳統，在中國的不斷發展過程中，繼續尋找及發揮香港的角色及作用，積極地為國家發展作出貢獻。

結語

目前社會日趨撕裂對立，公民教育課程可提供一個共同成長、共同經歷的環境，作為日後於各個專業發展的香港市民之公民基礎。我們深信政府及教育界有責任培養學生作為建設未來香港的主人翁，並在學校指導下，讓學生參與政策討論，作理性及互相尊重的辯論，甚至親身參與改善社區。長遠而言，這是凝聚社會各界力量的重要一環。

鞏固中華文化傳統

中華文化是連結兩地的重要紐帶。八、九十後的青年大多在香港土生土長，與內地的血緣關係漸遠，加上全球化的挑戰，在香港生活亦可感受到不同地區的軟實力，新一代難以承繼「根在中國」的感情。香港教育界有必要克服困難，以鞏固中華文化作為香港傳統價值之一。

鞏固一國兩制基石

我們認為國民身份認同、互相尊重的政治參與是落實「一國兩制」的基石。抗拒中國及甚至支持「港獨」的思潮和行為，必然會危害香港七百萬人的福祉。香港政府及教育界應讓學生全面正確認識「一國兩制」及其作為香港永久性居民當中的中國公民的權利和義務，進而成為關心社會的有為公民。



Hong Kong Vision Project

Enriching the Civic Education Policy of Hong Kong

Cultivate the Chinese National Identity
and Nurture Concerned Citizenship

Our Discourse and Recommendations

Jasper Tsang Yok-sing
Andrew Fung Ho-keung
Tai Hay-lap
Jacky Fung Chi-ching

Convenor
Executive and Research Director
Honorary Research Fellow
Researcher

Our Discourse and Recommendations

A growing number of young people in Hong Kong have recently lost confidence in “One Country, Two System” and also rejected their Chinese national identity. Some even support the idea of “Hong Kong Independence”, and elected 2 advocates into the Legislative Council in the 2016 elections. The trend may become a serious threat to the future of Hong Kong and the well-being of all her citizens. It is essential for the HKSAR Government and the whole community to work altogether to tackle this problem and find effective ways to enhance the Chinese national identity of the young generation.

National Education and Civic Education

National identity is a basic principle in all countries. In Western democracies, the major objective of civic education is to build a common national identity with values of a free and democratic society. In countries throughout the world, civic education includes the elements of national identity. The Government of Singapore specifies, in its civic education curriculum, the requirements of national messages to enhance Singaporean identity. In 2001, the Government of the People’s Republic of China started the implementation of civic education.

Hong Kong Citizenship

According to the Basic Law of HKSAR, “Hong Kong residents” shall include permanent residents and non-permanent residents. The great majority of its permanent residents are Chinese citizens. The civic education mentioned here refers mainly to local students who are permanent residents and Chinese citizens.

The various curriculum guidelines of the Education Bureau on civic education since 1996 have successively included the content of national identity, culminating in the Moral, Civic and National Education curriculum of 2012, the implementation of which has been left to the flexible decisions by schools.

We believe that it is necessary and timely for the Government to enrich the civic education policy, with the objectives of cultivating the Chinese national identity and concerned citizenship among local students.

Recommendation 1

Updating the Aims of Civil Education Curriculum

We call on the Government to enrich the Civic Education curriculum by including learning in four domains, namely knowledge, sentiment, meaning and actions, and to enhance the connections between Hong Kong and the Mainland as well as other parts of the world, with the aim to enhance students' recognition of and commitment to their identities as Chinese nationals and as global citizens.

The attributes of concerned and active citizens are as follow:

- Understand that Hong Kong shares the same cultural root with the Mainland;
- Strong civic responsibility;
- Support “One Country, Two Systems”;
- Understand the situation and issues in Hong Kong, the Mainland, and the rest of the world; and
- Take the initiative to build a better environment for others.

Recommendation 2

Equipping Teachers with professional training and development

Update the Teacher Competencies Framework

The Committee on Professional Development of Teachers and Principals (COTAP) is reviewing and revising The Teacher Competencies Framework, which was introduced in the year 2003. The report suggested to include “nurturing students to become concerned and active citizens” as one of the learning goals in the framework. The learning content of this goal is as follows:

- Understand from a historical perspective the development of the Basic Law and “One Country, Two Systems” and the relevant arguments;
- Undertake one's responsibilities as a citizen;
- Stay abreast of the social development in Hong Kong and the Mainland and their effects on schools;
- Be aware of world's political and economic trend and its impact on education.

Local universities should update their curriculum of the Postgraduate Diploma in Education according to the revised The Teacher Competencies Framework. The Education Bureau should also introduce relevant content in leadership training courses for current and aspiring principals.

Our Discourse and Recommendations

The suggested Civic Education Monitoring Platform in Recommendation 4 should regularly update teachers with the latest continuing professional development activities. Training programmes such as seminars, sharing sessions on good teaching practice, and forums on handling controversial issues would assist teachers to improve their teaching effectiveness. All continuing professional development activities organized or supported by the Civic Education Monitoring Platform suggested in Recommendation 4 should be counted towards teachers continuing professional development hours.

Recommendation 3

Refining the Moral, Civic and National Education Curriculum Guides

Clearly defined teaching hours and learning objectives, and not necessarily as an independent subject

Scholars have indicated that vague teaching guidelines will make teachers less comfortable to discuss controversial issues in the classroom, so as to avoid taking blame and heated arguments. Under the current social situation, schools would face fierce debates when discussing national identity and political issues. Hence the Government should clearly define the number of teaching hours, and set core contents to provide an open-minded learning environment for schools to introduce Moral, Civil and National Education.

We agree that Moral, Civil and National Education should not be introduced as an independent subject. During the first three stages of learning, learning targets, teaching hours and lesson time arrangement should be clearly defined to better equip students with the knowledge and values to link up the fourth stage of learning, which includes Liberal Studies.

Promote rational discussion in classroom

Schools should not avoid discussion of controversial issues. On the contrary, they should regard this as an opportunity to help students develop the skills of critical and analytical thinking, and the ability to discuss in an objective and rational manner with mutual respect, so as to become responsible and caring citizens.

Strengthen learning on Hong Kong history to understand the connections between Hong Kong and the Mainland

We recognize the need to strengthen learning on Hong Kong history to place more emphasis on the relationship between Hong Kong and the Mainland, with respect to the findings from Personal, Social and Humanities Education Key Learning Area: History (Secondary

1-3) The First Consultation on the Revised Curriculum. Hong Kong's economic success and remarkable social progress have been facilitated by the development and opportunities in China in the past several decades. China has also benefited from Hong Kong's unique strengths during the thirty years of Reform and Opening Up. Strengthening students' understanding of Hong Kong history would not lead to the dichotomy of localism and nationalism, but would rather help students understand the close relationship between Hong Kong and the Mainland.

Study the history, politics and political system of China

In the past, the subject of History focused on the conditions of China before the establishment of the People's Republic of China (PRC). We believe that it is important for students to learn the history of PRC and examine the significant historic events and their impact on Hong Kong. Meanwhile, students should learn the politics and political system of China, as well as the relationship between the HKSAR Government and the Central Government.

Understand, from a historical perspective, the development of the Basic Law and “One Country, Two Systems”

Students not only need to learn the articles in the Basic Law, they should also understand from a historical perspective the development of the Basic Law and “One Country, Two Systems”, the related arguments and the importance of these documents in maintaining the stability and prosperity of Hong Kong. Through comparing the rights and obligations between Hong Kong permanent residents and Chinese citizens in the Mainland, students can fully appreciate the meanings of “One Country, Two Systems”, “Hong Kong People ruling Hong Kong”, and “High Degree of Autonomy”.

Study Chinese culture

Strengthening students' learning in the Chinese culture would help them fully appreciate traditional Chinese values, virtues and philosophical thoughts as well as arts. This would act as a platform to help students establish their national identity. Increasing their opportunities to make learning trips to the Mainland would also allow students to self-reflect and self-improve through personal experiences, thus enhancing thinking skills and the transfer of knowledge.

Cultivate a global perspective

Guiding students to think from a global perspective will help them understand world challenges and crisis, and build their identities as global citizens. Students will be able to

realize the interaction between Hong Kong and the Mainland, the contributions Hong Kong people have made and can make, as well as the challenges ahead.

Non-Chinese Students

Schools should adjust the curriculum of their Civic Education to accommodate the needs of students of other nationalities, to foster their respect for different cultures and traditions, and their interest in learning about the Chinese culture and the conditions in China, so as to enhance their Hong Kong identity and commitment.

Recommendation 4 **Setting up Civic Education Monitoring Platform**

To help students build up their civic identity, the Government has to formulate different curriculum content guides suitable to students in different stages of learning.

A Platform to be led by top Government officials

The Government has set up different committees to promote Civic Education and foster national identity. We recognize the roles and responsibilities of the various committees in different situations. For example, the Home Affairs Bureau is responsible for extra-curricular activities; the Education Bureau is responsible for school affairs, and community organizations are supported by the Government for community educational initiatives.

We suggest to establish a Civic Education Monitoring Platform led by the Chief Secretary for Administration, or even the Chief Executive, to promote resource sharing, collaboration, and exchange of teaching experience. The platform should be managed by Education Bureau officers, scholars, and secondary and primary school teachers. The functions are as follow:

- Research on Civic Education and issues of citizenship and national identity;
- Devise learning and teaching strategies for Civic Education and give recommendations to the relevant Government departments;
- Develop teaching resources for teachers to promote Civic Education at school; and
- Enhance collaboration and experience sharing between non-governmental organisations and schools.

Recommendation 5

Developing teaching resources to enhance service and experiential learning opportunities

We suggest that the Education Bureau should consider proposals from the Civic Education Monitoring Platform to sponsor universities and other educational organisations to develop teaching resources, such as reference materials, teaching plans, teaching strategies and teaching kits to support the implementation of civic education in schools.

The Education Bureau should support and encourage students to understand the current conditions and development of China through service and experiential learning. The offering of services would facilitate the integration of personal experience and cognition, thus helping students recognize their national identity.

Recommendation 6

Enhancing support measures for Civil Education

Allocate \$200 million Support Grant for schools and reserve a Matching Fund of the same amount

The current Government has embarked on a three-year preparation period to introduce Moral, Civil and National Education as an independent subject in schools and provided \$530,000 grant to each school for the implementation of the curriculum. However, most of the school have used up their grants by now.

We believe that the Government should provide an annual grant of not less than \$200 million to schools and allow them the flexibility to use either part of the amount or the full amount in collaboration with other schools under the same sponsoring body to organize inter-school Civic Education activities. The amount of grant for each aided, government or caput school, each school under the Direct Subsidy Scheme, and each special school will be no less than \$176,000.

The Government should also consider to reserve another \$200 million annually as Matching Fund for schools to encourage them to make the most of social resources to facilitate the implementation of Civic Education.

School-based management with effective utilization of resources

Under the spirit of school-based management, schools are responsible for and have to ensure the effective use of the Moral and National Education Support Grant. As is the case with other grants, the use of the Moral and National Education Support Grant should be included in the School Report which should be endorsed by the School Management Committee or Incorporated Management Committee. Caput schools are required to keep separate ledger accounts to record all the income and expenditure chargeable to the Moral and National Education Support Grant on an actual claim basis. The Education Bureau preserves the right to recover the amount granted to schools that are found ineligible after their application being approved.

Through introducing the Matching Fund and structured lesson time, more resources and flexibility are given to schools to promote Civic Education. The provision of grant and fund offers a strong incentive for schools to implement Civic Education by alleviating the concern of rising teaching costs.

Recommendation 7

Promote the cultural traditions of “root in China”

Hong Kong has played an important role and has made significant contribution to the development of China. Fewer national obligations have been imposed on the Chinese citizens among Hong Kong permanent residents because of the Basic Law, as compared to Chinese citizens in the Mainland. Hong Kong younger generation, however, should cultivate a sense of belonging to the motherland by actively participating in the development of the country and treating Mainland people with a friendly and caring attitude. The Education Bureau should enable students to understand that they share the same root with their fellow countrymen in the Mainland, and should encourage them to recognize their roles to actively contribute to the future development of their mother-country.



香港願景計劃

充實公民教育政策

弘揚中華文化 接連本土國族
認同國民身份 培育有為公民

研究報告

馮智政

研究員

目錄

第一章	研究背景 國民身份認同的機遇與危機 維護一國兩制的基石 問題核心是身份認同而不只是對國家的認知	30
第二章	香港公民教育的獨特背景 一本多元的文化：中國境內最國際化的大都會 中華文化為本：跨越邊界的文化延伸 不能迴避的人文背景：兩地長期區隔與恐共情緒	34
第三章	香港居民複雜的公民身份 中國公民與香港永久性居民中的中國公民的差異	40
第四章	相關課程及政策的發展 相關課程的發展：由公民教育到國民意識 多元及多層政策部門處理身份認同及公民教育	44
第五章	教育界的優勢與問題 教育界的優勢 二十年的課程與校本經驗 中華文化為接連兩地的軟性橋梁 德育化的公民教育連結辦學團體宗旨 教育界的問題 公民教育「非政治化」的盲點	50

第六章

政策建議

57

- 建議一 更新公民教育的目的
- 建議二 裝備教師、發揮專業
- 建議三 補充修訂德育、公民及國民教育指引
- 建議四 設立公民教育督導平台
- 建議五 鼓勵開發教學資源 加強學生的服務學習及體驗式學習
- 建議六 加強公民教育支援資源
- 建議七 弘揚「根在中國」的文化傳統

附件

附件 1

香港居民的公民權利及相關的法例 70

附件 2

比較《憲法》及《基本法》有關公民權力及義務的異同 71

附件 3

香港公民教育課程的發展 75

附件 4

個人、社會及人文教育中社會體系與公民精神範疇的
必須學習的內容 77

附件 5

個人、社會及人文教育中有關中國、國家及中央政府的
必須學習的內容 78

第一章 研究背景

1. 「港獨」風潮興起，部份學生對國民身份抗拒是特區政府不能迴避的挑戰。是次研究分析源自 1985 年起編訂的各份相關課程指引，以及其配套的政策。
2. 本研究就如何提升本港學生的國民身份認同的問題，著重探討以下三方面：
 - 在「一國兩制」之下，香港的公民教育環境與教育政策結構是怎樣？
 - 過去推行公民教育時，香港教育界有什麼強項值得堅持？
 - 過去推行公民教育時，有什麼缺失需要面對以改善公民教育成果？

本報告透過回應上述三條問題，提出相關建議，期望最終能讓學生確立結合香港實際情況的中國國民身份。

3. 公民教育目的是為社會培育合格的公民。狹義來說，是個人與政府的關係¹；廣義來說，公民教育可以理解為教育學生，使兒童成長為思考清晰、關心社會的公民，並引導其參與影響社會的決策。「社會」在一個民族、有特定地方時，可被理解為國家²。

國民身份認同的機遇與危機

4. 2012 年推出的《德育、國民及公民教育科課程指引（小一至中六）》³ 被擱置，行政長官梁振英亦提出在應屆政府任期內不會改變這決定。德育、國民及公民教育科在獨立成科前作三年的開展期，並向每間學校撥出 53 萬港元的德育、國民及公民教育支援津貼，到現時大多已經耗盡。因此，2017 年上任的第五屆特區行政長官將有需要再一次就公民教育政策作出回應。

1. 課程發展議會編。《學校公民教育指引》。香港：香港教育署，1985。

2. UNESCO. Citizenship Education for the 21st Century. 1998, www.unesco.org/education/tlsf/mods/theme_b/interact/mod07task03/appendix.htm . Accessed 16 Aug 2016.

3. 課程發展議會編。《德育、國民及公民教育科課程指引（小一至中六）》，2012，[http://www.edb.gov.hk/attachment/tc/curriculum-development/4-key-tasks/moral-civic/MNE%20Guide%20\(CHI\)%20Final_remark_09102012.pdf](http://www.edb.gov.hk/attachment/tc/curriculum-development/4-key-tasks/moral-civic/MNE%20Guide%20(CHI)%20Final_remark_09102012.pdf) 檢索。

5. 在第四屆特區政府任期內，經歷 2014 年的「雨傘運動」（又稱為「佔領運動」）、2016 年農曆新年旺角騷亂、並有主張「香港獨立」的政團參與本年度立法會選舉等，使新一屆特區政府無可避免地要加強香港青少年對一國兩制的信心和國民身份認同。全國人大港區代表亦在 2016 年兩會時，提出有關香港公民教育發展的建議。
6. 學生對「香港 -- 國家關係」已有一定興趣與學習動機，只因為欠缺指引和教材，教師顯得猶疑，未能適時為學生解惑及導正。學生因而只能自行在社會尋找素材、於網站、媒體資料中學習，容易吸收錯誤及偏頗的資訊。
7. 新一屆立法會宣誓過程，有候任議員以粗鄙的語言，侮辱中華民族，令人反思香港教育制度未有一套完整系統將培育學生作為社會未來主人翁去教導，訓練政策辯論、參政態度及對社會承擔。本報告亦希望強調這部份公民教育。
8. 自回歸以來，特區政府一直以循序漸進的步伐推動公民教育。然而，回顧 2012 年一連串反對國民教育獨立成科的示威，及其後出現的社會撕裂和互不信任的環境，國民身份問題的處理必須循序漸進，對症下藥。

維護「一國兩制」的基石

9. 一國兩制、港人治港、高度自治是中華人民共和國中央人民政府的治港方針。《基本法》第二十二條列明：中央人民政府所屬各部門、各省、自治區、直轄市均不得干預香港特別行政區根據本法自行管理的事務；《基本法》文件二十三則列明全國人民代表大會常務委員會關於香港特區行政長官普選問題上，指出港人治港的界線和標準，必須由以愛國者為主體的港人來治理香港。因此，作為德育及國民教育的期望，理應是培養具理性、有承擔、持守正面價值觀、認同國家和民族的管治者，以培育社會有為公民。

問題核心是身份認同而不只是對國家的認知

10. 回歸近 20 年，香港的國民身份認同的情況一直未如理想。畢竟在 1997 年 7 月 1 日以後，全港所有居民突然由英籍、其他國籍或無國籍的英國屬土居民身份變為中華人民共和國香港特別行政區居民，更有很大部份成為中國公民，中間未有經過一場去殖民化和建立國家意識的社會過程。
11. 近年，政府積極支持不同形式的青年活動，以「深化對國家發展的認識、對民族文化的認同」⁴。即使《德育、國民及公民教育科課程指引（小一至中六）》被擱置，政府亦在不同範疇努力，例如加強《基本法》在中、小學的教育及師資培訓。然而，身份認同不能單以認識《基本法》、認知現代中國發展等認知知識構建出來，而是要透過知、情、意、行把中國公民身份內化。因此，我們認為要以培養公民身份的角度切入。
12. 基於香港的社會及歷史發展，即使回歸近二十年，香港還未達致「民心回歸」，理所當然地效忠中華人民共和國的情況，而且抱持激進主義者亦不少。公民教育課程可提供一個共同成長、共同經歷的環境，作為日後於各個專業發展的香港市民之公民基礎及共同國家身份。長遠而言，是凝聚社會各界力量、促使民心回歸的重要一環。

4. 香港特別行政區政府。二零零七至零八年施政報告。香港：政府印務局。2007

第二章

香港公民教育的獨特背景

1. 香港公民身份因殖民歷史、兩地的互動、和內地的情勢構成獨特的公民文化及國民身份。因應這個獨有情景，難以簡單地從外地及內地引入公民教育課程及經驗，而需要一套適切本地的公民教育。
2. 香港教育體系多元，而非單一及自上而下。首先，政府開辦及管理學校不足百份之八⁵。再者，《基本法》第一百三十六條及第一百三十七條保障了各辦學團體在香港的教育參與，以及帶有宗教倫理的價值教育。大專院校的師資培訓機構也受《基本法》保障享有學術自由。因此，推行重大教育政策，包括公民教育，必須要有自上而下的領導，自下而上的參與，及連貫的專業配合。

一本多元的文化：中國境內最國際化的大都會

3. 誠如文化委員會報告所言：「香港文化是中國文化的一部分。源遠流長的中華文化，是支持香港文化發展的龐大寶庫」⁶。在全球一體化的趨勢下，不同文化在港交流頻繁，成就中國境內一個獨特的文化環境。相較其他國內城市，香港在融合中國與外國文化、傳統與現代文化、精緻與通俗文化方面，更具有利的條件，成就一本多元的獨有文化環境。
4. 香港是開放型的社會，亦是全球最自由的經濟體，為亞洲最大直接外來投資目的地，及第三大直接外來投資來源地，僅次於日本及中國內地。香港作為世界貿易組織的創始會員，和亞太區經濟合作組織成員，積極參與其事務。香港除了是全球領先的國際金融中心及最具規模人民幣離岸業務中心，亦為亞洲第二大私募基金中心。香港擁有全球最繁忙的國際貨運機場、吞吐量位居前列的的貨櫃港。相較其他內地城市，香港學生的生活及未來就業須要面向國際，故其國民及公民身份不應與全球社會脫勾。

5. 教育局。統計資料，2016，www.edb.gov.hk/tc/aboutedb/publications-stat/figures/。19/09/2016 檢索。

6. 文化委員會。《一本多元 創新求變》。民政事務局，2002，www.hab.gov.hk/file_manager/en/documents/policy_responsibilities/CHC-PolicyRecommendationReport_C.pdf。08/09/2016 檢索。

5. 香港學生掌握兩文三語，在全球已發展地區當中有最多人同時使用英語及中文。香港互聯網資訊自由；根據統計處資料，互聯網服務的普及率在 2014 年達 80%⁷，智能電話及社交媒體也高度普及。面對全球一體化的趨勢，香港更受其影響，全球不同文化在港交流頻繁，形成香港的獨特文化環境。

中華文化為本：跨越邊界的文化延伸

6. 香港不論是語言、文學、政治、經濟，甚至整個人口組成部份都由華人主導。中華文化在香港滲透於各個生活領域，包括教育系統；本地學校的辦學宗旨、德育課等，都體現了深厚的中華文化根源。香港亦無法自成一個獨立的文化或歷史體系，香港與中國內地血濃於水是難以否定之現實。
7. 香港是一個移民社會，二次世界大戰後從內地湧入的移民潮分為三個階段：第一次發生於中華人民共和國建國初期，不少人為了逃避新政權而南下香港；第二次出現於 50 年代大躍進失敗導致的饑荒後；第三次則是在 60 年代，為逃離文化大革命引起的社會動蕩而走到香港⁸。
8. 戰亂和社會變遷令大量人口湧至香港，還有部份來自於東南亞地區的華僑。由於內地文化大革命而逃到香港的人口，則成了主要的第三波移民人口，人數達 87 萬人次⁹。

7. 政府統計處。《2000 年至 2014 年香港居民使用個人電腦及互聯網服務的情況》，2015，www.statistics.gov.hk/pub/B71511FC2015XXXXB0100.pdf。06/08/2016 檢索。

8. Siu, Helen F. “Immigrants and Social Ethos: Hong Kong in the Nineteen-eighties”, *Journal of the Hong Kong Branch of the Royal Asiatic Society*, 26(Hong Kong: 1996):1-16.

9. 政府統計處。人口估計，2016，www.censtatd.gov.hk/showtablecust.jsp?charsetID=2&subjectID=&tableID=001。06/08/2016 檢索。

9. 英治時期的香港語言政策、政治事件與經濟發展亦與中國內地密不可分。例如早年的反殖運動以及受文化大革命影響的「六七事件」，大大影響當時香港的政治生活，帶動了香港日後的社會改革。70年代的「中文運動」成功爭取中文成為法定語言。保釣運動、以及後來1972年港大學生代表團首次訪問內地，開展了香港的大學生與中學生的「認中關社」活動¹⁰。80至90年代，內地進入改革開放時期，經濟急速增長，香港亦投入大量資金，成為投資最多的地區¹¹，與內地緊密合作。
10. 香港市民一直以來都表現出對祖國同胞的親情連繫與慷慨支持。早期香港居民捐贈物資回鄉，以支援在內地的親人，並經常返鄉祭祖，以表孝道¹²。1991年的華東水災，民間籌得7億港元¹³。回歸後，2008年的汶川大地震，香港前後共捐款超過200億港元予內地賑災¹⁴。此外，私人損獻在內地興學者不計其數。
11. 中華文化對港人生活影響更是無處不在。傳統儒家五常「仁、義、禮、智、信」等一直都以滲透式體現於學校教育或家庭教育內，甚至有學校此作為校訓（香港大學及香港中文大學分別以「明德格物」及「博文約禮」作為校訓）。內地學者及作家如朱光潛、許地山、巴金、蕭紅、張愛玲等，國學大師錢穆及哲學家唐君毅皆曾在香港居住。早在1913年，前清進士賴際熙自廣州來港協助香港大學成立中文學院；1949年，錢穆、唐君毅和錢清廉先生在港創立新亞書院¹⁵。宗教上，香港的祖祠、宗廟等文化禮儀都是源自於南中國地區的傳統。

-
10. 陳文鴻。〈風起雲湧的香港社運史——由兩派暴動到匯點〉。灼見名家，23/08/2015，master-insight.com/content/article/4949。11/09/2016 檢索。
 11. 中華人民共和國商務部。全國利用外資情況統計，2016，www.mofcom.gov.cn/article/tongjiziliao/。20/09/2016 檢索。
 12. 高馬可著，林立偉譯。《香港簡史：從殖民地至特別行政區》。香港：中華書局（香港）有限公司，2013。
 13. Sung, Y. W. The Other Hong Kong Report 1991. Hong Kong: The Chinese University Press, 1991.
 14. 社評。〈貪腐窒礙賑災 最苦四川災民〉。經濟日報，22/04/2013，paper.hket.com/article/99330/%E8%B2%AA%E8%85%90%E7%AA%92%E7%A4%99%E8%B3%91%E7%81%BD%20%E6%9C%80%E8%8B%A6%E5%9B%9B%E5%B7%9D%E7%81%BD%E6%B0%91 檢索。
 15. 香港中文大學中國文化研究所編。《與中大一同成長——香港中文大學與中國文化研究所圖史 1949-1997》。香港：中文大學出版社，2000。

不能迴避的人文背景：兩地長期區隔與恐共情緒

12. 香港的第一代中不少人是為了免於戰爭、政治運動所帶來的傷害，由內地逃難至香港。他們對國家、民族、身份認同等多是基於其文化與歷史因素¹⁶而建立。
13. 英國政府刻意在管治香港時期淡化社會與政治的關係，以「低度整合的社會政治體系」¹⁷處理香港事務。相較中國強調政治的環境，香港的確有別於中國內地¹⁸。冷戰及越戰時期，香港屬於英國屬地，與中國分屬自由資本主義陣營與社會主義陣營，兩地交流因而甚少。中國改革開放前重點解決內部矛盾，相較香港於冷戰後迅速轉型成為國際城市。兩地的差距日益擴大，亦使兩地人民的生活水平和日常文化發展不同。
14. 在 60 年代，內地時值文化大革命。在大中華地區，如香港及澳門，都引發政治風波。香港經歷了半年的「六七事件」。由最初的工人示威，發展到「愛國反帝」行動，以致暴動，造成 51 人死亡，800 多人受傷，檢控近 2000 人。「六七事件」重啟當年為逃避戰亂而移民的回憶，亦加深大眾對政治運動的厭倦。
15. 到 80 年代，正值基本法起草階段，北京於 1989 年發生「天安門事件」。中國軍隊鎮壓學生、坦克進駐天安門的新聞影像，加深了香港人對共產黨政權的恐懼，6 月 5 日，超過百萬人參與遊行活動，以哀悼 6 月 4 日在北京喪命的學生，及表達對中國政府的不滿¹⁹。直到今時今日，香港社會仍有不少人參與「天安門事件」的週年悼念活動。

16. 呂大樂。〈港式國民教育〉。《我們的公民教育—從德育、國民及公民教育爭議出發》（香港教育學院學生會編）。香港：陳湘記圖書有限公司，2013。頁 81-83。

17. Lau, S. K. *Society and Politics in Hong Kong*. Hong Kong: The Chinese University Press, 1982.

18. 馬傑偉、曾仲堅。《影視香港：身份認同的時代變奏》，香港：中文大學亞太研究所，2010。

19. 華僑日報。〈抗議血洗天安門熱情洶湧澎湃 百萬市民再發怒吼 黑色靜坐環市遊行〉。華僑日報，05/06/1989，第三版。

16. 對於不少香港居民而言，他們難以代入內地持續不斷的政治運動和社會動盪，中華民族逐漸成為一種抽象概念，亦難以在香港親身體驗中國的變化和現況²⁰。
17. 總括而言，香港是中國的一部份，也是中華文化為本的社會。由於歷史因素及經濟定位，香港亦是一個多元文化的社會。在培養本地學生的中國公民身份的時候，政府及教育界不能完全移植內地的措施及做法。同時，政府不能迴避兩地長期區隔與恐共情緒的社會現實。在培養香港學生的中國公民身份時，要避免操之過急，而引起家長、教師、學生疑慮，造成政策阻力。

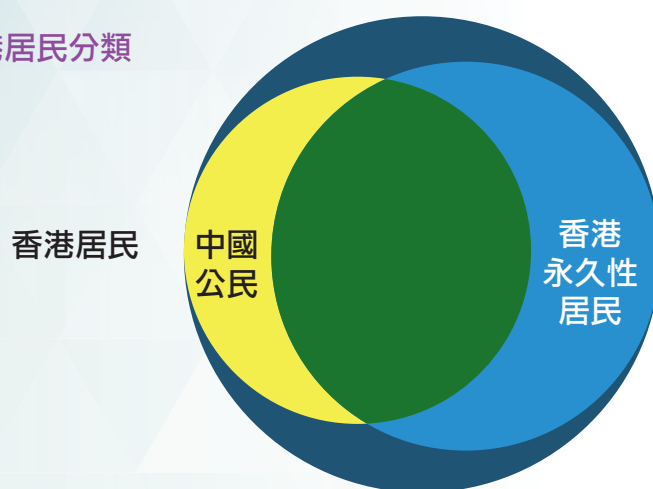
20. 馬傑偉、曾仲堅。《影視香港：身份認同的時代變奏》，香港：中文大學亞太研究所，2010。

第三章

香港居民複雜的公民身份

1. 公民教育的目標是培養學生一個適用於香港的公民身份。因此，我們有必要去探討什麼是「適用於香港的公民身份」，從而讓報告的政策建議有個明確的目標。
2. 香港作為特別行政區，並不是一個獨立國家，因此法律上沒有一套「香港公民」的定義和理解，在香港居住的市民以「居民」稱之，而非「公民」。由於一國兩制在香港落實，香港居民未必親身體驗到中國公民所享有的權利及須承擔義務。
3. 自香港回歸以來，坊間常以「香港人」、「中國人」、「中國香港人」等稱謂概括香港居民，過分簡化了與身分認同相關的議題，而產生不少混淆。事實上，本港法律對此有清晰的定義及劃分。根據《基本法》第二十四條，香港特別行政區的居民可分為兩大類：永久性及非永久性居民。《中華人民共和國憲法》第三十三條則說明「凡具有中國國籍的人都是中國公民」，而跟據《基本法》文件十五《關於〈中華人民共和國國籍法〉在香港特別行政區實施的幾個問題的解釋》，指出「凡具有中國血統的香港居民，本人出生在中國領土(含香港)者，以及其他符合《中華人民共和國國籍法》規定的具有中國國籍的條件者，都是中國公民。」因此，具有中國國籍的香港居民會同時擁有中國公民的身分。
4. 「香港居民」可再細分為四類，分別為：（一）香港永久性居民中的中國公民；（二）香港永久性居民中的非中國公民；（三）香港非永久性居民中的中國公民；及（四）香港非永久性居民中的非中國公民。

圖一．香港居民分類



5. 根據《中華人民共和國國籍法》第三條及第九條，中國不承認中國公民具有雙重國籍，而一旦擁有雙重國籍，該人將自動喪失中國國籍。按照《基本法》第十八條及附件三，《中華人民共和國國籍法》自回歸起在香港實施，但考慮到歷史因素及現實情況，全國人民代表大會常務委員會在 1996 年解釋相關法例在港實施的方法。《基本法》文件十五指出「凡具有中國血統的香港居民，本人在中國領土者，以及其他符合中國國籍法規定的具有中國國籍的條件者都是中國公民」，即使他們因為「居英權計劃」而獲得的英國公民身份，或在外國有居留權，亦被視為中國公民，除非他們向有關機關申報變更國籍。以上解開放寬《中華人民共和國國籍法》原有的規定，是基於香港獨有的歷史背景，同時反映香港居民的中國公民身份未必與內地中國公民的身份於法律上有一致的意義。
6. 本港法律並無使用「公民」此一字眼標示香港居民。雖然如此，香港居民的公民權利和政治權利確切受本港法律保障。《基本法》及《香港人權法案條例》為香港居民的公民權利提供法理基礎及保障。根據《基本法》第三十九條，《公民權利和政治權利國際公約》通過本地的法律予以實施，而公約中適用的規定被收納於《香港人權法案條例》。香港居民的公民權利和政治權利詳見附件 1。
7. 基於香港特殊情況，《基本法》訂明，香港永久性居民不論是否中國公民皆有一定的政治權利，如選舉權及參選權。《基本法》第六十七條容許「非中國籍的香港特別行政區永久性居民和在外國有居留權的香港特別行政區永久性居民也可以當選為香港特別行政區立法會議員」，但他們所佔的比例不得超過立法會全體議員的百分之二十。

中國公民與香港永久性居民中的中國公民的差異

8. 在「一國兩制」的框架下，香港有兩套中國公民身份體系：一套是中國公民，另一套是香港永久性居民中的中國公民；後者享有的權利和承擔的義務，而在內地和其他地方居住的中國公民有差異。此等差異是為了讓兩種制度互不干擾，以落

實《基本法》作為人為區隔，使兩套制度得以「隔離而平等」地共存²¹。然而，這難免令港人的國籍問題變得複雜。

9. 另一方面，香港長期被英國管治，與內地政治制度及文化不同²²。回歸後，《基本法》作為兩地互相尊重和互不干預的人為區隔，形成香港永久性居民中的中國公民自成一套特殊的公民身份。
10. 比較《中華人民共和國憲法》及《基本法》的條文，中國公民與香港永久性居民中的中國公民的分別頗為明顯，兩者所列出的權利和義務不盡相同，如在生育、勞動上，香港永久性居民中的中國公民所負擔的國家義務較輕。其他可詳見附件 2。

21. 強世功。《中國香港——文化與政治的視野》，香港：牛津大學出版社（中國）有限公司，2013。

22. 馬傑偉、曾仲堅。《影視香港：身份認同的時代變奏》，香港：中文大學亞太研究所，2010。

第四章

相關課程及政策的發展

1. 回歸以來，推動國家民族認同一直是特區政府的施政目標之一。1997-98 年度的施政報告《共創香港新紀元》²³ 肯定培養港人對中國歷史文化產生認同感的需要。2007-08 年度的施政報告《香港新方向》²⁴ 強調重視培育青少年的國民身份認同，並加強教育課程架構下相關的學習元素，資助團體舉辦更多青年往內地的考察和交流活動。
2. 2008-09 年度的施政報告《迎接新挑戰》²⁵ 及 2009-10 年度的施政報告《羣策創新天》²⁶ 同樣表明，政府將繼續支持培養國民身份認同，除資助交流活動外，成立教育平台「薪火相傳」，以及將國民身份認同列為「優質教育基金」的優先主題之一，並為此項目提供大量資源。
3. 為了更有系統地培育學生的品德及國民身分認同，政府於 2010-11 年度的施政報告《民心我心 同舟共濟 繁榮共享》²⁷，提出課程發展議會檢視中、小學的德育及公民教育課程架構，及「德育、國民及公民教育科」獨立成科的建議。2012 年 4 月，課程發展議會推出《德育、國民及公民教育科課程指引（小一至中六）》，結果引起民間迴響及部份學生和家長反對，最終教育局擱置該指引，容許學校自行決定開辦有關科目與否。

23. 香港特別行政區政府。《共創香港新紀元》。香港：政府印務局，1997。

24. 香港特別行政區政府。《香港新方向》，2007，
www.policyaddress.gov.hk/07-08/chi/docs/policy.pdf。01/08/2016 檢索。

25. 香港特別行政區政府。《迎接新挑戰》，2008，
www.policyaddress.gov.hk/08-09/chi/docs/policy.pdf。01/08/2016 檢索。

26. 香港特別行政區政府。《羣策創新天》，2009，
www.policyaddress.gov.hk/09-10/chi/docs/policy.pdf。03/08/2016 檢索。

27. 香港特別行政區政府。《民心我心 同舟共濟 繁榮共享》，2010，
www.policyaddress.gov.hk/10-11/chi/pdf/policy.pdf。05/08/2016 檢索。

相關課程的發展：由公民教育到國民意識

4. 回顧本港德育、公民或國民教育的發展歷程，最早的課程設計可追溯至 1985 年課程發展議會編訂的《學校公民教育指引》（《八五指引》）。中英雙方於 1984 年簽訂《中英聯合聲明》及奠定中華人民共和國對香港恢復行使主權的時間後，港英政府引入代議政制，香港政制隨即經歷民主化的改革。港英政府認為有必要加強公民教育以面向政制轉變，強調個人與政府和社會的關係，表明公民教育於本質上和政治社教無異，並希望藉公民教育提升學生的公民責任感，同時提高他們的政治意識，了解社會及政府的組織和運作。有關政治社教化的課程發展歷程可見附件 3²⁸。
5. 1996 年回歸前夕，課程發展議會為《八五指引》作修訂，推出另一份《學校公民教育指引》（《九六指引》），提出促進中國公民身分的建構。《八五指引》簡略提到學生應認識中國文化傳統，而經修訂後的《九六指引》²⁹ 則鼓勵學生認識國情，多了解中國歷史、文化、政治及社會經濟狀況。《九六指引》也繼承了《八五指引》的政治社教功能，期望學校教導政府與個人關係、民主教育、自由及法治教育等。
6. 回歸以後，特區政府進一步深化身份認同的工作。教育局於 2001 年開展課程改革，從課程發展議會於 2001 及 2002 年公佈的文件中可見³⁰，認識及認同國民身份分別被列為初中課程七個學習宗旨之一，同時列為五種德育及公民教育首要培養的價值觀及態度之一。另外，「成為有識見、負責任的公民，認同國民身分，並具備國際視野」亦被列為高中課程七個學習宗旨之一³¹。

28. 參考及更新：教育局。〈德育、公民及國民教育：課程發展歷程簡介〉，www.edb.gov.hk/attachment/tc/curriculum-development/moral-national-edu/chronology%20of%20MCNE%20n%20policy%20addresses%2008102012.pdf。28/07/2016 檢索。

29. 課程發展議會編。《學校公民教育指引》。香港：香港教育署，1996。

30. 課程發展議會編。《學會學習 - 課程發展路向》，2001，<http://www.edb.gov.hk/tc/curriculum-development/cs-curriculum-doc-report/wf-in-cur/index.html>。17/08/2016 檢索。
課程發展議會編。《基礎教育課程指引 -- 各盡所能·發揮所長（小一至中三）》，2002，cd1.edb.hkedcity.net/cd/TC/Content_2909/html/index.html。17/08/2016 檢索。

31. 課程發展議會編。《高中課程指引 -- 立足現在·創建未來（中四至中六）》，2009，cd1.edb.hkedcity.net/cd/cns/sscg_web/html/chi/index.html。17/08/2016 檢索。

7. 在課程上，國民身份認同為「德育及公民教育」（其後改為現時的「德育，國民及公民教育」）範疇的重點工作。課程改革後，中國公民身份培育由三份文件勾劃，包括 2001 年及 2002 年的整體課程發展文件《學會學習 -- 課程發展路向》及《基礎教育課程指引—各盡所能，發揮所長》，以及 2008 年的《新修訂德育公民教育課程架構》（《零八指引》）。比較過去課程文件，《零八指引》明顯選取了德育化 (moralization) 的取向，強化倫理及價理教育部份，亦建議學校以生活事例切入。這個教育策略為教育界豐富了「中國身份」元素，但在課時緊張的情況下，學生較少接觸政治社教的元素。
8. 2012 年 4 月推出的《一二指引》突破了過去以滲透式、全校模式等非正規課程，提倡有關科目獨立成科，為學生提供一個全面而有系統的課程框架，並完整地提供了一套包含課程內容、教學資源、教學法，及評核的指引。教育局亦加大資助予內地交流計劃等學程，使學生能親身了解中國內地的實質情況。然而，《一二指引》的建議引起社會反響，因此指引被逼擱置。
9. 回歸近二十年，各項青年民調的結果及「港獨」主張的出現，可反映國民身份教育之推展未算成功。個人與政府關係緊張，互不信任的社會氛圍更是令人擔心。因此，本報告建議特區政府以培養「關心社會的有為公民」(Concerned and Active Citizen) 作為政策及課程目標。

多元及多層處理身份認同和公民教育

10. 現時，在政府架構內設立了不少公民教育及促進國民身份認同的委員會。以學生的角度觀察，這些政府部門及其下設的委員會的政策各有專長，各有重點範疇，也各有不同論述。
11. 為了進一步加強《基本法》的推廣工作，政府於 1998 年成立了基本法推廣督導委員會，由政務司司長領導，有政府官員與非官方成員參與，負責為推廣《基本法》的整體計劃和策略提供意見。該委員會下設教師及學生工作小組，按委員會策略，擬定、協調及檢討為教師和學生而設的推廣《基本法》工作計劃。

第四章 相關課程及政策的發展

12. 基本法推廣督導委員會亦設有《基本法》推廣資助計劃，由政制及內地事務局統籌，資助社會團體，以提高市民對「一國兩制」及《基本法》的認識和支持³²。過去三輪資助都主要為青年及社區活動，例如《基本法》多面體全港中學生辯論賽全港中學生辯論賽、「童心認識基本法」親子同遊等。
13. 民政事務局統籌的公民教育委員會，負責推廣校外公民教育活動。過去幾年都以「愛自己·愛家人·愛香港·愛國家」為主題，舉辦及資助不同類型的活動和推廣工作。該委員會為了配合國家的重要政策，在2016-17年度試行「『一帶一路』交流資助計劃」，讓參與交流青年與沿路沿帶國家人民達致「民心相通」的目標。
14. 民政事務局統籌的青年事務委員會也設有部份公民教育功能。該委員會舉辦一系列青年交流會及青年高峰會議，邀請政府的政策局、諮詢委員會代表等作為嘉賓，與青年人交流社會不同議題。委員會亦設有內地交流及實習計劃，促進「香港青年人認識和了解中國國情，以及與內地人民的交流，提高他們的國民身分認同³³」。
15. 至於學校相關範疇，多由教育局主導及統籌。2008起，設有「薪火相傳」的國民教育平台，連結學校、社會各志願團體與內地機構。平台提供了相關國民教育活動資訊及其成果，為學界提供參考、聯絡及專業交流的渠道。更重要的是，平台宣傳了教育局主辦、合辦、托辦的恆常與非恆常內地交流資助計劃，包括學生內地交流計劃組的活動、中央駐港機構的學生活動、及兩地政府合辦的交流等。
16. 教育局設有學生內地交流計劃組，其活動旨在配合校內課程，為學生提供全方位學習經歷，讓他們鞏固和反思課堂學習，促進學與教的成效³⁴。

32. 政制及內地事務局。《基本法》推廣資助計劃接受申請，2016，
http://www.cmab.gov.hk/tc/press/press_3789.htm。3/11/2016 檢索。

33. 青年事務委員會，2016至17年度青年內地交流資助計劃，2016，
http://www.coy.gov.hk/tc/mainland_exchange/cp_scheme_16_17.html。3/11/2016 檢索。

34. 學生內地交流計劃組，學生內地交流計劃，2015，
http://www.edb.gov.hk/attachment/tc/teacher/qualification-training-development/development/cpd-principals/materials/August%202015/20150810am_Intro_MEPs%20for%20Stu.pdf。3/11/2016 檢索。

17. 本報告認同以多元、多層政策部門處理學生身份認同及公民教育，能夠讓學生有更多機會參與，亦讓學生多角度地認識中國。不過，這多元、多層的政策結構只能在部份功能上發揮跨部門協調作用，如推廣《基本法》。在整體建立學生的公民身份與國家認同的工作上，則未有設立跨部門協調的機制。

第五章

教育界的優勢與問題

1. 基於香港獨特情況，難以引入內地的公民教育或思想政治科以培養合乎香港特區情況的中國公民。香港教育界透過二十年的嘗試，已累積了不少成功的經驗，當然亦有不少可改進的空間。

教育界的優勢

二十年的課程與校本經驗

2. 香港自回歸前已制定公民教育政策及課程。1996 至 2012 的各指引是循序漸進，適時就香港情況更新，引入新的教學方式，例如在《零二指引》加入生活事例，《零八指引》臚列出各學習階段的學習期望。
3. 自《九六指引》起，教育局建議以各種模式（滲透式、獨立學科、綜合學科、混合模式等）推行國民及公民教育。二十年以來，香港學校及辦學團體以校本方式，按學校及香港獨特情況實行國民及公民教育。
4. 雖然香港存在恐共情緒，教育局及學校在這二十年間一直嘗試以不同方法實行國民及公民教育，亦見一定成效。在課程上，新高中課程的通識教育科讓全港學生有機會了解到現代中國的發展。在體驗上，教育局的內地交流計劃讓學生親身接觸內地情況；2014/15 學年有近 3,900 名大專生、31,700 名中學生及 18,900 名小學生參加。

中華文化為接連兩地的軟性橋梁

5. 經過二十年經驗，教育界了解到中華文化為國民及公民教育最佳切入點。學者程介明³⁵指出香港的國民身份最基本及最為廣泛、廣義而沒有太多爭議的是華人身份，也就是認同中華民族及認中華文化。從此廣義的角度而言，不單限於某些傳統文化，甚至是一些生活習慣、語言文字等各方面都包涵於內。

35. 程介明。〈香港人的國民身份〉。信報財經新聞，11/05/2012，A20。

6. 本港學校具有成熟、多樣的校本經驗。自《九六指引》起，教育局建議以各種滲透式、獨立學科、綜合學科、混合模式等推行公民教育。二十多年來，香港學校及辦學團體以校本方式，按學校及香港的獨特情況實行公民教育。
7. 在學生體驗上，自新高中課程始，通識教育科讓學生有機會以親身經驗體驗當代中國的發展。教育局設立內地交流計劃資助學生到訪內地，並於 2014/15 學年讓 3,900 名大專生、31,700 名中學生及 18,900 名小學生參加計劃，提升學生對中國的認知，培養國民身份認同。
8. 課程發展上，面對香港獨特的環境與公民身份，教育界成功以中華文化作切入點，培養學生的中華文化理解。在新高中課程中，通識教育科納入當代中國等專題，讓學生能從課堂上取得對中國的認知；中國語文科則介紹中華文化的美德與其思想和哲學，配合教育局設立的內地交流計劃，學生能在課本與個人經驗上了解中國，加深其對中華文化的認同與熱愛。

德育化的公民教育連結辦學團體宗旨

9. 《一二指引》雖然被擱置，但在政策倡議期間，政府發現了德育化的公民教育之優勢。香港以非官立學校為多數，辦學團體亦積極參與教育事務。基於香港一本多元文化背景，不少辦學團體的辦學理念與中華文化相近，若政府在推動公民教育及國家認同時，能提供機會予辦學團體，按校本實際情況，製造空間弘揚學校的道德理念，辦學團體及學校是歡迎的。

教育界的問題

公民教育「非政治化」的盲點

10. 回歸前，香港公民教育主要由八十年代開始，而當時香港整體的教育結構是以「非政治化」（de-politicized）作為首要條件，甚至《教育條例》與《教育規例》都加

入限制學校講授政治性議題³⁶，又規定學校或學生不准參與「政治活動」³⁷。學者指出殖民管治時期的公民教育為「無政治」、「無民族」、「疏離子民式政治文化」³⁸。時至 1996 年，為了準備主權移交，始建議加入中國公民身份、鼓勵多了解中國歷史、政治和社會經濟等方面。

11. 《教育規例》第 98 條「損害性質活動」(2) 指出「常任秘書長可就任何學校傳播政治性資料或表達政治性意見方面，向該校的管理當局給予書面指引或其他指引，以確保該等資料或意見並無偏頗」。然而，不論從學理上，又或政府對於公民教育的革新，均需要明確政治社教化的性質。因此應與時並進，修訂《教育規例》，讓學校內能夠引入有關社會政策的理性討論，培養有為公民。
12. 受制於「非政治化」的教育傳統，公民教育常被學校以非政治化和德育化(moralization)的意識和舉措所排斥。政治成為香港教育的禁忌，而政策討論、時事、社會價值及理念也只能在有限制地在學科中接觸。課程難以正面地幫助學生處理複雜多變的政治及社會環境，學習和梳理個人與政府的關係。
13. 回歸後，香港作為中國特別行政區，教育制度亦隨著時代、社會與香港地位變化而作出改革，例如 2001 年的《學會學習—課程發展路向》將「認識自己的國民身份，致力貢獻國家和社會」列為七個學習宗旨之一；在 2002 年《基礎教育課程指引》中，國民身份認同成為了培養學生價值及態度之一。
14. 就本地政策討論要到第四學習階段(中四至中六)，於通識教育科中才有限度地學習、去分析當今影響個人、社會、國家或全球議題。然而，基本知識基礎、社會價值、處事態度、國家情感都難以在公開考試的壓力下作有效教導。

36. 霍瑞次。〈96 香港公民教育指引反思〉。載於香港教育學院課程及教學系編，《香港課程改革：面對二十一世紀的挑戰》。香港：香港教育學院課程及教學系，1998。頁 10-15。

37. 黃嘉寶。〈意識形態爭論下的九七香港公民教育走向〉，《從理論到實踐：大陸、香港、台灣公民教育政策研討會論文集》(李正儀、田林竹編)。香港：香港大學亞洲研究中心，1998。頁 109-133。

38. 曾榮光。〈民族教育與公民權責教育之間：過涵期香港公民教育的議論〉。香港中文大學教育學報，39(1-2) (香港，1996):1-24。

15. 現時，教育局建議的公民教育指引的內容以大綱形式設計，欠缺清晰學習目標。在每一學習階段，教師則自行訂定公民教育課程的內容及進程。在課時的比例上，局方亦未有明確的指引，使本港學校以校本推行公民教育課程時質量上相距較大。為免爭議，教師會偏好德育議題，而少談政治及政策相關的範疇。
16. 現時「港獨」風潮在一部份年青人中興起，學生抗拒中國國民身份，也為教育界同工帶來新難題。2012年「國教風波」後，學校及教師有所顧忌，避免談及國民身份及政治參與等議題，「政治止於校門前」的限制阻礙了學校發揮導正的角色。我們認為政府有責任給予論述、資源、和指引，讓並讓學校補充此部份功能，去解答學生身份疑惑。
17. 面對社會及政治上富爭議的議題，學術界也有討論到教師應採用的教學策略及立場。即使在西方民主自由社會，課堂限制及審查亦會以不同的形式體現³⁹。有研究指，美國教師抗拒與學生談及墮胎、宗教及性取向的問題⁴⁰。加拿大的教師也懼怕家長及校長反對而自我審查，避免討論性取向的議題⁴¹。在東方，有研究指中國北京教師以關於政治及共產黨的爭議性議題不屬於教育部課程作為理由，而拒絕講解⁴²。新加坡教師會擔心在課程上討論種族問題而負上《煽動法及維護宗教和諧法》（Sedition Act and the Maintenance of Religious Harmony Act）的刑事責

39. Combleth, C. "Climates of constraint/restraint of teachers and teaching." *Critical issues in social studies research for the 21st century*, edited by W. B. Stanley, Greenwich: Information Age Publishing, 2001, pp. 73 - 96.

40. Hahn, C. L. "Challenges to civic education in the United States." *Civic education across countries: Twenty-four national case studies from the IEA civic education project*, edited by J. Torney-Purta, J. Schwille, & J. Amadeo, Amsterdam: The International Association for the Evaluation of Educational Achievement, 1999, pp. 583-607.
Hess, D. E., & Avery, P. G. "Discussion of controversial issues as a form and goal of democratic education." *The SAGE handbook of education for citizenship and democracy*, edited by J. Arthur, I. Davies, & C. Hahn, London: SAGE Publications, 2008, pp. 506 - 518.

Misco, T., & Patterson, N. C. "A study of pre-service teachers' conceptualizations of academic freedoms and controversial issues." *Theory and Research in Social Education*, Vol. 35, Iss. 4, 2008, pp. 520 - 550.

41. Bickmore, K. "How Might Social Education Resist Heterosexism? Facing the Impact of Gender and Sexual Ideology on Citizenship." *Theory & Research In Social Education* Vol. 30, Iss. 2, 2002, pp. 198-216.

42. Misco, T. "Deontological reconceptualization: A study of moral education in Beijing." *Theory and Research in Social Education*, Vol. 39, Iss. 4, 2011, pp. 464 - 493.

任⁴³。眾多研究都指出因為避免懲罰，避免上司、家長及同事指責，教師會迴避有爭議的議題。

18. 香港的公民教育納入德育及公民教育的關鍵項目、小學常識科或個人、社會及人文教育的學習領域。無論課時之限制或內容之廣泛，都有空間讓教師迴避敏感的政治議題。現時的相關課時，小學為每三年 285 至 356 小時，約佔總課時 12-15%，初中為每三年 413 至 551 小時，約佔總課時 15-20%，但小學部份包括科學及科技教育，中學部份包括個人與群性發展、地方與環境等。
19. 按個人、社會及人文教育學習領域課程指引，即使無懼政治敏感，以核心元素去計算有關一國兩制、中央政府與香港特區政府關係的課程內容，在三個學習階段中只佔 5-8%。

表一．各階段有關一國兩制、中央政府與香港特區政府關係的課程比例

	第一學習階段 (小一至小三)	第二學習階段 (小四至小六)	第三學習階段 (中一至中三)
在個人、社會及人文教育學習領域中所佔比例	7.5%	7.1%	4.7%

20. 就個人、社會及人文教育學習領域的內容而言，審視其核心元素內容偏向守法議題、非爭議性的內容，較少談及中華人民共和國時期的歷史，政制及政治、較多將香港及國家分開論述。參考附件 4 及附件 5，要在課程中教授以下政治社教議題是有困難： 1) 政治參與方式； 2) 民主、自由及法治精神； 3) 國家的政治及管治； 4) 中央與特區關係；及 5) 中國發展與香港。課程亦無空間去處理爭議性的議題，如六七暴動與文革、六四事件、香港政制發展、及港獨爭議。

43. Ho, L. C., Alviar-Martin, T., Sim, J. B.-Y., & Yap, P. S. "Civic disparities: Exploring students' perceptions of citizenship within Singapore's academic tracks." *Theory and Research in Social Education*, Vol. 39, Iss. 2, 2011, pp. 298 - 316.

Ho, L. C. (2010). "Don't worry, I'm not going to report you: Education for citizenship in Singapore." *Theory and Research in Social Education*, Vol. 38, Iss. 2, 2010, pp. 217 - 247.

21. 在迴避爭議性議題的情況下，學生很難經過道德推理 (moral reasoning)⁴⁴，建立自己的公民意識。他們亦難以透過知、情、意、行去內化中國國民身份。

44. Kohlberg, Lawrence. *The Development of Modes of Thinking and Choices in Years 10 to 16* (Ph.D. dissertation). University of Chicago. 1958;
Kohlberg, Lawrence. "Moral stages and moralization: The cognitive-developmental approach". In Lickona, T. *Moral Development and Behavior: Theory, Research and Social Issues*. Holt, NY: Rinehart and Winston. 1976
Turiel, Elliot, William Damon, and Richard M. M Lerner. "The Development of Morality." *Handbook of Child Psychology*. Wiley, (2007). Web. <http://sfx.lib.cuhk.edu.hk/852cuhk?sid=google&auinit=E&aulast=Turiel&atitle=The%20development%20of%20morality&id=doi%3A10.1002%2F9780470147658.chpsy0313&isbn=0-471-27287-6> Accessed 11 Sep 2016.



第六章

政策建議

1. 國家認同為大是大非的問題，教育界不應以政治中立為藉口去迴避。「港獨」議題引起了學生的學習興趣，個中有危亦有機。特區政府及教育界應把握機會進行充實的公民教育，培養國民身份認同。
2. 反對分離主義，建設國民身份在公民教育來說不是一個開放性討論，除了因為根在中國的情感因素外，這兩個立場也合乎公民教育學理及傳統。英國公民教育的重要報告“Education for citizenship and the teaching of democracy in schools”（《學校中的公民教育與民主教育》），又稱“Crick Report”（《科瑞克報告》）指出重拾共同公民情感（sense of common citizenship），包括國民身份，是公民教育的目標。在歐盟成員國中，學校培養認同成員國的國民身份之外，再後設一套「歐洲人身份（European identity）⁴⁵」。可見，身份認同作為教育目標並非一套有違教育傳統、或被稱為「洗腦」的政策。
3. 茲我們的建議說明如下：

建議一、更新公民教育的目的

4. 我們倡議政府充實公民教育政策和課程，以培養關心社會、有所作為的公民為目標，透過知、情、意、行四方面、由香港延伸到國家和世界，最終建立學生的國民身份認同及世界公民的身份。這個公民質素可以理解為：
 - 根在中國；
 - 有強烈公民責任感；
 - 擁護「一國兩制」；
 - 認識寰球、中國及香港議題及情況；及
 - 主動去為身邊的人建設一個美好生活環境。

45. Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA). Citizenship in Europe. May 2012, eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/139EN.pdf. Accessed 11 Sep 2016.

建議二、裝備教師、發揮專業

5. 教師及校長專業發展委員會（COTAP）正檢討及更新 2003 年推出的「教師專業能力理念架構」。本報告建議將「作為關心社會，有為公民模範」納入理念架構，其中包括：
 - 認識《基本法》及「一國兩制」的由來及爭議；
 - 盡公民責任作為學生模範；
 - 關心中國，香港社會發展，與其對學校的影響；及
 - 留意寰球政治及經濟趨勢，與其對教育的影響。
6. 教育局應以更新教師專業能力理念架構為基礎，同時鼓勵院校更新學位教師教育深造課程等教師培訓之內容，亦應在擬任校長及校長領導培訓課程中，加入相關的課時。
7. 以下建議四提出成立的公民教育督導平台，應定期提供教師專業發展活動，透過知識增潤講座、分享良好教學事例、就爭議性議題舉辦論壇等方法，鼓勵教師追求卓越。該平台所舉辦或支持的專業發展活動，亦應計算在教師專業發展時數當中。

建議三、補充修訂德育、公民及國民教育指引

8. 公民教育目的是為社會培育公民。狹義來說，是個人與政府的關係⁴⁶；廣義來說，公民教育可以理解為教育學生，使兒童成長為一個思考清晰、得到啟發的公民，使其參與影響社會決定。在西方民主地區，公民教育其中一個目標就是要建立國民身份。法國公民教育課程會宣揚立國精神及哲學，例如共和國、反種族主義。英國的公民教育，按照《科瑞克報告》，明言要讓英國重拾共同公民情感，包括國民身份。在西方民主地區，公民教育與政權合法性是無縫接合。透過公民教育與民主教育，加深學生對政府的民主管治的認同，甚至認識該地區爭取民主或共和的歷史。

46. 課程發展議會編。《學校公民教育指引》。香港：香港教育署，1985。

9. 在亞洲，因其獨特政治系統及情況，有關公民教育的學理存有爭議。新加坡的公民教育（個性與公民教育科）旨在培養關心社會的新加坡公民。然而，新加坡教育部在課程之上，研究及訂明了新加坡的家庭價值、國民教育訊息等，要求該學科要在學校傳承這些新加坡人的重要價值，以提升身份認同⁴⁷。臺灣「公民與社會」課程綱要或因為政治敏感，沒有明言「中國人」身份認同；然而，在這課程的核心能力中，要求發展青少年「認同民主國家」的情感。在中國內地，雖然公民概念早在新中國的憲法和法律中就已出現，但早期理解公民教育為資本主義衍生品，不符合中國國情；到了近年，尤其是在2001年公布《公民教育實施綱要》後，漸漸將其本地化，進入政府的術語詞典⁴⁸。

公民教育與國民教育

10. 在香港，2008年之前的指引採用「公民教育」一詞，2012年之後將它與「國民教育」區分。教育局為免爭議，更改課程及部門名稱為「德育、國民及公民教育」。了解「公民教育」及「國民教育」背後的爭議，本報告認為應以「公民教育」為題，才能符合香港的實際情況。課程應重申強調香港市民與政府的良好關係，尤以培養關心社會、有所作為的公民為目標，最終建立學生的國民身份認同。

不限制獨立成科，明確訂定課時與核心元素

11. 不少學者指出，模糊的指引會令教師在具爭議性的課題上減少討論，避免負上責任及爭拗。在現時的社會環境，學校討論國民身份及政治議題會面對不少尖銳批評。因此政府應明確訂定課時與核心元素，讓學校有一個安全氛圍及指引去進行公民教育。
12. 本報告以不限於獨立成科的方式推行公民教育，就第一至第三學習階段內，確立明確學習目標、相關課時及其比例，以銜接第四學習階段的學習，包括通識教育科。

47. Ministry of Education. Character and Moral Education Syllabus. 2016, www.moe.gov.sg/docs/default-source/document/education/syllabuses/character-citizenship-education/files/character_and_citizenship_education_preu_syllabus.pdf. Accessed 31/08/2016.

48. 趙振洲。〈中國大陸對公民教育的詮釋〉，香港中文大學教育學報，37(1-2)(香港，2010):57-69

就具爭議的社會政策進行理性討論

13. 就討論政治的應有態度而言，本報告建議在校內引入具爭議的社會政策進行討論，以養成理性及互相尊重之風氣，發展分析能力、批判思考和合作精神，勇於承擔，旨在培養學生作為關心社會的有為公民（concerned and active citizen），成為香港未來的主人翁。
14. 本報告建議在有需要時，修改《教育條例》中有關政治活動的限制，讓學校更放心地，以校本的方式處理政治及政策討論。

加強香港本土歷史教育、了解內地與香港密不可分的關係

15. 就教導共同的國家歷史方面，本報告認同個人、社會及人文教育學習領域中「中國歷史科」〔中一至中三〕修訂課程第一次諮詢的方向，以加強香港本土歷史教育，尤其是新中國成立後，內地與香港密不可分的過去。香港過去社會及經濟成功離不開中國時勢及機遇，也積極地對中國改革開放作出貢獻。在課程中加強對香港歷史的認識，非但不會激化「本土 / 愛國」二元對立，更會令學生明白兩地血濃於水的關係。現時個人、社會及人文教育學習領域，亦有中國歷史及香港社會歷史部份，本報告建議補充：
 - 加強香港本土歷史教育、了解重大事件的成因及影響；
 - 重申香港在中國歷史上的角色及參與；及
 - 了解中華人民共和國的歷史、重大事件的成因及影響，尤其是對香港的影響。

了解中華人民共和國的歷史、政治及政制

16. 過去歷史教育一直專注立國之前的時期，本報告認為要在個人、社會及人文教育學習領域，了解中華人民共和國的歷史、重大事件的成因及影響，尤其是對香港的影響。同時，讓學生了解中華人民共和國政治、社會及經濟情況，以及中央與特區政府關係。

了解「一國兩制」及《基本法》的由來及爭議

17. 就「一國兩制」及《基本法》的認同方面，本報告認為除了讓學生認識《基本法》的條文，還要了解「一國兩制」及《基本法》的由來及爭議點，讓學生明白現行制度如何維護香港的利益及繁榮安定，不單讓學生「認識」《基本法》，也要培養他們「認同」。透過比較中國公民與香港永久性居民中的中國公民的權利及義務，更可以令學生全面認識一國兩制、港人治港、高度自治的國家方針。現時的個人、社會及人文教育學習領域，亦有《基本法》教育部份，本報告建議補充以下內容：

- 「一國兩制」由來，香港《基本法》草擬過程及爭議點；
- 中華人民共和國政治、社會及經濟情況，中央與特區政府關係；
- 中國公民的權利及義務，香港永久性居民中的中國公民的權利及義務；及
- 民主、自由與法治精神，及政治參與。

學習中華文化

18. 就中國文化的賞析方面，本報告認為強化有關中華文化的學習，讓香港學生更能欣賞中國傳統價值、美德、哲學、藝術等，以文化作橋樑培養學生身份認同。增加學生到內地的交流機會，讓學生能夠擁有親身經歷，作更深刻，更深度的思考與知識轉化。

培養寰球視野

19. 在培養學生的寰球視野方面，讓學生認識全球面對的挑戰及危機，關注世界性問題。除了讓學生成為世界公民外，也了解香港與中國在全球中的互動、貢獻及挑戰。本報告建議補充個人、社會及人文教育學習領域的核心元素：

- 寰球政治及經濟議題、挑戰，與世界公民的責任；
- 《基本法》框架下的香港對外關係，和香港的國際地位；及
- 中國在世界的社會事件及政治事件。

非中國籍學生

20. 容許學校為香港非中國籍學生，調整公民教育課程內容，尊重不同文化及傳統，培養他們對中華文化的興趣，認識中國國情，成為關心社會的香港居民。

七大公民教育信息

21. 綜觀亞洲積極推廣國民身份的地區，其教育都有一套明確的國民信息及管治論述。整合自 1985 年以來的指引，本文提出以下的七大公民教育信息：

- **平等與自由：** 所有個體及自由都同樣重要及享有同等的尊重，不受侵擾，透過相互間的友愛及包容，守望相助建設香港的共同福祉。
- **尊重多元：** 香港是一個多元社會，應以開放及尊重的態度對待各種意見，並促進民主。
- **法治與公義：** 在判斷和決策遵循正當的法律程序，並盡己所能遵從理性的原則，以尋求及保障公義。
- **自由市場及資本主義：** 香港政府秉持自由經濟原則，保障個人財產並主要透過自由市場去提供發展動力及解決問題。
- **關愛與關心：** 關心民眾、關心社會，香港人應持有積極的態度，能移情共感，積極地作出貢獻。

- **一國兩制**：正確認識一國兩制，《基本法》及其由來；了解香港本土情況、優勢及挑戰，明白一國兩制及《基本法》對香港的重要之處。
- **國家及中華文化**：培養對國家認同及歸屬感，欣賞傳統中華文化的內涵。
- **寰球視野**：認識世界不同文化背景、全球的挑戰及危機，關注世界性問題，履行作為地球村一份子的責任。

圖二．國民教育的信息理念



22. 部分有關公民教育元素也在其他學科之中；本報告建議學校以滲透式學習，或結合其他學科，作跨學科課程，多角度學習，也在有限課時內達致成效。舉隅如下：

第一學習階段（小一至小三）及 第二學習階段（小四至小六）	第三學習階段 （中一至中三）	第四學習階段 （中四至中六）
中國語文 常識 中國語文	中國歷史 / 歷史與文化科 公民教育 藝術教育 綜合人文科 生命教育科	中國語文 通識教育科 中國歷史

建議四、設立公民教育督導平台

23. 本報告建議設立一個由政務司司長或更高層領導的公民教育平台，引入社會熱誠、交流校本經驗，及匯聚知識資訊等無形資源。按香港教育界獨特之處，平台需要有教育局官員、教育學院的學者、學校及教師代表參與。職權範圍如下：

- 研究香港學生及青少年的公民教育、公民質素及國民身份認同的問題；
- 檢討針對教師及學生的公民教育策略，並向相關部門提出；
- 擬定為教師和學生而設的推廣公民教育工作計劃、教材；及
- 促進與非政府機構、學校和院校之間的合作和交流經驗。

建議五、鼓勵開發教學資源 加強學生服務學習及體檢式學習

24. 教育局應參考本報告有關成立的公民教育督導平台的建議，資助大專學院及其他教育團體開發多份教學資源，包括參考資料、教案、教學策略及配件等，讓學校因應校本情況而選擇。

25. 教育局亦應支持及鼓勵學生以服務學習及體檢式學習的方式，認識國情，了解中國發展，以親身經歷讓學生認同中國公民身份。

建議六、加強公民教育支援資源

26. 本報告建議政府，按公民教育平台建議的重點範疇及策略，提供每年不少於港幣 2 億元的津貼予學校，並容許辦學團體可以結集各間部份或全部津貼，進行跨校的公民教育活動。公民教育支援津貼向學校發放，每所資助 / 官立 / 按位津貼 / 直接資助計劃中、小學及特殊學校的津貼額不少於 176,000 港元。

27. 按照校本管理精神，學校須負責並確保公民教育支援津貼的有效運用。一如其他專項津貼，學校應把運用該津貼的資料，納入學校報告內，經校董會、學校管理委員會或法團校董會通過。資助學校應就「德育及國民教育支援津貼」備存獨

立分類帳，以實報實銷的方法妥善記錄各項收支。教育局有權向不適當使用支援津貼的學校追回款項。

28. 透過津貼及規定課時給予學校資源及空間，用作校本公民教育課程並宣揚辦學團體的價值理念，提供誘因同時舒緩教育成本上漲的問題。
29. 另外，建議政府按公民教育平台建議的重點範疇及策略，預留每年 2 億元的配對基金給學校。鼓勵學校引入社會的資源、知識及熱誠，推行公民教育。
30. 根據立法會財務委員會審核二零一四至一五年度開支預算管制人員的答覆，當局為了協助學校推行德育、國民及公民教育課程，預留約港幣 5.242 億元的開支總額，主要撥作學校的德育、國民及公民教育支援津貼。該項津貼屬一次性的現金津貼，每所公營學校及直接資助計劃學校均可獲發港幣 53 萬港元，供用於任何與德育、國民及公民教育相關的活動。該筆德育、國民及公民教育支援津貼原本計劃用來支援學校在三年內開展獨立的德育、國民及公民教育課程。雖然《一二指引》被擱置，但學校仍可運用該款項，直至整筆津貼用完為止。
31. 回顧 2010/11 至 2014/15 合共 5 個學年間，教育局於資助內地交流計劃的開支大致上升，例如為中學及小學生舉辦的計劃開支方面，從 2010/11 學年的 \$40.7 百萬港元，增加至 2014/15 學年的 \$52.7 百萬港元^{49 50}。

表三. 010/11 至 2014/15 學年教育局資助學生（中學及小學）和教師的內地交流計劃開支

學年	開支（百萬元）	
	為學生舉辦的計劃	為教師舉辦的計劃
2010/11	40.7	3.1
2011/12	52.3	1.9
2012/13	33.0	1.0
2013/14	37.2	1.3
2014/15	52.7	1.1

49. 立法會。財務委員會 審核二零一五至一六年度開支預算 管制人員的答覆 第 13 節會議，2016，www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/fc/fc/w_q/edb-c.pdf。13/08/2016 檢索。

50. 立法會。財務委員會 審核二零一六至一七年度開支預算 管制人員的答覆 第 18 節會議，2016，http://www.legco.gov.hk/yr15-16/chinese/fc/fc/w_q/edb-c.pdf。13/08/2016 檢索。

32. 2010/11 至 2014/15 學年間，參加內地交流計劃的專上學生、中學生、小學生人數及涉及的開支如下：

表四． 2010/11 至 2014/15 學年參加內地交流計劃的專上學生、中學生、小學生人數及涉及的開支

學年	學生人數 (最接近的百位數)			開支(百萬元)		
	專上學生	中學生	小學生	專上學生	中學生	小學生
2010/11	-	21,500	16,000	-	28.9	11.8
2011/12	3,200	21,800	21,300	9.8	37.9	14.4
2012/13	7,700	18,200	10,900	23.2	26.1	6.9
2013/14	5,800	22,600	14,400	17.5	29.2	8.0
2014/15	3,900	31,700	18,900	11.9	52.8	17.7

33. 根據上述的資訊，可得出 2010/11 至 2014/15 學年間，參加內地交流計劃的專上學生、中學生、小學生人數及涉及的人均開支如下。

表五． 2010/11 至 2014/15 學年間教育局舉辦內地交流計劃的人均開支

學年	人均開支(元)(最接近的個位數)		
	專上學生	中學生	小學生
2010/11	—	1,344	738
2011/12	3,063	1,739	676
2012/13	3,013	1,434	633
2013/14	3,017	1,292	556
2014/15	3,051	1,665	937

34. 綜合以上資料，可得出 2010/11 至 2014/15 學年間，教育局舉辦內地交流計劃的人均開支。這反映在過往推動國民教育時，大多由政府主導並全數資助。既有方式雖然有助於國民教育推動，但單單依靠此種方式可能會令發展與推動陷入僵化，不斷提高的開支亦令庫房難以負擔，但若全數依靠辦學團體、民間組織、學會機構等支撐，又可能因資源負擔過重的問題而卻步。本報告建議政府拓展教育平台，提供每年不少於港幣 2 億港元配對基金予學校及辦學團體，引入社會熱誠、交流校本經驗，及匯聚知識資訊等無形資源。配對基金及規定課時給予學校資源及空間，用作校本公民教育課程，並宣揚辦學團體的價值理念。

建議七、弘揚「根在中國」的文化傳統

35. 一直以來，香港在國家各方面發展中扮演重要的角色，貢獻良多。政府在學校及社區都應主動地表揚港人對國家的貢獻，作為下一代的模範。
36. 承繼上一代港人關心國家狀況、關顧內地同胞、積極參與國家發展的傳統，即使受《基本法》保障，我們為國家承擔的義務較輕教育界應培養學生傳承香港「根在中國」的傳統，在中國新常態中不斷尋找香港角色及作用，積極地為國家的發展貢獻力量。

香港願景計劃

附件

附件 1 香港居民的公民權利及相關的法例

各項權利	內容	相關法例
政治權利	香港永久性居民可依法享有投票、選舉及被選舉權	<ul style="list-style-type: none">• 《基本法》第二十六條• 《香港人權法案條例》第二十一條
公民自由	香港居民享有廣泛及多個層面的自由，包括言論、出版、示威、人身、通訊、信仰、婚姻等自由	<ul style="list-style-type: none">• 《基本法》第三章• 《香港人權法案條例》
法制保護	香港居民享有受法律平等保護的權利	<ul style="list-style-type: none">• 《基本法》第二十五條• 《香港人權法案條例》第二十二條
公營服務及社會福利	保障香港居民依法享受社會福利的權利，包括金錢資助、醫療服務、教育等等	<ul style="list-style-type: none">• 《基本法》第三十六條
法治保護	香港居民可透過司法覆核確保上述的公民權利不被損害，又或特區政府有合理基礎支持對該些權利的限制	<ul style="list-style-type: none">• 《基本法》第十一條

附件 2 比較《憲法》及《基本法》有關公民權力及義務的異同

各項權利	《基本法》 (所屬章節與條文)	《中華人民共和國憲法》 (所屬章節與條文)	兩種憲法的分別
法律平等	香港居民在法律面前一律平等。(第三章第二十五條)	中華人民共和國公民在法律面前一律平等。(第二章第三十三條)	大致相同
居住權利	香港居民的住宅和其他房屋不受侵犯。禁止任意或非法搜查、侵入居民的住宅和其他房屋。(第三章第二十九條)	中華人民共和國公民的住宅不受侵犯。禁止非法搜查或者非法侵入公民的住宅。(第二章第三十九條)	大致相同
通訊自由和 通訊秘密權利	香港居民的通訊自由和通訊秘密受法律的保護。除因公共安全和追查刑事犯罪的需要，由有關機關依照法律程式對通訊進行檢查外，任何部門或個人不得以任何理由侵犯居民的通訊自由和通訊秘密。(第三章第三十條)	中華人民共和國公民的通信自由和通信秘密受法律的保護。除因國家安全或者追查刑事犯罪的需要，由公安機關或者檢察機關依照法律規定的程式對通信進行檢查外，任何組織或者個人不得以任何理由侵犯公民的通信自由和通信秘密。(第二章第四十條)	大致相同

各項權利	《基本法》 (所屬章節與條文)	《中華人民共和國憲法》 (所屬章節與條文)	兩種憲法的分別
<p>信仰自由</p>	<p>香港居民有信仰的自由。香港居民有宗教信仰的自由，有公開傳教和舉行、參加宗教活動的自由。 (第三章第三十二條)</p> <p>香港特別行政區政府不限制宗教信仰自由，不幹預宗教組織的內部事務，不限制與香港特別行政區法律沒有抵觸的宗教活動。宗教組織依法享有財產的取得、使用、處置、繼承以及接受資助的權利。財產方面的原有權益仍予保持和保護。宗教組織可按原有辦法繼續興辦宗教院校、其他學校、醫院和福利機構以及提供其他社會服務。香港特別行政區的宗教組織和教徒可與其他地方的宗教組織和教徒保持和發展關係。 (第六章第一百四十一條)</p>	<p>中華人民共和國公民有宗教信仰自由。任何國家機關、社會團體和個人不得強制公民信仰宗教或者不信仰宗教，不得歧視信仰宗教的公民和不信仰宗教的公民。</p> <p>國家保護正常的宗教活動。任何人不得利用宗教進行破壞社會秩序、損害公民身體健康、妨礙國家教育制度的活動。宗教團體和宗教事務不受外國勢力的支配。 (第二章第三十六條)</p>	<p>部份相同</p> <p>備註：在與宗教團體有關的細則上，《基本法》保障宗教團體的財產擁有權利以及辦學權利，及與其他地方如梵蒂岡的宗教組織聯繫的權利。</p> <p>而《中華人民共和國憲法》確保宗教活動不被利用作進行社會秩序和傷害公民的活動，同時，外國宗教團體對中國國內的宗教活動無任何干涉的權利。</p>

各項權利	《基本法》 (所屬章節與條文)	《中華人民共和國憲法》 (所屬章節與條文)	兩種憲法的分別
國家安全	香港特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織或團體在香港特別行政區進行政治活動，禁止香港特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。(第二章第二十三條)	中華人民共和國公民有維護祖國的安全、榮譽和利益的義務，不得有危害祖國的安全、榮譽和利益的行為。(第二章第五十四條)	部份相同 備註：《基本法》以中華人民共和國的國家安全為核心，同時防止國外勢力於香港成立危害國家的組織。 《中華人民共和國憲法》指明中華人民共和國公民有責任維護並不能損害國家安全及利益。
社會保障	香港居民有依法享受社會福利的權利。勞工的福利待遇和退休保障受法律保護。(第三章第三十六條)	中華人民共和國勞動者有休息的權利。國家發展勞動者休息和休養的設施，規定職工的工作時間和休假制度。(第二章第四十三條)	部份相同 備註：《基本法》保障香港居民有依法享受社會福利的權利，而其法制保護則以地方法律為依歸。 《中華人民共和國憲法》則屬國家憲法，故條文保障勞動者有休息的權利、休養的設施和工作時間等細則。

各項權利	《基本法》 (所屬章節與條文)	《中華人民共和國憲法》 (所屬章節與條文)	兩種憲法的分別
婚姻自由	香港居民的婚姻自由和自願生育的權利受法律保護。(第三章第三十七條)	婚姻、家庭、母親和兒童受國家的保護。夫妻雙方有實行計劃生育的義務。父母有撫養教育未成年子女的義務，成年子女有贍養扶助父母的義務。禁止破壞婚姻自由，禁止虐待老人、婦女和兒童。(第二章第四十九條)	<p>完全不同</p> <p>備註：《基本法》保障香港居民的婚姻自由和自願生育的權利。</p> <p>而《中華人民共和國憲法》基於計劃生育等政策，因此中華人民共和國公民有責任實行計劃生育的義務，同時加入父母撫養教育未成年子女的義務、成年子女贍養扶助父母的義務等，保障家庭的利益。</p>

附件 3 香港公民教育課程的發展

年份	文件名稱	以下簡稱	主張
1985	《學校公民教育指引》	《八五指引》	<ul style="list-style-type: none"> 「公民教育，人人有責」 滲透式「推行公民教育應遍及全校」
1996	《學校公民教育指引》	《九六指引》	<ul style="list-style-type: none"> 建議以各種模式（滲透式、獨立學科、綜合學科、混合模式等）推行 針對回歸中國，提出促進中國公民身份 鼓勵學生多了解中國歷史、政治和社會經濟狀況等 從國家本位和世界格局入手，加深學生對民主、自由、人權、法治的認識
2001	《學會學習 - 課程發展路向》	《學會學習》	<ul style="list-style-type: none"> 為教育改革的重要課程文件 將「認識自己的國民身份，致力貢獻國家和社會」列為七個學習宗旨之一 建議將「德育及公民教育」列為五種基要的學習經歷
2002	《基礎教育課程指引 -- 各盡所能 · 發揮所長》	《零二指引》	<ul style="list-style-type: none"> 將「德育及公民教育」列為四個關鍵項目之一，鼓勵學校納入課程規劃，促進學生學習 提出應首要培養學生五種價值觀和態度，「國民身份認同」是其中之一，餘為：堅毅、尊重他人、責任感、承擔精神 鼓勵以「生活事件」作為主要學習材料，為學生提供生活化學習經歷

年份	文件名稱	以下簡稱	主張
2008	《新修訂德育公民教育課程架構》	《零八指引》	<ul style="list-style-type: none"> • 新增「誠信」和「關愛」作為首要培育價值觀，即為堅毅、尊重他人、責任感、國民身份認同、承擔精神、誠信和關愛 • 羅列各學習階段的學習期望 • 進一步加強國民教育的推行
2009	《高中課程指引 - 立足現在・創建未來》	《高中課程指引》	<ul style="list-style-type: none"> • 為教育改革後，新高中課程的重要課程文件 • 將「成為有識見、負責任的公民，認同國民身份，並具備世界視野」作為高中課程七個學習宗旨之一
2011-2012	《德育、國民及公民教育科課程指引（小一至中六）》	《一二指引》	<ul style="list-style-type: none"> • 首次提出獨立成科的《德育、國民及公民教育科》建議 • 從五個生活範疇（個人、家庭、社群、國家、世界），建立正面價值觀及身份認同，提高理性及多角度思考，培養品德及國民素質 • 促進學校進行有系統並具備延續性課程規畫，推行德育、國民及公民教育 • 於二零一二年十月八日宣佈，正式擱置德育、國民及公民教育科課程指引
2014	《基礎教育課程指引一聚焦・深化・持續（小一至小六）》	《一四指引》	<ul style="list-style-type: none"> • 更新《零二指引》中的小一至小六部份

附件 4 個人、社會及人文教育中社會體系與公民精神範疇的必須學習的內容

第一學習階段	第二學習階段	第三學習階段
<ul style="list-style-type: none"> • 個人在不同社群中的身份和角色 • 基於個別差異，引申至尊重他人權利的重要性 • 在不同的社群中履行義務和遵守規則的重要性 • 法律和規則在日常生活中的功用和重要性 • 基本法及對香港居民的重要性 • 國家和特區的象徵 • 由政府提供而學生日常生活相關的服務 • 對本地和國家時事的認知和關注 	<ul style="list-style-type: none"> • 個人在不同角色中應有的權利和義務 • 個人在不同環境行使權利和履行義務 • 基本法和本地法律制度所標示的香港居民的權利和義務 • 個別群體中的社會規範和產生的結果 • 本地社會的公德 • 遵守法律與規則的重要性 • 作香港居民及中國公民的身份認同 • 鄰里及社區組織的功能及其所提供的服務 • 政府的功能和所提供的服務 • 對本地、國家和世界的認知和關注 	<ul style="list-style-type: none"> • 在社群中的個人利益與集體利益 • 本地社會轉變中的公德意義 • 國家憲法和基本法對香港居民的重要性 • 本地社會規範和法律的功能 • 公義在社會的重要性 • 本地社群、政治組織和社會的相互影響的主要特徵 • 政府的功能及其與香港居民的關係 • 在相互依存的世界出現的世界公民身份 • 本地、國家及世界的社會事件及政治事件的成因及影響

附件 5 個人、社會及人文教育中有關中國、國家及中央政府的必須學習的內容

第一學習階段 (小一至三)	第二學習階段 (小四至六)	第三學習階段 (中一至三)
時間，延續與轉變範疇		
<ul style="list-style-type: none"> 社區、香港社會和祖國所發生的一些重要歷史事件和人物 	<ul style="list-style-type: none"> 本地及國史上重要事件的成因及結果 	<ul style="list-style-type: none"> 本地、國家及世界歷史的重要歷史時期 本地、國家及世界歷史的上所發生的大事的因果關係、事件發展情況和時序
文化與承傳		
	<ul style="list-style-type: none"> 中國文化的共通元素 	<ul style="list-style-type: none"> 反映中國文化的途徑 影響保存及保育中國文化遺產的新科技
地方與環境		
	<ul style="list-style-type: none"> 香港與內地的自然和人文特徵 香港及內地主要的自然和人文形貌的分佈形態，以及與鄰近地區的關係 	<ul style="list-style-type: none"> 在香港及內地主要自然和人文形貌的特定分佈形態的成因 自然及人文系統的相互作用對中國及亞洲其他地區的人類活動的影響，以及當地人民對此的回應
資源經濟活動		
	<ul style="list-style-type: none"> 香港跟內地及世界各地貿易的主要貨品及服務 	<ul style="list-style-type: none"> 香港及內地所擁有的資源種類 香港與內地在商貿發展上的未來展望

第一學習階段 (小一至三)	第二學習階段 (小四至六)	第三學習階段 (中一至三)
社會體系與公民精神範疇		
<ul style="list-style-type: none"> • 基本法及對香港居民的重要性 • 國家和特區的象徵 • 對本地和國家時事的認知和關注 	<ul style="list-style-type: none"> • 個別群體中的社會規範和產生的結果 • 作香港居民及中國公民的身份認同 • 對本地、國家和世界的認知和關注 	<ul style="list-style-type: none"> • 國家憲法和基本法對香港居民的重要性 • 本地、國家及世界的社會事件及政治事件的成因及影響

鳴謝

本研報告作者十分感謝李榮安教授、張國華教授、梁兆強先生、曾鈺成先生、馮可強先生、蔡崇機校長、黎國燦博士，戴希立校長等的指導和意見。是次研究成果有賴多個教育團體及資深教育工作者的懇切建議，以及大學實習生何采霖的貢獻，謹此致以衷心感謝。

聲明 Disclaimer

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, Internet or otherwise, without the prior written permission of Hong Kong Policy Research Institute.

版權所有，翻印必究。

Any opinions, findings, conclusions or recommendations expressed in this material are solely those of the author(s). Every effort has been made to acknowledge the origin of all cited information with reference to copyright material, both illustrative and quoted. We apologise for any omissions in this respect and will be pleased to make the appropriate acknowledgements in any future printed and online edition.

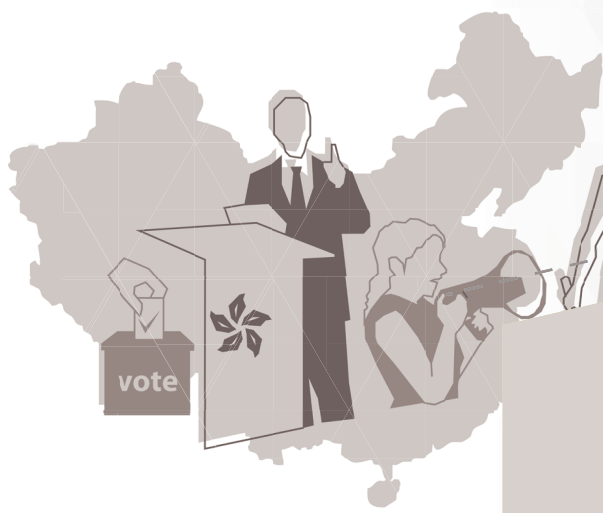
本報告所表達的任何意見、研究成果、結論或建議，只反映作者的立場及觀點。如有遺漏或錯誤，歡迎聯絡香港政策研究所作出更正。

Although the author(s) and the Institute have made every effort to ensure that the information in this material was correct at press time, the author(s) and the Institute do not assume and hereby disclaim any liability to any party for any loss, damage, or disruption caused by errors or omissions, whether such errors or omissions result from negligence, accident, or any other cause.

刊物內容及資料只供參考，讀者需自行評估及承擔有可能的損失，作者及香港政策研究所概不負責。

In the case of any inconsistency or ambiguity in this disclaimer between the English version and the Chinese version, the English version shall prevail.

本聲明以英文版本為準。



香港願景計劃

充實公民教育政策

弘揚中華文化 接連本土國族
認同國民身份 培育有為公民

研究員／作者： 馮智政

封面設計： Nick Lau

出版： 香港政策研究所有限公司

地址： 香港上環文咸東街 40 - 44 號泰基商業大廈 26 樓

電話： (852) 3920 0688

傳真： (852) 2648 4303


電郵： info@hongkongvision.org.hk (香港願景)


hkpri@hkpri.org.hk (香港政策研究所)

2016 年 11 月


ISBN: 978-962-8240-04-3

聯絡我們 Contact Us


 www.facebook.com/hongkongvision

 [hongkongvision](https://www.instagram.com/hongkongvision)

 (852) 3920 0688

 info@hongkongvision.org.hk

 www.hongkongvision.org.hk

 香港上環文咸東街40 - 44號泰基商業大廈26樓
26/F, EIB Centre, 40-44 Bonham Strand, Sheung Wan, Hong Kong

