

香港成為區域教育樞紐的條件

鄭燕祥教授

亞太教育研究學會會長
香港教育學院研究與發展中心總監

本文修訂自作者在明報論壇(2007年1月9-11日)登刊的系列文章
及在資本雜誌(2007年1月號)接受訪問的內容。

香港成為區域教育樞紐的條件

鄭燕祥教授

當局研究發展香港成為區域教育樞紐，應該支持。為何要做呢？有什麼條件呢？相對於區內最大對手星加坡，香港是否優勝？從我初步分析來看，香港已失去八年，教育落後而不自覺，面對的挑戰是嚴峻的。

為何要成教育樞紐？

在國際競爭中，社會要發展，就需要掌握戰略性資源，有硬軟兩種：硬的多指貴重天然資源(如石油)及高尖的硬件及技術；軟的是指高質素的人材。要經濟轉型創新，發展知識型經濟、高科技產業及高增值行業(如環球商業、金融、通訊、創意產業、服務管理、物流等等)，莫不需要人材。可以說，在全球競爭中，人材最重要。

特別在中國及亞太區的未來發展形勢，香港成為教育樞紐，可以在區域甚至全球吸收、爭奪、培養、保育、甚至可輸出優秀人材，是直接影響香港持續發展的競爭力的。這樞紐有四方面功能：

- (一) 提供本地面對全球化及經濟轉型的挑戰而高速高檔次發展所需之人材；
- (二) 教育產業化，輸出教育，滿足中國及亞太區對優秀人材的龐大需求，從而對外賺取實質的經濟利益及無形的政治文化上的影響力；
- (三) 控制和影響知識技術供應鏈的中上游，獲取最大的創值和增值；及
- (四) 為香港發展成為世界級金融中心及國際大都會、甚至其他範疇(例如醫療、物流)的區域中心，提供深厚而優秀的人文氛圍。

香港如何成為區域教育樞紐？這是一個教育產業化的問題，也是教育市場競爭問題。前者涉及香港是否有足夠教育產業配套及規模，從而有能力提供一系列優質教育產品及服務，滿足本地及區域的教育市場龐大需要；後者關及香港的教育產業相對於其他區內對手，是否更有競爭力及吸引力，從而成區域教育樞紐。

教育樞紐的產業條件

教育產業配套是多元的，可從以下六方面條件，來看香港成為區域教育樞紐的能力，包括：

- (1) **教育基建**：是否有整體滿足本地高、中、小教育需要的優質教育基建及人材？

(2) **輸出配套**: 是否有教育輸出 (例如收留學生、對外遠程教育、直接外地辦學、合作辦學輸出、課程質素保證及評審服務、考試評核服務、學歷資格認證等) 的不同類型產業及服務公司? 並有相關的居留、稅務、商務及辦學的政策配合和推動?

(3) **教育私營化**: 是否有廣泛的私人辦學及教育私營化, 更有效活用民眾資源, 滿足日益多元化需要? 例如台灣、韓國及日本, 就是這樣將高等教育大眾化。

(4) **研發培訓**: 是否有整體政策及配套支援高教與企業、科研、工商或政府合作的人材培訓及互利的研發項目?

(5) **資本市場**: 是否已形成有力的教育資本市場, 例如教育貯蓄、証卷、貸款、保險等, 推動教育市場化?

(6) **產業互利**: 是否有政策及配套推動教育服務與文化產業、旅遊業及其他產業的互動互利活動, 從而產生協同效應, 在教育市場上增值創值?

目前, 香港在第 3 至 6 方面, 尚未見整體成熟的條件, 有些甚至還未開始。故此, 不少倡導香港成為區域教育樞紐的看法, 只集中在第 1 及 2 方面, 而在第 2 方面也多是近年起步的。這是很自然的, 特別是近年高等院校在國際排名有可觀的進展, 學術聲譽令人鼓舞, 而且近一、二年在大陸招生, 尖子有非常熱烈回應, 表面看來可挑戰清華北大。使人相信, 香港教育有成為區域教育樞紐的優勢。

但是, 這些優勢放在區域來看, 又怎樣?

香港面對的嚴峻挑戰

香港教改 8 年, 相對於鄰近的新加坡, 我們的教育優勢是否更有競爭力、足以成為區域教育樞紐呢? 可分為八方面的比較, 包括教育基建、教學語言政策、家長信心、對大學及學校資助、研究發展經費、大學世界排名、留學生政策及合作教育產業等。

落後的教育基建: 新加坡人口約 350 萬, 只及香港一半。中一至中五學生人數約 21 萬人, 也約是香港(41 萬)的一半。但是新加坡提供的政府資助的學士學位總數是 4.36 萬個, 與中一至五學生人數之比約為 21%; 而香港學士學位只有 5 萬個, 與中一至五學生人數之比約為 12%, 遠未能滿足本地需要。顯然, 新加坡的教育基建更為有利, 學生擁有升大學的結構性機會遠較香港為高, 約為 1.75 倍。(見表 1)

表 1: 新加坡與香港之教育潛力比較

	新加坡	香港
人口 中學生人數(中一至中五) 政府資助的學士學位總數 學位與中學生人數之比	<ul style="list-style-type: none"> 約 350 萬 約 21 萬人 約 4.36 萬 約 21%; 	<ul style="list-style-type: none"> 約 700 萬 約 41 萬人 約 5 萬 約 12%
學校教學語言	<ul style="list-style-type: none"> 主要是英語 有利於國際化, 並與高等教育接軌 有利於學生進入高增值的學系及行業 有助教育產業化 	<ul style="list-style-type: none"> 主要是粵語 口語與書面語不配合 與大陸的普通話及國際的英語脫節 不能直接與本地、大陸甚至海外高等教育銜接 不利學生進入高增值學系及行業
家長對本地教育信心	(沒有資料)	<ul style="list-style-type: none"> 今年信心指數偏低, 為百分之 43 至 46 送子女出外留學人數每年約達 1 萬 5 千人以上, 8 年來升幅竟逾 4 成 每年流失資金近 70 至 100 億元
政府對大學經常費資助	<ul style="list-style-type: none"> 由 1998/99 年的 29.87 億港元增至 2006/07 年的 94.04 億港元 增加撥款達 314% 	<ul style="list-style-type: none"> 由 1998/99 年的 126 億港元削至 2006/07 年的 97.98 億港元 被削資達 22.2% (不同院校有不同) 8 年來累積削資共達 123 億港元
中小學教育開支	<ul style="list-style-type: none"> 由 1998/99 年的 111.5 億港元增至 2005/06 年的 136.27 億港元 增幅 22.2% 	<ul style="list-style-type: none"> 由 1998/99 年的 219.59 億港元增至 2005/06 年的 268.85 億港元 增幅 22.4%
大學世界排名: 2006 年國際新聞週刊的調查	<ul style="list-style-type: none"> 新加坡國立大學排名 36 南洋理工大學排名 71 	<ul style="list-style-type: none"> 科大排名 60 港大排名 69 中大排名 96
大學世界排名: 2006 年泰晤士報高等教育特刊	<ul style="list-style-type: none"> 新加坡國立大學排名 19 南洋理工大學排名 61 <p>(其他主要領域: 科技、生物醫學: 新加坡國立大學排在 8 及 9 名)</p>	<ul style="list-style-type: none"> 港大排名 33 中大排名 50 科大排名 58 <p>(科技: 科大排 17 名 生物醫學: 港大排 31 名)</p>
研究發展經費 (2004 年)	佔生產總值(GDP)百分之 2.25,	佔生產總值(GDP)百分之 0.7 一直以來偏低,
留學生政策及配套	<ul style="list-style-type: none"> 早在 90 年代, 已有向外吸收優秀人材及留學生的人口及居留政策配套 外來本科生佔 20%。外來研究生佔 60% 大學及理工共收中國學生近萬人 連同私立學校 400 所, 共收海外學生 4-5 萬人, 其中國學生約佔 1.5 萬人 海外學生來源多元化 	<ul style="list-style-type: none"> 未有完備人口及居留政策配套, 以吸收留學生成為香港發展人材 在 2002 至 2005 外來本科生比率從 2% 增至 4%, 到 2005/06 年擴展至 10%。外來研究生約佔 48%。 外地本科生共 4,800 人, 主要是大陸學生
合作教育產業	<ul style="list-style-type: none"> 有政策及資源配套, 以推動國際合作在本地大規模教育產業化, 打造區域教育樞紐的品牌 1998 年開始「世界級大學」計劃, 與 9 所國際著名的大學合作 2000 年與賓夕凡尼亞大學華頓商學院合作成立新加坡管理大學 2007 年澳洲新南威爾斯大學開辦第 4 大學 	<ul style="list-style-type: none"> 未有政策及資源配套, 以推動國際合作在本地大規模教育產業化 院校就某些課程, 與海外大學合作, 例如科大及中大的工商管理碩士課程 近年院校與內地院校或企業合作在當地開辦分校課程、新院校、甚至研究院, 例如科大正在創辦的南沙科技研究院

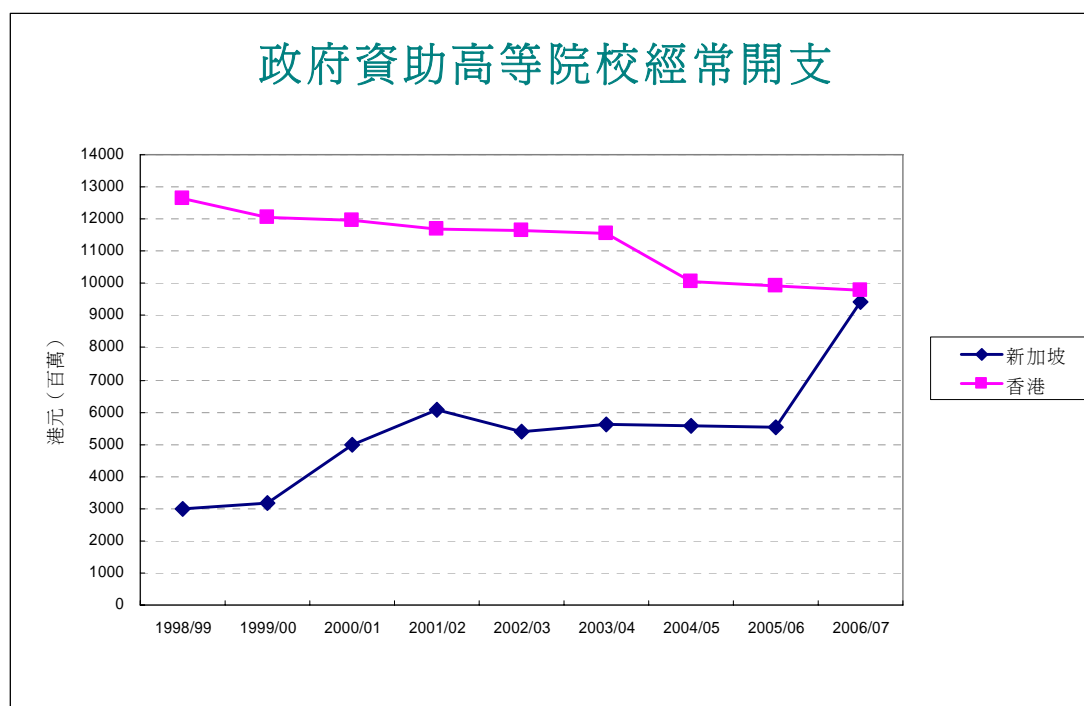
落伍的教學語言政策: 新加坡學校教育的教學語言主要是英語,有利於國際化,並與高等教育接軌,有利於學生進入高增值的學系及行業,亦有助於教育產業化,吸引區域內包括中國龐大留學生市場。目前香港學校教育的教學語言政策是強制性的,主要是粵語,口語與書面語不配合,與大陸的普通話及國際的英語脫節,又不能直接與本地、大陸甚至海外高等教育銜接,不利學生進入高增值學系及行業,更談不上為香港成為教育樞紐提供適合的語言文化氛圍。

失去的家長信心: 教育基建遠遠不能滿足本地需要,加上教改的長期動盪、失誤的教學語言政策及大學不斷削資的負面影響,不同調查研究都顯示,家長及社會人士特別是中產者對教育普遍失去信心(今年的信心指數約為百分之 43 至 46),認為本地學校遠差於國際學校,送子女出外留學人數,不斷增加,現每年約達 1 萬 5 千人以上,教改 8 年升幅竟逾 4 成,每年流失資金近 70 至 100 億。如何挽回海內外家長信心、發展有吸引力的教育基建、以收回這龐大的教育市場,是急不容緩的施政課題。

自毀長城的大學削資: 香港高等教育在九十年代,高速發展,累積投入超過千多億,在人才及設施上有一定優勢,匯聚了一些中外精英、傑出專家三千多人,一些院校,更已擁有世界一流的學系及成就。但在 1998/99 年高峰收成期開始時候,卻面對連年不斷削資,八大院校在 1999 至 2007 年間,經常費被削由 20% 至 30% 多,例如港大及科大,均被削近 30%。大學教育及學術研發是智力密集及資本密集的事業,需要長期穩定投資,但近 8 年來,累積被削經常費約達 123 億元,非常嚴重影響高等院校及香港作為教育樞紐的競爭力。

同樣面對 97 金融風暴經濟陷入困境的新加坡,卻更有決心將經濟轉型為知識型經濟,大量培養高質素人材,自 1998/99 年起,在困境中不斷增加大學撥款,到現在經常費增加竟達 3 倍,由 1989/99 年的 29.87 億港元增至 2006/07 年的 94.04 億港元,增幅非常巨大。如圖 1 所示,當香港不斷削減大學資助之時,新加坡卻堅定地增強大學教育的成長。在 1998/99 年,香港的大學經常費是新加坡的 4.2 倍(\$126 億:\$29.87 億),但到了 2006/07 年,兩者已非常接近同一水平(\$97.98 億:\$94.04 億)。請記著,香港人口及中學生人口都是新加坡的一倍,可見香港院校已陷入劣勢。

圖 1: 政府資助高等院校經常開支之比較



註：

1. 兌換率：1 新加坡元 = 5.0520 港元
2. 以上包括新加坡的三所大學及一所教育學院，以及香港的八間教資會資助院校
3. 資料來源：

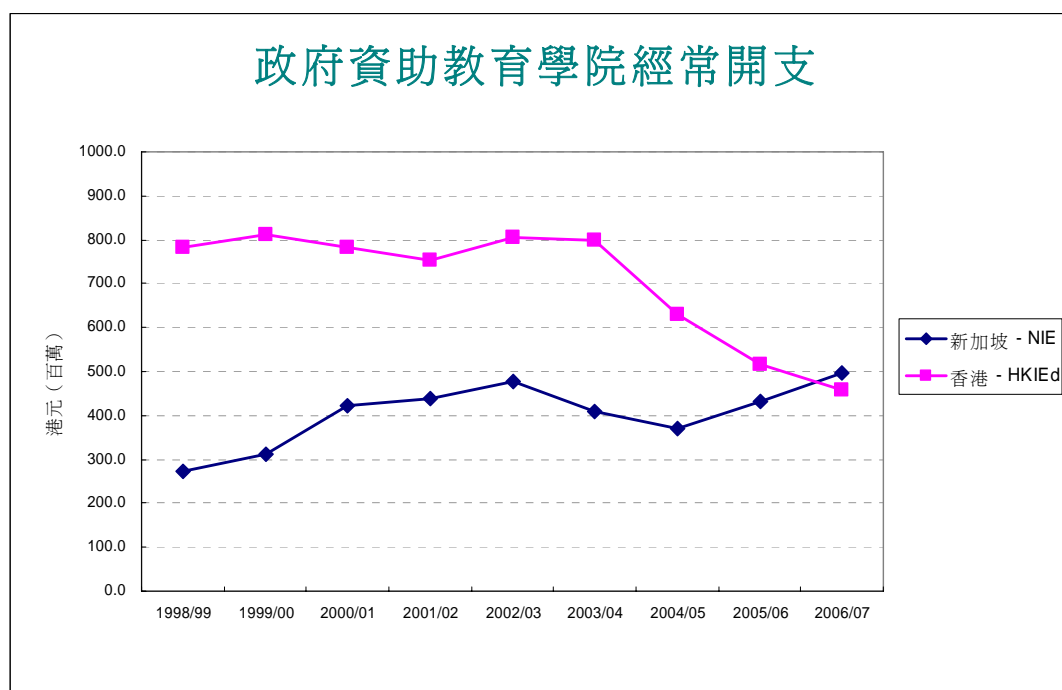
http://www.mof.gov.sg/budget_2006/expenditure_estimates/attachment/MOE_EE2006.pdf

Ministry of Education. (2006). *Education statistics digest 2006*. Available Online: <http://www.moe.gov.sg/esd/Default.htm>

University Grants Committee of Hong Kong. (2006). *Facts and figures 2005*. Hong Kong: HKSAR.

長期穩定投資教師教育是長遠發展教育基建的必需條件。例如，從 1998/99 年開始，面對經濟困難的新加坡增加對國立教育學院經常費，到今年 2006/07 年達 4.96 億港元，增加至原來的 1.8 倍。但是香港相反而行，同期將香港教育學院經常費，大量削減，從原來 7.83 億元減至今年的 4.59 億元，跌幅達 41% (見圖 2)，重創過去 10 年香港社會付出龐大代價而成立的教師教育高等院校。同期，其他大學的教育學院也經歷不同程度的削資沖擊。

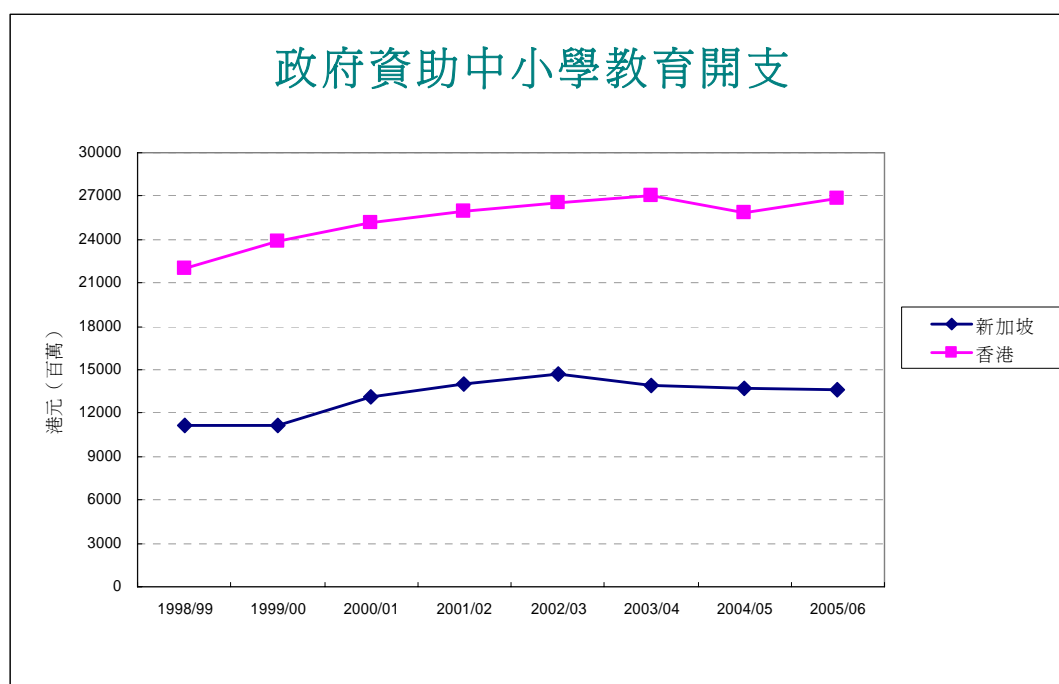
圖 2: 政府資助教育學院經常開支之比較



以上數字說明什麼呢? 教改 8 年, 高等教育此消彼長, 香港院校已陷入劣勢, 而教育施政失去方向。還記得在 2002 年, 新加坡教育研究學會邀請我為他們的學術會議作主題演講, 晚宴時兩位主管教育官員向我問及, 為何香港將高等院校這樣大力搖撼, 大惑不解, 而我無言以對, 只有苦笑。

也許, 有人說香港的大學削資是為了幫助中小學發展。不錯, 在 1989/99 年至 2005/06 年, 香港中小學開支經費增加達 22.4%。但是, 同期有經濟困境的新加坡中小學經費增加也達 22.2% 水平 (見圖 3)。換言之, 在新加坡, 大學與學校教育的高速發展, 相輔相成並不矛盾。為什麼香港做不到? 更值得注意的是, 單單在 2003/4 至 2005/6 年三年內, 香港教育經費卻省下大量金錢, 竟達 101 億回歸庫房, 而不是重投學校教育 (例如辦小班教學或減輕教師工作量), 也不去減輕大學削資的沖擊。說不過去。

圖 3: 政府資助中小學教育開支之比較



貧乏的研究經費：一直以來，香港在研究及發展方面的投資偏低，用 2004 年數字，只佔本地生產總值(GDP)百分之 0.7，相對於對手新加坡百分之 2.25，實在相差太遠。相對於其他先進地區，例如歐盟的 1.9%、經濟合作組織(OECD)的 2.26%、美國的 2.59%及日本的 3.15%，也相距非常大。香港的研究經費這樣少，加上多年大量削資，怎樣可以大量吸收及培育優秀的研究人材及學者，形成學術研究的臨介質量(critical mass)及不同的卓越領域，而成為高等教育及科技研究的區域樞紐？更難於有實力控制和影響知識技術供應鏈的中上游，從而成為區域的教育及高級人才的培養中心。

在 2005 年，當局為鼓勵私人捐助高等教育，推出 1 對 1 配對資助計劃，例如院校籌到 1000 萬，政府就配對 1000 萬，院校共得款 2000 萬。面對大量削資、缺乏研發經費，院校對這計劃確感到鼓舞，大力籌款。記憶所及，新加坡早在 90 年末已開始這樣的配對資助計劃，而且 1 配對 2 或 3，政府資助更優厚。香港又何來優勝？

落後的大學排名：90 年代大量投資高等教育是有些回報的，近年，香港一些高等院校在世界大學排名榜有可喜進步，例如港大、科大及中大，均可進入 100 名內，一些學系及學科(例如工商管理碩士課程)的表現也列前茅。我和其他市民一樣引以為傲。但是，這是否足夠超越新加坡，成為區域內的教育樞紐呢？在大量削資背景下，答案是否定的。

在 2006 年國際新聞週刊的調查，全球大學排名中，香港最前的有科大排名 60、港大排名 69 及中大排名 96，相當好，但是新加坡國立大學卻排名 36，遙遙領先 24 位，而南洋理工大學也排名 71，接近港大高於中大。

再看泰晤士報高等教育特刊 2006 年的全球大學排名的報告，香港最前的是港大排名 33、中大排名 50 及科大排名 58，但是新加坡國立大學卻排名 19，也遙遙領先 14 位，而南洋理工大學也排名 61，接近科大。在其他主要領域例如科技、生物醫學等，新加坡國立大學都排在 10 名內(8 及 9)，而香港最前的在 17 名(科大)及 31 名(港大)。

值得注意，新加坡國立大學不單排名領先，而且全日制學生規模超過 2.5 萬多人，較港大與中大合起來還要大。南洋理工大學的學生規模也近 2 萬，遠超過中大或港大。換言之，新加坡大學領先的排名及規模，遠勝香港，更有能力成為區域教育樞紐。

雖然，我們都相信香港院校是卓越的，90 年代做下的基礎勝過新加坡，但是過去數年的大量削資，自毀長城，否則香港院校應更可脫穎而出。

落後的留學生政策及配套： 90 年代中起，教育國際化已成潮流，人們已認識收留學生對吸收世界人材的重要性。香港很遲才開始行動，在 2002 至 2005 年才將外來本科生比率從 2% 增至 4%，到 2005/06 年才擴展至 10%。到目前，八大院校所招收的外地本科生共 4,800 人，主要是大陸學生。到現在還未有完備人口及居留政策配套，以吸收留學生成為香港發展人材。

但是新加坡早在 90 年代，已有向外吸收優秀人材及留學生的人口及居留政策配套，鼓勵海外學生來，例如有些留學生可得 80% 資助，但畢業後要留在新加坡服務 3 年，可進而入籍。目前新加坡的國立大學及理工學院，已收中國學生近 10,000 人，約是香港收的一倍。連同私立學校 400 所，共收海外學生 4-5 萬人，主要來自亞太區各地，中國學生約佔 1.5 萬人。海外學生來源非常多元。

以新加坡國立大學為例，外來學生佔本科生的 20%，佔研究生的 60%。但目前香港外來本科生只佔 10%、而研究生佔 48%。從已有海外學生的多元性及數量來看，新加坡遠較香港更有教育樞紐的規模和體制。

落後的合作教育產業： 作為區域教育樞紐，應有一系列政策配套吸引國際有實力的優秀教育機構及學院，一起合作提供世界級教育，打造教育產業及區域

樞紐的品牌。新加坡很早在這方面發展，在 1998 年已開始「世界級大學」計劃，與 9 所國際著名的大學例如芝加哥大學、麻省理工(MIT)等在新加坡合辦世界級大學，吸收海內外學生。在 2000 年，與賓夕凡尼亞大學華頓商學院合作成立新加坡管理大學，有焦點地培養區域內工商管理的高級人材及領袖。在 2007 年，澳洲新南威爾斯大學在新加坡開辦第 4 所大學，對象主要是中國、亞太區及歐美的自費生。

除新加坡外，國內的不少主要城市或地域(例如北京、上海、浙江、廣州、珠海等)，都有非常蓬勃的、各式各樣的國際合作，與世界名校一起在當地推動教育產業化，適應國內龐大的教育市場，並提升當地高等院校的水平，與國際接軌。故此，香港在教育樞紐發展上，不單面對新加坡的挑戰，更將是國內的挑戰。

目前香港一些院校就某些課程，與海外大學合作，取得成就也非常卓著，例如科大及中大的工商管理碩士課程。到近年，一些院校與內地院校或企業合作在當地開辦分校課程、新院校、甚至研究院，例如科大正在創辦的南沙科技研究院，都是令人振奮和敬佩的創舉。

但從新加坡的經驗來看，香港是落後的，還未有政策及資源配套，以推動國際合作在本地大規模教育產業化、發展世界級教育及打造區域教育樞紐的品牌。我們要努力的實在不少。

對發展為教育樞紐的建議

面對全球化、經濟轉型及國際競爭的挑戰，香港需要高質素的人材。在區域及全球中吸收、培養及保育優秀人材的成敗，直接影響香港持續發展的競爭力。故此，在中國及亞太區的未來發展中，如何發展香港成為區域的教育樞紐，達成吸收及培養人材的目的，是一個核心戰略的施政課題，必要解決，不可延誤。

基於上面的分析，我對許仕仁司長領導的教育樞紐工作小組，有兩點建議：

1. 整體檢視目前香港高中小的教育基建及政策配套對發展成為區域教育樞紐的落差及潛在優勢，然後廣泛諮詢，專家隊伍論證，製訂長中短期的發展策略；
2. 針對上述區域教育樞紐的功能及發展條件，有完整的政策(例如人口、居留、辦學、稅務、商務、融資及教育 CEPA 等政策)及資源配套，推動不同層次不同類型的教育產業化，包括擴大私營市場供應、海內外合作辦學、與內地合作科研培訓等，提高香港教育在區域教育市場上的競爭力，重新大力投資高等教育，建立香港教育的國際品牌。

過去八年，香港教改動盪及高教削資，失去黃金機會，在發展教育樞紐方面

落後。但香港人是堅毅進取的，乘著中國崛起的大勢，以開放的國際環境，發揮高等院校尚有的優勢*，雖然面對嚴峻挑戰，我相信，我們在未來的5至10年，還是可以透努力奮鬥而超前的。

* 註：有關如何發展香港高等教育的戰略，請參見作者另一文章 (http://www.ied.edu.hk/cric/new/about/161f_frame.html)

(附件)

表 2：政府資助高等院校經常開支

	新加坡 (百萬港元)	香港 (百萬港元)
1998/99	2987	12623
1999/00	3191	12040
2000/01	4962	11965
2001/02	6070	11676
2002/03	5398	11633
2003/04	5636	11566
2004/05	5573	10046
2005/06	5550	9900
2006/07	9404	9798