

鄭燕祥:
發展教育樞紐與產業: 大圖像、功能、條件

發展教育樞紐與產業: 大圖像、功能、條件

鄭燕祥教授

香港教育學院副校長(研究與發展)
領導與改革講座教授
世界教育研究學會臨時副會長

(在信報月刊 2009 年 12 月登刊的文章的原稿)

回應近年香港有關教育樞紐及教育產業政策的討論，本文提供一個大圖像，說明世界特別亞太區及中國的教育發展大趨勢，指出香港所處的形勢及未來發展的挑戰及機會。然後，分析香港高等教育發展方向與教育樞紐形成的密切關係，並解釋教育樞紐應存在的基本策略功能。本文又藉著教育產業與軟實力建設的動態關係，討論教育樞紐發展的可能模式，最後，說明香港發展教育樞紐應有的條件，希望對目前的政策討論及實踐，有些幫助。

大圖像：亞太區及中國

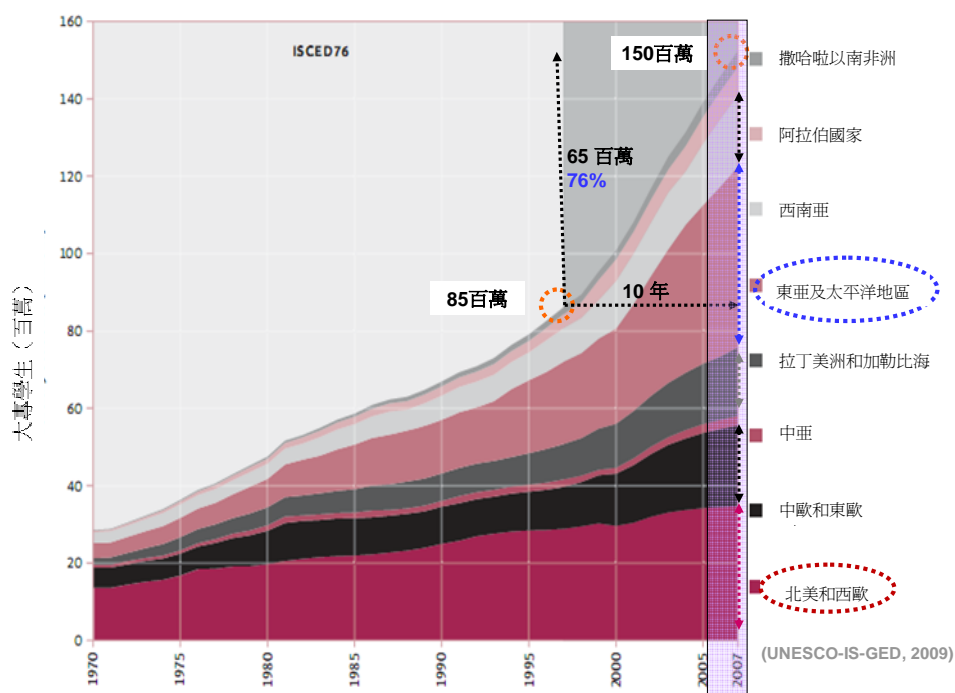
聯合國教科文組織的 2009 年統計數字，顯示由 1970 至 2007 年間高等教育入學的數字及區域百份比，如圖 1 及圖 2。可見過去 30 多年高等教育不斷擴展，特別是過去 10 年(1997 至 2007 年)有 76%驚人增長，由 85 百萬增至 150 百萬，在亞太區(特別是中國部份)增長最大。預計未來 10 年還會繼續高速增長。值得注意，美國及西歐在全球高等教育入學的百份比，雖在 70 年代初佔近一半(48%)，但持續下跌至 2007 年的 23%；但亞太區所佔的百份比，則不斷上升至 2007 年的 31%，超越歐美先進地區，而會持續上升，在未來 15 至 20 年有可能達至一半。

在 2007 年，亞太區學生進入高等教育比率約為 26%，若以歐美地區 60%至 70%水平作參考，亞太區高等教育尚有頗大的上升空間。換言之，在亞太區已有一個龐大的高等教育市場出現，而且正在不斷高速增長。

在 2007 年，中國大陸高等教育的在學人數是 5.2 百萬(入學人數 1.8 百萬)，而中學在學人數是 25.1 百萬(入學人數 7.3 百萬)，進入高等教育比率約為 25%。同樣，若以歐美平均水平作參考，中國在未來 10 至 15 年還是有很大高等教育需求，以達至入學率 40%至 50%，換言之，中國高等教育市場也正在高速增長。

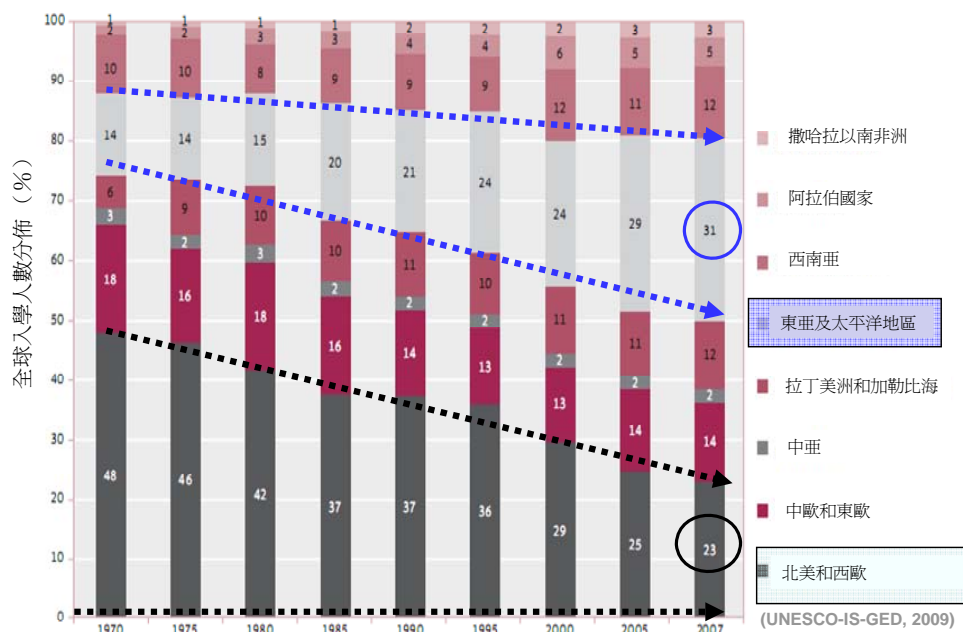
在亞太區及中國教育澎湃發展的過程中，高等教育在數量、質素、創新、適切性及國際化等方面，都有非常鉅大的需要。香港作為高等教育的先進地區，可以在這龐大的發展機遇中，應有什麼角色、定位和貢獻，因而香港本身在未來 20 年擁有更美好發展的前景呢？在這大趨勢下，香港的教育產業化及教育樞紐，應有什麼策略角色和功能？與香港高等教育的進一步發展有什麼關係？

圖 1：世界各地區在 1970 至 2007 年間高等教育入學數目趨勢



註：取自聯合國教科文組織的統計研究所資料(2009年)

圖 2：世界各地區在 1970 至 2007 年間所佔的高等教育入學人數百份比趨勢



註：取自聯合國教科文組織的統計研究所資料(2009年)

珠三角發展與教育產業

香港教育產業化的未來，與珠江三角洲地區(珠三角)發展息息相關。香港雖然是國際城市及金融中心，有先進的社會基建及國際網絡，但是人口僅 7 百萬，社會規模太少，本身不足發展成為如紐約、東京或倫敦等世界級大都會。過去 30 年中國改革開放，香港與珠三角的經濟逐步融洽。珠三角經濟圈包括廣州、深圳、珠海、佛山、江門、東莞、中山、惠州和肇慶等九個城市，輻射泛珠江三角洲區域，人口超過 5 千萬，在 2005 年國內生產總值(GDP)已為 18116.74 億元人民幣，可為香港各方面(包括教育)發展提供廣闊腹地。

在 2008 年底，中國公布珠江三角洲地區改革發展的國家計劃綱要，由 2008 至 2020 年，珠三角要大力發展現代服務業，全面將現在有的製造業改革升級為先進的產業結構，具有世界先進水平的科技創新能力；並粵港澳三地分工合作、優勢互補、成為全球最具核心競爭力的大都會之一。

可見，未來十多年珠三角需要全面提升人力資源，培訓及再培訓大量專業人材，提供大量科研人材及具國際視野的優質高教畢業生，並有國際先進水平研究中心群作後盾，以支持整體產業結構轉型創新，並發展高增值服務業。換言之，這又是龐大教育市場及商機。在這非常戰略性發展背景下，香港具有國際先進水平的大學群及專業群，對提升珠三角的人力及競爭力，無形中就具舉足輕重的地位，非常寶貴；情況猶如上海的重點大學群，對長江三角洲經濟圈發展的重要性。同時對香港來說，珠三角結構轉型也為香港發展教育產業、教育樞紐、甚至國際大都會，提供了不可代換的歷史時機。香港應如何掌握這機遇呢？

高等發展的方向及定位

教育產業及樞紐的發展，除與亞太區及中國的教育需求與趨勢有密切關係外，亦取決於香港本身高等教育及社會的內在動力。

目前，香港高教發展受著兩大張力影響：一是「公帑經營與自費市場」的張力；二是「全球取向與本地關注」的張力。過去多年香港高教主要是公帑經營、服務本地，用公共資源經營，配合本地需要，提供本地社會必需的高教服務及人力規劃所需的人才，促進社會穩定發展。

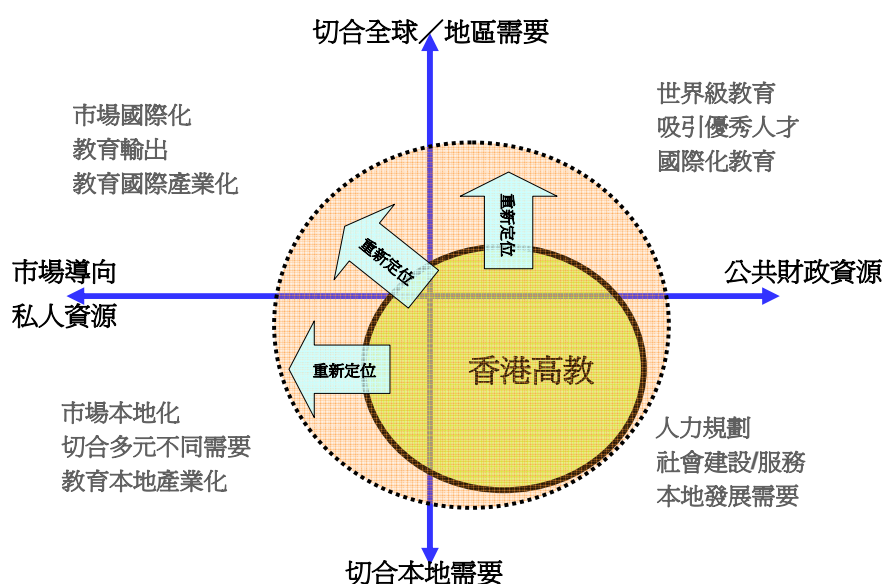
但自 97 金融風暴後，高教面對不斷削資的財政壓力，再加上全球化及國際競爭的影響，高教院校多重新定位，有三方面，如圖 3 所示。第一，在大學教資會的資源支持和鼓勵下，高教開始面向世界及亞太區，追求世界級教育和營造卓越中心；以競爭擇優及國際水平為分配資源的原則；重視高教國際化，吸收外來

優秀人才，鼓勵教學及研究上的國際合作及交流。第二，在政府政策支持下，高教院校大量開辦自費課程，來應付本地湧現的普及專上教育及多元的專業進修的需要，例如，在短時間內，推出大量副學士課程，滿足 60% 中學畢業生可修讀專上學位課程的需要。過去八年，各院校在自費高教方面有非常可觀的貢獻及回報。這已開始了本地教育的產業化。

第三，有些院校已開始擴展中國及亞太區的自費高教市場，提供高增值的高教服務，例如所辦的國際 MBA 及 EMBA 課程，是其中的表表者。但是，目前發展的規模及範疇仍然非常有限，難言已是高教的市場國際化或國際產業化。目前的教育產業討論，正多是針指這方面的發展，希望有大規模的教育輸出。

總的來說，高教發展的趨向，一是「繼續增加本地關注，亦要面向全球發展」；二是「除維持公帑經營水平外，亦要大力開展自費市場」，如圖 3 所示。

圖 3：香港高教的發展方向



教育樞紐的策略功能

當香港高教系統重新定位，面向全球亞太區的發展，並開展本地及國際的自費市場，若這樣的發展是有整體長遠政策的協調支援，而香港高教亦存足夠實

力，就有可能形成一個區域的教育樞紐。這樞紐有兩種基本策略功能：

(一) 教育產業化：形成不同行業配套、專業群組、結構體制、法規法例、質素檢察、資格驗證、相關設施及軟硬件，以提供教育服務或輸出，滿足本地、珠三角、整個中國、以及亞太區正在冒升的龐大教育市場需要，從而促進香港教育產業規模的鉅大發展(例如形成更多高等院校)、獲得長短期的經濟回報、創造其他間接的社會利益(例如製造更多高增值職位及工作機會)、以及貢獻亞太區和中國的發展(例如珠三角的經濟轉型及人材培訓)；及

(二) 軟實力建設：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。在軟實力建設方面，這樞紐有四方功能：

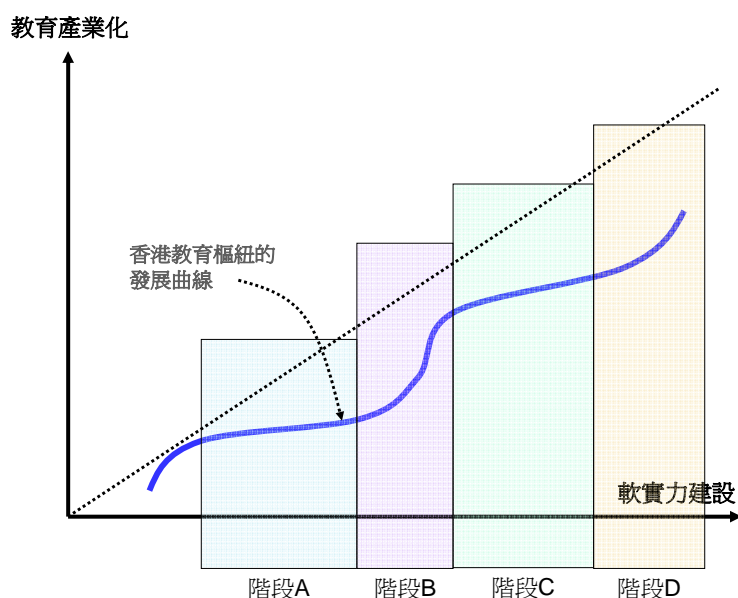
- (1) **本地軟實力建設：**提供本地面對全球化及經濟轉型的挑戰、而要高速度高檔次發展所需之優秀人材，促成新的經濟、文化及社會建設的生長點，從而使香港在國際競爭中，可以有動力地持續發展及成長；
- (2) **亞太區影響力：**教育產業化，輸出教育，滿足中國及亞太區對優秀人材的龐大需求，不單對外賺取實質的經濟利益，更重要是建立無形的區域網絡及領導地位，從而區域上產生政治、文化及社會的長遠影響力；
- (3) **高創值中心：**教育樞紐有助在港繼續擴展世界級卓越研究中心及研究所的群組，在一些重要前沿領域，擁有國際先進領導地位，一方面有助吸引優秀人材及世界級專家來港貢獻，有利高教提升及產業化；另一方面，有助香港佔領先進的知識技術供應鏈的中上游，創造新的產業和經濟生長點，為香港的未來發展，獲取最大的競爭力和創值；及
- (4) **產業群的協同效應：**教育樞紐既然匯聚區域以至世界的人材，有利國際多元文化交流，為香港發展成為世界級金融中心及國際大都會、甚至其他範疇的產業(例如醫療、旅遊、測檢驗證、航運、創意文化等)的區域中心，提供深厚而優秀的人文氛圍及人材基地。甚至，各產業群的優勢，互相合作(例如教育與創意文化的產業合作)，互相補充，為香港的整體發展，帶來更大的協同動力。

教育樞紐發展的模式

從理論上來看，教育樞紐的兩項策略功能「教育產業化」與「軟實力建設」都是重要的。但是對不同背景的教育體系而言，因高教實力水平可以有很大分別（例如英國與馬來西亞），其對這兩功能的強調性及實踐力也可以有很大差異。目前香港公眾的討論、學者們的分析、甚至政府公布的政策方向，也頗分歧而在變動，有些只強調軟實力建設；有些則重視教育產業化；有些兩者皆強調，全力追求；有些則以封閉觀點看高教在本地的供求，對兩者皆忽略，沒有教育樞紐的認識。

實在，教育樞紐的理念及功能是動態的；「教育產業化」與「軟實力建設」的關係是互動的。香港教育樞紐發展的可能模式，可如圖 4 所示。當軟實力建設起來，自然有能力推動教育產業化。香港過去 20 年來已發展的高教實力及專業群體，具有國際水平（階段 A），當然有一定能力推動一定程度的教育產業化，開創教育市場（階段 B）。當香港能夠從教育產業化及市場，獲得更大的經濟利益及其他有利資源，重投入軟實力建設，高教規模自然更大更優，吸引及培養更多優秀人材，為香港建設更強的世界級軟實力（階段 C）。當然，因這實力的增強，教育產業化將會做得更有競爭力，支持亞太區、中國及珠三角的未來發展（階段 D）。

圖 4：香港教育樞紐發展的可能模式



值得注意的是，香港的教育系統規模不大，高教雖然卓越，但所擁有的院校群、研究中心群、教學發展中心群、專家隊伍、以及專業群組，數目有限，加上香港地方空間珍貴，對發展教育產業，有頗大的侷限性，初階段不宜大量全面做，否則會分散高教的寶貴實力，「不務正業」，在教育市場上也沒有競爭力，得不償失。

故此，香港教育樞紐的發展策略，應有以下特點：

實力建設為帶動：是以「軟實力建設」為帶動為主調，重點在建設本地軟實力、伸延香港在亞太區的影響力、發展高創值中心、以及促進產業群的協同效應。當軟實力在某些領域已發展出足夠力量，才可發展這方面的教育產業，如圖 4 所示，樞紐發展的曲線是應較貼近水平軸（即軟實力建設）而增長；

發展高檔次產業：教育產業有高低檔次，增值及創值的水平也不同，長遠的影響力也有異。例如，低檔次的一般性教學課程或知識傳授，師資要求不高，在知識技術供應鏈下游，雖容易大量供應，但競爭大而增值不高，易受代換，難以持續長久。故此，香港優先要鼓勵要發展的應是高影響力、高檔次、高增值、高知識密集、高特色、以及高持續性的教育產業。例如，國際 EMBA 是很好的例子。這樣才可以創出香港教育產業的品牌和地位。這點亦與軟實力建設的目的呼應。至於低檔次的產業，可由市場決定；及

跨越式聯盟合作：既然香港規模較細，應不論在軟實力建設上，還是在教育產業化上，香港高教應強調跨院校、跨科際、跨產業、跨地域的聯盟合作，營造足夠人材的臨介質量，發揮槓桿效應及協同效應，提供世界級的教育服務。部份香港高校已開始這樣的策略，發展不同的本地及國際的策略伙伴，在研究、發展、教學或知識轉移等方面，爭取先進國際水平的表現。比香港更細的新加坡，過去十年在方面的聯盟合作，做過不少新措施，已累積許多寶貴經驗，值得我們學習。

教育樞紐的條件

香港要發展成為區域教育樞紐，就需要考慮是否有以下重要的內外條件，促成軟實力建設及教育產業化。

（一）亞太區教育需求：是否存在一個龐大的教育市場需要，以支持香港教育樞紐營運呢？從上面所述的大圖像，我們清楚看到未來 10 至 20 年亞太區、中國、以及珠三角都有龐大的高等教育及專業教育需求。因全球化及國際競爭的影響，高增值高素質的國際教育需求也非常殷切，根據澳洲一份研究報告顯示，全球的國際留學生數目在 2000 年為 1.8 百萬，在 2025 年將為 7.2 百萬，可推算在 2009 年留學生數約為 3 至 4 百萬，其中約 70% 來自亞洲，即約有 2 至 3 百萬人。若保守估計，每人留學消費每年為港幣 20 萬元，則亞洲區的留學生

每年消費總額接近港幣 5 仟億元，實在是非常龐大的教育市場，絕對可支持香港成為其中一個區域教育樞紐。

目前，英國每年在教育輸出方面獲得的經濟利益達港幣 550 億元，澳洲獲益達港幣 360 億元，新加坡也達港幣 182 億元。由於新加坡人口及教育規模較香港細，我們有理由相信，香港若成教育樞紐，其教育產業輸出應可不少港幣 182 億元。

(二) 香港本身高教實力：香港本身是否有足夠強大的高教實力，作為教育樞紐呢？我們可以新加坡作基準，分大學排名、高教基建、及大學資助等三方面作比較討論。

大學排名：在國際新聞週刊或泰晤士報高等教育特刊的全球大學排名中，香港的港大科大及中大，以及新加坡的國立大學及南洋理工大學，都在 100 名內，過去新加坡的排名較香港的前，近一、二年香港開始追及，甚至超前，值得高興。值得注意，新加坡國立大學不單排名高，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，新加坡的大學排名及規模合起來，雖可微勝香港，但以目前香港的大學發展勢頭，應無礙香港有能力提供國際先進水平的高教及研究。

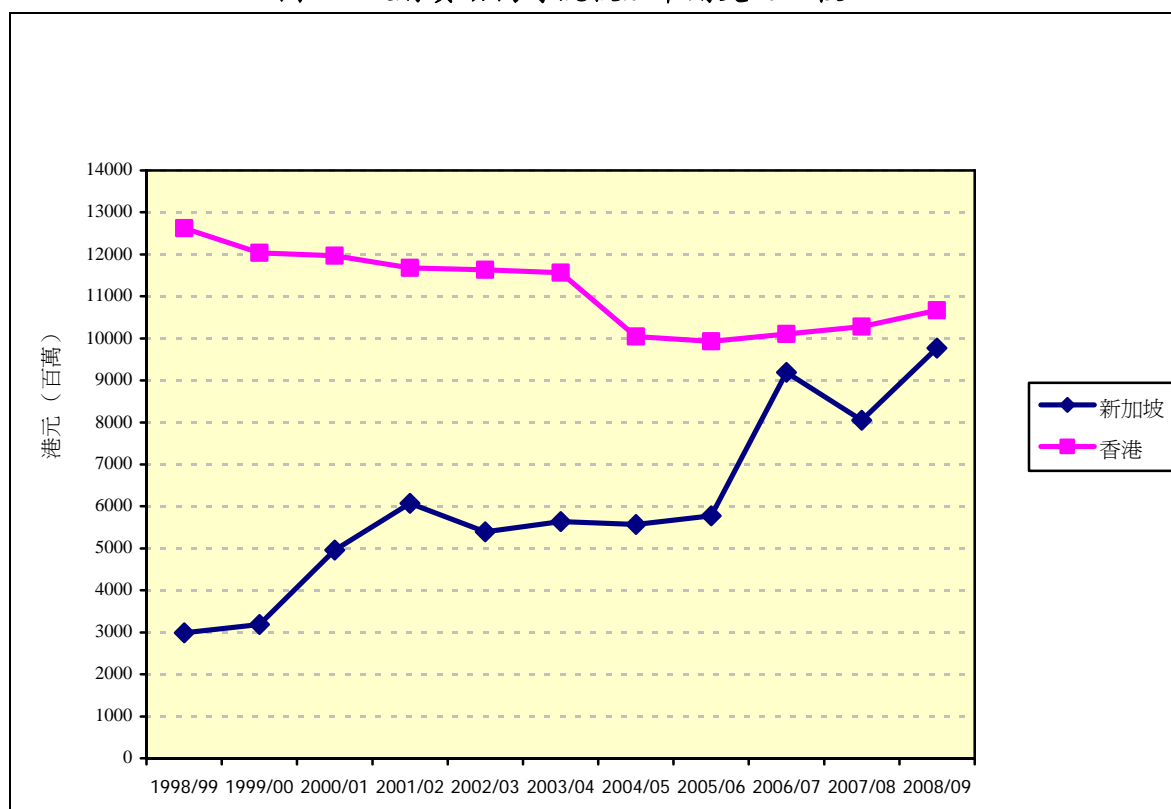
高教基建：以 2007 年數字來看，新加坡人口約 350 萬，只及香港一半。中一至中五學生人數約 21 萬人，也約是香港(41 萬)的一半。但是新加坡提供的政府資助的學士學位總數是 4.36 萬個，與中一至五學生人數之比約為 21%，同輩入資助大學率約為 25%，新政府計劃在 2015 年，將之增至 30%。而香港學士學位只有 5 萬個，與中一至五學生人數之比約為 12%，同輩入資助大學率約為 18%，遠未能滿足本地需要。顯然，新加坡的高教基建更為有利，學生擁有升大學的結構性機會遠較香港為高，約為 1.38 倍。從這點來看，香港高教基建尚不足本地需要。若要發展教育產業，滿足本地需求自然成為重點之一。

大學資助：教育樞紐的建設和發展，是需要投資的。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 年開始，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。但其間 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 金融風暴的新加坡，卻有決心將經濟轉型，大量培養高質素人材，自 1998/99 年起，不斷增加大學撥款，到現在經常費增加竟達 3.3 倍，由 1989/99 年的 29.87 億港元增至 2008/09 年的 97.73 億港元。如圖 5 所示，當香港不斷削

減大學資助之時，新加坡卻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 2008/09 年，兩者已非常接近同一水平(\$106.66 億: \$97.73 億)。由於香港人口及中學生人口都是新加坡的一倍，香港高教相較新加坡來說，已陷入資源劣勢，對發展教育樞紐不利。

圖 5：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_2009/revenue_expenditure/attachment/MOE_EE2009.pdf
 - Ministry of Education. (2009). *Education statistics digest 2009*.
 - Available Online: <http://www.moe.gov.sg/education/education-statistics-digest/files/esd-2009.pdf>
 - University Grants Committee of Hong Kong. (2009). *Facts and figures 2009*. Hong Kong: HKSAR.
 - University Grants Committee of Hong Kong (2009). *Facts and figures 2009*. <http://www.ugc.edu.hk/eng/doc/ugc/stat/19.pdf>

(三) 留學生政策及配套： 招收世界各地來的優秀留學生，是辦教育樞紐的重要目的之一，香港有全面的收生、入境、居留、及就業的人口政策和配套嗎？過去香港很遲認識到，吸收世界優秀人材到港就學的重要性，要到 2002 至 2005 年間才將外來本科生比率從 2% 增至 4%，到 2005/06 年擴展至 10%，到 2008 年增至 20%，並設立獎學金吸引外來生，放寬入境及就業限制，除在學時兼職及假期工作外，准許他們在畢業後留港工作。籌辦更多學生宿舍。雖然尚未有全面而長遠的外來生的人口政策，但已邁出重要的一步，有助吸收優秀留學生來港長遠發

展，讓教育樞紐吸收人材的功能可以發生。

可以參考新加坡的經驗。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，新加坡的外來生數目有 7.3 萬人，接近 5 萬多人為自費生，到 2012 年，外來生數目將倍增，高達 15 萬人，主要來自亞太區各地，海外學生來源非常多元，有教育產業化的規模。

香港有外來生約一萬人(2007 年數字)，其中 7 千 3 百多人是在教資會(公費)資助的課程內，而在自費課程的只有 2 千 8 百多人。在所有外來生中，超過 83% 來自中國大陸，只有 8.4% 來自其他亞太地方。比較來說，香港尚未形成區域樞紐或教育產業化的規模。參照新加坡，估計未來 5 年，香港自費外來生數目應可擴展至 5 萬多人，雖然比起新加坡將還是少得多。

(四) 辦學政策及配套： 作為區域教育樞紐，應有一系列政策配套，以促進自資辦學、跨地域辦學及國際合作辦學，讓辦學的形式、內涵及資源多元化，以配合教育樞紐及香港本身的多元發展和需要。近年政府已推出多項支援計劃，以協助自資專上教育院校的發展，這都是非常重要的新措施，對發展自資辦學極有利的。至於跨地域辦學，例如到內地辦學，由於尚未有教育的 CEPA 或是 G-G(政府對政府)的協議，目前不少院校或辦學團體獨自摸索交涉，困難重重，一籌莫展，極之不利香港教育產業化，以迎接珠三角、中國以至亞太區的龐大教育需求。故此，香港應有專責部門協助有關的政策及 G-G 協議的開展及製訂。

國際合作辦學也是發展樞紐重要一環。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。此外，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，也應製訂有關的政策配套，讓國際合作辦學有效成功推展。

(五) 政策領導及專責機構： 教育樞紐及產業化是涉及香港整體長遠利益的重大政策，涉及不同政策局權責，以及 G-G 層面的交涉。故此，應有跨局的指導委員(Inter-bureau Steering Committee)領導有關政策的發展和實行，協調各有關局部的工作，促成有關的國際協議(G-G)及教育 CEPA 的達成，並監察教育樞紐及產

業化的進程及成效。參考英國(英國文化協會)、澳洲(澳洲教育國際)及新加坡(新加坡教育國際)的經驗,香港可在整體運作層面上,成立一個專責機構(例如,香港教育國際 Hong Kong Education International),協調各有關方面,在亞太區及中國有策略地進行各種活動,推廣香港的教育產業及樞紐功能。

結語

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,達成軟實力建設及教育產業化的策略功能,是香港一個核心的施政課題,必須解決。

希望,本文對亞太區教育需求趨勢及香港高教發展的分析,有助理解香港教育樞紐對香港長遠發展的功能和意義,並掌握建立教育樞紐的模式及條件。

參考資料:

- Cheng, Y.C. (2005). *New paradigm for re-engineering education: Globalization, localization and individualization*. Dordrecht, The Netherlands: Springer.
- Cheng, Y.C., Ng, S.W., Cheung, C.K., Choi, P.L., Tang, Y.F., Yuen, Y.M., Yuen, W.W. (2009). *A technical research report on the development of Hong Kong as a regional education hub*. (pp. 1-125), Hong Kong: The Hong Kong Institute of Education.
- Cheng, Y.C., Cheung, A.C.K., Ng, S.W., Choi, P.L., Tang, S.Y.F., Yuen, C.Y.M., & Yuen, T.W.W. (2008). *Report on the study of promoting Hong Kong's higher education services to markets outside the Chinese Mainland*. Hong Kong: The Hong Kong Institute of Education. (The study by commissioned by the Hong Kong Trade Development Council.)
- Cheung, A., Yuen, W.W., Yuen, Y.M., & Cheng, Y. C. (in press), Promoting Hong Kong's Higher Education to Asian Markets: Market Segmentations and Strategies. *International Journal of Educational Management*.
- UNESCO, Institute of Statistics (2009), *Global education digest 2009*. Montreal, Canada.
- 鄭燕祥(2002). 香港高等教育發展的新思維與戰略平台.明報月刊(2002年9月號)及明報論壇(2002年8月14日)
- 鄭燕祥(2007). 香港成為區域教育樞紐的條件.明報論壇(2007年1月9-11日)及在資本雜誌(2007年1月號)接受訪問的內容

鄭燕祥：
發展教育樞紐與產業：大圖像、功能、條件

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	5774	9930
2006/07	9191	10104
2007/08	8050	10279
2008/09	9773	10666