

第二章

高等教育的世界趨勢

2.1 全球的高等教育正處於巨變之中。儘管二三十年前各主導的傳統教育模式及目的，至今仍然存在，但十分多元化的發展經已出現。這是個日新月異的時代。雖然一些發展趨勢已十分明確，但國家與地區之間仍有區別。因此，任何國家或地區日後會有什麼發展，或應該朝那個方向邁進，實在難以預計。有關這個課題的參考文獻很多，我們亦委託了專家就四個具參考價值的地區——英國、歐洲、亞太地區及中國——撰寫報告[E2]。

2.2 推動改變的因素很多，包括：政府的經濟及社會發展政策目標；高等教育院校（不論公營、私營或混合模式）的財政需要及市場機遇；以及全球一體化等。在很多方面，全球一體化突出了其他因素的重要性和迫切性。全球一體化強化並加快了現時創造和傳授知識的過程，進而改造整個體系。首先，知識的傳播及創造無分地域，知識的整合可跨越國界。其次，院校教職員及學生流動性大增，到其他國家工作及學習既方便，成效亦佳。在日趨一體化的世界，政策制訂者必須了解世界各地的發展，及其對本地體系的影響。每一個高等教育體系都有重要的使命，就是培養具國際競爭力，足以應付未來各種轉變和挑戰的學生；為此，院校必須爭取世界各地的人才。不論每個國家的教育政策有何獨特之處，有關文獻均清楚指出許多國家的高等教育體系都正面對共同的相關挑戰。

2.3 首先，幾乎所有地方都致力提高入讀率，讓更多有志提升其知識基礎的人接受教育，特別是大專程度的教育。這個趨勢的成因有二。第一個原因是經濟因素：要在全球競爭中取勝，必須有受過良好教育的工作人口作為基礎，而高等教育“普及化”的目的，就是提

升人口整體技術水平。這是“知識型經濟”所包含的概念：要生產高增值產品，就必須增加具備足夠先進技術和知識的人口比例。第二個原因關乎社會公平（這個理念在英國和澳洲的現行公共政策中，彰彰甚明）。讓昔日無機會接受專上或高等教育的社羣有機會升學，以促進社會融合。

2.4 除了要擴展高等教育界，政策制訂者面臨的另一挑戰，是確保在擴闊高等教育的範圍和種類時，不至令教育質素下降。有關質素的問題已有廣泛的討論，採用的解決方法各式各樣，並無主流模式。然而，最普遍的做法是由政府介入，堅持質素保證，或強制實施，或由院校自行落實。

2.5 第三，大部分地區的高等教育界都難免要在公共開支比例減少的環境下去面對上述的兩項挑戰，因此，私營界別日益重要，而院校也要自行籌募營運經費。在任何一個體系，這情況都會帶出一個重要課題：即大專界別中公營與私營教育機構之間的關係。

2.6 要在同一系統內推行政策以應付上述三項挑戰，絕非易事。除非增加撥款，否則高等教育普及化很容易導致質素下降。另一方面，引入私營教育機構，或純粹引入私人資金，均可能削弱政府調控高等教育發展的能力。這個兩難局面，是各地政府嘗試處理專上教育（特別是高等教育）改革時所遇到的困難的癥結。

2.7 與此同時，全球一體化為高等教育國際化提供了動力。在高度一體化的世界，人們的選擇和機會不再受地域局限。學生、教學人員以至課程／院校的流動性亦隨着國際化而增加。我們會在第四章深入討論香港高等教育可如何通過國際化，為在一體化的世界中香港日後的成就作出貢獻。

高等教育的質素

2.8 有關高等教育的質素和競爭力是世界各地所關注的問題，可從國際主要院校排名準則的出現，以及世

界各地進行的質素核證反映出來。進行質素核證不只是爲了向公眾問責，例如歐洲推行博洛尼亞進程[E3]，更是要推動院校協調或整合、加強院校合作，以及鼓勵院校發揮冒險和創新精神。

2.9 由於資源有限，只有少數院校能夠成爲具全球競爭力的研究型綜合大學，因此，院校的角色劃分對於保持教育質素至爲重要。然而，在院校使命劃分制度成熟的地方，特別是美國，要考慮的另一問題，就是學生入讀專上教育那一個層次的院校，可能會受學生本身的社會及經濟階層所影響。有見及此，澳洲及英國已制訂財政措施和收生指標，務求令學生社群包含更多不同社會背景的成員。

2.10 各種國際排名榜的出現，顯示大學在整體表現評估和教學人員評估兩方面，對質素的定義已形成了不同的理解。公眾普遍重視教學質素、學生學習經歷和問責安排，與排名榜所反映偏重研究表現的院校質素，存在矛盾。

研究撥款高度集中及着重創新

2.11 排名榜的興起恰逢研究撥款高度集中的普遍趨勢(雖然並非每個地方都是如此)。英國的研究評審工作，是以提升研究成果質量，同時挑選一些卓越研究領域作爲發展重點。在其他地方，研究經費或集中於少數院校，又或把一些大學組合成卓越大學羣，例如中國內地的“211 工程”及“985 工程”、丹麥以角逐形式分配撥款的全球化基金(Globalisation Fund)、德國的大學卓越計劃(Excellence Initiative)、南韓的“智慧韓國 21”計劃(BrainKorea 21)，以及台灣的發展國際一流大學及頂尖研究中心計劃等。

2.12 與此同時，高等教育界在創造和傳播知識方面，所發揮的作用日趨重要；這現象與全球各地普遍重視創新的經濟政策相呼應。在 2000 至 2005 年間，全球高等教育的研發開支每年增長 7%，較本地生產總值及研發開支總額的增幅爲高[E4]。我們會在第六章討論研發

工作在提升經濟體系的競爭力所擔當的角色，以及對教育會資助院校有何意義。

投放於高等教育的資源

2.13 在全球一體化的過程中，高等教育界的某些環節在政府鼓勵下，並因應財政需要，已越來越企業化。這種情況在過去十年，尤其明顯。這意味著市場正影響著專上教育的性質，而私營辦學機構亦應運而生，填補公營界別未能滿足的市場需要。自 1990 年代中期以來，許多國家增加了專上教育的支出，而這些開支中的非政府部分的比重亦有所上升。不過，值得注意的是，非政府投資增幅最大的國家，政府資助的增幅亦最大 [E4]，這反映世界各地政府對專上教育的重視程度。

2.14 根據《2010 年教育概覽：經合組織教育指標》 [E5]和其他資料來源，各經濟體系在 2007 年的專上教育開支如下：

	2007 年專上教育開支(佔國內生產總值百分比) (經合組織提供的數字)		
	政府撥款	私人資金	總計
美國	1%	2.1%	3.1%
英國	0.7%	0.6%	1.3%
澳洲	0.7%	0.9%	1.5%
新西蘭	1%	0.5%	1.5%
南韓	0.6%	1.9%	2.4%
日本	0.5%	1%	1.5%
經合組織成員的平均數字	1%	0.5%	1.5%
	2007 年專上教育開支(佔國內生產總值百分比) (其他資料來源提供的數字)		
	政府撥款	私人資金	總計
中國內地	0.72% [E6]	不詳	不詳
新加坡	1% [E7]	不詳	不詳
印度	0.64% [E8]	不詳	不詳
香港	0.88% [E9]	不詳(政府沒有正式收集有關資料)	不詳

2.15 增加高等教育體系的非政府資金是個複雜的課題。在某些地方(例如美國、南韓、日本),已有發展成熟的私立大學,這跟一些其他地方(例如某些南美洲國家)近年因公營教育不濟,引致私立大學蓬勃發展的情況,難以相提並論。私立院校的出現未必會削弱公營院校的活力。在高等教育界,私營與公營院校並存的情況,相當普遍,例子包括:部分或全部課程按自資原則收費;大學開拓不同收入來源,包括籌款、與工商界合作、贊助、知識產權收入、營運收入、舉辦商業性質的輔助教育活動等。在大多數情況下,被公認為“公立”的大學往往有不少“私營”資金來源,而被視為“私立”的大學則經常直接或間接得到政府大量資助。明顯地,公立院校所得的私人資金越多,自主能力亦越強。政府的對策一般是訂立更明確的規定,以規範公帑的用途。

全球一體化對高等教育的影響

2.16 明顯地,世界各地都已因應全球一體化引起的競爭,而發展高等教育和制訂政府政策。高等院校若能在教育及創新方面佔有國際優勢,的確有助提升該城市和地區的環球競爭力,特別是在人力資本、創意及創業能力等方面[E4]。儘管每個政府都認為其政策是獨特的,它們所面對的挑戰事實上都是大同小異的。

2.17 若說全球一體化以及因而產生的人才需求定會繼續地影響全球高等教育界,實不為過。美國總統奧巴馬曾說:“美國的經濟優勢和領導地位,將不單取決於在董事會議室和生產廠房,更須要在課室、學校和大學下工夫……。”[E10]同樣,上屆英國工黨政府也曾表示過:“現時高等教育對英國在 21 世紀的經濟表現起着關鍵作用,未來亦然。”該政府亦指出,英國的大學“必須竭力邁向國際化,吸引外地學生,尋求與海外院校合作,引入他們的專業知識以應付全球挑戰。院校應向學生灌輸國際化意識……。”[E11]

2.18 第四章會詳述個別國際化元素對香港的影響。為說明國際化的重要性,我們在此只集中觀察一個元素

一 學生在國際間的流動。在 2000 至 2005 年間，全球在海外接受專上教育的學生人數增加約 50%^[E12]。根據最具權威的最新推算，國際學生人數將由 2000 年的 180 萬名，增至 2025 年的 760 萬名^[E13]。此外，預計到了 2025 年，亞洲對國際學額的需求會佔全球需求的 70%，單單中國和印度的需求已佔全球的 50%。

亞太區高等教育概覽

2.19 由此可見，亞太區在高等教育及科學發展方面，日益重要，也充滿新機會^[E4]。一個明顯的趨勢是：亞太區不但招收越來越多國際學生（例如澳洲及新加坡），它們送往海外的學生人數亦持續上升（例如中國）^[E14]。此外，區內不少地方有意發展成為教育樞紐。我們在考慮本地高等教育體系的未來路向前，可先參考這些地方的政策措施。以下討論內容應與附件 C一併閱讀。附件 C 詳述下述國家最新公布的政府計劃和高等教育的最新發展。

中國內地

2.20 第五章討論香港如何參與中國內地建設，為國家迅速發展出一分力。我們在此先討論中央政府在高等教育方面的策略目標。中央政府最近發表了《國家中長期教育改革和發展規劃綱要(2010-2020 年)》（《規劃綱要》），強調教育具重要策略意義，能提高國民質素、推動社會進步，以及增強國力，使國家到 2020 年得以躋身人力資源強國之列。《規劃綱要》亦明確提出教育須以德育為先，並強調學生的“全面”發展。

2.21 此外，《規劃綱要》亦闡明，中國政府致力在 2020 年前大幅提升高等教育體系的國際競爭力。預期到了 2020 年，專上教育入學率達到 40%（2009 年為 24.2%^[E15]），而某些大學可達到或接近世界一流大學的水平。《規劃綱要》又列出提高科學研究水平的方向，包括採取措施，加強基礎和應用研究，以及促進研究與教學相結合。中國政府會繼續實行 211 工程和 985 工程這兩項重點建設計劃，為有關院校提供特別撥款。211

工程的目標是建設 100 所優秀高等教育院校和一批重點學科，而 985 工程的目標是創建世界一流大學。

2.22 在其他方面，中國內地的發展經驗亦切合上述的世界趨勢。過去 25 年來，中國一直致力引進市場元素和社會資金，促進教育(包括高等教育)發展。1985 年公布的《中共中央關於教育體制改革的決定》，強調市場對高等教育發展發揮的作用。1992、1999、2001 和 2002 年公布的“決定”，均鼓勵以社會資金發展教育。過去 20 年，中國多次強調教育(包括高等教育)至為重要，有助促進經濟增長和提高國際競爭力。上文已提及，中國政府實行 211 工程和 985 工程，把政策目標和撥款集中於建設重點院校。此外，中國亦致力發展重點研究領域和建設國家重點研究實驗室[E16]。

新加坡

2.23 香港與新加坡地理位置接近，兩地不論在面積或經濟定位等方面都十分相似，因此經常被比較。新加坡高等教育界的最新發展，自然值得香港留意。新加坡政府把其全球學校策略(Global Schoolhouse Strategy)定為國家重點項目，目的是把新加坡發展成為教育樞紐，為世界各地的學生以及本土國民提供多元化而富有特色的優質教育。新加坡也致力培育更多本地人才，以應付社會對高技術畢業生與日俱增的需求。在未來五年，新加坡的教育開支(特別是高等教育開支)會持續增加，政府並計劃在 2015 年前，把大學入學率由目前的 25%提高至 30%。這項策略的一個重要部分是增加政府和私營機構投放於研究活動的資源，目標是在 2015 年或之前把研究開支增至國內生產總值的 3.5%。

亞太區其他國家

2.24 澳洲、新西蘭、日本、南韓和印度政府的政策(或政策綱領)全都強調它們進一步發展高等教育體系的決心。儘管這些國家的歷史、文化和情況各異，它們銳意發展高等教育的各種原因卻有不少共通之處。

2.25 發展高等教育的主要目標，一般都是培養有良好教育和高技術水平的工作人口，從而提升國家的競爭力，以應付知識型經濟的挑戰。有些政府(例如澳洲、南韓和新加坡)不斷增加在高等教育及／或研發方面的資源，另外一些政府(例如新西蘭和日本)則由於財政限制，而致力提升現有教育體系的效益。後者正努力鞏固現有體系，以及把資源集中投放於發展高質素的資歷。

2.26 有些亞太區國家銳意提高高等教育市場佔有率，因而把資源用於吸引國際學生。舉例說，新西蘭政府在 2010 年財政預算案中^[E17]公布每年撥款 200 萬新西蘭元(即 1,130 萬港元)，加強該國教育界的海外宣傳工作，以協助院校招收國際學生。日本政府於 2008 年 7 月開展為期五年的“Global 30 Project”，預算每年動用 2 至 4 億日圓(即 1,660 萬至 3,330 萬港元)，資助核心大學邁向國際化，以期在 2020 年或之前招收 30 萬名國際學生。如上所述，新加坡政府亦積極把新加坡發展為亞洲的教育樞紐。

人口、經濟、高等教育及其對香港的意義

2.27 一個國家的高等教育體系和大學如何應付全球和當地因素引起的問題，往往視乎當地環境而定。因此，人口、經濟(和富裕程度)以及市民的文化，均會影響高等教育克服挑戰、作出改變和管理變革的能力。在亞太區國家，這些因素，特別是人口和經濟資源的差異很大。亞洲很多國家的人口較歐洲國家為多，但有些卻較為細小。亞洲各地的經濟大都持續增長，但區內富裕程度仍然懸殊，現代化程度也不一。上述種種因素都會影響各國高等教育體系的性質，包括大學在社會擔當的角色，以及它們進行有規模的研究及技術轉移的能力。

2.28 從上文可見，世界各地政府均十分重視高等教育，並投放了大量的精力和資源以提高其高等教育體系的競爭力。然而，儘管世界各地的高等教育體系都面對一些共同的挑戰，我們不應把其他地方的政策套用於香港，因為這些政策措施的成效仍有待驗證，未必是放諸四海皆準的有效良方。無論如何，上文的分析說明了一

點，就是世界各地政府都在向前邁進，因此香港絕不能停滯不前。我們會在後面各章探討香港高等教育體系應如何保持和提升環球競爭力。