

## 從「教育產業」到「教育樞紐」

作者：方舟 一國兩制研究中心研究總監

文章刊載於《信報》2023年8月16日

近期，將香港發展為國際教育樞紐成為熱門話題。港府亦提出要發展鞏固香港成為國際高等教育的區域樞紐。教育局局長蔡若蓮也在接受傳媒訪問表示，香港的基礎和大專教育，在國際上具有優勢，本港要發展成為「教育樞紐」。那麼，要如何才能打造成功呢？

其實早在2009年，時任特首曾蔭權提出要發展六大優勢產業，其中就包括教育服務和醫療服務。但後來到2012年，即有議員在立法會提出「停止教育盲目產業化」議案。2013年，時任特首梁振英在其首份《施政報告》中也指出，六大產業推進過程中有若干問題需要檢討，例如醫療人手不足，教育應否作為產業看待，社會上存在分歧。

為什麼會出現這樣的轉折呢？就是因為2009年提出的六大產業，其推動的效果都不理想，尤其在教育和醫療產業有很多深刻的教訓。因此，當我們今天再提發展「教育樞紐」時，總結當年的教訓很有必要。

當時推進醫療和教育產業不太成功，重要原因是政府忽視了兩個問題。第一個是教育和醫療這兩個行業本身首要的屬性是滿足本地市民的公共服務，在這個基礎上才能以更商業化的模式去服務外部的需求。

### 六大產業忽視供應能力

第二個忽視則是當時只考慮了教育和醫療產業存在的潛在外部市場需求，但卻未對這兩個行業的供應能力的容量提升做適當安排。結果導致這兩個行業商業化之後，在供應能力無法快速大幅提升的情況下，外部的需求衝擊了本地的公共服務，造成外部商業化需求和本地公共服務需求之間產生張力。

比如，醫療行業最典型的案例就是開放內地孕婦來港產子。由於當時在港產子即可獲得永久居民身份，強大誘因促使非本地居民來港生子，形成了大量「雙非」子女。儘管當時對待非本地居民的收費標準不同，在公立醫院也按照商業化標準收費。但是仍因為需求量過大，且本港醫生行醫資格具有嚴格保護，只有本地兩間大學醫學院畢業的學生才能在香港行醫，導致醫生提供服務能力的容量嚴重不足，供不應求。最終在醫療人手、產房床位等方面都嚴重衝擊了本地的公共服務。

同樣，在教育行業，儘管老師入行資格的限制要低，供應容量的彈性相對更大，衝突也沒有醫療產業那麼明顯。但在各項教育資源容量有限的情況下也會造成矛盾。譬如，本地生和非本地生關於學生宿位、獎學金份額等的矛盾。

因此，當政府在推動這些公共服務行業產業化之前，需要對行業可供應的容量及相關配套做適當安排，儲備足夠的容量彈性以應對可能出現的短期激增需求。同時，政府實施相關政策也應在確保不衝擊本地公共服務的情況下進行。這是 2009 年醫療和教育產業化留下的教訓：在沒有充分做好規劃之前貿然施行，導致外部需求和本地需求混為一體，衝擊了本地公共服務，造成本地居民與外來需求之間的矛盾。

回頭來看，其實教育和醫療都存在巨大的潛在外部市場。考慮到目前醫生資格的開放還沒有大的突破，所以相對而言，在未來提升教育領域容量反而存在更明顯的機會，借此契機發展教育樞紐會更加容易。在此背景下，今屆政府發展「國際教育樞紐」是一個合理的選擇。那麼香港打造國際教育樞紐具體可以做什麼呢？

當前，在全力推動北部都會區發展的形勢下，香港打造國際教育樞紐在空間容量上也具備一個大幅拓展的機遇。新界北區域的坪輦/打鼓嶺有較大面積的片區正處於規劃中，可以將其設定為香港發展教育樞紐的主要區域。具體而言，有三個方向可以發展。

第一，目前香港在市區的幾所大學，空間都非常擠迫。有些大學的實驗室空間狹小，設備都堆在一起，存在擴大空間的強烈需求。

根據現行政策，8 間公立大學的學士課程可招收非本地生自費入讀，上限為核准學額總數 20%。然而，根據當局統計，八大 2021/22 學年取錄的本科非本地生人數，平均相當於資助學額的 17.9%，不足 20%。這是因為目前各校的宿位名額有限，無法滿足更多外地生第一年來就讀的住宿需求。

### 北都設校區配合產業化

因此，在將「教育樞紐」的主要區域設置於北部都會區後，便可以鼓勵市區內的高校在此建設第二校區，獲取更大發展空間。各高校可進一步配合北部都會區發展創新科技為核心產業的趨勢，將理學院、工學院、商學院設置在第二校區。同時，也可以在教育樞紐區內配合產業化，建立和大學配套的孵化器。此外，還可以和國家的科技政策與戰略配合，在教育樞紐區建設大型的實驗室，包括部分與國際合作的頂尖聯合實驗室。

在這種策略下，能夠大大提升香港的大學招收的本科生容量，也能提升研究型的碩士、博士容量。並且還能推動香港學術科研人員和產業化更緊密的結合，形成類似矽谷（Silicon Valley）的優質產學研生態。

當前，西方特別是美國對中國內地學生外出留學做了很多限制，不允許攻讀高科技領域相關專業的中國留學生獲得美國簽證。但這反而給香港提供了機會，可以利用建設國際教育樞紐的契機，吸引更多內地優秀研究型留學生到香港讀書。

第二，打造國際教育樞紐需關注與海外合作辦學發展機遇。過去曾有一段時間，內地與海外高校合作辦學，比如寧波諾丁漢大學、上海紐約大學、昆山杜克大學等若干合作辦學案例。但現在國家教育部對內地和海外合作辦學的政策收緊，海外大學想在中國內地設立自己的校區難度很大。目前基本不允許在大學層面合作辦學，只能採取在下一級的學院層面上合作的模式。

這就給香港提供了又一個機會。因為歐美和澳洲高等教育領域的本土市場已經基本飽和，他們的高校也希望在外開拓新項目。對他們而言，香港特殊的區位和國際化背景恰恰是一個很好的平台和基地。如果北部都會區可以規劃一個國際高等教育樞紐的片區，就可以在此給海外知名大學提供建設亞洲校區的區域。這樣不僅可以吸引內地的學生，而且還可以憑藉香港的良好口碑，吸引東南亞乃至南亞的學生來港就讀。這也對香港形成國際高等教育樞紐有着重大意義。

第三，「教育樞紐」的發展也與人口相關。近年來，香港本地出生人口持續處於低位，每年中小學學生的入讀量也在下降。由於土地空間限制，過去本港幾乎沒有寄宿制的中小學，所以也未形成吸引中小學留學生的體系和相關政策配套。因此，如果能在北部都會區的「國際教育樞紐」中規劃寄宿制的中小學，同時提供各類國際課程，那麼也具有積極意義。

首先，增加寄宿制中小學建設可以滿足本地家長的需求。其次，目前本港實施了一系列「搶人才」計劃，通過這些人才計劃來港的家長也更希望自己的子女入讀國際學校，存在很大需求。

### 做好中小學寄宿留人才

另外，此舉還可以吸引內地的中小學生來港就讀，對國家而言有特別意義。當下，內地許多較為富裕的中產以上家庭會在孩子處於中小學階段時，就把他們送出國外讀寄宿制學校。但是，孩子太小出國會導致其很難接受中文教育和中國文化的熏陶，從而使其對中國人身份的認同感和對國家的認同感變淡了。

而如果是在香港，由於我們的國際學校絕大部分有中文課程和中國文化教育，這些內地孩子來港讀書一方面能接受到國際課程教育，另一方面很大程度上也能繼續接受中國語言和中國文化的熏陶，保留作為中國人的身份感和認同感。所以，這對國家也是有益的。

因此，在香港規劃北部都會區高等教育樞紐發展的同時，也要做好發展中小學寄宿制學校的相關政策配套，包括保險以及對未成年學生的相關監護政策等。在這方面，英美都有一些較為成熟的經驗可供香港借鑑。

總體而言，香港發展「教育樞紐」可沿着以上三個方向進行。當然，首要的一點是需保證在不衝擊本地教育公共服務的基礎上去推進這個事情。

對香港而言，發展「教育樞紐」不單純是教育政策，其背後更涉及到香港的人口政策。通過培養學生，讓年輕人在其中小學或本科階段就在香港生活，從而對香港更加熟悉、認同感更高。比起「優才」和「高才通」等計劃，這些更早在香港生活的學生長遠來看留在香港的可能性也更高。因此，研究教育政策時，需要和人口政策配合起來綜合考慮。