

【教育政策研討系列】

算是甚麼樣的專上教育機會？
——《增加專上教育機會》政策的批判

曾榮光

香港中文大學
教育學院 香港教育研究所

作者簡介

曾榮光

香港中文大學教育行政與政策學系副教授

© 曾榮光 2001

版權所有 不得翻印

ISBN 962-8077-55-4

教育政策研討系列

教育是個人和社會未來的寄望。社會可以通過教育去提高人民的質素，創造更豐盛、更融洽且更自由舒暢的生活環境；社會也可以通過教育去提升窮人及弱勢人士的階梯，讓他們憑藉自己的努力和才幹，分享經濟增長的成果；社會更可以通過教育幫助新來的移民融入社會，適應新的生活和工作要求，並參與社會事務與建設。現代化的社會都積極參與教育，並承擔了中、小學義務教育的所有經費。

教育是「百年樹人」的事業，需要社會給予大量物質與精神的支持。但教育的發展，往往受到個別「利益攸關者」所左右。要達成社會參與教育所訂立的目標，要有效地運用投入的資源，社會就必須制訂明確而可行的政策去加以引導。這不單要平衡各方的利害，更要釐清教育的目標，讓教育向著對社會整體最有利的方向發展。教育政策的訂定，往往因時制宜，只針對當前的流弊。但政策的連鎖作用及長遠影響卻可能並未得到深入的分析而被決策者忽略了。隨著民主議政及參政的出現，人民群眾、教育專業人士及教育政策制訂者，都需要掌握不同的觀點，透過更深入的分析，才能參與有建設性的「議論」（discourse），制訂出最合乎社會長遠利益而接受性最廣的政策。

香港中文大學香港教育研究所爲了提供理性「議論」教育政策的場地和條件，不時安排各類型的「教育政策研討會」，邀約有關決策者、教育專業人士、前線工作者及研究人員參與討論，並出版有關教育政策研討的文章系列，供各界人士參考。

算是甚麼樣的專上教育機會？

——《增加專上教育機會》政策的批判

摘要

2001年4月，教育統籌局公布了《增加專上教育機會》的政策方案。認定的政策目標是：「在十年內，60%的本地高中畢業生有機會接受高等教育」。其具體措施是：（1）未來十年增加30,600個專上教育機會，但只限於副學士學位課程；（2）提供的形式是自資經營；（3）參與形式則是用者自付。本文將論證該項政策建議不單在政策目標的論證上存在明顯的不足，更在政策措施設計上有顯著的缺陷。

2001年4月，教育統籌局（以下簡稱教統局）公布了《增加專上教育機會》的政策方案。這代表特區行政長官董建華在《二零零零年施政報告》中有關專上教育施政的落實。行政長官在該施政報告中承諾，「在十年內，讓香港高等教育的普及率達到百分之六十」（第66段）。在教統局公布的政策文件中（教統局，2001a、2001b、2001c），就把有關承諾具體化為以下的政策目標：「在十年內，60%的本地高中畢業生有機會接受高等教育」。為實踐這個目標，教統局設計的政策措施就包括：

1. 在目前17至20歲年齡組別中約30%的專上教育就學率之外，再增加30%的專上教育學額，即

- 「在2010/11學年完結前，……〔額外〕為大約30,600名學生提供專上教育機會。」（教統局，2001a，頁2）
2. 本地第一年學士學位課程的學額將維持不變（每年14,500個），教統局在未來十年將會額外新增副學士學額30,600個（教統局，2001a、2001c；亦可見《明報》2001年6月13日報道）。換言之，額外增加的專上教育機會，將全屬副學士學額。
 3. 額外增加的副學士課程，只會以自資形式開辦。政府會向非牟利的教育機構提供一次過資助（主要是貸款和撥地資助），以應付開辦課程的前期開支，並會向有經濟困難的學生提供資助（主要是貸款形式的資助）。

對於教統局公布的政策目標和措施，有論者認為是「平等開放」的教育機會的體現。¹然而本人卻認為教統局提出的《增加專上教育機會》建議，在政策目標的論證上就存在明顯的不足，而在政策措施設計上更有明顯的缺陷。

一、對政策目標論證的質疑

在《增加專上教育機會》政策目標的論證上，特區政府基本上提出了兩個論據。第一個論據可見於行政長官的《二零零零年施政報告》，報告中指出：「目前，在發達國家和亞洲的一些大城市，高中畢業生可以繼續升學的比率很多都達百分之六十；可是，香港的比率卻只及他們一半左右，不

但遠遠落後，而且未能配合知識型經濟的需要。我們必須急起直追，目標是在十年內，讓香港高等教育的普及率達到百分之六十」（第 66 段）。至於特區政府的第二個論據，大概源自多個政府部門聯手製作的《二零零五年的人力資源推算報告》，報告中對人力資源的供求差額有以下的推算：在 2005 年，預科至專上教育程度的人力缺 85,500 人，學士學位及以上教育程度的人力缺 31,400 人（財經事務局等，2000，表 8）。據此，特區政府自然必須大力擴展專上教育。

就以上的論據，本人有三方面的質疑。第一是有關「知識型經濟需求，及發達國家專上教育普及率達百分之六十」的真確性。就專上教育就學率（enrolment ratio for tertiary education）的數據，本人所能找到現行最全面的數據，就是聯合國教育、科學及文化組織（簡稱聯合國教科文組織）的 1999 年統計年報〔按：2000 年版要到 2001 年 10 月才出版〕（UNESCO, 1999）。若以經濟合作及發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）的成員國家作為發達國家的定義，從表一可見，絕大部分發達國家的專上教育就學率均未達百分之六十。其次，若與鄰近亞洲國家比較（見表二），除南韓外，其他國家均未達百分之六十。然而，聯合國教科文組織的數據與二零零零年行政長官施政報告之間存在數年的時間差距，而這些年間有關國家的專上教育就學率是否均已擴展至百分之六十呢？這就有待特區政府官員提出他們的數據及論證了。

表一：經濟合作及發展組織成員國家的專上教育就學率（%）

國家	就學率（年分）	國家	就學率（年分）	國家	就學率（年分）
加拿大	88 (1995)	德國	47 (1996)	挪威	62 (1996)
美國	81 (1995)	希臘	47 (1996)	葡萄牙	39 (1995)
奧地利	48 (1996)	冰島	37 (1996)	西班牙	51 (1996)
比利時	56 (1995)	愛爾蘭	41 (1996)	瑞典	50 (1996)
丹麥	48 (1995)	意大利	47 (1996)	瑞士	33 (1995)
芬蘭	74 (1996)	盧森堡	10 (1996)	英國	52 (1996)
法國	51 (1996)	荷蘭	47 (1996)	日本	41 (1994)

資料來源：UNESCO (1999), Table II 8.

表二：部分亞洲國家的專上教育就學率

國家	就學率（年分）	國家	就學率（年分）	國家	就學率（年分）
以色列	41 (1995)	馬來西亞	12 (1995)	新加坡	39 (1996)
南韓	68 (1997)	菲律賓	29 (1995)	泰國	22 (1996)

資料來源：UNESCO (1999), Table II 8.

第二，若以《二零零五年的人力資源推算報告》為根據，則與2010年達致百分之六十的專上教育普及率這個政策目標之間，明顯存在著五年的時間差距，這自然亦令人質疑教統局根據甚麼數據可以多作出五年的人力資源規劃？再者，按照《二零零五年的人力資源推算報告》，至2005年勞動力市場不單欠缺 85,500 個預科至專上教育程度的勞動人口，還欠缺 31,400 個學士學位或以上程度的勞動力；據此，我們當然會質疑，教統局在《增加專上教育機會》的政策措施設計上，單獨增加副學士學額而不打算擴展本地學士學額，理據何在？

第三是更根本的質疑，就是整個論證只是單方面從經濟工具主義去考慮，即只強調勞動力市場的供求及知識型經濟下特區的競爭力，卻完全沒有從教育本身的供求作考慮。首先，若我們從教育體制本身的供應去考慮《增加專上教育機會》政策，就不禁會問：特區現時的教育體制能否供應足夠的人才，以充分利用額外增加的專上教育機會？要了解這一點，方法之一是參考香港中學會考成績的數據，表三列舉了過去五年香港中學會考考生的表現。可以看到，過去五年考獲五科及格的全體考生只佔百分之五十左右，而在五科及格中包括中、英、數三科的全體考生就只有百分之四十左右，最後符合報考高級程度會考學校考生資格者就更不足全體考生的三分之一。即使我們以日校考生作為計算基礎，考獲五科及格中包括中、英、數三科或符合報考高級程度會

表三：1996 至 2000 年香港中學會考考生的表現

年分	考獲最少五科及格 (E 級) 或以上的百分率		考獲五科及格中包括中、英 (課程 甲或乙)、數三科的百分率		符合報考兩年後高級程度 會考學校考生資格的百分率	
	日校考生	全體考生	日校考生	全體考生	日校考生	全體考生
1996	55.6	50.4	44.3	39.2	43.4	28.7
1997	58.0	52.3	46.2	40.5	45.6	28.8
1998	58.0	52.9	46.5	41.3	45.6	29.4
1999	60.6	55.3	47.7	42.0	46.9	30.0
2000	62.5	57.2	47.5	42.1	48.7	31.7

資料來源：香港考試局 (1996—2000)。

考學校考生資格者仍不足五成；換言之，與六成畢業生接受專上教育的目標仍然有一段距離。據此，若特區政府真的要落實六成專上教育就學率的目標，它就必須從根本的中小學教學效能做起，因此，教育改革方案中的「補底」措施才是整個《增加專上教育機會》的根基。

除了從教育體制的供應去考慮外，我們亦可以從教育本質的需求與功能去論證《增加專上教育機會》的政策。專上教育機會的擴展，以至一般教育機會的普及，除了能滿足經濟發展的需求外，它本身亦具有教育的內在價值與功能。教育，特別是專上教育，本身就具有發展以至釋放個人潛能（**potential development and emancipation**）的作用，且有助個人自我實現（**self-actualization**）。因此，接受充分和均等的教育（包括專上教育），可以說是自由民主社會的每個公民所應得或力求爭取的權利。若從教育機會均等的論點出發，我們當然會質疑，現時教統局提出的《增加專上教育機會》的政策措施——只限於副學士學位、以自資形式經營、以用者自付形式參與，這究竟又算是提供了怎樣的一種專上教育機會？這樣的專上教育機會可算是均等的教育機會嗎？要回答這方面的問題，我們就有必要對《增加專上教育機會》的具體政策措施作更深入的剖析。

二、對政策措施設計的質疑

正如上節所述，《增加專上教育機會》政策的措施設計主要由三部分組成，分別是：（1）所增加的專上教育機會只限於副學士學位課程；（2）以自資（self-finance）形式經營；（3）學生以用者自付形式參與。以下我會從這三方面去剖析教統局《增加專上教育機會》政策的措施設計。

首先，副學士學位（associate degree）作為專上教育發展的其中一種形式，是起源於美國的社區學院（community college）。事實上，在美國教育研究的論述中，社區學院可以說是公認為一項富爭議又充滿矛盾的教育政策（Brint & Karabel, 1989; Clark, 1960, 1980; Cohen & Brawer, 1996; Dougherty, 1994; Karabel, 1972, 1986; Pincus, 1980, 1986; Zwerling, 1976, 1986），因此若我們要認識清楚副學士學位的本質，我們必須從美國社區學院的發展及爭議方面入手。

美國社區學院的發展始於二十世紀初，最初稱作初級學院（junior college）。初級學院的倡導者是在十九世紀末至二十世紀初時多所著名大學的校長，他們鼓吹把大學一、二年級的教學工作從大學中抽離而交由初級學院去執行，以便大學可以成為專注研究及專業發展的教育機構（Brint & Karabel, 1989; Cohen & Brawer, 1996）。雖然這些校長的建議最終沒有全面落實，但卻已奠定了初級學院的一個重要任務——為中學畢業生提供博雅

教育 (liberal arts education)，為他們轉入大學繼續修讀學位課程作好準備。根據 1997 年秋季美國專上教育入學數字顯示，在首次入學的一年級生中，百分之五十四是在社區學院修讀，較四年制大學人數還要多（見表四第 5 項）。由此可見，為升讀大學作準備及擔當大學教育的職能，是美國初級學院的主要功能。事實上，初級學院的稱號沿用了半個世紀，直至 1947 年，美國總統特派專上教育專員 (President's Commission on Higher Education) 才建議把它改名為社區學院 (Cohen & Brawer, 1996)。

然而，隨著 Smith-Hughes 法例及職業教育法例先後在 1917 及 1963 年通過並實施，美國聯邦政府對職業教育的資助增加，社區學院的博雅教育便逐漸職業化 (vocationalization) (Brint & Karabel, 1989；亦可參考 Cohen & Brawer, 1996; Pincus, 1980)，即以「轉學」(academic transfer) 為主要的教育開始加入成為終結式 (terminal) 的職業教育；伴隨這種職業化的趨勢，社區學院在二十世紀六十年代中開始大規模頒授副學士學位，作為結業時的學歷 (terminal qualification)²。事實上，自九十年代以來，美國每年頒授的副學士學位均約有三分二屬於職業教育課程 (Cohen & Brawer, 1996, Table 8.5; National Center for Education Statistics, 2001, Table 251)。至此，隨著六十年代社區學院「轉學」及職業教育這雙重任務 (dual missions) 的確立，社區學院的矛盾及爭議便開始湧現。

表四：美國副學士學位比對學士學位的特徵

	兩年制副學士學位	四年制學士學位
1 辦學經費模式		
公立學額	94.5	65.2
私立學額	5.5	34.8
2 學生種族比例		
白種人	67.3	73.0
少數族裔	31.4	22.7
3 學生性別比例		
男	42.6	45.0
女	57.4	55.0
4 學生修讀模式		
全日制	37.4	71.3
兼讀制	62.6	28.7
5 首次入學一年級生	54.0	46.0

資料來源：National Center for Education Statistics. (1999). *Fall Enrollment in Postsecondary Institutions, 1997*. Washington, DC: National Center for Education Statistics, U.S. Department of Education.

早在1960年Burton Clark就在《美國社會學學報》(*American Journal of Sociology*)發表他著名的「冷卻」功能(“cooling-out” function)理論。他指出,社區學院的雙重任務正好能「冷卻」美國龐大高中畢業生人口升讀大學的期望。他指出,「兩年制學院中約有三分之二的學生是就讀『轉學』課程,以期轉入四年制學院去;然而他們當中只有三分之一可以實現其願望。剩下來的……就會被安置到一年或兩年的職業、商科或半專業訓練去。這表示這些學生需要放棄他們原來的意願,並被『誘導』(induced)至接受一種『代替品』(substitute),一種在學院內以至在社會上均屬較低地位(lower status)的代替品」(Clark, 1960, p. 572)。二十年後,當Clark再次檢視他的「冷卻」功能理論時,他就更透徹地指出,美國專上教育中「依然存在那個兩難:其一是我們可能透過篩選把部分有志升學者拒諸門外;或其二是我們把每個有志升學者都取錄入學,然後讓一部分完成學業、格除一部分、冷卻一部分」(Clark, 1980, p. 28)。他更進一步指出,「任何專上教育制度均要調協民主社會所珍惜但又互相衝突的三種價值——公平(equity)、能力(competence)與個人選擇(individual choice)。……而『冷卻』過程正是其中一個可能的妥協,或甚至是必須的妥協」(Clark, 1980, p. 30)。

此外,Jerome Karabel與Steven Brint則更根本地從社會不均等的角度剖析社區學院的功能。

首先，Karabel 指出，「社區學院的擴展結果，根本不能實現專上教育民主化（democratization of higher education），亦未能在社會上實現機會的再分配；它只宣示了一種以階級為基礎的專上教育分流制度，而這制度更用於延續現存的社會關係。……社區學院的基本影響就是強化了現存社會及階級的不均等」（Karabel, 1986, p. 18）。繼後，Brint 和 Karabel 更全面地分析了社區學院的發展，指出與四年制大學比較，社區學院取錄的學生較多是少數族裔、經濟上較弱勢的社群（economic disadvantaged）、女性、學業成績較低者及兼職人士；同時，社區學院的學生較多來自中下階層及勞工階級（Brint & Karabel, 1989；亦可參考 Dougherty, 1994）。事實上，根據 1997 年美國專上教育入學數據，社區學院仍較四年制大學取錄更多少數族裔、女性及兼讀生（見表四第 2、3、4 項）。Brint 和 Karabel 更進一步指出，雖然不少社區學院的倡導者宣稱社區學院是民主的學院（democracy's college）以甚至是「美國夢」（American dream）的體現，但事實卻是，「在社區學院歷史中，從沒有一半以上的學生可以轉學到四年制大學」³（p. 205）。因此他們認為，「處於不斷擴展的中學教育與高度分層化的經濟機會中間，初級學院正好處身在由美國民主所引發的（升學以至向上層社會移動的）期望與階級結構的現實的撞擊點上」（p. 9），它根本就不可能滿足每個年青人的「美國夢」，而它可以提供的就只是一個「被轉移的夢」（diverted dream），即把他們升讀四年制大學的夢轉移到他們「合適」的社會階層去。

Kevin Dougherty 更直接了當地稱社區學院為「矛盾的學院」(The contradictory college)。他指出，社區學院的教育本身就存在著矛盾：「社區學院確實把專上教育入學民主化 (democratized access to higher education) ……但它又同時阻礙了有志升學者轉學至四年制大學的成功機會」(Dougherty, 1994, p. 35)。Dougherty 列舉了一系列的研究數據，證明社區學院學生無論在首兩年完成副學士課程，或成功轉讀四年制大學的第三年，以至完成學士學位課程的機會率，均遠低於四年制大學的一年級生 (pp. 83-111)。他更質疑：社區學院作為「一個號稱力求實行機會均等的機構，為甚麼又明顯地阻礙有志者升讀大學的進路」(p. 186)？Dougherty 的答案是：社區學院教育的矛盾，其實源於它在教育目標上的矛盾，它既要滿足自由民主 (liberal democracy) 社會對機會均等以至待遇均等的要求，又要滿足資本主義對勞動力市場職業主義 (vocationalism) 的要求；簡言之就是上述博雅教育與職業教育之間的矛盾 (亦可參考 Brint & Karabel, 1989)。

事實上，美國社區學院所體現的矛盾就是資本主義民主社會 (capitalistic-democratic society) 內學校教育的根本矛盾。根據 Carnoy 和 Levin 的分析 (Carnoy & Levin, 1985, p. 267；亦可參考 Bowles & Gintis, 1986; Carr & Hartnett, 1996; Giroux, 1989; Shapiro, 1990)：「學校是一個衝突的格鬥場 (an arena of conflict)，因

爲它兼負著雙重任務，培養工人與公民。培養建基在均等機會與人權的民主社會內的公民，與培養符合企業體系內工作要求的工人，這兩個任務是互不相容的。」(Carnoy & Levin, 1985, p. 247)

更根本的是，資本主義勞動力市場及企業工作體系所強調的生產力 (productivity)、追求表現能力 (performativity)、營利能力 (profitability)，及從而建構出來的社會分層與不均等結構，本質上是與民主政治所強調的個人權利、能力與價值 (individual rights, potential and worth)，及從而建構起來的均等機會及均等待遇的結構，是互不相容以至互相衝突的。事實上，以上環繞著社區學院而引發的種種爭議與矛盾，不論是專上教育機會均等化與「冷卻」功能之間的爭議，或是博雅教育與職業教育之間的矛盾，以至是專上教育入學民主化與延續社會分層與不均等之間的爭論，均體現了資本主義與民主政治之間的矛盾。

面對以上種種矛盾及批判，美國社區學院的教育工作者及政策設計者應如何面對呢？首先，正如 Cohen 和 Brawer 指出，社區學院的任務並不是要「推翻整個社會階級結構」，而只是「容許人們從一個階層轉移到另一個階層」，因此社區學院追求的並非絕對的「社會均等化」，而只是相對地更均等的入學機會 (Cohen & Brawer, 1996, pp. 408–409)。同時，正如 Clark 所述，若我們同樣珍惜公平、個人能力與選擇，則社區學院的

「冷卻」功能亦可能是一個必須的妥協（Clark, 1980, p. 30）。然而，即使我們理解社區學院在體系結構（systemic structure）上的局限，但 Cohen 和 Brawer、Brint 和 Karabel 及 Dougherty 等均異口同聲指出，這並不等於社區學院教育工作者就要無奈地接受現實；相反，社區學院的政策設計者必須力求拓展社區學院結構中的民主化與均等化的組成部分，以抗衡資本主義市場的分層化及不均等化的力量（Brint & Karabel, 1989）。事實上，回顧過去數十年美國社區學院的發展，不少學者均肯定當中確實建立了不少民主化與均等化的措施（Brint & Karabel, 1989; Cohen & Brawer, 1996; Dougherty, 1994），其中特別與香港副學士學位課程議論相關的有以下四點：

1. 可轉學性（transferability）：爲了消滅社區學院的「冷卻」及「轉移夢想」作用，美國不少州政府均致力擴大其專上教育系統內的轉學能力（transfer capacity）。以美國加州爲例，過去五年平均每年均有10,000名社區學院學生轉學至加州大學系統，另有45,000人轉學至加州州立大學系統，此外加州政府更計劃至2005年，把上述相關數字分別增加至15,000和63,000（California Postsecondary Education Commission, 2001）。由此可見，可轉學性在社區學院及其提供的副學士學位課程的政策設計中，是不可或缺，甚至是最關鍵的一環。
2. 可負擔性（affordability）：現時美國社區學院的學額絕大部分是公立學額（見表四第1

項），因此學費較便宜；而且學院設在社區內，學生絕大部分是走讀生（commuters），因而可以減省寄宿費用；再加上政府對學生的各種財政資助，因而使社區學院教育成爲大眾可負擔的教育。

3. 均等教育過程（equality of educational process）：針對社區學院學生輟學率（attrition rate）偏高（包括在社區學院內及升入四年制大學後），且在學能及社經地位上多屬弱勢的一群，因此在教育過程上給予額外的支援與輔導，便成爲社區學院教育中一個不可或缺的部分；亦唯有這樣安排，才足以協助這類弱勢學生充分利用那些專上教育的機會。
4. 開放入學（open admission）：爲實踐入學民主化的理念，不少社區學院的大部分課程（除部分專業及職業訓練課程外）均採用開放入學制度，不設學業成績要求。

對照以上美國社區學院的特徵，我們就不難發覺，香港特區政府教統局現時提出的《增加專上教育機會》，在政策措施設計上就存在著多個明顯的缺陷。

第一，教統局建議的《增加專上教育機會》政策，最大的缺陷就在於所增加的副學士學額的轉學能力不足。現時本地的學士學額每年只有 14,500，而根據該政策建議，特區政府並沒有打算增加學士學位的名額，卻建議每年提供 30,600 個副學士學額。教統局官員指出，每年這

三萬多個副學士畢業生在本地繼續升讀學士學位課程的機會，就唯有寄望學士學位課程的學生退學而騰出學額。據教統局副局長楊立門透露：「大學每年都有約百分之三至四的學生退學，騰出的學額可供副學士畢業生入讀。」（《明報》2001年6月3日報道）換言之，每年可供副學士畢業生在本地轉學的名額就最多只有 580 個（以百分之四計算），即只佔 30,600 名畢業生約百分之二。這樣低的轉學機會，即使不是「死胡同」也只是杯水車薪；再者，副學士課程學生的升學期望亦不需要甚麼「冷卻」過程，因為根本就被「凍結」（frozen）了。另一方面，從現行已開辦的副學士課程來看，它們均屬通識教育或博雅教育類型，即屬為轉移學分到大學作準備而非職業教育的課程，而本港專上教育中的職業教育已由現存的高級文憑課程提供，因此未來每年 30,600 個副學士畢業生修讀完為轉學作準備的課程後，卻只有少於百分之二的本地升學機會，結果每年所積聚的失望與不滿，實難以想像。當然正如官方和現行副學士課程所宣傳，副學士畢業生仍然可以選擇到海外繼續學士學位課程，然而這就正好帶出教統局《增加專上教育機會》政策的另一個缺陷——未能照顧學生的可負擔能力。

第二，可負擔性可以說是美國社區學院作為民主化與均等化專上教育機制的重要組成部分。然而，教統局所建議增加的 30,600 個副學士學額，卻全部只會以自資經營和用者自付模式運作，即不會獲得特區政府在營運經費上的任何資助，政府只會為非牟利教育機構「提供建校用地

和一次過貸款」(教統局, 2001a), 因此副學士課程的經營成本將絕大部分來自學生的學費。據知來年修讀副學士課程的學費將會是每年四萬元以上(例如浸會大學的副學士課程每年學費為港幣48,750元, 香港大學為43,000元), 我不禁質疑, 這個學費水平是否香港一般家庭「可負擔」的? 當然教統局可辯稱, 特區政府會向有經濟困難的學生提供須經入息審查的助學金與低息貸款, 並向所有學生提供免入息審查貸款(教統局, 2001b)。但試想像, 一般香港家庭若選擇把子女送到副學士課程就讀, 兩年內要負起約十萬港元的債務, 換來的卻只是少於百分之二升讀本地大學的機會, 否則就要每年多花費約十萬元送子女到海外升讀大學, 這又是否「可負擔」的專上教育機會? 再退一步來說, 即使香港家長仍然認為副學士課程是一個「可負擔」的專上教育機會, 但我們仍然可以追問, 現時設計的副學士課程又是否一個「物有所值」的專上教育機會? 這就正好引出教統局《增加專上教育機會》政策的第三個缺陷——教育過程的不均等。

第三, 根據美國社區學院的經驗, 入讀社區學院的學生多是在學能以至社經背景上屬弱勢的一群, 他們在教育過程中每每需要額外的支援與輔助, 因此美國絕大部分的社區學院都是由公帑經營, 但仍有論者批評政府投放資源不足, 而對這些弱勢學生在教育過程上造成不均等(Zwerling, 1976)。對照教統局建議的副學士課程自資經營和用者自付模式, 我們就不難發覺, 新增的30,600

個副學士學額，與原有的14,500個學士學額相比，就存在著明顯的教育過程不均等。現時以自資經營和用者自付模式營運的副學士課程，每年單位成本就只能靠來自學費收入的四萬多港元維持，但本地學士課程卻可獲政府百分之八十二的成本補貼，因此每年單位成本可高達十至二十萬元，這明顯就是教育資源投入的不均等。再者，入讀副學士課程的學生較直入大學學士課程的一年級生，在學業能力（或考試成績）上必然是較弱的一群，他們理應得到更多的資源投入，為他們（在兩年之內）追上學士課程的學生提供支援及輔助，但現時教統局的政策措施設計卻適得其反，這明顯就是教育過程上的不均等待遇。

最後，教統局政策措施設計的另一個缺陷，就是入學要求的不開放。如前所述，為體現專上教育機會的民主化，美國社區學院的大部分課程均採取公開入學的制度。然而，就教統局委託香港專上學院持續教育聯盟所做的顧問報告的建議：一般中學生的入學資格是「修畢中六，以及香港中學會考五科（包括中、英文）及格」（香港專上學院持續教育聯盟，2001）。換言之，對百分之五十的中學畢業生要求這樣的入學資格（見表三），就等於副學士課程並非一個開放的升學途徑。事實上，這正好反映教統局這次《增加專上教育機會》的政策構思，基本上並非從專上教育機會民主化的觀點出發，而只著重能力與質素保證（competence and quality assurance），結果產生了政策設計上的一種內部矛盾，即正如上節所顯

示，所設立的入學資格限制與實現百分之六十的中學畢業生可升讀專上教育的目標，互不配合。

三、結語

總結以上對增加 30,600 個副學士學額的政策設計的分析，我會質疑：特區政府所謂的《增加專上教育機會》，根本算是甚麼樣的機會？根據以上的分析，一種自資經營與用者自付而又只限於副學士課程的所謂《增加專上教育機會》，本質上就並非一個開放、可負擔、高轉學機會及教育過程均等的專上教育機會。這樣一個存在著根本缺陷的政策措施設計，其實反映出教統局官員在思考模式上的缺陷。他們根本就不是從專上教育民主化及均等化的觀點去思考問題及設計政策，而是從市場經濟的工具理性主義出發，只考慮滿足知識型經濟對勞動力的需求和提升香港在全球化經濟中的競爭力，並且更著眼於公共財政的成本計算。以上有關美國社區學院的發展歷史已清楚顯示，教育擴展政策，特別是專上教育擴展政策無可避免受現代社會中兩個重要制度所支配，其一是資本主義市場的分層化和不均等化的支配，其二是民主政治對平等公義原則的追求。現時特區政府所提出的《增加專上教育機會》明顯地是偏向於前者，因此如何在政策構思與設計上引入民主化及均等化的原則，以平衡現時對資本主義市場要求及公共財政成本計算的偏向，使特區政府的專上教育得以平衡及健康地發展，將是當政者必須面對和解決的課題。

最後，教育統籌委員會在2000年9月發表的教育改革最後定稿《終身學習、全人發展：香港教育制度改革建議》，在其中8.4.48至8.4.52節中，有論及「社區學院的概念」，當時是放在第八章第四節有關「構想中的多元化高等教育體系」中作討論。若現時教統局在《增加專上教育機會》中所提出的那種不開放、難負擔、極低轉學機會、教育過程不均等的專上教育機會，就是構想中的多元化高等教育體系的部分以至全部，這就難免令人擔憂高等教育體系改革以至香港教育制度改革的前景。

註釋

1. 見王岸然〈有教無類決非「無謂兼浪費」〉，《蘋果日報》論壇版，2001年6月11日。
2. 副學士學位雖然早在1900年就在芝加哥大學出現（Brint & Karabel, 1989），但正式統計數字則始見於六十年代（見National Center for Education Statistics. (2001). *Digest of Education Statistics 2000* (Table 172). Washington, DC: National Center for Education Statistics, U.S. Department of Education.）。
3. Dougherty 對社區學院的轉學率作了較確實的估計，他指出「社區學院學生的轉學率的最佳估計大概是百分之十五至二十」（Dougherty, 1994, p. 92）。

參考文獻

- 王岸然（2001）。〈有教無類決非「無謂兼浪費」〉。《蘋果日報》論壇版，2001年6月11日。
- 《明報》（2001，6月3日）。〈教統局：大學退學學額收副學士〉。《明報》港聞版。
- 《明報》（2001，6月13日）。〈副學士學額十年增至三萬〉。《明報》港聞版。
- 香港考試局（1996–2000）。《香港中學會考年報》。香港：香港考試局。
- 香港特別行政區政府（2000）。《二零零零年行政長官施政報告》。香港：香港特別行政區政府印務局。
- 香港專上學院持續教育聯盟（2001）。《香港的副學士學位》。見 <http://www.info.gov.hk/emb/new/annexiv-c.pdf>
- 財經事務局等（2000）。《二零零五年的人力資源推算報告》。香港：香港特別行政區政府印務局。見 <http://www.info.gov.hk/emb/new/manpo/manpro-c.pdf>
- 教育統籌局（教統局）（2001a）。《立法會教育事務委員會——增加專上教育機會，2001年4月23日會議參考資料》。見 <http://www.info.gov.hk/emb/new/annexi-c.pdf>
- 教育統籌局（教統局）（2001b）。《立法會教育事務委員會——增加專上教育機會小組委員會，2001年5月15日會議參考資料》。見 <http://www.info.gov.hk/emb/new/paper-c.pdf>

- 教育統籌局（教統局）（2001c）。《立法會教育事務委員會——增加專上教育機會小組委員會，二零零一年六月一日會議參考資料》。見 <http://www.info.gov.hk/emb/new/c-0106.pdf>
- 教育統籌委員會（2000）。《終身學習、全人發展：香港教育制度改革建議》。香港：香港特別行政區政府印務局。見 <http://www.e-c.edu.hk/chi/aims/Edu-reform-chi.pdf>
- Bowles, S., & Gintis, H. (1986). *Democracy and capitalism: Property, community, and the contradictions of modern social thought*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Brint, S., & Karabel, J. (1989). *The diverted dream: Community colleges and the promise of educational opportunity in America, 1900–1985*. New York: Oxford University Press.
- California Postsecondary Education Commission (2001). *New community college transfer students at California public universities* [On-line]. Available Internet: <http://www.cpec.ca.gov/Factsheets/Factsheet2001/fs01-02.pdf>
- Carnoy, M., & Levin, H. M. (1985). *Schooling and work in the democratic state*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Carr, W., & Hartnett, A. (1996). *Education and the struggle for democracy: The politics of educational ideas*. Buckingham; Philadelphia: Open University Press.

- Clark, B. R. (1960). The “cooling-out” function in higher education. *American Journal of Sociology*, 65, 569–576.
- Clark, B. R. (1980). The “cooling-out” function revisited. *New Directions for Community Colleges*, 8, 15–32.
- Cohen, A. M., & Brawer, F. B. (1996). *The American community college* (3rd ed.). San Francisco: Jossey-Bass.
- Dougherty, K. J. (1994). *The contradictory college: The conflicting origins, impacts, and future of the community college*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Giroux, H. A. (1989). *Schooling for democracy: Critical pedagogy in the modern age*. London: Routledge.
- Karabel, J. (1972). Community colleges and social stratification. *Harvard Educational Review*, 42, 521–562.
- Karabel, J. (1986). Community colleges and social stratification in the 1980. In L. S. Zwerling (Ed.), *The community college and its critics* (pp. 13–30). San Francisco: Jossey-Bass.
- National Center for Education Statistics. (1999). *Fall Enrollment in Postsecondary Institutions, 1997*. Washington, DC: National Center for Education Statistics, U.S. Department of Education.
- National Center for Education Statistics. (2001). *Digest of Education Statistics 2000*. Washington, DC:

- National Center for Education Statistics, U.S. Department of Education.
- Pincus, F. L. (1980). The false promise of community college: Class conflict and vocational education. *Harvard Educational Review*, 50, 332–361.
- Pincus, F. L. (1986). Vocational education: More false promises. In L. S. Zwerling (Ed.), *The community college and its critics* (pp. 41–52). San Francisco: Jossey-Bass.
- Shapiro, S. (1990). *Between capitalism and democracy: Educational policy and the crisis of the welfare state*. New York: Bergin & Garvey.
- UNESCO (1999). *Statistical Annual Report*. Paris: UNESCO.
- Zwerling, L. S. (1976). *Second best: The crisis of the community college*. New York: McGraw-Hill.
- Zwerling, L. S. (Ed.). (1986). *The community college and its critics*. San Francisco: Jossey-Bass.

**What Kind of Higher Education
Opportunity Is It? — Critique on the Policy
Document *Increase in Post-secondary
Education Opportunities***

Tsang Wing-kwong

(Abstract)

The Education and Manpower Bureau issued a policy document entitled *Increase in Post-secondary Education Opportunities* in April 2001. The document stipulates the policy goal that “60% of our senior secondary school leavers should have access to tertiary education” by the year 2010. The policy measures proposed to attain this goal are: (1) 30,600 tertiary education places will be provided by the year 2010 and all of them will be offered in the form of associate degree; (2) they will be provided in self-finance mode; and (3) they will solely be financed by users’ fee. In this paper, I shall argue that there are insufficient rationales to justify the identified policy goal and the policy measures proposed also suffer serious flaws.