



香港職工會聯盟

**Hong Kong Confederation of Trade Unions**

會址：九龍油麻地彌敦道 557-559 號永旺行十九樓

電話：27708668 傳真：27707388 電郵：[hkctu@hkctu.org.hk](mailto:hkctu@hkctu.org.hk) 網址：[www.hkctu.org.hk](http://www.hkctu.org.hk)

立法會 CB(2)2796/05-06(06)號文件

## 教育是權利，不是商品

### 反對按世貿<服務業貿易總協訂>開放高等教育

世貿第六次部長香港會議，決定要在今年 10 月底前達成服務貿易的談判。最近特區政府繼續有選擇地公開資料，有選擇地向工商界及個別團體諮詢有關向世貿成員國的承諾。諮詢期限是 5 月 15 日。而世貿總理事會(General Council Meeting)亦將於 7 月 28 及 29 日就有關事宜進行討論。

最新的消息是，有 6 組國家正按世貿<服務業貿易總協訂>(WTO-General Agreement on Trade in Services, GATS)向特區政府提出要求，要香港開放一系列「服務」，包括教育及郵政。

同時，特區政府打算承諾的開放清單，繼續包括環境「服務」及圖書館、博物館「服務」。

在上述範圍中，都有不少成份是公營服務，甚至以公營為主。我們認為，如果特區政府向世貿成員國作出這樣的承諾，等同削弱政府繼續經營這些公營服務的權力，為將來私有化大開綠燈。

工貿署的網頁上這樣為自己辯護：

- 1 服務貿易總協定談判不包括「為政府當局運作所需而提供的服務」。
- 2 世貿無權叫香港進行私有化。

第 1 點是誤導。工貿署也承認，何謂「政府服務」，總協定有它自己的解釋，就是只有當這些政府服務「不以商業原則運作，市場上亦無一個或以上同類服務的競爭者」時，才不包括在協議範圍內。那麼何謂「以商業原則運作」？世貿官員認為只要是收費的服務，都可以理解為「以商業原則運作」，因此視作開放之列。就環境服務而言，由於政府已決定徵收垃圾費，所以一旦政府向世貿開放有關服務，公營清潔服務也可以被世貿理解為「以商業原則運作」的服務，因此不屬「政府服務」，不能免於開放。

郵政由於以營運基金經營，而營運基金的運作原則是商業原則，所以一旦政府向世貿承諾開放，也同樣會影響到公營郵政。

至於第 2 點，可以說是半真半假。的確，只要政府一天不向世貿承諾開放包含了公營服務的界別，世貿都無權叫香港進行私有化。但問題是政府已經明確向世貿承諾開放環境、圖書館、博物館服務，那就表示香港政府從此喪失了保護公營服務的部份權力。因為 **世貿法凌駕所有成員國地區的法律**。一旦簽署協議，環境服務哪些屬於「政府服務」，哪些不屬「政府服務」，香港政府都沒有解釋權。全部解釋權都在世貿的仲裁機構手上。到時只要跨國公司認為政府不公平對待他們，他們都可以向世貿投訴，然後由世貿裁決。這時政府自己即使有保護公營服務這個良好願望，可是實際上對世貿**沒有法律效力**。

世貿的要害，不在於它能立即命令香港政府外判服務。要害在於它縮小了政府管理經濟活動和發展公營服務的權力，另一方面大大增加跨國公司及世貿的權力。假如發生嚴重疫症，私營清潔公司由於無法維持服務素質，構成了公共衛生危機，政府只好被迫把所有外判服務全面收回公營。但是這時跨國公司可以向世貿投訴，並有可能勝訴。

總之，政府如果一旦簽署包括了公營服務的界別的服務貿易協議，日後本地公共政策應否改變和怎樣改變，就不是本地市民可以通過民主程序控制的事情了。也就是說，即使到時香港有了雙普選，那個普選出來的政府也沒有充份權力去保護本地公營部門了。換句話說，人民即使可以改變政府，但是不能改變政策。要杜絕這種危險，只有根本不開放任何社會服務。

## GATS 對高等教育的影響

職工盟已經關注到以利潤為主導的全球、區域及雙邊協定推動的教育市場化，正增加對教育構成的威脅。我們相信這發展不單會對教育界僱員及學生產生一系列的挑戰，而且這勢將削弱教育與研究的質素，及顛覆了他們在全球公民社會中的角色及目的。

例如，大量外國大學在發展中國家的出現，勢將打擊當地大學及院校的能力建設 (capacity building)。再者，很多發展中國家不能控制外國供應者呈列的課程內容。這些課程或與當地文化及社會毫不相干的，也不配合當地的經濟發展的需要。而那些以賺取利潤主導的教育供應者，會忽略一些不能吸引商業贊助的科目，特別是人民及社會科學。這些供應者或會剝奪了弱勢群體如婦女、低收入家庭及學術水平較差的學生入讀的機會。所以，GATS 的影響是多方面的。

教育是公共財產(**public goods**)

職工盟認為維護一個人人享有的教育制度是至關重要的權利，這關係到教育能否擔當社會上推動平等及散播知識的能力。首先，教育是一種人權。其次，教育是首要的公共服務：我們堅定地相信教育是公共的財產，這需要由重視問責性、教育質素、人人可享有及機會平等的公共機構及公共部門去提供的，而非私營牟利機構。

<世界人權宣言>指出，「教育作為人類生存狀況有關的普世權利，必需要得到捍衛及加強；獲得教育的權利是不可剝奪的人權，各<宣言>的簽署國必需要遵守。」所以，教育作為發展及維護培養創造力及傳遞知識的制度，是保證人們作為積極的公民的一項集體責任；政府對此是責無旁貸的。教育，必需在各個層面都要被承認為一種公共財。

## 私有化的危險

GATS 的核心，不僅僅在於它是一項貿易協定，而且它是一套具法律規範的工具，迫使成員國進入開放市場的議程；它不單單掃除所謂貿易的障礙，且鼓勵及鎖死成員國的規制，並以私有化、解除管制及外判為公共服務形式。GATS 以兩種途徑覆蓋所有服務部門，包括教育，如下：

1. 成員國在市場準入(market access)及國民待遇(national treatment)下作出開放服務業部門的時間表的具體承諾。市場準入條款目的是阻止成員國維持及採用任何限制外國服務提供者進入本地市場的措施；國民待遇條款則禁止成員國對待本地服務提供者優於外國提供者。
2. 通過 GATS 協議內容中的總協議(the general agreement)及劃一規訂(horizontal rules)，特別條款 II “最惠國待遇”(Most Favoured Nation)，條款 III “透明度”(Transparency)，條款 VI “承認條款”(Recognition)及條款 VIII “壟斷及排斥性服務提供者”(Monopoly and exclusive service suppliers)。

在 GATS 協議底下，現有 52 個國家就教育作出具體承諾。而私營高等教育各國是市場準入的判談焦點。

## GATS 四種模式簡述

GATS 中的服務貿易包括了四種 “供應模式”(modes of supply)，每一種模式都同教育有關：

模式 1. —— 跨境供應(Cross Border Supply)是指那些透過電子通訊及郵件進行國與國交易的服務。

跨國電子學習(e-learning)的增加對高等教育的影響尤其重要，因很多大學正透電子遙距教育與其他組織及教育行會(cartels)聯系。這發展的正面影響，是加強了教育機構間的合作計劃。但對於在院校內任教職員而言，這往往帶來負面的影響。大學管理層現時強調教材的知識產權。而教學越來越與課程設計、課程傳遞、評估及學生的學習支援脫勾。這勢將加快教學的去技能化(deskilling)及導致彈性僱傭(causal employment)，特別在學生學習支援方面更甚。這亦會使新的企業管治(corporate governance)手法及打擊工會的權利的做法隨之而來。當大學進一步走向電子教學及與私人謀利公司建立伙伴時，這情況定更為加劇。

跨境供應帶來的另一問題是，那些由某一國家框架內發展起來的課程傳遞到另一個國家時，文化的合適性(cultural appropriateness)是否符合當地學生的需要呢？一些課程質素評核及保證機制只承認課程供輸出國的標準，而其他國家只好使用同一標準。

模式 2. —— 國外消費(Consumption Abroad)是指消費者到另一國購買服務，例如學生到外讀書等。這將做成發展中國家的人才不平衡地流向已發展國家而做成人才流失(brain drain)問題。這或會同樣做成大量外國學生流到個別服務“出口”國學習的影響。有必要指出學生的流動能鼓勵國家間的文化交流，亦能夠對提供服務的院校產生互利的結果。然而，工會相當關注英語作為教學及研究出版媒介加劇的趨勢。職工盟及屬會相信，維護現時民族文化及語言的多樣性是非常重要的，必需在無疑非常有價值的共同溝通語言間取得平衡。

模式 3. —— 商業存在(Commercial Presence)是指服務提供者直接在他國建立商業據點。這涵蓋所有關於在本地市場到國外建立分校、附屬學校、課程及研究項目等的外國直接投資事宜。GATS 正透過更容易的市場準入，來鼓勵現已到國外市場辦高等教育的主要國家服務提供者更肆無忌憚地投資。

那些已到外國辦學的高等教育機構與當地伙伴合作的項目，基本上是由當地的教育機構分開地提供教育服務，這就引發起課程質素監控的問題，這對學生學術評估的影響尤其嚴重。不少教育機構經調查後被揭發故意提高收費學生(fee-paying students)的分數。

當高等教育以商品形式運作時，對管治已呈現影響。大學及院校越來越向企業靠攏，經常減少財政操作上的透明度，又降低學系及學生在管治中的角色。

最後，GATS 會打擊發展中國家提高高等教育的能力建構。相反，不斷增加對開放教育市場的需求及越來越少資助的公共教育制度，只會視發展中國家為已發展國家的教育機構及商人的商機而已。

模式 4. —— 自然人流動(Presence of Natural Persons)是指一個成員國的人暫時地到另一成員國提供服務，例如學術機構人員到外國教學般。GATS 的做法限制及禁止了自然人流動的數量、國籍及居住條件。

職工盟支持採納經合組織(OECD)及聯合國教科文組織(UNESCO)有關高質跨國高等教育提供的指引。這自願採納的指引向政府、教育機構及學生提供了保證，避免了劣質及粗糙的教育供應。

## 總結

職工盟強烈支持增加國際合作、學生及教職員的流動及交流，以讓教育的價值凌駕於商業利潤。然而，教育不是商業產品，若由 GATS 等商業協議來規管是不適當的。因此，我們建議香港特別行政區政府：

- 不要在開放私營高等教育作出任何承諾；
- 修訂的 GATS1.3 條款以便將公共服務排除 GATS 的談判；
- 評估各國已達成的 GATS 的協議，並將教育從 GATS 移走；
- 在貿易部官員作出任何承諾前，先讓教育部門與教育界工會共同評定各項協議。

香港職工會聯盟

二零零六年七月二十一日

(聯絡人： 譚駿賢                      郭錦林                      )