

世貿對專上教育的衝擊

胡穗珊（監察全球化聯陣統籌）

世貿自成立以來，除了《農業協議》（Agreement on Agriculture, AoA）備受爭議外，另外一個爲人所詬病的就是《服務貿易總協定》（General Agreement of Trade in Service, GATS）。兩個協議雖然表面上性質各異，前者牽涉實質的農產品交易，後者則涉及無形的服務，但深一層次的分析，卻發覺兩者同時將一些原本界定權利的（獲得食物的權利／接受公共服務的權利），一刀切地視作普通的商品般去交易，而交易的方式都是由世貿這個不民主、邊緣化發展中國家與基層的機構去決定。

很多發達國家早已對全球服務市場虎視眈眈，尤其是那些與民生息息相關的公共服務，例如：食水、醫療、能源、教育等。這些都被視爲在工業品貿易市場逐漸飽和後，全球跨國企業急於進攻的「新樂園」！說到底，就算你可以不買電視、不買手提電話，總不可以口渴不飲水、有病不求醫。不過，正正由於這些都是人人必需的基本服務與權利，在很多國家都以由政府來提供這些服務，要奪取這塊肥肉，跨國企業就不得不借助世貿，將政府服務商品化，大開中門任由跨國企業掠奪這個所謂的「市場」。

市場開放引狼入室 國民待遇陰乾公共服務

要知道服務貿易開放的影響，我們不得不先了解當中的運作機制，那些躲在細節中的魔鬼。我們常常聽到開放市場，但香港一向都自鳴得意，常說香港是貿易最自由的地方，但我們卻甚少理解何謂「開放市場」。世貿所指的開放市場很廣泛，對實質產品（農業或非農業）來說較多人認識的是關稅，但對於服務業這種無形的產業來說，開放市場就是指去除一切妨礙貿易的非關稅的「貿易壁壘」。甚麼謂之貿易壁壘，可以是

- 進入市場的許可，例如：規定大學／大專院校的校董具有香港工商經驗

的人士的比例¹；

- 配額／牌照限額，例如：以法例的形式限制香港專上學院、職業訓練中心的資格及數目²。

「貿易壁壘」其實意義很含糊，沒有單一的說明，只要有世貿成員認為某一政府施加的限制不必要地妨礙了商業運作，或加重了外商的經營成本，都可以透過世貿仲裁委員會投訴，一旦裁定指控成立，就一定要修改本地法例，否則可被制裁。

而在服務貿易談判中，就有一個條款備受關注：國民待遇。這條款的意思是指政府對外商的待遇不可以比對本地機構的待遇差，亦即是說，如果政府對本地的教育機構提供資金、免／低息貸款、土地使用、各種撥款或津貼等形式的輔助，就必須「一視同仁」地向外國機構提供，要麼分一份、要麼全部取消，就算這些法例有利本地就業或保護環境都要被取締。而最近，就有世貿成員國指部份國家對郵政服務提供大量資助令外商無法進行「實質的」競爭，要求提供一個「有效的」國民待遇，意即要求政府減少對該服務的資助。

勢成惡性競爭 學生、教職員、學術齊葬送

如果香港政府一旦決定開放專上教育，世貿成員就可以引用國民待遇挑戰港府的資助政策，到時候香港對院校的資助就要因應而改變，就算不取消資助，亦要與外國在港設立的大學攤分，令院校間出現惡性的資源競爭，令專上教育「補習社化」。再進一步，政府可能乘機推行學優券制、分科收費等制度，一石二鳥，既可同樣資助外國院校，又可為政府對專上教育的資助封頂。長遠來說，教育「市場開放」會令專上教育兩極化，有名氣競爭到「客源」及商業捐款的院校會加費，走高檔路線；相反，不能靠名氣爭取學生的就要以價錢平或學位易取作招徠。

¹ 參考香港城市大學條例，校董的會成員部份。

² 現時香港的專上教育學院及大學均須根據法例成立，相關法例包括《專上學院條例》(第 320 章)、《嶺南大學條例》(第 1165 章)、根據《香港教育學院條例》(第 444 章)、《香港大學條例》(第 1053 章)、《香港理工大學條例》(第 1075 章)、《香港中文大學條例》(第 1109 章)、《香港浸會大學條例》(第 1126 章)、《職業訓練局條例》(第 1130 章)、《香港城市大學條例》(第 1132 章)、《香港演藝學院條例》(第 1135 章)、《香港科技大學條例》(第 1141 章)、《香港公開進修學院條例》(第 1145 章)。

你可能會疑問，多一些海外院校在香港運作，不是更好嗎？對學生來說，表面上的確是多了選擇，但是骨子裏可以選擇的還不是只有具「購買力」的學生，有能力可以付較高昂學費的人可以選擇名牌大學，但經濟能力欠佳者反而無所選擇，只能接受質素較差的院校。而一些人文學科，更加可能因為商業／市場因素而停辦／萎縮。

對教職員來說，不穩定的資助意味不穩定的就業，院校將會紛紛採用兼職、合約制的教職員，以求在開班不足的情況下可以「彈性」處理。這無疑是大學教職員頭上的一把刀，由部門主管執掌生殺大權，同時亦影響學術自主。而非教學部門，如學生輔導服務、校園管理、技術層面的職員更可能首當其衝，成為院校開刀的首要對象。

對研究及發展來說，院校增加了對商業捐款的依賴令研究發展的方向傾向有市場潛力的範疇，加速商品化的問題，基礎科學及人文學科將被邊緣化，長遠扭曲社會發展。政府亦會失去透過教育調控社會人力供應及長遠發展的能力，院校的數目、開辦的學科都不由自主。

政府詭辯抑民生 服務開放不歸路

這個不民主的特區政府，一向對民間團體的反對及憂慮置若罔聞，在服務貿易一事亦不例外。工業及貿易處的官員經常強調《服務貿易總協定》（GATS）不涉及政府服務。無錯，GATS 的確有一個豁免的條款，表明政府行使法定權力而提供的服務並不包括在內，不過，怎樣定義這種服務卻沒有明確的說明。但是，行使這個豁免要附合的條件極為苛刻：

- 該服務不可以有商業經營的成份；
- 市場上不可以有一個或以上的同類競爭者。

關於第一點，世貿秘書處曾在有關醫療的背景報告中表示成員國的公立醫院即使因為社會、宗教政策而接受補助，但由於仍有收取病人費用或保險金，要爭辯〔應

用豁免條款是「不設實際的」³。雖然世貿秘書處不是最終的裁決機構，但其解釋卻甚具指標作用。而在香港，專上教育是有收費及存在同類競爭者的，根據世貿秘書處的演繹，均不可以得到豁免，而副學士那類自負盈虧的課程更不在話下。

可能有人會說民間團體都過慮了，現在香港不是已經很開放嗎？不是人人也有書讀；香港專上教育質素也「好極有數」，由海外院校取而代之可能更好。首先，現時的教育需不是官辦的，但是政府仍透過資助讓部份適齡青年可以接受專上教育，否則的話，香港大部份的家庭是沒有可能應付子女升讀大學的開銷，欠缺政府的角色，單單自由市場是絕對無法達到現時的教育水平；再者，即使政府現時任何市場開放的政策，一旦發現產生問題，是可以自行修訂或取消，但是 GATS 是國際法律，具有凌駕本地法律及制裁權力的一條單程路，要修改不但要先等兩年，並需向所有成員國重新磋商補償的條款，就算做都代價亦可能極高。所以，在 GATS 的框架下開放是極為危險及不可逆轉的，日後一旦發覺這政府所作的承諾出賣了市民的利益，即使有了民選、民主的政府亦不能挽回。所以在公共服務相關的領域決不可輕言開放。而且，教育的問題要改善既不是一朝一夕，更不是由商人辦學就一定會被現時資助院校好，商業機構往往比政府資助的更缺乏向公眾問責的承擔，迷信私人市場可以提供更好的教育恐怕只是「水中撈月」。

推卸教育責任——政府世貿共謀私營化

香港政府早就有意削減專上教育資助，但又泡制了六成適齡人士接受專上教育的「宏圖大業」，先以副學士這「傑作」將私營化的運作引入院校，不但製造專上教育的二等公民，更將商品化的概念直銷院校；再利用與世貿的共謀關係，引入外國院校，濫竽充數，製造所謂的專上教育學位，實際是由學生自行負擔高昂的學費。但是多創造的學位究竟是不是人人可負擔或者質素如何？政府則可以藉私營的、向海外開放的為由，逃避理應負上的財政上、政治上的責任。再者，教育

³ 原文為：The hospital sector in many countries, however, is made up of government- and privately- owned entities which both operate on a commercial basis, charging the patient or his insurance for the treatment provided. Supplementary subsidies may be granted for social, regional and similar policy purposes. It seems unrealistic in such cases to argue for continued application of Article 1:3 and/or maintain that no competitive relationship exists between the two groups of suppliers or services.

一向在 GATS 談判中被視為肥肉，正好當作上佳的籌碼，去換取開放其他國家的航運、電訊、金融，為香港的跨國企業在海外「搵著數」。

今年，正正就是 GATS 討論得最熱鬧的一年，這協議名義是以自願性的原則進行，由成員國自行制定開放的速度及領域，但是實際上世貿的成員國及秘書處就經常指責某成員不開放教育及醫療，又或者開放得太少。去年就曾經推動各國要提交一個最少限度的清單，以加速開放的程度及領域。今年，世貿更實行集體要求的制度，容許由一組國家向另一組國家提出一籃子的開放要求，進一步迫使成員國出回應及開放。而港府推動 GATS 更可算是不遺餘力，最近就要求所有成員國要將國內法例作一個「必要性測試」，以去除所有可能「妨礙」貿易的政策，亦即是那些被視為「不必要」但可以保護本土公共服務的條款，世貿這種做法無疑是嚴重侵犯別國的自主及規劃本地經濟的能力。

總括而言，世貿的《服務貿易總協定》(GATS) 嚴重危害本地教育的長遠規劃及發展，令學生公平接受教育的機會、院校教職員的待遇、學術自主得不到合理的保障。政府不應該將教育等公共服務納入談判當中，而任何在世貿的平台上所作的承諾及要求，應該先作廣泛的諮詢及在立法會討論，並根據保障本土民生、經濟公義的大前題去進行。

附件：教育國際 (Education International) 有關《服務貿易總協定》(GATS) 的聲明。

GATS：教育是權利，不是商品

教育國際(Education International)<2006-03-22>

在私有化及市場競爭等新自由主義價值正主宰著的全球經濟下，這對委身於公共教育，包括高等教育、技術教育及專業教育原則的人來說，重申教育是人權而不是商業賣買，是相當重要的。

教育正面對前所未有的挑戰。全球經濟的驅動力、急遽的資訊科技變遷及教學與研究的商品化及私有化的增加，正徹底地重塑着教育。與此同時，國際貿易及投資體制著力於擴展其範圍及應用性，並通過像世貿<服務業貿易總協訂>(GATS, WTO)等工具，正威脅及限制著各國政府的能力，去制訂政策來回應這些挑戰。

教育國際(EI, Education International)對貿易議題的關注始於 1994 年；當時 EI 支持一場廣泛的運動向世貿施壓，並要求它設立一個工作組去保證國際勞工標準(International Labour Standard) 在貿易協議中得到尊重。教育議題隨後即被聯系到多邊投資協訂(MAL, Multilateral Agreement on Investment)及的 GATS 談判中。

EL 已經關注到以利潤主導的全球、區域及雙邊協訂推動的教育市場化，正增加對教育構成的威脅。EI 相信這發展不單會對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構(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及社會不相干的，也不配合發展中國的經濟需要。以賺取利潤主導的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、原住民、貧農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。

GATS 的框架

EI 肩負起主導的角色，提醒屬下 337 教師工會及協會成員，關於各國政府、國際機構及 GATS 所帶來的危險。這種關注是出於認為 GATS 只是一個純粹以推動貿易而沒有關顧到服務性質本身的影響。它沒有考慮到這會帶來的不可逆轉的破壞。進一步值得關注的是，由工業強國所倡議的 GATS 也著手向發展中國家施加壓力，而這些國家在有些情況下並不意識到它所簽署協議對所構成的壞處及限制。

當教育仍是 GATS 最低度覆蓋的部門時，壓力正從四方八面而來去改變這情況。美國已經訂出將高等教育及成人教育自由投資視為其現時 GATS 談判中四大首要目標之一。美國貿易談判官員要求掃除一切防礙其教育機構投資於別國的一切貿易障礙。紐西蘭及日本亦提出了同樣的建議。

最近使人憂慮的情況是，高等教育正被利用作為打破世貿農業及製造業談判僵局的交換籌碼。這在 05 年香港世貿部長級會議中顯而易見的。工業國如澳洲、紐西蘭、美國正迫使其他國家開放教育「市場」。

非洲貿易網絡(African Trade Network)認為各國選擇開放甚麼行業或開放到甚麼程度的權利正被削弱；服務業協議條款向非洲國家施以巨大的壓力，要求開放敏感的服務業

教育是公共財(public good)

現時辯論的核心是基於對不同基本價值間的衝突。一方面，有些人視國際教育應如其他商品般來做買賣；另一方面，一些人則堅守教育是人權及公共財，而市場力量是不能保證維持及加強一個人人可享的及高質素的教育制度。

對 EI 而言，有數項關鍵的原則，對教育的維護是至關重要的，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：EI 堅定地相信教育是公共的財產，這需要由重視問責性、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。

正如 EI 主席尼施思(Thulas Nxesi)所說：「正如<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。」他說：「發展及維護一個可創造及傳遞知識的教育制度，是保證人們作為積極的公民的一項集體責任；政府更是責無旁貸。最後，教育必需在各個層面都要被承認為一種公共財。」

那些教育商品化的鼓吹者，對 GATS 談判的緩慢進程已按捺不住，轉而透過雙邊及多邊談判來達成協議——這比較起 GATS 談判更難以監察。這些協議的同通點是完全不民主的，且在公眾領域之外來進行，繞過正常的，可提出任何改革的談判程序。如 2003 年簽署的新加坡-澳洲自由貿易協訂(SAFTA)，內容涵蓋了大學、成人及職業教育與技術教育，只有少數項目被豁免。這種雙邊協訂重要之處在於，它為日後其他的談判設下標準。雙邊協訂中對高等教育所作出的讓步，將無可避免置於日後多邊投資協訂的議程

中。政府則視這些雙邊協訂為多邊談判中推動進一步貿易自由化的手段。

EI 所採取的觀點是：所有與教育有關的事務，應由教育部長與積極的教育團體間參與的公開與透明的國際協訂，包括教職員及學生的流動性。

私有化的危險

GATS 的核心，不僅僅在於它是一項貿易協訂。需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；它不單單掃除貿易的障礙，且鼓勵及鎖死成員國的規制以私有化、解除管制及外判公共服務為形式。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 “透明性”(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。一般來說，只有私營高等教育限定在市場準入及具體保留公共資助的條件下被承諾開放。當一些成員國不斷向其他成員施壓，要求進一步就高等教育作出承諾時，在 EI 及屬會的成功游說的努力下，它遇到的反抗却越來越大。即使已經作出這些努力，高等教育仍為談判的焦點。這仍需要我們提高警覺。

GATS 的四種模式

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與國交易的服務。差不多所有成員國都毫無保留地對此模式作出承諾。

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。但對於在院校內工作的教職員而言，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)安排手法及打擊工會的權利伴隨而來。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，正如大學 21(Universitas21)那樣。

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家時，是否符合當地學生的需要文化的合適用性(cultural appropriateness)。一些課程質素評核及保證機制只確承認課程供輸出國的標準，而其他國家只好使用同一標準。最近聯合國教科文組織(UNESCO)採用<文化內涵及藝術表達多樣性的保護及發展公約>來重申肯定教育在維護文化多樣性中的角色。公約第 20 條明確指出任何一方都不可以將公約從屬於其他條約，而 GATS 及其他雙邊商業協訂都包括在內。

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材流失(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，教師工會相當關注英語作為教學及研究出版媒介加刻的趨勢。EI 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 Presense)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建立國外提供的教育、建立分校、附屬學校或課程、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商等教育機構帶來的影響主要在財務、組織(指課程質素保證)及文化上。建立及維持商業存在的成本是相當高的，而外國教育提供者往往要符合服務接受國的獨特要求。這將使欲建立商業存在(到國外辦學)的公立大學承擔起龐大的成本。那些與當地伙伴合作的項目，由於基本上是由當地的單位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 不會鼓勵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。

EI 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。

人才流失(Brain Drain)

把教育以商品貿易形色來辦的危險可歸納於“人才流失”的概念上。由於發展中國家向已發展工業國單向輸出學術人員及學生去工作及學習，這勢將加速發展中國家的人才流失及使當地的大學及學院枯萎。

然而對發展中國家更為複雜及深刻的傷害，是這些國際教育機構，嚴重地否認(denying)了本已缺乏資源的發展中國家去建立屬於自己能力(capacities)的權利；且少數工業化國家透過文化及語言上的全球霸權來削弱當地的民族文化。EI 相信必需要建立起保護發展中國家教育制度及員工的國際約章，推動有助學生與職員到國外學習及工作後回國的雙邊安排(contractual arrangement)。EI 的成員組織採取成員間互惠的協議來承認教員流動性的增加。這協議接受學術界職工到國外工作時成為校師工會的“贊助會員”(associate member)，保護他們免受肆無忌憚的僱主剝削。

工會的策略

國際貿易是一個複雜的問題，一般工會會員難以了解當它涉及到教育時對他們工作上、工作環境及國內外同工之間交流的影響。EI 鼓勵會員國工會在全國工會大會中透過政策動議及與其他公共服務部門，特別是醫療部門，學生運動、大學校長會、非政府組織及社區為本的組織建立聯盟來提高對此問題的關注。這或會成為提升會員對 GATS 帶來威脅的意識及工會間達成共同策略及行動的場合。

EI 及世界各國教師工會已肩負起各項意識提升及游說工作，致力將教育及其他基本社會服務排除在貿易協議外。去年，一個由澳洲、加拿大及英國教師 EI 工會專家代

表團、與巴西、智利、印度、牙買加、日本、巴基斯坦、南非、瑞士及美國的高級貿易代表會面。在世貿第六屆香港部長級會議期間，EI 亦召開了一連串與巴西、加拿大、紐西蘭、菲律賓、南非、瑞典、瑞士及委內瑞拉官員的會議。

由於將教育投進貿易協議是在各國政府及國際層面(如歐盟)來決定的，這使教師工會向政府游說工作變得相當重要。教師工會應鼓勵各國政府不要將教育放於 GATS 及其他貿易協議中。但我們必需強調，EI 的立場是支持及鼓勵高等教育走向國際化的，但不是明目張膽的教育商品化的影響下進行。

EI 亦已建立了與世貿(WTO)、世貿銀行(World Bank)、經濟發展及合作組織(OECD)、聯合國教科文組織(UNESCO)及其他國際組織的接觸。EI 集中焦點於游說有重要影響的會議中的世界各國領袖，如 G8 高峰會、OECD、世銀及世貿等與貿易有關的會議。

總結

EI 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。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，EI 建議各國政府：

- 不要在開放私營教育作出承諾；
- 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。