

教育經濟與澳門經濟適度多元發展

盛 力 尹業昶

[摘 要] 澳門依靠博彩業實現了經濟繁榮，但單一化的產業結構勢必會帶來經濟的不穩定性。推動產業多元化發展是解決澳門產業結構單一和實現經濟可持續發展的必由之路。目前教育經濟在全球盛行，經濟學家普遍認為，發展教育產業可帶來巨大收益。澳門的高等教育系統已初步完善，並直接和間接地促進了澳門經濟發展。隨着大灣區的建立，澳門的教育產業面臨着新的挑戰和機遇。土地資源短缺、就業市場需求單一和教育質量不足等因素制約了澳門教育產業發展。而通過與橫琴的合作，或可突破限制，共享資金、人才等寶貴資源。本文綜合了澳門現有的優勢及劣勢，提出了發展澳門教育產業的四大措施，並指出澳門與橫琴合作對於發展澳門教育經濟的重要性。

[關鍵詞] 教育經濟 經濟適度多元發展 發展路徑 區域合作

作為一個開放程度極高的外向型微型經濟體，澳門依靠博彩業實現了經濟繁榮，但“一業獨大”的產業結構也給澳門帶來了一系列潛在的經濟社會問題。2020年初，全球新冠疫情爆發，旅遊博彩業大幅度下滑，進而衝擊其他相關行業，再次充分暴露了澳門經濟過度依賴旅遊博彩業的脆弱性和巨大風險。推動澳門經濟適度多元發展，解決產業結構矛盾，是保持澳門長期穩定繁榮發展的必然要求，亦成為澳門社會的普遍共識。

近年來，在中央政府的支持下，澳門在經濟發展中不斷求新求變，根據特區經濟特色，積極參與區域合作，努力扭轉單一結構，推動經濟適度多元發展，並取得了顯著成效。特區政府發佈的2018年度《澳門經濟適度多元發展統計指標體系分析報告》顯示，澳門經濟適度多元格局已基本形成。在新興產業方面，2018年會展業、金融業、中醫藥產業及文化產業的增加值總額達353.3億澳門元，與2015年相比，增加值總額上升36.5%。^①

儘管經濟適度多元發展已初見成效，當前澳門的產業結構仍有進一步豐富和調整的空間。除了繼續鞏固和發展現有的新興產業之外，澳門應着眼於尋求開拓新的產業，進一步推動經濟多元化發展。

作者簡介： 盛力，澳門大學社會科學學院教授；尹業昶，澳門大學社會科學學院博士研究生。

^① 澳門特別行政區政府統計暨普查局：《2018年澳門經濟適度多元發展統計指標體系分析報告》，2019年12月13日，<https://www.dsec.gov.mo/Statistic/General/SIED/2018.aspx>，2020年4月17日訪問。

近年來，關於教育經濟的討論持續升溫——越來越多國家開始關注到留學生對當地經濟的積極貢獻。發展教育產業對經濟的推動作用備受矚目。這一經驗也為澳門帶來啟示：通過與大灣區內臨近城市的密切合作，持續推動本澳教育產業升級發展，或可幫助澳門成功打造新的優勢產業，推動經濟多元發展。

一、教育經濟與澳門高等教育發展

20世紀60年代，著名經濟學家威廉·配第（William Petty）、亞當·斯密（Adam Smith）以及歐文（R. Owen）等對教育的經濟功能進行了研究，並給出關鍵論述，從而引發了教育經濟主義的廣泛討論。教育經濟主義以教育與經濟的關係為核心，以教育的經濟功能規範其價值取向，突出了教育的經濟性。^①舒爾茨（Theodore W. Schultz）則研究和構建了人力資本理論的基本體系框架，認為教育和知識的進展是經濟發展的主要源泉，這也構成了教育經濟主義思潮的基本主張。教育投資的目的是為了追求經濟方面的收益，無論國家教育投資還是個人教育投資，一切都是以獲取經濟效益為轉移的。教育過程同時包括消費與投資兩種面向，而教育的價值也同時包括消費價值和生產價值。教育的生產價值體現在將投資直接用於培養將來的生產能力和謀生能力，這將對產業發展產生巨大價值。舒爾茨的人力資本理論高度重視人的能力、智力和知識在經濟增長中的巨大作用，斷言教育投資是生產性投資，能給國民經濟帶來巨大收益。^②研究認為，1900—1957年間，美國的物質資本投資額增加約4.5倍，對勞動力教育培訓之投資增加8.5倍。而從收益來看，物質資本投資獲利僅增加3.5倍，同期教育投資獲利卻大幅增加了17.5倍，故而得出該時期“國民經濟增長額度的1/3歸功於教育”的結論，^③教育產業對美國經濟的巨大推動作用可見一斑。教育經濟理論提出後的數十年來，發展教育對經濟的積極貢獻也在全球實踐中不斷得到印證。當教育從原本的“傳遞經驗”轉為培養人力資本時，便開始以產業的身份參與和貢獻經濟發展。國內學者認為，中國的教育產業自改革開放後才開始形成，相較於自工業革命時期就開始受益於教育產業的歐美國家，其對經濟增長的貢獻率仍有待提高。相關研究結果顯示，教育產業培育的人力資本在1978—2017年間對中國經濟的貢獻率為10.8%，表明人力資本對中國經濟增長有顯著貢獻，是推動經濟增長的重要因素之一，但長期增長潛力有待提升。中國要實現經濟轉型及長期可持續增長，必須進一步挖掘人力資本及技術進步的潛力。^④這一結論對於澳門教育產業和經濟發展亦有重要的借鑑意義。

回歸二十年來，澳門高等教育已經建立起較為完善的公立和私立相結合的發展模式，大大提升了澳門本地人口的受教育水平。目前澳門高等學校數量已達10所，其中包括公立高校4所（澳門大學、澳門理工學院、澳門旅遊學院和澳門保安部隊高等學校）及私立高校6所（澳門科技大學、澳門城市大學、澳門鏡湖護理學院、聖若瑟大學、澳門管理學院和中西創新學院）。澳門高等教育整體呈現公立私營多元化、制度體系規範化、專業結構多樣化、教研水平國際化的產業格局。

① H. Goodacre, “Technological Progress and Economic Analysis from Petty to Smith,” *The European Journal of the History of Economic Thought*, Vol. 17, Issue 5 (2010), pp. 1149-1168.

② T. W. Schultz, *The Economic Value of Education*, New York: Columbia University Press, 1963, p. 3.

③ 吳忠魁、張俊洪：《教育變革的理論模式》，成都：四川教育出版社，1988年，第117頁。

④ 張勇：《人力資本貢獻與中國經濟增長的可持續性》，《世界經濟》（北京）2020年第4期，第75—99頁。

研究認為，自回歸以來，澳門公民中擁有高等教育學歷的人口比例不斷增加，高等教育快速跨越了精英化階段和大眾化階段，直接邁入了普及化階段。^①這為澳門推動經濟適度多元發展培養了大量本地人才。

自回歸以來，特區政府對於高等教育的財政投入亦不斷增加。2018年，澳門3所主要公立高校開支達到了34.17億澳門元，是2000年（支出2.17億澳門元）的近16倍。^②經過近二十年的發展，澳門高等院校的招生數量明顯增加，同時，修讀碩士和博士學位課程的學生人數也有顯著提升。截至2018/2019學年，澳門高校註冊學生有34,279人。其中修讀博士學位課程的有2,562人，佔全體學生的7.47%；修讀碩士學位課程的有6,189人，佔全體學生的18.05%。^③此外，隨着澳門高校教育質量的持續提高和國際影響力的不斷提升，國際性學生流動不斷增加，也為澳門帶來了顯著的經濟文化社會效益。首先，國際學生來澳就讀，增加澳門外匯收入、刺激本地消費，直接促進本地經濟增長。其次，來澳留學人數規模持續擴大，也帶動了相關配套產業，如餐飲業、物業管理服務、房地產中介等的發展，增加了大量本地就業機會。此外，澳門的高等教育不斷發展，留學生數量增加，並在國際比賽、研討會中取得各類獎項，對於提升澳門國際影響力具有積極作用，同時也為本地會展業、金融業、中醫藥產業、文化產業等新興產業提供了大量人才。高等院校不僅可以為社會提供各類型高素質人才，更是匯聚行業高端研發能力的學術平台，通過聚集高水平、高技術的行業人才，帶動當地產學研一體化經濟的前進和社會生產力進步。^④澳門高校持續配合特區政府與國家規劃，圍繞“一中心、一平台”和“一帶一路”建設的人才培養定位目標，建設了博彩科技、旅遊、現代管理等具有地域特色的實用專業型學科，並在文學、理學、工程、生物醫學、傳播學、經濟學、人工智能等領域，逐步形成了服務特區經濟發展、引領經濟適度多元發展的學科體系和研究方向。^⑤推動澳門高等教育產業化，除了可以帶動經濟聯動發展，還可促進產學融合，是適合澳門未來發展的另一支柱產業。^⑥

二、澳門高等教育發展的機遇與挑戰

隨着粵港澳大灣區和澳門“一中心、一平台”建設的不斷推進，澳門的高等教育發展迎來新的契機。大灣區以建設世界一流灣區和世界級城市群為目標，意在整合區域優勢資源。因此，各高校培養的高端人才將成為大灣區建設的核心力量。融入大灣區，與周邊城市，特別是珠海橫琴開展深度合作，將為澳門的高等教育發展提供良好的發展機遇。於此同時，我們也應當關注機遇背後隱藏的挑戰。

① M. Trow, “Reflections on the Transition from Elite to Mass to Universal Access: Forms and Phases of Higher Education in Modern Societies since WWII,” *International Handbook of Higher Education*, Dordrecht: Springer, 2007, pp. 243-280.

② 張紅峰：《澳門回歸二十年來高等教育的回顧與展望》，《高等教育研究》（武漢）2019年第12期，第1—8頁。

③ 澳門教育及青年發展局：《高等教育統計資料——各年度教職員及學生人數》，<https://www.dses.gov.mo/about/lib/p1>，2020年7月4日訪問。

④ 馮增俊、周紅莉、鄒一戈：《走向新時代的粵港澳教育發展與合作研究》，梁慶寅、陳廣漢主編：《粵港澳區域合作與發展報告（2010—2011）》，北京：社會科學文獻出版社，2011年，第265頁。

⑤ 焦磊：《澳門高等教育社會適應機制探究》，《高教發展與評估》（武漢）2015年第3期，第72頁。

⑥ 馬早明、胡雅婷、李睿：《回歸20年澳門高等教育發展：特色、問題與對策》，《廣東技術師範大學學報》（廣州）2020年第1期，第8—16頁。

（一）澳門高等教育發展面臨的挑戰

澳門自回歸以來，高等教育事業發展取得了長足進步。但相較於同為粵港澳大灣區核心城市的香港和廣州，澳門高等教育的發展仍有顯著差距。這種差距的成因既有澳門這一微型社會的內生局限性，也有歷史發展中思想和體制的限制。澳門的地域局限性限制了資源向高等院校輸入，也限制了高等院校人才向澳門本地輸出。^①

（1）外部資源限制

除啟用橫琴新校區的澳大外，面積侷促的校舍成為其他幾所澳門高校發展的掣肘。澳門緊張的土地資源無法完全滿足高校適度擴張的發展要求，也無法適應大灣區融合發展中學生和教學人員流動的需求。

（2）人才輸出限制

由於澳門的經濟多元發展尚處於初級階段，產業結構仍較單一，就業市場相對狹小。這極大限制了高端人才就業機會，對於學科建設和長遠發展產生不利影響。

（3）教育質量存在不足

目前澳門高等教育雖然在規模上持續擴張，但教育質量還存在不足，主要表現在三個方面：第一，科研與學術深度合作較少，且大多以政府為主要推動力，缺乏高等教育發展的自主性；第二，優勢學科較少，學科設置的整體結構單一，且內部差距較大；第三，人才培養結構呈現出“中間大，兩頭小”的特徵，研究型人才的培養能力較弱。^② 這些問題也會對澳門高等教育的競爭力提升產生消極影響。

（二）澳門高等教育發展的新機遇

粵港澳大灣區致力於建立互利共贏的合作關係，在這一目標下，澳門高等教育發展將迎來新機遇。

（1）拓寬發展格局

如今澳門的高等教育除了應對本地建設“一中心、一平台”需求培養相關領域人才之外，還要為建設粵港澳大灣區和“一帶一路”倡議實踐提供智力支持。這一改變大大拓寬了澳門高等教育的發展格局，有利於澳門廣泛吸引留學人才，選擇和發展優勢學科，增強澳門高等教育的核心競爭力。

（2）突破地理局限

澳門地域狹小，難以為教育和其他新興產業提供充足的土地資源。但伴隨着粵港澳大灣區建設和粵澳合作的持續推進，一水之隔的橫琴為澳門高等教育發展提供了新空間。澳大橫琴新校區、橫琴澳門青年創業谷、澳大珠海科技研究院等項目已相繼投入使用，並已宣佈在橫琴共建“粵澳深度合作區”。這些舉措將幫助澳門在發展高等教育的過程中突破地理局限。

（3）激發創新活力

《粵港澳大灣區發展規劃綱要》提出要推進“廣深港澳”科技創新走廊建設，共建粵港澳大灣區國際化創新平台，這為澳門的科技創新發展指明了方向。如今已有4所國家重點實驗室在澳門落地，並成為澳門開展科技創新活動和獲得科技創新成果的重要平台。2019年底，4所國家重點實

① 馬早明、俞凌雲、楊勵：《粵港澳大灣區視域下澳門高等教育發展：機遇、挑戰與應對策略》，《華南師範大學學報（社會科學版）》（廣州）2019年第5期，第12—17頁。

② 焦磊：《澳門微型高等教育系統結構探析》，《世界教育信息》（北京）2014年第22期，第66—71頁。

驗室的橫琴分部順利揭牌，對於探索澳門高校科技成果產業化，擴大澳門高校科技創新人才培養具有重要意義。^① 隨着粵港澳大灣區的建設，澳門的創新科技新興產業將快速成長，產學研聯動將更為緊密。

三、推進琴澳合作，提升澳門高等教育競爭力

隨着“一中心、一平台”和粵港澳大灣區的建設進程持續推進，澳門高等教育發展正迎來難得的“窗口期”和“機遇期”。隨着大灣區建設的深入推進，大灣區廣闊腹地將形成極具優勢和吸引力的發展環境，資源集聚效應加強，必將對包括澳門在內的周邊地區的資金、人才等資源產生吸納效應。澳門如果不能相應提升自身的能力和競爭力，不積極開放並融入大灣區，就會在某種程度上被邊緣化，部分功能可能會被替代，高等教育領域也不例外。因此，澳門應該藉着一帶一路和粵港澳大灣區發展的東風，通過“借力”“發力”“合力”，充分利用周邊優質資源，推動澳門高等教育產業的發展，並將高等教育事業轉化為澳門多元產業結構中的重要一環，為澳門發展注入新的活力。

(1) 借力

如上文所述，澳門高等教育發展面臨地理空間和就業市場規模的限制，只有充“借力”，才能彌補先天不足。與澳門一水之隔的橫琴，土地充足、交通快捷、物資和人員流動便利，加之“一地兩檢”等政策的落地和珠海澳門共建“深度合作區”進程的推進，琴澳兩地的交流將日益密切。澳門可將橫琴作為部分課程的教學或實驗、實習基地，並利用橫琴的優勢資源進行產業成果孵化。

(2) 發力

發展澳門高等教育，一方面可以為澳門帶來顯著的經濟文化和社會效益，另一方面可以促進澳門經濟適度多元發展。因此，澳門應加大對高等教育的財政支持，大力發展優勢學科。同時，根據高等教育發展的需要，還應主動向中央和大灣區其他城市尋求開放政策及相關資源支持。

(3) 合力

近期新冠肺炎疫情帶來經濟困局，對於澳門和橫琴都是一次巨大的考驗，也突顯了兩地合作的重要性。未來在澳門發展高等教育產業的過程中，雙方應發揮彼此優勢，各取所需，盡快度過磨合期。澳門可發揮國際化優勢和葡語國家商貿合作服務平台作用，吸引緊缺的國際化人才和產業落地橫琴。橫琴則可保障土地和配套設施、服務，協助澳門教育產業發展及推動成果轉化。

為進一步推動琴澳合作，發展高等教育，澳門可考慮採取以下措施：

(一) 集中資源，持續強化優勢學科

持續強化優勢學科對於提升澳門高等教育水平具有重要意義：一方面可以集中資源，鞏固領先學科的現有優勢，維持並進一步提升國際競爭力。另一方面可以借助優勢學科吸引全球範圍內的優秀人才，以此形成良性互動。

以澳門大學為例，目前有六大學科領域進入基本科學指標資料庫全球前1%，包括工程學、化學、藥理學與毒理學、計算機科學、臨床醫學及社會科學總論等。此外，澳大在生物醫藥、芯片

^① 珠海市科技創新局：《澳門高校4家國家重點實驗室橫琴分部正式揭牌》，2019年12月19日，http://www.zhuhai.gov.cn/zhskjcxj/kcyw/kjdt/content/post_2417171.html，2020年4月17日訪問。

研究和先進材料研發等領域也都處於世界領先水平。^①

琴澳合作模式也為澳門強化優勢學科提供了資源和有力支持。以澳大中華醫藥研究院暨中藥質量研究國家重點實驗室為例，該研究院不斷集中資源，強化學科優勢，通過國際化創新課程設計、全球視野的英文教學及多學科交叉創新研究實踐等方式，培育了大量高端人才。同時，研究院還與位於橫琴的“粵澳合作中醫藥科技產業園”一同將現在生物醫藥前沿理念與方法同傳統中醫藥和臨床經驗有機融合，面向“一帶一路”和葡語國家，培養創新型國際化的中華醫藥高端人才。^②

澳門特區政府《2020年財政年度施政報告》中，明確指出了人才的重要性。城市競爭力的核心是人才。澳門要跟上時代發展的步伐和節奏，實現更高層次、更高質量的發展，最重要的是要培養和聚集各類人才。在未來優勢學科的發展中，應繼續引入全球頂尖師資，加大經費投入，並通過獎學金等激勵手段，以開放的態度和思維，面向全球招納優秀學生和研究人員，突破人力資源缺乏所形成的發展瓶頸。因此，特區政府需要因勢利導，在保障本地學生升學的基礎上，研究擴大本澳院校招收外地學生的比例，拓展生源。這一舉動亦能推動高等院校逐步朝着市場化的方向發展。同時，要充分利用橫琴提供的資源，持續強化學科優勢。

（二）產研結合，利用橫琴實現產業鏈條化

目前，澳門高校與橫琴在產學研方面的合作日益密切。澳門科技大學近期與橫琴新區管委會簽署合作協議，共建產學研示範基地，並計劃共同募集粵澳投資基金，推動灣區技術成果高效轉化。^③澳門大學在橫琴設立珠海澳大科技研究院，集五個研究中心及一個商務培訓中心於一體，成為澳大在大灣區首個產學研示範基地，將把大學開發的新技術推向市場。^④未來，澳門各高校應積極向這類產學研基地調撥資源，將科研成果持續推向市場，實現產業鏈條化。這些琴澳合作的產學研基地，也將成為珠澳校企攜手支援澳門融入國家發展大局、整合澳門與內地科技創新要素協同發展、積聚國際高端創新資源的科技創新合作樞紐和推動粵港澳大灣區產業技術轉型升級的科技成果轉化平台，不斷提升珠澳科技產業競爭力。

《2020年財政年度施政報告》亦指出，澳門特區政府將會推進粵港澳大灣區科技創新走廊建設，設立高等教育範疇的產學研專責小組，支持本澳高等院校強化產學研工作。

（三）人無我有，尋求差異化發展

除了強化優勢學科，推動產研結合之外，澳門高等教育在發展中還應積極創新，尋求差異化發展，並以此確立競爭優勢。

近年來，隨着各地行政改革的推進和公共治理水平提升的需求，各地政府對高級公共行政管理人才的需求不斷增加，但目前內地和港澳均未開設中文授課的公共行政博士課程。澳大發現了這一空白，正在推動設立公共行政博士專業，目標為大中華區特別是粵港澳大灣區培養高級公共

① 《澳大科研發展一日千里》，2019年12月23日，澳門大學，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/312117/>，2020年4月17日訪問。

② 《產學研結合建立中醫藥新平台》，2019年6月3日，澳門大學，<https://www.um.edu.mo/zh-hant/news-centre/news-and-events/news-and-press-releases/detail/48112/>，2020年4月17日訪問。

③ 《橫琴與澳門科技大學共建產學研示範基地》，2019年11月29日，中國新聞網，<https://m.chinanews.com/wap/detail/zw/ga/2019/11-29/9020884.shtml>，2020年4月17日訪問。

④ 《珠海澳大科技研究院啟用》，《澳門日報》（澳門）2019年10月26日。

行政管理人才、公共政策研究人才和從事公共行政教學師資。這種差異化發展的模式，為澳門高等教育發展贏得了競爭優勢，對於高校未來的課程設計具有參考意義。因為此類課程面向內地公務人員招生，並提供非全日制授課方式，故部分課程可考慮安排在橫琴授課，以節約內地學員交通和時間成本。琴澳合作極大提升了類似課程安排的靈活性，有利於提升課程的吸引力。

其次，由於歷史原因，澳門與葡語系國家有着悠久的文化、商貿聯繫，將澳門打造成為“中國與葡語系國家商貿合作服務平台”，一直是特區政府的首要任務之一，並得到了中央政府的大力支持。因此，高校可以藉助這一平台，培養高素質的中葡雙語人才，推進“國際葡萄牙語培訓中心”和“中葡雙語人才培養基地”建設。同時，作為世界旅遊休閒中心，澳門還應該發揮旅遊教育的優勢，培養高素質的旅遊業人才。

（四）嘗試參與建設國家高端智庫和國際知名智庫

現代意義上的智庫是社會分工精細化和決策科學化、民主化的結果。而參考世界各國現代化歷程，智庫在國家治理中的作用越來越重要，日益成為國家治理體系不可或缺的組成部分。^①為此，中國正嘗試通過建設一批國家高端智庫，在構建科學治理體系和提高治理能力方面提供強大智力支持。首批入選國家高端智庫中的一類是依託大學和科研機構形成的專業性智庫，如中山大學粵港澳發展研究院等。建立高水平智庫，可以優化澳門高等教育多年發展累積的資源，形成跨學科的研究範式，還可推動建立更加完善的學術信息網絡，並進一步提升澳門的國際知名度和對人才的吸引力。澳門可嘗試與已入選國家高端智庫試點名單的內地科研機構或高校合作建設專業智庫，並在建設過程中着力突顯特區優勢和國際化的特色，最終建成具有社會影響力和國際知名度的智庫。毗鄰澳門且位於大灣區經濟核心地帶的橫琴是合作設立智庫的理想地點。高端智庫建成後，可吸引大量資金、研究課題和人才，將對澳門高等教育起到良好的輻射帶動作用。

四、結語

粵港澳大灣區是澳門融入國家發展大局最便捷的通道、最廣闊的平台；橫琴是澳門參與粵港澳大灣區建設、融入國家發展的第一站，也是澳門經濟多元化發展最便利、最適宜的新空間；人才是發展的第一資源，要實現更高層次、更高質量的發展，最重要是要培育和聚集各類人才。因此，大灣區建設、經濟適度多元以及推動教育產業發展三者可謂相輔相成。在澳門《2020年財政年度施政報告》中，“促進經濟多元發展”、“優化人才政策，加強教青工作”以及“參與粵港澳大灣區建設”均被列為施政重點，足以顯示其對澳門長遠發展具有非凡意義。

澳門產業適度多元發展之路任重而道遠。多措並舉推動澳門高等教育發展，有助於澳門培育和強化具有核心競爭力的優勢學科，吸引優秀學生及科研人員持續參與研究活動，推動高等院校逐步朝着市場化的方向發展，從而促進澳門經濟適度多元化。而針對澳門土地以及人才資源缺乏等問題，隨着粵港澳大灣區建設的不斷推進，琴澳兩地的不斷融合能為澳門高等教育發展帶來的新的機遇。未來，澳門應進一步加強與橫琴合作，將高等教育打造成優勢產業，貢獻澳門經濟適度多元發展。

[責任編輯 陳超敏]

^① 薛瀾：《智庫熱的冷思考：破解中國特色智庫發展之道》，《中國行政管理》（北京）2014年第5期，第6—10頁。