

香港學生資助計劃與高等教育發展

鍾宇平

香港中文大學教育行政與政策學系

教育是「人力資本」和「社會資本」的重要投資手段，香港的大學教育從 20 世紀 80 年代中期起迅速發展。教育成本昂貴，公共資源有限，高等教育的整體成本漸向學生轉移。但個人的教育融資市場並不完善，這對窮人尤甚。因此，政府對學生的資助計劃非常重要。本文從足夠、效率和公平三方面評析香港現時的高等教育學生資助計劃。香港高等教育貸款的「還貸負擔」，由畢業生初就業時工資的 11%，到十年後工資的 5%，拖欠並不嚴重，但若要求資助計劃自我持續並不可行，政府仍需不斷投入資助。此外，為調動更多社會資源支持高等教育投資，商業銀行參與教育貸款應有發展空間。

教育是個人對「人力資本」和「社會資本」的重要投資手段。通過教育，個人可以增長知識和改進技能，提高自己的工作能力和生產力；通過教育，個人亦可以建立更廣闊的人際關係和社會網絡，加強自己的交易能力，使自己將來在社會上的工作更暢順。明顯看到，個人在條件所及的範圍內，都會不斷追求更高水平的教育。香港自 20 世紀 80 年代以來，隨著高中教育的普及化，大多數人的教育都達到了進入高等教育的水平，人們對高等教育的需求便不斷上升和積壓。

與此同時，香港經濟由工業向商業進一步轉型，社會經濟發展需要更多高等教育水平的人力去支援。九七回歸後，面對與國內地區新的關係和機遇，香港特別行政區（以下簡稱「香港特區」）政府積極尋求新

的經濟定位，並明確指出「知識型經濟體系」的發展方向。發展高等教育，培養人才，很早便被定為香港特區的優先政策。香港特區政府定下了在 2010 年，達到 60% 的適齡青年進入高等教育的水平，並特別強調在金融商貿、創意媒體和資訊科技三方面的發展。

但高等教育的成本是非常昂貴的，而政府能調動和投放在教育的資源又有限。普及義務教育、中等職業技術教育、以至社區教育等，在在需要政府大力的支援，這給政府財政造成很大的壓力。世界的趨勢是改革高等教育的財政資助政策，要求個人或其家庭分擔更大比例的高等教育成本，並利用回收的成本，創造更多和質量更高的教育機會。但「人力資本」並不如「物質資本」那樣，可以成為個人向銀行借貸的抵押品來資助再投資。個人的教育融資市場並不完善，這對窮人尤甚。除了少部分較富裕的家庭，社會上一般的家庭都須依賴政府的資助，才能對高等教育作充分的投資。

這是高等教育財政改革中要面對的最大矛盾：一方面利用有限的公共財政資源，提供更多高等教育學額，滿足個人及社會的強烈需求；另一方面則要讓有能力及願意升學的青年，不論貧富，都能獲得高等教育的機會。學生資助計劃，尤其是其中的「學生貸款」安排，很快便成為解決這個矛盾的核心考慮。本文將從教育財政學中的「足夠、效率與公平」三個觀念，探討香港的學生資助計劃與高等教育的發展。

香港高等教育發展

教育可以看作是提升個人能力的「人力資本投資」活動，是經濟發展的必需條件。無論從社會或個人角度來看，它都是回報率非常高的投資。

香港在 1965 年開始推行小學六年普及教育，1979 年更擴展至包括初中的九年普及教育，高中教育亦隨之擴大。與此同時，香港的經濟高速發展，輕工業蓬勃成長，商貿服務業隨之展開，給一個缺乏自然資源的細小地區創造了「經濟小龍」的奇蹟。其間的教育發展提升了人力資本，給經濟發展源源輸送動力，作用不能低估。香港的高等教育發展，

相對上卻較為緩慢，一直以來只有不足 5% 的適齡青年可以有機會入讀大學學位課程。大量青年要到海外的大學升學，而當時擁有大學學位又在香港工作的員工中，有超過 50% 是從非本地的大學獲取他們的學位的（Chung, 1991, 2003）。這現象明顯反映出，香港的大學教育有一段很長時期都不能滿足本地學生的需求。

不過，從 20 世紀 80 年代中後期開始，香港本地的大學教育迅速發展。到了 1994 年，進入大學修讀學位課程第一年（first year first degree）的年青人，已達適齡人口的 18%。其中有兩個主要原因。第一、社會經濟發展的需求。80 年代初，香港九七回歸問題出現，引起不少擔心前景不明朗的人移民外地，具高等教育水平的員工流失比較嚴重。同時期，香港的經濟卻持續發展，並進一步向商貿和服務業轉型，需要大量具備高等教育水平的人才去支援。第二、市民升學期望的壓力。香港在 1979 年開始推行普及初中教育，到了 80 年代後期，基本上所有青年人都完成中學教育，有條件升讀高等教育的人逐步積壓，對高等教育機會的期望成為社會上一股強大的訴求。面對這兩股強力的需求，香港的大學教育在 80 年代後期到 90 年代中期有較快的擴展（見表一）。

九七回歸後，香港特區的經濟雖然持續發展，卻要面對亞洲金融風暴和國際競爭的壓力。香港特區政府積極尋求新的經濟定位，明確指出

表一：香港大學教育的發展，1965–1966 到 1995–1996

年分	大學數目 (本科)*	大學生入學人數 (本科生)**	大學生入學人數 佔當年適齡人口%**
1965–1966	2	1,000	2.0
1970–1971	2	1,500	2.0
1975–1976	2	2,000	2.2
1980–1981	2	2,500	2.2
1985–1986	2	3,500	4.0
1990–1991	3	8,500	10.0
1995–1996	7	14,500	19.0

* 通過大學及理工教育資助委員會／大學教育資助委員會由政府資助的大學。

** 從 University Grants Committee (1996) 第 22 頁圖 6.1 推算的約數。

了「知識型經濟體系」的發展方向。擴大本科以外的高等教育機會，培養人才，成為香港特區教育發展的一項優先政策，並定下了在 2010 年，達到 60% 的適齡青年進入高等教育（本科及非本科）的規模水平。但教育的成本是很昂貴的，而個人的教育融資市場又不完善，政府的投入便非常重要。如何利用有限的資源，去促進高等教育的發展呢？

高等教育的資助

教育是人力資本投資，可以帶來可觀的收益。但教育的成本亦十分高昂，非一般人能輕易籌措得到。此外，教育除了給個人帶來收益，亦包含了不少社會收益，例如低犯罪率和清潔衛生的街道，高科技的適當使用和滲透能力，以至民主參與、共同價值的發展和融洽社區的建立等。教育的這些「界外利益」（externalities），個人不但不能直接收取，而且經常因難於察覺而在教育投資的考慮中被忽略了。因此，教育若得不到政府的資助，社會整體對教育的投入便不能達到最佳的水平（optimal level）。

隨著社會的發展，更多的兒童和青年希望獲得更長的教育。但政府能給教育提供的資助卻不能無止地增長，政府必須決定利用有限教育資源的方法和優先次序。很明顯，中、小學是兒童到青少年成長的階段，無論從效率或公平角度看，都應得到最大的重視。高等教育只能在有限的資助下，有效調動各方資源，尋求滿足擴展高等教育需求的最佳方法。表二顯示近年香港特區教育經費的公共支出。

從表二可見，近年香港特區教育經費的公共總支出，每年都有輕微上升。相對於同時期幾乎停滯不前的本地產值，這些微升已是相當可觀的了，這情況在教育公共總支出佔本地產值的比例由 3.8% 上升至 4.1% 反映出來。從表二亦可看到，近年高等教育佔公共教育經常支出的比例有所下調，由超過 35% 下降至不足 33%，而投放在中、小學的公共資源則輕微上調。與此同時，香港特區政府宣佈在 2010 年，高等教育入學的指標要達到適齡青年的 60%。高等教育在學人數上升，經費必須增加，但投入高等教育的公共經費增加的幅度，預料很難隨人數的上升比

表二：香港特區教育經費的公共支出，1998–2001

	財政年度（4月到次年3月）		
	1998–1999	1999–2000	2000–2001
總支出（HK\$百萬）	48,479	52,252	54,383
◆ 佔公共支出（%）	18.2	18.8	18.9
◆ 佔本地產值 GDP（%）	3.8	4.2	4.1
經常支出（HK\$百萬）	40,892	43,361	45,178
◆ 其中用於（佔 %）：			
• 小學	20.6	21.0	21.7
• 中學	32.6	32.4	32.9
• 高等教育	35.2	34.6	32.3
• 其他	11.6	12.1	13.1

資料來源：香港特區教育統籌局。

例而同步上升。可以預期，高等教育的整體經費來源漸漸向個人轉移是必然的趨勢。那麼，政府對學生的資助計劃就顯得更為重要了。

香港的高等教育學生資助計劃

香港特區現時的高等教育學生資助計劃，是經過近數十年的實施、修訂和擴大而逐漸發展出來的，目的是要保障學生不會因經濟困難而失去高等教育的機會。這計劃主要包括了三大類資助：（1）助學金（grants）；（2）經收入審查的低息貸款（mean-tested loan）；（3）免收入審查貸款（non-mean-tested loan）。

第一類資助是無償的助學金，主要幫助來自貧窮家庭的本地學生入讀政府資助的本地大學；助學金只能用來支付學費及學校內有關的支出。助學金發放的基礎是學生的家庭經濟狀況，並不考慮學生的學業成績或其他個人因素，學生畢業後亦不需要償還，但申請人要證明他們現時的家庭經濟有困難並須接受審查。各申請人每年獲得的助學金額並不相同，這金額受以下兩個因素所影響：（1）助學金的最高額會以當

年的學費和雜費總和為準；（2）各申請人最後獲得的金額會隨個人家庭狀況而再作調整，愈貧窮的學生會得到愈接近最高額的助學金。例如在 2000–2001 年度，約有 40% 本地大學本科生平均每人獲得約港幣 \$25,000 助學金。

第二類高等教育學生資助是經收入審查的低息貸款，這類貸款主要幫助家庭經濟有困難的學生支付他們的生活費。正如助學金一樣，申請人要呈報家庭經濟狀況並接受審查。貸款在 1969 年成立時並不收取利息，在 1987 年後開始收取年息 2.5%，但這個利率通常較市場貸款為低。學生要在畢業後五年內，分二十期平均攤還貸款及利息。影響每個申請人所獲批核的低息貸款額的因素有兩個：（1）大學生的生活費水平。負責管理學生資助計劃的學生資助辦事處在 1982 年、1988 年和 1999 年分別對大學生的支出狀況作出十分詳盡的調查，掌握了不同大學和不同學科的學生日常生活費用的模式，加上香港當年的物價指數，釐訂了各類學生的生活支出水平；各類學生可獲貸款的最高額就是基於這個水平推算出來的。（2）貸款額再因應家庭經濟狀況來調整，愈貧窮的學生會得到愈高的貸款。以 2000–2001 年為例，約有 28,000 名學生（約佔獲得批核的申請人 85%）接受低息貸款，平均每人貸款約港幣 \$22,000。

第三類資助是免收入審查貸款，是由 1995 年年息 4% 的延伸貸款發展出來，於 1998 年正式成立，主要是幫助學生用來支付學費或生活費的貸款。這類貸款，學生需要負擔較接近市場水平的利率（最優惠利率減 2.174%）的利息，和附加的 1.5% 風險和行政費。貸款及利息要在畢業後 10 年內，分 40 期平均攤還。在 2000–2001 年度，約 10,000 名學生（約佔獲得批核的申請人 62%）接受這類貸款，平均每人約借得港幣 \$30,000。

香港的高等教育學生資助計劃可以說是管理相當嚴密和有條理的，但要評價一項教育資助或籌資措施，卻須從三個方面去分析（Odden & Picus, 2000）：（1）足夠（adequacy）；（2）效率（efficiency）；（3）公平（equity）。

香港高等教育學生資助計劃的評價

從足夠與否的角度去分析一項學生資助計劃，是要評估資助的水平能否

(1) 覆蓋所有有需要的學生，及(2) 滿足求學必需的支出。

從上文的介紹，香港特區的高等教育學生資助計劃中的第一和第二類資助，基本上覆蓋了所有獲得本地大學取錄但缺乏經濟能力的學生。當 1998 年成立第三類資助「免收入審查貸款」後，所有覺得有需要的學生應不會「借貸無門」，個人不會出現因缺乏人力資本的「抵押品」而無法作出最佳水平的投資。在這類「免收入審查貸款」當中，個人及政府都要考慮自己的成本與效益：個人方面就是要承擔接近市場利息水平的貸款，在畢業後分期攤還；政府方面則要面對拖欠還款和行政的成本，並考慮預設的 1.5% 風險保障是否足夠等。不過，在這裏有一點需要特別指出的，就是若要保證各項資助計劃「足夠」，政府的承擔和持續注資絕不可少。即使設立了附帶利息的貸款計劃，由於還款日期的差距、拖欠、物價變動、學生人數增長等因素，要求資助計劃「自我持續」(self-sustaining) 並不可行。據筆者的粗略推算，香港特區的高等教育學生資助中的貸款計劃，在 2000 年，不計算尚未回收的部分，政府已投入的資助，累積超過港幣四十億元 (Chung, 2003)。

第二個足夠的指標是資助金額能否滿足求學必需的支出。不少學生資助計劃因要覆蓋龐大的學生人數，平均下來的金額便變得微不足道 (Zideman, 2003)。香港的學生資助金額是基於學生資助辦事處所制訂的「求學價格指標」(Student Price Index) 來釐訂，而這個指標則參考對大學生的實際支出的調查結果作出。例如從 1988 年到 1999 年，學生的總支出明顯上升，其中用於食物方面的支出下降，用於服務與文娛、住房及學雜費的支出則上升。這項調查，同時考慮了學生在各項支出比重的與時轉變和整體增長，由此再推算各類主修科目學生的最高資助金額。因此，資助金額水平已考慮各方的轉變，應足夠應付學生求學時的實際所需。

至於第二個評價標準「效率」，所考慮者主要是針對計劃能否以最少的資源去達到原來預訂的目標。早一段時期，很多討論都集中在計劃

的「自我持續」，即以有限及固定的資源持續下去，幫助一代又一代的學生。香港特區的學生貸款計劃能否「自我持續」，尚無法在短期內得到驗證。但如上文所說，沒有政府的承擔和注資，要求學生貸款計劃「自我持續」，並不實際。

一項貸款計劃能否有效持續下去，亦要看還款的狀況。影響還款的因素有內在和外兩方面。內在方面，問題是：貸款系統內預設的還款機制和還款水平是否合理？有些地區是通過個人入息稅或薪金發放系統來回收教育貸款，而在香港則是讓貸款人在畢業以後，以郵寄或銀行直接過戶方式定期歸還早年的教育貸款。預設的每期還款水平，會影響還款年期和還款負擔，後者尤其重要；如果還款水平過高並與畢業後薪金收入水平脫節，拖欠就無可避免。香港的「高等教育貸款負擔比率」，據筆者以 2001 年的人口統計資料所作的計算（見表三），是由初就業時（工資較低）的 11%，到十年最後還款時的 5%（Chung, 2003）。在經濟平穩時期，這個負擔並不算過重。社會經濟是否景氣、人口遷移和就業狀況，都是影響還款的外在因素。一向以來，香港的大學畢業生都能在本地找到薪金頗佳的工作，追收貸款並不困難，這是香港高等教育貸款拖欠並不嚴重的其中一個原因。追收拖欠貸款的行政費，亦是計算貸款計劃的效率的一個重要指標。面對未來，會有更多的香港畢業生到外地就業，學生貸款的回收將會出現更多變數。

表三：香港大學生貸款還款負擔推算*

年齡	平均每月薪金 **	還款負擔 #	薪金增長與還款比例
23	12,364	0.11	2.20
25	16,276	0.09	2.36
27	20,199	0.07	4.23
29	24,973	0.06	4.81
31	28,254	0.05	7.68

* 見 Chung (2003), p. 58, Table 11.1。

** 根據 2001 年人口調查中在職大學生主要工作收入推算。

基於每季還款HK\$4,254 計算。

高等教育貸款的效率指標，亦包括這貸款是否有特殊的目標和這個目標的達成。這裏常見的特殊目標是利用教育資助來「鼓勵」學生修讀某些社會急需的專業課程，例如教育、農業和軍事等。香港早年曾對修讀教育專業的學生給予相當優厚的學生資助。近年香港特區政府宣佈會對修讀金融商貿、創意媒體和資訊科技三方面專業的學生提供資助。

最後評價學生資助計劃的標準是「公平」。任何學生資助計劃都有一個重要目的，就是幫助有能力而又希望升學的青年，不會因出身貧窮、付不起學費而失去升學機會。因此，評價一項資助計劃是否成功，必須看這些資助會落到甚麼人身上。再深一層，則要看這計劃能否同時讓有經濟能力的人多付費用、對自己人力資本的投資多作一點承擔，好讓政府能抽調有限的資源去支援教育的其他部分，或進一步擴大高等教育，讓更多人有接受高等教育的機會。

香港特區的高等教育學生資助計劃中的重要部分（即第一類的助學金和第二類的低息貸款），有明確的程序，使得資助額向較貧窮背景的學生傾斜。首先申請人要呈報直屬家庭成員（包括未婚的兄弟姐妹）的物業和工資收入，然後計算出申請人的平均家庭成員收入和平均家庭成員物業價值，再根據由這兩個家庭經濟狀況指標所制訂的兩套等級量尺，將申請人的經濟水平分類。最後，以申請人在這兩個指標中的分類層次，調整他可以得到的助學金和低息貸款的數目。學生資助辦事處可以抽查申請人呈報的資料是否屬實，並可依法起訴虛報者。此外，申請人亦可以只接受助學金而放棄低息貸款，或進一步申請第三類免收入審查貸款資助。

可以說，香港特區將資助額向較貧窮背景的學生傾斜的做法是相當嚴密的，但要投入的行政成本亦不少，而各大學的學生事務處又不一定有人手去應付。「公平」能否在高等教育學生資助計劃中得到保障，亦須依賴大學生及其家人的社會意識和公平取向。

未來的發展

高等教育要擴展而政府的財政能力有限，個人要負擔多一些高等教育的成本是世界的趨勢。因此，增加公立大學的學費，或讓高收費的私立大學成立，去滿足社會上對高等教育的強烈需求，都是將高等教育成本從政府向個人轉移的手段。為了保障有能力的貧窮學生的高等教育機會，和防止社會整體對高等教育的投資不足，學生資助計劃是個很重要的發展方向。香港在這方面有豐富的經驗，可供其他地區參考。

不過，在回收高等教育貸款和調動更多社會資源投入高等教育這兩方面，將會是下一步的發展難題，應及早作出研究和規劃。

在回收貸款方面，不少地方都遇到嚴重的困難，回收不足一半的情況比比皆是，再扣除行政費，實質回收的貸款可能不及原來發放出去的一兩成。因此出現了兩個取向極端不同的建議：（1）控制貸款學生的畢業證書和個人銀行戶口，以作「還款抵押」；（2）取消貸款計劃，將投入的資源都轉變為助學金，不用歸還，讓貧窮的學生完全受惠。筆者個人認為這兩個建議都不可取：第一個建議入侵個人私穩和權利，大大壓縮了個人的自由空間，長遠對社會和經濟發展不利。當社會上整體經濟下調和失業率高企時，部分貸款人可能真的一時無法還款。此外，這個建議亦會將負責執行扣押畢業證書的大學人員置於一個很困難的境地，傷害了學生資助計劃原來要幫助有困難學生的好意。第二個建議使政府失去了要求個人分擔教育成本的調控機制。「誰得益誰付費」和「誰有能力誰多付費」都是文明社會所認同的價值取向。此外，「免費午餐」這種心態的滋長，亦不利市場經濟的發展。

可以考慮的解決辦法，是將回收高等教育學生資助與收取個人入息稅結合起來，讓那些在攻讀高等教育時曾經得到特別資助的人，在有工作和得到收入時回報社會。簡易的做法，就是要求所有拿取過高等教育資助的人，甚或所有在本地大學完成高等教育的人，交納稍高（譬如1%或以下）的個人入息稅。這個方法的好處是個人只需在有工作和收入時才去回報社會，在失業或工資收入低於某一水平時則不需付款。此外，唸醫學和唸工程的，收入高一些，就回報多一些；唸農科唸教育的，

工資少一些，則少付一些。這也符合多得益多付費的原則。這種安排亦可視作「先受教育、後付費」的延緩付費安排，而因死亡或移民他國所出現的損失風險，則由社會整體去承擔。但這計劃成功關鍵是完善的稅收制度，還有那些仍待解決的技術問題。政府與僱主又要怎樣配合呢？

在調動更多社會資源去支持個人對高等教育的投資方面，商業銀行參與個人教育貸款仍有很大的發展空間。最大的困難，就如上文所說，是人力資本不能如物質資本那樣，成為貸款的抵押品。銀行在商言商，在正常情況下，必需抽取更高的利息才會考慮借貸給個人作人力資本投資。從個人來說，教育帶來不少非個人直接控制和享受的界外利益，故此不會願意承擔全部成本和較高利息的貸款。這樣，政府的投入便不可少，但政府的部分投入可否用來引發商業銀行的更多參與？由政府去支付部分利息和擔當保證人，又是否可行？

香港特區裏不少商業銀行在近年成立各具特色的高等教育學生私人貸款計劃，有些計劃是與某一高等教育院校和某一課程直接合作，另一些計劃則與信用卡市場掛勾，以爭取更大的信用卡市場佔有率，動機和條件不一，但都要求家長作出不同程度的還款保證和風險承擔。此外，大部分計劃的還款期只有一年或更短，而且對拖欠貸款徵收頗高的「懲罰性」利息。在甚麼情況下學生會向銀行借貸，這些貸款是否與他們求學與生活費用有關？在甚麼情況下銀行會擴大學生私人貸款計劃，並放寬計劃而與政府的貸款條件看齊？

以上提出的問題都是高等教育學生資助計劃未來發展的關鍵，值得進一步探索與研究。

參考文獻

- Chung, Y. P. (1991, March). *Brain drain and overseas university education for a small and open economy — The case of Hong Kong*. Paper presented at the annual conference of the Comparative and International Education Society, Pittsburgh, PA.

- Chung, Y. P. (2003). *The student loans scheme in Hong Kong*. Bangkok: UNESCO.
- Odden, A. R., & Picus, L. O. (2000). *School finance: A policy perspective* (2nd ed.). Boston: McGraw-Hill.
- University Grants Committee. (1996). *Higher education in Hong Kong*. Hong Kong: Government Printer.
- Ziderman, A. (1999). *The student loan scheme in Thailand: A review and recommendations for efficient and equitable functioning of the scheme*. Bangkok: UNESCO.

Student Loans Scheme and Higher Education Development in Hong Kong

Yue-Ping CHUNG

Abstract

Education is an important investment in “human capital” and “social capital.” Higher education in Hong Kong has expanded rapidly since mid-1980s. However, education is expensive and public resource is limited. Students should gradually take up a greater share of the costs for higher education. However, the education loans market is not perfect, and is particularly unfavorable to the poor. Government participation in student loans scheme is important. This article examines the Hong Kong student loans scheme from the perspectives of adequacy, efficiency, and equity. The repay burden is about 11% at the beginning of employment and 5% after ten years, and the default rate in Hong Kong is not serious. But it is not feasible for the scheme to be self-sustaining, and government should continue to invest in the scheme. Besides, there should be possibilities for the participation of commercial banks in the student loans scheme so that more social resources can be mobilized for higher education.