

對增加資助高等教育的意見

立法會教育事務委員會會議 (2014 年 4 月 14 日)

葉建源議員 (教育界)

摘要

本港高等教育目前存在四大問題：(一)資助學額供不應求；(二)對自資專上教育的資助不足；(三)入讀研究院研究課程的本地生人數持續下降，及(四)對學生的經濟援助不足。

施政報告提出的新措施雖然增加了升學的機會，但只能治標不治本。本文建議(一)儘快增加公帑資助學額；(二)增加對自資專上教育的經常性資助；(三)增加各種資助，提高入讀研究院研究課程的本地生人數；(四)取消免入息審查貸款的在學利息；及(五)增加整體教育開支。

概況

1. 高等教育在培育人才,提升勞動人口競爭力上肩負重要的角色。然而，在 2013/14 年度，本港的教育經常開支佔本地生產總值(GDP)僅 3%，遠低於經濟合作與發展組織成員國(OECD)平均值的 6.3%。¹本港的大學入學率亦遠遠落後於鄰近地區。在 2013 年，本港的大學入學率表面上達到 53.5%，但實際上資助學士課程入學率只維持在約 18%，相反台灣和南韓達到 94.4%和 70%。²
2. 香港受高等教育的人口比例亦較鄰近地區低。在 2011 年，日本和南韓 25-64 歲的人口中受專上教育的比例高達 46%和 40%，而台灣亦達 39.4%；相反香

¹ 「財務委員會審核二零一四至一五年度開支預算，管制人員的答覆」，答覆編號，EDB 076；「財務委員會審核二零一四至一五年度開支預算，管制人員的答覆」，答覆編號，FSTB(Tsy) 086；OECD. *Education at a Glance: OECD Indicators*. (OECD Publishing, 2013), 第 182 頁。下載於 [http://www.oecd.org/edu/eag2013%20\(eng\)--FINAL%2020%20June%202013.pdf](http://www.oecd.org/edu/eag2013%20(eng)--FINAL%2020%20June%202013.pdf)。注意：OECD 平均值為 2010 年的數據。

² 「財務委員會審核二零一四至一五年度開支預算，管制人員的答覆」，答覆編號，EDB 064，附件 B；EDB 264，附件；EDB 270，附件 A；有關台灣和南韓的數據，請參考 <http://www.edu.tw/pages/detail.aspx?Node=4076&Page=20047&Index=5&WID=31d75a44-ffff-4c44-a075-15a9eb7aecdf>，大專院校，大學聯招(指考)錄取率；OECD. *Education at a Glance*，第 290, 292 頁。

港只有 22.3%。³ 大學生人口偏低，而大學入學率又長期維持低水平，將使香港人口的競爭力與鄰近地區的差距越拉越遠。高質素人力資源是發展高端產業的基礎；人力資源不足將嚴重制約香港的經濟轉型。加強本地人才的培養，必須增加資助高等教育。

3. 本文分為三部份：第一部份探討現行政策的問題；第二部份評價 2014 年施政報告中有關高等教育的新措施；最後提出增加資助高等教育的建議。

問題

資助學額嚴重不足

4. 自 1994/95 學年以來，公帑資助第一年學士學額數目長期維持在 14,500 個，早已供不應求。⁴ 直至 2010/11 學年，當局才逐步增加 500 個學額。隨着新學制的推行，符合入讀教資會資助院校最低要求的學生人數大幅上升，令學額短缺的情況更嚴重。在 2013 年，共有 81,355 人參加中學文憑試，符合基本入學要求者有 28,451 人，只有約 12000 人成功經聯招入讀資助學士學位課程，佔考生總人數僅 15%。⁵
5. 為了「讓香港高等教育的普及率達到百分之六十」，政府大力發展副學士課程。⁶ 然而，當局其後不斷削減資助，令資助副學士學額由 2003/04 學年的 11453 個一直下跌至 2013/14 年約 2000 個。⁷ 資助高年級學額亦不足夠；在 2014/15 學年，政府只能提供僅 4000 個銜接學士學額，無法滿足數以萬計的副學位畢業生的需求。⁸

對自資專上教育的資助不足

6. 除發展副學士課程外，當局亦開拓自資專上教育。在 2013/14 學年，共有 26,520 人入讀由 25 所院校開辦的經評審自資副學位和學士學位課程。⁹ 政府雖提供

³ 《2011 人口普查，主要報告：第 1 冊》，政府統計處，2012 年 11 月，頁 92，表 5.3，下載於 <http://www.statistics.gov.hk/pub/B11200592012XXXXB0100.pdf>；「102 年第 14 週內政統計通報(我國 15 歲以上人口教育程度統計)」，內政部統計處，2013 年 4 月 6 日，

http://www.moi.gov.tw/stat/news_content.aspx?sn=7266，附件 1；“Education at a Glance: Country Notes and Key Fact Tables: Korea,” OECD, 2013, http://www.oecd.org/edu/Korea_EAG2013%20Country%20Note.pdf；“Education at a Glance: Country Notes and Key Fact Tables: Japan,” OECD, 2013, http://www.oecd.org/edu/Japan_EAG2013%20Country%20Note.pdf

⁴ http://www.ugc.edu.hk/big5/ugc/publication/report/quad_rpt/chapter3.htm

⁵ 「財務委員會審核二零一四至一五年度開支預算，管制人員的答覆」，答覆編號 EDB 264，附件。

⁶ 「二零零零年施政報告」，下載於 <http://www.policyaddress.gov.hk/pa00/pa2000c.pdf>，第 66 段。

⁷ 「財務委員會審核二零一四至一五年度開支預算，管制人員的答覆」，答覆編號，EDB 270。

⁸ 「財務委員會審核二零一四至一五年度開支預算，管制人員的答覆」，答覆編號，EDB 281。

⁹ 「財務委員會審核二零一四至一五年度開支預算，管制人員的答覆」，答覆編號，EDB 064，附件 A。

包括以象徵式地價批出土地、免息開辦課程貸款、質素保證津貼等資助協助院校提升設施及質素，但對課程的營運並無給予任何恆常資助。在缺乏資源及監管下，不少課程的質素未達最低要求。由於課程以自負營虧模式營運，學生須負擔所有的營運成本。為如期償還政府貸款，校方亦可能需要把財政負擔轉嫁至學生上。

入讀研究院的本地生數目持續下降

7. 隨着教資會在 2002 年完成高等教育檢討，非本地生的學額限制在 2003/04 學年起取消，以推動國際化。國際化固然有助提升本港的研究水平，但同時大學也負有培養本地人才的重要責任。本地生的比例由 2008/09 學年佔總人數 40.6% 下跌至 2013/14 學年的 22.1%；相反，內地生的比例由 55.8% 上升至 68%。本地生僅佔兩成，說明研究院並未能負起為本地培育人才的責任。¹⁰

學生資助不足

8. 由於自資課程以自負盈虧的模式營運，政府的資助又不足，令自資課程的學費居高不下，個別本地院校開辦的自資副學士及銜接學士課程的學費更高達接近 8 萬和 12 萬元，令不少學生在未畢業前便以負債纍纍。¹¹香港青年協會在 2013 年進行的大專生問卷調查結果顯示，52.7% 的受訪者預計畢業時將身負超過十萬元的學生貸款。自資課程學生平均估計畢業時累積的貸款金額將超過 19 萬元，較資助課程學生的 11 萬元高出七成。¹² 此外，免入息審查貸款的利息計算仍包括在學年期，加重學生的財政負擔。

2014 年施政報告提出的新措施及評論

9. 行政長官在 2014 年施政報告中提出的新措施可歸納為三方面：增加銜接學額、獎學金，及學生資助。

增加銜接學額：自 2015/16 學年起，及在其後的三年規劃期(2016/17 - 2018/19 學年)內，逐步增加 1000 個資助高年級學額至 5000 個。

¹⁰ 「財務委員會審核二零一三至一四年度開支預算，管制人員的答覆」，答覆編號，EDB 310，附件 D；「財務委員會審核二零一四至一五年度開支預算，管制人員的答覆」，答覆編號，EDB 274，附件 D。

¹¹ 「財務委員會審核二零一四至一五年度開支預算，管制人員的答覆」，答覆編號，EDB 064，附件 C。

¹² 《借貸渡學 - 青年的生活需要與財政壓力研究》，香港青年協會，2013 年 10 月，頁 45，表 4.48 及 4.49。

增加獎學金：新增兩項獎學金計劃。第一項資助每屆最多 100 名傑出學生升讀海外知名大學。第二項為一億元的獎學金，供大學及專上院校每年錄取約 20 名在體育、藝術、社會服務等領域表現優秀者。

增加學生資助：

- 甲. 資助每屆最多 1000 名學生修讀配合本港人力需求指定範疇的自資學士課程；
- 乙. 推出不設名額上限的內地大學升學資助計劃，向透過免試收生計劃到內地升學而有經濟需要的學生發放每年最多 15,000 元的補助金；
- 丙. 資助清貧學生參加境外交流活動，並邀請關愛基金考慮提供宿舍津貼，和增加「專上學生資助計劃」下學習開支助學金的最高金額；及
- 丁. 把學生貸款人可於完成課程一年後才開始償還貸款的措施定為恆常安排。

10. 新措施雖然為學生增加了升學的機會，但只能治標不治本。銜接學額在四年間才增加僅 1000 個實屬太慢、太少，而且這安排令大學學習不必要地割裂和轉折，無法連貫起來，影響教育質素；1000 個自資課程的資助名額亦只是杯水車薪。新增的獎學金計劃固然為家境清貧者及在非學術領域表現卓越者提供高等教育機會，但對於舒緩升學瓶頸無甚幫助。**最重要的是，公共資源應優先用於改善本地高等教育，而非本末倒置，向外地「買位」以圖推卸解決本地大學學額不足的責任。**再者，內地的學費及生活開支水平較香港低，到內地升學學生的財政壓力較輕。若只資助到內地升學，對於在香港就讀自資副學位課程，或前赴台灣、澳門甚至其他國家升學的學生又是否公平？在學生資助方面，雖然政府把延遲還款期的安排恆常化，但免入息審查貸款仍收取在學利息，在現時畢業生起薪點偏低的情況下，對舒緩畢業生的債務幫助不大。

建議

11. 為年青人提供優質高等教育的機會，政府責無旁貸。就此，本文提出下列建議：

- 隨著新學制的推行，當局應重新評估高等教育的需求，儘快增加公帑資助學額，特別是第一年學士學位課程學額。
- 增加對自資專上教育的資助，向院校提供 30,000 元的按額資助，協助院校提升設施和質素，改善教職員待遇，並加入規管學費水平的條款；另一方面確保院校有足夠的質素保證機制，在確保院校沒有濫收學生的基礎之上，寬進嚴出，增加副學位畢業生的競爭力。

- 增加各種資助，包括專門鼓勵本地青年入讀研究課程的獎學金，提高修讀研究院研究課程的本地生人數，避免本港的尖端人才出現斷層。
- 取消免入息審查貸款的在學利息。學生貸款的目的並非為政府賺取利潤，而是協助有經濟困難者完成學業，日後以一己之所學回饋社會。若能取消免入息審查貸款的在學利息，將能舒緩學生的財政壓力。
- 長遠而言，政府應增加教育開支佔 GDP 的百分比；短期目標為 GDP 的 4.5%，初步達到經濟發達地區的低端水平；長遠應提高之 5.4%，接近發達國家的平均水平，確保有充足經費推動高等教育的發展。

2014 年 4 月 11 日