

高等教育界別學費政策研究報告

(由大學教育資助委員會提供的中文譯本)

摘要

引言

1. 本報告檢視不同地區本科教育¹的資助方式，重點在於研究當中大部分地區以何種方式分攤政府和學生的成本。不論是對學生、政府，甚至整個社會，每一種方式都各有其成本、好處和後果。資助方式不同，其成本和好處亦不盡相同。儘管如此，當中也有不少共通點可資借鏡。
2. 儘管項目大綱特別提及學費政策的問題，我們必須從財務系統的角度更全面檢視學費政策和做法，才能恰切理解這些政策及明白其影響。因此，在本報告中，我們簡單描述各有關地區整體的高等教育資助制度，而在某些地區，由於不同等級院校所適用的考慮因素各有不同，在某些個案中，我們亦描述整體高等教育制度的分類法和概況。因此，各個案研究範圍的細節或略有分別，但最終均會以項目大綱所提出的事項為基礎，提供總結摘要。
3. 我們選出進行檢視的地區提供了各種不同的經驗，香港在考慮改革其資助安排時，可從中汲取可用之處。檢視所涵蓋的國家概述如下：
 - 新加坡投放鉅資於高等教育制度，顯然以之作為經濟發展的工具。儘管新加坡為其公民和國際學生的教育承擔巨大開支，學生仍須支付大額學費，政府則提供按揭形式的貸款作為補助。
 - 英國政府最近改變安排，大幅減少政府對教育的直接資助，學費因而增至每年 9,000 英鎊（相等於 100,000 港

¹ 本報告研究範圍僅限於本科教育的資助事宜，儘管在若干相關段落亦有討論研究生教育。

元²)，學生可獲得由政府大幅補貼的貸款，用以支付學費，還款額則按收入而定。

- 澳洲的大學由政府補助金和學費共同資助，學生可取得貸款以支付學費，還款額按收入而定，但政府向有關貸款提供的補貼較英國的安排為少。不過，由於學費(及因之而來的貸款)遠較英國為低，學生可較快清還貸款。
- 相對於國家的資助，美國的學費數十年來不斷增加，學生一般可以低於市場的利率取得貸款，以資助學費(及生活開支)。過往償還貸款的方式一直是以分期償還按揭為基礎(即還款額及利率與學生的收入無關)，但最近數十年引入按收入計算的還款條件，供學生選擇。
- 德國的高等教育一直由政府全數資助，近年曾有一段短時間收取學費，但後來遭廢除，整個國家的高等教育重新由公帑全數資助，本地及國際學生一視同仁。
- 一如新加坡，愛爾蘭數年前決定將在高等教育制度的投資視作經濟政策。一直向全日制學士學生收取的學費於一九九五年取消，但現時所有學生每年須付 3,000 英鎊(26,000 港元)註冊費，政府會代六成學生繳付全部或部分註冊費，其他須付註冊費的學生不會獲得貸款或其他資助。愛爾蘭已確定現行安排並非長久之計，因此現正進行檢討，以改革有關制度。
- 智利院校所得的直接政府補助遠低於其他研究地區，而且僅限於少數大學。大部分院校全由學費資助，學生通過入息審查可獲得政府擔保的私人貸款，某些貸款因有政府補貼而提供優惠條件(僅供在少數傳統大學就讀的學生申請)。智利新政府的目標是廢除或至少調低學費，並重新採用 40 年前完全或主要由政府資助的制度。
- 在挪威，整個制度由政府全數資助，學生(包括國際學生)無須繳付任何費用。

² 在本報告中，所有貨幣均屬所討論制度的當地貨幣，在有需要時會折算為港幣。凡須折算貨幣者，均特別注明，經折算的數值並不精確，僅提供相近價值作為參考。

國家資助

4. 一直以來，大部分高等教育制度均十分依賴，甚至完全依賴來自一般稅收的國家資助。國家資助儘管仍然是大部分高等教育制度所需經費的重要來源，但由於種種經濟困難，尤其是對高等教育的需求增加，以及政府有意盡量向最多的年青人(及並非太年青的一群)提供機會，公帑資助所受的壓力增加，使情況變得更為複雜。因此，愈來愈多國家(但並非所有國家)通過收取學費補助國家資助。
5. 近年出現的另一項創新措施，就是國家資助有時並非以政府補助金的方式直接向大學提供，而是通過不同形式的學費補貼提供，例如愛爾蘭政府代學生繳付學費，或者政府補貼用作繳付學費的學生貸款。雖非直接資助，終究是由政府繼續承擔高等教育的開支。
6. 政府提供資助是認同提供高等教育可帶來的公眾利益。此外，政府日益意識到要實現發展經濟及社會的宏願，高等教育至為重要，因此，公帑資助令政府對有關制度的整體發展保持一定影響力。另一方面，不少人認為完全或相當依賴公帑投資的制度，未免低估高等教育為私人帶來的利益，因為在某個程度上，高等教育也對個人帶來好處，對個人產生重大利益。純粹由公帑資助的制度的另一個缺點，就是在政府工作重點改變及公共財政面對壓力時，有關資助會出現變化，變得不穩定，以及未能完全滿足日增的需求。
7. 有些地區嘗試在公帑資助與私人資助之間尋找最佳平衡，也有一些地區認為，因有研究證據顯示公眾利益和私人利益大致相若，故有關成本應該平分。這種論點忽略了市場可能會失效，而且有證據顯示，有些不願冒險的人或許不擬作出所需的投資。此外，由於國家是單一的實體，因此有信心取得應享的利益，即國家可取得的利益實際上是一般民眾的利益。可是，接受高等教育的人數以百萬計，對每一個參與者而言，他們可能因難以肯定可取得平均各人可獲的利益，因而不願意參與。國家或須作出較其應付出的更大的投資，才可取得其應享利益。

學費

8. 除了來自國家的資助金外，高等教育第二個主要資助來源是學生繳付的學費。儘管引入學費及增加由學生繳付的學費額乃世界大

勢所趨，但這並非單一的方向。以本報告所述的德國發展為例，該國曾短時間收取學費，但很快便廢除；而智利的制度過去十分依賴學費，但政府現計劃廢除學費之餘，還有意在 40 年後讓大學再度完全依賴政府的資助(這計劃似乎已束之高閣)。另一方面，本報告所研究的另一個國家 — 挪威，則從未收取學費。

9. 從實際的角度來看，由於接受高等教育已更趨普遍，收取學費確可減輕政府在提供資助方面的壓力。除此之外，收取學費的另一個邏輯，就是確保獲得龐大私人利益者亦須負擔部分成本。在本報告所檢視的大部分國家，院校除獲得政府提供的直接資助，也收取學費。不過，這種情況並非舉世皆然。在智利及英國，大部分高等教育院校現時極為依賴十分高昂的學費作為提供教育的經費。新加坡的情況亦如是，但從下文可見，該國情況有點複雜。新加坡的高等教育院校實際上是領取政府的核心(或基本)資助，可是，有關資助卻稱為「學費補助金」，並視作補助金計算，用以資助學生。

貸款

10. 徵收學費的國家一般都會向學生提供貸款，以便他們繳付學費及部分生活開支。這是大部分先進制度的情況 — 而在本報告所研究的制度中，除愛爾蘭外，有收取學費的國家都是這樣做，而在智利，貸款必須接受入息及資產審查。對於倚賴貸款繳付學費的學生而言，提供貸款意味他們在接受教育的期間無須繳費或學費有所減免，直至完成學業，才須繳付有關費用。在澳洲及英國，政府提供資助，讓學生在學時無須繳付學費，因此學生的即時成本實際上是零，而還款則通過稅制實施，金額按收入而定。
11. 本報告所研究的國家一般都收取利息，但利息通常並非訂於資金成本的水平。在本報告研究的所有國家中，此舉造成國家提供某程度的補貼，而政府所收回的還款，總數會少於提供貸款的成本，因為借款人可能離世，或者經過了若干年後，債務獲豁免，以及由於某些情況下，還款額是按收入而定，實際還款額取決於畢業生賺取的薪金。
12. 償還貸款可採用按揭形式，即不論有關學生的經濟狀況如何、是否有收入，或賺取多少薪金，均須定期還款。不過，愈來愈多還款條件採取按收入償還的原則，即借款人每月須償還的金額，視乎所賺取的薪金，亦即其償還能力而定。顯而易見，兩種償還貸款方式的影響大不相同：按揭式貸款令貸款人可大致確定可收取

的還款額(如有補貼，亦會知悉補貼額)，但學生的負擔會較為沉重。對貸款人而言，按收入償還貸款較欠穩定，但學生的負擔則較輕。在本報告研究的地區中，有部分向學生提供貸款。英國和澳洲提供按收入償還的貸款(智利和美國則只向部分學生提供這類貸款)，新加坡向所有借款學生提供按揭式貸款，而美國和智利則向大部分學生提供這類貸款。

13. 對於這兩類貸款，相關的意見包括：

- 雖然以政府補助的貸款支持學費的安排為高等教育院校提供直接收入，但會令政府須即時承擔提供貸款的開支，而此等計劃日後往往只會變成自資項目(若有補貼，一般會納入還款條件內)。倘若政府能以低廉成本借入款項以提供此等貸款，並將有關成本轉嫁借款人，便不成問題，但如何在政府帳目內交待，則可能有不同意見。如貸款由銀行提供，並由政府作擔保，或許不會引起問題(智利及新加坡屬於此例)。但為確保私人界別參與，政府須提供補貼，以致成本或會較高。美國之前便採用此模式，惟最近改由聯邦政府為所有新貸款提供本金。
- 學生對政府提供多少補貼一無所知，因此，與政府直接撥款資助大學相比，有關安排透明度較低，在政治上也較易引來爭議。從學生角度而言，他們借取有關貸款時，或未能得知是否可受惠於政府的補貼(因為政府的補貼通常會在一段時間後用作抵銷拖欠還款或免償債務)。對於按收入償還的貸款而言，這情況肯定出現，但對按揭式貸款而言，則並不盡然，視乎貸款如何安排而定。

14. 按揭式貸款的缺點是還款責任不因還款能力而有任何改變，這對收入微薄、正值失業或轉換工作期間的畢業生，影響尤為重大。

15. 按收入償還貸款好處是畢業生的每月還款額與其收入掛鉤，也就是與還款能力掛鉤，這較按揭式貸款更能配合借款人的財政狀況。另一方面，如上文所述(下文再深入闡述)，從政府的角度而言，按收入償還貸款的安排意味政府在尚未確切知悉有關貸款的長期開支下，便需作出承擔。

16. 本摘要餘下部分闡述計劃大綱載列的各個主要研究題目，以及個案研究涵蓋的八個地區的研究結果。在摘要之後，本報告會分別詳述各研究個案和扼要說明研究結果。

總體方針

17. 在本報告中，有四個收取學費的國家和兩個不收取學費的國家均採取基本／核心資助方針，由政府向大學承諾，向每一名學生提供若干資助(款額按學科各異)，當中包含政府補助金及學費，兩者此消彼長。儘管各國的具體安排、學費與補助金的比例各有不同，但基本方針同出一轍。英國沒有明文列出政府保證提供的資助額，但學費上限為 9,000 英鎊，而大部分院校亦大概收取這個數額的學費，因此，剛好設為基本資助的總額。在英國，政府只會為成本最高的科目提供核心補助金，基本資助全部來自學生繳付的學費。至於挪威及德國，基本資助全數由政府提供。
18. 在美國，大部分州立院校獲得基本資助，金額並非與就讀學生人數直接掛鈎，而學費也撥入州政府提供的核心資助之內。在本報告研究的國家當中，只有智利沒有提供基本資助，院校的經費全賴學費支持。

成本回收率及公帑資助

19. 就本報告而言，成本回收率指從個人收回本科教育開支的比率，教育總開支餘下的部分由公帑承擔。在本科教育開支全數由稅收支付的國家，例如德國和挪威，成本回收率為零或接近零。
20. 不過，在其他地區，沒有一個曾妥為計算由公帑資助的教育開支。提供經補貼貸款的國家，特別是按收入釐定還款額的國家(例如英國、澳洲，美國某些州份和智利)，部分公帑開支來自政府對貸款的補貼。只要貸款一天未清還，補貼仍然持續。從英國的經驗、澳洲對 FEE-HELP 學費資助是否確實屬自資的爭議，以及無法得知智利對貸款安排的開支等事例清晰可見，政府在實施有關政策和提供貸款時，無法確切估計按收入償還貸款的確實成本。還款額和還款速度取決於畢業生工作生涯期間的收入，這是無法預先知悉的，因此，成本回收率亦無從預先計算。
21. 在美國，成本回收率的計算方法由代表州高等教育行政當局的機構每年公布，只計及州政府及地方政府對公立院校的資助水平，以及扣減州政府及院校向學生提供的學費資助後所得的學費淨收入。聯邦政府以公帑向學生提供的助學金(無需償還)及貸款所佔的公帑成本，不計入成本回收率。

22. 在新加坡，政府對基本資助的補貼額可預先得知，但政府是否對學費貸款提供補貼，則未能確定。我們曾就這點向新加坡政府查詢，但得不到回應，相信新加坡亦不清楚如何計算。
23. 綜上所述，成本收回率是一個難以表達的概念。一般而言，學費越低、還款條件越明確，成本收回率越能確切計算出來。在英國，於收取 3,000 英鎊(33,000 港元)學費的年代，政府繼續向大學提供巨額直接資助，而在最初收取 9,000 英鎊學費的時候，政府不向大學提供直接資助，反而向學生提供大幅補貼的學費貸款，供學生繳交學費。據估計，前者的成本收回率與後者同樣地高。英國的情況甚具參考價值。

收取或曾收取學費地區所訂的學費及學費水平

24. 在學費方面，即使何謂學費水平，也難以表述。在大部分地區，名義上的「學費」不一定由學生繳付。以新加坡為例，該國所訂的「非補貼」學費由 135,000 新加坡元(750,000 港元)至 26,000 新加坡元(150,000 港元)不等，但大多數學生(包括公民及非公民)可獲得不同金額的學費資助。因此，以一名法律學生所繳付的學費為例，學生如須繳付全額非補貼學費(多屬已修畢學士學位課程的學生)，學費為 37,200 新加坡元(200,000 港元)；獲得學費資助的新加坡公民，學費則可低至 12,400 新加坡元(70,000 港元)。相對於其他地區，愛爾蘭名義上的學費較高，但每名學生只須承擔 3,000 英鎊的學費，餘額由政府代學生繳付。此外，政府也向有經濟需要學生提供核心津貼及資助，協助他們繳付所須承擔的 3,000 英鎊學費。
25. 在收取學費的地區，學費水平幾乎全部由政府部門釐定(美國有少數地方由立法機關釐定)。在英國，學費上限由政府設定，實際數額由大學自行決定。不過，該上限實質上是訂定學費水平的決定性因素。至於澳洲，政府在政策意向中表明撤銷大學在收取學費方面的任何限制，但有關建議因具爭議，至今仍未通過成為法例(事實上，有關建議現被擱置)。只有智利政府並無參與訂定學費，但卻為其學生貸款設定上限，每項課程各異。事實上，這個貸款上限對大部分課程收取多少學費產生重大影響。

非劃一的學費

26. 不論學費劃一與否，學費數額差距甚大。在英國，同一級別院校所收取的學費大致劃一(即是說，不同學科不會收取不同學費)。

不過，政府對給予私立院校學生的貸款另設上限，從而確保多數私立院校收取的學費低於公立院校。在美國，大部分州份按學生修讀的學科及級別收取不同學費。至於澳洲，當地設有三個學費級別，最高級別在某程度上反映社會對有關課程的需求(該等課程相關專業的薪金水平也是影響因素)，而最低級別則反映有關學科的成本相對較低。在新加坡，不同課程向學生收取不同學費，金額差距甚大，而政府所提供的資助亦然。智利的情況相若，當地設有 10,000 個學費參考基準點(用以釐定政府向某一課程的學生提供的貸款額)，當中學費的差距甚大，即使公立院校的學費亦如是。

向外地學生收取較高學費

27. 在所有收取學費的地區，外地學生須繳付較高學費(在大部分地區更是非常高)。一般而言，各院校可自行釐定向外地學生收取學費的水平。不過，在德國及挪威這些不向本地學生收取學費的地區，國際學生亦受惠於免收學費的政策。
28. 在英國，本地學生須繳付相當於全部成本或接近全部成本的學費(實驗室為本的學科及臨床學科的學費低於全部成本，而大部分人文學科及社會科學學科的學費則高於全部成本)，令到國際學生與本地學生的學費差距現已大為收窄。英國大學招收國際學生的意欲會否因而減退，值得留意。到目前為止，尚未出現這個情況。

學費由國家統一釐定，抑或由個別院校自行訂定

29. 收取學費的國家大都由政府或其屬下部門釐定學費或為學費設定上限，惟智利除外(正如上文所述，按課程設定學生貸款的上限，會影響大學收取的學費水平。這種影響即使並非決定性，也是非常重大的)。在澳洲、新加坡、美國(大部分州份)及愛爾蘭等其他地區，學費或學費上限由政府(而非院校)訂明。至於英國，雖然院校可自行釐定不超過政府所設上限的學費，但絕大部分院校所收取的金額，相當於該上限或近乎該上限。
30. 因此，差不多所有地區政府均管制學費水平，或就學費額施加決定性的影響，對私立院校³亦無例外。各地區政府亦會不時為

³ 美國及智利最知名的大學則屬例外，但入讀這些大學的學生數量不多，亦似乎不受一般市場因素所規限。

政府管治的院校釐定學費增幅。英國政府釐定學費上限；智利政府則釐定學費參考基準點(即為特定課程提供的貸款額)。

院校與政府如何分攤學生繳付的學費

31. 收取學費的地區大致有兩種做法。在新加坡、愛爾蘭、美國和智利，學費由學生直接向院校繳付。學生可取得政府貸款，而有關借貸只涉及學生與政府(或代表政府提供貸款的銀行)。就部分大學及學科而言，政府會直接向院校提供補助金，但這與分攤方法無關。在英國和澳洲，學費是由政府或其代理機構代學生繳付，所繳款項則視作學生貸款。
32. 在所有實施基本資助制度的地區(美國及智利除外)，學生所繳付的學費是政府在計算核心補助金時所考慮的元素之一，故不論學費是由學生直接向院校還是政府支付，均分別不大。院校實際上收取全數學費，而學費與核心／基本資助之間的差額則由政府補助金填補。惟在英國，如學費增加，政府補助金便會減少。又或者如同愛爾蘭，若政府向大學提供的直接補助金總額不變，而學生人數增加，人均基本資助便會減少，但人均基本資助中學費所佔的比例則增加。

公平及可負擔程度：有關不同資助制度對就學率(特別是有經濟需要學生的就學率)影響的證據

33. 這方面的證據或會有點出人意表。
34. 就學費制度而論，智利的學費屬全球最高之列，其就學率在南美洲國家之中也屬最高。美國的就學率亦屬全球前列。英國的情況顯示，學費大幅增加(在二零零六年增加三倍，而在二零一二年再次增加三倍)對年輕人(不論來自一般或弱勢社群)入讀全日制課程的比率並無影響，而澳洲的情況亦大致相同。同樣地，愛爾蘭的就學率在歐洲國家中屬最高，該國的學生付費安排並沒有為學生提供貸款——但政府會代有經濟需要學生支付學費，因此不屬可援引的例子。
35. 根據上述例證，我們需考慮是否可以能夠論定，對高等教育的需求完全具有價格彈性。就美國、英國和澳洲的個案而言，幾乎所有學生都可取得貸款(英國和澳洲提供按收入償還的貸款，此方式在美國亦越見盛行，對準學生而言，這種還款安排似乎更為容易應付)。因此，這些國家的學生在就學時，教育實際上是免費

的(或所付費用大大減少)。在這些經濟發達的國家，例如南美經濟發展最好的智利而言，獲政府保證的貸款只提供予通過入息審查的學生，故只有少數學生取得。不論成本為何，不接受高等教育，因而無法找到要求較高學歷的工作，所承受的代價要比在其他地方為高。

36. 另一個值得留意的地方是有關就學率的定義。倘若我們的着眼點不單在於學生是否入讀高等教育院校，還要確保他們能完成學業，則從結業率被指甚低的智利的情況可看到，我們務須考慮資助制度對整個學生生命周期的影響(包括接受高等教育的學生能否完成學業)。美國的情況亦大同小異，學費和就學率均相對甚高，但輟學率亦屬經濟合作及發展組織(經合組織)地區中最高的地區之一。至於愛爾蘭的情況，學生須支付的費用並無大幅增加，但隨着公帑資助近年大幅減少，以致院校所得資源亦大減，輟學率亦見上升。這個現象顯示，對於學生能否完成學業，沒有為在學學生提供足夠資助所產生的影響，遠遠大於要求學生支付學費對就學率帶來的負面影響。
37. 最後，英國在二零一二年大幅提高學費，儘管對年輕人入讀全日制課程的就學率似乎沒有影響，但對兼讀課程的需求則大幅萎縮。有些決定在獨立考慮時看來完全合理，但引致的後果可能會始料不及。英國政府在決定將學費提高三倍時，他們只考慮到全日制本科課程的學生，而學費貸款初時亦只限于向這些學生提供。在全日制課程學費提高後，兼讀制課程的學費亦同時增加(兼讀制課程的學費一般定於全日制課程的某個比例)。由於兼讀制學生不獲得貸款，有關學費令不少人卻步。即使後來推出供部分兼讀制學生申請的貸款，對提升需求仍無甚幫助。由此看來，不同市場不但需要不同考慮，還有不同動機和限制：只針對某一組別作出的決定亦會對另一組別有影響，這一點須事先納入考慮之列。
38. 對高等教育資助制度結構作出的一個決定，亦對學生人數和政府財政帶來其他始料不及的影響。澳洲政府在二零一二年決定撤消所有對學生人數的管制，大學因而迅速增收學生。由於澳洲的核心資助安排保證院校可就每名學生取得一定水平的資助，即使院校經費很大部分來自學費，政府仍須就每名額外取錄的學生提供大筆資助。在二零一二年取消學生人數限制後，澳洲政府須負擔的資助大增，遠遠超出其財政預算。

39. 澳洲的經驗清楚顯示，控制學生人數與資助高等教育兩個機制之間的互動關係。如須控制公共開支，政府對每名學生所承擔的資助水平愈高，就愈需要控制學生人數。澳洲政府的對策是建議減少對每名學生的承擔、增加學費及維持院校增減學生人數的自由(新政府暫援此項建議，但由於執政黨仍在任，此項建議可能再度推出)。澳洲大學面對的問題在於政府雖然仍然計劃削減資助預算，但學生人數依然不設上限，可是，增加學費的建議卻遭擱置 – 因此，各大學正面對資助減少，但學生人數增加的困境。澳洲的經驗顯示，學生人數、學費水平及政府資助水平關係密切。
40. 英國政府在二零一四年撤消對學生人數的控制，並正建議減少對貸款的補貼，進一步說明這種關係。英國政府發現，對每名學生的承擔和承擔總額均遠高於財政預算，原因是學生貸款補貼額太高和學生人數上升。另一做法是重新為學生人數設定上限，但是此舉可能減少年輕人接受高等教育的機會。

為繳付學費提供的支援(例如貸款)

41. 愛爾蘭和新加坡政府向當地高等教育院校提供分別稱為「免學費資助金」(Free Fee Grant)及「學費資助金」(Tuition Support Grant)的資助。雖然名義上是由政府資助學生繳付學費，但實際上這是政府向院校提供基本資助的一部分，與其他國家所提供的直接資助無異(儘管新加坡有若干類學生不獲學費資助金)。愛爾蘭政府亦代有經濟需要的學生繳付全數或部分學費，但除此之外，本報告研究地區政府均沒有向學生提供資助，以供償還學費，惟美國除外(見下文)。
42. 不過，除了愛爾蘭，所有收取學費的地區亦會提供學費貸款，但各地區的貸款條件差異甚大。在英國及澳洲，所有學生都可申請獲政府補貼的貸款(英國政府提供極大額補貼)。在智利，貸款人必須通過入息審查，但政府為有關貸款提供金額不一的補貼。補貼額是為整項資助安排釐定成本的關鍵因素。在英國，政府為學費貸款提供的補貼，佔現時教育(而非研究)資助的一大部分。在澳洲，由於學費遠低於其他地區，學生的債項因而較低。澳洲政府認為可為學費貸款提供遠低於其他地區的補貼，而學生償還學費的速度亦遠較其他地區快。在新加坡，所有本地及國際學生可按相若條件借取貸款，但有關貸款最高可達一名新加坡公民須繳付的學費九成。不過，新加坡公民可通過入息審查，另外申請貸款，以支付餘下的一成學費。

43. 在愛爾蘭，除了政府發放的免學費資助金外，每名學生均須承擔 6,152 元的學費，這筆學費不設任何貸款，並必須預先繳付。不過，對於經濟狀況所限，繳付全數學費或會出現困境的學生，愛爾蘭政府會代他們支付部分或全數學費。愛爾蘭現時實施的預先繳付學費安排，英國在一九九八年至二零零六年期間亦曾實施，但兩者同樣被視為未如理想，因為實際上繳付全數學費的學生人數相對較少，其餘學生由政府代為支付全數或部分學費。不過，上述安排有一優點，就是政府可向家境較好的學生即時收取款項，無須承擔向沒有需要的學生提供貸款的淨損失成本。另一方面，由於收取學費的理念是受惠於高等教育的學生應分擔所涉成本，因此，受惠學生家長的經濟狀況與學費無關。貸款及遞延付款的安排，特別是按學生收入釐定還款額的安排，可確保不論學生家境，真正受惠的學生均須繳付學費。
44. 在研究地區中，美國情況獨特。只有美國向學生提供須經入息審查的政府資助及經補貼的貸款，以供他們支付學費及各項生活開支。

私立院校所提供的高等教育 — 特別是有否向私立高等教育院校的學生提供貸款？

45. 上述問題實際上只在英國、智利和美國出現。在澳洲，學生貸款只是核心資助制度的一部分，而該制度本身只適用於政府資助的院校。
46. 在收取學費的地區中，英國、智利和美國的私立院校為數眾多，而只有這三個地區向就讀私立高等教育院校學生提供貸款(儘管英國的私立高等教育院校學生可借取的貸款額低於公立院校學生，而智利的私立高等教育院校學生的貸款條件不及公立院校的學生)。此外，值得一提的是，挪威的公立院校學生不須繳付學費，而當地政府會向須收取學費的私立院校提供補助金。至於美國、德國及挪威的私立院校學生，以及在挪威的國際學生，他們可按與公立院校學生相同的貸款條件獲得貸款，以支付生活開支。

貸款資金的來源

47. 我們在提供貸款的國家進行個案研究，檢視各地的做法。這個課題雖然並非項目大綱所載的主要研究問題之一，但結果顯示，各地在貸款資金來源及還款安排方面不盡相同，故值得特別一提。

48. 在智利，私營銀行提供有關貸款，並負責管理、收取還款及追討欠款。政府與有關銀行商討各項安排，包括政府所作的擔保及補貼(此外，智利及新加坡的大學亦與銀行商討其他貸款計劃，並由大學提供擔保)。
49. 英國政府成立了一家名為「學生貸款公司」(Student Loans Company)的新公司，負責提供貸款及收取還款，而貸款及還款均通過入息稅制度實施。該公司的資金部分來自政府，部分則來自學生所償還的學費。
50. 在澳洲，貸款由政府提供(一如英國「學生貸款公司」的做法，澳洲政府代學生直接向大學支付學費)，而學生日後通過課稅制度直接向政府償還貸款。
51. 美國於一九六五年開始推行銀行為本計劃，但自二零零九年，聯邦學生貸款計劃由聯邦政府全數資助：聯邦政府的資金用作貸款，由政府僱用多家機構提供貸款服務，包括收取按收入而定的還款額。這安排與新加坡相若。在新加坡，有關銀行收取代理費以管理有關貸款計劃，但貸款資金由新加坡政府提供。
52. 從收入扣減還款額的安排(一如英國及澳洲的情況)似乎可行。在入息稅制度發展完善的國家，僱主可通過有關制度扣減還款額，這安排的優點甚多。不過，在非正式的經濟體系及稅制發展不完善的地區，大量畢業生可能會基於其他理由(例如大量畢業生到國外工作)逃避還款，有關安排並不可行。考慮到上述情況，加上制度發展完善國家在提供貸款及收取還款方面訂有完善制度，以私營銀行為代理機構，似乎具有優勢。
53. 我們檢視了不同地區的學費安排，現將主要相關特點摘要表列如下：

	國家							
	澳洲	智利	英國	德國	愛爾蘭	挪威	新加坡	美國
成本收回率	>44%	不詳	估計介乎70%至55%	現為0 如收取學費則為<5%	低—介乎10%至20%	0	未有披露—估計最大幅度介乎10%(修讀音樂的新加坡國民)至66%(修讀法律的國際學生)	47% 如不計及聯邦助學金及貸款，介乎15%至85%。 如計及有關的資助，則介乎25%至30%
學費及學費水平	三級制— 6,152 澳元 8,768 澳元 10,266 澳元	介乎每年 2,500 美元 (21,600 港元)至 約 7,500 美元	通常介乎每 年 8,000 至 9,000 英鎊 (88,000 至	現為 0 如收取學 費，差不 多所有院	每年 3,000 歐元(26,000 港元)	0	對於新加坡國 民，介乎 2,600 至 25,400 新加坡	公立院校收取 每年 5,000 至 15,000 美元 (39,000 至

	(34,000 港元 48,750 港元 57,000 港元)	(64,700 港元) — 平均約為 5,500 美元 (43,000 港元)	99,000 港元)	校將收取 每年 1,000 歐元(8,600 港元)			元(14,400 至 140,700 港 元)，視乎科 目而定	117,000 港元)
非劃一的 學費？	是，視乎科 目而非院校 而定	是，由院校酌 情決定	學費上限由 政府釐定， 公立院校及 科目劃一 學費	不適用 如收取學 費，同一 地區劃一 學費	否	不適用	是，視乎科目 及院校而定	是，視乎 級別及 學科而定
非本地居民 學費較高	是	由院校酌情決 定	是	否	是	否	是	是
誰釐定 學費？	政府	院校	院校 上限由政府 設定	如收取學 費，由州 政府釐定	政府	不適用	政府	政府或立法機 關釐定，也有 一些地方由院 校釐定，金額 不超過政府所 設的上限
政府的資助 安排	學費由政府 支付，日後 按收入經課 稅制度償還	主貸款由銀行 提供，政府擔 保，日後分期 償還(部分按收 入償還)	學費由政府 支付，日後 按收入經課 稅制度償還	如收取學 費，由州 政府支持 ／補貼的 貸款經銀 行提供	政府代 60% 學生支付部 分學費。其 餘學生不獲 任何貸款或 資助	不收取 學費， 所以沒 有資助 安排	通過私人銀行 提供政府資助 的貸款，日後 分期償還	聯邦政府及州 政府提供多項 助學金及貸 款，按收入還 款的安排日漸 普及，另有分 期還款安排
貸款資金 來源	政府	私人銀行	政府提供資 本的學生貸 款公司，以 及收回的還 款	如收取學 費，資金 由國家或 州發展銀 行及私人 銀行提供	不適用	不適用	私人銀行／社 會保障基金	政府
政府有否為 私立高等教 育院校學生 提供資助？	沒有	有	有，但金額 較低	有(如收取 學費)	沒有	有 (院校補 助金)	有	有

主要參考資料及來源

- Armstrong, S., & Batten, A. (2011). *Issues and Overview: the economics of higher education and its financing arrangements*. In S. Armstrong, & B. Chapman, Financing higher education and economic development in East Asia (pp. 1-4). Canberra: Australian National University.
- Barr, N. (2009). *Financing higher education: lessons from economic theory and reform in England*. *Higher Education in Europe*, 34(2), 201-209.
- Barr, N. (2010). *Paying for higher education: what policies in what order?* London School of Economics and Social Science. London: LSE.
- Barr, N., & Johnston, A. (2010). *Interest subsidies on student loans: a better class of drain*. London: LSE (online).
- Barr, N., & Shephard, N. (2010). *Towards setting student numbers free*. London: LSE.
- Friedman, M. (1955). *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Johnstone D. Bruce (2014) *Financing Higher Education: Worldwide Perspectives and Policy Options*
http://gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/files/Recent_Publications/Financing%20H%20Ed%20WW%20Perspectives%20and%20policy%20options%20revised.pdf
- Johnstone D. Bruce, y Marcucci, Pamela (2009) *Government Student Loan Programs: An International Comparison*. The International Comparative Higher Education Finance and Accessibility Project—State University of New York at Buffalo
- Salmi Jamil and Hauptman Arthur M. (2006) *Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms* . The World Bank Washington

香港的情況

54. 上一部分概述在檢視八個研究國家的高等教育資助制度，特別是有關學費及貸款的安排(如適用)後得出的要點。
55. 其他地方的經驗肯定可資借鑑，但各國的政治、社會及經濟情況不盡相同，把某國的經驗直接套用於其他地區已不可行，遑論整套制度。因此，本部分先扼述香港的安排及有關的背景，接下來的部分則闡述在考慮是否推行本項目下一階段工作，即着手檢討和擬訂高等教育的新資助安排(很可能包括學費安排)時，香港政治領袖及決策人員應討論的主要事宜。
56. 撥予教資會資助院校的經常補助金屬虧絀資助金，是從各資助院校估計所需的撥款總額中減去假定可得的學費及其他收入計算出來的。假定可得的學費收入是按行政長官會同行政會議釐定的學費指示水平計算。
57. 在二零一六／一七至二零一八／一九的三年期，教資會資助學位課程的學費指示水平將維持於現水平，即每名學生每年 42,100 元。教資會資助院校在上述三年期的經常補助金，亦按該水平計算。這學費水平一直維持於現水平近二十年。
58. 以下為有關的背景資料：一九九一年一月，前總督會同行政局(現稱行政長官會同行政會議)決定，學位課程的學費成本收回目標應定為 18%。該目標在二零零四／零五學年已經達到。
59. 教資會在分配經常補助金時，基本上以三個學年為一周期。在考慮二零一二／一三至二零一四／一五這三年期的撥款時，政府同意，學費指示水平應維持不變，而教資會界別的經常補助金亦應繼續以此為計算依據。在通過二零一五／一六延展年的預算時，當局秉持延展年度安排的精神，本地學生在二零一五／一六學年的學費指示水平維持不變，經常補助金亦按該水平計算。
60. 我們留意到，即使成本收回率實際上在 16.7%(一九九八／九九學年)至 19.6%(二零零四／零五至二零零五／零六學年)之間變動，學費指示水平自一九九七／九八學年以來一直維持不變。在二零一四／一五學年，成本收回率為 16.9%，預計在二零一五／一六學年，會微跌至低於 16%的水平。如學費指示水平維持於現水平，在計及既定薪酬和價格調整後(詳見第 65 段)，在二零一

六／一七至二零一八／一九的三年期，成本收回率預計會繼續下跌。

資助

61. 在職家庭及學生資助事務處為有需要的學生提供學費以至生活費方面的資助。目前，修讀教資會資助／公帑資助課程⁴的全日制學生可根據資助專上課程學生資助計劃(專上計劃)，以及全日制大專學生免入息審查貸款計劃(免審查計劃)這兩項計劃申請資助。
62. 專上計劃只供就讀教資會或公帑資助認可課程的學生申請。計劃旨在為通過入息資產審查、符合資格並有需要的全日制學生提供資助。資助分為助學金及／或貸款。助學金用以支付學費、學習支出及必須繳付的學生會會費；貸款則用以支付生活費。貸款須繳付利息，年息一釐，由開始還款當日起計算。
63. 免審查計劃旨在配合專上計劃，以貸款形式向合資格學生提供資助，用以支付認可全日制課程的學費。
64. 就專上計劃而言，申請獲批的學生亦可獲得車船津貼，津貼額按既定程式並參考資助專上計劃的資助額計算。此外，根據關愛基金的資助項目，合資格申領專上計劃的學生，亦可獲得院校宿舍津貼及額外的學習開支助學金。
65. 參考第 53 段，現將香港相關安排的主要特點摘要載於下表。

⁴ 根據在職家庭及學生資助事務處網站，公帑資助課程指由香港演藝學院、職業訓練局等公帑資助院校提供的課程。

	香港
成本收回率	在二零一六／一七至二零一八／一九的三年期，成本收回率平均為 14.9%。學費成本收回率是根據撥予教資會界別的補助金、假定該界別可得的學費及其他收入(例如投資收益)計算得出，即所需的撥款總額。其他收入並不包括發還的地租及差餉、教資會居所資助計劃的額外撥款、研究基金的撥款，以及配對補助金計劃的非經常撥款。如計及這些收入，成本收回率平均為 14.0%。在計算成本收回率時，對貸款的利息補貼及拖欠的還款沒有計算在內。
學費及學費水平	教資會資助學位或以上程度課程的現行學費指示水平為每名本地學生每年 42,100 元，自一九九七／九八學年以來，該水平一直維持不變。 一般而言，副學位課程的學費訂為每名學生每年 31,575 元(42,100 元的 75%)。
非劃一的學費？	否
非本地居民學費較高	是
誰釐定學費？	政府釐定學費指示水平
政府的資助安排	政府提供入息審查計劃(資助專上課程學生資助計劃)及免入息審查計劃(全日制大專學生免入息審查貸款計劃)
貸款資金來源	政府
政府有否為私立高等教育院校學生提供資助？	有，例如政府獎學基金

須予考慮的問題和未來路向

67. 在上一部分，我們概述了研究地區一些可資借鏡的主要經驗，並說明香港正實施的相關政策及基於本港環境所作的安排。在本部分，我們提出了若干主要政策、重大的政策事宜，以及涉及原則的事項，決策人員在決定是否進行本計劃第二階段及為學費和香港高等教育資助制訂新安排時，務須予以考慮。除了陳述須予考慮的事項，我們還就每個事項提供了初步意見，闡述有關事項對香港情況會有何影響。
68. 須注意的是，有關學費水平和高等教育資助的決定很多時會引起重要的政策和政治討論。這些並非技術性的問題，可以機械化地解決。正如上文所述，某一地區的做法安排也不可能簡單地直接套用到另一地區。這些問題如何處理，須視乎每個地區獨特的經濟、社會和政治情況再作決定。
69. 具體而言，政府如欲改革資助制度，須先考慮要達到的目的。舉例說，其他地區推行新安排(一般涉及增加學費)是為了：
- 在更穩健持續的基礎上資助高等教育 — 較少依賴或有變化的公共財政
 - 增加對高等教育院校的資助，以維持或提升水平和質素
 - 提供更多接受高等教育的機會，而又不會加重納稅人的負擔。
70. 有一項考慮因素幾乎見於所有研究地區，就是不同的資助制度對公平原則和提供平等機會接受高等教育的影響，以及有關安排對有經濟需要學生接受高等教育的能力有何影響。由於所涉地區的情況各有不同，這些考慮因素也因地區而異；但以下三者的關係則必然須予考慮：
- 可提供的學額，也就是就學機會
 - 可提供的教育質素
 - 可提供的資助。

71. 不同地區提供不同的資助模式，本報告進行的個案研究提供了多個例子。資助有全部來自稅收，也有全部來自學費，而最常見的則是兩者混合的模式。所有個案都涉及困難的政治決定；但有一點是共通的，就是如果要增加教育機會，同時又要保持質素，提供更多資助是必要的，但問題是資助從何而來——從學費收入、稅收、還是其他途徑。另一方面，如擬減少資助(通過限制公共投資及為學費設限)，則公帑資助學額也須受約束，否則質素會受影響。
72. 我們討論這些相關問題的關係時，往往未有提述第四方面——資助安排對平等及有經濟需要學生就學能力的影響。
73. 根據是次檢討所作的個案研究，以及就着上文所討論的更大範疇，我們提出了若干問題，並在下文概述。香港的政治和政策領袖須先因應香港的特殊情況及所關注的事項考量這些問題後，才決定是否推行任何政策，以重新考慮香港高等教育的資助安排。

基本資助

74. 在研究的地區中，大多數大學按照不同學科，就每名取錄的學生可獲得的資助設定資助總額。這類資助稱為基本資助(或其他名稱)，一般包含政府向院校直接發放的補助金和學費兩部分。在這方面，香港現行的安排與國際做法相若。各地區的分別在於學費與院校直接補助金兩者在基本資助所佔的比例。就英國而言，大部分學科的基本資助百分百來自學費。德國和挪威則百分百來自政府補助金。至於香港，政府的直接補助金佔基本資助的一大部分，政府另外提供助學金及貸款予以補助。

非劃一學費？

75. 大部分地區都會根據學生修讀的學科收取非劃一學費。不過，開辦成本最高的學科不一定收取最高的學費。以澳洲為例，在釐定學費水平時，最低限度會考慮到有關學科的受歡迎程度，以及該等學科畢業生日後可賺取的薪金水平。
76. 對於按學科劃分學費的做法，過往有人曾質疑，開辦成本相對較低學科(例如人文學科)的學生和修讀開辦成本較高學科的學生繳付同等學費，成本低學科的學生補貼了成本高學科的學生，有「多付學費」之虞。這個問題在所研究的地區(包括香港)並無特

別提出，因為這些地區視大學為一個整體，為維持大學的完整，互相補貼是必須的。

77. 另一種全然不同的看法，就是視大學為「消費者」與「供應者」之間的一連串個別交易活動。在釐定學費時，需考慮是否須切實反映學科的開辦成本。若是，倘人文學科學生繳付較少學費，但理科學生又無需繳付太高學費，資助水平的差別便須予擴大。如何處理這個問題，值得香港深思。相對於國際其他地方，香港的學生數目較少。如要實施一個非劃一學費的制度，香港必須考慮到制度的目的和好處，是否足以支持實施一個較複雜的學費制度，並須衡量向成本較高、較受歡迎或修讀期較長的課程(例如醫科、法律及一些實驗室為本課程)收取較高學費會引致怎樣的公眾反應(可能出現負面反應)。

學費水平

78. 不同地區的學費水平差距甚大(但有關情況須與政府所提供的資助及國家的社會和經濟狀況一併審視)。與六個收取學費的研究地區相比，香港的學費水平也許低於該等地區的平均水平，但並非相差懸殊。若因學費水平略低於平均水平而調高學費，只是把學費水平改為更貼近國際做法而已。
79. 香港現時的學費為 42,100 港元，這個數額是在差不多 20 年前訂定。因此，考慮到通脹和香港日益繁榮(撇除香港政府無法控制的結構／周期性經濟放緩或其他宏觀經濟因素)等因素，有人或會認為，該學費水平當年為人接受，如今將學費水平調高，應不會過度引起爭議或遇到太大困難。不過，另一方面須予考慮的是，這些年來，接受高等教育學生的社會背景已更為多元，就學率持續上升⁵。此外，香港亦有收入不均的情況。考慮到上述情況，調高學費可能引起更多問題，因為現時有機會接受高等教育的學生人數，較多年前釐定學費時已有所增加。對於不少家庭來說，42,100 港元的學費是相當沉重的負擔。這足以成為反對調高學費的理據；從另一角度來看，這可能反映香港或須制定嶄新而

⁵ 在二零一四／一五學年，學位程度教育的整體就學率(包括公帑資助及自資的第一年學士學位課程／高年級／銜接學位課程的學額)超過三成。如只計及公帑資助課程，比率約為 23%。到二零一五年，逾三分之一的適齡學生有機會接受學位程度的教育課程。如計及副學士課程學額，近七成的適齡學生有機會接受專上教育。由於適齡學生人數減少，預期就學率日後會繼續上升。

具創意的對策，以保障有經濟需要學生的經濟利益，並同時確保有能力的學生繳付更多學費。

學費水平由誰釐定？

80. 在各個研究地區，學費水平完全或主要由政府釐定 — 由政府自行釐定學費水平，或訂定貸款上限，而該上限對院校可收取的學費水平有重大影響。這與香港的情況一樣，但須留意的是，各地的大學，尤其是海外的精英大學均向政府施加壓力，促迫政府放寬對學費水平的規管。不過，由於高等教育學費水平在各地往往容易成為政治議題，各地政府似乎不大可能輕易撤消對學費水平的所有規管。

供繳付學費的貸款

81. 除愛爾蘭外，各個研究地區的學生均可借取政府貸款，供他們繳付學費。不過，智利的有關貸款須經入息審查，故大部分學生無法借取貸款。至於新加坡，貸款只涵蓋新加坡公民所須繳付學費的九成。儘管如此，部分學生可再借取貸款，繳付餘下一成學費，但須經入息審查。
82. 香港目前的做法與其他地區的做法大部分相符。不過，一如其他地方，香港所提供的學費貸款受到補貼(儘管不同地區的補貼額差距甚大)，而在政策發展過程中須處理的問題在於，調高學費後，政府是否有意按現時水平繼續承擔補貼開支。

償還貸款

83. 研究地區所規定的償還貸款安排各不相同。
84. 在英國、澳洲、智利及美國(某程度上)，還款計劃是按學生收入釐定還款額。從學生角度來看，這類計劃最為寬鬆，亦最容易應付，因為計劃將學生須償還的款額(而不是學生須償還的總額)與他們的收入水平掛鉤。另一方面，從政府(即貸款人)的角度來看，無論個別個案或整體人口，日後的收入水平均無法確定，故這些貸款計劃的風險較另一類貸款方式 — 按揭式貸款 — 為高。新加坡提供按揭式貸款，規定學生不論收入多少，每月定期償還固定款額。這做法使政府能更確切知道每年可收取多少還款額。在政治上，雖然按收入償還貸款的安排有其缺點，但亦有其

吸引之處，因為學生只須償還在其負擔能力內的款項，這是政府向學生推銷有關學費／貸款安排的「賣點」。

85. 香港首要應對的問題在於，是否有意繼續提供貸款供學生繳付學費；其次是會否有意繼續提供按揭式貸款，或轉而提供按收入償還的貸款。與按揭式貸款相比，按收入償還貸款所涉的還款額頗難確定。對香港來說，最重要的考慮因素可能是，資助高等教育界別的現行制度能否持續運作。

貸款補貼

86. 在提供貸款的研究地區，貸款的真正成本已證明難以計算，有時更引起爭議。貸款利率定於某個比率，有時是為了抵銷借款人拖欠貸款、離世及其他原因而未能還款或還款不足的情況，但這方面的成本無法準確計算。
87. 儘管計算上有困難，但政府仍可選擇是否刻意補貼貸款，同時，不論預算工作如何困難，仍須就有關補貼作出預算。
88. 概括而言，在計算按收入償還貸款可收回的還款額時，由於須估算畢業生日後的收入及其增長模式，較難確實為這類貸款的補貼額作出預算。相比之下，就按揭式貸款的補貼額所作的預算較為準確，因為還款比率較易確定，亦無須根據畢業生日後的預算收入計算，換言之，計算補貼時無須理會這項較不穩定的變數。
89. 香港向學士學位課程學生提供的貸款屬按揭式貸款，而非按收入償還的貸款。儘管如此，二零一四／一五財政年度的拖欠貸款比率約為 5.65% (在該財政年度完結前，仍有 3,000 萬元的欠款尚未追討)，而有部分補貼額先前未計入上述比率。不論日後在高等教育資助方面有何安排，政府應設法計算貸款補貼額，並致力就補貼水平作出明確的決定。

政府資助的用途 - 貸款補貼或直接向院校提供補助金？

90. 上文談及利用政府資助提供貸款補貼的其中一大缺點，就是在計算成本時非常不精確，有關成本因而無法確定。另一缺點就是，對於所有人(包括學生)來說，政府對教育的承擔並不顯明。事實上，補貼主要用以抵銷拖欠還款或其他未能還款的情況，而在這情況下，學生在入讀高等教育院校之初，無法得知他們會否從政府的補貼受惠。

91. 另一方面，利用政府資助補貼貸款的一大優點，就是這方面的開支具有槓桿效應。每一元的公共開支，可帶動以倍數增加的私人開支。

收回成本

92. 如上文所述，收回成本是一個較為難以表達的概念。不單計算方法，即使是需要計算什麼也缺乏共識。

- 從本地學生所繳學費收回的教育成本所佔的比例；
- 收回貸款的比例；或
- 學費直接佔院校成本的比例(不計學費中貸款成本和學生資助的部分)。

93. 除上述各項外，還有什麼元素須予計算：只計算本地學生繳付的學費(因為政府資助旨在補貼學費)；或是連國際學生的收入等其他收入也一併計算。

94. 過往，香港的成本收回率是計算批予教資會界別的撥款、假定可得的學費收入和其他收入(例如投資收入)，即有關界別所需的總資助額，但不包括政府提供貸款的開支。按此計算，在二零一四／一五學年的成本收回率是 16.9%。如把貸款和助學金的開支計算在內，則成本收回率會大大降低，令香港的成本收回情況與研究地區中最低者並列。政府須考慮會否提高成本收回率——一是增加學費，或是減少向學生提供用以支付學費的貸款和助學金所涉及的補貼(方法很可能是提高貸款利率)。

政府與院校就學費收入的分配

95. 在所有收取學費的研究地區中，學費均由院校直接收取(不論學費由學生本身繳付或政府代其繳付)，只有德國是由政府收取學費。由院校收取學費對院校意義重大，因此舉可減輕政府將學生所繳學費重新分配的責任。如學費由庫房收取，令人關注學費僅被視作政府收入之一，與其他稅收無異，院校不覺得益——政府純粹向院校分配款項，不理會有關院校所帶來的收入。

96. 這事項是否值得香港關注，視乎政府對所得學費可能採取的態度，尤其是政府在決定提供政府補助金時，如何看待這項收入而

定。這事項肯定會影響院校對任何增加學費建議的態度 — 如院校認為增加學費不會令其有任何得益，他們支持建議的機會不大⁶。不過，值得注意的是，德國引入學費時，曾明確表示會把學費收入用於改善學習和教學環境；而在撤回學費時，則特別提供政府資助彌補失去的收入。

對私立界別的支持

97. 在所有研究地區中，就讀私立院校的學生亦有資格申請向公立院校學生提供的資助(一般而言即學費貸款)，可是，貸款條件或貸款水平不一定相同。
98. 在提供設有入息審查資助的地區(例如香港)，如欲以較低的政府開支增加高等教育學額，方法之一是鼓勵私立界別(包括香港的自資界別)擴張，同時為就讀私立院校的學生提供全面的支援。另一個方法就是仿效英國，容許私立界別學生取得公帑資助(例如學費貸款)，惟所得資助水平低於公立院校或條件有所不同。
99. 就香港的情況而論，有人或會認為私立(包括自資)界別加設學額是具吸引力的選擇，因為此舉可以在不剝奪有經濟需要學生入學機會的情況下，增加接受高等教育的機會，而有經濟需要學生繼續符合資格申領經入息審查的貸款和助學金，數額足以供其就學。此舉有效推動有能力的人增加其對高等教育的負擔，這或多或少回應社會對平等教育機會的關注。
100. 然而，我們須緊記，不論有關安排的細節為何，相對於公立界別，私立界別擴張學額，從經濟角度而言，與增加學費的效果一樣，就是導致個人負擔增加，納稅人負擔相對減少。這會令市民質疑政府有否偏離確保學生能夠負擔和接受高等教育的承諾，因為私立界別收取的學費必定較公立界別更為難以負擔。此外，大體而言，成績較優秀的學生往往獲取錄入讀公帑資助課程而非私立院校。由現在開始，適齡學生人口將不斷縮減，到二零二二年時會達最低點。有見及此，決策人員在擴張私立界別之餘，也應探討該界別吸引力和需求。

⁶ 從近日與大學校長討論得知，各校長都希望可推出新的撥款模式，讓大學保留學費加幅，作為對大學的誘因。

101. 私立教育的問題往往成為政治議題，如何處理這個議題，以及如何推動私立教育，都是在考慮到政治環境之後需要應對的事宜。

收取較高學費及學費貸款對就學率的影響

102. 各個研究地區都未能提供證據證實，學費水平或還款安排的性質會影響到年輕人接受全日制高等教育的意願。不過，從英國的一些資料可見，提高學費水平對學生是否願意修讀兼讀課程有重大影響。英國政府原本沒有對兼讀學生提供任何貸款或其他資助，近期即使提供貸款，仍未能扭轉情況。智利及愛爾蘭的情況可提供一些啓示，證明如沒有任何學費資助，或會影響學生能否完成學業。

103. 收取較高學費及有否提供學費資助會對社會造成什麼影響，這個問題引起極大爭議。儘管其他國家未能提供證據，這也是反對增加學費的主要論據。

104. 在香港，如要討論增加學費的政策，以及為學生提供學費資助的安排，必須建基於對香港社會經濟情況作認真研究後得出的實據。有關學費的政治問題，包括引入學費和增加學費的決定，極為棘手。在二零零四年，儘管英國貝理雅政府佔大多數國會議席（150 席），其引入 3,000 英鎊學費的建議也幾乎遭否決。在愛爾蘭，即使與增加學費並一併提供貸款的方案相比，現行安排很可能令政府財政更為緊絀，但任何增加學費和提供貸款的議案看來不大可能會獲表決通過。在澳洲，政府被迫撤回(或屬暫時撤回)增加學費的建議。在德國，所有引入學費的州政府，如非在下次選舉中落敗便是基於政治考慮而撤銷學費。

105. 總括而言，學費牽涉的政治問題極具爭議，而且因地而異。

未來路向

106. 本報告不會就香港的新安排提出建議，這不在本項目大綱的範圍，而且在沒有研究香港各有關範疇的情況下，現時亦非成熟時機作有關建議。不過，我們就香港未來須處理的工作提出以下建議。

107. 在進行任何技術工作之前，政府必須決定是否有意展開本項目第二階段的工作，即修訂高等教育的資助制度，研究是否重訂學費及政府補助金的比重，以及訂立不同的學生資助安排。如要進行

這些工作，便須因應上文所述的議題，以及解決若干高層次的原則問題，方可訂出新制度所依循的原則。這包括對下列事項作出的政治及政策決定：

- 政府擬釐定的學費水平及由公帑負擔的比重，以及釐定學費的依據
- 為協助學生支付學費所提供的資助的性質
 - 是否會補貼貸款
 - 公帑應負擔的程度：直接向大學提供補助金，或向學生提供補貼貸款或其他津貼
- 如提供貸款安排，會由私人銀行代理，還是政府直接提供(澳洲模式)，或通過設立新機構管理貸款及還款事宜(英國模式)
- 如提供貸款，還款方式是按揭式還是按收入而定
- 政府屬意的成本收回率—以及政府在掌握成本收回率方面須有多準確
- 是否須控制學生人數(及學生就學機會)、是否要控制得巨細無遺，務須留意學生人數(及就學機會)與質素及資助水平的關係
- 學費誰屬？學費是否視作一般收入流向政府，還是由大學收取？
- 作為增加公立界別學費以外的另一選擇，會鼓勵私立界別(包括自資界別)擴張至那一個幅度
- 根據香港的情況，評估不同學費水平及不同還款安排對就學率的影響

108. 雖然這些問題關乎政策及原則，高層決策人員如在決策過程中與對不同制度的影響有認識及經驗的業內人士討論，聽取他們對這些問題及不同方案影響的意見，或有助益。

109. 待這些問題解決後，方宜制定兩、三個符合議定原則的不同方案／政策方案，並在適當時候徵詢其他相關各方(例如銀行、政府各部門或相關持份者)的意見。