

【教育政策研討系列】

香港教育資源的調配：
公共教育開支

孔繁盛

香港中文大學
教育學院 香港教育研究所

作者簡介

孔繁盛

香港中文大學教育行政與政策學系助理教授

鳴謝

本文有關香港公共教育開支之資料搜集乃由香港中文大學崇基學院亞洲區基督教高等教育聯合董事會(United Board for Christian Higher Education In Asia)之研究資助金(Faculty Research Grant) (1998-1999)資助。期間黃德存先生、王曉明先生及許瀚賢同學協助作資料搜集及整理。

© 孔繁盛 2000

ISBN 962-8077-46-5

版權所有 不得翻印

教育政策研討系列

教育是個人和社會未來的寄望。社會可以通過教育去提高人民的質素，創造更豐盛、更融洽和更自由舒暢的生活環境；社會也可以通過教育去改善窮人及不利地位的人的機會，讓他們以自己的努力，貢獻才幹，分享經濟增長的成果；社會更可以通過教育去融和新來的移民，幫助他們適應新的生活與工作要求，參與新社會的事務與建設。現代化的社會都積極參與教育，並承擔了中、小學義務教育的所有經費。

教育是「百年樹人」的活動，需要社會大量物質與精神的支持。但教育的發展，往往受到個別「利益攸關者」所左右。社會參與教育的原訂目的能否達到？投入的資源，又是否被有效地利用？社會必須制訂明確可行的政策，去加以引導。這不單要平衡各方的利害，更要釐清教育的目標，讓教育向著最有利於社會整體的方向而發展。教育政策的出現，往往是針對當前的流弊，因時制宜。但一項政策的連鎖作用及其長遠影響，可能並沒得到深入的分析而被決策者忽略了。隨著民主議政及參政的出現，人民群眾、教育專業人士及教育政策制訂者，都需要掌握不同的觀點和作更深入的分析，才能參與有建設性的「議論」(discourse)，制訂出最合乎社會長遠利益，和得到最廣泛「認受」的政策。

香港中文大學香港教育研究所爲了給教育政策的制訂，提供理性「議論」的場地與條件，不時安排各類型的「教育政策研討會」，邀約有關決策者、教育專業人士、前線工作者及研究人員參與討論，並出版有關教育政策研討的文章系列，供各界人士參考。

香港教育資源的調配： 公共教育開支

摘要

本文透過整理及計算香港公共教育開支的三項指標：公共教育開支佔本地生產總值之百分比、學生平均公共教育開支和公共教育開支佔總公共開支之百分比，從而分析香港過去三十年來在整體及不同教育程度的資源調配狀況，並將這些指標與經濟合作暨發展組織（OECD）的整體水平及其成員國作出比較。比較結果顯示，香港分別在 1990/91 及 1997/98 這兩個年度，教育的公共開支佔本地生產總值之百分比均僅及同年的 OECD 整體水平的六至七成，而其短缺主要是在基礎教育方面。本文建議政府應大幅增加公共教育開支以作為對人力資本的長遠投資，並應有教育撥款公式以作公眾議論。

引言

香港教育自七十年代初開始擴張以來，投放在教育的資源是否足夠？怎樣才算足夠（或不足夠）？在哪一方面足夠（或不足夠）？若是足夠（或不足夠），其程度有多大？上列種種有關教育資源調配的情況，有否隨著過去三十年香港在教育和社會各方面的發展而作出變化？這些變化是怎樣的？

這些問題不斷地提出，是因為在多個層面上都出現對教育資源需求的壓力。在教師層面上，每班的學生人數和每位教師上課時數，是他們所關心的，因為這些因素決定了他們的工作量和教學空間。在學校層面上，從校舍、儀器、設施和物料的添置、維修和更替，以至校內教學、行政和輔助人員的數目和薪酬，都對學校的教育空間和教學的實施與成效構成很大動力（或掣肘）。在教育層面上，社會（特別是政府）能撥出多少資源用在教育方面，決定了種種不同程度和類型的教育可以提供的學額數目、每個學額的經費、學額成本有多少應由學生負擔、學校的數目和規模、整體教師隊伍的人數、編制和薪級、教育的整體配套和支援（例如教師教育及培訓、資訊科技的應用、教育基金的成立等）的種類和規模等等。在社會層面上，整體社會資源的多寡和財富的分布，會影響政府和私人部門（private sector）能承擔和分配多少資源往教育的能力，更影響到教育政策的推行、落實和成效。

以上分別從教師、學校、教育和社會四個層面去看教育資源的調配（allocation），只是從一些顯而易見、表面而直接的現象觀察所得的。若果更深入和細緻地分析每個層面所要面對和所應考慮的教育資源調配的問題，其中所涉及的概念和準則才是最重要。

教育資源調配的重要性，是基於一個重要的假設：教師、學校、教育和社會每個層面，都希望把教育辦得最好，但社會投放在教育的資源卻是有

限和稀有（scarce），並非無限的。在經濟學角度來說，這是假設在教育資源有限的約束條件下，尋求最大的教育產出（maximization of educational outputs）。這個假設是十分重要和具有教育意義的。若不尋求教育的改善（即最大的教育產出），教育資源的多寡會變得毫無意義；若只是追求改善教育，而不考慮調配和增加資源，會使教學在資源局限下受到掣肘，至終只會事倍功半。

因此，如何適當地考慮教育資源的調配，是圍繞著如何提昇及改善這重要假設的約束條件。同時，如何適當地考慮教育資源的運用（utilization），以最佳的方法使用資源並發揮最大效率（efficiency），是圍繞著如何達致這重要假設的目標最大化。這兩個有關教育資源的課題，是同等重要的。本文將從香港教育資源調配的問題去了解本地的情況，希望能了解香港在滿足這重要假設的約束條件是怎樣的。

教育資源調配的公平性（equity）

有關學校財政公平性的討論，可以有五種區分（distinctions）和四個概念（concepts），為教育資源的調配提供了理論的參考，有助分析香港社會的教育開支。

公平性的區分

學校財政所關注的其中一項重要課題，是怎樣公平地調配教育資源。Berne & Stifel（1984, 1999）認為當涉及公平性概念的討論時，便要作出很多區

分。這些區分會對公平這個概念的實施和所引起的法律過程產生重要的影響。Berne & Stifel (1999, pp. 10-13) 列舉五種的區分如下：

(一) 學童比對納稅者的角度

公平性究竟是從學童還是納稅者的角度去決定？若以學童為考慮的主體，則學童的個別差異是教育資源調配的關注重點。如何運用不同的資源，使不同組別的學童可以達致一個可接受的（或特定的）表現或水平，是一項重要的考慮。若以納稅者作為考慮的主體，則納稅者比較關心的，是在繳交同一稅率的情況下，應得回相同的學生平均教育開支（equal education spending per pupil），而不應受到所住的地區所影響。

(二) 分析的单位 (The unit of analysis)

公平性的分析單位可以是州、區、學校和學生。在美國，中央政府較關注州與州之間教育財政公平性的差別。在同一州內，分析單位則通常是區，因為在美國，公共教育大部分是通過本地學校區（local school districts）去推行的。而在同一區內，特別是在學校數目較多的市區，學校與學校之間的公平性（intra-district equity）的差異逐漸受到關注，而校本決策及管理進一步把學校看為分析的重要單位。個別學生較少成為分析的單位，但某類別的學生（如貧窮比對富有、小數社群比對小數社群）已開始成為分析的焦點。

香港究竟是以全港、區、學校，還是不同類別的學生作為分析單位？在教育資源調配的分析中，似乎尚未有此類的反省和深入的討論。

（三）投入、過程、產出和結果

學校財政的公平性若以投入為重點，則著重投入的資源（經費、物料等）是否公平地分配，但這並不表示一定相同地（equally）分配所有教育資源。若以過程為公平性的焦點，則在課室及學習中所發生的事便成為考慮重點。若以產出為焦點，則投入的多少及過程應怎樣進行，以達致特定的產出水平或分佈，便成為學校財政公平性的主要考慮重點。

（四）特殊需要的社群

某些群體需要額外的教育機會，如低收入家庭、小數社群、新移民、傷殘的學生等，這些都是學校財政公平性不可忽略的考慮因素。

（五）事前預計（ex ante）比對事後回溯（ex post）的概念

事前預計概念指對學校財政的條例的公平性加以分析，例如研究撥款公式，看看這些公式是否能夠照顧到貧富地區之不同需要，以及對有特殊需要的學生給予額外的資助等。事後回溯概念指對學校財政的條例及撥款所產生的成效加以分析。這些事後檢討的成效可能與事前預計的成效不盡相同，亦即學校財政的設計所希望達致的於公平性在實際執行公式後，其成效未必如預期般出現。

公平性的概念

認識了上述五種重要的區分後，有關學校財政公平性的概念可以概分為下列四種：

（一）財富中性（wealth neutrality）

Wise（1968）指出「每個國家之公營學校學童的教育質素不應視乎其所居住的地方或其所屬的當地社區的財富而定」（p. xi）。財富中性作為學校財政的公平性概念之一，是指學童的教育不應與支持公共教育開支的物業價值的多寡及其他財政能力存有任何關聯（Berne & Stifel, 1999, p. 16）。實際來說，財富中性概念認為納稅者應繳付同一稅率，而花於每一個學童的教育開支都是相同的。

（二）水平公平性（horizontal equity）

指同等境遇（equally situated）的學童應得到同等的對待（equally treated）。此概念可以應用於教育投入的分析，即是把學生分為幾個組別，如一般學生、特殊教育的學生、教育弱勢的學生等。水平公平性的概念就是尋求上述每一組別內的同等投入（equality of inputs）（Berne & Stifel, 1999, p. 18）。但這概念較少應用於教育產出的分析，因我們不能基於不同組別學生的條件之差別，而要求他們有不同的教育產出。

（三）垂直公平性（vertical equality）

指不同境遇（differently situated）的學童應得到不同的對待（differently treated）。這是一個廣受歡迎的概念，因其考慮到不同學童在投入及產出方面均有所不同，從而認為某些學童需要更多資源。但對

於這額外多出的資源的數量多寡，卻難有共識，這亦成為執行此概念的實際困難之處（Berne & Stifel, 1999, pp. 20–21）。

（四）充裕性（adequacy）

指教育資源的充足程度需能滿足既定而絕對的教育產出標準（Berne & Stifel, 1999, p. 22）或能達致某種教育成效（Clune, 1995, p. 481）。充裕性概念在學校財政上很多時以學校為分析單位，即考慮校內學生表現水平與資源充裕程度的關係。充裕性與公平性的不同之處，在於前者指若要學生達到某表現水平（可以是達到高標準的水平），教育資源的提供也要達到一個最低（minimum）的水平，而後者是指各教育產出的相對水平或分布狀態（distribution）（Berne & Stifel, 1999, p. 24）。

香港社會的教育開支

社會的教育成本

從社會角度看，教育的成本可以分為四部分（Tsang, 1995a, 1995b）：

（一）公共教育開支（public educational expenditure）

指由政府的財政預算及／或儲備中撥款，以支付學校的開支、教育行政與服務的開支，以及對學生資助的開支。這些撥款可以是經由中央及／或地方政府、由政府成立或由政府資助的法人團體及獨立機構、負責教育的政府部門及／或決策科、以及基金會等不同渠道去支付。但這些撥款最終都是用於上述三類的開支。這些開支在會計學角度來

看，可以分爲經常性開支（recurrent expenditure）及資本性開支（capital expenditure）。經常性開支是支付在某一年度內消耗了（expended）的教育投入（inputs）及服務的成本，包括教學、行政及輔助人員的薪酬、津貼、教材、教具、能源、經常維修、學生福利、物料的開支。資本性開支是支付壽命長於一年的教育投入的成本，包括建築物、儀器和土地。

（二）學生及家長的教育開支

指學生因上學所要支付的學費及其他學校收費、書簿費、校服、交通費、寄宿費等。這是教育的私人直接成本（private direct costs of education）。

（三）私人部門的捐贈（contributions）

指家長、個人、社區和私人組織（包括工商界）對教育在金錢或物品上（in kind）的捐贈。

（四）學生因上學而放棄的收入或其他生產活動的機會

這是學生因接受教育而付出的機會成本（opportunity costs），是教育的私人間接成本（private indirect costs of schooling）。

上述第一項的成本是由公共財政（public finance）所負擔的，是學校教育的公共成本（public costs of schooling）的支柱：第二、三、四項組合成爲學校教育的私人成本（private costs of schooling）（Tsang, 1995b, p. 393）。

Darling-Hammond (1996) 認為公共教育開支，亦即上述第一項成本，是教育最重要的成本。她認為美國的公營學校一直以來都面對資源分配不公平的問題，這現象長期不利於市內及貧窮郊區的學校。要提昇教育質素，她認為最重要的，是政府要多花教育開支去推動學校的基建改變 (infrastructural changes)。這些基建改變包括分配足夠及有質素的資源 (如圖書館、物料、電腦等) 予學校、給予足夠的資助、提供及鼓勵教師繼續進修，以及鼓勵改善教學等。因此，公共教育開支便變得十分重要。

以下將集中討論及分析香港的公共教育開支，即上段所述社會教育成本之第一項，因為 (1) 香港有關教育開支的現有資料主要為公共教育開支；(2) 在香港，有關家長及學生花於教育的開支 (即上段之第二項) 及私人部門的捐贈 (即第三項) 的資料缺乏，仍有待研究；(3) 公營學校在香港的中小學教育均佔百分之九十的比重 (孔繁盛，1999，頁 2)，而高等教育亦然，故此，公共教育開支成為香港社會整體教育資源的重要組成部分。因此，研究香港的公共教育開支有助了解香港教育資源的調配。

香港的公共教育開支

這節會整理、計算及分析香港公共教育開支的情況。表一顯示香港政府在 1972–1998 年期間對學前教育，小學、中學、中學後 (非高等教育) 教育，以及高等教育等不同教育階段的公共教育經費開支，包括經常性及非經常性開支，全部以當年市

價 (current market prices) 表示。高等教育由政府之大學及理工教育資助委員會 (UPGC) / 大學教育資助委員會 (UGC) 負責撥款；而學前教育、小學、中學、中學後 (非高等教育) 教育的撥款，則由政府之教育署 / 教育司署及職業訓練局 (由 1984 年起負責工業教育及訓練的撥款) 負責。以此公共教育開支數額作為基礎，我們可計算出下列不同的指標，以理解香港的公共教育開支：(一) 公共教育開支佔本地生產總值之百分比、(二) 學生平均公共教育開支、(三) 公共教育開支佔總公共開支之百分比。上述各指標所量度的對象可以是所有教育程度的整體，或是個別不同的教育程度。

(一) 公共教育開支佔本地生產總值之百分比
(public educational expenditure as a percentage of Gross Domestic Product)

這個指標又稱為「國家負擔之成本指標」(“national-effort” cost indicator) (Tsang, 1995a, p. 388)。在 1972-1995 年期間，香港每年之公共教育總開支佔名義本地生產總值之百分比 (表一·列 8) 全部低於 3%，在 2.12%-2.96% 之間上落。由 1995/96 年開始，則高於 3%；1997/98 年為 3.52%，較上年之 3.08% 高出達 0.44%，增幅達百分之十四。這主要是由於政府於 1998 年 1 月撥出 50 億元成立優質教育基金，屬於非經常性教育開支。1998/99 年起，每年之百分比均較上年高出約 0.3%，以致 1999/2000 年之估計百分比達 4.25%。由此看來，香港公共教育開支佔本地生產總值之百分比在七十至九十年代中緩慢增長至約 3%，期間且有下降；1997/98 年起此百分比才加快增長，並在 1999/2000 年超過 4%。

表一 香港的公共教育開支（包括經常性及非經常性開支）（以當時市價計算）

年份	學前教育 ¹		小學、中學及中學後 (非高等教育)教育 ^{2,3}		高等教育 ^{4,5}		教育開支總和 ⁶		名義本地生產 總值(GDP)(百萬元)		本地生產總值實質 增長率 Growth of GDP (Real terms) (%)	
	(1) (百萬元)	(2) % of GDP	(3) (百萬元)	(4) % of GDP	(5) (百萬元)	(6) % of GDP	(7) (百萬元)	(8) % of GDP	(9) (百萬元)	(10)	(11)	(12)
1971/72	-	-	440,051	1.66	143,559	0.54	583,610	2.20	26,532	7.1		
1972/73	-	-	566,070	1.77	127,251	0.40	693,321	2.17	31,973	10.3		
1973/74	-	-	800,251	1.95	182,728	0.45	982,979	2.39	41,043	12.4		
1974/75	-	-	904,943	1.93	221,847	0.47	1,126,790	2.40	46,900	2.3		
1975/76	-	-	947,076	1.92	307,467	0.62	1,254,543	2.55	49,255	0.3		
1976/77	-	-	1,085,756	1.73	292,177	0.47	1,377,933	2.20	62,751	16.2		
1977/78	-	-	1,260,250	1.73	326,979	0.45	1,587,229	2.18	72,724	11.7		
1978/79	-	-	1,473,297	1.73	414,325	0.49	1,887,622	2.22	85,206	8.5		
1979/80	-	-	1,816,309	1.63	547,495	0.49	2,363,804	2.12	111,754	11.5		
1980/81	-	-	2,443,471	1.72	819,555	0.58	3,263,026	2.30	141,796	10.1		
1981/82	-	-	3,064,289	1.79	898,438	0.53	3,962,727	2.32	170,750	9.2		
1982/83	5,388	0.0028	3,979,703	2.07	1,058,071	0.55	5,043,162	2.62	192,488	2.7		
1983/84	14,966	0.0070	4,364,266	2.05	1,188,374	0.56	5,567,606	2.62	212,673	5.7		
1984/85	24,144	0.0094	5,205,392	2.03	1,602,293	0.62	6,831,829	2.66	256,493	10.0		
1985/86	33,204	0.0122	5,708,993	2.10	1,789,523	0.66	7,531,720	2.77	271,655	0.4		
1986/87	45,334	0.0145	6,631,908	2.12	1,981,728	0.63	8,658,970	2.78	312,561	10.8		
1987/88	51,481	0.0134	7,230,119	1.88	2,255,074	0.59	9,536,674	2.48	384,488	13.0		
1988/89	56,465	0.0124	8,513,308	1.87	2,986,023	0.66	11,555,796	2.54	455,022	8.0		
1989/90	65,009	0.0124	9,897,936	1.89	3,456,287	0.66	13,474,235	2.57	523,861	2.6		
1990/91	81,492	0.0140	11,991,200	2.06	3,866,187	0.66	16,076,232	2.76	582,549	3.4		
1991/92	105,310	0.0158	13,496,801	2.02	5,918,690	0.89	19,813,630	2.96	668,512	5.1		
1992/93	128,048	0.0164	14,759,121	1.89	7,072,354	0.91	22,264,903	2.86	779,335	6.3		
1993/94	155,117	0.0173	16,524,385	1.84	8,127,638	0.91	25,130,476	2.80	897,463	6.1		
1994/95	216,475	0.0214	18,439,697	1.82	9,473,966	0.94	28,527,986	2.82	1,010,885	5.4		
1995/96	322,726	0.0300	21,136,515	1.96	10,857,935	1.01	32,816,723	3.05	1,077,145	3.9		
1996/97	427,342	0.0358	23,649,796	1.98	12,111,226	1.02	36,765,225	3.08	1,191,890	4.5		
1997/98	487,289	0.0368	31,545,388 ⁷	2.38	13,994,655	1.06	46,661,227	3.52	1,323,862	5.0		
1998/99	Nil	Nil	31,025,000	2.45	17,454,000	1.38	48,479,000	3.83	1,266,840 ⁸	-5.1 ⁸		
1999/00	Nil	Nil	34,080,000 ⁹	2.77	18,172,000 ⁹	1.48	52,252,000 ⁹	4.25	1,230,427 ⁸	2.9 ⁸		

資料來源：列(1)、列(3)、列(5)及列(7)：政府統計處(1982-1999)。
列(3)、列(5)及列(7)的1997/98至1999/00項：教育統籌局(2000)。
列(9)及列(10)：政府統計處(1999)。
列(9)及列(10)的1999/00項：香港政府(1999)。

備註：如果同一項資料在不同年份的來源中出現差異，數字將以最近年出版的來源為準。

1. 從1983年起，教育司署／教育署給予學前教育之撥款屬經常性開支，但未有獨立數字顯示非經常性開支，故此列數字僅代表經常性開支。

2. 小學、中學及中學後(非高等教育)教育開支包括以下各項：

i) 經常性開支：

a) 教育司署／教育署

- I) 公立、資助及私立小學
- II) 公立、資助及私立中學
- III) 英童學校(見於1982-93年度教育司署／教育署年報)
- IV) 特殊教育：始於1984年
- V) 1995年之前的教師培訓
- VI) 專上程度教育
- VII) 其他教育服務
- VIII) 行政費用

b) 工業教育及訓練：1983年以前由教育署撥款，1983-1984年由工業教育及訓練署撥款，1984年起至今由職業訓練局撥款。

ii) 非經常性開支：

a) 教育司署／教育署

- I) 公立、資助及私立小學
- II) 公立、資助及私立中學
- III) 英童學校(見於1982-93年度教育司署／教育署年報)
- IV) 特殊教育：始於1984年

b) 工業教育及訓練：1983年以前由教育署撥款，1983-1984年由工業教育及訓練署撥款，1984年起至今由職業訓練局撥款。

3. 從1989年起，學生車船津貼計劃的開支轉由學生資助辦事處管理。列(3)數字並不包括1991/92年之後的學生車船津貼計劃的開支。
4. 高等教育於1972年至1994年11月期間由大學及理工教育資助委員會(UJPGC)予以撥款，1994年至今由大學教育資助委員會(UGC)予以撥款。期間各高等教育院校分別於下列不同年份開始接受其撥款資助：(不包括公開大學)
 - 1972年前：香港大學、香港中文大學。
 - 1972年起：加入香港理工學院。
 - 1983年起：加入香港浸會學院。
 - 1984年起：加入香港城市理工學院。
 - 1991年起：加入香港科技大學及嶺南學院。
 - 1994年起：香港理工學院、香港城市理工學院及浸會學院易名為大學。即由該年起，共有七所高等教育院校接受資助：香港城市大學、香港浸會大學、香港中文大學、香港科技大學、香港大學及嶺南學院。
 - 1995年起：加入香港教育學院。
 - 1999年起：嶺南學院易名為嶺南大學。
5. 從1989年起，學生經濟補助的開支轉由學生資助辦事處管理。列(5)數字已包括1991/92年之後的學生經濟補助的開支。
6. 教育開支總和是由以下公式求得：
學前教育開支 + 小學、中學及中學後(非高等教育)教育開支 + 高等教育開支 + 香港公開大學
(1997年5月30日前為香港公開進修學院，於1990年成立)的開支。
7. 此數字包括於1998年1月由教育統籌局撥出的50億元成立的優質教育基金，屬非經常性開支。
8. 數字的修訂將於日後公布。
9. 數字屬1999-2000修訂預算。

此百分比在 1972–1995 期間只輕微地增長，與香港每年本地生產總值實質增長率（表一·列 10）之高（如 1976/77 之 16.2%；1987/88 之 13.0%）或低（如 1975/76 之 0.3%；1985/86 年之 0.4%）並無任何關聯。香港經濟在這廿多年來每年都是正增長，但並未為教育開支帶來相應的實質增長。

若以每年花於小學、中學及中學後（非高等教育）教育程度的公共教育開支佔本地生產總值的百分比來看（見表一·列 4），其模式亦與所有程度的教育開支相似。即是說，在 1972–1995 年間，其百分比在 1.6%–2.1% 間上落多次，直至 1997/98 年起才加速上升。

值得注意的是，由 1978 年起，政府開始於中一推行免費強迫教育，至 1980 年度所有中一至中三均為免費強迫教育，但此段期間之百分比卻是 1972–1998 年間的最低點（1979/80 年之 1.63%），而整體教育開支亦然（2.12%，見表一·列 8）。由此可見，在正值香港初中教育開始擴張之七十年代末至八十年代初，教育經費佔本地生產總值之百分比竟是過去二十多年來的最低點。另一處值得注意的是，香港經濟在過去廿多年來大都享有正的實質增長（除了 1998/99 年之 -5.1% 為例外），但小學、中學及中學後（非高等教育）教育開支佔本地生產總值的百分比卻長期在 1.60% 至 2.1% 之間浮沉，並未因香港的經濟成果而有所得益。直至 1998 年 1 月，由於政府特別撥出 50 億元成立優質教育基金，以提昇中小學基礎教育質素，令 1997/98 年之

百分比由上一年之 1.98% 驟增至 2.38%，增幅達百分之二十。其後兩年之百分比均保持上升，達致 1999/2000 年之 2.77%。上述兩點說明香港基礎教育在七十年代末擴張初中教育之始，所獲得的資源已經不多，而基礎教育普及化後多年來，仍未有相應地提高；而同期的香港經濟成長亦未能進一步增加教育資源。這情況維持到 1997 年後才開始改善。

在高等教育方面，香港在這教育階段的公共教育開支佔本地生產總值的百分比（見表一·列 6）在七十年代波幅很大，在 0.40% 至 0.62% 間上落；在八十年代，其百分比則緩慢地由 0.58% 間歇上升至 0.66%；九十年代初，由於高等教育開始擴展，其百分比由 1990/91 年之 0.58% 劇增至翌年的 0.89%，並不斷按年遞升至 1999/2000 年之 1.48%。

幼兒教育方面，政府在 1983 年起開始撥款，且屬經常性開支，佔本地生產總值的百分比由 1986 年之 0.01% 逐漸遞增至 1994 年之 0.0153%；1995 年起才大幅增加至 0.0201%，直至 1998 年為 0.0384%。

（二）學生平均公共教育開支(per-pupil educational expenditure)

香港花於每一名學生的公共教育開支（表二），隨著教育程度的提高而增加，亦隨著時間而增加，這與國際上多個教育制度的共同模式相同（Tsang, 1995, p. 389）。在 1997/98 年，學生平均公共教育開支在小學為 18,595 港元，中學為 28,597 港元，大學則為 235,094 港元。

(三) 公共教育開支佔總公共開支之百分比
(public educational expenditure as a percentage of total public expenditure)

這個指標又稱為「財政負擔之成本指標」(“fiscal-effort” cost indicator) (Tsang, 1995a, p. 388)。香港這方面的百分比在 1984/85 至 1996/97 年期間，都是在 16%–18% 之間，1997/98 為 20%，1998/99 為 18%，以及在 1999/2000 為 19% (Census and Statistics Department, 1999)。由於香港在 1997 年及以後，其總公共開支沒有軍費開支，故若把這指標的數字與國際數字作比較，香港的指標是較容易偏高的。

香港與「經濟合作暨發展組織」的比較

上述指標可以幫助我們了解香港過去廿多年來，在不同教育階段及整體方面的開支狀況的變化及規律。但是，究竟香港政府每年花在教育的經費足夠嗎？這是一個相對的問題，因為教育資源（或教育經費）相對於教育需求來說，怎樣都是不足夠的。資源多了，滿足了現有的需求，但卻會衍生新的需求，因而需要更多資源來滿足需求。因此，要回答上述問題，我們可以把香港教育開支狀況與其他國家作一比較；具體來說，就是把這些指標跟國際上某些國家的同樣指標作出比較。

究竟應該選取哪些國家作為香港教育開支的參考和比較對象？本文將以「經濟合作暨發展組織」(Organization for Economic Cooperation and Development, 簡稱 OECD) 整體的平均水平及其 29 個成員國水平作為香港的參考和比較。原因如下：

表二 香港學生平均公共教育開支(包括經常性及非經常性開支,以當時市場價格計算)

年份	小學 (1)	中學 (2)	高等教育 (3)
1971/72	425.03	42.56	19,075.07
1972/73	564.96	428.32	15,037.93
1973/74	820.67	573.06	17,921.54
1974/75	915.32	688.88	19,166.05
1975/76	990.48	690.76	23,720.64
1976/77	1,162.59	791.20	20,529.58
1977/78	1,342.67	899.35	21,028.94
1978/79	1,492.49	1,188.28	25,900.17
1979/80	1,721.78	1,578.55	31,816.31
1980/81	2,164.07	2,357.37	46,743.57
1981/82	2,652.93	2,988.35	50,471.21
1982/83	3,495.08	3,807.83	56,235.50
1983/84	3,397.48	4,168.09	55,175.69
1984/85	4,050.05	5,032.56	68,706.02
1985/86	4,348.88	5,510.90	69,841.05
1986/87	4,765.64	6,492.50	71,452.24
1987/88	5,161.20	7,357.42	76,218.41
1988/89	5,967.43	8,997.95	92,929.88
1989/90	6,866.22	10,591.93	100,019.88
1990/91	8,423.13	12,812.01	98,396.29
1991/92	9,313.07	14,087.58	138,542.87
1992/93	10,286.54	15,346.16	151,780.28
1993/94	11,610.01	17,136.01	162,653.61
1994/95	13,299.85	19,361.50	177,050.38
1995/96	15,160.40	22,123.43	183,957.97
1996/97	17,007.54	25,366.45	202,572.90
1997/98	18,595.19	28,596.72	235,093.65

資料來源：來自表一

備註：與表一同

- (1) 香港在 1998 年之人均本地生產總值是 24,900 美元 (Hong Kong Special Administrative Region Government, 1999, supplement, p. 7)，高出同年 OECD 的 23 個成員國水平 (以購買能力平價 (Purchasing Power Parities)¹ 計算，見表三)，僅次於盧森堡、美國、挪威、瑞士、冰島和丹麥。由國民經濟表現來看，香港實在極有能力和 OECD 的國家作一比較；
- (2) OECD 的 29 個成員國包括歐美已發展國家，和亞太區的日本、韓國、澳洲及紐西蘭。各成員國每年的教育開支均由此組織加以標準化，以利比較，亦以此計算出 OECD 整體之平均水平。OECD 最新之有關資料為 1997 年的資料 (Organization for Economic Cooperation and Development [OECD], 2000)。

(一) 公共教育開支佔本地生產總值之百分比

我們可用這個指標的香港數字和 OECD 根據相同定義算出的數字 (OECD, 2000, p. 56, Table B1.1c, Column 1) 作出比較 (見表四)。由於 OECD 的最新資料為 1997 年，我們會將這些資料和香港在 1997/98 年的資料作出比較，但亦會看看香港在 1998/99 及 1999/2000 年的變化和趨勢。

1. 購買力平價是指已消除國家之間物價差異後的貨幣兌換率。它是以購買同一籃子的貨物及服務在某一國家所需的該國貨幣數量與在美國所需的美元數量作出比較而計算出來的兌換率。它較市場匯率更能反映不同國家現時相對的本地購買能力。

表三 1998 年人均國民生產總值：香港（美元等值）及
經濟合作暨發展組織成員國（以購買能力平價
（Purchasing Power Parities, PPPs）換算為美元）
的比較

國家	每人平均本地生產總值（美元）
盧森堡	34,536
美國	30,514
挪威	27,497
瑞士	26,576
冰島	26,296
丹麥	26,280
香港	24,900
加拿大	24,468
日本	24,109
比利時	24,097
奧地利	23,985
荷蘭	23,082
德國	22,835
澳洲	22,689
愛爾蘭	22,509
法國	22,091
意大利	21,739
芬蘭	21,659
瑞典	21,213
英國	21,170
新西蘭	17,712
西班牙	16,740
葡萄牙	15,266
希臘	14,463
韓國	13,540
捷克	13,137
匈牙利	10,524
墨西哥	7,998
波蘭	7,986
土耳其	6,720

資料來源：1. OECD, 1999
2. Hong Kong Special Administrative Region
Government, 1999

以所有教育程度來比較，香港在 1997/98 年的百分比（3.52%）遠低於 1997 年 OECD 水平的百分比（4.8%），僅及其七成，或少了 1.28%。以香港當年本地生產總值來計算，即少了 170 億港元。這即是說，若香港在 1997/98 年的公共教育開支要與 OECD 整體水平相若的話，便要多花 170 億港元才成！同樣，香港在 1990/91 年的百分比（2.76%）遠低於 1990 年 OECD 水平的百分比（4.4%），僅及其六成三，或少了 1.64%，相等於 95 億港元。從這些數字去推論，從 1990/91 至 1997/98 這八年間香港的公共教育開支，若要與 OECD 整體水平看齊，保守估計至少共要多花 500 億港元或以上（以固定（1999 年）市價計算）²。

以高等教育程度作比較，香港的公共開支佔本地生產總值之百分比在 1997/98 年為 1.06%，與 1997 年 OECD 整體水平之 1.0% 及多個成員國（法國、德國、澳洲、紐西蘭、瑞士、丹麥、愛爾蘭、葡萄牙）之 1.0%–1.1% 相若，雖高於英國的 0.7%，但又低於美國的 1.4%。不過，其後兩年香港的百分比遞升至 1999/2000 的 1.48%。

2. 本地生產總值的內含平減物價指數（Implicit Price Deflators）在 1990 為 100，1997 為 159.8，1999 為 152.1（統計處，2000）。故 1990/91 年的 95 億港元應約等於 62.5 億港元（以固定（1999 年）市價計算）；而 1997/98 的 170 億港元應約等於 178.6 億港元（以固定（1999 年）市價計算）。即是說，香港僅在 1990/91 年及 1997/98 年這兩年內較 OECD 整體水平所少花的便已達 241.1 億港元（以固定（1999 年）市價計算）。由此推算，在 1990/91 至 1997/98 年這八年來所少花的總和至少達 500 億港元（以固定（1999 年）市價計算）或以上。

表四 公共教育開支佔國民生產總值的百分比：香港與經濟合作暨發展組織 (OECD) 成員國的比較

	1997			1990	
	學前教育	小學、中學及中學後(非高等教育)	高等教育	所有程度教育	所有程度教育
OECD 成員國					
澳洲	0.1	3.3	1.0	4.3	4.3
奧地利	0.5	4.2	1.3	6.0	5.2
比利時	0.5	3.3	0.8	4.8	4.8
加拿大	0.2	4.0	1.2	5.4	5.4
捷克	0.6	3.2	0.7	4.5	m
丹麥	1.0	4.3	1.1	6.5	6.2
芬蘭	0.7	3.8	1.7	6.3	6.4
法國	0.7	4.1	1.0	5.8	5.1
德國	0.5	2.9	1.0	4.5	m
希臘	x	2.5	1.0	3.5	m
匈牙利	0.8	2.9	0.8	4.5	5.0
冰島	0.3	3.9	0.7	5.1	4.3
愛爾蘭	n	3.4	1.0	4.5	4.7
意大利	0.4	3.4	0.6	4.6	5.8
日本	0.2	2.8	0.5	3.6	3.6
韓國	0.1	3.4	0.5	4.4	m
盧森堡	m	4.1	0.1	4.2	m
墨西哥	0.5	3.3	0.8	4.5	3.2
荷蘭	0.4	2.9	1.1	4.3	m
紐西蘭	m	4.7	1.0	6.1	5.5
挪威	0.6	4.4	1.3	6.6	m
波蘭	m	3.8	1.2	5.8	m
葡萄牙	m	4.4	1.0	5.8	4.3
西班牙	0.4	3.5	0.9	4.7	4.2
瑞典	0.6	4.7	1.6	6.8	m
瑞士	0.2	4.0	1.1	5.4	5.0
土耳其	m	m	0.8	m	3.2
英國	0.4	3.4	0.7	4.6	4.3
美國	0.4	3.5	1.4	5.2	m
OECD 平均值	0.4	3.6	1.0	5.1	4.8
OECD 整體水平	0.4	3.4	1.0	4.8	4.4
<hr/>					
香港 1990/91	0.014	2.06	0.66	2.76	
香港 1997/98	0.04	2.38	1.06	3.52	
香港 1998/99	nil	2.45	1.38	3.83	
香港 1999/2000	nil	2.77	1.48	4.25	

資料來源： 1. 經濟合作暨發展組織成員國資料：OECD, 2000
2. 香港資料：來自表一

備註： m 沒有提供資料 n 數值等於零或小得可被忽略
x 資料已於其他類別或其他數列中顯示

以小學、中學及中學後（非高等教育）教育作比較，香港在這教育程度的公共開支佔本地生產總值之百分比在 1997/98 年為 2.38%，低於 1997 年 OECD 整體水平之 3.4%，相差達 1.02%。除土耳其缺乏資料外，其他 28 個 OECD 成員國之百分比均高出香港之百分比。若以此欠缺之 1% 折算為金額，則香港在 1997/98 年度要多花約 132 億港元才能與 OECD 的整體水平相若！基於此數字，香港在 1990/91 至 1997/98 這八年內估計要多花 300 億港元（以固定（1999 年）市價計算）或以上。其後兩年香港的百分比只輕微增加至 1999/2000 的 2.77%³。

至於學前教育方面，香港的百分比在 1997/98 年為 0.04%，雖然此數字是低估了（因僅屬經常性開支，未計算非經常性開支），但比起同期 OECD 整體水平之 0.4%，僅及其十分之一，相差甚遠。

（二）學生平均公共教育開支

表五顯示，若把香港這個指標的美元等值（設 1 美元 = 7.8 港元）和 OECD 的同一指標（以購買能力平價換算為美元來表示）作比較，香港的學生平均公共教育開支在 1997/98 年在小學方面僅為 1997 年 OECD 整體水平的 63%，中學方面則為其 66%，香港高等教育方面則為 OECD 整體水平的 3 倍。

3. 與前附註同理，在 1997/98 年的 132 億港元約等於 138.7 億港元（以固定（1999 年）市價計算）。由此推算，在 1990/91 至 1997/98 年這八年來所少花的總和至少達 300 億港元（以固定（1999 年）市價計算）或以上。

**表五 學生平均公共教育開支*：香港與經濟合作暨發展組織
(OECD)成員國(以購買能力平價(Purchasing Power
Parities, PPPs)換算為美元)的比較**

	1997		
	小學(美元)	中學(美元)	高等教育(美元)
	(1)	(2)	(3)
OECD 成員國			
澳洲	3,633	5,570	11,240
奧地利	6,258	8,213	9,993
比利時	3,813	6,938	7,834
加拿大	m	m	14,809
捷克	1,954	3,641	5,351
丹麥	6,596	7,198	7,294
芬蘭	4,639	5,065	7,145
法國	3,621	6,564	7,177
德國	3,490	6,149	9,466
希臘	2,351	2,581	3,990
匈牙利	2,035	2,093	5,430
冰島	m	m	m
愛爾蘭	2,574	3,864	7,998
意大利	5,073	6,284	5,972
日本	5,202	5,917	10,157
韓國	3,308	3,518	6,844
盧森堡	m	m	m
墨西哥	935	1,726	4,519
荷蘭	3,335	4,992	9,989
紐西蘭	m	m	m
挪威	6,315	6,973	10,108
波蘭	1,435	m	4,395
葡萄牙	3,248	4,264	m
西班牙	3,180	4,274	5,166
瑞典	5,491	5,437	12,981
瑞士	6,237	9,045	16,376
土耳其	m	m	2,397
英國	3,206	4,609	8,169
美國	5,718	7,230	17,466
OECD 平均值	3,851	5,273	8,612
OECD 整體水平	3,769	5,507	10,893
香港 1996/97	2,180	3,252	25,971
香港 1997/98	2,384	3,666	30,140

資料來源：經濟合作暨發展組織數字：OECD, 2000, Table B4.1, columns 2, 5 & 7

香港數字：表二

備註：* 包括經常及非經常性開支

m 沒有提供資料

香港數字以 1 美元 = 7.8 港元換算為美元等值

從上述分析可見，香港對基礎教育學生的平均開支不足，僅及 OECD 之六成多。高等教育方面，雖然香港高等教育開支佔本地生產總值之百分比與 OECD 整體水平相若，但香港高等教育的適齡入學率為 25%（18% 為學位課程，7% 為非學位課程），遠低於 1998 年 OECD 整體水平之 59%（40% 為學位課程，19% 為非學位課程）、美國之 58%（44% 為學位課程，14% 為非學位課程）、英國之 75%（48% 為學位課程，27% 為非學位課程）（OECD, 2000, p. 157），因而才會導致香港對高等教育學生的平均開支是 OECD 整體水平的 3 倍。

（三）公共教育開支佔總公共開支之百分比

在 1997/98 年，香港這個指標的百分比（20%）高於 1997 年 OECD 整體水平之 14.4%。但因為香港沒有軍費開支，故若與其他國家作比較，其百分比應略予調低。

對教育資源調配的影響

上節有關香港公共教育開支對教育資源調配產生的影響和限制所作出的分析和比較，有助我們對 2000 年教育統籌委員會提出的「教育改革建議」有關教育資源方面的建議作出評析，茲討論如下：

公共教育開支不足

與 OECD 整體水平比較，香港所有教育程度的公共開支和基礎教育的開支均偏低。如前所分析，從 1990/91 至 1997/98 這八年間，香港在所有教育程度的公共開支，保守估計至少共要多花 500

億港元（以固定（1999年）市價計算）或以上，才可以與 OECD 的整體水平相若。同樣，香港在小學、中學及中學後（非高等教育）教育的公共開支若要與 OECD 的整體水平相若，估計這八年來總共缺少了至少 300 億港元（以固定（1999年）市價計算）或以上。正因為整體公共教育開支不足，政府在應付基礎教育及高等教育的資源需求後，很自然地對投放在學前教育和特殊教育的資源出現嚴重短缺，同時亦限制了擴張預科教育學額的空間。

小學、中學及中學後（非高等教育）教育資源短缺

由於政府在中、小學基礎教育及中學後（非高等教育）教育之資源調配多年來並不足夠，造成其教育開支在支付了教師薪金後，餘下的數額已不多，尚要應付其他經常性開支（行政及輔助人員薪金、活動經費、教學物料、維修等），以及非經常性開支（如改善校舍、添置新儀器及設施等），可知其資源短缺的情況十分嚴重。長久下來，便造成基礎教育出現行政及輔助人員的不足、舊學校之學習環境得不到改善、新校舍建設速度緩慢、拖慢小學全日制全面實施的時間表等教育資源調配的充裕性不足的問題。另外，又造成基礎教育之撥款以「一刀切」方式進行，先滿足最低的資源要求，而缺乏額外且較充裕的資源以照顧不同學校及不同類別的學生的個別獨特需要（如具特殊教育需要的學童、新移民學童、資優學童、單親家庭、貧窮家庭學童等），因而未能從教育投入及過程兩方面，較充分的考慮到教育資源調配的水平公平性及垂直公平性概念。至於中學後（非高等教育）教育，如前段所指出，亦因小學、中學、中

學後教育資源之短缺而導致預科教育學額多年來供不應求，出現樽頸現象；同時亦限制了發展其他中學後課程的可行性。

擴張高等教育仍需資源

如前所分析，香港在高等教育之公共開支佔本地生產總值之百分比雖與 OECD 之整體水平相若，但適齡入學率則偏低，造成學生平均高等教育公共開支偏高。若果我們擴張高等教育學額，並同時尋求工商界及私人部門為高等院校增加捐贈和成立更多捐贈基金（endowment fund），則香港仍可使高等教育公共開支佔本地生產總值之百分比維持不變（並與 OECD 之整體水平相若），但卻可以減低學生的平均高等教育公共開支。這樣的話，公共財政可以不需對高等教育作出進一步的負擔，但卻鼓勵成功的工商界對香港社會作出回饋，以擴張高等教育。在美國，1995/96 年度高等院校的經費收入有 6% 來自私人捐贈、2.3% 來自捐贈基金所產生的收入；兩者合共構成高等院校經費收入的 8.3%（U.S. Department of Education, 1998）。

《教育制度檢討：改革方案諮詢文件》有關教育資源方面的建議

教育統籌委員會於 2000 年 5 月提出《教育制度檢討：改革方案諮詢文件》，其中第七章為「資源策略」。它提及政府在 2000/01 年的財政預算已預留 8 億港元以支援今次的教育改革，但相對於香港教育資源多年來總共短缺總值 500 億港元（以固定（1999 年）市價計算）來說，實屬杯水車薪而已，

不過總是寥勝於無。第二，它同時提出教育資源策略的訂定原則，就是優先考慮基礎教育及有助提昇教學成效的改革措施。它較倚賴不定期額外公共資源的調配，雖然可享靈活調配的優點，但卻會缺乏既定的撥款機制和公式作參考，很容易導致每年的撥款因受到外在環境的變化而變得不穩定，教育資源充裕性可能因而出現問題。第三，它鼓勵引入私人機構的資助予大學，以及學校善用其他社會資源。但是，這些策略同樣存在一定的不穩定性，特別是對基礎教育來說，未必常常可以為每間學校提供最低的教育資源。第四，它需要具備一些較具體的短期和中期的公共教育開支的撥款計劃、準則、甚至是公式，以反映社會對教育資源調配的輕重緩急。

結論

Odden & Clune (1998) 指出傳統學校教育財政系統正在老化，急需劇變以支援教育改革。香港現今正值教育改革，正好是一個機會讓政府重新訂定其教育資源調配的負擔和政策。教育是社會對人力資本 (human capital) 的投資 (Schultz, 1961; Becker, 1964; Mincer, 1974)，與社會對實物資本 (physical capital, 如基建、廠房、機器、儀器等) 的投資是同等重要，而且人力資本對經濟發展起著重要的作用 (Lucas, 1988)，以及對生產活動帶來回報遞增 (increasing returns) 的效果 (Schultz, 1993)。因此，香港若是重視教育作為社會整體重要而長遠的投資，政府便應考慮在未來數年內大幅度增加教育方面的公共資源，以追上已發展國家水平，並彌補過

往十年累積下來所少花了的龐大教育開支的數目。作為中期策略，可以考慮在政府的財政儲備（Fiscal Reserves）（在 1999/2000 年財政儲備的修訂預算數字為 4326 億港元）（財政司司長，2000，附錄 B，頁 2）中預留數百億港元，以成立教育基金會，並在未來數年，每年由此基金會撥出部分金額往「政府一般收入帳目」（General Revenue Account）之「由基金撥回」（Transfer from Funds）項目，以支付「政府一般收入帳目」內因教育開支的大幅增加而在經營收支表（Operating Statement）中出現的該年度經營赤字（Operating deficit for the year）。

香港政府在整體教育和基礎教育方面的撥款是否根據一些撥款公式（funding formula）而定出？若這些公式一向確實存在的話，究竟是考慮了甚麼因素（如本地國民生產總值及其增長率）及與這些因素存在怎樣的公式關係？這些資料應否整理及公開，讓公眾參與討論及修改，甚至涉及法例的訂定，以滿足財富中性、水平公平性及垂直公平性等概念的要求？若從來沒有這些公式存在的話，我們是否應盡快建立一些教育撥款公式？若政府願意大幅增加教育資源的話，我們是否更應具備撥款公式，作為較長期的指引和問責，亦減少撥款的不穩定性、不定期性及隨意性（arbitrariness）？而撥款公式的諮詢及決定過程應是怎樣？這些問題，都值得我們藉著這次教育改革的機會去探索和尋求公眾議論的。

如引言所述，本文僅討論教育資源的調配及所涉及的公平性及充裕性；另一個有待討論的課

題，就是教育資源的運用及所涉及的效率（efficiency）、成效（outcomes）及誘因（incentives）（Hanushek, 1997）。怎樣有效地運用教育資源以提高成效、如何激勵教育前線工作者更好地善用教育資源、如何確保教育資源是按原定目標使用，以及如何重新調配已有的資源及重組學校以提高學校生產力（Odden & Picus, 2000, pp. 323–349）等，雖然並非在本文的討論範圍，但同樣是十分重要的。而私人部門的教育成本、政府的稅務法例怎樣鼓勵私人組織對教育的捐贈、經常性及非經常性教育開支的適當比例等，是有關香港教育資源調配值得繼續深究的課題。

參考文獻

- 孔繁盛（1999）。《香港學校教育私營化：教育券方案》。香港：香港中文大學教育學院及香港教育研究所。
- 政府統計處（1999）。《本地生產總值估計：一九六一至一九九八年》。香港：政府印務局。
- 政府統計處（1982–1999）。《香港統計年刊》。香港：政府印務局。
- 財政司司長（2000）。《二零零零至零一財政年度政府財政預算案》。香港：政府印務局。
- 香港政府（1987–1999）。《香港年報》。香港：政府印務局。
- 教育統籌局（2000）。教育統籌局網頁：預算開支及開支狀況（<http://www.info.gov.hk/emb/est/index.html>）。香港。

- 教育統籌委員會（2000）。《教育制度檢討：改革方案諮詢文件》。香港：政府印務局。
- Becker, G. (1964). *Human capital*. New York: Columbia University Press; 2nd ed. (1975), Chicago: Chicago University Press.
- Berne, R., & Stifel, L. (1984). *The measurement of equity in school finance*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Berne, R., & Stifel, L. (1999). Concepts of school finance equity: 1970 to the present. In H. F. Ladd, R. Chalk, & J. S. Hansen (Eds.), *Equity and adequacy in education finance: Issues and perspectives* (pp. 7–33). Washington: National Academy Press.
- Census and Statistics Department. (1990). *Hong Kong social and economic trends* (1978–1988 ed.). Hong Kong: Printing Department.
- Census and Statistics Department. (1993). *Hong Kong social and economic trends* (1982–1992 ed.). Hong Kong: Printing Department.
- Census and Statistics Department. (1999). *Hong Kong social and economic trends* (1999 ed.). Hong Kong: Printing Department.
- Clune, W. (1995). Accelerated education as a remedy for high-poverty schools. *University of Michigan Journal of Law Reform*, 28(3), 481–491.
- Darling-Hammond, L. (1996). Vouchers are a smokescreen. In R. Lowe & B. Miner (Eds.), *Selling out our schools: Vouchers, markets, and the future of public education* (p. 12). Milwaukee: Rethinking Schools.

- Hanushek, E. A. (1997). Outcomes, incentives, and beliefs: Reflections on analysis of the economics of schools. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 19(4), 301–308.
- Hong Kong Special Administrative Region Government. (1999). *The 1999–2000 budget of Hong Kong SAR: Onward with new strengths*. Hong Kong: Printing Department.
- Lucas, R. E. (1988). On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics*, 22, 3–42.
- Odden, A., & Clune, W. H. (1998). School finance systems: Ageing structures in need of renovation. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 20(3), 157–177.
- Odden, A. R., & Picus, L. O. (2000). *School finance: A policy perspective* (2nd ed.). Boston: McGraw-Hill.
- Organization for Economic Cooperation and Development [OECD]. (1999). *OECD in figures*. Paris: The Author.
- Organization for Economic Cooperation and Development [OECD]. (2000). *Education at a glance: OECD Indicators*. Paris: The Author.
- Schultz, T. W. (1961). Investment in human capital. *American Economic Review*, 51, 1–17.
- Schultz, T. W. (1993). *Origins of increasing returns*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Tsang, M. C. (1995a). Cost analysis in education. In M. Carnoy (Ed.), *International encyclopedia of economics of education* (2nd ed., pp. 386–392). Oxford: Pergamon.
- Tsang, M. C. (1995b). Private and public costs of schooling in developing nations. In M. Carnoy (Ed.),

International encyclopedia of economics of education (2nd ed., pp. 393–397). Oxford: Pergamon.

U.S. Department of Education, National Centre for Education Statistics, Higher Education General Information Survey [HEGIS]. (1998). *Financial statistics of institutions of higher education*.

Wise, A. (1968). *Rich schools, poor schools: The promise of equal educational opportunity*. Chicago: University of Chicago Press.

**Resources Allocation in Education in Hong Kong:
Public Educational Expenditure**

Hung Fan-sing

(Abstract)

This paper attempts to analyze resources allocation in education in Hong Kong in the past three decades by compiling 3 indicators of public educational expenditure: public educational expenditure as a percentage of Gross Domestic Product, per-pupil educational expenditure, and public educational expenditure as a percentage of total public expenditure. These indicators were then compared with those of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) countries as a whole and of the individual member countries. The comparison shows that public educational expenditure as a percentage of Gross Domestic Product in Hong Kong was about 30–40% less than that in the OECD countries as a whole in 1990/91 and 1997/98 respectively. The paper suggests that the government should greatly increase public educational expenditure as the society's long-term investment in human capital, and also that there should be a public funding formula for public discourse.