

二零零六年三月二十七日會議
討論文件

立法會教育事務委員會
專上教育界別及專上學生資助計劃檢討

目的

教育統籌局(教統局)已就政府在二零零零年訂定的政策目標，開展專上教育界別發展的檢討工作。整個檢討將分兩個階段進行。本文件總結各有關人士提出的意見，並載列第一階段檢討的主要結果和建議，包括如何改善為修讀以自資形式開辦並經本地評審的專上課程學生而設的資助。各委員提出的意見將有助第二階段檢討的進行。

背景

2. 香港正急速成為知識型經濟體系。為提升本港勞動人口的競爭力，改善人力質素，行政長官在二零零零年的施政報告中公布了一項施政方針，目標是在十年內讓 60% 的高中離校生¹有機會接受專上教育。

3. 這項政策的主要目的，是為有中學學歷程度的人士提供更多繼續進修的機會，從而提升我們人力的素質。為配合這項政策，我們在過去五年集中力量和資源，致力推動以自資形式開辦並經評審的本地專上課程。

4. 由於有關政策的公布、加上政府推行了多項支援措施和建立了相關的質素保證架構，教育機構反應熱烈，紛紛開辦課程，令自資學位及副學位的學額數目大增。高中畢

¹ 「高中離校生」指中五及中七畢業生。

業生接受專上教育的比率，已由二零零零／零一學年的約 33%，增至二零零五／零六學年預計的 66%。

5. 既然政策目標已達，我們現在須考慮往後的路向。另一方面，專上界別的發展亦引起社會關注現時教育機構的質素及運作環境。在這背景下，教統局已展開專上教育界別的檢討工作，並已成立一個督導委員會，成員包括教育機構及質素保證機構的代表和社會人士，負責監察檢討工作。

6. 第一階段的檢討主要是檢視專上教育界別自二零零零年施政方針公布後的發展情況；找出值得注意的事項；以及總結收回的意見和提出相關建議。第二階段的檢討會集中於第一階段建議的實施細節，以及其他需要仔細分析和討論的高層次政策及結構性問題。

7. 督導委員會於二零零六年一月完成第一階段檢討，並提出了 14 項建議。第一階段檢討報告可於 www.emb.gov.hk/consultation 下載。我們亦趁此檢討「專上學生資助計劃」，找出需要改善的地方。

有關人士及公眾所提出的意見及關注事項

教育機構

8. 我們諮詢了所有開辦自資全日制專上課程的教育機構，他們的意見主要圍繞下列兩方面：

加強政府支援措施

9. 為推動自資專上教育界別的發展，政府已推行一系列支援措施，包括撥款 50 億元設立開辦課程貸款計劃，為教育機構提供免息貸款，以供設立校舍之用；透過批地計劃以象徵式地價批撥政府土地予非牟利教育機構；以及推行評審課程津貼計劃，撥款 3,000 萬元資助教育機構在開辦

初期的學術評審費用。截至二零零五年十二月三十一日，政府已批出約 40 億元開辦課程貸款、分配了五幅土地作興建專上學院用途，以及向院校提供約 1,500 萬元評審資助。政府亦已推行學生資助計劃，為修讀經評審自資專上課程的學生提供助學金及貸款。

10. 有教育機構建議修訂和加強現有的支援措施，例如把開辦課程貸款的還款期延長至十年以上、擴大評審課程津貼計劃的涵蓋範圍以支付課程重審的費用、以及為非本地學生提供宿舍等。

確保公平競爭

11. 部分未具備自行評審資格的教育機構認為，質素保證機制的差異，令他們遭受不公平的對待。他們指出，由於他們需為校外評審付出費用、時間和人力，亦需符合嚴謹的評審條件，因此他們未能適時配合不斷改變的社會需要。有些教育機構亦認為，少數規模較大的教育機構的市場佔有率越來越大，可能會使新教育機構不願加入，最終局限了學生的選擇，不利界別的長遠發展。他們建議政府為新開辦及小規模的教育機構提供特定支援措施，確保這些機構能在市場上立足，並與其他主要教育機構公平競爭。

學生

12. 根據二零零零／零一至二零零四／零五學年的全日制經評審專上課程的收生人數顯示，年青人對教育機會的需求殷切。我們諮詢的學生團體均對升學機會、就業前景、以及改善學生資助計劃等事宜深表關注。

升學機會及就業前景

13. 副學位課程包括副學士、高級文憑、專業文憑或其它程度相若的課程。有不少人士誤解副學位(特別是副學士)資歷主要屬銜接性質，以便資歷持有人可升讀學位課程；而在香港有悠久歷史的高級文憑課程，則一向被認為較着

重職業訓練，直接與就業掛鉤。有人建議將兩者明確劃分，方便學員及僱主更容易物色所需的課程及資歷。事實上，副學士及高級文憑在升學及就業上均是備受認可的獨立資歷。

14. 由於持有副學位資歷的人士持續增加，他們對升學需求及期望亦不斷提高，尤其對公帑資助學額的需求更為殷切。學生亦認同，學分轉移制度有助他們報讀由不同院校所開辦的各類課程。他們亦希望更多僱主承認副學位資歷。

改善學生資助計劃

15. 就讀經評審專上課程的學生可申請經入息審查的助學金及貸款，以及免入息審查的貸款。在「專上學生資助計劃」下，經過入息審查的學生可得到全數助學金以支付學費。未能符合審查的學生可申請經入息審查的貸款，而貸款金額則主要取決於家庭收入。學生團體要求當局改善各項學生資助計劃，參照為修讀公帑資助課程的學生而設立的「本地專上學生資助計劃」，因應家庭入息提供 17 級不同比率的助學金。學生普遍關注到他們在「專上學生資助計劃」下累積的貸款有可能會帶來沉重的經濟負擔。

市民關注的問題

專上課程的學額供求及多元化發展

16. 專上教育界在過往五年的蓬勃發展，令市民關注專上學額是否供過於求，因而造成惡性競爭，可能引致課程質素下降。社會上亦關注不同的辦學團體開辦相類似的課程。

質素保證

17. 由於具備自行評審資格的院校，與需由香港學術評審局(學評局)進行校外評審的教育機構，在質素保證程序上有所不同，因此有社會人士對於不同院校的質素保證機制

及水平是否相若表示關注。

善用政府資源

18. 由於大專教育普及率達 60% 的政策目標已經達到，也有市民提出政府應把各項支援措施的剩餘資源，轉撥作其他用途，而不應繼續用於增加專上學額。

主要結果及建議

資源的供應及運用

19. 自二零零零／零一學年以來，本地全日制經評審專上課程的實際收生人數²，與同期的全日制課程預計收生額³相若。這正顯示本港對專上教育有實際及龐大的需求，而自資教育界別亦已適時回應市場需求。縱使 60% 專上教育參與率的政策目標已提早達到，市場上並沒有顯示專上學額供過於求的情況。此外，課程的數目也有所增長，由在二零零零／零一學年的 20 個課程升至二零零五／零六學年的超過 260 個課程。這些自資課程涵蓋多個學術類別，包括工商管理、科學及科技、人文及社會科學、教育及語文以及通識教育等。

20. 督導委員會認為有關界別的快速增長，顯示社會有充分的能力及準備投資專上教育，以回應其對增加專上教育機會的清晰訴求。這也反映了在得到政府資源支援的情況下，自資模式能成功協助縮窄大專教育學額供求的距離。督導委員會認為 60% 的政策目標不應被視為一個窒礙需求的硬指標。在我們與教育統籌委員會及人力發展委員會的諮詢過程中，這兩個諮詢組織一致地認為專上學額的供應有利香港的長遠經濟及社會發展。專上教育不但提供一個更全面而多元化的學習環境，它更補足了傳統的升學階梯，開闢了另外的升學途徑；畢業生亦可擔任基礎管理或輔助專業人員，有更好的就業前景。

² 實際收生人數由各院校於學年中提供。

³ 預計收生額由各院校於該學年開始前提供。

21. 再者，爲了推動香港成爲區內教育樞紐，特區政府亦推行了新政策以使專上課程的收生變得更國際化。政府放寬了入境管制，在二零零五／零六學年起，增加可取錄非本地學生(包括內地學生)的院校和課程類別。收取非本地生能開闢專上教育的學生來源，以及提供一個更多元化的學生組羣，促進專上界別的健康發展。有見及此，以及考慮到政府的專上教育政策，督導委員會建議自資課程的供應應取決於需求，而政府則應作好準備，在符合既定撥款準則⁴的情況下，增加公帑資助的副學位課程。督導委員會亦建議現在應着重整合副學位課程、發展銜接途徑、以及提升各個程度的課程質素。在這些方面增強我們的專上教育，不但能使本地學生受惠，也能讓本地院校吸引非本地人才，促進競爭。

支援措施

22. 很多辦學團體都能善用政府提供的財政及土地資源。在開辦課程貸款計劃方面，督導委員會發現大部分院校在申請貸款時，均能根據十年還款期制訂適當的財務計劃，而且大部分院校也正穩健地運作。延長免息貸款還款期的建議涉及巨大的利息損失，相當於向借款機構提供更多津貼，因此我們必須要有強而有力的理據，去解釋爲何政府要更改這些既定並通用於其它政府貸款的貸款條件。

23. 在批撥土地計劃方面，在過去五年，根據計劃的既定條件而批出的土地只有五幅。批撥的土地比預期中少，一方面是因爲遴選委員會的審批嚴格，只會在有充分理據的情況下，才建議把土地撥給合資格的申請者；而另一方面是由於有些院校選擇原址擴建，或租用／購買物業作校舍(並以開辦課程貸款計劃的貸款支付有關費用)以解決它們

⁴繼續以公帑資助的副學位課程所需符合的條件如下—

- 一、開辦及經營成本較高或須使用昂貴實驗室／儀器的課程；
- 二、滿足個別人力市場需求的課程；以及
- 三、很少人修讀但仍有保存價值的課程，即辦學機構及學生普遍認爲欠缺市場吸引力的課程，例如純文學或純科學課程。

的土地需要。鑑於批地會令政府損失巨額的地價收益，督導委員會支持政府以審慎的態度審理土地批撥及運用公共資源。

24. 根據開辦課程貸款計劃及批地計劃的最新情況，督導委員會認為毋須進一步投放額外資源，但建議把尚餘的資源集中用作提升服務質素及鼓勵多元化，而不是只用作增加學額。

25. 評審課程津貼計劃旨在協助那些尚未取得自行評審資格的教育機構向學評局申請學術評審，以減輕這些機構在開辦課程首數年的財政壓力，毋須把前期開支轉嫁予學生。在院校及課程漸具規模的情況下，政府應否把這津貼轉為一個經常資助實有待商榷。不過，督導委員會認為提供資助以鼓勵院校提升質素，例如撥款予個別專上院校以供進行院校評審，從而取得按學科範圍的自行評審資格(即學科範圍評審)，是一個可取的做法。

26. 關於院校建議政府提供資助，協助院校向自資課程的非本地專上學生提供宿舍的事宜，督導委員會認為這主要應是院校的責任及選擇，而政府應扮演協助者的角色。儘管督導委員會明白有關的需求愈來愈大，而提供宿舍予非本地生也有助促進香港成為區內教育樞紐，但督導委員會亦理解土地供應有限，而且要考慮到不同類別院校對改善教學設備需求的優次問題。當我們仍未能完全滿足公帑資助課程的學生對宿舍的需求時，政府應否額外提供資源以協助提供宿舍予自資副學位課程的學生，存有爭議性。

27. 督導委員會注意到相關人士關注改善學生資助計劃並提出協助自資課程學生的建議。有關為自資專上課程學生擴大目前資助範圍、提高資助水平和放寬申請資格的建議，督導委員會建議應在教統局另外進行關於學生資助計劃的檢討中加以考慮。有關檢討已剛剛完結，當局的建議見下文第 37 至 40 段。

公平競爭

28. 在爭取政府所提供的支援措施方面，各教育機構均在同一套資格／遴選準則下公平競爭。雖然政府積極協助專上教育界的發展，但督導委員會認為政府應繼續「重質不重量」，而各經營者的「市場佔有率」應繼續根據其市場定位及對市場需求的反應能力來決定，以維持良性競爭。透過特定支援措施令競爭力不足的經營者得以繼續經營，既有違市民利益，亦非善用公帑之道。

29. 為維持市場的良性競爭，我們會鼓勵院校之間進行分工和協作，以便集中資源及分享在課程發展、教學法及院校行政方面所累積的知識。督導委員會並建議發放更多關於專上學院發展的資料，藉以提高市場透明度，為界別的健康及持續發展締造有利環境。

質素保證

30. 政府視質素保證為本港教育制度的基石，深信不能因個別利益而在質素方面作出妥協。在發展專上教育時，具備自行評審資格的院校所開辦的全日制課程，必須通過其內部質素保證機制；而由未具自行評審資格的院校所開辦的課程，則應由政府認可的校外質素保證機構(例如學評局)加以評審。

31. 我們承認不同的質素保證程序之間存在差異，但各種質素保證機制的好壞，不應在乎其程序是否相同。此外，由於每間院校背景不同，因此把質素保證機制加以劃一並非恰當的做法。自行評審和校外評審作為不同的質素保證機制，適用於處於不同發展階段的院校。教資會資助院校已具有完備的內部質素保證機制和經驗證的成效水平，因此我們並無充分理由要求這些院校採用學評局進行外部評審的程序。然而，政府歡迎各院校採取措施加強質素保證，例如教資會資助院校最近成立的「聯校素質檢討委員會」，負責監察轄下院校的副學位自資課程。委員會的部分成員同時是學評局成員，有助促進兩者之間的溝通，並確保專上院校課程的水準一致。督導委員會歡迎由大學校長會成

立的「聯校素質檢討委員會」，並認為社會大眾將對委員會寄予厚望，希望「聯校素質檢討委員會」能維持教資會資助院校自資副學位課程的質素。督導委員會建議學評局與「聯校素質檢討委員會」加強溝通，確保相同學術程度的課程具有相若的質素和水平。畢業生的質素將會是第二階段檢討的一個課題。我們歡迎辦學團體、專業團體、學生與僱主就這課題發表意見。

32. 為就推行資歷架構及“3+3+4”學制作好準備，督導委員會亦建議全面檢討副學位課程的通用指標⁵，以總結經驗及為應付不斷轉變的需要而提出調適建議。

升學及就業

33. 至於副學士與高級文憑之間的分別，我們認為難以清楚界定。副學士課程的涵蓋範圍雖較廣泛及以通識為目標，但亦能同時協助畢業生為就業及升學作準備。另一方面，在高級文憑課程中的通用元素的比重也日益提高，所以亦不適宜將之等同於職業培訓。因此，督導委員會建議政府繼續推廣高級文憑和副學士課程，讓這兩類課程成為獲取相若程度學歷的不同途徑；而政府在提供資助或支援措施時，也應繼續對高級文憑和副學士課程一視同仁。

34. 我們理解不少學生有志繼續升學。為提供更多銜接學額，讓更多完成副學位課程的學生可以升讀大學學位課程，政府已承諾由二零零五／零六學年起，分階段增設合共1680個公帑資助的高年級學額。另一方面，我們必須理解，在維持學術質素的大前提下，期望為所有副學位課程畢業生提供升學學額，是不切實際的做法。如何在兩者間取得平衡，須顧及可用資源的分配優次及教學質素等考慮。儘管如此，隨着專上教育界別不斷擴大，我們明白市民期望政府能提供更多升讀學位課程的機會。我們相信公帑資助或自資教育界別都應分擔責任，滿足學生的需要。督導委員會建議，在資源許可及質素獲維持的情況下，政

⁵ 現在的通用指標訂明副學士課程的課程宗旨、學習成績、課程結構、入學要求、質素保證和結業資格等。

府應提供更多公帑資助銜接學額，並鼓勵各院校制定學分轉移機制以協助升學。

35. 我們亦必須強調副學位學歷有其本身的價值。教育統籌委員會及人力發展委員會的委員亦表示，既然升學階梯有多個進出口，現實中不可能亦不應讓所有副學位畢業生立即升讀學位課程。他們亦同意政府應加強宣傳副學位是獨立的學術資歷。

36. 副學位學歷能裝備畢業生，加入就業市場作為基礎管理人員及輔助專業人士。目前，已有超過 20 個屬商界、工程界、財經界、會計界、資訊科技界及物流界的專業團體接受副學士資歷持有人可獲豁免部分專業考試。此外，現時已有 13 個公務員職系接受申請者以副學士學歷應徵。為向本地僱主推廣副學位學歷，督導委員會建議進行追蹤調查，收集僱主對自資副學位課程畢業生工作表現的意見。而且，當資歷架構成立後，副學位資歷將會與其他資歷架構中的資歷相比較，使公眾人士更明白副學位持有者的資歷水平。同時，加強宣傳也可提高副學士作為市場中備受認可的資歷的認受性。

學生資助

37. 為更好地裝備自己，以配合全球化及知識為本經濟體系的需要，中學畢業生對專上教育渴求殷切。為達致更有效的資源分配，我們的政策是為有經濟需要的學生提供資助，而非資助開辦課程的院校。

38. 為減輕修讀以自資形式開辦、並經本地評審的專上課程學生的經濟負擔，我們建議在 2006/07 學年開始推行以下改善措施，以劃一「專上學生資助計劃」與「本地專上學生資助計劃」下計算需經入息審查助學金的安排-

- 一、現時用以計算「本地專上學生資助計劃」申請人可獲助學金款額的 17 級資助比率，將適用於計算在「專

上學生資助計劃」下可獲助學金的款額，讓更多有經濟需要的學生受惠；

- 二、 提供上限為 3,000 元⁶的助學金，以應付學習支出。該上限會根據每年的甲類消費物格指數調整；
- 三、 因應第(二)項，提高現時「專上學生免入息審查貸款計劃」的最高貸款額上限，讓未能獲得全額助學金的學生申請，所得的貸款除了可以用來支付學費及生活費外，也可以支付學習支出。

39. 實施建議後，現時通過「專上學生資助計劃」全額助學金入息審查的申請人，將可繼續獲批上限為 55,890⁷元的助學金，以繳付學費。他們每年亦會額外獲批 3,000 元助學金，以應付學習支出。此外，現時符合條件獲需經入息審查貸款的申請人，將會獲批相等於全額助學金 95%至 4%不等的助學金，以支付學費及學習支出。

40. 我們預計上述的建議會大幅改善「專上學生資助計劃」。詳情如下：

	2005/06	2006/07	2010/11
預算助學金支出 (與 2005/06 學年比較)	2.15 億元	5.37 億元 (+3.22 億元, + 150%)	7.80 億元 (+5.65 億元, + 260%)
預算受惠學生人數	5200	18200	26400

未來路向

41. 第一階段檢討工作的主要目的，在於審視自二零零零年所訂的政策目標實施以來，專上教育界的發展。我們歡迎社會各界就檢討結果及初步建議發表意見，以便我們考

⁶ 由於以自資形式開辦的專上課程種類繁多，我們認為不宜以複雜的機制調整不同學科的學習支出。顧及可動用的資源，我們在釐定學習支出水平時參考了 2004/05 學年在「本地學生資助計劃」下本科生平均獲批的學習支出助學金(即約 3,700 元)。建議的學習支出上限水平將適用於所有學科。

⁷ 為 2005/06 學年水平。本段中有關的金額按年調整。

慮未來的路向。我們會在聽取大眾的意見後，就初步的建議再作討論或調整。

42. 我們擬於收集有關意見後，着手進行第二階段的檢討工作。第二階段檢討的重點除包括如何落實第一階段檢討的建議外，尚會涉及其他較高層次及結構性的事宜，例如目前有關經評審專上課程的法定及監管架構的成效、研究海外的做法及經驗，以及探討是否適宜透過其他方法再增加專上教育機會等。我們的目標是在未來十二個月以內完成第二階段的檢討。

43. 我們會於稍後就上文第 38 段中提及，計劃在 2006/07 學年實施的建議改善措施提交財務委員會審批。

教育統籌局
二零零六年三月