

香港專上學生聯會

回應《第二階段專上教育界別檢討報告》意見書

2008年7月12日

前言

1. 2000年，特區政府提出10年內大幅增加專上教育學額，使60%適齡青年達至專上教育指標。短短6年間，副學位學額由2000年的9,397個，躍升至2006年的31,768個；而自資學士學位及副學位的學額，也由2000年的2,468個，躍升至26,550個。
2. 在政府大力推動下，副學位（尤其副學士）學額大幅增量，甚至出現供過於求的情況。隨之而來的問題相繼浮現，副學士認受性不足、院校濫收學生、課程欠監管、自資學生債台高築、院校以學費供樓等等，導致整個副學士制度成爲泡沫。
3. 上述問題正顯示整個專上教育政策走錯了方向，政府未有落力承擔包括副學士制度在內的專上教育，過份倚重市場及開辦自資課程的院校。自2000年的多宗有關副學士、開辦自資課程的院校的失誤事件，都顯示市場調節失效。
4. 2006年，教統局發表了針對副學士政策的《專上教育界別檢討報告》。在報告的諮詢階段中，本會針對自資課程的擴展、副學位銜接學額的樽頸、歧視性的學生資助計劃，以及《服務業貿易總協訂》擬開放本地專上教育界別，分別提出要求政府增加教育開支至6% GDP 承辦資助學位及副學位、取消學額限制及「學位交換」政策、劃一學生資助計劃，以及反對開放本地專上教育界別予世界貿易組織成員國。然而，自《專上教育界別檢討報告》至今，政府當局並未正視副學士政策的漏洞、亡羊補牢，令泡沫繼續延伸。
5. 《第二階段專上教育界別檢討報告》公布前後，不同的訴求也在整個學界泛起，當中以加強課程質素監管、提供按額直接資助、劃一學生資助計劃、增加資助銜接學額，以及撤銷建校貸款等最爲強烈。本會認同學界的訴求，並認爲政府在專上教育界別應擔當更多的角色，投撥更多資源，針對問題對症下藥。

自資課程的質素

6. 現時自資課程（包括自資學士學位課程及自資副學位課程）質素良莠不齊，部份專業資歷更不獲承認¹。問題在於政府監管不足，而開辦自資課程的院校也未為課程質素把關，有部份濫開自資課程、濫收學生以儉財，也有部份因欠缺資源而無法保持課程質素。
7. 本會認為，政府須加強力度監管自資課程的評審、收生及結業資格，以確保院校履行，報告中所提及的「建議 3：我們建議香港學術及職業資歷評審局及聯校素質檢討委員會應致力加強教育機構的質素保證程序，特別**要確保符合入學及結業水平**。」，才能提升自資課程畢業生的認受性。

（一）恪守「寬進嚴出」原則

8. 以自資副學位課程為例，有關界別設有一套通用指標²，概述課程宗旨、入學要求和結業資格等事宜。然而，根據政府於 2007 年 10 月 31 日的立法會書面質詢所提供的資料顯示，2006/07 年度，有 8,400 個自資副學位課程一年級學額中，不按通用指標的建議水平收生的個案有 290 宗（3.5%）。
9. 本會認同普及專上教育是必須，「寬進嚴出」的原則也可為同學帶來另一條升學途徑。然而，政府必須做好把關的工作，確保開辦自資課程的院校恪守「寬進嚴出」的原則，令副學士的課程質素得到保證。
10. 政府更有責任推出措施，讓所有按「寬進嚴出」的原則取得副學位資歷的畢業生得到升學及就業的平等機會。政府應投撥資源配合，提供先修課程或增修語文課程予學習進度較慢的學生修讀，使同學能在副學位課程中獲得教育及知識上的進步。

（二）強制公開課程資訊

11. 在監管方面，政府應該強制院校公開課程的資訊及專業資格，避免報讀後才發現學歷不獲承認的情況再次出現，保障學生的學費及時間用得其所。

¹例如，2006 年及 2007 年，香港科技專上書院護理副學士課程不能通過專業評審，反而繼續收生，導致百多名學生無法取得護士執業資格。

² 政府、香港學術評審局及香港專上學院持續教育聯盟於 2001 年共同制訂。

(三) 提供按額直接資助

12. 在資源方面，政府應向開辦自資課程的院校提供按額直接資助(每名學生不少於 2 萬元)，進一步發揮政府規管自資副學位課程的角色；透過按額直接資助，讓具質素保證的課程取得指定用途撥款，以改善教學、支援及輔導服務，提升課程質素。

(四) 學校設施配套

13. 鑑於學校收生人數於日後不斷增加，無論在宿位、膳食、地區交通、文康設備等各項配套都應作詳細檢討，以不斷改善及為專上學生提供一個優質學習環境。

建議：

1. 政府加強對課程質素的監管，包括課程評審、收生及結業資格。
2. 政府強制開辦自資課程的院校公開資訊，保障學生知情權。
3. 政府向院校提供不少於 2 萬元的按額直接資助，指定改善教學、支援及輔導服務。

副學位的就業及升學

14. 第二階段檢討報告承認，高級文憑在就業市場的認受程度高於副學士資歷，而副學士則被視為銜接升學的資歷。然而，即使提升課程質素能鞏固副學位資歷的認受性，但不給予副學位畢業生合理而平等的就業及升學機會，也難令社會對副學位資歷有信心。

(一) 公開副學士畢業生就業數據

15. 第二階段檢討報告指出 90%的副學位課程畢業生成功就業及升學，副學位畢業生入職薪酬較中七畢業生為高。不過，高級文憑畢業生在專業界別的就業情況向來理想，整體副學位就業的數據也會受惠於此。因此，有關統計應針對問題的焦點，即副學士畢業生的資歷認受性及入職待遇，而準確地區分副學士及高級文憑畢業生在各行各業的就業情況。
16. 經評審自資專上課程資料網 (www.ipass.gov.hk) 最近公布部份開辦副學位課程院校的畢業生就業及升學數據：不少院校畢業生的失業率高於現時全港失業率 (3.3%)，甚至高達 16%至 18%。高失業率的情況集中於以開辦副學士課程為主的院校。雖然有關院校開辦的課程已經評審，但失業率仍然高企，這顯示副學士資歷在就業市場的認受性仍是不足。

17. 本會認為政府必須正視副學士畢業生在就業市場中未獲合理的資歷認受。除以院校劃分的就業數據以外，政府有必要詳細地公布，分別以課程劃分及以行業劃分的就業數據；就業數據應包括就業率，平均薪酬及薪級點。這讓公眾了解不同副學士課程的資歷在就業市場的認受性，供學生報讀課程前參考。

(二) 政府主動聘用副學士畢業生

18. 特區政府 391 個公務員職系中，只有 22 個公務員職系接受副學位資歷作為入職資歷。在 2005 年，政府聘用了大約 4,800 名具備副學位或以上程度的人士，當中只有 1,206 名是副學位學生。³數字反映政府對副學位資歷未給予充分的認受性，未能為市場帶來示範作用。政府必須承擔副學士政策的責任，增加職系並設比例接受副學位資歷，主動聘用副學位畢業生，以供就業市場參考。

建議：

1. 政府詳細公開以院校劃分、以課程劃分、以行業劃分的副學士畢業生就業數據。
2. 政府增加職系並設比例接受副學位資歷，主動聘用副學位畢業生，以供就業市場參考。

(三) 增加資助銜接學額

19. 升學方面，雖然政府於 2008/2009 年度，已增加 960 個二年級及三年級的資助學士銜接學額，但面對每年副學位的入學上限 31,768 個（實際收生人數為 28,121 個），這仍不足 7%。（見下表）此升學比例無疑是杯水車薪，無法解決升學機會不足的問題，難以符合報告中所指「副學士作為銜接升學的資歷」，並扼殺了具能力升學的副學士畢業生，接受資助學位教育的機會。

年度	副學位畢業生人數	資助學士二年級銜接學額	升學比率
2005/06	19,105	840	4.40%
2006/07	26,890	967	3.60%
2007/08	29,107	967	3.32%
2008/09	28,121	1,927	6.85%

20. 資助學位課程受到政府、教資會及院校的監管，已有一定程度的質素保證。此外，資助院校擁有的良好設備、校舍、學習支援等等。這都是現時開辦自資課程的院校或自資課程未能達至的水平。

³ 教統局於 2006 年 12 月 11 日的立法會教育事務委員會所提供的資料

21. 因此，政府不應企圖以開辦自資課程的院校或自資學位課程，取代資助銜接課程，以解決副學士升學機會不足的問題。這不但是歧視了具備升讀資助學位資格的自資副學位畢業生，自資副學位畢業生因資助學額不足而喪失升讀資助學士學位的機會，只能升讀資源較次的自資課程。
22. 長遠來說，政府應該有計劃地大幅增加銜接本地資助學士二年級及三年級的學額，供所有合資格的副學位畢業生升讀。事實上，資助學士學額佔適齡青年 18% 的限制沿用了 18 年，已遠遠追不上知識型社會發展的需要，因此必須按階段逐步增加學額。

建議：政府檢討資助學士學額，並從每年 14,500 個，按階段逐步增加，最終目標在讓所有合資格升讀資助學士學位的副學位畢業生升讀。

自資課程的學費

23. 學生繳付高昂的學費修讀自資課程，應該享有合理的教學。學費應用於教學用途、改善教學環境及設施、師資、教材等。可惜政府對自資專上課程欠缺資源投撥及監管，自資課程的學費中，有一定的比例被用於興建校舍及行政範疇。學生有機會在不知情下為院校供樓及租用設施，院校甚至有機會巧立名目從學費中賺取利潤。

(一) 學費調整及行政費的問題

24. 政府自 2000 年至今，並未為開辦自資課程的院校訂立指引規管學費，行政費及額外活動開支等。今擬容許更多私立大學的成立，自資課程的學費調整與收費模式是社會關注的議題。
25. 樹仁大學、珠海學院等的自資課程由於不是由政府資助，有關學費及行政費的釐訂欠缺監管，全屬於該開辦自資課程的院校的行政決定，學費調整與收費模式無需經過任何諮詢和緩衝期，便隨時被更改。例如，珠海學院早前在未經任何諮詢的情況下，已經調高部份自資課程學費。
26. 在資助院校，一個學士學位每年的開支至少 20 萬元。若自資課程要與資助課程的教學水平看齊，院校除了向外爭取捐獻外，則必須從增加學費著手。因此，在自資課程的學費調整與收費模式，政府必須設指引及監管機制，避免自資課程成為院校的儉財工具。

27. 教育局最近向立法會提交的資料顯示，部份開辦自資課程的院校向學生收取高昂的行政費，佔學費總收入的 7%至 20%。⁴同時，收取行政費的準則既不公開，也欠指引規範及統一。自資課程的學生繳付高昂學費的同時，也有權利了解學費的用途；行政費的用途也應用於改善教學質素，而不是院校的儉財工具。

建議：政府針對自資課程的學費，行政費及額外活動開支等，設指引及監管機制。

(二) 建校貸款及學費供樓的問題

28. 各開辦自資課程的院校會向政府借貸作建校之用，並以 10 年作為還款期。報告顯示，當局也計劃將院校建校費用的還款期，由目前的 10 年延長至 20 年；當中首 10 年維持免息貸款，其餘 10 年則須繳付利息。
29. 這政策是為希望有助減輕院校轉嫁建校貸款到學生學費上。延長還款期的確有可能略為紓緩院校財政壓力。然而，政策仍犯上原則性的錯誤，政策導致院校需以學費還款，變相學生為院校供樓；延長還款導致更多學生受牽連，並未根治問題。故此，本會認為，政府應豁免院校償還建校貸款，並承擔因副學士政策而需要的建校費用。

建議：政府豁免院校償還建校貸款，讓院校將學費用於教學、提升課程質素。

學生資助計劃

(一) 劃一學生資助 撤銷助學金上限

30. 政府在專上學生資助計劃下為自資課程的學生提供須經入息審查的助學金，此舉仍未能紓緩自資課程同學的財政困難。本會關注助學金金額仍未足以支付自資課程的高昂學費。本會認為助學金必須切合學生需要，建議撤銷助學金上限，讓助學金足以支付學費，否則學生仍然須申請高息的免入息審查貸款來支付學費。

建議：助學金須切合學生需要，撤銷助學金上限，讓助學金足以支付學費。

⁴ 教育局於 2008 年 6 月 25 日書面答覆立法會議員張文光的質詢

(二) 平等對待學生 撤銷年齡限制

31. 現時，只有資助專上課程學生資助計劃接受 25 歲以上的學生申請，而專上學生資助計劃則不接受 25 歲以上的學生。這無疑是歧視了 25 歲以上的專上學生，即同樣修讀政府認可的專上教育課程，卻因年齡而遭遇政策上的不平等對待。學生資助應以學生的資格、學習需要及經驗困難作為考慮，而非年齡。本會建議政府馬上撤銷專上學生資助計劃的年齡限制。

建議：政府馬上撤銷專上學生資助計劃的申請人年齡上限。

(三) 在學期間免除利息 撤銷 1.5% 風險利率

32. 學生在學期間，理應專注學業及參與大學生活，而非償還利息。現時學生資助計劃中的貸款在學期間便開始計算利息，令本身經濟有困難的學生百上加斤，終日擔憂畢業時已債台高築，這是違背了學生資助的本意。政府也不應將大部份教育開支轉嫁至學生身上。
33. 同時，在免入息審查貸款計劃中，政府應調低利率，並撤銷非必要的 1.5% 風險利率，令學生在畢業後不用負債纍纍，以及避免貸款計劃成為政府當局儉財的手段。

建議：

1. 在資助專上學生資助計劃及專上學生資助計劃的貸款計劃中，豁免在學期間的利息。
2. 在免入息審查的貸款計劃中，政府調低利率，並撤銷 1.5% 的風險利率。

(四) 反對學生信貸資料庫

34. 政府擬將拖欠還款逾 2 期（6 個月）或以上的學生個人資料交到信貸資料庫，這是一件荒唐的事。現時學生拖欠款項的實際情況並不嚴重，根本不必以此手段去逼迫學生還款。學資處已有足夠的措施追收拖欠的款項，而多數也是成功的。政府也可以逼令拖欠款項的學生申請破產，根本不須把學生個人資料交到信貸資料庫。此舉無疑是政府企圖把提供學生資助的責任外判到私人市場的第一步，我們對此極力反對。

建議：撤銷將拖欠還款逾 2 期或以上的學生個人資料交到信貸資料庫的計劃。

私立大學質素及監管

35. 專上教育檢討中，最重要的就是確保教育的質素。政府在倡議擴展私立大學的發展的同時，必須制定一套完善的監管機制及完善資源配套，不然只會令私立大學的質素參差不齊，重蹈副學士政策的覆轍，成為「舊的思維・新的泡沫」。
36. 第二階段檢討報告提出擴展私立大學的發展，但政府自 2000 年大幅擴展自資課程至今，卻未曾提出有效監管開辦自資課程的院校的機制。況且，私立大學將擁有自我學術評審權力，若欠有效監管，勢將出現如副學士政策衍生出來的問題，故此有必要加強監管及確立嚴格的前期審批機制。
37. 為使私立大學所培育的學生是要具質素的，所以需要一個獨立的評審及監管機制以保證私立大學的學術水平和師資，並規管院校對學費等資源的運用，學費用於教學。
38. 此外，政府應強制院校公開資料及數據，確保其質素受到政府監管，也要公開讓公眾及學生查閱，以加強透明度。為了保證私立大學的質素，除了長期的監管外，也需要制定一套懲罰機制，但必須確保受影響學生獲妥善安排。

建議：

1. 為私立大學在內的開辦自資課程的院校，制訂一個獨立的評審及監管機制。
2. 政府強制院校公開資料及數據，並制定一套懲罰機制以起阻嚇作用。

私立大學之資源配套

39. 私立大學是其中一項在報告中所提出的建議，但報告中並未見有對此提議作出的具體方案，本會感到非常可惜。
40. 私立大學在世界各地十分普遍，她可以算是一個可減輕政府在教育上龐大開支之折衷方法。私立大學原意是由私人機構出資創立高等教育學府，為同學提供繼續升學之途徑。於美國，私人機構熱衷於發展高等教育，私立大學得到巨大的資本支持，其發展之規模並不遜於政府資助之大學學府。
41. 可是，私立大學於亞洲的發展卻得不到私人機構的關注。以台灣為例，台灣有多所私立大學，但由於缺乏私人捐獻，其發展空間大大受到限制；同時，私立大學大部份以市場導向為主，難以發展成資助大學的多元學科模式，難以取代資助大學的角色。長遠來說，政府必須投撥資源於專上教育，發展資助大學為目標，同時又必須照顧現存的開辦自資課程的院校。

(一) 硬件資源配套

42. 首先，校舍及教研設備等硬件設施是大學教育不可或缺的。第二階段檢討報告中提及政府有意改善批地計劃，及以重建或物色空置校舍方式，協助私人機構承辦私立大學。然而，專上教育有別中小學教育，單單以中學校舍供大學規模的發展，未能切合專上教育的需要。
43. 另一方面，由於私人機構對本地私立大學的出資及捐獻，遠不及政府及私人機構對資助院校所投放的資源，故此私立大學在硬件設備方面難與資助大學媲美。以樹仁大學為例，其電腦設備及課室設施也不能滿足現時教學的需求，每一個大型教學課室只有一個插頭供百多位同學使用，而且圖書館的藏書量並不足以滿足學習需要，情況令人憂慮。若私立大學質素參差，絕有違政府發展專上教育之原意。

(二) 軟件資源配套

44. 軟件資源配合則指學生的校園生活，課程支援及輔導等，也是現時私立大學所缺乏，卻是大學教育的重要一環。現時副學士政策下的開辦自資課程的院校，因資源不足而無法提供完整的校園生活、課程支援及輔導等，使副學士課程成為次等的專上教育，難以發展成熟。
45. 雖然政府已提供專上學生資助計劃予自資課程的學生，但未能解決學生學習需要。政府應提供按額直接資助予私立大學，以及向學校提供定期、指定用途的發展津貼，讓私立大學改善其硬件及軟件資源配套。

建議：政府應提供按額直接資助予私立大學，以及向學校提供定期、指定用途的發展津貼。

總結

46. 相隔《專上教育界別檢討報告》2年，《第二階段專上教育界別檢討報告》的公布並未為學界帶來喜訊。報告並未針對症下藥，副學士政策衍生出來的問題將繼續困擾整個專上教育。
47. 在自資課程的質素上，政府未有正視問題的迫切性。政府仍過份倚重市場調節，但經驗顯示市場在欠缺監管及資源的情況下，多宗失誤事件已印證了調節已經失效。政府無疑必須擔當監管的角色，並以按額直接資助提升課程質素。

48. 在建校貸款問題及學生資助計劃上，政府無視學生的權益，將大部份教育成本轉嫁至學生身上。然而，自資學士學位及副學位課程是政府政策下的產物，發展自資專上教育界別的成本不應由響應政府政策的學生獨力承擔。學生為院校供樓、在學期間已債台高築、免入息審查貸款的 1.5% 風險利率等問題存在迫切性，而學界的積怨正不斷加深。
49. 副學位銜接學額不足的問題，必須透過調整每年 14,500 個資助學額解決。發展私立大學或訴諸自資銜接課程，都不能滿足副學位畢業生的需求，只會加深社會對副學位畢業生的歧視。
50. 本地私立大學的發展不理想，資源不足的問題需要政府以「按額直接資助」解決。政府也必須就自資課程的學費調整進行有效的規管。