

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(4)279/12-13(02)號文件

檔 號：CB4/PL/ED

教育事務委員會

2013年1月11日及14日會議

本港自資專上教育的相關事宜 背景資料簡介

目的

本文件提供自資專上教育界的背景資料，並綜述議員就相關事宜表達的意見和關注。

自資專上界別概覽

2. 行政長官在2000年施政報告中公布，要在10年內讓60%的高中畢業生有機會接受專上教育，以切合知識型經濟的需要。為此，政府雙管齊下，致力推動公帑資助與自資專上界別相輔相成的發展。高中畢業生接受專上教育的比率其後由2000-2001學年約33%增至近年超過60%。政府當局表示，自資專上界別在增加進修機會和選擇上扮演重要的角色，為中學畢業生提供優質、多元靈活及多階進出的進修途徑。自資界別亦有助推動教育產業發展，使香港進一步發展為區域教育樞紐¹。

3. 自資專上界別主要由3個部分組成：

- (a) 自資專上院校，包括根據《專上學院條例》(第320章)註冊的6所認可專上學院²，以及香港公開大學(屬自資營運的法定院校)；

¹ 請參閱教育局於2012年4月發出的立法會CB(2)1694/11-12(08)號文件。

² 現時有6所認可專上學院，即香港樹仁大學、珠海學院、恒生管理學院、東華學院、明愛專上學院及明德學院。

- (b) 自資開辦經本地評審專上課程及非本地課程的辦學機構³；及
- (c) 公帑資助高等教育院校⁴，由轄下的自資持續及專業教育部門或成員院校提供自資專上課程。

4. 與公帑資助專上界別相比，自資界別所提供的課程，無論在性質(由不計算學分的興趣班至計算學分的專業課程)、學習成果(由技工程度至博士學位程度)、授課模式(由全遙距學習、混合學習模式至面授課程)或修讀時間(由數小時至數年)等方面，種類更多。

支援措施

5. 為支持自資專上界別(特別是開辦經本地評審全日制專上課程的院校)持續發展，政府當局已推行多項支援措施，包括：

- (a) 批地計劃；
- (b) 開辦課程貸款計劃；
- (c) 質素提升津貼計劃；
- (d) 自資專上教育基金；
- (e) 資歷架構支援計劃；
- (f) 研究撥款；及
- (g) 配對補助金計劃。

上述每項支援措施的進一步資料載於**附錄I**。

6. 為協助經濟上有需要的學生，學生資助辦事處(下稱"學資處")向修讀自資專上課程的學生提供須經入息審查和免入息審查的資助。政府當局於2007年設立一個專門網站，名為"經評審專上課程資料網"，以提高自資專上界別的透明度，讓市民更容易取得有關資訊。此外，政府當局亦推出資歷名冊，載錄所有通過資歷架構質素保證和根據該架構基準評級的課程。

³ 這些機構包括香港專業進修學校、香港科技專上書院及薩凡納藝術設計學院等院校。

⁴ 現時有10所公帑資助院校，即8所大學教育資助委員會資助院校、香港演藝學院及職業訓練局。

質素保證

7. 大學教育資助委員會(下稱"教資會")於2007年成立質素保證局，對教資會資助院校提供的學位或以上程度課程(不論是否公帑資助)的質素進行第三者監察。與此同時，8所教資會資助院校的校長成立聯校素質檢討委員會，以同儕檢討的模式，確保這些院校的自資部門所開辦的自資副學位課程設有良好的質素保證程序。此外，自資院校開辦的專上課程必須經香港學術及職業資歷評審局(下稱"評審局")認可。

自資專上界別檢討

8. 教資會於2009年進行高等教育檢討，並於2010年12月向政府提交題為"展望香港高等教育體系"的報告(下稱"《報告》")。《報告》列出擴大大專自資專上界別的3項最明顯風險：開辦專上課程的院校出現財困、院校各自為政而令該界別混亂不堪，以及課程質素未如理想。《報告》指出，純粹依賴市場力量並不可行，必須有足夠的政府規管⁵。《報告》並載述多項有關自資界別的建議，包括：

- (a) 在制訂策略和作出規劃時，政府應把整個專上教育界的各個環節(包括私立及公帑資助院校)，視為一個單一而互相緊扣的體系。
- (b) 政府應成立一個監察機構，負責監察專上教育體系內的非公帑資助環節。
- (c) 教資會資助院校不應運用公帑補貼自資教育活動。教資會資助院校與開辦自資課程的校內部門或附屬機構(例如社區學院)之間的財務關係，應該更具透明度。
- (d) 教資會資助院校營辦的社區學院應在本建議獲接納後起計3年內，完全脫離所屬院校。
- (e) 應為整個專上教育體系設立一個統一質素保證機構。該統一機構應整合整個體系的質素評核、驗證和評審的方法和模式。

⁵ 請參閱《報告》第3.29段。

政府當局接納了《報告》建議的整體策略及方向，並已採取行動落實有關建議⁶。

委員的意見和關注

9. 事務委員會一直關注與自資專上教育界有關的事宜。舉例而言，事務委員會曾在2011年1月10日、3月14日及11月14日的會議上討論《報告》，並在2011年12月12日及2012年4月20日的會議上商議自資專上課程的規管及發展。

自資專上課程的提供

10. 部分委員關注專上院校開辦的自資課程急增，以及這些課程帶來的利潤是否作惠及學生的用途。他們認為，一方面院校獲得豐厚利潤，另一方面學生卻要貸款繳交高昂學費，情況甚不公平。一些委員促請政府當局考慮在開辦課程貸款計劃下批出貸款時指明若干條件，例如設定自資課程的邊際利潤上限，或規定有關的利潤必須用於改善課程質素。

11. 政府當局表示，院校擁有自主權決定其自資課程的學費水平，而各院校的自資課程成本結構均有所不同。當局必須在規管自資專上課程與維護有關院校的自主權之間取得平衡。

12. 委員贊同《報告》的觀察所得，認為純粹依賴市場力量並不可行，必須有足夠的政府規管。他們促請政府當局及教資會考慮修訂《專上學院條例》(第320章)，在入學及離校時加設學業標準，從而規管自資學位課程的供應。政府當局確認會檢討該條例，尤其是有關規管自資院校開辦學位課程的條文。事務委員會察悉，教育局在2012年10月發出"檢討《專上學院條例》(第320章)及《專上學院規例》(第320A章)諮詢文件"，邀請公眾提出意見。

財務事宜

13. 對於委員就自資專上界別的財務事宜所提出的關注，政府當局於2012年4月告知事務委員會其以下觀察所得⁷：

⁶ 請參閱教育局於2011年11月就高等教育檢討發出的立法會參考資料摘要(檔號：EDB(HE)CR 4/21/2041/89)。

⁷ 請參閱教育局2012年4月發出的立法會CB(2)1694/11-12(08)號文件。

- (a) 院校學費收入主要來自研究院及學士學位程度課程，對象是在職成人。
- (b) 至於主要以已離校的全日制學生為對象的副學位課程，半數教資會資助院校在2008-2009學年錄得未計投資收入的虧損。雖然情況在隨後數年已見改善，但年度之間的波動相當明顯。
- (c) 多數院校在釐訂自資課程的學費水平時皆力求收支平衡。為了應付每年可能出現的波動，院校須有足夠的儲備，使課程可持續穩定地開辦。
- (d) 教資會資助院校及自資院校均為非牟利機構，如某年度錄得盈餘，院校會撥入儲備，再用於教與學的活動，惠及學生。

14. 部分委員強調，政府當局必須規管教資會資助院校的自資課程所帶來的盈餘水平及其使用，確保院校不會偏離提供公帑資助課程的核心活動，並且運用盈餘讓學生受惠。委員提出多項規管措施供政府當局考慮，包括就教資會界別的自資課程邊際利潤設定上限、指明超出邊際利潤上限的盈餘款額(如有的話)，應用於調低學費或提供獎學金等。這些規管措施不應在自資專上院校推行，因該等院校並無接受任何政府撥款。然而，有委員認為獲政府當局批地的非教資會資助院校亦應接受政府規管，雖然尺度可較為寬鬆。

15. 政府當局察悉，應就教資會界別及非教資會界別實施不同的規管措施，並認同委員對教資會資助院校從自資活動所得盈餘的關注。政府當局答允把委員就開辦自資課程提出的關注(包括盈餘水平、盈餘的使用及學費訂定機制)轉達於2012年3月30日成立的自資專上教育委員會，以供討論，並請該委員會討論提高透明度及推廣良好做法的措施。自資專上教育委員會的職權範圍和成員名單分別載於**附錄II(a)**及**(b)**。政府當局會在適當時候向事務委員會匯報自資專上教育委員會的商議結果⁸。

16. 有委員注意到，公帑資助學位課程的平均學生單位成本約每年20萬元(即4年制學位課程為80萬元)，而自資課程的平均學費約為5萬元一年(即4年制課程為20萬元)。他們質疑自資專上課程如何能帶來約10%至20%的盈餘。

⁸ 在2012年4月20日舉行的事務委員會會議上，教育局告知委員，自資專上教育委員會首次會議定於2012年5月舉行。

17. 政府當局表示，公帑資助與自資學位課程的成本不可直接比較。向教資會資助院校提供的撥款當中，約25%會用於研究活動。自資課程通常並不像公帑資助課程般(例如醫療及工程學科課程)，需設置昂貴的設施。

教資會與自資專上教育委員會的協作

18. 事務委員會委員詢問，負責監督公帑資助界別的教資會，與負責就自資專上教育界的發展向政府提供意見的自資專上教育委員會，如何配合及協調。政府當局確認，其政策是把整個專上教育界的各個環節視為一個單一而互相緊扣的體系。自資專上教育委員會的主席是教資會的成員，而教資會的主席亦會加入該委員會。兩者擁有共同的成員將有助確保有關專上界別發展的事宜會獲得全面考慮。教資會與該委員會之間還有其他定期溝通渠道。政府當局表示，自資專上教育委員會可提供有用平台，從宏觀及策略角度就自資專上界別的發展向政府提供意見。

課程的質素保證

19. 鑒於自資專上界別急速擴展，事務委員會委員深切關注各所院校開辦的自資專上課程的質素。他們強調有必要確保學生就這些課程繳付的高昂學費物有所值。

20. 政府當局向委員保證，當局極為重視自資課程的質素，並會透過評審局的評審和教資會資助院校的質素保證機制予以保證。政府當局表示，自資專上教育基金除向傑出學生頒發獎學金外，亦會資助自資專上院校加強其質素保證機制。政府當局又注意到，《報告》建議為整個專上教育界設立統一質素保證機構，故此會探討成立這個機構是否可行，並已採取循序漸進的措施，改善質素保證機制，例如組成質素保證聯絡委員會。教育局會透過該委員會跟進有關院校收生及課程安排的事宜。

相關的立法會議案及質詢

21. 在立法會2011年11月23日會議上，議員通過"改善副學位學生的升學和就業狀況"的議案⁹。該議案促請政府當局採取多項措施，包括增加資助大學一年級及高年級銜接學位、以學券或按額資助形式資助副學位畢業生入讀自資學士學位課程、增

⁹ 議案由何秀蘭議員動議，經張文光議員、王國興議員、李慧琼議員、梁美芬議員及陳克勤議員修正後獲得通過。

加副學位畢業生入職公務員職級等。政府當局於2012年2月提交進度報告，闡述為自資專上教育界別持續推行的各項支援措施。政府當局並估計，透過這些措施，到了2015年，適齡人口組別中有超過三分之一的青少年有機會修讀學位課程。連同副學位學額計算，修讀專上課程的青少年將超過三分之二。

22. 在2011-2012年度會期，議員亦在立法會2011年12月7日及2012年1月11日會議上，就有關自資課程數目大幅增加後的質素事宜提出質詢。

23. 自2012年9月以來，有傳媒報道指稱一些專上院校(例如嶺南大學營辦的社區學院及持續進修學院和香港大學附屬學院)超額收生修讀其自資課程。事件引起公眾廣泛關注自資專上界別的運作和規管，以及保障學生利益的需要。

24. 第五屆立法會展開後，陳家洛議員和葉建源議員分別在立法會2012年11月7日及11月21日會議上提出質詢，表達對自資專上院校超額收生修讀其學位及副學位課程的關注。議員要求當局提供資料，說明個別院校超額收生問題的嚴重程度、如何確保課程質素及保障學生利益，以及當局會否全面檢討規管自資專上界別的機制。

25. 政府當局回覆時表示，由於2012-2013學年是雙軌年¹⁰，院校要分別預留學額予新舊學制的高中畢業生，院校在收生安排方面，確實面對不少挑戰。除匯報個別院校的收生情況和有關院校為處理超額收生而採取了的補救措施外，政府當局亦確認，教育局會在質素保證聯絡委員會中，與評審局、聯校素質檢討委員會及質素保證局跟進有關院校收生及課程安排的事宜。

26. 在立法會2012年12月19日會議上，議員通過"重振本地教育質素，停止教育盲目產業化"的議案，促請政府當局採取多項措施，包括擬訂規管大專院校有關開辦課程及收生的政策，以及成立一個監察機構以監察非公帑資助的專上教育。

最新情況

27. 事務委員會將於2013年1月11日舉行特別會議，就有關"自資專上教育"的事宜與團體代表及政府當局交換意見，隨後於

¹⁰ 在2012年，首屆香港中學文憑考試考生和最後一屆香港高級程度會考日校考生同步畢業。

2013年1月14日的會議上與政府當局作進一步討論。

相關文件

28. 立法會網站所載的相關文件一覽表載於**附錄III**。

立法會秘書處
議會事務部4
2013年1月4日

為自資專上院校提供的支援措施

- (a) **批地計劃** —— 於2002年推出，以象徵式地價向自資非牟利專上院校批出土地或空置校舍，供興建校舍或進行翻新工程。
- (b) **開辦課程貸款計劃** —— 於2001年推出，當時的承擔額為50億元。計劃為自資非牟利專上院校提供免息貸款，以供興建校舍，以及重置環境未如理想的現有校舍。2010年2月，計劃的承擔額增加至70億元。2012年5月，計劃的涵蓋範圍擴大至支援自資高等教育界別發展學生宿舍，總承擔額則增加至90億元。
- (c) **質素提升津貼計劃** —— 於2008年推出，獲一次過注資1億元。計劃專為提升自資課程教與學質素的項目／措施提供資助。
- (d) **自資專上教育基金** —— 於2011年11月設立，承擔額為25億元。基金向修讀全日制自資副學位或學士學位課程的傑出學生提供獎學金，以及資助相關措施，以確保和提升自資專上教育的質素。當局於2012年6月向基金注資一筆為數10億元的新承擔額，用以設立更多獎學金和獎項，表揚學業成績優異或在其他非學術領域取得成就的專上學生。
- (e) **資歷架構支援計劃** —— 旨在支持於2008年5月推出的香港資歷架構的發展。計劃鼓勵及協助教育機構為其開辦的課程申請評審，以及將相關資歷及課程登記在資歷名冊上。
- (f) **研究撥款** —— 正如前任行政長官在2011-2012年度施政報告中宣布，當局已在研究基金內預留30億元，用以資助自資學位界別推動學術和研究發展。
- (g) **配對補助金計劃** —— 於2003年推出，計劃為參與的院校籌得的私人捐款提供配對補助金，以協助高等教育界別開拓不同類型的經費來源。首3輪計劃只供8所大學教育資助委員會資助院校參與，第四輪計劃則加入兩所頒授學位的本地自資院校。第五輪計劃進一步加入多一所頒授學位的本地自資院校和香港演藝學院。在以往5輪計劃，每一輪均提供合共10億元作配對用途。第六輪計劃於2012年6月推出，其涵蓋範圍擴大至包括所有法定專上院校和認可專上學院，以及自資副學位課程。當局已為第六輪計劃預留合共25億元。

自資專上教育委員會

職權範圍

自資專上教育委員會按社會需要就下列事項向教育局局長提供意見：

- a. 自資專上教育界別共同關心的宏觀及策略事宜；
- b. 自資專上教育界別的質素及發展；以及
- c. 教育局向委員會提出的各項專上教育事宜。

在履行職能時，委員會可成立小組委員會、進行研究、僱用專業服務，以及在有需要時增補成員。

自資專上教育委員會

成員名單

(由2012年4月1日至2014年3月31日)

主席

雷添良先生，BBS，JP 自資專上教育基金督導委員會主席

當然委員

(a) 自資專上教育基金督導委員會成員

陳啓龍先生
周慶邦先生
鍾瑞明先生，GBS, JP
許浩明先生，JP
孔美琪博士
譚嘉因教授
黃詩麗女士，MH

(b) 香港學術及職業資歷評審局主席或其代表

廖長江議員，JP

(c) 大學教育資助委員會主席或其代表

鄭維新先生，SBS, JP

(d) 教育局代表

教育局副秘書長（一）

非官方委員

陳增聲教授

江佑伯教授

李焯芬教授，SBS

邱霜梅博士，SBS

黃錫楠教授

資料來源:

1. 教育局於 2012 年 4 月提供的資料文件(立法會 CB(2)1694/11-12(08)號文件)

2. 香港特區政府 2012 年 3 月 30 日新聞公報

網址：<http://www.info.gov.hk/gia/general/201203/30/P201203300512.htm>

相關文件一覽表

會議	日期	文件
教育事務委員會	10.1.2011 (議程項目VI)	議程 會議紀要 CB(2)718/10-11(04) CB(2)602/10-11(01)
教育事務委員會	14.3.2011 (議程項目VI)	議程 會議紀要 CB(2)1213/10-11(03) CB(2)718/10-11(04) CB(2)602/10-11(01)
教育事務委員會	14.11.2011 (議程項目IV 及V)	議程 會議紀要 EDB(HE)CR 5/2041/08 EDB(HE)CR 4/21/2041/89
立法會	23.11.2011	會議過程正式紀錄 第176 – 234頁 動議 政府當局提交的進度報告
立法會	7.12.2011	會議過程正式紀錄 第99 – 114頁 (第 8 題)
教育事務委員會	12.12.2011 (議程項目VI)	議程 會議紀要 CB(2)486/11-12(06)

會議	日期	文件
立法會	11.1.2012	會議過程正式紀錄 第59 – 66頁 (第 6 題)
教育事務委員會	20.4.2012 (議程項目VII)	議程 會議紀要 CB(2)1694/11-12(08) IN21/11-12 IN22/11-12
立法會	7.11.2012	會議過程正式紀錄 第61 – 78頁 (第12題)
立法會	21.11.2012	會議過程正式紀錄 第88 – 97頁 (第 13 題)

立法會秘書處
議會事務部4
2013年1月4日