立法會
Legislative Council

立法會CB(4)469/13-14(02)號文件

檔　號：CB4/PL/ED

教育事務委員會

2014年3月18日會議

自資專上教育界別的管治及規管的相關事宜
背景資料簡介

目的

本文件概述議員就自資專上教育界別的管治及規管的相關事宜提出的意見和關注。

自資專上教育界別概覽

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教育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%。

3. 政府當局表示，自資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。自資界別亦促使本港高等教育界別更趨多元化，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。自資界別能因應社會不斷轉變的需求迅速應變，為勞動人口以至社會大眾提供各類持續及專業教育和終身學習機會，對提高香港的人力資源質素起關鍵作用[1]。

4. 自資專上教育界別主要由3個部分組成：

---

[1] 請參閱教育局於2013年1月發出的立法會CB(4)279/12-13(01)號文件。

(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)；

(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。

5. 為回應大學教育資助委員會(下稱"教資會")2010年高等教育檢討報告提出的建議，當局在2012年4月1日成立了自資專上教育委員會。該委員會可作為一個平台，從宏觀及策略角度討論自資專上界別共同關心的事宜，以及推廣質素提升和良好行事規範。該委員會的職權範圍及成員名單分別載於**附錄I(a)**及**(b)**。

支援措施

6. 為支持自資專上教育界別優質及持續的發展，政府已推行多項支援措施，包括以象徵式地價批出土地、提供免息開辦課程貸款、提供質素保證津貼，以及設立35億元的自資專上教育基金，以提供獎學金及支援院校提升質素。當局已在研究基金內預留合共30億元，用以資助自資學士學位界別推動學術和研究發展。此外，專上教育界別的院校亦可受惠於第六輪配對補助金計劃的25億元撥款，得以開拓經費來源。

7. 教育局在2012年2月首次設立專上課程電子預先報名平台，提供一站式網上服務，協助應考公開試的中學考生預先報讀大學聯合招生辦法以外的經本地評審專上課程。

8. 為協助經濟上有需要的學生，學生資助辦事處(下稱"學資處")向修讀經本地評審全日制自資專上課程的學生提供須經入息審查的助學金及免入息審查的低息貸款。傑出學生亦可受惠於自資專上教育基金發放的獎學金。

---

[2] 截至2014年2月，本港有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。

[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(香港)大學有限公司等院校。

[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

9. 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。

自資專上教育界別檢討

10. 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]。

事務委員會會議上提出的意見和關注

11. 本屆及過往各屆的立法會教育事務委員會(下稱"事務委員會")一直關注與自資專上教育界別的管治及規管有關的事宜。舉例而言，在第五屆立法會展開後，事務委員會舉行特別會議，就該界別的管治及規管與政府當局和多個團體(包括各所院校、學生團體及其他關注組織)交換意見。在事務委員會2013年1月14日舉行的會議上，委員通過議案，促請政府當局採取多項措施，包括增加資助學士學位學額，以及成立獨立的法定機構，監察自資專上院校的質素保證及管治。

自資專上課程的提供

12. 在2013年1月舉行的會議上，事務委員會與政府當局及各團體跟進部分院校在2012年9月／10月開辦的自資專上課程超額收生所引起的問題。不少委員深切關注個別院校爭相開辦這類課程，作為賺取收入的方法。委員憂慮，在商業化及市場主導的模式下，自資專上教育只會成為提供大量學額及不計條件盡量取錄多些學生的機制。

13. 政府當局察悉委員對自資課程收生事宜的關注，並表示由於2012年為雙軌年，個別院校在預測收生人數時遇到一些問題。然而，院校在隨後的學年將無須在同一時間處理取錄兩批學生的工作，所以政府當局預期類似的困難不會再出現。

14. 許多委員促請政府當局處理資助學士學位學額供應不足的問題。舉例而言，委員察悉，在稱為雙軌年的2012年參加香港中學文憑考試(下稱"文憑試")的考生有70 300名，參加香港高級程度會考的考生有31 300名，當中分別約有26 400名及18 200名考生符合本地學士學位課程基本入學要求[7]。然而，公帑資助學士學位課程學額只有30 300個。委員認為香港的高等教育制度高度精英化。他們指出，由於高等教育學額需求龐大，以致自資專上課程的數目急增，經常超出個別院校的能力，損

---

[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] 對於報讀4年制學士學位課程的文憑試考生，基本入學要求一般為中國語文科和英國語文科取得第3級或以上成績，以及數學科和通識教育科取得第2級或以上成績(簡稱"3322")。

害了學與教的質素。大部分委員強調需要增加公帑資助學士學位課程學額。

質素保證

15. 鑒於自資專上界別迅速擴展，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。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。自資專上教育基金亦會資助自資專上院校加強其質素保證機制。

16. 事務委員會察悉，現時有多達3個不同機構負責不同專上教育院校的質素保證／評審工作，教資會在高等教育檢討報告中亦建議為整個專上教育界別成立單一質素保證機構，因此事務委員會要求政府當局說明這項工作的進度和時間表。

17. 政府當局表示，鑒於每間現有機構均各有特別職能，故此當局需要一些時間探討可否設立統一質素保證機構。與此同時，政府當局已循序漸進地採取措施，以改善自資專上教育界別的質素保證機制，例如組成質素保證聯絡委員會[8]，推動各質素保證機構採用良好行事規範，以及提高一致性和透明度。政府當局正籌備成立一個工作小組，成員包括教資會、評審局及教資會資助院校的代表，負責落實教資會資助院校轄下副學位部門定期進行校外核證。

18. 儘管政府當局已作出解釋，委員依然深切關注現有的質素保證機制。有委員亦詢問，一方面評審局的角色為一家評審機構，另一方面其收入卻主要來自為自資課程提供評審服務，兩者會否存在利益衝突。委員再次促請政府當局按教資會的建議，盡早成立單一質素保證機構。

財務事宜

19. 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[9]：

(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。

---

[8] 政府已改組三方聯絡委員會(成員包括教育局、評審局及聯校素質檢討委員會代表)，並邀請質素保證局的代表組成質素保證聯絡委員會。

[9] 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。

(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。

20. 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。

21. 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)轉達自資專上教育委員會，以供討論提高透明度及推廣良好做法的可行措施。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。

<u>自資專上教育委員會的工作</u>

22. 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。

23. 關於自資專上教育委員會的工作進度，政府當局在2013年1月14日會議上告知事務委員會，自資專上教育委員會已擬定一系列有待研究的事項，例如考慮有何方法增加自資專上院校

的透明度及加強它們之間的溝通。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最新的討論進度和結果。

就《專上學院條例》(第320章)提出的關注

24. 事務委員會在2013年1月14日會議上聽取政府當局簡介有關《專上學院條例》(第320章) (下稱"《條例》")及其附屬法例的修訂建議。鑒於全面修訂該項法例需要很長時間，因此政府當局採取循序漸進的方式，首先按所述的法例修訂，更新或刪除有礙專上教育界別發展的過時條文。政府當局表示，建議的修訂屬技術性質。至於其他修訂，則可待持份者詳細討論，並取得一致意見後，才於較後階段考慮。

25. 部分委員原則上支持修訂建議，另一些委員卻憂慮該等修訂未能處理自資專上界別是否受到有效規管所引起的關注。舉例而言，有意見認為，某些修訂建議(例如刪除入讀學院基本學歷方面的收生規定、簡化批准頒授學位的程序、刪除使用"學院"一詞須獲行政長官會同行政會議批准的規定等)會導致放寬現時適用於自資專上院校的規管規定，因而便利或誘使更多院校根據《條例》註冊，以開辦越來越多課程。他們關注會出現超額收生的情況，令教與學的質素下降，影響學生和該界別的發展。部分委員表明，政府當局提交有關的修訂條例草案之前，應先告知事務委員會當局會如何落實教資會的建議，為整個專上界別設立單一質素保證機構，以及就委員對該界別的有效規管及管治所提出的關注提供令人滿意的回應。

近期的立法會議案及質詢

26. 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。

27. 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。

28. 在2013年12月11日立法會會議上，梁耀忠議員就下述事宜提出質詢：政府向修讀經本地評審自資專上課程的學生提供的助學金及貸款，以及自資專上院校如何釐定學費。石禮謙議員則在2014年2月19日立法會會議上，就副學位課程的質素提出質詢。

最新情況

29. 事務委員會將會在2014年3月18日舉行的會議上，再次討論有關自資專上教育界別的管治及規管的事宜。

相關文件

30. 立法會網站所載的相關文件一覽表載於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部4
2014年3月12日

附錄I(a)

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。

附錄 I(b)

自資專上教育委員會

成員名單

主席

雷添良先生，B.B.S.，J.P.

非官方委員

陳增聲教授，B.B.S.

江佑伯教授

李焯芬教授，G.B.S.，J.P.

邱霜梅博士，S.B.S.，J.P.

黃錫楠教授

當然委員

黃詩麗女士，M.H.

孔美琪博士，B.B.S.

譚嘉因教授

許浩明先生，J.P.

周慶邦先生

鍾瑞明先生，G.B.S.，J.P.

陳啓龍先生

教育局副秘書長(1)

香港學術及職業資歷評審局主席或其代表

大學教育資助委員會主席或其代表

資料來源: http://www.ipass.gov.hk/edb/index.php/ch/home/cspe

相關文件

委員會	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)號文件 CB(2)602/10-11(01)號文件
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)號文件 CB(2)718/10-11(04)號文件 CB(2)602/10-11(01)號文件
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)CR5/2041/08號文件 EDB(HE)CR4/21/2041/89號文件
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)號文件
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)號文件 IN21/11-12號文件 IN22/11-12號文件
立法會	7.11.2012	立法會會議過程正式紀錄第61至78頁(第12項質詢)
立法會	21.11.2012	立法會會議過程正式紀錄第88至97頁(第13項質詢)

立法會	19.12.2012	動議 政府當局提交的進度報告
教育事務委員會	11.1.2013	議程 會議紀要 CB(4)279/12-13(01)號文件
教育事務委員會	14.1.2013 (議程項目IV及V)	議程 會議紀要 CB(4)279/12-13(01)號文件 CB(4)293/12-13(01)號文件
立法會	11.12.2013	立法會會議過程正式紀錄 第87至92頁(第12項質詢)
立法會	19.2.2014	議程(第18項質詢) 政府當局的回應

立法會秘書處
議會事務部4
2014年3月12日