

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(4)428/14-15(01)號文件

檔 號：CB4/PL/ED

教育事務委員會

2015年2月7日特別會議

自資專上教育界別的管治及規管的相關事宜 最新背景資料簡介

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。

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。

4. 自資專上教育界別主要由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8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，該界別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。

² 根據於2014年8月18日發出的立法會參考資料摘要(檔案編號：EDB(FE)CR 1/2/3231/11)，截至2014年8月，本港有8所認可專上學院，即香港樹仁大學、明愛專上學院、明德學院、珠海學院、恒生管理學院、港專學院、香港能仁專上學院及東華學院。

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。

8. 為協助經濟上有需要的學生，學生資助辦事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。

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。

教資會於2009年進行的檢討

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，以及課程質素保證未如理想。《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；

⁵ 請參閱《報告》第3.29段。

- (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；及
- (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。

政府當局接納了《報告》建議的整體策略及方向⁶。

教育事務委員會所作的商議

11. 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。在第五屆立法會展開後，事務委員會舉行會議，就相關事宜與政府當局和多個團體交換意見。在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. 事務委員會深切關注於2012年9月／10月發生的部分自資專上課程超額收生的事件。為跟進此事，事務委員會在2013年1月舉行會議，不少委員憂慮，在商業化及市場主導的模式下，自資專上教育只會成為大量供應學額及不計條件盡量取錄多些學生的機制。

13. 政府當局表示，2012年的雙軌年發生超額收生事件後，該界別已制訂措施處理問題，防止事件重演。事務委員會並察悉，自資高等教育聯盟的成員院校已在2013年4月為其經本地評審自資學士學位或以下程度的課程公布指引，以提高報名及收生安排的一致性和透明度。

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。他們指出，在2012年的雙軌年，共有70 300名考生參加香港中學文憑考試(下稱"文憑試")，以及有31 300名考生參加香港高級程度會考。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

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")。

課程學額只有30 300個。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，損害了學與教的質素。許多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自資專上課程的質素。政府當局向委員保證，自資課程的質素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(上文第9段)，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。與此同時，一些團體強調，當局在研究單一質素保證機制時，必須考慮每所院校在抱負及使命、教學法和所開辦課程方面的獨特性。

17. 政府當局在2014年3月18日及11月10日的會議上表示，對於設立單一質素保證機構的構思，政府當局持開放態度。然而，政府當局在這階段不宜提供設立該機構的具體時間表。不過，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，例如成立質素保證聯絡委員會⁸，推動各質素保證機構採用良好規範，以及提高一致性和透明度。

18. 委員察悉，現時，根據於2012年8月推出的第六輪配對補助金計劃，教資會資助院校須承諾，轄下受惠於此項計劃的副學位部門，日後須定期接受校外質素核證。由2012年年中起，批地計劃、開辦課程貸款計劃，以及在自資專上教育基金下推出的質素提升支援計劃，均要求參與的教資會資助院校作出類似承諾。教育局於2014年3月表示，政府當局已成立工作小組，成員包括教資會、評審局、教資會資助院校及教育局的代表，負責監察這類校外核證的執行情況。

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。

就《專上學院條例》(第320章)提出的關注

19. 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》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。

20. 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，因而吸引更多院校根據《專上學院條例》註冊，以開辦大量課程。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，以及回應委員對該界別的有效規管及管治所提出的關注。

21. 在2014年3月18日舉行的會議上，部分委員及團體認為政府當局應首先刪除《專上學院條例》下不協調及過時的規定，以促進自資專上界別的健康發展。政府當局表示會因應委員及團體的意見考慮此事。

自資專上教育委員會的工作

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，而教資會的主席亦有加入該委員會。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。

23. 政府當局在2014年11月10日會議上告知事務委員會，自資專上教育委員會委託顧問就"自資專上教育界別的管治及質素保證——本地及國際的良好規範"進行研究。顧問研究報告在2014年8月發表⁹。自資專上教育委員會計劃根據顧問研究報告的結論，進一步推展相關工作，促進良好管治，包括舉辦自資專

⁹ 顧問研究報告已上載自資專上教育資訊平台 <http://www.cspe.edu.hk>。

上院校分享會，以及在諮詢相關持份者後，參考顧問研究報告的建議制訂管治及質素保證方面的良好規範，以供院校自行採納。

財務事宜

24. 對於委員就自資專上課程的學費水平所提出的關注，政府當局於2012年4月告知事務委員會，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，院校須有足夠儲備應急，使課程可持續穩定地開辦。由於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，院校應撥入儲備，再用於教與學的活動，惠及學生¹⁰。

25. 委員察悉，教資會成立的財務工作小組制訂了若干有關成本分攤方法及財政透明度的建議。這些建議於2013年9月由教資會向其轄下的院校公布，以加強向公眾保證公帑會得到妥善使用和運用。政府當局並告知委員，根據各院校提供的全日制經本地評審自資副學位及學士學位課程全年平均學費，2013-2014學年的副學位及學士學位課程的學費，只較對上一年分別增加4.1%及3.3%¹¹。

26. 行政長官在2015年施政報告中表示，教資會資助院校開辦的部分社區學院累積大量財政盈餘。政府當局會要求各院校認真檢討財政狀況，並盡量將盈餘以不同方式回饋學生，例如減學費、向清貧學生提供獎學金或助學金等。

指定專業／界別課程資助計劃

27. 2014年施政報告公布多項擴闊學生接受資助高等教育機會的措施。其中一項新措施是指定專業／界別課程資助計劃，該計劃旨在資助每屆最多1 000名學生修讀選定的自資學士學位課程，為人力需求殷切的行業培育人才，以及鼓勵自資界別在發展課程時考慮香港的經濟和社會發展需要。指定專業／界別課程資助計劃推行後將惠及於2015-2016至2017-2018學年獲取錄的3屆學生。

28. 政府當局回應委員就推行指定專業／界別課程資助計劃提出的問題時表示，教育局和其他有關政策局／部門成立了跨部門工作小組，負責識別需要人手的範疇及相關的自資專上課程。當局初步把護理、建築、檢測與認證、創意工業及旅遊

¹⁰ 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。

¹¹ 請參閱教育局於2014年3月發出的立法會CB(4)469/13-14(01)號文件。

與款待識別為主要學科。政府當局會探討規定通過大學聯合招生辦法分配學額的可行性，以確保合資格的學生是按表現為本的制度錄取。

29. 根據政府當局在有關撥款獲財務委員會通過後，於2014年7月提供的資料表示，在2015-2016學年，指定專業／界別課程資助計劃將會資助5所專上院校提供13個課程合共940個學額¹²。

自資專上課程畢業生的就業能力

30. 部分委員要求當局提供資料，說明有何措施加強自資專上課程畢業生的就業能力。他們並關注當局向院校提供的協助(如有的話)，從而與相關界別／行業建立聯繫，擴闊學生接受實務訓練或實習的機會。

31. 政府當局表示會鼓勵院校安排所開辦的課程接受核證／評估，以提高其畢業生所取得的資歷的認受性，並且與相關界別緊密合作，使他們的課程設計更能配合市場的需要。除了政府當局近期推出的指定專業／界別課程資助計劃外，職業訓練局亦為面對技術人手短缺的特選行業推行職業教育和就業支援先導計劃，以結合有系統的學徒培訓課程和清晰的進階路徑。

32. 關於有否就自資專上課程畢業生的就業能力進行追蹤研究，政府當局表示，多所自資專上院校現時都向畢業生進行調查。許多院校亦把其畢業生的就業或升學資料公布於他們的正式網站。

立法會近期會議上的討論

33. 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。

34. 有報道指香港城市大學(下稱"城大")計劃出讓香港城市大學專上學院。該學院為城大的自資部門，提供副學士課程，並曾接受開辦課程貸款計劃的資助。就此，葉建源議員在立法會2014年7月9日會議上提出質詢，要求當局提供教資會資助院校設立及發展自資部門的資料。

¹² 請參閱立法會 CB(4)969/13-14(01)號文件。

35. 在2014年11月12日立法會會議上，陳家洛議員就自資專上院校收取的報名費及留位費提出質詢。他並詢問政府對這些院校的運作及發展所進行的監察。在2014年12月10日立法會會議上，黃毓民議員提出另一項質詢，要求當局說明如何監察教資會資助院校開辦的自資專上課程。

最新情況

36. 事務委員會將於2015年2月7日舉行特別會議，因應顧問研究報告聽取團體就自資專上界別的規管、管治及質素保證相關事宜提出的意見。

相關文件

37. 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
2015年1月29日

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

主席

雷添良先生，BBS，JP

成員

周慶邦先生

關清平教授

孔美琪博士，BBS

李焯芬教授，GBS，JP

譚嘉因教授

邱霜梅博士，SBS，JP

黃錦沛先生

黃詩麗女士，MH

黃錫楠教授，MH

阮博文教授

徐閔女士

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

教育局副秘書長(1)

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	立法會會議過程正式紀錄第103 至106頁(第18項質詢)
教育事務委員會	18.3.2014 (議程項目IV)	議程 會議紀要
教育事務委員會	14.4.2014 (議程項目V)	議程 會議紀要
立法會	9.7.2014	立法會會議過程正式紀錄第102 至104頁(第11項質詢)
財務委員會	11-12.7.2014 (議程項目11)	議程 FCR(2014-15)16
教育事務委員會	10.11.2014 (議程項目V)	議程 會議紀要 CB(4)154/14-15(01)號文件 (只備英文本)
立法會	12.11.2014	立法會會議過程正式紀錄第86 至97頁(第9項質詢)
立法會	10.12.2014	立法會會議過程正式紀錄第71 至74頁(第12項質詢)

立法會秘書處
議會事務部4
2015年1月29日