

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(4)1090/15-16(02)號文件

檔 號：CB4/PL/ED

## 教育事務委員會

2016年6月13日會議

### 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<sup>1</sup>。

4. 自資專上教育界別主要由3個部分組成：

(a) 根據《專上學院條例》(第320章)註冊的認可專上學院<sup>2</sup>，以及香港公開大學(屬自資營運的法定院

<sup>1</sup> 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。

<sup>2</sup> 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

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<sup>3</sup>；及
- (c) 公帑資助高等教育院校<sup>4</sup>，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。

## 自資專上教育委員會

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。自資專上教育委員會委託顧問進行"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"的研究，並於2014年8月發表顧問研究報告。該委員會根據顧問研究報告的結論，制訂《管治及質素保證良好規範守則》(下稱"《良好規範守則》")擬稿，以供於2015年2月5日至3月16日期間進行公眾諮詢。該委員會因應在公眾諮詢期間收集到的意見，對《良好規範守則》擬稿作出修訂，然後於2015年6月公布《良好規範守則》，供自資專上院校自願採納。

## 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。

---

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。

<sup>3</sup> 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。

<sup>4</sup> 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。

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，在職家庭及學生資助事務處轄下的學生資助處(下稱"學資處")向修讀經本地評審全日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<sup>5</sup>。《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

---

<sup>5</sup> 請參閱《報告》第3.29段。

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；及

- (d) 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<sup>6</sup>。

## 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2013年1月14日舉行的會議上，事務委員會通過議案，促請政府當局採取多項措施，包括增加資助學士學位課程學額，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. 許多委員一直促請政府當局處理資助學士學位課程學額供應不足的問題。他們從政府當局提供的資料察悉，在2015年香港中學文憑考試，有61 136名日校考生報考，當中24 547名考生(或40.3%)符合本地學士學位課程的最低基本入學要求。然而，教資會資助的第一年學士學位課程學額卻維持每年15 000個。為滿足龐大的高等教育學額需求，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。

---

<sup>6</sup> 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)。

## 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<sup>7</sup>，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。

### 就《專上學院條例》(第320章)提出的關注

18. 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，並察悉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。

19. 委員原則上支持修訂建議，但一些委員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。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

---

<sup>7</sup> 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。

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。

20. 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。

21. 在2015年2月7日舉行的特別會議上，部分委員及團體強調有需要盡早修訂《專上學院條例》，以加強自資專上院校的規管和管治。委員亦要求政府當局考慮可否為院校制定專用的法例，或者制定涵蓋所有自資專上院校的單一項監管法例。政府當局表示，海外的經驗顯示除立法方式外，採取良好規範守則同樣可有效促進界別的健康發展。

22. 部分委員察悉，在香港開辦的非本地課程根據《非本地高等及專業教育(規管)條例》(第493章)註冊。他們關注到，某些由本地及海外院校組成的聯盟提供的非本地課程，可繞過《專上學院條例》的規管規定。政府當局表示，非本地高等教育課程必須符合若干指明要求方可根據《非本地高等及專業教育(規管)條例》註冊。此外，開辦課程的機構可向評審局申請評審，在本地進一步拓展有關資歷所獲得的認可，以便學生升學或就業。

### 財務事宜

23. 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<sup>8</sup>。

24. 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。

25. 出席2015年2月7日特別會議的許多自資專上院校對於自資專上教育委員會制訂的《良好規範守則》擬稿建議要求他們披露適度詳細的財務資料有很大保留或表示不同意。他們深切關注發布市場敏感數據，以及某些財務資料可能被斷章取義或負面地詮釋。然而，部分委員和團體認為，不少院校都受惠

---

<sup>8</sup> 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。

於政府推出的資助計劃，又或以象徵式地價獲批土地或以象徵式租金租用物業，因此院校必須提高透明度及問責性。政府當局認為，院校披露適度詳細的財務資料，有助提高透明度和學生及公眾的知情權。政府當局及自資專上教育委員會表示，他們會考慮從公眾諮詢收集到的意見，然後再敲定《良好規範守則》的相關條文。

### 為學生提供財政支援

26. 在2015年2月7日及4月13日舉行的會議上，部分委員及團體關注修讀自資專上課程的學生向學資處借貸的龐大款額，以及他們畢業後的還款重擔。政府當局表示，學生如打算修讀自資專上課程，應考慮自己的財政狀況，包括償還學生貸款的能力。除透過免入息審查貸款計劃借取貸款外，經濟上有需要家庭的學生可申請助學金及須經入息審查貸款，以應付學費、學習開支及生活開支。

### 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(下稱"指定課程資助計劃")，該計劃旨在資助每屆約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。政府當局告知，就2015-2016及2016-2017學年，選定範疇課程包括護理、建築及工程、檢測與認證、創意工業、物流、旅遊與款待。指定課程資助計劃下獲資助課程的學額，主要通過大學聯合招生辦法分配，以確保合資格的學生是按表現為本的制度錄取。

29. 根據政府當局於2015年1月及2016年1月提供的資料，在2015-2016學年，指定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<sup>9</sup>。在2016-2017學年，指定課程資助計劃將資助6所專上院校的15個課程合共1 030個學額<sup>10</sup>。

<sup>9</sup> 請參閱立法會CB(4)969/13-14(01)號文件。

<sup>10</sup> 請參閱立法會CB(4)480/15-16(01)號文件。

## 學歷認可及升學途徑

30. 出席2015年2月7日特別會議的部分團體反映，曾有一些個案，當中的學生在圓滿修畢定於資歷架構第三級的自資專上課程後，未能升讀其他院校所開辦，屬資歷架構第四級的課程。在另一些個案中，由於有關院校決定停辦同一學科若干屬資歷架構第四級的課程，因此，修畢屬資歷架構第三級的課程的學生失去了升學途徑。委員關注自資專上院校頒授的學歷獲得的認可，以及準學生是否掌握足夠的資料，明白他們擬修讀的課程所銜接的升學途徑。

31. 政府當局表示，教育局已在資歷架構下公布學分累積與轉移的政策及原則。根據該等政策及原則，以往取得的資歷如有質素保證，或會獲得認可，以便將有關學分轉移至另一資歷。個別院校經評審局評審後，可開辦屬不同資歷架構級別的銜接課程，以及決定學額及各個課程的收生要求。

## 自資專上課程畢業生的就業能力

32. 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，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。

33. 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。除指定課程資助計劃外，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。

34. 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**

35. 有報道指稱國力書院協助其學生在海外院校修業一段甚短的期間後，即可取得非本地學歷。隨後，林大輝議員及葉建源議員分別在2015年12月2日及2016年3月16日的立法會會



議上提出質詢，要求當局提供資料，說明如何規管頒授非本地學歷的自資課程。

36. 王國興議員及葉建源議員分別在2015年10月14日及2016年5月25日的立法會會議上，就自資專上院校收取留位費和首期學費，以及退款安排提出質詢。葉建源議員在2015年2月11日的立法會會議上提出另一項質詢，要求政府當局提供各所自資專上院校的財政狀況資料。

37. 在2015年12月16日的立法會會議上，陳家洛議員就新開辦及停辦的自資副學位課程提出質詢。鑒於明德學院因本地學生人口持續下降以致收生不足，鍾樹根議員在2016年6月1日的立法會會議上提出質詢，要求當局提供資料，說明自資專上課程的收生人數，以及自資專上院校面對的財政困難(如有的話)。

## 最新情況

38. 事務委員會將於2016年6月13日舉行會議上，討論自資專上課程的政策之相關事宜。

## 相關文件

39. 立法會網站所載的相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處  
議會事務部4  
2016年6月8日

## 相關文件

委員會	日期	文件
立法會	19.12.2012	<a href="#">動議</a> <a href="#">政府當局提交的進度報告</a>
教育事務委員會	11.1.2013	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a> <a href="#">CB(4)279/12-13(01)號文件</a>
教育事務委員會	14.1.2013 (議程項目IV 及V)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a> <a href="#">CB(4)279/12-13(01)號文件</a> <a href="#">CB(4)293/12-13(01)號文件</a>
立法會	11.12.2013	<a href="#">立法會會議過程正式紀錄第87 至92頁(第12項質詢)</a>
立法會	19.2.2014	<a href="#">立法會會議過程正式紀錄第103 至106頁(第18項質詢)</a>
教育事務委員會	18.3.2014 (議程項目IV)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
教育事務委員會	14.4.2014 (議程項目V)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
立法會	9.7.2014	<a href="#">立法會會議過程正式紀錄第102 至104頁(第11項質詢)</a>
財務委員會	11-12.7.2014 (議程項目11)	<a href="#">議程</a> <a href="#">FCR(2014-15)16</a>
教育事務委員會	10.11.2014 (議程項目V)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a> <a href="#">CB(4)154/14-15(01)號文件</a> (只備英文本)
立法會	12.11.2014	<a href="#">立法會會議過程正式紀錄第86 至97頁(第9項質詢)</a>

委員會	日期	文件
立法會	10.12.2014	<a href="#">立法會會議過程正式紀錄第71至74頁(第12項質詢)</a>
教育事務委員會	12.1.2015 (議程項目IV)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
教育事務委員會	7.2.2015	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a> <a href="#">CB(4)548/14-15(01)號文件</a> <a href="#">CB(4)750/14-15(01)號文件</a> <a href="#">CB(4)1262/14-15(01)號文件</a>
立法會	11.2.2015	<a href="#">立法會會議過程正式紀錄第9至40頁(第1項質詢)</a>
教育事務委員會	13.4.2015 (議程項目VII)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
立法會	14.10.2015	<a href="#">立法會會議過程正式紀錄第53至60頁(第6項質詢)</a>
立法會	2.12.2015	<a href="#">立法會會議過程正式紀錄第68至73頁(第14項質詢)</a>
立法會	16.12.2015	<a href="#">立法會會議過程正式紀錄第109頁至123頁(第18項質詢)</a>
教育事務委員會	15.1.2016	<a href="#">CB(4)480/15-16(01)號文件</a>
教育事務委員會	1.2.2016 (議程項目IV)	教育局發出的立法會參考資料摘要(檔號： <a href="#">EDB(HE)CR 2/2041/14</a> )
立法會	16.3.2016	<a href="#">立法會會議過程正式紀錄第82頁至89頁(第6項質詢)</a>
立法會	25.5.2016	<a href="#">政府當局就葉建源議員提問的答覆(質詢第6題)</a>

委員會	日期	文件
立法會	1.6.2016	<a href="#">政府當局就鍾樹根議員提問的答覆(質詢第11題)</a>

立法會秘書處  
議會事務部4  
2016年6月8日