

# 財務委員會討論文件

2019 年 1 月 11 日

總目 156－政府總部：教育局

分目 700 一般非經常開支

新項目「撥款資助香港考試及評核局」

請各委員批准一筆為數 3 億 6,080 萬元的新承擔額，以支持香港考試及評核局由 2018 年 9 月 1 日至 2022 年 8 月 31 日這 4 個年度的有效運作。

## 問題

香港考試及評核局(下稱「考評局」)正面對財政困難，難以維持其有效運作及繼續舉辦香港中學文憑考試(下稱「文憑試」)。

## 建議

2. 教育局局長建議開立一筆為數 3 億 6,080 萬元的新承擔額作為一筆過撥款資助，以支持考評局繼續舉辦 2019 年至 2022 年這 4 屆文憑試，從而讓考評局在 2018/19 至 2021/22 這 4 個年度<sup>1</sup>有效運作。

---

<sup>1</sup> 除非另加註明，此文件中的「年度」是指考評局的財政年度，由每年 9 月 1 日起至翌年 8 月 31 日止。

## 理由

### 考評局的營運

3. 根據《香港考試及評核局條例》(第 261 章)(下稱《條例》)，考評局的主要法定職責是舉辦「指明考試」，現指文憑試。因此，考評局最重要的一項職責是專業地舉辦文憑試，確保所有考生得到公平公正的評核。考評局亦受政府或外界團體委託，提供多項收費考評服務，包括全港性系統評估(下稱「系統評估」)、教師語文能力評核，以及多項國際及專業考試。

4. 考評局按自負盈虧的原則運作，並無接受政府任何經常性資助，但過往政府亦曾就特定措施／項目向考評局提供非經常撥款，以應付舉辦公開考試的費用。考評局的收入主要來自文憑試考試費及採用其服務的機構所支付的服務費，其次為刊物銷售，以及為團體及個人提供評核服務的收費。在 2017/18 年度，與文憑試有關的收入約佔考評局收入 52%，其餘則主要來自與國際及專業考試和其他本地考試(包括系統評估和教師語文能力評核)有關的收入。

### 文憑試持續營運虧損

5. 文憑試自 2011/12 年度起推行。如表 1 所示，除了首兩個學年，文憑試的虧損不斷上升，令考評局的財政狀況持續惡化。在 2017/18 年度，文憑試錄得約 7,000 萬元的虧損，即使部分虧損與來自其他考試／活動的收入抵銷，惟考評局整體仍錄得約 1,000 萬元的虧損。

表 1：自 2011/12 年度推行文憑試以來考評局的整體財政狀況

年度		收入 (百萬元)	開支 (百萬元)	盈餘／ (虧損) (百萬元)	考評局的 整體盈餘／ (虧損) (百萬元)
2011/12	文憑試 <sup>#</sup>	219.1	206.1	13.0	63.9
	其他 <sup>*</sup>	381.5	330.6	50.9	
2012/13	文憑試 <sup>#</sup>	259.6	247.4	12.2	60.8
	其他 <sup>*</sup>	284.1	235.5	48.6	
2013/14	文憑試 <sup>#</sup>	253.1	278.7	(25.6)	7.4
	其他 <sup>*</sup>	215.7	182.7	33.0	
2014/15	文憑試 <sup>#</sup>	237.1	281.3	(44.2)	(6.1)
	其他 <sup>*</sup>	210.4	172.3	38.1	
2015/16	文憑試 <sup>#</sup>	223.5	280.5	(57.0)	(19.7)
	其他 <sup>*</sup>	185.2	147.9	37.3	
2016/17	文憑試 <sup>#</sup>	213.0	278.4	(65.4)	(16.5)
	其他 <sup>*</sup>	197.4	148.5	48.9	
2017/18	文憑試 <sup>#</sup>	215.0	284.2	(69.2)	(10.1)
	其他 <sup>*</sup>	199.7	140.6	59.1	

<sup>#</sup> 包括文憑試考試費及與文憑試相關的服務／活動(如刊物銷售)。

<sup>\*</sup> 其他考試服務和其他活動。

### 文憑試考生人數持續下跌

6. 在 2012/13 至 2017/18 年度期間，文憑試考生人數大幅下跌約 28%。根據政府統計處的人口推算<sup>2</sup>，在 2018 至 2021 年期間，在香港居住的 15 至 19 歲年齡組別人口數字將持續下跌。在這段時期，預計文憑試考生人數會隨着相關年齡組別人口的變化而繼續下跌。文憑試自 2011/12 年度推行以來的實際／預計考生人數載於表 2。

<sup>2</sup> 在 2017 年 9 月公布。

表 2：實際／預計文憑試考生人數

學年	實際／預計* 文憑試考生人數
2011/12	73 074
2012/13	82 283
2013/14	79 572
2014/15	74 131
2015/16	68 128
2016/17	61 624
2017/18	59 000
2018/19	55 100
2019/20	51 400
2020/21	48 700
2021/22	47 400

\* 2018/19 至 2021/22 年度為預測數字，並調整至最接近的百位數。

### 成本結構及舉辦文憑試的成本上升

7. 相對於過往的香港中學會考(下稱「會考」)，由於文憑試科目選擇較多，加上每位考生報考的科數較少，因此文憑試的考生人均成本較高。舉例來說，在 2013/14 年度約有 80 000 名文憑試考生，考生人均成本約為 3,500 元，而在 2009/10 年度最後一屆為學校考生舉辦的會考約有 127 000 名考生，考生人均成本則約為 1,200 元。加上考評局認為，舉辦文憑試涉及的多個開支項目為固定成本，當中包括考評局員工及考務人員(例如擬題員、審題員和校對員)的開支、網上評卷中心的營運開支、資訊科技系統及數據處理方面的開支和場地租賃費用等，而這些開支不能隨着考生人數下跌而按比例減少。由於試場必須盡量平均分布於全港各區，租賃試場和聘請試場考務人員涉及的費用，只能略為減少。該等固定／不變項目的開支約佔總開支 75%。

8. 另一個顯著上升的文憑試營運成本來自為有特殊教育需要的考生設立特別考試安排的開支。在 2011/12 至 2017/18 年度期間，有特殊教育需要的考生人數增加約 152%，以致提供特別考試安排的開支亦隨之增加，包括租用特別試場、提供點字版試卷、語音轉換文字軟件和為視障及聽障考生提供輔助儀器等的開支。特別考試安排的費用現由考評局悉數承擔，並沒有向有特殊教育需要的考生收取任何額外費用。鑑於過往的趨勢，估計與特別考試安排有關的開支，將由目前約 1,470 萬元進一步增至數年後逾 2,000 萬元。在 2011/12 至 2021/22 年度有特殊教育需要的考生人數及提供特別考試安排的相關開支載於表 3。

表 3：有特殊教育需要的考生人數及提供特別考試安排的相關費用\*

學年	有特殊教育需要的 考生人數	提供特別考試安排 的相關開支 (百萬元)
2011/12	1 056	3.1
2012/13	1 208	3.6
2013/14	1 595	7.2
2014/15	1 746	10.7
2015/16	2 047	12.1
2016/17	2 442	14.6
2017/18	2 666	14.7
2018/19	3 600	18.4
2019/20	3 700	19.4
2020/21	3 700	20.5
2021/22	3 900	23.1

\* 2018/19 至 2021/22 年度申請有關安排的有特殊教育需要的考生人數為預測數字，已調整至最接近的百位數。

### 從國際及專業考試所得的盈餘並無顯著增加

9. 近年，考評局從其他機構委託該局在本港舉辦的國際及專業考試(例如英國皇家音樂學院聯合委員會考試、學術能力測驗、綜合中等教育證書考試和 Australian Teachers of Dancing Exams)獲得盈利，局部抵銷文憑試日增的虧損。自 2012/13 年度以來，在香港參加國際及專業考試的考生人數相對穩定，介乎最多 309 000 人(2012/13 年度)與最少 277 000 人(2016/17 年度)之間。考評局預計，未來數年國際及專業考試的考生人數不會有顯著變化，因此在這方面為考評局帶來的盈利亦會相對穩定。

### 考評局長遠營運的可行性

10. 目前，文憑試考試費只可抵銷約 65% 的成本。鑑於文憑試考生人數持續下跌及文憑試成本項目的結構，如果考試費未有大幅增加，文憑試將難以通過收取費用來達到收支平衡。表 4 載有文憑試考生人數、考試費加幅及文憑試營運盈餘／虧損。

表 4：實際／預計文憑試考生人數、考試費加幅及文憑試營運盈餘／虧損

學年	文憑試 考生人數 <sup>註 1</sup>	文憑試 考試費加幅 <sup>註 2</sup> (%)	文憑試 營運盈餘／(虧損) <sup>註 1</sup> (百萬元)
2011/12	73 074	不適用	13.0
2012/13	82 283	5	12.2
2013/14	79 572	0	(25.6)
2014/15	74 131	0	(44.2)
2015/16	68 128	2	(57.0)
2016/17	61 624	3	(65.4)
2017/18	59 000	4	(69.2)
2018/19	55 100	4	(105.2)
2019/20	51 400	2.5	(120.5)
2020/21	48 700	2.5	(128.9)
2021/22	47 400	2.5	(141.7)

<sup>註 1</sup> 2018/19 至 2021/22 年度為預測數字，預計考生人數已調整至最接近的百位數。

<sup>註 2</sup> 2019/20 至 2021/22 年度考試費的加幅假設為 2.5%，跟政府的中期預測通脹率一致。

11. 自 2012/13 年度起，文憑試考試費的加幅介乎 2% 至 5%。在擬定有關加幅時，已考慮考評局的整體財政、推行考試的成本及所需資源、通脹率、本地經濟情況和一般家庭的負擔能力等因素。即使計及預計來自國際及專業考試等的盈餘，估計 2019/20 年度文憑試考試費須增加約 50%，並在下年度有雙位數字加幅，方可悉數收回文憑試的成本，但此舉將有違眾望。

### 需要一筆過撥款資助

12. 目前考評局的營運模式及成本結構顯然未能支持考評局長期營運文憑試。截至 2017/18 年度結束當日(即 2018 年 8 月 31 日)，考評局的現金結餘約為 1 億 8,900 萬元。考評局估計，2019 年下半年時該局的現金將不足以維持有效運作，周轉不靈的情況預料將於隨後數年進一步惡化。為讓考評局有足夠時間詳細研究及與政府商定如何紓緩嚴重虧損問題及擬定長遠方案，行政長官在 2018 年《施政報告》中公布，政府會向考評局提供為期 4 年合共 3 億 6,000 萬元的非經常撥款，支持考評局在該段時期的有效運作。

### 對財政的影響

13. 計及考評局維持運作、應付財政承擔和發展需要所需的資金(例如發展或提升資訊科技系統以舉辦考試和維持機構一般行政需要，以及考評局房產的維修保養等)，以及該局的財政狀況和預計來自國際及專業考試的盈餘，考評局估計在未來 4 年需要政府撥款 3 億 2,800 萬元。我們亦建議預留 3,280 萬元(相等於上述 3 億 2,800 萬元的 10%)作為應急費用，就舉辦公開考試，應對未能預見或預計的開支。因此，4 年共需要撥款 3 億 6,080 萬元。推算考評局的財政需求時採用的主要假設載於附件。

附件

14. 按政府財政年度列出的預算現金流量分項數字如下。實際的現金流量安排會按照考評局可能在 2018/19 至 2021/22 年度產生的財政承擔 / 應急費用而調整。

項目	2019-20 (百萬元)	2020-21 (百萬元)	2021-22 (百萬元)	總計 (百萬元)
(a) 估計所需的撥款	82.4	124.1	121.5	328.0
(b) 應急費用	8.3	12.4	12.1	32.8
總計	<b>90.7</b>	<b>136.5</b>	<b>133.6</b>	<b>360.8</b>

## 監管機制

15. 為數 3 億 6,080 萬元的擬議承擔額，是預計考評局由 2018/19 至 2021/22 年度所需的政府撥款上限。雖然考評局已估算了未來資金需求，政府仍會仔細審視考評局的年度預算，包括每年為維持最低現金流量所需的擬議撥款，以確保考評局的撥款需求屬必要而合理，並會把擬議的一次性撥款分批發放予考評局。其間，考評局會繼續致力減省成本，同時維持優秀的考評服務。

16. 政府會繼續根據《條例》訂明的現有監管機制，確保考評局的帳目妥為審核，以及政府撥款運用得宜。考評局須向政府呈交周年收支預算和建議事務計劃(包括公開考試費用的建議)，以供審批，而經審計的周年帳目及工作報告亦須每年呈交立法會省覽。此外，考評局年報刊載該局的周年財務報表，供公眾參閱。

## 公眾諮詢

17. 2018 年 12 月 7 日，教育局就建議諮詢立法會教育事務委員會(下稱「委員會」)。委員支持把建議提交財務委員會審議。委員會亦通過 2 項動議，促請政府按收回成本為基礎，透過經常撥款，為學校考生支付文憑試考試費，並讓政府的 15 年免費教育政策涵蓋有關考試費用。教育局在會上解釋，考評局會與政府商定可確保考評局長遠財政穩定的方案。我們會就該 2 項獲委員會通過的動議另行作出回覆。



## 背景

18. 考評局屬法定機構，在 1977 年根據《條例》<sup>3</sup>成立。該局由考評局委員會監管，成員來自大專院校、學校、商界及政府等不同界別。在文憑試於 2011/12 年度推行之前，考評局負責舉辦會考和香港高級程度會考。

19. 行政長官在 2018 年《施政報告》中公布，政府會向考評局提供為期 4 年合共 3 億 6,000 萬元的非經常撥款，支持考評局在該段時期的有效運作。同時，考評局會與政府商定可確保考評局長遠財政穩定的方案。

-----

教育局

2019 年 1 月

---

<sup>3</sup> 考評局前稱香港考試局(下稱「考試局」)。2002 年 7 月，考試局的職能擴闊至包括舉辦評核，並易名為香港考試及評核局。條例舊有名稱《香港考試局條例》於同年修訂為《香港考試及評核局條例》。

推算香港考試及評核局(下稱「考評局」)的  
財政需求時採用的主要假設

1. 應持有最少相等於 2 個月開支的手頭現金，以確保現金周轉靈活，能應付日常運作需要。
2. 預留資金於不同財政年度應付所需承擔的開支，為考評局進行跨年度的資本性項目，例如修葺建築物、發展資訊科技系統等。
3. 國際及專業考試所得盈餘至少保留 1,000 萬元或三分之一，作考評局提升專業能力／發展用途，例如進行評核研究、推行措施以推廣「促進學習的評估」等。
4. 通脹率假設為 2.5%，與政府的中期預測一致。
5. 經考慮多方面的因素，包括推行考試的營運成本及所需資源、當時的通脹率、本地經濟情況、考生及家長的負擔能力，我們預計在這段期間香港中學文憑考試(下稱「文憑試」)考試費會維持在低於收回成本的水平。就這撥款建議，文憑試考試費的加幅假設為 2.5%，但政府會因應每年的情況，審視考評局實際提交給政府的考試費用增加建議。
6. 在現行機制下，考評局委員會考慮各相關因素後，會決定考評局員工的實際薪酬加幅。考慮因素包括考評局的整體財政狀況、考評局及個別員工的表現、市場薪酬趨勢(一般市場及公務員隊伍)、經濟指標、失業率最新走勢和其他相關因素，例如薪酬福利條件是否具競爭力以挽留人才。政府亦會審視考評局每年的收入和支出預算，才會批核。就這撥款建議，薪酬加幅假設為 5%。

-----