

2018 年 12 月 7 日

討論文件

立法會教育事務委員會

建議撥款資助香港考試及評核局

目的

本文件旨在請委員支持開立為數 3 億 6,080 萬元非經常承擔額的建議，以支持香港考試及評核局(考評局)由 2018 年 9 月 1 日至 2022 年 8 月 31 日這四個財政年度¹的有效運作。

建議

2. 教育局局長建議開立為數 3 億 6,080 萬元的新承擔額作為一筆過撥款資助，以支持考評局在 2019 年至 2022 年這四個學年期間，繼續舉辦香港中學文憑考試(文憑試)。同時，考評局及政府會商定可確保考評局長遠財政穩定的方案。

理由

3. 考評局屬法定機構，在 1977 年根據《香港考試及評核局條例》(第 261 章)(《條例》)²成立。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，為所有考生提供公平公正的評核。考評局亦提供多項收費考評服務，包括全港性系統評估(系統評估)³、教師語文能力評核³，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，縱使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

¹ 考評局的財政年度由每年 9 月 1 日起至翌年 8 月 31 日止。

² 考評局前稱香港考試局(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》。

³ 系統評估及教師語文能力評核由政府委託舉辦。

⁴ 這些國際及專業考試由政府和外間團體委託舉辦。

售，以及為團體及個人提供考評服務的收費。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

4. 除了首兩個學年，文憑試一直錄得虧損，而有關的營運虧損使考評局的財政狀況持續惡化。如表 1 所示，考評局在 2011/12 至 2013/14 年度推行文憑試初期，每年均錄得盈餘，但隨後數年卻持續錄得虧損。在 2017/18 年度，預計會進一步錄得逾 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

學年／ 考評局的財政年度		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	219.1	206.1	13.0	63.9
	*其他	381.5	330.6	50.9	
2012/13	#文憑試	259.6	247.4	12.2	60.8
	*其他	284.1	235.5	48.6	
2013/14	#文憑試	253.1	278.7	(25.6)	7.4
	*其他	215.7	182.7	33.0	
2014/15	#文憑試	237.1	281.3	(44.2)	(6.1)
	*其他	210.4	172.3	38.1	
2015/16	#文憑試	223.5	280.5	(57.0)	(19.7)
	*其他	185.2	147.9	37.3	
2016/17	#文憑試	213.0	278.4	(65.4)	(16.5)
	*其他	197.4	148.5	48.9	
2017/18 (未經審核)	#文憑試	215.0	284.2	(69.2)	(10.1)
	*其他	199.7	140.6	59.1	

#文憑試：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)

*其他：其他考試服務和其他活動

註：考評局的財政年度由每年 9 月 1 日起至翌年 8 月 31 日止。2017/18 年度的臨時數字有待審核。

文憑試考生人數持續下跌

5. 文憑試自 2011/12 年度起推行。相對於過往的香港中學會考，由於文憑試科目選擇眾多，加上每位考生報考的科數較少，因此考生人均成本相對較高，有關情況可從 2013/14 年度的營運報告中反映出來(當時有近 80 000 名考生)。加上在 2012/13 至 2017/18 年度期間，考生人數大幅下跌約 28%，以及預計文憑試考生人數下跌的趨勢將於未來數年持續下去，除非考試費有違眾望大幅增加，否則文憑試難以通過收取費用來達到收支平衡。2011/12 至 2021/22 年度文憑試實際及預計考生人數載於表 2。儘管國際及專業考試預料會有盈餘，但若要悉數收回文憑試的成本，估計 2019/20 年度文憑試考試費須增加約 50%，並在隨後的一年有雙位數字加幅，方可支持文憑試的運作。文憑試實際／預計考生人數及文憑試營運虧損載於表 2。

表 2： 實際／預計文憑試考生人數及文憑試營運虧損

學年	實際／預計 文憑試考生 人數 ⁵	實際／預計 文憑試營運虧損 (百萬元)
2011/12	73 074	13.0
2012/13	82 283	12.2
2013/14	79 572	(25.6)
2014/15	74 131	(44.2)
2015/16	68 128	(57.0)
2016/17	61 624	(65.4)
2017/18	59 000	(69.2)
2018/19	*55 100	^(105.2)
2019/20	*51 400	^(120.5)
2020/21	*48 700	^(128.9)
2021/22	*47 400	^(141.7)

*預測數字，並取至百位

^預測數字

⁵ 根據政府統計處 2017 年 9 月公布的人口推算，預期在 2018-2021 年期間，在香港居住的 15 至 19 歲年齡組別人口數字將從 2018 年起持續下跌，至 2022 年輕微回升。整體來說，預計未來文憑試考生人數會隨着相關年齡組別人口的變化而相應有所調整。

6. 目前，文憑試考試費只可抵銷約 65% 的成本。在擬定 2012/13 至 2018/19 年度文憑試考試費的加幅時，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。有關數字載於表 3。

表 3：2012/13 至 2018/19 年度文憑試考試費加幅

學年	文憑試考試費加幅
2012/13	5%
2013/14	0%
2014/15	0%
2015/16	2%
2016/17	3%
2017/18	4%
2018/19	4%

考評局長遠營運的可行性

7. 考評局認為，舉辦文憑試涉及的多個開支項目相對固定，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，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額外費用。鑑於過往的趨勢，估計與特別考試安排有關的費用，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特別考試安排相關費用載於表 4。

表 4： 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 的相關費用 (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

*預測數字，申請有關安排的有特殊教育需要考生人數取至百位

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、Scholastic Aptitude Test、綜合中等教育證書考試和 Australian Teachers of Dancing Exams)獲得盈利，以抵銷文憑試部分虧損。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。

10. 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。考評局會與政府協商，研究可行的方案以確保其財政可長遠維持。有關事宜既重要且複雜，預料詳細研究需時。因此，在完成全面的檢視之前，作為一個過渡措施，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四年合共 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。有關的撥款額是根據考評局基於目前的營運模式及成本結構，為保持現金周轉靈活、應付各項已計劃／承擔的開支和維持日常運作(包括舉辦文憑試)所需的現金結餘所作出的最新估算。

對財政的影響

11. 考評局需維持足夠的現金流以確保運作暢順。截至 2017/18 年度結束當日(即 2018 年 8 月 31 日)，估計考評局的現金結餘約為 1.89 億元(有待審核)。考評局估計，到 2019 年下半年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。初步估計考評局在 2018/19 至 2021/22 年度所需的政府撥款分項數字如下，而相關的主要假設載於附件。

	考評局的 財政年度	考評局截至 8 月 31 日的 預計現金 結餘 (百萬元)	所需的現金 結餘 (百萬元)	估計所需的 撥款 (百萬元)
(a)	2018/19	106.5	115.2	8.7
(b)	2019/20	36.6	119.0	73.7
(c)	2020/21	(66.7)	139.8	124.1
(d)	2021/22	(195.6)	132.4	121.5
			小計：	328.0
			10%應急費用：	32.8
			總計：	360.8

12. 估計考評局在其未來四個財政年度所需的撥款額為 3 億 2,800 萬元。此外，我們建議預留為數 3,280 萬元(相等於上述 3 億 2,800 萬元的 10%)作為應急費用，應對未能預見的開支，以協助應付公開考試的舉辦費用。擬議的非經常承擔額總數為 3 億 6,080 萬元。

13. 上述每年所需的政府撥款是根據考評局的估算，當中已顧及該局的財政狀況和實際需要。估算金額已包括考評局維持運作、應付財政承擔和發展需要所需的流動資金，例如發展或提升資訊科技系統以舉辦考試或維持機構一般行政需要，以及考評局房產的維修保養等。上述估算已計及 2018/19 至 2021/22 年度預計從國際及專業考試所得的盈餘，考評局會繼續通過舉辦國際及專業考試獲取盈利。

推行情況

14. 為數 3 億 6,080 萬元的擬議新承擔額，是預計考評局在 2018/19 至 2021/22 年度這四年內所需的政府撥款上限。其間，考評局會繼續致力開源節流，並同時維持優秀的考評服務。

15. 政府會按照現有的監察機制處理有關撥款的發放、報告及審核的事宜，確保有關程序穩妥適當。根據《條例》，考評局須向政府呈交年度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。雖然考評局是按照其最新評估的未來資金需求，估算出所需撥款數額，政府仍會仔細審視考評局的年度預算，包括每年維持最少現金流量所需的擬議撥款，以確保考評局每年所需的撥款屬必要而合理。政府會因應當時的情況，分批發放核准撥款予考評局。

16. 根據條例，考評局亦須向獨立核數師⁶呈交經考評局主席簽署的帳目報表。考評局的帳目和經簽署的帳目報表須由獲委任的核數師審核。有關安排有助確保考評局的帳目經妥為審核，擬議的政府撥款運用得宜。此外，考評局年報刊載該局的周年財務報表，供公眾參閱。

徵詢意見

17. 請委員就建議提出意見。如委員贊成建議，我們會盡快向財務委員會申請撥款，開立上述非經常承擔額，以便考評局可獲得政府撥款，確保現金周轉靈活。

教育局

2018 年 12 月

⁶ 獨立核數師須由考評局委任，並獲得政府事先批准。

推算考評局的財政需求時採用的主要假設

1. 應持有最少相等於兩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，以應付考評局為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，於不同年度所需承擔的資本性開支。
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，作考評局提升專業力量／發展之用，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. 在考慮多方面的因素，包括推行考試的營運成本及所需資源、當前的通脹率、社會經濟情況、考生及家長的負擔能力，我們預計在這段期間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%，但政府會因應當時的具體情況，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，考評局在考慮不同的相關因素後，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、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%。