

第 8 章

教育局

語文基金

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 1998 年 2 月 11 日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十八號報告書》共有 8 章，全部載於審計署網頁 (網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

語文基金

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.13
審查工作	1.14
政府的整體回應	1.15
鳴謝	1.16
第 2 部分：措施管理	2.1
學校和教師支援措施的管理	2.2 – 2.21
審計署的建議	2.22
政府的回應	2.23
語文教育相關社區項目的管理	2.24 – 2.34
審計署的建議	2.35
政府的回應	2.36
研究與發展項目的管理	2.37 – 2.39
審計署的建議	2.40
政府的回應	2.41
第 3 部分：管治及行政事宜	3.1
語常會的管治	3.2 – 3.11
審計署的建議	3.12
政府的回應	3.13
行政事宜	3.14 – 3.24
審計署的建議	3.25
政府的回應	3.26

	段數
第 4 部分：學生及在職人士的語文能力	4.1
學生的語文能力	4.2 – 4.4
審計署的建議	4.5
政府的回應	4.6
在職人士的語文能力	4.7 – 4.10
審計署的建議	4.11
政府的回應	4.12

附錄	頁數
A：語常會工作小組的職能及成員組合 (2017 年 2 月 28 日)	53 – 54
B：語常會秘書處：組織圖(摘錄) (2016 年 12 月 31 日)	55
C：按語言分類的措施所得撥款分析 (1994 年 3 月至 2016 年 6 月)	56
D：按性質分類的措施所得撥款分析 (1994 年 3 月至 2016 年 6 月)	57
E：與香港職業英語基準對照的 17 個國際商業英語考試一覽表 (2016 年 6 月 30 日)	58

語文基金

摘要

1. 語文基金在 1994 年 3 月成立，由語文基金託管人(託管人) 教育局常任秘書長法團持有，目的是資助有關措施，以提高本港市民的中文(包括普通話)及英文能力。語文教育及研究常務委員會(語常會)於 1996 年成立，就語文基金的運用及一般語文教育事宜向政府提出建議。語常會由語常會秘書處(即教育局的語文教育及語常會事務組)支援。

2. 在 1994 年 2 月至 2017 年 2 月的 23 年間，立法會財務委員會已先後 7 次批准向語文基金注資共 80 億元。首 6 次注資(合共 30 億元)的本金及積存利息均用於支援語文基金資助的措施。在第七次注資時，語文基金獲注資 50 億元，按種子基金形式運作，以提供持續穩定的投資回報，為語文教育作出較長遠的策略性規劃及發展。

3. 語文基金資助的措施可按性質分為 3 大類：(a) 學校和教師支援措施；(b) 語文教育相關社區項目；及 (c) 研究與發展項目。語文基金自 1994 年 3 月設立至 2016 年 6 月的 22 年間，託管人批准撥款 37.03 億元，以資助 544 項措施。截至 2016 年 6 月 30 日，該 544 項措施的實際開支為 27.54 億元。2016 年 10 月，審計署就語文基金展開審查。

措施管理

4. **學校和教師支援措施的管理** 在 1994 年 3 月至 2016 年 6 月期間，託管人就 47 項措施批出 29.78 億元撥款，以支援學校和教師。審計署審查 5 項主要措施(所獲撥款合共為 22.26 億元，佔總撥款額 29.78 億元的 75%)的管理工作和成效後，發現若干可予改善之處，包括：

- (a) 2007 年 7 月，託管人通過批出 2.25 億元的撥款，推行“協助香港中、小學推行以普通話教授中國語文科計劃”。該項試驗計劃為期 6 年，旨在協助學校以普通話教授中國語文科(普教中)。參與計劃的學校共有 160 所(132 所小學及 28 所中學)。自 2008/09 學年起的 4 個學年間，每學年有 40 所學校獲選參與該試驗計劃。撥款主要

摘要

以津貼形式向學校發放，協助教師在校內推行有關普教中的計劃，以及參加相關的專業發展課程。語常會秘書處於 2012 年委託機構對計劃進行評估研究。在參與該為期 6 年的試驗計劃的 160 所學校中，只有 4 所參與最後一期的學校獲選為研究對象。對於普教中是否比以廣東話教授更為有效，該項研究未能提供明確的結論。該研究並建議提供更多資源和支援，以助推行普教中。政府把所有學校以普教中定為長遠展望至今超過 16 年，需就有關議題作進一步研究，以得出較明確的結論；

- (b) 為支援中學加強英語的教與學，語文基金在 2006 年 2 月和 2010 年 10 月，分別預留 8.8 億元和 3.23 億元撥款推行提升英語水平計劃及優化提升英語水平計劃。在 2006/07 至 2013/14 的 8 個學年間，有 439 所中學參與提升英語水平計劃 (3 所中學其後退出)；在 2010/11 至 2013/14 的 4 個學年間，有 386 所中學參與優化提升英語水平計劃 (1 所中學其後退出)。有關撥款用於採購教學材料，以及增聘教師及助理。該兩項計劃由教育局的教育統籌委員會及策劃分部管理，而非由語常會秘書處管理。審計署留意到，教育統籌委員會及策劃分部既沒有向語常會提供推行該等計劃的資料，亦無提交計劃的評估報告。根據評估報告，有 177 所 (41%) 和 175 所 (45%) 分別參與提升英語水平計劃及優化提升英語水平計劃的學校，在達致所承諾目標方面的表現未如理想；
- (c) 語文基金於 2010 年 1 月批出 2.7 億元撥款，推行提升小學英語水平津貼計劃，以協助小學生為中學英語學習的需要作好準備。這項津貼計劃在 2010/11 學年至 2013/14 學年間推行，為期 4 年。審計署審查了該計劃下的 20 個項目，發現有逾期提交進度報告及總結報告的情況，亦有未用撥款耽擱退還政府。此外，學校制定的目標不少難以量度；及
- (d) 2003 年 2 月及 2005 年 3 月，語文基金預留了合共 5.28 億元撥款，推行語文教師專業發展獎勵津貼計劃。自 2004/05 學年起，所有新聘語文教師須持有語常會建議的資歷。對於在該學年之前加入教師行業而沒有擬議資歷的現職語文教師，為鼓勵他們盡快取得有關資歷，語文基金在 2003/04 學年推出語文教師專業發展獎勵津貼計劃，以資助形式鼓勵語文教師修讀認可進修課程，從而提升他們對所任教語文科目的本科知識和教學能力。審計署留意到自計劃推出後，申請數目持續減少。於 2016 年 6 月 30 日，為該計劃預留的 5.28 億元中，仍有 3.11 億元 (59%) 未用 (第 2.2、2.4 至 2.16、2.18、2.19 及 2.21 段)。

摘要

5. **語文教育相關社區項目的管理** 通過語文教育相關社區項目，語文基金旨在與不同持份者，例如非政府機構、私營機構及社會各界建立更緊密穩固的伙伴關係，推廣語文教育的重要性。在1994年3月至2016年6月期間，託管人批出5.58億元撥款，資助378個這類項目，佔期內批准撥款總額37.03億元的15%。截至2016年6月30日，在該筆5.58億元的撥款中，5.36億元撥款用於345個推廣項目(由語文基金全數資助)，2,200萬元撥款用於33個贊助項目(由語文基金資助部分經費)。審計署發現：(a) 就10個已完成的推廣項目而言，獲撥款機構所提交的63份項目報告中，有45份(71%)遲交3至432日不等，平均遲交超過3個月(94日)。其中一個項目為寫作活動，獎品包括由一間與獲撥款機構有關連的出版社發出的26張書券。該獲撥款機構其後將26張書券的總面值記入項目帳目。審計署留意到，有關項目協議並沒有就關連交易訂明須採取的措施。此外，在經審計署審查的10個項目中，有4個沒有遵循項目協議中訂明的採購規定；及(b) 基於各種原因，贊助項目的受歡迎程度，多年來一直偏低(第2.24、2.29至2.32及2.34段)。

6. **研究與發展項目的管理** 在1994年3月至2016年6月期間，託管人批出1.67億元撥款(佔批准撥款總額37.03億元的5%)，資助119個研究與發展項目。自2014年3月起，除了由上而下的方式外，語常會亦採取由下而上的方式接受研究與發展項目的申請。每宗由下而上的研究與發展項目申請，會由評審委員會其中3名委員負責評審。每名委員須填妥一份標準評核表格，說明是否建議批准有關的撥款申請。審計署審查了全部24個在2014年3月至2016年6月期間獲批准的項目，發現其中1個申請撥款750萬元的項目雖獲3名評審委員會委員建議批准撥款，但他們的建議附帶保留意見或條件，包括要求預算更為切合現實情況，以及就若干開支提供更多理據。沒有文件證據顯示語常會秘書處曾跟進委員的保留意見。語常會需採取措施，區分及處理有所保留的建議(第2.37至2.39段)。

管治及行政事宜

7. **語常會的管治** 於2016年11月30日，語常會由1名非官方主席、12名非官方委員及6名當然委員組成。各委員的任期為兩年。現屆委員任期由2015年7月1日至2017年6月30日。自2015年7月起，語常會採用兩層申報利益制度處理利益衝突。審計署發現若干可改善之處，包括：(a) 語常會秘書處在各委員任期開始後才向他們發出申報表。9名委員在任期開始後超過

摘要

30日才提交申報表；(b)現屆委員第二年的年度申報表，應於2016年7月1日或之前提交。然而，截至2017年1月31日，仍有4名委員未提交申報表；及(c)就語常會在2015年7月1日至2016年10月31日期間舉行的5次會議，19名委員的平均出席率為74%。然而，其中4名委員的出席率低於50%(第3.2至3.6、3.8及3.9段)。

8. **行政事宜** 2014年1月，語文基金獲得第七次注資，為數50億元；同年3月，語文基金將該筆款項全數存放於外匯基金(見第2段)。在運用該筆50億元的資金方面，教育局選定了6個策略性範疇，並就每個範疇提出短期措施及中長期措施的建議。在2015年11月及2016年7月，教育局向立法會匯報有關策劃及推行措施的進度。審計署留意到：(a)教育局沒有報告各項措施的功效及成果。截至2017年1月，教育局尚未制訂成效指標，以監察語文基金的效益；(b)當一項措施獲批後，分配予有關措施的撥款便會預留在一個項目帳戶內。在完成措施及決算帳戶後，預留撥款的任何未用餘額會撥回語文基金，以支援其他措施。根據項目資料庫的記錄，於2016年6月30日，有68項措施記錄為“正在進行”。審計署的審查發現，該68項措施中，有13項(19%)已經完成/終止，當中有6項措施更已完成/終止超過1年，其未用撥款餘額合共6,110萬元；及(c)需物色更多值得推行的措施並予以資助。審計署發現語文基金為支援新措施而批出的撥款，由2014年(3月至12月)的1.59億元減至2016年(1月至6月)的700萬元。由外匯基金賺取的5.133億元利息收入，遠遠超過在2014年3月至2016年6月期間批出的2.62億元實際撥款總額(第3.14、3.16、3.19至3.21及3.24段)。

學生及在職人士的語文能力

9. **學生的語文能力** 教育局通過全港性系統評估和香港中學文憑考試(文憑試)，評估小三、小六、中三及中六學生的中英文語文能力。根據2007至2016年間的全港性系統評估結果，中國語文及英國語文兩科分別有逾20%及逾30%的中三學生未達基本能力的水平。文憑試方面，2016年中國語文及英國語文兩科分別有約15%及20%的中六學生成績未達“第2級”或以上(即升讀副學位課程的最低語文要求)。另一方面，自香港中學會考於2012年停辦後，沒有工具可用以衡量學生的普通話能力(第4.2至4.4段)。

摘要

審計署的建議

10. 審計署的各項建議載於本報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。
審計署建議教育局局長應：

學校和教師支援措施的管理

- (a) 採取措施改善日後語文基金計劃的評估研究 (例如研究範圍及時間)，以擴大研究結果的適用範圍 (第 2.22(a) 段)；
- (b) 就普教中而言，設法協助採用普教中的學校落實在普教中支援計劃評估研究中提出的建議，並進行研究以得出較明確的結論，以及決定未來路向 (第 2.22(b) 段)；
- (c) 確保並非由語常會秘書處管理的語文基金計劃的管理資料 (例如推行進度及成效) 得以定期向語常會匯報 (第 2.22(c) 段)；
- (d) 日後推行語文基金計劃時，加強項目監督工作 (第 2.22(d) 段)；
- (e) 採取措施鼓勵更多教師就語文教師專業發展獎勵津貼計劃提出申請 (第 2.22(e) 段)；
- (f) 檢討為語文教師專業發展獎勵津貼計劃預留撥款的金額 (第 2.22(f) 段)；

語文教育相關社區項目的管理

- (g) 採取措施確保獲撥款機構依時提交項目報告 (第 2.35(c) 段)；
- (h) 採取措施確保記入項目帳目的開支合理合度 (第 2.35(d) 段)；
- (i) 採取措施確保獲撥款機構遵循採購規定 (第 2.35(e) 段)；
- (j) 採取進一步措施提高贊助項目的吸引力 (第 2.35(g) 段)；

研究與發展項目的管理

- (k) 採取措施，確保獲建議批准的項目所涉及的保留意見或條件 (尤其是關於項目開支的) 得以澄清和跟進 (第 2.40(a) 段)；
- (l) 書面記錄跟進行動的結果，以支持評審委員會的建議 (第 2.40(b) 段)；

摘要

語常會的管治

- (m) 採取措施確保委員依時提交有關利益衝突的申報表 (第 3.12(a) 段)；
- (n) 採取措施提高出席記錄欠佳的語常會委員的出席率 (第 3.12(b) 段)；

行政事宜

- (o) 加緊為語文基金制訂適當的成效指標，並在呈交予立法會的進度報告中，就語文基金的效益提供較詳細的資料 (第 3.25(a) 段)；
- (p) 加快決算已完成／終止措施的項目帳戶，從而撥回預留而未用的撥款，以支援其他新措施 (第 3.25(b) 段)；
- (q) 盡力物色更多值得推行的措施並予以資助，以提升本港市民的語文能力 (第 3.25(d) 段)；

學生的語文能力

- (r) 監察學生的中英文語文能力，如有需要，應徵詢語常會對改善措施的意見 (第 4.5(a) 段)；及
- (s) 就制訂評估工具以衡量學生的普通話能力，徵詢語常會的意見 (第 4.5(b) 段)。

政府的回應

11. 政府整體上同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查的目的及範圍。

背景

1.2 語文基金在 1994 年 3 月成立，最初獲得撥款 3 億元，並根據《教育局常任秘書長法團條例》(第 1098 章) 由語文基金託管人(託管人) 教育局常任秘書長法團持有。語文基金的目的，是資助有關措施，以提高本港市民的中文(包括普通話) 及英文能力。

1.3 語文基金根據《信託契約》運作，當中載明：

- (a) **適用範圍** 託管人應運用語文基金，以：
 - (i) 直接或間接協助提高本港市民使用中文(包括普通話) 和英文的能力；及
 - (ii) 通過資助項目以提高本港市民使用中文(包括普通話) 和英文的能力，資助範圍包括活動、項目、研究、課本、參考資料、教具、語文教師、語文專家、教育學家、教育與培訓機構、課程、訓練、刊物和宣傳活動；及
- (b) **撥款原則** 語文基金撥款須符合以下原則：
 - (i) 提高中英語文能力的工作應受到同樣的重視；
 - (ii) 同時照顧學校與整體社會的特定需要，並在兩者之間取得平衡；
 - (iii) 致力為學童提供更多學習語文的機會，特別是讓他們通過課外活動學習；
 - (iv) 鼓勵採用有創意、易於掌握而又具實效的方法；及
 - (v) 培養市民積極學習和進修中英文的態度。

語文教育及研究常務委員會

1.4 語文教育及研究常務委員會(語常會)於1996年成立，就語文基金的運用及一般語文教育事宜向政府提出建議。其職權範圍為：

- (a) 就語文基金運作的政策和程序，向託管人提供意見，並在託管人的要求下，提供直接或間接的協助，以提高市民的語文能力；
- (b) 就語文教育(包括教學語言)的整體政策提供意見；
- (c) 就釐定語文水平(包括不同教育程度的一般語文學習目標及各個教育階段的具體語文成就目標)，以及為達到該水平而須採取的措施，提供意見；
- (d) 訂定提升語文能力及語文教育質素的研究與發展項目，並加以推行或監察該等項目，確保該等項目妥為完成；
- (e) 統籌相關機構所進行的語文能力研究與發展活動、監察其工作進度、評估成效，並就此向政府提出建議；及
- (f) 制訂及推行有關語文能力的公眾教育及資訊計劃。

語常會組織架構

1.5 語常會委員由教育局局長根據香港特別行政區行政長官授予的權力委任。現屆委員任期由2015年7月1日至2017年6月30日。於2016年11月30日，語常會由1名非官方主席、12名非官方委員及6名當然委員組成(註1)。

1.6 語常會委員每屆任期為兩年。語常會已成立8個工作小組，協助執行其職務(見附錄A)。語常會委員在任期開始時可自由加入各工作小組。

註1：非官方委員來自教育界或社會各界，以個人名義獲委任。6名當然委員計有教育局副秘書長、教師及校長專業發展委員會主席、香港考試及評核局秘書長或其代表，以及課程發展議會轄下3個委員會(即中國語文教育委員會、英國語文教育委員會及幼兒教育委員會)的主席。

1.7 語常會由語常會秘書處(即教育局的語文教育及語常會事務組)支援。秘書處由教育局一名助理秘書長領導。於2016年12月31日,其人手編制有39個職位。語常會秘書處的組織圖載於附錄B。

注資

1.8 在1994年2月至2017年2月的23年間,立法會財務委員會(財委會)已先後7次批准向語文基金注資共80億元(見表一)。

表一

語文基金獲財委會批准注資
(1994年2月至2017年2月)

輪次	日期	金額 (億元)
第一次	1994年2月	3
第二次	2001年2月	2
第三次	2003年2月	4
第四次	2005年3月	5
第五次	2006年1月	11
第六次	2010年6月	5
第七次	2014年1月	50
總計		80

} 30 億元

資料來源：教育局的記錄

1.9 首6次注資(合共30億元)的本金及積存利息均用於支援語文基金資助的措施。在第七次注資時,語文基金改變其融資模式。語文基金獲注資50億元,按種子基金形式運作,以提供持續穩定的投資回報,為語文教育作出較長遠的策略性規劃及發展。語文基金以投資回報支付開支。2014年3月,語文基金把該50億元存放於香港金融管理局管理的外匯基金,為期6年,期內不能提取本金。

語文基金資助的措施

1.10 語文基金資助的措施可按性質分為 3 大類：

- (a) **學校和教師支援措施** 語文基金提供撥款，資助學校和教師支援措施，例如：
 - (i) 協助香港中、小學推行以普通話教授中國語文科計劃(下稱普教中支援計劃)。該計劃旨在協助學校推行以普通話教授中國語文科(普教中)；及
 - (ii) 語文教師專業發展獎勵津貼計劃；
- (b) **語文教育相關社區項目** 語文基金旨在與不同持份者，例如非政府機構、私營機構及社會各界建立更緊密穩固的伙伴關係，推廣語文教育的重要性；及
- (c) **研究與發展項目** 語文基金支持進行研究與發展項目，重點包括語文運用、教學取向及資源發展等範疇，以助制訂語文教育政策。

1.11 語文基金資助的措施亦可按語言分為 4 類：

- (a) 推廣中文；
- (b) 推廣英文；
- (c) 推廣跨語言(即中、英文)；及
- (d) 推廣普通話。

1.12 語文基金在 2014 年 1 月獲批注資 50 億元，以進一步提升本港學生及在職人士的中文(包括普通話)及英文語文能力，其後語常會選定 6 個策略性範疇，並就每個範疇商討短期措施及中長期措施。該等策略性範疇為：

- (a) 進行有關本地及國際語文教育的縱向研究和比較研究，以助有效制訂和推行教育政策；
- (b) 加強對幼童學習中、英文的支援；
- (c) 加強語文教師的專業裝備及持續發展；
- (d) 照顧學習者的學習差異，包括非華語學生的需要；

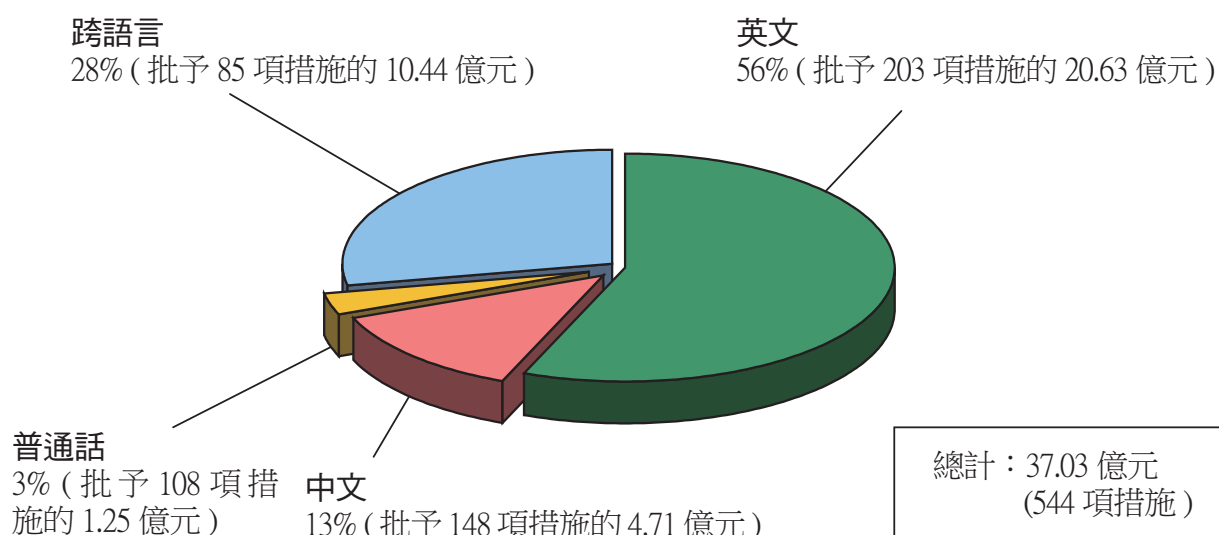
- (e) 與有關持份者，特別是社會各界合作，在學校內外營造有利學生學習語文的環境；及
- (f) 配合語言景觀的轉變，提升本地在職人士的語文水平。

短期措施在 2014 及 2015 年推出，而部分中長期措施則在 2016 年展開。

1.13 語文基金自 1994 年 3 月設立至 2016 年 6 月的 22 年間，託管人批准撥款 37.03 億元，以資助 544 項措施。截至 2016 年 6 月 30 日，該 544 項措施的實際開支為 27.54 億元。在 544 項措施當中，有 482 項 (89%) 已完成，有 55 項 (10%) 正在進行，有 7 項 (1%) 已終止。圖一及二分別按語言及性質分類，顯示各項措施獲批撥款的情況。附錄 C 及 D 顯示在 1994 年 3 月至 2016 年 6 月期間分別按語言及性質分類的撥款分析。

圖一

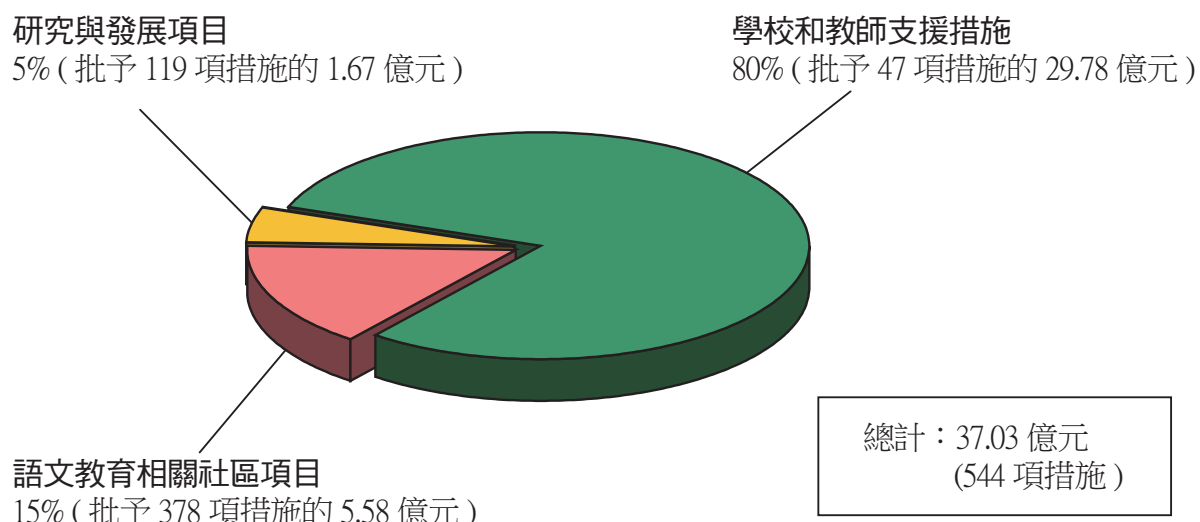
按語言分類的措施獲批撥款分析
(1994 年 3 月至 2016 年 6 月)



資料來源：審計署對教育局記錄的分析

圖二

按性質分類的措施獲批撥款分析
(1994年3月至2016年6月)



資料來源：審計署對教育局記錄的分析

審查工作

1.14 2016年10月，審計署就語文基金展開審查。審查工作集中於下列範疇：

- (a) 措施管理 (第2部分)；
- (b) 管治及行政事宜 (第3部分)；及
- (c) 學生及在職人士的語文能力 (第4部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就有關事宜提出多項建議。

政府的整體回應

1.15 教育局局長整體上同意審計署的建議，並會考慮採取適當的跟進行動。教育局局長非常感謝審計署致力進行是項審查，並就改善語文基金的運作提出多項建議。

鳴謝

1.16 在審查期間，教育局人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：措施管理

2.1 本部分審查語文基金所資助措施的管理工作。審計署發現以下範疇有可予改善之處：

- (a) 學校和教師支援措施的管理 (第 2.2 至 2.23 段)；
- (b) 語文教育相關社區項目的管理 (第 2.24 至 2.36 段)；及
- (c) 研究與發展項目的管理 (第 2.37 至 2.41 段)。

學校和教師支援措施的管理

2.2 語文基金提供撥款，資助學校和教師支援措施。在 1994 年 3 月至 2016 年 6 月期間，託管人就 47 項措施批出 29.78 億元撥款，以支援學校和教師 (見第 1.13 段圖二)。審計署審查 5 項主要措施的管理工作和成效後，發現可予改善之處 (見表二)。該 5 項措施所獲批撥款的總額 (22.26 億元)，在學校和教師支援措施的總撥款額 (29.78 億元) 中佔 75%。

表二

審計署審查的 5 項主要學校和教師支援措施
(2016 年 6 月 30 日)

措施	推行期 (學年)	獲批撥款 (億元)	實際開支 (億元)	受惠對象 數目
普教中支援 計劃	6 年 (2008/09 至 2013/14)	2.25	2.02	132 所小學和 28 所中學
提升英語水平 計劃	8 年 (2006/07 至 2013/14)	8.80	7.22	439 所中學
優化提升英語 水平計劃	4 年 (2010/11 至 2013/14)	3.23	3.19	386 所中學
提升小學英語 水平津貼計劃	4 年 (2010/11 至 2013/14)	2.70	2.29	475 所小學
語文教師專業 發展獎勵津貼 計劃 (註)	13 年 (自 2003/04 起)	5.28	2.17	8 252 名教師
	總計	22.26	16.89	

資料來源：教育局的記錄

註：語文教師專業發展獎勵津貼計劃是正在進行的計劃，表內所列的實際開支金額是截至 2016 年 6 月 30 日的開支情況。

普教中支援計劃

2.3 自 2000 年 11 月起，課程發展議會 (註 2) 表示，普教中是該議會的長遠目標。語文基金及優質教育基金 (註 3) 撥款資助的 3 項有關普教中的研究於 2002 年完成，當中發現：

- (a) 以普通話學習中國語文的學生，其普通話能力有所進步，在中文寫作方面的能力亦較以廣東話學習的學生為佳；及
- (b) 未有確實證據證明以普通話學習中國語文的學生的一般中文能力會比較好。

2003 年 6 月，語常會完成有關政府語文教育政策和措施的檢討，並發表題為《提升香港語文水平行動方案》的報告 (2003 年報告)。根據該報告，語常會相信普教中有助改善學生的中文寫作和普通話能力，而且該會預料無論在公務或商務方面，中文書面語和普通話的應用都會日益增加。在報告中，語常會表示贊成課程發展議會以普教中作為長遠展望，並且支持課程發展議會的建議，在整體的中國語文課程中加入普通話的學習元素，以及長遠採用普教中。由於相關研究未能提供明確的結論，該報告強調政府應進一步了解學校應具備甚麼先決條件才能成功轉用普通話作為教學語言，避免出現負面的後果，然後才就全港學校採用普教中訂定明確的政策及時間表。

2.4 **推出普教中支援計劃** 語常會於 2004 至 2006 年間委託機構進行研究調查，以找出有利於推行普教中的因素。2007 年 7 月，託管人根據研究結果 (註 4) 批出 2.25 億元的撥款，由 2008/09 學年 (由每年 9 月開始至翌年 8 月結束) 起以試驗形式推出普教中支援計劃，為期 6 年。該計劃旨在協助學校推行普教中，詳情如下：

註 2：課程發展議會是由行政長官委任的獨立諮詢組織，負責就本地學校體系的課程發展事宜向政府提供意見。

註 3：優質教育基金在 1998 年 1 月成立，主要資助基礎教育範圍內 (即幼稚園、小學、中學及特殊教育) 值得推行的非牟利創新計劃。

註 4：該研究發現 6 項有利於推行普教中的因素，包括：(a) 師資；(b) 學校管理層的態度和策略；(c) 語言環境；(d) 學生的學習能力；(e) 課程安排、教學方法和教材；以及 (f) 教與學方面的支援。

- (a) 普教中支援計劃以試驗形式於 4 年內分 4 期推行，每期支援最多 40 所中、小學。該 4 期計劃在 2008/09 至 2011/12 學年間推行，每期有 40 所學校獲選參與；
- (b) 一個小組就是否已作好準備引入普教中或擴大普教中的範圍，對申請參與普教中支援計劃的學校進行審查。該小組由一名語常會委員擔任主席，成員包括教育局和教育界代表，只有具備基本先決條件或已訂立可行方案的學校，方會獲得支援；及
- (c) 每所獲選參與計劃的學校會連續 3 年獲得支援，例如在 2011/12 學年獲選的最後一批學校，會在 2011/12 至 2013/14 學年間獲得支援。

在 2008/09 至 2013/14 學年間，參與普教中支援計劃的學校共有 160 所 (132 所小學及 28 所中學)。用於該計劃的撥款共 2.02 億元，當中 5,400 萬元用於提供非現金支援措施 (例如由內地教學專家提供專業意見，協助學校推行有關普教中的計劃)，而 1.48 億元則用於代課教師津貼，資助學校協助教師在校內推行有關普教中的計劃，以及讓他們參加相關的專業發展課程。

2.5 **評估普教中支援計劃的推行工作** 為探討推行普教中期間各項須予關注的問題，確保有效教授中國語文科，語常會秘書處透過各項措施，對普教中支援計劃加以評估。除每年對參加計劃的學校進行問卷調查，以及訪問有關學校的校長和教師外，秘書處於 2012 年 3 月委託一所高等教育院校進行縱向評估研究，探討該等學校推行普教中的過程，以及推行普教中帶來的改變和影響。該研究所涉費用為 142 萬元。該研究採用個案研究的方式，並選定 4 所 (2 所小學及 2 所中學) 來自不同背景及在推行普教中方面具有不同經驗的學校進行研究；並透過比較以普通話及廣東話學習中國語文科的學生的表現，探討普教中的成效。語常會於 2015 年 10 月接納該研究報告。對於學生的表現，研究結果沒有明確結論，並反映普教中對所選定學校的學生的中國語文科學習沒有負面影響。2017 年 3 月，教育局在回應審計署的查詢時表示：

- (a) 研究結果顯示，普教中支援計劃改善了教學團隊的知識分享平台，並有助教師內化普教中方面的教學知識；
- (b) 整體而言，相較於以廣東話教授中國語文科 (廣教中) 的班級，普教中班級的學習成效較佳。鑑於學生的起步點不同，不能就此推論普教中更為有效。在各個學習階段，普教中及廣教中班級的學生於聽、講、讀和寫範疇的表現各異。在初中階段，廣教中學生的說話能力較佳，但普教中學生的閱讀能力則較好。就寫作方面而言，在

高小階段以普教中的學生表現較佳，但在初中階段則廣教中的學生表現較好；

- (c) 語常會建議教育局使用不同的平台整固和推廣參與普教中支援計劃學校所採用的良好方法；及
- (d) 教育局在 2016 年 7 月告知立法會，學校可考慮是否推行普教中及其推行步伐。不論學校選擇以普通話或廣東話教學，教育局會繼續就教授中國語文科提供協助及支援，並會探討可行方案，加強教師實踐普教中的信心和能力。

2.6 **需從評估研究中汲取經驗** 在 160 所參與計劃的學校中，只有最後一期（即 2011/12 至 2013/14 學年）的 4 所學校（2 所小學及 2 所中學）獲選為評估研究對象。該研究的不足之處已詳述於研究報告內：

- (a) 鑑於該研究只涵蓋 4 所學校，研究所得結果未必適用於所有推行普教中的學校；
- (b) 該研究於 2012 年 3 月獲批。因此，研究小組只能挑選參與最後一期計劃的學校作為研究對象，令研究結果有所局限；及
- (c) 該研究所涵蓋的 4 所學校均按學生的考試及面試成績，分派他們到普教中班級。因此，雖然普教中班級的學生學習成效較佳，但鑑於學生的起步點不同，不能就此推論以普通話教授中國語文科比以廣東話教授更為有效。

審計署認為，語常會秘書處需從該研究中汲取經驗，以改善日後評估研究的設計及進行方式。舉例而言，假如評估研究的範圍不止 4 所學校，研究結果的適用範圍便可擴大。此外，礙於該評估研究僅涵蓋最後一批學校，有關結果只可在普教中支援計劃完結後才公布。假如該評估研究在較早階段進行，該計劃便可因應研究結果加以改善。

2.7 **需協助學校推行普教中，並就普教中的成效進行更多研究，從而得出較明確的結論** 為協助學校推行普教中，評估研究報告提出以下建議：

- (a) 語常會應考慮出版關於普教中的實例研究刊物，讓本地教師交流經驗；
- (b) 學校應安排在中文及普通話方面兼具良好的本科知識及教學能力的教師任教普教中班級；

- (c) 學校應投放充足資源推行普教中。學校領導層應作出適當安排，以便設立相關機制，讓教師共同備課、觀課、評課和交流經驗，從而促進教學團隊的知識轉移及持續專業發展；
- (d) 學校應提供支援措施，提升教師的普通話能力，使他們得以向學生作出適當的語言示範、指導和有益的反饋；及
- (e) 應改善教師的培訓課程，使教師對普教中能有更深入和更全面的認識。

教育局會繼續推展在所有學校實施普教中的長遠展望，而學校可按本身情況以廣東話或普通話教授中國語文科。語常會的調查顯示，在 2008/09 至 2015/16 學年間，採用普教中的小學的百分比由 56% 增加至 72%，中學則由 32% 增加至 37%。雖然教育局已把參與普教中支援計劃的學校所採用的良好方法推而廣之，並探討可行方案，加強教師實踐普教中的信心和能力，但該局仍需設法協助選擇普教中的學校落實評估研究所提出的建議。教育局又表示，由於評估研究只以參與該計劃的學校為對象，所得結果有其局限，未必能夠作為普教中議題的最終定論。政府把在所有學校推行普教中定為長遠展望至今超過 16 年，而多年來的研究，均未能就普教中的成效得出定論。教育局表示，箇中原因可能是有多項因素影響了普教中的成效。為了解此事，語常會秘書處需協助語常會運用語文基金，就普教中作進一步研究，從而得出較明確的結論。

支援學校進行英語教學的計劃

2.8 語文基金資助下述計劃，以支援學校加強英語的教與學：

- (a) **為中學而設的提升英語水平計劃** 2006 年 2 月，語文基金預留 8.8 億元撥款推行提升英語水平計劃，該計劃旨在加強英語的學與教。在計劃下，合資格的學校可在 2006 和 2007 年申請推行提升英語水平的校本措施。合資格的學校包括所有公營中學、直接資助計劃中學及提供主流中學課程的特殊學校。以中文作為教學語言的中學(中中)獲准參與計劃後，一般在 6 年期內獲撥款不超過 300 萬元，並須承諾在計劃推行的整段期間，以中文作為教學語言；而以英文作為教學語言的中學(英中)獲准參與計劃後，會在 6 年期內共獲得約 50 萬元的撥款。參與計劃的中學共有 439 所(包括 3 所其後退出的中學)，獲得合共 7.22 億元撥款。該計劃所資助的校本措施，均已在 2013/14 學年年底或之前完成；

- (b) **為中學而設的優化提升英語水平計劃** 自微調中學教學語言的措施在 2010/11 學年開始推行以來，學校不再分為中中及英中兩類。在此背景下，語文基金在 2010 年 10 月預留 3.23 億元撥款，用以推行優化提升英語水平計劃。該計劃旨在協助學校在提升英語水平計劃的基礎上，因應情況調整及重訂校本計劃的重點，落實校本微調教學語言的安排。有資格參與提升英語水平計劃的學校均合資格參與優化提升英語水平計劃。在新計劃下，每所獲准參與計劃的學校在兩年期內獲撥款不超過 100 萬元。參與計劃的中學共有 386 所(包括 1 所其後退出的中學)，獲得合共 3.19 億元撥款。該計劃所資助的校本措施，均已在 2013/14 學年年底或之前完成；及
- (c) **提升小學英語水平津貼計劃** 2010 年 1 月，語文基金批准撥款 2.7 億元，以推行提升小學英語水平津貼計劃，該計劃旨在協助小學生為中學英語學習的需要作好準備。在計劃下，所有資助學校(包括設有採用普通學校課程小學部的特殊學校)、官立或直接資助計劃小學均合資格申請在兩年期內獲發放不超過 50 萬元的撥款，以制訂提升英語水平的校本措施。該計劃在 2010/11 學年開始，而所資助的校本措施均已在 2013/14 學年年底或之前完成。參與計劃的小學共有 475 所，獲得合共 2.29 億元撥款。

2.9 該 3 項計劃均規定，提出申請的學校須提交一份整體的校本計劃，載述相關的策略、推行方案及預期目標，以及其他資料。教育局設有小組，成員包括語文教育專家及該局代表，負責評審申請，並就每所學校建議的改善措施(例如採購教學材料、增聘教師及教學助理，以及僱用服務以進行教學活動等)是否適切可行提供意見。申請獲批的學校須與政府簽訂表現協約，並承諾在指定的時限內達到定質和定量的目標。

提升英語水平計劃及優化提升英語水平計劃的管理

2.10 在提升英語水平計劃及優化提升英語水平計劃推出後，託管人先後於 2006 年 2 月及 2010 年 10 月同意由教育局的教育統籌委員會及策劃分部(而非由語常會秘書處)負責該等計劃的管理工作，包括向獲撥款的機構(即獲准參與計劃的學校)發放撥款、監察項目的進度，以及評估該等計劃的成效。

2.11 **需就推行語文基金的計劃定期向語常會匯報進度資料** 在將提升英語水平計劃及優化提升英語水平計劃的管理工作交由教育統籌委員會及策劃分部負

責時，語常會秘書處並沒有與教育統籌委員會及策劃分部制訂任何有關如何向語常會匯報的安排。審計署留意到：

- (a) 教育統籌委員會及策劃分部沒有向語常會匯報推行該等計劃的進度資料，例如所接獲申請書的數目、獲批申請的數目及獲批撥款額；及
- (b) 2015年12月，教育統籌委員會及策劃分部已完成有關提升英語水平計劃及優化提升英語水平計劃的評估，但截至2016年11月仍未向語常會提交任何評估報告。

2.12 教育統籌委員會及策劃分部於2015年完成有關提升英語水平計劃及優化提升英語水平計劃的評估，當中包括學校的自我評估。根據學校本身和教育局分別進行的評估，在436所參與提升英語水平計劃的學校（不包括3所其後退出的學校）及385所參與優化提升英語水平計劃的學校（不包括1所其後退出的學校）中，分別有177所（41%）和175所（45%）在達致所承諾目標方面的表現（相較於達致學校本身的目標而言）未如理想。該等計劃的預留撥款總額為12.03億元，而實際發放的撥款為10.41億元。審計署留意到，語常會沒有獲告知該等計劃的推行進度及成效。由於所涉及的撥款額龐大，審計署認為語常會獲悉該等計劃的推行進度及成效，至為重要。語常會秘書處需確保所有計劃（包括並非由秘書處管理的計劃）的管理資料（例如推行進度及成效）得以定期向語常會匯報。

提升小學英語水平津貼計劃的管理

2.13 語文基金於2010年1月批出2.7億元撥款，推行提升小學英語水平津貼計劃，以協助小學生為中學英語學習的需要作好準備。這項津貼計劃在2010/11至2013/14學年間推行，為期4年。審計署審查了語常會秘書處對該計劃下各項目的管理工作，發現有可予改善之處，詳情載於第2.14至2.16段。

2.14 **未有依時提交進度報告及總結報告** 根據提升小學英語水平津貼計劃的申請指引及學校與政府簽訂的表現協約，參與計劃的學校須在首年推行後3個月內提交進度報告，並在項目完成後3個月內提交總結報告（包括財務報表）。審計署在475個項目中，審查了20個項目（4.2%）的檔案（撥款總額為900萬元，涉及18份進度報告及20份總結報告），發現有若干報告逾期提交（見表三）：

措施管理

- (a) 在 18 份進度報告中，有 4 份 (22%) 逾期超過 30 日始提交，分別逾期 59 至 206 日不等 (平均 105 日)；及
- (b) 在 20 份總結報告中，有 1 份 (5%) 逾期 65 日始提交。

日後推行計劃時，語常會秘書處需採取措施，確保參與計劃的學校盡量依時提交進度報告及總結報告，以便更及時地評估有關項目。

表三

參與提升小學英語水平津貼計劃的學校
逾期提交進度報告及總結報告的情況
(2013 年 7 月至 2015 年 2 月)

逾期	進度報告		總結報告	
	數目	百分比	數目	百分比
沒有逾期	11	61%	18	90%
30 日或以下	3	17%	1	5%
31 至 90 日	3	17%	1	5%
91 至 180 日	0	0%	0	0%
181 至 210 日	1	5%	0	0%
總計	18	100%	20	100%

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

2.15 **耽擱退還未用撥款** 政府在兩年間向每所參與計劃的學校發放不多於 50 萬元的撥款。根據表現協約，參與計劃的學校須在項目完成後，將未用撥款退還政府，並在項目完成後 3 個月內提交總結報告。語常會秘書處會在接納項目的總結報告後，向學校發出電郵，要求退還未用撥款。經審計署審查的 20 個項目全部有未用撥款 (涉款由 6,000 元至 103,372 元不等)。審計署留意到當中有 5 個項目適時退還未用撥款，其餘 15 個 (75%) 項目的未用撥款 (見表四)，則平均在提交總結報告限期後 95 日 (由 28 至 169 日不等) 始退還政府。日後推行計劃時，秘書處需採取措施 (例如加快接納總結報告，以及加強追討耽擱退款的行動)，確保學校適時退還未用撥款。

表四

參與提升小學英語水平津貼計劃的學校退還未用撥款所需時間
(2014 年 2 月至 2015 年 4 月)

由提交總結報告限期起計的日數	項目數目	總金額 (元)
50 日或以下	2	24,409
51 至 100 日	7	170,823
101 至 150 日	4	138,089
151 至 200 日	2	118,643
總計	15	451,964

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

2.16 **學校制定的目標不少難以量度** 教育局為邀請學校就提升小學英語水平津貼計劃提出申請而發出的通函中表明，按該計劃提出申請的學校須提交推行計劃，內容須包括預期達到的目標(以可量度的為佳)。學校亦須在建議書內載述監察進度和評估方法，以確定是否達標。該等目標會列入學校與政府簽訂的表現協約，作為發放津貼的條款及條件。學校須提交總結報告，當中須包括有關措施的評估。審計署審查該 20 個項目後發現，學校制定的目標中，可量度的很少(例如“在日後的全港性系統評估中閱讀及寫作卷的成績顯示進步”，便屬於可量度的目標)，難以量度的卻很多(例如“學生的閱讀和寫作能力顯示進步”，便屬於難以量度的目標)。2015 年 9 月，語常會秘書處向語常會匯報提升小學英語水平津貼計劃的檢討結果時表示，學校自行評估所得的結果大多屬定質的，未必能為津貼計劃的增值程度提供明確的指標。在日後的計劃中，秘書處需協助參與計劃的學校盡量設定可更有效量度項目成效的目標。教育局在 2017 年 3 月告知審計署，語常會秘書處會考慮過往經驗，在籌備推出新的津貼計劃時，協助學校制訂校本推行計劃和目標(以可量度的為佳)。

語文教師專業發展獎勵津貼計劃

2.17 語常會在 2003 年報告(見第 2.3 段)中建議，語文教師必須精通所教授的語文、具備良好的語文知識和理解能力，以及熟悉最新的語文教學理論和實

踐方法。語常會認為，語文教師必須持有以下其中一項資歷(稱為“語常會要求”)，以確保他們在語文能力、本科知識和教學能力三方面裝備充足：

- (a) 主修相關語文科目的教育學士學位；或
- (b) 主修相關語文科目的學士／碩士／博士學位，以及主修該語文科目的學位教師教育文憑或證書。

2.18 自 2004/05 學年起，所有新聘語文教師須達到語常會要求。對於在該學年之前加入教師行業而沒有擬議資歷的現職語文教師，為鼓勵他們盡快取得有關資歷，語文基金在 2003/04 學年推出語文教師專業發展獎勵津貼計劃，以資助形式鼓勵語文教師修讀認可進修課程，從而提升他們對所任教語文科目的本科知識和教學能力。根據該計劃，每名獲准參與的語文教師於修畢認可課程時可獲發還一半學費，上限為 5 萬元。2003 年 2 月及 2005 年 3 月，語文基金預留了合共 5.28 億元(分別為 2.26 億元及 3.02 億元)撥款，以推行該計劃。在 2003 年 9 月至 2016 年 6 月期間，該計劃動用 2.17 億元。共有 8 252 名教師獲資助。

2.19 **申請數目持續減少** 在 2003/04 學年，語文教師專業發展獎勵津貼計劃首次推出時有逾 3 000 宗申請。財委會亦於 2005 年批准向該計劃額外注資，但此後申請數目持續減少(見表五)。為鼓勵更多教師提出申請，語常會於 2009 年修訂該計劃(例如放寬申請資格)。另外，為提高該計劃的吸引力，並與課程費用的加幅看齊，語常會於 2014 年 9 月把每名申請人的資助上限由 3 萬元提高至 5 萬元。

表五

語文教師專業發展獎勵津貼計劃申請數目持續減少
(2003/04 至 2015/16 學年)

學年	數目
2003/04	3 164
2004/05	2 421
2005/06	1 843
2006/07	1 038
2007/08	440
2008/09	321
2009/10	238
2010/11	157
2011/12	89
2012/13	28
2013/14	17
2014/15	13
2015/16 (截至 2016 年 6 月)	15
總計	9 784

資料來源：教育局的記錄

2.20 需採取措施鼓勵更多教師就語文教師專業發展獎勵津貼計劃提出申請 審計署留意到，語常會秘書處已告知學校該計劃的最新情況，包括放寬申請資格及提高津貼上限。然而，如表五顯示，儘管資助上限已於 2014 年 9 月有所提高，但無助增加申請數目。2015/16 學年，於 2004/05 學年之前加入教師行業的語文教師共有 15 246 名，當中 4 252 名 (28%) 沒有語常會訂明，即載於上文第 2.17 段的資歷。審計署按年齡組別對該等教師進行分析，發現不少教師還可任教多年 (見表六)。如該等教師修讀認可進修課程，以提升他們對所任教語文科目的本科知識和教學能力，有助他們執行教職。語常會秘書處需考慮採取措施，鼓勵更多教師就該計劃提出申請。

表六

未符合語常會要求的語文教師的年齡組別
(2015/16 學年)

年齡組別	教師人數
40 歲以下	491 (11.6%)
40 至 44 歲	1 131 (26.6%)
45 至 49 歲	1 003 (23.6%)
50 至 54 歲	907 (21.3%)
55 至 59 歲	618 (14.5%)
59 歲以上	102 (2.4%)
總計	4 252 (100%)

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

2017 年 3 月，教育局告知審計署，該局已於 2016 年年底向校長進行問卷調查，徵詢他們對語文教師專業發展獎勵津貼計劃的意見。此外，語常會秘書處正準備檢討該計劃。

2.21 **需檢討預留而未用的金額** 於 2016 年 6 月 30 日，為推行語文教師專業發展獎勵津貼計劃而預留的 5.28 億元中，仍有 3.11 億元 (59%) 未用。即使未符合語常會要求的 4 252 名語文教師全都申請該計劃下的津貼，而每宗申請均獲資助最高金額 5 萬元，合共亦只需 2.13 億元 (5 萬元 × 4 252)，即仍較 3.11 億元的未用金額少 9,800 萬元 (31.5%)。審計署認為，語常會秘書處需檢討為該計劃預留而未用的撥款金額，以便將多出的預留撥款退回語文基金，支援其他新措施。2017 年 3 月，教育局告知審計署，在即將對該計劃進行的檢討中，語常會秘書處會建議削減批撥金額。

審計署的建議

2.22 審計署建議教育局局長應：

- (a) 採取措施改善日後語文基金計劃的評估研究 (例如研究範圍及時間)，以擴大研究結果的適用範圍；
- (b) 就普教中而言：
 - (i) 向語常會徵詢意見，設法協助採用普教中的學校落實在普教中支援計劃評估研究中提出的建議；及
 - (ii) 進行研究以得出較明確的結論，並決定未來路向；
- (c) 確保並非由語常會秘書處管理的語文基金計劃的管理資料 (例如推行進度及成效) 得以定期向語常會匯報；
- (d) 採取下列措施加強監督日後的語文基金計劃項目：
 - (i) 確保參與計劃的學校依時提交項目報告 (例如進度報告及總結報告)；
 - (ii) 確保未用撥款適時退還政府；及
 - (iii) 協助學校盡量制訂可量度的目標；
- (e) 採取措施鼓勵更多教師就語文教師專業發展獎勵津貼計劃提出申請；及
- (f) 檢討為語文教師專業發展獎勵津貼計劃預留撥款的金額，以便將多出的撥款退回語文基金，支援其他新措施。

政府的回應

2.23 教育局局長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 採用個案研究的方式，可提供詳盡且切合實況的資料，以助了解學校在不同情況下的各項程序、優勢和關注事項，供其他情況相類的學校參考。但鑑於此舉亦有其局限，語常會秘書處在日後推出語文基金計劃時會設法改善評估研究的設計，以擴大研究結果的適用範圍；
- (b) 語常會已向教育局提出建議並獲局方同意，使用不同的平台整固和推廣參與普教中支援計劃學校所採用的良好方法。教育局亦會與各

教育院校溝通，探討可行方案，提升教師在實踐普教中方面的信心和能力；

- (c) 語常會秘書處會繼續收集相關數據，監察在香港各所學校推行普教中的情況；
- (d) 語常會秘書處會與有關各方合作，確保計劃的資料得以向語常會妥為匯報；
- (e) 語常會秘書處會考慮採取適當措施，確保參與計劃的學校依時提交項目報告；
- (f) 語常會秘書處會考慮採取適當措施，確保未用撥款依時退還政府；
- (g) 語常會秘書處已考慮在籌備推出新的津貼計劃時，協助學校制訂其校本推行計劃，包括訂立預期達到的目標(以可量度的為佳)；
- (h) 語常會秘書處會考慮採取適當措施，鼓勵更多教師就語文教師專業發展獎勵津貼計劃提出申請；及
- (i) 語常會秘書處正為語文教師專業發展獎勵津貼計劃的一次定期檢討進行籌備工作；並會根據檢討結果，考慮建議削減批撥金額。

語文教育相關社區項目的管理

2.24 通過語文教育相關社區項目，語文基金旨在與不同持份者，例如非政府機構、私營機構及社會各界建立更緊密穩固的伙伴關係，推廣語文教育的重要性。在 1994 年 3 月至 2016 年 6 月期間，託管人批出 5.58 億元撥款，資助 378 個這類項目，佔期內批准撥款總額 37.03 億元的 15%(見第 1.13 段圖二)。該等項目可分為：

- (a) **推廣項目** 有關項目由語文基金全數資助，推廣由語常會決定的特定主題(例如在 2014/15 學年有一個舉辦閱讀嘉年華的項目，旨在培養本地中小學生的閱讀興趣及使用英文的樂趣)。語文基金每年公開邀請各機構(包括牟利及非牟利組織、政府部門及教育機構)提交項目建議書。截至 2016 年 6 月 30 日，語文基金已就 345 個推廣項目批出 5.36 億元撥款；及
- (b) **贊助項目** 有關項目由語文基金資助部分經費，每個項目最多可獲資助項目預算的 40% 或 100 萬元(以較低者為準)。在 2015/16 學年

前，各機構提交建議書予語常會按個別情況審批。自 2015/16 學年起，語文基金每年公開邀請各機構提交建議書。截至 2016 年 6 月 30 日，語文基金已就 33 個贊助項目批出 2,200 萬元撥款。

推廣項目的管理

2.25 推廣項目的申請首先由語常會秘書處評審，再交由推廣英文工作小組或推廣中文工作小組評核。工作小組會把其建議批准的申請提交予語常會通過，之後由託管人批核。語常會秘書處會安排託管人與獲撥款機構簽訂項目協議，並會監察項目的進度。在 2012 年 1 月至 2016 年 6 月期間，託管人批核 68 個推廣項目，其中 42 個已經完成。審計署在該 42 個已完成的項目中，審查了 10 個 (23.8%) 的管理工作，並發現有可予改善之處。

2.26 **需頒布有關抽查及巡視的指引** 根據語文基金的工作指南，為監察項目進度，語常會秘書處應進行：

- (a) **抽查** 應特別就長期的大型項目進行抽查；及
- (b) **突擊巡視** 應每隔適當時間進行有關巡視，並製備巡視報告，以供上級查閱。

2.27 審計署審查 10 個已完成項目的記錄後，發現該等項目並沒有經過抽查或突擊巡視。語常會秘書處表示已不再進行抽查及突擊巡視，並以巡視取代。秘書處並無備存資料庫以記錄巡視詳情。有關巡視記錄分別存放於個別項目的檔案。至於巡視次數、選作巡視的項目，以及巡視的頻率和日期，均無現成的管理資料。該 10 個項目的巡視摘要載於表七。審計署認為，語常會秘書處需更新工作指南，以及頒布巡視指引。工作指南應訂明選取項目作巡視的準則及頻率。

表七

經審計署審查的 10 個推廣項目所進行的巡視
(2012 年 9 月至 2014 年 7 月)

項目	項目性質	項目推行期 (日)	獲批款額 (元)	巡視次數
A	學生中文寫作工作坊及比賽	370	770,000	2
B	學生英語球類遊戲及閱讀活動	360	500,000	1
C	學生普通話環保嘉年華	210	320,000	1
D	學生英國文學閱讀活動	360	2,070,000	1
E	成人工作場所普通話溝通工作坊	360	290,000	4
F	藉故事、歌曲及角色扮演讓非華語兒童學習中文單字及中文寫作	360	240,000	4
G	學生英語電影欣賞及閱讀會	350	310,000	1
H	學生普通話演講比賽	180	820,000	4
I	學生英語工作坊	390	910,000	1
J	藉遊戲、藝術創作及製作小玩意喚起非華語兒童學習中文單字或詞彙的興趣	400	110,000	3

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

2.28 **需採取措施確保依時提交項目報告** 獲撥款機構須按項目協議訂明的匯報時間表提交項目報告，即進度報告、總結報告和財務報告，而不同項目在匯報時，所相隔的時間各有不同。有關撥款會分期付予機構：首期撥款在簽訂項目協議時支付，隨後各期撥款在語常會秘書處對獲撥款機構所提交的報告表示滿意後支付。

2.29 在審計署審查的 10 個項目中，獲撥款機構須合共提交 63 份項目報告 (21 份進度報告、10 份總結報告和 32 份財務報告)。審計署分析報告提交日期後發現，63 份報告中有 45 份 (71%) 遲交 3 至 432 日不等，平均遲交超過 3 個月 (94 日一見表八)。以項目 B 為例，獲撥款機構原須分 4 次提交報告 (2013 年 12 月 24 日、2014 年 4 月 25 日、2014 年 7 月 25 日及 2014 年 10 月 3 日)，但儘管語常會秘書處不斷發出催辦通知，獲撥款機構於 2014 年 11 月 3 日才一次過提交所有報告。為方便語常會秘書處監察項目進度，審計署認為秘書處需採取措施，以確保各類報告依時提交。

表八

經審計署審查的 10 個推廣項目的
獲撥款機構逾期提交項目報告的情況
(2013 年 1 月至 2015 年 12 月)

項目	項目推行期	已提交報告數目	逾期提交報告數目	遲交日數 (平均)
A	370 日	4	4 (100%)	33 至 135 日 (85 日)
B	360 日	8	8 (100%)	31 至 314 日 (160 日)
C	210 日	6	4 (67%)	8 至 17 日 (14 日)
D	360 日	8	4 (50%)	11 至 16 日 (14 日)
E	360 日	7	5 (71%)	22 至 63 日 (46 日)
F	360 日	4	0 (0%)	不適用
G	350 日	8	4 (50%)	3 至 28 日 (13 日)
H	180 日	6	6 (100%)	8 至 231 日 (110 日)
I	390 日	8	8 (100%)	17 至 432 日 (197 日)
J	400 日	4	2 (50%)	7 日 (7 日)
整體		63	45 (71%)	3 至 432 日 (94 日)

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

2.30 **需確保關連交易已妥為批核** 項目 A 獲撥款 77 萬元以舉辦寫作活動 (見第 2.27 段表七)。在優異散文投稿人所得的獎品中，包括由一間出版社發出的 26 張書券。獲撥款機構與該出版社屬同一公司集團，而該獲撥款機構將 26 張

措施管理

書券(每張面值由 200 至 1,000 元不等)的總面值 9,100 元記入項目帳目。審計署留意到，有關項目協議並沒有就關連交易訂明須採取的措施(例如事先徵得秘書處批核)。審計署認為，語常會秘書處需採取措施，確保這類交易已妥為批核。

2.31 **需加強措施以處理沒有遵循採購規定的情況** 項目協議訂明獲撥款機構應採取的採購規定。根據協議：

- (a) 如採購：
 - (i) 少於 5,000 元的項目，無須取得報價；
 - (ii) 介乎 5,000 至 50,000 元的項目，應取得超過 1 份報價；
 - (iii) 50,000 元以上至 1,300,000 元的項目，應取得最少 5 份報價；
及
 - (iv) 1,300,000 元以上的項目，應進行招標；及
- (b) 不應以現金支付超過 1,000 元的款項。

2.32 語常會秘書處在核查獲撥款機構提交的財務報告時，可查閱其單據以證實開支的性質。審計署審閱秘書處的查閱記錄，留意到秘書處發現 10 個項目中有 4 個(項目 A、B、D 及 H)沒有遵循採購規定，詳情如下：

- (a) 有 3 個項目(項目 A、B 及 H)沒有遵循索取報價的規定。有關項目的每項採購均只取得 1 份報價(見表九)；及
- (b) 有 1 個項目(項目 D)以現金支付 3,620 元的項目材料列印費。

表九

沒有遵循報價規定的情況

項目	物品／服務	採購金額	沒有遵循的報價規定
A	租用場地以舉行活動	12,000 元	超過 1 份報價
B	製作短片	83,000 元	最少 5 份報價
	紀念品	69,000 元	
		10,350 元	超過 1 份報價
		12,350 元	
	閱讀器／工作記錄簿連報表	35,500 元	
球類	26,660 元		
H	租用場地以舉行活動	69,100 元	最少 5 份報價

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

附註：所有 8 項採購各取得 1 份報價。

語常會秘書處就 4 間獲撥款機構不遵循規定的理由提出疑問。該等機構解釋，有關項目是向其指定供應商採購，又或由於需要緊急採購而沒有時間取得報價。審計署認為秘書處需制訂措施（例如向重覆或嚴重違規的機構發出口頭或書面警告），確保獲撥款機構遵循採購規定。

2.33 **需頒布措施以評估項目** 由獲撥款機構提交的總結報告屬自我評估。語文基金的工作指南載述：

- (a) 除由獲撥款機構進行自我評估外，語常會秘書處亦可就項目進行獨立評估；及
- (b) 秘書處應就以下項目進行獨立評估：
 - (i) 為期超過一年的項目；
 - (ii) 獲批撥款超過 100 萬元的項目；及

(iii) 可能獲廣泛推廣的項目。

在審計署審查的 10 個項目中，有 1 個(項目 D)獲批撥款超過 100 萬元，有 3 個(項目 A、I 及 J)則為期超過一年(見第 2.27 段表七)。不過，秘書處沒有就該等項目進行獨立評估。2017 年 3 月，教育局告知審計署：

- (a) 進行獨立評估的準則，主要應用於語文學習及提升學習環境的研究與發展項目；
- (b) 語文教育相關社區項目的活動伙伴須進行評估，並收集參加者的意見。語常會秘書處亦會通過各種報告及巡視，監察該等項目。此外，語常會已設立工作小組，負責策劃及監察項目；及
- (c) 現正檢討是否適合對近期的語文教育相關社區項目進行獨立評估。

贊助項目的管理

2.34 **需採取措施提高贊助項目的吸引力** 在 2015/16 學年之前，語文基金並無邀請機構提出贊助項目申請。有意申請語文基金撥款的機構向語常會提交建議書後，語常會會按個別情況審批。基於各種原因，贊助項目的受歡迎程度，多年來一直偏低。在 2012/13 至 2014/15 的 3 個學年間，只有 15 宗贊助項目的申請，即平均每年 5 宗。自 2015/16 學年起，語文基金每年均公開邀請各機構提交建議書，以吸引更多社區合作伙伴。為推廣贊助項目，語常會通過不同渠道(包括報章、語常會網站和政府入門網站)，公布公開接受申請的事宜。審計署留意到，申請數目在 2016/17 及 2017/18 學年分別增至 7 宗和 12 宗。語常會秘書處需監察社會人士對贊助項目是否感興趣，並考慮採取進一步措施，提高項目的吸引力。

審計署的建議

2.35 審計署建議教育局局長應：

在推廣項目方面

- (a) 確保在工作指南中頒布的抽查和巡視規定與時更新；
- (b) 修訂工作指南，頒布有關巡視的指引，當中訂明：

- (i) 選取項目作巡視的準則及頻率；及
- (ii) 由上級審閱巡視結果的規定；
- (c) 採取措施確保獲撥款機構依時提交項目報告；
- (d) 採取措施確保記入項目帳目的開支合理合度；
- (e) 採取措施確保獲撥款機構遵循採購規定；
- (f) 確保在工作指南中頒布有關獨立評估項目的規定與時更新並得以遵循；及

在贊助項目方面

- (g) 採取進一步措施提高贊助項目的吸引力。

政府的回應

2.36 教育局局長整體上同意審計署的建議，並表示：

在推廣項目方面

- (a) 語常會秘書處會確保在工作指南中頒布有關抽查和巡視的規定與時更新；
- (b) 就推廣項目進行巡視時，語常會秘書處會考慮多項因素，包括活動的性質、項目合作伙伴所具備的經驗，以及活動可能達致的效果。秘書處亦會考慮修訂工作指南，就執行和監管巡視工作頒布更清晰的指引；
- (c) 語常會秘書處會考慮採取措施，確保獲撥款機構依時提交項目報告；
- (d) 語常會秘書處會考慮採取措施，確保記入項目帳目的開支合理合度；
- (e) 語常會秘書處會考慮採取措施，確保獲撥款機構遵循採購規定；
- (f) 語常會秘書處會確保在工作指南中頒布有關獨立評估項目的規定與時更新並得以遵循；及

在贊助項目方面

- (g) 語常會秘書處會考慮採取措施，進一步提高贊助項目的吸引力。

研究與發展項目的管理

2.37 語常會的職權之一，是訂定提升語文能力及語文教育質素的研究與發展項目，並加以推行或監察該等項目，確保該等項目妥為完成(見第 1.4(d) 段)。在語文基金於 1994 年 3 月成立起至 2016 年 6 月期間，託管人批出 1.67 億元撥款(佔批准撥款總額 37.03 億元的 5% (見第 1.13 段圖二))，資助 119 個研究與發展項目，其中 86 個(72%) 在 1994 至 2002 年間獲批。2014 年 3 月，語文基金再獲注資 50 億元，以投放於 6 個策略性範疇，當中包括多作縱向研究和比較研究(見第 1.12(a) 段)。

2.38 研究與發展項目可分為以下兩類：

- (a) **由上而下的研究與發展項目** 由上而下的研究與發展項目，其範圍及推行期由語常會釐定。進行公開或局限性招標後，有關建議書會交由專責評審小組根據政府的招標程序進行評審。在 2014 年 3 月至 2016 年 6 月期間，兩個由上而下的項目獲批 400 萬元的撥款；及
- (b) **由下而上的研究與發展項目** 自 2014 年 3 月起，除了由上而下的方式外，語常會亦採取由下而上的方式公開接受申請。學校、高等教育院校及教育團體等教育機構均獲邀提交建議書。有關語文學習／發展及教學法的重點研究範疇／主題由語常會選定，而項目的實際專題、範圍及推行期則由申請機構建議。評審委員會(註 5) 在考慮外部語文專家的意見後評審有關建議。在 2014 年 3 月至 2016 年 6 月期間，語文基金就由下而上的項目申請進行一輪公開邀請，共收到 37 宗申請，並批准其中 24 宗。該 24 個項目獲批撥款合共 4,800 萬元。於 2017 年 1 月 31 日，當中的 23 個仍在進行(有 1 個項目已經終止)，新一輪公開邀請於 2017 年 3 月開始。

註 5：評審委員會由 3 名語常會委員及 3 名具備語文或語文教育研究背景及專業知識的非語常會委員組成。

2.39 需確保妥為跟進評審委員會建議批准的項目所涉及的保留意見或條件 每宗由下而上的研究與發展項目申請，會由語文教育研究工作小組轄下的評審委員會的其中 3 名委員以傳閱方式評審。每名委員須填妥一份標準評核表格，選擇是否建議批准有關的撥款申請。如獲至少 2 人同意，評審委員會便會建議批准有關的撥款申請。審計署審查 24 個獲批項目，其中 1 個申請撥款 750 萬元的項目雖獲 3 名委員建議批准撥款，但他們的建議附帶以下保留意見或條件：

- (a) 委員 A 指項目需要大幅修訂其 750 萬元的預算。例如聘請代課教師等項目須予刪除，並且需要削減高級研究助理及研究助理的人數和出席會議的數目，使預算更為切合現實情況；
- (b) 委員 B 指項目開支高昂；及
- (c) 委員 C 指項目值得推行，但開支過高，而且沒有充分理據支持有關人數及員工開支。

並沒有文件證據顯示語常會秘書處曾跟進委員對項目的保留意見。語常會秘書處需採取措施，確保對獲建議批准的項目所涉及的保留意見或條件（尤其是關於項目開支的）得以澄清和跟進。教育局在 2017 年 3 月表示，語常會秘書處已與該 3 名委員作出跟進。

審計署的建議

2.40 審計署建議教育局局長應：

- (a) 採取措施，確保獲建議批准的項目所涉及的保留意見或條件（尤其是關於項目開支的）得以澄清和跟進；及
- (b) 書面記錄跟進行動的結果，以支持評審委員會的建議。

政府的回應

2.41 教育局局長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 語常會秘書處已於 2016 年 9 月檢討由下而上的研究與發展項目，並於同年 12 月向語常會匯報檢討的結果。語常會已通過並修訂《申請指引》，就允許和不允許開支訂立更清晰的原則，以助申請機構

措施管理

製備預算建議。秘書處會採取措施，確保能區分出明確建議批准的項目和附帶保留意見或條件的建議批准項目(如有)，並就此作出跟進；及

- (b) 語常會秘書處會書面記錄就獲建議批准的項目所涉及的保留意見或條件(如有)所作的跟進行動的結果，以支持評審委員會的建議。

第 3 部分：管治及行政事宜

3.1 本部分探討有關管治及行政事宜。審計署發現以下範疇有可予改善之處：

- (a) 語常會的管治(第 3.2 至 3.13 段)；及
- (b) 行政事宜(第 3.14 至 3.26 段)。

語常會的管治

3.2 語常會於 1996 年成立，負責就語文基金的運用，以及語文教育的政策及措施向政府提出建議。於 2016 年 11 月 30 日，語常會由 1 名非官方主席、12 名非官方委員及 6 名當然委員組成。語常會委員由行政長官授權教育局局長委任。各委員的任期為兩年。現屆委員任期由 2015 年 7 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日。

需改善利益衝突的處理

3.3 自 2015 年 7 月起，語常會採用兩層申報利益制度處理利益衝突。根據該申報制度：

- (a) 按照第一層申報，委員須在初次加入語常會時提交申報表以登記其個人利益(不論是直接或間接、金錢上或其他方面的利益)，並須每年更新申報表資料。公眾可要求查閱委員提交的申報表；及
- (b) 按照第二層申報，語常會正在審議任何事宜時，假若當中涉及某名委員的任何直接個人或金錢上的利益，該委員須在討論有關事項前向主席披露。

3.4 語常會秘書處於 2015 年 6 月 5 日發出委任信，委任語常會委員，任期由 2015 年 7 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日。然而，語常會秘書處並未把申報表連同委任信一併發出，只在 2015 年 7 月 3 日(即任期開始後兩日)以電郵將申報表發送給各委員。

3.5 2015年7月3日發給委員的電郵載述，委員須於2015年7月17日或之前提交填妥的申報表。審計署留意到在18名委員中(註6)，有9名委員在任期開始後超過30日才提交申報表(見表十)。

表十

有關語常會委員逾期提交申報表的分析
(任期由2015年7月1日至2017年6月30日)

自任期開始起計的日數	委員人數
1至30日	9
31至60日	6
61至90日	2
91至150日	0
151至180日	1
總計	18

} 9名委員

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

3.6 根據兩層申報利益制度，委員須每年更新個人利益的資料(見第3.3(a)段)。現屆委員第二年的年度申報，應於2016年7月1日或之前作出。因應審計署2016年11月的查詢，語常會秘書處於同月向委員發出申報表。截至2017年1月31日，仍有4名委員未提交申報表。

3.7 審計署認為，語常會秘書處須採用以下方法，促請委員依時提交申報表：

- (a) 適時向獲委任人發出申報表，使他們能夠依時提交；及
- (b) 採取行動(例如向委員發出催辦信)跟進尚未作出申報的情況。

註6： 有一名當然委員在任內退休。其繼任人於2015年10月獲委任。審計署在分析時，並沒有把該名委員包括在內。

委員的會議出席率

3.8 審計署就 2015 年 7 月 1 日現屆任期開始至 2016 年 10 月 31 日期間，語常會及其 8 個工作小組會議的委員出席率進行審查，發現語常會及其工作小組會議的委員出席率，大致令人滿意，不少工作小組在該段期間只舉行了一次會議(見表十一)。

表十一

語常會及其工作小組會議的平均出席率
(2015 年 7 月 1 日至 2016 年 10 月 31 日)

會議	委員人數	開會次數	會議的平均出席率
語常會	19	5	74%
語文教育研究工作小組	11	1	100%
推廣英文工作小組	7	2	93%
職業英語運動工作小組	3	1	67%
津貼計劃工作小組	5	1	80%
語文教學顧問專責小組工作小組	4	1	100%
推廣中文工作小組	5	2	70%
贊助及伙伴項目工作小組	4	1	50%
幼兒中英文讀寫計劃工作小組	5	1	80%
整體		15	79%

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

3.9 審計署繼而審查每名委員出席語常會會議和工作小組會議的比率，發現若干委員的出席率偏低。在 19 名委員中，4 名(委員 D、E、F 及 G)的整體出席率不足 50% (見表十二)；他們均為非官方委員，其中 3 名(委員 D、E 及 F)為連任委員。審計署審查該 3 名連任委員於上屆任期的出席率，發現委員 D 於上屆任期的出席率亦偏低(38%)。審計署認為，語常會秘書處需採取措施，提高出席記錄欠佳的委員的出席率，以及在向教育局局長作出再度委任的建議時考慮委員的出席記錄。

表十二

整體出席率不足 50% 的 4 名非官方委員
(2015 年 7 月 1 日至 2016 年 10 月 31 日)

委員	語常會會議		工作小組會議		整體	
	會議 次數 (a)	出席率	會議 次數 (b)	出席率	會議 次數 (c)= (a)+(b)	出席率
D	5	20%	2	100%	7	43%
E		40%		50%		43%
F		40%		0%		29%
G		20%	3	33%	8	25%

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

會議法定人數

3.10 語常會會議和工作小組會議上作出的決定及達成的協議，十分重要。舉例而言，8 個工作小組當中，4 個(即語文教育研究工作小組、推廣英文工作小組、推廣中文工作小組，以及贊助及伙伴項目工作小組)負責評審語文基金所推出措施的撥款申請，然後向語常會作出建議，供其考慮是否通過。語常會會議的法定人數，定為委員總數的 50%。然而，審計署留意到，工作小組並沒有既定的會議法定人數規定。2017 年 3 月，教育局告知審計署，實際上該等工作小組有其會議法定人數規定，並予以遵行。不過，審計署留意到，並無文件證據顯示該等規定確實存在，以及其規定為何。作為良好管治做法，語常會秘書處應訂明有關工作小組會議法定人數的規定，並告知委員。

工作小組的成員組合

3.11 現屆語常會(任期由 2015 年 7 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日)由 6 名當然委員及 13 名非官方委員(包括主席)組成。在 13 名非官方委員中，5 名來自教育界，8 名(包括主席)來自社會各界(例如商界、職業訓練及傳媒界別)。語常

會委員可於任期開始時自由加入 8 個工作小組中的任何小組(見第 1.6 段)。審計署分析每個工作小組的成員組合，發現其中 2 個工作小組(即職業英語運動工作小組和贊助及伙伴項目工作小組)並無任何來自教育界的非官方委員(見表十三)。審計署認為，雖然來自教育界的委員較少，而他們均是自發加入工作小組，但如語常會秘書處能邀請來自教育界及社會各界的非官方委員加入各工作小組，考慮問題時便可從不同角度出發，因此有其好處。

表十三

工作小組成員的背景
(2017 年 2 月 28 日)

工作小組	當然委員 人數 (a)	來自教育界的 非官方委員 人數 (b)	來自社會各界 的非官方委員 人數 (c)	總人數 (d)= (a)+(b)+(c)
語文教育研究	3	4	4	11
推廣英文	1	2	4	7
職業英語運動	1	0	2	3
津貼計劃	2	2	1	5
語文教學顧問專 責小組	2	1	1	4
推廣中文	1	1	3	5
贊助及伙伴項目	1	0	3	4
幼兒中英文讀寫 計劃	1	3	1	5

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

審計署的建議

3.12 審計署建議教育局局長應：

- (a) 採取措施確保委員依時提交有關利益衝突的申報表，包括：
 - (i) 在任期開始前適時向獲委任人發出申報表；及
 - (ii) 採取行動(例如向委員發出催辦信)跟進尚未作出申報的情況；
- (b) 採取措施提高出席記錄欠佳的語常會委員的出席率；
- (c) 在決定是否再度委任語常會委員時考慮其出席記錄；
- (d) 在工作指南中訂明有關工作小組會議法定人數規定的規則；及
- (e) 盡可能在所有工作小組加入來自教育界及社會各界的非官方委員。

政府的回應

3.13 教育局局長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 語常會秘書處會盡快向委員發出申報表，如有尚未作出申報的情況，便會通知有關委員，並加以跟進；
- (b) 語常會秘書處通常會建議幾個可供選擇的日子，並提早約3個月把暫定會議日期告知委員。秘書處在安排會議時間及日期時，會盡量配合委員的時間表，並在會議前向委員發出通知；
- (c) 教育局會把出席率視為作出再度委任委員的考慮因素之一；
- (d) 雖然工作小組一直有實行有關會議法定人數的規定，但語常會秘書處在修訂工作指南時，會加入工作小組法定人數的規定；及
- (e) 語常會秘書處會爭取委員的支持，使每個工作小組的成員中，都包含適當數目的教育界及社會各界代表。

行政事宜

需加強監察語文基金的效益

3.14 多年來，立法會教育事務委員會的委員一直關注語文基金是否有助加強語文教育及提升本港市民的語文能力。2013年12月，教育局就第七次向語文基金注資，即向其注資50億元的建議(見第1.9段)，提交文件徵詢教育事務委員會的意見。就擬議注資的用途而言，教育局選定了6個策略性範疇，並就每個範疇提出短期措施及中長期措施的建議(見第1.12段)。

3.15 在審議擬議注資時，部分委員認為全面批准一次過注資會削弱立法會監察公共資源用於個別項目的能力。2014年1月10日，教育局就擬議注資一事，尋求立法會財委會批准。在財委會會議上，有委員詢問教育局會否每年向教育事務委員會匯報語文基金帶來的功效及成果。委員亦認為，教育局需採用適當的成效指標，以闡明語文基金在達到其目標方面的效益。

3.16 2015年11月及2016年7月，教育局向教育事務委員會匯報在6個策略性範疇下，短期和中長期措施的策劃及推行進度。審計署留意到，教育局只匯報有關措施的概況(例如措施的推出時間)，而沒有報告其功效及成果，例如措施獲分配的撥款、已用的撥款金額及受惠對象數目。此外，截至2017年1月，教育局尚未制訂成效指標，以監察語文基金的效益。

3.17 成效指標用以衡量語文基金的表現，有助持份者評估語文基金有否以有效率及合乎成本效益的方式取得理想結果。審計署認為，為提高語文基金的問責程度，以及回應立法會議員的關注(見第3.15段)，教育局需為語文基金制訂適當的成效指標。自2014年3月第七次注資至今已逾3年，所有短期措施均已推出。教育局需在日後向立法會提交的進度報告中提供較詳細的資料，以闡明語文基金在達到其目標方面的效益。

3.18 2017年3月，教育局告知審計署：

- (a) 提交立法會的文件中已載述有關項目的若干成效指標，包括受惠對象數目及預算。教育局亦在語常會會議上，按情況匯報項目進度及成果；

- (b) 就由下而上措施的申請而言，每年的獲批項目數目取決於接獲的申請宗數，更重要的是申請機構提交的項目建議書質素。就由下而上措施的申請制訂獲批項目數目及受惠對象數目等成效指標，並不切實可行；及
- (c) 教育局會繼續與語常會合作，考慮如何能最有效地進一步改善衡量語文基金成效的方法。教育局亦會考慮在提交語常會和立法會的進度報告中，提供更多有關該基金項目的資料。

語文基金的財務管理

3.19 託管人批准措施後，分配予有關措施的撥款便會預留在語常會秘書處備存的項目資料庫內為此開立的項目帳戶。在有關措施完成及所有開支已記入該項目帳戶後，語常會秘書處會按照既定程序決算帳戶，而預留撥款的任何未用餘額會撥回語文基金，以支援其他措施。

3.20 **需加快決算項目帳戶** 於2016年6月30日，根據項目資料庫的記錄，有68項措施記錄為“正在進行”。審計署的審查發現，該68項措施中，只有55項(81%)仍在進行。至於其餘13項(19%)，有12項實際上已經完成，另有1項已經終止。該13項措施中，6項已完成／終止超過一年，其未用撥款餘額合共6,110萬元(見表十四)。語常會秘書處表示決算項目帳戶取決於多項因素，例如總結報告的提交情況、是否已清繳所有款項、經審計報告是否已獲接納，以及參與項目的學校是否已退還未用餘額。審計署認為，語常會秘書處需採取有效措施，加快決算已完成／終止措施的項目帳戶，盡快退還未用撥款以支援其他新措施。

表十四

13 項已完成／終止措施
而尚未決算的項目帳戶帳齡分析
(2016 年 6 月 30 日)

項目完成／終止 距今	措施數目	未用撥款餘額 (百萬元)	
3 個月或以下	3	1.5	
3 個月以上至 6 個月	2	3.2	
6 個月以上至 12 個月	2	1.8	
12 個月以上至 24 個月	4	60.3	} 6,110 萬元
24 個月以上至 48 個月	1	0.7	
48 個月以上至 160 個月	1	0.1	
總計	13	67.6	

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

語文基金的投資管理

3.21 在首 6 次注資中，本金及積存利息均用於支援語文基金推行的措施。基於所需的現金流量，以及相對較短的投資期，語文基金的投資策略是將資金存放於銀行作為儲蓄／定期存款。語文基金自第七次注資起改變其融資模式。2014 年 3 月，語文基金將在第七次注資中獲得的 50 億元存放於外匯基金，以賺取更高回報（註 7）。

註 7：參考資料：在 2011 至 2013 年的 3 年間，外匯基金存款的平均每年回報率為 5.5 厘（介乎 5 至 6 厘之間），而於 2013 年 8 月 31 日（語文基金的財政年度終結日），語文基金所作定期存款的利率只介乎 0.88 至 1.31 厘。外匯基金的平均每年回報較定期存款為高。

需向語常會匯報投資表現

3.22 2013 年 12 月，教育局告知教育事務委員會：

- (a) 5 厘的回報率是基於將資金存放於外匯基金所作出的假設；
- (b) 當市場出現波動而投資所得的收入減少時，語文基金或需調整相關開支；及
- (c) 有些活動或需縮小規模或延期推行。

3.23 審計署留意到，語常會秘書處只向語常會匯報語文基金可用以支援新措施的基金餘款，而沒有匯報其投資表現。由於投資表現欠佳可能會令語文基金縮小其措施的規模或把措施延期推行，因此審計署認為，語文基金的投資回報水平對語常會是一項重要資料。語常會秘書處需定期向語常會匯報語文基金的投資表現。2017 年 3 月，教育局告知審計署：

- (a) 在政府宣讀財政預算案時，外匯基金存款的該年回報和預測回報亦會於中期預測中公布。語文基金的投資表現會視乎情況，在語常會會議上及在回應語常會委員查詢時匯報；及
- (b) 語常會秘書處會安排定期向語常會匯報有關資料。

需物色更多值得推行的措施並予以資助

3.24 2013 年 12 月，教育局告知教育事務委員會，外匯基金存款的投資回報將用以資助學校和教師支援措施、研究與發展項目，以及語文教育相關社區項目。在 2014 年 3 月 (即有關款項開始存放於外匯基金之時) 至 2016 年 6 月期間，從外匯基金賺取的利息收入為 5.133 億元。審計署分析了語文基金自 2014 年 3 月以來批出的撥款，結果發現：

- (a) 新措施獲批撥款的金額由 2014 年 (3 月至 12 月) 的 1.59 億元減至 2016 年 (1 月至 6 月) 的 700 萬元 (見表十五)；及

表十五

新措施的獲批撥款
(2014年3月至2016年6月)

年份	金額 (百萬元)
2014 (自3月1日起)	159
2015	96
2016 (截至6月30日)	7
總計	262

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

- (b) 2014年3月至2016年6月期間的獲批撥款實際總額為2.62億元，較從外匯基金賺取的利息收入5.133億元少2.513億元(49%)。

審計署認為，為提升本港市民的語文能力，語常會秘書處需盡力物色更多值得推行的措施，並尋求語常會通過撥款資助。

審計署的建議

3.25 審計署建議教育局局長應：

- (a) 加緊為語文基金制訂適當的成效指標，並在呈交予立法會的進度報告中，就語文基金的效益提供較詳細的資料；
- (b) 加快決算已完成／終止措施的項目帳戶，從而撥回預留而未用的撥款，以支援其他新措施；
- (c) 定期向語常會匯報語文基金的投資表現；及
- (d) 盡力物色更多值得推行的措施並予以資助，以提升本港市民的語文能力。

政府的回應

3.26 教育局局長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 語常會秘書處會加緊為語文基金項目制訂適當的成效指標，並考慮在呈交予立法會的進度報告中，就項目提供更多資料；
- (b) 決算項目帳戶取決於若干因素，例如總結報告的提交情況、是否已清繳所有款項、經審計報告是否已獲接納，以及參與項目的學校是否已退還未用款項等，而上述種種都可能需時完成。語常會秘書處會繼續採取所需的跟進行動，決算已完成項目的帳戶；
- (c) 語常會秘書處會安排定期向語常會匯報語文基金的投資表現；及
- (d) 一如於 2016 年 6 月向立法會教育事務委員會的匯報，語常會已於 2014 及 2015 年推出各項以學習者為本的短期措施，並自 2016 年起實施部分中長期措施。語常會將繼續物色值得推行的措施並予以資助，以提升本港市民的語文能力。

第 4 部分：學生及在職人士的語文能力

4.1 本部分探討學生和在職人士的語文能力。審計署發現以下範疇有可予改善之處：

- (a) 學生的語文能力 (第 4.2 至 4.6 段)；及
- (b) 在職人士的語文能力 (第 4.7 至 4.12 段)。

學生的語文能力

需留意學生的中英文語文能力

4.2 教育局通過以下方法評估學生的中英文語文能力：

- (a) **全港性系統評估** 全港性系統評估 (註 8) 是全港統一執行的評估，能就學生在完成小三、小六及中三時在中、英、數三科的學習表現為學校提供客觀數據，以促進學與教的評估。評估結果可提供資料，顯示學生在指定基本能力方面 (註 9) 的強項與弱項；及
- (b) **香港中學文憑考試 (文憑試)** 文憑試採用水平參照模式匯報考生成績。考生的能力級別，會按照 8 個預設標準來匯報，即“不予評級” (最差)、“第 1 級”、“第 2 級”、“第 3 級”、“第 4 級”、“第 5 級”、“第 5* 級”和“第 5** 級” (最佳)。文憑試是同時獲本港及海外專上教育機構認可的學生升學考試。文憑試成績自 2012 年 7 月起亦獲接納為聘任公務員的依據。學生如欲升讀副學位課程，中國語文和英國語文兩科的成績須達“第 2 級”或以上；如欲升讀學士學位課程，有關成績則須達“第 3 級”或以上。

註 8：2016 年 2 月，有關全港性系統評估的運作及施行安排的檢討已經完成。教育局根據檢討結果，對小三學生的全港性系統評估進行多項修訂；其後於 2016 年 5 月至 12 月推出試行研究計劃，參與小學約有 50 所。教育局根據在試行研究計劃中收集到的意見，於 2017 年 1 月公布，會於年內進行基本能力評估研究計劃；該計劃涵蓋所有小學，旨在進一步優化日後的全港性系統評估安排。

註 9：基本能力是指最低而可接受的水平。達此水平的學生，應有能力繼續下一個學習階段而無需額外支援。

教育局根據全港性系統評估和文憑試的中國語文及英國語文科的評估結果及成績，評估小三、小六、中三及中六學生的整體中英文語文能力。

4.3 審計署分析全港性系統評估在 2007 至 2016 年間中國語文及英國語文兩科的結果，以及文憑試在 2012 年(自其推出以來)至 2016 年間中國語文及英國語文兩科的成績，留意到：

- (a) 根據在 2007 至 2016 年間的全港性系統評估結果，中國語文及英國語文兩科分別有逾 20% 及逾 30% 的中三學生未達基本能力的水平(見表十六及十七)；及
- (b) 文憑試方面，雖然中國語文科成績達到“第 3 級”及以上的學生由 2012 年的 50% 增至 2016 年的 55.4%，而英國語文科成績達到同樣水平的學生由 2012 年的 50.1% 增至 2016 年的 55.1%，但 2016 年中國語文及英國語文兩科分別有約 15% 及 20% 的學生成績未達“第 2 級”或以上(見表十八及十九)。

表十六

全港性系統評估
中國語文科結果
(2007 至 2016 年)

年份	未達基本能力水平的學生比率 (%)		
	小三	小六	中三
2007	15.1	23.3	23.8
2008	14.6	23.6	23.5
2009	—	—	23.5
2010	14.1	23.0	23.2
2011	13.6	22.8	23.3
2012	13.9	—	23.1
2013	13.4	21.9	22.9
2014	13.7	—	23.0
2015	13.6	22.3	22.8
2016	14.2	—	22.6

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

備註：由於人類豬型流感爆發導致小學停課，2009 年並沒有舉行小三及小六學生的全港性系統評估。另自 2012 年起，小六學生的全港性系統評估於雙數年暫停舉行。

表十七

全港性系統評估
英國語文科結果
(2007 至 2016 年)

年份	未達基本能力水平的學生比率 (%)		
	小三	小六	中三
2007	20.5	28.7	30.8
2008	20.7	28.5	31.1
2009	—	—	31.2
2010	20.8	28.4	30.8
2011	20.2	28.3	30.8
2012	20.3	—	30.9
2013	19.6	27.6	30.5
2014	19.7	—	30.7
2015	19.6	28.0	30.6
2016	18.9	—	30.4

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

備註：由於人類豬型流感爆發導致小學停課，2009 年並沒有舉行小三及小六學生的全港性系統評估。另自 2012 年起，小六學生的全港性系統評估於雙數年暫停舉行。

表十八

文憑試中國語文科成績
(2012 至 2016 年)

年份	達到預設標準的中六學生比率 (%)									
	第 5** 級	第 5* 級	第 5 級	第 4 級	第 3 級	第 3 級及以上	第 2 級	第 1 級	不予評級	總計
2012	0.8	2.7	5.0	18.4	23.1	50.0	29.3	16.8	3.9	100
2013	0.9	2.7	5.2	18.7	24.8	52.3	28.4	15.7	3.6	100
2014	0.8	2.4	4.7	17.9	26.1	51.9	28.5	16.2	3.4	100
2015	0.8	2.2	4.6	17.9	27.2	52.7	29.2	15.4	2.7	100
2016	0.9	2.9	5.5	18.8	27.3	55.4	29.8	12.5	2.3	100

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

表十九

文憑試英國語文科成績
(2012 至 2016 年)

年份	達到預設標準的中六學生比率 (%)									
	第 5** 級	第 5* 級	第 5 級	第 4 級	第 3 級	第 3 級及以上	第 2 級	第 1 級	不予評級	總計
2012	0.8	2.4	4.6	16.0	26.3	50.1	29.1	10.8	10.0	100
2013	1.0	2.9	5.7	16.0	23.2	48.8	29.0	13.1	9.1	100
2014	1.0	3.1	5.9	16.5	26.3	52.8	25.1	12.1	10.0	100
2015	0.9	2.7	5.3	17.2	26.3	52.4	26.9	12.6	8.1	100
2016	1.0	3.2	6.2	18.2	26.5	55.1	25.2	10.8	8.9	100

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

學生及在職人士的語文能力

審計署認為，教育局需繼續留意學生的中英文語文能力，如有需要，需徵詢語常會對改善措施的意見。

需為學生制訂普通話能力評估工具

4.4 在 2012 年之前，中五學生的普通話能力可按照香港中學會考的普通話考試成績而作出評估。隨着新高中學制於 2009 年推出，香港中學會考於 2012 年停辦。自此之後，沒有工具可用以衡量學生的普通話能力。審計署認為，教育局需就制訂評估工具以衡量學生在不同教育階段的普通話能力，徵詢語常會的意見。

審計署的建議

4.5 審計署建議教育局局長應：

- (a) 監察學生的中英文語文能力，如有需要，應徵詢語常會對改善措施的意見；及
- (b) 就制訂評估工具以衡量學生的普通話能力，徵詢語常會的意見。

政府的回應

4.6 教育局局長整體上同意審計署的建議，並表示語常會會繼續就以下事宜向教育局提供意見：

- (a) 提升香港學生兩文三語能力的方法／措施；及
- (b) 衡量學生普通話能力的各種方法。

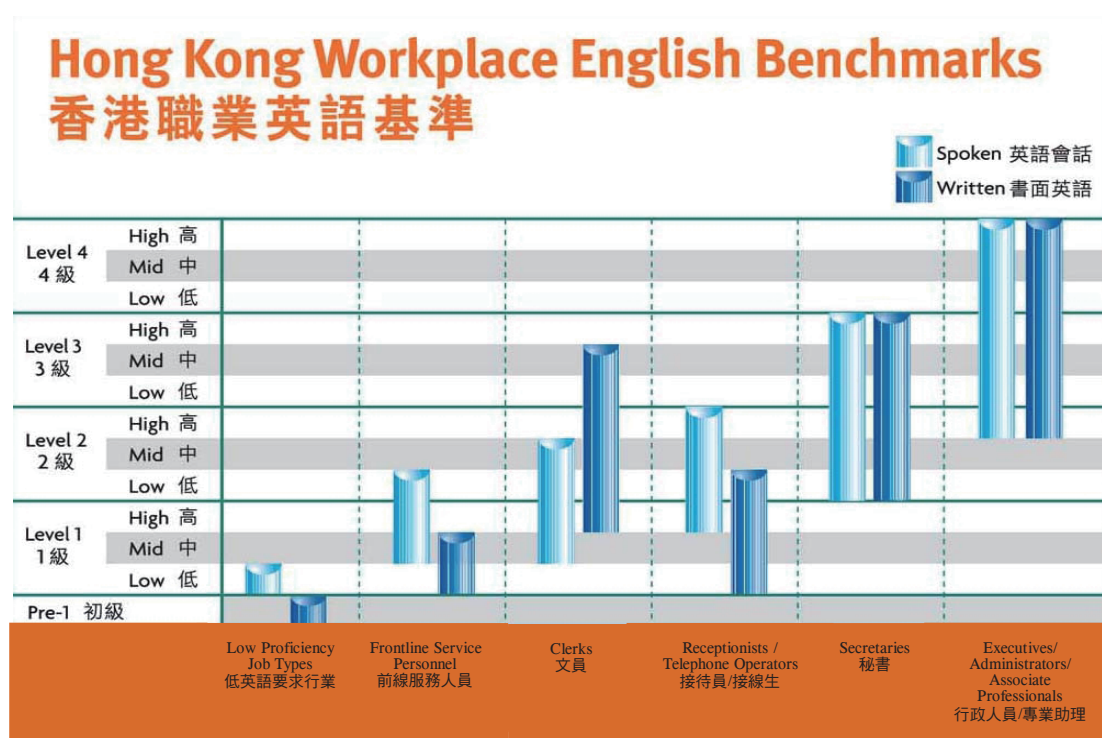
在職人士的語文能力

4.7 為評估在職人士的語文能力，語常會參考由語文基金資助的各項語言景觀調查的結果。該等調查主要是以調查及問卷方式進行，而有關語文能力的資料則取自受訪者的自我評估。

4.8 2000年，職業英語運動(註10)制定香港職業英語基準，以協助在職人士評估是否已達到應具備的英語能力水平，以及讓他們有一個清晰的目標。香港職業英語基準為6個工作類別(註11)釐定僱員應致力達到的書面英語及英語會話水平。該基準共分為4個等級(以第4級為最高)。每級再細分為低、中、高三級，而每個工作類別的英語會話及書面英語分別劃設特定等級區間，以反映從事該類工作的僱員應具備的語文水平。舉例來說，秘書的英語會話及書面英語能力應介乎第2級(低)至第3級(高)之間(見圖三)。

圖三

6個工作類別的香港職業英語基準



資料來源：職業英語運動網站

註 10：職業英語運動由語文基金全數資助，於2000年推出，旨在使市民更加認識職業英語的重要，以及提高本港在職人士的語文水平。

註 11：該6個工作類別是低英語要求行業、前線服務人員、文員、接待員/接線生、秘書，以及行政人員/專業助理。

4.9 香港職業英語基準等級與 17 項由國際認可的考試機構負責的國際商業英語考試 (例如 IELTS (註 12)) 對照，僱員可將 17 項國際商業英語考試的成績，轉換為相應的香港職業英語基準等級。例如，IELTS 的 6.0 分相當於香港職業英語基準第 3 級 (中)。附錄 E 顯示與香港職業英語基準對照的 17 項國際商業英語考試一覽表。

4.10 自 2011 年起，語常會就本港市民的語文使用情況及應具備的語文能力進行數項語言景觀調查，包括 2012 及 2015 年的主題性住戶統計調查 (註 13)。語常會會在 2017 年展開一項差距分析研究，探討照香港僱員的語文能力與僱主期望僱員應具備的語文能力，並會進行 2018 年主題性住戶統計調查。教育局應密切留意有關在職人士英語能力的差距分析研究及主題性住戶統計調查 (兩者皆會由語常會秘書處安排進行) 的結果，並在諮詢語常會後採取措施，以助在職人士評估其語文能力是否符合僱主的期望。

審計署的建議

4.11 審計署建議，教育局局長應密切留意有關在職人士英語能力的差距分析研究及主題性住戶統計調查 (兩者皆會由語常會秘書處安排進行) 的結果，並在諮詢語常會後採取措施，以助在職人士評估其語文能力是否符合僱主的期望。

政府的回應

4.12 教育局局長整體上同意審計署的建議，並表示語常會自 2012 年起，每 3 年就香港的語言使用情況安排進行主題性住戶統計調查，以了解不同年齡組別語文能力 (中英文的口語及書寫能力) 的趨向、模式或差距。將於 2017 年展開的差距分析研究，旨在探討香港僱員的語文能力水平及僱主期望僱員應具備的語文能力。通過主題性住戶統計調查和差距分析研究的結果，語常會及教育局可得知香港在職人士的語文能力。

註 12：IELTS 是一項國際認可的英語測試工具，成績以 0 至 9 的評級列出 (9 為最高級別)。

註 13：2012 及 2015 年的調查結果顯示，在從事經濟活動人士 (包括就業及失業人士) 中，認為自己書面英語 “非常好” 或 “良好” 的受訪者百分比由 2012 年的 26.8% 下跌至 2015 年的 25.8%；而認為自己英語會話 “非常好” 或 “良好” 的受訪者百分比則由 2012 年的 26.4% 下跌至 2015 年的 25.3%。

語常會工作小組的職能及成員組合
(2017 年 2 月 28 日)

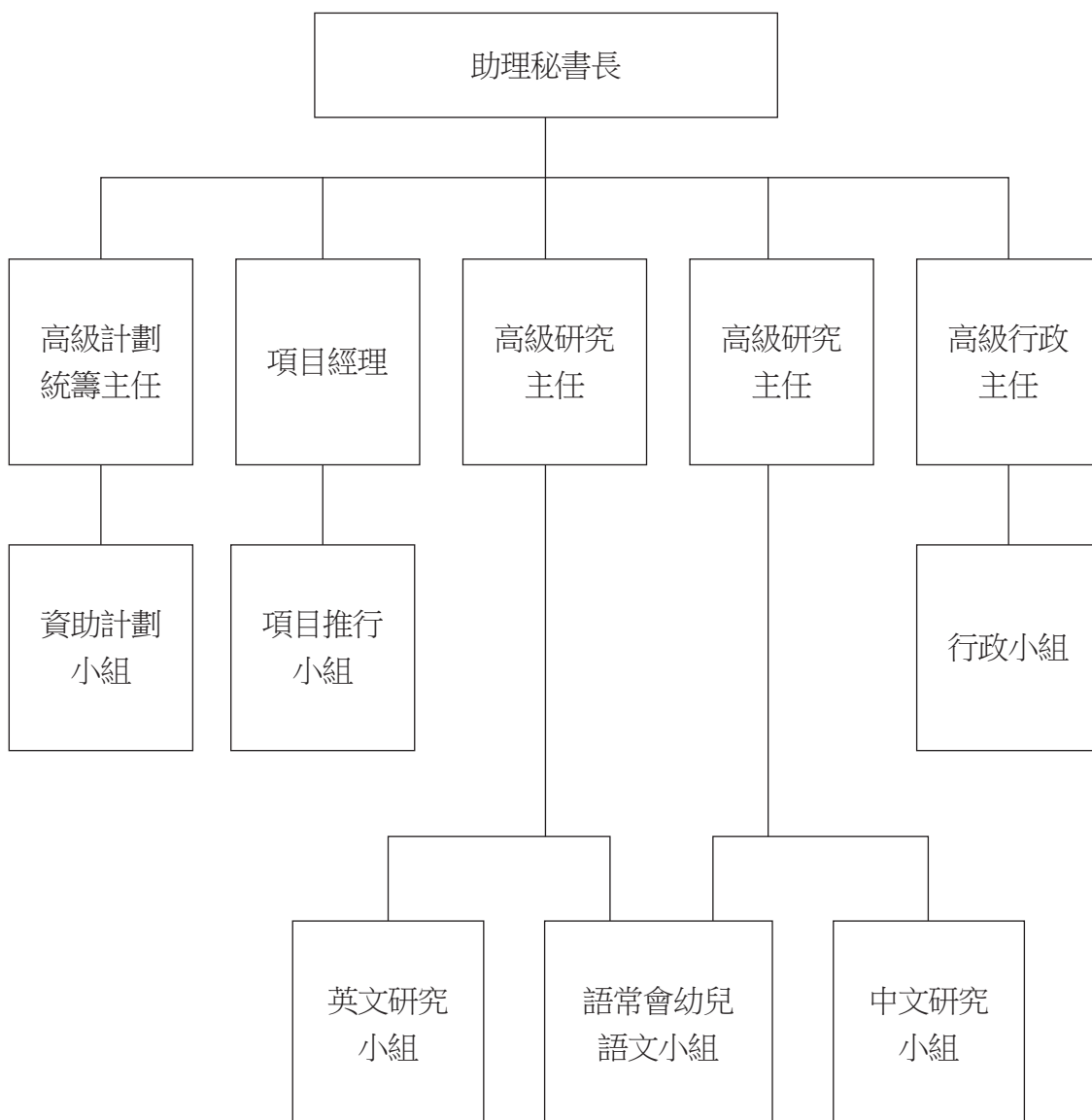
工作小組		職能	成員組合
1	津貼計劃	<ul style="list-style-type: none"> 監察語文教師專業發展獎勵津貼計劃、提升小學英語水平津貼計劃，以及教授中文作為第二語言專業進修津貼計劃的推行情況，並按需要檢討該等計劃。 	3 名非官方委員及 2 名當然委員
2	語文教育研究	<ul style="list-style-type: none"> 建議進行有助為政策建議帶來有用見解的語文教育研究；及 策劃及監督各項語文相關研究調查的推行情況。 	8 名非官方委員及 3 名當然委員
3	推廣中文	<ul style="list-style-type: none"> 策劃及監察推廣中文(包括普通話)的工作； 擬訂及檢討相關指引，以便批核各機構進行中文相關項目的撥款申請；及 監察以普通話教授中國語文科的推行情況，並按需要進行檢討。 	4 名非官方委員及 1 名當然委員
4	推廣英文	<ul style="list-style-type: none"> 策劃及監察推廣英文的工作。 	6 名非官方委員及 1 名當然委員
5	贊助及伙伴項目	<ul style="list-style-type: none"> 物色機會與其他組織建立網絡，以便借助其專業知識，並就推行各項語文相關項目，與這些機構建立更緊密的合作關係；及 就與其他機構合作的模式提供建議。 	3 名非官方委員及 1 名當然委員
6	幼兒中英文讀寫計劃	<ul style="list-style-type: none"> 監察幼兒中英文讀寫計劃的推行情況。 	4 名非官方委員及 1 名當然委員

附錄 A
(續)
(參閱第 1.6 段)

工作小組		職能	成員組合
7	語文教學顧問專責小組	<ul style="list-style-type: none">監察語文教學顧問專責小組推行項目的情況。	2 名非官方委員及 2 名當然委員
8	職業英語運動	<ul style="list-style-type: none">擬訂及檢討相關指引，以便批核各機構進行英語相關項目的撥款申請。	2 名非官方委員及 1 名當然委員

資料來源：教育局的記錄

語常會秘書處：組織圖 (摘錄)
(2016 年 12 月 31 日)



資料來源：教育局的記錄

附錄 C
(參閱第 1.13 段)

按語言分類的措施所得撥款分析
(1994 年 3 月至 2016 年 6 月)

年份	措施所得撥款 (百萬元)				
	中文	英文	跨語言	普通話	總計
1994 (自 3 月起)	9	18	6	3	36
1995	15	36	1	3	55
1996	7	20	20	1	48
1997	3	4	1	3	11
1998	28	89	2	1	120
1999	1	95	1	3	100
2000	0	10	1	0	11
2001	0	17	1	0	18
2002	0	9	0	10	19
2003	9	6	808	25	848
2004	0	2	2	5	9
2005	3	12	2	3	20
2006	0	910	11	5	926
2007	233	102	1	5	341
2008	1	23	1	21	46
2009	0	5	9	4	18
2010	77	601	1	6	685
2011	1	22	3	5	31
2012	3	35	5	2	45
2013	42	5	1	6	54
2014	0	5	149	5	159
2015	39	30	18	9	96
2016 (截至 6 月)	0	7	0	0	7
總計	471	2,063	1,044	125	3,703

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

按性質分類的措施所得撥款分析
(1994 年 3 月至 2016 年 6 月)

年份	措施所得撥款 (百萬元)			
	學校和教師 支援措施	語文教育相關 社區項目	研究與 發展項目	總計
1994 (自 3 月起)	10	13	13	36
1995	11	34	10	55
1996	10	28	10	48
1997	0	10	1	11
1998	0	83	37	120
1999	3	92	5	100
2000	10	1	0	11
2001	2	16	0	18
2002	9	8	2	19
2003	827	10	11	848
2004	0	9	0	9
2005	2	18	0	20
2006	910	16	0	926
2007	322	19	0	341
2008	15	10	21	46
2009	0	18	0	18
2010	675	10	0	685
2011	0	29	2	31
2012	0	45	0	45
2013	29	25	0	54
2014	143	11	5	159
2015	0	46	50	96
2016 (截至 6 月)	0	7	0	7
總計	2,978	558	167	3,703

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

與香港職業英語基準對照的 17 個國際商業英語考試一覽表
(2016 年 6 月 30 日)

國際商業英語考試	
1	IELTS (International English Language Testing System)
2	BEC (Business English Certificates)
3	BULATS (Business Language Testing Service)
4	EBC (English for Business Communications)
5	EOS (English for Office Skills)
6	IESOL (International English for Speakers of Other Languages)
7	ISESOL (International Spoken English for Speakers of Other Languages)
8	TOEIC (Test of English for International Communication)
9	TOEIC Bridge (Test of English for International Communication Bridge)
10	EFB (English for Business)
11	EFC (English for Commerce)
12	SEFIC (Spoken English for Industry & Commerce)
13	WEFT (Written English for Tourism)
14	ELSA (English Language Skills Assessment)
15	Versant for English with open questions
16	Trinity GESE (Trinity Graded Examinations in Spoken English for Speakers of Other Languages)
17	Trinity ISE (Trinity Integrated Skills in English Examination)

資料來源：職業英語運動網站