

大學教育資助委員會對大學的資助

摘要

1. 香港現有 8 所大學接受大學教育資助委員會 (教資會) 資助 (下文所述的各大學均指“教資會資助大學”)。教資會在 1965 年成立，屬非法定的諮詢組織。教資會就香港高等教育的發展及撥款事宜向政府提供意見；提高各大學在教與學、研究及知識轉移方面的質素；以及監察各大學受教資會資助的活動，確保活動具效率和合乎成本效益。教資會就高等教育事務，在各大學與政府之間加以協調，一方面維護各大學的學術自由和自主權，另一方面確保公帑用得其所。截至 2016 年 6 月 30 日，教資會有 20 名成員，包括主席和 19 名委員。

2. 教資會由 7 個小組委員會和小組協助執行工作，轄下並設有兩個非法定諮詢組織，即研究資助局 (研資局) 及質素保證局 (質保局)。教資會 (及其小組委員會、小組和局) 均由教資會秘書處 (屬政府部門) 給予支援。秘書處由教資會秘書長掌管，協助教資會履行其職能，並管理給予各大學的補助金。截至 2016 年 6 月 30 日，秘書處的人手編制有 84 人。在 2016–17 財政年度，教資會的預算開支達到 179.66 億元 (1.44 億元用作秘書處的開支及 178.22 億元用作給予各大學的補助金／發還款項)。教育局是教資會秘書處的決策局。教資會經由教育局局長把各大學的經常補助金撥款建議提交行政長官會同行政會議通過。每年經常補助金由立法會財務委員會審議，並由立法會按《撥款條例草案》批准。

3. 在 2015/16 學年，教資會資助課程的學生總數 (相當於全日制人數) 為 95 520 人，而各大學的教務部門職員總數 (相當於全職人數) 則為 13 074 人。在 2014/15 學年，向各大學提供的經常補助金實際金額達 160.72 億元 (截至 2016 年 8 月 31 日，仍未有 2015/16 學年的數字)，而在 2015/16 學年的非經常補助金實際金額則為 8.45 億元。審計署最近就教資會對大學的資助進行審查。

經常補助金的管理

4. **提供經常補助金** 政府向各大學提供經常補助金，以支援大學進行學術工作及相關行政事宜。經常補助金包括整體補助金和指定用途補助金。整體補助金包括“兩筆撥款”，即“現有款項”和“新增款項”。“現有款項”是撥予學士

摘要

學位課程 3 年修業期及其他修課程度課程的款項。這筆款項包括教學用途撥款 (約 75%)、研究用途撥款 (約 23%) 及專業活動用途撥款 (約 2%)。“新增款項”是為“3+3+4”新學制 (自 2012/13 學年實施) 新增一年學士學位課程修業期提供的經常撥款，全數用作“教學用途撥款”。指定用途補助金則用作特定用途，例如供進行知識轉移活動的補助金。審計署留意到：(a) 對於根據大學在研究評審工作的表現而批撥的研究用途撥款部分，教資會在進行相關評審工作時，沒有把大學研究的影響納入為評審因素；及 (b) 教資會在分配予各大學作知識轉移活動的指定用途補助金 (在 2016–19 三年期每年 6,250 萬元) 時，沒有顧及各大學在知識轉移活動方面的成績 (第 2.2 至 2.4、2.11、2.12 及 2.14 段)。

5. **學費檢討** 1991 年 1 月，當時的總督會同行政局決定學位課程學費的目標成本收回率應定於 18%。在教資會資助課程 (學士學位或以上程度) 的學費指示水平於 1997/98 學年增至每名學生每年 42,100 元時，這目標已經達到。2011 年 10 月，行政長官會同行政會議決定，應進行檢討以重新審視目標比率。審計署留意到：(a) 自 1997 年以來，學費一直維持不變，從未檢討；(b) 成本收回率在 2013/14 學年、2014/15 學年及 2015/16 學年分別下跌至 17.6%、16.9% 和 15.8%；(c) 基於學費指示水平維持在現有水平的情況，教育局預期 2016–19 三年期的成本收回率會繼續下跌；及 (d) 教育局於 2015 年 6 月才邀請教資會就其他地區的學費政策展開檢討工作，並因應香港的情況向教育局提交建議方案，以供考慮 (第 2.18 至 2.22 段)。

6. **遵循收生規則** 在每個三年撥款周期，各大學應盡可能根據教資會所訂的核准學生人數指標收生。儘管如此，教資會已在《程序便覽》(《便覽》) 訂明多項收生規則，讓各大學在收生方面可較為靈活處理。審計署留意到：(a) 在 2009–12 三年期及 2012–15 三年期有不遵循收生規則的情況。舉例而言，在 2012–15 三年期，3 所大學在 3 項人力規劃範疇課程所超額取錄的本地學生，較 4% 的超收上限為多，超出上限 1.2% 至 15.1%，但並無書面證據顯示教資會曾採取跟進行動；(b) 2014 年 12 月，教育局向教資會表示，該局關注到，各大學因應特定人力需求而開辦的某些課程的實際收生人數，與核准學生人數大有出入 (例如自 2010/11 學年起，教師培訓範疇中一個課程的收生人數低於核准學生人數的 50%)。教育局認為，收生不足的情況如此嚴重，有違訂定人力需求的原意，並代表不當使用教資會的撥款。因此，教育局建議教師培訓範疇中各個課程應被視為各別的人力規劃範疇，以便施行相應的收生人數規限。截至 2016 年 7 月 31 日，教資會仍在研究如何為教師培訓範疇中個別課程收生不足的情況訂定適當規限；及 (c) 為實行非本地學生取錄政策由 2016/17 學年起的轉變 (即只應透過超額收生方式取錄學生，而收生上限為核准教資會資助學生

摘要

人數的 20%)，教育局在 2014 年 12 月要求教資會相應修訂《便覽》，並在有必要時修改收生規則。截至 2016 年 7 月 31 日，《便覽》仍未更新，收生規則的修改亦尚未敲定(第 2.25 至 2.27 及 2.30 至 2.33 段)。

非經常補助金的管理

7. **學生宿位及教學空間不足** 在 2015/16 學年，各大學合共短缺 8 660 個學生宿位及 133 292 平方米教學空間。教資會現正規劃的基本工程項目(每個項目超逾 3,000 萬元——下稱主要基本工程項目)有 16 個，將合共提供 9 380 個學生宿位及 76 712 平方米教學空間。審計署留意到，校園及學生宿舍發展的進度緩慢，會影響各大學的運作及發展。舉例而言：(a) 宿位不足導致未能符合學生宿舍政策(例如研究課程研究生應獲提供學生宿位)；(b) 宿位不足會妨礙大學追求國際化的策略目標；及(c) 教學空間不足，不利於各大學的研究發展(第 3.3、3.6 至 3.8、3.10 及 3.11 段)。

8. **評估教學空間及學生宿舍的需求** 在 2015/16 學年，8 所大學獲提供的公帑資助教學空間約為 1 百萬平方米，而公帑資助的學生宿位則有約 29 000 個。審計署審查教資會對各大學的教學空間及學生宿舍需求的評估工作，並發現：(a) 自上次於 2006 年就校舍空間需求計算程式(用以評估各大學對教學空間的需求)進行檢討後，至今已有 10 年時間；(b) 最近在 2014 年 11 月展開的校舍空間數據報表更新工作中，教資會備存的教學空間數據報表記錄與各大學提交的記錄存在差異(6 871 平方米)。截至 2016 年 6 月 30 日，教資會秘書處尚未就教資會與各大學備存的記錄完成核對工作；(c) 自 2006 年起，一直沒有外界機構審核各大學的校舍空間數據報表，以核實數據的準確程度；及(d) 自 2006 年起，教資會秘書處便沒有進行校舍空間使用情況調查，也沒有要求各大學提供其校舍空間使用情況的資料(第 3.5、3.15、3.16、3.19 及 3.21 段)。

9. **工程決算帳目的結算** 審計署審查主要基本工程項目及改建、加建、維修及改善工程項目的決算帳目結算情況。審計署發現：(a) 就主要基本工程項目而言，各大學不得遲於“設施啓用”後 3 年向教資會秘書處提交工程決算帳目並予結算。秘書處在判定“設施啓用”時，於缺漏修補期完結後，才會視有關設施已經啓用。秘書處的用詞——“設施啓用”乃源自財務通告，但由於該份財務通告並無闡釋其含義，因此無從確定秘書處的做法是否恰當；(b) 截至 2016 年 6 月 30 日，36 個已完成的主要基本工程項目及 98 個已完成的改建、

摘要

加建、維修及改善工程項目的決算帳目逾期仍未完成結算工作；及(c)在該36個主要基本工程項目中，有29個(81%)的決算帳目逾期超過3年仍未完成結算工作；而在該98個改建、加建、維修及改善工程項目中，有43個(44%)的決算帳目逾期超過3年仍未完成結算工作。主要基本工程項目決算帳目的結算最長逾期約為18年，改建、加建、維修及改善工程項目決算帳目的結算最長逾期約為15年(第3.24至3.26及3.28至3.31段)。

管治及其他行政事宜

10. **教資會的管治** 審計署就教資會的管治進行審查，並發現：(a)教資會秘書處未能找到3名現任教資會成員、2名現任質保局成員、7名前教資會成員及8名前質保局成員在2011/12至2015/16學年期間的26份利益登記表。教資會、教資會小組委員會／小組及質保局成員無須每年向秘書處提交載有最新資料的利益登記表，與研資局成員的做法不同；(b)截至2016年6月30日，1名質保局本地成員自2014年4月獲委任後，在7次質保局會議中只曾出席2次(29%)會議。另1名質保局非本地成員自2015年4月獲委任後，在4次會議中曾出席2次(50%)會議；及(c)教資會秘書處並無頒布教資會、教資會小組委員會／小組及質保局會議的議事規則(第4.6至4.9段)。

11. **會議開支** 會議開支主要包括為教資會、研資局及質保局(以及他們的委員會、小組委員會、小組及學科小組)的非本地成員提供酒店住宿、機票及按日津貼的開支。由於使用公帑要向公眾負責，確保物有所值，因此公營機構需要注意控制會議開支。在2005-06至2015-16年度期間，教資會、研資局及質保局的會議開支由每年390萬元增至1,620萬元。多年來開支增加的原因，主要是研資局／學科小組／委員會的非本地成員人數增加，以及推出新資助計劃導致會議次數增加。審計署審查在2014-15及2015-16年度期間的30項會議開支，並發現：(a)該30筆付款，涵蓋經5間高級酒店報價後採購的2402個酒店房間晚數，但並無書面證據顯示一再揀選該5間高級酒店的理據及為何較便宜的酒店不適合或無法提供所需房間晚數；(b)教資會秘書處一向為所有非本地成員提供商務客位來回機票，以便來港出席會議。此外，假若非本地成員的配偶有意隨行，該成員可享有的商務客位旅費會用以購買兩套來回機票，而所超出的機票費用，一概由該成員支付；及(c)雖然教資會秘書處可把若干採購整合，可能達致規模經濟效益，但教資會秘書處分12批進行採購，總共購買110張來回機票，費用約為710萬元(第4.14至4.17及4.21至4.22段)。

摘要

12. **大學國際化** 教資會認為，走向國際化對香港的未來至為重要，也是各大學的重要工作。根據教資會在 2010 年發表的高等教育檢討報告，雖然鼓勵內地學生來港就讀十分重要，但大學如要達到真正國際化，便須招收更多不同國籍和文化背景的學生。在 2015/16 學年，有 15 730 名非本地學生修讀教資會資助的課程，佔 2015/16 學年學生總數的 16%。審計署分析各大學修讀教資會資助課程的非本地學生組合，留意到在 2015/16 學年，內地學生佔各大學非本地學生人數的 76%，而 3 837 名內地學生以外的非本地學生則佔學生總數的 3.9%。審計署亦留意到，在落實 2010 年高等教育檢討報告建議方面，可給予更大努力。例如檢討報告建議，大學應積極維持其學術人員的國際化。教資會秘書處雖然定期向各大學收集學生組合的資料，但未曾收集學術人員組合的資料（例如資歷、經驗及原居國家）。另外，教資會尚未與各大學議定一套有關國際化的主要表現指標（第 4.29 至 4.32 及 4.34 段）。

13. **質保局** 質保局進行質素核證，以協助教資會監督大學教育課程質素的工作。審計署留意到，本地學者評審員並不足夠，以進行各大學的質素核證工作。在 1 宗委任本地評審員的個案中，質保局需時 7 個月才能組成評審小組（第 4.48、4.49 及 4.55 段）。

審計署的建議

14. 審計署的建議載於本報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議大學教育資助委員會秘書長應：

經常補助金的管理

- (a) 探討在日後進行研究評審工作時，把研究的影響納入為評審因素有否益處（第 2.16(a) 段）；
- (b) 考慮在日後分配知識轉移撥款時，顧及各大學在知識轉移活動方面的成績（第 2.16(b) 段）；
- (c) 在《便覽》訂明教資會對不遵循教資會收生規則的情況將會採取的行動，並就不遵循規則的情況採取適當行動（第 2.35(a) 段）；
- (d) 從速就教師培訓範疇中個別課程的收生不足情況訂定相應規限，並密切留意是否有需要就其他屬人力規劃範疇下個別課程的收生不足情況訂定相應規限（第 2.35(b) 段）；

摘要

- (e) 從速更新《便覽》的資料，以反映非本地學生取錄政策的轉變和收生規則的修改 (第 2.35(c) 段)；

非經常補助金的管理

- (f) 繼續爭取撥款以進行大學的主要基本工程項目 (第 3.13(a) 段)；
- (g) 因應教資會界別的轉變和發展，考慮是否有需要檢討校舍空間需求計算程式 (第 3.22(a) 段)；
- (h) 盡力解決校舍空間數據報表的差異情況，並盡快敲定校舍空間數據報表的更新工作 (第 3.22(b) 段)；
- (i) 考慮是否有需要定期審核各大學的校舍空間數據報表 (第 3.22(c) 段)；
- (j) 考慮是否有需要定期進行大學校舍空間使用情況調查 (第 3.22(d) 段)；
- (k) 為基本工程項目決算帳目的結算工作，尋求財經事務及庫務局局長澄清“設施啓用”的定義 (第 3.33(a) 段)；
- (l) 確定主要基本工程項目及改建、加建、維修及改善工程項目的決算帳目結算延誤的原因，並採取措施，盡快完成結算工作 (第 3.33(b) 段)；

管治及其他行政事宜

- (m) 找尋下落不明的利益登記表，以及就無法找到的登記表採取補救行動，並採取措施，確保日後妥善保管利益登記表 (第 4.12(a) 及 (b) 段)；
- (n) 考慮要求教資會、教資會小組委員會／小組及質保局的成員每年向教資會秘書處提交載有最新資料的利益登記表 (第 4.12(c) 段)；
- (o) 採取措施，改善低出席記錄成員的出席率 (第 4.12(d) 段)；
- (p) 頒布教資會、教資會小組委員會／小組及質保局會議的議事規則 (第 4.12(e) 段)；
- (q) 不時檢討教資會秘書處為非本地成員作出的酒店住宿及旅費安排是否恰當，並研究是否有其他較便宜而又為非本地成員接受的選擇 (第 4.25(a) 段)；

摘要

- (r) 與政府物流服務署署長和財經事務及庫務局局長磋商，檢討教資會秘書處現行採購機票的安排是否符合《物料供應及採購規例》(第 4.25(b) 段)；
- (s) 進一步鼓勵大學繼續致力吸引更多非本地學生，特別是內地學生以外的非本地學生入讀，並在各大學促進多元化(第 4.35(a) 段)；
- (t) 考慮在定期向大學收集數據時，一併收集學術人員組合(例如資歷、經驗及原居國家)的資料(第 4.35(b) 段)；
- (u) 與大學議定一套有關國際化的主要表現指標，並繼續監察大學在國際化方面的表現(第 4.35(c) 段)；及
- (v) 採取措施，確保有足夠本地學者評審員，以便日後組成評審小組，為大學進行質保局質素核證(第 4.58(a) 段)。

15. 審計署也建議教育局局長應在諮詢大學教育資助委員會秘書長後制訂學費政策的未來路向，以確保能適時推出合適的政策(第 2.23 段)。

政府的回應

16. 政府同意審計署的建議。