

適用於自資專上教育院校的資助計劃

摘要

1. 政府雙管齊下，致力推動自資專上教育界別及公帑資助界別的發展。由 2001 年起，為推動自資專上教育界別穩健和持續發展及提升界別質素，政府推出多項適用於自資專上教育院校(自資院校)的資助計劃(由教育局或大學教育資助委員會(教資會)管理)。此等計劃包括：(a) 批地計劃；(b) 開辦課程貸款計劃；(c) 自資專上教育基金；(d) 資歷架構支援計劃；(e) 資歷架構基金；(f) 配對補助金計劃；(g) 研究基金；及 (h) 發還差餉及地租。

2. 截至 2016 年 6 月 30 日，28 所自資院校符合政府資助計劃的申請資格。這 28 所自資院校中，部分直接提供自資專上課程(即副學位及學士學位課程)，其他則通過其附屬學院提供。如將附屬學院與其所屬院校分開計算，共有 40 所院校／附屬學院(下稱自資課程機構)。在 2014/15 學年，76 801 名學生修讀 627 項全日制自資專上課程。

3. 審計署在 2016 年 4 月就適用於自資院校的資助計劃展開審查。審查工作主要集中於 4 項計劃，分別是批地計劃、開辦課程貸款計劃、自資專上教育基金，以及配對補助金計劃。

批地計劃及開辦課程貸款計劃的管理

4. **處理批地計劃的申請** 該計劃以象徵式地價向自資課程機構批出用地或以象徵式租金租出空置校舍。批地計劃的用地／校舍申請由評核委員會(包括 1 名由非官方委員擔任的主席、7 名非官方委員及 1 名官方委員)評核及作出建議，並由教育局局長批准。截至 2016 年 3 月 31 日，政府在批地計劃下批出 17 幅用地／校舍。審計署審查批地計劃的申請時，留意到在審批申請程序中有不足之處：(a) 2008 年 12 月，自資課程機構 A (隸屬於某教資會資助大學)申請批地計劃的校舍供自資課程機構 B (自資課程機構 A 的分部)使用。有別於教育局在批准申請時的既定做法，有關申請(與同一批另外兩宗申請一起)只由教育局常任秘書長，而非教育局局長批准；(b) 2011 年 12 月，自資課程機構 C (由該教資會資助大學管控)申請暫時使用該校舍為期 3 年，直至 2014/15 學年結束，而有關申請獲教育局常任秘書長批准；(c) 其後，自資課程

摘要

機構 C 於 2015 年 1 月申請延長使用該校舍多 3 年，直至 2018 年 8 月，而有關申請獲一名教育局副秘書長批准。校舍使用者由自資課程機構 B (用以開辦副學位課程) 改為自資課程機構 C (用以開辦學士學位課程)，雖屬暫時性質，乃是根本及重大的改動。然而，教育局批准自資課程機構 C 暫時使用該校舍及延長使用期，均沒有徵詢評核委員會的意見。2016 年 5 月，由於經營困難，自資課程機構 C 被自資課程機構 A 接管；及 (d) 教育局並無與自資課程機構 C 簽訂具法律約束力的協議，因此自資課程機構 C 無須亦沒有提交任何周年進度報告，以供教育局監察表現 (第 1.5(a) 及 2.3 至 2.5 段)。

5. **批地計劃批約的續期** 在批地計劃下，用地／校舍批予承批機構 10 年，每 10 年可續期一次。截至 2016 年 7 月 31 日，5 幅用地的批約期已屆滿，而有關的承批機構已申請續期。根據現行做法，續期申請只須由負責的教育局首席助理秘書長評核及批准。審計署審視這 5 宗批約的續期申請，發現在某些情況下或須徵詢評核委員會的意見，以確保批出有關續期的做法恰當。舉例說：(a) 在一宗續期申請中，有關的自資課程機構的經本地評審副學位課程近年出現收生人數低於預計人數的趨勢；及 (b) 在另一宗續期申請中，地政總署發現有關自資課程機構違反批地條件 (第 2.3(a) 及 2.9 段)。

6. **未動用的開辦課程貸款計劃貸款餘額** 開辦課程貸款計劃為自資課程機構提供免息貸款，以供校園發展。截至 2016 年 3 月 31 日，共批出 39 筆貸款，貸款額達 73 億元。由 2006 年 7 月起，借款機構須在最後一次提取貸款後 2 年，按要求把未動用的貸款餘額一筆過退還政府。教育局主要靠借款機構匯報工程費用，以找出是否有未動用的貸款餘額。審計署留意到，教育局並無要求借款機構就工程提交經核證帳目，因而無法確定借款機構所匯報的工程費用是否準確 (第 1.5(b)、2.12 及 2.14 段)。

自資專上教育基金及配對補助金計劃的管理

7. **自資專上教育基金的管理** 自資專上教育基金通過質素提升支援計劃 (支援計劃) 資助值得支持的非工程項目，以提升自資課程機構的教育質素。基金亦通過自資專上獎學金計劃向自資課程機構提名的傑出學生提供獎學金／獎項。截至 2016 年 3 月 31 日，基金共批出 30 個項目，涉及金額 1.36 億元，並向約 16 100 名學生批出共 3.08 億元的獎學金／獎項。審計署發現：(a) 截至 2015/16 學年，在 40 個自資課程機構中，11 個 (28%) 從未提交支援計劃申請；(b) 教育局並無提供回饋，讓支援計劃申請被拒的機構得知可如何改善，以助

摘要

其日後提出申請；及(c)未發放的獎學金／獎項金額，由2012/13學年的68萬元增至2014/15學年的385萬元，增幅為466%。在未發放的385萬元中，375萬元(97%)為外展體驗獎得獎學生的獎金，獎金未能發放是因為有關學生未有參加所規定的外展活動(第1.5(c)、3.2、3.7、3.8及3.20段)。

8. **配對補助金計劃的管理** 該計劃為專上教育院校籌得的私人捐款提供配對補助金，協助院校開拓經費以提升教育質素。自計劃於2003年7月推出以來，通過6輪配對補助金計劃撥款分配，共向17所院校批撥74億元。審計署審視了第六輪配對補助金計劃撥款分配，發現：(a)大部分(82%)的配對補助金撥予17所院校中的8所教資會資助大學；(b)1所自資院校並無提交2014/15學年的核數師報告，以證明有關院校已符合批撥配對補助金的條件；及(c)並沒有機制核實院校以具成本效益的方式使用配對補助金(第1.5(f)、3.25、3.27、3.29及3.30段)。

未來路向

9. **自資專上教育界別的最新發展** 為自資專上教育界別制訂的《管治及質素保證良好規範守則》(《良好規範守則》)於2015年6月公布，供自資院校自行決定是否實施。《良好規範守則》共載有27項良好規範，旨在提升自資院校運作上的透明度及公眾問責性。教育局鼓勵自資院校遵循守則，並監察其推行進度。審計署審視了5項良好規範，發現：(a)在該40個自資課程機構(見第2段)中，不足四分一的機構在其網頁披露策略及運作計劃、年報、財務資料，以及質素保證及課程檢討的結果；及(b)自資課程機構的資料披露程度差別甚大。審計署亦留意到，教育局於2012年2月推出專上課程電子預先報名平台(電子報名平台)，以便申請人報讀大學聯合招生辦法(聯招辦法)以外的專上課程。然而，電子報名平台只供自資院校收取申請，而申請人獲多所自資院校提供學額的情況甚為普遍。為減少浪費學額，自資院校收取留位費，並要求學生在開課前繳交課程的首期學費。在2012/13至2015/16學年期間，每年被沒收的留位費和首期學費合計由2,100萬元至2,600萬元不等(第4.2至4.5、4.7、4.15及4.16段)。

10. **政府資助計劃的未來路向** 全日制經本地評審自資專上課程的收生人數近年下跌了9%，由2012/13學年的84 157人減至2014/15學年的76 801人。根據教育局在2015年8月所作的預測，中學畢業生人數下跌的情況會持續到2022/23學年。該預測亦指出，由2017/18學年開始，專上教育學額會超過中學

摘要

畢業生的總體人數。由於收生不足，一所自資院校於 2014 年關閉，又有一所自資院校於 2016 年被另一所自資院校接管。審計署對 27 所自資院校收生率(第一年學生的實際人數除以提供的學額)所作的分析結果亦顯示，在 2012/13 至 2014/15 學年，其中 6 所自資院校的收生率一直低於 50% (第 4.23 及 4.24 段)。

審計署的建議

11. 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。審計署建議教育局局長應：

處理批地計劃的申請

- (a) 採取措施，確保批地計劃的用地／校舍申請由教育局局長適當地批准(第 2.6(a) 段)；
- (b) 在處理批地計劃時如涉及重大事宜(例如更改批地計劃用地／校舍的使用者)，徵詢評核委員會的意見，並在有需要時尋求教育局局長的批准(第 2.6(b) 段)；
- (c) 如批地計劃個案涉及更改使用者，與新使用者簽訂具法律約束力的協議(第 2.6(c) 段)；

批地計劃批約的續期

- (d) 發出指引，說明在評核批地計劃的續期申請時，應在何種情況下徵詢評核委員會的意見，以確保批出有關續期的做法恰當(第 2.10(a) 段)；

未動用的開辦課程貸款計劃貸款餘額

- (e) 採取措施，確保開辦課程貸款計劃借款機構所匯報的工程費用準確(第 2.15(b) 段)；

自資專上教育基金的管理

- (f) 查明為何有些自資課程機構不參加支援計劃，並採取措施，鼓勵自資課程機構申請支援計劃的撥款(第 3.23(a) 及 (b) 段)；
- (g) 提供回饋，讓支援計劃申請被拒的機構得知可如何改善，以助其日後提出申請(第 3.23(c) 段)；

摘要

- (h) 檢討為何眾多學生未能參加外展體驗獎所規定的外展活動，並採取適當行動應對有關問題 (第 3.23(h) 及 (i) 段)；

配對補助金計劃的管理

- (i) 探討更有效方法，協助教資會資助大學以外的院校獲得配對補助金 (第 3.31 段)；

自資專上教育界別的最新發展

- (j) 設法鼓勵自資課程機構在其網頁盡量披露《良好規範守則》所訂明的資料，並協助自資課程機構改善其資料的披露情況 (第 4.19(a)(ii) 及 (iii) 段)；
- (k) 研究可否提升電子報名平台，使之成為處理專上課程報名及取錄學生的統一平台 (第 4.19(d) 段)；
- (l) 致力促進聯招辦法與電子報名平台合併 (第 4.19(e) 段)；及

政府資助計劃的未來路向

- (m) 為推動自資專上教育界別穩健和持續發展，考慮檢討政府資助計劃的成效，以決定資助計劃的未來路向，使之與界別發展相配合 (第 4.27(a) 段)。

- 12. 審計署建議大學教育資助委員會秘書長應：
 - (a) 向仍未提交核數師報告的自資院校作出跟進 (第 3.32(a) 段)；及
 - (b) 與教育局局長合作，設立機制核實各所院校以具成本效益的方式使用配對補助金 (第 3.32(b) 段)。

政府的回應

- 13. 政府同意審計署的建議。