

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成效及成果。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。