

第二階段專上教育界別檢討報告

摘要

背景

政府於二零零零年《施政報告》公布政策目標，期望在二零一零年前讓 60%本地高中畢業生接受專上教育。其後我們不但看到年青人接受專上教育的機會大幅增加，可供他們選擇的進修途徑也更為多元化。現時，香港的專上教育界別生氣蓬勃、活力十足。

2. 爲了檢視專上教育界別的發展情況和擬訂未來路向，當時的教育統籌局(“教統局”)於二零零五年展開專上教育界別檢討。檢討工作包括兩個階段，由督導委員會監督進行。督導委員會由教統局人員出任主席，成員包括教育機構及質素保證機構的代表和商界人士。第一階段檢討於二零零六年三月完成，隨後已發表檢討報告，並進行公眾諮詢。

3. 督導委員會歸納公眾諮詢期間所收到的意見後，於二零零六年九月至二零零七年十二月進行第二階段檢討。

第一階段檢討的結果

4. 第一階段檢討確立了爲中學畢業生提供更多專上教育機會的二零零零年政策目標，繼續備受支持。有些人認爲，雖然副學位課程大多數由自資機構開辦，但政府應在市場運作欠缺效率或出現問題時介入。具體來說，他們認爲政府應處理因自資副學位界別過度擴展而出現的一些劇烈的競爭，以及由此而引致專上教育質素下降的問題。此外，有人關注到副學士資歷未獲僱主普遍認受，而副學位課程畢業生的銜接升學機會也不足夠。雖然大部分學生都歡迎政府在二零零六／零七學年推出的專上學生資助計劃改善措施，但他們也要求當局提供須經入息審查的生活費貸款，以及把銜接學位課程納入專上學生資助計劃的資助範圍內。另外，有學生和院校要求修訂開辦課程貸款計劃，把免息貸款的 10 年還款期延長，以便院校可以把更多資源投放在教與學活動。

自資專上教育界別的發展

5. 督導委員會檢視專上教育界別自二零零零年以來的發展情況。自資專上教育界別的發展，不僅為香港的高等教育制度注入多元化的元素，還提供了匯聚社會各界智慧、資源和力量的途徑，令學生受惠。這種發展趨勢並非香港所獨有。全球不同地區的經濟體系，尤其是亞洲多個地方，均積極發展私營的高等教育界別。

6. 在香港，私營機構積極響應二零零零年的政策目標。在二零零零／零一至二零零五／零六學年期間，自資副學位學額的總供應量增加達九倍之多。與此同時，從二零零零／零一至二零零四／零五學年有關課程超額收生可見，副學位教育需求殷切。反映本地 17 至 20 歲年齡組群升學機會的“普及率”，因而在五年間上升了一倍，由 33% 增至 66%。據觀察所得，自資副學位界別在首五年一直蓬勃發展。其後由二零零五／零六學年開始，這界別進入**整固期**，院校的數目維持於 20 間，而普及率也停留在略高於 60% 的水平。由於二零零五／零六學年有若干過剩學額，自資副學位界別已相應放緩計劃中的學額增長，並開辦更多元化的課程，以切合學生的不同需要。值得注意的是，在副學位界別蓬勃發展的同時，香港的自資學位界別也在逐漸形成。

第二階段檢討的主要建議

7. 督導委員會在歸納第一階段檢討所收到的意見後，確定了一些須在第二階段檢討處理的重點問題，並提出 22 項建議(見**附錄**)，目的在提高這界別的質素和透明度，提升副學位課程學生的學習經驗，提高他們的就業能力和銜接升學機會。在這方面，督導委員會認為，政府在促進專上教育界別健康及持續發展的工作上，應扮演關鍵的角色，因為專上教育界別的健康及持續發展，對保持本地人力資源的質素和競爭力至為重要。

(a) 界定和區分副學位資歷(建議 1 及 2)

8. 在知識型經濟體系中，副學位資歷(包括副學士和高級文憑)是重要的資歷。預期在高中及高等教育新學制(“3+3+4”學制)實施後，

副學位資歷會發揮更重要的作用，可協助高中畢業生就業。然而，督導委員會明白，副學士和高級文憑兩種資歷同時存在，令公眾和僱主有所混淆。督導委員會又注意到，有人懷疑副學士作為獨立結業資歷的價值。督導委員會再次肯定副學士和高級文憑兩類資歷對協助學生升學和就業的價值，但指出**副學士和高級文憑應作更明確的界定和區分**，以便提供更有效的指引，協助院校策劃課程和學生選科。副學士和高級文憑應有一些共通的環節，例如質素保證機制和結業水平，但在課程目標、課程設計和學習成果方面，兩者應該各有不同的特點。督導委員會建議，政府應正式公布**副學士和高級文憑的通用指標**，讓教育機構和質素保證機構遵行，並應更着力消除社會對副學士的誤解。

(b) 提高副學位界別的質素和透明度(建議 3 至 7)

9. 質素是專上教育界別發展的重要基石。隨着專上教育界別過去數年蓬勃發展，社會也日益關注這界別的質素問題。督導委員會注意到，香港有兩個質素保證機制，分別適用於具備自行評審資格的院校和未具自行評審資格的院校。為促進副學位界別的質素保證機構相互之間作出更有系統的交流，督導委員會建議成立一個由教育局、聯校素質檢討委員會(素質委員會)和香港學術及職業資歷評審局(“資歷評審局”)組成的**三方聯絡委員會**。這委員會應定期會面，商討與副學位界別質素相關的問題。當局將透過這渠道，要求素質委員會和資歷評審局強化院校及有關課程的質素保證機制，並特別留意入學和結業水平。同時，督導委員會認為，素質委員會和資歷評審局應加強宣傳，讓公眾更了解他們的質素保證工作及在這方面取得的成果。為強化質素保證工作，並為鼓勵院校追求卓越，督導委員會建議與持分者協商制訂一套**《副學位界別良好實例手冊》**，開列一般原則和可取的質素保證做法，供院校及質素保證機構參考。為推展有關工作，督導委員會建議成立一個由傑出學者和質素保證專家組成的小組，協助草擬這套良好實例及諮詢院校的意見。

10. 鑑於專上院校開辦的副學位課程為數不少，而且種類繁多，督導委員會認為，必須就個別院校及其課程提供更詳盡和容易獲取的資訊，令學生可充份了解後作出適當的升學選擇。為此，督導委員會建

議政府推出一個專用而內容豐富的**副學位界別資訊網站**介紹院校及課程，並由院校負責提供資料及支援。委員會預期該網站會大大提高自資專上院校及各項經評審課程的透明度。

(c) 調整政府的支援措施以助提升質素(建議 8 至 12)

11. 政府在二零零一／零二年推出多項措施，促進和支援自資專上教育界別的發展，當中包括協助發展校舍設施的批地計劃和 50 億元開辦課程貸款計劃，以及協助應付評審開支的 3,000 萬元評審課程津貼計劃。督導委員會認為，開辦課程貸款計劃和批地計劃鼓勵並支援自資專上教育界別的初期發展，已達到既定的目的。

12. 為提升學生的學習經驗和課程質素，督導委員會建議**修訂開辦課程貸款計劃和批地計劃**，協助院校改善教與學的環境，讓院校無需按照現行要求，增加學額以獲得資助。督導委員會又認為，政府應考慮**延長開辦課程貸款計劃的中期貸款還款期**，由 10 年增至 20 年，但須在首 10 年之後償還利息及須證實院校有財政困難。這項措施旨在減輕院校的財政負擔，讓院校可以把更多資源投放於改善教與學的質素。此外，政府應考慮撥出**空置校舍**作專上教育用途，並應邀請院校提交建議書。至於評審課程津貼計劃，督導委員會建議繼續發放評審課程津貼，以鼓勵院校開辦質素有保證的專上課程。然而，這種津貼可涵蓋於政府會為支援資歷架構發展而推行的資助計劃之內。

13. 除校舍基礎設施外，督導委員會建議，如可撥出所需的經費，應推行新的**質素提升津貼計劃**，為有助提升學生學習語文的經驗和成效、鼓勵發展和採用有效的教學方法或模式、加強質素保證和學生支援／職業輔導服務等的項目，提供非經常津貼。

(d) 進一步改善副學位課程學生的資助安排(建議 13 及 14)

14. 政府的政策是要確保不會有學生因經濟困難而失去接受教育的機會。為配合這項政策，當局在二零零一年推出專上學生資助計劃，資

助修讀經本地評審自資全日制副學位或以上程度課程的學生^註。由二零零六／零七學年開始，當局推出改善措施，劃一專上學生資助計劃與資助專上課程學生資助計劃下計算須經入息審查助學金的安排。學生則要求進一步改善專上學生資助計劃，期望該計劃提供須經入息審查的生活費貸款，從而與其他根據資助專上課程學生資助計劃獲得資助的學生看齊。督導委員會認為，應進一步改善專上學生資助計劃，以加強支援有需要的自資課程學生。在這方面，督導委員會建議，如可撥出所需的資源，政府應考慮在專上學生資助計劃下提供須經入息審查的生活費貸款。

15. 雖然副學位課程畢業生一般屬意在大學教育資助委員會(“教資會”)資助的院校繼續升學，但實際上，政府(及院校)在短期內可以額外增加銜接學額的空間有限。督導委員會認為自資學位界別可以發揮重要作用，能滿足不少副學位課程畢業生繼續升學的期望。然而，已取得副學位或更高學歷的學生如銜接升讀自資學位課程，目前沒有資格根據專上學生資助計劃申領資助。為了協助副學位課程畢業生升讀自資銜接學位課程，督導委員會建議，如可撥出所需的經費，政府應考慮擴大專上學生資助計劃，為在香港修讀經本地評審的全日制自資學位或銜接學位課程的合資格申請人提供資助。

(e) 增加副學位課程畢業生的就業能力和繼續升學機會(建議 15 至 21)

16. 副學位資歷，不論是副學士還是高級文憑，目標都是要協助畢業生就業和繼續升學。根據統計所得的資料，逾 90%的副學位課程畢業生能在畢業後短時間內繼續升學或覓得工作，可見社會已普遍接受和承認副學位資歷，認為是有價值的銜接或結業資歷。

17. 督導委員會同意，副學位教育有助改善人力質素，特別是可讓年青一代掌握所需的知識及技能(一般和專門)，使他們的視野較中學畢業生更為廣闊。然而，高級文憑資歷在香港有較長的歷史，在就業市場的認受程度高於副學士資歷。副學士資歷在香港的歷史相對較短，

^註 根據專上學生資助計劃，已取得副學位或更高學歷的學生，如修讀自資學位或銜接學位課程，目前沒有資格申請資助。

多被視為銜接升學的資歷。為加深社會對副學士課程的認識，督導委員會建議政府繼續致力與專上院校合作，**加強宣傳**，以提高就業市場對副學士資歷的認識和認受程度。

18. 督導委員會並建議，政府應繼續帶頭提升副學士資歷的認受程度，尤其是在聘任公務員方面。政府應向公眾強調，在聘任公務員方面，副學士資歷是大致等同高級文憑資歷。副學士課程畢業生也可以申請入職學歷為高級文憑以下的政府職位。此外，副學士課程畢業生如獲聘任有多個入職薪點而最低學歷要求為預科或以下程度的紀律部隊職級，應獲得有關職級基準薪酬以上的額外薪點。政府也應繼續研究，副學士課程畢業生能否申請現時只取錄學位持有人的公務員職系。

19. 為使**業界與學術界能保持緊密合作**，並提升學生的就業能力，院校應在發展課程和安排實習方面，經常與專業團體、僱主聯會及商界交流，並為學生提供服務社會的機會，從而擴闊他們的視野和閱歷。督導委員會進一步建議，應盡量協助副學位課程畢業生求職(例如設立**網上就業資料庫**)；由院校為學生提供**職業輔導及就業安排服務**；以及定期進行**僱主意見調查及跟進調查**，以助了解副學位課程畢業生的進修途徑及工作表現。

20. 為了加快在教資會資助院校提供升學的機會，督導委員會建議，政府應與教資會商討**提前在二零零八／零九學年增設全數已承諾提供的高年級新生學額**(原定於二零一零／一一學年開設)。換句話說，到二零零八／零九學年，教資會資助院校可提供合共 1 927 個二年級學額(其中 967 個學額已於二零零六／零七學年開設)，以供升學銜接。另一方面，督導委員會明白到教資會院校在增加銜接學額方面會有限制，以及需要在二零一二年之前為學士學位課程學生修讀時間增加一年(“3+3+4”學制)做好準備，因此建議政府推出適當的支援措施，促進可頒授學位的自資院校和私立大學在香港的發展，從而增加副學位課程畢業生繼續升學的機會。然而，為了確保**優質自資學位教育的健康及持續發展**，督導委員會建議，首先須為自資學位界別設立確保質素和透明度的措施，而負責學位教育的質素保證機構（包括資歷評

審局和教資會屬下的質素保證局)日後應共同商討與自資學位界別有關的質素保證問題。在這方面，政府應擔當推動和協調的角色。

(f) 按最新情況修訂法律架構(建議 22)

21. 概括來說，在香港開辦專上課程的教育機構可以分為兩大類：(a) 受本身法規所管限的本地法定院校，以及(b)受《專上學院條例》(第 320 章)或《教育條例》(第 279 章)管限的本地非法定專上院校。至於在香港開辦的非本地高等及專業教育課程，則由《非本地高等及專業教育(規管)條例》(第 493 章)所規管。

22. 考慮到專上教育界別的發展，以及社會對高等教育不斷轉變的需求，督導委員會建議政府**檢討**約在 40 年前制定的《專上學院條例》(第 320 章)，務求提供更切合時宜、精簡及全面的法律架構，以規管開辦本地課程(特別是副學位課程)的非法定專上教育機構。

未來路向

23. 督導委員會已向政府提交報告，以供考慮。雖然督導委員會提出的部分建議可能需要進一步討論，而且要視乎可否撥出所需資源而定，但我們認為有多項建議，特別是關於提高質素和透明度的建議應列作優先項目推行。考慮到提高質素和透明度對副學位界別非常重要，我們已就相關建議開展初步準備工作，例如成立三方聯絡委員會；開始討論如何制訂《副學位界別良好實例手冊》；推出經本地評審的自資副學位課程資訊網站等。至於有重大財政影響的建議，例如進一步改善專上學生資助計劃的安排和推出新的質素提升津貼計劃，政府會仔細研究有關建議對財政的影響，並於稍後就新提出或修訂的撥款建議，徵詢立法會財務委員會的意見。

24. 我們深信，要促進優質專上教育界別的長遠發展，專上教育機構、學生和整個社會的支持至為重要。只有群策群力，專上教育界別才可以繼續蓬勃發展。

教育局

二零零八年四月

第二階段檢討的建議

建議 1：我們建議，**副學士和高級文憑兩種資歷**可以同時並存，但**應該**正式公布和更新這兩種資歷的通用指標，以便作出**更清楚**的界定和區分。

建議 2：我們**重申副學位(副學士和高級文憑)資歷**在知識型經濟體系的**價值**，並預期這些資歷能協助本港年青一代就業，尤其是在“3+3+4”新學制實施後，會更形重要。因此，我們建議政府更着力消除社會對副學士的誤解，並建議院校設法提高副學士課程畢業生的就業能力。

建議 3：我們建議香港學術及職業資歷評審局和聯校素質檢討委員會應致力加強教育機構的質素保證程序，特別要確保符合入學及結業水平。

建議 4：我們建議成立一個由教育局、聯校素質檢討委員會及香港學術及職業資歷評審局組成的**三方聯絡委員會**，以便副學位教育的質素保證機構能夠不斷互相交流。聯絡委員會可提供一個平台，讓各方討論與副學位界別質素相關的事宜，令具備自行評審資格的院校和未具備這資格的院校，在質素保證機制及課程水準方面更加接近。

建議 5：爲了在副學位界別推廣良好的做法和提供參考基準，我們建議政府諮詢專上院校，擬訂和公布一套《**副學位界別良好實例手冊**》。

建議 6：爲了提高自資副學位課程的透明度，並使公眾人士更容易獲取有關的資訊，我們建議政府依據專上院校提供的資料，推出全新而內容豐富的**自資經本地評審副學位課程資訊網站**。

建議 7：我們建議**聯校素質檢討委員會**和**香港學術及職業資歷評審局**加強宣傳，加深市民對兩個機構的質素保證工作(包括其工作計劃、程序、採用的標準及成果)的認識。

建議 8：我們建議政府調整支援措施，着力協助院校提升質素，而非進一步增加副學位學額的供應。爲此，當局**應修訂開辦課程貸款計劃及批地計劃**，讓院校可以獲得貸款及／或土地，以改善教與學的設施及其他附屬設施，以及／或重置現有校舍。

建議 9：爲了配合建議 8，我們建議政府物色合適的**空置校舍**作專上教育用途(作爲興建新校舍以外的另一選擇)，並邀請相關院校提交建議書。

建議 10：我們建議政府考慮**延長**院校根據開辦課程貸款計劃借取中期貸款的最長還款期，由 10 年增至 20 年，但須在首 10 年後償還利息及須證實院校有財政困難。這項措施可以減輕院校的財政負擔，讓院校可以把更多資源投放於改善教與學的質素。

建議 11：我們建議繼續提供**評審課程津貼**，以鼓勵院校開辦質素有保證的專上課程。評審課程津貼可以涵蓋於政府爲支援資歷架構而將會推行的資助計劃之內。

建議 12：如可撥出所需的經費，我們建議政府考慮推出新的**質素提升津貼計劃**，向院校和教育團體提供非經常津貼，以支持有助提高學生語文能力和學習經驗、鼓勵發展和採用有效的教學方法或模式、加強質素保證和學生支援／職業輔導服務等的項目／措施。

建議 13：如可撥出所需的資源，我們建議政府考慮在專上學生資助計劃下提供**須經入息審查的生活費貸款**，令修讀自資副學位課程的學生進一步減輕經濟負擔。

建議 14：在擬議的準則下，與及如資源許可，我們建議政府考慮**擴大專上學生資助計劃**，讓在香港修讀**經本地評審的全日制自資學位或銜接學位課程**的副學位課程畢業生也獲得資助。

建議 15：我們建議，政府應繼續帶頭提高副學士資歷的認受程度，並應聯同院校**加強宣傳**，以加深商界及公營機構對副學位資歷的認識，從而協助副學位課程畢業生就業。

建議 16：爲了提升副學位課程畢業生的**就業能力**，我們建議專上院校應在**發展課程和安排實習**方面，經常與專業團體、僱主聯會及商界交流，讓僱主多參與發展副學位課程，以及爲副學位課程學生提供職前工作體驗。此外，我們建議爲副學位課程學生提供服務社會的機會，以擴闊他們的視野和閱歷。

建議 17：我們建議，政府應協助設立自資副學位界別的**網上就業資料庫**(類似教資會資助院校所建立的網上聯校就業資料庫)，而自資專上院校應加強爲副學位課程學生提供**職業輔導和就業安排服務**。

建議 18：我們建議定期進行僱主意見調查及跟進／追蹤調查，以收集關於副學位課程畢業生工作表現和進修途徑的資料，供政府、院校、商界及市民大眾參考。

建議 19：我們建議政府諮詢大學教育資助委員會(教資會)的意見，**提前**在二零零八／零九學年**開設全數已承諾提供的教資會資助院校高年級新生學額**。

建議 20：由於在大學教育資助委員會資助院校供額外銜接學額的空間有限，我們建議政府推出適當的支援措施，促進**可頒授學位的自資院校和私立大學**的發展，從而增加副學位課程畢業生繼續升學的機會。

建議 21：考慮到確保自資學位(包括銜接學位)界別的健康及持續發展的重要意義，我們建議(a)應首先為自資學位界別設立確保質素和透明度的措施，以及(b)學位教育的質素保證機構(包括香港學術及職業資歷評審局和大學教育資助委員會屬下的質素保證局)應合力研究與自資學位界別有關的質素保證問題。

建議 22：為了支援自資副學位和學位界別的長遠持續發展，我們建議政府**檢討《專上學院條例》(第 320 章)**，務求提供更切合時宜、精簡及全面的法律架構，以規管開辦本地課程的非法定專上教育機構。