

大學教育資助委員會

財務工作小組報告

**2013**

## 序 言

1. 鑑於八所教資會資助院校在 2008/09 學年錄得嚴重虧損，教資會遂於 2010 年對該等院校的財政狀況進行評估，並就評估撰寫本檢討報告。教資會於 2011 年 1 月成立財務工作小組(工作小組)，以期更深入了解院校的長遠財政狀況及按成本收費的機制，從而確保院校財政穩健，而教資會撥款亦不會用於非教資會資助活動。

2. 除集中研究院校的長遠財政狀況及教資會撥款是否運用得宜外，是次檢討亦涵蓋收回成本和按成本收費的機制、自資活動所得盈餘的劃分和調配，以及院校的財政透明度。在院校自主的前提下，工作小組邀請院校予以配合，以能了解其財政狀況，並視乎情況要求提供資料及澄清問題，務求整理出有助院校改善成本分攤方法和財政透明度的良好做法與建議。

3. 本報告第二部分第一章闡述工作小組進行檢討的背景，當中包括工作小組的工作概要及本報告所涵蓋的範圍。第二章陳述自資課程和高等教育界別的發展過程、是次檢討所涵蓋八所資助院校(即香港城市大學(城大)、香港浸會大學(浸大)、嶺南大學(嶺大)、香港中文大學(中大)、香港教育學院(教院)、香港理工大學(理大)、香港科技大學(科大)及香港大學(港大))在財政狀況及自資運作方面的背景資料。第三章載述工作小組觀察所得及意見。第四章陳述工作小組借鑑的一些海外經驗。最後，第五章載列工作小組的各項建議。

4. 是次檢討由教資會轄下工作小組負責。工作小組先向八所教資會資助院校發出問卷，然後再請院校提供更多資料和澄清問題，並分別與八所教資會資助院校代表開會討論。工作小組曾與院校的管理層會面，以了解院校的財務和院校所面對的挑戰。在提出建議前，工作小組亦參考過報告第四章撮述的一些海外經驗。

5. 我希望本報告有助院校檢視其做法，並考慮採納當中的建議，以加強院校的成本分攤方法及財政透明度，從而向公眾確保院校的自資活動會以學生的利益為依歸，也不會影響其教育服務(包括教資會資助課程)的質素。

大學教育資助委員會

財務工作小組召集人雷添良, BBS, JP

# 目 錄

序言

目錄

簡稱及詞彙

第一部分 報告摘要

第二部分 報告內容

第一章 檢討背景

- I. 成立財務工作小組的背景
- II. 工作小組的工作概要
- III. 報告涵蓋的範圍
- IV. 主要工作

第二章 院校的財務背景資料

- I. 自資課程及高等教育界別的發展過程
- II. 院校的財政狀況
- III. 院校的運作概要

第三章 觀察所得及意見

- I. 自資活動所涉的人員、附屬機構與聯營機構  
及共同控制實體的管理、以及外間活動
- II. 收回成本及按成本收費的機制
  - (A) 收回間接費用
  - (B) 收回員工成本
  - (C) 教學空間收費

	III. 自資活動所得盈餘的劃分及調配
	IV. 《高等教育檢討報告》
	V. 內部審計
	VI. 院校財政透明度
	VII. 投資管理
第四章	海外經驗
	I. 收回成本及按成本收費的機制
	II. 院校財政透明度
第五章	建議
	I. 收回成本及按成本收費的機制
	II. 院校財政透明度
	III. 審計考慮
第三部分	附件
附件A	大學教育資助委員會職權範圍及成員名單
附件B	財務工作小組職權範圍及成員名單
附件C	院校在2009/10、2010/11及2011/12學年所辦副學位、學士學位、研究院修課課程、研究院研究課程及專業進修課程的學生人數及學費收入
附件D	2007/08至2011/12五個學年內教資會資助課程及非教資會資助課程的學費收入
第四部分	鳴謝

## 簡稱及詞彙

工作小組	財務工作小組
中大	香港中文大學
城大	香港城市大學
科大	香港科技大學
政府	於本報告內，“政府”指香港特別行政區政府
《建議會計準則》	教資會資助院校採納的《建議會計準則》
浸大	香港浸會大學
《高等教育檢討報告》	《展望香港高等教育體系——大學教育資助委員會報告》
理大	香港理工大學
教院	香港教育學院
教資會	大學教育資助委員會
港大	香港大學
嶺大	嶺南大學
儲備基金	一般及發展儲備基金——教資會資助院校獲准把盈餘調撥往一般及發展儲備基金，把一個撥款期(通常為三年)內未動用的撥款結轉至下一個撥款期，以應付將來和新的發展需要，但金額不得超逾該院校在剛結束的撥款期內所獲批經常補助金(不包括特定目標的指定用途補助金)的20%。

## 第一部分：報告摘要

1. 鑑於八所教資會資助院校在 2008/09 學年錄得嚴重虧損，教資會遂於 2010 年對該等院校的財政狀況進行評估，並於 2011 年 1 月成立財務工作小組(工作小組)，以期更深入了解院校的財務。除集中研究院校的長遠財政狀況及教資會撥款是否適當運用於教資會資助活動外，是次檢討亦涵蓋收回成本和按成本收費的機制、自資活動所得盈餘的劃分和調配，以及院校的財政透明度。

2. 八所教資會資助院校對本港高等教育界別的發展作出了重大貢獻，工作小組深表認同。資助院校的自資課程及活動在過去數年大幅擴展。因應社會經濟的轉變及市民大眾的期望，自資課程的範疇不斷擴展，令人鼓舞。但在這段時期，自資課程範疇的擴展令社會大眾對自資課程的運作日益關注，包括院校有否採用適當的會計準則及有效的按成本收費的機制。

3. 檢討的目的是在院校的成本分攤方法和財政透明度上提出建議，以便加強向公眾保證公帑會得到妥善使用和運用，亦即院校只會把教資會撥款用於可以公帑資助的活動。是次檢討並非要全面檢視院校的財務運作及其內部監控與管理措施的成效。另外，在尊重院校自主的前提下，是次檢討既非內部審計，亦非外部審計／核證。工作小組很大程度上倚賴院校主動提供的資料，而沒有進行獨立查核。不過，儘管原則上院校保持自主，但工作小組亦會確保院校自主權不會凌駕於院校須向其持份者承擔的責任。工作小組察悉，檢討期間並無發現任何情況，顯示有撥款並非用於履行院校的使命。

4. 就以上所述，本報告在第五章提出多項實用建議，供院校在下文各段所述的階段執行。

### *在現時的三年撥款期內執行*

5. 工作小組建議應成立專責小組，檢視成本分攤建議，以期為院校制訂具體指引(建議 2)。院校於 2013/14 學年內，在提交其校董會的文件中作出適當披露，以及按年向教資會作出聲明，解釋獲豁免間接費用的研究計劃屬於何種類，並註明有關金額(建議 3)。

6. 工作小組促請每所院校於 2014/15 學年內，在可供公眾查閱的文件內清楚解釋教資會資助與非教資會資助活動之間的成本分攤方法(建議 6)。

### *在下一個三年撥款期內執行*

7. 《建議會計準則》須予更新，以反映現行和建議的會計方法，以及披露資料的情況(建議 8)。經修訂的《建議會計準則》須於 2015 年 6 月 30 日或之前提供予院校，讓院校可把分部報告以外的其他修訂(見下文第 9 段)納入截至 2016 年 6 月 30 日止的財務報表中。

8. 院校須採用適當而一致的方法把成本分攤入教資會撥款帳及非教資會撥款帳(建議 1(a))。非教資會資助研究計劃及其他所有自資活動的間接費用應按同一基準收取(建議 1(b))。工作小組建議院校根據工作小組報告第五章所述的原則重新檢視有關收回員工成本的做法(建議 4)。工作小組建議院校修訂其間接費用收費方法，把建築物成本確認為自資課程的直接成本。(建議 5)。預計該些建議在下一個三年撥款期內執行，院校應率先處理自資研究院修課課程及副學位課程，其他自資活動則隨後處理。

9. 工作小組亦促請教資會考慮強制院校執行編制按撥款來源的分部報告的規定(建議 7)。預計該項建議由院校截至 2017 年 6 月 30 日止的經審計財務報表起生效。



## 在日後較長遠的期間執行

10. 工作小組促請教資會訂定合適機制，以定期檢視並通過院校的成本分攤方法(建議 9)。預計教資會將在日後較長遠的期間考慮此項建議。

11. 為確保納稅人的金錢用得其所，工作小組特別促請院校提高公帑資助與自資部門兩者之間在財務安排上的透明度。是次檢討報告，包括所載建議，是工作小組審慎研究教資會資助院校自資活動一些重要財務事宜後得出的結果。工作小組希望所有讀者，包括政府、院校及市民大眾，均會認真研究並討論報告的內容；各方的參與有助推動教資會資助院校發展穩健、有活力，及具透明度的自資活動。

12. 如上述建議獲教資會採納，工作小組及／或教資會其他委員會將在其職權範圍內密切監察該等建議的執行。視乎情況需要，教資會或會就相關議題再作研究。

## 第二部分：報告內容

### 第一章

#### 檢討背景

##### I. 成立財務工作小組的背景

1.1 教資會秘書處於 2010 年就各院校 2010/11 至 2012/13 學年的財政預算進行初步檢討。其後，教資會(職權範圍和現時的成員名單見附件 A)決定於 2011 年 1 月成立財務工作小組。工作小組的職權範圍(見附件 B)：(a) 與教資會資助院校合作，以協助院校維持良好的財務管治和穩健的財務規劃；(b) 按需要檢討院校的財務事宜，以監管和監察院校使用教資會經常補助金的情況；以及(c) 向教資會提供意見，以制訂適當的相關指引。

1.2 簡言之，各院校須遵從教資會的《程序便覽》及不時發出的通告／函件／指引。就此，工作小組會深入探討各項財務事宜，包括但不限於各院校長遠的財政狀況和儲備與盈餘、按成本收費的機制(以確保沒有互相補貼的情況)，以及《展望香港高等教育體系——大學教育資助委員會報告》(《高等教育檢討報告》)所載建議的實施情況(教資會資助院校與開辦自資課程的校內部門或附屬機構(例如社區學院)之間的財務關係應更具透明度(建議 33)及社區學院應脫離所屬院校(建議 34))。

1.3 工作小組成員名單見附件 B。

##### II. 工作小組的工作概要

1.4 工作小組計劃在大約兩年內完成對八所教資會資助院校(即城大、浸大、嶺大、中大、教院、理大、科大及港大)的評估和檢討。簡言之，小組的第一步工作，是就六個主要範疇(自資部門的運作和儲備與盈餘、收回間接費用和按成本收費

的機制、自資活動所涉的人員、從事外間工作的人員、校董會對自資部門的監察及《高等教育檢討報告》所載建議的實施情況)向全部八所教資會資助院校發出問卷(核對表形式)，然後請院校提供更多資料和澄清問題，以及與每所教資會資助院校的代表安排會面以進行商討。

1.5 其後，工作小組在 2011 年 9 月至 2013 年 2 月期間與八大院校的管理層會面。

1.6 工作小組擬備報告初稿，當中載有一些良好做法和建議，供教資會於 2013 年 4 月會議上討論。教資會其後徵詢大學校長會的意見和建議，以撰寫最後報告。最後報告已於 2013 年 9 月教資會會議上討論及確認。

### **III. 報告涵蓋的範圍**

1.7 教資會經檢討八所教資會資助院校的財務後撰寫了本報告。檢討的目的，是提供建議協助各院校改善其成本分攤方法及財政透明度，以便加強向公眾保證公帑會得到妥善使用和運用，亦即是說，各院校只會把教資會撥款用於可以公帑資助的活動。是次檢討並非要全面檢視各院校的財務運作及其內部監控與管理措施的成效。另外，在尊重院校自主的前提下，是次檢討既非內部審計(由院校本身的內部審計部門進行)，亦非外部審計／核證(由院校所僱的外聘審計師進行)。工作小組很大程度上依賴各院校所提供的資料，而沒有進行獨立查核。不過，儘管原則上院校保持自主，但工作小組亦會確保院校自主權不會凌駕於院校須向其持份者承擔的責任。

### **IV. 主要工作**

1.8 是次檢討進行的主要工作如下：

- 研究及檢視院校回應問卷及跟進問題時所提交的文件；

- 與院校的管理層會面；
- 探討院校所採納的良好做法和海外經驗；以及
- 文獻分析。

## 第二章

### 院校的財務背景資料

#### I. 自資課程及高等教育界別的發展過程

2.1 工作小組認為，八所教資會資助院校均任重道遠，其服務範疇不只限於提供公帑資助的專上教育，而且已經擴展至自資教育界別。

2.2 由 2000/01 學年起，八所教資會資助院校積極提供副學位課程的自資學額，包括開辦副學士及高級文憑課程，以配合政府所提倡讓更多學生接受高等教育及把香港發展為區域教育樞紐的方針。政府一再重申，其政策是推動公帑資助高等教育界別與自資高等教育界別相輔相成的發展，從而提供更多進修機會和選擇，讓中學畢業生循着靈活多元、多階進出的途徑接受優質高等教育。隨着香港進一步發展為知識型經濟體系，自資高等教育界別的發展一直都能切合社會對教育服務的殷切期望。由 2001 年起，研究院修課課程的撥款逐步撤銷，院校亦推出副學士課程。在此背景下，八所教資會資助院校自資部門的學生人數(相當於全日制學額)不斷增長，並已超越公帑資助界別的學生人數；在截至 2011/12 的三個學年，前者佔整體學生人數 53%，比例大於後者的 47%。在香港朝着知識型經濟不斷發展的同時，高等教育一如以往，不可或缺，而八所教資會資助院校依然發揮顯著作用。

#### II. 院校的財政狀況

2.3 根據院校的經審計財務報表及提交的其他報表，下文綜述院校的盈虧及儲備狀況。

##### (A) 2009/10 學年

2.4 在 2009/10 學年，僅一所院校錄得虧損。年內，所

有院校的平均盈餘達 3.07 億元，主要因為自 2008/09 年金融危機以來投資回報有所增長，以及院校在政府推出第五輪配對補助金計劃後獲得更多捐款。在審視個別院校的教資會資助活動收支時，工作小組發現六所院校錄得虧損，其餘兩所則錄得少量盈餘。年內，各院校的教資會資助活動平均錄得 7,300 萬元虧損。

2.5 所有院校的非教資會資助活動均錄得盈餘。年內，各院校非教資會資助活動平均錄得 3.8 億元盈餘。

2.6 截至 2010 年 6 月 30 日，院校持有的儲備平均為 37.17 億元(教資會撥款與非教資會撥款分別佔 11.03 億元和 26.14 億元)。

### **(B) 2010/11 學年**

2.7 在 2010/11 學年，所有院校均錄得整體盈餘，平均為 5.28 億元。由於利息和投資回報有可觀增長，加上嚴格控制成本，因此所有院校均有不俗的財務表現。在審視各院校的教資會資助活動是否有盈虧時，工作小組發現兩所院校錄得虧損，其餘六所則錄得盈餘。年內，各院校的教資會資助活動平均錄得 7,600 萬元盈餘。

2.8 所有院校的非教資會資助活動均錄得盈餘。年內，各院校的非教資會資助活動平均錄得 4.52 億元盈餘。

2.9 截至 2011 年 6 月 30 日，院校持有的儲備平均為 42.06 億元(教資會撥款與非教資會撥款分別佔 12.01 億元和 30.05 億元)。

### **(C) 2011/12 學年**

2.10 在 2011/12 學年，三所院校錄得整體盈餘，其餘五所則錄得虧損。大部分院校的財政盈餘有所下跌，主要由於

2012/13 學年為推出四年制新學制課程而在準備工作方面作出額外開支，以及捐款收入隨着政府第五輪配對補助金計劃於 2011 年年初結束而減少。在審視各院校的教資會資助活動是否有盈虧時，工作小組發現六所院校錄得虧損，其餘兩所則錄得盈餘。年內，各院校的教資會資助活動平均錄得 9,700 萬元虧損。

2.11 五所院校的非教資會資助活動錄得盈餘，其餘三所則錄得虧損。年內，各院校的非教資會資助活動平均錄得 2,100 萬元虧損。

2.12 截至 2012 年 6 月 30 日，院校持有的平均儲備為 41.10 億元(教資會撥款與非教資會撥款分別佔 11.27 億元和 29.83 億元)。

#### **(D) 整體觀察所得**

2.13 工作小組留意到，兩所院校的教資會資助活動在上述三個學年內均錄得虧損，而期內的非教資會資助活動則在三個學年內有兩年錄得盈餘。

2.14 所有院校的教資會資助活動在三個學年內至少有一年錄得虧損。有五所院校的非教資會資助活動卻在該三年內每年均錄得盈餘。

2.15 工作小組認為目前無須憂慮院校持有的總儲備額的可持續性能否保持不歇，因為儲備依然豐厚，而推行新課程所涉的開支短期內亦料會穩定下來。

2.16 教資會撥款的儲備與非教資會撥款的儲備相比之下，後者的款額較多。非教資會撥款的儲備較為豐厚，原因很多。根據院校所稱，理由包括以下各項：過去數年，有一大部分教資會撥款的儲備用於為 2012/13 學年落實的四年制學士學位課程作準備。在許多院校，非教資會撥款的儲備主要來自捐

款與捐贈及投資收入。另外，非教資會撥款的儲備中，有相當大的金額是為經核准的建築發展工程及獎學金計劃而累積的。

### **(E) 捐款及捐贈**

2.17 根據各院校在其經審計財務報表中申報的款額，現把 2009/10、2010/11 及 2011/12 學年來自捐款及捐贈的收入列於下面表 1：

表 1

院校	捐款及捐贈收入(港幣百萬元)		
	2009/10 學年	2010/11 學年	2011/12 學年
A	27	19	11
B	193	131	135
C	794	694	287
D	62	153	76
E	142	52	81
F	29	37	12
G	232	39	27
H	694	386	260
<b>總額</b>	<b>2,173</b>	<b>1,511</b>	<b>889</b>

2.18 院校在 2009/10 學年獲得較多捐款，原因是政府推出第五輪配對補助金計劃。於該計劃下，各院校合共獲得 8.4 億元配對補助金。

## **III. 院校的運作概要**

### **(A) 自資活動涵蓋的範疇**

2.19 各院校截至 2012 年 6 月 30 日的活動，撮錄於下面表 2：



表 2

院校	院校本部						獨立自資部門 例如附屬機構				透過 附屬機構、 聯營機構及 共同控制實體 進行的活動 (例如，研究)
	副學位課程	學士學位課程	研究院修課課程	研究院研究課程	研究及顧問活動	自資部門	副學位課程	學士學位課程	研究院修課課程	研究院研究課程	
A	●	●	●		●		●				
B		●	●	●	●		●	●	●		●
C		●	●	●	●		●	●	●		●
D	●	●	●	●	●	●	●				●
E	●	●	●	●	●	●					●
F	●	●	●		●	●					
G		●	●	●	●						●
H	●	●	●		●	●					●

2.20 從上表可見，大部分院校均涉及多類別的自資活動。

### (B) 學生人數及學費收入

2.21 根據各院校提交的報表，院校在 2009/10、2010/11 及 2011/12 學年所辦副學位、學士學位、研究院修課課程、研究院研究課程及專業進修課程的學生人數和學費收入，撮錄於 附件 C。

2.22 根據各院校的經審計財務報表，教資會資助課程及非教資會資助課程在 2007/08 至 2011/12 五個學年內的學費收入，撮錄於 附件 D。

2.23 工作小組察悉，從學生人數及學費收入來看，院校的自資部門在規模上已超越教資會資助的運作，而且兩者的差

距亦正在不斷擴大。

### **(C) 學生單位成本**

2.24 工作小組根據已公布的統計數據及每所院校提交的高層次財務資料(資料與經審計財務報表一致)，檢視過每所院校本部在 2011/12 學年的學生單位成本。以整個界別計算，教資會資助課程的學生單位成本約為 247,000 元，至於自資課程則約為 125,000 元。不同修課程度及不同學科的教資會資助課程之間，學生單位成本亦相當參差，介乎 183,000 元與 711,000 元不等。由於個別自資課程沒有計算學生單位成本，工作小組無法列出這方面的差距幅度。教資會資助課程與自資課程在平均學生單位成本方面的差距約為 122,000 元。

2.25 工作小組明白在檢視該等資料及作出結論時，必須審慎處理，原因是學生單位成本受多項不同因素影響，例如不同課程和學科、不同修課模式和程度、個別院校不同的發展階段等，都會決定成本的多寡。儘管如此，工作小組認為教資會應繼續監察這方面的情況。

## 第三章

### 觀察所得及意見

#### I. 自資活動所涉的人員、附屬機構與聯營機構及共同控制實體的管理、以及外間活動

##### (A) 觀察所得

##### (a) 自資活動

3.1 在教學人員參與自資活動方面，工作小組察悉下述情況：

- (a) 所有院校均有明文政策，規管所屬員工以編內<sup>1</sup>或編外<sup>2</sup>方式參與非教資會資助課程的教學工作。
- (b) 各院校參與教授自資課程的教資會資助人員數目相距甚大，視乎院校開辦的自資課程數目及受聘專責教授自資課程的職員人數而定。
- (c) 少數院校視教授自資課程為教學人員的正常職務。
- (d) 多數院校視編外教授自資課程為外間活動(須受適用於外間活動的規例規管)，其中一所明確表示並無編內教授自資課程的安排。在該些院校中，有一所有大量教學人員以第二合約方式參與編外教授自資課程的工作。校方把此種編外教授工作列為“外間教授及培訓”，並按適用於外間活動的規例規管有

---

<sup>1</sup> 就自資活動而言，編內方式是指教學人員參與教授非教資會資助課程，而有關課程屬於其慣常或常規的分內教學工作。

<sup>2</sup> 就自資活動而言，編外方式是指教學人員參與教授非教資會資助課程，而有關課程不屬於其慣常或常規的分內教學工作，而屬於其慣常或常規以外的教學工作。

關人員(見下文)。

### **(b) 附屬機構與聯營機構及共同控制實體的管理**

3.2 少數院校向受其管理的附屬機構、聯營機構及共同控制實體收取管理費用，以彌補院校高層管理人員在有關管理工作上所用的時間。其餘院校則認為所費的時間微不足道，又或將之視作既付成本，而沒有收取管理費用。

### **(c) 外間活動**

3.3 所有院校均有明文政策，規管所屬員工從事外間活動。

3.4 有一所院校訂明，全職僱員除參與校方指派的工作／活動(不論是教資會資助、自資還是外間機構資助的工作／活動)所獲取的正常酬金外，不可獲取額外報酬，唯經校長破例批准的情況則不受此限(自政策實施以來，校長並無發出領取額外報酬的破例批准)。

3.5 所有院校均對所屬員工可用於外間活動的時間加以限制，具體規定包括：每個曆月不多於四天；工作量不超出該員工全職工作量的五分之一；時間按一年 52 個星期計不多於每星期一天或相等時間(連例假及年假在內)。不過，有一所院校把“一天”定義為 12 小時。亦有一所院校對所屬員工從事外間活動可得的收入加以規限。

3.6 多數院校訂有收益分攤政策。當中有一個實例：如所屬員工使用院校設施進行外間工作，校方有權向該員工收取包括學系間接費用的最低限額，以及該員工須把外間工作酬金中某個百分比的數額退還校方。部分院校只在職員從事臨床方面的外間工作或公職(其中一所院校作出此項規定)時才要求分攤收益。有一所院校沒有就所屬員工獲取的顧問費收入訂定收益分攤政策。

## **(B) 意見**

3.7 工作小組察悉院校就自資活動及外間活動有不同做法。鑑於每所院校各有不同使命，工作小組在院校提交的資料中，並無發現任何情況顯示院校的做法與其使命相悖。

3.8 至於院校管理層就用於管理附屬機構、聯營機構及共同控制實體的時間收取費用一事，工作小組察悉多數院校均甚少為此收取管理費用，相信所涉款額一般亦未必很大。不過，工作小組則認為這類款額其實可以很大，而且不論款額多寡，總該確認教資會資助的管理層有參與該等機構和實體的活動(即使只擔當督導／策略性角色)。工作小組建議採用的間接費用分攤原則，詳論於下文第 II 節。

## II. 收回成本及按成本收費的機制

### (A) 收回間接費用

#### (a) 觀察所得

3.9 教資會的《程序便覽》載列院校收取間接費用的責任：

“3.15 教資會向資助院校提供經常補助金，以支持院校按核准的教資會資助活動舉辦學術和相關活動。因此，教資會的資源不應用於補貼非教資會資助的活動(包括但不限於自資活動)。為免變相津貼非教資會資助的活動，院校原則上應對這些活動(包括其他政府部門／機構資助的項目及院校轄下自負盈虧的附屬或聯營機構舉辦的項目／課程)收取間接費用。此外，如院校某些活動與私人機構競爭(例如開辦視光學診所、中醫藥診所和教學酒店)，任何變相津貼都應取消，以免造成不公平競爭。

3.16 院校在釐定收取的間接費用水平時，應計及有關非教資會資助活動的全部成本。換言之，院校應悉數收回有關活動所佔的間接成本。院校應按照收回全部成本的原則，為不同類別的自資活動釐定間接費用回收率。”

3.10 為履行上述責任，每所院校必須根據《程序便覽》所載的“收回全部成本”原則，制訂方法釐定應就其自資活動收取的間接費用。

3.11 工作小組進行檢討期間，按下列主要範疇審視了收回間接費用的安排：

- 非教資會資助的課程
- 非教資會資助的研究合約及經費
- 顧問項目

3.12 工作小組注意到，院校主要根據間接費用回收率，向各種活動收取一定的間接費用。間接費用可粗略分為三類：就非教資會資助課程、非教資會資助研究合約及經費，以及顧問項目收取的間接費用。

#### 非教資會資助課程

3.13 各院校就個別課程收取的間接費用，一律以課程學費的某個百分比為準。院校收取的費用各異，而即使在同一院校內，收取間接費用也會因院校根據各種與其情況相關的因素而有所不同。舉例來說，有一院校向頒授資歷課程收取相等於學費收入 25% 的間接費用，而向非頒授資歷課程收取學費收入的 20%。另一院校向在校園內舉行的課程收取相等於學費 30% 的間接費用，但向在校園外舉行的課程則收取學費的 20%。導致收取間接費用不一的另一些因素，包括內地與本地課程之間，又或兼讀制與全日制課程之間的分別。

3.14 在 2010/11 學年，院校向在校園內舉行全日制頒授資歷的自資課程所收取的間接費用，介乎由學費收入的 20% 至 30% 不等。

#### 非教資會資助研究合約及經費

3.15 大部分院校根據研究活動所得的收入收取間接費用。部分院校根據“項目支出”或“整體直接成本”來釐定收取的間接費用，亦有一所院校以撥款收入或開支作為收取間接費用的依據。

3.16 按院校的收入所收取的間接費用，介乎收入的 15% 至 25% 不等，而大部分定於 15% 的水平。按成本收費的院校所收取的間接費用，則為成本的 15%、16.5% 或 30%。



## 顧問項目

3.17 除下列情況外，就顧問項目與研究計劃收取間接費用的機制大致相同。有一所院校收取相當於研究計劃開支的 15% 作為間接費用，而顧問項目則只收取相當於項目支出的 10%。另一院校收取研究計劃收入的 15% 作為間接費用，而顧問項目則只收取整體成本的 10%。有一所院校按研究計劃的收入或開支收取間接費用，至於顧問項目則只按其開支收取間接費用。

3.18 若以簡單的簿記概念來說，向自資活動收取的間接費用會記入非教資會撥款帳的借方(即開支)。工作小組亦希望了解有關費用是否悉數記入教資會撥款帳的貸方(即收入)，還是把貸項分拆記入教資會撥款帳的貸方和非教資會撥款帳的貸方。各大學分攤間接費用的方法，概述如下。鑑於各院校以劃一的方法向其自資課程、研究合約及經費、顧問項目收取間接費用，下文不再作區分。

3.19 工作小組察悉常見の入帳方法有三種。第一種是先把所有間接費用記入教資會撥款帳的借方，然後再把向自資活動收取的費用(數額按預定百分比計算)記入教資會撥款帳的貸方。換言之，假如預定百分比為 25%，自資活動收入為 100 萬，便會把 25 萬元記入非教資會撥款帳的借方，而同一數額則會記入教資會撥款帳的貸方。此方法為部分院校採用。該等院校記入教資會撥款帳貸方的款額與向自資課程收取的款額脛合，但有一所院校除外。該院校把向自資課程收取的三分之二款項記入教資會撥款帳的貸方，餘下三分之一則保留於非教資會撥款帳下，供內部之用。

3.20 第二種方法是估計院校為自資課程提供行政及支援服務所需的員工成本總額，然後把所得的數額加一倍，理由是額外的 100% 應足以支付自資課程所涉間接員工成本及其他間接費用有餘。此方法為一所院校採用，而且一直未有檢討所依



據的假設是否準確。

3.21 其他院校採用第三種方法，就是找出屬於非教資會撥款帳的間接費用，然後直接把數額記入非教資會撥款帳的借方。只有不易確定是否屬非教資會撥款帳的間接費用才會記入教資會撥款帳。有關院校然後會從自資活動收入中指定一個數額(按預定百分比計算)，一部分記入非教資會撥款帳的貸方，另一部分則記入教資會撥款帳的貸方。

3.22 工作小組在是次檢討中察悉下列情況：

- (a) 把來自自資活動的費用直接記入教資會撥款帳貸方的院校中，有一所確認未有檢討用以計算間接費用的比率是否恰當，並表示該比率是參考其他院校的做法而釐定。
- (b) 把來自自資活動的費用直接記入教資會撥款帳貸方的院校中，有兩所向工作小組提供計算程式，聲稱足以證明按現行方法收回的成本合理，應相當於以較精確的間接費用分攤方法計得的款額。工作小組對此計算方法是否有充分理據存疑，因為有一所院校沒有把基本設施成本及多個中央間接費用成本中心計算在內。該院校在回覆工作小組的查詢時表示，有關安排是根據二零零五年二月公布的八大教資會資助院校財務總監小組報告《自資活動間接費用回收方法檢討》而定出。工作小組對該報告的意見，載於下面**意見**部分第 3.40 及 3.41 段。另有一所院校提供了經調整的計算程式，顯示已採用邊際成本法計算所需數額。

3.23 工作小組又察悉，各院校均採用邊際成本原則，釐定應撥入非教資會撥款帳的間接費用數額。下面註腳舉出一例

解釋邊際成本的計算方法<sup>3</sup>。

3.24 與邊際成本法作比較，全部成本分攤法<sup>4</sup>是沿用已久的成本計算方法，做法是把固定成本及變動成本分攤予不同的成本中心。

3.25 工作小組並非要說明全部成本分攤法是院校唯一應採用的方法，把間接成本分攤予不同自資課程。以活動為本的成本計算法是另一種視為合適的計算方法(見下文第 3.32 至 3.39 段及第 3.43 與 3.44 段)；除此以外，尚有一些同樣可取的成本計算法。不過，工作小組發現，各院校均沒有採用任何可確保有系統而一致地把間接費用總額分攤予院校各項課程和帶來收入活動的成本計算法。

3.26 工作小組從下列各點引證院校採用了邊際成本法：

- (a) 有一所院校的政策指引訂明：“在考慮按大學中央所分得的收入收回成本時，可撇除基礎設施成本及中央間接費用，因為該兩項開支主要用於教資會資助課程和研究活動，以及大學一般管理，因此不應算入向非教資會資助學生提供服務的共同成本。”
- (b) 有一所院校的間接費用檢討指出：“非教職部門招

<sup>3</sup> 假設某院校沒有開設自資課程，其間接費用總額為 X 元，開設自資課程後間接費用總額增加 Y 元，則間接費用總額便為 X 元 + Y 元。如按邊際成本原則釐定間接費用，自資課程須支付的間接費用為 Y 元，理由是 X 元為既付成本，已經付出並且屬於教資會資助課程的開支，而院校為提供自資課程而支付的額外費用只有 Y 元。

<sup>4</sup> 如上例的院校以此方法計算成本，只須知道修讀教資會資助課程及自資課程的學生人數(相當於全日制學額)，便可輕易分攤成本。假設修讀教資會資助課程及自資課程的學生人數(相當於全日制學額)分別為 100 及 50，教資會資助課程須承擔的間接費用為：

$$\frac{(X \text{ 元} + Y \text{ 元}) \times 100}{150}$$

自資課程須承擔的間接費用為：

$$\frac{(X \text{ 元} + Y \text{ 元}) \times 50}{150}$$

致的邊際間接費用總額為每名學生 23,411 元，即間接費用回收率應達 27%……雖然自資學術課程支付的間接費用總額為 25%，但非教職部門的比率維持在 18%的水平，遠低於悉數收回邊際成本所需的 27%這個比率。”

(c) 有一所院校在回覆工作小組的查詢時表示：“就前述自資活動而言，僅收回約三分之二間接費用，已足以悉數支付以教資會資源支援的服務所涉的邊際成本，院校對此感到滿意。”

(d) 有一所院校的政策指引訂明：“自資研究院修課課程的財政預算可以收回全部成本或收回邊際成本作為基礎編製，又或兩者混合作為基礎編製，而自資學士學位課程的支出則應以收回全部直接成本的基礎計算。”至於收回邊際成本的計算基礎，政策指引訂明：“即使不舉辦自資活動都會招致的固定成本和既付成本，可予撇除；而因應活動多寡而增減的成本，則應列作邊際成本計算。”至於收回全部直接成本的計算基礎，政策指引指出：“教資會的既付基礎設施成本，僅有部分可予發還。”

3.27 此外，工作小組與院校討論會計實務時，得知院校普遍採用邊際成本法。

3.28 除上文所述外，工作小組從一事例察悉，某院校能否就一項課程提高收回間接費用的比率，取決於“與不同持份者商定”新比率的能力。該院校似乎用了數年時間才達成此項協議。

3.29 正如上文第 3.16 段所載，大部分院校一直向非教資會資助的合約研究計劃收取 15%間接費用。當工作小組向院校質詢何以此比率遠低於自資課程的回收率時，各院校的回應一

致，均引用八大教資會資助院校財務總監小組在 2005 年進行的《自資活動間接費用回收方法檢討》。該報告就非教資會資助的研究活動指出：

*“在非教資會資助的研究活動方面，本檢討是基於各院校最近試圖向創新科技署的資助研究計劃收回間接費用一事而進行。雖然涉及的間接成本達到直接成本 14%至 45%，但創新科技署僅同意支付幾乎屬最低比率的 15%。院校認為把間接費用回收率的最低標準定於 15%或有不足，不過始終算是循正確方向邁出了第一步。因此，院校贊同維持早前議定的最低回收率為 15%。”*

3.30 工作小組亦從該報告中察悉，此回收率由各院校在 1998 年議定。該報告的結論有以下陳述：

*“隨着本地專上教育界別及本地研究環境不斷進步，我們預計本港院校能仿效英國、美國、加拿大及澳洲等先進國家，逐步能按收回比率取得更大部分的間接費用。因此，我們必須因應本地專上教育的持續發展，定期檢討有關事宜。”*

3.31 工作小組獲悉，自 2005 年的研究後，院校一直沒有再進行類似檢討。

3.32 工作小組認為，採用以活動為本的成本計算法，或可令院校更有決心收回其教資會資助及自資活動的全部成本，因此在是次檢討過程中，要求院校就採納以活動為本的成本計算法表達意見。

3.33 以活動為本的成本計算法是根據貨品或服務耗用的資源來計算成本。一如全部成本分攤法，以活動為本的成本計算法嘗試在所生產的貨品或所提供的服務分攤間接成本。不過，全部成本分攤法的重點是根據所生產的單位數目或所提供

的服務量(見上文第 3.24 段註 4 的例子，當中以學生人數代表所提供的服務量)分攤成本，而以活動為本的成本計算法則根據貨品單位所佔間接成本的比例分攤成本。舉例來說，人力資源部門負責管理學院成員和教職員的聘用事宜，所聘人員有些只教授教資會資助學生，有些只教授自資學生，又或兩類學生兼授。以活動為本的成本計算法要求院校衡量人力資源部門員工用於上述各類職員的時間。例如一所院校可能聘用大量兼職人員教授自資課程，人力資源部門用於該類職員的時間，相比用於只教授教資會資助學生的全職學院成員的時間，便可能不成正比。有關差異最終會反映於教資會資助活動及自資活動兩項帳目上的間接成本，而有關數額亦有別於採用全部成本分攤法計算所得。一般認為，以活動為本的成本計算法，是較準確的成本計算方法，能反映一家企業的營運情況，並提供更佳資料為制定策略和決策之用。

3.34 各院校對工作小組的查詢，回應如下：

3.35 部分院校關注到採用以活動為本的成本計算法所涉及的資源和工作量，亦有一些院校表示員工及管理人員可能十分抗拒採用該計算方法。

3.36 有一所院校表示，採用以活動為本的成本計算法，不單財務部門，所有教學和行政單位均需大量資源，例如訂定機制記錄每項活動中每名員工所用的時間。由於所涉的工作複雜，兼且耗用大量資源，因此院校表示除非教資會強制規定，並提供額外資助，否則他們不會展開這項新措施。

3.37 有一所院校表示，八所教資會資助院校已合力改善通用數據收集方式，以符合教資會對教學、研究及其他活動在成本數據方面的規定。除非有清晰的目標和更大的好處作為取代現行匯報機制的理據，否則該院校無法支持為採用以活動為本的成本計算法而耗費大量資源於人力和資訊科技系統上，尤其是該院校不久前才為大學四年制完成其資訊科技系統的全



面更新工程。

3.38 有一所院校的財務部門表示，其部門人員曾參與一些推介以活動為本計算成本模式的研討會，但對建議院校採納此模式有所保留，原因如下：

- (a) 資訊科技成本高昂；
- (b) 須全面更新會計系統；
- (c) 該模式取決於精密而又複雜的服務成本、服務推動因素、設施成本和定價模式的分配；以及
- (d) 在缺乏可靠的工時紀錄系統的情況下要制訂有效的成本模式會有實際困難，因而必定會使用大量隨意的假設。

衡量相關成本與效益後，他們認為要該院校採用以活動為本的成本計算法實在是欠缺說服力。

3.39 有一所院校表示，該院校不反對採用以活動為本的成本計算法，但認為推行方面有些問題尚待研究，而且有關模式或會涉及大量人手，須有足夠資源。因此，這方法短期內難以付諸實行。

### **(b) 意見**

3.40 工作小組檢討院校的做法時發現，各院校基本上都有相當具體的方法去履行其責任，確保向非教資會資助活動收取間接費用，對各所院校來說，可說是屬於恰當的間接費用水平。工作小組發現，各院校所採用的方法已制定多年，而且院校認為該等做法是 2005 年八大教資會資助院校財務總監小組應大學校長會要求檢討各院校的做法時所通過的。工作小組可以理解院校何以得出現時使用的會計方法。

3.41 不過，工作小組認為，自當局上次要求院校檢討其收回間接費用的做法以來，院校已有頗大的演變。正如第二章所述，大部分院校都有相當大比例的自資活動，而過去工作小組或許有理由認為，院校的主要角色是為學生提供教資會資助課程，自資課程只屬次要，但現在情況顯然已完全不同。現時，各院校已把本身定位為提供教資會資助及自資課程的辦學團體，從檢討可見，兩種課程對院校所辦的活動來說，均至為重要，不容忽視。

3.42 工作小組認為每所院校應把本身視為(其他團體應同樣地把院校視作)是向社會提供一系列課程的辦學團體，有關課程均須接受院校相同的監察方法和規管，不同之處只是撥款安排有別而已。正因如此，工作小組對現時某些做法有以下一些意見：

- (a) 工作小組無法理解一項課程的間接費用，何以會因院校向學生收取的課程費用而有所不同。一項深受歡迎的課程，或會收取比其他課程更高昂的學費。不過，假設其他因素不變的話，每項課程實際的間接費用不會有太大差別。工作小組認為，大學管理層及校董會對院校所辦課程的財務狀況應有全面了解，以便就釐定學費水平和自資課程的運作作出決定。
- (b) 院校計算記入教資會撥款帳貸方金額的方法，或者計算非教資會撥款帳借方金額的方法，並不保證在計算間接費用時，記入教資會撥款帳的方法，是與記入非教資會撥款帳的方法一致。另一個可能更實際的方法，就是確認院校的間接費用是用作提供教資會資助及非教資會資助活動的成本，並應使用適當而一致的方法把有關費用分攤予該兩個帳項，此舉會令院校用同一方法計算出教資會資助與非教資

會資助的活動的間接費用。這並不表示所有間接費用均須分攤予該兩個帳項，有些費用須識別地由教資會資助學生承擔，有些則須由自資學生承擔。具體而言，使用邊際成本法來計算非教資會資助活動的間接費用，不能達到此目的，而使用全部成本分攤法或以活動為本的成本計算法則可以達到目的(有關邊際成本法和全部成本分攤法的解釋，見上文第 3.23 及 3.24 段；以活動為本的成本計算法則見上文第 3.33 段)。

- (c) 院校雖然採用特定比率計算應向非教資會資助活動收回的間接費用，不過，似乎並無採用穩妥的方法定期再確認有關比率是否合適。
- (d) 院校向非教資會資助研究計劃收回間接費用的比率，一直低於非教資會資助的其他活動。工作小組認為在計算研究計劃的間接費用與自資課程的間接費用時，原則上應無分別。至於是否把握機會爭取非教資會資助的研究合約，完全是院校本身的決定。如撥款機構不願意悉數承擔院校的間接費用，院校便須自行決定是否打算從其自資儲備中撥款補貼合約。不過，院校在例外情況下可特殊處理，亦正如《程序便覽》所載，院校可按議定條款豁免收取間接費用。
- (e) 院校似乎間歇釐定間接費用回收率及記入教資會撥款帳貸方的數額。舉例來說，有一院校在 2003 至 2010 年收回 15% 間接費用，其後又把回收率增至 25%。工作小組認為院校每年均應檢討回收率，而且計算回收率的工作應以實事求是的會計方法為依據，無須與“持份者”討價還價。



3.43 關於以活動為本的成本計算法，工作小組備悉各院校的關注，並明白各院校須付出很大努力方可落實。不過，工作小組察悉英國的高等院校已採用透明為本計算成本法，小組亦知悉英格蘭高等教育撥款局(Higher Education Funding Council for England) 2012年10月在《透明為本計算成本法檢討：畢馬威向英格蘭高等教育撥款局提交的報告》內作出了下列聲明：

“為檢討透明為本計算成本法，英格蘭高等教育撥款局委聘畢馬威向有關的團體及人士收集資料，加以評估，並分析現行透明為本計算成本法的安排。

顧問發現，有關各方大多認為整個界別劃一採用以活動為本的成本計算系統，十分重要；而透明為本計算成本法仍是最可行的系統，可切合高等院校的需要，提供協助計算活動成本和管理財務可持續發展所需的資料，確保院校的財政持續穩健。不過，鑑於規管及撥款安排有變，實有需要檢討透明為本計算成本法日後的應用情況，以及提出精簡程序的建議。

研究亦發現：

- 整個界別劃一採用透明為本計算成本法計算活動成本，從制度上來看，可帶來各種好處，包括以單一系統切合不同持份者的各種需要；
- 院校明白透明度很重要，又認同可以公布更多有關高等教育成本的資料，但亦關注到披露資料的深入程度和該些資料是否有用(及對何人有用)；
- 院校在更加競爭激烈的環境中公開資料所涉及的問題，並對擬備、公開和核實這些資料所造成的工作量，

表示關注；

- 有證據顯示高等院校為遵循透明為本計算成本法所涉及的開支，只佔整體開支的一小部分；即使該等院校不採用透明為本計算成本法，有關開支大部分仍會出現；
- 院校及其員工關注到為符合規管要求而呈報資料牽涉甚廣(透明為本計算成本法只屬其中一小部分)，加上不大清楚透明為本計算成本法在校內的目的和用途，因此可能導致有些觀感認為遵循透明為本計算成本法會加重負擔；以及
- 有機會可精簡與透明為本計算成本法有關的規定，以減輕對高等院校的負擔和提高其效用。”

3.44 工作小組認為，採用透明為本計算成本法顯然為英國高等院校帶來好處，看來在香港引入一個類似計劃是有可取之處。

## (B) 收回員工成本

### (a) 觀察所得

3.45 如院校安排教資會資助的教學人員教授自資課程，必須把一筆適當開支記入非教資會撥款帳，以反映該教學工作。各院校均有落實計算此等開支的方法，現把有關做法撮述如下。

3.46 工作小組檢視該等做法，察悉在把研究及其他學術活動的薪酬開支分攤予自資課程方面，多所院校在一個原則性的問題上採取不同方針。該等院校認為，研究及其他學術活動開支，應已悉數記入教資會撥款帳。不過，工作小組察悉，其中一所院校已改變立場，將由 2013/14 學年起採用新入帳法。

3.47 只有一所院校不把員工福利計算在員工成本之內。該院校在回覆就此提出的查詢時稱，“*員工福利屬固定開支，當作既付成本處理，因此不會將其計入估計成本中*”。工作小組察悉，“既付成本”指院校不論是否開辦自資課程均須支付的成本，是對邊際成本法的另一種描述。該院校在計算應收回的員工成本時，亦只以 10 個月為每年員工成本的計算基礎。該院校在回覆就此提出的查詢時稱，“*教學工作通常延續 10 個月而非 12 個月，按邊際成本概念編寫的程式亦把 10 個月設定為計算基礎*”。

3.48 部分院校按學院成員所屬職級及參與的活動性質，例如講課、導修課、研討會等，仔細計算應收回的員工成本。

3.49 有一所院校在 2011/12 學年前，一直按各級教學人員的估計成本或標準成本，釐定應收回的員工成本；但自 2011/12 學年起，已按實際開支總額計算有關成本。

3.50 部分院校不論參與自資活動的學院成員職級，均按劃一比率計算應收回的員工成本。

3.51 有一所院校採用學生學分法，按學院一位成員每年授課的學生學分時數(即教授一個典型課程的學分乘以學生人數)，計算應收回的員工成本。

3.52 一所院校容許學系按其課程的教學模式及成本結構，在下列三種方法中任擇其一，但一經選定日後便不得更改。該三種方法分別是：授課時數法(與其他院校採用的方法相若)、學生學分法(見上一段)，以及學分法(學系每年的員工成本總額除以該學年授課的學分總數)。

3.53 有一所院校不容許教學人員在日常教學中教授自資課程。

3.54 由此可見，各院校所採取的方法，在下列方面差異頗大：

- (a) 計算方法；
- (b) 計算收取員工成本時所包括的成本；
- (c) 釐訂收取員工成本的金額的精確程度；
- (d) 就研究及其他學術活動收取員工成本的辦法；以及
- (e) 更新的頻密程度。

**(b) 意見**

3.55 工作小組察悉，各院校所用的方法大為不同。工作小組對各種做法有以下意見：

- (a) 計算方法：學分法和學生學分法，都是用個別學院每年教職員開支總額得出的平均成本作為計算基礎，向每項自資課程收取員工成本，而不是按教授

該課程的教學人員的實質職級計算具體成本。這令院校無法得出每項課程的確切成本。然而，工作小組認同，假如教資會資助教學人員教授自資課程的總時數很少，上述方法未嘗不是計算成本的權宜之策。此外，工作小組注意到，有一所院校容許個別學系自由選用計算方法。然而，院校原則上不應容許學院／學系選取某種方法，以致向自資課程收取較低費用。

- (b) 計算開支時所包括的成本：計算自資活動的成本時，如不把員工福利或假期的隱含成本計算在內，並不恰當。這樣做即是說計算教資會資助課程成本，與計算向自資課程收取的成本，兩者在計法上有分別(詳見本節“收回間接費用”的“意見”部分)。
- (c) 釐定收取員工成本金額的精確程度：工作小組注意到，院校計算成本時精確程度不一，有院校以按教學活動類型劃分個別職級每個教學小時來計算成本；有的則以每個教學小時固定金額或單一假定年薪來計算成本，而不論實際授課的教學人員職級為何或授課時數屬何性質(講課、導修課、研討會等)。工作小組認為，只有在院校認為教資會資助教學人員教授自資課程的總時數對院校來說微不足道的情況下，才有理由以每小時固定金額或單一假定年薪作為計算基礎，並以該種較為便捷的方法替代仔細和耗時的計算工作。
- (d) 就研究及其他學術活動收取員工成本的辦法：在任何顯赫的院校內，學院成員自然都會把大量時間用於研究或其他學術活動，而該些活動可促進該等教學人員的教學活動，從而惠及學生。院校如不向自

資課程收取研究及其他學術活動的員工成本，實際上便等於說，開辦自資課程是其唯一責任，教學人員不得從事研究等工作。工作小組認為這個論點無法成立，因此，在計算自資課程的成本時，必須把研究及其他學術活動的成本一併考慮在內。

- (e) 更新的頻密程度：工作小組察悉，有多所院校多年前訂立收取員工成本的比率後便一直沒有作出更新。工作小組認為這並不合理，唯一的解釋，就是說教資會資助教學人員教授自資課程的時間實在微不足道，以致如果每年重新計算應收取的員工成本所需的時間和精力，會令有關工作得不償失。

## (C) 教學空間收費

### (a) 觀察所得

3.56 工作小組請每所院校解釋，他們按什麼基準就使用教資會資助的課室、演講廳及其他空間向自資課程收取費用，所得的回覆如下：

- (a) 一所院校以時租方式向其自資部門收費，費用涵蓋各相關項目，包括電力、保養、折舊及營運成本。但據悉該院校已有 14 年沒有調整使用課室的時租金額，箇中原因，大抵是自資部門對校園空間的需求很小。不過，工作小組察悉，在截至 2012 年 6 月止的年度內，金額已有所調整。

但是，該院校並沒有向其本部開辦的自資課程收取租金，因為校方覺得向有關課程收回的間接費用比率實已包含租金成分。

- (b) 一所院校向其自資部門收取其認為與市場水平相若的金額，作為外間團體使用院校課室的費用。費用按每名學生每小時計算，假設一個可容納 100 名學生的課室時租 500 元，則可按每名學生每小時 5 元的水平向自資部門收費。

至於該院校向其本部開辦的自資課程所收取的租金，金額參考鄰近辦公室的市值租金釐定。收費原則是要悉數收回營運成本。

- (c) 一所院校的研究院修課課程程序指南訂明：“不過，就目前而言，只要非教資會資助研究院修課課程並沒有在妨礙教資會資助活動的情況下佔用空間，便無須另外向該些課程收取租金或設施費用”。該項政策的理據，大抵是基於大多數非教資



會資助的研究院修課課程都是在晚間或周末進行。該院校亦認為間接費用回收率已包含收回設施成本。

- (d) 一所院校按鄰近辦公室的市值租金向其自資部門收取租金。在研究向院校本部所辦自資課程收取使用課室等設施的費用時，院校知悉有關設施成本已包含在校方向課程收取的間接費用回收率之內。
- (e) 一所院校表示校方不會向大學內的自資課程收取使用課室的租金，並解釋箇中原因：“大學不須就校園支付租金，因此我們釐定間接費用比率時，租金開支並非須予考慮的成本項目”。
- (f) 一所院校向其自資部門及本部開辦的自資課程收取的租金，相當於按外間機構租用院校設施應付標準租金的 80%。院校解釋時表示，自資部門“是大學的一部分，因此租用大學設施獲得折扣是合理的”。據該院校稱，校方現正就出租設施的標準收費及收取 80% 優惠租金是否足夠的問題進行檢討，如有任何修訂，將自 2013/14 學年起實施。
- (g) 一所院校釐定的時租金額，是為收回演講廳和課室的空間費用和設施成本。但是，工作小組知悉，有關金額最近數年均沒有調整。該院校未能解釋如何釐定有關金額，卻能保證收取的金額已超逾提供電力、保安、清潔、保養等服務的成本。
- (h) 有一所院校表示，其自資部門只是使用校園設施進行特別活動(客席講座、機構培訓、就職典禮及畢業典禮等)，而校方會向該些活動收取標準租金。工作小組察悉，院校的自資課程使用大學本部內課室等設施的相關費用會於收取間接費用的機制中涵蓋，



而院校指出，這足以證明校內與校外的課程收取間接費用是不一的。

**(b) 意見**

3.57 各院校顯然有多種不同做法。就多所院校而言，涉及的金額相對不大，工作小組承認，如要就自資活動(無論是院校自資部門的活動還是院校本部的個別自資課程)使用教資會資助空間訂定精密的收費機制，所投入的時間和人力，往往超出可帶來的實際效益。

3.58 不過，工作小組認為，從原則上來說，院校不但應向其自資活動收回部分記入教資會撥款帳的設施、保安及保養等成本，而且還應收取一筆相當於所用空間的折舊額。建築物隨着時間折舊；院校應視乎教資會資助建築物有否用以開辦自資課程而按合適比例把折舊額記入自資課程帳目。

3.59 工作小組察悉，部分院校藉間接費用回收率收取使用課室的合適費用。工作小組認為，把使用課室的費用當作課程的直接成本而不是間接成本，會較為恰當；此外，院校宜把間接費用回收率的使用限於間接費用項目，並以更具體的計算方法另行釐定自資部門使用院校地方的實際成本。

### **III. 自資活動所得盈餘的劃分及調配**

#### **(A) 觀察所得**

3.60 有關院校如何劃分及調配自資活動所得的盈餘，工作小組察悉，院校主要把該等盈餘用於基本建設工程、購置家具與設備、聘請職員、員工發展與培訓、出席會議和研討會、職務訪問、學生獎學金和贊助費、研究和教學發展經費等。

#### **(B) 意見**

3.61 工作小組留意到自資活動所得的盈餘，大部分用作院校普遍稱為“教資會可資助”的活動。在檢討期間，工作小組並未察悉任何情況顯示院校把該等盈餘作其使命以外的用途。

#### IV. 《高等教育檢討報告》

##### (A) 觀察所得

###### (a) 分部報告

3.62 《高等教育檢討報告》的建議33提出：“教資會資助院校不應運用公帑補貼自資教育活動。教資會資助院校與開辦自資課程的校內部門或附屬機構(例如社區學院)之間的財務關係，應該更具透明度”。

3.63 工作小組認為，在周年財務報表中採用分部報告有助提高《高等教育檢討報告》所述的透明度。具體而言，分部報告是指在院校的財務報表中加入分析，按不同撥款來源顯示院校活動的成果。工作小組詢問各院校對在周年財務報表中加入按撥款來源劃分的分部報告有何意見，並知悉以下回應：

- (a) 除一所院校外，其餘院校在製備內部財務資料供其財務委員會審閱時，都把教資會資助活動及非教資會資助活動分項羅列。
- (b) 有一所院校已在其周年財務報表中採用分部報告。該院校表示落實分部報告相當費力，但該院校認為此舉值得，因為分部報告能讓院校更清楚各項儲備的情況，以及向持份者作出有意義的報告。
- (c) 有三所院校原則上支持採用分部報告。其中一所院校同意在分部方面，進一步細分為教資會資助、大學本部非教資會資助課程，以及自資部門。另一所院校認為採用分部報告“即表示教資會資助院校要為分攤間接費用而制訂一套劃一而公平的會計方法。例如：固定成本應否由非教資會資助部門分擔？該等部門應如何分擔中央行政費用、物業翻新及維修費用、中央電腦費用、圖書館費用等？成本應否

按照學生及職員人數、收入水平或實際使用率分攤？倘若欠缺劃一而可靠的會計方法，在各教資會資助院校之間作比較便沒有什麼意義。”

- (d) 有一所院校表示採用分部報告是可行的，但落實首年宜給予院校和審計師較多時間完成審計。
- (e) 有一所院校表示須先評估分部報告的成本和效益，以及聽取院校的持份者、外聘審計師、校董會和院校部門等相關各方的意見。
- (f) 有一所院校表示，原則上按收入來源採用高層次分部報告是可行的。然而，在採用前仍須就數個問題作進一步澄清及達成共識，例如分部開支、如何在不同分部之間分攤資產、按分部披露的資產和負債、院校各自採用的成本分攤基準等。
- (g) 有一所院校認為非教資會資助活動實際上有助促進院校發展，因此並不建議採用分部報告。該院校認為，如採用分部報告，必須先清晰界定“教資會資助活動”，因為該大學一直利用非教資會撥款資助“教資會可資助”活動。

#### **(b) 安排社區學院脫離院校**

3.64 《高等教育檢討報告》的建議34提出：“教資會資助院校營辦的社區學院應在本建議獲接納後起計三年內，完全脫離所屬院校”。

3.65 工作小組詢問院校對社區學院脫離所屬院校有何意見，並知悉以下回應：

- (a) 有一所院校沒有營辦社區學院。

- (b) 有四所院校已為其社區學院成立獨立自主的法律實體。
- (c) 有一所院校表示，有關建議在技術上是可行的，但在落實前須先評估有關轉變在財政、法律及其他相關方面實際帶來的影響。該院校認為如社區學院以獨立的法律實體營辦，間接費用將大幅增加，例如每項支援工作在後勤、程序及系統方面另外衍生的開支。
- (d) 有一所院校表示，安排社區學院脫離所屬院校並不容易，因為其社區學院坐落於院校的校園。該院校強調，把社區學院從院校校園脫離出來，與院校的辦學精神背道而馳，因為社區學院的設計，原先就是為了讓學生體驗大學的校園生活，以及藉着與學士學位學生融合而得到更全面的教育。分開兩者將剝奪社區學院學生充分體驗大學校園生活和教育的機會。此外，該院校亦憂慮到該項轉變會影響教育質素。
- (e) 有一所院校表示，該校與外間機構合作營辦的社區學院將會停辦，而該社區學院亦已於 2012 年度停止收取新生。該院校在短至中期內均無計劃設立獨立的法律實體，以營辦自資課程或擴展現有學校成為自資社區學院。另外，該院校及另一院校均認為，從成本效益的角度來看，成立獨立社區學院難免會增加自資課程的固定成本／間接費用，額外開支最終或會轉嫁給學生。

## **(B) 意見**

### **(a) 分部報告**

3.66 工作小組察悉，院校對採用分部報告持不同意見。有一所院校提到“教資會資助活動”與“教資會可資助活動”的區別，工作小組認為這並非按撥款來源作分部報告時所須作出的區別。

3.67 工作小組認為，若採取按院校撥款來源作出分部報告，將有助提高院校的財政透明度，為持份者提供有用的財務資料去了解所得撥款如何運用，以及改善有關院校的財務管治。另外，有一所院校分享了採用分部報告的經驗，這有助其他院校採用分部報告後，在初期落實時作參考之用。本文第三章第 VI 節將更詳細討論院校的財政透明度。

### **(b) 安排社區學院脫離院校**

3.68 工作小組察悉，院校對安排社區學院脫離所屬院校一事，意見不一。工作小組認為採用分部報告會令公帑資助院校與其自資附屬機構之間的財務關係，有更清楚的交代，並且在財務方面更具透明度。

## V. 內部審計

### (A) 觀察所得

3.69 關於院校內部審計的詳情，工作小組察悉：

- (a) 大部分院校均有本身的內部審計辦事處／單位；
- (b) 其他院校則把內部審計的職能外判予外聘審計師以外的顧問公司；
- (c) 除一所院校外，其餘院校的審計周期均為三年，至於該例外院校，其院校本部的審計周期為五年，而自資部門的審計周期則為四年。

### (B) 意見

3.70 工作小組注意到各院校充分認識內部審計職能的重要性。小組亦察悉，為回應審計署署長報告書第 40 號（2003 年 3 月）的建議，當時未設立審計委員會的教資會資助院校，已成立審核委員會以加強內部審計職能和管治架構。下文第五章“建議”將就“審計考慮”作進一步討論。



## VI. 院校財政透明度

### (A) 觀察所得

3.71 工作小組在探討院校的財政透明度時，注意到不少事宜是涉及院校管治及透明度這些更廣泛的議題。這些議題可能值得教資會另作研究，而本報告則未有加以討論。

3.72 在探討財政透明度時，工作小組研究了以下幾方面：

- (a) 分部報告；
- (b) 院校有否就教資會資助與非教資會資助活動收取成本的方法，向相關的持份者提供清晰資料；
- (c) 院校能否充分辨識各項自資活動所得的盈餘；和
- (d) 所得捐款及捐贈的性質是否達到足夠的清晰程度，尤其是捐款者或捐贈者就該等款項所設定的限制。

3.73 關於分部報告，工作小組已在研究《高等教育檢討報告》時論及。工作小組的觀察所得及意見，分別載於上文第 3.62 和 3.63 段及第 3.66 和 3.67 段。

3.74 關於向持份者披露成本分攤安排的清晰程度，工作小組審閱了院校的年報、財務報表及網頁後，發覺沒有院校解釋教資會資助及非教資會資助活動的分攤成本的方法。

3.75 從上文第二章表 2 可見，現時各院校均有為數不少的非教資會資助活動，現撮述如下：

- (a) 在院校本部內授課(副學位課程、學士學位課程、研究院修課課程、研究院研究課程)；
- (b) 進行研究和提供顧問服務；
- (c) 在院校本部內的自資部門授課；
- (d) 在院校本部以外的附屬機構內授課；和

- (e) 透過附屬機構、聯營機構及共同控制實體進行的其他活動。

3.76 院校的財務報表亦反映院校獲得捐款與捐贈(大部分被院校視為自資活動收入)，以及投資收入(分為教資會資助活動收入和自資活動收入)的情況。

3.77 在審閱財務報表時，假如當中沒有任何分部報告，讀者難以對院校各項活動的成果一目了然。若要清楚院校把什麼數額列作不同活動的盈餘和虧損，讀者便要一併審閱院校的基金結餘變動報表及儲備變動的詳細註解。即使如此，讀者仍無法辨別出在院校本部內教授自資課程的盈餘與在院校本部內運作的自資部門的盈餘。

3.78 工作小組亦察悉，如何把儲備結餘界定為“專用”，院校的做法並不一致。一般而言，專用儲備是指款項受到款項提供者所加諸的條件所限制，只可作指定用途。如款項用作其他用途，可能會視為不恰當。以一般及發展儲備基金的結餘為例，該儲備基金是教資會撥款的累計盈餘，用途必須經教資會批准，因此屬專用基金。不過，沒有院校把一般及發展儲備基金的結餘歸類為專用基金。另一方面，部分院校把自資活動的儲備列為專用儲備，但有關款項的用途並沒有受到限制。

3.79 至於捐款與捐贈，以及院校如何清晰顯示捐款者或捐贈者有否就該等款項作出限制的問題，工作小組認為院校須匯報捐款和捐贈的儲備結餘有多少屬於專用，有多少不屬於專用，這一點至為重要。在這方面，不同院校各施各法。部分院校沒有把專用捐款及捐贈儲備結餘的組成部分分開出來；部分院校則把該類儲備列為“指定”。“指定”與“專用”含意不同：“指定”意指院校內部有所指定，而不是外間對此有規定為專用。另一所院校把所獲的留本基金列為專用，而把捐款及捐贈歸類為非專用；亦有一所院校把所有儲備結餘列作專用。

## **(B) 意見**

3.80 工作小組深感各院校在財政透明度方面有改善空間，並會在第五章“建議”詳細說明各院校應如何作出改善。

## VII. 投資管理

### (A) 觀察所得

3.81 院校在管理本身事務時，必須不時考慮如何管理所持盈餘。有些院校的盈餘十分龐大，款項分別來自教資會撥款帳和非教資會撥款帳。工作小組留意到下列事宜：

3.82 每所院校均設有財務委員會或投資委員會，負責監察盈餘的投資事宜；該些委員會的運作看來恰當。

3.83 部分院校沒有把使用教資會盈餘及非教資會盈餘進行的投資分開處理。該等院校把投資資金集中起來，按院校的整體需要作出投資決定。所有投資回報和收益會按各自的儲備結餘，歸入教資會撥款帳和非教資會撥款帳。

3.84 部分院校根據資金來源和投資回報及收益戶口，把投資分開處理。

- (a) 有一所院校表示，“大學至今只把非教資會資助的部分儲備用作投資，並把教資會撥款以定期存款方式存放於銀行，以賺取利息。”
- (b) 有一所院校表示，“一般而言，只會把教資會撥款投資於保本投資產品，例如定期存款、債券、結構性產品、票據、存款證等。院校會分開記錄及處理教資會撥款的投資回報。如把教資會撥款與非教資會撥款一併投資於單一投資產品或單一類別的投資產品，投資收入或虧損會按投資金額或資金結餘，由教資會撥款與非教資會撥款按比例分攤。”
- (c) 有一所院校表示，教資會撥款的投資目的和策略，是“保本及確保有足夠流動資金應付運作需要。投資期相對較短，例如存款、存款證及債券。”該院

校亦表示，非教資會捐款及特定資金的投資目的和策略，是“賺取收入以達致有關捐款、獎學金和計劃原來設立的目的。為維持一定流動資金應付有限期完竣日期的計劃，會把款項投資於短期存款和定息投資產品，餘下款項則投資於中長期產品以賺取穩定收入。”該院校又指出，非教資會一般留本基金的投資目的和策略，是“帶來長期增長和賺取足夠收入，以應付教資會資助的經常開支，以及對抗通脹。”

## **(B) 意見**

3.85 有關投資政策和做法，工作小組認同院校自主至為重要。顯然而見，院校的理想目標遠超出僅受教資會所託提供優質教育而已。開辦自資課程正是院校實踐理想目標所不可或缺的。院校要達到本身的理想目標，必須以院校本身的整體利益為前提，妥善管理資源，並審慎作出投資決定。

## 第四章

### 海外經驗

4.1 工作小組在審視收回成本及按成本收費的機制和院校的財政透明度時，設法了解各地現行的做法，並研究當中可供香港借鑑之處。

#### I. 收回成本及按成本收費的機制

4.2 工作小組發現，英美兩國及歐洲聯盟(歐盟)，均曾深入研究計算及收回成本的問題。英國、美國及歐盟在研究補助金，以及院校作為資助人收回間接費用的能力方面，都認為有需要仔細計算成本；在英國，這議題亦從改善院校之策略及運作決策方面協助大學和學院制訂並落實有關計算成本及釐定收費的良好做法。

##### (A) 美國

4.3 美國設有管理及預算辦事處(Office of Management and Budget)，是美國政府行政分支轄下機構之一。管理及預算辦事處與聯邦政府機構及非聯邦機關合作，通過發出通告和頒布通則，確立政府全面通用的補助金管理措施和指引。補助金發放機構一致採用該些措施，並納入本身的規例。

4.4 管理及預算辦事處曾發出題為《適用於教育院校補助金、合約及其他協議的成本計算原則》的通告(第 A-21 號)。該通告所載的成本計算原則，為各學院及大學提供一般會計的“規例”。該等原則界定了何種成本可計入和分攤予聯邦政府帳目。通告亦詳述當局為確保大學可公平地獲發還聯邦政府資助研究計劃的間接費用而確立的規例。第 A-21 號通告確立的設施和管理費用計算方法，須經聯邦政府當局審核並與其磋商。

4.5 工作小組對該通告就“設施和管理”費用所作的定義感到興趣。“設施和管理”費用涵蓋折舊及使用費、運作及保養開支、一般行政開支和一般開支。在一般行政開支和一般開支方面，通告舉出的例子：支援整個大學體制(包括院校在內)的行政辦事處；院校的中央辦事處(例如校長或校監辦公室，以及負責全校財務管理、業務服務、預算及策劃、人事管理、保安及風險管理等的辦事處)；總法律顧問辦公室；以及中央行政管理資訊系統的運作。工作小組亦注意到，通告內有以下陳述：“每所院校都應就設施和管理費用的計算確立適當程序，確保聯邦政府資助人絕不會補貼其他資助人的設施和管理費用，特別是不會補貼獲業界和外地政府資助的活動。”

4.6 通告載列的規例十分詳盡，而正如上文所述，該等規例須經聯邦政府當局審核並與其磋商。

## **(B) 英國**

4.7 英國政府在 1998 年的《公共開支評估》中宣布增加高等院校撥款，但同時對院校施加條件，要求院校以具透明度的方式匯報成本。高等院校藉“透明為本計算成本法”履行上述責任並計算全部經濟成本率。根據該方法，大學帳目所顯示的支出必須在教學、研究及其他活動之間，以及該些活動之下的相關學術成本中心之間悉數攤分。

4.8 英國研究委員會(Research Councils)在 2008 年引入質素保證審核程序，藉以檢視各大學應用透明為本計算成本法的情況。質素保證審核程序旨在提供有效機制，確保所有院校均正確應用透明為本計算成本法，以及正確計算所有成本。同時，院校亦可通過質素保證審核程序，向研究委員會保證已採用全部經濟成本法計算全部經濟成本率。研究委員會已同意向院校發放全部經濟成本的 80%；儘管不是全數發放，但已大幅增加高等教育界別研究活動所得的撥款。



4.9 質素保證審核程序亦向英格蘭高等教育撥款局 (Higher Education Funding Council for England) 保證，可信賴每年按透明為本計算成本法匯報的數字。

4.10 工作小組在審視全部經濟成本的計算過程時，注意到間接費用包括下列各項：

- 學者的支援時間(成本)；
- 學術部門內的文書及行政人員(尚未當作直接成本收回)；
- 學術部門內的非員工成本(尚未當作直接成本收回)；
- 中央服務，包括圖書館及資訊服務等學術服務；
- 中央服務部門的產業成本；和
- 已運用資本的總成本(包括利息及重組成本)。

4.11 工作小組又察悉，產業成本包括維修及保養費用、設施費用、差餉、建築物折舊及產業員工成本。此外，設備折舊亦包括在內。

### (C) 歐盟

4.12 工作小組察悉，歐盟對申請研究補助金(由歐盟創新活動及研究資金撥款)的機構實施若干規定。撥款的附帶條件包括，獲發補助金的機構必須指出補助金收款人如何釐定索取的間接成本，述明計算該等間接成本的方法，以及有責任把財務資料(包括索取的間接成本)交由獨立審計師審核。間接成本可予發還，但必須符合以下定義：“受助者雖不能確認該成本與項目有直接關係；但其會計系統卻可將其確認並有正當理由解釋為與項目有關的合資格直接成本所直接引致的合資格成本。可發還的間接成本不可包括合資格直接成本，並須在機構的間接費用總額中佔相當比例。”

## II. 院校財政透明度

4.13 探討院校財政透明度時，工作小組曾設法了解其他地方的做法，並找到以下相關資料：

- 澳洲大學聯盟 (Universities Australia) 及大學校監委員會 (University Chancellors Council)
- 英國大學主席委員會 (Committee of University Chairs)

4.14 工作小組當前的研究焦點在於探討財政透明度，因而察悉以下情況：

### (A) 澳洲

4.15 在澳洲，澳洲大學聯盟及大學校監委員會在 2011 年發出《澳洲大學管治實務最佳自願守則》，工作小組注意到守則中有以下陳述：

- 大學年報應用作匯報高層次的成果。
- 大學年報應包括機構內的風險管理報告。
- 大學應在年報內披露其遵從《最佳守則》的情況，並解釋有任何方面未有遵從的原因。

4.16 此外，澳洲政府轄下的教育、就業及勞資關係部指出，根據《2003年支援高等教育法》和《2001年澳洲研究委員會法案》，澳洲高等教育機構如要獲得政府資助，必須按教育部長認可形式提交財務報表。如未能以認可形式提交財務報表，教育機構可能會被削減資助額，或被要求付還部分補助金。為推行該項規定，教育、就業及勞資關係部製備了指定格式的財務報表，供高等教育機構使用。除了就財務報表本身提供詳細指引之外，該守則還規定財務報表亦須附有管治團體成員報告；當局為該報告提供的標準格式，與澳洲《公司法》對董事報告的規定十分相似。

## (B) 英國

4.17 英國的大學主席委員會在 2004 年發表《英國高等教育管治團體成員指引——管治實務守則及一般原則》，當中就院校的開放和透明度臚列若干原則。工作小組察悉以下各項：

- 2.56 一般原則是院校的學生和職員應有適當渠道查閱有關管治團體討論紀錄的資料。議程、經主席確認的會議紀錄擬稿、管治團體經簽署確認的會議紀錄，以及會上曾閱覽的文件，一般可供職員及學生查閱。不過，或會出現會議常規所涵蓋而須予保密的事情，該等事情有可能涉及個別人士或屬於商業敏感性質。各院校應遵從良好守則，其中可包括把管治團體會議紀錄上載院校內聯網及放置於圖書館內、以院校通訊方式匯報各種決定，以及確保年報及會計帳目會提供予學術部門及學生會傳閱。
- 2.57 院校的年報及經審計的財務報表應公布周知，讓外間人士查閱，院校亦應提供渠道讓公眾或社區人士就其關注的院校事務發表意見。
- 2.58 院校應研究合適辦法予以付諸實行。大多數於1992年前成立的高等院校均在其規程中訂明有關諮議會的規定。諮議會的成員有廣泛代表性，來自職權範圍符合上述準則的外間團體。部分在1992年後成立的大學儘管沒有在其規章中規定設立諮議會，但亦決定設立職能大致相若並具有一定代表性的組織。無論如何，院校應確保設有機制，與社區內的相關機構保持溝通。院校亦應考慮在互聯網發表年報。
- 2.59 公眾生活標準委員會於1996年發表的第二份報告指出，院校應在其年報中按共同標準公布重要資訊，包括管治方面的資料。報告建議採納以下良好守則：

- a. 經審計的財務報表(周年帳目)應載有一項聲明，闡述管治機構在財務管理和機構管治財務事宜方面的責任。英國高等教育(Universities UK)在2003年11月出版《建議會計準則：延續及高等教育》時，所隨附的財務報表樣本提供了一個聲明範本。除非個別院校須因應其內部結構而對範本作出調整，否則院校應一律採用範本的聲明。
- b. 年報應載有機構管治聲明，闡述院校的法律地位和規章安排概要，申明以服務大眾為本的一般原則並提出如何予以落實，以及照顧廣泛單位須向其作出匯報的需要。聲明範本載於附件A，此範本是良好守則的例子，個別院校可按其實際情況作出調整。

4.18 此外，高等院校須遵行《建議會計準則：延續及高等教育》，當中包括以下準則：

財務報表須連同相關報告發表，此等報告包括：

- (a) 營運及財務檢討(或稱司庫報告、成員報告、董事報告或管治團體報告)；
- (b) 機構管治及內部監控聲明；
- (c) 管治團體責任聲明(如未有包括在機構管治聲明內)；以及
- (d) 獨立審計師報告。

## 第五章

### 建議

5.1 工作小組經考慮第三章各項觀察所得和意見，以及第四章所載其他地方現行的做法後，作出以下多項建議。工作小組相信該些建議有助院校改善透明度和財務匯報，並且有利院校決策。

#### I. 收回成本及按成本收費的機制

##### (A) 收回間接費用

5.2 工作小組難以接受，院校每年以自資課程學費收入的固定百分比，便可妥善計算出自資課程的間接費用。工作小組相信，小組就這方面作出的建議，將有助院校(及其校董會)更透徹了解轄下課程的成本結構和釐定學費的狀況，從而作出更有效的管理。

5.3 工作小組認為採用邊際成本法計算“有關活動所佔的間接成本”並沒有完全恰當解讀教資會《程序便覽》所載“收回全部成本”的原則。

5.4 儘管工作小組認為原則上，收取研究計劃、顧問項目的間接費用，應與收取自資課程的間接費用無異，工作小組無意製造不鼓勵研究工作的環境。工作小組對於研究工作的意見，載於下文建議 3。如撥款機構不願意悉數承擔院校的間接費用，則院校本身須決定是否打算運用自資儲備資助有關合約。不過，院校在例外情況下可特殊處理，亦正如《程序便覽》所載，院校可按議定條款豁免收取間接費用。

#### **建議 1：**

5.5 工作小組作為一般原則，**建議(a)**採用適當而一致的

方法向教資會撥款帳和非教資會撥款帳分攤成本，以便以同一方法計算教資會資助活動的間接費用與自資活動的間接費用。如院校進行計算時採用了“間接費用回收率”，工作小組希望院校能檢視其計算方法，並視乎情況按年檢討。此原則應率先應用於自資研究院修課課程及副學位課程。工作小組了解到，院校或需時修訂內部的財務管理系統，因此建議在下一個三年撥款期才執行。隨後，院校應把相同原則應用於轄下其他自資活動；以及**(b)**非教資會資助研究計劃及其他所有自資活動的間接費用應按同一基準收取，這應在上文所述有關研究院修課課程及副學位課程的措施落實後執行。為執行上述建議，工作小組促請教資會修訂其《程序便覽》，就收取非教資會資助活動直接和間接費用的責任釐清有關規定。另外，工作小組亦促請教資會檢視工作小組在下面建議 2 所提出的事項，並考慮是否有需要對《程序便覽》作出進一步修訂。

### **建議 2：**

5.6 工作小組**建議**教資會成立專責小組，檢視本報告所載的成本分攤建議，以期為院校制訂《程序便覽》未有涵蓋的具體指引，從而執行**建議 1**。就此，工作小組促請專責小組研究是否可參照英國的模式在港引入透明為本計算成本法及全部經濟成本法作為指引。雖然工作小組希望院校盡早落實專責小組提出的建議，但亦明白到院校礙於某些因素未必可以做到。工作小組認為應規定院校在下一個三年撥款期內率先就自資研究院修課課程及副學位課程落實執行建議，並期望專責小組會為其他自資活動擬訂落實建議的時間表。

### **建議 3：**

5.7 根據基本原則，非教資會資助研究計劃的間接費用應由非教資會撥款支付，但教資會《程序便覽》允許的合理情況則不在此限。如有院校利用《程序便覽》的條文而不就某項研究計劃收取部分或全部本屬可分攤的間接費用，則工作小組



**建議**應在提交該院校校董會的文件中適當披露，並向教資會提交周年聲明時，述明獲豁免研究計劃的性質及所涉金額。工作小組認為此項建議應在本學年執行。

## **(B) 收回員工成本**

5.8 工作小組認為在計算自資活動所涉的成本時，撇除員工福利或假期的隱含成本，並不恰當。

5.9 工作小組又認為，就院校而言，如教資會資助學系用於自資課程的總時數微不足道，才有理由以每小時固定金額或假定單一年薪來計算。

5.10 工作小組認為在計算自資課程所涉的成本時，在大部分情況下，應把研究計劃及其他學術活動的成本包括在內。

5.11 最後，工作小組認為應檢視教資會資助教學人員在教授自資課程方面的時間成本，如有需要，應參考教職員的薪級表按年重新計算。

### **建議 4：**

5.12 工作小組**建議**院校依循上文所載的原則，重新審視其收回員工成本的做法，以期符合全面收回員工成本的規定。該些原則應率先應用於自資研究院修課課程及副學位課程。工作小組建議在下一個三年撥款期內執行，隨後則應把相同原則應用於院校轄下的其他自資活動。

## **(C) 教學空間費用**

5.13 工作小組認為院校在計算自資活動成本時，不應只包括自資課程所用教學空間在設施及保安和保養服務方面所佔的成本，而應同時計及所用空間在折舊或其他建築物成本方面的金額。此項成本應視作提供課程的直接成本，因此不應按間接成本收費的機制收回。



### **建議 5：**

5.14 工作小組**建議**院校修訂其收取間接費用的方法，以確認建築物成本亦屬於自資課程的直接成本，並應率先應用於自資研究院修課課程及副學位課程。工作小組因此建議在下一個三年撥款期內執行，隨後則應把相同原則應用於其他自資活動。

## **II. 院校財政透明度**

### **建議 6、7 及 8：**

5.15 工作小組研究過上文第 3.74 至 3.79 段的意見，以及有關《高等教育檢討報告》的第 3.62 和 3.63 段、第 3.66 和 3.67 段後，認為在多項涉及院校財政透明度的財務事宜上，有改善空間。就此，工作小組作出以下**建議**：

#### **建議 6：**

- (a) 應在可供公眾閱覽的文件(例如網頁)中清楚解釋院校如何在教資會資助活動與非教資會資助活動之間分攤成本。此項建議應在 2014/15 學年內執行。

#### **建議 7：**

- (b) 應強制編制按撥款來源的分部報告，如可行的話，應在院校截至 2017 年 6 月 30 日止經審計年度財務報表中採用此分部報告。

#### **建議 8：**

- (c) 鑑於要確知盈餘或虧損是否屬於自資活動並不容易，而把撥款訂明為指定或非指定用途的方法亦不盡相同，為協助院校披露資料，建議更新由教資會所頒布供其資助院校依循的《建議會計準則》，以反

映現行和建議的會計方法，以及披露資料的情況。經修訂的《建議會計準則》須於 2015 年 6 月 30 日或之前提供予院校，讓院校可把分部報告(建議 7)以外的其他修訂納入截至 2016 年 6 月 30 日止的財務報表中。

5.16 為落實上述建議，應修訂教資會的《程序便覽》，藉此規定各院校必須就其成本分攤政策和做法提供解釋，在其財務報表內提供按撥款來源的分部報告，以及在編製財務報表時依循《建議會計準則》。

### III. 審計考慮

5.17 教資會《程序便覽》關於審計的條文不多。具體條文見於第 7.16 段，內容如下：

*各院校除了編製財務報表的年度審計外，還須委託獨立的外聘核數師核證依據第7.4段及7.5段編製的年度報表。外聘核數師須按照香港會計師公會發出的《香港核證準則》進行核證，就下列事項作出結論：*

- (a) 院校是否已遵照本章的規定，在年度報表中在所有要項上列明從教資會獲得的撥款的收支帳目；及*
- (b) 在核證過程中，是否發現任何重大異常情況，包括詐騙、失誤、不遵照教資會撥款信件指定的用途使用撥款，或不遵照教資會向院校發出的指引及其他相關文件(例如配對補助金的發放條件等)行事。核證報告須提交教資會。*

5.18 《程序便覽》內並無條文規定各院校內部必須承擔審計職責或把該職責外判。不過，工作小組留意到，院校均設有由一名合資格人員掌管的校內審計部門，或是把內部審計職

責外判予外聘審計師以外的服務機構。

5.19 工作小組比較過香港與英美兩地的審計制度。在美國，歸入聯邦政府的成本須由聯邦當局審計。在英國，不但透明為本計算成本法的程序及全部經濟成本法的收費釐定方法須由英國研究委員會核證，而且英格蘭高等教育撥款局轄下亦設保證服務處 (Assurance Service)，負責評估獲該局資助機構的風險管理、監管及管治安排，並就有關機構有否遵從該局的強制規定作出匯報。

**建議 9：**

5.20 因應上述觀察所得，並參考其他國家地區的做法，工作小組**建議**教資會訂定合適機制，以定期檢視並批核院校的成本分攤方法。工作小組建議教資會在隨後 12 個月的期內研究此事。

5.21 工作小組認為教資會訂定合適機制後，便應修訂《程序便覽》，以反映教資會可視乎需要定期檢視院校的成本分攤方法。此項改動應在上一段所述的機制確立後即時作出。

## 第三部分：附件

### 附件 A

#### 大學教育資助委員會

#### 職權範圍及成員名單

大學教育資助委員會(教資會)由特區行政長官委任，職權範圍如下：

- a. 按社會的需要，檢視下列事項：
  - i. 香港各所大學及行政長官指定的其他院校的教育設施；
  - ii. 各院校的發展計劃；以及
  - iii. 各院校所需的教育經費。
- b. 就下列事項向政府提供意見：
  - i. 如何在各院校運用獲立法機關批核作教育用途的撥款；以及
  - ii. 行政長官向教資會提出的各項高等教育事宜。

委員	職銜
<b>主席</b>	
鄭維新先生, SBS, JP	香港永泰地產有限公司副主席兼行政總裁
<b>委員</b>	
鄭振耀教授	香港中文大學矯形外科及創傷學系系主任
張志剛議員, BBS	行政會議成員、香港一國兩制研究中心總裁
張百康先生, BBS	香港港島民生書院校長
趙志鋆先生	香港豐誠集團有限公司主席
鍾業華教授, BBS	美國西北大學材料科學及工程教授
Professor Adrian K. DIXON	英國劍橋大學彼德豪斯學院院長及放射醫學榮休教授
Professor David EASTWOOD	英國伯明翰大學校長
Professor Sir Malcolm GRANT,	NHS England 主席

委員	職銜
CBE	
樂美德教授	香港嶺南大學協理副校長(學術素質保證)及視覺研究系講座教授
何忻基教授	香港城市大學經濟及金融學系特約教授
甘博文博士	香港註冊會計師
柯偉林教授	美國哈佛大學中國研究所 T.M. Chang 教授及 Spangler Family 工商管理教授
劉靳麗娟女士, JP	香港拔萃女書院校長
雷添良先生, BBS, JP	香港羅兵咸永道有限公司高級顧問
麥海雄醫生, SBS, JP	香港執業醫生
麥培思教授	香港明德學院校長
徐林倩麗教授	香港理工大學副校長(國際事務及行政教育)
Professor Mark WAINWRIGHT	澳洲新南威爾斯大學前校長及榮譽客座教授
袁明教授	北京大學美國研究中心主任
張杰教授	上海交通大學校長
<b>當然委員</b>	
華雲生教授	香港中文大學常務副校長、偉倫計算機科學與工程學講座教授
Sir Colin LUCAS	前牛津大學校長
<b>秘書</b>	
安禮治博士	大學教育資助委員會秘書長

**財務工作小組**

**職權範圍及成員名單**

- a. 與教資會資助院校合作，協助院校維持良好的財務管治和穩健的財務規劃。
- b. 按需要檢討院校的財務事宜，以監管和監察院校運用教資會經常補助金的情況；以及向教資會提供意見，以制訂適當的相關指引。

委員	職銜
<b>召集人</b>	
雷添良先生，BBS，JP	香港羅兵咸永道有限公司高級顧問
<b>委員</b>	
張志剛議員，BBS (二零一三年八月一日起)	行政會議成員 香港一國兩制研究中心總裁
趙志鋆先生	香港豐誠集團有限公司主席
甘博文博士 (二零一三年八月一日起)	香港註冊會計師
唐家成先生，JP (至二零一三年七月五日)	香港英基學校協會主席
<b>增選委員</b>	
廖約克博士，SBS，JP	香港學術及職業資歷評審局前任主席
唐裕年先生	MTDD有限公司董事
<b>秘書</b>	
胡嘉儀女士 (二零一三年五月二日起)	大學教育資助委員會助理秘書長(財務)

附件 C

院校在 2009/10、2010/11 及 2011/12 學年所辦  
副學位、學士學位、研究院修課課程、研究院研究課程及  
專業進修課程的學生人數及學費收入

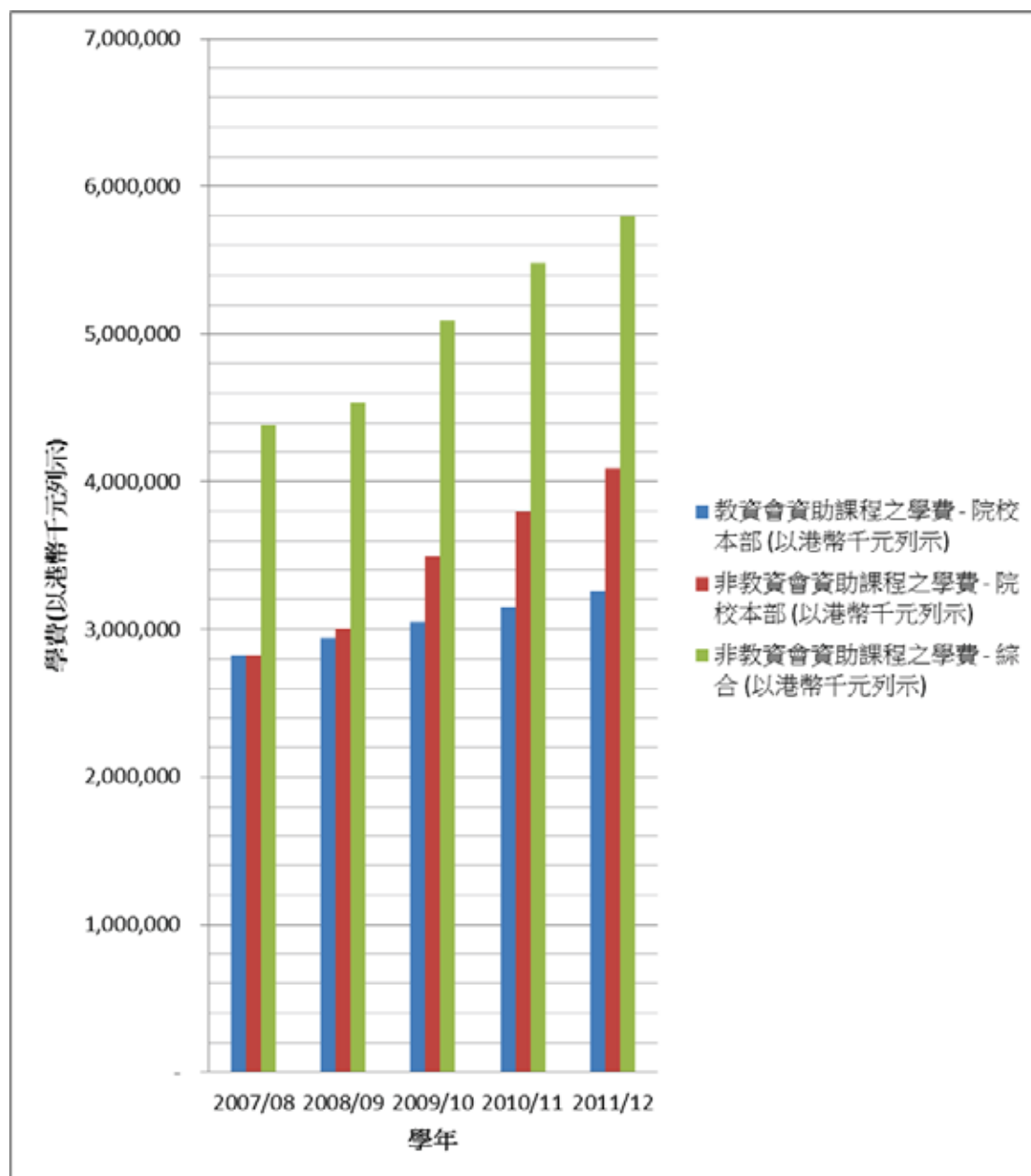
	院校本部		獨立自資部門	總數
	教資會資助	自資部門		
<b>2009/10 學年</b>				
學生人數(相當於全日制學額)				
副學位	5 062 (12.4%)	11 842 (29%)	23 938 (58.6%)	40 842 (100%)
學士學位	55 335 (74.2%)	12 710 (17.1%)	6 486 (8.7%)	74 531 (100%)
研究院修課課程	2 378 (10.2%)	19 908 (85%)	1 126 (4.8%)	23 412 (100%)
研究院研究課程	7 053 (92.6%)	565 (7.4%)	-	7 618 (100%)
專業進修課程	214 (100%)	-	-	214 (100%)
	70 042 (47.8%)	45 025 (30.7%)	31 550 (21.5%)	146 617 (100%)
		76 575 (52.2%)		
學費收入 (百萬元)	3,040 元 (39.6%)	3,178 元 (41.4%)	1,453 元 (19%)	7,671 元 (100%)
		4,631 元 (60.4%)		
<b>2010/11 學年</b>				
學生人數(相當於全日制學額)				
副學位	5 262 (11.7%)	14 979 (33.3%)	24 712 (55%)	44 953 (100%)
學士學位	56 435 (74.1%)	13 175 (17.3%)	6 522 (8.6%)	76 132 (100%)
研究院修課課程	2 372 (9.3%)	21 981 (86.1%)	1 173 (4.6%)	25 526 (100%)
研究院研究課程	7 145 (89.4%)	850 (10.6%)	-	7 995 (100%)



	院校本部		獨立自資部門	總數
	教資會資助	自資部門		
專業進修課程	174 (100%)	-	-	174 (100%)
	71 388 (46.1%)	50 985 (32.9%)	32 407 (21%)	154 780 (100%)
		83 392 (53.9%)		
學費收入 (百萬元)	3,140 元 (37.3%)	3,755 元 (44.6%)	1,528 元 (18.1%)	8,423 元 (100%)
		5,283 元 (62.7%)		
<b>2011/12 學年</b>				
學生人數(相當 於全日制學額)				
副學位	5 433 (12.3%)	13 648 (31%)	25 021 (56.7%)	44 102 (100%)
學士學位	57 530 (75.1%)	12 839 (16.8%)	6 187 (8.1%)	76 556 (100%)
研究院修課課程	2 378 (8.8%)	23 546 (87.5%)	990 (3.7%)	26 914 (100%)
研究院研究課程	7 186 (88.2%)	964 (11.8%)	-	8 150 (100%)
專業進修課程	173 (100%)	-	-	173 (100%)
	72 700 (46.6%)	50 997 (32.7%)	32 198 (20.7%)	155 895 (100%)
		83 195 (53.4%)		
學費收入 (百萬元)	3,244 元 (36.7%)	4,055 元 (45.8%)	1,546 元 (17.5%)	8,845 元 (100%)
		5,601 元 (63.3%)		

資料來源：院校提交的報表

2007/08 至 2011/12 五個學年內  
教資會資助課程及非教資會資助課程的學費收入



資料來源：院校的財務報表

註：“綜合”包括院校本部及獨立自資部門的收入

## 第四部分：鳴謝

財務工作小組各位成員，包括張志剛議員、趙志鋈先生、甘博文博士、唐家成先生、廖約克博士、唐裕年先生，以及技術顧問路沛翹先生，殫思極慮，不辭勞苦，令檢討工作得以如期完成，本人謹此衷心申謝。

另外，本人亦要感謝八所教資會資助院校的管理層與工作小組進行熱烈和深入的討論，並向工作小組提供十分有用的材料及補充資料。

教資會秘書長安禮治博士及教資會秘書處諸位同仁在統籌檢討工作及擬備檢討報告方面提供寶貴協助，本人特此致意。

承蒙教資會主席鄭維新先生在整個檢討過程中全力支持，本人尤其銘感於心。

大學教育資助委員會

財務工作小組召集人雷添良, BBS, JP