

第七章

撥款方法、院校與其自資部門的關係以及效率

第一部份：撥款方法

7.1 在第六章，我們討論了以下幾點：

- (a) 院校在建立其研究實力方面已有長足的發展，現在應集中提升教與學的質素；
- (b) 院校的課程質素須達到和保持在高水平；
- (c) 應大幅度增加以角逐方式分配的研究用途撥款及資源；以及
- (d) 教資會資助界別內的角色劃分有其必要。

教資會界別與任何高等教育界別一樣，撥款機構如何運用和分配資源，是影響院校行為表現的主要因素之一。(另一個主要因素是院校的晉升／長期聘用政策，這個因素會影響個別教學人員的行為表現。)我們亦承認，院校的研究表現會影響研究撥款水平，這也是院校過度側重研究的原因之一。我們會在本節概述現行的撥款方法，並探討有關方法是否仍然切合所需，以及說明教資會可如何藉著評核及撥款方法，處理本段所述的問題。

撥款公式

7.2 教資會的撥款，絕大部分以整體補助金形式發放給院校。整體補助金分為兩個部分：教學用途撥款(約 75%)和研究用途撥款(約 25%)。現行的撥款方法由教資會在 1990 年代中期制訂，多年來行之有效。

教學用途撥款

7.3 在修課課程方面，撥款公式按以下三大學科類別計算不同課程的撥款：醫學及牙醫學、工程及側重實驗室工作的學科，和其他學科。不論課程由那所院校開辦，每名學生所得的撥款額均相同。該公式亦根據課程程度(即副學位課程、學士學位課程、研究院修課課程及研究院研究課程)和修課形式(即兼讀或全日制)釐定撥款額。我們委託了兩家顧問公司，研究世界各地備受尊崇的體系所採用的撥款方法[E31]。研究結果清楚顯示，上述修課課程的撥款制度和公式，廣為其他地方的撥款機構採用，成效亦得到肯定。我們認為無須徹底改變現有制度，但須由純粹以成本釐定撥款額的方法，逐漸變為按成果釐定撥款的模式，詳見下文。

研究用途撥款

7.4 整體補助金的研究用途撥款主要用於資助研究所需的基礎設施。院校可利用這筆撥款聘請研究所需的職員、添置相關的基礎設施，以及資助一定程度的研究活動。此外，教資會轄下的研資局也提供特定用途撥款，支持教資會資助院校的研究項目。這兩個來源提供研究用途撥款(即整體補助金的研究用途撥款和研究項目撥款)的方式，稱為“雙軌資助制度”。教資會分配研究用途撥款時，會參考研究評審工作的評審結果。研究評審工作的目的是評定各院校的相對研究質素。

7.5 雙軌資助制度源自英國。這個方法雖被多個研究成就卓越的地區所採用，但並不一定是造就優秀研究的先決條件。沒有採用這種制度的美國，便是一個例子。我們認為香港不宜完全摒除雙軌資助制度和取消整體補助金內的所有研究用途撥款，但同意有需要調整整個補助金的研究用途撥款與研資局分配的研究項目撥款之間的比重。我們會在下文第 7.16 至 7.18 段詳細討論這點。

7.6 目前的撥款方式是適切的，但有需要改變和調整評估撥款需要和分配撥款的方法。明顯地，院校的精力的主要用於爭取每一分毫的研究經費。由於研究用途撥款須以角逐形式及卓越表現來分配，這種情況也許是無可避免的。因此，我們面對的挑戰，是如何使教學用途撥款同樣按表現分配，而教學表現必須從課程成果反映出來。這並不容易，儘管如第六章所述，評定教學質素的優劣並非不可能，但這項工作卻是相當艱巨的。同時，從我們努力推動院校實踐角色劃分逾 15 年的經驗所得，教資會用以說服院校按角色分工和發展各自優勢的方法，並未完全奏效。

7.7 與此同時，我們不希望以各種的評核為院校設置重重關卡，因為這些規管要求會對院校構成沉重的負擔。不過，目前已有現成的機制，只要善加運用便可達到上述目標。這個機制就是學術發展建議過程。

學術發展規劃過程

7.8 教資會與各資助院校以三年為一個周期進行學術規劃及撥款。我們每三年便進行一項重要的工作，就是按照政府設定的整體撥款限額，檢討院校的表現，制訂未來三年的學術發展路向以及所涉的費用。教資會《程序便覽》第二章 (<http://www.ugc.edu.hk/big5/ugc/publication/note/nop.htm>) 詳述該項工作的詳情。各院校在過程中會製作一份重要的文件——即學術發展建議書，並與教資會商討當中的建議。

7.9 我們藉着這個過程評估資源應如何分配。在 2009-12 三年期，教資會首次推行“優配學額”機制，預留某個百分比的第一年學士學位課程學額，按院校的學術發展建議書的評核結果分配給院校。這機制是根據兩大原則進行的：加強各院校的角色；以及提升個別院校以至整個教資會界別的國際競爭力。這個在 2008 年進行的競逐機制提供了一個寶貴機會，讓院校思考其主要活動範疇，尤其是有關學士學位課程的活動；過程要

求院校找出可予以縮減(如有需要的話)，以及可望新增或擴展的範疇；院校須援引有關的投入和成果的質與量數據，以支持其建議。我們可根據院校的建議、評核結果以及其他因素，把部份學額重新調撥，以反映院校間的相對表現^[E32]。

7.10 我們決定通過現行學術發展建議過程的優配學額機制，以達到這份報告提出的兩大目標：促使院校重新重視教學，以及肯定角色劃分的價值和鼓勵院校付諸實行。要達到這兩個目標，必須搜集有關課程質素的數據，而以評核成果及增值程度來衡量課程質素，已漸成主流。要達到這個目標需時，但我們認為這對界別的發展至為重要。

建議 29:

教資會應修訂撥款機制，改為以經評核的成果和果效質素為依據，減輕現時院校承受的規管負擔。

建議 30:

撥款機制應體現高質素的教學果效。

2012-15 學年學術發展規劃過程的重要元素

7.11 下一輪學術發展建議關乎 2012-15 三年期，有關工作經已開展。2012-15 學年的學術發展建議過程會沿用 2009-12 年競逐分配學額機制所採用的兩項指導性原則。我們擬擴大 2012-15 年院校學術發展建議書的涵蓋範圍，但重點仍是學士學位課程的發展、質素和成果／果效等。院校在修課課程方面的策略和目標，不能與院校其他策略分開，這些策略包括院校角色、研究、商界／社區參與（包括知識轉移／交流）、自資活動和協

作。因此，我們建議按以下四個準則以評估院校的主要活動：

- (a) 院校策略
- (b) 教與學
- (c) 深層次學問工作
- (d) 社區關係（包括文化考量及業界關係）

上述準則有助我們在這項工作中，有效處理優配學額以及劃分院校角色的事宜。

研究

研究資源的現有來源及角逐情況

7.12 教資會主要透過以下列三種方式撥出研究經費及資源：

- (a) 整體補助金的研究用途撥款(每年約 27 億元)；
- (b) 向各院校分配研究院研究課程學額(每年約 14 億元教學用途撥款)；以及
- (c) 經研資局發放的撥款(每年約 7.5 億元)^[E33]。

三類研究用途撥款的角逐程度有很大的分別。

整體補助金的研究用途撥款及研究評審工作

7.13 整體補助金的研究用途撥款，主要按院校在最近一輪的研究評審工作中的表現分配。研究評審工作通過學者評審，以釐定表現傑出或僅為優秀的研究員。不過，2006 年(亦即最近一輪)研究評審工作所採用的基準顯然未能達到這個目標，因為大部分院校都取得高分，獲評為達到“全面積極參與研究”的水平。

7.14 這個問題並非香港獨有。研究評審工作的概念源自英國，而當地的制度也是發展得最好的；但該制度已變得越來越細緻煩瑣、在操作上也變得費時和昂貴。不過，經驗證明，研究評審工作須循這方向發展，才能成功地區分優劣，獲得參與院校的普遍認同。英國當局嘗試在下一輪評審工作採取更着重衡量標準(機制化)的方式。但經諮詢後，研究評審模式仍逐漸回復到以往善於判別質素高下的學者評審模式。

7.15 在香港，我們曾試圖改變，甚至完全取消研究評審工作，而多年來亦就此徵詢教資會資助院校的意見。現時整體補助金內的研究用途撥款金額仍然龐大，而我們和院校均未能提出其他完備的方案。不過，我們認為在再進行下一輪研究評審工作前，應慎重考慮進行有關工作的價值、需要和可行性。在考慮過程中，必須要參考本報告下文所提的建議，以及教資會就大幅增加研究用途撥款角逐元素所作的決定。

建議 31:

教資會在進行下一輪研究評審工作前，應全面檢討定期進行該項工作的實際效用。

整體補助金研究用途撥款的金額

7.16 我們認為有必要審視不同來源的研究用途撥款所佔的比重。現時最大筆的研究經費來自整體補助金內的研究用途撥款，每年達 27 億元。研資局透過學者評審後批予研究項目的撥款數額則相形見絀，每年僅為 7.5 億元。兩者的比例約為 75:25。我們曾查考其他同樣採用雙軌資助制度的體系，發現這些體系的整體補助金的研究用途撥款所佔的比例要低得多，約為 50%。我們認為，香港須調整不同研究用途撥款的比重，增加批予研究項目(而非整所院校)的撥款。我們已向院校建議，在十年內把約 13 億元從整體補助金內之研究用途撥款轉撥到研資局。

7.17 重新調整撥款的比重殊非易事，亦難以指望此舉會得到所有院校的支持。在整體補助金內包含大筆的研究用途撥款，能讓院校校長按他們認為最合宜的方式靈活分配。此外，院校會動用大部分研究用途撥款支付／購置研究所須的基礎設施：包括教授／技術員的薪金、實驗室及消耗品的開支等。然而，我們深信目前研資局所能批撥的款項實不足以推動和培養世界級的研究，因此應該增加其撥款額。我們也考慮到為研究院研究課程學額所提供的 14 億元教學用途撥款，其實也為院校決策者提供了可觀的經費，從事研究相關的活動。

7.18 建議的其中一個重點，是要確保以恰當方法計算和資助研究所需的成本。研究的實際成本(或全部成本)須包括首席研究員的參與時間，以及與研究項目有關的大量“附加行政費用”。因此，把整體補助金內的部分研究用途撥款轉撥研資局時，理應一併增加全部成本／附加行政費用的款額。此舉的重點是把附加行政費用歸還院校，而非退還首席研究員，令院校校長更便於處理撥款模式的轉變。

研究院研究課程學額的分配和質素評核

7.19 現時，幾乎所有研究院研究課程的學額都是基於歷史因素分配的。除了政府於 2009-12 的三年期所增設的 800 個研究院研究課程學額外，教資會在分配現有的 4,765 個學額予院校時，一向的做法基本上沒有參照院校的表現或質素評核結果，亦沒有通過角逐過程。有些院校校長曾經提出，以往各院校的研究實力較懸殊，採用上述方法分配學額屬恰當做法。但時移勢易，即使現時獲分配大部分研究院研究課程學額的院校校長，亦無私地指出這個制度有必要改變。所有院校均相信，憑實力角逐研究院研究課程學額，才能創造一個公平健康的環境，讓研究可以蓬勃發展。

7.20 因此，我們已決定盡早在研究院研究課程學額的分配上加入角逐元素。這分配形式已在分配 800 個新

增研究院研究課程學額時開始，其中約 400 個新增學額撥予研資局新設的香港博士研究生獎學金計劃，餘下 400 個則按院校在教資會／研資局各項角逐研究資助計劃中的表現分配。至於現有的 4,765 個學額，我們擬在 2012/13 學年起的五年內，把其中約 50%的學額(總共 2,800 個學額)改以角逐形式分配。隨著新措施的推行，評核研究院研究課程的畢業生質素的工作將越見重要。我們正徵詢教資會資助院校的意見，以期以最有效的方法在整個體系內達成這個目標。

建議 32:

教資會應採取適當方法，評核研究院研究課程畢業生的質素，作為分配研究院研究學額的考慮因素。

第二部份：院校與其自資部門的關係

7.21 我們已在第三章指出，目前專上教育界中的自資部份發展蓬勃，而且不斷擴展。社會未必知道現時絕大多數自資課程，實際上由與教資會資助院校有密切或間接關係的社區學院(以開辦副學位課程為主)或院校本身的自資部門(以開辦研究院修課課程為主)開辦。所有自資課程中，約 80%由公帑資助院校(包括職業訓練局)的附屬機構/部門開辦。這種情況在其他地區十分罕見，而且會有其他影響。

副學位界別

7.22 由教資會資助院校牽頭發展自資副學位界別，在某程度上是合符邏輯的做法，而且有一定好處。教資會資助院校已建立校譽，因此對有意入讀的學生來說，這些院校開辦的課程質素或多或少有所保證。再者，教資會資助院校可憑藉本身的自行評審資格(參閱第八章“質素事宜”)，迅速開辦新課程。這些院校有大量具

備合適資歷的學者，可執教至少部分自資課程。最後，政府可以信賴這些院校開展大規模的建校工程項目，這些項目的校舍現已啓用或快將落成。

7.23 不過，由教資會資助院校發展自資副學位課程，也有缺點。由於這些院校設立的社區學院具備上述優勢，因此競爭力遠較沒有直屬大學提供協助／資源的私營對手強。有“獨立”的自資機構曾向我們表示，他們覺得競爭環境不公平。有個別院校有能力動員備受尊敬的專業人員，以及本身擁有良好的聲譽，不一定代表競爭環境不公平；這是所有行業都面對的現實，教育界別亦不例外。不過，假如院校以公帑補貼其自資部門，則會造成不公平競爭。這種情況是否存在？

7.24 教資會有嚴格規定，禁止院校運用撥款補貼自資活動。申明規則不難，但執行規定和確定院校按規則行事，則非易事。以下例子便有補貼之嫌：社區學院座落公帑資助院校的校園中，兩者共用資源，例如教室、實驗室、圖書館、游泳池或後勤服務(財務、學生事務和人事等部門的服務)。在這情況下，院校必須制訂適當的內部收費安排。雖然目前院校已設有這類安排，但實際上很難確定院校收取的費用水平是否足以收回所有涉及的成本。

建議 33:

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。

研究院修課課程界別

7.25 因應政府及教資會根據 2002 年檢討報告而制訂的政策，教資會資助的研究院修課課程(包括兼讀及全日制課程)的數目由 2003/04 學年開始減少，由超過 130

個大幅減至 2009/10 學年的 30 個(以第一年學生取錄人數計則由 5,700 名減至 2,200 名)。不過，各院校卻積極開辦自資研究院修課課程，進度令人印象深刻；在 2003/04 學年，各教資會資助院校自資開辦的研究院修課課程(包括兼讀及全日制課程)約 280 名，到 2009/10 學年已大幅增加至 510 名(以第一年學生取錄人數計則由 9,700 名增加至 17,600 名)。這些課程大部分由院校本身的部門開辦，亦可能有上文提及的補貼問題，而且問題可能更為嚴重。

結論

7.26 院校開拓不同的收入來源，是值得鼓勵的。事實上，2002 年檢討報告也有提出這建議。正如上文所述，鼓勵自資教育界別積極發展不同程度的課程，是香港特區政府的重要政策。儘管如此，我們須確保公帑妥善用於既定目的。我們認為兼顧兩者有一定難度，因為在許多公帑資助院校，公帑資助課程與私營課程之間的界線已變得模糊。我們認為教資會資助院校開辦研究院修課課程，完全恰當，因為這類課程以研究為基礎，而大學最有能力開辦這類課程。此外，這類課程為學士學位課程畢業生提供順暢的進修途徑，亦是通往研究院研究工作的橋樑。但是，我們認為教資會資助院校不應投入大量人力物力，開辦自資副學位課程。

7.27 解決這個問題的方法有二。第一，公帑資助院校與其自資附屬機構或由其直接營運的自資部門之間的財務關係，應有清楚交代及更具透明度。這項建議早於 2002 年檢討報告中經已提出，現應付諸實行。第二，我們認為教資會資助院校營辦的社區學院應完全脫離所屬院校，並建議在三年內完成這項工作。多所社區學院正考慮申請轉為私立大學。上述建議可讓這些社區學院有充足時間做好準備，並讓院校的公帑資助和自資部門商討，從自資社區學院通常頗為可觀的營運儲備中，撥出部份予新設的獨立機構，並就此達成協議。

建議 34:

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。

第三部份：教資會資助院校的效率及協作

7.28 所有資助機構均有責任善用公帑，確保運作有效率，並能達到預定的目標。教資會資助機構(包括教資會本身)亦不例外。自 1998-2001 三年期以來，教資會資助院校每個學額的單位撥款，按實值計算，已削減約 15%(1998-2001 三年期減少 5%，2004 年減少 10%)。基於撥款減少，教資會須努力提高教資會資助院校的效率，以及推動院校內部和院校之間的協作。2004 年 3 月有關院校整合的報告書建議探討院校之間的深入協作，其中一項建議如下：

教資會應優先研究如何改善大學行政管理體系並使之更有效率。這項工作或需外聘專家協助進行，且應涵蓋廣泛層面，包括業務流程重組、協調服務的提供以及獨立而共用的“後勤服務”和外判策略等。

7.29 教資會於 2004 年設立重組及協作基金，以推行這項建議。計劃的成效不大，院校並沒有提出重大的重組及協作建議。在院校規劃“3+3+4”學制下的資訊科技系統時，我們亦有鼓勵它們考慮共用系統和共同採購，但這安排並沒有落實。

7.30 政府亦已表示四年學士學位課程下新增的學年可獲得的撥款只有“標準”課程撥款的 62.5% - 院校財政因此會更緊絀。此外，院校亦認為可用於研究用途的撥款並不足夠。這兩點顯示，院校有迫切需要提高運作效率，務求盡量把撥款用於學術活動。

7.31 顯而易見，所有院校的“後勤服務”皆有重複之處。院校應仔細檢視現有安排，研究能否改以協作或共同外判方式提供這些服務。協作範疇可包括一些財務和人事管理方面的工作、資訊科技系統、設施管理以及圖書館採購等。我們也注意到，教資會資助院校非教學人員與教學人員的比例為 6:4。非教學人員的比例較英國或美國為高。

7.32 推行業務流程重整或改變既定做法，從來都並非易事。然而，因應第 7.30 段所述的情況，我們期望各院校加大節流的力度。事實上在某些範疇，院校合作已經取得成果，例如大學聯合招生辦法，以及各院校圖書館共享儲存設施和藏書。各院校可以也應該在這些成功的基礎上再接再厲。我們對院校之間深入協作和共同把服務外判(特別是後勤服務)的合作程度感到失望。資訊科技系統日趨完善，使用同一系統而分開保存各院校資料和把資料保密，並非難事。我們認為，院校如要推行本報告書未有提及的新措施，應先審視其內部運作。

7.33 教資會秘書處以及教資會轄下各委員會/局的開支(即整個界別的“間接費用”)，約佔政府提供予教資會分配給院校的總撥款 0.6%。換言之，政府分配給教資會的撥款中，有 99.4%撥予各院校。上述 0.6%的撥款還有相當大部分是為研資局提供服務的開支 — 這並不是同類撥款機構須履行的職能。在教資會秘書處的開支中，約有 45%用來為研資局提供服務。我們認為，教資會的運作合乎經濟原則。