

第二章

教資會在擴展中的專上教育界別內 所扮演的角色

- 2.1. 高等教育界，包括大學在內，必須因應不同的背景因素或各有關人士或機構的類型，訂明其職能角色。其中一種非常關鍵的背景因素就是包括中學在內的整個教育制度。由於時間有限，本報告無法深入探討高等教育與一般學校之間的多個重要相關範疇，例如教師培訓、大學入學制度和學位課程對中學課程的影響，以至收生問題等等。以上課題其實都值得另作深入探討。

- 2.2. 其中一個有待本文進一步加以探討的新背景因素，就是行政長官所提出的政策建議：期望把專上教育和培訓的適齡入學率提升至 60%。有關這項建議的細節和資助方式，目前仍未全面落實，但部分要點則已相當明確。第一，相信日後將有更多的社區學院創辦成立。這些社區學院，部分會由現時提供副學士學位課程、持續教育和終身學習課程的大學開辦，另一部分是新設院校。根據行政長官在 2001 年度施政報告內的意見，這方面的經費可來自公帑，但也必須借助私人機構的大力投資。無論採用哪一種具體的撥款方式，大學都必須作好準備，與這個日後將成為龐大而且具影響力的新興教育界別，建立富有創意而正面的合作關係。

- 2.3. 其中一項重要的轉變，就是修畢副學士學位課程而有意以合適學分報讀第二年或以後學年的學士學位課程的人士，將形成一股新興的需求，因此有須要引進「學分累積及轉移制度」，以方便學生的流動，為社區學院和大學提供最佳的銜接安排。至於在這個基礎上提出的按學分制撥款的建議，則有待更深入的討論。我將於第四章探討這方面的問題。

- 2.4. 我們先要探討一個問題，就是這個新界別對於正在轉變之中的高等教育在管治安排上有何影響。其實，這些管治安排涉及教資會的主要職能。
- 2.5. 教資會成立於 1965 年，主要是參照英國當時的大學教育資助委員會（現已由其他機構取代）的模式而成立的，主要職責是審核各院校的學術發展建議和資源策略（即人力資源、產業和財務策略），評定有關建議的學術價值以及相應的資助方式。同時，教資會也負責確保由公帑資助的院校經費用得其所，監察各院校在學術及財政方面的表現，並為高等教育界規劃未來發展路向。故此，教資會主要有四項職能：安排撥款及監管經費運用，推行質素保證，提供策略上的理念和意見，落實和執行有關策略。
- 2.6. 過去，教資會曾將本身的角色喻作「不偏不倚的中介人」：一方面要確保院校的學術自主，另一方面要確保公帑用得其所。「中介人」一詞反映了教資會的位置以及所擔當的職能。教資會是院校與社會（一般以政府為代表）之間的橋樑。在履行其角色時，教資會須運用高度的判斷力，促進院校與社會之間的互相瞭解。為了維持其角色位置和履行其職責，教資會必須與政府及院校建立開放的渠道，以便向兩者提供和收集意見。
- 2.7. 由於教資會具有這種中介功能，它也被視作「緩衝機構」。與「中介人」一樣，這反映了教資會處於政府與院校之間的事實。一方面，教資會須確保院校的內部管理工作不受政治干預，確保教學人員在研究課題和表達意見方面的自由不受限制；另一方面，社會賦予各院校辦學的權利和向他們提供經費資助，因此教資會有責任確保各院校對社會負責。
- 2.8. 這種中介角色的重要元素之一，就是教資會在公帑運用的判斷上必須保持公正無私。這種不偏不倚的立場同樣適用於各院校所開辦的課程及其開辦方式。這

些當然是院校的內部事務。但不偏不倚並不表示要以劃一、均等或不加細分的方式向院校提供資助。教資會可以在客觀的層面上，就院校所提供的課程和研究項目類別，作出切合各院校所需的決定。基於上文所提出的建議一，我認為教資會在透過策略性規劃引領高等教育的發展，及向政府提供策略性意見方面，有必要扮演更主動積極的角色。

- 2.9. 現時，教資會所建議的三年期經常性整體補助金，很少附帶限制條件。在運用撥款方面，各院校享有相當高的自主權和自由度。這確保了學術自由和院校自主，而這兩者都是靈活應變、效率卓著的院校所須具備的基本要素。同樣，在非經常性補助金方面也設有一套有效制度，確保可從策略角度出發，對院校的基本工程建設項目提供所需資助。儘管如此，教資會仍須與政府加強協調，以免與政府在撥款事宜上出現工作重疊。
- 2.10. 教資會在履行其職能時，必須平衡各種矛盾因素。教學人員及院校的經費均來自公帑，但社會則期望院校的學術自由，包括研究和教學的自由，均能配合香港所訂下的施政方針和經濟目標。另一方面，不少學術界人士都認為本身有責任為社會作出貢獻。這是一種微妙和不斷演變的平衡關係，必須借助業內的專業判斷和靈活的駕馭能力而非僵硬的指令才可實現。因此，教資會的成員必須來自本地及國際上的各個不同領域。來自海外的成員更可為希望在國際上揚名的院校提供獨有的視野和基準。
- 2.11. 各院校必須符合用得其所的原則，在貫徹這項原則時，院校必須以向公眾問責的原則為尺度來實現院校自主。大學校長正式來說是所屬機構的問責人士，每年都必須就公帑的運用簽署責任證書 (Certificate of Accountability)。但基於本身職責，他們在善用公帑之餘，也必須顧及大學在發展和培養學生創新、創造和應變方面的能力。

- 2.12. 除此以外，也有其他矛盾因素須加以平衡。高等教育仍是只有少數人才可得到的權利，雖然可為個人以至公眾帶來巨大裨益，但其經費卻主要來自公帑。由於教育是個人發展中的一個重要環節，而且應該被視作權利而非特權，所以，教資會應盡力在為最好的學生提供高質素的成果，以及所有人都應可接受高等教育這兩個理念之間取得平衡。
- 2.13. 針對這些矛盾因素，教資會現時所推行的是一套慎密的制衡措施。當然，這些措施有利有弊。究竟是利多弊少，還是利少弊多，仍然是一個關鍵問題，而且這些措施本身也在轉變之中。教資會明白到，新西蘭、澳洲和英國的同類機構或者具有類似職能的機構，都已被其他制度所取代。為了充分發揮高等教育對社會的效益，上述各國都已透過一些更切合當地政治、經濟和文化環境的模式，取代了資助委員會的制度。
- 2.14. 為此，教資會已決定就其優點和缺點進行討論和探討。若果教資會不對本身的角色進行探討，便會是這次高等教育檢討的缺失。在進行有關本報告的諮詢和討論時，其中有意見認為，教資會應加強其工作程序和提升本身表現，以便作好充分準備，以積極主動的態度回應各種新興趨勢和未來轉變。要做到這一點，教資會可加強本身在策略性規劃和制定政策方面的角色，以便為高等教育界提供意見和指導。作為負責撥款事務的機構，教資會仍須對現時八間院校的撥款事務負責。所以，教資會探討其本身角色的首要目的，就是檢討本身的職能是否切合實際需要，其次是提高表現、增加透明度。
- 2.15. 香港教育界現時正值重大轉變和發展的時刻，教資會有必要在這個正在轉變的領域內，重新釐定本身角色。當專上教育的未來面貌有最後定案時，教資會便會對本身功能作深層反思。

建議二：

在確定專上教育的未來面貌之際，教資會應對其內部工作程序進行檢討，公佈明確的職責規範以配合未來挑戰，並加強其策略性作用，以帶領高等教育的發展。

- 2.16. 教資會清楚知道，香港與其他地方一樣，都要求公營機構加強問責性和提高透明度。教資會已對此作出正面回應，例如公佈撥款計算公式，並在互聯網上公佈《教資會工作指引》。教資會在 1996 年所發表的高等教育報告，正好標誌著教資會在提高透明度方面的首個重要步驟。教資會必須留意各種不時轉變的期望，並繼續保持運作上的透明度。同樣，各院校亦應公佈其職責範疇，使公眾可以對撥款機構和受資助院校的角色和職能加深瞭解。
- 2.17. 顯然，我們有必要為擬提供副學士學位課程的界別制定相應的管治安排。這方面的權責固然不屬於高等教育領域，但由於副學士學位課程的發展與高等教育界別有關，因此，我在這裡提供一些相關事項以供進一步討論。
- 2.18. 首先，本檢討期間所收集到的意見都反復強調不應淡化教資會對各院校的資助事宜上所擔當的職責。學士學位及深造學位課程和研究發展都有其專門需要，要求教資會兼顧副學士學位課程，只會令教資會的規模變得過分龐大。要進行清晰和有效的分工，可以由教資會負責學位課程的所有相關事宜，並成立延續教育局 (Further Education Council)，以負責副學士學位課程的事宜。延續教育局必須與教資會和管理職業教育及培訓界別的機構緊密合作。日後，該局更可將現時由大學附屬學院和校外課程部門提供的持續教育課程納入其職權範圍內。為此，我提出另一項建議：

建議三：

成立延續教育局以引領由公營及私營機構開辦的副學士學位課程以及程度相若的課程的發展。

- 2.19. 根據政府的構思，大部分副學士學位課程都應該以自負盈虧的形式運作。僱主也許認為資助僱員修讀這類課程，最終可令大家得益。然而，根據外國的資料顯示，私營機構着重開辦市場需求大而成本較低的課程。不過，從策略上說，其他那些不是市場即時需要的或成本較高的課程，仍有存在的必要。在這個以私營機構為主導的界別中，部分副學士學位課程必須得到政府資助才有能力繼續存在。一些開辦成本和經營成本較高的課程（例如需要設備齊全的實驗室或先進儀器）、滿足人力市場個別需求的課程、以及較少人修讀但仍有保存價值的課程，都應受到保護和得到政府的資助。但我必須強調，這類課程的撥款必須獨立處理，以免大學同時以其他方面的收益補貼這類課程。對於上述各類情況，我們都有必要設立資源競爭制度和檢討程序。
- 2.20. 有一點值得提出的，就是現時接受教資會資助的院校中，已有三間院校正着力開辦由政府資助的副學士學位課程和副學位課程。這不但有助院校區別其辦學使命，而且可讓其發揮示範作用，讓其他有意提供副學士學位課程和相若學歷的課程的院校借鑒其成功經驗。
- 2.21. 儘管副學士學位課程的管理工作交由另一機構負責，但高等教育界和教資會都樂觀其成，也樂意向其提供相關經驗和協助。因此，在延續教育局成立和發展初期，教資會可發揮積極的支援作用。其中一個可行方案，就是延續教育局在初成立時可作為教資會的轄下機構，其關係與現時教資會與研資局的關係相類似。如採用這一方案，我們便須為延續教育局的過渡階段，制定清晰明確的政策和時間表，以便該局最後可成為完全獨立的機構。

- 2.22. 我必須強調，任何用於資助副學士學位課程和社區學院的公帑，都必須與教資會用以資助學士學位課程的撥款嚴格分開處理，確保開辦副學士學位課程和社區學院的院校不會以其他方面的收益補貼這類課程。這種獨立處理撥款的做法，可為所有開辦副學士學位課程的機構（不論是否已加入辦學行列，也不論屬於私營或公營機構）締造公平的競爭環境。為此，大學必須訂立有關原則和規條，確保其社區學院在學術和財政上享有適度的自主。

建議四：

公營的副學士學位課程的財政安排必須明確，以配合政府期望副學士學位課程主要為私營的理念。

- 2.23. 為了方便向修畢副學士學位課程的學員頒授學分，以便他們可報讀第二年或以後學年的學士學位課程，我們有必要設立一個嚴謹和可信賴的質素保證機制。這個機制必須對整個社區學院界別（不論私營或公營機構）的表現和程序進行評核。至於那些由教資會資助院校開辦的社區學院，有關院校與其社區學院可透過授權安排，並參考各院校所採用的通用機制（根據教資會和建議中的延續教育局的指導而設立），對其社區學院的課程執行質素保證工作。其中一個可行方案，就是由各院校共同成立一個自負盈虧的機構，其主要職能在於監督在這些授權安排下所頒發的學歷以及其他機構所頒發的學歷。這方面的細節有待進一步落實，同樣我們也要探討香港學術評審局或其他評審機構在這方面所能扮演的角色。就本報告而言，我希望提出一個較簡略的建議：

建議五：

設立一個能有效監察所有副學士學位課程的質素保證機制。

- 2.24. 如果上述有關社區學院界別的安排得到落實，我們便必須對整個專上教育界別的課程進行策略性檢討，繼而作出協調。這些事項有待其他機構作出決策，而按照現行的安排，教育統籌局有必要發揮其中心角色。教育統籌局局長可視乎

實際需要，設立協調和諮詢機制，就涉及整個專上教育界別的政策和策略性事項提供意見，例如該界別與中學教育的配合、學分累積及轉移制度等其他銜接安排。教資會作為獲政府授權處理高等教育撥款事務的機構，在這些機制方面顯然扮演著重要的角色。