

第八章

質素事宜

背景

8.1 專上教育需要大量資源，使用者和政府均須承擔巨額投資，政府還須提供土地資源。為讓社會各界肯定專上教育的成果，一個健全、嚴謹而具透明度的質素保證機制，是必不可少的。雖然世界各地理念不一，但由於專上教育涉及龐大的公共和私人開支和重要取捨，我們認為單憑“購者當心”的原則，是不夠的。我們應在自由與規管之間求取平衡：專上和更高程度的院校固然需要頗大自由度，才能順利營運，脫穎而出，但院校的自由度應受到健全而可靠的質素保證機制所規限。

8.2 此外，社會對銜接機會和途徑，尤其是專上辦學機構之間的“垂直”銜接機會的需求與日俱增。提供更多銜接機會和途徑，日益重要，而且從社會的角度來看，這類機會和途徑越多越好。這亦與鼓勵和協助推動終身學習息息相關。世界上不少地方（包括香港）的政府均推行資歷架構，正正突顯終身學習的重要性。

8.3 高等教育國際化及全球化，以及政府提出把香港發展成為教育樞紐的政策措施，均突顯本港有迫切需要設立嚴謹的質素保證機制，以協助保持和提升本港院校以至整個專上教育界的國際競爭力。

現行安排

8.4 以校外學者評審進行的質素保證，對於香港專上教育界，並非新的概念。香港學術評審局在 1990 年成立，就學術資歷及標準提供意見，初期主要負責學位課程的評審。該局在 2007 年改名為香港學術及職業資歷評審局（評審局）。多年來，教資會進行了各項檢討（管理檢討：（1998 至 1999 年）、教學質素保證過程檢討（1995 至 1997 年及 2001 至 2003 年），以及按表現

及角色撥款計劃（2004年）），以確保教資會資助院校提供優質及物有所值的高等教育課程。

8.5 更重大的發展，是教資會在2007年成立其轄下的半獨立機構：質素保證局，負責統籌在各院校進行的質素核證，確保教資會資助院校提供的學士學位或以上程度的課程（不論是否受教資會資助）的質素。為八所院校進行的第一輪核證雖尚未完成，但至今已公布的六份核證報告，均有助院校反思其內部質素保證機制是否切合所需，並指出可改善之處。需要指出，教資會資助院校具備自行評審資格，因此質素核證並非正式的校外驗證或評審。

8.6 有關教資會資助院校開辦的自資副學位課程的質素保證，由聯校素質檢討委員會負責^[E34]。該委員會是獨立的質素保證法團，在2005年8月由大學校長會成立，負責就院校的持續教育部和社區學院，或其他學系開辦的自資副學位課程進行同儕評審。聯校素質檢討委員會不會公布評審結果。該委員會除審視質素保證過程和推廣優良範例外，亦就這些副學位課程在資歷架構中的分類，向院校提供意見，詳情載於下文第8.18段。同樣，這些副學位課程由開辦課程的（教資會資助）院校自行評審。

8.7 非教資會資助的本地大專院校開辦的課程，由評審局負責評審。該局所評審的資歷程度，包括職業資歷、副學位（包括職訓局所頒授者）以至學位及以上程度的資歷。評審局是法定機構，並獲教育局局長委派為資歷架構的評審當局和資歷名冊管理當局。評審局作為評審機構，其職責之一是評核某學院是否具備大學應有的適當學術及院校架構。評審過程涵蓋多個範疇，包括院校的往績、管治架構、學術水平及質素、教學人員、質素保證架構及財政狀況。評審局除了評審本地課程外，亦評核非本地院校開辦的課程。

8.8 隨著政府推出措施鼓勵辦學團體在港成立私立大學，預期評審局的角色將日益重要，因為任何希望獲政府批准註冊為大學的專上院校，均須獲評審局授予學

科範圍評審資格。已取得學科範圍評審資格的院校，無須先通過評審局的學術評審，即可開辦屬有關學科範圍的學習課程和頒授相關資歷。學科範圍評審資格通常每五年由校外人士檢討一次。前公開進修學院及前香港樹仁學院，都是在通過上述評審程序後，分別在 1996 年和 2006 年獲政府批准“升格”為大學的。評審局不會發表學科範圍評審資格的檢討，只會公布授予有關院校該等資格。

現有制度的局限

8.9 目前，各質素保證機構之間的分工，主要是教育體系演進的結果。過去十年，專上教育急速發展，院校和學生數目大幅增加，課程更趨多元化。因此當時有需要制訂新措施和設立新的質素保證機構，以解決新問題。儘管該等措施切合香港當時的需要，我們現在應當重新思考，是否需要為整個專上教育界設立一個統一的質素保證機構監察，協助香港制訂清晰而連貫的架構，以保證和提升質素，並為資歷架構提供一個更連貫的基礎。

8.10 正如第三章指出，把專上教育界的不同環節看成一個緊扣的體系，是必須和合宜的。這可讓政策制訂者從整體角度審視體系的不同部分，從而增加整個界別內部的連貫性和流動性。從這個角度來看，現有質素保證制度下不同機構負責體系的不同部份，權責過於分散，可能不再切合所需。

8.11 現行安排亦未能為學生提供有效支援，幫助他們掌握和了解這個複雜的質素保證制度，從而作出明智的選擇。舉例說，有意修讀副學位課程的學生，如要比較教資會資助院校提供的自資副學位課程與私營院校或香港專業教育學院開辦的副學位課程的質素，並不容易，因為這三類副學位課程的質素保證，是由兩個不同的機構負責的。學士學位課程也有同一問題。要了解銜接途徑，副學位課程畢業生須向個別院校查詢銜接學位的機會和要求。同時學生也甚少參考各質素保證機構提

供的資料。現時散亂的安排防礙了有關方面積極落實資歷架構。

8.12 銜接機會和學生的流動程度也備受關注。雖然現時政府和教資會每年為副學位課程學生提供約 2,000 個銜接學額，但這數目現時只佔副學位畢業生人數約 10%。即使加上行政長官近日宣布逐步增加的每年 2,000 個銜接學額，確可提供更多銜接機會予副學位畢業生，但仍未能滿足副學位課程增加帶來的需求。此外，學生在整個大專界別內流動性不高，這可能是欠缺一個統一的質素保證制度和學分轉移安排所致。

8.13 向不同院校實施不同的質素保證安排，可能對教育機構來說有欠一致性。其中一個實際問題是教資會資助院校比其他院校可更快因應需求轉變而開辦新課程，而其他院校開辦新課程須通過評審局的學術評審。不同類型的教育機構在規管架構上所面對的差異，可能會扭曲這些機構就應否和如何參與香港專上教育界所作的決定。這對教資會資助院校轄下的持續教育部和社區學院影響最大。這些部門和學院之間的關係一旦有變，適用的校外質素保證機制也會隨之更改。因此，院校在重新思量本身與自資部門之間的關係時，或會有所顧慮，未能作出最理性的決定。

教資會資助院校與其他院校的異同

8.14 我們認為值得花點篇幅，研究教資會資助界別／院校與其他不斷增長的頒授學位院校之間，是否有重大分別。我們必須承認教資會資助院校(及香港演藝學院)的經費遠較其他院校充裕。政府資助的教育機構除了收取學費外，更可獲巨額的公帑資助，自然更易營造適當條件，以提供及保持高質素。因此，認為這些院校應該有能力保持優良教育質素，而無須接受正式的重新評審，亦為合理；不過，有一點值得注意：有數間教資會資助院校在成立初期亦須通過評審局(或評審局的前身)的評審，才可獲政府授予自行評審資格。

8.15 同樣值得關注的是，自資院校(特別是成立年期較短的自資院校)未必一開始便具備營造和維持優質環境的必要條件。這類院校的經費來源、教職員人手、管治架構等，或許仍須改進——事實上評審局會審視這些範疇。然而，隨着這類院校發展日趨成熟，其公信力和地位不斷提升，我們亦應信任這類院校可獨力保持本身的質素。這也是評審局的現有立場。

8.16 因此，質素保證局、聯校素質檢討委員會和評審局所採用的方法應逐漸統一。設立一個單一質素保證機構，有助推動這個過程，詳見下文第 8.23 段。

8.17 還有一點分別，在於一所院校是否已獲政府授予自行評審資格。這對實際辦學(詳載於第 8.13 段)和院校的地位皆有影響。然而，這或許只是表面而非實質的分別，因為教資會資助院校的自行評審資格並非永久或無條件授予的。政府把自行評審資格授予院校時，已規定該項資格須定期由校外機構檢視。這正是教資會制訂教與學質素保證過程檢討機制的原因。換言之，教資會資助院校和獲評審局授予學科範圍評審資格的院校，均須定期接受校外檢視。

資歷架構與學分累積及轉移制度

8.18 爲了提供明確的進修途徑，政府在 2004 年宣布設立資歷架構，並在 2008 年正式推行。設立資歷架構的目的，是清楚說明不同資歷的水平、確保這些資歷的質素、以及爲不同程度的資歷提供銜接階梯。資歷架構應可促進學術、職業及持續教育的互通，幫助個人選擇自己的路向和實踐理想。資歷架構的完整性建基於評審當局(即指定的評審當局)的相關質素保證機制。當局也設立了資歷名冊，在網上提供資歷架構認可資歷的資料，以協助僱主爲僱員選定適當的培訓機會，並協助學生制訂進修路徑。當局希望並預期資歷架構可提供共用的平台及統一的基準，協助各界別與培訓機構安排學分累積及轉移。

8.19 雖然資歷架構和資歷名冊已經設立，但一個貫通整個專上教育體系的學分累積及轉移制度卻仍未建立。即使在院校層面，也沒有明確的銜接安排政策。教資會資助院校錄取學生入讀高年級課程，不同學系有不同政策，大部分高年級學額的申請，都按個別情況處理。專上教育體系不同環節之間的連貫性和學生的流動性，尚待提高。

8.20 我們應在此反思，建立學分累積及轉移制度既原為 2002 年檢討報告提出的建議之一，為何至今仍未有更完善的發展？2002 年檢討報告的第六章對學分累積及轉移制度應該及如何發展，有頗清晰的見解。在 2002 年報告公布後所構思^[E35]和倡議的學分累積及轉移制度，只是針對教資會界別，以“撥款跟隨學生走”為原則，因此被視為一種撥款工具。其後在放棄“撥款跟隨學生走”的構思後，該制度餘下的目標側重“橫向”移動，即容許在某一所教資會資助院校就讀的學生到另一所教資會資助院校修讀學分，而院校之間會互相承認有關學分。至於該報告作者設想的長遠性、“縱向”、跨界別的學分累積及轉移制度，則未有認真落實。正如第 8.28 段所解釋，我們認為側重“橫向”移動是設計上的基本缺陷。

8.21 隨著政府採取鼓勵私立大學發展的政策，私立高等教育院校的數目會增加，我們預料，因沒有統一質素規管機構而衍生的問題將更加明顯。正如上文第 8.8 段所述，私立院校必須通過香港評審局的學術評審，方可向政府申請註冊成為大學。評審局亦會負責對這些私立大學進行定期檢視。目前香港只有兩所私立大學，但日後私立大學的數目可能會大幅增加，會有更多大學須接受評審局檢視，而八所教資會資助院校的質素保證，會繼續由質素保證局負責。由於私立大學界別預期會擴大，教資會界別和非教資會界別之間規管不對稱的問題會更為明顯。

8.22 沒有統一的質素保證機構，亦會妨礙香港參與這些範疇的地區和國際活動，例如與海外對口單位或國際質素保證機構交流資訊、締結協定或訂立合作安排，

以及接受或承認海外學歷和學分等。雖然本港三個質素保證機構實際上可各自參與國際活動，但由於三家機構的職責範圍和採用的質素保證方法各有不同，他們各自與海外對口單位或國際質素保證機構接觸或商談，既欠效率，亦不理想，不能幫助香港專上教育界在重大的國際質素保證事宜上發揮更重要的角色。

設立統一質素保證機構及學分累積及轉移制度的需要

8.23 基於上述考慮因素，我們認為香港極需設立一個統一機構，統籌整個專上教育界的課程及院校的質素保證事宜。這機構的成立有助理順現時不同質素保證機構的職能，實現質素保證規管的一致性，以配合私立院校預期的增長。從宏觀角度看，一個統一規管機構可提供單一平台，集中處理以下事務：(1)制訂和執行質素保證政策；(2)支援資歷架構的工作及提升其成效；(3)參與國際活動；以及(4)發展全面的傳訊策略，把該機構的工作成果轉化成有用及實用的資料，供有關各方參考。該機構應有足夠的自主性和獨立的財政，以確保機構有效運作，不受可能出現或被認為存在的利益衝突所影響。為增加透明度和監察院校的表現，新的機構可收集關於整個界別的數據，以及監察院校多方面的表現，例如學生甄選、入學及離校時水平、以及畢業生就業情況等。這些數據可為學生提供寶貴資料，幫助他們作出明智決定，並有助教育機構策劃和改善其教育工作。

建議 35:

應為整個專上教育體系設立一個統一質素保證機構。

8.24 長遠而言，統一質素保證機構除整合現有質素保證機構外，還應致力達到以下目標：

- (a) 建立一套更完整統一的規管模式，讓學生更容易掌握情況，改善他們的進修途徑；

- (b) 促進教育機構之間的聯繫和合作；以及
- (c) 擴闊本身的工作領域，以回應公眾對教育課程水平的關注。

更完整統一的質素保證模式

8.25 新機構應檢討評審局、聯校素質檢討委員會和質素保證局採用的模式和方式，考慮如何加以整合。有人可能認為具自行評審資格的院校與其他院校(分別為教資會資助院校和非教資會資助院校)，不應接受同類的校外監察。不過，只要有關監察機制考慮到院校的成熟程度，以及院校已確立的能力和質素，對開辦同級課程(例如副學位或學士學位課程)的院校，採用相同的質素保證機制，是合理的做法。此外，正如第六章所述，教資會資助院校的其中一個角色，是提供優質教與學的基準，以期“提升”整個體系的水平。假如繼續採用截然不同的質素保證機制，監察教資會資助院校和非教資會資助院校，公帑資助院校便無法達成這個使命。

建議 36:

該統一機構應整合整個體系的質素評核、驗證和評審的方法和模式。

教育機構之間的伙伴關係與學分累積及轉移制度

8.26 教育機構建立伙伴關係的最明顯益處，就是建立更全面的“縱向”學分累積及轉移制度。這制度令學員可有系統地累積修讀不同科目所得的學習及培訓學分，最終把累積到的學分轉為認可資歷。我們認為，如果學生原來就讀的院校和轉讀的院校由同一質素保證機構監察，學分互認及轉移過程會更為順暢。該機構亦應

促使院校審慎考慮接受由其他院校轉移的學分，從而推動學分累積及轉移制度的發展。

8.27 正如上文第 8.19 至 8.20 段所述，我們尚未見到全面的學分累積及轉移制度。我們認為必須締造有利條件，促進學分累積及轉移制度的發展，以達到以下目的：

- 建立更靈活及更具透明度的制度，容許學生在不同院校和不同時間完成課程各單元和達到各個學習目標，以最有效的方法修畢課程和取得資歷。
- 利便學生轉讀不同院校和不同程度的課程。
- 善用教育資源，減少重複培訓，並容許學生以早年取得的學分(例如副學位課程的學分)取得更高資歷。
- 減省成本：在有適當的質素保證機制的情況下，學分累積及轉移制度可讓學生在設施不及大學完善的其他院校完成某些科目。

8.28 值得注意的是，在斟酌建立全面學分累積及轉移制度時，我們側重學生的“縱向移動”，即副學位課程畢業生銜接到同一院校或另一院校的學士學位課程(甚至是資歷架構內所有程度的課程)，目的是把現有但只屬特設的銜接安排制度化，並且提高銜接安排的透明度。海外經驗顯示，“縱向”學分累積及轉移制度遠較“橫向”制度有用，而且較受學生和院校重視。因此，在嘗試推行學分累積及轉移制度時(從海外經驗可見絕非易事)，把焦點放在“縱向”移動，會事半功倍。我們也知道“承認學分”不等於“錄取學生”，正如大學所訂的最低入學資格不等於實際錄取的學生所具備的資格。換言之，即使院校決定承認若干學分可幫助學生選讀合適的課程，這並不表示院校必須錄取累積了這些學分的學生。

8.29 我們明白學分累積及轉移制度在過去數年並無重大發展。不過，只要締造適當的基本條件為整個專上教育界設立一個統一質素保證機構，再加上下列的新發展，應可制訂更全面的學分累積及轉移制度，利便課程銜接：

- 推行“3+3+4”學制：根據新的四年制課程，大學或其他頒授學位的院校應更重視通識或全人教育。可以預期，不同大專院校開辦的該類科目應有不少相同之處。開辦副學位課程的機構，將因此有機會為有志升讀較專門的學位課程的學生，開辦合適的預備課程。
- 成立私立大學：現時教資會資助院校的高年級學額有限，因此只有約 10% 的副學位課程畢業生能升讀教資會資助院校的課程(如將新增的 2,000 個學額計算在內，有關比率約為 20%)。由於現時這類學生人數較少，社會對全面的學分累積及轉移制度需求不大。不過，隨着資助高年級學額以及私立大學數目增加，我們預期銜接學額應會大幅增加，足以支持制訂更全面和有系統的學分累積及轉移制度，方便學生升學。

8.30 制訂學分累積及轉移制度不是一件簡單容易的事。這項工作需要各方的努力，亦可能需要某種鼓勵性撥款(以便院校調派人員參與其事)。香港如能制訂有效的學分累積及轉移制度，對市民大眾將有莫大裨益。

建議 37:

為整個體系制訂學分累積及轉移制度時，必須確保不同級別的課程和不同院校的同級課程可互相銜接。

建議 38:

應提高質素評核的透明度和公開披露更多資料，幫助市民作出更明智的選擇。

教育課程的水平

8.31 上文第 8.24(c)段指出，目前質素保證局的質素核證只着重確定各院校的內部質素保證機制是否切合所需，這個方法不會十分深入，不能亦並非爲了對個別課程進行校外檢視，或釐定／設定參考基準。有人擔心，一個主要以投入的資源和程序爲本的質素保證架構，可能不足以確保教育果效。審視和保證院校的水平和水準的概念仍未建立，是因爲各院校均十分抗拒由校外人士把標準強加於高等教育院校，並認爲這種做法是把大學教育視爲單純的商品。

8.32 不過，討論和評核院校的水平，不一定會對院校施加束縛。事實上，釐定果效也是一種尋求水平的方法。因此，制定質素保證機制，述明學生取得學術資格所需達到的成績水平，界定有關教與學工作果效的表現指標，以及檢討院校爲學生提供的學習機會及如何幫助他們取得資歷等，從而評核和審視院校的學術水平，是恰當的做法。這有助公眾了解院校提供的高等教育質素是否良好，以及學院頒授的資歷達到什麼學術水平。此外，世界各地如英國及澳洲的質素保證機構，正朝著評核水平及果效的方向發展。爲使香港的專上教育界保持全球競爭力，新的質素保證機構／機制必須包含質素保證、評審(或驗證)及學術水平的概念。