

第6章

高等教育撥款

審計署繼續對大學教育資助委員會(教資會)資助院校進行衡工量值式審計，就高等教育撥款進行了一項審查。

2. 在公開聆訊上，**教育統籌局局長李國章教授**在開場時發言。他表示：

- 教育統籌局(教統局)歡迎審計署的建議，認同應採取適當措施，以審慎理財和善用資源為原則，提高教資會撥款計算方法的透明度，並確保用於高等教育界的公帑用得其所；
- 教統局認同應該參考海外高等教育院校的學生單位成本，檢討現時用作教資會界別撥款基礎的學生單位成本是否適切。然而，在參考海外院校經驗時，也須考慮到有關海外國家的社會經濟情況及高等教育制度與本港情況的差異；
- 根據現時的撥款機制，政府透過教資會，以整體補助金形式提供撥款予各院校。這個撥款計算方法旨在為院校提供最大的靈活性，讓院校可自行決定校內分配資源的事宜，配合其發展需要。教統局相信，教資會若能進一步提高其撥款計算方法的透明度，可有助院校更了解撥款如何分配予院校，並可加強院校對公帑運用的問責；
- 在研究評審工作及研究項目的落實情況方面，教統局認為審計署的建議將有助提高透明度，並可促進院校更有效地運用資源；
- 教統局認為，原則上各院校的自資活動不應該獲得任何的隱藏資助，以免佔用原應用於教資會資助活動的資源，也應避免與私人機構之間出現不公平競爭；及
- 關於政府退還地租及差餉的政策，只要有關校舍是用作教育用途，以及有關院校屬非牟利機構，該校舍便符合獲退還地租及差餉的條件。教統局認同有關政策應向香港各教育機構公布。

高等教育撥款

教資會在比較高等教育成本方面的工作

3. 委員會察悉，香港的一貫做法，是採用整體平均學生單位成本釐定教資會資助院校的撥款額。學生單位成本是以由來已久的數字作基礎，多年來按照物價水平調整。有社會人士關注本港高等教育的學生單位成本，相對於先進國家是否偏高。然而，教資會以海外國家情況作基準，用來與本港學生單位成本比較，這項工作至今仍是成效不彰。雖然基準比較工作並無成果，但政府／教資會卻從未進行任何重大的檢討，藉此確定以整體平均學生單位成本作為高等教育撥款的基礎是否仍屬適切。

4. 據審計署署長報告書第2.3至2.6段所述，教資會在1999年進行粗略的分析，把香港學生單位成本與美國56所院校作比較。比較工作的結論是，教資會界別的平均學生單位成本與美國同類院校相若。教資會在2002年委聘管理顧問公司，就香港學生單位成本與海外同類院校這項成本的比較，進行更準確的評估。收集所得的資料將用作釐定本地高等教育界的撥款水平。

5. 2002年年底，顧問研究第一階段工作完成。教資會經商議顧問研究報告的結果後，對為香港院校選出的若干基準比較對象是否適切，存有很大保留。鑒於第一階段顧問研究報告發現，在詮釋不同國家學生單位成本的資料方面存在多項困難，教資會決定不進行餘下階段的顧問研究。此外，委員會察悉，香港大學(港大)及香港浸會大學(浸大)鑒於香港情況獨特，對於把本地學生單位成本與海外國家作比較，表示有些保留。

6. 有見及此，委員會詢問：

——有關顧問研究的成本和中止研究的理據；及

——政府是否認為值得把香港的學生單位成本與海外國家的學生單位成本作比較；若然，將於何時進一步進行基準比較工作；若否，原因為何。

7. **大學教育資助委員會秘書長史端仁先生表示：**

——顧問研究在設計上分兩個階段進行。第一階段為可行性研究，主要是設定同等組別和選出基準比較對象。可行性研

高等教育撥款

究旨在協助教資會評估是否可以得出可靠的結果，然後才展開第二階段的研究，進一步與所選國家的院校進行實際的基準比較工作；及

——教資會經商議第一階段顧問研究報告的結果後，認為所選的基準比較對象不能作為合理判斷的有力依據。因此，為免進一步承擔所需的資源，教資會決定不進行第二階段的研究。顧問研究第一階段的成本約為25萬元，如進行第二階段的研究，所需的成本約為100萬元。

8. **教育統籌局局長**表示：

——他認為把本地學生單位成本與海外國家的學生單位成本作比較，以確定香港高等教育的成本究竟屬於偏低、合理或昂貴，是值得的；

——一般評論認為香港高等教育的成本比哈佛大學為高，但必須注意的是，哈佛大學獲得的捐助極多，用以資助該校多項課程，而這類資助未有在該校的學生單位成本中反映出來。因此，把香港學生單位成本與哈佛大學作比較，可能會顯得香港學生單位成本較為昂貴；及

——因此，在參考海外高等教育院校的學生單位成本時，應充分考慮有關國家的社會經濟情況及高等教育制度的差異。

9. 據審計署署長報告書第2.15段所述，香港大學校長表示，採用整體平均學生單位成本作撥款基礎，已不合時宜，不能切合高等教育院校所處的瞬息萬變的環境。港大已訂立一個撥款計算方法，這個方法以衡量表現及策略發展計劃為基礎。港大認為，這個撥款計算方法比主要以學生單位成本為基礎的計算方法優勝。委員會詢問教資會和政府當局對港大有關陳述的意見。

10. **大學教育資助委員會秘書長**與**教育統籌局局長**回應時表示：

——港大的撥款計算方法是用於港大內部資源的分配，而整體平均學生單位成本則是作為整個教資會界別的撥款基礎；

高等教育撥款

- 在2002年完成高等教育檢討後，教資會已着手檢討其撥款計算方法，以期鼓勵院校作角色分工，根據院校擔當的角色獎勵卓越的表現，並就各院校在教學、研究、管治、管理及社區服務方面的成就，促進院校之間的競爭。政府擬於2005至08年度的3年期採用新的撥款計算方法。高等教育檢討所提出的建議涉及對現行制度作出相當大的轉變，而且需要一段時間才能落實。故此，當局決定把2001-02年度至2003-04年度的3年期延展多一年至2004至05學年，而下一個3年期則由2005-06學年開始至2007-08學年止；及
- 當局預期高等教育界在未來數年將會面對進一步被削減撥款，尤其是在2004至05學年，有關撥款預期會削減10%，而用作決定教資會界別撥款額的撥款計算方法也可能會有所更改。有鑒於此，現時並非檢討整體平均學生單位成本的良機。到2005至08年度的3年期當情況變得較為穩定，屆時進行檢討將會更為適當。

11. 既然日後個別院校的經常補助金水平會由院校的表現而非學生單位成本決定，委員會詢問，是否仍有需要就審計署在審計署署長報告書第2.12段提出的建議，對整體平均學生單位成本作檢討。

12. **審計署助理署長梁滿堂先生**表示，學生單位成本是一個有用的指標，以確定香港高等教育的成本與先進國家相比，究竟屬於偏高、合理或偏低。因此，無論當局會否制訂其他指標供本地高等教育界使用，仍有需要計算香港的學生單位成本。

13. 委員會詢問，院校是否同意須進行檢討，藉此了解以現行的整體平均學生單位成本作為教資會界別撥款的基礎是否適切。**大學教育資助委員會秘書長**在2003年12月31日的函件(**附錄34**)中回覆，院校同意應進行有關檢討，但認為此項檢討應由教資會負責和諮詢各院校。鑒於高等教育界正進行多項改革，在2005至08年度的3年期當情況變得較為穩定時，才開始進行檢討，方具意義。

14. 審計署在審計署署長報告書第2.12(b)段建議，教資會應考慮就各院校的財政預算進行深入檢討。**香港浸會大學校長吳清輝教授**在2003年12月8日的函件(**附錄35**)中表示對該建議有所保留。他認為，這項檢討有違院校自主的原則及現行整體補助金制度中的規定。現時大

高等教育撥款

學已定期向教資會秘書處呈交大學的支出報告，此做法已為深入檢討每所院校的支出情況提供足夠的資料。

15. 因應浸大提出的意見，委員會詢問教資會是否仍然認為必須就各院校的財政預算進行深入檢討。**大學教育資助委員會秘書長**答稱，他同意院校自主在任何方面都不應受到損害，但倘若教資會大體上了解院校如何使用資金，自有可取之處。教資會若能掌握這類資料，便可確定院校是否專注擔當預先界定的角色，實踐其辦學使命，以及是否充分善用資金。根據以表現為本的新撥款計算方法，這類資料對教資會很有參考價值，可協助釐定向個別院校提供經常補助金的適當水平。

撥款及資源分配

16. 委員會察悉，在2001年2月，就2001-02年度至2003-04年度的3年期申請撥款承擔額而提交的財務委員會(財委會)討論文件清楚說明，在該3年期的經常補助金之中，用於教學、研究和專業活動的撥款分別約佔75%、23%及2%。經常補助金包括整體補助金(屬經常補助金的主要組成部分)及指定用途補助金(用於特定範疇，例如研究用途補助金、語文培訓補助金)。基於上述財委會討論文件所載的資料，該界別普遍期望教資會大致上須按75%用於教學及25%用於研究(包括2%用於專業活動)的比重來分配經常補助金。然而，教資會“預留”了5%的撥款，然後以指定用途補助金的形式撥給院校，而這些撥款大多作研究用途。分配多於25%“預留撥款”作研究用途導致經常撥款中整體研究撥款的比重有所增加。實際作研究用途的撥款較撥款意向的25%高出2.57個百分點。

17. 委員會從審計署署長報告書第3.19段註8亦察悉，因應大學教育資助委員會主席邀請各院校就2001-02年度至2003-04年度的3年期的撥款提供意見，7所院校在1999年8月表達了意見。他們認為有需要：

- 提高撥款計算方法的透明度；
- 披露教學與研究的撥款分配比例；及
- 披露不同學科及進修程度的相對成本加權數值的更多詳細資料。

高等教育撥款

當時，部分院校又指出，由於缺乏透明度，他們不能就如何改善撥款計算方法提出有建設性的建議。

18. 據審計署署長報告書第3.20段所述，大學教育資助委員會主席曾向教育統籌局局長指出，評估院校經常撥款需求的計算方法，其實十分簡單，而且透明度甚高。所採用的方法只是在兩方面欠缺透明度，其一是不同學科和進修程度所用的特定加權數值，其二是計算後教資會如何行使其判斷作出調整。然而，教資會深信，進一步提高這兩方面的透明度不但無補於事，實際上更會損害院校使用最終所得撥款的自主權。因此，在2001-02年度至2003-04年度的3年期，教資會分配撥款時，並無對此事作進一步的跟進。

19. 有見及此，委員會質疑：

——教資會在分配經常補助金予各院校時，為何沒有依循75%用於教學及25%用於研究的撥款意向，反而在經常撥款中“預留”了5%的撥款，然後以指定用途補助金形式撥給院校，導致實際作研究用途的撥款較撥款意向的25%為高；

——關於教資會如何分配教學與研究的經常補助金，為何各院校並無獲得清晰及全面的資料；及

——教資會為何沒有跟隨英國和澳洲的做法。在這兩個國家，高等教育界撥款安排的所有詳情都會在公開報告中披露，並登載於互聯網。

20. 就75：25的撥款分配比例的問題，**教育統籌局首席助理秘書長(高等教育)楊碧筠女士**向委員會提述在審計署署長報告書第3.25段有關財經事務及庫務局局長的回應。該段載述：

——在最近3個3年期提交的全部3份財委會討論文件中，政府都要求財委會接納3年期內撥予所有院校的經常撥款需求總額。批准撥給的款項並無細分為教學與研究兩部分；及

——就2001-02年度至2003-04年度3年期經常撥款提交的財委會討論文件(參見FCR(2000-01)73)已清楚列明這點。該文件清楚提到，呈請財委會批准的是政府撥予教資會的整體撥款總額。至於教資會打算如何把政府撥款分配予各院校，以

高等教育撥款

及各院校如何運用資源並作出管理和學術方面的決策等事宜，並非直接在該建議的考慮範圍內，應當分開處理。

21. **大學教育資助委員會秘書長**澄清：

- 教資會現時撥款模式中的75：25的撥款分配比例，只擬用於計算院校的經常撥款，而非用來釐定預留給院校用於特定範疇的指定用途補助金；
- 要把教學從研究中分拆出來，實際上很困難。在很多情況下，院校的教研人員同時執行教學與研究的職務。此外，並非所有院校均以研究為主導，各院校進行研究的數量以至用在研究方面的時間和資源彼此不同。因此，撥給不同院校作研究之用的款額亦會因院校而異。個別院校獲得作研究用途的撥款額由研究評審工作的結果決定，而對上一次是在1999年進行該項工作時，已根據各院校在各自範疇積極從事研究工作的人員數目及研究成本，評估院校的研究工作表現；
- 根據現行撥款計算方法，研究撥款的分配是以表現為基礎，目的是要獎勵院校的表現，而非限制院校投放於研究用途的資源。雖然教資會的撥款計算方法已變得更加着重表現，但教資會無意改變整體補助金制度，這個制度讓院校可以自行決定內部資源的分配，體現院校的學術自由；及
- 關於向公眾披露撥款安排所有詳情的問題，教資會及各院校普遍同意應提高這方面，尤其是教學與研究的撥款分配比例的透明度。他們認為這項工作應循序漸進，以確保將予披露的資料能真正達到原定目的，為公眾及教資會界別提供有用及有建設性的參考資料。然而，院校對應披露多少資料及提高透明度的步伐，則意見不一。

22. 委員會繼而詢問教資會及院校將會採取的行動及定下的時間表，以落實審計署署長報告書第3.23段所述審計署的建議，即提高教學與研究的撥款分配比例的透明度。**大學教育資助委員會秘書長**經徵詢各院校的意見後，在2003年12月31日的函件中表示，由於教資會現正研究和發展一個新的撥款計算方法，供2005-06年度至2007-08年度3年

高等教育撥款

期撥款評審工作使用。在維持院校可自行決定其內部資源分配的前提下，各院校支持在2005年年初，當完成新的撥款評審工作後，提高有關教學與研究撥款分配的透明度。

研究評審工作及研究項目的落實情況

23. 委員會察悉，研究評審工作可讓當局根據院校的研究工作表現分配高等教育所得的公帑，作用重大。評審的目的，是以成本中心為單位來衡量院校的研究成果和質素，以期在分配經常補助金中的部分研究資助金時，能符合向公眾負責的原則。至今，教資會分別在1993年、1996年及1999年進行了3次研究評審工作，並計劃於2005至06年度進行下一次的評審工作。

24. 委員會明白香港大致跟隨英國高等教育院校的研究資助制度。在英國，研究評審工作的所有結果均登載於互聯網上。但在香港，教資會並無向院校及公眾披露1999年研究評審工作的所有結果。其實，研究評審工作小組(評審小組)及個別成員曾就廣泛的事項，包括可能影響香港學術研究計劃和策略的事項，提供了許多寶貴意見。然而，這些寶貴意見卻沒有向公眾披露。

25. 委員會提到審計署署長報告書第4.16段所述，大學教育資助委員會秘書長曾表示，教資會認同審計署所提出有關披露研究評審工作結果這項建議背後的理念。這與教資會決定在2005至06年度進行下一次研究評審工作時提高透明度的做法一致。儘管有需要提高透明度，但也應小心衡量，因為可能會有錯誤詮釋或不當使用數據之虞。原則上，教資會將來進行研究評審工作時，考慮公布更多研究評審工作結果的詳情。但教資會須防範出現院校之間不必要及表面的比較，因為這樣無助於香港的研究健康發展。委員會質疑，誰可能會錯誤詮釋或不當使用有關數據，並詢問教資會的見解有何依據。

26. 教育統籌局局長表示，他或許會是錯誤詮釋或不當使用有關數據的人士之一。他解釋：

——每一所院校都有其優越之處，並應加以培育。一所院校只在一兩個研究範疇有突出表現，並不罕見。倘全部院校的研究評審工作的所有結果都以排名榜形式公布，只在單一研究範疇有傑出表現的院校，在整體表現獲得的評分可能

高等教育撥款

會甚低。這樣對在該範疇從事研究的人員殊不公平，亦會打擊士氣。在英國，披露評審工作所有結果的做法亦曾引起許多爭議；及

——因此，在決定採用何種方式公布此類資料時須審慎處理。較為可取的做法是，在披露有關資料前先確保公眾懂得如何詮釋數據，並對院校作出公平的判斷。

27. 大學教育資助委員會秘書長在2003年12月31日的函件中告知委員會，教資會於2002年3月發表的高等教育檢討報告書中，建議改進研究評審工作，以提升大學研究至更卓越水平。教資會正跟進制訂有關改良方法的工作，以供下一個預期於2006年完成的評審工作使用，並已決定屆時會適當地披露研究評審工作的結果與評審小組的意見。各院校將與教資會共同確定有關披露的內容、方式及時間。

28. 委員會察悉，角逐研究用途補助金佔研究用途補助金的最大比重，研究用途補助金由教資會轄下的研究資助局(研資局)管理。審計署署長報告書第4.29至4.32段所載的審計結果顯示，由1995-96年度至2002-03年度，角逐研究用途補助金計劃撥款資助的研究項目共4 671個。截至2003年7月23日，在這4 671個研究項目中，4 452個(即95.3%)在持續進行或已完成，219個(即4.7%)則在完成前已中止。就此，審計署研究在2000-01年度至2002-03年度，經核准但其後中止的57個角逐研究用途補助金項目。審計結果顯示，該筆920萬元用於支付其中54個中止項目的直接成本，大部分都白白浪費。至於餘下的3個中止項目，其帳目在是次審計時尚未決算。審計署又發現在這57個項目中，45個項目因首席研究員離去而中止。在這45名首席研究員之中，20名在項目展開後6個月內離開院校，另外10名則在項目展開後6至12個月內離去。

29. 委員會又提到審計署署長報告書第4.35(b)段所載教資會作出的回應。該段指出，根據研資局的現行政策，首席研究員在項目進行期間首12個月內絕對不能更換。第4.35(c)段亦載述了教資會的回應。該段指出，根據現有的申請程序，院校須於申請時證實按定期合約受聘的人員至少符合資格申領項目預定期限的首年補助金。申請表格夾附的註解文件也有明文規定，提醒院校應盡其所知，確信如獲資助，有關的首席研究員可完成項目。委員會質疑，既然該項研資局政策和上述程序已付諸實施，為何仍然出現30名首席研究員在項目展開後首年內離開院校的情況。

高等教育撥款

30. 大學教育資助委員會秘書長解釋：

- 首席研究員提早離去的原因很多，情況往往是有關首席研究員和院校所不能控制的，也無法預計。即使是長期合約，對於僱員通知中止僱傭關係的情況，院校也無從預知或阻止，尤其在本地院校情況而言，其教研人員組合相當國際化，隱含了其教研人員來港和離港的機會亦較高。續約與否基本上屬人事方面的決定，涉及複雜的考慮因素，包括財政及表現。雖然這些資料如可得知，會是有用的考慮因素，但也不宜過分側重僱傭關係的“明確性”；及
- 審視這個問題時，應避免把“中止”的項目一概當作“失敗”或“浪費金錢”論。研究通常分階段進行，視乎所達致的進展，某些中止項目也會取得一些成果，儘管成果是局部或有限的。這些成果可增加現有的知識，有助於日後的研究。況且，就研究而言，成果和過程同樣可貴，而在這方面，不應忽視從過程中得到的培訓和教育效益。

31. 關於30個因首席研究員在項目展開後12個月內離去以致需予中止的項目，委員會邀請審計署提供進一步的資料，以確定是否有首席研究員因其聘用合約屆滿而離開院校；若有：

- 這些首席研究員的人數及有關院校的名稱；及
- 在以下階段，這些首席研究員與所屬院校的合約餘下的聘用期：
 - (a) 在提交申請時，以及院校雖然知道首席研究員的合約餘下的聘用期為12個月或以下，仍然提交申請的原因；
 - (b) 在撥出研究補助金時，以及院校雖然知道首席研究員的合約餘下的聘用期為12個月或以下，仍然不撤回項目建議書的原因；及
 - (c) 在項目展開時，以及院校雖然知道首席研究員的合約餘下的聘用期為12個月或以下，仍然展開項目的原因。

高等教育撥款

32. 審計署署長在2004年1月5日的函件(附錄36)中提供有關資料。根據他的回覆，共有5個項目因首席研究員的聘用合約屆滿以致需予中止，涉及3所院校。上述回應的詳情綜述如下：

表一

**5個因首席研究員的聘用合約屆滿
以致需予中止項目的分項數據**

	首席研究員在項目 展開後 <u>6個月內</u> 離去	首席研究員在項目 展開後 <u>6至12個月內</u> 離去
	項目數量	
港大	1	2
香港城市大學(城大)		1
香港科技大學(科大)		1
	項目總數：5	

表二

**在項目展開後6個月內離去
的首席研究員合約餘下的聘用期**

	首席研究員合約餘下的聘用期			備註
	在提交 申請時	在撥出研究 補助金時	在項目 展開時	
港大	13個月	5個月	3個月	項目於2002年9月展開，首席研究員於2002年12月離去。

33. 就上文表二提述的例子，港大解釋，基於若干不能預見的情況，有關的首席研究員未能接受續約安排，並離開港大前赴歐洲，擔任一個終身聘用的教授職位。該名首席研究員亦曾建議出任合作研究員以

高等教育撥款

繼續有關項目，然而，港大為符合角逐研究用途補助金的規例，拒絕了這項建議。

表三

在項目展開後6至12個月內離去
的首席研究員合約餘下的聘用期

	首席研究員合約餘下的聘用期			備註
	在提交申請時	在撥出研究補助金時	在項目展開時	
港大：				
—項目A	21個月	13個月	11個月	項目於2000年9月展開，首席研究員於2001年7月離去。
—項目B	22個月	14個月	12個月	項目於2001年9月展開，首席研究員於2002年8月離去。
城大	20個月	12個月	7個月	項目於2000年12月展開，首席研究員於2001年6月離去。
科大	14個月	6個月	6個月	項目於2001年7月展開，首席研究員於2002年1月離去。

34. 關於港大為何進行上文表三所列的兩個項目，港大表示：

——截至2003年11月底，約有45%出任助理講師至講座教授職級的全職受薪教研人員(不包括名譽、客席及臨時受聘人員)乃以合約方式受聘。這類合約安排使港大得以對持續轉差的財政預算情況作出有效的應變。由於來年的財政預算水平愈加不明朗，系主任越難預先明確地計劃員工的合約事

高等教育撥款

宜。因此，在提交角逐研究用途補助金的申請時(即每年的10月)，很多合約的情況尚有未能確定之處；

- 儘管如此，港大不會勸阻教研人員在10月提交角逐研究用途補助金的建議書，因為向外尋求資源以支援研究工作正正是員工的職責。除非已確定到翌年6月，某些員工的合約餘下的聘用期不符合要求，因而沒有資格取得角逐研究用途補助金，則作別論。不過，當上年擬備的申請公布結果時，院校可能會放棄或接受某筆角逐研究用途補助金；
- 由於在撥款方面存在的不明朗情況影響到審慎的財務和學術規劃，港大科研事務部採用一個既定的做法，每年提醒系主任需考慮角逐研究用途補助金的申請人會否獲得續約。然而，校方亦小心強調，取得角逐研究用途補助金對續約與否沒有任何暗示。港大作出這類提醒，純粹為了確保角逐研究用途補助金的申請人的聘用情況符合研資局的規則，從而履行港大的職責及其對研資局的責任；及
- 港大目前共有超過680個獲得資助並正在進行的角逐研究用途補助金項目。並非所有個案都是該校所能控制的，這是必須接受的一點。上述中止項目僅佔全部項目一個極少的百分比。

35. 關於城大為何進行上文表三所列的項目，城大表示：

- 該項目於2000年6月獲得批准。有關的首席研究員是項目唯一的研究員。由於沒有合作研究員，按照研資局的規則，當該名首席研究員於項目獲得批准後一年離去，項目需予中止。研資局通常於每年6月底或7月初公布所批准的角逐研究用途補助金項目。為在項目開始前進行所需的準備工作，例如聘請研究人員或購置專門器材，向研資局匯報的項目展開日期通常為批准日期後的3至6個月內。研資局亦認為這是可以接受的。事實上，早在6月批准撥出補助金的日期後，角逐研究用途補助金項目已經開始，從項目展開日期起計算，未必能準確反映有關情況；

高等教育撥款

- 某些角逐研究用途補助金項目因員工在補助金獲得批准／項目展開後不久便離去，以致需予中止，這個情況與角逐研究用途補助金的申請時間表及城大作出內部人事決定的周期有關。當首席研究員擬備角逐研究用途補助金的申請並最遲於每年10月底提交時，對於那些將在翌年7月屆滿的合約而言，有關續約／確定聘任的事宜尚未有定案。另有一些個案，有關的聘用合約於1月或2月完結，又或需作較長時間的表現評核。因此，整個過程可能遲至5月或6月才結束，即稍早於公布撥出補助金的結果。在決定是否提交申請時，院校及首席研究員只能考慮有關延續聘用的合理期望和意向；
- 城大在4月向研資局更新項目的情況時，一直積極匯報項目的最新發展及／或就一些員工離去的確認個案，要求撤回有關項目；及
- 員工離去屬人事方面的決定，涉及多項因素。此外，亦難以查明上述期望／意向。就在展開的6個月內需予中止的項目而言，當中大部分都涉及較遲確認這類決定，首席研究員因而退出，並把補助金交回研資局。

36. 關於科大為何進行上文表三所列的項目，科大表示，在撥出研究補助金和項目展開時，該校正檢討續約事宜。有關的首席研究員在項目展開後6至12個月內離去，而項目的撥款亦已全數退還研資局。

37. 委員會繼而問及訂立進一步的行政保障措施的可行性，以確保研究項目得以完成，例如：

- 依據取得的進度分期發放研究補助金，藉此盡量減低因各種理由未能完成研究項目的風險；
- 規定申請人指派一名增補研究員，倘若首席研究員在項目進行期間首年內離去，該名研究員也可完成該項目；及
- 規定申請人於申請時提交應變計劃，說明倘若首席研究員在項目進行期間首年內離去，該項目將如何完成。

高等教育撥款

38. 大學教育資助委員會秘書長答稱：

- 每項角逐研究用途補助金涉及的撥款平均約為60萬元，並一筆過發放予有關院校。相對於投資在這些項目的數額，角逐研究用途補助金項目的管理工作其實需時頗長，行政費用又昂貴，因此有必要在進行和監察這些項目兩者所需的資源數額求取合理平衡；
- 研究項目的審批過程嚴格，須經有關院校內部甄選和審核，然後提交研資局批准。此外，資格規定中已有足夠的行政保障措施，確保只有那些可合理保證由首席研究員完成的項目，才獲撥研究補助金。此外，根據慣例，在尚未實際發放補助金前，有關方面會再次要求院校證實是否有任何項目因首席研究員不合資格(包括提早離去)而需予撤回；
- 根據現行的監管政策，首席研究員須提交周年進度報告，就核准項目的目標匯報所取得的進展。研資局一旦發覺有欠妥之處，便會給予意見，而首席研究員則須適當地跟進。如果項目偏離了目標或未能達到目標，便會要求首席研究員詳細解釋原因；
- 目前，首席研究員亦只會在非常特殊的情況下才准予更換。這項政策至為重要，可確保身為項目“靈魂”的首席研究員全心全意投入工作，一直帶領項目直至完成為止。從學術理由的角度而言，在項目展開後首12個月內更換首席研究員，殊不恰當；及
- 總括而言，教資會相信現有制度一直運作良好。儘管如此，教資會理解審計署就受資助的研究項目中止問題所作建議的論據，並認同須不斷檢討此事。教資會也會考慮審計署的建議，力求作出改善。

39. 委員會從審計署署長報告書第4.43段表七及第4.45段得悉，在1999-2000年度至2002-03年度的2 604個核准項目中，有1 835個項目獲院校延長時限，佔2 604個核准項目平均數目的71%。然而，現時並無規定須在項目的申請階段說明項目在不同階段應達到的主要進度目

高等教育撥款

標。委員會詢問教資會會否考慮採取措施，加強管制各院校批准延長時限的做法。

40. 大學教育資助委員會秘書長答稱：

——研資局很重視項目須按時完成，但也明白要讓研究時限可以彈性調整。研資局會考慮審計署的建議，研究現行監察機制是否有須予加強之處。研資局一直不斷檢討其政策，自2001年以來已收緊有關規定，把項目可延長的時限定為最多18個月(以往的政策是可延長24個月)。研資局會繼續留意有關情況，並在有需要時提醒院校須採取一致的嚴格標準，處理延長時限的申請；及

——項目延長時限不一定表示工作出現延誤，這是必須強調的一點。相反，很多時候，項目延長時限都有充分理據，即原有的工作計劃須予調整，以顧及研究領域預料不到的最新發展。為取得最多的成果和最高的價值，對這類工作計劃以至時限作出調整是必須的。

自資活動的財務安排

41. 委員會察悉，教資會《程序便覽》規定各院校在釐定自資活動所收取的間接費用時，應以反映有關活動的全部成本為原則。1998年，各院校之間達成協定，就非教資會資助研究項目收取的間接費用而言，一般為直接成本15%的標準劃一比率。在該段時間左右，各院校已注意到，在1997至98年度，就大學每個項目的間接開支進行的成本計算工作顯示，這些間接開支組成部分約佔38%。在1999-2000年度至2001-02年度3個年度內，所有院校的間接費用的整體加權平均百分率為直接成本的59.2%，約相等於成本總額的37.2%。上述分析顯示，各院校所定的15%標準間接費用回收率實屬偏低。

42. 委員會亦注意到，浸大和科大就部分自資活動所採用的間接費用回收率低於15%。此外，儘管教資會《程序便覽》清楚訂明學生宿舍須以自資方式運作，但幾乎所有院校均未就學生宿舍收取任何間接成本。

高等教育撥款

43. 香港科技大學校長在2003年12月8日的函件(附錄37)中，就審計署署長報告書第5.14段表九所提的間接費用回收率，提供有關該校的最新情況。他告知委員會，自2003年9月1日起，科大已將自資活動最低間接費用回收率，由2002至03年度的11%調高至2003至04年度的18%。

44. 審計署署長報告書第5.20(f)段提述，院校曾指出，學生宿舍的運作是大學核心活動的一環。學生宿舍採用獨立的自資方式運作，並無大學一般學術及研究活動通常涉及的間接費用。建議收取相同的間接成本，這個做法有待商榷。院校認為，倘若就學生宿舍的運作收取全部間接費用，會導致宿費大增，這完全違反鼓勵學生投入校園生活並將之視為大學教育不可或缺部分的原則。

45. 委員會充分理解宿舍生活有很大的教育價值，但正如教資會《程序便覽》第5.2段所訂明，學生宿舍須以自資方式運作，委員會認為院校應盡可能依循這項現有規定。就此，委員會詢問教資會和院校會否：

- 重新考慮應否就學生宿舍收取間接費用，倘若決定不收取間接費用，教資會會否相應修改教資會《程序便覽》；及
- 徹底檢討自資活動15%的標準間接費用回收率是否仍然恰當，以及院校會否聘用校外審計師協助進行檢討。

46. 大學教育資助委員會秘書長在2003年12月31日及2004年2月18日的函件(附錄38)中表示：

- 院校已成立一個檢討教資會資助院校自資活動間接費用回收慣例工作小組，成員包括各院校的財務主管，負責檢討間接費用回收率。教資會預期工作小組在有需要時會諮詢各院校的校外核數師。各院校會因應各自不同的狀況、自資活動與核心活動的相對規模，以及行政安排上對自資活動的支援程度等，就每項自資活動擬定公平恰當的間接費用回收率。該工作小組的工作計劃詳情載於2004年2月18日的函件；及
- 倘若決定不應收取學生宿舍間接費用，教資會會修訂《程序便覽》。

高等教育撥款

47. 結論及建議 委員會：

——對以下情況表示關注：

- (a) 關於大學教育資助委員會(教資會)如何分配院校撥款方面，各高等教育院校並無獲得清晰及全面的資料；
- (b) 各院校之間未有就教資會撥款的分配商定客觀準則；
- (c) 教資會採用的撥款計算方法並未為公眾充分了解；及
- (d) 教育統籌局局長和大學教育資助委員會秘書長認為，倘研究評審工作的所有結果都向公眾披露，可能會有錯誤詮釋或不當使用數據之虞；

——知悉各院校認為應提高教資會撥款計算方法的透明度；

教資會在比較高等教育成本方面的工作

——對以下情況表示關注：

- (a) 教資會以海外國家的情況作基準，用來與香港高等教育學生單位成本比較，這項工作成效不彰；及
- (b) 政府／教資會從未進行任何重大的檢討，藉此確定以整體平均學生單位成本作為高等教育撥款的基礎是否仍屬適切；

——同意審計署的意見，認為學生單位成本是一個有用的指標，以確定香港高等教育的成本與先進國家相比，究竟屬偏高、合理或偏低。因此，無論當局會否制訂其他指標供本地高等教育界使用，仍有需要計算香港的學生單位成本；

——知悉大學教育資助委員會秘書長會落實載於審計署署長報告書第2.12段審計署的建議；

高等教育撥款

撥款及資源分配

——對以下情況表示關注：

- (a) 分配多於25%“預留撥款”作研究用途導致經常撥款中整體研究撥款的比重有所增加。實際作研究用途的撥款較撥款意向的25%高出2.57個百分點；
- (b) 關於教資會如何分配經常補助金，作為教學與研究用途，各院校並無獲得清晰及全面的資料；及
- (c) 在周年預算中的管制人員報告，只顯示每年經常補助金的一整筆金額，而沒有分項列出教學與研究的撥款數額；

——知悉大學教育資助委員會秘書長會落實載於審計署署長報告書第3.23及3.32段審計署的建議；

研究評審工作及研究項目的落實情況

——對以下情況表示關注：

- (a) 並無向院校及公眾披露研究評審工作的所有結果，而各研究評審工作小組的意見亦無向公眾披露；
- (b) 在各研究評審工作小組成員中，用戶代表甚少，只有少數成員來自工商界及其他研究成果用戶的代表；
- (c) 研究項目中止的主要原因，是首席研究員已經離開院校；
- (d) 各院校曾多次批准延長時限以完成研究項目；及
- (e) 並無規定須在項目的申請階段說明項目在不同階段應達到的主要進度目標；

——知悉大學教育資助委員會秘書長會落實載於審計署署長報告書第4.14、4.22、4.36及4.46段審計署的建議；

高等教育撥款

自資活動的財務安排

——對以下情況深表關注：

- (a) 各院校所定的15%標準間接費用回收率實屬偏低；
- (b) 儘管教資會《程序便覽》清楚訂明學生宿舍須以自資方式運作，但幾乎所有院校均未就學生宿舍收取任何間接成本；及
- (c) 部分院校未有遵從協定的標準間接費用回收率，令人對現行安排的效用存疑；

——知悉大學教育資助委員會秘書長會落實載於審計署署長報告書第5.17段審計署的建議；

退還地租及差餉

——對下述情況表示關注：教資會並未就院校以自資方式從事的商業或半商業活動合資格獲退還地租及差餉與否，制訂明確的指引；

——知悉：

- (a) 教育統籌局局長會落實載於審計署署長報告書第6.11段審計署的建議；及
- (b) 大學教育資助委員會秘書長會落實載於審計署署長報告書第6.12段審計署的建議；及

跟進行動

——希望當局繼續向其報告關於落實各項審計署建議及改善措施的進一步發展和進度。