財務委員會討論文件

2019年5月10日

總目 190 - 大學教育資助委員會 分目 700 - 般非經常開支 新項目「向研究基金注資」 新項目「研究配對補助金計劃」

請各委員批准一

- (a) 開立一筆為數 200 億元的新承擔額,向研究基金注資,以大幅增加並持續為高等教育界提供研究經費,發展本港的科研生態;
- (b) 理順研究基金內不同款項所賺取投資收入的運用,以更有效地調配資源;以及
- (c) 開立一筆為數 30 億元的新承擔額,設立研究配 對補助金計劃,為期 3 年,讓本地頒授學位院 校(包括自資院校)從私營機構及慈善家籌募研 發開支和捐款後,向政府申請配對款項,作研 究相關用途。

問題

我們需要為高等教育界的研究工作提供更多和更有效的財政支援,以加強該界別的研究能力,並進一步推動卓越的研究工作。

建議

2. 教育局局長建議-

- (a) 開立一筆為數 200 億元的新承擔額,向研究基金注資;注入 的資金全用作投資,所賺取的收入將持續為高等教育界提供 研究經費;
- (b) 理順研究基金內不同款項所賺取的投資收入的運用,以更有效地調配資源;以及
- (c) 開立一筆為數 30 億元的新承擔額,設立研究配對補助金計劃,為期 3 年,讓本地頒授學位院校(包括自資院校)從私營機構及慈善家籌募研發開支和捐款後,向政府申請配對款項,作研究相關用途。

理由

檢討研究政策和資助

- 3. 行政長官在 2017 年 10 月發表的施政報告中宣布邀請大學教育資助委員會(下稱「教資會」)成立專責小組,全面檢視支援本港高等教育界研究工作的策略,以及研究撥款的水平和分配機制。教資會隨即在轄下成立由徐立之教授領導的檢討研究政策及資助專責小組(下稱「專責小組」),以開展檢討工作。
- 4. 在深入檢視香港當前的研究生態,以及借鑑其他地區的經驗後, 專責小組發表檢討結果和初步建議,並在 2018 年 6 月進行諮詢,有關的建議廣受研究界支持。專責小組在 2018 年 9 月向政府提交檢討報告。
- 5. 在推動卓越研究方面,專責小組建議倍增整體供競逐的研究撥款,包括向研究基金大量注資,使研究撥款得以持續,並理順研究基金內各類款項的運用,以更有效地調配資源。同時,專責小組建議, 鼓勵跨院校/跨學科協作,並為具重要策略價值的研究提供持續支援。
- 6. 在推動私營機構支持研究方面,專責小組建議為本地學位頒授院校(包括自資院校)設立研究配對補助金計劃,讓大學/院校從私營機構及慈善家籌募研發開支和捐款後,向政府申請配對款項,作研究相關用途。這項建議可讓院校開拓更多經費來源進行大規模研究,並有助推動社會捐獻文化。

7. 政府認為專責小組提出的建議有助完善研究政策和提升香港卓越的科研水平,因此全面接納小組的建議。在研究撥款方面,政府同意專責小組的建議,認同向研究基金大量注資有助提供更穩定的研究資金來源,以吸引和挽留人才,以及發展本港的科研生態環境。政府亦同意為本地學位頒授院校設立研究配對補助金計劃,讓大學/院校的研發經費來源更趨多元化。

向研究基金注資

- 8. 行政長官在《2018年施政報告》中建議向研究基金注資 200 億元, 從注資所賺取的投資收入可作以下用途 —
 - (a) 維持研究撥款水平;
 - (b) 為研究資助局(下稱「研資局」)推出的研究影響基金提供撥款,以持續資助具影響力的研究;以及
 - (c) 為研資局的協作研究撥款計劃提供額外撥款,以鼓勵跨院校/ 跨學科協作。

維持研究撥款水平

9. 研究基金現時存放於香港金融管理局(下稱「金管局」)所管理的外匯基金,作為投資。然而,研究基金的每年投資回報率由 2009 年的 6.8% 下跌至 2017 年的 2.8%,較基金成立或注資時所預期的少。研究基金在 2016/17 年度 ¹ 及 2017/18 年度分別錄得 3 億 3,600 萬元及 7,900 萬元赤字。為持續向研究基金所資助的計劃提供充足撥款,以及應付供競逐的研究撥款日益增加的需求 ²,政府接納了專責小組的建議,會分配新資源,作為穩定的資金來源。長遠而言,此舉亦有助維持研究撥款水平。

¹ 除非另有指明,本文件內的「年度」指學年,由該年7月1日至翌年6月30日止。

² 以優配研究金作為競逐撥款為例,近年的申請資助總額一直呈上升趨勢。2015/16 年度的申請資助總額為 28 億 2,000 萬元,2016/17 年度增加 4.7% 至 29 億 5,000 萬元, 2017/18 年度再增加 3.1% 至 30 億 4,000 萬元。

持續資助具影響力的研究

10. 為鼓勵本地大學進行更多具影響力及可轉化作應用的研究項目,以配合香港的需要,以及推動與學術界以外的持份者加強合作,研資局在 2018 年以先導形式推出了一項供競逐的研究資助計劃,名為「研究影響基金」。研究人員必須提交名為「影響途徑」的陳述書,說明研究項目將來對社會可帶來的影響。該計劃廣受高等教育界歡迎,反應熱烈,在 2018/19 年度共收到 164 份申請,申請資助總額高達約 10 億元,因此,教資會將研究影響基金的撥款額提高至 2 億元。經詳細和深入的評審後,研資局決定撥款 1 億 9,300 萬元資助 30 個項目。獲資助的研究項目涵蓋範疇廣闊,例如藥物研發、創新填海及屋宇建築方法、物聯網安全和應用等。在 2019/20 年度收到的申請數目增加至182 份,申請資助總額亦躍升至約 12 億元。向研究基金注資可作為研究影響基金的恆常撥款來源,以推動更多高質素和具影響力的研究項目。

鼓勵跨院校/跨學科協作

- 11. 跨院校/跨學科協作研究對推展成功的創新計劃有重要作用。研資局現時通過 3 個協作研究計劃資助協作學術研究,包括卓越學科領域計劃、協作研究金和主題研究計劃,每年發放資助總額約為5億7,000萬元。協作研究金計劃一直廣受大學研究學者歡迎。過往5年,在該計劃下,當局接獲的申請數目及所涉金額均持續上升,在2014/15年度有155宗申請,金額達10億4,000萬元;到了2018/19年度,申請已超過220宗,金額亦上升至超過16億1,000萬元。該計劃的撥款金額在過往5年均維持在1億1,000萬元的水平。
- 12. 為鼓勵各院校進行更多協作研究,藉此提升各自的研究實力和匯聚足夠的研究質量,研資局會因應專責小組的建議,檢討 3 個現有的資助計劃,並考慮合併為新計劃。此舉的目的是在顧及現有的研究需要外,亦可支持由各大學合作設立之研究院的研究計劃,以及吸引大學進行更多協作研究。向研究基金注資有助大幅增加跨院校/跨學科協作研究的整體預算,以提升協作研究計劃的吸引力。

理順研究基金內不同款項所賺投資收入的運用

13. 研究基金的本金現分為 4 筆款項,所賺取的投資收入按財務委員 會(下稱「財委會」)批准的指定用途提供資助。專責小組除建議注資研 究基金外,亦建議理順研究基金內不同款項的運用。現時,研究基金 內不同部分本金所賺取的投資收入的使用情況各異,詳情載於 附件 1。以 2017/18 學年為例,研究用途補助金這部分錄得赤字,主題 研究計劃的年度預算亦被削減,而其他部分則出現盈餘。現時,研究 基金內各筆本金所賺取的投資收入只可用於先前獲財委會批准的指定 用途。即使某個部分的本金的投資收入在完全滿足其指定用途後仍有 餘額,亦不可以把餘額調配,用以資助其他部分的指定用途。為充分 善用資源,現建議取消此項運用限制,以便研資局在完全滿足個別項 目的原有指定用途(包括向自資院校提供足夠的研究經費、主題研究計 劃 資 助 , 以 及 全 數 應 付 所 有 教 資 會 資 助 的 研 究 院 研 究 課 程 本 地 學 生 的 學費)後,可彈性調配餘下款額,以應付其他部分的指定用途。容許研 究基金轄下各筆款項的投資收入自由調配的建議,有助研資局以更具 效率和成效的方式,策略性地調配資源,以應付高等教育界的研究需 要。

設立研究配對補助金計劃

14. 多年來,私營界別的研發活動開支只佔本地研發總開支的 45%。 為鼓勵私營機構加強在研發方面的財政支援,令研究活動的資金來源 更多元化,行政長官在《2018 年施政報告》中表示政府接納專責小組 的建議,並提出設立研究配對補助金計劃。政府建議 3 年共提供 30 億元,讓本地頒授學位院校(包括自資院校)申請。院校從私營機構 及慈善家籌募的研發開支和捐款,可指定給予某間院校/項目計劃,不 限學科,亦會獲政府提供配對款項,作研究相關用途。如在本立法年度 內獲立法會批准撥款,研資局最早可在 2019/20 學年推出研究配對補助 金計劃。研究配對補助金計劃的詳情及配對機制見附件 2。

15. 此計劃是政府首次專門為高等教育界的研究工作設立配對補助金。計劃既為高等教育界開拓更多研究經費來源,亦鼓勵業界與高等教育界協作進行研發,加強高等教育界的研究對社會的影響力。設立研究配對補助金計劃,不但會為本地頒授學位院校(包括自資院校)開拓更多經費來源,亦可鼓勵私營界別在研發工作方面作更多投資。

附件1

附件2

16. 增強社會整體科研能力和培養研究文化需時。視乎計劃的成效, 以及政府在未來數年為其他研究經費計劃提供的撥款情況,政府會適 時決定研究配對補助金計劃的未來路向。

監管機制

17. 研究基金現時行之有效的監管機制將繼續適用。具體而言,教育局常任秘書長法團會擔任研究基金的受託人,而教資會會就研究基金運作和發展的政策和程序向受託人提供意見,並負責管理研究基金的投資和會計事宜。教育局亦會繼續向立法會提交研究基金經審計的周年帳目。

18. 為確保研究配對補助金計劃的運作具問責性及透明度,來自政府的配對補助金及相關捐款的用途,均須接受審計。有關參與院校披露所得捐款及所得私人捐款和配對補助金的預計用途,將一應由教資會秘書處統籌。院校也須於周年帳目內,公開收到的捐款/所獲的配對補助金金額,以及列出動用了的捐款及補助金總額。

對財政的影響

19. 政府已在 2019-20 年度的預算草案中預留 200 億元,一次性向研究基金注資。假設每年的回報率介乎 2.8%至 4.6%³之間,擬議注資額每年帶來的投資收入約為 5 億 6,000 萬元至 9 億 2,000 萬元。由於新注入的本金需要至少 1 年方可賺取投資收入,如立法會在本立法年度內批准注資,預計最早可在 2021/22 學年大幅增加研資局撥款。理順研究基金內各筆款項所賺取投資收入的運用,不會招致額外的撥款需求。

^{3 2019-20} 年度財政預算案指出,金管局預計,在 2020 至 2023 年期間,中期投資回報率每年介乎 2.8%至 4.6%之間。

20. 政府已在 2019-20 年度的預算草案中預留所需撥款,以應付設立擬議研究配對補助金計劃在該年度所需的現金流量,並會在往後年度的預算中預留足夠撥款,以應付計劃的現金流量需求。這項建議不會為政府造成經常開支。有關計劃的預計現金流量現列如下,以供參考一

總計	3,000
2022-23	475
2021-22	425
2020-21	975
2019-20	1,125
政府財政年度	(百萬元)

每個年度的實際現金流量需求將視乎參與院校獲私人捐款的情況。

公眾諮詢

21. 專責小組曾在 2018 年年中就檢討結果和初步建議徵詢各持分者的意見,並把收集到的意見適當地納入在 2018 年 9 月提交予政府的最終檢討報告內。經詳細考慮後,政府全面接納專責小組的建議。有關上文第 2 段的建議,我們曾在 2018 年 11 月 2 日因應《2018 年施政報告》向立法會教育事務委員會作簡介,並在 2019 年 3 月 1 日特別就相關的建議再次諮詢教育事務委員會。在 3 月 1 日的會議上,部分委員關注不同學科所獲得的研究資源及大學是否同樣重視教學與研究,並通過了 3 項有關分配研究資源和院校員工聘任制度的議案。委員會支持我們提交上文第 2 段的建議予財務委員會審議。我們在會上解釋,政府及教資會一向支持大學教研並重和作出恰當的資源分配,而研資局對各類學術研究都給予同等支持,人文學及社會科學的研究同樣受惠於上文第 2 段的建議。我們已在 2019 年 4 月 4 日向教育事務委員會提交有關研資局撥款政策的補充資料,並就所通過的相關議案作詳細書面回應(立法會 CB(4)731/18-19(01)號文件)。

背景

研究基金

- 22. 政府獲財委會批准後(請參閱 FCR(2008-09)55 號文件),在 2009年2月撥款180億元成立研究基金。自2010/11學年起,在180億元的本金總額中,有至少140億元所賺取的投資收入用於取代政府向研資局提供的大部分經常資助金,並用作向教資會資助大學發放的研究用途補助金,藉此為大學的研究項目提供更穩定明確的撥款。餘下不多於40億元所賺取的投資收入,則用作資助主題研究計劃,讓各大學進行較長期及策略上有利於香港發展的主題研究。
- 23. 2012 年,政府獲立法會批准向研究基金注資 50 億元(請參閱FCR(2011-12)67 號文件),其中 30 億元所賺取的投資收入會以競逐形式資助可頒授學位的本地自資院校的研究工作,藉此促進學術和研究發展。餘下 20 億元所賺取的投資收入則取代政府每年向研資局提供的1 億元經常資助金,向教資會資助大學提供穩定的研究撥款。在2017/18 學年,政府獲立法會批准向研究基金再注資 30 億元(請參閱FCR(2017-18)50 號文件),並由 2018/19 學年起,以所賺取的投資收入為修讀教資會資助研究院研究課程的本地學生提供學費豁免。自2009 年 2 月,政府向研究基金注資共 260 億元。截至2019 年 2 月 28 日,研究基金的結餘為 294 億元。

教育局 2019年5月

研究基金內不同部分本金所賺取投資收入的使用情況

研究用途補助金

研究用途補助金的資金來自研究基金其中 160 億元本金的投資收入,用以資助研究項目和活動。研究用途補助金以競逐形式分配,是本地 8 所教資會資助大學進行學術研究的主要經費來源。現時,研究用途補助金約 80%主要用作優配研究金和傑出青年學者計劃的經費,為個別首席研究員負責的項目提供資助;餘下 20%則用於其他 8 項撥款計劃¹。

2. 在 2017/18 學年,研究用途補助金方面錄得 1 億 6,500 萬元赤字。在 2018/19 學年,研究用途補助金將繼續以赤字預算 2 的方式運作,預計赤字為 1 億 200 萬元。

主題研究計劃

3. 主題研究計劃的款項來自研究基金其中 40 億元本金的投資收入,用作資助策略上有利於香港發展的較長期研究。首 5 輪主題研究計劃(即2011/12 至 2015/16 學年)共有 3 個研究主題³,年度開支約為 2 億元。引入第四個研究主題「促進對香港起重要作用的新興研究及創新項目」後,第六輪主題研究計劃(2016/17 學年)的開支增至 2 億 3,000 萬元。由於過去 2 年研究基金的投資回報顯著下降,研資局決定第七輪(2017/18 學年)和第八輪(2018/19 學年)主題研究計劃的年度預算,均削減至 1 億 8,000 萬元。

即協作研究金、人文學及社會科學傑出學者計劃、富布萊特-研資局香港學人/青年學人計劃、國家自然科學基金委員會與研資局聯合科研資助基金、法國國家科研署與研資局合作研究計劃、歐盟與香港研資局研究及創新合作計劃、德國與香港合作研究計劃和法國與香港合作研究計劃,以及提供研究生會議/研討會補助金。

² 年內赤字以研究用途補助金歷年來的累積盈餘應付。

主題研究計劃在 2010 年推出,並選定以下 3 個主題:「促進健康」、「建設可持續發展的環境」及「加強香港作為地區及國際商業中心的策略地位」。由 2016/17 學年(第六輪)起,在原有 3 個主題以外增加了名為「促進對香港起重要作用的新興研究及創新項目」的新主題。

可頒授學位的本地自資院校所進行的研究

- 4. 至於以競逐形式資助本地自資學位界別發展學術及研究,資助一直以研究基金其中 30 億元本金所賺取的投資收入進行。為本地自資學位界別而設的資助計劃有 3 個,分別是教員發展計劃、跨院校發展計劃和院校發展計劃。由 2019/20 學年開始,院校發展計劃方面將分為2 筆撥款,即研究基礎設施撥款和新設立的協作研究撥款。研究基礎設施撥款將沿用院校發展計劃的現行運作模式。
- 5. 在 2019/20 學年,用於本地自資學位界別各項資助計劃的本金預計可賺取約 1 億 3,000 萬元的投資收入。根據 2018/19 學年的經驗,為自資學位界別各項資助計劃預留的 9,000 萬元整體預算,應足以應付 2019/20 學年的撥款需求。

為修讀教資會資助研究院研究課程的本地學生提供學費豁免

6. 研究基金在 2018 年再獲注資 30 億元,所賺取的投資收入用於為本地研究生提供免入息審查學費豁免,從而鼓勵本地學生在高等教育界從事研究工作。該學費豁免計劃在 2018 年 7 月推行,而注資 30 億元所賺取的投資收入預計足以應付 2019/20 學年的撥款需求⁴。

⁴ 由於注資 30 億元後,需要時間才可賺取投資收入,為助學金計劃提供資金,教育局已採取一次性措施,調撥現有資源,供教資會為 2018/19 學年修讀教資會資助研究院研究課程的本地學生提供學費豁免。

研究配對補助金計劃的詳情及配對機制

擬議的研究配對補助金計劃(下稱「計劃」)是參考早於 2003 年首度推出的配對補助金計劃的運作模式,具體細節如下一

年期

2. 計劃為期 3 年,由 2019 年 7 月 1 日至 2022 年 6 月 30 日。

適用範圍

3. 計劃下的私人捐款及配對補助金只可用作資助大學/院校研究用途,應付與研究相關的支出(不包括基本工程項目),並不限學科。計劃包括下列 8 間大學教育資助委員會(下稱「教資會」)資助大學(包括其自資/附屬專上教育機構)以及 12 間本地自資的學位頒授院校¹-

8 間教資會資助大學(包括其轄下自資院校/部門)

- (i) 香港大學
- (ii) 香港中文大學
- (iii) 香港科技大學
- (iv) 香港城市大學
- (v) 香港浸會大學
- (vi) 香港教育大學
- (vii) 香港理工大學
- (viii) 嶺南大學

12 間本地自資學位頒授院校

- (ix) 宏恩基督教學院
- (x) 東華學院

研究資助局(下稱「研資局」)可因應實際情況(如有新的學位頒授院校)更新院校名單。

- (xi) 明愛專上學院
- (xii) 明德學院
- (xiii) 香港恒生大學
- (xiv) 香港公開大學
- (xv) 香港高等教育科技學院
- (xvi) 香港能仁專上學院
- (xvii) 香港樹仁大學
- (xviii) 港專學院
- (xix) 珠海學院
- (xx) 耀中幼教學院

申請原則

- 4. 計劃期內大學/院校所得的私人捐款,以及由私營界別委托的合約研究項目/提供的研發開支,均符合資格申請政府配對補助金。
- 5. 為確保計劃能公平地提供配對補助金,當局不會容許「雙重配對補助」或「雙重津貼」的情況。換言之,凡已獲公帑資助計劃(例如創新及科技基金、研資局的研究基金、研究影響基金等)、其他公共資助撥款;以及已根據其他配對撥款計劃由公帑撥付配對補助的捐款(如配對補助金計劃),均不符合資格在此計劃下申請配對補助金。

配對公式

- 6. 計劃參考配對補助金計劃,配對機制如下一
 - (a) 為鼓勵每所大學/院校申請配對,在計劃的 3 年年期內給每 所大學/院校預留一筆獲保證的「最低款額」(5,000 萬元)配 對補助金,確保每所大學/院校籌得的私人捐款如不超過保 證的最低款額,均可獲配對補助金,直至配對補助金達到「最 低款額」為止;
 - (b) 計劃的 3 年年期完結時,如大學/院校未能完全配對「最低款額」,剩餘部分將公開讓其他獲配對超過「最低款額」補助金的大學/院校按**先到先得**原則申請;

- (c) 為避免籌款能力較高的大學佔去大部分配對補助金,每所大學/院校可得政府撥出的配對補助金總額不可超過「預設上限」(5億元);
- (d) 每所大學/院校可獲發放按 1 元對 1 元這等額方式配對的補助金,直至所獲配對補助金達至「最低款額」(即大學/院校每籌得 1 元,便可獲政府補助 1 元)。如配對補助金超過「最低款額」但不超過「預設上限」,大學/院校則可獲發放按 2 元對 1 元這比例配對的補助金(即每籌得 2 元,便可獲政府補助 1 元)。如配對補助金超過「預設上限」,大學/院校不會再獲發配對補助金;
- (e) 如配對補助金超過「最低款額」,大學/院校其後相應的配 對補助金申請會按**先到先得**原則審批。

披露及審計

- 7. 為確保計劃運作具問責性及透明度 -
 - (a) 有關參與大學/院校披露所得捐款及所得私人捐款和配對補助金的預計用途,將一應由教資會秘書處統籌。大學/院校也須於周年帳目內,公開收到的捐款/所獲的配對補助金金額及源自捐款/補助金的收益,以及按概括用途分類列出動用了的捐款/補助金總額;
 - (b) 收到的捐款及政府配對補助金的用途,均須接受審計。審計 人員須向教資會秘書處證明有關大學/院校已符合批撥補助 金的條件,報告捐款/補助金的實際用途,以及仍未動用的 捐款/補助金的預計用途及動用日期;以及
 - (c) 大學/院校須確保配對補助金僅用以應付與研究相關的支出 (不包括基本工程項目),並以具成本效益的方式使用。
