

# 教育局对提供非本地高等及专业教育课程的机构之监管 主动调查报告摘要

## 引言

1. 若要在本港开办可取得由非本地机构所颁发的高等学术资格或专业资格之课程(统称「非本地课程」),开办课程的负责人(「主办者」)必须向教育局辖下的「非本地高等及专业教育课程注册处」(「注册处」)申请注册或豁免注册。「注册处」会根据《非本地高等及专业教育(规管)条例》(「《条例》」)审批申请。

## 本署调查所得

2. 这项调查旨在探究教育局监管非本地课程之机制是否存在不足,包括该局如何监察主办者的运作以防止造假情况。

## *监管非本地课程的法例和机制*

3. 根据教育局的解释,设立《条例》的主要目的是藉着注册制度,监管非本地机构在本港之运作,以防止未达到水准的非本地课程在本港营办,损害报读者的利益。

4. 就课程的水平而言,《条例》所要保障的是:在本港开办的非本地课程,其水平必须与该颁发学术/专业资格的机构在所属国家内进行并令学员获取同一资格的课程,可维持在比拟的水平。

5. 按《条例》规定,「注册处」须处理非本地课程的注册申请及要求已注册课程的主办者按时提交周年申报表,以确定课程持续符合《条例》的要求。此外,该处定期抽查非本地课程的广告及网页,并跟进有问题的个案。若收到关于主办者涉嫌违规的投诉,该处会按《条例》的要求及既定程序跟进个案。

6. 教育局表示,由于每宗涉嫌违规个案的情况不同,「注册处」会按违规事项的性质和严重性,以及事涉机构有否作出纠正行动决定是否将个案转介执法部门(包括警务处、海关)跟进。

7. 根据《条例》，就已获注册的课程，「注册处」若发现有违反《条例》规定的情况，可建议撤销及最终撤销该些课程之注册。

### ***国力书院事件所带出的监管问题***

8. 二〇一五年十一月，传媒报道，非本地课程主办者国力书院涉嫌伪造文件，推前部分学员的入学日期，令该些学员可提早取得学术资格。事件所带出的监管问题，值得关注。

9. 教育局表示，主办者伪造或修改文件 / 资料，在重要事项上造假的行为，涉及其他法例规管的严重刑事罪行，并非《条例》直接监管的范围，因此，「注册处」并无就该等违规行为特别制订监察程序。

10. 不过，《条例》第 33 条列明：任何人在看来是遵守《条例》的条文或在看来是遵守根据《条例》作出的规定时，故意作出在要项上属虚假的声明或事实陈述，即属犯罪。然而，对于「注册处」会否或可否就违反上述条文撤销事涉非本地课程的注册，教育局未能提供确切的答案。

## **本署的评论**

### ***大致上可保障报读者的利益***

11. 整体而言，本署认为，教育局现行监管非本地课程的机制达到《条例》保障报读者利益的目标，相信可保障：

- (1) 在港开办的非本地课程是达到该些课程所属国家认可的同等水平；
- (2) 学员在报读课程之前已经知悉：课程资格会否获雇主承认是由雇主决定，政府不作保证；
- (3) 学员在遇到问题或不合理对待时获得适切的帮助。

## 监管机制不足之处

12. 不过，若主办者串通学员造假，以致学员可无须按照课程所有的要求和规定去完成课程，便取得有关学术 / 专业资格，那便会对社会带来种种负面影响，包括对以下人士不公平：诚实按照课程所有要求修业的学员、误信造假学员已切实达到课程水平因而聘用了他们的雇主，以及该些造假学员日后在工作上服务的对象。

13. 从防止主办者的造假行为这角度来看，教育局现行监管机制实有严重不足之处。

## 执法策略被动

14. 教育局一直以来并无定期视察主办者处所，亦没有就主办者伪造或修改文件在重要事项上造假此等行为，特别制订监察程序，未能做到防患于未然。待至有涉嫌违规情况出现时才介入，届时「注册处」可能已无从搜证。

## 未有硬性规定已注册课程之主办者保存相关文件

15. 在本署进行调查期间，教育局已向新申请注册的非本地课程施加新增注册条件，要求主办者必须在学员就读期间至完成或终止修课两年内，保存该些学员与修读课程有关之文件，以助「注册处」日后的监管及执法工作。然而，该局未有把上述新增条件一视同仁地施加于在之前已注册的课程。本署认为，《条例》已授予「注册处」此权力，教育局理应把已注册的课程亦纳入此项加强规措施内。

## 缺乏明确具体的法律条文及执法指引

16. 按教育局所言，即使证实了主办者有造假行为，现行的《条例》及《教育条例》皆没有条款是该局肯定可以引用来撤销事涉非本地课程的注册及取消事涉主办者的学校注册，足见现有制度之不足。

## 建议

17. 基于上述的分析及评论，申诉专员对教育局有以下建议：

- (1) 制订定期突击巡查主办者处所及抽查与学员修读课程有关的文件之机制，以更有效地防止主办者藉着伪造或修改文件，在重要事项上造假；
- (2) 与律政司进一步研究可否对已注册的课程新增条件，要求主办者必须在学员就读期间至完成或终止修课后两年内，保存与学员修读课程有关的文件；
- (3) 考虑修订《条例》及《教育条例》；若修例需时，教育局最低限度亦应尽快制订明确具体的执法指引，包括让职员知悉该局在甚么情况下可以引用法例撤销违规的非本地课程的注册及取消违规的主办者的学校注册。

申诉专员公署  
二〇一七年三月