

教育局對提供非本地高等及專業教育課程的機構之監管 主動調查報告摘要

引言

1. 若要在本港開辦可取得由非本地機構所頒發的高等學術資格或專業資格之課程(統稱「非本地課程」),開辦課程的負責人(「主辦者」)必須向教育局轄下的「非本地高等及專業教育課程註冊處」(「註冊處」)申請註冊或豁免註冊。「註冊處」會根據《非本地高等及專業教育(規管)條例》(「《條例》」)審批申請。

本署調查所得

2. 這項調查旨在探究教育局監管非本地課程之機制是否存在不足,包括該局如何監察主辦者的運作以防止造假情況。

監管非本地課程的法例和機制

3. 根據教育局的解釋,設立《條例》的主要目的是藉着註冊制度,監管非本地機構在本港之運作,以防止未達到水準的非本地課程在本港營辦,損害報讀者的利益。

4. 就課程的水平而言,《條例》所要保障的是:在本港開辦的非本地課程,其水平必須與該頒發學術/專業資格的機構在所屬國家內進行並令學員獲取同一資格的課程,可維持在比擬的水平。

5. 按《條例》規定,「註冊處」須處理非本地課程的註冊申請及要求已註冊課程的主辦者按時提交周年申報表,以確定課程持續符合《條例》的要求。此外,該處定期抽查非本地課程的廣告及網頁,並跟進有問題的個案。若收到關於主辦者涉嫌違規的投訴,該處會按《條例》的要求及既定程序跟進個案。

6. 教育局表示,由於每宗涉嫌違規個案的情況不同,「註冊處」會按違規事項的性質和嚴重性,以及事涉機構有否作出糾正行動決定是否將個案轉介執法部門(包括警務處、海關)跟進。

7. 根據《條例》，就已獲註冊的課程，「註冊處」若發現有違反《條例》規定的情況，可建議撤銷及最終撤銷該些課程之註冊。

國力書院事件所帶出的監管問題

8. 二〇一五年十一月，傳媒報道，非本地課程主辦者國力書院涉嫌偽造文件，推前部分學員的入學日期，令該些學員可提早取得學術資格。事件所帶出的監管問題，值得關注。

9. 教育局表示，主辦者偽造或修改文件／資料，在重要事項上造假的行為，涉及其他法例規管的嚴重刑事罪行，並非《條例》直接監管的範圍，因此，「註冊處」並無就該等違規行為特別制訂監察程序。

10. 不過，《條例》第 33 條列明：任何人在看來是遵守《條例》的條文或在看來是遵守根據《條例》作出的規定時，故意作出在要項上屬虛假的聲明或事實陳述，即屬犯罪。然而，對於「註冊處」會否或可否就違反上述條文撤銷事涉非本地課程的註冊，教育局未能提供確切的答案。

本署的評論

大致上可保障報讀者的利益

11. 整體而言，本署認為，教育局現行監管非本地課程的機制達到《條例》保障報讀者利益的目標，相信可保障：

- (1) 在港開辦的非本地課程是達到該些課程所屬國家認可的同等水平；
- (2) 學員在報讀課程之前已經知悉：課程資格會否獲僱主承認是由僱主決定，政府不作保證；
- (3) 學員在遇到問題或不合理對待時獲得適切的幫助。

監管機制不足之處

12. 不過，若主辦者串通學員造假，以致學員可無須按照課程所有的要求和規定去完成課程，便取得有關學術／專業資格，那便會對社會帶來種種負面影響，包括對以下人士不公平：誠實按照課程所有要求修業的學員、誤信造假學員已切實達到課程水平因而聘用了他們的僱主，以及該些造假學員日後在工作上服務的對象。

13. 從防止主辦者的造假行為這角度看來，教育局現行監管機制實有嚴重不足之處。

執法策略被動

14. 教育局一直以來並無定期視察主辦者處所，亦沒有就主辦者偽造或修改文件在重要事項上造假此等行為，特別制訂監察程序，未能做到防患於未然。待至有涉嫌違規情況出現時才介入，屆時「註冊處」可能已無從搜證。

未有硬性規定已註冊課程之主辦者保存相關文件

15. 在本署進行調查期間，教育局已向新申請註冊的非本地課程施加新增註冊條件，要求主辦者必須在學員就讀期間至完成或終止修課兩年內，保存該些學員與修讀課程有關之文件，以助「註冊處」日後的監管及執法工作。然而，該局未有把上述新增條件一視同仁地施加於在之前已註冊的課程。本署認為，《條例》已授予「註冊處」此權力，教育局理應把已註冊的課程亦納入此項加強規措施內。

缺乏明確具體的法律條文及執法指引

16. 按教育局所言，即使證實了主辦者有造假行為，現行的《條例》及《教育條例》皆沒有條款是該局肯定可以引用來撤銷事涉非本地課程的註冊及取消事涉主辦者的學校註冊，足見現有制度之不足。

建議

17. 基於上述的分析及評論，申訴專員對教育局有以下建議：
- (1) 制訂定期突擊巡查主辦者處所及抽查與學員修讀課程有關的文件之機制，以更有效地防止主辦者藉着偽造或修改文件，在重要事項上造假；
 - (2) 與律政司進一步研究可否對已註冊的課程新增條件，要求主辦者必須在學員就讀期間至完成或終止修課後兩年內，保存與學員修讀課程有關的文件；
 - (3) 考慮修訂《條例》及《教育條例》；若修例需時，教育局最低限度亦應盡快制訂明確具體的執法指引，包括讓職員知悉該局在甚麼情況下可以引用法例撤銷違規的非本地課程的註冊及取消違規的主辦者的學校註冊。

申訴專員公署
二〇一七年三月