



# 申訴專員公署



## 主動調查報告

### 教育局對提供非本地高等及專業教育 課程的機構之監管

2017年3月9日

# 目錄

## 報告摘要

章節	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.3
調查過程及範圍	1.4 – 1.7
2 《非本地高等及專業教育（規管）條例》	
《條例》的主旨及政府立法時的考量	2.1 – 2.4
《條例》及《規則》的相關條文	2.5
3 監管非本地課程的機制	3.1
審批課程註冊申請	3.2 – 3.4
監察已獲註冊的課程	3.5 – 3.13
監察課程的廣告	3.14 – 3.17
處理與課程有關的投訴及違規情況	3.18 – 3.22
相關統計數字	3.23 – 3.28
4 國力書院事件所帶出的監管問題	4.1
監管主辦者日常運作以防造假的措施	4.2 – 4.4
《條例》中相關的罰則	4.5 – 4.9
5 教育局的改善建議	5.1 – 5.3
6 本署的評論和建議	
對於《條例》就課程水平的要求	6.1 – 6.3
對於現行監管機制的成效	6.4 – 6.6
本署對教育局改善建議的評論	6.7 – 6.10
本署的建議	6.11
鳴謝	6.12

## 附件

- |   |                                     |      |
|---|-------------------------------------|------|
| 一 | 主要海外教育監察 / 規管 / 評審機構                | 3.12 |
| 二 | 處理涉嫌違反《非本地高等及專業教育<br>(規管)條例》的投訴之流程圖 | 3.20 |
| 三 | 轉介警務處作出檢控之投訴個案                      | 3.23 |

# 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

## **Executive Summary**

### **Direct Investigation into Education Bureau's Regulation of Institutions Offering Non-local Higher and Professional Education Courses**

#### **Introduction**

In Hong Kong, any person intending to offer a course leading to the award of any higher or professional qualification by a non-local institution (“non-local course” (“NLC”)) has to apply for registration, or exemption from registration, with the Non-local Courses Registry (“the Registry”) of the Education Bureau (“EDB”). The Registry processes such applications in accordance with the Non-local Higher and Professional Education (Regulation) Ordinance (“the Ordinance”).

#### **Our Findings**

2. This direct investigation aims to examine EDB’s mechanism for regulating NLCs with a view to identifying any inadequacy. Our investigation covers how EDB monitors operation of NLCs to prevent fraudulent activities.

#### ***Legislation on and Mechanism for Regulation of NLCs***

3. According to EDB, the main purpose of the Ordinance is to regulate, through a registration system, the operations of non-local institutions in order to prevent substandard NLCs from being provided in Hong Kong and thereby protect the interests of students enrolled in those courses.

4. To ensure the standards of NLCs, the Ordinance provides that any NLC offered in Hong Kong by an institution must be at a level comparable to that of the course leading to the same academic/professional qualification awarded by the institution in its home country.

5. Pursuant to the Ordinance, the Registry shall process applications for registration of NLCs and require the operators of registered courses to submit annual returns to show that the courses continue to meet the requirements set out in the Ordinance. Moreover, the Registry periodically carries out random checks on NLC advertisements and websites and takes follow-up actions on cases that may involve violations. Upon receipt of complaints against an operator for violations, the Registry will take follow-up actions in accordance with the Ordinance and its established procedures.



6. EDB has advised us that the circumstances of violation may vary from case to case. Before deciding whether a case should be referred to law enforcement authorities such as the Hong Kong Police Force and the Customs and Excise Department, the Registry considers the nature and seriousness of violation and whether the institution concerned has taken any action to rectify the situation.

7. Under the Ordinance, the Registry can suggest cancelling the registration of a registered course and eventually cancel the registration if any violation is found.

### ***Systemic Problems Revealed in the Lifelong College Incident***

8. In November 2015, there were media reports alleging that Lifelong College might have forged documents, back dating the registration of some students to enable premature award of academic qualifications to those students. The systemic problem thus revealed warrants attention.

9. EDB has indicated that falsification in any material particular by operators through forging or doctoring documents/information involves serious criminal offences under other legislation. However, such offences are beyond EDB's regulatory regime under the Ordinance. Therefore, the Registry has no specific procedures for monitoring this aspect.

10. Section 33 of the Ordinance, however, provides that any person who in purported compliance with the provisions of the Ordinance or a requirement under the Ordinance makes any statement or representation of facts which he knows to be false in a material particular commits an offence. And yet, EDB is unable to give a definite answer as to whether the registration of an NLC would or could be cancelled by the Registry on grounds of non-compliance with this provision of the Ordinance.

## **Our Comments**

### ***Students' Interests Generally Protected***

11. We find that EDB's current regulatory mechanism for NLCs has generally achieved the objective of the Ordinance in protecting the interests of students enrolled in such courses. We believe that the mechanism is capable of ensuring that:

- (1) NLCs offered in Hong Kong meet the equivalent standards of those courses recognised in their home countries;
- (2) prospective students of NLC are well aware before enrolment that it would eventually be up to employers to decide whether the qualifications are recognised, and that the Government would not provide any guarantee; and

- (3) appropriate assistance is available to students if they encounter problems or unreasonable treatment.

### ***Inadequacies of the Regulatory Mechanism***

12. However, if an operator conspires with some students such that those students can be awarded academic/professional qualifications with omission of part of the course requirements and set criteria, that would bring about all sorts of negative impacts on our society, including unfairness to the following parties: students who have faithfully pursued the course and satisfied all the requirements, employers who have hired the bogus graduates in the mistaken belief that they have attained the course standards, and clients served by the bogus graduates at work.

13. From the perspective of preventing fraudulent activities by course operators, EDB's current regulatory mechanism is seriously inadequate.

### **Lack of Self-initiated Surprise Inspections**

14. Prevention is better than cure. But EDB does not conduct any regular inspections of operators' premises, nor has it devised any monitoring procedures specifically for detecting falsification in any material particular by operators through forging or doctoring documents. By the time it intervenes after suspected violations are revealed, it might be too late for the Registry to gather the necessary evidence.

### **No Requirement for Operators of Registered Courses to Keep Relevant Documents**

15. During our investigation, EDB has imposed an additional condition of registration on those NLCs applying for registration, under which the operators are required to maintain documentary records relating to their students as well as the courses taken for the duration of their study and up to two years after completion or discontinuation of their courses, so as to facilitate the Registry's regulatory and enforcement actions in future. However, the above additional condition is not imposed on courses already registered. We consider that since the Ordinance has already conferred such power on the Registry, EDB should have brought all registered courses into the coverage of this enhanced regulatory measure.

### **Lack of Specific Legal Provisions and Enforcement Guidelines**

16. According to EDB, even though an operator is found to have engaged in fraudulent activities, neither the Ordinance nor the Education Ordinance currently contains any provisions that EDB can confidently invoke to cancel the registration of the NLC or the school registration of the operator concerned. This is clearly a deficiency in the system.

## **Recommendations**

17. In the light of the above analysis and comments, The Ombudsman recommends that EDB:

- (1) devise a mechanism for periodically conducting surprise inspections of the operators' premises and random checks on documentary records relating to the courses taken by students, in order to prevent more effectively falsification in any material particular by operators through forging or doctoring documents;
- (2) deliberate further with the Department of Justice on the feasibility of imposing an additional condition on courses already registered, under which the operators will be required to maintain documentary records relating to the courses taken by students for the duration of their study and up to two years after completion or discontinuation of their courses; and
- (3) consider amending the Ordinance and the Education Ordinance; pending legislative amendments, EDB should at least devise clear enforcement guidelines as soon as possible, including setting out for staff's information under what circumstances the Bureau can invoke the relevant laws to cancel the registration of fraudulent NLCs and the school registration of the operators concerned.

**Office of The Ombudsman**  
**March 2017**

# 1

## 引言

### 背景

**1.1** 由非本地機構所頒發的高等學術資格（這是指相等於或高於《教育條例》所指的專上教育程度的學位以下程度、學位程度或深造程度資格或其他學術稱銜或名銜）或專業資格之課程（統稱「非本地課程」）乃香港專上教育的一環。據教育局轄下的「非本地課程註冊處」（「註冊處」）的統計，截至二〇一六年十月，本港共有約 1,138 個非本地課程（包括註冊課程及獲豁免註冊課程），涉及眾多學員，數目不容忽視。

**1.2** 若要在本港開辦非本地課程，開辦課程的負責人或機構（統稱「主辦者」）必須向「註冊處」申請註冊或豁免註冊該些課程。「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。在課程獲得註冊後，「註冊處」會持續監察課程的運作，以確保課程符合《條例》及其相關規例的要求。

**1.3** 曾有市民向本署投訴，指稱教育局未有妥善監管非本地課程。投訴人對該局的質疑包括以下幾方面：

- (1) 未能確保非本地課程符合《條例》所列的註冊資格；
- (2) 未能有效監察主辦者所發布的廣告；
- (3) 沒有積極跟進關於主辦者違規的投訴，亦沒有對屢犯的主辦者採取執法行動。

## 調查過程及範圍

**1.4** 二〇一五年九月，本署就上段所述的問題先向教育局展開初步查訊。本署研究了《條例》及《非本地高等及專業教育(規管)規則》(「《規則》」)的相關條文，並向教育局索取了其審批非本地課程註冊申請、監管主辦者的網頁及廣告，以及處理有關非本地課程的投訴之既定程序和指引。其後，因應傳媒報道國力書院<sup>1</sup>涉嫌推前部分學員的入學日期，令他們可提早取得學術資格的事件，本署亦就教育局日常如何監察主辦者的運作以防止造假情況，展開查訊。

**1.5** 經審研初步查訊所得的資料後，本署認為有需要就教育局監管非本地課程之機制進行更深入的調查，以探究是否存在不足，遂於二〇一六年五月二十三日根據《申訴專員條例》第 7(1)(a)(ii) 條對該局展開「主動調查」。

**1.6** 二〇一六年九月，教育局向本署提供了其就非本地課程的監管機制所作的檢討之初步結果，作參考之用。

**1.7** 十二月三十日，本署將調查報告的初稿送交教育局置評。經考慮該局的意見後，本署於二〇一七年三月三日完成這份報告。

---

<sup>1</sup> 國力書院於二〇一六年八月十二日改名為「培領書院」。

# 2

## 《非本地高等及專業教育 (規管)條例》

### 《條例》的主旨及政府立法時的考量

**2.1** 教育局向本署解釋，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。

**2.2** 在非本地課程的水平方面，香港政府及本地的學術評審機構（即香港學術及職業資歷評審局（「評審局」））是無權把香港的學術或專業水準加諸於非本地機構所頒授的學位或資格的，而且政府亦只能在這方面提供適當的保障，而不能限制本港成人消費者選擇和接受外地高等教育的自由，因此，在平衡各方面的訴求及限制的基礎上，政府當年於《條例》草案內建議以下列的水平要求為非本地課程的註冊條件：

#### 非本地高等學術資格的課程

- (1) 頒授資格的機構是在所屬國家獲得認可的機構；
- (2) 機構已備有效的措施以確保課程的水平維持在可與該機構在所屬國家內進行並令學員獲取同一資格的課程比擬的水平；而課程水平可相比擬的事實亦獲該機構、該國家的學術群體及該國家的有關評審當局（如有的話）認同。

## 非本地專業資格的課程

- (3) 頒授資格的專業團體承認課程之目的是頒授專業資格，或協助學員應付考試、測驗或其他評核，而參加、通過或接受該項考試、測驗或評核，會令學員獲頒授該專業資格；
- (4) 在所屬國家內，該專業團體獲普遍承認為業內具權威性及代表性的專業團體。

《條例》並沒有將「評審局」按《學術及職業資歷評審條例》實行的自願性非本地課程評審列為強制的註冊條件<sup>2</sup>。

**2.3** 《條例》草案於一九九六年獲當時的立法局通過，於一九九七年六月底正式實施，其後未曾作出修訂。

**2.4** 教育局指出，雖然《條例》並無要求申請註冊的非本地課程之學術或專業資格必須獲得本地相關的學術或專業機構認可，或必須獲「評審局」評定，但為確保該等課程達到所屬國家的水平（**第 2.2 段**），《條例》訂明「註冊處」有權就課程能否符合註冊／獲豁免註冊條件，徵詢「評審局」的獨立意見。教育局相信，上述的要求和安排足以確保非本地課程在教育水平方面為報讀者提供足夠的保障。

## 《條例》及《規則》的相關條文

**2.5** 《條例》及《規則》的相關條文內容主要如下：

《條例》	
(1) 第 8(1)(a)(i) 條：	若課程是由一所主要在香港以外國家運作的非本地機構或專業團體與一所本地高等教育機構 <sup>3</sup> 聯合主辦，該課程可獲豁免

<sup>2</sup> 主辦者就其非本地課程獲得「註冊處」批准註冊或豁免註冊後，亦可自願向「評審局」申請非本地課程的評審。通過評審的非本地課程可獲得本港的資歷架構認可，並可載列於資歷名冊上。

<sup>3</sup> 《條例》所指的本地高等教育機構包括：香港樹仁大學、嶺南大學、香港教育大學、香港大學、香港理工大學、香港中文大學、香港浸會大學、香港城市大學、香港演藝學院、香港科技大學及香港公開大學。

	註冊。
(2) 第 10(3)條：	<p>(a) 如課程本意是令學員獲頒授非本地高等學術資格，該頒授學術資格的機構必須是—</p> <p>(i) 獲認可的非本地機構；及</p> <p>(ii) 具有效的措施確保該課程的水平維持於可與在機構所屬的國家內進行並令學員獲取同一資格的課程比擬的水平，而與上述的課程的水平可相比擬此一事實亦獲該機構、該國家的學術群體及該國家的有關評審當局（如有的話）認同。</p> <p>(b) 如課程本意是令學員獲頒授非本地專業資格—</p> <p>(i) 該課程須獲該頒授專業資格的團體為頒授該資格的目的而予以承認；及</p> <p>(ii) 該專業團體必須是在其所屬國家內獲普遍承認是有關專業內具權威性及代表性的專業團體。</p> <p>.....</p> <p>(d) 在主辦者與學員的合約中，須有或將會有一項明訂條款，規定課程的任何部分的學費，在該部分開始前—</p> <p>(i) 3 個月期間；或</p> <p>(ii) 「註冊處」處長在個別個案中行使其酌情決定權而容許的其他期間，</p> <p>開始之前，不得屬須予繳付；及</p> <p>(e) 就課程的費用的支付及退還須設有令人滿意的安排，以—</p> <p>(i) 照顧該課程的運作需要；及</p> <p>(ii) 就該課程提前結束所導致的財政損失，向學員提供保障。</p>



(3)	第 12(2)條：	「註冊處」處長可不時就經註冊課程的營辦施加他認為合適的條件。
(4)	第 24(4)條：	<p>視察主任<sup>4</sup>可為確定《條例》條文或根據第 12 條施加的條件是否獲得遵守之目的，而—</p> <p>(a) 在任何合理時間，進入任何他覺得是 用於獲豁免課程或經註冊課程的處 所；</p> <p>(b) 要求在該處所內發現的人出示—</p> <p>(i) 備存於該處所內並由該人管有 或控制的簿冊、記錄或其他文 件；及</p> <p>(ii) 該人的身份證， 以供視察主任查閱； …… ……</p>
(5)	第 33 條：	<p>(1) 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，作出在要項上屬虛假的聲明 或事實陳述，而—</p> <p>(a) 他明知該聲明或陳述在該要項 上是虛假的；或</p> <p>(b) 他並無合理理由相信該聲明或 陳述在該要項上是真實的， 即屬犯罪。 …… ……</p>
(6)	第 34 條：	<p>(1) 任何人不得—</p> <p>(a) 向公眾人士或部分公眾人士發 表、廣播或以其他方式發布； 或</p> <p>(b) 安排向公眾人士或部分公眾人 士發表、廣播或以其他方式發 布，</p> <p>用意在于引人報讀並非獲豁免的課程或未 經註冊的課程的任何廣告。</p> <p>(2) 任何人不得—</p>

<sup>4</sup> 根據《條例》第 23 條，「註冊處」處長可藉憲報公告委任任何公職人員擔任視察主任。

	<p>(a) 向公眾人士或部分公眾人士發表、廣播或以其他方式發布； 或</p> <p>(b) 安排向公眾人士或部分公眾人士發表、廣播或以其他方式發布，</p> <p>對任何受規管課程作出虛假描述或對該課程的性質、目的或質素或該課程所聲稱令學員獲頒授的資格相當可能有所誤導的任何廣告。……</p>
	<p><b>《規則》</b></p>
<p>(7) 第 3 條：</p>	<p>(1) 任何人不得就任何經註冊課程或獲豁免課程或其任何部分，將或安排將任何廣告發表以分發予香港公眾人士或以供香港公眾人士接收，除非該廣告—</p> <p>(a) 清楚述明下述事宜—</p> <p>(i) 如屬經註冊課程或其任何部分，清楚述明根據《條例》就該課程而發出的註冊證明書中列出的該課程的註冊編號(如有的話)；</p> <p>(ii) 如屬獲豁免課程或其任何部分，清楚述明該課程屬獲豁免課程；及</p> <p>(b) 載有以下陳述—</p> <p>(i) 如該廣告只以英文發表，該陳述為“<i>It is a matter of discretion for individual employers to recognize any qualification to which this course may lead</i>”；</p> <p>(ii) 如該廣告只以中文發表，該陳述為“個別僱主可酌情決定是否承認本課程可令學員獲取的任何資格”；</p>

	<p>(iii) 在任何其他情況下，同時載有第(i)及(ii)節所列明的陳述。</p> <p>(2) 任何人不得就任何受規管課程或純遙距學習課程或其任何部分，將或安排將任何在下列事宜方面載有在要項上是虛假的或具誤導性的陳述或申述的廣告發表以分發予香港公眾人士或以供香港公眾人士接收—</p> <p>(a) 該課程是否—</p> <ul style="list-style-type: none"><li>(i) 受規管課程；</li><li>(ii) 經註冊課程；</li><li>(iii) 獲豁免課程；</li><li>(iv) 純遙距學習課程；</li></ul> <p>(b) 該課程或其任何部分可令或聲稱會令學員獲取的資格所會得到的任何承認；</p> <p>(c) 可由或聲稱會由修讀或完成該課程或其任何部分的人所享有的任何就業或獲酬機會。……</p>
--	---

# 3

## 監管非本地課程的機制

**3.1** 「註冊處」是教育局轄下專責處理非本地課程的註冊及規管事宜之單位（**第 1.1 段**）。該處按《條例》規定處理註冊申請及要求已註冊課程的主辦者提交「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，並跟進懷疑內容失實的個案，以保障報讀者的利益。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。以下是「註冊處」各項監管程序的詳情。

### 審批課程註冊申請

**3.2** 在收到非本地課程的註冊申請後，「註冊處」會先檢查主辦者所提交的資料是否齊全，例如有否附上機構以內／以外的最新評審文件、核准課程文件等。

**3.3** 待確定所須資料齊備後，「註冊處」會進行核實程序，例如查證文件是否由有關院校／專業團體的相關部門發出，並從互聯網或現有記錄，初步驗證該非本地院校／專業團體是否在所屬國家註冊，以及在當地是否存在相關課程／專業資格等基本資料。若初步確定所有資料符合《條例》要求，該處方會正式接受該註冊申請，然後向主辦者收取所須費用，以及將申請資料送交「評審局」進行評核，以確定該課程是否符合所屬國家的水平（**第 2.5 段第(2)項**）。同時，「註冊處」亦會自行就《條例》第 10(3)(d)及(e)條有關繳付及退還學費的安排之要求作出審核。

**3.4** 在審批申請期間，「註冊處」與「評審局」一般不會就各自的審核進度及內容作出討論，其用意是維持各自的獨立性。若「評審局」發現可能需要就該課程之註冊訂定額外條件或有可能會建

議不批准申請，該局會在發出評審報告前通知「註冊處」，以便該處通知申請者（即主辦者）及／或事涉非本地院校／專業團體，讓其考慮是否接納有關條件。之後「註冊處」會將申請者的意見轉交「評審局」。待「評審局」發出評審報告後，「註冊處」會將其對該宗申請是否符合《條例》第 10(3)(d)及(e)條的意見（**第 3.3 段**），以及「評審局」的建議一併提交予「註冊處」處長，讓處長決定是否批准該宗申請。

### **監察已獲註冊的課程**

**3.5** 根據《條例》，就已獲註冊的課程，若「註冊處」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。

**3.6** 教育局表示，在非本地課程獲得註冊後，「註冊處」主要是透過以下三個途徑持續監察該些課程有否違反《條例》規定：

- (1) 由主辦者提交周年申報表；
- (2) 由主辦者提交主要註冊條件變更通知；
- (3) 「註冊處」的日常監察。

### **周年申報表**

**3.7** 《條例》規定主辦者須按時提交周年申報表。「註冊處」按時發信要求主辦者在期限前提交周年申報表。信函是由該處的電腦系統按月自動處理，以確保沒有遺漏。

**3.8** 在收到周年申報表後，「註冊處」會先檢查申報表所要求之資料是否齊全。周年申報表必須夾附證明文件（例如該非本地課程所屬國家的評審機構重新發出之核實文件）、最新課程綱要等資料。

**3.9** 之後「註冊處」會將周年申報表及相關證明文件轉交「評審局」，讓該局評定課程是否仍然符合《條例》第 10(3)條之要求（**第 2.5 段第(2)項**）。所有經註冊課程之周年申報表均存放在「註冊處」的辦公地點供公眾查閱。

**3.10** 教育局指出，自二〇一一年至二〇一六年十月，「註冊處」及「評審局」在查核周年申報表時皆沒發現有影響課程符合註冊要

求的漏報資料個案。然而，「註冊處」於二〇一六年三月發現一宗在所提交的周年申報表中，有涉嫌違反《條例》第 33(1)條所指的失實陳述（**第 2.5 段第(5)項**）。該宗個案已轉交警務處跟進。

### **主要註冊條件變更通知**

**3.11** 《條例》規定，若課程內容及其他主要事項（例如課程主辦者、課程的費用及退款安排）有所變更，主辦者須於該些改變出現後一個月內以書面通知「註冊處」及每名學員。在收到通知後，「註冊處」若認為該些改變可能影響該課程是否仍然符合《條例》第 10(3)條所述的註冊資格（**第 2.5 段第(2)項**），該處會要求「評審局」作出評核。

### **日常監察**

**3.12** 除了審核上述由主辦者所提供的資料外，「註冊處」也定期留意非本地院校在外地的消息，包括每月瀏覽主要海外教育監察／規管／評審機構<sup>5</sup>的網頁至少一次及每月查閱主要海外傳媒的教育資訊版（例如：**Times Higher Education**、**U.S. News & World Report**）至少一次，以檢視是否有與非本地課程相關之最新消息。例如：二〇一一年，「註冊處」從海外報章網站得悉有一所大學被當地的質素監管機構公開指其海外課程的監管程序出現問題。雖然事件不涉及在香港開辦的課程，註冊處隨即主動聯絡相關機構（包括「評審局」）商討事件可能對香港學員之影響，並提醒主辦者對學員之責任，避免事件對香港學員造成影響。

**3.13** 「註冊處」亦有作出其他監察及主動跟進行動，以保障報讀者的利益。例如：曾經有主辦者決定停辦課程，「註冊處」得悉後隨即與該主辦者及事涉的海外院校聯絡，索取有關資料（包括學員人數、教學進度、繳款情況、退教計劃等）。「註冊處」亦有要求主辦者採取措施，令受影響的學員得以順利完成課程或獲合理退款。

---

<sup>5</sup> 該些海外教育監察／規管／評審機構的名單載於**附件一**。

## 監察課程的廣告

**3.14** 在監察非本地課程的廣告方面，「註冊處」主要有下列措施：

- (1) 於每個工作天檢視三份本地報紙，並隨機抽查本地免費報紙及刊物，檢查所刊登的非本地課程廣告；
- (2) 每三個月最少檢查一次每個主辦者的網頁，以檢視其內容是否符合《條例》第 34 條( **第 2.5 段第(6)項** ) 及《規則》第 3 條 ( **第 2.5 段第(7)項** ) 的規定；
- (3) 就投訴及涉及有可疑課程的查詢 ( 如查詢未註冊課程的資料 ) 作出調查。

**3.15** 就上段第(1)及(2)項，教育局表示，具體而言，「註冊處」檢查：

- (1) 廣告及網頁所載的課程資訊，例如課程及資歷名稱、主辦者及非本地院校的名稱、課程費用、修讀期、修讀模式、科目等，是否與該處的記錄相符；
- (2) 廣告及網頁有否按《規則》的規定列出課程的註冊編號及指定陳述語句，即「It is a matter of discretion for individual employers to recognize any qualification to which this course may lead」( 英文版 ) 及「個別僱主可酌情決定是否承認本課程可令學員獲取的任何資格」( 中文版 ) ( **第 2.5 段第(7)項** ) ；
- (3) 廣告及網頁是否有其他關於課程的描述有可能觸犯《條例》或《規則》對廣告描述之規定。

**3.16** 「註冊處」已於二〇一四年十一月制訂記錄冊，以記錄每次檢查主辦者網頁之結果及有關的跟進行動。

**3.17** 一般而言，「註冊處」如發現課程廣告有問題，便會要求主辦者作出回應及糾正。其後，「註冊處」會進行覆查。若主辦者仍未糾正，該處會再發信催辦，並會表明將考慮將個案轉交執法部門處理。

## 處理與課程有關的投訴及違規情況

**3.18** 在接獲有關非本地課程的投訴後，「註冊處」會先核實投訴內容是否屬於該處在職權範圍內可處理之事項，並會就投訴內容作初步分析，以決定需否向投訴人索取進一步資料。

**3.19** 若確定投訴的事項雖不涉及《條例》範圍內之違規行為，但須要跟進，例如投訴只是關於課堂安排、延誤發出文件等行政問題，「註冊處」會要求被投訴的機構就投訴內容作出回應及適當地跟進。在可能情況下，該處會先尋求和解，以達至事涉學員和主辦者雙方皆接受之結果（例如退款、加快處理學員要求之文件等）。若未能達成和解，該處會考慮該投訴之情況是否可以繼續跟進，因為，除非投訴的事項屬《條例》所規管之範圍，否則該處只可繼續協助雙方溝通以處理投訴。

**3.20** 至於涉及《條例》規管範圍之投訴個案，「註冊處」會按其處理違規事情之既定程序處理。既定程序的流程圖載於**附件二**。

**3.21** 教育局解釋，由於每宗涉嫌違規個案的情況不同，「註冊處」會按以下原則決定是否將個案轉介執法部門（包括警務處、海關）跟進：

- (1) 如個案涉及較嚴重之罪行（即最高刑罰包括監禁），例如非法開辦非本地課程，並有受害人作證，「註冊處」會立即將個案轉介警務處跟進。
- (2) 如個案並無明顯的違規情況、需要進一步資料以作決定、只涉及較輕微的違規事項（即最高刑罰只涉罰款），亦不涉及非本地院校或課程在當地之認可，「註冊處」會先聯絡被投訴的機構，要求作出回覆／澄清／更正。在收到該機構的回覆後，該處會按情況決定須否再作跟進，包括須否轉交執法部門處理。



- (3) 視乎個案的性質，「註冊處」或會覆檢事涉機構承諾會作出之行動（例如更正網頁上的內容、退款予學員等）。如經覆檢後認為違規問題並未糾正，該處會考慮將個案轉交執法部門跟進或撤銷事涉課程之註冊等進一步行動。

**3.22** 另外，「註冊處」會翻查事涉主辦者有否重複違反《條例》或《規則》的規定；若事涉主辦者屢犯同一規定（只適用於程度較輕之罪行／違規行為），該處會對其採取更嚴厲的行動，包括將個案轉交執法部門跟進。

## 相關統計數字

### *接獲的投訴及跟進結果*

**3.23** 自二〇一一年一月至二〇一六年十月，「註冊處」共收到 87 宗有關非本地課程的投訴。就該些投訴，該處：

- (1) 發出了共 2 封警告信，均與涉嫌在廣告中作出虛假陳述有關；
- (2) 作出 4 宗檢控，其中 1 宗檢控涉及 5 宗投訴個案（個案概要載於**附件三**）；
- (3) 沒有撤銷任何課程之註冊。

**3.24** 就其餘 77 宗「註冊處」沒有發出警告信或作出檢控之投訴個案，教育局解釋，在該 77 宗投訴中，有 52 宗是關於對評分、課堂及考試安排、導師態度、處理投訴等事項之不滿，又或是因個別原因要求主辦者作出特別安排（例如因與其他學員不和故要求特別課堂安排）但未獲接受而投訴，與《條例》或《規則》之規定實無關係。該 52 宗投訴最終均以調解方式處理（**第 3.19 段**）。

**3.25** 至於其餘 25 宗投訴（77 宗減 52 宗），截至二〇一六年十月，跟進情況如下：

個案數目	跟進結果
7	「註冊處」在調查後認為投訴不成立
6	投訴成立，「註冊處」已向被投訴機構作出提醒
3	已轉交警務處或海關跟進，尚未有結果
4	投訴人撤銷投訴或未能再聯絡上
2	轉介至教育局學校註冊組，調查後投訴不成立
1	轉介至警務處，調查後未有作出檢控
2	「註冊處」調查後，發現被投訴機構已停止運作，而個案亦已超過檢控時限，故未能跟進

### 與廣告有關的違規個案

**3.26** 教育局表示，「註冊處」所曾處理涉及《條例》第 34 條或《規則》第 3 條（**第 2.5 段第(6)及(7)項**）的與發布廣告有關的違規個案，大部分是該處於日常檢視報章廣告或主辦者網頁時發現。

**3.27** 自二〇一四年一月至二〇一六年十月，「註冊處」發現的（包括由日常監察報刊及主辦者網頁所得，以及經市民舉報而被揭發）違反上述條文的個案宗數如下：

		2014 年	2015 年 <sup>6</sup>	2016 年 (截至十月底)
(1)	違反《條例》第 34 條的課程	0	0	0
(2)	違反《規則》第 3 條的課程	40	129	67

<sup>6</sup> 教育局表示，二〇一五年的違規數字比二〇一四年有所增加，其中一個主要原因是「註冊處」自二〇一四年十月起增加了抽查非本地課程的廣告，特別是主辦者網頁、本地免費報章及雜誌內之廣告。

**3.28** 教育局解釋，上述違規個案大部分為違反《規則》第 3(1) 條之規定，即未有在廣告中列出註冊編號或載有法例要求之陳述（**第 2.5 段第(7)項**），屬較輕微的違規行為，故「註冊處」一般先發信提醒主辦者補載註冊編號或陳述。在收到「註冊處」的提醒信後，部分主辦者覆稱會作出修正；沒有作覆的主辦者其後亦已補載註冊編號／陳述。

# 4

## 國力書院事件 所帶出的監管問題

**4.1** 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，推前部分學員之入學日期，令該些學員可提早取得學術資格。該宗事件雖然未有定案，但本署認為，事件所帶出的監管問題，值得關注。本署除了審研第 3 章所述的監管措施，亦同時向教育局查詢：「註冊處」如何監察主辦者的日常運作，包括辦理入學、安排課堂、確定學員修畢課程所有要求，以及辦理畢業等各方面的程序，以防止主辦者在重要事項（例如學員的入學日期、出席率、修業成績）上造假。

### 監管主辦者日常運作以防造假的措施

**4.2** 本署詢問教育局：在現行的監管制度下，「註冊處」有否任何程序或措施，例如突擊巡查課堂、抽查入學報名表、直接與頒授學術／專業資格的海外大學／機構核對資料，以防止主辦者偽造或修改文件／資料，在重要事項上造假。教育局的回應是：**該等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。然而，視乎案件的情況，有關的違規行為可按《條例》第 33 條（第 2.5 段第(5)項）處理。**

**4.3** 該局亦指出，根據《條例》第 23 及 24(4)條，「註冊處」處長可藉憲報公告委任任何公職人員擔任視察主任，進入任何用作經註冊課程或獲豁免課程的處所進行視察，以及要求在該處所內發現的人出示他須要查閱的文件和資料，以查證主辦者有否遵守

《條例》的要求（**第 2.5 段第(4)項及註 4**）。不過，自《條例》實施以來，「註冊處」只曾進行過一次視察，亦即是在二〇一五年十一月二十四日對國力書院進行之視察。

**4.4** 教育局稱，自《條例》實施以來，「註冊處」並無任何經調查後證實主辦者有偽造或修改文件，或透過其他不當方式協助學員提早取得學術或專業資格的個案。

#### **《條例》中相關的罰則**

**4.5** 根據《條例》第 33 條，任何人（包括主辦者）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；一經定罪，可判處罰款 25,000 元及監禁 2 年（**第 2.5 段第(5)項**）。

**4.6** 教育局向本署解釋，若有主辦者透過偽造或修改入學報名表、課堂出席記錄、成績單等文件，以推前學員入學或畢業的日期或提高學員的修業成績，即**有可能**違反《條例》第 33 條。除此以外，視乎個案的實際情況，有關行為亦可能涉及詐騙、行使假文件等罪行。

**4.7** 至於會否或可否就違反上述條文撤銷事涉非本地課程的註冊，教育局表示，《條例》第 13 及 14 條分別列明了建議撤銷及最終撤銷非本地課程的註冊之條件和程序，「註冊處」處長須按照該些條款考慮個案的實際情況去處理。就違反《條例》第 33 條的個案，「註冊處」處長會考慮《條例》第 13 及 14 條的規定，以決定可否撤銷非本地課程的註冊。

**4.8** 此外，就會否或可否取消事涉主辦者的註冊學校資格，令致其不能再營辦任何課程，教育局表示，根據《教育條例》第 9(1)(aa)條所載，純粹提供《條例》所指的受規管課程的學校及其利害關係人均豁免受《教育條例》管限。此類型的學校（包括在香港沒有校舍而只是提供純遙距課程的學校）是無須根據《教育條例》註冊為學校的。若學校有開辦其他課程，並已根據《教育條例》註冊，教育局常任秘書長則可在《教育條例》第 22 條所列的情況下取消學校的註冊或臨時註冊，例如教育局常任秘書長認為學校的管理不令人滿意，或沒有以適當方式促進學生教育。雖然《教育條例》沒

有具體列明違反《條例》第 33 條或干犯其他刑事罪行（例如偽造文書）可作取消學校註冊或臨時註冊的理由，惟教育局常任秘書長在考慮每宗個案的實際情況時，可全面考慮學校的整體情況及多項因素，包括參考學校方面有否違反其他相關法例，以決定應否根據《教育條例》第 22 條取消學校的註冊。

**4.9** 教育局強調，無論是援引《條例》第 13 及 14 條建議撤銷及最終撤銷非本地課程的註冊，抑或是援引《教育條例》第 22 條取消主辦者的學校註冊或臨時註冊，均須考慮每宗個案的實際情況（例如法庭的判決），因此，該局不會就假設性的違規行為確認會否因該違規行為而撤銷有關的非本地課程的註冊或取消有關學校的註冊。

# 5

## 教育局的改善建議

**5.1** 因應本署對現有監管制度所提出的質疑，以及國力書院事件所帶出的監管問題，教育局向本署表示，該局正全面檢討非本地課程在本港的運作及有關的規管情況，其中包括：如何加強監管、探討現時審批非本地課程註冊申請及檢視周年申報表的程序是否有改善空間，以及現行法例的要求及罰則是否足夠等。

**5.2** 二〇一六年九月，教育局向本署覆稱，上述的檢討已初步完成，該局並已逐步實行一些改善措施：

- (1) 就新申請註冊的非本地課程施加新增註冊條件，「註冊處」要求主辦者備存與非本地課程有關的文件（例如每名學生的報名表、錄取通知書、學分豁免文件、出席記錄、修業成績表及付款記錄），直至指定時間（由學生入讀當日至完成或終止修課後兩個曆年）結束為止。按此，當「註冊處」處長有充分理由為檢討課程運作而要求主辦者提交文件時，主辦者便不可辯稱並無管有有關文件。拒絕提交有關文件，會被視作違反上述施加的條件而導致課程註冊被撤銷。

至於現已註冊的課程，教育局認為，須再研究才能確定有否充分理由支持施加上述條件，以及須就上述條件的施加諮詢該些課程的主辦者。不管怎樣，「註冊處」已發信鼓勵該些課程的主辦者自願採取上述保存學員文件的安排；

- (2) 製作定期報告範本，並由二〇一六年七月中開始使用，以全面記錄從報章、雜誌及網頁找到及投訴人提出的可能違規個案；
- (3) 向主辦者加強宣傳，提醒他們可根據資歷架構基金及支援計劃，申請資助進行課程本地評審，以確認課程的水平 and 確保其質素（**第 2.2 段及註 2**）；
- (4) 加強向公眾宣傳：在本港開辦的非本地課程分為已經過本地課程評審及未有經過本地課程評審兩個類別，前者會列於資歷名冊上。擬報讀非本地課程的市民於報讀前應留意這兩類課程之分別（**第 2.2 段及註 2**）；
- (5) 如機構違反《條例》的規定，而性質僅屬輕微（例如在廣告遺漏了註冊編號），則「註冊處」會按照既定做法，先向主辦者發出警告信。如主辦者未能採取補救措施或已多次違反同一規定，「註冊處」則會採取進一步執法行動。為加強執法工作及對屢犯者起阻嚇作用，「註冊處」已收緊行使酌情權，並已把上述收緊安排通知經註冊課程的主辦者，並着力提醒主辦者須完全遵守法例規定。

至於嚴重罪行（即一經定罪可判處監禁的罪行），例如未經註冊／未獲豁免註冊便進行非本地課程，「註冊處」會維持現行做法，在掌握表面證據後，隨即把此等個案轉介執法部門處理。

**5.3** 此外，教育局正籌備推行下列措施；

- (1) 修訂周年申報表的表格範本，藉以規定主辦者提供更多資料，例如課程內容及學生所獲得的學分豁免等。此等資料會有助「註冊處」審查課程的運作，以及對懷疑違反法定規定的課程展開調查。
- (2) 為了加強監管非本地課程的運作，「註冊處」已計劃定期視察。準備工作正在進行中，包括培訓員工及編製視察手冊。「註冊處」計劃在二〇一七年第



三季開始定期視察。視察對象包括被投訴最多的主辦者，以及周年申報表內顯示有違規情況的主辦者。「註冊處」亦會視乎個案數量，抽樣視察。

# 6

## 本署的評論和建議

### 對於《條例》就課程水平的要求

**6.1** 從當局起初制訂《條例》的目的及草擬法案時的考量（**第 2.1 及 2.2 段**）可見，《條例》主要是為了：

- (1) 確保學員在香港修讀非本地課程所達到的水平及所獲得的認可，跟其在開辦該學術課程／頒授該專業資格的機構所屬國家修讀所達到的水平及所獲得的認可並無分別；
- (2) 保障報讀者的利益。

**6.2** 換言之，《條例》並無意圖保證在港開辦的非本地課程一定達到**本地**相關學術或專業機構所要求或認可的水平；只要確保報讀者清楚知道這一點，即使某非本地課程的水平或專業認可遠遜於本地相關的課程，報讀與否，應由公眾自行選擇。

**6.3** 對於《條例》上述就課程水平的取態，本署認為是合理的：成年人應有能力決定修讀哪些課程，如何選擇是他們的自由。政府若強制非本地課程必須達到本港認可的水平，將會減少了公眾的選擇，亦令致因各種原因未能入讀達到本港認可水平的課程之人士，只可透過純遙距方式或離港親往外地進修。本署相信，這並非公眾所樂見。

## 對於現行監管機制的成效

6.4 綜觀上文第 3 章的調查所得，本署認為，教育局現行監管非本地課程的機制大致上已做到《條例》保障報讀者利益的目標，包括：

- 審批課程註冊的程序，以及持續監察已註冊課程的程序，相信可保障在港開辦的非本地課程達到該些課程所屬國家認可的同等水平；
- 監察課程廣告的程序，相信可保障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；
- 處理投訴及違規情況的程序，相信可保障學員在遇到問題或不合理對待時獲得適切的幫助。

6.5 不過，若從防止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 / 專業資格這角度來看，現行監管機制實有嚴重不足之處。上文第 4 章的調查所得顯示：

- (1) 教育局指該等造假行為並不屬於《條例》直接規管的範圍（第 4.2 段）。故此，該局亦未能明確指出：主辦者若被證實有該等行為，是否即觸犯了《條例》第 33 條（第 4.6 段）；以及「註冊處」可否引用《條例》第 13 及 14 條建議撤銷及最終撤銷事涉非本地課程的註冊（第 4.7 段）。
- (2) 雖然《條例》已賦權「註冊處」視察主辦者的處所及查閱課程文件和資料，但該處一直以來並無定期視察主辦者處所，過往只曾一次因有事故發生才進行視察（第 4.3 段）。事實上，教育局亦承認，「註冊處」並無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（第 4.2 段）。

本署認為，「註冊處」單憑查閱主辦者按《條例》要求呈交的周年申報表及主要註冊條件變更通知（第 3.6

段)，而不突擊巡查主辦者的處所及抽查與課程運作有關的文件，做法被動，實難以保證主辦者有按照課程所有要求營辦課程。待至有問題出現之後始介入，「註冊處」很大可能已無從查證，因為，有關資料可能已不存在或已被修改，以致結果又是「經調查後並無發現任何證據證實有違規問題」。

**6.6** 教育局既然知道現行的《條例》未能直接規管造假行為，便理應積極突擊巡查主辦者的處所及抽查有關文件，以防止該等違規情況。然而，該局多年來一直沒有主動出擊，以致主辦者有機可乘，能輕易地串通學員在重要事項上造假。本署十分關注造假行為對社會帶來的種種不公平的負面影響。首先，該等行為對其他誠實按照課程所有要求修業的學員不公、其次對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不公，以至對該些學員日後在工作上服務的對象也是不公。這些問題全是關乎公眾利益的，實在不容教育局不嚴肅正視。

## 本署對教育局改善建議的評論

**6.7** 就教育局經檢討後所提出的改善建議（第 5 章），本署有以下的意思見。

### **主動突擊巡查**

**6.8** 首先，本署支持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後兩年內，保存該些與學員修讀課程有關的文件（第 5.2 段第(1)項），讓「註冊處」可於有需要時查閱。不過，若要真正做到防患於未然，本署認為，「註冊處」必須徹底改變其被動式的執法策略，不能待至有涉嫌違規情況出現時才要求主辦者提供學員文件以作查證，因為，屆時主辦者有可能已竄改文件而令「註冊處」無從搜證。本署認為，「註冊處」必須雙管齊下，一併進行突擊巡查（包括課堂）及抽查文件，才能將實際運作情況與文件記錄互相對證，有效防止主辦者造假。

## 新舊課程齊規管

6.9 至於現已註冊的課程，教育局只是鼓勵課程主辦者自願保留文件（**第 5.2 段第(1)項**），而並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，對此做法，本署未敢苟同。事實上，根據《條例》第 12(2)條，「註冊處」處長可不時就**經註冊課程**的營辦施加他認為合適的條件（英文版本：The Registrar may from time to time impose such conditions in relation to the operation of a **registered course** as he thinks fit.）（**第 2.5 段第(3)項**）。既然《條例》已授予「註冊處」此權力，本署質疑為何教育局不能將新增條件同時施加於已註冊的課程。

## 訂定明確執法指引

6.10 根據現行的《條例》及《教育條例》，即使證實了主辦者有偽造或修改文件（例如將學生入學日期造假），但並沒有條款是教育局肯定可以引用來撤銷事涉非本地課程的註冊或取消事涉主辦者的學校註冊（**第 4.9 段及第 6.5 段第(1)項**），足見現有制度之不足。本署認為，教育局即使不修訂《條例》及《教育條例》以堵塞以上漏洞，最低限度亦應制訂明確具體的執法指引，以嚴正對付違規的非本地課程及其主辦者。

## 本署的建議

6.11 基於上述的分析及評論，申訴專員對教育局有以下建議：

- (1) 與律政司進一步研究可否對已註冊之課程新增條件，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（**第 6.9 段**）；
- (2) 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（**第 6.5 段第(2)項及第 6.8 段**）；

- (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( **第 6.5 段第(1)項及第 6.10 段** )。

## 鳴謝

**6.12** 本署進行調查期間，教育局全力配合，申訴專員謹此致謝。

申訴專員公署

檔案編號：**OMB/DI/407**

二〇一七年三月

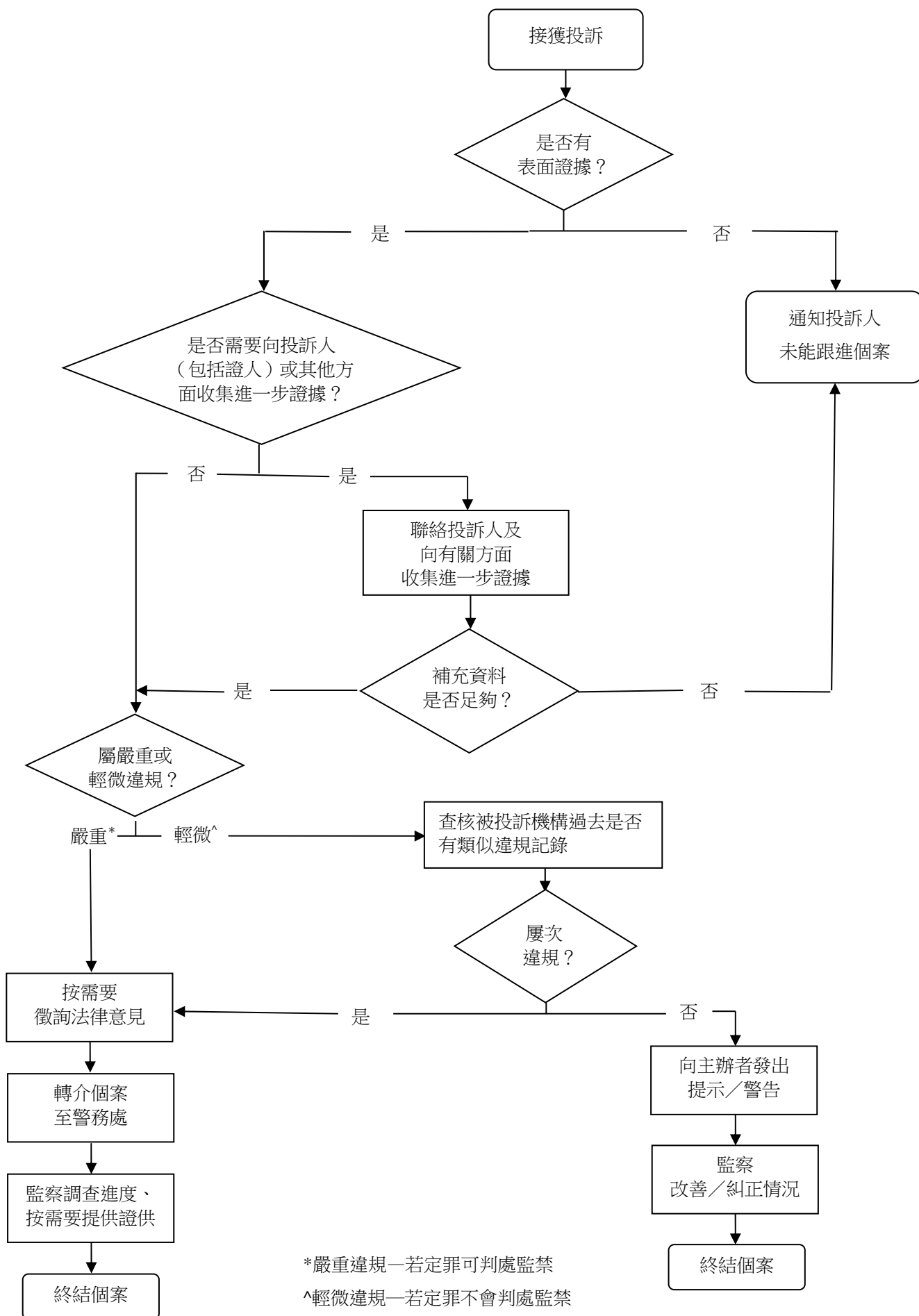
附件

## 主要海外教育監察 / 規管 / 評審機構

國家	機構名稱
英國	Quality Assurance Agency for Higher Education
	The Office of Qualifications and Examinations Regulation
美國	Council for Higher Education Accreditation
澳洲	Tertiary Education Quality Standards Agency
中國內地	中華人民共和國教育部
菲律賓	Commission of Higher Education, Office of the President
愛爾蘭	Quality and Qualifications Ireland
加拿大	Association of University and College of Canada
斯里蘭卡	University Grants Commission of Sri Lanka
瑞士	Qualifications Framework for the Swiss Higher Education Area
意大利	Ministry of Education
馬來西亞	Malaysian Qualifications Agency
法國	Ministry of Education
新西蘭	New Zealand Qualifications Authority



## 處理涉嫌違反《非本地高等及專業教育（規管）條例》 的投訴之流程圖



## 轉介警務處作出檢控之投訴個案

項目	接獲投訴日期	轉介警務處日期	控罪	檢控結果
1	2011年 1月26日	2011年 3月16日	(i) 作出具誤導性的陳述令公眾人士認為該課程為註冊課程 (Cap 493B S3(2)(a)(ii))  (ii) 作出虛假描述對該課程所聲稱會令學員獲取的資格所會得到的任何承認 (Cap 493B S3(2)(b))	(i) 控罪成立，罰款港幣 2,000 元  (ii) 因未能就控罪向海外之機構取得證詞，控方不提證供起訴
2	2011年 9月30日	2011年 10月13日	主辦未經註冊之受規管課程(Cap 493 S3(1)(a))	控罪成立，罰款港幣 2,000 元
3	2012年 8月6日	2012年 9月17日	主辦未經註冊之受規管課程(Cap 493 S3(1)(a)) (註：涉及 5 宗投訴個案)	控罪成立，罰款港幣 2,750 元
4	2014年5 月21日	2014年5月 28日	欺詐罪(Cap 210 S16A)	控罪成立，判囚 8 個月