

# 片面求「自主」 損公眾利益

## 院校「顧自己」少合作 爭做「港版哈佛」違多元化



本港大學慣以「自主」作擋箭牌，拒絕受規管。圖為港大學生參與罷課。資料圖片



有反對派政客將大學變為政治活動場所，胡作妄為。資料圖片



大學拒絕校外校董，有違國際趨勢。資料圖片

**大學管治把脈**

院校自主與公眾問責的平衡，為全球公營大學之本。不過教資會大學管治報告直言，香港從未曾有系統討論如何平衡兩者；而近年情況更反映，各院校高舉「自主」，自願爭取本身利益，最終或令社會整體利益受損。報告列舉不少證據顯示，香港各大學間鮮有合作，更嚴重的是各校一窩蜂要爭做哈佛或加州理工等「研究型大學」，有違高等教育多元化，不符香港公眾利益。有關失衡狀況，正是香港的大學管治需要檢視及改善的地方。

■記者 姬文風

上星期發表的《香港教資會資助高等教育院校的管治》報告反覆強調，公營大學需要於「自主」與「問責」兩者取得平衡，重點是藉良好管治，維持公眾對大學的信心，從而令學術自由及院校自主等核心價值得以鞏固。

不過，報告明言，相比包括美國、英國、新加坡等地區，設有不同制度以求於公眾問責下較大的院校自主（見表），香港對相關的討論非常不足；而正因不曾有系統考慮「自主」與「問責」的平衡問題，香港高等教育界容易因突發事情帶來莫大的困難。

### 發展同質化浪費資源

報告提到，在「自主」下，香港八大院校的各自利益，並不一定能整合成整體公眾利益，同時列舉多個例子說明各大學並不傾向合作，以助整體高等教育提升成效，包括「多不勝數而又各自設有考試制度的英語課程」、「引入教學活動和使用科技方面（例如大型公開在線課程）協作有限」等。

報告又特別指出，八大院校不論本身使命為何，都爭取成為以研究為主導的世界級學府，例如哈佛大學或加州理工學院等，大學發展變得同質化，與多元化

目標背道而馳，難言符合香港公眾利益。

### 增協作發揮協同效應

教資會早在2002年至2004年曾發表多份報告，提出「角色分工（Role Differentiation）」及「深入協作（Deep Collaboration）」等重要概念，讓各大學因應本身優勢擔當獨特角色，同時致力與其他本地院校加強合作，善用政府撥款高等教育界的龐大經費。有關報告指出，香港只是一個彈丸之地，大學應妥善分工，絕不能過度重疊浪費資源，而透過把指定領域的功能或事務合併，包括在研究、課程提供、教與學質素或學術支援範疇等協作，各院校也可發揮更大協同效應，讓香港提供更多元化及具效益的優質教育。

但實際上，無論是「角色分工」及「深入協作」的相關建議，多年來在大學重「自主」輕「問責」失衡下，一直成效不彰。

報告指出，教資會曾試圖處理有關政策問題，卻被指是「對院校自主構成威脅」，強調有關結果並不健康，所以需要改善大學管治，例如探討訂立問責框架文件，規定校長及校董會每年匯報情況等。

### 大學「顧自己」例子

■八大院校不論本身使命為何，都爭取成為哈佛大學或加州理工學院等研究主導的世界級學府，令香港高等教育發展有違多元化。

■不同大學設有多不勝數而又各自考試的英語課程，水平不統一，各界易感混亂難以適從。

■於教學活動及使用科技方面，例如MOOC（大型公開在線課程）協作不多，未能提高教育成效。

■聲稱大學「自己管自己」，逃避政府監管及向公眾負責。

■部分師生和校外政客利用「自主」作藉口，將大學變為政治活動場所胡作妄為，影響大學校譽。

資料來源：《香港教資會資助高等教育院校的管治》、教育界人士 製表：記者 高鈺

## 增校內校董 違國際趨勢



教資會大學管治報告建議為大學校董舉辦就任培訓，其中包括應由教資會介紹整個界別的事宜，並需要涵蓋世界各地高等教育主要趨勢，讓業外以及校內師生代表等新校董，都能真正認識國際大學界狀況。事實上，過去一年香港部分大學師生突然提出的所謂「增加校內校董」等「訴求」，正與校董會以非大學成員佔大多數的國際趨勢背道而馳，更反映有關「訴求」也只是從政治原因出發，違背大學管治應向公眾而非校內問責，以及引進更多專業知識應對社會挑戰的原則。

英國大學管治外人佔多數

教資會報告說明了多個主要地區大學校董會組成狀況，例如英國於十多年前已通過法例，規定所有大學管治組織必須以非大學成員為大多數（牛津、劍橋因受其他法律規管可獲豁免），隨後當地也透過發展大學校董會行為守則等相關工作，藉以明確劃分大學管治責任，確保大學能作妥善管治，同時維持自主；新西蘭國會也於去年初通過修訂案，規限由8人至12人組成的校董會，內部成員只有1人至2人。

香港部分大學師生近月搞所謂「公投」，要求「增加校內校董」，不過主事者卻只以民粹手段煽動師生爭取於校董會內有「更大權力」，卻從沒有提及任何國

際評比，或如何藉此提升大學管治，凸顯自身執意於大學作政治鬥爭的思維，及對高等院校管治的無知。

另一方面，屢次違反誠信及發放謬導訊息而被稱為「大話精」的港大前學生會會長馮敬恩，去年9月曾公開撰文指要進行「一系列的政策研究，比較不同地方的專院校的管理架構」，以探討如何檢討大學條例，然而所謂的「比較政策研究」到其卸任仍未見下文。

到底是他發揮「大話」本色，最後根本沒作研究，還是知悉校董會「非大學成員佔大多數」的國際慣例後，刻意迴避有關議題，外界就不得而知了。

■記者 高鈺

## 教界：公帑辦學不能拒規管



香港教育政策關注社主席張民炳認為，八大資助院校大部分資源來自公帑，理所當然應面對社會問責。就近年有人以「維護學術自由、院校自主」為藉口，聲稱大學「自己管自己」而不用受政府監管及向公眾負責，他批評這說法不負責任，「一邊廂收錢（政府資助），另一邊廂就話不受（政府）管。」

### 張民炳：拒管不如做私大

他直言，如抱持「不受管」想法，「倒不如轉做私立大學」，停止向政府獲取資源，相信有更大自由，但即使沒有資助，仍要受一定程度監管。

### 黃均瑜：「自主」非擋箭牌

教聯會會長、嶺南大學校董黃均瑜認為，大學固然要維護其自主性，但他強調不應將學術自由、院校自主等視為胡作妄為的「擋箭牌」。他表明，感到近年部分教職員、學生和政客，利用「自主」作藉口，將大學變為政治活動場所，鼓吹「院校自主」免卻對政府及公眾負責，令大學自主性與公眾問責失衡，反問「是否一提起自由、自主，其他意見就要『閉嘴』？」

黃均瑜又表示，本港院校對研究確是愈來愈重視，並希望以此取得較高國際排名，做法無可厚非，但院校亦需要找到其定位，「例如有大學以培育科研人才為目標，有些大學除了培育人才，同時注重學生的品德發

展……（大學）要知道自己為社會培養出哪些人才」，於爭取本校利益及合乎整體公眾利益上取得平衡。

### 鍾樹根：可效法匯報開支

就教資會報告提到，其他地區的大學會與政府簽訂協議，規定大學需每年向政府匯報公帑運用的開支，和有責任按本身所訂的表現目標每年匯報表現。身兼香港大學校董的立法會議員鍾樹根認為香港可效法，「大學本身為社會培育人才、提供服務，因此拿得公帑，就要向社會問責。」

他又認同每所大學需要有其定位，八大院校亦擔當不同角色，培養不同專才，「並非一味做研究，追求排名」，讓社會有均衡發展。 ■記者 溫仲綺

### 英美星監管大學模式



■英國大學的公帑撥款由中介機構發放，按方程式計算並以一筆過方式發放，體現大學自主原則。各個撥款委員會負責監察大學，以英國高等教育資助局最具規模。

■法律上，校長須向國會負責，其確保善用公帑的責任已載列於財政備忘錄。校長和管治組織主席每年須在周年會計程序中簽署大學的財政收益表。

■英國先後在1988年和1992年通過法例，包括對大學管治組織組成方法作出規範，例如必須以非大學成員為大多數、設有適當的學生代表等。自1992年起，雖再沒有新法例訂立，但是在行為守則發展方面卻大有演進，目的是確立大學妥善管治的原則。

■2008年大學校董會主席協會制定《英國高等教育管治組織成員指引》，當中併入了管治實務守則和一般原則，指引的修訂版在2014年年底公佈，共28頁，更為概略簡潔。



■高等教育由個別州份負責，私營院校的管治架構模式差異極大，公營大學的管治模式也因州份而異。在某些州份，管治組織的部分或全部成員可由當地有關界別選出；而在另一些州份則由州長委任。當地很少採用一筆過撥款，院校財政預算由州議員決定，多是按項目逐一撥款。

### 大體而言，大學可粗略分為三大組別：

第一組大學是立足單一校園並設單一董事會，該校董會對院校的運作和管理具有直接管治權和責任。公營大學校董會成員則大多是政治任命，須向立法機構、州長或州校董會或委員會匯報。

第二組包括擁有多個校園而隸屬於某一州份中單一校董會管治的公營院校。這些院校可直接或通過大學系統內的行政部門向州校董會匯報。

第三組所包括的公營院校在其校園院校自設校董會，校董會獲州校董會賦予或轉授一套管治權力。州校董會與院校董事會之間，以及州層面行政部門與院校行政部門之間的權力和責任如何劃分，形式各異。此等關係受不同因素影響而時有轉變，包括立法和行政機構的意向。

■每所州立大學須受州立法機構的政策管制，並往往須受州行政機關所訂的政策目標所限，後者可就學術事宜直接向院校提出指引。州政府可採用不同方式介入院校管治，因其擁有撥款權力，故可用立法形式指定課程內容、畢業標準，甚至課程細節。

■美國公帑資助大學對於為政治目標而訂立的措施，例如致力提升成本效益、提高貧窮家庭學生入讀大學的機會、削減開支、帶頭推動技術轉移等，均須予以配合。不過，大學經常被指反應遲緩。這種情況遂引發改革高等教育結構的呼聲，學界認為若公營院校無法配合政治目標，是中央管制、指示和權力失效所致。

■美國的大學管治組織近年趨向專業化，美國大學董事會協會成立後，致力向高教界宣揚良好管治做法。2013年9月，該協會設立特別委員會研究高等教育管治的未來路向，2014年的研究報告初步定出一套最佳管治守則。



■新加坡的大學一向由教育部直接管理，直到約十年前情況才有所轉變。2005年進行檢討後，當時的3所新加坡大學獲給予新的法律地位，以提高院校國際競爭力。

■各校根據《公司法》註冊成立為非牟利擔保有限公司，並訂有本身的組織章程大綱及組織章程細則。

■為確保大學的使命能繼續配合「國家策略目標」，並繼續為運用公帑向公眾負責，各大學推行經優化的「責任框架」，涵蓋質素保證及有關政策和表現的協議。在該框架下，各校在運作上均獲得相當的自主權。

■撥款條件訂明，大學有責任按本身所訂的表現目標，每年匯報表現。院校的表現目標各不相同，因而有助推動多元化的院校使命。

資料來源：《香港教資會資助高等教育院校的管治》 製表：記者 高鈺