

致：立法會教育事務委員會  
由：潘玉琼博士（香港浸會大學教育學系副教授）  
事項：學術自由與院校自主  
日期：2007年4月2日

本人於1990年投身學術界，專門研究英語教學及教育政策，見證了香港高等教育的發展高峯期和收縮期。回歸前，香港的大學或有不理想的地方；但是，整體來說，水準不斷提高及發展，甚至個別大學或院系已登上世界一流學府的水準。自回歸以來，大學文化不斷在蛻變。以下是本人觀察到的六點變化：(一)政府向大學削資，實任制幾乎名存實亡，合約制教學人員受到多方制肘；(二)大學削資和大學薪酬與公務員薪酬機制脫鈎的後遺症是取消全體增薪點和薪酬與「表現」掛鈎，而「表現」可以是很主觀的判斷，全賴你與上級的關係；(三)大學是學術機構，理應是學術主導，如今卻變得行政主導，行政人員凌駕於學術人員之上，並不斷強化其管治權，結果造成要向權力靠攏的趨勢；(四)研究撥款變得政治化，政府透過撥款監控各大院校。某些研究基金（如優質教育基金）被當權者壟斷；院校間或同行間為了爭奪資源，不惜互相傾軋，只會惠及於「自己友」；(五)研究成果重量不重質，學術人員每年都在盤算是否能達標；(六)在重重制肘下，學者變得襟若寒蟬，知識份子應以天下為己任的胸襟蕩然無存。

導致以上現象的原因為何？除了短暫的經濟衰退因素外，最主要是市場化和政治化兩股力量。市場化追求成本效益，但辦教育和學術不能這麼短視，把市場化概念引進大學絕對是一個錯誤的決定。傳統上法律賦與香港的大學獨立自主的超然地位，回歸以來高等教育逐步陷入政治化的旋渦，教育管治走向集權化，教資會不斷向大學收權，而最諷刺的是教統局又向教資會收權，教資會從最初的「中介人」角色蛻變為「干預的監察者」角色（請參閱附文），現更淪為教統局的附庸。

從教院事件到其他院校學者（包括本人）的經驗，顯示大學的核心價值（即學術求真理，堅持真理）正在消失，學術自由空間不斷收窄，院校愈來愈無法自主。

本人希望立法會能正視這個危機，徹查教統局是否濫用權力，扼殺學術自由和院校自主。

教育評論

# 教資會蛻變為干預的監察者

潘玉琮 浸會大學教育學系助理教授

唐英年1月6日出席醫療、教育及社福界反削資源論壇，談及大學撥款，他說：「我們不想干預學術的獨立自主，外界也不想政府干預……我們現在已犯規，一路以來由教資會撥款給大學，不是政府直接參與，現在我們基本上是完全犯規……我不知為什麼會演變成這情況。」

相信很多人心中也有同樣的疑團。筆者於02年底的一篇學術論文，談及大學教育資助撥款委員會（教資會）過去40年在高等教育發展所扮演的角色，其中論點正好能解開這疑團。

## 梁錦松 引入市場經濟理念

教資會65年成立，專責大學撥款事宜（當時只有港大和中大）。教資會既無法定地位，也無行政權力，只扮演政府與大學的中介人角色，職責單一而清晰。大學是獨立和自主的機構。80年代初香港開始發展高等教育，教資會職責於82年修訂，除撥款外，擴闊至高等教育政策的釐定，此時隸屬於教資會旗下的大專已增至7間。89年衛奕信決定全面擴充學位課程，教資會要負責策劃和落實這計劃，職責進一步擴大。儘管如此，直至92年為止，教資會仍然秉承始創時被賦予的「不干預中介人角色」。大專院校仍然享有高度的自主權。

93至98年是高等教育的轉捩點。這正是梁錦松主政教資會的時期。梁於91年加入教資會，93年4月任主席，至98年3月任滿，改任教統會主席，推行中小學教育改革。

任內梁錦松重整教資會架構，全力「整頓」大學，把商界的市場經濟理念引入高等教育，設立了多重機制，如「教與學質素保證過程檢討」及「研究評審工作」等，號稱目的是保障教研和管理質素，然而，在實踐上可能杜絕了一小撮躲懶的人，但卻窒礙了大部分有志於教研人士的發展，大量時間耗費在無謂的寫計劃書、報告、評估等文件工作上，本來廣闊的學術空間被收窄了。



大專削資風波，備受關注。

種種「改革」最致命的要算是改變了高等教育的生態，事事講求成本效益，大學淪為知識工廠。至此，教資會扮演的傳統「不干預中介人角色」已蛻變為「提供意見的監察者」角色。教資會行政權力大了，對大學監控也大了，但政府仍然尊重大學自主，並未插手高等教育的管治。

## 李國章 直接插手

回歸後，香港整體管治漸趨集權化，教育界也難倖免。自98年4月梁錦松退任主席後教統局逐部把教資會納入其管治範圍。2000年羅范椒芬出任教統局長，高調處理一切教育事務。02年7月問責制後李國章接任教統局長，處理大學合併和削款的手法和作風有目共睹，不但繞過教資會直接插手大學事務，連法例上賦予大學獨立自主權也蔑視了。這不僅是李的個人作風，最重要的是背後支撐着這種專橫作風的管治哲學。

教資會的角色進一步蛻變為「干預的監察者」，這是必然的後果。

信報 29/5/02

# 市場化衝擊下的高等教育改革

自九十年代以來，知識型經濟、成本效益、資源增值、問責性等口號高唱雲霄。私營企業固然是首當其衝，向來是鐵飯碗的政府部門也受到衝擊，現在連教育界也波及了。

一九八九年，港督衛奕信在《施政報告》中宣布，為了配合經濟發展，香港需要大批高知識水平的勞動力，政府決定在一九九一至九五的財政年度大量擴充學位課程，短短幾年間從百分之七飆升至百分之十八。要達到這個指標，除原有的二所大學（港大和中大）和於九一年成立的外大外，政府大力「扶助」四所專上學院（浸會、理工、城市理工和嶺南）快馬上路，提供學位課程。頓時間，一個蕞爾小島竟擁有七所大學！

很吊詭地，正藉擴充完成之際，便是財政緊縮和架構整合之時。一九九五至九八年的財政年度，教資會策劃如何削減往後的財政預算，終於在一九九八至二〇〇一的財政年度大幅削減百分之十，二〇〇一至〇四年度再削減百分之四。九十年代中期，香港的經濟正處於顛峰，從財政角度，實無需大幅削減大學經費，要推出這個財政緊縮政策必定有一個強力的理據。

教資會於一九九六年發表的《香港高等教育檢討報告》指出：「香港高等教育的重點已由量轉移到效率……及素質」。在全球化的趨勢下，香港與世界各地的競爭比前更激烈，因此，我們要善用資源，講求成本效益、資源增值，務使香港高等教育院校能創

立「卓越學科領域」。為了確保教育素質，教資會於一九九二年開始採用以教學和研究表現為基準的撥款辦法，一九九三、九六和九九先後進行了三次研究評估活動，一九九六至九七和二〇〇二年先後進行兩次教學素質過程檢討。為了提高效率，教資會於一九九七年進行了院校管理檢討。

教資會於今年三月發表的《香港高等教育》（以下簡稱「報告」），全面檢討香港高等教育，並對未來發展作出建議。這份報告秉承九六年報告的市場導向精神，配合特首在二〇〇一年《施政報告》提出的「擴充大專學額至百分之六十」政策，進一步把香港的高等教育全面推向市場化。

## 合併院校的藉口

「報告」背後的邏輯是：面對全球化的競爭，本港的經濟要轉向知識型經濟，故要大量擴充大專學額，但與九六年相比，本港的經濟已今非昔比，政府再無能力大量撥款，唯有一方面大力壓縮開支，另一方面推出自負盈虧計劃。要推銷一個新政策，慣用的技術是架構重整。把現存七所大學正式定性為研究型大學和教學型大學，是為日後重新整合大學邁出第一步。「報告」建議設立一個以學分累積及轉移制度（CATS）為基礎的學歷架構，若能為副學士學生提供一條出路也是無可厚非，但要把CATS連繫到大學之間的學生轉移和撥款機制上便令人感到居心叵測了。

假若建議真的落實，學系（甚至是院校）的發展將會由市場的供求作調整，那麼一些沒有市場價值的學科便相繼倒閉，正好為學系甚至至是院校合併提供上佳的藉口，反正七所大學似乎太多了，也着實太昂貴了！同樣地，建議把薪酬脫鈎也有異曲同工之妙，大學講師的薪金太優厚了，大幅削減至市場的水平，或改聘較低職級的人頂包教授級人員的教學，開支必

定大大減縮。

除大力壓縮開支外，另一個能快速達標的方案是自負盈虧。過去兩年，自負盈虧的毅進計劃和副學士課程相繼推出，逐步取代由政府全面資助的相類似文憑和高級文憑課程。這正是「報告」第六章展望未來所預期的美景：「我們毋須增設新的公務資助院校，也可以達致上述的增長。」（六點四）

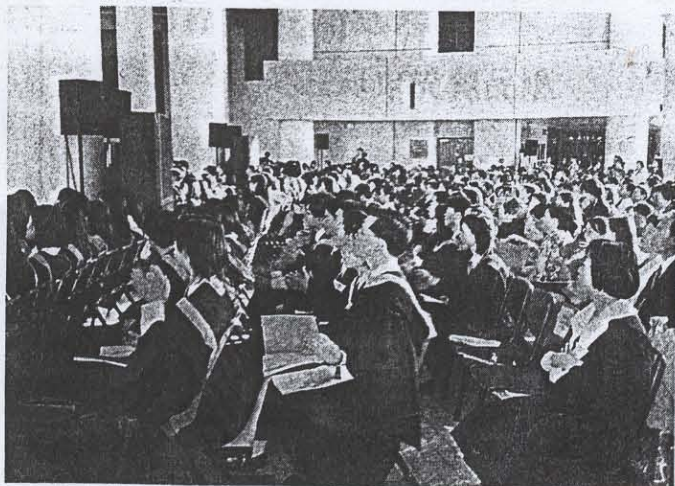
## 辦高教不能靠口號

眾所周知，削減經費和自負盈虧是要付出代價的，教育素質必然受損。「報告」提出的「既要擴大學額和提高素質，又要削減經費」的方案只是自欺欺人，以為透過改組行政和提高管治效率便能達至目標，實在是一廂情願的看法，把辦教育和搞學術等同做生意。推銷生意可以靠噱頭，但辦高等教育卻不能單靠幾句口號——「面向世界、追求卓越、多元化辦學」。

高等教育有別於基礎教育。大學是為社會培育專才和精英之所，同時大學也是知識創造和傳播的搖籃。學術研究創造新知識，教學把知識傳播開去，因此大學特別重視教研相長。卓越的學術研究成果是，要有學術自由作為強力的後盾。學術自由是不應受任何權勢左右的，放諸古今四海皆準，並非如「報告」第六章所界定為「由資助者（不論其為公營抑或私人資助者）與接受資助機構之間議定的」（六點二五）。根據如此的定義，學術自由已完全喪失了，學者只淪為政府或企業的工具。澳洲近年來類似的高等教育改革，已受到廣泛的批評。世界一流大學皆重視學術自由，即使像哈佛這些接受企業資助的私立大學，研究員的學術自由是受到大學深厚的學術傳統保護的。

正是在捍衛學術自由和學術傳統的大

前提下，我們要質疑大學應否全面臣服於全球化而活在它的陰影下？決策者是否只應一面倒地合理化全球一體化的現象而強調大學去迎合這個浪潮？我們贊同大學不應是一個象牙塔，更不應自我封閉，要與社會建立緊密的聯繫，和與時並進。可是，我們堅決反對把大學淪為知識工廠，以走市場化為唯一導向，我們反對把大學企業化，如「報告」在附錄二的建議：「要引入了一種商業機構的文化。高層管理隊伍，策略性的規劃、部門管理人員、成本中心，以及其他企業性的管理模式」（頁六十五）。作為學者，我們已厭倦於近年來愈來愈多的繁瑣文書工作、九十年代中以來多種巧立名目的評估、無止境的開會，我們只渴望有一個安定和簡單的環境，從事教學和研究工作。假若香港的高等教育依「報告」的藍本而改革，我們只會與世界真正一流大學的差距愈來愈遠，最終會變成三、四流大學。相信這不是決策者心中所想看到的吧！



大學是為社會培育專才和精英之所，同時大學也是知識創造和傳播的搖籃。