

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2387/07-08(03)號文件

檔 號 : CB2/PL/ED

教育事務委員會

立法會秘書處為2008年6月27日特別會議 擬備的背景資料簡介

大學教育資助委員會資助院校的管治架構 和申訴及投訴機制

目的

本文件綜述教育事務委員會(下稱"事務委員會")就大學教育資助委員會(下稱"教資會")資助院校的管治架構和申訴及投訴機制提出的主要關注事項。

背景

《香港高等教育報告》

2. 2001年5月，當時的教育統籌局局長委託教資會就香港的高等教育進行一項全面檢討。該項檢討涵蓋高等教育的各方面，包括教資會資助大學的管治。教資會於2002年3月發表題為"香港高等教育"的檢討報告(下稱"該報告")。教資會就該報告廣泛諮詢事務委員會及持份者後，於2002年9月向教育統籌局局長提交最後建議。政府接納教資會提出的大部分最後建議，並於2002年11月公布進一步發展香港高等教育的藍圖。根據該藍圖，教資會資助大學須檢討其管治及管理架構，包括申訴及投訴機制，確保這些機制"切合所需"。教資會資助院校的管治團體先後於2003年開始檢討本身的管治及管理架構是否切合所需。

《審計署署長第四十號報告書》

3. 基於上述背景，審計署就教資會資助院校(包括該等院校的管治)進行了一項衡工量值式審計，有關審計結果載列於在2003年3月發表的《審計署署長第四十號報告書》。審計署發現，在2000-2001年度至2002-2003年度期間的3個財政年度，8所教資會資助院校校董會校外成員的整體出席率介乎50%至80%不等。根據審計署的建議，教資會應建議8所院校在有需要時確定校董會(港大稱為校務委員會(Council))校外成員會議出席率偏低的原因，以及建議8所院校採取適當行動，改善校董會校外成員的會議出席率。審計署並向政府和各院校建議，原則上不應委任會議出席率偏低的校董會／顧問委員會成員。

4. 為加強各院校的管治架構，審計署建議教資會應要求8所院校在檢討管治架構時，考慮審計報告內有關管治安排及良好做法的審查結果，以及定期(例如每5年)檢討其管治團體的成效。

《政府帳目委員會第四十A號報告書》

5. 《審計署署長第四十號報告書》發表後，政府帳目委員會(下稱"帳委會")曾就報告書所載審計結果舉行公開聆訊。帳委會於2003年11月發表的第四十A號報告書中提出多項建議，包括建議教資會應要求各院校——

- (a) 採取措施，確保校外成員在校董會／校務委員會／大學校董會會議上佔大多數；
- (b) 考慮發布其校董會／校務委員會／大學校董會成員的出席紀錄，以及把這些紀錄上載院校網站，供公眾閱覽；
- (c) 原則上不應再委任在校董會／校務委員會／大學校董會／顧問委員會／諮詢會會議上出席率偏低的有關成員；
- (d) 設立審核委員會，以加強內部審計職能及改善院校管治架構；及
- (e) 定期(例如每5年)檢討其管治團體的成效；

事務委員會的商議過程

6. 過去數年來，事務委員會曾舉行多次會議，討論與教資會資助院校的管治架構和申訴及投訴機制有關的事宜，亦曾聽取代表團體就該等事宜發表意見。就該議題提出的主要關注事項綜述於下文各段。

管治架構

7. 一直以來，委員十分關注教資會資助院校的管治團體的成員組合及代表性。事務委員會上次討論此議題，是在2007年2月及4月討論教資會資助院校的學術自由及院校自主問題的期間，各代表團體當時向委員提出下述意見——

- (a) 大學由行政人員而非學術人員管理，以致大學的管理變得市場化和政治化；
- (b) 在部分教資會資助院校(包括香港教育學院、香港理工大學及嶺南大學)的校董會中，過半數成員均由行政長官委任。在這安排下，加上有關條例訂明，各大學校監須由行政長官出任，變相提供機會，讓政府當局可隨時干預院校的內部事務；

- (c) 香港中文大學、香港科技大學及樹仁大學校董會內現時並沒有學生代表。為增加各院校的透明度、獨立性及問責性，學生及教職員應在上述院校的校董會內有充分代表。大學校董會內的學生代表應享有與其他校董會成員同樣的權利，包括有權參與關乎大學校長及高級教職員的聘任或解僱的討論或投票；及
- (d) 大學校董會的成員應來自社會不同階層，包括立法會、校友會和辦學團體等。現行條例中有關校監、大學校董會的成員組合及委任校董會主席的條文，均應予以檢討。

8. 政府當局表示，教資會資助院校均為獨立自主的團體，各自受其本身的條例所監管。由於歷史及其他因素，例如個別院校不同的理念、信仰、文化及實際情況，8所教資會資助院校的條例，包括有關校董會的成員組合的條文，均不盡相同。校董會的成員可包括院校的高級職員、學院院長、學生及教職員代表、校友、校董會委任的成員，以及行政長官委任的成員等。由行政長官委任的成員通常來自社會上不同界別的人士。由於院校的校董會的職能及責任基本上涉及院校本身的運作，因此由院校決定最合適的校董會成員組合亦最為恰當。

9. 政府當局並指出，行政長官傳統上是本港各高等院校的名義首長，藉以維持政府當局與院校的連繫，同時顯示政府當局對高等教育界別的支持。監管各院校的條例亦訂明校監的權力及職務，這些權力及職務主要是頒授學位及其他學術名銜。

10. 至於委任校長／副校長方面，政府當局解釋，各院校可根據有關條例自行制訂本身的程序。這些條例就學生及教職員的校董會成員可參與委任校長／副校長的條文不盡相同。鑑於學生團體瞬變的特質，以及為了防止院校的學生互存衝突和隔閡，亦為了確保甄選院校的校長及高級職員的決定是基於院校的長遠需要及利益，如有關條例的條文令身為校董會成員的學生與其他校董會成員有不同的待遇，或禁止學生代表直接參與任免校長及副校長，均屬合理。然而，所有教資會資助院校均透過各種措施，讓學生參與甄選校長的過程。這些措施包括進行非正式的諮詢、提供機會讓候選人與學生代表會面，以及向校董會表達意見。

11. 教資會秘書處最近告知事務委員會，所有教資會資助院校均已完成就管治及管理架構進行的內部檢討。該等檢討工作的主要內容包括：管治團體的人數和成員組合、管治架構是否切合所需、相關監管條例及守則(如適用者)，以及是否有需要定期檢討管治團體的成效。院校決定日後會按需要檢討本身的管治架構。8所教資會資助院校的管治及管理架構檢討的最新情況載於**附錄I**。

教資會在大學管治方面所擔當的角色

12. 委員曾要求政府當局澄清教資會在大學管治方面所擔當的角色。教資會認為，把教資會等同政府並不恰當。教資會在院校與政府

之間擔當"緩衝機構"的角色，一方面維護學術自由及院校自主，另一方面確保納稅人的金錢用得其所。教資會承認，各院校現行的管治及管理架構確有改善的空間，但實際上應如何改善有關架構，不應由教資會作強制規定。教資會認為，該報告已臚列良好管治的基本要素，並列舉了一些表現卓越的海外大學的例子，以資參考。

透明度及問責性

13. 委員一直深切關注到，如何可提高教資會資助院校的問責性及透明度。委員在2005年1月11日的會議上建議，教資會資助院校的管治團體應公開其會議議程及會議紀錄。委員要求大學校長會的召集人就該建議諮詢各教資會資助院校的管治團體。教資會資助院校所作的書面回應摘要現載於附錄II。

申訴機制

14. 委員雖贊同立法會不應干預教資會資助院校的內部行政，但委員認為有必要為教職員提供申訴途徑。部分院校的教職員協會認為教職員就個別教資會資助院校提出投訴的現行處理機制未能有效運作，以致這些投訴往往須訴諸法律程序，或由傳媒廣泛報道。他們認為，要處理這類針對院校提出的投訴，法院或立法會均並非適當的場合。若要訴諸法庭，將會涉及龐大的法律開支；若訴諸傳媒或立法會，則會將問題政治化。

15. 為有效解決由教資會資助院校教職員所提出的投訴及申訴，部分代表團體認為，設立獨立的跨院校申訴機制，應該是未來的發展路向。這個機制與仲裁制度相若。透過這個制度，個別院校中一些備受各方尊重的人士(如教授)及社會知名人士，應獲委任為仲裁員，負責調解關乎大專院校的投訴。這個機制不但節省資源，而且更具成效，因為擔任仲裁員的人士本身已對大專院校的運作瞭如指掌。

16. 政府當局表示，所有教資會資助院校均各自因應其獨特情況設有機制，處理員工的不滿及上訴要求。至於成立一個獨立的跨院校調解機制，以處理所有教資會資助院校員工的投訴，政府當局認為這建議會損害院校因應其政策、慣例及獨特情況而處理員工事務及投訴的自主權。

17. 教資會同樣認為，由個別院校處理屬下教職員的投訴最為恰當。由於現時處理投訴的權力和責任由教資會資助院校各自承擔，教資會關注到上述建議對院校自主可能造成的影響。此外，由於不同院校會因應本身的角色、辦學使命和需要，採取不同的政策和做法，教資會對擬議機制的成效存疑。

18. 教資會資助院校現時採用的申訴及投訴機制詳情載於立法會CB(2)1655/07-08(01)號文件附件B(該文件於2008年4月17日送交委員參閱)。

將申訴專員的職權範圍擴大至包括教資會界別

19. 委員察悉，該報告建議探討可否將申訴專員的職權範圍擴大至包括教資會界別。部分委員認為，把申訴專員的現有職能擴大，以涵蓋教資會界別的做法，並不能解決教職員的申訴及投訴問題，因為申訴專員只可處理程序方面的事宜，而不可處理學術事宜。加強外界人士參與處理申訴，以及提高院校處理申訴程序的透明度，是較理想的處理方法。

20. 教資會表示，關於擴大申訴專員的職權範圍至包括教資會資助院校的建議，教資會在諮詢期間收到的反應不一。各大學校董會強烈認為，按照院校自主的精神，院校應自行處理內部人事問題。各大學校董會並指出，《申訴專員條例》(第397章)第8條訂明，申訴專員不得展開調查的事宜，包括聘任、解僱、薪酬和服務條件等人事問題。

有關文件

21. 立法會網頁所載的相關文件一覽表載於**附錄III**。

立法會秘書處

議會事務部2

2008年6月23日

大學教育資助委員會資助院校的管治及管理架構檢討 現況撮要

院校	現況
香港城市大學(城大)	<ul style="list-style-type: none"> • 城大已完成有關檢討，並落實推行檢討委員會的建議，包括重組校董會委員會和向校董會成員發出守則。 • 檢討委員會的建議之一，是減少校董會的成員人數，而成員應主要為校外人士。立法會於二零零七年六月通過對《香港城市大學條例》作出相應修訂。
香港浸會大學(浸大)	<ul style="list-style-type: none"> • 浸大已完成有關檢討，認為大學諮詢會和教務議會一直有效運作。諮詢會和校董會在大學管治上亦互為補足。教務議會現有的權限和職責，能切合作為浸大最高教務機構的需要。
嶺南大學(嶺大)	<ul style="list-style-type: none"> • 嶺大校董會會在校董會成員有重大變動時，檢討管治架構是否“切合所需”。校董會於二零零四年完成有關檢討。嶺大沒有提出更改校董會成員組合的建議。

院校	現況
香港中文大學(中大)	<ul style="list-style-type: none"> 中大已完成有關檢討，並實施了部分建議，包括在校董會之下成立執行委員會，以及增設審核委員會。中大也決定減少校董會的成員人數以加強管治。校董會的成員組合尙待最後決定。中大會在未來兩至三年當現任成員的任期屆滿後才實施有關建議。作為過渡措施，校董會已在二零零三年十二月成立執行委員會，代表大學校董會執行由其授予該委員會的職責和權力。
香港教育學院(教院)	<ul style="list-style-type: none"> 教院已完成有關檢討，並決定精簡校董會屬下委員會的架構(即解散一些委員會，並把部分小組委員會歸入另一些委員會內)，以及減少以某些以代表身分的成員人數。
香港理工大學(理大)	<ul style="list-style-type: none"> 理大已完成有關檢討，確定管治架構能切合所需，管理治架構亦具成效。為進一步完善理大的管治及管理架構，校董會已批准實施多項建議，例如校董會每兩年進行一次自我檢討，以及檢討校內的委員會架構等。校董會並建議減少校董會成員的數目及相應地調整校董會的組成。 理大會諮詢政府當局，與當局一同展開修改校董會組成的立法程序。
香港科技大學(科大)	<ul style="list-style-type: none"> 科大已進一步檢討其管治及管理層架構，現正商討修訂《香港科技大學條例》，以便落實相關建議，包括調整校董會成員的人數和組成。

<u>院校</u>	<u>現況</u>
香港大學(港大)	<ul style="list-style-type: none"> • 港大已完成有關的管治及管理架構檢討，並已制訂各項程序和機制，以便實施檢討提出的全數 17 項建議。有些措施已經落實推行，包括更改校務委員會和教務委員會的成員組合。其餘的建議正分階段實施。 • 為重組港大校務委員會而對《香港大學條例》規程作出的修訂已提交立法會審議，並由二零零三年十一月起生效。 • 港大現正着手修訂《香港大學條例》，使當中有關校務委員會和校董會職責的條文與規程條文所載的權限一致。港大計劃把法例修訂提交當局考慮，期望在二零零七至二零零八立法會年度把有關修訂提交立法會審議。

教資會資助院校就公開其管治團體的會議議程及會議紀錄的建議所作的書面回應摘要

院校	回應
香港城市大學(城大) (於2005年1月28日發出的信件)	<p>城大校董會在2004年11月22日的會議上通過《校董會處事守則》。該守則載有下列條文：</p> <p>"一般而言，公開的原則適用於校董會的營運及工作，而校內學生和教職員均可知悉校董會議事程序。校董會秘書處定期於校內員工通訊，匯報校董會會議概要。而會議議程，經校董會主席審批後之會議記錄草擬，經簽核後之會議記錄及相關之文件，會放置於大學圖書館讓學生及教職員查閱。若討論事項屬於議會規則及程序中列舉之事宜，如牽涉個人或涉及商業上敏感性資料等，校董會必須遵守保密原則。"</p> <p>城大校董會同意，就目前情況而言，校董會會議的議程、文件及會議紀錄的印文本應存放於大學圖書館。</p>
香港中文大學(中大) (於2005年3月1日發出的信件)	<p>按照慣常做法，中大大學校董會的會議議程及會議紀錄一向列為機密文件。中大大學校董會須處理眾多與個別教職員及學生有關的院校管理事宜，以及某些受保密條款限制的事宜，如業務安排或合約等。</p> <p>根據傳統慣例，若中大大學校董會所作決定涉及公眾利益，便會公布周知。中大大學校董會認為，公開全部會議議程及會議紀錄，既不明智，亦不切實際。</p>

院校	回應
香港大學(港大) (於2005年4月23日發出的信件)	由於在校務委員會會議上討論的事項屬敏感性質，而校方一向會通過適當途徑公布其決定及政策，並為確保與會者在校務委員會會議上暢所欲言，港大校務委員會認為，公開所有會議議程及會議紀錄的做法既無必要，亦不恰當。儘管如此，港大校務委員會歡迎大學校長會作進一步商議，以期各大學在此方面採取貫徹一致的政策。
香港教育學院(教院) (於2005年5月24日發出的信件)	按照慣常做法，教院校董會一向透過每月的"Staff Bulletin"，向教職員扼要匯報校董會的討論事項／決定。教院校董會認為，沒有必要公開校董會全部會議議程及會議紀錄。
香港理工大學(理大) (於2005年7月14日發出的信件)	理大校董會採納了管治及管理檢討委員會的建議，除機密事項外，校董會的重大決定均上載於內聯網。
香港科技大學(科大) (於2005年7月27日發出的信件)	由於科大現已設有公布校董會決定的渠道，科大校董會認為，應在向公眾問責和學術自由／院校自主之間取得平衡。為使與會者能在會議上暢所欲言，科大校董會認為，公開其會議議程及會議紀錄，並非恰當的做法。
香港浸會大學(浸大) (於2005年8月10日發出的信件)	浸大認為，假如將校董會的會議議程及會議紀錄公布周知，可能會令與會者無法在校董會會議上暢所欲言，並不符合校董會以至大學工作的整體利益。 按照慣常做法，浸大會透過多個渠道，向不同界別人士發布與校董會重大決定及浸大發展相關的資料。

院校	回應
嶺南大學(嶺大) (於2005年9月13日發出的信件)	嶺大校董會認為，由於在校董會會議上討論的事項主要屬學術性質，或關乎人事問題，因此不宜公開所有會議議程及會議紀錄。至於與公眾利益有關的事宜或決議，校董會會透過適當的渠道公布周知，例如發放新聞稿、召開記者招待會，或將有關資料上載於互聯網的嶺大網頁。

立法會秘書處
議會事務部2
2008年6月23日

**有關大學教育資助委員會資助院校的管治架構
和申訴及投訴機制的文件**

會議	會議日期	文件
教育事務委員會	17.5.1999 (議程項目IV)	會議紀要 議程
教育事務委員會	27.9.1999	會議紀要 CB(2)2875/98-99(01) CB(2)2895/98-99(01) CB(2)2895/98-99(02)
教育事務委員會	17.4.2000 (議程項目VIII)	會議紀要 議程
教育事務委員會	18.3.2002 (議程項目IV)	會議紀要 議程
教育事務委員會	26.3.2002 (議程項目I)	會議紀要
教育事務委員會	2.4.2002 (議程項目I)	會議紀要 議程
教育事務委員會	7.5.2002 (議程項目I)	會議紀要
教育事務委員會	2.12.2002 (議程項目I)	會議紀要
教育事務委員會	17.2.2003 (議程項目IV)	會議紀要 議程
教育事務委員會	3.3.2003 (議程項目II)	會議紀要 議程
財務委員會	11.4.2003	會議紀要 議程
教育事務委員會	21.6.2004 (議程項目IV)	會議紀要 議程

會議	會議日期	文件
教育事務委員會	5.7.2004 (議程項目I)	會議紀要 議程
教育事務委員會	26.1.2006 (議程項目III)	會議紀要 議程
教育事務委員會	11.1.2005 (議程項目I)	會議紀要 議程
《2006年香港城市大學 (修訂)條例草案》委員會	1.11.2006	CB(2)219/06-07(03) CB(2)219/06-07(04) CB(2)219/06-07(05)
教育事務委員會	14.5.2007 (議程項目V)	會議紀要 議程
教育事務委員會	9.7.2007 (議程項目III)	CB(2)2071/06-07(06) CB(2)2357/06-07(04) CB(2)2357/06-07(05)
教育事務委員會	-	CB(2)1655/07-08(01)

立法會秘書處
議會事務部2
2008年6月