

我們的大專管治出了甚麼問題？

---對宋達能報告書 及 大專管治制度改革的意見書

前言

現下的高等教育學制改革，主要按照「高等教育五號報告書」(下稱宋達能報告書)作為指引進行，數年來，大專院校均多少按照其指示逐漸完成其管治架構的改革。然而，我們認為宋達能報告書本身對管治架構的理解有不足之處、部分內容更加以偏概全，導致個別院校能藉此為核心理念，在持份者不知情的情況底下，以效率為由收歸管治權力，令高等教育走向歧途。我們將先論宋達能報告書對管治架構有何理解不足，再以中大的管治架構改革為藍本，講述當下大專院校管治架構改革的問題。

宋達能報告書對民主決策的理解

宋達能報告書將大學的管治模式分為兩個極端，一種是絕對等級制度，即權力完全由上層所有；另外一種是每一位成員都能夠均等參與決策，亦即彼此享有均等權利。¹ 報告認為本港的院效管治缺乏「絕對等級制度」的成分，民主成分過多，認為現下制度「雖然發揮了民主的力量...但效率及進度卻是最慢的。」² 由此建議院校減少管治規模，院校遂以此為根據推行管制架構的重整。

這種二分，其實侷限了院校管治架構改革的可能。首先，報告沒有細分民主模式用於何處，按照該報告的理據，似乎理解為研究工作及撥款居多，倘若理解正確的話，我們便不應斷章取義，連管治施政都包括在內。³ 即使其說法可適用於管治施政，宋氏認為民主決策模式議而不決，權力缺乏明顯規範，沒有效率，在改革道路上是曇花一現的遐想，顯然沒有正確掌握民主治校理念。⁴

試從近年校政推行的角度去想，就是校方在缺乏民主程序下推行政策，反而令行政效率減低。去年九月，中大管治層在缺乏民主程序下強令校巴收費，學生自發組成「巴·不得行動」進行一系列抗議行動，終令校方擱置該政策，在現代社會，忽視多元聲音已經是不可能的事，沒有民主制度，對管治架構的運作一樣沒有效率。⁵ 這種現象不是個別院校才出現，港大醫學院命名、教院院長辭退風波，均顯示沒有民主決策的禍害，縱使政策最後達成校方所願，醜惡形象永遠烙印在校史裡面，日後施政認受性只會更低。換言之，**管治架構決不能單單以「集權－民主」二分去理解施政效度，校方集權的施政模式可以同樣沒有效率，校政民主做得好的話，可以比集權式施政更有效率。**

¹ 「高等教育五號報告書」第 3.2、3.3 段。

² 同上註，頁 76。

³ 同上註，第 3.22 段。

⁴ 他雖然沒有否認若干民主治校的好處，其文字間卻多少表示這種管治模式不適用於新的校政架構。

⁵ 中大管治層的不民主施政不勝枚舉，校巴收費不過是冰山一角。推行院長委任制、頒發榮譽法學博士、國際化政策、校園發展計劃，在沒有學生、教職員、校友同意下推行，怨聲連年，同樣面臨極大阻力。

外國的經驗

放眼世界，綜觀國際一流學府的管治架構，既不乏民主成份，亦能維持其施政效率。（參見附件一）以牛津大學為例，雖然負責管理大學的機構人數不多（校董會 25 人、教學政策及標準委員會 14 人），但受到評議員大會的制衡，其參與者超過 3700 人。各方持份者都能夠透過大會渠道表達意見，有權投票，而不失行政架構輕省的效率。宋達能報告書舉列的國際學府例子未免有失偏頗，在思考香港大專管治架構改革路途，宜應考慮更多報告以外的院校發展經驗。

怎樣才是一個好的民主管治制度？

一個有素質的民主制度，可以從不同價值觀去衡量。我們認為本港院校管治架構參與成分多，而效率不彰，原因是缺乏**問責性(Accountability)**。⁶ 問責性有橫向與縱向之分，橫向是指制度之間的問責關係，在外國，行政機構受議會制轄，議會可互選代表進入行政機構，大學主管人員無權獨攬決策權力；在本港，校董會成員不足，制衡有限，人學主管人員於校董會及教務會均擁有極大決策權力。縱向是指管治制度能否給予大學成員（包括學生、教職員、校友）足夠資訊，以及大學成員有否左右管治制度的權力。外國的大專院校教員基本上都有權參與大學議會事務，有權決定重大政策，校友、學生代表亦有權參與最高官治架構；在香港，學生、教職員、校友參與程度有限，資訊不流通，像中大的**校董會改革，只聞樓閣聲，至今無人知曉進度如何**，管治制度的改革更有集權於大學主管人員的趨勢。香港學制改革的民主成份並不如宋達能報告書中所說的那樣充足，因為這都是沒有素質的民主。

可惜報告書的論述，已經成為院校架構重整的立論根據。透過院校的詮釋，管治體制的改革變成走向獨裁的道路，以中大為例，校方重整架構的原則是按現有席數按比例縮減，學系代表、學生代表勢必成為裁撤對象，個別學系利益及學院學生聲音將無法反映。此外，校長（教務會主席）、副校長、學院院長和研究院院長，為教務會重組後之當然成員。大學主管人員的比例將由現時的百份之七（14/207）大幅增至百份之二十八（14/50）。我們可以預想，日後的管治架構只會更獨裁更不民主。

總結

為甚麼我們打從開始便要認為民主治校曇花一現的遐想（報告書語）？如果香港院校的管治體制改革未來，是以外國院校經驗為榜樣，為甚麼世界主流學府都對民主治校珍而重之，我們卻還要走向集權歧途？我們建議：

1. 重新檢討宋達能報告書的合理性，並為日後大專院校管治體制改革定下更確當的方向。
2. 公開大專院校管治體制改革的資料，特別是中大的校董會改組現況。

⁶ 甚麼是有素質的民主，學界早有有關討論，當中「問責性」(Horizontal and Vertical Accountability)是學者認為衡量民主素質的指標之一，此外文章還列有平等、自由、參與度等等考慮，此處並不適用，故不詳述。參見 Larry Diamond and Leonardo Morlino, "An Overview" *Journal of Democracy*, Vol. 15 (2004), pp. 20-31.

3. 中大校方，以至日後院校的管治體制改革，應落實民主治校，實踐師生共治的理念，停止一切獨裁行徑。

香港中文大學學生會
二零零八年六月二十五日

附件 1 — 各院校管治架構

香港中文大學

組織	權責	成員
校董會(Council)	管治及行政機構	共 57 人 主管人員 21 人 校長 1 人 副校長 4 人 司庫 1 人 秘書長 1 人 書院院長 4 人 學院及研究院院長 8 人 書院院務委員 4 人 教職員 3 人 教務會選任 3 人 書院校董 8 人 校友評議會選任 3 人 校外成員 22 人
教務會(Senate)	控制和規管教學事宜，須受大學校董會的審核	共 157 人 主管人員 21 人 校長 1 人 副校長 4 人 書院院長 4 人 學院及研究院院長 8 人 專業進修學院院長 1 人 教務長 1 人 圖書館館長 1 人 大學輔導長 1 人 教職員 137 人 講座教授或教授 90 人 學系及學科系主任 39 人 書院院務委員 8 人 學生代表 12 人 中大學生會會長 1 人 書院學生代表 4 人 學院學生代表 7 人

香港大學

組織	權責	成員
校董會(Court)	大學的最高管治團體	共 130 人 校監 1 人 副校監 1 人 大學主管人員 8 人 校長 1 人 首席副校長 1 人 副校長 5 人 司庫 1 人 教務長 1 人 畢業生議會 15 人 校外成員 40 人 校務委員會成員全體 另 21 人 教務委員會成員全體 另 44 人
校務委員會(Council)	大學的行政團體	共 23 人 主管人員 2 人 校長 1 人 司庫 1 人 教職員 5 人 全職教員 4 人 全職職員 1 人 學生 2 人 全日制本科生 1 人 全日制研究生 1 人 校外人士 15 人
教務委員會(Senate)	規管大學的一切與教育有關的事宜	共 53 人 主管人員 22 人 校長 1 人 首席副校長 1 人 副校長 5 人 學院院長 10 人 持續教育學院院長 1 人 研究院院長 1 人 圖書館館長 1 人 大學輔導長 1 人 秘書長 1 人 教員 28 人 學院院務委員會主席 10 人 講座教授 12 人 教師 6 人 學生代表 3 人

組織	權責	成員
顧問委員會(Court)	大學的最高諮詢機構	最多共 155 人 副校監 1 人 主管人員 2 人 校長 1 人 司庫 1 人 學生會會長 1 人 校友會會長 1 人 教職員 4 人 職員協會主席 1 人 教務委員會成員 3 人 校外人士最多 146 人 校董會主席 1 人 校董會副主席 1 人 委任成員最多 44 人 榮譽成員最多 100 人
校董會(Council)	大學的最高管治機構	共 34 人 主管員 10 人 校長 1 人 副校長 3 人 司庫 1 人 學院院長 5 人 評議會主席 1 人(出缺) 校外人士 23 人 監督委任 14 人 校董會推薦 9 人
教務委員會(Senate)	大學的最高教務機構	共 54 人 主管人員 32 人 校長 1 人 副校長 3 人 學院院長 5 人 科技轉移中心主任 1 人 圖書館主任 1 人 資訊科技服務主任 1 人 學生事務主任 1 人 教員 38 人 學系主任 19 人 理學院代表、工程學院代表、商學院代表各 4 人、人文社科學部代表 1 人 全職教員選任 6 人 學生代表 3 人 學生會會長 1 人 本科生代表、研究生代表各 1 人

劍橋大學

組織	權責	成員
評議員大會(The Regent House)	the governing body of the University	超過 3800 人 校監 1 人 副校監及助理校監 2 人 司法長 1 人 Council 成員 2 人 大學出版社成員若干人 書院院長 31 人 全體駐校學院院士 全體教員
校董會(Council)	the principal executive and policy-making body of the University	共 23 人 校監(Chancellor) 1 人 主管人員 5 人 校長 1 人 書院院長互選 4 人 教職員 12 人 教授/Reader 4 人 其他教職員 8 人 學生 3 人 校外人士 2 人 Council 提名 2 人
教職員總委員會(General Board of the Faculties)	To advise the University on educational policy and to control the resources necessary for the proper implementation of that policy	共 15 人 校長 1 人 學院院務委員會委任 8 人 文學院 2 人 人文社科學院 2 人 生物科學學院 1 人 臨床醫學院 1 人 物理科學學院 1 人 科技學院 1 人 Council 委任 4 人 學生 2 人

組織	權責	成員
評議員大會 (Congregation)	<p>Congregation shall have the following legislative and other functions, powers, and duties:</p> <p>(1) to decide on proposals submitted to it by Council for amending, repealing, or adding to the statutes or regulations;</p> <p>(2) to decide on resolutions submitted by any twenty or more of its members that Council should be instructed to make proposals for amending, repealing, or adding to the statutes or regulations;</p> <p>(3) to consider any other resolutions submitted to it by Council or by any twenty or more of its members;</p> <p>(4) to exercise the powers in relation to regulations assigned to it in section 17 of Statute VI;</p> <p>(5) to take note of the replies to questions asked by any two or more of its members;</p> <p>(6) to confer degrees;</p> <p>(7) to make the elections laid down for it in any statute or regulation;</p> <p>(8) to approve the appointment of the Vice-Chancellor;</p> <p>(9) to perform any further duties or to exercise any further powers laid down for it in any statute or regulation.</p>	<p>超過 3700 人</p> <p>校監 1 人</p> <p>副校監 及助理校監 2 人</p> <p>公眾演說人 1 人</p> <p>檔案保管人 1 人</p> <p>羅德院管理人 1 人</p> <p>Maison Française 主任 1 人</p> <p>大學出版社秘書 1 人</p> <p>大學出版社司庫 1 人</p> <p>校長 1 人</p> <p>訓導長 2 人</p> <p>全體教員</p> <p>書院、學會、舍堂的首長、主管人員及司庫</p> <p>Ruskin 繪畫及藝術學院導</p> <p>75 歲以下的榮譽教授</p> <p>所有第 8 級以上職員</p>
校董會 (Council)	<p>Council shall be responsible, under the statutes, for the advancement of the University's objects, for its administration, and for the management of its finances and property, and shall have all the powers necessary for it to discharge these responsibilities.</p>	<p>共 25 人</p> <p>主管人員 10 人</p> <p>校長 1 人</p> <p>書院會議主席 1 人</p> <p>訓導長 2 人</p> <p>輔導長 1 人</p> <p>書院會議委任 1 人</p> <p>學部主任 4 人</p> <p>教職員 11 人</p> <p>學部代表 8 人</p> <p>非學部代表 3 人</p> <p>校外人士 4 人</p> <p>Council 提名 4 人</p>
教學政策及標準委員會 (Educational Policy and Standards Committee)	<p>the Council Committee with primary responsibility for academic quality assurance</p>	<p>共 14 人</p> <p>主管人員 5 人</p> <p>校長 1 人</p> <p>副校長(學術) 1 人</p> <p>訓導長 2 人</p> <p>輔導長 1 人</p> <p>教職員 7 人</p> <p>Council 成員 4 人</p> <p>高級導師委員會主席 1 人</p> <p>研究院導師委員會主席 1 人</p> <p>書院會議收生委員會主席 1 人</p> <p>學生 2 人</p>

史丹福大學

組織	權責	成員
理事會(Board of Trustees)	Custodian of the endowment and all the properties of the University	30 名校外人士
教務會議(Academic Council)	The Academic Council is vested with all the powers and duties usually vested in the faculties of similar institutions to discuss and decide upon matters of internal policy, except as herein otherwise provided. It has general power and responsibility for the internal administration of the University, subject to express provisions herein contained respecting the methods of exercising such power through the agency of its Chair and Committees, the Departmental Professoriate, or the Advisory Board.	全體 1428 名教員
教務會(Senate)	There is established a Senate of the Academic Council which, subject to the provisions for review and referendum set forth in Article V, shall have the same functions as the Academic Council.	大學主管人員 16 人(列席) 校長 1 人 教務長 1 人 學院院長 7 人 教務秘書 1 人 圖書館館長 1 人 副教務長(研究生政策)1 人 副教務長(本科教育)1 人 副教務長(學生事務)1 人 教員互選代表 55 名 每學院最少不少於 2 席