

## 立法會教育事務委員會

### 大學教育資助委員會

#### 就《英國、新西蘭及香港高等教育的學術自由及院校自主》研究文件提交立法會教育事務委員會的回應

教育事務委員會委員要求大學教育資助委員會（“教資會”）就立法會秘書處資料研究及圖書館服務部擬備的《英國、新西蘭及香港高等教育的學術自由及院校自主》研究文件（“研究文件”）提出意見。研究文件篇幅頗長，主要載述一些事實和資料。有見及此，我們在下文所述的意見，會補充和闡明與香港教資會有關的範圍，以及與八間教資會資助院校有關的事宜。

### 學術自由及院校自主

2. 研究文件的大部分內容涉及學術自由和院校自主，以及在香港、新西蘭和英國三個司法管轄區內，如何保障及加強學術自由和院校自主的條文和方法。下文載述我們對於香港情況的看法。

### 教資會《程序便覽》訂明保障院校自主和學術自由

3. 研究文件第 4.3.4 段指出教資會在 1968 年發表的第一份報告中，制訂了院校自主的五大範圍，但並沒有提到教資會有否繼續維護和尊重該五大範圍。我們在此明確指出，在 2007 年 2 月的教資會《程序便覽》最新版本的第 1.21 和 1.22 段，一如以往訂明院校自主的五大範圍，有關部分轉述如下，詳見於教資會網頁 <http://www.ugc.edu.hk/big5/ugc/publication/note/nop.htm>：

1.21 院校自主含有多重意義，而不同院校所需的自主程度亦各異，但最重要的一點是，只要不違反香港法例，各院校在法律上擁有管理校政的自由。爭取自主權並非倚賴行使任何特權，而是憑藉一種基於長期經驗的考慮，即各院校必須在享有選擇自由和行動自由的環境下，才可妥善地履行教育責任，不負社會對它們的期望。但這並不等於各院校可罔顧公眾利益和各界的批評，亦非意味各院校的政策不應由本身及他人進行檢討。

1.22 院校自主的五大範圍如下：

(a) 甄選教職員

各院校在甄選、晉升及開除教職員方面享有不受約束的權利；但在委任校長時，由於該職位十分重要，則應當向政府和社會領袖進行若干程度的諮詢，這是適宜而平常的做法。儘管如此，有關院校的校董會將作最後決定，並作出正式委任。

(b) 甄選學生

不論制訂或控制入學試、釐定學生總人數目標或制訂收生數目指標的程序如何，各院校在甄選或拒收申請入讀學生方面享有不受約束的權利。

(c) 課程和學術水平

就此院校亦須顧及其他範疇的發展和需求，例如中小學教育、其他持續教育設施、從事若干專業的要求、一般或特定受僱機會等等，這些都是教資會和政府同樣關注的範疇。此外，若干標準和資格只有在獲提供適當財政資助後才可達致，有關決定因此要視乎財政資源而定。然而，有關各院校本身課程和標準最後仍須由各院校自決。

(d) 接納研究項目

這包括研究項目的提出（視乎有否可運用的資源），以及對其他人（例如政府）所建議研究的接納。在所有情況下，學術價值、院校角色及社會需要應予重視，但只有各院校本身才可判斷其人力、地方、設備和金錢等合計的資源能否或應否按所需方式加以調配。

(e) 在院校內分配資金

除了指定用途和指示用途經常補助金和指定用途非經常補助金外，各院校可酌情自行分配其可動用的資金。而實際上，這種自由度受到相當限制，因為大約四分三的院校撥款乃用作教職員開支，這些費用不能輕易或迅速地改變，而餘下的四分一撥款，則須用作維修、保養、服務、補給等等。然而，各院校在其控制範圍內，可自行作出更改，決定某些類別的資金分配，據此制訂預算及更改預算。

4. 何謂學術自由是一個複雜的問題，一般而言，學術自由同時包含權利與義務。教資會在 1996 年的發表的《香港高等教育報告》第 16 至 19 頁（附件 A 及載於 <http://www.ugc.edu.hk/big5/ugc/publication/report/hervw/ugcreport.htm>）中，試圖說明為何學術自由十分重要。我們希望在此指出，研究文件第 3.2.5 段引述《新西蘭教育法令》第 161(2) 條關於“學術自由”的說明，事實上已包含了教資會就“院校自主”範疇下所保障的五項元素的其中四項。

5. 有意見認為教資會並非充分獨立於政府，這些意見包括就立法會秘書處的研究文件所作的回應。研究文件第 4.3.18 段首句轉述與香港教育學院有關的指控調查委員會的報告（“《調查委員會報告》”）的其中一句：調查委員會“得悉有指控指教資會是橡皮圖章，以及教資會不作批評便與教統局配合，以達到該局所訂的目標”。可惜研究文件並沒有同時引述《調查委員會報告》第 10.23 段的內容：“……教資會只不過是橡皮圖章的說法，毫無根據”。這項引述可展示一個較為持平的情況。

6. 我們認為，考慮教資會事實上如何執行本身工作，是十分重要的。我們認為客觀地分析教資會的行動和意見，得出的結論會顯示教資會是獨立於政府，並一直履行本身的角色，即保障學術自由和院校自主，以及確保社會投放在教資會資助院校的大量公帑用得其所，並能向公眾交代。

7. 此外，在研究文件的同一節（第 4.2 節）中，第 4.2.22 段提到《香港教育學院條例》訂明行政長官會同行政會議向香港教育學院發出指示的權力。我們在此指出一個歷史事實：香港其他數間院校的條例過去亦訂有這類條文。雖然我們沒有就此事進行詳細資料搜集，但據我們所知，香港城市理工學院、香港理工學院和嶺南學院的條例均有類似條文。

## 高等教育院校的管治架構

8. 正如研究文件所指出，在 2002 年由宋達能撰寫的高等教育檢討報告中，教資會建議其資助院校各自檢討本身的管治架構，以確定管治架構是否切合所需。各院校其後進行的檢討涉及多個範疇，在不少方面帶來了改善。我們早前在 2008 年 4 月向教育事務委員會提交有關管治架構及相關事宜的資料文件中，載述部分範疇的檢討結果。有些建議涉及修改法例，因此仍在處理中，而大部分其他建議已付諸實行。我們認為這些轉變對於改善院校的架構及管治甚有益處。

9. 至於處理教職員的一般申訴，研究文件參照教育統籌局 2000 年的一份文件，在研究摘要第 15 段及研究文件第 4.4.18 段似乎表示，只有部分教資會資助院校設有程序，規管處理教職員申訴程序。我們認為情況已有所改善，所有教資會資助院校現已訂定教職員申訴程序；有關詳情可參閱上述教資會 2008 年 4 月的資料文件。

## 教資會的性質

10. 研究文件詳細記述三個司法管轄區內教資會的歷史，提到英國和新西蘭的教資會已被解散，由英國撥款委員會和新西蘭的大專教育委員會取而代之。研究文件又指出，英國的教資會解散前，英國政府質疑教資會 “大部分是由現職學者組成，與大學的關係過於密切，未能從外而內推動改革”<sup>1</sup>。至於取代教資會的新撥款機構(即英格蘭高等教育撥款委員會)，一名國務大臣的代表有權出席撥款委員會管理委員會的會議，擔任評核人員，雖然他／她不會參與決策過程。在新西蘭方面，《1989 年教育法令》通過後教資會被廢除。該教育法令訂明在中央層面開設部門，專責管理所有教育界別(包括大學)，因而要廢除教資會。其後，大專教育委員會於 2003 年成立，負責分配撥款予整個大專教育界，包括教育學院、基礎教育機構、工業訓練機構等。換句話說，新撥款機構的權力比先前的教資會的權力更大。

11. 至於香港方面，研究文件指出：

- (a) 教資會一直維持非法定組織的性質；
- (b) 所有教資會委員均以個人身份由行政長官委任，提供獨立意見，而且並無政府官員擔任教資會委員；
- (c) 教資會秘書處是政府部門；
- (d) 教資會秘書長須同時向教資會和教育局局長負責；
- (e) 並無法例規管政府官員應如何發出撥款指令；以及
- (f) 教資會擔當較積極的角色，現時會更深入參與資助院校的內部事務。

研究文件把上述數項香港教資會的特點，與英國和新西蘭相關機構的特點加以比較，並似乎認為香港的情況有不足之處。

---

<sup>1</sup> 研究文件轉述 Shattock, M. (1994) *The UGC and the Management of British Universities*. Buckingham, the Society for Research into Higher Education.

12. 教資會充分意識到，隨著社會變遷，實有需要重新檢視各種現有制度和架構是否仍能切合所需。從研究文件清楚可見，英國和新西蘭政府對他們的教資會失去信心和信任，並以新的（法定）組織取而代之，以切合政府的需要和目的。研究文件第 5.1.15 段扼要地指出了實際情況：“……英國及新西蘭政府認為，有需要強化政府在策劃及監察高等教育方面的角色”。換句話說，兩國政府希望有更多的控制。至於香港方面是否需要作出轉變，應取決於政府和社會是否認為教資會仍然擔當有用的角色。

13. 教資會的看法是，假如政府願意徵詢一個獨立、專業和持平的高等教育政策組織，並聽取其意見，對於有關的司法管轄區和高等教育界有益無害。因此，我們欣見香港的教育局局長繼續就一些重要議題徵詢教資會的意見，最近期的例子是關於香港教育學院公布的《發展藍圖》。另外就是早前關於高等教育界的院校整合和角色問題，以及在 2002 年關於高等教育界的未來方向。我們認為，在決策局面對高度壓力的政治化環境下，有一個獨立於決策局的機構專注為香港高等教育界謀求最佳政策，是十分重要和值得予以保留的。

14. 關於教資會的成員組合方面，有意見認為由於所有委員均由行政長官委任，教資會可能只會按照政府的意願行事。我們首先要指出，所有教資會委員均以個人身份獲委任，當中並無政府官員。以教資會這樣的組織而言，教資會在考慮所有相關資料後，必定會有自己的看法。有些時候，外界可能認為教資會好像是“偏幫”政府或“偏幫”院校，但事實上這些情況並不存在，我們只會致力為高等教育界和香港謀求最佳政策／解決問題的方法。再者，我們認為教資會的成員組合(附件 B)可消除這些疑慮。教資會的多名海外委員，均是著名大學的現任或前任校長，指稱他們可能會受香港政府左右的說法，實屬憑空想像。同樣地，委員中包括香港的社會賢達，他們也並非是“按照指示”行事的人。此外，委員當中亦包括相當多的本地院校資深學者，他們都是以個人身份獲委任，自由表達個人意見。

15. 至於教資會秘書處的組成和經費，現行安排無疑有利亦有弊。部分人士顯然認為，教資會秘書長身為高級公務員和秘書處是政府部門的安排並不恰當。然而，在權衡利害後，我們認為秘書處人員熟悉政府行政和程序所帶來的好處，遠超過被人“視為”欠缺獨立性的短處。再者，有一點必須注意的是，教資會的所有決定均由全體委員作出，而委員當中並無任何政府官員。

16. 至於與政府的關係，我們必須重申教資會《程序便覽》已詳細闡述這種關係。《程序便覽》描述各有關方面的職責，內容經各方同意。第 1 章、第 2 章和第 10 章的內容關乎經常性撥款和相互關係的事宜。我們無意在此贅述《程序便覽》的相關部分。事實上，《程序便覽》詳細臚列：

- (a) 教資會的角色及職能(第 1 章)；
- (b) 院校自主和各院校的角色及辦學使命(第 1 章)；
- (c) 計劃和撥款(經常補助金／非經常資助金)周期與政府當局的參與(第 2 章、第 4 章、第 5 章和第 7 章)；
- (d) 學術發展建議的內容及其處理過程(第 3 章)；
- (e) 財務報告、審計及保證(第 6 章)；
- (f) 資料搜集及報表(第 8 章)；
- (g) 評核及處理研究用途補助金項目(第 9 章)；以及
- (h) 溝通及通訊(第 10 章)

《程序便覽》屬於公開文件，並上載於教資會網頁。

大學教育資助委員會秘書處  
2008 年 10 月

節錄自大學教育資助委員會 1996 年《香港高等教育報告》第 5 章

5.6 在研究方面，院校自主權是較為複雜的問題，因為這牽涉到個別研究員的自由。不過，概括來說，院校只需考慮兩個問題，那就是本身的角色，以及把有限的人力和資源運用在某個範疇是否最佳決定，然後自由接受或拒絕外來的研究建議（或資助）。

5.7 對高等教育院校來說，最重要是能夠自行決定如何運用政府資助和學費收入，因為這有助院校享有其他方面的自主權。上文第 4.3 及 4.4 段已討論過經常補助金的問題，而教資會一貫的政策仍沒有改變：指定用途的撥款及特定用途的撥款只會在特殊的情況下短期發放。財政自由並不等於放縱。院校運用經常補助金時，如採取不負責任的態度，或運用的方式明顯跟政府或社會的需求有矛盾，將會嚴重影響日後獲得的資助。

5.8 從院校的自主權轉到個人的學術自由。要討論這個問題，除了要考慮個人如何為社會提供有效益的服務之外，還要觸及道德和道義這兩方面。教學人員在享有個人學術自由的同時，亦須向同事負責。教學方面，在研究院以下程度，教學人員通常並非獨立工作，而是一起商定如何教授整個學科，然後各人執教一個部分。這個學科可能是某項課程的其中一環，授教範圍早經界定。在這個情況下，高等教育院校的個別教師對任教學科的內容，並無太大選擇。教師的自由度並不在於決定學科所涵蓋的範圍，而在於講授時所引用的教材、所發表的意見、講學的風格，但後者亦因為有需要與其他同事配合而受到一定限制。

5.9 教學要收到成效，教師必須引起學生的興趣，啟發他們的想像力和尋根究底的精神，幫助他們把所學的知識好好消化，而不是死記硬背當前的正統理論。要學生能夠融匯貫通，教師必須鼓勵學生發問、辯論、質疑。教師亦必須有同樣的自由與學生以至校內及其他院校的教學人員辯論問題，方能使本身學養更為淵博。這樣做的目的，是培養優秀的僱員和愛思考的公民，令他們習關對既有模式和方法抱懷疑態度，因而能改良工作方式，引進新方法及新產品，而他們本身亦可靈活

地面對工作內外的新挑戰和新機會。鼓勵教學方面的學術自由，是工商業和社會發達的先決條件。世界上很多較富裕的國家都鼓勵教師和學生自發思考。

5.10 在知識整理及知識拓展（學術及研究工作）這兩方面，高等教育工作者受到很多限制，主要是缺乏時間。大多數教員，主要工作是教學，雖然實際教授學生（面授時數）的負擔似乎不太重，但與此有關的備課、行政工作、輔導、考試等，可以佔用每週的大部分時間。某些學科，特別是科技學科，研究工作需要昂貴的設備，或是需要以合作的形式來進行，研究範圍實際上可能因此受到限制。科研工作多是由幾組人員進行的，而個別人員則憑自己的專長作出貢獻。不過，由於缺乏資源－圖書館設施不足、實驗室設備過時和其他類似的不足之處－學術及研究工作在很多方面會受到阻礙。此外，發放款項的機構（院校內外）對工作的優先次序，可能與個別人員持不同的看法，這亦造成其他限制。

5.11 前一段有關學術和研究工作上的限制，高等教育工作者一般都習以為常。對他們來說，最重要的是，管理組織、政府或其他人士不會因為他們學術和研究工作的價值，研究結果可能引致的尷尬情況、課題的政治敏感程度或其他無關宏旨的爭辯，而向他們施以更多限制。院校透過刊物、國際會議或書信來往往在院校外進行的辯論，亦不應受到限制。高等教育院校進行的研究，包括那些獲學術界及校外委員會優先給予撥款的項目，甚少能夠取得重大成果，這是無可避免的。學術研究也講機緣巧合，很多發明和進步，都是意外之得，而最終造福社會。另闢蹊徑的探索與傳統的研究方法，同樣可以帶來理想的成果。

5.12 社會有自由討論的風氣，身處其中的人便會建立起應變的能力，他們自己會成為轉變的原動力，這對社會甚為有利。在不受意識形態控制的情況下進行研究，最有機會得出創新的研究成果，從而增加社會的財富，造福社會。這種看法，除了建基於上述那些偏重實際的論據外，背後還有一些較為理念性的基本理據。總的來說，這些理據是：高等教育院校能夠自行挑選教職員及學生，教學人員能夠以他們認為最適合的方式進行教學和研究，這都屬於廣義的自由，必須受到自由社會的捍衛。

附件 B

大學教育資助委員會成員名單

姓名

職銜

主席

史美倫女士，SBS, JP

香港上海匯豐銀行有限公司非執行副主席

委員

陳黃穗女士，BBS, JP

前香港消費者委員會總幹事

鄭振耀教授

香港中文大學副校長及矯形外科及創傷學講座教授

錢大康教授，JP

香港科技大學學術副校長（首席副校長）

趙志錫先生

香港豐誠集團有限公司主席

鍾業華教授，BBS

美國西北大學  
材料科學及工程教授暨機械工程教授

Professor Glyn DAVIS, AC

Vice-Chancellor, The University of Melbourne, Australia

Dr Judith EATON

President, Council of Higher Education Accreditation, USA

Professor Willard FEE

Edward C. and Amy H. Sewall Professor of Otolaryngology / Head and Neck Surgery, Stanford University Medical Centre, USA

Professor Malcolm GRANT

President and Provost of University College London, United Kingdom

<u>姓名</u>	<u>職銜</u>
高彥鳴教授，JP	香港科技大學化學工程學系兼任教授
顧爾言先生，SBS, JP	Managing Director, Trion Pacific Limited, HK
劉斯麗娟女士，JP	香港拔萃女書院校長
Sir Colin LUCAS	The Warden, Rhodes House, UK
雷添良先生，BBS, JP	香港羅兵咸永道有限公司合夥人
麥培思教授	香港大學副校長
Professor John NILAND, AC	<p>President Emeritus, University of New South Wales, Australia</p> <p>Former Vice-Chancellor and President, University of New South Wales (1992-2002), Australia</p> <p>Chairman, The Centennial Park Trust, Australia</p> <p>Independent Director, Macquarie Bank Limited, Australia</p> <p>Member, Board of Trustees, Singapore Management University, Singapore</p> <p>Chairman, Campus Living Funds Management</p> <p>President National Trust Australia (NSW)</p>
徐林倩麗教授	香港理工大學協理副校長，工商管理學院院長，工商管理研究院院長，會計學講座教授
黃昭虎教授，PhD, BBM, PPA, FCIM	Professor and Head Division of Strategy, Management & Organisation, Chairman, Nanyang Executive Programmes, Nanyang Business School, Nanyang Technological University, Singapore

姓名

職銜

黃仲翹博士

香港永泰信息技術服務有限公司主席  
及行政總裁

黃玉山教授，PhD, FIBiol, BBS, JP 香港科技大學副校長（行政）及生物學  
教授

楊永強教授，GBS, JP

香港中文大學公共衛生學院教授

袁明教授

北京大學國際關係學院副院長

當然委員

陳南祿先生，SBS, JP

香港太古（中國）有限公司主席