

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1130/08-09(02)號文件

檔 號：CB2/PL/ED

教育事務委員會

立法會秘書處為2009年3月30日特別會議 擬備的背景資料簡介

校本管理政策

目的

本文件載列當局推行校本管理政策的背景，並綜述委員對此事提出的關注。

背景

2. 1991年，當時的教育署推出"學校管理新措施計劃"，以提升學校的效能。教育統籌委員會(下稱"教統會")在1997年發表的《教育統籌委員會第七號報告書——優質學校教育》中，就改善學校管理和提高學校表現提出多項建議，以提供優質學校教育。教統會的其中一項建議，是推行校本管理，讓學校發展各具特色的教學模式，以切合學生的需要和提高學習的成效。

3. 所謂校本管理，即是教育局將決策權下放，把人事管理、財政，以及設計和推行課程等事宜的決策權下放給學校。為推行校本管理，《教育條例》(第279章)於2004年7月予以修訂，而《2004年教育(修訂)條例》則於2005年1月1日生效。《修訂條例》規定所有資助學校須成立法團校董會，負責管理學校。辦學團體必須在2009年7月1日或之前，向教育局常任秘書長呈遞法團校董會章程草稿及學校的建議校董名單，以便在2010年1月1日前成立法團校董會。法團校董會須由主要持份者組成，包括辦學團體代表、校長、教師、家長、校友及獨立社會人士。《修訂條例》同時規定，立法會可藉在2009年7月1日之前通過的決議，將呈遞章程草稿的限期，延展至一個在2009年7月1日之後但在2011年7月2日之前的日期。

4. 2005年5月，政府當局建議擴大營辦開支整筆津貼(下稱"營辦津貼")的涵蓋範圍，讓已設立法團校董會的學校(下稱"法團校董會學校")享有更大的財政自主權及更靈活運用資源的能力。當局並建議提供有時限的支援措施，協助學校設立法團校董會和熟習法團校董會的運作。

事務委員會的商議過程

5. 教育事務委員會曾舉行兩次會議，討論政府當局提出的財務建議，以及聽取代表團體的意見。下文綜述委員提出的關注事項。

發放有時限的現金津貼

6. 委員普遍支持有關為設有法團校董會的學校提供靈活運用撥款及支援措施的建議。根據有關建議，當局會向那些在2005-2006年度至2008-2009年度期間成立法團校董會的學校，提供每所學校每年35萬元的有時限現金津貼。換言之，較早設立法團校董會的學校獲發放的現金津貼，會高於在較後階段才設立法團校董會的學校。有委員關注到，這項安排或會被視為歧視在較後階段才成立法團校董會的學校。

7. 政府當局解釋，當局以一視同仁的方式對待所有學校，因為按照當局的建議，任何在法定期限(即2009年7月1日)前就設立法團校董會呈遞章程草稿的資助學校，均可在最初數年，每年獲發放為數35萬元的有時限現金津貼。當局向學校發放這項現金津貼，以便學校僱用所需的專業法律及會計服務、訂定選舉制度、為校董舉辦校本訓練課程，以及支付設立法團校董會並令法團校董會初期運作暢順所需的開支。約1 200所資助中小學須於2010年1月1日前設立法團校董會。由於當局鼓勵學校盡可能及早設立法團校董會，因此在早年設立法團校董會的學校，須與其他學校分享經驗，並協助其他學校設立法團校董會。政府當局認為，為這些法團校董會學校提供額外現金津貼，以彌補它們在協助其他尚未設立法團校董會的學校的過程中所付出的人力及其他支出，是合理的做法。然而，由於所需資源龐大，政府當局預留的款項，只足夠向學校提供有時限的現金津貼至2008-2009學年。

8. 雖然部分委員認為擬議安排對尚未設立法團校董會的學校既不公平，亦帶有歧視成分，但其他委員同意，學校在設立法團校董會及法團校董會運作初期，應得到更多行政及財政支援。在2005年6月20日的會議上，事務委員會通過一項議案，促請政府當局考慮由張文光議員提出的協調方案，該方案的內容如下——

- (a) 政府當局應向所有合法的學校校董會，提供校董的責任保險和法律保障；
- (b) 政府當局應向所有合法校董會，賦予靈活運用營辦津貼和整合代課教師津貼的權利；
- (c) 政府當局應向2007年前率先試驗和成立法團校董會的學校，提供一筆過兩年共70萬元的現金津貼，實報實銷。政府當局應在2007年對試驗和成立法團校董會的學校進行檢討，計算這些學校兩年的平均開支和評估2007年後這些學校的每年經常開支；及
- (d) 凡在2007年後至法例容許成立法團校董會的最後限期前成立法團校董會的學校，可獲兩年一筆過的平均撥款。兩年後，這些已成立法團校董會的學校，也按年得到相同的經常開支，繼續經營法團校董會。

9. 政府當局與委員討論後修訂了原有建議，改為向每所在2005-2006至2008-2009這4個學年期間將該校設立法團校董會的意向通知政府當局並提交章程草稿的學校，發放為數35萬元的一次過現金津貼。政府當局又建議，在學校設立法團校董會後緊隨的學年，按需要向學校發還有關開支(上限為35萬元)，目的是讓學校熟習法團校董會的運作、修訂後的會計程序及財務管理方法，以及向未成立法團校董會的其他學校分享良好的實踐經驗。有關建議在2005年7月8日獲財務委員會批准。

成立法團校董會的進度

10. 在2008年10月22日的立法會會議上，議員要求當局提供資料，述明已成立法團校董會的中小學數目。根據政府當局提供的資料，截至2008年10月20日，135個辦學團體轄下374所資助學校已設立法團校董會，佔資助學校總數大約43%。有61所學校已提交或承諾提交有關申請，仍未申請的學校有436所。

11. 由於接近半數資助學校尚未成立法團校董會，委員關注到，政府當局會否主動動議議案，還是會反對由立法會動議議案，將呈遞設立法團校董會的章程草稿的限期推遲至2011年7月1日，以及若延展上述限期，會否在實施法團校董會章程方面給予資助學校更多時間及更大彈性。

12. 由於尚有不少資助學校仍未呈遞法團校董會章程草稿，政府當局同意有需要延展上述限期。政府當局表示，視乎到2011年時已呈遞法團校董會章程的資助學校數目，當局會考慮給予資助學校一段合理時間，以實施法團校董會章程。就截至2008年10月的情況而言，政府當局認為由2011年起計3至4年，屬合理時間。

司法覆核

13. 辦學團體"天主教香港教區"質疑《教育條例》中有關法團校董會的條文是否符合憲法(有關係文由《修訂條例》增補)。該宗案件的詳情載於**附錄I**。

有關文件

14. 立法會網頁所載的相關文件一覽表載於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部2
2009年3月23日

天主教香港教區 訴 律政司司長[2007] 4 HKLRD 483

就校本管理政策申請司法覆核

背景

當局提交《2002年教育(修訂)條例草案》，以實施校本管理政策。該條例草案於2004年7月22日獲立法會通過，成為《教育(修訂)條例》(2004年第27號條例)(下稱"《修訂條例》")。《修訂條例》自2005年1月1日起實施。

2. 《修訂條例》訂明多項事宜，其中包括——
 - (a) 規定學校的校董須成立為法團，作為獨立的法律實體，稱為法團校董會；
 - (b) 規定每所現有資助學校須在2009年7月1日前設立法團校董會，並規定每所籌辦中的資助學校須在學校開始營辦之前設立法團校董會。
3. 申請人"天主教香港教區"是一個辦學團體。申請人質疑《教育條例》第IIIB部第40BK(2)及(3)(a)條和第40BU(2)及(3)條是否符合憲法。該等條文由《修訂條例》增補。

申請司法覆核

4. 第40BK(2)及(3)(a)條就多項事宜訂定條文，其中訂明，在2005年1月1日前已開始營辦及不設法團校董會的資助學校的辦學團體，須在2009年7月1日之前向教育局常任秘書長呈遞建議的法團校董會的章程草稿。第40BK(5)條訂明，立法會可藉在2008年10月1日之後但在2009年7月1日之前通過的決議，將呈遞章程草稿的限期由原來的2009年7月1日，延展至一個在2009年7月1日之後但在2011年7月2日之前的日期。
5. 第40BU(2)及(3)條就多項事宜訂定條文，其中訂明，預計開課日期是在2005年1月1日當日或之後的資助學校的辦學團體，須在不遲於預計開課日期前6個月，或在教育局常任秘書長以書面批准的較後日期或之前，向教育局常任秘書長呈遞建議的法團校董會的章程草稿。

6. 申請人提出爭辯，指該兩項條文抵觸《基本法》第一百三十六(一)條、第一百三十七(一)條及第一百四十一(三)條。《基本法》的有關條文規定——

- (a) 香港特別行政區政府自行制定有關教育的發展和改進的政策；
- (b) 各類院校均可保留其自主性並享有學術自由。宗教組織所辦的學校可繼續提供宗教教育，包括開設宗教課程；
- (c) 宗教組織可按原有辦法繼續興辦宗教院校、其他學校、醫院和福利機構以及提供其他社會服務。

7. 有關《基本法》第一百三十六(一)條，申請人提出爭辯，指修訂條例強行實施校本管理政策，而校本管理政策是"嶄新的政策措施"，並未充分顧及甚或完全罔顧原有教育制度。至於《基本法》第一百四十一(三)條，申請人提出爭辯，指申請人享有作為宗教組織的憲法權利，可按"原有辦法"繼續興辦學校。當局實施校本管理政策，等同於強迫申請人以新法辦學。

8. 至於《基本法》第一百三十七(一)條，申請人提出爭辯，指申請人作為教育機構，有權決定其所辦學校的管治架構，但當局強行實施校本管理政策，侵犯了申請人這項權利，因而侵犯了申請人保留其自主性的權利。

9. 政府反對該宗司法覆核申請。

法院裁決

10. 法院曾研究由政府提交的校本管理政策實施歷程，並察悉當局自1989年起分7個階段發展校本管理政策。法院總結時表示，修訂條例既非引入嶄新的制度，基本上亦沒有偏離原有教育制度。法院認為沒有違反《基本法》第一百三十六(一)條及第一百四十一(三)條的情況。

11. 法院進而認為，《基本法》第一百四十一(三)條關乎不得基於宗教而作出歧視，即保障宗教組織的權利，確保它們可一如既往，按原有辦法繼續興辦學校。保障宗教組織可在1997年7月1日後按"原有辦法"繼續興辦學校的條文，並非賦予宗教組織豁免權，讓他們無須遵照教育政策的更改。

12. 有關《基本法》第一百三十七(一)條，法院認為，申請人屬宗教機構。第一百三十七(一)條保障教育機構而非宗教機構的權利。此外，自主權不得抵觸公眾問責制度，特別是關乎政府提供撥款的時候，同時必須在院校自主與問責之間求取適當平衡。自主權並非絕對權利。

13. 法院駁回申請人提出的司法覆核申請。

上訴

14. 申請人現正針對法院的判決提出上訴。一項聆訊已安排於2009年11月17日進行。

有關校本管理政策的文件

會議	會議日期	文件
教育事務委員會	3.6.2005 (議程項目IV)	會議紀要 議程
教育事務委員會	20.6.2005 (議程項目I)	會議紀要 議程
財務委員會	8.7.2005	會議紀要 FCR(2005-06)27
財務委員會	20.4.2007	政府當局就初步問題的書面答覆(答覆編號：EMB089、EMB116及EMB117)
教育事務委員會	9.7.2007	會議紀要
立法會	22.10.2008	[第二十項質詢] 由張文光議員提問 《2004年教育(修訂)條例》的實施情況 答覆
教育事務委員會	23.10.2008 (政策簡報會)	會議紀要 議程

立法會秘書處
議會事務部2
2009年3月23日