

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)180/09-10(04)號文件

檔 號：CB2/PL/ED

教育事務委員會

立法會秘書處為2009年11月9日會議 擬備的背景資料簡介

香港理工大學的管治

目的

本文件綜述政府帳目委員會(下稱"帳委會")及教育事務委員會(下稱"事務委員會")就大學教育資助委員會(下稱"教資會")資助院校的管治提出的關注範疇(與香港理工大學(下稱"理大")相關的部分)。

背景

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院校管治。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，教資會資助院校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。

審計報告

3. 基於這背景，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》。就理大而言，審計署建議教資會應要求理大及另外5所院校檢討其管治團體的成員人數和組合，並作出所需改動。

4. 審計署並發現，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。審計署向教資會和各院校建議，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。就理大而言，在上述3個財政年度內，其校董會校外成員的平均會議出席率為80%。

5. 為加強各院校的內部審計職能及改善院校管治架構，審計署建議教資會應要求5所院校(包括理大)設立審核委員會。教資會也應要求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。

帳委會報告書

6. 《審計署署長第四十號報告書》提交立法會後，帳委會於2003年11月發表了第四十A號報告書。下文綜述帳委會就教資會資助院校管治提出的結論及建議(與理大相關的部分)。

校董會校外成員的會議出席率

7. 帳委會對部分院校校董會的校外成員會議出席率普遍偏低深表關注。結果，當校董會／校務委員會／大學校董會須在會議上作出決定時，可能過分倚重校內成員。帳委會建議教資會應要求——

- (a) 所有院校採取措施，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) 所有院校考慮發布其校董會／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；及
- (c) 各院校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／諮議會會議上出席率偏低的有關成員。

審核委員會

8. 帳委會並對以下事宜深表關注：有5所院校(包括理大)尚未設立審核委員會，這情況並不符合良好的院校管治方式。帳委會建議教資會應要求這些院校設立審核委員會，以加強內部審計職能及改善院校管治架構。

薪酬結構

9. 帳委會對以下事宜深表關注：理大的校長事務委員會事先未有就向其校長每月支付代替房屋福利及度假旅費津貼的現金津貼一事，尋求校董會的批准，此舉似乎違反了《香港理工大學條例》(下稱"該條例")第9(3)(c)條的規定，因為該條文訂明校董會不得將批准大學僱用的人的服務條款及條件(大學僱用的非全職的人或臨時僱用的人除外)的權力轉授予任何委員會。帳委會認為，即使撇開法律問題不談，為審慎行事起見，校長事務委員會理應事先尋求校董會的批准。帳委會建議理大應進一步檢討該條例第9(3)(c)條的效力及其正當的應用。

跟進行動

10. 帳委會於2005年2月發表第四十三號報告書，以跟進其建議。關於院校的管治架構是否"切合所需"的檢討，帳委會獲悉，理大的管治及管理檢討委員會(下稱"檢討委員會")已於2004年6月完成有關院校管治及管理架構的檢討工作。此外，理大已在理大校董會之下設立審核委員會。審核委員會由3名成員組成。為加強審核委員會的獨立性，該3名成員全部都不會參與校董會轄下任何委員會的工作。

事務委員會的商議過程

11. 過去數年來，事務委員會曾舉行多次會議，討論關於教資會資助院校管治的事宜，亦曾聽取代表團體(包括各院校的管理層和教職員)就有關事宜發表意見。下文綜述事務委員會就教資會資助院校的整體管治及特別就理大的管治進行商議的過程。

管治架構

12. 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。事務委員會曾於2007年5月及7月討論教資會資助院校的學術自由及院校自主的議題。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(包括理大、香港教育學院及嶺南大學)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) 為增加各院校的透明度、獨立性及問責性，學生及教職員應在各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及解僱的討論，以及有權就此等事宜投票；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。

13. 政府當局表示，教資會資助院校均為獨立的團體，各自受其本身的條例所監管。由於個別院校有不同的歷史、文化及傳統，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。

14. 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關乎頒授學位及其他學術名銜。

15. 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。這些條例就身兼校董會成員的學生及教職員的參與程度所訂定的條文不盡相同。鑒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，以及向校董會陳述意見。

16. 教資會於2008年6月告知事務委員會，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進一步檢討本身的管治架構。

17. 至於理大方面，理大已完成有關檢討，確定其管治架構切合所需，管理架構亦具成效。雖然如此，校董會已批准實施多項建議，以進一步完善理大的管治架構。這些建議包括每兩年進行一次自我評估，以檢討校董會的整體表現，以及與政府當局合作展開所需立法修訂，以修改校董會的成員人數及組合。

透明度及問責性

18. 委員促請各教資會資助院校加強問責性及提高透明度。在2005年1月11日的事務委員會會議上，委員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。各院校向事務委員會作出書面回應時反對將管治團體舉行會議的議程、文件及紀錄公開。理大表示，理大校董會採納了檢討委員會的建議，除機密事項外，校董會的重大決定均上載於理大的內聯網。

19. 事務委員會在2008年7月17日的會議上通過議案，促請教資會資助院校的管治團體加強各院校向公眾問責及提高透明度，包括公開會議紀錄及文件。委員要求各院校考慮制訂一套應予公布周知的守則，以加強資訊流通。因應該項議案及事務委員會的要求，每所教資會資助院校的管治團體均曾進一步考慮有關建議。自2006年1月起，除機密事項外，理大校董會的重大決定已上載於理大的內聯網；理大校董會決定繼續沿用此做法。教資會資助院校所作的書面回應摘要現載於**附錄I**。

設立獨立的跨院校申訴機制

20. 委員察悉並關注到，不少教資會資助院校的教職員協會對教職員就個別教資會資助院校提出投訴的現行處理機制毫無信心，並認為該機制未能有效運作。由教職員提出的投訴往往須訴諸法律程序，或由傳媒廣泛報道。雖然大部分代表團體均呼籲設立獨立的跨院校申訴機制，以解決教職員所提出的投訴及申訴，但有意見認為，考慮到個別院校的獨有歷史、辦學使命、傳統和特色，設立跨院校申訴機制會令各院校的獨特之處變得模糊不清，而這個機制可能難以穩當並有效地運作。每所大學應各自完善其本身的申訴機制，以切合其獨有特色，而不應設立跨院校的申訴機制。

21. 委員普遍支持設立跨院校民選申訴機構，以處理教資會資助院校教職員提出的投訴，並認為設立這個機構會為教職員營造穩定的工作環境，讓他們能夠集中精神處理教研工作。事務委員會在2008年7月17日的會議上通過議案，要求各教資會資助院校的校董會和行政部門設立跨院校的民選獨立申訴委員會。

22. 大學校長會就該議案作出書面回應時表示，不支持設立該申訴委員會的建議。大學校長會認為，全部教資會資助院校均設有審核和上訴機制，處理教職員和學生的申訴及投訴。這些機制程序嚴謹，充分給予涉事各方陳詞、答辯和上訴的權利和機會。大學管理和運作所涉及的事務十分繁複，而教資會資助院校體制各有不同，建議設立的跨院校申訴委員會要有效運作，達成預定目標，將非常困難。所有獲教資會資助的院校均享有院校自主權，其校董會獲賦予處理上訴的法定權力。任何人士如感覺受屈，亦可向司法機關提出上訴。若建議設立的跨院校申訴委員會的裁決可凌駕於上述架構，形同於侵奪院校校董會的法定權力、違反院校自主，以及輕視法院的裁決。再者，該委員會所作的調解或決定，是否對有關各方具足夠的約束力，亦成疑問。

23. 政府當局尊重大學校長會及各教資會資助院校校董會對設立跨院校申訴機制的意見。政府當局表示，各院校已進行"切合所需"檢討，而有關檢討並非一次性的工作。教資會同樣贊成大學校長會有關維護院校自主的觀點。教資會認為，由個別院校處理屬下教職員的投訴最為恰當。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，教資會對這個機制的成效存疑。與此同時，教資會認為各院校所設立的申訴及投訴處理機制應具透明度，並須清楚告知教職員，這點極為重要。理大的申訴及投訴機制詳情載於**附錄II**。

24. 委員始終認為，在確保教資會界別以公平、公開、公正的原則處理教職員提出的申訴及投訴方面，政府當局和教資會應擔當更積極的角色。政府當局和教資會責無旁貸，不能以院校自主為藉口推卸責任。教資會在2009年7月6日的事務委員會會議上表示，正在研究其他司法管轄區的大學／院校採用的申訴機制，並會根據研究結果，與教資會資助院校探討改善其申訴機制的辦法，包括擬備本地和海外院校的最佳做法。

有關文件

25. 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
2009年11月4日

**教資會資助院校就事務委員會在2008年7月17日會議上通過的議案
(有關提高管治透明度的部分)所作的書面回應摘要**

院校	回應
香港大學(港大) (於2008年12月19日發出的信件)	校務委員會認為，如要達致提高公眾透明度的目標，最佳方法是加強現有的溝通渠道。校務委員會因此同意，日後每次會議結束後，均會透過互聯網發表簡報，撮述校務委員會作出的所有決定，但關乎個別人士的個人事宜及尚未落實的計劃和建議則屬例外。待有關計劃和建議落實後，校務委員會會於較後階段作出公布。
香港教育學院(教院) (於2008年12月31日發出的信件)	教院已設有在校內公布校董會決定的渠道，在適當時也會向公眾發布。這些溝通渠道包括在內聯網及員工通訊公布校董會會議議程、校董會文件(除機密文件外)及校董會決定摘要。校董會已通過決議案，在教院網站上載教院的有關公開文件，讓公眾查閱。
香港理工大學(理大) (於2009年1月8日發出的信件)	自2006年1月起，除機密事項外，理大校董會的重大決定已上載於理大的內聯網；理大校董會決定繼續沿用此做法。
嶺南大學(嶺大) (於2009年1月9日發出的信件)	校董會認為嶺大應加強現有的公眾溝通渠道，但尚未決定應將校董會的會議紀錄上載互聯網，還是將有關校董會決定的簡報上載互聯網。預計校董會將會在2009年2月16日舉行的下次會議上作出決定。

院校	回應
香港浸會大學(浸大) (於2009年1月12日發出的信件)	浸大一直透過不同渠道，將校董會及其他行政部門的重大決定適時傳達予各持份者；這些渠道包括學校公告、校長級人員向校內人士發表的文告、新聞公布、校方刊物，以及與持份者會面等。校董會決定，在校董會會議上所作的決定(機密事項除外)，將會上載到浸大網頁，供公眾人士閱覽。
香港城市大學(城大) (於2009年1月14日發出的信件)	城大在過去兩年已將校董會的會議紀錄及文件(不包括機密項目)存放到大學圖書館，以供大學成員參閱。
香港科技大學(科大) (於2009年1月21日發出的信件)	校董會將繼續尋求其他方法，積極擴闊目前的溝通渠道，以進一步提高大學管治的透明度，並已計劃把校董會會議的決議事項，除卻某些須予以保障的項目(如人事安排及敏感資料)，安排於每次會議後通過大學內聯網發放。對外方面，大學亦會繼續將有關決議透過新聞稿發布予各界人士。校董會深信以上措施，較諸公開校董會文件的做法，實際上更為可行。
香港中文大學(中大) (於2009年1月21日發出的信件)	校董會將加強現有的溝通渠道，並同意日後在每次會議之後，將校董會的決定以簡報形式在中大的網頁刊登。惟涉及個人私隱的事項、尚待最後決定的計劃和建議，以及校董會認為不適宜在會後即時公布或作有關披露的任何事項，則不會刊登。校董會相信上述措施會有效提高大學管治的透明度。

立法會秘書處
 議會事務部2
 2009年11月4日

香港理工大學(下稱"理大")的申訴及投訴機制

- 理大一直有既定而且行之有效的程序，處理員工的不滿和申訴。為進一步完善有關機制，理大管理層接納了由校董會委任的"管治及管理檢討委員會"的建議，成立工作小組就現行所有有關員工申訴的規例進行全面檢討。理大校董會在2007年6月批准採納由管理層提交的處理員工申訴新政策。根據新政策制訂的員工申訴程序，已於2008年3月實施。
- 新程序可處理所有員工的申訴，包括有關性騷擾和違反道德守則的投訴及員工對個別部門或人士作出有關人事決策的上訴。
- 新政策特別強調於事件的早期協助雙方調解。理大期望有關人士，包括投訴人本身、其上司、部門主管及管理層成員均盡可能以非正式程序圓滿解決申訴。
- 相關的權力單位，包括申訴委員會、覆核委員會或人力資源總監和法律顧問，會詳細調查事件，包括審查及考慮所有有關的文件。在調查過程中，申訴委員會可採取任何其認為適當或必需的行動，包括與申訴有關的人士面談，或索取進一步的相關資料或證據。
- 申訴委員會、覆核委員會或人力資源總監和法律顧問(或由一名高層職員及人力資源總監和法律顧問所組成的小組)，就其所屬範圍的申訴作出的決定將為最終裁決。
- 理大於2008年1月向全校公布新的申訴程序。新程序亦已刊登於教職員手冊內，員工可於任何時間透過理大內聯網查閱有關程序。
- 理大會對新的申訴程序作出適時的檢討。

資料來源：

節錄自大學教育資助委員會秘書處於2008年4月提交的立法會CB(2)1655/07-08(01)號文件附件B。

有關香港理工大學的管治的文件

會議	會議日期	文件
政府帳目委員會	--	審計署署長第四十號報告書第8章 政府帳目委員會第四十A號補充報告書第1章 政府帳目委員會第四十三號報告書第IV章
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	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	14.5.2007 (議程項目VI)	會議紀要 議程
教育事務委員會	12.11.2007 (議程項目VIII)	會議紀要 議程
教育事務委員會	17.7.2008 (議程項目II)	會議紀要 議程
教育事務委員會	9.2.2009 (議程項目IV)	會議紀要 議程
教育事務委員會	6.7.2009 (議程項目I)	會議紀要 議程