

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1272/11-12(05)號文件

檔 號：CB2/PL/ED

教育事務委員會

立法會秘書處為2012年3月12日會議 擬備的背景資料簡介

高等教育的學術自由及院校自主

目的

本文件綜述教育事務委員會(下稱"事務委員會")就高等教育的學術自由及院校自主相關事宜進行商議的過程。

背景

對學術自由及院校自主的法律保障

2. 在香港，主要是透過《基本法》對學術自由及院校自主直接提供法律保障。在政府層面，《基本法》第一百三十六條訂明政府當局享有自主權，可維持本身的教育體系及自行制訂政策。在院校層面，《基本法》第一百三十七條訂明，各類院校均可保留其自主性並享有學術自由。在個人層面，《基本法》第三十四條訂明，香港居民有進行學術研究、文學藝術創作和其他文化活動的自由。此外，《基本法》第二十七條訂明，香港居民享有言論、新聞及出版等的自由。除《基本法》外，香港特別行政區並無其他法例提及學術自由。

3. 政府當局表示，學術自由是香港一直推崇的重要社會價值，更是高等教育界賴以成功的基石。政府當局會保持警覺，致力維護學術自由及院校自主，並確保學術氣氛自由，緊守《基本法》的規定，讓學者可按其意願及才能進行學術活動。大學教育資助委員會(下稱"教資會")《程序便覽》臚列院校自主的五大範圍，即甄選教職員、甄選學生、課程和學術水平、接納研究項目及在校內分配撥款。

教資會資助院校

4. 現時有八所高等院校接受教資會資助，即香港城市大學、香港浸會大學、嶺南大學、香港中文大學、香港教育學院(下稱"教院")、香港理工大學(下稱"理大")、香港科技大學及香港大學(下稱"港大")。每所院校受獨立的條例監管，並成立校董會／校務委員會作為最高管治團體。香港特別行政區行政長官擔任八所院校的監督／校監，以及委任各校董會／校務委員會的主席。各所院校由政府當局委任的校董會／校務委員會成員人數均有所不同。

議員的關注事項

5. 事務委員會在2007年2月28日會議上討論政府被指干預教院的學術自由及院校自主的事件。事務委員會並邀請團體代表出席2007年4月13日的會議，就學術自由及院校自主的議題發表意見。應事務委員會要求，立法會資料研究部曾研究海外地方及香港高等教育的學術自由及院校自主。有關的研究報告題為"英國、新西蘭及香港高等教育的學術自由及院校自主"(立法會RP01/07-08號文件)，於2007年11月發給委員。

6. 事務委員會在多次會議上討論教資會資助院校的經常性撥款及申訴機制時，委員亦曾就有關學術自由及院校自主的事宜提出關注。委員的主要意見及關注事項撮述於下文各段。

教資會資助院校的管治

7. 委員關注到，鑒於政府可委任多位成員加入教資會資助院校的校董會／校務委員會，院校的自主權可能因而受到影響。這些委任提供機會，讓政府當局可隨時干預院校的內部事務。部分委員認為，為維護院校自主，校董會／校務委員會成員應來自社會各界，包括立法會、校友會及辦學團體等。委員認同部分團體代表的意見，即政府當局應立法實施《基本法》的相關條文，以保障學術自由及院校自主。政府當局並應成立工作小組，就如何保障並促進學術自由及院校自主進行檢討；另應成立人權委員會，並賦權該委員會調查侵犯學術自由及院校自主的事件。

8. 政府當局解釋，教資會資助院校均為獨自主的團體，受各自的條例所監管。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，八所教資會資助院校的條例，包括有關校董會／校務委員會的成員組合的條文，均不盡相同。此外，由於院校的校董會／校務委員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／校務委員會成員組合亦最為恰當。政府當局並表示，由行政長官委任的校外成員均來自社會上不同界別的人士，包括但不限於立法會議員、商業及工業界別、學校界別、專業團體及社會領袖等。根據教資會於2002年3月發表的高等教育檢討的有關建議，各教資會資助院校已就其管治及管理架構進行檢討，以確保架構切合時宜。

9. 部分委員察悉，一些本地高等院校與內地高等院校合作在內地辦學。他們關注到，由於香港與內地的教育制度不同，本地院校的學術自由會否因為進行上述合作而受影響。

教資會的角色、職能及成員組合

10. 委員認為，教資會應作為院校與政府之間的"緩衝"，一方面保障院校的學術自由及自主，另一方面則確保納稅人的金錢用得其所。委員憂慮教資會失去了分配資源予高等教育的自主權，其角色已從中介人，變為受教育局影響的"干預監管者"。

11. 政府當局表示，教資會的主要職能是就本港高等教育的撥款和發展向政府提供持平的專家意見，並向政府和社會人士保證各教資會資助院校的運作及教學活動既保持優良水準，亦符合成本效益。具體而言，教資會根據整體學額指標及院校提交的學術發展建議提出撥款建議。在執行上述工作時，教資會須在恰當的財務及公眾問責的前提下，致力維護院校自主和學術自由。

12. 關於教資會的成員組合，委員關注到，由於教資會所有委員均由行政長官委任。他們傾向與政府當局秉持相同的信念和理想。委員和團體代表皆認為這安排不適當。有意見提出，為加強教資會的獨立性，由行政長官委任的教資會委員(包括當然委員)數目，不應超過全體委員人數的一半。

13. 政府當局表示，行政長官在委任所有教資會成員時，均以他們的個人身分作出委任，並考慮個別人士的長處，包括他們的才能和經驗，以及他們在本地和國際網絡及專業知識方面對香港高等教育界可作出的貢獻。教資會的成員人數具有彈性，但一般維持有20至25名成員左右，當中約半數為海外成員，以確保教資會有一個合適的海外與本地專家組合。

14. 立法會在2009年3月18日會議上通過有關"全面檢討教資會的角色與職能"的議案。政府當局其後就該議案提交進度報告，指出教資會開展了2010年高等教育檢討，旨在審視多方面的事宜，包括教資會的角色。在其檢討報告"展望香港高等教育體系"中，教資會所得的結論是，現時的安排仍然適切，因此教資會的結構或職能無需大幅更改。教資會表示，該會就檢討工作諮詢各持份者的過程中，有意見顯示教資會是資助院校與政府之間的橋樑，能發揮重要作用，但也有持份者希望教資會更集中處理宏觀及策略問題。

教資會資助院校獲得的撥款及研究補助金

15. 委員的另一關注是政府可透過教資會所作出的撥款，干預學術自由及院校自主。委員關注到，為增加研究論文在國際學報上刊登和成功申請研究補助金的機會，院校往往把研究主題集中於國際事務而非本地問題，這情況已影響到學術自由。部分團體代表並認為，教資會撥予每所資助院校的經常補助金包括"按表現和角色撥款"的部分，這做法已對院校自主造成影響，因該等撥款與院校履行教資會所界定角色的表現有密切關係。事務委員會討論2010年高等教育檢討報告時，部分委員關注教資會透過撥款機制干預院校自主，例如採用優配學額機制分配第一年學士學位課程學額。

16. 政府當局表示，為教資會界別提供的經常性撥款水平主要是根據學生人數指標而釐定，而有關指標則是根據個別院校向教資會提交的學術發展建議訂定。教資會隨後會根據其撥款方法評估院校所需的撥款額，並向政府提交經常性撥款建議。在行政長官會同行政會議及立法會財務委員會通過經常性撥款水平後，教資會會分配經常性撥款予其資助院校。教資會以其評估方法計算每所院校為達致教學和研究目標所需的資源及撥款，而撥款方法當中並加入一項以院校的研究成績為依據的撥款評審標準。撥款一經批准，各院校有很大的自由和責任決定如何妥善運用獲得的資源。

17. 教資會表示，該會對本地問題的研究並無偏見。教資會指出，在2006年研究評審工作中，該會曾提醒研究評審工作小組，在審視本地項目的研究成果時，須評審有關成果的學術內容，研究過程和方法是否精確嚴謹，對國際研究界的工作是否有所貢獻。該項成果屬國際還是本地性質不在考慮之列。

教資會資助院校的教職員聘任問題

18. 委員贊同團體代表的意見，即以終身聘用制或實任條款聘用大學教職員，對學術自由至為重要。這些聘用條款將會釋除學者的疑慮，使他們不用擔心因提出反對意見而可能影響到其工作。他們察悉，隨着當局於2003年7月解除對大學教職員薪酬的規管後，各院校便實施新的薪酬政策。委員關注以合約條款聘用教職員，以及增薪須視乎表現評核結果，均令教職員產生不明朗和焦慮不安的感覺，因而對學術自由造成負面影響。

19. 政府當局回應時表示，為了讓教資會資助院校有更大的靈活性，因應本身的需要為其員工訂定合適的薪酬福利條件，政府當局自2003年7月1日起已解除院校的職員薪酬與公務員薪酬掛鈎的規管。自始，院校可自行為其員工制訂適當的薪酬福利條款。鑒於院校的員工聘用事宜和薪酬福利條款是屬於院校自主的範圍，政府不會干預個別院校的內部事務。教資會不認同採用不同的條款聘用教職員會影響學術自由，並指出全球多所一流大學都有同時採用實任條款和非實任條款聘用教職員。

教資會資助院校的申訴機制

20. 委員一直關注個別院校的申訴機制能否有效解決教職員提出的投訴。委員促請設立獨立的跨院校申訴機制。

21. 政府當局表示，所有教資會資助院校都是獨立的法律實體。因此，各院校都按本身的情況設有上訴和申訴機制。成立一個獨立的跨院校申訴機制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。

22. 教資會於2009年9月就10所海外院校和教資會資助院校的申訴程序進行了一項研究。教資會根據研究結果制訂了一套最佳做法指引，供教資會資助院校考慮。四項主要建議為(a)委任調解人員；(b)訂明處理申訴的時限；(c)防範報復行為及(d)校外人士參與上訴終審機關。根據教資會在2011年7月提供的資

料，多所院校已完成申訴程序檢討，並採納教資會四項具體建議。三所院校(即教院、理大及港大)正按教資會的建議修訂程序。教資會會繼續監察院校改善申訴／投訴處理程序的進展。

相關文件

23. 立法會網站所載的相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部2
2012年3月8日

有關高等教育的學術自由及院校自主的文件

會議	會議日期	文件
教育事務委員會	28.2.2007	會議議程 會議過程逐字紀錄本
教育事務委員會	13.4.2007	會議議程 會議過程逐字紀錄本
教育事務委員會	14.5.2007 (議程項目VI)	會議議程 會議紀要
教育事務委員會	11.6.2007 (議程項目VII)	會議議程 會議紀要 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	12.11.2007 (議程項目VIII)	會議議程 會議紀要 RP01/07-08 CB(2)2668/07-08(01) CB(2)186/08-09(01)
立法會	18.3.2009	"全面檢討大學教育資助委員會的角色與職能"議案
教育事務委員會	11.1.2010 (議程項目IV)	會議議程 會議紀要
教育事務委員會	14.6.2010 (議程項目IV)	會議議程 會議紀要
教育事務委員會	12.7.2010 (議程項目III)	會議議程 會議紀要
教育事務委員會	14.11.2011 (議程項目V)	會議議程 會議紀要

立法會	18.1.2012	[第五項質詢] 由李華明議員提問 香港的學術自由 答覆 會議過程正式紀錄(中文版) (第44至52頁)
立法會	22.2.2012	[第五項質詢] 由李永達議員提問 香港浸會大學就2012年行政長官參選人民望進行的調查 答覆 會議過程正式紀錄(現場版) (第47至55頁)

立法會秘書處
議會事務部2
2012年3月8日