

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2071/06-07(06)號文件

檔 號：CB2/PL/ED

教育事務委員會

高等教育的學術自由及院校自主

個別人士及團體在2007年2月28日及4月13日 的會議上提出的主要關注事項

(1) 大學教育資助委員會的角色、職能及成員組合

- a. 大學教育資助委員會(下稱"教資會")應作為大專院校與政府之間的"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。
- b. 過去，教資會和教育署各自有獨立的財政預算。然而，在90年代中期，這兩項預算合併為一，而教育統籌局局長(下稱"教統局局長")自此便成為有關財政預算的管制人員。教資會失去了分配資源予高等教育的自主權，變相淪為教育統籌局(下稱"教統局")屬下的機構，大大侵損了教資會的獨立性。教資會的角色已從中介人，變為受教統局影響的"干預監管者"。
- c. 於2002年發表的《高等教育檢討報告》為高等教育界的未來發展制訂藍圖，包括建議加強教資會資助院校的角色劃分及鼓勵院校協作，以促進多元化發展及提升卓越領域。因此，教資會更主動積極引導院校邁向明確的角色劃分，以及協助各院校在按照其角色發展時互相深入協作。
- d. 教資會所有委員均由行政長官委任。他們通常與政府當局秉持相同的信念和理想，並傾向於支持政府當局的教育政策及措施。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。為加強教資會的問責性及運作透明度，教資會委員應包括教資會資助院校的教職員。
- e. 教育統籌局常任秘書長是教資會秘書長的直屬上司。這種從屬關係不利於教資會的獨立運作。不應由公務員出任教資會秘書長。
- f. 教統局作為政策局，不應與個別院校直接接觸，以免有機會造成干預。教資會應擔任政府與院校之間的溝通橋梁。

- g. 於2007年4月1日成立的教資會質素保證局，透過在該局轄下成立的評審小組在院校層面進行質素核證工作，為政府當局及教資會干預學術自由及院校自主提供另一項工具。

(2) 教資會資助院校獲得的撥款及研究補助金

- a. 教育界普遍認為，如對政府政策作出批評或表示關注，將會在資源分配方面對個人或對其代表的院校帶來後果。
- b. 政府可透過教資會所作出的經常撥款，干預學術自由及院校自主。教統局官員透過資源分配，試圖打壓反對聲音。有關事例包括：
- (i) 由於香港教育學院(下稱"教院")校長莫禮時教授拒絕接納教統局提出教院與香港中文大學合併的建議，以致教院在2005-2008學年的3年期內的獲撥資源遭削減33%。
 - (ii) 在陸鴻基教授署任教院校長期間，教統局局長曾要求他發表聲明，譴責香港教育專業人員協會及有關教師就縮班殺校進行抗議。陸教授拒絕要求後，教統局局長被指曾說："I'll remember this. You'll pay. (我會記著，慢慢跟你算帳。)"。
 - (iii) 據稱，由於教院體藝學系副教授黎明海博士曾就新高中學制之下的藝術教育發表批判性評論，以致該校2008-2009學年的藝術、音樂及體育課程的收生學額將會是"零"。
 - (iv) 教統局官員曾要求莫禮時教授將教院教育政策與行政學系前任講師葉建源先生納入自願離職計劃的名單內，原因是葉先生曾在報章上發表有關教育政策的文章。
 - (v) 由於香港浸會大學潘玉琼博士曾在報章上就校本管理發表批判性評論，以致一項由她擔任顧問的計劃在申請優質教育基金時不獲批准。
- c. 教資會撥予每所教資會資助院校的經常補助金包括"按表現和角色撥款"的部分。這方面的撥款與院校履行教資會所界定角色的表現有密切關係。這項撥款佔補助金的比例，由2000年的2%增至2005-2006至2007-2008學年3年期內的10%。此撥款安排是一項懲罰性措施，讓教資會可引導大學的發展。
- d. 根據教資會的"研究評審工作"機制，院校進行的研究計劃是以商業、經濟及社會科學作為評核準則。這些準則與部分院校(例如教院)的辦學使命並不相同，因而令教院難以申請研究補助金。

- e. 為增加研究論文在國際學報上刊登和成功申請補助金的機會，研究主題往往集中於國際事務而非本地問題。這情況已影響到學術自由，亦對大學的研究發展造成損害。
- f. 各院校的研究工作"重量不重質"。
- g. 不設任何上訴機制，以致無法就教資會資助院校及個別項目所獲得的補助金及撥款提出上訴。
- h. 由於大專院校的撥款減少，各院校遂轉而籌募私人捐款。這發展趨勢令人擔憂，因為金權和商界的影響力將會對院校自主造成影響。

(3) 教資會資助院校的管治

- 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(包括教院、香港理工大學及嶺南大學)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. 中文大學、科技大學及樹仁大學校董會內現時並沒有學生代表。為增加各院校的透明度、獨立性及問責性，學生及教職員應在上述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或解僱的討論或投票。
- 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。

(4) 教資會資助院校的教職員聘任問題

- a. 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。此舉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。然而，自解除對大學教職員薪酬的規管，並於近年多次削減撥款後，以合約條款聘任已成為"常態"。因此，學者往往會躊躇不決，不願發表意見及看法。

- b. 當局於2004年7月解除對大學教職員薪酬的規管後，各所教資會資助院校便一窩蜂實施新的薪酬政策。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。

(5) 教資會資助院校的申訴機制

- a. 教職員就個別教資會資助院校提出投訴的現行處理機制未能有效運作，以致這些投訴往往須訴諸法律程序，或由傳媒廣泛報道。要處理這類針對院校提出的投訴，法院或立法會均並非適當的場合。若要訴諸法庭，將會涉及龐大的法律開支；若訴諸傳媒或立法會，則會將問題政治化。
- b. 設立獨立的跨院校申訴機制，應該是未來的發展路向。這個機制與仲裁制度相若。透過這個制度，個別院校中一些備受各方尊重的人士(如教授)及社會知名人士，會獲委任為仲裁員，負責調解關乎大專院校的投訴。這個機制不但節省資源，而且更具成效，因為擔任仲裁員的人士本身已對大專院校的運作瞭如指掌。

(6) 由當局委託進行的顧問研究、計劃及課程

- a. 由教統局委託進行的教學及研究計劃的合約包含不合理的條文。舉例而言，教統局擁有學者所編寫材料的獨有版權；有關教材必須事先呈交教統局；教統局將課程內所有教學環節的過程錄影備案；教統局派員實地觀課；教統局監察課程內容，並可要求更換講員；以及教統局要求學者修改研究的結論及建議。
- b. 教統局曾委託教院的持續教育學部舉辦一項校董培訓課程，但其後要求教院檢視該課程的講員及內容。教統局認為，該課程中由教院教育政策與行政系副教授龐憶華博士所任教的其中一節課，未有充分闡述校本管理的優點。龐博士其後不獲委派任教該培訓課程。
- c. 在一項由教統局委託進行有關"學習領域"的研究中，教統局曾要求香港城市大學的馮偉華博士修改該研究的分析、結論及建議。
- d. 教統局擬利用並操控由其委託進行的研究及計劃的結果，為其推行的教育政策提供充分理據。

(7) 在體制上為學術自由及院校自主提供保障

政府

- a. 政府應立法實施《基本法》第三十四條、第三十九條及第一百三十七條，以保障學術自由及院校自主。當局在立法時應參照《有關高等教育的學術自由與自主的利馬宣言》。
- b. 政府應為研究工作成立特定的基金；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；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。

立法會

- c. 立法會應成立專責委員會，調查與干預教資會資助院校的學術自由及院校自主有關的指控。
- d. 立法會應在審議立法建議時考慮有關建議對學術自由的影響。

教資會資助院校

- e. 各院校應檢討其管治架構，確保所有體制安排均公平、公正、平等，並應盡量提高透明度及參與度。
- f. 各院校應採納《利馬宣言》，並應制訂政策聲明及設立適當機制，以監察並促進學術自由及院校自主。

立法會秘書處
議會事務部2
2007年6月6日