

香港教資會資助高等教育院校的管治

大學教育資助委員會報告

(譯本)

Howard Newby 爵士 CBE

2015 年 9 月

前言

教資會資助院校是具有自主權的法定機構—院校各有其條例和校董會，並享有學術自由和相當的自主權。同時，由於公帑提供大量經費，院校須向社會負責。院校自主和學術自由這些核心價值乃香港高等教育制度的基石，在依法向公眾負責的平衡下，藉着院校明確而有效的管治，這些價值便可得以鞏固和維護。

教資會一向明白穩健的管治對院校至關重要。抱着這份信念，教資會於 2011 年透過轄下財務工作小組檢討院校的財務管治。教資會於 2013 年總結這項工作，欣悉各院校在財務運作和措施方面並無明顯不當之處，公眾可以放心院校運用公帑得宜。有關檢討完成後，教育局於 2013 年 12 月要求教資會研究院校管治的議題。有見教資會之前發表的《香港高等教育—大學教育資助委員會報告》中所建議有關校董會組成的跟進檢討差不多全部完成，教資會認為是適當時候研究院校管治事宜。是項研究旨在找出國際上有關高等教育院校管治的一些良好做法，以便制定方針和建議，協助教資會資助院校的校董會提升效能和透明度，並使校董會成員更有效掌握其管治角色所需的知識、技巧和規約，從而適當地履行職責。

這次得到 Howard Newby 爵士襄助，為教資會進行有關研究，我們深感榮幸。Howard Newby 爵士在大學管治和管理方面饒有經驗，專業知識豐富。他亦曾擔任質素保證局成員，對香港院校有充分了解。在研究過程中，教資會界別眾多不同主要持份者提供真知灼見，對此我們深表謝意。這些持份者包括各院校的前任和現任校董會主席、校董會成員和秘書、校長、院校高級管理層、學生和教職員代表，以及教育局官員。我深信院校如能採用本報告的建議將有助進一步提升校董會的效能，進而維護院校自主權和學術自由這些核心價值。

最後，我衷心感謝 Howard Newby 爵士為撰寫這份報告的卓越工作。我深信本報告對教資會界別有莫大裨益，而且影響深遠。只有院校具備強健和明確的管治架構，而院校高級管理層與校董會之間實踐互信，公眾才會對本港資助院校的自主權具備信心，院校的自主地位亦得以確立。

鄭維新先生，SBS，JP

大學教育資助委員會主席

目錄

前言	i
目錄	ii
報告	
第一部分：引言	1
第二部分：國際比較	4
第三部分：香港的情況	12
第四部分：諮詢工作	17
第五部分：管治守則	30
第六部分：結論	32
報告摘要	33
附錄	
附錄 1： 建議摘要	
附錄 2： 英國高等教育資助局與院校間的保證及責任備忘錄（請參閱英文版）	
附錄 3： 大學校董會主席協會(英國)守則（請參閱英文版）	
附錄 4： 大學校監委員會(澳洲)守則（請參閱英文版）	
附錄 5： 諮詢會議參與者的類別	
附錄 6： 高層次主要表現指標說明（請參閱英文版）	
參考資料	

第一部分 引言

高等教育是現代知識型經濟體的一個主要推動力。大學通過研究，創造大量新知識；通過教育，使學生掌握善用這些新知識所需的高端技術亦同樣重要。因此，在 21 世紀，大學對經濟和社會發展擔當中流砥柱的角色。大學在以前被視為象牙塔的情況已不復再。面對當今新全球化經濟的局面，現今的大學不可能再遠離世務，而必須參與其中，與來自更廣更闊層面的合理持份者交流互動。情況與之前一代已經迥然不同。

這意味大學的角色已趨複雜，規模也有所增大，不單為大學的內部管理，亦為大學如何接觸更廣大社會層面帶來新挑戰。因此，即使只基於上述原因，高等教育的管治制度也應當不時予以檢討，並按需要更新，以切合時宜。

香港大學教育資助委員會(教資會)於 2002 年發表的《宋達能報告》進行了有關的檢討工作。所有教資會資助院校已在 2009 年或之前，完成就其管治及管理架構作出的內部檢討，並遵從《宋達能報告》的主要建議。十三年過去，現今高等教育在各方面均出現急劇變化，進一步檢討大學管治，不但重要，亦是適時之舉。本報告在開始部分，列出大學在決定改變管治制度時必須考慮的主要問題，包括旨在改善現有安排成效的一系列運作事宜。我們明白，香港各大學在管治上具有悠久傳統，因此本報告的目的，並非創造抽象的「理想型」管治模式，而是分析八所教資會資助院校的現有管治制度，並建議可予改善之處。本研究的職權範圍着重九大範疇，現扼述如下：

- i) 校董會在主要決策過程中的適當參與程度和範圍；
- ii) 對自資、商業及外展活動的監督情況；
- iii) 校董會在維持教學及研究上的學術操守(包括探究自由及表達自由)所擔當的角色；
- iv) 物色具有合適技能和經驗的校董會成員；
- v) 校董會與行政人員的關係(包括各委員會的層級關係)；
- vi) 校董會在衡量表現時所擔當的角色；
- vii) 檢討管治成效的可行方法；
- viii) 問責性和透明度的改善情況；
- ix) 校董會成員的就任培訓和支援。

本報告繼而提供其他國家在這些方面的簡要資料，以資比較。這些國家的大學界別與香港現有的大學界別並無太大差異。更重要的是，我們從有關比較中找出一些主題，作為與主要持份者(香港高等教育界別以內及以外的持份者)會面時的討論基礎。會面圍繞同一議程討論，但形式上比系統化的正式調查問卷更為靈活。本報告第四部分綜括所得的回應，而該部分所載的一系列建議，以及在作為總結的第六部分的進一步建議，亦以有關回應為基礎。所有建議均列於附錄 1。本報告的第五部分討論管治守則的重要性、好處和性質。本報告的較前部分有不少地方與此等守則有關。最後，儘管在撰寫報告之時，只有七所院校獲授大學名銜，但本報告中「大學」一詞，一概適用於八所教資會資助院校。

為何管治如斯重要？

管治一詞，定義繁多。就本報告而言，管治意指機構如何做事，而非做甚麼事。因此，管治是關於機構如何組織決策程序，以達致其目標；還涉及如何連繫在院校事務上具有合理權益的校外主要持份者。一般而言，管治的定義均着重效率，並視此為關鍵元素。在本報告中，機構管治是關乎機構如何組織和管理，從而有效運作，以取得理想成果，並符合持份者的期望(Edwards, 2001 年)。澳洲國家審計局提出了有用的定義，把良好機構管治界定為一套程序和架構，從而：

「...有助決策，也可有助在機構內外適當授予責任和職責，並確保妥善兼顧持份者的不同權益；決策基於理性分析和充分資料而制定，過程透明；而所定的決策有利於機構的整體效率和效益」(澳洲國家審計局，1999 年，頁 2)。

全球各地發生多宗廣為人知的管治醜聞後(例如安然、Parmalat 及 Vivendi 等事件)，私人機構的管治亦備受關注。不少國家已通過新的機構管治法例，以保障股東及廣大公眾的利益，而當中某些情況，更就機構事務行為制定了相當具體的規定。在某些國家，此舉難免成為審核高等教育界別管治的肇端，最為人熟悉的是英國於 1985 年發表針對當時大學校長委員會的 Jarratt 報告、其後諾倫委員會就公共事務行為而提出的多份報告，以及最終於 1997 年由迪林委員會(Dearing Committee)提出的建議。公營與私營界別之間有一個共通點，就是兩者都必須展示穩健的機構管治制度，維持公眾對妥善決策及公私資源分配的信心。在國際化及全球化之下，競爭壓力有增無已，良好的機構管治更備受重視。David Leslie 生動地將這情況描述如下：

「簡而言之，變化不輟：院校面對的世界，轉趨競爭為尚、市場主導、不擇手段及牟取暴利。院校須在一切保證不再、前景難料的情況下，掙扎求存，向前邁進。情況儼如.....火車已啟程奔馳，惟路軌狀況不明，終站未定。」(Leslie，2004年)

換言之，在競爭日熾的環境下，院校風險及信譽風險實際上有增無減，以致大學不單需要有效的管理，而管治組織的管理監督層面亦變得更加複雜和多樣。

因此，有效的管治，可使院校內外持份者對大學如何管理帶來信心。歸根究底，這是信任的問題。投放於高等教育的公帑不菲，而且不斷增加，因此有需要讓公眾安心，相信這些珍貴資源用得其所。故此，大學自主之餘，也須向公眾負責，兩者的關係互為關連，難以分拆。香港各大學享有學術自主，值得引以自豪。良好管治，支持大學續享自主；差劣管治則有損自主。若管治差劣(並非單單管理欠佳)，定必招致更嚴格的規管呼聲，最終會損害甚或摧毀大學自主。一如 Jenny Stewart 觀察所得：

「學者可以嘲笑及抗拒『管理』；然而，前路取決於如何明確界定該權力，以及向行使權力者問責。除非現時視之為隱秘，或至少屬隱晦不明的管理者角色為全校上下清楚了解，否則上至校董會，下至院務委員會和學系均無法發揮此等角色。」(Stewart，1997年，頁41)

因此，良好管治不會對自主大學的學院傳統構成威脅，而是有助維持及培養公眾對大學的信心，從而保證大學的自主。一所大學出現危機，即會影響公眾對該國所有大學的信心。由於政府投放在高等教育的資源日益增加，通過良好操守、充足透明度及有效溝通等簡單原則維持公眾的信心，實屬不可或缺。

第二部分 國際比較

研究相類國家的良好做法，總可帶來啟發，而本報告的主要研究對象是香港慣常用作對照的國家。然而，我們亦須明白和尊重，香港的大學界別具有本身獨特的環境、歷史和傳統。因此，國際比較雖有其價值，但必須審慎而為。比較確能展現不同面貌和創意，並可引以為據。然而，必須強調一點，沒有一種模式可以不經修訂而直接套用於香港的現況。

我們也傾向作另一種比較，即參考商業世界對企業管治的改革。如前所述，在許多國家，私人企業管治的改革或多或少影響到對大學管治的改革。有別於上市商業公司，大學當然並無股東。不過，大學有許多不同類別的持份者。如前所述，這些持份者對大學事務具有合理權益，大學愈來愈須向他們負責。另一方面，大學進行純商業化活動的情況亦日見普遍，因此須接受商業法則規管。商界訂有嚴格的業務守則，規管上市公司向公眾負責，以及規管其內部企業架構。

本報告着重分析當中與大學最相關的範疇，就是訂明公司董事局執行董事與非執行董事之間關係的業務守則。非執行董事並非執行公司的行政管理或決定公司的日常業務方向，而是負責定期監察高級管理層在實踐公司既定策略和營運目標方面的成效和表現。倘將這理念套用於高等教育，即是指每所大學須由有效的管治組織領導，並清楚明確地由該管治組織集體負責監督院校的活動、決定院校的未來發展方向，以及營造能實踐院校使命及使學生盡展潛能的環境。大學的管治組織必須並在確保院校遵循規管院校及其管治架構的法規、條例和條文的情況下，就院校的重要事宜作最後決定。至於大學對內和對外的行政理事宜，則由校長負責。

清楚區分管治和管理，是妥善執行大學事務的關鍵。實際而言，管治與管理必須清楚劃分，除要在每所大學的法規和條例中反映外，亦須在約束性較低的自願實務守則內訂明，由大學自行決定採用與否。下文會提到，不少國家的大學管治法律和憲法規條都輔以自願遵循的守則，容許大學按本身的獨特情況和傳統，靈活採用當中的細節，重要的是尊重大學自主。本報告繼而會簡述其他國家(主要是英語系國家) — 英國、美國、澳洲、加拿大、新西蘭和新加坡 — 正在討論的一些議題。有關內容只是扼述當地情況，而且經過篩選，因此並不全面。所選資料旨在指出一些與香港現況極為相關的重要議題，並討論其他地區的處理方式。本報告較後部分會對這些議題作更深入剖析。

1. 英國

英國的高等教育分別根據英格蘭、威爾斯、蘇格蘭和北愛爾蘭各自的法律運作。實際而言，四個地方並無太大分別，尤其在大學管治方面，因為校長組織英國大學聯合會(UUK)及代表大學管治組織主席的大學校董會主席協會(CUC)都是全國性的。一如香港的情況，英國大學的公帑撥款由類似香港教資會的中介機構發放。院校所得撥款多按方程式計算，並以一筆過撥款的方式發放。一筆過撥款體現了被廣泛視為英國大學自主的基本原則，意思是指除了在極少數例外的情況下，政府不會就大學預算逐項審批，而是給予大學一筆過預算，使大學能按其所定的工作優次，有效地運用撥款。

在這制度下，大學須承擔極重的責任，為撥款的運用向公眾負責。各個撥款委員會(當中以英國高等教育資助局最具規模)負責監察大學向公眾負責的制度是否行之有效。大學必須展示公帑用得其所。大學須指定一名人員(通常是校長)為此等開支的「負責人員」。在法律上，這等同該名人員本人須就善用公帑向國會負責。這些責任已載列於財政備忘錄。這份書面文件表述了政府期望每所大學所得的公帑均得以善用。校長(負責人員)和關鍵的管治組織主席人員每年須在周年會計程序中正式簽署大學的財政收益表。此舉正式確認財政備忘錄所規定的責任已充分履行。2014年，英國高等教育資助局把財政備忘錄的名稱改為「英國高等教育資助局與院校間的保證及責任備忘錄」，更準確地反映其目的(全文見附錄 2)。

當不同大學規模相對細小，性質大同小異時，簽署備忘錄可能只視為法律手續而已。然而，直到 1980 年代，當年的卡迪夫 University College 出現重大財政危機，究其原因，顯然是管理欠佳及管治組織監管不力所致。此事直接催生了 Jarratt 報告及其後眾多相關報告(Jarratt, 1985 年)。雖然該次危機僅在一所院校發生，但顯然有需要恢復公眾對大學界別良好管治的信心。英國高等教育界別在 1960 及 1970 年代急速擴張，其後在 1980 年代末及 1990 年代初再現擴張潮，令改革更形逼切。英國先後在 1988 年和 1992 年通過法例，內容包括對大學管治組織組成方法的規定(例如必須以非大學成員為大多數、設有適當的學生代表等)。除了牛津和劍橋這兩所受之前法律規管的大學可獲豁免外，所有大學均受該法例所管限。自 1992 年起，雖然再沒有新法例訂立，但是在行為守則的發展方面，卻大有演進，目的是確立大學妥善管治的原則。通過有關工作，管治組織的成員能夠發展教育、培訓和持續專業發展，有效發揮其管治角色。這項發展實在重大。

2008 年，大學校董會主席協會制定「英國高等教育管治組織成員指引」，當中併入了管治實務守則和一般原則。指引篇幅長逾 150 頁，成為個別大學訂定其內部管治安排的濫觴(CUC, 2008 年)。指引的修訂版在 2014 年年底公布，共 28 頁(CUC, 2014 年)。新指引以守

則形式發表(見附錄 3)，較原來版本更為概略簡潔。制定新指引是為了回應某些觀察員的意見，他們認為雖然只有一所院校(London Metropolitan University)出現財政困難，但卻在在反映管治失敗。新守則提出高等教育管治的七項「基本元素」，每一項均會在其接著的部分詳加探討。整套守則分為「必須」(或以「應予」方式表述)及「可予」(闡述何謂良好做法)兩大綱領。守則以一段包含 15 項「基本責任」的說明作總結。

不論以政府法例，還是根據英國高等教育資助局備忘錄下的撥款條件而言，有關守則都並非強制執行(雖然備忘錄曾提出討論)。然而，除非有充分理由(在不少個案中，大學確實具備充分理由)，否則大學必須遵守當中的原則。有一點值得留意，就是大學校董會主席協會不時就高等教育資助、大學自主，以及全球化帶來的挑戰等事宜向政府游說。協會正確地以有別於大學界別的形象游說，正好表現出該會具有真正權威。歐洲大學協會(EUA，2012 年)近期發表一項研究結果，表示就確保大學自主的措施而論，英國在全歐洲排行第二(僅次於愛沙尼亞)；這結果也許並非偶然。由此顯然可見，所謂高水平的大學管治須包含明確的責任劃分，只有在這基礎下，大學自主才得以培育和維持。

2. 美國

美國的高等教育不屬聯邦責任，而由個別州份負責。美國私營高等院校眾多，在其管治安排上難免與公營大學大有不同，而各私營院校形形色色的管治架構模式亦差異極大，使高等教育制度更形複雜。即使公營大學，院校的管治模式也因州份而異。舉例說，在某些州份，管治組織的部分或全部成員可由當地有關界別選出；在另一些州份，管治組織的成員則由州長委任。在美國所有州份，很少甚或全沒採用一筆過撥款的原則。院校的財政預算由州議員決定，而且通常是按項目逐一撥款。大體而言，大學可粗略分為三大組別(每組別又包含多個分類)：

- 第一組所包括的大學，立足單一校園並設單一董事會，而該校董會對院校的運作和管理具有直接管治權和責任。在此組別下，有些院校(主要為私營大學)的董事會自行承存，並對大學一切運作事宜具有完全的管治權和責任。其他院校(主要為公營大學)的校董會成員則大多是政治任命，須向立法機構、州長或州校董會或委員會匯報，此形式或會使校董會的權力和責任受到各種不同的限制。
- 第二組包括擁有多個校園而隸屬於某一州份中單一校董會管治的公營院校。這些院校可直接或通過大學系統內的行政部門向州校董會匯報。

- 第三組所包括的公營院校在其校園院校自設校董會，而此等校董會獲州校董會賦予或轉授一套管治權力。州校董會與院校董事會之間，以及州層面行政部門與院校行政部門之間的權力和責任如何劃分，形式各異。此等關係受不同因素影響而時有轉變，當中包括所遇到的困難和機遇、個別人員的計劃，以及立法和行政機構的意向。

不過，每所州立大學均須受州立法機構的政策管制，並往往須受州行政機關所訂的政策目標所限。立法機構可以並確有就學術事宜直接向州立院校提供指引，而院校董事會應具的權力因而常被凌駕。州政府可採用不同方式介入院校的管治，能夠介入主要因為州政府擁有撥款權力，從而對高等教育事宜產生影響力，而影響範圍之廣，在其他國家而言可能並不尋常。一舉例說，以立法形式指定課程內容、畢業標準，甚至課程細節的情況，在美國並不罕見。

一如 Lombardi 等(2002 年)指出，美國大多數大學的設立源於政治。州政府代表人民設立院校，提供大部分經費，也規管院校的行事表現。各州院校的管治和協調制度，以州政治機關代理人的角色，規管、指示和管制大學，並須應對政治過程。上述有些安排看來不言而喻，但值得在此強調，因為這正是公營大學或公營大學系統受託人與私營大學或私營大學系統受託人大有分別之處。私營大學的董事會直接管治該大學，並主要按董事會的受信責任，以受託人的身分向公眾負責。私營大學董事會幾乎只專注於募捐工作，以及按校董會和院校所訂目標提升大學表現。校董會代表院校履行職務，而非代表外間政治團體行事。

因此，美國公帑資助大學的管治擔當政治過程與院校管理之間的一個中介角色。對於為政治目標而訂立的首要舉措(例如致力提升成本效益；提高貧窮家庭學生入讀大學的機會；削減開支；帶頭推動技術轉移等)，大學須予配合推行。一如 Lombardi 等總結，這些首要舉措往往令雙方感到受挫。大學經常被指對立法機構的政治舉措反應遲緩，但從大學的角度而言，有關規管大多是不必要且屬加重院校負擔的官僚措施，只屬一時的政治權宜之策。這種情況往往引發改革高等教育結構的呼聲，認為若公營高等教育無法配合政治目標，是中央管制、指示和權力失效所致。

有關美國大學管治的全國辯論通常由一些較大型的獨立慈善基金主導。不過，大學管治組織近年已更趨專業化。美國大學董事會協會(AGB)現已成立，作為專業團體，宗旨是向涵蓋範圍廣泛而且院校類別眾多的美國高等教育界別宣揚良好管治做法。2013 年 9 月，該協會設立特別委員會，負責研究高等教育管治的未來路向。研究報告(AGB, 2014 年)除載述美國大學管治組織所面對的挑戰外，還初步定出一套最佳管治守則(以較間接的「改革建議」為名)。

守則仿效英國和澳洲(見下文)的做法，列舉董事會的主要責任，共有七項。一如該報告總結所述：

「傳統上，高等教育院校的董事會備受尊崇，職責主要是挑選賢能擔當領導和籌募經費，而州政府及聯邦政府對其表現甚少過問。現在，高等教育不能期望回到五十年前的快樂光景。未來，高等教育必須重整，以配合新的學生人口、經改革的教育推行方式、財務方面的根本轉變，以及公眾對高等教育不斷提升的期望。校董會必須站在前線應對這些轉變，因為根據其受信責任，他們必須關注長遠策略事宜，以及平衡大學內部與公眾之間的利益。單靠校長和教職員的力量，實無法帶領院校應付這些轉變。」
(AGB，2014年，頁1)

3. 澳洲

傳統上，澳洲和英國在研訂本身的高等教育政策時，往往互相參考對方的做法，從中獲益非淺。在制訂大學管治政策時，亦同樣彼此借鑑。一直以來，澳洲的高等教育發展與英國有點相似。1960年代以前，大學的規模較為細小和單一，其後出現大幅擴展，院校類別增多，及邁向國際化。澳洲曾設有一個類似香港教資會的組織，除了負責撥款，亦協助當時的政府制定高等教育政策。該組織於十多年前廢除，而當時澳洲同時取消政府對大學教育的大部分資助，改以學生的學費資助。這個傾向市場主導的嶄新方式令人憂慮(英國亦如是)，故有意見認為不但需要制定規例，也要訂立健全的大學管治制度，藉以保障公眾利益。

有別於英國的做法，澳洲大學協會(大致相等如英國大學聯合會)在其名下成立大學校監委員會(UCC)作為全國大學校監(即管治組織主席)的組織。大學校監委員會制定了《澳洲大學管治自願最佳守則》，並在2011年7月獲內閣通過。該守則的篇幅遠較英國校董會主席協會所制定的同類守則為短，只有四頁，共14段(現載於附錄4)。守則內容精簡為其優點。守則主要列舉多項高層次的原則，加上獲內閣通過，為公眾對澳洲大學管治建立信心提供基本因素，而並不是用作施加一系列瑣細繁多的官僚干預的藉口。本報告較後部分所探討的主題，均建基於該守則多個段落的内容。

4. 加拿大

加拿大的高等教育是各省的責任。一如英國和澳洲，加拿大的大學享有高度自主，是該國高等教育數十年來的特點。省政府的政策措施傾向強調大學管治架構在院校改革機制中的重要

角色，但亦同時對院校的管治安排施加不少壓力，包括令財務決定的難度增加、要求以創新方法解決難題，以及大體上將院校的決策過程複雜化。加拿大的大學傳統採取「兩院制」的大學管治模式(參閱 Jones 等，2001 年)，其背後理念是院校內的權力應分別由機構管理組織及教務議會共同擁有。不過，這個兩院制的模式正受到衝擊，因為踏進 21 世紀，加拿大的大學須面對競爭壓力，情況一如其他地方的大學。有一點值得留意，1997 年迪林檢討英國的高等教育時，曾建議英國大學應設立一個清晰的最高管治組織。有關建議很大程度是為了消除校董會與教務議會之間在某些職責出現若干混淆不清的情況。從國際排名榜可見，國際間的大學競爭愈來愈大(另見下文)，令大部分國家的管治組織注意到高等教育日益國際化所引致的校譽危機。然而，這情況將管治組織牽引到傳統上授權由大學教務議會負責的管治範疇，即研究表現和教學質素的評估。這個議題相當微妙，而且極為敏感，動輒影響院校自主與向公眾負責之間的平衡。有關問題不單見於加拿大，其他地方也面對同樣情況。

5. 新西蘭

2014 年 2 月，新西蘭高等教育、技能與就業部部長(部長)提出多項有關改革大學校董會的建議，目的是協助新西蘭的大學保持國際競爭力。部長在隨附的新聞稿中表示：

「新西蘭的大學在全球表現一向出色……然而，大學現時面對多項嚴峻挑戰，例如各個發展中國家均在大學界別投放大量資源，以致競爭壓力增加，還有網上課程相繼出現。本地大學亦有需要就職業需求殷切的領域更快作出回應；吸引更多國際學生；以及在策略上投放資源，提升各大學本身的專長和競爭優勢。規模較小、處事彈性較大的校董會，將可使新西蘭的大學得益，有助院校發揮高水準的表現，而且較其他大型的海外大學更能靈活應變、適應力更強及組織更完善。」

部長的憂慮絕非其獨有。國際排名榜的出現，尤以上海交通大學發布的大學排名為然，在許多國家的政治圈中均引起回響。舉例說，在歐洲，這類排名直接導致法國、德國及西班牙等國，以及荷蘭、丹麥及芬蘭等較小的國家進行改革。上述各國均銳意改革高等教育界別，藉此支持其大學躋身「世界級」學府之列，並維持「世界級」大學的水平。在亞洲，政治家及大學高級管理層尤其重視這些排名榜。大學校長的任免與其大學的排名趨勢顯然有關。大學排名已成為國家成功的象徵，更是吸引及挽留世界級教職員和學生的重要市場推廣工具。

新西蘭部長的聲明明確指出，校董會規模較小可帶來好處。這是從商業機構的經驗得見，而在許多國家，這並非罕有的觀點。儘管鮮有實質證據，證明大學管治組織的規模與其整體表

現相關，但有些大學已着手進行有關改革。部長在聲明中並未提及，對持份者層面遠較商業機構為廣的大學而言，以商業機構為基礎的管治模式是否有效，但新西蘭大學協會(新西蘭八所大學的代表機構)已提醒他注意這一點。然而，雙方均忽略了如此改革對管治組織成員本身可能造成的影響。假如明確目標是把大學維持在「世界級」水平，試問有多少管治組織成員能夠憑個人經驗和背景，認識何謂「世界級」的表現 — 他們又可曾受過足夠訓練，成熟程度又是否足以就有關事宜發表權威意見？這可能會對管治組織成員構成沉重壓力。若然如此，他們既須來自或熟悉外界的競爭環境，又須明瞭就大學運作進行的內部質素評估，才能夠作出所需的判斷，並告知高級管理層須推行甚麼改革(如要的話)。而管治組織規模越小，每名成員所承擔的責任便越重。

儘管有上述風險，政府在 2015 年 2 月成功獲國會以兩票之差的大多數通過《教育修訂案》，當中包含對大學管治的改革。此後，校董會的規模限於八至十二名成員，其中有三至四人由部長委任。實際上，內部可委任的成員只有一至二人。如上文所述，這是一項果敢的實驗。新西蘭各大學的表現會否因而有所改善，值得拭目以待。

6. 新加坡

繼 2005 年進行檢討後，當時的三所新加坡大學獲給予新的法律地位。該三所大學根據《公司法》註冊成立為非牟利擔保有限公司，並定有本身的組織章程大綱及組織章程細則。為確保大學的使命能繼續配合「國家策略目標」，以及繼續為運用公帑向公眾負責，各大學推行經優化的「責任框架」，涵蓋質素保證及有關政策和表現的協議。在該框架下，各大學在運作上均獲得相當的自主權。

這某程度上類似適用於英國各大學的英國高等教育資助局備忘錄，但又不盡相同。重要的是，大學校董會現以根據《公司法》成立的董事局模式運作，在角色的定位上更為明確，即為所屬院校「勾劃發展方向、善用資源和確保財政可長遠持續」，以期達至卓越的教育和研究表現(新加坡教育部，2005 年；以及 Hawkins 等，2012 年)。

結論

此處論及的各個國家，其大學管治組織大都保留了可稱為持份者「參與」模式的元素 — 參與者不單有大學教職員，還有學生、校友、本地及地區代表等。各類別的參與者並非互相對

立，而是彼此同心合力推動大學邁向世界級水平。然而，面對瞬息萬變兼可能影響大學長遠(甚至短期)持續發展的種種不明朗因素，各地大學雖情況不一，但都須更靈活應變。

要平衡院校自主和向公眾負責，並無單一和永久的解決方案。院校自主不拘一格。歐洲大學協會(EUA)出版了一系列有關刊物，其中第二本試圖比較整個歐洲大學系統的自主情況，並另就財政、組織及學術自主加以探討，顯示院校自主是相當複雜的事(EUA，2012年)。院校要完全自主，當然是天方夜談。因此，院校自主或多或少總受制於公眾利益(以公帑資助大學而言)及市場的性質(以私人資助大學而言)。然而，一項有關院校自主與研究型大學表現兩者之間關係的最全面研究，確實提供了一些值得深思的觀察(見 Aghion 等，2009年)。一個以布魯塞爾為基地的跨國團體按取得專利和大學研究的排名，研究大學管治如何影響研究成果。歐洲及美國的大學均設有數項有關院校自主、管治及競逐研究撥款的措施。研究顯示，不論在歐洲國家還是美國的公營大學，大學自主及國際競爭力與大學的研究成果有正面關係。是項研究以統計學上的迴歸分析為基礎，因此分析結果須要小心處理。然而，考慮到研究的規模和涵蓋範圍之大，不宜僅將研究視之為理論模型。這裏要帶出一點：由於國際競爭存在不明朗因素，以激進方式介入大學管治政策之事，務須審慎處理。大幅改變大學系統中院校自主與向公眾負責之間的平衡，可能造成始料不及的嚴重後果。全球各大學管治組織的各成員正是陷於在這種不明朗和複雜的情況中。他們面對重重考驗智慧的實際挑戰，責任重大，不能等閒視之。

因此，良好管治相當重要。妥善向公眾負責有助保證大學自主，而大學在可跟國際作比較的範疇(主要是研究成果)上的整體表現，看來與大學自主有正面關係。

Edwards 對澳洲大學管治的調查作出以下總結：

「大學現正在複雜多變的環境中轉化。因此，每所大學都應清楚表明其發展目標和訂立有關目標的原因，並把目標與適當的管治架構相配合，但須同時留意其他地方發生的事.....要成功轉化，個別大學必須明確界定各方須承擔的責任為何，尤以管治組織、校長、其管理團隊及學術委員會之間的責任為然.....驗證改革是否成功的一個方法，是在這過程中，大學員工及學生是否明白為何需要校董會。」(Edwards，2001年，頁17)。

第三部分 香港的情況

如上文所述，教資會於 2002 年發表的《宋達能報告》建議，各大學應檢討其現行的管治和管理架構，並確保兩者皆切合所需。各大學已進行有關工作。不過，在這十三年間，全球高等教育界別(香港也不例外)發生不少事情。由於教資會有責任確保其資助的院校得到有效管治，現在再度審視國際的最佳做法正合時宜。是次檢討正好檢視院校在維持自主與向公眾負責兩者間所取得的平衡，並探索院校自主如何能與有效管治相輔相成，共同發展。

不過，我們首先要指出，正式的管治架構固然不可或缺，但有效推行各項管治良方才是做到良好管治的不二法門。良好管治還涉及較為軟性及抽象的要素，在正式的守則中並無載述。這些要素包括管治組織與大學高級管理層之間(特別是在管治組織主席與大學的首席執行人之間)必須互重互信。不要以為制定了最佳實務守則，這便必然達成。在私營界別中，商業機構董事會的執行成員與非執行成員之間可出現緊張關係。不過，這種緊張關係應可具創新意義。若可如此，整個機構便會興盛。對於大學，此理亦然。下文是澳洲國立大學校監 Gareth Evans 從大學的情況深思這個問題的所得：

「以大學的情況而言，一如其他機構，首席執行人會不其然地問自己：管治組織成員皆屬兼職性質，無論他們在本身領域的專業知識和經驗如何豐富，若只是間中才開開會議，對本校任何事情能知多少？又怎知道甚麼東西有利本校？他們怎可能像我般熟悉此校的一切事情？

現今大學規模龐大，運作複雜，開支以十億元計，即使是觸覺敏銳的新派校長，不論曾否公開透露甚麼，內心深處仍會不其然感到，陳腐的教務議會和校董會架構.....並不是真正執行校務的，他們的作用只不過是例行程序，而不是決策及執行過程中真正重要的一環。

當然，對大部分大學校長或任何其他主要的執行人員而言，由他們完全自由管理，而正式的管治組織純粹形式上從旁監督，並非現今世界的做法，亦不應如此.....竅妙之處在於何處落墨，如何分野，以確保管治組織與管理層之間的關係不但不會產生怨懟，而且可達致最有建樹的協同效應。」(Evans，2011 年)

換言之，現代的大學管治制度如要取得成效，校長必須覺得管治組織成員在大學的策略決策過程中有所貢獻；另一方面，管治組織也必須覺得他們適時獲得所需的資料，讓他們能妥善

履行職責。或會有人認為，管治組織既受託監督公帑運用，便必然須承擔應有責任，經常以機構管治的高標準做好管治工作。此外，他們須確保在履行職責時，顧及公營機構的正當操守：即無私、誠信、客觀、向公眾負責、開放、誠實和有領導能力。管治組織在決定如何舉行及管理會議時所採用的各類程序事宜，往往可反映有關操守。不過，這些正當操守原則得以貫徹執行，才是關鍵所在。在此，我們參考國際的最佳做法後，可歸納出若干值得重新審議的主題。

1. 招募、就任培訓和專業發展

管治組織大部分成員(學生代表顯然除外)接受大學教育時，至少已是二十或三十年前的事。這些年來，大學變化甚大。當他們須重新認識高等教育界，或會十分困惑。因此，管治組織成員儘管具備高等教育界以外的經驗，但不給予他們正式的就任培訓及非正式的簡介，他們實難以理解很多須予參詳的重要議題。對他們而言，即使是界別常用的縮略語，也是全然陌生。或會有人指出，香港現時有迫切需要為校董會全體成員提供一致及全面的就任培訓計劃，而這種安排在不少國家已相當普遍。但其實在就任培訓之外，成員在任期間亦須獲得進一步的專業發展機會，以深化知識。校董會成員不但須熟悉大學各項內部工作，還必須明白大學在運作方面的政策，以及所有大學都愈來愈須面對而又與日俱增的國際壓力。或許會有人認為，香港只有八所教資會資助院校，規模相對細小，此類就任培訓安排會過度加重院校負擔。然而，事實恰恰相反。在院校數目不多的大學高等教育界別，院校過於保守封閉，往往是風險所在。為校董會成員提供就任培訓和專業發展的其中一個重要作用，就是使他們了解世界各地的情況，由此繼續借鑑國際的最佳做法。

在國際高等教育界別，招募管治組織成員的情況並不常見(州議員和州長在美國公立大學所擔當的角色除外)。在其他情況相若的國家，管治組織訂有一套明確的條款及條件，當中訂明成員的服務年資和續任條件，並根據這套條款及條件自行負責招募。最佳做法亦顯示，管治組織常常根據本身所定的對不同專長要求的準則招募新成員，藉以靈活地確保管治組織的技能和經驗組合能配合大學的事務。此舉不但確保技能和經驗都得以兼顧，亦確保校董會中包含均衡和適當比例的校外持份者。這些規定不論是否獲教育局正式批准，也將有效地支持和維持大學的院校自主，並有助高等教育界別與政治界別保持健全距離。

2. 受信責任

由於投放於高等教育的公帑撥款甚多，管治組織顯然有責任確保公帑(香港的情況是經教資會發放)是按撥款所定目的運用。實際執行時，情況較原先看來更為複雜。這正是我們要在院校自主與向公眾負責兩者之間取得平衡的核心所在。某些國家就撥款與院校訂立書面合約。在僅設有少數院校的細小國家，例如丹麥、芬蘭和荷蘭，這情況尤為普遍。雖然合約關係為雙方釐清責任，但實際上推行此制度的交易成本不菲。個別院校須與有關政府部門進行廣泛磋商，過程可以曠日持久，出現僵持局面的情況並不罕見，令雙方都感到挫敗。此等磋商亦使政府可借機介入個別院校的具體運作，而院校對此不是全然抗拒。因此，合約關係並非推動大學界別靈活應變的良方。

另一個完全相反的制度，即類似「接受撥款、不受監管」的方式，同樣不為現代社會所接受。政府投放大量稅收於高等教育，而且不斷增加，要求院校就有關款項的運用向公眾負責絕對合理。有些國家設有類似教資會的撥款機構(主要是英國及愛爾蘭)，他們透過由個別大學與撥款機構共同簽訂財務備忘錄(以標準格式擬備)的方式，在撥款與監管上取得平衡。該備忘錄闡明雙方的責任，特別是管治組織須確保撥款用得其所的責任。大學通常須提交年報，由校長和管治組織的主席簽署，以確保院校提供所需的保證，而這項保證又得靠校董會轄下的審計委員會(由校內和校外核數師向其匯報)有效發揮職能，使校董會信納院校有償付能力及其資產受到保障。

香港的教資會與受資助院校目前並無訂立正式的財務備忘錄或類似文件。這並不表示在撥款運用方面沒有向公眾負責的正式機制。不過，由於缺少這類文件，教資會引導高等教育制度實踐整體政策目標的能力便受到局限。雖然院校自主必須予以尊重和維護，但亦須明白八所院校各有其利益，不一定也非總可整合成整個界別都認同的公眾利益。不單是校董會與大學高級管理層之間須互相信任和彼此尊重，以上兩者與政府和市民大眾之間也須如此。高等教育界發展瞬息萬變，這個平衡點須經常予以檢視和檢討，而只有相對自主的大學才能在環球市場中有效競爭。

3. 策略規劃

致力使大學運作有效兼具效率，毫無疑問是高級管理層的責任。為確保院校運作良好，校董會往往靠院校行政主管負責營運和管理大學，並就提交管治組織審議的事宜提供指引。不過，在院校策略發展方面，管治組織則擔當舉足輕重的角色，而來自大學界別以外的校董會

成員正好發揮作用，他們的背景和經驗尤為寶貴。管治組織須認同大學的策略計劃及由此而訂定的工作優次安排。倘管治組織不能認同該計劃，管治組織與高級管理層之間的互信和尊重便會隨即破滅。此處所述的重點，並不在於擬備一份稱為「策略計劃」的文件，而是最終能得出這份計劃並據之以監察表現的過程。校董會在這方面是責無旁貸的。因此，管治組織須積極參與大學策略計劃的制定和審批工作，尤其確保有關計劃不僅僅是一份詳列現有活動的清單，而是闡明在一段適當時間的工作優次安排，由此引導資源分配及大學事務的運作決策。因此，對校董會在策略計劃涵蓋期間的所有重要決定而言，這是一份具影響力和引導作用的文件。

與國際大學界別比較所得的證據均顯示，擬訂策略計劃是管治組織適當發揮作用的主要範疇。策略計劃在某些方面亦可保障高級管理層，以免管治組織的權力過度伸張，干預院校的運作管理。策略計劃如能闡明工作優次安排和可量度的目標，管治組織便可經常予以監督；當然，該計劃須切合主要表現指標，而院校須就達標情況適時向管治機構提供適當資料。

觀乎香港目前的情況，策略規劃所需的某些元素可說頗為分散。現時，在審議院校三年期的學術發展計劃時，教資會與院校可就中期至長期的策略計劃進行商議。然而，策略規劃這一個過程，有多大程度由管理層和管治組織用作為工具，似乎有不同情況。部分原因是策略規劃中的某些範疇並非由院校處理—最明顯為整個大學界別的學額分配是由香港政府釐定，另一個是研究評審工作。此外，在教資會界別以外，還有新興環球高等教育市場，當中有更多無法預料的變化，帶來新的不明朗因素和風險。在這情況下，院校定有明確的優次安排和可實踐的目標尤為重要。由此可見，有效的策略規劃對現代有良好管理和管治的大學是不可或缺的。

4. 風險管理

在承擔受信責任和管有策略計劃這兩項責任之外，管治組織無可推卸的第三項責任就是監督風險管理。大學管理層須認清並積極管理風險，尤須在管治組織層面考慮種種對院校存亡構成威脅的風險。以往，此類風險大多屬財政風險；因此，從過去到現在，審批年度財政預算一直是管治組織的一項重要責任。

然而，時至今日，對院校存亡構成威脅的並不限於財政風險，校譽方面的風險也不斷提升。隨着國際排名榜的重要性日益提高，亦越趨受到校外持份者(不論是政府、業界伙伴、校外捐助者、校友或未來的學生)重視(間或過度重視)，校譽風險問題就越發備受關注甚至激化。

不論是財政或校譽風險的緣故，外在環境愈來愈不明朗。有些行動或事件可損害院校實現目標的能力，另有些則可帶來有利的影響，而此等威脅和機遇永遠存在。管治組織的責任並不是管理這些風險，而是確保這些風險得以有效管理。

正因如此，校董會成員的就任培訓和專業發展對風險評估尤為重要。最低限度而言，現代大學規模龐大兼運作複雜，此等組織的財務數據可使不熟悉現代會計實務的人卻步；同樣情況，深諳如何解讀資產負債表及財務報表的人，除非熟知本地及國際高等教育政策發展的來龍去脈，否則可能會覺得管理校譽風險之事令人困擾。現今校譽風險涉及的事項繁多，包括研究表現、教學質素評核、學生經驗評估、與校外持份者事務往來的性質，有時也包括重要的全商業化的重要新發展事務。這些事項幾乎全都需要頗高的技術要求，而且難以計量。就具體細節而言，這些事均超出校董會大部分成員(包括就讀院校已是多年前之事的成員)的經驗範圍。幸而，要求校董會所有成員都明白這些事的一切技術細節並不適當。儘管如此，他們需要在就任培訓和持續專業發展中熟習有關的基本原則，並掌握足夠的資料和知識，從而就大學的表現作出中肯的判斷。管治組織在風險管理方面擔當「諍友」的角色，對院校至關重要。

5. 轉授職權安排

雖然上述種種似乎令人望而生畏，但我們亦須緊記，管治組織實際上會把不少職權轉授予專責委員會，而這些委員會須在校董會全體會議上匯報。通過這些委員會，校董會才能最有效監督院校的管理。因此，此等委員會的成員組織和職責範圍須根據轉授職權安排清楚訂明。須知大學整體的管治工作並非單靠校董會全體會議。實際上，在這些委員會中，有不少負責處理各個主要風險範疇的事宜(例如人力資源、健康及安全、物業管理、審計等)。這些委員會亦經常把校董會採用的高層次主要表現指標分拆，各司其職，有效發揮監察成效和表現的角色。必須強調的是，轉授職權安排並無統一模式可供各院校共同採用。校董會必須因應院校本身的情況，制定一套設有適當匯報機制的制度，把權力轉授予轄下各委員會。各院校的校董會亦須不時檢討本身的轉授職權安排，以確定是否切合所需。

第四部分 諮詢工作

我們依據本報告前面各章節的內容，於 2015 年 4 月進行諮詢工作，與香港八所教資會資助院校的各類有關人士會面。參與者類別載於附錄 5。我們亦與教職員和學生代表，以及教育局的官員會面。參與人士共 98 名。

我們邀請受訪者就討論文件(討論文件的修訂本構成本報告第二及第三部分的內容)所載的分析作出評論。我們請受訪者審議關乎大學管治的所選主題及任何其他問題，包括初步分析時遺漏之處。談話以不記名的方式進行。

參與者一致認為研究適當且切合時宜。大家均同意，對現行管治安排進行嚴格的自我檢討，可加強公眾對教資會資助院校的信心，並在借鑑各地最佳做法後，可啟發各種建議。眾人皆認同健全的管治可加強大學自主此一基本理念。觀乎香港最近的政治事件，進行切合時務及可推行的檢討會廣受支持。大家都清楚了解，院校自主與向公眾負責之間必須取得平衡，這亦是現在和日後管治安排的重心所在。

教資會在 2015 年 1 月審議討論文件的初稿後，建議本研究的範圍應探討制訂管治守則。因此，討論文件加入一份澳洲的守則(UCC, 2011 年)作為附錄。此舉並非表示香港應全盤採用該守則，而是旨在說明此類守則文件的性質。澳洲的守則還有簡潔之利。因此，會面亦討論制訂自願守則的做法是否可取。

在本部分，報告重提第三部分所述的五個主題(討論文件亦有載述)。持份者對每個主題的意見概述於本部分下文各節，而每節末段都載有合適的建議。為方便參考，所有建議經整合後載錄於本報告附錄 1；有關管治守則的討論則載於第五部分。

1. 招募、就任培訓和專業發展

討論文件建議以有系統的方式為校董會全體成員安排就任培訓、訓練和持續專業發展，而有關建議獲所有參與者(尤以校董會成員為然)一致認同。校董會的業外成員更是大力支持，而其他持份者(包括教職員和學生代表)亦表同意。在新知識型經濟的時代，大學角色十分重要，因此管治組織成員必須廣泛來自不同領域，並具有適當的專業背景和經驗。此外，新成員應具有各種不同技能，有助於拓闊院校管治組織的知識領域，從而為院校的研究、教學和知識轉移提供支援。

由於現代的大學運作複雜，新成員往往對其角色和職責感到困惑，此情況實在不足為奇。一位校董會主席形容新成員對其職責「一片模糊」，需要有所「激發」才可投入工作。就就任培訓而言，他說：「靠一個小時的午膳時間，並不足夠」。他表示，他們不能只是出席會議，還須「沉浸」在大學之中。另一名曾擔任超過一所大學校董會成員的受訪者表示，他在首兩年只是聆聽，其後兩年偶爾發問，到之後兩年才有信心質詢提交校董會的建議。然後，由於他的任期最多是六年，他必須退任。另一位校董會業外成員強調，儘管新成員無不抱着良好意願，熱切盼望在大學事務上發揮自身經驗，但他們在最初數年大都「有點一籌莫展」之感。在香港，業外成員的獨特委任方式令問題更形複雜。行政長官以各大學校監的身分，委任相當大比例的校董會成員，儘管各大學的實際委任人數和比例不盡相同。此外，基於歷史傳統，若干大學預留一定席位由所屬的創校慈善機構或基金成員擔任。這情況有別於大多數國家的做法。不少國家的大學校董會自行負責委任成員，並成立提名委員會負責有關工作。在香港，大學校董會成員的委任一向被視為是一項公民榮譽，也就是說，有關委任並無對大學的需要經過有系統的考量，因而未能配合院校認為校董會為履行職責所需的各項技能和專長。此外，新成員一般對需要投入多少時間處理校董會的工作不甚清楚。此外，為了維持市民對大學管治的信心，管治組織必須廣泛涵蓋在大學事務上具有合理關注的持份者的代表。大學的規模及複雜程度與日俱增，各方對管治組織成員的期望亦隨之上升。因此，如大學無法吸納所需的各項技能，可能會對管治造成嚴重後果。

從大學的立場而言，對於如何才能符合有關要求，他們本身難以或無法控制；因此，院校與教育局及行政長官辦公室的關係有其重要性。院校通常會提出看法，但最終有多大程度獲得採納，則時有不同。由於大學並無制定一份對不同專長要求的準則可用作與教育局和行政長官辦公室討論的基礎，令問題更難處理。

對現行框架作出若干調整，是大為可取之法。舉例說，教育局可考慮安排與有意成為校董會成員的人士會面，使這些新成員更了解所須擔當的角色及所須承受的期望。毫無疑問，成員須投入大量時間，而所需時間亦會愈來愈多，但有機會獲委任的人士事前對此往往不甚了解，直至履任後才明白箇中情況。由於擔任成員是無酬的，大學有時不願一開始便向新成員闡明其角色和職責範圍，亦無意為新成員舉辦內容廣泛的就任培訓和訓練。因此，難怪校董會的業外成員幾乎全都感到，在就任初期難以有所發揮。要熟習像大學這類的複雜組織，往往需要耗費不少時間，但不少校董會成員深信，若有適當的就任培訓程序，可使他們感到難有作為的時間大大縮短。

此外，各大學必須認識到，適當的就任培訓程序不應限於現為不少院校所採用的非正式安排。儘管少數院校已邁出這一步，但整體而言，現時的就任培訓程序離不開與現屆校董會主席及 / 或大學校長會面，再加上一些重要文件(例如大學的最新策略計劃或年報)等。因此，大學之間的就任培訓程序不但有欠一致，更與商界上市公司的非執行董事培訓安排大相逕庭。校董會不少新成員往往來自銀行、財務及法律等規管嚴格的專業，有關的就任培訓涵蓋廣泛內容，且屬強制性質，因此他們均深明箇中差異。他們知道，今時今日，大學既重要又複雜，現行安排再無法切合需要。

不過，有意見認為就任培訓不應僅限於認識本身所參與管治組織所屬的院校。管治不但涉及監督內部事務，亦關乎大學如何應對校外環境，包括本地及國際情況。因此，就任培訓亦須涵蓋更廣泛的高等教育事宜，本地及海外情況均應包括在內。外界的高等教育發展的外在趨勢深深影響著各院校內部管理和組織方式，校董會成員除須了解大學如何與本地重要機構(例如教資會和教育局)溝通聯繫外，亦須認識對各大學策略目標影響日益深遠的國際競爭環境。要維持良好管治，成員愈來愈需要多加了解不同地方的趨勢，除了最為人注目的中國外，亞洲其他國家以至世界各地也不容忽視。現時，管治組織採用國際比較作為基準，藉以評估個別院校整體表現的情況愈來愈多，這個做法實為正確。校董會成員必須實際掌握世界各地新興的高等教育趨勢，因為這些趨勢可能會影響其所屬的院校。

上述所言，意味着就任培訓計劃須涵蓋兩部分。首先，主要協助校董會新成員認識大學，這基本上是院校的職責。不過，內容更廣泛兼且可在所有院校通用的就任培訓，亦為必要，並可由單一機構統辦，以善用時間和資源。有關活動可由教資會管理，為新成員舉辦為期一天的就任培訓，當中包括一系列涵蓋高等教育各主要趨勢的簡介，以及教資會本身的角色。有關介紹對校董會所有業外業內的新成員均有裨益。

另外還有兩個議題。第一是為校董會所有成員提供複修課程，以配合他們的個人和專業發展。高等教育界瞬息萬變，必須不時為校董會成員安排簡介會，以便他們掌握各項重要新發展的最新資料。因此，提供複修課程的建議大獲支持。

第二個議題關於應否成立一個協會，進一步擴展校董會成員的專業發展。成立有關協會，可把良好做法在各大學間分享，以及不時處理各校董會共同關注的事宜。這樣的協會類同英國的大學校董會主席協會及澳洲的大學校監委員會，或類似美國的大學董事會協會此等較為非正式的組織。雖然有些人支持這方案，但也有意見認為現在或許未是適當時候成立有關組織。鑑於校董會成員原本已各有其專業事務需時處理，恐怕他們出席有關會議的情況並不理想。

想。香港教資會資助界別的規模相對細小，有意見擔心成立有關組織的開支可能很大。因此，從實際情況考慮，新的就任培訓和訓練安排須於實行數年後方可予評估，屆時才研究是否成立有關組織，或許更為適合。

建議 1

院校和政府應考慮有關校董會成員培訓和持續專業發展的安排，以便成員掌握更多知識，在履行職責時有據可依。為物色賢能擔當校董一職，院校應各自制定對不同專長要求的準則，並定期予以檢討。教資會與各院校應分別舉辦就任培訓，前者介紹整個界別的事宜，後者則加深成員對有關個別院校的認識。

2. 受信責任

「受信責任」一詞，可從廣義和狹義兩方面理解。就狹義而言，「受信責任」關乎對開支特別是公帑資助界別的開支是否用得其所負上適當的責任。因此，有關責任包括審計職責，也包括含義較廣的保證職責，使政府(也可能包括其他持份者)可信納其開支用得其所，而院校亦符合社會上更廣的法定要求。香港在履行狹義的「受信責任」方面相當穩妥。除了教資會一直監督整個界別在此等事宜上的表現外，各所院校均設有安排，積極履行其審計和衡量工量值的責任。所有院校都設有職責明確的審計委員會，由校董會一名業外成員擔任主席，而該成員在財務或會計方面具有適當的專業經驗。這類審計委員會通常向財務委員會(其主席一職也由校董會業外成員擔任)或直接向校董會匯報，視乎院校本身的規模和架構複雜程度而定。此程序行之有效，亦相當受校董會成員所重視。

不過，廣義而言，「受信責任」不單包括在財務上持廉守正，還涉及管治組織成員的行為和對向外受信事宜的監督(特別是校譽風險 — 見下文第 4 點)，以及院校與政府之間的關係如何界定和處理。

因此，儘管法例對受信責任(在狹義方面)給予具體說明，實行上卻往往依靠校董會成員根據個人的誠信、觀察、經驗、洞見及院校的政策作出正確判斷。從廣義來看，受信行為着重校董會成員須高瞻遠矚，並以忠誠和勇於承擔的態度履行責任。他們有責任忠於使命，貫徹使命，以及維護院校的核心價值。他們必須捍衛院校的道德操守。就此而言，校董會成員不應只着眼於目前，而應放眼於處理較為複雜的深層事宜 — 例如革命性技術、國際化，以及經濟和社會日益增加的規管。這些事宜對成員受信管理工作的質素有重大影響。在這情況下，擔當要職的校董會成員應做的事 — 及不應做的事為何？受信行為其中一個必要範疇是關

注大學內部事務，而校董會成員不單要有能力支持高級管理層提交的建議書，還要有能力提出質詢。受信責任另一個同樣重要的範疇，是在一些更為微妙和複雜的事情上(重要程度不在其他如審計的事情之下)，支持院校的長期持續發展和操守。這些事情包括支持院校在法律下享有的學術自由；教學、研究和社會參與和服務的質素的長期可持續性；以及院校在學術界內以至外界的聲譽。受信責任，不易擔當。

一如本報告反覆強調，公帑資助界別(例如香港的教資會資助界別)總要在院校自主與向公眾負責兩者之間取得平衡。這個平衡點可隨外界環境變化而逐漸轉移。因此，不論現時情況如何，絕不能以為現況便是院校自主與向公眾負責兩者間的最佳平衡。這是世界各地大學系統的共同情況，並非香港獨有。

不過，香港沒有任何明確的聲明文件釐清大學與政府及其代理人(特別是教資會)雙方的角色和責任。在這方面，香港的情況未至於萬中無一；但欠缺明確的聲明終會造成多種始料不及的後果，或會令大學及公眾的利益受損。我們與校董會全體成員及大學高級管理層討論時，曾探討這個議題。當然，該次討論只屬探討性質，因為如何在院校自主與向公眾負責兩者間取得適當平衡這個問題，香港未曾進行有系統的討論(至少沒有按這些特定情況進行討論)。然而，由於香港不曾有系統地考量這個平衡問題，高等教育界容易受一連串突發舉措所影響，而這些舉措日後可帶來更大困難。有意見認為，香港現正面對這類風險。

香港跟隨英國及愛爾蘭等國家的傳統做法，由一個所謂緩衝機構(即教資會)劃定平衡點。教資會就高等教育政策向政府提出正式或非正式的意見。然而，其核心職能是將公帑分配予八所構成香港高等教育界別骨幹的院校。教資會利用分配撥款的方式鼓勵高等教育界追求若干政策目標(例如優質研究水平、教學質素等)，而一筆過撥款的原則是保障院校自主的重要一環，使大學在運作層面(包括大部分學術事宜)不甚受到政府影響。

多數大學認為，教資會掌管大學大部分收入，權力甚大。俗語有謂：「有錢萬事通」。然而，教資會作為撥款機構，其職能亦有局限。基本上，教資會憑藉與八所教資會資助院校分別的雙邊關係履行職責，因此，背後隱含一項未予言明的假設，就是將八所大學的各自利益整合起來，便成為香港整體社會在高等教育上的公眾利益。這項假設非常大膽，但又同時反映出教資會只有一件可引導高等教育界發展的工具 — 撥款方程式。因此，當有重大事情發生以致必須有重大的政策制定及推行時，教資會別無他法，只能倚靠在技術上調整撥款方程式的做法來達到需要的公共政策目標。由此或多或少可解釋到推行某些措施的用意，例如規定院校制定策略計劃、呈交學術發展建議書、參與研究評審工作、接受教資會的質素保證局定期

的教學質素核證等。有些時候，大學認為該等程序架床疊屋，令院校承受不必要的官僚負擔。然而，教資會往往認為自身相對力弱，即使明顯看到八大院校的利益不一定能整合成香港的整體公眾利益，也無法介入協調。

所述的一些例子雖然重要，但從更廣的層面來說，則未算非常重大。舉例說，不少證據顯示香港的大學鮮有彼此合作，這從多不勝數而又各自設有考試制度的英語課程，即可見一斑。在引入教學活動和使用科技方面(例如大型公開在線課程)，協作同樣有限。另有一些例子可說更為嚴重。由於唯一可供「自由取用」(即用途未定)的重要資源來自研究評審工作，所有大學均投入參與這項程序，而不論本身使命為何；八所院校亦因此而相當渴望成為哈佛或加州理工學院等以研究為主導的優秀院校。不過，在支持優質教學方面，則缺乏同樣水平的經濟誘因。所有大學均致力成為以研究為主導的世界級學府，難言符合香港的公眾利益。儘管教資會真切致力推動院校多元化，但僅透過對撥款方程式進行此等技術調整，所得效果與上述使命背道而馳，反而令各院校都同樣希望成為同一類型的大學，這並不符合香港的公眾利益。當教資會試圖採取改變撥款方式以外的方法來處理政策問題時，院校往往強烈反對，因為院校認為有關舉措會對院校自主構成威脅。如此結果，並不健康。

院校制定學術發展建議書的程序，正好說明以上情況。對院校而言，每三年呈交一次學術發展建議書，既須投入大量人力物力，又產生很大憂慮和疑慮。值得注意的是，呈交建議書本身就是一項重大的管治事宜；不過，實際成果卻是另一回事。結果通常只牽涉少量邊際資源(學生人數)由一所院校轉到另一所院校。間中也會在個別院校出現重大的影響(不僅是對於校譽)，但以整個高等教育界別來看，在學術發展建議書工作完結後，整個界別與之前相比，可能未見有何大分別。換言之，以撥款為本的方式處理重大政策事宜(即高等教育界別日後的規模和形態)，並非完全收效。因此，當高等教育界中教資會所佔的部分以及正在急速增長的非教資會資助院校(私營、海外、牟利、副學位、自資院校等)部分，分別表現出並不和其規模相稱的動力時，並不足為奇。不論如何計算風險，眾多策略方面的重大風險幾乎全都涉及非教資會資助院校所佔的部分。與此同時，在教資會界別方面，風險則較低，特別是財政上的風險。不過，對大部分持份者而言，教資會界別看來較欠靈活，較少顧及公眾利益的需要，動力也較低。說到底，這關乎管治問題。倘大學校董會的受信責任伸展至確保大學財政可長期持續及提升大學校譽，則高等教育界的整體管治正是履行此等責任所需的必要條件。

因此，在院校自主與向公眾負責之間取得適當平衡，在微觀層面是大學校董會不可推卸的責任，而在宏觀層面則是政府及其代理機構應負的責任。目前問題在於香港沒有明文界定有關

責任。有些國家對此有明文規定，透過訂立文件，概括訂明政府和大學雙方的角色與責任，供有關各方參閱。至於這類文件的具體形式，每個國家均有不同。如本報告較前部分所述，有些國家是透過政府與大學之間訂立的法律合約，註明雙方責任。不過，此舉有欠靈活，而雙方在商議合約期間所招致的交易成本甚高，更容許政府深入窺探大學的營運事務，對院校自主無疑帶來重大風險。另一方面，簽訂簡單的諒解備忘錄並不足夠。目前，政府投放約港幣 220 億元公帑於各大學，若只簽訂諒解備忘錄，實不足以推動大學履行向公眾負責的責任。一如第二部分指出，有些國家致力在院校自主與向公眾負責兩者之間取得平衡。在過去二十年，英國以較正式的文件列明撥款委員會與各大學之間的關係，該文書現稱為「英國高等教育資助局與院校間的保證及責任備忘錄」；副題則維持不變，仍稱為「資助局向院校撥款的條款和條件」。在英國各院校，該文件的性質(見附錄 2)大致統一。此措施不具爭議性，既能給予英國的大學相當大的院校自主(見 EUA，2012 年)，同時又符合院校須為公帑資助向公眾負責的公眾利益。換言之，有了這個公眾責任框架，院校可在不損向公眾負責的基本原則下，得享相當大的自主。

第二個例子摘自新加坡最近推行的措施。一如第二部分指出，新加坡的大學一向由教育部直接管理，直到十年前，情況才有所轉變。當時，為了提升該國大學的國際競爭力，大學的法律地位改為非牟利擔保有限公司，其校董會須遵守《公司法》的規定。新加坡政府給予大學相當大的運作自主權，而大學方面則須根據雙方議定的「問責框架」，每年匯報大學運用公帑的開支。此外，撥款條件亦訂明，大學有責任按本身所訂的表現目標，每年匯報表現。院校表現目標各不相同，因而有助推動多元化的院校使命。

本報告所要說明的，並非各國的具體做法，而是院校與政府雙方是否都能從議定一份闡明雙方角色和責任的文件中得益。當然，訂立這類文件存在風險，就是可能導致向公眾負責與院校自主的平衡過於傾向某一端。然而，一如上文所述，若沒有這類文件，可能引致始料不及的後果，使教資會無法引領業界達到議定的公共政策目標，也無法保障大學的自主，使其貫徹所定的策略重點和使命。如無訂立這類備忘錄，當相對突發的舉措日漸增多，便會導致雙方之間存在不少猜疑，互不信任，結果令有關院校自主和向公眾負責的聲音過度兩極化及失衡，最終損及院校的良好管治。

受訪者對於這些議題的看法頗為分歧。有些受訪者(部分曾在其他國家體驗有關制度)頗為推崇此制度；但亦有受訪者對此制度存疑，恐怕訂立正式的備忘錄將會大大危害院校自主與學術自由，而非對之有所助益。大體而言，受訪者對院校如何在訂立正式備忘錄的框架下運作，大都缺乏廣泛經驗和了解，因此難以作出判斷。

然而，這方案甚值得研究。新加坡的大學問責框架不但看來廣受認同，而且持續贏得主要持份者(尤以政府為然)對大學界別的良好管治和出色的高級管理層投以信任。相關各方對大學界別期望清晰。目前，香港在這方面的發展可謂準備不足，故此不能一步到位，而在發展過程中，必須加強而非破壞雙方互信。為達到此目的，實在需要一段辯論和反思期，以消除不必要的疑慮。因此，本報告不建議即時採取明文訂立備忘錄或設立問責框架的做法。然而，本報告建議主要持份者認真探討這構思，研究訂立一個切合香港教資會資助界別特質的框架文件。

建議 2

為確保校董會成員在履行受信責任時，能在院校自主與向公眾負責之間取得適當及可持續的平衡，教資會應借鑑國際的良好做法，設立機制去探討訂立問責框架文件，規定校長及校董會每年匯報情況。

3. 策略規劃

教資會轄下所有院校均制定策略計劃，而這些策略計劃是院校與各方(不單止教資會，也包括其他校外持份者)進行重大磋商的基礎。策略計劃亦臚列院校所定的中期工作優次和目標。因此，策略計劃既是重要的管理工具，亦是大學良好管治的重要依據。雖然擬訂策略計劃和管理策略規劃過程屬大學高級管理層的職責，不過，由於有關計劃是校董會為大學特定政策和措施作決策時的重要依據，所有校董會成員都須認同該計劃。

所有參與討論的大學校董會成員都確認，經過一連串過程制定的策略計劃最終須由校董會通過。然而，在策略計劃獲通過之前，校董會成員在過程中的參與程度不一，因此，對於不同選項以及做法的論據，他們所知的程度亦各異。在某些院校，校董會成員熱心參與策略規劃過程，幾乎越過非行政與行政之間的責任分界線；也有一些院校的校董會成員似乎不大留意有關過程，直到最後獲邀正式審批採用時才知悉擬議的計劃。這種差異與委任過程中沒有釐清成員角色不無關係。新成員尤其可能覺得自己缺乏知識、經驗、甚至才能，對校董會貢獻不大。參與策略規劃的方法不止一種，而大學各有特性，所採用的方式有別是理所當然的。不過，這亦正好指出校董會成員的就任培訓和專業發展活動(包括校內和校外舉辦的)應着重介紹策略規劃的性質及說明策略規劃如何重要。

該等確有參與及熱衷於策略規劃的成員經常作出類似的批評。不論他們對制訂策略計劃的過程是否滿意，他們對於如何監察計劃所訂的目標，以及校董會如何對院校實踐議定策略目標的進度施行一定的策略監督，幾乎都一致感到不滿。這是大部分校董會成員所認為院校有欠妥善之處——即沒有訂定主要表現指標，以供校董會衡量院校表現如何。究其原因，這與大學內表現管理制度發展未見完善，以及普遍有意見認為工作表現管理欠佳(尤其在學院及學系層面)有關。這問題頗為敏感，但亦是另一例證，說明有關院校如何同時兼顧院校自主與向公眾負責的具體資料大多欠奉。現時沒有人要求院校將運作層面所訂的詳細主要表現指標交由大學校董會審議。不過，有不少人要求院校就實踐若干為數不多的主要策略目標的表現提供更有意義的合時資料，以便校董會定期檢視。

設有此制度的大學(當然還有其他組織)通常透過一套方式予以推行：一方面基於策略計劃所載列主要策略目標而設定的數項主要表現指標，定期向校董會匯報，由校董會定期檢視；另一方面，其他據此等策略目標所定的更具體指標，則構成大體的主要表現指標，適合在學院及學系層面採用。主要表現指標可以質量兼備，並且必須審慎篩選和界定。重要的是，這些指標不會對大學上下的行為造成始料不及的影響甚至反效果，而校董會成員應多借鑑他們在其他領域所得的經驗，確保所制訂的表現指標合宜，不會導致細微管理的情況。

另一點務須注意的是，要吸引真正賢能成為校董會成員，有關院校必須確保他們的角色具有意義，否則他們不會有興趣加入校董會。這不單是付出時間的問題，也關乎他們的時間是否用於有效益的事上。現今校董會成員須努力與時並進，吸收知識，以及了解其院校正面對的挑戰，包括主要的策略風險(見下一節)。在這情況下，審慎設定表現指標，可為校董會成員提供分析方向，有助他們履行責任。然而，這些都只是分析方向和指標，因此有很大的詮釋空間；但若使用得宜，表現指標即使不一定可提供解決方案，也有助校董會成員從中發掘真正問題所在。

因此，良好管治涉及一連串有所關連的事宜，由參與制訂及掌管策略計劃並由此訂定重點工作；繼而是掌管一套可量度的指標，使管治組織相信院校朝向實踐策略計劃目標方向邁進；最後，這些指標是高級管理層妥善進行匯報的基礎，此機制可盡量減低校董會本身墮進細微管理的風險。制訂這些指標的過程可以困難重重，十分艱巨。不過，全世界有不少大學採用這種制度，可資借鑑，因此界定指標無須由零開始(有關這方面的說明，請參閱附錄 6)。不過，每所大學都不同。純粹把一所院校的表現指標全盤搬到另一所院校內使用，不會有所得益。雖然如此，這範疇中有不少良好做法可資參考，惟香港以這種方式進行策略規劃及管理表現尚未成熟。

建議 3

校董會在策略規劃方面擔當重要角色，而策略規劃是院校明確訂定其工作優次的過程，並作為校董會評估院校表現的依據。為履行此職責，每所大學應制定一套合時和適切的主要表現指標，讓校董會評估院校按策略計劃議定的優次推行有關工作的進度。

4. 風險管理

一如上文所述，本港大學的校董會有不少具專業背景的業外成員，而這些成員所屬的專業界別，在作出重大決策時，都慣常採用風險為本的做法。大學界別的風險管理發展乏善，使他們頗感意外。現今高等教育界發展迅速，要做好財政和校譽方面的風險管理，頗費心思，也須密切監督。

校董會的責任當然不是管理風險。校董會的責任其實是確保可知的策略風險得以妥善管理。管理風險的實際工作由高級管理層負責。校董會的業外成員對風險管理事宜相當了解，但高層管理人員所採用的策略風險管理方法，似乎較被動和粗疏，中低層管理人員(例如學院院長及系主任)的情況尤甚。有關人員確實需要這方面的培訓。

由此，整個界別並無一套廣泛採用的風險管理制度。各院校不僅沒有備存風險管控表，當要識別及減輕風險時，對風險評估的重要性也缺乏認知。然而，高層管理人員似乎日益重視這些問題，部分原因是香港近年發生的事件在在顯示減輕風險的策略何其重要。此外，風險意識也因高等教育的新興舉措(例如推動國際化、促進知識轉移、提升院校排名等策略)而有所提高。倘若院校未能識別、管理及減輕重大風險，院校的聲譽可於頃刻之間受損，而學生、校友、管理層及教職員亦隨即受到影響。倘大學的聲譽江河日下，該校學生及校友的學歷便會被看低，不復他們一向所認為般具有的價值。院校的聲譽得來不易，卻可瞬間失去。如此說來，校譽就好比大學間的重要交易貨幣。

雖然這樣說似有籠統之嫌，但大學校董會不單在監督長遠的財政可持續發展上，也在監督大學的校譽方面，負有不可推卸的謹慎責任。這項責任不可轉授他人。因此，校董會在支持可能帶有財政及 / 或校譽風險的措施時，須肯定已恪盡其責。大學校董會成員在香港法律上雖無院校受託人之名，但確有院校受託人之實。他們須對整所院校負起謹慎責任，還要在關注主要策略風險之餘，同時明白大學不應過於規避風險。這項職責，也不易擔當。

一般而言，管治組織須檢視及詳細討論院校的風險管控表，並商議院校是否出現風險而為人所忽略，或從另一方面來說，是否有些策略風險已不合時宜，可予剔除。此外，每當推行可影響財政持續發展及校譽的重大措施和活動時，管治組織須通過此程序，確保已恪盡其責。為此，不少管治組織會安排集思會或退修會，以便有足夠時間反思現行做法並討論主要策略風險，而不是把問題放在例會的議程上以頗刻板的方式處理(如需要關於這些問題的實用資料，可參閱 Abraham，2013 年所載的指引)。

建議 4

校董會須通過監督風險管理，信納院校已清楚辨識及有效管理院校的主要風險 — 財務及校譽風險，這是校董會不可推卸的責任。因此，各院校的校董會應制訂風險管控表，並最少每年檢討一次，如能增加檢討次數，則更理想。

5. 轉授職權安排

現代大學規模龐大，運作複雜，期望校董會對大學所有重大事務都能深入審理是不切實際的。因此，校董會實際上通過轄下的委員會和小組委員會等分層組織來商議大學主要範疇的活動，並提交建議供校董會審批。在本報告的較早部分提及，有意見認為須明文清楚界定政府與大學之間的關係。同樣地，校董會與其小組委員會的角色和職責亦須界定清晰。各小組委員會須訂明其職權範圍及成員委任準則，更重要的是根據轉授職權安排向校董會匯報的明確機制。實際上，這些委員會大多須對主要風險範疇恪盡其責。這些委員會屬整體校董會的一部分，因此，在評定大學是否具有良好管治時，這些委員會同樣負有責任，不可免除。現時並無證據顯示，教資會資助院校對這些問題認識不足。不過，為應付一些頗為複雜的技術問題，校董會會不時增設委員會和小組委員會，以致這些組織易於大量增加。儘管並非刻意為之，但委員會架構可能反成創新和適時行動的障礙，同時耗用大量資源。因此，不時檢討委員會架構的成效，實為良好的做法，而此舉應為校董會本身的恆常職責。定期進行評估和檢討，有助確保架構切合所需。

一般而言，校董會希望維持本報告較前部分所列的三項不可推卸的職責：掌管策略計劃及由此訂定的理想、使命和重點工作，並全力承擔；財務及非財務方面的受信責任；以及監督主要策略風險。

校董會採用風險為本的方式進行監督，可迅速識別須予加緊關注的活動範疇，而校董會可決定哪些職權可放心轉授，以及哪些事宜須繼續在校董會本身的會議上商議。不過，普遍觀念

認為，並非只有委員會才須接受穩妥的監督。事實上，現今所有大學，不論所處何地，均開拓形形色色的業務作為工具，例如商業公司、擔保有限公司、合營企業、慈善附屬機構等，當中之間的聯繫往往錯綜複雜，但有時又與大學本身沒有直接關係。校董會不但須確保有關安排符合大學本身的最佳利益，也須確保大學設有完善措施，保障院校不受財務及校譽風險(包括可能出現的利益衝突)所影響。從國際經驗即可見，下列範疇風險最高：

- 海外活動，包括成立海外校園和院校；
- 全為商務交易而設的附屬機構；
- 管理知識產權 — 初創業務、專營權及特許協議等；
- 合併和收購；
- 大型地產發展計劃。

還有林林總總的風險，不勝枚舉。不論這些業務以何種法律架構設立，校董會須行使有效監督，責無旁貸。監督工作可以是委派代表加入有關的董事局，但此舉本身不能發揮足夠作用。為有效履行職責，校董會須在有關建議制訂初期便參與其中，並確保院校已有效識別和管理所產生的風險。舉例說，成立一所與院校並無直接關係的附屬機構雖可減低部分項目帶來的風險，卻對監督工作帶來很大的挑戰。奇怪的是，如此，校董會不但須在向公眾負責與運作自主之間，還要在受託監督與擔當影子董事之間作出艱難的判斷。因此，校董會到過程的末期才審議建議並不足夠。一般而言，校董會在得出屬意的方案前，須研究不同方案的利弊，並就成立附屬機構制訂可適用於特有個案的整套政策。

最後，校董會尚有一項必須承擔但並不常見(相對而言)的職責：委任首席執行人(校長)及監察其表現。這可說是校董會須承擔的最重要的一項職責。根據國際經驗，在實踐大學使命和目標方面，領導人的質素起重要作用，有人甚至認為是最重要的元素。物色最佳人選固然重要，但確保招募工作妥善，使獲選人廣受認同，其領導才能才得以在學術界發揮更大成效。一般而言，校董會不但議定職責說明，還會按大學未來發展的優次商議所物色人才應具備的質素。校董會會成立物色委員會(或同等組織)，而且很多時會僱用行政人才獵頭顧問，並會商議組織一個有廣泛代表的小組，負責初步篩選候選人。入圍候選人須接受面試，當中至少須有校董會主席及其他資深成員參與，也可包括學術界代表。不過，校董會也可考慮採用在其他地方常用的模式，即聘用校外顧問(並非校董會成員)，而校外顧問通常是海外同類大學的校長。此舉對增加準候選人的數目，以及在校董會獲得關於國際水平的意見方面，均大有助益。

總括而言，沒有證據顯示，教資會資助院校對報告本部分所述事宜認識不足。轉授職權是一項藝術，而非一門科學。因此，不時檢討委員會架構(包括無直接關係的附屬機構)的成效，實為可取的做法，而此舉應屬校董會本身的職責。定期進行評審和檢討，有助確保架構切合所需。

建議 5

各院校的校董會應公布轉授職權安排，闡明轄下委員會的分層組織，以及一個得校董會信納為可有效對管理監督大學活動的機制，包括恰當的轉授和匯報機制。

第五部分 管治守則

在第四部分提出的事項，雖非全部，但也有不少與制訂管治守則有關。管治守則在多個國家已證實有其實用價值，不僅將現行做法編寫成法則，亦為如何適當處理大學事務提供依據；守則同時是一份明確聲明，載列管治組織不可推卸的職務和責任。很多國家視守則為良好管治不可或缺的輔助工具，而且院校若訂有守則，有助使校外持份者感到放心，確信院校十分重視良好管治。

因此，隨之而來的問題，就是守則應屬強制還是自願性質。制訂強制守則，理論上固然可有論據支持，但當中所涉的困難亦着實不少。在非常多元化的高等教育界別，如香港的情況，倘要制訂強制守則，要顧及如此多元化的環境而內容又不至於太過籠統，甚至空泛，誠然十分困難。強制守則亦會免除大學校董會承擔對此應負的責任。守則需要有一定彈性，以顧及一所大學的特質、文化和傳統，以及其價值和使命。雖然有些整體原則須予遵守，但顯然絕對沒有單一套放諸任何院校皆準的守則。

另一方面，自願守則可彈性修改，以配合大學的個別情況。守則不單是重要的依據，最重要是賦予校董會道德權威，以便處理大學事務。院校可不時檢討守則的成效；如有需要，更可因應新現的情況而修訂守則。因此，在設有守則的大學界別中，大多制訂自願守則。除非有明確的反證，否則，制訂自願守則大概是最恰當的發展基礎。

為何需要一份守則？一如英國的守則訂明，其主要目的是「找出 [有效管治] 所依據的主要價值和做法，以協助院校實踐使命，取得成果」(CUC，2004 年，頁 4)。誠然，大學校董會即使採用守則，並不必然保證管治良好，但可藉此展示其領導和管理能力，而同時向校外持份者提供一定保證。

守則通常包括兩個主要範疇：

- 1) 有關如何推行院校管治的核心價值聲明；
- 2) 辨識管治組織支持這些核心價值的基本責任。

有些守則進而逐一仔細參詳上述各項基本元素，不過，有關內容往往收錄在附錄，甚至另備簡介文件說明。在所有已採用守則的國家，守則的用意並非純粹在於規管，而是促進發展。院校都一直受鼓勵採用守則，如理由充分，亦可修改守則，以切合本身的情況，由此而得的守則，可謂真真正正歸院校所有。如此，守則便可成為一份生機勃發的文件，能隨年日而改

變。因此，良好管治亦成為不斷精益求精的歷程，而守則本身也須因應本地、國家甚至國際因素，不時予以檢討和評估。

由此產生一個問題：香港的守則應有何特點？香港只有八所教資會資助院校，這或許令人認為，較諸如英國或澳洲等國家，香港各院校的守則可以較為統一。不過，這種想法忽略了香港院校多元化的特色，也忽略了支持和鼓勵院校多元化的政策目標(這個目標深獲各方支持)。這意味著較接近澳洲的做法：只清楚列明必要的元素，而沒有冗長的細節。再者，由院校自訂推行細節，亦可使院校更明瞭有關議題，更積極參與其中。換句話說，這方式與守則須促進發展的目的更為配合，而非只着重守則的規管作用。香港的大學已發展成熟，大體上管理妥善，這個方式實屬合宜。

第六部分 結論

教資會認同，即使香港各大學的「管治組織」可以不限於校董會本身，但本報告只集中探討校董會的角色。儘管如此，本報告無意詳細探究大學校董會所進行的每一項活動及如何進行。本報告主要借鑑國際最佳做法，集中探討若干高層次問題。報告提出的建議，旨在促使香港與國際最佳做法更趨一致，而這些建議應可在短期內實現及推行。

很明顯，每項建議都必須考慮香港高等教育的獨特情況，而推行細節應由所涉各方的持份者仔細討論。不過，若按本報告所述方向邁進，將可提升香港各大學的管治效率和效益，而這對於維持公眾對大學運作的信心，尤其大有助益。

不過，良好管治是一個歷程；有見及此，現建議：

建議 6

教資會應定期檢討大學管治情況，最好每五年一次。

香港大學界別現時並非陷於危機。恰恰相反，教資會資助院校成就斐然，香港市民可引以自豪。不過，高等教育界瞬息萬變，競爭日趨激烈，各院校均須靈活應變，勇於創新，以適應所處不斷轉變的環境。現今世界，良好管治就是各院校賴以長期持續向前和發展不可或缺的一環。

報告摘要

在 21 世紀，大學對經濟和社會發展擔當重要角色。現代大學規模有所增大，運作更趨複雜，不單為大學的高層管理人員，亦為其管治組織在監督大學事宜方面帶來新挑戰。

在見及此，香港大學教育資助委員會(教資會)於 2014 年委託撰寫本報告。這是自 2002 年《宋達能報告》(Sutherland Report)發表以來，首次就大學管治進行的檢討。本報告在開始部分，列出大學在決定改變管治架構時必須考慮的主要事宜，繼而扼述其他多個國家的情況，提供相關資料以資比較。我們從分析中歸納出一些主題，作為與香港主要持份者討論的基礎。本報告第四部分概述所得的回應，而第五部分則討論管治守則的重要性、好處及性質。

「管治」一詞，定義繁多。就本報告而言，管治指大學如何組織和管理，從而有效運作，以取得理想成果，並符合持份者的期望。這反映了企業世界近年的發展，當中認同健全的機構管治制度，是維持公眾信任及持份者信心的必要條件。大學也不能免除這些責任，尤其因為大學須面對競爭日熾和不斷趨於全球化的環境。貫切本報告的一個主題，是公帑資助的大學制度必須在大學自主與向公眾負責之間取得適當平衡。良好管治支持大學續享自主；差劣管治則有損自主。因此，良好管治不會對自主大學的學院傳統構成威脅，而是有助維持及培養公眾對大學的信心，從而保證大學的自主。

本報告第二部分選取英國、美國、澳洲、加拿大、新西蘭及新加坡多個國家為例，概述近年這些國家在大學管治方面的發展。第三部分則利用這些國際比較歸納出多個切合香港現時情況的主題。根據這些主題撰寫的討論文件，已於 2015 年 4 月發送予近百名持份者，而載於第四部分的建議，也是以這些主題為基礎。整套建議詳列於附錄 1。

首個主題關乎校董會成員的招募、就任培訓及持續專業發展等過程。由於現代大學運作複雜，校董會成員對所接觸的事往往需要時間掌握和熟習。有需要為校董會成員提供更為一致的就任培訓和簡介，已是普遍的共識。有關內容除了介紹本身院校的運作外，亦應從較宏觀的層面介紹有關香港及其他地方的高等教育事宜。我們建議個別院校採取更一致的方式為其校董會成員提供就任培訓，而教資會亦應每年為校董會新成員舉辦活動，向他們講解高等教育的宏觀情況。我們亦建議每所大學整理一份對不同專長要求的準則，在考慮校董會成員現時及將來所需的技能時，可資參考。這可作為在物色成員過程中的其中一項考慮因素。

第二個主題是有關校董會成員的受信責任。他們的受信責任不只限於須就院校開支以高透明度的方式向公眾負責，同時亦關乎含意更廣的管理問題：確保大學在教育、財政及文化方面可長期持續發展。這些責任與大學內部事務及校外持份者的合理關注有關，而這些責任的核心，在於要在大學自主與向公眾負責之間取得平衡，兩者的平衡點可隨大學外在環境的轉變而逐漸轉移。本章的總結指出，現行制度可予改善。向公眾負責的過程可以更精簡，並可更積極配合議定的高等教育公共政策。現時院校對公帑開支負責的方式，有許多值得稱道的做法；不過，大學將與公帑資助相關的職務和責任列於一份正式的備忘錄中，並每年匯報情況，亦有可取之處。

教資會界別的所有院校均會制訂策略計劃，而院校與教資會及其他校外持份者的重要溝通，亦以策略計劃為基礎。雖然草擬策略計劃及管理策略規劃程序是大學高級管理層的職責，但校董會所有成員均須認同計劃，因為當要就大學某些政策和措施作決定時，該策略計劃便成為所需的決策依據。儘管校董會的參與程度各有不同，但差不多所有校董會業外成員都認為，他們對監察大學按策略計劃實踐所議定策略計劃目標的進展力有不逮。具體來說，他們認為要認真制訂主要表現指標，以便校董會成員有效監督。因此，現建議所有院校應訂立一套合時和適切的主要表現指標，讓校董會評估大學按策略計劃議定的優次推行有關工作的進展。大學須就此為中層以至高層管理人員提供培訓。

第四個主題關乎風險管理。總體而言，香港各大學在風險(尤以校譽風險為然)管理方面的發展尚未成熟。高等教育界發展迅速，不明朗因素有增無已，故風險管理頗費心思，也須密切監督。可是，整個界別並無廣泛採用的風險管理制度，在院校層面亦沒有編制或檢討風險管控表。儘管如此，高層管理人員及校董會業外成員均日益重視風險管理。他們都明白，所有可影響財政持續性及校譽的重大措施，均須依靠更有系統的風險評估方法和校董會的監督才能推展。因此，現建議每所院校的校董會均應制定風險管控表，並最少每年檢討一次，如能增加檢討次數，則更理想。

現代大學規模龐大，運作複雜，期望校董會對大學所有重大事務都能深入審理是不切實際的。因此，校董會以委員會架構運作，而個別委員會可進行詳細討論及提出適切建議。建議每個校董會應公布轉授職權安排，藉以使校董會本身得以確保備有有效的轉授和匯報制度。

本報告的第五部分討論管治守則的重要性、好處和性質。很多國家均備有這類守則(多屬自願性質)，並視之為良好管治所需的輔助工具，以維持公眾信心。典型的管治守則包括兩個

主要範疇：有關如何推行院校管治的某些核心價值聲明；以及辨識管治組織為了支持這些核心價值的基本責任。

最後，本報告認同，良好管治並非固定不變，而是一個歷程。良好管治隨着時間演進。因此，現建議教資會應定期檢討管治情況，最好每五年檢討一次。

香港各所大學在教學、研究及社會參與和服務等方面質素優越，值得引以自豪。本港的大學界別在外一向聲譽甚隆。良好管治將有助確保香港的大學日後繼續蓬勃發展。

附錄

1. 建議摘要
2. 英國高等教育資助局與院校間的保證及責任備忘錄(請參閱英文版)
3. 大學校董會主席協會(英國)守則(請參閱英文版)
4. 大學校監委員會(澳洲)守則(請參閱英文版)
5. 諮詢會議參與者的類別
6. 高層次主要表現指標說明(請參閱英文版)

附錄 1

建議摘要

建議 1

院校和政府應考慮制定有關校董會成員培訓和持續專業發展的安排，以便成員掌握更多知識，在履行職責時有據可依。為物色賢能擔當校董一職，院校應各自制定對不同專長要求的準則，並定期予以檢討。教資會與各院校應分別舉辦就任培訓，前者介紹整個界別的事宜，後者則加深成員對有關個別院校的認識。

建議 2

為確保校董會成員在履行受信責任時，能在院校自主與向公眾負責之間取得適當及可持續的平衡，教資會應借鑑國際的良好做法，設立機制去探討訂立問責框架文件，規定校長及校董會每年匯報情況。

建議 3

校董會在策略規劃方面擔當重要角色，而策略規劃是院校明確訂定其工作優次的過程，並作為校董會評估院校表現的依據。為履行此職責，每所大學應制定一套合時和適切的主要表現指標，讓校董會評估院校按策略計劃議定的優次推行有關工作的進度。

建議 4

校董會須通過監督風險管理，信納院校已清楚辨識及有效管理院校的主要風險 — 財務及校譽風險，這是校董會不可推卸的責任。因此，各院校的校董會應制訂風險管控表，並最少每年檢討一次，如能增加檢討次數，則更理想。

建議 5

各院校的校董會應公布轉授職權安排，闡明轄下委員會的分層組織，以及一個得校董會信納為可有效對管理監督大學活動的機制，包括恰當的轉授和匯報機制。

建議 6

教資會應定期檢討大學管治情況，最好每五年一次。

附錄 2

英國高等教育資助局與院校間的保證及責任備忘錄

請參閱英文版

附錄 3

大學校董會主席協會(英國)守則

請參閱英文版

附錄 4

大學校監委員會(澳洲)守則

請參閱英文版

附錄 5

諮詢會議參與者的類別

討論文件曾發給眾多持份者和下列參與有關會議的人士。由於曾保證不記名，因此參與者按類別臚列如下：

教資會成員

各大學校長

校董會的校外成員(經校董會主席同意)

前校董會主席

大學高級管理人員(副校長或相類職級)

校董會秘書或校務長

大學教職員代表

大學學生代表

教育局代表

參與人數共 98 人。

附錄 6

高層次主要工作表現指標說明

請參閱英文版

參考資料

1. Abraham, J.M. (2013), Risk Management: An Accountability Guide for University and College Boards, AGB, Washington D.C.
2. Aghion, P., Dewatripont, M., Hoxby, C., Mas-Colell, A. & Sapir, A. (2009), The Governance and Performance of Research Universities: Evidence from Europe and US, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
3. Association of Governing Boards of Universities and Colleges (2014), Consequential Boards: Adding Value Where it Matters Most, AGB, Washington D.C.
4. Australian National Audit Office (1999), Principles and Better Practices: Corporate Governance in Commonwealth Authorities and Companies”, Discussion paper.
5. Committee of University Chairs, UK (2008), Guide for Members of Higher Education Governing Bodies in the UK, CUC, London.
6. Committee of University Chairs, UK (2014), The Higher Education Code of Governance, CUC, London.
7. Edwards, M. (2001), University Governance: A Mapping and Some Issues, Paper presented to the Lifelong Learning Network National Conference, Canberra.
8. European Universities Association (2012), Autonomy Scorecard, EUA, Brussels.
9. Evans, G. (2011), Governance, Leadership and Management in Universities, Keynote address to the Australian National University Governance and Regulations Forum, Melbourne.
10. Hawkins, J.N., Mok, K.H. & Neubauer, D.E. (eds) (2012), Higher Education Regionalisation in Asia, Palgrave Macmillan, London.
11. Jarratt, A. (1985), Report of the Steering Committee for Efficiency Structures in Universities, CVCP/UGC, London.
12. Jones, G.A., Shanahan, T. & Goyan, P. (2001), ‘University Governance in Canadian Higher Education’, Tertiary Education and Management, Vol. 7, pp. 135–148.
13. Leslie, D. (2004), Academia, Vol. 90 No 4.
14. Lombardi, J.V., Craig, D.D., Capaldi, E.D. & Gater, D.S. (2002), University Organisation, Governance, and Competitiveness, The Center, Boston, MA.
15. National Committee of Enquiry into Higher Education (1997), Higher Education in the Learning Society (The Dearing Report), HMSO, London.
16. Nolan, Lord (1995), Report of the Committee of Standards in Public Life, CM 2850, HMSO, London.
17. Ministry of Education, Singapore (2005), Autonomous Universities: Towards Peaks of Excellence, MoE, Singapore.

18. Stewart, J. (1997), 'Rethinking University Management', Australian Universities Review, Vol. 2, pp. 36-41.
19. Sutherland, S. (2002), Higher Education in Hong Kong - Report of the University Grants Committee, UGC, Hong Kong.
20. Swansson, J.A., Mow, K.E. & Bartos, S. (2005), Good University Governance in Australia, Proceedings of 2005 Forum of the Australian Association for Institutional Research.
21. University Chancellors Council, Voluntary Code of Best Practice for the Governance of Australian Universities, UCC, Canberra.