

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。