

# 第三章

## 院校管治

- 3.1. 機構管治可以透過不同形式體現，由古羅馬暴君 Caligula 的專制暴政以至最富平均主義精神的公社制度，在此兩極之間的管治方式可謂不勝枚舉。以下我提到兩種各執一端的管治模式，這兩種模式有助我們釐定出一系列適用於現今中型院校的管治方式。我現在把這兩種模式的特徵說明如下。
- 3.2. 甲模式為絕對的等級制度，權力完全由上層擁有，並根據嚴格的規條向下層逐級授權。除了權力外，還有責任和問責義務。在這制度下，權責範圍清晰，管理架構內的人士，都要為議定或既定的成果負責。財政上的問責和制衡，通常都是這類架構中的一個重要環節。這種模式的靈活性，在於等級制度上層的人士授予下級的決策權，無論在權力本質上還是在權力的比重方面都可因人而異。不過，在理想的情況下，權力以至責任的最終所屬卻絕對清晰，這正是甲模式的優點所在。
- 3.3. 乙模式是另一極端。這是一個學院內的學術小組，決策過程涉及所有成員，每一位成員發表意見時原則上都享有均等的權利，在需要以投票方式進行決定時，原則上也是每人一票。學院可不時選出個別成員負責重要職務。在這種模式下，群體把權力授予當選成員。與甲模式相反，乙模式的權力是根據既定條款，由整個群體授予個別成員，以便他們可在（一般而言）指定的時限內，代表該群體運用權力。
- 3.4. 在這兩種各執一端及理想化的模式之間，卻展示了一系列關於院校管治的可行模式，其中交織著各式各樣的元素。這兩種模式的優點在於簡明扼要，但若試

圖把兩者混合推行，卻可能造成權力、資源、職責和問責方面的統轄關係模糊不清，更何況這兩種模式各自有其相互關連的管理和行政方式。

- 3.5. 甲模式的吸引力在於可迅速作出決策，在行事和執行方面都有清晰責任。但這種模式的風險也不可低估。這些風險主要涉及院校的價值觀，同時也涉及院校成員之間的忠誠、信任以至對有關事務的參與和認同。乙模式的情況大致與此相反：其風險在於面臨轉變時，長期出現議而不決的情況；在新領域內，行事和執行方面亦都缺乏明確的權力規範。而其優點在於院校成員均能一同議決事務，以及所有決定和措施都能建基於成熟的群體價值觀上。
- 3.6. 我認為這兩種各執一端的模式，都不適合現今在財政上相當依賴公帑資助的院校。乙模式對於一些教學人員來說始終是曇花一現的遐想，無法滿足現今的大型或中型院校的實際需求。事實上，現在這些院校都肩負起重大的教學職責，部分更從事重要的研究工作。
- 3.7. 部分學界人士擔心，類似甲模式的管治方式，正逐步成為大學的管治和管理模式，對學術界造成負面影響。但有兩點我們必須注意：首先，甲模式並非唯一選擇；其次，在探討管治模式時我們先要解決一個問題，這就是某一管治模式是否切合有關院校所需。這個問題反映了探討管治模式以至管理模式時必須考慮到的一項基本原則。這就是：採用哪類管治（和管理）模式，主要視乎院校的性質而定。適合某一類院校的模式，不一定可原封不動地移植到另一類院校。
- 3.8. 所以，在討論大學的管治時，必須首先檢討大學的核心活動。這些活動不外乎兩大類，儘管兩者的比重可因情況而異。這兩類活動就是知識和識見的傳授（我們習慣上稱之為教學或教育）以及知識和識見的開拓（我們習慣上稱之為研究）。任何管治模式都必須配合這兩類活動的發展。

- 3.9. 此外，大學還有其他合適而非主流的活動（非核心活動）。這些活動取決於不同因素，其中包括院校的經費來源。若然大學有相當部分的經費來自企業或校友的捐助，那麼該大學便可能開展一系列有助增加這類經費的活動。然而，大學必須因應其核心活動來安排和釐定這些非核心活動，這樣才可切合其本身角色，而不致成爲純粹的業務夥伴或某類互助組織。
- 3.10. 何謂合適的非核心活動？這不但沒有明文規定，不同時間亦有不同定義，同時亦須經過院校內外共同磋商才可尋找出滿意的答案。院校內外共同磋商，有助決定採用的管治模式是否切合所需。因此，以校友捐助爲重要經費來源的大學，有必要在管治和管理工作上顧及校友的意見。另一方面，大學在與商界保持緊密聯繫時，亦需靈活應變、反應迅速，這樣才可較接近商界的一般營運模式，不致拘泥於學術界在決策上的傳統作風。同樣，倚賴政府資助的院校，也必須充分認識到向公眾問責、重視公眾或社會所需的重要性。這都是一些制約因素，對於大學的管治及管理架構是否切合所需均有一定影響。
- 3.11. 大學如何平衡兩種核心活動的比重，決定了大學與大學之間的區別。除此之外，一間成功的大學還有其他區別因素。這包括大學核心活動背後的價值觀，這些觀念爲核心活動的順利推行提供了重要條件。話雖如此，各類公營及私營院校之間其實也不乏共通的處事方式和觀念。
- 3.12. 舉例說，不論公營或私營院校，必須重視和奉行廉潔守正的觀念，凡涉及財務、合約、書面或口頭協定等範疇的事務也必須體現這種廉潔精神。任何機構要做到廉潔守正，都必須以高度透明和公開的手法處理各種事務和提供服務。大學的管治和管理制度，必須充分考慮到公眾對政府資助院校在 21 世紀廉潔守正方面的要求以及相關的社會規範。

- 3.13. 當今所有成功企業在管治和管理上，都必須要求具備就核心業務作出規劃和執行各種策略，以至組建聯盟等等的能力。這意味著所有企業，甚至大型跨國集團，都必須確立其業務上的獨有優勢，以此確定其投資領域。大學也必須制定一個有助提高本身在這方面的應變能力的管治和管理機制。
- 3.14. 在其他一些領域之中，也反映出大學在建立切合所需的管治和管理流程方面，與商界的一些情況是相似的。其中包括以下三項：擴闊收入來源，提高服務質素，識別及管理風險。
- 3.15. 然而，大學與其他機構之間也有不少不同之處，大學在其管治和管理制度上必須加以充分反映。我們要讓社會大眾明白這些不同之處，而大學也須讓公眾人士參與有關討論（尤其當問題涉及公帑資助時）。
- 3.16. 大學尤其有責任加強、瞭解和應用各種教育機制以符合國際上的相關指標。這意味著院校有必要設立內部和校外的質素保證機制。內部機制必須着重提高教育與學習的質素。現時，大學透過教務會這一內部組織，以適當的透明度履行著這方面的職責。教務會在制定大學學位課程的質素上負有最終責任，這也為附屬課程制定了學分累積的標準。制定和推行這些標準的方法應維持適當的透明度和清晰度。此外，制定入學標準，包括語文水平要求，也是質素保證機制的重點工作。
- 3.17. 享有國際聲譽的大學有責任為研究活動創造有利條件。這涉及如何就能力與成效分配資源，創造有利於孕育創意和創新的環境。這是一件知易行難的工作，但對院校的管治和管理卻有重要影響。各類核心活動賴以成功的條件，將有助我們全面測試管治模式是否切合所需，而核心活動正是大學與其他機構的不同之處。

- 3.18. 這些成功條件主要是：個人才能、院校成就和充足資源。各種切合所需的管治和管理模式必須能夠平衡這三項要素。這些要素都是學術抱負的核心所在，也是致力取得國際聲譽的大學的一些尤為重要的元素。
- 3.19. 個人才能涉及優秀教學人員的招聘和留任。顯然，薪酬是其中一個要素；按照國際上的有關標準，薪酬上的區別待遇有其存在必要。我在上文已表示，為了讓本地院校可與國際上的其他院校競爭，各院校必須可自由和靈活決定合適的服務條件，以吸納和留住最優秀的教學人員。與公務員薪酬及聘用條件掛鈎的做法，只會削弱院校在國際上的競爭力；相反，兩者脫鈎則可讓院校自由制定各自的薪酬方案。不過，各院校的管治階層和校長有責任在一個以公開形式運作的高等教育界別內，以公平而可接受的方式推行薪酬上的區別待遇。
- 3.20. 相對於薪酬回報，如何招聘和留住優秀的教學人員是一件更為細緻的工作。從這一點可以看到甲模式在大學管治方面的局限。知識與識見的開拓和延伸，並非單純是工作目標與職權的下達。個人與群體只有獲得相當程度的思想和探索自由，才可能在研究領域內有所建樹。發明萬維網，發現盤尼西林，發掘失傳古籍，在哲學理念之間發現前人所未見的聯繫等等，這些研究活動賴以進行的條件，並非單靠在等級分明的制度內下達工作目標和權責便可達到。
- 3.21. 富有創意的研究工作，其精髓在於面對意料之外的情況時，往往可得出最令人感興趣的研究成果。甲模式下所帶來的主要結果（或許這正是其用意所在），就是把一切意料之外的事物排除在外。可是，大學的管治和管理制度卻必須顧及意料之外的事物，這主要有兩方面的原因。首先，意料之外的事物有時比全然在掌握之中的事物更為重要。其次，要吸引和留住最富創意的學者，院校所提供的工作條件必須包含學術上的自主和互信。但這兩者卻不可能在等級分明的模式內出現或存在。

- 3.22. 那我們是否便順理成章採納乙模式？絕對不可。原因在於當今研究工作的一些基本特徵上。很多研究項目都是資源密集的項目，其中體現了三種元素不同程度的結合：時間、大量經費、場所（場所也有價格）。這些元素所需要的，是一個超越學院式決策機制的管治和管理模式。
- 3.23. 並非各類研究工作都有相同的需要，但可以肯定的，就是所有研究工作都需要時間。這既適用於物理學家，也適用於歷史學家。不論以一般學年或教員休學年假計算，時間都是昂貴的。某類研究（例如：分子物理或天文學）所需經費龐大，只有各國政府透過國際合作的層面提供經費才可成事。理科、工程和醫學方面的研究項目大部分均需要一定程度的經費，社會科學及人文科學的研究項目對經費的需求也逐步增加。在這方面，我們不應只顧強調研究人員的學術自主，因為只有「付出」才有學術自主。除了在大量公帑和私人資助的研究項目上所承擔的一般問責義務外，不少牽涉大量經費的國際性研究項目，也須就各個研究環節在經費運用上的先後緩急作出慎重決定。在部分研究領域內，若然需要在一些配備設施的場所內進行研究工作，也會出現與上述類似的問題。
- 3.24. 在上述各種情況下，院校都必須對其研究項目的投資策略負上最終責任。研究人員無疑在這方面扮演著非常重要的角色，但這一角色未必是決定性的。院校必須就有限的經費，決定各研究環節在經費運用上的先後緩急，並就個別環節的經費負擔能力作出慎重決定。研究人員仍享有學術上的自由，但這是一種不能不顧其他因素（例如向公眾問責）的自由。大學管理層必須審慎考慮研究人員的需求與公眾的期望。乙模式不但未能符合這方面的需求，而且只會妨礙那些致力在國際上提高競爭力的大學從事研究工作。
- 3.25. 我認為這兩個各執一端的理想化管治及管理模式，由於其本身存在局限，所以都不適用於當今面對 21 世紀各種現實需要的大學。根據大學的法定權限，其管治工作是大學管治組織的內部事務。因此，我在本章的主要建議涉及院校的自我檢討工作。

**建議六：**

各大學的管治組織對大學的管治和管理架構進行檢討，以確定有關架構是否切合所需；該檢討工作必須包括對有關法例的檢討以及在適當情況下提出修訂建議。

- 3.26. 爲了確定這項檢討工作的範圍，以下我會討論優秀管治和管理模式的一些特點。我會在 **附錄四** 內列出多間世界著名大學有關管治及管理架構的例子，並從這些例子中尋找出可供本地大學管治組織參考的一些發展趨勢。
- 3.27. 另一個可納入院校內部檢討的課題，就是評估用以解決大學內部分歧或檢討行政決定的機制是否切合所需。外國正在考慮的方案之一，就是委任一位申訴專員專責高等教育事務。以英國爲例，現時公眾正就兩項有關大學申訴專員的建議進行討論。至於香港，申訴專員公署可把受教資會資助院校的界別納入其職能範圍內。
- 3.28. 雖然各院校都會進行各自的內部檢討，但修訂法案提交立法會討論時，必然引起公眾對大學新管治及管理架構或模式進行討論。
- 3.29. 本人所建議的內部檢討，基本上是在學人社群自我約束的優點與大型公營機構的管治要求之間，取得適當平衡。大學管治組織必須面對的矛盾，可用「自由」和「問責」兩詞加以概括。管治組織所面對的挑戰，在於如何在甲模式和乙模式這兩個各執一端的管治模式之間，找出中間路線，致力爲其所屬院校平衡學術自由與公眾利益。這就是我所說的「協商自由」。
- 3.30. 要探討這種平衡關係，我們必須首先探討香港與其他地方的大學在管治方面的七個特點。由於這些特點的優劣並不明確，同時亦可隨院校的環境、文化和不同發展階段而轉變，我無意對此作出判斷。但我建議把這些特點作爲討論基礎，藉此分析我所建議的管治模式。

- 3.31. 第一個特點就是院校的管治工作，一般而言都是由院校上下共同承擔，並非屬於任何一個級別或專責組織。這方面與私人機構不同，因為私人機構通常只有一個管治組織，亦即董事會。
- 3.32. 第二個特點與第一個特點有關。本地大學的管治方式是集體負責制。以上兩種特色 --- 權力廣泛分佈與集體負責 --- 都反映出大學由最初小型、封閉的社群（每位男性（偶爾女性）成員在有關社群運作的事宜上都享有發言權）發展至現今模式的演變過程。
- 3.33. 由這點引伸至第三個特點，這就是大學管治組織規模較大。大學管治組織的成員數目較多，這與大部分行業私人機構規模較小的決策組織截然不同。
- 3.34. 第四個特點與規模因素有關，這就是管治組織的成份。這些組織的成員來自政治、行政、非學界和學界（包括學生和畢業生）等不同層面。
- 3.35. 第五個特點是規模與成份的結合，可稱之為決策風格，諮詢、民主和共識是其主要元素。
- 3.36. 第六個特點是諮詢管治、行政管治與管理之間的交錯和相互關係。舉例說，校長均須參與這三個層面的事務。相反，私人機構內部諮詢、管治與管理三者角色分明，這種情況在大學內並不普遍。
- 3.37. 最後一個特點就是大學內學術管理與事務管理的精細結合和交疊。事實上，這兩種職能都有不同重點，各自要求不同的技能，單憑學術培訓無法做到。



3.38. 這些特點各有其優點，但或許本身亦存在著局限。為協助大學管治組織加以衡量取捨，我在此列出一個恰當的大學管治模式所須具備的條件，並對其中部分條件加以分析。我認為大學管治組織必須：

- 釐訂大學的辦學使命和核心價值
- 確定可反映核心價值的策略性方向，從而履行辦學使命
- 協助院校落實其組織哲學和架構
- 協助管理層執行策略
- 與管理層議定合適的資源分配政策
- 監督高層職位的任命和表現
- 確保領導層的連貫性
- 與校長議定授權層次
- 就表現、質素保證和善用款項等事宜，向有關人士或機構作出匯報
- 確保院校具有恰當和透明度高的問責流程
- 確保以上各項顧及院校的核心價值、自主和國際聲譽

3.39. 管治組織成員必須明白管治與管理的分別。管治是其主要職責，管理則是校長及其管理班子的職責。所以，高級領導人員應由校長任命。至於學院院長和其他負責學系財政的人士，按照國際上的做法，應按照特定的委任程序任命，而不是以選舉方式選出，而其問責和管理流程最終應歸屬個人而非委員會；換言之，責任應屬於個人而非委員會。委員會有多個重要職能，由負責捍衛學術水平和廉潔守正的教務會，以至具有諮詢功能的委員會，職能眾多。但委員會成員在履職前有必要先回答以下問題：「這個委員會是否有存在必要？原因何在？」因此，對大學的管治及管理制度進行檢討，也必須連帶對制度背後的委員會架構進行檢討。

3.40. 我並無低估這項檢討工作的範圍和規模。我深信，香港如要提升其國際競爭力，其大學必須建立起一套能切合 21 世紀所需（見第一章）的管理模式。由於教資會肩負著策略規劃的角色（按照第二章所建議），因此有責任協助院校推行這些檢討工作。其中一個可行方案，就是由教資會進行定期的院校審核。

院校審核涉及五個範疇：教與學，研究，社會服務，管治及管理。現時的教與學質素過程檢討 (Teaching and Learning Quality Process Reviews)、研究評審工作 (Research Assessment Exercise) 及管理檢討 (Management Reviews)，均可納入院校審核的範圍內。院校審核的另一作用，在於鼓勵院校進行內部檢討。

3.41. 上述由教資會負責審核院校管治和管理工作的建議，並不妨礙各院校成立本身的審核委員會。其實，院校自行成立本身的審核委員會，這種做法在私人機構和海外大學都很普遍。成立直接向院校管治組織負責的審核委員會，其目的在於監察院校管理層善用款項，以及落實管治組織所制定的策略性方向。一個有效運作的審核委員會能鼓勵院校自律，從而能以更有效率的方式下放權力。一般而言，審核委員會可包括外間審計師，讓其監察院校的財政管理程序是否妥善。

3.42. 我認為，在推行建議六時，若能以院校本身的審核委員會以及教資會負責推行的院校審核配合，將可令大學管治和管理工作更切合 21 世紀的實際需要，也能提供執行建議一的所需條件。