

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)。