

## 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。