

本刊简介

读者意见

我要投稿

主编信箱

联系我们

作者名 关键字

搜索>>

2010年 第6期

按期查阅>>

== 专栏查阅 ==

过往期刊

2009年 more >

• 第一期 • 第二期

2008年 more >

• 第一期 • 第二期

2007年 more >

• 第一期 • 第二期

友情链接

友情链接

[\[返回前页\]](#)

香港高校管理体制与运营经验

作者/来源: 孙福金 查竞春

香港的高等教育机构数量不多,但国际化程度高、运作机制活、综合实力强,在国际上享有较高声誉。本文通过分析香港高校管治架构和人力资源管理特色,总结香港在高校运营和政府监管等方面的成功做法和先进经验,期望对深圳推进大学改革创新和以国际惯例创办南方科技大学有所启发。

一、香港高校的管治架构

香港政府资助的高校包括香港大学、中文大学、科技大学、理工大学、岭南大学、浸会大学、城市大学和教育学院共8家,均根据法定条例组建(如“香港科技大学条例”、“香港理工大学条例”等),拥有自行评审和授予学位资格。条例规定大学是永久延续的法人团体,明确了大学的宗旨,赋予大学为贯彻其宗旨而做一切所需或所附带事情的权力,使大学在院系和课程的设置、学位的授予、学术水准的监控、学生的甄选、研究的进行、教职员的聘任及薪酬福利条件、资源的内部调配、投资和联营、成立或参与成立法人团体等方面,都享有相当大的自由度。大学校董会等基本管治架构、其他重要制度和程序等,亦在条例中规定。

在具体管治架构方面,不同院校略有差别,但普遍设有监督、校董会、教务委员会、管理层、学院管治委员会,以及对校内行政的制衡措施。

监督是大学的首长,由香港特首出任,可以以大学的名义颁授学位及其他学术名衔。监督可委任一人为大学副监督,经授权后代其行使监督的任何权力和职责。大学每年均需向监督提交一份校务报告。

校董会是学校的最高决策和管治机构,负责行使大学权力,执行大学责任,贯彻大学宗旨,提名大学校长,处置大学资产,维护大学利益,提供大学服务,等等。校董会须尽力执行管治工作,藉以确保以校长为首的大学管理层能够有效地管理大学。大学中最重要的决策均要通过董事会审定。根据需要,校董会可把一些权力委托校长和一些委员会执行。校董会委任常务委员会、物业委员会、财务委员会、审核委员会等若干委员会,以支援大学主要活动的管治工作。

校董会虽然权力很大,但学校日常绝大部分工作,尤其在学术、教学上的工作,都由教务委员会来处理。教务委员会可设立多个专门的委员会,教授们大多参与了各种委员会的工作。

学校管理层以校长为核心。管理层在制定政策时,须通过各种委员会等正式及非正式渠道进行适当咨询,广纳意见,务求作出深思熟虑、不偏不倚的决定。已厘订政策的执行则由教务处、财务处、物业处等内设机构的行政人员负责。

各学院由大学条例或校董会批准设立,一般每间学院均设有院务委员会,分别负责校内有关学院的教学及学术工作。此外,不少学校还设有校务委员会来负责学校的行政管理和日常运作。

各大学均建立相关制衡措施,完善校内监督及对外披露制度。大学设有有效的内部监管制度,以监察行政权力的运用。大学须于每个财政年度后出版年报及经审核的财务报表。为确保大学以高透明度及问责态度运用资源,大学每年均委任校外核数师,负责审核大学的财务报表,并就大学的财务报告提供客观和独立的意见。

二、香港政府与高校的关系

香港高校享有高度自主权,学术自由受到高度重视。香港政府维护高校自治,不直接干预其行政事务,亦不直接为单个学校调配资源,而主要通过法规、政策、拨款和监督等方式对高等教育进行调控,同时在法律规定的范围内,通过大学教育资助委员会(简称教资会)等中间机构对受政府资助的院校实行间接的宏观管理。

(一) 政府对高等教育的调控

1. 通过法规手段调控。香港高校依法定条例设立,大学条例由教育局提出,经立法会审议通过,其修改亦需立法会批准。各条例总体上规定了大学的权利、责任、架构和制度,既保证了高校在管理方面的自治权,同时又使自治权建立在严明的法律范围和规范的制度基础上。

大学按法定条例运作,香港政府没有直接干预大学内部事务的权力,但大学并非完全独立于政府之外,政府的意志通过法律允许的方式实现。如:条例规定,大学监督由香港特首担任,校董会主席及多数成员由特首任命,学校的账务要公开透明,财务预算和决算要向特首或其指定人员报告。

2. 通过拨款手段调控。香港政府不直接向大学拨款,但各高校总开支的约50%-60%来源于政府投入。教资会这一中间机构负责大学经费拨款事宜,政府及立法会则通过对拨款项目及总额度的审定,对高等教育进行调控和引导。教资会给予资助院校的拨款通常分为经常补助金、非经常补助金和其他专项资助。

3. 通过政策手段调控。香港政府已经提出和实施的战略和政策有: {1} 高等教育发展。为与大陆接轨,在2008年前后实行高中和预科4年改为高中3年,大学本科制3年改为4年;高等教育的毛入学率逐步提升为2010年

的60%，所增加学额主要在副学士（相当于大专）层次发展中解决。鼓励私立高等教育发展和私人资助高等教育。{2}高等学校定位。鼓励大学明确各自的角色和分工，合理定位、联合和合作。扩大非本地学生的学额，推动大学的国际化，发展世界一流水平的大学。{3}高等教育经费。逐年削减大学拨款，并制定具体削减额度；对副学士层次和研究生层次的教育，主要采用自负盈亏的方式运作。鼓励扩大吸收社会捐赠。大学老师的薪酬标准与公务员脱钩。

4. 多种监督手段和方式。由审计署对教资会拨款和大学使用政府拨款情况进行审计和监督。审计报告不仅分析拨款的使用账目，还对是否应该使用拨款、如何取得最大效益、所执行政策是否符合国际惯例等进行深入讨论，具有研究报告的性质。由廉政公署依据香港法律规定行使职权，负责防止和惩治贪污、贿赂和滥用职权。廉政公署不仅负责案件调查，还提前在制度建设、招投标程序等方面介入，每年到大学去为有关人员讲课，积极预防可能发生的问题。香港立法会不仅负责审定相关法律和条例，还通过每年财政预算案的审议，审议政府的教育政策，包括对大学经费资源分配方案提出意见，受理社会各方面的申诉，监督政府施政，提出对行政的约束性意见。

（二）中间机构及其作用

政府委托教育统筹委员会、大学教育资助委员会等中间机构，独立承担政府和大学之间的有关事务性工作。这些中间机构不具备政府的行政决策功能、或者大学的教育功能，但在香港高等教育运作中发挥着不可替代的作用。

1. 香港教育统筹委员会。教育统筹委员会是香港最高层次的、非法定的教育发展政策咨询组织，主要任务是就香港教育整体发展战略和重大政策向政府提供意见；与政府合作，统筹和监察整体教育的计划和发展；与教育界及社会人士维持紧密联系，鼓励公众对教育课题发表意见。

2. 香港大学教育资助委员会。教资会是香港高等教育发展的核心单位，根据香港立法会的建议而建立，是一个非法定的咨询委员会，其成员主要是本地和海外的著名学者、高等教育行政人员和杰出社会领袖，均以个人名义接受香港特首委任，向教资会提供独立及客观的专业意见，不受外在因素或个人利益所影响。政府和教资会不向各校发出行政指令，不干预院校的内部资源管理，而主要通过教资会配置资源的方式，支持和引导高校工作。

3. 中间机构的缓冲器作用。“政府——中间机构——高校”的管理模式，使教资会等中间机构成为了政府与高校之间的桥梁和“缓冲区”，确保了政府宏观调控、院校自治和学术自由。一方面，高校不受政府的直接控制，保证了大学自治和学术自由。另一方面，政府通过中间机构对高校拨款、评价考核等，实现对高校的宏观调控，同时保障了行政部门关键职责的有效行使。中间机构对教育发展、教育政策提供意见，对一些有待解决的教育问题进行调查研究并提出解决办法，使教育决策更加贴近实际和反映民意。教育行政当局也可透过这些中间机构听到更加广泛的意见和建议，有利于改进工作，调整战略。中间机构承担了大量的事务性工作，使教育行政当局从日常程序性工作中解脱出来，便于政府适当超脱具体工作，有精力对重大问题进行超前的战略性思考。

三、香港高校人力资源管理特色

（一）教职员结构

香港高校教职员通常按甲、乙、丙三个组别进行管理，分别有不同的任职条件、工资和福利待遇：

甲组即教学及行政人员组，包括全部教师和高级职员。任职要求是，一般教学人员需具有博士学位及有关大学教学科研经验，行政人员需具有大学学位及有关行政工作经验。甲组人员执行大学工资A表和B表。

乙组即辅助员工组，包括执行人员、技术员、秘书、文员、技工等。任职要求是，中学会考毕业，有相关技术训练文凭/高级文凭。乙组人员执行香港政府总工资表。

丙组即职工组，包括工人，场地管理员等。要求体格强健，有相关技能和经验。丙组人员执行香港政府第一标准工资表。

（二）教职员工资、福利

1. 工资。2003年前，香港高校教职人员与政府公务员实行相对统一的薪酬标准，有稳定的薪酬待遇和增薪机制，一般很少有薪酬以外的报酬如奖金等。

2003年后，高校人员薪酬待遇等与政府脱钩，普遍推行薪酬制度改革，实行基本薪金和奖金/津贴相结合的制度，对不同类别不同岗位人员制定不同的基本薪酬标准。薪酬和奖励与个人才能和工作表现挂钩，多数高校取消了薪级点及每年自动增加薪点的制度，薪酬的调整主要根据市场薪酬水平、生活指数调整等外部因素和学校财政情况、个人能力表现等内部因素进行，采取比较灵活的增薪机制。利用富有竞争力的薪酬，香港高校吸引了一批海内外的知名学者，这些教师来自世界不同国家、具有不同的教育和文化背景，他们把世界各地丰富多彩的文化带进香港各大学，并以自身高超的学术水平优秀素质从整体上迅速提升了香港高等教育水准。

2. 福利。教职员均享受法定假期、工伤保险、未成年子女教育津贴、医疗福利，退休待遇则因聘任合同不同而不同，获长期聘任的人员享受退休公积金，公积金账户由员工每人每月缴纳个人工资的5%，学校缴纳8.5-15%；合约制员工没有退休公积金，合约期满按合约规定支付约满酬金（一般约为薪酬总额的15-25%）。学校高级职员享有住房津贴，买房可申请贷款，最高贷款金额为房价的70%，每月偿还工资的50%。

（三）教学与非教学人员比

教学人员占全校教职员的比例一般不到1/3。例如：香港科技大学教师约480人，非教学人员1400人，教学与非教学人员之比1：2.9；香港大学教学人员1400人，非教学人员2800人，教学与非教学人员之比1：2；香港中文大学教师近1000人，非教学人员约2000人，教学与非教学人员之比约1：2。

（四）教师学生比及国际化特色

教师与学生的比例均在1:12以上。例如:香港浸会大学约为1:14;香港城市大学约为1:15;香港中文大学约为1:12;香港理工大学约为1:14;香港大学约为1:15;香港科技大学约1:19。

香港高校富有国际化特色,体现为师资国际化、生源国家化、教学国际化、频繁的国际交往等等。

四、香港经验对深圳的启示

香港在大学的发展和监管方面成绩显著,深圳可充分借鉴其经验,对高校管理体制和运行机制进行改革创新。

(一) 政府与高校关系的借鉴

1. 立法先行、以法治校。香港每办一所大学都要先立一部法例,清楚界定大学与政府、大学与社会的关系,保障大学自主办学权力。一机构一法,大学无须与其他机构比照,既便于决策层、执行层照章办事,也方便政府部门和社会监督。深圳当务之急是尽快启动南方科技大学的章程起草和立法工作,在全国率先创先立法、后建校的现代大学办学新路,为将南方科技大学办成一流大学奠定基础。对深圳大学等原有高校,也可通过特定立法等方式,对其管理体制和运作机制进行重新设计和改革创新。

2. 中间机构、间接管理。香港政府虽然不管高校的课程设置、学术研究方向、人员聘用、财务支出等具体事项,但并非对学校放任不管,而是采用法规、政策、监督等调控手段,同时通过大学教育资助委员会等中间机构对学校的拨款、评审等,有效引导学校实现政府的教育目标。这种管理方式,适应了全球范围内分权化的潮流,将管理责任从政府部门转移到了独立的专业咨询机构,减轻了政府部门压力,实现了间接管理。借鉴上述做法,深圳可创新政府调控手段并改革高校拨款模式,建立相对独立于行政的大学资助机构,由该机构负责办学周期(三年或四年)内大学经费拨付,可根据各大学办学成绩及表现,决定资助多少,形成以绩效为导向,适度竞争的大学资助模式。

3. 社会参与、经费多元。可借鉴香港经验,激励社会各界参与高教事业,形成经费多元格局。一是通过配套拨款等方式,鼓励大学多方面筹集经费,接收社会及个人的捐赠并善用其资源。二是通过设立教资会、高校理事会、各种咨询委员会等公益组织,并由社会各界成功人士参与资源调配、政策制订和高校运营管理等重大决策,体现高教事业的现代公共管理理念。

4. 加强考核、完善监督。香港的经验表明,完善有效的考核和监督体系,是大学独立自主办学的保证。在南方科技大学创办的过程中,要注重建立适合中国国情和本地特色的大学考核评价和监督体系,可借鉴香港经验,由相对独立于政府的中间机构承担考评和监督等事宜。

(二) 高校管治架构的启示

1. 大学自治、学术自由。香港的经验证明,大学成功的关键是要独立办学、自主管理,不受政府部门的行政干预或约束,确保大学自治、学术自由。而深圳高校受约束较多,无论在投资合作、采购合同订立方面,还是在内设机构、人员编制、薪酬标准、人员聘用等方面,都有相应的政府部门进行具体规制和约束,行政控制色彩浓厚,缺乏自主发展的动力与活力。应改变此状况,赋予南方科技大学及现有高校独立完整的法人权力,使其享有充分的办学自主权和运营管理自主权,内部外部均去行政化,免受行政干预。

2. 法人治理、科学管治。高校独立自主运营和发展的前提,是在完善治理架构的同时,推行大学内部的民主管理。深圳高校应建立并完善法人治理结构,形成在党的领导下,理事会决策及监督,大学校长为首的行政团队独立自主管理,以教授为核心的教务委员会决定学术事务,学院委员会及各种专业委员会积极发挥作用的管治架构和办学体系。同时,还须建立适当的高校内部制衡机制。

(三) 高校人事编制管理制度方面的借鉴

1. 全员聘任、合约管理。目前香港高校新进人员的聘用,均采用合约制,一般是三年一签。到期后,根据本人教学与科研业绩,校方经过层层审核最后决定续聘还是解聘。经过两个三年的聘期后,一些高校的教师可以申请转为终身制(常任制)。借鉴香港合约制教师的经验,今后深圳高校新进人员也可明确聘期(比如3至6年),期满后经考察合格方录用为正式职员,而不是直接招聘录用为职员,以保持岗位的弹性,并使退出机制保持顺畅。

2. 员额管理,结构合理。香港各大学师资薪酬水平高,但队伍精干,教学人员占教职工总数不到1/3;师生比超过1:12,高于大陆高校;对教授数量严格控制,教授占教师的比例仅10-20%。根据不同院校特点配备研究人员,香港科技大学、理工大学等校科研人员与教学人员数量之比约1/3,香港中文大学、香港大学等校则仅为1/5。借鉴上述经验,深圳高校应优化人员结构比例,合理配备教授和研究人员,实行员额管理,拉开不同档次岗位薪酬的差别。

3. 注重绩效,多方考评。香港高校对教师的评审由校内教授组成的学术评审委员会来完成,侧重于评估教师的学术成就、教学水平、社会服务(是否参与社会机构,如政府咨询会议、专业团体、公营机构董事会等非牟利性工作)、以及对学校和学院所做的贡献。其以下两个特色值得借鉴:一是评价标准由传统的“量出”转向“成效”;二是采取360度评价体系,由被考评人的上级、同级、下级、同行专家甚至是本人担任考评者,从四面八方对被评者进行全方位的评价,再通过设置评核人、加签人等方式来保证其公平性,通过评价指出其不足并给予培训建议。

4. 以岗定薪,同工同酬。香港高校员工也有终身制与合约制一说,但终身制与合约制教师基本上实现了同工同酬,对于合约制员工有一个合同期满金,而终身制员工则可以享受政府的公积金(合约制员工只有强基金)。深圳若借鉴香港经验,真正实现以岗定薪,消除编制内外的巨大差异,则可营造更和谐的工作氛围,有利于促进事业的发展。

（作者：孙福金，深圳市编办副主任；查竞春，深圳市编办副处长）

版权所有：中共深圳市委党校 粤ICP备05016979号