

高等教育獨立申訴機制

(1) 簡介

數年來，大學教育行動組一直在宣傳建立獨立申訴機制以處理關於大學不良管理、濫用公帑、程序失當及教職員投訴等問題的重要性。該機制亦被認為是更加低成本、高效率的問題解決工具及取信於大眾的管道。

我們欣嘉地看到上述倡議已經在由 Lord Sutherland 主持的審議所產生的“香港高等教育報告”（以下稱“報告”）中得到認真考慮。

報告指出，“權力與職權及責任和職責並行”。（第 3.2 章）充分支持學術自由是一項大前提，但是，這並不意味著大學高級管理層就可以揮霍公帑。大學中的不良管理、評審標準缺乏及不公平事上已成為扼殺學者創造力的一項因素。只有真正公平、透明及健康的管理才能實實在在地支撐起學術自由。報告還指出，當“學術自由仍然為個人所存在時，它是一種可變自由，不能忽視其它因素的存在，包括公眾責任。”（第 3.24 章）

報告還指出，“這樣的自由將在公共及私人資助者和被資助機構間形成共識……並且特定的自由形式是基本的……但它們並非沒有限制。”（第 6.25 章）

(2) “自由權”的錯誤解釋

自治權的要旨在於保護學術自由，亦即將知識傳授予學生和公眾及促進知識增長的自由及對這種自由的追求。但是現在學術自由已被“行政自治”所踐踏，該一自治已經在事實上成為香港大學中濫用權力、揮霍公帑及違反程序的原因。

香港的高等教育機構應該享有追求知識的自治權。但是，這種自治權不應成為大學管理在行政和財政方面濫權的借口。

(3) 大學管理層缺乏制衡

盡管並非所有成員均由直接選舉產生，立法會是唯一代表公眾聲及捍衛公眾利益的機構。然而，在許多大學高層管理人員非常技巧性地將錯誤使用的“自治權”一詞解釋為等同於學術自由後，大學管理層因此除傳媒外基本不受任何公眾監督。大學既不向立法會負責，亦不向教育署負責。大學撥款資助委員會僅僅監督在不同大學間資金的分配，而不是一支對大學濫權及失當管理進行制衡的有效力量。司法系統解決此一問題也愛莫能助。首先，使用法庭解決此類問題成本高昂，與成效不成比例。第二，它將耗時極長。大家不應忘記所有大學的法律費用亦是公帑。那麼，我們為什麼不創設一種更為有效的機制來解決於大學的申訴呢？

最近發生在香港城市大學的涉及管理失當、濫用公帑及不公平處置申訴及教員續約的一系列問題已警示公眾建立一種更為有效的機制以監督大學管理層的高度重要性。

不幸的是，城市大學對於公眾的不滿並無回應，並且堅持保護其高級管理層。亦有傳言他們甚至要扼制學生和教職員對於其劣行公開評議。這是一個以濫用授予大學管理高層的“自治權”來侵犯學術自由的鮮活事例。

(4) 香港的大學校董會體系並非有效

大學校董是殖民地制度的遺產。在當時，大學校董會成員是榮譽性的，並且，許多校董會成員極甚忙碌。一個對於大學運作並無真切理解的校外委怎麼可能在校董會內有任何“有料發言”？因此，這些校董一直被極少數主要是大學高管理人員的委員所把持。例如，香港城大學已經宣稱要成立一個獨立委員以調查城市大學法學院事件，但是，將近一個月過去了，權責和人員組成都還沒有確定。學生和教員都已提交意見，要求委員會組成具透明性及盡快佈權責。然而，所有這些意見都被忽略了。

(5) 公審查的缺乏將導致濫用資金

缺乏透明度及公眾審查只會導致對公共資金更多的浪費。沒有來自一有效審查體系的壓力，大學很容開支過度。在任何情況下，公共公司的過度支出都不應被縱容，而在這些開支本應用於教員費用和學生資助時，尤應如此。

(6) 內部上訴體系的失敗

現在，作為校長屬下的大學上訴體系在裁判其上司被卷入的糾紛時已失去學者和教員的信任。因此，許多學者正在借助法庭來解決此類糾紛。然而，如前所述，訴訟並不是有效率的。例如，城市大學正在修改其內部上訴程序，但為升職和解職機制提供了雙重標準（附件二）。當針對這些項的糾紛發生時，又有多少錢作為法律費用將被浪費？如果一個更為可信和有效的申訴機制得以建立，這些法庭訴訟是可以避免的。

(7) 仲裁作為參考

在當今世界，糾紛解決的途徑很多，包括調解、調停、申訴調查、庭外和解、仲裁和訴訟。

在商業領域，仲裁是最常見的糾紛解決方法，因為在仲裁中，雙方的姓名將被保密，仲裁程序比法庭訴訟簡易很多，並且仲裁裁決具有法律約束力。此外，由於仲裁員是由雙方認可的、被認為可信賴的相關領域的專家所組成，所以其裁決得到信任，而從商業角度，仲裁是一種便宜得多選擇。至於申訴調查，它是最適於涉及政府機構的申訴的解決方式，因為它不僅處理調查此類糾紛，而且處理關於政府機構不當管理、濫用公帑等的申訴。高等教育方面應適用將兩者集於一身的模式。

在當前，高等教育機構並未被置於有效的分權與制衡之下，相比於管理受教育署監督的中小學，其情況更糟。當申訴無法納入申訴調查的範疇或不適於冗長的法庭訴訟時，媒體及立法會公開聽證就成為申訴者申訴冤屈的僅有渠道。如果這兩個渠道被阻塞，大學就實質上享有了絕對自由，不用受任何公監督。對於由公眾資助的大學，這種情況顯然是不能被允許的。

(8) 必須建立獨立申訴機制

Lord Sutherland 在其報告中明確建議香港考慮或者任命一位針對高等教育機構的申訴專員，或者將當前申訴專員的管轄權延伸至高等教育機構（第 3.27 章）“這樣的措施需要包括對相關法例的檢討及在合適時作出立法修改的建

議·“(第 3.25 章)

我們贊賞以上建議，但希望提出以下進一的意見以確保在將來一個平穩、可信、有效的體系將得以運作：

a. 我們支持香港大學的發展委員會的評論，即應為高等教育機構專門委任一位新的申訴專員。因為現在的申訴專員已經擔負了很多職責，難以承擔更多的工作量。新的申訴專員應由在高等教育機構廣受尊敬的人士擔任，並且在重要決定，尤其是涉及大學高層不當管理或濫用權力時，由一組“高等教育仲裁員”予以協助。

b. 仲裁員應由來自不同機構的學者和行政管理人員組成。應有一批仲裁員可供大學教職員選擇，並且申訴者對在其糾紛中可能有利益衝突的仲裁員可以有否決權（附件三）。這些並非複雜程序。事實上，它們只是在商業領域裡被愈來愈廣泛使用的仲裁中得到長其實踐的簡單規則。

c. 新的申訴專員辦公室必須正真及有權取行動和調查相關事項。由其作出的決定應對雙方均有約束力以保證問題真正得到解決。*申訴專員的權力及其決定必須得到法律保護，即其決定必須是具有法律約束力的決定以確保申訴調查有效性。簡言之，新的申訴專員所作出的決定必須具有法律約束力。*這樣，正如 Lord Sutherland 所預期，相關法律需要作出修訂以適應這一變化。

從長遠看，新的申訴專員體制將可以節省大量公共資源，與此同時，以一個更為有效的分權與制約機制為大前提，大學必將在開支及內部管理方面更具紀律性。在我們的生命中，我們已然見證諸多方面在這一路上的成功。

—完—