

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2073/08-09(03)號文件

檔 號：CB2/PL/ED

教育事務委員會

立法會秘書處為2009年7月6日特別會議 擬備的背景資料簡介

大學教育資助委員會資助院校的 申訴及投訴機制

目的

本文件綜述教育事務委員會(下稱"事務委員會")就大學教育資助委員會(下稱"教資會")資助院校的申訴及投訴機制提出的主要關注事項。

背景

2. 2001年5月，當時的教育統籌局局長委託教資會就香港的高等教育進行一項全面檢討。該項檢討涵蓋高等教育的各方面，包括教資會資助大學的管治。教資會於2002年3月發表題為"香港高等教育"的檢討報告(下稱"該報告")。教資會就該報告諮詢事務委員會及持份者後，於2002年9月向教育統籌局局長提交最後建議。政府接納教資會提出的大部分最後建議，並於2002年11月公布進一步發展香港高等教育的藍圖。根據該藍圖，教資會資助大學須檢討其管治及管理架構，包括申訴及投訴機制，確保這些機制"切合所需"。該報告闡明，"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……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。"教資會資助院校的管治團體於2003年開始進行"切合所需"檢討，並於2008年完成各項檢討。

事務委員會的商議過程

3. 過去數年來，事務委員會曾舉行多次會議，討論與教資會資助院校的申訴及投訴機制有關的事宜，亦曾聽取代表團體就該等事宜發表意見。委員提出的主要關注事項綜述於下文各段。

設立獨立的跨院校申訴機制

4. 委員察悉並關注到，不少教資會資助院校的教職員協會對教職員就個別教資會資助院校提出投訴的現行處理機制毫無信心，並認為該機制未能有效運作。各教資會資助院校現有申訴及投訴機制的詳情載於附錄I。委員指出，與中小學界別相關的投訴可由教育局根據相關的《資助則例》處理。然而，教資會界別的投訴卻沒有任何機關可以處理。由教資會界別的教職員提出的投訴往往須訴諸法律程序，或由傳媒廣泛報道。委員認為，要處理這類針對教資會資助院校提出的投訴，法院或立法會均並非適當的場合。若要訴諸法庭，將會涉及龐大的法律開支；若訴諸傳媒或立法會，則會將問題政治化。

5. 為有效解決由教資會資助院校教職員所提出的投訴及申訴，部分代表團體建議設立獨立的跨院校申訴委員會。他們建議，該委員會應以法定委員會的形式設立，其成員應包括各院校的管理層和教職員及社會知名人士。該委員會應補足而非取代個別院校的現有申訴及投訴機制。大部分代表團體認為設立獨立的申訴機制最為重要，以維護學術自由，並確保各項申訴得以公正並具透明度的方式處理。這個機制將會有效運作，因為只有一些熟悉大專院校運作的人士才會出任委員會成員。

6. 然而，有意見認為，考慮到個別院校的獨有歷史、辦學使命、傳統和特色，設立跨院校申訴機制會令各院校的獨特之處變得模糊不清，而這個機制可能難以穩當並暢順地運作，亦難以適時處理申訴。有建議認為不應設立跨院校申訴機制，而應由每所大學各自制訂切合其特色的申訴機制。

7. 委員普遍支持設立跨院校民選申訴機構，以處理由教資會界別教職員提出的投訴。委員認為，設立獨立申訴機制會為教職員營造穩定的工作環境，讓他們能夠集中精神處理教研工作。事務委員會在2008年7月17日的會議上通過議案，要求各教資會資助院校的校董會和行政部門設立跨院校的民選獨立申訴委員會。

8. 大學校長會就該議案作出書面回應時表示，不支持設立申訴委員會的建議。大學校長會認為，全部教資會資助院校均設有審核和上訴機制，處理教職員和學生的申訴及投訴。這些機制程序嚴謹，充分給予涉事各方陳詞、答辯和上訴的權利和機會。大學管理和運作所涉及的事務十分繁複，而教資會資助院校體制各有不同，建議設立的跨院校申訴委員會要有效運作，達成預定目標，將非常困難。所有獲教資會資助的大學均享有院校自主權，其校董會獲賦予處理上訴的法定權力。任何人士如感覺受屈，亦可向司法機關提出上訴。若建議設立的跨院校申訴委員會的裁決可凌駕於上述架構，形同於侵奪大學校董會的法定權力、違反院校自主，以及輕視法院的裁決。再者，該委員會所作的調解或決定，是否對有關各方具足夠的約束力，亦成疑問。大學校長會的回應載於**附錄II**。

9. 政府當局表示，所有教資會資助院校均各自因應其獨特情況設有機制，處理員工的不滿及上訴要求。政府當局認為，設立獨立跨院校申訴機制的建議會損害院校因應其政策、慣例及獨特情況處理員工事務及投訴的自主權。政府當局尊重大學校長會及各教資會資助院校校董會對設立跨院校申訴機制的意見。政府當局指出，各院校已進行"切合所需"檢討，而有關檢討並非一次性的工作。當局會鼓勵各院校改善與持份者的溝通。

10. 教資會同樣認為，由個別院校處理屬下教職員的投訴最為恰當。由於現時處理投訴的權力和責任由個別院校各自承擔，教資會關注到上述建議對院校自主可能造成的影響。此外，由於不同院校會因應本身的角色、辦學使命和需要，採取不同的政策和做法，教資會對這個機制的成效存疑。教資會贊成大學校長會有關維護院校自主的觀點，而這方面的觀點業經各所院校的校董會考慮並通過。與此同時，教資會認為各院校所設立的申訴及投訴處理機制應具透明度，並須清楚告知教職員，這點極為重要。教資會認為，若能讓一些與有關院校沒有直接關連的人士，在更大程度上參與上訴終審機關的工作，或許是有用的做法。教資會曾與各教資會資助院校的校長非正式討論此事。

11. 委員認為，在確保教資會界別以公平、公開、公正的原則處理教職員提出的申訴及投訴方面，政府當局和教資會應擔當更積極的角色。政府當局和教資會責無旁貸，不能以院校自主為藉口推卸責任。對於教資會建議讓校外人士在更大程度上參與上訴終審機關的工作，部分委員認為，只要各院校所委任的是同一批人，該建議的效果與設立跨院校申訴委員會的建議沒有分別。

12. 為方便事務委員會進一步討論設立跨院校申訴委員會的建議，委員要求立法會秘書處法律事務部就大學校長會的回應提供法律意見，尤其是大學校長會指設立跨院校申訴委員會，形同於侵奪大學校董會的法定權力、違反院校自主，以及輕視法院的裁決。法律事務部的法律意見已於2009年7月2日隨立法會LS88/08-09號文件送交委員參閱。

將申訴專員的職權範圍擴大至包括教資會界別

13. 委員察悉，該報告建議探討可否將申訴專員的職權範圍擴大至包括教資會界別。部分委員認為應研究這個方案。其他委員則認為，把申訴專員的職權範圍擴大至包括教資會界別的做法，並不能解決教職員的申訴及投訴問題，因為申訴專員只可處理程序方面的事宜，不可處理學術事宜。他們並認為，加強校外人士參與處理申訴，以及提高院校處理申訴程序的透明度，是較理想的處理方法。

14. 教資會表示，關於擴大申訴專員的職權範圍至包括教資會資助院校的建議，教資會在諮詢期間收到的反應不一。各大學校董會強烈認為，按照院校自主的精神，院校應自行處理內部人事問題。各大學校董會並指出，《申訴專員條例》(第397章)第8條訂明申訴專員不得展開調查的事宜，包括聘任、解僱、薪酬和服務條件等人事問題。

15. 政府當局認同教資會的意見，但同意委員提出的要求，將會探討可否將申訴專員的職權範圍擴大至包括教資會界別。

有關文件

16. 立法會網頁所載的相關文件一覽表載於**附錄III**。

立法會秘書處
議會事務部2
2009年7月2日

大學教育資助委員會資助院校的申訴及投訴機制 現況撮要

院校	現況
香港城市大學(城大)	<ul style="list-style-type: none"> • 城大設有聘用事宜上訴機制，處理員工因人事決策對個人影響而引致的不滿。「教職員紀律規例」則處理人事事宜以外的申訴/投訴。 • 大學鼓勵員工徵詢有關部門主管或人力資源處的意見，考慮有關事情是否可不需透過正規程序解決。 • 有關聘用事宜的上訴應以書面形式提交校長。校長會決定是否需要委任上訴專員處理上訴。上訴專員會決定是否需要成立上訴委員會，協助調查有關上訴。上訴專員的決定為最終的決定。 • 其他申訴或投訴應以書面形式向校長、常務副校長、人力資源處處長、學系主任/部門主管提出。如投訴人及被投訴人均同意接受調停，將由調停人進行調停。如雙方不同意接受調停或調停失敗，調查員或主任會進行調查，並向校長建議是否需要進行紀律研訊。校長的決定為最終的決定。 • 有關聘用事宜的上訴機制已列明在大學的「聘用手冊」內，並詳列於大學的內聯網，供教職員詳閱。「教職員紀律規例」為大學僱傭合約的一部份，同樣詳列於大學的內聯網，供員工詳閱。 • 有關聘用事宜的上訴機制於二零零三年九月修訂。「教職員紀律規例」於二零零七年七月修訂。

院校	現況
香港浸會大學(浸大)	<ul style="list-style-type: none"> • 大學的「教職員申訴處理程序」處理一切與工作有關的申訴。其他不同的申訴或投訴，則會依循個別既定政策及程序來處理。 • 大學鼓勵員工就與工作有關的問題/申訴/投訴，應首先向其直屬上司提出商討。如有關的問題涉及投訴員工的直屬上司，他可將申訴向更高層提出。 • 倘若申訴未能以非正式程序獲得解決，或申訴人要求，提出申訴的員工可以書面方式，根據既定程序向校長或副校長正式提出申訴。與工作有關的申訴會交由申訴調解委員會處理；校長或副校長會考慮根據既定程序成立相關的委員會去處理其他的申訴。 • 倘若有關員工不滿申訴調解委員會的調查結果，可以去信校長；校長會考慮成立一個上訴委員會調查上訴個案。上訴委員會的決定將為最終的裁決。倘若有關員工不滿個別委員會的調查結果，可以去信更高層架構作上訴，有關架構的決定將為最終的裁決。 • 有關程序已刊載在人事處通訊、教職員手冊及大學人事處的網頁。 • 大學在二零零二至二零零三年推出申訴程序，計劃於二零零七至二零零八年作出檢討；並於此後每三至四年定期檢討該程序一次。

院校	現況
嶺南大學(嶺大)	<ul style="list-style-type: none"> • 嶺大設有適當的程序，處理有關大學與教職員僱傭關係的申訴及投訴。 • 一般而言，在現行機制下，員工如有申訴或對大學政策有疑慮，大學會鼓勵該員工與其部門主管或人力資源處磋商，尋求解決辦法。 • 既定的上訴委員會負責處理教學人員及非教學人員有關終止聘用及不獲續約的上訴。凡與終止聘用或不予續約無關的申訴或投訴，如未能在部門主管或人力資源處透過非正式程序得到調解，員工可以書面形式將申訴呈報校長室。校長室可委任調查委員會處理申訴，調查委員會向校長匯報調查結果及建議解決辦法。校董會就申訴個案所作的決定為最終決定。 • 有關上訴委員會之職能及程序均於校內的電郵通告網絡廣泛公佈。教職員手冊已上載於大學網頁，手冊中亦詳細列明有關程序。 • 大學一如檢視其他僱傭政策及程序，會緊密檢視處理申訴及投訴的程序。大學會因應情況發展，定期檢討申訴及投訴的程序。校董會轄下之上訴委員會於二零零七年六月曾就處理有關教職員上訴的程序進行檢討。

院校	現況
香港中文大學(中大)	<ul style="list-style-type: none"> • 中大設有既定程序處理各類投訴及申訴事宜，例如性騷擾的投訴、有關人事事宜的投訴及其他投訴或紀律事宜。 • 現行的行政安排容許員工在主管或人事處的指導下初步解決申訴或投訴事宜，並鼓勵員工在啟動正式程序前盡量以和解方式處理。 • 處理各類投訴皆有詳細程序，正式調查程序大致上包括下列步驟：確定個案表面上是否成立；成立調查委員會作正式調查；容許被投訴者提出抗辯或答辯；提出上訴或覆核（如適用者）；及通過最後裁決/行動。 • 若列明有覆核/上訴程序者，有關個案將依有關程序由另外設立的委員會或獲授權的主管人員處理（並沒有曾參與原審之人士），最終裁決將依照有關程序由獲授權的委員會或主管人員決定。 • 大學就各項現行程序不時與大學的僱員工會溝通意見，並把已確立的程序發放予有關人士，如合適的話，則刊載於員工手冊及大學網頁內。 • 大學因應法例改動、工作環境及大學發展的需要，就處理投訴或申訴事宜的程序不時作出檢討，例如處理有關性騷擾的投訴之詳細指引於二零零七年九月作出修訂。

院校	現況
香港教育學院(教院)	<ul style="list-style-type: none"> • 教院已有既定程序處理由個別職員或一組職員對另一職員或另一組職員所提出與工作有關的申訴及投訴。 • 員工可將投訴交由直屬上司或部門主管/系主任，而部門主管/系主任將界定投訴的性質並嘗試於部門層面進行非正式的調解。 • 如果投訴無法於部門層面調解，投訴將被轉介至有關副校長。該副校長將把投訴交由有關部門或申訴處理委員會作進一步調查。 • 如投訴者不滿裁決機構對該投訴所作出的決定，他/她可以書面提出上訴。相關的上訴裁決機構將檢討整個個案並作出相關決定。相關的上訴裁決機構的決定將為最終定案。 • 「處理及調解申訴的程序」已置於學院的內聯網，員工可擷取有關的機制/程序參閱。 • 學院將於適當時候對有關程序作出檢討。學院現正對申訴及投訴處理的機制/程序作出檢討。

院校	現況
香港理工大學(理大)	<ul style="list-style-type: none"> • 理大一直有既定而且行之有效的程序，處理員工的不滿和申訴。為進一步完善有關機制，理大管理層接納了由校董會委任之「管治及管理檢討委員會」的建議，成立工作小組就現行所有有關員工申訴的規例進行全面檢討。理大校董會在二零零七年六月批准採納由管理層提交的處理員工申訴新政策。根據新政策制定的員工申訴程序，已於二零零八年三月實施。 • 新程序可處理所有員工的申訴，包括有關性騷擾和違反道德守則的投訴及員工對個別部門或人士作出有關人事決策的上訴。 • 新政策特別強調於事件的早期協助雙方調解。理大期望有關人士，包括投訴人本身，其上司、部門主管及管理層成員均盡可能以非正式程序完滿解決申訴。 • 相關的權力單位，包括申訴委員會、覆核委員會或人力資源總監和法律顧問，會詳細調查事件，包括審查及考慮所有有關的文件。在調查過程中，申訴委員會可採取任何其認為適當或必須的行動，包括與申訴有關的人士面談，或索取進一步的相關資料或證據。 • 申訴委員會、覆核委員會或人力資源總監和法律顧問(或由一名高層職員及人力資源總監和法律顧問所組成的小組)，就其所屬範圍的申訴作出的決定將為最終裁決。 • 理大於二零零八年一月向全校公佈新的申訴程序。新程序亦已刊登於教職員手冊內，員工可於任何時間透過理大內聯網查閱有關程序。 • 理大會對新的申訴程序作出適時的檢討。

院校	現況
香港科技大學(科大)	<ul style="list-style-type: none"> • 大學已訂立一套「處理員工申訴程序」，在申訴不能透過大學其他上訴機制解決時，處理員工就工作提出的申訴。 • 一般來說，在現行制度下，欲提出有關申訴的員工應先嘗試與部門內的主管們一起解決申訴。 • 申訴按漸次遞進最後至管理階層處理，即由直屬主管、部門主管、學院院長/副校長，最後至校長。大學可按需要成立聽證委員會調解申訴個案。聽證委員會經審理後須向校長呈交書面報告，校長將會在接獲報告後作出最後決定。申訴人如不滿意校長通過正式聽證後作出的決定，可向校董會主席提出上訴。校董會主席經徵詢人力資源委員會主席後，決定應採取的行動。校董會主席作出的決定屬最終決定。 • 「處理員工申訴程序」經由校內通告發放，同時也上載至大學教職員內聯網。 • 根據現有條例，大學將因應需要就「處理員工申訴程序」進行檢討。

院校	現況
香港大學(港大)	<ul style="list-style-type: none"> • 大學已制訂相應程序以處理員工的各種申訴或投訴。 • 投訴須立刻轉介有關人員的上司/部門主管/學院院長，以便釐清投訴性質以解決事件。 • 若有關投訴未能解決，將會以書面方式轉介與副校長處理；亦可以轉介與申訴小組主席。若小組主席未能解決是項投訴，他可成立調查委員會作進一步調查。大學校務委員會擁有最終決定權 • 有關程序詳見員工手冊和大學網頁。 • 大學未有固定的檢討時間表就申訴及投訴機制作檢討。一般而言，當一項調查完成時，申訴小組會根據在處理此個案時所得的經驗作出檢討。有關程序於二零零四年重新整理，現時所引用的規例和程序，均於二零零四年十一月訂立。校方數月前已在調查一個案時，對有關機制作出檢討，並認為毋須作出任何改動。

資料來源：

節錄自大學教育資助委員會秘書處於2008年4月提交的立法會CB(2)1655/07-08(01)號文件附件B。

翻譯稿

(以下中文譯稿只供參考，內容以英文本為準。)

**大學校長會就立法會教育事務委員會決議促請大學教育資助委員會
資助院校設立經選舉產生的獨立跨院校申訴委員會的回應**

- 1 大學校長會八間成員院校均設有審核和上訴機制，處理教職員和學生的申訴和投訴。這些機制程序嚴謹，充分給予涉事各方陳詞、答辯和上訴的權利和機會。即或因環境轉變及員生不斷改變的期望而須改善此等機制，各院校仍將一如既往秉持公開、公平、公正的原則，又已有合適途徑，俾教職員和學生了解大學的政策和運作，並就此提問。
- 2 大學管理和運作所涉及的事務十分繁複，而教資會資助院校體制各有不同，建議設立的跨院校申訴委員會要有效運作，達成預定目標，將非常困難。我們認為校內人士對所屬院校的使命、傳統和文化認識較深，由他們處理教職員和學生的投訴和上訴，較有實效，較為迅捷。我們委實看不到跨院校申訴委員會如何可以改進現有機制，反而只會延長處理爭議或問題的過程和時間。
- 3 各教資會資助院校享有院校自主權，個別院校的校董會具有該院校條例所賦予的法定權力，可處理上訴。校董會有所決定後，如任何一方仍不服，可以向司法機關另尋解決方法。根據現行法例，跨院校申訴委員會的裁決不能凌駕於上述架構。建議中的安排只會侵奪院校校董會的法定權力，違反院校自主，形同輕視法院的裁決。
- 4 雖則不是所有申訴和投訴均與僱傭關係直接有關，許多爭議能否解決，端視乎雙方是否願意接受或執行所達成的決定或協議。跨院校申訴委員會的調解或決定，是否對僱主或僱員具足夠約束力亦成疑問。
- 5 因此，跨院校申訴委員會只會是院校體制外的上訴途徑，無法代替院校現有的上訴機制或司法程序，恐難促使當事人遵依或切實執行其決定。鑑於上述理由，大學校長會不能支持設立跨院校申訴委員會的建議。

附錄III

有關大學教育資助委員會資助院校的 申訴及投訴機制的文件

會議	會議日期	文件
教育事務委員會	17.5.1999 (議程項目IV)	會議紀要 議程
教育事務委員會	27.9.1999	會議紀要 CB(2)2875/98-99(01) CB(2)2895/98-99(01) CB(2)2895/98-99(02)
教育事務委員會	17.4.2000 (議程項目VIII)	會議紀要 議程
教育事務委員會	18.3.2002 (議程項目IV)	會議紀要 議程
教育事務委員會	26.3.2002 (議程項目I)	會議紀要
教育事務委員會	2.4.2002 (議程項目I)	會議紀要 議程
教育事務委員會	7.5.2002 (議程項目I)	會議紀要
教育事務委員會	2.12.2002 (議程項目I)	會議紀要
教育事務委員會	17.2.2003 (議程項目IV)	會議紀要 議程
教育事務委員會	3.3.2003 (議程項目II)	會議紀要 議程
財務委員會	11.4.2003	會議紀要 議程

會議	會議日期	文件
教育事務委員會	21.6.2004 (議程項目IV)	會議紀要 議程
教育事務委員會	5.7.2004 (議程項目I)	會議紀要 議程
教育事務委員會	11.1.2005 (議程項目I)	會議紀要 議程
教育事務委員會	26.1.2006 (議程項目III)	會議紀要 議程
教育事務委員會	14.5.2007 (議程項目V)	會議紀要 議程
教育事務委員會	9.7.2007 (議程項目III)	CB(2)2071/06-07(06) CB(2)2357/06-07(04) CB(2)2357/06-07(05)
教育事務委員會	17.7.2008 (議程項目II)	會議紀要 議程
教育事務委員會	9.2.2009 (議程項目VI)	會議紀要 議程

立法會秘書處
議會事務部2
2009年7月2日