

立法會

Legislative Council

立法會LS88/08-09號文件

教育事務委員會
2009年7月6日特別會議的文件

法律事務部就大學校長會對
成立跨院校申訴委員會的觀點提出的意見

目的

本文件旨在提供法律事務部就大學校長會對成立跨院校申訴委員會的觀點提出的意見，供議員參考。

背景

2. 在2009年2月9日的教育事務委員會會議上，代表團體應邀就多項事宜發表意見，當中包括大學教育資助委員會(下稱"教資會")資助院校的申訴及投訴處理機制。部分代表團體認為現行機制欠缺成效。他們對現行機制毫無信心。

3. 部分代表團體建議設立跨院校的民選獨立申訴委員會(下稱"該委員會")。該委員會的運作與仲裁委員會相若。個別院校中一些備受各方尊重的人士(如教授)及社會知名人士，應獲選任為仲裁員，負責解決關乎教資會資助院校的投訴。該委員會不但節省資源，而且具有成效，因為會由一些熟悉教資會資助院校運作的人士出任仲裁員。議員支持該項建議。

4. 在一封日期為2009年2月2日並在上述會議舉行前送交議員的函件中(立法會CB(2)775/08-09(01)號文件)，政府當局載述大學校長會對設立該委員會的觀點。有關觀點概述如下 ——

(a) 大學校長會全部8所成員大學均設有審核和上訴機制，處理教職員和學生的申訴和投訴，又設有合適途徑，讓教職員和學生監察大學的政策和運作，並就此提問；

- (b) 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，因此要設立該委員會將會有困難。校內人士對所屬大學的使命、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；
- (c) 各教資會資助大學享有院校自主權，個別大學的校董會具有法定權力，可處理上訴。校董會有所決定後，如任何一方仍感到受屈，可進而向司法機構作出投訴／提出上訴。難以想像該委員會的裁決如何能凌駕於上述機構的裁決。此舉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；及
- (d) 該委員會所作的調解或決定，是否對涉及爭議的各方具足夠的約束力，亦成疑問。

5. 大學校長會的結論是，該委員會無法代替現有機制或司法程序。因此，大學校長會不支持設立該委員會的建議。

6. 議員要求法律事務部在下次舉行有關教資會資助院校申訴及投訴機制的會議上，就大學校長會的觀點(尤其是上文第4(c)段的觀點)提供法律意見。

7. 議員如擬閱覽進一步的資料，可參閱該次會議的紀要(立法會CB(2)1003/08-09號文件)。

該委員會

8. 該委員會至今仍未成立。該委員會的運作方式應與仲裁委員會相若，但對該委員會的運作、職權範圍及其與大學的關係等，至今未有定論。法律事務部只能按照一般性的相關原則提供意見。

對大學校長會的觀點提出的意見

9. 大學校長會在上文第4(c)段提出的觀點關乎 ——
- (a) 教資會資助院校的院校自主；及
 - (b) 該委員會的裁決與司法機構的裁決之間的關係。

院校自主

10. 《基本法》第一百三十七條訂明，各類院校均可保留其自主性並享有學術自由。法院認為，"各類院校"這詞句指"高等院校、大學及其他類似的院校，而在所有開放和民主的社會中，自主權和學術自由是此等院校運作所必需的"¹。因此，《基本法》保證了大學的自主權。

11. 在另一項裁決²中，法院察悉，在有關院校自主的問題上，**聯合國經濟、社會及文化權利委員會一般評論第13項**的第40段闡明——

"高等院校必須自主，才能享有學術自由。自主是指高等院校就學術工作、水平、管理和相關活動作出有效決策所需的自我管治程度。然而，自我管治不得抵觸公眾問責制度，特別是關乎國家撥款資助的時候。鑑於高等教育涉及巨額公共投資，必須在院校自主與責任承擔之間取得適當的平衡。儘管可以採用的模式不限一個，但院校的安排必須公正持平，而且應盡量具透明度和讓公眾參與。"

12. 在香港，大學自我管治透過成立有關大學的條例實踐。舉例而言，香港大學(下稱"港大")根據《香港大學條例》(第1053章)(下稱"該條例")成立為法團，並獲賦權訂立合約。管治團體獲賦予特定權力及職能，包括訂立規程的權力、管治港大、頒授學位等。

13. 各所大學的校董會／校務委員會亦獲賦權訂立規程，就大學學生及僱員的福利和紀律事宜作出規定。港大規程XIX第2(1)段訂明，儘管該則規則第1段歸於校務委員會的權力具概括性，但在符合該條例及規程的規定下，校務委員會有權——

"委任任何人或委員會代它受理大學的成員及僱員所提出的投訴，並在適當的情況下代它作出裁決，以及對他們的不滿予以補救：

但校務委員會不得受理任何屬於紀律委員會管轄範圍內的投訴或就任何該等投訴作出裁決"。

14. 至於負責處理針對學生的投訴的紀律委員會，港大規程XIX第2(1a)段亦賦權校務委員會——

¹ Secretary for Justice v Commission of Inquiry on Allegations Relating to the Hong Kong Institute of Education, HCAL 108/2007，第49段。

² Catholic Diocese of Hong Kong v Secretary for Justice [2007] 4 HKLRD 483 at 538，第245段。

"就任何因不服紀律委員會的裁決而作出的上訴，判決上訴得直或駁回上訴，並更改紀律委員會所施加的任何處罰，或委任任何人或委員會履行該等職責"。

15. 該條例或其規程似乎並不妨礙港大校務委員會委任一名獨立於港大的人士或一個獨立於港大的委員會處理投訴及補救不滿，或就任何因不服紀律委員會的裁決而作出的上訴舉行聆訊。

16. 即使有上述觀察，但由於並沒有關乎該委員會的運作的實質條文，法律事務部無法就該委員會如何形同於"侵奪大學校董會的法定權力、違反院校自主"提出意見。

該委員會與司法機構

17. 雖然《基本法》訂明大學享有院校自主，但大學的決定並非完全在司法監管範圍之外。各所大學由法例設立，屬法定團體。大學的其中一項職能是提供教育，因此，大學正在履行一項公共職能。因此，由大學或大學所委任的委員會在履行公共職能期間所作的決定受司法覆核所約束。³ 在決定可否提出司法覆核時，法院除考慮權力來源外，亦可考慮有關決定的性質。⁴ 就大學的決定提出司法覆核的例子包括——

- (a) **Jill Spruce v The University of Hong Kong** [1993] 2 HKLR 65。申請人向法院尋求覆核港大校務委員會的下述決定：以她違反校務委員會根據該條例第12(14)條訂明的規例及違反港大規程為理由將她解僱。香港法院駁回該宗申請，而樞密院維持有關裁決；
- (b) **Li Yiu Kee v The Chinese University of Hong Kong** HCAL 5/2008。申請人質疑香港中文大學的授課語言政策。申請人提出爭議，指香港中文大學的授課語言"為中文"。原訟法庭於2009年2月9日駁回該宗申請。

18. 《基本法》第八十條訂明，香港各級法院是香港特別行政區的司法機關，行使香港特別行政區的審判權。第八十四條亦訂明，香港法院依照《基本法》第十八條所規定的適用於香港的法律審判案件。第八十五條進而訂明，香港法院獨立進行審判，不受任何干涉。基於上述條文，該委員會的裁決似乎受司法覆核所約束，也不能阻止法院行使管轄權。

³ LEUNG Chak-sang v Lingnan University HCAL638/2000, 15 March 2001, per the Hon Mr Justice Chung。

⁴ R v Panel on Take-overs and Mergers, ex parte Datain plc and another [1987] 1 All ER 564。

19. 雖然並沒有關乎該委員會的運作的實質條文，但根據《基本法》上述條文，法律事務部認為，有關該委員會的決定形同於"輕視法院的裁決"的說法，並沒有任何法律理據支持。

強制執行該委員會的決定—— 大學校長會在第4(d)段提出的觀點

20. 若該委員會以仲裁委員會的形式運作，必須先訂定仲裁協議，才可進行仲裁。《仲裁條例》(第341章)第18條訂明，除非仲裁協議另表明相反意圖，否則仲裁協議須當作包括如下的規定：由仲裁員作出的裁決對各方具約束力。第2GG條進而訂明，由仲裁員作出的裁決，在得到原訟法庭的許可下，可猶如原訟法庭的判決、命令或決定般以相同的方式強制執行。

大學校長會在第4(a)及(b)段提出的觀點

21. 第4(a)及(b)段關乎現有機制的優劣。這似乎涉及判斷問題，應由議員決定，法律事務部不宜提出意見。

結論

22. 法律事務部的結論如下 ——

- (a) 《基本法》保證了大學的自主權。然而，由於並沒有關乎該委員會的運作的實質條文，法律事務部無法就該委員會的決定如何形同於"侵奪大學校董會的法定權力、違反院校自主"提出意見；及
- (b) 該委員會不能阻止法院行使管轄權。法律事務部無法就該委員會的決定形同於"輕視法院的裁決"這說法找到任何法律理據。

23. 該委員會作出的仲裁裁決可在法院強制執行。

立法會秘書處
法律事務部
2009年7月3日