

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1996/09-10(01)號文件

檔 號 : CB2/PL/ED

教育事務委員會

立法會秘書處為2010年7月12日會議 擬備的最新背景資料簡介

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，並認為該等機制未能有效運作。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。

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。若要跨院校申訴機制既兼顧到不同院校在傳統、文化和處事方式方面的差異，又同時尊重各院校的自主權，實在並不容易。若設立跨院校申訴機制，或會導致與各院校的現有制度疊床架屋，反會造成混亂，並引致沉重的資源負擔。因此，改善各院校現有的申訴處理機制，或許更能立竿見影，亦更切實可行。

10. 教資會同樣認為，由個別院校處理屬下教職員提出的投訴最為恰當。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。法律事務部所提供的法律意見載於**附錄I**。

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，包括任免、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。政府當局其後告知委員，學術事宜不應由申訴專員處理。申訴專員公署是獨立機構，不在政府行政架構之內，如申訴專員公署要就學術標準及慣例作出判斷，便須延聘具備這方面的專長及知識的人士，所需的資源會十分龐大。政府當局經考慮上述因素後，仍然認為不應把申訴專員的職權範圍擴大至包括教資會資助界別。

最新發展

16. 教資會於2009年9月就澳洲、加拿大、英國及美國10所著名大學／機構的申訴處理程序進行了一項研究。教資會根據研究結果制訂了一套"最佳做法"指引，供教資會資助院校考慮。

17. 教資會就下述4個範疇提出具體建議：委任調解人員；訂明處理申訴的時限；防範報復行為；以及校外人士參與上訴終審機關。

18. 教資會將於2010年7月12日會議上向事務委員會闡述教資會各項建議的詳情，以及教資會資助院校對"最佳做法"指引的回應。

有關文件

19. 立法會網頁所載的相關文件一覽表載於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部2
2010年7月6日

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”。

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。

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——

"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。

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。

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。

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

**大學教育資助委員會資助院校的
申訴及投訴機制**

有關文件

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

會議	會議日期	文件
財務委員會	11.4.2003	會議紀要 議程
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
教育事務委員會	6.7.2009 (議程項目I)	會議紀要 議程
教育事務委員會	11.1.2010 (議程項目IV)	會議紀要 議程 CB(2)1576/09-10(01)

立法會秘書處
議會事務部2
2010年7月6日