

牛津大学章程对教师学术权利的保障及其启示

刘亚敏 胡甲刚

摘要: 经过数百年的发展完善,牛津大学以章程为基础,建构起一套精致细微、行之有效、独具特色的教师学术权利保障体系。在现行牛津大学章程中,不仅有广泛具体的学术权利规范,延续学者治校、民主决策和学院制传统的治理架构,而且有充分体现参与性与公开性、平等性与中立性、合理性与时效性的程序保障,以及以投诉、申诉和上诉为主要渠道的救济机制,对我国大学章程完善教师学术权利保障具有重要的学习借鉴价值。我国大学章程应进一步凸显权利保障书的特质,加强教师学术权利保障的规章制度建设,优化治理结构,强化程序保障,健全救济机制。

关键词: 牛津大学; 大学章程; 学术权利; 保障体系

中图分类号: G647

文献标识码: A

文章编号: 1009-2447(2021)04-0043-11

牛津大学是英国历史最悠久的大学,也是当今世界最负盛名的大学之一,在不同的历史时期拥有彪炳青史的知名学者,也培育了数以万计的社会精英和政治名流。牛津大学缘起于中世纪的“学者行会”,教师始终是牛津大学赖以生存和发展的根本。在与城市居民、教权、王权的斗争中,牛津大学通过教皇或王室特许状、政府法令以及制定修改大学章程,获得了独立法人地位,实现了高度自治,形成了以“联邦主义”“教师主导”和“决策民主”^[1]为特征的治理结构,最大限度地保护教师从事教学和学术活动的权利。为了应对21世纪经济社会发展 and 高等教育激烈竞争带来的挑战,以及维护自身的卓越地位,牛津大学于1997年启动了内部治理体系重大改革,并于2002年正式颁布实施《牛津大学章程与规章》^①。作为一所以“提供世界一流研究和教育”、维护“自治传统”“学术自由”和“民主治理”为愿景^[2]的大学,牛津大学将教师^②视为保持世界领先地位和取得事业持续成功

的中流砥柱,切实尊重、保护和促进教师享有的各项学术权利,并在牛津大学章程中得到了集中体现。

一、广泛具体的权利规范

保障教师的学术权利是牛津大学章程的价值主轴和内在底色。有关教师学术权利的规范不仅构成了牛津大学章程的重要内容,而且渗透贯穿于牛津大学章程不同章节的具体内容中,呈现出集中分布与多点分布相结合、简约性描述与具体性条款相辉映的特点,充分体现了教师学术权利保障的至上性、广泛性与实在性。

(一) 学术权利的分布

从分布结构来看,教师学术权利不仅在牛津大学章程“总则”中得到了直接体现,而且“章程II: 牛津大学成员身份”“章程XII: 学术人员及督察委员会”“章程XIV: 学校对学术人员及后勤人

基金项目: 全国教育科学“十三五”规划2018年度教育部重点课题“我国大学教师学术权利的法制保障”(DIA180372)

作者简介: 刘亚敏,女,湖北武汉人,华中科技大学教育科学研究院教授、博士生导师,研究方向为院校治理与研究生教育;胡甲刚,男,湖北丹江口人,武汉大学研究生院培养处副处长,武汉大学发展研究院兼职研究员,研究方向为教育法学与研究生教育。

员的聘用”等3个章节予以专门规定,其他章节如“章程XI:大学纪律”及有关规章中也有明确的条款。

牛津大学章程在“章程I:总则”第1条开宗明义指出,牛津大学是以“牛津大学的荣誉校长、教师和学者”为名称的民事法团。这表明牛津大学是以“教师和学者”为主体的大学,是享有民事权益的独立法人。“章程I:总则”第3条规定,“大学的核心目标是通过教学、研究增进知识,并以各种方式传播知识。”这一条确定了大学使命与核心目标。不管是教学、研究,还是增进知识、传播知识,归根结底主要是由教师群体来担负和完成的。

“章程I:总则”第4条规定,“大学有权进行一切能促进其目标的必要和有利的合法活动。”这一条说明,大学要想实现自身的使命和目标,必须在法律框架下切实保障教师的学术权利。“章程I:总则”第5条进而规定,“根据以上目标制定的章程和规章应有利于实现其目标而非与之相悖。”这一条实际上确定了大学建章立制的原则,即大学所有的规章制度都必须通过保障教师学术权利以促进大学目标的实现。一般而言,大学章程的总则是关于大学根本性问题的概括性描述,是对大学核心理念和基本原则的高度凝练,发挥着聚焦定向、统领全篇的作用。牛津大学章程在总则中对大学名称、性质与目标的规定,从源头上奠定了保障教师学术权利作为大学章程核心要义的价值基石。

在“章程II:牛津大学成员身份”中,明确强调:大学成员“享有权利和特权,并承担章程和规章所规定的相应义务”“无须为此支付任何费用”,并依据与大学签订的合同“保障成员享受权利、福利和设施”。作为大学当然成员的教师毫无疑问是重要的权利主体,享有权利并履行义务,同时大学也负有保障教师权利、提供福利和物质帮助的义务。“章程XII:学术人员及督察委员会”“章程XIV:学校对学术人员及后勤人员的聘用”对教师享有的学术权利进行了集中、具体的规定,其他章节也有不少条款涉及教师的学术权利。

由此可见,保障教师学术权利既是牛津大学章程的价值理念和基本原则,也是其重要组成部分,有关教师学术权利的条款既弥散分布于章程的各个

章节和规章中,又集中出现在相关的专门章节,从而为教师学术权利保障编织了一张疏而不漏的保护网。

(二) 学术权利的构成

在牛津大学章程中,不仅有对教师学术权利的概括性或引申性描述,而且有大量具体、明确的教师学术权利条款,从规范上赋予了教师享有广泛而真实的学术权利。通过对牛津大学章程相关内容的归类整理和系统分析,教师享有的学术权利至少包括以下几个方面:

1.学术自由权利。包括教学自由、研究自由、言论自由。如牛津大学“章程XI:大学纪律”第2条规定:(1)在大学范围内,任何大学成员不能故意或鲁莽地:(a)扰乱或企图扰乱教学、学习、研究、管理、体育、社会、文化方面或其他的大学活动;(b)扰乱或企图扰乱大学的成员、学生、职员或非大学成员的来访演讲者行使其合法的言论自由权;……(3)大学的每一位成员,应遵守校务理事会根据《1986年教育法令》(No.2)第43条规定的职责不定期发布并出版在《大学公报》上的言论自由守则的条款。^③牛津大学“章程XII:学术成员及督察委员会”第1条规定:对本章程以及根据本章程制定的任何规章进行解释时,均应遵循以下指导性原则:(1)保证学术人员在法律允许的范围内享有对现存知识进行质疑、验证的自由,有权提出新的思想及有争议的或非主流的观点,包括他们对于大学的看法,而不受制度性审查,且不会使他们陷入丢掉工作或失去权利的危险境地……第4条进一步对学术人员享有的学术自由进行了详细列举:(1)依据联合国教科文组织1997年关于学术自由的建议,所有学术人员都享有:(a)言论自由;(b)参加学术专业机构或代表机构的自由;(c)教学或研究自由,包括不受任何干预或压制,以他们希望的任何方式在自己选择的学科领域从事研究、发表论文,以他们认为适合的方式从事教学。(2)在任何情况下,所有学术人员行使学术自由的权利,仅受法律约束。^[3]

2.学术治理权利。牛津大学教师享有广泛的学术治理权利,包括建议权、选举权、被选举权、决策权、监督权等。牛津大学“章程IV:教职员大

会”“章程VI：校务理事会”“章程VII：学部、学科部、分学科部、系与继续教育系”，以及“关于教职员大会成员身份的规章”“关于教职员大会事务的规章”“关于校务理事会的规章”“学部规章”“关于聘用大学职员的规章”等，对大学治理机构的职权、人员组成、工作方式与程序，以及教师参与大学治理的途径、方式和具体要求等作了详尽的规定。

3.学术职位保障权利，包括学术职位聘用权利、学术职位解聘程序保障权利、学术职位荣誉权利。如牛津大学“章程XII：学术成员及督察委员会”第2条规定：除非能够根据实际情况（包括大学规模与行政资源等）提出充分合理的解聘理由，大学不得任意解聘学术人员。牛津大学“章程XIV：学校对学术人员及后勤人员的聘用”第1条规定：……大学中的任何行政官员都无权：……解聘学术人员；第3条规定：任何解聘都应遵从针对有关人员的正当解聘程序；第12条规定：根据规章的要求被批准获得教授、高级讲师或其他头衔的学术人员，以及拥有讲师身份者（被任命为讲师直至退休年龄），均有权成为学院、学会的成员。

4.学术收益权利，包括学术报酬权利、学术奖励权利、学术休假权利、学术退休权利。如牛津大学“章程XIV：学校对学术人员及后勤人员的聘用”第10条规定：拥有学术职位者应按照由校务理事会不定期确定的方式获得报酬，但此规定不妨碍该人员获得额外的薪酬；第11条规定：校务理事会应当作出安排，使所有教授、高级讲师、讲师以及其他学术人员每工作6个学期后有权申请1个学期的休假；第14条规定：（1）所有受雇于大学的人员都可归属于大学养老金计划，……所有受雇于大学的人员都有权从适用于大学的养老金增补计划中获益；第15条规定：每一位获得教授或其他头衔的学术人员，应当在不迟于其69岁生日前的9月30日前正常退休。

5.学术救济权利。牛津大学“章程XII：学术成员及督察委员会”对学术人员的处罚、解聘与免职程序做了详细的规定，学术人员如果对处理结果有异议，可以向学校主管人员提出申诉，也可以向有关专门委员会进行上诉。牛津大学章程的其他部分

和有关规章中也有不少专门条款涉及教师学术权利的救济机制。

6.学术辞职权利。在牛津大学“章程II：牛津大学成员身份”第12条规定：大学成员可在任何时候向教务长递交书面辞呈解除与学校的成员关系；第13条进一步指出：已辞职的大学成员经校务理事会许可，可不受辞职影响获得他（她）有权享有的任何种类的成员资格。

二、学术本位的治理结构

教师的学术权利不仅是一种个人性权利，而且是一种团体性权利。作为大学主体的教师既可以通过个体方式享有和行使章程所赋予的各项学术权利，也可以通过选举代表或亲身参与等方式成为大学相关组织机构的一员，履行保障教师群体学术权利的职责。作为一个拥有独立法人地位的学者社团，以教师为主的学者群体在牛津大学治理结构中具有至关重要的地位，学者治校、学术民主、分权制衡的传统由来已久，根深蒂固。尽管牛津大学章程几经变化，特别是20世纪以来盛行的以行政集权、专业分工、效率至上为特点的“管理主义”模式对牛津大学的治理结构也产生了一定影响，但牛津大学现行章程所规约的治理结构仍在很大程度上赓续了以学术为本位、保障学术权利、捍卫学者治校、发扬学术民主的传统。

（一）教职员大会（Congregation）：学者治校的集中体现

牛津大学“章程IV：教职员大会”对教职员大会的地位、职权、人员、程序等做了明确规定。教职员大会位于大学治理体系的顶端，拥有大学治理的核心权力，包括：（1）立法权，对修改、废除或增加章程或规章的议案有最终决定权；（2）审议权，审议有关机构或成员提交的决议；（3）解释权，书面解释或回复大学成员的质询；（4）学位授予权，对学位授予决议进行表决；（5）选举权，选举有关机构的组成人员；（6）校长任命权，批准对校长的任命；（7）履行章程规定的其他职责和权力。“教职员大会是牛津大学至高无上的机构，扮演着‘议会’角色。”^[4]牛津大学教职员大会的成

员具有广泛代表性, 由学校领导层、相关组织机构成员、学院(学会、学堂)负责人, 以及八级或八级以上的在职教师、研究人员、行政管理和教学辅助人员等组成。教职员大会的成员名单每年1月1日在《大学公报》上公布并登记在册, 目前拥有教职员大会成员资格的成员共计5500多人, 教师和研究人員占据了其中的绝大多数, 他们与其他成员享有同等权利, 主导着牛津大学大政方针的制定与核心权力的行使。根据“关于教职员大会成员身份的规章”和“关于教职员大会事务的规章”, 教职员大会并非虚设机构, 每学期定期(第1、2、4、6、8周的星期二和学期结束后的第2周的星期二)召开6次会议, 此外荣誉校长(Chancellor)或校长(Vice-Chancellor)还可根据需要不定期召开会议。在每次会议前, 教务长(Registrar)要将会议召开的具体时间和讨论内容在《大学公报》上提前发布。任何教职员大会成员均可出席会议, 并发表意见; 任何20名及以上的教职员大会成员可联名向教职员大会或学校其他机构提交有关建议或议案; 教职员大会的议题按照少数服从多数的原则进行投票表决, 通过与否取决于是否获得多数投票, 有关重大问题的决议还通过邮寄投票的方式进行, 是一种直接民主制。2005—2006年, 时任校长约翰·胡德(John Hood)启动了以强化行政权力为导向的牛津大学治理结构变革, 但因遭教职员大会多数投票反对, 《牛津治理改革白皮书》及其修正案最终被否决。^[5]教职员大会制度充分彰显了牛津大学治理体系的学术本位、学者治校和民主决策的特点, 从顶层设计的角度有效保障了教师享有的学术治理权利。

(二) 校务理事会(Council): 行政中枢的学者参与

牛津大学“章程VI: 校务理事会”对作为最高行政机关的校务理事会的职权、成员构成、事务处理、下属机构等做了详细规定。校务理事会拥有行政管理、行政决策和政策制定等职能和权力, 主要包括: (1) 依据章程推动大学目标的实现, 进行行政管理、财政和财产管理, 且拥有履行职责所必需的权力; (2) 在履行职责和行使权力的过程中, 受章程、规章和教职员大会决议的约束, 并努力使

其生效; (3) 依据章程和规章的有关条款, 可不定期委托相关机构或个人承担相应职责, 并授予其必要权力; (4) 可制定与章程不相冲突的规章。校务理事会由26名成员组成, 其中, 行政系统代表有9人, 包括校长(Vice-Chancellor)、学院联席会议主席(Chair of the Conference of Colleges)、2名学监(Proctors)、1名评审员(Assessor)和4名学部主要负责人(Heads of the Divisions); 5名由校务理事会提名、教职员大会任命的校外人士; 12名经选举产生的教职员大会代表。在校务理事会中, 教职员大会代表接近一半, 能够确保行政决策最大限度地维护教职工权益。在校务理事会决策时, 必须有三分之一以上的委员参加(可通过电话或视频会议的方式), 达不到法定人数, 不能通过任何决议。^[6]为了提高行政决策效率和工作专业化水平, 校务理事会下设五个常设委员会, 包括教育委员会、一般事务委员会、人事委员会、规划和资源配置委员会、研究委员会, 分工负责大学相关行政事务管理和政策的制定与执行。校务理事会还可以根据需要设立一些常设或临时委员会。各委员会的组成人员、职权范围、议事规则等由专门的规章予以确定。由此可见, 牛津大学的行政系统具有职权法定、依法行政、专业化分工等显著特点, 以教师为主体的教职员大会代表在行政决策中发挥着重要作用。

(三) 学院(College): 学术自治的重心所在

牛津大学的学院制传统为现行章程延续、确认, 可详见“章程V: 学院、学会与永久私人会堂”“章程XV: 学院资金上缴方案与学院账务”及有关规章。牛津大学的学院或学堂不是按照学科来划分的, 也不纯粹是大学的附属机构, 而是一个在法律和财政上相对独立, 且拥有较大自治权的非营利机构, 它们以联邦的形式联合在一起, 从而构成了牛津大学。在牛津, 学院或学堂是自主和自治的实体, 大学则是学院(学堂)、其他学术组织或机构(如图书馆、博物馆、出版社等)组成的松散联合体, 大学和学院(学堂)依据章程和规章享有各自的权力和责任, 实行分权分级管理。牛津大学现有39个学院和6个永久私人学堂^[7], 各学院(学堂)有自己独立的建筑、院规(堂规), 有自成体系的

管理机构，负责学院（学堂）的行政管理、招生、教学、科研、学生服务及教学设施等。学院（学堂）的收入主要来自学费和捐助，除了按照分摊比例上缴资金给学校财务外，其余经费由学院（学堂）独立核算，自主支配。学院之间成立了学院联合委员会（Conference of Colleges），定期召开联席会议，以协调和处理各学院之间的关系与事务，共同协商制定政策。在学院之上，校务理事会按照学科类别分设了人文、数学物理与生命科学、医学、社会科学等四个学部委员会（Divisional Boards），统筹制定各学部的计划、政策和指导方针。学校层面的各个委员会中，很多都是来自学院的代表，他们为学院发声，反对来自大学层面不当的行政干预，积极维护学院自治和既有权益。牛津大学治理结构的联邦主义、分权制衡、交叉重叠、底部沉重等特点，以及由此形成的管理架构和制度体系，有效维护了学术自治，切实保障了教师享有的学术权利。

三、细致入微的程序保障

教师的学术权利不仅是大学章程所宣示和赋予的实体性权利，而且还是需要通过具体的机构、行为、过程、环节、步骤、方式等予以实施和保障的程序性权利。如果大学章程仅有教师学术权利的实体性规范，而缺乏相应的程序性保障，那么教师的学术权利很可能沦为虚置的权利。牛津大学章程延续了英国普通法系“程序先于权利”“程序重于实体”的传统，通过设置大量的程序性条款或制定专门的程序性规章，构建起有效的学术权利程序保障体系，使广大教师以正当程序切实享有和行使各项学术权利。牛津大学教师学术权利的程序保障具有以下特点：

（一）程序的参与性与公开性

程序参与性就是那些利益或权利可能受到程序法律结果直接影响的法律主体应当有充分的机会富有意义地参与法律程序的过程，并对法律结果的形成发挥其有效的影响和作用。^[8]参与程序强调，大学教师作为利益相关者有权利介入大学内部重大事务处理的具体过程，发表不同意见，并对处理结果产生实质性影响，这种“参与”是真实的、有效

的、互动的，而不是徒具形式意义的“列席”“出席”或“到场”。牛津大学章程中设置了大量的程序参与性条款，以保障教职工“被听取意见的权利”。例如，《关于教职员大会事务的规章》明确规定：教职员大会召开的时间、讨论的议题及内容，都提前在《大学公报》上发布，设置征求意见的时间段，教职员可以对议题发表反对意见或递交修正案，也可以递交会议延期申请；在教职员大会召开前8天，任何20名教职员大会成员可以联名向校长提交对议题不同意见的书面申请；在会议召开过程中，参加教职员大会的任何成员都可以对一个议题发言一次。^[9]

没有公开就无所谓正义，程序公开性指的是大学内部事务处理过程的每一个阶段和步骤，以及处理的依据和结果等，都以教职工看得见的方式来进行。以“章程XII：学术人员及督察委员会”中关于学术人员的解聘为例，牛津大学成立了由5位教职员大会成员组成的裁员委员会，按照裁员条件进行审核筛选，拟定裁员名单，并向学部委员会或同级大学相关管理机构汇报。在获得批准后，授权主管官员依照程序对相关学术人员进行解聘，并履行告知说明义务。裁员名单中的每位学术人员单独得到由裁员委员会签发的个人裁员通知。裁员通知对裁员的理由和原委、裁员的决策过程，学术人员拥有的申述权利、申诉期限，以及裁员决定的生效日期等予以明确而充分的说明。^[10]

（二）程序的平等性与中立性

程序的平等性是指在参与过程中，相关主体拥有平等的地位和机会，表达的意见能够受到同样的尊重和同等的对待。牛津大学章程非常重视程序的平等性。例如“关于教职员大会事务的规章”规定：每名教职员大会成员在每个学期召开的会议上都可以正式提出一个有关大学政策或行政管理的问题。除非校长认为该问题的内容或形式不可接受，否则任何问题的书面意见应在《大学公报》上发布该问题，并由校务理事会予以回复；任何两名教职员大会成员都可以提出对决议的修订案；任何决议和修正案如果没有在教职员大会上被提出或获得支持，那么该决议无效；所有议题都应依照少数服从多数的原则进行决议，当出现票数相等的情况时，

会议主席有权进行第二轮投票或投出决定票; 任何一位教职员大会的成员都拥有平等的选举权和被选举权, 每一位候选人都必须获得除自己之外的最少4名、最多10位成员的提名, 选举实行差额选举和票决制, 得票多的当选, 如果出现票数相等的情况, 候选人中学术资历更深者当选。^[11]

程序中立性就是要求决定程序法律结果的法律主体应当处于中立地位, 对参与的任何一方不得存有偏见和歧视。^[12]牛津大学章程恪守程序中立性原则, 在相关事务处理中避免偏私, 排除利益瓜葛, 克服个人偏见。例如, 在处理对教师的投诉和上诉中, “关于学监根据章程IX第22条的规定对投诉进行调查的规章”明确规定: 投诉和上诉将得到严肃对待, 而不必担心遭到指责; 调查投诉的任何人都必须与事件无关, 对处理的投诉无利益冲突, 且不会在结果中获得利益; 对投诉的处理将以保密的方式进行, 所有参与调查过程的人, 包括证人、代表以及提供证据或建议的人, 都有责任保密。^[13]

(三) 程序的合理性与时效性

程序的合理性强调程序的设计应当维护公平正义, 合乎理性, 经济便利, 有利于当事各方之间的交流协商, 有利于维护相关主体的权利, 不能人为制造障碍, 设置烦琐的环节, 增加行政决策成本或维权成本。牛津大学“章程XII: 学术人员及督察委员会”中对因健康原因不能胜任工作的学术人员进行解聘或免职的程序, 就充分体现了程序的合理性原则: (1) 主管官员对因健康原因不能胜任工作的学术人员进行沟通和告知, 让该学术人员停职留薪, 向该学术人员的私人医生申请提供健康报告, 允许学术人员选择自愿退休, 部分医疗费用由大学负担。(2) 如果学术人员不愿意以健康理由自愿退休, 则主管官员将把相关的医学证据和其他证据提交给专门的医学委员会(医学委员会主席具有专业医学资格和从业经历)。医学委员会可以要求学术人员进行医学检查, 检查费用由大学承担。在医学委员会进行准备、聆询、裁决的过程中, 学术人员可亲自参加也可委派代表参加聆询会, 并允许传唤证人, 对相关证词进行质询, 医学委员会迅速审理案件并作出合理裁定。主管官员立即执行裁决结果并办理相关手续。^[14]

程序的时效性要求大学内部事务处理的过程应当兼顾公平和效率, 既不能久拖不决、循环往复, 也不能快刀斩乱麻、走过场、敷衍了事。牛津大学“章程XVII: 解释或应用大学章程或规章时的争端解决方案”中提出的争端解决机制就体现了程序的时效性要求: (1) 非正式解决方案的程序。大学与任何成员之间产生的任何争议, 以书面形式提交给校长, 以寻求无须听证会的非正式解决方案。校长可以要求当事人提供进一步的相关信息, 校长作出的决定及其理由以书面形式尽快送交当事人。如果争端双方没有上诉, 则校长的决定具有最终效力并对当事各方具有约束力。(2) 正式解决方案的程序。如果争端的任何一方对校长裁决不满意, 并希望重新上诉, 那么上诉者应在收到裁决的28天内通知教务长, 要求上诉法院裁决上诉争端, 上诉法院有权重启并审议校长的决定, 并在其认为合适的范围内撤销、修改或重新确定该决定。上诉法院所作的决定具有最终效力并对当事各方具有约束力。^[15]

四、多元畅通的救济机制

权利救济是权利保障的重要防线, 当权利发生冲突或遭受不当侵害时, 权利主体能够通过一定的途径、方式和程序有效地解决冲突、制止侵害、惩罚施害、获得补偿, 使权利恢复应有的状态。如果仅有权利的宣示和赋予, 缺乏权利的配套救济制度, 那么权利的享有是不完整、不充分的, 甚至很可能沦为一张无法兑现的“空头支票”“没有权利就不存在救济, 合法权利是救济得以存续的依据。同样, ‘没有救济就没有权利’。一种无法诉诸法律保护的权利, 实际上根本就不是什么法律权利。”^[16]权利救济机制的建立健全与良好运行是权利保障的内在要求, 也是权利从法定权利转化为现实权利的必备措施。牛津大学章程不仅在规范层面确认和赋予了教师享有的各种学术权利, 而且建立了不同渠道、多种方式的救济机制, 使教师的学术权利得到了有效维护和切实保障。

(一) 投诉机制

投诉是最常见的权利救济行为, 指的是个人或组织认为其他个人或组织的作为或不作为侵犯了自

身的合法权益，或者认为其行为不合法、不合理或不适当时，实名或匿名向有关部门反映情况，请求予以查实处理的行为。投诉是牛津大学章程中教师学术权利救济的一种重要机制，不仅有关于投诉的组织机构、职权、处理程序等大量条款，而且还制定了《关于学监根据章程XI第22条的规定对投诉进行调查的规章》，对不同类投诉的要求、时限和程序等作出了更详细的规定。根据牛津大学“章程XII：学术人员及督察委员会”的有关规定，如果教师的教学自由、研究自由、言论自由等权利受到了不法侵害，那么教师可向学监就具体侵害事项以书面形式进行投诉，书面投诉通常在5个工作日内被确认。当然，对于微不足道或者已经解决过的投诉，学监可以搁置或退回投诉。任何被投诉人将被告知投诉的详情，一般应在10天内对相关投诉进行正式的回复。学监在投诉回复意见的基础上，可组织相关机构和人员就投诉事项进行调查。若违规事实清楚、证据确凿，与投诉的情况一致，则学监对违规事项和违规责任人提出书面处理意见。书面处理意见在转交违规责任人的同时，提交给教务长，由教务长根据相关处罚条款作出相应处理。如果是轻微的侵害行为，通常以非正式的方式解决。如果问题比较严重，则视具体情节，给违规责任人以口头警告或书面警告，要求违规责任人在一定期限内纠正错误、改进工作。如果问题特别恶劣，则教务长须向校长进行汇报，由校长委托专门委员会进行调查，并作出处理决议。投诉处理的过程和结果也将以书面形式告知投诉人。^[17]

（二）申诉机制

申诉是一种正式的、非诉讼意义的权利救济机制，指的是教师对有关处理决定不服时，可依照规定向校内有关部门申述理由，请求重新作出处理的制度。牛津大学以“章程XII：学术人员及督察委员会”“根据章程XII第22条规定制定的督察委员会规章”“根据章程XII第34条规定制定的申诉委员会规章”等为基础，构建了多层次、规范化和操作性强的申诉机制，对于维护教师学术权利发挥了重要作用。牛津大学申诉机制是自下而上的，对于教师申诉的问题，尽可能在院系或学部层面以各方都能接受的方式，及时、公正地得到纠正或解决。如果

对院系、学部的处理意见不满意，教师可以以书面形式向校长提出申诉。如果校长认为该问题已经得到合理裁决，或认为申诉没有意义或无效，他可以作出驳回申诉或不做处理。如果校长认为教师的申诉符合规章、事实清楚，他可责成有关部门寻求非正式的解决途径，使教师的申诉得到及时妥善的处理。若教师对非正式途径的处理结果仍然不满意，校长可将该问题提交学校申诉委员会进行审议。申诉委员会由3名成员组成，其中1名为主席，另两名分别为教职员大会成员（至少1人为从事教学或研究的人员）。申诉委员会按照有关规章召开听证会，对申诉事项进行审议和裁定。在审议和裁定过程中，申诉人及申诉对象有权出席听证会。申诉委员会作出裁定后向校务理事会提出处置建议，如果校务理事会认为合适，则作为申诉的终局性裁定。^[18]

（三）上诉机制

上诉是当事人对有关组织机构作出的判决、裁定不满或不服，在法定期限内向上一级机关提出要求重新审判的活动。上诉一般指司法程序，是法院系统防错纠错的重要机制，是保障司法公正、维护当事人合法权益的最后一道防线。牛津大学章程借鉴了国家司法上诉程序，在校内设立上诉法庭，建立了类司法上诉机制，为教职工申诉合法权益、纠正错误裁决提供了最后的救济渠道。根据“诉至上诉法庭的规章”有关规定，教师如果对学校有关部门作出的涉及自身重大学术权益的裁决不满，如解聘、免职或其他纪律处分等，在规定的上诉期限，一般为当事人收到决议的28天之内（过期不予受理），可向教务长送交上诉请求，并列明上诉理由。教务长将上诉请求提交校务理事会审阅，由总务长与上诉法庭成员商议是否受理上诉。上诉法庭由总务长任命的5名成员组成，他们均为拥有丰富上诉实务经验的法官或法律顾问，任期3年，可连任。上诉受理后，总务长从教职员大会成员中挑选、任命1~2名顾问，协助上诉法庭成员开展工作，但顾问不参与上诉法庭的议决。上诉法庭通过召开听证会对上诉进行审理。听证会安排好后，关于听证会召开的时间、地点、权限及相关材料等信息将在听证会召开前14天告知上诉人及有关各方。听证会一般不公开举行，上诉人及其代表必须参加。参与听

证会的当事人, 均有资格按照法庭指示的顺序发言、向法庭陈述及请求证人出庭。听证会后, 上诉法庭以书面形式作出判决并说明理由, 判决结果送达上诉人及相关各方。^[19]

五、对我国大学章程完善教师学术权利保障的启示

我国大学章程建设是在1998年《高等教育法》颁行后被提上议事日程^④, 经过20多年的建设, “一校一章程”的目标已经基本实现, 教师学术权利保障在大学章程中也得到了不同程度的确认和体现。但由于我国大学章程建设的时间比较短, 尚不成熟, 与已有800年历史、不断传承发展的牛津大学章程相比, 无论在教师学术权利的规范层面, 还是在教师学术权利的实施保障层面, 都存在明显的差距。学习和研究牛津大学章程教师学术权利保障体系, 对于丰富和发展我国大学章程教师学术权利的内容与制度、优化我国大学教师学术权利保障机制具有重要的镜鉴和启示意义。

(一) 加强规章建设

如前所述, 牛津大学章程由“Statutes”和“Regulations”共同构成。作为总章程的“Statutes”由前言、17个正文章节和附录组成, 6万多字, 内容广泛, 言简意赅。其中, 有关教师学术权利的实体性规范和程序性规范分布在相关章节, 有些规范是描述性的或概括性的, 点到为止, 有些规范则关注细节, 鞭辟入里。“Regulations”是“Statutes”的下位规章, 可以看作是“Statutes”有关规范的实施细则, 属于章程性规章, 条款繁多, 规定细致。目前, 牛津大学的“Regulations”有60个之多, 字数达数十万, 其中涉及教师学术权利的就10多个。与牛津大学章程相比, 我国大学章程多在1万字左右, 短小精悍, 有关教师学术权利的条款较少, 且抽象概括, 语焉不详, 操作性不强。与此同时, 章程性规章建设严重滞后, 大学章程中规定的重要事项, 如有关教师学术权利基本规范、学术权利救济制度、学术机构的组织与议事规则、院系治理规程等尚没有专门的规章或者很不完善, 使大学章程高高在上, 落不了地, 对教师学术权利的保障还停留

在纸面上。因此, 在我国大学章程今后的建设中, 一方面要通过与时俱进地不断修订, 进一步充实和优化大学章程的结构与内容, 丰富教师学术权利的条款, 完善大学内部治理结构, 彰显章程“权利保障书”的特质, 在章程用语上要更加符合法律规范的要求, 准确清晰, 明确具体, 具有可操作性。另一方面, 要着力加强章程性规章建设, 将大学章程赋予教师的各项学术权利分门别类地予以制度化, 使教师的学术权利从法定权利转化为实实在在的现实权利。

(二) 优化治理结构

大学章程主要是大学内部管理体制与组织架构、成员的权利与义务关系的制度化表达, 是大学治理结构与治理文化的中枢性载体。大学治理结构的核心是权力配置问题, 但归根结底是权利保障问题, 对权利和权力关系的不同认识, 会孕育和产生不同的大学治理结构, 形成不同的大学治理体系。牛津大学章程始终坚守“学者社团”的宗旨, 将增进知识和传播知识作为自己的使命, 坚持大学自治、学术自由和教授治校的理念, 形成了以权利保障为本位、以权力分立与制衡、民主决策与监督为特点的治理结构。与牛津大学相比, 在我国以大学章程为载体的治理结构中, 行政化色彩浓厚, 行政权力过于强大和集中, 权利保障意识淡漠, 学术权力独立性不足, 校院两级权力配置失衡, 民主决策与民主监督机制不够健全。尽管中英两国的政治体制和行政伦理大相径庭, 大学的历史传统和现实环境千差万别, 但大学作为一个知识社群组织所担负的使命与责任以及教师在其中所发挥的关键作用具有共通性, 牛津大学的治理理念、治理结构和治理文化对我国大学治理结构的完善仍有重要的借鉴意义。

为了进一步激发我国大学办学的内在活力, 调动以教师为主体的广大教职工的积极性, 彰显大学的学术组织特质, 必须不断优化大学章程所规约的治理结构。第一, 要以相关教育法规为依据, 在国家权力和大学权力之间建立稳定的边界和清晰的范围, 切实落实和不断扩大大学的办学自主权, 减少行政审批事项, 避免不必要的行政干预, 使大学真正依法自主办学、自我管理、自我发展。第二, 要牢固权利本位观念, 强化权利保障意识, 深刻认

识到：权利高于权力，权力来源于权利并服务于权利，大学内部权力的赋予、运行和规制都是为了保护和促进权利的实现，要以教师学术权利保障为价值主轴，不断完善大学治理结构。第三，要着力加强大学内部学术组织机构建设，明确行政权力和学术权力的行使范围和管理事项，各司其职、各尽其能，真正做到“学术的归学术，行政的归行政”，限制行政权力的扩张冲动和恣意妄为，切实保障学术权力的独立有效运行。第四，要优化校院两级管理体制，逐步实现重心下移，以院系为办学实体，避免权力向上高度集中，赋予院系更大的发展主动权和自主管理权。第五，要推进民主管理机制，在重大事务决策中，与会成员权利平等，充分发扬民主，各抒己见，并按照“一人一票”和“少数服从多数”的原则实行“多数决”，避免“一言堂”。

（三）强化程序保障

牛津大学章程不仅重视实体性规范建设，而且强调程序性规范建设，通过创设一系列正当程序，充分维护和保障教师的学术权利，限制行政权力的过度扩张和裁量范围，将权力关进程序的笼子里，从而达致实体正义。“实体正义的道德基础来源于正当程序的支持，公正的社会秩序是正义的基本要求，而公正的秩序取决于一定形式的正当过程，正当过程又必须通过程序正义来体现。”^[20]我国大学章程重实体轻程序的倾向非常突出，不仅教师学术权利保障的程序性规范和程序性规章严重缺失，而且程序的设置更多地关注权力的有效行使，而非尊重和保护教师学术权利，导致程序的形式意义大于实质意义。我们要学习借鉴牛津大学章程“程序重于实体”的经验，在我国大学章程建设中，一方面，要着重加强教师学术权利的程序性规范和程序性规章建设；另一方面，要合理设计和不断优化程序，使程序更好地发挥权利保障和权力制约的功能，维护程序正义。具体而言，要扩大程序的参与性，充分尊重和维护教师的主体地位，广泛听取教师的意见和建议，让广大教师切实参与到大学规章制度的制定和重大事务的决策中；要增强程序的开放性，“以公开为常态，以不公开为例外”，使权力的运行更加公开透明，对于关涉教师重大权益的政策调整要举行听证会，建立咨询和解释说明机

制，重要决议要公示和公布；要维护程序的平等性，同类主体、同类事项须经过同一程序，遵照同等标准，获得类似结果，程序面前人人平等；要恪守程序的中立性，在决策和利益分配中避免“既当裁判员又当运动员”，实行回避制度，消除利益牵连，严格按程序办，不偏袒任何一方，独立作出判断，必要时委托第三方进行评判；要提高程序的合理性，使程序的设置更加科学有效、简便易行，更有利于教师主张和维护自身权益，更有利于控制权力的专横；要强化程序的时效性，迟来的正义为非正义，过于急速的正义也可能走到了正义的反面，程序要在过于急速和过于迟缓之间保持中间状态，使大学内部事务的处理准确而及时。

（四）健全救济机制

牛津大学章程中教师学术权利的救济机制非常健全，既有行政性救济机制，也有类司法救济机制。相比较而言，我国大学章程中教师学术权利救济机制尚未有效建立，教师在学术权利遭受侵害时，在校内常常救济无门，或者救济无效，在迫不得已的情况下只能向教育行政部门投诉或进行行政申诉，甚至诉诸司法程序，提起教育诉讼，这样的状况既不利于教师学术权利的有效保障，也会对大学的办学自主权和社会声誉造成负面影响，还占用了国家有限的行政和司法资源。因此，在我国大学章程建设中，必须建立多种方式并存、行之有效的教师学术权利救济机制，使教师的学术权利侵害纠纷尽可能在大学内部就能够得到公平公正的解决。首先，要优化投诉机制，认真对待教师投诉的每一个事项，责成相关机构开展专项调查，依据现有规章制度进行处理，并及时向投诉人反馈处理结果。其次，要健全调解机制，发挥相关学术组织的作用，对不同主体之间的学术权利纠纷进行沟通协商和居中调解，妥善处理争端。再次，要制定校内申诉规章，优化申诉程序，成立专门申诉机构，受理教职工的各种申诉事项，包括教师学术权利纠纷，建立健全调查、回避、听证、合议、结果反馈、责任追究等相关制度。“校内申诉制度通过学校内部的部门对纠纷进行解决，能够及时纠正学校的错误行为和对教师不公正的处理，把学校与教师的纠纷化解在内部。同时还可以缩短纠纷解决的时间，减

少申诉带来的额外成本, 将学校与教师双方的损失尽量降低。”^[21]最后, 要探索建立类司法救济机制, 聘请专业法律人士成立校内法庭, 在其他救济渠道无效的情况下, 可提请校内法庭就学术权利争端进行专业而独立的终局性裁定。

注释

①英文全称为“Oxford University Statutes and Regulations”。

牛津大学章程属于复合型章程, 由“Statutes”和“Regulations”共同构成。“Statutes”是对牛津大学的性质、治理结构、人员及财政等根本问题的原则性规定。“Regulations”是“Statutes”的附属性规章, 是对“Statutes”相关内容的具体性规则, 包括对组织机构人员组成、职责分工、议事规则、管理规定、处理程序等的操作性描述。自2002年颁行后, 牛津大学章程除少数条款或规章作了修订, 总体结构没有发生变化。

②牛津大学的教师与“学术人员”(Academic Staff)是同义词, 即从事教学和学术研究的人员, 单纯的研究人员特指researcher。牛津大学章程XIV第7条: 学术人员主要有三类: 教授(professors)、高级讲师(readers)、副教授或讲师(associate professors or lecturers)。第8条: 2014年1月1日之前获得讲师职位的可使用副教授头衔…… Statute XIV: Employment of Academic and Support Staff by the University. [2020-12-15]. <https://governance.admin.ox.ac.uk/legislation/statute-xiv-employment-of-academic-and-support-staff-by-the-university#section1>.

③牛津大学在《言论自由的声明》中指出: 言论自由是一所大学的命脉。它有助于追求知识, 帮助我们获取真理, 让学生、教师和研究人员更好地了解世界上各种各样的信仰、理论和观点。认识到自由表达对精神生活的极端重要性, 大学应制定争论的规则, 但不能禁止合法的言论。……在法律的界限内, 学术共同体中每一个成员所有合乎理性的声音或观点都应该有机会被聆听。在一切可能的情况下, 这些声音或观点也应当置于证明、质疑和讨论之中。Freedom of speech. [2021-02-06]. <https://compliance.web.ox.ac.uk/freedom-of-speech>.

④《高等教育法》第27条明确要求: 申请设立高等学校应向审批机关提交包括章程在内的材料, 第28条对章程包括的具

体事项做了规定。

参考文献

- [1] 张国有. 大学章程: 第四卷[M]. 北京: 北京大学出版社, 2012: 13, 289.
- [2] University of Oxford Strategic Plan 2018-23. [EB/OL] [2020-12-12]. <https://www.ox.ac.uk/about/organisation/strategic-plan-2018-23>.
- [3] Statute XII: Academic Staff and the Visitation Board. [EB/OL] [2021-01-06]. <https://governance.admin.ox.ac.uk/legislation/statute-xii-academic-staff-and-the-visitational-board#collapse1382986>.
- [4] Governance: Oxford's distinctive governance structure stems from its long history. [EB/OL] [2021-02-05]. <https://www.ox.ac.uk/about/organisation/governance>.
- [5] 钟周. 一场对“大学自治、学者治校”的深入反思: 2004-2006年牛津大学治理改革案例分析[J]. 复旦教育论坛, 2010(2): 73-78+92.
- [6] Regulations for Council. QUORUM. [EB/OL] [2021-02-07]. <https://governance.admin.ox.ac.uk/legislation/council-regulations-13-of-2002#collapse1397711>.
- [7] The colleges and halls. [EB/OL] [2021-01-17]. <https://www.ox.ac.uk/about/organisation>.
- [8] 周佑勇. 行政法的正当程序原则[J]. 中国社会科学, 2004(4): 115-124.
- [9] Regulations of Congregation for the conduct of business in Congregation. [EB/OL] [2020-01-12]. <https://governance.admin.ox.ac.uk/legislation/congregation-regulations-2-of-2002#collapse1396606>.
- [10] Statute XII: Academic Staff and the Visitation Board. PART B: REDUNDANCY. [EB/OL] [2020-01-20]. <https://governance.admin.ox.ac.uk/legislation/statute-xii-academic-staff-and-the-visitational-board#collapse1382996>.
- [11] Regulations of Congregation for the conduct of business in Congregation. [2021-01-22]. <https://governance.admin.ox.ac.uk/legislation/congregation-regulations-2-of-2002#collapse1396606>.

- [12] 周佑勇. 行政法的正当程序原则[J]. 中国社会科学, 2004(4):115-124.
- [13] 张国有. 大学章程:第四卷[M]. 北京:北京大学出版社, 2012:13, 289.
- [14] Statute XII:Academic Staff and the Visitation Board. PART D:DISCIPLINE AND DISMISSAL. [EB/OL] [2021-01-27]. <https://governance.admin.ox.ac.uk/legislation/statute-xii-academic-staff-and-the-visitational-board#collapse1383066>.
- [15] Statute XVII:Resolution of Disputes over the Interpretation or Application of Statutes and Regulations. [EB/OL] [2021-02-02]. <https://governance.admin.ox.ac.uk/legislation/statute-xvii-resolution-of-disputes>.
- [16] 程燎原, 王人博. 权利及其救济[M]. 济南:山东人民出版社, 1998:349.
- [17] Statute XII:Academic Staff and the Visitation Board. PART D:DISCIPLINE AND DISMISSAL. [EB/OL] [2021-02-02]. <https://governance.admin.ox.ac.uk/legislation/statute-xii-academic-staff-and-the-visitational-board#collapse1383066>.
- [18] Statute XII:Academic Staff and the Visitation Board. Part F:GRIEVANCE PROCEDURES. [EB/OL] [2021-02-05]. <https://governance.admin.ox.ac.uk/legislation/statute-xii-academic-staff-and-the-visitational-board#collapse1383091>.
- [19] Regulations for Appeals to the Appeal Court. [EB/OL] [2021-02-07]. <https://governance.admin.ox.ac.uk/legislation/council-regulations-5-of-2006>.
- [20] 罗尔斯. 正义论[M]. 何怀宏, 译. 北京:中国社会科学出版社, 1988:239.
- [21] 姚继斋, 陈小鸿. 我国教师申诉制度的内涵、缺陷及其完善[J]. 浙江工业大学学报(社会科学版), 2008, (2):169-174.

The Guarantee of Teachers' Academic Rights in Oxford University Statutes and Regulations and Its Enlightenment

LIU Yamin HU Jiagang

Abstract: With the development and perfection of several hundred years, Oxford University has had the exquisite, effective and characteristic guarantee system of teachers' academic rights based on the Statutes and Regulations. The current Oxford University Statutes and Regulations has not only the extensive and specific academic rights norms, and the governance framework which continues the tradition of scholar governance, democratic decision and college system, but also the procedural guarantee which adequately embodies the character of participation and openness, equality and neutrality, rationality and timeliness, as well as the relief mechanism which includes the ways of complaint, petition and appeal, which shows the important referential value to perfect teachers' academic rights guarantee system of our university charter. We should highlight the peculiarity of right guarantee in our university charter, reinforce the construction of teacher's academic rights rules, optimize the governance structure, intensify procedural guarantee, and perfect the relief mechanism.

Key Words: Oxford University; Statutes and Regulations; academic rights; guarantee system