

高校学生校内申诉制度研究

贺奇兵¹, 黄毅²

(1. 西南政法大学 行政法学院, 重庆市 400031; 2. 西南大学 法学院, 重庆市 400715)

摘要:高校学生校内申诉制度既是大学生权利之救济手段,也是高校自治之自律手段。从高校学生校内申诉制度的这一制度属性角度考察,该制度在申诉组织、申诉范围和申诉程序等方面存在诸多缺陷。为实现大学生权利与高校自治的双重保障,应当从建构更具独立性的申诉组织、确定更宽泛的申诉范围、设置更科学的申诉程序等方面完善高校学生校内申诉制度。

关键词:大学生申诉;校内申诉;申诉组织;申诉范围;申诉程序

中图分类号:D922.16 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2009)06-0088-04

高校学生教育申诉是我国教育法所确立的一项法律制度,它分为校内申诉和校外申诉两个阶段,校内申诉是校外申诉的前置性程序^①。高校学生校内申诉制度作为高校与学生教育纠纷案件的第一道解决机制,其制度设计的科学性衡量着其作为校外申诉“过滤阀”的功能与效用,决定着大学生权利救济的现实有效性,决定着高校自我监督机制的现实有效性,直接决定了大学生申诉案件处理的公正与效率。

一、校内申诉制度之法律属性分析

制度的法律属性既是其功能预设与定位的直接表现,也是对其各项具体制度安排进行设计与检验的根本标准。明确高校学生校内申诉制度的法律属性,既是我们反思与检讨高校学生校内申诉组织构成等具体制度安排的科学性与合理性的理论基础,也是我们对其实改革完善的理论指导。

(一)作为大学生权利之救济手段的校内申诉制度

高校学生校内申诉制度首先是一种权利救济制度。在高校与大学生这一教育法律关系中,大学生处于被教育和被管理的弱势地位,学校则以管理者的身份处于强势地位,它在针对大学生的日常教育管理过程中的违法

或不当的行为必将给大学生的合法权益带来一定损失。为加强对大学生合法权益保护,1995年施行的《中华人民共和国教育法》(以下简称《教育法》)第42条列举规定了受教育者的各项权利,其中的一项即是学生有权“对学校给予的处分不服向有关部门提出申诉,对学校、教师侵犯其人身权、财产权等合法权益,提出申诉或者依法提起诉讼”的权利。这一规定在1998年施行的《中华人民共和国高等教育法》(以下简称《高等教育法》)第53条被重申:“高等学校学生的合法权益,受法律保护。”有权利必有救济,没有救济的权利是无保障的权利。“现代的原则一般是有权利,就有救济方法;如果存在着一种权利,那么,法律就要为这种权利的被侵犯而找到一种救济方法。”^[1]为贯彻落实教育法对学生权利保护的要求,教育部在2005年新颁布施行的《高等学校学生管理规定》(以下简称“新《规定》”)^②对高校学生校内申诉的申诉组织、申诉范围、申诉程序等作了制度性规定。从这些立法规定来看,校内申诉制度,它是学生权利救济的一项重要制度设计,它为处于弱势地位的大学生在合法权益受到侵害时提供了一种对抗和救济机制。

从作为大学生权利之救济手段这一功能预设角度考察,我们在对其进行具体制度安排时应考虑下列要求:第一,应当赋予的处理申诉的组织在办理业务上之独立地

^① 由于现行教育法律法规并没有规定学生可以就学校的处理直接向教育行政机关申诉,而《普通高等学校学生管理规定》第36条却规定:“学生对复查决定有异议的,在接到学校复查决定书之日起15个工作日内,可以向学校所在地省级教育行政部门提出书面申诉。”这一规定实质上确立了校内申诉前置原则。

^② 教育部先后于1990年和2005年颁布了《普通高等学校学生管理规定》,为区别起见,本文将前后两个规定分别以“新《规定》”与“旧《规定》”称之。

收稿日期:2008-11-28

作者简介:贺奇兵(1979-),男,四川邻水人,西南政法大学行政法学院,博士研究生;西南大学法学院,讲师,主要研究行政法学与教育法学。

位与权力,以避免受到制度内或制度外的不当干预,确保其有充分之能力为大学生权利提供救济;第二,应尽可能将侵犯学生人身权、财产权、政治权、经济社会权及文化教育权等权益的行为纳入校内申诉的范围,以确保对学生权益实施最广泛的救济;第三,申诉处理程序应当设置科学,符合正当程序原则的基本要求,使学生的各项权利能得到公正、公开并有效率的救济。

(二)作为高校自治之自律手段的校内申诉制度

高校自治是实现高校教学和科研功能的必然要求,诚如日本宪法学者高柳信一教授所说^[2],承认“大学自治”之根据,主要乃为求从外部势力(公权力,设置者之权能等)之控制、拘束中解放大学,使大学能自主、自律地决定并达成其应有之功能(科研、教育)。在国内提出高校应当“依法治校”的强烈呼声中,《教育法》要求各高校设置学位评定委员会、学位论文答辩委员会、学术委员会、学生申诉处理委员会等机构^①,这些机构被赋予处理高校与学生之间发生的学术或学籍管理纠纷的裁决职能。高校享有对校内发生纠纷裁决权,本身乃高校自治权的外在形式与手段之一^②,是高校为加强自我监督的重要手段。从这个意义上讲,在高校建立校内申诉制度化解高校自治权行使中对学生的侵权纠纷,实际上是高校自治中的自我监督机制。

从作为高校自治之自律手段这一功能预设角度来观察,尽管校内申诉制度在申诉组织等各具体环节的制度安排方面可以享有更加自主的空间——这本身也是高校自治应有之含义,但在各项具体制度安排方面也应当考虑以下要求:第一,应当合理安排申诉组织在业务处理上与高校党委、行政及各职能部门之间的关系,确立其必要之独立地位,以保障其有能力履行校内监督的职能;第二,由于缺乏对高校自主管理行为实施外部监督的正当性,应当尽可能广地将高校各项自主管理行为都纳入自我监督的范围,防止因权力监督遗漏而腐败;第三,为实现校内监督的公正、公开、效率并落到实处,申诉组织处理案件的程序也应当符合正当程序原则的要求。

综合上述分析可知,高校学生校内申诉制度实际上是实现学生权利保障与高校自治在高校得以和谐共生的一种制度建构。当我们在校内申诉制度放在学生权利救济和高校自我监督这种法律属性中考察,我们会发现以下几点是基于该制度基本法律属性的共同要求:(1)校内申诉组织在组织上与业务处理上应有的独立性;(2)应当

为学生受高校各种不法行为影响的各种权利提供校内申诉救济;(3)申诉处理程序设置应当符合正当程序原则。

二、校内申诉组织设置之科学性检讨

关于高校学生校内申诉机构的组成问题,1995年施行的《教育法》尽管规定了学生就学校的处分决定享有申诉权,但并没有明确高校是否应当以及如何设置申诉机构。直到教育部2005年颁行新《规定》,这才将校内申诉机构明确规定为“学生申诉处理委员会”(以下简称“学申委”),并在第60条第二款规定:“学生申诉处理委员会应当由学校负责人、职能部门负责人、教师代表、学生代表组成。”同时第60条规定:“学生申诉处理委员会对学生提出的申诉进行复查,并在接到书面申诉之日起15个工作日内,作出复查结论并告知申诉人。需要改变原处分决定的,由学生申诉处理委员会提交学校重新研究决定。”这一规定首次明确了校内申诉机构的人员结构和职能权限,初步规定了申诉机构的组织框架。

如前所述,校内申诉组织在组织上与业务处理上应有的独立性是有效发挥校内申诉制度的大学生权利之救济功能与高校自治之自律功能的共同要求。但我们发现新《规定》对申诉组织的制度安排却难以保障其应有的独立性。

首先,“学申委”的人员构成难以确保其组织中立。高校“学申委”成员的组成来源对其组织独立性具有决定性的意义。根据笔者对安徽理工大学等30所高校^③“学申委”的调查分析,出于对新《规定》第60条第二款规定的遵守,在这些高校中,大多数都规定“学申委”的委员由校分管领导、学生处、教务处、监察处、保卫处、团委、法律专家和相关学院的负责人、教师代表和学生代表组成(详见表1),这样的“学申委”其实就是高校行政结构的“微缩版”。由于新《规定》缺少对教师和学生代表比例的强制性规定,大部分高校的教师和学生代表只是点缀,而且其中部分高校还明确规定学生代表必须是学生会主席。如安徽理工大学“学申委”11名委员中,校领导1名、职能部门负责人5名、相关学院负责人1名,校学生会主席、校研究生会主席、学生代表、法律专业教师代表各1名。在中国这样重“人情”、重“工作配合”的社会里,试问有多少学校职能部门的负责人能完全抛开其他职能部门的“感情”因素、以中立的立场、基于客观事实作出公正的

① 《中华人民共和国学位条例》第8条规定了高校“学位评定委员会”和“学位论文答辩委员会”的设置;《高等教育法》第42条规定了高校“学术委员会”的设置。《高等学校学生管理规定》第60条规定了高校“学生申诉处理委员会”的设置。

② 高校自治权从外在形式与手段上分析,主要体现为高校自治规范的制定权、实施权以及纠纷裁决权三类权利(力)。

③ 这30所高校分别是(网上随机调查):安徽理工大学、北京邮电大学、大连大学、大连理工大学、东北师范大学、复旦大学、哈尔滨工程大学、海南大学、河南科技大学、华中科技大学、吉林大学、兰州大学、南京工业大学、清华大学、三峡大学、上海财经大学、上海师范大学、四川师范大学、武汉大学、西南大学、西南政法大学、湘潭大学、郑州大学、中国地质大学(武汉)、中国石油大学(华东)、中南财经政法大学、重庆大学、长春工业大学、云南民族大学。以下数据或举例,如无特别说明,均来自于笔者对这些高校的学生申诉处理规定具体条文的分析和统计。

表 1 部分高校“学申委”成员来源情况分析表(共 19 所*)

	校领导	学生处	教务处	纪监处	保卫处	团委	法律专家	教师代表	学生代表
学校数	19	18	17	14	10	11	10	19	19
比例%	100	95	89	74	53	58	53	100	100

*注:在笔者调查的 30 所高校中,有 28 所高校规定了“学申委”委员的组成来源,其中有 19 所高校规定了具体的职能部门,其他 9 所则只原则性规定“有关职能部门负责人”。

“学申委”作为专门的处理学生申诉的机构,更多地应有自己的独立性。为确保“学申委”在组织上必要之中立,其有效途径是明确其组成人员中未兼行政职务的教师代表与学生代表在人数上对有行政职务的教师代表的数量优势。对此,台湾地区的规定可以为我们提供有益的经验,台湾当局“教育部”在 1996 年函颁的《大学暨专科学校学生申诉案处理原则》(以下简称台湾的《处理原则》)第五条中明确规定:“申评会置委员若干人,均为无给职,由校长遴聘老师,法律、教育、心理学者及学校教师会代表等担任,其中未兼行政职务之教师不得少于总额二分之一。”^[3]

其次,“学申委”的权力难以确保业务独立。如果说对“学申委”人员组成进行合理控制满足了校内申诉制度在学生维权与高校自律功能发挥的形式要求,那么,赋予“学申委”在申诉案件处理中必要的权力则是发挥其双重功能的实质要求^[4]。“学申委”在处理学生申诉案件的权限集中体现在其作出的复查决定的效力上,而其关键点则在于“学申委”是否有权直接变更或撤销职能部门的原处理决定。对于由高校职能部门作出的处理或处分决定,由于新《规定》第 62 条的规定实质上完全否定了“学申委”直接变更或撤销原处理决定的权力,也就意味着“学申委”并不具有超然于职能部门的地位。这就意味着,“学申委”的复查结论对职能部门而言只相当于一份建议书。对此,随之而来的问题是:如果“学申委”复查之后认为处理违法或不当,要求改变原处理决定,而学校原处理机构重新研究后仍然维持原决定,这很可能造成学校职能部门对“学申委”权力的蔑视。这样的“学申委”实在是既难以担当起维护学生合法权益的重任,又难以实际发挥校内监督之作用,我们说“学申委”形同虚设一点也不为过。

对此,台湾地区部分高校的做法同样为我们提供了有益的经验。如“《国立台湾大学学生申诉评议办法》”第 17 条规定:“原处分单位对于评议决定认为有抵触或窒碍难行者,原处分单位应自收到评议决定书副本之日起十日内列举具体理由呈报校长,并通知申评会;校长如认为理由充分者,得交付申评会再议。除有前期情事外,评议决定书经呈请校长备查后,学校应即执行。”台湾大学“申评会”的评议决定不仅对原处分单位具有拘束力,而且对校长也具有一定拘束力,这一点值得我们借鉴。我们认为,为保障“学申委”在业务处理上应有的独立性,“学申委”对申诉案件应当享有实质性最终决定权。

三、校内申诉范围之合理性检讨

新《规定》第 60 条规定:“学校应当成立学生申诉处理委员会,受理学生对取消入学资格、退学处理或者违规、违纪处分的申诉。”这一规定明确了高校“学申委”只受理以下三类案件:(1)取消入学资格案件;(2)退学处理案件;(3)违规、违纪处分案件。然而,值得我们对比分析的是《教育法》第 42 条的规定:“受教育者享有下列权利:……(四)对学校给予的处分不服向有关部门提出申诉,对学校、教师侵犯其人身权、财产权等合法权益,提出申诉或者依法提起诉讼”。同时,新《规定》第 5 条也规定:“学生在校期间依法享有下列权利:……(五)对学校给予的处分或者处理有异议,向学校、教育行政部门提出申诉;对学校、教职工侵犯其人身权、财产权等合法权益,提出申诉或者依法提起诉讼”。综合上述立法规定,我们可以得出以下结论:第一,新《规定》所指的除取消入学资格和退学处理以外的其他处理(非“处分”),学生即便不服也不能在校内进行申诉;第二,学生就学校及教职工侵犯其人身权、财产权等合法权益的申诉权,尽管有《教育法》及新《规定》的确认,但并没有保障于校内申诉之中,结合新《规定》第 63 条关于校内申诉作为校外申诉前置程序的规定来分析,该项申诉权实际上是给学生的一个“画饼”。

如前所述,校内申诉制度之双重功能属性为扩大校内申诉的受案范围提供了正当性理论支撑,高校自治只会在扩大校内自我监督范围中得到加强而非减弱,因为它将消减外界对高校管理行为进行干预的正当理由。据此,从实现校内申诉制度之双重功能属性角度,从落实《教育法》及新《规定》所确立的学生申诉权角度,从维护法制统一原则的角度,我们都应当将学校给予学生的除违规、违纪处分以外的其他处理案件和学校、教职工侵犯学生人身权、财产权等合法权益的案件纳入高校学生校内申诉的受案范围。

四、校内申诉程序设置之正当性检讨

校内申诉程序设置的正当性也是校内申诉制度实现大学生权利保障之救济功能属性与高校自治之自律功能属性的共同要求。在此,我们就其中的几个重要的申诉程序问题开展分析与检讨。

(一)关于校内申诉时效规定的正当性检讨

对于学生校内申诉的时效,新《规定》第 61 条规定为

“在接到学校处分决定书之日起5个工作日内”，我们认为这一规定难以确保大学生权利得到充分救济，其程序正当性值得检讨。首先，申诉期限较短。学生收到学校处理决定后，一般会先告诉其家长，在家长与院系领导、学校领导进行“非正式协商”未果后才决定申诉，而在提交申诉书之前还需要向律师等法律人士进行咨询、准备申诉材料等，如此这般，五天的时间已经耗费殆尽。因此，我们建议修改为15天为宜。其次，缺少不可抗力而中断期限的规定。这既不能保障学生申诉权的行使，也不利于学校申诉工作的开展。比如，学生在期末考试作弊后受处分，学生一边又要准备其他课程的考试，一边要准备申诉，当提出申诉时，学校可能已经放假。即便是学生申诉后学校才放假，但让“学申委”在假期里专为此加班，这实在是于情不容。因此，我们建议在新《规定》中增加不可抗力而中断申诉时效的规定，将新《规定》第61条修改为：“学生对处分决定有异议的，在接到学校处分决定书之日起15日内，可以向学校学生申诉处理委员会提出书面申诉。因不可抗力等正当理由致申诉逾期的，经说明理由，学生申诉处理委员会应当受理。”

(二) 缺失规定审理回避制度的合理性检讨

新《规定》并没有规定申诉回避制度，在实践中，部分高校确立了这一制度^①。但是，由于新《规定》对此没有对全国所有高校作出强行要求，国内很多高校并没有建立这一关涉申诉程序正当性的重要制度。“任何人不得作自己案件的法官”这一法谚告诉我们，在校内申诉案件审理过程中，坚持回避原则既是大学生权利能得到公正救济的必然要求，也是保障校内申诉组织独立公正地实施校内监督的前提条件。对此，我们建议在新《规定》第62条中增加一款，规定：“学生申诉处理委员会成员参与申诉复查有下列情形之一的应当回避，学生也有权要求他们回避：(1)是申诉人的近亲属，或与申诉人有其他关系可能影响公正处理的；(2)曾参与作出原处理决定的；(3)申诉人要求回避，并且理由正当的。”

(三) 缺失规定“申诉期间不停止在校学习权原则”的合理性检讨

在“学申委”受理涉及剥夺学生学习权的处分申诉案件(退学案件或开除学籍案件)后，是否应当停止学生在校学习权呢？对此，新《规定》并没有明确。从对大学生权利实施有效保障角度，我们赞成采用“申诉期间不停止在校学习权原则”^[5]。学生的学习权具有很强的时效性，学生受到退学或者开除学籍处分，如果在申诉期间不停止该处分的执行，学生在此期间就不能参与课程学习。经过申诉，若申诉处理结果减轻了处分，则学生在申诉期间丧失的学习机会将难以弥补。这种让学生来承担学校的过错责任的做法是不符合法理和情理的。对此，我国台湾地区在《处理原则》中的下列规定值得我们借鉴：“退学或开除学籍之申诉，学校于评议决定未确定前，学生得向学校提出继续在校肄业之书面请求。学校接到上述请求后，应征询申评会之意见，并衡酌该生生活、学习状况于一周内书面答复，并载明学籍相关之权利与义务。其他相关学生申诉法规要么依此规定，要么规定在评议决定前，受退学或开除学籍处分之申诉人得继续在校肄业。”

参考文献：

- [1] (英)戴维·M·沃克. 牛津法律大词典[R]. 北京: 光明日报出版社, 1988: 776.
- [2] 刘莘, 杨波, 金石. 论大学自治的限度[J]. 河南社会科学, 2005(5): 5-8.
- [3] 陈久奎, 蔺全丽. 台湾学生申诉制度述评[J]. 重庆师范大学学报(哲学社会科学), 2004(3): 100-105.
- [4] 尚哲, 赵玉芳. 大学生知识价值观的十年对比研究[J]. 西南农业大学学报(社会科学版), 2009(3): 162-166.
- [5] 刘最跃. 高校学生申诉制度的设想[D]. 湖南师范大学, 2006: 44-46.

责任编辑 刘荣军

On the Campus Petition of University Students

HE Qi-bing, HUANG Yi

(School of Administrative Law, Southwest University of Politics and Law, Chongqing 400715, China)

Abstract: The campus petition of university students is not only the remedial system of university students, but also the self-supervising measures of university. When we review the function and nature of campus petition of university students, there are so many disadvantages in part of the petition receiving organization, the scope of petition and the petition procedure etc. And we should reform it on the function and nature of the campus petition of university students.

Key words: the university student petition; the campus petition of university students; the petition receiving organization; the scope of petition; the petition procedure

^① 如《广西财经学院学生申诉处理办法》第8条规定：“学生申诉处理委员会成员参与申诉的复查有下列情形之一的，必须回避，学生也有权要求他们回避：(1)是申诉人的近亲属；(2)与申诉人有利害关系，可能影响公正处理的；(3)申诉人要求回避，并且理由正当的。”《西北政法学院学生申诉处理办法》第15条规定：“……申诉处理委员会应当建立回避制度，申诉人也可以申诉回避。”