

理论逻辑与实务设计

高校学生申诉制度研究

张庆旭 著



西南大学出版社

理论逻辑与实务设计：高校学生 申诉制度研究

张庆旭 著

西南交通大学出版社
· 成 都 ·

图书在版编目 (C I P) 数据

理论逻辑与实务设计：高校学生申诉制度研究 / 张庆旭著. —成都：西南交通大学出版社，2013.5
ISBN 978-7-5643-2281-6

I. ①理… II. ①张… III. ①高等学校—学生—申诉—司法制度—研究—中国 IV. ①D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 069794 号



理论逻辑与实务设计：高校学生申诉制度研究

张庆旭 著

责任编辑	郭发仔
特邀编辑	赵玉婷
封面设计	何东琳设计工作室
出版发行	西南交通大学出版社 (成都二环路北一段 111 号)
发行部电话	028-87600564 028-87600533
邮政编码	610031
网 址	http://press.swjtu.edu.cn
印 刷	成都蓉军广告印务有限责任公司
成品尺寸	148 mm×210 mm
印 张	8
字 数	222 千字
版 次	2013 年 5 月第 1 版
印 次	2013 年 5 月第 1 次
书 号	ISBN 978-7-5643-2281-6
定 价	26.00 元

图书如有印装质量问题 本社负责退换
版权所有 盗版必究 举报电话：028-87600562

前 言

高校学生申诉制度的确立，为高校学生维护自己的权益提供了制度保障，在缓和学校与学生矛盾方面有着不可忽视的作用，但由于缺乏具体的统一规范指导，各高校规定不尽相同。有的高校在设计该制度时未切实从保障学生权利的角度出发，所形成的规定带有浓厚的行政管理色彩，造成了该制度在实际生活中的效果大打折扣。《国家教育事业发展的第十二个五年规划》也再次强调：“做好申诉和行政复议工作，依法维护学校、学生、教师等法律关系主体的合法权益。”针对这些问题，本研究从学生申诉制度的理论逻辑起点出发，通过对部分高校学生申诉制度运行状况的实际调研，找出目前该制度在法律规范层面及实际运行中所存在的问题，据此设计出主体明晰、受理全面、程序正义、裁决合理、救济完善、实用有效的适合我国具体国情的高校学生申诉制度，以及公正合理的处分申诉证据规则，以期能为我国学生申诉制度的建立健全及有效运行提供有益的借鉴，为各高校加快实现法治化管理，走上现代教育管理之路做出努力。

本书从以下几个方面做出了系统、深入的研究：

(1) 不同的程序对待证据有不同的原则，如在刑事案件中是“确凿无疑”、民事案件是“盖然优势”、行政案件则强调“权力自证”等。学生申诉制度有其自身特点，对于证据的判断应当有自身的原则，抓住这些原则才能够解决学生申诉制度的可信度问题。本书系统研究了学生申诉制度中的证据规则问题。

(2) 从价值决定意义上说，校园立法理念和价值取向对高校立法的方向、内容设计与实际效果等具有决定性作用。通过研究学生申诉制度背后的理念与价值，尤其是从现代教育和法治理念的高度

去研究学生申诉制度的不足，有利于完善学生申诉制度，使学生申诉制度更具有公信力，更具有先进性和示范性。

（3）制度的生命在于实践。本书为学生申诉制度的具体实施设计了可操作的规范程式和具体的文本。

本书是全国教育科学“十一五”规划课题“高校学生处分申诉证据与模范程序研究”（FFB080563）的最终成果。

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 学生申诉制度概况	1
第二节 研究内容概述	12
第二章 权利保护：学生申诉制度的理论起点	19
第一节 权利本位	19
第二节 学生申诉制度本质	24
第三章 权力限制：学生申诉制度的要求	30
第一节 高校与学生之间的特殊关系	30
第二节 法治与依法治校	42
第四章 理念缺失：高校学生申诉制度存在的问题	53
第一节 我国高校学生申诉制度基本状况调查	53
第二节 调查结论	61
第五章 价值取向：高校学生申诉制度设计的基本原则	64
第一节 政治治理环境——依法治国	64
第二节 社会建设目标——和谐社会	66
第三节 文化价值取向——以人为本	68
第四节 经济发展趋势——全球化	70
第五节 高等教育的责任——科学至善	71
第六章 通往正义：制度倾向弱者的法理基础	74
第一节 平等只不过是从不平等中以 特定观点抽象出来的事物	74

第二节	法律之中以不平等手段去实现平等价值·····	77
第三节	不平等手段合理限度的判断标准·····	79
第四节	法律面前人人平等：平等实现的保障·····	84
第七章	和谐校园：高校学生申诉程序中的和解·····	87
第一节	学生申诉和解制度的瓶颈·····	87
第二节	构建学生申诉和解制度的哲学基础·····	89
第八章	程序正义：学生处分申诉的程序设计·····	93
第一节	程序正义·····	93
第二节	学生申诉制度程序的完善·····	99
第九章	正义基础：学生处分中的证据与证据认定·····	111
第一节	证据与证据种类·····	111
第二节	物 证·····	114
第三节	书 证·····	116
第四节	证人证言·····	118
第五节	受害人陈述·····	121
第六节	涉嫌违纪学生的陈述和辩解·····	122
第七节	鉴定结论·····	124
第八节	勘验、现场笔录·····	127
第九节	视听资料·····	128
第十节	学生处分证据的收集及一般要求·····	132
第十一节	学生处分的证据效力的判断·····	134
第十章	义务分配：学生处分中的证明责任与证明标准·····	138
第一节	一般法律程序中的证明·····	138
第二节	一般法律中的证明责任·····	141
第三节	一般法律中的证明标准·····	145
第四节	设定学生申诉证明规则的价值取向与基本思路·····	152
第五节	学生申诉中的证明责任·····	155
第六节	学生处分申诉的证明标准·····	157

第十一章 规范操作：学生申诉中的文书制作	160
第一节 申诉文书.....	160
第二节 立 意.....	162
第三节 结 构.....	163
第四节 表达方式.....	165
第五节 申诉文书的语言.....	167
第六节 常用笔录制作.....	169
第十二章 目标实现：学生申诉与证据制度及	
申诉文书建议文本	176
第一节 学生处分申诉制度建议样本	176
第二节 证据认定规则建议文本	185
第三节 申诉文书种类与样本	194
附 录	209
《中华人民共和国教育法》	209
《中华人民共和国高等教育法》	219
《普通高等学校学生管理规定》	229
《国家教育考试违规处理办法》	238
后 记	247

第一章 绪 论

学生申诉制度实质是学生维护自身合法权益的一个救济途径。

无救济则无权利。法治精神不仅体现在权利的宣示上，还应体现在权利的救济上。

第一节 学生申诉制度概况

一、学生申诉制度的概念

1. 申诉与申诉权

《辞海》中对申诉的解释是：申诉是公民就有关的问题向国家机关申述意见，请求处理的行为。申诉可分为两种：一种是诉讼上的申诉，即当事人或其他有关公民对已发生法律效力判决和裁定不服，依法向审判机关、检察机关提出重新处理的要求；另一种是非诉讼上的申诉，即当事人认为自己的权利或利益因国家行政机关违法行为或处分不当而遭受损害时，依法向原处分机关的直接上级机关提出制止违法行为、撤销或变更原处分或赔偿损失的请求。^①

申诉从实质上来说，是公民或法人对有权机关作出的决定或处分不服，提出申辩，要求变更或重新作出决定或处分的行为。从政治学理论来说，有权变更权力机关作出的决定或处分的只有作出决定或处分机关自己或其上级机关。因此，申诉法律关系中涉及的主体有：申诉人、被申诉人（作出决定的权力机关）、申诉裁决机关（作出决定的权力机关或其上级机关）。这里需要特别说明的是，可以通

^① 辞海编辑委员会：《辞海》，上海辞书出版社1989年版，第43页。

过决定对公民的权利造成侵害的权力机关已经不仅仅只有国家机关了，还包括通过法律法规授权，取得一定行政管理权的企事业单位，或从管理伦理上其自身就具有对公民或法人的处理权的法人或社会组织，如学校对学生、企业对工人、协会对会员。也就是说，现代申诉行为，已经不仅只是“公民”对“国家机关”，但是，申诉涉及的一个关键要素是不变的，那就是在申诉中，主体双方必须包含有“管理要素”或“权力要素”，申诉中的冲突双方法律地位是不平等的，是“权利”与“权力”的冲突，是“弱”与“强”之间的对话与较量，那么，申诉的理论基础就应当是“限制权力，保护权利”，否则，申诉就徒有虚名。由此也可以看出，申诉是公民或法人在特殊冲突中维护自身合法权益的一种救济途径，其可以与诉讼相关联，也可以不与诉讼相关联。学生申诉是指学生在接受学校教育过程中，认为其受教育权以及人身权、财产权等合法权益受到学校或教职员工的侵害，依法向教育行政机关或学校专门机关申诉理由要求重新处理的行为。学生申诉属于非诉讼上的申诉。^①

从理论上来说，有申诉就有申诉权。但是，权利的实现是靠制度或规范来实现的，就像有诉讼，未必所有纠纷都可以通过起诉来解决一样；有申诉，未必人人都有申诉权，也未必事事都可以申诉。申诉权就是法律或制度等规定，公民或法人对有权机关作出的决定或处分不服，提出申辩，要求变更或重新作出决定或处分的权利。也就是说，有救济才有权利。

2. 高校学生申诉制度

高校学生申诉制度是申诉制度的一种，我国有关法律、法规及规章对高校学生申诉制度的相关内容作出了规定。

1995年《中华人民共和国教育法》（以下简称《教育法》）第四十二条第四款规定：学生对学校给予的处分不服的，有权向有关部

^① 姜雪丽：《我国高校学生申诉制度研究》，江西师范大学硕士学位论文，2007年4月；赵卢伟：《高校学生申诉制度研究》，复旦大学硕士学位论文，2008年5月；徐灵童：《高校学生申诉制度研究》，中国石油大学硕士学位论文，2008年12月。

门提出申诉,对学校教师侵犯其人身权、财产权等合法权益,有权提出申诉或者依法提起诉讼。

2005 年国家教育部《普通高等学校学生管理规定》第五条第五款规定:学生对学校给予处分或者处理有异议,有权向学校或者教育行政部门提出申诉;对学校、教职员工侵犯其人身权、财产权等合法权益,有权提出申诉或者依法提起诉讼。然而,我国相关法律、法规及规章对高校学生申诉制度的概念未作明确的规定。我国学术界对高校学生申诉制度的概念也未有统一的定论,存在着不同的理解。有学者认为,高校学生申诉制度,是高校学生在接受教育的过程中,对学校给予的各类处分不服,或认为学校和教师侵犯了其合法权益而向有关部门提出请求、要求重新作出处理的制度。^①有学者认为,高校学生申诉制度,是指大学生在接受教学管理的过程中,对学校给予的处分不服,或认为学校和教师侵犯了其合法权益而向有关部门要求重新做出处理的制度。^②也有学者认为,高校学生申诉制度,是指学生在其合法权益因学校作出错误的、违法的决定或处理,或者因学校教职员工违法失职行为而受到侵害时,向学校有关部门申诉理由,要求重新处理的制度。^③还有学者认为,高校学生申诉制度,是指高等学校学生在接受教育的过程中,因对学校给予的处罚不服,或认为学校和教师侵犯其合法权益而向学校有关部门提出重新认定和作出处理的制度。^④以上对高校学生申诉制度的不同理解,都是围绕学生的合法权益受到侵害后,向有关部门提出申诉请求这一问题而进行阐述的。但在对某些具体问题界定上存在差异,如在对合法权益在何时受侵害的界定上,有的界定为在接受教育的

① 张小芳、徐军伟:《法理视野下的高校学生申诉制度研究》,《宁波大学学报》(教育科学版)2005年第4期,第75-77页。

② 尹晓敏:《高校学生申诉制度研究》,《高教探索》2004年第4期,第30-32页。

③ 罗正相、毛学东:《关于高校学生权利救济制度几个问题的探讨》,《江西农业大学学报》(社会科学版)2006年第1期,第147-150页。

④ 教育部人事司:《高等教育法规概论》,北京师范大学出版社1999年版,第324页。

整个过程中,相对比较笼统;有的界定为在接受教学管理的过程中,相对比较具体。在界定提起申诉的原因上,有的界定为学校的各类处分;有的界定为决定或处理;还有的则界定为处罚。另外也有学者认为,高校学生申诉制度应定义为:学生在接受高等教育的过程中,对学校给予的处分或处理决定不服,或学校、教师侵犯其合法权益时,按照法定程序向有关部门提出请求,要求重新处理的制度。^①

笔者认为,高校学生申诉制度的实质,从根本上来说是学生在校学习过程中,认为学校或教师的行为侵犯了自己的合法权益,按照法定程序向有关部门提出请求,要求重新处理的制度。

目前,对于学生申诉权作出明确规定的只有高等学校学生。涉及的学生申诉也大都是指高等学校学生申诉,因此,从这个意义上说,学生申诉制度就是指高校学生申诉制度。当然,高校学生申诉制度,对其他各级、各类学校的学生申诉制度也具有同样的指导意义。对此,文中一般不再区分学生申诉制度与高等学校学生申诉制度。

3. 高校学生申诉制度的分类

1995年国家教委颁布的《关于实施〈中华人民共和国教育法〉若干问题的意见》(以下简称《实施意见》)第二十项指出:“各级教育行政部门要按照《教育法》和《教师法》的规定,建立和健全教师、学生的行政申诉制度……各级各类学校还应建立和健全校内的申诉制度,维护教师、学生的合法权益。”1995年国家教委发布的《关于开展加强教育执法及监督试点工作的意见》(以下简称《试点意见》)第三项规定:“……(四)健全行政申诉制度。行政申诉制度是政府、教育行政部门依法处理教师、学生申诉请求的制度;(五)建立校内申诉制度。校内申诉制度,是教师、学生、职员因对学校或者其他教育机构的有关职能机构或人员作出的有关处理决定不服,或认为其有关具体行为侵犯了自身的合法权益,申请学校或者其他教育机构依照规定程序进行审查处理的制度。”2005年12月教

① 徐灵童:《高校学生申诉制度研究》,中国石油大学硕士学位论文,2008年12月。

育部在《关于全面推进依法行政工作的实施意见》中，对落实学生申诉制度提出了具体要求：“教育部和省级教育行政主管部门要依法完善学生学籍管理、学生申诉和权益保护的规定；建立健全学生与学校争议解决机制和机构，规范学生申诉程序。”

据此，高校学生申诉制度从途径上可分为两类：一类是校内学生申诉制度，即学生因对高校的处分或处理不服，或学校、教师侵犯其合法权益时，依法定程序向校内学生申诉处理委员会提出请求，要求重新处理的制度；另一类是校外学生申诉制度，即学生因对学校申诉处理的决定不服，依法定程序向学校所在地省级教育行政部门提出请求，要求重新处理的制度，校外学生申诉制度实质上就是教育行政申诉（复议）制度，这已经由行政复议法律所规范。

从2005年国家教育部在《普通高等学校学生管理规定》中明确学生申诉程序算起，我国高校学生校内申诉制度尚处于起步阶段，关于学生申诉制度的立法也有待于进一步完善。尤其是校内学生申诉制度的完善更是当务之急、重中之重，这也是本文研究的高校学生申诉制度的核心所在。

另外，高校学生申诉制度从内容上可分为两类：一类是学生对学校给予的处理或处分不服而提起的申诉，除申诉外，根据现有的法律制度，学生对绝大多数处理或处分不服的，不能通过诉讼来救济；另一类是学生认为学校和教师侵犯了其合法权益而提起的申诉，除申诉外，根据现有的法律制度，对这种行为绝大多数也可以通过诉讼来救济。由于在学校中，学校权力行为对学生合法权益的影响主要体现在给予学生的处理或处分决定中，而且，绝大多数处分不能通过诉讼来救济，就更有必要强调这部分法律制度的完善，这也是本文研究的高校学生申诉制度的重心所在。

所以，本文所称学生申诉，就是指接受高等教育的学生对学校给予的处理或处分不服，认为学校的处理或处分决定侵犯了自己的合法权益，向学校提出重新处理的行为。其关键词是：不服处理（处分）、校内申诉。

二、学生申诉制度法律关系

1. 学生申诉制度法律关系构成

学校作为一个特定的组织，有自己的管理权。在教育管理活动中，学校是管理方，学生就是管理相对方。学生申诉行为就是管理相对方对学校管理方的行为不服，向学校（管理方）提出维护自身权益的一种救济途径，其法律关系包括学生申诉法律关系主体、学生申诉法律关系客体以及学生申诉法律关系内容。

学生申诉法律关系主体包括申诉人即管理相对方（学生）、被申请人即管理方（学校）和裁决方（学校申诉委员会），有时涉及第三人。

学生申诉法律关系客体也就是申诉的指向，是学校的具体管理行为。具体管理行为，指管理主体运用行政管理权，针对特定管理相对人设定权利义务的行为。这里有两个关键词：一是行政管理权，二是特定管理人。也就是说，具体管理行为，必须是管理方对具体的管理对象作出的，对管理对象造成法益上的影响。一般来说，学校与学生之间的关系除具体管理关系外，还包括抽象管理关系和平等民事关系。抽象管理关系不是针对特定对象作出的，比如学校针对所有学生制定的制度，抽象管理行为不能申诉，也不能诉讼；平等民事关系是学校与学生之间通过合同或其他行为，以平等身份形成的法律关系，其冲突或纠纷可以直接通过诉讼、协商等方式解决。所以，学生申诉只是针对学校的具体管理行为，而不包括抽象管理行为和平等民事行为。

具体管理行为的成立有以下五个要件：

- （1）管理权能的存在：管理行为成立的主体要件或资格要件。
- （2）管理权的实际运用：管理行为成立的权力要件。
- （3）管理行为表示的存在：管理行为成立的形式要件。
- （4）管理行为法律效果的存在：管理行为成立的法律要件或内容要件。
- （5）管理行为表示对象的确定：针对特定的人作出的。

2. 高校学生申诉的特征

学生申诉行为就是管理相对方对学校管理方的行为不服,向学校(管理方)提出维护自身权益的一种救济途径。具有以下法律特征:

(1) 因申请而启动。它以学校管理相对方大学生的申诉申请为前提。高校学生申诉制度不以高校有关部门根据职权而主动进行的行为为前提,而是以管理相对方提出的申请作为前提,对学校管理方来说是一种不告不理的行为。

(2) 针对具体管理行为。学校管理相对方的申诉申请是基于管理方的具体管理行为而产生。根据《管理规定》,高校学生只能就学校给予其取消入学资格、退学处理或者违规、违纪等方面处分的不服向有关部门提请申诉。如果对学校管理方抽象的管理行为或平等民事行为不服,不能够进行直接申诉。

(3) 它是学校系统内部处理行为。学生申诉是学生向学校提出,要求重新处理的行为,因此,它是学校系统内部处理行为。

(4) 被申请人与裁决人是同一人。这也就是说在学生申诉中,学校是自己的法官,这就对申诉程序提出了更高的要求。

三、中美学生申诉制度的基本状况

1. 美国公立高校学生申诉制度

救济的途径有多种,作为一种正式的法律救济手段,申诉制度源于西方申诉专员制度。申诉专员制度是主要针对失当行政行为进行监督与实施救济的一项法律制度。随着现代社会的发展,行政行为的表现形式日益多元化、复杂化。行政机关作出的侵犯公民权利的行政行为已经不仅仅限于违法行政行为,失当行政行为侵犯公民权利的现象也越来越多。相应地,行政相对人要求对其实施救济的愿望亦越来越强烈。自 20 世纪中期以来,为适应社会发展的需要,世界各国纷纷探索对失当行政行为实施救济的制度,并逐渐形成颇具特色的申诉专员制度。这一制度系瑞典于 1809 年首创,它首先传播到斯堪的纳维亚半岛的丹麦、挪威等国,20 世纪 60 年代以后为世

界各国各地广为借鉴。现在，申诉专员的英文名称 ombudsman 已成为一个世界通用的名词，并为此设有国际性组织——国际申诉专员协会。^①

国外公立高等学校对学生管理非常开放，重视学生民主权利，侵犯学生合法权益的学校行为会受到法律严厉地制裁，学生的权利会从司法途径得到及时、有效的救济。因此，一般学校对于校内申诉制度规定得较少，即便有申诉制度，也都是学校各自制定，缺乏统一的要求和标准。因此，这里简要介绍美国公立高校学生申诉制度，以期学习其经验，并能够得到应有的启示。

美国高校学生申诉制度通常由各学校自己制定，主要包括以下几个部分：

(1) 申诉的范围。申诉仅限于受到纪律处分的学生在以下两种情况下可以提出：一是认为申诉证据不足，二是基本权利被侵害或认为处分过重。

(2) 大学听证委员会组成。美国大学听证委员会通常由教师、学生和行政人员组成。

(3) 向校长申诉。一般情况下，学生向大学听证委员会提出申诉；如果学生坚信其权利受到严重侵害，可以通过学工部长向校长提出申诉申请。向校长提起的申诉只能基于基本权利侵害或永久停学或开除的处分。

(4) 学生在申诉中享有广泛的权利。学生在申诉中享有的权利有：被告知权和选择权。被告知权包括被告知其被控诉、对其不利证据的特征、可能的处分、所享有的实体权利和程序性权利。选择权是指按照其自由意愿做出选择的权利，包括选择放弃自己享有的权利。

(5) 无过错推定原则。在证明学生有过错之前假定学生无过错并有为自己作无过错辩护的权利。

^① 国际申诉专员协会成立于 1978 年，是一个由选举产生的成员组成的非赢利机构。协会秘书处设在加拿大爱尔巴特大学（University of Alberta）法学院，由爱尔巴特大学和法学院提供办公场地和行政支持。

美国高校学生申诉制度有以下几个特点：① 注重程序公正，保证了处分行为的合法正当，从根源上避免学生和学校的纠纷。② 美国高校学生申诉制度有两级，一级是向大学听证委员会申诉，一级是向校长申诉。两级的申诉体系可以更好地保障学生的正当权益。③ 学生的程序性权利都有明确规定。

2. 我国台湾地区公立高校学生申诉制度

我国台湾地区的学生申诉制度开始于1994年台湾当局有关教育部门函请各大专院校规划制定学生申诉制度，1995年台湾司法部门第382号解释文发布，要求各地区教育行政机构制定学生申诉文件，以指导建立中小学学生申诉制度，其大致经历了一个以法律上的概括性规定到建立具体的学生申诉制度的过程。其建立主要有以下四个法源依据：^①

(1) 台湾于1994年1月5日公布的有关规定第十七条第二款：大学应保障并辅导学生成立自治团体，处理学生在校学习、生活与权益有关事项，并建立学生申诉制度，以保障学生权益。由此开始了学生申诉制度的建立，使各大学建立学生申诉制度有法可依，并于各学校组织规程中明确建立学生申诉制度及处理学生申诉的委员会。

(2) 台湾有关司法部门于1995年6月23日第382号解释文，推动了台湾学生申诉立法的迅速发展。此解释文认为各级学校依有关学籍规则或惩处规定，对学生退学或类似的处分行为，足以改变学生身份，并损及其受教育的机会的，受处分的学生用尽校内申诉途径，未获救济者，可依法提起诉愿及行政诉讼学生所受处分是为维持学校教育秩序，实现教育目的所必要，且未侵害其受教育的权利者，如记过、申诫等处分，除循学校内部申诉途径谋求救济外，不得提起行政争讼诉愿或行政诉讼受理学生退学或类似处分争诉的机关指主管教育行政机关或法院，对于其中涉及学生品行考核、学业评量或惩处方式的选择，应尊重教师及学校本于专业及事实真相

① 陈久奎、蔺全丽：《台湾学生申诉制度述评》，《重庆师范大学学报》2004年第3期，第100-101页。