

高校内部学生申诉制度 比较研究

—— 李泽◎著 ——

非外借



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

高校内部学生申诉制度 比较研究

李 泽 著



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

内容提要

本书在对我国16所高校调研的基础上,对比研究了荷兰与美国高校的相关情况,就我国高校内部学生申诉制度的设立、性质、特点、组织构成以及运行过程作了全面介绍和分析,指出高校内部申诉制度对于保护学生权益、监督并完善学校管理、维系校园和谐秩序、减轻诉讼压力等具有重要作用;同时深入思考政府与学校、司法诉讼与非诉讼关系及其协调,基于中国、荷兰、美国之实践提出独特见解,具有创新性。

图书在版编目(CIP)数据

高校内部学生申诉制度比较研究/李泽著. —上海:

上海交通大学出版社,2018

ISBN 978-7-313-20638-1

I. ①高… II. ①李… 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(2018)第278841号

高校内部学生申诉制度比较研究

著 者: 李 泽

出版发行: 上海交通大学出版社

邮政编码: 200030

出 版 人: 谈 毅

印 制: 江苏凤凰数码印务有限公司

开 本: 710 mm × 1000 mm 1/16

字 数: 201千字

版 次: 2018年12月第1版

书 号: ISBN 978-7-313-20638-1/D

定 价: 68.00元

地 址: 上海市番禺路951号

电 话: 021-64071208

经 销: 全国新华书店

印 张: 12.5

印 次: 2018年12月第1次印刷



版权所有 侵权必究

告读者: 如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话: 025-83657309

目 录

导论	/ 1
第一节 问题的提出	/ 1
第二节 研究方法	/ 5
第三节 研究样本的选择	/ 6
第四节 文献综述	/ 8
 第一章 我国高校内部学生申诉制度	/ 17
第一节 高校内部学生申诉制度的确立	/ 17
第二节 高校内部学生申诉制度设立的背景	/ 22
第三节 高校内部学生申诉制度的运行	/ 29
第四节 高校内部学生申诉制度的功能	/ 37
第五节 高校内部学生申诉制度的性质和特点	/ 50
第六节 高校内部学生申诉制度与高校的自主管理	/ 56
 第二章 荷兰高校内部学生申诉制度	/ 62
第一节 高校内部学生申诉制度的相关规定	/ 63
第二节 高校内部学生申诉制度的运行	/ 79
第三节 高校内部学生申诉制度的功能及效果	/ 84
第四节 正式制度与非正式途径的结合	/ 88
第五节 高校内部学生申诉制度与高校的自主管理	/ 96
 第三章 美国高校内部学生申诉制度	/ 98
第一节 高校内部学生申诉制度的设立与构成	/ 99

第二节	高校内部学生申诉制度的延伸	/ 108
第三节	非正式的纠纷解决途径	/ 123
第四节	高校内部学生申诉制度实施的背景及影响因素	/ 126
第五节	高校内部学生申诉制度的功能	/ 131
第六节	高校内部学生申诉制度与高校的自主管理	/ 136
第四章	国家与高校的关系对高校内部学生申诉制度的影响	/ 140
第一节	国家对高校内部学生申诉制度的构建及表达	/ 140
第二节	高校内部学生申诉制度实施的多样性	/ 143
第三节	高校内部学生申诉制度对预期目标的回应与发展	/ 155
第四节	国家与高校的博弈对高校内部学生申诉制度的影响	/ 162
结语		/ 184
参考文献		/ 188
索引		/ 193

导 论

第一节 问题的提出

1998年年末至1999年年初,我国开始出现学生起诉高校的案件,^[1]开启了法院对高校内部管理行为进行司法审查的先河。随着我国高等教育的快速发展和体制转型,自2000年以来,出现了一股学生状告学校的热潮,^[2]学生状告学校侵权的案件在全国各地屡屡发生,且呈上升趋势,^[3]并产生了一些令人关注的诉讼案件。^[4]此类案件主要是由于学生对高校在涉及学籍或其他违规违纪行为方面所作出的处理或处分决定不服而引起的。因为高校对学生的处理或处分决定可能影响到学生日后的求学和就业等重大利益,学生为维护自己的利益必然与高校之间产生纠纷。这类纠纷发生在高校内部成员之间,具有特殊性,涉及学生权利、高校内部管理行为的合法性与正当性等问题。

对于这种特殊类型纠纷的解决,司法途径固然可以发挥相应的作用,但

[1] 田某诉北京科技大学拒绝颁发毕业证与学位证案,参见《北京市海淀区人民法院行政判决书——(1998)海行初字第142号》。

[2] 《专家解读〈普通高等学校学生管理规定〉——粤高校将设机构处理学生申诉》,《南方日报》2005年4月16日。此外,据中南财经政法大学陈校长介绍,从2000年开始,学生对学校提起法律诉讼的案例也相应有所增加。记者走访各高校调查发现,受处分学生向学校提出异议或信访的,也呈逐年上升趋势。参见《高校出现“学生申诉处理委员会”》,《武汉晨报》2005年5月12日。

[3] 席锋宇:《最高法拟新司法解释,高校教育纠纷可诉讼》,《法制日报》2004年8月13日。

[4] 例如,1999年刘某某诉北京大学和北京大学学位评定委员会不授予博士学位案、2000年黄某某诉武汉大学博士不予录取案、2000年天津轻工业学院刘某状告母校“勒令退学”案、2002年重庆女生怀孕被开除案、2003年武某诉暨南大学取消学位案、2003年李某诉长春某医科高校因考试不及格被开除案、2003年广州大学两名学生诉校方因请人代考注销毕业证案、2004年中山大学学生诉母校作弊取消学位案,等等。

是也显示出一些弊端。例如,法院在是否受理此类纠纷的做法方面存在差异,有些法院采取积极的态度解决此类案件,也有一些法院干脆就不受理。^[1]法院在受理案件时标准不同,有的法院按照民事案件受理,有的法院按照行政案件受理。法院在审理案件时标准也不同,有的法院对高校作出处分的行为进行实质性审理,即审查高校处分依据及其作出的处分决定是否合理、正当;有的法院只对高校作出处分的行为进行程序性审理,即高校作出处分决定是否遵循相应的程序。法院处理此类案件的结果也具有不确定性,有的法院判决学生胜诉,有的法院判决高校胜诉,等等。这种在司法实践中没有统一标准的案件受理与处理状况很可能会诱发更多的纠纷和诉讼案件。另外,更为重要的是,在处理此类特殊纠纷的过程中始终贯穿着司法审查权与高校自主管理权之间的博弈(法院是否应当对高校内部管理行为的合法性与正当性进行审查)以及社会上的各种价值观和利益的交错,不仅增加了司法机关处理案件的难度,也增加了校方的压力。从实际情况来看,这类纠纷的司法处理结果也不尽如人意,有时不仅难以有效解决纠纷,而且反而在某种程度上激化了学生与学校之间的矛盾。“教育者和受教育者之间的是是非非实际上是一种情与理的双重博弈。师生双方本没有根本利害关系,仅仅在教育手段或管理手段的使用是否失当问题上诉诸法律法规,最终闹到誓不两立、对簿公堂的地步,其结果就不会有真正的胜利者,那种赢了官司输了亲情、胜了法理败了情感的事是屡见不鲜的。”^[2]

学生起诉高校案件的多发以及法院处理此类特殊案件所面临的尴尬境况,引起了教育主管部门和专家学者对解决此类特殊纠纷机制的反思和探索。作为主管机构,教育部于2005年在《高等院校学生管理规定》(以下简称《第14号令》)的基础上颁布了新的《普通高等学校学生管理规定》(以下简称《第21号令》),修改的重要内容包括三项制度创新,其中之一即为高校校内学生申诉制度的设置,开始强调该制度的重要性,并对受理学生申诉的

[1] 北京大学法学院的湛中乐教授在参加2004年最高人民法院制定关于教育纠纷司法解释前组织的法律专家听证会上,谈到该司法解释制定的初衷时,他认为,一直以来,关于学生诉学校的案件,法院在是否受理上说法不一,在认识上和实施中都不统一。参见席锋宇:《最高法拟新司法解释,高校教育纠纷可诉讼》,《法制日报》2004年8月13日。

[2] 简占亮:《学生有了申诉权,怎样行使才得当》,《光明日报》2006年3月30日。

机构及其人员、范围、时限、程序等内容作了初步规定，^[1]并在全中国范围内加以推行。可见，高校内部学生申诉制度是由国家通过法律予以构建的，其主要目的是维护学生的权利和规范校方的行为；同时，也有利于在高校内部解决学生与高校之间特殊类型的纠纷，尽量避免通过校外途径，尤其是司法途径加以解决。

国家教育部对高校内部学生申诉制度的强调与突显，引起了媒体、学界对此制度的关注，出现了许多相关评论与研究，但这些评论与研究大多由于对该制度的设立背景、运行状况、发展落实过程以及最终的效果等缺乏深入的了解而流于表面或者理念化。出于对这一现象的关注，笔者长期思索的几个问题是：高校内部学生申诉制度具体是如何设置、如何运行的？是否所有高校都能够设立该制度？该制度又是否能够按照制度构建者预定的轨迹运行？是否能够回应制度构建者的目标？

笔者自2008—2011年持续对北京、上海、青岛和呼和浩特市16所高校进行实地调研，试图了解学生申诉制度在高校内部的设置与运行情况。首先，在制度的设立层面，通过调研，笔者发现16所高校全部都按照教育部《第21号令》的要求设立了学生申诉制度，成立了申诉处理委员会，受理学生申诉事项，尽管设立的时间或早或晚（如大部分高校在2005年即设立了该制度，而少部分高校直至2007年才设立该制度）。其次，在制度的运行层面，由于校领导、制度操作者对制度的认知和重视程度、各校自身特点以及各自的利益考量等因素不同，致使该制度在实践中呈现出多样性。多数高校能够按照教育部规定的申诉处理的范围、程序等实施该制度，使得制度得以正常运行，只是在不同高校间会存在细微差异，体现在申诉处理委员会的办公室设置、申诉处理委员会成员构成比例、受理申诉案件的种类和数量、处理申诉案件的方式、处理程序和时间以及处理结果等方面。有些高校在正常运行制度的基础上，将制度的实施向前端推进，即重视校方作出处分行为的合理性与程序性，体现在细化处分行为的分类以及创设处分过程中的听证制度等。而少数高校则只在书面上

[1] 1990年原国家教委制定的《普通高等院校学生管理规定》（《第7号令》）中就有对高校学生申诉权的相关规定，但比较粗浅。1999年制定的《高等院校学生管理规定》（《第14号令》）以及2005年制定的《普通高等学校学生管理规定》（《第21号令》）中正式确立了高校内部学生申诉制度。当然，关于高校内部学生申诉制度正式实施的背景比较复杂，除了司法方面的直接需求外，还有其他社会背景、政治背景的推动，本书在后文中还有相关论述，这里只做一个简单的分析。

规定学生申诉制度的内容，但未在实践中实施该制度，通过寻找一些替代方式来避免制度的实施，如通过减轻处分的方式与学生达成协议，实现某种形式的利益交换。最后，在制度的功能层面，高校内部学生申诉制度不仅具有维护学生权利、规范校方行为方面的作用，而且还有利于在高校内部解决学生与高校间的特殊纠纷。即便在无法避免通过校外途径尤其是司法途径解决纠纷时，也有利于维护高校的利益。16所高校的受访者都认为校内学生申诉制度能够为学生提供机会与平台以表达观点，从而为维护学生权利提供制度性保障；制度在规范、完善校方处分行为方面也具有重要作用，促使高校的处分行为尽量做到程序正当、证据充分、依据明确、定性准确、处分适当；制度也有助于在高校内部解决学生与学校间的纠纷，避免在高校外部通过其他行政途径或司法途径解决纠纷，有利于维持学生与学校间的密切关系；制度的实施在规范校方行为的基础上，改变了制度实施前校方处分行为的随意性，由此在无法避免诉讼的情况下，使得校方处于主动地位，从容应对诉讼，从而有利于维护校方的利益。

从上述制度运行的实践引发进一步的思考，为什么几乎所有高校均整齐划一地设立了校内学生申诉制度？为什么在制度实施过程中又呈现出一定的多样性？为什么制度在回应构建者初衷的基础上又发展出新的功能？也许国家对高校的管理方式与程度及其对高校自主管理权限的影响以及由此产生的高校利益与国家利益博弈的空间能够对这些问题的作出尝试性解释与说明。

本书从观察高校内部学生申诉制度设立、运行及功能的样态出发，试图了解一种法律制度的运行模式，以及这种模式和国家与社会组织间关系的相关性。国家基于一定利益的考量，或者解决突出的社会问题，或者平衡不同社会主体间的利益，或者出于某种基本原则的要求，通过法律构建某种制度，以实现国家的利益初衷与目标。但是，法律制度的实施依赖于特定的社会组织，因此，国家与特定社会组织之间的关系对法律制度运行及其功能的发挥产生重要影响。特定社会组织，作为制度实施的载体，在实施法律制度的过程中不仅需要考虑国家的规制与要求，也要基于组织内部结构与机制考量自身的利益需要，使得法律制度在回应国家目标的基础上满足自身的利益要求，实现自身利益与国家利益之间的平衡，由此也使法律制度的运行与功能呈现出多种样态。然而，社会组织与国家进行利益博弈的动机、能力与空间，取决于国家对社会组织进行管理与控制的程度，进而决定法律制度在社会组织内部运行的样态及其对国家目标的回应与发展。

第二节 研究方法

针对研究的核心问题,本书主要采用两种研究方法:一是实证调研方法;二是比较研究方法。通过运用实证研究和比较研究方法,对我国、荷兰、美国高校内部学生申诉制度进行系统研究,试图分析该法律制度运行背后的理论框架,即国家规制对法律制度运行及其功能的影响。

高校内部学生申诉制度设立以来,尽管有许多相关研究问世,但基本都停留在规范分析的层面,缺少对其运行及功能状况的实证研究,几乎没有提供真正意义上的调研材料,只是简单列举一些学校的不同做法,而缺少对该制度实际运作情况的整体性描述,也很少对该制度的性质、功能进行深入、透彻的分析。也就是说,有关高校内部学生申诉制度在各地高校中运行的模式、样态、效果以及制度的实际功能等一系列问题,迄今为止尚未进行较详细的实证研究和充分的解释与论证。而为了回答本书所关注的核心问题,必须着眼于校内学生申诉制度运行的实践,从事实出发。因此,笔者主要通过实证调研的方法,特别是与制度实施相关人员进行深度访谈,获得一手调研资料,并在此基础上,试图对该制度的运行实践及其功能进行归纳、分析,以期对制度的整体状况有更清晰的认识,进而探讨该制度运行及其功能的实践背后所蕴含的理论问题,即国家与高校间的关系在多大程度上影响制度的整体运行及功能的发挥。

笔者从2008年开始选择国内部分高校进行实地调研,直至2011年前后已调研了16所高校,分别位于北京、上海、青岛和呼和浩特市。笔者通过与16所高校中负责学生申诉制度实施的具体人员进行深度访谈,试图了解这些高校设置、实施学生申诉制度的依据与初衷、具体运行情况、遇到的问题、对制度的变通以及制度的功能等情况。受访人员大多数都是高校学生工作部的负责人或普通工作人员,^[1]对学生的具体情况以及学生申诉制度实施的情况都有比较深入的了解。

[1] 尽管有些高校内部学生申诉制度设置在纪检委、团委或法律事务处,但其负责人表示他们在处理申诉案件时对学生的具体情况并不了解,对学校关于学生违纪方面的相关处理规定也不十分了解,依然要向学生工作部咨询处理意见。因此,在校内学生申诉制度实施过程中依然主要依靠学生工作部。

当然,在实地调研过程中也会遇到一些问题,毕竟校内学生申诉制度涉及高校内部的管理行为,尤其是处分行为的合理性等比较敏感的问题,有时甚至还涉及高校被学生起诉的情况,因此,有些具体数据无法从受访人员处获得(如各高校每年处分学生的姓名与数量、处分的依据、原因以及结果、受到处分的学生有多少人 would 提出申诉以及申诉处理的具体结果等),而只能根据受访人员的描述获得大致的情况。在调研过程中也难以与曾经提出申诉的学生进行直接交流,了解他们对申诉制度的真实看法。学生是校内学生申诉制度适用的对象,也是制度实施的重要主体,还是纠纷的一方当事人,因此,他们对制度实施的看法对研究制度的运行及其功能而言也是非常重要的。对于这方面的缺陷,笔者只能尽力通过二手资料,如新闻报道等途径加以弥补。

另外,关于高校内部学生申诉制度的研究目前尚未见与其他国家相关情况进行比较的文献。对于该制度的研究不能仅仅局限于我国,因为该制度实施过程中遇到的问题与疑惑以及如何解决等需要借鉴其他国家类似制度的经验,因此,有必要对其他国家的类似制度进行比较研究。笔者选取大陆法系的国家荷兰与英美法系的国家美国作为比较研究的对象,对两个国家公立高校内部学生申诉制度的设立、运行以及功能进行研究,试图了解国家与高校间的关系对校内学生申诉制度的运行样态及其功能具有何种程度的影响,并将之与我国情况进行比较。

在比较研究中使用的方法略有不同。由于笔者在2011年9月至2012年9月期间受到国家留学基金委的资助在荷兰访学,因此,对荷兰高校内部学生申诉制度的设立、运行以及功能等问题不仅能够进行规范层面的研究,更重要的是能够进行实地调研。而对美国公立高校内部学生申诉制度的研究,则只能依靠二手资料停留在规范研究层面,无法进行深入细致的实证调研。尽管笔者有机会认识两位美国高校的教授并与其进行面对面的交谈,但访谈并不深入,因为他们并不是所在高校负责校内学生申诉制度运行的相关人员,对制度运行的实践了解深度不够。

第三节 研究样本的选择

关于我国高校内部学生申诉制度的研究,笔者选择位于北京、上海、青岛、

呼和浩特市16所高校作为研究样本,其中,北京高校9所,上海高校3所,青岛高校3所,呼和浩特高校1所。北京为我国政治文化中心,上海为我国经济最发达地区之一,青岛则为著名的旅游城市,其经济与文化处于比较发达的水平,而呼和浩特市为少数民族自治区域,经济发展较为落后,但文化很有特色。虽然从数量和地域来看,所取样本有限,但从不同角度对研究样本进行分析可知,笔者选取的16所高校具有一定的样本量和代表性。如有的高校隶属于国家教育部,有的隶属于部委,如国家民族事务委员会、海洋局等,有的高校隶属于地方教育委员会;有的高校是理工科院校,有的是文科类院校,有的是综合性院校;有的高校位于中国经济发达地区,有的位于经济较发达地区,有的位于经济较落后的少数民族自治区域内;有的高校受到国家重点项目的扶持,如985、211工程的扶持,有的高校只能获得所属机构的资助;有的高校建校百年以上,拥有丰富的办学与管理经验,有的高校成为本科院校时间较短,办学与管理经验不足;有的高校在专业设置方面具有鲜明的特点,如语言类、音乐类,有的高校在学生构成方面具有鲜明的特点,如少数民族学生占多数等。尽管研究样本具有一定的丰富性和代表性,但是仍然存在局限性,即没有严格按照社会科学研究中的抽样方法取样,不能准确地反映全国高校内部学生申诉制度运行的全貌。然而,由于国内高校整体组织结构设置及管理模式大同小异,且这些样本在某种程度上具有较强的代表性,因此,调研资料基本上能够反映高校内部学生申诉制度运行过程中的特点和问题。另外,辅之以其他通过新闻媒体获得的资料,对高校内部学生申诉制度的实践予以说明。以上述材料为基础,可对该制度在实践中的运行及功能窥见一斑,尝试着对本书核心问题作出分析和解释。

关于荷兰高校内部学生申诉制度的研究,笔者选取位于荷兰北部的一所研究型高校格罗宁根大学作为研究样本,与3名教授合作对该校学生申诉制度的运行进行研究。笔者通过实证研究的方法,分别与格罗宁根大学校级主管机构及相关机构和人员进行交流,主要有考试申诉委员会(CBE)秘书、法律部门(ABJZ)主管、学生权利法律保护中心(CLRs)主管、学生服务中心(SSC)的学生辅导员等。笔者还与学校下属9个二级学院主管机构与人员,主要是二级学院的学生辅导员、考试委员会秘书、教学负责人等进行深度访谈,了解学生申诉制度设立的依据、目的以及实施的程序、发挥的功能等问题。另外,笔者还与部分学生组织负责人、学生申诉人取得了联系,与他们进行对话,了解学生对学生申诉制度的看法。

关于美国高校内部学生申诉制度的研究,笔者选取了5所公立高校作为研究样本,即爱荷华大学、明尼苏达大学、威斯康星大学、马萨诸塞大学和加州大学伯克利分校,并辅之以其他学校的资料,试图描述该制度在实践中的运行样态及其功能。选择这5所高校作为研究样本并没有遵循严格意义上的抽样标准,只是出于偶然,因此,具有一定的局限性。选择明尼苏达大学和马萨诸塞大学是因为笔者认识这两所高校的教授,并有机会进行简单的交流,能够获得一些实证方面的资料,而选择其他3所高校是因为笔者在阅读相关二手资料过程中获得的信息比较多。尽管这5所高校并不具有充分的代表性,但美国各个公立高校关于学生申诉制度的设置与实施均有不同,加之本书着重从宏观层面研究制度运行与功能的样态以及国家与高校间管理程度之间的关系,因此,5所高校的情况能够从一定程度上展示制度运行与功能的样态。

第四节 文献综述

近几年来,随着高校教育类诉讼案件的增多以及“依法治校”方针的贯彻落实与推进,高校学生申诉制度日益引起关注与重视。高校学生申诉制度大体分为两个部分,即校外申诉与校内申诉制度。^[1]本书的着眼点在于高校内部学生申诉制度(有时简称为校内学生申诉制度),对与其相关的学术文献进行分析、总结。

一、高校内部学生申诉制度的研究概况

对校内学生申诉制度的研究,除了湛中乐教授关于《高等学校大学生校内申诉制度研究》^[2]的论文之外,其他论文^[3]大多是在对高校学生申诉制度进行分析的过程中涉及校内学生申诉制度的内容。对大学生申诉权以及申诉制

[1] 校外申诉制度,主要是指教育行政管理机构受理的大学生对学校处分不服的申诉制度;校内申诉制度,主要是指高校内部设立的专门机构(学生申诉处理委员会)受理的学生对学校所作的退学、取消入学资格和违规、违纪处分不服的申诉制度。

[2] 湛中乐:《高等学校大学生校内申诉制度研究》,《江苏行政学院学报》2007年第5、6期。

[3] 有些对校内学生申诉制度的研究也包含在对构建和谐校园、理顺高校与学生之间的法律关系、完善高校学生权利救济机制、改善高校学生管理制度、解决高校内部纠纷、加强学校思想政治教育等方面的研究中,但由于其研究重点并非直接指向高校学生申诉制度,因此,论述较为简略。

度的专门性研究最早始于2003年,也就是在教育部出台《关于加强依法治校工作的若干意见》(简称《意见》)之后。该《意见》突出强调“依法治校”的方针,“有利于保障各方的合法权益;有利于运用法律手段调整、规范和解决教育改革与发展中出现的新情况和新问题,化解矛盾,维护稳定”。依法治校的目标之一是“建立完善的权益救济渠道,教师和受教育者的合法权益依法得到保障,形成良好的学校育人环境”;措施之一是“要依法健全和规范申诉渠道,及时办理教师和学生申诉案件,建立面向社会的举报制度,及时发现和纠正学校的违法行为,特别是学校、教师侵犯学生合法权益的违法行为。”在“依法治校”方针的指引下,2005年教育部又出台了新的《普通高等学校学生管理规定》(《第21号令》),^[1]在重申学生申诉权的基础上,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”,并对受理申诉的程序作了较详细的规定,包括受理的范围、时限、委员会的人员构成等。对高校内部学生申诉制度的研究主要是基于这个新规定。

从研究者的角度来看,对校内学生申诉制度的研究主要来自两个不同的视角:校方管理者和学者。^[2]校方管理者的研究主要侧重于如何贯彻执行教育部提出的“依法治校”的方针,加强学校的规范性自我管理,以及如何推进和谐校园建设等方面;而学者的研究主要侧重于与诉讼途径比较,该制度对学生权利的维护方面。^[3]

[1] 教育部曾在1999年出台《普通高等学校学生管理规定》(《第14号令》),规定了学生违纪处理委员会及其人员构成、受理范围和相关程序规定。新规定与之相比,取消了学生违纪处理委员会,代之以学生申诉处理委员会。受理范围有所扩大,程序规定更加详细。

[2] 校方管理者主要是指高校的管理人员,如主管学生工作的负责人及其他工作人员等;学者主要是指高校的教学与科研人员,主要涉及教育学专业和行政法专业的研究人员。

[3] 秦惠民:《依法治校的高等学生管理制度特征》,《中国高等教育》2004年第8期。此文认为校内学生申诉制度既要方便、有效地救济学生权利,也要顾及高校管理的特点。叶青:《大学生申诉制度与高等学校管理》,《福建农林大学学报》(哲学社会科学版)2007年第10期。此文认为学生申诉制度在大力推进依法治校、依程序办事,以及努力推进和谐校园建设方面成效显著。黄国满、陈洪彬:《对建立高校学生申诉制度的思考》,《长春工业大学学报》(高教研究版)2006年第2期。此文认为建立高校学生申诉制度为和谐校园建设提供了法律保障、为解决学生工作具体问题搭建良好的平台。湛中乐:《高等学校大学生校内申诉制度研究》(上),《江苏行政学院学报》2007年第5期。此文认为诉讼途径解决高校法律纠纷有其局限性,要建立校内申诉制度,以维护大学生权益。尹晓敏:《高校学生申诉制度研究》,《高教探索》2004年第4期。此文认为司法救济对维护大学生权利存在局限,高校学生申诉制度作为非诉讼性权利救济制度,具有合理性。

从研究的指向来看,主要集中在校内学生申诉制度的概念、特征、性质、功能、优势、局限以及完善措施等方面,另外,也对该制度受到关注与重视的社会背景,即研究的必要性与重要性进行了简要分析。但多数研究只停留在对文本的规范性解释与“应然性”的分析层面,而对该制度的产生与发展的理论基础及其在实践中的运行状态和作用则很少涉及或论述不够充分。

二、高校内部学生申诉制度研究的大致内容

目前对于高校内部学生申诉制度的研究主要集中于制度研究的必要性、制度的概念、功能、存在的问题以及完善措施等方面。

(一) 高校内部学生申诉制度研究的必要性

高校内部学生申诉制度的研究始自2003年,2005年以后备受关注,主要有以下几个方面的原因:

(1) 解决高校纠纷,维护学生权利。近年来高校教育纠纷日益增多,大学生权利的维护备受关注。而通过司法途径解决纠纷、维护权利的功能有限,因此,建立校内学生申诉制度被视为维护学生权利的一种重要途径。^[1]

(2) 贯彻、落实依法治校的方针和理念。2003年《教育部关于加强依法治校工作的若干意见》突出强调“依法治校”的方针。为更好地贯彻、落实这一方针,2005年教育部出台了《第21号令》,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,并对受理申诉的程序作了较详细的规定,包括受理的范围、时限、委员会的人员构成等。各高校纷纷建立学生申诉制度,设立学生申诉委员会,制定活动章程和细则。建立和完善高校学生申诉制度,保障学生申诉的法定权利,是适应现代高等教育发展需要、实行依法治校的重要内容,也是“依法

[1] 尹晓敏:《高校学生申诉制度研究》,《高教探索》2004年第4期;秦惠民:《依法治校的高等学生管理制度特征》,《中国高等教育》2004年第8期;张学亮:《法学视野中的高校学生申诉制度》,《国家教育行政学院学报》2006年第7期;湛中乐:《高等学校大学生校内申诉制度研究》(上),《江苏行政学院学报》2007年第5期。

治校”教育理念的内在需要,培养学生法律意识的客观要求。^[1]

(3)构建和谐校园,实现高校秩序的稳定。2003年《教育部关于加强依法治校工作的若干意见》指出:运用法律手段调整、规范和解决教育改革与发展中出现的新情况和新问题,化解矛盾,维护稳定。稳定是一个学校实现教育目标的最基础的前提条件。近年来,大学生起诉高校案件的增加,影响了学校的声誉和教育秩序。作为维护学生权益、化解学校与学生之间不和谐音符的学生申诉制度,在建设和谐校园中发挥着重要作用。^[2]

笔者认为上述对于校内学生申诉制度备受关注的背景分析过于简单,仅仅停留在表面现象,缺乏深层、透彻地分析。如果没有国家从政策层面上加以推进,此项制度也许还可能只是一种文字表述,而不会成为现实生活中的制度。国家推进这项政策,其背景或原因非常复杂,涉及社会转型期所处的复杂环境、利益冲突的加剧、矛盾处理的艰难、维护稳定的需要,等等。而这些更深层次的社会背景在上述研究中都没有得到充分阐述和说明。

(二)高校内部学生申诉制度的概念

对于高校内部学生申诉制度的概念,大多数研究者都是在高校学生申诉制度概念的基础上稍加修改。高校学生申诉制度,是指高等学校的大学生在接受教学管理的过程中,对学校给予的处分或处理不服,或认为学校和教师侵犯了其合法权益而向有关部门或机构提出要求重新审查、审议并作出相应处理决定的制度,包括校内申诉和校外行政申诉两种。^[3]校内学生申诉制度,即学生因对学校的处分或处理不服,或学校、教师侵犯其人身权、财产权等合法权益,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;校外学生申诉制度,即学生因对学校作出的申诉处理决定不服,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。^[4]

[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2期;费英勤、楼策英:《对完善高校学生申诉制度的思考》,《教育发展研究》2006年第8期。

[2] 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2期;刘最跃:《高校学生申诉制度的设想》,湖南师范大学硕士学位论文,2006年。

[3] 湛中乐:《高等学校大学生校内申诉制度研究》(上),《江苏行政学院学报》2007年第5期。

[4] 康建辉、张卫华、胡小进:《高校学生申诉制度存在的问题及对策》,《西安电子科技大学学报》(社会科学版)2008年第1期。还有其他研究者也对校内、校外两种制度加以界定。如刘最跃在其硕士论文中认为,校内申诉是指学生如果对学校的处分或处理决定有异议,可以在接到决定书之日起于一定时间内根据事实向学校学生申诉处理委员会申诉。所谓(转下页)

高校学生申诉制度在概念与内涵上,应当区别于高校内部学生申诉制度,前者包括校外的行政申诉制度。最近的研究都是侧重于校内申诉制度,只是多数学者在论述时都未能明确地加以区分,或者在界定时加以区分而在分析其功能、局限及完善措施时又常常混用。^[1]只有少数研究者能够严格区分校内与校外两种申诉制度,并明确指出其研究的重点是校内申诉制度。^[2]

实际上,关于高校内部学生申诉制度的概念可以根据教育部的文件稍加修改。《关于开展加强教育执法及监督试点工作的意见》早已有明文规定:“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。”笔者认为只要在这一概念的基础上,将主体、受理申诉机构等细节稍加修改即可使用。研究者与其自创概念,造成许多混乱,倒不如在已有文件界定的基础上稍加限定,作为自己研究的“工作定义”。

(三) 高校内部学生申诉制度的功能或意义

对于高校而言,校内学生申诉制度的建立与发展具有以下几方面的意义:①更新治理理念,维护学生权利。从“行政本位”向“学生本位”转换,既有利于维护学生权利,也有利于树立大学生的民主意识和法治意识,激发学生的主人翁意识(公民意识),开辟学生参与校园民主管理的新途径。^[3]②顺应高校自治权发展趋势,即享有对因自身管理行为而引发的纠纷进行处理的权利。尊重高校自治权,实现高校自治是我国当前教育法制建设主要的发展方向,高校对学生申诉的处理权是高校自治权的一项重要内容,为高校提供一个反思和考虑的机会。^[4]③解决纠纷,建设和谐校园。校内学生申诉

(接上页)教育行政申诉,是指学生如果对学校的复查决定有异议,可以向学校所在地省级教育行政部门提出申诉。

[1] 尹晓敏:《高校学生申诉制度研究》,《高教探索》2004年第4期;沈兰:《高校学生申诉制度的完善》,《科技信息》(学术研究)2007年第21期。

[2] 康建辉、张卫华、胡小进:《高校学生申诉制度存在的问题及对策》,《西安电子科技大学学报》(社会科学版)2008年第1期;湛中乐:《高等学校大学生校内申诉制度研究》(上),《江苏行政学院学报》2007年第5期。

[3] 沈兰:《高校学生申诉制度的完善》,《科技信息》(学术研究)2007年第21期;蔡晓平:《关于高校大学生申诉制度的若干思考》,《高教探索》2005年第5期。

[4] 胡小进:《高校学生申诉制度法律问题研究》,西安理工大学硕士论文,2007年;尹晓敏:《高校学生申诉制度研究》,《高教探索》2004年第4期。