

全国教育科学“十五”规划国家重点课题研究成果

学生权益保护 法律制度研究

*Research on the Legal System of
the Protection of Student's
Rights and Interests*

学生权益保护的法律制度及救济途径研究课题组

中国青年出版社

全国教育科学“十五”规划国家重点课题研究成果

学生权益保护 法律制度研究

学生权益保护的法律制度及救济途径研究课题组

中国青年出版社

图书在版编目(CIP)数据

学生权益保护法律制度研究/学生权益保护的法律制度及救济途径
研究课题组编著. —北京:中国青年出版社,2005

ISBN 7-5006-6445-1

I. 学… II. 学… III. 教育法令规程—研究—中国
IV. D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 071848 号

学生权益保护法律制度研究

编 著	学生权益保护的法律制度及救济途径研究课题组
责任编辑	金文玺
封面设计	乐慧健
出版发行	中国青年出版社 北京中青社书刊经营中心
社 址	北京东四 12 条 21 号 编辑部(010)64039127 发行部(010)84028550(传真)
网 址	www.cyp.com.cn
印 刷	北京印刷集团有限责任公司印刷二厂
版 别	2005 年 7 月北京第 1 版 2005 年 7 月北京第 1 次印刷
开 本	850×1168 1/32
印 张	11.125
字 数	250 千字
印 数	0 001—10000
ISBN	7-5006-6445-1 /D·224

定 价 29.00 元

全国教育科学“十五”规划国家重点课题

学生权益保护的法律制度及救济途径研究

课题负责人：

孙霄兵 教育部法制办公室主任 博士

课题组成员：

张永华 广东外语外贸大学教育法制研究所所长 教授

张 文 教育部法制办公室副主任

王家勤 教育部法制办公室副主任

叶昌富 广东外语外贸大学法学院副教授

朱最新 广东外语外贸大学法学院副教授

范利平 广东外语外贸大学法学院副教授

王大泉 教育部法制办公室

序

孙霄兵

学生权益的保护与救济，越来越引起全社会的关注。党和国家历来重视保护学生的合法权益，为此进行了不懈努力，做了大量的卓有成效的工作，取得了巨大的成绩。但是也应该看到，在保护学生合法权益方面，还存在许多亟待解决的问题，尤其是学生权益的保护与救济制度，与建设社会主义和谐社会，与我国教育的跨越式发展，与法治建设的进程，还很不相称。人们要求依法治校，建立健全学生权益的保护与救济制度，是教育法制工作乃至整个教育工作的一项重要内容。

法学家罗纳德·德沃金有一部法理学著作《认真对待权利》，他在书中写道：“如果政府不认真地对待权利，那么它也不能够认真对待法律。”^①学生作为受教育者，其受教育权是《宪法》规定的基本权利，而且《教育法》也明明白白地规定了在校学生作为受教育者的权利。然而学生的权利是否受到学校认真地对待，这仍然是一个需要重视的问题。有许多实例说明，许多学校迄今还没有充分地认真对待学生

^① [美] 罗纳德·德沃金著，信春鹰、吴玉章译：《认真对待权利》，中国大百科全书出版社，1998年5月出版，第270页。

深入研究的基础上，结合我国实际情况，提出了对学生权益保护与救济的学校保护制度、行政保护制度、社会保护制度和司法保护制度。

本书运用实证法、历史比较法，通过对案例的分析研究，结合我国教育的具体国情和学校改革的趋势，根据行政法、民法和教育法的基本原则，比较和审查了特别权力关系理论，初步提出了一些我国学生权益保护的理论和原则。在此基础上进一步明确受教育权与教育权、学生的基本权利与学校管理权的有关法律规范，达到既保护学生的合法权益，又规范学校教育教学秩序的目的。这些研究成果为构建学生权益保护的法律制度框架进行了初步探讨。

课题组的成员来自实际工作部门和高等学校，在繁忙的工作和教学之余完成了课题研究任务，丰富了我国学生权益保护与救济的理论。由于研究者不可避免的局限性，本书的内容还有许多需要深化和完善的地方，也存有进一步商榷之处。因此，与其说《学生权益保护法律制度研究》一书完成了课题研究任务，倒不如说为学生权益的保护与救济提供了继续深入的基础。以本书之砖，引出良玉，推进我国教育法治理论的深入研究，正是本书所希冀的。

2005年6月24日

目 录

序	孙霄兵 (1)
第一章 绪论	(1)
第一节 学生权益保护的现状	(1)
第二节 学生权益保护研究的意义	(19)
第三节 学生权益保护研究的方法	(24)
第二章 学生权益保护的理论问题	(29)
第一节 学生权益的概念	(29)
第二节 学校与学生的法律关系	(55)
第三节 教育保护	(81)
第三章 学生权益的学校保护	(105)
第一节 学校管理制度	(105)
第二节 学校关照制度	(111)
第三节 学校救助制度	(127)
第四节 学生纪律处分制度	(139)
第五节 学校听证制度	(159)
第六节 学生校内申诉制度	(176)
第四章 学生权益的行政保护	(195)
第一节 学生权益的行政保护的 概念和特征	(195)
第二节 教育行政申诉	(197)
第三节 教育行政复议	(204)

目 录

第四节	教育行政调解	(216)
第五节	教育信访制度	(223)
第五章	学生权益的司法保护	(231)
第一节	司法保护概述	(231)
第二节	教育行政诉讼	(233)
第三节	教育民事诉讼	(250)
第六章	学生权益的其他保护	(265)
第一节	学生权益的家庭保护	(266)
第二节	学生权益的社会保护	(276)
第三节	学生权益的其他社会 组织的保护	(282)
第七章	学生权益保护的立法建议	(287)
第一节	学生权益保护立法的必要性	(287)
第二节	学校法在学生权益保护 法律体系中的地位	(290)
第三节	学生权益保护规范的 价值选择	(298)
第四节	学生权益保护法的内容	(308)
主要参考文献		(335)

第一章

绪 论

第一节 学生权益保护的现状

二百多年以前德国著名哲学家费希特在谈到学者的使命时指出,“学者阶层的真正使命:高度注视人类一般的实际发展进程,并经常促进这种发展进程。”^①对于教育法学理论研究者来说,他们的真正使命就在于以高度的理论敏感性,关注我们这个时代的发展趋势与走向,以其理论成果来推动教育法治的进步。这个时代是一个权利时代,越来越多的人关注着人权,愈来愈多的权利被人们所关注;这个时代是一个知识经济时代,知识已成为资源本身,成为最重要的资本,作为知识最重要的传递者、延续者——学校和学生正日益成为人们谈论的焦点。在这样的历史背景下,学生权益保护就应该成为法学理论研究者关注的一个重要课题。正如费希特所言,“学者现在应当把自己为社会而获得的知识,真正用于造福社会。他应当使人们具有一种真正需求的感觉,并向他们介绍满足这些需求的手段。”^②对于学生权益保护的研究来说,就在于通过研究促使

① [德]费希特著:《论学者的使命》,中译本,商务印书馆1984年版,第40页。

② [德]费希特著:《论学者的使命》,中译本,商务印书馆1984年版,第43页。



整个社会形成一种自觉保护学生权益的社会氛围和历史使命感,并为学生权益的保护提供各种有效的法律制度、手段和方法。因此,学生权益保护的现状及法律制度研究无疑具有重要的理论和实际意义。

一、学生权益保护取得的成就

学生权益的保护是一个系统工程,其中最主要的手段是法律。与西方发达国家相比,我国的法治进程还很短暂。新中国建立以来,尤其是改革开放以来,随着社会主义现代化建设的不断发展,社会主义法制的不断完善,我国教育法制正日益建立、健全。今天,人们普遍畅谈依法治校,倡言学生权益,见仁见智。学生作为具有独立个性和主体意识的公民群体,其权益的保护也开始受到人们的高度重视,并取得了前所未有的成就。

(一) 学生权益保护的基本法律规范体系已初步建立

建国以来相当长的一段时期内,由于传统人治思想和党内“左”倾思想的影响,我国社会主义民主与法制建设步履艰难,坎坷曲折,教育法制几乎是一片空白。随着社会主义市场经济体制的改革和依法治国方略的不断推进,这种状况发生了巨大变化。不仅社会主义法制建设取得了举世瞩目的成就,以学生权益保护为核心的教育立法工作也取得了巨大的进步。

1980年全国人大常委会颁布了新中国第一部教育法律——《学位条例》。1982年12月,全国人大五届五次会议制定了新的宪法,这是我国法制建设史上最重要的里程碑。1982年宪法规定了国家的法制原则,它庄严宣布:“一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵



守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为,必须予以追究。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”这一宪法规定确立了宪法和法律的权威,反映了全国人民的共同意志,是建国三十多年法制建设经验和教训的总结。该宪法还明确规定了我国公民(学生也是公民的一员)享有政治权利与自由,宗教信仰自由,人身自由,批评、建议、申诉、控告、检举和取得赔偿的权利,社会经济权,文化教育权利和自由等一系列基本权利。宪法的这些规定,为教育法制的发展,为依法治教,为学生权益保护提供了最高的宪法依据,奠定了良好的宪法基础。之后,我国又陆续颁布了一系列保护学生权益的教育法律、法规。如规定受教育者在入学、升学、就业等方面依法享有平等权利等多项权利的《中华人民共和国教育法》,规定国家、社会、学校和家庭依法保障适龄儿童、少年接受义务教育的权利的《中华人民共和国义务教育法》,规定国家保障未成年人的人身、财产和其他合法权益不受侵犯,以及对这些权利的家庭保护、学校保护、社会保护、司法保护及其相应的法律责任的《中华人民共和国未成年人保护法》、《预防未成年人犯罪法》、《禁止使用童工规定》,等等。教育行政部门也制定了大量的部门规章和其他规范性文件,以保障学生权益。如,教育部2002年制定的《学生伤害事故处理办法》,第一次为积极预防和依法处理在校学生伤害事故提供了法的规范。2003年教育部制定了《关于加强依法治校工作的若干意见》。该《意见》要求学校在日常教育教学活动中要树立以人为本的理念,自觉尊重并维护学生的人格权和其他人身权益;要求牢固树立“安全第一”的意识,认真贯彻落实有关校园安全的法律及规定;要求建立完善的安全管理制度,明确职责,加强对学校教学、生



活、活动设施的安全检查,落实各项安全防范措施,积极维护校园的安全与秩序;要求加强对教师、学生的安全教育,实现安全教育制度化、规范化,预防和减少学生伤害事故,保护学生、教师的人身和财产安全;要求建立应对各类突发事件的工作预案,增强预防和妥善处理事故的能力;要求健全学生安全和伤害事故的应急处理机制和报告制度;要求健全学籍管理制度,按照有关法律的规定,严格保护学生的受教育权,中小学一般不得开除未成年学生;要求对学生的处分应当做到事实清楚、证据充分、依据合法,符合规定程序;要求建立校内学生申诉制度,保障学生申诉的法定权利,高等学校依法对学生做出处分决定应当经过校长办公会议讨论通过,保障学生的知情权、申辩权,并报主管教育部门备案等等。^① 各地方权力机关和行政机关也制定了许多地方性法规和规章。如《陕西省中小学生保护条例》、《广东省青少年保护条例》等等。这些法律、法规、规章和其他规范性文件基本上形成了以宪法为核心,以《教育法》为龙头,以《义务教育法》、《高等教育法》、《职业教育法》、《民办教育促进法》、《教师法》、《学位条例》、《中华人民共和国未成年人保护法》、《预防未成年人犯罪法》等为骨干,包括国务院颁布的《学校体育工作条例》、《学校卫生工作条例》等教育行政法规,国务院教育行政部门发布的《普通高等学校学生管理规定》、《教育行政处罚暂行实施办法》等众多行政规章和其他规范性文件以及一大批地方性法规、规章和其他规范性文件在内的一个内部结构和层次比较合理、内容较为完备的具

^① 《教育部关于加强依法治校工作的若干意见》,〔教政法(2003)3号〕,载 2003 年 12 月 10 日中国大学生在线。



有中国特色的学生权益保护的法律法规体系。学生权益保护法律法规体系的基本建立为学生权益保护提供了法律前提。

（二）学生权益保护的救济制度已基本形成

“法律和救济,或者说权利和救济这样的普通词组构成了对话”。^① 没有救济就没有权利,没有救济的权利就不是权利。这是世界人权发展史所证明的一个公理。法律规定的权利再多,如果当其受到侵犯时,无法获得救济,那就等于没有权利。只有当其权利受到侵害时,能够通过一定的途径和手段请求有关国家机关、组织以强制性手段为后盾实行救济以使其受到侵害的权利得到补救时,其权利才是真实的,才会真正得到人们的尊重。因此,立法机关在授予权利的同时,应该设置各种救济手段使权利在受到侵犯时能够凭借这些手段消除侵害,获得赔偿或补偿。从我国现行的法律规定来看,只要符合民事诉讼法、刑事诉讼法和行政诉讼法规定的受案范围,对学生权益的侵害都可以通过司法救济以求得解决。而且为了切实保护学生权益,针对学校特点,我国《教育法》第四十二条还明确规定,学生享有“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。与此同时,实践也不断地开拓保护权利的救济渠道,行政诉讼也成为保护学生合法权益的重要方式。可见,对于侵犯学生权益的行为,已有民事诉讼、刑事诉讼、行政诉讼、行政复议、受教育者行政申诉和学校申诉等多种法律救济途径。然而,民事诉讼、刑事诉讼、行政诉讼、行政复议、受教育者申诉等都是一事事后救济,它对学生权益保护的

^① 《牛津法律大词典》,光明日报出版社1988年版,第764页。



作用是有限的。一个完整的权利保护体系除了事后的救济体系,还应当包括事前和事中的救济体系。^①而事前和事中的救济体系主要是依靠程序。正如美国联邦高等法院大法官道格拉斯所言:“正是程序决定了法治与恣意的人治之间的基本区别。”^②程序是权利保障的主要依靠。如果我们能够依照法定程序来约束学校、教师、社会等各种组织和个人的活动,将对学生权益的侵害抑制在萌芽中,而不是都等到事后去救济,那么学生的权益就会得到更有效的保护。基于此,近年来我国不少学校在对有关严重影响学生权益的事情作处理时开始注重对学生救济程序权利的尊重以达到保障学生合法权益之目的。如西南政法大学为了维护学生的合法权益,保障学生身心健康发展,推进依法治校,规范有关教育行政行为,依据《中华人民共和国教育法》、《普通高等学校学生管理规定》和《西南政法大学章程》,于2003年制定了《西南政法大学学生违纪处分听证程序暂行规定(试行)》,并以此为据,听取学生就学校管理中各方面问题的意见。2004年又进一步制定了《西南政法大学学生申诉办法》。该《办法》规定,学生对学校作出的处分决定不服的,对学校作出的奖励决定有异议的,对学校作出的其他影响学生合法权益的规定有异议的,可以申诉。学校成立专门的学生申诉委员会受理学生申诉。该《办法》对申诉程序、作出申诉决定的时间作了具体的严格的限定。重庆市已经将

① 劳凯声主编:《中国法制教育评论》第2辑,教育科学出版社2003年版,第177页。

② 转引自季卫东著:《法治秩序的建构》,中国政法大学出版社1999年版,第3页。



学生申诉权立法纳入了市人大常委会立法计划。^① 学生权益程序保障的逐步完善,意味着一个比较有效、合理的学生权益保护救济制度正在我国逐步形成。学生权益保护救济制度的建立、健全为学生权益保护提供了强有力的制度保障。

(三) 学生的维权意识正日益增强

权利意识是指在一定社会条件下,人们对其自我利益和自由,以及对他人主张、要求和维护自由与权利的行为及观点的认知、评价和情感体验等各种意识现象的有机综合体。权利意识不仅是一种思想,而且是一种“活的力量”。卢梭曾经说过,一切法律之中最重要的法律,“既不是铭刻在大理石上,也不是铭刻在铜表上,而是铭刻在公民们的内心里,它形成了国家的真正宪法,它每天都在获得新的力量,当其他法律衰老或消亡的时候,它可以复活那些法律或代替那些法律,它可以保持一个民族的创制精神,而且可以不知不觉地以习惯的力量代替权威的力量”。^② 虽然卢梭在这里谈论的是法律意识,实际上他的这种论述对作为法律意识组成部分之一的权利意识也是适用的。权利的保障最重要的不是在法律上规定人们有哪些权利(当然这也很重要),而在于人们强烈的权利意识。有了强烈的权利意识,人们就会意识到自己拥有政治、经济、文化、社会等各方面的权利,知晓权利的正当性、可行性和界限,并在法定的范围内主动地去实现自己的权利,捍卫自己的权利。同

① 《重庆有望成为第一个就学生申诉权立法的城市》,载中国新闻网 2004 年 3 月 10 日。

② [法]卢梭著,何兆武译:《社会契约论》,商务印书馆 1980 年修订版,第 73 页。



时,对他人的一切合法权利也会给与同样的尊重。

党的十一届三中全会之后,随着依法治国、依法治教的稳步向前推进,教育法律法规的日益建立健全,学生的思想观念发生着深刻变化,权利意识明显增强。近几年,北京、上海、浙江、四川等地一些高校中,学生纷纷自发组织成立了以维护学生权益为宗旨的学生权益维护机构。浙江大学学生权益服务中心在2000年11月对5000余名在校学生进行了学生权益调查。调查结果显示,学生认为在以下一些方面的权益受到了损害:学生没有了解学校各方面政策的权利,应提高学校工作的透明度;学生应有参与协商、制订“综合记实考评”的方法的权利;学生应有投诉、申诉的权利;学生应有自由选择学习科目和任课教师的权利等等。^①1996年2月29日,北京科技大学学生田永因考试时随身携带与考试内容相关的纸条,被监考教师发现并被停止考试。随后,学校以“凡考试作弊者,一律按退学处理”的校规,决定对田永按退学处理。但是,该校没有直接向田永宣布该处分决定和送达变更学籍的通知,也没有给田永办理有关退学手续。田永继续留在该校,以该校大学生的身份继续参加正常学习和学校的各种活动。1998年6月,田永即将毕业时,校方却以田永没有学籍为理由,拒绝颁发毕业证。田永认为校方拒绝给其颁发毕业证、学位证的行为违法。1999年,田永向法院提起行政诉讼。结果该学校败诉,不得不给田永补发毕业证和学位证。从这开始,全国各地先后出现了向来不敢与学校平起平坐的学生,通过正当的法律途径向学校主张

^① 钟蓉戎、阮啸:《强化权益意识切实维护大学生权益》,载《中国高等医学教育》2003年第2期。

自己的权利的案例。学生权益维护机构的纷纷涌现、学生维护自己权益的诉讼日益增多,表明学生的权利要求逐步提高,权利范围逐步扩大,权利意识日益增强。学生权利意识的日益增强,为学生权益保护提供了良好的主体条件。正是在这一背景下,2005年3月教育部公布的新修订的《普通高等学校学生管理规定》把正当程序、校内学生申诉等重要原则和制度作为规范学校管理行为的基本规范,推进了我国学生权益保护与救济制度的建设。

二、学生权益保护存在的问题

虽然建国以来,特别是改革开放以来,我国学生权益保护取得了举世瞩目的成就,但是由于各种主客观原因,学生权益保护并没有得到应有的重视。我们常常会看到这样的情景:某企业开业、庆典,某乡长为母亲祝寿……,几十名、甚至上百名学生去摇旗呐喊、或敲锣打鼓庆贺;学校的运动场堆满了建筑材料,一群群学生整整齐齐在公路上上操;为协助各级政府及有关行政机构的工作,解决各种费用的收缴问题,一个,甚至几十个学校的学生徘徊在家长与学校之间;等等。这一切表明,我国在学生权益保护方面还存在着不少的问题。

(一) 学校管理意识浓厚, 法治观念淡薄

中国历史上教师的经济地位并不高,但是由于长期的政教合一,官师一体,教师的政治地位很高。在民间,天地国亲师并列,教师与天地国亲一样受人们的尊敬和崇拜。因此,对教师的道德要求也很高,即所谓师之所存,道之所存。这样,封建社会三从四德的传统也使师生之间的关系具有从属性,即俗话说,“一日为师,终身为父”。在这种观念之下,教师主要是通