

当代高校学生 申诉制度探析

吴永明◎著

Dangdai Gaoxiao
Xuesheng Shensu Zhidu Tanxi

 人民出版社

云南师范大学学术文库

云南师范大学校级重点学科建设—马克思主义理论与思想政治教育资助项目

当代高校学生 申诉制度探析

Dangdai Gaoxiao
Xuesheng Shensu Zhidu Tanxi

吴永明◎著



人民教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代高校学生申诉制度探析 / 吴永明著. —北京: 人民出版社, 2010.5
ISBN 978-7-01-008915-7

I. ①当… II. ①吴… 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 (2010) 第 080447 号

当代高校学生申诉制度探析

DANGDAI GAOXIAO XUESHENG SHENSU ZHIDU TANXI

作 者: 吴永明

责任编辑: 姚劲华 苏向平

出版发行: 人 民 出 版 社

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

网 址: <http://www.peoplepress.net>

经 销: 新华书店总店北京发行所

印 刷: 北京瑞古冠中印刷厂印刷

版 次: 2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月第 1 次印刷

开 本: 710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张: 18

字 数: 260 千字

书 号: ISBN 978-7-01-008915-7

定 价: 36.00 元

前言

当前,在新形势下的高校学生管理工作中,如何做到依法治校,有效减少高校与学生之间的法律纠纷是个迫在眉睫的问题。解决好这个问题,是巩固党的执政地位、维护人民群众合法权益、促进社会和谐稳定的必然要求。建立健全学生申诉制度就是旨在维护人民群众的合法权益,实现“案结事了、息诉罢访”的工作目标,进一步转变管理理念,完善工作机制,改进工作作风,有效规范学生管理秩序,确保校园稳定和谐。

浙江大学副校长、著名法学教授胡建森曾经说过:学生是公民,我们要充分尊重他们的诉权,但也不允许违法乱纪行为通过诉讼得到变相的张扬。依法治校治的不仅仅是学生,更应该治好学校管理者和教育者。德国法律明确规定:在教育领域,涉及教育内容、学习目的、修课目录、学生地位等有关大学生学习自由之“重要事项”,皆应以法律明文限制之,或有法律明确之授权。对剥夺大学生学习自由之退学或开除学籍处分,更应以法律明定其事由、范围与效力,而不得仅以行政命令或各校之校规予以剥夺。

近年来学生诉高校的案件不断出现,1998年田永诉北京科技大学拒绝颁发毕业证书、学位证书案^①。1999年刘燕文诉北京大学拒绝颁发博士毕业证书案^②。2003年10月,因考试作弊受到学校记过处分的浙江师范大学本科毕业生姚某不服学校以校规为依据,取消其法学学士学位的授予资格,将浙师大告上法庭^③。2004年华南理工大学三名就读双学位学生因未过英语六

①引自《最高人民法院公报》1999年第4期。

②北京市海淀区人民法院民事判决书〔1998〕海民初字第5164号,转引自罗豪才主编《行政论丛》第4卷,法律出版社2001年版,第497页。

③方益权:《学生同居受处分的法律思考——论学校自主管理权保障与学生合法权益保护之协调》,《西南政法大学学报》2004年第2期。

级被取消双学位将母校告上法庭^①……走司法程序，都到法院起诉学校，通过诉讼解决，这一方面不利于解决学校和学生之间的问题，同时，给我们并不富裕的司法资源带来了更大的压力。

在这些教育纠纷中，学校成为纠纷的焦点，而学校“惩戒”行为导致的学生权益受损问题更是焦点中的焦点。惩戒是否在某种程度上意味着侵权以及如何保障此类纠纷中学生的合法权益，已成为当前教育界、司法界极为关注的主要问题。大学生诉高校案件的增多，一方面说明了我国社会法律意识及被管理者个体法律意识的增强，显示了我国的社会进步和法治进程的可喜一面；另一方面也显露出我国教育法治的不成熟及高校管理中存在的诸多问题，反映了高校管理关系和教育法律秩序的欠规范以及现行法制的欠完善。面对众多教育纠纷，法律如何“回应”公民权利意识提升的诉求呢？显然，寻找一种（或一些）有效解决教育纠纷的救济方式和机制是“理性”的选择。2003年7月17日教育部发布了《关于加强依法治校的若干意见》（教政法〔2003〕3号，以下简称《意见》）。这是建国以来教育部首次发布的关于加强依法治校工作的重要文件。依法治校是落实依法治教的重要组成部分，是推进依法治教的重要举措。近年来，随着教育法制建设的逐步完善，各地依法治校工作有了一定程度的进展，创造了一些好的经验和具有地方特色的依法治校工作思路。但是从总体上看，学校的法治观念和依法管理的意识还比较薄弱；依法治校的制度和措施还不健全。该《意见》的目的之一是充分认识推进依法治校工作的重要性和必要性。我们知道学校的根本任务是培养社会主义事业的建设者和接班人，实行依法治校，就是要全面贯彻教育方针，培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人。实行依法治校，就是要严格按照教育法律的原则与规定，开展教育教学活动，尊重学生人格，维护学生合法权益，形成符合法治精神的育人环境，不断提高学校管理者、教师的法律素质，提高学校依法处理各种关系的能力。实行依法治校，就是要在依法理顺政府与学校的关系、落实学校办学自主权的基础上，完善学校各项民主管理制度，实现学校管理与运行的制度化、规范化、程序化，依法保障学校、

^①周汉华：《我国行政复议制度的司法化改革思路》，《法学研究》2004年第2期。

举办者、教师、学生的合法权益，形成教育行政部门依法行政，学校依法自主办学、依法接受监督的格局。为此，《意见》提出了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。学校要健全学籍管理制度，按照有关法律的规定，严格保护学生的受教育权，对学生的处分应做到事实清楚、证据充分、依法合法，符合规定程序，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。

《意见》的实施目的我认为主要还是要通过营造良好的法制教育环境，使学生在潜移默化中感受法治精神，提高法律素质；学校领导要带头学习法律知识，增强法制观念，依法履行管理职责。该《意见》发布实施以来，各地教育行政部门和广大高校对此高度重视，已经采取一系列有效措施并着力落实。如上海市教委明确将探索“本市高校学生违纪违规处理申诉裁决机制”列入了2004年高等教育工作的要点；天津市教委制定了《天津市普通高校学生违纪处分条例》的规定，受处分学生如对处分决定产生异议，可在规定时间内向所在学校的申诉委员会提出申诉要求，由申诉委员会进行复查并作出结论，重庆市作为全国学生申诉制度立法试点地区也已着手为学生申诉制度立法。

2005年3月29日，教育部又公布了新修订的《普通高等学校学生管理规定》（以下简称《规定》）^①第六十条规定：“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。”《规定》虽然对学生的权利与义务做了明确的规定，也对学生权利的救济引入了“正当程序”的概念，大大加强了对学生程序性权利的保护。但其建构的高校学生权利的救济制度，特别是学生申诉制度由于存在着一些认识上的差异，导致制定实施的制度也有一些差异和不足，仍有一些需完善的地方。高校学生申诉是高校学生的一项法定非诉讼性权利救济手段，但由于高校学生

^①教育部颁布的《普通高等学校学生管理规定》，2005年3月29日颁布，2005年9月1日施行。

申诉制度还存有不完善之处,在实践中难以发挥效用。因此,剖析高校学生申诉制度不足之处,并提出完善对策和建议,是当下高校学生管理工作的一项重要任务。

一些专家学者纷纷从建立高校学生申诉制度是现代高校管理制度的必然选择,是促进和完善高校管理人性化、制度化和民主化建设的重要途径,这项制度的建立健全,对高校教育管理产生了积极的影响;有利于提高学生综合素质,规范教师职业道德,促进良好校风的建设;有利于完善学校规章制度,提高学校管理的民主化、法制化水平;有利于便捷有效地解决纠纷,减少司法诉讼对学校带来的负面影响;高校学生申诉制度是高校学生的一项法定非诉讼性的权利救济制度;重构学生权利救济制度;法治介入高校学生管理工作;学生申诉权是学生享有的一项法定权利,人权保障、权力制约、程序公正正是学生申诉权的法理基础,学生申诉权是一项制度化的基本人权,是宪法性权利的具体化,是获得权利救济的程序权利,学生申诉权的实现和保障需要建立和完善学生申诉制度^①等视角进行了一些探讨和研究^②。国外学术界基本上是从宏观角度的制度设计上来规范学校管理行为和学生权利内涵。有的提出了完善申诉制度的建议,但不够系统、全面,针对性和可操作性不够强,国内外学术界从法律的视角专门研究教育法、教育行政行为、大学生犯罪等也颇为丰富,但从我国高校学生申诉制度的构建和完善角度来研究的较少,实践性、系统性和全面性还有待进一步完善。作为从事高校学生申诉工作的实际工作者来说,在从事实际工作的同时也就加强对这方面工作的理论探索和研究,无疑对工作会有很大的指导和帮助。

从这个意义上来看,笔者认为:探索完善学生申诉处理制度不仅是高校依法治校的要求,更是保障学生合法权益、构建和谐校园的需要。令人欣喜的是建立完善学生申诉制度的举措目前已在全国高校逐渐开展起来了。如:《云南省高等学校现代管理办法》云教高〔2009〕100号指出:要通过大力推进高校管理的科学化、民主化、法制化以及管理方法和手段现代化,促

① 范履冰、阮李全:《论学生申诉权》,《高等教育研究》2006年第4期。

② 张俊、马云萍、刘玉波:《对健全学生申诉制度的思考与建议》,《教学与管理》2000年第9期。

使我省高校办学质量和效益有更快更大提升。各高校要成立由学校负责人、职能部门负责人、教师代表、学生代表参加的学生申诉委员会，受理学生对取消入学资格、退学处理或者违规、违纪处分等申诉。高校在作出关乎师生切身利益的重大决策前，要充分听取师生意见和建议。

当代高校学生
申诉制度探析
| 目录 |

001 **第一章 我国高校学生申诉制度概述**

- 001 一、我国高校学生申诉法律制度的由来
- 018 二、我国高校学生申诉法律制度的主要内容
- 028 三、我国高校学生申诉权的特征
- 031 四、我国高校学生申诉制度的法律依据和法理基础
- 041 五、高校学生申诉制度和教育信访制度的区别与联系
- 045 六、建立和完善高校学生申诉制度的意义

055 **第二章 我国高校学生申诉制度的实施现状与问题**

- 055 一、我国高校学生申诉现状
- 059 二、我国高校学生申诉制度需要进一步完善的问题

075 **第三章 完善我国高校学生申诉制度的探索与思考**

- 077 一、尽快组织制定新《普通高等学校学生管理规定》实施细则
- 080 二、制定专门的高校学生申诉条例，进一步规范高校学生申诉制度
- 099 三、健全、完善学校层面申诉管理制度
- 106 四、探索适应高校学生教育管理的学生申诉制度新模式

126 **第四章 我国高校学生申诉制度应遵循的几项原则**

- 126 一、当事人地位平等原则
- 128 二、以人为本原则
- 131 三、申诉不加罚原则
- 133 四、实事求是原则
- 139 五、重证据、重调查研究原则
- 139 六、法治原则
- 140 七、程序正义原则

143 **第五章 我国高校学生申诉要件**

- 143 一、申诉受理要件
- 149 二、申诉裁决要件

154 **第六章 我国高校学生申诉制度的时效**

- 155 一、受理时效
- 158 二、裁决时效

164 **第七章 我国高校学生申诉制度的当事人**

- 164 一、申诉当事人的概念和种类
- 166 二、申诉当事人的权利和义务

178 第八章 我国高校学生申诉应确立的几项基本制度

- 178 一、复查制度
- 183 二、听证制度
- 190 三、回避制度
- 191 四、二级申诉制度

196 第九章 我国高校学生申诉机构

- 196 一、学生申诉委员会的设定
- 198 二、学生申诉委员会的人员组成
- 200 三、学生申诉委员会的性质和职能

212 第十章 我国高校学生申诉的程序

- 213 一、申诉提起与受理
- 215 二、学生申诉撤诉申请与批准
- 215 三、学生申诉委员会对申诉的复查
- 218 四、申诉裁决
- 220 五、当地省级教育行政部门裁决与执行程序
- 222 六、送达

223 第十一章 我国高校学生申诉裁决的证据规范

- 223 一、学生申诉裁决证据的特点与种类
- 226 二、学生申诉的举证责任
- 228 三、申诉人和被申诉人提供相关证据的要求
- 228 四、学生申诉处理委员会裁决规范

237 **第十二章 我国高校学生申诉有关文书规范**

- 237 一、申诉书规范及要求
- 239 二、听证会、裁决会笔录规范及要求
- 248 三、复查决定书规范及要求

253 **附录 1：中华人民共和国教育部令第 21 号**

263 **附录 2：有关校内申诉制度部分文书样稿**

- 263 （一）云南师范大学学生申诉办法
- 267 （二）学生申诉申请书
- 268 （三）受理学生申诉通知书
- 268 （四）学生申诉处理决定通知书
- 269 （五）学生申诉处理流程图
- 269 （六）云南师范大学学生申诉处理流程
- 272 （七）云南师范大学学生申诉申请表
- 273 （八）学生申诉处理委员会送达签收登记表

274 **参考文献**

276 **结 语**

第一章

我国高校学生申诉制度概述

一、我国高校学生申诉法律制度的由来

2005年3月29日,教育部在《关于加强依法治校的若干意见》(教政法〔2003〕3号)中强调在依法治校实施意见的基础上将1990年发布的《普通高等学校学生管理规定》与《研究生学籍管理规定》合并后又公布了新修订的《普通高等学校学生管理规定》。新修订的《普通高等学校学生管理规定》第六十条规定: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。

新《普通高等学校学生管理规定》的出炉,不仅是因为老《普通高等学校学生管理规定》制定于1990年,迄今已有15年,原有的管理思想、管理模式、管理方法已不适应形势的变化和发展的需要。事实上,1990年的《普通高等学校学生管理规定》中一些强制性规定如禁止大学生结婚等与法律规定不一致,这也是近年来多次出现学生告学校的重要原因,这引起了教育主管部门和专家学者的思考。更重要的是新《普通高等学校学生管理规定》能体现出与教育法、高教法等有关法规的承接,学校规章与相关法律“接轨”,这也是新《普通高等学校学生管理规定》出台的重要原因。

新修订的《普通高等学校学生管理规定》由六章六十九条组成,分为:第一章总则,第二章学生的权利与义务,第三章学籍管理,第四章校园秩序与课外活动,第五章奖励与处分,第六章附则组成。新修订的《普通高等学校学生管理规定》适用于对接受普通高等学历教育的研究生、本科和专科

(高职)学生的管理。对成人高等学历教育学生的管理参照执行。新修订的《普通高等学校学生管理规定》的内容从学生的权利与义务、学籍管理、校园秩序与课外活动、奖励与处分等多个方面对高等学校学生管理做出了概括性指导和综合性要求,同时教育部也发布了《高等学校学生行为准则》,纵观这几个法规整体脉络来看,新修订的《普通高等学校学生管理规定》的发布执行体现出与教育法、高教法等有关法规的承接。新修订的《普通高等学校学生管理规定》第六十条规定“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”。这是教育部正式强制性要求各高校依据教育部制定的《普通高等学校学生管理规定》,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,各高校依据《普通高等学校学生管理规定》的相关条款制定了各高校的学生申诉处理办法或学生申诉处理规定,有的高校还制定了该校的学生申诉实施细则,从此,普通高校学生申诉处理普遍展开来了。

案例 01

浙江工业大学建立和实行了校内学生申诉制度^①

浙江工业大学制定了《浙江工业大学学生校内申诉处理办法》,成立了校内学生申诉处理委员会。委员会下设学生申诉处理办公室,作为申诉委员会的常设机构,负责处理学生校内申诉处理委员会的日常事务。委员会主任由学校党委副书记担任,成员由学校办公室、纪委、学生处、研究生院、教务处、保卫处、团委等职能部门的负责人以及教师代表、学生代表组成。申诉处理办法出台后,学生对学校关于学生本人作出的取消入学资格、退学处理或者违纪、违规处分等存有异议的,都可向学生申诉处理办公室提出申诉。学生申诉处理委员会在收到学生申诉后,除有不在受理范围、申诉人撤回或中止申诉等情形外,都必须在15个工作日内作出决议。学生申诉处理委员会在受理学生申诉后,首先组成调查小组,对申诉事件进行调查取证,

^① 《浙江工业大学依法治校示范校经验总结材料》,浙江工业大学,2007年2月。

认真核查事实经过，提交给学校学生申诉处理委员会裁定。

浙江工业大学制定并组织实施的《浙江工业大学学生校内申诉处理办法》就是按照教育部《普通高等学校学生管理规定》的规定成立了校内学生申诉处理委员会，明确了学生申诉委员会的人员构成、申诉的受理范围、申诉案件调查处理的时限等内容。

案例 02

校内申诉制度，依法治校的突破口

2005年3月10日，王敬红在新华网刊发了一篇题为“校内申诉制度，依法治校的突破口”的文章，文章说：

近两年，“大学生状告母校”的事端频繁见诸媒体，依法治校的呼声不绝于耳。面对这种现状，2003年教育部发布了《关于加强依法治校的若干意见》。该《意见》实施一年多来，我们欣喜地看到，各地教育行政部门和广大高校对此高度重视，已经采取有效措施并着力落实。如上海市教委明确将探索“本市高校学生违纪违规处理申诉裁决机制”列入了2004年高等教育工作的要点；天津市教委制定了《天津市普通高校学生违纪处分条例》，规定“受处分学生如对处分决定产生异议，可在规定时间内向所在学校的申诉委员会提出申诉要求，由申诉委员会进行复查并作出结论”，重庆市也已着手为学生申诉制度立法。

该制度的建立，不仅意味着建立一套平衡生、校关系的机制，对于高校树立“以人为本”的理念，培养大学生的民主意识和法制观念，推动依法治教的进程更具有积极的意义。

在教育部《普通高等学校学生管理规定》的进一步规范下，我国高等院校普遍建立了大学生校内申诉制度，让学生在受到处分时有了“话语权”，能够通过学生申诉处理委员会提起申诉，学生申诉处理委员会根据申诉有关规定对学生提起的申诉进行复查并作出复查决定，充分体现了“依法治校”且“以人为本”的理念。为了确保校内申诉制度不流于形式，很多高校在申诉制度制订时充分考虑到监督环节，如浙江工业大学、上海交通大学和宁波大

学等高校制定的校内申诉制度中都明确规定,申诉委员会都必须吸收学生代表参加,这一规定也从制度上体现了“以学生为本”的理念,对学生在学校教育中的主体地位给予了应有的确认。大学是提倡学术自由、民主参与、个性发展的地方,笔者选此专题,目的就是通过结合分析当前高校学生申诉实际案例和申诉理论分析存在的问题,探讨完善我国高校学生申诉制度的对策,在实践中做好学生申诉工作。这对于保护学生的合法权益,建立依法治校的高校管理体制和树立以人为本的管理理念,培养大学生的民主意识和法制观念,推动依法治教的进程更具有重要的理论意义和现实的积极意义。



业内专家范履冰如是说:学生申诉权是《教育法》赋予学生的一项法定权利。它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申诉理由,要求重新处理的权利。学生申诉权作为学生的一种救济权,本身是一种抵抗权、监督权,它在权利结构体系中起着安全通道和反馈调节的作用。同时是对学校管理权的一种抑制和监督,有利于防止权力的滥用,抵制权力对权利的侵害。根据无救济即无权利的原理,如果没有申诉权,学生的自由和权利就缺乏应有的法律保障,实现依法治校就等于一句空话。

学生申诉权是一项制度化的基本人权。人权是人之所以成为人而应当享有的权利,是无论基于自然属性或是社会属性都应当享有的权利。人权对于每个人来说是不可或缺、不可取代、不可转让、不可更换、不可支派、不可删减的。申诉权是文明社会建立的保障人权的一项重要制度,是人权从“应然”走向“实然”的制度保障。

学生申诉权作为申诉权的具体的一种特定形式和类型,是保障学生合法权益的民主权利,同时也是基本人权的组成部分。学生申诉权及其相应的申诉制度就是给予每一个当事学生以制度上的表达自己意志、进行申辩、陈述理由的正当途径,以充分保障学生正当权利的享有和实现。学生申诉权作为一项制度化的权利是保护学生合法权益不受侵害,或恢复、补救其合法权益的权利,是一项制度化的人权。因此,设置学生申诉制度是学校和教育行政

机关依法治校和依法治教的主要手段，也是一种通过和平的、规范的手段，公平地解决利益冲突，化解政府、学校与学生矛盾，实现正义、维护社会安定和学校教育教学秩序的理想途径。

学生申诉权是宪法基本权利的具体化。宪法赋予公民的申诉权是针对依法享有和行使国家公权力的国家机关及其工作人员的违法、失职等侵权行为。学生申诉权是宪法关于公民申诉权在教育法上的具体体现。我国公立学校作为国家事业单位法人，依法享有并实施国家教育权。因此，学校及其教师在教育活动过程中，对学生的处分和其他侵权行为，实质上是行使国家教育权或与此密切相关的行为，具有国家公权力的性质。即便是作为民办非企业法人的民办学校，同样根据教育法的授权或教育行政机关的委托而享有一定的国家教育权。相应地，法律赋予作为相对方的学生享有申诉权，以此来维护自身受教育权和其他合法权利。

学生申诉权作为一种请求权，在法律效果上与行政诉讼权有异曲同工之妙。行政诉讼权是请求行政相对方通过诉讼途径请求司法机关对有关行政争议作出公正裁决的权利。行政诉讼权及行政诉讼制度的根本目的在于保护和救济行政相对人的合法权利，保护公民的基本人权。因此，只有处于弱者的行政相对方才享有，居于支配地位的强者——行政机关则不享有行政诉讼权，这跟民事诉权有重大区别。学生申诉权及学生申诉制度的目的和宗旨，同样也是保护和救济相对弱者——学生的合法权益。在教育领域中，政府部门和作为管理者的学校一方不可能也没有必要享有申诉权。

我国的教育法律、法规和规章都对学生的受教育权利作了规定，无论是教育部在2003年7月17日发布的《关于加强依法治校的若干意见》（教政法〔2003〕3号）强调依法治校实施意见还是在此基础上于2005年3月29日将1990年发布的《普通高等学校学生管理规定》与《研究生学籍管理规定》合并修改后又公布了新修订的《普通高等学校学生管理规定》，对学生申诉权作为程序权利的重视和保障力度不够。从这个意义上来看笔者认为：探索完善学生申诉处理制度不仅是高校依法治校的要求，更是保障学生合法权益、构建和谐校园的需要。从以下“大学生申诉制度出台以前大学生维权案例”我们可以得到进一步的佐证：