

高校学生受教育权 行政救济探索

曹慧丽◇著

美国著名教育家罗纳特·巴尼特曾经提出：高等学校秉承着“解放”的理念，履行着赋予学生心智自由和自我赋权的承诺。而象牙塔内学生权利与学校权力之间的博弈一直是是各国高等教育发展史上最不和谐的一面。因此，希望权利救济的理念、机制的塑造不仅能造就高校行政权力的边界，更能成为保护高校学生权利的有力屏障。

高校学生受教育权 行政救济探索

曹慧丽◇著

图书在版编目(CIP)数据

高校学生受教育权行政救济探索 / 曹慧丽著. -- 北京 : 法律出版社, 2020
ISBN 978 - 7 - 5197 - 5189 - 0

I. ①高… II. ①曹… III. ①高等学校—学生—受教育权—行政复议—研究—中国②高等学校—学生—受教育权—行政赔偿—研究—中国③高等学校—学生—受教育权—行政诉讼—研究—中国 IV. ①D921.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2020)第 242910 号

高校学生受教育权行政救济探索
GAOXIAO XUESHENG SHOU JIAOYUQUAN
XINGZHENG JIJI TANSUO

曹慧丽 著

策划编辑 郑 导
责任编辑 郑 导
装帧设计 汪奇峰

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京虎彩文化传播有限公司
责任校对 杨锦华
责任印制 张建伟

编辑统筹 独立项目策划部
开本 710 毫米×1000 毫米 1/16
印张 18
字数 220 千
版本 2020 年 12 月第 1 版
印次 2020 年 12 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/ www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/ info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/ jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/400-660-8393

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-8393/6393

第一法律书店/010-83938432/8433

西安分公司/029-85330678

重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636

深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 5189 - 0

定价:76.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

公共安全文库总序

黑格尔在其《精神现象学》的前言中写道：“我们不难看到，我们这个时代是一个新时期的降生和过渡的时代。人的精神已经跟他旧日的生活与观念世界决裂，正使旧日的一切葬入于过去而着手进行他的自我改造。现存世界里充满了的那种粗略和无聊，以及对某种未知的东西的那种模模糊糊的若有所感，都在预示着什么别的东西正在到来。”黑格尔所预示的正在到来的“东西”可能就是我们所处于的风险社会和人类自我制造风险的时代。风险社会既意味着人们面临着风险的处境，也意味着风险是对安全和保障之威胁。风险社会面临的风险主要是自然风险与人造风险，而人造风险事实上是人类自己制造的风险，人类既要为自己制造的风险付出昂贵的成本与代价，又要时时刻刻预防和应对人造风险。人类自己种下的苦果，只能自食其果，这确实是一件很悲哀的事情。同时，风险概念也赋予了人们一种全新的思维方式，从风险的视角审视和分析社会问题，有助于增强公众的风险意识、安全意识、忧患意识、责任意识和预防、处置与应对风险的自觉。公共安全涉及公众或大多数人的生命、身体健康和财产安全，它象征着一种良好的和持续稳定的秩序状态，而危及公众或大多数人的生命、身体健康和财产安全的危险既有来自自然的危险，也有来自人造的危险。无论是哪一种危险，一旦爆发都会给社会带来灾难性的后

果,对公众的心理与精神伤害的负面影响则是持久的,短时期内难以消除与忘怀。2001年发生在美国的“9·11”恐怖袭击事件,导致3000多人付出了生命的代价,至今在美国人心中烙下的恐惧、不安的心理阴影仍然挥之不去,则是佐证。

公共安全被官方认定为新兴学科,中国“十一五”中长期科技发展规划(2006年国务院发布)中将“公共安全”作为一个重要学科门类提出来。由于公共安全的内涵与外延是一个很宽泛的概念,不同学科诸如自然科学、社会科学和人文学科对公共安全问题的研究及其关注的内容与视野存在很大差异。自然科学主要关注的内容与视野偏重自然的危险——天灾,研究灾害发生的机理、流变以及通过监测技术预先发布警告,提前加以防范;同时也会关注、分析人造危险对自然危险的影响,譬如雾霾的形成与人为的环境污染具有内在的联系等。而社会科学和人文学科关注的内容与视野更多的是人造的危险,譬如公共卫生、生态恶化与环境污染、生产安全事故、产品缺陷、能源安全、网络安全、社会治安中的犯罪、权力腐败等;同时也会关注、分析自然危险中灾害、疫情等的公共政策、立法规制、风险评估、灾后重建、经费投入与保障等。尽管自然科学、社会科学和人文学科对公共安全问题的研究及关注的内容与视野存在很大差异,但仍然存在研究领域的交叉与重合,而其研究的目的与出发点亦有不同。当然,这也说明了无论自然危险抑或人造危险都是人类社会必须共同面对的危险,都是对公共安全的危害,不可等闲视之。

公共安全学是研究和探索公共安全问题、公共安全本质与公共安全发展规律,进行理论阐释和科学论证的系统知识,直接规制和影响公共安全学的理论化、体系化、学术化的发展程度以及对公共安全现实的解释力和导向力。公共安全学研究以人类面临的灾害、事故与风险发生的机理、流变和危机管控与预防的理论为出发点,以安全与秩序为价值取向,以安全、安全感、安全利益与安全秩序为研究的逻辑起

点,着力于公共安全相关理论与现实问题研究,追踪公共安全前沿问题,兼顾应然与实然、事实与价值、风险与管控,探寻公共安全问题的防控机制与对策,旨在维护和保障公共安全利益,防范、处置与应对公共安全风险,形成本学科的理论范式和研究路径与方法,使本学科研究更加趋于科学性、时代性、实践性、建设性和创造性,防止研究脱离实际。从公共安全学研究的范围与界域分析,可以将其分为广义的公共安全学与狭义的公共安全学:广义的公共安全学包括政治安全学、经济安全学、文化安全学、教育安全学、国土安全学、科技安全学、社会安全学、信息安全学、生态安全学、资源安全学、核安全学等;狭义的公共安全学包括恐怖主义、邪教组织、违法与犯罪问题、网络信息安全、生态环境安全、资源安全、食品药品安全、社会安全事件、群体性泄愤事件、生产安全事故、医闹医暴、社会治安问题与治理、犯罪被害与犯罪预防等。而这些问题正是威胁和影响公共安全的常态现象。因此,公共安全学的研究范围与界域主要以狭义的公共安全学领域展开研究为宜,并主要以人造风险危及公共安全问题为研究视域。

学术研究需要一种问题意识,即善于发现问题、提出问题、直面问题、研究问题、回答问题、积极推动问题的解决,并提出解决问题的方案与路径,正如马克思指出的:“问题就是时代的口号,是它表现自己精神状态的最实际的呼声”,是“左右一切个人的时代声音”。科学研究从问题开始,以问题告终。正如英国政治学家戴维·米勒所言:“只有通过问题,我们才会自觉掌握一种理论,正是这个问题,激励我们去学习,激励我们去推进我们的知识,激励我们去实验,去观察。”德国哲学家海德格尔在《形而上学导论》一书中指出:科学研究就是要“使问题得以成立,使问题得以提出,迫使自己进入这一发问状态”。正是问题意识促使我们关注和研究公共安全问题。江西警察学院是以打造特色鲜明的公安类专业发展的教学型大学,如何彰显其科研特色,选择的路径应当是培育和打造“公共安全学”。由于公共安全涉及公共

利益,且与国家安全、经济安全、生态安全、食品药品安全和网络安全等都具有内在的关联性,也是公共媒体关注的话题,这就为我们进行“公共安全学”理论与实践问题的研究提供了广阔的释放能量的空间。为了加强公共安全学科建设,打造科研创新团队,扶植学术骨干的成长,整合学术研究资源,提升科学研究的水平,搭建一个展示研究成果的学术平台,江西省高校人文社科重点研究基地——江西警察学院公共安全研究中心设立了“公共安全文库”。设立“公共安全文库”的目的与意义:一是启动公共安全学科建设,着力打造“公共安全学科体系”和“公共安全学科”创新团队,积极扶植与培育青年学术骨干,实现公共安全学科研究由理念走向应用,由模糊走向清晰,由描述性研究走向探究式研究,由发现问题走向提出解决问题的方案与路径,形成一批有自己特色的研究成果;二是拓宽学术视野,善于从多学科、多层面、多视角对“公共安全问题”进行透析,加强对“公共安全学科”的基础研究、应用研究、策略研究与协同研究,形成本学科的理论体系,使“公共安全学科”成为显学,有自己独立的学科地位;三是本着开放、宽容的精神,广泛吸收国内外各学科对公共安全研究的前沿成果,在借鉴“域外新观”的基础上,不断创新与自我完善。

作为新兴学科的公共安全学是一块亟需开垦的沃土,这是因为,公共安全涉及的范围十分广泛,可利用的理论成果和实践资源极为丰富,但从宏观上、整体上去研究和把握公共安全学科体系还很薄弱。如何划定公共安全学科研究的界域和构建其理论体系仍然是一个需要厘清与亟待解决的现实问题,只要我们始终不渝地坚守既定的研究方向,持之以恒,勇于进取,开拓创新,为建设公共安全学科而不懈地努力,必将有所作为,有所成就。公共安全学科建设任重而道远。

江西省高校人文社科重点研究基地:

江西警察学院公共安全研究中心

2017年10月31日

序

“无救济则无权利。”这一句古老经典的法律谚语,作为家喻户晓的法律格言,不仅阐释了侵权责任法的重要意义,更多的是明确救济对于权利实现的重要作用。因此,无论在何种性质的法治国家,抑或在何时何地,都无法忽视“救济先于权利”和“没有救济的权利不是权利”的法治理念。社会发展中强调人们关注权利实现的前提,必须关注权利的救济。

中国高校在其产生和发展的历程中,一直被政府行政权力所约束,而维系其运作的主要方式仍然是依靠内部行政权力。而高校学生作为最重要的群体,成为高校行政权力的直接对象,是高校行政管理的相对人。因此,对学生而言,校园里的侵权事件是无所不在。高校学生权利受损的频繁出现也是伴随高等教育发展的历史,成为历史中的必然。正如孟德斯鸠的警示箴言“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验,有权力的人们使用权力一直到遇有界限的地方才休止”。权利救济的理念、机制不仅是高校行政权力的边界,而且成为高校学生权利保护的屏障。

英国著名教育家罗纳德·巴尼特曾经提出:高等学校秉承着“解放”的理念,履行着赋予学生心智自由和自我赋权的承诺。而现实中的高校侵害学生的自由和权利,其结果是被无数次推上风口浪尖的被

告席,象牙塔内呈现一片灰暗。学生权利的存在和认可,也许需要人类社会经过历史长河中的“试错”才能获得法律上的价值和意义。

慧丽的《高校学生受教育权行政救济探索》一书是探讨我国高校领域内学生受教育权利如何寻求救济以及如何构建完备的行政救济机制的专著。本书从法学、社会学和教育学的视角,以利益平衡为方法,关注高校学生受教育权益行政救济机制现实保护存在的缺陷与局限,对如何完善进行了全面细致的系统性探索与研究,重点突出其在立法、行政实施和司法保护三个层面的制度创设,深层次理论分析和实践论证我国高校学生受教育权行政救济机制健全的重要作用。其分别从救济机制的微观到宏观、个体到整体以及其运用效果和教育法庭设置的法律保障等去寻找问题所在,实现对高校学生受教育权行政救济领域运用的创新性探索和尝试。本书资料丰富,内容翔实,贴近我国高校学生受教育权纠纷的实践,观点鲜明,富有创见。当然,文中尚有诸多不足,理论论证尚需深入和拓展。但在当前提出的实现高等教育内涵式发展,加强人权法治保障,全面推进依法治国、依法治校、依法治教的背景下,这并不影响其理论研究和实务运用的价值。

慧丽是一位警察学院的老师,她在不惑之年,早已被评为教授之后,仍然坚持前往武汉大学攻读博士学位,克服家庭和工作的种种艰辛和困难,持之以恒、坚持不懈,并最终完成学业,学有所获。本书是她历经三年的博士论文,听闻此书的出版,我欣然为序,并期待她的下一部佳作问世。

湛中乐

2019年12月16日

图 目 次

图 2-1	高校学生被侵权类型	(74)
图 2-2	学生处理教育行政侵权方式	(75)
图 2-3	学生和教师对周边教育权益侵害事件的主观感受调查	(76)
图 2-4	法官和行政管理人员处理方式	(76)
图 2-5	权益冲突解决情况	(78)
图 2-6	法官和行政管理人员冲突案件解决结果	(79)
图 2-7	某省十二年教育行政诉讼情况变化	(84)
图 2-8	某省十二年教育行政诉讼裁决结果比例情况	(85)
图 2-9	法官和行政管理人员处理冲突的类型	(86)
图 2-10	法院受理高校学生受教育权行政诉讼案由比例	(87)
图 2-11	法院受理高校学生受教育权行政诉讼案一审判决结果	(88)
图 2-12	法院受理高校学生受教育权行政诉讼案二审判决结果	(89)
图 7-1	高校学生受教育权行政复议流程	(200)

表 目 次

表 1-1	我国国家中长期人才发展之高等教育发展要求	(34)
表 2-1	我国高等教育法近三十年立法大事记	(59)
表 2-2	高校学生受教育权益法律规制比例	(65)

目 录

导 论	(1)
一、高校学生受教育权行政救济机制研究的缘由与意义	(1)
二、研究文献综述	(5)
三、研究方法和研究思路	(21)
四、研究难点和创新点	(26)
第一章 高校学生受教育权行政救济机制的核心概念	
界定与理论基础	(29)
一、核心概念界定	(29)
二、权利制约权力理论	(49)
三、利益平衡理论	(51)
第二章 高校学生受教育权行政救济机制的现状	(58)
一、高校学生受教育权行政救济机制的立法制度	(59)
二、高校学生受教育权行政救济机制的行政实施机制	(66)
三、高校学生受教育权行政救济机制的司法保护范围	(81)
第三章 当前高校学生受教育权行政救济机制的实然	(118)
一、高校学生受教育权行政救济机制立法体系不全	(119)
二、高校学生受教育权行政救济机制行政实施不力	(125)
三、高校学生受教育权行政救济机制司法救济不足	(136)
第四章 国外高校学生受教育权救济机制	(139)
一、英国高校权益救济机制以教育行政裁判制度为主	(139)

二、美国高校教育权益多元化救济解决机制·····	(143)
三、法国高校教育权益救济以行政法保护和司法保护并重 ·····	(147)
四、德国高校教育权益救济以特别权力关系理论及其演变 为依据·····	(149)
五、日本高校权益救济机制有赖于教育法律责任制 与教育行政执法监督制·····	(152)
第五章 高校学生受教育权行政救济机制的基本原则·····	(157)
一、依法治教原则·····	(159)
二、尊重和保障人权原则·····	(161)
三、信赖保护原则·····	(164)
四、比例适当原则·····	(166)
五、正当法律程序原则·····	(168)
六、公开透明原则·····	(174)
七、公平公正原则·····	(176)
第六章 健全高校学生受教育权行政救济法律体系 ·····	(179)
一、完善《高等教育法》，保证行政救济权的合法性·····	(179)
二、制定《高校学生行政复议办法》，细化行政复议救济权的 内容·····	(184)
三、推动最高人民法院发布司法解释，明晰行政诉讼 救济权的法律依据·····	(188)
四、增加受教育权纳入国家赔偿责任范围，健全责任机制·····	(194)
第七章 完善高校学生受教育权行政救济实施机制·····	(198)
一、融合行政申诉与行政复议提高救济效力·····	(199)
二、改进行政复议制度实现救济职业化·····	(205)
三、完善行政信访制度促进救济专业化·····	(209)

第八章 建构高校学生受教育权专业司法救济机构	(211)
一、回顾教育法庭的探索与实践	(211)
二、展望教育法庭的设置	(214)
三、设计教育法庭的运行法则	(216)
第九章 结论和展望	(226)
一、依法治教思维是引领受教育权行政救济权发展的 核心理念	(226)
二、公平正义思维是促进受教育权行政救济权实现的 价值追求	(227)
三、权利义务思维是构成受教育权行政救济机制的基本要素	(228)
四、权力制衡思维是保证受教育权行政救济权获得的 坚强后盾	(229)
附录1 高校学生行政复议办法(建议稿)	(232)
附录2 访谈提纲	(240)
参考文献	(245)
后 记	(269)

导 论

高等学校古已有之,它作为一个独立的王国,是保存和传授不同时期人类积累起来的科学知识和文学艺术成就,为统治阶级培养高级统治人才和僧侣而存在的。人类文明的发展、国家民主政治的进步、社会经济的迅猛增长、科学技术的革命、人口数量的激增、知识大爆炸等一系列的进程,促进高等学校的迅猛发展,也使高等学校都经历着巨型化、多元化、国际化的历程。

随着我国高校规模的扩大和高校学生数量的极速增长,我国高等教育的现实管理领域中不可避免地伴随诸多问题,尤其是存在“有法不依、执法不严、违法不究的现象。这既有立法、执法方面的因素,也有以权代法、人治大于法治的错误做法”,^①它不仅阻碍着我国高等教育事业的规范化和制度化发展,更是影响着高等教育的法治化进程。

一、高校学生受教育权行政救济机制研究的缘由与意义

我国高等教育发展的现实,迫切需要配套相应的法治思维,以实现我国高等教育的法治化进程。随着我国高等教育规模的扩大、教育

^① 康钊:《高等教育法治化问题探析》,载《现代教育科学》2007年第3期,第151~153页。

社会环境的极速变化和教育民主法治进程的推进,教育权益冲突日益激化,其所呈现的专业性、多发性、典型性、复杂性以及涉及领域的广泛性等特点已经逐渐成为社会关注的热点。

(一)研究的缘由

作为一名从教二十七年的基层高校教师,曾作为所在学校建校六十周年第一起,也是唯一一起教育行政诉讼案件的代理人,和三个自己所教授的学生对簿公堂,从一审到二审,经历了近三年的诉讼过程,酸甜苦辣,百般滋味,亲身经历高校学生诉高等学校受教育权行政救济的角色转换。同时作为本地的基层人民法院人民陪审员,多次参与本地高校学生诉母校教育行政诉讼案的审判过程,长时间关注高校学生受教育权益冲突引发的教育行政诉讼案件,并直接参与其中的行政审判活动。所观、所想、所思决定了选择“高校学生受教育权行政救济机制研究”作为研究选题,并将该选题申报省级教育十二五规划课题并批准立项,为此进行了四年的课题研究。

高等学校与高校学生之间的教育权益的冲突一度引发一系列的社会矛盾,引起人们对我国高等教育管理领域和高校的不满。自1995年全国开始了轰轰烈烈的教育行政诉讼历史,如刘燕文诉北京大学案、田永诉北京科技大学案、林群英诉厦门大学案、王晓华诉教育部案、甘露诉暨南大学案、北大博士于艳茹学术不端被母校撤销学位案等一些社会影响较大的案件,不仅将我们的高等学府推上了风口浪尖,也把高校与学生、教师、社会、政府等主体之间的权益冲突推向了公众关注的视野。受教育权益冲突的频发,导致的后果是损害了现实中高等教育各方的权利和利益,影响了高等教育资源的有效配置,更加阻碍了我国高等教育事业持续稳定的发展。

化解高等教育权益冲突最公正的手段则是司法救济,现行制度一直无法从理论到实践、从实体到程序、从立法到司法来解决一系列的高等教育权益冲突,化解纠纷,平息争议。现实中,旨在恢复和补救高

校学生受教育权的行政救济制度,其所包含的行政申诉、行政复议和行政诉讼等救济方式目前都存在诸多不足之处,如救济范围模糊、救济对象随意、救济程序缺失、救济成本过高、救济效果甚微、对救济机构的不信赖等现象,导致救济体制、机制的运行不畅。当然,冲突就是一种约束。任何一种纠纷解决方式都各有利弊,单一的救济方式无法满足社会客观需要和高校学生的不同层次利益需求。因此,拓展高校学生受教育权的行政救济渠道,给予高校学生更多的救济选择权,完善受教育权益的救济机制,已经成为我国高等教育法治化的紧迫要求。

(二)研究的意义

教育部在《全面推进依法治校实施纲要》的指导思想和基本要求中,对于我国教育领域现实中“权利救济机制不健全,不仅需要积极落实学生主体地位,维护学生合法权益,更应该健全权利保障和救济机制为着力点”,提出了“只有不断地增强法治思维、运用法律手段去解决学校在改革与发展的进程中所突出各种矛盾和不同问题的能力,才能形成自由平等公正法治的育人环境”。^①因此,为了推进我国“依法治国”目标进程,需要不断地去萌发和促进公民权利意识的觉醒,让人们逐渐地认识到,要实现权利必须要有权利救济的重要意义。因此,我们研究运用法治思维,从立法、执法、司法等层面去构建我国高校学生受教育权的行政救济机制,具有下列实质性意义:

1. 法治思维范式下高校学生受教育权益制度化

党的十八大报告将全面深化推进“依法治国”的方针和理念,作为实现有中国特色的社会主义政治发展道路的基本要求,提出了必须要完善具有中国特色的社会主义法治体系,尤其是加强制定重点领域的立法,积极全面地拓展社会公众参与国家治理的立法途径。

^① 《全面推进依法治校实施纲要》(教政法〔2012〕9号),载国家教育部网,<http://www.moe.gov.cn>,2012年2月1日访问。