

Problems and Countermeasures to Promote the Rule of Law in College Students' Education Management

Shilin Yang¹, Shuying Feng²

¹School of Political Science and Law, University of Jinan, Jinan Shandong

²Shandong Provincial Judge Training Institute, Jinan Shandong

Email: sl_yangsl@ujn.edu.cn

Received: Apr. 12th, 2017; accepted: Apr. 24th, 2017; published: Apr. 30th, 2017

Copyright © 2017 by authors and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

Abstract

There are some phenomena that do not meet the requirements of the rule of law in the management of students' affairs in colleges and universities, which need to be solved urgently. The management of college students should adapt to the new situation of the rule of law, change ideas, modify and perfect the rules and regulations which do not conform to the principle of rule of law; management means and power should adhere to the principle of legality, and continuously push forward the process of administering by law, making the student management on the way to the rule of law.

Keywords

Students' Management, Degree Awarding, Disciplinary Action, Rule of Law

高校学生管理工作法治化存在的问题及对策

杨士林¹, 冯淑英²

¹济南大学政法学院, 山东 济南

²山东法官学院, 山东 济南

Email: sl_yangsl@ujn.edu.cn

收稿日期: 2017年4月12日; 录用日期: 2017年4月24日; 发布日期: 2017年4月30日

文章引用: 杨士林, 冯淑英. 高校学生管理工作法治化存在的问题及对策[J]. 法学, 2017, 5(2): 57-66.

<https://doi.org/10.12677/ojls.2017.52008>

摘要

高校在学生管理工作中存在着一些不适应法治化要求的现象, 亟待加以研究解决。高校学生管理应适应依法治国的新形势, 转变思想观念, 修改和完善不符合法治原则和法治精神的校规校纪; 管理手段和管理权力坚持合法性原则, 不断推进依法治校的进程, 使学生管理走向法治化的道路。

关键词

学生管理, 学位授予, 纪律处分, 法治化

1. 引言

自党的十八届四中全会通过《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》以来, 我国依法治国的进程不断加速, 行政机关依法行政的水平不断提高, 司法机关公正司法的能力日趋增强。在新的形势下, 高校的依法治校工作, 特别是学生管理工作也应当与时俱进, 加快法治化的步伐。可以说, 依法治国方略为依法治校指明了方向, 为实现学生管理工作的法治化提供了坚实基础和操作指南。然而, 考察一些高校的学生管理工作, 其与依法治校目标尚有一定差距, 不但学生管理者的法治意识较为薄弱, 校规校纪违反上位法的情况较为突出, 而且学生管理工作程序欠缺透明度和公开性。高校与学生之间具有两类不同性质的法律关系, 即平等的民事关系和不平等的行政关系。高校在行使学位授予和纪律处分权力时与学生形成的是行政关系, 因该行政关系发生的纠纷属于行政救济的范围。为避免和减少“学生状告母校”法律纠纷的增多, 高校的学生管理工作应当坚持合法性原则和合理性原则。

2. 高校学生管理存在的主要问题

目前, 我国高校的学生管理工作体制主要是采行院(系)、校两级管理体制, 即在院(系)级层面以辅导员队伍为管理主体, 在校级层面以学工部门为统领, 其他部门共同参与的学生管理运行模式。通常做法是在院(系)设置分管学生工作的副书记(兼副院长)、学办主任、团委书记、辅导员队伍, 由他们专门负责学生的教育管理工作。各院(系)的学生管理工作接受学校党委学生工作部门的领导。此外, 教务处、团委、后勤、保卫等相关部门均根据自身工作职责承担相应的学生事务管理服务。这些管理服务工作主要涵盖: 1) 学籍管理, 包括学生的入学和注册、成绩考核和记载, 升学、留级、降级、转系、转专业, 休学、停学、复学、退学、毕业等; 2) 课外活动的组织管理, 如学生社团活动、文艺体育活动的开展; 3) 党团及社会活动的管理, 如参加学校民主管理、支教、社会服务等; 4) 校园秩序的维持, 如对宿舍、教室、校园教学秩序及环境卫生的维护管理; 5) 奖励和违纪处分; 6) 学位授予及毕业证颁发。

高校学生管理工作的目的在于让学生养成良好的学习和行为习惯, 培养和锻炼他们的自理和自治能力, 同时, 也为学生营造一个良好的受教育环境。考察我国高校目前的学生教育管理工作, 其法治化水平还较为薄弱, 甚至难以跟上依法治国的步伐, 主要问题表现在以下几个方面:

(一) 学生管理者的法治意识较为薄弱

学生管理的法治化是指高校在依法治校的总体原则下, 按照教育法律、法规和规章的规定, 建立完善的学生教育管理规章制度体系; 坚持程序正义, 规范学生教育管理的权力, 保障学生的合法权益, 使学生管理工作处于依法治理的状态之中。然而, 实践中, 仍然有一些学生管理者将学生视为单纯的管理对象和教育客体, 强调学生义务多, 注重学生权利少, 进而引发了许多冲突和纠纷, 使高校管理者的良

好初衷难以实现,也给高校的社会声誉带来不良影响。高校管理者的法治意识薄弱,主要表现在两个方面:

1. 负责学生教育管理的领导和部门,无论是校级层面还是部门层面,对我国的教育管理法规和规章缺乏细致的了解。虽然他们对我国依法治国和依法治校的进程和要求有总体的认识和宏观的把握,但对涉及学生管理的专业性较强的法律、法规和规章却不甚清晰,对教育法律、法规、规章的立法精神及其规范不甚了解。近年来,虽然一些高校设置了法律顾问,但法律顾问的中心工作是为学校处理校办企业、房屋出租、劳动人事等民事纠纷和劳动纠纷,对学生教育管理工作的“涉法”问题还很少事前纳入视野。

2. 对“大学自治”和“学术自由”与法律调整之间的关系缺乏正确认识。如有的认为,高校对学生的教育管理包括开除学籍、不授予学位等均属于“大学自治”或“学术自由”的范围,且这种认识有一定的市场。这种认识的主要理论依据认为,高校是事业单位法人,不是政府机关,高校崇尚的是学术自由和大学自治,因而,无须处处事事考虑法律、法规的规定;甚至有的认为,高校内部的学生管理事务不受法律的规范和控制,如有的学生管理者对学生状告母校,对法院的司法介入,有着强烈的抵触和反弹情绪,这些现象说明,高校学生管理者的法律意识还较为薄弱。

(二) 校规、校纪违反上位法情况较为普遍

实践中,有很多高校基于“从严治校”的美好愿望,制定了许多校内规章制度,对学生在校期间的行为予以规范。但是,这些校内规章制度往往规定学生的权利少,规定学生的义务多;甚至有些规章制度存在“越权”和“越位”现象。考察近年来我国高校与学生之间发生的纠纷,可以发现,这些纠纷的背后往往是由于高校制定的校内规章制度的不合法、不合理上。高校制定的校内规章制度不合法、不合理表现在以下几个方面:

1. 扩大违纪的设定范围,即将上位法没有规定为违纪的行为视为违纪,扩大违纪的处分范围。如将同居、结婚生子设定为违纪行为,并给予严厉的纪律处分等。

2. 处分的严厉程度重于上位法的规定。如有的高校为了严肃考风考纪,对作弊学生一律给予勒令退学或开除学籍;或者不区分情节轻重,一律不授予学位等。

3. 为学位授予设置其他法外条件。如将学位授予与其他条件进行捆绑,达不到规定的条件,就不授予学位。如有的将考试作弊和打架斗殴等违纪行为与学位授予进行捆绑,规定凡是考试作弊或者打架斗殴受到纪律处分者,不授予学位;还有的规定,学生欠费不缴,扣发毕业证、学位证;还有的规定毕业生不签订就业协议,不能办理毕业手续等。

4. 涉及学生权利的条款概括、模糊,规范内容不具体、不明确。如有些学校的规章制度在涉及学生权利时,其条款语焉不详,并且使用概况性、不确定性语言多;不是过于笼统,就是过于宽泛,在具体操作上又有多种解释。这不仅导致校内规章制度存在适用上的不确定性,也给管理部门留下了“寻租”的空间。

(三) 学生管理行为程序公开性弱、透明度差

高校学生管理中涉及学生切身利益的行为主要有两种:一种是“授益性行为”,也即给学生带来好处、带来利益的行为,如评定奖学金、给予好的评价;另一种是“侵害性行为”,如给予纪律处分、不授予学位等。无论是“授益性行为”,还是“侵害性行为”,其是否公平、公正的行使,关键取决于程序。由于我国高校学生管理工作的程序意识不高,对涉及学生切身利益的行为程序还存在不公开、不透明的现象。主要表现是:

1. 评定奖学金、推进预备党员、各类奖励的评审程序不公开、不透明;
2. 评价学生的程序不合理,如给学生撰写毕业鉴定、评价,往往千篇一律,不符合学生实际;
3. 处分学生的程序不合理、不合法。如对学生违纪作出处分决定,事前不听取学生陈述、申辩;不

告知学生处分的事实、理由和法律依据; 不告知学生对处分不服的申诉、复议等救济程序, 甚至对主张权利的同学进行打击报复。

程序上的不公开、不透明, 不仅导致处理结果的不公平、不公正, 而且程序上的不公开、不透明, 还经常损害学生公平正义的心态, 影响学生价值观、人生观的形成。

(四) 侵犯学生权益现象多发、易发

侵犯学生合法权益的行为主要存在于教育和服务两个方面:

1. 在学生管理方面侵犯学生权利。在管理上, 侵害学生的隐私权和人身权等; 如在没有法律授权的情况下, 搜查学生宿舍, 甚至非法限制学生人身自由。

2. 在提供服务的过程中侵犯学生权利。由于学校设施、设备存在安全隐患, 或者不符合国家的强制性技术标准, 导致学生人身伤亡; 或者由于管理混乱, 导致第三人侵犯学生人身健康。如近年来随着机动车的激增, 高校校内也成为交通事故多发易发的场所, 导致学生人身伤害。在餐饮服务上, 食堂垄断经营, 饭菜质次价高, 卫生差, 甚至发生食物中毒。在住宿服务上, 环境差, 价格贵; 在医疗和后勤服务上, 工作人员服务态度差; 或者安全保卫措施不到位, 导致校外小偷进入宿舍盗窃财物, 使学生的人身和财产安全受到威胁等。

(五) “学生状告母校”的法律纠纷增多

自 1997 年刘燕文因拒绝授予博士学位状告北京大学、1998 年田永因拒绝授予学位状告北京科技大学以来, 学生状告母校的案件已经屡见不鲜, 甚至可以说, 没有被学生起诉过的高校已经是“凤毛麟角”。截至目前, 通过百度搜索, 关于“学生状告母校”的新闻已达 80 万条之多。一些高校的管理者对此现象大为不解, 认为学生的这种行为属于严重的“不道德”行为, 且这种“不道德”行为损害了母校的形象和社会声誉; 更为偏激的观点则认为, “学生状告母校”就是“儿子打老子”, 有悖于中华民族几千年来形成的“传统美德”。

3. 高校与学生之间的法律关系

那么, 学生能否起诉母校? 高校对学生的教育管理是否属于“大学自治”和“学术自由”的范畴? 所有这些问题均涉及到高校与学生之间的法律关系问题。可以说, 高校与学生之间的法律关系问题是各国高等教育法治研究的基础理论问题。只有厘清了两者之间的法律关系, 才可能明确高校与学生之间的权利义务关系, 也才可能使面临困境的学生管理工作走出困境, 踏上法治化的轨道。关于高校与学生之间的法律关系, 从法制史角度来看, 各国的法学理论和实践都经历了一个从传统到现代的认识提升过程, 我国也经历了这一认识提高过程。

(一) 域外高校与学生之间法律关系的演变

1. 美国高校与学生之间法律关系的演变。美国高校与学生之间的关系经历了由“代理父母说”向“契约说”的转变。在 20 世纪 60 年代以前, 美国在处理高校和学生之间的法律关系上, 盛行“代理父母说”。这种理论认为, 学校具有代替父母地位的作用, 这一理论又称“代理父母地位说”^[1]。换言之, 一旦学生被高校录取, 高校就取得了学生“父母”的地位, 那么, 这种情况下, 作为“父母”的高校如何管教“子女”, 则完全属于学校的内部事务, 高校对于内部事务的组织管理属于“大学自治”范围。基于这种理论认识, 对高校内部的组织管理行为, 不但国会不能立法干涉, 而且法院也不能受理属于“大学自治”范围内的纠纷。这种理论赋予高校管理学生的无限权力, 这一理论作为调整美国高校与学生之间法律关系的主导理论, 持续达二三百多年之久, 直至上个世纪 60 年代才退出历史舞台。其原因在于这种理论本身难以自圆其说。因为在这种理论指导下, 高校虽然表面上对学生拥有无限的管理权力, 但却也使高校对学生承担起了无限责任; 而一旦学生在校内发生人身伤亡事件, 即使高校没有任何过失, 也要承

担无限责任,这对高校发展也极为不利。为此,20世纪60年代后,理论界开始反思并最终放弃这一传统理论,转向了保障学生权益的现代理论——“契约说”,即高校与学生之间的法律关系属于平等的契约关系,高校对学生的教育管理应当保护学生享有的宪法权利,否则,不仅国会可以立法干预,而且法院也可以受理学生与高校之间的纠纷。

2. 德、日高校与学生之间法律关系的演变。在德、日等大陆法系国家,其高校和学生之间的关系经历了“特别权力关系说”向“重要关系说”的转变[2]。历史上,德国在高校与学生之间的关系上,长期受到罗马法上“家父理论”的影响,这种理论认为,“老子管儿子,属于家庭私事,国家不应当介入和干涉”。依据这一理论,德国公法学者提出了“特别权力关系”理论,认为一个国家或一级组织基于特别的原因,为了实现组织的目标,对管理对象享有概括的命令权和强制权,而管理对象却没有任何质疑的权利;相反,管理对象却负有绝对的服从义务,这种关系在公法上被称为特别权力关系[3]。如国家机关对公务员、学校对学生以及监狱对犯人之间的命令和服从关系,就属于典型的特别权利关系。特别权力关系理论在20世纪初传入到日本及我国,在日本高校和我国台湾地区的高校也曾经盛极一时。特别权力关系属于法治的例外领域,其控制德国高校长达一个多世纪,直到20世纪70年代才被彻底废弃。

二战后,世界各国致力于法治国家建设,特别权力关系理论遭到了广泛的批评。德国联邦宪法法院于1972年通过的宪法判例,彻底废弃了特别权力关系不受国家法律调整了理论,学者们将这一判例要旨概括为“重要关系理论”[4]。该宪法判例认为,只要学校做出涉及到学生重要权利的事项,都必须由立法加以限制;涉及学生重要权利的事项不属于“大学自治”的范围。凡是管理关系中涉及学生基本权利的“重要事项”,均应当以联邦法律予以规定,也应当接受法院的司法审查。日本随后也废除了特别权力关系理论,承认对特别权力关系的立法干预和司法干预。我国台湾地区也在20世纪90年代通过司法解释,废弃了学生与学校关系中的特别权力关系理论。1995年台湾地区“司法院大法官会议”作出的第382号解释,其判决理由书提出:“各级学校依有关学籍规则或惩处规定,对学生给予退学或类似之处分行为,足以改变学生身份并损及其受教育之机会,自属对人民宪法上受教育之权利有重大影响,此种处分应为诉愿法及行政诉讼法上之行政行为。受处分之学生于用尽校内申诉途径,未获得救济者,自得依法提起诉愿及行政诉讼。”[5]

自此之后,各国或地区在处理高校与学生的关系问题上,那种以“大学自治”、“学术自由”为名,排斥学生管理行为受法律约束的观念已经没有了任何市场。

(二) 我国高校与学生之间关系演变

在1998年之前,我国高等教育基本上属于福利性教育。学生免费上学,高校免费提供住宿,还包分配,提供工作岗位等。在这种社会条件下,高校与学生之间的关系具有明显的“代理父母”地位,学生则成为高校百般呵护的“子女”。在这种关系下,作为“代理父母”的高校对学生的“越轨”行为无论如何处置,其“子女”都不会有任何异议。然而,自我国高校1998年实行并轨招生以来,学生自费上学,自主择业,学校与学生之间的关系发生了根本变化,学校不过是提供教育服务的事业组织,学生是接受教育服务的对象。学校管理行为的依据,不再仅仅依靠其“代理父母”的身份,而是基于双方的契约关系。新时期,学生与学校之间不平等的管理关系逐渐受到压缩,而平等的契约关系则逐渐扩张。基于这些新变化,学生与学校之间发生冲突与纠纷的概率便大大增加,加之学生的维权意识也不断提高,很容易导致学生和高校之间发生纠纷。特别是随着网络的普及,又往往将这些纠纷无限放大和扩散,有时还影响到学校的正常工作秩序和社会声誉。当前,根据我国教育法律、法规以及最高人民法院发布的指导性案例,笔者以为,我国高校与学生之间的法律关系可以概括为以下两个方面:

1. 平等的契约关系。根据《中华人民共和国教育法》(下称《教育法》)和《高等教育法》,高校业经批准成立,即取得法人资格,具有民事权利,承担民事责任。高校作为事业单位法人,其在给学生提

供餐饮、住宿、医疗等社会服务方面, 双方之间是平等的契约关系, 由此引起的纠纷也应当依照民事法律规范的规定加以解决。

2. 管理与被管理的行政关系。高校作为法律、法规授权的公益组织, 享有法律、法规授予的行政权力, 具有行政主体的资格。我国《教育法》第 29 条规定, 高校享有九项权力: 1) 按照章程自主管理; 2) 组织实施教育教学活动; 3) 招收学生或者其他受教育者; 4) 对受教育者进行学籍管理, 实施奖励或者处分; 5) 对受教育者颁发相应的学业证书; 6) 聘任教师及其他职工, 实施奖励或者处分; 7) 管理、使用本单位的设施和经费; 8) 拒绝任何组织和个人对教育教学活动的非法干涉; 9) 法律、法规规定的其他权利。这些权利具有明显的单方意志性和强制性, 符合行政权的特征, 在性质上属于行政权力或者公共事务管理权。同时, 《高等教育法》第 30 条, 《学位条例》第 3、6、10 条均授权高校享有颁发毕业证、学位证书的权力。

除上述法律授予了高校行政权力, 使得高校具有行政主体资格之外, 司法实践还有很多指导性案例, 也确认了高校的行政主体地位。如最高人民法院在“田永诉北京科技大学”一案的判决理由中指出: “在我国目前的情况下, 某些事业单位、社会团体虽然不具有行政机关的资格, 但是法律赋予它行使一定的行政管理职权。这些单位、团体与管理相对人之间不存在平等的民事关系, 而是特殊的行政法律关系。他们之间因管理行为发生争议, 不是民事诉讼而是行政诉讼。”^[6]高校的学生管理权力表现为两个方面: 一是高校拥有的制定学生管理规章制度的权力, 即校规校纪制定权; 二是对学生的学籍、教学、纪律、学位、就业等日常管理权、许可权等。这两类职权均具有管理与被管理、命令与服从的特征。高校在行使这两类职权时, 处于优势地位, 是被授权的行政主体, 能够以自己的名义行使并独立承担由此产生的法律责任。为此, 高校在行使这些授权时不具有“大学自治”的地位, 也不属于绝对的“学术自由”的空间, 而必须依高等教育法律、法规的授权为依据, 来维护日常的教学秩序, 保护学生的合法权益。

4. 我国高校的学生管理权及其界限

目前, 我国涉及高校学生管理的法律、法规已经形成完整的法律体系, 这一法律体系主要由法律、法规和教育部规章以及其他规范性文件所构成, 其中与学生权利义务密切相关的法律、法规主要有: 《教育法》、《中华人民共和国学位条例》(下称《学位条例》)、《普通高等学校学生管理规定》(下称《学生管理规定》)、《高等学校学生行为准则》。此外, 与高校学生管理密切相关的法律还包括: 《行政许可法》、《行政复议法》、《行政处罚法》、《行政诉讼法》。根据这些法律、法规和规章规定, 高校在教育管理过程中容易与学生发生纠纷的权力主要包括以下几项:

(一) 学位授予权

根据《学位条例》, 高校授予学位的条件主要有两项: 一是思想政治条件; 二是学术水平条件。除此之外, 没有其他条件。

1. 思想政治条件。根据《学位条例》第 2 条的规定, 高校授予学位的思想政治条件是“拥护中国共产党的领导、拥护社会主义制度”。在此, 《学位条例》没有将违纪与否作为是否授予学位的思想政治条件。换言之, 个人品德、违纪等均不构成不授予学位的思想政治条件, 因为这些评价均带有很强的主观性, 也欠缺客观的评价指标, 不同的主体可能存在不同的评价。为此, 《学位条例》没有将其作为是否授予学位的条件。

2. 学术水平条件。根据《学位条例》第 2 条规定, 学生具有一定的学术水平是高校授予学位的学术条件。而所谓具有一定的学术水平, 根据《学位条例》第 4 条, 是指“1) 较好地掌握本门学科的基础理论、专门知识和基本技能; 2) 具有从事科学研究工作或担负专门技术工作的初步能力”。

换言之, 授予学士学位、硕士学位和博士学位的条件, 只有两个条件: 即思想政治条件和学术水平

条件; 没有规定违反校规校纪不授予学位。为此, 如果高校为学位的授予附加其他条件, 就意味着违反了《学位条例》的规定。如济南市中级人民法院在“杨永智起诉母校”一案的判决中指出: “杨永智所受处分系因参与打架, 属于因学术水平问题及相关思想品德之外的其他不当行为而受到的处分, 与授予学士学位的条件无关。”¹

(二) 纪律处分权

根据《学生管理规定》, 高校对学生的纪律处分共有五种: 分别为: 1) 警告; 2) 严重警告; 3) 记过; 4) 留校察看; 5) 开除学籍。实践中, 高校与学生之间发生纠纷除了因学位授予纠纷之外, 还经常因为纪律处分发生纠纷。其中, 主要因学生考试作弊被纪律处分、被责令退学以及被开除学籍等引发的纠纷。上述高校的各项处分权力, 均有明确的适用条件和程序限制, 高校必须严格按照相关处分的条件和程序进行, 否则, 即属于违法处分。被处分学生可以依法申诉、申请复议或者提起行政诉讼。

1. 考试作弊处分权。在高校学生管理实践中, 因考试作弊给予处分的现象非常普遍, 在一些高校制定的学籍管理规定或者学生手册中, 通常规定对考试作弊者不授予学位或者给予纪律处分。但《学位条例》并没有将考试作弊作为拒绝授予学位的法定条件。为此, 因考试作弊不授予学位, 与《学位条例》规定的授予学位条件有一定的冲突。对考试作弊的学生, 根据《学生管理规定》第 16 条和第 54 条的规定, 有两类处理结果: 一是学生严重违反考核纪律或者作弊的, 该课程考核成绩记为无效, 并由学校视其违纪或者作弊情节, 给予批评教育和相应的纪律处分。其中, 给予警告、严重警告、记过及留校察看处分的, 经教育表现较好的, 在毕业前对该课程可以给予补考或者重修机会。二是考试作弊系由他人代替考试、替他人参加考试、组织作弊、使用通讯设备作弊及其他作弊行为严重的, 可以给予开除学籍处分。

另外, 值得一提的是, 新修改的《刑法修正案九》将考试组织作弊、替考等作弊行为纳入刑罚制裁的范围, 但刑法第 284 条第 1 款调整的范围主要是“法律规定的国家考试中”,²如高考、研考、司法考试、会计师等全国性考试, 而非学校组织的课程考试, 学生课程考试作弊属于高校纪律处分的范畴。

2. 责令退学权。教育部发布的《学生管理规定》没有将责令退学视为一种纪律处分, 而是对无法完成学业学生的一种学术评价。根据《学生管理规定》第 27 条的规定, 责令退学需要具备如下条件: 1) 学业成绩未达到学校要求或者在学校规定年限内(含休学)未完成学业的; 2) 休学期满, 在学校规定期限内未提出复学申请或者申请复学经复查不合格的; 3) 经学校指定医院诊断, 患有疾病或者意外伤残无法继续在校学习的; 4) 未请假离校、连续两周未参加学校规定的教学活动的; 5) 超过学校规定期限未注册而又无正当理由的; 6) 本人申请退学的。从《学生管理规定》的规定看, 高校之所以作出责令退学的决定, 主要是针对学生由于身体或学习能力无法继续完成学业作出的处置, 而非基于学生存在过错行为作出的纪律处分。但实践中, 很多高校经常将其视为一种纪律处分。如有的校规校纪将责令退学的范围扩大, 甚至对违纪的学生也规定给予责令退学, 那么, 这种情况下, 责令退学就演变成为一种纪律处分, 与其它纪律处分一样也具有影响学生权益的性质。对此, 受责令退学处理的学生存在异议, 也可以依法申诉、提起行政复议或行政诉讼。如 2003 年董斐因考试作弊被郑州大学勒令退学, 董斐不服提起诉讼, 法院经审理认为: 原、被告之间因“勒令退学”引发的争议, 受行政诉讼法的调整, 属于人民法院行政诉讼的

¹杨某诉某大学不履行授予学士学位法定职责案, 认为因为学术水平及相关思想品德之外的其他不当行为而受到的处分不能作为高校不授予学士学位的依据。本案判决要旨是: 学位授予单位应依法对达到一定学术水平或专业技术水平的人员授予相应的学位, 颁发学位证书。学位管理和学籍管理是两种不同的法律关系, 学生因参与打架而受到处分, 属于因学术水平问题及相关思想品德之外的其他不当行为而受到的处分, 属于学籍管理范畴, 与授予学士学位的条件无关, 高等学校不能依此作出不予授予学士学位决定。本案作为新类型案件, 明确了学位管理和学籍管理是两种不同的法律关系, 高等学校不能笼统地将开除学籍的条件等同于不予授予学位的条件。参见: (2011) 济行终字第 29 号行政判决, 中国法院网 2014 年 4 月 2 日。

²刑法修正案九, 第 284 条第 1 款: “在法律规定的国家考试中, 组织作弊的, 处三年以下有期徒刑或者拘役, 并处或者单处罚金; 情节严重的, 处三年以上七年以下有期徒刑, 并处罚金。”

受案范围[7]。

《学生管理规定》第 28 条规定, 责令退学应当遵循下列程序: 1) 对学生做出退学处理时, 应当由校长会议研究决定; 2) 对退学的学生, 由学校出具退学决定书; 3) 决定书并应送交本人; 4) 同时, 退学决定书报学校所在地省级教育行政部门备案。否则, 省略或颠倒任何一个程序环节, 即构成程序违法。

3. 开除学籍权。开除学籍是高校对违纪学生做出的最严厉处分形式, 也是高校依法剥夺其受教育权的行为, 这一权力必须严格依法行使。《学生管理规定》明确规定了高校做出开除学籍处分的条件和程序。为此, 高校做出开除学籍的处分, 必须符合《学生管理规定》的条件和程序。《学生管理规定》第 55 条明确规定: “学校对学生的处分, 应当做到程序正当、证据充分、依据明确、定性准确、处分适当。”

根据《学生管理规定》第 54 条的规定, 学生有下列情形之一, 学校可以给予开除学籍处分: 1) 违反宪法, 反对四项基本原则、破坏安定团结、扰乱社会秩序的; 2) 触犯国家法律, 构成刑事犯罪的; 3) 违反治安管理规定受到处罚, 性质恶劣的; 4) 由他人代替考试、替他人参加考试、组织作弊、使用通讯设备作弊及其他作弊行为严重的; 5) 剽窃、抄袭他人研究成果, 情节严重的; 6) 违反学校规定, 严重影响学校教育教学秩序、生活秩序以及公共场所管理秩序, 侵害其他个人、组织合法权益, 造成严重后果的; 7) 屡次违反学校规定受到纪律处分, 经教育不改的。除了上述七项条件之外, 对于违纪学生, 高校不得做出开除学籍的处分, 如对于考试夹带小抄、交头接耳等作弊行为则不符合开除学籍的条件, 只有“由他人代替考试、替他人参加考试、组织作弊、使用通讯设备作弊以及其他作弊行为严重的”, 才构成开除学籍的法定条件, 否则, 即有违《学生管理规定》的设定条件。

高校做出开除学籍的处分, 应当遵循以下程序: 1) 在作出处分之前, 应当听取学生及其代理人的陈述及申辩; 2) 作出开除学籍的决定, 应当由校长会议研究决定; 3) 对学生作出处分, 应当出具处分决定书; 4) 处分决定书应当送交本人, 并到教育部门备案; 5) 处分决定书应当告知处分的事实、理由及依据, 并告知申诉权利及申诉期限。违背上述程序要件, 则构成程序违法。

5. 高校学生管理法治化应坚持的原则

高校对学生的管理权是法律授予的权力, 这一权力具有公共性和公益性, 高校属于特别的公务法人, 在其与学生形成的管理与被管理法律关系中, 双方的地位不平等。高校为保证教育教学活动的正常进行, 在法律授权范围内可以制定内部的规章制度, 来限制学生的权利和自由, 而学生必须服从这一权力。从学生管理法治化的角度而言, 高校对学生的管理权, 必须符合合法性原则和合理性原则。

(一) 高校学生管理应当符合合法性原则

所谓学生管理符合合法性原则, 是指高校学生管理权力的来源、行使, 应当依据法律、符合法律, 而不得与法律相抵触。高校对学生的管理权主要表现为两种形式: 一是制定校规校纪的权力, 也即学校规章制度的制定权; 二是对学生做出具体的管理行为, 表现为对学生进行奖惩等影响学生权益的行为。高校学生管理符合合法性原则主要是指学校制定的校规校纪符合合法性原则、学校对学生的管理具体行为符合合法性原则。

1. 校规校纪符合合法性原则。根据我国的教育管理法律、法规及规章的规定, 我国高校拥有制定校内规章制度的权力。如《学生管理规定》第 68 条的规定: “高等学校应当根据本规定制定或修改学校的学生管理规定, 报主管教育行政部门备案, 并及时向学生公布。省级教育行政部门根据本规定, 指导、检查和督促本地区高校学校实施学生管理。”虽然高校拥有制定学生管理的校内规章制度的权力, 但这一权力的行使必须符合上位法的规定。我国的法律体系呈现金字塔式的结构, 在这一结构中, 宪法具有最高的法律效力, 其次是法律、行政法规; 再次是地方性法规、政府规章; 最后才是学校自己制定校规校纪

等规章制度。高校制定的校内规章制度,其法律效力最低,并不得违反上位的法律、法规和规章;也不得违反教育部、教育厅制定的规范学生管理行为的规范性文件。只有校规校纪符合上位的法律、法规、规章,符合上级的规范性文件,才是合法有效的规章制度。否则,下位法违反上位法;校内的规章制度违反上位的规章和规范性文件,则不具有法律约束力。而一旦因校内的规章制度存在瑕疵发生法律纠纷,学生提起行政诉讼的话,那么,根据新修订的《行政诉讼法》的规定,法院可以在诉讼中一并审查该校规校纪的合法性。如果不合法,则弃之不理,不作为审判的法律依据。

2. 具体行为管理行为符合合法性原则。高校对学生的具体管理行为,其性质属于行使行政权。作为行政权,应当符合依法行政的基本要求:

1) 行为主体合法。如根据《学生管理规定》第 57 条的规定:“学校对学生作出开除学籍处分决定,应当由校长会议研究决定。”如果党委学生工作处做出开除学籍的处分,然后报学校党委批准或报校长本人批准,那么,做出处分的主体就存在不妥和违法。同样,学校的部门或者院系做出开除学籍的处分报学工处审批,也构成处分主体的不合法。

2) 权限合法。《学生管理规定》第 57 条规定,做出开除学籍的纪律处分属于校长会议的职权,其他任何机关甚至是校领导个人都无权审批,其他机构也一样,否则,即权限不合法,构成越权。

3) 程序合法。《学生管理规定》第 55 条规定:“学校对学生的处分,应当做到程序正当、证据充分、依据明确、定性准确、处分适当。”根据《学生管理规定》规定,纪律处分的程序包括:处分之前要听取学生的意见;处分决定书应当告知处分的事实、理由及依据,并送交本人;处分之后应当告知学生不服处分的申诉救济途径等。目前,学生管理工作暴露出来的最大问题是,程序瑕疵,程序违法导致败诉的情况比较多。为此,程序合法也构成学生管理行为合法的重要条件。

(二) 高校学生管理行为应当符合合理性原则

所谓合理性原则,是指高校在做出影响学生权益的行为是,应当公正合理,符合正义。合理性原则,也意味着对学生做出的处理,特别是不利处分应当在手段和目的之间符合比例,通俗的讲,就是“过”和“罚”相当、构成比例,同样的行为要同样的处理、同样的对待;不能用“大炮打麻雀”,因小错而重罚,或因大错而轻罚。否则,即违背了合理性原则,根据新修订的《行政诉讼法》,对明显不当的处分人民法院可以予以变更。

6. 结语

推进高校学生管理工作的法治化涉及高校各个部门的工作。首先,管理者必须转变思想观念,学生管理工作必须消除重义务、轻权利;重秩序、轻人本的错误观念。其次,正确认识大学自治和学术自由与司法介入的关系;大学自治不是没有边界的,也不是不受法律的干预和介入的。只要高校行使管理权影响到学生的合法权益,那么,其自治和自由就应当受到法律的限制,受到司法机关的审查。再次,高校管理者必须适应依法治校的新形势,尽快修改和完善不符合法治原则和法治精神的校规校纪,推动依法治校的进程,加快学生管理法治化的步伐。

基金项目

山东省高校人文社科项目(J11WB01), 济南大学教学项目(JZ1231)和科研基金(16ZD01)的阶段性成果。

参考文献 (References)

- [1] 崔晓敏. 美国高校与学生法律关系的演变[J]. 高教探索, 2006(4): 39-41.
- [2] 陆伟, 王知春. 高校学生管理法治化探究[J], 中国成人教育, 2015(1): 33-35.

- [3] 吴万得. 德日两国特别权力关系理论之探讨[J]. 政法论坛, 2001(5): 131-137.
- [4] 陈戈. 德国联邦宪法法院典型判例研究(基本权利篇)[M]. 北京: 法律出版社, 2015: 32.
- [5] 我国台湾地区“司法院大法官会议”第 382 号解释[Z/OL].
<http://www.docin.com/p-607128845.html>, 1995-10-12.
- [6] 行政诉讼法. 田永诉北京科技大学拒绝颁发毕业证、学位证行政诉讼案[J]. 最高人民法院公报, 1999(4): 141.
- [7] 张光辉, 张力. 考试作弊被勒令退学, 大学生状告母校重获受教育权[Z/OL].
<http://www.chinacourt.org/article/detail/2005/03/id/153679.shtml>, 2005-3-4.

期刊投稿者将享受如下服务:

- 1. 投稿前咨询服务 (QQ、微信、邮箱皆可)
- 2. 为您匹配最合适的期刊
- 3. 24 小时以内解答您的所有疑问
- 4. 友好的在线投稿界面
- 5. 专业的同行评审
- 6. 知网检索
- 7. 全网络覆盖式推广您的研究

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱: ojls@hanspub.org