

论高校纪律性惩戒权与学生合法权益的冲突与平衡

唐清燕

华东政法大学, 上海

收稿日期: 2022年5月5日; 录用日期: 2022年5月23日; 发布日期: 2022年7月1日

摘 要

高校作为国家最重要的高等教育实施机构, 肩负着传承、传播学术理念及管理、教育学生的双重责任, 也面临着自治与法治的平衡难题。一旦学生违反纪律性规定破坏了教学、管理秩序, 高校如何在兼顾处罚与教育的基础上行使权力对学生行为予以规范、惩戒, 这是学生个体性、独立性意识越发突出的今天不可回避的问题。因此, 为实现高校教育目的、保护学生合法权益、促进高等教育健康持续发展, 需要明析高校惩戒权的来源、性质及学生的合法权益内容, 并在梳理高校治理所存在的现实问题基础上, 厘清二者之间的冲突, 从实体、程序两方面加强对高校纪律性惩戒权的法律控制, 实现二者的平衡。

关键词

高校, 纪律性惩戒权, 自治权, 学生权益保护

On the Conflict and Balance between the Power of Disciplinary Punishment and Students' Legitimate Rights and Interests in Colleges and Universities

Qingyan Tang

East China University of Political Science and Law, Shanghai

Received: May 5th, 2022; accepted: May 23rd, 2022; published: Jul. 1st, 2022

Abstract

As the country's most important higher education implementing institutions, colleges and univer-

sities shoulder the dual responsibility of inheriting, disseminating academic ideas, managing and educating students, and also facing the problem of balancing autonomy and the rule of law. Once students violate the disciplinary regulations and destroy the teaching and management order, how can colleges and universities exercise their power to regulate and punish students' behavior on the basis of taking into account punishment and education? This is an unavoidable problem today as students' awareness of individuality and independence is becoming more and more prominent. Therefore, in order to achieve the purpose of college education, protect the legitimate rights and interests of students, and promote the healthy and sustainable development of higher education, it is necessary to clearly analyze the source and nature of college disciplinary power and the content of students' legitimate rights and interests, and on the basis of sorting out the practical problems existing in college governance, clarify the conflict between the two, strengthen the legal control of the disciplinary punishment power in colleges and universities from the two aspects of substance and procedure, and realize the balance of the two.

Keywords

Colleges and Universities, The Power of Disciplinary Punishment, Autonomous Right, Protection of Students' Right

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

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



Open Access

1. 引言

2021年9月23日,一则关于“复旦大学三名学生因在校外嫖娼被开除学籍且处分决定书以实名的形式在校内公示”¹(以下简称“复旦事件”)的新闻引起网友广泛关注和讨论。复旦大学于9月24日在其官方平台正面回应了该舆情事件并说明此决定是由该校保卫处作出、校长办公会议审议通过的,其处罚公示的范围仅在校内并未刊发至网络,公示是为了警示其他学生。²网络流传的处分决定书显示,该处分决定是复旦大学校长办公会议依据《复旦大学学生纪律处分条例》(以下简称《复旦处分条例》)作出的,并明确了受罚学生若不服处分决定的可在处分决定书送达之日起十日内向复旦大学学生申诉处理委员会提出申诉的情况。新闻报道中的处分决定书已将受处分学生的姓名、年级、学号、违法的事实理由以及行政处罚内容等信息作了模糊处理,但上述信息在校内公示栏中是未经处理直接公开的。复旦大学对三名嫖娼学生所作出的处分决定是否于法有据、是否符合法定程序及其校内公示行为是否侵犯了学生的合法权益有待考究。

高校对于违反校规校纪的学生,如何在法定权限内施以惩戒是其依法治校不可回避的问题,一旦恣意使用权力,将会对学生权利产生限制。因此,有必要以“复旦事件”为切入点,探讨我国高校纪律性惩戒权的来源及其性质、学生的合法权益内容,剖析高校纪律性惩戒权与学生合法权益之间存在的冲突,进一步探索高校学生在权利受到侵犯时的救济途径,从法律控制的角度提出现代高校依法治理的方向,促进高校自治权实现与学生合法权益保护之平衡。

2. 高校纪律性惩戒权与学生合法权益

(一) 高校纪律性惩戒权的来源及其性质

¹<https://static.cdsb.com/micropub/Articles/202109/2644f8a7c1fec5dc550d11bb0f9b3ae5.html>, 2021年10月31日访问。

²<https://news.ifeng.com/c/89nRocUr7Xh>, 2021年10月20日。

依据《中华人民共和国教育法》(以下简称《教育法》)第 26、28 条可知,我国公立高校可以对受教育者进行学籍管理实施奖励或处分。《中华人民共和国高等教育法》(以下简称《高等教育法》)第 41 条也规定了高等学校校长可以行使对学生进行学籍管理并实施奖励或者处分的职权。根据《高等学校学生管理规定》(以下简称《管理规定》)第 51 条可知,高校对于违反法律法规、本规定以及学校纪律的学生,有权视情节轻重情况给予不同严厉程度的纪律处分,且该《管理规定》在第 52 条明确列举了八项学校可以给予开除学籍处分的情形。据此,高校的纪律性惩戒权来源于教育法律法规及规章的授权。

概言之,高校纪律性惩戒权是指高校在法律、法规、规章授予的权限内对学生作出的使其受教育权受到限制甚至丧失的一种单方、强制性处分权。而高校纪律性惩戒措施就是高校惩戒权作用于学生的具象行为,包括警告、严重警告、记过、留校察看、开除学籍五种。高校纪律性惩戒措施呈现的特征包括有:纪律性惩戒主体是具有授权性行政主体身份的普通高校,惩戒对象是在高校中接受学历教育并受其管理的学生,惩戒原因是学生对法律、法规和高校自治性规定的违反。结合《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》)第 2 条可知,行政处罚是由行政机关依法对违反行政管理秩序的公民、法人或者其他组织作出的,以减损权益或者增加义务的方式予以惩戒的行为,而高校的纪律性惩戒措施在特征上与行政处罚相类似。但由于高校并不属于行政机关,高校纪律性惩戒权行使的目的是为了维护教学管理秩序,加之行政处罚的种类法定,高校纪律性惩戒措施并不属于行政处罚的种类。高校行使纪律性惩戒权对违纪学生的合法权益予以约束、限制甚至剥夺时,“展现出的是一种不平等主体之间管理与被管理的纵向法律关系,符合行政责任制度的基本特性”[1],从本质上看,这是一种特殊的具有类行政处罚性质的行政惩戒行为,自然是要受到行政法基本原理的规制。

(二) 学生合法权益的规范依据及内容

学生是在公立学校接受教育的学员,根据不同的教育阶段,分为小学生、初中生、高中生以及高校学生。不同位阶的教育法律法规明确规定了学生在学校中所享有的权利,由于大学和中小学在行政、教学运行机制以及惩戒机制存在较大区别,下文所讨论的权利主体特指高校纪律性惩戒权所面向的高校学生群体。

在经历了选拔考试获得录取资格后,学生于报考学校登记注册完毕,便可获得合法的学生资格,享有宪法及教育法律法规所赋予的权利。学生的权利是一个复数概念,意味着一组权利而不只是一项权利,目前关于高校学生所享有的权利主要集中规定在《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)、《教育法》《高等教育法》和《管理规定》中。《宪法》第 38 条明确公民的人格尊严不受侵犯,高校学生在校所受到的约束和管理应以人格权受到尊重和保护为前提。辅以《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)第 990 条、991 条、1032 条之规定,可知高校学生享有基于人格尊严产生的不受任何组织或个人侵犯的隐私权。《宪法》第 46 条明确将受教育权作为公民的一项基本权利,使之成为当代社会人权保障的一项重要内容。在《宪法》对高校学生的受教育权作出基础规定后,教育法律法规对《宪法》所规定的高校学生权利作了补充规定,使学生权利的内容更明确具体、更有针对性。《教育法》第 43 条规定,高校学生作为受教育者享有参加教育教学活动权、获得奖贷助学金权、获得公正评价权、获得学业证书和学位证书权、申诉起诉权等。《高等教育法》针对高校学生的特点,明确规定了高校学生家庭经济困难的,有权申请补助或减免学生,增加规定了高校参加社会服务和勤工助学活动的内容。2017 年修订的《管理规定》将“保障学生合法权益”增加为立法目的,贯穿整个规定的内容,表明国家立法一改以往重视维护高校秩序的管理本位色彩[2],学生合法权益保护从国家立法层面迈入新阶段。

《管理规定》在《教育法》及《高等教育法》对学生权利所作规定的基础上,在第 6 条新增了“获得就业创业指导和服务”和“在校内组织、参加学生团体,以适当方式参与学校管理,对学校与学生权益相关事务享有知情权、参与权、表达权和监督权”这两项权利,加上其他条款对高校学生已有权利的

明确和细化规定,丰富和完善了我国高校学生的权利体系。

教育立法的主要任务是确认学生作为受教育者所享有的权利,主要目的是保障学生权利尤其是基本权利之受教育权的实现。高校纪律性惩戒权的行使不得侵犯学生基于宪法及其他教育相关法律法规所享有的合法权益。

3. 高校纪律性惩戒权与学生合法权益的冲突

高校为了建立和维护良好的教育、教学秩序有权对有违纪行为或其他未达到学校管理要求的学生予以惩戒,这是其办学自主的体现。高校纪律性惩戒权具有较大的自由裁量属性,高校在治理中易越矩而与学生合法权益保护产生冲突。

(一) 高校治理违背行政法治原则侵犯学生合法权益

高校纪律性惩戒措施的运用具有行政公权力的高权性和单方干预性等特征,理应遵循行政法的基本原则,以满足法治精神要求,但是“复旦事件”暴露了我国高校在行使纪律性惩戒权时存在违背行政法治原则侵犯学生合法权益的情形。

1) 违背法律优先原则及比例原则侵犯学生受教育权。

按照法律优先原则的要求,高校在制定与实施纪律性惩戒措施规定时均应符合既有法律的规定,不得与法律相抵触,这一观念在“田永案”³已被确立[3]。依据《管理规定》第52条第3项之规定,学生受到治安管理处罚,情节严重、性质恶劣的,学校可以给予开除学籍处分。据此,当学生受到治安管理处罚,高校有权开除学生,但是要考量学生违法违纪行为的情节、性质是否达到“严重、恶劣”的程度,而即使学生的违法违纪行为属于情节严重、性质恶劣情形,高校是可以开除学生而不是应当,该立法体现了学生受教育权与高校管理秩序之间的价值平衡精神。但是,根据复旦大学官网公布的《复旦处分条例》第40条之规定,该校学生一旦有卖淫、嫖娼行为,一律给予开除学籍处分,对学生卖淫、嫖娼行为的情节严重与否、性质恶劣与否在所不问。就此而言,复旦大学的校内规范性文件制定了比上位法更为严苛的纪律性惩戒措施,与上位法的规定和精神相抵触,已然违背了法律优先原则。

按照比例原则的要求,高校在处分违纪学生时应兼顾秩序管理目标实现与学生合法权益保护,选取既能达到秩序管理目标又对学生权利侵害最小的纪律性惩戒措施,使目的和手段之间合乎比例。根据复旦大学所作出的三份处分决定⁴可知,这三名学生因嫖娼分别被上海市公安局黄浦区分局、闵行分局、嘉定分局处以“行政拘留三日”、“行政拘留十日”、“行政拘留十日罚款伍仟元”的行政处罚,处罚的轻重不一。依据《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》)第5条之规定,实施行政处罚必须与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。而就算作出处罚决定的并非同一公安机关,但都属于上海市公安局管理的公安分局,行政裁量的基准理应一致。公安机关针对三名嫖娼学生作出了不同的行政处罚决定,意味着这三名学生的嫖娼行为在情节、性质上可能是不一样的,但复旦大学对这三名嫖娼学生不考虑情节、性质的差异性一律给予开除的处分决定,显然违反了比例原则的要求。

受教育权是公民权利的重要内容,公民能否得到良好的教育事关个人的发展和国家的盛衰[4]。复旦大学在对三名嫖娼学生作出纪律性处分决定时,依据了与上位法相抵触的《复旦处分条例》,对三名单学生的违法违纪情形不加区分给予统一的开除学籍处分,剥夺了这三名学生继续在校学习的权利,属于超越法律优先原则及比例原则违规行使纪律性惩戒权,严重侵犯了受处分学生的受教育权。

³ 田永诉北京科技大学拒绝颁发毕业证、学位证案,最高人民法院指导案例38号(2014年)。

⁴ 根据网上报道并经复旦大学官微证实的三份处分决定书显示:复旦大学2019级博士研究生陈某,在2020年9月26日于校外嫖娼,被上海市公安局黄浦分局“行政拘留三日”;2019级硕士研究生李某,在2020年9月7日于校外嫖娼,被上海市公安局闵行分局“行政拘留十日”;2020级硕士研究生葛某,在2021年1月13日于校外嫖娼,被上海市公安局嘉定分局“行政拘留十日罚款伍仟元”。

2) 违背程序正当原则侵犯学生隐私权

因为校园人际网络的关系,校内公示对于学生而言几乎等同于向社会“通报”,一旦公示的个人信息足以识别到个人,那么受处分学生的隐私就变成校园里“公开的秘密”。虽然依据《民法典》第1036条第3项之规定,高校为了校园集体秩序的维护有权将学生违法违纪的行为向校集体内的其他人告知,但也不意味着学生需要完全让渡隐私权。复旦大学的校内公示行为实际已经构成了对受处分学生隐私权的侵犯,理由有三:一是依据现行教育相关法之规定,并无高校纪律性处分可于校内公示的依据,即复旦大学的校内公示行为于法无据。二是依据《管理规定》第55条之规定,高校在对学生作出不利处分决定之后,应该及时直接送达学生,只有在难于联系学生的情况下,方能通过学校网站、新闻媒体等公告方式送达。对于公告送达的方式,立法列举了“学校网站、新闻媒体”等方式,旨在以传播力度更大的渠道送达,保障受处分学生的知情权与申诉权。在“复旦事件”中,复旦大学的公示处分决定的行为是否具有送达之效果?依据《中华人民共和国民事诉讼法》以及《复旦处分条例》关于送达程序的规定,复旦大学的公示行为不符合公告送达要求,也即该公示行为没有法定程序的意义三是依据《复旦处分条例》第16条之规定,学生对学校的处分不服有权提出申诉,而在开除学籍处分决定的申诉期间,处分决定应当停止执行。也即复旦大学对三名嫖娼学生作出的处分决定有停止执行甚至被撤销的可能。如果这三名学生通过权力救济途径获得了继续学习的机会,复旦大学的公示行为已无程序回转之可能,对三名学生的人格尊严造成不可逆的社会性伤害。

程序正当是约束高校纪律性惩戒权并保障学生合法权益的重要路径,国内外通说将程序正当分为程序性程序正当和实质性程序正当,前者指任何其权益受到判决结果影响的当事人都享有被告知和陈述自己意见并获得庭审的权利,后者指政府应当为其行为提供正当化的理由[5]。根据上述分析,复旦大学以“警示”为目的的公示行为并不具备实体和程序上的正当性,不符合实质性程序正当的要求,即使是出于整肃校风校纪、维护教学秩序的目的,已然突破了程序正当原则的要求,属于纪律性惩戒权的滥用,侵犯了受处分学生的隐私权。

(二) 受惩戒学生的合法权益救济渠道不畅通

复旦大学公示的处分决定书中明确表示受处分学生有权申诉,且复旦大学制定了《复旦大学学生申诉处理条例》,对申诉处理机构、申诉受理程序、复查程序及复查决定的作出进行了规定。据此,该校为学生提供了双重申诉制度,似乎为学生提供了较完善的权利救济渠道。但从权力运用与责任承担的特点来看,集体决策本身就是一种规避责任风险的行为。因此,通过一个生成并受控于教育系统的申诉救济制度对高校的集体决策进行内部监督,其公正性和权威性不及外部监督。

依据现行教育法律法规,行政复议制度在学生合法权益受到学校侵犯时的适用仅限于在特定情形下。根据《行政复议法》第6条第9项之规定,如果学生申请行政机关履行保护受教育权利的法定职责,但行政机关没有依法履行的,学生便有权提起行政复议[6]。此种情形下,行政复议机关审查的对象是高校教育主管部门的行政不作为,高校的处分决定并没有得到直接的审查,复议效果有限。依据《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)第12条第12项、《教育法》第43条和《管理规定》第6条第6项之规定,学生有权在其人身权、财产权等合法权益受到学校侵犯时提起行政诉讼,但学生的受教育权纠纷并未被《行政诉讼法》明确纳入行政诉讼的受案范围。也只有在个别情形下,学校与学生的纠纷可通过行政诉讼解决,如学位授予权纠纷。由于学生权利救济被局限于教育系统内部的申诉制度,学生的权利救济尚未得到理想保护。

(三) 高校存在缺乏法律规范的隐形惩戒制度

复旦大学作为国内顶尖高校之一,其在运用纪律性惩戒措施过程中所呈现出的问题能在很大程度上反映我国高校治理存在的高校纪律性惩戒权行使与学生合法权益保护的冲突问题。但“复旦事件”所呈

现的问题只不过是高校治理中的冰山一角,在分析比对了 10 份沪上高校纪律性处分规定⁵后发现仍有许多不甚合法、合理的制度,对学生合法权益存在潜在侵害性,需要对一些隐形惩戒制度予以规范,实现秩序管理与权利保护的价值平衡。

一是无时效限制的惩戒制度。在对比分析了《管理规定》及 10 份沪上高校的纪律性处分规定后发现,无论是上位法还是高校的自治性规定,大都没有对如何处理及何时处理进入司法程序的学生违法违纪行为予以规定。此处“时效”规定是否有必要?答案是肯定的。复旦大学的校内自治性规定中并没有对该“时效”作出规定,导致其对半年前甚至一年前违法违纪的学生进行随机性的惩戒,使得学生的合法权益陷入不确定的状态,也令高校的公信力备受质疑。

二是合法性缺失的归档制度。依据《管理规定》第 58 条之规定,高校对学生的奖励、处分及解除处分材料应当真实完整地归入学校文书档案和本人档案,该规定于学生受到处分的违纪行为不加区分作出了档案终身化的规定。对十所高校纪律性处分规定分析后发现,仅有华东政法大学及上海大学未对归档做出明确规定,也即学生受处分材料归档已经成为大多数高校治理的一项默认制度。但是,《教育法》及《高等教育法》等教育相关法律并无归档的规定,即学生受处分材料归入档案并没有教育法领域的国家立法依据。此外,高校以授权性行政主体身份对学生运用的纪律性惩戒措施是一种准行政处罚行为,对学生作出纪律性惩戒时应当符合上位法的明文规定及立法精神,但作为一般法的《行政处罚法》并没有要求将“行政处罚”写入档案,因此,《管理规定》第 58 条之规定与上位法相冲突,应属于无效[7]。

三是尺度失当的通报制度。此处的“通报”与复旦大学在公告栏张贴行政处分决定的行为相似,都打着“警示教育”的旗号将学生的违纪处分决定向全校师生广而告之,企图达到“杀鸡儆猴”的管理目的。全校性通报与张贴公示行为均属于价值错位或是目的异化的秩序管理行为。处分决定书本身的内容就是学生应当为其违纪行为承受的代价,“通报”或“公示”对人格尊严的伤害较大,对于学生而言无疑是重复“处罚”,高校应该慎用此种手段。

4. 高校纪律性惩戒权与学生合法权益的平衡

(一) 以学生为本,依法治校

在当前的立法实践中,《教育法》及《高等教育法》对高校的纪律性惩戒权进行了概括性授权。对于高校纪律性惩戒权的设定权与执行权则由《管理规定》作出细化规定,也即学生的受教育权是被《管理规定》进行具体限制的。但是《管理规定》仅是部门规章,在法律位阶上低于宪法、法律、行政法规等规范,那么其授予高校的纪律性惩戒权界限在哪里?高校开除学生的处分决定最终影响的是学生依据《宪法》取得的受教育权,高校能否依据其自治性校规限制学生的宪法性权利?也即,开除学生的权力能否通过一个部门规章授予?显然不能,因为不存在法理基础。因此,要做到以学生为本推进依法治校,就需要在高校教育惩戒领域各个层面推进行政法治原则。

法律保留原则框定了高校纪律性惩戒措施的设定权与执行权,在前端起到较好的规范作用。要贯彻法律保留原则,要将高校纪律性惩戒权的授予通过人大或常委会立法授予,提升高校纪律性惩戒权的立法位阶,用专门性条文规范高校纪律处分,从实体上详细规定处罚的目的、原则、种类及适用条件等内容。另外还要严格贯彻法律优先原则,在有上位法规范的情况下,高校通过学校章程、自主制定的学生

⁵ 因为各大高校的纪律处分规定名称不一,在文中统称“学生纪律处分规定”,主要包括有:《复旦大学纪律处分规定》《上海交通大学学生违纪处分规定》《同济大学纪律处分规定》《华东师范大学纪律处分规定》《华东政法大学违纪处分规定》《上海大学违纪处分规定》《上海理工大学违纪处分规定》《上海视觉艺术学院违纪处分条例》《上海电机学院学生违纪处分规定》。这 10 份纪律处分规定来自大学、独立设置的学院和高等专科学校等类型,覆盖了 985、211 工程院校、知名文科类院校(包括法学、语言、艺术类院校)、理工类院校、普通综合性本科院校、知名专科院校及知名民办院校、部属高校及省属高校等层次,具有较强的样本代表性。

违纪惩戒条例等校内规范对本校学生的违纪行为、学位授予条件予以细化,并由相关教育行政部门对各高校的自治性规定进行合法性审查,对于违背上位法精神的规定应清尽清。总而言之,教育惩戒权的行使受到法律、部门规章和校纪校规的严格约束,高校脱离法律自行创设惩罚措施是缺乏权威性和说服力,是不被法律所允许的。

高校的纪律性惩戒权具有公权力的属性且高校自由裁量空间较大,仍有必要运用比例原则对高校自治进行适当限制,以避免产生恣意和显失公平的纪律性惩戒行为。一是高校在处分学生时,应做好充分的调查,在听取陈述和申辩后,结合违法违纪行为的情节轻重、性质恶劣程度、社会危害性,给予适当的处分,坚持过罚相当;二是对高校自治性规定中明显侵害学生权益的规定予以整改,比如以参照的方式、改变适用条件、增加无关事由等扩大开除学籍处分适用范围以及不考虑某一类违纪行为的性质一律给予开除学籍处分等规定。

“仅有权利与义务的规定,尚不足以使享受权利者得到保障,或使负担义务的人确实履行其义务,在多数情形之下,又须有实现权利与义务关系的方法或手段”[8],有权利必有救济。完善高校学生权利救济制度必须坚持正当程序原则。正当程序原则关注的是救济的过程和程序是否正当[9],因此高校的纪律性惩戒行为要满足两点基本程序要求:一是通过立法将告知、听证和送达程序进行细化规定,尤其是对公告送达的生效时间作出规定,应在《民事诉讼法》的规范下予以明确,防止高校恣意规定,侵犯学生的知情权;二是需要在立法中对高校纪律性惩戒与社会性惩戒做好衔接,针对进入司法程序的违纪行为,明确高校依何种程序进行处分,避免高校对于违纪学生的惩戒落空或者随机惩戒。

(二) 优化学生合法权益保护的制度设计

从学生权利保护角度看,申诉制度作为教育系统的内部监督制度相对于外部的司法救济缺乏公正性、权威性,有其天然局限性。为了更好保护学生的合法权益,应在高校纪律性惩戒措施运用的场域全面衔接行政复议制度、行政诉讼制度。况且,我国台湾地区通过判例已经将行政诉愿制度及行政诉讼制度衔接到教育惩戒领域[10],说明此种学生权利救济制度的优化设计是有可行性的。

在高校学生权利救济领域衔接行政复议制度,有几个问题需要理清楚。第一,高校不是行政机关,其本身不能受理行政复议。第二,高校只有在行使法律授予的纪律性惩戒权时才以行政主体的身份出现,能复议的只有高校的纪律性惩戒行为。第三,我国高校是由国家举办的,教育部主管全国高等教育工作,教育厅受上级部门领导指导本地高校的相关工作,教育部与教育厅之间是领导关系;而高校因其享有一定的自治权,其与教育部、教育厅之间并不属于领导关系,但因纪律性惩戒权具有行政权的特征,高校运用纪律性惩戒措施时要受到上级主管部门的约束和监督。因此,高校主管部门可以作为高校纪律性惩戒纠纷行政复议案件的受理机关,对高校纪律性惩戒性的运用进行合法、合理性审查,并对校规的合法性进行审查。在立法上,可以将《管理规定》第63条中“学生对复查决定有异议的,在接到学校复查决定之日起15个工作日内,可以向所在地省级教育行政部门提出书面申诉”提及的“提出书面申诉”这一内容明确修改为“提起行政复议申请”。如此规定,不仅为教育系统的行政复议制度提供更加明确的依据,也将有利于与高等教育行政诉讼制度的衔接[11]。

在高校学生权利救济领域衔接行政诉讼制度,需要对已有的法律进行一个考量,探索行政诉讼制度在高校惩戒领域的适用可能。如果不需要重新立法便可以适用,既能尊重法的安定性也能尽快给予高校学生有效的救济渠道。首先,需要明确的是《行政诉讼法》对于受案范围的规定能否涵盖学生受教育权被高校侵害引起的纠纷。依据《行政诉讼法》第12条第12项之规定,如果行政相对人认为行政机关有侵犯其他人身权、财产权等合法权益的,也可以提起行政诉讼。要判断学生在受教育权受到高校违法处分行为的侵犯时能否起诉需要对前款规定的“等”字做解释。学理上有两种解释,一是如果认为这一项是对前11项所列举的侵害公民人身权、财产权的行政行为进行一种概括性表达,“等”字应解释为“等

内等”，仅有人身权、财产权受到侵害时才能提起行政诉讼；二是从立法目的来解释，新修订《行政诉讼法》旨在扩大受案范围，保护公民的合法权益，那么这个“等”字就是等外等，除了人身权、财产权之外，包括学生的受教育权也应受到合法保护。因此，可以通过立法解释的方法，将高校对学生权益产生侵害的纪律性惩戒行为纳入行政诉讼受案范围。同时还要明确三个问题：一是高校基于学术性标准做出的对学生受教育权不利的处分行为应属于自治行为，不属于行政诉讼受案范围，要保障高校基于学术规律客观性而拥有的“根据(学术)职业规范与标准来追求其学术事业之自由”[12]；二是司法介入高等教育领域要遵循司法审查有限原则，即司法在审查大学决策时要尊重大学基于学术规律的客观性而做出决策的自主性以及尊重大学自治的前提下保障学生的基本权利[13]，不得侵犯高校学术自治权和一般管理自主权，司法审查的广度应当限定为对学生基本权利的保护，其深度则应当以不超越合法性审查为边界[6]；三是要衔接好申诉制度与行政诉讼制度，发挥两项制度 $1 + 1 > 2$ 的效果，可将申诉设置为行政诉讼的前置程序，通过申诉途径而没有得到救济时，才能提起行政诉讼，避免司法不必要、不合时宜、过度地介入到高校纠纷中，浪费司法资源[14]。

(三) 规范高校治理中的隐形惩戒制度

一是建立时效追溯制度。依据《行政处罚法》第36条之规定，国家机关对于二年内未被发现的公民违法行为，不再给予行政处罚，对于涉及公民生命等社会危害性较大的行为，则将给予处罚的期限放宽至5年，而依据《中华人民共和国治安管理处罚法》第22条之规定，公安机关对于六个月内没有被发现的违反治安管理的行为不再处罚。这两条立法构建了行政管理处罚领域的追溯时效制度，旨在保护相对人的信赖利益、维护公法秩序的安定性、提高行政管理的效率。为避免高校学生合法权益处于不确定状态，高校纪律性惩戒领域同样存在对公信、秩序、效率价值的追求。《华东政法大学学生违纪处分规定》第30条已明确规定了学校对于受到社会性惩戒的学生违纪行为，应当在公、检、法等部门处罚决定下达后的一个月内作出，这是一个可供其他高校借鉴的规范经验。为了更好的保护学生权益，通过法律法规及高校的自治性规定，建立高校纪律性惩戒领域的时效制度，督促高校尽快对相关违法违纪行为作出决定，对于没有及时发现的违法违纪行为或者是公、检、法机关给予处罚时后经过一定时间的，不得再进行处罚，防止高校惩戒权的恣意行使，保证校园管理秩序的安定性，使学生尽快回归正常的校园生活。

二是修正归档制度。高校享有一定的办学自主权，若有关部门认为需要通过归档等附加后果达到教育、警示学生的目的，可以在上位法增加“处分材料可归档”内容后再通过规章制定符合上位法的归档制度，如对违纪处分的种类进行区分，对学生的改正态度进行综合、动态评价，先在违纪处分决定作出时进行备案记录，依据处分作出到学位授予期间的表现情况，由学校有关部门评定是否将处分材料归档。档案对于学生未来至关重要，如果学生犯了相对轻微的错误，却因为档案背负污名，高校惩戒辅助教育、培养优秀人才的目的便无法实现。

三是整肃通报制度。即使高校学生的隐私权在违法违纪情况下理应受到其他师生知情权的限制，隐私权也不是无限让渡，与惩戒无关的其他隐私信息应予以保护。校内通报的内容只需包含详细的违纪事实、处理程序和处分结果即可，不必出现可直接识别违纪学生的信息，即只需让广大师生知晓某人因某种违纪行为受到某种处罚的事实即可[15]。高校应在有上位法依据的情况下再通过自治性规定对通报制度予以规范，对通报的内容、通报的范围进行明确限制，只有这样才能在保护违纪学生的隐私权情况下保障其他师生的知情权。若无上位法之规定的情况下，应禁止通报行为。

5. 结语

高校治理的优劣很大程度上决定了国家教育的前景，对于国家、民族及社会的发展有着不可言喻的作用。依法治国背景下，依法治校是高校发展的必然路径，而高校惩戒领域是依法治校的重点。从法治

原则贯彻入手, 逐渐规范与惩戒相关的显性和隐性制度, 在保证高校自治的情况下, 将行政复议制度、行政诉讼制度全面衔接到学生权利救济的制度设计中, 为学生的权利保护提供全方位的救济, 平衡高校秩序管理与学生权益保护, 这是高校教育持续、健康发展的必由之路。

参考文献

- [1] 任海涛. 教育惩戒的性质及其法律体系构建——以《教育法》《教师法》为核心[J]. 湖南师范大学教育科学, 2019(5): 21-29.
- [2] 申素平. 保障学生合法权益推进高校学生管理法治化[J]. 中国高等教育, 2017(9): 17-20.
- [3] 申素平, 郝盼盼. 高校开除学籍处分规定的合法性与合理性审视——基于 8 所“985”大学校规的分析[J]. 北京大学教育评论, 2017(2): 53-62.
- [4] 戴国立. 高校教育惩戒与学生权利保护问题研究[M]. 北京: 法律出版社, 2020: 66-72.
- [5] 曹丽. 从程序正当判断标准谈高校学生违纪处分程序制度的构建[J]. 重庆师范大学学报, 2018(4): 80-84.
- [6] 任海涛. 论学生的法律地位[J]. 东方法学, 2020(1): 123-133.
- [7] 晋涛. 高校惩戒权的法治化审查: 蕴含内容与推进路径——以《高等学校学生管理规定》为参照[J]. 高等教育, 2020(6): 59-67.
- [8] 韩忠谟. 法学绪论[M]. 北京: 北京大学出版社, 2009: 39-41.
- [9] 申素平, 王宁可. 公立高校学生权利实现状况的调查研究[J]. 复旦教育论坛, 2016(4): 18-22.
- [10] 吴庚. 行政法之理论与实践[M]. 第 3 版. 台北: 台湾三民书局, 1996: 194.
- [11] 李斯令. 行政法视角下高校行政权力的法律控制[J]. 高校探索, 2012(3): 31-33.
- [12] Finkin, M.W. and Post, R.C. (2009) For the Common Good: Principles of American Academic Freedom. Yale University Press, New Haven, 149.
- [13] 管瑜珍. 大学自治与权利保障的平衡——基于大学诉讼的司法审查立场[J]. 高等教育研究, 2016(5): 30-35.
- [14] 高武平. 论大学惩戒权与学生教育权的冲突与平衡[J]. 甘肃政法学院学报, 2004(4): 71-76.
- [15] 陶志欢. 高校违纪学生隐私权保护的困境与对策[J]. 青年学报, 2020(2): 67-71.