

高校学生行使申诉权的现实阻碍及对策建议

刘 颖

江苏大学，教师教育学院，江苏 镇江

收稿日期：2023年9月27日；录用日期：2023年10月13日；发布日期：2024年1月10日

摘 要

高校学生申诉权的生成具有宪法依据，也是公民基本人权的具体构成。统观当前高校学生申诉权的运行现状，仍然存在申诉委员会设置不完善、申诉内容范围不全面、申诉委员会权责不匹配的问题，这些问题导致大学生权利救济的实现困难重重。我们需要从学生法制观念的加强、申诉范围的扩大、申诉委员会的人员配置细化以及申诉委员会运行权力的强化等方面，建立健全高校大学生申诉制度，维护学生合法权益，进一步加强高校法治化建设。

关键词

申诉制度，学生申诉权，权利救济，高校法治化

Realistic Obstacles and Countermeasures for College Students to Exercise the Right to Appeal

Ying Liu

School of Teacher Education, Jiangsu University, Zhenjiang Jiangsu

Received: Sep. 27th, 2023; accepted: Oct. 13th, 2023; published: Jan. 10th, 2024

Abstract

The generation of college students' right to appeal has constitutional basis and is also a specific component of citizens' basic human rights. Looking at the current operational status of the appeal rights of college students, there are still problems such as incomplete establishment of appeal committees, incomplete scope of appeal content, and mismatched powers and responsibilities of appeal committees. These problems have led to difficulties in realizing the rights and remedies of college students. We need to establish and improve the appeal system for college students, safe-

guard their legitimate rights and interests, and further strengthen the construction of the rule of law in universities by strengthening students' legal concepts, expanding the scope of appeals, refining the personnel allocation of appeal committees, and strengthening the operational power of appeal committees.

Keywords

Appeal System, Students' Right to Appeal, Remedies for Rights, Legalization of Universities

Copyright © 2024 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

长期以来,有关大学生权益受到高校侵犯的案例时有所闻,例如学生考试用手机作弊被开除、患有乙肝的大学生被休学、学校因学生拖欠学费不发毕业证等。这些典型案例引发人们深思:在校大学生的权益受到侵害时,他们应当如何维权?2005年3月教育部正式颁布了《普通高等学校学生管理规定》¹(以下简称《规定》),将学生申诉权规范化、法制化,成为高校教育管理权正当、合法行使的外在规范力量,这充分体现了我国依法治校、文明治教的人文法制理念。

2. 学生申诉权的性质

2.1. 申诉权是宪法赋予公民的一项基本人权

人权是所有正常人与生俱来的权利,它既是人的利益的度量分界,也是人关于公共权利评价的道德标准,更是人与人和谐相处的共同标尺,因此它对每个人来说都是不可或缺、不可转让、不可取代的。申诉权作为一项基本人权,是指公民的合法权益因特定公共组织的错误或违法的判决处理而受到侵害时,有权要求重新作出公正裁决的权利。我国现行《宪法》第四十一条明文规定:“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员,有提出批评和建议的权利;对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为,有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利,但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。对于公民的申诉、控告或者检举,有关国家机关必须查清事实,负责处理。任何人不得压制和打击报复。”一切法律制度设计和运行的出发点与最终归宿都是为了防止权利和自由的滥用,保障公民的基本权利是国家和政府的责任与义务。

孟德斯鸠曾说:“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利一直到遇到界限的地方才休止[1]。”大学生,首先是一位国家公民,理应享有公民的基本权利。学生申诉权设立的初衷就是为了充分保障学生的合法权益不受侵害,为每一个当事学生提供合理申辩的有效途径。高校设置学生申诉制度不仅是依法治校的重要体现,也是构建和谐校园的理想途径。

2.2. 申诉权是学生获得权利救济的法定权利

“有权利必有救济”这句话直白而深刻的告诉我们,公民行使权利的原动力在于权利救济的需要。权利申诉与权利救济是现代司法制度中的显著特征,如同车之双轮、鸟之双翼,二者同等重要[2]。教育

¹《普通高等学校学生管理规定》于2005年3月29日由教育部颁布,9月1日施行。后经教育部2016年第49次部长办公会议修订通过,现将修订后的《普通高等学校学生管理规定》公布,自2017年9月1日起施行。

部颁布的《关于进一步加强高等学校法制工作的意见》中明确了高校法治工作的重点内容，意见里提出要建立健全校内权益救济制度，完善师生申诉的规则与程序[3]。权利救济是指对权利人的正当权利遭受侵害时进行的修正和补救，是确保权利合理、合法实现的重要措施，缺少救济的权利无异于空中楼阁。可见，学生申诉权的存在是权利救济的前提条件，而救济则是实现学生权益的必然结果。从当前诸多学子将母校告上法庭的案例来看，多数大学生是因为高校内部的申诉渠道缺失，为了维护其自身的合法权益被迫选择起诉，而学生申诉制度作为一项法定的非诉讼权利救济制度，具备成本低、范围广、效率高的优势，当学生认为在高校受到不公正待遇时，可以通过校内申诉组织进行权益维护，免去了走司法诉讼途径的一系列繁琐过程。学生申诉权的实施不仅是对学生这一申诉主体的权利救济，也是对被申诉者权力的监督与制约。

3. 学生申诉权设立的必要性

3.1. 落实宪法申诉权的需要

《宪法》核心的价值在于，它是公民权利的保障书。申诉权是我国《宪法》赋予公民的一项基本权利，高校大学生在接受教育过程中其合法权益受到侵害时，依法享有学生申诉权。在我国现行的法律体系中，《宪法》是各部门法的基础，是国家根本大法，具有最高法律效力，属于上位法。《宪法》的实施需要通过法律体系的形成和执行将其具体落实，为保障学生的合法权益，高校建立学生校内申诉制度是将《宪法》规定的公民申诉权落在实处。学生申诉权的生成是以《宪法》为依据，也是公民基本人权的具体构成，既具有公法属性的行政申诉权，又具备教育系统内部自治性质的救济权。可见，通过有关法律法规强化对学生申诉权的保障，也是《宪法》核心价值目标的实现。

3.2. 弥补司法救济的局限性

党的二十大报告指出，公正司法是维护社会公平正义的最后一道防线。随着我国法治进程的持续推进，当大学生面对自身的正当权益受到侵害时，最先想到的就是司法途径。近些年来，大学生状告母校的事件频频发生，一些学生在触犯校规后，认为学校给予的处罚过重，于是将母校告上法庭。当学生与高校之间发生纠纷时，司法干预是必不可少的，但司法介入并不是万能的。第一，司法救济耗时耗力。司法救济程序的启动是基于当事人行使其起诉权和上诉权，司法审查的特质是被动性，即“民不告官不究”。国家规定司法机关在受理民事、经济、行政案件时必须向当事人收取一定费用，包括诉讼费、执行费、再审费等一系列相关费用。与此同时，国家为了保证司法判决的公平公正，对诉讼程序做出了严格且繁琐的规定。可见，诉讼活动的高成本和复杂的诉讼程序成为阻碍司法救济途径发挥有效作用的一大难题。第二，司法救济作用有限。我国高校现行的是党委领导下的校长负责制，具有高度自治权。法官虽然对法律有精确的认识和理解，但是对高校教育教学管理缺乏相关经验，这也使得高校以此为由回避法院的裁决。法院的审查和判决是一种事后救济，它无法为迫在眉睫的教育问题寻找或提供可以选择的解决办法[4]。

申诉权是法律赋予学生的一项重要权利，必须要将学生申诉权纳入规范化、程序化的轨道中。高校申诉制度是教育系统内部的监督和纠察机制，它利用教育行政主管部门与学校上下级领导和监督关系，通过当事人的申请使教育行政主管部门根据个案对学校的工作进行监察[5]。站在学校的角度，各级各类学校理应接受社会和教育主管部门的领导和监督，自觉配合教育行政部门的调查走访，有效提高了教育纠纷的解决效率；站在学生的角度，行政申诉不用收取任何费用，并且在教育系统内部就能实现流转的全过程，不仅省去了漫长的诉讼程序等待时间，也有效节约诉讼成本减轻诉讼双方的诉累。

3.3. 强化对高校权力运行的制约

高校治理体系与治理能力现代化是中国现代大学的建设目标，首先要坚持限权与制衡的原则，进一步理顺高校权力体系结构，用法治思维和方式完善高校的权力运行和监督机制。法律的核心是公平公正，原则是维护社会秩序的稳定。依法治教应引入“程序正义”，高校有对学生进行处罚的权力，也不能掩盖学生是权益主体的事实。公民依法享有申诉权，学校管理也不例外，目前我国高校在教育教学管理体系中引入了“学生申诉制度”，可以强化对高校“权力任性”的制约，让学生与高校的良好博弈在教育框架内都获得提升。不仅如此，学生申诉制度还能有效避免学校错误或不合理的处罚情况，这对防止高校管理自主权的异化起到至关重要的作用。

4. 对学生申诉权的现实审思

4.1. 申诉委员会设置不完善

学生申诉委员会的人员构成在一定程度上影响处理结果的公平公正。《规定》中第六十条：“学生申诉处理委员会应当由学校负责人、职能部门负责人、教师代表、学生代表组成。”首先，对学生申诉委员会的成员资格并未明确作出要求，委员会的组成成员理应是具有较高道德修养，关心学生权益，真正热爱教育事业的人，这样在处理学生申诉的时候，才能最大程度维护学生的合法权益。其次，在组成成员的构成上也没有详细规定，这不免造成学校行政权力在委员会中依旧占据主导地位。从目前实践中看，多数高校的申诉委员会组成成员多为学校管理人员，教师代表及学生代表仅有两至三人，还未达到总人数的三分之一。甚至委员会的个别成员曾参与学生处分决定的形成过程，这很难保证委员会的“天平”不会倒向校方，导致学生的申诉未能够得到真正公平的裁决。最后，申诉委员会中缺乏具备法律知识的第三方专业人士。这是最为明显的缺陷，申诉委员会作为高校专门处理学生申诉的组织，涉及学生与高校的权利义务关系确定，因此申诉委员会必须要保持自身的中立性和专业性，除了需要有熟悉高校教育教学管理的专家，还需要具备专业法律知识的第三方人员，才能保证处理结果的公平公正。

4.2. 申诉内容范围不全面

《中华人民共和国教育法》第四十二条规定，受教育者按照国家有关规定可获得奖学金、贷学金、助学金；对学校、教师侵犯其人身权、财产权等合法权益，可以提出申诉或依法提起诉讼。但是在部分高校的学生申诉制度中只将取消入学资格、退学处理或违规违纪处分三种情况划入申诉范围，而未将奖学金、助学金等学校给予的奖励或其他的学生合法权益纳入申诉范围。这样一旦出现学生其他合法权益被侵害的现象，他们对此没有发言权，更别提想要通过申诉委员会获得公正处理，只能任凭学校处置，呈现出“权利救济虚置”的状态，致使学生求告无门。

4.3. 申诉委员会权责不匹配

《规定》第六十二条：“学生申诉处理委员会对学生提出的申诉进行复查，并在接到书面申诉之日起15个工作日内，作出复查结论并告知申诉人。需要改变原处分决定的，由学生申诉处理委员会提交学校重新研究决定。”从规定的字面意思理解，学生对学校的处理决定不服向申诉委员会进行申诉，但申诉委员会并没有直接改变学校处理决定的权利，仅能提供建议，最终的决定权仍然掌握在学校手中。学生申诉委员会一方面需要承担受理受处分学生的申诉，组织相关人员对申诉内容进行复查审核，维护学生的合法权益，另一方面却只有对学校处理结果的建议权，并无实质性决定权。这种情况只能导致学生申诉委员会受到学校权力部门的压制，申诉制度形同虚设，最终让真正需要维权的学生难以得到有效救济。

5. 学生申诉权的保障落实

5.1. 加强学生的法制观念

学生申诉权要想落实到位，除了要建立健全高校内部的申诉制度和申诉程序，更要在大学生的权利观念培养上下功夫。在学生层面，强化大学生的主体性地位，培养学生现代法治观念，让他们正确认识自身权利，掌握更多的法律知识，当自身权益受到侵害时，能够通过正当途径进行维权。在学校层面，学校、教师要大力支持学生的维权活动，尊重学生合法权益；定期展开各种形式的普法教育，营造良好的法治校园氛围；主动审查学校的规章制度，打通申诉渠道，将维护学生的权利作为教育工作的重要目的之一。

5.2. 扩大学生的申诉范围

全面推进依法治校，促进高等教育法治化、规范化是贯彻我国依法治国战略的必然要求。然而《规定》将学生申诉的范围限定在受教育权方面，并未将学生的人身权、财产权等其他合法权益囊括其中。从最大程度维护广大学生合法权益的角度出发，高校应当将学生的申诉范围扩大至其受教育权遭受侵害以及因学校各种违纪行为致使学生的人身权、财产权等合法权益受到侵害的全部情形，为学生真正提供有效的合法权益救济渠道。

5.3. 细化申诉委员会的人员配置

针对高校学生申诉委员会的人员配置问题，《规定》中没有作出明确且具体的要求。我国当前的各大高校申诉委员会设置各不相同，例如中央民族大学将学生申诉委员会设置为学校监察管理处的一个职能部门；复旦大学将学生委员会挂靠在学生处；上海外国语大学将学生委员会设置成校长办公室的隶属部门[6]。这样的设置形式很难不被质疑申诉委员会的公正性。

学生申诉委员会本应是一个具有相对独立性的中立组织，我国各大高校可以将学生申诉委员会设置成独立于学校行政管理部门之外的违纪处理部门。申诉委员会的组成人员首先要有具备法律知识、心理学知识、明晰高校教育教学管理的专家三人，其次学生代表不少于总人数的三分之一，最后具有相当资质、道德品质优异且未担任任何行政职务的教职工代表不少于半数，为避免性别歧视，还可规定任一性别成员人数应不少于总人数的三分之一。同时严格执行按期改选制度，最大限度地保护处于弱势地位的学生的合法权益。

5.4. 强化申诉委员会的运行权力

高校作为特殊的行政主体，特别之处在于其不仅享有民事权利，还享有办学自主权。具体而言，高校的办学自主权是一种特殊的公权力，高校在日常可以按照自身的发展规律进行办学管理，政府对高校主要起到宏观调控和监督的作用。在政府与高校的关系处理上，一方面，公立高校享有独立的法人地位，以及按照《高等教育法》依法享有如制定招生方案、自主设置学科、自主制定教学计划等办学自主权。另一方面，公立高校是由政府出资设立的高等教育机构，政府本位下的行政化使得政府与学校依旧是上下级的关系，政府在与学校的关系中处于主导地位。由此可见，我国高校的学生申诉委员会若想拥有绝对的决定权是有一定难度的。因此，根据我国高校的实际情况，对于学校作出的诸如警告、记过等处分决定，申诉委员会核查后有权自主决定是否撤销原处理决定；对于涉及学生身份等重大处理决定，学生申诉委员会在复核过后若要进行变更，应当提请学校重新核查并最终做出裁定。

6. 结语

任何处罚都应配备申诉渠道，对此当今社会已经形成共识。高校大学生是祖国的未来，学生申诉权

作为受教育者的一项法定权利，既是对学生与高校之间平等关系的重塑，也是对学生法治意识的培育。通过对学生申诉权的多次重申，让社会各界了解到大学生申诉制度的运行现状，也希望作为申诉权主体的大学生们能够更加主动关注申诉权，提高自身的维权意识，进一步推动高校法治化建设。

参考文献

- [1] (法)孟德斯鸠. 论法的精神[M]. 北京: 商务印书馆, 1986: 151.
- [2] 张俊浩. 民法学原理[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1997: 8.
- [3] 教育部. 关于进一步加强高等学校法制工作的意见[EB/OL].
http://www.moe.gov.cn/srcsite/A02/s5913/s5933/202007/t20200727_475236.html, 2020-07-20.
- [4] 吴仁华. 依法保护学生申诉权是推进中小学校依法治理的重要内容[J]. 福建教育, 2003(2B): 13-15.
- [5] 朱佳丹, 吴晓华. 关于构建学生申诉制度的分析与思考[J]. 安庆师范学院学报(社会科学版), 2005(24): 86-88.
- [6] 孙波. 美国公立高校学生申诉权保障的理论与实践——兼论我国高校学生申诉权的保障与校内申诉制度的完善[J]. 政治与法律, 2016(6): 93-106.