华南农业大学学报(社会科学版)
2006年第4期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No.4 2006
(第5卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol.5)

普通高等学校校规校纪处分决定的合法性研究

郑 萍, 秦利军

(华南农业大学 校长办公室, 广东 广州 510642)

摘 要: 从田永、刘燕文等众多大学生依法维权的案例,反映出我国普通高等学校在制订校规校纪的合法性方面存在不足,高校办学自主权不是排除司法审查的屏障,根据有权利必有救济的原则,司法应该从审查学校校规校纪的内容合法性和程序正当性的角度出发,全面依法维护大学生合法权益,促进依法治校目标的实现。

关键词: 校规校纪; 司法审查; 维权

中图分类号: G647 **文献标识码**: A **文章编号**:1672-0202(2006)04-0150-05

一、问题的提出

二十世纪的最后几年,我国普通高等学校经历了主要由学生直接发起的诉讼浪潮,由学生牵着法官的手扣开了我国高等学校的法治之门。

1998年底,北京科技大学学生田永因考试作弊,在临近毕业时,被告知不具备学籍,学校拒绝颁发毕业证、学位证和办理毕业派遣手续。于是,田永向北京市海淀区人民法院提起行政诉讼。法院最终判决田永胜诉[1]。此案被我国学界认定为中国行政法学上一个里程碑式的案件。

相隔不到一年,1999年9月,北京市海淀区法院受理了北京大学92级无线电电子学系博士研究生刘燕文诉北京大学拒绝颁发博士证书一案。1999年12月,一审法院判决撤销北京大学学位评定委员会不授予原告刘燕文博士学位的决定;责令其于判决生效后三个月内对是否批准授予刘燕文博士学位的决议审查后重新做出决定;撤销北京大学为刘燕文颁发的博士研究生结业证书;责令其在判决生效后两个月内向刘燕文颁发博士研究生毕业证书。北京大学不服,提起上诉。北京市第一中级人民法院裁定撤销一审判决,发回重审。北京市海淀区法院重审后,以"超过诉讼时效"为由驳回刘燕文的诉讼请求[2,3]。刘燕文最终败诉,学界称为"转了向的里程碑"[4]。

继田、刘两起行政诉讼案件后,"高校无讼"的历史宣告结束。此后,大量的学生状告学校侵权的案件在全国不断发生。纵观针对高校的各种行政诉讼案件,主要集中在以下几个方面:

(1)学位、学历的授予方面;

(2)对违规、违纪学生的开除学籍纪律处分方面;

(3)对学生的退学处理方面。

其中,无论是违纪处分还是退学处理,其本质是相同的:即都具有强制性和使学生丧失或者部分丧失学籍,改变了原有的学生和学校之间的"在学法律关系"[5]。

二、高校办学自主权与司法审查的关系

学校处分学生的理由往往是:我国法律明确规定,高等学校依法享有办学自主权,因此,学校

收稿日期:2006-08-12

基金项目:华南农业大学校长科学基金资助项目"公立高等学校实现学生管理法治化问题研究"(2005K057)

作者简介:郑 萍(1967-),女,河北平泉人,华南农业大学校长办公室副教授,主要研究方向为教育法学、经济法.

有权从严从细地制定学生学籍管理办法,对学生的思想品德、道德品行进行考量,并使之成为是否授予学生两证的刚性条件,这正是大学自治的一个重要内容[6]。因此,人民法院不应受理此类诉讼,否则,就有司法的阳光灼伤学术殿堂的危险。

二战前,各国普遍认为大学是一个自治的社会,大学里发生的纠纷不应由法律调整,不得寻求法律救济。传统理论认为,在大学和学生之间存在着一种特别的权力关系,其特别之处就在于排除法律保留原则,即便没有法律根据,也可以对其人员课以某些不确定的义务;在于剥夺权利救济手段,在特别权力关系内部所做出的命令、惩戒不受司法的审查。之所以要有这种特别,目的在于保证这种内部关系的顺畅,便于管理。

二战后,这种观念日益受到来自现代法治观念的挑战,学校与学生之间的不平等地位关系与国家行政权和公民之间的关系并无本质区别。因此,对于高校侵犯学生基本权利的案件,各国法院开始受理。为此,有必要阐述以下两个原则。

(一)法律优先原则

是指法律优于行政权,其实质是指行政应受既存法律的约束,不能与法律相抵触。否则,可以诉讼撤销[7]。

(二)法律保留原则

该原则的基本含义是指宪法关于公民基本权利的限制等专属立法事项,必须由立法机关通过法律规定,行政机关不得代为规定,行政机关实施行政行为必须有法律授权[7]。

自二十世纪中叶以来,法律保留原则逐渐扩大,学术界有一种观点认为,如果高等学校制定校规的行为不适用法律保留原则,就有可能成为"法治国下的一个隙裂",因此,有必要减少高等学校利用特别权力关系规避法律监督的空间[7]。当然,在司法审查的过程中,各国法院都遵循一个基本原则:只审查侵害权利和违反程序的现象,不涉及实质性的教学和学术问题。"法院不可以解决学术纠纷,但可以解决学术管理和考评纠纷[8]"。

三、校规校纪处分决定的司法审查范围

在学生、学术界以及司法界的共同努力之下,我国的高等学校终于走出象牙之塔,开始接受法治的考验。尽管此前,我国高等教育领域已有《学位条例》、《学位条例暂行实施办法》《高等教育法》等法律规范。然而,大学处分权来源的正当性并不代表处分决定本身就是正当合法的。"有既定的规则只是法治的一个方面,任何组织和个人都必须为其违反规则的行为承担责任,这才是法治更为重要的应有之意[9]"。

(一)校规校纪处分决定实体内容的合法性审查

根据教育法,学校有权基于教育的目的而对其学生做出某些要求,但是,学校的处分应该在依据、目的、内容、手段等方面首先符合法治的要求。处分的依据可以是学校的校规,但是,限制学生基本权利的只能是国家的法律,实行严格的法律保留,即除了全国人大及其常委会制定的法律外,不得对基本权利加以限制。以学位学历的授予为例,目前国家《学位条例》对学生是否可以获得学位的审定条件有明确的规定:其一是政治条件;其二是业务条件,即"课程考试成绩"、"论文答辩"(学士学位无此)、"学术水平"。获得学位的条件显然不包括申请学位者英语是否过四、六级,是否存在违纪处分等条件,按照"法无禁止即自由"的原则,学校理应以法办事。毫无疑问,高校自行设定没有法律依据的学位授予条件的做法,违反了国家法律,侵犯了学生的合法权益,理应依法予以撤销,田永案即为例证。类似的案例还有在校大学生实习期间结婚生子,被学校以违反校规为由开除学籍,而校规又明显违反了《婚姻法》的相关规定,法院同样应予撤销[10]。

以上案例表明违法的校规校纪的确会给大学生的合法权益造成侵害,“有权利必有救济”,因此,具有中立、公正的司法审查显得尤为重要。当然,由于种种原因,司法对大学生合法权利的保护仍有不尽如人意之处。刘燕文案件终审判决的出尔反尔,周稷栋状告浙江大学一案的一波三折,无不反映出当前司法审查对大学生权益保护的复杂性。大学生依法维权还有很长的路要走。

周稷栋在校期间,由于两次作弊,被学校分别处以记过和留校察看处分,2003 年 6 月,学校以《学位条例暂行实施办法》第二十五条规定“学位授予单位可根据本暂行实施办法,制定本单位授予学位的工作细则”为由制定了该校《学分制学生学籍管理办法》,该办法第四十二条规定,凡受过记过以上处分者不授予学士学位,因此学校决定不授予周稷栋学士学位。为此,周稷栋状告母校。

考虑到该案的判决将带来较大的社会影响和一系列的连锁反应,受案法院在此案的判决上非常慎重,在法律适用问题上向省高级人民法院作了请示。

而浙江大学就“学位条例等相关法规中是否涵盖了对授予学位人员思想道德品行方面的要求”向国务院学位委员会提出了请示。2003 年 11 月 21 日,国务院学位委员会针对浙江大学的请示做出了《关于对〈学位条例〉等有关法规、规定解释的复函》。该复函明确:《学位条例》第二条的规定,其本身内涵是相当丰富的,涵盖了对授予学位人员的遵纪守法、道德品行的要求;国务院学位委员会和教育部 1981 年联合发布的《关于做好应届本科毕业生授予学士学位准备工作的通知》明确规定了政治、道德、法纪方面的标准,文件所作的规定不仅是当年,现在仍然是授予学士学位应执行的规定。

按照该复函,学士学位的授予显然与学生的道德品行挂上了钩。

据此,2004 年 3 月,法院判决维持被告“不授予原告学士学位的决定,被告胜诉[11]。”这里,我们暂且不说基层法院判案前向上级法院请示的做法本身有违人民法院独立审判的宗旨,仅就人民法院审理案件奉行“以事实为依据,以法律为准绳”的原则而言,周案的判决很难说是公正的。因为根据我国《立法法》第 42 条“法律解释权属于全国人民代表大会常务委员会”及 46 条“法律解释草案……由常务委员会发布公告予以公布”的规定,国务院学位委员会无权解释人大常委会通过的《学位条例》,更无权以复函的形式解释法律。英国流传着关于公正的一句法谚说的好:“公正不仅应当实现,而且应当以人们看得见的方式实现,更要以令人不容置疑的方式实现。”[8]

(二)校规校纪处分决定程序方面的正当性审查

高校的学生管理工作事关大学生的切身利益,因此,高校行使处分权应当符合法治的精神,遵循“正当程序原则”,即指行政主体在做出影响相对人权益的行政行为时必须遵循正当法律程序,包括事先告知相对人、向相对人说明行为的理由和依据,听取相对人的陈述、申辩,事后为相对人提供相应的救济途径,以保证所做出的处分行为公开、公正、公平[12]。

分析“刘燕文诉北大”案,恰恰违反了公正程序最低要求,违反此要求,即已构成滥用职权和违法。北京大学第四届学位委员会共有委员 21 人,1996 年 1 月 24 日召开的第 41 次学位评定委员会会议,到会人数为 16 人,对刘燕文博士学位的表决结果是:7 票反对,6 票赞成,3 票弃权,校学位委以此做出了不批准授予刘燕文博士学位的决定。这里,仅从法律程序上看,该决定并未获校学位委员会全体成员过半数通过,违反了《学位条例》第十条第二款规定的法定程序即“校学位评定委员会应按照学位论文答辩委员会报请授予硕士、博士学位的决议,做出是否批准的决定,决定以不记名投票方式,经全体成员过半数通过”。而且,北大校学位委在做出上述决定时也未听取学位申请者的申辩意见,更为严重的是学位委在做出决定之后仍未将决定向刘燕文实际送达,一个涉及重大利益的行政决定,既没有书面通知,也无说明理由,更没有依法送达,影响了刘燕文向有关部门提出申诉或提起诉讼权利的行使[13],这是何等严重的违反正当程序的违法行为。

由此可见,只有正当程序才是学生权利得以依法保障的前提。值得一提的是,正当法律程序的要求已经被教育主管部门所接受,教育部05年修订的《普通高等学校学生管理规定》第55条规定"学校对学生的处分,应当做到程序正当、证据充足、依据明确、定性准确、处分恰当。"第56条"学校在对学生做出处分决定之前,应当听取学生或者其代理人的陈述和申辩"。我们确信,正当法律程序制度,对于保证学校处分的内容妥当合理,符合法治原则的要求;保证教育目的的实现;保证学生所受到的处分与其所犯的过错程度相当具有重要的现实意义。

四、依法建章,构建和谐校园

英国学者帕金说过:"大学对一切都进行研究,就是不研究他们自己[14]。"此言对于我国高校存在违法的校规校纪现象可谓一语中的。的确,部分违法的高校处分权行为在高等教育体系内部引发了个人与学校的紧张关系,这种紧张关系在当前往往并不是以申诉渠道或者司法救济渠道的畅通得以释解,从而使得原本属于教育系统内部的个案演变成了棘手的社会问题[15],反映了当前大学生群体合法权益的法律救济体制所面临的整体困境。

构建和谐校园,主要应从构建和谐的人际关系入手,学生与学校之间引发的矛盾如果得不到一条有效的渠道消解,将会影响到高等教育的深化改革,影响到司法的权威性,社会秩序的稳定,其后果是不容忽视的。因此,保障大学生群体的合法权益是和谐校园关系的最低要求。在这方面,学校理应大有可为。

构建和谐校园,依法建章,重要的是学校管理者首先要学法懂法,遵循法律优先原则、法律保留原则,只有强调提高管理者的法律素质,才能展望依法治校目标的实现。总结高校诉讼的教训,要充分重视用法律视角来审视校规校纪才有可能最大限度地避免高校学生管理工作的违法性,建立合理、合法的程序机制。加强程序公正,学校在做出有关学生重大利益的决定时,应当听取学生本人的申辩并将决定向其本人送达同时设立申诉的程序规则更彰显程序正义。因此,教育领域的一些立法如《学位条例》和《学位条例暂行实施办法》适时做出修改和完善理应是当务之急。

就校规校纪的制订而言,凡是涉及学生基本权益的事项,学校应以规范性文件的形式制定,规范性文件即以书面形式表现出来的为一定主体提供行为标准,指明行为方向的文本。有别于行政命令、措施等。构建规范性文件文本,应充分重视法律专业人员的意见和听取学生的呼声,并应注意以下问题:

1.规范性文件不能用文学语言文字。即不能用比喻、夸张、抒情等文学手法来写,例如在某校《学生宿舍管理及违规处理办法》中规定"为加强学生宿舍精神文明建设,创建一个温馨安逸……的环境",此处的"温馨安逸"用在规范性文件中不合适。

2.规范性文件不能用学术研究的语言文字。即不能用讨论、说服、论证、争辩的形式、方法来表述。可以说规范性文件是"不讲理的语言文字",通常是应做什么,不应做什么,否则如何或可以做什么等。

3.规范性文件不能用公文的形式来表达,不能用通知、声明、报告、讲话、纪要、提纲、宣言、决定、批复等公文语言表达规范性文件。

4.规范性文件应当准确地界定概念。术语不清,处理问题时容易产生歧义。例如某校《学生社团管理办法》规定"学生社团是学生增长知识、培养能力,丰富课余文化生活,提高综合素质的广阔课堂",如此定义,抹杀了社团的学生自愿组织的群众性团体性质。

参考文献:

[1]　最高人民法院公报[Z].田永诉北京科技大学拒绝颁发毕业证学位证行政诉讼案.1999,4:139-143.

[2] 北京市海淀区人民法院行政判决书[Z].(1999)海行初字第103号、104号.
[3] 北京市第一中级人民法院行政裁定书[Z].(2000)一中行终字第43号、45号.
[4] 谢 庆.呼唤高校学生权利救济机制[N].法制日报,2006-1-26(11).
[5] 程燕雷.高校退学权若干问题的法理探讨[J].法学,2001,(4):58.
[6] 王贵松.校纪处分的正当性来源[N].人民法院报,2005-7-12(2).
[7] 申素平.法制与学生利益:学校规章制度必须尊重的两维[N].中国教育报,2003-11-1(4).
[8] 何 兵.刘燕文诉北京大学拒绝颁发博士学位案[EB/OL].(2005-3-30).http://forum.chinalawinfo.com.
[9] 沈 岿.公立高等学校如何走出法治真空[M]//行政法论丛(第五卷),北京:法律出版社,2001:152.
[10] 郭 毅.大学生结婚生子该不该开除[N].法制日报,2006-2-13(7).
[11] 余东明.学生屡告母校催生法治校园[N].法制日报,2005-4-4(5).
[12] 王名扬.美国行政法(上)[M].北京:中国政法大学出版社,1995:382-416.
[13] 杨成铭.受教育权的促进和保护[M].北京:中国法制出版社出版,2004:343.
[14] 朱永新.高等学校教学管理系统研究[M].南京:江苏教育出版社,1998:23.
[15] 殷啸虎,吴 亮.高校处分权及其法律监督——对大学生怀孕被退学案的个案研究[J].华东政法学院学报,2003,(3):10.

A Study on the Validity of School Discipline and Punishment Decision Issued by Colleges and Universities

ZHENG Ping, QIN Li-jun
(*Principal Office*, *South China Agricultural University*, *Guangzhou* 510642, *China*)

Abstract: The cases of lots of undergraduates who vindicate their legal rights indicate that there are still some shortcomings in the colleges and universities in our country when they formulate school discipline and punishment decision. The independent right of running a school by colleges and universities is not a barrier of eliminating judicial review. According to the principle of having almsgiving while having rights, and from the angle of validity of school discipline and justice of procedure, judicatory should vindicate the legal rights of undergraduates and promote to realize managing colleges and universities based on the law of our country.

Key Words: school discipline; judicial review; vindicate rights