

## 学生申诉权研究

陈久奎 阮李全

**[摘要]** 学生申诉权的法理基础探究,是解说、建构学生申诉制度的逻辑起点,是对学生申诉权的一种本源性的认知和探寻,也是解决学生申诉根本问题的进路。学校自治与特别权力关系是学生申诉权实现的基础。基于学校自治和特别权力关系的客观存在,学生申诉制度的设置,一方面是维护教育教学秩序稳定,实现教育目的的需要;另一方面是确保学生合法权益的不受非法侵犯,保障人权的需要。学生申诉权的制度保障的关键是建立健全学生申诉制度,把学生申诉权纳入制度化、程序化的轨道。学生申诉权的救济途径主要是行政救济和司法救济。

**[关键词]** 申诉权;学校教育;学生申诉权

**[作者简介]** 陈久奎,重庆师范大学副教授、博士;阮李全,重庆师范大学讲师,重庆大学博士生(重庆 400074)

2003年12月,教育部发布《关于加强依法治校工作的若干意见》,强调要保障学生申诉权,要求建立完善的学生权益救济渠道,形成良好的学校育人环境。2005年4月,教育部颁布新的《普通高等学校学生管理规定》,以建立和完善学生申诉制度。学生申诉权的法理基础探究,是解说、建构学生申诉制度的逻辑起点,是对学生申诉权的一种本源性的认知和探寻,也是解决学生申诉根本问题的进路。申诉权一方面是保障人权的救济性权利,另一方面也是限制权力恣意滥用、恢复正义的制度性权利。学生申诉权必须以人权保障和权力制约为理论基础展开研究。

### 一、学生申诉权的来源及性质

从法源上讲,《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第41条对公民申诉权的明确规定成为我国有关申诉权或申诉制度的宪法依据或立法基础。但我国法律基本没有对申诉权有明确的界定,因此,对申诉或申诉权的概念以及申诉权的行

使,学界众说纷纭、莫衷一是。申诉权无论是在理论上,还是在实践中都是相当模糊的和不确定的。对于《宪法》第41条规定的公民申诉权,可以从两个方面来解读。一是监督权意义上的申诉权,即公民有通过申诉的方式监督国家机关和国家工作人员的公务活动的权利,这直接体现了权利对权力的监督和制约,是公民享有参与或监督国家和社会公共事物的一项民主权利,不以自身权益直接受损为前提,即不直接影响其权利义务关系。主要表现为对国家制定的政策与作出的决定的异议,以及对国家机关和国家工作人员的不当行为或存在的问题等向不特定的国家机关反映情况或进行投诉,要求纠正或改进。这种民主意义上的申诉权,无主体、受理机关、时限、程序等方面的限制。二是请求权意义上的申诉权,即公民在遭到国家机关或国家工作人员的违法失职行为侵害自己的合法权益时,享有申诉和请求取得国家赔偿的权利。换言之,就是公民有权向有关国家机关申诉,有关机关必须查清事实、负责处理,对违法行为予以纠正,并对公民受损权益进行补

救。这种层面上的申诉权必须以自身或近亲属的合法权益直接受损为前提,有直接的权利义务关系,主要表现为公民针对国家机关或其他公共权力组织(如公立学校)及其工作人员对其处理决定或处分不服而向有关机关诉说理由,要求重新作出公正处理的权利。这种请求权意义上的申诉权,有明确的主体、受理机关、时限和程序等方面的严格限制,如刑事申诉、公务员申诉、教师申诉以及学生申诉等。由此可见,《宪法》作为国家的根本法,所讲的申诉是一个大概念,既包括民主意义上的申诉(监督权),也包括程序意义上的申诉(请求权),且其更多地观照前者。这导致申诉概念理论与实践的混乱,一方面造成实践中一些公民的申诉权无法充分行使,另一方面又使得一些不正当的申诉权无法得到有效的抑制和规范,影响了申诉制度功能的发挥。

按传统的一般理论,以是否诉讼为标准,可将申诉权分为诉讼上的申诉和非诉讼上的申诉。学生申诉权在类型上属于非诉讼上的申诉权。非诉讼上的申诉往往指某些组织机构内部处理成员纠纷或成员对处分不服,在遵循用尽内部救济原则或缺失外部救济的情形下而适用救济途径,以保持组织内部系统的稳定性和自治性。尤其适用于存在特别权力关系的特定群体中,如公务员(教师)、军人、囚犯、学生等。

学生作为公民的一个特殊群体,既享有一般公民的申诉权,也享有作为特殊群体特定的申诉权。由此,可以将其分为广义的学生申诉权和狭义的学生申诉权。广义的学生申诉权是指学生对国家机关及其国家工作人员或学校及其工作人员的违法失职行为侵害,有权向有关部门申诉的权利。它涵盖了民主意义上的申诉权和程序意义上的申诉权,内容丰富而广泛,除通过制度化的法定途径救济外,还可以通过非正式的一般渠道予以救济,如众所周知的“信访”渠道等。狭义的学生申诉权则是指学生针对学校对其处理决定或处分不服,以及学校及其工作人员侵害其合法权益而向有特定的专门机构诉说理由,要求重新作出公正处理的权利。狭义的学生申诉权是宪法申诉权中程序意义上的申诉权在教育法或行政法中的具体化或特定化,它是一种请求权性质的权利,是本文研究的主要对象。狭义的学生申诉权通过规范

化、程序化的“学生申诉制度”,提供法定的、专门的、正式的、系统内部的法律救济途径,把学生应然的申诉权转化为实然,从而保障学生申诉权的真切享有和实现。学生申诉制度的设置,一方面是维护教育教学秩序稳定,实现教育目的的需要;另一方面是确保学生合法权益的不受侵犯,保障人权的需要。

## 二、学生申诉权实现的基础

学校对学生的惩戒权有其客观必然性和合理性。一方面,学校作为一个独立追求学术自由的机构,可以按照自己的标准和价值去培养与塑造自己的学生,为保障学校实现其学术标准和培养目标,法律应该赋予教育教学过程中对违规学生行使惩戒的权力。另一方面,教育作为一种政府职责和社会公益事业,需要赋予学校管理和规范学生行为的权力,维护正常的教育教学活动的良好秩序,对于学生违规违纪的行为实施惩戒,从而确保教育目的的实现。从学校自治的传统来看,学校对学生行使内部管理(处分权),具有对抗外界非法干预的功效,成为排除行政、司法权力不当介入的坚强盾牌。为学生与学校的教育纠纷通过内部系统申诉解决提供正当性与合理性的理论基础。因此,《中华人民共和国教育法》第28条明确规定,学校有权拒绝任何组织和个人对教育教学活动的非法干涉,国家保护学校及其他教育机构的合法权益不受侵犯;第42条的规定赋予了学生申诉的权利,排除司法的不当介入,表明司法介入的有限性。“申诉”成为专门为学生提供的一条法定的、正式的内部救济渠道。

学校自治理念也离不开“特别权力关系理论”的支撑,两者相辅相成,形成严密的逻辑体系。“特别权力关系理论”作为强大的支撑性论证资源,从另外一个视角阐释了“特别权力关系”中学生权利的救济排除司法的介入,昭示内部救济(申诉)的必然性和合理性。传统的“特别权力关系理论”发端于德国,最初用于描述公务员担任公职对国家所具有的忠实服从关系。其产生可以追溯到19世纪的宪政上的国家法和行政法理论,并且扎根于该理论。之后,由奥托·梅耶完成其理论体系的构建,并扩张至其他行政领域。19世纪的

宪政国家法和行政法理论提出的特别权力关系,是指国家和公民之间的一种紧密关系,其中主要是教育关系、监狱管理关系、其他设施关系以及公务员关系和兵役关系。传统“特别权力关系”是一种管理和服从关系,不适用法律保留,不得寻求法律救济。后来,德国行政法学界进行了修正,提出了“重要性理论”及“管理关系与基础关系理论”,即把特别权力关系分为管理关系与基础关系,并把基础关系(学生的身份资格取得、丧失等)作为可诉行为,从而开创了特别权力关系可以纳入司法审查的先河。但“特别权力关系理论”仍然有其存在的价值,批判与扬弃不等于打倒与废弃。事实上,学校与学生之间关系存在明显的伦理性和延续性或紧密性。“师道尊严”、“一日为师,终身为父”等传统观念在中国人的潜意识中根深蒂固,决定了两者之间的纠纷不适宜采取对抗性的解决方式,以避免感情决裂、有伤伦理。同时,教育关系往往在时空上表现出明显的延续性或持续性。纠纷主体在身份上存在着一定的隶属性,需要保持和恢复和谐、友好的关系,纠纷的解决不应导致关系的破裂。另外,考虑到学校教育的特殊性,学校正常的教育教学秩序和学生的身心健康成长,两者都经不起讼累或缠讼。对抗性的诉讼及其一刀两断式的判决往往会导致和谐关系的彻底破裂,甚至弄得“鱼死网破”、反目为仇,因而学生权力的诉讼适宜以诉讼外的平和的方式内部解决,学生申诉便是理想途径。目前,在我国的教育立法中,对学校与学生之间的关系并未作出明确、具体的规定,因此,将这类法律关系归结到特别权力关系中是有其客观基础的。

### 三、学生申诉权的法律保障

#### 1. 学生申诉权的制度保障

学生申诉权的制度保障关键就是建立健全学生申诉制度,把学生申诉权纳入制度化、程序化的轨道。然而,目前学生申诉权的病诟就是程序保障的阙如,学生申诉权的制度保障应主要表现为程序上的保障。学生申诉权作为宪法赋予受教育者的宪法性权利,主要是一项程序性救济权利,以此来保障学生的受教育权以及与受教育权相关的各项实体性权利。但学生申诉权本身只是一项抽

象的程序性权利,与该权利相对应、相关联的实体性权利并不能通过空洞抽象、缺乏程序化的申诉权来保障和救济。公民的宪法性权利,如果缺乏程序的保障,这些权利只是法律上的“空头支票”,正如美国联邦最高法院大法官威廉姆·道格拉斯所言:“权利法案的大多数规定都是程序性条款。这一事实决不是无意义的。正是程序决定了法治与恣意的人治之间的基本区别。”任何一种利益或实体性权利都必须通过程序来实现或提供保障,实体性权利是一种静态权利,而程序性权利是一种动态权利,只有通过动态权利才能实现和保障静态权利。

学生申诉权这一宪法权利需要程序化的实施途径来落实。作为抽象程序性权利的学生申诉权,本身需具体化、程序化和制度化,使之具有可操作性。保障学生申诉权或与学生申诉权密切相关的其他程序性权利应该成为实现学生申诉权不可或缺的、具体的、细化的程序性权利,这些权利至少应当包括:被告知的权利、要求举行听证的权利、获得申诉机构平等对待的权利、要求作出决定者说明理由的权利等。

第一,有及时获悉与其利害关系的事实及决定的权利,包括对当事学生处理或处分决定的告知及救济途径的告知。

第二,这里的听证权是狭义的听证权,主要是指申辩、质证、陈述的权利,给当事学生提供申诉、陈述意见的机会。申诉处理过程中引入听证程序是公正合理解决教育纠纷的重要保障。

第三,平等对待是申诉机构作出公正处理决定的基础,通过程序上的平等对待来实现正义。申诉机构在程序上保持中立,如申诉方和被申诉方在程序中应有同等的发言机会,任何主张和判断都必须以事实为根据,以法律为准绳,同一条件下不允许出现不同的结果,任何与本案无关的因素均应当排除程序之外;在程序上禁止处于强者地位的被申诉人利用与法律无关的天然或固有的优势压迫弱者——申诉人;当事人双方承担的程序义务成比例,即与其实体权利或利益成适度的比例,符合正义;申诉程序公开透明,使双方当事人信息对称,权力的运行置于阳光下,等等。

第四,“毫不说明理由比强词夺理更专横”。申诉机构应该对其所作出的决定给出相应的理

由,不仅是当事人的权利,也是申诉机构在程序上的义务。申诉机构说明理由,一方面,使当事人及利害关系人不独知其然,而且知其所以然,心服口服,对决定可接受,具有认同感,最终化解纠纷;另一方面,程序性权利可以制约申诉机构自由裁量权的恣意,压缩恣意的余地,促使权力以理性的方式运行。

第五,“程序可以作为制度化的最重要的基石”。制度化是程序的重要保障和生命形式,程序通过制度化固定下来,作为具体可操作的规程。为了保障以上与学生申诉权相关的其他程序性权利,程序的制度化应包括告知制度、调查制度、听证制度和回避制度等,不单方面接触制度、时效制度、合议制度、记录与决定制度以及说明理由制度等。

## 2. 学生申诉权的救济途径与法律责任

学生申诉权尽管是一项权利救济的权利,其本身也需要有救济。当学生申诉权被侵犯时,应该有救济的途径。一是行政救济。通过向申诉机构的上级主管部门或同级人民政府反映情况、控告、信访等途径,责令申诉机构依法履行法定职责。纪委、监察部门对申诉活动有监督、受理当事人及利害关系人的举报、申怨、控告、信访以及依法追究以下情形的相关人员的行政责任,其中包

括申诉机构拒绝受理的情形和申诉机构及其工作人员在处理申诉活动中徇私舞弊、徇情枉法的情形。二是司法救济。对拒绝受理,违法不作为的,以及徇私舞弊、显失公正的,应撤销该决定,并限期重新作出决定。

至于法律责任,主要是不予受理的法律责任。申诉机构无正当理由不予受理学生依法提出的申诉,或者在规定期限内不作出申诉决定的,对有关负责人依法给予相应的纪律处分或行政处分。经责任制受理后仍不受理,造成严重后果的,依法给予严肃处理。渎职、失职的法律责任,是指申诉机构人员在申诉活动中,存在徇私舞弊或者其他渎职、失职行为的,依法给予纪律处分或行政处分,情节严重的、涉嫌犯罪的,需移送司法机关处理。

### 注释:

- 胡建森. 行政强制[M]. 北京: 法律出版社, 2002. 32.  
程燎原, 王人博. 赢得神圣——权利及救济通论[M]. 济南: 山东人民出版社, 1993. 152-156.  
茅铭晨. 论宪法申诉权的落实和发展[J]. 现代法学, 2002, (6).  
董和平. 宪法[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004. 148.  
哈特穆特·毛雷尔. 行政法学总论[M]. 北京: 法律出版社, 2000. 168.  
季卫东. 法律程序的意义[J]. 中国社会科学, 1993, (1).

## Research on Students' Appeal Right

Chen Jiukui & Ruan Liqun

**Abstract:** The lawful basic exploration of students' appeal right is the logic starting point to explain and construct students' appeal system. It is a kind of original cognition and exploration for the students' appeal right and the entrance to solve the fundamental problem of the students' appeal. School self government and the special power relationship is the basis to realize students' appeal right. Based on the impersonal existence of school self-government and special right relationship, the setting up of students' appeal system is the requirement on one side to maintain the stable educational teaching order and realize educational objective, and on the other side to guarantee the legal rights and interests of students to avoid illegal encroachment and safeguard human rights. The key to the systematic guarantee of students' appeal rights is to establish and perfect students' appeal system and bring students' appeal into systematic and programmed channel. The relief ways of students' appeal right are mainly administrative relief and judicatory relief.

**Key words:** appeal right, school education, students' appeal right

**Authors:** Chen Jiukui, associate professor and doctor at Chongqing Normal University; Yuan Liqun, lecturer at Chongqing Normal University and doctoral candidate at Chongqing University (Chongqing 400074)

[责任编辑: 杨雅文]