

# 我国教育申诉制度存在的问题及其完善对策

吴殿朝

(华中科技大学 教育科学研究院, 湖北 武汉 430074)

**摘 要:** 教育申诉制度是指学生、教师在其合法权益受到侵害时, 依法向主管的教育行政管理机关或学校申诉理由请求重新处理的权利救济制度。它主要包括教师申诉制度和学生申诉制度两种。但是, 该制度却存在一些问题, 需要采取相应的完善对策, 以保护学生和教师的合法权益。

**关键词:** 教育申诉制度; 学生申诉制度; 教师申诉制度; 合法权益

中图分类号: D922.16

文献标识码:

文章编号: 1007-8207(2008)02-0096-04

收稿日期: 2007-12-12

**作者简介:** 吴殿朝(1968—), 男, 河南南乐人, 副教授, 华中科技大学教育科学研究院博士研究生, 研究方向为教育法学和教育政策。

**基金项目:** 本文系华中科技大学人文社会科学青年项目“教育法律责任研究”的阶段性成果之一, 项目编号: 2006026。

要使高校管理与运行体现制度化、规范化、民主化、法制化, 并能切实尊重教师和学生人格, 维护教师 and 学生的合法权益, 就应当依法治校。教育申诉制度的出现是依法治校社会大背景的产物, 是依法维护教师和学生合法权益的时代呼唤。但是, 由于诸方面的原因, 我国的教育申诉制度存在一些问题, 致使教师 and 学生的合法权益不能得到很好地保护, 本文在对这些问题予以剖析的基础上, 对我国的教育申诉制度提出了一些具体的完善对策, 以求教于同仁。

## 一、教育申诉制度概述

申诉是指公民的合法权益因行政机关或司法机关错误的、违法的决定或判决或者因国家工作人员的违法、失职行为而遭受侵害时, 公民有向有关机关申述理由, 要求重新作出决定或处理的权利。申诉制度是保障我国宪法赋予公民申诉权利的一项制度。它分为两种: 一是诉讼性申诉, 是指当事人或其他公民对已经发生法律效力判决和裁定不服, 依法向审判机关、检察机关提出重新处理的要求。二是非诉讼性申诉, 是指公民对行政主体的决定不服而向有关国家机关或组织提出要求更正或撤消原决定的申诉。

教育申诉制度是一项维护学生、教师合法权益的行政救济制度。它是指学生、教师在其合法权益受到侵害时, 依法向主管的教育行政机关或学校申诉理由请求重新处理的权利救济制度。依据不同的标准可以对教育申诉制度作出不同的分类。从申诉的发生范围, 可分为教育行政申诉制度和校内申诉制度。从提起申诉的主体, 可分为教师申诉制度和学生申诉制度。前者是指教师对学校或其他教育机构及有关政府部门作出的处理不服, 或其合法权益受到侵害时, 向有关教育行政部门或其他政府部门申诉理由, 请求重新作出处理的制度。<sup>[1](p307)</sup> 它是以教师作为申诉主体, 以学校或其他教育机构及有关政府部门的违法或不当行为为申诉内容, 以政府行政部门为申诉受理机关而构建组成的。后

者是指高校学生在接受教育的过程中, 对学校给予的各类处分不服, 或认为学校和教师侵犯了其合法权益而向有关部门提出要求重新作出处理的制度。<sup>[2](412-413, 319-321)</sup> 它是以学生作为申诉主体, 以学校或其教师的违法或侵权行为为申诉内容, 以教育行政部门或高校学生申诉处理委员会为申诉受理机关而构建组成的。学生申诉制度又可分为向教育行政部门提出申诉和向学校提出申诉两种, 即教育行政申诉和校内申诉。前者是指学生对学校学生申诉处理委员会的申诉复查决定不服时, 向教育行政主管部门提起的申诉。后者是指学生认为学校给予的处理、处分决定侵犯自己的合法权益或认为学校、教职员侵犯其人身权、财产权而向学校提起的申诉。

教育申诉的范围主要包括:<sup>[3]</sup> 教师认为当地教育行政主管部门侵犯其合法权益; 教师认为学校或其他教育机构侵犯其合法权益; 教师、学生对学校或其他教育机构作出的处理或处分不服; 学生因学校或者教师侵犯其人身权、财产权等合法权益提出的申诉请求。

就其法律属性而言, 教育申诉制度具有以下特征:

1. 教育申诉制度是一项法定的申诉制度。教育申诉制度是为我国的相关法律、法规所明确规范和确认的一项法定制度。《教师法》第39条、《关于〈中华人民共和国教师法〉若干问题的实施意见》(以下简称《若干意见》)第8条第二款、《教育法》第42条、《普通高等学校学生管理规定》(以下简称《管理规定》)第59条至第64条等均有明确的规定。教育申诉制度的法定性, 使其具有确定性和严肃性, 有关组织和个人都必须认真遵守和执行, 否则, 将承担相应的法律责任。

2. 教育申诉制度是一项专门性的申诉制度。教育申诉制度是宪法赋予公民的申诉权利在教育领域中的具体体现。教育申诉制度的建立, 更体现了在科教兴国的大背景下, 国家对学生、教师权益保护的特别重视。<sup>[4]</sup> 教育申诉中的申诉人只能是认为自己的合法权益受到学

校侵犯的学生、教师。在申诉与被申诉的关系中,被管理者的学生、教师恒定为原告,而管理者的学校恒定为被告。教育申诉的目的和实质在于补救和维护学生、教师的合法权益。

教育申诉制度是具有准司法性的申诉制度。准司法性是一个与“司法”相对应的概念,与司法活动密切相关或者功能类似,具有一定裁判权或证明权的行为。其最大价值是能够体现公正性,核心是保障当事人的合法权益,维护社会公正。教育申诉不是通过司法机关的诉讼程序进行的,不具有诉讼的性质。申诉机构的设立、职责、权限、组织原则等具有与审判机关共同或类似的特点,它具有不受各行政机关、团体和个人干涉的特殊地位。

总之,教育申诉制度是一条解决学校管理纠纷的行之有效的途径,作为一项正式的、专门的、行政性的申诉制度,应将其与宪法上规定的公民的申诉这种非正式的申诉以及诉讼上的申诉区别开来。<sup>[5]</sup>教育申诉制度与行政复议、行政诉讼等制度比较起来,更具有迅速性、简捷性、经济性、便利性和法律根据上的明确性。<sup>[6]</sup>(p250)教育申诉制度为高等学校规定了“尊重教师人格,保障教师权利”、“尊重学生人格,保障学生权利”这样的法定义务与职责。

## 二、我国教育申诉制度中存在的问题

教育申诉制度在实施过程中却存在一些不容忽视的问题:

### (一)教育申诉的受理机构、范围不明确

就教育行政申诉而言,我国有关法律、法规规定,教师对学校或其他教育机构侵犯其合法权益或作出的处理不服的,可以向教育行政部门提出申诉;教师认为当地人民政府有关行政部门侵犯其根据《教师法》规定享有的权利,可以向同级人民政府或者上一级人民政府有关部门提出申诉;各级教育主管部门可以依托信访机构,在有关业务职能机构的配合下,采取一定的组织形式,办理行政申诉案件。各级政府也应根据实际情况加强相应机构的建设或人员配备;教师对学校或者其他教育机构提出的申诉,由其所在区域的主管教育行政部门受理。省、市、县教育行政部门或者主管部门应当确定相应的职能机构或者专人负责,依法办理教师申诉案件。然而,很多教育行政机关仍旧没有设置专门受理申诉的职能机构和人员,学生、教师通常是由信访办公室接待,信访办依情况把学生、教师的申诉转交给其它科(处)室处理,这样很容易出现各科(处)室之间“踢皮球”互相推诿不予受理的情况。这给教师在现实中具体地行使申诉权带来不可避免的障碍。可见,我国教育申诉制度存在着处理申诉的机构设定的随意性大,受理部门不够明确,缺乏应有的权威和权力等问题。<sup>[7]</sup>这使教师“有冤无处诉”,往往导致学生、教师的申诉“石沉大海”,直接影响了教育行政部门处理学生、教师申诉的有效性。

就校内申诉而言,《试点意见》要求“依托校内有关部门,如学生管理部门、教师管理部门”建立校内申诉制度。然而,究竟应当如何建立,却没有具体的实施办

法。《管理规定》规定,“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。”然而,对高校学生申诉委员会的组成比例、成员资格、回避原则等并没有作进一步说明,即使设置有申诉机构和人员的高校,学生工作部(处)和教务处的负责人是学生申诉处理委员会的委员,这有自己当自己案件的法官的嫌疑,<sup>[8]</sup>将直接影响申诉处理的公正合理。从自然正义原则出发,“任何人不能在自己案件中充任法官,法官没有资格裁决他可能或可以怀疑他会偏私的案件。”<sup>[9]</sup>(p103)而且,学生申诉委员会的具体职责不够明确,机构不够完善,办公室设置不合理,缺乏人员保障。对学校取消入学资格、退学或不予复学处理,不颁发毕业证书和学位证书,学校违规收费侵权以及其他侵犯学生人身权、财产权、受教育权等的行为,是否可以申诉,应由何种机构受理,却没有予以明确。这就导致“法律规定”以外的申诉,面临“欲诉无门”的困境,学生权利不能够得到很好的保护。因此,学生和教师的权利受到侵害选择申诉时,怎么提起申诉,由谁来受理;哪些可以申诉,哪些不能申诉;处理的时候,应该包括哪些内容,等等,这些都需要制定相应的规定。

### (二)教育申诉制度部分程序规范的缺失

目前,我国教育方面的法律、法规对处理教育申诉所适用的程序缺乏具体明确的规定。

就教师申诉制度而言,《实施意见》对教师申诉案件的管辖、受理条件、处理程序、法律救济措施等方面作出了简要的规定,但是,教师申诉制度依然存在着部分程序规范的缺失,如:说明理由制度、回避制度、听证制度等等,都缺乏相应的规范。尤其是申诉部门作出处理决定时说明理由程序的缺失已经成为教师申诉处理程序的重要瑕疵。申诉程序中申诉部门在作出处理决定时,对决定内容所依据的客观事实与法律、法规往往不做充分详尽的说明,这既难以让申诉人理解和信服申诉决定,也难以保证申诉处理决定的合法性与公正性。从目前申诉的实践来看,经申诉部门处理后申诉当事人继续寻求救济的不在少数,其中不可忽视的原因就是申诉处理程序中缺少“说明理由”这一重要的程序环节而导致申诉人对申诉处理结果不能充分理解并予以认可。

就学生申诉制度而言,学生申诉处理的运作程序也存在不够明确的问题。学生申诉处理的程序是申诉规定中的重要内容,要具有可操作性。但是,各个高校在实际操作中运作程序不够明确,工作阶段不够清晰。学生申诉应当分为申诉申请、申诉受理与审理、申诉处理决定等三个阶段,<sup>[10]</sup>而我国学生申诉制度的规定对这三个阶段却没有给予明确的说明。

### (三)教育申诉后救济渠道的封闭

教育申诉后救济渠道的封闭是指在理论和实践中现行的教育申诉制度排斥了学生、教师在申诉(确切说,是在教育行政申诉)未获救济后通过行政诉讼等其它救济途径来解决与学校之间的行政法律纠纷。

由于深受特别权力关系的影响,我国行政法把学校对学生、教师的管理行为视为内部行政行为。根据现

行《行政诉讼法》中关于受案范围的规定,学校与学生、教师之间的行政法律纠纷是不属于其受案范围,法院通常用“不予受理”、“驳回起诉”来“解决”学生、教师以学校为被告提起的行政诉讼。如《教师法》对于申诉与行政复议、行政诉讼之间关系的判定上,就存在不清晰问题,教师对申诉部门所作处理决定不服是否可以申请行政复议,或提起行政诉讼的问题,缺乏相应的规定。事实上,现实中教师为维护自身合法权益提起行政复议或者行政诉讼的权利一直受到限制或者剥夺。《教师法》设定的申诉在理解和执行上具有排斥通过行政复议或者行政诉讼行使救济权利的特点。不管立法者出于何种立法意图,在实践中却现实地导致了不利于教师权利救济的结果。<sup>[11]</sup>

在学校内部行政法律纠纷的解决上,教育申诉后行政诉讼途径的闭塞导致的最直接后果是教育行政申诉的受理机关——各级教育行政机关成为行政诉讼中最常见的被告。无论教育行政机关对申诉案件做出何种处理,维持、不予受理、驳回申诉或变更,都会成为学生、教师下一步进行行政诉讼的对象。这样导致学校的管理责任弱化,教育行政机关成了学校责任的承担者。因而,实践中,在解决学校内部行政法律纠纷时,学生、教师往往难以用行政诉讼来维护自身的权益,教育申诉成了封闭性的终局性的救济制度。

### 三、关于我国教育申诉制度的完善对策

根据上文分析,笔者对我国的教育申诉制度提出如下完善对策:

#### (一)明确教育申诉的受理机构及其职责

针对上文教育申诉机构不明的问题,笔者建议,要明确教育申诉的受理机构及其职责,以保障学生和教师申诉权利的实现。

“巧妇难为无米之炊”。要实现高校学生申诉制度的良好运作,必须拥有一批具有法律精神、处于中立地位的专职人员。笔者认为,按照《管理规定》设立的学生申诉处理委员会的成员应由相关职能部门负责人、教育界专家学者、学生代表、律师等组成,除负责教务、学生管理的人员外,具有相当资历的未兼任行政职务的教师代表应占一半以上(含教育学、心理学和法律方面的专业人员),学生代表应不少于三分之一。组成人员实行严格的任期制与按比例定期改选制度。确定组成人员的名单时,应充分考虑行政人员与不具有行政职务的人员的适当比例。具有行政职务的委员低于委员总数的二分之一较为适当。再者,学生申诉处理委员会应当独立于学校违纪处分管理部门。值得注意的是,在审查并处理申诉案件时,原来参与处分决定的人员应当回避。

同时,笔者建议,应当参照《管理规定》,设立教师申诉评议委员会,教师可以向各级评议委员会提出申诉,由评议委员会负责独立处理教师申诉案件。教师申诉评议委员会的组成应包括教师代表、教育管理学者代表、主管教育机构代表以及社会上的公正人士。设置评议委员会既是出于教师申诉案件专业性的考虑,又是出于提升纠纷解决效率的需要,有助于及时公正地

化解教师与学校或其他行政部门之间的教育纠纷,整合有限的教育资源,积极推进我国教育事业的协调发展。教育主管行政部门应当承担起申诉评议程序和相关机制的建立和完善工作,从组织上和运作程序上确保教师申诉评议委员会发挥其应有的作用。

另外,笔者认为,对于学生申诉处理委员会和教师申诉评议委员会,在人员组成上,还可聘任适当的校外法律、教育等方面的专家,但这样的专家不应由学校支付报酬,否则会有损公允。申诉委员会的委员最好从教育行政部门建立的专家库中产生,各个专家的报酬由教育行政部门给予适当的补助。<sup>[12]</sup>即应组建一批独立于学校行政单位的专职人员。所谓独立性,即要避免机构成员对学校行政部门的过分依赖,保证机构人员在处理案件时不受学校行政部门、团体机构及学校领导意志的干涉。<sup>[13]</sup>否则,会产生在处理案件时对双方当事人适用法律的不平等。

#### (二)建立与我国教育申诉制度相关的基本制度

申诉本来是属于程序法,它需要一个严格的程序来保障。只有公正的程序,才具有产生公正结果的能力。现代法治观念认为,一道合理的程序优于一打至善的实体规则。因为,再好的实体规则如果不能解决实现途径问题,也只能是种空气的震荡。为提升教育申诉案件处理的实效性,并回应行政法治的积极要求,笔者建议,应在我国原有立法的基础上,进一步明确处理教育申诉案件的程序规范要求,依据公开、参与、公平的原则,应建立与教育申诉制度相关的基本制度:

一是建立体现出公开原则的制度。主要有公布制度、告知制度、说明理由制度、案卷制度等。高等学校以及教育行政部门,在处理学生和教师申诉的过程中,应将有关申诉制度的规定等内容向学生和教师公布,并将处理结果及时送达到相关责任人,确保学生和教师的知情权不受侵犯,以便他们采取必要的救济措施;行政行为说明理由为各国所奉行。同理,审理申诉的部门在做出某项涉及学生和教师重大权益的行为,如对学生和教师剥夺或限制权利的行为时,必须在做出该行为之前,向当事学生和教师说明理由。一方面,这确保了“先取证、后裁决”,从而防止了公共利益虚伪性。另一方面,通过沟通达到信息平等,也避免了学生和教师的硬性接受。当然,作出该具体行为之后,应将相关结果告知学生和教师;对学生和教师权利相关的规章、决定、事件调查的过程、结果、证据都应该以案卷的形式保留,并允许相关人员查询。

二是建立体现出参与原则的制度,这主要是听证制度。听证制度的功能是为使申诉人有权站在利害关系人的立场上,使自己的意见反映到申诉机构的决策中去,使权力与权利相制衡。将听证作为申诉制度的必经程序和生效要件,不仅充分保证了学生和教师的知情权,而且使学生和教师有了一个为自己辩护的机会,也使处分的决定人有了一个兼听则明的机会。因此,教育申诉制度应当设置听证制度,在处理有关的教育纠纷的时候,应当允许学生和教师对自己的行为做出说明、辩解、提供证据,并吸收学生代表、教职工代表、工会委

员等参与听证,调查事件。

三是建立体现出公正原则的制度。主要有调查制度、回避制度、合议制度、责任制度等。教育申诉制度中,对事件应当进行调查,受理申诉、作出申诉处理决定的部门及其有关人员应当依据回避制度和合议制度进行。回避制度和合议制度如何具体运行,建议参照我国民事诉讼程序的有关规定来进行。对于违反教育申诉制度的相关规定,或者徇私舞弊的人员必须就其非法、违法行为承担相应的法律责任。

### (三) 拓宽和完善教育纠纷的解决途径

应当确立申诉制度和诉讼制度之间的合理联系,完善申诉后的救济渠道。<sup>[14] (p250)</sup> 不应把教育申诉制度视为唯一和终局的教育纠纷解决途径。

首先,应拓宽教育申诉后的救济渠道。当学生、教师对教育行政机关的申诉处理决定不服时,应允许学生、教师申请教育行政仲裁及就部分事项提起行政诉讼。例如,受理学生的申诉后,学校的申诉处理委员会如在规定的期限内不作任何处理决定,那么,申诉人可以就申诉委员会的不作为,向上一级教育行政机关申请行政复议,或者向人民法院提起诉讼,依靠行政或司法的力量监督并纠正申诉委员会的违法不作为;申诉委员会责令高校重新作出处理决定的,如果高校不作为或者仍然作出同样的处理决定,申诉人可以请求申诉委员会撤销或者直接变更高校的处理决定。

值得注意的是,如果申诉人学生受到的是高校基于自身内部的教学管理制度而作出的纪律处分,而且这种处分不足以改变其作为学校成员的实质性法律地位,如警告、记过、留校察看等,此时申诉委员会对于申诉请求所作的决定应视为终局决定。因为,高校作为一个行使教育管理职权的社会主体,具有一定的特殊地位,对于学校内部自主管理权限范围内无关学生受教育权、人身权和财产权的事项,不应成为司法审查的对象,因而不可提起诉讼。与之相反,如果申诉人不服申诉委员会作出的处理决定,而申诉人原来受到的学校处分又将导致其改变作为学生的特定身份和实质性的地位,如勒令退学、开除学籍等,此时,申诉人学生可以提起行政诉讼。同样的道理,上述内容也可以适用于作为申诉人的教师。此处不再赘述。

其次,要引入行政复议方式对学生和教师权利进行救济。当学生对学校或者教师,教师对学校或其他行政部门侵犯其合法权益或作出的处理决定不服的,应当允许他们自由选择通过申诉、行政复议、行政诉讼等途径进行权利救济。当学生和教师不愿提出申诉,或者对行政机关的申诉处理决定不服时,应允许他们进行行政复议。行政复议作为具有一定司法性的行政行为,

是行政机关内部监督和纠错机制的重要环节,是国家行政救济机制的重要方面。<sup>[15] (p280)</sup> 因此,应当在我国教育领域内全面引入行政复议制度,并在有关学生和教师管理方面的法律、法规中予以明确规定,以确保学生和教师在他们认为其权利受到损害时,能够提起行政复议,获得尽可能充分的行政救济。

第三,要将教育申诉纳入行政诉讼制度体系。当学生和教师不愿提出申诉,或者对行政机关的申诉处理决定不服时,除允许他们进行行政复议外,还应允许他们提起行政诉讼。对学生和教师的管理是国家对教育实施行政管理活动的重要组成部分,体现贯彻国家教育权的内容。因此,应当属于政府的行政行为,将学生和教师申诉纳入行政诉讼的受案范围是有其一定的合理性。“纵贯教育管理发展史,不难看出对教育的管理,当然也包含对教师的管理(笔者认为,这也当然包含对学生的管理),是现代政府行使公共管理职权的行政行为,而非排除于司法审查之外的行政机关的内部行为。”<sup>[16]</sup> 劳凯声教授认为,教师申诉制度所调整的法律关系都可以纳入现行的法律体制,通过已有的法律来调整这种关系。也就是说,应当将教师申诉纳入行政诉讼制度体系,这样也更有利于保持行政法的完整性。<sup>[17]</sup>

### 【参考文献】

- [1] 黄巍.教育法学[M].广州:广东高等教育出版社,2002.
- [2] 张小芳,徐军伟.法理视野下的高校学生申诉制度研究[J].宁波大学学报(教育科学版),2005,(2).
- [3] 吴殿朝.教育仲裁制度研究[J].高等工程教育研究,2006,(6).
- [4] 茅铭晨.论宪法申诉权的落实和发展[J].现代法学,2002,(6).
- [5] 劳凯声,郑新蓉.规矩方圆——教育管理与法律[M].北京:中国铁道出版社,1997;劳凯声.高等教育法规概论[M].北京:北京师范大学出版社,1999.
- [6] 劳凯生.中国教育法制评论(第1辑)[C].北京:教育科学出版社,2002.
- [7] 朱应平.教师权益法律救济研究[J].行政法学研究,2000,(4).
- [8] 贺宏斌,吴涛,胡少波.普通高校学生校内申诉制度研究[J].理工高教研究,2006,(3).
- [9] [英]威廉·韦德.行政法[M].徐炳等译.北京:中国大百科全书出版社,1997.
- [10] 费英勤,楼策英.完善高校学生申诉制度的思考[J].教育发展研究,2006,(8).
- [11] 朱应平.教师权益法律救济研究[J].行政法学研究,2000,(4).
- [12] 贺宏斌,吴涛,胡少波.普通高校学生校内申诉制度研究[J].理工高教研究,2006,(3).
- [13] 张小芳,徐军伟.法理视野下的高校学生申诉制度研究[J].宁波大学学报(教育科学版),2005,(2).
- [14] 劳凯生.中国教育法制评论(第1辑)[C].北京:教育科学出版社,2002.
- [15] 姜明安.行政法与行政诉讼法[M].北京:北京大学出版社.高等教育出版社,1999.
- [16] 王延卫.论行政机关处理教师申诉行为之性质[J].行政法学研究,2000,(1).
- [17] 康丽.教师申诉应该纳入行政诉讼制度体系[N].中国教师报,2004-09-08.

(责任编辑:徐虹)

## Research on China's Educational Appealing System's Existing Problems & Its Countermeasures Wu Dian- chao

Abstract: The Educational Appealing System refers to the right relief system aiming to protect the legal rights of teachers and students who appeal to the educational administrative department or school for a new trial against an illegal decision. It mainly consists of two major appealing systems: the teachers' appealing system and the students' appealing system. Currently, the system still contains faults and defects. It's highly necessary to take countermeasures to protect the students and teachers' lawful benefits.  
Key words: educational appealing system; Students appealing system; teachers appealing system; legitimate rights and interests