

关于学校校规的思考

方铭琳

[摘要]我国教育法律法规赋予学校制定校规的权力,学校校规既是学校教育生活有序运行的必要保障,也是对学生不良行为予以管理和惩戒的根本依据。对当前学校校规制定和实施中存在的问题进行梳理和分析,提出学校校规制定和实施中应遵循的基本原则。

[关键词]校规;学校管理;学籍管理

[中图分类号]G47 [文献标识码]A [文章编号]1009-718X(2005)06-0020-04

学校校规是学校内部管理规章制度的一个重要组成部分,是学校为保证教育教学活动的正常秩序,而制定的规范学生行为并对行为失范学生进行教育、处理的各种制度规则。尽管我国教育法律法规中都赋予学校制定校规的权力,但是学校校规究竟如何制定和实施,还存在着许多令人困惑的问题。本文拟对当前学校校规制定和实施中存在的问题进行梳理和分析,并提出学校校规制定和实施中应该遵循的基本原则。

一、学校校规的“合法性”及遭遇的质疑

在学校管理中,学校校规既是学校教育生活有序运行的必要保障,也是对学生不良行为予以管理和惩戒的根本依据。尽管学校校规的制定有着现实的法律依据,但是,近年来,由于质疑学校校规的合法性而引发的教育法律纠纷层出不穷,校规的权威性受到极大威胁和挑战。

1. 我国教育法律法规授权学校教育和管理学生

《中华人民共和国教育法》第二十八条规定学校有权“依照章程自主管理”,“对受教育者进行学籍管理,实施奖励或者处分”;《普通高等学校学生管理规定》第六十二条规定:“对犯有错误的学生,学校可视其情节轻重,给予教育或纪律处分,处分分警告、严重警告、记过、留校察看、勒令退学、开除学籍”;第六十三条规定:“违反学校纪律情节严

重者,学校可酌情给予勒令退学或开除学籍的处分。学生经教育后认识错误较好,并有真诚悔改或立功表现者,可酌情减为留校察看的处分。”

2. 学校有根据法律法规制定校规的权力

虽然说,国家的法律条文已授权高校对违纪学生进行处罚。但是,毕竟这些条文过于宽泛,没有说明哪些属于违纪行为,应该给予什么处罚。为此,《普通高等学校学生管理规定》第六十八条也特别授权“各省、自治区、直辖市教育行政部门和各高等学校可根据本规定制定实施细则”。原国家教委高校学生司1990年4月14日对《规定》的说明中也强调:《规定》是高等学校学生管理的行政法规,也不可能规定得太具体,各地区高教部门和各高等学校可在《规定》的原则下制定实施细则。根据这些法律法规,很多高校都制定了本校的学生违纪处罚条例,规定学生哪些行为属于违纪行为,这些违纪行为应该受到什么处罚。相对法律法规中过于笼统的表述,学校的规定细化了很多。

3. 教育法律法规规定了在校学生必须遵守校规

《中华人民共和国教育法》第四十三条规定:“受教育者应当履行义务,遵守所在学校或者其他教育机构的管理制度。”《中华人民共和国高等教育法》第三十五条规定:“高等学校的学生应当遵守法律法规,遵守学生行为规范和学校的各项管理制度。”《普通高等学校学生管理规定》第二条规定:“高等学校的学生应当遵守宪法、法规、校规校纪,有良

方铭琳 中央教育科学研究所 助理研究员 (中国人民大学在职博士生) 100088

好的道德品质和文明风尚。”

4. 学校校规遭遇质疑和诉讼的尴尬

学校是一个以完成教育教学任务为主要目的的组织, 为了使其积极主动地完成教育目标, 法律需要赋予它相当多的自由裁量权, 包括学校在制定有关规章制度时享有自由判断并做出决定的权力, 一般都不涉及违法的问题。而从管理学的角度来说, 学校组织系统要正常有效运转, 就必须建立相应的规章制度, 而制度一旦制订出来, 就必须认真严格执行, 否则, 学校的正常运转也会成为空谈。所以, 长期以来, 学校校规也一直被作为具有天然的“合法性”, 很多学校校规出台时, 也并没有哪个主管部门对之进行过合法性审查。一些学校率先提出现在还在执行的“学生作弊一律开除”, 并没有学生对此提出质疑。新生入学先学学校规, 有学习的义务没有质疑的权利。但是, 随着一个用法律法规保障公民权利时代的到来, 人们的维权意识在提高, 如“犯事学生告母校”的诉讼案例也屡屡出现。校规“合法性”的天然权威受到了极大的威胁, 校规制定和实施中的诸多问题也被凸显出来。

二、学校校规制定中存在的问题及原因分析

学校校规遭遇质疑和诉讼的尴尬, 令人不得不思考: 现有学校校规的制定和实施中到底存在哪些问题, 又是什么原因导致的呢?

(一) 存在的问题

1. 制定的内容与外部法律法规相冲突

一些学校自己制定的校规没有与国家和省的上位法律、法规和规章保持一致, 造成与上位法的抵触甚至超越授权行为。

例如, 当前许多学校罚款成风, 常常会在一些学校的有关《学生管理制度》中发现有关罚款的规定。实际上, 罚款是行政处罚的一种, 根据我国1996年颁布的《行政处罚法》第15条规定: “行政处罚由具有行政处罚权的行政机关在法定职权范围内实施。”而学校既不是行政机关, 也没有相关法律、法规的授权, 因而无权对学生, 乃至对教师实施罚款。^[1]再如“田永案”, 学校根据其制定的《关于严格考试管理的紧急通知》的规定, 给予田永退学处理, 并据此不给田发“两证”。但学校的规定与原国家教委1990年颁布的《普通高等学校学生管理规定》中的有关内容相抵触。又例如, 某乡级初中制定的《XX中学关于学生德育量化管理的实施办法》

中规定: “对在学期间, 连续三个学期被评为差生者, 学校劝其退学, 劝其退学不成者学校给予勒令退学处分。”而在义务教育阶段, “开除学籍”、“勒令退学”等规定, 都是有悖于《义务教育法》、《未成年人保护法》的。^[2]

2. 制定的目的与保障受教育者的权益相背离

长期以来, 管理为重、权益为轻构成了学校制定校规的主调, 校规制定的目的背离了保障受教育者权益的教育目的。

应该说, 学校组织的根本目的是把学生教育和培养成一个身心健康发展的人, 任何制度、任何管理都不能违背这一根本的教育目的。换句话说, 制度与管理不是目的, 保障学生的权益才是最终目的, 任何制度的制订, 任何管理都应以学生为本, 都应为学生的发展服务。虽然学校为了维护正常的教学与生活秩序, 为了建立良好的“校风”、“学风”, 理应有校规校纪的规范, 但是我国的校规在具体制定和实施过程中, 往往将受教育者作为教育者的对立面、作为简单的教育权力的承受者, 否定学生作为独立人格的学习者在学校教育生活中的正常需求, 甚至损及到学生的基本权利和尊严。现在几乎所有的学校为其学生制定的校规或日常行为规范中, 最常见的词汇就是“不准”、“不许”、“不得”、“严禁”等带有浓郁命令和禁止意味的“不”系列词语。每一个“不……”的背后, 都有一个相应的惩处条款。^[3]有些学校甚至将所谓的“从严治校”蜕变为“从严治生”, 即动不动以“校规”、“学生守则”的名义处分学生、开除学生。

3. 制定的过程缺乏民主与监督

学校在制定校规时, 学生基本未参与, 公开与透明度不够。校规的制定和实施缺乏民主与监督的程序。

学校的校规制定既然应围绕教育和培养人的根本目的, 以学生为主体, 那么不仅制定的校规要充分考虑到学生的利益, 而且制定的过程也应当充分吸收教师和学生的意见, 以有效的形式使教师和学生参与制定过程。但是, 目前很多学校在制定校规的过程中都没有学生参与, 没有考虑学生作为利害关系人的意志。另外, 由于现行的教育法律法规没有要求学校根据实际情况制定出的实施细则要在教育部或省教育行政主管部门备案, 再加上学生组织与校方的对话、对等机制, 学生被作出处分或其他不利影响时的陈述、抗辩、听证、申诉等程序和救济制度等不健全, 使得校规缺乏行政和司法的有效监

督。因为缺乏监督,导致学校站在管理者的利益角度制定的校规极易超越自己的权限范围,学校依据校规对学生所作的处分的公正性也得不到保证。

(二) 原因分析

1. 依“法”治校的误区

在某些学校领导者看来,学校从本校的实际情况出发,制定一系列的规章制度,并通过本校校规来治学生,在某种意义上就是依“法”治校。学校内部管理的重点和目标就是管住学生、不出问题、不违反校规校纪。所以,学校校规的制定,学生管理工作的开展,都以学校和管理者为主体,以学校和管理者的意志为转移,这就势必造成对学生权利的侵害。加之,自古以来,中国教育一直十分突出教师的主导与主体地位,“一日为师,终身为父”,学校扮演的都是与家长类似的角色,教师对学生无所不管,从这个前提出发,学校制定的诸多制度不免都带有家规性质,其权威性不可冒犯,学生权利被漠视,甚至被抹杀。然而,随着时代的进步,在以人文主义关怀为取向、以培养学生的自主精神和创造精神为目标的教育新理念下,过去那一套旨在把学生培养成驯服工具的校规越发显得与社会的发展不相适应。

2. 无章可循的现状

虽然教育已成为我国除经济外立法较多的领域,但现行法律法规体系仍不够健全和完备。目前我国尚未制定学校管理方面的法律性条例,使学校管理者在制定校内各项管理规章制度时,缺乏必要的法律依据。而现有的可遵循的法律法规,一方面由于立法的指导思想仍受中国传统政治、法律思想的影响,依然比较重视并突出学校的权力,忽视或模糊学生应有的法定权利,即使对学生权利的规定,也采用较为低调的提法并设置一些限制条件,而对学生义务的规定却十分具体;另一方面关于学校对学生管理的授权都比较原则,条文缺少明确的操作程序和办法,需要学校在执行中细化。相比法律法规对学校的授权,我国学校的自治权就更显得内容不够明确,边界不够清晰,也更多地面临质疑和挑战。^[4]法律授权太原则和学校自治权不明确,使得学校在制定校规时更加迷茫和困惑。

3. 法治程序的瑕疵

缺乏正当程序,存在程序瑕疵,是目前学校校规执行中出现较多问题的重要原因之一。由于缺乏符合法治精神的程序规范及应有的保证制约机制,没有一套能保障各方权益的申诉、听证、复议的权

利救济制度,不仅难以在校规执行过程中实现公开和公平,学生合法的“请求权”、正当的“选择权”、合理的“知情权”以及“事后救济权”也都得不到保障。美国的程序法学派认为,把“程序制度化,就是法律”。校规制定和执行过程中的正当程序是相对人权利保障的基本要求。例如,学校依法行使校规权对违规学生作出处罚时,理应包括学生的解释和申诉程序、学生管理部门的调查程序、专门委员会听证并作出处罚建议的程序、校长裁决及作出行政决定的程序、具体实施处罚的程序等,缺乏其中的一项程序,都有可能造成对学生的侵权,从而成为学生状告学校的理由。

三、学校制定和实施校规需遵循的原则

尽管现实中的校规在制定和实施中存在着各种问题,但是具体、细致的校规在学校稳定、改革和发展以及学校管理和运转中所发挥的重要作用是不容置疑的。依法治校中的制度建设也主要是指学校自身的建章立制,为了建立和完善学校内部规章制度,校规的制定和实施应确立和遵循下列基本原则。

1. 合法性原则

教育和学校管理的特殊性,并不是置学校管理于法治社会和法治精神之外的理由。法治精神要求学校管理尊重和保护个人权利,为此就要求对学校管理行为进行必要限制。这种限制在实践层面展现为学校内部包括校规在内的规范应符合外部法律及其精神,不能与其相抵触或发生其他变异或突破。所以,合法性原则就是要求学校制定校规必须与国家法律、法规和规章保持一致,不得擅自出台一些与上级规章或国家法律法规及其精神相悖的制度规定。也不能仅从学校自身利益出发、从管理方便和部门观点出发制定规章制度。校规校纪的制定和处分的行使不能侵害学生的尊严、自由和其他基本人权。学生作为公民所应享有的民事权利或作为未成年人应享有的权利,不应因其为学生就无端受到限制或剥夺。在这些方面,校规校纪一旦越界就是对学生权利的侵犯。

2. 合理性原则

学校在制定校规校纪时,要做到合乎情理。制定校规的目的是为了更好地教育和管理学生、维持学校的教育教学秩序,而不是为了歧视某类学生或剥夺某些学生的权益。当制定的校规可能对学生的权益造成某种不利影响时,应将这种不利影响限制



在尽可能小的范围内。学校在制定相关规章制度时，应当考虑该制度相关的合理因素，不得考虑不相关因素。究竟哪些是相关因素、哪些是不相关因素，应根据每一个具体制度或事项决定，并没有绝对不变的说法。^[5]另外，还要正确处理法律与道德的关系，区分两类规范的不同调整范围与实施方式。法律调整范围内的事项，学校可以采取校规等强制性方式加以推行。但道德领域内的事项，主要应依靠引导、教育和鼓励来推行，决不应采取管理者单方意志的形式，辅以强制来推行。

3. 民主性原则

依法治校中的制度建设必须遵循民主性原则。民主首先是一种观念，其次是由技术支撑的各种保障制度。其基本含义一是学校规范应体现和维护学校主体的合法权益。法治理念的进入和个人权利意识的增强，使学校管理的实践进程中不可避免地出现新旧观念的碰撞、价值矛盾和权利冲突。历史形成的学校与学校成员间管理与被管理的传统关系定位应越来越多地注入权益保障的因素和深切的人文关怀。二是规范的产生应更多渗入民主参与的成分，这是一项基本的程序。英国古老的自然正义法则的一项含义即是任何人在作出影响他人权益的决定时，必须听取相关的意见。学校制定校规校纪时应充分发扬民主，树立学校自治是管理者与被管理者共同自治的观念。让学生更多地参与进来，讨论制定与自己有关的校规，不仅会使校规制度符合现实，实施起来也会减少学生的心理抗拒。

4. 正当程序原则

在学校校规制定中坚持正当程序原则，是使学

校的管理行为公开、公正、公平的基本保证。通过正当程序控制管理过程，规范权力的运行秩序，使权力的行使遵循符合法治精神的规范步骤和方式。坚持正当程序原则，就是要保证尊重学生的知情权、申辩权与诉讼权，在涉及学生的根本性权利时，还应提供法律救济渠道。例如，学校内部规定对违规学生做出处罚时，应遵循一般的正当程序为：首先是告之相对人做出处分决定的理由与根据、听取其申辩，在做出重大处分时举行听证会，允许相对人进行抗辩、质证，最后是送达书面处分决定，并告之可以申诉、申请复议或者提起行政诉讼。当然，考虑成本的问题，正当程序要与处分的严重程度相适应。就学校依据校规处分学生而言，给予警告或记过处分不需要举行听证会，但是，如果做出勒令退学或开除学籍的处分而关涉学生受教育权时，应该举行听证会和为学生提供复议、诉讼等途径，同时处分结果还应报送政府教育行政部门备案。

[注释]

- [1] 尹力：《论依法治教的实质》，《中国教育学报》，2002年第4期。
- [2] 万文涛、周国华、刘仁山：《学校制度建设的几点思考》，《江西教育》，2004年第12期。
- [3] 王辉：《学校规则及其合法性管窥》，《中国教育法制评论第2辑》，教育科学出版社，2003年版。
- [4] 余维东：《从严治校与以人为本》，《新教育》，2005年第1期。
- [5] 申素平：《法制与学生利益：学校规章制度必须尊重的两维》，《中国教育报》，2003年11月1日。

(责任编辑：赵福江)

本刊加入“万方数据——数字化期刊群”的声明

为了实现期刊编辑、出版工作的网络化，本刊现已入网“万方数据——数字化期刊群”，所以，向本刊投稿并录用的稿件，将一律由编辑部统一纳入“万方数据——数字化期刊群”，进入因特网提供信息服务。凡有不同意见者，请另投他刊或特别声明需另作处理。本刊所付稿酬包含刊物内容上网服务报酬，不再另付。

“万方数据——数字化期刊群”是国家“九五”重点科技攻关项目。本刊全文内容按照统一格式制作，读者可上网查询浏览本刊内容，并订阅本刊。

《教育科学研究》编辑部
2005年5月