

制订校规的基本原则

● 袁 征

一般来说,每个学校都有校规,这些制度往往是管理者根据自己的善良愿望制订的,但善良的愿望并不能保证决定的合理。最近,我们经常看到一些实施了多年的校规突然被法院宣判为无效。为此,《中国教育报》的记者提出,对校规进行重新审查的时候到了。^①

要使校规合理,我们必须清楚地认识这方面的“理”。本文从教育法学和教育哲学的角度,讨论校规与学生学习及校园生活的关系,试图提出制订校规时应当遵守的一些基本原则,供学者和学校管理人员参考。

一、学校与学生

要合理地管理学生,首先要认识学校与学生的关系。一个机构与它们的内部成员的关系取决于这个机构的性质。要认识学校与学生的关系,就要认识学校的性质。在对这个问题进行讨论时,学者们往往把所有学校看成同类机构。有的学者把各类高等学校放在一起研究,认为高等学校与学生间是一种复杂结构的关系。其中,既包括隶属型关系,又包括平权型关系。但是,隶属型关系,即双方的法律地位不平等,是学校与学生关系的主要特点。^②有的学者分

别提到公立和私立学校,但认为在与学生的关系上,公立学校与学生关系、私立学校与学生关系,二者具有相同的本质,都属于教育契约关系。

这些看法并不严密。私立学校是主要以私人资金建立的教育机构,是为开办者选择的的目的服务的。公立学校是政府以人民缴纳的税款为主建立的,目的是实现人民的受教育权。学校教育是现代人类正常发展不可缺少的条件,受教育权是国际公认的人权。^③这是政府提供免费义务教育的合理依据。需要注意的是,在现代民主社会,所有成年公民都有参与国家管理和增加自己经济收入的权利,而成为政府官员、公务员、企业家和专业人员一般都要受过高等教育。因此,获得高中和普通高等教育也是人民的权利。联合国《经济、社会和文化权利国际公约》声明:“本公约缔约各国承认,人人有受教育的权利”;而且明确指出,“本公约缔约各国认为,为了充分实现这一权力起见:(甲)初等教育应属义务教育性质并一律免费;(乙)各种形式的中等教育,包括中等技术和职业教育,应以一切适当方法,普遍设立,并对一切人开放,特别要逐渐做到免费;(丙)高等教育应根据成

绩,以一切适当方法,对一切人平等开放,特别要逐渐做到免费”。^④这份重要的国际法文件清楚地表明,人民的受教育权不但包括获得初等教育的权利,而且包括获得中等和高等教育的权利(尽管普遍实现免费的中等和高等教育是一个渐进的过程)。中国签署和批准了这项公约,使它成为中国政府和人民必须遵守的法律准则。因此,公立小学、中学和普通高等院校的性质是实现人民受教育权的政府机构。

关于这一点,我们可以参考美国的一个案例。1972年,怀俄明大学橄榄球队的几个队员因为反对摩门教会的一些观点,准备戴黑色袖章参加比赛,以表示抗议。学校禁止这种做法,因而引起争论。校方指出:“(宪法)第一修正案要求政府机构在宗教问题上完全中立”。“公立大学球队佩戴黑色袖章表示了对某些宗教信仰的反对,因而违反了中立的原则。”联邦上诉法院支持学校的观点,判决校方胜诉。判决书写道,怀俄明大学的决定符合政府对宗教问题保持中立的原则。^⑤类似的案例还有许多。很明显,美国的公立学校属于政府机构。

现代民主政府是人民选举出来保护人民权利的,所以只能做人民授权的事情。具体地说,就是人民通过立法,授权政府做某些工作。政府可以根据法律的规定(即人民的授权)制订一些法规和规章,授权给政府机构做某些具体工作。但是,政府的行为不能超出法律许可的范围,政府机构的工作不能超越法律、法规和规章的授权。

例如,根据法律的规定和高等教育的具体情况,原国家教育委员会制订了《普通高等学校学生管理规定》。其中,第六十二条授权普通高等学校对犯错误的学生加以警告、严重警告、记过、留校察看、勒令退学和开除学籍共六种处分。如果学生犯了错误,普通高等学校可以根据情节轻重在这六种办法中进行选择。但是,如果公立普通高等院校用其他办法对学生进行处分,就超越了权限,就是违法。目前,不少公立学校对违反纪律的学生进行罚款,这是典型的违法行为,没有任何法律、法规或规章授权学校实施罚款。

与公立学校不同,私立学校与学生是平等的契约关系。在签订契约之前,私立学校没有为学生提供教育的义务。学生或学生的父母、监护人考虑了私立学校的条件,认为可以接受,就与校方订立契约。这是一种自由的决定,他们完全可以选择公立学校或别的私立学校。签约就是接受学校提出的条件,学生入学后就要遵守学校的要求。换句话说,签约就是学生或学生的父母、监护人授权学校实施校规预

先指明的行为。^⑥政府是全体人民的代表,所以政府机构(包括公立学校)的行为需要得到通过法律表达的人民的授权。不过,私人关系是平等的,而且只涉及个人,不涉及全体人民,所以只需要个人认可,不需要法律授权。因此,私立学校的行为不需要法律、法规或规章有具体规定,只需要不违反法律、法规和规章的明确要求。在订立契约之前,得到私立学校的教育并不是个人的权利,所以私立学校可以提出自己的条件,制订独特的规则,这使得私立学校比较容易形成自己的风格。

但是,人的某些权利是不可侵犯的,而且人们建立相互关系也需要共同的标准。为了保护人民重要的基本权利和确立人们相互关系的共同标准,法律和法规有一些强制性规定。这些规定是任何机构和个人都不能违反的。公立学校不能违反,私立学校也不能违反。违反强制性规定的制度和契约无效。强制性规定包括命令性规定和禁止性规定。命令性规定,指必须达到的要求和必须遵守的标准。例如,《中华人民共和国未成年人保护法》第十七条规定:“学校和幼儿园安排未成年学生和儿童参加集会、文化娱乐、社会实践集体活动,应当有利于未成年人的健康成长,防止发生人身事故。”这是一条命令性的强制规定,要求学校在组织上述活动时必须对未成年学生的人身安全加以保护。学生父母、监护人与学校签订的任何协议都不能改变学校的这种责任。又如《中华人民共和国未成年人保护法》第三十条中的“任何组织和个人不得披露未成年人的个人隐私”就是禁止性的强制规定。根据这条规定,任何学校制度都不能把公开未成年学生的隐私作为惩戒不良行为的手段。

二、限制与保护

1965年,美国人民对入侵越南的战争非常不满,爱荷华州一批反战学生准备戴黑色袖章上学。地区学校委员会担心影响学校秩序,规定戴袖章的学生不能进入校园。这件事从地方法院一直闹到美国最高法院。最高法院裁决:“没有人能证明学生和教师一到学校大门就失去了言论自由的权利。”这就是著名的廷柯案件,一个被法学界视为里程碑式的判例。美国是普通法系国家,法院的判例具有法律效力,最高法院的判决是全国各级法院都要遵守的原则。到现在,依据行使个人权利绝不到校门为止的原则,已经裁决了几百场官司。^⑦

既然公立学校是为实现人民的权利服务的,人民为什么要授权学校限制自己的权利?尽管私立学校可以在比较

大的范围内对学生权利进行合法限制,它们怎样做才合理?我们有必要进行更深入的思考。

自由发表言论是人民的权利。一个人可以在菜市场随便谈笑,但一个学生不能在课堂里任意讲话。原因是顾客在市场里谈笑不影响别人买菜,而学生在课堂里讲话却可能妨碍别人听课。在课堂这个特定的场合里,一个学生言论自由的权利可能跟其他学生受教育的权利相冲突。在人们的权利互相冲突时,就需要对某些权利加以限制,以保护其他更重要的权利。

有些人把这种情况理解成牺牲少数人的权利以实现多数人的权利。这样的观点是不能成立的。每个人都是独立的,在正常情况下,他的权利不能因为其他独立个人的缘故而受到侵犯。^⑧另外,在许多时候,实现多数人权利的行动是难以确认或者否定的。要是可以牺牲少数人的权利,那么就可能出现以实现多数人权利为借口侵犯个人权利的行为。这样,个人权利就没有保障了。^⑨如果在课堂里,多数学生希望随便讲话,难道就应该要少数希望专心听课的学生牺牲他们的权利吗?合理的解释应当是,课堂讲授是专门为实现学生的受教育权服务的,在正常情况下,受教育权在课堂里比其他个人权利更重要。如果发生权利冲突,其他权利应当受到限制,以保护学生听课的权利。

目前,哲学界和法学界普遍认为,在权利互相冲突时,应该限制次要权利,以保护基本权利。前面的讨论使我们看到,特定场合是更重要的因素,它可以改变权利重要性的排列。如果抽象地进行讨论,言论自由总是被列入最重要的基本权利之中。但是,在课堂里,它的重要性就不如受教育权。同样,学生宿舍主要是为实现学生休息的权利服务的。在夜里,如果学生休息的权利与自由发表言论的权利相冲突,那么,发表言论的权利应当受到限制,即使房间里两个人想聊天,而只有一个人要睡觉。

可见,在学校制订限制性的规定时,多数人的要求并不是合理的标准。只有某种权利与某一特定场合中更重要的权利相冲突,才是对它加以限制的正当理由。由于限制某些权利完全是为了保护更重要的权利,所以这种限制越小越好,只要能够解决权利间的冲突就行。超过这个程度的限制措施是不合理的。因此,我们在制订校规的限制性条款时,应当仔细考虑:有没有限制更小,而又能达到同样目的的办法?

总的来说,制订校规限制性条款应当遵循的基本原则,

仍然是密尔的著名论断:只要不直接损害别人,任何言行都不应该受到干涉。更准确地说,就是只有对直接损害别人权利的言行才应当考虑加以限制。任何身体和智力正常的人都有权决定只关系自己的事务,各种规章制度只应该限制损害他人权利的言行。但是,因为未成年人不成熟,学校有特殊的责任对他们加以保护,校规应当禁止他们出现损害自己的行为。^⑩

校规应该是保护学生权利的工具,但如果其中的规定不明确,就有可能导致侵犯学生权利的后果。美国最高法院宣布了不明确的规定无效的原则,否定了两类有缺陷的规定。一是太宽泛的规定,具体地说,就是它的正常的实施有可能禁止应受保护行为的规定。二是模糊不清的规定,具体地说,就是智力正常的人不能准确理解其含义的规定。^⑪如果校规里有这两类条款,就可能使学生的权利受到损害。例如,广东一所公立中学的制度要求寄宿的学生“无条件服从舍务(员)和管理小组的管理。”^⑫这样的规定显然太宽泛。舍务员和管理小组的合理行为能够维护学生的权利,他们的不合理行为可能侵犯学生的权利。如果学生“无条件服从”,那么在自己的权利遭受损害时,他们就得不到任何保护。模糊不清的规定可能得出导致侵犯学生权利的解释。另外,校规不但应该是管理人员和教师进行管理的行为准则,而且应该是学生学校生活的行为准则。它应当明确告诉学生:什么事情不能做,做了就会受批评和处分,而只要不做这些事情,就享有不受干涉的自由。模糊的规定使管理者和学生难以清楚地认识学生的权利,不能为学校管理和校园生活提供指导作用。

制定校规的一个基本目的,就是要求管理者按制度治理学校事务。如果学生没有做违反制度的事,却对他加以处分,这是管理者任意性的表现。如果指责学生做了违反制度的事,却不给他辩解和否认的机会,就进行处分,这也是管理者任意性的表现。为了保护学生的权利,校规应当明确指出实施有关条文的合理程序。根据美国最高法院的一个重要判决,美国的学校在对学生作出停学三天以上的处分之前,首先要将校方了解的情况通知学生本人。如果学生本人有不同意见,就必须进行某种形式的听证,让学生有机会为自己辩护。不经过这样的程序,学校的处分无效。^⑬对于处分学生,学校制度应该明确规定必须遵循的程序,一般应当包括几个关键步骤:一是将校方了解的情况和准备作的决定通知学生本人;二是给学生本人辩解的机会,特别是在作出

勒令退学等严重的处分之前应举行听证会；三是作出决定，通知学生本人，并允许学生上诉。总之，在实施制度规定时要充分尊重学生的权利，尽力避免损害学生权利的不公正处分。在这里，回顾一下著名的田永案对我们的讨论应该会有帮助。田永在北京科技大学读本科二年级的时候被认为考试作弊，学校决定对他按退学处理，但没有直接通知田永本人。到田永四年级毕业时，学校拒绝发给他毕业证书和学位证书。1999年，北京市海淀区法院判决科技大学的处分无效。法院认为：“按退学处理，涉及到被处理者的受教育权利，从充分保障当事人权益的原则出发，作出处理决定的单位应当将该处理决定直接向被处理者本人宣布、送达，允许被处理者本人提出申辩意见。北京科技大学没有照此原则办理，忽视当事人的申辩权利，这样的行政管理行为不具有合法性。”^⑧北京科技大学在对田永进行处分时没有依照合理的程序，所以完全忽视了学生辩护的权利。由此可见，合理程序对保护学生权利具有重要作用。

三、校规与教育

现代民主社会的学校要把学生教育成民主社会的合格公民，校规应该为这个目标服务。学校的各种行为都对学生产生影响，校规也起着教育作用。学校不能用违反自由民主原则的方法对学生进行自由民主教育，因而校规也不能用违反自由民主精神的措施对学生进行管理。

一位学者写道：“高校管理工作的价值导向，过去主要是着眼于有效地规范和维护正常的学校教育秩序，而对于如何‘维护人的权益’重视不够。”^⑨这位学者希望学校管理加强对个人权利的保护。但是，他的观点把“维护正常的学校教育秩序”和“维护人的权益”理解成是会发生矛盾的两回事。其实，在一个现代民主学校，合理地维护人们的权利就是维护正常的教育秩序。如果认为在维护人们的权利之外还有抽象的“正常秩序”，那就可能导致对个人权利的无理侵犯。当然，我们说保护学生的权利，既包括学生不受不合理干涉的权利，也包括学生享有适合学习的学校环境的权利，绝不是对学生放任不管。学校应当通过制度和管理教导学生如何尊重别人的权利和保护自己的权利，并掌握现代民主社会人们相互关系的基本准则。校规不但应该列出学生的义务，而且应该列出学生的重要权利。

人们受到的束缚越少，创造性就越强。无论在哪里，任何对人不必要的限制都是不合理的。现代教育的重要目标是帮助学生发展创造力，所以不必要的限制在学校中特别

有害。但是，禁止对别人权利的无理侵犯和对那些与重要权利相冲突的权利作最低限度的限制，都是必要的。在整个社会是这样，在学校也是这样。否则人们的权利就没有保障，学校的工作也无法正常进行。即使将来人们的道德水平大为提高，大家的合法权利仍然可能发生冲突，所以限制性的规则和管理是永远需要的。有学者认为，学校建立管理规范会束缚师生自由。其实，一套合理的学校规章完全可能全部都是保护师生权利、维护他们自由的规定。这位学者提出要超越规范管理，过渡到人性化管理。我担心这样的过渡可能不是进步，而是倒退。正义要求在同样的条件下使所有人都受到同样的对待。但人的感情是不稳定的，不同的人有不同的感情，同一个人在不同的时候感情状况也会变化。如果学校没有严格遵守规范的风气，学生就难以成为认真守法的现代公民。

把管理制度看成个人权利的对立面是相当流行的观点。一篇论文提出：“保护了一种权利，实际上必然侵犯另一种权利。”^⑩但是，保护学生个人财产所有权绝对不是侵犯小偷的权利，因为任何人没有盗窃的权利。至于人们的合法权利互相发生冲突，这是任何社会都有的正常情况。在一个社会里，个人权利往往要经过调节才能够实现。罗尔斯指出，虽然大家都有自由发表言论的权利，但如果所有人同时讲话，任何人的发言权都不能实现。因此，人们的权利必须受到调节才能正常地行使，而这种调节并不是对权利的侵犯。^⑪可见，合理的管理制度是一个社会或一个机构中个人权利得以正常实现的必要条件。上面引用的论文以学生的隐私权为例，认为如果学校加强管理，就必然侵犯学生的隐私权；如果保护学生的隐私权，就必定要限制校方的管理权。学校管理属于公共事务管理，只应该管理公共领域的事务。隐私是不愿告诉别人的个人私事，如果一件事情确实是个人隐私，那么就不涉及他人，起码不涉及非自愿的他人。因而，不属于公共领域，不属于公共事务管理的范围。对于个人隐私，社会不应该干涉，学校也不应该干涉。如果有人侵犯别人的隐私，校方要介入，这样的管理是要保护个人隐私权，是针对侵犯别人权利的行为，而不是针对学生的隐私。

所谓社会，是指以直接或间接方式互相联系的所有人构成的，没有任何个人或人类组织处于社会之外。杜威指出，学校是社会的一部分。如果我们要建立良好的法治社会，那么，我们就要制订和实施合理的校规，在学校里形成严格遵守规范的风气，使学生在这样的环境中成为自觉遵守

法律,懂得如何尊重别人权力,也懂得如何保护自己权力的现代公民。

注释:

①蒋建华:《审查校规合法性是时候到了》,《中国教育报》2003年11月1日。

②⑤秦惠民:《高等学校法律纠纷若干问题的思考》,《法学家》2001年第5期。

③Sara Gustafsson, "The Human Right to Education," Nordic Journal of International Law, Vol. 68, No. 4, 1999, pp. 439 - 443.

④《经济、社会和文化权利国际公约》第13条,见程味秋等编:《联合国人权公约和刑事司法文献汇编》,中国法制出版社2000年版,第114页。

⑤ Louis Fischer and David Schimmel, The Rights of Students and Teachers, New York: Harper & Row, 1982, pp. 160 - 161.

⑥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。

⑦ Louis Fischer and David Schimmel, The Rights of Students and Teachers, pp. 17 - 21, 407.

⑧Robert Nozick, Anarchy, State, and Utopia, New York: Basic Books, 1974, pp. 32 - 33.

⑨John Rawls, A Theory of Justice, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971, pp. 63 - 64.

⑩密尔著,程崇华译:《论自由》,商务印书馆1982年版,第9页-10页。

⑪ Louis Fischer and David Schimmel, The Rights of Students and Teachers, pp. 322.

⑫广东省海丰县彭湃中学:《规章制度汇编》,彭湃中学1999年印行,第74页。

⑬ Louis Fischer and David Schimmel, The Rights of Students and Teachers, pp. 317 - 319.

⑭《田永诉北京科技大学拒绝颁发毕业证学位证行政诉讼案》,《中华人民共和国最高人民法院公报》1999年第4期。

⑮张驰、鲍治:《隐私的保护:在权力与权利之间——对全国首例在校生状告学校名誉侵权案的法律思考》,《法学》2000年第10期。

⑯John Rawls, Political Liberalism, New York: Columbia University Press, 1996, pp. 295 - 296.

袁 征,华南师范大学教育科学学院教授、博士生导师

《江西教育科研》创刊20周年

由江西省教育科学研究所和江西省教育学会联合主办的《江西教育科研》创刊于1984年12月,迄今已走过了20年的历程。20年来,该刊始终坚持思想上和学术上的高标准、高品位,注重理论与实践的结合,力求从内容到形式,都能贴近教育改革和发展的实际,努力实现思想性、学术性与应用性、可读性、现实指导性的有机结合。该刊积极组织广大教育工作者就教育创新、深化教育改革中的重大理论问题和实际问题开展研究,支持以科学研究为基础的大胆探索和自由争论,活跃了学术空气,为繁荣教育科学做出了贡献。该刊还积极为教育行政决策服务,刊发大量的教育调研论文,为教育行政提供决策参考。同时,密切关注教育重点、热点和难点,配合新课程改革,发表大量具有较高学术水平的理论文章、实验报告。所载文章被广泛引用和转载,较好地发挥了期刊指导教育教学实践的作用,从而在全国教育理论界赢得了较高声誉。