

行政法视角下高等学校与学生之间的纠纷研究

文 / 周心钰¹

（法学院，温州大学，温州）

摘要：教育权对于人的生存和发展来说已然是全世界公认的一项重要权利，但受教育权是受宪法保护的主体公法性权利，在学生接受教育的过程中，与学校发生的纠纷主要体现在三个领域：一是招生录取领域的纠纷，二是毕业证和学位证的颁发授予领域纠纷，三是处分或退学领域的纠纷。面对学校的处分等处罚行为，学生可以采取向所在学校申诉、向学校所在地的教育行政部门申诉、提起行政复议和行政诉讼这些救济手段。但现实中显现的问题，表明我们学生与高校之间的行政法律纠纷解决机制还有重建的空间。

关键词：受教育权；教育行政管理；行政法律关系；法律救济

一、引言

九年义务教育的普及让人均受教育程度普遍提高，大学教育从精英走向平民，人们逐步意识到教育和个人的生存发展密不可分，教育权是宪法所赋予的不可剥夺的权利，外加国家法治意识的宣传，让人们的维权意识越来越强。我国现行宪法规定：中华人民共和国公民有受教育的权利和义务，国际人权法规定：人人享有教育权，不得以民族背景、社会出身或其他情况为由给予歧视，《世界人权宣言》写道：教育是保护人类尊严的基本工具，可见教育权对于人的生存和发展来说已然是全世界公认的一项重要权利。在学生接受教育的过程中，学校与学生之间难免存在不同的纠纷，这种纠纷是不可能消除的，早在1966年因招生问题，薛淑琴诉吕梁地区招生办，同年王伟诉平顶山市财贸学校不予录取。因查卷问题，杨天起诉东台市教育局要求查卷。到后来引起行政法学界关注高等教育领域的一系列案子，1998年的“田永诉北京科技大学案”（简称“田永案”）、1999年的“刘燕文诉北大案”（简称“刘燕文案”）、2002年的“重庆邮电学院某女大学生因谈恋爱怀孕被学校勒令退学案”（简称“重邮

¹ 周心钰，温州大学法学院在读硕士

案”）、2004 年的“两男女大学生在教室接吻拥抱而被成都某大学勒令退学案”（简称“拥吻案”）、2004 年的“福州大学学生穆某诉学校拒发毕业证和学士学位案”等，可见学校与学生之间的纠纷一直存在，随着公民维权意识的加强，特殊人群的权利诉求只会越来越多。学校与学生之间因管理而发生纠纷，学校对学生做出处分或不利决定后，学生如何去行使自己的权利维护自身合法权益，这是亟待需要解决的问题。

笔者搜索浏览了近二十年来有关教育行政管理领域的案例和学者们的研究，观察我国司法对处理学校与学生之间纠纷的态度变化和学者们研究的推进，以行政法的视角去观察我国高校与学生之间的法律关系，他们之间产生的纠纷以及面对这种纠纷的发生，存在哪些救济途径可供学生去采取。

二、高等学校与学生之间的纠纷概述

（一）高等学校的法律地位

随着教育行政管理纠纷案件的增加，理论界也开始注意到这一现象，想要解决纠纷，首先是要确定此类纠纷的性质。绕不开的一个问题就是，在我国，高校究竟是处于何种法律地位。在学界，学者们对高等学校法律地位的看法概括起来主要是五种观点，第一种是将高等学校定位为事业单位法人。此类多见于民法学者，因《民法典》将法人分为营利法人、非营利法人和特别法人。其中非营利法人包括事业单位、社会团体、基金会、社会服务机构等。学校应属于非营利法人中的事业单位。第二种是从法系根本出发，认为高等学校属于公务法人。因为大陆法系，例如法国将公法人分为国家法人、地方团体和公务法人，德国则是将公法人分为公法团体、公务法人和公法财团。他们将学校归入公务法人，一种不同于地方团体，能依法从事一定活动，享有行政法上的权

力和义务的行政主体。文正邦、伍操、邓华平等多位学者认为学校是一种承担公共职能的公务法人，学校与学生之间的关系是一种具有特别权力因素的行政法律关系。^①第三种是公法人中的“特别法人”。“公立高等学校不再是政府的附属部门，与政府之间则是两个法人之间的关系。既是两个法人，则高等学校与政府应分别具有自己的意志，享有法人权利并独自承担责任。”^②第四种是认为高等学校是第三部门。劳凯声教授从教育属性来讲，认为教育是不同于政治与经济之间的第三领域，是社会上的第三部门。^③但是在中国，教育要想成为自治性强的第三部门，还有很多制度需要完善。第五种也是现在最普遍为大众所接受的理论，认为高等学校是法律、行政法规、规章授权的组织，具有行政主体的地位。姜明安教授在《行政法与行政诉讼法》一书中，说到：“法律、法规授权事业组织行政职能的情况是较多的。例如《教育法》授权公立学校及其公立教育机构招生学生或其他受教育者。对受教育者进行处分（包括开除学籍的处分），对受教育者颁发学业证书，聘任教师及其他教职工以及对之实施处分等。”可见，关于学校的招生权和对学生的处分权，姜明安教授认为这些权力都是国家授予的，学校是作为法律、法规所授权的组织存在。陈禹九、石正义二人从行政主体的概念和类型两个方面对高等学校的行政主体资格进行系统的法理学分析。认为判断一个组织是否具有行政主体资格要满足三个条件：第一，是否享有行政职权；第二，是否以自己的名义行使行政职权；第三，能否独立承担法律责任。

从这三个条件来判断，教育权是国家行政权的一部分，而高等学校实施的教育教学活动实际上是在行使国家行政权中的国家教育权。《高等教育法》授予学校招生权、自主管理权和颁发学业证书权等，让学校能够以自己的名义行使这些权利。虽然有些具体工作是学校的内部机构去实

^①文正邦、伍操、邓华平：《公民受教育权的行政法保护问题研究——兼论学校教育管理行为侵权的行政法救济体系建构》，载《政法论丛》2005 年第 6 期。

^②劳凯声：《变革社会中的教育权与受教育权：教育法学基本问题研究》，北京教育科学出版社，第 257-258 页。

^③劳凯声：《转型与教育的重新定位》，载《教育研究》200 年第 2 期。

施,但是其无权以自己的名义行使职权,他与学校存在委托关系。在行使行政权的过程中,如果有超越职权范围或不履行法定职责的行为,产生的法律后果由学校独立承担。在现行《教育法》第九章中规定了,学校对不同情况所要承担的法律 responsibility。所以综合上述的观点,笔者也更倾向于高等学校是具有行政主体资格的,在与学生发生的某些关系上,是以一种行政主体的身份出现在纠纷当中,当然也可以作为被告出现在行政诉讼中应诉。

(二) 高等学校与学生之间的纠纷

近年来,学生起诉学校的事件屡见不鲜,在梳理了一些案例和文章之后,发现高校与学生之间的纠纷主要表现在三个领域,一是招生录取领域的纠纷,高等学校行使法律、法规所授予其的招生录取权,使得学生与学校之间形成行政法律关系。在此阶段,如果学校在行使招生录取权过程中,损害了相对人的合法权益使其教育权受到侵犯,相对人会寻找司法救济途径维护自己合法权益,“王某诉河南平顶山财贸中专案”就属于此类领域的纠纷。二是毕业证和学位证的颁发授予领域,根据规定,高等院校有权代表国家对受教育者颁发及授予相应的学位证书和毕业证书。如果学校没有按照相应的规定行使行政权力损害相对人的权益,就会产生纠纷,典型的“刘燕文案”就属于此类纠纷。三是处分或退学领域的纠纷。学校按照学校规章对违纪学生做出处分、开除、勒令退学或取消学位证等决定,学生不服其做法去寻找行政救济,“田永诉北京科技大学拒绝颁发毕业证和学位证案”就属于此类纠纷。对于学生与高校之间的行政法律纠纷数量增多这一现象,有学者分析了其中背后的原因,李朔和经柏龙^④认为除了学生维权意识的不断提高之外,还存在教育行政法规严重滞后、学生权利保障的法律法规缺失、行政教育部门、高校及其内部机构“立法”越位、高校管理中存在着“重实体、轻程序”的倾向、学术权力行使过程中存在着绝对性、无序性和随意性这五种原因。纠纷背后的原因不是本文讨论

的重点,本文想要着重发现的是,面对学校与学生之间纠纷,我们学生可以采取哪些途径去维护自身的合法权益。

三、学生与高校之间行政法律纠纷的权利救济途径

(一) 向所在学校申诉

《普通高等学校学生管理规定》第五十三条规定学校对学生作出处分,应当出具处分决定书。处分决定书应当包括“申诉的途径和期限”。五十五条第一款规定:“在对学生作出处分或者其他不利决定之前,学校应当告知学生作出决定的事实、理由及依据,并告知学生享有陈述和申辩的权利,听取学生的陈述和申辩。”所以根据现有的法律法规,学校在对学生做处分之前,应当听取学生的陈述和申辩,要做到证据充分、依据明确、定性准确、程序正当、处分适当。《普通高等学校学生管理规定》第六章还专门设置了“学生申诉”,明确了受理学生申诉的学生申诉处理委员会机构,细化了处罚学生的申诉期限、时效及机构答复的时间等规定,保证学生的申诉权落到实处。

(二) 向所在地的教育行政部门申诉

我国《教育法》第四十三条明确规定“受教育者享有对学校给予的处分不服向有关部门提出申诉,对学校、教师侵犯其人身权、财产权等合法权益,提出申诉或者依法提起诉讼的权利”,《普通高等学校学生管理规定》第六十二条规定“学生对复查决定有异议的,在接到学校复查决定书之日起15日内,可以向学校所在地省级教育行政部门提出书面申诉。”可见,如果学生对于学校的学生申诉处理委员会的复查决定有意见,还可以向所在地的省级教育行政部门提出书面申诉,这是学生进行申诉的又一个救济途径。

(三) 提起行政复议和行政诉讼

因为我们在前文中论述到,学校是具有行政主体资格的,当他行使法律、行政法规、规章所

^④李朔,经柏龙.:《学生与高校之间行政法律纠纷及权利救济途径》,载《辽宁教育研究》2005年第9期。

授予的行政职权时,使行政相对人权益受损,那么行政相对人是可以提起行政诉讼的。对于受教育权是否可以提起行政诉讼,我国《行政复议法》和《行政诉讼法》给出了相应的司法救济依据。《行政复议》第六条增加了受教育权保护的条款,《行政诉讼法》受案范围的扩大,以及最高人民法院通过《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》明确拓宽了行政诉讼受案范围,为教育权的救济更是增加了明确的新路径。

四、学生与高校之间行政法律纠纷的存在问题

随着教育体制的不断改革和学生个人权利意识的增强,高校教育领域的纠纷数量和类型日益增多,在纠纷的消融过程中,现行解决途径暴露出以下问题。

(一) 制度设计欠完备

关于教育申诉制度,现行法律并未设置非常严格的程序,只是概括得规定了面对学校给予处分可以向所在学校和教育行政部门申诉,这不仅使纠纷的解决效率大打折扣,而且使解决纠纷的随意性增大。

(二) 高校监督有盲点

高校的管理行为欠缺监督,这就会导致高校管理权力任意膨胀,出现很多“无权管理”的现象,这也是导致高等教育纠纷增多的潜在原因。另外虽然存在申诉制度,高校也确实是被申请人之一,但是由于申诉制度不完备,高校与受理申诉的行政机关存在着一定的联系,不排除有倾向保护学校的可能,纠纷的解决缺乏公正性,没有对高校形成实质上的监督。在司法实践中,通过人民法院解决高校纠纷同样面临着适用法律依据不足导致高校缺乏监督的困境。在我国,高校作为“被授权的行政主体”使一些高校管理行为进入到司法审查的范围之中,但是法院审查范围十分有限,高校的某些处分行为会被归于内部管理行为,而被认定为不属于法院受案范围不予受理,高校与学生之间的纠纷就没办法解决,学

生的权利也无法得到保障。

五、学生与高校之间行政法律纠纷的解决机制重建

前述列举了学生与高校之间如若发生行政法律纠纷时的几种救济途径,但这几种救济途径仍然存在一些不足之处,笔者认为还可以从以下几个方面进行完善。

(一) 完善教育行政申诉制度

我国《教育法》第43条第4款规定:“受教育者享有下列权利:对学校给予的处分不服向有关部门提出申诉,对学校、教师侵犯其人身权、财产权等合法权益,提出申诉或者依法提起诉讼。”这一条从制度层面保护了受教育者申诉和诉讼的权利。但是只是针对具体行政行为,因为申诉制度是解决教育领域行政争议的主要渠道,在提起行政复议和行政诉讼之前,都可以经过申诉程序先行解决,而且学校更了解事情的详细情况,向学校申诉,更有利于矛盾的解决。除了作为的具体行政行为和不作为的行政行为,还有学校制定的规范性文件等抽象行政行为也应纳入到申诉制度中。或者可以针对具体行为提起申诉时,附带审查学校相应规章制度。申诉制度利用好,大部分的教育行政纠纷通过自纠式的方式解决,可以把矛盾扼杀在最初阶段,大幅度降低案件进入司法程序的数量,缓减行政诉讼的受案压力。

(二) 类型化教育行政诉讼制度

行政法保护受教育,首先要解决哪些类型的纠纷能够通过行政复议和行政诉讼来解决,这就需要对行政诉讼进行类型化处理。^⑤学校是一个高度自治的特殊组织,根据法律规定,他可以按照章程自主管理,其自主管理的权利是排除司法审查的。学校的教育管理行为包括很多方面,例如招生、发放毕业证和学位证、学籍管理、设施维护、学生纪律处分等。应该区分这些行为的特质,才有利于更好的明确受案范围,提起行政诉讼。现在一般认为涉及公民受教育权利保护的一些方面,

^⑤薛刚凌:《行政诉权研究》,华文出版社,第3-4页。

如学生的录取、开除或取消学籍、颁发毕业证和学位证等,司法权应该适当介入;而其他涉及学校自治范围内的其他事件产生的纠纷,应该由学校自己做出相应处理。^⑥这里可以借鉴德国行政法理论界的标准,他专门区分了这种特定的特别权力关系:一种是把特别权力关系分为基础关系和管理关系,并认为涉及基础关系的决定,如学生身份资格的取得、丧失和降级等决定,可以通过行政诉讼解决,而管理关系,如学生服装、仪表、作息时间、宿舍的管理等规定则不视为行政行为,而是内部的自律行为,不能提起行政诉讼。可见,外部的救济只能在教育机构的自主管理的权力之外进行,否则会出现国家权力对教育机构的自主管理权的干预,不利于学术的自主发展。而且,许多教育机构的行政管理行为具有很高的技术性和专业性,无论行政机关还是司法机关都不可能合适地把握其裁量尺度。

(三) 规范高等教育行政法律关系

如前所述,现行法律授予学校相应的权力去招生、管生,法律规定的内容是从维护社会整体利益出发,为教育行政部门和高校的管理提供便利,具有浓厚的管理色彩。随着人权观念的发展,公民主体意识的增强,尊重学生的基本权利和保障学生的权益,是合国际发展趋势的。这就需要规范学校的内部行政管理行为。学生通过报名、考试、录取,与学校之间形成了一种契约关系,高校的管理行为必须要严格遵守招生简章中明确的规则或学校的管理规则。另外,学校在做出具体规则的时候,必须是在法律授权的范围之内,日后的管理行为也要以规则为依据。当学校的内部规则与法律规定不一致时,学校的“格式条款”无效,学校做出的相应管理行为无效。^⑦

行政行为分为内部行政行为和外部行政行为,《行政诉讼法》规定内部的行政管理行为不属于

受案范围,不能提起行政诉讼。目前来看,学校做出的对学生身份有重大影响的处分或决定属于行政诉讼的受案范围,例如录取、开除、勒令退学、不予颁发学位证等。但是学校为了维护正常的教育管理秩序,对学生进行日常管理的行为,一般是不能够提起行政诉讼的,法院也以其属于内部行政管理事项为由,不予受理。所以学校要严格规范内部行政管理部门,内部管理部门要谨慎行使相应的职权,其自由裁量行为要受到规范约束,避免因其越权行为而引起争议,同时还要对其不履行职的行为进行制裁。田永诉北京科技大学案的发生,就是因为学校内部管理部门对学校作出的对田永勒令退学的处分决定没有及时落实,没有催促田永办理退学手续,并准许其注册、补办学生证,最终引起了学籍上的纠纷。所以,规范学校内部的行政管理部门是很有必要的。以上就是笔者认为我国在解决高校与学生之间的纠纷之时可以完善的地方。

六、结语

随着高校改革的深入和学生权利意识的增强,为了实现高校的有效管理,创建和谐校园,保护学生的受教育权,高等学校有必要树立纠纷防范的意识,对自身的法律性质和与学生之间的法律关系有一个明确的认识,同时还应该研究相关的法律法规,理清与之相冲突的内部管理规定,充分了解并尊重学生的权利。当然除了学校自身需要规范之外,学生在学校的权利保护还需要从各个方面来进行,本文从学校与学生之间的法律关系性质出发,面对学生与学校之间的纠纷,列举了现有的解决方式,对这些救济途径存在的问题以及完善空间给出了几点建议。

^⑥王丛虎:《高校与学生之间行政法律纠纷及其解决思路》,载《人民法院报》第7版。

^⑦崔浩:《论我国高校与学生之间的行政法律关系及其规范管理》,载《高教探索》第4期。

参考文献

- [1] 姜明安. 行政法与行政诉讼法 [M]. 北京大学出版社, 2019.
- [2] 孙新宇. 高校行政管理标准化模式的构建与实践探索 [J]. 办公室业务, 2022(02):76-77.
- [3] 汪秋慧. 对公立高校招生权的行政法透视 [J]. 湖北第二师范学院学报, 2012,29(03):53-56.
- [4] 陈咏梅. 论民办高校在行政法上的法律地位 [J]. 法学杂志, 2010,31(07):66-68.DOI:10.16092/j.cnki.1001-618x.2010.07.013.
- [5] 祁占勇, 陈鹏. 高校招生权的法律性质与司法审查——对“罗彩霞事件”的行政法透视 [J]. 高等教育研究, 2009, 30(09):29-35.
- [6] 池璇. 论行政法视角下公民受教育权的保护 [J]. 中国商界 (下半月), 2009(01):262-263.
- [7] 张杰. 农民工子女受教育权的行政法保护 [J]. 法律适用, 2008(09):89-90.
- [8] 秦雪峰, 邢鸿飞. 国家教育权视野下的高校行政解析 [J]. 江苏高教, 2007(06):49-51.DOI:10.13236/j.cnki.jshe.2007.06.018.
- [9] 张善燧, 罗德. 教育仲裁: 教育纠纷解决机制的创新 [J]. 现代大学教育, 2006(05):54-58.
- [10] 程雁雷. 高等教育领域行政法问题研究之回顾与前瞻 [J]. 行政法学研究, 2006(01):92-100.
- [11] 董晓娟. 高等教育学业管理法律关系探析 [J]. 理论导刊, 2005(12):76-77.
- [12] 文正邦, 伍操, 邓华平. 公民受教育权的行政法保护问题研究——兼论学校教育管理行为侵权的行政法救济体系建构 [J]. 政法论丛, 2005(06):18-26.
- [13] 程雁雷. 高校学生管理纠纷与司法介入之范围 [J]. 法学, 2004(12):34-39.
- [14] 崔英楠, 王柱国. 论公立学校的行政法律地位 [J]. 杭州商学院学报, 2004(01):4-9.
- [15] 陈禹九, 石正义. 高等学校在行政法律关系中的地位 [J]. 湖北社会科学, 2003(07):41-43.

Disputes between higher education institution and students from the perspective of administrative law

Xinyu Zhou¹

(Faculty of Law, Wenzhou University, Wenzhou)

Abstract: The right to education has been recognized as a human right in a number of international conventions, including the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights, which recognizes a right to free, compulsory primary education for all, an obligation to develop secondary education accessible to all with the progressive introduction of free secondary education, as well as an obligation to develop equitable access to higher education, ideally through the progressive introduction of free higher education. Disputes with schools during the course of a student's education are primarily reflected in three areas: first, disputes over enrollment; second, disputes over issuing and awarding graduation certificates and degree certificates; and third, disputes over punishment or withdrawal. When faced with punishment such as school punishment, students can appeal to their schools, the local education administrative department, and file administrative reconsideration and administrative litigation. However, the problems in reality demonstrate that there is still room for improvement of the administrative-legal dispute resolution mechanism between our students and universities.

Key words: the right to education; Educational administration; Administrative legal relationship; Legal remedies