

doi:12.3969/j.issn.1672-0598.2012.04.014

依法治校背景下的高校程序性制度建设^{*}

鲁霜慧

(浙江经贸职业技术学院,浙江 杭州 310018)

摘要:随着高校与教职工、学生之间因行政处理、行政处分而产生的纠纷日益增多,高校程序制度建设的诸多问题逐渐浮出水面。本文从阐述依法治校的含义及其实现要件入手,论证了程序性制度建设之于现代高校管理的重大意义。并提出了要在坚持行政公开和行政听证原则的基础上,构建完整科学的高校程序制度体系的建议。

关键词:依法治校;正当程序;行政听证;行政公开

中图分类号:D912.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-0598(2012)04-0082-05

依法治校包含两个层次的内涵,一是要理顺国家教育行政部门与学校之间的关系,合理界定管理部门行政管理权与学校办学自主权的界限范围;二是要把学校的教育管理和办学活动纳入法治轨道,完善学校管理制度体系,使得学校管理在制度化、规范化、程序化轨道上运行,依法保障教育行政部门、学校、教职工、学生多方主体的合法权益。美国大法官道格拉斯认为:“程序是法治和恣意而治的分水岭”,正当程序就是一种“超权力”的机制,它独立于权力之外,又能对权力产生强大的约束力。^[1]对高校而言,构建依法治校的和谐校园,就是要使高校管理和权力运行的每一个环节都遵循正当程序原则。因此,高校管理程序性制度的建设,对理顺高校管理体制,构建和谐校园意义重大。

一、正当程序原则之于依法治校背景下高校管理的重大意义

正当程序原则来自于英国法中古老的“自然公正原则”,它包括两个方面的含义:其一,任何人都不得在与自己有关的案件中担任法官;其二,任何人在受到惩罚或其他不利处分时,应当为其提供公正的听证或其他听取其意见的机会。^[2]前者主要强调对管理者行使管理权的行为进行约束,后者则强调对被管理者的权利给予合理的保护,两者结合共同起到限制公权力行使的功能,实现公平、正义的目的。正当程序原则在行政过程中,是监督和约束政府权力行使的过程和范围,保护公民合法权益不受侵犯,实现公平、正义的重要方式和手段。

* [收稿日期]2012-01-07

[基金项目]浙江经贸职业技术学院2010年度科研计划项目(10YB18)“高校学生申诉制度研究”

[作者简介]鲁霜慧(1978—),浙江省淳安县人;硕士,浙江经贸职业技术学院讲师,主要从事民商法、行政法研究。

《高等教育法》第11条规定:“高等学校应当面向社会,依法自主办学,实行民主管理。”高等学校管理涉及方方面面,是一个多层次、全方位的命题,既有关系高校中长期发展规划的重要文件的制订,也有涉及部门日常事务如行政、干部人事、教务、学生、财务、科研、图书后勤各个方面具体工作制度的制订、落实。高等学校在这些领域的管理过程中,由于法律法规的授权而行使制定自治规范(主要是学校章程)、招生录取与学籍管理、评定学生成绩、授予毕业证书(学位证书)、行政奖励处分、评聘职称等多项权力,这些权力的行使对学生、教职工权益有重大影响。从高校权力行使的过程来看,具有单方意志和强制性等行政权力的主要特征。因此从高校与管理相对人之间的关系来看,校方行使了一定的行政管理职能,处于行政主体的地位,与相对人形成了行政法律关系。一旦高校管理者不适当行使职权则易与相对人产生各种法律纠纷。而且在这类法律纠纷中,高校因控制着管理机器和主动权而使得其与相对人的关系中处于绝对优势,相对人往往很难对抗高校权力的滥用。因而构建正当程序原则指导下的高校行政管理程序性制度体系,约束高校权力的行使、防止出现行政权力滥用和管理者的恣意妄为、实现高校管理与运行的制度化、规范化、程序化,乃是实现依法治校的基本前提。也是协调以人为本的理念和依法治校之间的关系,协调高校与师生之间的关系,实现和谐校园建设的重要方面。

二、我国高校管理过程存在诸多程序瑕疵,需要推进正当程序制度建设以保证依法治校目标的实现

正当、充分的程序规范对于保障自然人、法人和其他组织的合法权益有着重大意义。行政法对一些可能严重影响相对人合法权益的公权力的行使,往往加以严格的范围界定和程序要求,这一方面是为了约束行政机关、特别是权力行使者个人的行为,促使其在做出行政行为的时候谨慎地考虑法律对其行为合法性、合理性的要求以及相对人的承受能力;另一方面也为相对人在遭遇行政行为的不法侵害时寻求法律救济提供了制度保

障。然而,在当前高校管理过程中,程序问题,无论是在理论上还是在实践上都没有引起管理者的足够重视,高校的行政权力长期以来疏于程序制约。导致高校与学生、教职工之间因受教育权、职称评聘、劳资分配等问题对簿公堂的案件频频发生。具体地分析这些案件,我们发现当前高校在程序性管理制度建设方面主要存在以下几个问题:

1. 部分高校管理程序性制度的缺乏和失当。如学生违纪处理,一般是先由学生本人以书面方式写出检查,陈述违纪的事实与过程,校方进行调查后直接做出处分决定。既没有对学生的违纪事实及原因进行核查的程序也没有允许学生就事实及其行为性质进行申辩、听证的程序,甚至没有处分决定的送达程序。究其原因,一是因为长期以来涉及高校运行管理的法律法规中程序性规范偏少,缺乏可操作的指导,因此高校管理者往往习惯于遵循历史经验处理此类问题。二是现有的一些程序性制度不符合正当程序的要求。多数高校对处分、学位学历授予、职称评聘等涉及师生重大利益的事项也规定了一些办理程序,进行层层审批。但这类审批实质上只是一种行政手续或者说流程,并没有关于师生在行政过程中的程序性权利的规定,因此在很大程度上不符合正当程序原则的要求,甚至违反了国家相关法律、法规、部门规章的基本精神。导致真正意义上的正当程序即限制和制约高校的行政行为,维护当事人的知情权、辩护权和救济权的程序性规范缺乏,使得通过正当程序控制行政过程,规范权力运行的目标落空。三是许多高校、特别是高校领导在意识上存在着轻视程序性制度建设的观念。往往只看到程序性制度对权力运行的“规制或限制”功能,而没有看到正当程序能促进权力运行的规范化和正当化,减少事后纠纷、有利于行政决定的执行、提高行政效能、促进校园和谐的积极作用。

2. 申诉制度形同虚设。申诉是指公民因受到国家机关的违法或不当处理,而通过向国家机关陈诉事实说明理由,请求重新处理的行为。^[3]尽管我国《教育法》《高等教育法》《高校学生规定》都规定了师生对高校作出的纪律处分、学位学历

授予、职称评聘等行政决定不服的,依法享有申诉的权利。但这种权利在实践中并没有得到充分的保障与落实,有时甚至面临着举步维艰的尴尬局面。一方面是某些高校、特别是高校领导从观念上没有接受正当程序原则制约的意识,认为以“被申诉方”的角色出现有损其形象和权威。为了维护其形象和权威,往往千方百计维持原来的行政决定,使师生“有权向学校或教育行政部门提出申诉”这一保障制度基本流于形式。另一方面,法律法规仅笼统地规定了当事人有申诉权,而对具体的申诉程序没有规定,也没有当事人的参与或者听证的程序,往往是依据内部调查结论做出决定;同时高校与教育行政部门现实存在的人事、资金等方面的相关性,也使得教育行政部门在处理申诉事项上的公正性、公平性在一定程度上受到质疑。

3. 权利人寻求法律救济的最后保障:诉讼制度无法可循。我国《教育法》第42条规定了受教育者即学生对“……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;但当学生就“人身权、财产权”以外的纠纷向法院起诉时,法院多以教育纠纷不属于《行政诉讼法》第11条列举的受案范围为由驳回当事人的起诉或不受理该诉讼,使得学生的最后救济希望也落空。同时《教育法》《高等教育法》对教职工不服高校的行政决定的诉讼权利,并没有做出规定。而法院也往往以《行政诉讼法》第12条规定,“人民法院不受理……行政机关对行政机关工作人员的奖惩、任免等决定……”为由,驳回教职工对高校提出的诉讼,因此了客观上使得学生、教职工起诉高校的难度很大,维护权益的道路显得异常艰难。

三、依法治校对于高校管理正当程序制度的设计要求

正当程序是高校管理中依法行政原则的具体体现。在制度设计、制度执行过程中,是否坚持正当程序原则,是高校办学自主权能否得到正确落实,自主管理权能否得到公正、恰当地行使的重要标志。没有正当程序,高校管理就难以实现公开、

公平和公正的目标,师生在高校行政过程中的权利也就难以得到保障和维护。正当程序的核心在于通知、听证和说明理由。^[4]因此行政公开和行政听证是高校行政行为过程中必须遵循的两项制度,其功能不仅在于维护行政行为中相对人的知情权,更有助于使相对获得申诉和救济的机会。

第一,行政公开原则。行政公开是指行政机关在行使行政职权时,除涉及国家机密、个人隐私以外,必须向行政相对人及社会公开与行政职权有关的事项。^[5]具体在高校管理中,要求高校在作出影响师生合法权益的行政决定时,必须通过确定的方式向社会和本人公开,从而使相对人有获得充分救济的机会,同时社会公众也可以通过这个窗口对高校行政行为的合法性进行监督。因此高校在行政过程中,应当依据公开原则,将行政决定的送达和告知确立为基本制度,充分尊重师生在行政过程中的知情权;同时高校在做出可能影响师生相关权益、特别是不利于师生的决定时,应当在决定被执行前向相对人说明理由,一方面“先取证后裁决”,避免高校通过事后取证来证明其行为的正当性、合法性等不符合正当程序规定的行为,另一方面通过有效沟通实现的信息对等,有利于行政决定的执行和师生合法权益的维护。

第二,行政听证原则。根据我国《行政处罚法》第42条规定,听证是指在行政机关作出行政处罚决定前,由行政机关指派专人听取案件调查人员和当事人就案件事实及其证据进行陈述、质证和辩论的法定程序。^[6]听证制度是行政公开原则的具体表现,充分体现了行政程序的公开、公平、公正。听证制度在高校的实施,使得师生有权站在利害关系人的立场上,向高校的管理者、决策者反映自己的意见,由此影响高校的行政过程和决策走向,使行政相对人的权利与管理者的权力互相制衡,平衡各方利益。特别是在教育处分行政行为中,将申请听证作为行政相对人的基本权利,将依申请进行听证作为行政决定的生效要件,不仅对于保证行政相对人的知情权有重大意义;而且一方面使得相对人有机会为自己的行为及其性质进行辩护,另一方面使高校有机会全面了解事实真相和不同观点;更重要的是,公开的听证程

序让行政决定过程置于全体师生的监督之下,使得决定的透明性、合法性大大增强。正如华东政法大学副校长郝铁川博士所说:“传统的行政处罚方式剥夺了被处分一方陈述的权利,相当于不通知被告到庭的缺席审判,不符合现代法治理念,这也是高校诉讼案件频繁发生的原因之一”。为此,该校专门成立依法治校领导小组来审查现有的规章制度、审核有关部门起草的新制度、审查有争议的处分决定,并决定今后涉及对教职工、学生的重大处分和学校其他重大决策都要举行听证会,在公开平等、程序公正的基础上管理学校事务,完善了高校传统的行政处分程序。

四、依法治校背景下对高校管理程序制度内容设计的几点设想

高校是经法律法规授权代表国家行使在教育管理、学位授予等方面的公权力的事业单位法人。因此在权力行使过程中必须严格遵循充分、正当的程序规则,以符合法治精神和育人理念的程序来规范、约束其管理权的行使。英国有一句古老的法谚说:“把程序制度化,就是法律。”^[7]在高校管理程序的设计过程中,应建立既满足高校人才培养目标需要又适应高校改革与发展要求的、科学、严谨、明确、合理、操作性强的程序机制,及时清理不符合国家法律、法规、规章要求的规范性文件,避免制度运行的无序性和随意性,杜绝权力滥用对师生合法权益的侵害,保障师生的知情权、抗辩权和申诉权,以程序正义促进实体正义的真正实现。

一般认为,正当程序包含实体性正当程序和程序性正当程序两方面的内容:一方面,正当程序是一个实体法的规则,称为实质的正当程序。这种意义的正当程序要求立法机关所制定的法律,必须符合公平与正义。另一方面,正当程序是一个程序法的规则,称为程序上的正当程序。这种意义的正当程序要求一切机关在行使剥夺私人的生命、自由或财产的权力时,必须听取当事人的意见,当事人具有要求听证的权利。^[8]同时,正当程序在内容上是一个富有弹性的概念,“如果不顾时间、地点和具体情况而将正当程序解释为一个僵硬的砖块的话,这将令政府无法工作下去,因

此,正当程序的内容必须随情况而不同”。^[9]可见,在实际的权力运行过程中,正当程序并没有一个统一、固定的格式。同时,在高校的管理过程中,考虑正当程序还应兼顾工作效率及高校、教职工、学生等多方利益主体之间的平衡,所以对不同的行政管理行为适用相同程序是不现实的。^[10]由此,就产生了以“最低限度的正当程序”来实现最低限度的公平正义的要求。“最低限度的正当程序”要求在高校管理过程中应体现为以下几个方面:

首先,依法告知行政程序的启动及其依据。告知包含两个层次的内容,一是公开与高校管理相关的规章制度,确保所有的师生都有机会了解这些规章制度的内容,应如何遵守规章制度以及违反规章制度可能导致的后果,特别是可能影响师生利益的否定性后果;二是指高校在做出对特定行政相对人不利的决定之前,以书面通知的形式告知高校对其指控的内容,认定的相关证据,对该指控可能适用的法律法规、规章制度以及相对人在行政程序中所享有的申辩、申请听证等程序性权利。告知是行政相对人参与行政过程的开始,告知通知应该在行政程序开始前的一定时间送达,使得行政对象有必要的时间参与准备。在以往发生纠纷的案例中,很多就是因高校在作出决定之后才予以告知,没有给予对象参与的机会而引发。

其次,做出具体行政行为的过程透明、公正。把权力行使过程置于公众、媒体、社会的监督之下,是实现程序正义乃至实体正义的前提,而暗箱操作是滋生腐败和不公的温床。在高校行政过程中,正当的程序设计应当包含如下内容:一是在做出行政决定、特别是对行政相对人不利的决定时,应当说明该决定所依据的事实、适用的法律法规或规章制度以及该事实与法律法规或规章制度之间的因果关系以及影响该决定的各种因素;二是保证行政相对人在行政过程中的参与权,包括在高校做出决定之前,行政相对人有权对特定的参与行政人提出回避请求,听取行政相对人的陈述、申辩,与相关证人进行质证,使得高校在做出决定之前再度审视其行政行为所依据的事实是否真

实、理由是否充分、结论是否恰当;三是在做出重大行政决定(如改变或影响行政相对人的基本权利、改变身份关系以及影响其重大利益的)之前,进行必要的听证程序,对听证程序的发起、组织和做出听证结论的过程,要有明确的规范;四是做出行政决定的主体应当适格,具体包括决定应当以高校名义作出、行政参与决定的人员严格遵守了回避制度的要求,作出决定的人和事先调查的人员应当分离,特别是证人不能参与决定过程;五是做出决定依据适当,做出决定必须严格依赖于调查所认定的事实和高校依上述程序公开的规章制度,传闻证据在没有其他证据相互印证的情况下,不能单独作为认定事实的依据;六是决定本身的内容合理,决定应该含有最初认定的事实、行政相对人自身的陈述和理由、经过程序后最终认定的事实、裁定理由和结论,决定本身应该符合比例原则。

再次,设计合理的送达、权利救济和备案程序。一是行政决定必须向本人送达才具有法律效力,行政相对人是未成年人的,应当向其监护人送达,在行政决定影响相对人的重大权益时,即便相对人是成年人的,也要把决定相关内容通知其近亲属;二是在行政决定送达相对人时,应明确告知不服决定内容可以向校内申诉委员会提出申诉,向校内纪检、监察部门提出申诉,向教育行政主管部门提出行政复议,向法院提起行政诉讼等救济

途径和时效要求,高校也应当设置相应专门、独立的申诉机构;三是对已经生效的重大行政决定,如开除学籍、开除公职等应报教育主管部门备案。

[参考文献]

- [1] 高校违纪处分权的法治化[EB/OL]. http://china.findlaw.cn/hetongfa/hetongdexiaoli/cfq/9135_5.html.
- [2] 李杰,金明浩.论我国高校教职工申诉制度的正当程序构建[J].武汉工程大学学报,2009(2):22.
- [3] 孙健.浅议我国教育申诉制度[J].国家教育行政学院学报,2007(5):42.
- [4] 李爱春.基于教育仲裁的学生权益救济—法治化视角下的高校管理[J].兰州交通大学学报,2010(2):140.
- [5] 谢民.公立高校行政法治问题研究[EB/OL].中国优秀硕士学位论文全文数据库,<http://dlib.cnki.net/>.
- [6] 邹群.谈正当程序原则在行政执法中的运用[J].辽宁警专学报,2004(11):20.
- [7] 肖建国,林志强.法治视野中的高校学生工作[J].家庭.学校.青少年保护,2004(5):29.
- [8] 王名扬.美国行政法[M].中国法制出版社,1998:383.
- [9] 杨寅.普通法传统中的自然正义原则[J].华东政法学院学报,2000(3):8.
- [10] 邓光荣.规范和创新高校内部治理机制研究[J].重庆交通大学学报(社会科学版),2009(4):107.

(责任编辑:杨睿)

The Reconstruction of Procedural Institutions in Colleges and Universities under the Background of Managing Schools by Laws

LU Shuang-hui

(Zhejiang Professional Technical College of Economics and Trade, Zhejiang Hangzhou 310018, China)

Abstract: With the increasing of disputes among a college, its staff and its students because of administrative decisions and administrative penalties, therefore, many problems in college procedural institution reconstruction gradually appear. Based on elaborating the meanings of managing a college by laws and its realizing measures, this paper discusses the important significance of procedural institution reconstruction in modern college management and suggests that perfected and scientific college procedural institution system should be reconstructed on the basis of the principle of administration publicity and administrative hearings.

Key words: managing a school by laws; due procedure; administrative hearings; administrative publicity