

行政法视野下的高校校规

张忠

(福州大学公共管理学院, 福建福州 350002)

摘要: 高校校规作为一种规范手段必然会对高校与学生间的互动关系产生影响, 根据是否会影响学生的基本法律地位, 高校校规可以划分为自律性规则和法源性规则两大性质不同的类型。高校管理权的公共行政因素决定了高校校规的设定应遵循合法性原则、平衡原则和参与原则三项基本行政法原则。从程序上保障学生在校规制定中参与权的实现是监督高校校规的有效方式之一, 行政监督和司法审查是对高校校规予以法律控制的基本途径。

关键词: 高校校规; 自律性规则; 法源性规则; 行政法

中图分类号: DF3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-309(2006)04-0050-05

校规是指学校为维护教学科研秩序、加强教学管理而制定的有关学生学籍、奖惩、学位评定及日常管理等各项制度的总称。加强对高校校规的研究, 明确其性质及制定原则, 对其进行有效的监督, 对于规范高校管理行为、保障学生的合法权益, 从而将高校纳入法治化轨道具有重要意义。本文试从行政法的角度对高校校规的有关问题略抒管见。

一、高校校规规范性质的定位

界定高校校规的性质是对其实施有效规范的前提。在大陆法系国家, 随着人们对高校和学生关系的认识不断深化, 在高校法治化方面取得了大量有益的经验。由于我国法律制度受大陆法系国家影响较大, 因此, 大陆法系国家尤其是法国和德国关于高校校规规范性质的定位为我们分析该问题提供了有益的启发。

一般说来, 大陆法系国家根据校规与学生的基本权利之相关程度将校规从性质上分为两类: 一类是具有行政法法源性质的校规, 这类校规直接影响着学生的身份与基本权利; 另一类是不具有行政法法源性质的校规, 这类校规不会对学生的基本权利产生直接实质性的影响。在法国, 高校作为公务法人当然拥有公务法人的一般权能。一方面, 为履行法律规定的使命在其主管的公务范围内, 根据法律的规定和上级条例的授权, 可以制定条例。同时, 它还可以制定内部行政措施。例如, 禁止学生在学校内部佩戴某种徽章、穿着某种服装, 规定请假制度, 作出具有纪律处分性质的个别决定等。换言之, 法国公立高校校规就其性质而言, 可以分为两大类: 一类是具有“条例”性质的校规, 它属于行政法的渊源; 一类是纯粹的内部行政措施。至于这两类性质不同的校规的区分, “一般而言行政法院以是否影响利害关系人的法律地位为标准”。^{[1](P184)}德国行政法将公立高校定位为公营造物。法律将高校事务划分为“本校事务”和“政府事务”。“本校事务”是

收稿日期: 2005-09-05

作者简介: 张忠(1970-), 男, 土家族, 湖北建始人, 讲师, 硕士, 研究方向: 宪法学与行政法学

指在无其他规定的情况下学校方面的一切事务。对于“执行学生入学注册和离校除名的事项规定”、“制定和执行规章制度”、“处理由立法或依法规定的其他事务”属于“政府事务”。“高等学校以法人身份处理学校事务，以国家机关的身份履行政府事务。”可见，德国高校校规可分为处理“政府事务”的校规和处理“本校事务”的校规。前者涉及学生的基本人权等重要事项，而后者则不然，它仅是为了实现良好的内部管理。

高校校规作为一种规范手段必然会对高校与学生间的互动关系产生影响，这种影响甚至会导致学生基本法律地位的改变。正是基于这一原因，法、德等大陆法系国家均以校规对学生基本人权的影响程度为标准对其进行了两种不同性质的划分，其目的在于建构起符合高等教育职能需要的行政程序，其根本意图在于将法治原则贯彻于高等教育领域，使得高校这一具有特定目的的行政主体不因其特殊性而对学生的基本权利构成威胁。这同样是在法治化背景下高校治理中的价值追求。为了弄清高校校规的制定原则，加强对校规的法律控制和监督，我们可以根据高校拥有的公共权力及行使公权对学生法律地位的影响不同，将高校校规从性质上划分为两大类型：一类是自律性规则。这类规则涉及事项是高校内部的组织管理，其目的在于组织教学、维护正常的教学科研秩序。这类校规实际上是学校行使的一种校内警察权，并不涉及学生的基本法律地位，它属于高校自治的范畴，高校对此具有较大的裁量余地。另一类是法源性规则。这类规则往往涉及学生的基本法律地位。在运用这类校规实施管理的过程中，高校实际上是在行使法律法规授予的行政权。因而这类校规的制定属于抽象行政行为，亦即属于作为我国行政法法源的“其他行政规范性文件”的范畴。在个案处理中，法源性规则极有可能导致学生身份的改变并损及其受教育的机会，造成对学生在宪法上受教育权的重大影响。

二、行政法原则在高校校规设定中的运用

高校行政并非纯粹私人行政，还包括公共行政；高校的管理权并非单一的自治权，它还具有行政权的因素。因此，为确保高校校规的合法有效，保障相对人的合法权益，设定高校校规尤其是设定法源性校规必须遵循一些基本的行政法原则。

（一）合法性原则

行政法治原则是行政法的一项基本原则，它要求行政主体的一切行政行为必须依法而为，受法之拘束。高校管理中的公共行政因素决定了公立高校主体地位的行政性，进而也决定了高校治理中必须有行政法治原则的运用。它要求高校治理必须坚持合法性原则。从高校校规的设定来看，要求高校校规的制定必须严格依照而不能超越法律法规的规定。

法治原则在现代法治国家的高等教育领域受到高度重视。例如法国现行《高等教育法》第20条明确规定，公立高校各项政策制度的制定必须限制在国家法律法规规定的范围内，不得违反法律。在德国，随着“特殊法律关系”理论取代传统的“特别权力关系”理论，法治原则也在高校治理中得到了深入的贯彻，承认在高校与学生这类特殊法律关系中得有基本权利和法律保留原则的适用。高校关于教学内容、学习目标、学科范围、学校之组织上基本构造、学生之法律上地位（如升学、开除、考试、升级等）以及惩戒处分的校规，不问其具有干涉或给付之作用，都必须有法律的规定作为依据。^[2]

我国目前在高校与学生的关系方面并没有明确的规定，由于高校管理受传统行政管理模式的影响，加之我国虽无“特别权力关系”之名，但确有“特别权力关系”之实，使得高校在制度设计上往往侧重于管理和规范，对于学生权利的保障和救济则未给予足够的重视，这不符合法治原

则,也不符合当今行政法的发展趋势。为了把高校管理纳入法治化轨道,切实保障学生的合法权益,笔者认为,高校校规的设定必须贯彻合法性原则。具体而言,高校在制定校规时应当区分自律性规则和法源性规则。对于法源性规则应严格坚持法律保留原则,凡涉及学生基本权利的事项,学校不得作出高于法律要求的规定。对于自律性规则的设定,高校则享有高度的自治权。

(二) 平衡原则

平衡原则是高校在制定学生管理制度时应遵循的又一原则,该原则在我国行政法学中又称为合理性原则,是大陆法系和英美法系普遍奉行的一条行政法的基本原则。它要求行政决定的内容要客观、适度、合乎理性。其具体要求包括:第一,行政行为的动因应符合行政目的;第二,行政行为应建立在正当考虑的基础之上;第三,行政行为的内容应合乎情理。

依照《中华人民共和国教育法》的有关规定,学校有权按照章程自主管理、实施奖惩或处分;另根据《学位管理条例》的规定,有关普通高校可以制定具体的学位评定、颁发等管理措施,受教育者应当遵守学校的管理制度。这些制度的制定行为是行使法律法规授予的公共权力,属于抽象行政行为的范畴,不管制度本身是否会影响学生的基本法律地位,其制定都应当遵循平衡原则,通过对目的与手段、公益与私益等实体范畴的衡量,以求相应的制度符合人们对公正合理的一般期待。也只有这样才能体现法治精神,才符合行政法的一般发展趋势。例如,在制定作弊纪律处分制度时,首先需要考虑杜绝作弊的正当需要,同时,还要考虑到纪律处分涉及学生的利益,维护考试纪律的需要必须与学生的利益取得平衡。杜绝作弊的手段相对于学生的违纪行为必须是必要的、相称的。不能为了杜绝作弊不顾学生违纪行为的情节一律采取极端的惩罚措施,搞“一刀切”。在学生管理制度中提高惩罚强度是目前高校普遍的做法。这些惩罚措施有些是涉及学生基本权利的,这样做不仅其合理性令人置疑,而且由于它为了实现一定的目的采取了过于严厉的措施,其目的与手段、损益与得益之间是不成比例的。这样往往造成在现实操作中的效果适得其反。“如果一个公共行政制度只注重结果而不关心人权,那么它就有可能导致独裁和压迫。”^[3]

(三) 参与原则

参与原则是由宪法上的民主原则演化而来的,它是现代行政程序的一项基本原则,也是高校在制定学生管理制度时必须遵循的一项基本程序原则。“行政的民主化是现代社会的项基本要求。现代行政不仅要求必须依据体现民意的法律而行使行政权,而且要求在行政权的行使过程中,必须尊重可能受到行政权作用的相对方的意见。”^{[4](P200)}参与是行政程序的一个最基本的要求,它不仅适用于具体行政行为而且也适用于抽象行政行为,贯穿于行政立法之中。作为公务法人,高校的管理行为可能而且必须贯彻参与原则。一方面,高校在制定学生管理制度时更容易采纳参与原则。因为,一般说来,高校的管理对象明确,人数确定,中间环节少,知识层次高,更具备直接民主的基础。另一方面,高校学生管理制度不仅涉及内部的组织管理关系,而且还会涉及学生的基本权利,基于贯彻法治主义和保障人权的理念,在其制定的过程中必须听取学生的意见,使之能广泛参与其中。尤其是在高校与学生双方地位不平等的情形下,要在实体上保障学生的权利,事前的程序保障尤为重要。“这种通过相对方的参与而促使行政民主化的过程,实际上也就是通过将相对方权利引入行政权的作用过程创设一种‘行政权——相对方权利’的互动和制衡关系,从而有效地排除行政权行使中地恣意。”^{[4](P200-201)}

参与原则在高校校规制定中的适用也是现代西方法治国家的通行做法。“在1968年,法国进行了高等教育改革,在使公共部门民主化的过程中,社会党把大学的代表机制扩展到所有的雇员和学生。”^[5]学校管理规章由全体教学人员和学生选举产生的学校管理委员会制定。我国高校在制

定学生管理制度的过程中，在听取和采纳学生的意见方面做的相当不够。为提高学生民主管理的积极性，保证学生管理制度的合法性与合理性，使参与原则在高校学生管理制度制定中得到切实贯彻，这就要求高校允许学生参与相关管理制度的制定过程并为之提供有效参与的条件。

三、高校校规的法律控制

高校校规是高校实现其特定的公益目的的制度保障，其合法与否直接涉及到其目的和功能的成效，同时也会给广大学生的合法权益产生影响。因此，加强对高校校规的法律控制具有重要的现实意义。一般而言，从程序上保障学生在校规制定中参与权的实现，是对校规实施监督的有效途径，但是，监督高校校规的基本途径在于行政监督和司法审查。

（一）行政监督

对高校校规的行政监督是指高校的主管教育行政机关基于领导与被领导、监督与被监督的关系而对高校校规的监督。行政监督主要通过以下两种方式实现：

第一，备案。备案是指高校将已经发布的校规上报法定主管机关，使其知晓，并在必要时备查的制度。通过备案审查制度，上级主管行政机关一旦发现高校校规有违法或者不当情形，有权撤销或改变该校规或者要求高校作出新的规定。备案的法律意义在于有利于加强对高校校规的监督管理，有利于确保高校校规与国家的法律法规的统一与协调。

第二，申诉和行政复议。为了保护学生的合法权益，我国教育法第 42 条设立了学生申诉制度，即学生在接受教育的过程中，对学校给予的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重新作出处理的制度。有关部门在审查申诉和受理行政复议时，应相关学生的申请得对相关争议所依据的校规发表自己的看法，若认为相关校规存在违法、不当的情形，应向有关部门提出予以补救的建议或依职权作出相应的处理，从而实现了对校规的监督。

（二）司法审查

人民法院享有审理行政案件、裁决行政争议的权限。对高校校规的司法审查是指人民法院在审查高校的具体行政行为合法性的同时，对作出该具体行政行为所依据的校规是否合法进行的鉴别、评价和判断。这种通过司法审查进行监督的方式将随着行政诉讼法的全面实施愈显重要。

但是，高校与学生间的关系毕竟不同于一般的行政法律关系，那么，司法机关能够在多大范围内介入对高校校规的司法审查呢？对此，大陆法系国家的认识经历了一个不断深化的发展过程。在法国，高等学校的组织和活动适用自主原则。但是对于管理委员会制定的管理规章行政法院享有管辖权。“学区长官认为管理规章违法时，可以向行政法院起诉撤销。”^{[1](P500)}可见，在法国，行政法院对高校校规拥有审查权，并且可以独立地审查高校校规。当然，行政法院也并非所有的规章制度都加以过问，通常以是否影响相对人的法律地位为标准，排除对纯粹内部行政措施的审查。行政法院的介入有效地保证了依法制定原则的全面贯彻。在德国，二战前一直把高校与学生间的关系定位于特别权力关系，因此，高校校规被一律视为内部管理措施，不具有对外效力。依照高校校规作出的决定不认为是行政行为，被排除在行政法院的管辖之外。二战以后，随着特别权力关系理论让位于“特殊法律关系”理论，高校利用内部规定规避法律的空间日益狭小。如德国基本法第 19 条第 4 项规定，任何人受公权力侵害其权利，有权提出法律救济途径。“特殊法律关系”理论通过对特别权力主体与使用者之间的关系进行分类，认为高校校规若涉及学生身份以及一些重要的基本人权等情形时应适用法律保留，由行政法院管辖。总之，大陆法系国家在对高校校规的司法审查问题上的观点是一致的，对高校校规是否允许司法审查的介入从根本上取决

于高校校规本身的性质,亦即校规是否影响学生的法律地位和基本权利,“一切损害利害关系人的法律地位的行为,不再属于内部行政行为”,“对于这些行为,适用一般行政行为的法律制度”,可以寻求司法救济。^{[1](P184)}

长期以来,我国在处理高校和学生的关系问题上一直受到特别权力关系理论的影响,学生的权利缺乏有效的司法保护。目前我们加强法治建设必须对特别权力关系理论的新发展作出相应的回应。为避免高校内部管理制度成为法治国下的一个裂隙,我们不应再简单地套用过时的特别权力关系理论,对高校行为不加区分地一律视为自律性规则而排除司法介入。随着行政公务的扩张和专门化,我国的行政诉讼实践对高校校规也逐渐作出了相应的回应,这也标志着我国的行政诉讼制度和高校法治化的进一步成熟。

参考文献

- [1] 王名扬. 法国行政法[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1988
- [2] 翁岳生. 行政法[M]. 北京: 中国法制出版社, 2002. 181
- [3] [美]埃德加·博登海默(邓正来译). 法理学——法哲学及其方法[M]. 北京: 华夏出版社, 1987. 356
- [4] 罗豪才, 王锡锌. 行政程序法与现代法治国家[A]. 见: 罗豪才. 行政法论丛(第三卷) [C]. 北京: 法律出版社, 2000. 179-229
- [5] 张千帆. 西方宪政体系·欧洲宪法(下册) [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2001. 109

Colleges and Universities Regulations under Administrative Law

ZHANG Zhong

(School of Public Administration, Fuzhou University, Fuzhou, China 350002)

Abstract: As a regulatory means the colleges and universities regulations will inevitably influence the relations between school and students. According to the influence on the basic legal status of students, they can be divided into two types: self-rule regulations and law-source regulations. Three administrative law principles must be followed in laying down school regulations, namely, the principle of legality, the principle of balance and the principle of participation. The basic supervisory ways are administrative supervision and judicial review. Additionally, it is an effective supervisory way to ensure the realization of the participation right of students in laying down school regulations.

Key words: Colleges and universities regulations; Self-rule regulations; Law-source regulations; Administrative law