

高校校内学生申诉制度的法社会学研究

——以北京市高校为研究样本*

李 泽

(1. 上海政法学院, 上海 201701; 2. 中国人民大学, 北京 100872)

摘 要:高校校内学生申诉制度于 2005 年正式实施, 教育部的规范性文件对其具有的规范功能予以初步阐述, 即化解矛盾、维护权利及维持秩序。各高校根据教育部要求纷纷设立该项制度, 但其规范功能在实践中的表现各有不同, 体现为其功能是否实现、实现的程度以及该制度是否还发挥其他功能等方面。本文以北京市高校为研究样本, 对上述实践情况予以描述、分析和总结, 认为国家对高校进行行政规制的方式与程度、高校自治的程度等是影响高校校内学生申诉制度功能的重要因素。

关键词:高校校内学生申诉制度; 规范功能; 实践功能; 高校自治

中图分类号: G647

文献标识码: A

文章编号: 1007-4074(2011)03-0135-06

基金项目:教育部重大攻关项目(05JZDH004)

作者简介:李 泽(1975-), 女, 中国人民大学法学博士, 上海政法学院讲师。

一、问题缘起

随着我国高等教育的快速发展和体制转型, 近年来高校学生与所在高校间的纠纷不断增加, 并发生了一些令人关注的诉讼案件。^① 由于此类纠纷发生在高校内部、并涉及到高校的自治权, 因此具有一定特殊性。对此, 司法救济固然发挥了一定作用, 但是也显示出一些弊端, 例如, 各地法院处理结果不统一, 显示出法律规则和处理结果的不确定性, 可能会诱发更多的诉讼案件和纠纷; 再如, 在处理过程中始终贯穿着司法审查权与高校自治权之间的博弈, 以及社会上的各种价值观和利益的交错, 这不仅增加了司法机关处理的难度, 也增加了校方的压力。从实际情况看, 这类纠纷的司法处理结果也不尽如人意, 有时不仅难以有效解决纠纷, 反而在某种程度上激化了学生与学校间的矛盾, 社会效果不佳。

这种现象引发了人们对解决此类纠纷机制的反思和探索。作为主管机构, 教育部在 2005 年通过《普通高等学校学生管理规定》(以下简称《第 21 号令》), 开始强调通过高校校内学生申诉制度处理这类特殊纠纷, 对其意义、程序、

功能等做出了规定, 使这一制度被正式激活, 并在全国范围内加以推行。由于教育部《第 21 号令》并没有对高校校内学生申诉制度的概念予以明确规定, 只是简单规定了申诉机构的设置、人员构成、受理事项的范围以及处理程序等内容。所以, 大多数研究者对高校校内学生申诉制度与高校学生申诉制度的概念没有做严格区别。但也有研究者对校内、校外学生申诉制度做出了区分和界定。^[1] 高校校内学生申诉制度应不同于高校学生申诉制度, 它只是后者的一个组成部分, 在适用范围、申诉主体、受理事项范围和机构方面不同于校内学生申诉制度。故笔者在教育部《第 21 号令》相关规定的基础上认为, 高校校内学生申诉制度, 主要是指高校学生因对学校所作的退学、取消入学资格和违规、违纪处分不服, 申请学校内部的专门机构(学生申诉处理委员会)依照规定程序进行审查处理的制度。

教育部、主流媒体、学者、校方管理人员等对高校校内学生申诉制度均予以极高评价, 认为其既有利于维护学生权益, 是学生权利救济的重要渠道; 又有利于实现依法治校的方针, 建设和谐校园。因此, 其理论和实践具有重要的研

* 收稿日期: 2011-03-16

^① 1998 年田永诉北京科技大学拒发学位证书案、1999 年刘燕文诉北京大学和北京大学学位评定委员会不授予博士学位案、2000 年天津轻工业学院刘兵状告母校“勒令退学”案、2002 年重庆女生怀孕被开除案、2003 年李某诉长春某医科高校因考试不及格被开除案、2004 年中山大学学生诉母校作弊取消学位案, 等等。

究价值,并可以为相关的一系列问题(如高校教育体制改革、自治团体内纠纷解决机制等)提供参考。但经过几年的实践,高校校内学生申诉制度是否建立并正常运行?其纠纷解决的效果如何?对于这类特殊纠纷而言,司法救济机制与高校校内学生申诉制度哪一种解决途径效果更好?二者之间的关系应如何理解?如何看待国家规制与高校自治之间的关系?为了回答这些问题,必须着眼于校内学生申诉制度运行的实践,从事实出发。为此,笔者对北京市4所高校的校内学生申诉制度的设置、运行及功能发挥状况等实际情况进行了调研。其中A、B、C三校为国家教育部直属本科院校,D校为国家民族委员会直属本科院校,尽管所选取的调研样本存在一定局限性,没有严格按照社会科学研究中的抽样方法取样,访谈对象也仅限于校方管理人员,不能准确反映全国高校校内学生申诉制度运行的全貌,但由于国内高校整体设置及管理模式大同小异,且这些样本在某种程度上具有较强的代表性,因此,调研资料基本能够反映高校校内学生申诉制度运行过程中的特点和问题,以此为基础可对其运行及功能窥见一斑,并对上述问题作出分析和解释。

二、高校校内学生申诉制度的运行实践

(一)机构、组织与程序

根据教育部《第21号令》,各高校均必须确立和实施校内学生申诉制度,因此,许多高校都修订了学生手册中关于学生管理规定的内容,增设校内学生申诉制度的相关条款或者专门增订具体的学生申诉处理办法。各校的基本做法包括:

1. 机构设置

《第21号令》规定,“学校成立学生申诉处理委员会,受理学生对退学处理或违规、违纪处分的申诉”。各高校分别把申诉处理委员会的办公室设置在不同的部门,其中A、B、C三所高校将其设置在学生工作处(以下简称学工处),而D校将其设置在纪委监察处。之所以出现这种情况,主要是因为各高校受访者对《第21号令》的规定理解和认识各有不同,并根据各自学校的情况而加以实践。

(1)设置在学工处的原因是,学工处是学校内日常工作中与学生接触最多、最全面,也是最了解学生的部门,由其管理学生事务、受理学生的纠纷是比较合适的。

(2)设置在纪委监察处等其他部门的原因是,做出处分的部门与受理申诉的部门一定要分开。^①把申诉委员会办公室设在学工处肯定不合适,一个部门既做出处分又接受申诉,便会出现“既是运动员又是裁判员”的现象,这不符合法律的精神。

2. 人员构成

《第21号令》第60条规定“学生申诉处理委员会应当由学校负责人、职能部门负责人、教师代表、学生代表组

成。”至于申诉委员会成员到底应由哪些人员构成、人员构成的比例如何等则没有具体规定。各高校根据校方日常工作的大体情况及需要,确定申诉委员会的组成人员,人数基本是在7~15人之间,主任均由分管学生工作的副校长或副书记担任,委员大致由学校相关职能部门(如教务处、学工处、保卫处、纪委监察处等)的负责人、法律顾问、教师和学生代表等构成,但委员的具体构成、委员是否固定以及委员构成比例等情况则不尽相同。最主要的区别表现在:(1)申诉委员会中是否包括学工处负责人;(2)参加申诉委员会会议的委员是否固定;(3)教师代表、学生代表的比例。多数高校申诉委员会委员中教师代表和学生代表人数都不超过50%,只有极少数高校委员构成中教师代表和学生代表的人数超过50%,如北京市A校。

3. 受理事项的范围

各高校受理学生申诉事项的范围基本与《第21号令》第60条的规定一致,即受理学生对取消入学资格、退学处理或者违规、违纪处分的申诉。

4. 程序安排

各高校关于学生在何时可以提出申诉、受理申诉后召开会议的时点以及处理申诉案件的时限等程序方面的安排,基本与《第21号令》的相关规定保持一致,即“学生对处分决定有异议的,在接到学校处分决定书之日起5个工作日内,可以向学校学生申诉处理委员会提出书面申诉。”“学生申诉处理委员会对学生提出的申诉进行复查,并在接到书面申诉之日起15个工作日内,作出复查结论并告知申诉人。需要改变原处分决定的,由学生申诉处理委员会提交学校重新研究决定。”至于申诉委员会会议以何种形式召开、需要多少委员参加、处理申诉案件的结果以何种形式产生等更加具体的程序性规定,《第21号令》并未作出规定。因此,有些高校根据日常工作经验及需要,制订了更加详细、更具有操作性的程序性规定,并加以实施。例如:(1)北京市A校申诉处理委员会会议的召开要求委员须三分之二以上到会(委员会共9人,须6人及以上到会)。会议的形式不是书面审理,而是当面审理,即要求申诉学生和原处理机构代表到会,双方可以陈述、举证、辩论,也可以接受委员的质询,甚至还规定委员回避的原则。受理申诉的结果由委员们采用无记名投票的方式进行表决。(2)北京市B校的具体做法是,申诉处理委员会会议的召开要求委员须三分之二以上到会(委员会共14人,须9人及以上到会)。会议形式有两种,一种是书面审理,一种是当面审理。如果案件特别简单,事实、证据特别清楚,则采用书面审理的方式;如果案件比较复杂,则采用当面审理方式,并要求申诉学生到场参加,接受委员的提问。

(二)运行效果

校内学生申诉制度运行的效果,可以通过该制度设立以后实际受理的案件数量、种类以及处理结果等方面加以

^① 其中北京市D校2005年开始实施校内学生申诉制度时,将申诉处理委员会设置在学工处,但其始终认为不合适,经过3年的努力,最终将其改设在纪委监察处。

考察。

1. 受理案件的数量

北京市 A 校实行学生申诉制度以来,至今为止“差不多接了 10 几个案子”;北京市 B 校受理的案件相对多一些,案

件总数在 30 件左右;北京市 D 校总共受理过 5 件申诉案件,其中有 1 件学生申诉后在还未召开申诉会议之前又撤诉了;而北京市 C 校到目前为止,没有受理过 1 件申诉案件。各校受理申诉案件数量对比情况见下图(见图 1)。

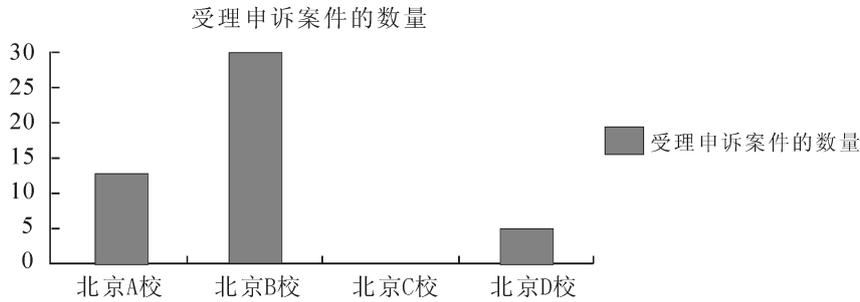


图 1 样本高校受理申诉案件的数量

2. 受理案件的种类

受理案件的种类,是指申诉处理委员会受理的申诉案件的具体事由,即学生是针对何种处分或处理提起申诉的。

(1)北京市 A 校受理的申诉案件中,学生受到处分的种类从警告到开除学籍都有。^① 根据受访者的描述,学生受到处分的原因大致有以下几类:公寓的违纪行为(使用违章电器、留宿等行为)占了一多半,处分的数量是最多的;学籍处理问题(学分未达要求等),提起申诉的很少;考试作弊行为,也很少有人申诉;还有一类比较特殊的,就是“高考移民”取消学籍问题,提起申诉的也很少,至今为止就 1 例。

(2)北京市 B 校受理的申诉案件中,学生受到处分的种类从严重警告、记过、留校察看到开除学籍均有。根据受访者的描述,学生受到处分的原因大致有以下几类:学籍处理

问题,即学分没有达到学校要求,这类申诉案件最多,大约在 70% 以上;考试作弊或论文抄袭等学籍处分问题,也有人会申诉,但数量很少;其他违纪行为,如偷盗、打架、旷课、伪造证件、冒用导师签字等,几乎不会有人提出申诉。^②

(3)北京市 D 校受理的申诉案件中,学生受到处分的种类主要是开除学籍。学生受到处分的原因主要有两类:一类是考试作弊,大概在 80% 以上;一类是喝酒或因喝酒引起的打架行为,但因这类处分而提起申诉的还是少数,目前为止仅有 1 例,而且该生提出申诉后,经与老师沟通、交流,对自己的违纪行为有了进一步的认识,于是撤诉了。

各高校受理申诉案件种类的情况可通过下表加以直观比较(见表 1)。

表 1 各高校受理申诉案件的种类

学校名称	受理案件种类	学生受到处分的种类	学生受到处分的原因
北京市 A 校		警告、严重警告、记过、留校察看、开除学籍	50% 以上是公寓违纪行为
北京市 B 校		严重警告、记过、留校察看、开除学籍	70% 以上是学籍处理
北京市 D 校		开除学籍	80% 以上是考试作弊

3. 处理结果

根据《第 21 号令》的规定,申诉委员会处理案件的结果有两种表现形式:一是维持原处分决定,即认为原处分决定达到第 55 条“程序正当、证据充分、依据明确、定性准确、处分适当”的要求,予以维持;二是提交学校重新研究决定,即认为原处分决定没有达到上述要求,需要提交学校重新研究决定。一般来讲,各高校申诉委员会处理案件的结果都表现为这两种形式,而且大多以第一种方式结案,具体情况如下表所示(见表 2)。

表 2 各高校申诉案件处理结果

学校名称	处理结果	维持原处分决定	提交学校重新研究决定
北京市 A 校		50%	50%
北京市 B 校		50% 以上甚至更多	50% 以下
北京市 D 校		100%	0

北京市 A 校维持原处分的结果与建议重新审议的结果差不多各占 50%;北京市 B 校维持原处分决定的案件也在

^① 根据教育部第 21 号令的规定,学生所受处分包括警告、严重警告、记过、留校察看和开除学籍五档。

^② 北京市 B 校针对违纪行为在二级学院设立了听证会制度,即在给学生做出处分决定之前,由学院的老师召开听证会,调查事实情况,即将受处分的学生和相关职能部门的人员都要参加。学生可以在听证会上陈述自己的观点,为自己做辩护。学院根据听证会的结果提出对学生处分的初步建议,上报学工处。据受访者描述,听证会开完以后,再提出申诉的学生就少了,基本上 90% 的学生都不会再提起申诉。

50%以上,甚至更多;北京市D校对申诉案件的处理结果是100%维持原处分决定。

三、高校校内学生申诉制度的功能

(一)维护学生权利

高校校内学生申诉制度最主要的功能,也是教育部决策者最欲突出强调的功能,就是维护学生的权利,使得学生在认为其合法权益受到校方侵犯时可以利用该制度寻求救济。这项功能在很多法律、部门规章、教育部的实施意见等规范性文件中都有表述和强调。如在《教育法》中规定,“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”;在《关于实施教育法若干问题的意见》中规定“各级各类学校还应建立和健全校内的申诉制度,维护教师、学生的合法权益”;在《教育部关于加强依法治校工作的若干意见》中强调,“要依法健全和规范申诉渠道,及时办理教师和学生申诉案件,建立面向社会的举报制度,及时发现和纠正学校的违法行为,特别是学校、教师侵犯学生合法权益的违法行为”等等。

在校内学生申诉制度运行过程中,“维护学生权利”这项功能也得到校方管理者的充分肯定和强调。北京市A校受访者认为,“学生受到处分必须有申诉的机会,他应该有一个表达意见的权利,让他有一个诉求的机会。”北京市B校受访者认为,“从教育的角度来说,学生应该有此权利”。北京市C校受访者认为该制度本着“以人为本”的办学理念,给学生更多救济的权利是利教育发展的。因此,其最主要的功能是维护学生权利的平台。北京市D校受访者认为“申诉制度是为了维护学生正当权益”。

(二)监督高校权力的行使、规范校方行为

1. 监督高校权力的行使

学生申诉行为是与高校对学生做出学籍处理或违纪处分的行为紧密相关的。当学生作为学校处理的相对人,认为自己权益受到校方侵犯,为维护权利而提起申诉时,本身就是对校方行为的一种监督。这种监督功能在教育部规范性文件中也得到强调。如《教育部关于加强依法治校工作的若干意见》中指出,“要依法健全、规范申诉制度,及时办理教师和学生申诉案件,建立面向社会的举报制度,及时发现和纠正学校的违法行为,特别是学校、教师侵犯学生合法权益的违法行为。”《〈普通高等学校学生管理规定〉解读》中也认为,“如果学生对学校的处分或处理持有异议,可以向有关部门提出申诉。通过学生的申诉,可以监督学校的处分或处理行为,是否事实清楚、程序正当、依据明确、定性准确、处理适当。”

在实践中,当北京市A校受访者被问及申诉是否具有对学校职能部门行使处分权进行监督的作用时,其回答是“会有监督作用,但不会明面上谈,那会引起处理机关的

麻烦。”

2. 规范校方行为

高校校内学生申诉制度在监督校方权力行使的同时,促使校方规范自身行为,尤其是行使处分权的行为,使其日益规范化、科学化,从而尽量避免纠纷的发生。因为在多数高校中,学生提起申诉的主要原因是学校的违纪处分不满。如果高校在做出处分决定时做到程序正当、依据准确、证据充分、处分适当,则在很大程度上可以减少学生对处分的不满,便可以在一定程度上避免纠纷的发生。相反,如果高校对学生做出的处分存在瑕疵,则比较容易引发学生与高校的纠纷,在校内解决不好也容易将纠纷引向校外。^①

在实践中,受访者都表示,校内学生申诉制度实施以后,校方在规范处分行为方面做了很多改进,一改往日处分有些随意、不讲证据和依据的状态,增加学生对处分的满意率,从而降低学生与校方发生纠纷的可能性,也一定程度上减少了申诉案件,或者即便不能减少申诉案件,也使得校方的处分部门在申诉处理过程中做到有理有据。

(三)促使纠纷在校内加以解决、提高自治能力

纠纷,是特定的主体基于利益冲突而产生的一种双边(或多边)的对抗行为。^{[2](P70)}根据这一定义,学生因对学校做出的学籍处理或违纪处分决定有异议而向校内学生申诉处理委员会提起申诉的行为,就意味着在学生与校方之间发生了纠纷。然而,这种纠纷本质上属于共同体内部纠纷,即发生在学校内部成员间的纠纷,最理想的状态是通过其内部自治性机制加以化解,国家权力的介入和司法程序的启动,只是在这些机制不起作用的情况下的选择。在20世纪90年代,我国大学校内原有的机制不足以应对社会和学校的变化,大学自治尚未形成,而社会又对司法寄予了过高的期待,因此,这类内部的自治性纠纷解决机制未得到重视。2005年《第21号令》颁布后,对校内学生申诉制度的强调及其在实践中的运行,为纠纷双方提供一种在校内解决纠纷的渠道,既有利于减少或避免校外机制、即校外申诉或诉讼的启动和介入,又能间接地起到预防纠纷发生的作用。这对于提高学校的自治能力从而维护校内自治和秩序、实现校园内的善治具有非常重要的意义,尽管目前有关各方对此认识仍很模糊,但已经有所认知。《〈普通高等学校学生管理规定〉解读》中认为“学校成立专门的申诉处理机构,是保护学生合法权利的具体体现,是缓解政府及司法机关工作压力的具体体现。”

1. 内部纠纷解决功能

近年来,大学生状告母校的事件大多是因为不服学校对其做出的学籍处理或违纪处分而引发的,其中固然有崇尚司法的社会背景,但缺少有效的校内或非诉讼解决途径也是原因之一。校内学生申诉制度受理的范围主要是“学生对退学处理或违规、违纪处分的申诉”,其实际功能正是要促使这类纠纷首先在校内得到解决,以减少或避免纠纷

^① 北京市D校在实施校内学生申诉制度不久后,开除了11名考试作弊的学生。据受访者描述,“当时学校也有做得不到位的地方,程序上不到位。规定有,但是走程序没走完。”由此引发了学生对校方的不满,并将校方告到北京市教委。

升级为校外或国家的正式处理,尤其是进入诉讼程序。在这方面,曾经有此种经历的高校,如北京市B校、D校都有深刻的感受。北京市B校的受访者认为,校内学生申诉制度的设立、运行与减少或避免学生起诉学校的现象是有关系的。北京市D校受访者认为,在校内申诉制度完善程序之后,学生通过校外途径解决纠纷的现象减少了,甚至有时会发生学生提起申诉后又撤诉的事情,纠纷自然而然得以解决。

2. 避免纠纷升级,预防纠纷发生

高校校内学生申诉制度的有效运行,不仅能够将纠纷妥善地在校内化解,减少或避免学生将纠纷引向校外、即纠纷的升级,甚至能够起到预防纠纷发生的作用。因为申诉制度的运行由于其机构设置、人员构成及程序安排等制度性因素,操作起来较为繁琐,有的高校管理者为简化程序、避免申诉的麻烦,大力运用更为简易灵活的听证制度,在处分决定做出之前给学生一个陈述、申辩的机会。通过这个程序,学生如果充分认识到自己的违纪行为,接受即将做出的处分,就不会引发对校方的不满或对抗,从而避免纠纷的发生和升级。

(四) 维护校方处理或处分的正当性及其利益

虽然校内学生申诉制度能够促使学生与校方间纠纷首先在校内加以解决,但不可能完全避免学生到校外去寻求进一步的解决途径。如果学生选择通过校外途径解决纠纷,如到上级教育部门申诉或者到法院起诉,那么校内学生申诉制度由于提供了一种相对公正的救济程序,已然对校方处理或处分行为进行审查,认为其依据充分、证据确凿、处分适当,如此极大地增强了校方处理或处分的正当性,胜诉的机率已大大提高。由此,这一机制在敦促校方加强处理或处分的公正性、维护学生权益的同时,也保护了校方利益、维护了校园的治理和秩序。

四、高校校内学生申诉制度与高校自治

(一) 高校自治的内涵及意义

高校自治,多称大学自治,是为了保障学术自由,在国家的监督之下,大学自主安排教学科研活动并自我管理内部事务的法律制度。高校内部自治性的“校园司法”系统,包括校园仲裁、内部争议协调机制、自律性惩戒机制等,与此相应,行政和司法对大学内部事务的介入相对十分节制,尤其是学术规范和学生管理方面的内部争议,除非涉及基本人权和强制性法律,一般很少启动司法程序。

目前,我国高校自治在规范性法律文件中多表述为高校办学自主权,主要包括高校招生自主、学术自治等内容,但由于高校内部的自我管理也可视为办学自主权的组成部分,因此高校校内学生申诉制度作为解决校内纠纷的机制,应当属于高校自治的范畴。《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。”《解读》中认为“对学生的自我管理是高校依法自主办学的重要内容。学校拥有依法自主办学和管理的权力,同时也应当履行相应的责任。学生提出申诉是学生依法享有的权利,学校应当为保护学生申诉权利履行相应责任。”由此明确了

高校校内学生申诉制度是高校自主办学内容中自主管理部分的重要内容,体现着高校自身处理内部事务尤其是纠纷的能力。有学者指出:“尊重高校自治权,实现高校自治是我国当前教育法制建设主要的发展方向,高校对学生申诉的处理权是高校自治权的一项重要内容,为高校提供一个反思和考虑的机会。”高校校内学生申诉制度“顺应高校自治权发展趋势,即享有对因自身管理行为而引发的纠纷进行处理的权利。”^[3]

尽管诉讼程序和司法救济在我国当代被视为最权威、最有效的解纷途径,但实际上,司法机制在解决校内纠纷方面具有不可避免的局限性,而相比之下,高校校内学生申诉制度作为解决特定校内纠纷的自治性机制,更具合理性和优势。

1. 校内学生申诉制度属于高校自治领域的范畴,是高校处理和解决内部纠纷的自治性机制。其处理的是发生在自治团体(高校)内部成员(学生与校方职能部门)间的纠纷,因而具有时间和空间上的优势,能及时、便利、经济、快速,避免纠纷升级和激化等。

2. 在程序上具有相对平和、不公开、灵活等优势,当事人不需要借助律师即可以完成申诉过程,可以最大限度地保护当事学生的隐私权,减少诉讼对抗性程序造成的经济成本、道德成本和其他风险。

3. 从参与的人员结构看,具有一定的民主性和权威性,有利于调动、培养学校各方力量的积极参与,维护大学自治。随着该机制的发展,还可能有更广泛的人员参与、尤其是学生的参与,有利于实现校园民主和自治的长远发展。

4. 不仅具有在纠纷发生后能够维护学生权利、监督校方权力行使的作用,而且能够将纠纷解决向前延伸,即通过规范校方管理行为(包括规则的合法合理、行使处分权的行为规范、处理程序的公平、公正、公开等)而减少纠纷的发生。该制度的运行能够促使校方进行处理或处分的整个过程或环节都有机地进行互动和改进,形成整体性地联动效应,使得各方面力量得以整合,将处理、处分与教育紧密结合起来,从而有助于彻底地解决纠纷,真正化解纠纷,消除学生与校方间的冲突。

(二) 行政规制与高校自治

在我国,高校自治虽然开始得到法律的承认和保护,代表着我国高校的发展趋势,但在现有国情和体制下,首先必须受到行政的严格规制。“大学自治任何时候都是相对的,反映到大学自治的重要方面——大学管理的自主上也不是绝对的。”^{[4](P89)}在我国,任何高校的运行与经营都离不开政府的规制,主要包括资金上的支持和管理上的指导。

从高校与国家、政府的关系来看,“一方面政府作为公共事务的管理者,包括大学在内的一切社会组织必然受到政府的控制。特别是近年来,大学已经从社会的边缘走向社会中心,大学在国家、社会生活中起着越来越重要的作用。政府不可能对大学放任自流,也不可能把大学完全交给学者自己管理,必然对大学提出各种要求与规范。这也是当今世界高等教育改革中,各国政府探求的一种趋势。……另一方面,政府作为大学的举办者,为大学提供了相当

的经费资助。因此,政府总是倾向于控制大学。……中国大学由于长期处于计划经济管理之下,政府控制大学的色彩表现得尤为明显。”^{[4](P19)}虽然改革开放以来,高校自治的地位、内容都在很大程度发生了变化,但是政府与高校间的这种控制关系仍然在某些方面微妙地得以维系。这种关系就决定了“当政府依法对大学进行行政管理、行政干预和施加影响的时候,大学必须服从这种行政管理和干预,这时政府与大学之间的关系体现为管理与被管理的关系。它主要以权力服从为基本原则,……关系是不对等的,政府作为关系的一方,占据着重要的地位。”^{[5](P49-50)}

由此可见,虽然高校自治或者高校办学自主权在理论上和规范性法律文件中都予以强调和突显,但这种高校自治仍然处于严格的行政规制之下。尤其是在高校自主管理方面,更加强调国家通过行政主管机构、即教育部进行的规制。高校校内学生申诉制度是高校自主管理的重要内容,不可避免地受制于国家的行政规制。事实上,该制度并非高校自治的自发产物,而是教育部为适应新的社会发展与变化,通过规范性法律文件加以确立、并自上而下在全国高校内广泛推行的。这种现实反映出,一方面,中国的大学自治本身是自上而下地通过国家规制和体制改革逐步建立的,其权限和边界由国家控制,但必然不断扩大;另一方面,这种自治自始就与校园治理的整体需要以及行政主管部门对高校自主管理规制密不可分,即自治与行政管理的关系在很长一个发展时期内都将是十分模糊的。高校校方及其工作人员往往对校内学生申诉制度在高校自治中的作用缺少明确的认知,但随着其作用的提升,其在高校自治中的意义可能会得到更大的发挥与认同。

国家对高校自治进行规制这一点在本次调研的过程中也得到了印证。对于校内学生申诉制度的设立与运行,北京市4所高校的受访者都毫不犹豫且理所当然地承认是为了贯彻落实教育部《第21号令》的内容。但是,国家权力对

高校自主管理的渗透也仅限于总体性地原则控制,不会干涉到各高校具体操作的层面。《第21号令》对高校校内学生申诉制度的规定都是原则性的,如学校应当设立学生申诉处理委员会、申诉受理的事项、期限等,没有规定具体操作方面的内容,如申诉处理委员会应当设置在高校的哪个机构、人员构成情况、具体组成人员的人数和比例、申诉处理委员会的方式、申诉处理结果的产生方式及送达方式等。可见,国家把该制度的落实与实施放权给各高校,由其结合本校情况进行具体操作,只不过国家会派相关人员对该制度实施的情况进行监督。北京市4所高校均按照教育部《第21号令》的内容建立了校内学生申诉制度,但具体的机构设置、人员构成、程序安排都是由本校具体负责人员根据自己的认知与理解,结合本校的具体情况进行操作的,因此具体运行情况会有差别,受理案件的数量、种类及处理结果也会有差别,但也是大同小异。正是通过对高校校内学生申诉制度运行的实践进行调研,从一个侧面反映出国家规制与高校自治间的微妙关系。

参考文献:

- [1] 康建辉,张卫华,胡小进. 高校学生申诉制度存在的问题及对策[J]. 西安电子科技大学学报:社会科学版, 2008(1).
- [2] 范愉. 纠纷解决的理论与实践[M]. 北京:清华大学出版社,2007.
- [3] 尹晓敏. 高校学生申诉制度研究[J]. 高教探索,2004(4).
- [4] 陈永明,朱浩,李昱辉. 大学理念、组织与人事[M]. 北京:中国人民大学出版社,2007.
- [5] 唐振平. 中国当代大学自治管理体制研究[M]. 长沙:国防科学技术大学出版社,2006.

(责任编辑:陈伟)

On the Law Sociology of the Appeal System for Students in Higher Educational Institutions(HEIs)

——A Case Study in Beijing

LI Ze

(Shanghai University of Politics and Law, Shanghai, 201701, China; Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: The appeal system for students in HEIs has been implemented since 2005. Its regulatory functions which have been defined initially by the regulatory documents issued by the Ministry of Education are to resolve conflicts, protect the rights and interests and maintain order. Required by Ministry of Education, plenty of HEIs have established this system with different effect in implementation however. This paper, based on the research sample of the HEIs in Beijing, has depicted, analyzed and concluded the specific implementation effects. It is concluded that the government's policies towards the administration and autonomy of HEIs play a vital role in the appeal system.

Key words: appeal system for students in HEIs; regulatory function; implantation function; university's autonomy