

doi:10.13582/j.cnki.1674-5884.2016.05.033

# 大学生内部申诉制度的 困境及路径选择

——基于大学生自治管理权利救济的思考

郑莉,施彦军

(华侨大学 校长办公室,福建 泉州 362021)

**摘要:**国家教育部要求各高校建立大学生内部申诉制度,其用意在于有效维护大学生的合法权益、监督与规范高校对大学生的各项教育管理权。在新时期的高等教育实践中,大学生内部申诉制度究竟有没有发挥它应有的作用?如有,那么它发挥的程度又如何呢?这些问题值得我们深思。正是基于维护大学生自治管理权的思考,进一步审视现行高校大学生内部申诉制度侵害学生行使自治管理权救济的种种表现,以此来建议完善大学生内部申诉制度,切实保障大学生自治管理权利救济的实现。

**关键词:**新时期;大学生内部申诉制度;自治管理权;反思;重构

**中图分类号:**G640      **文献标志码:**A      **文章编号:**1674-5884(2016)05-0110-04

大学生申诉权是《宪法》关于公民申诉权在具体部门法上的具体体现,是《教育法》《高等教育法》以及《普通高等学校学生管理规定》等赋予大学生的一项法定权利,任何部门、组织与个人不得随意将其剥夺。大学生内部申诉权是指大学生在接受高校教育管理过程中,对高校给予的处分或处理决定不服,或者认为高校、专业教师、党政管理人员以及其他人员侵犯其人身权、财产权等合法权益,依法或者依照相关规定向大学生内部申诉处理委员会申诉理由,要求重新做出处理决定的权利。大学生内部申诉制度的建立与存在,不仅仅是作为大学生自治管理的一项救济权利制度而存在,同时也是作为一项对高校各项教育管理学生权力抑制和监督制度而存在,它的存在有利于防止高校管理学生权力的滥用,抵制高校管理学生权力对大学生自治管理权利造成不必要的侵害<sup>[1]</sup>。新时期大学生内部申诉制度能否发挥它的应有作用,能否促进依法治校的进程,其中最为关键的两个评价指标就是申诉制度本身是否合乎法理以及实施申诉制度时是否符合程序正义的要求。

## 1 新时期大学生内部申诉制度遵循的基本原则

新时期大学生内部申诉制度的基本原则就是处于新时期的高校在处理大学生内部申诉案件过程中所应当遵循的最普遍、最基本的指导思想和评价准则。基于合乎法理的角度,根据《宪法》《教育法》《高等教育法》以及《普通高等学校学生管理规定》中有关条文的具体规定和司法实践当中有关申诉的实践经验,应当为新时期大学生内部申诉制度确立几个基本原则:以大学生合法权益为本的原则;合法性原则;大学生内部申诉不加重处理的原则;合乎程序正义的原则。

### 1.1 以大学生合法权益为本的原则

以人为本作为科学发展观的核心理念,是科学发展观的本质和核心,是坚持全心全意为人民服务的

收稿日期:20151104

基金项目:福建省教育厅科研项目(JA13037S)

作者简介:郑莉(1971-),女,陕西西安人,助理研究员,主要从事高校教育管理研究。

党的根本宗旨的体现,是我党制定重要决策和做好各项工作的重要指导思想<sup>[2]</sup>。“以人为本”具体到大学生内部申诉制度中,就是要求管理者坚持“以大学生合法权益为本”的理念,在大学生内部申诉规则的制订和大学生内部申诉案件的受理、复查、裁决、执行过程中,都要考虑学生的实际利益,充分保障学生应该享有的权利。

### 1.2 合法性原则

大学生内部申诉制度是依照法律法规建立的大学生自治管理权利救济制度,因而合法性原则是大学生内部申诉处理的基本要求和题中之义。大学生内部申诉处理机构,即大学生内部申诉处理委员会的设立,首先应该符合有关法律法规及其部门规章的规定;在大学生内部申诉案件的受理、调查、裁决和执行等环节上,必须严格按照有关法律、规章、申请制度等规范性文件所规定的职责权限,力求做到以事实为依据,以法律为准绳。

### 1.3 大学生内部申诉不加重处理的原则

关于大学生内部申诉不加重处理的原则,尽管国家教育部制定的《普通高等学校学生管理规定》中没有明确的规定,但从合乎法理、公平正义与社会申诉实践来看,确立该原则不仅有必要,而且也是保障弱势大学生群体行使申诉权的重要举措。大学生内部申诉不加重处理原则源于刑事诉讼中的上诉不加刑的原则理念,《刑事诉讼法》(2013版)第226条规定:“第二审人民法院审理被告人或者他的法定代理人、辩护人、近亲属上诉的案件,不得加重被告人的刑罚。第二审人民法院发回原审人民法院重新审判的案件,除有新的犯罪事实,人民检察院补充起诉的以外,原审人民法院也不得加重被告人的刑罚。”这一规定即确立了上诉不加刑的原则。

我们认为,《刑事诉讼法》中的上诉不加刑的原则对大学生内部申诉案件的处理有着重要的借鉴意义。在大学生内部申诉制度中应明确规定,大学生向校内申诉处理委员会提出申诉,申诉处理委员会不得作出比原处分更重的处分的学生申诉原则——大学生内部申诉不加重处理的原则。此项规定既能消除受了处分又对所受处分不服的大学生提起申诉的顾虑,又能保障大学生申诉权利的行使。

### 1.4 合乎程序正义的原则

实体公正固然重要,然而程序正义更重要,没有程序的正义,很难保证实体的公正,因而程序正义是保证实体公正的前提。合乎程序正义原则的基本含义主要包括两个方面的内容:第一,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其他意见的机会;第二,任何人不应成为自己案件的法官,即自己不能给自己当法官。合乎程序正义首先要求在法律规范层面对大学生内部申诉制度作出合理科学的程序设计,同时又要求大学生申诉处理委员会严格按照制度规定的程序做到中立、公正,并在充分听取当事人陈述和申辩的前提下进行处理,以程序的正义保证处理结果的实质正义。

## 2 现行大学生内部申诉制度的现实困境

新时期大学生内部申诉制度的建立与存在,彰显了“以学生为本,权利本位”的教育管理理念,一定程度上纠正了学校教育管理部门的失误,然而纠正的力度与程度毕竟很有限,我们仔细审视现行大学生内部申诉制度,不难发现,存在许多损害大学生自治管理权利救济的现象,主要表现在以下几点:

### 2.1 大学生内部申诉处理委员会的成员组成不合理,制度层面损害大学生自治管理权利的救济

根据教育部制定的《普通高等学校学生管理规定》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。从实践来看,新时期大学生内部申诉处理委员会成员组成主要存在以下几个问题:

一是申诉处理委员会的成员与违纪处理委员会的成员有部分一致的情形,有违自己不能给自己当法官的规定。目前,学校对大学生做出处分决定的机构通常为大学生违纪处理委员会,倘若被处分人对违纪处理委员会作出的决定不服,可向申诉处理委员会提出申诉,而申诉处理委员会组成人员里面又有违纪处理委员会的组成人员,如果申诉处理委员会采取投票决定的方式,那么委员们在投“维持原处理决定”票时就会固定占用一定数量票数,某种程度上,影响了申诉案件的程序公正与实体公正。

二是学生代表数量较少且选取方式不合理。实践中,大多数高校的做法是选取2到3名学生代表,代表往往是从学生会主席、副主席,研究生会主席、副主席中产生。学生代表太少会使得双方地位产生

严重的平等,且选取出来的学生代表往往又站在学校的立场考虑问题,很少会主动站在被处分学生的立场上综合分析问题。

三是缺少家长和相关法律专业人士的参与。从某种意义上说,家长最能维护学生权利,但整个学生申诉过程中,没有家长代表能站出来为学生说话,在具体的实施过程中也没有家长组成的监督组织来监督大学生内部申诉处理,不能真正保证这些处理的实施都建立在公平、公正的基础上。此外,大学生内部申诉案件的调查、听证、辩论、裁决和执行过程中,越来越多的问题涉及法律,让大学生内部申诉委员会所有委员都具有很高的法律素养也是不现实的,但尽可能多吸收专业法律专家、律师或学校法律顾问进入委员会中,对学生申诉案件的程序公正和实体公正都是当务之急。

## 2.2 申诉人很难启动内部申诉程序,有剥夺申诉权的嫌疑

大部分高校所设定的大学生内部申诉处理委员会设秘书处,秘书处一般设在校长办公室,主要负责大学生内部申诉制度建设、受理大学生申诉、文秘、档案管理及相关协调等工作。大学生内部申诉程序的启动,一般由对学校处分决定不服的大学生向秘书处提出申诉,申诉申请受理后即刻启动内部申诉程序。然而,在实际操作中,申诉人向秘书处提出申请后,秘书处的工作人员不仅审查申诉人的形式要件(包括申诉主体是否适格、是否符合申诉受理范围,是否超过申诉期限等),还要审查实质要件且经常对申诉人提供各种佐证材料、引经据典来说明学校处分决定的合法性与合理性,甚至有些工作人员将高校信访事件与大学生内部申诉案件相混淆,经常把大学生内部申诉案件当作高校信访事件来处理,其处理结果有驳回申诉与当作普通信访件处理两种<sup>[3]</sup>。因此,真正能够启动内部申诉程序的申诉案件为数不多。

## 2.3 未允许申诉人参与申诉案件处理的全过程,剥夺了申诉人的陈述申辩权

大多数高校在具体处理大学生申诉案件时往往排除了申诉人的参与,而是仅仅由申诉处理委员会成员依据相关材料讨论后投票决定,这种做法不但剥夺了申诉人的程序性权利,更重要的是有违程序正义性原则的要求。

# 3 完善新时期大学生内部申诉制度的可行路径选择

建立和完善新时期大学生内部申诉制度,是高校推进依法治校与实行民主管理的制度化、规范化、程序化的内在要求,是尊重大学生自治管理权、充分实现大学生自治管理权利救济的重要保障。

## 3.1 建立健全大学生内部申诉处理委员会机构及其组成人员

大学生内部申诉机构以什么样的方式设立以及机构选取什么样的成员,都直接关系到大学生内部申诉制度作用发挥的程度,关系着大学生自治管理权利救济能否有效得以保障。关于机构的设立方式与成员的构成,可从以下几个方面考虑:

一是成立大学生内部申诉处理委员会办公室,专门负责处理学生申诉问题。从目前来看,有的高校将内部申诉机构的办公室设在纪检监察办公室或者学生处,有的高校将内部申诉机构的秘书处设在校长办公室等,不论是将办公室或是秘书处设在哪个部门,都与高校相关职能部门有着千丝万缕的联系,不具有独立性。由于相关职能部门的工作本身就比较繁杂,甚至有些申诉所涉及的问题就与相关职能部门有关,其工作人员难免会以这样那样的理由做出不利于申诉人的决定。因此,要想真正保障大学生的合法权益、有效监督规范高校各项教育管理学生的权力,就应当成立大学生内部申诉处理委员会办公室,其功能职责独立于高校相关职能部门,配备专职办公室工作人员,给予独立的办公经费和办公场所的支持,使其专门负责处理有关大学生申诉的一系列问题。

二是建立相关人员回避制度。为了公正起见,大学生内部申诉处理委员会在处理申诉案件时,利害关系人应自觉回避,例如,涉及学生学籍方面处理决定的申诉,应由分管学生工作的校领导主持会议,而分管教学方面的校领导及教务部门负责人就应当回避;涉及学生行为规范方面处理决定的申诉,由分管教学工作的校领导主持会议,而分管学生工作的校领导及学生工作部门的负责人就应当回避。以此类推,相关权利分立,相互监督,相互制约,最终达到公平、公开处理申诉案件。

三是适当扩大学生代表比例及明确学生代表产生的条件。借鉴国内外的相关理论研究及实践经验,我们认为,最为重要的是应该保证大学生内部申诉处理委员会中不同身份人员(含家长和相关法律

专业人士)所占的比例,尤其是应该保证大学生代表所占的比例不少于委员会成员数量的1/4。关于学生代表产生的具体条件,可以借鉴公民担任人民陪审员所具备的条件,我们将其概括为:1)拥护学校各项规章制度;2)年满十八周岁;3)品性良好、公道正派;4)具有一定的法律基础知识;5)未担任学生组织领导职务;6)大学二年级以上的学生。

### 3.2 降低申诉程序启动门槛,切实保障大学生的申诉权

大学生申诉权是宪法及其相关法律法规赋予他们的一项法定权利,任何组织、单位和个人不得随意剥夺。当申诉人向申诉处理委员会下设办公室的工作人员提出申诉申请时,工作人员应立即进行形式审查,符合条件的,应当立即受理,即可启动申诉程序;条件欠缺的,应当告知,让其在一定的时间内补全材料,材料齐全后应当立即受理;不符合条件的,应当书面说明理由,驳回申诉。工作人员审查的范围应该包括:申诉主体是否适格;申诉的案件是否属于受案范围;申诉提出时间是否超过法定时效;申诉的案件是否属于重复申诉案件;申诉的案件是否已经提起诉讼等。工作人员应当严格按照上述五个方面进行审查,除此之外,不得进行有关实体内容的审查,更不得代替申诉处理委员会做出不利于申诉人的实体性决定,而是应当坚持降低申诉门槛与保障大学生申诉权的原则,做好属于自己的本职工作。

### 3.3 邀请申诉人参与案件的处理,充分保障申诉人的陈述申辩权

目前,按照多数高校的大学生内部申诉制度和办法,申诉处理委员会对案件的审查和决定过程一般是不向学校师生公开的,这里主要是考虑到保护申诉人的隐私问题。但是我们认为,无论申诉程序公开与否,都应保证申诉人和相关关系人的出席,并允许申诉人与作出原处理决定的被申诉人进行类似于法庭抗辩式的质证与辩论,这也是程序正义原则的具体要求。如果大学生申诉处理委员会在处理案件时保证了程序正义,即使结果不公正,申诉人也会认为是公正的,否则,与之相反。

### 3.4 明确授予大学生内部申诉处理委员会具有变更高校学生处分权利

要明确授予大学生内部申诉处理委员会具有变更高校学生处分的权利,其原因在于高校教育实践中,大学生内部申诉处理委员会因高校原处理决定违法或者不当而撤销并责成高校重作处理决定后,可能会产生高校拒绝重作处理或者重新作出的处理决定仍然与原处理决定的情形相同,这就造成高校与申诉人之间的争议无法在实体上得以解决,从而申诉人的实体权利也无法得到真正的保障。基于此,我们认为,教育部应当修订《普通高等学校学生管理规定》,明确授予申诉机构“变更权”。只有这样,大学生内部申诉机构才能真正纠正错误,从而做出客观公正的裁断。

## 4 结语

大学生内部申诉制度的建立健全,势必要求大学生内部申诉机构负责人深刻反省在处理申诉案件过程中存在的不足,也要求高校教育管理者审视自身在管理大学生过程中存在的问题,只有主动发现问题,才能很好地领会限制高校教育管理权力滥用和充分保障大学生自治管理权利相结合的原则精神。只有不断改进与完善大学生内部申诉制度层面以及高校运行层面存在的缺陷,大学生内部申诉制度的价值目标才能得以实现,进而会促进教育目标的达成和实现,最终服务于教育的出发点与归宿。

### 参考文献:

- [1] 张庆旭. 理论逻辑与实务设计:高校学生申诉制度研究[M]. 成都:西南交通大学出版社,2013.
- [2] 吴永明. 当代高校学生申诉制度探析[M]. 北京:人民出版社,2010.
- [3] 尹晓敏. 论高校学生申诉制度功能的失落与复归[J]. 高等教育研究,2009(3):27-31.

(责任编辑 游星雅)