

学生权益保护的制度完善

——利益平衡的视角

曹慧丽

在我国当前的教育理念和教育法制体系中,学生权利内容缺失,缺乏系统保护。现实中,学生和学校的冲突频频发生,学生群体的合法权益被侵害,成为社会公众评论的焦点。只有从顶层设计《学生权益保护办法》,以利益平衡为视角,也即教育管理与教育服务的理念平衡、教育行政公权力与学生公民私权利的互动平衡、教育法体系中学生权利与义务的平衡,构建完善的学生权益保护法律制度,实现我国真正意义上的教育法治化。

[关键词]学生权益;权益保护;制度完善;利益平衡;立法构想

[中图分类号]G455;D922.183 [文献标识码]A [文章编号]1004-518X(2016)01-0247-05

[基金项目]江西省教育科学“十二五”规划项目“我国教育行政救济制度研究”(13YB004)

曹慧丽,武汉大学教育科学研究院博士生,江西警察学院法律系教授。(湖北武汉 430072)

一、当前我国学生权益保护的现状及不足

学生是指在各级各类学校及其他教育机构中注册并由其记录学业档案的受教育者。^{[1](P239)}在我国当前所有生效的教育法律法规和部门规章中,应该具有一个金字塔一样的学生权利体系,该体系底部应有着详细的、具体的体现学生权益内容的法律法规条款。学校与学生之间的法律关系,既有依据传统“特别权力关系理论”下的公权力与私权利的行政法律关系,又有“契约理论”和“宪法理论”下的平等主体的民事法律关系。^[2]因此,学生权利(益)应该具有多层次的内容,其特征不仅具有一般法律权利的自由性、规范性、合法性和正当性,而且应具有教育领域权利的针对性、特殊性、利益性和资格性。虽然我国也有一些教育法律法规,但是在其立法宗旨、立法目的和具体的法律条款均是管理

者角度的法律规定,其中涉及学生权利的内容无论是条款的数量、还是实体和程序的制度保障均存在严重的缺失,导致现实中各类学生权益无论在立法、行政还是司法领域都缺乏有力的、有据可依的法律保护。

课题组曾对教育部和互联网站公开的48部教育法律法规进行梳理。其中涉及学生权益保护的内容,也即涉及学生权利内容规定的法律法规只占总数的三分之一,且规定最多的平等权(原则)也只占有所有教育法律法规的12.5%;而其他实体性权利如获得物质帮助权、资助权、奖励权占6.25%,获得(学业、学位)证书权占6.25%,获得公正评价权占8.3%,学籍身份权占4.2%,申诉权占8.3%,司法救济权占4.2%,程序性权利(知情权、陈述申辩权、听证权、送达权)只占2.1%。总之,涉及学生权利内容的法条占比

极低,学生权益保护现状让人堪忧。我国现存的教育法律法规从内容上分析,其缺失体现为以下几点。

第一,学生权利的主体责任不确定。法律法规的最基本形式是赋予法律主体权利和义务,只有主体的特定性和专一性,才能实现权利和义务的对应性和约束力。但是在我国的教育法律法规体系中,其常态性的内容是对教育行政部门和学校的管理性的职权(责)作出具体要求。是否可以认定其内容是教育法律关系主体——学生的权利,无从考证,因为没有任何法律监督和法律责任的强制性条款。如《流动儿童少年就学暂行办法》第6条规定:流动儿童少年父母或其他监护人应按流入地人民政府规定,送子女或其他被监护人入学,接受并完成规定年限义务教育。该内容表面上规定了流动儿童少年的义务教育权是其父母或其他监护人的职责,但其前提是流入地人民政府有规定,如果流入地人民政府没有相关规定,那么流动儿童少年的义务教育权无从实现。

第二,学生权利法律体系分散。学生作为各类教育的唯一对象,在各类教育法律法规中涉及其权利的规定不到三分之一,无规律可循,更无体系可言。一旦现实中发生学生权利受到侵害,基本上无法可依、无据可循。如宪法赋予公民的受教育权其最直接的内容就是平等权,而详尽的平等权的论述只有在《教育法》和《义务教育法》中能找到,其他法律法规甚至只是描述为“公民有教育权”一句文字而已,没有任何具体的实质性内容规定。

第三,学生权利内容单一。受教育权作为公民基本的宪法权利,作为直接体现学生利益的权利,受教育权通常以学生在受教育期间的物质利益和精神利益的保护为核心。而实践中的学生权利不仅仅是受教育权,同时还包括人身权、财产权等权益内容,内容单一的学生权利体系是不可能实现学生权益全面保护的。另外,涉及学生权利的法律法规表现为依不同教育管理层次的需要设定管理者的职权(责),甚至有的

法规的名称中直接冠以“管理规定”,整部法律法规根本无“学生”字样,很难说集中体现了学生的合法权益。

第四,学生权利的程序保障缺位。我国教育法律法规具有的行政性特征是其作为教育行政部门职权(责)的直接保证。因此实体性权利规制为其主要内容,而程序性权利规制严重缺失。课题组曾对一些涉及学生权益的案例进行相关论证分析,其中,涉及人身损害赔偿权的案例占14.3%、人身安全保障权的案例占7%、姓名权的案例占3.6%、名誉权的案例占14.3%、财产权的案例占32%、教育平等权的案例占6%、学籍和学位认可权的案例占10.7%、奖励权的案例占3.6%,引人瞩目的是程序权利缺失的案例达到85%以上,以致知情权被侵害成为常态。^①

二、顶层设计立法完善制度

近十年来司法实践中法院对高校学生诉学位、毕业证纠纷案的司法审查,^②为保障我国学生教育权的救济开通了司法渠道,其在我国教育法制史上具有里程碑的重大意义。但是,现实中法官对涉及学生权益的诉讼案件一直心存芥蒂,其主要原因是许多案件无法从我国当前的法律体系中找到明确的法律依据,只能依据法律原则或者公平、正义的法律价值来谨慎断案,或干脆驳回诉讼,置之不理。随着我国依法治教战略的推进,所有的问题必须通过顶层设计从立法层面上制定《学生权益办法》,规定学生权益的具体内容和明确的保护(救济)机制。

这一顶层设计是规范国家权力以保障公民权利的需要。在我国教育法治化的进程中,学校运用法律授予的教育行政管理职权和学生公民权利之间的博弈是权益冲突的主要表现形式。《学位条例》明确授权各类高校具有授予各类学位的权力,然而近年频发的学位争议案却成为挑战高校学位授予权与公民受教育权之学位公正评定权冲突的导火索。按照法理,权力来自公民权利的让渡,权力本为保护权利而生,但权力约束权利反而成为人类法治文明的最大障碍。

这一顶层设计是社会治理体系与治理能力现代化的需要。截至2014年12月15日,我国教育部官网教育发展统计全国各级各类学历教育在校学生总数合计262 199 077人(约2.62亿),是教师群体14 850 517人的17.7倍,占我国当前人口总数13.6亿的19.1%。因此,教育法治体系的完善,需要规范教育法律主体权力责任,学生不再只是教育管理的义务主体,学生权益保护也不再是弱势群体利益保护的特别需要,而应成为常态化、制度化、规范化、程序化的社会治理规则体系。

这一顶层设计是改进和完善教育机构功能的需要。我国《教育法》明确学校及其他教育机构作为国家举办的公立机构,在履行保障公民受教育权的过程中,法定享有“组织实施教育教学活动、招收学生或者其他受教育者、对受教育者进行学籍管理,实施奖励或者处分、对受教育者颁发相应的学业证书”等权利;以及应当履行“执行国家教育教学标准,保证教育教学质量、维护受教育者合法权益、以适当方式为受教育者及其监护人了解受教育者的学业成绩及其他有关情况提供便利、遵照国家有关规定收取费用并公开收费项目、依法接受监督”等义务。而上述内容无一不和它的对象——学生(受教育者)发生着千丝万缕的联系。而学生权益缺乏制度性保障的现实,使得教育机构在履行教育职权和职责的天平中处于一种完全失衡的状态。因此,必须改进和完善教育机构的功能,调整其平衡。

这一顶层设计是受教育者权利义务规范化的需要。随着我国教育精英化向大众化的发展,教育已成为人们生活的重心。受教育者权利内容的不确定性,缺乏规范性保护的特点,使得90%以上的学生仅感受到义务的履行,权利无从谈起。即使是非义务教育,交付了高昂的学费后也只能接受学校的格式合同,缺乏作为教育服务消费者相应的权益保障。因此,完善学生权益的基本内容,需要本着以人为本个体发展的需要,平衡权利义务内容的协调性,促进学生权利义务的规范化。

三、平衡性视角的制度完善

美国著名法学家庞德曾指出:一个法律制度之所以成功,乃是因为它成功地在专断权力之一端与受限权力之另一端间达到了平衡并维持了这种平衡。这种平衡不可能永远维持下去。文明的进步会不断地使法律制度失去平衡;而通过把理性适用于经验之上,这种平衡又会得到恢复,而且也只有依靠这种方式,政治组织社会才能使自己得以永远地存在下去。^[3]因此应从职权与职责、权力与权利、权利和义务三个维度去平衡推进我国学生权益的保护。

一是教育管理与教育服务的理念平衡。教育管理理念深入教育本质和内涵,学生成为被管理者,和管理者只有命令和服从的关系,权利无从谈起。随着市场经济和知识经济体制的确立,教育市场化和教育消费的理念已经成为时代的主流。接受不同层次的教育,享受不同阶段的教育权益不再是国家和政府的权力分配,公民的受教育权已经转化为一种选择学习权,甚至被认为是现代社会的一种投资和理性的消费。尤其在高等教育领域,“学生消费者至上”的观念,20世纪70年代在美国就已经形成,现已推广到全世界,并成为控制和监督学校,保护学生权益的基础理论。相比较而言,我国教育理念仍是管理至上,其所带来的社会效应是学生与学校的教育权益冲突和纠纷的不断发生,学校不断被推上舆论的风口浪尖,甚至被推上被告席。其表层原因是既有教育法律法规的缺失,深层原因是教育理念的落后。无论从我们的教育主管部门,还是我们学校 and 教师的都应该改变陈旧的教育理念,不再以管理者自居,而应该以服务者的角色和身份来为学生(消费者)提供权益保障,从而实现校园的和谐。推广“人性化”“个性化”和“素质教育”的今天,更应该侧重对学生权益的法律保护,教育为学生服务的理念取代传统管理理念是我们教育体制改革的前提。

二是教育行政公权力与学生公民私权利的互动平衡。20世纪90年代提出的行政法平衡理论,其核心理念是权力与权利的平等互动,平衡

理论就体现为权力与权利互动模式的运用。^{[4](P138)}从权力与权利的关系视角分析,教育行政机关(学校)与学生(公民)在教育公共领域内法律地位趋于平等,需要搭建一个各种利益表达、对话、协调和平衡的平台,推动一种均衡代表、权力与权利互动的制度过程,以实现教育政策和教育决策的合法化和合理化,以及教育利益的最大化,这对现实需求也是一种制度性回应。

三是教育法体系中学生权利与义务的平衡。我国《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》在“推进依法治教”章节中提出“按照全面实施依法治国基本方略的要求,加快教育法制建设进程,完善中国特色社会主义教育法律法规”。然而现实中教育法体系关于学生权利规制内容的缺失,表现为学生义务规制的内容所占比例过多,虽然法条中未明确学生的字样,但其作为学校和教育主管部门的职权审查和批准,不能不理解为实质就是学生的义务。如我国教育部2005年9月1日修订生效的《研究生学籍管理规定》总计69条,明确规定的学生权利(使用教育资源权、参加社会活动权、获得物质帮助权、获得资助权、获得公正评价权、获得证书权、申诉权)和学生义务的法条各1条,但是在学籍管理章节涉及学生义务的规定共有43条,而涉及学生获得奖励权和程序性权利(知情权、陈述申辩权、送达权)仅有6条,学生义务条款数额是学生权利条款的5.6倍。无论在数量还是在内容比例上,在同一部法规中出现的学生权利和学生义务极度不协调不平衡的状态,而这不是个体现象,是教育法律法规立法的整体现象,突出反映了对学生权利保护的严重缺失,因此强化立法领域权利与义务的平衡,加强对学生权益的保护已经势在必行。

四、我国《学生权益保护办法》立法构想

教育作为“实现人类平等的伟大工具”^{[5](P77)},是一种多种利益的混合体,既有国家利益和社会利益宏观上的存在,更有学校利益、教师利益和学生利益等微观上体现。因此需要本着管理为方

法,教育为目的、服务为本质的教育理念全面考虑学生权益,建议从平衡利益视角制定学生权益保护的专项立法——《学生权益保护办法》,提升我国教育法治化程度。

(一)以公平精神强化保护学生合法权益的法律原则

推行公平的民主法治精神应该成为学生权益保护的核心要素,而在《学生权益保护办法》中明确符合公平的法治精神的基本原则是极其重要的。主要包括:(1)平等原则。凡是具有中华人民共和国学籍的学生,不分性别、民族、种族、家庭财产状况、宗教信仰等,依法在入学、升学、就业方面依法享有平等接受教育的权利和义务。学校必须招收符合国家规定的录取标准的残疾学生入学,不得因其残疾而拒绝招收。(2)合法性原则。该原则强调教育机构或者学校对学生义务的强制性规定和禁止性规定必须符合法律法规的要求,更不能违背民族风俗和道德习惯。(3)教育与服务相结合原则。教育管理的目的服从于教育服务的目的,因此,本法应以教育学生和服务学生为目的,而非以管理为目的。(4)信赖利益保护原则。借鉴行政法中的信赖利益保护原则,当学生对教育机构或者学校已产生信赖利益,并且这种信赖利益因其具有正当性而得到保护时,教育机构或者学校不得撤销这种信赖利益,如果撤销就必须补偿其信赖利益损失。(5)正当程序原则。教育机构或者学校作出影响学生权益的行政行为,必须遵循正当程序,包括事先告知学生,向学生说明行为的根据、理由,听取相对人的陈述、申辩,事后为相对人提供相应的救济途径等。(6)适当性原则。该原则要求教育机构或者学校对学生权利作出不利的决定时应当考虑一些非法律因素,不能机械的一概剥夺,违背教育的本质规律。适当性原则所追求的正是限制教育机构或者学校行政强制权力的滥用,保护学生的正当权益,是平衡教育行政利益和学生利益的保障。该原则还要求教育行政强制权力的运用,其手段、方法必须不得超出所要达到目的的必要限度,公共利益的实现应当以最

小的相对人利益为代价。

(二)以自由精神赋予学生合法权利和义务的具体内容

学校与学生之间法律关系的变迁,以及表现为多元性和多重性的特点。学生在学习的过程中其权利和义务的界限并非一目了然,学生权利(益)是一个随着时代发展逐渐进步拓宽的概念。正是基于学生权利(益)的发展变化性,应该以自由而非限制的精神来时常更新学生权利义务的内容。学生既拥有社会公民所享有的基本权利,如宪法赋予公民权为核心的平等权、人身自由权、政治自由权、信仰自由权、救济权等;也拥有教育法律法规赋予受教育者所享有的以平等受教育权为核心的平等和不受歧视权、受尊重权、教育选择权、身份权、学习权、参与教学与教育评价权、学生组织权等。和学生权利相对应的学生义务,主要指对学生的强制性行为规范或者禁止性行为规范,应该包括受教育的义务、遵守法律法规的义务、遵守学生行为规范的义务、尊敬师长的义务、完成规定的学习任务的义务等。

(三)以正义精神构建学生权利救济程序和责任机制

“没有救济,就没有权利”的古老法谚,一直以来强调任何法律权利的赋予与保障,如果没有救济权利的存在和实施,只能是一个虚无缥缈的梦。理论界比较多地探讨受教育权的救济,而忽视了对学生在校期间人身权、财产权、受教育权等权利的整体性救济机制的保护。学生作为特殊群体,简单地适用民商法的一般规定,无疑不利于实现弱势群体保护原则,也不利于实现促进教育的目的。我国目前真正缺乏的是系统地对学生权益施行实体和程序一体的统一的学生权利救济保护机制,尤其是缺乏程序性

法律规制。程序权利是作为一种看得见的正义而存在的,更是维护学生实体权利,实现实体正义的屏障。内容具体包括:申诉、听证、仲裁申请、复议申请、诉讼申请、陈述、申辩、知情、告知、送达等程序性规定。因此,只有通过《学生权益保护办法》的出台,将我国当前现有的学生权利救济法律法规和《行政复议法》《行政诉讼法》有机结合,针对学生权利受到侵害的不同种类,从学生权利的救济范围类型化、救济机构专业化、救济途径多样化和救济程序法定化入手,明确其相应的民事、行政和刑事责任,构建以教育申诉、教育仲裁、教育复议和教育诉讼为多元化冲突纠纷化解途径为基础的学生权利救济机制,真真切切地实现学生权利保障。

注释:

①上述数据部分来自李晓兵主编《热点教育纠纷案例评析之学生篇》(中国法制出版社2007版)。

②2014年12月25日,最高人民法院审判委员会讨论通过并发布的最高人民法院指导案例38号《田永诉北京科技大学拒绝颁发毕业证、学位证案》、案例39号《何小强诉华中科技大学拒绝授予学位案》。参见<http://www.chinacase.net/news/html/?7060.html>。

[参考文献]

[1]张维平,石连海.教育法学[M].北京:人民教育出版社,2008.

[2]申素平.高等学校与学生法律关系的基本理论[J].中国高教研究,2007,(2).

[3]Roscoe Pound,*Individualization of Justice*,7 *Fordham Law Review* 153,at 166(1938).

[4]罗豪才.行政法平衡理论讲演录[M].北京:北京大学出版社,2011.

[5](美)布鲁贝克.高等教育哲学[M].王承绪,译.杭州:浙江教育出版社,1987.

【责任编辑:胡 炜】