

试议听证程序在高校学生管理中的建立

杨宏博¹, 徐丛巍²

(1. 首都师范大学 研究生部, 北京 100037; 2. 北京航空航天大学, 北京 100083)

摘要: 行政诉讼带来了高校管理的新挑战,与短时间内完善法律、法规的方法相比,听证程序是建立高校有效管理的途径,其特点表现在听证程序的法理基础和具体的内容设置上。因此,听证程序能够更加灵活的解决高校的现实问题。

关键词: 听证程序; 高校学生管理; 权利; 法律制度

中图分类号: G47; DF718

文献标识码: B

文章编号: 1008-2204(2005)04-0054-04

Establishment of Hearing Instance in Collegian Management

YANG Hong-bo¹, XU Cong-wei²

(1. Graduate Department, Capital Normal University, Beijing 100037, China;

2. School of Economics and Management, Beijing University of Aeronautics and Astronautics, Beijing 100083, China)

Abstract: The administrative instance has produced a new challenge for collegian management. In comparison with the management by perfecting the laws, hearing instance is an available and the effective way to establish the cosmos of collegian management, which features its basic legal relations and detailed content and can work more flexibly at the practical problems with collegian management.

Key words: hearing instance; collegian management; rights; the legal system

一、问题的提出

1998年底至1999年,中国首次出现学生状告学校的典型行政诉讼案(即“田勇案”),自此以后,学生状告学校侵权的案件在全国各地屡屡发生。从健全法制的角度看,法院介入教育纠纷是一种积极和进步的表现,具有特殊的意义:第一,自古以来,学校管理学生历来都是天经地义,学校很少从法律的角度考虑学生的合法权益,法律很少介入对学生合法权益的维护,学校也就成为被法律相对忽视的“角落”;第二,学校历来都是传播精神文明和政治文明的阵地,对学生合法权益的维护及其相应法律程序的跟进,对整个社会普及法律、增强法律意识具有示范作用。但是,司法救济不能忽视对现行法律的尊重和对大学自治的

尊重。如果两者的关系处理不好,势必造成学校管理和法制的混乱。政治学原理指出,对权利的过分保护就是权力的膨胀,社会舆论对学校司法救济的过分渲染给高校有序管理,特别是对高校的改革、发展和稳定造成了一定影响。

从高校内部来说,以往的高校管理工作,有序性和有效性是第一位的,对学生的管理多从管理者自身的视角出发,而对其合法性及对学生合法权益的保护有所忽视。几乎每所高校都针对学生制定了大量规章制度,过去很少依法对规章制度的合法性进行审查。看似合理的规章制度,殊不知竟存在与法律相违的缺陷。从现实的管理情况来看,学生管理看似井然有序,但因规章制度的法律缺陷而必然导致其管理程序存在问题。依据中国现行法律规定,学生与学校之间不处于平等的主体地位,现行法律对学生的保护存在明显不足。

收稿日期: 2003-07-16

作者简介: 杨宏博(1979-),女,河北石家庄人,硕士,研究方向为高教法制建设。

因此,在短时间内完善教育法律、法规,使学生的权益在受到所属高校侵害时,能够通过事后救济而得到及时有效的保护,是不现实的,尽快在尊重民事权利、弱化行政权利的基础上,建立高校内部行之有效的程序,使得侵害在决定做出之前得到切实的勘察,尽可能筛选可能引起争议的决定,防患于未然,才是切实解决问题的途径。而听证程序正是既能够保障学生权益、又能使高校免于争讼的方法。

二、学生管理建立听证程序的法理基础

(一) 听证程序的内涵

所谓听证,即“听取对方意见”。这只是一个泛指的定义,其法理渊源是英国普通法中的“自然公正原则”和美国的“正当程序原则”。听证在不同的国家所代表的范围并不相同:在美国,采用的是广义上的概念,它泛指所有“听取利害关系人的意见的程序”,其形式涵盖审判式听证(又称正式听证)和非正式的会谈等。在日本、韩国等国家,采用的是狭义听证,指专门召开听证会来听取对方意见的程序,它在实践中相当于美国的审判式听证。

在中国,《行政处罚法》、《物价法》、《立法法》对听证进行了法律上的界定,这种法定意义上的听证遵循了严格的程序和形式。但在理论和实践要求中,听证不仅包括这种严格的形式听证,还应包括较为简便迅捷的非正式听证。笔者以下所采用的是广义听证的概念。

在明确以上背景和概念的基础上,听证程序可以表述为:行政主体在做出影响相对人合法权益的决定前,由行政主体告知决定理由和听证权利,行政相对人随之向行政主体表达意见,提供证据,以及行政主体听取意见,接纳证据的程序制度。^[1] 尽管高校管理不属于以上三部法律的领域,但高校学生管理中的法律关系类似于行政法律关系,是一种准行政法律关系,这是高校学生管理建立听证程序的法理基础。

(二) 高校学生管理的基本法律关系

长期以来,高校对学生管理的行政化色彩非常浓,之所以在教育领域实行行政化的管理方式是受大陆法系“特别权力关系”理论影响所致。

这种理论认为:公务员与政府、学生与学校、犯人与监狱等互相之间存在着“特别权力关系”。所谓特别行政权力关系,是指根据特别的法律原因,以公法上的特别目的为界限,一方能够支配他方,他方也应服从这种支配。^[2] 其特征是:当事人地位不对等;义务不确定,属权力服从关系;有特别规则约束被管理方;有惩戒罚;不得争讼。^[3] 特别权力理论产生于19世纪的德国,其后,在日本和中国的台湾极为盛行,中国大陆虽未明确使用特别权力关系理论,但在法律制度及实践上是实际应用这一理论的。在这种理论的影响下,高校与学生形成一种准行政关系。一方面中国的普通高等院校相对于行政机关具有特殊性,高校对学生的管理是内部组织管理行为。同时随着高校改革的逐渐深入,推行高校成本分担,办学社会化的属性不断增强,学生的角色由既往国家福利的享受者转变为知识的“消费者”,由公法上目的变为私法上目的,即资产阶级法学家梅因所谓的“从身份到契约”。特别是推行学费收取制度,打破了行政管理的一统天下,民主上的主体平等、平等自愿、等价有偿理念进入高校后勤领域,这说明复杂的高校与学生关系正日渐明晰。另一方面,学生自治自律性增强,参与校务管理的意识和能力提高,他们的意志体现在校园管理的运作中,如参与制定校规校纪和宿舍管理规则,但自始至终,高校仍处于主导地位,学生处于从属地位。从发展的角度看,将高校与学生的法律关系确定为特别行政关系是实事求是的。而对这一法律关系的认定正是建立听证程序的基础。

(三) 司法救济途径的弊病

根据现代法制社会“有权利必有救济”的原则,一切纠纷最终都能够进入司法程序,通过司法裁决来解决,已发生的若干起学生状告学校的案件,均提起了行政诉讼,但在受案范围上还存在着一系列有争议的问题,所以,法院受理的每一个案件几乎都有引起争议的地方。原因在于,《行政诉讼法》明确地将行政诉讼的范围限制为具体行政行为,并将内部行政行为排除在外,也就是说,学生与高校之间不是单纯的行政隶属管理关系,按此架构,学生既不能提起民事诉讼,也不能提起行政诉讼,学生对学校管理持有异议只能向教育部门申诉。这种状况,在司法实践上就带来了许多困惑。司法进入的提前和泛化有悖法理精神,

是执法的误区。如刘燕文一案,对司法介入该案的范 围、程度等问题产生了很多争议。对此不能把不恰当的司法行为看成是真正意义上的“执法”,不能因为同情和保护大学生而忽略对现行法律的尊重。

另外,司法的介入很可能影响到大学的自治。所谓大学自治,在西方通常又称为学术自治,一般是指大学应当独立地决定自身的发展目标和计划,并将其付诸实施,不受政府、教会或其他任何社会法人机构的控制和干预。^[4] 当今社会,对知识的加工、利用和传播逐渐成为一种社会化的活动,大学受到的外部影响从未像现在这样大,但是外界干预的程度要有标准,这个限度就是保障大学的自治。高等学校不等同于社会组织,它有其内部适用的运行规则,因此,依法治校,还要合法介入,法律覆盖高校活动应该存在一个客观边界。

正因为司法程序的种种弊端,使得学生在受到学校侵权时,其权益不能得到切实有效的保护,事后救济途径的不通畅使得听证程序的优点凸显出来。

三、学生管理建立听证程序的内容构想

建立听证程序的价值和意义就在于它能够有效地控权——保证高校依法管理,防止高校利用自己的权威,滥用权力,另外它能够保障学生参与高校管理的权利。“程序的平等就是参与的平等,程序之为了参与者可预知及理性而设,而可预知及理性显然有助于保护任何当事人的自尊心。”^[5] 最重要的是听证程序在客观上保证真实公平,听证的内涵在于听取意见,这使得高校在做出决定前充分了解来自学生的不同意见,避免了偏听偏信而影响决定的公正性。虽然听证本身并不参与决策,但由于收集信息更广泛,给各种不同意见一个表达与比较的机会,学生与学校之间形成良性互动,在很大程度上增强了做出正确决定的基础。

(一) 听证会的举行原则——公开举行

《行政处罚法》第四十二条明确规定,除涉及国家机密、商业秘密或者个人隐私外,听证公开举行。高校对学生管理的程序也应秉承这一原则。所谓公开举行,即出席听证会的对象没有范围上

的限制,其他学生看到的不仅仅是冷冰冰的处分公告,感受到的不仅仅是“杀一儆百”的震慑力,而能够深切地领会校规校纪的严肃性,从而达到了高校育人的目的。

(二) 适用听证程序的领域

1. 内部规范性文件的制定

高校制定的校纪规章是学校的内部规范性文件,不属于法的范畴,是一种自治规则,是法律规范的一种延伸,在合法的前提下,它可被视为是对法律规范的一种补充和完善。然而,有的高校制定的内部规范性文件在涉及学生的某些基本权利和义务时,往往对权利作限制性的规定,对义务作增加性的规定。因此,高校在制定适用于本校的规章制度时,引进听证是十分必要的。为保证其合法性和妥当性,在制定规章制度前后进行听证是十分有效的程序控制。建立听证制度实质上是对朴素民主思维方式的一种超越,充分听取相对人——大学生的看法,体现了大学决策的民主化,本身也是大学生对自身权益的自我保护。

2. 处分和奖励行为

对违反学校规章制度的学生实施重大处分时,为避免随意性,基于惩罚与教育相结合原则,也应通过听证程序赋予其为自己辩护的机会。同时,学校只能将有限的荣誉名额分配给优秀的学生,为了保证学校恰如其分地嘉奖适当的人,听证也是必不可少的。

3. 高校发展的重大举措

为了寻求发展,高校往往会制定相应的发展战略,这些举措往往与学生的前途及切身利益密切相关,也是学生急需了解和知情的公众信息。比如修缮校园、图书馆的建设等,如果管理者能够多通过听证的形式听取学生的意见,既能够集思广益,择优选择方案,也体现了对学生主人翁地位的尊重,对在学校和学生之间建立一种亲密无间的信任关系大有益处。

(三) 程序内容构想

听证实际是高校内部调查取证,做出决定前的一种特别调查程序,因此不必搞得非常复杂。更不必像法庭审判的司法程序那样严肃、死板,可以相对灵活一些,探索出一种既体现公正又有利于效率的模式,而不是简单地搬用司法程序。

1. 听证主持人

听证主持人必须是一个地位相对中立的角

色,否则,就会失去听证会的意义。学生与高校相比,处于弱势地位,所陈述的意见有时很难直接被领导采纳。为保证听证不至于流于形式,对听证主持人一般应要求其地位相对独立,工作相对超脱,且具有较高的权威性。在高校中,不宜由掌控学生管理的部门来主持听证会,具有决策权的专门委员会的负责人来担任听证主持人则是较合理的人选。

2. 听证参与人

听证参加人的构成及其自身素质对听证成功与否具有决定性作用。参与人必须是与听证行为有利害关系的人。如对学生进行重大处分时,参加听证的应该有拟被处分的学生本人、学生所在班级的学生代表、学生被处分事件的见证人、负责处理该事件的教师、学生所在班级的班主任或指导员、本系或学院主管学生工作的领导。

(四) 程序合法问题

1. 高校对适用于听证程序的事件做出决定前,应向当事人事先发出听证通知,事先告知其所具有的听证权利。

2. 高校应在听证举行的七日前,将听证通知书送达当事人。

3. 听证会正式开始前,听证主持人告知当事人权利义务。

4. 听证会结束前,应征询当事人是否作最后陈述,以完整地体现当事人的陈述权和申辩权。

(五) 听证笔录的作用

听证会应当制作笔录,听证笔录是听证会进行过程的客观记录。一般来说,听证笔录应载明下列事项:事由,听证参加人的姓名、职务,听证人员(听证主持人、书记员)的姓名、职务,举行听证的时间、地点,调查人员提出的事实、证据和决定草案,当事人陈述、申辩的内容,听证参加人的签名或盖章。管理者通过听证做出的决定,一定要有书面的材料作为证据。若听证参与人的意见被

认为合理合法,而当事人发现处理决定或规章制度的制定没有以此为参考,则可以通过一定的途径寻求救济。这样可以避免听证程序流于形式。

四、结论

社会向民主法制的转型客观要求高校教育应该越来越人性化,这本身就是对学生人权的尊重。由于长期计划经济体制和法制建设滞后的原因,高校的校规校纪存在一些与法律相抵触的现象,这也再所难免。但学校不能满足于现状,而应以进取的姿态、以现代教育的理念,来完善自身的管理。

任何一所高校都有权制定内部的管理规则,但前提是该规则必须符合法律规定。在法律没有规定的情况下,自主地制定规则应有一个底线,就是道德和价值的规则。高校作为教育者,要教育学生懂得尊重他人的权利,但更重要的是要以身作则。高校在学生管理中建立听证制度,既是提高管理效率、保障学生权益、实现学校管理法制化的有效途径,也是对学生尊严和权利的尊重。加快这方面的法律法规建设,对于实现高校自主办学,以及培养高质量人才具有积极的意义。

参考文献:

- [1] 姜明安. 行政法与行政诉讼法[M]. 北京:北京大学出版社, 1999. 269.
- [2] 黎军. 从特别权力理论的变迁谈我国对公务员救济制度的完善[J]. 行政法学研究, 2000, (1): 4-7.
- [3] 吴庚. 行政法之理论与实用. 增三版[M]. 台北:三民书局, 1996. 196.
- [4] 程雁雷. 论司法审查对大学自治的有限介入[J]. 行政法学研究, 2000, (2): 33-36.
- [5] Mashaw, Terry L. Due Process in the Administrative State [M]. New Haven: Yale University Press, 1985. 139.