

比较视野下的受教育权法律救济制度优化路径

阮 李 全 陈 久 奎

(重庆师范大学,重庆 400047)

摘 要:受教育权是现代宪法所确认的一项最重要的公民基本权利之一,有关受教育权的保障和救济成为当前的热点问题,一系列教育诉讼案引起了社会广泛的关注和热烈的讨论。受教育权的法律救济制度是教育法律纠纷解决机制中的重要组成部分,世界各国因文化传统、法律制度与技术以及教育体制的差异,其受教育权的法律救济制度也不尽相同。通过比较分析两大法系受教育权法律救济相关制度的设计、实践差异,借鉴域外先进的法律技术经验,可以对我国的制度优化有所裨益。

关键词:受教育权,英美法系,大陆法系,非诉方式

中图分类号:D92

文献标识码:A

文章编号:1673—0429(2013)01—0075—06

近年来,伴随着教育事业的发展,公民受教育的权利意识逐渐提高,有关受教育权的诉讼,从层出不穷的教育纠纷案件接踵而至,引起社会各界的广泛关注和热烈讨论。但是,教育活动的内在逻辑和发展规律的特殊性,决定了教育过程所具有的学术性、教育性和民主性,并不是所有的教育纠纷都适合司法救济。司法救济作为一种普遍性和终极性的纠纷解决机制,同样存在难以克服的缺陷和局限性。因此,应通过建立并不断完善多元化的教育纠纷解决机制,构筑起化解教育纠纷的有效体系,确保公民受教育权及时有效的救济;规范教育教学秩序,实现法治状态下教育事业健康稳定的发展,共同构建现代和谐社会。

一、问题的提出:几种救济途径

受教育权是公民的一项重要的基本人权,要保障和实现受教育权,建立健全受教育权的法律救济制度是关键与核心所在。受教育权的法律救济制度是指,公民的受教育权受到侵害而形成利益冲突之后,依据有关法律法规进行纠纷解决与受损权益恢复、补偿、赔偿的途径,该制度旨在确保受教育权的良好实现。在我国的现行法制框架中,受教育权法律救济制度包括行政救济制度与司法救济制度两部分。其中,我国的行政救济主要有教育申诉和行政复议两种途径。《教育法》以及1995年原国家教委印发的《关于实施〈中华人民共和国教育法〉若干问题的意见》规定:“各级教育行政部门建立和健全教师、学生的行政申诉制度,各级各类学校应建立健全校内的申诉制度,维护教师、学生的合法权益。”但由于相关规定并未对学生申诉作进一步操作细化规定,如申诉程序、申诉受理机构以及时效制度、管辖范围等等,最终使教育申诉的相关规定成为一纸具文。再者,学生的申诉中涉及的大多数争议事项因被视为

收稿日期:2012-12-17

作者简介:阮李全(1977—),男,广西陆川人,重庆师范大学政治学院,副教授、博士、硕士生导师。

陈久奎(1964—),男,四川苍溪人,重庆师范大学,教授、博士、硕士生导师。

基金项目:本文系重庆市教委人文社科项目“教育纠纷与学生权利救济研究”(项目合同编号:10SKC14)的阶段
性研究成果。

学校的“内部行为”,而使受教育权纠纷在内部非正当地轻易化解。此外,1999年的《行政复议法》第一次明确规定将教育行政行为纳入复议范围。根据目前的司法实践看来,学校基于被授权组织的职权所行使的部分侵犯法律规定的公法权利的话,这一系列纠纷是被纳入行政诉讼受理范围的,学校可以被当做行政主体。因此,当这些“职权行为”侵害学生受教育权时,学校同样可以作为行政复议的被申请人。但是同理,由于司法审查介入教育管理的强度非常有限,所以行政复议途径也十分狭隘。而与之相应的是现实中十分庞杂的受教育权纠纷事实,两者显然无法很好衔接。

另一方面,我国的司法救济途径主要有行政诉讼、民事诉讼和刑事诉讼三种。行政诉讼的依据来自《行政诉讼法》、《教育法》、《高等教育法》等法律法规的相关规定,从《教育法》第四十二条的规定来看,学生提起行政诉讼的原因是“对学校给予的处分不服向有关部门提出申诉”。此类情况下,学生与学校争议的对象是学校给予学生的处分是否适当的问题。虽然通过“授权行政主体”理论,现阶段的司法实践中可以认可学校作为行政诉讼被告的主体资格,但随着学校自治理论的成熟,“教育处分权”的行使被越来越当做是学校的自治行为,司法干预的强度如何把握是个难题。至于民事诉讼途径,学界目前对受教育权能否纳入民事法律保护范围的问题主要有两种观点。一种观点认为,我国民事法律中尚缺少保障受教育权的规定,民法理论中也没有受教育权的概念,国外更罕有将受教育权作为民事权利的情形,因此这条路径是予以肯定的;另一种观点认为,如果将受教育权作为一种民事权利,就需要对其内涵外延作出界定。而实际上,这种界定是非常困难的,一种作为民事权利的抽象的受教育权不仅在实践中没有意义,在适用上也势必造成混乱。^[1]这种观点在理论和实务界一直处于主流地位,造成受教育权的救济处于十分尴尬的境地,既得不到公法救济,也得不到民事救济。虽然在近几年,将受教育权排除于民事救济的现状有所改观,越来越多的受教育权纠纷可以通过民事诉讼来解决,但这仅仅是司法实践中的弹性调整,受教育权的法律救济并没有在根本上摆脱困境。最后,我国刑事法律中对受教育权法律救济的规定,主要针对人身权与财产权。但是,对受教育权有极大妨害的部分行为并不受刑事法律的控制。如招考舞弊行为,在现实中,由于刑法缺少相应规定,这类行为未得到应有惩治,而有不断蔓延的趋势,严重侵害受教育者所享有的受教育的平等权利。

二、比较视野下的受教育权法律救济制度

由于我国教育法制起步晚,受教育权法律救济理论与制度实践尚处于成长初期,而西方国家现代教育起步早,在受教育权的法律救济方面积累了丰富的理论与实践经验,值得我们学习和借鉴。世界上两大法系的各国因法律文化传统、法律制度与技术以及教育体制的差异,各自形成了极具本国特色的受教育权法律救济制度。

(一)英美法系国家

1. 以程序法为核心的美国教育纠纷制度

美国的教育法律制度主要以判例法为主,前提是各种教育纠纷的出现和对教育纠纷的处理。所以从一定意义上讲,处理教育纠纷也是教育执法的一项重要内容。另外,沿袭英美法系国家传统,遵循程序优先,在《权利法案》中确立了正当程序原则,而后又于1946年颁布《联邦程序法》确立了程序保护的一些基本原则和具体的程序设计,这些原则和规定对受教育权的法律救济制度有重要影响。

现实生活中,美国的教育纠纷十分复杂,涉及的范围与产生的影响也各不相同。按照其处理机构的划分,处理方式一般可分为民间处理和政府处理。

(1)民间处理,是指一些非政府机构根据法律法规对教育纠纷的裁决,这些机构包括校董会、学区教育委员会等。同时,在学校内部(尤其是大学),建立校内学生申诉制度,并对申诉范围、申诉程序、适用对象、基本原则、申诉时效以及申诉期间学生的受教育权等一系列问题均有相应规定。美国法院认为校方在做出惩戒处分前,应遵循以下正当程序:1)适时原则,将学生的停学原因与举办听证会的地点、时间和程序书面通知,而且应有足够时间让学生准备申辩;2)公正原则,举行完整的听证会且有公正的仲裁人;3)弱势保护原则,学生有权聘请法律顾问或其他成年人代表出席听证会;4)证据公开原则,给予

当事人提出证据或请求证人出席的机会;5)辩论原则,给予当事人有交叉诘问对方证人的机会;6)案卷排他原则,书面记录必须能显示其决定是基于听证会上所提出的证据。在美国,根据法院判例法,公立学校给予学生的纪律处分行为也受行政程序法上正当程序原则的制约。“在有关学生纪律的案件中,受教育利益上的财产权和名誉权上的自由都处于危险中”,“根据正当程序要求,在学生因其不轨行为而被公立学校开除以前,必须给其通知并给其听证的机会。法院一致确认,正当程序条款适用于公立学校做出的开除学生的决定。”^{[2](217)}

(2)政府处理,指法院系统对教育纠纷的判决,是目前美国处理教育纠纷常用手段。法院受理的教育纠纷基本属于民事纠纷,因此一般按民事诉讼程序进行。在美国,一切教育领域的纠纷均可以诉诸法院解决。曾经存在过一种教育特权观念,即社会对于由税收支持的教育有一种特权,从而政府有权对其受教育的机会加以剥夺。但自1964年狄克逊诉阿拉巴马教育委员会案之后,法院依据美国宪法第5条、第14条修正案关于“未经正当程序,任何人的生命、自由或财产不受剥夺”的规定,认为教育已经成为一种根本性需要,必须被看作一种实体权利,因而要求在这一领域中使用正当程序。随后,美国法院相继受理了各种教育纠纷案件,并且在平等保护受教育机会、克服种族歧视等方面形成了一批影响深远的判例,如闻名于世的布朗诉托皮卡教育委员会,推翻了“隔离但平等”原则。1975年美国最高法院在一个判决中宣布“公立学校学生享受教育,是一种法律上可以主张的财产利益,受到正当法律程序的保护”^{[3](56)},以此正式确立了受教育权领域中广泛的司法救济范围。

2. 英国的专项受教育权纠纷处理制度

英国《教育法》第三章对学生惩戒作了相关规定,特别是对永久开除学生有着严格的程序要求,即学校必须成立一个专门复审委员会按规定进行程序处理。另外,英国还设有全国学生联合会来受理或协助学生维权事件,包括受教育权利的申诉,并规定了详尽的申诉程序。首先是学生会内的申诉程序,简单明了,在申诉中学生代表可以向学生提出建议(主要是校内申诉)。其次,如果学生认为其申诉没有得到充分的处理,有权向一个独立的仲裁机构申诉。该机构应当专门指派一名独立官员来对申诉进行听证。

行政裁判所是英国最具特色的纠纷解决机构,专门设有教育行政裁判所审理来自对地方教育当局及学校管理机构的上訴案件。行政裁判所因其只具有法律规定的专项管辖权,因此不同于一般管辖权限的法院。向行政裁判所上訴也是英国抱怨链的重要一环。(英国抱怨链的重要内容大致包括:1. 向原决定机关申诉,2. 向部长申诉,3. 向上级行政机关申诉,4. 对警察不满向警察当局申诉,5. 就专门领域的问题向该领域专门设置的行政专员申诉,6. 就专门领域的问题向该领域专门设置的行政裁判所申诉,7. 向专门行政裁判所的上訴裁判所上訴,8. 向法院提起民事诉讼,9. 向法院申诉民事特权令状,10. 向法院提起刑事诉讼,11. 向法院申请行政特权令状——司法审查,12. 向议会行政监察专员申诉,13. 向本国国会议员或者地方议会议员申诉,14. 向欧洲人权法院申诉,15. 向欧洲法院申诉。其中,第1-7项属于行政救济的范围,第8-11项属于司法救济的范畴,第12-13项属于政治性而非法律性的议会救济,其中向议会行政监察专员的讨论合并并在行政监察专员一章,而向议员的申诉权从制度角度偶有提及。第14-15项属于域外救济,但绝不是没有救济,英国政府在这种场合败诉的情况非常多。^{[4](597)})从行政救济的角度看,设立行政裁判所作为解决部分对行政的抱怨的一个主要动因在于成本的考虑:通过法院程序,太正规也太昂贵,难以适应绝大多数抱怨者(complainants)。对于此类不满,一个制定法设立的行政裁判所将给当事人提供简便的帮助,使那些虽有怨言但却认为不值得起诉的不平者、抱怨者有一个合理的发泄渠道。获得法院司法救济的权利确实是公民权利的一项重要保障,但法院的机制并不适宜于解决政府工作中产生的每一纠纷,原因之一是缺乏公正而经济地解决某些纠纷所需的专门知识。由此可以得出在英国设立行政裁判所有三个关键性的理由:专业性、公正性、经济合理性。^{[4](206)}这种准司法机构对解决特定领域的专门问题效果十分显著。在教育领域的法律纠纷,由于专业性强等特点,通过教育行政裁判所解决,不失为一条行之有效的途径,值得我们研究借鉴,以完善我国受教育权利救济制度。

3. 印度的教育法庭制度

印度马哈拉施特拉邦和古吉拉特邦普遍建立了学院法庭,是为处理学校、教师与学生的权益纠纷而实行的一种准司法制度。学院法庭的庭长并非一定由法官担任,可以由学院院长兼任该职。但事实上,这个职位通常是由政府任命的具有丰富司法经验的人担任。学院法庭的裁决是最终裁决,无须再将案子提交法院审理。然而,根据印度宪法第 226 条和第 227 条,如果学院法庭缺乏裁判力,诉状出现明显的法律错误,或违背了公平主义的原则,当事人也可将案子提交邦最高法院审理裁定。^{[5](34)}

这种由教育行政机关任命的教育上诉法庭制度,既不同于行政机关的行政复议制度,又区别于审判机关的司法审判制度;既有利于及时受理各种教育权益纠纷,避免繁琐、冗长的诉讼程序,也有利于排除行政主管机关的不当干预,保证教育纠纷处理的公正性;还有利于针对教育权益纠纷的特点,根据教育规律的要求来处理教育纠纷。这是一种很值得我们进一步研究并加以借鉴的权利救济制度。

(二)大陆法系国家

1. 法国的教育司法制度

法国教育司法制度相当健全,教育纠纷有两种救济途径:教育系统内部的司法制度和教育系统外部的行政诉讼制度。一般遵循先系统内后系统外的程序。教育系统内部分为两级。学区国民教育委员会行使第一级司法权,可对教员作出惩戒处分,并对违法行为作出裁决。当事人不服学区国民教育委员会裁决的,可以上诉至国民教育高级委员会复裁。国民教育高级委员会是一个部级咨询和司法机构。受理的案件一般为行政诉讼和纪律惩处,并主要行使第二级司法权。国民教育高级委员会必须遵守法律规定的程序,否则其裁决可被国家行政法院撤销。法国法院分普通法院和行政法院,凡涉及行政行为的诉讼案件和涉及国家公务人员的法律纠纷,均由行政法院受理和裁定。由于法国视教育为公共事业,各级教师均为国家公务员,故涉及教育、教师的诉讼案件均由行政法院受理。

2. 日本的受教育权纠纷处理机构和程序

日本的受教育权纠纷一般按照先民间、后行政、再司法的程序办理。首先由主管教育行政部门来处理,如各级各类国立学校,公私立大学和高等专门学校等由文部省主管,故有关纠纷首先由文部省来处理;公立中小学校由都道府县教育委员会主管,故有关纠纷首先由都道府县教育委员会来处理;私立中小学校由都道府县知事主管,故有关纠纷首先由都道府县知事来处理。对主管部门的处理如果不服,可上诉所在地区的人事院或者人事委员会、公平委员会;如对人事院或人事委员会、公平委员会的裁决仍不服,可上诉司法机关。根据规定,若没有特殊情况,不经过人事院或人事委员会、公平委员会的裁决,不得上诉司法机关。^{[6](21)}

3. 我国台湾地区的受教育权纠纷解决途径

我国台湾沿袭德国的法律体制,接受了传统的特别权力关系理论,即在教育领域产生的纠纷不得援引诉愿法提起诉愿,也不得向法院提起诉讼。直到 1995 年,对学校与学生之间的特别权力关系规则上才有重大突破。台湾司法院“解释文”指出:“各级学校依有关学籍规则或惩处规定,对学校所为退学或类似之处分行为,足以改变其学生身份并损及其受教育之机会,自属对人民宪法上之受教育之权利有重大影响,此种处分行为应为诉愿法即行政诉讼法上之行政处分。受处分之学生于用尽校内申诉途径,未获救济者,自得依法提起诉愿及行政诉讼。”这样,公民受教育权的法律救济包括了申诉、复议和诉讼等多种途径。

纵观域外之经验,概而论之,以救济主体来划分,受教育权法律救济包括立法机关的救济、行政机关的救济和司法机关的救济;从救济途径来看,对侵害受教育权的救济存在诉讼、申诉、复议、仲裁、调解等一般途径,还有教育法庭起诉、教育裁判所等专门途径,并根据不同国情,形成了极具本国特色的受教育权法律救济制度。可见,当今各国受教育权救济途径形式多样、灵活、充分,诉讼与非诉方式并行不悖,行政与司法方式相衔接,官方与民间方式相结合,为我国多元化的受教育权纠纷法律制度体系的构建提供了重要的经验借鉴和启示。

三、我国受教育权法律救济困境与制度优化路径

(一)我国受教育权法律救济困境的规范考察

受教育权是我国宪法规定的一项公民基本权利,在我国教育立法上已初步形成体系。但长期以来,教育法在立法和执法上深受传统行政法“特别权力关系”理论以及对学校法律地位模糊定性的影响,导致教育纠纷缺乏明确的法律救济。另一方面,由于我国法院设置不全、教育立法责任机制薄弱以及对受教育权和教育纠纷的性质认识不清、受教育权法律救济制度不健全等因素,存在大量受教育权被侵害案件得不到有效、及时的救济。现阶段我国受教育权法律救济制度主要存在以下几方面的缺陷:

首先,救济制度设计缺漏甚多,缺乏明确有力的规范支撑。由于严格申诉程序和有权受理机构的缺失,学生申诉制度缺乏可操作性与实效性,而教育行政复议、行政诉讼等救济方式的受案范围有明显局限,与西方发达国家健全的行政救济制度和司法救济制度显然不可同日而语。

其次,对教育纠纷专业性的忽视。无论是通过教育行政申诉还是教育行政复议和行政诉讼,都不能圆满解决教育纠纷专业性问题。对教育纠纷专业性认识的欠缺成为现行教育纠纷解决机制严重的不足。由于教育纠纷往往交织着学术性问题,专业性很强,无论是教育行政机关,还是法院都无法胜任。教育纠纷的特殊性和多样性,明显需要有多元化、多样性的解决途径,如调解、仲裁等非诉方式。

最后,对教育纠纷复杂性的认识不足。救济途径的单一性和封闭性,使学生如对学校作出的处分不服,只能向有关部门提出申诉,主要强调通过行政系统的内部机制解决。这很难为处于弱势地位的学生提供有效、公正的纠纷解决保障。教育纠纷往往因多种权力与权利相互冲突而生,内涵复杂,难以对其进行准确归类。现行的教育纠纷解决机制有时也无能为力,缺乏一种具有中立性与权威性的纠纷解决机制。

(二)我国受教育权法律救济制度优化路径

通过对既有法律制度的扬弃来构建新的法律制度,这样来实现法律的创新与继承,是一种历史的纵向运动。法律制度创新的另一个维度是法的横向关系,即法的移植。任何移植的法律制度都要考虑其本土化的适应性,而都不可能照搬。因此,我国受教育权法律救济制度的建构可以批判性地结合外国的先进法律技术与我国的实施环境。

通过对各国受教育权法律救济制度的比较分析,可以发现,不论是英美法系国家还是大陆法系国家,其教育法制基本上都属于诉讼方式和非诉方式相结合的模式,通常按照先民治、后行政、最后司法终局的处理顺序,并坚持司法终裁与解纷方式多元化并行不悖的原则。鉴于教育法律关系体现为复合性的社会关系:既有平权型法律关系又有隶属型法律关系,还有伦理道德等方面社会关系,进而决定其必须具备相应的多元化的法律救济途径来解决教育纠纷以及维护受教育权益。因此,这些先进的法治技术值得引入我国的教育立法与实践。

我国应当建立非诉方式和诉讼方式并行、自治手段和政府手段并存的多元化受教育权法律救济制度。一方面,充分发挥非诉方式、自治手段的功能,结合受教育权教育纠纷的特殊性,建立(校内)学生申诉制度,在保障学校办学自主权的基础上,落实我国《教育法》第四十二条对申诉权利的规定,使学生申诉制度化,创设符合我国国情的能有效运行的学生申诉制度。此外,要引入教育仲裁、调解,行政复议等多种替代性非诉机制,解决好各种救济方式的衔接关系。再次,要在受教育权法律救济中坚持司法终局原则,对公民受教育权影响重大的相关行为应纳入司法救济的受案范围,在尊重学校自治管理权利的前提下,允许司法审查的适当介入。综上,才能导向正确地完善我国的教育法制,切实保障公民受教育权的实现,积极促进依法治校,加快建立现代学校制度。

参 考 文 献

- [1] 宋春雨. 齐玉苓案宪法适用的法理思考——受教育权的性质与公民基本权利保护的法律研究[N]. 人民日报, 2001-08-13.
- [2] 施瓦茨. 行政法[M]. 群众出版社, 1986.
- [3] 曾繁正等编译. 美国行政法[M]. 红旗出版社, 1998.
- [4] 张越编著. 英国行政法[M]. 中国政法大学出版社, 2004.
- [5] 郝维谦, 李连宁主编. 各国教育法制比较研究[M]. 人民出版社, 1998.
- [6] [日]兼子仁. 国民の教育権[M]. 岩波書店. 1971.

Optimization of the Right to Education under the System of Legal Remedies in Comparative Perspective

Ruan Liquan Chen Jiukui

(Chongqing Normal University, Chongqing 400031, China)

Abstract: Right to education is considered to be one of the most important modern constitutions recognized the fundamental rights of citizens, the protection of the right to education and relief, and it become the current hot issue. A series of education litigation has caused widespread concern and heated discussion. The right to education, legal relief system is an important part in the education legal dispute settlement mechanism, the world due to the differences in cultural traditions and legal systems and technology, and education system; their right to education is not the same legal remedy system. Comparative analysis of two legal rights to education law relief system design, practice differences, learning from foreign advanced legal technology experience can be beneficial to our system optimization.

Keywords: right to education; system of Anglo-American law; civil law; Alternative Dispute Resolution (ADR)