

高校校规的合法性审查研究

齐康

湖北文理学院理工学院, 湖北襄阳, 441025;

摘要:我国宪法规定一切法律、法规等都不得同宪法相抵触,这意味着国内所有对不特定群体起着约束作用的“规范”都应符合宪法的规定,这其中必然包括这约束高校师生的校规。随着国家法治化的进程不断推进,越来越多的大学生开始重视自己在高校的权利。而高校中大学生的权利义务除了由法律、行政法规、部门规章规定外,还有相当大一部分是由高校的章程以及校规规定的。那么如何保证制定的校规是合法的,是当前高校所面临的重要问题之一。因此本文将从高校校规的制定依据、高校校规的合法性审查以及高校校规当前存在的问题进行分析,以此探讨相关的改进措施,从而促进高校校规的完善。

关键词: 高校; 校规; 合法性

DOI: 10.69979/3029-2735.25.05.035

1 高校校规的制定依据

1.1 章程的制定依据

根据《教育法》第二十七条规定,学校应当有自己的章程。同样在《高等教育法》的第二十七也规定了高校的审批材料中必须包含章程。因此为了与该规定相配套,教育部在2011年制定了《高等学校章程制定暂行办法》(下文简称“《办法》”)。该《办法》明确规定,章程是高等学校依法自主办学、实施管理和履行公共职能的基本准则。所以从上述规定来看,高校章程的制定权的来源于法律和部门规章。那么高校的章程可以对哪些内容规定,这也在上述法律和规章中进行了明确。如高校的名称、地址以及与学生权利义务相关的内容等等。武汉大学的章程中就对学生的权利和义务进行了明确,如其第十二规定学生享有依照法律和学校规定组织或参加学生团体的权利等等。章程作为学校运作的最高性规定,既是对学生基本权利义务的规范,也是学校能够有序运行的根本性规定。因此《高等教育法》才规定学校的审批材料中必须要有章程,但这也导致了一些新建高校的章程民主性不足,如缺乏学生的参与等。尽管章程中对学生的权利和义务进行了明确,但学生并未参与到章程的制定过程中。具体问题将在下文进行分析。

1.2 其他校规的制定依据

一般来说,大学的校规基本上有这几种类型或者是名称。为了对比不同类型的大学校规,笔者对武汉市的公办本科类高校的校规进行了检索整理,主要对三方面内容进行了分析:即奖学金评定、学生纪律处分、学位

授予。这三方面内容所涉及的校规主要有三类:第一类,办法。如《武汉大学研究生学业奖学金管理办法》,其制定权的第一来源为《学生资助资金管理办法》(财科教[2019]19号),该规定并不属于我们所说狭义上的法律而是部门规章的一种。尽管这部部门规章制定依据的首要来源是《预算法》,但对于武汉大学的研究生奖学金管理办法来说,其制定依据仅仅是部门规章。不过在该规章的第十八条规定了,各级各类学院要制定学生资助资金管理的使用办法。第二类为规定、条例等,这里多用在纪律处分的校规名称中。从以上规定来看,对学生权利义务进行规范的主要是《普通高等学校学生管理规定》,不过该规定只是部门规章的一种,根据《立法法》、《行政处罚法》的相关规定,对于公民涉及人身权利的处罚一般是法律保留,所以高校在制定涉及学生权利义务的校规时需要对此进行注意。第三类为细则,大部分高校的学位授予都是以细则来规定。而这些学位授予细则的制定依据同样是由法律和部门规章等构成,如《武汉科技大学普通本科学士学位授予实施细则》,第一条就规定了根据《学位条例》、《普通高等学校学生管理规定》等制定本细则。同样在一些高校也是依据上述两部规定制定学位实施细则。特别是在2014年最高法颁布的两例指导案例中,都是涉及学位的授予问题。因此,各高校在本校的学位授予实施细则中越来越规范的设置授予学位的条件。

综上所述,当前高校校规的制定都有一定的法律或者行政法规,或者部门规章的依据。这既是法律等规定的授权体现,也是保证高校校规合法性的体现。但是否只要依据法律等规定来制定校规就认定该校规是合法

的,我们需要通过合法性审查来探讨。

2 高校校规的合法性审查

2.1 高校校规合法性审查的必要性

何谓合法性审查,这在法学术语里面是指法院在行政诉讼中对行政主体作出的行政行为是否符合法律规定进行的审查。为何需要对高校校规进行合法性审查,主要有两方面的原因。第一,规范高校自由裁量权。从《教育法》到《高等教育法》都强调了高校办学的自主性,但这种自主性是否包含所有内容,其中相当大一部分是关于学生的奖励、纪律处分、学位授予等。因此其对学生权利义务的规范设置并不是随心所欲的,即其自由裁量权需要进行约束;第二,强化对学生的保护。这里通过对高校校规的合法性审查,可以减少校规中违反法律而对学生进行处理的规定,从而有效保护学生的合法权益。

2.2 高校校规合法性审查的方式

对高校校规进行合法性审查的方式主要有两种,即事前审查和事后备案。事前审查,立法中的事前审查是指在法律、法规颁布之前或尚处于立法起草过程中时,由专门的机关对其进行审查。在教育部第41号令即《普通高等学校学生管理规定》的第五十六条就规定了事前审查的情况。当然这里主要是对处理决定进行事前审查,并未就涉及的相关处理依据是否需要事前审查进行规定。所以当高校制定一个新的校规时是否需要事前审查,如果进行事前审查是否阻碍高校行使自主管理权,这都是当前立法中的一项空白;事后审查,即备案审查和异议审查。当高校制定完校规后提交给相关部门进行备案即可。这里的事后审查在《普通高等学校学生管理规定》的第六十七条有明确规定,制定关于学生管理的校规需报主管教育行政部门备案。至于备案后的结果如何,也并无明文规定。

从高校校规的制定依据,到高校校规的合法性审查,从法律等规范性文件的规定到实践中的应用都说明当前高校校规的合法性问题亟待解决。因此笔者将在下文就高校校规的合法性现状进行分析,总结相关问题,并提出一些完善的建议。

3 高校校规的合法性现状及问题

上文论述了高校校规的制定依据和高校校规的合法性审查,从这两方面的论述发现当下高校校规的合法性上存在一些问题。

3.1 高校校规的制定缺乏民主性和科学性

党的十九届六中全会强调,全党必须发展全过程人民民主,保证人民当家作主。深刻认识好、坚持发展好全过程人民民主,是新时代推进民主政治建设的重要内容。我们要从不同维度、多个层面学习领会,吃透基本精神、把握核心要义、明确工作要求。不仅如此,我国宪法也规定,国家的一切权力属于人民。同时《立法法》也规定了制定法律草案时要向多方征求意见,在应当听证的情况下则需要听取基层和群体代表、部门等多方意见,特别是在第五条明确规定了立法应当体现人民的意志。那么在高校的主体是学生和老师,当制定校规时是否需要体现学生和老师的意志呢?在上文的论述和检索中可以发现,事关学生切身利益的校规制定过程中并无意见征集或者听证会的行为。由此可见,当前高校在制定校规时缺乏一定的民主性。

我国的全国人大专门委员会中设置了宪法和法律委员会,全国人大常委会也设置有法制工作委员会。从这两个委员会的组成人员可以看出,其基本上都是由法学专家组成,要么是高学历的法学专业毕业,要么是多年从事法官、检察官职业,如宪法和法律委员会的副主任江必新教授等。这些专家主持了多次立法草案的起草工作,保障了立法工作的科学性。而对于高校来说,校规的制定往往采取“自上而下”的方式,也就是一般由高层管理人员根据实践情况制定。除了一些政法院校外,其高层往往是法学的“门外汉”,制定的校规就会缺乏科学性。特别是涉及学生教师权利义务的校规,很大一部分学校是因管理方便而制定,调研工作也很少,由此造成校规的科学性大大降低。

3.2 高校校规合法性审查制度不完善

《立法法》规定行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章应当在公布后的三十日内向有关机关进行备案。当然这属于事后审查方式的一种,为此《立法法》第九十八至一百零二条对备案机关,以及事后审查如何处理进行了规定。对于高校的校规来说,仅有《普通高等学校学生管理规定》的第六十七条对事后审查作了规定,但也仅仅规定涉及与学生相关的规定需要报主管教育行政部门备案。至于备案后如何审查,审查发现校规违法违规如何处理则无详细规定。而且根据法律法规的规定,仅有章程需要审批,也就是事前审查,其他事项并不需要。因此,当前高校校规的合法性审查制度并不完善。

4 高校校规合法性的完善

4.1 提高高校制定校规的民主性与科学性

民主性与科学性对于法律法规的制定是至关重要的,同样作为高校校规的制定也必须具有民主性和科学性的特点。为此,笔者建议采取以下两方面的内容。第一,对于如何提高民主性。从国家方面来说,需要制定或者修改法律、法规或者是部门规章,要求高校在制定校规时必须将其草案向学生或教职工征询建议和意见,让学生积极参与学校发展活动。从高校方面来说,主动将涉及学校发展、学生教师切身利益的规定草案进行公布,尽量减少“一刀切”的管理活动。由此来提高校规的民主性,保障学生、教职工参与学校管理的权利;第二,对于如何提高科学性。笔者认为可以在制定校规时及时邀请相关方面的专家,如法学方面、管理学方面的专家学者参与校规的制定,保障校规在制定时减少立法逻辑以及内容方面的错误,专业人的做专业的事情。最后再由学校管理层进行表决公布,以此来提高校规的科学性。

4.2 完善高校校规合法性审查制度

上文的建议保障了高校校规在产生时的合法性,那么如何保障校规产生后也是合法的,此时必须通过完善的合法性审查制度来确认。笔者认为可以从事前事后两方面来完善。第一,事前审查。当前的规定要求仅有大学章程需要事前审查,尽管其作为高校管理活动的根本性文件对多方面内容有了规定,但也不能排除其他一些具体性规定涉及了学生、教职工的切身利益,因此也需要调整事前审查的范围。将有关学生纪律处分、教职工争议纠纷解决的校规纳入事前审查的范围,切实保障学生、教职工的权利,使高校的校规符合法律保留、法律优先的原则。对于不符合法律、法规的校规可以采取撤回修改、不予审批等方式的处理;第二,事后审查。此类审查方式是高校校规合法性审查的主要方式,仅仅规定了事后审查的主体,但审查的具体细则并不清晰,因此笔者建议:明确事后审查的频率或者是期限,固定每年或者每季度进行一次高校校规审查。笔者对省级的一些教育部门进行了检索,并无相关校规事后审查的公布情况,因此还可以对审查后的情况予以公布,督促高校对违反相关法律法规的校规进行修改,保障学生、教职工的权益,保障高校校规的合法性。

本文通过分析高校校规的制定依据、合法性审查等问题,总结了高校校规当前存在的问题,并提出了相关的完善措施,以期能够对高校校规的合法性建设提供一定的帮助。不过本文仅仅是从学生角度出发,当然也可

从教职工或者学校管理层的角度进行分析,以此从多方面来推进高校法治建设。

参考文献

- [1]张溪田.高校校规合法性审查的标准研究[D].上海:上海师范大学,2020
 - [2]伏创宇.高校校规合法性审查的逻辑与路径——以最高人民法院的两则指导案例为切入点[J].法学家,2015,(6):127-142,177-178
 - [3]罗芳.深化依法治国实践背景下高校校规的合法性——从科学立规层面分析[J].智库时代,2019,(39):6-7
 - [4]杨向卫,仵桂荣.高校“本降专”规定的合法合理性审视——兼论高校校规合法性审查机制[J].法学教育研究,2019,第26卷(3):419-432
 - [5]张学亮.关于高校校规的合法性思考[J].高教探索,2004,(1):29-31
 - [6]贺奇兵.国家教育立法对高校校规的规范效力[J].法学,2019,(4):19-30
 - [7]申素平,郝盼盼.高校开除学籍处分规定的合法性与合理性审视——基于8所“985”大学校规的分析[J].北京大学教育评论,2017,第15卷(2):53-62,188
 - [8]黄厚明.高校学生管理行为合法性判决研究:基于两种法治模式的考察[J].高教探索,2018,(2):12-16
 - [9]张冉.高校校规:大学自治与国家监督间的张力[J].清华大学教育研究,2011,第32卷(6):91-98
 - [10]袁纪玮.高校对学生行使自主处分权的法律审视——对高校校规合法性的反思[D].复旦大学,2007
 - [11]王艺文.普通高校学生自治性管理规则的合法化研究[D].青岛:青岛大学,2020
 - [12]王重文.普通高校校纪校规合法性问题初探[D].宜昌:三峡大学,2011
 - [13]胡泽宇.我国高校学生纪律处分权研究[D].宁波:宁波大学,2020
 - [14]中共北京市委教育工作委员会,北京市教育委员会政策研究与法制工作处编.依法治教典型案例选编[M].北京:中国法制出版社,2016
- 作者简介:齐康,出生年月:1994年11月,性别:男,民族:汉,籍贯:河南省南阳市人,职务法学专任教师,职称:助教,学历:研究生,单位:湖北文理学院理工学院,研究方向:宪法与行政法学。