

教育行政救济与行政复议应予立法统合

沈开举

教育领域的行政救济渠道与众不同,《教育法》《学位法》等法律以及教育方面的行政法规、部门规章等,设定的救济渠道是“申诉”或者“复核”等,而极少采用“行政复议”及“行政诉讼”。造成这一现象的原因,主要是我国教育领域长期受特别权力关系理论的影响,把教育行政纠纷排除在行政复议和行政诉讼救济渠道之外。随着特别权力关系理论影响的日渐式微,越来越多的国家和地区把教育领域的行政纠纷纳入行政复议和行政诉讼渠道。在此背景下,我国把教育行政纠纷纳入行政复议和行政诉讼救济渠道的立法统合趋势也日渐显现。

教育领域行政救济渠道与行政复议长期脱节

改革开放以来,我国先后颁布了《教育法》《义务教育法》《高等教育法》《职业教育法》《教师法》《民办教育促进法》《学前教育法》《学位法》以及《中外合作办学条例》等法律和行政法规,基本上形成了以《教育法》为统领的教育法律体系。但不容忽视的是,在教育法律体系中,教育法律救济作为教育法实施的关键环节,其立法与行政纠纷救济的主渠道行政复议长期脱节。

《教育法》第四十二条第四项规定,受教育者“对学校给予的处分不服向有关部门提出申诉,对学校、教师侵犯其人身权、财产权等合法权益,提出申诉或者依法提起诉讼”。这一规定显然存在不完善之处。首先,该法只规定学生享有申诉权或者依法提起诉讼的权利,而未赋予学生申请行政复议的权利;其次,以学生为代表的受教育者和以学校、教师为代表的教育者是教育活动的主体,是教育权利的主要享有者,也是教育法律救济的主要对象,但是《教育法》只对受教育主体的权利救济途径予以规定,而未明确教师、学校的权利救济途径,存在立法疏漏。

《教师法》第三十九条虽然规定了教育申诉,但只规定了这一条救济途径,并且规定较为简陋,缺乏具体制度依据和程序制度规范,导致实践中难以实际运行。《高等教育法》对学生权利的救济方式也未作具体规定,只在第五十三条第二款规定,“高等学校学生的合法权益受法律保护”。《学位法》第四十三条规定“学位申请人对专家评阅、答辩、成果认定等过程中相关学术组织或者人员作出的学术评价结论有异议的,可以向学位授予单位申请学术复核。学位授予单位应当自受理学术复核申请之日起三十日内重新组织专家进行复核并作出复核决定,复核决定为最终决定。学术复核的办法由学位授予单位

- 教育领域立法与行政纠纷救济的主渠道行政复议长期脱节。《中小学教育惩戒规则(试行)》第十八条是迄今为止教育领域法律法规中唯一关于“行政复议”和“行政诉讼”的规定。
- 1999年4月通过的《行政复议法》首次以法律的形式把申请行政机关履行保护受教育权利的法定职责纳入行政复议案件受案范围,但受案范围仍然较窄。今年8月司法部发布的《行政复议法实施条例(修订征求意见稿)》进一步扩大了教育领域行政纠纷的行政复议受案范围。
- 教育领域行政纠纷的复杂性,给行政复议受案范围的确定带来困扰,以往的列举式立法表达受到挑战。为此,笔者建议在《行政复议法实施条例(修订征求意见稿)》第九条设专项对教育行政复议受案范围作概括式规定。

制定。”该法第四十一条同时规定“学位申请人或者学位获得者对不受理其学位申请、不授予其学位或者撤销其学位等行为不服的,可以向学位授予单位申请复核,或者请求有关机关依照法律规定处理。学位申请人或者学位获得者申请复核的,学位授予单位应当自受理复核申请之日起三十日内进行复核并作出复核决定。”从这两条规定看,《学位法》规定了复核渠道,但始终没有提及行政复议救济渠道。当然,该法规定可以请求有关机关依照法律规定处理,但具体内容不太明晰。因为这里所说的“有关机关”是什么机关?是复议机关吗?依照“法律规定”处理,是指依照《教育法》规定处理还是依照《行政复议法》规定处理均不明确。

作为下位法的部门规章,在救济方面一般都延续《教育法》的规定。例如,《普通高等学校学生管理规定》将学生的教育申诉细化为校内申诉和教育行政申诉;《高等学校学术委员会规程》规定高校成立学术委员会裁决学术争议。《教育法》没有规定的救济领域,如《事业单位人事管理条例》《劳动人事争议仲裁办案规则》,分别赋予了教师通过仲裁解决人事争议的权利。

特别值得一提的是,《中小学教育惩戒规则(试行)》第十八条规定:“学生或者家长对学生申诉处理决定不服的,可以向学校主管教育部门申请复核;对复核决定不服的,可以依法提起行政复议或者行政诉讼。”这是迄今为止教育领域的法律、法规和部门规章中唯一关于“行政复议”和“行政诉讼”的规定。

教育行政纠纷救济与行政复议立法统合的发展演化

我国行政复议制度建立于建国初期,当时一些领域建立行政复议制度时,采用了复查、复议、复核、复审、申诉等表述。1950年12月15日政务院政务会议通过的《税务复议委员会组织通则》,第一次在法规上正式出现了“复议”二字,并明确规定了税务复议委员会的性质、任务及受案范围,标志着我国行政复议制度的建立。

改革开放以来,特别是上世纪80年代以后,随着我国社会主义民主和法制建设的不断加快,行政复议制度有了较大的发展,规定有行政复议内容的法

律、法规数量日益增多,如《海关法》《外国人入境出境管理法》《公民出境入境管理法》《商标法》《专利法》《集会游行示威法》等都规定了行政复议制度。1989年《行政诉讼法》颁布后,为适应和配合行政诉讼制度的施行,在我国建立统一的行政复议制度已刻不容缓。1990年12月,国务院颁布了《行政复议条例》,对申请复议范围、复议管辖、复议机构、复议参加人、复议的申请、受理、审理与决定等,都作出了具体明确的规定。《行政复议条例》的颁布实施,进一步规范、健全和发展了我国的行政复议制度,行政复议案件也随之大量上升,我国行政复议制度从此进入全面建设发展的新阶段。

回顾行政复议发展历程,可以用“两个统一”加以概括:一是名称上的统一,即从过去的复查、复议、复核、复审、申诉等称呼统一为“行政复议”;二是统一立法,即国务院颁布了统一的《行政复议条例》,建立了统一的行政复议制度。这里需要指出的是,教育领域的行政救济立法仍然沿用复查、复核、复审、申诉等旧称呼,是唯一的例外。

1999年4月通过的《行政复议法》第六条第九项规定,公民、法人和其他组织“申请行政机关履行保护人身权利、财产权利或者受教育权利的法定职责,行政机关没有依法履行的”,依法可以提起行政复议。这是我国首次以法律的形式把申请行政机关履行保护受教育权利的法定职责纳入行政复议案件受案范围,对于促进公民、法人和其他组织受教育权的保护、推动教育领域行政救济渠道的立法统合无疑具有里程碑意义,但受案范围仍然较窄。

根据2023年9月1日第十四届全国人民代表大会常务委员会第五次会议修订的《行政复议法》第十一条第十一项的规定,公民、法人或者其他组织申请行政机关履行保护人身权利、财产权利、受教育权利等合法权益的法定职责,行政机关拒绝履行、未依法履行或者不予答复的,可以申请行政复议。与1999年通过的行政复议法相比,这次修订进一步细化了行政机关不履行保护受教育权的法定职责的方式。

今年8月4日,司法部就《行政复议法实施条例(修订征求意见稿)》公开征求意见。该“修订征求意见稿”第九条第三项、第四项把对教育行政部门就学校对学生实施的惩戒、给予的处分

等决定作出的复核决定不服和对学位授予单位不受理学位申请、不授予学位或者撤销学位等行为不服的申请纳入行政复议受案范围,进一步扩大了教育领域行政纠纷的行政复议受案范围。

教育领域行政复议受案范围与立法表达

教育领域的行政纠纷纷繁复杂:从主体上看,既涉及学生,也涉及教师、学校;从教育层次上看,可涉及学前教育、义务教育、高中教育、高等教育等多个阶段,当然还包括涉及职业教育、特殊教育、继续教育、中外合作办学等;从环节上看,包括招生录取到教学、科研、毕业、管理等多方面;从纠纷的类型而言,既有学术性纠纷,也有学校和政府之间学位授权审核、学位点撤销、学科调整纠纷,教师与学校之间的职称晋升评定、学术带头人认定等纠纷,还有学生因学位授予、撤销以及受学校处分产生的纠纷等等。

教育领域行政纠纷的复杂性,给行政复议受案范围的确定带来困扰,以往的列举式立法表达受到挑战。从行政复议法把公民、法人或者其他组织申请行政机关履行保护受教育权利等合法权益的法定职责,行政机关拒绝履行、未依法履行或者不予答复的不作为行为纳入行政复议受案范围,到《行政复议法实施条例(修订征求意见稿)》把对教育行政部门就学校对学生实施的惩戒、给予的处分等决定作出的复核决定不服,依据法律、法规、规章授权作出行政行为的和对学位授予单位不受理学位申请、不授予学位或者撤销学位等行为不服的申请纳入行政复议受案范围,立法不断进步的同时,也应看到罗列式立法方式的局限,可能挂一漏万,还有太多的教育行政纠纷没有被纳入行政复议的受案范围。

为此,可以借鉴《行政复议法实施条例(修订征求意见稿)》第二十五条的规定“村民委员会或者居民委员会、高等学校等事业单位以及律师协会等行业协会,依据法律、法规、规章授权作出行政行为的,该组织为被申请人”,以及第三十六条第二款的规定“对高等学校等事业单位、行业协会依据法律、法规、规章授权作出的行政行为不服的,向直接管理该组织的行政机关申请行政复议;该行政机关不具有行政复议职责的,向对该行政机关有管辖权的行政复议机关申请行政复议”。

参照这两条规定的表述方式,笔者建议在《行政复议法实施条例(修订征求意见稿)》第九条设专项对教育行政复议受案范围作概括式规定:“对各级各类学校依据法律、法规、规章授权作出的申诉决定或复核决定不服的,可以向该学校的主管行政机关申请行政复议。法律另有规定的除外。”

(作者系郑州大学法学院教授、博士生导师,国家社科基金重大项目首席专家,中国法学会行政法学研究会副会长)

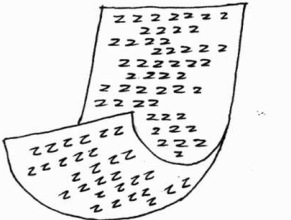
公告

马毓文、马毓华持马健、于凤兰遗嘱向上海市普陀公证处申办继承公证,现告请马健、于凤兰的所有继承人及利害关系人,有异议者于见报之日起30天内联系上海市普陀公证处(联系人:吉邱萍,电话:52562233)。

2025年9月1日

环保公益广告

重复使用,多次利用



双面使用纸张
=减少½的废纸产生

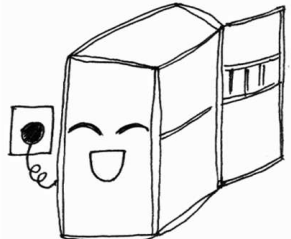
优先购买绿色食品



健康
安全
无污染

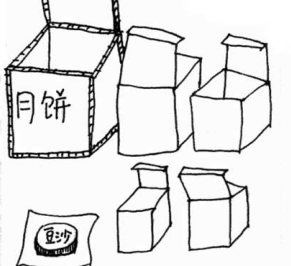


拒绝使用一次性用品
6000~8000双一次性筷子
≈一株20岁的大树



使用无氟冰箱
不会造成臭氧损耗

不买包装豪华又繁缛
的食物或用品



过分包装=巨大浪费+严重污染