

法治语境下的研究生奖学金制度研究

朱少龙

[摘要] 国家实施新的研究生奖学金制度已逾两年，一些问题在高校的具体执行过程中日益凸显，包括公示制度不规范、申诉机构设置不科学、申诉范围过窄，以及奖学金申诉制度与高校学生校内申诉制度未有效衔接等问题。研究生奖学金作为学生的可期待利益，国家和高等学校应当对其提供必要的保障，包括坚持最有利于学生的原则、进一步完善和规范公示制度、加强指导监督、改进研究生奖学金制度和校内申诉制度。

[关键词] 奖学金；公示；申诉；可期待利益

2013年，财政部、国家发展改革委和教育部联合下发《关于完善研究生教育投入机制的意见》，对进一步提高研究生培养质量，促进研究生教育持续健康发展做出了高瞻远瞩的规划部署。随后，财政部和教育部印发了《研究生学业奖学金管理暂行办法》并于2014年9月开始实施，2014年2月又印发了《普通高等学校研究生国家奖学金评审办法》。文章基于上述制度背景，剖析院校二级管理体系下，现有研究生学业奖学金制度在执行过程中的不足和缺陷，提出法治语境下研究生奖学金制度重塑的建议。

一、问题的引出：典型案例介绍

吴某系某985高校（以下简称“X大学”）M学院研究生二年级学生，其在研一时已修满培养方案中的学分。出于兴趣，年度内多选修一门全校选修课。后因学期末在其他城市实习，考虑到中断实习可能带来的不利影响，以及学分已经修满的情况，吴某并未从600公里外返校参加考试，于是该门课程被记零分。

2015年9月，M学院以吴某有一门课程成绩不合格为由，取消其参评学业奖学金的资格。吴某认为，2014年，M学院作为具体培养学生的基层单位，根据国家和学校的研究生奖学金制度发生变化，重新制定了本单位奖学金实施细则。相较前一版本奖学金评定管理实施细则，新版实施细则中规定的参评课程范围有所扩大，但新版实施细则并未公开。在

其制定后的将近一年时间内未进行公开的行为，严重阻碍了参评候选人据以作出正确选择的可能。因此，吴某认为，其不应当承担不能取得研究生学业奖学金的后果。M学院作出决定的依据不当，应当变更其原先的决定，并采取补救措施。吴某先后向M学院辅导员和学院分管研究生工作的党委副书记提出异议，同时向研究生院寻求帮助。

本案例折射三个方面问题，包括未予公开的合法性、内容修订的合理性以及申诉制度的完善，以下详述之。

二、对案例所折射问题的剖析

（一）合法性问题：未公开的管理规范是否具有效力

X大学2014年学生工作第70号文件《X大学研究生学业奖学金管理暂行办法》规定，硕士研究生学业奖学金的资助标准为1.1万元/年；博士研究生学业奖学金的资助标准为1.3万元/年，课程成绩不合格的不得参与下一学年的学业奖学金申请，该办法由学生工作部负责解释。从该校级管理办法看，本办法未特别对“课程”进行说明的情况下，按照通常解释，该办法所称“课程”完全可以理解为所有类型的课程。但是，2015年7月，X大学学生处、研究生院和财务处共同发布了《关于开展X大学2015-2016学年研究生学业奖学金评定与发放工作的通知》，通知中明确说明“上一学年课程成绩不合格者，不得参与本次研究生学业奖学金的申请，课程范围由各学院研究生学业奖学金管理细则规定”。该解释突破了前

述理解,把“课程范围”的解释权授予了各个学院。换言之,每个学院对“课程”的界定可以完全不一样。可见,吴某能否获得下一年度学业奖学金,直接取决于其所在学院的研究生学业奖学金管理实施细则。

2014年,国务院公开表示:“现在所有的老百姓遵守的法律法规必须都要公开。”^[1]现代法制原则,法律法规和其他规范性文件均以公开为原则,以不公开为例外。作为直接影响学生利益及经济保障的学生管理细则,作为能够决定学生能够取奖学金的实体性规定,应当以适当形式进行公示公开,否则违背基本法治原则和法理,不应对管理对象发生约束效力。

(二)合理性问题: M学院奖学金评定条件的变更

在《M学院研究生奖学金评定管理实施细则(X研[2013]1号)》中规定,学生“申请基本条件”之一是“学位成绩合格”,2013年的实施细则是区分奖学金等级的,只要符合了“申请基本条件”,基本都能获得奖学金,起码是最低等级的三等奖学金(1.1万元/年)。而二等奖学金和一等奖学金则有更高的要求,同时需要纳入对“学位成绩”以外的其他成绩的考核。从M学院修订后的《实施细则》看,新的参评条件变成“课程范围包括校公共课、学位课、必修课、选修课和其他培养环节”,明显较上一份实施细则规定的“学位成绩”的范围扩大了许多。

X大学从2014年秋季学期起,设立研究生学业奖学金,M学院依据学校的制度框架对学院的奖学金评定细则做出修改。修改后,奖学金由原来的区分等级的奖学金和其他奖学金并存,变成学业奖学金和其他奖学金有序衔接的体系:在前一种奖学金制度下,特别优秀的学生不仅能获得大大超过三等奖学金金额的一等奖,而且往往同时可以包揽国奖、校奖及其他各种奖助,易出现“胜者通吃”的马太效应;而在学业奖学金制度出现以后,X大学对所有符合资格的所有研究生发放同一数额的学业奖学金,把研究生学业奖学金转变为一种具有“保障”性质的经济政策,以其他奖学金作为对表现优异学生的额外奖励,完全符合2014年9月1日起施行的由财政部、教育部共同印发的《研究生学业奖学金管理暂行办法(财教[2013]219号)》中所规定的“在全面实行研究生教育收费制度的情况下更

好地支持研究生顺利完成学业”的精神。

M学院的学业奖学金管理实施细则,在没有学生参与,没有广泛征求学生意见的情况下,单方面改变旧版区分“学位成绩”和其他课程成绩的做法,以一刀切的形式一概要求所有类型的课程的成绩均作为学业奖学金的评定条件的做法,客观上限缩了可以取得在该校具有保障性质的研究生学业奖学金的范围,存在一定的不合理性。

(三)权利的救济:申诉相关问题

“我国高校学生管理目前急需改变的是‘程序瑕疵’”,^[2]但是在奖学金领域,并非仅仅是“瑕疵”而已。首先,财政部和教育部联合发布的《研究生学业奖学金管理暂行办法》尽管赋予学生申诉权利,但申诉的受理主体同时也是负责评定奖学金的主体,存在“既当球员,又当裁判”的问题;其次,各高校普遍存在学生校内申诉范围过窄的问题。例如,尽管985高校普遍建立了学生申诉制度,但申诉受理范围基本只包括《普通高等学校学生管理规定》规定的对学校作出的取消其入学资格、退学处理或者违规、违纪处分的决定进行申诉,这样的高校有清华大学、浙江大学、吉林大学和武汉大学等;四川大学、复旦大学、南开大学和同济大学则均在本校的学生申诉办法中对学生的“申诉”做出定义,把申诉作为学生对涉及本人权益的一种维权机制的表达,但很快又在其他条款中对申诉范围进行列举性限缩,实际上与清华大学等高校的规定并无太大差别;X大学和上海交通大学规定的学生申诉范围则要大一些,学生除可以对取消其入学资格、退学处理或者违规、违纪处分,还可以对涉及本人“人身权、财产权等合法权益”的事宜直接向学校有关部门提出申诉,两所高校的依据是《教育法》第四十二条的规定。奖学金被认为是一项期待利益,因为“奖学金在获取之前并没有成为学生实际占有和支配的权利,而只是一种尚未实际取得的正当期待”。^[3]

也就是说,目前关于学业奖学金的申诉,尽管规定在《研究生学业奖学金管理暂行办法》中,但是,一方面,存在“自断其案”的问题;另一方面,并未纳入以985高校为代表的各个学校的申诉体系中,这两方面的问题,同样存在于国家奖学金等其他类型的奖学金制度中。

三、完善研究生奖学金相关制度的建议

我国的研究生资助体系经历了全面公费制度阶段、公费自费并存制度阶段，以及目前的全面收费的新阶段。通过总结梳理实践中发现的问题，不断完善研究生奖助政策体系，是贯彻落实《财政部国家发展改革委教育部关于完善研究生教育投入机制的意见》，进一步提高研究生培养质量，促进研究生教育持续健康发展的客观要求。

（一）坚持制定或修改研究生奖学金管理规定的基本原则

通常情况下，奖学金管理规定在制定并适用一段时间后基本已经成熟，除了奖学金委员会成员变动可能造成对规定的执行出现偏差外，奖学金管理规定本身并不会再发争议。但是，因上位法的修改而修订，或未及时依据上位法的修改进行修订，以及实践中出现的因院系调整或新创学院而制定管理办法等情况，均可能出现争议。

因此，不管是在校级还是在院级的奖学金评选规定的制定和修改过程中，应该更加注重程序正义，实行必要的学生座谈等意见征集活动。在制定学业奖学金评价指标体系和评定规则过程中，应充分发动全体研究生积极参与、主动献言献策。就具体指标和规则提出建设性的意见建议，并高度重视、积极吸纳研究生提出的合理建议，^[4]而不仅仅是泛泛地通过网络撒网征集；对于奖学金规范的效力的解释，也要按照最有利于学生的原则进行解释，对奖学金规范的修订应坚持必要的审慎，不能随意废改立。

（二）进一步完善和规范公示制度，加强指导监督

高等学校应当更加注重保障学生的知情权。对涉及学生重大权益的规章制度，必须明文告知学生，或学生有权要求学校相关部门提供相关文件资料和信息，这样有利于学生对自己的学习和生活根据学校的规章制度进行合理的规划和安排。^[5]在校院二级管理体制下，院级获得了更大的自主权，但同时应当履行更多的义务。在奖学金评定办法/评定细则修订后，公开和宣传应当做得更加细致到位；学校层面，应当加强对学院的指导，除了要求学院在制定或修改奖学金制度后进行上报和备案外，可以采用定期抽查、联合评定、发回重新修订等办法加强监督，也可以研究把各学院的奖学金评定细则纳入学校信息公开的范围。

对于采用何种方式进行公示才更合适更有效，

这也是在具体工作中容易遇到的问题。公示可以分为全范围公示和内部公示，并不必然拘泥于无差别的公开，而是允许在相关利益者之间进行公开。

（三）完善奖学金申诉制度，做好校内申诉制度的衔接

目前，关于因奖学金而产生的纠纷是否可诉的问题，理论上存在争议，事务界也还未出现判例。而且，从教育部的各类研究生奖学金管理制度看，关于奖学金的争议也设定为在校内解决。因此，目前暂时不具备行政复议的可能。把校内申诉作为研究生奖学金争议的解决途径，尽量让矛盾在校内申诉中得以化解，更有利于资助方和收资助方双方今后学习、工作活动的开展，从而收获更加理想的社会效果。这无疑对进一步完善各高校的学生申诉办法，构建更加科学透明、更具有操作性的奖学金校内申诉制度提出了更高的要求。

1.在理念上，应坚持高等学校治理体系和治理能力现代化，树立和巩固多主体参与的管理体制。以问题解决为导向，在组建奖学金评定组织或者申诉组织中，均应兼顾教学代表与行政部门代表，教师代表与学生代表的构成机制。既包括学校管理者、也包括作为被管理者的学生，更有效、更直接地保证学生的主体权益，为学生个体价值的实现提供平台支撑。^[6]同时，也可以充分发挥学校学生会、法律援助中心、法学社等学生组织或社团的参与作用。

2.在申诉机构方面，应实现申诉组织的特定化。应当把奖学金的申诉受理机构和奖学金的评定机构剥离开来，成立独立的完全不同于奖学金评定机构的特定组织，并做好同高校的学生申诉机构的衔接，甚至合并。

3.在申诉范围方面，应当进行重塑。首先，当前的研究生奖学金制度，不管是《研究生学业奖学金管理暂行办法（2014年9月开始施行）》，还是《普通高等学校研究生国家奖学金评审办法（2014年印发）》，均规定只能对“评审结果”进行申诉。申诉制度有两个功能，一是保护学生的合法利益不受侵犯，二是为了审查学校行为是否合法正当。因此，应当将奖学金政策与规则、奖学金评审结果和评审程序等与奖学金有关的争议都纳入到申诉范围中以加强对学生合法利益的保护。^[7]其次，考虑到将奖学金申诉制度纳入整个学校的学生申诉制度的可行性和科学性，高等学校学生申诉范围也应当进

行调整,除了取消入学资格、退学处理以及处分外,还应纳入X大学和上海交通大学所规定的涉及学生本人的“人身权、财产权等合法权益”以及奖学金这种可期待利益。在具体的条文设计上,可以像复旦大学那样对申诉的定义作出规定,即“本规定/办法所称申诉,是指学生对学校做出的涉及本人权益的处理决定不服……”。以概括性的“本人权益”作为学生申诉的范围,而不是另外在后继条款规定“申诉范围”。

参考文献

[1]人民网-法治频道,国务院法制办:所有要百姓遵守的法律法规必须要公[EB/OL].<http://legal.people.com.cn>.2016-10-16.

[2]教育部思想政治工作司组编.走进美国高校学生事务管理[M].北京:中国人民大学出版社,2011:227.

[3][7]谢童.研究生奖学金申诉制度研究[D].重庆:西南政法大学,2014:25-29.

[4]徐刚,马海波.研究生学业奖学金实施过程中几个问题的思考[J].学位与研究生教育,2015(12):27-32.

[5]方宏建,李赛强,等.大学生事务管理学[M].北京:人民出版社,2014:225

[6]梁浩,王英杰.高校学生管理制度的价值取向、主体缺位与救济之道——基于学生主体的视角[J].现代教育管理,2016(2):120-123.

基金项目:厦门大学2016年学生工作立项校级课题,项目编号:2016XN013.

[作者单位:厦门大学]
(责任编辑:卢彩晨)