

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学号: X2005120069

UDC_____

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

行政法视角对公办学校校纪校规的解读

Study on Perfect the Regulations and Disciplines
of Public Schools from Administrative Perspective

陈 拥 军

指导教师姓名: 李 琦 教授

专业名称: 法 律 硕 士

论文提交日期: 2009 年 1 月

论文答辩时间: 2009 年 月

学位授予日期: 2009 年 月

答辩委员会主席:_____

评 阅 人:_____

2009 年 1 月

行政法视角对公办学校校纪校规的解读

陈拥军

指导教师: 李琦教授

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

中文摘要

公办学校的校纪校规是学校对学生进行自主管理的依据。近些年来,频繁出现的一些有关学校管理的法律纠纷,大多是由校纪校规的缺陷所致,学生的合法权益因此频频受到侵犯,这不能不促使我们对校纪校规进行理性的审视。本文试图从确立公办学校的行政法地位入手,深入探讨公办学校校纪校规的法律属性、缺陷之所在、导致问题的原因以及完善的路径等问题,旨在从行政法视角对公办学校校纪校规制定与实施过程中的问题与规范措施进行思考。

全文共分三章。

第一章主要是对公办学校及其制定的校纪校规的基础分析。这是在行政法视野下研究校纪校规的完善必须明确的先决问题。第一节是对公办学校的内涵进行界定。首先通过对比民办学校来分析公办学校的概念及其特点;接着在目前学界对学校存在民事主体说、准政府组织说、公务法人说的基础上进行分析和阐释,指出公办学校为公务法人,具有公务法人的本质属性,为具体化的教育行政主体。第二节是对公办学校校纪校规的基础分析。在分析校纪校规概念的基础上,指出校纪校规具有典型的工具性价值和目的性价值;接着分析了校纪校规的法律属性,指出校纪校规具有规则的内部性与一定程度的不可诉性、规则内容的不平等性、属于教育抽象行政行为等。在将公办学校的校纪校规定位为教育抽象行政行为的基础上,为下文的缺陷和救济途径的分析做了铺垫。

第二章主要是对我国公办学校校纪校规的缺陷进行剖析。第一节分析了我国公办学校校纪校规存在的问题。总结分析公办学校的校纪校规存在以下几个方面的缺陷:校纪校规制定的目的定位与受教育者的权益保障相背离、校纪校规的制定过程缺乏公开参与和民主监督、校纪校规的内容与相关法律法规相冲突等。第二节分析了我国公办学校校纪校规存在诸多问题的原因。笔者认为造成这些问题主要是因为四点:公共权力的异化、家长制作风的影响、随意逾越法律规则的限制及监督救济制度的不完善等。

第三章从宏观和微观层面提出了完善我国公办学校校纪校规的路径选择。第一节是从宏观层面进行分析。首先强调要从明确“依法治校”的法治理念和确立服

务行政理念等来树立正确的校纪校规制定理念，其次强调完善公办学校的校纪校规应坚持法律优位原则、法律保留原则、比例原则、正当程序原则等几个原则。第二节是从微观层面探讨健全我国校纪校规的具体措施，即在校纪校规的制定和修改程序中引入非正式听证程序、建立健全对校纪校规的备案审查等监督机制、积极规范教育行政申诉、仲裁或诉讼等事后救济制度等。其中，对校纪校规的事前听证、备案审查、教育仲裁、行政诉讼等制度的设计，为本文独到之处。

关键词：校纪校规； 公办学校； 公务法人； 听证； 服务行政； 救济

ABSTRACT

The school regulations and disciplines, is the basis of school independent management to the student. Recently, some school administrative disputes frequently appear, mostly are the results of the flaws of school regulations, therefore students' legitimate rights and interests receive the infringements repeatedly. Naturally, this situation has urged us to rationally carry on legal examining on the school rules and regulations carefully. This paper attempts to discuss the legal status, the flaws and the perfect methods of the rules and regulations from establishing schools' administrative law status. The purpose of the paper is to better formulation and implementation of school rules and regulations in our country from administrative jurisprudence perspective.

This paper is divided into three parts.

The first chapter mainly discusses the background conception. It gives which object will be discussed in our paper. This is the prerequisite of further studies of school rules and regulations in the administrative fields. The first section mainly introduces the types of schools, which is the realistic factor we have to define. The section is to establish schools' administrative subject status. Theorists approximately have the following viewpoints so far: civil subject, quasi official subject, administrative subject. The second section mainly involves the basic legal discussions of school rules and regulations. Looking over Chinese and foreign correlative theory, the author has induced three viewpoints, which are non-litigable internal discipline, civil contract and standard documents outside administrative legislation. By measuring them, the author finally defines it as the last one, which exactly echoes with the administrative subject status of the school.

The second chapter mainly introduces the present defects of school rules and regulations in our country. The first section exhibiting the prominent problems of regulations are as followings: The goal is departed from protecting students' rights, the content conflicts with laws, the process is lack of democracy and supervision. And

then the author summarizes reasons for these flaws, which are dissimilation of authority right, surviving autocracy effect, failure to implement principles and imperfect system of supervision and relief.

The third chapter mainly introduces some basic thinking on how to perfect school rules and regulations in our country. Macro-plane is how to guide school value orientation, including service administration idea, ruling by law idea. Micro-plane elaborates the concrete measures of perfecting the school rules and regulations system. It includes hearing, matter-in and afterwards supervision and relief system to further standardize formulation and implementation of school rules and regulations.

Among them, some systems are original for the school regulations, such as anticipatory hearings, censorship, education arbitration and administrative litigation.

Key words: regulations and disciplines; public schools;

administrative subjects; hearing; service administration; relief

目 录

引 言	1
第一章 公办学校及其制定的校纪校规基础分析	2
第一节 公办学校的内涵	2
第二节 公办学校校纪校规的基础分析	8
第二章 我国公办学校校纪校规的缺陷分析	15
第一节 我国公办学校校纪校规存在的问题	15
第二节 我国公办学校校纪校规诸多问题之原因分析	20
第三章 完善我国公办学校校纪校规的路径选择	26
第一节 宏观层面——确立正确理念、把握完善原则	26
第二节 微观层面——健全我国校纪校规的措施	31
结 语	38
参考文献	39
后 记	42

厦门大学博硕士学位论文摘要库

CONTENTS

Foreword	1
Chapter 1 Basic analysis of public school and the school regulations and disciplines formulated by public school	2
Subchapter 1 Connotation of public school.....	2
Subchapter 2 Basic analysis of the school regulations and disciplines formulated by public school.....	8
Chapter 2 Analysis of the shortcoming of the school regulations and disciplines of public school in China	15
Subchapter 1 Existing problems of the school regulations and disciplines of public school in China.....	15
Subchapter 2 Analysis of the reasons of all kinds of problems of the school regulations and disciplines of public school in China.....	20
Chapter 3 Measures to consummate the school regulations and disciplines of public school in China	26
Subchapter 1 From macroscopic point——establish correct ideas and hold perfective principles.....	26
Subchapter 2 From microcosmic point——measures to amplify the school regulations and disciplines in China.....	31
Concluding Remarks	38
Bibliography	39
Postscript	42

厦门大学博硕士学位论文摘要库

引 言

学校的校纪校规，即“学校所定的学生必须遵守的规则”，^① 如此看来，校纪校规具有预先设定性、一定的权威性和强制性，它作为学校的自治管理规范与规则，在合法的前提下，是各个学校不可或缺的规范校园秩序的重要工具。如果运用得当，它可以更好地为维护学生权利服务；如果运用不当乃至滥用，却易成为侵犯学生权利的导火索。近几年频繁出现的有关学校管理方面的法律纠纷，表明了学校基于自治理念可能存在的问题，这些纠纷很大程度上是因校纪校规内容上的缺陷所致，即对自身权力限制的忽视。如我国首例大学生因受学校退学处理导致文凭纠纷的案件（即“田永案”）揭开了学生维权的序幕，尔后出现的“刘燕文诉北京大学案”再次提醒人们要加大对学生权益的保护力度。我国当前正围绕宪法“依法治国，建设社会主义法治国家”的规定进行立法、执法和司法的规范，不论是立足于“依法治国”及该背景下衍生出的“依法治校”，还是当前的实际，都促使笔者对校纪校规的作用、价值、目的及其运行是否符合初衷进行思考。公办学校是我国教育机构的主体，各公办学校制定的诸多校纪校规不仅对学生权益的维护具有举足轻重的地位，而且对当前我国民办学校校纪校规的制定具有很强的引导作用。从行政法的角度对其进行审视不失为切合当前“依法治国”所衍生出的“依法治校”的理性思辨。

^① 参见中国社会科学院语言研究所词典编辑室编著·现代汉语词典[Z]·北京：商务印书馆，1983·589·

第一章 公办学校及其制定的校纪校规基础分析

第一节 公办学校的内涵

一、公办学校的界定

（一）公办学校的概念

我国学校的类型是纷繁复杂的，分类也多种多样。笔者无意也不可能对各种分类进行分析和研究。基于目前学校投资主体的不同，通常将学校分为公办学校和民办学校。理清这样两类学校的差别并对其制定的校纪校规进行系统的分析，是本文的逻辑起点。

公办学校（在国外被称为公立学校）作为政府设立的公共教育机构，是我国目前主要的承担教育职能的教育机构，主要依靠国家拨付的专项经费即财政性经费来维持其运行，以持续为公民提供受教育机会。我国《宪法》第 19 条第二款明确规定：“国家举办各种学校，普及初等义务教育，发展中等教育、职业教育和高等教育，并且发展学前教育。”而《教育法》第 25 条也规定：“国家制定教育发展规划，并举办学校及其他教育机构。”

界定公办学校，必然离不开对民办学校的认识。两者是相互对应，并在我国的教育系统中日渐形成互补关系。民办学校（在国外被称为私立学校）作为我国教育事业的重要组成部分，与公办学校互补形成良性竞争、共同发展的局面，可以为社会提供更多并可供选择的教育机会。《宪法》第 19 条第四款规定：“国家鼓励集体经济组织、国家企业事业组织和其他社会力量依照法律规定举办各种教育事业。”而《教育法》第 25 条则明确规定：“国家鼓励企事业组织、社会团体、其他社会组织及公民个人依法举办学校及其他教育机构”。此外，《民办教育促进法》第 2 条规定：“国家机构以外的社会组织或者个人，利用非国家财政性经费，面向社会举办学校及其他教育机构的活动，适用本法。”

（二）公办学校与民办学校的界线

我国教育的任务在于培养合格的社会主义建设的接班人，因此不论是公办学

校还是民办学校，在教育目的、教育方针、教育教学管理等许多方面是一致的。但从两者对受教育权的保障、所承担法律义务的性质等方面来分析，两者之间存在较大的差别：

第一，两者的经费来源不同。公办学校的教育成本完全或主要由国家承担（受教育者只承担少部分成本或不承担成本），没有国家教育经费的投入，公办学校将面临倒闭。而民办学校的教育成本由举办者自行筹措，是“非国家财政性教育经费”（《社会办学条例》第2条），国家没有法律义务给民办学校拨款。虽然国家为支持社会力量办学，对民办学校所需的办学经费，“各级人民政府可以给予适当支持”（《教育法》第53条），但“给不给”、“给多少”完全取决于政府财政政策的自由裁量，这很大程度上是一种政治义务而非法律义务。

第二，两者对受教育权保障的依据不同。公办学校依据的是国家的权力或公权力，而民办学校对受教育权的保障依据的是私权利或民事权利。这种差别主要源于经费来源的不同，这就使得公办学校需要从履行国家公共服务的角度积极履行保障受教育者的受教育权之义务，而民办学校对学生权利的积极义务及其相应的权利不是国家的职能，其积极性则稍差些。

第三，国家对学校的干预性程度不同。公办学校经费来源于国家拨款并履行作为国家公共服务之一的教育职责，这在一定程度上形成公办学校与学生在权利义务的配置上具有不等价甚至单向性，公办学校享有国家授予其代表国家行使的对受教育者的部分行政管理权限，具有法定性。当然，其管理行为应受到国家的严格规制，防止其滥用权力。而民办学校对学生权利的积极义务及其相应的权利不是国家的职能，国家每年以财政预算形式发放的教育经费通常只是针对公办学校，因此民办学校对学生的管理也只在很小的程度上受到国家的规制。与此相应的是民办学校与学生之间的受教育权法律关系具有民事性质，即产生的意思自治性、内容上的双务有偿及等价的特点。^①

公办学校的“公”属性与民办学校的“私”属性是公办学校区别于民办学校的分界线，也在一定程度上决定了民办学校不可能成为教育行政主体，不属于行政法学的研究范畴，^②因而也就无法纳入本文所宣示的行政法视角了。

① 蒋少荣·论我国公民受教育权的法律关系及法律保护[J]·教育理论与实践,1998,(5)·

② 张驰,韩强·学校法律治理研究[M]·上海:上海交通大学出版社,2005·187—189·

二、公办学校的性质

（一）关于学校性质的几种学说

学校的法律地位是指其作为实施教育教学活动的组织机构，在法律上所享有的权利能力和行为能力，并以此在具体的法律关系中的主体资格。在我国，对学校法律地位的界定，相关立法和实务部门的认识比较一致，都将其定位于事业单位，^① 这种定位的依据是《民法通则》。该法将法人分为机关法人、企业法人、事业单位法人和社会团体法人。划分企业法人与机关法人、事业单位法人和社会团体法人的重要标准是该法人是否以营利为目的：凡是以营利为目的而设立的均为企业法人，而不以营利为目的设立的组织可再分为机关法人、事业单位法人、社团法人。非企业法人如机关、事业单位、社会团体不以营利为目的的原因在于机关、事业单位的经费来源于国家或社会，有确定的用途即为社会公共利益服务，无需纳税。此外，设立的依据也不同，企业法人是依照民商事法律设立的，如公司法、合伙企业法、独资企业法等；而设立机关法人、事业单位法人和社会团体法人的依据是相关组织法和行政法律规范，如学校的设立必须依照教育法、事业单位登记管理暂行条例进行。

作为事业单位，学校的法律地位比较特殊。一方面，学校像其他民事主体一样，享有普通的民事权利，也承担一般的民事义务。如《高等教育法》规定，高等学校自批准设立之日起取得法人资格，在民事活动中依法享有民事权利，承担民事义务。学校从事民事活动时，如采购办公用品、建筑校舍、出租场地等，与其他主体并无差别。另一方面，学校与学生的关系既有民事法律关系，又存在民事法律关系以外的其他关系。如学校对未成年学生负有保护义务，对在校的未成年人学校应承担监护责任。需要注意的是，学校与学生之间的教育与受教育关系不是一般的民事关系。事实上，如果将学校与学生之间的教育关系视为普通民事关系如合同关系，则无法解释为什么学校对学生享有诸如制定校纪校规、实施纪律处分，颁布学历学位证书等特殊的管理权限。因此，学校作为事业单位，既具有一般民事主体的特点，又有区别于民事主体而近似行政主体的法律地位。

对于公办学校法律地位的认识，目前学界存在三种学说：

^① 根据 1998 年 10 月 25 日国务院公布的《事业单位登记管理暂行条例》规定，事业单位是指国家为了社会公益目的，由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的，从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织。

1.民事主体说

韦德在《行政法》中认为,如果学校是依法规设立的,可以将它作为法定公共机构对待,归入行政法的范畴,如果只是以章程或私自设立的,则不属于行政法的范畴,学生针对这种学校的权利便取决于契约。^①在国内,基于实践中大量存在学校侵犯学生权利的案件,有学者认为,学校与学生之间的争议应纳入民事诉讼的范围。^②学校是事业单位,其与学生之间的纠纷不同于国家行政机关与公务员的争议,学校与学生之间属于平等主体之间的纠纷。一方面,学校根据国家法律的规定确立招生条件,招收符合条件并愿意接受校纪校规约束的学生入学,并对学生进行管理;而学生一旦被学校录取,便需接受学校依据校纪校规对其进行管理,这是平等主体在要约和承诺的基础上通过双向选择而形成的契约关系。该学者还通过对比的方式驳斥了学校颁发毕业证是一种代表国家行政权力的行政行为,因而也为将学校纳入民事主体范畴提供了有力的支持。^③

2. 准政府组织说

“准政府组织”作为一种新提法,它是介于公法与私法之间,那些某种程度上类似于政府机构但又不是政府机构的组织。我国有学者以“准政府组织”取代“法律法规授权的组织”。取而代之的目的在于表明:其一,现代社会中的非政府组织,无论是得到法律、法规的直接授权,还是接受政府机关的委托,只要其实际上履行公共行政职能,就可以视为“准政府组织”而加以具体研究;“准政府组织”这个概念应该属于“非政府组织”这一更大的范畴之内,但与普通非政府组织又有区别。区别在于:它们在一定范围内可以象政府那样履行公共管理职能。由于学校按照国家法律的规定履行法律所明确的提供公共教育服务的职责,属于行政法所界定的“法律法规授权的组织”,且有权履行公共教育职能,为“准政府组织”。

3. 公务法人说

公办学校为公务法人,这一点为不少西方发达国家所接受。在法国、德国等

① [英]威廉·韦德·行政法[M]·徐炳等译,北京:中国大百科全书出版社,1997·220·

② 罗豪才,主编·行政法论丛(第3卷)[C]·北京:法律出版社2000·489·

③ 罗豪才,主编·行政法论丛(第3卷)[C]·北京:法律出版社2000·411·《教育法》第21条虽然赋予了学校颁发学历证书或者其他学业证书的权力,但经国家批准设立或认可的一个组织按照国家规定做出某个行为,并不意味着这个组织是在代表国家行使公共权力(试比较经国家批准设立的企业之间依法签订合同的行为)。

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库