

教育法典中法律救济体系之构建

任海涛

(华东师范大学法学院, 上海, 200241)

摘要:救济是保障权利实现的程序化机制。教育法律救济制度的完备程度是检验受教育权能否实现的重要标准,因而有必要将其纳入教育法典。在建构教育法典的救济体系时,应以基本权利保护为理念,以纠纷实质化解为目标,以体系化为方法。在体系化的具体方式上,应理顺非诉法律救济制度的内部关系,妥善衔接非诉与诉讼法律救济制度,寻求司法谦抑与司法能动的平衡点。由于教育法典宜采“总则+分则”的编排形式,救济规范也应以此为据,妥善安排。为体现适度法典化的指导思想,救济体系宜以“确认规定”和“确认+转致规定”的方式呈现,并厘清内部逻辑顺序,以保证法典精炼、准确。

关键词:教育法典;教育法律救济;教育权利;体系化;适度法典化

中图分类号:D911.01

文献标识码:A

文章编号:1672-3104(2025)01-0033-11

救济是保障权利实现的程序化机制,权利救济制度的完备程度是衡量法律体系是否健全、法治运作是否落实的重要标准。教育法律救济制度是通过法律程序、解决教育法律纠纷、保护教育法律关系当事人合法权益的相关制度的总称。从提供救济的主体出发,教育法律救济制度可以分为内部与外部救济。立足于法学视角,以救济行为的性质为标准,教育法律救济制度可以分为非诉与诉讼救济。其中,非诉法律救济制度主要包括了教育申诉、教育行政复议和替代性纠纷解决机制(调解、仲裁);教育诉讼法律救济制度则包括了行政、民事及刑事诉讼。从立法与法律适用的角度看,我国现行的教育救济制度散见于各单行法中,救济规则呈现碎片化、复杂化的特征,部分救济制度存在功能重叠或可操作性较差等缺陷,难以适应新时代教育发展的需求。比如,校内申诉机构缺乏程序性监督,决策结果难言公平公正;教育行政复议与二次申诉功能重合,请求救济者面临着选择难题;教育诉讼受案范围狭窄,大量学术纠纷都被法院“拒之门外”;教育申诉制度虽然被充分讨论,至今却未成形。由此可见,教育主体的合法权益难以通过现行的救济渠道获得充分保障,我国现行的教育法律救济制度的有效性亟须提升。

《全国人大常委会2021年度立法工作计划》明确提出启动教育法典编纂工作^[1]。教育法律救济制度作为保障教育权益的重要制度,在教育法典中占据重要地位。因此,对教育法律救济制度的研究不能局限于完善单行法,而应将其置于教育法典的体系中,探索建构完备的教育法律救济体系。前期研究围绕受教育权的可诉性、高校学生管理纠纷的司法介入、教育仲裁与教育公益诉讼制度的建构等问题进行了广泛探讨^[1]。然而,多数成果仅聚焦于高等教育阶段的纠纷,或仅探讨教育诉讼制度的改进,对其他学段和非诉法律救济制度的研究有待深入。立足于教育法典编纂的时代背景,专门考察法律救济体系建构的成果也较为有限。鉴于此,本文检视我国教育法律救济制度的现状与局限,考察建构法

收稿日期:2024-03-21;修回日期:2024-06-23

基金项目:2022年国家社会科学基金教育学一般课题“我国教育法典编纂的框架体系研究”(BAA220169)

作者简介:任海涛,男,河北文安人,法学博士,华东师范大学法学院教授、博士生导师,主要研究方向:教育法学,联系邮箱:politicslaw@sina.com

律救济体系的方法、原则及实现路径,以期对教育法典的编纂和教育法律救济制度的体系化有所贡献。

一、教育法律救济制度的体系化与法典化

在考察教育法典法律救济体系的构建之前,有必要先辨析体系化、法典化的具体内涵,廓清体系化与法典化的联系与区别,明确建成救济体系的标准,从而为深入探讨建构救济体系的方法、原则及实现路径奠定理论基础。

(一) 通过体系化促进救济制度法典化

立法体系化是以法律体系性为目标的一种过程和方法,法典化与体系化相辅相成、相互促进。“法典”是特定部门法或领域法区别于单行法的应然表现形式,是编订而成的系统化的新的法律文件。“法典化”的目标是实现法律体系的内在统一、逻辑清晰、可预见性与简洁易懂^[2]。有学者认为,“与法典匹配的体系性”具有三个要素:本法规范完整且自足;本法规范内部无矛盾;本法规范可以区别于其他部门法规范。具备这些要素的部门法或领域法,若能成功提取出总则,便可被表达为“法典”;否则,只能以单行法的形式呈现^[3]。相应地,法教义学视角下的“体系化”是指依据统一的法律原则,将众多法律概念和规则安置在一个内容完整、逻辑协调的理论架构中^[4]。教育法学者认为,教育法体系化是根据一定的标准对现行法律法规中涉及教育内容的原则和规则进行分类归纳,使之成为一个结构完整、层次分明、统一协调的规范体系^[5]。具体而言,教育法体系化的内涵至少包含三个层次:一是教育法的体例形式、规范内容、功能作用的体系化;二是法律汇编或体系规划下的单行法的体系化;三是实体规范、程序规范或某领域规范的体系化,本文所探讨的建构教育法律救济体系即属于该层次的体系化。这表明教育法体系化有多种多样的实现形式,实现某领域规范的体系化,可为教育法整体的体系化奠定基础。

教育法体系化与教育法法典化存在差异。一方面,二者的内涵与思维方式不同。法典化是实现教育法体系化的一种方式,从该角度分析,法典化是手段,体系化是价值。体系化是包含法典化在内的系统性的思维方式,法典化则是尊崇法典形式与地位的思维方式^[6]。另一方面,二者性质不同。体系化是教育法的内在需求,法典化是教育法应然的存在形式。廓清教育法法典化与体系化的差异后,可以发现二者不乏相似之处,譬如二者均追求规范的完备性,冀图理顺规范的逻辑关系,解决碎片化问题与消除抵牾之处。具体到教育法律救济制度,虽然其法典化与体系化并不等同,但也有共通之处。在推进教育法治建设的进程中,应当先建立健全各类教育法律制度,补足缺失的单行法,促进教育法的体系化,在此基础上,形成教育法典,继而在适用、阐释法典的过程中,进一步推进教育法的体系化。由于现行教育法律救济规范不健全、存在部分功能重合、一些条款可操作性较弱,故应对其进行体系化构造。法典化是体系化的重要方式,在考察救济制度体系化时,需将其置于教育法典编纂的背景下,探讨在教育法典中如何建构法律救济体系。在法典化的筹备阶段,率先实现教育法律救济制度体系化,可为增强教育法典的系统性与协调性筑牢基础^[7]。

(二) 建构教育法律救济体系的必要性

现有的法律救济规范不健全,且缺乏统一的适用规则,导致了部分教育纠纷难以寻求适当的法律救济途径。比如,《普通高等学校学生管理规定》(2017年修订)仅对学生申诉的范围作了一般性的规定,人身权和财产权之外的其他合法权益不仅在法律上界限模糊,也缺少对学生申诉委员会的程序性限制,处于“管理-被管理”关系中的学生往往难以通过校内申诉获得应有的救济。除此之外,现行的《中华人民共和国行政复议法》(以下简称《行政复议法》)未直接将学位授予、学籍管理等重要事项纳入其中,使得行政复议在现实的教育纠纷中所发挥的作用相当有限,仅能依靠个案予以突破^[8]。

作为替代性纠纷解决机制的教育仲裁与教育调解同样面临着无法可依的尴尬境地。尽管学界已经就教育仲裁和教育调解制度的内容和定位展开了充分的讨论并达成了共识，但这些结论多是参照《中华人民共和国仲裁法》和《中华人民共和国人民调解法》的规定得出的，并未形成严格意义上的教育仲裁与教育调解法律制度^[9]。

现有的多元法律救济途径存在着部分功能的重合，有重复救济的可能，不利于诉讼与非诉救济途径间的衔接。从现行的法律条文来看，我国的教育申诉制度与教育行政复议制度存在着诸多雷同之处：在受理主体方面，校外申诉和教育行政复议的受理部门均为教育行政部门；在受理范围方面，《普通高等学校学生管理规定》第六十二条规定的学生申诉制度与《行政复议法》规定的不履行保护受教育权职责的受案范围基本一致；从救济途径的性质看，申诉和复议均属于行政系统内部的非终局性救济方式，具有自我纠错和非中立性的特点^[10]。由此可见，教育申诉与教育行政复议制度存在着一定程度上的功能重合，如果不加区分的话，不仅不利于教育纠纷的迅速解决，还会导致程序上的反复、行政资源的浪费，无法凸显非诉救济途径的优势。

随着教育法治化的不断推进，虽然我国教育救济制度正在不断完善，但部分条款的可操作性仍然较弱，导致了现行制度运行存在着诸多障碍。例如，教师申诉、学生申诉制度虽然为教师和学生申诉提供了校内专门委员会，但是在委员会成员的组成方案以及作出决定的程序方面并无过多规定，导致申诉委员会的中立性和专业性难以得到有效保障，校内申诉制度有流于形式之嫌。实际上，不仅是教育申诉制度，我国的教育行政诉讼也存在着救济有限的弊端。我国行政诉讼法规定了法院司法审查的范围包括行政行为的合法性、合理性和合程序性。然而，此项规定在教育纠纷领域却存在适用上的困难：一是忽视了教育行政诉讼中学校自主权的特殊性；二是无法帮助法院在司法审查教育纠纷时把握好一定的限度。在实践中，也正是因为司法审查标准的模糊，很多法院为了保障大学的办学自主权，在司法审查时过度克制，学生和教师面临着“校内救济困难，校外救济被动”的现实困境^[11]。

二、教育法典建构法律救济体系的考量因素

法律体系化是大陆法系法学家所青睐的法学学科建构的重要方法。法学家坚信体系化在法秩序的稳定性和正义性上发挥着不可替代的作用^[12]。建构教育法典中的法律救济体系，应当以基本权利保护为理念、以纠纷实质化解为目标、以救济规范体系化为基本方法，使法律规范形成逻辑和价值双重意义上的“统一体”。

（一）以“基本权利保护”为理念

为公民、法人或者其他组织提供实效性权利救济，这是法治国家的要义之一^[13]。设置一切救济制度从根源上都是为权利的实现保驾护航，在教育法典中设置教育法律救济制度的目的也不例外，即为了保障教育法律主体的基本权利充分实现。因此，教育法典中教育法律救济制度的建构应当紧紧围绕现有教育法律主体的基本权利，以教育基本权利保护为核心理念。具体而言，在现行的教育体制下，受教育者和教师是两大主要的权利救济主体，因此，教育法律救济制度主要就是对受教育者和教师的基本权利实施救济。

根据《中华人民共和国教育法》（以下简称《教育法》）第37—43条的规定，受教育者享有接受教育的权利，不仅包括义务教育和高等教育这两类现行教育法律救济制度关注的重点，还包括第39—42条所规定的接受特殊教育、继续教育与终身教育的权利；在接受教育的过程中，受教育者还享有使用教育资源、获得资助与奖励、获得公正评价、学位授予等权利；除此以外，受教育者在入学、升学、就业等方面还享有平等的权利。而根据教师法第7条的规定，教师享有在教育教学、学术自由、指导

评价、报酬待遇、民主管理、培训进修等方面的权利。由是观之,受教育者和教师所享有的基本权利所涉及的种类、横跨的范围具备明显的多样化特征,这就对教育法律救济制度的范围设定提出了明确的要求。

申言之,教育法典中教育法律救济制度整体需将教育法律主体的基本权利纳入“受理范围”,使包括上述权利在内的一切基本权利均具备理论上的“可救济性”。首先,对于在当前的教育法律救济体系中无法获得救济的权利,需将其纳入保护范围。举例而言,对于单位职工依法接受职业培训和继续教育的权利,由于权利主体已非在校学生,无法通过校内救济制度获得救济;企业单位并非行政主体,无法通过行政复议渠道获得救济;实践中也鲜有关于继续教育的司法诉讼案例。因此,包括继续教育权利的这类基本权利在实践中几乎沦为仅具宣示意义的条款。教育法典的救济体系需横向覆盖容纳完整,使所有法定权利具备获得救济的法定渠道。其次,明确每种教育法律救济渠道的权利救济范围。以诉讼救济为例,在司法实践中,具备可诉性的教育法律纠纷范围狭窄,主要围绕学位授予和学籍管理,这就直接阻塞了其他合法权益受到侵害时获得诉讼救济的渠道。教育法律救济体系的制度设计,需紧扣法定的教育基本权利,重新厘定可受理、具备可诉性的教育法律纠纷范围。最后,针对不同的权利类型,确保各类教育法律救济渠道分工明确,各有重点。例如,对于受教育者在学业上获得公正评价的权利,其评定与救济离不开具备专业学术能力的教育工作者,校内申诉与教育仲裁应是这类权利救济的主阵地。

(二) 以“纠纷实质化解”为目标

衡量教育法律救济体系能否发挥基本功能的核心指标是:现实的教育法律纠纷依据该制度能否得到实质性化解。教育法典中救济体系需建立在对教育利益格局及其冲突深入考量的基础上。

现行各类教育法律救济制度均存在缺陷。首先,以教育申诉制度为例。在高等教育领域,根据《普通高等学校学生管理规定》第59条,高校申诉处理委员会“负责受理学生对处理或者处分决定不服提起的申诉”,但对能否受理学术性纠纷未作出明确规定。同时,根据其第62条之规定,校内申诉为教育行政申诉的前置程序。这种设定一方面未能充分体现高校的自主管理权,另一方面,也与《教育法》第43条的规定相左。因为《教育法》仅规定受教育者享有向有关部门申诉的权利,并未限制其程序选择权。此外,现行规范未能详细规定教育行政申诉的具体程序,对申诉处理委员会成员是否实行回避制度、申诉时是否需举行听证、原处理决定应否暂停执行等问题未予以规范。其次,以教育行政复议为例。教育行政复议与教育行政申诉在受理范围、受理机构、救济效果上存在重合。这有可能导致相对人在提起申诉时,也提起复议,造成行政程序空转^[14]。最后,在替代性纠纷解决机制方面,相关制度建设较为滞后。为尊重高校的学术自由与自主管理权,教育行政主管部门和法院面对学术纠纷时需保持谦抑,在教育行政复议和教育行政诉讼中,只可进行形式审查,判定学校的处理是否符合法定程序,而不可涉及实质审查,因而有必要建构学术仲裁制度^[15]。但现行教育法并未对其进行规定。

为解决上述制度性缺陷,在编纂教育法典、完善救济体系时,必须以“纠纷实质化解”为目标。所谓“纠纷实质化解”,是指权益获得实质救济、纠纷得到实际解决,表现为在诉讼程序终结后,不再启动新的法律程序。在司法实践中,最高人民法院曾提出“实质性解决行政争议”的命题,这是由形式法治主义转变为实质法治主义的重要标志^[16]。司法实践应有效反哺立法,在建构教育法典中的法律救济体系时,奉行“纠纷实质化解”的目标,可有效弥补现行救济制度的缺陷,适应新时代多元化解决教育纠纷的需求。当然,实质化解纠纷不等于大而全的规定,而是在充分考虑各种教育纠纷(内部纠纷和外部纠纷、学术性纠纷和非学术性纠纷、公益纠纷和私益纠纷)的基础上作出适度化规定。

(三) 以救济规范体系化为方法

教育救济规范体系化是教育救济规范法典化的前提和基础。从概念来看,法律体系化是指根据法律体系的特定要求,通过立法或法律解释的手段,使相关法律规则与法律原则成为满足外在逻辑一致

性与内在价值融贯性的整体过程。传统理论认为,法律体系存在着“内部体系”与“外部体系”的二元划分方法。利益法学的代表人物菲利普·黑克在批判概念法学的基础上,最早系统地提出民法的内在体系和外在体系的区分理论^[17]。拉伦茨指出,外在体系指的是依形式逻辑规则建构的抽象概念体系,内在体系是由一般法律原则构成的体系^[18]。基于此,在构建教育法典的救济规范时,应当将救济规范体系化作为基本方法,以融贯性为体系化的标准,实现救济规范外部体系的逻辑一致性与内部体系的价值统一性。

1. 以融贯性、适度性为建构标准

融贯理论在法律体系构建的过程中呈现出了极高的理论契合度。从性质上看,融贯性包括了积极和消极两方面的含义。消极方面表现为:逻辑一致性是融贯性的必要但不充分条件^[19]。逻辑一致性是指在一个命题系统的命题之间不存在互相矛盾的情况,它是法律体系融贯性实现后的必然结果。这一性质在教育法典救济体系建构的应用中,表现为融贯性对外部体系逻辑一致的形式理性要求。融贯性的积极方面是指一种证立关系,其在法律体系建构上的作用体现为:法律体系中各法律原则、规则之间应当以某种特定理念为共同的价值基础,彼此联系紧密,作为整体去追求特定的法律价值目标的实现。各法律原则、规则之间的联系越紧密、目标一致性程度越高,法律体系的融贯程度也越高^[20]。融贯性是体系性的第一要义。救济规范体系化既表现为规则之间逻辑的融贯性,也体现为原则之间价值的融贯性。具体而言,救济规范的外部体系需符合内部体系的要求,每一条救济规范都应有相应的价值予以支撑,互相之间是协调的。

此外,建构法律救济体系时应贯彻“适度法典化”的理念。所谓“适度法典化”,是指有限度地控制法典的调整范围、体系化程度及完善空间^[21]。换言之,教育法典的编纂目标、体例形式、调整范围、编纂进度、预留空间等应与立法需求、现实条件相匹配,作出必要的限缩^[22]。这要求立法者妥适调配法典体系化与调整范围整全性之间的关系。教育法学界普遍认为,应坚持“适度法典化”理念,在实现重要教育法律关系法典化的同时,允许调整相对次要的法律关系的单行法并行存在。具体而言,在建构法律救济体系时,对教育调解、学术仲裁等尚处于发展初期、不甚成熟但又确有实践价值的制度进行确认规定。对行政复议、行政诉讼等相对成熟的制度,应明确其法律地位并进行引致规定。例如2023年修订的《行政复议法》第11条第11款规定,存在“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”的情形,可依法申请行政复议。新规拓宽了旧法规定的行政复议的受理范围。在编纂教育法典时,可对此类规范进行引致。同时,也应保留一定的开放性,为教育单行法和下位法的法律救济规范留出空间^[23],例如民族教育、国防教育、党校教育等非基础类的教育内容,以及人工智能教育、超常儿童教育等新兴教育领域。

2. 救济规范的外部体系化建构

救济规范的外部体系化是指救济条款的编制体例,救济条款与权利、义务、责任等相关规范的联系整合。救济规范外部体系的逻辑一致性是满足救济规范融贯性最低限度的要求。救济规范的外部体系化应当遵从以下要求:第一,救济规范的协调一致性。应当尽量避免教育法典救济规范内部同位阶条款相互之间矛盾冲突,以及教育法典救济规范同其他部门法救济规范抵触的情形出现;即使法律规范之间偶或出现了矛盾的情形,法律体系本身也应当提前预设好原则、规则的适用先后顺序或其他形式准则,以应对规范间可能出现的矛盾。第二,救济规范的形式严谨性。应当选取恰当的编制体例将救济规范加以整合,使其遵循某种逻辑进行组织编排,使救济规范按照特定的先后顺序、递进层次关系等形式逻辑组成严谨、周密的法律体系,而不是进行随意的罗列。

3. 救济规范的内部体系化建构

救济规范的内部体系化是融贯理论积极性的体现,是指救济规范应当形成稳定的内部秩序,法律

原则、规则以及法律规范组成的法律制度在价值判断上要保持协调一致。这要求教育法典的救济规范应当以特定的政治理论、道德理念为背后支撑,并以此为法律体系证立的价值基础^[24]。为此,需要将教育救济规范中能够起持久作用且具有适用普遍性的概念、理论、原则进行筛选、提炼、概括^[25],最终形成一套概括性、系统性、整体性程度较高的政治理论或道德理念。这种从法规范中提炼“共同理念”的过程,也是内部体系融贯性的实现过程。内部融贯性所指向的“共同理念”,通常情况下并不在司法裁判中得到适用,其起到的作用是对整个救济规范体系的“锚定”,以保证整个法律体系的稳定性。一旦这一“共同理念”发生变化,那么,即使救济规范在形式上没有任何变动,其所代表的具体内涵和适用效果也可能发生重大改变。

实现救济规范的内部融贯性,对保证司法裁判的公平公正具有重要意义。法官的判断难免受到主观上的影响,在裁判过程中(特别是在一些疑难案件上)法官所获知的信息可能并不完全,其作出裁判所依据的法律条文也可能由于法律固有的滞后性而难以完美适用于具体个案。要想维持法律的权威,使法官的判决令人信服,就必须在立法层面实现救济规范体系的融贯性,为救济规范提供统一性价值准则。当出现法律没有明确规定或者难以解决的问题时,法官便可以遵照救济规范体系所蕴含的价值理念去考量案件事实,审视原告与被告间的法律关系。而一个不融贯的救济体系,则可能导致专横司法的出现。

三、教育法典建构法律救济体系的具体路径

若要依托教育法典建构完备的教育法律救济体系,必须理顺非诉法律救济制度的内部关系,使其功能不会出现交叉重叠,并且寻求司法谦抑与司法能动的平衡点,妥善衔接非诉与诉讼法律救济制度。编纂法典时,可兼采“确认规定”“确认+转致规定”的立法技术,以保证法典精炼、准确。同时,理顺教育法律救济体系的内部顺序,将非诉法律救济机制前置,厘清各类诉讼制度的内在逻辑。

(一) 教育法律救济条款体系化的方式

化解现行教育法律救济制度的困境,需要对救济条款进行体系化构造。体系化的主要表现是理顺非诉法律救济制度与诉讼法律救济制度的关系,并明确二者内部的逻辑关系,从而将前文所述的体系化方法与原则落到实处。

1. 理顺非诉法律救济制度的内部关系

尽管各种非诉法律救济制度在理论上是平行关系,但在法律实践中却不尽然。现行法律规定,校内申诉为教育行政申诉的前置程序,这一规定的合理性受到学界质疑。此外,教育申诉和教育行政复议的实体功能存在交叉重合。因此,需理顺各类非诉制度的关系。一方面,在教育申诉制度内部,应将校内申诉与教育行政申诉视为两种独立的、可选择的申诉方式。依据《普通高等学校学生管理规定》第62条和《中小学教育惩戒规则(试行)》第18条之规定,学生或家长对学校给予的处理、处分有异议时,应当先向校内的学生申诉处理委员会提起申诉。若对其复查结论仍持异议,可向学校所在地省级教育行政部门提出教育行政申诉。然而,《教育法》第43条并非将校内申诉视为必经程序,可见上述规定与《教育法》背道而驰。况且在实践中,学生申诉处理委员会多由学校负责人与职能部门负责人构成,其专业性、独立性难以保证,故而不宜将校内申诉作为教育行政申诉的必要前置程序。另一方面,应当细化教育申诉与教育行政复议的救济功能,对二者的重合之处加以整合。

2. 妥善衔接非诉与诉讼法律救济制度

非诉与诉讼法律救济制度的衔接主要指教育申诉制度与司法诉讼的衔接。换言之,要明确界定教育申诉是否为诉讼之必要前置程序。《教育法》第43条第4款规定,受教育者对学校的处分不服或权

益受损时，可依法提起申诉或诉讼。有论者称，应将申诉作为诉讼之前置程序，以避免诉讼爆炸，节约司法资源^[26]。亦有学者持相反意见，认为应尊重学生的自由意志，允许其选择提起申诉或直接进行诉讼^[27]。实践中也出现了两种不同的情形，既有相对人选择先申诉，对申诉决定不服时再向上级机关申请行政复议^①，也有不少相对人选择直接提起诉讼。笔者认为教育申诉不是司法诉讼的前置程序，理由有二：其一，诉权是非依法律不得限制的基本权利。将教育申诉作为必经程序，实则是对诉讼权利的限制。其二，《教育法》等法律并未规定申诉前置。相反，在涉及二者关系的立法措辞上使用“或”进行连接，显然是选择关系，这意味着两种制度的独立性与可选择性。此外，教育行政复议与诉讼的关系也值得关注。我国行政复议法第10条规定，相对人对行政复议决定不服，可以依法提起行政诉讼，但行政复议决定为最终裁决的除外。这种将普通行政复议设为行政诉讼之前置程序的方式，使教育行政复议的受案范围随教育行政诉讼范围的扩大而拓展，二者的受案范围大致相同，弱化了教育行政复议的制度优势，也造成了功能混同^[26]。因此，应明确教育行政复议的具体受案范围。

3. 寻求司法谦抑与司法能动的平衡点

如何既确保司法对教育法律纠纷中受损权益的有效救济，又维护伦理、学术与自治，成为教育法典编纂中亟须直面的问题。教育纠纷具有较强的伦理性，司法不宜轻易介入。特别是高等教育纠纷除具有伦理性外，还有自治性、学术性等特征。随着我国高等教育的快速发展，不可避免地产生了诸多高校教育纠纷，学者们也对高校学生管理纠纷的司法介入问题进行了广泛探讨^[28]。目前，学界已对司法介入高校学生管理纠纷应保持必要的谦抑性和自制达成共识，并提出区分学术性纠纷与非学术性纠纷的方案，借以明确司法审查的范围和强度。由于法院不具备审查学术性纠纷的专业判断力，故应对高校在学术自由范围内行使自主办学权的行为保持谦抑，对学术性纠纷只进行形式审查、程序审查，不宜进行实质审查；而对非学术性纠纷则可依照法律保留原则、比例原则、不当联结禁止原则，进行实质审查，审查高校作出决定的事实和依据。在编纂教育法典时，可借鉴上述研究成果，对司法救济进行规范，平衡司法的谦抑性与能动性。

（二）救济规范在教育法典中的位置安排

教育法典采用“总则+分则”的体例安排已成为学界共识。笔者曾撰文论证，法典总则编应以教育法律关系为逻辑主线，分为“教育法基本规定”“教育主体概括规定”“受教育权与教育权”“教育类型”“教育法律行为”“教育法律责任”六章^[29]；分则包含“教育主体”“学校教育”“教育与家庭、社会”“特殊事项”四编^[30]。

教育法典的总则通过抽象提炼并集中规定教育法律规范中的共通部分，对分则诸编具有统领效力。在建构法律救济体系时，应提取一般规定编入法典总则中，具体涉及“受教育权与教育权”和“教育法律责任”两章。权益保障是现代教育立法的重要特征，教育权利是教育主体在教育事务上所享有的利益，教育法治建设应实现受教育权与教育权的良性互动。申诉权、复议权利和诉讼权利均为重要的教育权利，故应在“受教育权与教育权”章中进行概括性规定，明确受教育者、教师等主体享有获得救济的权利。在“教育法律责任”章，可规定对依法进行救济的教育主体进行打击报复的，应承担相应的法律责任，以及校内申诉处理委员会、教育行政部门未依法履行救济职责时，应承担法律责任。

法典分则各编的内容安排为：教育主体编规定教师法律制度、学校法律制度和学生法律制度；学校教育编规定学前教育制度、义务教育制度、高等教育制度、民办教育制度、职业教育制度、特殊教育制度、考试制度；教育与家庭、社会编规定家庭教育制度和终身教育制度^[31]；特殊事项编规定国家通用语言文字制度、中外合作办学制度等。聚焦于法律救济体系的建构，相关救济规范将主要集中于教育主体编与学校教育编，既涉及程序性规则，也包含实体性规则。例如，将《中小学教育惩戒规则（试行）》第17、18条规定的学生或家长提起申诉、行政复议或行政诉讼的规范进行补充完善后，升级为法律，编入学校教育编。学校教育编还可纳入学位法规定的学位申请人向省级学位委员会提出申诉

的程序。同时,完善并吸纳《普通高等学校学生管理规定》中有关学生申诉和诉讼的规定。优化高校内部的申诉渠道,明确高校各类纠纷的司法审查标准及路径。

(三) 救济体系在教育法典中的呈现形式

在我国教育法律救济制度尚未完全成熟、稳固的情况下,应以适度法典化理论为指导,结合不同救济制度的实际情况选择不同的处置方案,形成整体上合乎逻辑的框架体系,而非刻意地、片面地追求条款内容的详尽。故宜以“确认规定”“确认+转致规定”的形式呈现,从而兼顾法典的稳定性与开放性。

1. 确认规定

在编纂教育法典时,宜采确认规定、引致规定等立法技术,以保证法典的精炼。“确认规定”是指某一法律救济制度虽属于教育法律纠纷解决机制,但并没有明确的法律依据;或虽有依据但缺乏操作规范,处于实践较少仍在探索的阶段,这种情况下应仅在教育法典中对该制度进行确认而不再进行更多规定,明确其救济制度的法律地位即可。例如,教育调解与教育仲裁在实践中起到一定作用,却面临着无法可依的尴尬问题。鉴于二者皆为重要的替代性纠纷解决机制,承载着减少诉讼压力的社会期待,故应在教育法典中予以确认规定,赋予它们明确的法律地位,以利于实践的开展和规则的完善。又如,学生申诉、教育行政复议的制度价值已得到实践验证,但存在一些规则缺漏,尚处发展初期,仍有诸多待完善之处,应仅对其进行确认规定,既能巩固其法律地位,亦可为后续完善留出空间。再如,教育公益诉讼制度是公益诉讼程序在教育诉讼案件中的运用,是维护国家利益与公民受教育权的重要保障机制。当公民、法人或行政机关违反教育法,损害社会公共利益,影响教育生态健康与教育事业发展的时,特定组织和机关便可提起教育民事公益诉讼或教育行政公益诉讼。近年来,平等入学、招生录取条件等领域问题频发,受到社会广泛关注,亟须教育公益诉讼制度进行应对,但目前尚缺乏成熟的规则,未对其进行立法。因而在编纂教育法典时,可对其予以确认规定,明确起诉主体、受案范围等内容。

2. 确认+引致规定

编纂教育法典时,对规则完善且经过司法实践检验的法律规范,可直接设置引致条款进行衔接,使法典简洁明了、精炼有序。但鉴于现有非诉及诉讼法律救济制度均存在一定程度的问题,相关条款难以直接引致,故宜采“确认+引致规定”的方法。这种方法适用于已开展较多实践且有一定规范基础,但具体规则还有完善更新空间的救济制度。对这种制度不宜在法典中进行太过细致的规定,可在明确它们的法律地位后进行引致规定^[32]。相较于学生申诉制度而言,教师申诉制度较为成熟。教师法第39条规定了教师权益受损或对所在单位作出的处理不服时,可以向教育行政部门提出申诉。2021年教育部公布的《中华人民共和国教师法(修订草案)(征求意见稿)》对这一规范作出修订,增加了“对考核结论不服”的申诉事由,并将申诉期限由30日延长至60日。若草案通过,教育法典宜对此规定进行确认,并加以引致。同时,教育诉讼制度虽存在未明确区分学术性诉讼与非学术性诉讼等问题,但其主要依托于行政、民事和刑事诉讼,编纂教育法典时,应在明确教育诉讼的法律地位后进行引致规定,并将部分特殊规则在法典中予以体现。

(四) 教育法律救济体系的内部顺序安排

非诉法律救济机制应当作为诉讼制度的前置程序,从而实现相关教育矛盾纠纷解决的高效化,并减轻司法机关的负担。在此基础上,诉讼制度则按照民事诉讼、行政诉讼以及刑事诉讼的方式予以排列。

1. 非诉法律救济机制前置

教育法律救济体系中的非诉法律救济机制可以作为诉讼机制的前置程序,从而减轻司法机关的负担,并实现矛盾纠纷的多元化解。同时,非诉法律救济机制内部亦应按照调解、教育申诉、教育行政

复议、教育仲裁的顺序予以安排。非诉解决机制包含了社会与政府双重渠道。尤其是调解、教育申诉等社会性程序是实现社会自治的重要法治制度。非诉的权利救济机制是诉讼以外的重要替代性纠纷解决渠道,能够在双方意思自治的前提下率先在学校或政府层面化解纠纷^[33],避免司法权力“事必躬亲”。

首先,调解是非诉的权利救济机制中最为便捷与高效的权利救济方式,它能够通过最为灵活的方式让相关当事人充分阐释各自主张,促进双方尽快达成共识,且不必受特定程序的约束。当然,教育法典并不需要对调解的具体流程展开细致规定。既然调解具有上述灵活的性质,因而调解的具体形式完全可以由有关部门展开自主设定。其次,教育申诉是由学校主导的权利救济流程,教育法典应从设定学校的专门处理机关、划定初步的调查程序等两方面展开规定,从而为学校的具体操作提供基本的立法指南。再次,教育行政复议由政府主导,教育法典应从划定专门的处理机构、明确申诉条件、搭建调查程序、设定责任主体、协助当事人起诉等五方面对行政复议的流程作出较为细致的规定,从而既为政府相关部门提供详细的流程指引,也尽量约束政府的自由裁量权,避免权力任性。最后,教育仲裁以高度的专业性、经济性和准司法性在教育权利救济中占有重要地位,既可以有效化解教育纠纷,也可以破解法院不受理案件的尴尬局面。教育法典应构建全面、严谨的教育仲裁制度,对教育仲裁制度实施的规则与原则展开细化,避免概括性的规定,从而避免同案不同仲裁的局面,以维护教育仲裁的权威性。

2. 各类诉讼制度的内在逻辑

一方面,教育法典应明确教育法律救济的受案范围。鉴于教育法典并不属于主要的三大程序法,因而宜通过引致性条款援引民事、行政以及刑事诉讼法的规定,来明确教育法律救济的受案范围。同时,根据相关纠纷对当事人权益侵害的轻重缓急,上述诉讼救济应按照民事诉讼、行政诉讼以及刑事诉讼的方式予以排列。

另一方面,在上述三类诉讼制度中,行政诉讼显然是最为重要且普遍的救济制度,而行政诉讼往往容易与高校的大学自治权利乃至学术自由产生冲突,因此有必要予以单独强调。大学自治的灵魂在于学术自由,这决定了司法机关应当尊重大学的学术自治权,避免对高校的学术自由造成侵害。据此,在通过行政诉讼展开权利救济时,必须灵活交替适用严格审查模式和有限审查模式。

严格审查模式针对不涉及专业的学术判断的教育权益纠纷。对此,司法机关可以用自身的判断来取代高校的判断,对相关纠纷展开较为彻底的严格审查。在形式审查上,高校应当审查有关行为是否符合程序规定,是否适用了正确的法律或校规,如高校是否充分听取了当事人的陈述与申辩,是否提前通知了当事人,是否优先引用了上位法。在实体审查上,法院应对高校举证证据与证明结果的关联程度进行甄别与认定。例如,在“崔子阳诉中国地质大学案”中,法官就认为在三位学生都未承认作弊的情况下,“被告根据其提供的原告草稿纸、《考务督导巡视记录表》、监考老师的《情况说明》等证据推断认定原告存在……作弊行为,……主要证据不充分”^②。

有限审查针对的则是涉及学术判断的权益纠纷。大学自治并不意味着学术纠纷可以不接受司法审查,毕竟大学自治的本意是限制行政部门、司法部门越权干涉高校学术自由,而反对高校借“学术自由”名义行限制学生权利之实。因此,为了实现学术自由与保障当事人利益的平衡,司法机关仅应对学术纠纷展开形式审查,以免实体审查打破大学“内部微妙的平衡,进而严重阻碍高等教育机构的正常运作”^[34]。

四、结语

法律救济制度的特殊性决定了其与权利、义务、责任等规范紧密联结,四者处于同一有机体系之

中。教育法律救济制度直接关系着教师、学生权利的实现,是法律救济在教育领域的具体化,具有一般法律救济制度不具备的特点。建构教育法律救济体系是一项系统工程,在该工程建设过程中,应时刻考虑与教育法典整体安排相一致。

在整个教育法律体系中,教育法律救济制度必然具有不可或缺的地位。对分散于不同教育单行法之中的教育法律救济制度进行体系化梳理完善、消除现有救济制度体系中的缺陷,是编纂教育法典的重要内容。通过健全教育法律救济体系,可以加大教育法典对教育权利的保护力度,从而推动我国教育法治事业迈上新的台阶。

注释:

- ① 北京市高级人民法院(2018)京行终 3159 号行政判决书。
- ② 湖北省武汉市中级人民法院(2016)鄂 01 行终 180 号行政裁定书。

参考文献:

- [1] 彭中礼,彭娟.教育法典编纂的“公因式元素”及其逻辑主线[J].中南大学学报(社会科学版),2024,30(5):108-122.
- [2] 朱明哲.法典化模式选择的法理辨析[J].法制与社会发展,2021,27(1):89-112.
- [3] 陈景辉.法典化与法体系的内部构成[J].中外法学,2022,34(5):1180-1200.
- [4] 黄茂荣.法学方法与现代民法[M].5版.北京:法律出版社,2007:572-573.
- [5] 任海涛.论教育法体系化是法典化的前提基础[J].湖南师范大学教育科学学报,2020(6):15-24,76.
- [6] 段占朝,姚建龙.与党内法规法典化主张商榷:兼论党内法规体系化的路径与方式[J].社会科学,2023(5):185-192.
- [7] 任海涛,孔仲渊.教育法典背景下“教育法律主体”的体系化[J].华东师范大学学报(教育科学版),2024(5):112-126.
- [8] 李婧.我国高校教育纠纷的法律类型及其解决机制探究[J].社会科学战线,2008(11):214-218.
- [9] 陆在春,高明诚.论教育仲裁制度的完善:兼论大学生权利救济ADR模式引入[J].法学杂志,2009,30(3):127-129.
- [10] 郭秀晶,马乐,王霁霞.北京教育法律救济的现状、问题与政策建议[J].北京教育(高教版),2006(1):49-52.
- [11] 申素平,段斌斌,贾楠.新时代我国教育法治建设面临的问题与对策[J].复旦教育论坛,2018,16(1):23-27.
- [12] K·茨威格特,H·克茨.比较法总论[M].潘汉典,米健,高鸿钧,等译.北京:法律出版社,2003:109.
- [13] 章剑生.论作为权利救济制度的行政复议[J].法学,2021(5):47-59.
- [14] 湛中乐.我国《学位法》的主要内容及其理论解读[J].中南大学学报(社会科学版),2024,30(4):1-13.
- [15] 蒋艳.学术仲裁制度建构:必要性、可能性及具体形塑[J].高教探索,2023(3):34-39.
- [16] 王万华.行政复议法的修改与完善:以“实质性解决行政争议”为视角[J].法学研究,2019,41(5):99-117.
- [17] 方新军.内在体系外显与民法典体系融贯性的实现:对《民法总则》基本原则规定的评论[J].中外法学,2017,29(3):565-589.
- [18] 卡尔·拉伦茨.法学方法论[M].陈爱娥,译.北京:商务印书馆,2003:318-355.
- [19] 方新军.融贯民法典外在体系和内在体系的编纂技术[J].法制与社会发展,2019(2):22-42.
- [20] 何积华.未成年人保护立法中的系统协同[J].青少年犯罪问题,2023(2):144-160.
- [21] 曹炜.环境法“适度法典化”的理论反思与方案建构[J].法制与社会发展,2023(6):113-133.
- [22] 高杭,王子渊.行业法视域下的教育法适度法典化[J].教育研究,2023,44(8):143-151.
- [23] 刘旭东.我国教育法典编纂的“不完全法典化进路”分析[J].复旦教育论坛,2022(5):36-43.
- [24] 雷磊.融贯性与法律体系的建构:兼论当代中国法律体系的融贯化[J].法学家,2012(2):1-16,176.
- [25] 赵宏.行政法学的体系化建构与均衡[J].法学家,2013(5):34-54,176.
- [26] 余翠兰.学位授予行为司法审查的深度和广度[J].人民司法(案例),2007(8):90-91.
- [27] 湛中乐.大学自治、自律与他律[M].北京:北京大学出版社,2006:104-106.
- [28] 罗爽.教育法治进程中的教育法律救济研究:回顾与展望[J].中国教育法制评论,2020(2):140-151.
- [29] 任海涛.教育法典总则编的体系构造[J].东方法学,2021(6):123-140.

- [30] 任海涛. 教育法典分则：理念、体系、内容[J]. 华东师范大学学报(教育科学版), 2022, 40(5): 63–76.
- [31] 刘光华. 家庭教育法的基石地位及入典路径[J]. 青少年犯罪问题, 2022(2): 4–20.
- [32] 吴昂. 论生态环境法典编纂中纠纷解决机制的构建[J]. 中国法律评论, 2022(2): 50–59.
- [33] 张奂奂, 吴会会, 张增田. 从对抗走向对话：美国高校替代性纠纷解决机制研究[J]. 复旦教育论坛, 2021(2): 34–41.
- [34] 刘金晶. 法庭上的“自主高校”：论美国司法中的“学术遵从”原则[J]. 环球法律评论, 2011, 33(6): 124–134.

The construction of legal relief system in education code

REN Haitao

(School of Law, East China Normal University, Shanghai 200241, China)

Abstract: Relief is a procedural mechanism to ensure the realization of rights. The perfection level of educational legal relief system is an important criterion to test whether educational rights can be realized, so it is necessary to incorporate it into the education code. When constructing the relief system of educational code, we should take the protection of basic rights as the concept, the substantive resolution of disputes as the goal, and the systematization as the method. In the specific way of systematization, we should straighten out the internal relationship of the non-litigation legal relief system, properly link up the non-litigation legal relief system with the litigation legal relief system, and seek the balance point between judicial modesty and judicial activism. Because the educational code should be arranged in the form of “general provisions + specific provisions”, the relief norms should also be properly arranged on this basis. In order to embody the guiding ideology of appropriate codification, the relief system should be presented in the form of “confirmation provisions” and “confirmation provisions + transfer provisions”, and the internal logical order should be clarified to ensure the refinement and accuracy of the code.

Key words: educational code; educational legal redress; educational rights; systematization; codification in moderation

[编辑：苏慧]