

● 法 学

教育行政案件类型及诉讼性质研究

林 莉 红

(武汉大学 法学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 林莉红(1964-),女,江苏射阳人,武汉大学法学院法律学系副教授,主要从事行政诉讼法学研究。

[摘 要] 我国教育行政案件时有发生,并呈上升趋势。教育行政案件是由教育行政管理机关行使法律、法规规定的特定职权引起的,显然不属于民事案件,而是行政案件,应当纳入行政诉讼的受案范围,但要由法律、法规作出明确规定。

[关键词] 教育权; 行政诉讼; 诉讼性质

[中图分类号] D 912.1 [文献标识码] A [文章编号] 1000-5374(2000)06-0806-05

近年来,随着社会的发展,教育与人们的关系越来越密切,在人们社会生活中的地位和作用越来越重要,因而教育行政案件时有发生,并呈越来越多的趋势。这类案件都是由于教育行政管理机关行使法律、法规规定的特定职权引起的,因而显然不属于民事案件,而是行政案件。但是由于行政诉讼实行受案范围有限原则,并非所有的行政案件都能够由法院受理。在我国,行政案件是否由法院受理,要由法律、法规作出明确规定。而目前我国的法律、法规仅对行政机关侵犯人身权、财产权的案件属于人民法院受理范围作了明确的规定,而对涉及受教育权的案件是否属于行政诉讼受理范围并无明确的规定,因此对人民法院是否应当受理此类案件,理论上和实践中也都有争议。本文结合近年来司法实践中已经出现的诉讼案件,对教育行政案件的类型及诉讼性质进行探讨。

教育行政案件是指由于教育行政主管机关以及其他行政主体在行使法律、法规授予的管理职权时,与相对人发生行政争议而产生的案件。包括涉及教育权的行政案件,也包括涉及人身权、财产权以及其他法定权利的行政案件。

从行政法的角度分析,教育行政管理与其他行

政管理相比较,具有以下特点:

1. 教育行政管理主体的特殊性。教育行政管理涉及三方主体。一是行政机关。即依照法律、法规对各级各类教育机构和教学对象进行管理的教育行政主管机关。二是学校等教育机构。学校等教育机构的情况比较复杂,其有时是行政机关的管理相对人,有时又是依照法律、法规对学生和教师进行管理的管理者。三是学生、教师等受教育者和教育者。学生与学校、学生与行政主管机关会发生一定的法律关系。教师与学校、教师与行政主管机关也会发生行政法上的关系,同时,教师与学校还有可能发生劳动关系,特别是随着管理体制改革的深化,教师与学校或者教育行政主管机关之间原有的那种人事关系会越来越多地被劳动关系所取代。

2. 教育行政管理内容的特殊性。教育行政案件争议的权利领域除了人身权、财产权以外,还涉及到公民的一项极为重要的权利:受教育权。受教育权是我国宪法规定公民所享有的一项极为重要的权利。这一权利的行使,导致教育行政管理的内容较多地涉及到学术领域,如学位的颁发、职称的评定,涉及到对相对人能力、学识的认定;考试中确定标准答案、核查分数,涉及到各个专业领域。因此,如何处理学术自治与行政干预,学术自治与司法审查的关系是行政管理领域、行政诉讼领域都必须解决的问题。

3. 教育行政管理方式的特殊性。正由于教育行政管理内容上较多地涉及到学术领域,因此,在管理的方式上,除了传统的行政处罚、行政强制措施、许可证等方式外,采取合议制的方式较多,如各种委员会作出评议决定。合议制的管理方式要求公正、公开和注重程序。而目前我国合议制机构在这方面的做法却不是很尽如人意,各种委员会在进行评议,作出决定时,大多是暗箱操作。这在现代行政管理领域强调政务民主、政务公开的发展趋势之下,自然会越来越多地受到当事人的不满和非议。

二

教育行政案件从主体和案件性质上大致分为以下几类:

(一) 当事人诉行政机关侵犯其人身权、财产权的案件

如教育行政主管部门对相对人,包括学生、教师、学校以及其他教育机构,作出的行政处罚、行政强制措施、责令履行义务等行政行为,相对人不服而引起的纠纷;相对人对行政机关拒绝或者拖延颁发许可证的行为不满而引起的纠纷;学校或者其他教育机构在设立、变更和终止时与行政机关发生的纠纷等。这些纠纷都是相对人认为行政机关侵犯其人身权、财产权而引起的,行政诉讼法明文规定其属于行政诉讼的受案范围,因而这类案件可以由人民法院受理和审判,几乎没有争议。

(二) 当事人诉行政机关侵犯其受教育权利的案件

学生状告行政机关侵犯自己合法的受教育的权利,这是最明显的行政案件。这类案件只涉及受教育权是否属于行政诉讼受案范围的问题。目前出现的当事人与行政机关就受教育权发生的行政诉讼案件大致有三类。

1. 行政机关作为的案件。一般表现为相对人状告行政机关作出的某一个具体行政行为侵犯自己受教育权的情况。这类案件的被告既可以是教育行政主管部门,也可能是其他的行政机关。如因某镇政府拖欠供电所电费,供电所停止向镇政府供电,镇政府便作出供电所在镇中心学校上学的9名职工子弟“暂放假5天”的决定。对此,9名学生状告镇政府侵犯自己受教育权的合法权利^[1](第2版)。这是非常典型的学生状告行政机关侵犯教育权的案件,被告是行政机关,侵犯的是典型的受教育的权利。

2. 行政机关不作为的案件。一般表现为相对人要求行政机关履行保护受教育权的法定职责,行政

机关不履行或者拖延履行的情况。如已满6周岁(符合《义务教育法》关于小学入学年龄为6周岁的规定)的儿童要求进入小学接受义务教育,遭学校拒绝,转而要求教育局处理此事。教育局不作处理,原告要求教育局履行法定职责,保护自己的受教育权^[2](第22页)。

3. 当事人与行政机关为查分、转学、标准答案等问题发生纠纷而引起的案件。一般表现为学生或者学生家长在升学考试过程中要求核查分数,或者对考试的标准答案看法不一,与行政机关发生争议。从表明上看,这类案件中,行政机关并未直接侵犯相对人的受教育权,而是涉及到对学生成绩、学识评定等问题。实践中已经出现的这类案件如因小学毕业升中学的考试中标准答案的确定引发的状告教育行政主管部门的案件,案件争议的焦点是小学毕业语文考试“自作自受”中“作”字的读音,标准答案与国家语言文字委员会、国家教委、广播电影电视部审定公布的《普通话异读词审音表》的规定不一致的问题^①。要求核查入学考试成绩的案件更是时有发生^[3](第33页)。

(三) 当事人诉学校侵犯其受教育权、人身权、财产权的案件

这类案件不仅涉及受教育权案件是否属于行政诉讼受案范围的问题,而且涉及主体资格问题,即学校是否能够、应该作为行政诉讼的被告。目前出现的当事人诉学校的案件主要有三类:

1. 学生诉学校侵犯受教育权的权利。如开除学籍、不发给学位证、毕业证等。这类案件近年来比较多见,如被媒体多次报道的大学生田永状告母校北京科技大学拒绝颁发毕业证、学位证的行政诉讼案件;博士生刘燕文状告母校北京大学拒绝颁发博士学位证的案件。前者涉及到的是因学校给予学生处分而导致学生没有获得学位证、毕业证,而后者则单纯是由于没有通过学校学位委员会的评定而没有获得学位证,这里涉及到了学术领域,提出学术自由与司法审查的关系问题。

2. 学生诉学校违法或者不当给予行政处分的案件。学校有对学生进行管理的权力,对于违反校规、校纪以及违法犯罪的学生有给予警告、记过、勒令退学、开除等行政处分的权力。但是,对学校给予的行政处分,学生是否有申诉的权利,向谁提出申诉等问题则并不明确。实践中已经出现对学校开除学籍的行政处分不服而状告学校的行政诉讼案件。

3. 学生诉学校侵犯自己人身权、财产权的案件。学生诉学校侵犯人身权、财产权案件,有的属于单纯

的民事领域,如学校围墙倒塌砸伤、砸死学生,家长或者监护人起诉学校要求赔偿损失的案件。有的则属于学校行使行政管理法律、法规赋予的职权而引起的行政案件,如教师私拆学生信件侵犯隐私权、体罚学生侵犯人身权、迟到罚款侵犯财产权等,由于人身权、财产权本身就属于行政诉讼的受案范围,只要能够认定学校是法律、法规授权的组织,就可以对学校提起行政诉讼。

(四) 关于行政机关诉当事人不履行接受义务教育的义务的案件

依照《义务教育法》及有关法律的规定,达到入学年龄的未成年人的家长(包括其他监护人,以下同)有监护子女(包括其他被监护人,以下同)接受义务教育的义务。对于家长拒绝或者拖延履行这一义务的,实践中的做法主要有两种,一是地方人民政府向人民法院起诉学生家长不履行监护子女接受义务教育的义务,如《法制日报》曾连续载文《不送孩子上学吃官司——修文 8 位家长成被告》(1998 年 11 月 20 日)、《家长不让孩子上学,乡长控告家长违法——酒泉一乡政府将 4 位家长推上法庭》(1999 年 3 月 30 日)、《湖北基层法院帮数百名学生重返课堂》(1999 年 5 月 28 日)报道此类案件。二是地方人民政府作出责令家长或者监护人监护未成年人接受义务教育的行政决定,在义务人不履行行政决定时向法院申请强制执行。

三

对目前实践中已经出现的教育权行政案件,从行政诉讼法学的角度,需要讨论三个方面的问题。

(一) 侵犯受教育权的行政行为是否属于行政诉讼受案范围

对此主要有两种观点。一是认为我国行政诉讼法第二章明确规定了人民法院的受案范围,侵犯教育权的案件并不属于行政诉讼法规定的受案范围,其他相关的教育法律、法规中也没有明确的规定。倘若在法律没有明文规定的情况下,法院的受理范围可以任意扩大,那么司法也有太泛化的倾向了^[4](第 2 版)。二是认为当事人的权利受到侵犯,就应当给予其法律上的救济,对侵犯教育权的行政行为应当可以提起行政诉讼。

目前,在实践中,受到媒体关注和报道的案件当然都已经形成诉讼上的案件,大多数案件已经作出了实体判决。因此,可见司法实践中是已经认同了这类案件的性质属于行政诉讼。

但是,是否属于受案范围与是否应当属于受案

范围是两个概念。以笔者之见,考察现行行政诉讼法及有关法律的规定,认为教育权案件属于行政诉讼的受理范围是很牵强的。我国是一个奉行成文法传统的国家,要求执法者、司法者严格遵从法律的明文规定。同时,从社会发展看,教育权案件又确实应当纳入行政诉讼受案范围。如此,既能够保证当事人受教育的权利不受侵犯,又有利于监督有关行政机关和教育机构依法行使职权。实践中出现人民法院突破法律规定对教育行政案件进行受理和审判的情况,正说明立法将教育权案件纳入行政诉讼受案范围的必要性和紧迫性。

(二) 学校是否可以在行政诉讼中作被告

行政诉讼的被告必须是行使国家行政管理职权的行政机关或者是法律、法规授权其行使某一或者某些行政管理职权的行政主体。因此,当事人诉学校的案件,从行政诉讼法的角度看,涉及两个相互关联的问题:其一,学校是否属于行政主体;其二,学籍管理、学位管理,以及学校对学生进行的各项纪律管理是否属于行政管理。

从我国现行的办学机构及教育行政管理机关的关系来看,应当说还是计划经济模式下“政”“学”不分的体制。从所有制上看,公立(国立、省立、市立)学校占绝对主导地位;从管理内容上说,各级各类学校从招生到分配都纳入国家计划,学籍、学位更是行政机关严格管理的内容。学校向学生颁发毕业证、学位证是代表国家而非学校能自主决定的行为。由此分析,学籍管理、学位管理应当属于行政管理。

如果学籍管理、学位管理属于行政管理,那么学校是法律、法规授权的组织就显得比较顺理成章了。对此,有关法律、法规有比较明确的规定。如《教育法》第 21 条规定:“国家实行学业证书制度。经国家批准设立或者认可的学校及其他教育机构按照国家有关规定,颁发学历证书或者其他学业证书。”第 22 条:“国家实行学位制度。学位授予单位依法对达到一定学术或者专业技术水平的人员授予相应的学位,颁发学位证书。”第 25 条第 1 款规定:“国家制定教育发展规划,并举办学校及其他教育机构。”第 28 条规定,学校及其他教育机构行使下列职权:对受教育者进行学籍管理,实施奖励或者处分;对受教育者颁发相应的学业证书等。如果学籍管理、学位管理属于行政管理的话,则这些条款都可以视为对学校的相应授权。

学校作为法律、法规授权的组织,依照有关法律、法规的规定对学生和教师进行管理,学校与学生、学校与教师之间不存在平等的民事关系,而是一

种特殊的行政管理关系。在管理过程中也当然会与相对人,即学生或者教师发生纠纷,这种纠纷属于行政纠纷。但是,这些纠纷是否能够转化为法律上的案件而依照法定程序得到有关机关的处理,则取决于前一问题的解决,即教育行政案件是否属于行政诉讼的受案范围而由人民法院进行受理和审判。

(三)对家长不履行监护子女接受义务教育义务的情况应当如何处理

实践中,由政府起诉相对人,其诉讼性质令人颇存疑虑:这是行政诉讼还是民事诉讼?行政诉讼,无行政机关做原告之法理;民事诉讼,则原告与案件并无法律上的利害关系。因此,既与法无据,也与理背离。从行政权行使的性质和特点来看,地方人民政府不必要也不应当向人民法院提起诉讼,要求人民法院判决相对人履行义务教育法的规定。而应该直接作出行政处罚决定或者行政处理决定,责令家长或者监护人履行义务,在义务人不履行行政决定时向人民法院申请强制执行。

应当说,有关法律对地方人民政府监督未成年人的父母或者监护人履行《义务教育法》是有所规定的。《义务教育法》规定:“国家、社会、学校和家庭依法保障适龄儿童、少年接受义务教育的权利。”“父母或者其他监护人必须使适龄的子女或者被监护人按时入学,接受规定年限的义务教育。”因此,达到入学年龄的未成年人的家长有监护子女接受义务教育的义务。《义务教育法》还规定:“地方各级人民政府必须创造条件,使适龄儿童、少年入学接受义务教育。除因疾病或者特殊情况,经当地人民政府批准的以外,适龄儿童、少年不入学接受义务教育的,由当地人民政府对他的父母或者其他监护人批评教育,并采取有效措施责令送子女或者被监护人入学。”但是,对于因各种原因拒绝或者拖延送子女接受义务教育的家长,应当如何处理,什么是“有效措施”,《义务教育法》却并未作出明确规定。由于法律条文并未对地方人民政府所可以采取的措施作出明确、具体的规定,因此,行政机关作出行政决定难以形成具体内容,行政机关没有法律上的有效措施,只得求助于法院。实际上,法院又能有有效措施吗?同样没有。所其作用的只不过是法院的威慑力罢了。对此,解决问题的办法只能是加强行政立法,明确规定教育行政主管部门所可以采取的措施。

实践中还出现学校诉学生家长不履行监护子女接受义务教育的义务的案件,如1998年11月16日《法制日报》载文《拒送子女上学堂,家长坐上被告席》,报道的却是某中学状告不承担子女学费,让子

女辍学外出打工的学生家长,要求家长督促其子女接受义务教育并承担有关费用。这类案件的发生应当说是不符合法律规定和法理的。学校并非行政机关,有关法律也未授权学校有此项行政管理权,因此学校不能追究家长或者监护人的法律责任;学校与接受义务教育的学生也没有法律上的利害关系,因此学校不能作为民事诉讼的原告对家长或者监护人提起诉讼。尽管涉案学校的主管动机是好的,但这种做法却是缺乏法律依据和理论依据的。这大概也是在法律不健全的情况下所采取的一种无可奈何之举吧。

四

除上述案件类型外,教育权方面还有可能出现新的行政案件。有关教育行政主管部门和教育机构以及人民法院都应对此给予重视,有关立法机关应加紧相应的配套立法工作。

1.关于教师诉学校或者行政机关资格授予、职称评定的案件。《教育法》第34条规定:“国家实行教师资格、职务、聘任制度。”随着改革的深入,各级各类学校对教师会逐渐实行聘任制,教师资格、教师职称的授予和评定中的争议会越来越多。对这类争议能否提起行政诉讼同样涉及两个相互关联的问题:这类争议是否是行政争议?是否属于行政诉讼受理范围的行政争议?关于前一个问题,不妨作这样的考察。目前,职称评定一般是由高校或其他教育机构的职称评定委员会进行,由高校或其他教育机构进行聘任。但也有的学校或者教育机构因没有职称评定权而由省一级教育行政主管部门或者人事部门的职称评定委员会进行。由行政机关主持进行的职称评定引发的争议,是行政机关在行使其行政管理职权时与相对人发生的,行政机关与受评或受聘的教师之间不是地位平等的民事关系,这种争议当然属于行政争议。那么,有职称评定权的高校或其他教育机构的职称评定委员会应当被看做是法律、法规授权的组织。对于后一问题,一个很简单的比喻就可以解决:既然就律师资格、轮机长、大副资质的授予和评定的争议可以提起行政诉讼,为什么对教师资格、教师职称评定中的争议不能提起行政诉讼呢?因为这类案件争议的权利主要的还是人身权、财产权的内容。这似乎都不需要用教育权案件是否属于行政诉讼受案范围来解决,因为这类对于行政机关侵犯人身权、财产权的行政争议根本就属于现行行政诉讼法规定的受案范围。因此,从发展趋势上看,教师诉学校或者行政主管部门在资格授予、职称评定过程

中的侵权行为的行政诉讼案件是极有可能发生的。

教师与学校或者行政机关就资格授予、职称评定所发生的纠纷,涉及到对教师资历、能力的认定,可能更多地属于学术领域,立法如何规范学术领域?司法如何评价学术领域?是进行实体规范和评价还是进行程序规范和评价?这都需要从多个方面进行探讨、研究和论证。

但教师与学校在聘任过程中发生的争议则不属于行政争议,不能对其提起行政诉讼。在聘任关系中,教师是作为劳动者与聘用他的单位签订合同,这种关系应当属于劳动关系或所谓的人事关系(笔者认为随着改革的深入,将不再会有人事争议,而全部变为劳动争议)。以“双方地位平等”、“双方平等自愿”为原则签订的合同引发的争议,当然不可能是行政争议,因而对之不能提起行政诉讼。

2. 教师诉学校或教育行政机关侵犯其教育教学权、进修培训权。《教师法》第 7 条规定教师的权利有:进行教育教学活动,开展教育教学改革与实验的权利;从事科学研究、学术交流,参加专业的学术团体,在学术活动中充分发表意见的权利;参加进修和其他方式的培训的培训的权利等。学校无故或借故停止教师的教学、科研工作,无故或借故阻挠教师参加自学考试、研究生入学考试等都属于侵犯教师的教育教学权、进修培训权。如想“跳槽”的小学青年教师参加法学专业本科的自学考试,甚至参加律师资格考试,学校作出决定“不准参加”,对此也有可能提起行政诉讼。

3. 学生诉学校侵犯公正评价的权利。在学业成

绩和品行上获得公正评价,是《教育法》赋予受教育者的权利。如近年来媒体时常报道一些诸如评选最差学生,将某些调皮、好动的学生安排在讲台上或讲台前就座的事例,这些学生或者其监护人完全有可能以侵犯获得公正评价的权利为由起诉学校。

教育权行政诉讼的兴起,一方面说明公民的法律意识、自主意识和权利意识在不断增强,运用法律手段保护自己权利的愿望越来越强烈;另一方面也对教育行政管理机关的管理水平提出了新的要求,同时也促使我们检讨现有的做法和制度。随着社会的发展,我国教育行政案件的类型和数量还会增加。而目前的情况是,实践走在了立法和理论研究的前面。我们应该加强其立法及其理论的研究。

注 释:

- ① 参见《学生状告教委引出思考》,载《中国青年报》1995年 11 月 11 日。

[参 考 文 献]

- [1] 谢晓文. 学生状告镇政府;法官维护教育法[N]. 法制日报,1995-09-19.
 [2] 王延卫. 刘宇宸诉济南市历下区教委不作为为行政诉讼案[J]. 判例与研究,1999,(1).
 [3] 王保礼. 对一起因“查卷”引发的行政诉讼案的评析[J]. 法学,1999,(5).
 [4] 王锋. “刘燕文诉北大案”的法律思考[N]. 法制日报,2000-01-16.

(责任编辑 车 英)

Cases of Educational Rights: Analysis

LIN Li-hong

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: LIN Li-hong(1964-), female, Associate professor, Wuhan University Law school, majoring in litigation law.

Abstract: The article analyses the type of cases about educational rights in our society, dopes out the developing of those cases. The author considers that the case about educational rights ought to be brought into administrative litigation scope, but this must be prescribed by law.

Key words: educational rights; administrative litigation; cases' character