

文章编号: 2095-1663(2016)05-0023-05

研究生教育中的依法治校问题

蒋清华

(中南大学 法学院, 湖南 长沙 410083)

摘要: 高校依法治校应独立于政府依法治教,其核心意涵是高校依国家法行政,并按良好的“学校法”治理。在研究生教育领域,高校不少工作属于法律法规授权的行政行为。从近年来出现的一些问题来看,高校研究生教育依法行政特别需要进一步依法规范研究生招生复试、学籍管理、信息公开等工作。除了学科设置、学风建设、学位授予等之外,高校应通过校内制度拓展学术权力主导研究生教育的治理范围,例如招生规则、导师遴选、研究生评奖评优等工作。学术权力所涉及的实体问题属于高校自主权范畴,排除包括政府和法院在内的外部审查。但学术权力也应遵循程序法治的原则,在程序问题上接受司法审查。

关键词: 依法治校;研究生教育;依法行政;学术自治;正当程序

中图分类号: G643

文献标识码: A

党的十八届四中全会按下了法治国家、法治政府、法治社会一体建设的“快进键”,其中专门提出深化基层组织和部门、行业依法治理的要求。高等学校是重要的社会主体,其治理方式与水平,直接影响全面推进依法治国的进程。^[1] 研究生教育作为国民教育的顶端,是我国实施创新驱动发展战略、促进经济社会发展的重要支撑。高校承担着主要的研究生教育任务,高校积极运用法治思维和法治方式处理好研究生教育工作中的问题,有利于为提高研究生教育质量、促进高等教育内涵式发展提供坚实保障。

一、依法治校的政策地位和核心意涵

关于依法治校的研究成果不少,但既有文献对依法治校在国家政策中的地位问题缺乏关注;由于高校具有不同于中小学校的特殊的法律地位,目前理论界和实务界对高校依法治校的核心内涵似乎仍

未达成高度共识。对此,本文首先予以简要阐述。

(一)依法治校政策地位的独立性问题

1997年党的十五大提出依法治国基本方略之后,教育行政领域提出了“依法治教”。2003年《教育部关于加强依法治校工作的若干意见》指出:“实行依法治教,把教育管理和办学活动纳入法治轨道”“依法治校是依法治教的重要组成部分。”

党的十八大后,教育部印发了《全面推进依法治校实施纲要》,这个依法治校纲领性文件没有出现“依法治教”一语。十八届三中全会在部署教育领域综合改革时提出,深入推进管办评分离,扩大学校办学自主权,优化学校内部治理结构。十八届四中全会在部署法治社会建设时提出,推进多层次多领域依法治理,支持各类社会主体自我约束、自我管理。此后,“依法治校”在官方文件中与“依法治教”并驾齐驱,例如2014年《中共教育部党组关于认真学习贯彻党的十八届四中全会精神的通知》两次出现“本

收稿日期: 2016-07-25

作者简介: 蒋清华(1982-),男,四川达州人,中南大学法学院博士研究生,中南大学办公室职员,讲师。

基金项目: 2013年度国家社科基金重大项目“加快建设法治中国研究”(项目编号:13&·ZD032)

地方、本学校依法治教、依法治校”的提法，体现出依法治校的独立性。不过，2016年初教育部印发的《依法治教实施纲要（2016-2020年）》一方面指出“要把依法治教、依法治校的情况纳入绩效考核和教育现代化评估等综合评价体系”“对地方各级教育行政部门和学校依法治教、依法治校的情况进行评估”，另一方面又有“依法治校是依法治教的重要内容”的表述。这表明教育主管部门对于依法治校政策地位的独立性问题似乎还缺乏清晰、一贯的认识。

笔者认为，应当明确依法治校在全面深化改革和全面依法治国的大格局中具有独立的政策地位。依法治教的责任主体是各级政府，依法治校的责任主体是各级各类学校。依法治校的独立地位意味着学校拥有独立于政府的治校主体地位，必须对学校治理承担起独立的政治责任和法律责任。这对于拥有最广泛办学自主权的高等学校而言，具有更加重要的意义。

（二）高校依法治校的核心意涵

与上述问题相应的是，关于依法治校的内涵，就有不同的界定。例如徐显明教授2006年撰文认为，依法治校包括两个层面的内容：在外部关系上，国家对学校实施管理的法治化；在内部关系上，学校自我管理的法治化。^[2]这种理解，显然把依法治校的治理主体确定为政府、学校两级。但新近的观点很少再把政府作为依法治校的主体。例如胡建森教授认为，依法治校不仅是指学校按照国家法律法规开展教育教学活动，而且强调将法治精神渗透进学校的各项管理制度，并将其作为处理学校内部事务的主要依据。^[3]另外，还有一种观点认为，依法治校仅指学校依照内部规章制度进行治理。例如易连云教授认为，依法治校的必要内涵既不包括政府对学校依法履行管理职能，也不包括学校自身办学行为符合国家法规，而仅指学校内部有科学和健全的制度设计，并依照这些制度自主管理。^[4]

笔者认为，第一，就学校事业发展而言，无疑需要处理好学校与政府、学校与其他社会主体、学校与教职工、学校与学生等关系，但政府的教育行政管理只是依法治校的一个制约条件，而不是其内容。在管办评分离的改革进程中，尤需明确政府的治理对象是教育事业，而不是学校。第二，依法治校的重要价值目标在于落实师生主体地位、尊重和保障师生权利，其中，师生作为公民所享有的宪法确认的基本权利，必须受到国家法律层次的保护。所以，学校治

理中涉及师生宪法权利的行为，其运行准则首先是国家宪法和法律，其次才是“办学自主权”语境下的学校制度。而这对于实施非义务教育、落实国家学位制度的高校而言，尤为重要。

综上，高校依法治校的核心意涵应指两个层面：一是高校须依国家法行政；二是高校须按良好的“学校法”治理。良好的高校内部规章制度应是既符合法治原则、又遵循学术规律的规则体系。从高校内部治理结构的角度看，上述两个层面所涉及的具体事务都可能行政权力与学术权力共同发挥作用。尤其是在专门讨论研究生教育时，要重视它比本科生教育更加强调学术权力的作用这一事实。本文接下来即从依法行政和学术权力法治化这两方面来梳理和探讨研究生教育工作中的依法治校问题。

二、高校的行政主体地位与研究生教育依法行政

（一）高校成为行政主体是法治文明的大势所趋

高校被定位为行政主体，其依法行政情况应接受司法审查，尽管社会各界对此有不同认识，但公法学界已达成共识。例如在作为现代大学母国的德国，经历了19世纪盛行的公法上“特别权力关系”理论、二战后的“基础关系”与“管理关系”区分理论到20世纪70年代的“重要性理论”的演进，高校与学生的关系从一开始不受法律调整、排除司法审查，发展到大学事务中凡涉及宪法权利的事项都应以法律规定（即纳入法律保留的范围）并接受司法审查。上述理论和实践变迁所反映的实质问题是对受教育者宪法权利保障的立场进步，也即公民宪法权利之价值超过了特定事业目的之价值。^[5]

这一西方大学法治的进化史，也随着我国法治建设的纵深发展而呈现。1998年出台的《高等教育法》规定高校“依法自主办学”，明确了高校自主权是依法律授权、受法律约束的。法律下的办学自主权构成高校依法行政义务的法制基础。1999年田永诉北京科技大学拒绝颁发毕业证、学位证一案司法判决首次确认了高校的行政主体地位。该案载入《最高人民法院公报》1999年第4期，2014年12月最高人民法院审判委员会将本案列为“指导案例38号”向社会公布。其指出，根据我国法律、法规规定，高校对受教育者有进行学籍管理、奖励或处分的权力，有代表国家对受教育者颁发学历证书、学位证书的职责。高校与受教育者之间属于教育行政管理关

系,受教育者对高校涉及受教育者基本权利的管理行为不服的,有权提起行政诉讼,高校是行政诉讼的适格被告。^[6]新修订的《行政诉讼法》第2条第2款规定,行政行为包括法律、法规、规章授权的组织实施的行政行为。也即,“规章”被纳入了行政行为的授权法源。这意味着我国高校作为行政主体的地位进一步现实化。最高人民法院梁凤云法官指出,高校被法律、法规、规章授予诸如授学位等行政管理权限,是典型的行使行政行为的授权组织。^[7]新行政诉讼法的颁行,是我国行政法治的一个里程碑,它对高校依法行政提出了更高要求。十八届四中全会《决定》指出的“行政机关要坚持法定职责必须为、法无授权不可为”,也是适用于高校依法行政的基本原则。

(二)高校研究生教育依法行政的主要问题

根据教育法、高等教育法、学位条例等法律,学位条例暂行实施办法、政府信息公开条例等行政法规,以及普通高等学校学生管理规定、国家教育考试违规处理办法、高等学校信息公开办法等部门规章的规定,并结合法理,高校在研究生教育领域属于行政行为的工作主要有:(1)颁发研究生学历证书或者其他学业证书;(2)授予硕士、博士学位并颁发相应的学位证书;(3)涉及研究生受教育权利的学籍管理行为,即退学处理;(4)涉及研究生受教育权利的处分行为,即开除学籍;(5)硕士、博士研究生招生,以及在职人员攻读硕士专业学位招生;(6)作为考点的高校认定考生在参加全国硕士生招生考试中的违规行为;(7)有关事项的信息公开工作。需强调的是,上述工作事项的列举,是从行政决定(即传统的“具体行政行为”)的角度来讲的,而从行政立法(“抽象行政行为”)的角度来说,高校针对上述工作制定的校内规章制度,当然也属于行政行为,而且在依法治校中具有更加重要的意义。

那么,根据近年来实际工作中的一些问题,从不同于本科生教育依法行政问题的角度看,高校研究生教育依法行政特别需要注意的有:

第一,进一步依法规范研究生招生复试工作。据媒体报道,近年来出现了不止一起因研究生招生复试工作而引发的诉讼案件。与初试相比,复试具有较强的主观性,由招生单位自行组织,其中的面试环节基本上是由学校下设的各二级培养单位具体组织实施,因而容易在程序上违规。对此,笔者建议,高校应当按照教育部制定的硕士、博士研究生招生

管理规定,一是科学合理制定学校层面的复试录取办法和院系层面的复试实施细则。特别是对于院系的实施细则,不能只是备案了事,高校研究生招生管理部门应切实负起审查职责,对于院系实施细则中违反学校规定、违背正当程序以及有关规则笼统模糊、自由裁量空间大等问题,要予以纠正。二是严格执行复试录取规则,相关程序必须到位,既要充分发挥导师群体在复试选拔中的作用,又要以制度来规范导师的行为。例如,在复试中的笔试环节,应参照初试的有关规则加强命题的保密管理、一个考场安排两名监考人员、答卷必须密封评卷等等。又如,在面试环节,硕士生招生面试小组考官至少3人、博士生招生面试小组考官至少5人,考官应认真听取考生陈述和问答,按规定全程录音录像等等。

第二,进一步依法规范研究生学籍管理工作。面对研究生来源更为多元、学习年限更有弹性、博士生最高学习年限跨度较长等特点,一方面,高校要根据教育部规章,制定本校研究生学籍管理规范,为保证研究生培养质量提供制度基础;另一方面,高校要注意研究生学籍管理的合法性,特别是程序合法性。例如,根据《普通高等学校学生管理规定》,开除学籍、退学处理,均应由校长会议研究决定。在研究生管理中,开除学籍的情况很少,而超过最长学习年限应予退学的情况较多。但一些高校的职能部门认为,退学不属于处分,研究生不会有异议,所以作出退学处理决定未经过校长会议这一法定程序。这种情况,一旦研究生提起诉讼,按照行政诉讼法第70条,法院将判决撤销退学处理决定,并可以判决高校重新作出处理决定。如果原退学处理决定的实体内容并不违法,那么高校因程序违法而败诉,不仅增加了行政成本,而且有损声誉。又如,在处理超过最长学习年限研究生的过程中,往往遇到少数研究生已联系不上的情况,这就产生如何尽到提醒义务和如何送达处理决定的问题。对此,高校应把程序性工作做扎实,如果通过手机、座机、email、QQ、微信等方式都无法联系到本人及其家长或亲属,则最好参考诉讼法律制度上有关公告送达的规定,同时在学校网站和研究生户籍所在地报纸上进行公告。

第三,进一步依法主动公开研究生教育信息。在国务院制定的政府信息公开条例和教育部制定的高等学校信息公开办法的规范下,高校成为信息公开的行政主体。近一两年,针对高校履行信息公开义务的诉讼慢慢多了起来。教育部制定的《高等学

校信息公开事项清单》列举了 10 类共 50 条高校应当主动向社会公开的事项。其中,除了学籍管理办法、奖助学金管理规定、学生奖惩办法、学术不端行为查处机制等既涉及本科生也涉及研究生的事项之外,专属于研究生教育的是第 8 类“学位、学科信息”(4 项)以及第 2 类“招生考试信息”中的研究生招生考试信息(4 项)。例如,研究生招生信息公开,按照教育部规定,拟录取名单应由招生单位的研究生招生管理部门统一公示,之后才能通过教育部建立的“全国硕士研究生招生信息公开平台”进行信息公开。而仍有个别高校未由招生管理部门统一公示拟录取名单,而是由各院系分别公示。

早有学者指出,正当程序在我国高校行政行为中被严重忽视。^[8]这一问题如今仍然没有得以根本性扭转,因而受到政府重视。例如,“程序”一词在《全面推进依法治校实施纲要》中出现 17 次之多。由于研究生心智更加成熟、维权意识更强,因而高校更要注重研究生教育行政行为的正当程序问题:一方面,在制定校内规章制度时,应按照法治精神设计好程序规则,特别是要明确研究生的知情权、陈述权、申辩权、申诉权等程序性权利;另一方面,作出具体行政决定的全过程都要严格按照程序规则办事,确保程序合法。

三、学术权力主导治理研究生教育的法治化

(一)高校学术权力的法制建构

高校治理体系的基础性制度安排是行政权力与学术权力的配置,依法治校必须处理好这两种权力的关系。我国 1998 年颁布的高等教育法明确规定了学术委员会的职责,这是法律对高校学术权力的确认。2012 年《全面推进依法治校实施纲要》提出“克服实际存在的行政化倾向,实现行政权力与学术权力的相对分离,保障学术权力按照学术规律相对独立行使。”2014 年教育部出台《高等学校学术委员会规程》,以规章的形式为高校处理学术权力与行政权力关系提供了专门依据。2015 年高等教育法修改的一个重点是强化高校学术委员会的作用,扩大了学术委员会的职责范围,第 42 条第 5 项作为概括性条款,规定了学术委员会“按照章程审议、决定有关学术发展、学术评价、学术规范的其他事项。”这里的“章程”就是指高校根据高等教育法、高等学校学术委员会规程所制定的学术委员会章程。

根据《高等学校学术委员会规程》,高校学术委员会的职责权限分为学术事务决策权(第 15 条)、学术水平评价权(第 16 条)、学术案件裁判权(第 18 条)以及学术问题建议权(第 17 条),前三项权力旨在把学术事务交由学术机构讨论决定,保证学术自治;后一项权力旨在通过学术权力对行政权力进行制约和监督,促进科学决策。同时,《规程》还通过“学校认为需要提交审议的其他学术事务”“需要评价学术水平的其他事项”“学校认为需要听取学术委员会意见的其他事项”这些授权规定,为各高校作出各具特色的学术权力配置提供了制度空间。

需指出的是,《规程》没有像绝大多数规章那样规定违规责任,似乎意在把学术权力与行政权力之间的争议作为高校内部治理问题,而原则上不由教育行政部门通过追究法律责任的途径来解决。因此,各高校制定学术委员会章程时,就有必要规定违规责任,以保证它不沦为“软法”。

(二)研究生教育应由学术权力主导治理

有学者对西方主要发达国家大学的内部治理结构进行比较研究后发现,即便是在同一国家,不同大学的学术权力与行政权力的强弱配置模式也可能不同,但都有共同的特征:行政服务于学术;以行政权力来保障效率;重视学术权力对行政权力的制约和监督;夯实基层学术组织。^[9]与本科生教育相比,研究生教育的学术含量更高、自主性更强,主导研究生教育治理的力量应当是学术权力而非行政权力。

谈到我国高校研究生教育中的学术机构,我们马上想到的是学位评定委员会。不过,学位评定委员会是由学位条例和学位条例暂行实施办法所规定的,高等教育法对之并无规定。可见,学位评定委员会是一个专司学位授予工作的学术机构。而加强学术权力对研究生教育的主导,不能局限于学位评定委员会,而要通过学术委员会打开局面。

所以,高校应充分运用《高等学校学术委员会规程》的授权,结合本校研究生教育理念、目标和学术追求,认真梳理研究生教育工作中除了学科建设、专业设置、学位授予、学术纠纷和学术不端处理之外,还有哪些重要的事项应纳入学术委员会的职权范围。笔者的方案是:

第一,由校学术委员会制定框架性规定,由院系学术委员会制定具体办法的事项:(1)研究生培养方案;(2)研究生奖助学金评定;(3)研究生创新计划项目评审;(4)研究生公派留学人员推荐;(5)学位授权

点自评指标体系,等。

第二,经校学术委员会讨论通过后,由校务会议决定的事项:(1)研究生招生简章,尤其是招收硕士推免生、直博生、硕博连读,以及博士生入学“申请考核制”简章;(2)研究生导师遴选办法,或者导师招收研究生的资格认定办法;(3)学位授权点动态调整方案;(4)硕士、博士研究生毕业同等学力水平认定标准,等。上述制度的具体实施细则,经院系学术委员会讨论通过后,由院系党政联席会议决定。

第三,校务会议进行决策之前,须先听取校学术委员会的意见的事项:(1)研究生招生计划分配;(2)研究生复试录取办法;(3)研究生综合性评优(如“优秀研究生”“优秀毕业研究生”)办法,等。上述制度的具体实施细则,院系党政联席会议决策之前,须先听取院系学术委员会的意见。

(三)高校研究生教育学术权力的法治化问题

我国高校的学术权力建设,首先是“生存”问题,即学术权力从行政权力中分离,以保证学术事务能够按照学术规律得以治理。学术权力是使大学成其为大学的一项基本权力,它具有对外抵抗政府干预学术自由、对内排除学校行政权力染指学术事务的双重功能,师生也应对学术权力保持应有的尊重,自觉维护学术机构的权威。

例如,最高人民法院发布的“指导案例 39 号”(何小强诉华中科大拒绝授予学位案)指出,在符合法律法规规定的学位授予条件前提下,确定较高的学位授予学术标准或适当放宽标准,均应由各高校根据各自的办学理念、教学实际情况和对学术水平的理想追求自行决定。对学位授予的司法审查不能干涉和影响高校的学术自治原则,学位授予类行政诉讼案件司法审查范围应当以合法性审查为基本原则。^[2]这一判决体现了国家司法权在面对学术权力时的谦抑原则,为高校学术自治提供了司法支持。

学术权力建设还必须重视“规范”问题。这有两层含义:一是正面的授权,要使学术权力从“自然的正当”升级为“规范的合法”。前文梳理的应纳入学术权力范围的研究生教育事项,高校应当通过制定(修订)学术委员会章程予以明确规定。二是负面的限权,要使学术权力“不忘初心”、良善运行。这是因为,学术权力在法律性质上不是国家行政权力,而是社会公共行政权力。凡是权力就有滥用、腐败的倾向,学术权力也需要关进既符合学术规律、又体现法治精神的制度笼子。依法治校除了要依法保证学术

权力按照学术规范独立行使,还要求学术权力遵循程序法治的基本原则,诸如学术委员会依规定程序成立和运作,学术评价和学术纠纷裁决中利害关系人回避、当事人陈述、辩论等等。

例如,有学者在研究高校学位授权点动态调整的约束机制时,专门结合依法治校强调了程序问题,建议学位授权点动态调整工作应建立匿名评审制、公开答辩制、函评制、评审专家随机遴选制、学术评价公示制等学术监督制度。^[10]显然,这些都属于程序性制度。

又如“抄袭门”被撤销博士学位一案。于某是北京某著名大学的博士毕业生,学校发现其公开发表的一篇文章构成抄袭,遂根据学位条例、《国务院学位委员会关于在学位授予工作中加强学术道德和学术规范建设的意见》以及该校《研究生基本学术规范》作出了撤销其博士学位的决定。于某不服,将母校诉至法院,理由主要有两点:一是其博士论文并无学位条例所规定的“舞弊作伪”情况;而且,被指抄袭的论文发表见刊时,其已获得博士学位,该论文并非其申请博士学位的必要条件。上述国务院学位委员会的《意见》和学校的《规范》不属于法律、法规或规章,学校撤销学位属于适用法律错误。二是学校从启动调查到作出撤销学位决定的过程中,未让其知晓、申辩,也没有告知救济途径和期限,属于程序违法。目前,该案尚在审理过程中。笔者认为,从学术自治的角度来看,高校有权制定这样的学位授予规则:无论构成抄袭的论文是否属于博士论文的一部分,也无论论文发表见刊是在获得学位之前或之后,只要研究生在学期间有严重的学术不端行为,学校就有权不授予学位,事后发现则有权撤销学位。但从撤销学位的正当程序来讲,应当保证当事人的知情权、陈述权、申辩权以及救济权。

总之,高校依法行政与学术自治是并行不悖的。从依法治校角度来讲,可以用实体与程序来进行区分:即在学籍、学位等涉及研究生根本性权利的工作中,涉及实体问题的属于学术行为,所产生的争议由以高校内部的学术机构为主来裁决,当事人不服,可由教育行政部门指定相关学术团体来仲裁,以保证学术自治;涉及程序问题的则属于行政行为,所产生的争议可通过高校内部的申诉程序,或者外部的行政复议、行政诉讼来解决,以保障研究生正当权益。

(下转第 95 页)