

论我国高校教师申诉制度的正当程序构建

李杰, 金明浩

(武汉工程大学, 湖北 武汉 430074)

摘要:在高校教师申诉制度中引入正当程序对维护教师合法权益具有重要意义。我国高校教师申诉制度在程序上缺乏中立性、参与性、对等性和合理性。因此,应当制定符合正当程序理念的教师申诉管理办法,健全教师申诉处理机构,增加重大的正当程序环节。

关键词:教师申诉制度;正当程序;构建

中图分类号:G649.20 **文献标识码:**A

近年来,“依法治校”、“以人为本”的理念在高校校园中不断深入,加大教师合法权益的保障,建设和谐校园已经成为当代高校建设的重要内容之一^[1]。1993年的《中华人民共和国教师法》(以下简称《教师法》)确立了教师申诉制度,这使得高校教师有了专门的救济途径。但是,现有的法律法规对教师申诉制度只作了原则性规定,一些关键问题没有明确化。由于正当法律程序的缺失,在实践中,高校教师所享有的申诉权一直被虚置。

2008年6月30日至7月12日,笔者对湖北省内外13所高校进行了高等教育申诉制度方面的问卷调查,共向专业教师发放调查问卷250份,回收224份,总回收率为89.6%。调研表明:60%以上的教师和学生不清楚学校是否有申诉制度和申诉处理组织;仅有2所高校有专门的教师申诉制度,并设立教师申诉处理委员会,而这两所高校的教师申诉制度在说明理由、回避、听证制度等重大正当程序方面存在严重缺失。由此,构建高校教师申诉制度的正当程序乃是高校申诉制度发挥有效作用的关键,也是建设和谐高校的重要一环。笔者拟在高校申诉制度的正当程序构建方面进行一些有益探索。

一、正当程序原则的内涵及其引入高校教师申诉制度的意义

(一)正当程序的内涵

正当程序(due process),亦称正当法律程序(due process of law)。正当程序概念的第一次提出是1215年英国的《自由大宪章》,其规定:自由民非依据国法而受其同辈之合法审判者,不得逮

捕、禁锢、剥夺其财产,逐出于外国,或加以任何伤害。后来,美国将英国法律上的这一自然正义的理念写入了宪法。1791年美国宪法第5条修正案采用了“正当程序”这一概念^[2]。现在,正当程序已经演变成现代行政法的一项基本法治原则。

根据《布莱克法律辞典》,正当程序指:任何其权益受到判决影响的当事人,都享有被告知和陈述自己意见并获得听审的权利。具体来讲,是指“一是任何人不应成为自己案件的法官;二是任何人在受到惩罚或其他不利处分时,应当为其提供公正的听证其他意见的机会。^[3]”正当程序的适用不仅包括“程序的正当”(procedural due process),即案件处理须遵循正当、合法的程序来进行,还需要“实质的正当”(substantive due process),即案件处理的实质内容与目的要有合理性和正当性。要达到这些标准,处理过程中应达到以下要求^[4]:

1. 裁判的中立性。裁判者应当对当事人双方保持不偏不倚的态度,不得偏袒任何一方。如果案件和裁判者有利害关系,那么裁判者应当放弃审理。

2. 程序的参与性。程序设计要给利益可能受到裁判结果影响的当事人陈述和申辩的机会,保证当事人参与到案件审理过程中,充分表达自己利益诉求。

3. 程序的对等性。程序设计要给双方当事人平等的参与机会,对各方的利益同等的尊重和关注。

4. 程序的合理性。程序设计本身的内容要合法和正当,案件处理结论的形成应遵循理性的要

求,权益受到侵犯须得到相应的救济。

(二)高校教师申诉制度中引入正当程序的意义

教师作为在高等学校进行教育工作的公民,依法享有相关人权和教育权,他们在受到处分或处理时应有申辩和知情的权利。申诉作为一种程序性权利,可以保障高校教师在学校内部享受到实质正义的结果,成为真正的权利主体。因此,在高校教师申诉制度中引入正当程序的意义重大。

1. 更好地维护教师合法权益。观念上的正当程序就是通过法律执行的各种程序过程使人们体会到法律的公正与尊严,维护法律的至上权威^[5]。高校教师申诉制度的正当程序可具体表述如下:教师申诉程序主体属于具体的、中立的机构;在对教师个人权利作裁决前,应当主动、公正地告知相关事宜,进行公正且无私的听证,给当事人陈述意见的机会;作出的裁决应当详细说明理由才可以进行处分;对教师进行处分过程的记录完备,结果公开,说理充分;有关法规或校规,其实质内容必须要具有合理性和正当性,并设置有适宜的权利救济途径。这些正当程序体现了对高校教师合法权益的尊重。

2. 弘扬校园法治和民主精神。正当程序由于其参与性、对等性、合理性和人本性等特点,成为高校教师养成法律信仰、推动校园法治和民主管理进程以及构建和谐高校的重要动力。正当程序的精神并不只着重在事后救济,而是更重视事前防御。高校教师申诉制度可视为高校民主法治教育的重要一环,体现了对人性尊严的尊重,保证了高校管理行为的合法性。当今,教师是高校重要的活动主体,涉及宪法所直接保障的基本人权,如学术自由、诉讼权、言论自由等权利。这些权利如果与高校的管理措施相冲突,需要透过正当的、合法的程序,让教师参与进去。正当程序恰好给教师提供了一个最佳的参与学习时机和场域。

二、当前我国高校教师申诉制度正当程序的缺失

虽然《教师法》和《中华人民共和国教育法》等法律法规规定了我国高校教师申诉制度的基本内容,但是由于这些法律法规和各大高校自己制定的规章制度条文可操作性较差,欠缺部分正当程序,致使高校教师的合法权益还存在部分权利救济的真空。这造成了构建和谐高校的法制基础部分缺失。

(一)程序主体上缺乏真正中立的裁判者

一个中立的第三方裁判者是保证高校教师申

诉程序结果公平、公正的基础。而当前我国高校教师申诉制度在此方面存在两大突出问题:一是受理教师申诉的机构缺乏,申诉案件的管辖不明确。《教师法》规定,受理高校教师申诉的机构为教育行政部门和地方人民政府,但是具体到由哪个机构专门受理,则没有作出明确规定。而这也仅涉及校外申诉程序,没有涉及校内机构的设立问题。由于我国尚无在高校内设立教师申诉机构的强制性规定,故很少有高校组建教师申诉处理委员会。对13所高校的调研结果表明,目前只有2所高校(三峡大学、中国地质大学)有专门的教师申诉管理制度,并设立教师申诉处理委员会。受理机构不明,很容易造成对高校教师申诉的处理在各部门之间相互推诿,得不到及时解决。二是已设立“教师申诉处理委员会”的高校,其委员会内部组成人员中第三方代表的比例较少,有关部门“既做运动员,又当裁判员”,很难在申诉处理中做到公平、公正。例如,三峡大学的教职工申诉处理办法规定:“三峡大学职工申诉处理委员会”成员由党(校)办、校工会、组织、人事、监察、教务、后勤等职能部门负责人及教师职工代表和法律专家组成。却没有明确规定各成员的比例,实际上参加申诉处理委员会的教师代表较少,申诉受理机构的行政色彩过于浓厚,使得这一机构很难真正地保障教师权益。

(二)程序过程上缺乏参与性和对等性

调研表明,目前我国高校教师申诉制度缺乏参与性和对等性。表现在:一是告知制度不完善。告知制度是指教育管理部门和学校应将有关申诉制度的规章等向教师公布,在做出与教师权益相关处分或裁决的前后都应告知教师。对于学校是否有教师或学生申诉制度的问卷调查显示,16%的教师回答学校“没有”,65%的教师回答“不清楚”,仅有19%的教师回答“有”。对有关高校的访谈也表明,多数学校没有将教师申诉制度在网络上进行公布,有关教师申诉的案件也没有在学校进行通报。二是说明理由制度缺乏。在申诉过程中,对涉及教师重大权益行为的申诉处理时,校方应当说明理由。在所调研的高校中,没有一所高校明确规定应当在作出裁决时说明理由。三是听证制度不健全。听证程序是指在申诉委员会作出裁决前,教师对自己的行为作出说明、辩解、提供证据后的程序。这一制度对保证教师民主参与申诉程序具有重大的意义。不过,调研表明,仅有2所高校有粗略的听证程序规定。四是缺乏案卷制度。案卷制度是指对教师权利相关的规章、决定、

事件调查过程、结果、证据都应该予以记录或以案卷形式保留,并允许相关人员查询。但是,调研显示,没有一所高校规定有完备的案卷制度。由于以上制度的缺失,造成高校教师在权利救济过程中实际上无法有效参与申诉的处理,处于一种被动的弱势地位。

(三)程序设计自身欠缺合理性和正当性

除了程序缺失以外,目前我国现有的高校申诉制度自身也还存在合理性和正当性不足的地方。

1. 高校教师申诉制度的受理范围狭窄。法谚:“有权利,必有救济”。高校教师在校园生活中享有的合法权益是多种多样的,只要合法权益被学校侵犯,被侵害的教师就应当有权利向申诉处理机构提起申诉。而许多学校却仅列举了职称评定、行政处分等很少的几项,难以全面保护教师的合法权益。

2. 经高校有关申诉处理委员会处理后,教师继续寻求司法诉讼等其他纠纷解决方式的不在少数。高校管理过程中大量存在需要通过自治权解决的问题,尤其是在涉及学术评判的领域,不能过多引入司法救济^[6]。问卷调查显示,很少有高校教师直接选择司法诉讼来解决权益纠纷(4%),一般都倾向于协商谈判解决问题(33%),或者先申诉后起诉(31%)。因此,高校教师申诉制度与司法诉讼之间受案范围的界限划分就显得极为重要。从我国现行的法律法规来看,高校教师申诉、诉讼二者如何衔接缺乏法律法规的明确规定。教师对学校或其他行政部门作出的决定或行为不服可否自由选择通过申诉、行政诉讼等途径进行权利救济,教师对申诉部门所作处理决定不服是否可以提起行政诉讼等问题,《教师法》都缺乏相应的规定。

3. 教师权益受到侵犯时提起申诉的时效规定参差不齐(有的高校规定7日,有的规定30日,有的规定1年),缺乏“申诉不得加重处罚原则”、“评议过程不公开原则”以及申诉人不能亲自提起申诉时的“法定代理人”制度等,都使得申诉制度的合理性和正当性打了“折扣”。

三、我国高校教师申诉制度正当程序的构建

(一)制定符合正当程序理念的教师申诉管理办法

和谐高校构建背景下,高校教师申诉制度是一种重要的利益协调、诉求表达和权益保障机制,也是高校进行教师民主法治教育和规范化管理的重要手段^[7]。鉴于目前各大高校教师申诉制度严

重不健全的情况,各地教育行政部门、高校应广泛征求学校教师、行政管理人员、教育或法律专家学者的意见,制定一套符合正当程序理念的校内外教师申诉管理办法,以弥补学校在法律资源和管理程序上的不足。高校教师申诉管理办法应设置公平合理的审理程序,以保证申诉案件管辖权的合理性、当事人参与的充分性、程序履行的正当性等。此外,必要的听证议程、证据的严谨采纳、事实的周详调查、利益的审慎回避、时效的严格遵守、申诉者的法定代理等,也是程序履行是否正当的重要指标。

(二)建立健全教师申诉处理机构,引入第三方参与审理机制

针对我国高校教师申诉程序主体上缺乏真正中立裁判者的情况,应当在校内外的教师申诉处理办法中对高校教师提出的教育申诉,哪些机关有职权进行处理作出明确的阐述。申诉处理机构应有第三方人士,他们在参与申诉审理中负有监督和保障审理公正、科学和合理的责任。

具体来讲,一方面,各地方政府应当在教育行政主管部门设立中立的教师申诉评议委员会,评议委员会由教育学者、律师、教师代表、主管机关代表、社会公正人士等组成,其中未兼行政职务的教师不得少于委员总数的二分之一。另一方面,各大高校应当设立专门的教师申诉处理委员会,该委员会应依托一个中立的部门,如教师工会。委员会的成员可由分管被申诉事项工作的校领导,党(校)办、工会、组织、人事、监察、教务等职能部门负责人,教师代表(含教育专家或学者),法律工作者组成。申诉委员会一般由9人或9人以上的奇数组成,设主任1名,由学校领导担任,设副主任1名,由工会主席担任同时兼申诉处理委员会办公室主任。其中未兼行政职务的教师不得少于委员总数的二分之一。

(三)增加重大的正当程序环节,完善教师申诉制度的程序设计

针对我国高校教师申诉程序过程上缺乏参与性和对等性,程序设计自身缺乏合理性和正当性等问题,笔者认为应当采取如下措施:

1. 在相关申诉法律法规或高校申诉规章制度中完善重大的正当程序环节:(1)引进听证程序。即在高校教师申诉委员会中立主持下召开听证会,由申诉人和被申诉单位各自阐明理由,进行申辩,而后在“兼听”的基础上做出裁决。(2)明确申诉步骤。完整的高校教师申诉程序应包括提出、受理、审理和处理四个环节。在这四个环节中应

当相应设立告知、说明理由、回避、案卷等正当程序制度。(3)细化申诉时限。例如,应细化《教师法》第39条的规定,如明确提交申诉书、答辩书,作出处理决定等的时间,细化受理、审理、处理等环节的时限,以提高处理申诉案件的效率。

2.修改相关法律法规或规章制度,扩大和明确教师申诉的受案范围。例如,可以在相关法律法规或规章制度中对高校教师的申诉范围作如下明确规定:(1)教职工认为学校在劳动合同签订、职称评审、职务聘任、岗位竞聘、教学科研、民主管理、考核奖惩、工资福利、退休等方面作出的决定侵犯其合法权益的。(2)教职工对学校作出的行政或纪律处分(处理)决定不服的。(3)教职工认为学校有关部门的规章制度或管理行为侵犯其合法权益的。(4)申诉处理委员会认为应当受理的其他申诉事项。

3.确立申诉制度和诉讼制度之间的合理联系,完善申诉后的救济渠道。具体来讲,当教师对教育行政机关的申诉处理决定不服时,应允许教师就部分事项提起行政诉讼,但是在提起行政诉讼时,应当以学校作为被告提起行政诉讼,不应当一律以申诉决定机关(有关教育行政管理部门)为行政诉讼的被告。值得注意的是,如果申诉人受到的是高校基于自身内部管理制度而作出的纪律处分,而且这种处分不足以改变其作为学校成员的实质性法律地位,如警告、记过等,宜以教育行

政主管机关的申诉裁决为终局决定。如果学校处分将改变申诉人的特定身份和实质性的地位,如开除公职、解除聘约等,此时,申诉人可以提起行政诉讼。以上做法是司法对高校事务干预与节制的体现。

此外,应当增加“申诉不得加重处罚原则”、“评议过程不公开原则”以及申诉人不能亲自提起申诉的“法定代理人”制度等,以增强高校教师申诉制度的合理性和正当性。

参考文献:

- [1] 邢平均. 大学和谐校园建设探索[M]. 北京: 新华出版社, 2008: 48-61.
- [2] 湛中乐. 现代行政过程论[M]. 北京: 北京大学出版社, 2005: 169.
- [3] 宋世杰. 中国行政法律制度[M]. 长沙: 湖南人民出版社, 2003: 18.
- [4] 孙首娟. 正当程序的价值分析[J]. 江苏警官学院学报, 2006(6): 83-89.
- [5] 常晓莉. 谈正当程序对行政合理性原则的保障[J]. 法制与社会, 2008(1): 198.
- [6] 湛中乐, 韩春晖. 论大陆公立大学自治权的内在结构[C]// 湛中乐. 大学自治、自律与他律. 北京: 北京大学出版社, 2006: 52-59.
- [7] 张永华. 和谐社会呼唤新型教师申诉制度[J]. 人民教育, 2007(12): 14.

On the construction of the due process of university teachers' appealing system

LI Jie, JIN Ming-hao

(Wuhan Institute of Technology, Wuhan 430074, China)

Abstract: It's important for protecting teachers' lawful right to put the due process into the teachers' appealing system in university. Currently, the teachers' appealing system in university are lacking in neutrality, participation, equivalency and rationality. Therefore, it's highly necessary to take countermeasures to formulate management measures, improve administration institutions and increase the main proceedings for the due process of teachers' appealing system.

Key words: teachers' appealing system; due process; construction

本文编辑:吴晏佩