校园治理中学生基本权利的行政法保护研究

胡宏儒 [1] 刘洋 [2]

1.大连海洋大学海洋法律与人文学院，中国 ·辽宁 大连 116023

2.东洲区东洲第二小学校，中国 ·辽宁 抚顺 113004

摘要：公立教育机构依法行使公共教育管理职权，直接影响学生受教育权、人格尊严等基本权利，其公法关系应纳入行政法调整。行政法保护区别于民事侵权救济，核心是对教育公权力的事前规制、事中约束与事后救济。实践中存在裁量失范、程序虚置、合法性审查缺位，司法审查多停留于形式合法性，实质保护不足。本文运用规范分析与案例分析方法，从合法性控制、程序约束、行政救济三个维度，构建覆盖全学段学生的基本权利行政法保护体系，实现办学自主权与权利保障的价值平衡。

关键词：学生基本权利；行政法保护；行政行为；比例原则；正当程序

Research on the Administrative Law Protection of Students' Basic Rights in Campus Governance

Hu Hongru[1], Liu Yang[2]

1. College of Marine Law and Humanities, Dalian Ocean University, China Liaoning Dalian 116023

2. Dongzhou District Dongzhou No. 2 Primary School, China Liaoning Fushun 113004

Abstract: The exercise of public education management powers by public educational institutions in accordance with the law directly affects students' basic rights such as the right to education and personal dignity. Their public law relations should be regulated by administrative law. Administrative law protection differs from civil tort relief in that its core lies in the pre-event regulation, in-event restraint and post-event relief of public power in education. In practice, there exist issues such as improper discretion, superficial procedures, and the absence of legality review. Judicial reviews mostly remain at the level of formal legality, with insufficient substantive protection. This article employs normative analysis and case analysis methods to construct an administrative law protection system for the basic rights of students covering all educational stages from three dimensions: legality control, procedural constraints, and administrative relief, achieving a value balance between the autonomy of running schools and the protection of rights.

Keywords: Basic rights of students; Administrative law protection; Administrative act; The principle of proportionality; Due process

0 引言

教育治理法治化的核心，是将公立教育机构的公共教育管理权纳入行政法治轨道。公立教育机构虽非行政机关，但在学籍管理、学位授予、纪律处分、教育惩戒等事项上属于法律法规授权组织[1]，其行为具有公法属性，可直接变动学生公法权利义务，覆盖基础教育至研究生阶段。

长期以来，现有研究多聚焦特定学段特定问题，缺少覆盖全体学生的统一行政法框架。各学段教育公权力行使的公法结构共通，民事救济仅能事后填补损害，行政法保护可从源头划定权力边界、设置程序约束并提供公法救济。

当前，学生权利争议大量进入行政诉讼，但裁判标准不一，部分裁判受传统特别权力关系理论影响，对教育行政行为实质审查不足。本文立足行政法学基础理论，梳理相关规范，结合多学段裁判文书，识别学生权利受侵害的典型场景，尝试构建适用于全体学生的权利保护框架，核心探讨如何在不同教育阶段运用行政法制度约束教育公权力，为全体学生基本权利提供统一且兼顾学段特殊性的行政法保护。

1 教育公权力行为的行政法属性界定

1.1 公立教育机构作为法律法规授权组织的行政法定位

公立学校、公立中职院校、公立高等院校本身不属于行政机关，但依据《教育法》《高等教育法》《学位条例》等法律规定，被授予公共教育管理职权。行政法学理论认为，法律法规授权组织以自己名义独立行使行政职权并独立承担法律责任[2]。当教育机构实施学籍注册与异动、纪律处分、学位授予或撤销等行为，直接对学生权利义务产生公法效果时，即属于法律法规授权组织，其行为可受行

政法评价。

行政法保护适用以行为性质的准确识别为前提：其一，公法性质的管理行为，即行使法定公共教育管理权、限制学生基本权利的行为，属于行政法调整范围。其二，民事行为与学术评价、日常教学安排，属于办学自主范畴或民事关系，不产生公法效力。两类行为区分标准不因学段改变。

1.2 教育管理行为的行政行为定性

行政法学上，行政行为是行政主体行使行政职权、对相对人权利义务产生法律效果的行为[3]。教育机构对学生作出的学籍处分、纪律惩戒、学位撤销等行为，具备行政行为三项构成要素：主体要素，教育机构具备行政主体资格；职权要素，行为系行使法定公共教育管理职权；效果要素，行为直接变动学生公法权利义务。因此，此类行为应定性为行政行为，接受合法性检验。

行政行为的合法要件包括主体合法、权限合法、内容合法、程序合法：主体合法要求行为由具备行政主体资格的组织作出，权限合法要求行为在法定职权范围内，内容合法要求行为内容确定可行，程序合法要求行为符合法定步骤、方式、顺序、时限。

1.3 行政法保护的内涵与法理依据

行政法保护是依靠行政法规范，对教育公权力干预基本权利的全过程进行法律控制。在教育场域，学生核心基本权利包括受教育权与人格尊严权，二者均由宪法规定并受宪法保护。教育机构作出开除学籍、撤销学位、长期停学等决定，会直接限制甚至剥夺受教育权；侮辱性处分、超出限度的惩戒，会侵害人格尊严。行政法保护不否定教育机构的管理自主权，仅防范公权力超越法定限度，避免其异化为侵害学生基本权利的工具。

2 学生基本权利的行政法保护范畴

2.1 基本权利的公法属性

受教育权是宪法确立的公民基本权利，义务主体首先指向国家及受其委托行使公共教育管理职权的组织。教育机构行使公权力限制学生受教育权，形成国家义务履行与权利干预的张力，需行政法平衡。人格尊严权同样具有基本权利属性，教育机构惩戒、处分中不得以侮辱性方式对待学生。

学生对教育机构享有公法上的请求权与防御权：教育机构违法侵害学生权利时，学生有权请求撤销违法行政行为；不作为时，有权请求履行法定职责。这种公法权利结构，是行政法保护区别于民事救济的本质所在。

2.2 行政法保护与民事权利救济的界分

民事侵权救济建立在平等主体关系之上，侧重事后损害赔偿，具有被动性与补偿性。行政法保护面向教育公权力，具备三项独有功能：一是预防功能，通过法律原则、裁量规则在事前约束权力；二是过程控制功能，依靠正当程序约束管理行为全过程；三是公法矫正功能，通过行政复议、行政诉讼撤销违法行政行为，恢复学生公法权利。两种路径可并行适用，但不能相互替代。

3 学生基本权利行政法保护的现实困境

3.1 行政裁量失范与合法性审查缺位

行政裁量指行政主体在法律规定的范围内就行为方式、幅度、程序作出选择的权力。现行教育立法大多是原则性条款，对纪律处分、惩戒、学位撤销等事项缺乏细化统一的裁量基准，教育机构裁量权宽泛，而缺乏实体约束正是权利侵害的源头。部分处分超过必要限度，违反比例原则；部分行为内容违法或明显不当，却未通过合法性审查加以纠正，直接削弱了行政法的事前保护功能。

3.2 正当程序原则虚置

正当程序要求行政机关及授权组织作出影响相对人权益的行为时，履行告知、说明理由、听取陈述申辩、听证等义务。实践中，不少教育机构作出对学生不利的处分时，调查取证不完整，未告知事实与理由，未保障陈述、申辩权利；校内申诉缺乏独立性，听证仅在少数重大案件中适用。程序缺失将导致行为因程序违法而被撤销，削弱事中保护效果。

3.3 行政救济渠道梗阻

其一，传统特别权力关系理论主张内部事项排除司法审查，虽已被逐步扬弃，但其残余影响使部分裁判机关仍将教育机构内部管理行为一概认定为内部事务，否定行政救济路径。其二，对公立教育机构的行政复议受理条件模糊，实践中存在不予受理情形。其三，行政赔偿门槛较高，学生因违法行使公权力遭受人身、财产损害时，主张赔偿难度较大。

4 行政法基本原则在教育行政行为中的具体适用

行政法基本原则是贯穿行政立法、执法与救济全过程的基本准则，既为教育机构行使公权力划定边界，也为司法机关审查教育行政行为提供依据[4]。在校园场景中，各项原则不应停留于抽象宣示，而应转化为可操作的审查规则。

4.1 合法行政原则：职权法定与依据合法

合法行政原则包含职权法定与法律优先两项要求：职权法定要求行政主体必须在法定职权范围内活动，不得越权；法律优先要求行政行为不得违反现行有效法律。教育机构实施学籍处分、纪律惩戒、学位撤销等行为，必须以《教育法》《高等教育法》《学位条例》等法律的明确授权为前提，处分种类、适用条件、实施程序均须于法有据。凡超越法定职权、违反法律禁止性规定的处分决定，均构成违法，应依法撤销；教育机构不得以内部规章突破上位法，

不得创设法律之外限制学生基本权利的措施。

4.2 比例原则：目的正当性与手段衡平

比例原则是合理行政原则的核心，用以审查行政行为的实体妥当性，包括适当性、必要性与狭义比例三项子原则：适当性要求手段有助于实现正当法定目的；必要性要求在能实现目的的数种手段中选取对学生权益侵害最小者；狭义比例原则要求损害与所维护的公共利益保持均衡[5]。

比例原则适用为阶梯式审查：学校拟作出惩戒或处分时，应优先采取口头训诫、书面检查等轻微方式，仅当前序方式不足以维护教学秩序时，方可采取停课、记过、开除学籍等严厉措施；处分幅度应与学生过错程度、危害后果、年龄心智相适应。若越过轻度手段直接适用重处分，或处分后果明显重于过错程度，即构成违反比例原则，属明显不当的行政行为，人民法院有权依法撤销。

4.3 正当程序原则：告知、陈述申辩与听证

正当程序原则要求行政主体在作出影响相对人权益的决定前，履行告知、说明理由、听取陈述申辩等义务；对影响重大权益的行为，还应提供听证等准司法性程序。其功能在于通过程序约束防止权力恣意，保障相对人参与行政过程、获知依据并提出异议。

教育机构作出开除学籍、撤销学位、长期停学等重大不利处分时，应履行完整程序：事先告知拟处分的事实、理由与依据；听取学生及其监护人的陈述与申辩；复核事实、证据；对重大处分组织听证。未履行上述程序径行处分的，构成程序违法，应予撤销或确认违法。

4.4 诚实信用与权责统一原则

诚实信用原则要求行政主体行使职权诚实守信，不得出尔反尔，相对人对行政行为的正当信赖应受保护。教育机构就学籍、处分、学位事项作出承诺或形成稳定管理预期后，不得随意变更、撤销，否则损害信赖利益。权责统一原则要求行政主体享有职权的同时，必须对违法行为承担法律责任，含复议改变、诉讼败诉、行政赔偿。

5 学生基本权利行政法保护体系的完善路径

5.1 以合法行政原则约束教育行政行为

教育机构行使公权力，必须依据《教育法》《高等教育法》等法律的明确授权，不得超越法定职权、违反法律禁止性规定。针对教育立法裁量基准供给不足的问题，应由立法机关和有权机关细化处分、惩戒的法定条件与幅度，划定公权力行使边界，从源头落实事前保护。

5.2 以比例原则划定实体边界

比例原则要求教育机构优先选择对学生权利侵害最小的惩戒或处分方式，保证处分后果与过错程度相适应。对超出必要限度、明显不当的处分，应认定为违反比例原则，法院可据此撤销。

5.3 以正当程序原则保障过程合法

教育机构作出开除学籍、撤销学位、长期停学等重大不利处分时，应完整履行调查取证、事实理由告知、听取陈述申辩程序，对严重影响基本权利的决定增设听证程序。同时完善校内申诉机制，保证申诉组织独立性，作为行政救济的前置过滤。

5.4 以行政救济体系保障权利救济

行政救济是行政法保护的事后环节，含行政复议、行政诉讼与行政赔偿。应明确公立教育机构作为授权组织，其公法性质管理行为属于复议、诉讼受案范围，破除“校园内部行为不可诉”的陈旧观念[6]；统一复议受理标准，将违法公法管理行为纳入复议审查；降低行政赔偿门槛，公权力违法侵害学生人身权、受教育权并造成损害的，依法支持赔偿请求。

5.5 优化司法审查标准的行政法构建

法院应区分两类事项：对事实认定、学术专业评价，给予教育机构适度尊重；对职权依据、程序、内容合法，开展实质审查[7]。采阶梯式审查模式：管理措施越严厉、对学生基本权利限制越强，审查强度越高。同时将比例原则纳入合理性审查范畴，对明显不当的行政行为依法判决撤销。

教育场域中学生基本权利的保障，不能仅依靠校内自律或民事侵权救济。公立教育机构行使公共教育管理权，本质是公权力在教育领域的延伸，有必要依托行政法搭建覆盖全学段的一体化保护体系。行政法保护并非干预正常教学、学术活动，而是以合法行政、比例原则、正当程序等约束教育公权力，防范裁量滥用；在尊重不同学段教育规律与办学自主权的前提下，通过合法性控制、程序约束与行政救济，平衡教育管理秩序与学生基本权利，推动教育治理纳入行政法治轨道。

参考文献：

[1] 湛中乐，苏宇. 教育惩戒的公法属性及其法律规制[J]. 中国法学，2021 (04).

[2] 马怀德. 公立学校的法律地位及学生权利救济[J]. 中国法学，2005 (02).

[3] 姜明安. 行政法与行政诉讼法（第七版）[M]. 北京大学出版社、高等教育出版社，2024.

[4] 周佑勇. 行政法基本原则研究[M]. 法律出版社，2019.

[5] 章剑生. 比例原则的教义学结构与实践展开[J]. 法商研究，2017 (01).

[6] 沈岿. 公立高等学校如何走出法治真空 —— 学校与学生的关系维度[J]. 行政法学研究，2002 (01).

[7] 何海波. 行政诉讼法（第三版）[M]. 法律出版社，2022.

作者简介：第一作者：胡宏儒（2001.02-），男，满族，辽宁省海城市人，硕士研究生，研究方向：行政法学。