

教育行政诉讼合法性审查的原则展开

刘韵祺

上海政法学院，上海

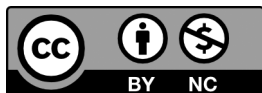
摘要 | 高校管理权与学生受教育权之间的冲突日趋显性化，教育行政诉讼随之成为权利救济的重要场域。本文立足于从法外之地向司法审查转型的时代背景，致力于构建一套精细化的合法性审查规范体系。在法律保留层面，文章主张打破概括授权的传统迷思，依据行为性质区分行政性惩戒与学术性评价，前者适用严格保留，后者则予以弱化，而在比例原则层面，通过适当性、必要性与均衡性的阶层化测试，对高校裁量权进行实质性矫正。不可忽视的是，司法审查范式亦需深层转型——在正当程序原则的扩张与学术自治的尊让之间寻求辩证平衡，推动司法审查标准从形式合法迈向实质合法，最终实现教育领域的良法善治。

关键词 | 教育行政诉讼；法律保留；比例原则；正当程序；学术自治

Copyright © 2026 by authorx (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



1 引言

长久以来，大学被视为高墙之内的象牙塔，其内部事务被认为是一种自成一体的封闭系统，游离于国家法律的普遍管辖之外。这种观念根植于德国公法学上的特别权力关系理论，认为学生进入高校即意味着自愿接受学校的全面支配，其权利保障让位于学校的管理需要。然而，伴随我国法治建设的纵深推进与公民权利意识的普遍觉醒，这种封闭格局正被逐步瓦解，宪法所确立的公民基本权利保障原则，要求任何公权力的行使都必须接受法律的规制，高校作为承担公共教育职能的组织，其管理行为自然也不应成为法治的飞地。1998年田永诉北京科技大学案开启了司法审查高校管理的先河，学生与高校之间的法律关系由此发生根本性重构，该案的标志性意义在于，法院首次突破了特别权力关系理论的藩篱，确认了司法审查高校内部管理行为的可能性与必要

性。学生不再仅仅是处于被支配地位的受管理者，更是持有法定权利的法治公民，高校亦不再享有绝对的、不受审查的特别权力，其公权力行使必须接受国家法度的检视。这一裁判理念的确立，标志着我国教育行政法治进入了一个崭新的发展阶段，为此后二十余年教育行政诉讼的蓬勃发展奠定了坚实的司法基础。近年来，教育行政诉讼案件呈现出类型多样化、主体多元化及案情复杂化的态势。从学籍管理到学位授予，从纪律处分到奖学金评定，从招生录取到毕业资格审查，几乎高校管理的每一个领域都可能成为诉讼的战场。这种剑拔弩张的诉讼图景，折射出受教育权保护与高校管理权行使之间的激烈张力。一方面，学生及其家长的权利意识日益增强，对高校管理行为的合法性与合理性提出了更高的期待；另一方面，高校在扩招压力、管理复杂化等多重因素影响下，其管理行为的规范化程度参差不齐，部分决策存在程序瑕疵或实体失当。司法机关面临一种微妙而

作者简介：刘韵祺，上海政法学院，研究方向：宪法与行政法方向。

文章引用：刘韵祺. 教育行政诉讼合法性审查的原则展开 [J]. 社会科学进展, 2026, 8 (1): 50-54.

<https://doi.org/10.35534/pss.0801010>

棘手的平衡难题，既要保持必要的谦抑，尊重高校作为学术共同体的专业判断；又必须履行作为权利救济最后一道屏障的宪法职责。过度干预可能侵蚀大学自治的根基，损害学术自由的制度保障；而司法缺位则可能纵容权力滥用，使学生的受教育权沦为纸面上的权利。那么如何在过度干预与司法缺位之间寻找审查标准的黄金分割点，这就成了亟待解决的核心命题。本文也正是在这一问题意识的指引下，尝试从法律保留原则、比例原则以及审查范式转型三个维度，构建一套系统化的教育行政诉讼合法性审查规范体系。

2 法律保留原则的类型化与分层适用

确立了司法审查的法理基础后，随之而来的问题是，法院应当依据何种标准来审查高校的行为？在行政法领域，法律保留原则既是行政机关行使权力的合法性起点，也是司法机关审查行政行为的基本标尺，该原则要求行政权力的行使必须具有法律上的依据，其核心要义在于以立法权控制行政权，防止行政机关自我授权、任意扩张权力边界。目前来看，高校兼具行政主体地位与学术自治属性，管理事务纷繁复杂，机械地贯彻一刀切的严格法律保留，势必窒息大学的活力与创新，而完全摒弃法律保留，则可能重蹈特别权力关系下权力滥用的覆辙，因此，构建一套基于事务性质的类型化与分层适用审查体系，成为破解困局的关键所在。

2.1 司法审查逻辑的重构

受特别权力关系理论的长期影响，高校内部管理曾被视为法律保留的飞地。学校依据概括性的管理权即可对学生施加各类处分，司法机关对此往往保持回避，直至田永案的出现打破了这一僵局——法院确认公立高校作为法律、法规授权组织的行政主体资格，意味着高校的权力行使必须在法治的轨道上运行。但高校毕竟不同于一般行政机关，其行使的权力兼具行政权与学术权的双重属性^[1]，这就决定了司法审查不能简单套用普通行政诉讼的审查逻辑，而必须引入分类保留的思维，应依据高校行为的性质及其对学生基本权利的影响程度，确立不同密度的审查标准。这种逻辑重构要求司法机关在审理案件时，先对被诉行为进行定性——该行为究竟属于执行国家法律意志的行政管理行为，还是高校基于学术自由而享有的自主办学行为？若是前者，应当强调法无授权不可为，适用严格的法律保留；若是后者，则应尊重学术自治的空间，适用相对宽松的法律保留。这种二元分流的审查逻辑，既是对《高等教育法》中办学自主权原则的尊重，也是对学生受教育权进行实质性保护的必然要求。它打破了过去全盘审查或全盘不审查极端做法，在国家法度与大学自治之间寻得了一个理性的平衡点。

2.2 司法审查强度的展开

明确了分类审查的逻辑前提下，法律保留原则在具

体适用中应当呈现出一种从严格到宽松的差异化光谱，主要由行政性惩戒与学术性评价两极构成。

(1) 严格保留与强力审查

审查光谱最严厉一端，是涉及学生基本身份改变或重大权益剥夺的行政性处分——开除学籍、勒令退学、撤销学位等。此类行为直接终结学生的受教育关系，惩罚性极强，必须适用最严格的法律保留原则。在此类案件中，高校制定的校内软法（即校规校纪）必须严格服从于国家硬法（即法律法规），司法机关将重点审查校规是否具有明确的上位法依据，是否存在自我授权或法外施刑的情形。^[2]甘露诉暨南大学开除学籍决定案堪称典型。该案中，暨南大学依据校规对仅在课程论文中存在抄袭行为的甘露作出了开除学籍的极刑处分。最高人民法院在再审中明确指出，教育部《普通高等学校学生管理规定》仅授权对情节严重的剽窃者开除学籍，学校校规将处罚门槛降低，属于下位法违反上位法，超越了法律保留的界限，因而判决学校败诉。这一判例确立了严格的审查红线，在涉及学生生杀大权的问题上，高校没有任意创设处罚种类的自由，其裁量权必须被严格限定在法律授权的范围内。

(2) 弱化保留与司法谦抑

处于审查光谱另一端的，则是涉及专业判断的学术性评价及日常教育管理规则。对于学位授予的学术标准、课程考核成绩评定等事项，由于其高度依赖专业知识，且属于《高等教育法》赋予高校的学术自治核心领域，司法机关原则上实行弱化保留，保持高度的司法谦抑。在这一领域，只要高校制定的规则不违反法律的禁止性规定，且制定程序合法，法院通常予以认可，不对其合理性进行替代性判断。何小强诉华中科技大学拒绝授予学士学位案中，法院认可了学校将英语四级成绩与学位授予挂钩的做法，认为设定高于国家标准的学术授予门槛属于高校的办学自主权范畴，司法权不应过度干预。同理，刘燕文案中，法院虽然撤销了不授予学位的决定，但仅限于审查其程序违法，如未听取申辩，而对于论文本身的学术水平是否达标，法院始终未作实质性评判，将决定权留给了学术委员会。这表明，在学术领域，法律保留的重心在于程序保留而非实体保留，旨在维护学术权力的专业性与独立性。

3 比例原则在高校处分中的阶层化展开

如果说法律保留原则划定了高校权力的外部疆域，解决了有没有权力做的问题，那么比例原则则深入到高校裁量权的内部构造，旨在解决做得是否适度的问题。比例原则源于德国公法学，其核心要义在于公权力的行使必须与其所追求的目的保持适当的比例关系，不得以牺牲过大的私人利益来换取较小的公共利益。在教育行政诉讼从形式审查向实质审查转型的当下，比例原则已

成为司法机关通过个案裁判矫正高校裁量权滥用的核心标尺。它要求高校在行使处分权时，必须在惩戒的力度与权益的损害之间寻求精准的平衡，通过适当性、必要性与均衡性三个递进阶层的测试，确保公权力的行使不逾越理性的边界。

3.1 适当性原则

适当性原则是比例原则适用的第一道关口，要求高校采取的处分手段必须能够有助于或者至少在逻辑上关联于法定教育管理目的的实现。手段与目的若南辕北辙，甚至背道而驰，该行为便丧失了正当性基础。这一原则的审查逻辑相对简单——只要手段与目的之间存在合理的关联性，即可通过适当性测试，而无需证明该手段是最优选择。但当惩戒手段的选择明显偏离了教育管理的应然目的时，适当性原则便发挥着重要的筛选功能。司法实践中，高校处分行为最常见的目的是维护教学秩序或评价学术水平。然而，当惩戒手段的严厉程度切断了学生受教育的根本路径时，手段与目的的关联性便可能发生断裂。最高人民法院提审的甘露诉暨南大学开除学籍决定案便是对这一原则的经典阐释。法院在裁判说理中敏锐指出了手段一目的的逻辑悖论：课程论文的考核旨在检验学生对该门课程的学习情况，若学生违纪，给予该门课程零分或重修足以实现评价目的；而开除学籍属于剥夺学生受教育机会的极刑，将其适用于课程考核违纪，不仅无法实现考察学习情况的初衷，反而实质上剥夺了其受教育机会。这一判例确立了极具指导意义的审查规则——惩戒不应是单纯的报复，而应服务于教育的本质。当处分手段导致培养人才这一教育的根本目的彻底落空时，该手段即违反了适当性原则，属于目的与手段的实质性脱节^[3]。

3.2 必要性原则

必要性原则要求高校在能够实现同一管理目的的多种有效手段中，必须选择对学生权益损害最小的那一种。换言之，如果有温和的手段可以达成目标，就绝对禁止使用严厉的手段——杀鸡焉用牛刀。高校管理实务中，这一原则要求处分体系必须呈现出阶梯式的层级结构，严禁不分情节轻重的一刀切。然而，许多高校的校规往往倾向于重刑主义，对各类违纪行为不仅设定了严厉的后果，且缺乏裁量的中间地带。中央民族大学开除作弊学生案便是如此，面对学生考试作弊行为，校方未尝试留校察看等兼具威慑力又能保留学籍的替代方案，而是直接动用最严厉的开除手段。这种做法虽能实现严肃考纪的目的，却显然不是损害最小的方式。司法机关在审查此类案件时，越来越倾向于运用必要性原则对高校的裁量权进行收缩。在李钊诉新疆大学案中，法院明确指出：考虑到学生系初犯且有悔改表现，学校在拥有多种纪律处分选择权，如记过、留校察看的情况下，径直选择最重的开除学籍，属于手段过当，违反了比例原

则。这表明，司法审查要求高校在行使裁量权时，必须穷尽那些温和的教育手段，而只有在教育无效或无法挽救的极端情形下，受教育权的剥夺才具有正当性。

3.3 均衡性原则

均衡性原则要求高校处分所造成的损害（学生受教育权的丧失、学位的剥夺等）与该处分所追求的公共利益（学校管理秩序、学术声誉等）之间必须成比例，不能出现得不偿失或显失公正的结果。这一原则引入了深度的利益衡量机制，法官往往需要在秩序与权利之间权衡轻重。以由于考试作弊被拒绝授予学位的争议为例，法院需要考量为了维护学术纯洁性这一抽象利益，是否值得以牺牲一个学生终身的学历认证为代价？赵博文诉济南大学案中，学生因一次作弊被处分后已改过自新并完成学业，但学校仍机械地依据旧规拒绝授予学位。法院认定此举属于明显不当，其深层逻辑正在于，当学生已经付出了改正的代价并证明了其学术能力时，继续剥夺其学位所带来的秩序收益微乎其微，而对学生个体发展的打击却是毁灭性的，二者之间严重失衡。均衡性原则还要求处分必须考量个案的特殊情节，如主观恶性、过错程度、悔过表现等。若校规无视这些情节，对预谋替考与临时起意夹带、学术剽窃与引用不规范等同视之，一律处以极刑，便严重背离了实质正义。正如湛中乐教授所言，法律是善和衡平的艺术，均衡性原则正是要求高校在冷冰冰的规则适用中，注入人性的温度与法理的衡平，确保每一个处分决定都能经得起良知与正义的拷问。

4 司法审查范式的转型

法律保留与比例原则构成了实体审查的经纬，而程序正义与学术尊让则界定了司法审查介入高校治理的深度与广度。纵观我国二十余年的教育行政诉讼实践，法院对高校处分行为的审查标准经历了一场深刻的范式转型，从早期的形式合法性审查，逐步向正当程序审查与实质合法性审查迈进；从对特别权力关系的全面回避，转向了在司法能动与司法谦抑之间的精细化平衡^[4]。

4.1 司法程序审查的扩张

在行政法治的视阈下，程序不仅是实现实体的工具，其本身即具有独立的价值。正当程序的价值在于，它为权力的行使设定了形式上的约束，确保权力运行的透明性、可预测性和可参与性，从而增强权力行使结果的可接受性。然而很长一段时间内，高校管理重实体、轻程序的现象极为普遍。实证分析显示，因教育行政行为程序违法导致高校败诉的案件，在败诉案件中占比高达77.92%。程序瑕疵已成为高校治理法治化的最大短板。这一数据深刻揭示了高校管理实践中对程序价值的忽视，许多高校在作出处分决定时，往往只关注结果的“正确性”，而忽略了过程的“正当性”。

面对这一现实，司法机关并未局限于审查高校是否履行了成文法规定的法定程序，而是通过一系列标志性判例，创造性地引入了正当程序原则，填补了实定法的空白。1999年的田永诉北京科技大学案堪称这一转型的里程碑。当时，原国家教委的规章并未明确要求高校在处分学生时必须听取申辩，但海淀区法院敏锐地指出，退学决定涉及受教育权的重大变更，依据正当程序的法理精神，学校必须向当事人送达决定并允许其陈述申辩。这种通过判决发展法律的司法能动主义，将程序审查的依据从狭隘的法律条文延伸到了正义理念本身，体现了司法机关对法治精神的深刻理解与积极践行。

随后的司法实践进一步深化了这一原则。在于艳茹诉北京大学案中，尽管学校撤销学位的实体理由涉及学术判断，法院却紧紧抓住未听取陈述申辩这一程序硬伤，判决学校败诉。法院强调，正当程序不仅要求形式上的告知，更要求实质性地听取。所谓实质性地听取，意味着学校必须认真对待学生的申辩意见，并在决定书中予以回应，而非走过场式的程序履行。这种审查范式的确立，倒逼高校建立起学生申诉处理委员会、听证会等制度性保障，从源头上减少了行政专断的可能性，推动了高校治理从人治向法治的转型。

4.2 司法审查边界的恪守

司法审查虽然矫正了程序的失范，但绝非意味着司法权可以无限制地替代高校的管理权。在处理涉及学术评价的纠纷时，法院始终恪守一条清晰的边界：对学术判断保持司法谦抑，尊重高校的办学自主权。这种谦抑立场的法理基础在于权力分工与专业尊重。高校作为学术共同体，核心职能在于知识的传授与评价。法官作为法律专家，并非教育行政或特定学科的专家，缺乏判定学术水平的专业能力。强行介入学术判断，不仅可能作出错误的决策，更会损害学术自由的制度根基。因此，司法审查应当严格区分专业判断事项与法律判断事项。对于学位论文的学术水平、考试成绩的评定、课程设置的安排等纯粹学术问题，属于内在自治的范畴，除非存在明显的权利滥用或程序违法，司法机关原则上不进行实质审查，不代替学校作出合格或优秀的评价。刘燕文诉北京大学案中，这种谦抑立场得到了充分体现。面对刘燕文对博士论文评价的异议，法院并未组织专家重新鉴定论文质量，而是将审查重点聚焦于校学位评定委员会的组成是否合法、会议出席人数是否达标、投票程序是否合规等形式合法性问题。法院最终虽然撤销了不授予学位的决定，但并未直接判令学校授予学位，而是责令学校重新进行程序性审核，将最终的决定权依然保留给了学校。这种有限介入的策略，既维护了法律的尊严，又小心翼翼地呵护了大学自治的独立空间，体现了司法权与学术权之间的良性互动^[5]。法院通过程序审查施加外部压力，促使高校完善内部治理机制；而在实体判断上保持克制，则为学术自由留下了必要的呼吸空

间。这种审查边界的恪守，是司法理性与学术理性相互尊重的体现，也是法治与自治协调发展的重要保障。

4.3 实质合法性的深化

随着教育法治的深入，审查范式正经历从形式合法性向实质合法性的最终跨越。仅仅符合法律保留和正当程序已不足以完全证成高校行为的合法性，法院开始运用更精细的工具审查行政行为的合理性。早期的审查多关注主体资格、职权范围等形式要件，当下的审查则更关注处分结果是否符合法理精神。在甘露案中，最高人民法院之所以启动再审并改判，不仅是因为适用了错误的规章条款，更是因为开除学籍的决定在实质上违背了教育者治病救人的根本目的，且处罚手段与违纪情节之间严重失衡。这标志着审查标准已经深入到了行政裁量的内核，要求高校的决策不仅要合法，更要合理与公正。为了实现实质审查，司法机关开始引入对行政裁量基准的检视。法院会审查高校制定的校规（裁量基准）是否设置了合理的阶梯，是否对不同情节的违纪行为进行了区分。如果校规设定了一律开除的绝对化条款，法院将倾向于认定其违反了上位法的立法精神或比例原则。这种审查方式实际上是对高校立法权的一种柔性规制——它不直接否定学术自治，而是要求自治权的行使必须符合合理性的标准，从而实现从管理主义向法治主义的根本转型。

5 结语

纵观我国教育行政诉讼的发展历程，司法审查已然穿越了特别权力关系的理论迷雾。而基于法律保留原则的分层适用与比例原则的阶层化展开，我们构建起了一个形式合法—程序正当—实质合理的三元审查规范体系，这一体系的建立，并非旨在以司法权取代高校的自主管理权，而是在法治统一与学术自由之间寻找理性的平衡点。法律保留划定了权力的底线，比例原则校准了裁量的刻度，正当程序则赋予了管理以人性的温度。教育行政争议的源头治理同样不容忽视，司法救济毕竟是权利保障的最后一道防线，而非唯一的港湾。要真正减少师生对簿公堂的对抗局面，根本之策在于提升高校治理的法治化水平，也就是从单纯的依法行政迈向更高阶的良法善治。这意味着高校应当摒弃陈旧的管控思维，将法治精神注入章程制定、规章完善及日常管理的每一个毛细血管，建立起包括校内申诉、听证对话在内的多元化纠纷解决机制。唯有当正当程序成为校园生活的常态，当比例原则成为管理者自觉的思维习惯，教育行政争议才能在源头上得到消解，学生与高校之间才能重构起一种基于权利尊重与契约精神的新型和谐关系。面向未来，教育法治的深化不仅呼唤司法技术的精进，更期待高校治理能力的自我革新，唯有当良法与善治在校园内实现有机融合，学生权利与大学精神方能在法治的阳

光下共生共荣。

参考文献

- [1] 王欣童. 关于教育行政法治化的思考 [J]. 法制与社会, 2018, (5): 185-186.
- [2] 衷华, 郭维喜. 特别权力关系理论的变迁对我国高等教育行政法制建设的启示 [J]. 社会工作与管理, 2015, 15 (2): 90-95, 100.
- [3] 沈晓燕. 高校教育行政法律救济制度研究 [J]. 淮海工学院学报 (社会科学版), 2006, (4): 38-40.
- [4] 陈宏光. 试论我国教育行政法的法律体系 [J]. 政法论坛, 1995, (5): 78-81.
- [5] 余若凡, 申素平. 论教育法学研究的双重进路 [J]. 华东师范大学学报 (教育科学版), 2024, 42 (10): 13-22.

The Unfolding of Principles in Legality Review of Educational Administrative Litigation

Liu Yunqi

Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai

Abstract: The conflict between university management authority and students' right to education has become increasingly prominent, making educational administrative litigation an important arena for rights relief. Grounded in the transitional era from a legal vacuum to rule-of-law review, this paper is committed to constructing a refined normative system for legality review. At the level of legal reservation, the paper advocates breaking the traditional myth of blanket authorization by distinguishing administrative disciplinary actions from academic evaluations based on the nature of the conduct—the former subject to strict reservation while the latter being relaxed. At the level of the proportionality principle, through tiered tests of appropriateness, necessity, and proportionality in the narrow sense, the paper seeks to substantively correct the discretionary power of universities. Notably, the review paradigm also requires deep transformation—seeking a dialectical balance between the expansion of due process principles and deference to academic autonomy, promoting the review standard from formal legality to substantive legality, and ultimately achieving good law and good governance in the field of education.

Key words: Educational administrative litigation; Legal reservation; Proportionality principle; Due process; Academic autonomy