

高校学生管理法治化的 价值诉求与实现策略

唐 炜

(四川文理学院 学生处, 四川 达州 635000)

摘要:高校学生管理法治化是依法治校的必然要求,是提升管理水平的必然要求,同时也是保障大学生合法权益的必然要求。实现高校学生管理的法治化状态,是一个系统而复杂的工作,牵涉到方方面面。当前,我们主要应确立学生权利本位的管理理念,提升学生管理者的法律意识和法制观念,完善学生管理的规章制度,规范学生管理程序,完善学生权利救济制度。

关键词:高校;学生管理;法治化;内涵;价值;策略

中图分类号:G647 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2009)02-0060-04

伴随着我国法治化进程的加快和个体法律意识的加强,权利意识和法治理念正在深入高等教育管理领域。新旧观念的碰撞、权力与权利的冲突,使高校学生管理工作面临着前所未有的挑战。如何推进高校学生管理的法治化建设进程,已成为高等教育管理理论与实践的热点问题。有鉴于此,笔者拟就新形势下高校学生管理法治化的基本内涵、价值诉求及实现策略作一粗略探讨,以期能为高校学生管理法治化的发展与创新有所裨益。

一 高校学生管理法治化的基本内涵

基本概念明确是正确思维的首要条件,如果对基本概念的内涵没有明确的认定,那么研究的尺度就难以确定,研究也就难以细致深入、切中要害。正如列宁所言:“要进行论争,首先就要确切地阐明各个概念。”^{[1]34}因此,我们要探讨高校学生管理法治化的相关理论与实践问题,首先就必须对高校学生管理的概念与内涵进行明确的界定。但事实上,高校学生管理一词虽然在实践中被广泛使用,学术界却缺少一个关于高校学生管理的统一定义,在高校

学生管理主要内容理解上也有一定分歧,而且不同历史阶段,对高校学生管理内涵的界定,以及对高校学生管理中心工作的界定也不尽相同。

从我国高等教育管理的实践历程来看,高校学生管理最早是一个教学管理术语,主要是指大学生的学籍管理,入学与注册,成绩考核,升、留降级,休、复、退学,考勤与纪律,奖励与处分,毕业文凭发放和分配工作等^[2]。1980年代,我国高校普遍设立了专门的学生管理工作机构——学生处(部),学生管理工作内容发生变化,原有学生管理工作中除学籍管理与后勤管理分属教务部门和后勤部门外,剩余部分大多由新设立的专门学生管理机构负责。1990年,“高校学生管理”一词首次正式出现在国家级文件中。原国家教委颁布的《普通高等学校学生管理规定》指出:“本规定所称的学生管理,是指对学生入学到毕业在校阶段的管理,是对高等学校学生学习、生活、行为的规范。”^{[3]143}在这前后,我国高校学生管理工作实践中所指的“学生管理”就是“管理学生”,是对学生行为的规范和纪律管理。进入 21 世纪以

收稿日期:2008-08-17

作者简介:唐炜(1977—),女,四川达州人,四川文理学院学生处研究实习员,主要从事德育及学生思想政治工作研究。

后,我国高等教育改革不断深入,高校学生管理工作范围进一步扩展与分化。特别是近几年来,我国高等教育逐步由精英高等教育过渡到大众化高等教育,高校学生管理工作范围进一步扩大,高校学生管理内涵也随之延伸,一系列前所未有或过去不被重视的学生事务变得引人注目,如学生心理咨询、贫困生问题、勤工助学管理、毕业生就业指导等。“学生管理”逐渐有了更为广泛的涵义,除了“管理学生(人)”,还包括“管理学生管理工作(事)”;除了强调控制、约束和规范学生的功能外,还开始强调指导学生和服务学生的功能。

高校学生管理法治化是依法治教思想在高校学生管理中的重要体现,是指在学生管理实践中,遵循法治精神,以国家制定或认可的法律为基础,建立和完善学生管理的法律、法规、制度体系,规范学生管理权力行使程序,形成合理的高校学生管理权力执行机制和执行监督机制,依法进行学生管理活动。其主要目标是消除过去高校学生管理行政化过多的人治行为和随意化倾向,达到依法“治理”高校学生管理的状态,保护大学生合法权益和自由,使我国高校学生管理领域适应我国法治国家的要求。需要特别指出的是,在高校学生管理工作中实施法治,并不是因为高校学生管理权力过大,也不是因为高校管理中存在过多的“人治”现象,而是在于对学生管理权力行使缺少必要的规范,在于对学生管理权力行使缺少必要的监督^[4]。因此,高校学生管理法治化建设,主要应围绕规范学生管理权力行使程序展开,通过建立与完善学生管理规章制度体系,做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。这既是高校学生管理法治化建设的一个突破口,也是高校学生管理法治化建设的根本目的所在。

二 高校学生管理法治化的价值诉求

高校学生管理法治化是重大的社会现实问题和教育问题,同时也教育学、管理学和法学相结合的理论问题。实现高校学生管理的法治化,不仅能够丰富高校学生管理的内涵,创新高校学生管理的思路,而且还具有重要的现实意义。

首先,高校学生管理法治化是依法治校的必然要求。改革开放以来,特别是党的十三届四中全会以来,中国法治进程有了历史性的飞跃。1997年,党的十五大上正式提出了“依法治国,建设社会主义法治国家”的治国基本方略;1999年,全国人大以宪

法修正案的形式将“实行依法治国,建设社会主义法治国家”正式载入了宪法。可以说,“依法治国”这一主流法律意识形态的形成、确立和实践,意味着中国已经接受了“法治”这一制度文明的“新概念”,中国正在与“法治”全方位地亲密接触。作为在社会上极具示范效应的教育系统,理应走在落实依法治国方略的前列,把教育管理和办学活动纳入法治轨道,实行依法治教。而依法治校作为依法治教的重要组成部分,将成为21世纪学校管理的必然选择^[5]。高校学生管理是高等教育内部管理重要内容之一,宏观教育管理体系法治化建设必然要求其构成要素的学生管理工作实施法治。因此,从加快依法治教建设这一视角出发,有必要实现高校学生管理法治化。

其次,高校学生管理法治化是提升管理水平的必然要求。现阶段学生管理工作中,教育管理者大部分时间与精力都用于调解和预防各类矛盾和问题,作了大量重复工作,但效果却不佳。因此,将高校学生管理工作纳入法治化轨道,用法律法规及相关规章制度来调整大学生的行为,有利于提高学生管理工作的效率与质量,减少教育管理工作者的重复劳动。同时,在高校学生管理工作中实施法治,还可以通过国家强制力来监督学生管理者合理合法行使管理权力,可以为高校学生管理工作确定一个客观统一的标准,从而确保高校学生管理行为本身符合法治要求,避免和减少管理者主观意志对学生管理活动的影响。从这一意义来看,高校学生管理法治化是高校学生管理自身改革的必然选择,是不断提升管理水平,为实现高校学生管理目标而不懈努力的过程。

再次,高校学生管理法治化是保障大学生合法权益的必然要求。我国传统思想中“师道尊严”的观念对师生关系的影响深远,教师与学生地位不平等,教师具有绝对权威,容不得学生有丝毫的怀疑和挑战。同时,在我国过去的计划经济体制下,高校完全按照国家的计划招生、分配,学生全部免费就学,毕业后服从国家分配。在这种情况下,高校的学生管理只注重运用行政手段,强调校方单方意志,要求学生绝对服从。正是在传统思想和计划经济体制管理模式的双重惯性作用下,高校管理者往往缺乏法治观念,容易形成管理中的“家长式”作风,忽视学生作为个体的权利和尊严,造成对学生人身权、财产权甚至学生作为公民的基本权利的侵犯。而我国教育领

域法治化的不成熟性又缺乏对高校学生管理中侵权现象的有效矫治和调整。我国的教育法律体系中有许多法律规章立法时间较早,立法观念相对落后,宣言性条款多,缺乏可操作性^[6]。因此,加强高校学生管理工作的法治化研究,推进教育法治化进程,建立一个依法保障学生的合法权益的法治系统,具有时代的紧迫性和充分的必要性。

三 高校学生管理法治化的实现策略

实现高校学生管理的法治化状态,是一个系统而复杂的工作,牵涉到方方面面。当前,我们主要应从以下五个方面着手。

第一,确立学生权利本位的管理理念。过去,高校学生管理工作的观念导向,主要是着眼于有效地规范和维护正常的学校教育秩序,而对于如何维护学生的合法权益重视不够。随着我国社会市场化和法治化进程的深入,大学生的民主意识、权利意识不断增强。特别是在大学生由公费上学转向缴费上学以后,其主体地位发生了很大的变化,高校与大学生的关系不再是单纯的教育管理关系,学校与学生双方还形成了一种属于或具有服务合同性质的民事法律关系。在今天,衡量高校学生管理工作好坏与成败的标准,已不仅仅是管理效率的高低,同时还要看其能否实现对学生受教育权及其相关权利的保障。只有这样的观念,才符合法治国家的基本要求,才能体现出高校管理法治化的日趋成熟。因此,在高校学生管理中推行法治,首先必须更新管理思想,树立学生权利本位的管理理念,对学生权利采取尊重和保护的姿态,充分培育学生的权利意识,鼓励学生维护自身的合法权益,并把这一思想切实贯彻到日常的学生管理工作中去,从而使学生的基本权利在法定的范围内得到最大限度的保障和实施。

第二,提升学生管理者的法律意识和法制观念。高校学生管理者担负着在校大学生的思想道德教育工作,并对大学生的在校行为进行监督和引导,是具有服务意识的新型管理者。高校学生管理者的法律意识和法制观念不仅是实现高校学生管理法治化的关键,也是高校内部是否能建立依法治校的良好环境的关键。当前,高校学生管理中出现的一些侵犯学生合法权益的现象,有些是因为教育管理者在传统管理理念支配下的“主动”侵权,但有一些却往往是基于“为学生好”这种美好愿望和良好动机,对学生严格要求而“无意”侵权^[7]。因此,高校应通

过定期内部学习、举办法制讲座特别是教育法制讲座、督促学生管理者自学、送到专门学校进行脱产培训等方式,着力培养和提升学生管理者的法律意识和法制观念,尤其是民主思想、平等观念、公正精神、法制理念等,从而自觉用法律法规来规范自己的言行,通过正当程序开展学生工作,规范权力运行秩序,保证管理行为的高效和权威,实现大学生在受教育过程中的机会平等和合法权利的实现。

第三,要实现高校学生管理法治化,就必须完善相应的法规制度体系。目前,我国已经制定了一系列规范普通高校行为的法律法规,如《中华人民共和国教育法》、《中华人民共和国高等教育法》、《中华人民共和国教师法》、《中华人民共和国学位条例》、《普通高等学校学生管理规定》等。这些法律法规在明确高等学校的法律地位,调整学校与政府的社会关系以及建立和维护高校体制与管理秩序等方面发挥着积极的作用。但在现实的管理工作中,也还存在一些立法空白,一些管理实践还找不到具体的法律法规条文作为依据。这就迫切需要我们及时根据现有的法律法规的基本精神,制定出相应的详细的规章制度和处理办法,进一步完善学生管理的规章制度,使学生管理的每一项活动都有法可依、有章可循。在新规章制度和处理办法的制定中,要以学生权利本位为指导,正确对待学校和学生的权利义务关系,合理分配权利和义务;要注意立法技术的科学性,要以国家的相关法律、法规为依据,根据自身的效力层级制定规范;在立法的语言上,要采取可操作性的语言,合理限制自由裁量权。同时,应避免法规的道德化倾向,用法律的语言来代替道德化的说教,避免规则的虚置^[8]。

第四,规范高校学生管理程序。“正当程序原则”是西方人权保护中的一项最重要原则。西方有句古老的法律格言:“正义不仅应当得到实现,而且要以人们看得见的方式加以实现。”在我国,以往大部分高校在行使行政职权时疏于程序制约,近年来多起受处分学生起诉高校、法院判决高校败诉的案件都与高校学生管理过程中的程序不健全或不完备有关。因此,要推进高校学生管理的法治化建设进程,还必须坚持正当程序原则,通过正当程序控制管理过程,规范权力的运行秩序,使权力的行使符合法治精神的规范步骤和方式,避免管理运行的无序性、偶然性和随意性,保证管理行为的合法性和高效性。

对此,必须完善对学生管理的法定程序^[9]。如处罚学生时,涉及退学、开除等事项应实行公开的咨询、答辩程序,必须给学生异议权和异议期限,允许学生提出复议,处理这种复议的机构应与原处罚决定机关保持相对独立性等。同时,高校管理部门必须建立科学、合理、严格的程序机制,以保证受教育者在学校中的权力平等得以实现,其合法的请求权、正当的选择权、合理的知情权得以保障和维护。如规章制度的起草、提出、通过、发布等都要有严格的程序,以保证规章制度的客观性、科学性和合法性。

第五,完善学生权利救济制度。合理而完备的救济途径既是保证高校管理活动合法性和合理性的必要条件,也是维护和保障学生正当权利的重要保证。法学家韦德(H. W. R. Wade)精辟地指出:没有救济的权利是没有保障的权利,没有救济也就没有权利^[10]。因此,从法治的角度对学生权利救济制

度予以完善和重构,显得十分迫切。目前,我国高校学生权利救济主要有两种方式,一种是行政救济,另一种是司法救济。虽然司法救济是一种更为权威、中立,更具信服力的救济方式,但由于高校的管理具有教育性、学术性和民主性的特点,高校与学生之间的纠纷很多情况下并不适宜通过司法途径来救济^[11]。因而,保障学生的合法权益主要还是应立足于校内的行政救济。实践中,要规范校内各种申诉渠道,建立面向校内外的各种信息反馈和监督制度,如设立信箱和接待日,收集和倾听学生的意见;要通过学校的申诉处理委员会或法制办及时处理学生的申诉,及时发现和纠正学校侵犯学生权益、违反依法治校要求的学生管理行为,最大限度地保护大学生的合法权益。尤其是在对违纪违规者做出处罚或者不利决定时,应该事先听取相对人的陈述、申辩,进行听证,然后再做出处罚或者处分决定。

参考文献:

- [1]列宁全集:第23卷[M].北京:人民出版社,1958.
- [2]苏维佳.高校学生管理工作改革研究[D].武汉:华中师范大学硕士学位论文,2003:12-19.
- [3]国家教委学生管理司.教育法规导读[M].上海:华东师范大学出版社,1997.
- [4]孟宣廷.高等学校学生管理法治化研究[D].大连:大连理工大学硕士学位论文,2005.
- [5]董春胜.论高校学生管理法制化[J].黑龙江高教研究,2005(2):38-39.
- [6]齐元军.高校学生管理法治化研究[D].济南:山东师范大学硕士学位论文,2005.
- [7]张宗海.试论高校学生管理法治化模式的导入[J].现代教育科学,2005(5):95-97.
- [8]高平发,张永红.高校学生管理的法律视阈[J].教书育人,2007(33):21-23.
- [9]昌兵.高等学校学生管理的法制化研究[J].山东省青年管理干部学院学报,2007(1):72-75.
- [10]胡劲松.论教育公平的内在规定性及其特征—法理学的视角[C]//中国教育法制评论(第一辑).北京:教育科学出版社,2002.
- [11]王军,张文青.从新《普通高等学校学生管理规定》的施行谈学生管理法制化[J].江苏高教,2005(6):116-118.

[责任编辑:苏雪梅]