

GAOXIAO XUESHENG GONGZUO FAZHUIHUA YANJIU

高校学生工作

法治化研究

陆 岸 董召勤 钱春芸 / 著



苏州大学出版社
Soochow University Press

高校学生工作法治化研究

陆 岸 董召勤 钱春芸 著

苏州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

高校学生工作法治化研究 / 陆岸, 董召勤, 钱春芸
著. —苏州: 苏州大学出版社, 2017. 3
ISBN 978-7-5672-1940-3

I. ①高… II. ①陆…②董…③钱… III. ①高等学
校-学生工作-教育法-研究-中国 IV. ①D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 300426 号

书 名: 高校学生工作法治化研究

作 者: 陆 岸 董召勤 钱春芸

责任编辑: 巫 洁

装帧设计: 吴 钰

出版发行: 苏州大学出版社(Soochow University Press)

社 址: 苏州市十梓街 1 号 邮编: 215006

印 装: 南通印刷总厂有限公司

网 址: www.sudapress.com

邮购热线: 0512-67480030

销售热线: 0512-65225020

开 本: 700mm × 1000mm 1/16 印张: 13 字数: 227 千

版 次: 2017 年 3 月第 1 版

印 次: 2017 年 3 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5672-1940-3

定 价: 35.00 元

凡购本社图书发现印装错误, 请与本社联系调换。服务热线: 0512-65225020

目 录

第一章 高校学生工作法治化概述

- 第一节 法治的诠释本 / 1
- 第二节 高校学生工作内涵与外延的界定 / 7
- 第三节 高校学生工作法治化的具体内容 / 14

第二章 加强学生工作队伍的法治化水平

- 第一节 学生工作队伍的现状分析 / 32
- 第二节 法治化是高校学生工作的必然发展趋势 / 36
- 第三节 高校学生工作法治化的实施途径 / 43

第三章 高校与学生的权利冲突与平衡

- 第一节 高校与学生的双重法律关系 / 51
- 第二节 高校与学生民事权利的冲突与平衡 / 56
- 第三节 高校学生安全保障义务 / 66

第四章 依法依规处理日常学生事务

- 第一节 学生工作制度构建的原则与程序 / 74
- 第二节 学生工作制度共性问题的探讨 / 80
- 第三节 提升学生自我管理水平 / 89
- 第四节 二级学院依法依规处理学生事务的探索 / 95

第五章 畅通学生民主参与途径

第一节 学生组织及其作用 / 98

第二节 议校制度 / 102

第三节 听证制度 / 111

第四节 会办制度与公示制度 / 119

第六章 构建完善的学生权利救济体系

第一节 学生权利救济体系概述 / 135

第二节 申诉制度 / 141

第三节 复议制度 / 153

第四节 诉讼制度 / 161

第七章 突发事件的预防与应对

第一节 突发事件的基本内涵 / 172

第二节 突发事件预警机制的构建 / 176

第三节 突发事件的处置与应对 / 190

第一章 高校学生工作法治化概述

第一节 法治的诠释

“法治”观念源远流长,它作为一种治国方略、社会理想而逐渐被人们所认可和倡导,但其也有着众说纷纭的基本原则以及永远需要我们去探索的构成要件,因而自古希腊先哲们开创法治理论的先河以来,无数的思想家、哲学界、法学家都为这一研究乐此不疲。现今,没有人敢公然冒天下之大不韪,发表拒绝法治的观点。即使是在法治名义下偶尔会出现反讽性颂扬之辞,但法治被反复提及这一单纯的事实也是强有力的证据,说明遵循法治是全世界范围内政府正统性的公认标尺。那么这一经典性的观念是如何产生和发展的呢?它的含义又是什么?下面我们会进行简明扼要的概述。

一、法治观念的产生和发展

法治观念源于古希腊,自其以降,出现了众多法律学说、法律理论和法律实践,在这一漫长的历史积累过程中,法治逐渐形成了今天的现实状态。

在古希腊明确把法治作为治国方略而提出来的思想家是柏拉图,不过他的思想经历了较大转变。在治国理论上,他最初并不主张法治,而提倡“哲人”统治,他认为理想的国家必须由德才兼备的哲学家来统治,而不是由法律来统治,治理国家的最佳的方法不是给予法律最高的权威,而是给予明晓统治艺术、具有大智大慧的人以最高的权威。而亚里士多德起而批驳其师,在他看来,“法治应当优于一人之治”^①。他说:“谁说应该由法律逐行其统治,这就有如说,唯独神祇和理智可以行使统治;至于谁说应该有一个人来统治,这就在政治中混入

^① 【古希腊】亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆1965年版,第171页。

了兽性因素。”^①他之所以这样认为,是基于以下几点:第一,法治代表理性的统治,它免除了情欲之影响,也即消除了任意和不确定性。第二,法律是由多数人制定的,集体的智慧往往可能超过少数贤良的智能,一个人的智虑虽然可能比成文法更为周详,却未必比所有不成文法更为广博。第三,一人之治不能独理万机,他还得任命若干官员帮助处理各项政务。这实际上就等于宣告了一人之治的无能。第四,“人治”的结果是造成无法遏止的恶性循环,而“法治”虽有不足之处却完全可以改善。^②其中,还尤为重要的是,法治还内含这平等、自由、正义等诸多社会价值,推行法治的过程就是在促进这些社会价值的实现。他进而指出:“法治应包含两重含义:已成立的法律获得普遍的服从,而大家所服从的法律又应该本身是制定得良好的法律。”^③这一对法治经典性的描述被以后的法治论者奉为主臬。法律具有至上权威是法治的关键,而良法是法治的基石,这是法治的两大基本要素。亚里士多德首次论述了法治的理由,并阐明了其核心含义。因此,我们将亚里士多德视为西方法治理论的开拓者和奠基人远不为过。

务实的罗马人同样主张“以法为据”,他们制定了大量反映发达的简单商品生产关系的法律,此外,在法治理论上也做出了自身的贡献。古罗马人是古希腊法治思想的后继者和传播者,在这一继承和传播的过程中不得不提到西塞罗,他把古希腊的法治思想同斯多葛学派的自然法思想有机地结合,进一步论证法治的必然和正当,且根据自己的政治实践的经验教训来阐述法治建构中的若干现实问题。^④西塞罗强调理性的重要性,他认为理性是神赋予人的本质属性,凭借理性人们才能知晓自然法的存在,自然法早于国家和成文法律的存在。藉此,西塞罗说明了法律的本质只不过是成文的理性而已,并强调法律的权威和作用。他说:“既然法律统治长官,长官统治人民,因此确实可以说,长官是能言善辩的法律,而法律是沉默寡言的长官。”^⑤古罗马法治思想在西塞罗的学说中可窥一二,他的学说能很好地反映这一时期的法治观,即强调对法律的服从,罗马皇帝也不例外。

古希腊、古罗马的法治思想对西方法律文化产生了深远影响,即使在中世纪,托马斯·阿奎仍在神学的一统天下中为法治争得了一席之地,他认为皇帝

① 【古希腊】亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆1965年版,第172页。

② 【古希腊】亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆1965年版,第171-174页。

③ 【古希腊】亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆1965年版,第202页。

④ 张晓晓主编:《法学导论》,知识产权出版社2013年版,第163页。

⑤ 【古罗马】西塞罗:《国家篇·法律篇》,沈叔平等译,商务印刷馆2002年版,第224页。

(立法者)应在上帝和法律之下,应当受自己所制定的法律的约束。他说一个皇帝“应当自愿地、毫不勉强地满足法律的要求”^①。由此,法治的观念在中世纪神学的夹缝中得以延续,当然,其中也增添了新的时代内容。

近代西方社会,法治观念逐渐成为占支配地位的意识形态,且无数法治论者不断推动着这一社会理想制度化和现实化。这里首先需提的是自然法学派,近代的自然法学派除少数学者外都是法治论者。他们主张人民主权、社会契约、权力制约、天赋人权等一系列思想,这些思想作为坚实地基,构建起法治大厦。他们认为国家主权属于人民,政府的权力是人民权利的让渡,因而政府受人民委托而得以行使治理权,且这一治理权必须保障人民的自由、平等、权利。洛克就把自由与权力的有机平衡作为法治的目标,他认为,政治权力首先必须通过既定的、公开的、有效的法律行使。公民社会只能依法治理,若非,则违背了社会契约,与人民组成政府的目的不相符。孟德斯鸠则把法治看作自由和平等的保护层,法治即为“法律之下的自由和权利”,“没有法治,自由便不会存在,权力就会为所欲为,国家便将腐化、堕落”。^②因而,为防止权力的滥用,孟德斯鸠提出了著名的“三权分立”理论——将国家权力划分为立法权、行政权和司法权,三种权力分属于不同的机构,并依据法律来合理行使。权力制衡理论更为重要的是将权力的存在和运作置于法律之下。因而,从此意义上而言,权力制衡可谓法治之基本要求,甚至可以说等同于法治本身。卢梭也提倡法律至上,他认为实行法治的国家必须也只能是民主共和国,在民主共和国,法律是社会公意的体现,具有至上的权威,而统治者仅仅是法律的臣仆,他们的一切权力来源于法律并须依法行使。这些都是近代自然法学派为法治理论所做出的杰出贡献。而美国的潘恩、杰弗逊、亚当斯、汉密尔顿等政治家和思想家在治国实践中将其加以运用,将这些法治思想写进了独立宣言、宪法和人权法案中。

“与法治传统生成与演化的丰富多彩的历史相比,理论家们的解说未免显得苍白和含混。”^③纵观西方法治演化的历史,我们亦可看出理论家们对法治的说法各异,人言人殊。但值得注意的是,从个人不同的见解中不是不能抽象出法治最基本的要素,或者说,法治至少可以具有普适的社会内涵和意义。这些理论家们关于法治的解说连同关于自然法、公民权利以及自由平等等思想为法治逐渐形成今天的现实状态提供了不可缺少的理论资源。于我国这样一个欲

① 【意】阿奎那:《阿奎那政治著作选》,马清槐译,商务印书馆1982年版,第123页。

② 【法】孟德斯鸠:《论法的精神》,张雁深译,商务印刷馆1995年版,第278页。

③ 夏惠:《法治是什么——渊源、规诫与价值》,载《中国社会科学》1999年第4期。

启蒙变法的国家而言,这些理论资源被奉为经典,被视为关于理解法治的最具权威的文本来源。经过两个世纪的法治启蒙以后,西方国家开始组建自己的法治社会,其他国家亦然。1959年,世界法学家在印度德里召开法治讨论会,最后达成《德里宣言》,其后,1961年各国法学家又在尼日利亚首都谈论法治问题。自此,我们可以说,法治成为人类的共识,它作为一种治国方略、社会理想而被人们所认可和倡导。

二、法治的含义

西方权威的法学辞典《牛津法律大辞典》在法治(Rule of Law)这一词条下是这样写的:“一个无比重要,但未被定义,也不能随便定义的概念。它是指所有的权威机构、立法、行政、司法及其他机构要服从于的某些原则。”^①在西方另一部有名的法律辞典《布莱克法律辞典》中,没有就此单设词条,而是将其放在“统治”(Rule)一词下面:法治是官方确认以普遍强制适用的法律原则和在法律格言或者逻辑前提中明确表达的惯例。之所以称之为“统治”(Rule),是因为在犹豫不决或未预见的情况下,它是一种指示或者规范。有时称法治为“法律至上”,是指它在不妨碍适用自由裁量的情况下规定适用公认的原则或法律的决定。^②不只是这两本权威的法律辞典对法治的含义有不同的理解,现代学者们对此也有不同的理解,中西方学者亦然。

我国在春秋战国时代就已开始有关法治的讨论,著名的“儒法之争”即为证明。儒家向来重视人在国家治理中的地位,强调圣贤的表率 and 道德感化作用;而法家则重“法治”,商鞅就主张“垂法而治”,韩非子也对道德教化的作用表示怀疑,认为只有法才能解决问题:“严家无悍虏,而慈母有败子,吾以此知威势可以禁暴,而厚德不足以止乱也。”^③但不得不指出,“儒法之争”只是就国家治理方式上法与人孰优孰劣的争论,儒家从来不否认法的作用,法家也不否认人的作用。儒法两家严格意义上来说也并不同于柏拉图师生关于“法治”和“人治”之争,而是有关君王(人)治理天下(他人)的手段之争,它不是法律原则之争,也不涉及法律的普遍性,更不涉及良法问题,遑论自由、平等、人权等基本法治原则。^④那真正的法治在西方社会是怎样的呢?

① 《牛津法律大辞典》,光明日报出版社1988年版,第790页。

② 参见《布莱克法律辞典》,英文版,第5版,第1196页。

③ 《韩非子·显学》。

④ 参见周永坤:《法理学——全球视野》,法律出版社2010年版,第453-454页。

在西方,最早指出法治含义的是亚里士多德,他认为法治有两层含义:“已成立的法律获得普遍的服从,而大家所服从的法律又应该本身是制定得良好的法律。”^①英国宪法学家戴雪在《英宪精义》中将法治要素归纳为三点:第一,除法律明文规定外,任何人不应因做了法律未禁止的行为而受到处罚;第二,法律面前人人平等,任何人无法律之外或法律之上的特权,任何人的权利与义务的确认,都受命于法律;第三,宪法不是个人权利的渊源,相反,宪法为法院保障个人权利的结果。^②从中戴雪揭示了法治的一个核心所在——法律至上,也提示出法治的实现途径——权力受到司法限制。1959年的《德里宣言》把法治归结为四个方面:第一,立法机关的职能是创造和维护个人尊严得到维护的各种条件;第二,既需要法治原则来规范政府的行政权力,同时也需要一个有效的政府来维持法律秩序,但赋予行政机关以委任立法权时以不能取消基本人权为限度;第三,要求有正当的刑事程序,充分保障被告辩护权、受公开审判权,取消不人道的和过度的处罚;第四,司法独立和律师自由。结合上文对法治观念的产生与发展的大致梳理,我们或多或少可感觉法治的内涵或原则最起码应包含以下几个方面:法律至上,能得到普遍遵守;良法的实体内容;良法的形式内容;维护法治的基本制度。^③下面分而述之。

(一) 法律至上,普遍遵守

哈耶克在《通往奴役之路》中曾这样对法治予以阐释:“撇开所以技术细节不论,法治的意思就是指政府在一行动中受到事前规定并宣布的规则约束——这种规则使得一个人有可能十分肯定地预见当局在某一情况中会怎样使用它的强制权利——和根据对此的了解计划他自己的个人事务。”^④哈耶克在这里说的就是法律至上。法律至上也即法律的至上权威,在周永坤教授看来,这一至上权威包括法律内部秩序和法律与外部权威的关系两个方面。就法律内部秩序而言,法律至上更多地指宪法至上和法律位阶制度之维护。“宪法处于法律位阶的顶端,一切其他法律违反宪法无效,法律高于行政法规、规章和命令。”^⑤就法律与外部权威关系而言,法律至上则表明了法律介入社会生活的广泛性,它要求全部国家生活和社会生活都必须依法办事,这里不仅仅只包括国

① 【古希腊】亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆1965年版,第202页。

② 【英】戴雪:《英宪精义》,雷宾南译,中国法制出版社2001年版,第231-245页。

③ 参见周永坤:《法理学——全球视野》,法律出版社2010年版,第451页。

④ 【英】哈耶克:《通往奴役之路》,王明毅等译,中国社会科学出版社1997年版,第94页。

⑤ 周永坤:《法理学——全球视野》,法律出版社2010年版,第451页。

家的任何机关、团体和个人,国家最高领导人尤应包括在内。因而法治意味着在所有社会规范中,法律具有最高的权威,法律在各种社会调整措施中具有至上性、权威性和强制性,而不是当权者个人意志的“任性”。

(二) 良法的实体内容

“立善法于天下,则天下治;立善法于一国,则一国治。”^①法治不只是规则之治,且更为良法之治。良法之治首先体现在良法的实体内容方面,即法律必须体现民主精神和公平正义价值,能维护人类尊严,保障自由、平等、权利等基本人权。这一实体内容是法治的根本目的之所在,是法治之灵魂。但对世界中的事务进行恶与善的评价,无疑众口难调,更何况所要面对的是如何治理一个国家这样尤为复杂的问题。而这并不妨碍我们达成一些共识,更不妨碍人类对一些普适性基本人权的追求和向往。法治的实体内容经大宪章、法国人权宣言、美国独立宣言、美国宪法等这些具有历史里程碑的文件而得到不断充实,并达至巅峰。1959年的《德里宣言》更是明确提出法治是一个积极概念,它不仅应当保障公民权利,且更应创造有利于实现个人尊严的社会、经济、教育以及文化的各种条件。人的尊严这一极具包容性和指导性的核心价值此后也逐渐成为良法最重要的实体内容。

(三) 良法的形式内容

良法不单只是要求实体内容的善,且要求形式的善。这里所言的形式内容不单指那些用以申明、证实和强制实现实体权利义务的法律程序,或保证在它们遭到侵害时能够得到有效补偿,而更多的是指法的外在形式。这一外在形式富勒称为法的内在道德,其关注一些建构和规范人类行为的规则系统的方式,而这些方式使得这种规则系统逼近有效,而且保持着作为规则所应具备的品质。关于法律这种内在的道德品质,富勒提炼了八项具体要求:适用的普遍性(不得针对具体个人立法)、公开性、不溯及既往、明确性、一致性(法律不得互相矛盾)、可行性(法律不得强人之难)、安定性(法律不得朝令夕改)、官方行为与法律的一致性。此外,拉兹的法治观也是对良法形式的强调,他认为法治应具备的形式性属性要素主要有:法律应该面向未来,而非溯及既往;法律应相对稳定;具体法律应由公开、普遍与清晰的规则引导;应存在独立的司法机关;应有司法救济的途径;执法机关所拥有的自由裁量权不应破坏相关法律规则。^②

① 《王安石文集·周公》。

② 【英】拉兹:《法律的权威:法律与道德论文集》,朱峰译,法律出版社2005年版,第187-190页。

（四）维护法治的基本制度

这些制度可谓众说纷纭,然而比较一致的有:(1)权力制约。政府各权力机构间实行牵制与平衡,以防止单个机构权力过大。(2)司法独立。司法独立是法治十分重要的内容和必不可少的组成部分,它是实现诸如民主原则、平等原则、程序公正、依法行政等法律原则的重要条件。司法机关独立行使职权,不受行政机关干预,是保证政府权力在法律之下行使的前提条件。且在中国语境下,司法独立还有利于摆脱地方保护主义的束缚及其他体制方面的障碍。(3)司法审查。“在美国,几乎所有政治问题迟早都要变成司法问题。”^①实现这一转变的最有利手段即司法审查,其为现代民主国家普遍设立的一项重要法律制度,它通过司法机关对其他国家机关行使国家权力的活动进行审查,借此来纠正“权力任性”,保障公民、法人或其他组织的合法权益。权力控制是法治不言而喻之真谛,行政权一直是法律控制的重点对象,通过司法审查这一权力对权力的制约能有效维护法治。

第二节 高校学生工作内涵与外延的界定

“学生工作”这一术语越来越多地被教育工作者所使用,然而这一概念经常与学生管理、学生事务(管理)以及学生教育这些概念混用,混用的结果就是对“学生工作”的定义歧义互见,人们很难对高校学生工作的内涵与外延有个清晰的认识。因而对相关概念的厘定显得尤为重要,进而,也有利于高校学生工作的内涵和外延的清晰界定。

一、相关概念之厘定

我国“高校学生工作”这一概念一般用来表示我国高校学生事务或对这些事务的管理活动。然而近年来,我国高等教育的弊端不断被人们所认识,高校学生工作管理也自然成为研究重点,学者们于是纷纷欲从西方的管理模式中吸取精华。美国高校事务管理是一个历经二百余年发展历史的职业化职业,其向来有重视学生工作的传统。因而,以美国为参照系,通过比较中美两国高校学生工作管理的差异来获得某种有益的启示便成为学者们的研究重点。“学生事

^① 【法】托克维尔:《论美国民主》(上册),董国良译,商务印书馆1988年版,第310页。

务”是典型的美国式用法,在美国,学生事务(Student Affairs)相对于学术事务(Academic Affairs)而言。我们不能对“高校学生工作”简单地下一结论,但可从中美两国高校学生事务管理的产生和发展历程出发,来厘定与之相关的概念,并据此大致正确地推导出“学生工作”这一概念形成过程的轮廓。

由于历史发展、社会制度以及文化差异等方面的原因,国内外关于高校“学生事务”内涵和外延的理解并不完全一致。对于美国“高校学生事务”的概念,可以根据不同历史发展时期进行不同的解释。关于美国高校学生事务管理的演变和发展主要有三段论、四段论和五段论三种观念。^①而蔡国春老师根据美国高校学生管理模式的嬗变而划分的“五段论”更受青睐,其“五段论”包括“替代父母制”“学生人事”“学生服务”“学生发展”和“SLI计划”五个阶段。^②美国高校事务教育的历史可追寻到1636年第一所高校——哈佛学院,那时美国高校学生事务管理为“替代父母制”——“校方代替学生的父母行使职责,由教师、校长乃至董事对学生在校的活动加以管教、约束,通过精神、肉体和经济手段惩罚违纪行为。”他们多关注“学生的思想、道德、品格培养以及学识的提高”。^③19世纪中叶前的“学生人事工作始终将强调的重点放在课外活动的宗教性及对学生私人生活的调查之上”。到20世纪初,学生事务进入“学生人事”时代,其侧重于对学生行为的控制和福利方面的工作,诸如纪律、职业指导、健康、资助及住宿等。^④进入“学生服务”时期后,学生事务范围明显扩大,包括“招生录取、注册记录、学术咨询、健康服务、食宿服务、学生活动、经济资助、就业安排、个人咨询、特殊诊断(包括阅读补习、学习习惯、演讲与听力)和特殊服务(包括新生入学教育、老生顾问服务、外国学生项目、婚姻咨询、宗教活动)”^⑤。20世纪70年代以来学生事务实践的需要推动了学生发展运动的兴起,并使其逐渐专门化。学生发展理论促进了学生事务管理在原有的服务体系基础上的进一步发展,如加强学术事务和学生事务的联系,并突出学生事务管理的教育功能。在学生发展理论的指导下,最近几年,学生事务与学术事务紧密联系,美国学者们意识到,尽管学生事务管理的专业化尤为重要,但并不当然表示其与学术事务的天然割裂。因而,1994年学者们将二者的结合点落于“学生学习”之上,提出了SLI理论(Student Learning Imperative: Implication for

① 参见王显芳:《十年来我国对美国高校学生事务管理研究综述》,载《比较教育研究》2006年第3期。

② 蔡国春:《美国高校学生事务管理模式之嬗变》,载《吉林教育科学·高教研究》2000年第1期。

③ 蔡国春:《美国高校学生事务管理模式之嬗变》,载《吉林教育科学·高教研究》2000年第1期。

④ 程晋宽:《欧美高校学生事务管理的理论基础》,载《比较教育研究》2006年第10期。

⑤ 蔡国春:《美国高校学生事务管理的观点、实务及其启示》,载《黑龙江高教研究》2002年第1期。

student affairs)——“学生学习是当务之急;学生事务的含义”。这成为当前人们实践、质疑并反思学生事务管理工作的新基础,并促使学生事务工作者思考自己的责任,明确未来的工作使命——必须把培养学生的学习作为任务和根本目标。

关于我国高校学生工作发展历程,有些学者将其划分为“四阶段”——萌芽期(1978年至20世纪80年代中期)、探索期(20世纪80年代末至90年代)、初步建立期(20世纪90年代末至21世纪初)和全面发展期(2007年至今)^①;还有些学者将其划分为“两阶段”——新中国成立之初到20世纪90年代(工作重点是“管人”)和20世纪90年代至今(“管人”又“管事”)^②。为凸显出我国学生工作领域的变化,本书认为采两阶段说更适宜。我国“学生工作”这一概念更强调其思想政治教育功能,而“学生事务管理”则突出其服务功能,我国学生工作的两阶段也正是由对学生的集中教育、管理到引导、服务的过程。第一阶段是新中国成立之初到20世纪90年代,该阶段以思想政治教育为主线,对学生强调控制、约束和规范。这一阶段的学生工作范畴主要有:思想政治教育(马克思主义教育、伦理道德和法制教育等);学籍管理(入学与注册、成绩考核与记载办法、升级、留级、降级、休学、复学、退学、毕业文凭和学位文凭发放、分配工作等);秩序管理(校园秩序、安全管理与突发事件处理等);社团管理以及奖励和纪律处分;等等。而进入第二阶段之后,也即20世纪90年代至今,“随着我国的经济、政治和社会发展等宏观背景发生迅速变化,高等教育领域进行的改革不断深化,高校学生工作的范围进一步扩展,一系列前所未有或过去不以为然的学生事务变得引人注目,如学生心理咨询、学生资助、勤工助学管理、毕业生就业指导等”^③。因而,该阶段开始强调对学生的服务,不仅“管人”,还更侧重“理事”。在这一阶段,除了前一阶段的工作内容之外,还包括学习科研指导、个性创新指导、生活服务、“奖、贷、助、减、免”资助管理、就业指导、心理咨询以及特殊群体关注等。

从中、美两国学生工作的发展历程观之,“学生事务管理”一词是西方学界惯以称谓的范畴,在我国基本等同于“学生工作”这一概念,它们的内涵并非完全一致,二者的侧重点也存在不同,但内容仍有相当程度的交叉。从功能上来

① 储祖旺等:《改革开放以来我国高校学生事务管理发展历程分析》,载《中国高教研究》2013年第3期。

② 黄晓波:《我国高校学生事务管理:问题与对策》,载《高等教育研究》2009年第7期。

③ 蔡国春:《高校学生事务管理概念的界定——中美两国高校学生工作术语之比较》,载《扬州大学学报(高教研究版)》2000年第2期。

说,学生工作和学生事务管理都包含教育、管理、服务的内容,我国“学生工作”这一概念更强调其思想政治教育功能,而美国“学生事务管理”则突出其服务和功能。因而,诸如“学生工作(管理)”“学生事务(管理)”和“学生教育”等概念之间的厘定可能变得清晰起来了,广义上的“学生工作”既包括“管理学生(人)”,同时又包括“管理学生工作(事)”,我国广义上的高校学生工作于是主要包括学生事务管理和学生教育(“学生思想政治教育”或“德育”)这两个子系统。本书也是从“高校学生工作”广义上来理解,而不区分“高校学生工作”和“高校学生事务”。

二、高校学生工作的概念

(一) 内涵

“高校学生工作”这一术语虽然越来越多地被人们使用,但关于其内涵却歧义互现。有学者认为,“学生工作是指那些直接作用于学生,由专门机构和人员从事的、有目的、有计划、有组织地发展、养成、提高学生政治、思想、品德、心理、性格素质和指导学生正确地行为的教育、管理和服务工作”^①。概括来讲,高校学生工作主要指在学校学术事务之外,为了实现高等教育的培养目标,实现学生全面的发展,由专门机构和人员对各类学生事务进行教育、管理、服务 and 发展的过程。

不管对“高校学生工作”怎样定义,我们都可以从以下四个方面来理解其内涵:

其一,高校学生工作的主体。我国多数高校的学生工作采取学校、学院二级管理,校党委、校行政均设立分管学生工作的校党委副书记、副校长,校党委职能部门中设立学生工作部,校行政职能部门中设立学生工作处,采取“两块牌子、一套班子”的模式实行合署办公。校内各教学院(系)通常设分管学生工作的党委副书记兼副院长领导本院系学生工作办公室及辅导员开展工作,并配备有专职的学生工作干部——辅导员、班主任,同时有共青团组织、兼职党政干部、学生骨干作为其重要的辅助力量。近几年,随着国家对高校毕业生工作的高度重视,有些高校将毕业生就业工作从学生处独立出来,与研究生就业工作整合在一起,成立了独立的学生就业指导部门,并作为机关职能部门直接在主

^① 叶骏、金永发:《高等学校学生工作规范与指导》,同济大学出版社1991年版。转引自蔡国春:《高校学生事务管理概念的界定——中美两国高校学生工作术语之比较》,载《扬州大学学报(高教研究版)》2000年第2期。

管学生工作的校党委副书记兼副校长的领导下开展工作。^①

其二,高校学生工作的客体。客体很好理解,即高校施以影响的人(高校学生)和事(与学生相关的学生事务)。

其三,高校学生工作的目的。从我国高校学生工作的发展历程,并结合美国学生事务的发展历程来看,我国高校学生工作的目的主要有:一是对学生进行思想政治教育;二是实现高等教育培养目标;三是实现学生全面发展。且随着高校学生工作的发展,思想政治教育会逐渐淡化,取而代之的是公民教育;而学生全面发展将会作为高校学生工作的终极目标,服务学生、“以学生为本”将会作为高校学生工作的价值导向。

其四,高校学生工作的内容。高校学生工作是一系统工程,在高校学生工作过程中,主要有教育、管理、服务和发展等活动内容。且学生工作必须围绕学生发展为目的,为学生提供个别化服务,培养学生的个性,并为之提供展现的空间和机会。

(二) 外延

“高校学生工作”的外延非常宽,但基本包括教育工作、管理工作、服务工作和发展工作这四大类。

1. 教育工作

“学生教育”(“学生思想政治教育”或“德育”)强调“政治统帅”,这是具有“中国特色”的一个概念。它主要围绕“端正学生的政治立场,坚定中国必须走社会主义道路的信念”来展开,对学生进行思想政治教育,使之具有坚定正确的政治方向和良好的政治素质。“大学生政治素质的培养是综合素质的核心,是要对大学生进行以爱国主义、社会主义、集体主义、道德规范为基础的思想政治教育,使大学生把握正确的政治方向、政治立场、政治观念、政治态度、政治信仰、政治技能等。其目的概括地讲是要大学生具有为人民服务的思想、树立马克思主义基本观点,掌握唯物主义的认识论和方法论。”^②此外,对高校学生进行思想政治教育,其目的还在于指导和帮助学生树立正确的“三观”,以此实现培养社会主义事业的建设者和接班人的根本任务。

^① 参见盛云、段志锦:《1999—2009 大学生特点十年变迁与学生工作问题研究》,东北财经大学出版社2009年版,第221—222页。

^② 张瑛:《本科生科研能力培养和提高方法研究》,中央民族大学出版社2004年版,第36页。

2. 管理工作

高校管理权的法律依据:《教育法》第二十八条^①;《高等教育法》第十一条、第四十一条第四项;《普通高等学校学生管理规定》更是在前两者的基础上对高校的管理权在内容上进行了完善,包括高校的学籍管理、校园秩序管理和奖励处分权的管理。由此可见高校是在法律法规授权的基础上对学生进行管理,这些管理权概括起来有:招生录取行为、奖励和处分行为、学籍管理行为、颁发毕业证和学位证行为。

招生录取行为。《高等教育法》第三十二条规定^②,高校有招生录取的职责。高等学历教育招生工作时确定考生入学资格,直接关系到考生是否能受到高等教育的第一步。

奖励和处分行为。根据《教育法》第二十八条第四项的规定,学校及其他教育机构有权对违反校纪校规的学生进行处分。纪律处分规定在《普通高等学校学生管理规定》第五十三条中^③。纪律处分包括警告、严重警告、记过、留校察看和开除学籍,其中,前四种处分并不改变学生的身份关系,可以继续在学校以学生的身份学习,但是开除学籍的处分决定,将改变学校和学生之间的关系,学生将被学校排除在外。与此相对应,对先进集体和个人则予以奖励。

学籍管理行为。高校的学籍管理行为是高校在对学生在校期间进行学业管理的行为,是对学生资格的管理,是一种身份的证明。学籍管理的内容涉及入学和注册、成绩考核、生级和降级、转学与休学、退学等事宜。

颁发毕业证和学位证行为。根据《教育法》第二十一条规定^④,得到国务院授权的高校享有颁发学历证书或者其他学业证书的行政职权。毕业证是高校对学生在规定的修业年限内学完学校规定的课程,考试成绩符合学校的规定或者修完学校规定的学分的对外证明;学位证书是高校对学生具备相应的学业水

① 《教育法》第二十八条规定:“学校按照章程自助管理,组织实施教育教学活动,招收学生或者其他教育者,对受教育者进行学籍管理,实施奖励或者处分,并颁发相应的学业证书,聘任教师及其他职工,实施奖励或者处分,管理、使用本单位的设施和经费等。”《高等教育法》第十一条规定:“高等学校应该面向社会,依法自主办学,实行民主管理。”第四十一条第四项规定:高等学校有权对“受教育者进行学籍管理,实施奖励或者处分”。

② 《高等教育法》第三十二条规定:“高等学校根据社会需求、办学条件和国家核定的办学规模,制定招生方案,自主调节系科招生比例。”

③ 《普通高等学校学生管理规定》第五十三条规定:“纪律处分的种类包括:警告;严重警告;记过;留校察看;开除学籍。”

④ 《教育法》第二十一条规定:“国家实行学业证书制度。经国家批准设立或者认可的学校及其他教育机构按照国家有关规定,颁发学历证书或者其他学业证书。”