

浙江省哲学社会科学规划课题成果

GAODENG XUEXIAO XUESHENG GUANLI
FAZHUIHUA YANJIU

高等学校学生管理 法治化研究

尹晓敏 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

G647
164

GAODENG XUEXIAO XUESHENG GUANLI
FAZHIHUA YANJIU

高等学校学生管理 法治化研究

尹晓敏 著

浙江省哲学社会科学规划课题成果



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

内容简介

本书综合应用法学、教育学、哲学、政治学、管理学等学科的理论,以法治为理论立场和实践向度,展开高校学生管理法治化的研究,阐述了高校学生管理法治化的价值意义,从理论上探索了高校学生管理法治化的基本依据和内在要求,梳理了我国高校管理法治化进程中的存在问题及其原因,最后有针对性地提出了涵摄管理理念、管理制度、管理程序和救济机制四大路径在内的高校学生管理法治化的框架体系,试图搭建起高校学生管理法治化的理想图景。

高等学校学生管理法治化研究

尹晓敏 著

责任编辑 孙秀丽(sunly428@163.com)

封面设计 刘依群

出版发行 浙江大学出版社

(杭州天目山路148号 邮政编码310028)

(E-mail: zupress@mail.hz.zj.cn)

(网址: <http://www.zjupress.com>

<http://www.press.zju.edu.cn>)

电话:0571-88925592, 88273066(传真)

排版 浙江大学出版社电脑排版中心

印刷 富阳市育才印刷有限公司

开本 787mm×960mm 1/16

印张 18.25

字数 328千

版次 2008年2月第1版 2008年2月第1次印刷

书号 ISBN 978-7-89490-441-6

定价 35.00元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88072522

前言

高等学校学生管理法治化,是高校学生管理工作适应法治社会需要走向现代化的一个重要标志。高校学生管理法治化构建于高校法治建设的框架之中,是依法治校理念与实践在高校学生管理领域的推演,也是高校学生管理工作改革与发展的法治诉求。

对于高校学生管理法治化的研究,西方学者开展得相对比较早一些。随着世界对高等教育关注度的不断提升和高校学生管理改革的不断深入,学生管理法治化的研究也日渐受到学者的关注。20世纪中后期以来,美国、日本、韩国等都先后设立了全国性的教育法学研究会,创办了以学生管理法治化为重要研究内容的教育法学研究期刊,出版发表了一系列有关高校学生法治化管理的著作和研究论文。

国内对于高校学生管理法治化的研究缘起于法治国家理念的兴起,并随着依法治校实践的展开而不断推进。目前国内专门以“高校学生管理法治化”为专题的研究还较为罕见,与此相关的研究主要包括以下几个方面:

其一,关于法治与法治化问题的研究。“高校学生管理法治化”能够成为一种学术命题,离不开法治理论提供的理论资源的支撑,得益于法治研究的不断深化与拓展。目前有很多学者进行了与此相关的研究,如夏勇、卓泽渊、徐升权等学者就法治、法治化的概念、内涵、中国法治化的进程及困难等问题都有较为深入的阐述。

其二,关于教育法制与法治问题的研究。近十几年来,我国教育法制与法治问题的研究取得了长足的进展。如劳凯声编著的《教育法论》、《高等教育法规概论》、《变革中的教育权与受教育权:教育法学基本问题研究》等较为系统地阐述了我国教育法制的基本理论与实践和受教育权等问题;秦惠民、王景斌、张国霖、胡建森等学者就依法治校、教育法治化等理论问题进行了研究;程雁雷、申素平、杨建敏、尹力等学者就高校与学生间法律关系进行了探讨;相当多的学者就近几年发生的大学生与母校之间的讼案进行了学理分析与评价。

其三,关于高校学生管理问题的研究。国内这方面的专著并不多见,主要有赵德水、杨全美编著的《当代大学生管理ABC》,原国家教委学生司编著的《大学生管理基础知识》,陈学飞的专著《美国高等教育发展史》等,比较系统地介绍

了我国高校学生管理的基本知识和国外的一些情况。而有关学生管理工作的研究性论文很多,一方面是关于国外高校学生管理体制、特点和对国内外高校学生管理的比较研究,如蒋威宜的《美国高校学生管理模式》、蔡国春的《中美高校学生观与学生事务观之比较》、朱炜的《发达国家高校学生事务管理比较》等;另一方面,还有大量的关于我国高校学生管理的历史沿革、管理体制、管理方法、管理特点等方面的文章。

以上学者的研究,为高校学生管理法治化研究提供了丰富的材料,无论在研究的广度和深度,或是在研究理论与方法上都为深入系统地开展研究打下了坚实的基础。不过,近年来我国学者对与高校学生管理法治化相关问题的研究也存在着一些不足之处:

其一,对“高校学生管理”的研究专业性不足。我国对高校学生管理的研究由来已久,特别是1999年后相关研究的数量更是有了明显的增长。这些研究多数以“学生事务”、“学生事务管理”、“高校学生工作”、“高校学生管理”和“高校学生思想政治工作”等为主题,基本属于经验性、政治性、事务性的研究,有比较坚实的理论基础的研究并不多见。就专著而言,大多为某些高校的学生工作论文集,学生工作手册、辞典和相关学生工作的论著等;就期刊论文而言,经验层面的学生管理工作类、思政工作类的文章占绝大多数,真正专业性的研究不多。

其二,对“高校学生管理法治化”的研究较为薄弱。主要表现在对高校学生管理法治化研究缺乏体系化的思考,研究的系统性不够,学科交融性不强,没有实现多学科的整合。高校学生管理法治化研究并不仅仅关涉法学和教育学两大基本领域,其理论还涉及哲学、政治学、管理学等多个学科,理论研究的视角应是综合性的。然而,就现有对于高校学生管理法治化的研究来看,研究视角基本限于教育学与法学两个学科,且仍未脱离其各自学科的束缚。目前,以教育学为视角的相关研究侧重于教育目的观,强调高校学生管理法治化的目的论;以法学为视角的相关研究,对“法治”、“法治化”这样的理论性问题研究得较多,也较为深刻,而将“法治化”与“高校学生管理工作”结合起来的研究,则少有涉及,但鲜见全面性、系统化的研究。

其三,实证化的研究很多,理论层面提升匮乏。因现今高校学生管理法治化研究尚未体系化,研究成果较为分散凌乱,侧重于评判现有学生管理制度和管理行为的利弊得失,表征为一种实然状态的分析,而缺乏理论层面的提升。思维取向只是一种实证化的评述,而较少应然性的阐释。同时,现有研究过分拘泥于高校学生管理的制度和行为本身,缺失对于学生管理法治化其自身内在逻辑要求的深刻反思。因而,现今的高校学生管理法治化研究基本呈现为一种

零散状态,研究的主体多元、制度多样、现象繁多,反映到理论上则是一种“头痛医头、脚痛医脚”的状况。

本书试图拓展当下我国法治研究的视域,选择法治作为“高校学生管理”的理论立场和实践向度,关注高校学生管理这一特殊领域的法治运作规律,努力推进高校学生管理的法治化研究不断走向深入。本书研究的基本思路是:首先介绍高校的法律地位及其与学生之间的法律关系,阐释高校学生管理法治化的价值意义;其次,基于理论的视角探索高校学生管理法治化的基本依据及其内在要求;然后,基于实践的视角梳理我国高校学生管理法治化进程中存在的问题和问题产生的原因;最后,通过有针对性地提出涵摄管理理念、管理制度、管理程序和救济机制四大路径在内的高校学生管理法治化的框架体系,试图搭建起高校学生管理法治化的理想图景。

全书共分十章。

第一章,主要论述高校的法律地位及其与学生之间的法律关系。第二章,主要论述法治的一般蕴意和依法治校的含义,并对高校学生管理法治化作了界述。第三章,主要论述高校学生管理法治化的价值意义:基础价值——学生管理法律秩序的建立;核心价值——学生自由而全面发展的实现。第四章,主要论述高校学生管理法治化的五大基本依据:时代的变迁提供了背景依据;依法治国方略提供了政策依据;教育法律体系的基本建立与教育法律规范的不断完善提供了法律依据;依法治教的逐步落实提供了环境依据;高校学生管理的新问题提供了现实依据。第五章,主要论述高校学生管理法治化的内在要求:职权法定、权责统一、法律优位、法律保留、行政公开、学生参与、比例适度 and 信赖保护。第六章,主要论述我国高校学生管理法治化进程中存在的问题及其原因。存在的问题涵盖招生录取、学生受教育权实现、侵犯学生人身权、侵犯学生财产权等四大方面;导致这些问题的原因主要有高校学生管理者法治观念的淡薄、高校学生管理法律法规和校纪校规的不尽健全、高校学生管理程序的瑕疵、教育法律监督机制相对软弱等。第七章至第十章,主要论述高校学生管理法治化的四大实现路径——树立高校学生管理的新理念、完善高等教育法律规范和高校学生管理制度、建立正当的学生管理程序、构建二元的高校学生权利救济机制。

同以往研究不同,本书综合应用法学、教育学、哲学、政治学、管理学等学科的相关理论,立足于我国高校学生管理的基本现状,侧重于在法的运行层面上全面展开对高校学生管理法治化的研究,努力构建高校学生管理法治化的完整理论研究体系,以弥补国内在此问题上相关研究的系统性的不足。

“高校学生管理法治化”研究虽然是以一种学术角度进行的涉足,但引发这

种学术反思的动因恰恰是实践层面的困惑或问题。由实践所促发的反思及其研究成果应当回到实践之中并指导具体实践的过程。本书的研究能为我国高校学生管理的法治实践提供理论资源,指导这一实践进程走上良性发展的轨道。同时本书的研究对于高校依法治校实践的进一步展开、我国高等教育法治实践的深入拓展及其和谐高校与和谐社会的构建都有积极的价值意义。

本书在实践层面的价值可作如下的具体阐释:

其一,本书的研究有利于高校依法治校实践的进一步展开,为高校学生管理提供有效的治理模式。这种模式通过规范化制度的设定、有序化管理的运行、多元化救济的实施充分保障高校教育管理自主权的行使和学生各项合法权利的实现,促使高校学生管理活动走向法治化、规范化与民主化,进而不断推进高校依法治校实践的展开。

其二,本书着重从法的运行层面上分析高校学生管理法治化进程中存在的现实问题及其相应的解决策略,能够为高校学生管理制度与实践的改革提供合理的法治保障机制,并促进高校学生管理法治化建设的不断深化。同时,以高校作为典型对象进行的法治探讨也为其他各级学校的学生管理法治建设提供可资借鉴的有益启示。

其三,本书的研究不仅能够丰富高校法治建设的内容,而且还能为我国高等教育的法治实践注入新的活力。高校学生管理法治化研究的不断深入能有力推进我国的高等教育立法进程,有利于我国教育行政执法与教育法律监督机制的不断完善。此外,对于司法实践中频发的高校与学生之间的纠纷案来说,本研究在实践层面也给出了合乎理性的解释。

其四,本书的研究对于构建和谐高校意义显著。本书清晰地揭示了推进高校学生管理的法治化,建立和完善高校学生管理的法律规范与规章制度,依实体法与程序法的相关规定施行高校学生管理,克服学生管理过程中的人治化与随意性倾向,切实维护学生的各项合法权利,是保证高校稳定发展,实现社会和谐的必然要求。本研究所展示的这一主题显然对当下和谐高校与和谐社会的建设具有积极的意义。

本书在许多方面还进行了新的探索,表现在:

拓展法治研究视域。本书的研究表现为一种法治理论研究视角的转换,即从国家维度的法治向社会维度的法治进行转换,关注高校学生管理这一社会生活层面的具体法治问题研究。因而,本研究有利于拓展当下我国法治研究的视域,丰富对法治问题认知的视角,进而达到推进现有法治理论研究之成效。

理论研究较为系统。本书的研究以高校学生管理法治化为核心主题,通过对高校学生管理法治化的法律基础、内在蕴意、价值意义、基本依据、内在要求、

存在问题及原因、实现路径等方面的系统探究,构建起高校学生管理法治化的完整的理论研究体系,以此弥补国内相关研究的系统性的不足。

研究内容富有新意。本书的研究中所涉及的如下内容模块是具有创新性的,亦即在现有相关研究中尚未产生系统化的理论成果:高校学生管理法治化双重价值的解析;高校学生管理法治化五重依据的探寻;高校学生管理法治化八项内在要求的思索;我国高校学生管理法治化进程四大问题的解析;高校学生管理法治化四大实现路径的系统构建。

研究对策积极有效。本书研究的归宿点在于高校如何实现学生管理的法治化。基于我国高校学生管理法治化进程中客观存在的四大问题,本书有针对性地提出涵摄管理理念、管理制度、管理程序和救济机制四大路径在内的高校学生管理法治化的框架体系,力图搭建起高校学生管理法治化的理想图景,并希冀这些对策性的思考能对各高校的学生管理法治实践产生积极有益的启示。

多门学科交叉融合。高校的学生管理法治化是一项复杂的系统工程,其间既内含了大量的理论问题,也牵涉诸多的现实问题,对高校学生管理法治化问题的探究及于多门学科的相关理论与知识。本书的研究以法学与教育学这两个学科为根基,力图以一种开放的视野推动多学科间的交叉融合与理论互动,努力打破学科间壁垒森严的界限,综合利用多门学科的科研成果,积极汲取来自法学、教育学、哲学、政治学、管理学等学科的相关理论成果,实现研究资源的有效整合,最终达至构建高校学生管理法治化的完整理论研究体系这一终极目标。

2008 年元旦

目 录

第一章 高等学校学生管理的法律基础

第一节 相关概念的梳理	1
第二节 高等学校的法律地位	9
第三节 高等学校与学生的法律关系	21

第二章 高等学校学生管理法治化概述

第一节 法治的一般蕴意	27
第二节 依法治校解析	31
第三节 高校学生管理法治化的界述	38

第三章 高等学校学生管理法治化的价值解析

第一节 高校学生管理法治化的基础价值:学生管理法律秩序的建立	43
第二节 高校学生管理法治化的核心价值:学生自由全面发展的实现	51

第四章 高等学校学生管理法治化的基本依据

第一节 时代的变迁为高校学生管理法治化提供了背景依据	57
第二节 “依法治国”方略为高校学生管理法治化提供了政策依据	60
第三节 教育法律体系的基本建立与教育法律规范的不断完善 为高校学生管理法治化提供了法律依据	62
第四节 依法治教的逐步落实为高校学生管理法治化提供了 环境依据	67
第五节 高校学生管理的新问题为高校学生管理法治化提供了 现实依据	72

第五章 高等学校学生管理法治化的内在要求

第一节	高校学生管理职权法定	77
第二节	高校学生管理权责统一	80
第三节	高校学生管理法律优位	83
第四节	高校学生管理法律保留	86
第五节	高校学生管理行政公开	89
第六节	高校学生管理的学生参与	92
第七节	高校学生管理的适度比例	98
第八节	高校学生管理的信赖保护	103

第六章 我国高校学生管理法治化的问题解析

第一节	我国高校学生管理法治化进程中存在的问题	108
第二节	我国高校学生管理法治化进程中存在问题的原因解析	124

第七章 高校学生管理法治化实现路径 1: 树立高校学生管理的新理念

第一节	树立以学生为本的管理理念	144
第二节	树立学生权利保障的理念	163
第三节	树立正确认知与评价高校管理中学生地位变迁的新理念	182

第八章 高校学生管理法治化实现路径 2: 完善高等教育法律规范和高校学生管理制度

第一节	国家层面高等教育法律法规的健全与完善	188
第二节	高校层面学生管理规章制度的健全与完善	194

第九章 高校学生管理法治化实现路径 3: 建立正当的学生管理程序

第一节	正当法律程序原则基础理念之建构	207
第二节	对国外高校学生管理中正当程序原则适用的考察	212
第三节	我国高校学生管理正当程序之建构	218
附 录	一、《学生违纪处罚程序规则》	237
	二、《学生申诉程序规则》	242

第十章 高校学生管理法治化实现路径 4:构建二元的高校学生权利救济机制

第一节 建立与完善高校学生申诉制度	247
第二节 建立与完善高校学生管理行为的司法审查机制	267
主要参考文献	276
后 记	281

第一章 高等学校学生管理的法律基础

第一节 相关概念的梳理

对高校学生管理法治化的正确认知与深入探究,要建立在管理、高校管理、高校学生管理等概念的准确把握之上,因此对与高校学生管理相关的概念进行梳理十分必要。

一、管理

管理起源于人类的共同劳动,自古以来早已有之,它是在人们谋求通过集体的行动来满足其需求时所产生的一种必不可少的活动。按照《世界百科全书》的解释,“管理就是对工商企业、政府机关、人民团体以及其他各种组织的一切活动的指导。它的目的是要使每一行为或决策有助于实现既定的目标”。这就是说,管理的概念涉及广泛的领域,政府机关、企事业单位、科研机构、学校、军队等。凡是人群共同活动的单位,都需要管理,以指导人们完成和达到共同的目的。

作为人类社会活动的重要部分,管理的概念和内涵究竟是什么?对此很多管理学家表达了自己的观点和看法,在此列举几种颇具代表性的表述。

科学管理之父弗雷德里克·泰罗(Frederick Winslow Taylor)认为,管理就是“确切地知道你要别人去干什么,并使他用最好的方法去干”^①。在泰罗看来,管理就是指挥他人能用最好的方法去工作,所以他在其名著《科学管理原理》中就研究和讨论:第一,员工如何能寻找和掌握最好的工作方法以提高效率;第二,管理者如何激励员工努力地工作以获得最大的工作业绩。

诺贝尔奖获得者赫伯特·西蒙(Herbert A. Simon)教授的观点是,“管理就是制定决策”^②。在西蒙看来,管理者所做的一切工作归根结底就是在面对现

① [美]F. W. 泰罗著,胡隆坦等译:《科学管理原理》,中国社会科学出版社1980年版,第157页。

② [美]赫伯特·西蒙著,李柱流等译:《管理决策新科学》,中国社会科学出版社1982年版,第37页。

实与未来、面对环境与员工时不断地作出各种决策,使组织的一切都可以不断运行下去,直到获取满意的结果,实现令人满意的目标要求。

美国管理学家彼得·F. 德鲁克(Peter F. Drucker)认为:“管理是一种工作,它有自己的技巧、工具和方法;管理是一种器官,是赋予组织以生命的、能的、动态的器官;管理是一门科学,一种系统化的并到处适用的知识;同时管理也是一种文化。”^①

美国管理学家斯蒂芬·P. 罗宾斯(Stephen P. Robbins)认为,管理是指在同别人一起,或通过别人使活动完成得更有效的过程。^②

尽管几乎所有管理学教科书都提及上述管理大师的观点,但真正对管理的定义产生重大影响的是法国实业家亨利·法约尔(Henri Fayol)——现代管理理论的创始人。法约尔在其名著《工业管理与一般管理》中界定的管理概念对西方管理理论的发展具有重大的影响力。法约尔认为:管理是所有的人类组织都有的一种活动,这种活动由五项要素组成:计划、组织、指挥、协调和控制。^③法约尔对管理的看法颇受后人的推崇与肯定,形成了管理过程学派。

现代管理的概念有近十种,国内的学者也表述了他们各自的观点。我们认为南京大学周三多先生关于管理定义的概述最具科学性与全面性。周三多认为,管理是社会组织中,为了实现预期的目标,以人为中心进行的协调活动。^④这一表述包含以下观点:第一,管理的目的是为了实预期目标,世界上不存在无目标的管理,也不可能实现无管理的目标。第二,管理的核心是协调,协调的对象是组织中各种资源之间的关系。协调就是使个人的努力与集体的预期目标一致。每一项管理职能,每一次管理决策都要进行协调,都是为了协调。第三,协调必定产生在社会组织之中,当个人无法实现预期目标时,就要寻求别人的合作,形成各种社会组织,原来个人的预期目标也就必须改变为社会组织全体成员的共同目标。个人与集体之间,以及各成员之间必然会出现意志和行动的不一致,这就使协调成为社会组织必不可少的活动。第四,协调的中心是人。在任何组织中都同时存在人与人、人与物的关系,但人与物的关系最终仍表现为人与人的关系,任何资源的分配也都是以人为中心的。由于人不仅有物质的

① [美]彼得·德鲁克著,孙耀君等译:《管理——任务、责任、实践》,中国社会科学出版社1987年版,第2—5页。

② [美]斯蒂芬·P. 罗宾斯著,黄卫伟等译:《管理学》笔记(第四版),中国人民大学出版社1997年版,第39页。

③ [法]H. 法约尔著,周安华等译:《工业管理与一般管理》,中国社会科学出版社1998年版,第10页。

④ 周三多:《管理学原理与方法》,复旦大学出版社1997年版,第11—15页。

需要还有精神的需要,因此,社会文化背景、历史传统、社会制度、人的价值观、人的物质利益、人的精神状态、人的素质、人的信仰等都会对协调活动产生重大影响。第五,协调的方法是多样的,需要定性的理论和经验,也需要定量的专门技术。计算机的应用与管理信息、系统的发展,将促进协调活动发生质的飞跃。

二、高校管理

高校是现代社会进行高等教育的基本单位,是按照社会要求,科学地组织教育活动,提供教育服务,培养高级专门人才的机构。高校管理是现代高校完成教育任务的重要职能。所谓高校管理,就是高校坚持以育人为出发点,依照有关的法律、法规,遵循教育规律,结合高校实际,采取各种科学、可行的方法和手段,推行方方面面的改革,从而优化高校管理机构设置和人、财、物的资源配置,为提高办学质量和办学效益所进行的计划、组织、指挥、协调等活动的总称。高校管理活动是一个由管理思想、管理机构、管理制度、管理队伍、管理方式、管理手段等多因素构成的系统的互动过程。高校管理活动是一个泛称,可以根据不同的标准对其进行分类,如按照管理的领域可以划分为课程管理、人事管理、教学管理、学生管理等。

高校管理是对高校组织的资源进行有效整合,以达到组织既定目标与责任的动态创造性活动。这种活动不同于高校教育活动本身,而是具有其自身的独特性。

其一,动态性。高校管理活动的动态性特征主要表现在这类活动需要在动态的环境与组织本身中进行,需要消除办学资源配置过程中的各种不确定性,因此高校管理不是停留在书面上的东西,它是高校在实践过程中的具体操作。由于各个高校组织所处的客观环境与具体办学条件的不同,高校组织的目标与办学资源多寡、优劣的不同,从而导致了各个高校组织中资源配置的差异性,这种差异性就是动态特性的一种派生。

其二,科学性。高校管理的动态特性并不意味着管理活动没有科学规律可循,高校管理活动尽管是动态的,但仍可从总体上归结为两大类:一类是程序性活动,一类是非程序性活动。所谓程序性活动就是指有章可循,照章运作便可取得预期效果的管理活动。所谓非程序性活动就是指无章可循,需要边运作边探讨的管理活动。这两类活动虽然彼此相互区分,但又是可以相互转化的,事实上现实的程序性活动就是以往非程序性活动转化而来的,这种转化的过程亦即人们对这类活动与管理对象规律性的科学总结,管理的科学性在这里得到了很好的体现。

其三,艺术性。高校管理没有一个唯一的、静止的模式,特别是那些非程序

性的管理活动则更是如此。高校管理活动的成效与管理主体发挥管理技巧的作用大小有很大的相关性。高校管理主体对其管理技巧的运用与发挥,体现了管理主体设计和具体运作管理活动的艺术性。另外,由于在达成办学资源有效配置目标的过程中可供选择的管理方式、方法、手段多种多样,如何在复杂的现实管理过程之中作出合乎情理的抉择,这也充分体现了管理主体的管理艺术性。

其四,创造性。高校管理的艺术性特征密切关联于高校管理的另一个特征,即管理的创造性。高校管理既然是一种动态的活动,既然管理过程没有普遍适用的、固定化的程式可以参照,那么要有效达成既定的组织管理目标,就需要赋予管理活动以充分的创造性。任何管理活动都是人类创造性的活动,正缘于此,才会有管理的成功与失败之别。高校管理的创造性根植于动态性之中,与科学性和艺术性密切相关,正是由于这一特性的存在,使得高校管理创新成为一种历史的必然。

其五,经济性。高校配置办学资源是需要成本的,因此管理活动就具有了经济特性。高校管理的经济性首先反映在办学资源配置的机会成本方面,高校管理者选择一种资源配置方式是以放弃另一种资源配置方式作为代价的,这就存在一个机会成本的问题。其次,高校管理的经济性反映在管理方式选择上的成本比较,由于各种管理方式在资源配置中所需成本不尽相同,因而如何选择适当的管理方式亦是一个经济性的问题。再次,高校管理是对高校组织资源有效整合的过程,因此选择不同办学资源供给和配置,就有成本的大小之别,这又是高校管理经济性的表现。

高校管理的上述五个特性既相互独立又相互联系,既相互影响又相互作用,是辩证统一的关系。

三、高校学生管理

我国《高等教育法》第11条规定:“高等学校应当面向社会,依法自主办学,实行民主管理。”所谓依法自主办学,就是高等学校依据国家法律、行政法规及规章关于学校职责的规定,在法定职权范围内,为实现其办学宗旨,自主管理学校内部事务,自主确定学校发展计划,自主开展教学、科学研究和社会服务,建立起自我管理、自我约束、自我发展的良性运行机制。高校的自主管理既包括对教师教学活动的管理,也包括对学生的管理。

高校学生管理是高校管理系统的重要组成部分,它是贯彻执行党的教育方针、实现高校基本任务和培养目标的必要措施。高校学生管理水平的高低,直接制约着学生的培养质量,并对维护高校的安定团结和形成积极向上的高校校

风都具有十分重要的意义。

(一) 高校学生管理的概念界定

究竟何为“高校学生管理”呢?国内外关于“高校学生管理”这一概念有不同的内涵界定。以美国为例,高校学生管理主要是指学生事务管理,学生事务管理主要是学生非学术性活动或课外活动的组织、指导和管理。通常美国高校学生事务管理的内容可以分为学生活动、教学辅助活动、生活辅助活动和学生事务工作自身的管理等四个方面。学生活动的概念十分广泛,学生事务管理部门除协调、指导和管理学生社团和学生自发的活动以外,自己也承担了大量活动的组织工作,主要有社交活动、体育活动、文娱活动和志愿活动。教学辅助活动包括招生、注册、学术指导、专业定向和就业指导等。生活辅助活动则指食宿、新生定向、奖贷学金发放、生活和心理咨询、医疗服务等方面。

在我国“学生管理”最早是一个用于教学管理的术语,主要是指学籍管理,包括入学与注册,成绩考核与记载办法,升、留、降级,休、复、退学,考勤与纪律,奖励与处分,毕业文凭发放和毕业生分配工作,等等。在20世纪80年代我国高校普遍设置了专门的学生管理工作机构后,早期学生管理(学籍管理)中招生、考勤与纪律、奖励与处分、毕业生分配和原来隶属于后勤的学生宿舍管理等事务,陆续划归到学生管理工作部门的职责范围。这时留在教务部门剩余的那部分一般被称之为“学籍管理”。1990年国家教委第一次以“学生管理”作为文件名的关键词,颁布了《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”。高校学生管理工作是一项复杂的系统工程,涉及对在校大学生分阶段、分层次、全方位的管理,主要包括对大学生思想品德的引导,学习、工作的管理,日常行为的养成以及生活事务的规范等方面。其管理内容包括:①学籍管理:入学与注册,成绩考核与记载办法,升级与留、降级,转系(专业)与转学,休学、停学与复学,退学,毕业;②课外活动:学生社团、文娱体育、勤工俭学、社会活动;③校园秩序;④奖励与处分等。应当看到,在此期间我国高校学生管理实践中所指的“学生管理”就是“管理学生”,是对学生行为的规范和纪律管理。“管理学生”反映了我国高校学生管理工作在一定时期内的时代特征和特定内涵。

随着我国社会主义市场经济体制的建立和高等教育改革的不断深入,尤其是进入21世纪以后,我国的经济、政治和社会发展等宏观背景发生了很大的变迁,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,高校学生管理的范围进一步扩展,一系列在过去未曾给予充分关注的学生管理事务被逐渐地纳入其中,如大学生心理咨询、困难学生资助、勤工助学管理、毕业生就业指导

等等。“学生管理”逐渐有了更为宽泛的蕴意,除了“管理学生(人)”,还包括“管理学生管理工作(事)”。学生管理工作除了强调其传统意义上对于学生的控制、约束和规范功能之外,还日渐突显其在指导学生和服务学生方面的积极功能。

“高校学生管理”这一术语虽然在我国高等教育的工作实践中被广泛地使用,但是学术界却缺少一个关于高校学生管理的统一定义,在国内出版的几部颇有影响的高等教育学或高等教育管理学著作里,几乎都没有给出明确的定义。而在大量出版的学生管理工作的论文和编著中,许多学者根据工作实践,提出了不同的解释。例如学者胡志宏认为:“学生管理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。”学者赵平将美国“学生事务”(student affairs)和“学生服务”(student service)意译为“学生管理工作”。他认为:“从工作的对象、性质、内容和范围来看,美国的学生事务和学生服务与我国高校的学生管理工作类似。‘学生事务’对应于‘学生管理工作’,‘学生事务管理’对应于‘学生管理工作管理’。鉴于汉语‘工作’有多重含义和习惯用法,我们一般不说‘学生管理工作管理’,而是用‘学生管理工作’替代之。这样‘学生管理工作’既可以用指‘学生事务’,又可用来表示‘学生事务管理’。所以‘学生管理工作’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)。它与美国的学生事务及其管理一样,表示与非学术性事务和学生课外活动有关的所有概念、事项及活动的集合和总称。”^①学者蔡国春认为,“高校学生管理是高等学校通过非学术性事务和课外活动对学生施加教育影响,以规范、指导和服务学生,丰富学生校园生活,促进学生成长、成才的组织活动”^②。

根据上述学者们的观点并结合当前高校学生管理工作的相关实践,我们认为可以对高校学生管理作如下的界定:高校学生管理是高校以学生的健康成长、全面成才为中心,按照教育方针的要求,遵循教育规律,通过非学术性事务和课外活动对学生施加教育影响,以规范、指导和服务学生,丰富学生的校园生活,促进学生成长成才的组织活动。

对于高校学生管理定义的准确把握应特别注意如下几个方面的问题:

其一,“非学术性事务”和“课外活动”是指高校学术事务和课堂教学以外

① 赵平:《美国高校学生工作》,北京航空航天大学出版社1996年版,第46页。

② 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》,《扬州大学学报·高教研究版》2000年第2期。