



高等学校学生管理法治化研究丛书

良法与善治

高等学校学生管理法治化论纲

卢少华◎著





高等学校学生管理法治化研究丛书

良法与善治

高等学校学生管理法治化论纲

卢少华◎著



知识
与
权力
出版社

图书在版编目(CIP)数据

良法与善治: 高等学校学生管理法治化论纲 / 卢少华著. — 北京: 知识产权出版社, 2016. 8
ISBN 978-7-5130-4418-9

I. ①良… II. ①卢… III. ①大学生—法制教育—研究—中国 IV. ①G641.5 ②D920.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第206296号

内容提要

本书系“高等学校学生管理法治化研究”丛书的基础理论研究篇, 该书秉承立德树人的宗旨, 以中国特色社会主义法治理论为指导, 科学界定高校学生管理法治化的内涵、原则, 提出德育与法治结合, 管理与育人结合, 良法与善治是实现高等学校学生管理法治化的基本途径。同时该书以问题为导向, 坚持理论与实践相结合, 选取当前高等学校学生管理中热点、难点问题, 进行深入透彻的法理分析, 并提出了有针对性的建议对策, 具有较强的理论性、指导性、针对性和实用性。本书对于高校教育工作者、从事高等教育管理和法学研究的学者、教育主管部门的管理者有一定的参考和借鉴价值。

责任编辑: 杨晓红

责任出版: 卢运霞

封面设计: 李志伟

良法与善治: 高等学校学生管理法治化论纲

卢少华 著

出版发行: 知识产权出版社有限责任公司	网 址: http://www.ipph.cn
社 址: 北京市海淀区西外太平庄 55 号	邮 编: 100081
责编电话: 010-82000860 转 8114	责 编 邮 箱: 1152436274@qq.com
发行电话: 010-82000860 转 8101/8102	发 行 传 真: 010-82000893/82005070/82000270
印 刷: 北京中献拓方科技发展有限公司	经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店
开 本: 787mm × 1092mm 1/16	印 张: 18.5
版 次: 2016 年 8 月第 1 版	印 次: 2016 年 8 月第 1 次印刷
字 数: 300 千字	定 价: 49.00 元

ISBN 978-7-5130-4418-9

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

TOTAL ORDER

总序

党的十八届四中全会就全面推进依法治国进行专门部署，全面依法治国被纳入“四个全面”战略布局。十三五规划要求政府活动全面纳入法治轨道。教育事业是国民经济和社会发展的主要内容，与人民群众利益息息相关，也关系着国家和民族发展的未来。加强依法治校、推进教育法治是促进教育事业蓬勃发展的关键，是维护人民群众合法权益的保障，也是实现中华民族伟大复兴中国梦的基础。学生是教育工作的主体，推进高等学校学生管理法治化是高校依法治校，规范学校管理，保障学生权利，构建现代大学制度的重要内容。

“高等学校学生管理法治化研究”丛书包括了理论研究、案例评析以及实践指导等内容。该丛书具有立意准、视角新和实用性强等特点。

第一，立意准。丛书坚持正确方向，以中国特色社会主义法治理论为指导，坚持弘扬法治精神，运用法治思维和法治方式促进高校学生管理法治化。丛书强调贯彻国家的教育方针，以立德树人为根本任务，通过法治文化育人，培养德、智、体、美等全面发展的社会主义建设者和接班人。

第二，视角新。丛书基于法治视角，对高等学校学生管理中所涉及的学籍、奖助、网络行为、心理健康教育、后勤服务、就业创业以及学生民主参与等管理内容进行了较为系统深入的法理剖析，并提出了法治化的对策建议。

第三，实用性强。丛书以问题为导向，在实证调研的基础上，全面梳理了高校学生管理法治化的现状和存在的主要问题，并进行了理论分析和归纳。同时撰

写了案例分析和实践指导书，对推进高校学生管理法治化具有一定的指导意义，可作为高校学生工作者从事学生管理工作的参考书。

卢少华同志现任中国政法大学学生工作部部长，长期工作在高校学生管理工作第一线，具有丰富的管理和育人经验，掌握了大量实践案例，同时他坚持理论与实践相结合，潜心研究，不断创新，为我们提供了有价值的经验和思考。

该丛书是他带领中国政法大学学生工作者探索高校学生管理法治化的一次有益尝试，也期待他以及更多的教育工作者参与到教育法治的研究中，为我国教育法治的发展和教育事业的进步贡献力量。

中国行政法学会研究会会长

中国政法大学副校长

马怀德

2016年7月

PREFACE

自序

法治视野 人文情怀

科教兴国,人才强国。教育关系国家和民族的未来,也关系世界的和平与发展。立德树人,培养中国特色社会主义事业的建设者和接班人是中国教育事业的神圣使命。育人为本,德育为先,促进学生自由全面发展是教育的本质要求,高等学校学生管理^①是集教育、管理、服务于一体的育人工作,对人才培养有重要的引领、规范、塑造功能,是人才培养重要的、不可分割的有机组成部分。学生管理法治化实质是法治文化育人,是人文精神、科学精神、公共精神、法治精神的体现,是实现管理科学化、人性化的制度保障与实施过程,是培养学生公民素质、建设社会主义法治国家的基础性、战略性、系统性工程。

一、高等学校学生管理法治化是落实依法治国方略,构建现代大学制度的必然要求

以习近平为总书记的党中央高度重视法治建设。十八届四中全会是自改革开放以来,在党的历史上首度以“依法治国”作为全会主题,通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,明确了全面推进依法治国,“建设

^① 本书所使用的高等学校除在章节标题中使用之外,在正文中统一简称为高校。

中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家”的总目标。

贯彻落实依法治国方略，建立现代大学制度，规范和理顺大学与政府、社会的关系以及学校内部治理结构就必须依法治校，学生管理法治化是依法治校有机组成部分。也是学校科学、民主、依法决策，深化教育改革，凸显办学特色，提升人才质量的制度保障。

高校学生管理法治化是指高校在学生管理服务中，为落实立德树人根本任务，促进学生德智体美全面发展，保障学生权益，规范学校管理，依据宪法、法律法规，制定科学完备的规章制度，以调整学生管理各主体之间的权利义务关系，培养学生公民素质，推进依法治校，实现良法善治的过程。高校学生管理法治化是育人与管理相结合，德育与法治相结合，是服务和促进大学生健康成长成才的法治文化育人工作。

党的十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出“法律是治国之重器，良法是善治之前提”。对高校而言，学生管理法治化应基于教育目的立德树人和法治目标公平正义相结合，推进良法与善治相结合。

“良法”是指高校在构建大学章程以及各项规章制度时，必须依据宪法和法律等上位法，符合科学性、教育性、规范性和实用性原则。在内容上必须符合立德树人之教育目的，贯彻社会主义核心价值观，体现社会发展规律、教育规律以及学生成长成才的规律。在价值上，符合社会公平正义，有利于维护学校管理秩序，维护学生权利，促进学生健康成长。在形式上，必须逻辑一致，条理清晰，体系完备。

“善治”是指高校在学生管理过程中，必须贯彻立德树人的教育观念，强调育人为本，德育为先；提升师生法治信仰，营造法治文化；严格依法管理，遵循正当程序，维护学生权利；尊重学生主体，保证学生参与；完善体制机制，师生民主共治；公开社会监督，实现育人目标。

从当代高等教育发展的趋势来看，高校学生管理法治化是大势所趋。西方国家通过教育立法保障大学自治，在学生管理领域注重学生事务管理的法治化，体现了自由主义、个人主义为内核的法治观。由于文化传统、社会制度、国情社情

不同，因此中外高等学校所承担的任务不同，指导思想、理念也不同。

我国高校学生管理法治化应当以马克思主义和社会主义法治理念为指导，贯彻党的教育方针，保证社会主义办学方向，以中国宪法、法律为依据，以立德树人为宗旨，以育人为核心，以科学管理为基础，以突出学校特色、解决实际问题为导向，以中国文化、世界文明、时代要求相结合为依托，以培养有社会责任感、创新精神、实践能力的，为社会主义现代化建设服务、为人民服务的德智体美全面发展的中国特色社会主义建设者和接班人为目标。这是我们进行高校学生管理法治化理念塑造、价值分析、制度建构等顶层设计的前提和基础。

二、高等学校学生管理法治化是应对和解决高等学校学生管理工作难题，提高工作科学化水平的必然选择

随着时代的发展和社会的进步，随着人们法治理念和权利观念增强，高校学生管理实践中出现了观念碰撞、价值矛盾和权利冲突等一系列问题，高校与学生之间法律纠纷呈不断上升趋势。而且随着教育部《全面推进依法治校实施纲要》的实施、《行政诉讼法》的修改以及教育行政诉讼案件列入最高人民法院公报公布的第九批指导性案例，教育行政案件纳入行政诉讼受案范围的要求进一步明确，司法介入将成为每个高校学生管理工作面临的新常态。

但是，司法不是万能的良药。司法虽然具有裁决的最终性，但毕竟受理范围有限，并不能涵盖高等学校学生管理实践中出现的诸多复杂问题。尤其在当前社会转型和利益多元化的大形势和背景下，一些问题的产生具有政治、经济、文化、社会等多方面的深刻原因，涉及高等教育领域改革的深层次问题，甚至涉及医疗、劳动、就业等社会民生的热点、难点问题。此类层出不穷的新问题给当前高校学生管理带来了巨大挑战。对于管理者而言，“老办法不管用，新办法没得用，硬办法不能用”；对于学生等利益相关方而言，则是“一心诉求、一肚怨气，一腔愤懑”；当矛盾纠纷无法通过正规合法途径予以解决时，最终往往走向两个极端，或是无原则的妥协，或是无底线的激化。无论哪种情况，都没有真正的赢家。更为严重的，它是以牺牲大学立德树人、传承社会主流价值观的教育形象，牺牲社

会规则和公平正义为代价的。

那么，如何解决这些复杂的问题？对此，习近平曾指出，要发挥法治的引领和保障作用，坚持运用法治思维和法治方式解决矛盾和问题。并强调，要努力推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境，在法治轨道上推动各项工作。的确，法治作为当代中国民主政治的基石，是解决当今难题的最好方法。要破解当前高校学生管理的难题，必须遵循法治理念，实现高校学生管理的法治化。将高校学生管理纳入法治轨道，做到遇事找法、解决问题靠法。解决问题的思维和方法应由“情、理、法”并用变为“法、理、情”并用。法，以事实为依据，以法律为准绳，公平正义，分清责任，这是解决问题的根本和关键；理，讲明道理，以理服人；情，真诚沟通，人文关怀。

三、高等学校学生管理法治化是高校落实立德树人任务，法治文化育人的必要保障

我国高等教育的根本任务是立德树人。我国的《宪法》《教育法》和《高等教育法》都有清晰的表述。而立德树人的根本任务赋予了我们学生管理的职责，远远超过西方高等教育学生事务管理的职责。我们学生管理有其鲜明的指向和丰富的内涵。《宪法》第24条规定“国家通过普及理想教育、道德教育、文化教育、纪律和法制教育，通过在城乡不同范围的群众中制定和执行各种守则、公约，加强社会主义精神文明的建设。国家提倡爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义的公德，在人民中进行爱国主义、集体主义和国际主义、共产主义的教育，进行辩证唯物主义和历史唯物主义的教育，反对资本主义的、封建主义的和其他的腐朽思想。”明确了教育内容；《高等教育法》第3条规定“国家坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导，遵循宪法确定的基本原则，发展社会主义的高等教育事业。”对高等教育事业提出了明确的要求；第53条规定“高等学校的学生应当遵守法律、法规，遵守学生行为规范和学校的各项管理制度，尊敬师长，刻苦学习，增强体质，树立爱国主义、集体主义和社会主义思想，努力学习马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论，具有良好的思想品德，掌握

较高的科学文化知识和专业技能。”对学生提出了明确的要求。这是我们对学生进行思想政治教育、德育和管理的法律依据。

高校不仅对学生进行知识教育，更重要的是培养学生树立正确的世界观、人生观和价值观，培养学生优良的品德和完善的人格。学生管理法治化，应当弘扬遵纪守法、公平正义的法治精神，但是如果没有以人为本、尊重人权的人文精神，实事求是、求真务实的科学精神，天下为公、责任担当的公共精神的滋养，法治精神是不完整的。

所以，高校学生管理法治化是以学生为本，充满着人文关怀的，绝不只是法律意义上的定纷止争。在学生管理法治化的工作中，管理者既要严格执行规则，也要防止机械的、消极的照章办事。要充分发挥制度的引领、预测、评价、激励、约束、规范、塑造之育人功能，积极地营造人人知晓规则、人人遵守规则、人人善用规则、充满人文关怀的法治育人文化。法治育人文化的核心是立德树人，是集人文精神、科学精神、公共精神和法治精神为一体的育人文化。学校的一切教育管理工作都是为了学生健康成长成才。

我们应当通过学生管理法治化，引领学生积极培育和践行社会主义核心价值观，教育学生遵纪守法，遵守公民道德规范，遵守《高等学校学生行为准则》，遵守学校管理制度，养成良好的道德品质和行为习惯；教育学生刻苦学习，勇于探索，锐意创新，积极实践，努力掌握现代科学文化知识和专业技能；教育学生积极锻炼身体，具有健康的身心，良好的社会适应能力；教育学生有高雅的生活情趣和健康的审美观。促进学生全面发展。

四、高等学校学生管理法治化是培养学生公民素质，建设社会主义法治国家的基础性、战略性、系统性工程

公民是现代社会、法治国家的基础。公民能够依据宪法和法律明确自己和他人的权利、义务关系，具有独立人格、独立判断、独立选择、独立责任，积极地参与社会生活，并依法享有权利、承担义务的基本素质。公民应做到权利与义务相结合，因为没有无义务的权利，也没有无权利的义务。公民应

依法维护自身的正当权利，同时，公民在行使自己权利的时候不能妨害他人的权利以及公共利益。一方面，要培养学生的公民素质，特别是法治思维、规则意识和制度自觉，任务迫切而艰巨；另一方面，全面推进依法治国方略，建设自由、平等、公正、法治的社会，建设人人平等的制度文明，要有一个艰辛的历史过程，任重而道远。

大学生是建设社会主义法治国家的骨干和生力军，他们的公民素质如何关系到社会主义法治国家建设的成败。学生管理法治化对学生公民素质培养极为重要。所以，我们要提升对学生管理法治化的认识，从人才培养的高度，从建设社会主义法治国家的高度看，这是一项培养社会主义社会公民，建设社会主义法治国家的基础性、战略性、系统性工程。

作为一名学生工作者，如何推进高校学生管理法治化，做好育人工作，一直是笔者思考和探索的问题。结合自身三十年的工作实践以及学校法科的专业特色，笔者尝试从理论和实践两个层面对高校学生管理法治化进行梳理。在理论方面，通过本书《良法与善治：高等学校学生管理法治化论纲》来探索，在实践方面，通过《法理与情怀：高等学校学生管理法治化案例评析和实务指导》《规范与事实：高等学校学生管理法律法规释义及适用指南》来总结。

当前的高校学生管理法治化的相关研究主要集中在教育学和法学领域，多数采用行政法学的研究范式，立足于学生权利保护，分析批评当前高校学生管理体制和机制的弊端，提出要限制高校权力等建议。对此，本书坚持以学校和学生之间权利义务的平衡理念来理解高等学校学生管理法治化，即贯彻党的教育方针，规范学校管理，保障学生权利，追求公平正义，促进学生自由、个性、全面发展，培养优秀人才。

在界定高校学生管理、法治化等基本概念后，本书提出高校学生管理法治化价值在于能促进学生管理秩序的建立和学生全面发展，对于实现立德树人根本任务具有重要意义。而良法、善治、守法是实现法治化的基本路径。随后，立足于法治理念，本书从高校和学生法律关系入手，探究高校的法律地位，高校和学生之间法律关系的属性，就此提出应遵循法治精神，平衡高校权力和学生权利之间

的关系，要规范高校权力运行，实现依法管理；亦保障学生权利行使，维护合法权益。本书认为高校学生管理法治化应当遵循立德树人、合法性、合理性、正当程序、诚实信用等基本原则。

任何研究最终是要解决问题。当前学生管理法治化研究多集中在学位授予、违纪处分等权利冲突的问题上。而实践中我国高校学生管理涉及领域众多，不仅有学籍管理、奖助管理，还有心理健康教育、就业创业等学生事务服务领域，甚至还有宿舍管理、食堂管理、医疗保障等后勤服务领域，我国高校学生管理的内容远超过国外高校学生事务管理的范围，其难度更大，法治化的挑战也更大。

对此，我们坚持以问题为导向，从学籍管理、奖助、惩戒、网络行为管理、心理健康教育、危机事件处理、学生就业创业、后勤服务与管理、学生民主参与和争议解决等领域，探讨高校学生管理法治化的实践运行。通过分析各领域基本的法律制度，存在的法律难点和热点问题，提出了相应的建议对策。当然因为种种原因，对于留学生、志愿服务、党团活动等领域的管理问题在本书分论中未能涉及，留下了些许缺憾，也希望本书再版时能够丰富这部分内容。

高校学生管理法治化，作为依法治国基本方略在学生管理领域的落实体现，其不仅需要高等教育工作者的努力，还需要社会公众法治素养的提升和社会整体法治环境的培育，绝非一朝一夕就可以完成的大事，其间要遇到的艰难险阻也定然不少。但是我们相信，只要不忘立德树人的初心，为了所有学生的健康成长成才，心怀法治信仰，心有人文情怀，高校学生管理法治化的美好前景就并不遥远。

高等学校学生管理法治化研究丛书

《良法与善治：高等学校学生管理法治化论纲》

《法理与情怀：高等学校学生管理法治化案例评析和实务指导》

《规范与事实：高等学校学生管理法律法规释义及适用指南》

责任编辑：杨晓红
封面设计：李志伟

CONTENTS

目录

上篇 总论

导论：高等学校学生管理法治化的现状及问题 /2

第一章 高等学校学生管理法治化概述 /13

第一节 高等学校学生管理法治化界定 /13

第二节 高等学校学生管理法治化价值分析 /20

第三节 高等学校学生管理法治化的实现路径 /23

第二章 高等学校与学生之间的法律关系 /30

第一节 高等学校的法律地位 /30

第二节 高等学校与学生的法律关系 /35

第三节 高等学校学生管理视野下高等学校与学生之间的法律关系 /42

第三章 高等学校权力与学生权利 /47

第一节 高等学校权力与学生权利的概述 /47

第二节 高等学校权力的界定 /51

第三节 学生权利的界定 /56

第四节 高等学校学生管理中权力和权利的冲突与平衡 /61

第四章 高等学校学生管理法治化的基本原则 /67

第一节 立德树人原则 /67

第二节 合法性原则 /70

第三节 合理性原则 /74

第四节 正当程序原则 /78

第五节 诚实信用原则 /82

下篇 分论

第五章 高等学校学生学籍管理法治化研究 /88

第一节 高等学校学生学籍管理法治化研究概述 /88

第二节 高等学校学生学籍管理法律问题研究 /97

第三节 高等学校学籍管理法治化路径探索 /103

第六章 高等学校学生奖助管理法治化研究 /108

第一节 高等学校学生奖助管理法治化概述 /108

第二节 高等学校学生奖助管理法律问题研究 /113

第三节 高等学校学生奖助管理法治化路径探索 /122

第七章 高等学校学生惩戒管理法治化研究 /128

第一节 高等学校学生惩戒管理法治化概述 /128

第二节 高等学校惩戒管理的法律问题研究 /136

第三节 高等学校学生惩戒管理法治化路径探索 /141

第八章 高等学校学生网络行为管理法治化研究 /147

第一节 高等学校学生网络行为管理法治化概述 /147

第二节 高等学校学生网络行为管理法律问题研究 /153

第三节 高等学校学生网络行为管理法治化路径探索 /159

第九章 高等学校学生心理健康教育及危机事件管理法治化研究 /165

第一节 高等学校学生心理健康教育及危机事件管理法治化概述 /165

第二节 高等学校学生心理健康教育及危机事件管理法律问题研究 /170

第三节 高等学校学生心理健康教育及危机事件管理法治化路径探索 /179

第十章 高等学校学生就业创业工作法治化研究 /183

第一节 高等学校学生就业创业工作法治化概述 /183

第二节 高等学校学生就业创业工作法律问题研究 /189

第三节 高等学校学生就业创业工作法治化路径探索 /197

第十一章 高等学校学生后勤服务与管理法治化研究 /200

第一节 高等学校学生后勤服务与管理法治化概述 /200

第二节 高等学校学生后勤服务与管理法律问题研究 /207

第三节 高等学校学生后勤服务与管理的法治化路径探索 /214

第十二章 高等学校学生民主参与法治化研究 /218

第一节 高等学校学生民主参与法治化概述 /218

第二节 高等学校学生民主参与法律问题研究 /223

第三节 高等学校学生民主参与法治化路径探索 /231

第十三章 高等学校学生争议解决法治化研究 /236

第一节 高等学校学生争议解决法治化概述 /236

第二节 高等学校学生争议解决的校内途径现状及问题 /242

第三节 高等学校学生争议解决的校外途径现状及问题 /247

第四节 高等学校学生争议解决法治化路径探索 /253

参考文献 /261

法律法规索引 /271

后记 /280

上 篇

总 论