

2018

年度黑龙江省社会科学学术著作出版资助项目

大学生管理法治化研究

韩忠全 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



黑龙江大学出版社
HEILONGJIANG UNIVERSITY PRESS

2018

年度黑龙江省社会科学学术著作出版资助项目

大学生管理法治化研究

韩忠全 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



黑龙江大学出版社
HEILONGJIANG UNIVERSITY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

大学生管理法治化研究 / 韩忠全著. — 哈尔滨 :
黑龙江大学出版社 ; 北京 : 北京大学出版社, 2018. 10
ISBN 978-7-5686-0116-0

I. ①大… II. ①韩… III. ①高等学校—学生—学校
管理—法治—研究—中国 IV. ①D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 241810 号

大学生管理法治化研究
DAXUESHENG GUANLI FAZHUIHUA YANJIU
韩忠全 著

责任编辑 张永生
出版发行 北京大学出版社 黑龙江大学出版社
地 址 北京市海淀区成府路 205 号 哈尔滨市南岗区学府三道街 36 号
印 刷 哈尔滨市石桥印务有限公司
开 本 720 毫米 × 1000 毫米 1/16
印 张 14
字 数 201 千
版 次 2018 年 10 月第 1 版
印 次 2018 年 10 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5686-0116-0
定 价 42.00 元

本书如有印装错误请与本社联系更换。

版权所有 侵权必究

黑龙江省教育厅人文社会科学研究项目“高校辅导员视域下学生管理法治化研究”（项目编号：1253xs305）研究成果

前 言

党和国家历来非常重视大学生思想政治教育和大学生管理工作，近些年先后出台了《中共中央、国务院关于进一步加强和改进大学生思想政治教育的意见》《普通高等学校辅导员队伍建设规定》《关于加强和改进新形势下高校思想政治工作的意见》等一系列文件、政策，回答了培养什么样的人、怎样培养人、为谁培养人等一系列深刻问题，为大学生思想政治教育和大学生管理工作指明了正确方向、提供了行动指南。然而，在市场经济持续发展，信息技术高速发展，依法治国全面推进，法治校园建设逐渐深入，学生的权利意识进一步增强，以及高等教育改革不断深化等背景下，大学生和高校之间的纠纷与讼案时有发生，并且呈上升趋势，这在一定程度上暴露出了大学生管理工作存在着不足，反映出了大学生管理法治化仍有弱项、短板，折射出了依法治校永远在路上。为深入贯彻党的十九大精神，笔者通过理论思考、系统研究和实践调研，以大学生管理法治化为主题，以大学生管理中相关法律问题为出发点，从理念、制度和行为三个层面系统、全面地构建了一种大学生管理体系或模式，以期推动以辅导员为代表的大学生管理者工作的科学化、专业化建设，并为高校学生工作的科学发展和教育行政主管部门的学生管理工作提供建议和参考。

本书以发现问题、分析问题和解决问题为思路展开研究。全书分七章及结论共八个部分。第一章绪论部分，主要阐述大学生管理法治化研究的缘起、意义、现状、方法、结构、创新和不足，明确了研究的主要内容，形成了较为清晰的认识。第二章主要阐述核心概念和基本理论，为研究提供法律基础和逻辑前提。第三章着重阐发大学生管理法治化的时代背

景和理论依据。第四章从我国大学生管理法治化的进程与成就、存在问题、问题成因和典型案例四个方面,详尽阐述大学生管理法治化的现状。第五章从理念层面对法治化观念、法律意识、法律素质、法律教育、正当程序和公平正义等方面进行了阐述,勾勒出树立大学生管理法治化理念的框架和思路。第六章从制度视角对大学生管理法治化的相关法律、法规和管理制度,以及制度的执行和权利救济四个方面展开论述,明确了大学生管理法治化制度建设方向。第七章从行为角度,对合理运用大学生管理权、提高大学生管理法治化水平、拓展大学生参与管理、大学生思想政治教育与大学生管理法治化相结合机制等方面进行了阐述,以引导、规范大学生管理行为。最后是结论部分,阐述了大学生管理法治化是解决大学生管理中存在问题的可行模式,是依法治国、时代发展的必然要求,论证了高校已基本具备大学生管理法治化的条件,而且大学生管理法治化所具有的作用愈加明显,并从理念、制度和行为三个层面构建了大学生管理法治化的主要内容:科学的理念是大学生管理法治化的前提条件,良好的制度是大学生管理法治化的重要保证,正确的行为是大学生管理法治化的关键环节。

同时,大学生管理法治化具有一定的局限性。大学生管理法治化是一个系统工程,在理论研究上,需要多学科交叉、融合;在实践运用中,需要高校及辅导员、其他大学生管理者和大学生等各个主体间的相互配合、相互影响和相互作用。由于受笔者的学术科研能力以及曾经从事十年高校辅导员工作的经验所限,本书过多地站在以辅导员为代表的大学生管理者的视角来展开论述,而对其他大学生管理主体的大学生管理法治化研究、国外大学生管理法治化研究却鲜有着墨,这也应当是笔者今后努力的方向。

本书能够得以出版,首先,感谢黑龙江省社科联、黑龙江省教育厅在学术科研政策与经费上的大力支持;其次,感谢笔者在本科、硕士和博士求学期间的三位恩师——严明老师、杨震老师和王福兴老师,以及教育、培养笔者成长进步的所有老师们,是他们的关爱与付出,奠定了笔者如今

的学术科研基础；再次，感谢黑龙江大学党委学工部（学生处）、教育部辅导员培训和研修基地（哈师大）、哈尔滨师范大学马克思主义学院，在实践调研和理论研究等方面所给予的便利与帮助；从次，感谢如今和曾经工作的部门——黑龙江大学马克思主义学院、学校办公室和西语学院的各位领导、同事们，是他们给予我很多工作上的支持和生活中的帮助；最后，感谢黑龙江大学出版社张永超社长、刘剑刚总编辑和责编张永生老师在本书编辑、出版过程中所提供的帮助和辛勤劳动。此外，还要衷心感谢多年来默默支持笔者的家人们。要感谢的人实在太多，唯有铭记于心，留存脑海，并为他们祝福。

由于时间仓促、水平有限，本书难免存在诸多不足之处，敬请广大专家、读者提出宝贵的意见和建议。

韩忠全
2018年8月

目 录

第一章 绪 论	1
一、研究的缘起与意义	1
二、研究的现状	6
三、研究方法与框架结构	15
四、创新与不足	17
第二章 大学生管理法治化基本理论问题	19
一、大学生管理的基本概念	19
二、大学生管理的基本法律问题	29
三、大学生管理法治化的当代诠释	46
第三章 大学生管理法治化的时代背景和理论 依据	54
一、大学生管理法治化的时代背景	54
二、大学生管理法治化的理论依据	58

第四章 大学生管理法治化现状	67
一、我国大学生管理法治化的进程与成就	67
二、大学生管理法治化存在的问题	82
三、大学生管理法治化问题的成因	85
四、大学生管理法治化案例分析	102
第五章 树立大学生管理法治化理念	126
一、树立法治化正确观念	126
二、强化法律意识、素质和教育	130
三、注重管理程序的正当性	138
四、追求管理的公平正义	140
第六章 完善大学生管理法治化制度	143
一、健全大学生管理法规	143
二、完善高校管理制度	144
三、规范学生管理制度的执行	150
四、完善权利救济途径	152
第七章 实施大学生管理法治化行为	162
一、合理运用大学生管理权	162
二、提高大学生管理的法治水平	166
三、拓展大学生参与学校管理	176
四、思想政治教育与管理法治化相结合	193
结 论	201
参考文献	207

第一章 绪论

一、研究的缘起与意义

随着依法治国方略的推进、法治校园建设的深入及大学生权利意识的增强，大学生与高校之间的纠纷与讼案时有发生，从而暴露出大学生管理（或称高校学生管理）工作在一定程度上缺失法治精神。因此，依法治教、依法治校需要实现大学生管理法治化（或称高校学生管理法治化），这既是增强师生法律意识的需要，也是大学生管理工作现代化的重要标志和必然选择。

（一）研究的缘起

1. 依法治国方略的必然要求

党的十五大确立了建设社会主义法治国家的基本治国方略，这就要求高教领域须做到依法治教与依法治校。大学生管理法治化是依法治校的重要组成部分，对推动、促进、实现依法治校与建设和谐校园具有重要的意义。党的十六届六中全会提出了“构建和谐社会”的理念，而构建和谐高校，对于社会的和谐、稳定、发展可起到风向标作用，和谐高校与和谐校园建设已然成为高校建设的必然要求。大学生管理法治化也必然有利于形成内和外顺、和谐发展的高校校园氛围，有利于实现民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序的和谐社会状态。

2. 高教领域发生深刻的变化

2005年公布的《普通高等学校学生管理规定》（教育部令第21号）

设专章规定了大学生的6项权利和6项义务。2011年发布的《高等学校章程制定暂行办法》(教育部令第31号)中的相关规定,突出了学生的主体地位和民主权利。2017年9月1日实施的新版《普通高等学校学生管理规定》(教育部令第41号)第二章第六条规定了大学生的7项权利,第七条规定了大学生的6项义务,贴近大学生学习、生活的实际,具有重要的指导意义。近些年来,随着高等教育的改革与发展,高等教育实现了从精英教育到大众化教育的转变,高校的招生规模、学生层次、管理方式(信息化、学分制)、后勤社会化、就业择业方式转变等诸多变化,在给高等教育带来机遇的同时,也不可避免地带来了巨大挑战。这就需要高教领域不断研究新情况、发现新问题、探索新办法,积极有效地应对各种变化和挑战。实现大学生管理法治化成为相关主体的现实需要,也为上述问题的解决提供了一条实践路径。

3. 大学生法律事件引起关注

大学生状告母校的案件频发、考试作弊之风愈演愈烈、虐待动物的事件接连出现,以及毕业生砸、烧校园宣泄情绪等事件的发生,引发了教育行政部门、高校及大学生管理工作者和媒体等的广泛关注,并同时引发了人们的思考:在理解、同情大学生的同时,是否也应该理性看待学校、学生的行为与责任?

4. 高校辅导员工作面临挑战

高校辅导员是大学生管理工作一线的组织者和实施者,是大学生提出质疑、申诉的主要面对者和释疑者,更是大学生权利、义务的监督者与保障者。现在的大学生群体十分注重运用法律来维护自身的权益,高校告别了无讼案的历史,高校与学生之间的法律纠纷、诉讼案件频发,而辅导员是高校学生日常思想政治教育和管理工作的组织者、实施者和指导者,是高校学生在求学路上、生活当中的人生导师及健康成长的引路人,其学生管理工作的好坏,直接关系到高校的办学质量与学生的培养,影响着学校依法治校的进程与和谐校园的构建。辅导员要加强法治理论学习,提升自身的法律素质,摒弃工作中的习惯做法,以促进大学生管理法治化。

因此,在当前的社会背景下,进行大学生管理法治化研究具有重要的理论价值和现实意义,应积极探索大学生管理法治化模式,以提高思想政治教育的实效性,促进高教事业以及大学生个人的全面发展。

(二) 研究的意义

1. 理论意义

本研究涉及思想政治教育学、高等教育学、管理学、法学等多门学科所研究的理论与知识,具有交叉性、融合性,有利于拓展诸学科研究的深度,丰富学科的内容,以开放的视野推动多学科融合,打破学科的界限、壁垒,实现研究资源的整合。在借鉴前人研究的基础上,通过研究试图探索出大学生管理法治化进程中存在的问题及其原因,找到符合当前我国实际的大学生管理法治化的理论依据,努力大学生管理工作提供理论支撑。

辅导员等大学生管理者可以了解大学生管理法律层面的含义,明确师生间的权利、义务和责任,明晰大学生管理的问题所在,反思存在的弊端,突出大学生的主体地位,以人为本,保护学生的合法权益,明确权利救济途径,为人才培养、依法治校、高教法治实践以及和谐校园的构建等提供行之有效的思路与参考。大学生可以了解与其自身相关的法律知识,增强主体意识、权利意识和责任意识。如此,则可以为高校、教育行政部门提供借鉴和参考,以促进高教事业的发展。

在改革开放以来所积累的大学生管理工作实践经验的基础上,理性分析学校发生的讼案,结合辅导员等大学生管理者在工作中所遇到的实际问题以及进行的深层次思考,在现有教育方面的法律、法规体系框架下,构建大学生管理法治化模式,有效规避学校的法律风险,提升大学生管理者的法律素养,引导大学生树立法治理念,减少校、生之间的法律纠纷、法律讼案,促进和谐校园的建设,为依法治校提供科学参考。

2. 实践意义

(1) 推动依法治校进程。党的十五大报告提出了依法治国基本方略,

并且阐释了依法治国的基本内涵,即“广大人民群众在党的领导下,依照宪法和法律规定,通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济文化事业,管理社会事务,保证国家各项工作都依法进行,逐步实现社会主义民主的制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人看法和注意力的改变而改变”。自此,党的十六大、十七大、十八大不断丰富依法治国这一治国理政的基本方略。依法治国必然要求各行各业、各个领域都要依法进行活动。2003年,教育部发布的《教育部关于加强依法治校工作的若干意见》指出:“依法治校是依法治教的重要组成部分。”当前党和政府把全面推进依法治国、建设社会主义法治国家作为重要战略部署和基本治国方略,必然要求高教领域做到依法办学、依法治校、依法管理,尤其是以辅导员为代表的大学生管理者在工作中须实现大学生管理法治化。

依法治校是校长及其他学校管理者依据法律对学校的各项事务进行管理的活动。“依”,解释为遵循、遵照、根据和依据。“依法”从字面意思狭义地理解为,依照我国宪法、法律、行政法规、地方性法规、自治条例、单行条例和规章;广义上讲,除上述含义外,还包括党和国家的各项教育方针、政策,政府主管部门发布的规范性文件和学校的自治规范。“法”应是合宪之法、广义之法,既包含教育专门法,又包括一般法。依法治校的题中应有之义是学校照章办事,此处所指的“章”,是指学校自己制定的、符合法治精神的自治规范。依法的本质和归宿是倡导民主、遵循民意、依据规范。“法”是法治之法,既是实然之法,也是应然之法,更是体现自然之真、人性之善和生活之美的良法。“治”,意指管理,是管理与服务的统一,而非管治。“治校”,可以表现为民主、科学管理的过程和行为,也可以解读为管理权力受到科学规范,师生权益得到充分保护,自由、秩序达致和谐统一的结果和状态。依法治校的对象是学校的管理权力和公共事务,而非师生。高校“以罚治校”“以罚代管”的行为与依法治校的本质要求相悖。

笔者认为,依法治校就是在学校党委的统一领导下,高校管理者尤其

是辅导员等大学生管理者依法开展教育教学活动,培养合格人才,维护校园秩序,保障师生权益,促进学校教育事业的发展。

依法治校有利于教育行政职能的转变,实现依法办事,提高办事效率;有利于实现大学生全面发展的目标;有利于维护师生的合法权益;有利于规范与解决出现的新情况、新问题,化解矛盾,维护稳定。

(2) 思想政治教育的需要。思想政治教育要实现从“结论给予”到“过程引导”的转变,离不开大学生管理法治化。应坚持教育与管理相结合,积极回应当前大学生思想政治教育所面临的新问题、新变化,将其置于历史与现实、现在与未来的“多维场”坐标上进行全方位的审视,以有效解决当前大学生思想政治教育办法不多、应对不灵、成效不高的困惑。

大学生管理法治化是大学生思想政治教育的客观需要。《中共中央、国务院关于进一步加强和改进大学生思想政治教育的意见》(中发〔2004〕16号文件)中,把“坚持教育与管理相结合”作为加强和改进大学生思想政治教育的基本原则,强调“把思想政治教育融于学校管理之中”,“使自律与他律”结合起来,“有效地引导大学生的思想和行为”。

大学生思想政治教育的内容涵盖法治教育。全面推进依法治国,建设法治国家、法治社会和法治政府,离不开健全、完备的社会主义法律体系,更需要公民(包括大学生)法律素质的提高。大学生思想政治教育具有学生法治教育的使命,应注重法治宣传与教育,依法管理、按章办事、注重程序,完善救济制度,规范大学生的日常行为,养成大学生的良好习惯,形成遵纪守法的氛围,以弥补法治教育之不足。

大学生管理法治化有助于大学生思想政治教育的规范化与科学化管理。大学生思想政治教育管理包含队伍管理、教育内容管理、教育方式管理等方面。随着环境的变化,大学生思想政治教育也必然要求管理的规范化、制度化和民主化,这恰恰体现与回应了法治化的要求和内容。

大学生管理法治化有助于大学生思想政治教育队伍的建设。大学生管理工作的主体主要是高校党委学工部(学生处)的工作人员、院系主管学生工作的领导和辅导员。大学生管理法治化必然要求大学生管理者具有较

高的法律素质和法治理念。上述主体既是思想政治教育的主体，也是大学生管理的主体，实现大学生管理法治化的过程就是主体的法律素质提高的过程，这必然会推进大学生思想政治教育队伍的建设。

二、研究的现状

（一）国内研究现状

从笔者所能查阅到的文献来看，以大学生管理法治化为主题的著作仅1部，大学生管理法治化的其他论述散见在大学生思想政治教育、大学生管理、辅导员理论与实务等有关著作、期刊中，另有少数高等教育学和法学类图书也涉及了大学生管理法治化问题。通过中国期刊全文数据库检索发现，以大学生管理法治化为主题且在标题中突出了大学生管理法治化的学术核心期刊论文，不足40篇，未见以大学生管理法治化为主题的博士学位论文，但有如学生纪律处分、高教法制建设、受教育权救济等相关主题论文共6篇。

依据所览的现有文献，笔者认为该项研究属于相对较新的领域，研究成果相对分散且不成完整的体系。从所搜集到的资料内容来看，关于近些年来学界对此（焦点问题）的相关研究主要表现在如下几方面：

1. 大学生管理法治化专题研究

较为相近的著作仅见尹晓敏所著《高等学校学生管理法治化研究》（浙江大学出版社2008年版）一书。尹晓敏站在法治立场，综合运用多学科理论，从高校组织体视角展开高校学生管理法治化研究，具体阐述了高校学生管理法治化的法律基础、双重价值（基础价值、核心价值）、内在要求、存在问题、成因分析、实现路径等，试图搭建起高校学生管理法治化的理想图景。其研究成果为本书提供了必要参考，可以说初步为探讨大学生管理法治化提供了基本框架和研究思路，为进一步深入研究大学生管理法治化奠定了基础。然而，因其是从高校这一组织体视角来探讨大学生管理法治化问题，主要关注于作为组织体的高校，而大学生管理的主体较

为多元,辅导员又是非常重要的主体,所以受研究思路所限,其未能深入到大学生思想政治教育与辅导员的现实工作这一领域来展开深入的研究,缺乏对微观的、具体的实践问题的探讨。

秦惠民提出,对学校管理秩序的司法审查是法治化的一个重要标志,高校管理理念必须注入法治精神和维权意识。这是高校管理法治化的主要问题和关键环节,揭示出缺少法治的高校管理关系和那些不合时宜的旧有传统与行为正在逐渐被改革所取代。余雅风认为,校规具有契约性,对于平衡高等学校权力和学生权利、促进高等学校学生管理的法治化具有重要意义。二者从不同视角各有侧重地论述了大学生管理法治化问题,为研究这一问题提供了丰富的参考资料,奠定了一定的基础,具有借鉴意义。

2. 法治理论相关研究

近些年来,学界掀起了一阵研究法治的浪潮。在新时代法治已成为社会主义核心价值观的关键词,有学者借此阐述了法治内涵、中西方法治思想史、我国法治建设的历程等。韩震、严育在合著的《社会主义核心价值观·关键词:法治》(中国人民大学出版社2015年版)中阐述,马克思主义经典作家关于法治的思想,是马克思主义法学的重要组成部分,是我们今天开展社会主义法治建设的理论基础,对于我们进一步推进全面依法治国具有重要的指导意义。

夏永梅从马克思主义法学视角出发,提出马克思和恩格斯早期法哲学思想的核心内容及其当代意义,对我国法学理论和法治实践具有指导意义。夏永梅指出马克思和恩格斯早期法哲学思想的核心内容是法与自由、平等、人权、正义。其当代价值表现在,有益于系统研究马克思主义法学理论,推进马克思主义中国化,完善社会主义法学理论体系;有利于社会主义核心价值观的培育;有助于指导社会主义法治实践。还有一些学者侧重于对马克思主义法律思想的中国化问题展开研究。马克思主义法律思想及其中国化,为我国法学理论研究提供了科学的世界观和方法论,奠定了研究所具备的理论基础。

法学家们纵论了中国的法治建设与社会发展的关系问题,极具现实意

义,如科学发展观与法治建设,依宪治国、依法行政,社会管理创新与法治保障,和促进生态文明建设与法治保障等问题。

马克思主义理论研究者展开了对社会主义法治教育的研究。《马克思主义理论学科学术发展报告(2015)》(中国人民大学出版社2016年版)一书集中代表与反映了理论界、教育界对目前社会主义法治教育的现状,尤其是关于大学生社会主义法治教育开展情况的研究,提出了存在的诸多问题,如对法治教育的重要性缺乏认识,教育体系不健全,法治教育容易流于形式,注重具体法律知识的传授,对大学生的法律意识培养不够,等等。法治教育的目的是让大学生“知”法律、“晓”权利、“行”法律、“享”权利。

3. 思想政治教育中的相关研究

(1) 中国高校学生事务管理研究。朱孔军等在其著作《大学生管理理论与方法》(人民出版社2010年版)中梳理了大学生管理的理论与方法及大学生管理的一般原则,提出了大学生行为激励理论、人际关系理论、个性理论、挫折理论及学习理论等,并对理论在实际工作中的应用做了阐述,对大学生管理的内涵、性质、理路、范式和目标进行了探讨,对大学生社会活动与政治活动等管理内容以及对发达国家(地区)高校的学生事务管理理论与方法做了介绍。教育部思想政治工作司组编的《大学生思想政治教育与管理比较研究》(高等教育出版社2010年版)一书,运用比较方法阐述了中外大学生管理理论与管理原则、教学与实践教育管理、社会与政治活动管理、社团与文体活动管理、组织与自律活动管理、事务与危机事件管理。陈立民主编的《高校辅导员理论与实务》(中国言实出版社2006年版)一书,主要阐述了辅导员理论与制度、辅导员角色定位与要求,辅导员如何开展日常管理、思想政治教育、学习辅导、心理辅导、生涯辅导,辅导员如何举办各类活动、如何处理突发事件等。该书通过大量大学生管理实践中的案例进行分析,也对国外高校学生管理的有关情况做了介绍,具有现实的指导意义。遗憾的是,该书虽然从辅导员角度进行了考察与论述,但缺乏对大学生管理中的一些法律或法治问题的具体、深入