

高校内部治理下的

师生权利保护

周旭清 王云兰 著

江西高校出版社

高校内部治理下的 师生权利保护

周旭清 王云兰 著

江西高校出版社

图书在版编目(CIP)数据

高校内部治理下的师生权利保护/周旭清,王云兰著.
—南昌:江西高校出版社,2011.11
ISBN 978-7-5493-0444-8

I. ①高... II. ①周... ②王... III. ①高等学校-
学校管理-研究-中国 IV. ①G647

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011) 第 242466 号

出版发行	江西高校出版社
社 址	江西省南昌市洪都北大道 96 号
邮 政 编 码	330046
总编室电话	(0791) 88504319
销 售 电 话	(0791) 88510930
网 址	www.juacp.com
印 刷	南昌市光华印刷有限责任公司
照 排	江西太元科技有限公司照排部
经 销	各地新华书店
开 本	850mm × 1168mm 1/32
印 张	6.875
字 数	170 千字
版 次	2011 年 11 月第 1 版第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-5493-0444-8
定 价	21.00 元

赣版权登字-07-2011-292

版权所有 侵权必究

前言

研究受教育权利是目前教育法治研究的热点。从微观层面看,高等学校学生受教育权问题是高等教育管理体制改革和社会高度关注教育公平的新态势下在高校内部领域中遭遇的新问题;从宏观层面看,其是高等教育管理走向法制化、高等教育走向现代化的标志和具体体现。高校内部治理的制度建设,应有依法保障师生主体尤其是学生主体的权益之义,唯如此,才是完善的治理制度,才能更好地实现高校内部治理目标。

一、高等学校学生受教育权利主张凸显新的价值理念

本书所指称的“权利”概念是一个法律概念,受教育权利是权利在教育领域的反映。教育法学研究者归纳出受教育权利的基本含义是由国家规定的,教育法律关系主体具有的接受教育的能力和资格。

我国高等教育自新中国成立初期国有化后,一直到改革开放初,在计划经济体制下,国家完全实行中央或地方政府办学,负担全部或绝大部分的费用,在组织形式上通过大学制度把所有教师和学生纳入行政框架,控制办学的所有权力或绝大部分权力。高校作为国家行政机构的下属事业单位,没有独立的办学地位,相应地教师和学生也没有参与管理学校事务等的权力。这种国家教育权模式下,受教育者对专业、课程、分配一切服从国家的需要,学生和家长不用付费。高等学校学生受教育价值取向是社会本位,主

张实现社会价值,其目的是服务于经济发展、社会进步和国家强盛的需要,受教育者个人处于非权利化状态。同时由于我国是一个经过了几千年封建统治的国家,专制意识一直存在,民主意识、权利意识淡薄,对受教育权利的价值和意义仅仅局限于社会发展需要,忽视了个体在教育方面的主体资格,忽视了教育的对象是人。受教育权被社会和受教育者个人淡化。

上世纪 90 年代,我国发展社会主义市场经济,教育作为社会的一个大系统,与之相适应,高等学校有了办学自主权,《高等教育法》规定了高等学校是独立的法人。高等教育由过去的中央或地方政府办学,负担经费的 95%,逐步走向国家、社会和个人共同承担。高等教育由供给制转向有偿制,学校与学生是教育的供方与需方,买方与卖方。教育的市场介入和教育服务市场的形成,使高校成为提供教育的服务者。作为高等教育贸易的提供者,学校有义务按照国家的教育标准和对受教育者的承诺,提供合格的教育服务。由于承担了部分教育成本,学生及家长变成了教育投资者,受教育者——学生作为教育的消费者,有权选择满意的教育服务,在市场经济条件下学生成为了独立的权利主体。学生追求受教育权利、追求个人价值的实现由过去隐性和淡化转变为显性和公开。

二、高等学校与学生建立在民主平等基础上的法律关系的形成使学生权利主张成为必然

高等学校是法律授权的行政主体,所从事的是教育公益事业,依法享有行政管理权力。因此,我国高等学校与学生的关系是公法关系,《教育法》和《高等教育法》明确规定了高校“依法自主办学”和“按照章程自主管理”的权力。高等学校与学生的关系既是教育与被教育的关系,又是管理与被管理的关系。作为授权行政主体的高校可以依法行使招生、学籍管理、授予学位、对严重违纪学生实施处罚等权力。法律同时也规定了作为受教育者的大学生

有遵守学校的各项管理制度和服从学校管束维护校园正常学习生活的义务。否则高校有权依据学校规章制度限制甚至剥夺学生的受教育权利,甚至从根本上改变学生的法律地位。从这一关系层面来看,法律关系主体的双方地位是不平等的,高等学校与学生的法律关系不是普通的行政关系,而是具有公法上的“特别权力关系”(大陆法系的“特别权力关系”理论,以德国为代表)。“特别权力关系”中的法律关系主体双方地位不平等表现在权利义务的不确定性,如公立高等学校只要是为达到管教目的,对学生制定各种管理规章制度,可以不顾及学生权利。

随着社会民主法制进程的加速,公民法制意识的加强,大学生的法制观念和维权意识也逐渐加强。教育的市场介入和教育服务市场的形成,使高等学校与学生的关系又形成了新的民主平等的法律关系。高等学校有义务提供让教育消费者满意的教育服务。学生在履行《高等教育法》等有关法律、法规规定的基本义务后,根据相关法规,为维护和确保其受教育权利的实现,获得其满意的教育,有权关心学校各种事务、表达自己的意见、争取自己的权利。作为付费的受教育者,有权选择喜欢的、想修的课程,甚至选择喜欢的教师,还有权了解一切与之相关的信息。从而达到受教育权充分实现的目的。

三、高等学校权力滥用是制约高校学生权利主张和实现的瓶颈

学校的教育、管理和保护的权利义务与学生受教育的权利义务均来源于公法,其行为都受公法调整。高等学校与学生建立了适应新的教育形势下的法律关系,受教育权相对方就有为受教育者提供满意教育服务的义务。国家作为受教育权利的相对方,其提供教育服务的义务和责任通过法律的规定来实现,所以是法定义务和责任。高等学校作为国家教育权的实施者,按法律规定应在教育、管理和保护三方面负有义务和责任。

学生在校期间依法履行义务并享有参加学校教育教学计划安排的各项活动,并使用学校提供的教育教学资源的权利。学校应按照国家有关法规履行教育者的义务和责任。但从我国目前现状来看,高校迅速扩大的招生规模,不仅使师资力量面临压力,也给学校的软硬件设施、后勤设施带来了困难,导致师资力量减弱,办学条件不足。由于办学条件的不足,高校急于外延发展,又出现盲目扩建新校区、追求上层次;人才培养规格和结构与市场需求不符等问题。高校发展的不科学导致资源浪费和不足,使高校无法履行教育者应尽的义务和责任,是教育权力滥用,更是对在校学生权利实现的侵害。

目 录

第一章 现代大学制度下的依法治校	1
第一节 依法治校的涵义	1
第二节 依法治校的意义	6
第三节 现代大学制度下依法治校的实现方式	10
第二章 高校内部治理制度	14
第一节 高校内部治理制度与高校章程	14
第二节 民办高校章程存在的问题	21
第三节 完善我国高校治理内部治理制度的思考	54
第三章 高校教师权利保护	64
第一节 高校教师的法律地位	64
第二节 民办高校教师权利保障中存在的问题	68
第三节 高校教师权利实现的探讨	89
第四章 高校学生权利保护	108
第一节 高校学生权利的内容及其性质	108
第二节 高校学生权利实施的现状	113
第三节 参与管理: 高校学生权利有效实施的基本途径	120
第五章 高等教育公平研究	147
第一节 高等教育公平的内涵、特征及意义	148
第二节 高等教育公平的理论基础	158
第三节 促进我国高等教育公平的思考	163
后 记	210

第一章

现代大学制度下的依法治校

哲学家黑格尔说过“大学是宇宙的一面活镜子,是一个社会,融自由与纪律为一体的国家……”作为一个社会的缩影,治理高校与治理社会是等同重要的。改革开放以来,随着我国社会主义市场经济的迅速发展和社会的全面进步,特别是加入世界贸易组织以后,我国社会主义民主与法制建设进入全新的局面。党的十六大提出依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。而“提高教育质量和管理水平”要求的提出,更深刻地让我们领会到:现代的大学必须有现代的管理,一流的大学必须有一流的管理。因此,认真贯彻党的十六大精神,实行依法治教,把教育管理和办学活动纳入法治轨道,是深化教育改革、推动教育发展的重要内容,也是完成新时期教育工作历史使命的重要保障。近年来,随着教育法制逐步完善,各地依法治校工作有了一定程度的进展,积累了一些好的经验。许多高校逐步确立了依法治校的办学思路和治校方略,把学校管理纳入科学化、规范化、法制化轨道。

第一节 依法治校的涵义

高校依法治校的本质是或应当是高校法治,不懂得法治,就不可能真正领会依法治校的真谛,因此必须从法治的层面对依法治

校加以理解。

一、“法治”的涵义

“法治”是一种源远流长的意识形态、治国方略和社会文化现象。在不同的时代,人们赋予其不同的社会内涵和意义。^①“法治”这一概念有着各种不同的表达方式,在我国有法治主义、依法治国、法治天下等;在西方有 rule of law(法的统治)、rule by law(以法统治)、government by law(依法治理) 等,亦有不同的解释或定义。然而大多数情况下,“法治”有如下几种含义被广泛使用。

“法治”是一种治国方略或社会调控方式,指的是国家在诸多社会控制体系中选择法律作为主要控制手段。在我国,“法治”一词最早见于先秦诸子文献。《管子·明法》中有:“以法治国,则举措而已。”《商君书·任法》中有:“任法而治国。”“法治”是一种依法办事的原则。它提出的宗旨是控制权力和保护公民的权利。法治作为一个动态的或能动的社会范畴,其基本含义就是依法办事。法治精神的核心是政府机关及其工作人员严格依法办事,只有政府官员严格依法办事,接受法律的约束,才有法治可言。它的核心是:对公民来说,凡法律未禁止的,都是权利;对执法者来说,凡法律所未允许的,都是禁止的。“法治”意指一种良好的秩序状态。无论是作为治国方略,还是作为依法办事的原则,法治最终要表现为一种良好的社会秩序。法律秩序的合理化、合法化及稳定性的程度越高标志着法治越是成功。法治的实质在于对权力的限制和对权利的保障,即要求行使权力者对权力的限制和对权利的保障,又要求行使权力者的行为必须依据法律、恪守法律进而实现对权

^① 张文显. 法理学. 北京: 高等教育出版社、北京大学出版社,1999

利者的保障。^①

二、“依法治校”的涵义

在现有教材、著作和期刊论文中,对依法治校内涵作出表述的有很多,具有代表性的有如下几种:

依法治校就是广大师生在党的领导下,依照宪法和有关法律的规定,通过各种途径和形式管理学校事务,保证各项工作都依法进行,逐步实现社会主义民主的制度化和法律化。^②

学校依法治校就是要遵守法律法规;贯彻国家的教育方针,执行国家的教育教学标准,保证教育教学质量,维护受教育者、教师及其他职工的合法权益;以适当的方式为受教育者及监护人了解受教育者的学业成绩及其他情况提供便利;遵照国家有关规定收取费用并公开收费项目,依法接受监督。^③

所谓依法治校,就是高校党政组织的领导,依照国家的法律法规和学校据此制定的规章制度管理学校,处理教学、科研、服务等各项事务。^④

依法治校,就是在民主的基础上,依照宪法和法律的规定,尤其是教育法律、法规的规定,运用法律手段、经济手段和行政手段等来治理学校,管理学校的各项事务,使学校的各项工作逐步走上法制化、规范化的轨道。^⑤

依法治校就是要在依法理顺政府与学校的关系、落实学校办

① 何岩. 我国高等学校依法治校问题探析〔学位论文〕. 长春: 吉林大学, 2007

② 李德胜. 依法治校探析. 教学与管理, 2000(3): 21

③ 黄代银. 论依法治校中的几个法律问题. 教学与管理, 2000(6): 9

④ 史华楠. 大力推进高校依法治校之我见——兼论依法治校与教育创新的关系. 扬州大学学报(高教研究版), 2003(12): 6

⑤ 邢绍红, 王琦. 依法治校与构建大学和谐校园. 长春理工大学学报(社会科学版), 2008(2): 124

学自主权的基础上,完善学校的各项民主管理制度,实现学校管理与运行机制的制度化、规范化、程序化,依法保障学校、教师、学生的合法权益,形成教育行政部门依法行政、学校依法自主办学及依法接受监督的新格局。^①

从以上定义可以看出,不同学者根据依法治校的主体和对象的不同对依法治校有两种解释。其一是从学校内部管理的角度看。依法治校是指学校的管理者,在党的领导下,依据国家的法律、法规、规章及其他有关的规范性文件对学校内部各项事务自主进行管理的活动。这是从学校管理学的角度界定的。其二是从外部对学校进行管理的角度看。依法治校主要是指各级政府及教育主管部门等行政机关,依据法定职责和法定程序,从外部规范行为、保护学校合法权益的活动,其实质是国家行政机关依法行政。这是从教育行政法学的角度来界定的。^②

因此,依法治校是指办学主体依照法律法规对学校各项事务进行管理,实现管理与运行的制度化、规范化;各级政府及教育行政管理部门依法对学校进行宏观管理,学校依法按照章程自主办学,依法保障学校、教师及学生的合法权益并接受监督。因此,笔者认为对依法治校可以作如下理解。

第一,法律是管理学校的依据,管理者在管理过程中要体现一种法治精神。在日常工作中,高校必须按照法律的规定办事,不能简单地把法律作为工具和手段来治理学校。法律是最高的统治者,依法是必须的和当然的,不是可以选择的。学校管理者必须增强法律意识,体现法治精神,本着对国家、学校、教师和学生负责的精神,充分运用教育法、民法、行政法等国家法律维护好学校、教师

① 张丽. 教育法律问题研究. 北京: 法律出版社, 2007

② 何岩. 我国高等学校依法治校问题探析 [学位论文]. 长春: 吉林大学, 2007

和学生的合法权益,尽到其应尽的职责。

第二,要从广义上理解依法治校。依法治校要求学校既要认真贯彻遵守我国专门用以规范教育事业的法律法规,如《中华人民共和国教育法》(以下简称《教育法》)、《中华人民共和国教师法》(以下简称《教师法》)、《中华人民共和国高等教育法》(以下简称《高等教育法》)、《中华人民共和国学位法》(以下简称《学位法》)等,同时还必须遵守全社会共同遵守的《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)、《中华人民共和国残疾人保障法》(以下简称《残疾人保障法》)、《中华人民共和国妇女权益保护法》(以下简称《妇女权益保护法》)、《中华人民共和国劳动合同法》(以下简称《劳动合同法》)等。

第三,依法治校,既要注重法律的约束,有起到预防违法行为的功能,还要注重其评价、指引、思想教育等功能。依法治校是管理和服务的统一,要坚持依法育人,依法管理,而不能以罚治校。

第四,要明确依法治校是师生员工的共同责任。学校的党政主要负责人在依法治校中承担着主要责任,但依法治校绝不仅仅是领导者的事情。学校各职能部门要依照法律法规认真履行职责,做好管理和服务工作;教师要依照法律法规为人师表,教书育人;学生要依照法律法规约束自己的行为,努力使自己成为国家和社会需要的人才。当然,在强调师生员工依法履行职责和依法规范自身行为的同时,还应特别强调要依法维护自身的权益。

第五,依法治校不是排斥学校管理工作中的政策、规定及其各项规章制度,因为法制与学校内部的规章制度两者是相辅相成、互为补充的。如《普通高等学校学生管理规定》、《高等教育管理职责暂行规定》、《高等学校校园管理若干规定》、《高等学校培养研究生暂行条例》、《普通高等学校本科专业设置暂行规定》、《高等学校学生行为准则》、《研究生学籍管理规定》等规章制度都是依

据法律、法规制定的,并互为补充,共同促进学校发展。^①

第二节 依法治校的意义

一、依法治校是教育法治化的必然要求,依法治国的具体体现

依法治国,建设社会主义法治国家,是我国的一项基本国策,也是我国社会主义现代化的基本目标。依法治国表现在教育上就是依法治教,而依法治校又是依法治教的重要组成部分。依法治校是贯彻党的十六大精神,推进依法治国基本方略的必然要求,是教育事业深化改革、加快发展,推进教育法治化建设的重要内容。教育法治化是通过对教育关系、教育行为和教育发展的协调、规范和引导,保障教育秩序、达成教育目的的一个实践过程。^② 因此,教育法治化的组成要素可以概括为以下三个方面,教育关系法治化、教育行为法治化和教育发展法治化。教育关系是人们在教育活动中结成的以教育者和受教育者为主体的,具有广泛社会参与性的一种普遍而又特殊的社会关系。教育关系法治化,实质上就是通过法律理顺教育关系框架,使各教育关系主体的权利得到有效保障、权力得到保证,整顿教育工作按照既定目的、有条不紊地进行,以最大限度地实现国家利益。教育行为是基于教育关系而出现的,围绕着教育权力的获得和运用以及教育权利的获得和实现而展开的社会活动。教育行为作为教育关系的直接动态体现,主要表现为教育行政、学校管理、教育实施等多种形式。教育行政法治化要求行政行为的主体合法、行政主体的权限范围合法、行为的内容合法,以及行政行为的程序合法。学校管理

① 李德庆. 推进依法治校建设和谐校园. 当代教育, 2008(5): 63

② 张国霖. 教育法治化的内涵要素. 教育评论, 2001(3): 15

则是学校在确立内部管理体制的基础上,制定有关规章制度,并依据这些规章制度对学校内部人、财、物、事等进行组织、协调和领导,落实教学计划,实现教育目的。教育实施的过程也就是教育教学、管理的过程,在这一过程中,教师的施教、管理都应有章可循、有法可依。教育发展法治化主要体现在教育优先发展方面。当前我国把教育优先发展作为整个国家发展战略的一部分,如《教育法》第四条第一款明确规定“教育是社会主义现代化建设的基础,国家保障教育事业优先发展。”《教育法》第七章“教育投入和条件保障”规定了教育经费的“三个增长”原则,这是我国重视教育优先发展战略地位的基础保证。教育法治化是一个过程,是一个教育关系、教育行为和教育发展等方面在法律规范的作用下协调互动、相互促进的综合性的长期过程。^①但在公民教育法律意识淡漠、教育法律法规不完善的实际情况下,只有推进依法治校,逐渐提高公民的法治意识,运用法律手段调整、规范和解决教育改革与发展中出现的新情况和新问题,化解矛盾,维护稳定,才能实现教育的法治化。

二、依法治校是贯彻国家教育方针,推进教育民主化的需要

《教育法》第五条规定“教育必须为社会主义现代化服务,必须与生产劳动相结合,培养德、智、体等方面全面发展的社会主义事业的建设者和接班人。”这是我国法律关于教育方针内容的表述,体现了国家的意志。在此基础上,党的十六大关于教育方针的论述增加了为人民服务、与社会实践相结合和美育的内容,进一步丰富了教育方针的内涵。教育方针体现了我国教育的性质,指明了教育的根本任务。全面贯彻教育方针,是党和国家对学校 and 所有教育工作者提出的基本要求,而依法治校是全面贯

^① 张国霖. 教育法治化的内涵要素. 教育评论, 2001(3): 15 ~ 17

彻党和国家教育方针的根本保证。20 世纪 80 年代以来,我国先后颁布了《学位条例》、《教师法》、《教育法》、《职业教育法》、《高等教育法》、《民办教育促进法》等一系列教育法律法规。这些法律、法规和规章在总体上已经覆盖了学校工作的方方面面,对教育方针、政策以及与之配套的各项具体工作原则、制度作出了规定。认真执行这些法律、法规和规章,严格按照其规定管理学校各项事务,就能从根本上确保正确的办学方向,使教育方针得到全面的贯彻落实。

同时,我国是社会主义国家,人民是国家的主人。我们的教育人民办的教育,教育为人民,因此,其具有民主性。教育民主的主要含义是人人有受教育的平等权和获得民主管理的权利,而这些都离不开法制的规范与保障。如《教育法》第三十条第三款规定“学校及其他教育机构应当按照国家有关规定,通过以教师为主体的教职工代表大会等组织形式,保障教职工参与民主管理和监督。”《教师法》第七条第五款规定“教师享有对学校教育教学、管理工作和教育行政部门提出意见和建议,通过教职工代表大会或其他形式参与学校的民主管理的权利。”我国《宪法》将受教育权利规定为公民的宪法权利,这是国家对受教育者的郑重承诺,意味着学校的一切活动都应当以维护学生的受教育权为前提。为了保障师生的民主权利,学校必须制定章程,建立各项管理制度,构建校内治理结构与管理体制,明晰和理顺校内各种关系,确立适应学校改革与发展需要的运行机制,建立教职工代表大会,发挥其参与民主管理、民主监督的作用,实行校务公开,建立校内监督约束机制。所有这一切,必须严格依法进行。有的本身就是具体落实法律、法规的有关规定。从这种意义上来说,依法治校是师生民主权利的保障。

三、依法治校是规范办学行为,促进和谐校园建设的需要

应该说目前国家出台的法律、法规,从总体上已经覆盖了学校工作的方方面面,学校各项工作已经置于统一规范之下,认真执行这些法律法规,将有利于规范办学行为,提高学校管理水平,促进和谐校园建设。首先,各项法律法规的出台利于平衡和调节校园利益关系。平衡校园各种利益关系,是建设和谐校园的一项重要任务。校园各种利益关系得到令人满意的平衡和调节,其他许多问题便可迎刃而解。当前,随着办学体制、教育投资体制、招生就业体制、学校内部管理体制和学校后勤保障体制的全面改革,学校对内对外形成多种利益关系,例如:学校与政府之间的行政管理关系,学校与社会、企业之间的合作关系,学校与教师之间的聘用关系,学校、教师与学生之间的教育关系,学校事故引发的损害赔偿关系,等等。这些社会关系有着深刻而复杂的利益背景,充满利益矛盾与冲突。只有充分发挥体现国家意志,且工作得以法律所特有的调节功能,才有可能从根本上协调、平衡这些利益关系,促进校园和谐。其次,有利于维护校园安全稳定。校园安全稳定是学校各项工作得以正常运行的基础,是建设和谐校园的重要因素。只有校园安全稳定,才能为学校各项工作全面、协调和可持续发展提供良好的环境。如果校园矛盾激化、事故频发、秩序混乱,学校工作就难以进行。维护校园安全稳定,必须规范办学行为,树立良好的校风、教风和学风,不断完善安全管理制度,开展安全教育,妥善处理突发事件。这些工作,没有一项可以离开法律的规定而开展。通过依法治校,运用法律法规、校规校纪的力量来预防纠纷和事故,不断化解矛盾与冲突,维护校园秩序,形成人心安定、秩序井然、教学相长的和谐局面。