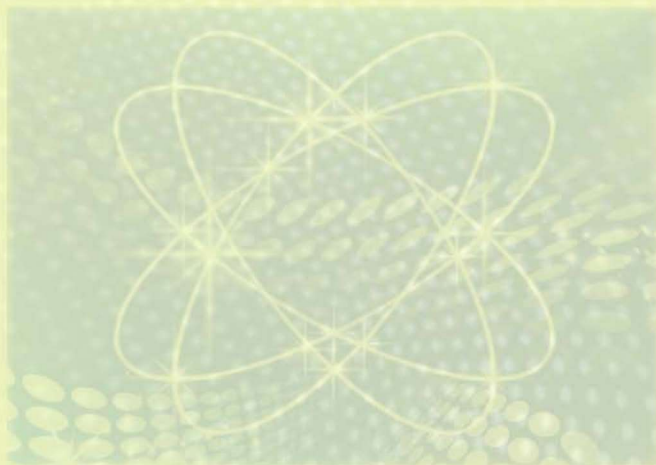


高校学生管理法治化研究

屈善孝 梅子健 著



经济日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

高校学生管理法治化研究 / 屈善孝, 梅子健著. —北京: 经济日报出版社, 2010. 8
ISBN 978 - 7 - 80257 - 201 - 0

I. ①高… II. ①屈…②梅… III. ①高等学校 - 学生 - 学校管理 - 研究 IV. ①G645. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 163255 号

高校学生管理法治化研究

著 者	屈善孝 梅子健
责任编辑	赵博雅
责任校对	李 静
出版发行	经济日报出版社
地 址	北京市宣武区右安门内大街 65 号 (邮政编码: 100054)
电 话	010 - 63568136 (编辑部) 63567683 (发行部)
网 址	www. edpbook. com
E - mail	jjrb58@ sina. com
经 销	全国新华书店
印 刷	
开 本	710 × 1000mm 16 开
印 张	12
字 数	175 千字
版 次	2010 年 9 月第一版
印 次	2010 年 9 月第一次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 80257 - 201 - 0
定 价	28. 00 元

版权所有 盗版必究 印装有误 负责调换

前 言

随着高校改革的深入，学校和学生之间的关系正在发生着深刻的变化，在许多方面出现了新情况、新问题。如何运用法律的观点分析、认识学校与学生之间的关系，如何使学生管理走向科学、规范的法治轨道，为高校的正常运转和学生的成长、成才营造良好的环境，提供有力的保障，值得我们认真地思考和研究。

大学生作为有知识、有文化的特殊群体，是使用法律手段保护自己利益的实践者群体之一。高校的学生管理制度为学生设置了各种行为标准，制定了不少管理措施，对维护学校良好的教学秩序，规范学生的行为起到了积极的作用。但是近年来，高校与学生之间的纠纷越来越多，学生状告学校的案件呈上升趋势，有愈演愈烈之势，主要表现在高校有意或无意地侵犯学生的各项权益，这与依法治国、依法治教、依法治校、建立和谐校园的要求不相符。改变目前高校学生管理体系不完善、救济制度单一、规章与上位法相冲突等现状，树立以人为本的理念，保障高校正常的教育教学秩序，维护大学生的合法权益，凸现高校学生管理法治化就显得尤为迫切。

本书研究的基本思路是：首先，对高校学生管理法治化进行基本的概述，阐述高校学生管理法治化的必要性；其次，探索高校学生管理法治化需要遵守的基本原则及其内在要求；然后梳理高校学生管理法治化过程中存在的问题及产生的原因；最后，提出了实现高校学生管理法治化的路径，并选编了一些有参考价值的案例。全书共分为六章：第一章主要对一些基本概念进行界定，探讨高校学生之间的法律地位与法律关系；第二章

主要论述高校学生管理的必要性；第三章主要论述高校学生管理法治化必须遵循的基本原则；第四章主要论述目前高校学生管理法治化中存在的问题及其原因；第五章主要论述实现高校学生管理法治化首先要树立以人为本的理念，其次要完善法律法规体系、高校学生管理制度、管理程序法治化，并构建多元化的救济机制；第六章主要是选编部分有参考价值的经典案例。

本书是作者多年来在工作和学习过程中不断思考、研究、探索、学习的积累结果，深知由于自己水平有限，尚有许多不足和缺憾，希望大家多多给予批评指正和包容谅解，以便进一步的修改完善。

编 者

2010.8

目 录

第一章 高校学生管理法治化概述	1
第一节 基本概念界定	2
一、管理	2
二、高校管理	3
三、高校学生管理	5
四、法治	11
五、高校学生管理法治化	16
第二节 高校与学生的法律地位	19
一、高等学校的法律地位	19
二、学生的法律地位	29
第三节 高校管理权与学生权利的关系	34
一、高校管理权的涵义	34
二、学生及其法律权利	39
第四节 高校与学生的法律关系	44
一、民事合同说	44
二、行政法律关系说	45
三、双重法律关系说	45
四、特别权力关系说	46
五、我国高校与学生法律关系定义选择	47

第二章 高校学生管理法治化的必要性	49
第一节 高校学生管理法治化是时代的需要	50
一、高校学生管理法治化是适应市场经济社会的需要	50
二、高校学生管理法治化是实现我国高等教育现代化的需要	51
三、高校学生管理法治化是构建和谐高校与和谐社会的需要	51
第二节 高校学生管理法治化是依法治国的重要组成部分	52
第三节 教育法律体系的建立与完善为高校学生管理法治化 提供了法律依据	54
一、具有中国特色的教育法体系框架的初步确立为高校学生管理 法治化提供了法律依据	54
二、不断趋于完善的教育法律规范有助于高校学生管理法治化的 实现	57
第四节 高校学生管理面临的新问题要求学生管理法治化	62
一、学校与学生之间关系的变化要求高校学生工作依法管理	62
二、大学生权利意识的提高要求高校学生工作依法管理	62
三、学校转型要求高校学生工作依法管理	63
四、建设法治社会、培养合格人才要求高校学生工作依法管理	64
五、提高学校管理水平要求学生管理必须实行法治化	64
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	65
一、高校扩招对学生管理工作的挑战	65
二、高校内部管理制度的改革对学生管理工作提出了新的要求	67
三、高校学生权利意识的觉醒要求高校实现学生管理方式的 革新	68
第三章 高校学生管理权行使遵循的法律原则	71
第一节 法律优先原则	72
一、法律优先原则的内涵	72
二、法律优先原则对高校学生管理权行使的基本要求	72

第二节 法律保留原则	73
一、法律保护原则的内涵	73
二、法律保留原则对高校学生管理权行使的基本要求	75
第三节 比例原则	77
一、比例原则的内涵	77
二、比例原则对高校学生管理权行使的基本要求	79
第四节 正当程序原则	82
一、正当程序原则的内涵	82
二、正当程序原则对高校学生管理权行使的适用范围	82
第五节 信赖保护原则	83
一、信赖保护原则的内涵	83
二、信赖保护原则对高校学生管理权行使的基本要求	84
第六节 职权法定原则	85
一、职权法定原则的内涵	85
二、职权法定原则对高校学生管理权行使的基本要求	86
 第四章 高校学生管理法治化存在的问题及原因分析	87
第一节 高校学生管理法治化存在的问题	88
一、招生录取方面的问题	88
二、学生受教育权方面的问题	92
三、学生自由权方面的问题	95
四、学生民事性权利方面的问题	97
五、学生获得公正评价权方面的问题	99
六、学生的程序性权利方面的问题	100
第二节 高校学生管理法治化存在问题的原因分析	103
一、高校学生管理法治化观念淡薄	103
二、高校学生管理法律法规尚不健全	108
三、执法与司法上界限不明	109
四、高校学生管理程序存在缺失	110

第五章 高校学生管理法治化实现路径	117
第一节 树立以人为本的管理理念	118
一、以人为本高校学生管理的内涵	118
二、以人为本高校学生管理的特征	123
第二节 健全与完善法律法规体系	128
一、加强对高等教育法律法规的立法解释	128
二、加紧对高等教育法律法规的修改	129
三、加快对高等教育法律法规的清理与汇编工作	131
第三节 推进高校学生管理制度的法治化	132
第四节 学生管理程序的法治化	137
第五节 完善高校学生权利救济机制	138
一、“权利救济”的概念	138
二、高校学生救济性权利的主要内容	139
三、多元化的法律救济方式	143
第六章 案例	155
案例一 高校扣押学生毕业证书、学位证书行为案例	156
案例二 行为管理案例	161
案例三 因同居等违反校规行为受处分案	166
案例四 制度管理案例	170
案例五 高校作为行政相对人的案例	173
案例六 校方无过错的高校事故案例	175
案例七 校方有过错的高校事故案例	175
案例八 侵犯学生的受教育权	177
案例九 侵犯学生人身权的案例	180
参考文献	181

Chapter

第一章 高校学生管理法治化概述

第一节 基本概念界定

第二节 高校与学生的法律地位

第三节 高校管理权与学生权利的关系

第四节 高校与学生的法律关系

第一节 基本概念界定

一、管理

在人类历史上很早就已经出现了“管理”这一概念。作为一种社会现象,凡是有许多人一起共同劳动、学习、生活的地方就需要管理。这是因为管理是社会组织为了实现预期的目标,以人为中心进行的协调活动。^①这就使得管理活动成为人类活动的一个重要方面,并且普遍存在于由人组成的各种机构中。可是真正现代意义上的“管理”概念则是由法国的现代管理理论的创始人法约尔于1916年提出的,他认为“管理是由计划、组织、指挥、协调以及控制等职能为要素组成的活动过程”,这个概念阐明了管理的本质,奠定了管理学科学定义的基础。现在各种关于“管理”概念的阐述异常丰富,不同的学者对管理的概念有着不同的理解:有学者认为,管理是“为在团体中工作的人们建立一个有效的环境,以利于发挥最高工作效率而达到团体目标”;有学者认为,管理是“组织中协调各分系统的活动,并使之与环境相适应”;还有学者认为,“管理过程就是决策过程”等等。马克思对“管理”概念也曾有过精辟的论述“一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动,都或多或少地需要指挥,以协调个人的活动并执行生产总体的运动——不同于这一总体的独立器官的运动——所产生的各种一般职能。一个单独的提琴手是自己指挥自己,一个乐队就需要一个乐队指挥。”马克思的这段话,包含着4个方面的意思:①管理是集体合作劳动的共同需要;②管理是执行生产总体运动所产生的各种职能;③管理的主要职能是指挥和协调他人的活动以取得成效;④管理的目的是取得比各个部分运动之和更大的效益。

在这些概念中,学者们力图从各个角度来揭示“管理”的本质内涵,相比而言,笔者赞同周三多先生在《管理学原理与方法》中对管理的阐

^① 周三多. 管理学原理与方法 [M]. 上海: 复旦大学出版社, 1999.

述 “管理是社会组织中，为了实现预期的目标，以人为中心的协调活动。”^①从这个阐述中我们可以看到关于“管理”作为一种社会活动与其他社会活动之间的本质区别，从而可以使我们能比较深刻地了解“管理”的科学含义。

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

^① 周三多. 管理学原理与方法 [M]. 上海: 复旦大学出版社, 1999.

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从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做出合乎情理的抉择，就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5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,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4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的,作用于学生生活和成长的手段和方式方法的总和,是对学生施

^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。

加课外教育的途径和载体。

其二，管理本质上是一种社会活动，这种活动不是个体行为，而是一种组织行为。学生事务管理是高校管理的一个重要组成部分。它需要有相对稳定的组织系统、明确的指导思想和组织目标、一定数量的专职人员和一定的物质条件及资源保证。由于学生事务所涉及的部门和人员很多，因此必须协调校内外的关系、学生事务与学术事务的关系、学生事务系统内横向和纵向及上下各方的关系，所以“协调”学生事务管理这一类型的组织活动具有特别的意义

其三，高校学生管理的主体是高校，这里包括专门机构、专职人员和特定条件下由管理者授权或聘任的参与学校管理的学生及其他人员（如心理咨询指导者）。学生管理的客体既包括学生，又包括与学生有关的活动和事务。

其四，高校学生管理对学生成长成才具有保障和支持作用，是高校实现教育目的的重要途径。当然这种作用和目的是通过规范学生、指导学生和服务学生而得以实现的。与教学和课程等学术影响有别，高校学生管理侧重于为学生的成长和成才创设良好的氛围，促进学生在社会、职业、情感、道德、精神等方面的发展，从而直接服务于高校培养人才的使命。

其五，高校学生管理是高校实施德育的一个重要途径，但是它不只单纯服务于高校德育工作，它同时对智育、体育等诸方面都有相应的影响。因此学生管理工作与德育工作既有联系又有区别，两者不能完全等同。

（二）高校学生管理的基本内容

高校学生管理的内容十分丰富，广义上讲，凡与学生有关的学习、生活日常行为等方面的教育管理均可视为学生管理。高校学生管理按照不同的标准可作不同的分类：根据学生自身活动形式的不同，可将高校学生管理分为两大类：一是学生学习的管理（包括课堂学习管理和课外学习管理），二是学生的生活管理；根据学生接受教育形式的不同，可将高校学生管理分为德育、智育、体育卫生、美育、劳动技术教育 5 方面的管理。根据管理方式的不同，还可将高校学生管理分为学生的自我管理、班级管

理和行政管理。

本书“高校学生管理法治化”主要就广义的学生管理——即凡与学生有关的学习、生活日常行为等方面的管理中的一些相关内容进行分析研究。广义的高校学生管理主要包括：

其一，学生学籍管理。高校学生学籍管理是指对取得高校入学资格的学生，从入学注册、成绩考核与记载、升级、降级、转学、休学、停学、复学、退学、奖励、处分、毕业等方面，按照党的教育方针、教育自身规律以及学生身心发展特点，制定出规章制度，进而实施的管理。学籍管理是高校学生管理的重要内容，是对学生在校学习全过程的管理。总的来看，高校学生学籍管理主要包括入学注册、成绩考核（含学习成绩的标准、评定及记载等）、学籍变动（含休学、停学、复学、转学、毕业等）等几个方面。高校学生学籍管理对稳定高校教学秩序、规范与优化学生的学习行为、培养学生良好的学习风气、全面提高教学质量、塑造合格人才等都起着十分重要的作用。

其二，学生活动管理。学生活动是指高校在教学计划和教学大纲范围要求之外，利用课余时间，对学生实施的各种有目的、有计划、有组织的教育活动。高校管理者应当积极采取各种有效措施，努力开拓校内外多种渠道组织学生活动，加强学生活动管理，对学生进行德智体美劳等方面的教育，促进学生全面、和谐地发展。高校学生活动的内容主要包括：思想教育活动、科技活动、文娱活动、体育活动、社会公益活动、社会实践活动等。高校学生活动管理的特点是计划性、阶段性、周期性、强制性、动态性、系统性、反馈性等。

其三，学生奖惩管理。学生奖惩是指为保证德才兼备的合格人才培养目标的实现，根据高校有关规定，依据激励约束、奖优罚劣的原则对符合奖惩规定的学生或学生集体所进行的奖励或惩罚。奖励和惩罚都是对学生进行教育、实施管理的有效手段，奖励就是从正面来肯定学生思想、行动的积极因素，根据有关规章制度给予精神或物质上的正面激励，以达到鼓励先进、发扬正气的目的；惩处就是针对学生思想、行为中的消极因素，根据不良行为情节的轻重和有关规章制度给予批评教育或一定的处理，以