

甘肃民族师范学院2011年度优秀学术著作出版资助项目(编号:11-Z003)

- 高校与少数民族大学生的法律关系
- 少数民族大学生的权利
- 少数民族大学生权利保障的现状与原因探讨
- 少数民族大学生权利保障的路径设计

少数民族大学生权利保障研究

——以和谐社会建设为视角

高君智 / 著



甘肃人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

少数民族大学生权利保障研究 : 以和谐社会建设为
视角 / 高君智著. — 兰州 : 甘肃人民出版社, 2012.1
ISBN 978-7-226-04265-6

I. ①少... II. ①高... III. ①少数民族—大学生—权
利—研究—中国 IV. ①D922.164

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第024388号

责任编辑: 马晓燕

封面设计: 王林强

少数民族大学生权利保障研究

——以和谐社会建设为视角

高君智 著

甘肃人民出版社出版发行

(730030 兰州市读者大道 568 号)

兰州新文印刷有限责任公司印刷

开本: 880 毫米×1230 毫米 1/32 印张 5.875 插页 2 字数 147 千

2012 年 3 月第 1 版 2012 年 3 月第 1 次印刷

印数: 1~1 000

ISBN 978-7-226-04265-6

定价: 19.80 元



高君智，1969年11月出生于甘肃省定西县，1994年毕业于西北师范大学政治系，获法学学士学位，2007年毕业于西南大学政法学院，获高等教育学硕士学位。在甘南工作18年来，主要从事法学与政治理论课的教学工作。现任政法与经济管理系副教授，甘南藏族自治州十四届人大常委会、州政府立法顾问。先后在国内外发表学术论文20余篇；主持并完成了甘肃省教育厅研究生导师项目、委托项目等课题；主编《教育法学》教材。

目 录

导 论 / 001

第一章 少数民族大学生权利保障在和谐社会建设中的现实意义 / 033

第一节 和谐社会基本理论及社会主义和谐社会的基本特征 / 034

第二节 和谐校园基本特征及其在和谐社会建设中的地位 / 042

第三节 少数民族大学生权利保障的现实意义及其在和谐校园建设中的地位 / 049

第二章 高校与少数民族大学生的法律关系 / 052

第一节 高校管理的法律依据、性质及特征 / 053

第二节 高校与少数民族大学生法律关系及其管理 / 060

第三章 少数民族大学生的权利 / 065

第一节 权利是什么 / 066

第二节 大学生权利 / 072

第三节 少数民族大学生权利 / 076

第四章 少数民族大学生权利保障的现状与原因探讨 / 102

第一节 少数民族大学生的自我权利保障意识 / 103

第二节 少数民族大学生权利保障现状的理论与实践审视 / 110

第三节 少数民族大学生权利意识及其保障现状的原因探讨 / 121

第五章 少数民族大学生权利保障的路径设计 / 132

第一节 培育少数民族大学生的权利保障意识 / 132

第二节 创建高校和谐校园 / 147

第三节 创新少数民族大学生权利救济的法律制度 / 156

结 语 / 169

参考文献 / 171

后记 / 181

导 论

中国共产党在十六届四中全会的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》文献中首次完整提出“构建社会主义和谐社会”这个概念,并把提高“构建社会主义和谐社会的能力”作为加强党的执政能力建设的重要内容,反映了我国社会主义现代化建设的总体布局,已由发展社会主义市场经济、民主政治和先进文化的三位一体扩展为包括建设社会主义和谐社会在内的四位一体。其中,民主法治是社会主义和谐社会的首要特征,而公民权益得以有效保障和实现是实现民主法治的逻辑基础,是民主法治的基本精神。那么具体到高校来说,就是如何培养和塑造适应和谐社会建设的主体,亦即培养权利人问题。如果高校的管理者以及高校培养出来的大学生具备良好的权利意识,则易于形成和谐校园中的权利文化,有利于高校自身践行依法治国方略,实现依法治校。依法治校是实现高等教育管理与运行机制科学化、法制化的重要途径。尊重和保障大学生的权利,是依法治校的重要内涵,是高校实现科学发展的文化保障,也是宪法的精神法则所在,更是构建社会主义和谐社会的重要内容,当然,也是高校服务于社会建设的生动的一笔。

但众所周知,由于传统行政管理观念和模式的惯性影响,高校尤其是民族高校依法办事的习惯尚处于摸索和形成之中,有关学生管理

的措施还很不完善,学校和教师(包括管理队伍)对学生予以“管”(说到底其实就是控制)的思想还占相当的比重,缺乏自觉引导学生、服务学生、从而达到学生实现自我管理的理念和意识,因而,侵犯学生权益的现象还相当普遍。

由于“学生是高校的根本,各方面的工作都必须围绕学生展开”^①。少数民族大学生将是民族地区政治、经济、社会、文化建设之主力军的主要补给来源,当然也是民主法治建设之主力军的主要补给来源。随着高等教育的大众化,这一特征已更加明显。因此,少数民族大学生的合法权益能否得到有效保障和实现,不但直接影响大学生自身的健康成长,而且还会影响民族地区公职人员队伍的整体素质和水平,甚而影响民族地区法治建设的水平,从某种意义上说,自然将会影响依法治国与和谐社会建设的整体进程。

众所周知,20世纪60年代是全世界大学生争取权力继而争取权利的时代^②,因而有关高校管理权与大学生权益保障问题在国外研究已有相当长的时间,但有关这方面的争论却从未停止。在我国,尽管大学生的法制教育很早就引起了党和政府的高度重视,也有不少关于大学生民主法治观的调查研究,但有关高校管理权和大学生权利保护的研究是随着科教兴国战略的实施和法制化进程的加快,尤其是高等教育大众化的发展,学生状告母校案件的增多,在20世纪末21世纪初尤其是近十多年以来,才逐渐成为教育法制问题研究热点的。但在在我看来,这一研究仍然还处于起步阶段,尚未形成体系,还不够系统。尤其是伴随着高等教育的大众化,少数民族高等教育自身也实现了跨越式发展,越来越多的少数民族学生走进了大学校园。目前,我国有

①于海棠.治理:高效管理新理念[J].黑龙江高教研究,2003,(1):40.

②蔡国春.试论高等学校与学生的法律关系[J].高等教育研究,2002,(5):43.

各类民族高等院校 140 多所,在校学生约 56 万人。^① 由于各方面的原因,目前国内关于这一特殊群体权利保障的专题性研究还相当少,无论是广度还是深度也还很不够,已有研究也主要偏向在德育和思想政治教育方面,零星文章涉及受教育权的研究。

一、问题的提出与研究的意义

少数民族大学生将是民族地区和谐社会建设的主力军,他们的合法权益能否得到有效保障,直接影响其法律素质和健康人格,影响民族地区依法治国方略的贯彻落实以及和谐社会建设的进程。但一个不容否认的事实是,少数民族大学生从入学、就业等各方面来看都处于不平等的起点,属于社会的弱势群体,而弱势群体权益是否得到切实有效的保障是高校的法治程度是否成熟的重要标志之一。尤其是在走向法治的今天,衡量高校管理工作好坏与成败的标准,已不仅仅是效率的高低,同时还要看其能否实现对学生的正当权益的维护和保障。况且,权利意识的养成、法律素质的提高本身就是一个漫长的心理和文化的积淀过程,不可能一蹴而就。

随着高等教育的发展,越来越多的少数民族学生走进了大学校园,但因诸多因素的影响,他们对自身合法权益的保护意识还比较淡漠。高校尤其是民族院校在学生管理方面的法治化水平还不高。《教育法》、《教师法》、《高等教育法》、《普通高等学校学生管理规定》等法律法规在大学生权利保障方面的规定也还存在着许多漏洞和不足,尤其是高校自己制定的许多有关学生管理方面的制度,有许多规定与法律法规存在矛盾或抵触,甚至存在明显的违反法律基本精神或公平

^①李光华,秦积翠.民族院校校园文化建设与民族精神培育[J].西北民族大学学报(哲学社会科学版),2006,(4):147.

的内容,对少数民族大学生这一特殊群体的特殊性关注不够。但这一问题至今还没有引起足够重视。

高校管理权与大学生权益保障问题在国外研究已有相当长的时间,但有关这方面的争论却从未停止。在我国,尽管高校自主管理权的概念提出也已有十多年了,大学生的普法教育也很早就引起了党和政府的高度重视,这方面的调查研究也有不少,但有关高校管理权和大学生权利保护的研究是随着科教兴国战略的实施和法治化进程的加快,尤其是高等教育大众化的发展,学生状告母校案件的增多,在20世纪末21世纪初才逐渐成为教育法制研究热点问题的,总体上还处于起步阶段,尚未形成体系。尤其是民族院校法制建设尚处于探索阶段,依法管理的习惯尚处于形成之中,有关民族学生的管理措施还不尽完善,一定程度上还存在着恣意侵犯学生合法权利的现象。这严重影响着学生法治意识和法律人格的养成,自然也严重阻碍着学生的健康成长。由于少数民族大学生如前所述的特殊角色,因此,从某种意义上讲,也影响了民族地区法治与和谐社会建设的进程。

越是成熟的、民主的、文明程度高的社会,越能调节和平衡社会中的各种力量,教育活动是这种平衡力量的源泉。对于和谐社会来说,教育的精神及其价值正体现于此。^①在市场经济条件下,少数民族地区和谐社会建设的迫切性首先应立足于人的素质的提高,而要提高人的素质,包括权利与义务教育在内的法律素质的提高是不可或缺的重要组成部分。因此,教育应该回到以人为本的理念,以人的全面发展为价值取向。高校是培养人才的地方,更应维护支持社会正义,只有支持社会正义的教育才可能走向以人为本的教育,否则,就只能停留在传授知识的层面。这里的社会正义应该是帮助人实现其权利,体现

^①吴松.教育应维护支持社会正义[N].光明日报,2006-11-22(7).

其价值,以价值关怀表达人文关怀。

总之,和谐社会语境中“人的全面发展”的内涵已从过去注重人的能力的发展、个性的发展扩展到人的健康与和谐发展。大学生合法权益能否得到有效保障是和谐校园建设的主要内容,从某种意义讲,是和谐社会建设的一个缩影。所以,协调高校管理权与大学生合法权益,规范高校管理秩序,已经是高校法制化建设亟须解决的一个重要理论和实践课题,也是依法治国、建设社会主义和谐社会的必然要求。这就要求高校应把加强自身建设、培养健全法律人格、适应社会主义和谐社会建设者作为一切工作的立足点和出发点,从而避免忽视个体权利的弊病。^①青年学生的权利意识、法律意识具有很大的可塑性,保障大学生权利,培养法治意识是社会主义市场经济和社会发展对教育的时代要求,对大学生个人良好素质和法律人格的形成和发展具有重要作用。大学生的权利意识可激发其主体意识、参与意识,进而可激发其国家主权意识,使其正确认识和处理人权与主权、自身权利与他人权利、个体权利与社会义务。更重要的是,正确的权利意识可引导正确的竞争意识。因此,只有大学生的自身权利得到了有效保障,其才能坚信并奉行“依法治国”方略,才能主动而有效地为社会更好地服务。

正是基于以上认识,所以有必要对少数民族大学生权利保护这一课题进行深入、全面、系统的研究,这对于在新的历史条件下,加强和改进少数民族大学生权益保障实践,促进民族高校科学发展,促进民族地区和谐社会建设步伐具有积极的理论和现实指导意义。再具体一点来说,可从以下几个方面展开。

第一,权利保障是大学生自我成才的必然要求。我国宪法和法律

^①林国标.和谐社会语境中人的全面发展[N].光明日报,2006-11-13(12).

为公民规定了许多权利,而这些权利最终能否实现以及实现的程度如何,直接影响着权利主体行使权利的积极性,而这同样取决于公民的法律素质。少数民族大学生作为民族地区未来现代化建设的中坚力量,不仅应该是掌握现代科学知识的专门人才,更应该是具有现代公民意识的高素质人才。而权利义务观念是现代公民意识的基本要求,不仅关系到大学生健康成长,从长远来看也关系到现代化事业的进程,对于推动精神文明建设乃至和谐社会建设以及法治国家的实现都具有十分重要的现实意义。若民族大学生没有正确的权利意识,其合法权益得不到有效保障,那他将如何去教育、带动、保障别人的权利?如何去担当推进民族地区法治化进程之重任?所以,保护权利是健全大学生法律人格,提高其综合素质的需要,也有利于帮助他们树立正确的权利义务观。

第二,权利保障是新时期教育目标的要求。随着市场经济的发展和就业形势的变化,现代教育思想认为,高等教育从本质上说是完全意义上的“人的教育”,即培养出真正适应未来挑战的人,强调由培养“专门家”转向重视综合素质的教育,强调自然科学、技术科学与人文社会科学的集成与综合。尤其是少数民族大学生,因其民族特性的差异以及宗教观念、生活习俗、文化适应、大学生生活适应、民族认同和心理健康等方面的原因,是高校中的特殊群体,然而关于这一特殊群体的研究却不甚丰富、不够深入,有关管理措施也不尽完善。可见,对少数民族大学生开展素质教育是多么重要。而包含权利义务观念在内的法律素质作为培养其人文技能、观念技能、完善知识结构不可缺少的基本素质,是培养适应21世纪需要的创新人才、实现高等教育终极目的之需要,也是高等学校的根本任务所在。

第三,权利保障是教育法制建设的要求。随着社会经济尤其是高等教育自身的快速发展,教育领域产生了一系列全新的问题,教育法

制面临严峻的挑战。^①相关主体的关系日益复杂化^②,出现了各种法律关系之间的矛盾纠纷与处理以及法律适用问题。本质上就涉及各个相关法律主体权利的保障和义务的履行问题。作为高等教育活动最基本的参与者,大学生权利的保障情况对教育法制建设乃至高等教育自身的发展具有直接的影响。况且,受教育权是宪法赋予公民的基本权利,其实现的前提就是要让权利主体首先知道其权利。

第四,权利保障是民族高校科学发展的要求。从《教育法》第28条和传统观念来看,高校与学生的关系主要是管理与被管理的关系,学校的权利或权力,具有明显的单方意志性、强制性等特征,这在民族高校表现得尤为明显。而随着办学自主权的扩大,高校权力(利)的扩张,导致高校动辄处分(处罚)学生、开除学生、不给学生学业证书等现象,与学生权利意识的觉醒以及现代大学理念形成强烈反差和冲突,一定程度上影响了学校的和谐和科学发展。所以保护学生权利,有利于规范高校的管理,促进其科学管理、文明管理、依“法”管理(包括依据合于法律法规原则与精神的校规校纪即学校制度),从而实现和谐发展。

第五,权利保障是国外经验的启示。我们“不但应从中国的角度去观察世界,也应该从世界的角度来透视中国”^③。通过对外国教育史的研究发现,健全的教育法制较好地协调和解决了高等教育内部、高等教育与社会等诸多方面存在的矛盾和冲突,大学生的权利得到了比较好的保障,合理的高等教育法制在提高教育质量、实现高效管理的民主化,促进和谐校园建设及社会发展的过程中发挥了重要作用。

①劳凯声.我国教育法制建设的宏观改革背景[A].中国教育法制评论[C].北京:教育科学出版社,2002:1.

②谭晓玉.研究权利——中国教育法学的新发展[A].中国教育法制评论[C].北京:教育科学出版社,2002:403.

③罗荣渠.美国史论[M].北京:中国社会科学出版社.1997:9.

就美国来说,大学教师和学生宪法权利的保障是最基本的问题和受到社会各界关注的问题之一。正因为教师和学生的权利得到了有效的保障,才保证了教师和学生的学术自由以及大学的自治,促进了美国高等教育的发展和繁荣。尽管中美两国在社会和法律制度、文化传统、高等教育管理体制等方面都存在着诸多明显的差异,但是在高等教育与社会的法律关系上,在高等学校的管理体制及其社会功能的实现上,有着很强的可比性和相似性,都有若干可以相互借鉴之处。因此,在法治现代化过程中要积极地借鉴西方发达国家的现代教育法制观念和机制。有关教育立法、教师和学生管理制度、宪法保障体制、权利救济等方面都可以根据我国的国情,吸取精华,弃其糟粕,为我所用。

第六,权利保障是和谐社会建设的要求。“我们所要建设的社会主义和谐社会,应该是良好法制、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。”^①可见,构建和谐社会的要义是追求社会正义,而社会正义恰恰是现代民主法治所要实现的终极目标,它寓于公平之中^②,而公平就要主张权利,反对特权。现代教育精神应体现以人为本,维护支持社会正义。所以,提高大学生的法律素质,增强其权利意识,既是依法治国的有力保障,又是和谐社会建设的必然要求。

在目前,西部是我国落后和欠发达地区^③,又是少数民族主要聚居区^④。西部少数民族地区的发展不仅要靠国家的扶持和帮助,更重要

①胡锦涛.在中共中央党校省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上的讲话[R].2005年2月.

②亚里士多德语.转引自段建国,孟根龙.构建大学和谐校园[M].北京:社会科学文献出版社,2006.

③徐文寿.尽心竭力为西部实现跨越式发展服务[J].中国高等教育,2002(24).

④周方.解读“五普”的少数民族人口[J].中国民族,2003(9).

的是要变输血为造血,培养当地少数民族人才和提高当地少数民族素质。作为少数民族地区将来社会变革与发展的新生力量,大学生的素质尤其是法律素质如何,无疑具有重要的示范和带头效应。所以,关注、保护少数民族大学生的权利,培养他们的法律素质是民族地区和谐社会建设不可或缺的选择。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》指出:加快民族教育事业发展,对于推动少数民族和民族地区经济社会发展,促进各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展,具有重大而深远的意义。要加强对民族教育工作的领导……推动党的民族理论和民族政策、国家法律法规进教材、进课堂、进头脑,引导广大师生牢固树立马克思主义祖国观、民族观、宗教观,不断夯实各民族大团结的基础,增强中华民族自豪感和凝聚力。

总之,关注少数民族大学生的权利保障,提高他们的法律素质,是少数民族大学生全面发展的重要内容和指标,是继承和发扬民族优秀传统文化传统的必然要求,是适应现代社会竞争、迎接挑战、推动民族地区又好又快发展的有力保证,是民族高校面临的一项重要而紧迫的现实任务。

二、相关概念的界定和阐释

为了使“和谐社会视野中的少数民族大学生权利保障”的讨论能在一定的前提下、在比较严格的意义上进行,首先需要对“高等教育、高等院校与民族院校”、“学生、大学生与少数民族大学生”、“少数人与少数民族”、“权利、权益与利益”、“权力”、“学生权利、大学生权利”、“少数民族权利与少数民族大学生权利”、“义务”等重要概念进行理论界定,并作简要阐释。

(一) 高等教育、高等院校与民族院校

《中华人民共和国高等教育法》第二条明确规定“本法所称高等教育,是指在完成中等教育基础上实施的教育。”它既包括学历教育也包括非学历教育,其中学历教育分为专科教育、本科教育和研究生教育。第十八条规定“高等教育由高等学校和其他高等教育机构实施。大学、独立设置的学院主要实施本科及本科以上教育。高等专科学校实施专科教育。经国务院教育行政部门批准,科学研究机构可以承担研究生教育的任务。其他高等教育机构实施非学历高等教育。”在我国高等教育体系中,民族高等教育是我国高等教育的重要组成部分,其任务主要由内地民族大学(学院)、民族地区高等学校、内地普通高等院校民族班承担。民族院校是党和国家为解决国内民族问题而建立的综合性普通高等学校,是培养少数民族高素质人才的重要基地,是研究我国民族理论和民族政策,传承和弘扬各民族优秀文化的重要基地,是展示我国民族政策和对外交往的重要窗口。它坚持面向少数民族和民族地区,为党的民族工作服务,为少数民族和民族地区的经济与社会发展服务的办学宗旨,坚持高等教育规律与民族工作规律的有机结合,“自创建以来,民族院校为民族地区培养了近30万少数民族干部和专业技术人才,为促进民族地区的民主改革、经济建设、改革开放、社会稳定,维护民族团结和国家统一做出了重要贡献”^①。而“普通高等学校”是指“以通过国家规定的专门入学考试的高级中学毕业学生为主要对象的全日制大学、独立设置的学院和高等专科学校、高等职业学校”(《普通高等学校设置暂行条例》,1986)。

(二) 学生、大学生与少数民族大学生

从不同事物视角看,大学生具有不同的身份和特征。从教育学的

^①杨胜才.试论民族院校的特色[J].民族论坛,2007(6):38.

角度看,“学生是人,是发展中的人……是以学习为主体任务的人”^①,是在学校教育活动中承担学习责任并获取知识和技能,因此而得以发展的人。从学生的字面含义理解,通常可包括三层含义:一是在学校或其他教育机构学习的人。二是弟子、晚辈对老师或前辈的谦称。三是明清科甲出身官员的自称。^②《教育大辞典》对学生定义有两种:一是指各级各类学校或其他教育机构学习的人,接受教育阶段分有小学生、中学生、大学生、研究生等。二是泛指一切受教育的人。^③从法学的视角界定,学生是指依法成立或国家法律认可的学校及其他教育机构中按规定的条件具有或获得学籍的公民。《教育法》规定的“受教育者”包括各级各类学校的学生、残疾人、在职从业人员和一切正在接受教育的公民,也就是指中华人民共和国境内接受基础教育、中等教育、高等教育、职业教育和成人教育的中国公民。从《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国教育法》、《中华人民共和国义务教育法》、《中华人民共和国高等教育法》等法律规定来看,学生的概念应包括三个层面的意思:(1)学生是一个社会的成员,是具有一个国家国籍的公民;(2)学生是在依法成立或国家法律认可的学校及其他教育机构学习的公民;(3)学生是按规定的条件登记注册、获得学籍并有教育档案的公民。

大学生是指在高等学校接受包括专科以上层次学历教育的对象。“他必须是通过国家规定的专门入学考试或合法保送进入高等学校的高级中学毕业学生,不包括初中毕业进入高等学校就读五年制大专的一、二年级学生,因为这个阶段他们还没有取得大学学籍。”^④其中已

①南京师范大学教育系.教育学[M].北京:人民教育出版社,1984:127.

②余雅风.学生权利概论[M].北京:北京师范大学出版社,2009:4.

③顾明远.教育大辞典[M].上海:上海教育出版社,1990:238.

④赵雄辉.基于教育服务消费的大学生权利研究[M].长沙:湖南大学出版社,2007:10.

经取得入学资格、得到大学录取通知书但还没办理学籍注册手续的学生,办理了休学手续的学生,学校作出了开除学籍但还在进行诉讼的学生属于本研究范围;在高等学校学习没有取得学籍的人(如民族预科生)和高等学校举办的自学考试学习班的在读学生和外国来华留学生不在本研究范围。

少数民族大学生是指按国家规定条件取得学籍,集中就读于民族大学(学院)、民族地区高等学校以及内地普通高等院校民族班的各少数民族公民(不含未取得大学学籍的民族预科学生)。

(三) 少数人与少数民族

对于“少数人”和“少数民族”这两个概念,很多学者认为它们两个概念的含义是重合的,属于同一法律概念,最终着眼于权利问题。但事实上,它们不是同一概念。“少数人”有些学者又称“少数者”^①、“少数派”^②。对少数人的研究发端于17世纪欧洲一些国家间签订的保护宗教异己的条约。第二次世界大战后,“少数人”的概念得到了联合国部分国际人权文件的认可并把它作为国际人权保护事业的一个重要组成部分付诸实践,但对“少数人(minority)”这个内涵还没形成统一,目前在理论界和实践中得到最广泛承认的定义是凯博多蒂(Capotorti)在1978年联合国人权委员会下属的防止歧视和保护少数小组委员会上所作的《关于隶属于种族的、宗教的和语言的少数人权利研究》中所提出的少数人概念。他认为,少数人是那些数量上居于少数,政治上不处于支配地位,在人种、宗教和语言方面具有不同于其他人的特征,并且具有维系自己文化、传统、宗教或语言向心力的居住在一

①Kistin Henrand 认为,少数者是指那些在种族、宗教或语言上具有不同于境内其他人口的特征,不具有支配地位,在数量上处于少数,并希望保有自己特征的群体。

②戴维·米勒,韦农·波格丹诺在《布莱克维尔政治学百科全书》一书中认为,与占支配地位的集团相比,少数派在其相对规模、表现出的特征(如民族、种族、宗教和语言)以及目标等方面有所不同。“少数派”分为数量上的少数派和社会学意义上的少数派。