

新时期大学生成长成才的

法制环境研究

■ 马抗美 主编

中共北京市委教育工作委员会2006~2007年度
加强和改进首都大学生思想政治教育十大课题



中国政法大学出版社

中共北京市委教育工作委员会2006~2007年度
加强和改进首都大学生思想政治教育十大课题

新时期大学生成长成才的 法制环境研究



中国政法大学出版社

2010·北京

图书在版编目(CIP)数据

新时期大学生成长成才的法制环境研究 / 马抗美主编. - 北京: 中国政法大学出版社, 2010.1

ISBN 978-7-5620-3419-3

I.新... II.马... III.大学生-法制教育-研究-中国 IV.G641.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第230052号

- 书 名 新时期大学生成长成才的法制环境研究
XINSHIQI DAXUESHENG CHENGZHANG CHENGCAI DE FAZHITUANJING YANJIU
- 出版发行 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路25号)
北京100088 信箱8034 分箱 邮政编码100088
fada@press.sina.net
<http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
(010) 58908285(总编室) 58908325(发行部) 58908334(邮购部)
- 承 印 固安华明印刷厂
- 规 格 880×1230mm 32开本 8.125印张 190千字
- 版 本 2010年3月第1版 2010年3月第1次印刷
- 书 号 ISBN 978-7-5620-3419-3/D·3379
- 定 价 20.00元

- 声 明
1. 版权所有, 侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题, 由本社发行部负责退换。



Preface

《新时期大学生成长成才的法制环境研究》是中共北京市教育工作委员会 2006 ~ 2007 年度所确立的“加强和改进首都大学生思想政治教育十大课题”之一。经过两年多的努力，目前已顺利结题。

改革开放以来，我国高等教育实现了跨越式发展。伴随着社会政治、经济、文化的深刻变化，高等教育先后推出了高等学校管理体制、招生制度改革、学生管理体制、后勤社会化改革等。在这期间，随着社会主义民主法制建设进程的加快，教育法律法规体系逐步得到完善，学校的法律地位发生了变化，学校与教育行政部门、举办者、教师、受教育者之间的法律关系出现了新的特点，在办学实践中也出现了一些新情况。理顺各主体之间的关系，解决教育活动中出现的新问题，实现教育为人民服务的宗旨，需要依法推进教育改革与发展，依法保障公民受教育权利。依法治校既是教育改革与发展的必然要求，也是实现教育为人民服务宗旨的重要保障。同时，社会和学校法制环境的日益完善，也必将对大学生的健康成长成才产生重要的影响，是加强和改进大学生思想政治教育的重要

组成部分。

为了实现研究目标，课题组设计了以学校和学生之间的法律关系为主线的研究思路，在依法治国和依法治校的大背景下，以大学生的权利和义务、高校的管理权利和义务、大学生合法权益的救济途径等为课题研究的基本考察点。第一，在梳理新中国成立以来教育法制发展历程的基础上，从宪法、行政法和民法三个层面分析了高校和学生之间法律关系的变化，进而对应研究高校的法律地位、管理权限，以及大学生的权利与义务；第二，紧密结合高校管理实践中的法律问题和高校的诉讼案件，研究不同的法律关系在大学生日常学习、生活中体现出的主要纠纷类型、典型案例，并进一步探索不同纠纷产生的原因，以及可以寻求的救济途径；第三，从规范分析的角度出发，在分析静态的法律规定和动态的法律运行状况之后，结合典型案例分析现行高等教育法制的立法“缺位”和立法“失范”；第四，从实证调查的角度，分析了大学生法律意识、法律知识和法律行为的现状，有针对性地提出了权利义务的对称观，阐述了大学生在享有权利的同时应当履行的基本义务；第五，在总结我国高等教育管理经验、司法实践，并借鉴国外高等教育立法的基础上，提出了建立健全大学生成长成才的法制环境的基本思路，即进一步建立健全高等教育法律体系，贯彻落实依法治校的原则，构建完善的纠纷解决机制，强化法制教育等。我们期望这些意见和建议，能为今后我国高等教育的立法工作和高校依法治校的运行以及在此基础上的大学生思想政治教育提供有价值的参考。

经过两年多的努力，课题组严格按照标书设计的研究计划，

严密部署，扎实工作，全体成员竭诚合作，完成了预期的研究任务，形成了本研究成果。在研究工作中，北京理工大学党委副书记赵平、首都经济贸易大学党委副书记冯培、清华大学前学生处处长邱显清、北京外国语学院姚金菊等同志为课题的研究提供了宝贵的意见。教育部法制办副主任王家勤、首都大学生思想政治教育研究中心办公室常务副主任寇红江、北京市教委民办教育处处长李开发等也对本课题提出了重要修改意见。作为课题组成员的中国政法大学学生处处长李秀云、法学院行政法副教授王敬波、校团委副书记郑真江、教务处张鹏、研究生王丽娜等为课题的研究付出了大量卓有成效的劳动，在此一并致谢！

新时期大学生成长成才的法制环境是一个复杂的问题，近些年来呈现出了很多新情况和新特点。本研究成果仅为管窥之见、一家之言，肯定存在不少瑕疵，很多方面需要进一步完善。如果这样的研究能引起社会各界对大学生成长成才的法制环境进行深层次思考，推动依法治校建设，课题组所有成员的付出也是值得的。敬请专家和学者批评指正。

马抗美

2009年10月于北京



CONTENTS

序 言 / I



第一章 研究背景 / 1



第一节 基本背景 / 1

一、依法治国与依法治校 / 1

二、和谐社会与和谐校园 / 5

第二节 新中国成立以来教育法制的发展历程 / 7

一、新中国成立以来教育法制的发展历程 / 7

二、新中国成立以来教育立法的成果 / 13

第三节 大学生法律素质状况 / 18

一、法律素质和法律素质调查 / 18

二、我国大学生法律素质状况的描述性分析 / 20

三、大学生不同群体的法律素质比较 / 24

四、大学生与全体公民的法律素质比较 / 25

五、大学生法律素质状况原因分析 / 26

第四节 研究思路、目标和基本界定 / 27

一、研究的基本思路和目标 / 27

二、研究的基本界定 / 28

三、研究的价值 / 29

第二章 高等学校与学生的法律关系 / 30

第一节 高等学校与学生的法律关系的理论基础 / 30

一、现代社会中高等教育的一般属性 / 30

二、高等教育的法律界定 / 32

第二节 高等学校与学生的法律关系 / 36

一、宪法层面的法律关系 / 39

二、行政法律关系 / 43

三、民事法律关系 / 46

第三章 高等学校学生的权利和义务 / 51

第一节 高校学生的权利主体地位 / 51

一、学生是受教育权的权利主体 / 51

二、我国高等教育体制下学生权利主体地位的
异化及恢复 / 52

第二节 我国高等学校学生的权利和义务 / 58

一、学生的权利 / 59

二、学生的义务 / 78

第四章 高等学校的学生管理权 / 82

第一节 高校规章制定权的法治化 / 82

一、高校规章制定权的权力来源 / 82

二、高校规章的法律效力 / 84

三、高校规章的分类 / 88

四、我国高等学校规章制度制定权的监督 / 89

第二节 高校具体权限和责任 / 100

一、高校的权限 / 100

二、高校的责任 / 108

第五章 大学生合法权益的救济途径研究 / 110

第一节 大学生合法权益侵害类型及其特征 / 110

一、受教育权的纠纷 / 111

二、公正评价权的纠纷 / 117

三、财产侵害纠纷 / 120

四、人身侵害纠纷 / 123

五、人格权的纠纷 / 130

第二节 大学生合法权益的救济途径分析 / 137

一、民事纠纷的救济 / 141

二、行政纠纷的救济 / 144

第六章 高校学生管理法律制度的冲突和缺位 / 165

第一节 高校学生管理规定与法律制度的冲突 / 165

一、高校规章与法律冲突的历史原因和现实背景 / 166

二、高校“立法”的性质及权限 / 167

三、高校规章与法律冲突的类型分析 / 172

四、高校规章与法律冲突的解决途径 / 180

第二节 高校学生管理制度的缺位与失范 / 184

一、问题的提出 / 184

二、高校学生管理制度的缺位 / 186

三、高校学生管理制度的失范 / 194

四、完善高校学生管理制度的对策 / 199

第七章 构建大学生成长成才的法制环境建议 / 203

第一节 基本思路 / 204

一、大学生权利和义务的对称观 / 205

二、高校管理权利和大学生权利的平衡观 / 207

三、权利本位与权利救济的并行设计 / 209

四、依法管理和自主办学统一 / 211

五、法制建设和道德文明建设并举 / 213

第二节 建立健全高等教育法律体系 / 216

第三节 贯彻落实依法治校 / 223

第四节 积极开展法制教育和普法宣传 / 229

第五节 构建完善纠纷解决体系 / 237

一、教育纠纷协商解决制度 / 238

二、教育纠纷调解制度 / 240

三、教育纠纷申诉解决制度 / 241

四、教育纠纷仲裁制度 / 242

第一章

研究背景

第一节 基本背景

一、依法治国与依法治校

1997年，党的“十五大”明确提出了“依法治国是党领导人民治理国家的基本方略”，确立了“建设社会主义法治国家”的理念，1999年3月，第九届全国人民代表大会第二次会议通过了《中华人民共和国宪法修正案》，将“依法治国，建设社会主义法治国家”正式载入宪法，使之成为我国的宪法原则。

按照党的十五大报告的科学阐述：“依法治国，就是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律的规定，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。”可见，依法治国的基本内涵是：第一，它是党领导人民治理国家的基本方略，依法治国方略确立了法律至上的原则，领导者的权力不能大于“法”；第二，它是党领导方式和执政方式的重大完善和发展，这就要求党的领导方式由以政策治理为主

的方式转向以法律治理为主的方式,也就是管理国家事务、经济文化事业、社会事务必须依法进行;第三,它对党的领导能力和执政能力提出了新的要求,依法治国要求建立完备的社会主义法律体系,要求全党和全国人民树立法治观念,要求行政机关建立严格的行政执法制度,要求国家健全民主制度和监督制度;等等。

在“依法治国”的方略下,以义务为本位的古代法律价值取向被以权利为本位的现代法律价值取向所取代。^{〔1〕}在依法治国方略的指导下,法律确立了诸多重要原则:首先,法律面前人人平等原则。江泽民同志在十五大报告中进一步强调:“维护宪法和法律的尊严,坚持法律面前人人平等,任何人、任何组织都没有超越法律的特权。”法律面前人人平等原则包含公民的法律地位一律平等,任何组织和个人都没有超越宪法和法律的特权,任何组织 and 个人的违法行为都必须依法受到追究等多方面的含义。其次,法律至上原则。法律至上的原则要求:“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。”在一个实行法治的社会中,法律是对人们的社会生活起着最基本的,也是最有力的规范和约束作用的准则。法律至上原则还体现在,在法律没有明确禁止或强制的情况下,可以做出权利推定,即推定为公民有权利(自由)去作为或不作为。最后,依法办事原则。依法办事原则体现为公民的守法行为,也体现为权力机关的权力运行的合法,包括权利法定、权利救济、权利监督等各个方面。

依法治国方略的提出,既是社会经济发展的客观需要,也是社会文明的重要标志,对社会政治、经济、文化的发展具有重要的促进作用。依法治国对社会的方方面面都产生了巨大的影响。就教育

〔1〕 余广俊、何志军:“从义务主体到权利主体——当代大学生权利意识变化的法学审视”,载《行政与法》2006年第3期。

领域而言,在计划经济时代,学生只是学校的塑造对象,学校把学生当作矿物来对待,学校的教育实际上是一个冶炼似的教育,学校处于主体地位,计划式地设计学生的成长,学生的选择空间相当有限;在市场经济时代,我们的教育是把学生当成生物,在大学这样一个生态系统中,学生的成长是自主选择的,他们具有主体地位,享有主体权利。这种主体地位的变化贯穿于学生培养的全过程。改革开放以来,我国高校的招生制度发生了翻天覆地的变化,升学率大幅度提高,高等教育由原来的精英教育逐步转变为大众教育,在推行高校自主选拔录取试点、省级自主命题试点以及对保送生和文体特长生招生制度的同时,高校招生的规范化、法制化不断加强。特别是在推行招生并轨、缴费上学等重大改革之后,大学生上学不仅要交纳学费、住宿费,还要支付一定数量的生活费,考生的升学内涵也发生了很大的变化。教育改革发展一个明显的趋势是:学校主体地位的消减和学生主体地位的增强,学校的义务内容和学生的权利内容同步增长。依法治国战略促使了社会的深层次变革,社会的深层次变革带来了法制的昌明和公民权利的勃兴,学生权利的觉醒也是在这一大的背景触发的,特别是自1999年以来,学生诉学校的案件日益增多,学生权利的觉醒促使高等教育管理的法制化思考。总而言之,依法治国方略的提出对社会各个层面都产生了巨大的影响,高等教育也不例外。依法治国方略对高等教育的影响,最显著的标志是教育部于2003年7月17日发布的教政法[2003]3号《关于加强依法治校工作的若干意见》(以下简称《依法治校意见》),以教育部门规范性文件的形式提出了“依法治校”目标。随着社会主义民主法制建设进程的加快,教育法律法规体系逐步得到完善,学校的法律地位发生了变化,学校与教育行政部门、教师、受教育者之间的法律关系呈现出新的特点。理顺各主体之间的

关系,解决教育活动中出现的新问题,实现教育为人民服务的宗旨,需要依法推进教育改革与发展,依法保障公民受教育的权利。依法治校既是教育改革与发展的必然要求,也是实现教育为人民服务宗旨的重要保障。

依法治国与依法治校具有密切的关系。首先,依法治国是依法治校的基本前提。依法治校是在依法治国的大背景下产生的,依法治校是依法治国系统工程中的一环。依法治国为依法治校营造了必要的法制环境,依法治校所必须依据的“法”既包含“大法”,如国家的宪法、法律,也包含“小法”,如教育部门法、教育行政法规,同时还包含学校的规章制度,脱离了依法治国这个大的系统工程的支持,依法治校也就无从谈起。其次,依法治国是依法治校的基本保障。正如前面所述,依法治校不仅需要完善的校规、校章,同时也需要国家的“大法”、“小法”,国家法制的发展与完善将为依法治校提供重要的依据和保障。同时,依法治国方略对国家行政执法观念和司法观念都产生了巨大的影响,这也在一定程度上为依法治校提供了外围环境保障。最后,依法治校是依法治国的必然要求。正如《依法治校意见》所指出的:“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,推进教育法制建设的重要内容。推进依法治校有利于推动教育行政部门进一步转变职能,严格依法办事;有利于全面推进素质教育,提高国民素质;有利于保障各方的合法权益;有利于运用法律手段调整、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。”

依法治校与学校的根本任务并不冲突。学校的根本任务是培养社会主义事业的建设者和接班人。大学生的思想政治状况、道德品质、科学文化素质和健康素质如何,不仅直接关系现阶段中华民族

的素质,而且直接关系未来中华民族的素质。实行依法治校,就是要全面贯彻教育方针,坚持教育为社会主义现代化建设服务,为人民服务,与生产劳动和社会实践相结合,培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人。实行依法治校,就是要严格按照教育法律的原则与规定,开展教育教学活动,尊重学生人格,维护学生合法权益,形成符合法治精神的育人环境,不断提高学校管理者、教师的法律素质,提高学校依法处理各种关系的能力。同时,依法治校是构建和谐校园的法治基础和有效机制。^{〔1〕}

二、和谐社会与和谐校园

2006年,党的十六届中央委员会第六次全体会议审议通过了《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)。改革开放三十多年以来,我国经济和社会发生了翻天覆地的变化,但我们在看到成绩的同时,也要看到社会当中存在的问题,特别是在体制转轨、社会转型的阶段,更容易引发或激化社会的不和谐、不稳定因素,因此,加强社会主义和谐社会建设是非常迫切和必要的。社会主义和谐社会是民主法治、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,和谐社会是中国特色社会主义的本质属性。构建社会主义和谐社会是我们党在新世纪、新阶段的重大理论创新,是我们党对中国特色社会主义事业总体布局认识的深化和延伸,是实现全面建设小康社会的必然要求,是巩固党的执政基础,实现党的执政使命,提高党的执政能力的必然要求。

教育系统要从贯彻落实科学发展观、建设和谐社会的高度,积

〔1〕 谢敏贤:“依法治校与创建和谐校园”,载《中国建设教育》2006年第6期。

积极探索和谐校园的建设。高等院校承担着培养社会主义事业合格建设者和可靠接班人的重要历史使命,加强高等学校和谐校园建设是确保高等院校完成历史使命的重要保障,和谐校园建设对增强高校创新活力,保证学校安定有序,推动高等教育事业科学发展等方面具有重要的作用。

和谐校园与依法治校具有不可分割的关系。《决定》指出,构建社会主义和谐社会要“加强社会主义民主政治建设,发展社会主义民主,实施依法治国基本方略,建设社会主义法治国家,树立社会主义法治理念,增强全社会法律意识,推进国家经济、政治、文化、社会生活法制化、规范化,逐步形成社会公平保障体系,促进社会公平正义。”法治社会是和谐社会的基本特点,依法治校是和谐校园的基本特点。《决定》指出:“社会公平正义是社会和谐的基本条件,制度是社会公平正义的根本保证。”因此和谐社会建设离不开法制的保驾护航,法制建设是和谐社会的重要基石,因此可以说法治社会是和谐社会理论的基本构成,也是实现和谐社会的重要保障。同样,建设和谐校园也离不开法制的手段,依法治校是建设和谐校园的重要保障,依法治校是构建和谐校园的基本内容和目标。

在建设社会主义法治国家和构建社会主义和谐社会的时代大背景下,依法治校是高等院校管理工作必须要遵循的路径之一。推进依法治校、树立法治观念是高等院校管理工作的基本要求。高等院校的思想政治教育工作既要引入法制的手段,也要将法制教育作为思想政治教育的重要内容,营造大学生成长成才的良好法制环境。

第二节 新中国成立以来教育 法制的发展历程

一、新中国成立以来教育法制的发展历程

新中国的法制建设,是在废除旧法的前提下开展起来的,是在总结我国革命根据地法制建设经验的基础上成长起来的。这一发展进程历经风风雨雨,教育立法同样也历经了一条曲折而漫长的发展道路。正如蔡定剑教授在《历史与变革:新中国法制建设的历程》一书中提出的那样,中国法制建设历经了“摧毁与创建”、“停止与毁灭”、“重建与发展”、“回顾与反思”、“危机与变革”等历史阶段,^{〔1〕}教育法制伴随着共和国法制的发展而发展,回顾这一历程,我们可以将我国高等教育法制建设分为四个发展阶段。^{〔2〕}

(一) 第一阶段(1949~1966年):教育法制的创建和探索

从1949~1956年,新中国基本上完成了对生产资料私有制的社会主义改造,完成了从新民主主义向社会主义的过渡,建立了社会主义的基本制度,实现了中国历史上最广泛、最深刻的社会变革。在这个历史阶段,新中国法制建设的主题可以概括为两个字:“废”和“立”。在新中国成立前夕,1949年2月中共中央专门发出了“废除国民党六法全书”的指示。1949年9月召开中国人民政治协商会议,通过了具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会

〔1〕 参见蔡定剑:《历史与变革:新中国法制建设的历程》,中国政法大学出版社1999年版。

〔2〕 劳凯声主编:《变革社会中的教育权与受教育权:教育法学基本问题研究》,教育科学出版社2003年版,第52~57页。