

■ 教育部哲学社会科学研究重大课题委托研究项目资助 ■

高校安全稳定 法律适用问题研究

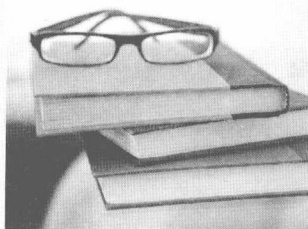
GAO XIAO AN QUAN WEN DING FA LV SHI YONG WEN TI YAN JIU



游建军 陈于后 王伟◎著

四川出版集团 巴蜀书社

高校安全稳定 法律适用问题研究



GAO XIAO AN QUAN WEN
DING FA LV SHI YONG WEN
TI YAN JIU

游建军 陈于后 王伟◎著

四川出版集团 巴蜀书社

图书在版编目 (CIP) 数据

高校安全稳定法律适用问题研究/陈于后等著.
—成都:巴蜀书社,2009.

ISBN 978-7-80752-454-0

I. 高… II. 陈… III. 高等学校—学校管理—教育法律
—规程—法律适用—研究—中国 IV. D922.165

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 154828 号

高校安全稳定法律适用问题研究 游建军 陈于后 王伟 著

责任编辑 李 嘉

封面设计 张 科

出 版 四川出版集团巴蜀书社

成都市槐树街 2 号 邮编 610031

总编室电话: (028) 86259397

网 址 www.bsbook.com.cn

发 行 巴蜀书社

发行科电话: (028) 86259422 86259423

经 销 新华书店

印 刷 成都翔川印务有限责任公司

版 次 2009 年 9 月第 1 版

印 次 2009 年 9 月第 1 次印刷

成品尺寸 203mm×140mm

印 张 9.875

字 数 260 千

书 号 ISBN 978-7-80752-454-0

定 价 25.00 元

本书若有印装质量问题,请与工厂调换

Contents 目录

高校安全稳定综合治理模式.....	1
一、新时期维护高校稳定工作的基本内涵.....	2
二、当前影响高校安全稳定的因素分析.....	6
(一) 外部环境因素分析.....	7
(二) 影响高校安全稳定的内部因素.....	28
三、大安全观、动态稳定理论.....	37
(一) 大安全观模式.....	37
(二) 动态稳定模型.....	47
四、高校安全稳定问题的比较研究.....	51
(一) 美国学校安全管理.....	52
(二) 日本的安全教育宣传.....	55
五、高校安全稳定综合治理模式.....	59
(一) 应急反应预案.....	59
(二) 长效机制建设.....	63
(三) 综合治理模式.....	64

高校法治化的宪法框架及其实施·····	71
一、我国高校安全稳定的宪法框架·····	76
(一) 宪法成因·····	76
(二) 宪法治理架构·····	77
二、我国学术自由的宪法规范分析·····	80
(一) 概念的界定·····	80
(二) 学术自由的宪法依据·····	83
(三) 我国学术自由的宪法意义·····	90
三、我国高校权力结构解析·····	91
(一) 权力与权利关系及结构特征·····	92
(二) 大学权力结构解析·····	93
(三) 权力的失灵与重构·····	100
四、依宪治校：依法治校的困境与出路·····	101
(一) 高校法制化问题与宪法的人大实施·····	102
(二) 高校行政化问题与依宪行政·····	105
(三) 高校诉讼问题与宪法的司法适用·····	112
高校法律地位和高校法人规章制度的适用·····	120
一、高等学校法律关系和法律地位·····	122
(一) 高等学校与政府教育行政部门之间的法律 关系与法律地位·····	122
(二) 高等学校与教师、学生之间的法律关系与 法律地位·····	129
二、高校法治与高校安全稳定·····	139
(一) 高校权利·····	140
(二) 高校义务·····	143

(三) 高校法治与依法治校	145
三、高校法人规章制度的适用	149
(一) 高等学校法人规章制度的法律性质	149
(二) 高等学校法人规章制度的效力	151
(三) 高等学校法人规章制度获得法律效力的 方式	153
(四) 高等学校法人规章制度的成立要件	154
(五) 高等学校法人规章制度的价值取向	156
 教育管理体制(制度)与高校安全稳定工作	
——以学分制教学管理制度为例	160
一、学分制概述	161
(一) 学分制的基本特点	161
(二) 学分制的优劣	164
(三) 新中国的学分制	171
二、学分制对高校安全稳定工作的影响	178
(一) 影响高校安全稳定工作的诱因	178
(二) 学分制对高校安全稳定工作的挑战	184
三、学分制下高校安全稳定工作的基本原则和基本 策略	191
(一) 基本原则	191
(二) 基本策略	195
 高校学生自治法治化研究	
——以高校安全稳定为视角	209
一、安全稳定视野下的高校学生自治要求	211

(一) “高校学生自治法治化”的含义	211
(二) 高校学生自治需要法治化的缘由	214
二、高校学生自治模式法治化的功能要素分析及引导	224
(一) 高校学生自治性权利的规范性分析	225
(二) 高校学生及学生组织的安全管理机制建设	228
(三) 高校学生负责人(学生代表)的规范化建设	230
(四) 高校学生人际交往与合作的理性引导	235
三、高校学生自治基本模式及其法治化规范	236
(一) 高校学生法治观及安全稳定观	236
(二) 高校学生自治组织的规范化建设及引导	242
(三) 高校学生自治的救济	252
近年来大学生诉高等学校案件研究	260
一、近年来大学生诉高等学校典型案例及种类举隅	261
(一) 大学生因考试作弊等被学校勒令退学案	261
(二) 高等学校因学生学业问题而不予颁发证书案	263
(三) 大学生因违反校规被学校开除案	264
(四) 学校管理行为侵权案	265
二、大学生诉高等学校案件的归因与法理评析	268

(一) 高等学校在进行日常管理、处分惩戒时 引起的纠纷, 实质是行政权力与学生权利 之间的冲突.....	269
(二) 高等学校在学术管理活动中引发的纠纷, 实质是学术权力与学生权利之间的冲突	273
(三) 高等学校在向学生提供服务与收费方面 的纠纷, 实质是学校和学生之间作为平等 民事主体所发生的民事纠纷.....	277
三、大学生诉高等学校案件反映出的高等学校治理 难题.....	279
(一) 高等学校学生管理法律体系不完善.....	280
(二) 高等学校学生管理观念、管理方式有待 改进.....	281
(三) 高等学校在管理过程中缺乏程序观念.....	282
(四) 高等学校在管理过程中行政行为与民事 行为的错位.....	284
(五) 高等学校与学生纠纷解决的法律效果欠佳, 法律行为有待引导、法律意识有待强化	285
四、正确把握高等学校与学生法律关系, 改善强化 高等学校依法治理力度.....	286
(一) 高等学校与学生的行政法律关系.....	287
(二) 高等学校与学生的民事法律关系.....	289
五、加强大学生法制教育, 增强普法效果, 进一步 提高学生的法律素养, 避免不必要的诉讼.....	292

(一) 法制教育的认识定位需要变革·····	293
(二) 法制教育的师资队伍需要优化·····	294
(三) 法制教育的内容设置需要调整·····	294
(四) 法制教育的实施方式需要改进·····	295
六、依法治校,改进学生管理工作,为高等学校营造 良好的办学环境·····	297
(一) 增强法律意识,尊重学生,维护学生的 正当权益·····	297
(二) 教育和引导学生正确履行义务,遵纪守法, 做合格的文明大学生·····	299
(三) 增强学校领导及教职工法律意识,正确 行使职权和履行义务·····	301
(四) 司法介入,加强对高等学校行使办学权的 监督·····	303
后 记·····	307

高校安全稳定综合治理模式

高校的安全稳定是社会稳定的重要组成部分，高校是否稳定，不仅关系到高校自身生存、发展和建设，而且关系到国家的政治稳定、社会的长治久安和经济的持续快速发展。从影响高校安全稳定的因素来看，主要有内外两大因素。外部因素主要有全球化、市场化、网络信息化以及高等教育大众化、产业化、政府法治化、管理理念转向以人为本等。内部因素主要有学校管理、教育教学和后勤管理等。正是由于这些因素的影响，使高校安全稳定呈现出动态的稳定特征。要维护好高校的安全稳定，既要正确分析影响其稳定的因素，同时，更要用系统的思想，树立大安全观念，努力探寻高校安全稳定的动态稳定模型、综合治理模式，使得高校安全稳定工作能够有法可依、运转有序、保障有力、高效可控，从而更好地保证高校良好的教育教学和生活秩序，为社会的稳定作出更大的贡献。

高校是育人的场所,担负着培养社会主义合格建设者和接班人的重任。高校安全稳定不仅是一个重大的社会问题,也是一个重大的政治问题,没有高校的平安和谐,就没有社会的稳定和谐。事实表明,由于高校及其师生在社会结构中的特殊角色地位,高校历来是社会稳定的晴雨表。“历观近 20 年来的所有大的不稳定事件,都有高校的参与或与高校有较密切的关联”。^①新时期维护高校稳定,是新形势下和谐社会建设的重大问题,是关系到整个社会稳定的中心问题。高校的稳定,不仅关系到高校自身生存、发展和建设,而且关系到国家的政治稳定、社会的长治久安和经济的持续快速发展。当前,党和政府高度重视高校的稳定工作,教育部和各级人民政府以及各级各类高等院校,将高校的稳定工作作为维护社会稳定的重中之重,如何在新的形势下落实中央关于维护稳定的工作部署和要求,确保高校的稳定,是一项重大的战略任务。

一、新时期维护高校稳定工作的基本内涵

稳定,就是稳固安定,没有变动的意思。稳定是一个全面的综合、动态的概念,是指社会秩序的正常化。稳定的内涵非常丰富,既包括政治稳定、思想稳定、经济稳定,也包括社会秩序和国际环境的稳定,是一个由各种要素组成的统一体。这些要素之间相互作用,相互依存,在一定的结构形式中被整合为一个动态发展的系统。邓小平同志曾对稳定的概念做出了科

^① 蒋冀骋. 影响高校稳定的几个因素及其对策 [J]. 湖南社会科学, 2001, (10).

学的概括，他讲的稳定的内涵是非常广泛的，主要指社会系统各个部分、层次和要素之间保持相对的平衡和协调，是通过人们的自觉干预、控制和调节而呈现出一种良性和有序的持续发展状态。换句话说，稳定就是各种社会关系的协调，是社会的整体上的平衡。邓小平同志讲的稳定一是思想稳定，就是要有崇高的思想、共同的理想和坚定的信念。二是政治稳定，包括政局稳定和政策稳定，呈现出安定团结的政治局面。三是社会秩序稳定，包括社会经济环境良好，物价稳定，经济健康有序发展，社会治安环境有序，有法可依，有法必依，人民群众生活安全。思想稳定是基础，政治稳定是关键，社会秩序稳定是社会稳定的最终体现和综合反映。即社会稳定是进行市场经济建设的重要前提条件和政治保证，是中国的最高利益，是建设社会主义和谐社会的需要，是国家长期繁荣、发展的根本要求。

高校稳定是社会稳定的重要的组成部分。高校稳定也是一个综合性的概念，是由我国高校的性质、地位和特点等决定的。高校稳定主要是指高校内部各个系统的秩序性、规范性、可控性以及高校与外部环境的协调性、整体性、功能性的总称。其基本的含义包括：

第一，政治上的安定团结。政治上的稳定是高校稳定的本质要求。高校的稳定从本质上讲，就是各级主管部门、有关单位和学校各级组织，通过贯彻、落实党的路线、方针、政策，使广大师生在政治上与党中央保持高度的一致，忠诚和忠实于党的教育事业，有坚定的信念和崇高的理想，通过马克思主义理论学习和教育，使广大师生树立正确的世界观、人生观和价值观，明辨是非，自觉抵制和消除不良思想的侵蚀，树立高度的责任心、正义感和事业心。通过坚持正确的办学理念，坚持

社会主义办学方向和党的教育方针不动摇，把培养学生坚定正确的政治方向和解决为什么人的问题放在首位，使高校始终为社会主义经济建设服务和政治文化建设服务。

第二，师生的思想情绪稳定。思想稳定是政治稳定的基础，也是高校稳定的核心所在。思想稳定就是师生的心理状态和精神状态稳定。具体来讲，思想情绪稳定就是全体师生对中国共产党的领导有坚定的信心，对社会主义事业充满坚定的信念，有正确的世界观、人生观、价值观，增强向心力、凝聚力。高校必须牢固地确立中国特色社会主义理论的指导地位，牢牢地占领思想阵地，牢牢掌握思想意识形态的领导权、控制权，通过课堂教学、学术讲座、第二课堂、党团活动、各种宣传媒介等，保持正确的思想影响，通过卓有成效的思想政治工作 and 法制教育，使师生的思想积极上进，情绪稳定，创造良好和谐的校园环境。

第三，教学科研和生活秩序稳定。良好的教学科研秩序和生活秩序是高校稳定的基本标志。师生正常的工作和生活秩序既是高校稳定的具体表现形式，也是高校稳定的基本保证。教学科研是实现教学目的的基本途径，保持良好的教学科研秩序是保证正常的教学科研工作 and 学生学习有序进行的前提和条件。只有在教学生活秩序井然的条件下，才能保证师生心态的稳定和情绪的的稳定，才能不断地深化学校的改革，提高教学质量，形成良好的学习氛围，培养出高素质的人才。高校的教学科研工作要与社会的发展结合起来，加快教学改革，使教学改革与社会改革结合起来，把改革力度与广大师生的心理承受能力结合起来，在保证稳定的前提下，有计划、有步骤地推进改革进程，加快发展，在这一过程中，要始终保持高校的的稳定，

在稳定中求发展，在稳定中求进步。

第四，校园环境安全稳定。校园环境的安全稳定是高校稳定的关键所在。校园环境的安全稳定既包括校园本身环境的安全稳定，也包括校园周边环境的安全稳定。高校的发展和良好秩序，必须依赖社会大环境的稳定和校园小环境的和谐，所以高校的稳定工作，不仅要抓好政治问题、热点问题，也要抓好行政性的问题、具体生活问题，将防控高校发生各类案件作为重要的任务，高度重视和抓好高校的社会治安综合治理工作，全方位、全过程、全时空地确保高校校园的安全稳定。

高校的稳定工作是个复杂的巨大工程，是由高校的特殊性决定的，包括政策的连续性、目的的明确性、行为的规范性、工作的有序性、局面的可控性和稳定的全面性。

“政策的连续性就是指高校的各项政策是一贯的、连续的，既包括奋斗目标的确切性，高校发展的一致性，也包括招生、就业、助学贷款等具体政策是延续的、不间断的，这是高校稳定的最重要的保证因素。

目的的明确性，就是指高校各项工作，特别是围绕稳定采取的各项措施和办法必须同时反映高校改革和发展的要求，体现稳定、改革、发展的一致性。

行为的规范性，就是指高校的一切活动都必须符合党的政策，合乎国家的法律、法规与行为规范，高校的改革和发展要与社会的改革发展基本保持同步，与广大师生的心理承受能力基本相适应。

工作的有序性，就是指高校的教学、科研、生活井然有序、有条不紊，任何破坏良好校园秩序的行为都能得到有效的制止和处理，使高校处于忙而不乱，井井有条的局面。

局面的可控性就是指高校发生的一切事情都能得到很好的解决,把一切矛盾和冲突解决在萌芽状态,把局面控制在允许的范围之内。

稳定的全面性就是指高校的稳定是全面的,要将高校的稳定体现和渗透到高校教育的全过程、各个环节和全体师生之中,要对可能影响高校稳定的信息及时地进行处理、判研和反馈,将稳定工作作为重中之重,采取多种方式,动员一切力量,确保高校的稳定,为全社会的稳定作出贡献。”^①

在新的世纪里,中国将面临改革深化和经济全球化所带来的一系列全新的挑战,在迎接挑战的过程中,如何在社会发展中保持政治稳定是党和政府急需解决的重要课题。世界各国的发展进程表明,人均 GDP 达到 1000 美元至 3000 美元是一个重要发展阶段,是各种社会深层次矛盾集中暴露、容易激化的时期,而我国恰好处在这一关键时期。保持社会稳定与发展的任务十分艰巨。而高校是社会的重要组成部分,社会不安全不稳定的因素会传导到学校,影响到学校的安全稳定;反之,高校的不安全不稳定也会传导到社会,加剧社会的不安全不稳定,二者是一个互动的过程。

二、当前影响高校安全稳定的因素分析

公允地说,近年来各高校在维护高校稳定方面做了大量卓有成效的工作,正因为此,目前高校总体上是稳定的。“在我

^① 杨玉海.新时期维护高校稳定工作基本问题研究[J].北京人民警察学院学报,2008,(1).

们的调查中, 81% 的大学生认为我国目前总的形势非常稳定或者比较稳定。”^① 但我们也应当看到, 影响高校稳定的不安定因素不仅客观存在, 而且逐年增多, 稍有疏忽, 甚至可能发生大事端。

下面就当前影响高校稳定的因素从内外环境两方面予以分析。

(一) 外部环境因素分析

1. 经济全球化对高校稳定的挑战

经济全球化, 即世界各国主动进入或被动卷入世界市场, 诸生产要素在世界范围内优化配置, 经济活动的诸环节在世界范围内运作, 各国经济相互渗透, 在某种程度上冲破意识形态的制约, 呈现出某种整体化、一体化趋势。伴随经济全球化将生产要素及生产活动纳入全球性市场的同时, 异域文化交流增强, 势必冲击人们原有的经济观、政治观、价值观。因为任何一种全球化的实践和理论都必定载负着某种价值、某种文化, 受到不同文化的意识形态、价值观、道德标准、科技思想和成果、审美意识等的影响, 这种影响关系到民族的精神世界和社会发展状态。很明显, 由于历史原因, 发达的生产力和高科技的领先地位使得西方文明在“全球文明”的演进过程中扮演主导角色, 也就是说, 当今的全球化是在发达资本主义国家主导下进行的, 这种状况导致“西方中心主义”的膨胀, 它表现在思想文化领域里, 就是要求世界都遵循西方资本主义意识形

^① 李玉华, 杨航征. 高校稳定的现实基础与存在的问题 [J]. 思想教育研究, 2007, (1).

态、价值观和生活方式，西方国家所推行的这种文化霸权，将给社会主义思想文化领域带来巨大挑战。

思想活跃、勇驻潮头的大学生群体，面对席卷而来的经济全球化趋势，其价值观也出现了相应的毁誉纷至沓来的变化。大学生在价值观上呈现如下几大变化和特征：

“一是价值逻辑起点的变迁：从社会本位转向个人本位；
二是价值观念形态的变迁：从一元主导向多元并存；
三是价值追求目标的变迁：从理想主义转向现实主义；
四是价值实现手段的变迁：从社会责任型转向实用功利型；
五是价值评价标准的变迁：从群体认同型转向市场效能型。”^①

价值逻辑起点从社会本位转向个人本位，容易导致本位主义、个人主义出现，容易出现集体主义意识的淡化；价值观念形态从一元主导向多元并存，必然导致学生价值观念的多元化，给学校的思想政治工作和教育教学管理增加难度；价值追求目标从理想主义转向现实主义，学生容易出现淡化理想，崇尚实际，也容易导致“一切向钱看”倾向的出现；价值实现手段从社会责任型转向实用功利型，容易导致学生出现社会责任意识淡化，功利主义流行，甚至为了达到自己的目的，不惜一切手段；价值评价标准从群体认同型转向市场效能型，也可能带来只认“市场”不认“组织”现象的发生。所有这些都对高校安全稳定、思想政治教育、教育教学带来影响，甚至诱发不稳定的因素。

^① 王庆武，王芳. 经济全球化背景：大学生价值观变迁的理性分析 [J]. 广西青年干部学院学报，2003，(1).