

聚焦高校学生管理规定

编者按:《普通高等学校学生管理规定》是高校学生管理的重要依据和基本制度,自2005年9月1日实施以来,已执行了近12年。近日,教育部颁布了新修订的《普通高等学校学生管理规定》。此次修订的背景和原则是什么?修订主要涉及哪些内容?新《规定》如何体现依法治校的要求,在维护高校教育教学秩序、规范学生行为、保障学生权益、促进学生全面发展等方面发挥作用?针对这些问题,本刊约请教育部政策法规司、地方教育主管部门、高校的负责同志和有关专家撰文,进行全面探讨。

学生管理新规修订的背景、原则与影响

□ 王大泉

原《规定》对深化高等学校内部管理体制变革,推进依法治校发挥了重大作用。高等学校治校理念、办学环境变化等现实因素,是促成此次修订的直接动因。新《规定》蕴含的改革精神和发展方向,会为推进高等教育发展提供新动力。

2005年发布的《普通高等学校学生管理规定》(教育部第21号令,简称《规定》),在教育部的部门规章当中,具有比较特殊的地位。《规定》颁布实施10多年来,成为在高等教育管理和司法审批实践中影响力和援引度最高的教育部规章,对深化高等学校内部管理体制变革、推进依法治校产生了重大作用。2017年2月,教育部对《规定》做了全面修订后,以教育部第41号令重新颁布,将于2017年9月1日起施行。修订后的《规定》,体现了新的改革要求与时代特点,遵循法治原则回应了法律问题,对高等学校深化依法治理具有重要的现实意义和影响。本文结合《规定》修订工作的实践和体会,对《规定》修订的背景意义以及原则、影响进行探讨。

《规定》修订的实践背景与现实需要

原《规定》(以下称21号令)自2005年颁布实施以来,在高等学校学生管理的实践中发挥了重要作用。首先,突出了依法管理的理念,起到了引导和推动学生管理理念与制度变革的作用。如推动高校普遍建立了学生申诉制度,确立了高校学生处分要遵循的程

序正当、证据充分、过罚相当等法治原则,对保护高校学生权益起到了重要作用。其次,规范了学生管理的原则,成为高等学校制定自身管理规则的基本依据,推动了高校学生管理行为的法治化。虽然《教育法》和《高等教育法》都规定高校有对学生进行管理和处分的职权,但法律规定较为原则,实践中高校制定学生管理和处分的具体规则,一般都是以21号令所确定的学生管理原则、程序与规定为依据。21号令对高校制定具体管理规定,具有了上位法效力和直接的规范作用,统一了高校学生管理的规则,提高了管理的法治化水平。第三,21号令在实践中具有突出的适用性和指导性,特别是在保护学生权益方面成为司法机关裁判的依据。如最高人民法院审理的甘露案中就直接援引和解释了21号令中的具体条文。可以说21号令在解决纠纷方面、判断高校管理行为的合法性、适当性方面,起到了近似于法律规则的作用。

21号令在实践中有突出的作用和特点,但由于当时的制度环境和现实需要,其中的一些规定也带有很强的时代特征。一是在整体的原则上,以有利于高等学校实施管理为基本出发点,如以“维护普通高等学校正常的教育教学秩序和生活秩序”为立法目的,

强调高等学校要“从严管理”等,相对缺乏平衡学校管理与维护学生权益两者目的的价值导向。二是在内容上,行政主导、统一要求的色彩仍比较强。对于高校办学自主权、省级统筹管理所保留的空间不足。三是在规范的事项上,明确高校职权的较多,对于学生自主管理、自我发展的导向不够明确,对学生权益的保护和方式不能完全适应现实要求。有关学生处分及申诉程序的设计也还存在不足。四是在适应性上,对高校一些重要管理职权的规定,如关于高校推优、转学、转专业等还不够具体明确,对高校办学和管理活动监督机制的构建不够完善或者缺乏可操作性。在应对新出现的违规行为如防范冒名顶替等,还存在制度性缺陷。

21号令实施10多年来,除了在实践中反映出的要进一步完善的问题外,高等学校治校理念、办学环境变化等现实因素,是促成修改的直接动因。党的十八届四中全会提出全面依法治国,对高校依法治理提出了新要求。2016年,中央召开的高等学校思想政治工作会议对高校提出了新要求,需要落实在高校管理实践中。同时,在我国高等教育已进入大众化发展阶段的今天,互联网的发展、创新人才培养的需要,对高校构建新型学习制度,建立更为多样化的人才培养模式提出了新要求,也需要学生管理制度进一步增强自主性、灵活性。因此,修订21号令是内外部的客观环境提出的迫切要求。

《规定》修订所遵循的原则和回应的主要问题

修订后的《规定》,与原《规定》相比,做了全面的修订。其中,因调整、合并或者删除,减少了9个条款;同时,新增了8条,并新增了“学生申诉”一章。对保留的大多数条款都做了修改或者充实。修订后,虽然条文由原来的69条,减少了1条,但是内容却由原来的近6千字,增加到近9千字,增幅近一半。这样大幅度的修订,一方面是针对高校学生管理实践的变化与需要,另一方面,更为重要的是回应和体现管理理念和原则的变化。从内容看,新《规定》突出了对以下原则的遵循和呈现。

1. 强调育人为本。将高校坚持社会主义办学方向,突出立德树人根本任务的原则,落实到高校日常

学生管理的制度和规则当中,是《规定》修订的根本宗旨。高校学生管理要为育人目标服务,服从于育人要求,需要高校管理的理念、原则和措施体现时代特征,合法、适当,体现育人的规律与需要。因此,《规定》根据中央精神,落实新的法律规定,着力修订完善了高校办学和管理的目标,强调高校要“坚持以立德树人为根本,以理想信念教育为核心,培育和践行社会主义核心价值观,弘扬中华优秀传统文化和革命文化、社会主义先进文化,培养学生的社会责任感、创新精神和实践能力”。对学生提出了有理想、有自信、有法治观念、有审美情趣的新要求。同时,健全了对学生思想品德的考核要求,将诚信纳入了考核内容并提出了具体要求,如明确学生有严重失信行为的,学校可以规定给予相应的纪律处分。针对高校习惯于单方面实施管理,而相对忽略与学生之间的服务关系、忽略了对学生自主管理能力和责任感培养的问题,《规定》注重引导学校寓管理于服务之中,增加了高校要对学生实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督给予管理和支持的原则,推动高校将育人体现在管理细节和日常生活当中。

2. 注重平衡保护。新的《规定》在立法目的上,由侧重于维护高等学校的管理秩序,转为强调维护学校依法有效实施管理和维护学生合法权益之间的平衡,强调权利义务和责任的平衡。因此,《规定》在具体内容上,注重了不仅要成为高校管理学生的依据,也要成为保障学生权利的规则;在明确高校管理职权的同时,也要规范学校管理行为,健全学生权利保障的机制;在明确尊重学生权利的同时,也要明确学生应当承担的责任。据此,《规定》增加了学生对与自身相关事务有知情权、参与权、表达权和监督权的规定;明确高校“实施学生管理,应当尊重和保护学生的合法权利,教育和引导学生承担应尽的义务与责任”。在明确高校可以在入学时对学生进行复查,并对不合格者可以取消入学资格的同时,规定“取消入学资格”作为改变学生身份的重大事项,应当遵循严格的程序并给予学生申诉机会。

3. 着力促进改革。推动高校适应人才培养的新要求,顺应和利用信息技术带给教育的革命性影响,深化教育教学改革,特别是建立灵活的学习制度,服务学生创新创业,是《规定》修订的重要出发点。与2005

年相比,我国高等教育已经进入大众化阶段,教育技术、形态、教学手段、方式更发生了深刻变化,以“慕课”代表的网络教育,使跨学校、跨区域甚至是跨国家的教育方式成为可能。面对改革的新趋势,《规定》着重修订了成绩考核制度,完善转学、转专业以及休学等制度。在学习形式上,给予学生更多自主选择的可能。如可以在入学前申请保留入学资格,入学后申请休学创业,可以选择参军入伍、到国外交流学习,也可以提前毕业等。同时,《规定》鼓励学校建立并实行灵活的学习制度,以支持学生休学创业;允许学校将学生创新创业的经历、发表论文、社会实践等折算学分,并将学生在校期间通过网络学习获得的学分,经过认定后予以承认。这些制度,为高校推进人才培养体制机制改革提供了保障。同样,基于促进改革的原则,即使是针对曾经引发社会关注的高校转学转专业问题,《规定》也没有单纯从加强限制和监管上做出规定,而是在要求学校健全监督机制的同时,提高转专业、转学的灵活性。

4.大力增强自主。落实高等学校在学生管理上的自主权是《规定》修订的总基调。《规定》总结了近年来改革的成果与经验,进一步理顺了《规定》与高校自主制定管理规则之间的关系,在很多条款中增加了具体办法由高校制定的要求,赋予高校更多根据法律原则和自身实际自主制定规则的空间和权利。《规定》在原有学校自主的规定之外,新增了至少11处学校可以自主制定规定或者细则的条款,进一步扩大了学校自主的范畴与内容。这些规定总体上可以分为三类:一是明确学校需要根据《规定》确定的原则,自主健全相应规则的情形。如《规定》对学生转专业、转学做了原则规定,明确了禁止情形和行为规范,同时增加了对学生相应权利的保护内容,学校具体如何落实和平衡,则需要依据《规定》结合实际,健全具体规则。二是鼓励学校通过自主创新,落实具有选择性的制度。《规定》中有多处创新性规定,考虑到高校类型和特点的不同,未做统一性要求,而是规定学校“可以”按照要求,自主选择是否采纳和使用。如学生创新和实践成果可否折算学分,高校可以自主确定,而高校如果实施改革,则需要制定相应的创新性规定。三是允许学校根据自身实际,自主选择执行的方式与程序。对此,《规定》的表述是“具体办法由学校制定”,即《规定》明

确了某一制度的目标和要求,具体如何实现,则由学校结合实际来确定。如《规定》明确了入学复查的内容与要求,但如何复查,由学校自主制定。高校就可以根据自身学科、专业以及入学考试类型、特点等因素,选择制定不同的具体规则。

5.突出践行法治。认真借鉴历年来司法实践对高校学生管理行为的提出要求,突出法治原则,遵循法律规定,是《规定》修订的基本方法和重要依据。《规定》中的很多修改,都是有针对性地回应了实践中出现的法律问题,以进一步推动高校在管理中注重权利保护,加强程序建设,提高法治化水平。这一原则具体体现在以下方面:一是依法明确关系,突出学生主体地位。《规定》的核心内容就是依法规范和细化高校与学生之间的关系。新修订的内容,突出强调高校和学生之间应当基于法律规定,承担各自的主体责任,不应由高校承担无限责任。因此,《规定》对学生在休学、保留学籍期间的权利义务关系,学生在校园生活中维护秩序的义务等,专门做了明确。同时,强调要尊重学生的主体地位,学生不仅是高校管理的对象,也应当成为学校管理的参与者,要激发和培养学生自我管理的意识和能力。二是注重全方位保护学生权利。《规定》修订突出了对学生权利保障的全面性。不仅将家庭经济困难学生获得学校的资助,完成学业作为一项规则予以明确,而且规定学校给予学生的奖励和利益,也要做到公开透明、公平公正。同时,进一步明确了学生参与学校管理的规则和程序,扩大了学生在校期间所享有权利的内容与形式。三是着重健全管理规则,保证管理的合法有效。《规定》根据实践中的问题,有针对性地增加了若干规定,促进高校管理的规范化和法治化。如为防范和杜绝冒名顶替,《规定》对入学复查的规定更加规范,对学生在校期间改名字,明确需要提出正当理由。再如为了解决处分决定的送达问题,专门明确了送达形式与规则。此外,《规定》也对学生违纪情形做了更为具体明确的规定,明确严重学术不端行为学校可以开除。为高校加强管理,推进学风建设等,提供了直接依据。四是注重完善学生处分与申诉程序,体现程序正当原则。针对实践中高校在行使学籍管理职权过程中,不注重程序规则,往往导致处分结果不够公正的问题。《规定》着重完善和规范了学生处分的程序与规则,不仅对处分决定书的内容提

出了规范要求,明确保护学生陈述与申辩的权利,而且规定取消入学资格、取消学籍、退学、开除学籍或者其他涉及学生重大利益的处理或者处分决定,都要经过合法性审查,并经校长办公会讨论。值得指出的是,《规定》还对学生申诉以专章做出规定,着力体现法治精神,构建便捷规范的纠纷处理机制,以更有效地保障学生权益。此外,《规定》根据实践的情况和需要,还进一步提出或者厘清了“保留入学资格”“保留学籍”“取消入学资格”“退学”等有关概念。如“退学”就区分了学校对不符合培养要求的学生予以退学和学生主动退学两种情形,并规定了不同程序和要求。通过学生管理中相关概念的梳理和厘清,提高制度的精准性和适用性。

《规定》修订对高等教育改革发展将带来的影响

《规定》的此次修订是落实中央高校思想政治工作会议精神,深化高等教育综合改革的重要内容。人才培养是高校的中心任务,学生管理原则与制度的变化,对高校改革发展的全局将产生重大影响。

1.深化和推进高校依法治校。依法治校是高等学校办学的基本理念和要求之一。高校作为法律法规授权组织,其依法实施管理的职权与责任主要体现在对学生管理方面。实践中,在高校面临的法律纠纷中,因学生管理活动,如学籍处分、学位授予等所引发的占了很大的比重。此类纠纷,一方面涉及学生个体的具体权益,往往容易引发社会关注;另一方面问题又关系高校实施此类管理的正当性、合法性,高校很难承受败诉的风险。学生管理活动既是高校产生法律纠纷和诉讼案件最为多发的领域,也是高校依法治校能力水平的直接反映。因此,如何依法加强和改善学生管理是高校推进依法治校的重点和关键。高校结合实际实施《规定》,将《规定》贯彻的法治原则、法律规定,具体细化为自身管理的制度与规则,既是落实依法治校要求的具体路径,也是能够让学生有切实获得感的直接举措,将大力提高高校依法治校的能力与水平。

2.促进完善现代大学制度,进一步落实高校办学自主权。《规定》强调高校在学生管理中要依法办学、自主管理,要健全内部监督机制,保障学生主体地位,建立服务意识,体现了建设现代大学制度的具体要

求,也为高校围绕人才培养创新体制机制明确了改革方向,提供了制度空间。高校要落实好《规定》,不仅需要按照要求制定、健全自身的相关规定,更需要创新相关的制度规则,特别是体现自身特色与需要的制度。如围绕培养学生的创新精神、实践能力和社会责任感,高校可以创新具体的学习制度、管理方式等;可以与学生之间在管理关系之外,建立特定的契约关系,形成个性化的培养方式;可以运用在学分认定、学习形式选择、转专业等方面的权限,结合信息技术、网络教育等新趋势,创新学习制度、培养模式等等。同时,《规定》的很多内容,在明确高校自主管理权限的同时,要求高校同步建立管理规则与具体办法。这一理念和做法,也为进一步落实高校办学自主权提供了明确路径,即:高校主动完善内部自我管理、自我监督机制建设是自主行使权力的前提,唯有如此,才能实现良性互动,促进自主权的不断落实。

3.推动政府与高校之间构建新型关系,深化管办评分离改革。按照新《规定》确定的制度框架,今后教育主管部门在学生管理中的定位,将向平衡学校权力与学生权利转变,向依法实施监管和外部监督转变。高校作为学生管理的主体,则要从理念上、制度上,向尊重学生权利,增强服务意识,寓管理于服务转变;由上位规则的执行者,向自身规则的创新者转变。这一转变,既是对法律所规定的高校与学生、高校与政府管理部门之间关系的确认,也与高等教育管办评分离改革方向相一致。新《规定》的颁布实施,将从学生管理的具体实践层面,推动教育主管部门和高校转变观念,理顺关系,按照各自定位,创新体制机制,实现职责、权限相适应。

可以期待,新《规定》所蕴含的改革精神、法治原则和发展方向,未来不仅能够引领学生管理领域的制度变革,也能激发高等教育相关领域的改革创新,为推进高等教育改革发展提供新的动力。

参考文献:

- [1]最高人民法院行政判决书(2011)行提字第12号。
- [2]中华人民共和国教育部令第21号。
- [3]中华人民共和国教育部令第41号。

【作者:教育部政策法规司副司长】

(责任编辑:杨亚辉)