

# 依法治教背景下高校学生管理体制改革创新

李进付

(华东政法大学 教师工作部, 上海 201620)

**[摘要]** 依法治教背景下高校学生管理体制改革的走向是走向治理法治化。法治化要从理念、内容、方式、体制、机制等方面进行理解和推进。法治化的实现过程要凸显贯彻依法治校、坚持以人为本、强化管理育人、保障教育公平、维护教育秩序的价值取向, 并处理好依法管理与道德教育、强化管理与规范管理、规范管理与自我管理的关系。高校依法开展学生管理工作要与“立德树人、德法兼修”的法治人才培养目标相结合, 将管理工作自觉融合到学生的日常思想政治教育活动中。推进学生管理法治化改革与创新, 既是对依法治教背景下高校学生思想政治教育规律的深化, 也是对大学生成长规律的基本遵循。

**[关键词]** 依法治教 学生管理 管理育人 法治化

**[中图分类号]** G641 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1007-192X(2018)03-0105-06

DOI:10.16075/j.cnki.cn31-1220/g4.2018.03.019

法治是治国理政的基本方式, 也理应成为教育治理的基本方式。习近平总书记在全国高校思想政治工作会议上指出, 要坚持不懈培育优良校风和学风, 使得高校发展做到治理有方、管理到位、风清气正。治理有方、管理到位, 正是贯彻落实全面推进依法治国战略和实施依法治教方针的本质要求。在推进依法治教的进程中, 高校的首要任务是推行依法治校, 而依法治校的重点内容是施行学生依法管理。2017年修订的《普通高等学校学生管理规定》(以下简称《规定》)更加突出了高校依法管理和规范管理的要求, 也充分凸显了贯彻依法治校、强化管理育人、保障教育公平的高校学生管理价值导向。

## 一、高校学生管理体制改革的演进及现状

近年来, 随着依法治国进程的加快和教育综合改革的不断深化, 在高等教育大众化背景下, 高校的法律地位以及政府、高校、社会、学生之间的法律关系发生了较大的变化, 自上而下的行政管理方

式也已不再适应基于主体平等和协同创新理念下的“自治、共治、善治”的治理需求, 由此形成了倒逼教育治理法治化改革的发展态势。随着管理体制渐进改革、管理法制不断健全、权利救济多元拓展, 高校学生管理体制逐步具备了走向法治化的现实基础。

### (一) 管理体制渐进改革

1. 从单方管控到多方共治。长期以来, 高等教育的改革和发展一直都笼罩着计划体制色彩, 教育管理者形成了比较明显的政策路径依赖心理, 在学生管理方面表现得尤为突出。以行政管理为主导的教育体制在很长一段时期内基本能维系教育活动内部的各种利害关系的平衡, 也能基本满足教育发展的正常需要, 在这种体制下大学生养成甚至是固化了遵守校纪校规的自律自觉, 一般不会主动质疑约束自身行为的学校规章制度的合法性和合理性, 由此也弱化了教育法治的发展需要。实际上, 这种管控的理念、机制、体制已经与当代大学生渴望全面自由发展的期待之间形成了一定的张力, 不利于人才培养。

高校学生管理体制改革必须打破单方管控制，走向多元共同治理。在多方共治的体制下，学生一方面作为教育的对象，接受学校的教育管理；另一方面，学生又是制定教育管理规则的参与者，在规则制定中可以充分表达意见。学校一方面作为教育管理方，根据现行法律法规和校纪校规来管理学生；另一方面，学校的管理行为必须接受学生的监督，要满足学生对教育管理的知情权、参与权和监督权。学校和学生之间，既有博弈也有合作，双方共同的目标是达成共识、形成规则、共同治理。

2. 从依赖政策到依靠法制。“红头文件治教”一直是教育管理常用的工作方式，各级教育部门或单位已经习惯运用“一事一议一文”的方式来解决学生教育管理中发生的问题。很多高校管理者尚未形成依法治教的管理理念，甚至认为教育与法律并无多大关系。其实，推行教育法治并非指育人过程应该一律遵循法治的模式，如教什么、何时教、如何教都应该完全由法律强制规定，而是通过准确界定举办者、管理者、办学者的法律关系，教育者和受教育者之间的法律关系，来规范权力运行、指导权利行使、保障权利救济、实现权力监督，培养受教育者学法、尊法、守法、用法、护法的自觉。

随着司法个案确立教育管理不当行为的可诉性后，人们逐渐信赖教育法制的权威，开始质疑部分校内政策文件的合法性。学生管理体制逐步实现从依赖政策到依靠法制的转变。在依法行政的要求下，许多红头政策文件的制定必须说明文件制定的法律依据，经过合法性审查才能正式发布。

3. 从从管理到规范管理。高校用文件来推进管理，通常能产生权威高效的从管理效果，但也容易给管理对象造成强权管控、弱化法治的不良印象。当然，政策类的文件本身并不值得批判，因为好的政策本身具有灵活性、应变性、科学性、合理性、合法性等特征。但如果政策的制定者和执行者习惯于依赖政策来管理学生，就有可能忽视教育法治的功能，导致学生管理规范丧失稳定的指引性功能。有些从管理的政策，因不符合学生管理规

律和管理对象的心理预期，常遭到学生的抵触。因此，通过完善法制来规范高校管理行为就显得非常必要，为此新修订的《规定》开篇就明确目标是规范管理高校的学生管理行为，进而保障学生合法权益。

## (二) 管理法制不断健全

近年来，高校学生管理法制在不断修订中得以健全发展。《规定》的修订充分体现了学生管理法制的深度变革和学生管理理念的深刻变化。

1. 将学生管理目标、理念法治化。新《规定》明确指出，“学校要坚持以立德树人为根本”，“要坚持社会主义办学方向”，“培育和践行社会主义核心价值观”，“学生应当拥护中国共产党领导”，等等。这些在政策文件中常见的学生管理目标、理念都已经写入了法律文件，突出了教育理念的刚性约束力，也为学生管理中贯彻新理念开辟了新路径。

2. 注重维护学生的合法权益。新《规定》在第一条“立法目的”中增加了“保障学生合法权益”，在第五条明确“实施学生管理，应当尊重和保护学生的合法权利”。可见，新《规定》将维护学生合法权益作为高校实施学生管理工作的基本原则。学生不仅仅是被管理的对象，也是学校管理的参与者，还是管理规则的制定者。学生可以以适当方式参与学校管理，对与自身权益相关的学校事务享有知情权、参与权、表达权和监督权。

3. 强调依法管理程序正义。新《规定》充分体现了程序正当和程序正义原则，如对入学资格复查程序作出了详细具体的规定，对转学转专业的程序作出了更加灵活又贴近实际的规定，对处分学生的程序作出了严格规定。新《规定》增加了“学生申诉”专章，通过完善申诉程序制度、增加申诉处理实体规定，强调处分学生必须有相应的法律依据，且必须保障学生依法获得救济的权利，以保证高校对学生的处分公平公正、合理合法。

4. 突出人性化、科学化管理。新《规定》赋予学生在学习形式上有更多自主选择的空间，如可选择保留入学资格、休学创业、跨校辅修、参军入伍、提前毕业等。此外，新《规定》明确指出，学生创新创业、发表论文、社会实践等都可以折算学

分,学生在校期间还可通过学校认可的开放式网络课程学习获得相应学分。更值得一提的是,新《规定》对学生创业给予了比较优惠的政策扶持,如创业学生可以选择最长学制,创业可以冲抵课程学分等。以上举措,充分体现了新《规定》更加突出强调人性化、科学化管理。

5. 强化管理育人的价值导向。新《规定》把培育学生理想信念贯穿到学生管理的各个环节和全过程,同时将维护学生合法权益作为高校实施学生管理工作的基本原则。<sup>[1]</sup>新《规定》强调“规范管理行为,将管理与育人相结合”,不仅体现了依法治校的精神,还体现了遵循教育规律、以学生为本的教育理念在不断深化。<sup>[2]</sup>学生管理的终极目标是在管理中实现育人,使得学生在接受管理和参与管理中自觉培养规则意识、法治意识、服务意识。强化管理育人的价值导向,是依法管理与以人为本的有机结合,也是思想政治教育 with 法治教育的有机统一。

### (三) 权利救济多元拓展

1. 司法救济成为学生维权的常态。近年来,学生状告学校的案件数量呈现上升态势。此现象一方面反映了学生法律意识的觉醒和自我保护意识的增强,另一方面也表明学生权益保护的司法救济通道已经畅通。北京科技大学田永案、北京大学刘艳文案等学生状告学校的教育管理行政诉讼案件将学校推到了舆论的风口浪尖,倒逼高校在学生管理上转变思想观念,更加注重运用法治思维和法治方式提升管理水平。

2. 申请高校信息公开成为新路径。随着《高等学校信息公开办法》的颁布,学生申请学校信息公开便成为保障学生参与权、知情权和监督权的又一权利救济途径。该办法规定,高校应主动公开“各层次、类型学历教育招生、考试与录取规定,学籍管理、学位评定办法,学生申诉途径与处理程序;毕业生就业指导与服务情况等”等信息。2015年,北京大学博士生于艳茹案中,原告于艳茹依据《高等学校信息公开办法》要求北京大学公开学位评定委员会作出决策的过程信息,该案引发了学界对高校信息公开的热议。学生可以依法申请高校公开相关信息,以此监督高校在学生管

理方面是否公平、公正。

3. 申诉和复议制度不断健全。新《规定》专设“申诉”规定,明确了学生对学校处理或处分决定不服的申诉权和申诉程序,如成立学生申诉委员会,对申诉工作机制、程序、时限、处理方式作出严格规定。经申诉后,如高校仍然维持作出对学生不利的处理或处分决定,学生还可以提出行政复议。

## 二、高校学生管理体制改革的实现路径

推进高校学生管理法治化改革,是依法治教背景下学生管理体制改革的方 向,也是实现高等教育治理体系和治理能力现代化的基本要义。学生管理法治化的实现路径大体上是从政策到法制、从法制到法治、从管理到治理、从网下到网上,最终形成多元、共同、依法治理的机制。

### (一) 法制化:从政策到法制

法制化是学生管理走向法治化的初始阶段,也是坚实基础。完善法制是实现法治的必要条件。教育法制化,通俗来讲就是将若干教育管理政策文件中的成熟内容,通过立法技术转化为稳定的法律文件。

在教育走向法治的过程中,依赖政策“管制”和“控制”的模式已不再适应高等教育的发展需求,各教育主体之间的关系从依赖政策调节逐渐转变为依靠法制调节。政府“简政放权”已是大势所趋,政府自身在规模、职能、权力和行为方式上应越来越多受到法律和社会的严格限制及有效制约。<sup>[3]</sup>在全面推进依法治国背景下,教育法制的发展迎来前所未有的发展机遇,我国高等教育的立法已经形成“7+1”的基本法律框架,可以说教育法制体系已经基本形成,并不断完善,相应的学生管理法制也不断健全。

### (二) 法治化:从法制到法治

法治化,是教育实现现代化的重要驱动。随着我国依法治国方略的确立,法治化成为教育行政 部门和高校对于学生事务管理的价值诉求。<sup>[4]</sup>而法治化的过程正是从法制到法治的转变过程。法制是一种静态的法律制度体系,强调的是有法可依。而法治是一种动态的法律治理体系,强调的不仅仅是有

法可依,还要严格执法、公正司法和自觉守法。当“依法”成为一种思维观念、一种制度安排、一种文化自觉、一种治理常态时,即可称之为法治化。对高校管理而言,法治化的根本要求是制定管理良法、推行管理善治。如前文所述,高等教育经历了从政策到法制的发展过程,目前正在朝法治化的方向迈进。然而,有了完备的教育法制并不代表就已实现教育法治,法治是个动态发展的过程,推进教育法治关键在于教育法治观念和善治思维的养成。

### (三)民主化:从管理到治理

管理和治理,一字之差,但在语义上却有天壤之别。若将管理和治理界定为方式,那么管理属于治理的手段之一,也是治理的组成部分。同样,教育管理是教育治理的方式之一,也是其组成部分;若将管理和治理界定为两种理念或体制,那么两者之间的差别就非常大。管理思维是政府主导型的行政管理,管理体制是以科层制为基础的,依赖自上而下的权力来实现管理目的。而治理思维是各方参与的共同治理,治理体制是以扁平化结构为基础的,依靠调动多方共同参与的积极性和平衡各方利益来实现治理目的。从管理到治理,最大的转变是权力的转移或重新分配。治理理念和教育新型法律关系是高度契合的,也是引领高校治理规范化的必然选择。

民主化与法治化都是教育现代化的基本要义。民主的精神与法治的精神不谋而合,探索民主管理是实现法治化的重要路径,而法治是实现民主管理的重要保障。高校学生管理民主化的过程是从单一行政管理走向共同治理的过程。从管理到治理,是学生管理走向民主化的必然选择。在高校学生管理实践中,若遵循管理理念,则需依赖行政权力来实现风险管控,而管控做法极易引发利益相关者的抵触,导致效果不佳;若遵循治理理念,从立足长远来看,对推进教育法治化将大有裨益。

### (四)信息化:从线下到线上

信息化是教育治理现代化的不可或缺的路径。法治环境的改善离不开信息化,信息化可加速促进信息公开,因而有助于推进教育治理法治化。在互联网时代,信息公开渠道从线下拓展到线上,政府

信息公开和高校信息公开已成为不可逆转的时代发展趋势。信息化,意味着网下与网上的传导、互动和共治,是对现实情境的回应与再造,也是对传统体制的改革与扬弃。

在推进学生管理法治化的进程中,教育信息化的推动作用不可忽视。信息化在一定程度上改变了教育的生态环境,打破了封闭式的教育管控体制。信息化架起了政府、高校和社会之间的沟通桥梁,助推教育政务公开,使得高校教育公共事务变得更加公开透明,更有利于学生参与和监督。在学生管理中,传统的工作理念和做法,有些在过去有效,现在未必有效;有些过去尚不具备条件,现在却势在必行;有些过去不可逾越,现在则需要突破。改革是主旋律。在网络化环境下,当前的教育管理如何在改革中体现时代性、把握规律性、富于创造性是一个比以往任何时候都更加迫切需要破解的难题。当然,若能顺势而为,教育信息化也必将成为推动学生管理创新发展的时代机遇。

从本质上来说,信息化改变了高校学生管理的环境生态,为创新教育管理工作带来新的理念、思维和方式,但并没有改变教育的核心任务和根本宗旨。在信息化时代,高校教育管理的思维可以改变、平台可以拓展、形式可以创新,但核心任务和工作宗旨不会改变。

## 三、依法治教背景下高校学生管理体制的创新发展

有研究者认为,新《规定》所蕴含的改革精神、法治原则和发展方向,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。<sup>[5]</sup>当前,高校学生管理体制的改革正是在现行管理体制的基础上,以法治化理念为指导,以新《规定》为基础,对现行学生管理理念、方法、制度等进行创新。

### (一)学生管理理念创新

1. 法治、民主、协同一体化。有研究者认为,法治是学生工作发展的基础保障,民主是学生工作发展的核心,协同是学生工作发展的机制支持。<sup>[6]</sup>

学生日常教育管理关键靠制度，而制度设计和执行是否科学合理取决于其价值导向。法治、民主、协同一体化是学生管理制度设计和执行应坚持的基本价值。

2. 人本、正义、秩序相融合。法律是治国之重器，良法是善治之前提。良法和善治的结合彰显了当代法治的基本内涵和价值。良法不指道德层面的善良，而是价值、功能层面的优良。<sup>[7]</sup>这里所指的良法也称之为善法。立善法于教育，则教育治。作为高校治理依据的良法既包括现行的教育法律和行政法规，也包括作为“校内法”的大学章程及配套的管理制度文件。<sup>[8]</sup>高校学生管理领域立良法必须坚持人本、正义、秩序相融合的价值取向，因为“人本、正义、秩序”即是教育法律关系中各方主体在学生管理上形成的基本共识，也是实现教育可持续发展的基本前提。人本，就是在教育管理中要坚持以学生为本，即要维护学生的合法权益，并通过科学的教育管理促进学生发展。正义，就是在教育管理中要体现公平正义的目标价值导向。秩序，就是通过完善学生管理立法保障教育的有序发展。

3. 自治、共治、善治相结合。在现代大学制度视域下，学生既是教育对象、管理对象，也是参与高校管理的多元主体之一。在倡导以人为本的理念下，尊重学生的主体地位，充分发挥学生的创造力，引导学生平等参与学校事务管理，保障学生对学校事务的知情权、参与权和监督权，是现代学生管理的基本要求。在全面推进依法治教的背景下，建构“自治、共治、善治相结合”的法治实施体系是未来高校教育管理的核心理路。自治，就是充分尊重学生的主体地位，挖掘学生的管理智慧，发扬民主精神，鼓励、支持、帮助学生进行自我管理、自我教育和自我服务。共治，就是在事关师生切身利益的事务上，要广泛听取学生的意见，保障学生的知情权和参与权，激发学生的主人翁精神，请学生代表参与学校发展的重大决策。善治，是融入自治、共治理念的法治方式。教育善治，既要体现依法治国的法治理念，又要体现以人为本的教育方针。

## (二) 学生管理方法创新

1. 教育、管理、服务相结合。以服务为主导的学生管理模式比较受学生欢迎，也符合现代教育规律。尤其是在安全教育、心理健康教育方面，若高校一味强调单方或单向教育管理，则有“预防不出事”之功利考量。只有强化服务，才能让学生真切感受到学校的教育管理服务目的是为保护自身健康成长，而不仅仅是为了防范事故。只有教书育人、管理育人、服务育人高度协同一致，高校内部才能在学生管理中才能形成合力，取得理想的教育管理效果。

2. 尊重、疏导、引领相结合。高校学生管理必须着力解决教育管理内容供给和学生需求之间的矛盾。一味迎合学生的需求，则可能导致学生无视规则；一味强调引领而忽视尊重，则可能会出现教育管理和需求脱钩，使得教育管理方法不接地气。在尊重学生需求中进行价值引领，注重思想上的疏导，方能使学生管理真正落地、产生实效。尊重学生才能拉近师生之间的距离。疏导依靠理性思维和说理艺术，目的是把学生培养成理性的人和有道德情操的人。实现价值引领是思想政治工作的重要目标，坚持在法治思维下尊重和疏导学生的需求和诉求就是引领。

3. 对话、合作、平衡相结合。高校学生管理中出现学校与学生间的矛盾和分歧是正常的。如何化解学校与学生之间的矛盾和分歧是高校学生管理的主题之一，在化解矛盾和分歧的基础上实现凝聚共识是高校学生管理的主要目标。对话，意味着平等沟通，是一种贯彻现代法治理念的学生管理方式。合作，意味着利害关系人之间有共同的信任基础，只是需要一种机制来嫁接供给和需求，这种机制就是合作。平衡，意味着利益相关方在利益问题上实现和谐统一。对话、合作、平衡是遵循法治原则的学生管理艺术。高校学生管理，只有做到平等对话、真诚合作、化解分歧，实现平衡，才能取得实效。

4. 讲情、说理、依法相结合。无论是解决法律纠纷，还是做思想政治教育工作，都要重视情、理、法要素。情、理、法均有社会治理功能，在纠纷处置中，要在法治的框架下，寻求情、理、法

的统一,才能平衡好利害关系人之间的利益。在学生管理中,只有做到动之以情、晓之以理、明之以法、帮之以需,才能真正赢得学生的内心认同,进而获得学生的支持和配合。切不可走两个极端,要么只讲法律不讲情理,冷漠无情;要么只讲情理回避法律,破坏规则。和谐师生关系是以情感、知识、人格为纽带的,缺一不可。教育管理应先讲感情,再讲工作规则和艺术。讲感情,就是对学生的关怀要深入,以同理心和包容心对待学生。只有拉近了师生之间的情感距离,才能在学生管理中做到由情入理,以理服人。同理,学生管理规则的制定与执行应该合理采纳情、理因素。规则的制定既要考虑因地制宜、因时制宜、因材施教,同时也要符合法律规定,最终目的是实现依法管理。

### (三)学生管理制度创新

1. 决策制度要充分反映学生意愿和汇集学生智慧。关于学生管理方面的决策,要注意方式方法,尤其需要在“程序正义”上下功夫。学生管理方面的制度设计对学生而言,是一项关系到自身切实利益的重大决策,不仅关乎整体的教育管理质量,还关乎学生个体的权益保护。在改革过程中,要精心设计程序,充分尊重学生的主体地位,广泛采集和听取民意,遵循依法决策、科学决策、民主决策,才能保障程序正义,进而保证制度供给上的实体正义。在教育法治化的背景下,必须纠正以行政权力为中心的决策导向,尊重学生在决策中的主体地位,保障学生广泛参与决策。

2. 监督制度要保障学生的知情权、参与权和监督权。学生管理的中枢环节是执行,管理能否取得预期成效关键看相关制度能否得到管理对象的自觉遵守。因此,执行监督就显得非常重要。当前,高校学生管理仍然以学校行政管控为主导,以稳定秩序为主要目的,在管理方式上存在较大的随意性。缺乏有效监督,很可能导致在学生管理中信息不公开、过程不透明、结果不公正。因此,在学生管理改革中,务必在监督制度上下功夫,确保走好制度落实的“最后一公里”。在监督制度的设计上,首先,要突出监督内容的广泛性,如凡属于关系到

学生切身利益的奖惩信息都必须在一定范围内公开,接受学生的监督。其次,要尊重学生的主体地位,发挥学生参与监督制度设计和执行的作用,在校内各类监督组织中要充分吸纳学生代表加入。再次,监督的方式方法要接地气,贴近学生需求,防止形同虚设。高校要创造条件欢迎学生监督、鼓励学生监督、支持学生监督。

3. 评价制度要遵循公平、公正、公开的价值导向。高校学生管理的最终效果如何,主要看社会评价。要建立学生管理的第三方评价制度。这里的第三方,主要包括被管理对象、社会利益相关者和专业机构等。在评价制度的价值取向上,公正是核心要义之一。于学生而言,公正是教育管理的重要价值标准。因此,在评价制度的设计中,要充分考量学生管理制度设计及执行的程序公正和实体公正。当然,学生管理除了强调公正之外,维护社会和谐稳定、保障学生合法权益、促进学生健康成长和教育有序发展等都应该是制度评价的价值取向,且缺一不可,不可偏废。

### 参考文献:

- [1]马怀德.学生管理新规为依法治校办学奠定制度基础[J].中国高等教育,2017(9).
- [2]郭为禄.“从严管理”到“科学管理”[J].中国高等教育,2017(9).
- [3]崔延强,张珂.基于清单制度的大学与政府关系构建[J].中国高等教育,2016(3/4).
- [4]沈亚平.依法治校与高校学生管理制度的发展[J].中国高教研究,2017(4).
- [5]王大泉.学生管理新规修订的背景、原则与影响[J].中国高等教育,2017(9).
- [6]闵辉.大学治理现代化视域下高校学生工作新思考[J].思想理论教育,2016(1).
- [7]王利明.法治:良法与善治[M].北京:北京大学出版社,2015:1.
- [8]曹文泽.基于法治的现代大学善治[N].光明日报,2015-02-05.

本栏责任编辑 周家雅