

# 高校危机事件的法治化处置路径探析

徐晓玲

(安徽农业大学, 安徽 合肥 230036)

**摘要:**高校危机事件的发生是社会转型、文化冲突与制度缺陷等多重原因造成的,具有非常规性与危害性等显著性特点。当前,高校危机事件处理中存在法治思维的缺位、法律规章不健全、信息治理的法治化程度低等问题。高校危机事件的法治化处理,需厘清“权与法”的关系,构建校内专门性法务部门;完善国家法律体系建设,强化高校的制度约束力,树立危机事件管理的“云端”思想,有效管控信息的传播渠道。

**关键词:**高校危机事件;法治化;依法治校

**文章编号:**1009—0673(2018)02—0049—05

**中图分类号:**G647

**文献标识码:**A

## Analysis on the Path of Legalization of Crisis in Colleges and Universities

XU Xiaoling

(Anhui Agricultural University, Hefei Anhui 230036)

**Abstract:** The occurrence of crisis in colleges and universities is caused by social transformation, cultural conflict and institutional defects. It has the characteristics of non-routine and harmfulness. At present, there are some problems in the process of crisis management in colleges and universities, such as the absence of legal thinking, the imperfection of laws and regulations, and the low degree of rule of law in information governance. The legal system of the crisis in colleges and universities should clarify the relationship between “the right and the law”, construct the specialized legal department in the school, perfect the construction of the national legal system, strengthen the institutional binding force of the university, set up the “cloud” idea of crisis management and effectively manage the transmission channels of information.

**Key words:** university crisis; rule of law; rule by law

高校危机事件对学生的身心健康、高校的和谐稳定带来了重要的负面影响,我国正处于急剧的社会转型时期,高校危机事件高发的严峻态势具有时代性特点。如何依法、依规针对性地处置高校危机事件并合情、合理、合法地保护学生的正当

权益,将消极影响降至最低,为高校的可持续发展提供环境保障,是依法治国与建设和谐社会的必然要求。

### 一、高校危机事件的根源与特点

“危机”是一个时间性概念与重要性概念,高

收稿日期 2018—03—10

基金项目 安徽农业大学 2016 年度繁荣发展基金项目“高校学生管理法治化研究 03087038”。

作者简介 徐晓玲(1989— )女,安徽合肥人,安徽农业大学人文社会科学学院助教,西南政法大学硕士研究生,主要从事现代法理学研究。

校的危机事件就是“发生在高校内或社会上但与高校密切相关的、无预警的、突发性事件,这种事件严重干扰正常的教育教学和管理工作秩序,……损害学校与成员的形象声誉,且以高校当前力量难以立即有效解决。”<sup>[1]</sup>根据这一宽泛性的概念,高校危机事件包含了多层次、多维度的事件,并与高校的方方面面紧密相关,如安全事件、群体性行动事件、师生心理异常引起的危机事件、地震、火灾等,虽然它们形式各异,但特点与背后的根源具有一致性。

(一)社会、文化与制度:高校校园危机事件的核心影响因素

社会转型过程中的矛盾激化。改革开放之后,我国从高度集中的计划经济向宏观调控的市场经济转型,社会利益出现了明显的分化,社会矛盾也开始显性化并出现冲突激化的现象。西方发达国家的发展规律表明,当人均GDP达到1000—3000美元的时候,这个国家和地区的经济社会关系就会出现新特点,社会的利益相关者开始分化,关系也变得复杂,各种社会矛盾会从隐性转向显性。而我国从2007年开始就进入这个发展阶段,正好属于这一“非稳定状态”的社会时期,各种转型中的阵痛和社会矛盾都会反映到高校管理之中,大学校园也出现理想信念淡薄、思想困惑、心理失衡等问题,而各种思潮或主义都会带来消极影响。如公共卫生、生态、邪教、治安或政治等方面的事件都会对高校带来严峻的挑战,并成为高校引发次生危机的源头。

制度改革导致的利益冲突。处于社会转型时期的高等教育也是制度密集调整时期,而制度改革的实质就是利益的重新分配,这就会导致部分人的利益受损,进而成为社会矛盾的源头之一。高等教育领域内部的制度调整也不例外,如管理体制、办学模式、成本分担、招生就业、后勤社会化、分配制度、职称评审制度等领域的改革都会涉及到原有利益格局的“破”与新利益格局的“立”,新旧矛盾的交织就会使高校内部一些潜在矛盾被凸显。

东西文化冲突。“全球化”使国与国之间的经济文化交往日益增多,高校本身就承担着文化传承的职能,其中包括中西文化的选择与传承、创新等问题。高校作为文化活动的高频区之一,东西方

经济文化政治等多方面或单一的冲突与碰撞往往就成为高校危机事件产生的深层内在原因,全球化作为一种发展趋势,从经济领域全面渗透到社会、政治、文化等各个层面,影响和改变着人类社会生活的方方面面,对我国的国家主权、经济安全、价值观念和传统文化是一个挑战,对高校和大学的影响更是不可小觑,是引发高校危机事件的核心因素。

(二)非常规性与危害性:高校危机事件的显著性特点

高校危机事件具有一般危机事件的特点,又具有自身的独特性,高校危机事件的潜伏期和爆发期具有不确定性和紧急性,往往又具有一定的危害性,高校危机事件的处理也不同于一般的危机事件,具有处置的非常规性。所谓的不确定性就是爆发具时间、地点与人群的不确定性,即高校危机事件的爆发不局限于校内,也可能发生在校园周边地区,在时间上是无法掌控的,高校危机事件的当事人也具有高度不确定性,除一些特殊学生外,平时表现正常的学生和一些特定事件的诱发下也可能成为高校危机事件的当事人。紧急性就是高校危机事件要求在短时间内得到有效处置,杜绝事态的扩大或恶化,这就要求高校立行有效的预警机制和危机事件处置机制,能够在第一事件启动处置程序,使事件得到有效的管控。

高校危机事件的危害性与普通危机事件不同,大多数的普通危机事件往往只对当事人产生影响,而高校危机事件可能没有具体的针对对象,但是对高校正常生活秩序、教学秩序和科研秩序等存在较为广泛和深远的危害。特别是高校危机事件的当事者往往是在校的学生或有学生牵涉到其中。因此,高校危机事件的处置往往也有区别于其他类型的危机事件,具有非常规性,如对于学生参与的事件进行处置就不同于社会人员的处置,在危机事件的处置过程中,一方面要保证学生的生命和财产安全,另一方面针对一些特点事件,还要做好善后处理。这种处理是多方面的,既有对当事学生的教育,也有对于当事学生的帮扶。高校危机事件处置的非常规性特点需要运用法律思维来处置的高校危机事件,提升高校危机事件处置的针对性和实效性,维护高校师生的人身和财产安全。高校危机事件处置人员在处置的过程中合情、

合理、合法,积极避免在危机事件处置过程中不符合法律、不符合程序的现象发生,要运用法治思维和法治方式进行处置,化解高校危机事件,维护校园的和谐稳定。

## 二、高校危机事件法治化处置的困境

高校危机事件的出现是一个新现象,多数高校都缺少成熟的应对策略或预案,目前,针对危机事件的处置基本是通过行政手段、个人协调或者强制手段进行的。但是,这种处置方式往往会因为当事方的反悔或者不服而留下后遗症,最后有进入司法程序。在依法治国的背景下,“一个国家法治的发展和完善往往是通过应对前所未有的或突发事件来实现的”<sup>[2]</sup>。基于高校危机事件的不确定性、紧急性和危害性,法治途径是一个比较周全的处理策略。“法治”就是良法与守法的有机统一,结合我国立法状况与高等教育的基本特点,通过法治途径来有效处置高校危机事件既具有国家法治建设的宏观意义,又具有必要性与紧迫性。但是,目前我国高校危机事件的法治化处置还存在一些困境,需要解决。

### (一)法治思维的缺位

长期以来的行政化教育体制使高校与学生之间形成了管理与被管理、教育与被教育、命令与服从的不对等关系,因而我国高校危机事件处置主要是沿着“重压制轻法治,重权力轻权利”的路径进行,往往采用强制性的行政权力来压制危机事件的发展,注重维稳而不寻求运用法治理念和法治思维方式探究危机事件背后的原因和解决方法。但是,随着大学生权利意识的增强、社会救济渠道的增多以及部分高校辅导员工作机制的偏差,当一些学生的利益诉求不被重视、不被尊重时,学生就会出现情绪反弹或者推动事件恶化,最后使一些潜在的危机事件得以爆发,或者小事件酿成大危机。

传统的高等教育管理体制使高校对学生的管理十分注重权力的纵向深入,以维持学校的秩序,但轻视了学生的横向权利与具体的利益诉求,使高校与学生之间形成矛盾或对立。现代法治理念要求学校管理者重视规则,强调依法治校,依法维护学生合法权利,且新颁布的教育部41号令第一条也在原21号令基础上增加保障学生合法权益,这要求学校管理者在处理危机事件中既要运用法

律手段,用法治思维和法治方式解决危机事件,也要维护学生权利,正确的对待学生的利益诉求。

### (二)法律规章不健全

高校危机事件处理法律规章存在一定程度的缺失,这也给危机事件处理法治化增加了难度,当前这一问题主要体现在两个方面:相关法律规章不健全与法律救济机制缺失。前者主要表现在两个方面:一方面是国家存在立法缺失。我国缺少高校危机事件专门性法律法规,处置过程中只能从其他专门性法律法规中寻找依据,如《中华人民共和国食品卫生法》、《学校卫生工作条例》、《治安管理处罚法》等,但在具体案例的认定中,缺少法律界定高校危机事件中的责任主体以及承担责任标准。法院在受理此类案件时由于无法可循,自由裁量权偏大,可能会造成同案不同判的不公正现象,当事人可能因为不满而推动危机事件的发生或升级。另一方面学校规章制度不完善。许多高校的学生管理规定或违纪处分办法中,大量存在含模糊性语言的条款,如“情节严重”、“造成恶劣影响”、“屡教不改”等,如何界定情节严重、何种情况是屡教不改等,在具体执行和操作过程中,因为对条文的多元化理解而造成多样性的处理结果,学生的不公平感上升使危机事件发酵。同时,一些学校为管理方便和防止人为因素造成的同案不同处理,作了一些违法的规定,如“考试作弊一律开除学籍”,明显违反教育部41号令《普通高等学校学生管理规定》第五十二条关于开除学籍的相关规定,违反了下位法不得与上位法冲突的原则,为了使高校危机处理更加法治化,也应当予以修订。

而救济机制缺失主要表现在校内外申诉难。“校内申诉受学校行政权力的影响难以发挥权利救济作用”<sup>[3]</sup>。绝大多数高校的学生申诉处理委员会和学生处分部门都设在学生处,学生申诉的结果往往是维持原来处分决定,高校与学生之间的纠纷无法消解;二是校外申诉机制缺位,校外申诉只有学生对校内申诉有异议,在接到学校决定书15日内可以向学校所在地省级教育行政部门提出书面申诉,行政效率低下。而且无论是校内申诉还是校外申诉,都属于教育系统的内部监督,很难起到监督效果。三是诉讼渠道不畅通。高校的办学自主权是否属于行政诉讼范畴没有得到厘清,在司法实践中有关案件往往难以受理。可见,“校内

申诉机制,对维护学生权利很难起到实质性的作用,校外救济方式渠道不畅,行政诉讼大多只能在与学历、学位相关的纠纷中实现救济。”<sup>[4]</sup>

### (三)信息治理的法治化程度不高

信息误传、信息失真与谣言都是导致危机事件的重要推手,因此,加强信息治理有效管控不良信息是预防和处置危机事件的重要环节。而我国高校存在信息治理的法治化程度不高的现象,主要体现为高校内部和外部的危机信息流动滞胀。高校内部信息主要是纵向传递,而科层制的行政体制造成危机信息延迟或失真,使决策部门不能及时、迅速地获取相关信息,也无法及时有效做出危机决策,而不同部门之间的信息传递与共享机制不畅,造成组织信息交流受阻。

从高校外部的信息传递来看,危机事件发生后,许多高校为保护自身的名誉,防止危机事件对高校造成负面影响,往往采取封锁消息,不允许校内教师和学生发表相关言论,造成危机事件信息的不公开与不对称;一些不明真相的人就会轻信网络信息或主观臆测,造成网络舆论的无序,甚至演化为网络谣言。危机事件处理中信息不公开与信息不对称,不仅违反信息公开条例,而且打乱危机事件处理进程,甚至在特定条件下引发新的危机。

## 三、高校危机事件处理法治化能力建设的路径

高校危机事件法治化处理困境的产生具有多方面的原因,但是,我们应对危机的法治思维与法治手段的缺乏是主要原因,因此,从高校与国家的长治久安来看,高校危机事件的处理应该强化法治化能力建设。

### (一)厘清“权与法”的关系,构建校内专门性法务部门

我国高等教育管理长期处于封闭体制,随着《高等教育法》的实施,高校的行政化管理逐步向法制化方向转变,因此,高校面对危机事件应当首先要强化法治观念,掌握好权与法在危机事件处置过程中的尺度与界限。高校管理层不但要掌握学生危机处理领域涉及的基础法律知识,熟悉相关法律规定,不断提高法律意识、平等观念、公正精神、法治理念,带头学法、用法、守法,同时开展法律素养相关专题培训,营造良好的校园法治氛

围,还要正确处理“权”与“法”界限和运用范畴,摒弃权大于法的错误理念,坚持合法用权、依法管理,严格按照法定的权限范围、程序、方式行使管理权限,在涉及学生处罚的自由裁量领域,不仅要合法,还要合理,杜绝自由裁量权滥用。

其次,高校应当构建专门的法务部门来盘活危机事件法治处理的联动机制。当前大多数高校的法制工作以临时性、应急、事后补救性工作为主,而设置常设机构进行常规管理、开展法制事前预防工作非常不足。如设立高校法制工作机构,协助高校起草、修改、审订和监督校规校纪及其他管理政策;审核各职能部门所作学生管理决定的合法性程度,协助举办各种法制教育活动,为学生提供法律咨询服务等,有利于高校自身法治功能的健全,从而提高高校危机事件法治处理能力。很多教育发达国家高校普遍存在具有类似功能的机构。如美国麻省理工学院的学生法律服务办公室,由学生发起,由特聘律师、法律事务管理人员、法律秘书或者校外合作者以及本科学生助手组成,为学生提供必要的法律方面各项服务。<sup>[5]</sup>

### (二)完善国家法律体系建设,强化高校的制度约束力

有法可依是依法治校的基础。当前我国没有专门的危机处理方面的法律规范,只有社会危机管理的一些政府条例,在法律效力上还不能起到很好的约束作用。因此,我国立法部门应该加强高校危机处理的立法工作,进行“顶层规范”,如对当前高校危机事件进行类型化分析,在上位法的基础上出台更具针对性的高校危机管理的新法律、新法规,对现有法律、法规中涉及到危机事件中司法责任划分的条款进行细化,特别强化高校危机事件中的司法责任划分,便于高校危机事件处理的效率提升与公平公正。在法律优化的过程中要注意程序法与实体法并重,既要保证对危机事件中的责任人进行必要的法律制裁,又要对当事人的合法权利与义务进行法律保障,如知情权、申辩权和申诉权等权益应该受到程序性保障。同时,对高校既有制度中未能涵盖的新问题与新形势进行充分考虑,特别是那些因为国家现有法律法规的滞后性而导致的空白或不完善的地方要结合高校实际进行优化;而对与上位法相冲突的校内制度进行废止或修改。

完善当事人的权益救济机制。一是建立听证制度,对当事人进行重大处分的时候需要有完善而严格的听证制度。听证会由行政主体即学校代表、行政相对人、第三方代表(教师及社会司法机构代表)参加,并采取回避原则,听取双方陈述,对行政行为进行评议,从而产生公平公正行政行为。二是完善申诉制度。申诉制度需要在国家法律框架内和《普通高等学校学生管理规定》内进行构建和完善,对申诉条件和范围、申诉程序、申诉监督机制等进行明确的规定,让学生能够得到有效的权利救济。三是鼓励师生通过司法程序维护权利。在建设法治社会的今天,高校在面对与师生的利益纠纷时,应当积极鼓励师生通过司法手段维护权益,通过仲裁或起诉的方式来判定双方的责任,并积极执行相关判决,从而避免校园危机事件。

(三)树立危机事件管理的“云端”思想,有效管控信息的传播渠道

在大数据时代与国家治理现代化的今天,信息传播的多样化给社会管理带来新的机遇和挑战。信息传播在高校危机事件处置中起到“双刃剑”的作用,因此,要应对这种大媒体时代的挑战,改善信息治理环境,高校必须要在信息开放利用与信息保护方面进行创新。

通常,一些高校总是对危机事件进行隐瞒或封锁信息,造成在危机处理中错失“黄金时间”。危机事件处理过程中需要及时公布公众关心而又不会干扰事件处理的相关信息,否则会造成假信息或流言四处传播而增添人们的恐慌心理,并且可能使危机升级。<sup>[6]</sup> 为避免危机升级和维护高校名誉,高校应当建立公开透明的信息发布体系。首先,学校应该建立专门的新闻发言人制度,危机发生后,高校应尽快形成新闻通稿,又新闻发言人对外及时客观准确发布,新闻通稿应该由宣传部门、

涉事单位、危机处理核心领导集体把关,在信息传播渠道上可以通过校园网、官方QQ、官方微博等权威方式发布。值得注意的是,通稿只能对事件进行客观描述,在事实没有证明清楚时,不能对事件对原因、影响等方面作出任何可能性、推测性报道,不作轻易表态。其次,宣传部门和危机事件处理领导机构需要时刻关注网络动态,及时将危机事件的处理进展情况如实向广大师生披露,并且向媒体发布有关危机事件的最新消息,防止网络舆情的发生,对于肆意造谣、扰乱是非的责任人要进行教育和司法处理。最后,危机事件处置完毕后,宣传部门应当跟进报道,及时向外界公布危机事件的起因与处理结果,让公众对危机事件有客观、真实的认识,学校还需要对事件进行反思,针对制度的疏漏之处进行补救,形成危机事件防控的长效机制。

参考文献:

- [1]黎开谊.我国高校危机事件的诱因探析[J].中国高等教育,2010(6):49—50.
- [2]苏力.通过应对突发事件发展完善法治[N].人民日报,2003-6-11.
- [3]杨林.依法治校进程中的高校校园危机管理探析[J].福建师大福清分校学报,2016(4):91-93.
- [4]金斐.高校学生惩戒纠纷解决机制研究[J].华东政法大学,2010:31.
- [5]张立刚.高校学生事务管理中的法律问题相关案例研究[M].济南:山东大学出版社,2015:145.
- [6]张海峰.高校危机管理的现状与对策分析[J].扬州大学学报,2014(10):44-45.

责任编辑 李华玲