

# 高校学生管理规范性文件法治化研究

劳纯燕

浙江工业大学, 中国·杭州 310000

**【摘要】**高校学生管理规范性文件是高校开展学生管理工作的直接依据和重要前提。在全面推进依法治校的时代背景下, 学生管理规范性文件法治化的重要性与日俱增。同时, 规范性文件作为高校规章制度的重要组成部分, 不仅承载着实现国家高等教育目的的重任, 还直接关系到学校内部秩序的维护和全体成员权益的保障。因此, 如何通过规范性文件法治化建设, 推进学生管理工作在法治轨道上合法合规地开展, 成为当前高校治理的重要命题。基于此, 本文拟对当前高校学生管理规范性文件法治化建设的困境进行分析, 进而提出推动高校学生管理规范性文件体系法治化推进之对策, 以期对高校学生教育管理法治化范式构建提供建设性建议。

**【关键词】** 学生管理; 规范性文件; 高校治理; 法治化建设

课题来源: 浙江省大学生思想政治教育专项课题“高校大学生教育惩戒研究”, 项目编号: Y202250914

当前, 我国的现行立法体系中, 宪法、法律、行政法规、地方性法规、规章等法律规范中均有条文涉及高校学生管理, 并由此在规范层面为高校学生管理提供依据。例如, 《宪法》第19条、第46条与第47条对高校管理以及相关工作作出原则性的规定, 为高校的学生管理工作提供了最基本的指导。又如, 《教育法》、《高等教育法》、《学位法》等法律规范, 为高校学生管理提供了更为具体的法律依据。再如, 《学校体育工作条例》、《普通高等学校学生管理规定》等行政法规、部门规章, 在具体操作层面进一步细化了高校学生管理的相关规定。但在高校学生管理的具体实践中仍存在着诸多问题和挑战, 比如, 当前的法律规范更多地是对高校学生管理作出原则性的规定; 高校在制定和执行学生管理规范性文件时, 往往面临着如何平衡学校自主权与学生权益保护、如何确保管理过程的合法合规性等难题。

## 1 高校学生管理规范性文件法治化建设的实践困境

随着全面依法治国战略的深入推进, 我国教育领域的立法规范体系逐步建立。与此同时, 自上世纪九十年代开始, 高校与学生之间的行政诉讼案件也逐年增加, 大部分案件均涉及高校学生管理规范性文件的问题, 这也从侧面反映出当前我国高校学生管理规范性文件法治化建设亟待加强。

### 1.1 规范性文件体系不完善

规范性文件作为高校学生管理工作最为直接的依据, 其仍面临体系不完善的问题, 主要表现在以下三方面:

#### 1.1.1 部分规范性文件的缺位

《教育法》、《高等教育法》以及《教育部关于进一步加强高等学校法治工作的意见》等明确要求高等院校需要加强依法治校的办学意识, 根据相关法律法规, 结合高校自身情况, 尽快完善高校的规章制度体系。部分高校在章程中没有体现关于学生教育管理的相关规定, 致使教育管理的原则性规定与规范的缺失, 在一定程度上阻碍了高校依法治校的进程。另外, 很多高校虽然遵从上位法的规定, 但是对校内涉及学生管理的规定多停留在原则性层面, 尚未制定相配套的实施细则, 缺乏可操作性, 从而在规范性文件的具体实施过程中出现较大问题, 甚至因此与学生对簿公堂。

#### 1.1.2 规范性文件制定程序不合理

当前, 我国仅出台了《高等学校章程制定暂行办法》对学校章程的制定程序进行明确的规定, 但还没有出台高校规范性文件制定程序的相关规范。就高校学生管理规范性文件而言, 制定程序存在如下问题: 一是缺乏规划, 高校在制定关于学生管理的文件时, 往往是为了解决遇到的突发事件或在教学工作中集中反映的问题, 在整体制定思路上缺少前瞻性与主动性; 二是缺少充分调研论证, 很多高校仅仅是有本部门相关工作人员在结合以往经验以及其他高校的做法的基础上进行制定规范性文件, 在文件制定上缺乏实践性。

#### 1.1.3 规范性文件内容与上位法存在冲突

高校学生管理规范性文件具有众多法律渊源,其中体现的“法律优位原则”与“法律保留原则”不仅规定了高校在学生管理时需要依据上位法的规定,不能与之相抵触,同时也要求高校不能随意创设规定,但实践中与上位法的抵触现象屡见不鲜。上世纪九十年代末,北京科技大学根据本校所制定的《关于严格考试管理的紧急通知》,认定该校学生田永携带写有电磁学公式的纸条进入考场行为属作弊行为,并作出退学处理决定。但北京科技大学作出的退学处理决定所依据的“通知”中的条款,与当时的上位法——1990年颁布的《普通高等学校学生管理规定》中的相关条款存在明显的抵触,田永的作弊行为并不属于该文件中规定开除学籍的情形。因此,北京科技大学依据其自行制定的“通知”对田永作出退学处理,显然违背了上位法的相关规定。

### 1.2 管理过程的程序正当性不足

聚焦高校学生教育管理层面,当前存在虽有文件明确规定,但操作中仍具有“人治”色彩的隐性管理方式,即当前高校学生管理仍在某种程度上受到“重实体、轻程序”等固有观念的影响。学生的程序性权利常易受到学校侵害,学校在作出涉及影响学生权利义务的的决定前,应当听取学生意见,给予申辩机会,确保学生程序权利的实现。但实践情形常常与之相反,如上述的田某诉北京科技大学一案中,学校未宣布处分决定、未送达学籍变更通知、未办理退学手续,不颁发毕业证等行为违背了程序的正当性,成为原告学生田永胜诉原因之一。即便实体处理存在争议,当程序上的瑕疵也不应当忽视,它关乎到当事人的基本权利保障和法律的公正性。<sup>[1]</sup>

### 1.3 高校学生申诉制度不完善

为保障学生的合法权益,《教育法》确立了学生申诉这一重要制度。然而由于《教育法》中的规定较为笼统,并未对学生的申诉权利内容进行细化,使得学生的这一权利被“高高提起、轻轻落下”。教育部出台的《普通高等学校学生管理规定》明确了“学校应当成立学生申诉处理委员会,受理学生对取消入学资格、退学处理或者违规、违纪处分的申诉”,在一定意义上保障了学生的申诉权利。但这一法律文件并没有从根本上对学生申诉的实质问题做出具体而详尽的规定<sup>[1]</sup>,如学生申诉处理委员会如何设

置、其人员构成比例如何、其在校内的身份和地位是什么等问题均没有回答。

## 2 高校学生管理规范性文件法治化的理论基础

### 2.1 高校学生管理规范性文件的法律属性

学生管理规范性文件是高校规章制度关于学生管理的重要组成部分,近年来,有不少专家与学者对其概念进行讨论,因其侧重点不同,导致得出的概念略有差别。但各类观点的同一性在于学者们均从制定目的、制定方式、规范效力等角度剖析学生管理规范性文件的内涵,即该类文件是高校为了实现国家的高等教育目的,以学校的办学目标和理念为依托,按照一定程序依法自主制定的,在全校范围内实施,对学校各项工作和全体成员具有普遍约束力的章程、规定和办法等规章制度的总称。

从高校学生管理规范性文件的制定主体来看,在当前的法律体系下,《高等教育法》对高校的法律属性做出了一定阐释,规定高等学校取得法人资格的时间为其被批准之日。《教育法》中也同样将学校界定为法人。高校既然属于承担民事责任的法人,其当然不能界定为行政主体,也不属于行使国家行政权力的行政机关。因而,从内部视角分析高校与其学生的关系,则属于法人的团体与其内部成员之间的关系,高校制定的规范性文件就是规范其内部关系的管理文件,其效力只作用于高校内部,对外并不具有普遍约束力。高校依照其管理需要制定“章程”等管理文件体现了其一定的自主性,可将这类作用于高校内部秩序管理的文件称为“自治性规范”或者“自主性校规”。

### 2.2 高校与学生之间的法律关系

高校与学生之前的法律关系是何种关系,直接影响到了对学生管理规范性文件的调整 and 学校的内部管理体制。当前,在讨论有关高校学生和管理主体之间的法律关系时主要有两种观点,其主要争议的焦点在于高校学生管理权属于私权利还是公权力。

坚持“私权利”的学者认为高校与学生之间属于契约关系,高校学生管理属于社会主体内部管理权利的内容。根据我国现行的《教育法》,学校及其他教育机构可以行使的权利包括“按照章程自主管理”、“对受教育者进行学籍管理,实施奖励或者处分”,因此应将学生管理认定为私法性质上的事实行为。<sup>[2]</sup>坚持“公权力”的学者则认为高

校学生管理应当归属于国家权力，高校作为法律授权的教育机构在行使其管理职能时，与学生之间具有非平等的法律关系，并且高校学生管理具有明显的单方强制性。

### 3 新时代高校学生管理规范性文件的法治化路径

良法是善治之前提。高校规范性文件的法治化，是推动高校学生管理工作在法治轨道上运行的重要途径，也是高校进一步推动依法治校的必由之路。

#### 3.1 坚持多管齐下，完善规范性文件体系

##### 3.1.1 完善规范性文件内容

高校章程是高校教学和管理的总纲领，也是高校学生管理规范性文件的“上位法”。因此，首先，高校应当严格按照《高等学校章程制定暂行办法》等法律法规的要求，在章程中明确学生教育管理的相关规定，包括学生权利与义务、教育管理的原则与流程等。其次，高校应在遵循上位法与高校章程的基础上，结合实际情况，制定具体、可行的实施细则。实施细则应涵盖学生教育管理的各个方面，如课程设置、教学方法、考试制度、学籍管理等，确保各项规定能够得到有效落实。最后，通过设立专门的机构对高校的规范性文件进行定期评估与清理，确保规范性文件能与高校的实际办学情况以及现行法律法规相适应。

##### 3.1.2 规范规范性文件制定程序

由于高校在学生管理上所面临的的具体内容纷繁复杂，实际操作中为快速解决矛盾、稳定突发事件在一定程度上过分注重“人治”因素，管理者根据主观意愿进行制订与管理虽然短期内能够起到一定作用，但长此以往对于法治化进程却是隐性阻碍。因此只有在规范性文件制订到实施再到后期落实的各个阶段最大程度规范化、减少主观化倾向，才能处理好学生教育工作的“神经末梢”，走好学生管理的最后一公里。

#### 3.2 贯彻依法治校，程序与实体并重

基于依法治校的理念，高校在制定与实施学生管理规范性文件，必须始终法治理念，在制定与执行的过程中严格遵循规章制度，而不应由人为进行干预。此外，高校对学生教育管理进行规范的最终目的是引导学生和教职工形成正确的教育管理价值观，应当遵循“教育为主，惩戒为辅”的理念。使高校真正成为社会人才的培养沃土而非一味“严刑重罚”。

以贯彻依法治校理念为核心，提高实施规范性文件的程序正当性，既包括了规范学校作为管理主体行使教育权的程序正当，也包括了教育者和受教育者行使其权利的程序正当。此类程序的设置应当秉持着公开、公平、公正等法律原则。<sup>[3]</sup>高校学生管理规范性文件作为高校内部的自治性规定，更需坚持程序正当性，若相关处理结果对当事人权利义务产生不利影响，则应当有配套的相应程序确保当事人享有充分的知情权、被告知权、申请权和申诉权等。

#### 3.3 重塑申诉制度，完善事后救济途径

##### 3.3.1 细化申诉受理委员会相关规定

完善教育申诉制度，对于解决学生管理纠纷，推进规范性文件法治化进程具有重要意义。基于此项视角，可以从以下几方面进行完善：一是申诉受理委员会应具有一定的独立性，人员组成上应包括教师代表、学生代表和有法学背景的人员；二是应当明确申诉受理委员在一定范围内对学校的处理、处分决定有权进行有限变更，防止申诉受理委员会沦为摆设；<sup>[4]</sup>三是完善申诉的提出、审理、执行程序，拓宽申诉结束后的救济渠道，对于申诉问题作出总结与预防机制等。

#### 3.2 建立听证制度

当前，《教育法》与《高等教育法》中明确规定学生享有被公正评价的权利，而听证是实现学生这一权利的重要前置环节。同时，《普通高校学生管理规定》对高校学生管理工作中的听证程序作出了原则性规定。因此，高校应当构建与完善听证制度，包括但不限于：一是制定具有可操作性的实施细则；二是成立专门的组织机构进行监督管理；三是明确听证的事项范围。

#### 参考文献：

- [1] 张雪莲.《学位法》实施背景下高校学位撤销校规的法治化进路[J]. 复旦教育论坛, 2024, 22(06): 32-38.
- [2] 尹力, 黄传慧. 高校学生申诉制度存在的问题与解决对策[J]. 高教探索, 2006, (03): 40-44.
- [3] 朱芒. 高校校规的法律属性研究[J]. 中国法学, 2018, (04): 140-159.
- [4] 管华, 程子如. 教育惩戒与行政处罚的关系辨正——围绕《中小学教师实施教育惩戒规则(征求意见稿)》的思考[J]. 现代教育管理, 2021, (02): 112-118.