

# 我国高校学生管理的制度变迁与趋势展望

邱燕

**[摘要]**我国高校学生管理制度变迁的主要轨迹分为改革开放前的制度探索期、改革开放后至20世纪末的制度形成期以及进入新世纪以来的制度法治化时期。立足于高校学生角色变迁的角度,我们发现不同时期高校学生管理制度都主要涉及三个核心问题,即高校人才培养的目标定位是什么,高校与学生法律关系是什么,以及高校学生受教育权保障的核心是什么。我国高校学生管理制度变迁的经验表明,高校学生管理制度应朝着法治化、民主化、专业化和学术化的趋势发展。

**[关键词]**高校学生管理 制度变迁 趋势展望

**[作者简介]**邱燕(1981-),女,海南海口人,广州美术学院美术教育学院,讲师,硕士,研究方向为思想政治教育。(广东 广州 510006)

**[课题项目]**本文系2015年广东省省级学校德育创新项目“高校学生参与学校管理的德育实效创新”的阶段性研究成果。(项目编号:2015DYYB092)

**[中图分类号]**G647 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1004-3985(2016)10-0030-04

DOI:10.13615/j.cnki.1004-3985.2016.10.008

高校学生管理制度作为调解学校与学生教育关系的规范体系,是高校管理制度的重要组成部分,也是构建现代大学制度的核心内容之一。然而,高校学生管理制度的形成和发展一方面受社会经济条件的制约,另一方面也受我国高等教育办学理念的影响。对我国高校学生管理制度变迁轨迹进行系统梳理,总结经验,反思不足,对实现高校学生管理制度的法治化、科学化,落实高校办学自主权,优化高校内部治理结构,推动中国特色现代大学制度的建立具有重要的意义。

## 一、我国高校学生管理制度变迁的基本线索

学界对我国高校学生管理制度变迁历史的认识,可以归纳为三阶段论和四阶段论。三阶段论主要以高等教育学生管理目标和内容为依据,分为新中国成立初期、“文革”时期和改革开放三个阶段。四阶段论是把社会发展的重要转折或改革作为切入点,探究社会和经济的发展变革给高校学生管理带来的变化,因此把改革开放后又划分为宏观经济转轨时期和建立社会主义市场经济体制时期。

事实上,我们对高校学生管理制度变迁基本线索的认识,应基于高等教育发展的宏观历史背景和社会经济发展条件。在不同的历史时期,我们对高等教育功能的认识、支撑高等教育发展的物质基础、高等教育发展的政治文化背景,都会影响到高等教育学生管理制度的变迁。在变迁过程中,大学生直接而敏感地从自身身份的变化感受到制度变迁带来

的影响。例如20世纪末,高等院校开始收取学费,许多研究者提出高等教育领域出现学生“消费者”角色,作为“消费者”的大学生,也就对学校的学生管理服务提出了新的要求。据此。我们认为高校学生管理制度变迁的基本线索,应考虑不同时期的社会政治经济发展条件、高等教育的办学规律等因素,把高校学生角色变迁作为切入点,探究高校学生管理制度变迁的基本规律。

以高校学生角色变迁为切入点,剖析高校学生管理制度,主要考虑三个问题,一是高校人才培养的目标是什么,这反映的是对高等教育育人功能的基本认识;二是高校与学生的法律关系是什么,这反映的是高校学生管理制度的合法性;三是高校学生受教育权得以保障的核心是什么,这反映的是高校学生自身的权利定位和诉求。

## 二、我国高校学生管理制度变迁的主要轨迹

### (一)探索期:改革开放前的高校学生管理制度

改革开放前,高校学生管理制度属于构建的“探索期”。新中国成立后的前三十年,我国高校学生管理制度呈现两个不同的阶段,一是新中国成立后至“文革”前,二是“文化大革命”时期,在这两个阶段,我们对高等教育的功能和性质的认识有很大差别,在学生管理制度上也呈现不同特征。但总体上,这一时期的高等教育办学体制与计划经济体制相适应,教育与国家建设高度一体化的教育体制将高等教育人才培养统合于计划经济体制之中,高等教育

社会本位的育人方向十分明确,高等教育完全依照国家发展的实际需要进行。例如,仿照前苏联高校模式,按照行业归口建立许多单科性学院,而且以工科院校为主。这一时期高等教育学生管理工作受政治因素影响较大,高校人才培养呈现出典型的组织人特性。一方面,学生学习的物质条件得到了国家的无偿保障;另一方面,学生也失去了选择学习内容和自主就业的自由。可以说,改革开放前的高校学生管理制度,是伴随高等教育的社会主义办学方向而不断前进的,教育的上层建筑观一直影响着高校学生管理工作的开展。因此,这一时期的高等学校学生管理工作整体处于摸索实践阶段,高校学生管理工作并没有形成体系化的制度。

(二)形成期:改革开放后至20世纪末的高校学生管理制度

改革开放促使我国社会主义建设和发展取得了辉煌的成就,也促使我国教育系统得到大发展,给高校学生管理带来了大变革。改革开放后至20世纪末是高等教育的复兴时期,教育部门逐渐纠正了片面强调政治挂帅以及“文革”时期的一系列错误做法,高校学生管理通过制度建设,强调以人为本的理念,从学生的生活实际出发,全面深化改革,为我国高校学生管理工作开创了新的局面,中国特色社会主义性质的高校学生管理制度初步形成。有学者提出,这一时期以党的十一届三中全会为重要转折点,高校学生管理工作的指导思想从“学生政治思想工作”转变为“学生思想政治工作”,微小的变化却体现出了高校学生管理工作的重点开始趋向于学生的思想品德修养。在组织机构和职能设置上,改变过去学生事物管理散乱的状态,全国高校普遍设置学生工作处,统一管理全校的学生事务。这一时期高等教育相关法律逐渐健全,高校办学自主权问题受到关注,学生入学、就业、学位授予等方面的制度逐渐完善。但由于这一时期多把高等教育产品的性质界定为“公共产品”,加之对高等教育办学的市场因素考虑不足,对高等学校第三部门性质的认识不足,这一时期学校和学生的法律关系并未明确界定,学生权利义务边界不清,权利救济渠道不畅,学生“被管理”的身份角色并未得到改变。

在高校学生管理制度形成期,相关制度主要涉及学籍管理、学位条例、学费变革、考试与招生、就业制度等方面。虽然这一时期高校学生管理制度初步形成,但因教育法律体系尚不健全,高校学生管理法治理念不坚定,所以这一时期的相关制度存在一定的法律瑕疵,如国家教委1990年颁布的《普通高等学校学生管理规定》第三十条明确指出,“在校学习

期间擅自结婚而未办理退学手续的学生,作退学处理”,这与婚姻法的相关规定不符。这一时期学生管理制度建设仍处在向法治化转变的过程中。

(三)法治化:进入新世纪以来的高校学生管理制度

新世纪以来,高等学校办学环境发生了较大改变,这主要体现在:社会经济不断发展,高等学校办学的必要物质条件得到充分保障,学生生活条件改善;相关法律得以健全完善,政府与高校的法律关系逐步厘清,学校拥有一定的自主管理权;市场对高等教育的积极作用被认可,高校学费收取、后勤化改革和就业双向选择等政策影响到学生对自身角色的定位;高校学生管理制度呈现出明显的法治化趋向,学生权利意识增强,高校学生管理法律纠纷逐渐增多,学生依法维权反向推动了学校学生管理工作的法治化、民主化进程。

在这一时期,高校学生管理制度重视制度构建的合法性,赋予学生平等的主体地位,学生的权利与义务明晰,相关制度主要涉及以下几个方面:第一,学生的行为准则与权利义务。学生的权利与义务在教育部2005年重新制定的《普通高等学校学生管理规定》中得以专门提出,就学生拥有的六项权利与应当履行的六项义务做出了规定,《高等学校行为准则》也专门提到了学生的权利与义务。第二,学生安全与住宿管理。教育部陆续颁布《学生伤害事故处理办法》(2002年)、《关于切实加强高校学生住宿管理的通知》(2004年)、《关于进一步加强高校学生住宿管理的通知》(2005年)、《关于进一步做好高校学生住宿管理的通知》与《关于开展高校学生住宿管理情况自查工作的通知》(2008年)等。第三,电子注册制度。从2000年起,教育部决定在高等教育领域实行学历证书电子注册制度,并在2001年2月颁布了《高等教育学历证书电子注册管理暂行规定》,至此我国高校开始实行高等教育学历证书电子注册制度,之后的十年中,教育部通过各种途径对这一制度不断加以完善。第四,资助政策、奖励政策与助学贷款政策。2002年9月,教育部、财政部印发《国家奖学金管理办法》,这是国家在高等教育领域设立的第一个奖学金——国家奖学金,后来国家陆续健全家庭经济困难学生资助政策体系,对国家奖学金制度、国家助学金制度、国家助学贷款政策做出了进一步的完善,不仅增加了国家奖学金的获奖人数,提高了获奖金额,还设立了国奖励志奖学金,对国家助学金的资助标准与申请条件、名额分配与预算下达、申请与评审、发放、管理与监督等做出具体规定。第五,高校招生和就业政策。一方面,这一时期高校在招

生方面的变化就是实行自主招生政策。我国绝大部分学者认为自主招生的模式可以分为完全自主型、半自主型和统招前提下的自主型三种模式。另一方面,这一时期高校毕业生就业制度逐渐完善。2000年我国确立了“双向选择、自主择业”的高校毕业生就业制度,为了指导高校毕业生面向基层就业和自主创业,国家先后出台了相关激励政策,效果十分明显。

### 三、我国高校学生管理制度变革的趋势展望

从我国高校学生管理制度变迁的历史轨迹可以发现,虽然在不同时期管理制度的内容不同、价值取向有异,但制度变迁的核心是基于对学生主体地位的认识,衍生出高校人才培养的目标定位、高校与学生法律关系、高校学生受教育权保障的核心三个问题,制度的不断修正和完善是对这三个问题的不断回应。从人才培养目标上看,是从高等教育社会本位目标逐渐向社会与个人发展相结合目标转变的过程;从法律关系来看,是学校与学生法律关系不明确到不平等再到平等的过程,而且市场因素的介入,使学校对学生的管理形成了消费关系;从受教育权保障内容看,是从权利不明晰到权利保障法治化的过程。随着高等教育的发展,学生学习的自由选择权问题也受到关注,学生的学习权不断获得保障。梳理制度变革过程,笔者认为高等教育学生管理制度的发展和进步,有赖于坚持法治化、民主化、专业化、学术化。

#### (一)高校学生管理制度的法治化趋向

一方面是高校学生管理制度逐步健全。新中国成立以来,我国高校学生管理制度的建设经历了一个从无到有,从不完善到逐步完善的过程,特别是在当前我国倡导依法治国、依法治教的背景下,更加重视高校学生管理制度。纵观我国高校学生管理制度的发展历程,1980年第五届全国人大常委会第十三次会议通过的《中华人民共和国学位条例》开启了我国高等教育管理的法制化历程,2004年第十届全国人大常委会第十一次会议对其进行了修改,使其更符合高校管理的需求。1995年《中华人民共和国教育法》的颁布标志着我国教育进入依法治校的新时期,1998年通过的《中华人民共和国高等教育法》是针对高校学生管理的专门法律。除此之外,我国还制定了相关的行政法规、暂行条例,如《高等学校暂行规程》(1950年)、《高等学校学生学籍管理的暂行规定》(1978年)、《普通高等学校学生管理规定》(2005年)、《高等学校章程制定暂行办法》(2011年)等。这些法律法规的颁布与实施,为高校明确自身在管理中的地位,正确处理高校与学生之间的关系

提供了法律上的指导,同时也推进了高等学校学生管理法治化的进程。

另一方面是高校学生法律意识不断增强,促进高校学生管理制度付诸实践。高等学校不断重视依法治校与依法治教,通过课堂讲授、开展活动等向学生传递法律知识与法治理念,高校学生的法制观念逐步确立,权利意识逐渐形成,开始学会运用法律来维护自身的合法权益,如1992年刘燕文诉北京大学案、1996年田永诉北京科技大学案等,学生法律意识不断增强反过来也促进着高校学生管理不断法治化,促进高校按照相关法律法规来进行学生管理。学生是高校管理的重要主体,学生入学、求学、毕业等都有相关法律规定,因此,学生法律意识的强弱直接影响高校学生管理制度的执行。高校应不断增强依照学生管理制度办学的理念,应主动按照相关法律法规去化解学校与学生之间的矛盾、纠纷,高校及教育主管部门的执法意识与执法水平在高校学生管理法治化背景下会不断提升。同时,高校以保障学生学习权为核心,要明确学习权的价值位阶,重视参与主体多元性,也要尊重和落实高校办学自主权及健全校内救济机制,特别是申诉制度。

#### (二)高校学生管理制度的民主化趋向

高校学生管理制度民主化表现在两大方面,首先是规定政府及教育主管部门尊重高校的办学自主权,逐步去行政化,高校获得更大的自主决定权。《中华人民共和国高等教育法》第十条规定“高等学校应当面向社会,依法自主办学,实现民主管理”,第十四条要求“国务院其他有关部门在国务院规定的职责范围内,负责有关的高等教育工作”,一方面规定高校自主管理、民主管理;另一方面也规定高校主管部门应将行为限制在职权范围内,不得越权。其次是制度规定高校要注重学生的主体地位,给学生更大的发展空间。当代社会强调要以人的发展为核心,而学生又是学校的最重要群体,所以高校应坚持以人为本。2005年《普通高等学校学生管理规定》第四十一条提出“学校应当建立和完善学生参与民主管理的组织形式,支持和保障学生依法参与学校的民主管理”。

高校学生管理制度民主化在实际管理过程中体现在两个方面:第一,在制定高校学生管理制度的过程中,越来越注重学生、教师及其他教职工的参与,学校的教育教学、科学研究、学生日常生活等是主要管理内容,教师权益的表达团体有教职工代表大会,学生权益表达的组织有学生会。第二,在高校学生管理制度的实施过程中,越来越注重保护师生的合法权利,立足于满足师生的需求。如2005年教育部

新出台的《普通高校学生管理规定》取消了1990年的《普通高等学校学生管理规定》中对学生婚姻的强制规定,现代高校放宽了对高校学生结婚、生育的管理,体现了高校对学生隐私权的尊重与保护。

### (三)高校学生管理制度的专业化趋向

随着高等教育事业发展的专业化趋向,高校学生数量不断增多,学生管理事务也随之增加,高校的学生管理呈现不断专业化发展的趋势,即高校学生管理事业的发展不仅需要专业的知识与技能,更需要专业的人才。在高校开展学生管理工作的初期,学生管理工作是由学术人员兼职,后来随着高校规模的不断扩大,学生管理的难度也日益增加,原来的兼职人员已难以胜任日益繁重的学生管理工作,于是高校出现了专门负责学生工作的人员,如辅导员。高校学生管理工作人员的专业化,既是制度对高等教育发展的要求,也是高等教育自身发展的需求。高校学生管理专业化是高等教育发展日益规模化、大众化的要求,更是提高学生管理效率的重要途径,也是提高教育教学质量,促进高等教育稳定、有序发展的重要保障。

高校学生管理专业化是学生管理工作的一个发展趋势,学生管理专业化主要是高校学生管理队伍建设的专门化。我国高校学生管理制度经过多年的发展,学生管理方面的工作逐步成熟,并逐渐形成一定的规范、标准,到现在出现专门的人员来专门管理学生事务,形成一种专门的职业。2004年,中共中央、国务院联合发布了《关于进一步加强和改进大学生思想政治工作的意见》,指出“辅导员、班主任是大学生思想政治教育的骨干力量”。2006年教育部又颁布《普通高等学校辅导员队伍建设规定》,明确了辅导员的角色、职责、配备、选聘方法、培养与发展、管理、考核等方面的内容,这为高校辅导员队伍的建设提供了重要的指导作用,也为高校辅导员的专业化起了重要的作用。当前,我国大部分高校都安排有辅导员、思想政治工作人员或年级主任等,以专门管理学生的日常学习、生活。同时,学生管理队伍的专业化也体现了其工作的专门化,决定了其管理与服务的对象是学生,且负责管理学生的学习、生活等方方面面的内容。

### (四)高校学生管理制度的学术化趋向

高等学校是以知识为中心的学术机构,知识活动是高校众多活动中最为重要的活动,学校对其他活动进行管理的目的都是为了知识活动能够顺利开展,如高校学生的学籍管理、招生管理与后勤管理等活动。学术活动作为与知识活动密切相关的一项活动,高校管理应该加以重视。从我国高校管理

的发展过程来看,学术权力不断受到重视,高校重视学术权力的氛围不断形成,这有助于保障学术自由与学术人员的权益。行政权力是高校管理中的另一项重要权力,我国高校长期以来重视行政权力,轻视学术权力,行政权力在不同程度上会干预知识活动。当前,我国高等学校逐步认识到学术自由的重要性,要求限制行政权力,主张司法有限介入,重视大学自治,强调教授治校、教授治学,教授治校的实质是大学组织结构与权力架构创建要以学术权力为主导。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出要“充分发挥学术委员会在学科建设、学术评价、学术发展中的重要作用。探索教授治学的有效途径,充分发挥教授在教学、学术研究和学校管理中的作用”。在高校管理过程中实现教授治校,需要不断地推进依法治校与高校办学自主权的落实。

随着我国高等教育领域法制的不断完善,有学者倡导在科学行政发展观的引领下促进高校行政学术化,指出高校行政学术化是科学行政发展观在高校管理中的具体体现,它所秉持的高校管理理念是以管理人员学者化、管理工作科学化、管理为学。促进高校行政学术化,就是要坚持科学行政,防止高校行政权力的泛化。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》指出要“探索建立符合学校特点的管理制度和配套政策,克服行政化倾向,取消实际存在的行政级别和行政化管理模式”。高校管理中存在三种不同的重要权力,即学术权力、政治权力、行政权力。在高校管理过程中,学术权力离不开政治权力、行政权力的支撑,但是也要防止政治权力、行政权力对学术权力的过分介入;同时,政治权力、行政权力要以学术权力为依托,要以实现高校学生管理的学术化为目的,要在正确处理三者关系的基础上,不断促进高校学生管理的学术化。

### [参考文献]

- [1]花长友.高校内部管理体制创新的理论与模式[D/OL].南京: 河海大学, 2001 [2016-03-30].<http://epub.cnki.net/kns/detail/detail.aspx?QueryID=7&CurRec=1&recid=&FileName=2002120140.nh&DbName=CDFD9908&DbCode=CDFD&pr=>
- [2]刘进.历史与嬗变:中国高校自主招生10年[J].现代大学教育,2011(1).
- [3]李祥.试论大学生学习权救济的困境及路径选择[J].中国教育法制评论,2013(00).
- [4]赵蒙成.“教授治校”与“教授治学”辨[J].江苏高教,2011(6).
- [5]程建军.科学发展观引领下的高校行政学术化[J].江海学刊,2008(4).