

# 论高校辅导员法治思维的养成与实践

宫玲琳

(南京大学 教育研究院、法学院, 江苏 南京 210093)

[摘要]法治思维是辅导员开展学生事务工作必须养成的思维方式,不仅关系到依法治校的落实,也关系到学生权益的保护和实现。辅导员法治思维应在法律优先和公平正义的原则下,涵盖法律至上观念、程序正义观念和权利义务观念。辅导员法治思维的养成并非一蹴而就,而是需要顶层设计和基层落实,通过改善高校法治环境、普及知识培训和开展案例教学等方面来实现。

[关键词]高校辅导员 法治思维 养成路径

[中图分类号]G641 [文献标识码]A [文章编号]1002-5707(2016)1-0100-04

高校辅导员作为学生事务管理工作的执行者和实践者,其法律素养不仅关系到学校行政指令的有效实施,更关系到学生权益的保障和实现。根据我国高校辅导员工作的岗位要求,辅导员职业对于从业者的专业并无特别限制,辅导员可能来自于各个院系和专业,毕业于法学专业的辅导员非常少。随着国家法治进程的加快,不断增长的依法治校的要求与辅导员自身法律素养的缺失所表现出的矛盾日益明显,实践中亦不断涌现出学生起诉学校的诉讼纠纷。在缺乏系统法律知识和法学理论的局限性下,辅导员必须具有法治思维,养成法治行为模式。

## 一、高校辅导员法治思维的界定和意义

辅导员法治思维是指辅导员在从事学生事务管理工作过程中综合运用法律规范、法律原则和法律逻辑,以法治理念指导和解决学生事务管理工作中遇到问题的认识活动与过程。法治思维是高校辅导员管理工作必须具备的思维方式。第一,辅导员法治思维是实现依法治校的必然要求。对高校而言,依法治校是否能够实现,直接依赖于决策者和执行者是否普遍接受与法治理念相适应的思维方式。而对于辅导员工作而言,公平公正进行学生事务管理,依法保障学生权益,是依法治校在

学生事务管理层面的必然要求和重要一环。第二,辅导员法治思维有利于促进辅导员与学生的有效沟通,有利于减少诉讼的发生。辅导员处于高校学生管理工作的第一线,学校政策和规定的实施需要辅导员与学生进行沟通和交流。法治思维有利于这些沟通和交流得以在法律框架内进行,有利于防范高校与学生的纠纷和法律风险。第三,法治思维有利于辅导员提升职业素养和职业技能,走专业化、职业化道路。根据教育部发布的《高等学校辅导员职业能力标准》(暂行)中的相关规定,辅导员应能准确把握国家有关法律法规和学校规章制度,能运用法律知识指导学生对日常遇到的复杂问题进行分析。这些技能的掌握有利于形成法治思维,而法治思维的形成又为辅导员依法办事提供了行为基础和思维模式。

## 二、我国高校辅导员管理工作中面临的法律问题

长期以来,我国高校和学生的关系受到特殊权力关系的影响。在这种关系背景下,学生管理以学生单向度的服从、义务为特征。高校辅导员在管理过程中侵犯学生合法权益的情形时有发生。随着法治社会的发展进程,基于传统校生关系而形成的辅导员管理模式面临更多挑战。这种困境既

本文为2014年度江苏省普通高校研究生科研创新计划项目资助(项目编号 KYLX\_0013)、南京大学文科校级青年基金项目支持阶段成果

来自于高校学生事务管理宏观层面的不足,也来自于辅导员基于本职工作性质所带来的局限。

#### (一)高校学生事务宏观管理中存在的问题

高校学生事务管理工作作为高等教育的重要组成部分,受到高校宏观决策管理的支配和影响。高校的治理模式和法治程度无疑对辅导员工作的开展具有重大影响。第一,高校学生事务管理法律体系不够完善,存在漏洞和空白。在国家立法层面,学生事务管理的法律规定散见于《教育法》《高等教育法》中,缺少高层级的专门规定学生事务管理的法律规范。在高校订立自身校规的层面,有的高校规范制定滞后,有的高校虽然制定了相应的规范,但是质量较差;或者与上位法冲突,或者规范之间内容不统一,存在相互冲突或抵触现象。第二,高校在管理过程中往往只注重单向管理,忽视了学生的主体地位。“学生既是高校学生事务管理的对象,又是参与高校校园管理和学生事务管理的主体”。<sup>[1]</sup>高校学生事务管理应当尊重学生的主体地位,保障学生的合法权益和民主参与权利。

#### (二)高校辅导员微观管理中存在的问题

辅导员工作是一种主导式推进的工作方式。在学生的评奖评优、奖助补贷、思想教育、违纪处理等事务中,辅导员往往主动与学生发生联系。这种工作方式有利于学生事务的顺利开展,但是也因为涉及学生权益,如果辅导员在管理过程中忽视依法治理,极易侵害到学生的正当权益。

第一,辅导员工作中缺乏规则意识。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中强调,加强公民道德建设,弘扬中华优秀传统文化,增强法治的道德底蕴,强化规则意识,倡导契约精神,弘扬公序良俗。规则意识是依法治国的基础,是行为人了解规则并将规则作为自身行动准绳的意识。辅导员工作处在与学生直接接触的第一线,在工作过程中不可避免地会对学生产生个人好恶和情感偏向。这种个人评价有时会影响辅导员对规则的遵守。这种情形常见于:其一,辅导员对于规则本身缺乏了解,往往根据个人判断或个人经验来管理学生事务,导致工作中违反规则。其二,辅导员没有养成根据既定规则办事的思维习惯,而是根据自己对学生的印象进行管理。例如在评奖评优工作中,忽

视某些奖项的必备条件,实行“弹性”标准,这也是对规则的违反。

第二,辅导员工作中缺乏程序意识。程序是和实体相对应的概念,程序意识是指行为人按照既定过程管理和约束自己行为的思维方式。一方面,现行高校学生管理重实体、轻程序现象比较普遍,程序规定的缺席往往使得辅导员的管理无法可依;另一方面,部分辅导员在工作中不遵守既定程序或者轻视程序,工作中存在随意性和不确定性从而违反了程序正当原则。例如,在涉及到对学生的处分等涉及学生切身利益的管理过程中,必须严格依照程序保障学生既有权利。辅导员在处理过程中必须按照程序保障学生申诉的权利,也必须按照处分规定程序进行处分,不得越过程序直接对学生进行处分。

第三,辅导员工作中缺乏权利意识。这种意识的欠缺既来自于辅导员权利意识的缺失,也来自于学生本身权利意识的不足。辅导员的管理行为带有一定的“权力”色彩,不加约束的权力往往会侵害到个人权利。一方面,传统权力关系的观念容易造成学生无条件接受学校管理、不得提出异议的误区。另一方面,辅导员承担着上传下达的任务,习惯于依赖行政权力和权威来实施管理工作,强调学生的服从性。这种管理模式往往会造成他们对学生权利的漠视,甚至侵害学生的基本权益。

### 三、高校辅导员法治思维的原则和内容

学生事务管理法治化是实现依法治校的必然要求,法治思维不仅为辅导员提供法律知识和法律价值观念,更为重要的是,当法治思维成为习惯性思维之后,将会对辅导员的行为提供预设标准,引导辅导员将自己的行为方式限定在法律框架内。辅导员在管理工作中将学会从权利与义务的特定角度来观察问题、分析问题和解决问题,将会不仅关注实质公平,也会践程序正义。

#### (一)辅导员法治思维的原则

第一,辅导员法治思维应遵循法律优先原则。所谓法律优先原则,是指辅导员在处理学生事务时,如果法律就某一事项有明文规定,那么必须优先适用法律规定。就辅导员工作的性质和内容而

言,学生事务工作包含除教学管理活动之外的大部分工作。根据大学自治精神,这些工作并没有也不可能完全被法律所规制,因而必然存在辅导员的个人裁量空间。但是,这种个人裁量必须在法律的规范之下,必须要符合法律明文规定和法治精神。

第二,辅导员法治思维应遵循公平正义原则。公平正义是一项重要的法律原则,是社会主义和谐社会的基本要求之一。教育领域的公平正义是实现我国教育改革目标的重要政策和必经之路。公平正义是人类社会的共同理想,是和谐社会的基本内容和特征。公平的朴素含义是公允持平,不偏不倚、办事公道、利益均衡;而正义则意味着惩恶扬善、激浊扬清、是非清楚、道义分明。在辅导员管理事务工作中,公平正义原则首先要求辅导员做到平等对待权利,相同情况相同对待;其次要求辅导员做到合理区别对待。对于有特殊困难的学生,辅导员工作中可以根据学生情况给予倾斜性保护,对于处于相对弱势地位的学生群体应当给予区别性的待遇,真正实现公平正义。

## (二)辅导员法治思维的内容

第一,法律至上观念是辅导员法治思维的首要要义。法律至上观念是法治社会的必然要求,是一切行动的准绳和边界。政府不能肆无忌惮地行使公权力,管理机构不能随心所欲地施加权威,而高校亦不能无所顾忌地行使管理权力。在学生事务管理中,首先,辅导员应当做到将所有行为置于法律之下去行动和思考,合法性应该成为辅导员在实施管理之前必须考虑的问题。其次,辅导员和学生都必须受到法律平等的支配和约束。辅导员虽然处于管理者地位,但是这种管理者身份的特殊性并不能将辅导员与法律脱离开来,辅导员的管理并不能带来责任豁免。在依法治校的法治环境下,法律是评判一切涉法性问题的最高权威,是对权利侵害的最后屏障,是对学生权益的终极保护。

第二,程序正义思维是辅导员法治思维的必备要件。程序正义是和实体正义相对应的概念,强调的是法律制定过程中操作规则的公平。相对于结果的正义,程序正义更加强调过程的平等,对规则的遵守。如果正当的程序得到人们恰当的遵守和实际的执行,由它所产生的结果就应被视为是正确和正当的,无论它们可能会是什么样的结果。

“正义不仅要实现,而且要以看得见的方式实现。”这一谚语正是对程序正义的总结。程序正义是法治社会的必然要求,辅导员在管理工作中必须要有程序正义观念,按照既定程序办事。例如,在学生干部的选拔中,选拔出德智体全面发展的优秀学生是实体正义的范畴,但是如果缺少民主、公开程序的制约,仅仅按照辅导员个人偏好,那么,只能选出“不合格”的学生干部。在教育行政诉讼中具有里程碑意义的“田勇诉北京科技大学”一案中,作为被告方的学校之所以败诉,主要原因也在于违背了程序正义的基本要求:学校在对田勇作出退学处分后,并未书面告知,也未给其申辩和申诉的机会和权利。正是这种违背程序正义的行为,决定了高校必然败诉。事实上,教育部《普通高等学校学生管理规定》(以下简称《管理规定》)对学校管理行为作出了很多程序性规定,获得较高评价。例如,在涉及到与学生切身利益相关的处分行为时,《管理规定》第55条规定:“学校对学生的处分,应当做到程序正当、证据充分、依据明确、定性准确、处分适当。不仅如此,《管理规定》对处分行为作出了详细的程序性规定,要求学校必须听取学生陈述和申辩(第56条),处分决定必须经由校长会议研究决定(第57条),要求学校成立申诉处理委员会,接受学生申诉(第60条)等。”

第三,权利义务观念是辅导员法治思维中的重要一环,辅导员应当具备最基本、最朴素的权利观。因为传统的高校和学生之间的关系,辅导员工作容易陷入权力观的误区。事实上,学校与学生之间的法律关系性质,直接影响到学校对学生的管理方式,也决定了学生在校权利义务的分配与行使,甚至影响到司法审查的范围和解决方式等。在特别权力关系中,学校对学生具有绝对的支配权,即使学校的行为对学生具体权益带来损害,学生也得不到司法上的救济。时至今日,在“依法治教”的法治主义原则下,学生和学校的关系发生了变化。辅导员不能任意对学生进行惩罚,也不能自行制定与法律法规相抵触的年级规章制度。

我国传统的师生关系是师道尊严、尊师重教,教师不用考虑学生的权益,只需顾及自己的权威。但在现代法治环境下,必须建立起学生的权利主体地位,建立尊重学生权益的学校制度。“所谓学

生权益,不仅包括教育法上规定的学生作为‘受教育者’所享有的权利,更包括作为一个公民所享有的宪法上所赋予的基本权利。”<sup>[2]</sup>一般而言,学校与学生的关系分为民事关系和管理关系。在民事关系上,学校和学生是地位平等的主体,必须遵循民法诚实信用、平等互利的原则。在管理关系上,学校应当保障学生的受教育权和其他基本人权,不得贸然作出损害学生基本权利的举动。

#### 四、辅导员法治思维的生成机制和路径选择

法治思维的养成是一个长期的过程,是一个通过制度灌输、理念内化、行为指引等不断形成的过程。辅导员法治思维不可能自发形成,更不可能一蹴而就。辅导员法治思维的养成必须要把法律规定、法律知识和法治理念深入到辅导员内心深处,内化为辅导员的思维习惯和行为方式。法治不仅要求有完善的制度,还要求实施者在实施法和制度时发挥积极作用。针对辅导员法治思维的养成,必须加强顶层设计,重视法治教育,营造高校良好的法治氛围。

第一,改善高校法治环境,完善高校顶层设计。学生事务是高校管理工作的组成部分,培育辅导员的法治思维和提升辅导员的法治素养,必须从宏观层面自上而下加以实施,包括制度建设、管理方式、监督问责机制和纠纷解决机制等。其一,高校应注重制度建设,包括以大学章程为纲领性文件的一系列校纪校规、规章制度的建设,完善涵盖实体制度和程序制度的行为规范。其二,高校管理者、领导者应主动将法治思维作为日常工作思维,尊重法律、敬畏法律。在作出管理决定的时候应当首先考量行为是否合法。其三,对辅导员工作进行必要的监督和问责。科学有效的考核问责机制有利于辅导员尽快形成法治思维。应当将法治思维的程度作为考核指标,纳入到对于辅导员管理工作的综合考评因素之中。同时,应当对辅导员实行问责机制,保障辅导员工作尽责,规范工作行为,养成法治思维和法治方式。

第二,学习普及法律知识,提高辅导员法律素质。“法治思维是一种建立在遵守法律和逻辑规则

基础上的论证思维,要求讲话者要以理服人,不是以权势压人,更不是没有底线的胡言乱语。”<sup>[3]</sup>具备法治思维的前提是对法律规范的掌握。其一,高校应当重视法律知识的普及和教育,法律知识决定着辅导员的法治思维水平,决定了辅导员运用法治思维解决问题、思考问题的能力。高校应当重视对辅导员的法治教育和培训,增强其法治理念。以《教育法》《高等教育法》《民法通则》《行政法》《刑法》等基本法律规定为基础,培育辅导员相应的法律知识。其二,高校应当为辅导员提供法治培训的机会和平台,注重对辅导员法律运用能力的培养。辅导员法治培训应当成为国家或高校辅导员培训的必备项目,贯穿辅导员培训的始终。

第三,积极开展案例教学,增加辅导员的实务经验。“法治思维成为日常思维也需要更多的经验沉淀和积累。中国法治思维和法治方式的形成不仅需要普法教育,更需要一些让人们能够耳熟能详的经典判例来支撑。”<sup>[3]</sup>在辅导员工作中,应当重视榜样的作用,尤其是在高校长期以来重管理轻治理,重权威轻权利的传统下,更应当注重树立典型,以主动、自觉和善于运用法治思维、法律手段处理解决学生管理问题的辅导员带动其他辅导员,邀请他们交流经验,分享案例,以帮助更多的辅导员培养法治思维,提升解决实际问题的能力。

在高校开展依法治校的进程中,高校辅导员应当也必须养成法治思维的习惯。这不仅关系到学校治理的法治化和科学化,也关系到无数学生个人合法权益的认定和保护。辅导员工作应当适应社会的发展变化,转变思维模式,确立法治思维,并把其固化为一种共同的思维模式,在学生管理的基础环节实现法治校园、法治管理。

#### 参考文献:

- [1] 闵辉.论高校学生事务管理法治化的若干问题[J].思想理论教育,2014,(3).
- [2] 尹力.试论学校与学生的法律关系[J].北京师范大学学报,2002,(2).
- [3] 陈金钊.“法治思维和法治方式”意蕴[J].法学论坛,2013,(9).

[责任编辑 李江静]