

我国大学生权利保障的阙如与补正

● 尹三洪 潘 静

摘要 大学章程在学生权利保障中处于重要地位。对5所高校大学章程文本话语中学生权利的地位、类型以及学生参与民主管理等内容的分析结果表明：大学章程中学生权利保障部分同质化严重，个性特色彰显不足；原则性、誓约性规定较多，具体化、可操作性规定欠缺；学生权利保障条款单薄，经验性条款或保守性内容偏多，前瞻性、探索改革性内容不足等。高校应重视并强化大学章程在学生权利保障中的地位和作用，在可操作性、具体性上下功夫，加强以章程为统领的校内学生权利保障制度体系建设，采取创新型举措，不断推动学生权利保障实践的发展。

关键词 大学章程；学生权利保障；文本话语分析

作者 尹三洪，南京大学校长办公室主任、法制办公室主任、副教授（南京 210023）

潘 静，南京大学校长办公室助理研究员、博士研究生（南京 210023）

一、问题的提出

学生是大学存在的合法性基础之一，没有学生，纵然有卓越的科研和突出的社会服务，也不是大学。大学生权利的分配与行使问题是我国高校内部治理的重要组成部分。在十八届四中全会上，依法治国已经成为我国现时代的治国方略，依法赋权、依法管理是我国高等教育治理的重要路径，也是我国大学生事务管理的价值诉求。大学章程是将高等教育管理纳入法制化轨道的重要切入口，是理顺政府、高校与社会关系的总纲领，对完善大学内部治理结构、规范大学行为、优化内部运行机制和促进高校内部形成多种机制良性配套、有效运转的格局具有重要意义。

大学章程连接着法律法规和校内规章制度，起着承上启下的重要作用，而作为法律法规的大学章程，其话语体系的规范性或叙事方式隐含着大学章程中对相关内容的价值取向或规范性。“话语体系作为一种思维形式、学术理念、制度设置和实践方法，它不仅是‘说什么话、怎么说’的技术问题，而且是一个民族国家思想状况、价值观念、形象认同的综合反映。”^[1]大学章程是高等教育法治化话语体系的重要组成部分，其内含的“学生权利”话语体系已经超越了单纯的指向学生权利内容的文字表达，包含或建构了关于学生权利价值取向或信念等思想内容。对学生权利保障而言，国家的相关规定最终需要落实到高校内部的具体管理规定上，而大

本文系2017年度江苏省研究生教育教学改革重点课题“高校研究生申诉权利保障研究——以依法治校背景下的高校听证制度构建为进路”（编号JGZZ_001）的阶段性研究成果。

学章程在这其中处于核心枢纽环节。对学生权利进行保障，是大学章程的应有之义。高校内部对学生权利的保障，不仅要遵循上级规章制度和政策要求，而且要遵循大学章程这“一校之宪”，这样才能实现学校内部规章制度体系、学生权利保障从国家到部门到高校整个纵向制度体系的自治相融。

“学生权利话语内地要求体系性，不仅联结着话语布局、话语内容等文本性要求，而且联结着话语语境、话语取向、话语思维、话语姿态等方面更广泛的价值、功能与意义。”^[2]据此，大学章程中学生权利话语内容的清晰度、精准度、科学度等多个维度都或多或少地可以诠释、解答一所大学对学生权利的规范、价值取向与技术保障情况。基于此，对部分大学章程文本进行数理统计或文本分析，可以发现大学章程中学生权利话语体系的不足，进而提出相应的补救或优化措施，有利于大学章程对学生的权利义务、权利保障机制与救济方式等作出规定，切实保障学生的基本权利。

一、我国大学章程对学生权利保障的话语分析

(一) 样本选取

考虑到大学章程样本的代表性和可获得性，笔者选取吉林大学、中国人民大学、南京大学、中国政法大学、贵州大学5所“211工程”大学的大学章程文本作为分析对象。其中，《吉林大学章程》是“在著名法理学家、吉林大学前党委书记张文显教授主持领导下制定的”，^[3]《中国人民大学章程》是教育部专门推进大学章程制定后核准的第一个章程文本，也是众多部属大学章程的范本；《中国政法大学章程》“由法学家直接参与起草和审定，内容简洁、立法用语严谨规范”；^[4]《南京大学章程》与《贵州大学章程》被教育界称为“共性与个性兼具”的章程，具有较高的研究价值。

(二) 学生权利在章程中的地位

“作为大学自治‘宪章’的大学章程对学生事务管理的相关规则进行详细的界定”^[5]，大学章程内容的确定主要依据相关法律法规以及大学的实际需要，即大学章程存在法定内容以及自定内容，基于内容的整体架构体现大学章程总体维度的划分，不

同内容所占篇幅的多少、出场顺序等都体现大学在关注什么、重视什么。对上述5所大学章程的内容架构进行统计，如表1所示。

表1 样本院校的大学章程整体架构

学 校	章 节 条 款 数	管理体制与 机构章节		学生章节	
		条款数 量/条	占总条 数比重	条款数 量/条	占总条 数比重
吉林大学	10 章 94 条	29	30. 9%	10	10. 6%
中国人 民大学	9 章 74 条	23	31. 1%	8	10. 8%
南京大学	9 章 92 条	28	30. 4%	8	8. 7%
中国政 法大学	10 章 74 条	22	29. 7%	7	9. 5%
贵州大学	12 章 97 条	40	41. 2%	12	12. 4%

从表中可以发现，这5个大学章程中涉及学生权利保障的实质性条款数偏少、权重偏轻（10条以下，占比10%左右），而涉及管理体制、机构等条款数均在20条以上，占比30%左右。这表明，各校大学章程的侧重点在于理顺学校的内部权力关系、组织机构的职能与运行机制等，其核心价值在于规范内部权力的运行，而非直接提升服务质量。价值取向定式导致大学章程对学生权利、地位和作用的认识不够，与发达国家一流大学的章程相比存在较大差距，如东京大学章程涉及学生权利的条款达到20余条（占比在20%左右），明确规定要为学生提供良好的经济支持、学习环境以及帮助学生解决学习障碍。

(三) 学生权利类型

学生权利列举是学生权利的正向赋予，是学生权利得以实现的重要渊源和得到保障的重要依据。学界认为，学生应具有且不限于平等的受教育权、

自由的学习权、被公正评价权、获得奖励和资助权、参与民主管理权、权益救济权。^[6]

我国《宪法》与《高等教育法》对大学生的基本权利有较明确的规定，因此上述 5 所高校的大学章程在学生权利列举方面总体涵盖了法律规定的几个方面，主要有教育权（教育资源享用权与就业指导服务权），专业与课程选择权，学习、学术交流与个性发展机会，按规定获得相应证书的权利，依法参与社团与社会活动的权利，获得奖助学金与荣誉称号的权利，学校发展的知情权与批评建议权，申诉、诉讼等救助权，以及依法享有的其他权利等 10 个类别。权利列举条款的最重要意义在于权利的原则性宣誓，这是章程对学生主体权利得以实现和被保障的最基本要求。但是，上述 5 个高校章程中所列举的学生权利，原则性有余、可操作性不足，其实现和保障还必须有其他条款（或实施细则）、其他具体规章制度等更进一步的配套与细化。当然，无论如何，权利列举条款是学生权利得以实现和被保障的起点。

从我国目前公布的公办大学章程看，对学生权利的规定大致有三种形式：一是“补充型”，即先认定法律赋予的权利，再补充陈述法律未及的具体权利，如中国人民大学、南京大学、中国政法大学以及贵州大学等都是在列举学生享有的一些权利后，表明还享有“法律、法规和规章规定的其他权利”；二是“追加型”，即在陈述具体权利后追加认定法律赋予的其他权利，如吉林大学表述为“学生根据法律法规、规章及学校规定，享有下列权利……（以及）法律法规、规章及学校规定的其他权利”；三是“列举型”，即不提及上位法，仅列举陈述学生所拥有的权利。^[7] 总体来说，从立法技术角度而言，补充与追加的表达形式更加有利于保护学生权利。

由此可见，中国人民大学、南京大学、中国政法大学、贵州大学以及吉林大学等 5 所高校章程的权利列举条款在立法语言、形式上的规范程度总体符合大学章程的基本要求。相比之下，中国人民大学、南京大学、中国政法大学的立法语言更为简洁

精确，吉林大学、贵州大学既补充又追加的表达形式稍显冗余。

（四）学生参与民主管理的内容

受传统观念影响，我国大学将大学生看作“受教育者”，忽视他们独立个体和法律关系主体的身份。因此，大学生在学校长期处于次要的、从属的地位，成为“管”与“教”的对象。但是，大学的三大核心是“学生、学者和学术”，大学生是大学的主体。“近代大学之父”博洛尼大学就是一所靠学生独立办学而发展起来的“学生大学”。大学生参与现代大学的民主管理有助于提升学校凝聚力与活力。因此，高校学生参与民主管理权是彰显学生主体地位的重要表现形式，是学生权利当中最为重要的权利之一。对这项权利的规范程度，可以有效检验一所高校学生权利保障的程度和大学章程制订的水准。因此，本文对 5 所高校章程中学生参与民主管理权的条款给予重点分析。

关于学生参与民主管理的权利内涵，学理上的研究探讨仍然争议较大，尤其是学生可参与学校民主管理的范围程度、具体形式。^[8] 笔者通过对 5 所高校章程文本分析发现，这些高校学生参与民主管理权的途径主要有三种。

一是在学校相关议事机构组成中明确学生代表参加。如，吉林大学的大学章程在第 39 条、第 67 条和第 74 条中分别规定“校务委员会成员由……学生代表等组成”“（学生有权）对学校工作提出意见和建议”和“学生代表大会、研究生代表大会是学生依法参与学校民主管理和监督的基本形式……”；南京大学的第 23 条、第 31 条和第 58 条先后规定“校务委员会……由……学生代表和……等组成”“学校……学生会、研究生会等群众组织……依照各自章程开展活动。学校充分保障各群众组织参与学校民主管理与监督的合法权益”和“（学生）依法参与学校民主管理与监督，对学校工作提出意见和建议”等；中国政法大学和贵州大学也对学生代表参加校务委员会（或校务监督委员会）做出明确规定；中国人民大学章程则没有提及；贵州大学的校务监督委员会条款内容最为详尽，对委员会

职权、组成、列席人员都做出规定；比较有特色的是，中国政法大学明确规定学生代表可以列席院（部）务会。

二是给予直接的权利赋予的表达。如，5所高校在学生权利列举条款中均对学生参与学校民主管理、提出意见和建议做出明确阐述，这种形式可以视为对学生个体赋予一种民主管理参与权，这种赋予形式更为直接有效。但是，这5所高校章程在表述参与民主管理权时，范围上有所差异，吉林大学、南京大学、中国政法大学是对“学校工作”提出意见和建议，而中国人民大学是对“学校发展和教育、教学改革”提出意见、建议和批评，贵州大学是对“学校改革、发展和建设等重大事项”有知情权和建议权。

三是对学代会、研代会、学生会、研究生会等民主管理形式做出确认和规定。如，这5所高校均对学代会、研代会、学生会、研究生会作为学生参与学校民主管理重要形式给予确认，但是条款的完备程度有所差异。吉林大学、中国人民大学较为原则地确认了学代会、研代会是学生依法参与学校民主管理和监督的重要形式，并未提及学生会、研究生会。南京大学正好相反，确认了学生会、研究生会是学校群众组织的一部分，学校充分保障各群众组织参与学校民主管理与监督的合法权益。中国政法大学非常系统但又言简意赅地指明学代会与学生委员会、学生会的关系，并赋予他们不同程度参与民主管理的职责。贵州大学是在民主管理制度专章中，单独条款规定了学代会、研代会的地位性质、主要职权和章程制订要求，在质询与听证制度中明确了学代会、研代会可委托质询与听证的权利，在学生章节中也专款明确了学生会、研究生会的地位。当然，还有个别高校有一些更为具体、细致、完备的配套制度设计和规定。

基于文本分析，在上述5所大学中，中国政法大学和贵州大学在学生权利保障的配套制度体系方面最为完整。中国政法大学非常具体地规定，学校通过听证会、座谈会和新闻发布会等制度，鼓励和支持学生参加学校的民主管理，对学校的工作提出

意见或建议。贵州大学的规定也比较具体完善，在民主管理制度独立章节中详细地确认了学生代表在各民主管理机构中的主体地位，对学代会、研代会职权做出详尽规定，非常明确地提出有学校章程及其修正案审议权，可以对学校各级领导干部的工作进行监督，甚至有更换或罢免建议权。高校在大学章程中对学生参与民主管理权做出这些确认和制度设计，对这项权利的真正实现有重大意义。

三、我国大学章程中学生权利保障存在的问题及改进

我国大学章程是大学内部规范不同主体权利与义务的规范性文本，首次以“法的形式”对高校内部主体进行权力规制和利益协调，首次建构了学生的核心权利表达机制，有利于大学生在学校中逐步回归主体地位。大学章程中学生权利保障的话语框架基本形成，对我国高等教育发展具有里程碑的意义。但是，“初始之物，其形亦丑”，从文本的话语方式看，大学章程中大学生权力保障还存在一些需要改进的地方。

（一）大学章程中学生权利保障存在的不足

大学章程中学生权利保障文本存在的问题主要有四个方面。

一是同质化现象严重，个性特色彰显不足。《高等教育法》《普通高等学校学生管理规定》等对大学生权利范畴进行了基本规定，因此大学生权利保护在权利范畴方面具有很强的同质性，成为被社会广泛关注的公共性议题。但是，不同高校的具体情况存在差异，这就从客观上要求不同大学的章程在内容和体例方面既要有一定的规范，又要有一定的个性差异。但这5所高校章程文本对学生权利表述的话语方式存在很高的同质性特征，无论是权利类型，还是权利实现组织等的界定都无显著区别。尤其是，上述5个大学章程对学校给付性规范没有进行清晰表述，仅仅停留在宏观模糊层面，甚至还予以回避，说明这些高校在体现本校特色的职权给付机制方面存在严重不足，也没有在条文中针对学校的消极义务予以惩戒。“个性的缺失”使“特色办学”理念难以通过大学章程得到体现或落实。

二是原则性、誓约性规定较多，具体化、可操作性规定欠缺。大学生权利并不是立法者的创造物，而是大学生依法参与大学管理和大学生活的“一种普遍价值”，是法律保障的学生的制度性利益。因此，大学生的权利也是具体、可触摸、可体验、可以在大学生活中得到落实的。5个大学章程文本对大学生权利的界定还不够清晰，主要是在话语体系中过于笼统和普遍，很难在实践中得到落实，如“平等接受教育”“自由学习”“获得公正评价”“获得奖励和资助”“参与学校管理”“参加学生组织”“陈述和申辩”等权利并没有界定范围、形式、实现途径等，还需要有相关的实施条例对这些内容进行具体化，从而实现可操作化。

三是与管理体制组织机构条款相比，学生权利保障条款仍显单薄。以大学生的“救济权”为例，上述5个大学章程中有3个是在学生权利条款中进行规定的，而且这种权利是一种“索取性权利”并非学校的“给付性权利”。如，中国人民大学的表述为“学生对学校给予的处分或者处理有异议时，向学生申诉委员会或教育行政部门提出申诉”，但是并没有对权利救济的具体途径进行设计。贵州大学章程虽然有专门条款表述学生的权利救济渠道，但也是原则性地表述为“学校建立健全学生权利保护和救济机制，维护学生合法权益”。很明显，大学章程对学生权利的保障条款存在明显不足。

四是大学章程中对大学生权利保障的经验性条款或保守性内容偏多，前瞻性、探索改革性内容不足。如，学生参与学校事务等权利的实现途径语焉不详，对学生参与咨询、建议、监督等权利没有进一步规范，依然停留在过去经验分析的层面，缺少对新形势新环境下大学生参与学校事务的新判断与新的技术保障。

（二）大学章程对学生权利保障的改进建议

问题的发现即是改进的起点。虽然目前大学章程的制订热潮暂告一段落，但章程文本的修改完善以及章程为引领的现代大学制度建设仍在不断推进中。学生权利保障的相关上位法也在不断修订出台，高校需要在大学章程中与时俱进地吸纳上位法

并修订完善，更需要持续推进校内学生权利保障配套规章制度体系的建设与完善。

首先，要重视并强化大学章程在学生权利保障中的地位和作用。在学生权利保障的上位法及实践不断变化发展的情况下，大学章程文本如果出现无法适应或抵触的情况时，应及时或适时地启动修订程序，不断完善文本，使其更好地与变化发展的实践相适应，更好地发挥“一校之宪”的作用。

其次，要在可操作性上下功夫。“我国的大学章程实际上是采用归纳描述的方法，采取事后补办的方式，‘嫁接’在国家教育法律与学校现行规章制度之间的‘中间层’，结果就造成我国大学章程充满空洞口号式的原则性规定，少了具有可操作性的条款，使其处于可有可无的尴尬境地。”^[9]因此，大学章程学生权利保障文本的修订完善，应当在可操作性、具体性上下功夫，使形式价值和内容价值达到统一。“形式价值是大学章程活动必须遵循的程序和原则，它规范价值主体的活动范围、程序和方式，涉及章程制订、修订、实施的程序合法性问题，是章程的‘功能性’‘手段性’和‘过程性’价值；内容价值是大学章程活动所要实现的目的和目标指向，是对价值主体活动内容的界定和规范，是章程的‘目的性和‘指向性’价值。”^[10]本文所梳理分析的章程文本中，不乏较为突出的特色做法和条款表述，可供学习借鉴。

再次，要加强以章程为统领的校内学生权利保障制度体系建设。作为“一校之宪”，大学章程对学生权利的保障，相比具体管理办法、实施细则，还是原则的、笼统的。从这个角度来说，大学章程仅仅是依法治校、现代大学制度建设的一个起点，以大学章程为统领的学校整体规章制度体系的建设、规章制度实施的保障机制建设仍然任重道远。在大学章程学生权利保障条款本身适切、到位的前提下，高校管理者要不断增强法治意识，深刻认识、高度重视大学章程的法律地位和重要作用，在制订修订内部规章制度时以章程为依据，查找抵触、修订完善，自觉主动地参与到以章程为统领的学校学生权利保障制度体系的建设中。

（下转第127页）

有当人游戏时，他才是完全的人”。^[9]既然只有游戏才能成就真正的自己，那么，以推动教师专业发展为己任的培训、培养活动就应充分展现其“游戏性”，专家、管理者、领导者和教师都努力将自己的身心调整到自由、自愿、自足、合作、愉悦、专注的状态，即游戏状态。从某种程度上说，教师专业培训、培养活动“游戏性”的缺乏正是造成其缺乏魅力的一个重要原因。专业发展活动中人物游戏状态的形成有一个关键的前提，那就是平等合作的人物关系。幼儿教师是教育实践的主体，实践如何，何以如此，他们最为了解。幼儿教师在专业发展中应充分发挥主体性，明确专业发展需求、合理选择发展路径、主动寻求各方支持、注重通过与人的平等交流合作实现发展。专业发展游戏的主体是幼儿教师，有了他们的高度参与，专业发展的效果才能真正显现。所有忽视教师主体性的专业发展活动都是非游戏的、见效甚微的，也会遭教师反感和排斥。专业培训、培养不应高高在上，进行独白式的权威教学，忽视教师的自主性、独立性。专家、学者、领导者等应摒弃权威者身份，作为“平等者中的首席”平等参与，通过与参训教师的平等对话、双向互动、通力合作、共同探索，最终达成思想上的一致。游戏的顺利进行，游戏伙伴起着重要

(上接第 22 页) 最后，采取创新型举措，不断推动学生权利保障的实践发展。大学章程往往是对学校管理实践的集中体现和反映。想要制订、修订出完备的学生权利保障条款，就要有先进的学生权利保障的实践探索。对高校而言，以学生为本、重视学生权利、维护保障学生权利是其根本使命和办学的基本出发点。高校不断完善大学章程学生权利保障条款，可以更好地指导和促进学生权利保障的改革探索，从而形成良性循环。

参考文献：

- [1] 张学文 . 重塑话语体系：构建中国特色的高等教育

作用。专业发展活动中平等合作的人物关系的构建需要多方共同努力。

参考文献：

[1] 周坤亮 . 何为有效的教师专业发展——基于十四份“有效的教师专业发展的特征列表”的分析 [J]. 教师教育研究, 2004(1): 43—45.

[2][9][德] 弗里德里希·席勒 . 审美教育书简 [M]. 冯至, 范大灿, 译 . 上海: 上海人民出版社, 2003: 117—125、124.

[3] 柳国梁 . 学前教育教师发展：取向与路径 [M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2013: 5.

[4] 朱旭东 . 教师专业发展理论研究 [M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2011: 24.

[5] 姚志敏 . 教师专业发展的意义重建和教育变革 [J]. 教育理论与实践, 2017(8): 28.

[6] 冯建军 . 教师的幸福与幸福的教师 [J]. 中国德育, 2008(1): 26.

[7] 石中英 . 重塑教育知识中“人的形象” [J]. 教育研究, 2002(6): 16.

[8][荷] 约翰·赫伊津哈 . 游戏的人 [M]. 广州: 花城出版社, 2007: 18.

话语逻辑 [J]. 中国高教研究, 2015(7): 13.

[2] 何晨玥, 金一斌 . 大学章程中关于学生权利的话语体系建构——基于教育部已核准 84 所高校章程文本的比较 [J]. 中国高教研究, 2015(09): 20—26.

[3][4] 张苏彤 . 大学章程的国际比较: 来自中美两国六校的样本 [J]. 中国高教研究, 2010(10): 54、54.

[5] 潘静 . 权利与秩序: 大学生纪律处分的司法救助机制研究 [J]. 江苏高教, 2017(9): 27—31.

[6][7] 熊庆年, 吴云香 . 大学章程中师生权利的规定性 [J]. 复旦教育论坛, 2013(2): 10、12.

[8] 郭春发, 孙雷兵 . 大学章程制定中要认真对待学生参与权 [J]. 中国高教研究, 2012(12): 21—26.

[9] 章志远, 顾勤芳 . 我国大学章程制定的现状与课题 [J]. 阴山学刊, 2012(01): 108—118.

[10] 马洪正 . 我国近代大学章程的历史存在及其价值目标 [J]. 江苏高教, 2017(11): 48—52.