

高校来华留学生事务管理 法律风险及其防控措施研究

●周 婷

摘 要 高校来华留学生事务管理法律风险常发生于日常事务管理、纪律处分、突发事件管理等环节之中。法律风险成因具有鲜明特性,主要由于学校相关规章制度合法性较弱、管理行为程序不当、留学生权利救济体系不完善、管理人员法治意识淡薄、法治能力及跨文化沟通能力有限等。防控来华留学生事务管理法律风险,高校亟须加强相关规章制度合法性建设,规范管理行为和管理程序,构建民主参与式管理模式,完善突发事件预防和处理机制,提升管理人员法治意识和跨文化沟通能力,切实贯彻和推进来华留学生事务管理法治化建设。

关键词 来华留学生;事务管理;法律风险;法治化

作 者 周 婷,广州医科大学国际教育学院讲师 (广州 511436)

来华留学工作是我国教育对外开放的重要举措,具有重要的现实意义和战略意义。《留学中国计划》(教外来〔2010〕68号)强调:“营造来华留学工作良好的法制环境”^[1]。高校来华留学生事务管理是来华留学工作的重要内容之一,潜在的法律风险无处不在,处理不当极易转化为法律纠纷。在依法治校全面深入和对来华留学生进行趋同化管理及服务的大背景下,如何将法治理念和实践贯彻于来华留学生事务管理全过程,做好法律风险防控,及时消解法律风险,是高校来华留学生教育不可回避的现实问题。

一、高校来华留学生事务管理的法律风险

(一) 日常事务管理失范导致的法律风险

高校来华留学生日常事务管理法律风险点主要集中在留学生权利遭受挤压和学校管理程序不当。如对未按时缴纳学费者拒发毕业证、学位证,将直接影响留学毕业生继续深造或求职,侵犯其受教育权和就业权;宿舍安全检查时,随意出入留学生宿舍或翻看留学生私人物品,侵犯其财产权和隐私权;又如奖学金评选时通知、公示等工作存在遗漏或时限不当,导致程序不合理或结果不合规的现象。诸如此类行为都可能存在法律风险。

本文系广州市教育科学规划2016年度课题“基于留学生满意度分析的MBBS项目教育管理工作研究”(编号1201554670)、广州市高等学校第八批教育教学改革项目“基于留学生满意度分析的MBBS项目教育管理工作研究”(编号2017C07)、广州医科大学2015年度教育科学规划课题立项项目“基于留学生满意度分析的MBBS项目留学生教育管理工作研究”(编号L159210)的研究成果。

（二）纪律处分失当产生的法律风险

纪律处分是学校对违纪学生的一种定性的处理方式。它是对学生某些资格、权利与利益的限制或剥夺。^[2]纪律处分失当极易引发法律纠纷。此类纠纷集中在事实是否确凿、适用的规定是否合法、程序是否正当等。^[3]留学生入学后与学校形成了特定的法律关系即在学法律关系，留学生获得学籍，具有相应的法律地位和相应的权利与义务。但常出现因学校处分过重而改变留学生在学身份的情况。同时，因纪律处分而引发的法律风险还体现在处分程序不合法。如处分决定前，学校未能及时开展调查取证，未能给留学生提供陈述申辩机会。

（三）突发事件导致的法律风险

高校来华留学生突发事件指因自然、人为及社会政治因素等引发的突然发生在留学生群体中的危害性事件，对学校正常秩序、师生人身财产安全造成一定负面影响。根据事件的性质可分为五种类型：治安事件、群体性事件、意外事故类事件、心理类事件、政治事件。随着来华留学生规模扩大，因文化差异、宗教习惯、语言障碍、学业压力等多种因素叠加导致留学生突发事件日益增多。通常留学生突发事件具有隐蔽性高、突发性强和危害性大的特点，且涉外事件备受国内外关注，故传播速度快、影响面大，若处理不当，易产生法律纠纷甚至是外交事件。现实中因留学生突发事件处理失当产生法律风险，甚至导致法律纠纷现象时有发生。

二、高校来华留学生事务管理法律风险的成因分析

高校来华留学生事务管理难度大，任何疏漏或偏差都可能激起留学生的质疑、不满甚至抗争。产生法律风险的原因是多方面的，只有分析其产生的根源，才能构建针对性的预防与解决机制。

（一）部分规章制度合法性有待推敲

高校来华留学生事务管理规章制度常以实体规则体现，其合法性主要在于对上位法精神的承接与深化。较《中华人民共和国教育法》（2016）（以下简称《教育法》）、《中华人民共和国出境管理法》《中华人民共和国学位条例》《学校招收和培养国际

学生管理办法》（教育部、外交部、公安部第42号令，以下简称《办法》）等法律法规而言，高校来华留学生事务管理规章制度属于下位法。根据法律保留原则与不抵触原则，法无规定不可为，法无授权即禁止，下位法须与上位法保持规范的层级关系，不得与上位法的原则与精神相违背。审视高校来华留学生事务管理相关规章制度可发现，部分内容设定随意性较大，一些概念混淆不清，或存在高校的规章制度与法治精神相背离。

（二）部分管理行为的程序合法性亟待加强

法律范畴中实体合法性与程序合法性相互依存，实体合法性是程序合法性的载体，程序合法性是实体正义的重要保障。因此，坚持实体正义的同时也应遵守程序合法性，让来华留学生事务管理全过程是“看得见的正义”。但管理过程中时常出现不按程序办事，或鉴于校方享有自主权与裁定权，程序规则模糊性与随意性较大等情况。对于奖惩的公示及申诉渠道，宿舍管理中的违规电器处置，心理咨询来访者隐私保护等问题，高校更多关注其内容是否合理，忽略了程序是否规范。程序不当，不仅会导致违法违规，侵害留学生合法权益，而且会给学校带来教育管理措施不到位、疏漏而造成的事后法律纠纷。

（三）高校来华留学生权利救济体系不完善

留学生申诉权是对自身权利的救济，也是对学校行为合法性的监督与审查。《教育法》第四十三条明确规定受教育者享有申诉权。《普通高等学校学生管理规定》（教育部令第41号，以下简称《规定》）第六章对学生申诉的接受单位、处理流程及时限亦有规定。但实际上部分高校来华留学生权利救济体系并不完善。如广州部分高校在《留学生手册》和《来华留学生违纪处分规定》中甚少提到留学生申诉权，即使有少量文字说明也是简略表示留学生可以申诉，没有明确申诉途径、流程。因此，时常出现留学生提交申诉无门或者学校重视不够，以致留学生直接向上一级教育行政主管部门投诉或者向该国驻华使领馆反映的情况。任何处理不当都将给学校带来潜在法律风险，甚至引起外交事件。

（四）留学生事务管理人员的法治水平有限

高校来华留学生事务管理人员法治水平有限，一方面由于部分管理人员法律意识淡薄。工作中过分强调秩序和统一，忽视留学生个体特点及其权利；片面强调服从和管理，忽视留学生的诉求和参与。另一方面由于部分管理人员法律知识匮乏。对留学生财产权、隐私权、受教育权等问题的法律规则、原则和概念认识不足，导致出现管理越界侵权行为。此外，还由于部分管理人员专业能力薄弱，不能有章有序地妥善解决管理中的问题与矛盾。

（五）留学生事务管理人员的跨文化沟通能力有待提高

近年来，留学生跨文化适应问题日益凸显，而部分来华管理人员跨文化沟通能力有限，未能及时帮助留学生适应在华学习与生活，导致留学生产生心理问题、学业困难等系列跨文化适应危机，增加管理难度，引发潜在法律风险。这些风险常隐匿于具体问题中，如未能有效解决留学生来华初期的生活适应性问题，引发留学生的挫败感和无助感，进而直接影响其情绪和思想，导致矛盾集中和爆发；又如部分管理人员对英语或其他外语的驾驭能力有限，难以准确理解留学生所表达的内容，或未能了解留学生的文化背景，不能以求同存异的心态尊重对方的文化差异等。

（六）突发事件预防和处理机制有待完善

目前，大多数高校来华留学生突发事件管理仅停留在遇到问题和解决问题的层面。导致以上问题出现主要有两方面原因：一是缺乏早发现、早预防的常态化危机意识，未能常态化关注留学生心理动态和筛选出重点关注对象。二是缺乏完善的处理机制，不了解涉外事件处理程序与原则。在发生突发事件后，学校作为单一处理主体，缺乏社区、公安、外事、医院、心理咨询等部门的社会支持和联动反应，导致处理难度大、法律风险多。

三、高校来华留学生事务管理法律风险的防控举措

依法治校是高校管理走向科学化、制度化、法治化的必由之路，高校来华留学生事务管理法治化

建设尤为关键，探索构建有效的法律风险防控体系迫在眉睫。

（一）加强管理规章制度合法性建设

加强相关规章制度合法性建设，实现依法制规、有规可依是防控高校来华留学生事务管理法律风险的重要基础。加强相关规章制度的合法性建设必须做到：第一，严格在有关法律法规框架内构建高校来华留学生事务管理规章制度。明确管理的权限边界，重视留学生学籍管理办法、违纪处分条例、奖学金评选办法等规章制度的效力，遵照相关上位法的法律精神，从源头规避法律风险。第二，高校可探索建立内部把关与审查机制，审查规章制度的合法性与适用性。动态把握我国来华留学生教育政策与法律法规，通过审议、咨询及时调整校内不合理的规章制度。《高等学校接受外国留学生管理规定》（教育部第9号令）中要求：“外国留学生成立跨校、跨地区的组织，应向中国政府主管部门申请”^[4]。之后在2017年3月颁布的《办法》中则删掉上述表述，高校应及时修改留学生相关规章制度。

（二）严格规范管理行为和管理程序

严格规范高校来华留学生事务管理行为和管理程序须做到：第一，学校对规章制度有明确规定时，应当严格依据有关规定开展管理工作。第二，学校规章制度没有相应规定或者规定不明时，应当尊重相关法规原意，公正合理地行使自由裁量权。特别是对违纪留学生进行处分时需审慎考量事实性质、情节轻重、行为时限、处分选择、法定处分幅度内的自由选择权及处分程序等要素，做到“法无规定不处分”，处分决定必须有明确依据。第三，坚持管理程序正义。尽可能将管理程序规范化、细致化，做好事前、事中、事后信息公开，确保留学生享有知情权、参与权与申诉权。事前信息公开指学校在研究制订各项与留学生相关的规章制度时应当向全体留学生公开，接受留学生合理的意见、建议、要求及监督；事中信息公开指学校给予奖励、处分以及开展与留学生相关的各项活动时，应及时主动公开信息；事后信息公开指当留学生合法权益

受侵害时，应确保留学生享有充分的救济权和顺畅的救济渠道。

（三）构建民主参与式管理模式

民主参与式管理模式是高校来华留学生事务管理法治化的关键举措。高校需积极营造民主参与式管理的氛围，实现权利分享，充分调动留学生参与管理的积极性与创造性，培养留学生知华友华爱华之情。民主参与式管理模式重点在于搭建平台，使全体留学生享有参与管理的途径和渠道。高校可成立相关留学生会组织，鼓励留学生积极参与校内留学生事务管理，参与教学科研、奖惩工作、日常管理等方面的讨论，使其能合理有序地表达和维护自身正当权益，敦促相关留学生教育管理部门逐步加强建设，完善工作制度，优化工作运行机制。

（四）完善突发事件预防与处理机制

完善来华留学生突发事件预防与处理机制是高校化解法律风险的有力保障。具体而言包括：第一，建立周密的预防机制。完善各项校园基础建设，为留学生提供舒适的生活环境；重视提高教学质量，为留学生创造高质量的学习环境；加强留学生心理健康教育，为其提供及时可靠的学业、情感、就医等社会支持；注重法律法规、校纪校规及安全教育；通过校内多部门联动，预防和减少突发事件发生。第二，完善处理机制。突发事件发生后做到处理及时、处理程序完备合法。突发事件发生时，应第一时间启动处理机制，成立处理事件工作领导小组，第一时间到达事发现场，构建信息交流平台，形成与上级相关部门、留学生、公安、外事、使领馆、医院、消防、新闻媒体等相互协同处理的平台；构建舆论引导机制，把握和引导舆论走向，及时发布相关进展，疏堵结合，避免出现歪曲事实、扩大事态等负面影响；处理中坚持依法办事和以人为本的原则，保证整个处理过程在法律框架内进行和完成；必要时引入心理危机干预。妥善处理来华留学生突发事件，减少高校面临的法律风险。

（五）提升事务管理人员法治意识与跨文化沟通能力

留学生事务管理人员是高校留学生教育管理的

一线人员，提升其法治意识应当做到：第一，重视岗前培训教育和在岗继续教育。有针对性开展有关留学生事务管理法律问题专题培训，通过学习相关法律法规及规章制度，以及来华留学生综合保险、招生工作、入学报到、奖学金管理、教学管理、住宿管理、纪律管理、社会实践、校园多文化冲突等模块问题学习，了解可能涉及的法律问题，培养法治思维和提高法治能力。第二，要求管理人员在工作实践中坚持依法办事。明确管理范围与边界，尊重留学生的隐私权、知情权与参与权等权利；坚持树立证据意识，合理规避法律风险；落实好留学生安全教育、签证管理、留学生伤害事故紧急救援等事项及规范。

提高管理人员跨文化沟通能力可有效缓解留学生跨文化障碍，缩短其适应期。具体措施可包括：第一，管理人员主动树立跨文化意识，了解各生源国国情；尊重留学生个体差异，承认文化差异并对其做出积极反应。第二，管理人员在工作实践中重视跨文化沟通，构建以生活适应、学习适应、心理适应、文化适应等为一体的留学生新生教育体系，采用组织参观、社会实践、专家讲座等形式引导留学生度过适应期。日常教育管理中遵循客观、平等、包容的原则，营造不同文化友好沟通的氛围，使留学生尽快适应从而减少不良事件的发生。

参考文献：

[1]教育部. 关于印发《留学中国计划》的通知(教外来〔2010〕68号)[A]. 2010-9-21.

[2]徐喜春. 高校学生事务管理法律风险及其防控[J]. 思想理论教育, 2017(7):103.

[3]曹钟安,吴巧巧. 高校学生管理法律纠纷的主要类型与防范机制探析[J]. 扬州大学学报(高教研究版), 2011(4):73.

[4]教育部,外交部,公安部. 高等学校接受外国留学生管理规定(教育部、外交部、公安部令第9号)[A]. 2000-01-31.