

高校学生人身安全管理规章制度评析

● 吴 琦 池 骋

摘 要 高校管理规章制度是高校进行管理的必要依据,在高校内部具有效力,是高校师生必须遵守与执行的“法律”。各高校有关学生人身安全保障的规章制度主要散见于校园活动秩序管理、宿舍管理、交通管理等相关规定中,存在不科学、不合法、不完善之处。文章从法律的角度对高校学生人身安全管理规章制度进行分析,并指出修改与完善的策略。

关键词 安全管理 人身安全 规章制度

作 者 吴 琦,集美大学学校办公室、法律事务室 (厦门 361021)

池 骋,厦门大学法学院博士研究生 (厦门 361005)

一般认为,法律有广义与狭义之分:广义的法律包括国家立法机关依据法定程序制定的规范性法律文件,国家司法机关进行的法律解释,以及国家执法机关为执行法律而制定的规范性文件;狭义的法律仅指国家立法机关依据法定程序制定的规范性法律文件。笔者认为,与高校学生人身安全管理有关的规范性文件也有广义与狭义之分:前者既包括法律、行政法规、地方性法规、部门规章等具有广义法律效力的规定中有关高校安全管理的条款,也包括教育行政部门为进行相关安全管理而颁布的通知、办法等,还包括高校自身为进行内部安全管理而制定的仅在本校范围内产生效力的规章制度;而后者仅指高校自身为进行内部安全管理而制定的在本校范围内产生效力的规章制度。高校、教职员工、学生作为高校内部的重要三种法律主体遵守、执行广义的高校安全管理规定具有重要意义,不仅可以有效地预防安全事故发生,在事故发生后

也有利于各方明晰责任,保障各自的权益。较高效力位阶的法律一般都经过较为缜密的程序而制定,在行为规则、法律后果、责任分担等规定上较为完备,因此本文重点讨论狭义的高校人身安全规范,即高校内部的安全管理规章制度,指出其中的一些不科学、不合法、不完善之处,并提出完善建议,以期达到维护高校与学生合法权益、保障学校教学活动有序进行、维持校园和谐稳定、促进高等教育事业健康发展的目的。

各高校有关学生人身安全保障的规章制度主要散见于校园活动秩序管理、公寓宿舍管理、交通管理、消防管理、危险品管理、食品安全管理等相关的规定中。有关校园活动秩序的管理,各高校基本套用《普通高等学校学生管理规定》第四章的有关规定;有关公寓宿舍安全管理,各高校一般根据各校公寓宿舍的新旧程度、安全隐患的大小程度、学生的行为特点等进行个性化的规定;有关交通、消

防、危险品、食品等安全管理，各高校基本是参照各部门法而制定，如《道路交通安全法》《消防法》《高等学校消防安全管理规定》等。随着高校人身伤害事故的增多，部分高校设立了专门的安全保卫条例，以加强校园安全保障工作，如《武汉大学学生安全教育及管理条例》《山东师范大学安全工作条例》等，内容涉及安全保卫的组织机构、职责以及事故的处理等各方面。

一、高校学生人身安全管理规章制度的特点

综观诸多高校规章制度，关于学生人身安全保障的规定主要有以下特点。

第一，民办高校的规章制度一般严于公立高校。现有民办高校多采用半封闭式或全封闭式管理，一些学校要求学生每天在固定的教室中学习，有严格的点名制度和惩罚措施，规定每晚都必须对学生宿舍进行检查并清点人数，这些规定都远远严格于公立高校。

第二，对女生采取的安全管理严于男生。许多高校在宿舍管理方面，都规定男生进入女生宿舍要严格进行登记，有的高校甚至绝对禁止男生进入女生宿舍，而对于男生宿舍的管理则较为宽松。

第三，规章制度的严格与否与当地治安状况密切相关。若当地治安状况较好，则其规定会相对宽松；反之，在社会治安状况较为恶劣的地区，高校为保障校园安全，会在校规中设置较多强制性的、惩罚性的规定，以便更好地维护校园治安。

第四，高校密集区的规章制度往往趋于相近。如从笔者调研的武汉七所高校（武汉大学、华中科技大学、华中师范大学、中南财经政法大学、武汉理工大学、华中农业大学、中国地质大学）来看，其在学生安全管理、违纪处分、宿舍管理等诸多规定上有很大的相似性。北京、上海、南京等高校密集区的高校规章制度也有这一特点。

二、高校学生人身安全管理规章制度存在的问题

高校管理规章制度是高校进行安全管理的必要依据，在高校内部具有效力，是高校与师生必须遵守与执行的“法律”。随着依法治国、依法执教、

依法治校的推进，各高校都注重并加强了学生人身安全管理制度的建设与完善，并取得了一定的成效，但是仍存在许多不足之处，主要表现为以下几个方面。

第一，陈旧的规章制度与现行的法律法规之间存在差异。现有的高校安全管理规章制度，其制定的依据多源于国家的法律、行政法规、部门规章，如《宪法》《刑法》《行政处罚法》等。随着法律的不断修订与完善，特别是2005年出台的《治安管理处罚法》替代《治安管理处罚条例》之后，法律权利义务规则发生了重要变动，然而一些高校并未对安全管理规章制度做出相应的更新，出现了校内的规章制度与法律规定不一致的情形。

第二，高校学生人身安全管理规章制度体系不完备。一是缺乏立法体系与立章规划，导致内容不够健全。目前高校制定的安全管理规定普遍缺乏体系性思想，没有科学的立章规划，可能导致直到安全事故发生时才发现某一安全范畴的管理规定是空白的。如许多高校认为交通安全管理规定可以类推适用《道路交通安全法》的规定，并未专门制定校园交通安全制度。但实际上，地方交警并不愿意接手高校这一特殊而敏感的道路区域，认为其属于单位的内部道路，不属于公共交通范围，因此“主动”放弃了在高校内的执法权。二是部分高校的安全管理规定过于空洞与宽泛，没有制定配套规则与配套措施，无法落到实处。有些条款只有正面的规定，没有相应的责任追究内容，这种“君子协议”式的规定无法有效地规范人的行为。如南京某高校《学生安全教育及管理规定》中涉及学生宿舍管理的条例只有第十五条——“学生应严格遵守宿舍管理的各项规定，自觉维护宿舍的安全与卫生，提高自我管理的能力”，此条文不仅缺乏可操作性，而且没有相应的配套处分措施，既不能对学生起到宣传教育作用，也不能起到惩戒警示作用。与此相反的是，笔者在《西安工业大学大学生安全管理规定》中发现，有一整章大学生宿舍安全管理的内容，既有引导规范，也有惩罚措施，操作性较强，是值得各校在制定与完善各自的管理规定时学习与借

鉴的。

第三，高校学生人身安全管理规章制度的内容不够公平合理。公平合理作为民法乃至整个法律系统的基本原则，也是高校制定安全管理规定所应遵循的重要原则。但目前该原则在我国高校制定的安全管理规定中还没有得到足够重视，主要体现在安全管理规定中有关权利和义务的内容严重不对等。按照权利与义务效力的强度不同，法律规范可以分为强制性规范与任意性规范。针对高校学生的安全管理规定应该是强制性规范与任意性规范的结合，其中既应该有学生不得为某种行为的禁止性规定，也应该有学生可以为某种行为的权利性规定，既应当包涵对学生违章行为处罚与惩戒的内容，还应当包涵对学生行为进行引导与教育的内容。但是，一些高校在制定安全管理规章制度时并未注重“公平合理”原则的适用，如四川某高校的《学生公寓安全管理条例》（以下简称《条例》）中类似第五条第一款“禁止私拉乱接电源线”的包涵“禁止”二字的条款共达 15 条，类似第六条第二款“不得晚归和深夜外出”的包涵“不得”二字的条款共达 5 条，该《条例》总共才 16 条，但“禁止”“不得”等禁止性措辞就使用了 20 余次，明显对学生设置了较重的义务负担，未赋予学生在公寓安全中所享有的权利。可以说，该《条例》在学生的权利和义务的配置上存在严重不对等的现象。

第四，规章制度的内容存在与法律法规矛盾抵触之处。一是超越权限，进行行政处罚。根据《行政处罚法》的相关规定，享有行政处罚权、能够实施行政处罚行为的机关必须是行政机关，或者是根据法律、法规授权或委托的组织，可以在法定授权或委托的范围内实施行政处罚。高校作为高等教育活动的组织者与实施者，具有进行警告、记过、留校察看、开除学籍等少数处分的权力。但许多高校在制定与施行规章制度过程中常常超越权限，对违反管理规定的学生进行罚款、没收财物等处罚。二是擅自规定免责事由。高校应当对其疏于管理而引起的学生人身伤害事故承担过错责任，并且这种责任是不能通过单方面的规定进行转嫁的。但目前我

国高校规章制度中还存在自行设置免责条款的情况，如天津某高校的《研究生管理办法》规定“研究生不遵守学校的规章制度，或者擅自参加未经学校批准的活动，导致人身伤亡的，学校不承担责任”就属于自行设置免责条款的行为。学生发生人身损害的原因很多，学生没有遵守学校的规章制度也不意味着高校可以理所当然地免责。如某高校的体育设施存在严重安全隐患，学生使用后受伤，即使该学生是违反学校规章制度而使用该设施，学校也应该承担一定的过失责任。三是滥用自由裁量权。高校对触犯法律、违反学校规章制度的学生具有处分的权力，但这并不意味着学校可以任意做出比法律更为严格的处分，而应分情况而定：如果处分未涉及学生的基本利益，学校可以设置适当的严于上位法的标准；如果处分涉及学生的升学、毕业、就业等原则性与重大利益时，学校则应该严格适用上位法的标准，不得滥用自由裁量权。^[1]另外，法律法规明确规定了高校可以开除学生学籍的几种情形，高校不得在规定的规定之外做出其他开除学籍的规定。但是一些高校却对学生违章用电、教室亲密等行为科以“开除学籍”的处分，其实质是对法律法规的“超位”。

第五，高校学生人身安全管理的救济渠道不畅通，有效的救济渠道匮乏。当高校的违法或不当的管理行为使学生合法的权益受到侵害时，学生有向法定机关寻求救济的权利。笔者认为，申诉是高校学生权益受到侵害时的首要救济途径，这是因为申诉较之于诉讼具有裁判时间短、财力精力耗费小等特点，当高校不接受申诉或申诉结果不符合法律规定时，学生可以对学校提起诉讼。目前，大多数高校设立了学生申诉的机构，但高校内申诉机构与程序仍存在着权责不明晰、救济力度与效果有限、裁判立场角度偏移等问题。

三、高校学生人身安全管理规章制度的完善

只有从法律的角度去分析高校学生人身安全管理规章制度的合法性与合理性，以求不断修改与完善，才能使其真正达到维护学生权益和高等教育事业发展的效果。笔者认为，主要可以通过以下几种

途径。

第一，高校规章制度的制定应遵循三个原则，使其内容合理合法。一是高校在制定安全管理规章制度过程中要遵循“合法性”这一基本原则，制定的依据应遵循法律、法规或其他规范性文件的精神，不得超越法律赋予的权限而制定规章制度，并且其内容不得与相关法律、法规相抵触。二是有关学生处分条款的制定要适用“法律保留原则”^[2]：处分未涉及到学生的基本利益，学校可以设置适当的严于上位法的标准；如果处分涉及到学生的基本利益，学校则应该严格适用上位法的标准，不得滥用自由裁量权。三是要遵循“公平合理原则”，特别是在行使自由裁量权之时，高校自身要强化自由裁量权的约束和控制，防止权力滥用的情形，在制定和实施过程中，应充分听取各方意见，建立必要的听证制度、公示制度。

第二，在“合法性”“法律保留”“公平合理”三个原则的引领下，高校应当具体做到以下几点。一是建立科学的立法体系与立章规划，避免随性思想，及时填补安全管理制度中的空白。二是高校应当注重保护学生的权利，树立权利与义务对等的观念，在对学生的科以诸多义务的同时应当赋予学生相应的权利。三是高校应当对安全管理规章制度的内容进行细化，建立细致的配套规则与措施，使保障学生安全的规则能够发挥起应有的作用。四是高校应当严于律己，明确各方在学生人身安全管理方面的职能与责任，建立“部门首长负责制”，在安全事故发生时追究相应责任人的责任。

第三，完善申诉制度，保障学生的“程序性权利”。在现有规定的基础上，进一步完善校内申诉制度，如规范申诉委员会的组建程序、申诉委员会人员的构成范围等内容，令申诉委员会成为真正中立于学校与学生的第三方。同时可通过教育仲裁、调解制度、教育行政部门复议制度等方式丰富权利救济模式，使申诉方式多样化。

第四，借鉴“无讼校区”模式，丰富救济方

式，多元化解纠纷。“无讼校区”是指由高校、法院与街道社区共同设立的，旨在减少高校内诉讼数量、快速有效化解纠纷的法律平台。“无讼校区”合理地结合了高校的教育资源、法院的审判资源、街道社区的人情资源，通过开法律讲座、做普法宣传、聊群众家常等多种方式来减小高校内纠纷发生的可能性，在纠纷发生之后也可以通过司法调解、行政调解、人民调解、司法确认等多种手段来化解纠纷，将相当一部分社会矛盾交由社会力量解决，同时实现化解矛盾的方法从“单一机制”向“多元机制”转化，^[3]丰富了高校内受害群体的救济方式。笔者认为，在高校学生人身安全管理中引入“无讼校区”的概念，倡导建立多元化纠纷解决机制，对于化解矛盾，保护高校学生的人身安全，具有以下作用：首先，学生在与高校发生纠纷时，能够利用“无讼校区”的法律资源，找到沟通、申诉、调解的通道，让学生“有地方可以说话”，情绪可以得到缓解，降低这些学生自杀、伤人等行为发生的几率。其次，“无讼校区”作为一个媒介资源，可以普及法律知识，增强学生的风险防范意识。最后，“无讼校区”整合了行政调解、人民调解、司法调解资源，可以“一站式”解决目前高校普遍存在的人身损害赔偿调解问题。在法官、教育行政官员、人民调解员的主持下，高校与家长双方可以通过协商签订协议书，并且由法院确认司法效力后直接进行赔付，不仅可以使纠纷得到合理、合法、快速的解决，而且保障了学生与家长的合法权益。

参考文献：

[1]石旭斋,李胜利.高等教育法律关系透析[M].长春:吉林大学出版社,2007:255.

[2]程雁雷.高校退学权若干问题的法理探讨——对我国首例大学生因受学校退学处理导致文凭纠纷案的法理评析[J].法学,2000(4):59.

[3]齐树洁,熊云辉.福建法院创建“无讼社区”活动的法理分析[J].甘肃政法学院学报,2014(1):83.