

全过程人民民主视角下高校民主治理的法治进路

——基于上海市某高校的实践探索

李俊贤

上海政法学院，上海

摘要 | 全过程人民民主是中国特有的民主形式，其提出的基础是总结中国特色社会主义民主政治建设的规律，是彰显“人民性”与“全过程性”的中国特色社会主义民主形式。这一理论可以有力地推动青年主体参与高校民主治理，引导青年在全过程人民民主中发挥更大作用。然而，当前高校管理过程中，在民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督等关键环节存在多种问题，诸如实施深度和覆盖广度不足、相关机制体制不够健全、高校学生民主法治意识薄弱，数据信息化手段运用不足等。未来推动高校构建青年主体参与机制，引导青年在全过程人民民主中发挥更大作用，应当始终围绕“党的领导、协同共治、制度建设、文化培育、科技赋能”，充分发挥高校党建、团建的引领作用，建立健全青年学生参与学校治理的实践机制，促使学生主动参与学校民主治理，充分引导青年发挥作用。

关键词 | 全过程人民民主；高校治理；青年主体参与机制

Copyright © 2025 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



民主的核心含义是“人民的统治”，最早可追溯至古希腊时期。全过程人民民主的产生是在马克思主义基本原理同中国具体国情相结合的基础上，对中国特色社会主义民主政治思想、制度、实践的精准总结。2019年11月，习近平总书记在上海市长宁区虹桥街道考察时指出：“我们走的是一条中国特色社会主义政治发展道路，人民民主是一种全过程的民主。”^①党的二十大报告指出：“全过程人民民主制度化、规范化、程序化水平进一步提高，中国特色社会主义法治体系更加完善”

是我国未来五年内全面建设社会主义现代化国家的主要目标任务之一。高校民主治理是全过程人民民主在广大青年学生群体中的重要实践形式，与村民自治、居民自治、社会共治等民主治理环节共同构成我国全过程人民民主的重要组成部分。推动高校内部民主治理体制机制的完善，构建青年主体参与机制，引导青年在全过程人民民主中发挥更大作用，可以有效保障广大青年学生的权益，并促使青年学生在中国民主实践中广泛、持续、深入参与，共同为中国民主建设贡献一份力量。

作者简介：李俊贤，上海政法学院法律学院法律硕士，研究方向：（非法学）民商法。

文章引用：李俊贤. 全过程人民民主视角下高校民主治理的法治进路——基于上海市某高校的实践探索 [J]. 社会科学进展, 2025, 7 (2): 174-182.

<https://doi.org/10.35534/pss.0702030>

① 习近平：《中国的民主是一种全过程的民主》，中国共产党新闻网：<http://jhsjk.people.cn/article/31434694>，访问日期：2023年11月25日。

1 青年学生参与高校治理的发展历程

1.1 1977—1989年：高校青年参与民主政治的初步探索阶段

1977年起高考恢复，全国各地高校迎来了久违的全国统考大学生入学，这成为“文革”后高校青年参与民主政治的开端。1978年，共青团第十次全国代表大会召开，胡启立同志在会上作了关于修改团的章程的报告，并多次强调民主的重要性。^①1979年5月，伍绍祖同志在中华全国学生联合会第十九次代表大会上作了题为《继承“五四”传统，立志献身四化，做德、智、体全面发展的大学生》的报告，指出青年学生应该培养科学精神和民主精神，强调发扬民主，强调我们的民主是社会主义的人民民主，是最广泛的民主。同年12月，团中央颁布《共青团在学校中的思想政治工作纲要（修改稿）》，要求各个高校团组织坚持和发扬党的民主集中制原则，充分发扬民主，调动广大学生政治和学习的积极性。

1981年2月，由于境外特殊事件的发生，一些不正常的现象在某些学校学生会选举工作中出现。团中央办公厅指出，针对这一问题，团组织要坚持民主集中制的原则^②。最终1986年3月共青团中央组织部颁布《关于健全完善基层团干部民主选拔制度的意见》进一步健全和完善了基层团干部民主选拔制度。次年，为提高广大青年学生的政治素养和民主意识，国家教委要求高等学校开设思想教育课程，首次通过课程形式对高校青年进行民主观念和理论的系统性教育。^③在这样的发展趋势下，1989年，共青团中央颁布《关于当前高等学校共青团工作的几点意见》，指出高校团组织应协助学校加强基层民主建设，这对于改进学校工作以及帮助学生学习社会主义民主具有现实意义。

在这一时期，我国开启了高校青年参与高校民主治理的初步探索，并努力探究如何将马克思主要、毛泽东思想等基本理论同高校民主治理相结合。在取得一些成果的同时，也受到西方国家一些不良价值观念的影响，但总体仍处于初步探索阶段，尚未形成比较完善的青年学生民主治理制度体系。

1.2 1990—2003年：高校青年参与民主政治的系统化阶段

1990年，国家教委颁布《普通高等学校学生管理规定》，首次明确规定支持学生参加学校民主管理，^④标志着高校学生参与校内和社会治理的民主权利首次在国家层面以部门规章形式予以保障。同年8月，在中华全国学生联合会第二十一次代表大会上，主席黄维指出要“着眼于更真实地反映客观情况和学生群众意愿，在学生组织内部形成民主选举、民主议决、民主监督的制度和自我制约机制”，使学生组织的民主化建设迈上了新的台阶。

1997年9月，国家教委党组颁布《关于进一步加强高等学校社会主义精神文明建设的若干意见》，指出“高等学校社会主义精神文明建设的奋斗目标”包括“实现以爱国奉献精神、民主法制观念、职业道德和基础文明修养为主要内容的思想道德素质的显著提高”。^⑤次年6月，中组部、中宣部、教育部党组颁布《普通高等学校党建工作基本标准》，要求高校党委提高对高校共青团、学生会、研究生会工作的重视，并提出了具体的要求。^⑥2000年9月，教育部颁布《关于加强高等学校思想政治教育进网络工作的若干意见》，要求高校推进校务公开和决策民主，对学校改革发展的成就和将要出台的重大改革措施应当征求学生意见并及时反馈。^⑦

这一阶段，随着国家逐步发展对于民主的要求也不断提高。结合上一阶段各种经验教训，国家各部门有针对性地提出了一系列要求和建设，不断促进高校民主体制机制发展，提高青年学生参与高校民主治理的深度和广度，初步实现高校治理民主化。

1.3 2003—2012年：高校青年参与民主政治的稳定发展阶段

2003年7月，在共青团第十五次全国代表大会上，第十四届团中央书记处第一书记周强对团组织提出“培养青年的民主意识，引导青年珍惜民主权利，正确行使民主权利”和“引导青年在基层民主选举、民主决策、民主管理和民主监督中依法行使民主权利，促进基层民主管理制度建设”的要求，从民主意识和民主实践两个

① 在这次修改的团的章程中第三章以“按照民主集中制原则健全团的生活”为题，指出新团章“强调了共青团要充分发扬民主，反对任何压制民主的行为，反对无政府主义，在团内要努力造成一个又有集中又有民主，又有纪律又有自由，又有统一意志、又有个人心情舒畅、生动活泼的政治局面。”

② 参见《关于部分高等院校召开学代会的情况和我们的意见》。

③ 参见[87]教政字015号《关于高等学校思想教育课程建设的意见》。

④ 参见国家教育委员会令第七号《普通高等学校学生管理规定》第三章第四节第五十条。

⑤ 参见教党[1997]70号《关于进一步加强高等学校社会主义精神文明建设的若干意见》第七点。

⑥ 参见教党[1998]12号《普通高等学校党建工作基本标准》第六章第二十八条、第二十九条。

⑦ 参见教社政[2000]10号《关于加强高等学校思想政治教育进网络工作的若干意见》第三条。

层次上为青年参与民主政治提供了新的保障。^①2005年3月,为全面落实高校民主制度,教育部对各个高校提出明确要求:“学校应建立完善学生参与民主管理的组织形式,支持保障学生依法参与学校民主管理。”^②成为青年学生参与高校管理的直接依据。

在平稳发展几年后,为实现更加全面和有效的青年学生高校民主治理体系,2011年教育部颁布要求各高校应起草完备的高校章程。^③其中明确规定学生代表大会的地位作用、职责权限、组成和负责人产生规则、议事程序等多方面内容。并对相关高校治理决定作出过程进行了细致规定,通过诸多条款具体规定了青年学生民主权利的内容、性质以及如何实施,成为青年学生参与校园民主治理的重要法规依据。

这一阶段国家相关部门通过各种文件和规章制度,促使我国高校民主治理体系逐渐走向完善,从开始的仅有政策依据逐步转变拥有明确的部门法规依据,促使高校民主治理进入法制轨道,开始了快速发展。

1.4 2012—2019年:高校青年参与民主政治的整体突破阶段

这一时期,党的十八大顺利召开,中国特色社会主义进入新时代。我国高校民主治理也开始寻求突破,以实现青年学生民主治理法治化。

2014年1月,全国学联颁布《关于加强和改进高校学生会研究生会建设的指导意见》。强调高校学生会组织建设的重要性及必要性,指出高校学生会组织是高校学生自我服务、自我管理、自我教育的主体组织。同时明确了学生代表大会的必要性及其常设机构的主要任务。^④同年10月,中共中央办公厅颁布《关于坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制实施意见》,指出党中央开创的高等学校全面实行党委领导下的校长负责制,将民主集中制与高校层面的民主管理相结合,大学生以

主体身份参与校内民主管理,充分体现了学生的主体性和高校改革发展中的新定位。^⑤

2017年,修订版《普通高等学校学生管理规定》颁布^⑥。新《规定》第一条新增了“保障学生合法权益”的表述,第五条再次强调学生管理工作“应当尊重和保护学生的合法权益,鼓励和支持学生自我管理和参与学校事务方面”。可见新《规定》的修订更加注重学生参与民主管理,突出了学生的主体地位,体现了党的十八大以来以习近平同志为核心的党中央关于高等教育治理的新理念新思想新战略,对进一步提升高校民主管理水平 and 民主治理能效具有重要意义。

2018年,修订后的《中华人民共和国高等教育法》第一章第十一条规定:“高等学校应当面向社会,依法自主办学,实行民主管理”,第一次在国家法律层面确认高等学校的民主管理性质,使得青年学生参与高校治理有了极为明确的法律依据。

1.5 2019—未来:全过程人民民主新阶段

这一阶段以习近平总书记提出全过程人民民主为起点,我国民主制度和民主实践有了新的价值内涵、制度要求和具体措施。高校民主治理也开始逐渐转型,以实现青年学生对高校民主治理的全过程参与。

2020年1月,共青团中央颁布《共青团深入学习贯彻党的十九届四中全会精神,团结引领广大团员青年坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化作贡献的行动纲要》,指出要引领广大团员青年参与国家治理,为青年贯彻全过程人民民主明确行动方向。^⑦同年7月,教育部颁布《关于进一步加强高等学校法治工作的意见》,要求各高校进一步坚持和完善以党委领导下的校长负责制为核心的学校领导体制和治理体系,推进决策、管理的科学化、民主化、法治化,促使学生也能参与到高校的治理实践之中。^⑧同年9

① 参见中青发〔2003〕22号《在“三个代表”重要思想指引下团结带领广大青年为全面建设小康社会而努力奋斗》第三章第二节。

② 参见教育部令第21号《普通高等学校学生管理规定》。

③ 参见教育部令第31号《高等学校章程制定暂行办法》。具体规定如:如第二章第十二条规定“章程应当明确规定教职工代表大会、学生代表大会的地位作用、职责权限、组成与负责人产生规则,以及议事程序等,维护师生员工通过教职工代表大会、学生代表大会参与学校相关事项的民主决策、实施监督的权利”;第三章第十七条规定“高等学校起草章程,应当深入研究、分析学校的特色与需求,总结实践经验,广泛听取政府有关部门、学校内部组织、师生员工的意见,充分反映学校举办者、管理者、办学者的要求与意愿,使章程起草成为学校凝聚共识、促进管理、增进和谐的过程”;第十八条规定“章程起草过程中,应当在校内公开听取意见;涉及到关系学校发展定位、办学方向、培养目标、管理体制,以及与教职工、学生切身利益相关的重大问题,应当采取多种方式,征求意见、充分论证”,这些条款都充分体现了对学生参与校内民主的权利保障。

④ 参见学发〔2014〕1号《关于加强和改进高校学生会研究生会建设的指导意见》。

⑤ 参见《关于坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制的实施意见》。

⑥ 参见教育部令第41号《普通高等学校学生管理规定》。

⑦ 参见中青发〔2020〕1号《共青团深入学习贯彻党的十九届四中全会精神,团结引领广大团员青年坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化作贡献的行动纲要》。

⑧ 参见教政法〔2020〕8号《关于进一步加强高等学校法治工作的意见》。

月，全国学联颁布《关于学联学生会工作人员改进作风服务同学的若干规定》再次对学生代表大会职权进行明晰，以促使学生代表大会职能转变实现高校内部治理民主化落实。^①

2021年4月，中共中央颁布第二次修订版《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》，强调全过程人民民主理念落实到高等学校基层组织工作中，落实到各个层级的青年组织的各个方面工作中，提高了高校青年全过程人民民主的参与度。同月，团中央办公厅、全国学联秘书处颁布《地方学生联合会代表大会工作规定》《普通高等学校学生会（研究生会）章程制定办法》《普通高等学校学生（研究生）代表大会工作规定》，对高等学校的学生会、研究生会、学生代表大会的工作制度进行了详细规定。^②2022年共青团中央、教育部党组颁发《关于改革创新高校共青团工作切实增强思想政治引领实效的若干措施》，要求各个高校团组织充分发挥先进领导作用，以团支部为基本单位，经常性地组织青年学生参与到高校共青团工作，发挥青年学生在全过程人民民主中的主力军作用。^③

2022年10月，党的二十大报告指出：“全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性。”同时明确高校作为特殊的政治场域，完善校园民主，是我国政治文明建设的重要组成部分。全过程人民民主制度的建立有利于端正青年的民主观，帮助青年树立正确的社会主义民主价值取向，激发青年的政治参与积极性，使青年的主体地位得到充分彰显。自此我国高校民主治理走进了新时代。

2 全过程人民民主视角下高校治理的内在逻辑

2.1 规范的民主价值内嵌于高校民主样态的逻辑遵循

“民主”一的概念一直是东西方学者探究的重要课题。卢梭作为近代民主理论领域的重要学者，提出民主国家的特点在于主权归属于全体人民，即“我们每个人都将自身及其全部力量置于公共意志的最高指导下，

并将共同体中的每个成员视为共同体中不可分割的一部分。”理想化的民主必须全面且及时地反映全民意志、利益，但现有社会实践中，民主往往与代议制紧密相连。在西方话语体系中，代议制民主是为了避免无产阶级和劳动人民反抗资产阶级的压迫和剥削，避免出现对资产阶级的“多数暴政”而形成的稳定的资产阶级统治，维护着资产阶级的统治秩序和社会利益。作为一个社会主义国家，如何处理理想与现实之间的差异，建立符合国情的中国特色社会主义民主话语体系，探索新时代中国民主的理论和实践道路，已成为现阶段发展和完善中国民主制度需要解决的紧迫问题。整个过程中人民民主的民主理论不同于西方国家暂时和间歇性的投票式民主。它以广大人民群众的根本利益为起点，促进人民福祉，实现共同繁荣，作为社会发展的基本宗旨。

全过程人民民主为学生参与大学治理提供了完善的制度体系和实践流程。从制度体系来看，我国《宪法》第二条第一款、^④第二款^⑤明确了国家主权的实际所有者，国家主权归属于全体人民，人民是国家主权的主体并享有最高立法权。青年学生依据相关法律法规选举并产生学生代表大会、班委会等组织，一方面实现自我管理、教育、服务、监督，另一方面通过相关学生组织参与高校治理。全过程人民民主在高校中的既体现在高校政治制度中，也体现在高校的一系列畅通有序的青年学生民主渠道和反馈机制上，如：校长热线、校领导面对面、网格化服务管理平台、校园事务监督平台等。从青年学生实践参与来看，青年学生通过学生大会、学生代表大会等形式行使选举权、被选举权、管理权等民主权利，实现“学生实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督”。^⑥全过程人民民主使得宪法和行政法规中学生参与高校治理的基本权利得以进一步的具象化、明确化、规范化，使其落实在高校治理的全方位、全过程、全链条之中。在高校治理中推进和落实全过程人民民主，不仅能培养青年一代的主人翁意识。此外，全过程人民民主拓展来民主的范围，使其从经济和政治领域扩展到社会其他领域，实现了国家、社会和理论的多重联动。

① 参见学发〔2020〕1号《关于学联学生会工作人员改进作风服务同学的若干规定》。

② 参见中青办联发〔2021〕3号《地方学生联合会代表大会工作规定》《普通高等学校学生会（研究生会）章程制定办法》《普通高等学校学生（研究生）代表大会工作规定》。

③ 参见中青联发〔2022〕5号《关于改革创新高校共青团工作切实增强思想政治引领实效的若干措施》。

④ 《中华人民共和国宪法》第二条第一款规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”

⑤ 《中华人民共和国宪法》第二条第二款规定：“人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”

⑥ 参见教育部令第41号《普通高等学校学生管理规定》第五条。

2.2 民主法治文化内涵于高校公共空间的视角明晰

全过程人民民主的实现和推进需要在全社会范围内构建民主法治文化氛围，民主法治文化要在社会内成为主导观念必然依靠全过程人民民主落实。全过程人民民主的整个进程以党的全面领导和以人民为中心的理论逻辑为基础。其制度建设和实施实践需要民主选举、协商、决策、管理和监督等多项实践制度的保障，以及人民的知情权、参与权和监督权的充分行使。中国特色社会主义民主法治文化中蕴含多种原则，如：党的领导、人民主权、法律至上、权利保障等，这些原则成为构建社会主义和谐社会的基本价值。全过程人民民主和民主法治文化之间存在极为紧密的内在联系，其一，体现在价值理念的共通性上。两者都强调民主、自由、公正、法治等基本价值，最终目标都是为了实现社会发展和提升社会福祉；其二，体现在实施实践的协作性上。全过程人民民主的实践落实需要良好的民主法治社会氛围，而民主法治的社会氛围又会在全过程人民民主制度的不断建设和推进过程中进一步得到培养。由此，不难看出民主法治文化对于全过程人民民主不可或缺，两者相辅相成、相互促进，在建设法治社会主义国家的过程中，双方共同推动人民当家作主的民主制度不断完善，实现国家治理体系和治理能力现代化的目标。

在高校治理中坚持和推进青年学生民主参与机制，将全过程人民民主贯彻到高校治理过程中，是优化和提升高校治理成效的有效手段之一。学生基于学习、自我提升的目的聚集于学校，其日常生活和参与的绝大多数活动都集中在高校这一公共空间。在这一空间中青年学生倾向于高校可以自由进入并享有交流表达的自由，高校空间是青年学生文化生活的重要场合，不仅是地理意义上的学习生活空间，更在实际上是青年学生成年后参与社会治理的重要空间。在高校治理中突出和强调全过程人民民主，切实发挥青年学生在推进高校治理过程中的主体力量，将使得受到这些文化和实践影响的青年学生在日后步入社会后也会对民主建设产生推进作用。

2.3 多元的治理主体融合于“三治合一”的模式开拓

要坚持和发展全过程人民民主，建设社会主义法治国家，推进国家治理体系和治理能力现代化，不仅要求培育相应文化也要求实现多元治理主体的协同共治。部分学者提出了一种具有启发意义的观点，即：“自治权体现着国家提供给个人的选择空间，可以通过选择空间的存在实现选择机会的增加，^①并促使主体实现个人

效用最大化的自主权利。”高校治理实践中发展全过程人民民主的科学内涵刚好契合这一观点，在高校学习生活中，青年学生享有自治权使其能够在法律法规的范围内处理高校事务，做到民主协商、决策、管理，使其合理诉求得到回应。高校治理流程和参与主体，既有高校党组织、高校团组织、高校行政机构等高校治理的主体力量，又有学生团体、学生代表等高校治理等新兴力量。

将高校治理模式转变为自治、法治、德治形结合，既保障全过程人民民主在高校治理中的落实，又能满足高校治理中日益增长等现代化治理需求。在高校治理中落实自治、法治、德治有利于培养高校学生的主人翁意识，促使其主动参与高校自理。此种治理模式促使基本价值、社会价值、文化价值等多元价值体系结合，发挥着基层民主、教育培养、高校治理的作用和功能。自治保障学生能够充分发挥主观能动性，参与民主治理，自由表达建议意见。法治保障青年学生权益，实现化解矛盾、规避风险、维护校园稳定，确保高校治理完善轨道同国家整体发展一致。德治则将中华民族优良传统和社会主义核心价值观融入、贯彻到高校治理的全过程中，意在实现道德与法律、规章相辅相成，确保青年学生养成规则意识。

全过程人民民主既要求直接民主也要求间接民主，青年学生通过直接或间接的方式参与高校治理的过程，实现共同建设校园环境，共同构建校园制度，共同享有治理成果，运用自治、法治、德治“三治合一”的治理模式化解矛盾纠纷，培养青年学生明大德、守公德、严私德，进一步提高道德水准和文明素养。

3 全过程人民民主视角下高校治理的法治反思

全过程人民民主贯穿民主的全过程、各环节，是社会主义民主政治理念的制度展开和程序实践。在高校治理中落实全过程人民民主，需要对高校民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督等过程实践进行探究，这样才能使得法治这一抽象概念转化为具象的高校治理实践。

3.1 民主选举：形式大于实质

当前高校在积极鼓励学生参与民主治理工作，也在逐步推行民主选举的工作机制，比如班干部、学生代表、学生会等组织主要是以选举的方式来确定人选。但很多高校都是出于形式主义，为了完成上级任务而展开的民主选举活动，在实践的过程中并没有注意学生的真

^① 埃里克·A·博纳斯指出效用是对于偏好的满足。一个人在面对A、B、C三种选择，且他偏好A胜过B胜过C的情况下，通过选择A而非B或C，此人就实现了其效用的最大化。此人所获得的效用取决于A对其偏好的满足程度，而不取决于A优于B和C这样一种客观意见。

正意见和诉求,仅凭学校单方面意志当然地单方面推进。但这种自治权利,往往是一道应对公权力的重要保护屏障,若不实际落实将有可能严重侵害青年学生的合法权益。

据调查走访了解,很多高校现有的民主选拔机制并没有统一标准。选拔制度主要有主观任命和民主选举,这两种制度在一定程度上都有其片面性,对于民主选举,对拥有真才实干的参选学生并不有利,反而容易推选上拥有人缘的老好人,部分学生甚至私下通过拉帮结派的方式为自己争取选票,由于缺乏透明的选举机制,对于此类情况很难发现,即使发现了,有时候行政人员为了图省事,也不会重新再次组织选举。这就导致无法全方位精准了解学生,造成学生“走过场”式参与民主选举。使一些学生无法真正地参与到全过程人民民主中,很难赢得学生群体的认同和支持,很大程度上造成了学生拒绝参与到学校民主治理工作。此外,高校治理者并没有为学生参与民主选举工作制定系统性的制度方案,往往只是一种政策性宣示。

3.2 民主协商:广度深度仍需拓展

民主协商意味着“商量着办事”,是社会主义民主政治建设不可或缺的重要环节,也是最能体现全过程人民民主精神内涵的重要环节。这要求高校在民主治理过程中不光要听取不同意见,还要通过协商来调和不同诉求,尊重各协商主体的权利。

然而,现实中高校内部形成了复杂的权力圈子:其一是党委书记与校长构成了大学内部的权力中心,其二是各职能处室与学院构成了权力的次中心,其三系或教研室构成了权力的第三中心。复杂多元化的权力圈子大大降低了民主协商在高校民主治理中的运行效率。对于大多数高校,学校层面的决策很难在学生群体中征集意见。即使这些学生群体参与到民主协商,也只是会泛泛而谈,对于重大决策的协商讨论,难免会受到“强势集团”的挤兑与排挤,容易导致理想的协商民主局面落空。可见,在学生参与高校民主协商实践中很难真正平等地获得这一权利并参与到协商中,高校并没有去运用“平等协商”去解决实际性问题,而是泛泛的征求下学生群体的意见,这种看似践行全过程人民民主的表面,实际上是以“平等协商”为幌子的“程式化”管理决策过程。

3.3 民主决策:缺乏有效运行机制

青年学生参与高校治理民主决策可以保障青年学生充分行使知情权、参与权、表达权、监督权。高校决策是为了实现一定的目标,按照学校相关规定遵守一定逻辑和流程,从数个可能方案中抉择出最终方案并实际实施的过程。在决策作出和实施的过程中往往能够达成发扬民主,汇聚民智,惠民利民的效果。

在高校治理中,民主决策环节对于校务公开有着

重要作用,使得公开的内容、形式、程序标准化、规范化、动态化。通过这样的制度建设将会极大地提高青年学生参与议事决策的积极性,促使青年学生充分表达个人意愿,从而进一步促进高校治理民主化进程,加大对高校事务的监督。然而高校民主治理、民主决策相关规章制度仍需完善,教育部,学联、中青办等部门多次单独或联合发文从宏观层面提供了完善依据,但其中并未作为具体规定,难以直接落实适用于高校民主治理^①。从实践层面来看,各个高校实际情况不一,有的高校早在中央发文前就基本实现构建完善高校民主治理全流程;而有的高校还处于制度建设的初始阶段。有的高校实现学校领导和学生代表共同管理决策校园事务;有的高校则仍旧是一言堂,同时青年学生对相关校务也不甚在意。从另一个角度进行分析,青年学生的素质水平、学识水平,高校所处的城市发展状态等因素也会或多或少的影响民主制度的建设推进。要在全国范围内实现高校校务的民主决策,仍需要不断推进制度建设,并加强对青年学生的教育宣传。

3.4 民主管理:制度设计不合理

一方面,不少高校存在民主管理行政化严重的问题。在构建青年参与高校管理的过程中,高校将学生群体由过去的被管理者转化为主动式的参与治理者,但在推进工作中,部分高校不切实际地向学生提出工作计划与要求,增大了学生群体的压力,忽视了青年成长规律,极易使得学生无法正确理解参与高校治理工作的重要意义。另一方面,在民主治理制度构建上,高校往往并未充分考量青年学生的特点,而是直接将原有行政管理制度进行修改,简单地将青年学生纳入管理者范畴,并未考量青年学生学习、生活等方面同原有管理者存在的差异。这种制度设计严重影响了青年学生参与高校事务的可能性和积极性。

此外,学生会、学生代表大会、社团等直接能体现学生参与民主管理的学生组织,呈现出更明显的“行政化”倾向。很大程度上这些学生组织的发展依赖于上级组织,而上级组织大部分由高校工作人员担任,并不了解学生群体的实际情况,很难站在学生身份的角度去思考问题,这就导致上级组织的意愿会直接影响学生团体的发展以及学生个人,不能体现真正的民主。

3.5 民主监督:信息技术运用不足

民主监督是保障全过程人民民主的最后一道防线,是实现全过程人民民主闭环的必要环节。落实高校青年参与民主治理,实现大学治理现代化是关键。大数据技

^① 如教育部令第41号《普通高等学校学生管理规定》;中青办联发〔2021〕3号《地方学生联合会代表大会工作规定》《普通高等学校学生会(研究生会)章程制定办法》《普通高等学校学生(研究生)代表大会工作规定》。

术的发展使信息更加透明化、公开化，一方面可以为青年学生提供更多高校民主治理决策方面的信息，便捷青年参与全过程人民民主的途径；另一方面可帮助利益相关方包括各类学校部门更科学地管理学校。

然而目前，大部分高校仍未充分意识到信息技术在高校治理中的重要性，仍然固执在运用单一的传统模式治理学校，这就导致学校各部门之间，以及各部门和学生之间信息传达的延迟性、不准确性。调研发现，大多数高校引导学生参与到全过程人民民主主要通过召开会议，下达政策性文件指示，让学生了解到学生代表大会、学生自治组织、学生会等机构性质的途径很有限，这种传统的会议传达，很容易使没有参加会议的学生错过行使自己权利的机会。同时通过新兴信息化手段，可以有效地促进青年学生了解、查阅高校决策如何作出，并通过信息技术手段维护自身权利。^①

4 全过程人民民主视角下高校治理的法治路径

在全过程人民民主的框架下，全过程民主与法治相辅相成、相互促进，全过程民主为法治奠定基础，法治为全过程民主提供保障，高校治理也不应例外。青年学生即是高校治理对象，也是高校治理的重要参与者。高校治理要和全过程人民民主链接，实现民主化、法治化，主要具有两个方向的内涵，一是高校治理透明化，青年学生参与其中并监督实施；二是广大青年学生民主权利受到充分尊重和保护。为此，必须坚持党的领导，充分发挥团的带头作用，引导学生主动参与，实现师生协同，利用科技赋能，促使高校治理走向民主化、法治化。

4.1 坚持党的领导，发挥团的带头作用

党的领导是推进高校民主治理法治化顺利进行必须遵循的根本原则，利用基层党建组织凝聚的力量来保障全过程人民民主在高校治理中得到落实。自新中国成立以来，我们在党的带领下实现了由新民主主义国家到社会主义国家的变革。改革开放后，更是经过数十年的发展成功成为世界第二大经济实体，并实现全面小康建设，并在新时代逐步推进实现中华民族的伟大复兴。这些成就的取得，都离不开党的领导。共青团作为党领导下的先进青年的群团组织，在高校中其成员绝大多数都是先进青年学生，具有较高的政治素养和坚定的政治定力。发挥好先进青年学生的带头示范作用，引导普通学生积极参与高校事务，为高校治理体制机制完善出谋划策。为此，应当做到以下几点：

第一，强化高校基层党组织、团组织建设。首先要加强对高校基层党组织和团组织的理论教育，保障高校党员、团员全面系统的学习了解习近平新时代中国特色社会主义思想，深刻理解其理论内涵；坚持党性团性教育同具体实践相结合，实现自觉在学习生活中践行党员、团员要求。第二，构建基层党建、团建和基层治理的良性互动机制。基层党建有助于夯实党在基层的执政基础，基层团建则有助于提高青年学生政治觉悟和政治素养。高校基层党组织和团组织直接联系青年学生，统筹协调高校内部多元主体利益分配，倾听多元主体实际需求，因地制宜探索全过程人民民主与高校治理结合的新模式，打造符合中国国情的特色高校民主治理体系。第三，发挥党员、团员的带头作用。高校党员、团员作为高校青年学生中的先进分子，长期接受思想政治教育，对相关制度和政策较为了解。作为高校中的先进分子，党员、团员应当起到带头作用，主动宣传国家、党、团法律法规及政策，积极参与高校民主治理，引领青年学生主动参与高校治理。

4.2 建立健全青年学生参与高校治理的实践机制

全过程人民民主是实现国家治理体系现代化和推进国家治理能力现代化的重要动力，必须坚持以人民为中心的发展思想，坚守维护公平正义的价值追求。教育部、学联等多次强调要加强高校治理的民主化、法治化，青年学生积极参与高校民主治理不仅有助于提高他们对于法律的认识和理解，学会利用知识促进高校治理民主化、法治化，还能通过高校治理实践实现维护公平正义的价值追求，践行以人民为中心的发展思想。

通过建立健全青年学生参与高校治理的实践机制，完善高校青年学生参与高校治理的途径渠道。一方面，落实全过程人民民主的基本要求。我国是社会主义国家，全过程人民民主是社会主义国家人民当家作主的本质特征。自党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央始终坚持人民主体地位，始终坚持共同富裕方向，始终做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。青年学生作为高校的重要一环，高校本质上就是为了培养学生而建立的。我们也应当做到高校决策发展为了学生、依靠学生、成果由师生共享。另一方面，公平正义是衡量社会文明发展程度的主要标准，具体反映在多个维度。现有高校学生党员、学生团员通过党的渠道、团的渠道参与并监督高校治理。只有健全青年学生参与高校治理的实践机制，才能实现权利公平、机会公平、规则公平、救济公平，才能构建公平正义的高校环境。

① 其中各个高校中最典型的利用信息技术维权和反馈的手段便是高校设立的校长热线、校长信箱等。

4.3 推动议事广泛性和决策科学性、民主性有机统一

民主决策是民主议事和集中决策的有机统一，是人民当家作主的重要体现，高校事务由师生共同协商共同决定，正是高校民主决策的重要体现。习近平总书记指出：“坚持科学决策、民主决策、依法决策，全面落实重大决策程序制度。”学生会、学生代表大会、校领导面对面、校长热线等在很大程度上保障了青年学生直接或间接参与高校事务决策等机会，其意见和建议得到充分表达，其合理诉求和合法利益得到充分实现的有效方式。若希望高校治理民主决策成为常态，必须构建合理、合法的体系制度，最好的方式就是提高议事广泛性和决策科学性、民主性，实现三者的有机统一，这不仅可以有效降低决策成本，而且能够降低决策风险。

首先，完善《普通高等学校学生管理规定》保障全过程人民民主要求在高校治理中落实。实现高校决策师生共决、高校事务师生共管、高校环境师生共治。其次，建立健全班级科学民主的决策机制。班级会议可以实现对班级内部青年学生的动员，并通过投票选举的方式选出班级代表表达合理意见和建议。通过委派班级代表的方式，监督学生代表进一步表达班级诉求，确保高校治理民主决策过程的公正性及透明度，从根本上杜绝高校决策形式化。最后，重大事项的议事决策必须落实民主要求。坚持一事一议、共同协商，采取多种方式广泛收集听取学生意见，采纳合理意见，解决合法诉求。

4.4 善用科技，实现高校数字化治理

习近平总书记在党的二十大报告中强调：“加快建设制造强国、质量强国、航天强国、交通强国、网络强国、数字中国。”数字法治主要包括数字法治化和法治数字化。前者是指针对数字化时代出现的新技术性挑战运用法治逻辑和法律制度予以规范；后者是指数字技术与立法、执法、司法、守法等法治环节相结合，实现数字技术支撑法治，促进法治。

充分利用信息技术手段，打造“数字校园”新模式，有利于“建设师生有责、师生尽责、师生享有的校园治理共同体”。校园治理共同体意味着师生有责任和义务参与校园治理，治理的成效由广大师生评判，治理的成果由全体师生共享。新时代，信息革命条件下的高校治理应当引入互联网思维。依据不同年级，不同专业的实际情况，打造富有特色的校园治理数字化平台模式。保障各个年级和班级的学生能说、敢说，充分表达对于高校治理的各种意见和建议，并积极参与高校治理，监督治理进程。

5 结语

将全过程人民民主具体制度同青年学生参与高校民主治理相结合，对于推进中国式现代化建设具有重要意义

义。这有助于推进高校治理参与主体多元化、广泛化、民主化和法治化，培养出一批既熟知法律法规又对基层治理具有高度积极性的青年学生，为国家推进建设现代化治理体系和提高现代化治理能力提供重要人才队伍。因此实现高校治理与全过程人民民主相衔接，必须坚持正确的政治方向，坚持党的领导，发挥党建、团建的领导和引领作用。高校要重视青年学生的呼声和意见，广泛征求学生意见，促进高校治理参与主体多元化发展，在高校治理决策中加强数字技术手段运用，利用新兴技术赋能高校治理，促使青年学生通过多渠道、多方式积极参与高校治理。

参考文献：

- [1] 刘训练. 西方现代民主话语的生成及固化 [J]. 政治学研究, 2021 (5): 119-133, 159.
- [2] 朱超然, 夏新华. 全过程人民民主视域下乡村治理的法治进阶 [J]. 河北法学, 2023, 41 (12): 98-117.
- [3] [法] 卢梭. 社会契约论 [M]. 李平沅, 译. 商务印书馆, 2011: 20.
- [4] 陈周旺. 社会主义民主的全方位建设 [J]. 上海行政学院学报, 2022, 23 (6): 4-13.
- [5] 陈晓莉. 政协协商民主践行发展全过程人民民主的强大效能与提升路径 [J]. 中州学刊, 2023 (11): 20-25.
- [6] 赵永红. 全过程人民民主: 理论逻辑与制度路径 [J]. 行政论坛, 2022, 28 (1): 40-51.
- [7] 韩爱勇. 中国现代化道路中的政治制度、治理理念及其世界贡献 [J]. 东南学术, 2022 (3): 20-30.
- [8] 陈家刚, 陈凌宇. 坚持人民至上的观念认知、制度支撑及运行机制 [J]. 中共中央党校 (国家行政学院) 学报, 2022, 26 (4): 14-22.
- [9] 周安平. 社会自治与国家公权 [J]. 法学, 2002 (10): 15-22.
- [10] 桑玉成. 全过程人民民主理论探析 [M]. 上海人民出版社, 2021: 90.
- [11] 姚俭建. 协商民主与全过程人民民主的实践 [J]. 上海市社会主义学院学报, 2023, (6): 38-44.
- [12] 林修能. 马克思主义民主理论中国化考察: 全过程人民民主的生成逻辑 [J]. 中央社会主义学院学报, 2023 (4): 49-61.
- [13] 朱超然, 夏新华. 全过程人民民主视域下乡村治理的法治进阶 [J]. 河北法学, 2023, 41 (12): 98-117.
- [14] 岳奎, 赵鹤玲. “坚持党的领导”话语的出场逻辑、演进历程与赓续路向 [J]. 探索, 2023

- (5): 93-105.
- [15] 李凤亮. 以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴——党的二十大报告思想逻辑初探 [J/OL]. 特区实践与理论, 1-5 [2023-12-13] <https://doi.org/10.19861/j.cnki.tqsjyl.20230307.002>.
- [16] 裴晓涛. 新世纪新阶段中国共青团职能定位研究 [D]. 中国青年政治学院, 2010.
- [17] 孙志飞, 王新娟. 学生党员成长清单: 价值意蕴与行动逻辑——基于江苏省某高校的实践探索 [J]. 青少年学刊, 2023 (2): 35-42.
- [18] 徐胜男, 袁雪, 吴法, 等. 新时代中学共青团组织建设的现状、问题与优化策略——基于对济南市中学的调查 [J]. 青少年学刊, 2020 (4): 37-41.
- [19] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告 [J]. 中国人大, 2022 (21): 6-21.
- [20] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告 [J]. 中国人大, 2022 (21): 6-21.
- [21] 冯卫国, 苟震. 基层社会治理中的信息治理: 以“枫桥经验”为视角 [J]. 河北法学, 2019, 37 (11): 72-82.

The way of the rule of law for democratic governance in colleges and universities from the perspective of people's democracy in the whole process —Based on the practical exploration of a university in Shanghai

Li Junxian

Shanghai School of Political Science and Law, Shanghai

Abstract: People's democracy in the whole process is a unique form of democracy in China. Its basis is to summarise the laws of democratic political construction of socialism with Chinese characteristics, and it is a socialist democracy with Chinese characteristics that highlights the "people's nature" and "the whole process". This theory can vigorously promote the participation of young people in the democratic governance of colleges and universities, and guide young people to play a greater role in the whole process of people's democracy. However, in the current management process of colleges and universities, there are many problems in the key links such as democratic election, democratic consultation, democratic decision-making, democratic management and democratic supervision, such as insufficient implementation depth and coverage, insufficient sound relevant mechanism system, weak awareness of democratic rule of law among college students, and insufficient use of data informatization means. In the future, we will promote colleges and universities to build a youth main participation mechanism and guide young people to play a greater role in the whole process of people's democracy. We should always focus on "Party leadership, collaborative governance, institutional construction, cultural cultivation, and scientific and technological empowerment", give full play to the role of party building and team building in colleges and universities, and establish and improve the participation of young students in school governance. The practice mechanism promotes students to take the initiative to participate in the democratic governance of schools, and fully guides young people to play a role.

Key words: People's democracy in the whole process; College governance; Youth subject participation mechanism