

完善教育惩戒的制度体系

谢超

(贵州师范大学 法学院 贵州贵阳 550001)

摘要:教育惩戒行为在我国社会观念和教育实践中长期存在。教育部《中小学教育惩戒规则(试行)》的出台,是教育系统以法治的方式破解教育领域突出问题的具体举措,也是规范办学行为、尊重司法审查的具体措施。教育惩戒应遵循教育性、合法性以及适当性三个基本原则。各级学校在依法制定、完善校规校纪的过程中,应着重建立完善陈述、申辩制度,听证制度,申诉委员会制度,校规校纪执行委员会制度以及学生教育保护辅导工作机制等配套制度,保障教育惩戒的顺利实施。

关键词:教育惩戒;制度体系;保障;权力滥用

2021年3月1日,《中小学教育惩戒规则(试行)》开始正式实施。规则界定了教育惩戒的概念,明确了教育惩戒的属性以及实施教育惩戒的规则、程序,把教育惩戒纳入了法治轨道。为了保障教育惩戒规则顺利实施,保证教育惩戒权依法行使,防止权力滥用,要进一步完善与之配套、科学规范的制度体系。

一、教育惩戒规则的立法背景

1、教育惩戒长期存在于社会观念和教育实践之中,被中国社会广泛认可,一直以习惯的方式存在

中国古代典籍中记载的有关教育惩戒的内容不胜枚举。《尚书·舜典》中记载:“鞭作官刑,扑作教刑”,就是对不认真学习的学生,教师可以用戒尺施以惩罚。汉代《论衡》中记载:“书馆小童百人以上,皆以过失袒谪,或以书丑得鞭”,即写字不好看就要露出皮肉挨打。明代《泰泉乡礼》中记载:“如若无故而逃学一次,罚诵书二百遍;二次,加朴挞,罚纸十张;三次,挞罚如前,罚其父兄”。可以看出,在中国传统文化中,一直是支持、认可教育惩戒的。

建国后,1952年河南和浙江连续发生两起教师体罚学生致死的事件,当时的国家教委发布了名为《关于废止对学生体罚的指示》,对体罚行为进行制止。1986年,我国制定第一部保证义务教育实施的《义务教育法》,正式将“禁止体罚学生”写入法律。禁止体罚不等于禁止教育惩戒,允许教育惩戒曾经是公众观念中的共识,实践中长期存在。之后的教育法规虽然没有直接使用教育惩戒的概念,但与教育惩戒相关的规定一直存在。《教育法》第二十八条规定,学校及其他教育机构有对受教育者实施处分权利;《义务教育法》规定,对违反学校管理制度的学生,学校应当予以批评教育;《教师法》规定,教师有评定学生品行评价权,并提出教师应当制止有害于学生的行为或者其他侵犯学生合法权益的行为,批评和抵制有害于学生健康成长的现象;2020年10月颁布的《未成年人保护法》规定,对实施欺凌的未成年学生,学校应当根据欺凌行为的性质和程度,依法加强管教。教育法规中对于教育惩戒的相关概念已经约定俗成,被社会和教育系统普遍认同,符合传统文化和教育实践。本次立法对教育惩戒的规定,不是对教育惩戒权的重新构建,不是对行之有效的教育惩戒办法的否定,而是对《教育法》等法律中相关法律概念的扩充解释,是对教育实践中长期存在的教育惩戒习惯在法律层面的明确确认。

2、进入新时代,我国社会的主要矛盾发生了变化,教育领域的热点问题、难点问题频发,给教育事业的改革与发展带来了新的挑

战

进入新时代,伴随着经济建设取得巨大进步,中国社会发生了历史性的变化,体现在社会主体也在不断成长,公民力量发展壮大,社会发展进入了表达诉求期。表达诉求期直接体现为更加广泛便捷的网络参与,更加突出的民主、公正诉求,更加直接的群体维权和矛盾冲突。在教育领域,家长的维权意识更强,公平、民主的诉求更高。学区划分、班级分配、师德师风、课外辅导、校园欺凌,任何一件处理不善,都可能引发社会强烈关注。任何一位教师的不当行为,都可能在网络迅速传播,成为社会热点。

在党的十九大报告中指出,“中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。我国社会主要矛盾发生的变化,会给社会的各个方面带来系统性的影响,要求实现国家治理能力和治理体系的现代化。教育系统也要主动适应社会主要矛盾发生的变化,提升依法办学、依法治教的能力。

教育部《依法治教实施纲要》中指出,要“教育系统广大干部、师生特别是领导干部牢固树立社会主义法治观念,自觉办事依法、遇事找法、解决问题靠法,自觉守法、抵制违法,成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。”“办事依法、遇事找法、解决问题靠法”,是为全国教育工作者指明的矛盾化解之道和事业发展方向。

2017年,针对校园欺凌问题,教育部等11部委共同印发了《加强中小学生欺凌综合治理方案》,推动了《未成年人保护法》修改。2019年,为了治理“校闹”问题,教育部等五部委共同发布《关于完善安全事故处理机制维护学校教育教学秩序的意见》,构建了治理“校闹”的制度体系。这次出台《教育惩戒规则》是在依法治国的大背景下,教育系统以法治的方式破解教育领域突出问题的具体举措。

3、司法审查越来越多的进入了教育领域

随着依法治国的全面推进,司法审查将越来越多的教育行政行为、各级各类学校的办学行为纳入审查范畴。从零星出现的个案到屡见不鲜,涉及学校的各类复议、诉讼案件数量逐年增加。

按照教育部《关于法治政府建设工作情况的报告》提供的年度数据,教育部直接涉及的行政复议、行政诉讼案件逐年增加,行政复议案件从2014年的66件增长到2019年的395件,行政诉讼案件从2014年的9件增长到2019年的57件,可谓数量激增。

通过威科先行法律数据库查询,从2010年至2020年十余年间,全国初等教育涉案数量从2010年的2912件激增到2019年的26578件。2014年10月,为切实解决人民群众“立案难”的问题,充分保障当事人诉权,推动加快建设公正高效权威的社会主义司法制度,《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》将人民法院案件受理制度从立案审查制改革为立案登记制。2015年4月15日,最高人民法院公布《关于人民法院推行立案登记制改革的意见》,立案登记制改革正式实施,各类案件量大幅上升,全国初等教育涉案数量也出现了大幅的上升。在这些案件中,不乏相当比例的教育行政主管部门和学校的败诉案件。每一个败诉案件的背后,或者存在着法治意识不强、法治能力不足的身影,或者充斥着任性管理、违法决策的因素。与平等主体间的民商事案件纠纷不同,每一个教育行政案件,都牵扯着学生受教育权的保障和一个个家庭的希望。在中国特色社会主义法治建设进程中,教育行政主管部门要依法行政,各级学校要依法办学,尊重司法机关的裁判,学为人师,行为世范,走在依法治国的前列,成为社会用法守法的榜样。

二、教育惩戒的三个基本原则

《中小学教育惩戒规则(试行)》将教育惩戒界定为“学校、教师基于教育目的,对违规违纪学生进行管理、训导或者以规定方式予以矫治,促使学生引以为戒、认识和改正错误的教育行为”。教育性原则、合法性原则、适当性原则是教育惩戒适用的三个基本原则。

1、教育性原则。坚持教育性原则,首先要求教育惩戒应当符合教育规律,坚持育人为本。要基于教育学生的宗旨,手中有戒尺,心中有爱意,在惩戒中不忘记关怀,在惩戒后不忘记帮扶,通过实现适度的惩戒达到教育学生遵守规则、增强自律、改过向上的目的。

坚持教育性原则,其次要求教育惩戒体现教育行为的性质,惩戒行为是教育行为的不可缺少组成部分,教育惩戒权不仅仅是权利,同时也是义务,是不能放弃的权利。学校、教师应当依法履行职责,纠正不愿管的倾向。

坚持教育性原则,教育惩戒体现职务行为的性质。教育惩戒行为是教育行为,也是职务行为。学校应当支持、监督教师正当履行职务,因教育惩戒行为发生教师与学生及家长的不同意见时,应该及时公正处理,维护教师合法权益,不能不分是非的一味“稀泥式”调解,更不能以损害教师尊严为代价息事宁人。在学校和教师依法实施教育惩戒的过程中,教育行政部门应该把“支持”放到首位,同时做好“指导、监督”工作,为学校 and 教师创造良好的工作环境。

2、合法性原则

坚持合法性原则,首先要明确部门规章是法律的正式渊源,属于法的正式表现形式,具有完全法律效力。《教育惩戒规则》有上位法支撑,随着法律的完善,最终会在更高层级的法律中明文规定。

坚持合法性原则,其次要依法实施。以尊重学生基本权利和人格尊严为前提,以《教育惩戒规则》和依法制定并事先公布的校规校纪为依据,不能超越规定的适用范围、种类和程度实施教育惩戒。严禁实施《教育惩戒规则》第十二条所规定以及其他形式的体罚、变相体罚行为。

坚持合法性原则,还要注意遵循法定的程序,充分保障学生陈述、申辩等各项合法权益,对于权利救济渠道、救济时限要书面明确提示,保证教育惩戒的全过程在法治的轨道内运行。

3、适当性原则

适当性原则也称为比例原则。适当性原则首先要求学校、教师做出惩戒行为时,行为的手段必须与行为目的相协调,有多种措施均能达成目的时,选择使用对学生的利益限制或损害最少的手段。规则将教育惩戒分为一般教育惩戒、较重教育惩戒和严重教育惩戒三类,学校和教师应视学生过错程度、学生的一贯表现、悔过态度以及家庭环境等情况,采取三类手段中最相适应的惩戒措施。

适当性原则其次要求学校、教师做出惩戒行为时,不能越过红线,走向体罚的一面。除了规则第八条至第十条列明的惩戒措施,以及学校经民主程序制定并公布实施的校规校纪外,学校和教师不得在自行创设教育惩戒种类。《教育惩戒规则》第十二条为方便学校和教师实施规则,专门以列举的方式,列写明教师在教育教学管理、实施教育惩戒过程中不得实施的八种行为,其中第八种“其他侵害学生权利的”规定属于兜底条款。列举式立法条文的好处在于简单明了,避免了概念解释多种多样带来的含义模糊,缺陷在于,社会生活千姿百态、无法穷尽,难免挂一漏万。兜底条款的存在意味着,不仅仅是已经明文列举的行为属于体罚,其他与社会主流观念明显冲突、侵犯学生人格尊严、受教育权、健康权的行为也必须禁止。

三、完善与教育惩戒相关的制度体系

教育惩戒的依法实施,离不开完善的制度体系,构建多元化矛盾纠纷解决机制,包括事前的陈述、申辩权制度,听证制度,事后的学生申诉制度,复核制度以及校规校纪执行委员会制度。在充分、公开的程序中,保障学校、教师履行教育惩戒职责,维护学生权利,还原事实真相,找足法律依据,缓和家校矛盾,对冲负面舆情。

1、陈述、申辩权制度

陈述、申辩权就是陈述自己的观点和主张,申述理由、解释、说明、澄清和辩解的权利,是法律赋予当事人的自我“辩护”的权力,也是正当程序原则的要旨之一。相对人的陈述与申辩以及充分的程序参与,对于决定做出机关把握案件事实、准确适用法律有着重要意义。程序参与不是形式上的参与,更重要的实体上、实质上的参与,当事人有权了解相关处理、处分的规定,决定做出机关不仅要法律的名称告知当事人,还要将该法律规定的具体条款列明。更为重要的是,当事人需要知道自己可能面临的不利后果,可能受到教育惩戒规则中何种处理、处分,是开除学籍,还是记过、警告,才能够有针对性地进行陈述与申辩,发表有价值的意见,从而真正地参与程序。

学校需要以书面形式告知学生及家长享有此种陈述、申辩权,并要求当事人在书面通知书上签字,注明签收时间。这一书面告知、签收、存档环节不可缺少,教育行政部门和司法机关在合法性审查时,将会重点审查这一环节。实践中,缺失这一环节被判定为程序违法的判例比比皆是。

教育行政主管部门应梳理并列学校常用法律文书清单,制作受理通知书,陈述、申辩权利告知书,听证通知书、决议决定书、送达回执等环节的法律文书模板。在法律文书模板使用前,应当就法律文书模板的内容、格式、程序等方面组织专业人员进行审查,确保法律文书合法有效,方便学校参照使用。

2、听证制度

听证制度适用节点是在做出教育惩戒行为的决定之前,学生及家长表达意见、提供证据,与学校处分、处理事项负责人面对面交流的制度,特点是公开、公正、透明、民主,目的是让当事人平等、

有效、直接地参与到行政行为中来,充分表达自己的意愿,最大限度地保障他们的权益,同时便于行政机关弄清事实,做出更加准确、合理教育惩戒行为。

听证制度由听证委员会组成、参与人、听证程序、结论适用等多个方面组成。教育惩戒听证委员会一般由校领导、法治副校长、教师代表、家长代表组成,委员具有任期,由学校聘任。听证事项主管部门的人员可以是听证委员,但不能参加由本部门做出决定的听证。听证委员会每次委派委员数人(单数)出席听证会,其中1人为听证会主持人。当事人有正当理由,可以申请听证委员回避。受到不利处分或不利处理当事人本人、家长参加。当事人可以委托1至2人作为代理人参加。听证委员会应该在举行听证会的3个工作日前以书面形式通知当事人时间、地点、联系人及联系电话等。听证流程中以下三个环节不可缺少:一是学校处分、处理事项负责人说明拟作出处分、处理的基本事实、处理依据与理由,向当事人出示有关证据材料,由当事人进行质证。二是被拟处分、处理的当事人及代理人提出自己的意见与理由,包括案件的事实和法规的适用,并提供对自己有利的证据,由学校处分、处理事项负责人进行质证。三是双方在主持人的主持下,对全案的事实及法规适用进行辩论。听证程序结束后,不需要当场做出处分、处理决定,而是由听证委员会在一定时间内形成书面听证会纪要,交给处分、处理事项主管部门。处分、处理事项主管部门应当充分考虑听证意见,并书面说明采纳的情况与不采纳的理由,全面考虑案件事实、理由、依据,然后做出最终的惩戒决定。

3、申诉制度

申诉制度适用节点是在做出教育惩戒行为的决定之后,学生或者家长对学校做出的涉及本人的教育惩戒决定不服,向学校提出重新审查意见和要求,学校进行复查并做出复查结论的制度。

申诉制度包括申诉委员会组成、参与人、申诉程序、申诉结论、救济途径等方面。申诉委员会由校领导、法治副校长、少先队大队辅导员、教师代表、家长代表、社区工作者和校外法律、教育方面专家等人员组成。为方便学生及家长行使权力,学校应当将学生申诉委员会的人员构成、受理范围及处理程序等并向学生及家长公布。异议的提出应在接到决定书后一定期限之内书面提出。除学生申诉处理委员会认为有必要外,申诉处理期间相关处理或者处分决定不停止执行。申诉委员会委员中除曾参与处理决定的人员回避外,应当全员参加会议。委员会应召开会议对申诉进行复查,充分讨论,以投票的方式做出复查结论。必要的情况下,可以邀请申诉人到场说明情况。申诉人不参加复查决议讨论、投票环节。

学生申诉处理委员会复查的范围应该包括处理或处分的事实、依据、程序等各个方面。审查结束后,做出维持决定、建议变更决定、建议撤销决定三种复查结论。建议变更、撤销决定的,由原处理机关重新做出决定。做出维持决定的,应该在申诉决定通知书中告知学生及家长有权在一定期限内向教育主管部门申请复核。

4、校规校纪执行委员会制度

校规校纪执行委员会是学校、家庭、社会协同育人平台,校规校纪的制定、执行、监督、救济平台,多元化矛盾纠纷解决平台。在个案中,尤其是家校矛盾发生后,在对校规校纪含义的解读、对教育惩戒行为与体罚的行为界分、教育惩戒行为适当性判断等方面,

校规校纪执行委员会将发挥重要作用。校规校纪执行委员会由校领导,校外法律、教育方面专家、教师代表、家长代表、社区工作者和相关司法人员等人员组成。

在校规校纪执行委员会中要注重吸纳家长的参与,家庭教育是学生教育的重要组成部分,教育是家庭和学校的共同职责。家长的理解、支持和配合是学校、教师正常实施教育管理的重要方面。校规校纪执行委员会吸收家长参加,可以倾听家长方面的呼声、愿望,可以借助家长的特殊身份,在化解纠纷过程中,起到不可替代的重要作用。

在校规校纪执行委员会中还要注重吸纳社会人士的参与,尤其是法律、教育方面专家。社会人士的参与有利于打造具有“疏、防、调、赔”多项功能平台,突出“中立、独立、公正、公平”的原则,丰富了校园矛盾纠纷有效化解的途径和方法,对保障师生权益具有重要意义。

5、学生教育保护辅导工作制度

学生教育保护辅导工作制度是对于需要进行专门心理辅导、行为矫治的学生,由社会多部门组成,自我教育、家庭教育、学校教育和社会教育密切配合,联动的社会化支持平台。学生教育保护辅导工作机制一般由学校分管负责人、德育工作机构负责人、教师以及法治副校长(辅导员)、法律以及心理、社会工作等方面的专业人员组成。学校应主动联系人民检察院的未成年人刑事检察科、人民法院的少年法庭、高等学校的心理健康工作室、团组织中的妇女儿童保护以及社会公益慈善机构,形成合力,共同搭建学生教育保护辅导工作平台,完成学校单一力量难以完成的育人任务。

综上,只有全面提高教育系统干部教师的教育管理能力和依法治理水平,打造完善的教育惩戒制度体系,才能让学校和教师会用、敢用、慎用教育惩戒,学校、家长、社会形成育人合力,共同营造良好教育生态。

参考文献:

- [1]劳凯声,蔡春,寇或,田汉族,姚金菊,蔡海龙,罗爽.教育惩戒:价值、边界与规制[J].教育科学,2019(4):1-10.
 - [2]申素平.教育惩戒立法研究[J].中国教育学报,2020(3):37-42.
 - [3]胡劲松,张晓伟.教师惩戒权及其规制[J].华东师范大学学报(教育科学版),2020(3):27-29.
 - [4]陈彬,陈磊,高雪春.教师惩戒权的法律效力、现实意义及其实现路径[J].现代教育管理,2020(4):103-108.
 - [5]任涛涛.“教育惩戒”的概念界定[J].华东师范大学学报(教育科学版),2019(4):142-153.
 - [6]管华.教育惩戒权的法理基础重述[J].华东师范大学学报(教育科学版),2020(03):16-24.
 - [7]张莉,王光前.论中小学教师惩戒行为的法律规制[J].福建师范大学学报(哲学社会科学版),2017(6):101-113.
 - [8]李梅.论教师惩戒权之合法存在与合理使用[J].教学与管理,2018(33):46-48.
 - [9]戴国立.析论高校教育惩戒权的法律控制[J].东方法学,2019(2):129-137.
- 作者简介:谢超,1997.9-,男,汉族,辽宁沈阳人,法律硕士,贵州师范大学法律(非法学),主要研究民法方向。