

【专题:教育惩戒】

编者按:2020年12月,教育部颁布《中小学教育惩戒规则(试行)》,明确了教育惩戒的属性、原则、范围、方式及必要的监督救济机制,为中小学校和教师实施教育惩戒提供了依据。本期专题选文对该文件进行深入解读,帮助教师准确理解该文件的精神,探讨中小学校在落实教育惩戒制度过程中的可为、应为空间,以飨读者。

警惕教育惩戒概念使用的泛化

——兼评《中小学教育惩戒规则(试行)》

段斌斌 杨晓珉

【摘要】在中国教育法律体系下只适宜从狭义层面使用教育惩戒概念,即教育惩戒是指教师与学校对扰乱教育教学秩序与违纪情节尚不严重的学生施加的、旨在让其改过从善的教育矫治手段,包含教师惩戒与学校惩戒两方面,但学校惩戒有别于纪律处分与学业处理。然而,当前却出现了将教育惩戒等同于教师惩戒或将纪律处分与学业处理囊括进学校惩戒的现象,既难以有效指导基层实践,也可能误导教育惩戒立法。相较征求意见稿,《中小学教育惩戒规则(试行)》进一步厘清了教育惩戒的内涵与外延,明确了规制重点,简化了惩戒主体,合理设定了惩戒措施,补强了适用情形,创设了既符合中国教育实际又与教育法律体系兼容的教育惩戒制度。

【关键词】教育惩戒;纪律处分;学业处理;《中小学教育惩戒规则(试行)》

【作者简介】段斌斌,华中科技大学教育科学研究院讲师,教育部政策法规司—华中科技大学共建教育立法研究基地研究员;杨晓珉,华中科技大学教育科学研究院(湖北 武汉 430074)。

【原文出处】摘自《湖南师范大学教育科学学报》(长沙),2021.1.107~114

【基金项目】湖北省教育科学规划2020年度重点课题“我国高等教育治理体系的现状考察与推进路径研究:基于法律制度的分析”[2020GA003]。

一、中国教育法律体系下教育惩戒概念的内涵与外延

要厘清教育惩戒概念的内涵与外延,就需结合词语本身的含义与中国教育法律体系进行解读。其中,厘清词语本身的含义有助于明晰教育惩戒概念的内涵,而教育法律体系则有助于明晰外延;如若将两者割离,就可能出现顾此失彼的误读。那么,何谓教育惩戒呢?《现代汉语词典》《新华字典》《辞海》分别认为“惩戒”就是“通过处罚来警戒”“惩罚以示警

戒”“责罚以示警戒”。不难发现,三种权威汉语词典对惩戒的解释都大同小异,即通过对失范行为人进行责罚,警示其改过从善。就此而言,惩是手段,戒才是目的^①。以此为基础,纵览各学者对教育惩戒概念的界定可以发现,虽然在内涵上基本达成了共识,即通过对学生不良行为进行责罚来矫治并预防失范行为再发生,但在外延上却莫衷一是、各执己见,尤其在惩戒主体、惩戒客体、惩戒措施与适用阶段等方面产生了较大分歧。

1. 惩戒主体:履行教育教学职责的教师与具有教育管理职权的学校

教育惩戒的主体事关谁有权来实施教育惩戒的问题。关于教育惩戒的主体,学界有教师主体、学校主体与教师学校双主体三种观点。其中,教师主体观认为,教师才是教育惩戒的适格主体,学校对学生施加的负性干预措施不能归入教育惩戒范畴,只能认定为纪律处分与学业处理^[2];与之相对,学校主体观则认为,学校对学生实施的书面处罚才是惩戒,教师当场作出的即时责罚是事实行为,不宜纳入惩戒范畴进行法律评价^[3];双主体观则认为,学校与教师皆是教育惩戒的主体,并将教育惩戒分为学校惩戒与教师惩戒两方面^[4]。本文认可双主体说,即教师与学校皆可成为教育惩戒的适格主体,依据在于:一方面,教师在教育教学过程中势必需要扰乱课堂秩序与违规违纪的学生进行及时制止、管束与责罚,否则就会影响教育教学秩序,降低育人效果,阻碍学生社会化的发展进程。因此,即便未对教师惩戒进行专门立法,教师惩戒也可视作是教育教学权的必然延伸与应有之义^[5]。另一方面,当学生违纪行为为不适宜由教师当场作出惩戒时,则应由学校依据一定规范和程序为之,以平衡管理秩序与权益保护之间的张力,这也是学校教育管理职权的体现。因此,认为教师与学校皆是教育惩戒的适格主体,既符合教育实践的通常做法,也契合法治理性的要求。当然,认可学校是教育惩戒的适格主体,并不意味着纪律处分与学业处理就应纳入学校惩戒范畴,其原因容后文详述。

2. 惩戒客体:扰乱教学管理秩序且情节尚不严重的违规违纪行为

教育惩戒的客体是指教育惩戒所指向的对象,旨在回应学生的哪些失范行为应受教育惩戒这一问题。从词语本身的含义来看,学生所有的失范行为似乎都可成为教育惩戒的客体,但我国教育法律法规已对学生违反法律法规、学校纪律、学业造假及学业表现不佳等行为设定了相应的纪律处分或学业处理措施。因此,如将这些行为再度纳入教育惩戒的

调整范围,不仅会浪费有限的立法资源,也会造成教育惩戒立法与现有纪律处分及学业处理规范之间的交叉和重复,引发法律规范之间的不兼容。事实上,从立法背景来看,国家之所以推进教育惩戒立法,主要是因为教师对学生的管束缺乏明确的法律依据,导致实践中对于扰乱教育教学秩序的行为,教师要么“不敢管”,要么就“滥施体罚”,从而因立法真空导致大量纠纷发生。因此,从立法初衷和本义来看,这类扰乱教育教学秩序的行为势必成为教育惩戒立法重点规范的对象。立法实务界也基本采纳了这一思路,如《青岛市中小学校管理办法》第十一条第三款规定:“中小学校对影响教育教学秩序的学生,应当进行批评教育或者适当惩戒。”

如前所述,教师不仅是教育惩戒的适格主体,学校也可对学生施加一定的教育惩戒。当学生扰乱教育教学秩序情节较重或在课堂外有其他违规违纪行为而不宜由教师当场惩戒时,则应由教师提请学校或由学校直接施加教育惩戒,以平衡管理秩序与权益保护之间的张力。但此时如何界分学校惩戒与纪律处分就成了一个难题。因为学校惩戒的客体除扰乱教育教学秩序的行为外,还包括其他违规违纪行为,这与纪律处分的对象存在一定程度的交叉,增加了正确界分两者的难度。结合现有教育惩戒立法的规定来看,立法者主要采用“情节严重”这一限定作为区分学校惩戒与纪律处分的标准。如《青岛市中小学校管理办法》第十一条第三款在赋予学校惩戒权的同时,也明确指出“情节严重的,视情节给予处分”;《广东省学校安全条例》在第六章“教育惩戒与违法处理”一章中,也明确规定“情节严重的,应当给予纪律处分”;同样,《中小学教育惩戒规则(试行)》(以下简称《试行规则》)第十条第二款规定:“对违规违纪情节严重,或者经多次教育惩戒仍不改正的学生,学校可以给予警告、记过、留校察看的纪律处分。对高中阶段学生,还可以给予开除学籍的纪律处分。”

由此可见,虽然诸如停课停学、限期转学与建议转入专门学校教育矫治等学校惩戒措施的损益程度

可能重于警告、严重警告等纪律处分措施,但教育惩戒立法的思路是将学校惩戒在整体上视作是一类损益程度低于纪律处分的教育手段,以此实现两者的协调和互补,即学校惩戒无法起到良好效果时,方可(能)采取纪律处分。当然,情节严重是一个比较模糊的标准,同一行为是否构成情节严重往往因判断尺度和拿捏标准而异,导致同一违纪行为既可给予教育惩戒,也可处以纪律处分,出现了学校惩戒与纪律处分责任竞合,这实际上授予了学校一定的自由裁量权。就此而言,虽然学校惩戒与纪律处分的调整对象存在一定程度的交叉和重叠,但在行为性质与情节轻重上却存在显著差异:即学校惩戒旨在通过适时干预与管束措施督促扰乱教育教学秩序与违规违纪行为人改过从善,意在及时“治病救人”,纠正不良行为;而纪律处分则重在严重违规违纪行为进行法律上的否定评价,并通过书面形式彰显其效力和持久性,形成对行为人的心理威慑。综上所述,尽管从语义上看学生的所有失范行为都可成为教育惩戒的客体和调整对象,但鉴于严重违规违纪、学业造假或学业表现不佳等行为已有规范进行调整,因此在目前的教育法律体系下只宜将扰乱教学管理秩序且情节尚不严重的违规违纪行为纳入教育惩戒的调整范围,以此实现相关规范之间的协调和互补。

3. 惩戒措施:教师当场作出与学校实施的负向责罚措施

在教育教学中,为了让扰乱课堂与日常管理秩序的学生认识到错误并避免再犯,教师通常会当场采取即时责罚措施,如批评、罚站、检讨、重做或抄写作业、增加运动或劳动要求、课后留校教导、带离教室、暂扣或没收违纪物品等^[6],但此类措施不应直接侵犯学生身体或造成人身伤害,严禁任何形式的体罚和变相体罚。当学生违纪行为不适宜由教师当场作出矫正时,则可由学校采取诸如短期停课停学、训诫矫正、要求家长到校陪读、限期转学等惩戒措施,让学生及家长认识到问题的严重性并借此改过从善,这类措施在学理上也被称作学校惩戒。需要指出的是,本文所称的学校惩戒并不包含警告、

严重警告、记过、留校察看与开除学籍等纪律处分措施,其缘由已在前文述之,在此不再赘述。另外,从世界范围内来看,英国、韩国、美国一些州等国家或地区都将体罚作为一类合法的教育惩戒措施。但由于我国教育立法明确禁止体罚和变相体罚,因此在我国体罚和变相体罚是一类违法的教育惩戒措施,教师在实施教育惩戒过程中,如对学生进行体罚或变相体罚就应承担相应的法律责任。

综上所述,本文认为在中国教育法律体系下应采纳狭义的教育惩戒概念^[7],以让教育惩戒与纪律处分、学业处理、体罚和变相体罚等法律概念区分开来。即,教育惩戒是指教师与学校对无心向学、言行失范、扰乱教育教学秩序与其他违规违纪学生采取的旨在让其认识错误、改过从善的负向干预和责罚措施,以矫正学生不良行为,促进合范行为产生。教育惩戒既包含教师当场作出的即时责罚,也包括学校对违纪学生采取的、有别于纪律处分的责罚行为,但纪律处分、学业处理等措施不属于狭义的教育惩戒范畴。

二、教育惩戒概念使用的泛化及其表象

1. 将教育惩戒等同于教师惩戒

将教育惩戒等同于教师惩戒实际上是限缩了教育惩戒的外延,将学校惩戒完全排除在教育惩戒的范畴之外。

事实上,教师惩戒只适用于对较轻的失范行为作出即时责罚,这类惩戒虽具有及时性与见效快等特征,但与此同时也不免存在个性化与情绪化的倾向,因此当需要对学生采取进一步惩戒时,就不再适宜由教师当场作出惩戒,而应由学校依据一定程序对其进行责罚,这才符合惩戒的法理。这种略微重于教师惩戒而又不构成纪律处分的学校惩戒形式的存在,既可有效矫正学生的失范行为,也可免于教师惩戒过于随意而侵犯学生权利。因此,如果将这类不适宜由教师直接实施的惩戒措施完全排除在教育惩戒范畴外,不仅会引发教育惩戒概念限缩而无法有效规制失范行为,也会扩大教师惩戒与纪律处分的适用范围,加大教师违规惩戒与引发纪律处分滥

用的双重风险。

2. 纪律处分被囊括进教育惩戒范畴

事实上,我国《教育法》《义务教育法》等法律法规已明确规定,学校有权对违纪学生进行处分,其使用的法律概念是纪律处分而非学校惩戒或教育惩戒,且国家层面的教育法规范均未使用教育惩戒或学校惩戒的立法表述。当前,国家下决心推进的教育惩戒立法,实际上就是对教师实施的当场惩戒,以及对学校实施的尚不构成纪律处分的惩戒措施进行立法,这样的立法路径选择既可解决长期困扰基础教育阶段“不敢惩戒”与“惩戒过度”的难题,也能与现有教育法规范体系实现有效衔接,不重不漏、相得益彰;与此相反,如若将纪律处分视作学校惩戒的下位概念或完全等同于学校惩戒,那就意味着需对纪律处分再次进行立法规范,既不符合问题导向的立法原则,也将导致现有教育法规范与法律概念之间出现不必要的语义重复与逻辑交叉。因此,结合教育法律体系的规定来看,应将纪律处分界定为一类稍重于学校惩戒的处分措施,以便将学校惩戒与纪律处分明确区分开来。

3. 学业处理被视作一类学校惩戒措施

如前所述,教育惩戒的对象主要是那些不遵守教育教学秩序与违规违纪的学生,旨在通过适当的责罚措施让其认识错误、改过自新,责罚措施一般较轻且具有短期性,改过之后即可取消或停止使用,教育的意味明显大于惩戒的意义;而学业处理则主要是对那些学业表现不佳或弄虚作假、徇私舞弊的学生进行相应处理和制裁,处罚的意味更浓、育人的味道更少,且处理决定一经作出通常就难以撤销,即便学生提升学业表现也难以更改之前的处理决定,对学生权益造成的负面影响显著大于通常认定的教育惩戒措施。就此而言,将学业处理视作一类教育惩戒措施,不仅与实践做法相左,也与汉语使用习惯不符。正因如此,我国教育法规规章虽对上述学业处理措施进行了系统规范,但立法从未使用学校惩戒或学业惩戒之类的术语,且从教育法律体系的规定来看,也无法推导出其属于一类教育惩戒措施。另

外,在教育惩戒入法的大背景下,如将学业处理视作学校惩戒的下位概念,那极有可能引发教育惩戒立法与现有学业处理规范之间的不协调,既造成立法资源的浪费,也影响教育法律体系的兼容性。

三、教育惩戒概念使用的泛化可能引发的负效应

教育惩戒概念使用的泛化,本质上是脱离中国教育法律体系与词语本身的含义来探讨教育惩戒问题,不当限缩或恣意扩大教育惩戒概念的内涵和外延,不仅造成众说纷纭、各说各话的困局,更有可能引发实践与学理层面的连环负效应,需引起警惕和重视。

1. 不利于为正在进行的教育惩戒立法提供正确指引

当前教育惩戒概念使用的泛化,不仅带来了认识上的混淆,也可能将教育惩戒立法引向歧途,造成规范对象与规制重心出现偏差,影响教育惩戒立法的科学性及规制对象的适切性,这或许是教育惩戒概念使用的泛化所带来的最大负效应。

2. 不利于为教育惩戒实践提供学理指导

教育惩戒概念界定的偏颇引发了研究对象的漂移,使得最该探讨的核心议题被无情遮蔽,而与实践无涉的研究议题则被过分讨论。学理研究的热闹与实践关切的乏力形成鲜明对照,这或许是教育惩戒概念使用的泛化带来的另一个负效应。

四、推动教育惩戒概念入法的具体举措

1. 明确教育惩戒的规范对象与规制重心

如前所述,教师与学校都是教育惩戒权的行使主体,两者只有分工明确、互相配合,才能确保教育惩戒权科学规范地行使。《中小学教师实施教育惩戒规则(征求意见稿)》(以下简称《征求意见稿》)基本采纳了“双主体说”,在概念界定中明确承认教师与学校都是教育惩戒的适格主体,并依据学生言行失范的程度确立了从教师惩戒到学校惩戒逐级进阶的惩戒措施,充分考量了教师惩戒与学校惩戒各自的特性及适用范围;采纳了狭义的教育惩戒概念,将学校惩戒认定为是一类低于纪律处分的教育措施,从而使学校惩戒与纪律处分能够无缝衔接。这是《征求

意见稿》值得肯定的地方,但其规制的重心却是教师惩戒,而对学校惩戒则疏于系统规范。事实上,除第八条与第十一条第三款专门规范了学校惩戒的类型及实施程序外,其他条款则鲜见对学校惩戒进行着墨。这从名称上也能体现出来。

《试行规则》在《征求意见稿》的基础上,进一步加大了对学校惩戒的规范力度,如在立法目的条款中就明确强调要“保障和规范学校、教师依法履行教育教学和管理职责”,而舍弃了《征求意见稿》仅重点规范教师惩戒的立法思路(其立法目的条款仅强调“保障和规范教师依法履行教育、管理学生的职责”),从而明确了本法重点规范的对象是教师惩戒与学校惩戒;同时,在规章名称上也进行了重大调整,更加突显了对学校惩戒的规范。

2. 简化教育惩戒的实施主体

《征求意见稿》根据违纪情节的轻重,将教育惩戒分为教师当场作出、经学校德育负责人同意实施,以及提请学校进行教育惩戒等三种类型,这是《征求意见稿》仅重点规范教师惩戒的产物。虽然其第七条注意到了教师与德育工作负责人的分工,以及这类惩戒措施的损益程序较高,因而要求教师实施此六类较重惩戒措施时需经学校德育负责人同意,但此制度设计不仅忽略了学校在教育惩戒中的主体地位,也导致教育惩戒的启动程序过于烦琐,无形中加大了实践操作难度。《试行规则》对此进行了简化,将教育惩戒的实施主体明确分为教师与学校两类主体。在保留教师惩戒的同时,一方面将“教师提请学校德育负责人同意”实施的较重惩戒改由学校实施,并要求及时告知学生家长;另一方面则将“教师应当提请学校实施”的严重惩戒改由学校直接实施,并要求学校“事先告知家长”。因此,简化教育惩戒实施主体的举措,不仅符合学理上关于教育惩戒主体的认知,也增强了立法的可操作性,使教师与学校在教育惩戒中可以各司其职、互为补充。

3. 合理设定教育惩戒措施

《征求意见稿》根据惩戒措施的损益程度分别确定了三类十七种教育惩戒措施,并为学校自主创新

惩戒措施预留了制度空间。总的来看,上述教育惩戒措施是在吸纳实践做法及借鉴域外经验的基础上创设的,基本契合了我国中小学教育惩戒实际与学生身心发展规律,但其中有些惩戒措施的合理性值得进一步推敲。

《征求意见稿》第八条第四项规定了一种“限期转学”的惩戒措施,但对其适用事由与操作程序则未作出具体规定。事实上,限期转学作为一种惩戒措施,操作起来是一件极为复杂的事情,不仅涉及拟惩戒学生所在的学校,也事关转入学校的意愿与接纳能力,不是转出学校单方意愿就可完成的,需要教育行政部门从中协调或两校之间建立长期互惠的合作关系。即便校方同意转学,拟转入学校的其他利益相关者的态度与意愿也需认真考虑。如不顾转入学校学生家长与教师的意愿而强行转学,就极有可能引发社会舆情,影响教育系统的和谐稳定。

与此同时,我国《义务教育法》规定适龄儿童少年必须就近入学,因此义务教育学校在实施转学惩戒时还需考虑转入学校距离惩戒学生居所的远近,否则就有可能侵犯学生的就近入学权。此外,根据《征求意见稿》第二条规定,本规则不仅适用于普通中小学校与中等职业学校,也适用于特殊教育学校,这就意味着特殊教育学校学生也适用于转学惩戒的规定。但相较普通中小学校,特殊教育学校的空间布局更为分散,一些县级市或市辖区往往只有一所此种类型的学校,实施转学惩戒不仅会显著增加转学的协调成本与受惩戒学生的家庭教育支出,也有可能涉嫌侵犯残疾学生的受教育权利,对此不能不慎之又慎!基于此,《试行规则》删除了“改变教育环境或限期转学”的惩戒措施,并将特殊教育学校排除在规章调整范围之外。正如教育部政策法规司负责人就《试行规则》答记者问时所言:特殊教育学校学生身心发展存在障碍,不适宜实施教育惩戒,因此《试行规则》将教育惩戒的实施范围限定在普通中小学校、中等职业学校。^[8]

4. 列明惩戒措施的适用情形

虽然《征求意见稿》第六、七、八条分别对哪些情

形可以实施轻微惩戒、较重惩戒与严重惩戒作了描述性的原则规定,但对惩戒措施的适用情形则未作出明确规范,不利于指引教师与学校行使教育惩戒权。调研发现,中小学教师普遍期望教育惩戒立法具体可操作,以便能够依据惩戒规定直接对学生实施惩戒,减少因规则模糊引发的争议。在部分教师看来,惩戒措施与适用情形一一对应是最理想的结果,这样就可直接援引惩戒规则实施惩戒,降低学生及家长扯皮的概率,免除惩戒的后顾之忧。然而,除对逐出教室的适用情形作了原则规定外,《征求意见稿》对其余十六种法定惩戒措施的适用范围则未提及,而这正是基层最为关心的问题。

基于此,《试行规则》第七条明确指出学生有以下六类情形之一的,学校及教师可以实施教育惩戒:“(一)故意不完成教学任务要求或者不服从教育、管理的;(二)扰乱课堂秩序、学校教育教学秩序的;(三)吸烟、饮酒,或者言行失范违反学生守则的;(四)实施有害自己或者他人身心健康的危险行为的;(五)辱骂同学、老师,欺凌同学或者侵害他人合法权益的;(六)其他违反校规校纪的行为。”同时,鉴于严重惩戒对学生权益影响较大,《试行规则》第十条进一步限定了严重惩戒措施的适用阶段,即只有“小学高年级、初中和高中阶段的学生违规违纪情节严重或者影响恶劣的”,学校才可以采取法定的三类严重惩戒措施,且必须听取学生的陈述和申辩,当学生或其家长要求听证时,应当组织听证。当然,作为国家层面的教育惩戒立法重在提供原则框架,不可能事无巨细地规定每种惩戒措施的适用情形,因此其余惩戒措施的适用情形仍有待地方立法与学校校规进一步充实。

总之,厘清教育惩戒概念的内涵与外延,不仅是区分其与纪律处分、学业处理、体罚与变相体罚等相关概念的需要,也是科学立法的前提。但在持续升温的教育惩戒研究热潮中,却出现了教育惩戒概念使用泛化的倾向,不仅带来了学理认知的偏差,也难以有效指引教育惩戒实践,需引起高度警惕和重视。《试行规则》在《征求意见稿》的基础上进一步厘清了教育惩戒概念的内涵与外延,并明确了规制重点、简化了惩戒主体,合理设定了惩戒措施,补强了适用情形,创设了既符合中国教育实际又与教育法律体系兼容的教育惩戒制度。

参考文献:

- [1]余雅风,张颖.论教育惩戒权的法律边界[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2019(6):96-102.
- [2]张克雷.教师惩戒权的立法考量[J].教师教育研究,2016(5):104-108.
- [3]鄢超.论司法对高校学生行为的司法审查[J].行政法学研究,2008(4):52-60.
- [4]任海涛.“教育惩戒”的性质及其法律体系构建[J].湖南师范大学教育科学学报,2019(5):21-29.
- [5]胡劲松,张晓伟.教师惩戒行为及其规制[J].华东师范大学学报(教育科学版),2020(3):27-33.
- [6]申素平.教育惩戒立法研究[J].中国教育学刊,2020(3):37-42.
- [7]郑超.教育惩戒与体罚的边界——基于日本经验的比较分析[J].湖南师范大学教育科学学报,2020(1):69-76.
- [8]教育部.让教育惩戒有尺度、有温度——教育部政策法规司负责人就《中小学教育惩戒规则(试行)》答记者问[EB/OL]. [2021-01-14].http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s271/202012/t20201229_507960.html?authkey=boxdr3.