

论中国教育惩戒法规的演变历程及当前困境

潘知涵

宁波大学马克思主义学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2023年8月22日; 录用日期: 2023年9月7日; 发布日期: 2023年11月9日

摘要

教育惩戒作为学校、教师的一项重要教育手段, 在戒除、矫正学生失范行为, 塑造学生高尚人格, 培养学生良好习惯等方面具有至关重要的作用。文章梳理分析了我国教育惩戒法规的悠久历史和供给现状, 发现, 当前我国教育惩戒法律体系建设面临: 惩戒权在《教师法》《义务教育法》等上位法中合法性真空; 教育惩戒权的边界、适用要求缺乏相关配套法规; 权利正当性存在争议等法律困境。

关键词

教育惩戒, 体罚, 法律规制, 法律困境

On the Evolution and Current Predicament of Chinese Educational Disciplinary Laws and Regulations

Zhihan Pan

School of Marxism, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Aug. 22nd, 2023; accepted: Sep. 7th, 2023; published: Nov. 9th, 2023

Abstract

As an important educational means for schools and teachers, educational punishment plays a vital role in abdicating and correcting students' deviant behavior, shaping students' noble personality and cultivating students' good habits. This paper analyzes the long history and supply status of China's educational disciplinary laws and regulations, and finds that the current construction of China's educational disciplinary legal system is faced with: the legitimacy of disciplinary power is vacuous in Teachers Law, Compulsory Education Law and other superior laws; The boundary and application requirements of the power of education and punishment lack relevant supporting laws

and regulations; There are legal difficulties such as disputes over the legitimacy of rights.

Keywords

Educational Punishment, Corporal Punishment, Legal Regulation, Legal Dilemma

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

在中国,教育惩戒古已有之,其作为学校、教师的一项重要教育手段,在戒除、矫正学生失范行为,塑造学生高尚人格,培养学生良好习惯等方面具有至关重要的作用。2021年3月,教育部正式施行《中小学教师实施教育惩戒规则(试行)》[1],该规则的颁布标志着教育惩戒进入规范化和法制化的时代[2]。自此,教育惩戒成为教育改革与发展的热点话题、重要政策议题,受广大学者关注、研究。就教育惩戒法规这一主题来看,现有研究成果主要集中在四个方面:第一,曾亚梅[3]、金马妮[4]等研究了教育惩戒权的性质及边界。此类研究通过考察相关法律文本和学界理论、分析相关司法判例等方式,对教育惩戒的概念、内容、性质等基本范畴进行深度探讨,进而回答“什么是教育惩戒”、“为什么要教育惩戒”、“如何开展教育惩戒”等根本性问题。第二,宗宝璟[5]、杨丽君[6]等研究了教育惩戒权存在的合理性、必要性。此类研究从教师惩戒权立法、我国教育惩戒传统、国外教育惩戒实践经验、我国教育目的等多个视角入手,探究教育惩戒的整体性效应,并就教育惩戒权存在的合理性和合法性给予肯定。第三,李东宏[7]、于善萌[8]等研究了教育惩戒实施的困境及原因。此类研究大都立足教师、学生、家长及学校管理层四个视角,深入研究影响教育主体惩戒权实施的现实难点,在此基础上提出教育惩戒的优化建议。第四,徐林[9]、李福华[10]等研究了教育惩戒法的实践进路与保障措施。此类研究从教育学、伦理学、法学、社会学、管理学等多维视角进行透视,深化对教育惩戒特征、形成机理、监督规制路径的认识,为教育惩戒立法向更微观层面的细化奠定了基础。

尽管学界已对教育惩戒法规展开了多角度、多层次的深入研究,但通过文献检索分析不难发现,当前研究仍存在两方面的不足:首先,研究力量较为分散。当前对教育惩戒法规进行研究的数量主要分布在各级教育部门、高校研究人员和中小学教师,各研究者和研究单位之间交流较少。教育惩戒法规涉及多学科、多维度,对其的研究应建立在系统的宏观框架下,多个单一视角下获取的研究成果难以拼凑出对教育惩戒法规建设的整体认识。其次,相关实证研究缺位。当前对教育惩戒法规的研究主要聚焦在探讨教育惩戒权存在的合理性和必要性、教育主体行使惩戒权的正当程序、教育惩戒的边界等问题[11],大部分研究停留在理论探讨阶段,缺乏对现实中教育惩戒所面临矛盾、争议的针对性回应以及对教育惩戒制度发展所取得经验的总结。因而,在我国教育惩戒法律体系建设的当下,深刻认识我国教育惩戒规制发展逻辑,精准概括我国教育惩戒合法化面临的现实困境,具有重大现实意义及理论价值。

2. 我国教育惩戒法规的悠久历史

教育惩戒现象最早可追溯至夏商氏族制度时期,这一时期教育惩戒的最大特征即惩戒权由父母掌管。《尚书·舜典》中记载“象以典刑,流宥五刑,鞭作官刑,扑作教刑,金作赎刑。”其中的“扑”类似于戒尺,是古代家庭中父母对不勤奋、不遵守教令的子女实施的一种教育惩戒,目的是通过体罚来达到

警示、矫治作用。类似的现象在《礼记》中也有记载：“父母怒，不说，而挞之流血，不敢疾怨，起敬起孝”（《礼记·内则》）、“夏楚二物，收其威也”（《礼记·王制》）。由此可见，氏族时期的教育惩戒权具有浓厚宗教伦理色彩，法律赋予父母买卖、遗弃甚至生杀子女的权利，对教育惩戒的行为边界并未作出明确限制。秦汉以后，随着中央集权封建制度的深入，教育惩戒以自然亲权为主导的形式发生改变，国家通过制定法律对教育惩戒的方式、程度、后果作出规定，教育惩戒权由家庭逐步转移至国家设立的学校。这一时期教育惩戒法规的演变具有两个明显特征：其一，对父母教育惩戒行为的限制越来越严格。不同于氏族时期父母对子女享有绝对管教权，封建时期孩童的教育权逐步向学校倾斜，家长不得随意处置子女的生死，否则将承担严重后果。《白虎通》中记载：“父煞其子死，当诛何？……王者以养长而教之，故父不得专也”。这表明在当时国家负有教育子民的首要责任，父母对子女的教育惩戒不得超越生死的限度^[12]。其二，法规对教育惩戒的方式进一步细化。不同于氏族时期的动辄打骂，封建时期教育惩戒形式进一步丰富：罚站、喝墨水，唐代《通典》载：“字有脱误者，呼起离席；书有滥劣者，饮墨水一升”；罚跪，明代《酌中志》中记载：“凡背书不过，写字不堪……重则于圣人前罚跪”；鞭打，《明史》记载：“无故而逃学……二次，加扑挞……三次，挞罚如前，仍罚其父兄”；财物处罚，《京兆府小学规》记载：“生徒有过范……年十五以上，罚钱充学内公”；口头训诫和除名，《中华律令集成》记载：“如有无故离席者，一次传唤申伤，二次记过注衍，三次改外班”……尽管，古代教育惩戒总体上看是残酷的，非人道的^[13]，但通过对经典文本的分析可以明确，教育惩戒在古代社会普遍具有合法性，而惩戒法规的制定也趋向于细致化、人性化发展，这使得教师、家长行使教育惩戒权过程中有规可循，有法可依。

3. 我国教育惩戒法规的供给现状

近代以来，随着社会对教育功能的深入认识，教育惩戒在规范、管理学生中的积极作用被学术界普遍肯定，然而，教育惩戒作为一种受普遍认可的社会现象和行为，其从实质的正当性深化为形式的合法性却经历了曲折的演变过程。文章梳理改革开放以来教育惩戒相关法规政策，将其演进历史分期、断限为下述三个阶段。

3.1. 初步探索期(1978~2005年)

这一时期的法规虽未直接使用“教育惩戒”概念，但因其符合我国文化传统和教育实践，已约定俗成，成为社会和教育界的共识，这从侧面即法律条款中肯定教师管理权、指导权，限制教师侵权行为及维护学生合法权益的内容中可见一斑。如《中华人民共和国教育法》第29条规定，“学校及其他教育机构可行使对受教育者进行学籍管理，实施奖励或者处分的权利”；《中小学德育工作规程》（已废止）第27条规定，“中小学校应当严肃校纪。对严重违反学校纪律，屡教不改的学生应当根据其所犯错误的程度给予批评教育或者纪律处分”；《中华人民共和国学位条例》第17条规定，“学位授予单位对于已经授予的学位，如发现有舞弊作伪等严重违反本条例规定的情况，经学位评定委员会复议，可以撤销”。这些法规表明，教师在教育过程中具有主导地位，须履行管理、指导学生的义务，这为此后教育惩戒法规的颁布奠定了法律基础与依据。此外还有部分法规，对教师惩戒行为作了严格规定，以保障受教育者的合法权益。如《中华人民共和国未成年人保护法》第27条规定，“学校、幼儿园的教职员工应当尊重未成年人人格尊严，不得对未成年人实施体罚、变相体罚或者其他侮辱人格尊严的行为”；《中华人民共和国义务教育法》第29条规定，“教师应当尊重学生的人格，不得歧视学生，不得对学生实施体罚、变相体罚或者其他侮辱人格尊严的行为，不得侵犯学生合法权益”；《中华人民共和国教师法》第37条规定，“教师有体罚学生，经教育不改的由所在学校、其他教育机构或者教育行政部门给予行政处分或者

解聘”。梳理发现，上述法规更多属于原则性规定，仅把体罚、变相体罚学生作为禁止项，却未对惩戒和体罚的界线做出清晰划分，这就导致教师在教育实践中存在认知误区，为此后教育惩戒法律规制的深化埋下伏笔。

3.2. 稳步拓展期(2006~2017年)

伴随着素质教育的全面推进和国际上儿童权利保护事业的逐步深化[14]，社会上对于教育惩戒的争议愈演愈烈。一方面，教育支持者认为学生成长成才“自律”与“他律”缺一不可，若学生不良行为未受到相应惩罚，则价值观将产生混乱、社会道德会出现滑坡。另一方面，由于缺乏有关教育惩戒的明确法律规定，教育者对惩戒权的行使顾虑重重，他们的压力主要来自于教育部门、学生家长、网络媒体三个方面：一则担心惩戒行为遭致学生应激反应和家长报复；二则担心惩戒行为超出规章制度而影响职业生涯；三则个别教师过度惩戒行为被网络媒体放大渲染，使整个教师群体遭受舆论谴责。这一背景下，政府为遏制“教育惩戒全盘否定”倾向、消解教师群体行使惩戒权的顾虑以及推动教育惩戒行为合理、合法化，出台了一些列法律法规。如2016年教育部印发的《教育部等九部门关于防治中小学生欺凌和暴力的指导意见》首次明确提出“强化教育惩戒威慑作用。对实施欺凌和暴力的中小學生必须依法依规采取适当的矫治措施予以教育惩戒”[15]；2017年教育部等十一部门联合印发《加强中小學生欺凌综合治理方案》，指出“强化教育惩戒作用……制定一定学时的专门教育方案并监督实施欺凌学生按要求接受教育，同时针对欺凌事件的不同情形予以相应惩戒”；《青岛市中小學校管理办法》出台，该办法提出“对实施欺凌和暴力的中小學生依法依规采取适当的矫治措施予以教育惩戒”[16]。这些法规虽未明确规定教育惩戒的限度、申诉、救济、监督等内容，但已经一定程度上回应了社会对教育惩戒存在的争论，对于引导教育工作者科学实施惩戒权具有积极效应，同时，也为教育惩戒的立法立规带来了发展契机。

3.3. 深化巩固期(2018~至今)

2018年《教师法》修订，教育惩戒合法性问题再度上升为社会热议话题。千呼万唤始出来，2019年，《关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》印发，内容涉及“制定实施细则，明确教师教育惩戒权”。同年11月，《中小学教师实施教育惩戒规则(征求意见稿)》发布，明确教育惩戒为教师履行教育教学职责的必要手段和法定职权，释放出教育惩戒立法信号。2020年5月，广东省十三届人大常委会通过《广东省学校安全条例》，率先通过立法明确赋予教师教育惩戒权且对教育惩戒内容作出详细规范。2021年3月《中小学教育惩戒规则(试行)》正式施行，该规则修改删除了《中小学教师实施教育惩戒规则(征求意见稿)》的部分内容，使得有关教育惩戒措施的表述更加规范、周密，一定程度上避免了可能引发的舆论风险和合法性争议。《中小学教育惩戒规则》的实施标志着我国教育惩戒进入法制化、规范化时代。然而，目前对于教育惩戒的规定仍停留在部门规章和法律规章之中，缺乏上位法即《中华人民共和国教育法》、《教师法》、《义务教育法》等的支撑，这使得教育工作者在实践和认知中摇摆不定，或懈怠履行惩戒义务或滥用行使惩戒权利，惩戒价值大打折扣。

4. 教育惩戒权的法律困境

4.1. 教育惩戒权在上位法中合法性真空

梳理教育惩戒法规的发展历程，可以清晰看到，无论是在中央层面颁布的《中小学教育惩戒规则》中，还是在广东省、河北省、福建省、青岛市等地方层面制定的教育惩戒相关方案、办法中都能找到与教育惩戒相关的表述，这些法规一定程度上推动教育惩戒走向法制化道路。遗憾的是，在《中华人民共和国教育法》、《教师法》、《义务教育法》中仍未明确提及“教育惩戒”这一概念。作为学校

教育权下位的教育惩戒权在上位法中合法性真空导致了一系列问题^[17]：其一，由于缺乏上位法支撑，相关行政规章、地方条例在制定过程中表述简略且细大不捐。其二，由于上位法未给予明确法律依据，教育惩戒权的落实难以真正贯彻，大部分时间教育主体靠猜测、试探、或者根据以往经验来衡量自己的惩戒行为是否得当、合法。其三，当教育惩戒行为引发争议寄希望于通过司法途径解决时，也因为缺少高阶效力的法律依据，出现公说公有理婆说婆有理的尴尬境地。现有教育惩戒法规大多为行政性法律规范文件，效力位阶低，仅作为司法审判中参照适用的地位，因此在司法诉讼中学校、教师常处于被动局面。

4.2. 缺乏教育惩戒配套法规

虽然《中小学教育惩戒规则》较以往法规在教育惩戒权的性质、范围、实施程序、追责、监督等方面都做了更为详细的阐述。然而，仅仅依靠这部《规则》及以往语焉不详的一些法律规范文件并不能形成教育惩戒系统性法律机制，激发教育主体的主动性、积极性，发挥教育惩戒育人效果。例如教育惩戒权利的具体实施行为和实施程度在现有法规中没有细化，现有条例中常使用“适当”、“禁止辱骂”、“禁止体罚”等字眼来规定，含糊的用词让实施者在具体操作时大为困惑。到底怎样算“不适当”，是对学生肉体上造成了伤害还是学生精神上感到痛苦、被冒犯了；再者，“辱骂”的认定标准是什么，不同学生对言辞惩戒的接受度不同，学生主观上认为老师在歧视、侮辱能被算作辱骂么；此外，惩戒行为产生争议后教师该如何维权，学校的立场在哪里……层出不穷的疑问，现有法律并不能给出明确答案。亟待制定相关配套法规、优化制度设计对教育惩戒权的实施范围、实施措施、监督程序等作出灵活调整，以回应上述困惑。

4.3. 惩戒正当性存在争议

随着我国经济水平提高，社会上关于“吃苦教育”、“失败教育”、“挫折教育”的反对声此起彼伏。教育惩戒作为学校教育为数不多的“强力”措施，自然而然也受到部分家长质疑、排斥。当孩子在学校因违反课堂纪律、逃学旷课、迟到早退、打架斗殴等行为受到教师惩戒时，家长得知后极有可能对教师惩戒行为提出异议，或要求“给出证据”以证明惩戒理由的充分性和正当性。这一方面源于家长对教育惩戒的认知存在偏差，简单的将“体罚”与“惩戒”划为等号^[18]，另一方面也因为所处站位不同且家校缺乏沟通，家长处于担忧对孩子采取过度保护。此外，优越的成长环境、富足的生活条件以及家庭惩戒的欠缺致使部分学生心智尤其不成熟，有关学生受老师批评后自杀的新闻引发舆论关注。相当一部分媒体恶意引导，使得因教育惩戒引发的事件进一步发酵，进一步加深了家长对教师过度行使惩戒权的担忧，引发了家校之间的信任危机，从而也使得教育惩戒的进一步立法压力重重。

5. 结论与展望

无疑，《中小学教育惩戒规则(试行)》的颁布具有划时代意义，一方面这是国家首次通以立法形式赋予中小学教师教育惩戒的权利，另一方面该《规则》对于地方政府制定教育细则、教育机构制定校纪校规、教师科学合法施行教育惩戒具有指导意义。然而，教育惩戒权在立法层面仍任重道远，亟待解决教育惩戒权在《教师法》《义务教育法》等上位法中合法性真空；教育惩戒的边界、适用要求缺乏相关配套法规；教育惩戒权正当性存在争议等问题。在社会主义民主法治观念深入人心的今天，推动教育惩戒相关法规的制定不仅能推动教育事业有法可依、有法必依，帮助学生在成长阶段矫正不良言行、树立正确三观，还有助于我国法律体系的进一步完善。因此，教育学、法学、伦理学、社会学等研究人员应继续围绕教育惩戒全开展深入研究，推动我国教育惩戒法规深化发展。

参考文献

- [1] 中华人民共和国教育部. 中小学教育惩戒规则(试行) [EB/OL]. http://www.Moe.Gov.cn/srcsite/A02/s5911/moe_621/202012/t20201228_507882.html, 2022-05-13.
- [2] 张露丹, 王茜. 道德认知发展视角下教育惩戒理论基础及实践路径[J]. 教育发展研究, 2022, 42(Z2): 103-109. <https://doi.org/10.14121/j.cnki.1008-3855.2022.z2.003>
- [3] 曾亚梅. 教师教育惩戒行为“社会公权力说”的提出与证成[J]. 大连理工大学学报(社会科学版), 2023, 44(3): 111-119. <https://doi.org/10.19525/j.issn1008-407x.2023.03.013>
- [4] 金马妮, 杨文杰. 中小学教育惩戒司法审查的教育学反思——基于 65 份判例的实证研究[J]. 教育发展研究, 2022, 42(Z2): 94-102. <https://doi.org/10.14121/j.cnki.1008-3855.2022.z2.020>
- [5] 宗宝璟. 中小学教师实施教育惩戒存在的问题及其化解[J]. 教学与管理, 2020(30): 42-45.
- [6] 杨丽君. 教师惩戒权立法必要性的思考[J]. 教育科学论坛, 2019(11): 8-9.
- [7] 李东宏. 何以惩戒: 高校学生惩戒的现实困境与法律规制[J]. 山西师范大学报(社会科学版), 2023, 50(3): 74-81. <https://doi.org/10.16207/j.cnki.1001-5957.2023.03.003>
- [8] 于善萌, 高维. 改革开放以来我国教师惩戒权的变迁、困境与超越[J]. 上海教育科研, 2018(6): 14-18. <https://doi.org/10.16194/j.cnki.31-1059/g4.2018.06.004>
- [9] 徐林, 王阿舒, 杨挺. 多学科融合视域下教育惩戒的属性探析与实施进路[J]. 中国人民大学教育学报, 2022(5): 102-116.
- [10] 李福华, 李佩云, 仰丙灿. 初中教师教育惩戒: 问题分析与改进对策[J]. 教师教育研究, 2022, 34(5): 84-92. <https://doi.org/10.13445/j.cnki.t.e.r.2022.05.011>
- [11] 赵士谦, 王一儒, 梅晗. 我国教师惩戒权研究的回顾与展望——基于 2000 年至 2021 年 CNKI 文献可视化分析[J]. 天津市教科院学报, 2022, 34(2): 19-25.
- [12] 陈美艾. 我国教育惩戒权主体变迁与发展分析——以历史制度主义为视角[J]. 西北成人教育学院学报, 2022(1): 105-112. <https://doi.org/10.20012/j.cnki.ISSN1008-8539.2022.01.018>
- [13] 曹水清. 教育惩戒合法性困境论析[J]. 当代教育科学, 2019(9): 62-67.
- [14] 王佳佳, 刘晓霞. 我国教师惩戒权研究的历史回眸与研究前瞻——基于 CiteSpace 知识图谱的可视化分析[J]. 中国人民大学教育学报, 2023(3): 32-47.
- [15] 教育部等 9 部门关于防治中小学生欺凌和暴力的指导意见[J]. 云南教育(视界时政版), 2016(12): 23-25.
- [16] 青岛市中小学校管理办法[N]. 青岛日报, 2017-03-01(002).
- [17] 邱康乐. 教育惩戒权的立法现状与未来展望——兼评《中小学教育惩戒规则(试行)》[J]. 宁波教育学院学报, 2021, 23(4): 34-36+105. <https://doi.org/10.13970/j.cnki.nbjxyxb.2021.04.006>
- [18] 李则容, 李凯. 未成年人的教育性惩戒制度研究[J]. 法制博览, 2019(18): 172-173.