

教育惩戒新规3月1日实施 划定7条红线明确惩戒尺度

如何用好教育惩戒这把“戒尺”

□ 本报见习记者 张守坤
□ 本报记者 王 阳

2020年12月29日,教育部颁布《中小学教育惩戒规则(试行)》(以下简称《规则》),将教育惩戒纳入法治轨道。《规则》第一次以部门规章的形式系统规定了教育惩戒的属性、适用范围以及实施的规则、程序、措施、要求等,并将于今年3月1日起施行。

接受《法治日报》记者采访的专家分析称,《规则》为教师依法依规进行教育惩戒提供了依据,也厘清了惩戒与体罚之间的边界,对惩戒的实施范围作了更明确的界定。

清晰界定教育惩戒 着重强调育人属性

近年来,因教育惩戒引发的社会事件频频引起各界争议。一方面,有的学生因为被过度惩戒而产生心理阴影;另一方面,也有老师由于惩戒学生,受到过度处分。

对于教育惩戒,老师、学生和家长三方展开了“拉锯”,归根结底,是因为教育惩戒权的定义和边界模糊。

安徽省宣城第一初级中学的薛楠是一名有着十几年丰富教学经验的教师。对待平时不遵守课堂纪律、难以管理的学生,她有自己的一套方法,比如和学生聊天、谈心。遇到实在难管的学生,她也会进行适当的批评,但基本不会对学生进行惩戒,因为“不太清楚尺度究竟在哪”。

天津市某小学一名赵姓老师入职一年多,但她已经不敢管学生了,甚至有时候因控制不住情绪大声说话都会“后怕”很久。“之前有过几次,有同事因为简单说了几句做错事的学生,就被家长告到了教育局,结果还在全校大会上被批评,学校几乎没有有人敢去惩戒学生了。”这名赵姓老师告诉《法治日报》记者。

如今,《规则》首次对教育惩戒的概念进行了定义,规定教育惩戒是“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,促使学生引以爲戒、认识和改正错误的教育行为”。明确教育惩戒不是惩罚,而是教育的一种方式,强调了教育惩戒的育人属性,是学校、教师行使教育权、管理权、评价权的具体方式。

据教育部相关负责人介绍,自2019年《规则》起草,共收到来自社会的6400多条具体修改意见,其中支持态度的超过八成。从调查数据来看,基层校长、教师普遍希望国家明确惩戒规则,大多数家长也对此表示支持。

中国人民大学教育学院教授方平对《法治日报》记者举了一个例子:苏联时期,某个班级有个孩子王,经常带领一群孩子闹事。不管老师怎么说,他都不听。有一次校长遇到了正在闹事的孩子王,在其不听劝阻的情况下扇了他一耳光。旁边的孩子问他要不要一起“教训”校长——一顿,令人意外的是,孩子王却说自己佩服校长,称自己从中意识到校长是在教育他、爱护他。

在程方平看来,校长的做法可能不妥,但可以看



● 《规则》首次对教育惩戒的概念进行了定义,规定教育惩戒是“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,促使学生引以爲戒、认识和改正错误的教育行为”

● 惩戒不同于体罚。惩戒是让一些可能犯了错的学生通过适当方式回到正确的轨道上,是让学生主动认识并改正自己错误的一种手段;而体罚则是单纯制造身体痛苦让学生被迫服从的行为,在现实中往往会起反作用

● 建立健全教育惩戒的实施、监管和救济机制,让学校和教师会用、敢用、慎用教育惩戒,让家长和社会理解、支持、配合学校及教师的教育和管理,共同实现立德树人的目标

出,一定的教育惩戒是必须的。同时更为重要的是,人们应该认识到,惩戒不应是简单的处罚,而是应该有利于学生的学习和成长。

据程方平介绍,我国近代对于教育惩戒的态度往往是从一个极端走向另一个极端。在上世纪九十年代前,惩戒是一件自然的事,也较少有争议,这是因为学生和家长对教师有一种信任,许多家长也信奉“严师出高徒”“不打不成才”。随着赏识教育、激励教育的提出,一些教师对此产生了误解,开始无条件地鼓励甚至“讨好”学生。随着近年来一些极端事件曝出,许多教师对惩戒学生“闻之色变”,不愿管也不敢去管教学生了,这实际上是一种不负责任的行为。

中国教育科学研究院研究员储朝晖认为,《规则》的出台,给广大教师吃了一剂“定心丸”。

划定红线明确尺度 教育惩戒不是体罚

实际上,早在2019年6月23日,中共中央、国务院印

发《关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》,提出制定实施细则,明确教师教育惩戒权。

自此,在教育部的委托下,中国教育科学研究院、教育部与高校共建的各个教育立法研究基地开始了大量实地调研,并多次召开专家研讨会。2019年11月22日,教育部发布了《中小学教师实施教育惩戒规则(征求意见稿)》,向全社会公开征求意见。直至2020年12月29日,教育部颁布《中小学教育惩戒规则(试行)》。

《规则》出台后,有学生家长表达了自己的担忧:“孩子大了,一般的言语批评教育可能很难起到效果,《规则》的出台会不会让惩戒变成对孩子的处罚?”

程方平解释说:“惩戒不同于体罚,惩戒是让一些可能犯了错的学生通过适当方式回到正确的轨道上,是让学生主动认识并改正自己错误的一种手段;而体罚则是单纯制造身体痛苦让学生被迫服从的行为,在现实中往往会起反作用。”

对于惩戒的尺度,《规则》划定了七条“红线”,以防止实践中个别教师将体罚和变相体罚作为教育惩戒实施。

首先是身体伤害,以击打、刺扎等方式直接造成身体痛苦的体罚;其次是超限度惩罚,超过正常限度的罚站、反复抄写,强制做不适的动作或者姿势,以及刻意孤立等间接伤害身体、心理的变相体罚。

再者是言行侮辱贬损,辱骂或者以歧视性、侮辱性的言行侵犯学生人格尊严。还包括因个人或者少数人违规违纪行为而惩罚全体学生;因学生个人的学习成绩而惩罚学生;因个人情绪、好恶实施或者选择性实施教育惩戒;最后是指派学生代替自己对其他学生实施教育惩戒。

此外,《规则》还对应当给予教育惩戒的情形作出具体化规定,在确有必要的情况下,学校、教师可以在学生存在不服从,扰乱秩序,行为失范,具有危险性、侵犯权益等情形时实施教育惩戒。

教育部政策法规司负责人解释说,不服从,指学生主观不完成其基本的学习任务;扰乱秩序,包括扰乱课堂秩序和学校教育教学秩序;行为失范,主要指吸烟、饮酒以及其他违反学生守则的行为;具有危险性,指学生实施有害自己或者他人身心健康的危险行为;侵犯权益,指学生打骂同学,老师,欺凌同学或者侵害他人合法权益的行为。

根据《规则》,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。其中,一般教育惩戒适用于违规违纪情节轻微的学生,可以由教师当场作出,包括点名批评、做口头或者书面检讨一节课堂教学时间内的教室内站立等,较重和严重教育惩戒则由校方作出,并及时通知家长。《规则》还与预防未成年人犯罪法相衔接,规定学生实施属于预防未成年人犯罪法规定的不良行为或者严重不良行为的,学校、教师应当予以制止并实施教育惩戒,加强管教。

在储朝晖看来,《规则》明晰了惩戒的分寸,为各方就教育惩戒达成共识奠定了基础,必将大幅减少家长、公众以及社会对教育惩戒的歧义及争议。不过,这并不意味着今后关于教师的惩戒就不会再有争议。因为惩戒作为教育的一部分,本身就是一门艺术,它的使用总是处在不同的情境下,不存在唯一的标准、方式,教师必须有一定的自由裁量权。

慎用善用惩戒制度 立德树人任重道远

作为一名一线教师,薛楠对于《规则》还存在一定的困惑:“教师惩戒过程中不能有一条行为是‘指派学生对其他学生实施教育惩戒’,但在现实中,可能有老师把戒尺一类的东西交给学生,让他们在犯错时自己打自己,轻重由自己掌握,这种情况下,教师算不算越过了红线?成立学习小组是目前很多学校的做法,老师任命的小组长为了提高小组成绩,让学生抄作业或者用其他方式惩戒学生,这种情况又该如何看待?”

程方平说,《规则》虽然对教师和学校可以做和不可以做哪些惩戒行为作了规定,但目前来看还是比较

偏向原则,规定也较为笼统。现实中惩戒的形式五花八门,这种列举性的方式很容易产生漏洞或者解释不清的情况,因此,应该对惩戒行为进一步进行深入细致的划分,同时也要明确惩戒底线,一旦超过这个底线,任何惩戒行为都是违规的。

在程方平看来,惩戒制度永远不应首先使用或者必须使用,《规则》只是强调教师有这样的权利。教师可能在舆论当中处于弱势,但相对于家长和学生来说还是处于强势地位,一定要谨慎使用惩戒权,明确区分虐待和惩戒。一名合格的教师,一定会通过多种方式同学生和家长沟通交流,教育学生的方式也不止惩戒这一种。

程方平说:“在进行惩戒后或者制定一些惩戒措施前,一定要让家长知情和征得家长和学生的同意。在实施惩戒后,一定要及时和学生沟通,告诉他这样做的原因为什么,同时注重倾听学生的想法,避免其产生消极情绪。家长和学生认为惩戒有不当地的地方,也可以申诉和辩解,这些在《规则》中都有详细的规定。”

储朝晖提到,《规则》强调,实施教育惩戒应当遵循教育性、合法性、适当性的原则。教师应根据自己对学生的了解,对不同的学生以不同的方式使用惩戒,学生性格特征、过错过程、动机与效果、心理状态等因素都应该作为惩戒实施的背景条件加以考虑。

储朝晖说,智慧的教师应先使用积极引导,迫不得已时才使用惩戒。将惩戒当作高悬之剑,让每个学生都能看到其威严,却未必用它触及学生的身体。在使用方式上,《规则》本身就是每个在校学生都要面对的“惩戒”,并非要惩戒到某一个班级的学生才能发挥惩戒的教育效用。教师要切忌以自己的情感左右惩戒,尤其不能在明显不理性的时候使用惩戒。

接受采访的多位专家均表示,要想真正发挥好教育惩戒的作用,仅靠教师一方还远远不够。

程方平说,各地学校和教育部门也应负起责任,及时组织教师培训,学习《规则》相关内容。

储朝晖说,面对举报,学校应当支持、监督教师正当履行职务,维护教师合法权益,教师无过错的,不得因教师实施教育惩戒而给予其处分或者其他不利处理。此外,在实施过程中,还应注意教师与学生权利的同等保护,这也是依法治教的必然要求。

“《规则》给学生、家长等相关当事人依法参与制定、完善校规校纪,明确学生行为规范,健全实施教育惩戒的空间和机会,显现出规则的开放性。学生自己参与制定班规校纪,自愿遵守,自觉监督实施本身就是最为有效的教育,各校在实行的过程中,应当结合本校具体情形,制定适合的规则,这考验学校治理者的智慧。”储朝晖说。

在储朝晖看来,《规则》的发布是一个新起点,关键还在于落实好。在探索的过程中,建立健全教育惩戒的实施、监管和救济机制,让学校和教师会用、敢用、慎用教育惩戒,让家长和社会理解、支持、配合学校及教师的教育和管理,共同实现立德树人的目标。

制图/高岳

《互联网信息服务管理办法》修订草案公开征求意见 专家分析

草案顺乎当下互联网发展需求

□ 本报记者 韩丹东
□ 本报实习生 王 雪

1月8日,国家互联网信息办公室会同工业和信息化部、公安部就《互联网信息服务管理办法(修订草案征求意见稿)》(以下简称《征求意见稿》)向社会公开征求意见。《征求意见稿》共有总则、设立、运行、监督检查、法律责任及附则6个章节,共计54条具体管理办法。

早在2000年,我国就施行了《互联网信息服务管理办法》,那么此次《征求意见稿》出台的背景和意义是什么?作了哪些修改?有哪些亮点……围绕这些问题,《法治日报》记者与法律界专家展开了对话。

对话人

北京师范大学法学院教授 刘德良
中国传媒大学文化产业管理学院法律系主任 郑 宁
北京盈科律师事务所高级合伙人 韩英伟

对话

网络信息管理主体复杂 回应现实需求作出修订

记者:《互联网信息服务管理办法》于2000年9月20日国务院第31次常务会议通过,并于当年9月25日公布施行,距今已经20多年,此次对其进行修订并公开征求意见,请谈一下此次修订的背景是什么?

刘德良:现行的《互联网信息服务管理办法》是2000年颁布的,那时我国刚刚接入互联网,网民更多是在论坛、贴吧里发布信息,相对来说是单向的信息传递,用于发布信息的网络空间是有限的。而且,当时的《互联网信息服务管理办法》主要针对新浪、雅虎这些门户网站,强调的是信息安全、管理信息发布行为。

20多年过去了,我国作为全球互联网应用最发达的国家之一,人人都有了信息发布的技术手段,互联网也应用到生活的方方面面,目前的状况是互联网信息服务主体多样复杂、应用面广,所以之前的法律法规已经不再适用了,必须顺应时代潮流更新变革。

郑宁:随着互联网技术的飞速发展,新应用层出不穷,原有的《互联网信息服务管理办法》中很多内容已经不能适应现今的实践需求。2012年,国家互联网信息办公室、工业和信息化部等部门曾对《互联网信息服务管理办法》进行了修订,扩充为6章40条,修订草案曾公开征求意见,但因为各种原因,修订被搁置。这次再次

修订,共有6章54条,条文数量是2000年版本的两倍。

修改后的内容首先是对2017年的网络安全法的细化,是对网络安全法中很多规定的具体落实,再次明确了网信办、工信部和公安部的互联网信息监管职责,强化了执法手段,最重要的是回应了现实需求。

韩英伟:当前,信息消费已成为创新最活跃、增长最迅猛、辐射最广泛的经济领域之一。在这种快速增长的过程中,有一些服务企业的行为违反行业道德和规范,侵害了公众利益,负责该领域的主管部门理应对这些行为进行干预,规范这些不正当行为、违法行为。这是《征求意见稿》出台的一个背景。

扩大网络信息服务概念 明确违法犯罪边界责任

记者:《征求意见稿》共有6章54条,在您看来,《征求意见稿》及其具体条款中有哪些亮点?

刘德良:与20多年前的《互联网信息服务管理办法》相比,此《征求意见稿》更成体系,更有条理。此外,内容上更加完备,除了规范信息发布行为,也规范了商业应用和不正当竞争等。《征求意见稿》考虑了方方面面,更符合当下的现实状况。

郑宁:首先,《征求意见稿》扩大了互联网信息服务的概念,适应了新技术环境下的监管需求。旧法所称互联网信息服务,是指通过互联网向上网用户提供信息的服务活动。新法是为用户提供互联网信息服务和应用平台,包括但不限于互联网新闻信息服务、搜索引擎、即时通讯、交互式信息服务、网络直播、网络支付、广告推广、网络存储、网络购物、网络预约、应用软件下载等互联网信息服务。

其二,明确了网信办、工信部、公安部3个部门的职责和分工,提升监管效能。特别是明确国家网信部门负责统筹协调全国网络安全工作和相关监督管理工作(《网络安全法》的规定),对全国互联网信息内容实施监督管理执法,要求各部门应当建立监督管理信息共享和信息通报制度,加强沟通和协作配合。

其三,高度强调网络安全。比如,第16条新增要求互联网信息服务提供者建立信息发布审核制度,配备网络与信息安全管理人員,建立用户信息保护制度;第17条要求互联网信息服务提供者建立安全评估制度等。

其四,增加了新的禁止性规范,把社会关注的违法犯罪行为纳入禁止范围中。比如,第15条对常见的违法犯罪行为之禁止进行了强调:任何组织和个人不得设立用于实施违法犯罪行为的网站、通信群组、网络账号、移动智能终端应用,不得开办用于实施违法犯罪的互联

网服务。结合近年来互联网发展中出现的新问题,第25条规制网络用户的特定行为,包括散布虚假信息、有偿删帖、倒卖账号、虚假投票等引起关注的违法行为。在第26条禁载规定中增加了金融、疫情等相关条款,以维护社会公共秩序。

其五,体现了权利保障精神。第6条规定,国家保护公民、法人和其他组织依法使用互联网信息服务的权利。第23条新增要求互联网信息服务提供者,互联网网络接入服务提供者及其工作人员对个人信息安全进行保护,并建立网络信息安全和举报制度,体现了对于个人信息保护的重视。第34条新增举报、控告制度,并强调保护举报人的合法权益,保障公民的监督权。第51条规定了相对人的救济权:互联网信息服务提供者、互联网网络接入服务提供者,用户以及其他单位和个人,对有关部门依据本办法作出的行政行为不服的,可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

其六,强化监管机关的处罚权和强制权。第35条赋予监管机关查封、扣押强制措施,查询与涉嫌违法行为有关的银行账户等强制权。新增记入信用档案制度和黑名单制度的规定。同时,对新增的义务新设定了一些新处罚,如第38条互联网信息服务提供者以欺骗或者贿赂等不正当手段取得许可证件或者备案编号的,由原许可、备案机关撤销其相应许可或者取消备案编号,没收违法所得,可以并处100万元以下罚款;第40条对互联网网络接入服务提供者未尽到保护用户信息、个人信息安全,以及配合监督检查义务的进行处罚;第44条针对有偿删帖、虚假广告等行为作出了处罚规定。

韩英伟:《征求意见稿》中第5条在原有法规没有明确的基础上,具体明确了国家网信部门、国务院电信主管部门、国务院公安部门等部门对互联网信息服务实施监督管理的职责范围,做到有权必有责,有责要担当,失责必追究,强调负责主体,有效避免各责任主体互相“踢皮球”的现象发生。这是一个亮点。

第25条首次明确将4种行为定义为扰乱网络秩序的行为,任何组织和个人不得以营利为目的或为获取其他非法利益实施该行为。于法有据,不枉不纵,从立法角度做到精准惩戒,这也是一个亮点。

积极维护网络传播秩序 草案尚需配套制度落实

记者:在您看来,《征求意见稿》的出台有什么意义?

刘德良:互联网发展到今天,原来的办法已经不能规范当下的行为,尽管在其他的法律规范上都能找到

对这些行为的规范,但是比较分散,现在整合在一起,让老百姓一看就明白要遵守哪些规则,这个相对来说让守法者省时省力了。《征求意见稿》对当下的互联网信息服务管理有了更加明确、具体、统一的规范。

郑宁:《征求意见稿》维护公民、法人和其他组织的合法权益,对于维护公民的监督权、个人信息权益、名誉权等具有积极意义,也对公权力的行使作了一定规范。此次修订对于落实网络安全法,维护网络安全具有重要意义。与此同时,新规定针对目前互联网传播秩序中的突出问题进行了有针对性的规划,有助于维护网络传播秩序,促进互联网行业健康发展。

韩英伟:此《征求意见稿》旨在深入贯彻网络安全法精神,规范互联网信息服务,促进互联网服务行业健康发展,保护公民、法人和其他组织的合法权益,维护国家安全和公共利益,使得互联网信息服务有序健康发展。

记者:目前,《征求意见稿》已经开始公开征求意见,反馈截止日期为2021年2月7日。对于该《征求意见稿》,您有什么意见?

刘德良:第一是信息发布的审核义务。第16条规定“互联网信息服务提供者应当承担信息发布审核义务”,这个审核义务的规定比较笼统,没有相应区分,我们看到的信息提供者是比较广泛的。第52条规定要求互联网用户承担审核义务,如果让所有的信息提供者承担信息审核义务是不切实际的,因为很多互联网用户缺乏这方面的专业能力。再比如搜索提供者,如果让搜索引擎承担审核义务,忽略了它本身特有的功能,就有点“一刀切”。

第二是第2条规定“在中华人民共和国境内从事互联网信息服务,以及对互联网信息服务的监督管理,适用本办法。”这个管辖权的适用是自缚手脚,因为互联网本身是开放性的,应该没有地域、国家的限制,我们的立法不应该限制自己的管辖权,可以改成“凡是使用中华人民共和国境内信息服务,凡向中华人民共和国提供信息服务的都应当遵守本法”,这样就扩大了我们的管辖权。

第三是《征求意见稿》里提到了身份识别,但是没有说明后续的动态管理问题,比如多个账号怎么办、身份识别与个人隐私保护的问题,信息安全等问题,这些

都要考虑到。

郑宁:《征求意见稿》有一些规定比较笼统,需要配套制度进一步落实,比如应急机制,互联网信息服务审核制度、黑名单制度。处罚数额的设置是绝对数的方式,不够灵活,可以增加按照违法所得的倍数进行处罚,以更灵活适应社会发展变迁。

韩英伟:目前,我国网络安全管理工作还处于起步阶段,尚未成型,具有较大的优化改善空间。由于互联网技术发展迅速,该《征求意见稿》很难彻底解决当前网络信息服务的一些问题,其中部分法律法规没有实现比较彻底的更新,可能会落后于形势发展,需要相关部门在制定法律法规过程中具有前瞻性。

