

违反教育法的法律责任

■ 北京师范大学教育管理学院 / 褚宏启

违反教育法要承担的法律责任的三类,即行政法律责任、民事法律责任和刑事法律责任。

一、违反教育法的行政法律责任

行政法律责任是指行政法律关系主体由于违反行政法律规范而承担的法律后果。由于教育法就其基本性质而言属于行政法,因此,行政法律责任就成为最主要的一种教育法律责任。《中华人民共和国教育法》第九章专讲教育法律责任,对其中所规定的各种法律责任出现频度的统计表明,行政法律责任共出现不下 20 次,民事法律责任出现 2 次,刑事法律责任出现 4 次,这也从一个角度有力地表明,行政法律责任是教育法律责任的主要类型。承担行政法律责任的具体方式主要是行政处分、行政处罚和行政赔偿。

行政处分是指国家机关、企事业单位、社会团体对其所属的违反行政法律规范的公民的一种制裁。行政处分是一种内部责任形式,是行政主体对其系统内部的工作人员实施的一种惩戒。行政处分共有六种形式,即警告、记过、记大过、降级、撤职和开除。

行政处罚是国家特定行政机关或其他行政主体依照法定权限和程序给予违反行政法律法规而尚不够刑事处罚的个人、组织的一种制裁。1996 年 3 月全国人大第四次会议通过的《中华人民共和国行政处罚法》是我国规范行政主体的行政处罚行为的最主要的法律依据。

从理论上讲,行政处罚可分为四类:(1)申诫罚。属最轻微的处罚,表现形式有警告、通报等。(2)财产罚。主要有罚款、没收等形式。(3)行为罚。是限制或剥夺违法者特定行为能力的一种制裁,主要有停止营业、扣留或吊销许可证。(4)人身罚。是限制或剥夺违法者人身自由的处罚,是最严厉的一种行政处罚,人身罚主要有行政拘留(最高期限为 15 天)和劳动教养(期限为 1~3 年)。这四类处罚可单独适用,也可并处。

《中华人民共和国行政处罚法》第 8 条规定,行政处罚的种类有:(1)警告;(2)罚款;(3)没收违法所得、没收非法财物;(4)责令停产停业;(5)暂扣或者吊销许可证、暂扣或者吊销执照;(6)行政拘留;(7)法律、行政法规规定的其他行政处罚。

1998 年 3 月 6 日原国家教委颁发的《教育行政处罚暂行实施办法》规定,教育行政处罚包括十类:警告;罚款;没收违法所得,没收违法颁发、印制的学历证书、学位证书及其他学业证书;撤销违法举办的学校和其他教育机构;取消颁发学历、学位和其他学业证书的资格;撤销教师资格;停考,停止申请认定资格;责令停止招生;吊销办学许可证;法律、法规规定的其他教育行政处罚。

是不是所有的行政机关都具有作出申诫罚、财产

罚、行为罚、人身罚的权力呢?教育行政机关是否有行政拘留权呢?

某县城社会秩序较乱,经常有一些社会闲杂人员到该县城的一些学校寻衅滋事,干扰学校正常的教育教学秩序,学校管理人员、师生和学生家长对此怨声载道。为维护学校的权益,县教委成立了一支“护教队”,护教队的任务是通过蹲点巡逻等方式保护学校不受侵扰,县教委指示护教队,对侵扰学校的不法之徒可予以拘禁关押。护教队成立不几日,便在某中学遭遇到几个社会青年在学校无端闹事,护教队成员一拥而上将他们制服,然后将其关押在县教委机关的一间空房内,关押时间长达两天。此举之后,果然该县城学校里的秩序较前大有好转,一些社会闲杂人员再也不敢到学校闹事。在该案例中,作为行政机关的县教委将几名侵扰学校教育教学秩序的社会青年予以拘禁关押,其实质是对这几名社会青年予以剥夺人身自由的行政处罚。

那么,教育行政机关有行政拘留的处罚权吗?没有。《中华人民共和国行政处罚法》第15条规定:行政处罚由具有行政处罚权的行政机关在法定职权范围内实施;第16条规定:国务院或者经国务院授权的省、自治区、直辖市人民政府可以决定一个行政机关行使有关行政机关的行政处罚权,但限制人身自由的行政处罚权只能由公安机关行使。也就是说,在众多种类的行政机关中,只有公安机关具有限制人身自由的行政处罚权,教育行政机关无此权力。因此,在该案例中,教育行政机关的拘禁社会青年的行为属于越权的违法行为。

学校有无行政处罚权呢?

现在,许多学校盛行“以罚治校”,如某校制定的规章制度中有这样的规定:学生迟到每次罚款1元,旷课一次罚款2元,不上课间操一次罚款1元,不交作业一次罚款1元,打架骂人罚款5元,吸烟罚款10元,损坏桌椅罚款10—150元,损坏玻璃罚款5—20元,损坏门窗罚款50—100元,退还图书罚款5元,乱放自行车罚款1元。教师迟到一次罚款10元,教师旷班罚款20元。这些规定合法吗?这些规定无一例外都是违法的,罚款属于行政处罚,是一种外部行政行为,而学校却没有法律的授权,无外部行政行为能力。行政处罚中的罚款是由特定国家机关依法对违法者所实施的财产罚,一般的社会组织和个人均无权自行设罚和自行罚款。该校所设定的罚款属于“乱罚款”。《中华人民共和国行政处罚法》第3条规定,没有法定依据或者不遵守法定程序的,行政处罚无效。学校对师生进行罚款无法定依据,因此该种罚款无效。行政处罚法第55条还规定,行政机关实施行政处罚没有法定依据,由上级行政机关或者有关部门责令改正,可以对直接负责的主管人员和其他直接责任

人员依法给予行政处分。

教育行政机关具有行政处罚权(但无行政拘留权),而学校则不具有行政处罚权。

行政赔偿是国家对行政主体及其工作人员违法行使职权造成的损害承担的赔偿责任。

1994年5月12日通过的《中华人民共和国国家赔偿法》对行政赔偿问题作出了较详尽的规定。建立行政赔偿制度的意义在于保护公民、法人和其他组织的合法权益。行政主体或其工作人员在行使职权时,由于行政法律关系主体双方地位的不对等性,行政相对方的合法权益很易受到侵害。建立行政赔偿制度可以减少和防止侵权现象的发生,促使行政主体依法行政,减少和避免行政职权的滥用。《中华人民共和国国家赔偿法》规定,行政机关和行政机关工作人员在行使职权时侵犯公民、法人或其他组织的合法权益造成损害的,该行政机关或工作人员所在行政机关为赔偿义务机关,由其支付赔偿费用。法律、法规授权的组织在行使被授予的行政职权时,侵犯公民、法人和其他组织合法权益造成损害的,该法律、法规授权的组织为赔偿义务机关。

与行政赔偿制度密切相联的是行政追偿制度。追偿也称为求偿,是指行政主体向行政相对方支付赔偿费用或履行赔偿义务后,依法责令有故意或重大过失的工作人员承担部分或者全部赔偿费用。追偿是国家基于行政主体与其工作人员之间特别权力关系而对工作人员实施的一种制裁形式。这种制度可以增强工作人员的责任心,使其尽职尽责,依法行政。

学生违反了教育法,也要承担行政法律责任。学生承担行政法律责任的方式主要有两种:纪律处分和行政处罚。

我国对学生的处分方式有6种,即警告、严重警告、记过、留校察看、勒令退学、开除学籍。行政拘留、劳动教养等属于行政处罚,不属于学校处分的范围。对非义务教育阶段的学生,这6种处分方式皆适用,对义务教育阶段的学生一般只适用于前四种,即警告、严重警告、记过和留校察看。

在行政处罚方面对学生有什么规定呢?《中华人民共和国行政处罚法》(1996年3月17日通过)第25条规定,不满14周岁的人有违法行为的,不予行政处罚,责令监护人加以管教;已满14周岁不满18周岁的人有违法行为的,从轻或者减轻行政处罚。

二、违反教育法的民事法律责任

违反教育法,有时要承担民事法律责任。《中华人民共和国教育法》第72条第2款规定:“侵占学校及其他教育机构的校舍、场地及其他财产的,依法承担民事责任。”第81条规定:“违反本法规定,侵犯教师、受教育者、学校或者其他教育机构的合法权益,造

成损失、损害的,应当依法承担民事责任。”

与行政责任、刑事责任相比,民事责任有其自身特点:其一,民事责任以财产责任为主。其二,民事责任是加害人向受害人承担的一种法律责任。加害人在民事活动中使受害人受到侵害,便破坏了民事法律关系的平等性,而要求加害人向被害人承担民事责任则可以恢复和弥补被破坏了平等关系。其三,民事责任以等价、补偿性质为主。民事责任的范围应与被害人被损害的形式和大小相适应。加害人致他人财产损害,就因之承担财产责任,致他人非财产损害,就因之承担非财产责任。一般致人损失多少,就赔偿多少。

承担民事责任的方式主要有:(1)停止侵害;(2)排除妨碍;(3)消除危险;(4)返还财产;(5)恢复原状;(6)修理、重作、更换;(7)赔偿损失;(8)支付违约金;(9)消除影响、恢复名誉;(10)赔礼道歉。这些方式,可以单独使用,也可以合并使用。这10种方式均为违法者对受害者承担的法律責任。

人民法院在审理民事案件过程中,对当事人还可予以训诫、责令具结悔过、收缴进行非法活动的财物和非法所得,并可以依照法律规定处以罚款、拘留。但这时的法律关系就是人民法院与当事人(原告或被告,上诉人或被上诉人)之间的诉讼法律关系而非当事人之间的民事法律关系了。

学生对他人造成了损失、损害,谁来承担民事赔偿责任呢?依照我国法律规定,无民事行为能力人(10周岁以下)、限制民事行为能力人(一般为10周岁以上18周岁以下)造成他人损害的,由监护人承担民事责任。监护人尽了监护责任的,可以适当减轻他的民事责任。有财产的无民事行为能力人、限制民事行为能力人造成他人损害的,从本人财产中支付赔偿费用。不足部分,由监护人适当赔偿,但单位担任监护人的除外。我国的中小学生对年龄上看,一般皆属无民事行为能力人和限制民事行为能力人,且绝大多数无个人收入和个人财产,故他们给他人造成了财产和人身的损害,应由其监护人承担民事赔偿责任。

三、违反教育法的刑事责任

教育领域不仅会出现行政违法现象和民事法律纠纷,而且还会出现刑事犯罪案件,教育行政人员、学校管理人员、教师、学生和其他相关主体都会成为刑事犯罪的主体。

刑法是规定什么行为是犯罪和应负何种刑事责任,并给以何种刑罚处罚的法律,即规定“罪”与“罚”(刑罚)的法律。教育法律属于非刑事法律,但教育法律中也有些条款涉及犯罪和刑罚问题。《中华人民共和国教育法》第71条第2款规定,违反国家财政制度、财务制度,挪用、克扣教育经费,对构成犯罪的直

接负责的主管人员和其他直接责任人员,依法追究刑事责任;第72条第1款规定,结伙斗殴,寻衅滋事,扰乱学校及其他教育机构教育教学秩序或者破坏校舍、场地及其他财产,构成犯罪的,依法追究刑事责任;第73条规定,明知校舍或者教育教学设施有危险,而不采取措施,造成人员伤亡或者重大财产损失的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员,依法追究刑事责任;第77条规定,在招收学生工作中徇私舞弊,对构成犯罪的直接负责的主管人员和其他直接责任人员,依法追究刑事责任。《中华人民共和国义务教育法》第16条规定,任何组织和个人不得侵占、克扣、挪用义务教育经费,不得扰乱教学秩序,不得侵占、破坏学校的场地、房屋和设备。禁止侮辱、殴打教师,禁止体罚学生。不得利用宗教妨碍义务教育实施的活动。违反上述规定,情节严重构成犯罪的,依法追究刑事责任。《中华人民共和国教师法》也规定了一些有关刑事责任的条款,第35条规定,侮辱、殴打教师,情节严重,构成犯罪的,依法追究刑事责任。第36条第2款规定,国家工作人员对教师打击报复构成犯罪的,依照刑法的规定追究刑事责任。第36条规定,教师体罚学生,经教育不改,情节严重,构成犯罪的,依法追究刑事责任;教师品行不良,侮辱学生,影响恶劣,情节严重,构成犯罪的,依法追究刑事责任;第38条规定,违反国家财政制度、财务制度,挪用国家财政用于教育的经费,严重妨碍教育教学工作,拖欠教师工资,损害教师合法权益,情节严重,构成犯罪的,依法追究刑事责任。《中华人民共和国未成年人保护法》也规定了若干犯罪和刑事责任的条款,与教育密切相关的有:第52条第1款规定,侵犯未成年人的人身权利或者其他合法权益,构成犯罪的,依法追究刑事责任;第52条第6款规定,明知校舍有倒塌的危险而不采取措施,致使校舍倒塌,造成伤亡的,依照刑法的规定追究刑事责任。

这些法律中的这些条款规定了教育领域中的犯罪、刑事责任和刑罚。实际上,教育法和刑法是不能分开的,在教育活动中,一些相关主体严重违反教育法就可能触犯刑律。教育领域中存在不少因严重违反教育法而触犯刑律的现象,需要刑法对人们所进行的教育行为和与之相关的行为予以强制性地规范。

刑罚是指国家机关依据刑法规定,对犯罪分子所适用的限制或剥夺其某种权益的最严厉的强制性法律制裁方法。刑罚总是与犯罪相联系,犯罪是刑罚存在的前提,刑罚是犯罪的法律后果。刑罚作为法律制裁的一种,与行政法律制裁和民事法律制裁在严厉程度、适用对象、适用机关、适用根据等方面皆有不同。

对不同的犯罪用不同的刑罚予以惩罚。我国的刑罚分为两类:一类为主刑,一类为附加刑。主刑是对犯罪人适用的主要的刑罚方法,附加刑是补充主刑

适用的刑罚方法。主刑有以下5种:其一,管制。管制属限制自由型,是主刑中最轻的一种刑罚方法。对于犯罪较轻而应当判刑,又不必关押的适用管制。管制由人民法院判决,由公安机关执行。管制的期限,为3个月以上2年以下,数罪并罚时,管制最高刑期不能超过3年。其二,拘役。拘役是短期剥夺犯罪分子的人身自由,由公安机关就近执行改造的刑罚。在执行期间,被判处拘役的犯罪分子每月可以回家1天至2天;参加劳动的,可以酌量发给报酬。拘役的期限,为1个月以上6个月以下。数罪并罚时,拘役的最高刑期不能超过1年。其三,有期徒刑。有期徒刑是在一定的期限内,剥夺犯罪分子的人身自由,并强制其进行劳动并接受教育改造的刑罚方法。有期徒刑的期限,为6个月以上15年以下。数罪并罚时,最高刑期不能超过20年。其四,无期徒刑。无期徒刑是剥夺犯罪分子的终身自由,强制犯罪分子参加劳动并接受教育改造的刑罚方法。其严厉程度仅次于死刑。其五,死刑。死刑亦称极刑、生命刑,它剥夺的是犯罪分子的肉体而不是自由,属最严厉的刑罚。死刑只适用于罪行极其严重的犯罪分子。对于应当判处死刑的犯罪分子,如果不是必须立即执行的,可以判处死刑同时宣告缓期2年执行。

附加刑亦称从刑,既能独立适用,也能附加于主刑适用,分为3种:其一,罚金。罚金属于财产刑,是人民法院判处犯罪分子向国家缴纳一定数量的金钱的刑罚。罚金与行政处罚在性质、适用对象、适用机关等方面均有不同。罚金主要适用于贪财图利或与财产有关的犯罪。其二,剥夺政治权利。剥夺政治权利属于资格刑。剥夺政治权利是指剥夺下列权利:

(1)选举权和被选举权;(2)言论、出版、集会、结社、游行、示威自由的权利;(3)担任国家机关职务的权利;(4)担任国有公司、企业、事业单位和人民团体领导职务的权利。对于被判处死刑、无期徒刑的犯罪分子,应当剥夺政治权利终身。除此以外,剥夺政治权利的期限,为1年以上5年以下。其三,没收财产。没收财产属财产刑,是指犯罪分子个人所有财产的一部或者全部强制无偿地收归国有的刑罚,是附加刑中较重的一种刑罚。没收财产的适用对象主要是贪利性犯罪和财产性犯罪。

未成年学生违反教育法,如果构成犯罪,也应承担刑事法律责任。但其法律责任与成年人相比,有所不同。刑法第17条、第18条和第19条具体规定了刑事责任能力问题。第17条规定,已满16周岁的人犯罪,应当负刑事责任。已满14周岁不满16周岁的人,犯故意杀人、故意伤害致人重伤或者死亡、强奸、抢劫、贩卖毒品、放火、爆炸、投毒罪的,应当负刑事责任。已满14周岁不满18周岁的人犯罪,应当从轻或者减轻处罚。因不满16周岁的不负刑事责任的,责令他的家长或者监护人加以管教;在必要的时候,也可以由政府收容教养。刑法第49条规定,犯罪的时候不满18周岁的人,不适用死刑。

这些规定对未成年人的犯罪和量刑作了严格的限定,不到14周岁的未成年人,不负刑事责任;已满14周岁不满16周岁的未成年人,只对一些严重犯罪负刑事责任;已满14周岁不满18周岁的人犯罪,从轻或减轻处罚,且不适用死刑。对责令家长或监护人加以管教和政府收容教养的规定,鲜明地体现出“教育为主、惩罚为辅”的原则。■

(上接第10页)性。教师的认识升华了,行动才能持之以恒。学生“认识”时教师应体现爱心,“转变”时应细心,“反复”时要有耐心,暂时稳定时要多关心,“提高”时要对其保持信心。具体要求教师在每个阶段要对后进生做到四个一点,即感情投资增加一点,指导帮助优先一点,锻炼机会增多一点,表扬鼓励放宽一点。几年来,我们按照这个工作思路和方法,坚持从最后一名抓起,全面抓好后进生工作,取得良好的教学效益和社会效益。近几年来,我校毕业生的合格率、优秀率均列胶州市前茅,学校平均每年有200余名学生获胶州市级以上奖励。微机比赛自1995年开始连续四年获青岛市郊区团体总分和个人第一名。1998年,全国英语知识竞赛,有2人获特等奖;物理、化学、数学、生物等各科竞赛,有10余人次获全国一等奖;在山东省航模锦标赛中,又有3名同学分获三

个舰别的第一名。

目前,我校教育科研已由局部实验发展成协同合作;科研题目由单一课题延伸到德、智、体诸方面。初步造就了一支结构合理、层次分明的群众性教育科研队伍,形成了“人人有专题,个个搞科研”的良好氛围,教师的科研能力和学校的办学水平显著提高。近几年有40位教师在全国、省、市报刊上发表的有关德育、科研、教学的论文200多篇,编写学法用书4种。其中《表扬艺术》、《双谐振效应》在《大众心理学》等五家省级刊物上多次发表和转载。《学习方法趣谈》一书,1992年获省优秀教育成果三等奖、青岛市第四届优秀社会科研成果三等奖。教育科学研究的普及和开展,不仅全面提高了教师素质,而且也为我校素质教育的全面实施提供了坚实的理论基础,进一步提高了学校的育人质量和育人效益。■