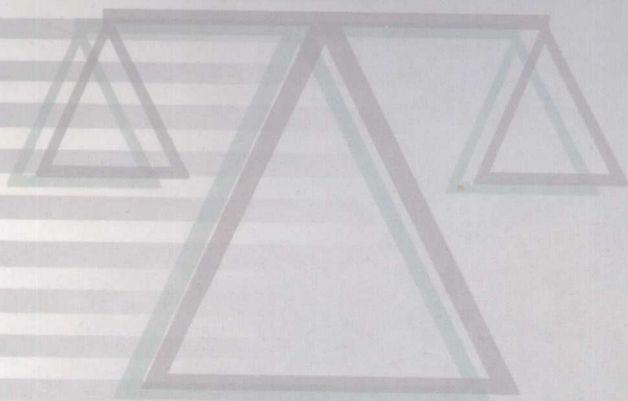


JIAOYU FALÜ ZEREN YANJIU

教育法律责任研究

◎ 陈久奎 著



GUANGXI NORMAL UNIVERSITY PRESS

广西师范大学出版社

JIAOYU FALÜ ZEREN YANJIU

教育法律责任研究

◎ 陈久奎 著



GUANGXI NORMAL UNIVERSITY PRESS

广西师范大学出版社

· 桂林 ·

图书在版编目(CIP)数据

教育法律责任研究 / 陈久奎著. —桂林: 广西师范大学出版社, 2007.7

ISBN 978-7-5633-6646-0

I. 教… II. 陈… III. 教育法—法律责任—研究—中国
IV. D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 107503 号

广西师范大学出版社出版发行

(广西桂林市中华路 22 号 邮政编码: 541001)
网址: <http://www.bbtpress.com>

出版人: 肖启明

全国新华书店经销

桂林日报印刷厂印刷

(广西桂林市八桂路 2 号 邮政编码: 541001)

开本: 720 mm × 960 mm 1/16

印张: 16.25 · 字数: 299 千字

2007 年 7 月第 1 版 2007 年 7 月第 1 次印刷

印数: 001~500 册 定价: 28.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与印刷厂联系调换。

序



几年前,在全国教育政策与法律研究专业委员会第二届年会上与久奎相识,后来在西南大学的教学和科研合作中又常与其会面。随着交往的增多和了解的加深,我们彼此间友谊也随之加深。而久奎在教育政策与法律方面的研究也渐多,且对涉及之问题有诸多独到的见地。今年在久奎的专著《教育法律责任研究》意欲出版之际,邀我为其作序,我欣然应允。

依法治教是依法治国的重要内容,教育法治是社会主义法治国家的有机组成部分。依法治国基本方略的确定与实施,要求我国教育系统加强教育法制建设,全面实行依法治教。近几年,我国陆续制定颁布一系列教育法律法规,教育法制建设取得了可喜的成绩。但与此同时,教育违法行为却又时有发生,究其原因,就在于执法不严,违法者没有受到应有的法律制裁。所以,只有充分使违法者承担起与其行为相应的法律责任,违法行为才能得到遏制,才能保证教育法治的顺利推进。

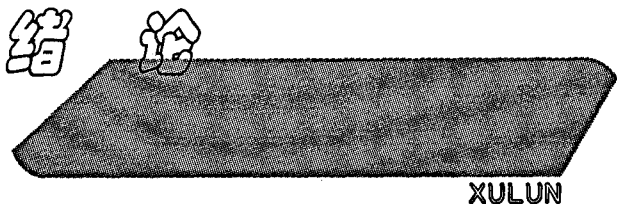
众所周知,法律责任是因违法行为、违约行为,或者法律规定而应承受的某种不利的法律后果,其实质就是通过法律裁判,对超越法定权利义务界限的违法行为给予的一种否定性的评价。法律责任是法律规范的重要组成部分,法律责任的存在是法律规范实施的重要保障,在整个法律制度体系中居于重要地位。法律责任是对法律权利的救济措施,体现了国家权力的存在和运行,以及对法律权威的捍卫。法律责任能够促使义务的履行。法律责任是国家强制责任人作出一定行为或不作出一定行为,救济受到侵害或损害的合法利益和法定权利的手段,是保障权利与义务实现的手段。

久奎博士的这本专著对教育法律责任进行深入系统的研究,作者在对教育法律责任理论分析的基础上,从宪法责任、行政责任、民事责任以及刑事责任四个层面对教育法律责任进行剖析和思考。构思新颖、思路清晰、富于创造性,理论水平高,逻辑严密、论证充分、见解独到、学术性强,是一部不可多得的佳作。《教育法律责任研究》一书也是国内教育法学有关这一问题研究的第一部专著。

久奎博士的研究工作仅是当今我国众多教育政策与法律研究的一个缩影。近年来,我国学者的研究成果颇丰,且涉及领域广阔,对推动我国依法治教和教育法制建设的贡献是不言而喻的,我也感到由衷的欣慰和喜悦,并期待着有更多的研究成果和佳作呈现给我们!

绪论	1
第一章 法律责任的基本内涵分析	11
第一节 责任概念的理论分析	12
第二节 法律责任概说	16
第二章 教育法律责任的本体论	23
第一节 教育法律责任的概念与特征	23
第二节 教育法律责任的构成要件与实现方式	27
第三节 教育法律责任的性质与类型	36
第四节 教育法律责任的历史沿革与发展趋势	46
第三章 教育法律责任的价值论	51
第一节 教育法律责任的功能考察	51
第二节 教育法律责任的价值取向	56
第三节 教育法律责任价值的实现	62
第四章 教育宪法法律责任	71
第一节 教育宪法法律责任概述	74
第二节 教育宪法法律责任的宪政基础	76
第三节 教育宪法法律责任的确定	81
第四节 教育宪法法律责任的承担方式	97
第五章 教育行政法律责任	103
第一节 教育行政法律责任概述	103
第二节 教育行政法律责任的理论基础	107
第三节 教育行政法律责任的追究	116
第四节 教育行政法律责任的承担方式	133

第六章 教育民事法律责任	145
第一节 教育民事法律责任的一般概述	145
第二节 违反合同的教育民事责任	148
第三节 侵权的教育民事责任	162
第四节 涉外教育民事责任	178
第七章 教育刑事法律责任	181
第一节 教育刑事法律责任概述	181
第二节 教育犯罪的构成要件	186
第三节 教育刑事法律责任的具体分析	194
第四节 教育刑事法律责任的追究和承担方式	211
第八章 教育法律责任制度的比较研究	221
第一节 国外教育法律责任制度概况	221
第二节 中外教育法律责任制度的评析与借鉴	229
第九章 教育法律责任的实证分析	234
第一节 教育民事法律责任的实证分析	235
第二节 教育行政法律责任的实证分析	240
第三节 教育刑事法律责任的实证分析	244
参考书目	249
后记	254



● 一、研究的背景

早在 1999 年 3 月,“依法治国,建设社会主义法治国家”就被庄严地写入我国宪法,成为具有最高法律权威的宪法准则和治国方略。依法治国是一项博大的系统工程,它要求各行各业都要按照法治的基本原则,进行深入的理念更新与制度变革。依法治国基本方略的确定与实施,也要求我国教育系统加强教育法制建设,全面实行依法治教。

随着我国社会主义市场经济体制的确立和发展,学校教育已渗透到人们社会生活中的各个领域,对于提高劳动者素质和人们的工作、生活、学习水平发挥了不可替代的作用。特别是在科学技术飞速发展的今天,教育已经成为国家谋求经济发展和社会进步的必由之路。因此,为了保证国家的根本利益,保证我国经济、社会发展目标的实现,国家必然要加强对教育采取包括行政、经济和法律等手段在内的国家干预,其中最为主要的是对教育以立法的形式进行干预,规范教育法律关系主体行为。在我国法治的现代化进程中,教育这一领域也在与时俱进。依法治教已经不是一个空洞的理念,越来越多的人能依照法律的规定来办事,用法律来维护自己的权益。

随着我国法律体系框架的建立与完善,教育法制建设的理论与实践已经受到立法机关、各级政府及其教育行政部门以及广大教育工作者的普遍关注。自 1980 年我国首部教育法律《中华人民共和国学位条例》(以下简称《学位条例》)颁布以来,全国人大又相继制定了《中华人民共和国义务教育法》(以下简称《义务教育法》)、《中华人民共和国教师法》(以下简称《教师法》)、《中华人民共和国教育法》(以下简称《教育法》)、《中华人民共和国高等教育法》(以下简称《高等教育法》)、《中华人民共和国民办教育促进法》(以下简称《民办教育促进法》)、《中华人民共和国未成年人保护法》

(以下简称《未成年人保护法》)以及《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》(以下简称《预防未成年人犯罪法》)等有关教育的法律;国务院也相继制定了《中华人民共和国义务教育法实施细则》(以下简称《义务教育法实施细则》)、《教师资格条例》、《教育行政处罚暂行实施办法》、《高等自学考试条例》、《扫除文盲工作条例》、《社会力量办学条例》、《幼儿园管理条例》等有关教育的行政法规;国家教育行政部门还制定了200多项教育行政规章;各省、自治区、直辖市还制定了100余项地方性教育法规,初步形成了具有中国特色的社会主义教育法律法规体系。特别是1995年《教育法》的颁布和实施,带来了我国教育领域的深刻变革,极大地促进了我国依法治教的进程。我国教育法律法规体系的建立和发展,为保障教育优先发展的战略地位、全面推动教育改革与发展、促进全社会尊师重教风尚的形成奠定了良好的基础。

● 二、研究的现状

应该说,我国教育法制建设的发展速度是较快的,然而随着法制建设的深入发展,我国教育法制领域的许多问题也逐渐显露出来。立法上的不足是教育法律责任不能实现的主要归责因素。以我国教育领域的基本法为例,《教育法》在第9章(第71至第81条)对教育法律责任作了较为原则性的规定。由于教育违法行为的存在是产生教育法律责任的前提,因此,明确了违法行为的种类与范围,也就明确了违法主体与违法责任的大致外延。事实上,在《教育法》第9章中,每个条文所明确表述的违法行为,为法律责任的追究构筑了最基本的框架。但作为教育领域的“基本法”,其规定还未能较全面地体现目前教育领域中存在的各类教育违法行为所应追究的法律责任问题。

一部再好的法律如果没有法律责任的承担也就没有权利的保障,权力与权利就会失衡。当受害方想寻求法律救济时也就失去了依据,法的精神将丧失。从某种意义上讲,教育法律责任是应然之教育法与实然之教育法的纽带。然而,从以上分析可知,属于我国教育法范畴的法律法规虽然不少,但法律责任这个纽带还是有很多不足之处的,表现如下:

1. 教育法律责任在设定上十分粗糙,严重滞后

法律制度作为一种观念形态、一种上层建筑,总是调整一定的社会关系,并建立在一定社会经济基础之上。现在的立法者不可能知道将来的社会关系会有什么变化,正如马克思主义经典理论家所说的:“法律在人的生活即自由的生活面前是退缩的。”这也从一个侧面反映出法律的滞后是不可避免的。但问题是面对新的变化,立

法者应当及时通过废、改、立来适应新的形势,以控制权力而保障权利。现行有关教育的法律责任的规定比较粗糙、简单,表现在五个方面:

第一,法律责任规定简单,不清楚。例如《教育法》第71条规定不按预算核拨教育经费“情节严重的”,何为“情节严重”?第77条规定了招生舞弊的责任主体是“直接负责的主管人员和其他直接责任人员”,考生及其家长应不应成为责任主体?再有,在招录舞弊中的受害者如何通过追究招录单位以及舞弊者的法律责任以维护自己的正当权益,也没有相关的规定,这无疑会给权利的救济带来困难。《义务教育法》仅有第15、第16两条涉及法律责任。在有关招生工作的法律法规中没有招生主管单位的相关规定,实际上,作为行政机关,招生主管单位出现违法行政的情形给相对人造成损失时,应当由国家进行赔偿,但目前的《中华人民共和国国家赔偿法》(以下简称《国家赔偿法》)没有相关规定,有关的教育法也没有相关的规定。

第二,教育法规中有许多义务性规范规定保护合法权利,遗憾的是却没有规定如果违反这些义务性规范应不应负法律责任以及负什么样的法律责任。《教育法》第40条第2款明确规定:“国家机关、企业事业组织和其他社会组织,应当为本单位职工的学习和培训提供条件和便利。”但没有规定如果不提供条件和便利要负什么法律责任。事实上,很多国家机关、企事业组织的职工的学习和培训非但得不到单位的支持,反而会受到很多阻挠。《未成年人保护法》第14条规定“不得随意开除未成年学生”,我们姑且不论该条文是不是合理合宪,就说如果“随意”开除了未成年学生又该担何责任却不见下文。而《学位条例》则根本就没有法律责任的规定,也就是说,只有行为模式,而没有法律负担。这样的例子很多,这种法律责任的缺失已经给权利的救济造成很大的负面影响。

第三,相关的配套法律法规跟不上。《中华人民共和国职业教育法》(以下简称《职业教育法》)和《高等教育法》关于法律责任都只有一句话“依照教育法的相关规定给予处罚”,在其他教育法律法规中也有大量的这类语句,“依照国家有关规定”、“依法给予行政处分”,可是这些“相关规定”却迟迟未见出台,因此使得本来就粗糙单薄的教育法律责任制度更显不足。在实践中,由于难以找到教育法律责任的法律依据,因此给法律责任的确定与承担造成了困难。这样一来,关于保护教育法律关系主体权益的条文也就成了摆设。

第四,由于政府与教育机构之间权力权利边界不清,致使教育法律责任边界模糊。高校的管理权在法律性质上也是一种公权力,从《教育法》和《高等教育法》的规定来看,我国高等学校享有的自主权包括在招生、教育教学、科学研究、机构设置、教师管理、学生管理、经费使用等方面的自主权。但是政府部门与高校的自主权的边界

却是非常不清晰的,而且我国教育法仅仅规定了高等学校的自主权,却没有限定政府的权力范围。比如,《高等教育法》第33条规定:“高等学校依法自主设置和调整学科、专业。”《高等教育法》所规定的学科、专业设置权究竟是何含义?高等学校能自主到什么程度?高等学校是否无需教育行政部门的批准就可以拥有此项权利?在实践中,这些问题并没有解决好。

第五,缺乏程序性规定。从法律部门的角度看,教育法属行政法,而行政法的特点之一就是实体性规范与程序性规范总是交织在一起,并往往共存于一个法律文件之中。但源于西方法治国家的现代行政程序,目前在我国行政法学体系中所占据的并不显眼的地位,与之能在我国法制现代化过程中所发挥的作用是极不相称的。这个问题当然也体现在我国教育法律责任制度上。

2. 当前教育立法还存在权限不清和效力层次太低的问题。

教育部发布的《学生伤害事故处理办法》(以下简称《事故处理办法》)就是一个例子。《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第89条第3款规定,国务院规定各部和各委员会的任务和职责。但是并未见到国务院给教育部规定的职责中有制定处理学生伤害事故相关法规的职责,也未见有全国人大的特别授权。依据《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)第71条的规定,国务院各部门可以依据法律和国务院的行政法规、决定、命令在本部门的权限范围内制定规章,部门规章规定的事项应当属于执行法律或者国务院的行政法规、决定、命令的事项。但是国务院也不曾制定有关处理学生伤害事故的行政法规、决定、命令。由此可见,教育部制定《事故处理办法》没有法律依据,对校园伤害事故的处理办法至少应由国务院制定。我国当前的教育法律体系中部门规章占绝大多数,而这些规章中有很多并不为人所知,这一方面是部门规章的效力层次低,另一方面也有教育行政主管部门常常以行政命令取而代之的原因。这种立法权限不清、位阶较低的局面在司法实践中给法院适用法律造成了混乱,既不利于法制统一,又有碍于法律责任的实现。

3. 对教育违法责任主体的规定存在明显的缺陷

教育违法责任主体是教育违法行为的构成要件之一,也是教育违法责任的主要承担者,因为教育违法行为主体并不等于教育责任主体,明确了教育违法行为的范围并不当然地明确了教育责任主体的范围。如学校工作人员利用学校名义进行教育违法活动,行为人是工作人员,他们应是当然的责任主体,但是在这种情况下,责任主体还应包括学校。从有效打击和预防教育违法行为,维护教育领域各主体的合法权益的目的出发,设定科学合理的责任主体范围显得尤为重要,在现行《教育法》的法条中,对责任主体的规定存在以下不足:

(1)责任主体不明确。明确责任主体,其目的在于出现违反法定义务、滥用权利的情形时,解决由谁承担责任的问题。因此,责任主体的规定一般与设定权利义务的法条紧密相连,表述为“谁有什么义务”或“谁有什么权利”。虽然《教育法》法律责任部分法条对违法行为和责任形式作了明确表述,但在该法设定权利义务条文中由于责任主体表述不明,所以不利于追究主体的责任。

(2)责任主体的规定不周延。具体表现为:①违反教育经费管理规定,挪用和克扣经费的,其违法主体范围较广,包括各级政府的行政部门、学校或者其他教育机构,以及企业、事业单位等社会组织,或者上述部门、组织中的主管负责人和经手人员。但是《教育法》第71条第2款没有规定对企事业单位及其主要负责人的责任追究。②在破坏学校正常教学秩序的行为中,其潜在的违法主体是“任何组织和个人”,其中势必包括具有特殊身份的国家工作人员,而责任形式中对这一主体的责任追究并未体现,事实上这一问题在实践中已有所反映,如法警闯入学校使该校被迫停课案、法院拍卖学校财产引发争议案等。③考试作弊,违法主体包括作弊考生、与国家教育考试活动相关的国家机关及其工作人员、学校及其他教育机构。《教育法》第79条没有对考生的责任形式进行规定。④违反有关学历证件的规定,《教育法》第80条仅仅规定了有权颁发学历、证件的单位或个人的违法责任,而没有规定无权颁发的单位或个人的责任,以及非法持有学历、学位证书的法律责任,使这类违法行为难以得到有效遏制,如党校招生查出假文凭案。⑤由于有些违法行为应在《教育法》的法律责任部分中规定而未规定,因此,相应的责任主体并未涉及,如未成年人的监护人、教师等。

(3)法条对责任主体的表述混乱。如《教育法》第75条中关于非法举办学校和其他教育机构的,“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”。对责任主体的表述混乱,显然对非法举办教育机构主体一般不会涉及行政处分的问题,笔者推测,立法者的原意是想规范为非法举办教育机构提供条件的审批机关和有关部门的行为,故建议另起一款予以规范。

4. 教育法律责任承担方式过于简单的现象比较突出

教育法律责任的承担,离不开教育法律责任主体和教育违法行为,但是它又具有一定的独立性,完善的教育法律责任承担形式对预防和打击违法行为同样具有重要意义。通过考察,笔者认为

现行教育法律责任的承担形式存在以下缺陷:

(1)行政法律责任的承担方式单一。根据现行《教育法》的规定,违反教育法所应当承担的行政法律责任形式主要是行政处分。但是,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员,其承担的法律责任形式不应仅仅限于行政处分,还应当有罢免行政领

导职务,没收、追缴或退赔违法所得,赔偿损失等形式。比如,《教育法》第76条关于违规招收学员,仅有行政处分的规定,而对一些培训机构乱办班、乱招生或学校无招生资格而招生的行为却没有设定相应的行政处罚。同时,处罚的种类不全,如第75条对非法举办学校和教育机构的行为,行政处罚的规定不尽完善,法条只有“撤销和没收违法所得”的责任形式。在实际生活中,有些行为主体只是违反了程序性的规定(如没有登记),而举办教育机构的实质要件是符合的。从目前的情况看,《教育法》所规定的行政法律责任形式无法应对所有的教育违法行为,无法达到积极惩戒相关责任主体的目的。另外,关于教育工作者和受教育者的行政违法行为是否应当承担行政法律责任的问题,《教育法》没有规定。

(2)没有违宪责任的相关规定。根据目前收集到的教育违法案例来看,教育违法行为不仅仅体现为行政违法行为、民事违法行为和刑事违法行为,还有一种更为严重的违法行为,那就是违宪行为,即教育法律关系主体违反宪法有关规定,依法应当承担宪法责任的行为。所以教育违法行为在后果上(即教育法律责任)不仅仅要承担行政法律责任、民事法律责任和刑事法律责任,还必须承担违宪责任。我国《宪法》有关教育的规定主要体现在第46条:“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。”

(3)刑事责任承担方式适用范围偏窄。在《教育法》法律责任条款中,涉及刑事责任规定的只有4处。事实上,有些教育违法行为的社会危害性已经达到刑法规定的罪的标准,但《刑法》却没有具体规定,如违反学历证书规定、伪造证书等行为,该行为完全可以比照伪造国家机关公文、证件、印章罪追究相应的刑事责任。此外,根据国外教育法相关规定,许多国家都规定了罚金的法律后果,这一法律责任形式值得借鉴。

(4)《教育法》第81条——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。这明显是一个“兜底条款”,因为这之前的法律责任规范,以行政责任或刑事责任为主要形式,多是从公益保护的角度进行责任形式规定,所以最后用这种概括的方式规定民事责任形式,以保护私人权益。问题在于前述责任形式规范并不完善,如大量的教师体罚学生案,就未在前述法条中得到体现,事实上,穷尽所有的违法行为也是不现实的。因此,在这类案件中,学生的权益受到侵犯,依据本法条追究违法行为主体(学校或教师)的民事责任无可厚非,然而,在承担民事责任的同时,教师还可能受到行政处分,情节严重的,可能还要承担刑事责任,因此,这一“兜底条款”并未达到预期的效果。

5. 人格权保护的缺位。

人格权是权利人对其本身主体性要素及其整体性结构的属性支配权。其中主体

性要素是人之所以为人的要素或条件,有生命、身体、健康、姓名、肖像、自由、名誉、隐私等。虽然人格权的法律保护不是教育法的主要目的,但在教育领域内的人格权的保护应作详尽的规定。这样做一方面是教育法制建设的必然要求,另一方面由于我国法治是外源型的现代化模式,法治观念本来淡薄,更不能忽视从小就对受教育者进行法治观念的教育。在人格权中,人们往往只关注受教育者的生命权、健康权,而对隐私权、姓名权以及人格尊严缺乏应有的重视。我国现行法律规范并无隐私权的明确规定。我国《宪法》第38条有关于人格尊严的原则性规定,最高人民法院《关于贯彻执行〈民法通则〉若干问题的意见》(试行)也规定:“以书面、口头等形式宣扬他人隐私……造成一定影响的,应当认定为侵害公民名誉的行为。”将隐私权纳入名誉权范畴,同时加以“造成一定影响”为限制。倒是1991年颁布施行的《未成年人保护法》第30条明确规定:“任何组织和个人不得披露未成年人的隐私。”遗憾的是,这一条款没有规定相应的法律责任。显然,这种法律制度上的缺位与人们日益增长的权利意识、法治观念以及目前的教育法制建设是尖锐对立的。

在教育领域确立和完善侵犯隐私权的责任有着必要性和现实意义。首先,教育领域侵犯隐私权的现象广泛存在。例如,教师私拆学生信件,扣押学生信件,检查学生日记;公布学生成绩,按成绩排名、排座位;等等。也许我们可以找出种种辩解的理由,比如为了学生好,老师不会害学生,要磨炼学生的受挫能力,学生家长对这种“保护”和“教育”没有意见,等等。这类现象看似正常的教育、管理活动,实际上却是侵犯学生隐私权的行为。当受教育者想以侵犯隐私权来维护自己的正当权益时,却无法在教育法的相关规定中找到相应的法律依据。其次,我国是一个强调公权利而忽视私权利的传统国家,而权利文化是法治社会得以形成的人文条件。权利文化对于法治,犹如土壤之于种子,缺少了文化的养料,法治断难育成,保护隐私的思想正是这种权利文化的体现。对于外源型法治国家而言,权利文化的形成不是自发的,能起主要作用的是教育养成,这种教育养成的最佳场所便是学校。虽然外源型法治国家的启动形式是立法主导型,但随着法制建设的加强和社会的进步,人们法的观念和法律制度的良性互动已成为可能。再次,国际法的隐私权保护必将影响我国法的现代化。联合国大会通过并颁布的《世界人权宣言》第26条第2款规定:“教育的目的在于充分发展人的个性并加强对人权和基本自由的尊重。”人权也包括了隐私权,从理论上讲国际法也是我国法的渊源的一种,但国际法在国内的适用方式问题主要由各国自己决定,而我国目前缺乏相关立法规定。中国共产党中央委员会于2003年12月12日提出了关于修改《宪法》部分内容的建议,其中有一项内容是:“国家尊重和保障人权。”这无疑为加速我国教育法治进程提供了一个契机。

姓名是公民用于区别其他公民的符号,是一个人的名义,是享受权利和承担义务的法律基础。姓名权是重要的人格权,是公民具有独立人格的体现和需要,对其他民事权利也有十分重要的意义。姓名权在《宪法》和《中华人民共和国民事诉讼法》(以下简称《民法通则》)及其实施细则中都有规定,但与教育相关的法律法规中却没有更进一步的规定。《宪法》作为母法,只能作原则性规定,《民法通则》相对于教育法而言是一般法,也不可能面面俱到。教育领域里的姓名权有其特殊性,理应由特别法来规定。有一个典型案例就是齐玉苓案。1990年山东某市中学生齐玉苓考上中专,但齐的同学陈某在就读的中学和她父亲的共谋下攫取了招生学校给齐的录取通知书,并假冒齐玉苓的名字上学和工作,直到1999年案发时。在此案中,如何保护齐玉苓的姓名权?另外,招录工作人员应当承担的行政责任是行政处罚还是行政处分?如果招录工作人员已经退休或调离,又该如何处罚?这些问题,现行法律都没有答案。由于缺乏明确的权利救济的法律依据,受理该案的法院也无法审判。后来,最高人民法院为此专门出台了一个司法解释,该案才得以公正解决。可见,在教育法中明确规定侵犯姓名权的法律责任是十分必要的。

漠视人格尊严在教育领域或多或少地存在着。体罚是一种显性的侵害学生身心健康的行为,随着人们法制观念的加强,近年来已日趋减少。但“心罚”现象却在一些学校呈现上升趋势,特别是在中学、小学和幼儿园。一方面,有些老师认为学生年龄小,自尊心不强,对一些学习有困难的学生不是积极引导、耐心帮教,而是打入另类,不管不问,一推了之。上课时让这些学生坐在教室后面,听不听没关系,只要不说话不捣乱就行;活动时让这些学生站在旁边,没有动手的份,只有看的资格。另一方面,在分数就是学生的命根子,分数就是老师的饭碗的今天,有的老师为了使本班的平均分排名能靠前,对学习有困难的学生大行讽刺挖苦之能事,欲把他们逐出教室而后快,甚至直截了当地将学习有困难的学生排挤出课堂。《南方周末》就报道过有老师把学生赶出课堂的不良事件。这种侵权行为的严重性就在于受害人是未成年人,他们缺乏自我保护的意识,而这些受害人又往往是学习有困难的学生,在学校受到侮辱后一般不敢告诉家长。像这类情况,我国现行教育法律法规没有有效的保护性规定。《未成年人保护法》第4条、第1条虽然有保护未成年人人格权的原则性规定,但该法是宪法性法律,不属教育法,且该法没有规定具体的救济途径及法律责任。

当前有一些学者在从事教育法律责任方面的研究,但大多是将教育法律责任作为教育法学与教育伦理学、教育经济学、教育社会学乃至教育自然科学交叉的边缘课题加以研究的,这种研究对于奠定教育法律责任的理论基础,是远远不够的。

● 三、研究的意义

法律责任是法律规范的重要组成部分,其实质就是通过法律裁判,对超越法定权利义务界限的违法行为给予的一种否定性的评价。法律责任的存在是法律规范实施的重要保障,是法律规定的权利义务得以顺利实现的保证。同时,法律责任在整个法律制度体系中也居于重要地位,因为立法关注的是对一定秩序的维护,而责任制度旨在通过法律的谴责机制恢复被违法行为所破坏的社会关系,它是法律得以实施的有效保障。

在教育领域,《教育法》是教育法律法规体系中的“母法”,它全面规范着我国教育领域的基本秩序,维护着教育关系主体的合法权益,它同其他相关的教育法律一起,构成了我国的教育法律体系。《教育法》自1995年颁布以来,已十余年,期间虽然也相继出台了一些教育法规,然而,教育领域出现的大量新问题,已使得教育法律在调整某些教育关系方面捉襟见肘。尤其是近年来,国内教育争议、教育案件的数量日益增多,其中不乏一批新的案例,它们涉及新的违法主体、新的违法行为,而现行法律法规中,相应的法律责任部分在制定之初,由于未能预见到这类情况,因此对之缺乏规范。由于在追究违法主体责任过程中要求责任法定,而这些法律规定上的“真空”地段,势必纵容教育违法行为,使法律对教育领域内合法权益的保障大打折扣,最终损害法律的权威。因此,根据教育法律法规在实施过程中遇到的各种实际问题,对现行教育法律责任制度进行有针对性地修改,对完善教育立法,促进教育事业的健康发展十分必要。尽管教育法律责任体系可以解构为教育宪法法律责任、教育民事法律责任、教育刑事法律责任、教育行政法律责任,但基于和教育法“自立门户”同样的原因,教育法律责任显著区别于传统的宪法责任、民事责任、刑事责任、行政责任,并且也不是四者的简单叠加。教育法所独具的价值目标及其调整行为的共同特征,使得教育宪法法律责任、教育民事法律责任、教育刑事法律责任、教育行政法律责任紧密地结合为一个有机整体。这个有机整体——教育法律责任——既从属于法律责任的范畴,又从属于教育法的范畴,因此,对其研究即使在法学领域也是边缘性的,但它不仅仅是完善法律制度本身的内在要求,也是革新传统法律责任理论,使之“与时俱进”的现实需要。

::(一)有利于树立和维护教育法律法规的权威

任何法律规范都由假定条件、行为准则和法律后果三个部分组成。这三个要素

紧密相连、缺一不可。教育法律责任作为教育违法行为的否定性法律后果,是教育法律法规国家强制性的重要体现,没有这个规定,教育法律规范的逻辑结构就不完备。当前不少人之所以产生教育法律法规是“软法”的模糊认识,一个重要原因就是我国目前教育法律责任制度还很不健全,对教育违法行为难以追究或无法追究法律责任的情况时有发生。正是因为追究教育法律责任的法律制度尚不健全、法律依据尚不充分,所以只有建立和健全教育法律责任制度,才可以使人们正确预见什么行为是法律所不允许的,如果做了该项违法行为就要承担相应的法律后果,从而认识到教育法律法规的权威,并在实际工作和生活中自觉遵守教育法律法规,这样,正常的教育法律秩序才能逐渐建立起来。

::(二)有利于教育活动的法制化

教育法制化是实现国家教育发展的重要条件和时代需求。在我国,尽管宪法和有关法律规定了国家教育活动的一系列原则和基本制度。但是,长期以来,由于我们缺少明确具体的教育法律责任制度,致使在一定程度上教育活动主体的法律责任和法律制约流于形式,教育违法现象屡禁不绝。建立和健全教育法律责任制度,严格追究各种教育违法行为的法律责任可以切实地对教育活动主体起警醒和督促作用,防止和减少教育违法现象,做到严格依法办事,依法兴教。

::(三)有利于充分保障公民的教育权利

我国是人民民主专政的社会主义国家,人民是国家的主人,这就决定了法律既应赋予广大人民群众以广泛的权利和利益,同时又必须提供法律上的具体措施来保障宪法和法律所规定的权益得以实现。各种教育违法行为直接影响着公民的教育权利和利益。建立和健全教育法律责任制度可以有效地控制教育行政权力的滥用,预防和减少教育侵权现象的发生,同时通过对教育违法的教育法律责任的彻底追究,切实保障公民已经遭受侵害的合法权益得以补救、恢复,从而从根本上保护公民的合法权益。