

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2024.05.019

行政法视角下的高校教师师德失范治理

严毛新

(浙江工商大学法学院/中国化时代化马克思主义研究院,浙江 杭州 310018)

摘要:在行政法视角下高校教师师德失范治理有两个问题值得关注:一是高校作为行政相对人受到教育行政机关权利减损性对待时,高校的权利救济路径如何通畅;二是高校作为行政主体,对师德失范教师进行处理时,其行政行为如何受到司法监督。目前高校教师师德失范治理呈现的特点是:教育行政机关以抽象行政行为为主、以具体行政为辅;高校行为定位以内部行政行为为主、以外部行政行为为辅;行政立法以实体规范建设为主、以程序规范建设为辅。优化高校教师师德失范治理体系,需要规范教育行政机关的教育行政行为,需要以渐进方式推进司法审查高校教师师德失范纠纷案件,需要行政立法进一步细化师德失范处理的程序性规则。

关键词:师德失范;师德师风;教育行政法;高校

中图分类号:G451

文献标志码:A

文章编号:1672-7835(2024)05-0154-08

一 问题的提出

师德是社会对教师群体应遵守的职业规范和道德准则的一般性期待,师德是教师作为“社会人”“职业人”“专业人”三种道德向度的结合^①。师德失范是指师德偏离规范的社会状态,即教师对教师职业道德及行为规范违反的状态,如存在言论不当、学术不端、师生不正当关系等失范现象。师德失范轻微者会引致他人对其道德的负面评价,严重者则可能会面临来自学校或教师自律组织的负面评价及处理,更严重者甚至需要承担法律责任。国家历来重视高校师德建设工作,2005年教育部下发了《关于进一步加强和改进师德建设的意见》,2014年《教育部关于建立健全高校师德建设长效机制的意见》明确要求“强化师德监督,有效防止师德失范行为”。2021年教育部发布的《教师法(修订草案)(征求意见稿)》第48条首次将师德失范确立为法律概念,并明确表

述为“教师有违反法定义务和教师职业道德、行为准则等行为”。

在高校立德树人越来越受重视的背景下,加强师德师风体系建设无疑具有重大意义,从长期功效看,通过法治化推进此项工作,而不是通过运动式推进此项工作显得尤为重要。有学者认为,目前高校教师师德失范行为处理在法律方面存在“规范性欠缺、措施背离师德发展规律及评价不合理”等问题^②;“高校教师惩戒的法治思维不足,不符合依法治教的法治化目标”^③。有学者通过对41所“世界一流大学”建设高校的师德师风制度文本分析研究,发现“当前高校师德师风依法治理存在师德法治内涵和范畴不明确、师德规范性文件法律属性不明、高校师德师风建设文本有待提高等问题”^④。

高校教师师德失范监管工作是教育行政机关的一项行政职权,教育行政机关有职责引导高校

收稿日期:2024-07-25

基金项目:浙江省高校重大人文社科攻关计划项目(2021GH025)

作者简介:严毛新(1975—),男,浙江乐清人,教授,博士生导师,主要从事教育行政法、创业教育研究。

①马怀德:《教师的职业操守与行为边界》,《教育研究》2022年第10期。

②牧宇:《高校师德规范问题及其完善》,《江苏高教》2022年第8期。

③唐塘:《高校教师惩戒机制的法治迷失及其价值回归——以高校教师师德失范行为的“网络舆论审判”事件为例》,《教育发展研究》2019年第7期。

④李祥,蔡孝露,刘志林:《高校师德师风治理机制的法治偏失及矫正——基于41所“世界一流大学”建设高校的文本分析》,《黑龙江高教研究》2021年第12期。

制定制度并实施一定行动加强高校教师师德失范治理,优化良好师德师风培育。教育部作为国家部委,可以通过行政立法制定部门规章或其他行政规范性文件推进此项工作。省市教育行政机关虽无权制定法律性质的文件,但可以通过制定其他行政规范性文件细化法律要求和上级文件要求。从理论上讲,针对师德师风管理成效不佳的高校,教育行政机关可以在符合法律规定的前提下,在教育行政许可、教育行政给予、教育行政处罚等方面使高校受到利益减损性对待,于是引出的问题是现有法律和各类制度在师德失范治理方面的设置是否合法合理并适用?高校作为行政相对人在受到利益减损性对待后,权利救济路径是否通畅?

高校作为拥有办学自主权的办学主体,在不同的情境下具有行政主体、行政相对人、民事主体的多重角色。一方面,高校在接受教育行政机关师德师风建设工作监管中,作为行政相对人,依法享有合法且不受行政机关侵害的权利,行政机关行使权力时应依法有据、不得滥用行政职权;另一方面,高校在开展内部师德师风治理中,高校的一部分行为属于学校内部管理行为,不受行政法调整,另一部分行为则可能涉及公权力的运用,由此产生的争议属于行政法调整的范围,高校的行为属于行政行为或准行政行为,此时高校的身份为行政主体。于是,引出的第二个问题是高校实施师德失范治理相关行为如何更好接受司法监督?

二 当前高校教师师德失范治理特点

(一)教育行政机关以抽象行政行为为主、以具体行政行为为辅

从高校外部视角来看,教育行政机关采用的是以抽象行政行为为主的推进方式,即以制定规范性文件的方式促使、引导高校主动加强师德建设。抽象行政行为是指行政主体针对不特定行政管理对象实施的行政行为,具体行政行为是指行政主体针对特定行政管理对象实施的行政行为^①。自 2011 年之后,教育部陆续制定了《高等学校教师职业道德规范》(2011)、《高等学校预防与处理学术不端行为办法》(2016)、《新时代高校教师职业行为十项准则》(2018)、《关于高校教师

师德失范行为处理的指导意见》(2018)、《研究生导师指导行为准则》(2020)等一系列规范性文件。这些规范性文件除了《高等学校预防与处理学术不端行为办法》(2016)之外都不是部门规章,从立法层级角度看不具有行政立法的性质,属于教育部制定的其他规范性文件,这些规范性文件由于针对不特定的行政相对人,而且可以反复适用,因此属于抽象行政行为。

在教育部制定这些规范性文件后,各省市教育行政部门纷纷以落实这些规范性文件为目的,出台了相关的实施性文件,笔者通过查阅全国各省(自治区、直辖市)教育厅(局)网站,发现截至 2024 年 7 月,已经有 26 个以上的省(自治区、直辖市)发布了本区域的师德建设规范性文件。这些文件的制定也属于抽象行政行为。这些规范性文件由于不属于法的性质,根据《行政处罚法》《行政许可法》《行政强制法》的规定,不具有设定行政处罚、行政许可、行政强制的权限,同时也没有为各类教育行政许可、行政强制新增适用条件的权限,只能对上级行政处罚等进行细化,其余相当部分内容可以视为行政指导。所谓行政指导是指国家行政机关在职权范围内,为了达到一定的行政目的,通过鼓励、建议、劝告等柔性措施要求有关组织和个人作出或不作出一定行为的活动。可以分为以助成、促进高校优化师德建设环境为目的的助成指导和以限制高校与教师不当行为为目的的限制指导。这些规范性文件很多内容关注在出现何种情况时,高校应对教师进行何种处理或何种教育和管理措施,从这些规范性文件可以看出,教育行政机关基本上不直接处理师德失范教师,也较少对师德失范教师所在学校直接做出行政处罚等具体行政行为。

具体而言,对师德建设主动作为、建设成果明显的高校,教育行政机关如何予以行政奖励的法律依据并不明确;对在一定时间内多次出现严重师德失范现象的高校,教育行政机关是否可以给予不利的行政处理,目前的规定也并不清晰。在实践中,目前教育行政机关对在一定时间内多次出现严重师德失范现象的高校,往往采取柔性的制约措施,比如在高校的考核评比中进行扣分或对高校在申请某些资格或申请行政许可中予以限

^①《行政法与行政诉讼法学》编写组:《行政法与行政诉讼法学(第二版)》,高等教育出版社 2018 年版,第 85—86 页。

制,而这些制约或限制大多缺乏明确的法律依据,容易出现被泛化滥用的可能。对师德失范的高校教师个体处理,行政机关也很少直接参与,对本可以由行政机关作出的一些严重的处理决定,目前教育行政机关也并没有获得法律规则的清晰授权。根据《教育部关于高校教师师德失范行为处理的指导意见》(2018年),主要由高校行使教师师德失范调查处理权、教育行政机关行使监督权。因此,在当前高校教师师德失范治理中,教育行政机关表现出以抽象行政行为为主、具体行政行为为辅的行为特征。

(二)高校行为定位以内部行政行为为主、以外部行政行为为辅

从高校内部视角来看,高校对教师出现的较为严重的师德失范行为,可以采取一些对教师不利的措施。这些不利措施如果被视为外部行政行为,涉事教师对处理决定不服时,可以依法提起行政复议或行政诉讼;如果被视为内部行政行为,这些处理措施就被作为高校开展内部管理活动的必要举措,涉事教师对处理措施有争议时,只能通过内部申诉或向教育行政机关信访等途径解决。自1998年大学生田永诉北京科技大学拒绝颁发毕业证、学位证行政诉讼案后,高校所实施的部分行为被视为外部行政行为,高校在实施这类行为时被视为行政主体,这些行为包括学位证与毕业证的颁发、对教师或学生的开除等。但高校对师生的其他大多数行为则仍被视为内部行政行为,当这些行为发生争议时,仍然被排除司法审查之外。

高校对教师的处理行为,可以分为身份性处理行为和非身份性处理行为。身份性处理行为关涉教师工作岗位去留问题或教师核心职务的变更问题,如撤销教授、副教授职称资格。对身份性处理行为的决定,尤其是开除类决定,若涉事教师有争议,可以提起行政诉讼,法院一般会予受理;对非身份性处理决定的纠纷,涉事教师提起行政诉讼,法院一般不予受理,这类处理纠纷内容很多,如对教师给予警告处分、限制教师在一定期间招收研究生、一定时间内停课等处理引发的纠纷。目前在高校教师师德失范处理争议事件中,除了涉及开除教师决定之外,法院对此类争议原则上不予受理,即将高校处理教师师德失范的大多数决定视为内部行政行为。高校教师在受到学校处理而致使自身利益减损时,由于学校的行为没有

被视为外部行政行为,教师权利救济路程并不通畅,教师目前主要通过申诉进行维权。《教师法》第39条规定,教师对学校或者其他教育机构的处理不服的,“可以向教育行政部门提出申诉,教育行政部门应当在接到申诉的三十日内,作出处理”。教师收到申诉处理决定后如果仍然不服,是否可以向法院起诉,法律没有明确规定。综上,高校因教师师德失范对教师进行处理的决定大部分被定位为内部行政行为,很少一部分被定位为外部行政行为。

(三)行政立法以实体规范建设为主、以程序规范建设为辅

在教育行政部门制定的各类规范性文件中,绝大多数为实体性规范,即规定在何种情况下,高校及涉事教师等应当承担何种责任或其他不利后果。但对具体如何实施责任追究的流程,以及在每个流程出现争议时如何处置,各类规范性文件往往缺乏具体性的规定。

自2019年开始,教育部定期公开通报《违反教师职业行为十项准则典型案例》,至今已经通报13批案例。纵观这些通报的案例,文本表述的基本逻辑是:什么时间,在哪个学校,哪位教师具体实施了哪些不当行为,这些行为依据《新时代高校教师职业行为十项准则》属于师德失范行为,据此学校对涉事教师进行了什么处罚。值得注意的是,所有案例中,所认定的师德失范行为均没有提及被处理者对失范事实认定和处理依据的适用是否存在争议,在这些案例的文本表述中也没有提及与师德失范事实相关的证据情况,更没有提及处理过程的流程情况。比如,对教师作出不利处理前听取陈述和申辩的情况,以及作出处理决定后的送达情况。通过对这些典型案例的文本分析,不难发现在教师失范处理事件中,教师的程序性权利较少被重视。2021年11月教育部发布的《教师法(修订草案)(征求意见稿)》中对涉事教师的程序性权利的保护也仍然没有得到足够的关注。

高校涉事教师在被追究师德失范责任时,由于程序性权利规定的缺失,权利救济的保障机制并不完备。2024年7月21日晚,国内某高校一名在读博士研究生以网络视频实名公开举报的方式举报自己的导师对自己多次性骚扰,该事件在很短时间内引发网络热议。涉事学校高度重视,

在事发第二天(即 2024 年 7 月 22 日)就在网络上公开该校作出的最终处理决定,内容包括对该名教师“撤销教授职称,取消研究生指导资格,撤销其在本校的教师岗位任职资格,解除聘用关系”等。值得注意的是,从该教授被举报到该校对该教授作出处理决定,时间不到 24 小时。该校的处理态度和工作效率值得充分肯定,从网络舆情处置角度来看堪称经典,但如果从处理程序角度去反思,对教师作出“解除聘用关系”这类影响教师重大权利的处理决定,是否需要更多方面的细致调查?是否需要根据调查结论先行拟定处理方案?是否需要将调查结论和拟处理决定告知当事人并听取当事人的陈述申辩?是否需要征求其是否申请听证的意见?是否还需要通过学校师德建设委员会等内设机构决议等流程?是否需要在外公布处理决定之前先行将书面处理决定送达当事人本人?一般来说,在 24 小时之内完成所有这些流程是有一定难度的,过于追求效率的结果可能会对当事人程序权利保障不足的可能。程序权利保障不足,在具体某个案件处理中,可能完全不会影响其公正性,但从整体层面上看,一定难以避免此类案件处理中的公正性问题。

三 当前高校教师师德失范治理的不足

(一) 行政指导泛化运用存在合法性局限

由于目前教育行政机关关于高校师德的规范性文件绝大部分内容均为教育行政机关对高校及教师提出的要求和建议,行政指导的性质较为突出。多数学者认为,行政指导的对方仅为行政相对人,不包括行政机关内部对下级的指导^①,我国现有体制下高校并非教育行政机关的内设下属机构,因此这些要求、建议应当视为具有行政指导的性质。在这些规范性文件中,教育行政机关建议高校在何种情况下应对教师进行何种处理,并非行政处罚的授权,因为按现有的法律法规规定和司法实践,只有法律、法规和规章才能赋予高校和其他社会组织获得行政主体资格,而教育行政机关制定的关于师德建设的大量规范性文件并不具有法的性质,无权对高校进行行政授权,只有权

对已有授权进行细化,或进行必要的行政指导。而行政指导的典型特征是不具有强制性,是建议、引导行政相对人,行政指导的内容主要依靠高校和高校教师主动遵从^②。在实践中,行政指导依靠行政主体基于专业优势和行政机关已有地位而形成的权威,或者通过给予行政相对人某种利益来提高行政指导实效。高校的遵从主要体现于主动制定校内规章制度,使高校教师在出现不当行为时,受到校规的提醒、批评或面临不利处理;教师的遵从体现在更主动按行政规范性文件和学校内部制度的要求自律言行。

现有法律法规未对高校处分权的边界进行详细界定,对教师权利保护的规定不够具体,致使实践中对高校教师处分权的行使容易缺乏明确标尺。高校在制定校规中偏重于管理便利和学校利益,而忽略对教师基本权利的尊重和保护,甚至出现与法律法规、规章相抵触的情形。在各类规范性文件的制定中,高校为了扩大自己的作用和影响力,很容易选择“师德失范一票否决”的倾向,即针对师德失范的教师采取一系列的权利限制性措施,如降低岗位等级、调离岗位、取消专业技术资格和导师资格、撤销荣誉和奖金、撤销教师资格,以及在一定期限内不得进行研究生招生、不得申报国家级科研课题、不得授课等等。教育行政机关为了体现其对师德失范现象的否定性态度,常常对出现此类现象的高校也会限制一定的权利,如限制高校评奖评优,甚至对高校在申请硕士、博士学位授予资格等行政许可中进行限制。教育部《关于高校教师师德失范行为处理的指导意见》明确指出,在出现师德失范事件后,要求教师所在的院(系)负责人向学校作出检讨;分管领导对学校作出检讨。很显然,这类对权利的限制性措施及要求作出检讨的强制性规定,从某种角度看已经构成了行政处罚或“准行政处罚”,其中可能存在滥用权力的问题。

诚然,加大对师德失范者的惩戒力度,可以体现对师德建设的重视程度,但是一味强调“一票否决”,则可能与行政法的比例原则相违背。比例原则包含适当性、必要性、均衡性(或称“法益相称性”)三项子原则。均衡性子原则要求在合

^①刘宗德:《试论日本之行政指导》,《政大法学评论》(中国台湾)1989年第40期。

^②余凌云:《行政法讲义(第三版)》,清华大学出版社2019年版,第350页。

目的性的同时还应合乎比例原则。例如对情节较轻的师德失范行为,可以警告予以纠正的,不应当采取更重的处理措施。无论是教育行政规范还是高校的自主性校规在制定和适用中均应符合比例原则,确保手段不超脱合乎行政目的的必要限度,在能够起到惩戒和教育目的的前提下,选择对涉事教师侵害最小的处理方式。现有各类行政规范性文件泛化性地运用了行政指导,今后需要加强专家对其必要性、合法性、合理性进行全方位考量和论证。

(二) 内部行政行为运行中形成趋同化局限

一方面,由于教育行政机关部分关于师德建设文件中要求高校建立对应性的内部制度,于是各高校内部很容易采取简单模仿的方式来制定本校师德规范文件。另一方面,高校教师师德失范处理行为目前仍缺少来自司法审查的外部制约,即高校只要按上级教育行政机关的文件制定本校的制度,并依该制度处理本校教师的师德失范事件,即使出现涉事教师对处理决定不服向教育行政机关申诉或信访的,教育行政机关大多会维护学校的决定,这样学校就容易立于不败之地。在此背景下,全国各地高校之间的师德规范文件存在高度趋同的倾向。目前关于师德师风的高校校规,绝大多数属于“法源性校规”,即依法或依行政规范性文件的内容,采用直接简单“迁移”制定的方式,并没有进行太多的变化调整。师德师风的“创设性、细化性校规”在高校师德师风类校规中的占比较低,“创设性、细化性校规”主要指根据本校实际作出的自创性和细化性的规范,此类规范往往能够体现高校在开展此项工作中的自主性,而且有利于将法律和上级规定有效落实到本校实际。

以高校内部行政行为为主的运行方式,诱使高校更倾向于遵从来自上级行政机关文件的导向,从而形成对上负责的“落实型行为模式”,而非对外自主负责的“建设型行为模式”。在内部行政行为为主的运行方式下,当师德失范事件引发外部舆情时,高校担心来自上级行政机关的考核压力,倾向于采取符合社会舆情和上级期待的处置方式,而非追求“对外司法不败诉导向”和

“对内逻辑可自洽导向”来选择更合法合规的处理方式。若在“对外司法不败诉导向”下,高校对师德失范处理行为会更加注重校规事前完善、证据规范事先固定、事实认定可经受质疑、程序严谨合规。而在“对内逻辑可自洽导向”下,高校教师师德失范处理行为将会更加注重学术自由的落实、教师民主参与的贯彻、本校既有文化的嵌入。现有的内部行政行为为主的运行方式,层层向上趋同,导致的结果是一方面高校关于师德师风的规范文件“千校一面”,另一方面各个高校因为担心上级考核而“怕出事”及“怕处理不当”,使高校在事件防范和事件处理过程中也努力追求高度趋同。

从法社会学的角度观察,越是接近基层,社会共识的形成与维持就越需要依赖非正式制度,正式制度的正当性就越可能受到一定的质疑^①。法律层面的师德规范需要结合各地各高校的具体文化现状渐进式地推进落实,在此过程中符合本校实际的师德校规建设就显得非常重要,单纯简单地照抄法律层面的要求容易陷入消极适用的境地,难以挖掘出师德失范治理中基础的内生动力资源。

(三) 程序规范不足产生依法处理双重困局

大学不但承载着学术使命,还承载着政治使命^②,教师不但承担着教书的责任,同时也承担着多方面的育人责任,师德师风是教师职业的当然要求,应当落实到法律层面的规定。高校可以被视为一个特殊的社群,它不仅承载着教育与学术传承的基本功能,还是一个集合了教师、学生及其他工作人员的多元化成员组织,这些成员基于共同的教育理想与学术追求组成了独特社会单元,其中各个成员的利益都应当予以动态均衡关注。受教育权是公民社会权的重要内容之一,为了更好地保障这一权利,对教师的师德应当提出明显高于其他职业的要求,但是这并不意味着在师德师风领域,法律对教师的处罚机制可以忽视教师的程序性权利。现有师德失范事件处理过程中,由于程序性规范缺失,经办人员在处理过程中容易出现依据不足、无所适从的现象。一方面,当涉事教师对学校拟作出的处理决定有异议时,经办人

^①苏力:《制度是如何形成的》,中山大学出版社1999年版,第56页。

^②陈艺波:《中美德高校教师制度比较研究——对高校教师制度中经济理性与学术自由的关系探讨》,《理工高教研究》2005年第6期。

员如何处理这些异议?经办人员对争议情节进行调查时,如何组织调查、做好记录留档?经办人员是否可以因涉事教师在维权中认错态度不好而从重处理?诸如此类问题都缺乏细致的规定。程序性规范不足也容易导致涉事教师在师德失范处理中出现教师合理维权困境。另一方面,在高校处理教师师德失范争议事件时,如果存在前期取证缺失或不足,致使事实难以认定,高校是否应当不作处理或从轻处理?高校内设的师德失范处理机构在决议前是否可以听取涉事教师及受害者的质疑和辩解?处理师德失范事件时,高校内设的师德失范处理机构的决议与高校校长办公会的决议出现不同意见时,如何处理?关于这些问题,现有的行政规范性文件中还不够细化,但是明确这些问题对更妥当处理师德失范争议事件有重要意义。因为行政行为的重要原则之一是参与性原则,在参与的过程中,更容易使各方相信正义的存在。同时,也容易使每个涉及师德失范事件的处理不被舆情绑架,使处理者保持客观公正的判断。程序规范不足容易使高校教师师德失范处理的决策权过于集中在高校内部的某个机构中的某几个人,而这些人容易受到外部舆论压力和领导影响,导致处理决定偏离独立公正,从而形成师德失范处理的独立性困境。

四 高校教师师德失范治理优化

(一) 规范教育行政机关的教育行政行为

高校具有人才培养、科学研究、社会服务三大功能。立德树人是高校无可替代的重要使命,育人需要言传更需要身教,德行有嘉的教师群体才能培养出更多有德有才的学生,这是教育的基本规律,因此对高校教师群体提出比其他社会职业从业者群体更高的德行要求符合社会的基本需要。对教师群体中师德失范者给予更重的处理,教师在入职前就应当理解并接受。由于教师的德行对社会如此重要,因此,除了在道德层面倡导的同时,需要在法律层面进行细化规定,这样才能达到使轻微师德失范者受到道德谴责,使较严重的失范者同时受到法律制约、高校校规制约或其他社会组织的规约约束。

其中法律的制约除了全国人大及其常委会制

定的法律规定外,还需要国务院和各级人大制定的法规以及教育部和各级人民政府制定的规章对其进行细化,明确教育行政指导、教育行政处罚、教育行政许可、教育行政给付、教育行政奖励中如何运用于师德失范治理。目前对师德失范,我国《教育法》《高等教育法》虽有原则性规定,但法规和规章的相关规定却严重缺失,一方面造成原本可以为高校设定的针对性行政处罚权无法明确,使高校对教师的行政处分和其他处理的合法性问题长期面临争议,比如,高校对严重的师德失范者所采取的取消担任研究生导师资格、降低职务等级、调整岗位等处理。另一方面造成教育行政机关对高校师德师风治理工作的行政监管权限不明确,此项行政职权容易被空置或滥用,比如可以明确对三年内出现多起严重师德失范事件的高校在硕士资格授予权、博士资格授予权审批时,有权进行限制性考虑等。

基于上述原因,笔者认为教育部应进一步加快立法进程,将现有的《新时代高校教师职业行为十项准则》《关于高校教师师德失范行为处理的指导意见》《研究生导师指导行为准则》《高等学校教师职业道德规范》等规范文件整合为一至二项具有立法性质的“部门规章”予以发布,这样就可可在《高等教育法》《教师法》与高校师德行政规范性文件之间建立起更好的“部门规章”衔接,使教育行政机关和高校的很多师德失范治理行为能“依法有据”,在相应的部门规章没有完善前,教育行政机关在实施与师德治理相关的教育行政行为时应当保持必要的克制和规范,防止权力滥用。

(二) 渐进推进司法审查高校教师师德失范处理纠纷案件

如果继续将师德失范处理纠纷案件长期排除在司法审查的范围之外,看似便于高校自主管理,但是容易导致高校简单落实教育行政机关的文件要求,不利于高校强化主体意识,不利于激发高校自行完善内部师德建设的内生动力,同时容易导致处理师德失范事件时过分受到外界舆论压力干扰,影响独立判断。从法治视角来看,权利在原则上是一种可诉的权利,权利享有者应当有通过审判实现权利的可能性^①,诉权应当是与权利两位

^①范履冰:《受教育权法律救济制度研究》,法律出版社 2008 年版,第 16 页。

一体的东西^①,应使师德失范者对处理决定争议享有诉权。但是,如果简单地将高校教师师德失范处理争议案件纳入法院行政诉讼的受案范围,容易使教师与高校人事管理的各类争议的诉讼性质面临模糊的问题,可能会骤然增加教育行政诉讼案件的数量,比如教师在职称评定时对学校的评定决定有争议、教师在日常教学管理中与学校发生争议等。法院如果事无巨细地受理这些案件,容易使法院行政庭在审理过程中很难把握审查的深度。高校教师与高校之间纠纷中很多事项毕竟属于学术纠纷或高校内部管理事务纠纷,司法对以学术为主的争议和小微内部管理争议应当保持必要的谦抑,法院受理后应着重审查高校在程序履行方面是否存在重大和明显不当,这样才能更好保障高校的办学自主权。而对涉及教师的重要权利中学术性权利以外的事项,法院在审理中应进行更深度的审查。如果通过司法解释将在行政案件的受案范围中增加一类“高校教师因师德失范处理而与学校发生的争议”,显然与此类司法解释的既有文本表述差异过大,会显得不够协调。综上,笔者认为,在短时间内希望通过扩大法院行政诉讼受案范围的列举种类直接将高校教师师德失范处理纠纷纳入司法审查范围的思路并不可取。

在现有情形下,行政诉讼间接审查高校教师师德失范处理纠纷可行性较高,即在现有的师德建设行政规范性文件中,进一步明确教育行政机关对此类争议申诉进行审查的行政监督职权。在此基础上,当涉事教师或争议事件中的受害者对高校的处理结果不服,可以向有权的教育行政机关提出申诉申请,由教育行政机关作出书面的申诉处理决定。对该申诉处理决定不服的,申请人可以向法院提起行政诉讼,此时的行政诉讼被告是教育行政机关,要求法院审查的内容是教育行政机关的申诉处理决定是否合法,在此类行政诉讼案件的审理中,法院可以间接审查高校在教师师德失范处理中是否合法合规。这样既可以对行政诉讼案件的受案范围不造成冲击,又可以在一定程度上破解司法对师德失范处理纠纷进行适度审查的难题。

先采用司法间接介入审查的方式推进行政诉

讼的应用,在我国教育行政诉讼发展历程中有过一定的实践经验。2003年某部属高校教师王某因未能通过副教授职称评审,认为学校评审工作中存在弄虚作假等不合规问题,向省教育厅和教育部反映、检举未获支持后,又向教育部递交“行政复议及检举信”,教育部作出不予受理的书面决定。该教师因而向北京市第一中级人民法院起诉,状告教育部行政不作为,成为我国首例高校教师状告教育部的讼案,法院受理了该起诉,在审理后驳回了该教师的诉讼请求。笔者认为,可以以此类作法为例,作为我国高校教师师德失范处理纠纷行政诉讼的一种阶段性替代解决机制,待条件逐步成熟后,再由法院直接受理更多类型的涉事教师对高校直接提起的行政诉讼。

(三) 细化高校教师师德失范处理的程序性规则

既有师德失范治理过于关注对师德失范行为应受何种处理的实体性问题,但对程序性问题的关注尚显不足。针对很多程序性问题明显缺乏细化的规则。比如,具体由谁来认定师德失范?事实认定过程中涉事教师和受害方如何参与?事实认定和处理决定过程中出现的各类争议如何处置?公平合理的师德失范处理过程本身对社会具有教育和引导的价值,除了涉及国家秘密和个人隐私的事件之外,保持处理过程的开放性、参与性对师德建设法治化具有重要意义。因此师德失范处理的决定应当采取先由校内师德失范处理内设机构会议审查事实后提出处理建议,再由学校校长办公会以议决的方式处理更为合理。充分发挥校内师德失范处理内设机构会议的积极能动作用,可以更高程度地保持处理的透明性,更容易吸纳相关各方对处理结果的不满,使处理结果具有更好的教育效果。因此,师德失范处理决定先由学院师德失范处理内设机构依据制度组成处理小组召开会议形成处理建议,提交学校校长办公会议决,如果校长办公会认为处理建议明显偏重或偏轻,可以要求师德失范处理内设机构重新召开会议提出建议,也可以由校长办公会直接对处理建议进行调整后作出处理决定。

笔者认为,由于很多师德失范行为的性质认定应当结合具体的情境来确认其恶劣程度和性质

^①程燎原,王人博:《权利及其救济》,山东人民出版社2004年版,第358页。

严重等级,教师代表一起参与有助于更公正认定事实并提出更合理的处理建议,因此师德失范处理机构应当有一定比例的教师代表参加。同时为鼓励处理过程的参与性,应当明确某些情形下适用听证程序,只要当事人提出申请,应当允许涉事教师现场进行陈述、辩解对拟认定的师德失范事实提出疑问并说明理由。师德失范处理委员会的成员结构、人数安排、增补机制、日常运行流程应当进行明确,同时师德失范处理书面决定的内容构成应当细化明确,构建规范的说明理由处理依据制度,因为“说明理由既可以作为一种技术标

准,也应视为一种法律制度”^①。同时对决定作出前的调查和听取陈述申辩、作出决定后的送达等流程均应进行细化明确。教育行政机关的规范性文件还应对二级学院是否需要设立师德评议机构,如果设立,与校级师德评议委员会的职权如何衔接等作出明确规定。并对如何开展事实调查工作,如何制作询问笔录作出细致规定,便于为现实工作提供指引,同时明确调查信息的保密义务,明确调研人员不得泄露因职务所知晓的相关信息,应当有两名以上的人员开展事实调查工作。

Governance of Teachers' Moral Anomie in Colleges and Universities from the Perspective of Administrative Law

YAN Maoxin

(School of Law/Research Institute of Adapting Marxism to the Chinese Context and the Needs of the Times,
Zhejiang Gongshang University, Hangzhou 310018, China)

Abstract: From the perspective of administrative law, two issues of governance of teachers' moral anomie deserve attentions. First, as administrative counterparts, when colleges and universities are subjected to reduced rights treatment by educational administrative agencies due to the chaotic effectiveness of teacher ethics governance, how can the rights relief path for universities be smooth; second, as administrative bodies, when colleges and universities deal with teachers who violate professional ethics, how their administrative behavior is subject to judicial supervision. The current characteristics of the governance of teachers' moral anomie in colleges and universities are that the educational administration mainly relies on abstract administrative behavior, supplemented by specific administration. The positioning of university behavior is mainly based on internal administrative actions, supplemented by external administrative actions. Administrative legislation is mainly based on the construction of substantive norms, supplemented by the construction of procedural norms. Optimizing the governance system for the misconduct of university teachers' professional ethics requires standardizing the educational administrative behavior of educational administrative agencies, promoting judicial review of disputes over the teachers' moral anomie in colleges and universities in a gradual manner, and further refining the procedural rules for handling such misconducts through administrative legislation.

Key words: teachers' moral anomie ; teachers' ethics and style; Educational Administration Law; colleges and universities

(责任校对 曾小明)

^①范奇:《高校师德失范行为处理需要说明理由》,《湖南师范大学教育科学学报》2024年第2期。