

## ■ 高教治理·教育法治专题

DOI:10.15998/j.cnki.issn2097-6763.2026.01.005

# 论公立高校师德惩戒行为的司法审查



范奇近照

范 奇<sup>1</sup>,余兴凤<sup>2</sup>

(1.西南大学 教师教育学院,重庆 400715; 2.重庆市渝中区人民法院,重庆 400010)

**摘要:**在高校师德惩戒全面铺开的背景下,对教师权益重大处分的外部行政救济途径却关注较少。当前高校教师提起行政诉讼的基本图景并不乐观,理论界对提起行政诉讼虽一直较为支持,但国家政策与立法规范层面并未直接言明,司法层面也相对保守。高校师德惩戒是个集合概念,需要进行类型化处理,高校人事处分和内部处理才是师德惩戒需要研究的对象。从师德惩戒行为的可诉性看,高校实施师德惩戒时是行政主体,可以从法律授权要素和实质行使管理与处分的权力两个层面证成;高校师德惩戒行为是可诉的行政行为,以“内部管理行为”排斥司法审查并不充分。从权利救济不济和申诉制度的弊端层面看,师德惩戒救济也十分必要。在师德惩戒行为的司法审查层面,可以将开除、解聘等师德惩戒重大处分纳入司法审查的范围,以撤销诉讼为核心构建违反法定程序和明显不当两类审查基准,在司法审查强度上应采取中度审查为宜。通过统筹行政争议与民事纠纷一并解决机制,可以实现高校师德惩戒行为司法审查的体系衔接。

**关键词:**公立高校教师;师德惩戒行为;司法审查

[中图分类号]G644 [文献标志码]A [文章编号]20976763(2026)01004311

## 一、高校师德惩戒行为司法审查的时代之需

公立高校(以下简称高校)是否享有行政诉讼被告地位,在2018年《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》(以下简称《行诉法解释》)第二十四条第三款中得到肯定回答,即高校作为授权组织时为被告。然而,同为高校内部成员序列的教师,在受到高校师德惩戒时能否获得同等的公法救济呢?换言之,高校惩戒教师同样是处分行为,高校可否作为授权组织,实施的行为

修回日期:20250706

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目“师德失范的法学释义与制度建构研究”(24YJC880031)

作者简介:范奇,男,湖南衡阳人,西南大学教师教育学院讲师,法学博士,主要从事行政法学和教育法学研究;

余兴凤,女,贵州遵义人,重庆市渝中区人民法院助理法官,主要从事行政诉讼法研究。

引用格式:范奇,余兴凤.论公立高校师德惩戒行为的司法审查[J].重庆高教研究,2026,14(1):4353.

Citation format:FAN Qi, YU Xingfeng. On the judicial review of disciplinary actions against teacher ethics in public universities[J]. Chongqing higher education research,2026,14(1):4353.

是否属于行政行为？若是，是何种类型的行政法律关系？当这种关系失衡时可采取怎样的手段进行修复？这些基础理论问题，还有待进一步明确。

关于教师提起行政诉讼救济问题，学界的讨论由来已久。近年来，以中共中央、国务院下发的《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》（以下简称《改革的意见》）为发端，全面加强了对教师师德失范行为的监管与规制，出台了《师德失范处理的指导意见》（以下简称《指导意见》），实行师德失范行为的“零容忍”。严厉的师德惩戒对教师权益的侵害并不亚于对学生的处分，且存在道德惩戒泛化的问题。由于高校师德惩戒存在手段性质模糊、法律程序规制不足等问题，学者普遍认为师德惩戒行为的法治化不足<sup>[1]</sup>。一个突出的问题是未能打通外部司法审查救济机制，以检验师德失范处理过程中主体说明理由、行为程序正当以及裁量合法等目标是否达成<sup>[2]</sup>。因此，在师德惩戒全面铺开的背景下，探索高校教师司法救济的必要途径愈发重要。

综合理论与实践，高校教师师德惩戒的法律关系性质有几个观察侧面：在国家政策与立法规范层面，高校教师的地位规定较为模糊。《改革的意见》对高校教师的地位并未言明，《中华人民共和国教师法（修订草案）（征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》）也未对高校教师地位进行规定。在很大程度上，这种空缺是对当前高校教师法律地位争鸣的相对妥协之举，反映立法层面的保守策略，但增加了高校教师相关法律关系的模糊性。在学理层面，学者们对高校教师能否提起行政诉讼逐渐形成共识。在“田永案”发生的同时，就有学者关注到 1993 年《中华人民共和国教师法》设计的申诉制度未能明确与行政复议和行政诉讼的关系，这成为教师权益保障的制度“瓶颈”，并隐晦地表达了教师与学校之间是行政法律关系<sup>[3]</sup>。另有学者认为，在教师的公法救济方面应“全面引入行政复议制度”及“有限度地引入行政诉讼制度”<sup>[4]</sup>。在此基础上，学者们围绕教育申诉制度的封闭性展开批判，直接基于高校的公权力地位，阐释高校对教师师德惩戒处分的行政行为性质<sup>[1]</sup>，主张引入行政诉讼制度救济。也有学者认为，在师德失范惩戒的程序法方面，应修改制度规范，允许教师提起行政诉讼<sup>[5]</sup>。由此可知，高校教师师德惩戒的全面实施，激起了学界对教师提起行政诉讼的新探究，基于教师权益保障的必要性，认可教师提起行政诉讼救济的权利。在司法层面，教师提起行政诉讼的通道十分狭窄。在高校人事纠纷救济方面，最高人民法院司法解释将高校教师因聘任合同产生的人事纠纷问题，归于劳动仲裁及民事诉讼的受案范围，奠定了高校教师司法救济的基本格局。近年来，在高校“非升即走”聘任制度改革过程中，高校与教师之间的权利冲突加剧，部分学者对民事诉讼救济途径的不足进行了批判，提出了从行政协议的角度将高校教师聘任合同纠纷纳入行政诉讼受案范围的设计<sup>[6]</sup>，但这种设想暂未得到法院的认同。事实上，聘任合同的履行、变更、解除时常会涉及高校的行政管理与处分行为，如师德评价、限期升等、开除处分等，因而师德惩戒会与聘任合同的实施问题产生关联。在司法实践中，民事法庭通常不会单独对高校管理与处分行为进行审查，要么将其视为一类前置证据，要么将其视为学校自主管理行为进行回避，还可能被认定为对工作人员的内部管理行为，不仅被民事诉讼拒绝，也被行政诉讼排斥。因此，司法层面暂未给高校教师提起行政诉讼留有足够的通道，教师的公法权利救济并不完整。

由上可知，立法层面立场较为模糊、理论界积极主张、司法实践通道较为狭窄，共同构成当下高校教师提起行政诉讼的法治图景。基于高校师德惩戒制度的全面铺开，高校教师提起行政诉讼的呼声愈来愈强烈。但目前进行司法审查，究竟还需要破除哪些理论障碍和实践困境，是本文要解答的问题。

## 二、高校师德惩戒行为的可诉性证成

高校师德惩戒行为适用授权组织理论框架的过程更为复杂，不仅涉及师德惩戒行为的分类、教师身份的界定等，还需要对我国立法和司法体制等问题进行考量。为此，需要对高校师德惩戒行为进行

类型化分析。高校师德惩戒行为大致可分为 5 种类型:(1)党纪处分,主要针对党员教师,适用依据是《中国共产党纪律处分条例》等党内法规和其他规范性文件;(2)政务处分,主要针对高校管理人员,适用依据是《中华人民共和国监察法》《中华人民共和国公职人员政务处分法》等公职人员管理法;(3)行政处罚,主要依据是《中华人民共和国教师法》《中华人民共和国教师资格条例》,典型行为是撤销教师资格证;(4)高校人事处分,主要针对教师,适用依据是《事业单位人员处分规定》;(5)高校行政处理,规范依据是高校校规。党纪处分和政务处分,都规定了相应的申诉或内部救济机制,也明确排除司法审查。撤销教师资格证是典型的行政行为,当然可以提起行政诉讼,只不过被告是教育行政机关。因此,本文研究的重点是第四类与第五类高校师德惩戒行为,但由于高校本身是事业单位,两类处分通常被联合使用,本文不再做更为详尽的细分。因此,需要在明确高校师德惩戒行为范畴的基础上,结合《行诉法解释》中授权组织理论的框架,重点探究高校师德惩戒行为的可诉性。

### (一) 高校实施师德惩戒时是行政主体

在“田永案”中,法院阐释了高校作为授权组织的两个关键要素:一是代表国家,即法律的授权;二是管理与处分的权利,即公权力行使者。两个要素相辅相成,共同佐证了高校在授权范围具有行政主体地位。

一方面,师德惩戒是授权行为。《中华人民共和国教育法》第二十九条第六款规定学校有奖励与处分教师的权利,这里的权利不是一种私权利,而是“表明高校相对于国家所拥有的自主管理之‘权利’”<sup>[7]</sup>,是国家立法对此“权利”的授予与认可;《中华人民共和国高等教育法》第四十一条规定高校校长行使解聘教师的职权,职权一词直接佐证高校对教师的解聘处分是一种法定权利,得到国家的授予与确认;《中华人民共和国教师法》第三十七条进一步明确了这种行政处分或者解聘权,是法律授权的直接体现。另一方面,师德惩戒是法律授予与确认的一种法定权力。虽然这种权力呈现自主权特征,但其并非一种私权利,而是法律法规规章“授予”的行政权力,教师聘用与奖励处分权、学生管理权等办学自主权的其他内容一般也被认为具有行政权力属性,符合行政权力的单方意志性、优益性、强制性、裁量性等基本特征<sup>[8]</sup>。师德惩戒正是法律对高校的行政授权,让高校履行对教师违法违规行为及教育不当行为的一种监督、制裁与归责职责,“通过对相对方权益的限制与剥夺或科以新的义务从而敦促相对方履行行政义务”<sup>[9]</sup>。这是师德惩戒的权力要素体现。事实上,“奖惩的行政档案化、学业制度的国家化等,使得高校实际拥有的公共管理职能远远超越了既有的法规范授权高校行使的行政职权范围”<sup>[10]</sup>。“公立高校拥有的师德评价权……在本质上是一种行政权力,而且是可以影响教师实体权利的现实性权力。”<sup>[11]</sup>因此,高校实施师德惩戒时具备行政主体资格。

但高校与教师之间的复杂身份法律关系还需要进一步明确。高校在职权管理行为中,经常以聘任合同为制度纽带调整与教师的身份关系,目前有相当一部分人事聘任争议实际无法归入聘任合同救济途径,如处分、退休、档案、社保医保等<sup>[12]</sup>。这里的处分主要是师德惩戒。事实上,高校在制定人事规范性文件或行使聘任合同职权时,与教师之间实际处于不对等关系,这已经超出民事诉讼的管辖范围<sup>[13]</sup>。超出该范围及特殊的人事管理领域就需要重新依据相应的准据法进行判定,这类准据法主要是公法领域,需要纳入公法领域进行调整。

### (二) 高校师德惩戒是可诉的行政行为

高校师德惩戒的具体措施包括 4 类:(1)声誉处分,如批评教育、诫勉谈话、责令检查、通报批评以及撤销荣誉称号等;(2)财产处分,如扣罚工资、降低待遇、追回科研经费等;(3)资格处分,如取消相应的导师资格及人才称号,取消评先评优资格、岗位晋升、人才计划申报资格等;(4)职务处分,如降低岗位职称、调离岗位,撤销行政及岗位职务等<sup>[14]</sup>。这些行为具备行政行为的一般特征。首先,师德惩戒行为具有明显的单方意志性,即对教师实施的声誉、财产以及资格处分等,都是基于“高权管

理职能”对教师单方面作出的一种权益剥夺或限制,一旦作出惩戒决定,会对教师产生“直接的法律效果”<sup>[14]</sup>。其次,师德惩戒行为具有强制支配性,即直接为教师设定不利的义务,包括财产、资格以及职位的减损等,要求教师无条件地服从,这种强制支配力源于高校对教师职业身份的强力控制权,体现为一种权力支配性,本质是高校和教师主体身份的势差。最后,师德惩戒行为具有优益性,体现为国家为保障教育公共性、教师队伍质量而设置的一种公共执法权,通过授权方式明确高校的惩戒权,实现对教育工作秩序与公共利益的维护。因此,师德惩戒符合行政行为的三大构成要件。学校对教师等特定身份行使的管理措施是一种特殊的“行政惩戒”,可称为“准行政行为”<sup>[15]</sup>。

在明确师德惩戒行为的一般特征后,还需要对实践中的一个特殊性问题进行回应,即内部行政行为的界定。目前,司法实践中“内部管理行为”立场就深受这类观点的影响。例如,在“潘某与黔南民族师范学院外国语学院教育行政管理(教育)一审行政裁定案”中,法院认为,“对于教师师德师风的考核,属于高等学校自主管理的内部行为,不属于行政诉讼的受案范围”<sup>①</sup>。同样,在“戴某某与上海市教育委员会、上海市人民政府教育二审行政裁定案”中,法院也认为,“复旦大学研究生院向戴某某所属的管理学院作出的暂停其招生、取消其导师资格的《处理决定》……亦属于高等学校的内部管理行为,亦非可诉行政行为”<sup>②</sup>。这里问题的焦点是对“内部管理行为”的理解与界定。首先,高校对教师的“内部管理行为”不同于《中华人民共和国行政诉讼法》中的人事处理决定。《中华人民共和国行政诉讼法》第十三条第三款规定,行政机关的公务奖惩行为排除在受案范围内,但其范围局限于“行政机关工作人员”,不包括高校教师,这是文义解释的当然结果。若是将高校教师解释为行政机关工作人员,不仅违背了《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国高等教育法》《中华人民共和国教师法》等法规范的基本定位,也与法律解释应有利于被告的基本精神有悖<sup>[16]</sup>。在实务中,就连人事主管部门对企事业单位工作人员作出开除公职的处分决定,都不属于此条款约束的范围<sup>[17]</sup>,所以高校对教师作出的一般处分决定就更不应在此范围。其次,高校“内部管理行为”虽然是自主权行为,但不能排斥司法审查。高校自主权根源于大陆法系的大学自治理论,大学自治本质上是一种制度性保障,使得师生权利免受外部行政权过度干预,若将其作为大学(公权力主体)侵害内部成员权利而免受国家(司法)介入的屏障,那无疑曲解了大学自治制度性保障的初衷。“绝对理想状态意义上的自治并不存在,而且高度放权也不意味着学者会拥有更多的学术自主空间……真正有可能让学术自由陷入危机的是高校内部强势的行政逻辑。”<sup>[18]</sup>事实上,高校自主权具有内部与外部双重法治逻辑,对外是一种授权逻辑,承接国家法律授予的公权力,对内是一种社会公权力,对成员具有相当大的约束力,应将协会等社团处罚权视为社会公共行政权纳入行政法的调整范围<sup>[19]</sup>。实践中,学位授予行为纳入司法审查宣告了大学“治外法权”理想的破产,以“高校自主权管理行为”为由,排斥对师德惩戒行为的司法审查已不再充分。最后,“内部管理行为”的理论基础——特别权力关系理论已经日渐式微,乃至被抛弃。例如,我国台湾地区全面破除了特别权力关系的限制,教师对学校采取的具体措施(如人事管理)若损害其合法利益,就可提起行政诉讼,以符合权利救济原则<sup>[20]</sup>。显然,在基本权利救济面前特别权力关系理论已破除,甚至严重损害公务员基本权利的内部管理行为,也可以通过特别法纳入行政诉讼的范围<sup>[21]</sup>。因此,再以特别权力关系理论或“内部管理行为”拒绝对师德惩戒行为进行救济,实属抱残守缺。

### (三) 高校师德惩戒救济的必要性

一方面,目前师德惩戒的权利救济不济。公权利在中国当代内涵进一步得到确认,“反映了面对

① 贵州省独山县人民法院行政裁定书[2020]黔 2726 行初 25 号。

② 上海市第三中级人民法院行政裁定书[2019]沪 03 行终 448 号。

强大公权力如何保护私权的时代主题”<sup>[22]</sup>。教师享有参与权、正当程序权及救济权等权利,这在《指导意见》第四条和第五条中已经明确。目前高校的正当程序机制和救济机制还较为粗糙。例如,有学者对高校师德惩戒行为实施情况进行统计后发现,在治理程序层面存在调查人员不合理与调查依据不明确等问题,程序理性缺失严重,评判依据也相对模糊,处理结果无法得到比例原则的检验<sup>[23]</sup>。由于丧失行政诉权,这些问题无法得到司法审查的最终检验。长期排斥司法审查也“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”<sup>[24]</sup>。

另一方面,教师申诉救济的内部限制弊端愈发明显。教师申诉制度是国家为教师设置的专业性救济制度。所以,有观点认为,法律已对高校教师的救济问题作了规定,不宜再寻求外部救济途径<sup>[25]</sup>。在“潘某与黔南民族师范学院外国语学院教育行政管理(教育)一审行政裁定案”中就是这种裁判逻辑。然而,教师申诉制度是参照公务员申诉制度设置的一种内部救济方式,并未区分法律争议类型,而是全部囊括进来,包括行政、民事、人事以及申诉不服争议等<sup>[26]</sup>。目前教师申诉制度的“专项”保护初衷未能实现,并在多元化纠纷解决机制中迷失方向。例如,行政救济由行政复议、行政诉讼承担,内部救济由公务员申诉制度承担,民事救济由民事诉讼及劳动仲裁承担。教师申诉制度出现“四不像”的尴尬境地,“教师申诉制度的程序性、中立性、专业性难以得到有效保障,且与复议、诉讼的关系不甚清晰,不利于定分止争和权利救济的目标实现”<sup>[27]</sup>。由此可见,教师申诉制度离“特殊保障”的初衷渐行渐远,又与多元救济渠道存在叠床架屋之嫌,且不符合成本收益平衡要求。以教师申诉制度来限制高校教师提起司法审查,实质上并不具备正当性。

### 三、高校师德惩戒行为的司法审查展开

本部分主要明确高校师德惩戒行为司法审查的受案范围、诉讼类型和审查标准问题,从而找到现有实证法的制度支撑点。

#### (一) 司法审查的受案范围:以重大处分位限

##### 1. 整体范围:以侵害职业自由权抑或学术自由权为据

《中华人民共和国行政诉讼法》第十二条第十二款将“侵犯其他人身权、财产权等合法权益的”行为作为兜底规定。该款“只是限定行为的性质,凡是具有某种性质的行政行为,一律可作为行政诉讼的受案范围”<sup>[28]</sup>。“某种性质”主要指向与人身权、财产权类似的其他公法权益。何海波用“行政权利”概念来统合公法权益,包括人身权、财产权、社会参与权、行政受益权、程序保障权、获得救济权等。其中,行政受益权又包括公民的受教育权利、劳动权利和文化发展权利<sup>[29]</sup>。目前,在高校学生管理行政诉讼领域,“不完全类型化的行政行为”一说采取的就是这类公法权益概括性受案标准<sup>[30]</sup>,这在法院也得到了确认。姜明安认为人民法院完全可以直接适用《中华人民共和国行政诉讼法》第十二条第十二款的概括性条款,受理某些正面作用大、负面作用小的其他涉及“人身权、财产权等合法权益”(如劳动权、受教育权、政治权利等)的案件<sup>[28]</sup>。

回到高校师德惩戒领域,可以“劳动权利和文化发展权利”的侵害为由,纳入受案范围。劳动权利主要为职业自由权,文化发展权体现为学术自由权。其中,对教师的职务与财产处分涉及职业自由权的侵害,资格和部分声誉处分涉及学术自由权的侵害。具体而言,职业自由是宪法劳动权的体现。《征求意见稿》第九条明确了教师的7项基本权利,第四款规定了工资报酬与职业保障权,这是一类主观公权利,是“法以主观法的方式赋予公民受到保护的可诉法律地位”<sup>[31]</sup>,但大部分职务类师德惩戒措施会限制乃至剥夺教师的这类公权利。“被禁止教师资格的从业者,被剥夺的不只是选择教师职业的自由,也意味着不能再依靠专长谋生,其收入水平和生存能力会大大降低,以经济条件为基础

的个人的社会参与和社会评价也必然深受影响。”<sup>[32]</sup>因此,对此类行为进行司法审查十分必要,可以教师资格处罚为基础,扩充对教育规范性文件及高校校规的审查,以保障教师的职业自由权。学术自由是宪法文化权的体现。《征求意见稿》第九条第一款、第二款等规定了教师享有学术自由的权利。学术自由权纠纷历来是司法审查的重要对象。例如,美国法院依据《宪法第一修正案》对学术自由权纠纷展开了实质性审查,1954—2014 年美国高校至少发生 210 起学术自由权的宪法诉讼<sup>[33]</sup>,从“斯威齐案”到“皮克林案”,从“康尼克诉迈尔斯案”再到“加塞蒂诉塞巴洛斯案”,法院对教师自由权的保护随着“公共雇员”理论的发展而不断调整,最终出现滑动司法审查标准<sup>[34]</sup>。师德惩戒措施也会涉及学术自由的保护问题。例如,2023 年 5 月,网络曝光某高校教师在课堂上对历史事实进行“黑化”,引发社会热议,事后经过学校调查核实发现,“黑化”实际是反面举例,并非教学言论不当。若此类行为出现争议,就涉及学术自由边界的判定。因此,无论是基于职业自由权抑或学术自由权的侵害,高校教师都具有诉之利益。该利益具有直接性,无需绕道对不服教育申诉决定后再提起复议和诉讼这条救济路径,而是可以直接针对侵害行为提起复议和诉讼。

## 2. 具体行为:以高校师德惩戒重大处分位限

重大处分是德国联邦宪法法院“重要性理论”的产物。法国将学校校规作出的处分视为“内部管理措施”,法院则根据这些惩戒措施的严重程度决定是否受理<sup>[35]</sup>。我国法院也深受其影响,如目前只受理退学、开除学籍、不授予学位、不予录取等争议行为。但究其根本,受理重大处分本质上受司法水平和司法能力的发展限制,法律能够提供多大的保护与法律本身的实践保护能力密切相关。从司法能力的角度看,我国行政诉讼在司法整体资源中的占比一直较低,如 2013 年全国法院受理案件总量达 8 876 733 件,而行政案件收案是 123 194 件,约占总案件的 1.4%<sup>[36]</sup>;2022 年全国法院审理案件量超过 3 300 万件,但 2018—2022 年全国法院一审行政诉讼案件才 140 万件,占 2022 年总案件的 4.2%<sup>[37]</sup>。这意味着,近十年来行政诉讼的占比未有实质性提高,但行政纠纷总量在不断攀升。在我国行政诉讼司法资源有限的情况下,以重要性为界逐步探索高校师德惩戒行为的司法审查具有合理性。

具体来看,(1)解聘、开除处分是典型的重大处分。《征求意见稿》第五十二条将这类师德失范行为定性为“严重违法”,包括“公开发表违反宪法与国家政策言论”“严重滥用职权”“严重品行不良”“严重造成学生人身伤害”“不正当性关系”等。解聘和开除处分是一类顶格惩戒措施,会导致教师身份改变,理应匹配较高强度的司法审查。但解聘和开除的实际法律效果存在一定差异:开除不仅解除教师的高校人事关系,还会导致养老金、保险金等待遇清零,直接影响后续的退休保障,是最严厉的师德惩戒,理应进行司法审查;解聘有处分性解聘和合同约定性解聘之分,师德惩戒主要关注前者,它是一种改变身份的处分,也应进行司法审查。(2)撤销教师资格证,限制从教年限及终身禁教等处分是行政处罚行为,允许以教育行政主管部门为被告提起诉讼。(3)警告、记过、降低岗位等级等处分,原则上不属于重大处分。这些处分未改变教师的身份,可作为高校内部组织建设问题处理,遵循复核、申诉救济路径,暂不纳入受案范围。但是这并不意味着,今后随着受案范围的逐步扩大,对降低岗位、调整岗位等级(如调离原岗位或单位的处分,实际变相剥夺了教师的职业资格)等处分,若已达到严重侵害职业资格的行为,可再逐步纳入司法审查的受案范围。(4)高校“一票否决”等处理,原则上也不属于重大处分。例如,《北京交通大学教师师德失范行为处理办法》第十七条第二款规定的“取消其在评奖评优、职务晋升、职称评定、岗位聘用、工资晋级、干部选任、申报人才计划、申报科研项目等方面资格”,从惩戒的严重程度看,它不涉及身份的改变,主要是减损高校教师的物质及精神利益,包括工资奖金、学术科研、岗位职称及人才帽子等方面的优势与资格。在当前有限的司法资源情形下,这类争议交予高校内部进行复核、申诉救济更合理。但是,这类惩戒行为通常会与撤销资格证及开除处分搭配使用,按照行政诉讼全面审查的原则,可对此类惩戒行为一并审查。

## (二) 司法审查的诉讼类型:以撤销诉讼为核心

撤销诉讼主要适用于侵害行政,直接目的是撤销与变更行政处分,是一种形成之诉(Gestaltungsklage)<sup>[38]</sup>。高校师德惩戒主要适用撤销诉讼类型。《中华人民共和国行政诉讼法》第七十条规定了6种可以判决撤销或部分撤销行政行为的情况:主要证据不足,适用法律法规错误,违反法定程序,超越职权,滥用职权,明显不当。这6种情况在高校师德惩戒行为司法审查的侧重性与适用度应有所不同。(1)主要证据不足。目前曝光的师德失范事件,通常是当事人实名举报,或有相关部门提供较为直接的证据,在有证据的情形下才会处理,因而一般不会出现主要证据不足的情形。但在网络曝光的案件中,也可能出现“舆论事实”与案件事实之间的误差,需要高校师德建设委员会进行多维度调查取证,形成有说服力的证据链,以还原事实真相,满足证据审查的基本要求。(2)适用法律法规错误。在法律规范等依据方面,目前我国已建立起《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国教师法》《中华人民共和国高等教育法》《事业单位人事管理条例》《事业单位工作人员处分规定》《教师资格条例》《高等学校预防与处理学术不端行为办法》《新时代高校教师职业行为十项准则》《高校负面清单办法》等多规范层次、较为体系化的职业行为规范,高校师德失范处理整体于法有据;在法条适用方面,师德失范是不确定的法律概念,需要对事实进一步细化,少用、慎用违反国家利益、公共利益、教师行为不良等模糊概念作为定性依据,防止适用法律法规的模糊与错误,这一点主要涉及审查的强度问题。(3)超越职权和滥用职权,都涉及高校行政职权的履行,一旦作出此类判决,会导致行政担责,因而法院会慎用或几乎不用这类判决。就此而言,高校师德惩戒诉讼主要需要讨论第三类违反法定程序及第六类明显不当的情况。

### 1. 违反法定程序是程序基准

这里的法定程序在高校诉讼实务中已扩展为正当程序。《指导意见》第四条明确高校师德惩戒要做到“程序合法、手续完备”,正当程序是高校师德失范处理过程中被重点关注的法治问题之一,成为师德惩戒审查的重点要件。例如,英国教育部发布的《教师行为失范:教师职业处分程序》,系统规定了教师惩戒禁令作出的基本程序,包括举报接收、受理审查、证据规则、决策专家小组的运行规则、处理决定程序、教师上诉程序以及英格兰教学委员会(GTCE)命令的作出程序等环节<sup>[39]</sup>。一旦惩戒禁令程序不合规,就会被判令撤销。可以说,高校教师被解聘或开除时,享有基本的正当程序保障成为法治国家的通说。实践中,我国部分高校作出的“就地免职”“闪电处理”等解聘或开除处分,导致教师的申辩、听证、参与、公开等正当程序权利被忽视<sup>[40]</sup>。因此,高校师德惩戒的程序有必要纳入司法审查进行检验。

### 2. 明显不当是实体基准

明显不当是2014年《中华人民共和国行政诉讼法》修正时新增的审查基准,主要针对实体裁量权的合理性,即裁量是否正当、陈述的理由和结果是否吻合。《指导意见》第四条明确高校师德惩戒要“处理适当”。判断“不当”的主要情形有:相关因素没有考虑和不相关的因素进行了考虑,违反比例原则,无正当理由区别对待,违反行业裁量准则等<sup>[41]</sup>。具体而言,(1)相关因素的考虑。“相关”主要指直接因果关系,英国教师禁令的作出通常会对此进行阐明。例如,在Mr Mohammad Sarwar Lone一案中,教师存在言语(邮件)性骚扰行为受到处分,教育机关查明教师并未对此行为进行改过、存在再次违法的可能,这成为作出禁令处分的重要考虑因素;法院认为“教师并没有真正认识到他做错了什么以及为什么做错了”“他不承认自己的罪责这一事实表明他缺乏自省力”,会“危及学生和同事的未来福祉”<sup>[42]</sup>,因而认可了这种考虑因素。(2)比例原则是限制裁量权的核心原则,即惩戒措施是否考虑行为人的情节以及损益大小等。“在教育立法设定从业禁止规则以及其他惩处措施时,应当适用比例原则,考虑教师性骚扰、体罚或变相体罚等师德失范行为对学生权益造成的影响是否重

大。”<sup>[43]</sup>(3)公平对待,即不能出现无正当理由的区别对待。目前,从教育部已曝光的 13 批违反《教师职业行为十准则》的典型案例看,存在相关理由考虑不足及无正当理由区别对待的情形。例如,针对教师不正当关系行为,有的被给予免职、撤销教师资格的处分,有的被给予记过、撤销教师资格的处分,还有的仅被给予降低岗位等级及调离教学岗位的处分。若并不存在实质性的区分理由,那这种“同案不同判”就存在明显不当,违反了行业裁量准则,需要进行实体性的司法审查。

### (三) 司法审查的强度标准:以中度审查为宜

在司法审查强度框架中,大致存在合理性审查、中度审查、严格审查 3 种基准:合理性审查最为宽松,要求司法基本保持克制;中度审查较为普遍,要求司法进行必要的公正性审查;严格审查强度最高,要求行为作出机关必须有紧迫且重要的利益,才能通过审查<sup>[44]</sup>。这 3 种类型也有学者称为最小、中等和严格 3 类司法审查<sup>[45]</sup>。高校师德惩戒会涉及人事聘用合同条款的解释、学术论文的判断、职业自由权的限制、导生不当关系的判定等问题,具有较强的专业性与属人性特征,涉及人事自主权,这就为高校师德惩戒的审查奠定了司法尊让的整体基色。但是,目前可纳入司法审查的主要是解聘、开除等重大处分,是对教师重大权益的处分与身份改变,若一味保持司法克制,不仅有碍高校教师基本权利的救济,也不利于高校依法治校的实质性推进。因此,中度审查较为合适,有利于实现二者的相对平衡。

中度审查的主要标准是“实质证据标准”和“专横、任性、滥用裁量权标准”<sup>[46]</sup>。实质证据标准的本质是合理性标准,即只要高校能摆出基本事实、提供实质性证据,司法机关一般都会尊重高校的决定,即使司法机关不同意高校的判断,也应尊重高校的事实判断。“专横、任性、滥用裁量权标准”是滥用职权与明显不当的另类表达。两类标准在审查实践中出现了融合,主要以行为决定作出过程的合理性为审查对象,即重点关注行政主体作出行为的证据与理由,也被称为对推理过程或决策过程的审查<sup>[47]</sup>。证据与理由是高校师德惩戒在形式与实质层面的典型对象,是中度审查标准主要关注的领域。但中度审查毕竟是一种合理性审查,只要证据与理由能让客观事实与法律评价形成一个合理的闭环,法院不可轻易否定高校的合理性判断。

在客观事实方面,主要涉及证据的证明标准问题。一般是“严重违法”行为才会被给予解聘、开除处分。“严重违法”的认定会涉及民事诉讼、行政诉讼与刑事诉讼不同领域的证据证明标准。例如,在侮辱、伤害学生以及猥亵、性骚扰等问题的处理中,可准用刑事诉讼证据标准。在 2023 年澳大利亚昆士兰州的一起校园性侵事件中,法院对双方证人证言及笔录等证据进行了辩论,着重讨论了学生提供的“证据”是否真实有效,法院最后认为学生的言辞“证据”存在片面性,未得到关联证据的支持<sup>[48]</sup>。目前,我国高校师生不正当关系事件频发,在少数事件中,网络曝光的案件可能出现舆论事实与客观事实之间的误差,高校调查机关有必要提供基本的证据清单,证明案件的客观真实,这也是正当程序的基本要求。实践中,高校可以建立调查取证、陈述申辩、案卷排外、处理流程等基本制度,形成相对完整的证据链,这也有利于法院查明客观事实。

在法律评价方面,主要涉及事实评价与法律适用的说明理由。目前,高校师德惩戒处理(包括解聘和开除处分)在此领域还存在较多问题,集中体现为法律推理过程的缺失,包括证据的采纳、法律事实的认定、法律行为的定性、因果关系的推演以及法律条款的适用等内容的缺失。事实上,在一些高校不授予学位纠纷中,法律推理是重点关注内容。例如,在 2023 年 7 月“徐某与上海财经大学博士学位申请不予受理决定”一案中,法院着重讨论了 3 点:(1)小论文发表时间的计算是否符合著作权法的相关规定以及学术界常识;(2)《学位细则》等校规修订的适用期限是否按照法律基本原则进行了适用;(3)高校作出讨论和表决程序是否正当<sup>①</sup>。由此,法院对本案件中的关键事实与法律问题都

<sup>①</sup> 上海市第三中级人民法院行政判决书[2023]沪 03 行终 281 号。

进行了审查,用过程视角阐释了处分决定的合理性。对比之,在言论不当、学术不端以及不正当师生关系等高校师德惩戒案中,法院也可借鉴这种审查方式,结合证据和说明理由标准,审查事实认定与法律适用过程的合理性,包括正当程序问题,从而作出基本的法律判断。

## 四、注重高校师德惩戒行为司法审查的体系衔接

解决前述两个方面的理论问题,我国高校教师对师德惩戒行为提起诉讼的理论障碍及制度困境基本扫清。但接下来的问题是,司法实践如何打开突破口。当初“田永案”及“刘燕文案”为高校学生提起诉讼打开一扇窗口时,就有部分人担心司法审查会冲垮大学自治的传统基础。但是,20多年的高校管理行政诉讼经验表明,法院基本能够把握合法性与合理性审查强度,在扩大司法审查范围的同时,保持适度的司法谦抑及必要的学术尊让<sup>[49]</sup>。现今高校教师对师德惩戒提起司法审查,可能也有人担忧此举会引发对高校人事自主权的冲击,还会导致对整个国家事业单位人事管理体制重构的风险,因此法官的心理阻碍可能更大。

然而,高校等事业单位管理体制的法治化转型本质上是一项“于法有据”的组织法与行为法改革事项。在实体法层面,2020年《教育部关于进一步加强高等学校法治工作的意见》第五条明确规定“建立校内救济与行政救济、司法救济有效衔接机制,保障教师、学生救济渠道的畅通”;2024年全国高等学校法治工作会议同样明确要“衔接畅通的权益救济体系,推进高校治理体系和治理能力现代化”;2025年1月《教育强国建设规划纲要(2024—2035年)》第三十四条明确提出要“提升依法治教和管理水平”“完善学校管理体系”。在程序法层面,《中华人民共和国行政诉讼法》第十二条第十二款作为公权利救济的兜底条款,涵盖了教师职业自由权与学术自由权救济的程序;《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第二十四条第三款隐含高校作为“特殊权利”的行政主体身份,受案范围可拓展至高等教育任务履行过程中高校的职权行为与“负有义务的关联行为”<sup>[50]</sup>。在体制改革层面,《人民法院第六个五年改革纲要(2024—2028年)》第二十条明确“深化行政诉讼制度改革”,提出“完善关联的行政争议与民事纠纷一并解决和统筹调处机制”。高校师德惩戒部分问题与人事聘任纠纷存在关联,借此改革契机,可在高校人事诉讼的基础上,统筹行政争议与民事纠纷一并解决和统筹调处机制,推动高校人事纠纷的实质性化解。在改革动力层面,当前高校师德失范行为处理全面铺开,对教师权益重大处分的开除等行为却得不到外部行政救济,法治化程度和进程存在明显不足,这正是法治改革的动力。因此,实践部门不必过分担忧由司法审查引发的合法性风险,反而需要改革者有勇气与魄力开放一个试点窗口。届时,“无论将来的行政诉讼法是否仍然沿用‘法律法规授权的组织’概念,行政法适用空间都会在司法的谨慎推动之下,得到更大的拓展”<sup>[51]</sup>,从而实现公法的变迁。

### 参考文献:

- [1] 申素平,王子渊.略论公立高校师德评价的法治化选择——兼评若干师德评价案例及有关争议[J].高等教育研究,2021,42(5):3543.
- [2] 范奇.裁量基准:高校师德失范行为处理的技术构造[J].重庆高教研究,2024,12(6):6478.
- [3] 朱应平.教师权益法律救济研究[J].行政法学研究,2000(4):3439.
- [4] 杨建顺.明确法律定位建立健全教师奖惩和救济机制[J].中国高等教育,2003(17):1819.
- [5] 彭虹斌.公办高校师德失范惩戒的问题、性质与法治路径[J].教育发展研究,2024,44(11):7076.
- [6] 周钟敏.公立高校教师解聘纠纷的司法审查困境及其破解[J].安徽大学学报(哲学社会科学版),2020,44(4):114-117.
- [7] 林莉红,滕甜甜.比例原则视野下高校教育惩戒的规范运行[J].现代教育管理,2022(5):114-118.
- [8] 徐靖.高校办学自主权的法律性质与行使边界[J].法学评论,2024,42(5):115.

- [9] 陆秦. 高等教育语境下对学生处分行为性质的澄清[J]. 中国远程教育, 2024, 44(3): 8996.
- [10] 徐键. 论高校教育惩戒的法律性质[J]. 华东师范大学学报(教育科学版), 2020, 38(3): 3241.
- [11] 徐雷, 陶好飞. 公立高校教师人事争议诉讼现状及特征研究——基于 134 份裁判文书的实证视角[J]. 复旦教育论坛, 2017, 15(4): 4046.
- [12] 叶必丰. 我国高校绩效评估制度之改革——以两类诉讼案件为分析样本[J]. 法商研究, 2013, 30(5): 6774.
- [13] 姚金菊. 新时代高校教师职业行为准则的法律解读[J]. 中国高等教育, 2022(2): 911.
- [14] 余凌云. 行政法讲义[M]. 3 版. 北京: 清华大学出版社, 2019: 274.
- [15] 姚建龙. 学校管理教育措施的法律属性与适用辨析[J]. 东方法学, 2024(4): 225-237.
- [16] 郭烁. 宽容原则之上: 法律解释与存疑有利于被告[J]. 中国法学, 2025(1): 285-304.
- [17] 章剑生. 现代行政法总论[M]. 2 版. 北京: 法律出版社, 2019: 410, 490.
- [18] 阎光才. 西方大学自治与学术自由的悖论及其当下境况[J]. 教育研究, 2016, 37(6): 1421-147.
- [19] 石佑启. 论协会处罚权的法律性质[J]. 法商研究, 2017, 34(2): 7481.
- [20] 周慧蕾. 台湾地区公立大学教师司法救济权的实践演进[J]. 海峡法学, 2019, 21(1): 2935.
- [21] 姜明安. 行政法与行政诉讼法[M]. 7 版. 北京: 北京大学出版社, 2019: 425.
- [22] 王贵松. 中国行政法学的体系化探索[J]. 中国法律评论, 2024(6): 97111.
- [23] 秦涛, 余聪颖. 《教师法》修订背景下公立高校教师师德失范行为的识别与治理[J]. 高校教育管理, 2024, 18(4): 100113.
- [24] 严毛新. 行政法视角下的高校教师师德失范治理[J]. 湖南科技大学学报(社会科学版), 2024, 27(5): 154161.
- [25] 施彦军, 姚植兴. 权利本位视域下高校教师申诉救济制度的法律属性、问题及对策——基于现行教育法律规范文本的分析与思考[J]. 教育探索, 2016(4): 128135.
- [26] 申素平, 余若凡. 教师申诉权保障的制度逻辑与路径选择[J]. 北京大学教育评论, 2023, 21(4): 212, 184.
- [27] 湛中乐, 靳澜涛. 教师申诉制度运行的法治困境及其出路[J]. 湖南师范大学教育科学学报, 2020, 19(4): 7-13, 86.
- [28] 姜明安. 行政诉讼法[M]. 4 版. 北京: 法律出版社, 2021: 182-183.
- [29] 何海波. 行政权利论[J]. 中国法学, 2024(3): 224244.
- [30] 张航. 高校强制退学的制度审查与法治化匡正[J]. 华东师范大学学报(教育科学版), 2022(1): 88101.
- [31] 伯恩·魏德士. 法理学[M]. 丁晓春, 吴越, 译. 北京: 法律出版社, 2020: 41.
- [32] 张文国. 教师从业禁止与资格处罚制度: 宪法劳动权视角的审视[J]. 北京大学教育评论, 2023, 21(4): 13-25, 185.
- [33] LEROY M H. How courts view academic freedom[J]. Journal of college and university law, 2016(1): 158.
- [34] 范奇. “言论”或“程序”: 美国终身教职的双重宪法逻辑[J]. 比较教育研究, 2021, 43(12): 5562.
- [35] 让·里韦罗, 让·瓦利纳. 法国行政法[M]. 鲁仁, 译. 北京: 商务印书馆, 2008: 794795.
- [36] 最高人民法院. 2013 年全国法院审理各类案件统计 [EB/OL]. (20140730) [20250425]. [http://www.court.gov.cn/qwfb/sfsj/201407/20140725\\_196829.htm](http://www.court.gov.cn/qwfb/sfsj/201407/20140725_196829.htm).
- [37] 王学堂. 身为行政法律师, 总会遇到灵魂之问: 老百姓和政府打官司能赢吗? [EB/OL]. (20230825) [20250427]. <https://www.163.com/dy/article/ICUP7NCU052182R1.html>.
- [38] 陈清秀. 行政诉讼法(上)[M]. 台北: 元照出版公司, 2012: 166.
- [39] Teacher misconduct: Disciplinary procedures for the teaching profession [EB/OL]. (20200501) [20250524]. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1138799/Teacher\\_misconduct\\_Disciplinary\\_procedures\\_for\\_the\\_teaching\\_profession\\_May\\_2020.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1138799/Teacher_misconduct_Disciplinary_procedures_for_the_teaching_profession_May_2020.pdf).
- [40] 李一苇. 公立高校师德失范处理的正当程序——基于教育部直属高校师德失范行为处理程序文本的研究[J]. 复旦教育论坛, 2020, 18(5): 4046.
- [41] 何海波. 论行政行为“明显不当”[J]. 法学研究, 2016, 38(3): 7088.
- [42] Lone v Secretary of State for Education [EB/OL]. (2019-07-03) [2025-05-25]. <https://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2019/531.html>.
- [43] 姚荣. 师德失范行为惩处权的法律规制[J]. 苏州大学学报(教育科学版), 2024, 12(3): 3140.
- [44] 柳建龙. 论美国平等保护案件的审查方法[J]. 法学家, 2020(4): 8399, 193194.

- [45] 王贵松. 论行政裁量的司法审查强度[J]. 法商研究, 2012, 29(4): 66-76.
- [46] 王名扬. 美国行政法(下)[M]. 北京: 北京大学出版社, 2015: 67-688.
- [47] 范奇. 高校权限合法性之理论基础[J]. 行政法学研究, 2024(1): 135-146.
- [48] Teacher BNU v Queensland College of Teachers[EB/OL]. (2024-04-08) [2025-05-27]. [https://austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/cases/qld/QCATA/2023/164.html?context=1&query=Teacher%20BNU%20v%20Queensland%20College%20of%20Teachers&mask\\_path=.](https://austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/cases/qld/QCATA/2023/164.html?context=1&query=Teacher%20BNU%20v%20Queensland%20College%20of%20Teachers&mask_path=.)
- [49] 王工厂. 高校学生管理诉讼 20 年: 变迁路径、趋势与回应机制构建[J]. 复旦教育论坛, 2020, 18(6): 2432.
- [50] 翟翌, 范奇. 权利实体与联结程序: 高校“授权”逻辑的二元结构[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2022, 48(5): 3344.
- [51] 沈岿. 公法变迁与合法性[M]. 北京: 法律出版社, 2010: 126.

(责任编辑:张海生 杨慷慨 校对:杨慷慨)

## On the Judicial Review of Disciplinary Actions against Teacher Ethics in Public Universities

FAN Qi<sup>1</sup>, YU Xingfeng<sup>2</sup>

(1. School of Teacher Education, Southwest University, Chongqing 400715, China;

2. Yuzhong District People's Court, Chongqing 400010, China)

**Abstract:** Against the backdrop of the comprehensive implementation of disciplinary measures for teacher ethics in universities, there has been relatively little attention paid to external administrative remedies for major sanctions affecting teachers' rights and interests. The current situation for university teachers initiating administrative litigation is not optimistic. Although the academic community has consistently expressed support for pursuing administrative lawsuits, such actions have not been explicitly endorsed at the level of national policies and legislative norms, and the judicial system maintains a relatively conservative stance. The punishment of teacher ethics in universities is a collective concept that needs to be typified, and personnel disciplinary and internal handling in universities are the objects that need to be studied for teacher ethics punishment. From the perspective of the justiciability of disciplinary actions against teacher ethics, higher education institutions act as administrative entities when implementing such disciplinary measures. This status can be substantiated through both the element of legal authorization and the substantive exercise of management and disciplinary powers. Professional ethics disciplinary actions constitute justiciable administrative acts, and dismissing them as “internal management conduct” to preclude judicial review is insufficient. Furthermore, given the inadequacy of public rights relief mechanisms and the deficiencies in appeal systems, establishing remedies for professional ethics disciplinary sanctions is essential. Regarding the judicial review of professional ethics disciplinary actions: Major sanctions such as dismissal and termination of employment should be incorporated into the scope of judicial review. The core review mechanism should center on revocation lawsuits, establishing two key standards—violations of statutory procedures and manifestly inappropriate decisions—while adopting medium-intensity judicial scrutiny. By coordinating mechanisms that resolve administrative disputes and civil conflicts concurrently, systematic coordination can be achieved in the judicial review framework for professional ethics disciplinary actions in higher education institutions.

**Key words:** public university teachers; disciplinary measures for teacher ethics; judicial review