

论教师权利及其法律救济

梁明伟

(北京师范大学教育学院, 北京 100875)

[摘要] 教师权利在当今日益深入的教育改革实践中会受到一些侵犯, 而现行教育法律法规对教师权利缺乏有效的救济。为了保障教师合法权利, 应该根据具体情况采取一些行之有效的措施来完善教育法律法规: 把司法救济作为教师法律救济的主要渠道; 改进教师行政救济制度等。

[关键词] 教师权利; 法律救济; 法律制度

[中图分类号] G40-011.8 [文献标识码] A [文章编号] 1672-5905(2006)04-0048-04

Discussion on Teacher's Rights and Its Legal Relief System

LIANG Ming-wei

(School of Education, Beijing Normal University, Beijing, 100875, China)

Abstract: Teacher's rights suffer from some infringed invasions during today's educational reform, but current education laws provide few legal relief ways for teacher's rights and lack of validly legal relief. Therefore, education laws should be consummated according to the suitable circumstance as follows: firstly, legal relief should be the main way to guarantee the rights of teachers; secondly, the teacher administrative relief system should be improved.

Key Words: teacher's rights; legal relief; law system.

一、教师权利的法律救济: 概念分析

1. 教师权利

所谓权利是指: “公民在宪法和法律规定的范围内, 以作为或不作为的方式取得利益的一种方式”。^[1]作为一种法定的行为方式, 权力主要调节权利主体与权利客体之间的利益关系。教师既是一个普通公民, 又是一个履行教育教学职责的专业人员。作为一个普通公民, 教师享有宪法和法律规定的基本权利, 而作为教育教学研究人员, 教师拥有《中华人民共和国教师法》(后文简称《教师法》)等教育法律所赋予的权利, 这些权利大体可以归结为教育教学自主权、学术自由权、指导评价权、获取报酬权、参与教育管理权、培训进修权和申诉权等(具体条款可以参见《教师法》第七条)。从相关的法律规定可以看出, 《教师法》等法律规定了教师作为教育教学人员应该享有的特权。

2. 法律救济

“无救济则无权利”, 教师权利要靠法律救济来

实现和保障。法律救济是指当相对人的权利受到侵害时, 相对人可以通过法定程序和途径使受损害的权利得到法律上的补救。教师权利的法律救济是指当教育行政主体或其他的国家机关或社会组织在管理过程中侵犯了教师的权利时, 教师可以通过申诉、行政复议、行政诉讼或调节的方式获得法律上的补偿。

二、教师权利法律救济的必要性

1. 通过法律救济可以保护教师在教育活动中的合法权利

随着我国教育领域的改革日渐深入, 学校、教育行政主体或其他的国家行政机关在教育管理过程中, 不可避免地有些教师的权利造成侵害; 当教师的法定权利受到侵害时, 教师应该具有法律保护意识, 通过法定的方式和途径, 请求主管机关以救济方式来帮助自己恢复并实现权利。长期以来, 我国教师管理制度实行任命制, 学校作为教育行政机关的附属物, 教师和学校是一种行政法律关系, 从

[收稿日期] 2005-12-30

[作者简介] 梁明伟(1974-), 男, 山东费县人, 北京师范大学2004级博士研究生, 主要研究方向为教育政策与法律。

而导致学校与教师之间是一种管理与被管理者的关系。学校、教育行政主体或国家行政机关掌握并行使着行政权力，以管理者的身份处于较为优越的位置，在教育管理过程中违法或不当行为必将给教师权利带来一定的损害。教师享有一定的权利，但是教师在行使自己的权利时不具有强制支配力，他们的权利不能直接制止某种侵害行为的发生，这就需要通过法律救济来保障教师权利的实现。

2. 通过法律救济可以弥补现行教育法律法规的不足和缺陷，促进教育法制建设

在教育法制建设中，通过法律救济，完善相应的法律救济制度，加强各级权力机关对教育法实施的监督；同时通过建立和健全有关教师的调解和申诉制度，以及运用行政复议、行政诉讼等多种法律救济手段去处理日渐增多的教育法律纠纷，是完善教育法律法规的重要内容，也是促进教育法制建设的主要方面。随着教育改革的深入，现行教育法规中的有些规定出现了一些缺陷与不足，不利于教师权利的法律救济；从《行政复议法》和《教育法》以及《教师法》等法律法规的规定可以看出，我国的教育法规有关教师的法律救济的内容规定不多且有些规定有其不合理之处。这些教育法律法规规定中的不足和缺陷可以通过法律救济等教育法律实践来改进与完善，从而促使教育法律救济制度的健全，进而促进教育法制建设。

三、对国外教师权利法律救济的合理借鉴

从国外英、法、德、日、美等国对教师权利的法律保障来看，他们一般重视以下做法：第一，赋予教师明确的法律地位。在德、日、法三国，虽然对教师法律地位的称谓不尽一致（德、法为公务员，日本为教育公务员），但是三国的教师都具有公务员身份。公立学校的教师均由政府任免，一般没有任期限制。公务员身份较好的保障教师的不受失业的威胁，使教师的权利受到明确的保护。而在英、美两国，教师兼有公务员和雇员双重身份。公立学校的教师一般由地方政府任用，而这种任用关系是用合同的方式确立的。教师与地方政府签订的合同主要规定教师在教学过程中的各种权利和义务关系，教师履行教学职责并享有某些公务员的特权。

第二，注重对教师权利的程序保障。正如美国程序法学派所说的：“把程序制度化，就是法律。”^[2]在法律救济中，正当程序是非常重要的。程序保障

又分为事前保障和事后保障。

事前程序保障指对教师做出惩戒和处分之前要遵循严格的程序，依照法律规定的惩戒种类和条件实施。事后程序保障是教师获得各种救济的权利的程序，国外英、法、德、日、美等国都有明确的教师申诉、复审、纠正、补偿和定期撤销处分的法律救济制度。^[3]就事前保障而言，在德、日、法三国，教师拥有公务员身份，教师非经法定事由一经聘用便可终身就职，这样使教师的地位相对稳定，免受失业的威胁。在美、英两国，教师兼具公务员和雇员双重身份，即为公务雇员，中小学教师由地方政府采用签订合约的方式雇佣。从教师的法律地位上来看，美英的教师权利保障不如具有公务员身份的德、法、日三国健全，但是美英公民权利的程序保障制度非常发达，从一定程度上使教师的权利受到明确地保障。

四、现行教育法律法规中存在的问题分析

我国教育法律法规中对教师权利的保障比较缺乏，出现一些法制不健全，程序不严格等问题。现行《教师法》中规定了教师的申诉权利，即《教师法》第三十九条规定：教师对学校或者其他教育机构侵犯其合法权益的，或者对学校或者其他教育机构作出的处理不服的，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。教师认为当地人民政府有关行政部门侵犯其根据本法规定享有的权利的，可以向同级人民政府或者上一级人民政府有关部门提出申诉，同级人民政府或者上一级人民政府有关部门应当作出处理。从我国的《教师法》等教育法律法规的规定内容来看，教师权利救济存在着以下问题：

1. 教师法律救济的途径单一

教育中的法律救济主要通过三种方式来实现的。一是诉讼方式。凡是侵犯了相对人的合法权益，符合民事诉讼法、刑事诉讼法和行政诉讼法受案范围的，可以通过诉讼渠道来取得司法救济。二是行政方式。我国有关法律规定了行政申诉、行政复议和行政赔偿等形式的行政救济方式。行政申诉包括教师的申诉、行政复议、行政诉讼等法律救济方式。三是仲裁和调解等其他方式。主要指通过教育组织内部组织或机构以及其他民间渠道来实施法律救济。

教师申诉制度是指教师对学校或其他教育机构及有关政府部门作出的处理不服，或侵犯其合法权

利的行为,向有关教育行政部门或有关的其他政府部门提出要求作出重新处理的制度。^[4]而在我国当教师的权利受到侵犯时,法律救济途径单一。现行《教师法》中只是规定了教师具有申诉的权利,对其他救济途径没有提及,在一定程度上限制了教师权利的法律救济。

2. 教师申诉时限规定模糊

现行《教师法》中规定:教师对学校或者其他教育机构侵犯其合法权益的,或者对学校或者其他教育机构作出的处理不服的,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。从《教师法》的规定可以看出,教师对于当地人民政府有关行政部门提出的申诉,我国现行《教师法》等法律中没有作出明确的规定。如果行政主管部门故意拖延或不履行职责,这与行政救济的目的相违背。应当有一个合理的期限作为行政主体履行法定职责的参考期限。

3. 申诉机关不明确,没有独立的申诉机构和人员

依照我国法律的规定,当教师的权利受到学校侵害时,可以向有关部门提出申诉。一般将“有关部门”理解为学校的教育行政主管部门,但是这种模糊的规定在现实中容易导致教育行政部门各机构互相推诿,致使效率低下或无法解决具体的问题。另外,我国的很多教育行政部门尚没有建立独立的教育申诉机构和配备专门的人员,这不利于对教育申诉的及时受理和裁决,不利于保护教师和受教育者的合法权益。

4. 校内申诉需要进一步规范

教师对学校的处分不服或认为学校侵犯了自己的合法权益时,校内申诉是最经济便利的方式。但是当前我国很多学校都没有正规的校内救济渠道;有的学校即使有,也往往是由某些校领导单方面决定,缺乏教师及其权力相对人的代表参与。应当对校内申诉这一种救济途径进行完善,让学校本身成为受理教育申诉的初级机构。

5. 缺乏对教师申诉所适用的程序

对处理教师申诉所适用的程序,相关法律也没有规定。申诉制度要有相应的正当程序来保障,而我国《教师法》等相关教育法律中对处理教师申诉所适用的程序没有规定,致使在现实中对教师申诉或者程序不规范,或者根本就没有程序。这在很大程度上影响了教师申诉制度效力的发挥,并在客观上构成了教师进行行政复议和行政诉讼的障碍。

6. 行政复议和行政诉讼可以受理的范围没有明确

对于内部人事处理是否可以申请复议问题,《行政复议法》没有规定复议权,只是规定了对人事处理决定的申诉救济途径,在关系的教师的切身利益时,应该根据相关的法律法规提出行政复议。

以教师的聘任为例,国家教委文件规定,申诉当事人对申诉处理不服的,其申诉内容涉及人身权、财产权及其它属于行政诉讼受案范围的,可以依法提起行政诉讼。但是在《行政诉讼法》中并没有明确规定教师聘用申诉的处理是否可以提起诉讼。对教师聘用而引起的争议应当以申诉为主要途径,但人民法院应该加强对申诉的程序审查,从而加强对处理教育申诉机构的监督。

五、完善教师权利救济机制:政策建议与相关思考

随着我国社会的深刻变革和教育的发展,我国《教师法》等教育法律法规中有关教师权利救济的有些内容已经不适应社会和教育发展的需要。我国《教师法》等法律法规应该在教师的权利救济制度方面做一些修正和完善。

1. 进一步明确教师的法律地位,保障教师合法权益

1993年通过的《教师法》明确规定“教师是履行教育教学职责的专业人员”。从国外教师的法律地位来看,像英、法、德、日、美等国教师的法律地位被明确规定为国家公务员或国家公务雇员,公务员的法律地位在一定程度上有效地保障了教师队伍的稳定和教师职业的吸引力。我国教师从职业特点上具有公共性质,事实上学校或教育部门与教师之间是一种行政法律关系,因此事实上的公务员职业特点和现实中教师法律地位是不相适应的。为了更好地保障和救济教师权利,可以考虑将教师(特别是义务教育阶段的教师)定位为国家公务员。

2. 完善学校内部管理体制

在教育管理实践中,学校内部管理体制的弊端也是教师权利受到侵犯的原因之一。学校与教师之间是一种管理和被管理的行政法律关系,学校或政府组织权力过于强大而缺乏制约机制是导致教师权利受到侵害的主要原因之所在。由于学校校长在学校管理中拥有自由裁量权,特别是在中小学中实行校长负责制,校长的权力缺乏有效的制约,在对教师的聘任等关系到教师切身利益的问题时校

长难以受到必要的约束和制约,这样在一定程度上造成了教师的权利容易受到损害。因此,从保障教师权利的目的出发,应该建立一套能够对校长的权力进行监督和制约的机制,使校长在法律法规所许可的范围内行使其权力。

3. 将司法救济作为教师权利法律救济的主渠道

根据《教育法》和《教师法》的规定,有关教师法律救济的一些问题大多应该属于司法救济的范畴。司法审查的作用就是以法律制约政府行为,从而使个人权利免受政府机构的非法侵犯。伴随我国的法治进程,学校行使权力时司法审查可以作为的一种重要的外部监督,发挥越来越重要的作用。对于学校内部行政权力的司法审查,不仅在其实应用时可以保障教师的合法权利,而且必然使学校管理人员在行使行政权力产生一种心理压力,从而促使他们在行使权力时更加谨慎,自觉地按照法律法规的要求办事。

4. 完善与教师权利救济有关的制度

(1) 确立教师仲裁制度

仲裁,从理论上讲意味着各方当事人自愿将他们之间发生的争议提交给各方所同意的第三方裁判,以求争议的最终解决。在教师救济途径中可以采用仲裁制度的做法,建立教师仲裁制度。当前需确立平等、自愿、自由的教师仲裁制度,并赋予其完备的法律形式。教师在解决平等主体之间的法律关系时,可以运用仲裁的方式加以解决。

(2) 改进教师行政救济制度

教师行政救济制度包括教师申诉制度、教师行政复议制度、教师行政诉讼制度。由于现行教师行政救济制度存在许多不足,法律应尽快明确教育行政复议制度,并将教师行为程序明确规定在诉讼法中。只有这样才能使学校在作出对教师有影响的重大决定时,既受法律基本原则和法律程序的规范,也受上级主管教育行政部门的监督和司法机关的司法审查约束,才能防止学校随意侵犯教师的基本权利。

首先,应进一步完善学校教师申诉机制。教师法第三十九条明确规定了教师申诉制度,由于在具体制度方面缺乏进一步的规定,从而导致教师的合法权利无法得到保障。建立学校教师申诉机制是完善教师救济途径一个非常重要的方面,可以考虑设立专门的教师申诉评议委员会。教师对教育主管行政机关或学校对于个人的处理不当而导致其权利受

到损害的,可以向各级教师申诉评议委员会提出申诉。

其次,应扩大行政复议范围和有限度的引进行政诉讼制度。

行政复议,是指行政相对人认为行政主体的具体行政行为侵犯其合法权益,依法向行政复议机关提出复查该具体行政行为的申请,行政复议机关依照法定程序对被申请的具体行政行为进行合法性、适当性审查,并作出行政复议决定的一种法律制度。^[5]目前,我国教育领域的有关法律规范没有对行政复议制度作出明确规定,这样既不利于理顺教师与学校的关系,也不利于教师的权利保障。教育领域内对于教师权利的救济应该合理引入行政复议制度,为教师提供进一步寻求权利救济的渠道。因此,可以根据纠纷的性质,通过法律规范确立相应的行政复议制度,以确保教师在其权利受到侵害时能够得到比较充分的救济。

行政诉讼是指行政相对人与行政主体在行政法律关系领域发生纠纷后,依法向人民法院提起诉讼,人民法院依法定程序审查行政主体的行政行为的合法性,并判断相对人的主张是否妥当,并作出裁判的一种活动。^[6]按照有关的规则和要求,一切纠纷都应该贯彻司法最终救济的原则。当然,学校与教师之间还是一种行政管理意义上的关系,学校领域中的纠纷有其独特的属性,不一定全部适合于司法审查。但是,法院介入该领域的纠纷随着司法实践的发展也是有可能的。主张有限度地引入行政诉讼制度,应该不宜对所有教育纠纷进行司法审查,也就是说有关司法审查原则上应该限于形式的审查。有限度的司法审查一方面使学校领域有限度的引入行政诉讼领域,另一方面能够保障学校领域的相对独立和自由,从而更有效的保障教师的合法权利。

5. 加强教师权利保障的执法监督

所谓执法监督是指“所有国家机关、社会组织和公民对各种法律活动的合法性所进行的监察、督促和督导。”^[7]而教师权利保障的执法监督是指依照有关法律法规,对教师管理过程中执法的合法性所进行的检查和监督。学校管理人员在教师管理过程中经常会出现一些非法治化的倾向,严重侵犯了教师的合法权利,这实际上是一种权力的滥用。“从事物的性质来说,要防止滥用权力,就必须以权力约束权力。”^[8]因此,在建立和健全教师管理过程中

(下转第39页)

的热忱；有的教师成为改革的旁观者，甚至成为改革的说三道四者、冷嘲热讽者。可以说，目前围绕如何提高学生考分、以追求升学率为目标的教学活动已成为减损教师反思的效果、限制教师专业发展的最大障碍。很难想象，一所一心一意、目不旁视、心无旁骛、全力应试的学校，教师会有怎样的专业发展？！学校背离学生素质的全面发展而企望提高教师反思的水平、促进教师专业发展，真可谓是南辕北辙。所以，要促进教师的反思、并且使教师的反思时更多地产生认知冲突，以促进教师的专业成长，教师日常的教育教学活动应以全面提高学生的素质为目标。

[参考文献]

- [1] 中国社会科学院语言研究所词典编辑室. 现代汉语词典 [Z]. 北京: 商务印书馆, 1993. 303.
- [2] 《心理学百科全书》编辑委员会. 心理学百科全书 (中卷) [Z]. 杭州: 浙江教育出版社, 1995. 847.
- [3] 余维文. 发挥校本培训功能的思考 [J]. 广西教育, 2000, (7-8).
- [4] 扈中平, 李方, 张俊洪. 现代教育学 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2005. 330-331.
- [5] 马克思恩格斯选集 (第1卷) [C]. 北京: 人民出版社, 1995. 25.

(本文责任编辑: 刘东敏)

(上接第51页)

的执法监督机制能够比较有效地保障教师的权利。

6. 真正发挥教育工会的作用

在国外, 像在日本, 虽然把教师地位为特例公务员 (教育公务员), 但是教育工会在保障教师权利方面仍然能够起到非常重要的作用。我国学校也设立了教育工会, 但是没有真正发挥对教师的保护作用。教育工会不能仅仅是一个摆设或学校管理的工具, 而应该是一个保障教师合法权利的机构。借鉴国外的做法, 在教师签订聘任合同时, 可以使教师工会以合同一方主体的身份参与到学校教师管理中, 以教师集体的力量来与学校方谈判或交涉, 这样能够更有效地维护教师的合法权利。

[参考文献]

- [1] 董和平等. 宪法学 [M]. 北京: 法律出版社, 2000.

305.

- [2] 信春鹰. 美国的程序法学派 [J]. 法学研究, 1987, (6).
- [3] 黄崑, 孟卫青. 英、美、法、德、日中小学校教师法律地位的比较 [J]. 比较教育研究, 2002, (6).
- [4] 劳凯声, 郑新蓉等. 规矩方圆——教育管理与法律 [M]. 北京: 中国铁道出版社, 1997. 412.
- [5] 姜明安. 行政法与行政诉讼法 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2005. 413.
- [6] 姜明安. 行政法与行政诉讼法 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2005. 445.
- [7] 许崇德. 法学基础理论·宪法学 [M]. 北京: 法律出版社, 1998. 122.
- [8] (法) 孟德斯鸠. 论法的精神 (上) [M]. 北京: 商务印书馆, 1961. 154.

(本文责任编辑: 田小杭)