

完善教师权益法律救济制度的若干思考

梁明伟

(北京师范大学 教育学院,北京 100875)

摘要:在教育改革日益深入的当今教育实践中教师权益会受到一些侵犯,而现行教育法律法规对教师权益的救济途径过少,缺乏有效的救济。为了保障教师合法权益免受侵害,应该根据具体情况完善教育法律法规:把司法救济作为教师法律救济的主要渠道;确立教师仲裁制度;加强对教师权益的程序法保护等。

关键词:教师权益;法律救济;法律制度

一、教师权益的法律救济:概念分析

“救济”一词在日常用语中表示的是用金钱或物资帮助生活困难的人。而法律救济是指当相对人的权益受到侵害时,相对人可以通过法定程序和途径使受损害的权益得到法律上的补偿。教师权益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权益时,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、教师权益的法律救济的必要性

随着我国市场经济日趋成熟与完善,学校要通过构建新的教师管理模式来适应市场经济的运作方式。因此,教师管理应当既要遵循教育发展的客观规律,又要学习和借鉴国外市场经济国家学校师资管理的成功经验,在吸收与借鉴的基础上构建新型的教师管理模式。在当前的教育活动中存在着不少的权力纠纷或权利冲突,特别是在我国在教育领域的改革如火如荼的背景下更是如此。法律救济以相对人的权利受到侵害为前提,学校、教育行政主体或其他的国家行政机关在管理过程中,不可避免的对少数或个别教师的权益造成侵害。当教师的法定权益受到侵害时,教师可以通过法定的方式和途径,请求主管机关以强制性的救济方式来帮助自己恢复并实现权利。

(一) 通过法律救济教师可以保护自己在教育活动中的合法权利

教育改革和发展的实践要求教师具有法律保护意识,以法律保护自己的合法权益。在教育改革与发展的过程中,不可避免地会出现教师的权益被侵害的现象。无救济则无权利,教师应该具有法律保护意识,运用法律来维护自己的合法权益。教师和学校及教育行政机关之间存在着管理和被管理的行政法律关系,学校或国家行政机关掌握并行使着行政性的权力,在这

种行政法律关系中学校或国家行政机关以管理者的身份处于较为优越的位置,当其活动涉及到教师的人身权、财产权时,在教育过程中违法或不当行为必将给教师的合法权益带来一定的损失。教师虽然享有一定的权利,但是教师在行使自己的权利时不像行政机关或其他国家机关具有强制支配力,他们的权利不能直接制止某种侵害行为的发生,更无权采取任何强制他人的措施,这就需要通过法律途径来处理因教育行政机关或学校与教师的不对等性的关系带来的冲突与纠纷。

(二) 完善教师法律救济制度有利于推进教育法制建设和维护教育法律权威

随着教育法律体系的完善,我国开始进入依法治教阶段。在教育法制建设中,通过建立立法救济制度,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,及时妥善的处理日益增多的教育法律纠纷,是促进教育法制建设的主要方面。通过教育法律救济来教育法律的尊严。教育法律的权威行使教育法制化、规范化的基本要求。法律的权威的维系不是靠强力威胁来实施,民众的人同时维护教育法律权威的关键之所在。取得民众的认同的渠道在于公正的执法和司法。教育行政机关及其授权组织的学校在行整个管理过程中的公正行使维护教育法律权威性的根本。因此,通过法律救济,对教育行政部门以及学校和其他国家机关的违法行政或管理的矫正,对教师进行法律上的救济,这也是维护教育法律权威性的需要。

(三) 现行教育法规在保障教师的合法权益方面力度不够

在我国的教育法规对教师的法律救济规定的内容

收稿日期:2005-07-04

作者简介:梁明伟(1974—),男,山东费县人,北京师范大学教育学院教育政策与法律研究所博士研究生,主要从事教育政策与法律研究。
China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

不多,在《教师法》中只是规定了教师的申诉权利,不能充分行使保障教师权益的作用。从《行政复议法》和《教育法》以及《教师法》的规定可以看出,在我国教育管理实践中,学校对于教师的行政处分等内部人事处理决定,教师只能依法通过申诉来获得救济,而无法通过行政复议的途径获取救济。随着教育改革的深入与教育的飞速发展,现行教育法规中的有些规定已经不适合现实教育发展的需要。因此,需要结合具体情况,对现行教育法规进行一些修订以更好地服务于教师与教育实践。

三、现行教育法律法规中存在的问题分析

教师雇佣权的法律保障分为实体保障和程序保障。实体保障指各国以不同的法律形式明确规定教师的身份、权利、义务和法律责任。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程序的程序,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。^①相比之下,我国教育法律法规中对教师权益的保障比较缺乏,出现一些法制不健全,程序不严格,执法不严等问题。

我国《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《教师法》规定来看,教师权益救济存在着以下问题:

(一) 救济途径单一,时限没有具体规定

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。例如我国的仲裁制度、调解制度等也是法律救济的重要渠道。

现行《教师法》中只是规定了教师的申诉权利。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,或侵犯其合法权益的行为,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。^②我国现行法律规定教师申诉制度大体包括两类:即诉讼性质的申诉制度和非诉讼性质的申诉制度。诉讼性质的申诉制度有包括刑事诉讼中的申诉、民事诉讼中的申诉和行政诉讼中的申诉。

第一,当教师的权益受到侵犯时,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益的法律救济。从当前的教育实践中应该扩大教师救济的范围,以更有效的保护教师的合法权益。

第二,在教师申诉时限方面,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。

此外,教育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。

(二) 没有独立的教育申诉机构和人员

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,在教育法律法规方面没有明确规定处理教师申诉的专门机构,这样在现实中可能以教育申诉机构的不明确而导致如教育行政部门各机构互相推诿,难以解决实际问题。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。

(三) 校内申诉不够规范

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。1995年原国家教委《关于实施〈中华人民共和国教育法〉若干问题的意见》中指出:“各级教育行政部门要按照《教育法》和《教师法》的规定,建立和健全教师、受教育者的行政申诉制度。……各级各类学校还应建立和健全校内的申诉制度,维护教师、受教育者的合法权益。”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,并且处理程序不规范或根本没有。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,这也符合经济和效率的原则。

(五) 行政复议和行政诉讼可以受理的范围问题

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。

教师聘任制是教师法规定的我国教师任用的法律制度。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。对教师申诉的处理在一般情况下不宜从实体上进行审查,以免侵犯学校的办学自主权。

四、关于完善教师权益救济机制的思考

随着我国社会的深刻变革和教育的发展,我国《教师法》中有关教师权益救济的有些内容已经不适应社会和教育发展的需要。应做一些修正和完善。

(一) 将司法救济作为教师权益法律救济的主渠道

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。伴随我国的法制进程,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,不仅在其实际应用时可以保障教师及其他权力相对人的合法权益,而且必然监督学校管理人员行使行政权力,从而使他们产生一种心理压力,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。

(二) 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。仲裁作为解决民商纠纷的一种方式,是伴随着商品经济的发展而出现的。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。

(三) 改进教师行政救济制度,加强教师权益的程序法保护

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39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,导致现实中教师和学校的大量纠纷难以得到及时、公正地处理,教师的合法权益无法得到保障。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,应该完善校内申诉制度,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益受到损害的,可以向各级教师申诉评议委员会提出申诉。这样,不仅有利于提高处理的效率而且可以从专业方面提供比较方便和经济的支持。

其次,应扩大行政复议范围,在教育领域引入行政复议制度。目前,我国教育领域的有关法律规范都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,也不利于教师的权益保障。教育领域内对于教师权益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。

第三,应有限度地引入行政诉讼制度。按照有关的规则要求,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程序的审查。法院在形式的程序的方面进行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益。

第四,注重对教师权益的程序法的保障。对教师权益的保障不仅体现在实体法上,而程序法的保障更是对教师权益的有力保障。如果仅有实体法而无程序法,那么法律赋予教师的权利就无法得以实现。在现实生活中教师权利受到侵害而得不到救济的主要原因之一就在于我国教师法中对教师权利的程序救济还很薄弱。《教师法》中虽然规定了教师的申诉权利,但是对教师权利的程序法的保护还是很薄弱。

第五,加强教师权益保障的执法监督。所谓教师权利保障的执法监督是指所有国家机关、社会组织和公民依照有关法律法规,对教师管理过程中执法的合法性所进行的检查和监督,这是一种专项执法监督。^⑤

中国特色社会主义政治制度创新过程中应注意的几个问题及对策

潘 科

(齐齐哈尔师范高等专科学校 社会科学系, 黑龙江 齐齐哈尔 161005)

摘 要: 在中国特色社会主义政治制度的创新过程中, 要充分认识到自我革命的艰巨性。不只强调形式创新, 而且更要注重制度创新的政治效益和经济成本。要遏止制度寻租, 要做到两个结合, 实现制度的普遍化、科学化、法律化。

关键词: 特色社会主义; 政治制度; 创新; 方法; 研究

一、必须坚持的基本原则和指导思想

必须坚持高举邓小平理论伟大旗帜, 全面贯彻“三个代表”重要思想。我们在 21 世纪推进理论创新及其他各方面创新的时候, 都必须坚持这个根本方向和指导思想。把制度创新同中国先进生产力和先进文化的发展联系起来, 才能真正紧跟时代的进步潮流, 坚持正确的政治方向, 全面开创中国特色社会主义新局面。

要在实践中进行理论创新, 在理论创新中推进制

度创新。理论创新的源泉在实践。在实践中, 尤其是在历史大转折的过程中, 常常会发生主观与客观、认识与实践的冲突, 就有一个如何在实践中重新认识自己原有的经验和理论问题。因此, 一个有作为的政党, 要投身于变革自然的社会的伟大实践, 善于倾听实践的呼声, 把握实践的走向。不断破除阻碍发展创新的各种旧思想、旧观念、旧意识, 树立改革、开放、创新、发展的新观念、新思想、新意识, 核心是全球化发展的新理

学校管理人员在教师管理过程中经常会出现一些非法制化的倾向, 严重侵犯了教师的合法权益, 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。”^④ 因此, 在建立和健全教师管理过程中的执法监督机制是教师权利的重要保证。

注释:

①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) 11-15.

②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.

③黄崑. 教育法学[M]. 广州: 广东高等教育出版社, 2002. 194.

④孟德斯鸠. 论法的精神(上). 北京: 商务印书馆, 1961. 154.

On Perfecting Legal Help System of Teachers Rights

Liang Mingwei

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

Abstract: Nowadays teachers' rights can be violated by some infracted invasions, but current education laws provide few legal help for teachers' rights and lack valid legal help. Therefore, education laws should be consummated according to the suitable circumstance. Firstly, legal help should be the main way to guarantee the rights of teachers; Secondly, the teacher arbitration system should be established; Thirdly, the procedure method of the teacher's rights should be strengthened.

Keywords: teachers' rights; legal help; law system

收稿日期: 2005-09-20

作者简介: 潘科(1963-), 女, 黑龙江省齐齐哈尔师范高等专科学校社会科学系, 副教授。从事哲学、政治学、法学等方面的教学与研究。
China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net