

对教师教育权的法律探讨

刘冬梅*

(河南师范大学, 河南 新乡 453002)

[摘要] 教师教育权,特指教师在教育教学活动及其他相关活动中所享有的自主性权利,是教师职业特定的权利。教师法律地位的确立是确保教师行使教育权的重要前提。教师作为履行教育教学职责的专业人员,主要享有教育教学权、指导学生权、评价学生权、惩戒权等教育自主权。在当前施行教师聘任制的背景下,为切实保障教师的教育自主权,应尽快出台教师任用条例及其他相关法规,依法规范教师任用合同,完善教师申诉制度,拓宽教师权利的救济途径。

[关键词] 教师 ; 学校 ; 教育权

[中图分类号] G451.1

[文献标识码] A

[文章编号] 1002-4808(2004)08-0049-04

随着教师任用制度改革的日渐深入,学校与教师之间的关系发生了深刻的变化,过去那种纵向的隶属型的任命关系逐渐转变为横向的平权型的聘任关系。这一关系的转换引出了一系列问题:教师的权利有哪些?教师的自主权有多大?如何保障教师的教育权?这些问题亟待研究和解决。本文主要从教育法学的视角来探讨聘任制背景下的教师教育自主权问题。

一 教师的法律特征

教师职业性质和身份的定位,是界定教师法律特征的前提。教师职业性质的定位主要是看其是否具有专业性,对此人们的认识经历了一个漫长的发展变化过程。古代社会,由于教育的水平较低,传授知识有限,人们普遍认为教师就是有知识的人,只要有知识就可以当教师。现代学校出现后,由于教育规模的扩大,教学内容的不断增加,人们逐渐认识到有知识同时懂得如何教的人,才能当好教师。可以说,师范教育从无到有、从低层次到高层次的发展过程,就是教师职业不断向着专业化方向迈进的历史。1966年联合国教科文组织与国际劳工组织联合发布的《关于教师地位的建议》指出:“教育工作应被视为专门职业。这种职业是一种要求教师具备经过严格并持续不断的研究才能获得并维持专业知识及专门技能的公共业务。”^①世界上大多数国家都采纳了这一建

议。我国1993年颁布的《教师法》第三条明确规定:“教师是履行教育教学职责的专业人员。”^②这说明,教师在我国是一种专门的职业,教师的职责就是教育教学。这是教师在职业属性上的法律特征。

对于教师的身份定位,不同的国家有不同的规定,从世界范围讲,大致有公务员、雇员、公务员兼雇员3种类型。一些国家如法、日等将公立学校教师定为国家公务员,由政府任用,享有公务员的各项权利,基于教育者的地位,还享有诸如教员会议权、建议自由权等特殊权利;基于公务员的身份,公立学校的教师在集体谈判及罢工等方面,也会受到一定的限制。世界上几乎所有的私立学校教师均属于雇员身份。也有一些国家的公立学校教师属于公职雇员。还有一些国家如英、美等的公立学校的教师兼有公务员和雇员双重身份:一方面,基于公务员身份,他们享有公务员法律规定的各项权利;另一方面,基于雇员身份,他们又具有契约中所规定的权利和义务。根据我国现行的《国家公务员条例》,教师不属于公务员系列;根据《教师法》的规定,教师是履行教育教学职责的专业人员。这种定位既不同于传统的自由职业者,也有别于国家公务员,是一种专业人员。要想从事教师职业,必须获得相应的教师资格。教师资格是国家对专门从事教育教学工作的人员的最基本要求,它规定了从事教师工作

[收稿日期] 2004-05-21

* 刘冬梅,河南新乡市建设路48号 河南师范大学教育系,453002

必须具备的条件。世界上许多国家对教师的资格标准都有严格的规定,不少国家建立了教师许可证制度或教师资格证书制度。我国的《教师法》、《教师资格条例》对教师资格的分类、取得条件、认定程序等一系列问题作了相应规定,以法律的形式确立了我国的教师资格制度。教师是专业人员,这是教师的身份特征。

教师在法律上的权利分为两个方面:一方面是指教师作为一般公民所享有的权利;另一方面是指教师作为教育者的权利。作为普通公民,教师享有《宪法》所规定的基本权利;作为专业人员,教师在从事教育教学活动中有其特殊的权利,这是一种职业特定的权利。这里我们所谈的教师权利,就是针对教师的职业权利而言的。关于教师的基本权利,我国的《教师法》作了专门规定,概括起来主要有教育教学权、科学研究权、管理学生权、获取报酬待遇权、民主管理权、进修培训权等。^②教师的教育权与教师的基本权利不是同一个概念,两者是部分与整体的关系,教师教育权是教师基本权利的重要组成部分。教师的教育权主要指教师在教育教学活动及其他专业性活动中所享有的自主性权利。显然,教师在教育教学、管理学生、教育评价等方面的权利,都应属于教师教育权的范畴。

二 从教师与教育行政机关的关系 看教师的教育权

从教师与教育行政机关的关系看,两者之间是行政相对人与行政管理者的教育行政法律关系。教育行政部门是以国家的名义代表国家来行使管理职权,居于主导地位。教育行政部门通过依法管理、依法行政来规范教师的教育教学行为,维护教师的合法权益。在教师管理方面,教育行政部门的主要职责是:合理配置教师,制定教师培养培训规划;认定教师资格;管理教育经费,保证教师的教育教学工作条件;受理教师的申诉;确定教师考核的标准及方法,对教师的考核工作进行指导和监督。作为教育行政管理相对人,教师应认真执行教育行政机关的决定、命令和指示,并对教育行政机关的工作予以监督。教

育行政部门必须依法行使权力,不得非法干涉教师正常的教育教学活动。当教师认为当地教育行政部门侵犯《教师法》规定自己应享有的权利时,可以向同级人民政府或者上一级人民政府主管部门提出申诉,并可依法提起行政复议或行政诉讼。

三 从教师与学校的关系 看教师的教育权

从国外教师管理体制看,在西方许多国家,教师与学校的关系表现为一种雇佣关系。学校在其权限范围内,可以决定教师的雇佣和解雇,向教师布置任务,监督评价教师的工作;教师在任用期限内享有教育自由权以及公民应享有的权利。对于校方侵害教师权利的行为,教师可依法提出申诉。20世纪80年代中期以来,教师专业化发展受到了欧美国家的高度重视,在美国形成了一场旨在促进教师专业化发展的教师赋权运动,“让他们在各自的工作中拥有更多的自主权,同时在参与学校政策的制定过程中有集体发言权”^①。在我国实行计划经济体制的背景下,学校被视为政府的附属机构,实行的是教师任命制,对教师进行行政管理;教师被视为国家干部,由国家统一分配,统筹管理;学校与教师之间完全是一种支配与服从的关系。这种关系实际上是一种行政法律关系。随着我国社会的转型与社会主义市场经济体制的建立,教师任命制已难以适应市场经济发展的需要,因而打破教师终身任用制,建立“公平、平等、竞争、择优”的教师选择机制,就成为教育改革的客观要求。《教师法》明确规定:“学校和其他教育机构应当逐步实行教师聘任制。教师的聘任应当遵循双方地位平等的原则,由学校和教师签订聘任合同,明确规定双方的权利、义务和责任。”^②《教育法》也对教师聘任制和学校法律地位作出了明确规定,教师是履行教育教学职责的“专业技术人员”^③;学校不再是教育行政机关的附属机构,而是“自批准设立或者登记注册之日起取得法人资格”^④。随着我国人事制度改革的进一步推进,学校与教师之间正在不断产生大量的民事法律关系和新型

的权利义务关系。这种法律关系较之以前发生了质的变化。

对于学校而言,有权聘任和管理教师。这是学校办学自主权的应有之义。根据《教育法》规定,学校有权聘任教师及其他职工,实施奖励或者处分,同时应当维护教师及其他职工的合法权益。^③ 依照《教师法》的规定,学校“应当对教师的政治思想、业务水平、工作态度和工作成绩进行考核”^④。学校作为聘任人,可根据国家的有关规定和学校教学、科研的实际需要,设置教师职务和岗位,自主确定教师结构比例,评聘教师和其他专业技术人员的职称职务,调整津贴及工资分配。教师作为受聘人,有权根据本人的知识水平和实际能力选择适宜于自己的工作岗位;有权自主地选择教材、组织课堂教学活动;有权依照课程标准的要求确定教学内容,自主确定教学方法及考试形式;有权进行教育教学改革和实验;有权自主确定研究方向,进行科学研究与技术开发,撰写学术论文、著书立说;有权参加学术交流活动,发表自己的学术研究观点,开展学术争鸣;有权对学校的教育教学、管理工作提出意见和建议,通过教职工代表大会或者其他形式参与学校的民主管理;有权参加进修与培训。这也是教师的职业特点所决定的。学校在对教师进行管理的过程中,必须充分考虑教师的职业特点,给予教师更多的学术自主权;同时学校有义务为教师提供教育教学、科研、进修的条件。当教师认为学校侵犯其合法权益,或者不服学校的处理决定,可以向教育行政部门提出申诉,如果对申诉机关处理决定不服的,可依法提起行政复议。

四 从教师与学生的关系 看教师的教育权

教师是教育者,而教育的过程实质上是师生双边合作互动的过程,教师在其中起着主导作用。根据《教师法》的规定,“教师是履行教育教学职责的专业人员,承担教书育人,培养社会主义事业建设者和接班人、提高民族素质的使命”^⑤。教师在教育教学过程中的主导地位与教师所担负的历史使命,决定了教师对学生享有教育权。

教师代表教育行政部门或学校对学生进行教育教学和管理。在这一过程中,教师享有教育教学权、指导学生权、评价学生权、惩戒权等,而教育教学权是教师的最基本权利。作为教师,有权依据所在学校的教学计划要求,结合自身的教学特点,自主地组织课堂教学;有权依据课程标准的要求确定教学内容、进度,不断完善教学内容;有权针对不同的教学对象,在教学的形式、内容、方法和手段上进行改革和实验。此外,指导学生权、评价学生权、惩戒权也都与教师在教育教学过程中的主导地位密不可分。教师有权根据教育教学规律和学生身心发展的特点因材施教,在学生学习、升学、就业等方面给予有针对性的指导;有权对学生的品行和学业成绩进行客观公正的评价;有权运用正确的指导思想和科学的方法,促进学生个性的健康发展和能力的不断提高;有权对学生的不良行为进行批评和教育。需要强调的是,教师在行使教育权的过程中,要始终以关爱全体学生、尊重学生的人格、促进学生德智体等方面的全面发展为主旨,把关心爱护与严格要求有机地结合起来,切忌滥用权利。如果教师在教育教学过程中侵犯了学生的合法权益,则要依法承担相应的法律责任。《未成年人保护法》第15条规定:“学校、幼儿园的教职员应当尊重未成年人的人格尊严,不得对未成年学生和儿童实施体罚、变相体罚或者其他侮辱人格尊严的行为。”^⑥《教师法》第37条规定,教师体罚学生,经教育不改的,由所在学校、其他教育机构或者教育行政部门给予行政处分或者解聘;情节严重的,构成犯罪的,依法追究其刑事责任。^⑦根据《教育行政处罚暂行实施办法》的有关规定,对于体罚学生的教师,可给予撤销教师资格的行政处罚。^⑧我国《教育法》明确规定,学生对学校、教师侵犯其人身权、财产权等合法权益,可提出申诉或者依法提起诉讼。^⑨

五 教师教育权的法律保障

在聘任制条件下,教师的教育自主权如何得到切实有效的保障,是亟待研究和解决的一个问题。笔者认为,切实有效地保障教师的教育自主权,需要从多方面入手:第一,健全和完善教师任

用方面的法律法规。从教师任用的立法情况看,大多是一些原则性的规定,关于教师聘用的期限、考核评估、职务晋升等方面还缺乏明晰的规定。为此,应尽快出台《教师任用条例》,明确学校、教师的法律地位,确立教师任用的制度和准则,为教师充分行使教育权提供立法保障。第二,依法规范教师聘任合同。在教师聘任期内,要加强履职考核,完善激励机制,充分调动教师教育教学的积极性。教师聘任合同不同于一般意义上的经济性合同,它具有一定的社会公益性。在签订教师聘任合同时,必须充分注意到这一点。教师的聘任应当遵循学校和教师双方地位平等的原则,明确各自的权利、义务和责任。学校作为聘任方,应为教师提供相应的教学和科研条件,努力改善教师的工作条件和生活条件,依法保障教师教育权的有效行使。第三,完善教师申诉制度,拓宽教师权利的救济途径。《教师法》第39条明确规定:“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。”^②“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。”^③这确定了维护我国教师合

法权益的行政救济制度。从目前的情况看,还应当进一步完善教师申诉制度与人事争议仲裁制度,拓宽教师权利的救济途径,以使教师的教育自主权得到切实有效的法律保障。

注 释

- ① [日]筑波大学教育学研究会编、钟启泉译:《现代教育学基础》,上海教育出版社1986年版,第433页
- ② 《中华人民共和国教师法》,中国方正出版社1995年版,第112,113,116,117,112,119,120,120页
- ③ 《中华人民共和国教育法》,中国方正出版社1995年版,第103,103,102,105页
- ④ 《中华人民共和国未成年人保护法》,中国方正出版社1995年版,第139页
- ⑤ 《教育行政处罚暂行实施办法》(1998年3月6日国家教育委员会令第27号发布),<http://www.moe.edu.cn/jyfg/janshe/01.htm>,2004-06-29

[参 考 文 献]

- [1] [美]丘伯(Chubb)J E,默(Moe)T M.政治、市场和学校[M].蒋衡,俞映辉,杨芳莉译.北京:教育科学出版社,2003.210.

(责任编辑 杨太清)

(上接第17页)

- 投入执行情况统计公告》1998年,1999年,2000年,2001年,2002年(作者依据相关数据整理),http://www.cernet.edu.cn/HomePage/zhong_guo_jiao_yu/jiao_yu_zi_xun/shu_zi/jiao_yu_jing_fei/index.shtml,2004-05-10
- 国家统计局:《国民经济和社会发展统计公报》1999年,2000年,2001年,2002年,2003年(作者依据相关数据整理),http://www.calre.net.cn/guo_min_jing_ji/index.htm,2004-05-10
- ③ 教育部:《全国教育事业发展统计公报》1998年,1999年,2000年,2001年,2002年(作者依据相关数据整理),<http://www.moe.gov.cn/stat/tjgongbao>,2004-05-10
 - ④ 转引自沈百福、王红:《2000-2002年我国义务教

育完成率和义务教育投入问题分析》(作者依据相关数据整理),<http://202.121.15.143:81/document/2003-9/gj030901.htm>,2004-05-10

- ⑤ 《国务院关于基础教育改革与发展的决定》,《光明日报》,2001-06-15(C2)

[参 考 文 献]

- [1] 时晓玲.全国人大教科文卫委员会委员柳斌:义务教育投入应由各级政府分担[N].中国教育报,2002-03-09(4).
- [2] 刘微.从国际比较看完善我国义务教育投资体制[N].中国教育报,2001-06-08(2).
- [3] 刘成友.加大“义务教育政府办”力度[N].文汇报,2002-05-22(4).

(责任编辑 吴国良)