

教师权利义务体系的重构

——以教师法律地位为视角

程雁雷 廖伟伟

【摘要】教师权利义务体系是教师法律地位的表现。要保障教师的合法权益，首先需要明确教师在各种法律关系中的法律地位，科学定位教师的法律身份。随着我国教育制度改革及教师人事管理制度改革的深入，教师的法律地位问题显得日益突出和关键，已成为当前我国教育法学研究和法制实践中的一个重要课题。要重构我国的教师权利义务体系，必须采取如下措施：在修正教育现代化的目标、更新教育观念、拓展教师权利内容的基础上，通过完善教师资格制度、严把教师入职关，来优化教师队伍结构、提高教师队伍素质；通过在立法中将义务教育阶段的教师确定为公务员身份并采取职位聘用制，来实现教师职务的稳定性和公共性，切实保障教师的合法权益；通过完善教育立法，建立完备的法律体系，来确认和保障教师的法律地位。

【关键词】教师 法律地位 权利义务体系

【作者】程雁雷，安徽大学高教所所长、法学院教授；廖伟伟，安徽大学宪法学与行政法学专业在读硕士研究生

教师的权利义务体系是教师基于不同法律身份所享有的各种权利义务体系，是形式与内容相统一的系统。该权利义务体系是教师法律地位的表现。要保障教师的合法权益，首先需要明确教师在各种法律关系中的法律地位，科学定位教师的法律身份。随着我国教育制度改革及教师人事管理制度改革的深入，教师的法律地位问题显得日益突出和关键，已成为当前我国教育法学研究和法制实践中的一个重要课题。本文从教师的法律地位与教师权利义务体系的内在联系分析入手，在对现有的教师权利义务体系进行反思的基础上，提出重构教师权利义务体系的方案：在修正教育现代化的目标、更新教育观念、拓展教师权利内容的基础上，通过完善教师资格制度、严把教师入职关，来优化教师队伍结构、提高教师队伍素质；通过在立法中将义务教育阶段的教师确定为公务员身份并采取职位聘用制，来实现教师职务的稳定性和公共性，切实保障教师的合法权益；通

过完善教育立法，建立完备的法律体系，来确认和保障教师的法律地位。

一、教师法律地位与权利义务体系的界定、确认和实现

1、教师法律地位的界定。

严格意义上说，法律地位并不是一个纯粹的立法概念，它是法学研究中经常使用的术语。1966年联合国教科文组织《关于教师地位之建议书》中指出：所谓“教师”，涵括所有担负起学童教育之在校人员；教师“地位”(status)一词，意指其立场及受重视程度，系经由对教师所发挥之功能，所表现之能力，工作态度，以及自其他专业团体获得之报酬与其他实质上奖励的重要性予以评估，所引证的结果。我国的学者一般认为：“教师的法律地位就是通过法律确认的教师的职业地位，广义上来讲，教师的法律地位应涵盖教师的政治地位、经济地位和职业声望等方面的内容，教师法律地位主要通过教师的权

利与义务体现出来。”教师法律地位是指教师作为专业人员的法定条件和权利。

《布莱克法律辞典》将“地位”(status)解释为：地位、状态或者条件、社会地位；个体与团体中其他成员的法律关系；决定个体属于某类的权利、责任、能力和无能力；本质上非临时性的也非当事方单纯意志所能终止的个体之间的法律关系，这种关系与第三方和国家有关。可见，在不同的语境中，“地位”的语义是不同的。本文中所指的“地位”是它的第三种含义。具体而言，教师的法律地位是研究在特定的法律关系中教师属于某类以及属于此类的权利、责任、能力和无能力，它不是现行法律规定的教师权利义务内容、能力和非能力标准的简单累加，而是以能力和非能力为前提形成的权利义务体系。

2、教师法律地位的确认。

(1) 教师法律地位是由不同层次的法律规范综合予以确认和实现的。从各成文法国家的立法来看，教师法律地位都不是简单地通过一部《教师法》予以确认的，而是一个完整的教育法规体系综合规定的结果。例如，教育法治化程度比较高的日本，有关教师的立法主要由教育的基本法和教育的单项法两部分组成。教育基本法具有“教育宪法”的地位。日本在1947年公布的《教育基本法》第六条第二款就规定：“法律所承认的学校的教员都是为全体国民服务的，教员要自觉地对待自己的使命并努力完成自己的职责。为此，教员的身份应受到尊重，给予他们适当的待遇。”该法条的基本要求和思想旨在其他的教育单项法中得到贯彻和体现：在《日本学校教育法》、《教育职员许可证法》、《教育公务员特例法》、《确保教育人才法》等等单行法中，就在提高教师社会地位、生活待遇和工资水平以及制定面向教育工作者的特殊优惠政策等方面做了详细的规定。再如，我国台湾地区与教师法律地位有关的权利义务也是通过一系列法律予以确定和规范的，除了《教育部组织法》、《学校教育法》、《教师法》等基本法律外，还有诸如《教师法实施细则》、《师资培育法暨施行细则》、《教育人员任用条例》等配套或相关法令及规定计38部。我国实行的是多层次的立法体制。按照法律规范

自身的不同性质、调整社会关系的不同领域和不同方法等，立法机构划分为宪法法律部门、行政法法律部门、刑法法律部门等不同的法律部门。每个法律部门的法律规范按照其效力又可分为三个层次，即由法律、行政法规、地方法规与行政规章三个层次构成。从纵向来看，各层次的立法都有关于教师的规定：教育法律中有《义务教育法》、《教师法》、《教育法》、《高等教育法》；教育行政法规类有《教师资格条例》和《国务院关于贯彻实施〈中华人民共和国教师法〉若干问题的规定》，《义务教育法实施细则》中也有对教师权利义务的规定；在教育部门规章中有《教师资格条例实施办法》、《中小学教师继续教育规定》、《特级教师评选规定》等等；此外，各个地方的法规或规章中也有规定，例如北京市的《北京市教师申诉办法》等。从教育事业比较发达的成文法国家可以看出，教师法律地位的提高和教师权利义务的有效保障与实现，无不依赖于一个完备的教育法规体系。该体系需具备以下条件：层次分明的纵向结构、内容丰富全面的横向结构；教育法体系在纵向上需具备较强的配套性，层次需要逐步深入，各层次教育法律规范原则性逐渐弱化、可操作性逐渐增强；在横向上要在全面的基础上逐步细化；“重视立法技术，强调让法律专家和教育专家共同讨论、研究、参与教育立法，突出法律技术上的要素，注意法律的逻辑结构和使用文字、术语的科学性。”

(2) 教师的专业身份和职业使命是确定教师法律地位的内在决定因素。西方国家教师法律地位的确定和调整取决于各国社会政治经济背景、隶属法系、法律传统以及学校教育机构的性质。我国《教师法》确定了教师的专业身份和职业使命：“教师是履行教育教学职责的专业人员，承担着教书育人、培养社会主义事业建设者和接班人、提高民族素质的使命。教师应当忠诚于人民的教育事业。”在理解该法条的时候，应当注意两个问题：一是教师的职业使命是国家以法律形式赋予教师的任务，它将教师的职业功能提升到由法律进行规范与调整的高度。从语意上分析，“功能”具有功效的含义，指能够做什么事；“使命”具有任务、责任的含义，指人们想

用它做什么事。“功能是事物本身具有的、一种内在的东西，作用则受到外界很多因素的影响，如政治环境、经济环境等等。”^①由此观之，教师职业使命的实现有待于教师职业功能实际地发挥作用，因此，找到对教师职业功能发挥作用具有重要影响的因素，对于实现教师的职业使命和准确定位教师的法律地位具有重要意义。二是在民主化、工业化、都市化浪潮席卷各国政治、经济、文化的全球背景下，以下几个因素值得我们重视：教育现代化的目标。“教育现代化的目标也是一个多维度的体系”^②，在这个体系中的教育民主化、教育个体化、教育多元化、教育科技化、教育国际化等目标无疑为教育的战略决策指明了方向。教育改革的理念。教育理念是教育制度改革的原则，是站在教育法律制度背后的精神，曾经在我国盛行的精英主义、实用主义、应试主义等等教育理念将逐渐被以人为本、国民教育、终生教育等理念所取代。教育改革的现实基础。现实基础不仅包括人力、物力、财力等硬件条件，比较重要的还有教育体制及其运行机制、教育法制的现状，我们需要在现实基础上根据教育改革的理念进行教育决策，制定教育政策，进行教育立法，充分利用现有制度和运行机制，以适当的代价实现教育现代化的目标。

(3) 教师的权利义务是教师法律地位的外在表现。“法是以权利和义务为机制调整人的行为和社会关系的”^③。一般认为，“教师的权利与义务是指法律所规定的教师的权益和责任”^④。笔者认为，教师的权利义务可以理解为：在基于教师的专业身份和职业使命的实现而产生的各种法律关系中，教师依法所享有的权利和承担的义务。具体而言，教师的权利有三种状态构成：教师实施某种行为的权利，也可称积极行为的权利；教师要求义务人履行法定义务的权利；当教师的权利受到侵害时，有获得各种救济的权利。教师的义务表现为以实现教师的职业使命为目标，教师必须依法以作为或不作为的方式履行法律规定的职责，否则就需要承担相应的法律责任。教师的权利义务始于其取得教师身份（依法获得教师资格并在学校或者其他教育机构中直接从事教育教学活动），终于其教师身份的丧失（解聘）。教师在不同性质的法律关系中具有不同

的法律身份。基于不同的法律身份，教师所享有的权利和承担的义务之内容是不同的。根据教师法律身份的不同，教师的权利义务分为以下几类：基于专业身份的专业权利和义务：包括专业自主权、专业成长权、承担教学之义务、教育引导学生之义务、分担学校工作之义务、专业服务社会之义务等等。基于公务员身份的权利与义务：职位保障权、执行职务权、工资福利权、参加培训权、申诉控告权等等^⑤。基于雇员身份的权利义务：国内一些学者认为，学校与教师之间是以聘任合同为基础的民事法律关系，因此教师相对于学校是雇员的身份，教师的权利义务应当在聘任合同中由双方约定。基于公务雇员身份的权利义务：公务雇员身份是指教师具有公务员和雇员的双重身份。教师由政府任用，教师享有公务员的某些权利和义务，同时又通过合同的形式确定教师在教学过程中的权利义务内容。“法、德、日三国明确规定，公民在取得教师资格证书并获得教师职位后，其身份就是国家（或地方）公务员，纳入国家公务员行政管理系统中，适用本国的公务员法或根据教师职业的特殊性而专门制定的教育公务员法。英美两国公立中小学教师不是国家公务员，而是国家的公务雇员。”^⑥

从上述分析可以看出：教师的权利义务体系是教师基于不同的法律身份所享有的各种权利义务体系，是形式与内容统一的系统。该权利义务体系是教师法律地位的表现，该体系内部权利义务内容上的协调统一、形式上的连续与衔接，则关系到教师法律地位的实现程度。因此，深入研究教师权利与义务的类型、内容、行使方式，对教师权利义务进行客观描述和论证，是教师管理体制改革的先决条件。

3、教师法律地位的实现。

(1) 设定理想的教师职业形象，科学定位教师的法律地位。定位教师的法律地位，首先需要在教育现代化的目标、教育改革的理念这些终极教育问题上进行决断：中国教育发展的理想状态是什么？这种理想状态中应当包含哪些教育现代化的目标、蕴涵哪些教育理念？社会需要的理想教师的职业形象是什么？对教育未来发展和对教师职业形象有一个明确清晰的构想，是我们进行教育决策的逻辑前提。解决了这些前提性的问

题之后,才能谈得上在各种教育规律、法律规律的基础上去科学定位教师的法律地位,在教育体制和教育法制的层面上给予确认和实现。

(2) 确定教师的法律身份,构建教师的权利义务体系。凯尔森认为,“身份标准和成员资格问题是为了提供一种方法,借此,人们有可能发现任何一个规范是属于一个既定的法律体系,而且这种方法还能够用来建立一种本体系内的充分的成员资格。”^①教师的权利义务体系中包含教师基于专业身份的专业权利与义务的内容,这点已经得到了各国教育法理论界与立法实践界的普遍认可,我国学者对教师是否应具有公务员身份问题还存在比较大的争议。一些学者依据《公务员法》第二条规定的标准^②得出,我国的教师不具备公务员的身份,但这个结论并不是教师不应具备公务员身份的原因。现在问题的关键,不是根据现有法律规定中的教师权利义务对照公务员身份的判断标准来确认教师的法律身份;而是需要以教育立法的“五修四立”为契机^③,在教育改革中赋予教师与其法律地位相称的法律身份,重构教师的权利义务体系。通过教师资格认定程序和入职程序确定教师的专业身份之后,再赋予教师何种法律身份,本质上就是教育决策过程中对教师管理体制的立法选择。若选择公务员身份,则是强调国家在教师的管理中处于主导作用。例如,法、德、日三国就是通过国家公务员行政管理系统而对教师进行管理的,教师的权利义务由法律规定,本国的公务员法或根据教师职业的特殊性而专门制定的教育公务员法是主要的管理依据。若选择雇员或者公务雇员身份,则是强调学校和市场在教师管理中的主导作用,教师的权利义务主要通过聘任合同约定来保障,而权利的救济方式也与公务员身份的教师有很大不同。

(3) 通过完备的教育法体系确认、保障和实现教师法律地位。教师法律地位的实现是一个系统工程,教育法体系则是这个巨大工程的根基和构架。我国教师法律地位的确认和保障,最终需要用法制的手段来实现。这就要求我们要建立一个完备的教育法体系,该体系除了需具备前文中提到的纵向结构层次分明、横向结构内容丰富全面、纵向具备较强的配套性、立法技术成熟完

善等标准外,还需要结合我国现阶段的国情。一要考虑我国地区发展的不平衡性,注重公平;二要在教育立法中充分利用现有制度和运行机制,以适当的代价实现教师的法律地位。

二、对现行教师权利义务体系的反思

现行《教师法》中对教师权利义务的规定是教师权利义务体系的核心内容。《教师法》实施以来,对保障教师合法权益、提高教师队伍的整体素质和社会地位、将教师队伍建设与管理纳入法制轨道发挥了重要作用。但是,一方面由于我国正处于社会转型期,影响教育事业发展的各种因素变化比较快,目前我国的教育水平和教师队伍的整体情况与十几年前《教师法》和《教师资格条例》出台时相比发生了许多变化;另一方面由于《教师法》、《教师资格条例》和《教师资格条例 实施办法》等相关法律法规的立法技术和制度设定本身存在问题,两方面原因,导致《教师法》所确立的“保障教师的合法权益”的立法目的在法律实现的过程中遇到了一些困难。这些困难主要表现在以下几个方面:

1、教师的权利内容相对简单和贫乏。

制定《教师法》时,当时的教育目标与目前教育现代化的趋势出现偏差。在旧的教育理念指导下,教师的权利内容相对简单和贫乏。我国的《教师法》和《教师资格条例》是在上世纪80年代后期起草并分别在1993年10月和1995年12月发布的。在当时的历史条件下,教育现代化的目标相对较低,目前教育现代化的目标中所包含的教育民主化、教育个体化、教育多元化、教育科技化、教育国际化等内容在《教师法》和《教师资格条例》中很少甚至没有得到体现。教育理念是教育法律制度背后的精神,不同的教育理念会催生不同的权利内容并形成不同教育法律制度。现行《教师法》在国家权力本位的理念和国家教育权的理念指引下,对教育的内容管得太过宽泛,对教师专业自主的权利限制太多。这些理念都不适应现代教育改革的需要,将逐渐被以人为本、国民教育、终生教育等理念所取代。《教师法》对教师权利义务的规定,是教育立法上从无到有的突破。《教师法》第七条规定,教师的权利有“进行教育教学权利,开展教育教学

改革和试验”等六款内容；第八条规定，教师的义务是“以完成教育教学任务”为主的六款内容。但是，新的教育现代化目标、新的教育理念必然会催生对新的权利义务内容的需求。以当前的标准对其进行审视，不难发现它存在着教师权利义务内容相对简单和贫乏的问题，而且也有法律规定泛化的现象。

2、教师的法律身份不明确。

(1) 获得教师专业身份的资格标准不统一，可操作性不强。教师资格制度是国家对教师实行的一种职业许可制度，从法律性质上来说教师资格的认定属于行政许可行为。《教师法》规定：“中国公民凡遵守宪法和法律，热爱教育事业，具有良好的思想品德，具备本法规定的学历或者经国家教师资格考试合格，有教育教学能力，经认定合格的，可以取得教师资格。”对于教师职业资格认定没有具体的、规范的标准，可操作性不强。在《教师资格条例》和《教师资格条例实施办法》中，教师的资格认定权又被下放到了县级以上地方人民政府教育行政部门，由于对各层次、各地区、各单位的教师工作要求存在差异性，各地方的资格认定标准不统一，给教师录用和考核带来操作上的困难，同时也导致教师质量良莠不齐。教师资格制度作为教师队伍建设的环节，必须与教师任用制度相衔接才能充分发挥作用。实行聘任制是我国教师任用制度的主要形式。教师聘任合同是教师聘任制的法律基础，合同确定了聘任主体和被聘任教师的权利和义务。由于我国教师聘任制规定严重滞后，现行的法律法规不够完善，还没有制定有关教师聘任制实施的具体办法，因而使聘任合同存在着许多问题。诸如教师聘任合同本应遵循双方地位平等原则，但实践中却经常表现为格式合同的形式；教师权利与学校权力不对等；聘任主体和教师之间的权利义务约定不明确；聘任主体随意解聘教师而教师却不能有效维护自身权益的问题。

(2) 教师管理体制中教师的身份不确定。《教师法》通过之前，按照我国的人事管理制度，教师被纳入国家干部管理体制，教师的身份是国家干部。学校作为教育行政机关的附属机构，是政府的延伸，具体进行教师的管理工作。教师任用实行任命制，教师调动纳入干部人事计划，必

须经过行政机关的批准。将所有教师都纳入国家干部的管理体制，并不符合教育法的规律。例如，现代西方大学的教师就有“去公务员化”的趋势，强调以大学教师的学术自由权和大学的自治权来对抗行政权的干预。我国当时“一刀切”的教师人事管理制度限制了教师的合理流动，使教师职业中应有的竞争机制缺乏弹性。因此，在由社会主义计划经济向市场经济转轨的大背景下，当时依据“建设一个大社会、小政府格局”的执政理念，开始减少公务员队伍，因而《教师法》在制定过程中也没有把教师确定为公务员身份。《教师法》未对教师管理体制中教师法律地位作出明确规定，它的主要危害是：对教师法律地位的保障内容缺乏具体明确的规定，权利救济的制度设定不合理，在实践过程中既不能保证教师有效地履行其职责又不能很好地保证教师的合法权益，也做不到依法对教师进行管理。目前教育实践中所产生的矛盾和纠纷，主要是由教师的法律地位定位不清所导致的。例如，不少地方政府拖欠教师工资，严重侵害了教师的合法权益，但教师却因为其不明确的法律身份而得不到有效的法律救济。

3、教育立法方面：教育法体系不完善，立法技术亟待重视和加强。

尽管我国现行的与教师权利义务有关的教育法律法规在数量上已初具规模，但离前文中提到的完备教育法体系所应具备的标准还有很大差距。现行的教育法体系暴露出一些亟待解决的问题。如由于立法指导思想、立法技术、立法环境等原因，一些已有的教育法律法规显得比较粗糙，顾此失彼、甚至互相抵触；可操作性不强更是明显的缺陷，在教师权利义务的问题上存在法律规定泛化的现象，对学校与教师的权利义务内容、对学校及政府的职权与职责等都未作出明确而具体的界定。虽然《教师法》中有一些条款规定了教师的权利，但对教师的这些权利得不到保障时却没有明确的救济条款，权利保护力度不够。如《教师法》第二十五条规定：“教师的平均工资水平应当不低于或者高于国家公务员的平均工资水平，并逐步提高”。那教师这项权利的相对义务人是谁？权利无法实现时的救济途径有哪些？法律对这些问题都未作出明确规定。再

如,《教师法》第三十七条规定了给予教师行政处分或解聘的三种情况,法条采用的是列举法,没有任何概括性说明,这意味着只有符合这三种情形的才可以处分或者解聘教师。但实践中并没有严格按照上述规定执行,随意处分和解聘教师的违法事件屡见不鲜;并且解聘教师因缺乏有效的申诉和诉讼法律救济途径而使合法权益难以得到救济和补偿。

三、教师权利义务体系的重构

重构教师的权利义务体系,需要根据教育现代化的目标和教育的理念,设定具有现实可能性的理想教师形象,以教师资格制度和教师人事管理制度改革为基石,积极推进教师教育制度创新,加快教师教育和教师队伍建设与管理的法制化进程。

1、修正教育现代化的目标、更新教育观念、拓展教师权利的内容。

“当代我国教育法制现代化建设的基本内容应是实现由人治向法治转型,这种转型的价值意义就是由伦理本位向法律本位的转变,由国家权力本位向个人权利本位的转变,由法律工具论向价值合理性优先条件下的价值合理性与工具合理性统一的转变。”^①现代法治理念的核心是对权利的保护。教育现代化要想朝着教育民主化、教育个体化、教育多元化、教育科技化、教育国际化的方向发展,就必须在以人为本、国民教育、终生教育等理念指导下,拓展教师权利的内容并建立相应的制度予以保障和实现。在当前的《教师法》修改中,需要对以下几点予以足够的重视:

以教育民主化为目标,贯彻以人为本的理念。教育民主化要求法律应弱化国家权力的管制,赋予教师更多的民主参与权利,扩大教师民主参与学校教学和行政事项的形式与内容。根据终身教育理念,保障教师在职进修的权利,把教师在职培训与进修作为教师培养教育的重点。教师职业是一门特殊的专业,首先要求教师要经过长期专门的训练才能正式就任,其次要求教师自身要不断学习才能胜任工作。根据终身教育理念,应逐步在延长教师职前教育年限的同时拓展教师的在职教育,并强化二者之间的有机联系,以促进教师知识更新、建立教师终身教育制度。

2、确认教师的法律身份,提高教师的社会地位,保护教师的合法权益。

(1) 教师专业身份的确定:完善教师资格制度,严把教师入职关。教师职业是一项专业性强、责任性大的专门职业。在对《教师法》、《教师资格条例》和《教师资格条例 实施办法》进行修改时,首先要对教育的未来发展和对教师的职业形象有一个明确清晰的构想,理想的教师形象设定要具备现实可能性,教师的资格标准应具有合理性与可行性;其次,教师资格标准应当是原则性与可操作性的协调统一。教师资格制度的全面实施,对提高教师社会地位、拓宽教师来源渠道、优化教师队伍结构、提高教师队伍素质、推动教师管理的科学化与规范化具有重大意义。要严格实行教师的资格制度,不断提高教师的任用标准和工资待遇,以提高教师队伍的质量、维护教师的职业形象、确保教师的社会地位。要严格把好教师的入职关,一视同仁地执行国家规定的标准,推行教师资格国家考试制度和教师资格注册登记制度。要严格教师资格认定程序,加强教师资格认定管理工作,同时要改变教师资格事实上的终身制,使教师资格制度成为教师教育的重要推进力量和规范手段。

(2) 教师公务员身份的确定:改革教师的人事管理制度,确认教师的公务员身份。教育具有公益性,这是现代教育的特征。但是,义务教育与中等教育、高等教育的国家化程度是不同的。义务教育是国家依照法律规定对适龄儿童和青少年实施强迫教育的制度,它是具有国家强制性、普及性、公共性、免费性等特点的基础教育;而中等教育和高等教育则不具有这样的特点,它们很大程度上被视为一种准公共产品,学校和市场参与程度较高,国家干预的程度相较于义务教育则低得多。虽然目前《义务教育法》尚在修改过程中,但是义务教育的经费将逐渐完全由国家财政负担,对义务教育阶段的教师人事管理制度进行改革也被提上了议程。笔者认为,根据我国现阶段的国情,在立法中将义务教育阶段的教师确定为公务员身份并采取职位聘用制,是最有利于实现教师职务的稳定性和公共性、最能实际保障教师的合法权益和提升教师社会地位的立法选择。教育立法应当充分利用现有制度和运

行机制，以适当的代价实现教育现代化的目标。日本通过《教育基本法》、《日本学校教育法》、《教育职员许可证法》、《教育公务员特例法》、《确保教育人才法》等系列基本法和单行法，将教师作为公务员进行管理。但是，根据我国的国情，我们没有必要照搬他国的立法模式。因此，我们可以将《公务员法》作为教师管理的总法，充分发挥其成熟的人事管理机能，再配合《义务教育法》和《教师法》中关于教师的规定进行综合管理。《公务员法》是建国以来我国第一部干部人事管理的综合性法律，对干部人事管理科学化、法制化将起到重要作用。《公务员法》第十四条规定：“国家实行公务员职位分类制度。公务员职位类别按照公务员职位的性质、特点和管理需要，划分为综合管理类、专业技术类和行政执法类等类别。国务院根据本法，对于具有职位特殊性、需要单独管理的，可以增设其他职位类别。各职位类别的适用范围由国家另行规定。”根据该职位分类制度，可以在《义务教育法》或者《教师法》中将教师规定为专业技术类公务员。这样的立法选择有下列四点好处：首先，现行的教师管理和福利待遇等都是参照公务员的方式，将教师确定为公务员，可以顺利地在此现有管理体制基础上实现变革。其次，采用公务员任职管理中的职位聘任制度^①，能够有效地与现行的教师聘任制度衔接，充分利用公务员管理中成熟的法律制度，如协议工资制度、人事争议仲裁制度、申诉诉讼制度等等。这些制度，对解决因教师身份不确定而引发的矛盾和纠纷将会起到重要作用。再次，公务员法律体系是一个庞大的系统，《公务员法》是规范公务员管理活动的基本法，将来还会陆续制定工资、惩戒、退休、录用、回避、辞职辞退等 24 部公务员法配套法规，这些配套法规对实际保障教师的权益将会起到更实际的作用。最后，对于教师管理中存在的特别问题还可以在《义务教育法》和《教师法》中对《公务员法》中的一些内容作出变通和创新的规定。

3、完善教育立法，建立完备的法律体系，重视和加强立法技术。

教师法律地位的确认与保障和教师权利义务体系的重构，最终需要的是一个完备的教育法律

系。对这个法律体系总的要求是必须具备层次分明的纵向结构、内容丰富全面的横向结构；在纵向上需具备较强的配套性、层次需要逐步深入、各层次教育法律规范原则性逐渐弱化、可操作性逐渐增强；在横向上需要在全面的基础上逐步细化内容；重视立法技术，进一步提高教育立法质量，增强立法的科学性、系统性、合理性和可操作性；强调让法律专家和教育专家共同讨论、研究、参与教育立法，突出法律技术上的要素，注意法律的逻辑结构和使用文字、术语的科学性。

目前，国家修订《教师法》、《教师资格条例》和《教师资格条例 实施办法》等现行法律法规的工作已经启动，并正在抓紧研究制定《教师教育条例》、《教师资格考试暂行办法》、《教师专业标准》、《教师教育课程标准》、《教师教育质量质量标准》等新的规章。这些法律法规规章的目的是规范教师教育过程，建立教师教育准入制度，构建教师教育标准体系，形成教师教育质量监控机制。但在立法中还必须注意以下几点：需要根据我国现阶段的国情，注意我国地区发展的不平衡性，注重各地区教师权利义务的平等保障与实现；注意与其他正在制定和修改的教育法律法规如《教育法》、《义务教育法》在立法精神上保持一致，立法内容不要有重复或者冲突，制度上要注意衔接；积极推动配套教育法律、法规、规章等的制定，在国家法制统一原则的前提下，扩大地方教育立法权限，加快地方教育立法的进度；重视对现行法律、法规、规章、规范性文件审查、清理工作，对于违反法制统一原则和立法精神的，应当依照法定权限和程序及时修改或废止。

注释：

本文仅对义务教育阶段公立中小学教师的法律地位进行探讨，如无特别说明，文中所指教师均为公立学校的中小学教师。

译自 1966 年联合国教科文组织《关于教师地位之建议书》，转载自台湾《现代学术研究专刊》第 1 期

黄崑著. 教育法学 [M]. 广州：广东高等教育出版社，2002.

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).

Black's Law Dictionary (sixth edition),
Minn. West Publishing Co, 1990. 1410.

教师的能力与非能力的标准就是教师的资格标准, 它们是教师资格标准肯定方面与否定方面的统一。

孙霄兵. 外国教师法选编 [M]. 贵阳: 贵州教育出版社, 1991. 109.

台湾地区与教师权利义务有关的法令与规定有: (一) 教师法施行细则; (二) 师资培育法暨施行细则; (三) 教育人员任用条例; (四) 中小学教师登记及检定办法; (五) 高级中等以下学校校长主任教师甄选储训迁调及介聘办法; (六) 台闽地区公立国民中小学暨幼稚园教师申请介聘他县市服务注意事项; (七) 国民教育法; (八) 高级中等以下学校教师评审委员会设置办法; (九) 教师申诉评议委员会组织及评议准则法; (十) 公立学校教职员绩效考核办法; (十一) 教育专业人员奖惩标准; (十二) 人民团体法; (十三) 台北市高级中等以下学校教师聘约准则暂行要点; (十四) 台北市国民中小学校长遴选自治条例; (十五) 台北市国民中小学校务会议实施要点; (十六) 行政程序法; (十七) 会议规范; (十八) 学校聘约; (十九) 学校重要章则; (二十) 台北市立各级学校教师请假要点; (二十一) 诉愿法; (二十二) 行政诉讼法; (二十三) 学校教职员退休条例暨施行细则; (二十四) 公务人员资遣给与办法; (二十五) 公私立学校校长、教师互相转任并计年资办理退休、抚恤、资遣作业注意事项; (二十六) 公务人员退休抚恤基金管理条例; (二十七) 公务人员退休金其他现金给与补偿金发给办法; (二十八) 教师辅导与管教学生办法; (二十九) 儿童福利法暨施行细则; (三十) 特殊教育法暨施行细则; (三十一) 教师进修研究奖励办法; (三十二) 高级中等以下学

校及幼稚园教师在职进修办法; (三十三) 中小学教师在职进修研究办法; (三十四) 台北市高级中等以下学校及幼稚园教师在职进修学位、学分实施要点; (三十五) 公立学校教职员叙薪办法暨其补充规定; (三十六) 公立学校教师职务等级表; (三十七) 全国军公教人员待遇支給要点; (三十八) 台北市政府所属机关学校公教人员生活津贴支給要点、福利、丧亡、退休互助办法、重大灾害补助要点、核发员工交通费注意事项、购置住宅贷款注意事项、因公伤亡慰问金发给要点

李素敏. 日本教育法制的特点 [J]. 日本问题研究, 1996 (1).

①姜明安. 公法的使命及研究方法 [DB/OL]. <http://www.fawang.net/dbbs/dispbbs.asp?boardid=2&id=1877>.

②王利眠、朱佳生. 对教育现代化及其标准的探讨 [J]. 上海高教, 1998 (8).

③张文显. 法理学 [M]. 北京: 高等教育出版社, 1999. 86.

④郑新蓉. 试论教师权利与义务的几个问题 [J]. 高等师范教育研究, 1998 (3).

⑤⑥参见 2006 年 1 月 1 日生效的《中华人民共和国公务员法》。

⑦(英) 约瑟大·拉兹. 法律体系的概念 [M]. 吴玉章译. 中国法制出版社, 2003. 123.

⑧教育立法“五修四立”规划, 具体包括: 修改《义务教育法》、《教育法》、《学位条例》、《教师法》、《高等教育法》, 起草制定《学校法》、《国家教育考试法》、《终身学习法》、《教育投入法》。

⑨劳凯声. 变革社会中的教育权与受教育权: 教育法学基本问题研究 [M]. 北京: 教育科学出版社, 2003. 111.

⑩参见《公务员法》第十六章第九十五条至第一百条。