

中国教师权利和义务 及其实现保障论纲

李晓燕

【摘要】教师的权利和义务是教育法学的重要理论课题。我国的教师权利和义务有基本权利和义务与特殊权利和义务之分。教师的权利和义务是教师在与其他教育主体或社会主体权利义务关系中实现的。教师权利和义务实现的保障体系应由自我保障、法律保障、组织保障和社会保障等方面构成。

【关键词】教师 权利 义务 实现保障

【作者】李晓燕，华中师范大学教育学院教授

教师是举办教育事业的主要依靠力量，教师队伍的整体素质如何，关系着我国教育事业的兴衰成败，从而也关系着我国社会主义现代化建设的兴衰成败。明确教师的权利和义务，是教师管理体制改革的民主化发展的需要，是保障教师法定社会地位和权益的需要，也是提高教师自身素质的需要。

系。其表现之一是，权利的实现以相应义务的履行为保证，义务人如果不承担义务，权利人就不可能享受权利；其表现之二是，权利的享有和义务的履行都不能超出法律允许和要求的范围。这使“权利人在行使自己的权利的时候必须承担一定的义务，而义务人在履行义务时也同时享有一定的权利”。正如马克思所指出的：“没有无权利的义务，也没有无义务的权利”。因此，教师所享有的权益越多，所承担的职责就越重，社会对教师的要求也就越高。

权利和义务是现代法律的核心问题。在现代社会，特别是第二次世界大战以后，教师的权利和义务问题受到世界各国重视。联合国教科文组织于1966年10月以政府间特别会议形式通过的《关于教师地位问题的建议》，是关于确保教师社会地位问题的国际性条约。它向各国政府提供了确保教师社会地位的共同准则和基本措施，对许多国家确立教师的社会地位产生了很大影响。而这些又正是通过明确教师的权利和义务内容来实现的。

教师的权利和义务与公民的权利和义务有着联系与区别。公民的权利和义务有基本权利和义务和非基本权利和义务之分。职业权利和义务属于非基本权利和义务范畴。职业权利和义务是为使具体从事某一职业的群体和个人能够顺利完成其工作任务而应具有的权利和义务，体现了权利、义务在不同劳动领域内的分配。

教师权利和义务概念的界定以一般法律权利和义务的理论为基础。教师的权利是指教师依法应当享有的各种权益；教师的义务是指教师依法应当承担的各种职责。教师所享有的法定权益和应当履行的法定职责体现了教师的社会地位。权利和义务之间是一种相互依存、不可或缺的关系。

职业权利和义务在享有和履行过程中体现为职业权力，其行使具有权威性，以职权和职责为内容。不同职业具有不同的职权和职责，对从业人员的要求不同，使其培养成本不同，因而从业后的经济待遇也不同，并导致职业之间的社会地位差异。教师权利和义务作为一种职业权利和义务，其产生以公民的基本权利和义务为基础，是公民的基本权利和义务在教师职业领域的特殊体

现。教师作为一种职业，其最主要的社会职能就是教育教学和教书育人，教师的一切权利和义务都是围绕这一根本职责来确定的。

教师权利和义务的确定，有其理论依据、法律依据和现实依据。理论依据主要是指有关教师职业和教育的理论。理论依据使教师权利和义务的确立具有科学性和合理性。教师是专门从事教育教学工作的专业人员。教师的教育教学活动作为一种需要专门知识和技能的专业活动，是其他人不可替代的。教师特有的职业权利和义务应能充分体现这一点。作为法律概念，教师权利和义务必须有其法律依据。法律依据使教师权利和义务的确立具有合法性。我国教师权利和义务的确立，是以国家宪法、民法通则、教育法和其他有关教育法规为依据，并参考借鉴联合国教科文组织1966年提交给政府间特别会议通过的《关于教师地位的建议书》而进行的。我国《教师法》最集中地规定了教师的权利和义务，使教师权利和义务得到较为系统的表达，有利于教师权利和义务的直接规范和保护，并有利于准备从事教育工作的人全面掌握教师职业的基本要求。现实依据主要是指教师的生存和工作现状，以及教师队伍建设现状。现实依据明确了教师权利和义务的必要性，以及教师权利和义务的现实针对性和可行性。近年来，在党和国家的一再呼吁、倡导下，我国教师的社会地位已经有了很大的提高，但也存在有些地区教师待遇不能充分保证、各种侵犯教师合法权利事件时有发生等问题。另一方面，从教师队伍自身的现实状况来看，虽然主流是好的，绝大多数教师能够兢兢业业地做好教育工作，但也仍然存在种种不容忽视的问题。如教师队伍逆向流动，导致偏远、贫困地区优秀师资严重匮乏；部分教师从事“第二战场”有偿家教，使“第一战场”隐性流失；有的教师道德素质滑坡，缺乏敬业精神，或者以业谋私，或者教育方法简单、粗暴，滥施惩罚，等等。总之，确定教师的权利和义务，不仅要有利于提高教师的社会地位和保障教师的权利，同时也要有利于规范教师自身的教育行为，提高教师素质。

二

我国教师的权利和义务有基本权利和义务与

特殊权利和义务之分。教师的基本权利和义务是指以教师的最基本需要为基础，围绕教师职业——教书育人的根本职责而提出的权利和义务，主要包括：从事教育教学工作，进行教育教学活动，开展教育教学改革和实验的权利；学术自由的权利；指导学生学习和发展，评定学生品行和学业成绩的权利；获取劳动报酬和享受各项福利待遇的权利；参与学校民主管理的权利；参加进修或者其他方式的培训的权利；申诉的权利；人身权利和人格权利；女教师应享有的特殊权利；遵守宪法、法律和职业道德，为人师表的义务；贯彻国家的教育方针，遵守规章制度，执行学校的教学计划，履行教师聘约，完成教育教学工作任务的义务；对学生进行宪法教育和爱国主义、民族团结教育，进行法制教育以及思想品德、文化、科学技术教育，组织、带领学生开展有益的社会活动的义务；关心、爱护全体学生，尊重学生人格，促进学生在品德、智力、体质等方面全面发展的义务；制止有害于学生行为或者其他侵犯学生合法权益行为的义务；不断提高思想政治觉悟和教育教学业务水平的义务。

教师的特殊权利和义务是指不同级类、不同地区学校教师特别享有的权利和应该履行的义务。具体包括以下方面：我国中小学教师和中等以下职业学校教师享受教龄津贴和其他津贴；高等学校教师有进行科学研究的权利和义务；在各种社会力量举办的学校任教的教师具有与聘任学校约定的特殊权利和义务；到少数民族地区和边远贫困地区从事教育教学工作的教师，以及具有中专以上学历的毕业生，享有特殊补贴；有特殊贡献的教师，可以享受政府特殊津贴。

教师的权利和义务之间既有相互依存、不可或缺的一般关系特点，又有一致性和背离性的特点。教师权利和义务的一致性是指其权利和义务的同一性。教师的权利和义务作为一种职业权利和义务，其行使具有专业权威性和不可放弃的特点。换言之，教师职业权力的构成表现为既是权利又是义务，体现了职责和职权的统一。从权利角度看，教师权利和义务是一种职权，不得受到随意干涉，也不得被随便剥夺，相应的主体负有服从或保证其实现的义务，否则，可能构成侵权；从义务角度看，教师权利和义务是一种职

责,就是不得随意放弃履行,也不得随便让他人代为履行,否则,可能构成失职。权利意味着教师在教育事业中的主体地位,义务意味着教师在社会和教育发展中担负着重要职责。这种一致性的产生是以教师个人从业利益与社会整体发展利益的一致性为基础的,体现了教师职业的社会重要性。

教师权利和义务的背离性是指其权利和义务指向目标的冲突,即教师作为公民个人的权利与其职业义务之间的矛盾。教师首先是一个公民,作为公民当然享有一切公民享有的基本权利。而教师是一个特殊的社会职业角色,有其特殊的职业义务。应聘成为教师的公民实际上具有双重身份。这样难免会发生双重角色的权利和义务指向目标的冲突。这些冲突主要表现在以下方面:教师作为公民具有个人自由发展的权利,但作为教师,必须处理好自身发展与培养学生成长的关系;教师作为公民具有信仰宗教的自由,但作为教师必须遵守教育与宗教相分离的法律原则;教师作为公民具有选择个人生活方式的自由,但作为教师,其仪表、嗜好等必须考虑可能对受教育者产生的误导或不良影响而必须有所克制;教师作为公民,有言论自由的权利,但作为教师,是代表国家、社会来培养年轻一代的,其言论必须符合国家、社会的政治利益等。由于教育是一项公益性事业,在作为公民的权利与作为教师的职业义务发生矛盾时,通常要求教师能够放弃个人利益,服从于社会公共利益。由此体现了教师职业是一种要求奉献的职业,教师应当受到全社会的尊重。

教师的社会地位以其各项权利和义务为基础而形成。广义的社会地位应包括政治地位、经济地位和社会威望等方面的内容。从狭义上理解的教师社会地位是社会学概念,一般在教育社会学中予以探讨。我国有关教育社会学著作是以社会权益、职业声望和经济待遇作为确定教师职业社会地位的排列模式指标的。有关调查资料显示,我国教师的理想社会地位与现实社会地位之间存在差距。虽然教师的政治地位有所保障,教师的专业地位也获得了一定的社会承认,但经济地位和专业地位却未能获得较好保障,表现为工资收入和物质待遇仍然较低、合法权利不受尊重的现

象仍然存在。从全国大多数地区看,其最关键的问题仍然是教师的物质待遇问题。尽管教师职业是一种要求充满奉献精神的职业,但当教师的劳动收入不能体现其劳动价值时,实际上也就意味着其劳动价值未获得社会应有的承认。在我国由计划经济向市场经济转轨的过程中,社会观念也随之发生了很大的变化,传统的“安贫乐道”精神受到了挑战。在全社会都在努力致富奔小康的社会大气候下,仍然要求教师安于清贫地从教也是不现实的。劳动报酬的低下和缺乏保障必然导致教师队伍的不稳定,各种隐性的或显性的流失亦难以避免。一方面,在价值规律的作用下,工资作为激励因素在不同条件和水平上所起的作用是不同的。在社会成员收入水平差别不大的状态下,工资只是保健因素,既不产生满意感,也不产生不满意感。这时,对职业自身社会价值的认识就成为引导择业的重要因素。而当社会成员收入水平拉开差距并出现较大差别时,工资水平高低就可能成为某一职业的正激励因素或负激励因素,即产生满意感并努力工作,或产生不满意感、不努力工作,行为表现则是努力工作或试图改行。这时,对职业自身社会价值的认识在引导择业上则退居为次要因素。因此,要想实现“使教师职业成为最受人羡慕的职业之一”的目标,就必须较大幅度提高教师的经济地位。另一方面,教师职业是要求教师能够全身心投入的职业,其工资收入和其他待遇应能保证他们做到这一点。

三

教师的权利和义务是在教师与其他教育主体或者社会主体之间权利义务关系中实现的。教师与学生及其家长、学校及其管理人员、教育行政机关及其工作人员和其他社会主体之间均存在权利和义务关系。因此,探讨教师的权利和义务,必然要涉及教师与其他主体之间相互的权利和义务以及可能产生的相应法律责任。

教师所从事的教育教学工作主要以学生为对象,而学生又来自各个家庭。学生可以分为成年和未成年两种。中小學生主要由未成年人构成,占学生总数的相当比例。根据我国法律规定,未成年学生一般不属于完全行为能力人,没有独立

行使权利和履行义务的资格，其权利的实现通常要求在一定范围内受到成年人的监护。在家庭中对未成年学生负有监护职责的是父母或者其他法定监护人，即通常所称的“家长”。教师和家長是对青少年儿童承担教育和保护职责的最主要的社会主体，他们在培养青少年儿童健康成长方面各自具有相应的法定权利和义务。因此，教师要与学生及其家长发生权利和义务关系。教师和家长之间的权利义务关系围绕保障青少年儿童健康成长问题展开，教师和家长分别以不同社会角色对青少年儿童的健康成长负有责任。《未成年人保护法》中所确立的“保障未成年人的合法权益”、“尊重未成年人的人格尊严”、“适应未成年人身心发展特点”以及“教育与保护相结合”等原则，是教师和家长在对學生行使有关教育权利和履行有关教育义务时都必须遵守的法律原则。虽然教师、家长与学生的关系产生分别以社会职能和血缘关系为基础，但共同的对象把教师和家长联系在一起。他们侧重从学习、生活等不同方面负有为學生全面发展创造条件的责任。教师和家长需要相互尊重和配合，共同完成对年轻一代的培养任务。

学校是教师从事教育工作的特定场所。教师只有受聘于特定学校，在特定岗位上任职并从事具体级类或科目课程的教育教学，才能发挥其教育教学作用；而学校作为培养人的专门场所，也必须通过聘任教师来实现其社会职能。因此，教师必然与学校管理机构及其管理人员发生权利和义务关系。学校与教师发生关系的形式有两种：一是以任命制产生的，一是以聘任制产生的。在两种形式基础上产生的学校与教师关系有着不同的性质，前者是隶属关系，后者是平等关系。与之相应，相互的权利和义务有所区别。从国外来看，在对公立学校教师实行任命制的国家，一般赋予教师公务员身份，同时享有公务员享有的一般权利，并履行公务员必须履行的一般义务，如前西德和日本等国。在实行聘任制的国家，到公立学校任职的教师，通过专门的教师组织与教育当局集体协商（collective bargaining）劳动条件，形成劳动协议，签订合同，由此教师与雇佣的学校之间形成一定权利和义务关系，如英、美、加拿大等国。我国传统上实行任命制，

目前已通过《教育法》和《教师法》明确规定将在我国逐步建立和完善教师聘任制，并作为教师管理制度改革的方向。学校管理机构及其管理人员与教师之间的权利和义务关系主要围绕教育教学工作的正常进行而形成。两者在管理学生的权限上也有所不同。学校管理机构及其管理人员对学生的管理是行政性质的，而教师对学生的管理一般是专业性质的。

教育行政机构是国家按照特定组织原则设置，并授权其代表国家对教育事业进行行政管理的机构。教育行政机构所进行的教育行政管理工作之一，就是教师管理。教育行政机构所拥有的这种管理权限，又是由其所属的工作人员（包括教育行政官员或教育公务员）来具体行使的。这使教师与教育行政机构及其所属工作人员之间必然发生一定的权利和义务关系。

教育行政机构在教师管理工作中的主要权限和职责是：合理配置教师编制，制定和实施教师培养规划，保证本地区教师队伍有可靠的补充来源，并促使教师队伍整体素质不断提高；主管教师资格工作，确认或者取消教师资格，按照规定举行教师资格考试；确定教师考核标准和办法；对教师进行奖励和惩罚；受理教师的申诉；管理和使用教育经费，保证学校和教师的教育教学工作条件；支持学校和教师维护教育教学秩序，批评、抵制社会侵犯学生合法权益及不利于学生健康成长的行为；维护学校和教师的合法权益等。教育行政机构及其工作人员在行使上述管理权限时必须依法行政，必须尊重和维护教师的合法权益。

当前，教育已经成为全社会的事业，社会每个主体都从不同方面与教育发生联系。为保障我国教育事业的健康发展，我国发布了《教育法》和其他一系列教育法规，以规范和理顺各种教育关系。它不仅使社会各种主体具有有关教育的权利和义务，也使教师和其他社会主体之间产生一系列法律上的权利和义务关系。教师与其他社会主体之间产生权利和义务关系的主要范围是：各社会主体在处理与教师的关系时必须遵循“全社会应当尊重教师”的法律原则；社会组织和个人必须服从学校和教师对校园秩序的维护，并接受教师对学校周边教育环境的批评意见；任何组

织、个人不得有侮辱、殴打教师或者有其他侵犯教师合法权益的行为；地方各级人民政府有按照管理权限和法律规定拨付教育经费，给所属学校教师按时发放工资，保障其合法权益的责任。

在上述各类权利和义务关系中，如果未能履行义务的违法行为对权利享有一方造成侵权，甚至严重伤害，必须分别承担行政法律责任、民事法律责任和刑事法律责任。实践中存在的大量案例表明，通常侵权行为比较容易发生在教师对未成年学生、学校及其管理人员对教师、地方政府和教育行政机关及其工作人员对教师以及其他社会主体对教师的侵权上。因此，教师不仅要善于运用法律手段维护自己的权益，而且还要能够自觉遵守教育法规、养成依法施教的意识和习惯，尤其要注意尊重未成年学生的合法权益。

四

教师的权利和义务虽然是一个法律问题，主要由教育法律规范来加以规定。但教育法律有其局限性，必须通过教师道德加以补充。因此，教师权利和义务问题，既是一个法律问题，又是一个与教师职业道德密切相关的问题。我国《教师法》把遵守职业道德上升为教师的法律义务，表明国家和社会特别注重教师职业道德建设。

教师职业道德对教师权利和义务实现的作用主要表现在：教师在享有权利的选择上受到道德价值观念的支配。教师根据有关法律规定享有种种作为公民和专业人员的权利。权利对于其享有者来说，又是具有可选择性的。对于教师来说，特别是那些可以由教师自主决定如何行使的专业权利，其道德价值观对于这种自主性的实现有着重要的支配作用。教师在履行教育义务的主动性上受到道德水平的制约。由于道德规范作用的实现主要依靠主体内在的道德价值判断来支配，因而，一个教师是否热爱教育事业、是否具有敬业精神，关系着他（或她）对待教育工作的态度。教师要是不能体会教师职业深远的社会意义，而仅仅将教师职业看成是一种谋生的手段，就会把教育工作看作是一种负担，对其应尽的职责可能会敷衍对待，更谈不上探索教育科学和提高个人教育教学业务。在教师的法律权利、义务实现保障措施不完备的情况下，教师职业道德

能起到弥补作用。虽然我们认为应该提高教师的生活待遇，但不能将其当作营利、发财的手段。由于教师的教育行为直接影响着年轻一代的成长，社会必然要求教师能够成为年轻一代学习的人格典范。当教师的物质待遇和社会地位还不够理想的时候，教师只有不计较个人得失，才能在教育岗位上兢兢业业、安心从事教书育人这一平凡而伟大的职业。教师以自身的“无成”而造就社会栋梁之才的“大成”，正是教师职业价值的辩证法。

五

教师权利和义务实现的保障系统包括教师权利义务实现的自我保障、法律保障、组织保障和社会保障等方面。

教师是享有教师权利和义务的主体，其自身是否具有相应的法律素质，与其权利和义务的实现状态密切相关。教师不仅是教育法规的保护对象，而且也是其规范的对象。教师权利和义务的实现过程在一定程度上体现为自我保护和自我约束的行为过程。因此，提高教师的法律素质，构建教师法律素质培养网络，使教师具有自我保障能力，是教师权利和义务实现保障系统中的首要组成部分。

教师法律素质由教育法规知识、教育法律意识和教育法规的实践操作能力等三个方面构成。教师应具有教育法规知识，熟悉和掌握有关教育政策法规及相关理论，具体包括公民的基本法律常识、教师职业法规知识、青少年儿童法律知识等。教师应当养成教育法律意识、树立正确的权利义务观。教师只有树立起正确的权利、义务观，充分了解和把握其职业权利、义务的内容及其相互关系，才可能重视并慎重对待自己所拥有的职权，在教育实践中恰当地行使其职业权力。教师还应在上述基础上形成教育法规实践操作能力，即运用教育法规的能力和遵守教育法规的习惯。教师运用教育法规的能力包括依法行教和依法维护自身权益、学生权益两个方面。遵守教育法规的行为习惯是教师教育法规实践操作能力的较高表现形式。它标志着这种能力已经内化为其人格的一部分。教师遵守教育法规习惯的形成是一个过程，是在不断实践过程中逐步发展和

巩固的。

对教师职业法律素质的培养可通过以下途径进行：进行师范教育课程改革，把教师职业法律知识的课程教学纳入教师培养计划，并作为获得教师资格证的必修课程。改革在职教师继续教育系统，把师德建设与法律素质的培养结合起来。实行依法治校，为教师产生和形成法制观念、意识提供实践基础。通过对实践中所发生的典型案例进行讨论，强化教师依法行教观念。

教师权利和义务实现的法律保障，既包括以物质形态存在的法律制度，又包括以观念形态存在的法律意识。虽然教育法制是教育法律意识的产物，但教育法律制度要真正成为普遍有效的制度，还需要人们的教育法律意识从深度和广度上加以提升，成为支配人们行为的自觉意识。因而，两者在教育实践中共生共存、相互促进，共同作用于教师权利和义务的实现过程。

有法可依是法律保障手段实现的首要前提。我国《教师法》只是对教师的权利和义务作出了实体性的认定，其实现还有赖于《教师法》实施体系的完善。因而必须制定贯彻落实《教师法》有关内容的配套法规，明确教师资格制度、教师考核制度、教师职务资格评审和聘任制度、教师培养和培训制度、教师奖惩制度、教师待遇保障制度、教师申诉制度等。

《教师法》的配套实施体系，不仅要考虑其所规范的事物范围，还要从立法技术角度考虑教育法律规范在表现形式和内容结构上的严密性。这种严密性可以从教育法律的表现形式、表现类型和构成要素等三个层次来分析和构建。

教师权利和义务的实现还有其他法律作保障。虽然教师的权利和义务是由《教师法》来直接规定和保障的，但其实现不仅有赖于《教师法》中有关原则规定的具体化，还有赖于《教育法》和其他教育法规、其他法律部门的呼应与配合。教师权利和义务的实现最终只有纳入整个教育法制乃至国家法制的整体运行轨道之中，才能获得真正的保证。因而，不仅作为专门或直接法源的教育法规对教师权利和义务的实现具有保障作用，而且作为共同或间接法源的其他国家法律，包括宪法、民法、劳动法及劳动合同法、教育行政法以及有关制裁（追究法律责任）和法律

救济的法律，也对教师权利和义务的实现具有保障作用。

教师权利和义务实现的保障体系中还包括组织保障和社会保障，因为教师权利和义务的实现并不仅仅只是教师的事，其他教育主体或者社会主体的相关行为也会对教师权利和义务的实现产生一定影响。组织保障可以分为行政组织和非行政组织两种。行政组织包括各级政府及其教育行政部门和学校行政系统；非行政组织包括学校教职工代表大会、教育工会及其他民间教师专业组织。各种组织因其法定地位和所拥有的管理权限而与教师之间产生不同的权利和义务关系。这些组织通过依法行使职权、履行职责来保障教师权利和义务的实现。教师权利和义务的实现还需要有一定的社会基础。一方面，作为教师权利和义务主要保障制度的教育法制建设，还要受制于国家政治、经济生活领域的法制建设水平。另一方面，整个社会的法律意识水平、依法办事的观念以及依法治教的要求等，都对教师权利和义务的实现具有重要的制约作用。从许多教师权益受损或教师损害他人权益的法律纠纷案例来看，一些社会主体缺乏尊重教师合法权益的认识和态度、缺乏对教师行为合法监督的能力。因此，教师权利和义务实现的社会保障，只有在全社会法律意识和守法水平都达到一定程度的条件下，才可能充分展示其作用。

注释：

孙国华主编. 法理学 [M]. 北京：法律出版社，1995. 392.

陈云生. 权利相对论 [M]. 北京：人民出版社，1994. 293.

孙英. 权利义务新探 [J]. 中国人民大学学报，1996 (1).

金一鸣. 教育社会学 [M]. 南京：江苏教育出版社，1992. 226.

Comparative School Law [M]. Edited by Ira Birch & Richter, Pergamon Press, 1990.

参见《教育法》第三十四条、《教师法》第十七条。

参见《教育法》第四条、《教师法》第四条。