

教师法律地位的历史沿革及改革走向

◆ 劳凯声 蔡金花

[摘要] 有关教师法律地位问题的探讨由于忽略了教师职业本身所具有的公务性特征,因此一直未能进一步深入。教师人事制度改革中由教师任命制向教师聘任制的转变导致了两个方面的变化:任用教师的主体由政府转变为学校;任用教师的形式由任命制转变为聘任制。这一变化彻底改变了我国原有的教师地位,并且涉及到教师与政府、学校、学生之间的关系,涉及到教师的权利和义务、资格任用以及工资待遇。为体现教师职业的公务性质,国家可以有三种不同的政策选择,即纳入公务员队伍、建立独立的教育公务员制度或规定为国家工作人员。

[关键词] 义务教育学校;教师;法律地位;公务性

[中图分类号] G521

[文献标识码] A

[文章编号] 1002-4808(2009)09-0021-07

义务教育学校教师与政府、学校构成何种法律关系,应具有何种法律地位,这是我国教育改革面临的一个重要问题,也是当前制订国家中长期教育改革和发展规划纲要急需解决的一个重要问题。从目前对这一问题的讨论看,赞成者主要强调教师待遇的保障和提高,而反对者则主要强调学校自主办学权的落实。就此而言,二者都有其一定的合理性,但有关这一问题的一个基本方面,即教师职业本身所具有的特征在这一讨论中却被忽视了,因此有关教师法律地位问题的本真意义并未得到揭示。为使这一讨论得到进一步深入,本文拟从义务教育学校教师的公务性质出发,来讨论有关教师的法律地位问题。

一、义务教育学校教师职业具有公务性质

200年前,当世界上的先进国家开始其社会的现代化进程之时,教育也同样面临一个现代化的问题。教育的现代化,就其基本的和主要的方面而言,就是教育的普及化。为此,这些国家在推进社会现代化的同时,普遍将过去一直属于私人、地方或者教会管辖范围的教育纳入国家活动之中,通过立法的形式确立义务教育制度,运用国家的力量发展公立学校系统,以此向社会提供普遍的教育服务,教育由此逐步成为一项对社会发展具有举足轻重意义的、大规模的社会事业。作为现代教育实现普及化、大众化的基本制度形式和组织形式,义务教育从其产生之日起就具有向社会各个阶层普遍提供教育服务的功能特征,这一特征使现代教育具有

了此前从未有过的一种新的性质,即公共性。义务教育的公共性表明普及教育不可能通过自发的、私人的力量来实现,只有借助于国家的力量才能真正达到普及的结果。因此,扩大国家在干预和调整教育发展方面的职能,更有效地发挥国家在管理教育事业发展中的作用就成为现代教育发展的一个基本趋势。由此可见,义务教育从其产生之日起就是一种明确的国家责任,一种保证所有人都能平等地接受教育的公法义务。

义务教育学校是由国家设置的、通过公共财政维持的公共服务机构^①,是义务教育的直接提供者,但义务教育本身所具有的公共产品属性需要通过教师的工作才得以最终实现,因此公立学校教师就是国家义务教育责任的具体担当者。尤其是义务教育学校的教师,其教育教学职责中的相当一部分内容都是由国家通过法律、政策予以规定,而不是在学校和教师的合意性基础上协议产生的,其所实施的教育教学活动具有典型的国家性(强制性和公益性)、连续性和稳定性等性质。因此,其职责具有典型的公务性质。如何根据教师职业的这种特殊性对教师,尤其是义务教育阶段的教师作出准确的法律定位,事关教师队伍建设的的大局。因为它关系到国家的教育责任如何体现、教育如何发展,关系到教育如何保证公平,真正惠及人民大众;关系到如何吸引优秀人才从教,完成教师的社会使命;还关系到如何稳定义务教育学校的师资队伍,促进我国基础教育事业健康发展。不仅如此,义务教育学

劳凯声/首都师范大学教育科学学院教授,博士生导师(北京 100037);蔡金花/北京师范大学教育学部博士后(北京 100875)。

①尽管义务教育学校也可以由社会力量举办,通过市场的途径来向社会提供,但义务教育的普及性和公平性必须由政府而不是市场来保证。为此,在世界各国,义务教育学校都主要由政府而不是社会力量来举办的。

校教师的法律地位问题还是当前我国教育法制建设发展面临的一个新问题。2006年6月修订的《中华人民共和国义务教育法》进一步强化了我国义务教育的公共性质，明确规定了义务教育的国家责任：“国家实行九年义务教育制度……实施义务教育，不收学费、杂费。国家建立义务教育经费保障机制，保证义务教育制度实施。”^[1]这就是说，由国家提供义务教育的全额拨款、举办义务教育学校，向社会免费提供义务教育服务，而义务教育学校则不能再向学生收取学杂费。可以说，《义务教育法》规定的国家责任已经从法律上剥夺了义务教育学校作为法人应具有的权利，义务教育学校实际上已不再具备法人的成立要件，不具有与教师签订聘任合同的权利能力。因此，为了保证国家教育目的和教育标准的实现，义务教育学校与其教师之间的法律关系应更强调纵向的法律性质，体现国家的义务教育责任。

不过，教师活动的这种公务性与公务员的公务活动相比也有一定的区别。由于教师的教育教学活动是一种精神领域中具有高度创造性和个体性的活动，在很多情况下要由教师个人作出独立的判断和行动，因此教师的职业活动除了公务性外还会表现出一种专业的性质。公务性质和专业性质并存是教师职业的重要特征。

二、教师职业的公务性质与教师的法律地位

为保障义务教育教师职业的公务性质，世界各国都依据本国的法律传统和政治体制对教师的法律地位作出了适应本国情况的规定。一般而言，义务教育阶段教师具有何种法律地位取决于以下两个方面的因素。

第一，任用教师的主体是政府还是学校。提供义务教育是政府的法定职责，举办公立学校是政府履行国家教育责任的主要方式。但是，具体到如何任用教师，不同国家的做法则各有千秋。典型的做法可归结为如下两种：或由政府直接任用教师，或由学校雇佣教师。

第二，任用教师的形式是任命制还是雇佣制。任命和雇佣这两种教师任用的法律形式，其法律依据分别来自不同的法域，因而所构成的法律关系性质也就不同。通过任命方式建立的法律关系，是基于政府单方面的意志，任命主体与被任命主体之间构成一种纵向型的法律关系，即行政法律关系。通

过聘任方式建立的法律关系则不同，它是聘用者和被聘用者之间在合意的基础上，通过签订聘用合同建立起来的一种横向型法律关系，即民事法律关系。

由于任用主体和任用形式不同，世界各国义务教育阶段教师的法律地位大致上可以分为三类性质不同的类型：由政府任命的教师，其法律地位为公务员；由政府雇佣的教师，其法律地位为公务雇员；由学校雇佣的教师，其法律地位为学校雇员。下面分而述之。

（一）公务员或者教育公务员

德国、法国、日本等大陆法系国家，一般都把教师定位为公务员或教育公务员。由于公务员与国家关系建立在国家忠诚理论的基础之上，公务员须无条件地效忠他所服务的政府，因此构成了一种严格的等级关系。德、法、日等国实行教师公务员制度，教师接受公务员法的调整，保证国家教育职责得到充分的履行，公平地向社会提供一种普遍的教育服务。政府根据教育发展的实际需要，可以强制性地对教师在校际之间作出调配，通过行政手段达到均衡配置义务教育阶段师资的目标。与此同时，由于公务员职业所具有的公务性质，决定了公务员法律地位的特殊性，这种特殊地位主要是以一系列具体的权利为基础的，这些权利往往与其职业保障、医疗和退休待遇密切相关。具有公务员身份的教师，往往具有相当高的职业保障，非因法定事由不受免职或者惩罚。教师一旦失去工作岗位，政府也有责任为其提供新的工作岗位。此外，具有公务员身份的教师还享有较高水平的医疗保障和退休金。

由于具有公务员身份的教师一般必须终身从教，因此具有较高的职业保障，但这同时也使这一制度产生了不可避免的缺陷。第一，缺乏一种积极向上的激励机制，由于教育行政部门和学校无法将低素质教师剔除出教师队伍，致使这一制度有可能变成保护低素质教师的制度。如果一个教师的工作不达标，不论家长或者校长对其如何不满，最坏的结果只是改变任教的学校，而几乎不会被取消从教资格，除非他严重伤害了学生的人身权或者财产权，否则，该教师的公务员身份无法被取消。^[2]如果师资发生结构性变动，尤其是因为生源减少需要裁减教师时，政府必须为这些面临裁减的教师提供新的职位，如果不能提供新的职位，则需要给予教师相应的补偿。第二，给政府财政造成较重负担。根据公务员制度的相关规定，国家必须为教师提供

较高水平的医疗保障和其他福利待遇，在教育财政中占相当大的比例，给政府财政造成了较重的负担。第三，教师的公民权利受到较大的限制。教师在享有公务员权利的同时，必须履行与公务员身份相应的各种义务。例如，教师的争议权（罢课等）受到禁止，团结权、集体交涉权受到特别限制，教师必须接受国家的强制性调动，不得自由选择或者转换工作的地点等。

（二）公务雇员

在美国、英国、加拿大、澳大利亚等英美法系国家，一般都把义务教育阶段教师定位为公务雇员。教师由教育行政部门任用，并为之签订雇佣合同。

政府雇佣与政府任命的不同之处在于，教师与政府构成的是一种基于平等自愿而建立的雇佣合同关系，这种关系意味着合同的双方可以就某些内容进行平等协商，通过谈判达成共识并写入合同之中。例如，美、英等国的教师具有大陆法系国家所没有的集体劳动权，可以通过集体谈判的形式与政府签订集体合同。实行公务雇员制度的国家，教师在经过一定年限的雇佣之后，可以获签无限期合同，具有一种终身雇佣的法律地位，如美国的长聘制度就是为了保障教师不被恣意解雇而制定的。一般来说，实行公务雇员制度，具有与教师公务员制度一样的优点，即有利于实现义务教育目标，有利于公平地配置师资力量，同时教师也能获得较好的职业保障。但由于教师只是政府通过合同雇佣的人员，因而不能享有国家公务员的某些福利待遇，因而政府的财政负担相对较轻。同时，相对于公务员而言，教师能享有相对较大的公民权利，其争议权、罢工权受到一定的保护。

当然，教师公务雇员制度也有很多不容忽视的缺点。其中，与教师公务员制度相同的是不利于教师之间的竞争，不利于剔除不合格的教师，教育质量难以提高。这些问题已经引起一些国家的重视。例如，美国已经有部分州取消了过去的长聘制度，政府与教师不再签订无限期合同，而改签固定期限合同。

（三）雇员

在欧洲，有部分国家将义务教育阶段教师直接定位为雇员，由校长雇佣，但由政府支付工资。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、监督和评价教师的工作。教师在雇佣期限内享有教育自由权以及作为公民应享有的其他权利，并在某些方面享有较公务员和公务雇员更

多的权利，如争议权、罢工权受到限制的程度较低。

由学校雇佣教师，具有以下优点：第一，有利于提高学校办学的灵活性和积极性，学校可以根据自身发展的需要雇佣教师；第二，有利于促进教师竞争，更新教师队伍，解雇不合格教师，提高学校的办学水平和竞争力；第三，有利于减少政府的管理事项，提高政府行政的效率；第四，有利于实现教育效益的最大化。但是，学校雇员制度也存在缺陷：第一，教师教育教学职责由合同来规定，不利于体现国家的教育教学职责；第二，教师的职业安全和职业保障难以落实，如果学校由于生源不足等情况对教师进行结构性调整，则学校就会与教师解除雇佣合同，并且不须履行为其重新寻找其他工作的义务；第三，由于教师是由学校雇佣的，因此政府无权调配、调动学校的教师，不利于实现区域内义务教育师资的均衡。

三、我国教师法律地位的沿革

我国的现代法制始于清末，取法日本，具有大陆法系的基本特征，因此教师的法律定位也类同于欧陆国家，被定位为国家公职人员。1949年以后，教师连同其他事业单位的工作人员与政府部门的工作人员一起，统称为国家干部，在任用、晋升、工资福利、退休、奖惩等方面一直适用国家干部管理的一套政策法规。在这一体制下，教师由国家人事部门严格地按照国家干部的身份进行统一管理。国家通过任命的方式，将教师纳入国家干部队伍，教师接受一种与政府官员基本相同的管理形式。教师与政府之间直接构成了一种隶属性的内部行政关系，其权益由政府保障，并接受政府的指导监督。

从20世纪80年代开始，我国经历了一个由计划经济体制向市场经济体制的社会转型进程，教育体制也由此发生了相应的变革。1985年，《中共中央关于教育体制改革的决定》提出：“改革管理体制，在加强宏观管理的同时，坚决实行简政放权，扩大学校的办学自主权；调整教育结构，相应地改革劳动人事制度。”^①这里所谓的“简政放权”包括了中央向地方和政府向学校两个维度上的放权，是中央政府与地方政府、政府与学校之间的一次权力再分配。其中，扩大学校办学自主权，改革教师人事制度的目的在于提升学校的法律地位，使学校成为独立自主的办学实体。从20世纪80年代末到90年代初，我国酝酿建立公务员制度，庞大且外延模糊不清的

国家干部群体开始分化。1987年党的十三大报告提出了对国家干部实行分类管理的设想，1992年党的十四大进一步明确地提出了要按照机关、企业和事业单位的特点，建立分类管理的人事制度。由此，学校开始进行人事制度改革，引入聘用方式，试图打破终身制的国家干部身份，并在部分学校积极进行内部管理体制变革。^[4]教师聘任制逐步在一些公立学校得到推广，为教育决策者所采用。1993年2月13日，中共中央、国务院印发的《中国教育改革和发展纲要》提出：“积极推进以人事制度和分配制度改革为重点的学校内部管理体制变革。在合理定编的基础上，对教职工实行岗位责任制和聘任制，在分配上按照工作实绩拉开差距。改革的核心在于，运用正确的政策导向、思想教育和物质激励手段，打破平均主义，调动广大教职工积极性，转换学校内部运行机制，提高办学水平和效益。”^[5]这说明教师聘任制已经得到国家最高决策层的认可。

1993年10月通过的《中华人民共和国教师法》以法律的形式把教师规定为专业人员，正式确立新的教师地位，并在第十七条规定：“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。”^[6]1995年通过的《中华人民共和国教育法》再一次明确规定学校实行教师聘任制。两部法律所规定的教师聘任制，是一种不同于以往任命制的新的用人制度。教师任命制向教师聘任制的转变导致了两个方面的变化。第一，任用教师的主体由政府转变为学校。以往的任命制规定教师与政府构成任用关系，用人主体是政府。而新的教师聘任制则规定教师与学校构成任用关系，用人主体不再是政府而是学校。第二，任用教师的形式由任命制转变为聘任制。在改革之前，教师的任用采取由政府人事部门任命的形式，所建立的是一种政府与教师之间的纵向型人事法律关系。而在改革之后，教师的任用是采取由学校与教师签订聘任合同的形式，所建立的是一种学校与教师之间的横向型聘任法律关系。由此可见，有关教师聘任制的改革已经从法律上彻底改变了我国原有的教师任用制度，这一变化不仅涉及教师的法律地位，而且涉及到教师与政府、与学校、与学生的关系，涉及教师的权利和义务、资格任用以及工资待遇等，甚至在教师的权利受到侵害时，寻求救济的途径和方式也由此发生变化。

四、当前有关教师法律地位的若干改革动向

（一）事业单位人事制度改革趋势

2000年8月，中组部、人事部发布《关于加快推进事业单位人事制度改革的意见》，规定所有事业单位与职工都要按照国家有关法律、法规，在平等自愿、协商一致的基础上，通过签订聘用合同，确定单位和个人的人事关系，明确单位和个人的权利和义务。2002年7月，人事部又提出《关于在事业单位试行人员聘用制度的意见》，要求除按照国家公务员制度进行人事管理的以及转制为企业的事业单位以外，都要逐步试行人员聘用制度。通过这种改革，采取聘用合同规定聘用人员与单位之间的权利和义务。这一改革使得事业单位的人事关系逐渐出现某些类似于劳动关系的性质。为此，最高人民法院在《关于事业单位人事争议案件若干问题的规定》和《关于事业单位人事争议案件适用法律等问题的答复》中对此作出了反应，根据上述两部文件的规定，事业单位与其工作人员之间因辞职、辞退及履行聘用合同所发生的争议，适用《劳动法》的规定处理。这就从司法层面对人事关系适用《劳动法》迈出了实质性的一步。尽管这还只是一种尝试，但已使事业单位的人事关系开始脱离纯公法领域，从行政法律关系向劳动法律关系转变。这种做法使事业单位改革有了一种可能的走向，即由劳动法来调整改革后的人事关系。

上述变化并不仅限于事业单位，在国家机关的改革中，人事关系的某些方面也出现了向劳动关系转化的趋势。这种改革趋势的最新动向是2008年3月11日第十一届全国人民代表大会审议通过了国务院机构改革方案，同意将人事部、劳动和社会保障部的职责进行整合，组建人力资源和社会保障部，其目的在于“统筹机关、企事业单位人员管理，整合人才市场与劳动力市场，建立统一规范的人力资源市场，促进人力资源合理流动和有效配置，统筹就业和社会保障政策，建立健全从就业到养老的服务和保障体系”^[7]，从而“更好地发挥我国人力资源优势，进一步解放和发展生产力”^[8]。同时，在国务院机构改革过程中，“要适时推进事业单位分类改革。按照政事分开、事企分开和管办分离的原则，对主要承担行政职能的事业单位，要逐步转为行政机构或将行政职能划归行政机构；主要从事生产经营活动的，要逐步转为企业；主要从事

公益服务的，要整合资源，强化公益属性，加强政府监管。同时，配套推进事业单位养老保险制度和人事制度改革，进一步完善相关的财政政策”^[7]。上述决策使人事关系和劳动关系这两类性质完全不同的法律关系在新的体制下有了某种融合的可能性。受此影响，教师与学校的聘任关系的某些方面可能会从劳动关系的角度重新加以解释，与此相应，教师的法律地位也有可能趋同于劳动者。

聘任制问题并非教育体制改革所独有，而是更大的国家事业单位管理体制改革的产物。然而聘任制改革一旦在学校内部开展，就成了学校内部管理制度改革的一项重要内容。今日之学校既非行政机关，又非民商法意义上的法人，其法律地位尚不明确。教师与学校之间的聘任关系既具有行政法律关系的某些特征但又不同于典型的行政法律关系，既具有劳动关系的特征但又不属于私法意义上的劳动关系。改革使问题变得不再是非此即彼那么简单，而呈现出一种非此非彼、亦此亦彼的复杂情况。这一改革会如何取舍，最终会形成怎样的面貌，在很大程度上将取决于我国事业单位人事制度改革的走向。

(二) 教育立法的动向

如何解决教育体制改革中的这一难题，目前有两种典型的改革思路：一种是公法学的改革思路，一种是民商法学的改革思路。

公法学的改革思路认为，公立学校是国家以培养人才为目的而举办的、由公共财政经费维持的公立、公益性机构，因其特定目的的公益性和服务对象的不特定性特征而享有确定的公权力，有别于以私益为归宿的企业法人或单一的民事主体。公立学校的办学权利是一种以公权力为主的复合型权利，为此应保证公权力得到公正的行使。公立学校作为公务法人依法享有的民事权利不应当损害公立学校的公益性质，必须依据公立学校的功能对其法人权利作出必要的限制，应从公法的角度对公立学校法人的法律地位及其权利义务作出必要的规定。

民商法学的改革思路则认为市场的资源配置方式和管理方式是可供选择的另外一种学校运营方式，应该建立一种基于新的市场制度的全新的公立学校体系，加强学校自治并打破科层制的束缚。为此，他们提出借鉴现代企业制度中最重要的组织架构，建立公立学校法人治理结构来协调学校与政府之间以及学校内部各利益集团之间利益关系的改革构想。这一改革思路是从政府、社会和学校三者责

任出发，对公立学校中各利益相关者的权利和利益进行明确的定位，是以学校法人制度和法人治理结构为核心对公立学校体制改革的整体设计。

应该说，上述两种不同的思路具有各自不同的改革价值取向和对公立学校的社会定位；公法学思路更强调国家的作用，而民商法学思路则更强调市场的调节。从某种意义上说，两种思路甚至具有不可通约的性质。

当前的教师人事制度改革似乎正摇摆于这两条改革思路之间。从《教育法》和《教师法》关于教师聘任制的规定来看，义务教育学校被赋予法人地位之后，扩大了学校办学自主权，取得了独立聘任教师的权利。这一变革可能会带来以下两个问题。第一，学校独立聘任教师有可能造成校际之间的人才竞争，拉大义务教育学校的校际差距。由学校直接聘任教师，这意味着学校之间会出现人才竞争。处于优势地位的学校，更容易吸引优秀的教师前来任教；而处于劣势地位的学校，则因吸引力不足而难以吸引优秀的人才从教。长此以往，学校之间师资水平的差距将进一步加剧，甚至背离义务教育均衡发展的目标。第二，以私法为基础来调整义务教育学校的人事关系，有可能导致义务教育学校教师职业的公务性受到损害。我国《教师法》第十七条规定，教师与学校在平等自愿的基础上签订聘任合同，明确双方的权利、义务和责任。这一规定建立在私法意思的自治基础之上，如此来调整教师聘任关系，有可能背离教师职业的公务性质，出现损害国家教育利益和学生受教育权利的情况。

为保证义务教育的公共性质，由政府聘任教师可能更符合我国的实际情况。实际上，这种做法更能与2006年修订的《义务教育法》保持法理上的一致性，能更好地强调义务教育的国家责任。新的《义务教育法》规定义务教育学校由国家举办（第二条、第四十二条）、义务教育标准由国家制定（第十六条、第三十条、第三十五条），从而剥夺了义务教育学校原先作为法人所具有的一系列权利。因此，义务教育学校实际上已经不具备法人的成立要件，不具备独立与教师签订聘任合同的能力。根据这一新情况，当前很有必要重新来设计义务教育学校教师的法律地位。

五、几种可能的政策选择

义务教育学校教师的法律地位问题不仅在教育

系统,而且在全社会都是一个根本性的、可能会产生连锁反应的大问题,因此如何定性并建立相应的制度对义务教育学校教师队伍建设将产生深远的影响。从改革的角度看,解决这一问题可以有如下两种不同的构想:一种是规定为公务员、准公务员或公职人员,这种做法更多地强调教师职业的公务性质;另一种是规定为专业人员或劳动者,这种做法更多地强调教师的专业性质。为更好地体现义务教育学校教师职业的公务性质,落实国家的教育责任,显然第一种构想更符合中国教育改革和发展的实际情况。为达到这一目的,根据制度建构的难度和实施的实际可能性,可以有以下三种不同的政策选择。

第一种选择:把义务教育学校教师纳入公务员队伍。

从现行法律的规定看,教师符合公务员的条件,完全可以纳入公务员队伍之中。《公务员法》规定的公务员是指依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员。从《教师法》的各项具体规定看,教师职业是基本符合《公务员法》规定的。如果教师职业纳入公务员队伍中,根据该法关于公务员职位分类制度的规定,可以将其纳入公务员职位类别中的专业技术类,亦可根据教师的职位特殊性,增设为一类单独的职位类别。《教师法》第三条虽然对教师职业作了“专业人员”的定位,但同时多处规定中强调了教师职业所具有的双重性质,即专业性和公务性。由此可见,有关教师的这一定位并未排除把教师定位为公务员的必要性和可能性,把教师定位为公务员,在法理上并无不妥之处,不会有大的制度上的冲突。

当然,把教师纳入公务员队伍会产生深刻的社会影响,因此有可能会伴随产生一些新的问题。比如:在对公立小学和初中教师实行公务员制度后,在其他学校教师和相关职业群体中有可能因此产生攀比。此外,把教师纳入公务员制度,还应制订更为严格统一的准入条件、工资标准和管理办法,对目前各地已形成的工资标准及其管理办法需要从政策上进行协调。这些情况都应在制订和实施这一方案时予以重视并有预案。

第二种选择:建立独立的教育公务员制度。

由于《公务员法》并没有把教师规定为国家公务员,因此直接将教师纳入公务员队伍的做法可能会面临立法上的困难。如果上述设想一时难以实

现,则可以考虑以《公务员法》为依据,通过立法直接建立独立的教育公务员制度,这同样是一种现实可行的做法。建立教育公务员制度可以在保持教师职业公务性的同时兼顾其专业性的特征,充分体现教育工作和教师职业的特点,并根据我国教师管理中实际存在的现状和问题提出完整的解决方案。

教育公务员制度的基本功能在于规范和调整政府与教师之间的关系,保证教师职业公务性质的实现。其内容大致应包括教育公务员的聘任录用、职务任免、职称评定、奖惩与考核、培养和培训、福利待遇等一套教师管理的法律制度。因此,就其性质和内容而言,该制度具有鲜明的公法特征,是公务员制度的一个下位制度。建立单独的教育公务员制度,可以兼顾教育教学活动的公务性和专业性,有利于保持教师队伍的连续性和稳定性,有利于建立一支具有良好素质、结构合理、相对稳定的教师队伍。

在现行制度框架下建立独立的教育公务员制度已经具备一定的基础。因为现行有关教师的政策和法律制度,在参照公务员有关规定的基礎上,实际上已形成了一套关于教师人事、工资和福利待遇等在内的制度,这是一套系统的、带有典型的人事制度特征的公法制度。因此把教师纳入公务员制度不需对现行制度做大的调整。根据《国务院关于基础教育改革与发展的决定》和《国务院办公厅关于完善农村义务教育管理体制的通知》等文件,中央政府制订中小学教职工编制标准,通过转移支付等形式保障教师工资;省级政府核批中小学教职工编制,帮助并督促县级政府确保中小学教职工工资按时足额发放;地市级政府审核上报中小学教职工编制;县级政府选拔和任命中小学校长,统一调配县内中小学师资,履行教师资格认证、招聘录用、职务评聘、培养培训、调配交流、考核奖惩等职能。根据国家有关规定,教师工资与公务员一样纳入政府预算,由财政统一发放。上述这些规定与现行的公务员制度具有制度上的衔接性,是建立独立的教育公务员制度的体制基础。

《公务员法》第十四条规定:“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。”^[9]这一规定为教育公务员制度的建立提供了法律上的可能性,根据上述规定,可以由国务院制订《教育公务员条例》,以行政法规的形式规定有关教育公务员制度的全局性问题。

建立独立的教育公务员制度是重大的制度创新,不仅需要制订新法,而且需要对现行的《教育法》《教师法》和《义务教育法》的相关条款进行修改,因此涉及的工作量可能较大,也较艰巨。

第三种选择:把义务教育学校教师规定为国家工作人员。

就现实情况而言,无论是将教师纳入公务员队伍,还是建立独立的教育公务员制度,都会面对无法回避的立法难题。为保证教师职业的公务性质,如果近期内还难以将教师直接纳入公务员队伍或建立独立的教育公务员制度,教育政策和立法仍应积极推动确立教师的国家工作人员身份,而不应将教师定位为普通劳动者或自由职业者。

把教师定位为国家工作人员在现行法律体系中已具备条件。根据《刑法》第九十三条的规定,国家工作人员是一个确定的法律概念,其外延比现行《公务员法》所规定的公务员范围更大,教师完全可以归入这一范畴之中。这一做法尽管不能从根本上解决有关教师地位的所有问题,但仍可从底线上保证教师职业的公务性质,强调其与政府所构成的公法关系,不至于把教师职业蜕变为自由职业者。在制度设计上,我国可以参考国外有关政府雇员的制度规定,由教育行政部门聘任教师,与教师签订聘任合同。其实,近年来许多地方在实施教师聘任制的过程中,并非由学校聘任教师,而是由地方教育行政部门与教师签约,这种做法已经把教师变成了政府雇员。但是,目前我国尚未有与政府雇员相

关的法律制度,因此这可能会给这一制度的建立带来一定的困难。

[本文系教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“教师社会与经济地位研究”(项目编号:05JZD00032)的中期成果]

[参考文献]

- [1] 中华人民共和国义务教育法[EB/OL](2006-06-30)[2009-06-25].http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2006-06/30/content_323302.htm.
- [2] Teachers and the Teaching Profession in Germany[EB/OL].(1999-06-01)[2009-06-20].http://www.ed.gov/pubs/German Case Study/chapter5b.html.
- [3] 中共中央关于教育体制改革的决定[EB/OL](1985-05-27)2009-06-26].http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/18/info3318.htm.
- [4] 李连宁,孙霄兵.《中华人民共和国教师法》条文简释·三[J].中国民族教育,1994(3):18-21.
- [5] 中国教育改革和发展纲要[EB/OL].(1993-02-13)[2009-06-22].http://www.people.com.cn/item/flfgk/gwyfg/1993/112701199312.html.
- [6] 中华人民共和国教师法[EB/OL](2006-02-17)[2009-06-12].http://www.jyb.cn/jyzt/jyfg/jyfl/t20060217_10595.htm.
- [7] 关于国务院机构改革方案的说明[EB/OL](2008-03-12)[2009-07-25].http://www.rsj.hd.gov.cn/E.ReadNews.asp?NewsId=538.
- [8] 中华人民共和国公务员法[EB/OL].(2005-04-27)[2009-06-22].http://politics.people.com.cn/GB/1026/3354665.html.

(责任编辑 余丽红)

(上接第20页)

我们突出了教育活动过程中的智慧因素,从而突出了学生工作开展方式的动态生成。各类教育活动都充满着动态生成的可能,我们针对常见的表演式、机械性的教育过程,强化了教育中的师生多元参与、多维互动,倡导师生过程中的真实沟通、交流、对话、提升,形成了促进真实的生命成长的活动形态。

我们突出了班主任、学生工作负责人自身成长的自觉,从而形成学生工作开展方式的内在自觉。在教育理念的自觉更新与自我形成,在思维品质的自我提升,在成长内动力的唤醒与自我发展方面,“新基础教育”的班主任、学生工作负责人,体现出强烈的生命自觉之特征。

[本文系国家社科“十一五”规划(教育学科)重点课题“建设创新型国家与和谐社会背景下的素质教育研究”(项目编号:AAA060002)的成果之一]

[参考文献]

- [1] 叶澜.命脉[M].桂林:广西师范大学出版社,2009.
- [2] 叶澜,郑金洲,卜玉华.教育理论与学校实践[M].北京:高等教育出版社,2001:136.
- [3] 李晓文.潜能发展观·形成于“新基础教育”改革实践的渐悟渐构[G]/叶澜.基因.桂林:广西师范大学出版社,2009:179.
- [4] 叶澜,李政涛.为“生命·实践教育学派的创建而努力·叶澜教授访谈录”[G]/叶澜.回望.桂林:广西师范大学出版社,2007:155.

(责任编辑 杨清)