

J I A O S H I L A O D O N G Q U A N Y A N J I U

教师劳动权研究

Study on Teachers' Labor Rights in China

王工厂 著

河南人民出版社

教师劳动权研究

Study on Teachers' Labor Rights in China

王工厂 著

河南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

教师劳动权研究 / 王工厂著. — 郑州: 河南人民出版社, 2014. 6

ISBN 978 - 7 - 215 - 08813 - 9

I. ①教… II. ①王… III. ①教师 - 劳动权 - 研究 IV. ①D912.504

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 121004 号



河南人民出版社出版发行

(地址: 郑州市经五路 66 号 邮政编码: 450002 电话: 65788077)

新华书店经销 河南鸿运印刷有限公司印刷

开本 890 毫米 × 1240 毫米 1/32 印张 9.875

字数 246 千字

2014 年 6 月第 1 版

2014 年 8 月第 1 次印刷

定价: 48.00 元

内 容 提 要

随着中央发布推进事业单位改革的政策以及相关法律紧张有序的制定,事业单位的改革正在进入深水区。公立学校作为公益类的事业单位,其权利义务的界定与分配更为复杂也甚为紧迫,但作为实施教育职责主体的教师,其权利的研究却存有诸多问题。与一般劳动者权利研究较为繁荣的现状相比较,教师权利研究已远远落后,既不能适应高校作为事业单位进行纵深改革推进的需要,也极大制约了教师权利的有效实现。对教师权利及相关问题展开研究对正在进行事业单位改革、相关教育法律的修订和教师这一特殊职业群体权利的救济均有重要的现实意义。

教师得否享有劳动法上的劳动权,在于其是否具备劳动法上劳动者的法律身份。劳动者以劳动关系为载体行使劳动权,学校与教师间形成法律关系的属性是判断教师法律身份之前提。各国教师与国家在法律上的关系,因政治、经济、社会及文化的不同因素,产生了不同的法治思想,而有不同的身份。《中华人民共和国教师法》中也明确了在学校与教师间实行聘任制,强调国家、学校与教师法律地位之平等,因此,虽然特别权力关系理论对学校与教师间法律关系的确有影响,但教师聘任合同以劳动合同定位并关注其特殊性应是更符合权利观念发达之势和我国立法现状。

教师为劳动法上的劳动者,这一法律身份之界定为其拥有劳动权的前提。从劳动关系形成与变迁角度定义劳动法上的适格劳动者,应综合考量劳动关系之本质和特征。通过对两大法系中劳动者的定义和认定标准的观察,可以发现,各国在认定劳动者的标

准上趋同。尽管我国法律并未直接定义劳动者,但劳动者法律身份的认定,仍体现了以劳动者保护为目的的扩大化的劳动立法趋势,更多强调了对实质劳动者的认定。教师作为劳动者,应当符合劳动者身份的形式标准或实质标准。在以劳动关系判定标准来分析学校与教师间的法律关系的同时,不难发现学校和教师均为适格劳动关系主体。

教师的法律身份定性之目的即是为教师权利提供更为广泛的法律保护。但与基于劳资双方利益之对立冲突所形成的一般劳动者之身份相比,教师的劳动者法律身份体现诸多特殊之处。这些特殊性不仅表现在学校与教师间劳动关系在权利内容及实现、权利救济、法律适用等方面,还表现为教师劳动者身份取得具有资格限制。将教师法律身份定位为特殊劳动者,实质在于以劳动法视角对其权利的行使与保障进行的思考。

劳动法上的劳动权是公民在享有宪法上劳动权利的前提下所产生的特定权利,是劳动法对公民所享有的宪法权利的具体化和制度化,就域外法视野下的教师劳动权体系观察,国际法渊源中教师劳动权内容包含了国际法中教师劳动权内容一般性规定,也包括了有关教师劳动权的专门国际法规范。具体到国家而言,私立高校教师劳动权在内容和行使上争议较少,公立高校无论在英美法系还是大陆法系国家均有较多限制。就中国而言,应当基于专业人员身份来认识和把握教师劳动权的内涵,包括对教师专业人员地位认定的要求,以及在把握教师专业自主权和教师学术自由权的前提下,充分认识和界定教师劳动权内容。

教师劳动权能否获得相应司法救济,实质决定了教师相关权利法律宣示存在的价值。教师劳动权本身就是一个极富实践品格的问题。就教师劳动权救济的比较法角度观察,美、德等国教师劳动权救济途径均包含了教师申诉、仲裁和诉讼等救济途径。我国教师劳动权非诉讼救济制度中,教师申诉制度在实践中存在较多

问题。在教师劳动权争议仲裁救济渠道上,我国采用了劳动、人事的二元处理模式。公立学校作为事业单位,教师劳动权争议适用人事争议处理,私立学校教师则适用劳动争议处理模式。单就立法趋势而言,二者有融合趋势;然而就事业单位改革方向而言,人事争议仲裁制度应当会长期存在。如何完善该制度是一个较为紧迫的问题。与非诉讼救济范式相比,教师劳动权诉讼救济意义更为重大,但由于法律有效规范的缺位,实证研究显得更为重要。

Abstract

With the policies of propelling institutions reformation published by government and the formulation of relevant laws, the reformation for institutions is entering the profoundal zone. Public colleges and universities are institutions of public welfare. Thus, the identification and allocation of their rights and obligations are more complicated and urgent as well. However, the research in the rights of teachers who are the real subjects to implement educational responsibilities still has many problems. Compared with the prosperity of the rights research for general laborers, the teachers' rights research has lagged far behind. It cannot adapt to the need for universities' in - depth reformation, and also constrains the effective realization of teachers' rights to a large extent. The research on teachers' rights and relevant issues has great practical significance in the ongoing institutions reformation, the revision of related educational laws and the rights relief for teachers as a special occupational group.

Whether university teachers can enjoy the labor rights presented in the labor law is subject to whether they have the legal status of laborers in it. Labor relations are carriers of exercising labor rights by laborers. The attribute of legal relations between schools and teachers is the precondition of judging teachers' legal status. Teachers in different countries have different status, due to the differences in political, economic, social and cultural factors, which result in different legal

thoughts. In China, teacher's law makes it clear that appointment system is implemented between schools and teachers. Therefore, in spite of the influences to the legal relations between schools and teachers from the theory of special power relationship, teachers' appointment contract based on labor contract and concerning its specificity should be in line with the developing trend of right concept and the current situation of judicature in China.

Teachers are defined as workers in the labor law, the provision of which is the premise of their labor rights. To define the eligibility of workers in the labor law from the perspective of the formation and change of labor relations, the natures and characteristics of the labor relations should be comprehensively considered. It can be found that there is a convergent trend in the standard of laborers' identification all over the world, according to the observation of the laborers' definition and identification in two law systems. Although Chinese laws do not directly define laborers, the identification of the legal status of workers still reflects the magnification trend of labor legislation for the purpose of protecting laborers, and emphasizes the identification of real laborers. As workers, teachers shall conform to the standard in form or substance. It is not difficult to find that schools and teachers both are the subjects of eligibility of workers, via the analysis of the legal relationship between schools and teachers through the labor relation judgment standard.

The purpose of characterizing the legal status of teachers is to provide more extensive legal protection for teachers' rights. But compared with the general workers' identity formation based on the conflict of interests between employers and employees, the legal status of teachers as workers presents many special aspects. These particularities

are reflected not only in labor relations between the schools and the teachers in content and realization of rights, the right to relief, and the law applications, but also in the qualification restrictions in obtaining teachers' laborer identities. The real purpose for positioning the legal status of teachers as special laborers is to deliberate the exercise and protection of their rights from a labor law perspective.

The labor rights for citizens presented in labor law are specific rights under the premise of constitutional labor rights. By the labor law, they are also the specification and institutionalization of constitutional rights enjoyed by citizens. According to the teachers' labor rights system from an Extraterritorial Law perspective, the sources of International Law in the teachers' labor rights content contain general provisions of International Law in the teachers' labor rights content and also the specialized norms of International Law relating to the labor rights of teachers. As for specific countries, the labor rights of private college teachers in content and exercise are less controversial. In both Anglo-American Law System and Civil Law System, there are more restrictions for public colleges and universities. As far as China is concerned, it should be based on professional capacity to understand the connotation of teachers' labor rights, including the requirement for the recognition of teachers' professional status, as well as fully realizing and defining the content of teachers' labor rights under the premise of grasping teachers' professional autonomy and their academic freedom.

Whether teachers' labor rights can obtain related judicial relief actually determines the existence value of legal declaration for teachers' relevant rights. Teachers' labor rights are issues with great practical characters in themselves. In the aspects of teachers' labor rights relief in comparative law, the teachers' labor rights relief chan-

nels in America, Germany and other countries include teachers' complaints, arbitration and litigation. In Chinese non-litigation relief system for teachers' labor rights, teachers' complaints system has many problems in practice. For the dispute arbitration relief channels of teachers' labor rights, our country adopts binary processing mode of labor and personnel. In public schools, personnel dispute processing can be applied to handle the disputes of teachers' labor rights. While in private schools, the mode of labor dispute processing is used. As for the legislative trend alone, both of them tend to combine. However, in terms of the direction of institutions reform, the personnel dispute arbitration system will exist for a long term and how to improve the system is a more urgent issue. Compared with the non-litigation relief paradigm, teachers' labor rights litigation relief is even more significant, but because of the absence of valid legal norms, empirical research appears more meaningful.

目 录

第1章 绪论	1
1.1 选题的由来与意义	1
1.2 相关研究文献综述	8
1.3 研究思路与方法	19
1.4 研究概念的界定	22
1.5 本研究的重点、难点及创新点	23
第2章 学校劳动关系理论分析	26
2.1 劳动关系概说	26
2.2 中国劳动关系现状之反思	38
2.3 学校与教师劳动关系之厘定	41
第3章 学校与教师法律关系分析	55
3.1 我国台湾地区学校与教师法律关系	55
3.2 中国学校与教师法律关系	72
3.3 学校与教师法律关系的特殊性	82
第4章 学校教师劳动者法律身份的界定	87
4.1 劳动者法律身份认定	88
4.2 学校教师法律身份之比较法分析	102

4.3	学校教师劳动者身份的厘定	112
4.4	学校适格劳动关系主体法律地位分析	116
第5章	学校教师劳动权体系	127
5.1	劳动权:劳动者享有的特定资格权利	128
5.2	域外法及我国台湾地区规范视野下的教师劳动 权体系	135
5.3	基于专业人员身份的教师劳动权内涵	150
5.4	中国学校教师劳动权内容探析	163
第6章	学校教师劳动权救济	173
6.1	学校教师劳动权救济的比较法分析	174
6.2	我国学校教师劳动权非诉讼救济制度	182
6.3	中国教师劳动权诉讼救济实证研究	202
第7章	结论	227
7.1	本研究的主要结论	227
7.2	本研究的主要创新	229
7.3	本研究的不足	230
参考文献		232
附录1	本文引用判决书原文	247
附录2	攻读博士学位期间发表的学术论文	299
附录3	攻读博士学位期间的研究项目	300
后记		301

第1章 绪论

1.1 选题的由来与意义

1.1.1 选题的由来

首先,诉讼现状表明我国教师权利实现存在诸多问题。基于职业的惯性,笔者一直关注教师权利在司法实践中实现的状况。通过对河南省法院系统^①在2009~2011三年间发布的裁判文书进行系统梳理,笔者发现,在凸显维护劳动者权利的劳动合同法及相关法律出台后,劳动者的权利意识极大地被调动,权利实现程度也大幅提升。相比之下,教师权利的活跃程度却与之形成了极大反差,也就是说,在其他劳动者权利意识实现程度与诉求越来越高涨的同时,教师权利之发展却陷入低谷。司法救济是权利救济的最后渠道,司法现状整体梳理的结果表明,虽然发生在学校的劳动人事争议诉讼案件呈增加趋势,但以教师为一方当事人的劳动人事争议诉讼数量比重却呈下降趋势,二者呈现背离状态。尽管和

^① 之所以选取河南省,主要在于自2009年10月,河南省三级法院全部实现裁判文书上网公布,在全国法院系统中尚属首家。截至2012年3月,河南省法院共上网公布裁判文书28万余份。ddi.fudan.edu.cn/ind...php?c=resear... 登录时间2012年11月4日。

企业相比,发生在学校的劳动人事争议诉讼案件绝对数量很少^①,但在学校劳动人事争议绝对数量增加的同时,涉及教师的劳动人事争议数量比重却呈下降趋势。^②就教师作为当事人一方的诉讼案件比重变化观察,三年间,教师和学校间发生的劳动人事争议诉讼案件数量分别是,2009年18件,2010年16件,2011年24件;就其所占比重来看,分别是42.8%、26.2%、23.3%,涉及教师的劳动人事争议案件呈现连年递减态势。

作为司法实践问题的教师权利诉讼救济现状面临反常现象,实际上也是我国教师权利制度安排混乱的直接表现,同时也反映出相关理论研究的严重不足。近年来,个别地方甚至出现了教师以“罢教”维护权利的极端行为,这实际上折射出教师权利公力救济体制已经丧失了基本功能。^③这一反常背离现象的出现反映出我国教师权利在学理研究、立法现状、司法实践等各个方面均有需要反思之处。

其次,教师权利研究现状不能适应权利实践需要。目前学界对于教师权利的研究,无论是在研究范式、研究内容还是在研究方法上均存在一些不足,已经不能适应实践需要。综观研究现状,大体有以下特点:

① 自2008年1月至2010年6月22日,中国法院网发布劳动人事争议诉讼文书共计9651件,其中涉及学校和教师(不包含工勤人员)的共计32件,占全部劳动人事争议诉讼数量的3.3%,其中公立学校和教师之间的劳动人事争议共计9件,占0.93%。在历史积累、国际金融危机和劳动者维权意识明显增强等因素的共同作用下劳动争议案件在同时期大幅攀升,以2008年为例,各地劳动争议仲裁机构立案受理案件同比平均增幅为98.03%,大大超过2007年12.30%的平均增幅。资料来源 www.chinacourt.org/html/ajk, 登录时间2010年6月28日。

② 王工厂:《教师劳动权诉讼救济实证研究》,《郑州大学学报》(哲学社会科学版)2012年第6期。

③ <http://news.sohu.com/20081113/n260615703.shtml>, 登录时间2010年6月8日。

就研究范式而言,主要是集中在教育学范畴展开的探讨,体现出较强的封闭性。

资料搜索及综合归纳过程表明,学界对教师职业权利的相关研究主要集中在教育学领域,而教育学界对教师职业权利相关问题的研究基本上是封闭式的。在相关研究中,教师权利被认为是由基本性权利与职业性权利两部分组成,其中基本性权利为教师作为公民的权利,职业性权利是教师作为教育者的权利,源于《中华人民共和国教师法》(以下简称《教师法》)及相关配套性法规的规定。^①也有研究认为,教师职业权利是教师基于特定的职业身份所依法享有的自主进行教育教学活动的一系列权利,也就是学校教师的教学权利,并认为这一权利是基于教师职业的法定权利,将这种权利的特殊性界定为受国家和社会委托的一种公共性权利。^②

总体而言,教育学界的相关研究是从教育学视角出发,将教师职业权利确定为教育法学的研究领域,形成的研究范式基本上是“教育学的”教育法学,笔者认为教育学界对教师职业权利的相关研究较为孤立,呈现出较强的封闭性特征,这增加了教师权利在教育学研究中获得实质性突破的困难。^③

就研究内容观察,目前有关我国教师职业权利的研究大多属于描述性的(descriptive)论述,缺乏对教师职业权利本质属性的理论证成和整体性分析。

教师权利被界定为教师作为专业人员所享有的特殊权利,即教育权利,其权利内涵界定多数直接引用相关法律的规定。以目

① 谭九生:《高校教师权利救济制度及其完善的思考》,《高教探索》2009年第2期。

② 刘冬梅:《高校教师教学权利性质之辨析》,《高教探索》2011年第1期。

③ 王工厂:《高校教师职业权利属性及内涵的反思与界定——基于劳动法的视角》,《现代阅读》(教育版)2012年第11期。

前论述观察,论者一般将教师职业权利的内涵界定为《教师法》第七条规定的内容或者依相关公约内容加以界定,认为教师职业权利大体包括:讲课自由权;参考书使用权;教学设备选定权;对学生的教育评价权;组织或参加教师专业团体权;参与学校校务权;进修权及提升权等。这种界定缺乏对权利属性的定位分析。现有的教师权利主体资格研究只是泛泛地将教师作为政治意义上的劳动者加以说明,而没有就严格法律意义上的概念展开论述,例如有论者认为,“教师,作为劳动者当然具有休息、休养的权利”;^①又如:“教师与其他劳动者都一样享有宪法赋予的劳动权”。^②整体观察,对教师职业权利的研究尚缺乏从权利本质属性展开理论证成和对权利主体的整体分析。

就研究方法看,对教师相关权利的一般性研究较多,缺乏特殊性分析。

尽管现有观点认识到,依据现行《教师法》第七条规定,教师的职业权利包括六个方面,教师所享有的这六项特殊权利,实际上都是劳动权利,但却将教师的劳动权益泛化为教师在就业前、就业中和失业后所享有的与劳动有关的社会经济权利的组合作,进而认为教师职业权利既包括其作为一般公民所享有的劳动权益,也包括教师所享有的特殊劳动权益。^③还有观点认为,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。可见,在研究方法上,现有研究缺乏对教师职业权利的特殊性分析,加之现行教育法柔性过强、刚性不足的共性,教师权利的研究事实

① 劳凯声:《中国教育法制评论》,教育科学出版社,2003年版,第257页。

② 余雅风:《从教师职业的公共性看教师的权利及其界限》,《教师教育研究》2006年第6期。

③ 姚伟,焦岩岩:《“权利本位”理念下的教师专业自主权特征解析》,《东北师大学报》(哲学社会科学版)2011年第1期。

上形成了理论与实践相互脱节的“两张皮”现象。^①

再次,教师权利法律属性需要反思。对教师权利的属性及内涵分析,是教师权利研究的起点,应当就其法律本质加以追问和探讨。本文认为教师权利的法律属性应是劳动法上的劳动权:

其一,劳动权是适格劳动者享有的劳动法上的权利。学界对劳动权属性内涵的争议较多,但多数讨论是基于劳动权的社会权属性和自由权属性展开的,主流观点认为劳动权是兼具社会权和自由权的宪法权,劳动法意义上的劳动权被界定为劳动权利。但笔者认为,基于权利的实践性品格,结合劳动成为权利的历史考察,劳动权作为一个严格的法律概念,是指劳动者所享有的特定的角色权益。^② 现代意义上的劳动问题肇始于18世纪中叶的工业革命,随着以受雇者与雇主间的冲突与合作为主要内容的劳动关系的形成,代表公共利益的国家必须制定相关法律政策,规范双方关系,劳动也就成了具备法律意义的行为。考察这一历史过程,不难发现,在特定的社会经济历史条件下,作为正当权利的劳动成为法律规范的对象不但要求劳动者在法律上应具备“人”的资格,劳动活动在法律上能够被承认是属于人的行为;同时,劳动者在法律上还应具有市场交易者的摆脱了人身依附的平权民事主体身份。而且,劳动的消费与给付在法律上被确认为属于当事人的自由权利与合法交易行为,劳动者依法有权出让自己的劳动力使用权并以此获取报酬。^③ 劳动成为法律规范对象的过程表明,适格的劳动者身份是实现契约化劳动的法律基础,劳动权应当是劳动法上的劳动者享有的特定资格权利。由此,教师权利的劳动权属性界定的基础即在于教师具备劳动法上的劳动者身份,是劳动法上的

① 王工厂:《高校教师职业权利属性及内涵的反思与界定——基于劳动法的视角》,《现代阅读》(教育版)2012年第11期。

② 冯彦君:《劳动权的多重意蕴》,《当代法学》2004年第2期。

③ 秦国荣:《劳动权的权利属性及其内涵》,《环球法律评论》2010年第1期。