

本书由广东优秀教育专著出版基金资助出版

我国教师的权利与义务 及其实现保障机制研究

A Research of Teacher's Rights and
Duties and their Guarantee System
in China

■ 李晓燕 著



A1014229

广东教育出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

我国教师的权利与义务及其实现保障机制研究/李晓燕
著. —广州: 广东教育出版社, 2001.5

ISBN 7-5406-4499-0

I. 我… II. 李… III. 教师-权利与义务-研究-中国
IV. G525.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 87428 号

广东教育出版社出版发行

(广州市环市东路水荫路11号)

邮政编码: 510075

广东新华发行集团股份有限公司经销

肇庆新华印刷有限公司印刷

(肇庆市郊外岗)

850×1168毫米 32开本 10.375印张 240 000字

2001年5月第1版 2001年5月第1次印刷

印数1-2000册

ISBN 7-5406-4499-0/G·4088

定价: 17.00元

如有印、装质量问题,影响阅读,请与我社(电话:020-87616267)联系调换。



广东优秀教育专著出版基金 评审委员会

- 顾 问：许嘉璐 全国人大常委会副委员长、教授
 顾明远 中国教育学会副会长、教授
 李连宁 教育部基础教育司司长
 颜泽贤 华南师范大学校长、教授
 赵学漱 原全国教育科学规划领导小组办公室副主任、
 中央教育科学研究所研究员
 黄尚立 广东省出版集团有限公司总经理、编审
- 主任委员：卢锡铭 广东教育出版社社长、编审
- 成 员：刘劲予 广东教育学院院长、教授
 苏式冬 原广东教育学院副院长、教授
 江家齐 原广州师范学院副院长、教授
 郭 鸿 原广东省教育厅教研室主任
 麦 曦 广州市教育委员会教研室主任
 郭思乐 广东省教育科学研究所所长、研究员
 冯增俊 华南师范大学国际与比较教育研究所所长、教授
 伍柳亭 广东省教育学会秘书长、副研究员
 唐 迅 广州大学心理学副教授
 桑新民 华南师范大学未来教育研究中心主任、教授
 吴惟粤 广东高等教育出版社社长
 张积均 原广东教育出版社副社长、编审
 彭玉彝 广东教育出版社副社长、编审
 金炳亮 广东教育出版社副社长、副编审



广东优秀教育专著出版基金 管理委员会

- 主任：胡国华 中共广东省委宣传部副部长
王屏山 原广东省副省长、九年义务教育教材（沿海地区）编委会主任
- 副主任：张泰岭 广东省教育厅副厅长
李小鲁 广东省教育厅副厅长
刘达中 广东省教育厅助理巡视员
吴至强 广东省新闻出版局局长
朱仲南 广东省新闻出版局副局长
杨永弼 广州市教育委员会主任
杨柏生 深圳市教育局局长
- 成员：黄尚立 广东省出版集团有限公司总经理
苏立功 广东省新闻出版局图书管理处处长
卢锡铭 广东教育出版社社长
彭玉舜 广东教育出版社副社长
金炳亮 广东教育出版社副社长

目 录

绪言	(1)
一 问题的提出	(1)
二 探讨教师权利和义务问题的理论及实践意义	(3)
三 研究方法	(7)
四 社会调查过程及调查的有关情况	(12)

上编 论我国教师的权利和义务

第一章 教师权利和义务的基本理论	(17)
一 教师权利和义务的概念基础	(17)
二 确立教师权利和义务的依据	(32)
第二章 教师权利和义务的内容	(61)
一 教师的基本权利	(61)

二 教师的基本义务	(82)
三 不同级类和地区学校教师所具有的权利和义务 有所差异	(95)
四 教师权利和义务的一致性与背离性	(98)
五 教师的社会地位	(106)
第三章 教师与其他教育主体或社会主体之间的权利 和义务关系及其有关法律责任	(117)
一 教师与学生及其家长之间的权利和义务关系	(117)
二 教师与学校管理机构及管理人员之间的权利 和义务关系	(132)
三 教师与教育行政机构及其工作人员的权利和 义务关系	(141)
四 教师与其他社会主体之间有关教育的权利和 义务关系	(149)
第四章 教师的法律权利义务与职业道德	(157)
一 教育法律规范与教育道德规范的比较	(157)
二 教育法律规范约束过程中道德因素的作用	(166)

下编 教师权利和义务实现的保障系统研究

第五章 自我保障	(179)
一 教师法律素质概述	(179)
二 教师职业法律素质的培养途径	(199)
第六章 法律保障	(209)
一 加强《教师法》配套法规研究,完善《教师法》 实施体系	(210)

二	提高教育立法技术水平，完善保障教师权利 和义务的法律规范体系	(227)
三	教师权利和义务实现的其他法律保障	(242)
第七章	组织保障和社会保障	(251)
一	组织保障	(251)
二	社会保障	(271)
第八章	教师工资和物质待遇的保障	(275)
一	我国教师工资收入现状	(275)
二	我国教师工资拖欠的原因	(279)
三	保障教师工资的对策	(282)
四	提高教师收入水平和保障教师福利待遇问题	(289)
结束语		(295)
参考文献		(299)
后记		(303)
附录		(305)
中华人民共和国教师法		(307)
教师资格条例		(317)

绪 言

一 问题的提出

教师的职业是神圣而崇高的，人类文明的发展和进步，都与教师的辛勤劳动分不开，这一点已经成为社会的共识。当前，世界正处于激烈的国际竞争和新技术革命挑战的时代，世界范围的经济竞争，综合国力的竞争，在很大程度上是科技和人才的竞争，归根结底是教育的竞争。随着对教育的这一社会作用的认识的深入和劳动人口素质对社会及其经济发展的影响日益暴露，教育被提上了经济发展战略地位。这对教育自身的健康发展也提出了迫切的要求。为此，《中国教育改革和发展纲要》提出了我国到 20 世纪末教育发展的总目标，确立了 20 世纪 90 年代各级各类教育发展的具体目标。这些目标能否预期达到，关键在教师。因为教师是办好教育事业的主要依靠力量，诚所

谓“振兴教育的希望在教师”，教师的状况对教育事业能否健康发展具有举足轻重的影响。在面临世界技术革命的激烈竞争的形势下，在社会主义现代化建设过程中，在由此而引起的教育自身的改革和发展中都日益显示出教师的重要作用和地位。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，从而也关系着我国现代化建设事业的兴衰成败。

教师的社会地位主要是通过教师享有的权益和应当履行的义务来体现的。我国目前有 1000 多万各级各类学校的教师。长期以来，他们在教育工作岗位上兢兢业业，无私奉献，为国家培养出了大批人才，为我国社会主义教育事业和现代化建设作出了很大的贡献。但是，从总体上看，教师队伍的思想政治品德和业务素质还有待于进一步提高，才能适应教育事业的迅速发展和教育改革深化的需要。另一方面，教师的社会地位和待遇也有待于进一步提高。尽管近年来国家采取了一系列措施使教师待遇逐步得到改善，但教师收入与其他行业相比依然偏低，城市教师的住房还很困难，一些农村地区的教师，尤其是在偏远地区从教的教师更是在极为艰苦的条件下工作。在现实生活中，干扰、破坏教师履行教育教学职责，殴打教师，拖欠教师工资等侵犯教师人身权利和利益的事件屡有发生，影响了教师队伍的稳定和发展，甚至造成整体师资素质下降。因此，保障和维护教师权利和义务问题尤为突出。

正是基于以上思考，提出了教师的权利和义务及其保障机制研究的课题。本书试图通过阐述教师权利和义务产生的基础，明确教师为什么必须具有这些权利和义务，教师应有的权利和义务的基本内容，在教育实践中教师与其他社会主体之间相互的权利和义务关系，以及教师的法律权利义务与教师职业道德之间的关系等方面的问题的基础上，进一步构建教师权利和义务的实现保障系统，以期对实践有所帮助。

二 探讨教师权利和义务问题的理论及实践意义

1. 国内外教师权利与义务问题的研究现状

从国内情况看,教师权利和义务问题虽然受到广泛的关注,尤其是在社会开始注重个人权利的大环境条件下,教师也普遍关注物质权益与职业权力问题。但是,目前所进行的一些研究中,虽然也有提高教师物质待遇和社会地位的呼吁及保障教师工资方面的内容,在教师职业权力的行使上却更多是从教师职业道德的角度考虑教师应如何行使职业权力,有些应从法律的角度认识的问题还未引起足够的重视。因此,从总体上看,还缺乏对教师的权利和义务及其实现保障系统问题深入而系统的专门研究。

从国际情况看,联合国教科文组织制定了《关于教师地位的建议书》。但由于各国具体情况不同,权利和义务的法源及其内容也不同。英美等国受传统习惯法的影响,主要通过判例法确定教师的权利和义务,教师具有什么权利和义务受到实际上所发生的教育法律纠纷案例的限制;联邦德国、瑞士等国则是通过制定成文法表述教师具有什么权利和义务。这也影响各国对这个问题的研究方法和内容。英美等国主要通过案例研究法展开,而联邦德国、瑞士等国则主要通过解释方法进行。同时其研究内容一般侧重于本国需要解决的热点问题。这在 *Comparative School Law* 一书中反映比较清楚。(但该书主要涉及中小学教师的权利与义务)国外较为系统阐述教师权利和义务问题的专著主要有英国的 Ireland Kenneth 所著 *Teacher's Rights and Duties*

(1984), 另有我国台湾学者薛化元所著《教师的地位与权利义务》(1990)。这两本著作对教师应有什么权利和义务作了较为系统的描述, 前者主要限于英国的情况, 后者则分别对美国、联邦德国、英国、日本等国和台湾的情况进行了讨论, 但均未作深入论证, 说明教师为什么必须具有这样一些权利和义务。国内外研究的现状提出了立足于我国国情对这一课题展开全面研究的要求。

2. 教师权利和义务问题研究的理论意义

教师的权利与义务的提出有其法律依据、理论依据和现实依据。对教师的权利与义务问题进行法理解释, 也是教育法学的理论任务之一。教师应有的权利和义务能否为人们所接受, 能否受到社会乃至教师的尊重, 与人们对其产生的必要性的认识有关, 也与人们对其是否了解有关。教师的权利和义务通常是以法律形式来规定的。法律规定只有通过解释和论证, 才便于被理解和接受, 便于为广大人民群众共同维护和遵守。同时, 法律规定是否科学、合理, 是否符合一定社会中占主导地位的价值理念, 也需要通过论证来确定。近年来我国加强教育法制建设, 公布了一系列对教育事业起到重要保障作用的教育法律和法规。自 20 世纪 80 年代中期开始, 教育法学在我国兴起。但是, 我国目前教师培养培训中, 教育法规知识的普及和教育法律意识的培养还未正式提上日程, 与国际教师培养还有一定差距。这与教育法学自身的理论建设还不够完善, 不能说没有一定关系。因而, 从理论研究需要角度看, 这是有待发展的理论课题, 也是其理论意义之所在。

3. 教师权利和义务问题研究的现实意义

(1) 明确教师的权利和义务, 是保障教师法定社会地位的需要。

针对我国教师合法权益缺乏保障和教师社会地位不高的现

实,我国制定了《中华人民共和国教师法》(以下简称《教师法》),并已于1994年1月1日起生效。^①希望借助于法律手段,对教师的思想品德和业务素质作出明确的规定,并使教师的权益有明确的法律保障,提高教师的社会地位和物质待遇有法可依。应该说,《教师法》的颁布与实施,为提高教师的社会地位和教师自身的素质提供了法律保障。我国《教师法》第一条明确表述其立法宗旨是:“为了保障教师的合法权益,建设具有良好思想品德修养和业务素质的教师队伍,促进社会主义教育事业的发展,制定本法。”这一立法宗旨体现了提高教师社会地位和提高教师自身素质之间的辩证关系。《教师法》围绕这一立法宗旨明确规定了教师的基本权利与义务以及包括教师的资格、任用、待遇、考核、培养培训等在内的一系列保障制度。

然而,《教师法》颁布实施几年来,其贯彻落实情况仍然不够理想,教师权利与义务的实现状况并没有因为《教师法》的制定和生效而取得根本性的好转,这不仅对教师队伍的建设有极大的危害,也极大地损害了《教师法》的权威性和法律的严肃性。这种情况的存在,既与缺乏实施对策的研究有关,也与对《教师法》的宣传普及不够,社会各方面对《教师法》的重要意义及其具体内容了解不够有关,还与《教师法》中建立在教师应有的权利和义务基础上的教师社会地位不够明确有关。因此,笔者认为,研究《教师法》的制定法理和《教师法》本身内容是否合理科学,是加强《教师法》的普及宣传和实施环

① 尽管《教师法》只是规定了教师最基本的权利和义务,阐述教师的权利和义务也并不仅仅依据《教师法》,但它毕竟是关于教师的专门法律,体现了国家对保障教师的基本权利和义务问题的重视。况且,如果教师连《教师法》中所规定的这些最基本的权利和义务都不能得到保证的话,还能指望其他什么呢?因此,《教师法》的贯彻落实,是提高教师社会地位的法律基础。

节的前提条件，乃是当务之急。本研究正是鉴于这一紧迫性的思考而提出和展开的。

通过深入研究教师的权利与义务如何在教育生活中体现，及其对各种可能成为教育法律关系主体的社会主体（包括各种机构、团体、其他组织或个人）有何要求，来提高各种社会主体（包括教师自身）遵守和执行《教师法》和其他法规的自觉性，并加强执法的严肃性，《教师法》和其他教育法规才能真正在教育生活中得到贯彻实施。推动已有教育法规的贯彻实施，提高其法规实效，是本文的现实意义之一。

（2）明确教师的权利和义务，是提高教师素质，加强教师队伍建设的需要。

教师不仅是《教师法》和其他教育法规的保护对象，同时也是这些教育法规的规范对象。可以说，教师是教育法规最大的守法主体群之一。教师不仅要善于维护自身的权益，而且要知道守法，能够履行法定的义务。

然而，从笔者初步了解的情况来看，我国教师中不仅存在教育违法现象，而且有些基层教师由于缺乏对《教师法》中所规定的教师基本权利和义务的全面理解，而对其持消极态度，有些人甚至表示反感，致使有关社会调查难以充分展开。

通过论证教师的权利和义务，明确教师的法定社会地位和职业责任，明确教师的法定权利义务与职业道德之间的关系，作为教师职业的教育内容，有利于培养教师树立正确的职业思想和职业观，了解职业责任，明确职业纪律，提高敬业精神，对于提高师范教育质量具有促进作用。

（3）对教师权利和义务进行客观描述和论证，是教师管理体制改革的需要。

教师管理体制的改革，将由任命制向聘任制方向发展。明确教师的权利和义务，有利于教师聘任制的实行。在实行聘任

制条件下，通常要求聘用方和受聘方在明确双方权利和义务的基础上签订合同，作为相互关系的法律保证。通过教育关系主体双方自觉依法行使教育权利和履行教育义务，使双方建立起民主、平等的关系，也是教育管理体制法制化、民主化的体现。

三 研究方法

研究方法关系着科学研究内容的质量和科学性，尤其是对研究成果的价值有着极为重要的影响。因此，近些年来，研究方法问题受到学术界的普遍关注。

影响研究者选择何种方法进行科学研究的因素主要包括研究者的哲学观和价值观、研究方法理论的发展水平以及研究课题的学科性质。

研究者的哲学观和价值观决定其研究的立场和出发点及其方法论思想。综观当前有关科学研究方法的理论，几乎无不与一定的哲学派别有关，有些干脆直接以哲学派别命名，如人本主义方法论、实证主义方法论、行为主义方法论、心灵主义方法论、历史主义方法论、批判哲学方法论、自然主义方法论等等。各个派别在具体的研究方法上或偏重于定量研究，或偏重于定性的研究，但在有一点上是共同的，即都是为了实现其哲学理想和价值取向服务的。目前，西方的学者也普遍承认这一点。德国学者马克斯·韦伯认为：“个人的价值判断会对尚未被明确承认的科学观点发生影响。”^① 英国学者劳韦里斯也认为，

^① [德] 马克斯·韦伯著，朱红文等译：《社会科学方法论》，51页，北京，中国人民大学出版社，1992。

“历史分析同样以作者的哲学观和思想意识观点为条件；适宜于西方读者的大部分书籍都是基于唯心主义者（或哲学现实主义者）的观点而写的……这就意味着，我们从他们那里吸收的观点不如所希望的那样绝对，那样客观。”^① 每一个研究者都处于一定的社会文化背景之中。对于社会科学研究者来说，这种社会文化的烙印更是明显。正如瑞典学者胡森所指出的：“社会科学研究者本身也是他们着手调查研究的社会过程的一个部分。他们也分享着周围地区的社会价值观和政治价值观。从某种意义上说，他们参与社会自我理解的过程……从研究者依赖于具有各种社会价值观的利益集团和政界这个角度来看，研究者的‘超然态度（aloofness）’只是相对的。”^② 这些论述都明确说明，社会科学研究从一开始就受到人们主观上形成的哲学观、价值观支配，使其研究具有一定的倾向性。因而，自觉地树立正确的哲学观和价值观对于研究是否能够立足于科学、合理的研究出发点，并走出一条正确的研究路子，得出相对客观的、有价值的研究成果，有着极为重要的意义。

基于以上认识，本书作者考虑了我国作为发展中的社会主义国家，在开展社会主义现代化建设过程中应当坚持以四项基本原则为指导这一原则要求，并遵循辩证历史唯物主义的哲学观和邓小平同志建设有中国特色的社会主义理论是我国开展社会科学研究的总体指导思想的原则开展研究。教师的权利与义务首先是具有社会历史性的发展的概念，在不同的历史阶段，教师的法律地位不同，其享有的权利和义务也是有差别的。因

① 赵中建、顾建民选编：《比较教育的理论与方法——国外比较教育文选》，154页，北京，人民教育出版社，1994。

② 瞿葆奎主编，叶澜、施良方选编：《教育学文集·教育研究方法》，154页，北京，人民教育出版社，1988。

此，我国教师权利和义务的设定及其实现保障系统应是以我国国情为基础而提出和建立的。从我国当前情况看，科学研究也应该遵循中央提出的“三个有利于”社会价值观，即有利于发展社会主义生产力，有利于增强社会主义国家的综合国力，有利于提高人民的生活水平。其具体落实到教育科学研究并转化为本课题的研究价值取向，则要求做到有利于实现科教兴国的战略，有利于提高国民素质，有利于调动广大教师的积极性。实现这一价值目标是我们所处的时代向我们提出的历史任务。

社会生产力水平是衡量综合国力的一个决定性指标，但不是惟一的指标，社会精神文明发展程度也是综合国力的重要体现标志。人民生活水平的提高不仅包括以科学技术水平为标志的物质生活水平的提高，同时还包括体现社会文明程度的精神生活水平的提高。而科学技术和教育对发展社会物质文明和精神文明的作用已十分明确。教育承担了从德、智、体各方面全面提高国民素质和培养各级各类专门人才的重要任务。在科学技术与教育之间，教育的作用更为基础。科学技术再先进，也是通过掌握它的人来发挥作用的。而这种能够掌握科学技术、并能运用它造福于人类、为我国社会主义现代化建设事业服务的人只有通过教育来培养。因此，实施科教兴国战略，首先就要发展教育事业，普及科学技术，提高国民素质。先进的科学技术和少数专门人才可以引进，但是国民素质不可能引进，只有依靠办教育培养。教育所承担的提高国民素质这一重要任务本身就是衡量综合国力的一项重要指标。我国要实现建成社会主义现代化强国的目标，仍可借用毛泽东同志的一句著名论断：“人的因素是决定一切的。”在此不是指数量上的多少，而是指质量上的高低和群体合作水平。而教育的这一任务的完成，必须依靠教师的劳动，也只能是通过教师的劳动实现的。

国家在推进改革开放和进行现代化建设事业中要走群众路线

线，相信和依靠群众，调动一切积极因素。具体在教育领域，举办教育事业，也必须相信和依靠教师，调动广大教师的积极性。这就要求一方面创造一定条件，使教师的积极性有其发挥的时空环境；另一方面，也要提高教师素质，使其积极性的发挥有其正确的方向、方法和内容。只有这样，教师的积极性的发挥才有其广阔的前景和价值。明确教师的权利和义务及其相互关系，有利于形成民主氛围，从而有助于教师积极性的发挥。

辩证历史唯物主义原理在社会科学研究中的解释论证方法中的指导作用是我们必须承认和坚持的。运用它来分析教师的权利和义务之间的关系，可以帮助我们更为深刻地理解这一问题。教师的权利和义务之间的关系，体现了社会主义国家的国家利益和社会主义公民的个人利益的辩证统一。明确了教师的法定社会地位和权利，保障教师的个人利益，有利于调动教师的积极性；明确了教师的法定职责和义务，使教师的积极性有明确的指向目标，有利于提高国民素质和国家实现科教兴国的战略。因而必须根据现实条件，处理好教师权利和义务的关系。

研究方法必须与研究对象相适应是选择研究方法时必须遵循的一项原则。虽然自然科学研究方法对社会科学研究有其可借鉴之处，目前在实践中也已有许多自然科学研究方法被引入社会科学研究，但在具体研究过程中，仍然必须考虑影响社会科学研究的明显区别于自然科学研究的因素，而不能机械地模仿使用。如定量研究方法在自然科学研究中比较容易做到精确化，由于其研究对象具有形式化、数学化的特点，使之比较容易获得模拟环境，不受或较少受到研究范围之外的无关因素的影响；而在社会科学研究中，尤其是在教育科学研究中做到这一点则往往有一定困难。这是由于教育现象自身存在模糊性所造成的。对一个教师教学效果的评价，并不是简单地拟定几项量化指标就可以得出客观而公正的评价结果的。教学过程