

中小学教师任用及其 纠纷的处理

陈韶峰 著

THE APPOINTMENT OR EMPLOYMENT OF
TEACHERS IN ELEMENTARY AND SECONDARY
SCHOOLS AND THE SETTLEMENT OF
RELATED DISPUTES



教育科学出版社

Educational Science Publishing House

中小学教师任用及其 纠纷的处理

陈韶峰 著

教育科学出版社

· 北 京 ·

责任编辑 韦 禾
版式设计 杨玲玲
责任校对 贾静芳
责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

中小学教师任用及其纠纷的处理/陈韶峰著. —北京:
教育科学出版社, 2009. 9
ISBN 978 - 7 - 5041 - 4730 - 1

I. 中… II. 陈… III. 中小学 - 教师 - 聘用 - 研究 -
中国 IV. G451. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 087690 号

出版发行 教育科学出版社

社 址 北京·朝阳区安慧北里安园甲 9 号 市场部电话 010 - 64989009

邮 编 100101

编辑部电话 010 - 64989422

传 真 010 - 64891796

网 址 <http://www.esph.com.cn>

经 销 各地新华书店

制 作 北京鑫华印前科技有限公司

印 刷	保定市市画美凯印刷有限公司	版 次	2009 年 9 月第 1 版
开 本	850 毫米 × 1 168 毫米 1/32	印 次	2009 年 9 月第 1 次印刷
印 张	11.5	印 数	1 - 3 000 册
字 数	247 千	定 价	21.00 元

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

摘 要

我国的中小学教师，原作为国家干部任命，现逐步实行聘任制。在中小学教师任用制度的实质性变革过程中，有一系列问题需要解决：教师任用之法律关系不明确，使教师身份无法定性；教师身份不明，使任用制度的结构和具体规则的设计存在矛盾；教师任用之法律关系不明确及任用制度的缺陷，又导致教师任用的纠纷出现后难以安排合适的救济途径。完善我国中小学教师的任用制度，需要从教师的身份、任用制度结构的调整和具体规则的设计、教师任用纠纷的救济等方面综合考虑来提出方案。

我国《教师法》虽规定教师属于学校聘任的专业技术人员，但未明确教师与学校的聘任关系是否属于劳动合同关系，在教师任用的具体规定中，又残存着与行政隶属关系相适应的某些特征，这使中小学教师的身份难以定性。从其他国家和地区的情况看，私立中小学的教师基本与任教学校形成劳动雇佣关系，其

身份是学校雇员；公立中小学的教师身份有三类，即公务员、公共雇员和学校聘用人员，其中公立中小学聘用教师，有可能形成劳动合同关系和行政合同关系。中小学教师的职业具有公务性、专业性和公益性特征，其身份之所以不同，在于不同的国家和地区对于其职业特点的侧重不同。本书认为，我国的公办中小学教师与任用者之间的聘任关系定性为行政合同关系比较合适；民办中小学教师与学校的聘任关系定性为劳动合同关系比较合适。

我国中小学教师的任用，先是在干部任命体制下产生教师职务制度，国家把教师确定为聘用专业人员后，又增加教师资格制度和教师聘任制度，这三大任用制度存在结构性弊端：教师技术岗位的聘任与教师聘任被人为割裂，教师资格与教师职务任职资格相分离，教师职务的评与聘却合在一起。在具体规定上，教师聘任制度未充分体现教师职业特点且程序性规定不严谨，教师资格分类也还不完善。就其他国家和地区的情况看，中小学教师的任用制度由资格制度和聘用（或任命）制度两部分构成；中小学教师资格之分类、取得、撤销等被法定化；公立中小学教师之甄选有严格的程序制约；中小学教师职业之相对稳定有制度性保障。有鉴于此，本书建议将教师任职资格的评审与教师职务的聘任分开，前者与现行教师资格的认定合并，后者与教师聘任合并，形成新的教师资格制度和教师聘任制度。在此基础上，增加教师资格的专业等级划分，对资格证的更换、资格申请的拒绝及资格的丧失和撤销、违反教师职业许可规定的法律责任等进一步完善。关于中小学教师的聘任，民办中小学聘任教师，可基本适用劳动法律规范。公办中小学聘任教师，其法律关系定性为行政合同关系，具体聘任规则应体现公法特征，包括限制短期合同的续签次数，以签订中、长期合同

的手段保障教师职业的相对稳定；规定聘任决策组织的人员组成和决策方式，体现民主决策和教师专业自主；严格执行公开招聘制度和回避制度，通过行政程序的制约确保教师甄选的公正；规定学校对教师作出不利人事决定的法定事由和程序，防止学校滥用聘任权。另外，因公办中小学与教师的行政隶属关系不复存在，应取消以此为前提的对教师的行政处分。

目前我国中小学教师任用纠纷的处理，有关教师资格的争议，通过行政复议、行政诉讼解决；有关教师职务的争议，一般仅能通过行政申诉解决；有关教师聘任的争议，其法律救济途径涉及行政申诉、人才流动争议裁决、劳动仲裁、人事争议仲裁、行政诉讼、民事诉讼等。我国中小学教师任用纠纷之处理存在的问题是，不健全的教师申诉制度不足以提供有效救济；教师职务纠纷被排除在复议和诉讼的受案范围之外；教师聘任纠纷的救济途径尚未合理确定。出于比较借鉴的需要，作者考察了部分国家和地区中小学教师任用纠纷的救济制度，得出如下结论：有关中小学教师资格方面的争议，通过听证、行政申诉（诉愿）和行政诉讼的渠道解决；私立中小学教师的聘任纠纷，一般通过劳动仲裁和民事诉讼解决；公立中小学教师的任命或聘任纠纷，因法律关系的差异而导致救济途径不同，但大多同时提供行政救济和司法救济。本书建议，在明确我国中小学教师任用的法律关系性质，调整我国中小学教师任用制度结构的基础上，对于教师资格方面的争议，适用行政复议和行政诉讼的救济途径；对于教师聘任方面的争议，民办学校的教师聘任纠纷，适用劳动仲裁和民事诉讼的救济途径，公办学校的教师聘任纠纷，适用人事争议仲裁和行政诉讼的救济途径。

Abstract

In our country, teachers in elementary and secondary schools were appointed as public servants before, but now, they are becoming employees step by step. During the process of the transformation, there are a series of problems to be solved: the indeterminacy of the status of teachers due to the blurred legal relationships between teachers and their appointers or employers, the illogicality between the appointing structure and specified rules of the teacher appointment (or employment) system because of the ambiguous status of teachers, and the difficulties in settling the disputes of employment or appointment as a result of above-mentioned blurred legal relationships between the teacher and the appointer/employer as well as the limitations of the appointing/employing system. To improve this situation, we should solve the problems of the teachers' status, the teachers' appointment system, and the remedy

methods of settling the appointment disputes.

According to the Teachers Law of our country, teachers are professionals employed by schools. But, it does not specify whether the nature of the relationship between teachers and their employers is labor contract or administrative contract relationship, and there are some remnants of administrative subordination relationship in current rules of teacher employment. All these lead to the indeterminacy of the teachers' status. In some foreign countries and regions, teachers in private schools are employees; teachers in public schools are divided into three kinds: public servants, public employees, and school employees. Teachers working in public schools may have a labor contract or administrative contract with education authorities. Teachers' occupation carries the nature of public service, professionalism, and public welfare. Different countries and regions place stress on different aspects of the nature, accordingly teachers may have different status. The author's argument in this dissertation is that, in our country, the relationship between public schools and teachers should be defined as an administrative contract relationship, and that the relationship between nonpublic schools and teachers should be defined as a labor contract relationship.

In our country, the system of teachers' technical posts was established under the background that teachers were appointed as cadres, then, after teachers were defined as professionals by the law, the systems of teacher certification and employment were added. There are defects among these three systems: the assignment of a teacher's technical post is separated from the employ-

ment of him or her; the certification of a teacher is separated from the appraisal of his qualification to hold a technical post. However, the appraisal of the qualification for a teaching post is combined irrationally with the appointment of the post. As for the specific rules, the system of teachers' employment does not reflect the specialties of the teacher's profession adequately, the procedure of employment is not very precise, and the classification of teachers' certificates is not so perfect. In other countries or regions, the appointment or employment system of teachers in elementary and secondary schools is composed of two parts; the certification of teachers and the classification and revocation of teachers' certificates are formally legalized; the recruitment of teachers in public schools is regulated by the rigorous procedures; and the relatively stability of the teachers' career is institutionally guaranteed. On account of all these factors, the author's suggestion is that the appraisal of a teacher's qualification for a technical post should be separated from the assignment of the post, with the former incorporated with the certification of a teacher and the latter with the employment of a teacher. Hence, new systems of teacher certification and teacher employment are constructed. On the basis of this reformation, we should further grade the professional levels of teacher's certificates and perfect the regulations and rules concerning the refusal of issuing certificates and the renewal, revocation or expiration of teachers' certificates, and we should clarify the legal liabilities for offence against the required permit to teach. As for the employment of teachers, Labor Law norms apply to the teachers employed by nonpublic schools, whereas public law norms should be kept in

the employment of teachers in public schools as the relationship between teachers and public schools is defined as an administrative contract relation in nature.

Nowadays in our country, disputes related to teacher's certificates are settled through administrative reconsideration or administrative litigation, and disputes related to teacher's technical post are settled by means of administrative appeals only; the judicial remedying ways for those disputes related to teacher's employment are: administrative appeals, labor dispute arbitration, personnel dispute arbitration, administrative litigation and civil litigation. Problems in the settlement of these disputes are: the incapability of the unsound institution dealing with teacher's administrative appeal to afford effective judicial remedy; the exclusion of the disputes related to teacher's technical post from administrative reconsideration and litigation; the inappropriate establishment of the remedying ways for the disputes related to teacher's employment. Out of the need for reference and for comparison, the author examined the remedy institutions of settling the disputes of teacher appointment and employment in some countries and regions, and draw conclusions as follows: the disputes about teacher's certificates should be settled through witnesses-hearing, administrative appeal, and administrative litigation; the employment disputes between teachers and private schools should be settled through labor dispute arbitration and civil litigation mainly; and the employment disputes between teachers and public schools should be settled by different ways because of the differences in the legal relations, i. e. by the administrative remedy and judicial remedy simultaneously in the

majority of the districts. So, the author's suggestions are: on the basis of defining the relationship of the employed teachers with their elementary and secondary schools precisely, and restructuring the system for the employment of teachers, we can settle the disputes related to teacher's certificates by the means of administrative reconsideration and administrative litigation; as for the disputes related to teacher employment, we can settle the disputes between nonpublic schools and their teachers by means of labor dispute arbitration and civil litigation, and settle the disputes between public schools and their teachers by means of personnel disputes arbitration and administrative litigation.

目 录

第一章 引言	(1)
第一节 问题的提出	(1)
第二节 核心概念界定	(5)
第三节 研究综述	(8)
第四节 研究方法	(18)
第五节 研究思路	(26)
第二章 我国中小学教师身份的转变及其困境	(27)
第一节 我国身份制体系中的中小学教师	(28)
第二节 我国事业单位人事制度改革对中小学 教师身份的影响	(30)
第三节 我国政策法规对中小学教师身份 的抉择	(33)
第四节 我国中小学教师身份面临的困境	(36)
第三章 部分国家和地区中小学教师身份之考察	(58)
第一节 美国中小学教师的身份	(58)
第二节 日本中小学教师的身份	(61)
第三节 我国港、澳、台地区中小学教师 的身份	(63)

第四节	中、美、日及我国港、澳、台地区中小学教师身份的 比较	(70)
第四章	我国中小学教师身份的确立	(75)
第一节	影响中小学教师任用的几个职业特性	(75)
第二节	中小学教师身份的划分	(85)
第三节	合理确立我国中小学教师的身份	(89)
第五章	我国中小学教师的三大任用制度	(98)
第一节	我国的教师资格制度	(99)
第二节	我国的教师职务制度	(101)
第三节	我国的教师聘任制度	(112)
第四节	我国中小学教师任用制度存在的问题 ..	(123)
第六章	部分国家和地区的中小学教师任用制度 ..	(139)
第一节	美国的中小学教师任用制度	(139)
第二节	日本的中小学教师任用制度	(155)
第三节	我国港、澳、台地区的中小学教师 任用制度	(163)
第四节	部分国家和地区中小学教师任用制度 的比较	(181)
第七章	我国中小学教师任用制度的完善	(191)
第一节	调整三大教师任用制度的结构	(191)
第二节	重新设计教师资格制度	(193)
第三节	建立符合中小学教师职业特性的 聘任制度	(199)

第八章 我国中小学教师的任用纠纷与法律救济途径	(208)
第一节 我国教师可利用的法律救济途径概述	… (209)
第二节 处理中小学教师任用纠纷时的法律救济途径	… (215)
第三节 现有法律救济途径在解决中小学教师任用纠纷上的不足	… (258)
第九章 部分国家和地区处理中小学教师任用纠纷的制度	(274)
第一节 美国中小学教师任用纠纷的处理	… (274)
第二节 日本中小学教师任用纠纷的处理	… (291)
第三节 我国港、澳、台地区中小学教师任用纠纷的处理	… (296)
第四节 部分国家和地区中小学教师任用纠纷处理制度的比较	… (305)
第十章 构建我国中小学教师任用纠纷的处理制度	(311)
第一节 有关教师资格争议的处理	… (311)
第二节 有关教师聘任争议的处理	… (314)
结束语	(325)
附录：本书涉及的部分政策法规性文件	(331)
参考文献	(345)
后记	(352)

第一章

引言

我国有中小学教师一千多万人，原作为国家工作人员任用，具有干部身份。1994年实施的《中华人民共和国教师法》（以下简称《教师法》，为行文方便，书中涉及其他法律时一般采用简称）明确规定教师是专业人员，实行聘任制，任用方式发生本质转变，这种转变的过程目前仍在进行之中。然而，无论是从理论支撑、制度构建，还是从实际操作看，中小学教师任用制度的变革都有诸多问题亟待解决。

第一节 问题的提出

我国中小学教师任用制度的问题，集中体现在三个方面：一是中小学教师任用的法律关系不明确，致使中小学教师的身份无法定性；二是没有对中小学教师身份的准确定性，造成任用制度的结构和具体规则的设计存在弊端；

三是教师任用之法律关系的不明确及任用制度的缺陷，导致任用纠纷发生后难以确定合适的法律救济途径。

一、我国中小学教师的身份问题

一个国家对某类从业人员进行管理，总是要将此类人员归入某一职业群体。不同的职业群体，与任用主体之间构成的法律关系是不同的，其行业准入控制、工资报酬来源、履行职务时特定的权利和义务、相应的社会保障制度、处理任用纠纷的方式等都会存在差异。从不同国家和地区的教师任用看，教师的身份基本可归结为两类：公务员和聘用专业人员，教师与任用主体之间产生行政隶属关系和合同关系，合同关系还有公法合同关系和私法合同关系之分，如美国的学区教育委员会聘任的教师，其身份是公共雇员，二者形成公法关系；而几乎所有国家的私立学校教师，其身份为教育机构的雇员，二者形成劳动合同（或私法契约）关系。我国目前的任用制度已明确将中小学教师排除在国家公务人员之外。但从有关法律法规看，公立学校与教师之间到底是属于公法上的行政合同关系，还是劳动合同关系不明确，教师虽由学校聘任，然而他们与国家机关、学校之间甚至还残存着一些行政隶属关系。民办学校的教师更多地具有雇员性质，但我国法律直到《劳动合同法》通过之后方才明确，二者之间形成的是劳动合同关系。法律关系不明确，导致中小学教师的身份貌似确定却难以定性，进而使中小学教师的履职管理方式存在自我矛盾，发生任用纠纷后无法设定有效的救济途径。

二、我国中小学教师的任用制度问题

我国现行的中小学教师任用制度，即教师资格制度、教

师职务制度、教师聘任制度，在总体结构和具体规则的设计上存在缺陷，其首要原因是制度设计者对教师身份缺乏明确的定性。从有代表性的一些国家和地区看，中小学教师任用制度一般由教师资格制度、教师任命（或聘用制度）两大部分构成，而不像我国有三大任用制度。我国的教师职务制度是在干部任命体制下产生的，既涉及教师技术职务任职资格的评定，又涉及教师技术职务的聘任，前者是行政确认为行为，后者是学校内部的人事安排，二者合二为一使不同性质的法律关系混杂。教师资格制度和教师聘任制度是把教师作为“聘用专业人员”定性后增加的，反映合同关系，与反映行政隶属关系的教师职务制度不相匹配。教师资格仅从学校等级上进行区分，对于同一等级学校的教师资格不再有专业水平上的区分；教师聘任仅解决学校接收教师的问题，而不明确教师具体技术岗位的安排，并且由于聘任制本身没有完善的程序性规定，社会保障制度不健全、不配套，其推行尚存在诸多障碍。上述问题相互交织，使整个中小学教师任用制度的实施矛盾重重。

三、我国中小学教师任用纠纷的救济问题

中小学教师的任用纠纷缺乏合理有效的处理机制，一直是个突出问题。按照我国现行法律，对于教师资格认定有争议，可以通过行政复议、行政诉讼解决；对于教师职务评聘有争议，则由于评聘合一，法律关系复杂，无法纳入复议、诉讼途径解决，仅能通过行政申诉途径解决；对于民办中小学教师的聘任合同争议，因《劳动合同法》明确了法律关系，现可以通过劳动仲裁和民事诉讼解决；而对于公办中小学教师的聘任合同争议，目前虽有国家人事部、教育部的规范性文件以及最高人民法院的司法解释确定了人事争议仲裁