



宁波大学学报(教育科学版)

Journal of Ningbo University(Educational Science Edition)

ISSN 1008-0627,CN 33-1214/G4

## 《宁波大学学报(教育科学版)》网络首发论文

题目：治理现代化下高校教师权益救济制度的桎梏与突破  
作者：楚旋，万召娜，刘娜  
网络首发日期：2021-06-25  
引用格式：楚旋，万召娜，刘娜. 治理现代化下高校教师权益救济制度的桎梏与突破. 宁波大学学报(教育科学版).  
<https://kns.cnki.net/kcms/detail/33.1214.G4.20210624.1805.002.html>



**网络首发：**在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

**出版确认：**纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

# 治理现代化下高校教师权益救济制度的桎梏与突破

楚旋<sup>1</sup>, 万召娜<sup>1</sup>, 刘娜<sup>2</sup>

(1. 辽宁大学 高等教育研究所, 辽宁 沈阳 110136; 2. 上海电机学院 商学院, 上海 210000)

**摘要:** 高校教师权益救济是依法治教的重要表现, 是维护教师队伍稳定和壮大的重要举措, 也是提高我国教育治理能力的重要维度。当前教师权益救济制度包括行政救济和司法救济两种, 二者由于处理范畴、执行基础不同, 二者处于明显的割裂状态, 使高校教师权益救济制度本身产生了桎梏。由于教师地位和权利结构不明确, 高校教师与学校权益关系复杂, 且以申诉制度为代表的行政救济制度在程序上、受理范围、时限等方面存在问题, 导致申诉制度效力不强。由于教师权利结构不明确, 再加上高校属于学术自治的范畴, 在没有具体程序法依据时候, 司法救济难以对高校与教师之间的权益纠纷产生效力。可通过完善法律体系、创新权益救济机制、建立一体化的权益救济制度体系推进行政救济与司法救济的制度融合, 切实保障高校教师的权益。

**关键词:** 高校教师; 权益救济; 行政救济制度; 司法救济制度

**中图分类号:** G645

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1008-0627 (2021) 05-0001-08

高校教师权益救济是依法治教的重要表现, 是维护教师队伍稳定和壮大的重要举措, 也是提高我国教育治理能力的重要维度。在依法治教以及推进教育治理体系和治理能力现代化背景下, 十三届全国人大常委会将《中华人民共和国教师法》修订已列入立法规划第二类项目。这已充分表明国家重视教师们的基本权益,<sup>[1]</sup> 高校教师权益的救济以行政救济为主, 在救济程序、救济范围等都存在不足, 难以保障教师权益得到救济, 需要司法救济制度予以融合, 提高执行成效, 切实保障教师权益。

## 一、教师权益救济制度概述

### (一) 高校教师权益内涵

权益, 《新华字典》中的概念是依法享有的不容侵犯的权利。在《辞海》(修订版)中的权

益是指“权利受益”。单讲“益”字是利益, 好处的意思。“满招损, 谦得益”就是这个意思。教师权益是指教师由其依法享有的不容侵犯的权利而获得的收益。那么若要确定教师权益的内容, 就必须认真探讨教师权利的内容, 通过享有这些法定的权利来获得相应的收益。由于高校教师与基础教育阶段教师因为学校性质不同而存在不同, 因而本文主要讨论高校教师的权益问题。

### (二) 高校教师权益的结构

对于教师权利而言, 学界研究者有下面一致共识。高校教师作为中华人民共和国公民, 具有与普通公民享有一样的权利, 也就是《中华人民共和国宪法》第二章规定的公民基本权利, 包括人身自由权、人格尊严权、通信自由和通信秘密权、宗教信仰自由权、批评和建议、申诉、控告或者检举以及取得赔偿的权利、政治

基金项目: 国家社会科学基金教育学青年课题“区域内高校与战略性新兴产业协同发展的动力机制研究”(CFA170253)  
第一作者简介: 楚旋(1982-), 女, 辽宁新民人, 副研究员/博士, 研究方向: 高等教育管理, 高等教育改革与改进研究。  
E-mail: rosasifei@126.com

权利、劳动权利、受教育权利。第二,作为专门从事教育工作的专业人员,《中华人民共和国教师法》又赋予了高校教师五个方面的权利,包括教育教学权、学术科研权、参与管理权、受聘与继续教育权、薪酬与福利权。第三,有研究者还提出高校教师发展权的概念,包括学习权、培训权、话语权。<sup>[2]</sup>根据教师身份设定权利形态,将权利分为:基于专业身份的专业权利和义务;基于公务员身份的权利与义务:执行保障权、执行职务权、工资福利权、参加培训权、申诉控告权等;基于雇员身份的权利。<sup>[3]</sup>

在我国教育治理现代化进一步推进的战略环境下,高校将从“行政管理”向“治理”进行转变,“行政性”强调自上而下的强制性管理,治理强调交互式的管理模式,大学治理强调教师的主体地位,如格里·斯托克所说的“互相发生影响的行为者的互动”,也即是强调学校其他行为者与领导者们的互动。因而未来在教育法治现代化进程中,必定增加对教师参与权利、话语权的保护。

### (三) 教师权益救济制度的分类

教师权益救济制度分为行政救济和司法救济两种。行政救济也即非诉讼救济,主要包括行政申诉、行政复议、人事争议仲裁和信访,这些非诉讼机构不具有独立性与专门性。目前我国高校教师主要采用申诉、信访等行政救济手段进行权利救济。司法救济是指当宪法和法律赋予人们的基本权利遭受侵害时,人民法院按照法律条文对侵害行为进行的法定判决,通过法律判决来维护合法权益,给予受害人必要和适当补偿的救济制度。

从理论上说,无论是行政救济亦或司法救济,其最终目标是为了当教师群体的合法权益受到侵害时,通过行政的方式或法律判决的方式来解除侵害,给予教师必要或者适当补偿的制度。无论是哪种制度,都能够对法律赋予教师的基本权益进行保障。两种制度是教师权益保障制度中的组成部分,二者因为处理侵害行为对象、属性不同进行区别,而不是从救济效果、救济顺序进行划分。行政救济的职能是处

理学校与教师在教育教学权、学术科研权、参与管理权、受聘与继续教育权等权利上受到的行政行为侵害,行政救济面对的对象是学校的内部行政侵害行为。司法救济的职能是处理学校与教师在工资与福利、财产、安全等权利上受到的民事行为的侵害,司法救济面对的对象是学校与教师的民事关系中侵害行为。行政救济制度与司法救济制度是治理现代化下高校教师权益救济制度的两个并驾齐驱的维度,是并列关系,分别面对学校与教师的“行政关系”和“民事关系”两种关系,每种制度所要处理的侵害行为性质与面对的主体关系是绝然不同的。当前笼统将行政救济制度与司法救济制度作为教师权益救济制度方式,不对侵害行为进行划分,不对主体关系进行划分,也不对两种制度职能进行确认,直接导致了高校教师权益救济中“行政”与“司法”救济制度的割裂,对高校教师权益救济制度产生了现实桎梏。

## 二、高校教师权益救济制度的现实桎梏

高校与教师之间存在着较为复杂的关系,既包含着行政关系,又包含着民事关系。随着我国人才强国战略的推出,高校“双一流”建设的快速推进,各高校争夺人才的大战愈演愈烈。全国各高校均抛出“橄榄枝”吸引高水平人才到校工作,除了给予高层次人才事业编制之外,而且还约定服务期,并提供安家费、住房补贴、科研启动基金等引进待遇。当高校与教师之间出现解约的问题时候,这些引进待遇如何处理,这些合同如何履行,导致了二者之间的矛盾冲突和权益纠纷。如网上爆出江苏某高校博士因待遇被“欺骗”辞职,却被所在高校索要 138 万赔偿。山西某高校教师提离职被索赔 42 万元。现实中,通常这样的权益纠纷最终要进入民事诉讼的层面,然而对于此类诉讼也并非易事,一是此类引进待遇的归还、引进协议的执行等判决在《劳动法》中没有明确规定,因而没有法可以用于指导判决。二是有些

高校与教师的引进协议并未列为劳动合同的附属条款，一旦进入行政诉讼，可能列为普通的民事合同案例，这对教师合法劳动权益保障不利。因而，造成了现有的高校教师权益救济陷入桎梏中，权益救济制度并没能发挥重大的作用。

#### （一）行政救济制度存缺陷，救济效力不足

《教师法》中明确规定当教师权益受到当地行政部门和学校或其他机构侵害时候可以进行申诉。行政申诉属于行政救济制度范畴，主要由教师向高校内部申诉机构申请申诉，然后再向当地教育行政部门的相关机构进行申诉。教师权益维护难是广大教师之痛，教师权益行政救济是教师权益救济的重点；教师人事改革立法滞后，教育行政部门越权管理是教师行政救济的主要问题。<sup>[4]</sup>

教师申诉存在法律规定可操作性不强、教师申诉体系不健全、缺乏程序规范和明确界定三个问题。教师申诉可操作不强表现在高校教师申诉制度救济途径单一，申诉救济部门不明确，专门救济机构和专业人员缺乏，申诉方向不明，受理范围规定过于原则化，自由裁量权过大。

教师申诉体系不健全表现在申诉救济制度缺乏执行制度，申请救济处理决定的形式与其对应的适用条件规定不明，无法保证申诉处理决定的执行。<sup>[5]</sup>教师申诉缺乏程序规范和明确界定，表现在教师申诉的时限规定模糊、校内申诉机构不明、过程不规范，缺乏教师申诉的适用程序，没有明确行政复议和行政诉讼的受理范围，运行缺乏程序规范的保障。已有程序效力层次低，很多都是部门规章，或一些规范性文件；未确立正当程序原则。<sup>[6]</sup>

这意味着行政申诉本身执行效力不强，缺乏具体的法律法规作为处理依据，行政申诉可以接受教师权益救济，却又不能够做出具体处理决定，导致其效力不足。

#### （二）司法救济制度执行范畴不明，缺乏判决的法律依据

高校教师权益救济制度的关键在于明确高

校教师的权益结构，包括哪些权利是属于一个普通公民的权利，哪些权利是属于教师职业权利。教师权益既包括作为专业人士的职业权利还包括作为普通公民的权利。教师职业权利涉及到的主要是高校行政管理的范畴，与高校属于行政管理关系；高校教师作为普通公民的权利，主要是高校之间的民事或者合同关系。

教师对于那些直接涉及人身权、财产权及其他属于行政复议、行政诉讼受案范围事项的可以依法提起行政复议或者行政诉讼。对于不能界定为人身权、财产权的，比如学校内部教师职称评审（行政纷争）、学术权利、发展权利、教师辞职和聘用合同履行等权利需要司法救济予以保障。与行政救济相比，司法救济是基于“法律规范”的范畴体系，以《劳动法》《民事诉讼法》《行政诉讼法》等完善的法律框架作为基础，具有明确的司法处理程序，证据采集，庭审等一系列过程，司法判决以事实为基础，以保护善意第三人作为法律理念，可以保护所有社会公众的合法权益。但对于前述的教师学术权利、发展权利、继续教育，甚至教师引进待遇等权益进行司法介入就比较困难。

高校教师权益司法救济制度存在着立法缺失，相关法律法规中并没有对教师这一特殊职业和专业性群体的特殊情况进行明确规定，教育法律是一个软法，没有对高校教师的权利、权益制定程序法，使得司法救济过程中缺乏法条用于法律判决。

司法救济制度可以对教师与高校之间行政关系以外权益予以保障，但二者之间的行政关系却相当模糊，而且很难定性。比如教师与学校签订聘用合同，从司法角度高校教师与高校应具备平等民事主体的劳动关系，两者的纠纷应受到《劳动合同法》的约束。然而真正处理高校与教师之间的聘用纠纷时候，究竟适用《劳动合同法》吗？在现实情况下，教师与学校之间劳动关系的解除，并不完全受法律保护，能否顺利离职或调动，是受学校“校长办公会”行政决定影响。高校通常通过扣留教师档案，收取高额赔偿金来留住人才，高校这种行为是否违

反了《劳动法》的规定呢?如果高校解聘教师,是否按照《劳动合同法》的法条予以相应补偿呢?编制内与编制外的教师是否存在差异性呢?《劳动合同法》中对劳动者培训费用及服务期内违约责任进行规定,没有对类似福利待遇进行明确的规定,也没有法律对这类服务期、福利待遇等具体内容进行相关规定。《教师法》和《民事诉讼法》中也并没有将此类相关教师聘用争议列入民事诉讼范畴。

(三)行政救济与司法救济脱节,教师权益救济执行力不强

从行政救济制度自身来看,执行力不强,权益保障不明显。在法律条文中没有对申诉的期限、具体受理机构、申诉的程序规则等给予明确的规定。在教师申诉中,也没有对申诉的证据采集、自我辩护、听证以及后续的执行内容进行明确规定,这种情况下,导致教师申诉的执行主观性强、随意性强,其效能与公信力较弱。由于执行程序不同,导致一些教师申诉的案件可能长达半年都难以完成,这种情况如果针对纯粹的高校对教师进行行政处罚的申诉,亦或者是高校对教师开除等行政行为的申诉结果处理,如果没有限定一定的处理期限,无限期的缓慢处理这些申诉,可能会对申诉教师产生更加大的伤害,甚至或错失掉其他好的就业机会或者发展机会。正是行政权益救济结果的不确定性、执行程序的不规范性,导致了很多教师在自身权益受到侵害时,感到维权申诉困难,耗费精力和时间,不愿意进行申诉。

原国家教委1995年发布《国家教育委员会关于〈中华人民共和国教师法〉若干问题的实施意见》(以下简称《实施意见》)中指出“申诉当事人对申诉处理决定不服的,可向原处理机关隶属的人民政府申请复核。其申诉内容直接涉及人身权、财产权及其他属于行政复议、行政诉讼受案范围事项的,可以依法提起行政复议或者行政诉讼。”《教师法》中提出教师申诉制度被作为排斥行政复议、行政诉讼的封闭性的救济方法来理解和执行。且对于高校教师直接涉及人身权、财产权等以外的申诉决定能否

提起司法救济,提起何种司法救济等一系列问题,现行法规语焉不详,当事人难以适从。<sup>[7]</sup>

现行法律规范也没有对申诉救济与行政复议救济、行政诉讼救济三者之间法律关系进行明确界定。申诉范围局限性很大,行政申诉很大程度是被作为排斥行政复议和行政诉讼的封闭性来理解和执行的。教师对于申诉处理结果不服时候可以到法院提起诉讼,这样直接制约了教师申诉制度的效力,降低了公信力。这样也导致教师申诉制度与行政诉讼的割裂脱节,削弱了教师权益救济制度的执行力和公信力。

### 三、产生高校教师权益救济制度桎梏的原因

#### (一)高校教师的法律身份不明

高校教师权益救济制度问题的原因就是高校教师的法律身份不明。当前学界认为高校教师法定身份不明,对待高校教师与高校之间究竟是劳动雇佣关系,是否还涉及行政合同等方面存在争议。<sup>[8]</sup>

我国高校教师的身份并没有法律明确规定为公务员,就不适用公务员法进行管理,但同时高校与教师之间又不是简单的劳动合同关系。因而当前我国高校教师的身份应该是基于专业身份和雇员身份,这强调高校和市场在教师管理的主导作用,教师的权利和义务应当以合同约定的方式进行保障,也就是签订聘用合同进行教师权利义务的保障。

#### (二)教师与高校之间权益关系复杂

我国高校内部多年来形成了一种行政关系文化,高校与教师原是行政命令与执行,决策与服从,强制与被强制之间的关系。这种行政关系的文化一方面受到高校的特殊组织形式影响,另一方面由于高校的一些管理行为是一种受到教育行政机构授权性的行政行为。这种行政行为随着高校教师聘用制改革的推进,以及公众对高校学术自由的不断追求,使教师与高校之间关系从单一的行政关系转变成为行政、民事共存的复杂关系。

以劳动合同关系为例，高校与教师之间并不是普通劳动关系，而是特殊的合同关系。公办学校对教师管理推行的“聘任制改革”与传统事业单位体制下的“编制”如何认定与衔接还存在争议。<sup>[9]</sup>除了典型的高校教师的劳动关系以外，高校教师在高校还有教师教育教学权、参与管理权、学术研究等其他专业权利，这些权利与劳动合同关系并不相同，这其中大部分权利是与教师专业特点和职业特点密切相关的，而这些又是与高校管理密不可分的，关于教师的职称评聘、教师资格认定等这些都是属于高校行政管理的范畴，这些行政管理背后的规章和制度必须以国家法律法规为基础，不能凌驾于国家法律法规之上，任意而为。但现实中一些高校管理的行政色彩浓，学校领导层主观决策明显，一些规章制度政策等与国家法律法规相悖却不自知，任意妄为，没有将权力放在制度的笼子里，使得教师权益救济制度对高校行政行为缺少约束力。

#### （三）行政救济制度不完善，执行力不足

在高校教师申诉制度中，申诉制度执行的主体是高校内部申诉机构和地方教育行政部门的申诉机构，前面我们已经提到了申诉制度在处理机构、申诉规范、处理过程等方面存在着欠缺。再加上，高校内部申诉机构归属于高校本身，通常包括校工会和申诉委员会等机构，这些机构及内部工作人员均隶属于学校，因而申诉规则、程序以及处理结果均受到学校领导层面的制约和影响，校内申诉结果是不可能凌驾于学校之上的，也不可能违背学校领导的行政决定。

现实中一些教师会因为权益受到侵害，向地方教育行政管理部门（如教育厅）的信访办提出信访，也有教师向地方政府部门的信访机构提出信访意见的，这也是行政救济的一种途径，但最终这种信访的处理结果就是由行政管理部门征询高校的回馈信息，通常只能收到高校“符合校内规章制度”的处理说明。

因此，行政救济的范畴是基于“高校处理”的范畴体系，没有明确的申诉规范，没有

详尽的申诉处理程序，也没有申诉证据采集、听证及答辩等一系列完整的程序，导致在申诉处理过程中受制于过多的主观因素。申诉处理主体通常更倾向于“高校自主处理方案”，因为学校是行政部门委托授权了自主管理权限，教育行政部门需要维护学校这个委托人，使教师权益难以得到保障。而且《教师法》中并没有对教育行政部门进行行政复议和申诉处理时间进行具体规定，造成教育行政部门的拖延，使教师寻求权益保障非常漫长，导致行政救济制度效力不足。

#### （四）高校追求学术自治，司法介入困难

学术自由是大学的核心理念，也是许多高校立足与发展的根基，是大学的灵魂。《牛津法律大辞典》中对学术自由的界定是一切学术研究或教学机构的学者及教师，在所在研究领域，有寻求真理并将其晓知于他人的自由。《国际教育百科全书》中认为学术自由是不受妨碍地追求真理的权利。学术自由是千百年来大学发展的灵魂，为了对学术自由的追求衍生出了一个“大学自治”的概念，大学自治目的和使命应该是保护在大学内部的教师、学生等主体的学术自由，打造一个能够实现学术自由的环境，使学术研究更少受到外界的干预和影响，实现教师和研究者们追求真理并传播真理的权利。

现实中高校常常以“学术自由”为名，无限扩大自身的行政权力，混淆学术权力与行政权力，侵犯教师等其他主体的合法权益。大学自治包括学术管理和行政管理的内容。学校行政管理权兼有内外之分，外部主要是政府管理权力，内部行政权力是高校的自治权，外部行政权力应当在法律规制下行为。<sup>[10]</sup>当前一些高校无论是对学术事务还是人事管理、教学管理、学生管理等皆以行政范畴进行管理，且并未进行内部行政管理权和外部管理权区分。行政法中将不具有“单方性”行为及不具有“外部性”行为等规定为不属于行政行为。不具有“外部性”行为涉及内部组成机构、职能调整，员工处理决定（行政处分、考核），各个部门之间的沟通、内部报批等行为、行政层级监

督行为。不具有“单方性”的行为应属于民事争议。

教师与高校之间的争议,可能是民事争议,也可能是行政争议,但目前高校对于那些与教师应属于民事关系的处理,全部按照“单方性”行为进行处理,即凡事通过校长办公会和党委办公会进行处理,学校在进行重大决策时通常也不会征求教师们的意见,学术权利受到行政权力的裹挟,行政权力干预过多,导致教师与高校之间的争议,究竟是行政争议还是民事争议很难区分,司法介入困难。

如熊丙奇所说“现在大学中有很严重的行政化问题,把控着学术权和教育权,导致学校缺乏监督。最好的办法是建立现代大学制度,将教育权、行政权、学术权分开。”同时要让高校行政管理权受到法律约束。高校学术领域属于大学自治的范畴,但决不能将大学自治权置于法律之外,需要协调大学自治权与司法救济教师权益之间的关系。<sup>[11]</sup>高校的学术自治不是无限制的学术自治,要在学校学术自治权和司法裁决权之间寻求一种平衡。<sup>[12]</sup>

因此,高校是一个学术型的组织,“学术自由”是高校成员的追求,但让高校的“学术自由”毫无限制,会使“学术自由”受到行政权力的裹挟,会伤害教师作为一个自由的学术人所应该享有的民事权利。不能肆意扩大高校的“学术权力”,也不能将学术管理内容与行政管理内容随意混淆而不加以区分,更不能将“学术自由”凌驾于法律之上,掩盖本该属于民事关系角度的矛盾与冲突,使教师不敢、不能保护自己的基本权益。

#### 四、构建高校教师权益行政救济与司法救济制度融合的制度体系

“中国大学改革迄今为止主要以笼统的改革意识形态作为其正当性基础,但常常缺乏充分的国家法律和法律依据”。<sup>[13]</sup>由于高校的学术管理与行政管理混淆,教师职业和专业缺乏明确法律界定,行政救济与司法救济严重割

裂,导致教师难以用法律的武器来维护自身的基本权益。司法救济是高校教师权益的最后一道防线,也是最公正的一道防线。因此,必须将行政申诉制度与司法救济制度进行融合,完善教师权益救济机制和程序,使高校教师的合法权益得到有效保障。

##### (一) 加强程序法建设,完善教育法律体系

实体法(Substantive Law)是指规定具体权利义务内容或者法律保护的具体情况的法律。实体法是法律关系主体(也称为权利主体),依法拥有的利益、主张、资格、力量或者自由,这种权利实现能给权利主体带来哪些有形和无形的利益。程序法是规定以保证权利和职权得以实现或行使,义务和责任得以履行的有关程序为主要内容的法律。程序法是实体法实现的基本保障,实体法所规定的权利和义务,如果不经过具体的判决,就只不过是一种主张和权利义务的假象。当前现有的《教育法》《教师法》等只对权利主体依法拥有的权益、主张、资格等进行了规定,但缺乏进行具体判决的法律依据。因而需要加强教育的程序法建设。如有研究者提出应将大学定位为公务法人,要进行大学自治立法,以此来理清高校与政府的关系,将原来隶属的内部行政法律关系变成外部行政法律关系,有利于完善法人内部治理结构,还可以将大学管理与被管理关系纳入到行政诉讼中去。<sup>[14]</sup>教育法学专家劳凯声教授认为,“教师申诉制度所调整的法律关系都可以纳入现行的法律体制通过已有的法律来调整这种关系。应当将教师申诉纳入行政诉讼制度体系,这样也更有利于保持行政法的完整性”。

##### (二) 创新权益救济机制

很多研究者们对于创新权益救济机制已经达成了共识。有研究者提出要构建新型的高校教师权利救济机制,即教育仲裁,<sup>[15]</sup>一种专业性、中立性、综合性的纠纷解决机制。这种教育仲裁机制可有效避免申诉制度、行政复议制度的缺陷与不足,并能有效弥补教育行政诉讼制度受案范围的局限性和程序繁琐的弊端。也有研究提出要建立“校内协商调解—仲裁—民

事诉讼”顺畅机制,并提出高校内部工会独立自主,建立一个教师自治组织,即教师协会,教师协会独立于高校之外,通过签订集体合同来保障教师合法权益。总之,需要建立一种机构明确、制度完善、价值中立的权益救济机制。

### (三) 建立一体化的权益救济制度体系

需要建立一体化的权益救济制度体系来保障和维护教师的合法权益。有研究认为在聘任制下,应当取消教师申诉制度,教师与学校之间已经不是上下级关系,而是平等个体关系,如果产生争议,可以根据双方订立的合同,通过民事法律法规予以救济。<sup>[16]</sup>因此可以构建、完善由行政申诉制度、行政调解制度、行政仲裁制度等制度组成的教师权利纠纷的非诉讼解决机制体系,彼此合理衔接,发挥各自的过滤作用,从而有效地节约司法资源。而对于具有较强的学术性、专业性的教师职业权利方面的争议,适宜引入行政裁决制度。<sup>[17]</sup>

有研究基于《教师法》提出可以借鉴知识产权的“三审合一”立体审判模式,成立人事争议法庭统一受理,提高教师权利司法保护力度。也有建议尽快出台《教师申诉办法》,扩大行政诉讼法的受理范围,规定凡自然人、法人或者其他组织对行政机关或者其他行使公共权力的组织做出的行为不服均可以向法院提起诉讼,法院统一受理案件以后,分别不同程序进行审理。

最后,笔者认为为了避免由于行政管理内容与学术管理内容难以区分,加上申诉制度内容、程序、规范、效力不强等问题,推进行政救济与司法救济一体化,要建立高校、教育行政部门、第三方组织权益救济制度与司法救济制度协同的制度体系。可以借鉴专门法院的模式,统一行政与司法救济,成立教育法院,建立各学科专家库,综合行政诉讼法、劳动合同法等法条,依照高校、教师的申诉词及相关证据,第三方组织的权益审判等结论,进行庭审审判,专业的、权威的、有效的保障教师根本权益。

高校教师权益救济不应该是高校人事管理制度改革的附属品,<sup>[18]</sup>更不可是一种口号式的宣讲,或是形式主义的文本补充,而是应该真正理清高校与教师之间的法律关系,认清教师的权利与义务,以教师的职业和专业发展为着眼点,以教育治理现代化为目标,以国家法律法规为准绳,完善高校内部教师权益救济制度,切实保障高校教师的权益。

### 参考文献

- [1] 余雅风,齐建立.《教师法》修订对新时代教师队伍建设的应然回应[J].中国教育学刊,2020(4):15-21.
- [2] 侯佳.保障教师权益、促进教师成长[J].当代教师教育,2014(1):39-43.
- [3] 程雁雷,廖伟伟.教师权利义务体系的重构——以教师法律地位为视角[J].国家教育行政学院学报,2006(6):18-25.
- [4] 陈玺明,刘新民,钱凯.教师行政权益救济中的问题与对策[J].教育学术月刊,2010(6):51-54.
- [5] 施彦军,姚植兴.权利本位视域下高校教师申诉救济制度的法律属性、问题及对策——基于现行教育法律规范文本的分析与思考[J].教育探索,2016(4):128-135.
- [6] 梁明伟.论教师权利及其法律救济[J].教师教育研究,2006(4):48-51.
- [7] 伍艳.论高校聘任制下教师权力救济机制的构建[J].高教探索,2013(1):129-132.
- [8] 朱俊华.高校教师权益保护问题与法律保障机制研究[J].广西民族师范学院学报,2017(3):16-19.
- [9] 汪洋.教师权益如何保障,法官解惑[N].人民法院报,2017-9(006).
- [10] 赵玄.教师权利及其法律保障研讨会综述[J].中国教师,2014(6):5-9.
- [11] 陈金玲,王吉林,张春荣.完善高校教师权益司法救济制度研究[J].国家教育行政学院学报,2010(5):14-19.
- [12] 申素平.谈美国司法上的学术节制原则[M].劳凯声.教育法制评论:第3辑.北京:教育科学出版社,2004:301-313.
- [13] 甘阳.大学改革的合法性与合理性[N].二十一世纪经济报道,2003-06-05.

- [14] 杨盛秋. 大学自治立法的基础问题[J]. 法学研究, 2008(34): 33+65.
- [15] 陆波. 构建新型的高校教师权利救济机制——教育仲裁[J]. 常熟理工学院学报: 教育科学版, 2010(6): 44-47.
- [16] 谢文峰. 论教师的权利救济和法律救助[J]. 江西教育科研, 2006(7): 55-57.
- [17] 王伟英. 论教师职业权利的行政法律救济[J]. 高等教育研究, 2009(2): 66-69.
- [18] 张勇敏. 从缺位到归位: 聘任制下高校教师权利救济的法律保障[J]. 教育发展研究, 2011(4): 67-70.

## Shackles and Breakthroughs for College Teachers' Rights and Interests Relief System in Today's Governance

CHU Xuan<sup>1</sup>, WAN Zhao-na<sup>1</sup>, LIU Na<sup>2</sup>

( 1. Institute of Higher Education, Liaoning University, Shenyang 110136, China;  
2. Business College, Shanghai DianJi University, Shanghai 210000, China )

**Abstract:** College teachers' rights and interests relief system, an important substantiation of law-based governance of education, is vital to consolidate the sound faculty development in China. There are two systems of administrative remedy and judicial remedy in the relief of teachers' rights and interests, which works independently, thus making the relief system being performed in shackles due to the separated categories and mechanisms in functions. This separation results in lower efficiency in protecting teachers' rights and interests for the sake of each other's undefined status and structure, complexities of teachers and universities' rights and interests, as well as problems with the administrative relief system in terms of legal procedure, acceptance scope, time limit, etc. And teachers' ambiguous rights and colleges' academic autonomy also make it hard for judicial intervention in the relief of teachers' rights and interests with no specific procedural law. The authors proposed that such practical steps can be taken as improving the legal system, innovating the rights and interests relief mechanisms, and establishing an integrated rights and interests relief system, to break through the shackles in the integration of efficient administrative remedy and judicial remedy.

**Key words:** universities' teachers; rights and interests remedy; administrative remedy; judicial remedy

(责任编辑 周密)