

专家视角

《教师法》修订为教师发展赋权强责

□ 申素平 郝盼盼

1993年《中华人民共和国教师法》颁布,自此教师群体有了保障自身权益的专属法律。为社会上重要的特定人群单独立法,是谓“身份立法”,《教师法》与《公务员法》《检察官法》《法官法》《医师法》等并列,凸显了教师的法律身份和社会地位。《教师法》实施28年来,对于提高教师地位、保护教师权益、促进教育事业发展等方面具有重要意义。但随着经济社会发展,其中有些规定已不能满足教育发展的需要,于是《教师法》的修订被提上日程。2021年11月29日,教育部发布公告,就《教师法(修订草案)(征求意见稿)》(以下简称《征求意见稿》)面向社会公开征求意见。《征求意见稿》共九章57条,对教师地位、权利和义务、资格和准入、聘任和考核、培养和培训、保障和待遇、奖惩和申诉、法律责任等予以明确。《征求意见稿》比现行《教师法》的43条多出14条,其他多处内容也大幅扩充,通过“赋权强责”,为教师发展提供更为坚实的法治保障。

1 提高教师地位,让教师成为人人羡慕的职业

提起教师这个职业,大家的直观反应是“羡慕”,主要是羡慕教师有寒暑假,而且带薪休假。但这种“羡慕”是表层的,只有教师具有较高的社会地位,享有应有的社会声望,教师才会成为人人羡慕的职业。

国将兴,必贵师而重傅,贵师而重傅,则法度存。《征求意见稿》有多处制度设计旨在提高教师地位。首先,从总体上明确要提高教师地位。第4条基本原则中规定“坚持提高教师的政治地位、社会地位和职业地位”,“三位一体”整体提升教师地位。第8条规定“全社会都应尊重教师”,促进弘扬尊师重教的社会风尚。

其次,明确教师的双重法律身份。第2条规定“教师是从事教育教学工作的专业人员”,确认了“专业人员”的第一重法律身份,通过提高教师资格学历要求,明确幼儿园、中小学教师职务等级,为教师发展提供上升阶梯,特别是在幼儿园、中小学设置正高级职务体现了对各级各类教师专业地位的尊重。除了专业人员的身份,第13条还规定了教师的特别身份,即公办中小学教师是国家公职人员,凸显了公办中小学教师承担国民教育的重要性——责任担当。专业人员和公职人员双重法律身份,为教师地位的进一步提升以及工资收入待遇的确立提供了基本的法律依据。

最后,建立教师荣誉制度,对教师进行表彰、奖励。第7条规定,“国家建立教师荣誉表彰制度,设立国家教师奖,对有重大贡献的教师,依照国家有关规定授予人民教育家、全国教书育人楷模、全国模范教师、全国优秀教师等称号。”近几年,于漪、张桂梅等中小学教师先后获得人民教育家、全国教书育人楷模等荣誉称号,受到各种表彰和奖励,在全社会产生了广泛的影响,整体上提升了教师在人们心目中的地位。第46条规定了六项给予教师表彰、奖励的具体情形,构建了比较完善的教师激励体系,有利于充分激发广大教师的教育情怀和工作热情。



2021年12月6日,河北省邢台市平乡县县直第二幼儿园的老师在手工实践课上指导孩子剪雪花。 范钦龙摄/光明图片

2 保障教师权利,维护教师职业尊严

《教师法》重视保障教师权利,不管是现行的《教师法》,还是《征求意见稿》,都在立法目的中明确“保障教师的合法权益。”教师权利原为六项,分别是教育教学权、科学研究权、指导评价权、工资报酬权、民主管理权和进修培训权。《征求意见稿》将其扩充为七项,新增了成果转化权,并对原有权利的内涵进行了明晰或扩展,保障更加全面。教师的基本权利中,有两项是保障的重点,也是难点。第一项是工资报酬权,第二项是指导评价权中的教育惩戒。

第一,保障教师工资待遇,维护教师职业尊严。在工资报酬权方面,《教师法》第25条规定“教师的平均工资水平应当不低于或者高于国家公务员的平均工资水平,并逐步提高。”因教师工资水平与国家经济社会发展水平密切相关,特别是义务教育阶段教师工资,与区县财政收入水平直接相关。在一定的历史时期,该条规定在有些地方没有实现,特别是有些地方政府发给公务员的年终奖没有发给教师,为此引发了不少纠纷。此次《征求意见稿》第38条规定“中小学、幼儿园教师的平均工资收入水平应当不低于或者高于当地公务员的平均工资收入水平,并逐步提高。”不仅明确了当地公务员的参考标准,而且在工资上增加了“收入”二字,它的实际价值更为凸显。

从“法律上的权利”到“实际上的权利”有个过程,随着这些年我国经济水平的快速发展,国家的财力越来越雄厚(2020年GDP超100万亿),投向教育的经费也越来越多,自2012年以来连续9年做到国家财政性教育经费占GDP比例“不低于4%”,2020年国家财政性教育经费为42908.15亿,占GDP比例为4.22%。2018年9月10日,习近平总书记在全国教育大会上承诺,随着办学条件不断改善,教育投入要更多向教师倾斜,不断提高教师待遇,让广大教师安心从教、热心从教。

3 规范教师职业行为,强化教师责任

马克思主义的法学观认为,没有无义务的权利,也没有无权利的义务,权利与义务是相统一的。教师的权利与义务也是如此,法律在赋予保障教师权利的同时,也在强化教师的责任。特别是公办中小学教师要切实履行作为国家公职人员的义务,强化国家责任、政治责任、社会责任和教育责任。《征求意见稿》第1条立法目的、第3条职责使命(为党育人、为国育才)、第10条的七项基本义务、第28条考核制度(思想政治素质考核)和第52条法律责任条款,都强化了对教师职业行为的规范,特别是将师德师风建设纳入法治轨道。



2021年9月7日,江西省宜春市宜丰县第三中学初二年级学生书写“教师节快乐”黑板报。 何贱来摄/光明图片

第二,保障教师实施教育惩戒,维护教师职业尊严。一段时间以来,由于《教师法》未出现教育惩戒的字眼,教育惩戒被认为缺少法律依据,面临合法性危机。又加上《教师法》《义务教育法》《未成年人保护法》等禁止对学生实施体罚或者变相体罚,而现实中教育惩戒与体罚、变相体罚的界限并不清晰,于是出现了教师不敢管、不愿管、不会管学生的突出问题。在“谢某诉韶关十三中”的案例中,学生因上课手机响被英语教师罚站,结果学生下课铃响后就从教学楼上跳下摔伤,家长认为教师带有“罚”字的罚站行为就是体罚与变相体罚,学校和教师认为罚站是非常轻微的教育惩戒手段,但苦于没有明文依据,最后法院判决学校承担相应的赔偿责任。可想而知,如果因教师惩戒学生发生纠纷,但教师合法权益得不到保障的话,教师就可能放任不管,这不利于学生的健康成长和全面发展。

教育惩戒问题是一个小切口,却关系到学校全面贯彻党的教育方针、落实立德树人根本任务的大战略,关系到营造良好教育生态的大问题。2020年9月教育部正式颁布《中小学教育惩戒规则(试行)》,规定了教师实施教育惩戒的事由、方式、程序和救济等,为中小学教师实施教育惩戒提供了基本的规范和保障。此次《征求意见稿》进一步回应教育惩戒的问题,在指导评价权中增加“对学生违规行为进行表扬、奖励、批评以及教育惩戒”的表述,不仅提升了教育惩戒的法律依据,而且明晰了该项权利的具体内涵,有利于维护教师职业尊严、促进学生全面发展。

第二,保障教师实施教育惩戒,维护教师职业尊严。一段时间以来,由于《教师法》未出现教育惩戒的字眼,教育惩戒被认为缺少法律依据,面临合法性危机。又加上《教师法》《义务教育法》《未成年人保护法》等禁止对学生实施体罚或者变相体罚,而现实中教育惩戒与体罚、变相体罚的界限并不清晰,于是出现了教师不敢管、不愿管、不会管学生的突出问题。在“谢某诉韶关十三中”的案例中,学生因上课手机响被英语教师罚站,结果学生下课铃响后就从教学楼上跳下摔伤,家长认为教师带有“罚”字的罚站行为就是体罚与变相体罚,学校和教师认为罚站是非常轻微的教育惩戒手段,但苦于没有明文依据,最后法院判决学校承担相应的赔偿责任。可想而知,如果因教师惩戒学生发生纠纷,但教师合法权益得不到保障的话,教师就可能放任不管,这不利于学生的健康成长和全面发展。

第一,关于有偿补课问题。《未成年人保护法》和《未成年人学校保护规定》规定了学生的休息权、娱乐权,中办和国办出台了“双减”政策,学校正在切实减轻学生负担。公办中小学教师有偿补课既背离了其国家公职人员身份,也加重了学生课业负担,必须予以规范。此次《征求意见稿》专门增加了有偿补课的法律责任,在第52条第(四)项规定,教师故意不完成教育教学任务,给教育教学工作造成严重损失,或者以此强制、诱导学生接受有偿补课的,要被追究法律责任。

第二,关于体罚与变相体罚的问题。《义务教育法》《未成年人保护法》《教师法》等都规定禁止对学生实施体罚与变相体罚,《中小学教育惩戒规则(试行)》第12条还专门对体罚与变相体罚情形作出规定。学生享有《民法典》规定的身体健康权,教师有义务尊重和保障学生合法权益。体罚与变相体罚侵犯了学生合法权益,也违反了教师的法律义务。《征求意见稿》第52条第(五)项规定,教师严重侵害学生合法权益,体罚或者变相体罚学生造成人身伤害等严重后果的,应承担相应法律责任。

第三,性侵害与猥亵学生的问题。性侵害与猥亵侵害了学生的性自主权,对未成年学生的身心伤害极大。这不仅仅是违法行为,更是犯罪行为,必须依法予以严惩。为此《征求意见稿》第52条第(六)项规定,教师与学生发生不正当性关系的,要被追究法律责任,包括刑事责任。在预防性侵害未成年学生方面,国家近些年采取了一系列法律举措。《征求意见稿》根据近年来的法治进展,进一步织密保护未成年人的法网。第19条规定了从业禁止,因性侵害、猥亵等可能危害学生身心健康的违法犯罪行为受到治安管理处罚或者管制、拘役等刑事处罚的,不得取得教师资格。第52条规定对有此类行为的教师,已取得教师资格的,撤销教师资格,终身不得申请教师资格,禁止从业。

(作者申素平系中国人民大学教育学院教授、副院长;郝盼盼系中国人民大学教育学院博士、北京教育学院教育干部学院讲师)

记者观察

2021年11月29日至12月20日,《教师法(修订草案)(征求意见稿)》面向全社会公开征求意见。这一时隔近30年对《教师法》进行的修订,涉及身份确认、教师资格、政治思想、师德规范、权利义务、聘任管理、职级晋升、薪酬分配、看病就医和养老待遇等方面,尤其是将应时代而生的新问题及其对策以法规的条款予以确定,给现职教师及有从业志向的人士以强力保障。与社会及媒体关注点不同,广大基层一线教师因为关乎切身利益,对《教师法》修订的关注点更为细致,思考也更为深入。本报记者采访全国各地学前教育、基础教育、职业教育以及高等教育的一线普通教师,倾听他们的声音,一起来看看他们对教师法修订的关注点是什么,有什么意见建议。

身份认同:幼儿教师是不是一样获得国家公职人员身份?

中华女子学院附属实验幼儿园园长胡华:我们更加关心的是,如何在国家层面的文件中确立幼儿教师的社会地位以及待遇保障。

幼儿教育领域的教育实践,相较于其他阶段更为复杂。幼儿教育每时每刻都在发生,幼儿教师必须具备一种融入身体的敏感性和临场发挥的机智,拥有一种“即兴的智慧”,做到心、手、脑合一,才能达到一种较为理想的教育状态。

在《征求意见稿》中,诸多内容是落实2018年中共中央、国务院发布的《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》精神的具体体现。突显了教师职业的公共属性,强化了教师承担的国家使命和公共教育服务的职责,确立公办中小学教师作为国家公职人员特殊的法律地位,明确中小学教师的权利和义务,强化保障和管理。但是,幼儿教师在很多条例中并未享有与中小学教师同等的权利。

比如,“特别身份”公办中小学教师是国家公职人员,依据规范公职人员的法律法规,享有相应权利,履行相应义务。”

“公办中小学教师资格、福利、社会保障单位缴费、津贴以及奖励、培训等所需经费,按照事权和支出责任相适应的原则,分别列入各级财政预算予以保障。”“各级人民政府及其有关部门应当依法加强对公办中小学教师的保障和管理。”这些表述中都没有提到幼儿教师。

这是不是说,幼儿教师不能同公办中小学教师一样获得国家公职人员的身份呢?

四川省某幼儿园教师李未(化名):《征求意见稿》中的住房优惠那一条“地方各级人民政府及有关部门在住房保障政策中应当对当地教师予以倾斜。县、乡两级人民政府应当为农村中小学教师解决住房给予一定支持,并根据需要建设教师周转宿舍”,没有包括幼儿园教师。相邻的医疗待遇一条中,则规定“公办中小学、幼儿园教师的医疗同当地公务员享受同等的待遇”。

幼儿教师群体没有列入享受住房优惠的行列,我感觉非常遗憾。希望相关部门和专家能够充分考虑幼儿教师面临的具体情况,在政策法规的制定上给予幼儿教师更多的关注和保护。

权益保障:是否需要增加“督政责任”条款?

江苏省特级教师、正高级教师、南京师范大学附属春江小学校长任丽芳:修订草案向社会征集意见,体现了国家治理现代化的方向。作为一线教师代表,对事关自身及同行的法案能如此回应教师的关切深表感谢。有法可依,有法必依。希望能通过此次《教师法》修订去切实解决基础教育和高等教育师资不能流通,部分地区因缺编导致教师多重性质身份并存,政府履职尚无常态监督机制等问题。

过去,一些中小学教师可以到大学任教,满足某些实践性专业的教学需求;大学教师也可以到中小学任教,弥补基础教育某些特殊的专业教育需求。譬如,在面向基础教育的师范生教学中,夯实教学基本功除了理论学习外,更需要实践锤炼,长期从事基础教育、具有卓越专业能力的老师可能更胜任此类实践专业的教学,其他需要实践技能教学的大学亦是如此。如果学历一刀切,那么一些早期中师生、中专生,在考取学位而无学历的研究生等,虽具有公认的专业水平,但却无法获得相应的教师资格。

部分地区教师事业编制不足,以聘用制教师、临聘教师进行师资补充,再加上民办教师、历史遗留的参照乡镇事业编教师等,同一所学校教师的身份性质往往有多种,薪酬待遇也不尽相同,对激发全体教师的积极性、提高学校发展水平造成一定困难。按社会事业发展状况,教师编制核定比例,定向划拨,不得以借调等名义挪作他用,是否应用法律条款来保障?

《教师法》中对政府履职有明确要求,也有视情节给予“责令整改”“行政处分”,甚至“追究刑事责任”的规定。但是,往往很难落到实处,基层反映问题的渠道也并非十分通畅,本法修订中是否需要增加“督政责任”条款?

江西省九江市修水县何市镇中心小学副校长赵愷元:《征求意见稿》提出“公办中小学教师资格、福利、社会保障单位缴费、津

《教师法》修订中—— 一线教师的关注点是什么

本报记者 李玉兰 靳晓燕

贴以及奖励、培训等所需经费,按照事权和支出责任相适应的原则,分别列入各级财政预算予以保障。”现行的教龄津贴从1985年开始实行,该项津贴按从事本职工作的年限计算。凡从事本职工作满5年不满10年者,每月发3元;满10年不满15年者,每月5元;满15年不满20年者,每月7元;满20年以上者,每月10元。三十多年过去了,该标准却一直没有任何改变。建议按教龄年份进行计算,而不能将教龄津贴分段计算。比如,工作20年的教师和工作40年的每月拿着一样的10元钱,而且现在的10元已经很难体现出教龄津贴的差别了,应该随着社会的发展进行调整。

河南省辉县市常村镇中心学校校长郎德鑫:我上学时的1975年,国家招收了大量的民办教师,尽管待遇很低,但与其他工作相比还有一定的优越感,成为刚步入社会的年轻人向往的职业。修订草案提高和保障教师待遇和社会地位,会在一定程度上激发教师的职业荣誉感。但目前学生一旦在学校受到委屈,一些极端的家长就会到学校闹个不停,甚至侮辱谩骂、大打出手。在这种情况下,学校甚至上级教育部门,往往都是责成老师、学校委曲求全,给家长赔礼道歉来息事宁人。建议还要加强保障教师的合法权益,维护校园正常的教学秩序。

考核细节:建设高素质教师队伍的“破”与“立”

山东省滨州医学院应用心理学系副教授邵红:修订草案首次将“心理健康”纳入教师评价体系中,分别在资格制度、资格认证、考核制度和医疗待遇四个方面提到了与教师心理健康相关的认证、评估、考核与测评。这意味着,新时代背景下国家对教师从资格获取、任职过程到个人健康多个环节都高度重视教师的健全人格与心理健康建设。作为医学院校,我们在研究中发现,随着现代社会竞争压力加剧,家校、师生关系更趋多元复杂,心理育人被提升到与智力育人同等位置,这对教师的心理健康状况提出了前所未有的挑战,也因此成为社会关注的热点。教师良好的心理素质和高水平的心理健康教育能力不仅会影响教育教学效果,影响学生心理健康发展,也直接关系到自身职业幸福感和获得感。本次《教师法》修订,从教师资格获取的心理评估、教学过程中的心理能力考核到出现问题时的测评与医疗帮助多个重要环节,时时关注,层层把关,重视教师心理健康,这对教师、学生及学校管理都将是具有重要意义的一件事。

武昌理工学院素质教育研究院教师于欣:教师评价体制机制在一定程度上模糊了教师素质结构,一个标准的基于分类管理的教师评价系统是解决教师素质问题的关键。因此,建议将《教师法》第五章第二十八条“学校或者其他教育机构应当对教师的政治思想、业务水平、工作态度和工作成绩进行考核”,修改为“学校或者其他教育机构应当按照分类管理的原则,对教师的政治思想、业务水平、工作态度和工作成绩进行考核”,为建设教育强国打下良好治理基础,开启全面建设高素质教师队伍的新征程。

湖南工程学院马克思主义学院教师、法学博士胡高飞:有一点建议,从法律上讲,学校和机构与教师签订聘用合同或劳动合同是平等主体之间的法律行为,但事实上,前者处于优势地位,因此建议在《教师法》修订中对学校和机构签约行为予以一定的限制,以平衡双方的权利义务。