

·专题·

公立中小学教师聘用合同的法律性质及其司法救济^①

叶阳永

(中国人民大学 教育学院 北京 100872)

摘要 :公立中小学教师聘用合同法律性质定位不清不利于教师合法权益的保护,侵蚀着教师职业的吸引力。事业单位人事制度改革的制度成果和新修订的《行政诉讼法》为明确教师聘用合同的法律性质提供了制度支撑。教师聘用合同满足行政合同在目的、主体、职权、意思及内容要素等方面的定义性规定,是一种行政合同。中小学教师聘用合同纠纷可依法纳入行政诉讼受案范围,其诉讼形式、法律适用、判决方式等问题适用新《行政诉讼法》司法解释的相关条款。

关键词 :中小学教师 ;人事制度 ;聘用合同 ;司法救济

DOI:10.13397/j.cnki.fef.2017.01.004

The Legal Status of Employment Contract of Public School Teachers and Its Legal Remedy

YE Yang-yong

(School of Education, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: The legal status of employment contract of public school teachers is not clear, which can be detrimental to the protection of legal rights of teachers. New Regulations on the Personnel Management of Public Institutions and the Amendment to the Administrative Litigation Law provide an institutional foundation to solve this problem. The author maintains that employment contract of public school teachers is an administrative contract. Accordingly, disputes on it should be brought into court and procedural issues should be regulated by the new Judicial Interpretation on Administrative Litigation Law.

Key words: Public School Teachers; Personnel System; Employment Contract; Legal Remedy

一、引言

中小学教师质量是基础教育质量的重要保障,而提升中小学教师质量的重要前提是提升教师职业的吸引力,但教师合法权益得不到有效保障正侵蚀着教师职业的吸引力。首先,中小学教师的合法权益受到侵害时得不到有效的司法救济。教师对因职称、工资待遇、开除等处理决定不服的案件,法院不予受理^②。因缺乏合法有效的救济渠道,自2014年底以来,在黑龙江、山东、河南、湖北、安徽、广西、湖南等地先后发

生教师因对工资待遇不满发起的请愿、罢课事件。其次,行政部门不断加大对教师的职业要求。为了促进义务教育的均衡发展,国家开始全面推进义务教育教师队伍“县管校聘”改革,县级政府可以根据政策规定教师在不同学校之间交流轮岗^③。2015年教育部发布《严禁中小学校和在职中小学教师有偿补课的规定》,禁止中小学教师参与一切形式的有偿补课。教师聘用合同对教师的权利义务作出了双方合意的约定,这些政策改革涉及对教师聘任合同的实质性变更,增加了教师聘用合同约定之外的义务。总之,一方面教师的

合法权益救济途径狭窄,另一方面其相关权益又不断受到行政机关的限缩。这侵蚀着教师这个职业吸引力,挫伤了优秀人才投入到教师队伍中来的积极性。教师队伍质量的下滑最终牺牲的是中小学的教育教学质量。因此,研究如何有效地保障和救济教师合法权益的制度体系显得尤为重要。教师聘用合同是确定教师权利义务的一项重要制度,其法律性质尚不明确是教师合法权益不能得到有效保障的重要原因。

关于中小学教师聘用合同的法律性质已有了一些研究。有研究者认为教师聘用合同属于民事的劳动合同^[1-2],其合同的解除也参照合同法和劳动合同法的相关规定处理^[3]。也有研究者认为教师聘任合同是一种同时兼具民事合同和行政合同某些特征的混合合同^[4]。另有研究者认为基于公益性、行政主导性和优益权的理论,聘任合同应该是一种行政合同,因此必须对聘用合同进行公法规制^[5-6]。认为教师聘用合同属于劳动合同的,主张其相关纠纷通过民事诉讼程序解决;认为教师聘用合同属于行政合同的,主张其纠纷通过行政诉讼程序解决。已有研究深化了我们对教师聘用合同法律性质的理解,但还存在一些不足。这主要表现在以下几方面:其一,没有深入分析与教师聘用合同相关的我国近些年来事业单位人事制度改革的相关制度成果,这些成果对于我们理解教师聘用合同的法律性质非常重要;其二,研究多侧重于法理学的分析,没有结合司法实践中的具体案例进行分析;其三,对于教师聘用合同的司法救济程序论述不足,仅指出需要司法救济,但关于司法救济的诉讼形式、法律适用、判决方式等问题没有深入研究。2014年《事业单位人事管理条例》的实施,2015年新《行政诉讼法》及其司法解释关于行政协议的规定,为我们理解教师聘用合同的法律性质及其司法救济提供了新的制度支撑。本文将在全面分析教师聘任制度的形成及运行情况的基础上判断教师聘用合同的法律性质,并对其司法救济的程序进行详细研究。具体涉及以下问题:教师聘用合同是如何运行的?教师聘用合同的法律性质是什么?如何对教师聘用合同纠纷进行司法救济?

二、中小学教师聘用合同制度的形成及其运行实践

正如很多研究者所言,虽然1994年的《教师法》第十七条规定“实施教师聘任制的步骤、办法由国务院教育行政部门规定”,但自教师聘用合同制度推行以来,国家一直未出台专门关于规范教师聘用合同的

规章制度^[4-5]。然而这并不说明国家对于总体性的聘用合同制度没有相关规定。自从2000年中组部和人事部发布《关于加快推进事业单位人事制度改革的意见》以来,国家制定了一系列规范事业单位人事制度的文件。因为公立中小学校的事业单位属性,这些规定当然适用于公立中小学教师聘用合同。为了清晰认识聘用合同的法律性质,我们有必要对这些制度和在这些制度规范下的中小学人事管理实践进行分析^④。

2002年,国务院办公厅转发了人事部《关于在事业单位试行人员聘用制度的意见》。这一事业单位人事制度改革纲领性文件的发布,拉开了事业单位人事聘用制度改革的序幕。文件提出“事业单位与职工应当按照国家有关法律、政策和本意见的要求,在平等自愿、协商一致的基础上,通过签订聘用合同,明确聘用单位和受聘人员与工作有关的权利和义务”,明确了聘用制度的基本内涵。文件规定了聘用合同的内容、形式、期限、解聘与续聘的条件以及聘用合同相关争议的处理程序。各省根据各自情况制定了具体的推行事业单位人事聘用制度的办法。比如,2003年上海市人民政府印发了《上海市事业单位聘用合同办法》。

2005年底,为了规范事业单位的招聘行为,人事部颁布了《事业单位公开招聘人员暂行规定》,对事业单位的公开招聘行为进行了全面的规定,包括公开招聘的原则、范围、条件、程序及违纪处分等。文件同时明确了政府人事行政部门是政府所属事业单位进行公开招聘工作的主管机关,政府人事行政部门与事业单位的上级主管部门负责对事业单位公开招聘工作指导、监督和管理。招聘过程中的考试由事业单位自行组织,也可以由政府人事行政部门、事业单位上级主管部门统一组织,用人单位或组织招聘的部门对应聘人员的资格条件进行审查,确定符合条件的人员。根据这个规定的要求,实践中中小学新教师的公开招聘工作一般是由县人事主管部门和中小学的上级主管部门县教育局统一组织,招聘中的笔试环节由省级或市级教育考试部门负责实施。2006年,人事部公布的《事业单位岗位设置管理试行办法》规定政府人事行政部门是事业单位岗位设置管理的综合管理部门,负责事业单位岗位设置的政策指导、宏观调控和监督管理。事业单位主管部门负责所属事业单位岗位设置的工作指导、组织实施和监督管理。地(市)、县(市)政府所属事业单位的岗位设置方案经主管部门审核后,按程序报地区或设区的市政府人事行政部门核准。实践中的中小学岗位设置方案首先需要县教育行政部

门审核,而后经设区的市政府人力资源和社会保障局核准方可施行。

2012年,为规范事业单位工作人员行为,保证事业单位及其工作人员依法履行职责,人力资源和社会保障部与监察部共同制定了《事业单位工作人员处分暂行规定》,对事业单位工作人员的处分种类、违法违纪行为及适用的处分、处分的权限和程序、处分的解除、复核和申诉等情况作了详细规定。其规定警告、记过、降低岗位等级或者撤职处分,按照干部人事管理权限,由事业单位或者事业单位主管部门决定,由事业单位决定的,应当向事业单位主管部门备案。开除处分由事业单位主管部门决定,并报同级事业单位人事综合管理部门备案。实践中,对于中小学教师除了一般的诫勉谈话由中小学自主决定外,警告、记过、降低岗位等级、开除等正式的处分都由县教育局与人力资源和社会保障局决定。2014年2月,国务院总结前期事业单位人事制度改革的经验,也为了进一步规范事业单位的人事管理,保障事业单位工作人员的合法权益,通过了《事业单位人事管理条例》。《条例》既总结了我国事业单位人事制度改革的经验,比如岗位设置、公开招聘、奖励和处分、人事争议处理等,也对之前事业单位人事制度改革中薄弱的部分进行了规定,比如聘用合同、考核和培训、工资福利和社会保险等。《条例》最终在行政法规的层面上涵盖了事业单位人事管理的各个方面,是我国事业单位人事管理方面综合性的法律规范。

三、中小学教师聘用合同的法律性质

确定中小学教师聘用合同的法律性质是确定对其提供何种司法救济的前提,因此弄清中小学聘用合同的法律性质尤为重要。已有关于中小学教师聘用合同法律性质的探讨中,认为教师聘用合同是行政合同的研究只停留在法理学上,缺乏从法律规定层面上的论证,这是因为之前我国缺乏对行政合同的法律上的定义。随着新《行政诉讼法》及其司法解释的出台,这一问题得到解决。于2015年5月1日起实施的《行政诉讼法》第十二条第一款第十一项规定,公民、法人或者其他组织“认为行政机关不依法履行、未按照约定履行或者违法变更、解除政府特许经营协议、土地房屋征收补偿协议等协议的”,可以提起行政诉讼,人民法院应当受理。2015年5月1日同步实施的《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》(下文称《解释》)第十一条至第十六条对

行政协议^⑤的定义、时效、管辖、法律适用、判决方式及诉讼费用作了详细规定。其中《解释》第十一条规定:“行政机关为实现公共利益或者行政管理目标,在法定职责范围内,与公民、法人或者其他组织协商订立的具有行政法上权利义务内容的协议,属于行政诉讼法第十二条第一款第十一项规定的行政协议。”因此,一项协议属于行政协议必须满足以下五个要素^⑦:(1)目的要素。行政协议的目的是为了公共利益或者行政管理目标,是为了实现公法上的目的,而非私法上的私益。(2)主体要素。行政协议的主体必须是行政主体和行政相对人,行政主体是不可缺少的一方。(3)职责要素。行政主体签订行政协议必须是在“法定职责范围内”,法定职责范围之外签订的协议不属于行政协议。(4)意思要素。行政主体与行政相对人签订行政协议必须经过协商,意思表示一致。(5)内容要素。行政主体与行政相对人之间签订的行政协议“具有行政法上权利义务内容”,即合同中包含行政机关依据法律法规的规定或授权经单方意思表示而形成的权利义务关系。

综合考虑《解释》的定义性规定、教师聘用合同的相关制度以及中小学教师人事管理实践,本文认为教师聘用合同满足行政合同的法律构成要件,属于行政诉讼法第十二条第一款第十一项规定的行政合同。具体理由如下:

关于目的要素。行政合同的订立必须是为了“实现公共利益或者行政管理目标”。《义务教育法》第二条第二款明确指出:“义务教育是国家统一实施的所有适龄儿童、少年必须接受的教育,是国家必须予以保障的公益性事业。”义务教育是国家保障的公益性事业,聘用教师是实现义务教育目标的必要条件,以聘用合同的形式聘用教师是为了实现公共利益。同时《义务教育法》第七条规定:“义务教育实行国务院领导,省、自治区、直辖市人民政府统筹规划实施,县级人民政府为主管理的体制。县级以上人民政府教育行政部门具体负责义务教育实施工作;县级以上人民政府其他有关部门在各自的职责范围内负责义务教育实施工作。”因此,国家以聘用合同的形式聘用教师的行为也是为了实现“行政管理目标”。

关于主体要素。行政协议的双方必须是行政主体和行政相对人,至少一方必须是行政主体。《教师法》第十七条规定:“教师的聘任应当遵循双方地位平等的原则,由学校和教师签订聘任合同,明确规定双方的权利、义务和责任。”实践中有些地方教师聘用合同

由中小学校与教师之间签订,也有些地方的聘用合同是由教育行政部门与中小学教师签订^[8]。如果教师聘用合同满足行政合同的构成要件,必须有一方是行政主体。学校是否是行政主体?虽然学校不是行政机关,但这并不排除学校可以成为行政主体。根据《行政诉讼法》第二条的规定,行政行为包括法律、法规、规章授权的组织作出的行政行为。如果学校与教师签订聘用合同的行为是法律、法规、规章授权的行政行为,其也可以满足行政合同的关于主体要件的要求。学校与教师签订聘用合同既是《教师法》的规定,也是《事业单位人事管理条例》的规定,所以学校与教师签订聘用合同的行为是属于法律、法规授权作出的行为,学校是行政合同的适格主体。另外,根据我国中小学人事管理制度及其实践,中小学教师的聘用关系中行政部门是一个重要的参与方。行政部门包括中小学的主管部门和人事综合管理部门,具体而言是指县教育局与人力资源和社会保障局。其参与性表现以下方面:其一,学校的招聘工作是由县教育局与人力资源和社会保障局组织完成的,其中的笔试、面试、资格审查和聘用决定在很多地方都是行政部门决定的;其二,影响教师权益最为关键的职称评定工作最终也是由县人力资源和社会保障部门最终核定;其三,包括记过、开除等对教师的违法违纪处分也是县教育局作出的。因此,行政部门是教师聘用合同的重要参与方,应该成为聘用合同的签约主体。而且考虑行政管理工作的需要,聘任合同也应当由教育行政部门与教师签订^[9];同时考虑到教育事业的公共性与学校无独立的财权,县级教育行政部门而不是学校应该是聘用合同签订的一方^[6,10]。如此才能明确教师与行政部门和学校在聘用合同中的权利和义务,而这需要通过修改《教师法》相关规定来实现。即使教师聘用合同的签约主体是学校,基于上文的论述,学校也是满足行政合同关于主体的规定的。

关于职责要素。聘用合同的订立必须是行政主体在“在法定职责范围内”的行为。首先,学校与教师签订聘用合同是《教师法》第十七条规定的职权。其次,最早在2000年中共中央组织部与人事部《关于加快推进事业人事制度改革的意见》中就规定了“所有事业单位与职工都要按照国家有关法律、法规,在平等自愿、协商一致的基础上,通过签订聘用合同,确定单位和个人的人事关系,明确单位和个人的义务和权利”。后来的《关于在事业单位试行人员聘用制度的意见》《事业单位公开招聘人员暂行规定》《事业单位人

事管理条例》等法规或规章均规定了事业单位与其工作人员建立聘用合同关系。因此,学校与教师签订聘用合同是学校的法定职权范围内的事项。

关于意思要素。意思要素要求聘用合同中必须有双方协商一致达成的内容,如果没有双方协商一致达成的内容,单纯依据学校或者行政机关一方的规定或决定确定聘用合同权利义务关系的话,聘用合同就丧失了合同的成分,是一个单纯的行政行为。聘用合同制度改革的一个重要目标是学校与受聘人员在平等自愿协商一致的基础之上确定双方的权利义务关系,给予中小学教师一定的自主选择权。审查中小学教师聘用合同中是否包含意思表示的要素就是要审查聘用合同中是否存在需要双方协商一致的内容。自国务院办公厅转发人事部《关于在事业单位试行人员聘用制度的意见》以来,各省市不断落实事业单位聘用制度,不断完善聘用合同文本。人事部2005年发布了《事业单位聘用合同(范本)》,各省在人事部范本的基础上进行调整并公布了本省的聘用合同范本,各市县制定了本地区或者本区县的事业单位聘用合同。中小学教师与中小学校签订的聘用合同多采用这类格式合同。整体而言聘用合同同质性比较大,体现了很强的行政主导性,但是里面有一些需要合同双方约定的事项,主要有:(1)应聘教师将工作的学校;(2)合同的期限,比如说有一年、三年或者五年;(3)是否有试用期的约定及其期限;(4)关于岗位和工作职责的约定,比如任教学科以及具体的岗位职责;(5)聘用合同都明确了在双方协商一致的情况下,可以变更或者解除合同。因此,中小学教师聘用合同满足行政合同在意思要素方面的定义性要求。

关于内容要素。行政合同要包含“行政法上权利义务”的内容。“行政法上权利义务”是指权利义务关系来自于法律法规规定的或者其授权的行政主体的单方决定。通过分析聘用合同文本和中小学人事管理制度及其实践,本文认为聘用合同中包含的诸多权利义务属于行政法上权利义务的内容,主要有以下几个方面:(1)关于工资的约定。人事部关于《事业单位聘用合同(范本)》中对于工资待遇的约定如下:“甲方(指学校)根据国家政策和单位的有关规定、乙方(指教师)从事的岗位以及乙方的工作表现、工作成果和贡献大小,以货币形式按时足额支付乙方的工资待遇。”“乙方工资调整、奖金、津贴、补贴以及特殊情况下的工资支付等,均按照国家政策和单位的有关规定执行。”由此可以看出,事业单位的工资构成、数额及

其调整均由国家政策规定。工资中绩效部分受单位有关规定调整,但单位的规章制度也受国家相关政策法规制约。因此,关于事业单位工作人员的工资部分的条款表现为很强的国家行政主导性,是一种单方的行政行为,而不是平等主体之间协商一致的结果。(2)关于职称的评定。职称是对教师工作最重要的认可,并且是确定教师工资水平的重要依据,职称对教师的职业发展尤为重要。根据人力资源和社会保障部与教育部颁布的《关于深化中小学教师职称制度改革的指导意见》的规定,职称等级和名称、职称的基本标准条件均由国家政策单方规定,职称评定过程也是由行政部门主导。中小学教师职称评审工作一般由县教育行政部门、人力资源和社会保障部门组织,经同行专家组成评委会评审通过,“评审结果公示后,由人力资源社会保障部门审核确认”。所以,职称评定也是一种行政主体单方行为。(3)关于处分的规定。聘用合同一般约定,乙方如违反规章制度和岗位纪律,甲方有权进行批评教育,按照有关规定给予相应的处理。其中“有关规定”主要是指《事业单位工作人员处分暂行规定》,其中规定了对事业单位工作人员的处分种类,明确规定开除处分由中小学的主管部门做出,也就是由教育行政部门做出。中小学人事管理实践中,不仅开除处分由县级教育行政部门作出,而且警告、记过、降低岗位等级或撤职也一般由县级教育行政部门作出。因此,可以说教师聘用关系中存在着很强的行政上权利义务关系,即行政机关单方决定形成的权利义务关系。

综上所述,公立中小学教师聘用合同在目的、主体、职权、意思及内容要素等方面均满足《解释》第十一条关于“行政协议”定义性规定,中小学教师聘用合同是一种行政合同。

四、中小学教师聘用合同纠纷的司法救济

(一)教师聘用合同纠纷是否可以提起行政诉讼

实践中聘用合同纠纷时常发生。基于司法实践,聘用合同纠纷可分为以下几类:(1)建立聘用关系的纠纷,即在中小学教师公开招聘的笔试、面试、资格审查、体检、政审等各环节中,应聘人员对学校和行政部门的相关处理决定不服而产生的纠纷。比如,“陈少玲等与龙海市教育局教育其他行政行为案”“梁某某诉怀化市鹤城区教育局教育行政处理纠纷案”,均是原告对被告的资格审查决定不服而引起的纠纷。(2)工资待遇相关的纠纷,即因工资待遇未按时足额发放而

产生的纠纷。比如,因基本工资未按时足额发放、绩效工资未按时足额发放、津贴、补助未按时足额发放、养老、医疗、失业、工伤和生育等社会保险的缴纳与扣除、住房公积金的缴纳与扣除等问题产生的纠纷。此类案件多为群体性案件,一旦发生,涉及教师数目较多。因相关纠纷还不能纳入司法实践,所以相关司法案例较少。(3)职称评定相关的纠纷,即对于职称评定结果不服而产生的纠纷,涉及对资格审核、专家评审过程等方面的质疑。此类案件以个体性的案例为主。比如“上诉人王慧芳与被上诉人哈密市高级中学、哈密市教育局、哈密市人力资源和社会保障局劳动争议纠纷案”,就是因职称评定而引发的案例。(4)处分相关的纠纷,涉及处分事实的认定、法律法规依据、处分权限及程序等方面的问题。比如,“卓必成因诉简阳市教育和科学技术局教育行政管理案”“甘奕凌与贵港市覃塘区教育局辞退争议纠纷申请案”,都是因行政部门的辞退行为而引起的。

那么,中小学教师针对聘用合同纠纷是否可以提起行政诉讼?根据《行政诉讼法》第十二条第一款第十一项的规定,公民、法人或者其他组织“认为行政机关不依法履行、未按照约定履行或者违法变更、解除政府特许经营协议、土地房屋征收补偿协议等协议的”,可以提起行政诉讼。《解释》第十一条第二款规定“公民、法人或者其他组织就下列行政协议提出行政诉讼的,人民法院应当依法受理:(一)政府特许经营协议;(二)土地、房屋等征收征用补偿协议;(三)其他行政协议。”因此,虽然《行政诉讼法》只具体列举出政府特许经营协议、土地房屋征收补偿协议相关纠纷是行政诉讼的受案范围,但并不排斥其他行政协议。司法实践中行政诉讼受理的行政协议远不止这两种,其他包括国有土地使用权出让合同、教育委托培养合同^⑥、公共工程合同等。因此,符合法定构成要素的行政协议均可纳入行政诉讼的受案范围。根据上文的论证,中小学教师聘用合同是行政合同,因此,中小学教师聘用合同纠纷应当纳入行政诉讼的受案范围。具体而言,如果行政主体不依法履行、未按照约定履行或者违法变更、解除教师聘用合同,教师可以提起相应的行政诉讼,寻求司法救济。

(二)教师聘用合同行政诉讼的诉讼形式

聘用合同纠纷有时涉及单个教师,有时涉及数量较多的教师,如果没有合法渠道反映诉求,容易产生群体性事件。涉及单个教师的纠纷可独立提起诉讼;涉及多数教师的则可提起共同诉讼,充分利用代表人

诉讼制度。《行政诉讼法》第二十七条规定：“当事人一方或者双方为二人以上，因同一行政行为发生的行政案件，或者同类行政行为发生的行政案件、人民法院认为可以合并审理并经当事人同意的，为共同诉讼。”此规定确定了两类共同诉讼：一种是因同一行政行为引起的行政案件，为法定共同诉讼；一种是因同类行政行为引起的案件，人民法院认为可以合并审理并经当事人同意的，可以成为共同诉讼。因为涉及人数较多的教师聘用合同纠纷多是由于同类行政行为发生的案件，如果法院认为可以，经当事人同意，可以形成共同诉讼，合并审理。同时《行政诉讼法》第二十八条规定：“当事人一方人数众多的共同诉讼，可以由当事人推举代表人进行诉讼。代表人的诉讼行为对其所代表的当事人发生法律效力，但代表人变更、放弃诉讼请求或者承认对方当事人的诉讼请求，应当经被代表的当事人同意。”因此关于教师聘用合同的群体性纠纷可以由代表人提起共同行政诉讼来解决。这样就可以形成一个理性的、可控的反映利益诉求的渠道，不会因为罢课而影响正常的教学工作，也不会因为集体请愿行为而引发暴力冲突，有利于纠纷的解决。教育领域的司法实践中，已经有了代表人诉讼的案例。比如“李淑华、张桂兰、亢学兰等四十一人与银川市人民政府教育行政管理案”，就是由41名原告选择两名代表人提起的共同诉讼。

（三）审理教师聘用合同纠纷的法律适用问题

行政合同兼具行政法和民事法的属性，审理行政合同纠纷时，面临着如何适用相关法律法规的问题。《解释》第十四条回答了这一问题，其规定：“人民法院审查行政机关是否依法履行、按照约定履行协议或者单方变更、解除协议是否合法，在适用行政法律规范的同时，可以适用不违反行政法和行政诉讼法强制性规定的民事法律规范。”该规定确定了以适用行政法律规范为主、民事法律规范为辅的原则。就教师聘用合同纠纷而言，相关的行政法律规范涉及我国近些年来人事制度改革过程中形成的法规、规章和规范性文件。这主要包括《事业单位公开招聘人员暂行规定》《事业单位工作人员处分暂行规定》《事业单位工作人员申诉规定》《事业单位人事管理条例》等法规、规章，以及人事部、财政部发布的《事业单位工作人员收入分配制度改革方案》，国务院办公厅转发人力资源和社会保障部、财政部、教育部的《关于义务教育学校实施绩效工资指导意见》，人力资源和社会保障部、教育部发布的《关于深化中小学教师职称制度改革的指

导意见》等规范性文件。如果已有行政法律规范没有对聘用合同纠纷相关问题进行规定的，法院可以适用不违反行政法和行政诉讼法强制性规定的民事法律规范，比如《合同法》和《劳动合同法》。

（四）教师聘用合同纠纷的判决方式

如何以有效手段对受到侵害的教师合法权益进行救济，取决于法院的判决方式。《行政诉讼法》第七十八条规定：“被告不依法履行、未按照约定履行或者违法变更、解除本法第十二条第一款第十项规定的协议的，人民法院判决被告承担继续履行、采取补救措施或者赔偿损失等责任。被告变更、解除本法第十二条第一款第十项规定的协议合法，但未依法给予补偿的，人民法院判决给予补偿。”《解释》第十五条进一步明确了本条规定的内涵。其第一款规定：“原告主张被告不依法履行、未按照约定履行协议或者单方变更、解除协议违法，理由成立的，人民法院可以根据原告的诉讼请求判决确认协议有效、判决被告继续履行协议，并明确继续履行的具体内容；被告无法继续履行或者继续履行已无实际意义的，判决被告采取相应的补救措施；给原告造成损失的，判决被告予以赔偿。”因此，针对行政主体不依法履行、未按照约定履行聘用合同或者单方面违法变更或者解除合同的行为，教师可请求确认合同有效、判决行政主体继续履行协议，如果被告无法履行或者继续履行已无实际意义，也可请求被告采取相应的补救措施；如果给原告造成损失的，可请求法院判决被告予以赔偿。比如，当地方政府未按照国家关于教师工资方面的政策少发或者迟发绩效工资，教师可以请求法院确认聘用合同有效并判决被告继续履行给付义务。因为在此情况下，教师已经履行聘用合同约定的劳动义务，作为聘用合同的另一方应该支付约定的报酬，所以法院应当判决行政主体承担给付义务。而且教师还可以对行政机关在拖欠工资期间所发生的利息损失，请求行政机关予以赔偿。

《解释》第十五条第二款规定：“原告请求解除协议或者确认协议无效，理由成立的，判决解除协议或者确认协议无效，并根据合同法等相关法律规定作出处理。”因此，如果教师请求解除协议或者确认协议无效，理由成立的，法院应该判决解除协议或者确认协议无效，并根据合同法等相关法律规定作出处理。比如，如果教师希望依照法律或者合同约定的条款解除协议，学校或者行政机关不予允许，在此情况下，教师可以请求法院判决解除合同。《事业单位人事管理条

例》第十七条规定：“事业单位工作人员提前30日书面通知事业单位，可以解除聘用合同。但是，双方对解除聘用合同另有约定的除外。”如果教师与中小学校没有对解除聘用合同另有约定，教师则可以在提前30日书面通知学校的情况下，解除聘用合同。在此情况下，如果学校不予解除，并拒绝办理解聘相关的证明手续的话，教师可以提出行政诉讼。

《解释》第十五条第三款规定：“被告因公共利益需要或者其他法定理由单方变更、解除协议，给原告造成损失的，判决被告予以补偿。”因此，如果行政主体确因公共利益需要或者其他法定理由单方变更、解除协议，给教师造成损失的，教师可以请求法院判决行政机关予以补偿。比如，教育行政部门为了促进教育资源的均衡发展，调动一部分城市学校的教师到农村学校任教，这构成了对聘用合同中工作单位的变更，虽然教育行政部门确因公共利益的需要，但这是以牺牲教师的工作条件为代价的，所以在此情况下行政部门要考虑给予该教师一定的补偿。如果行政部门不给予补偿，教师可以向法院提起诉讼，由法院判决行政机关给予补偿。

五、结语

我国基础教育的发展面临诸多挑战，教师队伍的质量偏低是制约我国基础教育尤其是边远贫困地区基础教育发展的瓶颈之一。教师职业吸引力不高是教师队伍质量不高的主要原因。因此，建立一套切实保障教师权益的制度是提高教师职业吸引力的关键一步。近些年来，教师人事制度改革以及司法制度改革取得了重要成果，教师聘用合同制度是其中之一，但其法律性质不明确影响了其作用的发挥。本文认为公立中小学教师聘用合同符合行政合同的法定构成要素，属于行政合同。确认教师聘用合同为行政合同对教师权益的维护和基础教育的发展有重大意义。首先，认定教师聘用合同属于行政合同，有利于更多的教师权益纠纷进入司法救济的渠道。如果聘用合同定性为行政合同，认为其合法权益受到侵害的教师可以依据《行政诉讼法》第十二条第一款第十一项提起诉讼，解决现在实践中还不能通过司法渠道解决的涉及教师权益的纠纷，比如职称评定纠纷、工资待遇纠纷。而且代表人诉讼制度可以提供一种理性和法治的渠道解决教师与政府间的集体性冲突，防止教师诉诸一些非理性或者非法的救济渠道，比如上访、罢课、静坐、请愿等。其次，确定教师聘用合同为行政合同有利

于行政部门行使教育管理职能，维护公共利益，发展教育事业。行政合同不同于一般民事合同的显著特征在于作为合同一方的行政主体享有行政优益权，行政主体可以依据法律法规或者基于公共利益的考虑，单方变更或解除聘用合同。比如，为了促进县域教育资源的均衡发展，可以对部分教师的工作单位进行变更，安排教师流动，促进优质的教师资源在学校间分享。再比如，国家对于中小学教师工资结构的政策调整，可以基于公共利益的需要而不与教师进行协商。可以说，教师聘用合同定性为行政合同，给行政部门释放了更大的制度与政策改革的空间。最后，确定教师聘用合同属于行政合同更加有利于保护教师的合法权益。行政合同要求教师与学校或者行政单位的权利义务关系以聘用合同为准，充分体现教师的自由选择权，包括选择学校、任教学科以及变更或者解除聘用合同的权利。虽然行政合同赋予了行政机关根据法律、法规或者规章，或者基于公共利益的需要而单方变更或者解除聘用合同的权利，但是这些权利的行使必须满足相应的职权及程序的要求。一方面这要求行政主体要有单方变更或者解除聘用合同的法定职权，这包括法律、法规或者规章规定的变更或者解除聘用合同的情形，也包括在法律、法规或者规章授权的情况下基于公共利益的考虑而单方变更或者解除聘用合同的情形。另一方面教师聘用合同的变更或者解除要遵循法定的程序。涉及单个教师聘用合同的变更或者解除，要在决定之前，充分听取该教师的陈述、申辩，有利害关系的人员要回避，做出决定时要说明理由、依据以及权利救济的途径与期限。如果涉及对聘用合同的统一变更或者解除，因其涉及面广，影响重大，必须经过听证程序，广泛听取教师的意见。这些要求有利于保护教师合法权益不受恣意的限缩或者剥夺。

为了更好地发挥教师聘用合同制度的作用，本文认为需要尽快在司法实践中把中小学教师的聘用合同纠纷纳入行政诉讼的受案范围，以保护中小学教师的合法权益不受侵犯，监督学校和行政部门依法履行行政管理职权。如此，中小学教师的合法权益才能得到有效保障，教师的职业满意度和成就感才能提高，更多的优秀人才才会投入到教师队伍中来，我国基础教育的质量才能稳步提升。

注释

①公立与民办中小学校的法律地位差异较大，本文仅研究公立中小学教师的聘用合同问题。本文所指中小学是指小学和初中、高中

并非义务教育,有其特殊之处,需另行讨论。另外,公立中小学中有部分教师不属于事业编制,以劳动合同与学校确定用人关系,亦不在本文研究范围之内。虽然《教师法》使用“聘任合同”,但此后人事制度改革均使用“聘用合同”,且实践中合同文本使用“聘用合同”,因此本文使用“聘用合同”而不使用“聘任合同”。

- ②比如 a. 甘兔凌与贵港市覃塘区教育局辞退争议纠纷申请案,(2014)桂民申字第104号,法院认为教育局的辞退行为不属于法院的受案范围 b. 徐某某与岳阳市君山区教育局等教育人事行政管理纠纷上诉案,(2010)岳中行终字第42号,法院认为教育局、人事局批准提前退休行为属于行政机关的内部行政管理行为,不予受理 c. 李永俊与沈阳市苏家屯区朝鲜族中心小学人事争议纠纷申请案,(2014)辽审一民申字第734号,法院认为按自动离职处理等决定产生的争议不属于人民法院受案范围 d. 上诉人王慧芳与被上诉人哈密市高级中学、哈密市教育局、哈密市人力资源和社会保障局劳动争议纠纷案,(2015)哈中民一终字第180号,法院认为上诉人王慧芳要求按大专学历给其评定为中级职称及赔偿各项损失的主张不属于人民法院民事案件的受理范围 e. 傅家明与牟定县教育局其他行政纠纷案,(2015)楚中行终字第47号,法院认为牟定县教育局、牟定县人力资源和社会保障局作出的重新安排工作通知是对傅家明的工作、工资待遇所作出的人事处理决定,不属于行政诉讼的受案范围 f. 卓必成因诉简阳市教育和科学技术局教育行政管理案,(2014)资行终字第11号,法院认为教委将上诉人卓必成予以辞退的处理的行为属于人事争议的范畴,不属于法院受案范围。
- ③具体内容参见教育部发布的《关于推进县(区)域内义务教育学校校长教师交流轮岗的意见》。
- ④为了解中小学教师人事管理实践,本研究在河南、山东、广西、湖南、浙江、福建、四川、安徽等地各抽取1-3个县,对这些县中小学教师人事制度运行实践进行了实地调研,收集了中小学校人事制度的文本,并访谈了部分教师。
- ⑤学术研究多使用“行政合同”这一概念,而《行政诉讼法》使用“协议”一词,“行政合同”与“行政协议”内涵并没有区别,在本文中二

者通用。

- ⑥比如“郑世清诉仙游县教育局不履行教育行政委托培养合同案”“张素兰诉漳平市教育局不履行教育行政合同案”,法院均将教育行政委托培养合同纳入行政诉讼的受案范围。

参考文献

- [1] 吴开华, 覃伟桥. 论教师聘任制的法律性质[J]. 教育评论, 2002(5): 45-47.
- [2] 林雪卿. 论教师聘任合同的法律性质[J]. 内蒙古师范大学学报(教育科学版), 2008(9):144-148.
- [3] 林雪卿. 教师解除聘用合同的法定条件[J]. 中国教育学刊, 2009(7):17-19.
- [4] 杨挺. 论公立学校教师聘任合同的法律性质[J]. 中国教育学刊, 2007(4): 1-4.
- [5] 余雅风. 论教师聘任合同的公法规范与控制[J]. 教育发展研究, 2008(22): 56-61.
- [6] 罗爽. 义务教育学校教师聘任制的制度反思及其重构[J]. 现代教育管理, 2014(8):61-66.
- [7] 江必新, 梁凤云. 最高人民法院新行政诉讼法司法解释理解与适用[M]. 北京: 中国法制出版社, 2015.
- [8] 蔡金花, 葛新斌. 农村义务教育阶段教师聘任制实施状况分析——以湖南省 X 县为例[J]. 中小学管理, 2010(2):31-35.
- [9] 史亚娟. 中小学教师流动存在的问题及其改进对策——基于教师管理制度的视角[J]. 教育研究, 2014(9):90-95.
- [10] 黄彬, 杨挺. 义务教育学校教师聘任制的内隐困境[J]. 教育科学, 2008(5):15-20.

收稿日期 2017-01-09

基金项目: 中国人民大学科学研究基金(中央高校基本科研业务费专项资金资助)项目成果(15XNF010)

作者简介: 叶阳永, 1984年生, 男, 中国人民大学教育学院讲师, 博士, 主要从事教育法律与政策、教育财政等研究。