

关于建立校内教师申诉制度的若干思考

孙丽珍^a, 苗红亚^b

(浙江科技学院 a 社科部; b 工会, 杭州 310023)

摘 要: 针对高校教师与学校之间的纠纷不断增加的现实,在分析校外教师申诉制度的缺陷以及校内工会维权制度缺失的基础上,提出建立校内教师申诉制度的紧迫性,并对校内教师申诉制度的实体和程序内容进行了设计。实体内容的设计包括校内教师申诉的主体、受理部门以及受理范围的界定等;程序内容的设计包括校内教师申诉的提出、受理及处理等相关制度的构建,并对相关责任作了探讨。

关键词: 高等院校;校内;教师;申诉制度

中图分类号: G645 .1 文献标识码: A 文章编号: 1671-8798(2008)02-0155-04

On establishing teacher s appeals system in Colleges and Universities

SUN Li-zhen^a, MIAO Hong-ya^b

(a Department of Social Science; b Labours Union, Zhejiang University of Science and Technology , Hangzhou 310023, China)

Abstract: Based on the analysis of drawback of teacher appealing system outside school and lack of trade union s system on rights protection inside, as well as integrating with the reality of increasing disputes between teacher and authority of school, the paper claims the urgency of establishing teacher s appeals system inside colleges and universities and then makes out a general proposal for entity and process of the system . The entity includes the main part of appealing, executive authority and the framework of appealing and so on . The process contains the submission of teacher s appeal, in-processing period and the construction of relative regulations, as well as discussion of some relative responsibilities .

Key words: colleges and universities; inside the school; teacher; appeal system

随着高校人事分配制度的改革和教师聘任制度的逐步推行,教师与学校之间因聘任、聘岗、职称评定、考核与奖惩等问题而发生的纠纷不断增加。据不完全统计,教师申诉对象中的七八成是高等学校本身。因此建立校内教师申诉制度,对于保护教师的合法权益及促进和谐校园的建设,具有十分重要的意义。

1 建立校内教师申诉制度的紧迫性

1.1 高校人事分配制度改革呼唤校内申诉制度的建立

近年来,教师聘任制的实行使学校和教师之间的法律关系复杂化。这种关系既包括纵向的隶属性的行政法律关系,又包括横向的平权型的民事法律

收稿日期: 2008-01-16
基金项目: 浙江科技学院工会重点课题(GH0702)
作者简介: 孙丽珍(1970—),女,浙江余姚人,讲师,硕士,主要从事高等教育管理的研究。

关系。这两种关系并不完全平等,其中隶属性的行政法律关系处于主导地位。学校和教师间关系的复杂化必然导致二者之间的纠纷不断增加。教育部《关于深化高等学校人事分配制度改革的若干意见》出台以后,许多高校实行了岗位聘任制以及与之配套的分配制。改革是利益关系的再调整,它必然要牺牲一部分人的利益;同时经济利益的巨大差距和荣誉感使得教师对聘任、聘岗、职称、教师资格、考核、分配与奖惩等更加敏感,因而校内矛盾不断增加。浙江某高校因许多教师对所聘岗级不满而出现了每一岗级都有教师向学校提出申诉的事件。此外教师因学校对其做出的不利处分的不服也要求通过校内申诉进行解决。

1.2 现行教师申诉制度存在很多缺陷

我国已经颁布了不少关于教师申诉的法律法规,它们在很大程度上维护了教师的合法权益。但从目前来看,教师申诉制度还很不完善。

从理论上来看,教师申诉制度的规定原则性较强,可操作性较弱。其一,教师申诉的受理部门不明确^[1]。按照《教师法》第 39 条规定,根据不同情况,教师可以向教育行政部门或同级人民政府或上级人民政府的有关部门提出申诉^[2]。然而教育行政部门或人民政府均没有处理教师申诉的特定机构,容易造成相关部门互相扯皮,从而使教师申诉“石沉大海”得不到及时有效解决。其二,教师申诉的适用程序不具体。如受理部门在处理教师申诉时应当适用的说明理由制度、回避制度和听证制度等仍然缺失。其三,没有规定法律责任。申诉方提供虚假材料、申诉受理部门无故不受理或受理后超出法定期限迟迟不作处理,被申诉方接到申诉处理决定后不执行或拖延执行,法律并没有规定相应的法律责任。

从实践上看,许多教师在权益受到侵犯后不敢或不愿通过校外申诉维权。一是教师申诉客观上使得“家丑外扬”有损学校名誉,再加上教师怕维权不成反遭报复打击因而心有顾虑;二是教师申诉制度因为“先天不足”不完善而“软弱无力”,不能发挥应有的作用,这使得教师怕维权的时间精力等成本投入太高而收效甚微。其结果往往是教师在权益受损后要么扭曲人格忍气吞声,要么调往他处另谋出路。

1.3 工会维护教师权益缺乏切实可行的制度保障

维护职工合法权益是工会的基本职责。很多高校的工会在为教职工谋取福利、组织文体活动等方面做了大量的工作,然而在为教职工维权方面,确实

还没有发挥应有的作用。其根本原因在于学校内部的管理体制和劳动人事制度以及工会对学校组织的依赖所造成;其显性的原因在于工会维权缺乏制度的保障。因而建立校内教师申诉制度可以为工会维权提供一个制度的“武器”。

1.4 国家教育部已有建立校内教师申诉制度的规定

1995 年原国家教委发布的《关于开展加强教育执法及监督试点工作的意见》中提出了建立校内申诉制度的相关规定。2003 年 7 月教育部《关于加强依法治校工作的若干意见》第 3 条第 5 款中明确要求:“建立校内教师申诉渠道,依法公正、公平解决教师与学校的争议,维护教师的合法权益。”同年 11 月教育部又将“建立与实施校内教师申诉制度”作为全国依法治校示范校创建活动的一条验收标准。然而据统计,目前全国仅有十余所高校建立了校内教师申诉制度^[3]。

总之,建立校内教师申诉制度可以减少教师申诉的机会成本,保全学校名誉。校内教师申诉的妥善解决可以减少进入上级教育行政部门的申诉案件,降低执法成本。校内教师申诉的受理即使无法解决也为上级教育行政部门处理申诉提供了便利,如收集了证据、厘清了基本事实等。另外,校内教师申诉制度可以较为有效地解决校内纠纷,及时纠正校内错误和对教师的不公正处理,从而促进校内各部门的自律自检及和谐校园的建设。

2 校内教师申诉的性质界定

校内教师申诉是指教师对学校或其下属单位侵犯其权利或对其做出的处理不服,向校内教师申诉处理委员会提出申诉,要求复查和裁决的行为。它是《教师法》第 39 条规定的教师申诉制度在校内的延伸,是非诉讼意义上的校内行政申诉,基本特征如下。

2.1 校内行政性

首先,申诉方和被申诉方是隶属性的行政法律关系。被申诉方即学校或学校有关行政部门依据法律法规法令政策以及学校有关规定或根据上级教育行政部门的授权有权评定教师资格、教师职称,聘任教师岗位岗级以及对教师考核奖惩等。申诉方因被申诉方做出的具体行政行为侵犯其合法权益或对被申诉方做出的处理不服而产生的纠纷属于行政管理纠纷,为解决该行政管理纠纷而提起的校内教师申诉当然属于校内行政申诉。其次,校内教师申诉处理部门做出的最终申诉处理决定应该具有行政管理

上的效力,申诉方和被申诉方都必须服从并执行该申诉处理决定,否则要承担相应的校内行政责任。如果校内教师申诉处理部门做出的申诉处理决定不具有行政管理效力,那么它就如同“旁人的闲言碎语”,对申诉人和被申诉人均没有行政管理约束力,这样就不能有效解决纠纷。校内教师申诉的校内行政管理性使得它与仲裁不同。仲裁是民间性的仲裁机构根据当事人双方自愿订立的仲裁条款或达成的书面仲裁协议受理并由仲裁庭对双方当事人的争议事项进行审理和裁决。仲裁的基本特征有两个:一是民间性,二是当事人双方意思自治。

2.2 非讼性

校内教师申诉制度是非诉讼意义上的行政申诉制度,从申诉的提出、申诉的受理和申诉的处理来看,都是按照相关的行政程序而不是司法程序进行,因而与法律裁决有本质区别。它与诉讼法上的申诉制度也不同。诉讼法上的申诉制度是公民对司法机关做出的已经发生法律效力判决、裁定不服,而向法院或检察院提出申诉,请求再审的制度。

2.3 特定性

校内教师申诉制度是维护教师这一特定主体的合法权益的专门的救济方式。它在宪法赋予公民申诉权利的基础上,将教师这一特定专业人员的申诉权利具体化。

3 校内教师申诉制度的基本内容

一项完整的法律制度包括实体和程序两方面,笔者在讨论校内教师申诉制度时,也把它分为这两方面。

3.1 校内教师申诉制度的实体内容

3.1.1 申诉的主体 校内教师申诉的主体包括申诉人、被申诉人和申诉受理部门。申诉人可包括校内正式在编的教职工(含计划内流动编制人员)及离退休人员。被申诉人即申诉人的相对方,是申诉人认为侵犯其权利或对其做出不利处理的学校或学校下属部门,因而校内其他教职工不应当成为被申诉人。

3.1.2 申诉的受理部门 校内教师申诉的受理部门可以命名为校内教师申诉处理委员会(以下简称申处委)。申处委下设办公室,作为申处委的常设机关,负责申诉事务。由于校内教师申诉属于教师维权的一种方式,因此申处委办公室一般设在代表教职工利益的校工会。

为了保障教师申诉处理决定的校内行政性和权威性,申处委做出的申诉处理决定即代表学校对申

诉事件的最终意见,申处委必须有校领导参加。为了公平公正处理教师和学校行政部门之间的纠纷,申处委成员须由行政部门代表、教师利益代表、法律专业人员和学校公正人士组成。申处委设主任1人,一般由学校分管领导担任;副主任1人,副主任兼任申处委办公室主任,一般由校工会主席或副主席担任,以充分代表申诉事件中处于弱势地位的教师的利益;申处委成员中的教职工代表、法律专业人员和学校公正人士由校教职工代表大会执行委员会提名并由校教职工代表大会通过,以体现民主集中制的组织原则;由于校办公室在学校中具有综合性职能并处于枢纽的地位,因而校办联系申诉分管领导的秘书可以作为申处委成员中的行政部门代表。至于申处委成员具体人数则应从学校实际出发,根据申诉事件的多寡而定。为了避免申处委成员个人知识上的缺陷和认识上的不足,提高申诉处理的质量,申诉处理实行合议制度。合议制度是指由三名以上的申处委成员组成合议组,代表申处委对申诉事件进行核查并做出裁决的制度。合议组成员享有同等权利,对申诉事件进行评议或做出决定必须充分发扬民主,共同协商。合议组成员意见不一致时,按照少数服从多数的原则,以多数人的意见为合议组的意见。因此合议组成员人数必须为单数。

申处委的主要权责是:第一,决定是否受理教师申诉;第二,决定受理教师申诉以后,对申诉人的申诉请求及事实理由进行调查审议,最后作出申诉处理决定;第三,向申诉人和被申诉人送达申诉处理决定书;第四,监督申诉处理决定的执行,落实不执行申诉处理决定而应承担的责任;第五,做好有关申诉事项的记录归档等日常工作。

3.1.3 申诉的范围 关于案件受理范围,在立法技术上有三种方式:概括式、列举式和混合式。概括式的特点是简单、全面,不至于发生遗漏,但这种方式过于笼统,使受理不易把握。列举式的特点是具体、明确,便于操作,但又难免会因列举不全而导致遗漏。而采取列举与概括并举的混合式则能发挥各自优点,避免两种方式的不足。参考《教师法》对教师申诉范围的界定,采用混合式立法技术可将校内教师申诉的范围分为两类:一是学校侵犯教师的合法权益,二是教师对学校做出的处理不服。教师合法权益不仅包括《教师法》及其他教育法律法规和规章赋予教师的各种特定权利,而且包括教师作为公民所享有的宪法赋予的各项基本权利及其他法律赋予

的各项权利。学校对教师做出的处理既包括学校根据上级教育行政部门的授权对教师做出的具体行政行为,如教师资格的认定、职称的评定等;也包括学校根据自己的规章制度对教师做出的具体行政行为,如考核奖惩、岗位岗级的聘任评定及分配等。

3.2 校内教师申诉制度的程序内容

校内教师申诉的程序主要包括申诉的提出、受理和处理三个环节^[4]。

3.2.1 申诉的提出 参照行政复议,学生申诉等制度的规定,申诉人应在知道或应该知道本人合法权益受到侵害或对本人的不利处理公布之日起 30 个工作日内向申处委提出申诉。教师提出申诉,应当向申处委办公室递交书面申诉申请书。在申处委做出申诉处理决定前,申诉人可以书面撤回申诉。申处委在接到关于撤回申诉的申请书后,应当停止受理工作。申诉人在主动撤回申诉或者接到申处委的正式处理决定书后,按照“一事不二理”的法律原则,不得就同一事实和理由再次提出申诉申请。

3.2.2 申诉的受理 为了提高申诉受理效率,维护校内教学秩序,申处委接到申诉申请书后应当审查申诉的受理条件,并在接到申诉书之日起 5 个工作日内,区别不同情况做出如下处理:第一,予以受理,同时告知申诉人和被申诉人;第二,不予受理,应当以书面形式告知申诉人,并说明理由;第三,申诉材料不齐全,限期补正,过期不补正的视为撤诉。

3.2.3 申诉的处理 对决定予以受理的申诉,参照《教师法》第 39 条对教师申诉处理规定的时限,申处委应当在接到申诉书之日起 30 个工作日内,做出对申诉的处理决定,并书面告之申诉人和被申诉人。申处委受理教师申诉,先行核查申诉事件的事实、理由及证据,对申诉事件做好调解、沟通工作,调解不成及时组成合议组讨论决定。

申处委根据实际情况可采取书面审查或开听证会的方式处理申诉。教师申处委应将处理方式通知申诉人及被申诉部门负责人,可以以公开方式进行。但若申诉人要求不公开的应尊重其意见。

申处委会议应有 2/3 委员出席方为有效,会议决议事项,应由全体委员的 1/2 以上同意方能通过。委员因故不能出席会议时,不得委托代理。申处委委员中如与申诉当事人有利害关系的,应予回避。

申处委要区别不同情况,依法合理做出下列决定:

- 1) 原处理决定正确的,维持原处理决定;
- 2) 原处理决定依据不当或者处理明显不当,做

出变更原处理的决定;

3) 原处理决定错误,撤销原处理决定或者责令被申诉人重新做出处理决定;

4) 侵权事实清楚,证据确凿,责令被申诉人停止侵权,赔礼道歉并弥补损失;

5) 侵权事实不清,证据不足,被申诉人未侵权。

申处委应当将申诉处理结果制作成申诉处理决定书并及时送达申诉人和被申诉人。申诉处理决定书自送达之时起生效。申诉人不服申诉处理决定的,可以向学校的主管教育行政部门提出申诉。

3.2.4 相关的责任 根据责任承担的主体不同可以把相关的责任分为以下三方面:

其一,申处委如果对申诉人依法提出的申诉申请无故不予受理,或者故意或过失在规定期限内不做出申诉处理决定的,由教职工代表大会监督并由校领导班子责令限期受理并做出申诉处理决定;申处委的处理决定显失公平并造成严重后果的,追究直接负责的主管人员和其他相关责任人员的行政责任,当年考核不得为优秀;

其二,被申诉人如果不履行或者拖延履行申诉处理决定的,或者对依法提出申诉的申诉人进行打击报复或者陷害的,由学校对直接负责的主管人员和其他相关责任人员给予校内行政处分;如果造成了申诉人财产损失的,应当依法给予申诉人以赔偿;如果构成犯罪的,应当依法提交司法机关处理;

其三,申诉人如果故意提供虚假材料或者隐匿材料的,申处委应当澄清事实,对其进行批评教育;对故意制造假证诬陷他人的,应当依照《民法通则》有关规定予以处理。

4 结 语

综上所述,建立校内教师申诉制度,对于维护教师的合法权益、创新工会维权机制、促进和谐校园的建设,都具有十分重要的意义。

参考文献:

- [1] 裴直.关于完善我国教师申诉制度的思考[J].教育探索,2006,186(12):32-33.
- [2] 林天卫,吴华钿.教育法规读本[M].广州:广东高等教育出版社,2005:245-256.
- [3] 鱼霞,申素平,张瑞芳.教师申诉制度研究[J].教师教育研究,2005,17(3):57-62.
- [4] 代小菊.教师申诉制度程序的构建[J].中国教师:2006,33(2):43-44.