

论教师培训权及其保障

黄文浩

(温州大学研究生部, 浙江温州 325035)

摘要: 教师培训权是指教师参加进修或者其他方式培训的权利。保障教师依法享有培训权, 对于教师队伍整体素质的提高, 促进我国社会主义市场经济和现代化建设, 构建和谐社会具有重要的意义。

当前, 教师培训权由于保障缺失而受到侵害, 因此, 应从完善立法、加强法制教育、建立和健全执法监督机制、完善法律救济、发挥教育工会作用等方面来加强教师培训权的保障。

关键词: 教师; 培训; 劳动法; 教师法

中图分类号: D922 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-309X(2008)02-0040-06

当今世界已进入知识经济时代, 科学技术的发展, 经济的振兴, 乃至整个社会的进步都对劳动者素质和职业技能提出了新的要求。教师作为教育工作的直接承担者和实施者, 其自身素质的高低直接关系到教育教学质量的好坏, 也关系到青少年学生的健康成长。进修培训是提高教师素质和教育教学技能的重要措施, 保障教师依法享有培训权利, 对于教师队伍整体素质的提高, 促进我国社会主义市场经济和现代化建设, 构建和谐社会具有重要的意义。

一、教师培训权概述

(一) 职业培训权的界定

职业培训权是指劳动者可以根据自己的择业需要和工作需要, 有接受职业培训以培养和提高职业能力的权利。职业培训对于提高劳动者的素质和技能, 促进社会生产力的发展, 具有重要的现实意义。马克思指出: “要改变一般人的本性, 使他获得一定劳动部门的技能和技巧, 成为发达的和专门的劳动力, 就要有一定的教育或训练。”^[1]职业培训之所以成为一种权利, 就在于其对劳动者工作权、报酬权和职业安全权的实现具有一种现实的保障功能, 能够间接地为劳动者带来利益。因为职业培训有助于增强劳动者的就业竞争能力, 扩大择业领域, 获取较高的劳动报酬, 并可以减少职业伤害^[2]。

职业培训权的实现, 主要是通过学徒培训、就业训练、在职培训等途径来完成的。我国宪法在劳动权条款中, 将职业培训权视为劳动权的一个组成部分^{[3][133]}。

(二) 教师培训权的界定

教师培训权是指教师参加进修或者其他方式培训的权利。这是教师享有的接受继续教育, 不断获得充实和发展的基本权利, 也是教师劳动权的重要权利之一。具体来说, 主要是指教师有权参加进修和接受其他多种形式的培训, 不断更新、调整知识结构, 提高自己的思想品德和业务素

收稿日期: 2007-11-23

作者简介: 黄文浩(1972-), 男, 浙江文成人, 助理研究员, 学士, 研究方向: 教育管理

质，保障教育教学质量；教师有权参加达到法定学历标准和达到高一级学历水平的进修或以拓宽知识为主的继续教育培训等权利；教育行政部门和学校及其他教育机构应当采取各种形式，开辟多种渠道，保证教师培训权的顺畅行使。

《中华人民共和国教师法》（后文简称《教师法》）第七条规定教师的权利有：教育教学自主权、学术自由权、指导评价权、获得报酬权、参与管理权、培训进修权和申诉权等。培训权是法律赋予教师的一项基本权利。

曲正伟认为教师进修培训权的具体表现形式有：行动权，这是指主体有资格做某事或以某种方式采取行动，也就是说，教师可以通过做出或者不做出某种行为和方式来满足自身的利益要求的权利；要求权，这是指主体有资格接受某种事物或被以某种方式对待，也就是说，教师有要求义务人做出或者不做出某种行为的权利；请求权，这是指教师在其权利受到侵害时，有诉请国家提供保护的权利^[4]。

二、教师培训权保障缺失的现状

职业培训之所以成为一种权利，就在于其对劳动者工作权、报酬权和职业安全权的实现具有一种现实的保障功能，能够间接地为劳动者带来利益。教师作为从事教育教学工作的职业劳动者，通过培训进修，有助于增强教师的就业竞争能力，获取较高的劳动报酬。在通常情况下，教师进行在职培训进修的义务主体是学校。根据《教师法》第七条第六款规定：教师享有参加进修或者其他方式培训的权利。这就是说，学校负有对教师进行在职培训的法定义务。教师通过进修培训有助于提高学校的教学质量，但需要付出一定的培训费用，学校有时并不具有组织安排培训的主动性和积极性，法律同样难于通过强制性规定进行立法上的量化，因此，教师在职培训进修的权利实现的难度较大，教师的培训进修权的保障存在缺失。现实中，学校对教师培训进修权的侵害主要表现在以下几个方面：

（一）非法干涉教师参加进修培训

《中华人民共和国劳动法》（后文简称《劳动法》）第三条规定：“劳动者有接受职业培训的权利。”劳动者可以根据自己的愿望，利用业余时间参加各种职业培训活动，以自己的劳动技能和技术水平。劳动者在业余时间参加各种职业培训活动，不受用人单位的干涉和限制。《教师法》第七条第六款规定：“教师享有参加进修或者其他方式培训的权利。”教师利用业余时间参加进修培训，不应受到学校的干涉和限制。但是在现实中，教育行政部门、学校往往利用各种借口，来阻止教师参加进修培训。有的学校以教学任务重、教师人手紧缺为借口，拒绝教师的外出培训要求；有的学校则以经费紧张为由，不支持教师的培训要求。凡此种种，不一而足。教育行政部门、学校限制、干涉教师利用业余时间参加培训进修活动，是对教师职业培训权的侵害。

（二）不按规定或约定提供教师进修培训

《中华人民共和国教育法》（后文简称《教育法》）第四十条规定，从业人员有依法接受职业培训和继续教育的权利和义务。国家机关、企业事业组织和其他社会组织，应当为本单位职工的学习和培训提供条件和便利。《劳动法》第六十八条规定，用人单位应当建立职业培训制度，按照国家规定提取和使用职业培训经费，根据本单位实际，有计划地对劳动者进行职业培训。《教师法》第十九条规定：“人民政府、教育行政部门、学校主管部门和学校应当制定教师培训规划，对教师进行多种形式的思想政治、业务培训。”可见，在对待教师进修与培训的问题上，作为学

校和教育行政管理部门应该积极创造条件,鼓励、支持教师参加进修或者其他方式的培训,保障教师享受到这项权利。为教师提供进修培训是学校的义务。如对新教师进行上岗培训、教师岗位培训、骨干教师培训、教师计算机安全培训等。但是,在现实中,许多学校没有履行此项义务,不对教师进行这方面培训,这是对教师职业培训权的侵害。另外,有些学校与参加进修与培训的教师签订了合同。如果劳动合同约定学校应为教师提供某种职业培训,而学校没有履行约定,也是对教师培训权的侵害。

(三) 不按规定或约定提供教师进修培训的费用、时间

用人单位安排职工业余培训或脱产学习,应按国家有关规定和劳动合同的约定,为培训职工提供必要的培训费用,保证劳动者接受培训的时间和应享受的其他待遇。教育部于2004年9月下发的《关于加快推进全国教师教育网络联盟计划组织实施新一轮中小学教师培训的意见》中规定:“政府部门组织的教师集中培训,以有关部门负担经费为主。”据此,经教育行政部门和学校批准参加继续教育的中小学教师,培训期间的费用应由有关部门承担,并享受国家规定的福利待遇。但是,在现实中,学校违反有关规定或约定,不为参加培训的教师提供培训费用、培训时间或其他待遇,使教师无法正常参加培训活动。目前,中央部门没有专门的继续教育经费拨付给地方,在教育经费普遍紧张的情况下,中小学教师继续教育政府经费“零运转”情况在许多地方普遍存在。在全员培训上,基本是将继续教育成本经费转嫁给教师个人。这些行为都属于对教师培训权的侵害。

(四) 无理要求教师赔偿培训费用或延长服务期限

学校支付培训费用,安排教师参加职业培训后,学校有权要求接受培训的教师为学校提供合理的服务期限。教师接受培训后,不为学校提供劳动,解除劳动合同,应赔偿学校的培训费用等损失。但是学校要求教师服务的期限必须是合理的,赔偿损失也必须是有根据的,不能由学校随意决定。2006年11月1日《徐州日报》刊登了一篇《解除聘用合同时,如何赔偿引进费和培训费?》的报导^[5]。2002年8月,闫海大学毕业后被某高校聘为教师。2004年7月,经学校同意,闫海被某大学录取为委培的在职硕士研究生。2006年,闫海考取某国家机关的公务员,他向高校提出解除聘用合同,学校同意解除,但要求闫海返还其读研究生期间学校为其支付的学费22000元、报销的交通费和住宿费4500元、利用学校设备和材料做实验的费用5000元以及支付的工资43000元。因为聘用合同没有明确约定委培费用的处理,双方不能达成协议。学校向某市人事争议仲裁委员会提起仲裁。根据人事部《事业单位试行人员聘用制度有关问题的解释》(2003年12月10日国人部发[2003]61号)第十七条:在聘用合同中对培训费用没有约定的,受聘人员提出解除聘用合同后,单位不得收取培训费用;有约定的,按约定收取培训费,但不得超过培训的实际支出,并按培训结束后每服务一年递减20%执行。本案中,学校要求闫海返还工资没有法律依据,因为双方没有在合同中约定解除聘用合同时如何结算培训费用,学校要求闫海赔偿缺乏法律和合同依据。经过仲裁委调解,双方达成协议。

另外,有的学校没有安排教师参加职业培训,却要收培训费,这也是对教师合法权益的侵害。

三、教师培训权保障缺失的对策

我国《劳动法》、《教育法》、《教师法》、《职业教育法》以及相关法规的颁布与实施使教师的培训权得到了一定的保障,但由于当前法律法规在教师培训权保障机制上的欠缺,导致“有法不

依，执法不严，违法不究”的现象时有发生，因此建立完善的教师培训权保障机制，做到“有法可依，执法必严，违法必究”是保障教师培训权的有效途径。

（一）完善立法，使教师培训权保障有法可依

首先，立法要求全面和具体。虽然教师的培训权是由教师法来直接规定和保障的，但其实现不仅有赖于教师法中有关原则规定的具体化，还有赖于《教育法》和其他教育法规、其他法律部门的呼应和配合，包括宪法、民法、劳动法及劳动合同法、教育行政法以及有关制裁和法律救济的法律^[6]。其次，要以现行法律为依据，明确制定保障教师培训权的规章制度。由于教师培训权的相关法律规定过于笼统，可操作性较差，导致法律的实施存在一定困难。为此，学校教师管理应以现行法律为依据，制定更为具体的规章制度，对教师培训权予以明确规定，如，教师在不影响教育教学的情况下，自主选择培训时间的权利，教师自主选择培训内容与培训方式的权利等。在国家的法律体系中，门类越合理，各部门法之间越协调，系统在总体上的功能就能达到最优化，由此而形成的对教师培训权的保障就更加可靠，这就需要立法者不断地加强立法、完善立法，不断反映新情况、新问题，提高立法水平，及时履行立法义务，为教师培训权的实现，为社会的全面进步和人的全面发展提供一个公正、有效的制度保障^{[3]202}。

（二）加强法制教育，做到有法必依

在实际中出现的对教师培训权的侵犯现象，固然与法规的不完善有关，但值得注意的是，政府、社会、学校、教师等各有关成员的法制观念淡薄，守法意识不强，导致有法不依也是重要原因。所以加强有关的法制教育是关键。首先，政府和教育行政部门要知法守法，依法管理教师。其次，学校领导要学习掌握有关的法律法规，做到依法教育行政。相对政府及其教育行政部门而言，学校是教师工作和生活的地方，学校能否依法治校是保证教师培训权得以实现的根本。学校在制订年度培训计划、保障培训经费投入、完善校内培训体制和机构建设、完善培训奖惩制度建设等方面都要依法进行，确保教师培训权不受侵犯。再次，教师要强化法律意识，增强法制观念，利用法律法规来维护自己的培训权。教师有权要求外出进修和培训，但前提是不能影响学校正常的教学秩序；教师有权请求学校支付全部或部分培训费用，但前提要考虑学校必须有足够的财力以及因此而对教师培训实现的程度的支持；如果教师认为自身合法的培训权益受到侵害，可以根据有关法律的规定，对人民政府、教育行政机关提出申诉，诉请法律救济，通过法律手段来保障自己的权利。

（三）建立和健全执法监督机制

借助法律的保障作用，教师的培训权才能实现。在保障教师培训权的过程中，是否做到“有法必依，执法必严，违法必究”，还必须有一个监督的环节。法律监督一般有广义和狭义两种含义。狭义的法律监督，它是指由有关国家机关依照法定权限和法定程序，对立法、司法和执法活动的合法性所进行的监察和监督。广义的法律监督，它是指所有的国家机关、社会组织和公民对各种法律活动的合法性所进行的监督、督促和督导^[7]。在当前的法律监督中包括立法监督、司法监督和执法监督。随着立法制度和司法制度的逐步完善，执法监督显得越来越重要。

所谓教师培训权保障的执法监督是指由所有的国家机关、社会组织和公民依照有关法律法规，对教师培训权保障过程中执法的合法性所进行的监察和监督，这是一种专项执法监督^[8]。当前，存在这样一些现象，如学校以影响教学秩序、培训经费没有或不足而不履行让教师进行在职进修培训的义务，扣发外出进修培训教师的工资，甚至还要求参加培训的教师支付代课教师的工

资,与参加培训的教师签定含有延长服务期限等内容的不合理培训合同等等,这些都是对教师培训权的侵犯。当务之急,必须有专门的执法监督机构对上述的侵害教师合法培训权的行为进行检查纠正。因此,建立和健全执法监督制度是教师培训权实现的重要保证。

(四) 完善法律救济制度

没有救济就没有权利。法律救济是指当相对人的权利受到侵害时,相对人可以通过法定程序和途径使受损害的权利得到法律上的补救。教师培训权的法律救济是指当教育行政主体或其他国家机关或社会组织在管理过程中侵犯了教师培训权时,教师可以通过申诉、行政复议、行政诉讼或调节的方式获得法律上的补偿。

教师申诉制度是《教师法》确立的一项法定救济制度,它可以而且应当成为保护教师培训权的重要渠道。但这项制度目前还很不完善,在实践过程中也很难发挥应有的作用。因此,急需将教师的申诉制度予以规范化、细致化,应尽快出台相关的教师申诉制度,赋予申诉制度应有的法律效力。

1999年全国人大常委会制定了《行政复议法》。该法第42条明确规定了优先适用的效力,第6条又将绝大多数的行政行为纳入了行政复议范围。该法实施以后,应取代《教师法》第39条第2款涉及行政机关具体行政行为的规定,将其纳入行政复议轨道,明确教师的行政诉讼权。这有利于教师依照《行政复议法》实现教育行政复议救济。

在教育领域,由于教师在与教育行政机关事实是不对等的法律关系中容易受到伤害,通过教育司法保障教师培训权就显得尤为重要。但是,由于教育教学活动具有较强的专业性和复杂性,教育界和司法界对司法介入教育方式和程度问题一直存在争议。美国的教育司法也经历了一个司法不干预、积极干预和采取保留态度的过程。因此,利用诉讼方式解决教师与行政机关的行政争议,司法机关必须依法介入,既要保证教师的合法权利,也要考虑教育部门在专业领域内的自主权和对教师业务的指导监督。就教师 and 学校的争议来讲,国外一般以非诉讼渠道为首选,我国也应该主要依赖教师申诉制度来解决^[9]。

(五) 真正发挥教育工会的作用

中国工会是中国共产党领导的职工自愿结合的工人阶级群众组织,是国家政权的重要社会基础,是职工利益的代表者和维护者^{[3]236}。法律规定,任何学校关系到全体教职工利益的制度、条例的出台,均需学校教职工代表大会讨论通过。当前,教育工会在维护职工权利方面,确实还有一些不足或没有发挥其应有的作用。原因主要在于教师对于学校组织性依赖及我国学校内部的管理体制、劳动人事制度,使得设立于学校内部的教育工会无法站出来为教师说话。因此,要真正发挥教育工会的作用,就应在《中华人民共和国工会法》基本法律原则的指导下,改变以基层单位组织为基础的教育工会形式,代之以区域(如县)为基础的教育工会组织形式,在适当的范围内变单位性为县级行政区域内的社会性教育工会组织,使得教育工会真正能够并敢于为教师说话,成为教师利益的真正代表。

参考文献

- [1] 马克思. 资本论: 第1卷[M]. 北京: 人民出版社, 1975: 195.
- [2] 冯彦君. 劳动权论略[J]. 社会科学战线, 2003, (1): 167-175.
- [3] 李炳安. 劳动权论[M]. 北京: 人民法院出版社, 2005.

- [4] 曲正伟. 教师的进修培训权及其实现[J]. 人民教育, 2004, (23): 21-22.
- [5] 窦金刚. 解除聘用合同时, 如何赔偿引进费和培训费? [N]. 徐州日报, 2006-11-01(5).
- [6] 李晓燕. 中国教师权利与义务及其实现保障论纲[J]. 国家教育行政学院学报, 2006, (6): 26-31.
- [7] 许崇德. 法学基础理论[M]. 北京: 法律出版社, 1998: 122.
- [8] 黄巍. 教育法学[M]. 广州: 广东高等教育出版社, 2002: 194.
- [9] 张志欣. 试论教师权利的法律保障[J]. 中国教育学刊, 2004, (12): 29-32.

On Training Rights and Basic Guarantee for Teachers

HUANG Wenhao

(Department of Post-graduates, Wenzhou University, Wenzhou, China 325035)

Abstract: The training rights for teachers refer to the rights for teachers to further their study or attend certain training courses. It is of great significance for teachers to be granted the right to further their education rightfully. Furthermore, it helps improve the quality of teachers as a whole, establish a complete socialist market economic system and construct a harmonious society. In order to prevent teacher's training rights from being violated, it is effective to optimize legislation, strengthen legal education, establish and improve the mechanism of law enforcement and supervision, intensify legal assistance and bring into full play the role of educational labor union.

Key words: Teachers; Training; Labor Law; Teacher's Law

(编辑: 李颖)