

公立高校聘任制下教师解聘制度的异化及规制

王琦

(广州商学院 粤港澳大湾区法治研究院, 广东 广州 511363)

摘要:解聘是一种教师退出机制,指高校解除对教师的聘任。公立高校与教师所签聘任合同的法律性质并非劳动合同,而是行政协议。解聘本质上是公权力行为,应当平衡教育公共利益与教师合法权益。公立高校当前主要基于非升即走、主动离职、合同到期等事由对教师作出解聘行为。然而,解聘制度由于法定依据不明确、法定程序较笼统与救济渠道不通畅等问题而存在异化,亟须立法调整。未来教师法等立法应当采取“列举+兜底”“法定+约定”的立法技术,明确解聘制度启动的法定依据,并要求公立高校向社会公开;健全覆盖解聘行为全流程的工作程序,赋予教师陈述、申辩的权利,并引入听证会制度,提升解聘行为的科学性与民主性;优化申诉与仲裁机制,在衔接机制、受案范围、法律适用、举证责任、处理方式等方面为教师提供全面、有效的救济渠道。

关键词:聘任制;教师法;高校教师;解聘制度

中图分类号:G451.1 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-8129(2025)02-0114-11

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目“类型化思维下教育法适度法典化的体系构造研究”(23YJC880159),项目负责人:周恒;广东省教育科学规划课题(高等教育专项)“粤港澳大湾区联动视角下广东地方高校法律人才培养路径研究”(2023GXJK584),项目负责人:刘蕾。

作者简介:王琦,法学博士,广州商学院粤港澳大湾区法治研究院副研究员。

随着学龄人口的变化与公立高校发展规划的调整,解聘制度成为公立高校优化人事管理、提升办学质量与教师队伍水平的重要机制。“复旦大学某青年教师持刀伤人案”“郭颖诉江南大学人事争议案”,以及2018年武汉大学42名参加转编评审的教师仅有4名通过等事件,皆体现出公立高校解聘制度的运行引发了教师与公立高校之间的剧烈矛盾及社会争议^[1]。对此,理论界认为应当规制高校教师聘任管理及解聘制度^[2]。然而,已有成果对解聘制度的异化及规制缺少深入讨论,亟待系统地深入研究。从现实需求来看,当前教师解聘制度仍不尽完善,立法虽然规定了解聘行为的法定依据与救济渠道,但是解聘程序的粗疏令

被解聘教师权益难以得到正当程序的保障,并且解聘的法定依据、救济渠道较为模糊,导致解聘制度具有任意性,极易引发争议与乱象。鉴于此,如何实现解聘制度的有序运转,理应成为学界反思的现实问题。本研究拟以剖析聘任合同与解聘行为的法律性质为逻辑起点,剖视当前解聘制度的事由类型与异化表现,并提出切实可行的立法规制进路,以期缓解教师与公立高校之间因解聘而引发的矛盾冲突。

一、公立高校教师解聘制度的特殊性

根据《中华人民共和国教师法》(以下简称《教师法》)等规定,公立高校有权解聘教师。基于公立高校的法律性质与教育事业的公益

目的,其教师解聘制度存在异于民办高校的特殊性:公立高校与教师签订的聘任合同并非平等主体间的劳动合同,而是行政协议;公立高校解聘教师也并非民事主体解除合同行为,而是根据法律授权作出的公权力行为。

(一)公立高校教师聘任合同具有行政协议法律性质

根据法律解释,公立高校与教师间的法律关系是人事关系,而非劳动关系,二者所签聘任合同的法律性质是行政主体与行政相对人之间的行政协议,而非劳动合同。根据《教师法》第17条、《中华人民共和国高等教育法》(以下简称《高等教育法》)第48条,公立高校以合同形式与教师建立聘任关系,由此有观点对聘任合同之法律属性持“劳动合同说”,认为教师与高校之间关系为劳动关系,聘任合同的法律属性为劳动合同^[3]。在其看来,公立高校以市场化的合同方式与教师建立劳动关系^[4]。然而,“劳动合同说”是对聘任合同法律性质的误解,该观点也被司法裁判所否定^①。行政协议指行政机关以实施行政管理为目的,与行政相对人就有关事项经协商一致而达成的协议。本研究认为教师聘任合同符合行政协议的判断标准,具备行政协议的法律属性。

首先,在法律关系主体上,公立高校与教师并非民事主体,而是行政主体与行政相对人。劳动关系由民法上的雇佣关系发展而来,强调以劳务作为合同标的,合同双方的地位平等。劳动合同说忽略了公立高校教师的特殊性。《中华人民共和国宪法》确定了高等教育的国家性与公共性,并且中共中央、国务院颁布的《关于分类推进事业单位改革的指导意见》将公立高校的法律属性界定为事业单位。因此,公立高校在发展高等教育事业方面属于行政主体。聘任有教学科研能力的教师,是公立高校作为行政主体履行职责的重要途径。教师作为行政相对人参与公立高校工作,受高校管理,由国家财政提供工资支持,并可能因

《教师法》第37条受到公立高校或教育行政部门的行政处分。

其次,在聘任合同签订上,公立高校根据法定授权与教师签订聘任合同,其内容大多由法律确定,符合行政协议的特征。劳动合同属于私法范畴,在权利义务的确立上并不以行政权的行使或行政职责的履行为前提。公立高校作为行政主体与教师签订聘任合同,是为了实现教育公益事业,符合行政协议以公共利益为目的之标准。公立高校与教师签订聘任合同的行为,以及如服务期、人事调动等内容皆来自《教育法》《高等教育法》与《事业单位人事管理条例》(以下简称《条例》)等立法的授权与规定,符合行政主体“法无授权不可为”的基本属性。

再次,在法律体系解释上,立法对公立高校与教师因聘任合同产生的纠纷作出的法律适用规定,不等于对聘任合同法律性质的界定。根据《中华人民共和国劳动合同法》《条例》等规定,因解除聘任合同产生的争议,依照《中华人民共和国劳动法》(以下简称《劳动法》)、《中华人民共和国劳动争议调解仲裁法》(以下简称《劳动仲裁法》)等处理。“劳动合同说”由此认为聘任合同的法律性质为劳动合同,这显然是一种机械地解释法律的方式。根据体系解释,法秩序是一个价值判断尽可能一致的体系和“意义构造”,因此在解释法律规范意旨时不能无视其规范语境^[5]。如果聘任合同的法律属性为劳动合同,那么相关争议自然适用劳动法律规范,立法无须作出“多此一举”的规定。正是由于聘任合同并非劳动合同,为了避免纠纷产生时出现没有可依据的法律之窘境,因此立法作出特别规定,将聘任合同纠纷纳入《劳动法》的调整对象。

最后,在教师权益保护上,将聘任合同之法律属性界定为行政协议而非劳动合同,更利于对教师权益的全方位保护。弱者的形成源于制度性和社会性因素,与当事人的努力程度

① 参见内蒙古自治区呼和浩特市中级人民法院(2023)内01民终2518号判决书。

无关^[6]。公立高校既是聘任合同的签订者,也是审查教师行为的监督者,更是对教师作出解聘的管理者,教师由于信息不对称、地位不平等而处于弱势^[7]。教师的弱势是制度赋予的,这种情况无法通过教师的努力而改变,因此教师对于公立高校而言属于弱者。对弱者施以特别保护是法律的本然追求。针对聘任合同纠纷,除调解、仲裁等解决方式外,应赋予教师通过行政诉讼寻求救济的权利^[8]。如果将聘任合同界定为劳动合同,那么就使教师丧失了通过行政复议与诉讼等寻求权利救济的渠道,不利于对其合法权益的保护。

(二) 公立高校解聘行为的公权力属性及利益衡量

解聘制度即为了促进公立高校的高质量发展与公共教育的进步,公立高校借助公权力对教师解除聘任的相关机制。公立高校解聘教师的行为并非对民事权利义务的处分,而是终止行政协议的公权力行为,因此应当平衡好教育公共利益与教师合法权益。

1. 解聘具有公权力属性

其一,公立高校在实施解聘行为时为公权力主体。公立高校由国家设立,由公共财政维持,系公权力主体。教育本身所具有的公共产品属性需要借助教师的具体工作才能实现,因此高校根据法律法规的授权拥有聘任教师,并对其加以管理、处分与解聘的管理职权,这也是具体落实高等教育职能的重要方式。公立高校在聘任教师时具有“法律法规授权的组织”身份,并根据实际管理需要在自主范围内聘任、解聘教师^[9]。

其二,公立高校解聘教师必须依法进行,严格依循法定事由、程序作出解聘行为,并赋予教师救济途径。公立高校对教师实施聘任制,包括解聘在内的具体步骤、办法由法律法规规定,其解聘行为应受到严格的法律约束,禁止任意作出解聘决定。立法已经界定了解聘依据,当教师存在法定情形时应受到解聘处理。如果公立高校未按照法定依据,或违背法定程序作出解聘决定,那么教师可根据《教师

法》《事业单位工作人员申诉规定》等规定寻求权益救济。

其三,公立高校具有行政优益权,解聘制度的启动与运行具有单方意志性。解聘制度及行为之所以具有公权力属性,是因为从性质上看,其属于具有约束力且能对教师权益产生重大影响的单方决定。优益权指公立高校在签订、履行聘任合同中为了实现教育公共利益,享有的单方变更、解除协议以及对另一方作出处分等权能。聘任合同的解聘条款一般由学校根据法律规定与办学需要单方确定,且具有格式条款的特征,教师基本没有平等协商的权利^[10]。当公立高校认为聘任合同对教育公共利益产生消极影响时,可以行使优益权,单方解除聘任合同。美国立法中也有类似规定,即公立高校基于行政优益权,可因为学生数量减少、财政危机或职位调整等法定公益事由单方解聘教师^[11]。

2. 解聘应当平衡教育公共利益与教师合法权益

公立高校解聘制度面对两种相互冲突的利益:教育事业的公共利益与教师的合法权益。公立高校解聘教师,是为了更好地履行教育职能,促进公立高校与教育事业的整体发展。但是解聘制度会对教师产生重大影响,不仅会使教师面临失业,也会对其子女就学、户籍迁移等带来压力。因此,公立高校解聘制度应当在两种利益之间力求平衡。

一方面,公立高校解聘教师的目的与正当性应为促进教育公益事业的发展。根据《高等教育法》第42条,高等学校的设立应当符合国家利益和社会公共利益,其教学科研工作代表国家履行发展高等教育、保障公民受教育权的义务。公立高校是受国家授权实施高等教育事业的主体,而教师是教育工作的具体承担者与直接责任者。因此,公立高校对教师的聘任、解聘等管理具有公共利益性,其目标不在于用工资福利换取教师劳务以谋求经济效益,而是为国家培养高质量人才,并实现公共教育的高质量发展。公立高校基于筛选与培养的

角度聘任、解聘教师,以实现教育的公共利益;公立高校在自主办学原则下,有权解聘教学科研能力不符合要求的教师,以筛选人才^[10];公立高校通过选拔性考核与资源倾斜及重点扶持,培养教师以提升其教学科研能力,使其更好地履行教育职责。

另一方面,被解聘教师的合法权益应当得到维护。高校教师依法享有获取劳动报酬权、休息休假权、与用人单位依法终止聘任合同权及救济权等^[12]。公立高校解聘教师,意味着对其劳动权、财产权等权益的剥夺。为了尽可能维护被解聘教师的合法权益,立法应当规范解聘行为的行使。公立高校应以具体、明确的法定解聘依据为准绳,以教师存在应被解聘之事实为根据,严格遵循法定程序,作出解聘行为,并且同步赋予被解聘教师多元、有效的救济途径。

二、公立高校教师解聘的事由梳理与异化表现

公立高校可基于法定事由解聘教师,这体现出高校在聘任合同关系中的主导与强势,以及教师合法权益在不当解聘行为面前极易被贬损。再者,当前立法对公立高校解聘制度的规制并不充分,体现在解聘的法定依据不明确、程序较为随意、教师的救济渠道不完善等方面,这加剧了教师权益被侵犯的风险以及解聘制度异化的程度。

(一) 公立高校教师解聘事由的类型化梳理

公立高校实行教师聘任制,可以根据聘任合同与法定依据解聘教师,这有利于高校人员流动的畅通。通过分析相关立法条文与解聘教师实践,目前解聘制度中的解聘事由主要有以下三种。

其一,非升即走型解聘事由,即聘任合同中包括非升即走条款,且教师未达到晋升标准,因此被解聘。非升即走条款是公立高校与教师依法缔结的,并以约定教师应在固定期限内晋升专业技术职务,否则公立高校予以解聘为核心内容的约定^[13]。《教师法》第24条、《高

等教育法》第51条为非升即走型解聘提供根据,公立高校有权考核教师的业务水平、工作实绩,并将结果作为解聘依据。非升即走型解聘事由发源于美国,其设立目的在于筛选、培养适合公立高校学术与教学工作的优秀人才,以促进学术事业的进步^[14]。然而,非升即走型解聘在我国出现异化,并衍生系列矛盾。续聘考核标准泛化、非升即走考核从“达标制”转变为“淘汰制”,严重丧失公正性^[15]。尤其是在职称晋升名额、申请次数被限定,晋升标准不断严苛等情形下,教师被解聘的风险逐步变大^[16]。

其二,主动离职型解聘事由,即教师根据聘任合同与《条例》等相关规定主动辞职,公立高校对其作出解聘行为。促进人员流动是事业单位人事改革的重要精神。人员流动是正常社会现象,也是激发高校活力的重要方式,其以教师辞职权的顺利行使为前提^[17]。对此,《条例》第17条赋予教师辞职权利,其提前30日书面通知高校,可以解除聘任合同。对于教师而言,教师若认为其不适合高校教学科研工作,或意欲寻求更高的发展平台,可主动离职以选择合适道路。对于公立高校而言,允许教师主动辞职可帮助高校筛选具有教学科研能力的教师,并对其投入财政资源,促进高等教育高质量发展。

其三,合同到期型解聘事由,即公立高校与教师在签订聘任合同时设定合同期限,期限届满后双方不再续签,高校据此解聘教师。《高等教育法》允许公立高校聘任教师时可设置任期。合同到期型解聘事由意味着教师的职务发生了从“身份”到“契约”的跨越。在过去,教育行政部门直接决定公立高校人事制度,教师终身任职并服从国家管理^[18]。为了破解僵化的公立高校管理体制,国家施行公立高校人事改革,破除教师职务终身制,通过设定聘期来实现人才流动。合同到期型与非升即走型的区别类似于附期限合同与附条件合同。期限指法律行为效力的发生或消灭,取决于将来确定发生且到来的事实;条件指法律行为效

力的发生或消灭,取决于不确定的事实于将来能否成立^[19]。合同到期型解聘事由不以教师是否完成相关任务或实现晋升为决定因素,而是取决于特定期限的自然终结。

(二)公立高校教师解聘制度的异化表现

公立高校教师解聘制度的内在属性为公权力行使机制,必须以事实为根据,以法律为准绳,遵循“法无授权不可为”的法理。然而,一方面立法对于解聘制度的法定依据与法定程序规定不明,高校面临“无法可依”的窘境,因此解聘制度较为随意;另一方面立法虽然赋予了教师权利救济渠道,但是相关渠道并不畅通且缺乏衔接,影响教师对合法权益的维护。

1. 解聘的法定依据不甚明了

立法对于解聘依据之规定较为模糊,语焉不详的道德评判较多,明确性的法律评价较少,也与社会的一些新情况、新问题脱节。法律应当清晰明确且公之于众,不能模棱两可或秘而不宣。法律具有明确性,由此公民才能根据法律条文来预测、指导行为。解聘教师的法定依据应当明确具体、条目详尽,具备可操作标准。如此,才会预先避免解聘行为的乱象。

不过,《教师法》第37条列举的应解聘教师的三种情形存在巨大的解释空间。其一,应当如何判断教师在主观上系故意抑或过失,教育教学任务的内涵与外延有哪些,损失应达到何种程度才符合解聘的条件?其二,应当如何准确且合理地界定“体罚”,其是否要求造成人身伤害后果等仍留待立法的明确。其三,“与学生发生不正当性关系”“衣冠不整”“教室内吸烟”等是否皆属于“品行不良”的范畴?“侮辱学生”应当达到何种程度,或者给学生带来何种负面影响?《条例》的规定也是如此,例如第15条规定公立高校“可以”因教师旷工解聘教师,而非“应当”;第16条对“考核不合格”的界定也未明确具体标准,给公立高校留出了过于庞大的裁量空间,可能引发执行乱象^[20]。对于公立高校而言,由于规定的模糊性与概括性,其行使解聘行为时可在法律漏洞内进行自由裁量,由此可能催生公权力的恣意。对于教师

而言,其根据模糊的解聘依据难以指导、规范自己的教育教学或产生预期,并且合法权益有被侵害的可能。

2. 解聘的法定程序笼统模糊

立法对解聘制度的运行程序规定得较为笼统模糊,致使其并未受到正当程序的规制。作为一种公权力行为,公立高校解聘教师应当遵循法定程序,这是维护被解聘教师权益的基本保障。公立高校应当在作出解聘决定之前进行充分的调查取证,并将解聘的事实理由与法定依据全面告知教师,同时保障教师陈述、申辩的权利。

当前解聘程序在《教师法》《高等教育法》中基本缺失,公立高校只能依据《条例》《事业单位工作人员处分规定》(以下简称《处分规定》)等予以处理。然而,现有程序性规定不仅笼统模糊,例如《条例》第16条仅是对《劳动合同法》通知解聘条款的同义重述,而且忽视了公立高校与教师作为教育主体的专业性,难以为解聘制度提供可行指导。这具体表现为:解聘前,公立高校应如何调查取证、应以何种方式告知解聘决定与理由;解聘中,被解聘教师是否有陈述、申辩及要求听证的权利,以及听证会应如何开展,以保障解聘决定的科学性、专业性等;解聘后,公立高校应当以何种方式送达解聘决定,解聘程序应当如何衔接后续的权利救济渠道等。

立法对解聘程序的模糊规定给解聘实践造成了消极影响。一方面,对于公立高校而言,由于缺乏正当、全面且具体的程序性操作规程,难以令利益相关者参与到解聘程序中,从而影响解聘决定的全面性、准确性,也使决定的作出充满了任意性。另一方面,对于被解聘教师而言,其丧失了参与解聘程序的机会,既无法获知被解聘的依据与事由,也无法陈述辩解。某主体在对自己利益有影响的决定作出之前,如果不能向决定者提出主张与证据,不能同另一方展开有效的辩论,就会由于决定者对其利益与主体地位的忽视而产生强烈的不公正感^[21]。教师作为弱势一方,只能被动接

受解聘决定,其合法权益难以保障。

3. 教师的权利救济渠道不畅

解聘制度赋予被解聘教师的救济渠道不通,使其权利维护蒙上阴影。教师享有合法权益,有权对受到侵犯的权益寻求救济,这也是“保护劳动者合法权益”之宪法精神的体现。根据《教师法》《条例》《劳动仲裁法》等,教师与公立高校产生人事争议时,有提出申诉或仲裁的权利,然而当前上述机制皆不完备。

首先,在申诉方面。其一,教师缺乏有效的校内申诉渠道。公立高校与教师是聘任关系的当事人,也是解聘争议的直接利害关系人,二者相较于第三方而言更接近案件事实,更了解解聘的缘由。但我国高校基本没有建立规范的校内申诉机制,导致教师与高校的人事争议无法在校内得到及时有效化解^[22]。其二,法律在申诉机关的确定上留有漏洞。《教师法》第39条规定的“教育行政部门”具体指教育部抑或公立高校所在地教育行政部门并不确定。申诉主体不确定,那么相关部门受理申诉职责就无从谈起,由此导致实践中被解聘教师救济无门。

其次,在仲裁方面。第一,仲裁的受案范围较为有限。根据《人事争议处理规定》,公立高校人事争议仲裁的受案范围为高校与工作人员之间因解除人事关系、履行聘任合同发生的争议。实践中部分仲裁机构据此将晋升、职称评定、是否达到考核要求等争议排除在受案范围之外,但这些争议恰恰是引发解聘争议的前置性事由,而且对于教师权益具有直接影响。受案范围的狭窄造成许多实质上损害公立高校教师合法权益的解聘行为无法得到仲裁的救济。第二,我国立法中对于公立高校与教师间的人事仲裁缺乏详细的规范指导,在仲裁庭的组成、举证责任的分配等方面无法适应公立高校与教师的特殊性,也无法应对现实中纷繁复杂的纠纷。此外,在法律适用方面,实体法的适用位序较为混乱。《劳动法》《条例》《劳动人事争议仲裁办案规则》(以下简称《办案规则》)等虽然可被适用于解聘引发的人事

纠纷处理,但是其“均未实质上触及高等学校与教师聘用合同纠纷的处理规则”,在纠纷解决中无法直接适用^[13]。

三、公立高校教师解聘制度的立法规划路径

为了规制解聘制度,为处于弱势的教师提供稳定的职业预期与多元有效的权利救济渠道,针对上述解聘制度的异化表现,《教师法》等立法应当明确解聘制度启动的法定依据、规范解聘程序的有序运转,以及畅通教师的权利救济渠道。

(一)明确解聘的法定依据

教育部于2021年发布的《中华人民共和国教师法(修订草案)(征求意见稿)》(以下简称“草案”)第52条规定了公立高校应当解聘教师的法定依据,相较于《教师法》而言更为完备、科学与明确。为了进一步提升该条的可操作性,为公立高校与教师设定明确的行为规范从而维护教师权益,也为公立高校解聘提供具体清晰的法定依据,立法机关可出台实施细则对第52条规定进行解释。相关细则在立法技术上可采取“列举+兜底”的方式,以尽可能穷尽解聘的法定依据;在内容上可包含法定与约定依据,同时要求教育行政部门对聘任合同中的约定依据进行备案审查,以尊重公立高校与教师意思自治,维护双方合法权益。

首先,解聘制度应进一步解释第52条各项。法律是完整和谐的体系,对法律规定的解释要参照体系内部联系,不得违背同一律与不矛盾律^[23]。对解聘依据的解释应以同类解释为方法,只有相关事实或行为与解聘依据规定的行为类型及严重程度相同,即“它们必须恰好在法律评价有决定性意义的方面一致”^[24],才可被归属到解聘依据的范畴。立法也应当采取体系解释立场,审视《高等教育法》《条例》《处分规定》《新时代高校教师职业行为十项准则》等规定,细化解聘依据,以求立法体系的和谐统一。

第52条第1项是教师在党的领导下坚持

立德树人的首要准则,应适当扩展其外延。其应包括:公开发表反对社会主义或改革开放的言论;策划、组织旨在反对宪法、党的领导等非法组织与活动。对第2项的解释应当以“严重损害教育公平”为限度:“谋取不正当利益”应包括索要、收受财物,参加他人付费的娱乐休闲活动,或利用他人资源谋取私利等行为;“滥用职权、徇私舞弊”应包括在招生、推优、保研、职称评定、评奖评优等工作中弄虚作假的行为。第3项核心为“品行不良”,在解释与判断其具体情形时应综合考虑教师的行为背景、负面影响、造成损害及补救效果等因素,并以“严重损害教师形象”为标准。本项应包括:编造散布虚假信息、不良信息;擅自利用学校名义或校名、校徽、专利、场所等资源谋取私利等。关于第4项,只有教师主观上具备不完成任务、敷衍教学造成损失,或强制、诱导学生接受有偿补课的故意,相关行为才可被归属到该项中。第5项的解释应当以“严重后果”为限。根据“草案”第19条的从业禁止、《中华人民共和国治安管理处罚法》等规定,造成学生轻微伤,就构成本项的“严重后果”。其应囊括的行为,包括但不限于要求学生从事与教学、科研、社会服务无关的事宜,或给学生造成严重心理影响、精神压力。第6项应当包含“虐待、猥亵、性骚扰”等行为,以扩大对学生身心健康的保护。第7项是解聘依据的兜底条款,将立法未能预见的行为与事实纳入解聘的法定依据中,以保证其具有一定的适用弹性。对“其他”的解释应当以“严重违反教师职业行为准则、师德规范”为限,包括:利用专业技术或者技能实施违法行为;学术不端,抄袭剽窃、篡改侵吞他人学术成果,或滥用学术资源和学术影响;有严重酗酒、精神病史或者滥用精神类药物史等不适宜担任教师的情形。

其次,考虑到《高等教育法》赋予公立高校与教师在签订聘任合同时自愿协商,以及促进高校人才流动等因素,第52条应新增一项,将“违反合同约定”纳入法定解聘依据中。本项的立法方案可为:“教师未完成聘任合同中

约定的教学科研任务,或者教师或高校有聘任合同中约定的其他解聘情形,则另一方提前30日书面通知,可以解除聘任合同。”如此设计,可以将约定型解聘条款纳入法定轨道,同时赋予公立高校与教师双方以对等的解聘、辞职权能,以尊重双方的主体地位,缩小地位差距。为了充分保障教师权益,避免其签署约定解聘依据时的意思自治被不当压缩,相关聘任合同应上报直接主管公立高校的教育行政部门备案、审核,并以《中华人民共和国民法典》第496~498条的格式条款规定来规范、限制高校的权力。

最后,为了保障求职教师的知情权,以选择适合自身特点与职业规划的单位,公立高校应当向社会公开解聘依据等内容。根据《高等学校信息公开办法》,公立高校应主动公开教师聘任办法与岗位设置与管理等事项。公立高校在公开方式上,应通过对外官网、公众号、校报校刊等渠道公开解聘依据^[25];在公开内容方面,应包括我国法律法规以及高校章程与管理规范中规定的法定解聘依据,以及“非升即走”条款、科研考核与职称晋升标准等约定解聘依据。

(二)规范解聘的工作程序

《教师法》应当健全覆盖解聘制度全流程的解聘程序,并将程序违法作为教师启动救济渠道的法定事由。解聘制度的启动与运行不能是公立高校的“一言堂”或恣意妄为,而必须给教师陈述、申辩的权利;同时立法应引入听证制度,以提升解聘制度的科学性与民主性。

解聘前,立法应规范决定与预先告知程序。其一,立案与调查。公立高校应当制定调查计划,建立解聘档案,保存相关事实资料与证据,记录解聘作出的全过程。证据是解聘决定合法有效的事实根据,公立高校可查证相关法律法规与法定解聘依据,并通过询问同事、学生、家长,教室旁听,审核科研成果等方式调查取证。其二,拟解聘的预先告知与意见听取。公立高校应当将拟解聘决定以书面形式告知教师,听取其陈述与申辩。并且,公立高

校应充分说明解聘理由,提供作出拟解聘决定的事实证据与所依据的规范性文件^[26],使拟解聘决定具有事实与法律根基,以防止解聘制度的恣意。这种充分的预先告知,可以为教师提供充足时间来陈述与申辩,也有利于其及时行使申诉权,或者寻求新的工作机会。

解聘中,立法应赋予教师要求听证的权利,健全听证会制度。公立高校对教师作出解聘行为,应当听取教师的陈述与申辩,这是教师作为公民与权利主体的内在要求。“草案”应当明确被解聘教师有权申请听证会,具体由学校人事部门组织。第一,公立高校与教师应当在召开听证会10日之前,以书面形式进行证据与法定依据交换,以从中提炼、确定双方的争议焦点,排除无争议事项,为听证会的集中高效准备条件。第二,在参与主体方面,应当由中立、专业的专家评审会作为听证会的决议者与笔录制作者,以体现公立高校管理的专业性及听证程序的客观性。专家评审会人数为5或7人,均为具有被解聘教师专业领域正高级职称的资深教师;由评审会首席专家担任主持人;为了保证评审会组成的中立性、客观性,由公立高校与教师分别邀请2~3名校内外教师担任成员。听证会也可邀请师生代表、学术委员会委员等列席,以兼听各方意见,综合考察被解聘教师的情况。第三,听证程序遵循平等对话原则,由校长或其代表与被解聘教师作为听证会的双方当事人。由公立高校方就争议焦点承担举证责任,证明教师存在符合法定解聘依据或约定解聘条款的案件事实,并提供相关规范性依据。教师可以聘请其他教师或律师1~2名作为代理人,并提出主张与理由来反驳公立高校方观点。此外,听证会双方可邀请校人事处、财务处人员,或教师的同事、学生等作为证人发表意见,并接受交叉询问。第四,听证会应当全面收集、记录双方的主张与理由,以及其他参加者的意见或建议,并在此基础上形成完整的听证会笔录,作为公立高校最终决定是否解聘的依据;不属于笔录的其他材料,不得作为公立高校解聘行为的依据。

解聘后,公立高校应当履行送达与公示解聘决定的义务。公立高校应将加盖公章的书面解聘决定与听证笔录,依照一定的程序与方式送交被解聘教师,与此同时告知其救济途径与期限,以衔接解聘程序与权利救济程序,畅通被解聘教师的维权渠道。而且,公立高校应当通过合理方式公示解聘决定,接受其他教师、学生等人员的监督。在公示期(如30日)内,公立高校应及时调查核实接收的异议或建议意见,并根据调查情况及时作出答复。

(三)畅通教师的救济渠道

畅通申诉与仲裁救济渠道是维护公立高校教师合法权益的重要方式。“草案”第49、50条规定了申诉与仲裁的救济渠道,并且《劳动争议法》《事业单位工作人员申诉规定》《办案规则》《劳动人事争议仲裁组织规则》《条例》《处分规定》《规定》等立法已经作出配套设计。针对前述解聘制度的异化,“草案”可适当扩大申诉与仲裁的受案范围,将职称评定、是否达到考核要求等实质争议纳入“因解除人事关系、履行聘用合同发生的争议”的受案范围中。同时,理顺法律适用关系,规定争议处理主体在实体法上应优先适用人事管理类规定,当于法无据时类推适用《劳动法》《劳动合同法》等劳动法规范,以加强对被解聘教师的法律保护。此外,“草案”对救济渠道的配置仍有不尽合理之处,需要进一步完善。

1. 完善教师申诉机制

教师认为解聘行为对自身合法权益构成侵犯,可以就解聘提起申诉。“草案”对申诉机制的设计具备一定的可操作性。不过,“草案”在申诉与仲裁程序的衔接,以及申诉的审查范围与处理方式等方面还需要进一步解释与明确。

首先,立法应当在维护教师权益的角度上,理顺、完善申诉与仲裁的衔接机制。“草案”规定,教师通过申诉与仲裁寻求救济的程序为:60日内向公立高校申诉,对该申诉决定不服的,可自其生效之日起60日内,或者向主管教育行政部门申诉(30日内作出处理),或者

向同级综合人事管理部门申请仲裁(45日内作出处理)。反思当前规定,其有3个不足:(1)未规定申诉受理主体的受理方式,若受理主体不作为,教师难以救济;(2)未规定公立高校作出处理的时限;(3)公立高校既是解聘行为的作出主体,又是处理解聘争议的申诉受理主体,针对公立高校更倾向于作出维持的申诉决定,教师对该决定的救济只能在申诉与仲裁之间二选一,限缩了教师的救济渠道。对此,“草案”等立法应该明确3个事项:其一,申诉受理主体在受理或拒绝受理时应出具书面受理/不受理决定,以证明申诉机关已受理/未受理教师的解聘案件,并作为申诉程序启动的时间证明,否则就有不作为之虞。其二,解聘制度可参照教育行政部门应在30日内作出处理的规定,将公立高校处理申诉的期限设置为30日,以求立法体系的统一。其三,将申诉与仲裁的衔接机制设置为单线模式,先两级申诉,后提起仲裁。如此设计,既可以避免因教师同时提起两种救济导致申诉与仲裁作出相互冲突的决定,也可以使教师利用各种救济渠道,实现对权益的最大化保障。

其次,申诉应当展开合法与合理的实质审查,以体现其专业性与保障性。其一,当前立法对申诉审查范围的规定大多为进行程序性、原则性审查,一般不涉及解聘的实体合法性与合理性,导致被解聘教师权益无法得到充分保障^[27]。对此,申诉受理主体应当发挥专业性优势,对解聘行为进行形式与实质、合法与合理审查。受理主体可针对解聘行为事实认定是否清楚、适用法律法规是否正确、解聘行为是否显失公正,以及是否考虑教师有重大疾病、怀孕、家庭重大变故等情形展开全方位审查。其二,申诉的处理方式应树立“有错就改”原则。一方面,事实是作出法律判断的根基,程序是保障权力正当行使的缰绳。当解聘行为事实不清,或者存在程序违法、超越职权的情形,申诉受理主体应当撤销解聘决定,责令公立高校重新处理。另一方面,解聘行为存在法律适用错误或者情节认定有误、处理明显不当

的,申诉受理主体应当变更解聘决定,或者责令公立高校变更。

2. 优化公立高校人事争议仲裁机制

根据相关规定,公立高校人事争议仲裁可参照《劳动争议法》《劳动人事争议仲裁组织规则》(以下简称《组织规则》)等规定处理,因此仲裁渠道已经具有一定的完备性。但是相关事项仍有待立法的优化。

首先,仲裁在法律适用上应当理顺人事仲裁类与劳动仲裁类法律的适用关系。法律适用上存在“特别法优于一般法”“新法优于旧法”的基本法理,以保障法律适用的针对性与时效性。《劳动争议法》第52条:“事业单位实行聘用制的工作人员与本单位发生劳动争议的,依照本法执行;法律、行政法规或者国务院另有规定的,依照其规定。”这一条对人事仲裁法律适用进行说明,即有特别法的适用特别法,无特别法的才能“依照”《劳动争议法》等一般性法律。《办案规则》第2条规定,其适用于公立高校等事业单位与其建立人事关系的教师之间因终止人事关系以及履行聘任合同发生的争议。并且,《组织规则》也为包括公立高校在内的事业单位处理解聘纠纷提供了仲裁指引,二者的规定相较于《劳动争议法》更具有面向公立高校的针对性、专业性。因此,仲裁机构在法律适用时,应优先适用作为特别法与新法的《办案规则》与《组织规则》,在其他方面于法无据的,为了避免法律漏洞,才参照适用其他法律法规,以体现仲裁机制的专业性、针对性。

其次,完善仲裁庭的组成,突出专业性。公立高校解聘教师制度具有很强的学术特殊性,往往涉及“非升即走”条款、师德师风评价等,其又进一步牵涉文章发表、著作出版、课题申报,以及对相关晋升、解聘标准是否合理的审查等事项。这些事项无不体现出极强的专业性。因此为了提升仲裁裁决的科学性与专业性,解聘制度应当优化办理教师解聘等公立高校人事争议的仲裁庭组成。根据《组织规则》第18、19条规定,仲裁委员会可以根据办案

需要,从相关机构的人员以及专家学者、律师中聘任兼职仲裁员。据此,仲裁委员会可以聘任与被解聘教师同专业的、熟悉相关领域科研教学情况且具有正高级职称的教师,以及具备公立高校人事争议处理经验的律师、专家学者担任仲裁员,从而提升仲裁的效率与裁决的科学性。

最后,仲裁程序的举证规则应优化为举证责任倒置。根据《办案规则》,仲裁举证责任分配施行“谁主张,谁举证”规则。相关规定考虑到举证能力与人事档案、教职工花名册等关键证据的具体管理情况,具有一定的合理性。然而教师在信息收集、举证、诉讼等能力以及物力财力等方面难以与公立高校相抗衡,致使争议解决的“天平”偏向高校一端。如若立法再设置“谁主张,谁举证”的举证规则,无疑加重了教师负担,降低了其胜诉概率。因此,解聘行为等人事争议的处理机制应明确由公立高校承担举证责任,这对于保护被解聘教师合法权益而言至关重要^[11]。举证责任倒置作为行政诉讼的证明责任原则,是法律在考量争议双方诉讼能力、信息获取与举证能力等因素的基础上,确定由作为强势一方的行政主体承担举证责任,以平衡双方地位、实现纠纷解决的公平正义。因此,“草案”应当将“谁主张,谁举证”的举证责任分配规则调整为举证责任倒置规则,由公立高校承担相应举证责任,证明解聘行为事实清楚、法律依据充分,符合正当程序,并未超出法定职权等。

四、结语

“在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家”背景下,国家治理正呈现主体多元化与关系法治化的特征,即国家、政府、高校等事业单位、社会组织都是以平等身份参与国家治理的主体^[28]。为了规范解聘制度,国家与公立高校等主体皆应当深入探寻解聘的内在机理,探索行之有效的规制路径。鉴于公立高校解聘制度的公权力属性,针对当前公立高校解聘教师的事由类型与异化表现,《教师法》等立法在

整体上应确定教师享有“非因法定依据、非经法定程序不被处分、辞退或解聘”的权利,并在此基础上明确公立高校解聘教师的法定依据,规范解聘行为的运行程序,畅通被解聘教师多元、有效的权利救济渠道。同时,相关立法也应当完善户籍迁移、就业促进、家人安置等配套机制,从而全方位保障被解聘教师的合法权益,使人才流动机制更具“人情味”,这也是对公立高校教师解聘制度予以法律规制的重大意义所在。

参考文献:

- [1] 朱娟娟,雷宇. 武汉大学教师聘任改革“非升即走”热议背后[N]. 中国青年报,2018-12-24(1).
- [2] 蔡永红,毕妍. 美国教师聘任管理改革探析[J]. 教育研究,2012(4):145-148.
- [3] 康建辉,王渊. 劳动合同:高校教师聘用合同的基本性质[J]. 当代教育科学,2008(17):45-47.
- [4] 李志峰,罗桂. 新时代我国高校教师劳动关系:权利失衡与多层治理[J]. 教育学报,2019(3):58-64.
- [5] 恩斯特·A. 克莱默. 法律方法论[M]. 周万里,译. 北京:法律出版社,2019:56.
- [6] 胡玉鸿. 法律如何面对弱者[J]. 政法论丛,2021(1):23-34.
- [7] 章瑛. 法律解释结论的共同指向及其意义——以高校教师聘用合同约定违约金为分析对象[J]. 法律方法,2017(1):166-176.
- [8] 查自力,胡乐乐,郑雅君. 美国话语与中国语境:“非升即走”的一种合法性解释[J]. 清华大学教育研究,2022(5):12-20.
- [9] 湛中乐. 再论我国公立高等学校之法律地位[C]//劳凯声. 中国教育法制评论:第7辑. 北京:教育科学出版社,2009:30-73.
- [10] 彭虹斌,胡中锋. 高等学校预聘—长聘制的法学审视[J]. 教育研究,2023(8):102-112.
- [11] 陈玺名,刘清华. 美国教师解聘中的“正当程序”原则及其启示[J]. 教育学术月刊,2009(11):78-81.
- [12] 石晶. 高校人事争议司法受案范围研究[J]. 中国高教研究,2019(1):97-103.
- [13] 徐靖. 高等学校“非升即走”聘用合同法律性质及其制度法治逻辑[J]. 中国法学,2020(5):44-63.
- [14] 岳英. 美国大学的“非升即走”制度及其期限设置的合理性[J]. 北京大学教育评论,2015(2):67-79,189-190.
- [15] 侯嘉淳. “非升即走”制度下高校教师保障机制的整体性构建[J]. 江苏高教,2023(4):49-55.
- [16] 姚荣. 公立高校教师聘用合同的法律性质重审——基于

- 控权论的立场[J]. 复旦教育论坛, 2020 (5):33-39.
- [17] 刘铁光. 事业单位工作人员辞职权实现的制度障碍及其克服[J]. 法学, 2019(12):18-30.
- [18] 姜宇. 我国高校“非升即走”制度的合法性反思[J]. 高等教育研究, 2015(6):21-32.
- [19] 王泽鉴. 民法总则[M]. 北京:北京大学出版社, 2009: 396.
- [20] 陈敏. 论人事聘用合同与劳动合同的并轨——兼谈《事业单位人事管理条例》的弊端[J]. 政治与法律, 2015 (2): 122-128.
- [21] 孙笑侠. 司法的特性[M]. 北京:法律出版社, 2016:314.
- [22] 刘旭东. 我国高校“非升即走”制度的困境研判及规范理路——基于《教师法(征求意见稿)》修订内容的研究[J]. 教育发展研究, 2022 (5):53-60, 78.
- [23] 张志铭. 法律解释学[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2015:72.
- [24] 卡尔·拉伦茨. 法学方法论[M]. 黄家镇, 译. 北京:商务印书馆, 2020:479.
- [25] 耿宗程, 姜秉文. 高校“非升即走”聘用条款的实践检视及法治矫正[J]. 大学教育科学, 2022(5):65-71.
- [26] 张家宇. 事业单位解聘权的法理基础与规则构建[J]. 河南财经政法大学学报, 2023(4):39-48.
- [27] 魏建新. 解聘教师行为的性质及其法律规制[C]//湛中乐. 教师权利及其法律保障. 北京:中国法制出版社, 2015:443.
- [28] 陈金钊, 俞海涛. 国家治理体系现代化的主体之维[J]. 法学论坛, 2020(3):19-28.

Alienation and Regulation of Teacher Dismissal Systems under the Appointment System of Public Universities

WANG Qi

(Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area Rule of Law Research Institute,
Guangzhou College of Commerce, Guangzhou 511363, China)

Abstract: Dismissal is a faculty exit mechanism, referring to the termination of a teacher's appointment by a university. The appointment contracts signed between public universities and teachers are not labor contracts in legal nature, but administrative agreements. Dismissal is essentially an act of public power, which should balance the public interest in education and teachers' legitimate rights and interests. Currently, public universities mainly dismiss teachers based on reasons such as “up or out”, voluntary resignation, and contract expiration. However, the dismissal system is alienated due to unclear legal basis, vague legal procedures, and blocked remedy channels, and urgently needs legislative adjustment. In the future, legislation such as the Teacher Law should adopt legislative techniques such as “listing plus bottom line” and “statutory plus agreement”, clarify the legal basis for the initiation of the dismissal system, require public universities to make it transparent to the society, establish a sound work procedure that covers the entire process of dismissal, empower teachers with the right to make statements and defend themselves, and introduce a hearing system to enhance the scientific and democratic nature of dismissal behavior. At the same time, it is necessary to optimize the appeal and arbitration mechanisms, and provide comprehensive and effective remedy channels for teachers in terms of linkage mechanisms, scope of cases, legal application, burden of proof, and handling methods.

Key words: appointment system; Teacher Law; university teachers; dismissal system

责任编辑 李 玲