

《教师法》修订应当重点关注的几个问题

湛中乐

《教师法》修订的进程与背景

1994年施行的《教师法》是我国首部以教育法律关系主体为规范对象的专门立法，也是教育领域率先采用分章体例、实现立法技术突破的法律，在保障教师权益、规范行业发展的同时，具有时代先导性与突破性，推动教育立法迈入规范化建设阶段。自《教师法》施行，我国社会已发生深刻变革，教师队伍规模持续扩大、结构日益多元，治理方式与保障需求亦不断升级，现行制度滞后问题逐步凸显。

2018年，中共中央、国务院印发《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》提出研究修订教师法。2021年，教育部研究形成了《教师法（修订草案）（征求意见稿）》。2022年10月，教育部在前期调研和征求意见的基础上起草了《教师法（修订草案）（送审稿）》，从教师资格和任用、培养培训、待遇保障、奖惩管理等方面对现行《教师法》进行了修订，提请国务院审议。然而，修法所涉及的制度调整牵涉人事编制、财政分配、职称管理等多个领域，部门协调与制度衔接的复杂程度远超一般立法。自2022年至2025年，《教师法》连续四年被列为全国人大常委会预备审议项目，2026年《全国人大常委会工作报告》提出要修改《教师法》，立法进程加速，《教师法（修订草案）》将面临初次审议。

近年来，围绕新时代教师队伍建设的顶层制度设计持续深化。2024年《中共中央关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定》把“提升教师教书育人能力，健全师德师风建设长效机制”作为深化教育综合改革的重要内容；同年，中共中央、国务院印发《关于弘扬教育家精神加强新时代高素质专业化教师队伍建设的意见》。2025年发布的《教育强国建设规划纲要（2024—2035）》针对建设高素质专业化教师队伍，提出坚持师德师风第一标准、提升教师专业素质能力、优化教师管理和资源配置、保障教师待遇等具体举措。2026年，全国教育工作会议上进一步强调培养造就高水平教师队伍，形成了从价值引领到制度建构、再到实践推进的整体政策框架，并与“十五五”规划纲要的前瞻部署相衔接。在此背景下，《教师法》面临1994年施行以来的首次大修。修法既需回应新时代教师队伍建设的现实需求，也是推动教育法治迈向体系化、法典化的关键一环。

教师的法律定位模糊导致权责体系存在混同等问题

首先，教师法律身份定位尚不明确。明确的法律身份，是教师权利义务配置与法律关系建构的前提。现行《教师法》第三条将教师界定为“履行教育教学职责的专业人员”，仅强调职业属性，未充分回应教师职业的公共性与专业性差异，导致不同类型教师在法律地

□ 自1994年《教师法》施行，我国社会已发生深刻变革，教师队伍规模持续扩大、结构日益多元，治理方式与保障需求亦不断升级，现行制度滞后问题逐步凸显，此次大修需要回应新时代教师队伍建设的现实需求。

□ 从权利层面看，现行规范整体仍停留于原则性列举层面，缺乏体系化展开与权能细化。教师法律责任体系在现行制度中呈现出明显的碎片化特征，且在程序规则方面的缺失尤为突出。

□ 《教师法》修订应首先明确教师法律地位，以教师权益保障为重心，完善权利体系。同时，还应健全救济路径，完善教师申诉制度，以系统化建构为导向重塑责任体系；回应教师治理变革，丰富教师制度内容。

位上的模糊与混同。

这在实践中表现为不同类型教师在权利配置上的差异缺乏明确依据。例如，中小学教师与高校教师在教育活动性质、治理结构及职责内容上存在显著差异，但在现行规范中却被置于同一身份框架之下，导致教师惩戒权及学术自由等权利在具体适用中边界不清。同时，教师用人关系与管理方式在公法属性与契约属性之间界限不清、适用标准不统一。在责任承担与救济路径上亦存在混同现象，不同类型教师在受到处分或权益受侵害时，其适用的内部申诉、行政救济或劳动争议处理路径往往缺乏稳定标准，进一步加剧了制度运行的不确定性。

其次，从权利层面看，现行规范虽已确立教育教学权、进修培训权等基本权利，但整体仍停留于原则性列举层面，缺乏体系化展开与权能细化。教师惩戒权、专业发展权等现实迫切需要的权利尚未纳入，知情权、参与学校治理权亦未获得明确表达；即便是已有规定的权利，也因缺乏明确责任主体与保障路径，难以落地为可操作的制度安排。从义务层面看，师德规范长期停留于道德倡导，缺乏可识别的行为边界，与责任机制之间衔接断裂。这既制约了师德要求的实际约束力，也使责任边界在争议中难以厘清。

再次，教师法律责任体系在现行制度中呈现出明显的碎片化特征。不同责任类型之间缺乏清晰划分，行政责任、民事责任与刑事责任之间边界模糊。同时，责任适用标准不统一，同类行为在不同学校或不同地区可能面临差异较大的处理结果。以实践中教师实施侮辱、体罚等行为为例，该类行为既可能触及教育领域内部规范，也可能符合《治安管理处罚法》关于侮辱他人、侵害人身权利的构成要件，但现实中往往停留于内部处理层面，未能纳入统一的行政处罚体系。此种处理方式不利于责任规范的统一适用，也削弱了法律责任的权威性。

再次，与实体规范相比，《教师法》在程序规则方面的缺失尤为突出。现行制度对于教师受到不利处分前的程序保障规定较少，缺乏明确的告知、申辩与听证机制，导致部分处分决定在程序上存在瑕疵。在救济机制方面，现行法律主要依赖教师申诉制度，但相关规定过于原则，缺乏具体操作规则，在实践中呈现出一定的封闭性，与行政复

议、行政诉讼等外部救济路径之间衔接不畅。部分人事争议难以进入司法审查范围，也反映出教师权利救济体系存在结构性障碍。总体来看，程序规则的不足不仅影响个案处理的正当性，也会削弱整个制度的法治基础。

最后，从立法技术与规范质量看，现行《教师法》仍存在规范体系松散、条文表达原则性较强以及规则衔接不足等问题，难以适应教育法典编纂对体系化与精细化的要求。

教师权利、救济制度与法律责任的体系化构建

前述问题都需要《教师法》在修订过程中应予以重点关注。

其一，应明确教师法律地位，并在此基础上推进分类发展。围绕教师法律身份，学界形成了公务员、教育公务员、国家工作人员、公务雇员及特殊劳动者等多种类型观点，其分歧实质源于教师职业公共性与专业性的不同权重配置。基于此，《教师法》修订不宜采取单一身份定位，而应在统一框架下推进分类建构：对义务教育阶段公立学校教师，可强化其公共服务属性，通过引入类似“教育公务员”或具有公法属性的用人关系加以规范；对高校及民办学校教师，则应更充分体现其专业自主性与契约属性。此外，还可借鉴公务雇员或公务派遣等制度思路，以兼顾国家治理需求与教师职业发展的灵活性，从而在分类发展中实现制度的整体协调。

其二，《教师法》修订应以教师权益保障为重心，完善权利体系。在既有权利基础上，进一步丰富权利类型与权能结构，将知情权、参与权以及教师惩戒权等纳入体系之中，并突出教师专业发展权的地位，使其涵盖发展机会、条件保障与评价反馈等关键内容。同时，应强化权利实现机制，通过明确责任主体与制度路径，使教师在待遇保障、职业发展及教学活动中的权利具有可实现性。修法还应通过设置开放性条款，增强权利体系的适应性及延展性，使其能够回应教育形态与治理方式的持续变化，从而在整体上提升教师作为权利主体的制度地位。

其三，修法需要健全救济体系，完善教师申诉制度。以现行的教师申诉制度为基础，构建多层次、可衔接的权利保障机制。一方面，应对教师申诉制度进行规范化重构，明确受理主体、审查

程序及决定效力，提升其运行的规范性与权威性；另一方面，应强化申诉与行政复议、行政诉讼之间的衔接，使教师权利受侵害时能够进入更为开放的外部救济体系。同时，可探索设立专门的仲裁机制，以增强救济路径的专业性与独立性，通过整合提升实质性化解纠纷的制度能力。

其四，还应以系统化建构为导向重塑责任体系。现行制度中，责任条款与义务条款未能形成有效对应，部分义务缺乏责任支撑，削弱了规范的可实施性。同时，教师责任与侵害教师权益责任分散于多部法律及政策文件之中，呈现出明显的碎片化与重复化特征，影响法律适用的统一性。应参照领域法的结构逻辑，对责任条款进行类型化处理：一方面，通过引致性规范对民事责任、治安管理处罚责任及刑事责任作统一衔接，避免重复立法；另一方面，对具有教育领域特殊性的行政责任与行业性责任予以重点保留并细化表达。同时，应合理调整责任结构，减少单一依赖内部处分的责任模式，强化外部法律责任的规范地位，使责任承担能够进入统一的法治轨道。通过上述路径，推动教师法律责任由零散规定走向结构完整、层次分明的规范体系。

其五，回应教师治理变革，丰富教师制度内容。在教育治理转型背景下，《教师法》还需对关键制度作出系统更新。在准入与退出机制上，应提高教师准入标准，并完善基于职业规范的退出路径，以提升队伍整体质量；在晋级与评价机制上，应推进职务与职级并行，增强制度激励功能；在待遇保障方面，应建立动态调整机制，强化制度刚性；还应完善教师荣誉与表彰体系，提升职业认同。在人工智能时代，需关注技术对教学与评价的影响，明确教师在智能系统中的主导地位，合理界定数据使用与评价边界，以适应数字化教育的发展趋势。

最后，应统筹教育法典编纂需求，明确《教师法》的基础性法律定位。在体系结构上，《教师法》应侧重规定教师制度的基本原则、核心权利义务及一般性规则，发挥对各类教育法律规范的统摄与支撑功能。同时，应强化与《教育法》《义务教育法》《高等教育法》等相关法律法规的规范衔接，通过统一基本概念、协调制度表达，提升整体体系的逻辑一致性与适用稳定性。在此基础上，还应为不同教育阶段、不同办学类型的具体制度安排预留规范空间，使下位立法能够在统一框架下作出差异化细化。通过上述路径，《教师法》可以在教育法典编纂进程中承担基础性法律的作用，在保持体系整合的同时实现分类规范与动态发展的有机统一。

（作者系北京大学法学院教授、博士生导师，中国行政法学会研究会副会长，中国法学会立法学研究会副会长）



扫描右侧二维码关注