

教育法律问题研究

JIAOYU FALU WENTI YANJIU

刘冬梅 著

中国档案出版社

教育法律问题研究



中国档案出版社

· 北 京 ·

责任编辑/井婉君

封面设计/王文豪

图书在版编目 (CIP) 数据

教育法律问题研究/刘冬梅著. —北京: 中国档案出版社, 2004. 8

ISBN 7 - 80166 - 462 - 0

I. 教… II. 刘… III. 教育法令规程 - 研究 - 中国
IV. D922. 164

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 065376 号

教育法律问题研究 (JIAOYU FALU WENTI YANJIU)

出版/中国档案出版社 (北京市西城区丰盛胡同 21 号)

发行/新华书店

印刷/中国电波传播研究所印刷厂

规格/850 × 1168 1/32 印张/10. 625 字数/260 千字

版次/2004 年 8 月第 1 版 2004 年 8 月第 1 次印刷

印数/1000 册

定价/26. 00 元

序

刘冬梅老师 2000 年曾在我这儿做过一年访问学者，在我的感觉中，她是一个勤奋而且执著的人。不久前，她给我寄来了《教育法律问题研究》一书的书稿，这是她多年来刻苦学习和研究的一个证明，手捧这部书稿，由衷地为她所取得的成绩而高兴。

《教育法律问题研究》是她主持的河南省教育厅人文社会科学重点基金项目研究成果。该书分为教育法原理、教育法律制度和教育法的实施三个部分，围绕教育法的基本问题进行了比较全面的阐述。关于教育法原理，着重讨论了教育法的本质、特征和功能，教育法律关系的主体、客体和内容及教育权问题，教育法的渊源、教育法的体系，教育法律责任的类型及形式等问题。关于教育法律制度，主要讨论了义务教育法律制度、高等教育法律制度、民办教育法律制度、职业教育法律制度、学校教育法律制度、教师法律制度、学生法律制度等一系列教育法的重要制度。在教育法的实施方面，重点讨论了依法治教的含义、主体、内容、范围及依法治教的依据；依法行政对教育行政机关提出的基本要求，依法行政的标准；依法治校的标准及其途径；依法执教对教师的基本要求，教师执教中应当注意的问题；同时对学校常

见的法律问题作了全面分析，包括教育领域中的行政法律问题、民事法律问题和刑事法律问题的分析。

该书对教育法律问题的研究突出了三大特点：（1）系统性。对教育法律问题从教育法原理、教育法律制度、教育法律实践等多个层面作了分析和研究。（2）前瞻性。既研究教育法律的基本问题，同时又对当前我国教育法学研究中的一些热点问题，诸如教师、学生和学校的法律地位、教育权、法律文化与教育法制建设、依法治教的标准、学校事故等问题进行探索性研究，提出了自己的观点和独到的见解。（3）实用性。在对教育法律问题进行理论研究的基础上，该书还对教育法律实践中的依法行政、依法治校和依法执教问题进行了研究，对依法治教的标准和途径进行了探讨，并提出了对策性建议。同时对教育行政法律问题、教育民事法律问题和教育刑事法律问题等学校常见的法律性问题进行了分析和研究。

应该说，教育法学还是一门相当年轻的学科，需要更多的学者来共同努力，才会较快地发展和成熟起来。刘冬梅老师以自己的实际行动加入了这样一个共同的努力之中，其意义是不言自明的。

劳凯声

2004 年仲夏于北京西山

目 录

序	(1)
---------	-----

第一编 教育法原理研究

第一章 教育法的本质	(3)
一 教育法的涵义	(3)
二 教育法的特征	(5)
三 教育法的功能	(7)
第二章 教育法律关系	(14)
一 教育法律关系的涵义	(14)
二 教育法律关系的主体	(19)
三 教育法律关系的内容	(22)
四 <u>教育法律关系的客体</u>	(23)
五 关于教育权问题研究	(25)
第三章 教育法的渊源	(33)
一 教育法的形式	(33)
二 教育法体系的纵向结构	(42)
三 教育法体系的横向结构	(45)
第四章 教育法律责任	(46)
一 教育法律责任的涵义	(46)

二	教育法律责任的类型	(47)
三	教育法律责任的归责形式	(51)

第二编 教育法律制度研究

第五章	学校法律制度	(59)
一	<u>学校的法律地位</u>	(59)
二	学校的举办	(63)
三	学校的权利与义务	(66)
四	学校内部管理体制	(71)
第六章	教师法律制度	(76)
一	教师制度概述	(76)
二	教师的法律地位	(101)
三	教师的权利与义务	(106)
四	教师的资格和任用	(112)
五	教师的培养和培训	(119)
六	教师的考核	(125)
第七章	学生法律制度	(128)
一	学生概述	(128)
二	学生的权利与义务	(130)
三	学校与学生之间的法律关系	(137)
四	学生权利的法律保护	(139)
第八章	义务教育法律制度	(144)
一	义务教育概述	(144)
二	义务教育的实施主体	(150)
三	义务教育的管理体制	(153)
四	义务教育的投入和条件保障	(155)

第九章 高等教育法律制度	(160)
一 高等学校的法律地位	(160)
二 高等学校的设立	(163)
三 高等学校的办学自主权	(167)
四 高等学校的内部管理体制	(179)
五 高等教育投入和条件保障	(182)
第十章 职业教育法律制度	(184)
一 职业教育概述	(184)
二 职业教育体系	(189)
三 职业教育的实施	(191)
四 职业教育的条件保障	(196)
第十一章 民办教育法律制度	(200)
一 民办教育概述	(200)
二 民办学校的设立	(204)
三 民办学校的组织与管理	(207)
四 法律责任的承担	(212)
第十二章 教育督导制度	(214)
一 教育督导概述	(214)
二 教育督导的性质与任务	(231)
三 教育督导的范围和内容	(233)
四 教育督导的组织机构和人员	(236)
五 教育督导的实施	(241)
第十三章 教育法律救济制度	(243)
一 教育法律救济概述	(243)
二 教育申诉制度	(248)
三 教育行政复议	(256)
四 教育行政诉讼	(262)
五 教育行政赔偿	(270)

第三编 教育法律实践研究

第十四章 依法治教	(279)
一 依法治教概述	(279)
二 依法行政	(292)
三 依法治校	(299)
四 依法执教	(305)
第十五章 学校常见的法律问题分析	(314)
一 教育行政法律问题分析	(314)
二 教育民事法律问题分析	(315)
三 教育刑事法律问题分析	(324)
主要参考文献	(329)
后记	(333)

第一编

教育法原理研究

第一章 教育法的本质

一 教育法的涵义

（一）法律的涵义

在古汉语中，“法”字写为“灋”，由“水”、“廌”、“去”三个单体字组成。其中“水”，即平之如水，意味着公平；“廌”是古代传说中一种既像牛又长着独角的神兽，据说它有明察善恶、明辨是非的本领。“廌”在这里意味着法维护公平，顶撞坏人；“去”就是除去不直者，铲除坏人。因为“灋”字笔画繁琐，就逐渐演化为今天的“法”字。现代汉语中，法律有广狭两种涵义，广义的法即指国家制定或认可并由国家强制力保证执行的行为规则的总和。包括法律、行政法规、地方性法规、规章等。狭义的法律专指由国家最高立法机关依照立法程序制定的规范性文件。

（二）教育法的涵义

关于教育法涵义的界定，学术界表述不一，最具典型性的大致有这样几种：（1）定义侧重于教育法的本质。有的学者是这

样定义的：“教育法是体现统治阶级在教育方面意志的，由国家制定或认可，并以国家强制力保证实施的教育活动的行为规则。”^①（2）定义侧重于教育法的性质。如有学者认为“教育法就其基本性质而言，可以界说为调整教育行政关系的法规的总称。它以国家教育行政机关的组织、职权职责、活动原则、教育管理的制度和程序为主要的规范内容，在管理教育活动的过程中发生的，国家行政机关之间，以及国家行政机关同其他国家机关、各级各类教育机构、企业事业单位、社会团体和公民之间的种种教育行政关系。”^②（3）侧重于教育法的调整对象。如有学者将教育法定义为：“教育法是由国家制定的调整教育活动中各种社会关系的法律规范的总称”。^③综上所述，笔者认为，教育法是由国家机关依照法定程序制定的，调整教育关系的法律规范的总称。这一定义有三层含义：其一，从制定机关看，教育法是由国家机关制定的；其二，从调整对象看，教育法调整的是教育关系，既包括教育内部关系，也包括教育与外部社会的关系；其三，从其内容看，包括国家最高立法机关制定的教育法律，国务院制定的行政法规，地方国家权力机关制定的地方性教育法规，国务院部门制定的部门教育规章，以及地方政府制定的政府教育规章等。

教育法有广、狭义之分。上述定义，就是广义上的教育法。狭义上的教育法仅指国家最高权力机关依照立法程序制定的教育方面的规范性文件。我国现已颁布的教育法律主要有《中华人民共和国教育法》、《中华人民共和国义务教育法》、《中华人民共和国职业教育法》、《中华人民共和国高等教育法》、《中华人

① 李连宁、孙葆森主编：《教育法制概论》教育科学出版社，1997年版，第26页。

② 劳凯声、郑新蓉著：《教育法学概论》，湖北教育出版社，1996年版，第31页。

③ 郑良信著：《教育法学通论》，广西教育出版社，2000年版，第24页。

民共和国民办教育促进法》、《中华人民共和国学位条例》等。

二 教育法的特征

我国的教育法是社会主义的教育法，体现着工人阶级领导下广大人民群众在教育方面的意志。属于上层建筑的范畴，是由社会物质生产条件决定的。一方面，教育法的内容要受到社会经济发展水平的制约，另一方面，教育法要为巩固和发展社会物质条件服务。教育法作为独立的法律部门，首先具有一般法律的共同特征，即国家意志性、强制性、规范性、普遍性等。而相对于其他法律部门而言具有以下特征：

（一）主体的多元性

现代社会，教育几乎涉及到每一个家庭，每一个人，涉及到社会的方方面面。从教育活动的举办、管理、实施到参与、接受和监督，涉及的对象是广泛的，包括教育行政机关及其他国家机关、社会组织、社会团体、学校、教师、学生、家庭、公民等。公民、法人及其他组织在教育活动依法享有各自的权利、承担相应的义务。由此看来，教育法的主体具有多元性。

（二）调整范围的广泛性

我国宪法中明确规定，中华人民共和国公民有受教育的权利与义务。依照我国义务教育法的规定，适龄儿童、少年必须依法接受义务教育，这是一种国民教育。随着教育事业的发展，学习化社会的来临，终身教育已成为必然，我国将会有更多的人接受不同层次的学校教育、职业培训和继续教育，因而从接受教育的对象看，将会更加广泛，他们依法享有教育的权利，承担相应的义务。根据我国现有的教育体制，办学主体多元化，办学形式多

样化，不仅国家举办学校，而且企事业组织、社会团体以及公民个人都可以办学，也就是说不仅公立学校需要教育法的调整，社会力量办学同样需要教育法律规范。在举办教育的过程，办学者必然要与管理机构、教育对象以及其他组织、个人发生法律关系，这些关系需要教育法来规范，教育法不仅要调整教育内部的关系，同时还要调整教育与外部社会所发生的关系。所以说，教育法的调整范围十分广泛。

（三）教育法律关系的多样性

法律关系是以法律的规定为前提的。教育领域里的关系，凡是由法律调整的关系，就是教育法律关系。教育法律关系是多种多样的，既有教育行政机关在行使职权过程中与管理相对人之间所发生的关系，即教育行政关系，又有双方当事人平等主体之间的民事法律关系，还有经济法律关系，以及教育者与受教育者之间的特殊法律关系等。教育法律关系不仅呈现出多样性，而且经常相互交叉。不仅如此，教育法解决纠纷的手段也不同于其他法。民事纠纷主要通过民事诉讼的渠道解决，“而教育纠纷，则主要采用行政手段如行政调解、申诉、仲裁、行政裁决等，以及行政诉讼手段来解决。当然教育法律纠纷中凡涉及到民法、刑法者，应服从民法与刑法，不可以行政处分取代民事、刑事法律规定应受的法律制裁。”^①在对违反教育法行为的处理方式上，教育法更侧重于保护受教育者尤其是青少年学生；注重保护教师特定的职业权利；注重维护学校的合法权益。保障公民受教育权，是教育法的核心所在。

^① 劳凯声、郑新蓉著：《教育法学概论》，湖北教育出版社，1996年版，第34页

三 教育法的功能

(一) 教育法的价值

从经济学意义上,价值指凝结在商品中的一般的、无差别的人类劳动,是商品的一种基本属性。从哲学上讲,价值“是指客体的存在、作用以及它们的变化对于一定主体的需要及其发展的某种适合、接近或一致”^①无论在经济学上还是在哲学上,价值都表示的是客体属性对主体需要的满足状态。

教育作为一种普通的社会活动,反映着一个国家、民族乃至人类的共同理想,作为教育方面的法律,教育法必然体现着人类教育的理想和价值追求。“教育法的价值是一定的教育主体的需要与教育法的关系范畴,即表示教育法的属性对教育法律主体需要的满足。”^②首先,教育法本身体现着统治阶级在教育方面的意志,反映着特定社会、特定阶级的教育理想。第二,教育法通过对教育活动的规范,促进教育价值的实现。第三,教育法是判定人们的教育行为合法与否的是非曲直标准,具有价值评价的作用。

从某种意义上,教育法的价值可分为社会价值和个体价值。教育法的社会价值就是对国家的教育发展乃至社会进步的意义。分为教育法的政治价值、经济价值、文化价值和秩序价值等。从教育法的政治价值而言,教育法具有维护政治稳定,促进政治发展的价值;从教育法的经济价值来讲,教育法保障稳定的经费来源,确保教育投入。如我国《教育法》中明确规定:“国家建立

^① 李德顺:《价值论》,中国人民大学出版社,1987年版,第13页。

^② 黄崑、胡劲松主编:《教育法学概论》,广东高等教育出版社,1999年版,第65页。

以财政拨款为主、其他多种渠道筹措教育经费为辅的体制，逐步增加对教育的投入，保证国家举办的学校经费的稳定来源。”我国《义务教育法》中规定：“实施义务教育所需事业费和基本建设投资，由国务院和地方各级人民政府负责筹措，予以保证。”“国家用于义务教育的财政拨款的增长比例，应当高于财政经常性收入的增长比例，并使按在校学生人数平均的教育费用逐步增长。”由此可见，教育法为教育活动的物质条件提供了法律保障。从教育法的文化价值而言，教育法对文化的传承与发展有着重大价值。《教育法》中明确规定：“教育应当继承和弘扬中华民族优秀的历史文化传统，吸收人类文明发展的一切优秀成果。”我们中华民族的历史源远流长，有着光辉灿烂的民族文化，现代教育的发展必须继承和发扬历史上的优秀文化成果，借鉴、吸纳其他国家、民族的优秀文化，促进文化的繁荣发展。在文化的传承和发展中，教师担负着重要的历史使命。我国《教师法》中将“从事科学研究，学术交流，参加专业的学术团体，在学术活动中充分发表意见”作为教师的一项基本权利，这为教师进行教育教学活动，从事科学研究，学术交流，传承和发展优秀文化，提供了法律的保证。从教育法的秩序价值来看，教育法具有建立教育活动秩序和教育关系秩序的价值，教育法对国家、教育者、受教育者、其他组织、公民在教育方面的行为等，通过对学校的举办、管理和监督等一系列活动的规范，保障教育活动稳固发展。

从教育法的个体价值看，主要指教育法对公民个体的意义，这主要体现在教育法的正义价值、平等价值和自由价值等方面。从教育法的正义价值看，不仅其本身是正义的，而且能够公正调整和规范教育关系和教育行为。从教育法的公平价值而言，追求教育平等是教育法的基本理想，教育法的平等价值主要体现在两个方面，一是保证公民平等的教育权利，二是使每一位公民都平