

高等学校教师培训丛书
江苏省教育厅组织编写



教育法通论

AW

刘旺洪◎主编

汪汉斌 杨素云◎副主编

河海大学出版社

高等学校教师培训丛书
江苏省教育厅组织编写

教 育 法 通 论

刘旺洪 主编
汪汉斌 杨素云 副主编

河海大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

教育法通论/刘旺洪主编. —南京:河海大学出版社,
2002.7

ISBN 7-5630-1782-8

I.教... II.刘... III.教育法令规程-法的理论-
中国 IV.D922.161

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 059018 号

书 名 / 教育法通论

书 号 / ISBN 7-5630-1782-8/G·376

责任编辑 / 代江滨

责任校对 / 刘凌波

封面设计 / 书衣坊

出 版 / 河海大学出版社

地 址 / 南京西康路 1 号(邮编:210098)

电 话 / (025)3737852(总编室) (025)3722833(发行部)

电子信箱 / hhup@hhu.edu.cn

经 销 / 江苏省新华书店

印 刷 / 扬中市印刷厂

开 本 / 787 毫米×960 毫米 1/16 14 印张 277 千字

版 次 / 2002 年 8 月第 1 版 2002 年 8 月第 1 次印刷

印 数 / 1~8000 册

定 价 / 20.00 元(册)

序

当今世界,教育、科技与经济的结合越来越紧密,高等学校必须面向现代化、面向世界、面向未来,培养高素质创新人才,传播先进文化,回答和解决我国社会主义现代化进程中面临的重大理论和实际问题。高等学校能否承担起新的历史时期的光荣使命,关键在于高等学校广大教师和管理工作者是否具有强烈的事业心、崇高的使命感、精湛的专业知识和熟谙的教育教学能力。现代著名教育家、三四十年代曾任清华大学校长的梅贻琦有一句至理名言:“大学者,非有大楼之谓也,有大师之谓也。”

原国家教委正式颁布实施了《高等学校教师培训规程》,随后又出台了《高等学校教师岗前培训暂行细则》。文件规定,岗前培训是新补充的高等学校教师任教的职前培训,是国家加强高等学校教师队伍建设的保证教师整体素质的重要举措。国家关于教师资格认定的有关法律法规明确规定拟聘任为高校教师的非师范教育专业毕业生必须补修高等教育学、高等教育心理学,必须接受思想品德与教育教学能力的鉴定和测评。

正是从提高高等学校教师素质的要求出发,江苏省教育厅组织编写了这套《高等学校教师培训丛书》。这套丛书可以作为高校青年教师和管理人员的培训教材,为部分既未受过师范教育又尚缺乏教学实践锻炼的青年教师补充一定的与高校教育教学工作密切相关的教育学科的知识,使他们能尽快进入高校教师的职业角色。

该丛书的编写由江苏省教育厅师资处、江苏省高校师资培训中心具体组织实施。担任丛书主编及参与编写的大多是我省高校中在有关学科领域有一定研究的中青年学者,该丛书体现了他们的学术研究水平及实践成果;河海大学出版社的领导及有关编辑为该丛书出版也付出了大量的劳动。我们谨向所有参与丛书编写、出版等工作的同志表示由衷的谢忱!由于教育学科理论研究发展很快,研究的领域和深度又有待进一步开拓与挖掘,加之时间仓促,丛书一定有许多疏漏和不足,欢迎广大读者指正。

填充、简答、论述、案例分析

《高等学校教师培训丛书》编委会

2002年7月20日

《高等学校教师培训丛书》编委会

主 任:王斌泰

副主任:丁晓昌

委 员(按姓氏笔画排序):

刘云林 刘旺洪 杨素云

汪汉斌 周 川 钱焕琦

殷翔文 黄朝生 曹连观

蔡 冲 谭顶良 鞠 勤

前 言

伴随着我国教育事业的蓬勃发展和教育改革进程的向前推进,我国教育法制的发展进入了有史以来的最好时期。经过 20 多年的建设和发展,与社会主义市场经济和民主政治相适应的教育法制体系的基本框架已经形成,为“依法治教”奠定了较为坚实的立法基础。但是,依法治教不仅是指教育立法的完善,实现教育领域的“有法可依”,更重要的是要在教育实践过程中依法开展教育管理和教育教学活动,将全部教育活动纳入到教育法制的轨道。

教师是教育的最重要的主体,在教育教学中处于主导地位;教师也是“依法治教”工作的最重要的主体,教育法所规定的教育方针、基本原则、权利义务等都要通过教师得到贯彻和实施。教师的教育法律意识状况,对国家教育法律、法规的了解程度,对教育法律、法规的尊重程度,以及教师是否能够自觉主张自己依据教育法所享有的各项权利、履行自己的义务和责任、依法维护受教育者的各项合法权益,对于教育法的实施和“依法治教”战略的实现具有十分重要的影响。因此,在现代教师的素质中,现代法律素质,特别是教育法律素质是不可或缺的重要内容之一。

本书是江苏省教育厅师资处和江苏省高校师资培训中心组织编写的高等学校教师培训系列教材之一。本书的主旨是为新上岗的高校教师介绍现代教育法的基础理论、我国教育法制的基本框架和教育法律的基本内容,希望通过对本教材的学习,使我省高校的青年教師能对我国教育法的基本内容有较为系统的了解,初步确立“依法治教”的基本理念,在以后的教学、研究和生活过程中依法维护自身的合法权益,自觉履行教师的义务和职责,成为推进我国“依法治教”进程的典范。

本书是集体协作的产物。参加本书写作的有(按写作章节先后为序):汪汉斌(第 1 章、第 6 章、第 8 章)、刘旺洪(第 2 章)、杨素云(第 3 章)、季金华(第 4 章)、张镭(第 5 章)、戴传利(第 7 章)。最后由刘旺洪、汪汉斌、杨素云统一定稿。

在本书的写作过程中始终得到了江苏省教育厅师资处、江苏省高校师资培训中心领导的大力支持,在此谨表示衷心的感谢!由于时间仓促和水平有限,本书中定有不足之处,尚祈学界同仁和广大读者批评指正。

刘旺洪

2002 年 7 月 22 日

目 录

◆第一章 导 论

- 第一节 法律与现代社会 (1)
- 第二节 依法治国与教育的法制化 (9)
- 第三节 学习教育法律法规的意义 (13)

◆第二章 教育法的一般原理

- 第一节 教育法的概念 (17)
- 第二节 教育法的基本原则 (20)
- 第三节 教育法的渊源 (24)
- 第四节 教育法律体系 (28)
- 第五节 教育法的地位 (31)

◆第三章 教育基本法

- 第一节 教育基本法概述 (35)
- 第二节 教育法的基本原则 (37)
- 第三节 教育基本制度 (40)
- 第四节 教育法律关系主体的权利与义务 (45)
- 第五节 教育投入与条件保障 (48)
- 第六节 教育对外交流与合作 (51)
- 第七节 违反教育法的法律责任 (53)

◆第四章 教师法

- 第一节 教师法概述 (57)

第二节	教师的权利与义务	(61)
第三节	教师的资格、职务和聘任	(66)
第四节	教师的培训、考核和奖励	(71)
第五节	教师的地位与待遇	(74)
第六节	违反教师法的法律责任	(78)

◆第五章 高等教育法

第一节	高等教育法概述	(83)
第二节	高等教育的性质、方针和任务	(89)
第三节	高等教育基本制度	(92)
第四节	高等学校的设立、组织与活动	(96)
第五节	高等学校的教师和其他教育工作者	(107)
第六节	高等学校的学生	(111)
第七节	高等教育投入与条件保障	(114)
第八节	违反高等教育法的法律责任	(116)

◆第六章 职业教育法

第一节	职业教育法概述	(122)
第二节	职业教育的内容与体系	(126)
第三节	职业教育活动的法律规制	(131)
第四节	职业教育投入与条件保障	(135)
第五节	违反职业教育法的法律责任	(139)

◆第七章 义务教育法

第一节	义务教育法概述	(142)
第二节	义务教育的概念、历史发展和指导思想	(150)
第三节	义务教育法律关系	(158)
第四节	义务教育的基本原则	(163)
第五节	义务教育的就学与教育教学	(166)
第六节	实施义务教育的步骤和条件保障	(169)
第七节	违反义务教育法的法律责任	(172)

◆第八章 教育权的法律救济

第一节	教育侵权行为与法律救济概述	(178)
第二节	教育申诉制度	(184)
第三节	教育行政复议制度	(190)
第四节	教育行政诉讼制度	(197)
第五节	宪法司法化与教育权的民事救济	(206)

简答

1. P103 教育体制化基本要求有哪些?
2. P8-末-1段 何为教育法的本质. 如何把握教育法的本质 P9-2段.
3. P10-1 教育法的基本原则有哪些.
4. P35-末 中华人民共和国教育法的基本特点有哪些?
5. P40-末 我国教育基本制度有哪些
6. P51-末. 教育对外交流与合作的基本原则有哪些?
7. P62-1. 教师法规定的教师的权利有哪些?
8. P69-末 违反教师法^{法律}法律责任有哪些?
9. P85-2. 高等教育法的立法宗旨是什么.
10. P99-末 高校教师违反^{教育}教育法的法律责任有哪些?
11. P102 职业教育实施的原则有哪些.
12. P119-3 什么叫教育侵权行为.

论述.

1. P32-末-P34
教育法与社会主义道德的关系. (要点. 记忆)
2. P67-P68.
教师资格许可制度的必要性. 要求构成. 及其意义.
3. P87-P89
教师申诉制度的具体内容.

第一章

导论

本章内容提要:学习教育法律、法规,首先当然应该了解什么是法律、什么是教育以及两者之间的互动关系;了解什么是教育的法制化以及学习教育法的意义等基础理论问题。本章从法律与现代教育的概念与特征入手,具体阐述了现代教育与法律的内在联系和互动影响,依法治国与依法治教的内涵要求及相互关系,我国教育法制化方面存在的问题以及学习教育法律、法规的意义,以便为进一步学习教育部门法打下一个坚实的理论基础。

第一节 法律与现代教育

一、法律与现代教育的概念、特征及其相互关系

法律,按最一般的理解,是建立在一定经济基础之上的,由国家制定或认可,并以国家强制力保证实施的,体现掌握国家政权阶级意志和利益的行为规范的总和。其目的是建立和维护有利于掌握国家政权阶级的社会关系和社会秩序。

法律是一种社会规范,是一种调整人们交互行为的社会规范。它通过调整人们的交互行为,进而调整一定的社会关系。一个社会调整人们交互行为的,除了法律规范外,还有道德规范、纪律规范、宗教规范、社会组织规范等其他社会规范。与这些社会规范相比,法律或法律规范具有下述不同点,它们构成法律的基本特征:

1. 法律具有国家意志性

法律是上升为国家意志的掌握国家政权阶级的意志,它是由国家制定或认可的。掌握国家政权阶级的意志一旦变为国家意志,以法律的形式表现出来,就具有普遍的约束力,在国家权力管辖范围内,人人必须遵守。这就在效力范围上区别于其他社会规范。

2. 法律具有国家强制性

法律既然是上升为国家意志的掌握国家政权阶级的意志,它的实施就有国家强制力的保证。这是法律同其他社会规范相区别的最主要之点。

3. 法律规定人们的权利和义务,并具有普遍适用性

法律是社会关系的调整器,它对社会关系的调整,是通过赋予社会关系参加者以一定的权利和义务来实现的。既然是法律规定的权利和义务,权利就受到法律的保护,他人不得侵犯;义务就必须履行,否则,法律将强制履行。同时,法律规范针对的是不特定的人或事,因而具有普遍适用性和反复适用性。其他社会规范,虽也有规定权利和义务的,但没有法律的保护和强制。如道德规范,主要是规定人对人的义务;宗教规范,主要是规定人对神的义务;其他社会组织规范规定的权利义务,只适用于本组织的成员,没有普遍适用性。

4. 法律是建立和维护有利于掌握国家政权阶级的社会关系和社会秩序的重要手段

法律是一种行为规则,掌握国家政权的阶级绝不是为制定法律而制定法律。法律的制定,是为了规范人们的交互行为,使人们的行为都能遵照法律的规定,依法行使权利,依法履行义务。其目的是建立和维护有利于本阶级的社会关系和社会秩序。借助于法律,一定社会的社会关系和社会秩序才得以建立和维护,社会的结构才得以完整和谐,人们彼此间的活动才表现得有条不紊,整个社会机体才得以灵活运转。

马克思主义法学观认为,“法律”一词应属历史范畴。也就是说法律有其产生、发展乃至消亡的过程。法律起源于原始社会的传统、习惯与道德,随着私有制、阶级与国家的出现而出现,经过奴隶社会、封建社会、资本主义社会、社会主义社会等不同社会形态的变迁与发展,最终要被共产主义道德规范所替代而走向消亡。法律发展的历史过程是同人类文明进步的历史过程相联系的。美国法学家庞德认为,社会控制的主要手段是道德、宗教和法律。在法律发展的早期阶段,这些社会控制要素并没有什么本质区别。古代社会的法律只是以有限的社会控制作为它的调整范围,大部分社会控制是由血缘集团的内部纪律、共同体伦理习惯和宗教组织的教规去实现的。法律的功能不仅有限,并且以支持少数人的专制独裁,维护等级和特权,容忍法制中的分立主义为已任。法律的发展至今已经历了数千年之久,作为一种高度专门化的社会组织形式,法律与道德、习俗和宗教分离并成为社会控制的主要手段,这是现代社会才出现的事情。由于人类文明的进步,社会现代化的发展,社会生活变得日益复杂。新的社会经济秩序不仅需要法律,而且需要大量的法律;不仅要求法律必须具有强制性、权威性,而且要求法律运用必须具有确定性、一致性和稳定性。现代法律不仅表现为数量的大规模增长,更主要的是表现为法律地位的增强,法律调整领域的扩大,并成为社会控制的主要手段,所有其他社会控制手段只能行使从属于法律并在法律确定范围内的权力。法律的这一变迁过程实质上就是一个法律社会化、社会法律

化的过程。现代法制就是在这一过程中形成和发展起来的。

教育活动是在人类的社会生产和社会生活中产生的,反映种族繁衍、社会延续需要的一种有意识、有目的、有计划的社会实践活动。但在人类社会的早期,教育与其说同生产力有关,倒不如说更直接地同政治联系在一起。因为在小农经济的环境里,推动教育发展的主要动力是政治的需要,不同等级之间界限森严,教育的功能受到很大局限。进学校、受教育只是少数人的特权。教育规模狭小,主要是教师、学生及其家长之间的私人活动。国家尽管要影响和控制教育,但这种影响和控制一般都具有幕后的和间接的性质,而不是直接介入教育。在这种情况下,教育与法律之间并没有什么必然的联系,当然也就谈不上有教育法。

18世纪中期以来的社会现代化进程给予教育的影响就在于孕育和产生了普及性的、社会化的、与现代农业相结合的现代教育这一崭新的教育形态。作为一种高度专门化的人才培养方式,现代教育的教育目的直接受到现代生产发展的影响。新的科学技术在现代生产中的不断应用,使更新的、效率更高的生产工具代替了旧的生产工具。现代生产能力的扩大对劳动者提出了更高的素质要求。劳动者必须具备相应的知识水平才能适应这一要求,从而决定了劳动教育普遍接受学校教育,学习文化科学知识的必要。此外,现代生产的发展,就一个具体的劳动过程来说,要求加强微观管理的科学性;而就全社会的劳动分工来说,要求加强宏观管理的科学性。因为无组织、低效率、铺张浪费、经济失调是现代生产的大敌。现代社会的社会生活和生产不能任凭管理者的经验,更不能靠管理者的想当然来进行管理,而只能凭借先进的科学知识,才能使社会生活和社会生产有条不紊。于是经济科学、管理科学、法学等方面人才的培养也开始成为现代教育目的一个重要方面。可以说,现代社会中的教育活动,已经与经济发展、人才培养紧紧联系在一起,其目的指向全体社会成员,指向科学知识的传播,指向劳动者和管理者知识水平的提高。现代各国都充分地意识到教育的重要意义,无一例外地通过国家的强制力来推行普及和发展教育的政策。

法律在管理和发展教育方面的作用,表现在它规定了国家机构在管理文化教育方面的职权和职责,从而保证教育行政管理坚持按客观规律办事,真正做到规范化、有序化、科学化。以国家行政为例,任何国家要对教育进行规范化、有序化、科学化的教育行政管理,就必须把国家的行政管理置于牢固的法制化的基础上。也只有借助于法律,才能实现国家行政管理的有序化和科学化。

此外,现代教育区别于以往任何一种教育的另一特征就是教育、教学活动的日益复杂化和有序化,这是教育日益普及化和社会化的一个直接结果。现代社会的发展产生了对人才数量和规格的特殊要求,同时也产生了对人才培养的特殊要求,从而形成了现代社会特有的教育制度。这种制度要求废除封建社会培养、选拔人才的做法,扩大受教育机会,广泛培养各级各类人才;这种制度要求打破传统的学校体系,同社

会的人才需求结构、层次相适应,把各级各类学校纵横联系、统一协调起来,建立统一的教学计划、教材和教学质量标准,形成一个幼儿、青少年、成人教育纵横贯通,学校、社会、家庭密切配合的一体化教育体系。显然,复杂的教育运行过程要做到规范化、有序化、科学化,仅仅依靠教育者个人努力是远远不够的,它要求教育工作必须依准于法,体现国家的整体利益,不允许任何人违背它;它要求学校的教育教学活动应有一定的行为方式和程序,一切财物的使用和管理也应有一定的规格和使用规范。只有这样,才能保证学校教育目标、方向的正确以及教育、教学活动的连续性和稳定性。从世界各国的教育立法实践看,教育工作规范化、制度化的要求极大地推动了教育法的发展。在教育发展规划的制定,教育经费的筹措、管理,教育方针、学校制度的规定,教育课程、计划的编制,教科书的编写、审定,入学、升学、毕业工作,学位授予,学校教学设施的标准,班组编制标准,教师身份、工作条件、工资、职称,教师编制及培养等领域,法律的规范作用和调节作用都在不断加强。

总之,一方面,现代教育自身的诸多特点内在需要法律的规制。只有经过法律的有效介入与调整,复杂多样的现代教育才有可能走向规范化、有序化、科学化。从这个意义上说,没有法律,甚至可以说就没有现代教育;另一方面,现代教育的蓬勃开展也有力地推进了法律的发展。表现在教育成了现代国家一个重要的立法领域,教育法就是现代教育发展的一个产物,从而使法律数量大规模增长,法律地位渐次增强,法律调整范围不断扩大。尤其表现在法律向教育领域的各个方面、各个层次进行的愈来愈大规模的功能渗透与扩张。

二、宪法与现代教育

如何用法律来规范、调整现代教育,使之沿着健康、稳定的方向发展?综观现代教育比较发达的国家,一个基本的成功经验就是,首先用宪法这一国家根本大法的形式来规范、调整教育活动。因此法律与现代教育的关系也首先体现在宪法与现代教育的关系。一国宪法中教育条款的演变和发展通常可视为这个国家现代教育发展历程的一个缩影。

所谓宪法,是指集中体现掌握国家政权阶级意志和利益的国家根本大法,是具有最高法律效力的规范性文件,具有一般法的本质特征,同时又具有不同于普通法律的实质上的特点与形式上的特点。与普通法律相比较,二者的区别在于:

(1)宪法规定的内容与普通法律不同。宪法规定治理国家的最重大的、最根本的原则性问题。我国1982年宪法《序言》指出:“本宪法以法律的形式确认了中国各族人民奋斗的成果,规定了国家的根本制度和根本任务,是国家的根本法。”这里所说的根本制度,主要包括国体、政体、经济制度的基本原则,社会主义精神文明建设和物质文明建设的基本方针,以及公民的基本权利和义务等。而普通法律只是规定国家生

活或社会生活中某些方面的行为规范和某一方面的社会关系。例如,教育法涉及的只是与教育教学活动相关的各种社会关系;民法涉及的只是一定范围内的财产关系和人身关系。其他部门法律也莫不如此。

(2)宪法的法律效力与普通法律不同。宪法具有高于普通法律的法律效力,是国家一切立法活动的依据。例如,我国1995年教育法在其第1条即写明该法是依据宪法而制定的,这就是说教育法是依据宪法规定的总的精神和原则、有关教育的条款以及宪法规定的立法权限和立法程序来制定的。所以宪法是教育法的母法,教育法是宪法的子法。教育法必须符合宪法的规定,如果违反了宪法,就是违宪。违宪的法律必须修改或者废除。

(3)宪法制定和修改的程序也与普通法律不同。宪法的上述两个特征,决定了它的制定和修改在程序上比普通法律更为严格。在许多国家,宪法的制定通常要由专门的委员会来起草,并须经最高国家权力机关或制宪机构全体成员的三分之二或四分之三的多数通过,才能生效。我国宪法就是由专门设立的宪法起草委员会起草,由全国人民代表大会通过的。宪法的修改,各国通常也规定了特别的程序,即由立法机关全体成员三分之二或由四分之三的多数通过才能生效。在有的国家还须经全民讨论或全民公决。联邦制国家还要经过多数成员国的同意,而普通法律则只需过半数通过即可。我国1982年宪法第64条规定:宪法的修改,由全国人大常委会或五分之一的全国人民代表提议,并由全国人大以全体代表的三分之二以上的多数通过。

上述的宪法与普通法律之间的区别,以及宪法在法律体系中所占有的特殊地位,说明宪法是国家的根本大法、母法,是治国安邦的总章程。法律对社会生活任何领域的调整,首先应反映在宪法调整上,否则就是软弱无力的。教育领域的法律调整就是这样。

现代教育是一个国家在走上现代化道路时不能不予以重视的一项大规模的社会性事业,因为现代化首先是人的现代化,而人的现代化主要依赖现代教育;同时迄今为止还没有一个国家可以依靠自发的、私营的力量达到普及发展教育的目的。另外人们对自身发展的关注也在对教育内容、形式、作用、地位等起着日益重要的影响。凡此种都使得教育活动中的各种因素及其相互关系呈现出一种复杂多变的局面,从而影响着现代宪法的发展趋势。

从18世纪到19世纪上半叶这段时期,资本主义国家的宪法主要是限制绝对君权,保护贸易自由、宣传自由、平等,以发展资本主义经济,维护资产阶级的统治。受教育权利虽然被写进了1791年的法国宪法,但作为一种个人权利,并不真正要求每个儿童都进学校上学。此外当时的生产力发展水平以及学校的规模都还不足以实现普遍的、平等的受教育权利,国家也还无力承担普及教育的重任,因此受教育权利的规定只是从道德理性的角度来强调这一权利的价值。随着19世纪后期和20世纪初

期的经济发展以及广大劳动群众的斗争,许多国家的宪法增加了社会权利的内容。受教育权利与良好工作权利、社会安全权利、文化参与权利、健康保障权利以及社会保障权利等一起,被写进了各国的宪法,成为法定的、不容剥夺的公民权利。这些社会权利与传统的个人权利不同,这是一些以国家干预而不是国家弃权为特征的经济、社会和文化的权利,这些权利如果没有国家积极行动,是不可能得到保障的。受教育权利到这时才开始转化为普遍的公民权利,并要求国家主动承担义务,积极作为,保证教育的普及和教育机会均等。这种趋势反映在各国的宪法发展上,就表现为越来越强调教育的重要性。以1919年德国魏玛宪法和法国1946年宪法为其代表。例如,魏玛宪法专章规定了教育及学校,包括国家保护艺术和科学研究的自由;接受国民小学教育为国民普遍的义务,就学年限至少8年,其上为完全学校,学生上至18岁为止;国民小学及完全学校对学生完全免费;各邦及自治区应于预算内准备公款,以资助穷困无资者入中学及高等学校;设立私立学校以补充公立学校之不足时,须得到国家的认可;各学校应致力于道德教化、国民节操,使人民在德意志民族精神上及国际合作上,能造就健全人格及发展职业才能。魏玛宪法中的这些内容至今还体现在联邦德国1949年基本法中。例如,基本法规定人民有自由从事艺术、科学、教育和研究的权利,教育自由应忠诚于宪法;所有教育均置于国家监督之下;开设私立学校之权予以保障等。日本宪法也有如下有关教育的规定:保障学术的自由;国民均享有最低限度的健康与文化生活的权利;国民均有依法律规定适应其能力而受教育的权利,国民负有依法律规定使其所监护的子女接受普通教育的义务,义务教育免费等。

不仅如此,宪法中有关教育条款的数量也呈上升的趋势。例如在美国各州的宪法中,涉及到教育的条款明显呈增加的趋势,据美国教育法教授博尔梅尔(Bolmeier, E.C.)的统计,在1820年以前,加入合众国的各州在其宪法中平均只有一条教育条款。1821年至1860年加入合众国的11个州在其最初的宪法中平均有5条左右涉及教育;1861年至1880年间加入的4个州平均有9条;1881年至1900年加入的7个州平均写进了14条;而1900年至1912年间加入的3个州在其宪法中平均有17条涉及教育的条款。这样一种发展趋势不独发生在美国,而是一种世界性的趋势。据荷兰宪法学者马尔赛文(Marseveen H.V.)和唐(Tang G.I.D.)80年代所作的一项比较研究,在世界各国的成文宪法中,51.4%的宪法规定了受教育权利和实施义务教育;22.5%的宪法规定了教育自由和学术自由的权利。这还不包括普通法系国家。英国因无成文宪法而无法统计,以及诸如美、德等教育地方分权制国家在州宪法中所作的教育规定。由此可见,在现代各国的宪法中,教育已占有重要的位置。教育不仅被规定为社会经济发展的手段,同时也是个人的一种不可剥夺的基本权利。用宪法来规范、调整教育领域、促进现代教育的发展已成为许多国家的成功经验,并在世界范围内形成一股先进的立法潮流。

我国在建国后,一共颁布了4部宪法:五四宪法、七五宪法、七八宪法、八二宪法(即现行宪法)。由于教育作为一项国家的、全民的事业,已成为我国社会生活中的一个重要方面,在社会事业中处于举足轻重的地位。因而,无论从其作为国家的一项事业的角度,还是从作为公民的基本权利的角度,必然会在宪法中得以体现。但由于不同时期,国家的政治经济和社会生活的不断变化,以及制宪者主观意志的改变,使得教育在我国不同时期的宪法中有不同程度的规定。这种具体规定的不同恰恰反映了教育在国家和社会中地位的变化。这在我国建国以来制定的4部宪法中体现得尤为明显。

首先,从有关教育条款的数量来看,数量的多少与教育的被重视程度直接相关。

1954年宪法是在《共同纲领》的基础上制定的,由序言、四章共106条组成。其中,与教育事业直接相关的规定有5条。即第49条、第58条、第94条、第95条、第96条。而且这5条是集中在《国家机构的职权》和《公民的基本权利和义务》中,在《总纲》中无任何规定。1975年宪法是由序言、四章共30条组成。其中,对教育作明确规定的有2条。即《总纲》中的第12条和《公民的基本权利和义务》中的第27条。1978年宪法是由序言、四章共60条组成。其中,直接对教育作出规定的有《总纲》中的第12条、第13条、第14条,第二章《国家机构》中的第36条和《公民的基本权利和义务》一章中的第51条、第52条、第53条,共7条。1982年宪法是由序言、四章共138条组成。其中,与教育事业有直接相关的共18条。即《总纲》中第2条、第19条(共四款)、第20条、第23条、第24条(共二款);第二章《公民的基本权利和义务》中的第36条、第42条、第49条、第三章《国家机构》中的第70条、第89条、第99条、第107条、第119条、第122条。

从以上与教育直接相关的条款数量变化可知,1982年宪法对教育予以了高度的重视,138条中共有18条,其次是1978年宪法。而1954年宪法和1975年宪法的教育规定在整个宪法条款中所占比例较小,这在某种程度上反映了当时教育事业的规模还较小,地位还不突出,教育功能的发挥还受到很大局限,国家和社会对教育工作的重视程度远远不及其他各项事业。但是,数量的多少只是从感性的、直观的层面反映教育的地位,而要从深层次上把握,还必须把视线转移到教育条款的具体内容上。条款所处的位置和内容变化更能准确而全面地表征教育在特定历史时期的地位。

其次,教育条款在宪法结构中的地位及其内容的准确与完备程度直接决定着教育在不同历史时期的地位。

不可否认,我国4部宪法的产生,各有其特殊的社会政治经济条件和特殊的认识背景。因此,必须对每部宪法中有关教育的条款的具体内容加以分析,才能把握教育在不同历史时期中的不同地位和作用。

1954年宪法中有关教育条款的内容可分为以下几个方面:

(1)指明对教育事业的管理实行中央统一领导,并在中央的统一领导下,由各级政府分别管理本行政区域内的教育事业。

(2)规定受教育权是公民的一项基本权利。

(3)规定了教育制度与教育目标。

(4)对教育行政关系作了明确规定,体现了“学术自由”的价值取向和鼓励创造性地从事教育工作的政策导向。

(5)规定了特殊社会群体——妇女在文化教育方面享有同男子平等的权利。

1975年宪法中与教育有关的条款仅两条,包括两方面的内容:一是明确规定了国家的教育方针;二是笼统规定了受教育是公民的权利。

1978年宪法中有关教育的内容有:

(1)指明了我国科学事业、教育事业的方针。

(2)规定各级政府对本行政区域内的文化建设事业实行管理。

(3)规定了公民有受教育的权利,对作为特殊主体的妇女也作了特别规定。同时,为保障这一权利的实现,指明了国家教育制度和任务。

(4)与1954年宪法的第95条雷同,阐明了教育行政关系中,国家鼓励和帮助公民从事科学教育等创造性工作,并也体现了“学术自由”的价值取向。

1982年宪法中与教育直接相关的条款包含如下内容:

(1)对教育事业的管理方面的规定,明确地规定了举办和管理教育事业的职责以及各级行政管理机构。具体说来:第一,赋予了“人民”以管理者的地位;第二,指明了教育事业的举办者,以国家为主,同时鼓励集体经济组织、国家企业事业组织和其他社会力量等参与办学;第三,明确规定了各级国家机关在教育方面的职权。

(2)关于教育制度的规定。指明了学校教育制度体系的构成,下自学前教育,上至高等教育;除此之外,还对扫盲等非正规教育作了规定。

(3)阐明了国家对科学、文化事业的政策和价值取向。概括起来,便是“普及、发展、鼓励”。并把公民进行文化、科学教育等创造性工作的自由规定为一种法定权利,给以鼓励和帮助。

(4)充分肯定了知识分子在社会主义现代化建设中的地位和作用,规定:“国家培养为社会主义服务的各种专业人才,扩大知识分子的队伍,创造条件,充分发挥他们在社会主义现代化建设中的作用”。

(5)详细阐述了教育事业的任务,简单地说,就是普及和提高。其中,“普及”的任务主要有两方面:一是普及初等义务教育;二是在社会主义精神文明建设方面,普及教育担负着相当重要的作用。“提高”的任务主要是指通过“发展社会主义的教育事业,提高全国人民的科学文化水平”。

(6)规定了受教育是公民的权利和义务:“中华人民共和国公民有受教育的权利