

JIAOYU

杨颖秀 主编

ZHENGCE
FAGUI ZHUANTI

教育政策

法规专题

师范大学出版社

Northeast Normal University Press

JIAO

杨颖秀 主编

ZHENGCE
FAGUI ZHUANTI

教育政策

法规专题



东北师范大学出版社 长 春

Northeast Normal University Press

图书在版编目 (CIP) 数据

教育政策法规专题/杨颖秀主编. —长春: 东北师范大学出版社, 2005.7
ISBN 7 - 5602 - 1878 - 4

I. 教... II. 杨... III. ①教育政策 - 中国 ②教育法令规程 - 中国 IV. D922.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 072228 号

☐责任编辑: 陈春花 ☐封面设计: 宋 超
☐责任校对: 陈 希 ☐责任印制: 张允豪

东北师范大学出版社出版发行
长春市人民大街 5268 号 (130024)

销售热线: 0431—5687213

传真: 0431—5691969

网址: <http://www.nenup.com>

电子函件: sdcbcs@mail.jl.cn

东北师范大学出版社激光照排中心制版

吉林省吉育印业有限公司印装

2001 年 4 月第 1 版 2006 年 4 月第 2 版第 13 次印刷
幅面尺寸: 148mm×210mm 印张: 10.5 字数: 295 千
印数: 40 001—45 000 册

定价: 14.00 元

再 版 前 言

进入 21 世纪，我国的教育法治有了新的起色，教育政策的制定亦加快了步伐。在教育法治方面，《中华人民共和国民办教育促进法》的发布对完善教育制度、创建新的教育体系和教育法体系正发挥着重要的作用。在教育政策建设方面，《国务院关于基础教育改革与发展的决定》等一系列新的重要政策，正在引导教育改革逐步走向深入。作为《教育政策法规专题》一书的作者，深深地感到教育发展的紧迫性及其对教育工作者的殷切期待，深深地感到修改《教育政策法规专题》一书的必要性。因此，在东北师范大学出版社的支持下，我们重新组织力量，对原书进行了修改。

本次修改的内容包括三个部分：其一，在“重要教育法律阐释”部分，增加了对《中华人民共和国民办教育促进法》的制定过程与主要内容的介绍与解释，在《中华人民共和国未成年人保护法》的制定与主要内容的专题中，根据教育部发布的《学生伤害事故处理办法》，增加了对未成年学生伤害事故的预防与处理的内容。其二，在“近期重要教育政策阐释”部分，增加了对《国务院关于基础教育改革与发展的决定》、《基础教育课程改革纲要（试行）》、《中共中央国务院关于进一步加强和改进未成年人思想道德建设的若干意见》、《2003—2007 年教育振兴行动计划》的发布背景、主要内容及其意义的讨论。其三，重新选择了与现代学校教育联系更为密切的案例并对部分案例依法进行了分析，修改了原书各章的内容，增加了必要的知识。

本书再版承担撰写任务的人员有：杨颖秀（第一、二、三专题、各章增加案例及有关内容）、唐丽芳（第四、五、六专题）、曲正伟（第七、九、十、十一、十二、十三专题，不含第七专题的“未成年学生伤害事故的预防与处理”）、刘冰（第七专题的“未成年学生伤害事故的预防与处理”、第八专题）、王智超（第十四、十五、十六、十七专题）。全书由杨颖秀统稿。

教育的疾速发展与累累硕果迫使教育政策与法规愈来愈完善，而我们对教育政策与法规的理解却难免存在局限。因此，尽管我们在修改的过程中作了很大的努力，但《教育政策法规专题》一书仍难免存在这样或那样的缺欠。对此，我们诚挚地期望得到专家、读者的批评指正。

作 者

2005年2月25日

目 录

第一专题 教育法的基本原理	1
一 教育法概述	1
二 教育法律关系	5
三 教育法的渊源	10
四 教育法的体系	16
思考与练习	20
第二专题 教育法的制定、实施与监督	21
一 教育法的制定	21
二 教育法的实施	28
三 教育法制监督	30
思考与练习	34
第三专题 教育法律责任与教育法律救济	36
一 教育法律责任	36
二 教育法律救济	41
思考与练习	46
第四专题 《中华人民共和国教育法》的制定与主要内容	47
一 《中华人民共和国教育法》的制定	47
二 《教育法》的主要内容	50
思考与练习	89

✱ 教育政策法规专题

第五专题 《中华人民共和国教师法》的制定与主要内容	90
一 《中华人民共和国教师法》的制定	90
二 《中华人民共和国教师法》的主要内容	92
思考与练习	107
第六专题 《中华人民共和国义务教育法》的制定与主要内容	109
一 《中华人民共和国义务教育法》的制定	109
二 《中华人民共和国义务教育法》的主要内容	112
思考与练习	120
第七专题 《中华人民共和国未成年人保护法》的制定与主要内容	121
一 《中华人民共和国未成年人保护法》的制定	121
二 《中华人民共和国未成年人保护法》的主要内容	125
思考与练习	146
第八专题 《中华人民共和国民办教育促进法》的制定与主要内容	148
一 《中华人民共和国民办教育促进法》的制定	148
二 《中华人民共和国民办教育促进法》的主要内容	150
思考与练习	169
第九专题 《中共中央关于教育体制改革的决定》的主要内容及其意义	170
一 《中共中央关于教育体制改革的决定》颁发的历史背景	170
二 《决定》的主要内容	171
三 《决定》颁发的意义	180
思考与练习	181

第十专题 《中国教育改革和发展纲要》的主要内容及其意义 ·····	182
一 《中国教育改革和发展纲要》颁发的历史背景·····	182
二 《纲要》的主要内容·····	183
三 《纲要》颁发的意义·····	198
思考与练习·····	200
 第十一专题 《中共中央关于进一步加强和改进学校德育工 作的若干意见》的主要内容及其意义 ·····	201
一 《中共中央关于进一步加强和改进学校德育工作的 若干意见》颁发的历史背景 ·····	201
二 《意见》的主要内容·····	203
三 《意见》颁发的意义·····	208
思考与练习·····	209
 第十二专题 《面向 21 世纪教育振兴行动计划》的主要内容 及其意义 ·····	210
一 《面向 21 世纪教育振兴行动计划》颁发的历史背景 ·····	210
二 《行动计划》的主要内容·····	212
三 《行动计划》颁发的意义·····	234
思考与练习·····	236
 第十三专题 《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进 素质教育的决定》的主要内容及其意义 ·····	237
一 《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质 教育的决定》颁发的历史背景 ·····	237
二 《素质教育的决定》的主要内容·····	238
三 《素质教育的决定》颁发的意义·····	248
思考与练习·····	249

第十四专题 《国务院关于基础教育改革与发展的决定》的主要 内容及其意义	250
一 《国务院关于基础教育改革与发展的决定》颁发的历史 背景	250
二 《基础教育改革与发展的决定》的主要内容	251
三 《基础教育改革与发展的决定》颁发的意义	267
思考与练习	267
第十五专题 《基础教育课程改革纲要(试行)》的主要内容及其 意义	268
一 《基础教育课程改革纲要(试行)》颁发的历史背景	268
二 《课程改革纲要》的主要内容	270
三 《课程改革纲要》颁发的意义	278
思考与练习	279
第十六专题 《中共中央国务院关于进一步加强和改进未成年人 思想道德建设的若干意见》的主要内容及其意义	280
一 《中共中央国务院关于进一步加强和改进未成年人 思想道德建设的若干意见》颁发的历史背景	280
二 《若干意见》的主要内容	282
三 《若干意见》颁发的意义	295
思考与练习	296
第十七专题 《2003—2007 年教育振兴行动计划》的主要内容 及其意义	297
一 《2003—2007 年教育振兴行动计划》颁发的历史背景	297
二 《2003—2007 行动计划》的主要内容	299
三 《2003—2007 行动计划》颁发的意义	326
思考与练习	326
参考书目	327

第一专题

教育法的基本原理

党的十五大明确提出了“依法治国，建设社会主义法治国家”的战略目标。党的十六大又提出了“社会主义民主更加完善，社会主义法制更加完备，依法治国基本方略得到全面落实，人民的政治、经济和文化权益得到切实尊重和保障”全面建设小康社会的目标。“依法治国”是“建设社会主义法治国家”的前提，它需要健全社会主义法律，合理配置和控制国家权力，维护并促进人民权利和社会的文明与进步。教育法是社会主义法律体系中的一部分，在合理配置和控制国家权力，维护并促进人民权利与社会文明和进步方面起着重要的作用。因此，教育工作者有义务掌握教育法的基本知识，掌握“依法治教”的基本原理。

一 教育法概述

（一）教育法的含义

教育法是国家制定或认可，并由国家强制力保证其实施的，调整教育活动中各种社会关系的法律规范的总和。这一定义，可以从以下三个方面来理解：

第一，教育法是国家意志的结果，制定或认可是教育法的形成方式。也就是说，教育法是国家意志在教育方面的反映，任何个人都无权制定或认可教育法。制定的教育法是指由国家机关依据法定的权限和程序形成的教育方面的具有法律效力的规范性文件的总和。认可的

教育法是指国家机关通过一定的形式赋予某些已经存在的教育方面的习惯、判例等以法的效力，成为教育法的一部分。

第二，教育法由国家强制力保证其实施，强制性是教育法的本质特性。教育法的强制性表现于教育法的实施有相应的国家机关作保证。一旦形成了相应的教育法，教育法所调整的法律关系主体就应当依法行使相应的权利，履行相应的义务。否则，对违反教育法的行为，相应的国家机关有权作出一定的处理。

第三，教育法是调整教育活动中各种法律性的社会关系的行为规则。在教育活动中会发生许多社会关系，它们可以在教育者之间，教育者与受教育者之间，受教育者之间，教育者与社会之间，受教育者与社会之间表现出来。但这些社会关系，并不是在所有的情况下都要由教育法来调整，只有当教育活动中的某种社会关系依法规范的时候，才使这些社会关系成为教育法所调整的范畴，教育法才为这些社会关系的调整确定行为规范。

（二）教育法的特性

教育法的特性是指教育法与其他社会现象、社会规范相比所具有的特殊性。教育法的特性主要表现在以下几个方面：

1. 教育法是调整教育活动中人的行为的社会规范

调整教育活动的规范有技术性的，也有社会性的。技术性的规范调整的是人与自然之间的关系。社会性的规范调整的是人与人之间的社会关系。教育法是一种社会规范，它调整的是人与人之间的社会关系。作为调整人的行为的社会规范，又不同于其他的社会规范，因为它以公共权力为后盾，以强制性为根本特性，以维护和形成基本的社会秩序为目的，这是其他社会规范所不具有的特殊性。所以，法律规范的调整对象是人的行为，教育法调整的是教育活动中人的行为。

2. 教育法是具有普遍性的社会规范

法的普遍性表现在三个方面：一是指在国家权力所及的范围内，法具有普遍的约束力。这种普遍的约束力是一种普遍的国家强制性，它来源于国家权力所具有的形式上的公共性。在其约束下，如果违反了法则被视为危害了公共利益。二是指法律面前人人平等。无论谁违

反了法律，都应受到法律的制裁。三是指法的内容具有与人类普遍要求相一致的趋向。因为法是社会关系的反映，法所反映的社会关系受一定的社会发展规律的制约。因而，法所反映的内容必然要与人的普遍要求相适应，否则就会受到规律的惩罚。教育法是法律体系中的一部分，它必然是具有普遍性的社会规范。

3. 教育法是由国家强制力保证实施的社会规范

不同的社会规范都有保证其实施的社会方式，但其实施的范围、程度、性质是不同的。例如，对不道德的行为可能通过舆论进行谴责，通过信念进行纠正等，而对违法的行为则要通过军队、警察、监狱等暴力手段进行强制处理。所以，法是具有外在强制性的社会规范。

（三）教育法与政策的关系

教育法与政策既有联系又有区别。

教育法与政策的联系首先表现于：二者都是上层建筑的一部分，都是为经济基础服务的，二者有着共同的目的。

其次表现于：政策是教育立法的依据，教育法是贯彻执行政策的保障。依据政策所具有的灵活性等特点，一般来说先有政策后有法。例如，1985年颁发的《中共中央关于教育体制改革的决定》（以下除需要称全称外，简称为《决定》）提出“教育必须为社会主义建设服务，社会主义建设必须依靠教育”的指导思想，1986年颁布的《中华人民共和国义务教育法》（以下除需要称全称外，简称为《义务教育法》）则将“发展基础教育，促进社会主义物质文明和精神文明建设”作为立法的目的。又由于政策具有针对性的特点，所以，经过事实证明是正确的政策，则可经过国家机关按照立法程序制定出来，由国家强制力保证其实施，使其具有普遍的规范性和稳定性。

教育法与政策的区别首先表现于：二者的制定机关不同。教育法是依据法律规定，由有权制定教育法的机关依据法律程序制定的，其中有权力机关，也有权力执行机关。政策是按照民主集中制的原则由党和国家的领导机关制定的。

其次表现于：二者的行为指向不同。教育法是为规范某一教育行

为而制定的，它指向于行为的结果。政策则是为引导一定行为的发生或阻止一定行为的发生而制定的，它先于行为的结果。

再次表现于：二者的表现形式不同。教育法具有强制性，其语言表述必须明确，严谨，具体，界限清楚。政策具有指导性，其语言表述则可以比较概括，原则灵活，界限模糊。

最后表现于：二者的实施方式不同。教育法是以强制的方式实施的，对待任何违反教育法的行为都没有逍遥法外的理由。政策则是以说服、教育等手段实施的，对于违反政策的行为有时需要通过批评教育的形式来处理。

（四）教育法与道德的关系

道德是一种特殊的社会规范，它的主要特点在于：第一，道德以善与恶、正义与非正义、公正与偏私等作为评价人们行为以及思想和动机的标准。第二，道德在调整人与人的利益关系时，强调个人为他人或群体利益的实现作出必要的节制和牺牲。第三，道德要依靠社会舆论、习俗、信念、传统、教育等力量的维系，而不依靠强制力的推行。道德的特点决定了它与教育法的联系与区别。

教育法与道德的联系主要表现于：教育法与道德都是统治阶级意志的表现，它们在本质上存在着必然的联系。因为以善良、正义与公正为标准的道德，是人类理性的高级形态，它不仅直接约束人们的思想和行为，也成为法律的心理基础和重要标准。所以，最低限度的道德内容，是制定教育法的最基本的要求。一般来说，道德所肯定的也是教育法所保护的，道德所否定的也是教育法所反对的。

教育法与道德的区别首先表现于：二者的产生和存在时间不同。教育法是阶级社会的产物，随国家的产生而产生，随国家的存在而存在。道德是人类社会的产物，不随国家的灭亡而消失。因此，一种社会形态只能有一种教育法体，但可以有多种道德并存。

其次表现于：二者的表现形式不同。教育法是国家意志的规范化表现形式，通常表现为制定法、判例法、习惯法和法理。道德则没有特定的外部表现形式，不需要国家机关制定或认可，不需要文字记载，通常体现在一定的学说、舆论、传统和典型行为的后果中，不具有准确确定的性质。

再次表现于：二者的调整范围不同。教育法调整的是合法与违法的问题，道德调整的是是与非的问题。因此，教育法只调整与之相关的、对建立正常社会秩序具有社会意义的社会关系，道德则要调整几乎所有需要进行价值判断的问题，故教育法调整的范围小于道德调整的范围。

第四表现于：二者的调整特点不同。教育法调整的是权利与义务的关系，二者的一致性在教育法调整的基本特点之一，并且教育法往往直接、明确、具体地规定主体权利，而不是通过义务来间接主张权利。道德则以要求主体履行义务作为调整方式，一个道德上的义务并不与谋取个人权利或回报相对应，个人获得权利和利益不是履行道德义务的诱因，也不是主体作出利他道德行为的前提条件。

第五表现于：二者的调整方式不同。教育法要以强制的手段保证其实施，这种强制是明确的、具体的、法定的。而道德的实施则要靠社会舆论和信念，这种调整是不明确的、不具体的，在主体无视道德的情况下，则无法强制产生道德的行为。

二 教育法律关系

（一）教育法与道德的关系

教育法律关系是指教育法律规范在调整人们行为过程中所形成的权利与义务关系。教育法律关系与一般社会关系相比是不同的，对此可以从以下几个方面理解：

第一，教育法律关系是以教育法律规范为前提而形成的社会关系。教育法律关系的存在是以教育法律规范的存在为前提的，没有教育法律规范的存在，就没有教育法律关系的存在；一旦社会关系纳入教育法律规范调整的范畴，这种社会关系就成为一种教育法律关系。例如，在没有《义务教育法》之前，就有儿童入学这一社会现象的存在，由此便有了儿童与学校之间的社会关系。但这种社会关系不具有强制性质，所以，儿童是否入学与学校之间并不属于法律性的社会关系。《义务教育法》实施以后，适龄儿童是否入学，与学校之间则形成一种教育法律关系。

第二，教育法律关系是以权利与义务为核心而形成的社会关系。教育法律规范的确定，就是要通过权利与义务的确定将当事人纳入教育法所调整的范围之内，使之成为权利与义务的享有者与承担者。明确当事人的权利与义务，也就明确了相互之间由法律所调整的社会关系。除此之外，当事人之间所具有的其他社会关系，不属于教育法律关系。

第三，教育法律关系的存在以国家强制力为保障。教育法律规范要明确当事人可以做什么、不得做什么和必须做什么，这是国家意志的体现，有国家强制力作保障。但当教育法律关系受到破坏时，国家强制力是否立即发挥作用，则要取决于教育法律关系的性质。这种性质有强制性的，有任意性的。前者受国家强制力直接保障，后者则需通过权利人的请求，国家强制力才会发挥作用。

（二）教育法律关系的类型

教育法律关系依据不同的标准可以分为不同的类型。

首先，依据教育法律关系所体现的社会内容性质，可以分为基本教育法律关系、普通教育法律关系和诉讼教育法律关系。

基本教育法律关系是由宪法或宪法性法律所确认的，直接反映教育制度、教育性质等的法律关系。它主要包括公民与国家之间的教育权利和义务关系，国家机构之间的教育权利和义务关系。例如，《中华人民共和国宪法》（以下除需要称全称外，简称为《宪法》）第十九条规定：“国家发展社会主义教育事业，提高全国人民的科学文化水平。”“国家举办各种学校，普及初等义务教育，发展中等教育、职业教育和高等教育，并且发展学前教育。”“国家发展各种教育设施，扫除文盲，对工人、农民、国家工作人员和其他劳动者进行政治、文化、科学、技术、业务的教育，鼓励自学成才。”“国家鼓励集体经济组织、国家企业事业组织和其他社会力量依照法律规定举办各种教育事业。”“国家推广全国通用的普通话。”这些规定，反映了我国在教育性质、教育制度、办学体制等方面的权利和义务关系，即反映了公民与国家之间的教育权利和义务关系，并在一定程度上反映了国家机构之间的权利和义务关系。

普通教育法律关系是存在于以宪法和宪法性法律为指导的实体法（指以规定和确认实体性权利和义务或职权和职责为主的法律）之间的各种教育法律关系。例如，《中华人民共和国教师法》（以下除需要称全称外，简称为《教师法》）所确定的各种权利和义务关系属于普通教育法律关系。

诉讼教育法律关系是依据诉讼教育法律规范而形成的，存在于诉讼程序之中的教育法律关系。当基本教育法律关系和普通教育法律关系受到破坏或引起当事人之间的争议时，由于提起诉讼，诉讼法律关系便随之产生。

其次，依据教育法律关系各主体之间的法律地位是否平等，可以分为平权型教育法律关系和隶属型教育法律关系。

平权型教育法律关系是存在于法律地位平等的当事人之间的法律关系。法律地位平等则是指当事人之间不存在隶属关系，它包括不存在职务上的上下级关系和不存在一方当事人可以依据职权而支配对方的关系。平权型教育法律关系主要表现于民事法律关系。

隶属型教育法律关系是指一方当事人可以依据职权而直接要求他方当事人作出一定行为或不作出一定行为的法律关系。这种法律关系存在于具有职务关系的上下级之间，也存在于依法享有管理职权的国家机构和其管辖范围内的各主体之间。隶属型教育法律关系主要表现于行政法律关系。

第三，依据教育法律关系主体是否完全特定化可以分为绝对教育法律关系和相对教育法律关系。

绝对教育法律关系是存在特定的权利主体而不存在特定的义务主体的教育法律关系。这种教育法律关系“以一个人对一切人”。例如，在所有权关系中，一切人都承担不妨碍某权利主体占有、支配归他所有的财产的义务。《义务教育法》第十六条第一款规定：“任何组织或者个人不得侵占、克扣、挪用义务教育经费，不得扰乱教学秩序，不得侵占、破坏学校的场地、房屋和设备。”根据这一规定，学校作为占有、使用学校的场地、房屋和设备的权利主体是与其他任何不得侵占、破坏学校的场地、房屋和设备的义务主体相对应的，包括任何组

织和个人。

相对教育法律关系是存在于特定的权利主体和特定的义务主体之间的教育法律关系。它表现于“某个人对某个人”。例如，在教师聘任法律关系中，受聘教师享有什么权利，承担什么义务是固定的，与之对应的聘任者承担什么义务，享有什么权利也是固定的。

由教育法律关系的类型可知，教育法律关系具有多样性的特点。在教育活动中既存在行政法律关系，也存在民事法律关系。

（三）教育法律关系的主体、客体与内容

教育法律关系是由教育法律关系的主体、客体与内容三个要素构成的。

1. 教育法律关系的主体

教育法律关系的主体是指教育过程中依法享有权利和承担义务的法律关系的参加者，也称为权利主体和义务主体。这里的参加者包括自然人和法人。自然人是指有生命并且有法律人格的个人。自然人是权利主体或义务主体最基本的形态，包括公民、外国人和无国籍人。法人是与自然人相对的，具有法律人格，能够以自己的名义独立享有权利或承担义务的团体。在我国，教育法律关系的主体主要有国家、教育行政机关及其人员，学校及其他教育机构、教职员工、学生、学生家长，用人单位、其他国家机关、企事业单位、社会组织，其他公民、外国人和无国籍人。

要成为教育法律关系主体的条件是：必须具有权利能力和行为能力。

权利能力是指由法律确认的，享有权利或承担义务的资格，这是参加法律关系必须具备的前提条件。不具有权利能力，则表明没有资格享有权利，同时没有资格承担义务。

行为能力是指由法律所确认的，法律关系的主体能够通过自己的行为行使权利和履行义务的能力。行为能力是否得以存在取决于法律关系的主体对自己行为意义的意识能力。因此，行为人是否成年、智力是否正常是有无行为能力的标志。据此，行为能力制度将自然人分为完全行为能力人、限制行为能力人和无行为能力人三类。限制行为