

中国博士后科学基金项目 资助项目

法律与教育

——中国教育关系的变革

蕴增蔡世耘范德群录押

悦录早莫果林岩林精编录出版莫群录士圣悦录群

周光礼



社会科学文献出版社

杂粮蛋卷共蛋社解译鸟博书总包理孕地卒个悦录群

图书在版编目(CIP)数据

教育与法律：中国教育关系的变革 周光礼著 北京：押
社会科学文献出版社，2005.12
陈尸岸 苑原惠政 原惠政 原惠政 原惠政

I ①教... II ②周... III ③教育法 原研究 原中国

IV ①接 ②原 ③原

中国版本图书馆(CIP)数据核字 2005第 15446号

教育与法律——中国教育关系的变革

著 者 周光礼

出版人 谢寿光
出版者 社会科学文献出版社
地 址 北京市东城区先晓胡同 4号
邮政编码 100029
网 址 北京社会科学文献出版社
责任部门 皮书出版中心 北京社会科学文献出版社
项目经理 邓泳红 北京社会科学文献出版社
责任编辑 董谊忠
责任印制 董同非

总 经 销 社会科学文献出版社发行部
北京社会科学文献出版社 北京社会科学文献出版社

经 销 各地书店

读者服务 客户服务中心

北京社会科学文献出版社

法律顾问 北京建元律师事务所

排 版 东远先行彩色图文中心

印 刷 北京四季青印刷厂

开 本 787毫米×1092毫米 1/16开

印 张 10.5

字 数 260千字

版 次 2005年 12月第 1版

印 次 2005年 12月第 1次印刷

书 号 陈尸岸 苑原惠政 原惠政 原惠政 原惠政 · 051

定 价 28.00元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社客户服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

Abstract

This study examines all kinds of education law relation systematically , from law norm to law relation and further to law realization , and draws the following conclusions :

First of all , education law relation can be divided into three parts , which are external education relation and internal education relation , and teacher relation. External education relation involves the relation between government and school , the relation between government and education agency , the relation between government and teacher , and the relation between government and student. Internal education relation involves the inner management relation of public school and those of private school. Teaching relation are mainly the relation between teacher and student.

Secondly , the adjustive methods of education relation are mainly through law external and moral internal. Commonly speaking , Education administrative relation is adjusted by administrative law , school management relations by administrative law or civil law , and teaching relations by moral. But , all these are not absolute. There also are some education administrative relations adjusted by civil law or constitution , some relations in the school management by the school regulations , and some teaching relations by administrative law or constitution. The criterion that we judge the best way to adjust one education relation is the spirit of justice , equity , and order.

Thirdly , education law relation is a social relation , which is regulated by law. Education right relief is the base of realization of education law relation. Under today ' s law system , we must improve education appeals system and establish education arbitration system and constitutional litigation system except dredging the available irrigation , which consists of administrative review , administrative litigation and civil action. only through the institution can the education law relation be realized.

Finally, education relations in China are transferring from subjective toward equal. In the era of planned economy, education relations are political and administrative-oriented, but today they become market and interest-oriented.

目 录

引 论 教育关系及其调整机制	(1)
一 研究的问题与目的	(1)
二 研究现状	(2)
三 研究思路	(4)
四 研究的内容与方法	(15)

上编 学校外部教育关系及其调整机制

第一章 政府与学校之间的关系	(19)
一 政府与学校之间关系的变迁	(19)
二 政府与公立学校的关系	(23)
三 政府与私立学校的关系	(31)
四 大学自治及其保障	(41)
第二章 政府与教育中介组织的关系	(51)
一 教育中介组织及其由来	(51)
二 教育中介组织在行政关系中的地位	(52)
三 政府对教育中介组织的培育与管理	(56)
四 教育中介组织对政府的监督与制约	(61)
五 教育中介组织与学校的关系及其法律调整	(63)

第三章 政府与教师的关系	(66)
一 政府与教师关系的历时性与共时性考察	(66)
二 我国政府对教师的管理行为及法律调整	(75)
三 政府的侵权行为与教师权利的救济	(83)
第四章 政府与学生的关系	(87)
一 政府与学生关系的演变	(87)
二 公民的受教育权与政府的职责	(88)
三 政府对学生的管理行为与学生的权利救济	(95)

中编 学校内部教育关系及其调整机制

第五章 公立学校的内部管理关系	(105)
一 公立学校与教师的关系及其法律调整	(105)
二 公立学校与学生的关系及其法律调整	(126)
三 公立高校与职员的关系及其法律调整	(142)
第六章 私立学校的内部管理关系	(155)
一 私立学校与举办者之间的产权关系及其法律调整	(155)
二 私立学校与教师的关系及其法律调整	(169)
三 私立学校与学生、家长的关系及其法律调整	(181)
第七章 学校管理行为的监督和控制	(195)
一 制订学校内部规则	(195)
二 学校的具体行为	(201)

第八章 教育教学关系	(210)
一 教育教学关系界说	(210)
二 教师与学生的关系	(219)
三 教学自由与学习自由	(231)

下编 教育法律关系及其实现

第九章 教育法律关系的特征与类型	(249)
一 教育法律关系的含义	(249)
二 教育法律关系的特征	(250)
三 教育法律关系的构成要素	(251)
四 教育法律关系的类型	(260)

第十章 教育法律关系的设定与运行	(263)
一 教育法律关系的设定	(263)
二 教育法律关系的运行	(268)

第十一章 教育权利的救济制度与教育法律关系的实现	(275)
一 国外教育权利的救济制度	(275)
二 中国教育法律关系的救济制度	(279)

结 论 转型期的中国教育 教育关系的变革	(287)
一 社会结构的重构与办学主体的分化	(287)
二 政府与国家教育权	(289)
三 市场与社会教育权	(293)

四 学校与办学自主权	(295)
五 教育关系的变革及其法律调整	(298)
参考文献	(300)
后 记	(312)

Contents

Introduction	education relation and its regulation mechanisms	(1)
Section 1	Problem and Purposes	(1)
Section 2	Research Review	(2)
Section 3	Research Train of thought	(4)
Section 4	Research contents and methods	(15)

Part One External education relation and its regulation mechanisms

Chapter One	The relation between government and school	(19)
Section 1	The changes of the relation between government and school	(19)
Section 2	The relation between government and public school	(23)
Section 3	The relation between government and private school	(31)
Section 4	University autonomy and its guarantee	(41)
Chapter Two	The relation between government and educational agency	(51)
Section 1	Educational agency and its development	(51)
Section 2	The position of education agency in administrative relation	(52)
Section 3	Government cultivating and managing education	

	agencies	(56)
Section 4	Education agency supervising and restraining government	(61)
Section 5	The relation between education agency and school and its law regulation	(63)
Chapter Three	The relation between government and teachers	(66)
Section 1	History analysis and international comparison of the relation between government and teachers	(66)
Section 2	Chinese government action of managing teachers and its law regulation	(75)
Section 3	administrative act of government infringement and the relief rights of teachers	(83)
Chapter Four	The relation between government and student	(87)
Section 1	The changes of the relation between government and students	(87)
Section 2	Citizen's right to be educated and government duty	(88)
Section 3	Government act of managing students and the relief rights of student	(95)

Part Two Internal education relation and its regulation mechanisms

Chapter Five	Internal administrative relation of public school	(105)
Section 1	The relation between public school and teachers and its law regulation	(105)
Section 2	The relation between public school and students and its law regulation	(126)

Section 3	The relation between public university and college and staff members and its law regulation	(142)
Chapter Six	Internal administrative relation of private school	(155)
Section 1	The relationship of property right between private schools and holders	(155)
Section 2	The relation between private school and teachers and its law regulation	(169)
Section 3	The relation among private school and students and their parents and its law regulation	(181)
Chapter Seven	Supervision and restraint of school	
	Administrative act	(195)
Section 1	Formulating school internal regulation	(195)
Section 2	School specific act	(201)
Chapter Eight	The education and teaching relation	(210)
Section 1	General survey on the education and teaching relation	(210)
Section 2	The relation between teachers and students	(219)
Section 3	Teaching freedom and learning freedom	(231)

Part Three The education law relation and its realization

Chapter Nine	Features and types of the education law relation	(249)
Section 1	Explanation of the education law relation	(249)
Section 2	Features of the education law relation	(250)
Section 3	Contents of the education law relation	(251)
Section 4	Types of the education law relation	(260)

Chapter Ten	Establishment and function of the education law relation	(263)
Section 1	Establishment of the education law relation	(263)
Section 2	Function of the education law relation	(268)
Chapter Eleven	Relief system of education right and realization of the education law relation	(275)
Section 1	Relief system of education right in foreign countries	(275)
Section 2	Relief system of the education law relation	(279)
Conclusion	China's education during the period of the great changes : changes of education relation	(287)
Section 1	Reconstruction of social structure and division of education relation	(287)
Section 2	Government and the national right of education	(289)
Section 3	Market and the social right of education	(293)
Section 4	School and the school autonomy	(295)
Section 5	Changes of Education relations and law regulation	(298)
Reference	(300)
Postscript	(312)

序

—

教育自古以来就是私人的事情。教育成为公共事务是随着近代义务教育立法而确立的。以法律介入教育是社会变革的产物,实现国家利益是近代教育立法的原初冲动。近代民族国家的兴起,世俗政府开始资助和控制学校,努力建立义务性的国民教育制度,以确立国家教育权。

16世纪宗教改革之后,德国各公国开始颁布学校法令,推行义务教育。最早的具有现代意义的教育立法是工厂法。从19世纪中叶开始,英国、法国、瑞士等国先后制定了一系列的工厂法规,其主要条款涉及童工教育问题。普及义务教育立法的出现标志着法律开始全面介入教育。19世纪末20世纪初,西方国家先后进入了广泛的教育立法阶段。这一局面的出现是随着国家对教育兴趣的增强及行政权力的膨胀而出现的。由于国家加强了对教育的全面干预与控制,教育立法受到格外重视,大量的教育法规应运而生。法律开始向教育的各个层面渗透,许多原来不是由法律调整的教育关系也开始纳入法律调整的范围。此时不但有议会立法,而且有行政立法。行政立法一度占据主导地位。

二战后,随着社会主义思想的普遍传播及福利国家理念的兴起,强化了国家权力在教育中的地位,强化了政府制定统一的学校法律和制度。1958年美国国会通过《国防教育法》,开创了由联邦政府直接拨款,全面扶持和发展教育的先例。自此,世界范围内法律介入教育在广度与深度方面都达到了一个新的高度。众多的教育立法不但使教育活动的各个方面都受到法律调整,而且使教育活动的各个层面都为法律所规范。法律已真正成为教育关系调整的主导手段。

我国近代的教育立法也是在富国强兵、救亡图存的国家利益目标下进行的。然而,由于种种原因,我国法律介入教育的步伐十分缓慢。直到20世纪

80年代,随着中国社会的转型,社会关系日趋复杂,教育关系发生了革命性的变革。在此背景下,依法治教、依法治校被提上日程,法律开始全面介入教育。

二

现代人权运动的兴起预示着人类进入了一个权利时代。法律介入教育的另一个重要目标——尊重人权、维护个人权利——日益彰显出来,保护公民的教育权利成为了各国教育立法的基本趋向。比如受教育作为公民的一项基本权利,为世界绝大多数国家的宪法所承认。不仅如此,一些国际文件也重申受教育是公民的一项基本人权。《世界人权宣言》[1948]、《儿童权利宣言》[1959]、《经济、社会和文化权利国际公约》[1966]等国际人权文件认为,受教育权是一种基本人权。接受义务教育是儿童不可剥夺的权利。保障儿童接受教育是国家、社会、学校和家庭的义务。

作为一位学人,往往有些偏执,时时热衷于寻找社会上的某些疾病和弊端,并企图通过自己的笔警醒社会,开出处方,幻想我们的社会和制度更健康。其实,社会上的许许多多美好,也需要我们去称道、歌唱和传颂。近年来,国家实行了一系列旨在实现公民平等受教育权的改革,尤其是2001年的高考报名制度改革,就是在宪法上平等权实现进程中值得我们去赞美的一项重大举措。

我国的宪法规定和记载了公民广泛的权利和自由。其中,第46条规定了公民有受教育的权利和义务。我们的宪法在规定受教育权等公民基本权利之前,作为第一项权利加以规定的却是公民的平等权,即“中华人民共和国公民在法律面前一律平等”(第33条)。也就是说,平等权居于宪法赋予公民的各项权利之首位,是统帅各项权利的权利,是在各项权利的实现中都必须得到贯彻的权利。因为没有平等权,就意味着特权公民和义务公民的区分,就意味着主人和奴隶的存在。

以平等权为基础的受教育权,是一种平等受教育的权利。也就是说,根据我们的宪法,每个公民,不论属于哪个民族或种族、是男是女、是种田做工还是经商从政,也不论信仰什么宗教、是穷还是富、在某地住过多久等,都具有平等受教育的权利。宪法在赋予公民受教育权的时候,并未授权国家以法律或非法律方式限制公民行使这一权利的权力。

但是,高等教育这一公共资源的稀缺性,使得公民平等受教育权利充分

和广泛实现存在障碍。国家教育主管部门长期以来不得不通过年龄、婚姻等限制措施,并按地区分配录取名额的办法来保障部分公民受教育权的实现。我们不能否认,以上述形式来分配高等教育这一公共资源是并不平等的,因为部分公民并没有公平参与竞争的机会。我们也不能不承认,这样的高等教育并不是以提高全民族整体素质为己任的素质教育,而是只针对一部分人的精英教育,因而对社会的服 务也是不充分的。

在改革开放二十多年后,国家的综合实力已有显著提高,国家也加大了对教育的投入并做出了大力发展高等教育的决策,高等教育已开始从精英教育转向素质教育、平民教育。于是,国家及时砍掉了高考报名途中的门槛,开大门,迎众人。我们已从报上获悉,许多退休老人积极参加高考,以圆自己多年的夙愿。我们可以相信,在不久的将来必然会看到在遥远的古代所出现过的花甲中举的新闻。我们认为,国家采取这些措施和进行这项改革的实质,在宪法上,就是为了保障公民平等受教育权的广泛和充分实现。尽管最后的结果,基于仍然有限的教育资源,仍然会有部分公民无法接受高等教育,但我们至少在制度上已经为每个公民提供了公平参与竞争利用或分享高等教育资源的机会,在法律上可以被认为已经行使了平等接受教育的权利。并且,参与公平竞争的大门继续向未接受过高等教育的公民,永远向每个公民敞开着。

实际上,高考报名制度的改革,仅仅是我们宪法上平等权实现进程中,在平等分享公共资源方面的一个缩影。近年来,平等权的实现还体现为公共负担的平等,正在进行的农村税费改革就是一个实证。平等的实现也表现为在违法后平等的受法律制裁。成克杰等高级领导人所受的法律制裁,是反腐败斗争的胜利,无疑也是宪法的胜利,是法律面前人人平等这一宪法原则的实现。

当然,平等权的全面实现,还需要我们做更多的努力。尤其是我们已经加入了WTO,世贸组织规则中的国民待遇原则,以及补贴与反补贴措施等协定,向我们提出了公平竞争的更广、更高的要求。

三

我国教育关系的变革,向我们提出了根本性的教育法律问题,比如法律介入教育的边界在哪里?哪些教育关系应该由法律调整,哪些教育关系不应该由法律调整。周光礼博士以中国教育关系的变革作为博士后研究课题,对

上述问题进行了全面的解答。

本书即是在其博士后出站报告《教育关系及其法律调整》的基础上整理成书的。本研究基于教育学与法学两种视角,对教育关系进行系统的梳理。在此基础上,从法律规范到法律关系再到法律实现的整个法律调整过程,对各种教育法律关系进行了深入的分析。研究的主要内容有:学校外部教育关系及其法律调整;学校内部教育关系及其法律调整;教育法律关系及其实现;转型期的中国教育:政府、市场与学校。本研究视野开阔,思考深入,层次清晰,资料翔实,研究方法得当。报告对我国教育关系的变革及其调整机制的探讨具有创新性,对我国教育的法制化具有重要的参考价值。作者作为一名教育法学的研究工作者,对法律与教育的关系有深入的研究,有独到的见解。此外,作者对我国的教育法制化进程提出了不少建设性批评观点。因此,本研究不但有利于深化教育法学的基本理论,而且有利于推进我国依法治校、依法治教的进程,为教育领域的建章立制提供理论指导。

作为周光礼博士的博士后合作导师,两年来中国教育关系的变革问题也时时萦绕在我的心头,我们围绕法律与教育问题进行了多次深入的讨论。本书的付梓出版,也是对我们近年来在教育法学方面所思所想的一次小结。我们真诚地希望得到前辈、同行和读者的批评指正。同时,我希望这个研究能够继续,更希望我国的教育界能够从这个研究和相关研究中得到一些有用的信息。

是为序。

中国法学会行政法研究会副会长 叶必丰
2005年9月

引论 教育关系及其调整机制

一 研究的问题与目的

自 20 世纪 70 年代中国改革开放以来，随着社会转型的加速和教育体制改革深入，教育关系日趋复杂：一些旧的教育关系消失了，一些新的教育关系产生了，一些教育关系延续下来了，但性质已发生改变。教育关系的分类及其法律调整问题正是在这一背景下日益彰显出来的。因此，对教育关系做系统地梳理正成为中国依法治教中一个亟待解决的基本问题。

教育关系及其法律调整问题的凸显主要有两个方面的原因。一方面，我国教育关系的规范化和法律化，要求对教育关系的法律调整做出法理上的论证：哪些教育关系要由法律调整？哪些教育关系不由法律调整？为什么要对教育关系进行法律调整？另一方面，对教育实行法律控制，是近代公共教育制度建立的标志，其目的在于建立稳定的教育秩序。随着我国教育社会关系的日趋复杂，迫切需借助法律调整国家、社会、学校、公民之间错综复杂的教育关系以维护正常的教育教学秩序，而要实现教育关系的法制化，首先必须弄清他们之间的教育法律关系。此外，教育法律纠纷层出不穷的现实表明以权利义务为主要内容的教育关系的研究迫在眉睫。

事实上，教育法律关系理论是教育法理论的核心，教育法律关系问题是教育法律规范体系的主要内容，理顺教育法律关系是实现依法治教、依法治校的关键。本研究旨在通过多方位、多视角、多层次探讨教育关系这一极其重要而又研究得颇不透彻的领域，回答两个基本问题：

(1) 什么是教育关系，在教育中有哪些主要的社会关系，即教育关系的内涵与外延？

(2) 教育关系如何调整，即那些教育关系由法律调整，那些不由法律调整；由法律调整的教育关系又是由哪个部门法进行调整的？

因此，本研究将牢牢抓住教育关系这条主线，探讨教育法学的基本理