第一章 绪 论

第一节 法律与教育

一、法律对教育的功能

在我国“法”字的古书为“灋”。据《说文释义》“灋刑也，平之如水，从水；廌所以触不直者去之，从廌从去。”《说文》中“廌”字下又作如下解释：“廌，解廌兽也，似中，一角，古者决讼，令触不直者。”可见，“法”的字源释义包含有维护公平、铲除邪恶的意思，与公平或正义存在着一种内在的联系。其实，在其他国家，人们也用“正义”、“正直”、“公道”这样一些美好的东西来解释法律，这是自古以来人们赋予法律的一种美好品格和一种对法律的希望。同时，法律又被看作是可以遵循仿效的定式，《尔雅·释诂》说：“法常也，律常也。”战国时期的法家先驱管仲曾用“规矩”来比喻“法”，认为“尺寸也，绳墨也、规矩也，衡石也，斗斛也，角量也，谓之法。”就是说法像规矩一样，是判断人们行为的是非曲直的标准。

是的，法律是人们行为时必须遵循的一种“规矩”，是国家制定或认可的、由国家强制力保证其实施的一种社会调节手段。借助于它，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，彼此间的活动才表现得有条不紊，整个社会机体才得以运转灵活。

然而，法律的上述功能在不同的历史时期和不同的国家，其涵义是不同的，也就是说，法律发展的历史过程是同人类文明进

需要全本请访问 www.ertongbook.com

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亲集团的内部纪律、共同体的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己任。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，也无所谓教育法。

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的、社会化的、与现代工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，从而决定了劳动者普遍地接受学校教育，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个人经验，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，真正做到有序化和科学化。以国家行政为例，任何国家要对教育进行有序的、科学的教育行政管理，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规定性，同时也产生了对人才培养的规定性，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相适应，把学校纵横联系、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有序化、科学化，仅仅依靠教师的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动方式和程序，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，班级编制标准，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，法律的发展是与社会的发展与进步紧密联系在一起的，它是社会发展的一种要求，体现了一种社会进步。教育法是现代教育发展的产物，是现代国家的一个重要的立法领域。随着现代教育的发展，它不仅表现为法律数量的大规模的增长，而且表现为法律地位的增强，法律调整范围的扩大，以及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扩张。

二、宪法与教育

我们还可以从另一个角度来进一步认识和研究法律和教育的

关系，即从宪法中教育条款的演变和发展来看教育功能和作用的演变以及法律对教育影响和作用的增强。

宪法一词，最早起源于拉丁文，原意是“解决纠纷”、“组织”等意思。在欧洲古罗马帝国的立法中，宪法是指君主颁布的“诏术”“敕令”“谕旨”一类的文件，用来区别于当时的市民议会所通过的法律文件。在我国的古籍中，也可见到“宪”与“宪法”这样的用法，最早的如《尚书》中的“监于先王成宪”，《国语》中的“赏善罚奸，国之宪法”，但其涵义仅指典章制度、普通法律，与今天我们所说的“宪法”相去甚远。近代意义的宪法出现于欧洲资产阶级革命胜利之后。资产阶级在反对封建王权统治的斗争中，提出了立宪主义的思想，认为为了防止封建专权重新出现，国家应该有一种反映人民意志的根本法，把有利于本阶级统治的社会制度和国家制度，通过根本法的形式巩固下来，从而对君主和政府的权力作出限制，并使人民能够通过自己或自己选出的代表，参加国家活动。这种根本法就是宪法。最初的宪法是由各个时期通过的各种法律文件构成的，不是统一的、相对完整的国家立法，是不成文法，以英国为代表。1787 年的美国宪法可以说是世界上第一部比较完整的成文宪法。

宪法是国家根本大法，是具有最高法律效力的规范性文件。与普通法律相比较二者的区别在于：

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

需要全本请访问 www.ertongbook.com

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。

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 年教育法在其第一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。

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投票表决。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 年宪法第六十四条规定：宪法的修改，由全国人大常委会或五分之一的全国人大代表提议，并由全国人大以全体代表的三分之二以上的多数通过。而普通法律则由全国人大以全体代表的过半数通过。

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，是治国的总章程。

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。同时，人们对自身

发展的关注也在对教育的规定性起着日益重要的影响。教育的日益普及不但促进了人们对自然和社会的认识，同时也促进了人们对自身的认识。丰富的知识积累为人们的进一步发展提供了越来越大的可能性。作为知识外化的一个重要表现，就是人们日益重视自我价值的实现，重视个人价值同社会价值的关系。科学技术的极大进步、生产为水平的迅速提高以及社会整体性的增强打破了以往社会的分散性和封闭性，使社会成为一个紧密联系的完整的系统。在这个系统中，个人的地位和作用极大提高，人的潜能极大发挥，精神生活也极大丰富。人们越来越重视自己的社会存在，越来越重视个人价值的实现。在这种情况下，人们开始把教育当作是个人的一种不可剥夺的基本权利，要求享受一种机会均等的，有助于促进个性丰富和全面发展的，有助于探索和开拓新生活的教育。这些观念上的变化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。这一时期宪法的主要职能是组织政治过程和保护个人权利，这种被称为传统一自由类型的宪法的法律特征是相当清楚的。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的积极行动，是不可能得到保障的。受教育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。这种宪法被称为自由一社会混合类型，以 1919 年法国魏玛宪法和法国 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 年间加入合众国的 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。进学校、受教育、参加文化生活、享受文化成果并参与文化发展的权利作为一种普遍的价值观念和行为规范已经成为人们的共识，并在世界范围内形成一股先进的立法潮流。

三、我国宪法中的教育条款

我国在建国后，由于形势的发展和变化，迫切需要把建设社会主义的共同愿望、我国在过渡时期的总任务，以及为实现这个总任务所必须发扬的社会主义民主和建立高度统一的国家领导制度，用根本大法的形式肯定下来，以适应国家进一步向前发展的要求。1954 年宪法就是在这种形势下诞生的。 1954 年宪法是以建国前夕制定的《共同纲领》为基础，又是《建国纲领》的发展，是一部较好的宪法。这部宪法系统地总结了历史经验，特别是新中国成立后五年的革命和建设的经验，明确了我国建设社会主义的伟大目标，规定了我国过渡时期的总任务，并规定了实现这一总任务的具体方法和步骤。宪法确定了贯穿于整个宪法中的两个基本原则，即民主原则和社会主义原则。民主原则体现在以工人阶级为领导、以工农联盟为基础的人民民主专政的一系列规定中；社会主义原则则体现在实现过渡时期总任务，实现国家工业化和完

成社会主义改造的一系列规定中。1954 年宪法还体现了原则性和灵活性的统一，既要肯定社会主义的全民所有制，又要逐步实行国家资本主义；既要坚持工人阶级领导和工农联盟，又要发展革命统一战线；既要讲公民的权利和自由，又要讲逐步扩大物质保障；既要突出我国是统一的多民族国家，又要强调民族区域自治和照顾少数民族的政治、经济和文化特点。这些规定，都结合原则性和灵活性。

从 1954 年宪法的颁布到 1982 年新宪法的颁布，其间经过了 20 多年的坎坷历程，国家的政治、经济、文化、教育等领域跌宕起伏，风云变幻。1975 年“四人帮”利用修改宪法的机会，竭力塞进他们的极“左”的内容。1975 年宪法虽然还保留了 1954 年宪法中的一些基本原则和制度，但是受到“四人帮”的严重干扰。他们在关于修改宪法的报告中为其实行“全面专政”这样制造舆论：“拿国营经济来说，有些单位，形式上是社会主义所有制，实际的领导权并不掌握在马克思主义者和广大工人手中。许多阵地，无产阶级不去占领，资产阶级就去占领。孔老二死了两千多年，无产阶级的扫帚不到，这类垃圾决不会自动跑掉。”四人帮”一方面歪曲无产阶级专政的理论和阶级形势，另一方面又删掉了 1954 年宪法中规定的一些公民基本权利和其他权利，取消了人民检察机关，删除了人民法院的审判原则。以致在“文化大革命”期间，“四人帮”能够肆无忌惮地践踏宪法，镇压广大干部和群众，这是一个极其深刻、极其严重的教训。

1976 年粉碎“四人帮”,我国的形势又发生了重大变化,为了适应新的形势，清除“四人帮”对 1975 年宪法的影响，因此又对 1975 年宪法进行了修改，产生了 1978 年宪法。1978 年宪法继承了 1954 年宪法的一些基本原则，增加了实现四个现代化的任务，强调要发扬社会主义民主、大力发展科学和教育事业，恢复了 1954 年宪法曾经规定而被 1975 年宪法取消的一些国家机关的职

权和公民的权利。但是， 1978 年宪法是在粉碎“四人帮”之后不久产生的，由于当时历史条件的限制，来不及全面总结建国 30 年来社会主义革命和建设中的经验教训，也来不及彻底清理和清除十年动乱中某些“左”的思想对宪法条文的影响，以致这部宪法中还有一些反映过时的政治理论观点和不符合现实客观情况的条文规定。此外，还有许多条文规定还存在不够完备、严谨、具体和明确的问题。

1982 年宪法是中国人民长期革命斗争的历史经验，特别是新中国成立以来新的历史经验的总结。宪法把坚持四项基本原则作为总的指导思想，即坚持社会主义道路，坚持人民民主专政，坚持马列主义、毛泽东思想，坚持中国共产党的领导。四项基本原则是我国革命和建设经验的集中概括，宪法全部内容和条文都体现了这些原则精神，而且在序言中还对它作了明确而集中的阐述，这就使四项基本原则有了宪法原则的性质，成了宪法的灵魂和指导全国人民行动的最高准则。任何偏离、否定和破坏四项基本原则的言论和行动，都是违反全国人民的意志和利益的，也是违反宪法的。

1982 年宪法具有下列特点：它规定了我国人民在新的历史时期的根本任务是集中力量进行社会主义现代化建设，逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化，把我国建设成高度文明、高度民主的社会主义国家；它强调了社会主义法制原则，规定一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律；它对国家制度、经济制度、建设社会主义精神文明、公民的基本权利和义务以及国家机构的设置和职权范围等一系列重大问题，作了极其明确的规定。

教育作为一项国家的、全民的事业，已成为我国社会生活中重要的方面，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

需要全本请访问 www.ertongbook.com

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四部宪法中得到明显体现。

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有直接的相关。

1954 年宪法是在《共同纲领》的基础上制定的，由序言、四章共一百零六条组成。其中，与教育事业直接相关的规定有五条。即，第四十九条、第五十八条、第九十四条、第九十五条、第九十六条。而且，这五条是集中在《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、四章和三十条组成。其中，对教育作明确规定的有两条。即《总纲》中的第十二条和《公民的基本权利和义务》中的第二十七条。1978 年宪法是由序言、四章和六十条组成。其中，直接对教育作出规定的有《总纲》中的第十二条、第十三条、第十四条，第二章《国家机构》中的第三十六条和《公民的基本权利和义务》一章中的第五十一条、第五十二条、第五十三条，共七条。1982 年宪法是由序言、四章和一百三十八条组成。其中，与教育事业有直接相关的共十八条。即，《总纲》中第二条、第十九条（共四款）、第二十条、第二十三条、第二十四条（共二款）；第二章《公民的基本权利和义务》中，第三十六条、第四十二条、第四十五条、第四十六条（共二款）、第四十条、第四十七条、第四十九条、第三章《国家机构》中的第七十条、第八十九条、第九十九条、第一百零七条、第一百一十九条、第一百二十二条。

从如上与教育有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，一百三十八条中共有十八条，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，数量的多少只从感性的、直观的层面反映教育的地位，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规定上。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，我国四部宪法的产生，各有其特殊的社会政治经济条件和特殊的认识背景。特别是 1975 年的宪法，围绕着制定一部什么性质的宪法，坚持什么样的国家制度问题，曾经展开了一场尖锐的斗争，受到林彪反革命集团和“四人帮”的严重干扰，以致在宪法中出现了极“左”的内容。因此，我们必须对每部宪法中有关教育的条款的具体内容加以分析，以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。宪法规定，国务院行使下列职权：……管理文化、教育和卫生工作……（第四十九条）；地方各级人民代表大会在本行政区域内，……规划地方的经济建设、文化建设和公共事业……，保障公民权利……（第五十八条）。

②规定了受教育是公民的一项基本权利。“中华人民共和国公民有受教育的权利”（第五十四条第一款）。

③对教育制度作了规定。即“国家设立并且逐步扩大各种学校和其他文化教育机关，以保证公民享有这种权利”（第九十四条第一款）。

④对教育目标的规定“国家特别关怀青年的体力和智力的发展”(第九十四条第二款)。

⑤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。在第九十五条中指出：“中华人民共和国保障公民进行科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由。国家对于从事科学、教育、文化、艺术和其他文化事业的公民的创造性工作，给以鼓励和帮助”。

⑥规定了特殊社会群体——妇女在文化教育方面的权利。第九十六条明确指出：“中华人民共和国妇女在政治的、经济的、文化的和家庭的生活各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。即，“无产阶级必须在上层建筑其中包括各个文化领域对资产阶级实行的专政。文化教育、文学艺术、体育卫生、科学研究都必须为无产阶级政治服务，为工农兵服务，与生产劳动相结合”（第十二条）；二是规定了受教育是公民的权利。规定“公民有劳动的权利,有受教育的权利。……妇女在各方面享有同男子平等的权利”（第二十七条第二款、第四款)。

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。如第十二条、第十三条和第十四条第二款。

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。如第三十六条。

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，指明了国家的教育制度和任务。如第五十一条和第五十三条第一款。

④与 1954 年宪法的第九十五条雷同，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（参见第五十二条）。

1982 年宪法中与教育有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，见第二条第三款和第十五条第一款；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，见第十九条第二款、第四款；第三，明确规定了各级国家机关在教育方面的职权，见第七十条、第八十九条、第九十九条第一款，第一百零七条第一款和第一百一十九条。

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。参见第二十条和第四十七条规定。

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，包括第二十四条第一款、第十九条第三款等；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。如第二十四条第二款：“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”。具体包括第十九条和第二十五条。

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和义务”（第四十六条第一款）。

⑦对残疾人、妇女等特殊社会群体的受教育权作了特别规定：“国家和社会帮助安排盲、聋、哑和其他有残疾的公民的劳动、生活和教育”见第四十五条第三款和第四十八条第一款。其次，还对就业前的公民接受职业教育作了规定，见第四十二条第四款。

⑧对学校的教育目标作了明确规定，见第四十六条第二款。

⑨规定了父母对未成年子女有教育的义务，见第四十九条第三款。

⑩规定了宗教与教育分离的原则，见第三十六条第一、三款。

从上述四部宪法中有关教育条款的内容分析中,可以看出,教育在 1975 年宪法制定的前后期，几无什么地位可言。除了按照惯例，把受教育作为公民的一项基本权利而予以原则性规定（别无任何具体规定）外，对于教育方针的表述（为无产阶级政治服务）也完全是极左思潮和极左路线的反映，教育完全丧失了其应有的地位，也无法发挥其应有的功能。“文革”期间教育事业所受到的严重破坏便是证明。

其他三部宪法尽管在宏观上,都对一些原则性的教育问题,诸如对教育事业的行政管理、教育制度、教育方针（或目标）、公民的受教育权、教育行政关系及管理的价值取向等作了规定，但 1954 年宪法和 1978 年宪法均比较笼统和概括。尽管为了保持宪法的稳定性，要求对其作概括性、原则性规定，但为了适应社会政治经济发展和社会生活的需要，增强其对实践中大量存在的问题的指导意义，又必须对每一基本问题所包含的或实践中亟待予以法律规范的问题作出原则性规定。比如,1954 年宪法和 1978 年宪法都规定“国家逐步增加各种类型的学校”，到底可以增加哪些类型的学校？仅仅依靠“国家”来举办和发展教育事业，能达到“普及”和“提高”吗？哪种组织或个人可以举办学校或其他教育

形式？等等。这些问题在 1982 年宪法中已得到明确规定。我们知道，宪法的修改与重创主要根源于社会实践和宪政发展的需要。1982 年宪法对教育规定的完备性与准确性恰恰是当时（主要是十一届三中全会以后）教育事业被高度重视的结果。其中，它的诸项规定充分体现了教育作为“战略”地位的确立，这从 1982 年宪法所具有的上述特性上可窥一斑。

第二节　国外教育立法的发展及其功能

教育法同其他法律制度一样，都是历史的产物。教育法并非自古就有，它是伴随着现代社会和现代教育的产生发展而产生发展的。掌握教育法产生的一般规律，将为我们理解教育法的原理、性质和作用提供深厚的基础。

一、国外教育立法发展的一般趋势

从国外教育法制建设较完备的国家的历史经验看，早期的教育立法主要是义务教育立法。大工业生产的兴起与发展使教育与生产劳动日益紧密地联系在一起，为教育的普及创造了客观条件。普及义务教育立法主要是围绕强制性、免费性和公共性三大主题展开的。它涉及到通过法律确立的有关普及教育的各项重要问题上的权利与义务关系，如普及义务教育学校网的设立和管理、教育经费的来源和分配，学校与宗教以及不同利益集团之间的关系，学校与学生、家长之间的关系等等，都必须保证强制性、免费性和公共性的实现。到上个世纪的末叶，西方国家普遍开始加强对行政的控制，把对议会政治的浓厚兴趣逐渐转到了国家行政领域。这个转变从 19 世纪中期开始酝酿，本世纪初开始， 30 年代至 50 年代在许多西方国家中达到了高潮。在教育上，这是一个广泛进行教育立法的时期。许多国家由过去对教育的消极作为转变为积极作为，加强了对教育的全面干预和控制。各国纷纷建立和健全

需要全本请访问 www.ertongbook.com