

第一章 绪论

《中华人民共和国教育法》概述

1995年3月18日，第八届全国人民代表大会第三次会议庄严通过了全面规范我国教育工作的基本法律《中华人民共和国教育法》。这是全国人民普遍关注、教育界热切盼望的一件大事，是关系到我国社会主义现代化建设全局的一件大事，也是我国教育史上具有里程碑意义的一件大事。作为一名未来的人民教师，你是否知道《教育法》为我国实现全面依法治教提供了哪些基本的法律依据？对进一步落实教育事业优先发展的战略地位，推进教育改革和发展有什么深远影响？对维护教育关系主体的合法权益有什么重要意义？这些都是本书所要回答的问题。但在具体讲述《教育法》的有关内容之前，有必要介绍一些与教育法有关的基本知识和基本理论。

第一节 现代教育与教育法制

一、法律与教育

在现代社会中，随着大规模的立法活动和法律功能的日趋扩展，人们处处都可以感受到法律与社会生存、发展的密切关系。可以说，其影响几乎涉及社会生活的一切方面。

那么，什么是法律？法律与教育之间是一种什么样的关系呢？

早在2300多年前，我国战国时期的孟轲就曾经说过：“规矩，方圆之至也”；“不以规矩，不能成方圆”。意思是说，圆规和角尺是校正圆形和方形的标准，不用圆规和角尺，就画不出圆形和方

形。比孟轲更早的法家先驱管仲 则用“ 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控制手段。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，法律的上述职能在不同的历史时期和不同的国家，其含义是不同的。在现代社会产生以前，由于社会生产和社会生活的性质和发展水平所限，法律在社会生活中所及的范围和所处的地位是极其有限的 大部分社会控制是由血亲集团的内部纪律 共同体的伦理习俗以及宗教组织的教规去实现的。法律的功能不仅极其有限，并且以支持少数人的独裁专制，维护等级和特权，容忍法制中的分立主义为己任。法律作为一种高度专门化的社会组织形式 与道德、习俗和宗教分离并成为社会控制的主要手段 这是现代社会才开始的事情。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，法律调整范围的扩大，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。

法制，简言之就是国家的法律制度。在我国，狭义的法律是指宪法和全国人大及其常委会制定的法律。广义的法律则除此外还包括国务院制定的行政法规，省、直辖市、自治区人民代表大

会及其常委会、省、自治区人民政府所在地的人民代表大会及其常委会和法律规定的较大的市的人民代表大会及其常委会制定的地方性法规，民族自治地方制定的自治条例和单行条例等。至于法律制度，则是指法律的制定、遵守、适用、监督以及实施保障等一系列制度。然而现代法制不仅仅是静态意义上的一套法律和法律制度，就其更深层的涵义来说，现代法制是指按照民主原则把国家事务制度化法律化并严格地依法办事的一种治国方式，它要求国家必须有法律，人人都应在法律之下，不允许任何人置身于法律之上而不遵守法律。为此，法律功能必须普遍化，必须具有自主性、权威性。在这个意义上，“法制”、“法治”、“法律化”是通用的，它不仅是法律发展的现代化形态，同时也是衡量社会形态是否实现现代化的重要尺度。

教育进入法律调节领域，这是现代社会与现代教育的必然要求。在现代社会产生以前，由于经济生活落后，社会交往隔绝，不同等级之间界限森严，因此教育的功能以及由此而产生的受教育机会、教育制度、教育内容等都不能不受到极大的限制。受教育机会为少数人所有，主要为社会的政治需要服务。学校的规模狭小，主要是教师、学生、家长之间的私人活动，调整相互之间的关系并不需要法律这种手段，因此也就不存在现代意义上的教育法制。

教育法制是现代社会对教育的一种新型的调控组织形式，是伴随着教育的普及发展而形成和发展起来的一个法律调节领域。一百多年来，教育已逐步发展成为一项大规模的社会性事业，对社会发展起着举足轻重的作用。这就从客观上要求扩大国家直接干预和调整文化教育发展的职能，更有效地发挥国家管理教育事业的作用。然而，如果没有具有强制作用的法律的维持，教育的国家化几乎是不可能的。因此，凭借法律制度来实现国家对教育的计划、指挥、协调和控制就是各国教育走上现代化的一个标志。

二、教育立法的历史发展及特点

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教育行政系统，对从初等教育直至高等教育的整个教育系统实施行政管理。教育立法更受重视 大量有关教育的法规相继产生 丰富了教育法制的内容。国家通过法律手段更多地干预教育，从而大大推进了教育的普及与发展。同时，人们对教育的要求也有了很大变化。人们普遍认识到，教育是提高国民素质的工具，小到个人谋生，大到国家进步和民族生存，都有赖于教育的发展与普及。为此不少国家在宪法和其他有关法律中规定了发展与普及教育的国家责任 通过法律保证每一个人都能获得受教育的机会。除了宪法和议会立法之外，行政立法在这一时期获得了相当的发展。由于法律对教育的调整作用迅速增强，教育法的内容和调整手段也日益复杂化。为了提高行政效率，同时也为了更好地以法行政，各国除了主要的教育法律之外，普遍都把相当一部分教育立法的任务交由行政机关去执行。各国行政机关通过它所取得的行政立

法权，有可能根据需要进行经常性的行政立法活动。从教育法的数量看，行政机关制定的规范性文件数量已大大超过立法机关的立法。

第二次世界大战以来，世界各国的教育由于社会经济和科学技术发展的牵动而呈现出一幅突飞猛进的发展图景，同时交织着挑战与变革。义务教育的年限一次次延长，职业教育的比重不断加强，高等教育出现了大众化的趋势。传统的学制向各个方向延伸，出现了学前教育、研究生教育、回归教育、业余教育等等新的教育领域，学校教育正在向终身教育的方向发展。教育的这一变化大大加强了它的综合社会效应，促进了教育在经济、政治、军事、文化等各个社会领域中的职能的全面发挥。不仅如此，现代教育还从根本上改革了人的面貌，使人的潜能得到极大的发挥，人的精神生活日益丰富。在这种情况下，人们开始把教育看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，有利于促进个性的丰富和全面发展的，有助于探索和开拓新生活的教育。教育的这些巨大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，这就要求把教育看作一个整体和社会大系统的一个组成部分，把教育法制看作一项综合性的法治工程，在加强教育法制建设的同时注重教育法治工程与整个社会工程的协调。这一时期的教育法制建设表现为它自觉地、主动地适应社会整体发展的需要，全面地进入教育领域，系统地认识它所调整的对象，合理地调节教育领域中发生的各种社会关系。因此，教育法在广度和深度两个方面都有了飞跃发展。许多国家在二战后纷纷制定了教育基本法或具有基本性质的学校总法，并对已有的教育法规进行整理、汇编，使之系统化，以便更好地协调本国的教育立法。在这一基础上形成了一个和谐统一、严密完备的教育法体系，有效地对教育发挥着综合调节作用。不仅如此，这一时期的教育立法更加明确地确定了教育领域中的各种权利与义

务关系，体现人们在教育方面的价值存在、现实利益和平等要求，在教育立法上更多地贯彻公平原则，保证与现代社会经济相适应的教育的价值目标和功利要求的实现，使教育活动这一具有个性色彩和创造精神的过程的正常进行有了法律的保障。

从教育立法发展的历史可以看出，教育法制是现代国家教育发展的重要特征。在许多发达国家，当教育问题关系到国家的根本利益时，它们都无一例外地求诸法律，法律就成了保证、巩固、促进和发展教育的一项基本措施。当然，由于社会制度和法律制度的不同，各国对法的利用以及所强调的侧重点是各不相同的。但各国的教育法都体现了国家对教育的干预和管理，或者统称为国家调控教育的原则，这种调控在大多数情况下都是通过行政行为而实现的。因此，一般都把教育法视为公法，看成是行政法的一个分支。但是，由于教育管理内容庞杂，从实践的观点看，很难将它纳于单一的部门。特别是从 50 年代以来，科学技术的迅速发展以及科学技术与生产的紧密结合带动了经济的空前发展，使许多发达国家的社会关系发生了剧烈的分化和改组。反映在教育上则表现为：教育事业的急剧膨胀使原来相对显得较为次要的国家与教育的关系变得非常重要；教育一内部结构日益复杂，使原来的调整手段相形见绌；教育与社会相互作用的增强以及教育对社会的全面渗透不仅使原来已经存在的教育外部关系日益引起社会的关注，而且造成了一系列全新的社会关系。教育的发展不断提出新的法律要求，法律大规模地向教育的各个层次渗透，一些原来不属于法律调节的社会关系，开始运用法律调节手段。众多的调节教育领域中各种社会关系的法律规范逐渐构成了若干具体的法律制度，如义务教育制度、职业培训制度、高等教育制度、招生考试制度、教育证书制度、学位制度、教师职务评定和聘任制度、课程指导制度、教科书制度、奖学金、助学金、贷学金制度等等。这些法律制度之间相互联系、相互协调、相互制约，构成

一类以性质相同的社会关系为其调整对象的法律有机体。这是一个以行政法为主体，民法相配合，辅之以必要的刑法手段，并以其他法律手段为适当保障手段的完整的教育法律调控机制。实践证明，这样一个法律机制反映了现代教育组织、运行和管理的本质特征和内在要求，对教育事业的发展起到了保证和促进的作用。

从国外教育法的调整对象看，主要涉及这样一些关系：政府内部（中央与地方、部门与部门之间）的教育职权分配关系、学校与政府的关系、学校与社会的关系、学校与教职员的关系、学校与学生的关系等等。这些关系尽管错综复杂，但依据特征的不同可以分为两类，即具有纵向隶属性特征的教育行政关系和具有横向对等性特征的教育民事关系。如日本，一般把教育法所确认和调整的社会关系划分为第一法律关系和第二法律关系。第一法律关系是指国家、地方自治体、教育行政机关、学校、教员、社会教育机构教职员以及与教育有关的机构之间职权职责所构成的法律关系，这类关系一般都属于行政法律关系；第二法律关系是指国家、地方自治体、教育行政机关、教育机构与青少年、学生、父母、国民、研究者、出版社等主体之间矛盾纠纷所构成的法律关系，这类关系中的相当一部分属民事法律关系。明确这一点是很重要的，因为它关系到如何确定教育法律关系的不同主体，如何确定这些主体间权义关系的形式等。例如，由于学校处于性质不同的社会关系之中 因此在许多国家都被赋予双重法律地位。联邦德国的《高等教育总法》规定“高等学校既是公法团体，同时也是国家机构”；高等学校以法人的身份处理学校事务 以国家机构的身份履行政府事务”。许多国家在赋予学校充分的办学自主权的同时，对学校法人的权能作出了某种限制，使其符合国家意志和公益性要求。

国外教育法在调整方法上，也有其自身的特点，因为教育法虽然仍保留了国家强制力的形式，但这种形式的适用范围和强度，

与其他法相比有很大的不同。教育法的实施不仅要通过国家强制力的形式，同时还要依靠各种社会力量的维护、各方主体的自律来实现。当然这并不是说教育法不须运用法律制裁的手段，对应予追究的违反教育法的行为，必须依照教育法的规定，追究违法行为人的法律责任，给予一定的法律制裁。国外教育法规定的法律责任主要是一种行政法律责任，这与教育法的行政法性质是一致的。其主要内容有：违反关于学校设置、招生、停办的规定；不按法定手续变更学校举办人，不按规定使用和变更学校名称，招收不符合条件的学生入学；不按规定授予学位；违背规定的教学计划，不能完成法定的教日；不公开招聘教师等等。以上列举的主要是违反职责方面的行为。除此之外还包括侵害他人权利的侵权行为，例如收取不符合规定的费用、对教师、学生的处理显失公平以及对学生安全、健康方面的保护失当等，都有可能造成对相对人合法权益的侵害。对上述违法行为的制裁一般属于行政制裁。但是如果以上违法行为同时涉及民事范围或触犯了刑法，那么除了承担行政责任，受到行政制裁外，还要承担民事责任或刑事责任。

以上我们介绍了国外教育立法的发展历史及国外教育法的若干特点。当然，资本主义国家的法制首先是为资产阶级服务的，因而本质上呈现为与大多数人相对立的外部力量。这些国家尽管确立了教育的法制原则，但这种法律调节仍然是以对劳动人民的种种限制为前提的，教育中的阶级歧视、种族歧视、性别歧视仍然是不可否认的事实。但法制化本身必然要求促进法律的形式合理化和功能普遍化，从而使法律有可能在新的范围内施加影响。可以说，资本主义国家的教育普及与发展，正是在法律的保护和促进下才得以实现的。

第二节 我国的教育法制建设

我国建国后的法制建设，是在废除建国前的旧法的前提下开展起来的，是在总结我国革命根据地法制建设经验的基础上成长起来的。这一发展进程历经风风雨雨。教育法制建设同样也经历了一条曲折而漫长的发展道路。

一、建国以来教育法制建设的发展

1949年1月，中国共产党发表了《废除伪宪法、伪法统等八项条件的声明》，2月又发布了《关于废除国民党六法全书与确定解放区的司法原则的指示》宣布废除旧法 建立新法。伴随着这样一个转折，开始了我国社会主义的法制建设。

1949年9月，在北京举行了中国人民政治协商会议，制定并通过了中华人民共和国的建国纲领，即《中国人民政治协商会议共同纲领》。其中关于教育的条文为新中国的教育规定了基本的方向和政策。10月1日，中华人民共和国成立。为了彻底推翻帝国主义、封建主义和官僚买办主义的统治，人民政权彻底废除了国民党政权的旧法律 代之以人民自己的法律。在教育方面“从帝国主义手里收回了教育主权，妥善接收了全国的学校；取消了国民党反动派对学校的法西斯教育和特务统治；建立起社会主义的教育制度”。^① 这一时期的教育立法是围绕着这一任务展开的。1949年12月，成立不久的中央人民政府教育部召开了第一次全国教育工作会议，会议通过的决议根据《中国人民政治协商会议共同纲领》的规定，以老解放区的教育经验为基础，吸收旧中国教育有用的经验，学习苏联教育的先进经验，为新中国的教育建设规定了明确的发展方向。1950年12月 政务院颁布了《关于处

^① 1958年9月19日《中共中央、国务院关于教育工作的指示》。

理接收美国津贴的文化教育救济机关及宗教团体的方针的决定》。1951年10月，政务院颁布了《关于改革学制的决定》。1952年9月颁布了《关于接办私立中、小学的指示》还陆续颁布了幼儿园、小学、中学和中等专业学校的暂行规程。高等教育方面于1950年颁布了《高等学校暂行规程》和《专科学校暂行规程》。内容所及包括教育事业的计划管理、中小学教育的改进与发展、课程改革、学校领导关系、师资的管理、培养与调配等各个方面。这些教育法规有力地配合了解放初期的学制改革、旧学校的接管与接办、贯彻革命的思想政治教育、实行向工农开门的方针、进行院系调整等项教育工作。

1954年，第一届全国人民代表大会第一次会议通过了新中国第一部宪法，这部宪法是在共同纲领的基础上产生的，同时又是对共同纲领的发展。共同纲领所规定的各项原则被肯定下来，成为宪法的根本原则。同时，作为我国第一部社会主义类型的宪法，1954年宪法含有两项基本原则，即社会主义原则和民主原则。宪法对于教育的规定，充分地体现了以上的宪法原则。

但是，由于认识上的原因，在我国，从建国之初就一直存在着一种轻视、忽视法制的倾向。虽然1954年宪法促成了法制建设的高潮，但法制观念并没有在各级干部和人民群众中植根，不守法的倾向没有得到有力的纠正，以致一遇风浪就遭受重大挫折。

1958年，为了纠正学习苏联经验过程中出现的缺点，创立适合中国情况的社会主义教育制度，在全国开展了以勤工俭学、教育与生产劳动相结合为中心的教育革命。这场改革在一定程度上突破了苏联教育经验的局限性，为教育的发展开拓了新的途径。但同时也出现了“左”的错误，必要的法规制度遭到破坏，出现了无政府主义的盲目状态。例如教师和学生参加生产劳动过多，忽视了课堂教学与教师的指导作用，打乱了正常的教学秩序，降低了教学的质量。此外，在改革中不适当地开展了“拔白旗”、批判

“反动学术权威”的群众运动 伤害了知识分子的积极性。因此从 1961 年起，对教育进行了调整、巩固、充实、提高，通过总结经验，制定条例，纠正实际工作中的失误。教育部按照中共中央的指示，于 1961 年草拟了《教育部直属高等学校暂行工作条例》（简称《高教六十条》）和《全日制中学暂行工作条例》、《全日制小学暂行工作条例》（简称《中学五十条》、《小学四十条》）总结了建国以来 特别是 1958 年教改以来的正反两方面经验，为各级学校工作规定了明确的工作方针。

1966 年“文化大革命”爆发 国家的立法工作完全停顿，50 年代以来制定的一批法律、法规丧失了权威性，司法工作也失去了其应有的独立性。法律不仅没有可能向社会生活各个领域进行渗透 反而受到各种非法律手段的侵蚀和支配。“人治”成为当时的最高抉择。一直到 1976 年粉碎“四人帮”以后，颠倒的历史才重新颠倒过来。教育界在拨乱反正的基础上，恢复了学校的教学秩序 重新颁发了大、中、小学《工作条例》。特别是十一届三中全会提出了党的工作重点的转移，并着重强调了健全党规、党法和民主集中制，提出了加强社会主义民主和法制建设的任务。这标志着法制建设在经过长期的曲折和徘徊之后，终于进入划时代的新时期，教育立法也出现了崭新的面貌。1982 年 12 月 第五届全国人民代表大会第五次会议制定了新的宪法，这是我国法制建设史上最重要的里程碑。1982 年宪法规定了国家的法制原则，它庄严宣布：“一切国家机关和武装力量、各政党和社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”这一规定树立了宪法和法律的权威 反映了人民的意志 是建国 30 多年法制建设经验和教训的总结。宪法有关教育的规定，为教育法的制定，为依法治教提供了最高的宪法依据。除此之外，在教育方面，1980 年 2 月，第五届全国人民代表大会常务委员会

第十三次会议通过了《中华人民共和国学位条例》。这是建国以来由最高权力机关制定的第一部有关教育的法律。1986年4月,第六届全国人民代表大会第四次会议通过了《中华人民共和国义务教育法》,它以法律的形式规定国家实施九年义务教育。这一法律对提高民族素质,推进社会主义现代化建设,加强教育法制都有重要的影响。1993年10月,第八届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过了《中华人民共和国教师法》。这部法律明确了教师在我国社会主义现代化建设中的重要地位,对教师的权利、义务、任用、考核、培训和待遇等方面作了全面的规定,是我国教师队伍走向规范化、法制化的根本保障。1995年3月,第八届全国人民代表大会第三次会议通过了《中华人民共和国教育法》,这标志着我国教育法制建设进入一个新的发展时期。它对于确保教育在国民经济和社会发展中的战略地位,落实国家优先发展教育的重大决策,促进教育的改革与发展,实现建立社会主义市场经济体制和社会主义现代化建设的宏伟目标,具有重大的现实意义和深远的历史意义。

除此之外,80年代以来国务院还制定了十几部教育行政法规,如《残疾人教育条例》、《教学成果奖励条例》等,并对建国以来制定的数百件教育行政法规进行了整理和汇编工作。各地有权制定地方性法规的人民代表大会及其常务委员会,也根据自己所辖地区教育发展的需要和可能,颁布了一系列地方性法规,大大丰富了教育法的内容。

二、我国教育法制建设的展望

40年来,我国已经建立了一个比较完整的教育体系,对社会主义现代化建设发挥着重要的作用。同时,在总结建国以来正反两方面政权建设经验和立法经验的基础上,教育法制建设已经走上正轨,一个以法治教的新局面正在逐步形成。特别是《教育法》的颁布实施,使加快立法步伐,推进依法治教的工作出现了

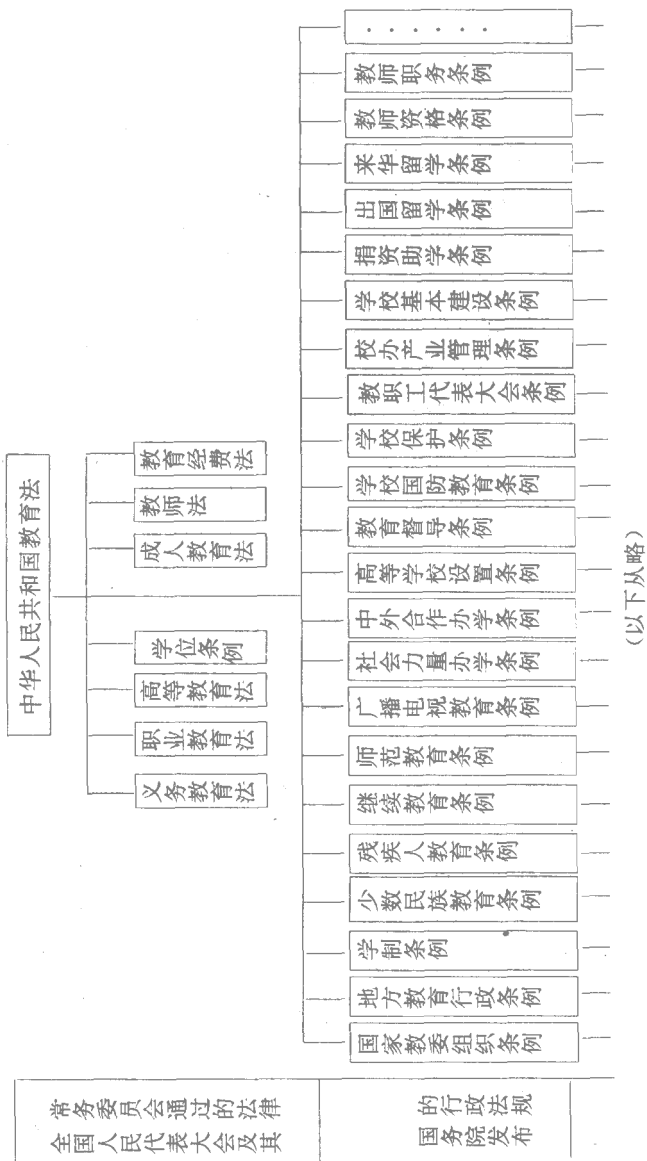
一个新的高潮。《职业教育法》已由全国人大常委会审议通过。《高等教育法草案》近期内也将完成调研和起草。此外还有一批法律、法规和规章列入了立法规划。如《成人教育法（草案）》、《学校国防教育条例》、《少数民族教育条例》、《学制条例》、《社会力量办学条例》、《教育督导条例》、《学校保护条例》、《教职工代表大会条例》、《校办产业管理条例》、《师范教育条例》、《继续教育条例》、《教师职务条例》、《学生实习和社会实践工作条例》、《地方教育附加费征收管理规定》、《捐资助学条例》、《学校基本建设条例》、《广播电视教育条例》、《学业证书管理办法》、《教育评估办法》、《学校及其他教育机构登记注册办法》、《学校收费管理办法》、《学校校长选任办法》、《教师聘任办法》、《教师考核办法》、《教职员管理规定》、《家庭困难学生就学资助办法》、《工读教育规程》、《学生申诉办法》、《教育行政处罚办法》等。

当然，从体系化的角度来看我国当前教育立法的现状，则显然还没有完全形成一个内容和谐一致、形式完整统一的有机整体。但是，我国教育法体系的基本框架由此已经可以初见轮廓。这一法律体系，根据制定机关的不同和法律形式的不同，可以划分为不同的层次，根据法律规范内容的不同，可以划分为不同的部门。具体地说，我国的教育法体系将由纵向 4 个层次和横向 6 个部门构成（见下图）。

教育法是我国教育法体系的第一个层次。它是以宪法为依据制定的基本法律，主要规定我国教育的基本性质、地位、任务、基本法律原则和基本教育制度等。教育法是全部教育法规的“母法”是协调教育部门内部以及教育部门与其他社会部门相互关系的基本准则，也是制定教育部门其他法律法规的依据。作为教育领域的基本法律，教育法由全国人民代表大会制定。

部门教育法是我国教育法体系的第二个层次，主要调整各个教育部门的内外部关系。根据规范内容的不同以及我国的具体国

我国教育法体系示意图



情和实际需要，大致由义务教育法、职业教育法、高等教育法、成人教育法、教师法和教育经费法 6 个部门组成。每一部门由全国人民代表大会常务委员会制定单行法律。单行法律分述如下：

义务教育法是调整实施义务教育而产生的各种社会关系的单行法。我国义务教育包括通常意义的普通初等教育和普通初级中学教育，因此，义务教育法的调整范围主要包括实施普通小学教育、普通初级中学教育中产生的重要关系和问题。

职业教育法是以实施职业教育涉及的社会关系为调整范围的单行法。在我国，职业教育包括各级各类职业学校教育和各种形式的职业培训。

高等教育法是以高等教育部门内外部关系为调整范围的单行法。我国高等教育通常包括专科教育、本科教育和研究生教育等不同层次，这些都应纳入高等教育法的调整范围。有关学位授予工作中产生的关系及问题也应属于高等教育法调整和规范的范畴。因此，已经颁布实施的《学位条例》当然也是包括在这一部类中的。从调整的范围看，除了高等学校的研究生教育之外，还包括科学研究机构实施的研究生教育。

成人教育法是调整成人教育部门内外部关系的单行法。我国成人教育形式复杂，根据不同的标准可以有不同的分类。例如，根据培养对象的不同可以分为工人教育、农民教育、干部教育等；根据培养目标的不同可以分为学历教育和非学历教育；根据程度的不同可分为初等、中等和高等成人教育；根据教学形式不同又可分为广播、电视、函授、面授、自学考试等不同形式的教育。

教师法是调整教育教学活动中以教师为一方而产生的社会关系的单行法。随着现代社会和现代教育的发展，教师已经成为一种人数最多的职业，同时也是教育事业发展的一个最重要的因素，因而构成了教育调整的一个相对独立的部门。我国教师法调整的主要问题有教师的法律地位、待遇、权利义务、任职资格、职

务评定、评价考核、进修提高以及师资培养等方面的内容。

教育经费法就是就教育经费的来源、分配、使用中产生的种种关系和问题而制定的单行法。由于教育事业规模宏大，教育经费的开支在国家预算中占据着重要的地位。教育经费一般包括教育基本建设费、教师工资和其他费用几个部分。其来源各国由于国家体制不同而有较大的区别。我国的教育经费由于缺乏法律保障，因此在国民经济中的分配比例一直偏低，成了普及和发展教育的掣肘。教育经费来源渠道比较单一，社会力量尚未得到充分调动，现行教育经费管理体制造成经费筹措、分配与作用的脱节，不利于统筹规划教育事业的发展。教育经费管理制度不严，资金使用效率较低，甚至发生挤占、挪用教育经费、铺张浪费等现象。鉴于以上情况，我国很有必要对教育经费进行高层次的立法，以法律的形式对教育经费在国民经济中的分配比例、教育经费的来源、分配、使用、监督等作出规定，建立一个科学、合理的教育经费体制。

教育行政法规是教育法体系的第三个层次，主要是为实施教育法和各单行法而制定的规范性文件。此外，属于较为具体的问题，教育法或各单行法未予规范的问题，也可由行政法规来加以规定。属于这一层次的行政法规由国务院制定和发布，它应是我国教育法的主体，我们列举了 20 多个方面，还可以根据教育事业发展的需要予以增加。

地方性法规 自治条例、单行条例和规章是教育法体系的第四个层次。其中地方性法规是省、直辖市和有地方立法权的人民代表大会及其常务委员会为执行国家有关教育的法律、行政法规，根据本行政区域的实际需要而制定的规范性文件。自治条例、单行条例则是民族自治地方的人民代表大会依照当地民族的政治、经济和文化的特点制定的规范性文件。地方性法规和自治条例、单行条例规范各地方政治、经济和文化等各方面的活动，其中有

关教育活动的法律规范是教育法体系的主要组成部分。

教育行政法规，是教育法规体系的第五个层次，属于这一层次的行政规章一般由国务院各部、委制定和发布，其效力要低于行政法规。规章的制定主要依据法律和行政法规，并且可以因实际工作的需要而变化，这里不具体列举。此外，省、自治区、直辖市以及省、自治区人民政府所在地和经国务院批准的较大的市人民政府，根据行政需要而制定的规章，也是这一层次不可缺少的一部分内容。由于各地实际情况的差异，因此，这一层次的法规也就因地制宜。

以上是我国教育法体系的基本轮廓。建立完备的教育法制 实现依法治教，这是我国社会主义教育事业发展的客观要求，也是我们总结历史上的经验教训得出的深刻结论。我国从鸦片战争起，就不断遭受到帝国主义列强的侵略和掠夺，沦为半殖民地半封建的大国。无论是清政权还是北洋军阀或国民党反动派，都是实行专制，反对法制的。因此可以说，现代意义的法制在中国从来没有得到过独立的发展。产生于这一环境中的中国现代教育制度及其立法，从一开始起就不能不打上半殖民地半封建的印记。新中国的诞生结束了我国半殖民地半封建社会的历史，建立了社会主义制度。为我国教育的普及和发展创造了一切必要的前提。但是从建国一直到“文化大革命”结束为止，教育法制建设却经历了一段曲折而不平坦的道路。党的十一届三中全会以来，我国的教育立法有了很大进展，但是对比某些发达国家，我国的教育法制建设仍然相当落后。因此，建立健全教育法制仍是一项艰巨而繁重的任务。健全的教育法制大致应当体现在如下几个方面：

1. 有完善的法制保证贯彻国家对于教育的基本方针、政策，明确教育的地位和作用，规定教育的根本任务，使各级各类教育的培养目标、学制、各级各类学校的规格及基本的管理制度规范化，为教育行政管理提供明确的依据和目标。