教育法律基础

喻长志　主　编

安徽大学出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

前　言

在改革开放和现代化建设新时期，邓小平同志反复强调，实现社会主义现代化，科技是关键，教育是基础。中国共产党第十四次全国代表大会在建设有中国特色社会主义理论指导下，明确指出：“必须把教育摆在优先发展的战略地位，努力提高全民族的思想道德和科学文化水平，这是实现我国现代化的根本大计。”中国共产党第十五次全国代表大会提出了跨世纪社会主义现代化建设的宏伟目标与任务，对落实科教兴国战略做出了全面部署。在世纪之交的重要时刻，江泽民同志又深刻指出：“当今世界以信息技术为主要标志的科技进步日新月异，高科技成果向现实生产力的转化越来越快，初见端倪的知识经济预示人类的经济社会生活将发生新的巨大变化。”21世纪，国家的综合国力的增强和国际竞争能力提高将越来越取决于教育发展、科学技术和知识创新的水平，教育始终处于优先发展的战略地位。

与此同时，江泽民同志在十五大报告中提出了“依法治国，建设社会主义法治国家”的世纪目标。“依法治国”第一次在党的纲领性文件中被确定为中国共产党领导全国人民治理国家的基本战略，这是邓小平民主法制理论的重大发展，是我国民主法制建设的一大飞跃。依法治教是依法治国不可缺少的一个组成部分，是贯彻实施党中央“科教兴国”战略的重要保证。为了切实保证教育事业优先发展的战略地位，我国自80年代以来，把教育法制建设提到重要的议事日程，教育立法工作取得了明显进步。1980年2月

12日，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》，这是新中国成立以来第一部由最高权力机构以立法形式制定的专门教育法规。此后，我国教育立法工作稳步推进，相继颁布了《中华人民共和国义务教育法》、《中华人民共和国教师法》、《中华人民共和国教育法》、《中华人民共和国职业教育法》、《中华人民共和国高等教育法》。除上述教育法律之外，80年代以来我国还制定了多个具有法律效力的教育规章与条例，诸如《扫除文盲工作条例》、《教师资格条例》等。

我国教育立法工作快速推进，标志着我国教育事业的兴旺发达，同时也反映着教育改革与发展对于加强教育立法的迫切需要。特别是1995年3月18日第八届全国人民代表大会第三次会议审议通过了《中华人民共和国教育法》，该法的颁布和施行不仅是我国教育立法史上的一个新的里程碑，而且为我国的依法治教和教育法学的研究提供了新的基本依据，标志着我国教育工作开始进入一个全面依法治教的新时期。实施依法治教的教育管理方略，对于加强教育法制建设，确保教育优先发展的战略地位，坚持教育的社会主义方向，促进教育的改革和发展，维护教育法律关系主体的合法权益，保证我国教育事业在法制化的轨道上健康有序地发展，为我国社会主义建设事业打下坚实基础等方面具有不可取代的重要作用。

在教育改革与发展的实践中，一方面，随着各种重要教育法规的颁行，我国的教育事业开始出现有法可依、依法治教的局面；另一方面，由于历史和现实的种种原因，广大教育工作者乃至社会各界的教育法律意识尚未得到普遍增强，有法不依，甚至违反教育法规办教育的现象时有发生。究其原因，主要是人们对教育法规学习得不够充分，理解不够深入，执法不够到位。在各类法律教育当中，教育法律教育仍处于比较薄弱的状态。

为了改变这种状态，使广大教育工作者乃至全社会对教育法

规有所认识和把握，并能自觉运用教育法律武器，我们编写了《教育法律基础》一书。这本书主要是为中小学、幼儿园教师和五年制师范学校的学生编写的。他们是在职的和未来的中小学、幼儿园教师，是我国基础教育的主体，他们的教育法律意识与观念，直接关系到整个民族法律意识的提高，直接关系到未来国家公民的素质状况。因此，积极组织中小学、幼儿园教师和师范院校的学生深入学习教育法规是一项不可忽视的工作与任务。

在编写这本教材的过程中，考虑到学校以及教育主管部门是实施对未成年人保护和对未成年人犯罪预防的重要主体，因此我们还把《未成年人保护法》和《预防未成年人犯罪法》纳入到教材中。同时，为了使教育法律关系主体尤其是学生、教师和学校能更好地维护自身权益，我们特编入《教育法律救济》一章。实体与程序相结合，使全书体系相对完备，具有一定的可操作性。

全书共分九章：第一章，喻长志；第二章，钱结海；第三章，张红梅；第四章，葛步红；第五章，葛步红；第六章，张红梅；第七章，喻长志；第八章，钱结海；第九章，钱结海。全书由喻长志主编。本书在编写过程中得到了安徽省教育厅师范处领导和部分师范学校、教师进修学校领导及同仁们的支持，高级律师陈安义对部分章节提出了宝贵意见。在此一并致谢。

五年制师范课程、教材体系改革，已迫在眉睫，时不待人。编写本书是初步的尝试。本书容量有限，尚且一些教育法规还在建立和完善过程中，同时随着中国的入世，原有法规中的部分内容还要作调整，因此本书也仅囿于当前已颁行的一些重要法律，而且有待不断完善。因时间紧迫，编写人员水平有限，本书肯定存在粗糙浅陋之处，敬请读者能批评指正。

喻长志

2001年12月

目　录

前　言……（1）
第一章　教育法概述……（1）
第一节　教育法的概念……（1）
第二节　教育法的历史发展……（3）
第三节　教育法的特点和作用……（7）
第四节　教育法的形式……（10）
第五节　教育法的制定和效力……（13）
第六节　教育法律规范……（16）
第七节　教育法律关系……（20）
第八节　教育法的实施……（30）
第二章　教育法……（36）
第一节　教育法的制定和实施……（36）
第二节　我国教育的基本原则……（39）
第三节　我国教育基本制度……（45）
第四节　学校及其他教育机构……（53）
第五节　受教育者……（61）
第六节　教育与社会……（70）
第七节　教育投入与对外交流……（77）
第三章　义务教育法……（82）
第一节　义务教育概述……（83）

需要全本请访问 www.ertongbook.com

第二节　义务教育的基本制度……（90）
第三节　义务教育法的主要内容……（94）
第四节　义务教育的法律责任……（105）
第五节　教师在实施义务教育中的义务和权利……（111）
第四章　教师法……（117）
第一节　《教师法》概述……（117）
第二节　教师的权利和义务……（121）
第三节　教师的管理制度……（133）
第四节　《教师法》关于法律责任的规定……（145）
第五章　未成年人保护法……（155）
第一节　《未成年人保护法》概述……（155）
第二节　《未成年人保护法》的主要内容……（160）
第三节　《未成年人保护法》法律责任的规定
及《未成年人保护法》的实施……（173）
第六章　预防未成年人犯罪法……（176）
第一节　概述……（176）
第二节　《预防未成年人犯罪法》的主要内容……（184）
第三节　法律责任……（201）
第七章　幼儿园工作规程……（205）
第一节　实施《幼儿园工作规程》的意义……（205）
第二节　《规程》的主要内容……（209）
第八章　中小学校常见的违法行为……（217）
第一节　中小学校常见的违反教育法的行为……（217）
第二节　中小学校常见的违反治安管理的行为……（231）
第三节　中小学校常见的犯罪行为……（235）
第四节　民事法律关系中的学校……（244）
第九章　教育法律救济……（249）

第一节　教育法律救济概述……（249）
第二节　教育申诉制度……（252）
第三节　教育行政复议……（258）
第四节　教育行政诉讼……（263）
第五节　教育行政赔偿……（270）
附　录……（279）

第一章　教育法概述

第一节　教育法的概念

一、教育法的概念

法是体现统治阶级意志，由国家制定或认可的并以国家强制力保证其实施的行为规范的总和。作为阶级统治或对社会关系进行强制调整的一个重要组成部分，教育法是体现统治阶级在教育方面意志的、由国家制定或认可的，并以国家强制力保证实施的教育活动的行为规则（也称行为规范）的总称。

教育法、教育法律、教育法规在广义上使用时是同义词，可以相互替代。

对教育法的概念可从五个方面加以理解：

（一）教育法是一种行为规范

法是诸多社会行为规范中的一种，只是这种行为规范由法律加以确定并予以强制实施而已。教育法所确定的行为规范，旨在为教育活动提供权威的行为标准，为人们在教育活动中所模仿和遵守，使人们能够按照统一的标准来处理问题，从而为教育的稳定实施提供有力的保证。

（二）教育法是国家制定或认可的行为规范

在人类社会生活中的道德规范、宗教教规、风俗习惯等，虽然也是人们在一定范围内所遵守的行为规范，但这些行为规范不是

由国家制定或国家认可的，而是在长期社会生活中逐渐形成的。而只有那些经特定国家机关依特定程序制定或认可的行为规范才是法，它是国家意志的体现。只有国家制定或认可的关于教育活动的行为规范才是教育法，教育学等提出的教育原则、方法等都不是教育法。

（三）教育法是统治阶级意志在教育方面的体现

法的本质就是统治阶级意志的体现。只有统治阶级才有条件通过国家这一阶级统治工具，依照一定的立法程序，将自己的阶级意志转变为国家意志的法律。在阶级社会里，教育法是统治阶级意志在教育方面的体现。一方面，从来就没有所谓的“全民共同意志”，另一方面，也是为维护统治阶级整体利益，并排除统治阶级中某个党派、阶层、集团或个别成员的“恣意横行”（马克思语）。

社会主义的教育法，是工人阶级意志在教育方面的集中体现，同时也代表广大人民在教育方面的意愿，是阶级性、国家性和人民性的高度统一。这是我国教育法的本质所在。

（四）教育法是以国家强制力保证实施的行为规则

法是以国家强制力保证其实施的。为保证法律的实施，对违法行为必须给予制裁，没有违法制裁就没有法，就不能从根本上保证阶级利益的实现。法的国家强制力具体表现在两个方面：它不但对每一个社会成员都具有强制力，而且对国家机关本身同样具有约束力。

我国的教育法，作为体现工人阶级及广大人民意志的法，一般都要依靠人民群众或国家机关自觉遵守和执行，但如果教育法在实施过程中遇到阻碍或被破坏，则必须通过国家强制措施使教育法得以实现。

教育法的实施同教育道德遵守、教育政策的实施有着本质的区别。教育道德遵守主要是靠舆论、信念、习惯和教育等力量去维护，教育政策的实施主要靠宣传教育和深入细致的思想工作、组织

工作去推动。违反教育政策、违背教育道德的行为，固然也要受到党纪、政纪的制裁或舆论的谴责，这种制裁有时也带有一定的强制性质，但这与实施教育法所依靠的国家强制力在本质上是不同的。

（五）教育法是调整教育活动的行为准则

从范围来讲，教育法调整的是在教育活动中形成的各种社会关系。这里所讲的“教育活动”，专指有目的、有意识、有组织培养人的教育活动以及与此紧密相关的其他任务，包括举办、管理、实施、接受和参与教育活动。在教育活动中形成的社会关系包括教育内部关系、外部关系。只有因教育活动而形成的这些关系，才是教育法所调整的范围，其他社会关系，如教师与学生的借贷关系则属于民法调整的范围。

第二节　教育法的历史发展

一、教育法的起源

教育法和其他法律一样，不是从来就有的，而是社会发展到一定阶段时出现的一种历史现象。教育法既是一个阶级概念，又是一个历史范畴，有它自己产生、发展和消亡的一般规律。教育法是阶级社会的产物，它与法的一般发展过程完全一致。

在原始社会，教育结合在生产劳动和社会生活之中，没有专门的教育机构和专职教师，年轻的后代是在生产劳动和社会生活的实践中接受长辈的教育。原始社会的教育没有阶级性，这个时期教育主要是靠社会风俗习惯、礼仪、宗教祭礼等来维持，不存在教育法。

二、剥削阶级的教育法

剥削阶级的教育法包括奴隶社会的教育法、封建社会的教育法、资本主义社会的教育法。

在奴隶社会，教育开始从生产劳动和社会生活中分离出来，成

为一种单独的事业。一部分人专门从事教育工作，学校也应运而生了。奴隶社会的教育具有明显的阶级性。“学在官府”，只有奴隶主子弟才能入学学习。奴隶主通过学校传播统治阶级思想，并把自己的子女培养成国家大大小小的统治者。当时的统治阶级为了维护自己对教育的垄断、巩固自己的统治地位，制定了一些有关学校教育的法律规范。可以说，教育法产生于奴隶社会。

在封建社会，随着政治、经济和文化的发展，对学校教育提出了新的要求，官学与私学并存。封建社会地主阶级控制着教育，并使之为封建统治服务。这个时期的教育法反映了封建地主阶级的意志。

唐代的中央官学设有“二馆六学”。学校制度规定：弘文馆、崇文馆招收皇亲、大臣的子孙；四门学收七品以上文武官员的子孙；书学、算学、律学则收八品以下官员的子孙及“庶人通其学者”。私学在表面上虽然人人都可进入，但大多数劳动人民子弟由于交不起“束脩”而被排斥在学校门外。

资本主义社会代替封建社会，是人类社会历史上一大进步。在资本主义社会，资本主义生产的发展，对教育提出了更高的要求，不仅要求扩大劳动者的数量，而且要求提高劳动者的质量。这种要求反映在资本主义社会的法律中。由于资本主义社会是在同腐朽的封建势力和宗教统治进行激烈的斗争中诞生的，所以资本主义社会的教育法是以与封建社会不同的面貌出现的，无论是在立法的程序上，还是在法的内容上，都比封建社会前进了一大步。特别是自20世纪60年代以来，资本主义社会的教育法有了新的发展，这种新发展体现在不同程度的民主化的趋势上。

在美国联邦教育法方面，1964年《民权法》要求取消公立学校中的种族隔离；1968年《双语教育法》、1972年《印第安人教育法》规定了印第安人教育机会均等；1973年《重新适应法》和1975年《残疾儿童教育法》禁止在教育活动中歧视残疾人，并要求学校提

需要全本请访问 www.ertongbook.com

供辅助用具等。

从一些资本主义国家教育法规中的民主化趋势，我们可以看出资本主义社会的教育法具有合理的成分。当然我们更应看到，资本主义教育法中的一些合理成分主要是工人阶级和广大人民斗争的结果。除此之外，还有经济方面的因素。随着科学技术的发展，对劳动者的素质要求越来越高，资产阶级从其自身的利益出发，也需要给工人子女更多的教育机会。同时，教育本身所具有的规律不容违背也是一个重要的因素。

尽管如此，资本主义社会的教育法在本质上是有阶级性的，是由资产阶级国家制定或认可，体现资产阶级在教育方面的意志，并以其强制力保证实施的有关教育的行为规则的总和。在资本主义制度下，由于财富的巨大差别，是不存在教育机会均等的。资本主义社会教育是资产阶级控制的，是为资产阶级服务的。对资产阶级来说，给劳动人民多少教育、给以什么样的教育，取决于是否符合资产阶级的利益。

三、社会主义社会的教育法

在社会主义社会中，教育法发生了本质的变化。社会主义教育法取代了剥削阶级社会的教育法。一方面，把旧的教育体系彻底摧毁，宣布一切旧的教育法全部丧失其法律效力；另一方面，也注意从旧法中借鉴和批判地吸收某些有用的东西，从而建立起一套反映以工人阶级为领导的广大人民意志的教育法。

社会主义的教育法既是工人阶级意志在教育方面的集中体现，同时也代表了广大人民的意愿。社会主义教育法的阶级性和人民性是统一的，其目的是保护、巩固和发展社会主义的教育关系和教育秩序。

我国自新中国成立以来，在教育立法方面做了许多工作，取得了一定的成绩。如1951年我国政务院制定了《关于改革学制的规定》，对旧的学制进行了改革，建立了社会主义新学制；1953年政

务院发布了《关于整顿和改进小学教育的指示》；1963年制定了《全日制小学暂行工作条例（草案）》、《全日制中学暂行工作条例（草案）》等一系列规定，对我国教育事业的发展都起到了很重要的作用。

在“文化大革命”期间，一切法律荡然无存，教育立法更是惨遭厄运，无法可依的教育事业到了濒临崩溃的境地。学生欲学不能，教师欲教不得，教育已经完全背离了它的宗旨。痛定思痛，教育无法可依的严重后果从反面使我们认识到依法治教的重要性。“文革”后，历届人民代表大会都有许多有识之士倡议抓紧教育立法工作，国家也采取实际行动，进行调查研究，已经制定和准备制定一批重要的教育法规。

1980年颁布了《中华人民共和国学位条例》，1986年颁布了《中华人民共和国义务教育法》，1993年颁布了《中华人民共和国教师法》，1995年又颁布了我国教育的根本大法《中华人民共和国教育法》，1996年颁布了《中华人民共和国职业教育法》，1998年颁布了《中华人民共和国高等教育法》。这些重要法律的颁布实施，结束了我国教育工作无法可依的局面，初步形成了我国的教育法律体系。国务院先后批准了《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》、《中华人民共和国义务教育法实施细则》、《扫盲工作条例》、《学校体育工作条例》、《学校卫生工作条例》、《社会力量办学条例》等近20个教育行政法规。国务院教育行政部门单独或与其他部委联合发布了数百个教育规章，其内容涉及到教育的方方面面。各省、自治区、直辖市以及有地方立法权的城市，也制定了大量的地方性教育法规或规章。

目前，我国正在抓紧制定《教育经费法》、《中外合作办学条例》、《少数民族教育条例》、《学校保护条例》、《教育考试条例》、《教育督导条例》、《捐资助学条例》、《教育经费筹措条例》、《教育执法监督条例》等一批教育法律、法规，以进一步完善我国的教育法规

体系，为全面实行依法治教提供更充分的法律依据。

第三节　教育法的特点和作用

一、教育法的特点

教育法的特点，是指其作为独立的法律部门与其他法律部门相比较具有的特点，主要是以下四个方面：

（一）主体的多样性

教育法主体，是指教育活动的参加者，他（它）们享有教育法规定的权利并履行相应义务。教育活动包括兴办教育等诸多方面，由此涉及到的教育法主体包括教育行政机关、其他国家机关、社会组织（包括企事业组织、农村集体组织）、学校、社会团体，甚至每个家庭和公民。

（二）适用范围的广泛性

我国教育法适用范围在适用对象上表现出了它的广泛性。宪法赋予每个公民以教育权利和义务，义务教育法要求每个适龄儿童、少年必须接受义务教育，以及随着我国教育事业的发展，高中教育、高等教育的接受者的比例越来越大，社会上职业培训和继续教育开展得越来越普遍，并朝着终身教育的方向发展，这都使得教育对象的范围越来越广泛。教育法适用范围的广泛性还表现在其调整范围的广泛性上。随着我国教育事业改革的深入和教育对现代社会的影响越来越大，参与教育的主体越来越广泛，所涉及的社会领域也是方方面面的。如我国办学机制的变化，导致我国办学主体多元化，不再是原来单一的国家办学校了，还出现了民办学校、公办民助学校、民办公助学校等办学形式。

（三）法律关系的多样性

教育法律关系包括四类：行政法律关系、民事法律关系、经济法律关系和教育者与受教育者之间的法律关系。

教育者与受教育者之间的法律关系是一种特殊的法律关系。一方面，教师要按国家的要求来培养学生，带有“公务”的特点，教师处于主导地位；另一方面，教师又不能因是主导者而把师生关系演变成上下级之间的服从关系。这是一种“传道授业”、教学相长、尊师爱生的特殊关系。

（四）法律后果的特殊性

主要表现在对违反教育法行为的处理方式上，与其他法相比，教育法有其特殊性。这里的法律后果是指违反法律的行为应承担的否定性后果。

二、教育法的作用

由于教育法具有法律的一般特点，因此，它也就具有法律的一般作用。概括来说，教育法的作用是确认、保护和发展有利于统治阶级的教育关系和教育秩序。我国教育法的作用主要表现以下几个方面：

（一）确认教育的社会主义性质

建国初期，无产阶级在推翻剥削阶级政权、建立自己领导的国家政权之后，必须运用法律武器把教育权掌握在自己手里，保证教育的社会主义性质。现阶段，我国的经济状况已发生了深刻的变化，但阶级斗争还将在一定范围长期存在，所以教育法规定教育的社会主义性质的任务还是很繁重的。

（二）保证人民的教育权和义务

宪法规定：“中华人民共和国公民享有教育的权利和义务。”同时，为了实现这些权利和义务，我国宪法还规定：“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。”教育法不仅对教育的权利和义务作出了规定，而且由于它的强制性，国家还将采取必要的措施保证这些权利和义务的实现。

（三）组织和发展社会主义教育事业

社会主义的教育事业只有在无产阶级取得政权以后才能建立起来，绝不会自发地建立起来。教育事业所涉及的各个方面相互之间的关系需要通过教育法来调整。教育法制的完善和健全，可以使教育事业有法可依，为教育事业的稳定发展创造条件。

（四）规范人们的行为

教育法就是人们在教育方面的行为规范。具体来说，教育法的规范作用可以分为五种：

1．指引作用。法律调整人们的行为，它规定人们可以怎样行为、应该怎样行为和不应该怎样行为，并且还规定违反者所应承担的法律责任。这样，法律便为人们的行为指明了方向，起引导作用。

2．评价作用。社会主义法律，作为一种社会规范，是一个重要的普遍的评价标准，具有判断衡量他人行为是合法还是违法的作用。这种评价作用的对象，是指他人的行为，即对他人的行为进行评价。

3．教育作用。法律的教育作用是指通过法律的实施而对人们的行为所产生的影响。不仅制裁违法行为对一般人具有教育作用，而且合法行为对人们的行为也具有示范作用。这种具有教育意义的示范作用，对教育法来说，更为重要。通过教育法的实施，教育人们自觉地遵守法律，这可以更有利地推动教育法的实施，从而推动教育事业的发展。

4．预测作用。法律规范的预测作用，即依据作为社会规范的法律，人们可以预先估计到对方将如何行为及他们之间的关系。法律规范的预测作用，对社会主义教育事业的正常进行和健康发展具有重要意义。

5．强制作用。对违法犯罪行为的制裁惩罚，是建立社会主义法制的重要条件。

当然，法律虽然有着巨大作用，我们也必须清醒地认识到它的

局限性。作为调整社会关系的手段，法律不是惟一的。在许多场合，法律并不是主要手段，如在学校教育工作中，大量的问题是属于思想性质的问题，这只能通过教育手段，通过深入细致的思想工作加以解决，而不宜采用法律手段。因此，在教育工作中，我们必须“依法治教”，但不能“以法治教”，应正确运用思想、道德、文化、行政、经济以及法律的手段，使之相互配合，以发挥各种手段应有的作用，收到综合效果。

第四节　教育法的形式

教育法的形式，也称“教育法的渊源”。一般是指教育法是由何种国家机关、通过何种方式创立的，表现为何种形式的法律文件。因为教育法是人们在参与教育活动中必须遵守的行为规则，所以必须用一定的形式表现出来，才能使大家了解并真正发挥它的作用。教育法的具体表现形式，大体分为以下几类：

一、宪法有关教育的规定

宪法是国家的总章程和根本大法，具有最高的法律效力。“一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。”（《宪法》第五条）。宪法规定了我国教育的社会主义性质、教育的目的和任务、教育的体制等；规定了公民有受教育的权利和义务；规定了教育事业的其他重要问题。宪法有关教育的规定，是我国教育法的基础和依据。

二、教育法律

法律是我国最高国家权力机关及其常设机构，即行使国家立法权的全国人大及人大常委会制定的规范性文件。教育法律规定了我国教育事业最基本和主要的问题，如有关义务教育制度、学位制度、教师管理制度等。教育法律按其地位和调整范围可分为两个层次：教育基本法律和教育单行法律。

需要全本请访问 www.ertongbook.com