第一章 教育法学基本原理

第一节 教育法制概说

一、教育法制的含义

以法治国，是现代社会的一个重要特征。随着近代民族国家的建立，现代法律制度也逐步完善起来，教育法制便是其中的重要组成部分。欧美国家的大规模教育立法主要开始于19世纪后半叶，如美国马萨诸塞州在1852年颁布了义务教育法令，英国在1870年颁布了教育法令，法国在1881年和1882年先后颁布了教育法令。日本学习欧美国家的经验，也在明治维新时期的1872年颁布了《学制》，以后逐步建立了具有现代意义的教育法律制度。到了20世纪以后，除完善初等教育的立法之外，世界各国还就中等教育、高等教育、职业教育等方面进行立法，使教育法制日臻完善。新中国第一部由国家最高权力机关制定的教育法是1981年《中华人民共和国学位条例》，此后，《中华人民共和国义务教育法》（1986，以下简称《义务教育法》）、《中华人民共和国教师法》（1994，以下简称《教师法》）、《中华人民共和国教育法》（1995，以下简称《教育法》）、《中华人民共和国职业教育法》（1996，以下简称《职业教育法》）、《中华人民共和国高等教育法》（1999，以下简称《高等教育法》）等教育法律相继问世，逐步形成了中国教育法律体系的基本框架。

所谓教育法制，是一个国家全部有关教育的法律制度的总和。要完善一个国家的教育法制，就应做到“有法可依、有法必

需要全本请访问 www.ertongbook.com

依、执法必严、违法必究”。首先，要具有完备的教育法律体系，做到有法可依。各级立法机关、行政机关应制定具体、合理、完备并具有操作性的法律、行政法规、地方性法规或规章，以此作为教育活动的法律依据。其次，要遵照制定了的教育法的要求从事教育活动，做到有法必依。这意味着教育的立法、执法、司法、守法和法律监督都应严格地按照法律规定进行，做法律规定必须做的事，不做法律规定禁止做的事。第三，维护法的权威性和严肃性，坚持统一而一贯的执法尺度，做到执法必严。执法必严不是执行比法律规定更严厉的尺度，而是严格执行法律规定的尺度，时松时紧、时宽时严是执法必严的对立面。第四，要根据法律规定，对违法者追究法律责任，做到违法必究。违法必究是执法必严的一种表现，为了真正维护法律的尊严，任何组织或个人（包括各级政府和各级领导干部）的违法行为，都要依法予以制裁，这样才能真正起到惩恶扬善的作用。

完善教育法制不仅要求教育法的制定、实施与监督均有完善的制度来保障，其目的更在于运用法律手段管理教育和发展教育，这就是依法治教。因此，依法治教主要包括依法管理教育和依法发展教育两个基本方面。

依法治教首先指依法管理教育，即综合运用各种法律手段管理教育。具体而言，依法治教是指有权机关依照有关教育的法律规定在其职权范围内从事教育的管理活动，也指各级各类教育机构、社会组织和公民个人依照有关教育的法律规定从事各种教育活动。依法治教的管理活动通常包括教育立法、教育法律的宣传普及、教育行政执法、教育司法、教育法制监督、教育法律的遵守、教育法学的教育和研究等。

依法发展教育是依法治教的另一重要方面。在现代社会，教育越来越需要法律的介入才能确保它的快速而健康的发展，依法发展教育已成为各国共同的大趋势。就我国而言，教育法所调整

的社会关系已发生了重大变化。在市场经济条件下，与计划经济相联系的自上而下的纵向教育行政管理关系，开始并正在转变为大量的平等主体之间横向的教育法律关系与纵向行政关系并存的新局面。这些关系的调整仅靠行政管理已远不能适应，必须积极运用法律手段。同时，教育行政管理范围和职能也在不断扩大和转变。以往国家对各级各类公立学校的直接管理扩大到对各种社会力量办学、成人教育、自学考试、中外合作办学、校办产业、教师资格认定等各个方面，这就要求将以往对教育的直接管理转变为间接管理，实行简政放权、办学自主，而间接管理必须靠法律手段的积极运用。

依法治教具有重要作用。正是由于法律法规具有强有力的规范作用，所以将国家对教育的要求以及教育有关各方的权利、义务和责任，制定为教育法规，就可能发挥其管理教育的强大的社会作用。依法治教也是促进社会主义教育事业的发展、提高全民族的素质、培养社会主义现代化建设的各类人才的重要保障。

第一，保障我国教育的社会主义方向和战略重点地位。教育法规首要的作用就是通过立法的形式切实保障我国教育的社会主义性质，保证党对教育事业的领导，保障教育事业在我国社会主义现代化建设中居于优先发展的战略地位。

第二，保障和促进我国教育事业的发展。教育法规以其国家强制力排除妨碍教育事业发展的种种行为，对教育的地位、结构、管理体制、师资、经费等都作出明确的规定，因而对于教育事业的发展有着巨大的保障和促进作用。同时，通过教育立法，将按照教育规律办教育的一般要求转化为法律规范，从而排除了在教育工作中违背客观教育规律的随意行为，有利于教育事业的健康发展。经过严格立法程序制定出的教育法规，稳定性强、受人为的因素干扰少，因而可以为教育事业的发展创造一个相对稳定的外部环境，这对于保障教育事业的稳步发展具有重要的作

用。

第三，明确规定和保障与教育相关各方的权利和义务。法律上的权利和义务是整个法律规定最核心的内容。法律上的权利，是依法享有的某种权利或利益，它表现为权利享有者自己可以作出或不作出一定的行为，也可以相应要求他人作出或不作出一定的行为。当法律权利受到侵害时，权利享有者有权向有关机构请求法律保护。法律上的义务则是指依法承担的某种必须履行的责任，它表现为必须作出或不作出一定的行为。教育是一种复杂的社会活动，涉及学生、家长、教师、学校、政府以及社会等各个方面。在教育活动中有关各方享有什么权利、承担什么义务，在教育法规中都有具体规定，因而教育法规可以保障各方在教育上的权利的实现，也可以有效地防止和制裁不履行教育法规所规定的法律义务的行为。

第四，依法治教可以极大地提高教育工作效率。比较完备的教育法规对教育活动的进程都有明确规定。学校和各级教育部门按照教育法规进行管理，有利于克服工作中的随意性，有助于提高整个教育活动的效率。

总之，在现代社会，教育早已不是私人事务，而是关系国家、社会发展进程和全体社会成员切身利益的重要事业。所以，依法治教、发挥法在教育发展中的作用，就成为现代教育改革和发展的必然要求。

二、教育法的含义与性质

(一)教育法的含义

教育法是法的一种形式，是调整教育关系的法的总称。法或法律，从广义上说，是指由国家制定或认可并以国家强制力保证实施的行为规范的总和，而在狭义上，人们往往只把国家最高权力机关制定的法律称作法或法律，在我国即指由全国人民代表大会及其常务委员会制定的规范性文件。教育法的调整对象是教育

关系，因此可以说教育法就是调整教育关系的法的总称。

所谓教育关系，是指在教育活动中所发生的各种社会关系，如各级政府之间在教育行政方面的职权分工关系、学校与行政机关的关系、学校与教职员工的关系、学校与学生的关系、学校与社会的关系，等等。这些关系又可以分为教育行政关系和教育民事关系两大类。

教育行政关系是行政机关在进行行政管理活动过程中发生的关系，即国家、地方行政当局、教育行政机关、各级各类教育机构、教职员及其他组织与个人之间的职能、权限、责任、义务等所构成的法律关系，它具有纵向隶属性。教育行政关系与一般的行政关系相比表现出一定的差异性。由于参与教育活动的主体——教师、学生、科研人员和其他教职员主要从事精神领域的创造性活动，因此教育活动对民主化、科学化的要求较高，它必须在较为宽松、和谐、自由的条件下进行。为此，教育行政关系就不同于具有领导与服从、命令与执行的隶属性的一般行政关系，它必须体现教学民主和学术民主，学校作为独立实体在人事、财政、教科书选用等方面应该拥有自主权。

教育民事关系是学校与行政机关、企事业组织、社会团体及个人之间在教育活动中所发生的非行政性关系，即国家、地方行政当局、各级各类教育机构及相关组织与个人之间的矛盾纷争所构成的法律关系，它具有横向平等性。教育民事关系有一部分属于民法的调整范围，但也有一些需要依靠教育法来进行调节。

教育行政关系和教育民事关系是教育领域中普遍存在的两类关系，它们构成了教育关系。这里需要特别强调，教育关系一定是在教育活动中发生的，如果教育行政机关、学校或教育工作者在非教育活动中发生各种社会关系（如教师之间个人性质的金钱借贷关系），那么这些社会关系就不属于教育关系，因此也就不属于教育法的调整范围。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

教育法在调整教育关系时，要确定教育关系当中的不同主体，要确定不同主体之间的权利义务关系，还要确定法律制裁的方法。

(二)教育法的特征与作用

1. 教育法的特征

教育法作为法的一种形式而具有法的一般特征。

法是由国家制定或认可的。这里的国家，包括作为国家机器组成部分的各级立法机关，也包括各级行政机关，还包括各级司法机关。但这些国家机关，只有被赋予了立法权，才能制定或认可“法”。在本书中，将这些被赋予了立法权的机关都称为“有权机关”。在我国，各级权力机关（即全国人民代表大会及其常务委员会和地方各级人民代表大会及其常务委员会）和各级行政机关（即中央人民政府和地方各级人民政府）都被赋予了一定的立法权，但司法机关没有立法权。而在某些国家，司法机关的判例也可以成为今后的司法依据而成为法律，因此，这些国家的法院也成为了“有权机关”。非“有权机关”（如学校、教研室、班级、党团组织、各种学会、协会等民间团体等）制定的规章制度不属于法的范畴，而风俗习惯、伦理道德都无须国家制定或认可，因此也不具有法的性质。由于法需要国家制定或认可，因此法就成了国家意志的表现形式。

法具有普遍的约束力。法是人的行为规范，但这里的人不是具体的人，而是一般的人；法的效力也不是一次适用，而是反复多次适用。当然，在法律体系中各种法所处的地位不同，因此它们的约束力也各不相同。如地方政府制定的行政法规只在本地方具有约束力，教育行政当局制定的行政法规也只适用于教育系统，等等。同时，由于调整关系的不同，法的约束力也具有相对性，如教育法只调整教育关系，非教育活动所产生的社会关系就无须教育法调节，因此它也就不具约束力。

法具有确定性。法的确定性是指法律具有明确具体地规定人们的权利和义务的特征。法律一般不只规定笼统的原则，而且要针对各种社会关系的主体明确具体地规定权利、义务。此处的权利是指法律赋予人们可以施行的某种权能，义务是指法律规定人们必须履行的某种责任。权利与义务具有对等原则，即享有一定权利就应承担某种义务，履行某种义务就意味着可以享有一定的权利。法律通常以权利和义务为核心去指引和评价人的行为，从而达到调整社会关系的目的。当然，有时一个国家为了特别强调某一理念或价值观，也可能通过立法的形式对此加以确认，在这样的法中往往就只有抽象的原则。但这种法是极少数的。

法具有强制性。法的强制性是指法律具有由国家强制力保证其实施的特征。任何社会规范都有一定的强制性，道德规范、组织的规章制度等都对人的行为具有约束作用。但是，法律的实施是以国家强制力为后盾的，这种强制力甚至包括剥夺生命、剥夺自由和剥夺财产等，而这是一般的行为规范所不具备的，在现代社会，法律也不允许一般的行为规范具有这种强制力。但是，以国家强制进行的制裁所包括的内容，在不同的国家、不同的时代也是有所不同的，如许多古代社会常用的酷刑在现代社会已经不再作为国家强制力来使用，而近年来西方国家出现的“废除死刑”的论调，也是对传统国家强制力理论的一种挑战。

一般而言，法是最基本的行为规范。法与道德相比，道德往往是一种较高的行为规范，如学生对老师不礼貌不违法，但却不符合社会道德；教师对学生态度粗暴没有导致严重后果可能也不构成违法，但却违背职业道德，所以往往德治比法治更不易做到。法一般不直接规定人们的思想意识，而是通过对行为的规范达到对思想意识的影响，而道德规范往往从人的思想意识入手直接对人的精神领域产生影响。但是，一种先进的思想指导下的法也会成为人们较高的行为规范，如提倡男女平等的法律就会对男

尊女卑的旧意识、旧习俗和旧行为产生影响，它较之旧的道德规范更是一种较高水准的行为规范。无论如何，法只有与其他各种行为规范有机地结合起来，才能发挥更有效的作用。

2. 教育法的作用

由于法具有上述的重要特殊属性，所以法的规范作用就体现为法具有指引、评价、预测、教育和强制等作用。

第一，指引作用。法是通过规定人们应当做什么、禁止做什么、可以做什么以及违反法律规定应承担的责任来指引人们的行为的。例如，《义务教育法》规定适龄儿童、少年的父母应当送子女入学接受规定年限的义务教育，对违法无故不送子女入学接受义务教育的，要给予一定的处罚。这样就为义务教育适龄儿童、少年的父母在义务教育中的行为指明了方向。

第二，评价作用。法作为行为的标准和尺度，具有判断、衡量人们的行为合法还是违法的作用，并通过这种评价，影响人们的观念，从而达到指引人们的行为的效果。

第三，预测作用。预测作用是指依据法的规定，人们可以预先知晓或估计到人们的某种行为将会产生什么法律后果。例如教师依法进行教育教学工作的行为一定会受到法律的支持。法的预测作用可以减少行动的盲目性和偶然性，提高行动的实际效果。由于教育法规也具有预测作用，教师可以根据法律的要求适当地作出工作安排。

第四，教育作用。法的实施对人们增强法律意识方面会产生很大的作用。它通过对违法行为的制裁，不仅对违法者起到教育作用，而且可以教育其他人：今后谁作出此类行为也将受到同样的惩罚。同时，法也通过对合法行为的鼓励、保护，从而对其他人的行为起到示范和促进作用。法的这种特殊的教育作用，对于增强公民的法制观念、提高守法的自觉性等都是不可或缺的。

第五，强制作用。法的强制作用在于制裁违法行为。通过制

裁可以加强法的权威性，保护人们的正当权益，增强人们的安全感，预防违法犯罪行为。当然还应看到，在肯定法的强制作用的同时，也应注意对违法者进行其他形式的教育。

三、教育法的地位与体系

(一)教育法的地位

所谓法律体系是一个国家由不同法律部门的现行法律规范所组成的有机统一整体。相关的法律规范构成某一法律制度，相关的法律制度又构成某一法律部门，它们之间既有差异，又有联系，也相互制约，共同构成一个内在协调一致的有机整体。一般而言，一国法律体系的部门法的划分标准主要是依据法律的调整对象，以及法律的调整方法。例如，我国现行法的部门大致有：宪法、行政法、民法、经济法、劳动法、婚姻法、刑法、刑事诉讼法、民事诉讼法、组织法等。教育法在我国法律体系中占有什么位置呢？也就是说教育法的地位如何呢？长期以来，人们一般认为教育法属于行政法。20 世纪 50 年代以后，世界各国教育事业发展很快，国家与教育的关系日益紧密；教育事业本身也日趋复杂，以往的法律调整手段已经不能适应时代的需要；同时，教育与社会之间关系的紧密化还导致了一系列新的社会关系的产生，一些原来不属于法律调节的社会关系，开始采用法律调节手段，如此等等。在这种情况下，许多的调节教育领域社会关系的法律规范逐渐构成了若干具体的法律制度，如学校制度，义务教育制度，职业培训制度，招生、考试制度，学位制度，教师聘任、职称评定制度，课程指导制度，教科书制度，奖学金制度，补助金制度等。这些法律制度之间互相联系、互相协调、互相制约，构成一类以共同的社会关系为其调整对象的法规体系。随着教育法体系的日益庞大，“教育法属于行政法”的看法开始受到了挑战。

在我国，关于教育法的地位大体有三种看法。第一，认为教

育法就其性质和内容而言，应归属行政法，是部门法的一个分支；第二，认为应当把文教科技等领域划分为一个独立的部门法，教育法在这个部门法中的地位仍属于部门法的一个分支；第三，认为我国教育法应是一个独立的法律部门。现代世界各国都制定了大量的教育方面的法律，但大多数国家的法学家一般不把教育法作为独立的部门法看待。在法学当中，划分部门法的标准主要是法律的调整对象、调整方法、数量与质量以及法律体系本身发展的需要等因素。我国的教育法，就其基本和主要的方面来看，在大多数情况下是通过行政行为实现国家对教育的干预和管理的，可以划归为行政法。但是，教育法制定的角度又与行政法不同，它的目的在于管理、保护和促进人的培养，因此，教育法与行政法就不是简单的主法与子法、总则与分则的关系。同时，随着教育的发展，教育法所调整的对象与范围不可避免地会同其他法律部门发生交错，其调整对象将不仅仅是教育行政关系，人们不得不把教育法看作是综合性的法律部门。从这一意义上看，教育法是所有有关教育的法律规范的总称。

（二）教育法的体系

1. 宪法中的教育条款

宪法是国家最高权力机关即全国人民代表大会制定的国家的总章程，是国家的根本大法。世界上绝大多数国家的宪法中都有关于教育的条款，甚至有专门关于教育的章节，通常规定教育的指导思想、目的、教育制度、公民在教育方面的权利和义务、教育行政管理权等。我国现行宪法为 1982 年 12 月 4 日第五届全国人民代表大会第五次会议通过，同日全国人民代表大会公告公布施行，1988 年、1993 年、1999 年三次修订。它具有最高的法律效力。

我国宪法为教育法提供了基本指导思想和立法依据，同时也为教育教学活动提供了基本法律规范。《宪法》“序言”和第一、

第二、第三、第四、第五、第二十三、第二十四条等，规定了教育法的基本指导思想和立法依据。

《宪法》第十九条规定了国家发展教育事业的目的、基本原则和任务：“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。”

《宪法》第四十六条规定了公民受教育的权利：“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。国家培养青年、少年、儿童在品德、智力、体质等方面全面发展。”

《宪法》第四十七条规定了公民有从事教育、科研等权利：“中华人民共和国公民有进行科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由。国家对于从事教育、科学、技术、文学、艺术和其他文化事业的公民的有益于人民的创造性工作，给予鼓励和帮助。”

《宪法》第四十九条规定了父母的教育义务：“父母有抚养教育未成年子女的义务，……”

《宪法》第八十九条、第一百零七条、第一百一十九条，规定了国务院和县级以上地方各级人民政府和民族自治地方的自治机关领导和管理教育工作的权限。

特别应当指出的是，宪法是一个国家内全部法的总渊源，宪法中规定的国家的根本制度（社会制度、国家制度）、国家生活的基本原则、国家机构、公民的基本权利和义务等，都直接或间接地制约着教育活动，是一切教育立法的重要依据。任何形式的教育法都不得与宪法相抵触。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

2. 教育法律

由全国人民代表大会及其常务委员会制定的教育规范性文件，称教育法律。教育法律又分为教育基本法律和教育单行法律。

（1）教育基本法律。教育基本法律是依据宪法制定的全面调整教育内部、外部相互关系的基本法律准则，它可以说是“教育领域的宪法”，是教育法规体系中的“母法”。教育基本法通常规定一国教育的基本方针、基本任务、基本制度以及教育活动中各主体的权利、义务等。我国的教育基本法《中华人民共和国教育法》,已在 1995 年 3 月 18 日召开的第八届全国人民代表大会第三次会议上通过，同日中华人民共和国主席令第 45 号公布，自 1995 年 9 月 1 日起施行。该法共 10 章 84 条，规定了我国教育的性质、地位、方针和教育活动的基本原则，教育基本制度，学校、教师、学生等教育关系主体的法律地位及其权利义务，教育投入与条件保障，教育对外交流与合作，以及教育法律责任等。

（2）教育单行法律。教育单行法律是指根据宪法和教育基本法原则制定的调整某类教育或教育的某一具体部分关系的教育法律。前者如义务教育法、职业教育法、高等教育法等，后者如教师法。完备的教育法律制度，在教育基本法之下，其他教育单行法律应基本覆盖教育的主要部类和教育的主要方面。

我国的教育单行法律一般由全国人民代表大会常务委员会制定。目前，我国已经制定并公布实施的教育单行法律有五部：

《中华人民共和国学位条例》（第五届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议于 1980年 2月 12 日通过，同日公布，1981 年 1 月 1 日起施行),该条例共 20 条，对学位的层次、学位的评定和授予等都做了明确规定；

《中华人民共和国义务教育法》（第六届全国人民代表大会第四次会议于 1986 年 4 月 12 日通过，同日公布，1986年 7月 1 日

起施行),该法共 18 条，对义务教育的性质、学制、管理体制、保障措施等都做了相应的规范；

《中华人民共和国教师法》（第八届全国人民代表大会常务委员会第四次会议于 1993 年 10 月 31 日通过，同日公布，1994 年 1 月 1 日起施行），这是我国第一部以职业人员为对象的法律，共 9章 43 条，对教师的权利义务、资格和任用、培养和培训、考核、待遇、奖励、法律责任等做了相应的规范；

《中华人民共和国职业教育法》（第八届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议于 1996 年 5 月 15 日通过，同日公布，1996年 9 月 1 日起施行),该法共 5 章40 条，规定了职业教育的地位、发展方针，职业教育的管理，职业教育体系，职业教育的实施，职业教育的保障条件等；

《中华人民共和国高等教育法》（第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议于 1998 年 8 月 29 日通过，同日公布，1999 年 1 月 1 日起施行)。

此外，全国人民代表大会或其常务委员会发布的教育方面的决定、决议等法律文件，如 1985 年第六届全国人民代表大会常务委员会第九次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会关于教师节的决定》，也属于教育法律范畴。

3. 教育行政法规

教育行政法规是指国家最高行政机关即国务院为领导和管理教育事业，根据宪法和教育法律制定的规范性文件。教育行政法规在内容上是针对某一类教育事务发布的行为规则，而不是针对某个具体的事件和具体问题作出决定，在形式和结构上必须比较规范，在时效上必须有相对的稳定性；其制定、审定、发布须经过法定的程序。

在我国，根据《宪法》第八十九条规定，行政法规专指由国务院根据宪法和法律制定的规范性文件。行政法规一般有两种发

布方式：(1) 由国务院发布；(2) 由国务院批准、国务院主管部门发布。行政法规不论采取哪种发布形式，都具有相等的效力。

我国目前生效的教育行政法规，按 1987 年 4 月 21 日国务院批准的《行政法规制定程序暂行条例》标准，形式和内容都比较规范的主要有：

《中华人民共和国义务教育法实施细则》（1992 年 2 月 29 日经国务院批准，国家教育委员会令第 19 号发布）；

《扫除文盲工作条例》（1988 年 2 月 5 日国务院发布）；

《残疾人教育条例》（1994 年 8 月 23 日国务院发布）；

《中华人民共和国学校体育工作条例》（1990 年 2 月 20 日经国务院批准，国家教育委员会令第 8 号、国家体育运动委员会令第 11 号发布）；

《中华人民共和国学校卫生工作条例》（1990 年 4 月 25 日国家教育委员会令第 10 号、卫生部令第 1 号发布）；

《中华人民共和国教师资格条例》（1995 年 12 月 12 日国务院发布）；

《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》（1981 年 5 月 20 日国务院批准）；

《幼儿园管理条例》（1989 年 8 月 20 日经国务院批准，国家教育委员会令第 4 号发布）；

《普通高等学校设置暂行条例》（1986 年 12 月 15 日国务院发布）；

《高等教育自学考试暂行条例》（1988 年 3 月 3 日国务院发布）；

《征收教育费附加的暂行规定》（1986 年 4 月 28 日国务院发布，1990 年 6 月 7 日国务院令第 60 号修改）；

《中华人民共和国社会力量办学条例》（1997 年 7 月 31 日国务院发布）。

此外，还有一些形式或内容不够规范以及特殊形式的行政法规。前者主要是在《行政法规制定程序暂行条例》颁行前由国务院发布的具有教育行政法规效力，但在形式或内容上不够规范的文件。后者主要是指为了解决一些具有重大意义的教育问题，中共中央和国务院联合发布的决定或指示，通常它既是党的决议，有时也被认为具有行政法规的效力。随着教育法制的完善和立法中科学性的加强，教育行政法规的形式将逐步走向完善、统一。

4. 地方性教育法规

在我国，根据《宪法》第一百条和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第七条的规定，省、自治区、直辖市的人民代表大会和它们的常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定和颁布地方性法规，报全国人民代表大会常务委员会备案。

与教育法律、行政法规相比，地方性教育法规有三个特点：一是地方性教育法规不得与宪法、法律、行政法规相抵触，具有从属性；二是地方性教育法规只在本行政区域内有效，具有区域性；三是地方性教育法规是根据本地的具体情况和实际需要制定的，它在调整对象、权利义务、罚则等方面规定得更为具体，具有更强的操作性。

还要提及的是，根据法律，我国省、自治区人民政府所在地的市或经国务院批准的较大的市的人民代表大会，根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，经报省、自治区的人民代表大会常务委员会批准，也可以制定地方性法规。它们属本省、自治区人大或其常委会制定的地方性教育法规的下一个层次。

5. 教育规章

我国《宪法》和《地方各级人民代表大会和地方各级人民政

府组织法》规定，国务院各部、委员会和省、自治区、直辖市以及省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府可以根据法律、国务院的行政法规，在自身权限内发布规章。其中属于调整教育方面的，统称为教育规章。

教育规章，按制定发布机关可分为两类。

（1）由国家教育行政机关（即教育部，原国家教育委员会）制定的教育规章，称部门教育规章，常用的名称为：规定、办法、规程、大纲、标准等。部门教育规章采取国家教育行政机关令或国家教育行政机关与国务院其他部委联合令形式发布，在全国有效。

（2）由省、自治区、直辖市人民政府及省政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府制定的教育规章，称地方教育规章或称政府教育规章。政府教育规章常用的名称是：规定、办法等，政府教育规章由其制定的政府采取政府令的形式发布，只在本行政区域内有效。

教育规章的调整范围是广泛的，其数量也很大。这些规章在管理教育中起着十分重要的作用，它们都具有一定的法的效力，是教育法的一个重要表现形式。

除了上述五种主要形式外，我国教育法的形式还有自治条例和单行条例。依照宪法规定，我国民族自治地方（自治区、自治州、自治县）的人民代表大会有权根据当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例，报上一级人民代表大会批准后生效。这类自治条例中有关教育的条款和关于教育的单行条例也是我国教育法规体系的组成部分。此外，我国同外国缔结或我国批准加入的国际条约，具有与国内法同样的约束力，也属我国法的一种形式，其中有关教育的部分，也属于教育法规的范围。

有的学者设想教育法体系的结构由纵向 4 个层次和横向 6 个部门构成[①]（见图 1）。

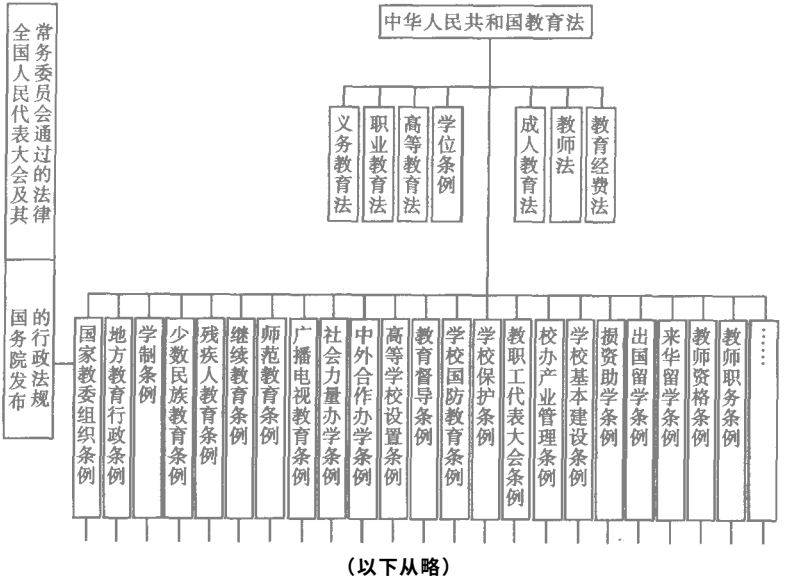


图 1　中国教育法体系示意图

四、学习教育法学的意义

教育法学是研究教育法及其相关法律现象并揭示教育法的发展规律的一门社会科学。教育法学作为一门科学，它不仅要解决教育法律的有关问题，更要揭示教育法的内在发展规律。学习教育法学，有助于增强我们的教育法律意识。法律意识是社会意识的一种特殊形式，是人们关于法律现象的思想、观点、知识和心理的总称。社会意识是社会存在的反映，它可以分为政治、法

①教育部人事司组织编写 《高等教育法规概论》，北京师范大学出版社，2000 年，106 页。

需要全本请访问 www.ertongbook.com