

丛书总主编 王泽农

XD

现代中小学校长发展丛书



校长的法律视野

阎玉珍 主编

XIANDAI

ZHONGXIAOXUE

XIAOZHANG

FAZHAN

CONGSHU

XIAOZHANG

DE

FALÜ

SHIYE



NORTHEAST NORMAL UNIVERSITY PRESS

东北师范大学出版社

WWW.NENUP.COM

中国政法大学 法律硕士

XIO

中国政法大学 法律硕士



校长的法律视野

（第二版）

中国政法大学
法律硕士

中国政法大学

中国政法大学

中国政法大学

中国政法大学

中国政法大学

中国

中国

中国



中国政法大学
法律硕士



校长的法律视野

XIAOZHANG DE FALÜ SHIYE

阎玉珍 主 编

王文建 黄 慧 贾亚东 副主编

东北师范大学出版社

长 春

图书在版编目 (CIP) 数据

校长的法律视野/阎玉珍主编. —长春: 东北师范大学出版社, 2008. 12

ISBN 978 - 7 - 5602 - 5544 - 6

I. 校… II. 阎… III. 法律 - 案例 - 汇编 - 中国
IV. D920. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 212873 号

☐责任编辑: 曲颖 ☐封面设计: 张然
☐责任校对: 孔垂杨 ☐责任印制: 张允豪

东北师范大学出版社出版发行
长春市人民大街 5268 号 (邮政编码: 130024)

销售热线: 0431—85687213

传真: 0431—85691969

网址: <http://www.nenup.com>

电子函件: sdcbs@mail.jl.cn

东北师范大学出版社激光照排中心制版

吉林省委党校印刷厂印装
长春市前进大街 1299 号 (130012)

2009 年 1 月第 1 版 2009 年 1 月第 1 次印刷

幅面尺寸: 169 mm×239 mm 印张: 16 字数: 295 千

定价: 24.00 元

丛书序言

中小学校长的队伍建设是深入推进基础教育改革与发展的关键。在中小学教育界，提出教师发展的同时，校长的发展问题也应该是各有关部门关注的大事情。我们要为这支队伍的发展从理论、资源、实践等各方面创造条件，要促进这支队伍在实践中磨炼成长，让其中的成员学习当好校长应该具备的知识，领悟当好校长的道理，提高当好校长的素养，这就需要做许多工作。

教育部颁发的《中小学校长培训规定》为中小学校长培训工作步入制度化、规范化发展的轨道奠定了基础。但我们提供给校长的除了各种培训的机会之外，还要有一批适合校长阅读的资料、书籍，给校长们提供尽可能多的信息和案例，也要根据需要，提高他（她）们与校长职业相关的理论水平。基于这样的目的，本丛书选择了几个适应现代校长发展的主题。这些主题和内容从范畴上说，有表现理念、立场、观点、判断、分析等哲学、科学方面的，也有表现方法、行为、步骤等技巧、技艺方面的；从内容上说，有新问题、新观点、新经验，跟得上时代步伐；从编写体例上说，尽可能地理论联系实际，提供典型案例，并且留有思考与探究的空间，让校长们把工作、学习与研究三者结合起来。

东北师范大学出版社的编辑和我，邀请了几位对管理工作或校长培训工作很有经验的同仁，结合当前这方面书籍的出版情况，作了认真的推敲。我们就编写丛书的要求进行了多次讨论，经过一年时间完成了这一辑的写作任务。这次共出版了《治校之道：学校管理的方法与理念》、《学校发展规划与特色创建》、《学校文化建设与教师专业发展》、《校长的法律视野》几部著作，另外还有《教师的法律视野》一书。参加编写的既有长期工作在管理和教学岗位上的老校长、老管理者、老教师，也有新的管理研究学者，我们尽管作出了努力，但毕竟经验不足，欢迎校长们提出批评与建议。

王泽农

2008年12月于南京

前 言

本书分为六章。各章的安排意图如下：法律至上、宪法至上，校长首先要研究宪法，要从宪法的高度观察问题，因此，第一章为校长的宪法视野。行政法又称“小宪法”，教育领域的法律、法规、规章本身就归于行政法的部类，校长要接受行政部门的管理，当好行政相对人，在法律、法规的授权下又会成为授权的行政主体，因此校长要研究行政法，第二章为校长的行政法视野。教育法、教师法理所当然地是校长必须认真研究的法律，因此第三章为校长的教育法视野，第四章为校长的教师法视野。学校、校长、教师、学生在社会生活中是以民事主体的身份出现的，发生的法律纠纷也必须依据民法来解决，因此校长要研究民法，第五章为校长的民法视野。最后一章为校长的刑法视野，刑法是法律的底线，不能越过，校长不仅要自觉地预防自身职务犯罪，还要研究如何预防教师职务犯罪，预防学生犯罪，尤其要预防未成年学生犯罪。

校长的法律视野课题，既然是从开阔法律视野的目的研究问题，因此我们采取了以一部法律为基点，向其他有关法律扩散的方式撰写本书。如第一章校长的宪法视野中，依法治国、依法治教所依之法，是以宪法为最高效力的一整套法律体系，该法律体系的建立依据立法法，为此从宪法扩展到立法法。保障宪法赋予公民的基本权利，作为学校就是保障学生的受教育权，为此从宪法扩展到教育法。又如第四章校长的教师法视野，校长全面主持学校的工作，代表学校聘用教师，随着人事制度的改革需要了解有关劳动法的规定，为此从教师法扩展到劳动合同法。校长在对教师的管理中难免会发生纠纷，这又会涉及民法，为此从教师法又扩展到民法、民事诉讼法。

本书开阔的是法律视野，因此，涉及学校教育教学管理中的很多问题，我们在对现象归类、原因分析、对策研究方面，都是着眼于从法律的角度思考问题。如第六章校长的刑法视野，在对校长、教师、学生犯罪现象的描述上，我们是根据《刑法》分则确定的十大犯罪来归类的。一般文章对犯罪原因的分析都是从社会、家庭、学校、自身几个方面进行，对预防犯罪的对策也是针对上述原因而设计的，法律的“成分”不多。因此，我们在研究预防犯罪的对策时，着眼于提高法律意识，补充法律常识。在校长职务犯罪的自我防范中介绍了犯罪与职务犯罪、犯罪的构成；在教职工职务犯罪的预防措施中介绍了如何区分罪与非罪、此罪与彼罪、法律后果的严重性；在未成年学生犯罪的预防措施方面，较为系统地介绍了学校的教育义务，对未成年人不良行为的预防义

务,对未成年人严重不良行为的矫治义务,对未成年人重新犯罪的预防义务。

本书是为校长服务的,因此,必须紧紧围绕校长的工作需要、工作重点。所以,我们在介绍相关法律时,不求面面俱到,只求重点突出。如第三章校长的教育法视野,教育法的内容极其广泛,仅一部《教育法》就涉及了教育基本制度,学校及其他教育机构,教师和其他教育工作者,受教育者,教育与社会,教育投入与条件保障,教育对外交流与合作,因此,我们仅选取了学校与学生的法律关系作为重点研究的对象,阐述学校不是未成年学生的监护人,学校与学生之间是教育、管理、保护的关系,并专门研究了学校的教育权、管理权和保护权。又如第五章校长的民法视野,民法的内容很多,我们仅就至今依然困扰中小学校的学生伤害事故入手,通过研究对学生伤害事故的责任认定、善后处理,有重点地介绍民法中关于一般侵权的民事责任的构成要件,侵权行为的归责原则,以及民事诉讼方面的常识,最后通过研究学生伤害事故的风险转移问题介绍有关保险法的基本常识。

本书是为了帮助校长依据法律解决教育教学中的疑难问题,因此我们采取以案证法的阐述方法,引用了很多在全国各地发生的有影响的案件为佐证。对于所引用的案件,有些采取了“一案多法”的方法,较为详细地介绍一个案件,并将其贯穿整个章节,佐证一系列的法律规定。例如被称为“中国宪法司法化第一案”的“齐玉苓诉陈晓琪等以侵犯姓名权的手段侵犯宪法保护的公民受教育的基本权利纠纷案”,贯穿于第一章校长的宪法视野中的第三节“教育权与受教育权”。被最高人民法院列为典型案件的“田永诉北京科技大学拒发毕业证书和学位证书案”,贯穿于第二章校长的行政法视野中的第三节“依法当好授权行政主体”。轰动全国的“读书是为了挣大钱娶美女”的尹健庭案,贯穿于第二章第四节“应对行政违法与行政不当”。当然,更多的案件是“一案一法”,即用一个案例说明一个法律条文。

本书由阎玉珍教授带领几位年轻教师撰写,其中第一章校长的宪法视野由王文建老师撰写,第二章校长的行政法视野由贾亚东老师撰写,第三章校长的教育法视野、第四章校长的教师法视野、第五章校长的民法视野由阎玉珍老师撰写,第六章校长的刑法视野由黄慧老师撰写,最后由阎玉珍教授统稿。

本书在撰写过程中,参考、借鉴了很多专家学者的著作,引用了很多报纸杂志、网络媒体上的报道,在此向有关专家学者和文章作者一并表示感谢。

南京市晓庄学院的原校长王泽农教授,东北师范大学出版社的杨述春老师为本书的编辑出版付出了辛勤的劳动,在此表示衷心感谢。

由于作者水平有限,再加上时间仓促,疏露之处在所难免,诚请读者批评指正。

作者

2008年8月6日

目 录

1 第一章 校长的宪法视野

第一节 法律至上与宪法至上 / 2

第二节 依法治国与依法治教 / 17

第三节 教育权与受教育权 / 31

48 第二章 校长的行政法视野

第一节 教育行政部门的管理 / 48

第二节 其他行政部门的管理 / 60

第三节 授权行政主体 / 70

第四节 行政违法与行政不当 / 81

89 第三章 校长的教育法视野

第一节 学校与学生的法律关系 / 90

第二节 学校的教育权 / 95

第三节 学校的管理权 / 112

第四节 学校的保护权 / 130

144 第四章 校长的教师法视野

第一节 校长对教师的聘用权 / 144

第二节 校长对教师的管理权 / 156

第三节 校长与教师的纷争与解决 / 171

184 第五章 校长的民法视野

第一节 学生伤害事故的责任认定 / 185

第二节 学生伤害事故的妥善处理 / 195

第三节 校方责任险与学生意外伤害险 / 211

217 第六章 校长的刑法视野

第一节 预防校长的职务犯罪 / 218

第二节 预防教职工犯罪 / 228

第三节 预防未成年学生犯罪 / 236

第一章 校长的宪法视野

在开阔校长的法律视野中，为什么首先强调要开阔校长的宪法视野？如何开阔校长的宪法视野？在讨论这个问题之前，我们先看一个被称为“中国宪法司法化第一案”的案件。

齐玉苓、陈晓琪均系山东省滕州市八中 1990 届初中毕业生。陈晓琪在 1990 年中专预考时成绩不合格，失去了升学考试资格。齐玉苓则通过了预选考试，并在中专统考中获得 441 分，超过了委培录取的分数线。随后，山东省济宁市商业学校发出录取齐玉苓为该校 1990 级财会专业委培生的通知书。但齐玉苓的录取通知书被陈晓琪领走，并以齐玉苓的名义到济宁市商业学校报到就读。1993 年毕业后，陈晓琪继续以齐玉苓的名义到中国银行滕州市支行工作。1999 年 1 月 29 日，齐玉苓在得知陈晓琪冒用自己的姓名上学并就业的情况后，以陈晓琪及陈克政（陈晓琪之父）、滕州八中、济宁商校、滕州市教委为被告，向枣庄市中级人民法院提起民事诉讼，要求被告停止侵害，并赔偿经济损失和精神损失，共计 56 万元。

1999 年 5 月，枣庄市中级人民法院作出一审判决。法院认为，陈晓琪冒用齐玉苓姓名上学的行为，构成对齐玉苓姓名权的侵害，判决陈晓琪停止侵害，陈晓琪等被告向齐玉苓赔礼道歉并赔偿精神损失费 35 000 元，但驳回齐玉苓的其他诉讼请求。齐玉苓不服，认为被告的共同侵权剥夺了其受教育的权利并造成相关利益损失，原审判决否认其受教育权被侵犯，是错误的。遂向山东省高院提起上诉。

二审期间，山东省高级人民法院认为该案存在适用法律方面的疑难问题，于 1999 年以 [1999] 鲁民终字第 258 号请示，报请最高人民法院作出司法解释。最高人民法院经反复研究，于 2001 年 8 月 13 日公布了法释 [2001] 25

号《关于以侵犯姓名权的手段侵犯宪法保护的公民受教育的基本权利是否应承担民事责任的批复》，明确指出：根据本案事实，陈晓琪等以侵犯姓名权的手段，侵犯了齐玉苓依据宪法规定所享有的受教育的基本权利，并造成了具体的损害后果，应承担相应的民事责任。

2001年8月23日，山东省高院依据宪法第46条、最高人民法院批复和民事诉讼法有关条款，终审判决此案：（1）责令陈晓琪停止对齐玉苓姓名权的侵害；（2）陈晓琪等四被告向齐玉苓赔礼道歉；（3）齐玉苓因受教育权被侵犯造成的直接经济损失7000元和间接经济损失41045元，由陈晓琪、陈克政赔偿，其余被告承担连带赔偿责任；（4）陈晓琪等被告赔偿齐玉苓精神损害赔偿费50000元。（详见“齐玉苓诉陈晓琪等以侵犯姓名权的手段侵犯宪法保护的公民受教育的基本权利纠纷案”，中华人民共和国最高人民法院公报，2001（5）：1—4）2001年11月20日，齐玉苓案执行完毕。

虽然齐玉苓案中没有非常重要的人物，也没有多大的标的，但它是中国法治建设的一个里程碑，因为它对中国宪法的一些传统观念提出挑战，为宪法司法化开辟了一条道路，是宪法实施的一种新探索。许多专家、学者和新闻媒体认为该案是“中国宪法司法化第一案”，开创了“法院保护公民依据宪法规定享有的基本权利之先河”。这起由受教育权引起的“中国宪法司法化第一案”，对于学校校长也有很多启迪。我们虽然不可能像法律界的专家学者从法学的高度进行探讨，但我们可以从中引出诸多关于教育工作的思考：

由学生的受教育权引起的“中国宪法司法化第一案”首先告诉我们，作为校长要有宪法意识，要用宪法的眼光分析我们所从事的教育工作。

被冒名顶替上学的事，齐玉苓绝不是第一人，但是只有她拿起了法律武器，这说明法律至上的观念开始在普通老百姓中扎根；作为校长要在学校里宣传法律至上的观念。

齐玉苓案在司法界引起的轰动效力主要是宪法的司法化问题，因此，我们不仅要树立法律至上，更要树立宪法至上的观念。作为校长，要扩大自己的宪法视野，首先要牢固地树立法律至上、宪法至上的观念。

第一节 法律至上与宪法至上

1979年9月李步云和其他两位同志在《论以法治国》一文中最早提出了法律至上的观点，由于当时有人反对，正式稿中将它删掉了。1989年，李步云在“中国法制改革学术研讨会”的发言又主张“必须响亮地提出法律至上的口号，保证法律具有至高无上的权威”，并于1989年和王家福、刘海年发表

的《论法制改革》中提出的五个原则中包括了法律至上原则。（“李步云：宪法学的几个理论问题”，找法网，2008年7月16日）在我国，“法律至上”的观念提出的时间不长，还谈不上深入人心，因此，我们有必要对此作些研究。

一、法律至上与宪法至上的界定

（一）法律至上与宪法至上的界定

法律至上中的“法律”，从广义的角度界定，是指由国家制定并认可的，由国家强制力保证其实施的，反映执政阶级意志的规范体系，法包括宪法、法律、法规、规章。广义的法律往往称为法。从狭义的角度界定，法律是指拥有立法权的国家机关依照立法程序制定的规范性文件，包括宪法及普通法，不包括法规、规章。而从最窄的角度界定，法律专门指全国人大制定的基本法律和全国人大常委会制定的一般法律，不包括宪法。基本法律与一般法律，又合称为普通法，这是相对于宪法而言的。

法律至上，可以泛指在调整社会生活及社会关系的诸多规范中，法律规范具有至高无上的地位与权威，也可以特指包括宪法在内的法律具有至高无上的地位与权威，还可以专指法律具有至高无上的地位与权威。

《宪法》第5条规定：“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，一切违背宪法和法律的行为，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。”第33条规定：“凡具有中华人民共和国国籍的人都是中华人民共和国公民。中华人民共和国公民在法律面前一律平等。”在这里，宪法明确了法律至上、法律面前人人平等的原则。任何组织和个人没有法外特权，必然是以法前平等为必要条件的，法律至上是法律面前人人平等的逻辑结论。

宪法至上中的“宪法”，是指集中表现各种政治力量的对比关系，将民主制度法律化的国家的根本大法。

宪法至上，是指在整个法律体系中推崇宪法的地位至上，效力至上。

《宪法》在序言中规定：“全国各族人民、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，都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。”

（二）宪法至上与法律至上的区别

宪法也是法，也是法律体系中的组成部分。法律是一个完整的体系，它是由许多部门、众多单个的法律组成的，其中宪法在法律体系中居于顶端，统领整个法律体系，宪法的法律效力也是最高的，任何法律都必须以宪法为根据，都不得与宪法的规定相抵触，否则即为无效，因此，宪法便从法律体系中突显出来。我们在对法律至上、宪法至上进行比较时，是将法律至上中的法律从狭

义的角度理解的,即此时的法律是指普通法。因此,宪法至上与法律至上的区别就在于宪法与普通法的区别。宪法是治国安邦的总章程,是国家的根本法。宪法在法律特征上有别于普通法,即宪法是国家的根本法,其根本地位体现在以下三个方面:

1. 宪法解决的是国家根本性的问题

宪法所规定的是一个国家在政治、经济、文化等方面带有根本性的问题,即国家根本制度、社会根本制度,包括国体、政体、经济制度、文化制度和公民的基本权利和义务等内容。而普通法规定的则是国家在政治、经济、文化某一方面的内容,例如:宪法调整的基本经济关系主要指生产资料所有关系、分配关系,而民法调整的则仅仅是一般的、个别的财产关系、人身关系,它们只是一般的经济关系;宪法规定的文化制度是以社会主义精神文明为核心的内容,而教育法规定的内容则是发展教育事业,提高全民族的素质,促进社会主义物质文明和精神文明建设。由此看来,宪法调整的是整个国家的最基本的社会关系,而其他法律调整的仅仅是具体的、一般的社会关系。所以,两者是整体与局部的关系,指导与被指导的关系,是“母”与“子”的关系。

2. 宪法的法律效力至高无上

宪法的效力至上是由宪法的地位决定的。宪法的地位体现在三个方面:

- (1) 宪法规定了国家的根本制度和根本任务。
- (2) 宪法为普通法律提供立法依据、立法原则,表现为“母子”关系。
- (3) 宪法为一切国家机关、社会、团体和公民提供最高行为准则。

《宪法》的前言明确:“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,具有最高的法律效力。”《宪法》第5条规定:“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家。国家维护社会主义法制的统一和尊严。一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。”所以,宪法效力高于其他任何法律。

3. 宪法的制定修订程序严格

宪法规定的是国家的根本问题,具有最高法律效力,从而决定了宪法的制定和修改较普通法律更为严格,其表现有如下两点:

(1) 制定和修改宪法的机关不是普通的立法机关。例如,我国现行的82宪法,就是由1980年成立的宪法修改委员会对1978年宪法修改而制定出来的。一般来说,制宪权都是专设的制宪机关来行使的。

(2) 批准或通过的严格度高于普通法律。目前,多数国家批准或通过宪法需要立法成员的 $\frac{3}{4}$ 或 $\frac{2}{3}$ 以上或公民投票、全民公决方可,而普通法只需要 $\frac{1}{2}$ 表决通过即可。例如,我国宪法规定:全国人大常委会或 $\frac{1}{5}$ 以上全国人大代表具有修改提议权,经人大代表 $\frac{2}{3}$ 以上多数通过方能进行修改。

二、法律至上与宪法至上的理解

宪法至上的具体含义虽然与法律至上的具体含义不同,但是其本质也是法律至上,只不过在法律至上中还要强调宪法地位至上、效力至上。因此,法律至上也可以从广义和狭义的角度理解:狭义的法律至上专指与宪法至上相连接的法律至上;广义的法律至上则泛指包含了宪法至上的法律至上。我们平时说的法律至上,实际上是从广义的角度理解的,它包含了宪法至上。在下面的阐述中,为了便于阐述,我们用广义的法律至上。

法律至上意在强调法律在整个社会规范体系中具有至高无上的地位,其他任何社会规范都不能否定法的效力或与法相冲突。但是,法律至上并不是不要其他规范。

(一) 反对道德至上,但不反对道德的作用

有人认为,法律至上会导致对道德作用的否定,这是对法律与道德关系的误解。法律至上与道德的规范作用并不矛盾,也并不否定道德的作用。

首先,法律与道德是两个相互联系而又相互独立的社会规范体系。它们在并不完全相同的领域发挥着各自的作用,肯定法律的作用并不等于否定道德的作用。

其次,法律至上并不等于法律万能。只能由道德调整的问题,不能因为法律至上而由法律取而代之。

再次,任何法律都以一定的道德准则作为自己的社会基础并在一定程度上引导道德的发展,法律至上不仅不会否定道德,甚至可能在一定程度上有助于道德的完善和发展,所以,切不可将法律至上与道德作用对立起来,以为法律至上会否定道德的意义。

当然,在法律与道德之间发生冲突的时候,我们必须依法办事,依据法律做出相应的行为,而不是依据与法律相冲突着的道德规范。例如“大义灭亲”的人从道德上看是为社会除了一害,符合一定的道德规范,但是从法律的角度看,则可能涉嫌故意杀人,要承担严厉的刑事责任。

由于我国是一个有着悠久德治传统的国家,提倡以德治天下,因而强调道德至上也很正常。我们强调法律至上,严格意义上说是从1999年将依法治国写进《宪法》时开始的。因此,法律至上与道德至上之间的冲突,在我国是很容易发生的。所以,我们强调法律至上,反对道德至上,要经过一个漫长的过程。我们在思考问题时要扭转长期形成的合情、合理、合法的顺序,不要将“情”字放在第一位,而应该将“法”放在第一位,沿着合法、合理、合情的顺序思考问题,在合法的前提下考虑是否合理,是否合情。

（二）反对权力至上，但不反对权力的作用

法律至上并不反对权力。从一定意义上讲，法律是权力的产物，没有权力，绝无法律的产生和存在可言。法律是由立法机构制定的，只有立法机构才有权制定法律；法律如果没有执法机构的实施，只能是一纸空文；法律如果没有司法机构主持公道，也会显得苍白无力。法学理论和法的实践都说明，没有权力就没有法的产生包括制定或认可，也没有法的存在以及法的贯彻实施。法律与权力之间的密切关系使得所有法律，包括宪法都要对权力作出明确的规定。我国《宪法》第三章专门研究国家机构，分别赋予权力机构——全国人大及其常委会、地方人大及其常委会特定的职权，赋予政府机构——国务院及各级人民政府特定的职权；赋予司法机构——各级检察院和法院特定的职权。同样，《教育法》也赋予学校及其他教育机构特定的职权。

法律至上反对权力至上。西方政治学公认：权力有绝对腐败的趋势，而没有制约的权力绝对腐败。如果我们不反对权力至上，那么以权压法，用权弄法，滥用职权的现象便会肆无忌惮地泛滥开来。如何控制和约束权力？只有赋予权力的法律，法律是控制约束权力的最好方法。因此，树立法律至上的观念，用法律制约权力，才能使国家的权力真正为老百姓服务，才能建设真正的法治社会。因此，法律在赋予国家权力的同时也要防止国家权力的无限扩张和滥用。我国《宪法》在赋予国家机构特定职权的同时规定了其职权的权限，规定了对职权的监督。强调权力的获得依据法律，权力的行使依据法律，滥用职权必须予以追究。新修订的《义务教育法》增加了法律责任一章，国务院有关部门和地方各级人民政府有违反义务教育法的行为，必须依法予以追究。

由于我国经历了两千多年的封建专制，权力至上的观念根深蒂固，因此，法律至上首先受到的挑战，是权力至上对它的挑战。如果权力高居于法律之上，法律就只能是权力的附庸和奴仆，而无任何独立性可言。法律至上一旦受到权力的践踏，法治也就没有希望。所以，我们可以认为，肆无忌惮的权力是法律至上的劲敌。我们坚持法律至上，一定要用法律来控制 and 约束权力，坚决反对权力至上。

中小学实行的是校长负责制，有些校长会把手中的权力用到“极致”，因而触犯刑律的不在少数。校长们一定要弄清楚法律与权力的关系，法律至上不是反对权力，而是反对权力至上。

（三）反对政策至上，但不反对政策的作用

法律并不反对政策。我国的政策分为国家政策与共产党的政策。国家的政策对法律的制定或者执行在一定程度上存在着某种影响，这是正常而无法改变的事实。由于中国共产党是执政党，共产党的政策对我国发展社会主义事业有指导作用。但是，中国共产党章程在总纲中明确规定：“党必须在宪法和法律

的范围内活动。党必须保证国家的立法、司法、行政机关，经济、文化组织和人民团体积极主动地、独立负责地、协调一致地工作。”因此，党的政策也必须符合宪法和法律。无论是国家的政策还是党的政策，只要不违背宪法和法律，宪法和法律都不会反对。

法律至上反对政策至上。国家的政策从行政法的角度看，属于“其他规范性文件”，其他规范性文件，是指国家行政机关为执行法律、法规和规章，对社会实施管理，依法定权限和法定程序发布的规范公民、法人和其他组织行为的具有普遍约束力的政令。政策在法律、法规、规章之下，是不能至上的。既然党章规定“党必须在宪法和法律的范围内活动”，党的政策不能违背宪法和法律，因此也不能放在至上的位置。

由于在历史上形成的独特的执政党地位，中国共产党的政策曾经发挥了法律或者准法律的重要作用。在很长的历史时期中，共产党的政策在中国具有远比法律更高的效力，发挥着更为广泛的社会作用。经过改革开放后近三十年的法制建设，这种状况已经大为改观。但是，既有的惯性并未消除，甚至人民法院在一些特殊类别案件的审理中，依然按照党和政府的政策办理，而不是依法审判。因此，坚持法律至上，反对政策至上还是要花巨大力量的。

三、法律至上与宪法至上的核心

法律至上与宪法至上的核心是保护人民的利益。《宪法》第2条明确：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”宪法和法律只是反映人民利益的一种形式。尊重宪法、法律，便是尊重人民利益；维护宪法、法律，便是维护人民利益；亵渎宪法、法律，便是亵渎人民利益；损害宪法、法律，便是损害人民利益。

从宪法产生的历史来看，宪法是资产阶级在反封建斗争中，为确认取得的权利、巩固胜利成果而制定出来的。例如，1879年法国的《人权宣言》明确宣布：凡权利无保障和分权未确立的社会就没有宪法。无产阶级同样把权利宣言作为其宪法的开篇之言，列宁也曾指出：“宪法是一张写着人民权利的纸。”从宪法的内容及其发展来看，尽管宪法涉及国家生活的各个方面，但基本内容可归为两个方面，即国家权力的正确行使和公民权利的有效保障，其落脚点在保障公民权利上。因此有“宪法是公民权利的保障书”一说。

在这一点上，我国宪法的制定过程中有一个观念的转变。新中国成立以后共制定了四部宪法，1954年宪法，1975年宪法，1978年宪法以及现行的1982年宪法。前三部宪法的布局与现行宪法的布局是不同的，如下表所示：

前三部宪法的目录	1982年宪法的目录
序	序
第一章 总纲	第一章 总纲
第二章 国家机构	第二章 公民的基本权利和义务
第三章 公民的基本权利和义务	第三章 国家机构
第四章 国旗、国徽、首都	第四章 国旗、国歌、国徽、首都

现行宪法与前三部宪法的区别在于：前三部宪法都是先明确国家机构的职权，然后规定公民的基本权利。1982年宪法则将这一立法顺序颠倒过来，先明确公民的基本权利和义务，然后对国家机构的职权进行规定。1982年宪法的这一变动当时在世界上引起了轰动，舆论认为中国开始尊重人权了，中国终于把公民的私权放在第一位，把国家的公权放在第二位，强调国家的公权是为公民的私权而设立的。

现行宪法把公民的权利放在第一位，强调政府设立的目的是对公民权利的保障。我们的国家机关及其工作人员，我们的学校领导及教职员工，所有的中国公民都要意识到这一点，这样《宪法》规定的“中华人民共和国的一切权力属于人民”才能得到落实。

（一）明确公民的基本权利

我国宪法保障的公民的基本权利主要分以下七大类：

1. 平等权

《宪法》在第二章公民的基本权利和义务中首先明确了公民的平等权。《宪法》第33条规定：“凡具有中华人民共和国国籍的人都是中华人民共和国公民。中华人民共和国公民在法律面前一律平等。国家尊重和保障人权。任何公民享有宪法和法律规定的权利，同时必须履行宪法和法律规定的义务。”平等权首先表现为法律面前人人平等原则。具体内容有：

（1）我国公民不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教习惯、教育程度、财产状况、居住期限，都一律平等地享有宪法和法律规定的权利，都平等地履行宪法和法律规定的义务。

（2）任何人的合法权益都一律平等地受到保护，对违法行为一律依法予以追究。

（3）在法律面前，不允许任何公民享有法律以外的特权，任何人不得强迫任何公民承担法律以外的义务，不得使公民受到法律以外的处罚。

《义务教育法》是将《宪法》的平等权具体运用到了义务教育阶段的教育教学中，该法第4条明确：“凡具有中华人民共和国国籍的适龄儿童、少年，