

现代教育政策法规 导论

XIANDAIJIAOYU ZHENGCEFAGUI DAOLUN

董建稳 编著



西北农林科技大学出版社

现代教育政策法规导论

董建稳 编著

西北农林科技大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

现代教育政策法规导论/董建稳编著. —杨凌:西北农林科技大学出版社, 2010
ISBN 978-7-81092-619-5

I. ①教… II. ①董… III. ①教育政策—中国②教育法令规程—中国
IV. ①D922.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 165094 号

现代教育政策法规导论

董建稳 编著

出版发行	西北农林科技大学出版社		
地 址	陕西杨凌杨武路 3 号	邮 编	712100
电 话	总编室:029—87093105	发行部	87093302
电子邮箱	press0809@163.com		
印 刷	陕西龙源印务有限公司		
版 次	2010 年 12 月第 1 版		
印 次	2010 年 12 月第 1 次		
开 本	787 mm×1092 mm 1/16		
印 张	18.5		
字 数	450 千字		

ISBN 978-7-81092-619-5

定价:30.00 元

本书如有印装质量问题,请与本社联系

前言

当今世界科学技术突飞猛进,知识经济端倪已现,国力竞争日趋激烈,国力的强弱越来越取决于劳动者的素质,取决于人才的数量和质量。我国正处于建立社会主义市场经济体制和实现现代化建设战略目标的关键时期,培养和造就适应 21 世纪的一代新人是时代发展的必然选择。改革开放以来,教育事业的改革与发展虽然取得了令人瞩目的成就,但面对新形势的挑战,我们的教育观念、教育体制、教育结构、人才培养模式、教育内容和教学方法相对滞后,不能适应提高国民素质的需要。因此,全党、全社会必须从中华民族伟大复兴的大局出发,全面贯彻落实党的十七大精神,深化教育改革,全面推进素质教育,构建具有中国特色的社会主义教育体系,为实施科教兴国战略奠定坚实基础。

国运兴衰,系于教育。为了实现依法治教进而实现依法治国的伟大战略构想,20 世纪 80 年代以来,国务院制定了一系列教育行政法规,并整理汇编了新中国成立以来制定的教育行政法规。1982 年 12 月,第五届全国人大第五次会议制定了新宪法,这是我国法制建设史上重要的里程碑。在教育方面,1980 年 2 月,第五届全国人大常委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由最高权力机关制定的第一部教育法律。1986 年 4 月,第六届全国人大第四次会议通过了《中华人民共和国义务教育法》,它以法律的形式规定了国家实施义务教育,对提高民族素质,推进社会主义现代化建设,加强教育法制建设具有重要的影响。1993 年 10 月,第八届全国人大常委会第四次会议通过了《中华人民共和国教师法》,这是我国教师队伍建设走向规范化、法制化的根本保障。1995 年 3 月,第八届全国人大第三次会议通过了《中华人民共和国教育法》,标志着我国教育法制建设进入了一个新的发展时期。而后,全国人大常委会相继通过的《中华人民共和国职业教育法》、《中华人民共和国高等教育法》、《中华人民共和国民办教育促进法》,这使我国职业教育和高等教育、民办教育领域的工作有了明确的法律依据,等等。

同时,党和政府多次反复强调提高国民素质的战略意义。1985 年《中共中央关于教育体制改革的决定》指出,教育改革和发展的根本目的是“提高民族素质,多出人才,出好人才”。1993 年《中国教育改革和发展纲要》明确要求,中小学要从“应试教育”转向“素质教育”的轨道,面向全体学生,全面提高学生的思想道德、文化科学、劳动技能和身体心理素质,促进学生生动活泼地发展。1999 年《面向 21 世纪教育振兴行动计划》又提出实施“跨世纪素质教育工程”,整体推进素质教育,全面提高国民素质和民族创新能力。2010 年 5 月 5 日,国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议,审议并通过《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》。制定并实施《国家中长期教育改革和发展规划纲要》,在新的历史起点上加快推进教育改革和发展,对于建设人力资源强国、满足群众接受良好教育的需求、全面建成惠及十几亿人口的小康社会具有重大战略意义。

总之,教育发展是世界各国普遍关注的问题。人们越来越深刻地认识到,社会的文明与进步很大程度上取决于教育的发展。经济与科技的竞争归根结底是人才与教育的竞

争,因而世界各国都把教育摆在重要的位置。世界各国发展教育的重要经验就是通过法律实现对教育事业的调控。经济的发展必须通过一种社会的理论手段,保证教育的协调发展,才能真正发挥教育在现代社会中的作用。因此,教育法就是现代教育发展的理性选择,是世界各国发展教育的一条共同经验。

基于时代的召唤,我们撰写了《现代教育政策法规导论》一书。《现代教育政策法规导论》是笔者在多年来为师范院校学生讲授“教育政策法规”选修课及为中小学教师继续教育讲授教育政策法规专题教学的基础上,结合基础教育法制建设的需要编著而成的一本教育法学著作。编著本书的目的在于适应深化教育改革与发展的要求,帮助师范院校学生及广大教师学习教育法的一般原理和基础知识,熟悉有关基础教育法规政策的基本精神和主要内容,增强依法治教、依法治校、依法执教的观念,提高依法维护学校、教师和学生合法权益的能力,增强法制观念,避免法律责任,切实履行义务,搞好各项工作。

本书撰写坚持以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导,以我国的教育法制建设为中心,把教育工作与涉法的现实问题相结合,把学习法学理论与运用法律知识相结合,并适当借鉴国内外教育法学的研究成果,力求从理论与实践相结合的视域,使本书具有科学性、知识性、针对性和实用性,以满足师范院校学生迫切要求系统地学法、通俗地讲法、结合实际用法的需要。本书既可作为师范院校学生学习教育政策法规的教材,也可作为我国中小学教师继续教育学习教育政策法规的教材。

在编著本书的过程中,参考引用了国内外学者的研究成果;本书的顺利出版得到了出版社领导与编辑的大力支持和无私帮助,在此一并谨致谢忱!

在本书的撰写过程中,尽管笔者竭能尽智全力以赴,但仍嫌不足。因而我是怀着如履薄冰、如临深渊的心情,把它奉献给各位读者的。书中定有不少疏漏之处,欢迎读者批评指正。

作者

2010年7月10日

目 录

绪 论	(1)
第一章 教育法基本理论	(9)
第一节 教育法概述	(9)
第二节 教育法律规范	(13)
第三节 教育法的渊源	(15)
第四节 教育法体系	(19)
第五节 教育法律关系	(22)
第六节 教育法的实施	(27)
第七节 学校有关法律关系	(33)
第八节 教育法律责任与教育法律救济	(36)
第二章 《中华人民共和国教育法》解读	(43)
第一节 《教育法》概述	(43)
第二节 《教育法》的主要内容	(46)
第三节 《教育法》的实施	(66)
第三章 《中华人民共和国教师法》解读	(71)
第一节 《教师法》概述	(71)
第二节 教师的权利和义务	(73)
第三节 教师管理制度	(77)
第四节 《教师法》的实施	(85)
第四章 《中华人民共和国义务教育法》解读	(88)
第一节 《义务教育法》概述	(88)
第二节 《义务教育法》的主要内容	(92)
第三节 《义务教育法》的实施	(103)
第五章 《中华人民共和国职业教育法》解读	(107)
第一节 《职业教育法》概述	(107)
第二节 《职业教育法》的主要内容	(109)
第三节 《职业教育法》的实施	(114)
第六章 《中华人民共和国高等教育法》解读	(119)
第一节 《高等教育法》概述	(119)
第二节 《高等教育法》主要内容	(120)

第三节 《高等教育法》的实施·····	(134)
第七章 《中华人民共和国民办教育促进法》解读 ·····	(138)
第一节 《民办教育促进法》概述·····	(138)
第二节 《民办教育促进法》的主要内容·····	(141)
第三节 《民办教育促进法》的实施·····	(146)
第八章 《中华人民共和国未成年人保护法》解读 ·····	(150)
第一节 《未成年人保护法》概述·····	(150)
第二节 《未成年人保护法》的主要内容·····	(152)
第三节 《未成年人保护法》的实施·····	(156)
第九章 《预防未成年人犯罪法》解读 ·····	(160)
第一节 《预防未成年人犯罪法》概述·····	(160)
第二节 《预防未成年人犯罪法》的主要内容·····	(163)
第三节 未成年人不良行为的预防与矫治·····	(172)
第四节 《预防未成年人犯罪法》中的法律责任·····	(183)
第十章 《学生伤害事故处理办法》解读 ·····	(187)
第一节 《学生伤害事故处理办法》的制定·····	(187)
第二节 《学生伤害事故处理办法》的主要内容·····	(188)
第三节 《学校伤害事故处理办法》的实施·····	(190)
第十一章 《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》解读 ·····	(195)
第一节 《决定》颁发的历史背景与意义·····	(195)
第二节 《素质教育的决定》的主要内容·····	(196)
第十二章 《面向 21 世纪教育振兴行动计划》解读 ·····	(203)
第一节 《行动计划》概述·····	(203)
第二节 《行动计划》的主要内容·····	(206)
附录一 中华人民共和国教育法 ·····	(220)
附录二 中华人民共和国教师法 ·····	(227)
附录三 中华人民共和国义务教育法 ·····	(232)
附录四 中华人民共和国职业教育法 ·····	(239)
附录五 中华人民共和国高等教育法 ·····	(243)
附录六 中华人民共和国民办教育促进法 ·····	(250)
附录七 中华人民共和国未成年人保护法 ·····	(256)
附录八 国家中长期教育改革和发展规划纲要 ·····	(263)
参考文献 ·····	(286)

绪 论

教育发展是世界各国普遍关注的问题。人们越来越深刻地认识到,社会的文明进步很大程度上取决于教育的发展。经济与科技的竞争归根结底是人才与教育的竞争,因而世界各国都把教育摆在重要的位置。世界各国发展教育的重要经验就是通过法律实现对教育事业的调控。经济的发展必须通过一种社会的理论手段,保证教育的协调发展,才能真正发挥教育在现代社会中的作用。因此,教育法就是现代教育发展的理性选择,是世界各国发展教育的一条共同经验。

一、教育与法律

法律是社会生活的规范,它产生于社会生活的需要,又伴随着社会生活的变迁而变迁。社会意识和社会组织的变动促使法律和制度也随之不断演进。在古代社会,法律并不是一种独立的社会控制要素,而是行政的一种辅助手段。这种倾向反映在国家、政府对社会的控制上,就表现为重行政而轻法治。譬如,在我国封建专制政权和宗法等级制度下,法律在社会中所起的作用是极为有限的,这是因为在封建专制的国家中,君权高于一切,这就造成了封建社会的专制独裁。

从世界历史发展看,法律的建立是与工业化、现代化相互交织并相互促进的。随着封建社会内部的资本主义经济成分的产生和发展,封建制度成为生产力发展的障碍。现代国家产生以后,为了维护社会经济和社会生活的稳定与发展,以法治国开始成为一条普遍原则。资产阶级思想家认为,法制原则是全部国家制度和社会制度的基础。据此原则,国家机关的一切活动都应以法律为依据,不能逾越法律范围。该原则还要求法律面前人人平等,反对教育特权。由此可见,法制成为一种观念和 practice,完全不同于封建社会单纯依靠君主专权来治理国家的人治。这就要求国家必须用法律来治理,人人都应在法律之下,依法办事。尤其是 20 世纪以来,法律与社会的接触面迅速扩展,并且大规模地渗透到社会结构的各个层次,普遍运用法律这一手段调节错综复杂的社会关系。社会生活的变化要求促进法律形式的合理化和功能的普遍化,从而使法律有可能在新的范围内施加影响。现代国家的发展正是在法律的保护和促进下实现的。

教育活动是人类社会重要的社会实践活动。人类在生产劳动和社会生活过程中总结、积累和形成的知识经验,通过教育传递给新生一代,最终成为人类生存与发展的必要手段。因此,教育从产生之日起便具有传递社会生产经验和 社会生活经验两大职能,继而推动社会的延续和发展。然而,在现代社会产生以前,由于经济生活落后且等级壁垒森严,教育培养人的功能受到极大限制。学校教育与生产劳动基本脱节,教育系统封闭,教

育规模狭小,教育内容多为治人之术,接受学校教育只是少数人的特权。国家一般不直接管理教育。譬如,我国古代社会主要通过选士制度来影响教育。欧洲各国在19世纪以前,学校或由教会控制,或由自治城市领导,或由学校自治,国家通过这些力量间接影响教育。在这种情形下,教育与法律之间并没有必然联系,也就没有教育法。

18世纪以来的社会现代化进程给予教育的最大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,其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机器设备,现代社会生产对劳动者的素质提出了更高要求,劳动者因而必须普遍接受现代学校教育,用人类的全部知识财富武装自己的头脑。此外,现代生产的发展,既要加强微观管理,又要加强宏观管理,现代社会生产只能依靠科学而不能单纯凭借管理者的个人经验,因而经济、管理与法律诸科学等方面人才的培养就成为现代教育目的的重要方面。由此可见,现代社会的教育活动已与经济发展、人才培养紧密联系,其目的直接指向全体社会成员,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。世界各国普遍认识到教育的战略意义,无不通过国家政策大力普及和发展教育。

法律在组织和调控教育发展方面的作用,表现在它规定了国家机关在管理文化教育方面的职权和职责,保证了国家机关在组织和调控教育方面的职能的实现,使教育事业科学有序地发展。以国家行政为例,任何国家要进行教育行政管理,就必须把国家的行政管理置于法制化的基础之上,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,现代教育的另一特征是教育教学活动的复杂化和有序化,这是教育日益普及化和社会化的直接结果。现代社会的发展产生了对人才数量和质量的規定,同时也产生了对人才培养的規定性,从而形成现代社会特有的教育制度,它要求废除封建社会培养、选拔人才的模式,扩大受教育机会,广泛培养各级各类人才;也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、教学大纲、教材和教学质量标准,积极构建学校、社会与家庭相结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,就必须依准于法,体现国家与社会的整体利益,并且要求学校的教育教学活动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。唯有如此,才能保证学校教育目标的正确性,才能保证教育教学活动的连续性和稳定性。

总之,法律的发展完善与社会的发展进步紧密相连,教育法是现代教育发展的产物,是现代国家的重要立法领域。随着现代教育的发展,它既表现为法律数量的增长,也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、各个层次所进行的更大规模的功能扩张。

二、国内外教育立法的演变

(一)国外教育立法的演变

1. 零星的教育立法阶段 教育法起源于西方国家。17世纪著名教育家夸美纽斯曾

提出,应当给予学校充分的权力,使学校可以像各个国家一样制定自己的法规;在制定教育法规时,应充分考虑儿童的尊严,保证向儿童提供其发展自身天赋能力、达到自我实现所必需的各种条件。在16世纪欧洲宗教改革运动中,德国新教领袖马丁·路德提倡广设学校,普及教育,主张学校应由公费负担,政府有强迫人民送子女入学的责任。在马丁·路德的推动下,德国各公国相继通过颁布法令,设置学校,实行强制入学。这一时期的教育立法具有强烈的宗教色彩。

现代意义的教育立法是在大机器生产和现代工厂制度的基础上产生的。迫于社会劳动力再生产的需要和工人运动高涨的形势,西方国家开始制定和颁布工厂法。工厂法规规定了工厂内部的劳动时间、劳动纪律、劳动保护、工资福利、实施义务教育以及工厂主对因工致残工人的物质责任、劳动保险等条款。工厂法中的教育条款是最早的现代教育立法形式。

2. 专门对普及义务教育的立法阶段 19世纪下半叶,由于大机器生产的发展,资产阶级认识到劳动者的智力因素对于提高劳动生产率的作用,认识到普及教育的必要性,各主要资本主义国家相继推行义务教育制度。义务教育是国家通过法律手段,对适龄儿童实施一定年限、一定程度的强迫教育,其立法具有强制性、免费性和世俗性的特点。强制性是指国家依法采取必要的强制措施,强制法律规定应受教育者履行上学的义务,否则追究其法律责任。免费性是指国家为了推行义务教育而采取的免收学杂费的措施。世界各国的经验是没有免费的教育就没有义务教育,没有义务教育就没有普及教育。因此,义务教育是否免费就成为普及教育的关键问题。世俗性是指用法律手段保证教育与宗教的分离以及国家对学校教育的干预和控制。在欧洲,教育传统上是属于教会管辖范围内的事务,是教会进行宗教宣传和教派斗争的工具,教会几乎控制了全部教育事业。因此,当国家意欲控制教育、建立国民教育制度、普及和发展教育的时候,采取的首要措施就是摆脱教会对教育的控制,以世俗教育取代宗教教育。这实质上是一场国家、政府与教会之间争夺教育领导权的斗争。因此,世界各国普遍借助于法律的强制力来取消教会垄断教育的特权,把教育的领导权控制在国家手中。

3. 广泛的教育立法阶段 广泛的教育立法是随着资产阶级国家加强社会生活各个领域的行政控制的过程而出现的。20世纪30年代至50年代,资本主义法制建设渗透到社会各个领域,教育立法备受重视。许多国家在宪法或法律中规定了教育的国家责任以及公民的受教育权利,保障了教育的普及与发展。除议会立法外,行政立法也获得了很大发展。由于法律渗透到教育的各个层面,许多原来不属于法律调节的社会关系,开始进入了法律调节的领域,因此教育立法内容和技术日益复杂化。除主要的教育法律外,各国的立法机关都通过委托或授权的方式,把部分立法的任务交由行政机关执行。各国行政机关通过它所取得的行政法权进行立法活动。

4. 教育的综合法治阶段 二战以后,传统教育已不能适应战后现代科技发展的要求,世界教育改革以转变功能为目标,以重视教育在国家发展中的战略地位,突出服务于经济为基本特点。很多国家的政府不断强化对于人才需求的危机感和紧迫感,重视发展教育并根据社会经济发展需要对教育进行变革。同时,随着物质生活和精神生活的日益丰富,

人们开始把教育看作是个人的基本权利。人们普遍认为,教育应面向全体公民,应有助于每一个人探索和开拓新的生活,应在每一个人需要的时候以最好的方式提供必要的知识和技能。这一巨变使得教育活动诸因素及其相互关系更加复杂多变,要求把教育看作社会大系统中的一个子系统,把教育立法看作一项综合性的法治工程,在加强教育立法的同时注重教育法治工程与整个社会工程的协调。

这一时期的教育立法主动适应社会发展需要,全面进入教育领域,系统认识它所调整的对象,合理调节教育领域的诸种关系,教育法的广度和深度都有质的变化。从广度上看,教育法规在所有法规中所占的比重越来越大。许多国家在宪法中对教育的功能、形式,国家的教育责任、公民的受教育权利等作了明确的规定。在宪法之下,又有为数众多的法律、法规、司法原则等补充了宪法性教育条款并使之具体化,规范着教育活动的各个方面。从深度上看,教育立法已经深入到教育活动的诸种社会关系,对教育调节已形成一个综合性的法治工程。许多国家纷纷制定了教育基本法或学校总法,并对已有的教育法律规范进行系统化梳理,进一步规划、协调和完善教育立法,继而形成了较为严整的教育法规体系并有效发挥综合调节的作用。

以上是西方发达国家教育立法发展的一般规律。西方国家的教育立法客观上促进了教育的普及和发展,在一定程度上扩大了劳动人民的受教育机会,这种做法值得我们予以总结和研究。

(二)我国教育立法的演变

1. 清末时期的教育立法 清末至民国初期,是中国旧教育走向新教育的过渡时期,也是西学东渐中西方教育融合的时期。自1840年鸦片战争起,中国开始沦为半殖民地半封建社会,民族矛盾和阶级矛盾异常尖锐,反抗外侮、追求富强成为近代中国最急迫的社会政治问题。作为封建社会支柱的封建教育制度和科举制度的弊端日益显现并成为资产阶级新学冲击封建主义旧学的主要目标。迫于社会压力,清政府进行了“新教育”的改革。1902年,管学大臣张百熙拟定了《钦定学堂章程》,虽经颁布但未实施。1903年张百熙等人又拟定了《奏定学堂章程》,规定了学校系统、学校管理体制、教授法及学校设置办法等内容。《奏定学堂章程》对推行“新教育”、统一学制具有重要影响。

我国义务教育立法发端于上述两个法规。《钦定学堂章程》规定:“无论何色人等皆受此七年教育。”《奏定学堂章程》改义务教育为五年,并解释:“初等小学堂为养正始基,各国均任为国家之义务教育。东西各国政令凡小儿及就学之年而不入小学者,罪其父母,名为强迫教育。”1906年,学部颁布了《强迫教育章程》,规定“幼童至7岁须令入学,及岁不入学者,罪其父兄”。这是中国政府有关强迫义务教育的第一道正式法令。1909年,清政府为推行义务教育,拟在北京试行“以为各省之倡”。但却因经费无处筹措,遂决定“先从教育皇室近支子弟为提倡教育之入手”。这是对清政府普及教育的一种讽刺。

此外,清政府于1905年设立学部后,还制定了一些内容所及包括教育行政、学校制度、招生制度、文凭发放、毕业奖励、留学考选、教员培训等教育法规。这些教育法规大都仿效日本,但仍保留着旧教育的痕迹和封建主义色彩,这是不切合中国的实际的。然而清

末的教育立法毕竟确立了近代教育制度在中国的地位,促进了现代学校的发展,为民国时期的学校教育奠定了基础。

2. 民国时期的教育立法 民国时期,中国教育开始从传统走向现代,通过学习西方国家的教育经验,制定了系统的教育法规与学校教育制度。

南京临时政府教育部为改革教育制度,革新教育内容,于1912年1月19日颁发《普通教育暂行办法》和《普通教育暂行课程标准》,对普通学校和师范学校的名称、教育内容、课程设置、教学要求作了明确规定,同年7月,教育部召开“临时教育会议”,会后颁布了民国教育宗旨、《学校系统令》以及各级各类学校法令和课程规程。这些教育法规汲取西方国家尤其是美国教育立法的经验,体现了反封建的精神及国民教育和实利主义教育的精神,一定程度上顺应了历史潮流,其不足之处在此后不断地得到修订和补充,特别是1922年颁布的《学制系统改革令》,是在总结民国以来教育立法的经验教训及借鉴西方国家现代学校教育体制的基础上制定的,因而是一个较为成熟的学制法令。至此,中国的现代学制及其立法端倪已现且基本定型。

1927年国民党蒋介石政权,仿效资本主义国家的教育制度和管理办法,重新厘定教育宗旨、教育政策,颁布了一系列教育法令法规。应当说,教育立法在数量、层次及系统化方面都有了很大发展。但是,国民党蒋介石政权在教育方面以法律的强制力来推行实施党化教育,后来虽然以“三民主义教育宗旨”来取代“党化教育”,但其实质并无改变,其目的仍在于加强对学校师生的思想控制,要求学校教育必须为国民党专政服务。

总之,这一时期的教育法规相对而言比较系统、完整和规范,并且吸取了外国教育立法的某些先进经验,因而在改革封建旧教育发展现代学校教育制度的历史进程中起到了一些进步作用。然而法律是代表统治阶级利益的,因此这一时期的教育法规不能不带有封建性和专制独裁的色彩。

3. 新中国时期的教育立法 新中国时期的法制建设,是在废除旧法并在总结革命根据地法制建设经验的基础上成长起来的,教育立法历经了一条曲折而漫长的发展道路。

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,开始了社会主义的法制建设。

1949年9月,中国人民政治协商会议制定并通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》为新中国的教育规定了基本的方向和政策,之后在教育方面“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。”此时的教育立法是围绕这一任务展开的。1949年12月,教育部召开的第一次全国教育工作会议,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等。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、实行向工农开门办学的方针、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。宪法对于教育的规定,充分体现了宪法原则。虽然宪法促成了法制建设的高潮,但法制观念并没有在民众中植根,不守法的倾向没有得到有力的纠正。

1958年,为了纠正学习苏联经验中出现的缺点,创立适合中国国情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,为教育发展开拓了新的途径,但同时也存在“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。如师生过多参加生产劳动,忽视课堂教学与教师的主导作用,打乱正常的教学秩序,降低了教学的质量。因此,从1961年起,国家对教育进行了调整、巩固、充实、提高。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》),总结了新中国成立以来,特别是1958年教改以来的正反两方面的经验教训,为各级学校工作规定了明确的工作方针。

“文革”期间,已有的教育法规制度被破坏,教育事业遭到严重摧残。直至粉碎“四人帮”后才恢复了学校的教学秩序,重新颁发了《高教六十条》、《中学五十条》和《小学四十条》。特别是十一届三中全会提出了党的工作重点的转移,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。这标志着法制建设进入了新时期,教育立法也出现了崭新的面貌。

1982年12月,第五届全国人大第五次会议制定了新宪法,这是我国法制建设史上重要的里程碑。在教育方面,1980年2月,第五届全国人大常委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由最高权力机关制定的第一部教育法律。1986年4月,第六届全国人大第四次会议通过了《中华人民共和国义务教育法》,以法律的形式规定了国家实施义务教育,这对提高民族素质,推进社会主义现代化建设,加强教育法制建设都有重要的影响。1993年10月,第八届全国人大常委会第四次会议通过了《中华人民共和国教师法》,这是我国教师队伍走向规范化、法制化的根本保障。1995年3月,第八届全国人大第三次会议通过了《中华人民共和国教育法》,标志着我国教育法制建设进入了一个新的发展时期。此后,全国人大常委会先后通过的《中华人民共和国职业教育法》、《中华人民共和国高等教育法》、《中华人民共和国民办教育促进法》,这使我国职业教育和高等教育、民办教育领域的工作有了明确的法律依据。

同时,20世纪80年代以来,国务院还制定了一批教育行政法规,并整理汇编新中国成立以来制定的教育行政法规。有权制定地方性法规的各地人民代表大会及其常务委员会,根据自己所辖地区教育改革、发展的需要和可能,颁布了一系列地方性法规。国务院各部委以及省级人民政府也制定了一大批有关教育的政府规章,从而极大地丰富了我国教育法的内容,对促进教育事业的发展起到了极其重要的作用。

三、学习教育政策法规的意义

(一)依法治教的需要

依法治教是指依据法律管理教育、从事教育和发展教育。依法治教的目的在于创造良好的学校管理秩序和教育教学秩序,为实现学校的宗旨提供保障。因此,它是做好学校工作的基础。教师按照课程标准、教学计划实施教育教学活动就是在依法治教;校长依照教育法律法规组织学校管理活动就是在依法治教;家长按照《义务教育法》的规定适时送子女入学就是在依法治教。这些都表现为一种良好的教育秩序。而要达到这样一种秩序,不仅要从道德上对人们提出要求,更应从法律上对人们的行为加以规定,从而使良好的学校管理秩序和教育教学秩序得到保证。有了教育法律法规不一定就进入依法治教阶段,只有教育者懂法、依法执教,受教育者学会依法维权,才能逐步走向依法治教阶段。因此,学习和研究教育法规是依法治教的需要。

(二)落实教育战略地位的需要

《教育法》第四条明确规定:“教育是社会主义现代化的基础,国家保障教育事业的优先发展。”国家通过教育立法确保教育事业的优先发展,使“科教兴国”战略法制化,保障“科教兴国”战略的贯彻实施。

(三)教育立法的需要

就国家的教育立法而言,我国虽然制定了一些法律,但距离教育法制化的要求相去较远,有许多方面还存在着法律空白。从已经制定的几部法律来看,其中一些法律规定还欠缺适用性、操作性、稳定性,停留在一般抽象的说明上。就教育行政法规和规章而言,已有的行政法规和行政规章种类较多,且时间跨度大,其中有些或过时或重复或相互矛盾,这就需要对其编纂整理;同时有些领域还没有制定相应的教育行政法规。再者教育法规文件在形式、内容、语言上有待提高其标准化和规范化。这就需要对教育法问题深入研究,提高我国教育法律理论水平,以促进教育立法的科学性和规范化。

(四)教育执法的需要

教育法制化既需要健全的法律制度,又需要严格执法。改革开放前,我国社会管理主要依靠人治而非法治,人们法制意识淡薄,致使在许多领域或无法可依或有法不依。改革开放后,我国教育法制化提到了议事日程,教育立法工作初见成效。有了法,就要执行法,这就要依靠教育法律主体依法行事。教育法律主体主要包括教育行政部门及其成员、各种办学机构及其成员、教师、学生和学生家长。唯有教育法律主体知法、懂法、守法、用法并依法进行教育活动,特别是教育行政部门依法行政,学校教育部门依法办学,人民教师依法规范教学行为,教育法律化才有实现的可能。学习和研究教育政策法规有利于普及教育法律知识,提高教育法律意识,增强教育法制观念,使教育法律法规得到有效执行。

(五)保障受教育权的需要

一般而言,受教育者是社会的弱势群体,受教育者的合法权益易受到侵犯。譬如,有

家长以家庭经济困难为由而拒绝送子女接受义务教育的,有教师以学生没有按时完成作业为由而将其逐出课堂的,有学校以学生违反校纪为由开除或勒令学生退学的,有学校或教师为追求升学率选举“差生”并强令其转学的等。这些事实说明,在人的头脑里还存在着给学生受教育权是一种恩赐,随时都可以取消的误区。实际上,除法律规定外,受教育者享受受教育权是不附带任何先决条件的。特别是在义务教育阶段,除得到许可,可免除接受义务教育外,其他有学习能力的适龄儿童和少年都有权接受义务教育。

总之,依法治教是依法治国思想在教育系统的具体体现,是在社会主义民主的基础之上,以一定的教育法律体系为基础,依据法律来加强对教育事业的管理和规范,以促进教育事业的发展。依法治教作为一种手段,与行政手段、经济手段一样,是加强教育行政和学校管理以及提高教育教学质量的有效手段。随着教育法律的理论与实践的发展以及法律法规知识的普及,我国教育工作者依法从教的能力会不断提高,从而才能共同提高我国基础教育的质量并推进社会法制化的进程。

第一章 教育法基本理论

第一节 教育法概述

一、教育法的含义

教育法的含义有广义和狭义之分。广义的教育法指国家机关(包括权力机关和行政机关)依照法定权限的程度制定颁布的所有有关教育的规范性文件的总称,它主要包括最高国家权力机关制定的法律、最高行政机关制定的行政法规、地方权力机关制定的地方性法规、中央政府各部委制定的规章和地方政府制定的规章。狭义的教育法指由国家权力机关制定颁布的教育法律,在我国是指由全国人民代表大会及其常务委员会制定的教育法律。人们一般从广义视域使用教育法的概念。

我们认为,教育法是由国家制定或认可并由国家强制保证实施的调整 and 规定教育活动和教育关系的行为规范的总称。它是统治阶级教育意志的反映,也体现了教育规律和一个国家绝大多数人民的教育利益,其目的是保证和维护教育活动的有效性、有序性和正义性。这一定义包含三层意思。

(一)教育法是一种行为规范

教育法从其本体形式而言,它是一种行为规范,这种行为规范以权利和义务为特有的表现形式。这种规范形式能够使人们按照统一的标准处理问题,从而为教育活动提供权威的行为标准,为教育事业的稳定发展提供有力保障。

(二)教育法是由国家制定或认可的行为规范

教育法从其来源而言,是由国家机关按照法定权限和程序创制的,具有不同法律效力的规范性文件。从制定机关而言,教育法必须是国家机关,非国家机关不能制定有关法律,其所制定的规范本身不具有国家意志属性。这也是教育法区别于教育政策、教育道德和其他社会规范的重要特征。

(三)教育法是以国家强制力保证实施的行为规则

教育法从其运行机制而言,是以国家强制力保证实施的。教育法以国家的名义规定了人们在教育活动中应享有的权利和应履行的义务。为使人们的法定权利免遭非法侵犯或剥夺,使人们的法律义务得以全面履行,把教育法所确定的行为规则变为社会现实,就必须以国家强制力作为后盾,通过相应的强制措施予以保障。例如《义务教育法》第五十

八条规定：“适龄儿童、少年的父母或者其他法定监护人无正当理由未依照本法规定适龄儿童、少年入学接受义务教育的，由当地乡镇人民政府或者县级人民政府教育行政部门给予批评教育，责令限期改正。”第十四条规定：“禁止用人单位招用应当接受义务教育的适龄儿童、少年。根据国家有关规定经批准招收适龄儿童、少年进行文艺、体育等专业训练的社会组织，应当保证所招收的适龄儿童、少年接受义务教育；自行实施义务教育的，应当经县级人民政府教育行政部门批准。”第五十九条规定：“有下列情形之一的，依照有关法律、行政法规的规定予以处罚：①胁迫或者诱骗应当接受义务教育的适龄儿童、少年失学、辍学的；②非法招用应当接受义务教育的适龄儿童、少年的；③出版未经依法审定的教科书的。”第六十条规定：“违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。”这些对违法者的制裁是保证教育法实施的必要的强制手段。

应当指出，教育法依靠国家强制力保证实施，是从实施方法的终极形式上说的，这并不是说教育法的一切规定只有通过国家的强制措施才能得以实现。特别是社会主义教育法，体现了广大人民群众的根本利益，在一般情况下，依靠人民群众自觉遵守的执行。只有教育法在实现过程中遇到阻碍或者被破坏的情况下，才通过国家强制措施使法获得实现。但不论其实现方式如何，作为法都具有必须履行和不可违反的性质，如果违法，就要承担相应的责任，受到相应的制裁。

教育政策、教育道德也是调整人们行为的重要的社会规范，但它依靠的不是国家强制力，而是依靠舆论、良心等手段，来实现人们行为的规范，从而达到调整社会关系的目的。

二、教育法的特征和原则

（一）教育法的特征

教育法的特征是指教育法作为一种社会规范不同于其他社会规范特性以及作为一种法律与其他社会规范和法律相比，其自身具有独特的特点。一般而言，教育法律的特点主要表现为以下四个方面。

1. 教育法的规定具有公定力 教育法所规定的事项，主要是表达国家对教育的要求和意志。为此，该事项具有公认而确定的效力，即公定力。与民法、刑法不同，教育法更多地具有行政法的性质，它所调整的法律关系主要是纵向型的、以命令与服从为基本内容，以隶属性为基本特征的教育行政法律关系。在这种法律关系中，当事人之间的法律地位是不对等的，不论这种关系的相对方意见如何，只要国家机关依法下达了指示或命令，这种法律关系就形成了，关系的相对方就必须履行作为或不作为的行为，任何个人都无权否定教育法法定的权力。

2. 教育法的规定具有强制性 教育法是国家意志的体现，它所规定的事项，与其他法律一样具有国家强制性，不允许任何人违犯或变更。教育法以国家强制力为后盾，当义务人违犯了教育法的规定时，国家机关可以依法强制执行和追究法律责任。教育法的这种强制性与民法、刑法相比比较简单，范围有限。它主要侧重于规定事前的作为或如何作为，不作为，通过反复宣传，教育人们怎么样做，而事后的制裁，只是实现教育法所规定事项的一种手段。因此，其使用范围的强度与其他法律法规相比有所不同。

3. 教育法具有多变性的特点 教育法的多变性主要是由于教育立法主体的多元性所