



上海政法学院学术文库-行政法学丛书



刘显姪 主编

英国教育行政法

YING GUO JIAO YU XING ZHENG FA

上海政法学院学术文库——行政法学丛书

英国教育行政法

主 编 刘显娅

副主编 邱之岫 杨光富



中国政法大学出版社

2010·北京

图书在版编目(CIP)数据

英国教育行政法 / 刘显娅主编. —北京: 中国政法大学出版社, 2010. 7

ISBN 978-7-5620-3676-0

I. 英... II. 刘... III. 教育行政-教育法-研究-英国 IV. D956. 121

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第122119号

出版发行 中国政法大学出版社

经 销 全国各地新华书店

承 印 固安华明印刷厂

787×960 16开本 18印张 330千字

2010年7月第1版 2010年7月第1次印刷

ISBN 978-7-5620-3676-0/D·3636

定 价: 42.00元

社 址 北京市海淀区西土城路25号

电 话 (010) 58908291(编辑部) 58908325(发行部) 58908334(邮购部)

通信地址 北京100088信箱8034分箱 邮政编码 100088

电子信箱 fada.zh@sohu.com(编辑部)

网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)

声 明 1. 版权所有, 侵权必究。

2. 如有缺页、倒装问题, 由本社发行部负责退换

上海市重点学科建设项目资助
上海市教委重点学科建设项目资助

“上海政法学院学术文库” 编 审 委 员 会

主 任 金国华

副主任 闫 立 倪正茂

秘书长 何平立

委 员 (以姓氏笔画为序)

王明华 王 蔚 闫 立 关保英

刘 强 汤啸天 杨 寅 何平立

吴益民 张森年 金国华 倪正茂

章友德

学术文库·总序

中华民族具有悠久的学术文化传统，两千年前儒家经典《大学》即倡言“大学之道，在明德，在亲民，在止于至善”，其即蕴涵着彰扬学术、探索真理之意。而《中庸》论道：“博学之、审问之、慎思之、明辨之、笃行之”，则阐释了学术研究的治学精神以及达到真实无妄境界的必由之路。因此，从对世界历史进程的审视与洞察来看，社会发展、科学昌明、思想进步，从来都离不开学术科研力量与成就的滋养与推动。

大学是国家与社会发展中一支不可或缺的重要力量，而科学研究的水平则又体现了大学的办学水平和综合实力，是一所现代大学的重要标志。因此，一个大学的学术氛围，不仅在很大程度上影响和引导着学校的科研状态，而且渗透和浸润着这个大学追求真理的精神信念。这正如英国教育思想家纽曼所言，大学是一切知识和科学、事实和原理、探索与发现、实验与思索的高级力量，它态度自由中立，传授普遍知识，描绘理智疆域，但绝不屈服于任何一方。

大学的使命应是人才培养、科学研究和服务社会；高等教育发展的核心是学术和人才。因此，大学应成为理论创新、知识创新和科技创新的重要基地，在国家创新体系中应具有十分重要的地位和意义。上海政法学院是一所正在迅速兴起的大学，学院注重内涵建设和综合协调发展，现已有法学、政治学、社会学、经济学、管理学、语言学等学科专业。学院以“刻苦、求实、开拓、创新”为校训，这既是学校办学理念的集中体现，也是上政学术精神的象征。这一校训，不仅大力倡导复合型人才的培养，注重充分发挥个性特色与自我价值的实现，提供自由选择学习的机会，努力使学子们于学业感悟中启迪思想、升华精神、与时俱进，而且积极提倡拓展学术创新空间，注重交叉学科、边缘学科的研究，致力于对富有挑战性的哲学社会科学问题的思考与批判，探求科学与人文的交融与整合。“上海政法学院学术文库”

II 英国教育行政法

正是在这一精神理念引领下出版问世的。

“上海政法学院学术文库”的出版，不仅是《上海政法学院教育事业“十一五”发展规划》的起跑点，而且是上海政法学院教师展示学术风采、呈现富有创造性思想成果的科研平台。古代大家有云：“一代文章万古稀，山川赖尔亦增辉”；“惟有文章烂日星，气凌山岳常峥嵘”。我相信“上海政法学院学术文库”的出版，不仅反映了上海政法学院的学术风格和特色，而且将体现上海政法学院教师的学术思想的精粹、气魄和境界。

法国著名史学家、巴黎高等社会科学学院院长雅克·勒戈夫曾言，大学成员和知识分子应该在理性背后有对正义的激情，在科学背后有对真理的渴求，在批判背后有对更美好事物的憧憬。我相信“上海政法学院学术文库”将凝聚上政人的思想智慧，人们将从这里看到上政人奋发向上的激情和攀登思想高峰的胆识，上政人的学术事业将从这里得到升华！

祝愿“上海政法学院学术文库”的精神，薪火传承、代代相继！

上海政法学院院长 金国华

2006年9月10日于求实楼

学术文库·行政法学丛书总序

“行政法学丛书”作为“上海市重点学科（行政法学）”、“上海市教委重点学科（行政法学）”的部分成果，是我们多年来对行政法学哲理、实务等问题所作思考的系统总结。2006年9月，承蒙上海市教委的正确指导和资助，上海政法学院的行政法学科被批准为“上海市重点学科”，该学科于2008年顺利通过上海市教委组织的评估和验收，并于2009年被立项为“上海市教委重点学科（行政法学）”。该学科立项后，上海政法学院领导给予了高度重视，从组织机构、人员配置等方面进行了部署。学科组对该学科发展的整体建设进行了规划，并得到了院领导的认可和市教委的批准。该学科以行政法理论与实践为总的建设方略，设有行政法基础理论与实务、公共政策与行政法治、部门行政法等方向。学术著作的撰写和编著是学科建设的重要组成部分，本学科拟在建设期间出版学术专著和规范化的教科书三十余部。基于我国行政法基础理论相对薄弱的现实，我们在学术著作的选材上以行政法基本原理、行政法史、比较行政法为主，并照顾到部门行政法中的一些社会关注的热点问题，通过系列学术著作和规范化教科书的出版使本学科通过数年的建设形成自己的特色。希望学术界同仁和广大读者给我们提出批评和建议，帮助我们在这套丛书做好。

上海市教委行政法学

重点学科负责人

吴保英

2010年4月

编写说明

如今，解析各国法律体系的专著以及研究教育行政方面的书籍琳琅满目，但针对单一国家教育行政法的探讨却是寥寥无几，国外教育行政法的研究是一个非常薄弱的环节，法学研究的这种状况同国家客观形势发展的需要是很不相适应的。为此本书在借鉴和吸收以往相关的专著和教材等学术成果的基础上对英国教育行政法进行了系统深入的梳理和剖析。

想要深刻理解当今英国教育行政的优与劣，对于英国教育体系背景以及教育行政法的含义理解是关键。因此，本书从这些最基本的概念入手结合英国教育行政的发展历史，首先对英国的教育行政、教育行政法及其发展趋势给予概述。然后从英国教育行政机构的大框架入手，分析英国教育行政管理的方式与模式——依法治教，成判相辅——在对于二者关系的解析与形成原因分析中探寻英国教育行政管理方式与模式的发展历程及其特点，并对英国教育法的立法进程、立法依据、立法原则、立法特点、立法体系和权限、立法程序、立法标准以及其实施与救济进行了介绍，剖析了其中的科学化与先进性。为了对英国教育行政法有一个更全面、更深刻的理解，本书接下来从义务教育法和高等教育法两个不同的层面，介绍了一些典型的教育法典，并对教育行政平等精神在当代英国教育行政法中的实现方法与途径做出了历史分析与深层次的解读。

“他山之石，可以攻玉”，面对着钱学森老人对于当代中国教育的质问，站在中国教育体制改革的岔路口，笔者们希望可以通过丰富的教育行政和判例法应用等方面的资料、通过对于成判相辅在英国教育行政法的作用的剖析、通过英国教育行政法中平等精神与理念的实现的阐述，为我国教育体制的改革，至少是教育行政的优化上带来一些可资借鉴的思考和启迪。若真能如此，也就无愧于笔者们的辛勤付出。

本书由刘显娅（上海立信会计学院副教授）担任主编，邱之岫（上海政法学院副教授）、杨光富（华东师范大学讲师）担任副主编。参加编写的有

(按章节顺序): 邱之岫 (第一章)、刘显娅 (第二章、第四章、第五章)、杨光富 (第三章、第九章)、黄恒明 (上海戏剧学院教师, 第六章、第十一章)、刘玲玲、刘军强 (湖南大学研究生, 第七章)、熊伟 (华东政法大学研究生, 第八章、第十章)。由于水平和资料有限, 错误和不妥之处在所难免, 我们恳请专家读者批评指正。

本书作为上海市行政法与行政诉讼法学重点学科建设阶段性成果之一, 得到了课程建设主持人关保英老师的指导、课程建设秘书黄辉老师的帮助, 在此表示感谢。

编 者

2010 年 4 月

| 目 录 |

学术文库·总序	I
学术文库·行政法学丛书总序	III
编写说明	IV
 第一章 概 论	 1
第一节 教育行政法的界定 / 1	
第二节 教育行政法的功能 / 5	
第三节 教育行政法的原则 / 7	
第四节 英国教育体系 / 10	
第五节 英国教育的特色 / 15	
第六节 英国教育行政特点与意义 / 18	
第二章 英国教育行政的历史发展	22
第一节 英国古代教育行政 / 22	
第二节 英国近代教育行政 / 29	
第三节 英国现代教育行政 / 38	
第四节 英国教育行政的发展趋势 / 45	
第三章 英国教育行政体制	50
第一节 教 会 / 50	
第二节 中央教育行政体制 / 55	
第三节 地方教育行政体制 / 64	
第四节 教育督导体制 / 70	
第四章 英国教育经费	79
第一节 概 述 / 79	
第二节 英国义务教育经费体制 / 86	

第三节	英国高等教育经费体制 / 94	
第四节	英国教育经费法律 / 100	
第五章	英国教师教育行政	106
第一节	概 述 / 106	
第二节	英国教师教育行政管理 / 112	
第三节	英国教师职前继续教育行政 / 118	
第四节	英国的教师法律 / 123	
第六章	英国教育法的渊源	130
第一节	成文法 / 130	
第二节	判例法 / 141	
第三节	成文法与判例法的关系 / 150	
附:	英国主要教育法规文件 / 154	
第七章	英国教育立法	156
第一节	概 述 / 156	
第二节	英国教育立法体系和权限 / 169	
第三节	英国教育立法程序 / 175	
第四节	英国教育立法科学化 / 178	
第八章	英国教育法的实施与救济	184
第一节	英国教育法的实施 / 184	
第二节	英国教育法律制裁 / 197	
第三节	英国教育法律责任 / 206	
第九章	英国义务教育法	213
第一节	概 论 / 213	
第二节	1870 年《初等教育法》 / 218	
第三节	1902 年《巴尔福尔法》 / 225	
第四节	1944 年《巴特勒法》 / 228	
第十章	英国高等教育法	235
第一节	1988 年《教育改革法》 / 235	
第二节	1963 年罗宾斯报告 / 241	

第三节	1997 年迪尔英报告 / 244	
第四节	2003 年《高等教育的未来》 / 247	
第十一章	英国教育中的平等法律问题研究	250
第一节	英国教育的不平等问题 / 250	
第二节	英国教育机会的平等 / 255	
第三节	英国教育过程的平等 / 260	
第四节	英国教育质量的平等 / 264	
参考文献		271

第一章

概论

第一节 教育行政法的界定

一、教育和教育行政的概念

(一) 教育

教育是培养人的活动,是随着社会的进步不断发展的一种活动。起初的教育源于劳动,是一种对劳动技术、劳动经验和劳动常识的传播,是为了延续人类自身最基本生存的一种活动。随着社会的不断发展,教育的传授内容开始扩大,逐步扩展到技能、经验、礼仪、思想、宗教、知识等方方面面,教育形式也由分散的民间教育发展为社会的总体教育,由家庭教育发展为学校教育、社会教育,先进的教育思想不断涌现、教育原则不断发展、教育体制与教育法制的建立和完善,使得教育这项活动日趋完备。可见教育是一项很复杂的社会活动,它的发展经历着一个随人类发展同步进行的漫长过程,人们对于教育的理解也是多方面多角度的。^[1]

[1] 转引自高家伟主编:《教育行政法》,北京大学出版社2007年版,第31页。赵伟、詹华如:“什么是教育”,载《北京教育》2003年第5期,对各家对于教育含义的理解做了归纳。孔子:“大学之道,在明明德,在亲民,在止于至善。”鲁迅:“教育是要立人。”蔡元培:“教育是帮助被教育的人给他能发展自己的能力,完成他的人格,于人类文化上能尽一分子的责任,不是把被教育的人造成特别器具。”陶行知:“教育是依据生活、为了生活的‘生活教育’,培养有行动能力、思考能力和创造能力的人。”马克思、恩格斯:“教育是促进‘个人的独创的自由发展’。”康德:“教育是由个体自我设计、自我选择、自我构建、自我评价的过程,是自我能力的发展,它体现着社会意志和教育者与受教育者平等自由地、审慎严肃地共同探究的机理,不是‘指令’、不是‘替代’,更不是让茧中的幼蝶曲意迎合或违心屈从。”蒙台梭利:“教育就是激发生命、充实生命、协助孩子们用自己的力量生存下去,并帮助他们发展这种精神。”国际世纪教育委员会向联合国教科文组织提交的教育研究报告指出:“教育是保证人人享有他们为充分发挥自己的才能和尽可能牢牢掌握自己的命运而需要的思想、判断、感情和想象方面的自由。”

(二) 教育行政

行政是政府组织中行政部门所进行的管理社会事务的活动。其代表是美国行政学者 W. 魏洛比, 他认为“行政是政府组织中行政机关所管辖的事务”。^[1]

教育行政有的将其理解为学校管理活动, 如将教育行政定义为“将学校组织中全部学生所需良好教学的一切力量, 协调成统一的计划, 能有效地完成预期的目标”。^[2] 有的将教育行政理解为国家对教育的管理活动, 主要是国家通过政府的教育行政部门管理教育的活动, 包括中央教育行政的地方教育行政。如我国的一些学者将教育行政定义为“教育行政是国家行政的重要组成部分, 是国家通过政府的教育行政部门对教育事业进行领导和管理”。^[3]

一般认为, 教育行政是国家对于教育这项公共事务进行管理所采取的组织形式和运作方式的总称。具有广义和狭义之分。狭义的教育行政仅指国家为实现教育的目的, 通过教育行政部门依法对各类教育事业与所属教育结构所进行的领导和管理活动。而广义的教育行政除国家机关的教育行政活动之外, 还将学校管理纳入教育行政的范围, 并把前者称之为学校外部行政管理, 后者称之为学校内部行政管理。^[4] 其中学校内部行政管理是指以学校这个特定者为管理对象, 运用科学原理和方法, 遵照国家的教育法律、方针、政策, 合理组织人力, 有效使用资源, 为实现学校教育目标而进行的一系列活动过程。^[5] 本书在狭义的“教育行政”角度上使用“教育行政”一词。

教育行政因具有领导和管理的职能, 教育行政组织必须依法活动, 遵循行政法学的一般原则、原理, 行政组织的形式法定, 依法建立起决策、执行、监督和反馈的学校外部管理体系, 通过国家教育行政部门依法行使的自由裁量权, 实现计划、组织、控制等政府职能, 有效地实现国家对教育的领导和管理。因教育行政的层次性, 在总体上可以分为中央教育行政和地方教育行政。教育行政活动的主体是“对教育负有组织、领导、管理职能的所有国家机关及教育机构”, 教育行政活动的客体是“各级各类的教育事业”。

值得注意的是教育行政同时又是区别于行政法学上的“一般行政”的一种专业行政, 教育行政因其对象, 即学校和教师具有高度的学术性、知识性, 而要求教育行政必须具有专业化、民主化的特点。如各国的教育委员会就具有相对的独立性, 他们往往根据法律的规定和政府的授权专事教育行政活动, 通过

[1] 蒲蕊编著:《教育行政学》, 中国人民大学出版社 2008 年版, 第 2 页。

[2] R. E. Wilson, “Education Administration”, Charles E. Merrill Books, Inc. 1996, p. 9.

[3] 萧宗六、贺乐凡:《中国教育行政学》, 人民教育出版社 1996 年版, 第 3 页。

[4] 杨汉平:《教师与学校权益法律保护》, 西苑出版社 2001 年版, 第 155 页。

[5] 甄德山主编:《学校管理学新编》, 天津人民出版社 1996 年版, 第 169 页。

对各类学校进行领导、调控和监督来实现国家的教育目的。

二、教育法和教育行政法的概念

(一) 教育法

教育法主要涉及的是国家发展教育的法律,其目的一方面在于对国家教育事业的规划、管理、监督、调配,使得国家用于教育的政策和资源能够合理实施和调配;另一方面也是对于接受管理的教学人员、受教育者权利的实现和保护。因此,教育法是以教育活动为调整对象的所有法律规范,如宪法、行政法、民法、刑法等法律中的有关教育的法律规范,包括但不限于以“教育法”命名的法典,例如《教育法》、《初等教育法》、《高等教育法》等。

教育法的法律地位一直存在一定的争议,问题的焦点在于教育法是一个独立的法律部门,或是从属于某一部门法的分支。主要有文教科法说、教育法独立说、教育行政法规说三种观点。教育独立说的代表人物是日本东京大学教授兼子仁。^[1]教育行政法规说的代表人物是日本圣心女子大学校长相良惟一。教育行政法规说认为教育作为国家公共事业,是国家行政的一部分,教育法规也就是有关教育行政的法规,教育法是行政法的一部分,是国家行使行政权力对教育进行的管理,是行政法的一个分支。^[2]

教育法调整的对象总体上来说分为国家运用国家权力进行教育行政和教育管理的教育行政关系,教育机构作为独立的主体与其他公民、法人和组织进行的以及教育机构内部发生于教师、学生等平等主体之间的教育民事法律关系,在特定情况下的教育刑事法律关系,等等。^[3]可见教育法的调整对象并非单一的,从其制裁方法上看,也存在行政制裁、民事制裁和刑事制裁,相比之下教

[1] 高家伟主编:《教育行政法》,北京大学出版社2007年版,第33~34页。从教育法的主体、调整的内容、现有的成文法三个方面说明了理由。

[2] 高家伟主编:《教育行政法》,北京大学出版社2007年版,第33页。其理由是:①从公法与私法的划分来看,公法是调整公共权力、公共关系、公共利益、管理关系、强制关系的法;私法是调整个人利益、个人权利、自由选择、平权关系的法。教育本身具有一定的权力和管理,而不是自由选择和个人意愿,应属于公法范畴。②教育是一项国家的公共事业,教育管理和行政是一项国家职能,教育权是一项国家权力。教育活动必须在国家教育管理规则范围之内有计划、有目的、有秩序地进行,是国家通过公权力的行使来进行的一项国家行政活动。③教育机构的设置、教育活动的安排、教师和管理、教育资源的调配均是由政府具体组织安排的,一项由政府组织的内容应当属于行政范畴。即使是非公办教育机构也受到政府的具体组织和监督。④教育法调整的关系是国家行政机关和教育机构、受教育者之间发生的各种社会关系,是一种教育行政关系。⑤从教育法的责任机制来看,教育责任往往是行政责任,通过行政法的行政责任惩罚机制来进行,如警告、罚款、责令停止办学、开除等等,权利救济途径往往包括申诉、行政复议、行政诉讼等。

[3] 高家伟主编:《教育行政法》,北京大学出版社2007年版,第35页。

育法独立说较为合理。

（二）教育行政法

教育行政法以教育行政关系作为调整对象。所谓教育行政关系，是指国家教育行政管理机关在贯彻实施教育行政职能过程中形成的各种社会关系。由于国家行政管理范围的广泛性，行政法调整的社会关系相应地存在复杂性，各种行政管理领域由于其自身的特点和性质，决定了用行政基本法的形式制定一部包罗万象的行政法典是比较困难的。教育行政管理是国家行政管理的一个重要组成部分，教育行政法是行政法的一个分支。因此，通过制定单行的教育行政法规，把以调整教育行政关系为内容的法律规范纳入教育行政法的范畴，以部门行政法的形式调整行政管理活动中的教育行政关系，从而形成相对独立的教育行政法的法律体系。

教育行政法作为一个相对独立的法律部门，有其相对独立的体系结构。这种结构体系从教育行政法的制定机关及其制定的法律规范中可以体现出来。教育行政法的制定机关既有享有国家立法权的国家权力机关，也有享有行政立法权的国家行政机关。前者属于权力机关的立法范畴，其制定的教育行政法律规范主要表现为教育行政法律、地方性教育法规、自治条例和单行条例等。国家行政机关制定和颁布有关教育的法律规范的活动称为教育行政立法。此外，没有法定立法权的国家机关制定和颁布的有关教育的规范性文件，对教育行政管理工作同样起到指导、补充和规范作用。

教育行政法的法律体系中有各个不同的层次，如法律、法规和规章等，各个层次中又存在不同的类别，如职业教育、成人教育、普通教育等。所以，教育行政法相对于行政法而言，属于行政法分支或其组成部分。同时，教育行政法脱胎于教育法，是教育法的组成部分，但教育行政法有其相对确定的研究对象和范围。作为行政法的有机组成部分，教育行政法是教育法和行政法的交叉学科，它用行政法的调整方法规范教育行政问题，形成相对独立的法律部门。同时，教育行政法也是在教育行政管理的基础上发展起来的，是教育行政管理制度化、法律化和规范化的客观要求。

总之，教育行政法主要是由国家具有教育立法权的机关制定的，规范教育行政机关教育行政过程中权力的授予、行使以及对权力的监督和对不利后果的救济的法律规范，是有关教育行政管理的法律规范的总和，法律规范的集合体。它一方面是教育法的组成部分，另一方面是行政法的一个分支，是以教育行政关系作为调整对象的。教育行政法是教育法和行政法的交叉，是用行政法的方法去规范教育行政中的问题。教育行政法是教育行政制度化、规范化、法律化、人性化的必然要求，它与工商行政法、公安行政法、税务行政法等特别行政法