

国外高等教育法制

Guowai Gaodeng Jiaoyu Fazhi

吴殿朝 崔英楠 王子幕 主编



中国人民公安大学出版社

国外高等教育法制

吴殿朝 崔英楠 王子幕 主 编
周全喜 王兰玉 湘 君 副主编

中国人民公安大学出版社

·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

国外高等教育法制/吴殿朝, 崔英楠, 王子幕主编. —北京:
中国人民公安大学出版社, 2005. 2

ISBN 7-81109-030-9

I. 国... II. ①吴... ②崔... ③王... III. 高等教
育—教育法—研究—外国 IV. D912.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 016608 号

国外高等教育法制

GUOWAI GAODENG JIAOYU FAZHI

吴殿朝 崔英楠 王子幕 主编

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京鑫正大印刷有限公司

版 次: 2005 年 2 月第 1 版

印 次: 2005 年 2 月第 1 次

印 张: 13.125

开 本: 850 毫米×1168 毫米 1/32

字 数: 350 千字

印 数: 0001~1000 册

ISBN 7-81109-030-9/D·025

定 价: 26.00 元

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83903254

版权所有 侵权必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

www.jgclub.com.cn

目 录

导 论	(1)
第一章 美国高等教育法制	(22)
第一节 美国教育立法概述	(22)
第二节 美国教育法的体系与分类	(35)
第三节 美国高等教育平等原则	(41)
第四节 美国高等教育管理体制及其法律基础	(49)
第五节 美国高等学校的法律地位和管理法制	(59)
第六节 美国高等教育财政法律制度	(69)
第七节 美国教育仲裁与司法制度	(73)
第八节 其他高等教育法律制度	(81)
第二章 英国高等教育法制	(91)
第一节 英国教育立法概况	(91)
第二节 英国高等教育管理体制及其法律基础	(102)
第三节 英国高校体系及其法律地位	(109)
第四节 英国高校内部管理体制	(116)
第五节 其他高等教育法律制度	(124)
第三章 德国高等教育法制	(131)
第一节 德国教育立法概况	(131)
第二节 《德意志联邦共和国高等学校总法》	(139)
第三节 德国高等教育管理体制及其法律基础	(143)
第四节 德国高校的类型及其内部管理体制	(152)
第五节 德国学位制度	(161)

第六节 其他高等教育法律制度	(167)
第四章 法国高等教育法制	(179)
第一节 法国教育立法概况	(179)
第二节 法国高等教育法律的基本原则	(187)
第三节 法国高等教育管理体制与法律依据	(193)
第四节 法国大学的法律地位和校内管理法制	(199)
第五节 法国教育司法制度	(206)
第六节 法国高等教育教师制度	(209)
第七节 其他高等教育法律制度	(212)
第五章 日本高等教育法制	(219)
第一节 日本教育立法沿革及法律原则	(219)
第二节 日本高等教育法律体系	(225)
第三节 日本高等教育管理体制及其法律基础	(230)
第四节 日本高校内部管理法制	(240)
第五节 日本各类高校设置基准法简介	(246)
第六节 日本的教育督导制度	(257)
第七节 其他高等教育法律制度	(261)
第六章 俄罗斯联邦高等教育法制	(271)
第一节 前苏联高等教育法制	(271)
第二节 俄罗斯联邦高等教育法制	(285)
第七章 印度高等教育法制	(297)
第一节 印度高等教育立法概况	(297)
第二节 印度中央高等教育法制	(301)
第三节 印度高校内部管理法制	(304)
附 录 各国高等教育法律法规选编	(308)
美国《1958 年国防教育法》	(308)
美国《1965 年高等教育法》	(328)
英国《1988 年教育改革法》(节录)	(336)

法国 1989 年《教育指导法》	(354)
日本《教育基本法》	(365)
日本《学校教育法》	(367)
前苏联《苏联和各加盟共和国国民教育立法纲要》 ...	(384)
参考文献	(403)
后 记	(410)

导 论

依法治教，是国家对教育进行管理的最有效的手段之一，是一个国家教育管理的成熟与先进的标志之一。所谓依法治教，就是指既定法规政策的维护者和执行者必须严格按照法定职责行使职权、依法办事，其目的在于履行政府行政职责、不断提高管理效率、规范有关人员行为、保护公民的受教育权等合法权益、进而促进教育事业的发展。在今天的各国教育行政管理中，人治还是法治（制），已经被视为现代教育和传统教育的根本性区别。^①遵循法治精神，依法治教，依法行政，依法管理是现代教育运作和学校经营的核心问题，依法治教是现代教育发展的主要特征，也是现代文明建设的重要标志，更是教育自身发展的必然要求。因此，教育法制化成为当今教育管理的一个国际趋势。而作为科学技术研究的中心所在、形成稳定的人生价值观、培养健全人格和自由独立精神的高等教育，更应当依法治理，确保高等教育管理规律与公民的基本权利两者的和谐与平衡，这样，高等教育才会繁荣昌盛，高等教育的目的才会顺利的实现。

^① 《教育行政新论》，陈永明著，华东师范大学出版社，2003年，P296。

运用法律手段对教育进行调控、管理、规制肇始于 16 至 17 世纪欧洲的英法等国，而教育法制最先却是适用于大学，这不能不说是法制与高等教育的一个暗合。如 1561 年《约律首卷》是国王为摆脱罗马教皇的影响的产物，使得苏格兰形成一个统一的大学体系。当然，无论是《约律首卷》还是 1579 年公布的《圣安得鲁斯大学法》是反教皇手段^①，但不管起源的动机如何，它们作为最早的规范教育的世俗法律（不同于教会法律，教会法律可以追溯到 12、13 世纪），也是规范高等教育的法律，开启了教育法制化的先河。到 19 世纪下半叶至 20 世纪初，欧美诸国的教育法制已经普遍系统完善了，而到了当今的 21 世纪，发达国家的教育法制，当然也包括高等教育法制，更是成熟。具体体现在下列几个方面：

（一）成文法教育法占主体地位，判例法为辅

一般而言，当今世界法律体系可以分为两大类：一类为成文法系，也即为民法法系、大陆法系或法典法系，它以古代罗马法，特别是以 19 世纪初《拿破仑法典》为基础而产生和发展起来的法律体系。属于成文法系的国家主要包括法国、德国、瑞士、意大利、比利时、卢森堡、荷兰、西班牙、日本以及亚非拉的部分法语地区的国家。其主要特征为：强调成文法的地位与作用，将成文法作为法律的主要渊源，是法官判案的主要依据，而判例不能作为判案依据，只具有参考价值。另一类为不成文法系，也称为英美法系、普通法系、英吉利法系或判例法系，起源于公元 11 世纪。当时诺曼人在威廉一世的率领下征服了不列颠岛，为加强中央集权和统一司法，着手对原有分散的日耳曼人的习惯法进行改造，在原有判例的基础上形成了适用全国的普通

^① 《英国的高等教育历史与现状》，张泰金著，上海外语教育出版社，1995 年，P4。

法,从而奠定了英国法律的基础。美国脱胎于英国,其法系自然也属于不成文法系。另外,加拿大、新西兰等国也属于不成文法系。该法系主要特征是:判例为法律的主要渊源和表现形式,具有法律效力,而成文法居于次要地位^①。

从教育立法的历史上看,上述特点非常明显。如法国,从19世纪到20世纪80年代,法国先后颁布了几十部教育法和上百部教育法令,其中涉及到高等教育立法的主要包括拿破仑的一系列的“教育法”,1931—1937年的教育法,1959年的“教育改革法”,1968年的《高等教育指导法》和1984年的《高等教育法》以及1989年的《教育指导法》等等。在德国涉及高等教育立法的,在联邦一级有《基本法》、《高等学校和研究机构中科研人员的定期工作合同法》等。尤其制定了教育宪法——《联邦德国高等学校总法》。在州一级,各州宪法根据基本法制定的宪法一般都涉及教育,各州根据联邦的《高等学校总法》,先后颁布了本州的《高等学校法》。而且各大学根据《高等学校总法》制定了大学法。而反观英国,教育立法不如法德两国多,涉及高等教育立法更少,主要有《大学和学院资产法》、《大学和学院(信托)法》、《大学考试法》,但是,根据《学院特许法》,凡取得皇家特许而在为独立法人的“自治大学”,可以自行制定、冠以本大学名称的大学法。其制定不必经议会审议通过,由英国批准实施,只在本校范围内有法律效力。

然而,随着教育的普及和重要性日益提高,也随着教育的发

^① 其实,成文法系与普通法系的区别远远不止上述区别,在法律的分类、部门法的划分、诉讼程序与法律术语都有各自的特色,如不成文法系无严格的公私法划分,没有设立统一的民法部门,没有设立独立的行政法院和检察制度,更注重程序法、巡回审判和陪审制度。参见《外国法系精神》,郭成伟主编,中国政法大学出版社,2001年,PI-3。

展需要国家进行干预、扶植与规范，成文法迅速发展，即使是普通法系的国家，也大量地采用成文法，如美国，据美国全国教育统计中心统计，从建国到1978年，国会通过有关教育的立法共87个，其中从1887年至1940年共15个，平均每十年1个，从1941年至1957年共18个，平均每年1个，从1958年到1978年共54个，平均每年2.5个。至于涉及高等教育的立法，也是数量繁多，主要的有1862年的《莫里尔法案》、1887年的《哈奇法案》、1890年的《莫里尔—麦科马斯法案》（又称《第二次莫里尔法案》）、1958年通过的《国防教育法案》、1963年的《高等教育设施法》、《职业教育法》、《卫生专业教育援助法》以及1968年与1972年的《高等教育法》修正案。至于英国，也注重对高等教育进行立法，主要有《1944年教育法》、1988年《教育改革法》和《1992年继续教育与高等教育法》。虽然教育判例法地位下降，但是依然发挥着不可替代的作用，如美国确立的关于大学招生的优先对待原则（preferential treatment），就是1978年的“加利福尼亚董事会诉贝克”（Regent of University of California v. Bakke）案^①中最高法院所确立的。该原则是平等原则的运用，它要求大学招生，必须按种族比例招生，不论成绩如何，也就是要确保有一定的少数民族进入大学学习，因为少数民族如黑人的成绩一般不如白人，但这种情况是基于历史、经济等等种原因造成的，而非智力上的原因。所以为保证宪法上的平等原则的实现，采取了优先对待原则。

（二）教育法律体系日趋完备，法律制度更加细密

一般地说，许多国家早期的教育立法行为多是零散的，而且多是针对义务教育制定的，目的在于以法律形式保障每个公民接

^① ‘Constitutional Civil Rights’, Norman Vieira, 法律出版社, 2001年影印本, P96, 102—103。

受基本教育的权利。进入 20 世纪,特别是自二战结束以来,科技尖端人才、科研创新能力已越来越被重视,并被提高到国家安全的角度来认识,例如美国,自前苏联在 1957 年成功地将人类第一颗人造地球卫星送上太空后,引起美国朝野的震惊,深刻的认识到高等教育意义。为了确立其在世界政治、经济和科技等领域的霸主地位,美国开始进行大规模的教育改革,并颁布了一系列法律,如著名的 1958 年《国防教育法案》、1963 年《高等教育设施法》、1965 年《高等教育法》和 1968 年与 1972 年的修正案。当前,发达国家的教育立法体系日趋完备,并体现出如下共同特点:

(1) 在许多国家,教育法律已成为各国宪法之下的一个相对独立完整的法律部门。教育法律作为一个领域的综合性部门法,有效地调整着作为一种社会现象的教育活动所涉及的各种关系,规范着国家行政机关与教育机构在教育管理过程中发生的各种行为。(2) 教育法律体系的横向结构内容丰富,涉及面广。在许多国家,教育法域的覆盖面已经拓宽到国民教育的各个方面。可以说国民教育涉及哪里,教育法律的网络就覆盖到哪里。(3) 教育法律的纵向结构层次分明,等级有序,实施的配套体系完备。各国的一般做法是在宪法之下,由国家议会或州议会制定各项基本教育法律,用以明确规定相关领域教育行为的基本原则和重大方针。在每项教育法律之下,再由政府或教育行政部门制定低一级的法规性文件,主要是为法律的具体实施配套服务,并对法律执行过程中可能涉及的各种问题作出明确细致的规定。各层次教育法规之间的关系是,其原则性依次递减,其内容的可操作性则依次递增^①。如日本,法律以宪法为最高准则,其次是

^① 《国外教育法制发展与我国教育法制建设》,高如峰,载于《教育研究》1998 年第 7 期。

法律、命令（政令、省令、规则）及地方政府制定的条例、规则等，形成了一个完整的法律体系。涉及到高等教育法律，除了宪法、《教育基本法》、《学校教育法》等覆盖各级教育外，直接以高等教育为对象的法律主要包括《大学设置基准》（1956年10月）、《研究生院设置基准》（1979年6月）、《短期大学设置基准》（1957年4月）、《高等专门学校设置基准》（1961年8月）、《专修学校设置基准》、《大学设置审议命令》、《大学内维持正常秩序的规定》、《研究生院标准》、《大学函授教育设置标准》等等，另外，还有诸如《财政法》、《文部省设置法》、《教育公务员特例法》等涉及到了高等教育某些方面。正是这些法律，对高等教育各个方面都作出了细致的规定，从大学法律地位、学校管理、经费来源到教师职称评定标准、招生制度、奖学金制度，以至对课程设置、课堂教学都作了规定^①。

① 《大学设置基准法》第6章规定，其中规定大学必须要开四大类科目，即“基础教育科目”（或称一般教育科目）、“外语教育科目”、“保健体育科目”和“专业教育科目”，除此之外如有必要还可以开设有关专业的基础科目。“基础教育科目”包括人文、社会和自然三部分，“外语教育科目”必须开设二种以上的外语课，“专业教育科目”则是根据各系、各学科或各课程的需要来开设的。第8章规定，大学全年的授课时间（包括定期考试在内）原则上为35周，210天，以10周或15周为一学期，一学年可分为2或3个学期。教学计划中的科目，以学年为单位分为必修课，选修课和自由选修3种。同时还规定大学上课的人数一般为50人，人文及社会学科方面的大课，听课的学生最大限度不能超过200人。授课的方法分为课堂授课，课堂讨论、实验、实习或实际操练几种。学生在选修完一个科目，参加考试合格后，可得到所定的学分。学生还可以到别的大学去选修自己所喜欢的课程，其所得的学分在自己所在的大学可以通用，但不能超过30学分。学生在学校学满4年，以满124个学分经考试合格后可得“学士”学位。

（三）教育法律的执行、监督制度日趋成熟

一国教育法律的效力，不仅取决于法律体系的完备，更取决于法律执行、监督制度的成熟。而要使得教育法律顺利的实施，首先国家具有严格的教育执法制度。这种执法首要的要求是依法行政、依法治教。如美国，根据宪法，教育主权在各州，所以除了为特殊目的而设立的高等院校（如军事院校）之外，联邦政府对高等院校没有直接的管辖权，而只是依据国会制订的各种立法，通过教育拨款，把联邦政策渗透到各州和地方，从而对高等教育施以间接的控制。另外，各国都明确规定了各级教育行政机关的职责。但是，要真正使各级国家机关认真执行法律，必须要设立严格监督制度，而这种监督制度，则非司法救济莫属。各国都规定了公民或学校与教育行政机关、公民与学校之间的纠纷，甚至对法律的制定违宪，都可以寻求司法的最终的公正的裁判。如法国的行政法院可对下列纠纷具有管辖权：教师与学生（家长）；教师与校长；学校与地方教育行政部门；学校与地方当局；地方教育行政部门与地方当局。

除了上述严格的法律执行、监督制度外，法律的顺利实施必须建立在公民对教育法律的理解、遵守、运用和信任的自觉性基础之上的。有了这种基础，就为教育法律的实施营造了良好的社会大环境。所以法国政府为了使各项法规家喻户晓，便于贯彻，所有教育法律法规制定后，必须正式公布，公开出版发行，教育法律、政令、部令均在法国政府《官方公报》上公布。通告、条例和通知则在法国教育部发行《国民教育部公报》公布，每周一期。这些公报都发到基层并公开征订。

（四）教育司法制度比较健全

至于教育司法制度，上文已经在监督制度里面提起，但是，本文的教育司法制度不仅仅是指各级国家法院解决纠纷的制度，而且包括各级行政机关的裁决以及有些大学内部的司法制度。如

法国，国民教育高级委员会有司法裁决权，所受理的案件一般为行政诉讼和纪律惩处的案件，在审理案件过程中，国民教育高级委员会必须遵循由法律规定的案卷递交、开庭审理、裁决等程序。如果法律规定的程序和方法未得遵守，国民教育高级委员会的裁决可被国家行政法院撤销。再如美国，高等学校与其教师纠纷处理也主要通过仲裁及其他非行政性的程序来处理^①。

其次，印度许多邦如马哈拉施特拉邦和古吉拉特邦，都普遍建立起来了学院法庭。如《浦那大学法》第42条（1）款规定，由法庭审理学院教职员的日常事务纠纷，如免职，调离或降级等。学院法庭的决定是终裁，无须再将案子提交法院审理。学院法庭的主要特点是它的非职业化。学院法庭除了被要求公正、迅速地运作外，其日常性和较低的收费都是一般职业法庭所不具备的条件。当学院法庭审理某项纠纷案时，律师不经法庭庭长的同意，不得到案^②。

此外，许多国家还独立设立了国家审计机构，负责对包括教育机构在内的公共机构的财政活动进行监督、审计、裁定，其裁决一般按照司法程序进行。如法国国家审计法院，它是一个独立的国家机构，权力是议会授予的，不受任何部门控制。国家审计法院可对教育部和高等学校的预算和决算审核。对国家审计法院的裁定不服，可上诉国家行政法院。德国的审计院，英国的稽核审计署，美国、加拿大的审计总局，均有权对国家、地方政府的教育财政活动以及高校的账目进行审计和裁决。

① 《各国教育法制比较研究》，郝维谦，李连宁主编，人民教育出版社，1999年，P33。

② 《各国教育法制比较研究》，郝维谦，李连宁主编，人民教育出版社，1999年，P236。

二

以上从制度层面、宏观角度对高等教育法制进行了探讨,实际上,国外高等教育法制的成熟与完善不仅仅表现在外在的法律体系的完备、法律制度的细密,更表现在这些法律制度后面所蕴藏的原则、精神和理念。它们主要包括:平等原则、大学自治(学术自由)原则、权利救济原则、民主原则,而这些原则又全都归结为权利保护原则,尤其是对公民宪法基本权利的尊重与保护,而其中最直接的是受教育权。

(一) 平等原则

美国 1776 年《独立宣言》中宣称:“我们认为这些真理是不言而喻的:人人生而平等。”1879 年 8 月通过的法国《人权和公民权宣言》开篇就宣称,“不知人权、忽视人权或轻蔑人权是公众不幸的政府腐败的唯一原因,所以决定把自然的、不可剥夺的和神圣的人权阐明于庄严的宣言之中……”,然后在第一条里规定:在权利方面,人生来是而且始终是自由、平等的。作为公民基本人权的受教育权,理所当然应受到宪法和法律的 protection。所以各国都在宪法或法律中对其予以明确规定,对于接受高等教育的平等权,各国法律也是明文标识。如法国 1984 年的高等教育法规定,大学向所有高中毕业生或具有同等学历的人开放,1989 年《教育指导法》第一条开宗明义指出:“法律保证所有儿童和青年,不论其社会地位、文化或地域背景如何,都能获得教育与培训的权利。”如在招生制度中,所有高中毕业生或具有同等学历的人经注册便可就学,不需通过入学考试,报名者应在授予其高中毕业会考文凭的学区的大学注册,如后者满员或未设所报专业,由学区长根据学生住址和经济条件进行适当调整。即使对于

限制招生的科目，也建立一种平等选拔的制度，而这种制度便是吸收了中国科举制度而建立的考试制度：以分数面前人人平等为原则^①。另外，法国于1969年设立了“大学专门入学考试”，为没有高中毕业会考文凭或同等学历证明的人进入大学开辟了一条新途径。其次，法国大学还有两个在招生时既不看学历也不进行考试的特例。再如美国，平等问题被展现得淋漓尽致，种族平等、公立大学与私立大学的平等以及性别平等一直是美国教育司法的主题之一，关于这一点，请看本书第一章第三节《美国高等教育平等原则》。

（二）大学自治（学术自由）原则^②

大学自治源于中世纪欧洲，那时，大学是获得教皇或世俗统治者特许的学者行会，大学事务都由教师或学生自己决定。大学的自治地位使其能够免受外界的干预控制，而专注于自身的学术目标。这主要是因为民间兴学的传统、教会与皇室二元权力体制、大学的斗争等原因造成的。如英国，从12、13世纪牛津和剑桥大学到19世纪伦敦大学的建立和城市大学学院的兴起，几

① 《对瑞典、法国高等教育的考察》，中国高等教育考察团，载《学位与研究生教育》1998年第4期。

② 实际上高等教育机构自治与学术自由之间存在着区别。大学自治是指大学有权决定它自己的事务，它尤其应该有权坚持它的教学、科学研究和教育发展的各项目标，不受任何外界组织和权力的干涉。学术自由是指教师（和其他知识分子）有权自由持有观点和自由表达思想。学术自由也包括教师对重大的国内国际问题自由学习和研究，自由发表讲话和进行写作，并自由参加对这些问题的争论，虽然他的观点和方法可能是与那些地位较高的人或政府相反的。在这种思想支配下，大学有责任在教师和学生中创造和促进智力发展的气氛，及追求学术成绩和美德，并鼓励建设性的批评。因此，大学自治是指作为一个要实现一定的目标的大学的自由。本文把两者合称为一个原则。

乎全部依靠个人或社团的力量，虽然创办者中也有国王和王后，但国王和王后在捐助创办学院代表的是个人而非国家，当国家或教会试图强行控制大学时，大学就会以迁徙相威胁，迫使允许大学实行自治。再如德国、法国，高等教育起源于中世纪的教会学校，教师由神职人员担任，由于教会与皇室二元权力体制，教师可以自由发表言论，形成了学术自由传统。中世纪欧洲城市大学的自治传统为近现代西方国家处理政府与大学间的关系确立了基本原则。以上讨论的是大学自治的历史原因，在本质上，大学自治、学术自由能够促进科学、技术、文艺的创新和发展。关于学术自由、言论自由与创造性、个性、进步的联系，密尔在其《论自由》给予了有力的论证，他指出，真理只能在各种意见的自由冲突中浮现，专制统治与思想控制必然导致科学、艺术、文学、思想的枯萎，并最终扼杀人类的进步^①。他又指出，中国就是因为没有自由，因循守旧，导致“几千年来原封不动”^②。所以发达国家都在其法律中明文规定大学自治原则。如法国，1968年《高等教育指导法》确立了大学的三项原则：自治、参与和多学科。1984年《高等教育法》（又称《萨瓦里法案》）则进一步重申了大学自治；在美国，其宪法第一修正案，就规定了言论自由、出版自由，实际上赋予了高等学校自治的权利；至于德国，《高等学校总法》在第四章中规定了“大学的自治和国家管理”，而日本，作为“教育宪法”的《教育基本法》确立了日本教育的政治中立性、宗教中立性和行政中立性，实质上就是大学自治。

近现代以来，科学技术文化迅猛发展，大学逐步走出了封闭

① 《自由主义》，李强著，中国社会科学出版社，1998年，P191 - 192。

② 《论自由》，密尔著，程崇华译，商务印书馆，1982年，P77。