

中国—联合国儿童基金会合作

加强贫困地区小学教育项目

小学校长自学丛书

依法实施义务教育

孙葆森 编著



人民教育出版社

小学校长自学丛书

依法实施义务教育

孙葆森 编著

人民教育出版社

(京)新登字 113 号

小学校长自学丛书
依法实施义务教育

孙葆森 编著

*

人民教育出版社出版发行

华云电子数据中心照排

民族印刷厂印装

*

开本 850×1168 1/32 印张 5.125 字数 116,000

1995 年 5 月第 1 版 1995 年 5 月第 1 次印刷

印数 1—2,000

ISBN 7-107-11292-9/G · 4443

(内部发行)

如发现印、装质量问题,影响阅读,请与印厂联系调换。

加强贫困地区小学教育项目

小学校长自学丛书

主 编：陈德珍

顾 问：阮昌君 邵伯栋

编 委：（以姓氏笔划为序）

马培芳 王可植 王恩大 刘继昌

李光路 李蒙恩 安效珍 陈德珍

陈龙俊 姜永久 张 茵 张凯亭

责任编辑：李蒙恩 姜永久 吴树琴

编 者 的 话

“加强贫困地区小学教育”项目是国家教委与联合国儿童基金会的一项合作活动。对项目学校校长进行培训,是该项目的一项重要内容。这些在贫困地区辛勤工作的小学校长渴望获得适合他们实际需要的有关学校管理方面的知识和信息。儿童基金会驻华教育项目官员阮昌君、邵伯栋先生提议为他们编写一套小学校长自学丛书,以满足这种需要。

这套丛书共12个分册,包括项目指南、义务教育法规、农村小学教育行政管理、教学管理、教学改革、自制教具以及学前教育等方面,力求符合农村小学的实际,具有实用性。

这套丛书由国家教委基础教育司司长陈德珍担任主编,阮昌君、邵伯栋先生担任顾问,并请部分省教委领导同志任分册主编,组织有关专家、学者和行政管理人员编写。经过一年多的努力,现在丛书已全部编写完毕,奉献给读者。由于编写时间紧迫,涉及面又很广泛,谬误之处在所难免。恳请校长们在使用中,不吝赐教,及时对丛书提出批评、建议。

此书在编写过程中,得到国家教委有关司局的同志,以及不少专家、学者的关心、支持。在此,表示衷心感谢。

1993年3月22日

前 言

大家知道,《中华人民共和国义务教育法》(以下称《义务教育法》)为中小学办学、管理和施教提供了最重要的法律依据,也为国家、学校、社会和家庭确定了关于基础教育活动的最基本的行为规范。1993年,中共中央、国务院制定了《中国教育改革和发展纲要》,确定在90年代全国基本普及九年义务教育的奋斗目标的同时,再次重申要认真贯彻执行《义务教育法》及其实施细则,强调要加快教育法制建设,逐步走上依法治教的轨道。可以预言,随着教育体制、经济体制和政治体制改革的不断深入,依法治教作为新形势下兴办、管理、实施教育活动中不可替代的手段,其要求会越来越高,其作用会越来越大,它不仅是当前实施九年义务教育的根本措施,也是从长远实现我国教育现代化的必由之路。

这本小册子,是在总结、研究了《义务教育法》颁行以来各地在学习、贯彻过程中的经验教训,针对当前深化基础教育改革、加快九年义务教育实施和强化依法治教运行机制的需要而撰写的。在内容编排上,首先介绍有关教育法的常识,扫清理解和掌握《义务教育法》的知识障碍;在这个基础上,用主要的篇幅,分专题介绍《义务教育法》及其实施细则的有关问题;最后,再介绍一点中小学教育涉及的其他法律问题,学会运用法律武器维护自身的合法权益。我们希望通过上述内容的介绍,使读者在增强教育法制观念、熟悉依法治教的基本要求、掌握义务教育工作中的基本规范和提高依法实施义务教育的工作水平等方面有所获益。

编著者

1994年12月

目 录

前 言

第一章 教育法的基础知识	1
第一节 教育法的概念	1
一、什么是教育法	1
二、教育法的基本特征	4
三、教育法与教育政策的区别	7
四、教育法的独有特点	8
第二节 教育法的体系	12
一、教育法的表现形式	12
二、教育法的层级	19
三、教育法的体系	22
第三节 教育法的规范	25
一、什么是教育法规范	25
二、教育法规范的结构	26
三、教育法规范的类别	28
第四节 教育法的实施	31
一、教育法的遵守	32
二、教育法的适用	33
三、教育法制建设	35
第二章 义务教育法的基本问题	38
第一节 义务教育法概述	38

一、什么是义务教育·····	38
二、什么是义务教育法·····	40
三、义务教育法的立法目的和立法依据·····	41
四、义务教育法的内容和特点·····	44
第二节 实施义务教育的目标、步骤和原则·····	46
一、实施义务教育的目标·····	46
二、实施义务教育的步骤·····	47
三、实施义务教育的原则·····	50
第三节 义务教育的对象及其权利、义务·····	53
一、义务教育的学制、入学年龄和学习期限·····	53
二、义务教育的对象·····	55
三、适龄儿童、少年在实施义务教育中的权利·····	57
四、适龄儿童、少年在实施义务教育中的义务·····	58
第四节 国家及社会、家庭在实施义务教育中的 义务和权利·····	60
一、国家的基本职责·····	60
二、社会的主要义务和权利·····	64
三、家庭的主要义务和权利·····	65
第五节 义务教育的学校及其教育教学·····	67
一、义务教育的学校·····	67
二、义务教育的教育方针·····	70
三、义务教育的教学文件·····	71
四、义务教育的教科书和教学语言·····	75
第六节 义务教育的实施保障·····	77
一、学校设置保障·····	78
二、经费保障·····	79
三、师资保障·····	81

第七节 义务教育的有关制度和程序	82
一、义务教育的就学制度	83
二、学龄儿童、少年登记和义务教育证书制度	88
三、管理与监督制度及程序	91
四、义务教育的评估验收制度和程序	93
第八节 义务教育的法律责任	97
一、什么是义务教育的法律责任	97
二、义务教育的法律责任的种类	100
三、哪些违反义务教育法的行为应该由哪些机关追究法律责任	103
 第三章 中小学教育涉及的其他法律问题	113
第一节 中小学教育涉及到的其他行政法律问题	113
一、行政诉讼的概念	113
二、行政诉讼的受案范围	114
三、行政诉讼的管辖	117
四、行政诉讼的起诉条件和诉讼过程	119
五、行政诉讼的审理依据和判决	121
第二节 中小学教育涉及的民法问题	125
一、民法的概念	125
二、民法的原则	126
三、民事权利	128
四、民事责任	134
五、民事纠纷的处理	136
第三节 中小学教育涉及的刑法问题	139
一、关于犯罪和刑法	139
二、与校长职务有关的犯罪问题	143

三、正当防卫和扭送	145
四、控告与检举	147
五、附带民事诉讼	149

第一章

教育法的基础知识

这一部分着重介绍教育法基本知识：教育法的概念、教育法的体系、教育法的规范、教育法的实施。这些知识是理解《义务教育法》的基础。

第一节 教育法的概念

学习《义务教育法》，首先要了解什么是教育法，即教育法的概念。这个问题不外乎三个方面，即教育法的涵义、教育法的基本特征和教育法的独有特点。掌握这些内容，不仅有助于我们“正本清源”，对教育法有个科学的认识，更重要的是搞清楚教育法与教育政策、教育法与其他法的重大区别，这对宣传、贯彻《义务教育法》有着重要的现实意义。

一、什么是教育法

随着全国公民开展法制宣传教育第二个五年规划（简称“二五”普法规划）活动的展开，人们对“法”逐渐有了一定的认识。所谓一般意义上的法，是体现统治阶级意志的、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概称。教育法是整个法体系中的一个组成部分，它当然包容法的一般定义中的要素；同时，教育法又是一个独立的法律部门，有其内容和调整对象的特殊性。因此，教育法的完整定义是：

教育法是体现统治阶级在教育方面意志的，由国家制定或认可，并以国家强制力保证实施的教育活动的行为规则的总称。

这个定义，从教育法的本体、教育法的来源、教育法的本质、教育法的运行和教育法的调整范围五个方面揭示了教育法的内涵，回答了什么是教育法的问题。

1. 教育法是一种行为规则

教育法是什么？从其本体的形式上来说，它是一种行为规则（也称行为规范）。就《义务教育法》来说，其本体就是义务教育活动中的若干个行为规则的总和。这种行为规则，以权利和义务的规定为特有的表现形式，不仅要指出义务教育活动中国家、学校、社会、家庭等各主体的行为方向，也规定了各主体作为和不作为的行动规范，同时指明了行为条件和行为后果。这种规范的基本特征，使它能够为人们行为所模仿和遵守，并因之达到教育法所预期的效果。这种特殊的规范性，也使它与仅仅是宣传某种思想观点或表明国家在某些问题上的立场和态度，以及关于人们思想活动的外在规定的政策性文件相区别。

2. 教育法是由国家制定或认可的

教育法出自何处？从其来源上把握，教育法是出自国家，由国家通过法定程序采取制定或认可两种方式确定的行为规则。这就揭示了教育法与国家的必然联系，标明了教育法与教育政策、教育道德等其他社会规范的一个重要区别，划清了法与非法的界限。正如列宁曾经指出的，“在党的代表大会上是不能制定法律的”。在所有社会规范中，除法以外，包括教育政策在内的其他任何一种行为规范，都不具有国家的属性。

3. 教育法是统治阶级在教育方面意志的体现

教育法的实质是什么？从其本质上来说，教育法所确定的行为规则是统治阶级在教育方面意志的反映，它是根据统治阶级的利

益标准和价值观念来调整相应的社会关系的。在阶级社会里,教育法不可能是统治阶级与被统治阶级共同意志的表现,它只能是“取得胜利并掌握国家政权的阶级的意志的表现”(《列宁全集》中文第2版第16卷第292页)。社会主义的教育法,是工人阶级在教育方面意志的集中体现,同时也代表了广大人民在教育方面的意愿,是阶级性、国家性和人民性的高度统一。

4. 教育法是以国家强制力保证实施的行为规则

教育法所确立的行为规则是如何变为社会生活的常规的?从法的运行上把握,教育法是以国家强制力保证实施的。这是教育法与教育政策、教育道德以及各种政治规范(党派、社团章程)等社会规范的另一个重要区别。教育政策的实施主要是靠宣传教育和深入细致的思想工作、组织工作;教育道德主要是靠舆论、信念、习惯和教育。违反教育政策、违背教育道德,固然也要受到党纪、政纪的制裁或舆论的谴责,有时也带有一定的强制性质,但这与实施教育法所依靠的国家强制力在性质上是不同的。

5. 教育法是调整教育活动的行为规则

教育法是规范(即“管”)什么的?从范围来说,它调整教育活动中形成的各种社会关系。这里的“教育活动”,专指有目的、有意识、有组织培养人的教育活动,不是泛指所有具有教育含义的活动。同样,教育法所调整的社会关系专指有目的、有意识、有组织的教育活动中产生的教育内部及教育外部关系。教育内部关系,包括教育行政机关与学校等教育机构的关系,教育机构与教育对象的关系,教育者与受教育者的关系,教育行政机关之间的关系,教育机构之间的关系等;教育外部关系,包括教育行政机关、教育机构、受教育者、教育者与其他国家机关、社会组织、公民在举办、管理和实施教育的各种活动中产生的社会关系。

调整范围的区分,是界定教育法与其他法的一个标准。非教育

活动中发生的各种社会关系,即使有教育机关、学校或者教育工作者参加,如教育行政机关以民事主体身份与其他教育机构之间发生的财产关系、教师与校长个人之间的金钱借贷关系等,也不属于教育法调整的范围,至于对学校内伤人造成严重后果,构成犯罪的,虽然发生在学校内,但属于刑法来调整。

最后应当指出,法概念有广义和狭义之分,我们这里是从广义上使用法的概念的,是指国家机关(包括权力机关和行政机关)依照法定权限和程序制定和公布的规范性文件的总称,它主要是指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、省级权力机关制定的地方性法规、国家各部委制定的规章和省级行政机关制定的规章,与某些教材上使用的“教育法规”内含、外延基本一致。

二、教育法的基本特征

教育法的基本特征,是指它作为一种社会规范,区别于其他社会规范(如政治规范、道德规范、职业规范、宗教规范、礼仪规范等)的属性。其基本方面已包含在教育法的定义中,并在分析教育法定义的涵义时多有涉及。下面,从法的一般特征角度,给予更确切的归纳和专门的阐述。

1. 教育法是出自国家的社会规范,具有国家意志性

社会规范有多种,法仅是其中的一种。在所有的社会规范中,除法以外,没有任何一种是出自国家的。这包括两个方面:

一是从形式上来说,教育法通过“制定”或“认可”两种方式出自国家。所谓国家制定教育法,是指国家机关按照法定权限和程序,制定具有不同法效力的规范性文件,就是通常所说的成文法。所谓国家认可的教育法,是指国家机关通过一定的形式赋予某些早已存在的习惯、判例等以法效力,就是通常所说的习惯法和判例

法,又被统称为不成文法。

二是从实质上看,教育法的效力出自国家。无论是“制定”教育法还是“认可”教育法的过程,都是统治阶级通过国家政权将自己的意志转化为国家意志的过程。教育法所表现的意志,是国家意志。

教育法具有国家意志的属性,使它高度统一、普遍有效。一个国家除了极特殊情况,只能有一个教育法体系,并且一体遵行、普遍有效。法的统一有助于国家的统一和安定。而其他社会规范不具有国家意志的属性,因而不具有这种高度统一的特征。每个国家都存在不同的政治规范、道德规范、职业规范,它们只在各自的阶级、阶层或党派团体内有效。

教育法具有国家意志的属性,还使它具有极大的权威。既然教育法是出自国家的行为规则,它就不仅体现了国家的意志,而且具有以国家政权做后盾的国家权威,任何违背这种行为规则的行为,都是对国家权威的漠视,国家对之不会放任自流,就会采取适当措施予以制裁和纠正。

2. 教育法是规定权利和义务的社会规范,具有特殊的规范性

教育法同其他法一样,都是以权利和义务的规定为基本内容,并通过规定权利、义务建立起来的行为规则。所谓权利,简单说就是依法可以做什么;所谓义务,简单说就是法规定的必须做什么或不得做什么。比如,《中华人民共和国义务教育法》,就主要是规定了在义务教育中国家、社会、学校和家庭四个方面的权利和义务。教育法正是通过权利和义务的规定,以明确、肯定的方式告诉人们,在教育活动中什么行为是国家允许做的,什么行为是国家要求必须做的,什么行为是国家禁止做的,为人们的行为(包括作为与不作为)规定了标准和方向,确定了规则,从而保护和发展统治阶级

所期望的教育关系和教育秩序,实现统治阶级在教育方面的意志。这种行为规则的严格模式,是法以外的其他社会规范所不具备的。

特别是法所规定的权利和义务,在内容上是具体的、特定的,而在指向上是抽象的、概括的。教育法的所指对象,不是具体的、特定的自然人或法人,而是抽象的、一般的自然人或法人。这就使教育法在同样情况下可以反复适用,并且按照统一的标准处理问题,使管理具有稳定性。

3. 教育法是由国家保证实施的社会规范,具有国家强制性

教育法具有国家意志的属性,它将统治阶级在教育方面的意志上升为国家意志,并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。为了使人们的法定权利免遭非法侵犯或剥夺,使人们的法定义务得以全面履行,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为后盾,通过相应措施予以保障。如《中华人民共和国义务教育法》第15条规定:“除因疾病或者特殊情况,经当地人民政府批准的以外,适龄儿童、少年不入学接受义务教育的,由当地人民政府对他的父母或者其他监护人批评教育,并采取有效措施责令送子女或者被监护人入学,”“对招用适龄儿童、少年就业的组织或者个人,由当地人民政府给予批评教育,责令停止招用;情节严重的,可以并处罚款、责令停止营业或者吊销营业执照。”这些强制性措施是保证义务教育实施的必要手段。

教育法的国家强制性,使其对全体公民、各级国家机关和整个社会都具有普遍的约束力。如《中华人民共和国义务教育法》,其调整对象包括国家机关、社会团体、学校和公民。它的强制力不仅针对公民和社会团体,而且也针对学校和国家行政机关,对学校和国家行政机关的违法行为也要予以制裁和纠正。

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

终极形式上讲的。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。在多数情况下,教育法的实施并不需要国家采取某种强制措施。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和执行。只有教育法在实现过程中遇到阻碍或者被破坏的情况下,如某些人拒绝履行法定义务或者作出法所禁止的行为时,才通过国家强制措施使法获得实现。但不论其实现的方式如何,作为法都具有必须履行和不可违反的性质,如果违反,就要承担相应的责任,受到相应制裁。

三、教育法与教育政策的区别

通过学习教育法的定义和它的基本特征,我们对教育法与教育政策(这里指的是党的教育政策,以下同)的关系有了一般的了解。我国的政治体制,决定了教育法和教育政策在本质上是一致的。它们都是上层建筑的组成部分,都是由社会主义经济基础决定并为之服务的,都是广大人民群众利益和意志的体现,都具有规范性。党的教育政策对教育法的制定和实施起指导作用,而教育法则教育政策的具体化、条文化、定型化,是保证教育政策贯彻执行的一个主要手段。

但是,教育法是一种特殊的规范,它与教育政策还是有着重要区别的。归纳起来,主要是:

1. **制定机关和约束力不同。**教育法由国家制定和认可、具有国家意志的属性和普遍的约束力。而教育政策则由中国共产党的领导机关制定,它虽然指导教育法的制定和实施,但其本身却不具有国家意志的属性和普遍的约束力。

要想使党的政策具有普遍约束力必须依一定的立法程序,把它提升为国家意志,转化为法。