

高等教育 法规概论

顾基平 主 编

周艳红 副主编

屈茂辉 主 审

湖南省高等学校师资培训中心 组织编写



湖南师范大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

高等教育法规概论 / 顾基平主编. —长沙: 湖南师范大学出版社, 2015. 7
ISBN 978 - 7 - 5648 - 2191 - 3

I. ①高… II. ①顾… III. ①高等教育法—概论—中国 IV. ①D922. 16
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 160432 号

高等教育法规概论

顾基平 主编

◇责任编辑: 宋 瑛

◇责任校对: 江洪波

◇出版发行: 湖南师范大学出版社

地址/长沙市岳麓山 邮编/410081

电话/0731. 88853867 88872751 传真/0731. 88872636

网址/http: //press. hunnu. edu. cn

◇经销: 湖南省新华书店

◇印刷: 湖南天闻新华印务有限公司

◇开本: 787mm × 1092 mm 1/16

◇印张: 17. 5

◇字数: 304 千字

◇版次: 2015 年 7 月第 1 版 2015 年 7 月第 1 次印刷

◇书号: ISBN 978 - 7 - 5648 - 2191 - 3

◇定价: 35. 00 元

编 委 会

主 任

王建华

副主任

贺安溪 王善平 张大伟 方卯发

委 员

王俊良 谢 民 蒋维加 姚新良

再版前言

高等学校教师岗前培训是新补充到高等学校的教师任教前的职业培训。目的是使青年教师了解教师职业的特点和要求，掌握基本的教育教学知识、技能和方法，树立素质教育观念，增强职业道德修养，依法从教。岗前培训也是国家加强高校青年教师队伍建设的重要举措。为了进一步做好高校教师岗前培训教材建设工作，提高岗前培训教学效果，2005年由湖南省教育厅组织、湖南省高等学校师资培训中心负责具体实施，编写了用于高等学校教师岗前培训的《高等教育学》《高等教育心理学》《高等教育法规概论》《高校教师职业道德修养》等系列教材。2010年湖南省高等学校师资培训中心又组织对这套教材进行了全面的修订，同时，为了适应提高新任教师的教育教学技能的需要，还新编辑出版了《高校教师教育教学技能》。2010年修订、编辑出版的岗前培训系列教材，在科学性、前沿性、实用性、针对性、创新性等方面都有很大的提高。五年来，这套教材在提高我省高校教师岗前培训的质量与效果方面发挥了积极作用。但在实践中也发现这套教材仍然存在一些问题，如结构体系设置不够科学合理，有些内容陈旧、重复、不够精练，高等教育发展出现的新情况、新内容、新成果没有在教材中得到反映，等等。因此，2014年以来，我们组织对这套教材进行了再次修订。为做好修订工作，编委会先后三次召开教材修订会议，组织相关主编与专家进行了认真研讨，提出了具体可行的修订方案。经过各位教材编者一年多时间的辛勤工作，现修订工作已经按期顺利完成，修订后的新教材即将由湖南师范大学出版社出版发行。新修订教材的主要特色是：

1. 体系结构更趋合理，更加科学。修订后的五本教材在内容上基本各自独立，在体系结构设置上更加科学，呈现条目化、专题化，层次清晰，重点突出，

观点正确，实现了系列教材编写风格的统一。

2. 内容更加精练、紧贴前沿。教材修订突破传统编写框架，剔除了陈旧、重复与过时的内容，压缩了篇幅，更加精练；同时吸纳了近五年来高等教育改革与发展的新内容以及学科前沿的最新研究成果，使教材内容更贴近前沿，具有创新性。

3. 更具实用性与针对性。新教材剔除了一些实用性、针对性不强的教学案例，增加了大量内容新颖、实用性、针对性更强的案例，使教材与高校教育教学实践更加联系紧密，增强了教材的实用性、针对性。

这套教材作为湖南省高校教师岗前培训教材，它的修订出版对提高我省高校教师岗前培训的质量、促进高校教师专业发展将发挥重要作用。

编委会

2015年7月

目 录

001	第一章 教育法的基本原理	
	第一节 教育法的含义	002
	第二节 教育法的基本原则	010
	第三节 教育法的渊源和体系	016
	第四节 教育法律关系	024
035	第二章 高等教育制度	
	第一节 职业教育制度	037
	第二节 国家教育考试制度	044
	第三节 学业证书制度和学位制度	060
	第四节 教育督导制度和教育评估制度	067
076	第三章 高等学校	
	第一节 高等学校的法律地位	077
	第二节 高等学校的设立	089
	第三节 高等学校的权利与义务	097

第四章 高校教师

第一节	高校教师的地位	118
第二节	高校教师的权利与义务	126
第三节	高校教师资格制度	134
第四节	高校教师职务制度	141
第五节	高校教师聘任制度	145

第五章 高校学生

第一节	高校学生的地位	157
第二节	高校学生的权利与义务	162
第三节	高校学生的学籍管理	182

第六章 教育法律责任和教育法律救济

第一节	教育法律责任	197
第二节	教育行政复议	210
第三节	教师申诉制度和学生申诉制度	217

附录

附录 1	中华人民共和国教育法	229
附录 2	中华人民共和国教师法	238
附录 3	中华人民共和国高等教育法	244
附录 4	中华人民共和国学位条例	253
附录 5	普通高等学校学生管理规定	255
附录 6	教师资格条例	264

参考文献

后记

教育法的基本原理

● 内容提要

教育法是我国社会主义法律体系中一个重要的组成部分。教育法就其基本性质而言，可以看成是具有行政法性质的一类法律规范，是行政法的一个分支。基于这一定位，本章重点介绍了教育法的概念、基本原则、渊源、体系、教育法律关系等内容，以期通过本章的学习，使广大学员了解教育法的一般原理，加强对教育法地位和作用的认识，从而树立教育法制观念，增强依法治教的自觉性。

● 学习目标

1. 理解法和教育法的含义与特征。
2. 对教育法的地位、作用、渊源和体系有一般性的了解。
3. 理解教育法与教育政策的关系。
4. 领会教育法的基本原则。
5. 对相关教育法律现象和问题具备一定的分析能力。

高等教育法规概论是以教育学和法学为主要学科基础，以高等教育法律现象和问题为研究对象，以揭示高等教育法律规律为研究目的的一门边缘性的法学分支学科。

20世纪80年代，我国开始步入以法治教的轨道，到21世纪初，我国已进入全面依法治教的新时期。伴随着教育现代化、法制化的进程和教师专业化运动的开展，高校教师的素质和要求也发生了相应的变化。就知识素养而言，教育法规知识已日益成为教师知识结构中不可或缺的重要组成部分。作为高校教师，要想在实践中真正做到依法治教，并自觉地维护学校、教师和学生的合法权益，首先就必须对教育法的相关原理有一个基本的了解。

第一节 教育法的含义

一、教育法的定义

（一）法的定义与特征

在阐述教育法的定义之前，首先必须了解法的概念。什么是法、如何阐释其含义，自法产生以来，一直是一个存有争议的问题。

在中国古代文献中，“法”除与“刑”通用外，也往往与“律”通用。从《尔雅·释诂》记载中可以看出，在秦汉时期，“法”与“律”二字已同义，都有常规、均布、划一的语义。《唐律疏议》更明确地指出，“法亦律也，故谓之律”，并称战国李悝“集诸国刑典，造《法经》六篇……商鞅传授，改法为律”。^①“法”与“律”复合，作为“法律”独立合成词，在古代文献中偶尔出现过，但主要是近现代的用法。清末以来，“法”与“法律”是并用的。但由于“法律”有广义和狭义之分，广义的“法律”泛指法的整体，狭义的“法律”特指拥有立法权的国家机关依照特定程序制定的规范性文件，为了避免造成混乱，

^① 《唐律疏议》，中华书局，1983：2.

学者们有时把广义的“法律”称为“法”。

在西文中，含有“法”、“法律”语义的词更为复杂。除英语中的 law 同汉语中的“法律”对应外，还有拉丁文的 jus 和 lex、法文中的 droit 和 loi、德文中的 recht 和 gesetz 等。它们不仅有“法”的语义，而且都兼有权利、公平、正义等内涵。而关于“法”的解释也是多种多样，如从法的本体下定义，就有规则说、命令说、判决说和行为说；从法的本源下定义，就有神意说、理性说、意志论、权力论和必然论（规律论）；从法的作用或功能下定义，则有正义工具论、社会控制论和事业论等。

我国法学界一般将法的定义界定为：

“法是指由国家专门机关创制的，以权利义务为调整机制并通过国家强制力保证的调整行为关系的规范，它是意志与规律的结合，是阶级统治和社会管理的手段，它是通过利益调整从而实现某种社会目标的工具。”^①

法的特征是法区别于其他事物和现象的标志性所在。不管法如何定义，法的基本特征可以概括为四个方面：

1. 法是调节人的行为的社会规范

法是社会规范的一种，它通过调节人的行为来调整社会关系，因为正是人的行为才使人与人之间的社会关系得以建立和存在。“对于法律来说，除了我的行为之外，我是根本不存在的，我根本不是法的对象。”^② 法律是针对人的行为而设立的，它与道德规范、技术规范等其他社会规范最重要区别之一就是法律通过约束行为来调整和控制社会关系。法在形式上还具有规范性、一般性或概括性的特征。法所调节的对象不是特定的人，而是一般的人；法不是仅适用一次，而是在其生效期间内可以反复适用。作为由国家制定的社会规范，法具有指引、评价、预测、教育和强制等规范作用。

2. 法是由国家制定、认可和解释的社会规范

社会规范的种类很多，法只是其中的一种，其他社会规范还有道德规范、宗教规范、各种礼仪、政治规范（政治集团章程、政治生活准则）、经济规范（经济交往中应遵守的规则）、各种职业规范等。只有法律是由国家立法机关按照专门的程序和权限制定、认可和解释的，制定、认可、解释是法律创制的三种主要方

^① 张文显. 法理学 [M]. 北京：法律出版社，2007：102.

^② 马克思，恩格斯. 马克思恩格斯全集（第一卷）[M]. 北京：人民出版社，1995：121.

式。法律的内容从本质上就是统治阶级的意志，从形式上是国家意志的体现，法在全国范围内、以国家名义来实施，具有普遍约束力，因此具有高度的统一性、极大的权威性。

3. 法是规定权利和义务的社会规范

法是通过规定人们的权利和义务，以权利和义务为机制，影响人们的行为动机，指引人们的行为，调节社会关系的。法所规定的权利和义务具有确定性、可预测性，不仅指个人、组织（法人）及国家的权利和义务，而且包括国家机关及其公职人员在依法执行公务时所行使的职权和职责。

4. 法是由国家保证实施的社会规范

任何一种社会规范，都有保证其实施的社会力量，即都有某种强制性。然而，不同社会规范的强制性在性质、范围、程度和方式等方面是不尽相同的。例如，道德是依靠人们的内心信念、社会舆论保证实施的，违反道德者通常会受到社会舆论的轻蔑、批评、谴责，如果他是一个组织的成员，还可能同时受到所属组织（党组织、共青团、妇联、工会、律协等）的处分。法是由国家强制力保证实施的。这里的“强制”是指不管人们愿意与否，都要在某些确定的方面对规则加以遵守，但法律的强制力具有潜在性和间接性，也不等于纯粹的暴力，法律的实施还要依靠道德等其他因素的作用。

（二）教育法的定义

教育法属于法的一种，主要是关于国家对教育进行管理以及各社会主体进行教育活动过程中必须遵循的法律规范的总和。它体现了国家对教育的干预和协调。在我国，国家对教育的管理，在通常情况下是通过教育行政机关和法律法规授权的组织（如：学校等）的行政行为来实现的。因此，教育法就其基本性质而言，属公法范畴，是行政法的一个分支，它主要是规范教育活动、调整教育行政管理关系（事实上也包括部分教育民事关系）的法律规范的总称。或者说教育法是调整国家在行使教育行政权力和公民在行使受教育权利过程中所发生的各种社会关系的法律规范的总称。^①它以国家教育行政机关所实施的教育管理活动、学校及其他教育机构所进行的教育活动、公民的学习活动以及社会组织和公民所从事的与教育相关的活动中发生的社会关系为主要的规范内容。但并不是所有教育活动

^① 劳凯声. 教育法学 [M]. 沈阳: 辽宁大学出版社, 2000: 15.

都需要国家法律强行予以规范。作为教育内部事项的教师教学活动，则应属于教育自主的范围。若未被明显滥用，也不应受到司法审查，这是由教育和接受教育的高度创造性和自主性的本质特性所决定的。理解教育法的定义，我们应该把握以下几层意思：

1. 教育法主要是调整教育行政管理关系的法

教育法进入法律调整领域，这是现代社会与现代教育发展的必然要求。在知识经济时代，教育关系到人的生存和发展，人力资源是社会经济发展的关键因素，教育的发展已逐步成为一项大规模的社会性事业，对社会发展起着举足轻重的作用。这就从客观上要求扩大国家直接干预和管理教育的职能，以便更有效地发挥国家管理教育事业的作用。然而，如果没有具有强制作用的法律的保障，要实现国家对教育的管理几乎是不可能的。因此，凭借法律来实现国家对教育的管理就成了各国管理教育的一个通例，依法治教成为各国教育发展的共同趋势和必然要求。

教育法主要是调整教育行政管理关系的法。但在市场经济的条件下，作为教育法律关系的主体不可避免要参与各种各样的民事活动，如联合办学、教学设备的采购、教育设施的建设等，这些民事活动除受民事方面法律的调整之外，也要受到教育法的调整。因此，教育法也调整部分的民事关系。

2. 教育法是调整教育法律关系主体之间权利和义务关系的法

教育法调整广泛的社会关系，如中央政府与地方政府的教育管理权限分工关系、政府与学校的关系、学校与社会的关系、学校与教职员工的关系、学校与学生的关系等。这些关系涉及众多的主体，每一主体在教育管理过程中享有哪些权利、承担哪些义务，教育法都作了明确、具体的规定。

3. 教育法是国内法，它是由各种教育法律法规构成的整体

从一般意义上来说，一国的法律体系只包括国内法，而不包括国际法。教育法作为我国社会主义法律体系中的一个重要组成部分，它是由国家立法机关依据宪法所制定的仅适用于本国领域的法律规范，属于国内法的范畴。作为国内法，教育法不产生国际效力，也无需国际社会的公认。但随着全球经济一体化进程的加快，我国的教育立法也应当面向世界，注意与国际社会接轨。

在我国，随着教育立法的广泛开展，教育法律法规的数量已愈来愈多，如《学位条例》、《义务教育法》、《教师法》、《教育法》、《高等教育法》、《民办教育

促进法》、《教师资格条例》、《中外合作办学条例》等，这些法律、法规渗透到了教育领域的各个层面，对各种教育活动和教育关系起着积极的调整作用。此外，为了有效地实施上述法律、法规，一些地方国家权力机关和行政机关还制定颁布了一些关于教育的地方性法规和规章，如《湖南省实施〈中华人民共和国教师法〉办法》、《湖南省职业教育条例》、《湖南省实施〈中华人民共和国高等教育法〉办法》等。我们所讲的教育法就是由上述法律法规等具有不同效力的规范性文件所组成的一个整体。

二、教育法的地位和作用

（一）教育法在法律体系中的地位

教育法在法律体系中的地位可以概括为：教育法是行政法的一个分支，属于公法；是宪法的重要实施法。

1. 教育法是行政法的一个分支，属于公法

公法和私法的划分是法律最基本分类，学习法律必须了解和掌握公法、私法的区分。不掌握公私法划分，就不可能正确适用法律。

关于公法和私法的划分来源于古罗马法。根据《学说汇纂》记载，罗马法学家乌尔比安认为：“公法是关于罗马国家的法律，私法是关于个人利益的法律。”查士丁尼的《法学阶梯》也作了这样的划分。现代法律因循着这一古老观点在学理上历来也被划分为公私法两大类。虽然自上世纪中叶以来，一些被公认属于公法或私法的法域，出现了相互交错的现象，例如所谓“私法公法化”、“公法私法化”，但公法与私法的划分仍有意义。因为，社会生活中确实存在着两类不同性质的社会关系，两类不同性质的审判机关，两类不同性质的诉讼程序。区分公私法的意义在于，易于确定法律关系性质，应适用何种法律规定，应采用何种救济方法或制裁手段，以及案件应由何种性质的法院或审判庭受理，应适用何种诉讼程序。

法律区分为公法与私法，是现代法基本原则和法秩序之基础。对公法或公权力主体法律适用的原则是“法无明文规定不可为”，这是依法行政的基本要求，有利于防止公权力的膨胀，侵害到私权。

对私法或私权利主体法律适用的原则是“法无明文禁止即自由”。在私法活动领域应贯彻意思自治，即由法律地位平等的当事人通过自由协商决定他们之间的

权利义务关系，国家原则上应不能干预，这样才有利于维护公正自由的竞争秩序，有利于市场经济客观规律发挥作用，有利于保障公民的私权。

在我国，人们通常把国家的法律划分为宪法、行政法、民法、商法、刑法、经济法、环保法、劳动与社会保障法、诉讼法及军事法这十大法律部门。而每个法律部门都是以法律的调整对象和调整方法的不同为标准加以划分的。如行政法调整国家行政机关在行使其行政职权过程中发生的各种社会关系，即行政关系，民法则调整平等主体之间的财产关系和人身关系。教育法是国家管理教育的法，而教育管理权只是国家行政权的一个组成部分，教育法所调整的正是国家教育行政机关在行使教育管理权过程中所发生的各种社会关系，即教育行政关系。行政法除了包括教育行政法这个分支外，还包括公安行政法、体育行政法、卫生行政法等分支，教育法只是其中的一个组成部分。因此，教育法从主导意义上说属于公法，是行政法的一个分支。

随着我国社会主义市场经济的逐步成熟与完善，教育活动日益成为社会生活的重要内容，各级各类教育机构组织开展组织教育活动也要接受市场经济的作用，与其他社会组织和成员之间平等交往日益增多，形成了一些具有明显教育特征的民事关系，这类关系的调整仅仅依靠民法是不够的，必须由教育法和民法来共同完成这一任务。也就是说，从发展的眼光看，随着教育体制改革的深入、教育行政机关职能的转变，或者会产生一些新的社会关系，或者是教育领域原先的社会关系发生分化和改组，相当大的一部分行政关系将发生性质上的变化，成为具有民事性质的关系，从而使得教育法的调整对象呈现出复杂性、特殊性的特点。

2. 教育法是宪法的重要实施法

宪法是一国法律体系中最重要、地位最高的法律，它规定国家的基本制度和公民的基本权利和义务。受教育权是作为我国公民的基本权利和义务之一规定在宪法当中的。但宪法规定是抽象的和原则性的，需要其他形式的法律使之具体化。宪法是其他法律法规的效力之源，所以，行政法、民法、刑法等法律都是宪法的实施法。教育法作为行政法的一个分支，无疑也具有这方面的作用。例如我国宪法高度概括性地规定了我国的基本教育制度、规定了公民在教育方面的权利和义务，就需要教育法律法规相应地将这些规定具体化，否则，国家的基本教育制度和公民的教育权利义务就无法落实，宪法也就难以实施。所以，教育法不仅是国家管理教育的法，而且也是完善宪法制度、维护宪法尊严、保证宪法实施的重要法律。

（二）教育法的作用

党的十八届三中全会通过的《全面深化改革若干重大问题的决定》中明确提出了全面依法治国、建设法治中国的宏伟目标，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进。所以，依法治教是其中应有之义。教育法是依法治教的依据和体现，教育法的贯彻实施对于促进社会主义教育事业的发展，提高全民族的素质，培养社会主义现代化建设的合格人才，具有重要的意义。具体而言，教育法的作用主要体现在以下三方面：

1. 保障教育的社会主义性质和战略地位

国运兴衰，系于教育，而教育的发展离不开法律的保障，所以，教育法的作用首先体现在以立法的形式确立了我国教育的社会主义性质和优先发展的战略地位。如《教育法》第3条规定“国家坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想和建设有中国特色社会主义理论为指导，遵循宪法确定的基本原则，发展社会主义的教育事业”；《教育法》第4条规定“教育是社会主义现代化建设的基础，国家保障教育事业优先发展”。

2. 保障和促进依法治教

教育法的目的在于依法治教。依法治教不仅要求行政机关必须依照法定的职权和程序管理教育，依法办事，同时还要求其他主体的教育活动要符合法律，任何人和组织的违法行为都要受到法律的追究。我国教育法对各类教育法律关系主体的法律地位、权利、义务等作了明确规定，并对违反教育法的法律责任、处罚形式也作了具体规定。这些规定为依法治教提供了基本的法律依据，从而有利于保障和促进依法治教目的的实现。

3. 确认并保障公民的受教育权利和义务

教育法确认每个公民具有平等的受教育权利和义务，国家为全体公民提供平等接受教育的机会。我国现行《宪法》第46条规定，受教育的权利和义务是公民的基本权利和义务之一。要使这一基本权利和义务具有现实性和可行性，必须通过具体的教育法规才能实现。

4. 保障和促进教育事业的发展，提高教育工作的效率

教育法对教育的地位、基本制度、管理体制、师资、教育投入与条件保障等都作出了明确规定，并通过自身的强制作用为教育事业的发展创造一个良好的外部环境，因而对教育事业的发展有着巨大的保障和促进作用。同时，教育法对教

育活动的组织和实施都有明确规定，学校和各级教育行政部门按照教育法进行管理，可以避免工作中的随意性和盲目性，有利于提高教育工作的效率。

三、教育法与党的教育政策的关系

坚持党的领导，是全面推进依法治国、建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家必须坚持的首要原则。党的教育政策是党为完成一定时期的教育工作的基本任务而规定的活动准则，它是党实现对国家教育工作领导的基本方式。长期以来，我们习惯于依靠政策管理教育，在依法治教的新形势下，我们必须从依靠政策管理教育的传统模式转变到既依靠政策又主要依靠法律来管理教育的轨道上来。在中国，教育法和党的教育政策在本质上是一致的，它们都以四项基本原则为指导，都是建立在社会主义经济基础之上的上层建筑，它们的内容都体现了广大人民群众在教育领域中的根本利益和共同意志，它们的任务都是为了保障和落实教育优先发展的战略地位，促进教育事业的发展。但是，法律和政策毕竟是两种性质不同的社会规范，因此，教育法和党的教育政策又有区别，具体表现在：

（一）制定主体不同

教育法是特定的国家机关依照法定的程序制定或认可的，如《教育法》是由全国人民代表大会制定颁布的，《教师法》是由全国人大常委会审议通过的，教育法具有国家意志的属性。而党的教育政策是党的领导机关按照党章规定的程序制定的，不具有国家意志的属性。

（二）表现形式不同

教育法通过法律、行政法规、地方性法规、地方性规章形式表现出来，其内容比较明确、具体。而党的教育政策通常是以决议、决定、纲领、宣言、口号等形式表现出来，其内容一般比较抽象，不如法律那样具体。

（三）实施方式不同

教育法是以公开的方式公布于众，在全国范围内具有普遍约束力，它的实施除依靠宣传、教育手段外，更主要的是依靠国家强制力，当人们的行为违反教育法的规定时，有关国家机关将依法给予必要的制裁。与法不同，党的教育政策的实施主要是依靠宣传教育，靠深入细致的思想政治工作，通过宣传教育和思想政