

 世纪教育经济与管理系列教材

教育法学

(第二版)

· 杨颖秀 主编 ·

 中国人民大学出版社

 世纪教育经济与管理系列教材

教育法学

(第二版)

· 杨颖秀 主编 ·

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

教育法学/杨颖秀主编. —2 版. —北京: 中国人民大学出版社, 2012. 7
21 世纪教育经济与管理系列教材
ISBN 978-7-300-15968-3

I. ①教… II. ①杨… III. ①教育法-法的理论-中国-高等学校-教材 IV. ①D922. 161

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 168465 号

21 世纪教育经济与管理系列教材

教育法学 (第二版)

杨颖秀 主编

Jiaoyufaxue

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京东君印刷有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

印 张 16.25 插页 1

字 数 375 000

邮政编码 100080

010-62511398 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2008 年 11 月第 1 版

2012 年 9 月第 2 版

印 次 2012 年 9 月第 1 次印刷

定 价 32.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

“21 世纪教育经济与管理系列教材” 编委会

丛书顾问 顾明远

丛书主编 黄 崑

丛书编委 (以姓氏笔画为序)

乌志辉	史秋衡	司晓宏	孙锦涛	朱家存
朱新科	别敦荣	陈大超	陈斯辉	吴志宏
张新平	范先佐	孟繁华	杨颖秀	胡中锋
高洪源	黄 崑	温恒福	蒲 蕊	褚宏启

总 序

一

教育管理作为一种实践活动有着悠久的历史，但作为一个专门的研究领域，时间并不长。如果把美国学者佩恩（W. H. Payne）于 1875 年撰写的《学校视导》作为第一本专门的教育管理著作的话，教育管理研究迄今只有 130 多年的历史。20 世纪初至 20 世纪 30 年代，在古典组织理论的影响下，人们开始把教育管理作为一个专门的研究领域。20 世纪 50 年代后，受管理科学化影响，在教育管理“理论运动”（Theory Movement）的推动下，教育管理作为一门独立的学科跻身于学科之林，有了专门的研究队伍，出版了一系列著作，有了专门的学术刊物，建立了本学科领域的硕士点和博士点，同时开展了各级各类教育管理人员的培训，还建立了专门的学术团体。经过半个世纪的发展，目前教育管理学已经成为一门拥有众多分支学科的专门学科领域。

我国的教育管理学研究起步较晚。20 世纪初期主要是翻译英美等国的教育管理学著作。但在列强蹂躏、军阀混战以及后来日本入侵的年代，救亡图存成为中国人的第一要务，教育发展十分落后，教育管理研究亦十分落后。直至 1949 年新中国成立后，各级各类教育才步入正常发展轨道，但后经反右、“文化大革命”等多次政治运动的冲击，教育发展屡受干扰，教育学以及心理学被斥为“伪科学”，更不用奢谈教育管理学科的研究和发展了。直到 20 世纪 70 年代末国家实行改革开放政策后，教育经济与管理学科的研究和建设才迎来了春天！

二

经过近 30 年的改革开放，我国经济建设取得了举世瞩目的成就，教育获得了史无前例的发展。九年制义务教育已经普及，高中阶段教育有了全面进步，高等教育进入大众化阶段，职业教育受到高度重视，继续教育以及各种成人教育的发展如火如荼。为适应社会进步和教育发展的需要，我国教育经济与管理学科的研究和建设不断加强，成就斐然。

（1）形成了一支专门的教育经济与管理专业研究队伍。几乎所有的师范院校和很多综合性大学都有专职的教育经济与管理学科教师队伍，这些学者对教育管理以及教育经济各方面的问题进行探索，发表了数量可观的论著，提出了许多有益的观点，促进了我国教育经济与管理理论的发展与繁荣，对我国教育管理实践和教育管理人才的培养做出了重要贡献。

（2）建立了从本科专业、硕士专业到博士专业完整的教育经济与管理学科人才培养体

系。如 20 世纪 80 年代初就开设教育管理本科专业（1998 年后改为公共事业管理师范类），80 年代中期又设置了教育管理学专业硕士点和教育经济学专业硕士点（1998 年后合并为教育经济与管理专业）；1996 年开始设置教育管理学专业博士点、教育经济学专业博士点（1998 年后合并为教育经济与管理专业博士点）。目前国内有 10 所大学拥有教育经济与管理专业博士点授予权。现在每年有大批的教育经济与管理专业方面的学士、硕士和博士毕业生进入各级各类教育部门和教育研究机构。

（3）建立了从中央到地方完整的教育管理培训体系。如在国家层面，专门设置了培养高等院校领导干部和各级教育行政负责人的国家高级教育行政学院，中学校长培训中心和小学校长培训中心。地方各级教育部门都建立了教育管理培训机构，为我国各级各类教育管理人员提供各种类型的培训。

（4）我国教育经济与管理学科方面的学术团体纷纷建立。如：隶属于中国教育学会的有教育管理分会、教育经济学会、教育机制研究分会、教育政策与法律研究专业委员会、教育督导分会、教育统计与测量分会等；隶属于中国高等教育学会的有教育发展战略研究分会、教育评估分会、高等教育管理分会、师资管理研究分会、发展规划管理分会、后勤管理分会等；国家一级学会中国教育发展战略学会、中国教育审计学会等。各省也成立了若干教育经济与管理学科方面的学术团体。这些学术团体为教育经济与管理学科的研究提供了重要的交流平台，对这一学科的研究起到了重要的推动作用。

三

21 世纪是信息化和全球化时代。我国正步入学习型社会，现代化和国际化进程日益加剧。在这种情况下，传统的教育管理已不适应新时期教育发展的要求，构建适应现代化、信息化、国际化和全球化趋势的教育管理理论体系和实践体系已迫在眉睫。基于这种判断，我们组织了国内部分知名教育经济与管理学科领域的专家，从全球化的视角，把握教育管理理论和实践的现在和未来的脉搏，对现有的教育管理成果进行梳理、归纳和总结，对教育管理的各种新问题进行系统研究，在此基础上编写了这套国际性与民族性相结合、知识性与学术性相结合、历史性与时代性相结合、理论性与实践性相结合的新教材。

本套丛书共 10 本。《教育管理学》主要是对教育管理学的范畴、基本概念和基本理论进行研究和分析，建立一个教育管理学科的基本框架；《教育经济学》主要就教育经济学的基本概念、教育投资、教育效益等问题进行讨论；《教育行政学》主要是对教育行政基本概念、教育行政体制、教育行政过程等进行分析；《学校管理学》主要是对学校管理的基本概念和基本内容进行分析与研究；《教育政策学》主要讨论教育政策的基本理论、教育政策的制定、教育政策的实施、教育政策的分析等；《教育法学》主要讨论教育法基本理论、教育立法、教育法实施、教育法律救济、教育法律监督等问题；《教育领导学》对教育领导的理论、教育领导体制、教育领导者素质、教育领导的类型、教育领导策略、教育领导的技能、教育领导者的培养与发展等问题进行系统研究；《教育管理心理学》对教育管理心理学的基本概念、原理、方法等进行讨论；《教育督导学》主要讨论教育督导基本理论、教育督导过程、综合督导、单项督导、教育督导的方法与技术；《教育评价学》

主要对教育评价理论和实践问题进行讨论。

本套丛书在研究和撰写过程中始终坚持以下原则：一是理论的继承性、原创性和实践性相结合。本套丛书是我国第一套系统的教育经济与管理学科系列教材，重视对教育经济与管理研究成果的继承、总结、归纳和概括，结合当前我国教育发展的实际对教育经济与管理学科理论进行创新，强调内容的实际运用。二是概念化和具体化相结合。概念化是指所提出的概念清晰、明确，概括性强，组成概念体系，这是理论成熟的标志；具体化是指把概念化的理论运用到学校的具体情境中，突出对案例的选用和分析。三是现实性与前瞻性相结合。本套丛书以 30 年来我国教育管理的改革及现状为背景，借鉴西方教育管理理论，吸收中国传统教育管理思想的精华，试图构建有中国特色的教育经济与管理学科体系。

四

本套丛书的编写酝酿于 2001 年第一届教育部高等学校公共管理学科教学指导委员会成立之时，当时教指委要求各个委员提供一个专业学科建设的思路，应此要求，受教指委的委托，我约请了国内的部分同行初步提出了教育经济与管理专业的主要课程大纲。中国人民大学出版社对此有浓厚的兴趣，希望出版一套比较完整的教育经济与管理专业系列教材。到 2005 年第二届教育部高等学校公共管理学科教学指导委员会成立时，本套教材正式纳入中国人民大学出版社的出版计划。

本套丛书的出版，首先要感谢教育部高等学校公共管理学科教学指导委员会的鼓舞和促进；感谢刘晶女士对出版本套丛书所付出的辛劳；特别要感谢各本著作的主编或作者对本套丛书所做的无法替代的贡献！本套丛书的出版，是建设有“中国特色、中国气魄、中国风格”的教育经济与管理学科体系的尝试，期望能为广大的教育经济与管理学科领域的研究者提供参考，并为这一学科领域的研究生、本科生的学习和各级各类教育管理人员的培训提供一套系统的教材。

感谢中国人民大学出版社的厚爱，让我担任丛书主编，感谢学界师长和同行的支持，使得本套丛书能够顺利出版，我们期待读者对本套丛书的不足提出宝贵意见！

黄 巍

2007 年 12 月于中山大学

杨颖秀教授简介

杨颖秀，教育学博士。东北师范大学教育学部教授、博士生导师，教育管理学院院长，吉林省重点学科“教育经济与管理”博士点、硕士点学科带头人。中国教育学会教育管理分会副理事长及教育管理学科学术委员会副理事长，中国教育学会教育督导研究分会常务理事及学术委员会委员，中国教育学会教育政策与法律研究分会常务理事，《中小学管理》、《教育曙光》（香港）杂志编委。1999—2000 年在美国太平洋路德大学做访问学者，2004—2005 年在美国弗吉尼亚大学做访问教授。主要从事学校管理与教育行政、教育政策与法律领域的研究。现已出版专著 3 部，主编著作 5 部，发表论文 100 余篇，其中《中国学术年鉴》收录论文 1 篇，《新华文摘》全文转载 1 篇。讲授“学校管理学”、“教育行政学”、“教育法学”、“教育政策分析”、“教育政策与法律前沿问题”等课程。参加全国教育科学“八五”规划重点项目研究工作，主持教育部“九五”规划项目、全国教育科学“十五”及“十一五”规划重点项目、教育部人文社会科学重点基地重大项目、国务院学位办委托项目、教育部人文社会科学规划基金项目、吉林省教育科学“十五”及“十一五”规划重点项目等研究工作。获第三届及第四届全国教育科学研究优秀成果三等奖，吉林省第五届、第六届及第七届教育科学优秀成果一等奖等奖项。



Educational Economy and Administration
21世纪教育经济与管理系列教材

目 录

第一章 绪论	1
第一节 教育法学的研究对象及性质	1
第二节 教育法学的历史进程	4
第三节 教育法学的研究方法	14
本章案例：田永诉北京科技大学拒绝颁发毕业证、学位证行政诉讼案	16
第二章 教育法的基本原理	20
第一节 教育法的含义及特性	20
第二节 教育法坚持的基本准则	22
第三节 教育权与受教育权	25
第四节 教育法的渊源与体系	29
第五节 教育法律规范	35
本章案例：两起触目惊心的杀害学生案	38
第三章 教育法律关系	39
第一节 教育法律关系的含义、类型及特性	39
第二节 教育法律关系的要素	43
第三节 教育法律关系的形成、变更与消灭	49
第四节 教育权利主体及其相互关系	51
本章案例：孩子园内摔伤应由谁来负责	57
第四章 教育法的制定与实现	59
第一节 教育法的制定	59
第二节 教育法的实施与实现	65
第三节 教育法制监督	71
本章案例：作弊被开除学生告学校 法院确认学校处理合法	76

第五章 法律责任与法律救济	78
第一节 法律责任	78
第二节 法律救济	86
本章案例：大学生校园被殴成植物人 打人者获刑赔偿 70 余万	107
第六章 教育基本制度	109
第一节 学校教育制度	109
第二节 义务教育制度	116
第三节 职业教育制度、成人教育制度、扫除文盲教育制度	123
第四节 国家教育考试制度、学业证书制度、学位制度	128
第五节 教育督导制度和教育评估制度	132
本章案例：学校以曾作弊为由拒绝发放学位证书 北京农学院 被学生告上法庭	136
第七章 国家及其行政机关	138
第一节 国家及其行政机关的教育权利与义务	138
第二节 国家及其行政机关违反教育法的法律责任	150
本章案例：诉深圳市罗湖区教育局行政不作为案	152
第八章 学校	154
第一节 学校的法律地位	154
第二节 学校的设立	157
第三节 学校的权利与义务	160
第四节 学校的法律责任	164
本章案例：校内施工不扫尾酿成事故 谁负责	173
第九章 校长	174
第一节 校长的法律地位	174
第二节 校长的权利与义务	176
第三节 校长的法律责任	180
本章案例：新任校长的困惑	183
第十章 教师	185
第一节 教师的法律地位	185
第二节 教师的权利与义务	187
第三节 教师的专业发展及管理制度	190
第四节 教师的法律责任	197
本章案例：副校长在招聘教师中受贿获刑	199

第十一章 学生	201
第一节 学生的法律地位	201
第二节 学生的权利与义务	205
第三节 未成年学生的法律保护	211
第四节 未成年学生的犯罪及其预防	219
第五节 学生的法律责任	226
本章案例：教师当众猥亵 14 名女生	229
第十二章 家庭与社会	231
第一节 家庭	231
第二节 社会	237
本章案例：柳州强制执行“义务教育第一案”	245
后 记	247



Educational Economy and Administration
21世纪教育经济与管理系列教材

第一章

绪 论

本章提要

- 阐述教育法学的研究对象和基本属性
- 介绍教育法学的发展过程
- 介绍教育法学的主要研究方法

重点提示

- 掌握教育法学的研究对象
- 关注近期教育法学界讨论的焦点问题
- 运用教育法知识分析有关的教育判例

第一节 教育法学的研究对象及性质

教育法学是一个人们既熟悉又陌生的研究领域。所谓熟悉，是因为很多人都了解依法治教的基本国策，面对体罚学生、殴打教师、破坏校舍等一些行为，会视其为违法。所谓陌生，是因为很多人对于教育法学基本理论的认识还处于朦胧模糊的状态，对于现实中的法律争端或纠纷还难以据法论争、妥善处理。然而，要依法治教就必须了解教育法律关系主体的权利与义务，必须学会应用教育法学的基本原理解释或处理教育实践中的相关问题，必须掌握如何用法律的武器捍卫教育法律关系主体的尊严。

一、教育法学要研究什么

明确教育法学研究什么是确认教育法学是否应当存在的前提，没有一个明确的研究领

域,教育法学也就失去了存在的必要性与可能性。下述案例可以帮助我们理解这一问题。

典型案例

中国宪法司法化第一案: 齐玉苓的受教育权是如何被侵犯的

一天,齐玉苓在银行工作的一个朋友对她说,“真是巧,我们银行里也有一个叫齐玉苓的,姓和名跟你都一样”。齐玉苓倍感蹊跷,因为姓名同音倒不奇怪,但“苓”字也一样就有点让她好奇了,而更让齐玉苓震惊的还在后面——这位“银行齐玉苓”正是1990年考取中专的,而且这个人上的中专正是当年齐玉苓所报考的济宁商校。齐玉苓决定把事情弄清楚。经过仔细调查,齐玉苓发现,那个已经是银行储蓄所主任的“齐玉苓”是陈恒燕。

九年后突然出现的这件事情让齐玉苓无论如何也不能接受。她怎么也没想到,当年她自以为中考失利而痛苦万状的时候,却有人已偷偷拿走了她的录取通知书,摇身一变,成了“齐玉苓”,上了本是她考上的济宁商校,从此当上了城里人,还捧上了银行这只令人羡慕的饭碗。而自己呢,却在打工、下岗。

令人惊讶的是,在假齐玉苓的假体检表上竟赫然盖着滕州市教委招生委员会的钢印。而法院的鉴定结果更表明:钢印并非假印。

查看这位假齐玉苓的档案,里面仅有当年的体检表和学期评语表(也纯属伪造),档案很不全。但就是这样一张假的学期评语表,在校长签字处却盖着当时八中校长邢启坤的私章。在学校盖章处也清晰地盖有“滕州市第八中学”的公章。

1999年2月,忍无可忍的齐玉苓在家人的帮助下将陈恒燕、山东省济宁商业学校、滕州市第八中学、滕州市教委等推上枣庄市中级人民法院被告席。

资料来源:鲍丹禾:《我的受教育权被侵犯源于我的姓名被冒用》,见人民网,2001-08-15。

分析

此案二审期间,最高人民法院向山东省高级人民法院下发了一项批复,名为《关于以侵犯姓名权的手段侵犯宪法保护的公民受教育的基本权利是否应承担民事责任的批复》,指出:以侵犯姓名权的手段,侵犯公民依据宪法规定所享有的受教育的基本权利,应承担相应的民事责任。据此,受教育权利被侵犯的齐玉苓获得最终胜诉,依法获得了直接、间接经济损失和精神损害赔偿近十万元。

此案虽已过去,但却由此在法学界引发了一场宪法能否司法化的讨论。简单地说,宪法司法化是指各级审判机关直接引用宪法审理具体案件的司法活动。我国在惯例上是不能直接引用宪法审理具体案件的。而齐玉苓一案由于在最高人民法院对山东省高级人民法院下发的批复中,有“以侵犯姓名权的手段,侵犯公民依据宪法规定所享有的受教育的基本

权利,应承担相应的民事责任”的明确表述,因而引发了宪法能否司法化的激烈论争。齐玉苓一案也因此被称为中国宪法司法化第一案。这场讨论依据的法学理论是深刻的,无论意见是否统一,其意义都与问题涉及的法学理论一样深远。因为它不仅表明了宪法精神的浩然正义,也反映了对宪法具有最高法律效力内在含义理解的进展与彷徨,更为重要的是反映了教育法学基本理论与实践存在的缺失。毋庸置疑,侵犯公民的受教育权属于侵犯宪法规定的基本权利,但对于这一基本权利在教育法中是否得到了全面的确认、教育法究竟要规范哪些权利义务关系、受教育权在教育法律关系中居于何种位置、侵犯受教育权的行为应当承担哪些责任等一系列问题,均需要教育法学进行深入的研究,并作出必要的回答。这就涉及教育法学究竟要研究什么问题。

教育法学是以教育法、教育法律现象及其发展规律为研究对象的法学分支学科。而教育法是指由国家制定或认可并由国家强制力保证其实施的,调整教育活动中各种社会关系的法律规范的总和。教育法律现象是指教育法在产生、发展、实施过程中的存在形式和相互关系,以及在教育活动过程中的相互作用,具体表现为教育法律意识、教育法律规范、教育法律关系等。教育法学以教育法、教育法律现象为依托,又为教育法提供理论依据和指导。

具体而言,教育法学要研究的内容主要包括三个层面:一是教育法的基本理论。这部分内容主要包括教育法的基本原理、教育法律关系、教育法的制定与实现等。二是教育法律关系主体及其权利与义务。这部分内容主要包括我国现行教育基本制度体系、教育法律关系主体的地位、权利与义务等。三是法律责任与法律救济。这部分内容主要包括法律责任的基本问题、教育法对法律责任的规定、法律救济途径等。

二、教育法学的基本属性

1. 教育法学的综合属性

教育法学是教育学与法学的交叉学科,教育学通过对教育现象及其内在规律的揭示,为教育法学研究提供必要的理论基础,法学通过研究法的特定现象和发展规律,指导教育法学研究走向深入。教育法学研究不仅依托教育学和法学的研究成果,也与行政学、管理学、社会学、经济学、政治学研究息息相关。教育法学的基本理论无法脱离这些学科对国家政治、经济、文化的认识和分析,教育法学的研究方法需要以这些学科的研究方法为借鉴。因而,教育法学是具有综合性的交叉学科,要构建教育法学的基本体系,完善教育法学科,就需要较为全面地了解相关学科的基本知识、基本理论,了解这些学科的研究进展,了解社会实践对教育法学及其相关学科的迫切需求。基于此,才可能及时发现教育法治中的问题,确认教育法学研究的前沿基点。

2. 教育法学的应用属性

研究教育法的基本理论在于解决实际问题。概括而言,教育法要解决的实际问题主要来自两个方面:一方面来自教育活动中需要通过立法解决的实际问题,即通过立法调整一定的社会关系,赋予一定的教育或受教育主体以法律地位,成为教育法律关系主体,并确立教育法律关系主体的权利义务范围。另一方面来自教育法律活动中依据教育法解决的实际问题,即通过现行教育法的实施调整一定的法律关系,对不履行义务者依法惩处,以保

证权利主体的切身利益和法的公平与公正。教育法学的发展和完善恰恰是为解决这两个方面的问题提供理论支持的，因为教育法学要系统研究教育法的体系与内容、研究教育法律关系主体的权利与义务、研究法律责任与救济，也就是要为教育立法和教育法的实现提供依据。因此，教育法学具有明确的应用性。

第二节 教育法学的历史进程

教育法学的产生和发展有着特定的历史进程，国内外教育法学的基本理论和实践相互影响，相互促进，为教育法学的逐渐成熟奠定了基础。

一、教育法学的产生与发展

对教育法学是何时产生的这一问题，仁者见仁，智者见智。但本书认为，教育法学的产生要有三个方面的基本条件：其一是教育法学产生的实践基础，其二是教育法学产生的理论基础，其三是具有影响力的研究性代表作。

1. 依法保障学校发展的历史进程为教育法学的产生奠定了实践基础

从奴隶社会开始，东西方国家就先后出现了学校，并出现了通过法律规范学校管理制度的现象。

在古印度出现的教育法规中就详细规定了古印度婆罗门学校的管理制度及管理原则和方法，规定了师生的义务和职责，规定了教学内容和教学方法。古代西方的学校以古希腊的斯巴达和雅典的学校最为典型，形成了有目的、有计划、有组织的正规教育组织形式，学校类型多样化，教育与国家政治生活联系密切。斯巴达实行军事共产主义制度及体育训练制度，用军队管理的方法强调学生对教师的绝对服从。据考证，雅典最初出现学校时，学校的类型主要有角力学校、音乐学校和体育馆等。其中体育馆是由国家创办的，由体育馆员负责管理。教仆在学生 18 岁以前负责训练他们的举止行为和德行，并负责督促检查他们的学业。学校每天都要上课，只有国家节假日例外，学生的学习生活艰辛而漫长。

进入封建社会以后，由于社会政治经济的发展，人口增多，对学校的需求增加，学校的数量增多，结构发生了变化，国家教育权受到了教会学校的影响。欧洲中世纪早期的学校主要是基督教堂创办的，将宗教宣传和知识传授融为一体，教会学校是当时唯一的正规教育组织形式，校长和教师由神职人员担任，学校管理采取教堂管理的方法。到了中期，世俗学校兴起，逐渐脱离宗教组织的控制，学校取得一定的自治权和自主权。后期出现新教学校和旧教耶稣会学校，形成了学校管理的制度和特色，世俗政权兴办的国民学校体系逐渐形成。

近代社会，学校进一步发展，各国加强了教育立法。英国 1870 年颁布了《初等教育法》，此后各学区设立了办学委员会，就地筹款，举办学校，使地方开始有了公立学校，以补充私立学校之不足。公立学校不授宗教课，不受教会控制，由民选的办学委员会负责管理，对于特别贫穷的儿童给予免费待遇。法国 1833 年颁布《基佐法案》，初等学校正式

由国家管理,实行6~13岁儿童的义务教育制度。校长对于学校的管理通过审议会、教师委员会、教学委员会和班级委员会来实现。校长是审议会主席,主要负责审议学校预算、审订学校规章制度,保证学校教学工作的顺利进行。按年级组织的教师委员会指导学生的升学和就业,按学科组织的教学委员会负责教学上的问题。班级委员会由教师、家长和学生代表组成。德国于1763年颁布《全国学校规程》,规定5~14岁为义务教育年龄。1871年开始,在每所独立的学校设董事会,负责管理学校事务。^①

第二次世界大战后,美国、英国、法国、德国、苏联、日本等国的教育法体系与内容日臻完善。美国的《国防教育法》以其规范具体、目标明确成为教育法的典范。日本的教育法由教育基本法、教育行政法、教育财政法、学校教育法、社会教育法、教职员法六个方面组成,以其体系完整而具有影响力。

人们认为我国在夏、商时期已经有了学校,西周时期学校教育形成体系,因此对学校的管理也反映在入学年龄、修业年限、教学内容、考试等许多方面。但“官师合一”是当时教师的资格特点,教育与政治融为一体。

春秋时期官学衰废,私学发展。战国时期养士之风盛行,出现了百家争鸣的局面,私学进一步发展。

秦代统一文字,严禁私学,实行以吏为师的制度。

汉代实行“独尊儒术”的政策,官学和私学都得到了发展。官学分为中央官学和地方官学,中央官学最重要的是以传授儒家经典为主的太学,由九卿之一的太常(礼官)掌管。东汉设有鸿都门学、官邸学等特殊性质的学校。地方官学主要指郡国学。汉代的太学有着严格的管理制度。从太学师资(博士)的选任、待遇、职责与升迁到太学生的来源、学籍、出路,直至教学内容、考试形式等都严加管理。地方官学的管理也有专门的人员。

魏晋南北朝时期,政局混乱,官学衰落。

隋唐时期教育行政体制建立,在中央一级有专门的教育行政机构——国子监,学校管理制度完备。学校分为官学和私学两部分,官学又分为中央官学和地方官学。官学的经费依靠国家税收为主的财政收入,实行“养贤之禄,国用尤先”的原则。学校的教师是政府品官,有规定的品秩、待遇和职责,教师的选任、考核有一定的制度。学生的出身、名额、待遇等有明确的规定。教学管理在课程体系、教材选择、评价手段等方面制度严格。另外,政府教育部门还制定了校纪、校规,规定升学退学制度、处罚制度、休假制度等,以保证正常的教育教学秩序。在人才选拔方面出现了科举考试制度,对后来的学校教育产生了重要的影响。

宋代坚持振兴官学,委派教官;发展私学,鼓励书院等教育管理政策,官学和私学都有了较大的发展。官学仍然分为中央官学和地方官学。中央官学包括国子学、太学、四门学、广文馆、武学、律学、算学、书学、画学、医学、诸王宫学、京都小学等各级各类学校。学校中设有作为管理人员或教学人员的学官。学官的编制与官学的类型、规模及分工有直接联系,职责分明,具有一定的选择标准。学生入学有一定的等级限制和定额。教学管理实行分斋制(经义、治事)和三舍法(外舍、内舍、上舍),分斋制是人才培养专业

^① 参见曾天山:《外国教育管理发展史略》,176~224页,北京,教育科学出版社,1995。

化的制度,三舍法是考查学生的升级制度。在课程设置上以儒学为主,专门学校还设有专业课程。对学生有严格的考试制度,并重视日常生活行为的管理。地方官学也设学官,学官要忠于教职,专心训导生徒,不得兼营他业,实行任期制。学生的入学资格有明确的规定。教学内容以儒经为主,兼学史传、诗赋。教学管理同样实行分斋制和三舍法,使县学与州学、州学与太学相互衔接。考试制度和学规较为严格。宋代官学的规模大、学生多,经费管理制度具有特色,包括政府拨款、学田、专项捐税、官府建房、宗教活动费用移用、民间捐献、刻印书籍营利等经费来源及管理。

辽金元时期,国家对学校的管理也具有相应的制度。例如,元朝中央官学的学生入学资格和名额要根据学生的民族、出身来确定,具有鲜明的等级性。学生入学后,学校通过《学规》对其管理。学生毕业,国子生成绩优异、品行操守无瑕可击者,可以参加科举以取得功名。教师的录用要具有学术标准和道德标准,任免权在政府。

明代国家对教育的管理体制更为完善。从隋唐到宋元,国子监一直具有全国最高学府和国家教育管理机构的**重职能。明代在继承旧制的基础上,对国子监的管理更加系统。国子监实行的是祭酒领导下的分工负责制,其目标是培养德才兼备、以德为重、文武双全、以文为主的人才。在教学时间的安排上,每月学生有15天的复讲、背书,教师会讲13天,休假2天。教学内容主要是儒家经典,教学组织形式为集体授课。国子监生在三年学习期间要经过三次考试,通过者升级,不通过者留级。如果考试一帆风顺,监生要在监学习四年,第四年需要积至八分,获得出身,毕业离监。^①国子监要求教师有渊博的知识和身体力行的道德规范。教师是国家的官员,对其考核比较严格,主要看教学效果,经考核合格者继续留用或高升他职,不合格者,罚其俸禄或降职处分。国子监的其他事务如图书资料、师生伙食、文件、钱粮、教学事务等都有专门的职能机构管理。因此,明代国子监的管理已形成体系,它的严格管理制度反映了国家权力对教育的控制。

清朝全国学校事务除国子监和特殊学校外均归礼部管理。国子监是全国最高学府,各方面均有周密的管理制度。国子监还附设专门学馆培养专门人才和留学生。地方官学也层次分明,有相应的管理制度。1905年,设学部,国子监并入,与礼部并存。学部管辖全国的学务以及属学堂出身的生员和国子监在学部领照的临生,礼部管理旧时科举出身的生员。癸卯学制对各级各类学堂教师管理、学生管理、教学管理等作了严格的规定。例如,各级各类学堂设正教员和副教员,要取得正副教员的职位必须具备相应的学历和资格。

另外,师范学校教育法令课程的设置也是国家促进学校教育发展的重要反映。清光绪二十九年,在奏定师范学堂章程的课程标准中设有教育法令的科目,1913年教育部公布的高等师范学校课程标准中也设有教育法令科目作为师范学生的必修课,后并入教育行政课程。

2. 对权利与权力关系的认识为教育法学的产生奠定了理论基础

从理论基础来看,权利与权力关系是法律调整的核心,也是法学理论的一对基本范畴。法律的制定与运行都离不开对权利与权力的调整。在法律范畴中,权利表示一种关系,即表明权利主体以相对自由的作为或不作为的方式对他人发出要求的一种关系,这种

^① 参见孙培青:《中国教育管理史》,271页,北京,人民教育出版社,1996。