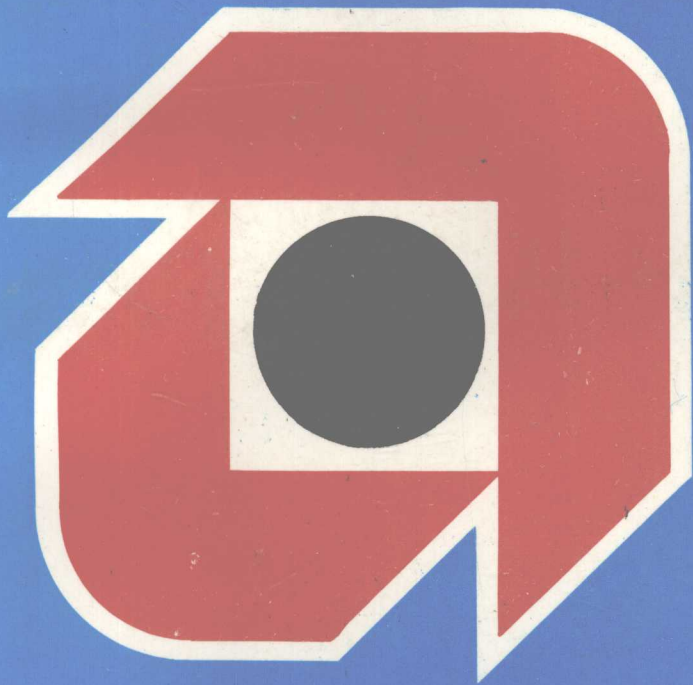


● JIAO YU FA XUE JI CHU ●

教育法学基础

● 主 编 张维平 马桂新



辽宁大学出版社

(辽)新登
出基学去育姓

教育法学基础

张维平 马桂新 主编

郭正平 关大丰 郭正恒 傅剑丰
杰立歌 毕瑞峰 八舒来 凤世联
平 周 关即黄 清 贾

辽宁大学出版社

(辽)新登字第9号

教育法学基础

张维平 马桂新 主编

辽宁大学出版社出版发行 (沈阳市崇山中路66号)

沈阳市矿区印刷厂印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 15.75 字数: 400千

1994年5月第1版

1994年5月第1次印刷

印数: 1—3 000

责任编辑: 李富明

封面设计: 李华为

责任校对: 修天惠、吴高敏

ISBN 7—5610—2552—1

G·933

定价: 10.80元

依法治教是发展

社会主义市场经济的

需要。

丛 正 就

序 一

我国实行改革开放政策以来,随着教育改革的推进,我国教育的法制建设也取得了长足进展。自1980年以来,我国先后制定了《学位条例》、《义务教育法》、《未成年人保护法》、《教师法》等有关教育的法律,以及一大批有关教育的行政法规、部门规章、地方性法规和规章,初步结束了我国教育工作“无法可依”的局面。这些教育法律、法规的制定和实施对保障教育事业健康发展,坚持教育的社会主义方向,维护公民受教育的合法权益,促进教育改革的顺利进行,起到了十分重要的作用。加强教育法制建设的重大意义,也越来越被各级党政领导、社会各界所认识。但是,我国的教育立法工作同建立社会主义市场经济体制的要求,以及教育自身的改革和发展相比,还处在明显的滞后状态;教育法规的执法监督体系和机制还不够健全;各级教育行政部门及其工作人员、各级各类学校及其管理人员依法治教的观念还比较淡薄;教师、学生、其他受教育者及其他公民,还不善于运用教育法律、法规来维护自身的合法权益。归结起来,重要的原因之一就是教育法制教育和宣传还远远落后于教育法制建设的进展。

为了加快我国的教育法制建设,使我国的教育工作尽快走上“依法治教”的法制轨道,必须大力加强教育法制教育和宣传。要在进行教育法律、法规的普法宣传的同时,把学习、掌握教育法律、法规列为各级教育行政干部培训、各级各类学校的校长培训以及各级师范学校教育的重要内容。各级师范学校、教育行政学院、教育学院、教师进修学校以及教育系统的干部、教师培训机构,都应创造条件逐步开设教育法学的课程。这就需要有好的教育法学教材。张维平教授主编的这本《教育法学基础》正是教育法学教材建设的一次有益的尝试和创新。

这本教程有以下几个突出的特点:

一、把现行国家有关教育的政策和法规有机地结合起来进行编写,反映了我国现阶段教育法制建设的现实和需要。我国的教育法制建设已处在由主要依靠政策向主要依据法律法规的过渡时期。即使是过渡到主要依据法律法规来管理教育的阶段,也不能完全取消政策的作用。因此在编写教育法学方面的教材时,在现阶段不能把眼光仅仅盯在教育法律、法规上,而要同时兼顾法规和政策。特别是我国的教育立法还很不完备的情况下,更要注意把教育政策同教育法规结合起来。这一方面,已是这本教材编写的一个主要特点。

二、在教材内容的编排上,除介绍一般的原理外,以教育法律关系的主体涉及的各方面关系为线索,分别介绍相关的教育政策和法规的内容,具有较强的针对性和实用性。便于教育行政部门、学校、教师、学生、家长及社会各方面相对集中地了解 and 掌握涉及自身在教育法律关系中的地位、权利和义务。

三、把原理介绍和案例评析结合起来,教材不仅系统地介绍教育政策法规的基本内容。同时还配合教学内容,精选了相应的教育法案例,并进行一定的评述和分析,这不仅有助于读者进一步理解教育政策法规的基本内容,而且也是教育法学教材编写的创新,打破了传统的从原理到原理的教材模式。这正是本教材的一个突出的特色。

四、把国内教育政策法规同国外教育法规结合并进行比较教学,也是这本教材的重要特色。教材以国内的现行教育政策法规为依据,注意吸收了最新的《中国教育改革和发展纲要》、《中华人民共和国教师法》及其他最新的教育政策法规文件的内容,而且介绍了国外的教育法制建设的概况和教育法的重要内容,有利于开扩读者的视野,吸取和借鉴国外教育法制建设的有益经验。

此外,这本教材还把介绍教育政策法规,同介绍其他与教育工作相关的法律法规结合起来,对于读者了解与自身活动相关的权

益保护问题,也提供了必要的参考。

总之,《教育法学基础》是一本有特色的教育法学专著,也是教育法学教材建设的一次有益的尝试。它的出版问世,相信会对我国教育法学学科的建立和教育法学的教材建设,起到积极的推动作用。

张维平教授,是我国较早从事教育法学研究的学者之一,也是在教育法学研究和教学领域中造诣较高的专家之一,并经常参与国家有关教育法律的前期起草、论证工作,具有较深的教育法学理论功力,也积累了教育法制建设的实践经验。为张维平教授的论著作序,实在不敢当。盛情之下,乐为之序。

李连宁

1994年3月29日

序 二

《中共中央关于社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出：“社会主义市场经济体制的建立和完善，必须有完备的法制来规范和保障”，深入开展法制教育，提高全社会的法律意识和法制观念。《中国教育改革和发展纲要》进一步提出：“加强教育法制建设，建立和完善执法监督系统，逐步走上依法治教的轨道”。国家教育委员会主任朱开轩在第八届全国人大常委会上也明确提出：要在加快经济立法的同时，加快教育立法的步伐。争取到本世纪末，初步建立起教育法律、法规体系框架。党中央和国家的领导非常重视教育法制的建设工作。这项工作已成为教育事业能否顺利发展的关键环节。社会主义市场经济就是法制经济，这是有一定道理的，同样，社会主义市场经济条件下的教育，就应该是法制保证的教育。国家提出到本世纪末，初步建立起教育法律、法规体系框架，这为我们的教育法制建设确立了明确的目标。鉴于我国目前教育法制的现状，应该说任务是非常艰巨的。

为了完善和健全我国的教育法制，我们需要进行大量的多方面的工作。其中很重要的一项就是加强教育法制理论的研究和教学工作。教育法学理论与教育法制建设的实践工作之间有着密切的联系。教育法学理论从教育法制建设的实践中产生和发展。反过来又指导教育法制建设的实践。没有教育法学理论指导的教育法制建设实践必然是盲目的，最终将造成教育法制的混乱与无效。教育法学理论的教学将起到宣传教育法制的重要作用，一方面提高广大群众对教育法制重要意义和作用的認識，另一方面，准确的教育法律知识有助于教育法制在教育实践工作中的实现。没有教育法学理论作为基础，教育法制建设必将成为一纸空文。正因为教育

法学理论对教育法制建设具有重要作用,所以,我们应当重视教育法学理论的研究和教育工作。

教育法学理论的发展需要有一个过程。我们不能等到教育法律、法规都制定齐全了,再去进行教育法学理论的研究和教学。实际上,教育法律、法规的制定过程是动态的,永远不会有齐全的一天。随着客观条件的发展变化,教育法律和法规永远是一个制定、修改、废除的过程,如果等待这个过程的结果,再进行理论研究和教学,那就永远不会有教育法学理论的研究和教学了。在教育法制建设实践的过程中,教育法学理论的研究与教学可以是事前的、事中的和事后的。各种形式都有其重要的作用。教育法学理论的发展是一个循序渐进的过程。任何一个阶段的教育法学理论的研究和教学只能是当时的教育法制建设实践状况的反映,都不是终极的,但又都是必要的。教育法学理论的研究与教学从广义上说,又是教育法制建设的一个重要方面,对此,我们要给予充分的注意。

目前,我国的教育法制建设已初步走上轨道,已颁布了一些重要的教育法规,如《中华人民共和国义务教育法》、《中华人民共和国教师法》、《学校体育工作条例》、《学校卫生工作条例》等近500项教育法规,以及《未成年人保护法》等与教育关系密切的大量其他法规。这些教育法规及有关法规对规范人们在教育方面的行为具有极其重要的作用。需要广大教育工作者学习和掌握。尽管我国目前的教育法规体系还不健全,但是,这并不等于说,我们就不必遵守现行有效的教育法规了。反之,我们有必要对广大教育工作者进行教育法制教育,使他们逐步适应依法治教的需要,为实现依法治教奠定基础。依法治教的风气不会自然而然地形成,这需要我们进行长期的艰苦努力,包括从目前开始进行教育法学理论的教育。

张维平、马桂新同志主编的《教育法学基础》是他们多年来辛勤研究和教学的结晶。该书注重教育法学理论与实践的结合,重视提高广大教育工作者运用教育法的能力,适合于作为教育法学

培训教材。他们的努力成果，为教育法学理论建设增添了一份色彩。我们对他们的成果表示感谢和祝贺。当然，该书还存在不足之处，这将随着客观形势的发展而进一步弥补。祝愿他们不断进取，获得更丰硕的成果。

陈素芝

1994年5月8日

目 录

序一	(1)
序二	(4)
第一章 教育政策概述	
第一节 教育政策的概念	(1)
第二节 教育政策的历史发展	(7)
第三节 教育政策的特点	(15)
第四节 教育政策的作用	(21)
第五节 教育政策的形式	(25)
第六节 教育政策的制定	(31)
第七节 教育政策的实施	(38)
第二章 重要的教育政策	
第一节 中国共产党章程	(45)
第二节 中共中央关于教育体制改革的决定	(50)
第三节 中国共产党第十四次全国代表大会 报告	(57)
第四节 中国教育改革和发展纲要	(64)
第五节 中共中央关于建立社会主义市场经济体制 若干问题的决定	(74)
第六节 其他重要的教育政策	(82)
第三章 教育法规概述	
第一节 教育法规的概念	(90)
第二节 教育法规的历史发展	(93)
第三节 教育法规的特点和作用	(100)
第四节 教育法规的基本原则	(106)
第五节 教育法规的形式	(113)

第六节	教育法规的制定	(120)
第七节	教育法规的解释	(124)
第八节	教育法规的实施	(135)
第四章	教育法规、教育政策与教育道德	
第一节	教育法规与教育政策	(143)
第二节	教育法规与教育道德	(148)
第三节	教育政策与教育道德	(153)
第五章	教育法规的主要内容	
第一节	教育行政	(161)
第二节	学校	(166)
第三节	教学	(174)
第四节	教师	(184)
第五节	学生	(200)
第六节	家长	(209)
第七节	社会	(213)
第八节	教育设施	(219)
第九节	教育法规的其他主要内容	(227)
第六章	重要的教育法规及与教育有关的其他重要法规	
第一节	宪法中的教育条款	(233)
第二节	义务教育法	(238)
第三节	未成年人保护法	(246)
第四节	教师法	(251)
第五节	治安管理处罚条例	(263)
第六节	行政法	(271)
第七节	刑法	(285)
第八节	民法	(305)
第九节	其他重要的教育法规	(329)
第七章	教育法规案例评析	
第一节	教育行政与学校管理案例	(348)

第二节 教师工作案例	(358)
第三节 学生工作案例	(371)
第四节 教育经费与教育设施案例	(383)
第五节 学校与社会案例	(398)
第八章 国外教育法概况	
第一节 国外教育法概述	(412)
第二节 国外教育法的主要内容	(425)
附录: 重要的教育政策法规文件	
一、中华人民共和国宪法(摘录)	(437)
二、中共中央关于教育体制改革的决定(摘录)	(438)
三、中华人民共和国义务教育法	(440)
四、中华人民共和国义务教育法实施细则	(443)
五、中华人民共和国教师法	(452)
六、中华人民共和国未成年人保护法(摘录)	(460)
七、中国教育改革和发展纲要	(464)
八、中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干 问题的决定(摘录)	(484)
后记	(488)

第一章 教育政策概述

第一节 教育政策的概念

一、政策的基本概念

政策是现代日常用语和报刊文献中使用频率较高的词汇之一,而在古汉语中并无政策一词。“政”、“策”两字是分开使用的,其中“政”是指“政治”、“政权”、“政事”等,“策”是指“策划”、“策略”、“计谋”等。现代汉语中的政策一词,来源于日本明治维新后。当时,大量西学传入日本,有些学者在翻译英文“potics”一词时,从早已传入日本的汉字中挑选了“政”与“策”两字,并组合在一起形成的。随着社会的发展,尤其是在现代社会,国际竞争日益激烈,科学技术的高度发展,使得国家管理变得越来越复杂,政策作为政党和国家领导和管理社会的手段,其作用也越来越大,人们对它的研究也就越来越深入,并产生了一门专门研究政策现象的学问——政策科学。此学科至今虽尚未形成较为完善的体系,但对此的研究却日益深入,方兴未艾。

(一)政策的定义

政策是政党和国家为了实现特定目标而规定的,用来调控社会行为和发展方向的规范和准则。这又包含着三方面含义:首先,政策是一种约束人们行为的规范和准则。在同一社会里,制约人们行为的规范和准则大体有三种:伦理道德、政策和法律。其中,伦理道德是一种软性规范,是以善恶观念为标准来判断人们行为的,是依靠社会舆论的力量来维持的行为规范;法律是一种硬性规范,它要求人们必须严格遵守其约束,一旦违反,必要受到制裁;政策处于二者之间,属于中性的约束规范,它对人们行为的制约,既不是依靠社会舆论,也不是以划定罪与非罪为界,而是通过对较为重大

的政治、经济等活动的界定,运用国家行政的力量使人们遵从它。其次,政策主要是通过引导来发挥作用的。从积极方面看,它鼓励人们在其规定的范围内,充分发挥积极性和主动性,进行创造性活动;从消极方面看,它规定人们应该怎样,不应该怎样,以及活动的范围和主要方式。所以,它的引导作用主要体现在宏观上、方向上和性质上。第三,政策是一种手段和策略。任何政党或国家,要想达到自己的目的,就必须采取一定的政策。

政策居于上层建筑范畴,它是由经济基础所决定,并为经济基础服务的。在阶级社会中政策是有阶级性的,任何一种政策都是阶级利益和阶级意志的体现。

(二)政策的分类

政策一词在实际运用中,出于不同的角度有不同的用法。根据各种政策在性质、内容、要求和适用范围等方面的区别,可以从不同层次、不同方面、不同角度进行分类。

1. 按基本内容和所处地位,政策可分为总政策、基本政策和具体政策。

总政策是指政党和国家在一定历史阶段内为实现一定的任务而制定的指导全局的总的原则。它是带有全局性,考虑长远利益的政策,是政治利益和经济利益的最集中、最根本的体现。在党和国家实行的全部政策中,处于最高层,一般又称为“总路线”或“基本路线”。例如“一个中心,两个基本点”就是我们现阶段的总政策。总政策具有一定历史阶段的稳定性。

基本政策是指贯彻党和国家在一些重要的工作方面的政策。它是在一些关系全局的重大问题上带有根本性质的行为准则,是总政策在某一方面或某个领域的具体化,一般又称为“基本国策”或“方针”、“原则”等。例如:独立自主的和平外交政策,“一国两制”的祖国统一政策,人口政策,科技、教育政策等。基本政策与总政策的区别在于:总政策是跨领域的,指导全局的综合性政策;基本政策具有区域性和阶段性的特点。

具体政策是针对某一具体问题而制定的具体原则、具体措施、界限性规定以及实施细则等。常常被称为“策略”或“措施”等。具体政策是基本政策的具体化或延续。总政策、基本政策的落实,最终要靠具体政策来完成。由于具体政策所涉及的都是具体问题,因而有时效短、变动快、灵活度大等特点。

在总政策、基本政策和具体政策三者之间,基本政策处于承上启下的关键环节。它既是总政策的具体化,又是制定具体政策的依据,所以,它的地位和作用十分重要。

2. 按制定机关的不同层次,政策可分为中央政策与地方政策。

中央政策关系全局,适应范围广,对全国各地具有普遍指导作用;地方政策一般只适用于某些特定区域或地方。中央政策可以是总政策和基本政策,也可以是具体政策;地方政策一般只能是具体政策。中央政策决定地方政策,是制定地方政策的重要依据;地方政策要遵循而不能违背中央政策,但应结合本地情况,创造性地体现中央政策。

3. 按适用范围,政策可分为对外政策和对内政策。

对外政策包括外交政策、对外开放政策、对外经济技术贸易政策及侨务政策等;对内政策包括政治、经济、思想、文化、社会生活等几大类,其中每一大类中又包括若干政策。

4. 按适用时间,政策可分为短期政策、中期政策和长期政策。

一般来说,总政策和基本政策属于长期或中期政策,而具体政策属于短期政策。

5. 按本身的性质和要求,政策可分为稳定性政策和探索性政策。

政策本身都必须具有一定的稳定性,但由于性质和要求不同,稳定性也就不同。其中绝大多数政策属于稳定性政策,这些政策是实践经验的结晶,经过实验检验是正确的、成熟的,具有较大的稳定性。还有一些政策,本身尚不成熟,还需要在实践中进一步得以

发展和完善,这就是探索性政策。

二、教育政策的概念

(一)教育政策的定义

教育政策是一个政党和国家为实现一定历史时期的教育任务而制定的行动准则。

作为党和国家基本政策的一个重要组成部分,教育政策是依据党和国家在一定历史时期的基本任务、基本方针,由党和国家制定的,而不是个人制定的;是—定历史时期的产物,是一种行动准则,它决定着党和国家在教育方面的工作方向和措施,而不仅仅是一种思想。

不同的政党或国家,有着不同的教育政策。在此,我们所说的教育政策是具有特定含义的,即我国的社会主义教育政策。由共产党及其领导下的国家,为社会主义教育事业的运行与发展而制定的行动准则。

(二)教育政策的分类

教育政策是党和国家的重要的基本政策。既是党和国家总政策在教育方面的具体化,又是制定教育方面具体政策的依据。它一方面从属于总政策,另一方面又以自己为“总政策”,以若干具体政策为要素,构成从属于政策总体系的自身政策体系。教育政策体系包括教育总政策和具体政策。

教育的总政策是党和国家总政策在教育方面的具体化。现阶段党和国家的总政策就是“一个中心,两个基本点”。教育总政策要贯彻这一总政策,并在教育事业的运行与发展中起着普遍指导作用。《中共中央关于教育体制改革的决定》中指出的“教育必须为社会主义建设服务,社会主义建设必须依靠教育”就是我国教育工作的总政策。教育方针是教育总政策的具体体现形式,是制定所有其他教育政策的基本依据。根据《决定》精神,我国的教育方针概