

●● 全国中小学校长岗位培训教材

教育政策法规

国家教育委员会人事司组织编写

QUAN GUO
ZHONGXIAO
XUEXIAO
ZHANGGANG
WEIPEIXUN
JIAOCAI

科学普及出版社

111

G620
L98

全国中小学校长岗位培训教材

教育政策法规

国家教育委员会人事司组织编写

罗宏述 米桂山 主编



A0874134

科学普及出版社

内 容 提 要

《教育政策法规》是中小学校长岗位培训必修教材之一。通过本教材教学,使中小学校长增强政策观念和法制观念;初步掌握法的一些基础知识,能比较准确地分析和理解教育法规;掌握党和国家有关基础教育的政策和法规的主要内容,并用以指导学校的实际工作;了解中小学教育中涉及的其他法律知识,初步掌握依法治教的方法,懂得依法维护学校和师生的合法权益。

图书在版编目(CIP)数据

教育政策法规/罗宏述,米桂山主编;国家教育委员会人事司编写. —北京:科学普及出版社,1991.12(1999.7重印)

ISBN 7-110-02359-1

I. 教… I. ①罗…②米…③国… III. ①教育政策-中国②教育法令规程-中国 IV. G520

中国版本图书馆CIP数据核字(1999)第29465号

全国中小学校长岗位培训教材

教育政策法规

国家教育委员会人事司组织编写

罗宏述 米桂山 主编

*

科学普及出版社出版(北京海淀区白石桥路32号)

北京市燕山印刷厂印刷

*

开本:850毫米×1168毫米 1/32 印张:13.5 字数:403千字

1991年12月第1版 1999年7月第9次印刷

印数:405001—410500册 定价:14.00元

ISBN 7-110-02359-1/G·632

前 言

为了推进和指导全国中小学校长岗位培训工作,在国家教委副主任邹时炎同志直接指导下,根据《全国中小学校长岗位培训课程教学大纲(试行)》,我们组织全国有关方面力量,努力以马列主义、毛泽东思想和党的基本路线为指导,贯彻理论联系实际的原则,注重总结我国中小学教育发展与改革的基本经验,并注意吸收国内外教育科学及教育管理科学研究的成果,编写了全国中小学校长岗位培训配套教材。

该套教材是具有一定理论性的普及读物。学习它有利于校长达到全国中小学校长任职条件和岗位要求。请各地将其用于中小学校长岗位培训班,也可供广大校长自学使用。

该套教材的编写工作由“中小学校长岗位培训教材工作小组”具体组织。该小组成员有:季明明(兼组长)、宋永刚、罗宏述、章英思、关毅杰、张复荃、贺乐凡。

各本教材的承编单位和编写主持人分别是:《马克思主义哲学基本原理》(中国人民大学陈先达);《建设有中国特色的社会主义理论》(中国人民大学奚广庆);《马克思主义教育思想》(北京师范大学厉以贤);《教育政策法规》(国家教委罗宏述、北京教育行政学院米桂山);《小学

管理》(中央教育科学研究所张复荃、范志兴);《中学管理》(北京教育行政学院贺乐凡、赵幼侠);《教育学专题》(四川教育学院叶上雄);《心理学专题》(江苏教育学院郭长荣);《中国教育思想史专题》(辽宁教育学院赵迺贤);《国外教育情况专题》(湖北教育学院罗若群)。

《教育政策法规》由罗宏述、米桂山主持编写并统稿。参加编写者有:米桂山(绪论、第十一章),张维平(第一、二、十二章),张天麟(第三、六章),罗宏述(第四章),李连宁(第五章),蓝佩云、陈京波、赵卫(第七章),陈建华、廖文科、谭钢、王晓庆、石柱珍、王洙、孙学策、张文(第八章),宋永刚、臧爱珍、殷长春(第九章),江百汇、张必信、张文、李景奇(第十章),张国樸(第十三章),邓莉(附录的法规文件选辑)。张天保、陆鑫审定。

为了编写好该套教材,国家教委曾先后多次召开研讨会,邀请有关院校和科研部门的教学、研究人员,教育行政部门的干部及部分中小学校长进行了讨论、审议。他们提出了许多宝贵建议,在此谨向他们致以谢意。

该套教材出版以后,将由中国电视师范学院陆续制成录像教材供各地指导教学使用。

由于编写时间仓促,该套教材难免有不足之处,恳请同志们在使用过程中,提出宝贵意见,以便今后修订、完善。

国家教育委员会人事司 陈文博

1991年10月

绪 论

——中小学校长必须学好教育政策法规

一、中小学校长学习教育政策法规是依法治教的需要

依法治教，是指运用法律手段管理教育事业，其中既包括国家和国家机关对教育事务的管理，也包括学校内部的管理。在我国，党和国家的教育方针政策是制定和实施教育法规的重要依据和指导原则，教育法规是实施教育政策的有力保障。

(一)依法治教是加强党对教育事业的领导，坚持我国教育事业的社会主义方向，坚持正确的教育思想，办好社会主义学校，培养社会主义现代化建设事业建设者和接班人的根本保证。

党和国家的教育方针、政策、法规的本质是中国共产党领导下工人阶级和广大人民群众关于教育的性质、方向和培养什么样的人的意志的反映。在有关教育方针、政策、法规文件中所规定的各项内容，全面地体现了党和国家对教育的要求。认真学习教育政策法规文件，全面领会政策法规文件规定的各项内容，切实在中小学实际工作中贯彻落实这些规定，是坚持教育的正确政治方向的根本保证。

(二)实行依法治教是一个必然的趋势

首先，党的十一届三中全会以来，党和国家总结了新中国建立后的历史经验，不断加强社会主义民主和社会主义法制建设，成为我国政治体制改革的一项重要内容。实践表明，健全社会主义法制才能保障人民民主；才能制裁国内外反社会主义势力的反抗和破坏；才能管好各项社会主义建设事业，保障改革、开放的顺利进行。只有健全社会主义法制才能有国家的长治久安，才能顺利完成社会主义现代化建设的宏伟大业。近年来，我国社会主义法制建设

取得了很大的进展,国家管理逐步纳入社会主义法制的轨道。中共中央、国务院批转《中央宣传部、司法部关于在公民中开展法制宣传教育的第二个五年规划》中明确地提出了“依法治国”、“依法办事”、“依法决策”、“依法管理”和“行业依法治理”的要求。国家管理的法制化,必须要求实行依法治教。

其次,教育在我国社会主义现代化建设事业中所处的重要地位必然要求依法治教。在现代社会,教育早已超出私人事务的范围,而是关系到一个国家的科学技术、经济、社会、政治、军事等方面的实力和发展,关系到一个国家、民族前途命运的战略大事。在我国,社会主义现代化建设事业成败的一个重要关键,在于是否能够培养出坚持社会主义方向的各级各类合格人才。社会主义建设必须依靠教育,教育必须为社会主义建设服务。社会主义建设对于教育的各项要求必须运用法律的手段保证其实现。发展教育事业需要大量的人力物力投入,而学校的设置、教师、经费、校舍等办学条件的要求,也只能通过立法才能得到保证。

新中国建立初期,在教育方面曾经制定了许多法规或法规性文件,各级各类教育基本上有法可依,因此,教育事业获得了稳定、健康的发展。其后由于种种原因,教育法制的进程屡遭挫折。党的十一届三中全会以后,随着我国社会主义法制的恢复和加强,陆续制定实施和正在制定着各种教育方面的法律、法规,开始走上了依法治教的道路。新中国教育发展的历史也证明了依法治教的必然性。

国家对学校的依法管理和学校内部的依法管理,要求作为学校主要负责人的中小学校长必须认真学好教育政策法规。

二、中小学校长学习教育政策法规是校长岗位规范的要求

岗位规范制度是我国在新的历史时期,为了适应社会主义建设的需要,由各有关主管部门制定的每个工作岗位的主要职责、任职资格、思想政治水平、道德品质、工作作风、知识结构和能力等基

本素质方面规范化要求的制度。《中共中央关于教育体制改革的决定》明确提出：“一切从业人员，首先是专业技术性较强行业的从业人员，都要像汽车司机经过考试合格取得驾驶证才许开车那样，必须取得考核合格证才能走上工作岗位。有关部门应该制定法规，逐步实行这种制度。”据此，国家教育委员会制定并颁布实行的《全国中小学校长任职条件和岗位要求（试行）》，是国家对中小学校长基本要求的法规性文件。

《全国中小学校长任职条件和岗位要求（试行）》规定，中小学校长的首要职责是全面贯彻执行党和国家的教育方针、政策、法规，自觉抵制各种违反教育方针、政策、法规的倾向。同时还规定了中小学校长应该具有的教育政策法规知识，主要包括：领会和掌握党和国家的教育方针、政策的基本精神与中小学教育法规的基本内容，初步掌握与教育有关的法规的基本知识。法制宣传教育的第二个五年规划要求在全体公民中深入普及宪法和有关法律常识，强化宪法观念；各行各业的干部要熟悉本行业、本单位负责执行的以及同自己工作密切相关的法律知识；领导干部还要学习一些社会主义法制理论。根据这些规定，中小学校长在教育政策法规方面应知应会的范围应该包括：

（一）中小学校长应该掌握党和国家有关中小学方面的教育政策和法规

党和国家的教育政策的表现形式，主要是党中央、国务院关于教育的方针、目的、任务、原则等政策性文件。教育法规是国家机关按照职权范围依据法定程序制定的规范性文件。中小学校长需要全面理解现行中小学的教育政策法规的基本精神和主要内容，这是中小学校长教育政策法规方面应知应会的核心部分。

（二）中小学校长需要了解一些法的基础知识

教育法制是我国社会主义法制的组成部分，为了能够正确理解教育法规，必须具有一些法的基础知识。例如，如果不懂得法的本质特征、法律规范、法是怎样制定出来的、法是如何实现对社会

生活的调整,法律上的权利和义务有何属性等基础知识,就难于理解和运用教育法规。

宪法有关教育的内容是最重要的教育法律规范,也是制定一切教育法规的根本依据。教育法规的贯彻实施常常需要其他一些部门法的支持和保障。如《中华人民共和国义务教育法》第16条规定了不得侵占义务教育的经费、场地、房屋、设备,不得扰乱教学秩序。同时规定了对违反者“根据不同情况,分别给予行政处分,行政处罚;造成损失的,责令赔偿损失;情节严重构成犯罪的,依法追究刑事责任。”如果不具有起码的行政法、民法、刑法等部门法的知识,准确理解教育法规的条款是不可能的。

(三)中小学校长应该具有理解和运用法规的能力

教育法规的实施很大程度上要依靠校长在学校管理的实践中具体运用。这就需要中小学校长具有一定的理解和运用教育法规的能力。

所谓理解法规的能力,是指对于一个法规文件,能够根据它的制定、公布情况,判断它的法规形式类别和法律地位;能够从总体上把握它的立法宗旨和基本精神、原则;能够从法规条款中把握它所规定的具体行为要求,明确有关权利、义务关系;能够了解这一法规中有关法律后果的规定。

所谓运用法规的能力,是指能正确地宣传法规;能按照法规的要求部署工作、从事教育和教育管理活动;对符合法规要求的行为予以肯定、支持;对违反法规的行为予以纠正或依法处理;当学校、师生包括校长自身的合法权益受到不法侵害时,懂得依法维护其合法权益。

(四)中小学校长应该具有较强的政策观念和法制观念

中小学校长要具有学习和贯彻执行教育政策法规的自觉性。政策观念、法制观念包括人们应具有一定的政策和法律、法规知识,对待政策和法制具有正确的态度,并在实际活动中能自觉遵守、贯彻、维护政策和法规。

为了达到《全国中小学校长岗位任职条件和岗位要求(试行)》关于教育政策法规方面应知应会的基本要求,中小学校长必须学习、正确理解并掌握教育政策法规。

三、中小学校长学习教育政策法规是作好学校管理工作的需要

贯彻执行教育政策法规是中小学校长的首要职责。目前许多中小学的实际工作还不适应客观形势发展的要求,违反教育政策和法规的现象屡有发生。一些地区和学校不能全面贯彻党和国家的教育方针,未培养学生在品德、智力和体质等方面全面发展。只重视智育,忽视德育和体育,没有切实把德育放在学校工作的首位;在智育方面,只重视考试的科目和内容,忽视甚至减少、取消不考试的科目的课时或内容,随意改变国家规定的教学计划和大纲要求。为了提高学生的考试成绩,加重学生的课业负担,任意增加考试和练习,以升学率和考试成绩作为评定学校和教师工作成绩和水平的唯一标准。随便停止学生上课、侮辱体罚学生、私拆学生信件、乱收学生费用等行为都时有发生。为了更好地贯彻党和国家的教育方针和政策法规,提高教育质量,中小学校长必须学好教育政策法规。目前我国中小学政治、思想品德课程已经纳入了一定比重的法制知识内容,社会主义民主、纪律和法制教育是中小学德育的重要组成部分。因此,中小学校长学习教育政策法规也是领导好德育工作的需要。

《中华人民共和国民法通则》第50条规定:“具备法人条件的事业单位、社会团体,依法不需要办理法人登记的,从成立之日起,具有法人资格;依法需要办理法人登记的,经核准登记,取得法人资格。”据此,一般中小学都应具有法人的资格和地位,中小学校长应是学校法人的法定代表人,代表学校行使法律权利,履行法律义务。此外,随着我国社会主义法制的不断加强,许多过去学校日常行政处理的问题现在则需要从法律关系的角度分析处理。例如某校某学生在一次市级航空模型竞赛中获得中学组个人赛的银牌。

辅导教师认为该生取得优胜成绩是老师尽心指导的结果,所以把这枚银牌收存在教研组的荣誉角上。几天后,该生的父亲来到学校,说明银牌是他的孩子个人获得的荣誉,应由本人或家长保有。因此,学生家长 and 辅导教师发生纠纷,要求校长处理。该校校长对此感到茫然,劝走家长,安抚老师,不了了之。如何处理好这枚奖牌归属?按照我国民法的有关原则和规定,应该维护学生的荣誉权,说服教师,将奖牌交由家长或学生本人带回。许多学校还常常发生教学秩序受到干扰,校舍、场地、设备被侵占、破坏,甚至校长、教师受到侮辱、殴打等侵害事件。对此,应在吁请上级主管部门帮助解决的同时,校长也要寻求法律保障学校和师生合法权益的途径。

四、《教育政策法规》是中小学校长岗位培训的必修课程

《教育政策法规》是中小学校长岗位培训的必修课程之一,它是中小学校长在教育政策法规方面应知应会的主要内容。开设这一课程的目的,是使中小学校长坚持社会主义办学方向,端正教育思想,提高对依法治教重要意义的认识,增强政策观念和法制观念;初步掌握法的一些基础知识,能比较准确地分析和理解教育法规;掌握党和国家有关基础教育的政策和法规的主要内容,并用以指导学校实际工作;了解中小学教育涉及的其他法律知识,初步掌握依法治教的方法,懂得依法维护学校和师生的合法权益,办好社会主义学校,培养社会主义现代化建设事业的建设和接班人。

《教育政策法规》课程的内容,除绪论外分作四部分。

第一部分(第一编),教育政策。在概述教育政策的基本知识的基础上,着重介绍了有关中小学教育政策的主要内容。教育政策是本课程至为重要的部分。由于中小学校长岗位培训的其他课程还要从不同角度阐述教育政策,所以本课程的教育政策部分只从总体上扼要论述。

第二部分(第二编),法和教育法规的基本知识,是掌握教育法规和其他部门法知识的基础。学习这一部分,要求明确法的一些基

本概念,初步掌握阅读一般法规的能力。

第三部分(第三编),有关中小学教育的法规。比较全面地介绍了我国《宪法》中有关教育的规定和现行的全国性的有关中小学的教育法规,包括法律、行政法规、国务院部门规章和法规性文件等各种形式的法规。

第四部分(第四编),中小学教育涉及的其他法律问题。分别介绍了一些行政法、民法、刑法的初步知识以及这些部门法中有关中小学教育的法律、行政法规的内容。

学习《教育政策法规》课程,应注重自学教材和其他参考书,认真研读教育政策法规文件,并在实践中努力学习运用。我国的基础教育实行“地方负责,分级管理”的体制,地方教育立法是我国教育法规体系的重要组成部分,所以中小学校长要把本课程的学习与当地地方性的教育法规的相关内容联系起来。中小学校长最好能够随时搜集、积累有关的教育政策法规文件资料,将有益于教育政策法规的学习和掌握。

思考题

1. 怎样理解依法治教? 为什么必须依法治教?
2. 中小学校长为什么必须学习教育政策法规?
3. 怎样学好教育政策法规课程?

第一编 我国有关中小学教育的主要政策

第一章 教育政策概述

为了实现党和国家对教育事业的领导,党和国家必须制定教育政策。正确地贯彻执行党和国家的教育政策,是关系到我国社会主义教育事业的性质和方向的大问题。

本章主要阐明党和国家教育政策的概念和意义;教育政策的制定和形式;教育政策的贯彻;教育政策与教育法规的相互关系。使学员初步掌握有关党和国家教育政策的基本知识,增强政策观念,提高贯彻党和国家教育政策的自觉性,同时正确认识贯彻执行教育政策和贯彻执行教育法规的一致性。

第一节 教育政策的概念和意义

一、教育政策的概念

教育政策是一个政党或国家为实现一定历史时期的教育任务而制定的行动准则。不同的政党有着不同的教育政策。我们这里所说的教育政策具有特定的涵义,是指中国共产党及其领导下的国家为实现一定时期的教育任务而制定的指导原则和行动准则。

政策可分为总政策、基本政策和具体政策。本书所讲的政策是路线、方针、政策、策略、措施、原则等的统称。

中国共产党是全中国人民利益的集中代表,是全国人民的领导核心,中国共产党的领导主要是通过制定和实施一定的政策来

实现的。“无产阶级专政就是无产阶级对政策的领导”。^①“一个革命政党的任何行动都是实行政策”。^②党的教育政策是党的教育工作的出发点,并且表现于教育工作的过程和归宿。可以说,党的教育政策就是党的教育工作的生命线,没有党的教育政策,就没有社会主义的教育事业。

中国共产党的教育政策是以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导,根据教育发展的客观规律,适应政治、经济和社会发展需要,在总结教育实践经验的基础上提出和制定的。党的教育政策反映了以工人阶级为领导的全国人民在教育方面的共同意志。同时也反映了我国政治、经济和社会发展对教育工作提出的客观要求。党的教育政策对我国的教育工作起着极其重要的指导作用,是我国教育工作的基本依据。我们的各项教育工作都与党的教育政策相联系。

在我国,除了党的教育政策之外,还存在着国家的教育政策。国家的教育政策是在党的路线、方针、政策指导下制定的,它与党的教育政策是一致的。因为在我国,国家是由党来领导的,所以国家必然依据党的教育政策来制定国家的教育政策。

二、正确贯彻党和国家的教育政策的重要意义

前面已述,中国共产党和国家的教育政策是为实施党和国家的教育方针而制定的行动准则,它是我国教育工作的指导准则,因此在教育工作中正确贯彻党和国家的教育政策,其首要意义是保证党和国家的教育方针的贯彻落实,从而保证社会主义办学方向,培养社会主义建设者和接班人。具体来说,其意义包括以下几个方面。

① 《列宁选集》第四卷,人民出版社1972年第2版,第515页。

② 毛泽东:《关于工商政策》,选自《毛泽东选集》第四卷,人民出版社1991年6月第2版,第1286页。

首先，在教育工作中坚持党的领导，就必须正确贯彻党和国家的教育政策。如果我们的教育工作者不执行或者不完全执行党和国家的教育政策，那党对教育工作的领导就无法实现。

其次，正确贯彻党和国家的教育政策是使教育事业顺利发展的重要保证。由于中国共产党以广大人民的利益作为自己的最高利益，在制定政策时，能够遵循事物发展的客观规律，坚持以马克思主义为指导，坚持民主集中制，坚持走群众路线。这就保证了党和国家教育政策的正确性。因此，只有正确贯彻党和国家的教育政策，我国的教育事业才能顺利发展。

第三，正确贯彻党和国家的教育政策是实现无产阶级和广大人民群众意志的需要。我国是社会主义国家，党和国家的教育政策反映了无产阶级和广大人民群众的意志。这是由党的性质和社会主义国家的性质决定的。通过党和国家的教育政策所反映出来的无产阶级和广大人民群众的意志，需要通过党和国家的各级组织来实现，其中也包括中小学校长的工作。只有通过他们努力贯彻实施教育政策，无产阶级和广大人民群众的意志才能在现实生活当中得到实现。否则，体现在党和国家教育政策当中的无产阶级和广大人民群众的意志，只是一纸空文。

总之，每个中小学校长务必贯彻执行党和国家的教育政策。贯彻执行党和国家的教育政策实质上就是“坚持党对教育工作的领导，坚持教育的社会主义方向，坚持用马列主义、毛泽东思想教育学生，坚持把坚定正确的政治方向始终放在教育工作的第一位，坚持把培养社会主义事业的建设者和接班人作为学校工作的根本任务”^①。这是社会主义教育的根本原则，也是社会主义教育同资本主义教育的本质区别。如果背离这个原则，就会犯历史性、方向性错误，就会付出沉重代价。历史和现实都告诉我们，学校是无产阶

① 李铁映：《培养社会主义事业的建设者和接班人》，选自《求是》1990年第7期，第2页。

级与资产阶级及其他反社会主义势力争夺青少年的主要场所，这场斗争将是长期的。在新的形势下，每个中小学校长都必须牢记党和国家的教育政策，把握住教育的社会主义方向。

第二节 教育政策的制定与形式

一、制定教育政策的机关和基本原则

(一)制定教育政策的机关

明确制定教育政策的机关有助于我们对教育政策的理解和执行。在我国，制定教育政策的机关主要有以下三方面。

1. 党的机关

党的最高领导机关。党的最高领导机关是党的全国代表大会和它所产生的中央委员会。党的最高领导机关负责制定全国性的重大政策，其中也包括教育政策。

党的地方各级领导机关。党的地方各级领导机关是党的地方各级代表大会和它们所产生的委员会。党的地方各级领导机关可以在自己的职责范围内制定地区性的重大政策，其中也包括教育政策。

党的基层组织负责宣传和执行党的上级组织的政策，它们不能制定政策。

2. 国家权力机关

全国人民代表大会。中华人民共和国全国人民代表大会是最高国家权力机关。它的常设机关是全国人民代表大会常务委员会。全国人民代表大会及其常设机关是制定国家教育政策的重要机关。

地方各级人民代表大会。“地方各级人民代表大会是地方国家权力机关。”(宪法第96条)在不违背宪法、法律的前提下，可以制定本地区范围内的教育政策。

3. 国家行政机关

国务院。“中华人民共和国国务院，即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关。”（宪法第85条）它在自己的职权范围内制定全国性的教育政策。

地方各级人民政府。地方各级人民政府依照法律规定的权限制定仅在所辖区域内有效的教育政策。

以上是党和国家的教育政策的制定机关。这些机关所制定的政策在内容和效力方面是不同的。

（二）制定教育政策的基本原则

党和国家制定政策的基本原则主要有以下几方面。

1. 群众路线原则

在制定教育政策的过程中走群众路线，充分调查研究，广泛听取各方面意见，如人大代表、民主党派、工会、共青团、妇联、包括教育界在内的广大群众等。共产党和国家机关要密切联系广大人民群众，经常了解他们的意见和要求，才能使教育政策符合广大人民的要求，具有广泛的群众基础，也才便于实施。

2. 民主集中制原则

首先要充分发扬民主，认真倾听不同意见。然后在民主讨论的基础上实行正确的集中。重大问题的决定，要实行表决。个人有不同意见，允许保留，但必须服从和执行集体的决定。

3. 实事求是、从实际出发原则

必须反对两种错误的思想倾向。一是要反对思想僵化，反对一切从本本出发。我们在制定政策的过程中，必须从客观实际出发，从我国的国情出发，把马克思主义的基本原则、党和国家的总政策同教育工作的实际结合起来。注重总结当前和历史上教育工作中正反两方面的经验教训。二是要坚决反对和批判否定四项基本原则的错误观点。“如果动摇了这四项基本原则中的任何一项，那就