



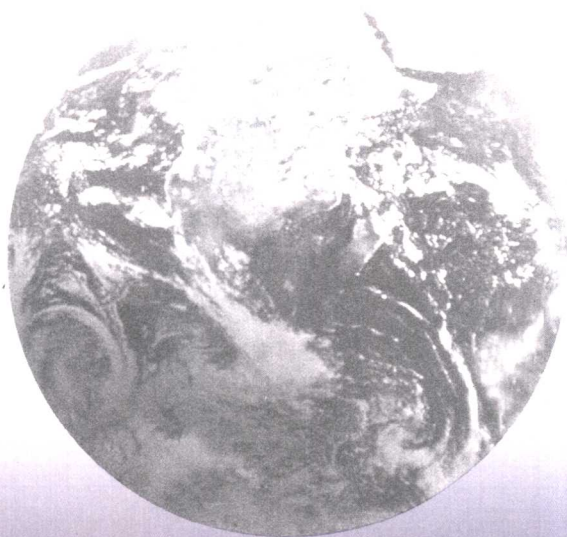
教育法规导读

(修订版)

主编 张乐天 副主编 查海波 袁 坤

Xinshiji Gaodeng Shifan Yuanxiao Jiaocai

新
世
纪
高
等
师
范
院
校
教
材



Jiaocai

新世纪高等师范院校教材

教育法规导读

(修订版)

主 审 金一鸣

主 编 张乐天

副主编 查海波

袁 坤

华东师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

教育法规导读/张乐天主编. —2版(修订本).
上海:华东师范大学出版社,2000.6
ISBN 7-5617-1699-0

I.教… II.张… III.教育法令规程—中国—学习
参考资料 IV.D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 62251 号

责任编辑 沈桂芳

责任校对 李雯燕

封面设计 高山

新世纪高等师范院校教材

教育法规导读(修订版)

张乐天 主编

华东师范大学出版社出版发行

(上海中山北路 3663 号 邮政编码 200062)

新华书店上海发行所经销

江苏宜兴二厂印刷

开本 890×1240 1/32 印张 9.5 字数 270 千字

2000 年 6 月第 2 版 2001 年 12 月第 3 次印刷

印数 10 101—16100 本

ISBN 7-5617-1699-0/D·073

定价 9.00 元

出版说明

1986年,我社受国家教委有关部门的委托,根据国家教委师范司制订的《二年制师范专科学校八个专业教学计划》的要求,与全国各省、市、自治区教委合作,共同组织编写了全国高等师范专科学校教材20余种;并与华东六省教委密切协作,编写了能反映华东地区师专教学和科研水平的、适应经济建设较为发达地区的师专教学需要的教材40余种,师专第一次拥有了比较符合自己培养规格、规律和教学要求而自成系统的教材。实践证明,师专教材建设对于提高师专教学水平,保证师专教学质量起到了重要作用。

近几年来,在邓小平理论的指引下,我国的教育事业取得了很大发展。国家教委根据《中国教育改革发展纲要》的要求,针对高等师范专科学校的教育特点,颁发了《高等师范专科教育二、三年制教学方案》,进一步明确了高等师范教育面向21世纪的发展目标和战略任务,以及教学内容和教学结构的改革要求。

自出版第一本师专教材以来,我社多年来分阶段地对师专教材的使用情况进行了跟踪分析,又于1995年开展了较为系统的全面调查。调查中,教师普遍反映,现有师专教材尚不同程度存在着与当前师专教学实际相脱节的现象;对各学科中的新发现、新理论、新成果,未能加以必要的反映,已跟不上当前社会、经济、科技等发展的新形势。考虑到师专从二年制向三年制发展的现状和趋势,我社于1996年初与华东六省教委有关部门一起,邀集全国48所师专代表专门研讨了师专教材建设问题,随即开展了部分教材的修订和新编工作。1999年,我社又进行了更大范围的实地调查,发现不少地区已将对中学教师的培养提高到了本科水平,在专业设置、课程计划、教学要求等方面都有变化。为此,我们对部分教材作了进一步的修订,使其能够适应新世纪的师范教学需要,同时也可用于中学教师的职后培训。

师范院校教材建设并不是一个孤立的系统,它必须服务于师范教育的总体规划。它已经历了从“无”到“有”的过程,并将逐步实现从“有”到“优”的目标。我们相信,通过各方面的努力,修订和新编的师范院校教材将充分体现基础与能力相结合,理论与实践相结合,当前与未来相结合的特色,日臻完善和成熟。

这次编写和修订工作得到了有关省市教委的大力支持,我们谨在此深表谢忱,并向为师范院校教材建设付出辛勤劳动的各地师范院校领导和所有参加编写、修订和审稿的专家、学者等致以衷心的感谢。

华东师范大学出版社

2000年1月

序

为师范专科学校的学生编写一本《教育法规导读》，引导未来的教师认真研读一些主要的教育法规，以增进对教育法规的理解，提高法律意识，是件极有意义的事。

现代社会是法治的社会，要用法律来规范人们的行为。我国在很长的时期里，不重视法制建设，吃了很大的亏。在总结我国历史经验后，中共中央写下了这样一段话：“必须巩固人民民主专政，完善国家的宪法和法律并使之成为任何人都必须严格遵守的不可侵犯的力量，使社会主义法制成为维护人民权利，保障生产秩序、工作秩序、生活秩序，制裁犯罪行为，打击阶级敌人破坏活动的强大武器。决不能让类似‘文化大革命’的混乱局面在任何范围内重演。”^①

鉴于历史的经验，80年代以来，我国开始大力加强法制建设。教育立法工作是在这个大背景下进行的。经过十几年的努力，教育立法取得了巨大的成绩。全国人民代表大会通过了《中华人民共和国教育法》这部教育的基本法，教育方面的部门法也在陆续地颁发或起草。教育行政部门正在清理原有的教育法规，有的可继续使用，有的要废止，有的要修订，有的要新定。我国的教育法规正在日臻完善。这样就为普遍地按法办教育、按法保护教育奠定了基础。

已颁发实施的教育法律对我国教育的许多重大问题作出了明确的规定。我国的教育事业是社会主义教育事业，要以马克思主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导，要遵循宪法所确定的基本原则。教育在社会主义现代化建设中处于基础的地位，要优先发展。教育工

作的方针是必须为社会主义现代化建设服务,必须同生产劳动相结合,培养社会主义事业的建设者和接班人。国务院和地方各级政府要根据分级管理、分工负责的原则,领导和管理教育工作。国家要实行多种教育制度,促进各级各类教育协调发展,建立和完善终身教育体制。要正确处理教育与社会的关系。要增加教育投入,为教育事业的发展提供条件。这些都是关系到教育全局的大问题。所有教育部门、所有教育工作者都应自觉地遵行。

办好社会主义教育是全社会的任务,与教育有关的各部门、各种人员都应恪尽职责。教育法规规定了各级政府在发展社会主义教育事业方面的职责和权限,规定了各级教育行政部门领导和管理教育的权利和义务,规定了学校和其他教育机构在办学方面的权利和义务,规定了教师和其他教育工作者从事教育工作的权利和义务,还规定了受教育者的权利和义务。按法办教育,各方面都尽应有义务并得到应有权利,就可以构成一种合力,推动教育事业健康地发展。

教育法规是一种强制性的行为规范,违法行为将予追究。教育法规对法律责任都有明确的规定。教育法规是保卫教育事业的武器。

为了使教育事业健康发展,教育工作者都应学习、贯彻、实施教育法规。师范专科学校的学生是未来的教师,是新一代的教育工作者,自然应当学习教育法规,懂得教育法规,自觉地遵守教育法规。

九江师范专科学校校长张乐天博士组织了一批学者,编写了这本书,首先阐述教育立法和教育法规的基础知识,然后选了五个重要的教育法规作导读,这是一种有益的尝试。万事开头难,迈出第一步是最可宝贵的。希望本书在使用过程中能不断完善、提高。

主编和华东师大出版社要我为本书作序,谨写下以上的想法,聊以塞职。

金一鸣

1997年3月于华东师大

①《中国共产党中央委员会关于建国以来党的若干历史问题的决议》,中共中央文献研究室编:《三中全会以来——重要文献选编》第842页,人民出版社1982年版。

前 言

在我国现代化建设事业向前推进的过程中,教育事业受到前所未有的重视与关注。中国共产党第十四次全国代表大会在建设有中国特色社会主义理论指导下,确定了90年代我国改革和建设的主要任务,明确提出:“必须把教育摆在优先发展的战略地位,努力提高全民族的思想道德和科学文化水平,这是实现我国现代化的根本大计。”之后,1993年2月,中共中央、国务院专门印发了《中国教育改革和发展纲要》,进一步确立了20世纪末至21世纪初我国教育改革和发展的指导方针、战略目标与宏伟任务。《纲要》要求各级政府、广大教育工作者和全社会“必须对教育的改革和发展具有紧迫感,真正树立社会主义建设必须依靠教育和‘百年大计,教育为本’的思想,采取切实有力措施,落实教育的战略地位,加快教育的改革和发展,开创教育事业的新局面”。再后,在1996年3月第八届人大通过的《关于国民经济和社会发展的‘九五’计划和2010年远景目标纲要》中,重申了科教兴国战略,再次突出强调发展教育对于促进国民经济和社会发展的深远影响与意义。正是在如此持续强化对教育的认识的背景下,我国教育事业步入改革与发展的新阶段。

教育事业的持续发展是与教育法制建设的不断加强相联系的。为了切实保障教育事业优先发展的战略地位,保障国民素质的普遍提高,我国自80年代以来,教育法制建设提到重要的议事日程,教育立法工作取得了明显的进展。1980年2月12日,第五届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议通过了《中华人民共和国学位条

例》，这是新中国成立以来第一部由最高权力机构以立法形式制定的专门教育法规。自此之后，我国教育立法工作稳步推进。1986年4月12日第六届全国人民代表大会第四次会议通过了《中华人民共和国义务教育法》，此法由1986年4月12日中华人民共和国主席令第三十八号公布，并于1986年7月1日起施行。《中华人民共和国义务教育法》的颁行，标志着我国受教育人数最多、教育面最宽的基础教育的发展有了法律保障。1993年10月31日第八届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过了《中华人民共和国教师法》。1995年3月18日第八届全国人民代表大会第三次会议通过了教育的根本大法——《中华人民共和国教育法》。1996年5月15日第八届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议通过了《中华人民共和国职业教育法》。除了上述教育法律之外，80年代以来我国还制定了其他多种具有法律效应的教育规章与条例。诸如《扫除文盲工作条例》、《残疾人教育条例》等等。我国的教育立法工作以前所未有的力度与速度向前推进着，这是我国教育事业兴旺发达的重要标志，同时又是教育改革与发展对于加强教育立法必然需求的反映。

一系列重要教育法规的制定，毫无疑问是着眼于规范教育实践，使教育工作做到“有法可依”。从法制建设的角度看，立法、执法、守法是三个相互关联的环节，它们相辅相成，是统一于法制化的不可分割的有机组成部分。立法指向执法与守法，立法的效果通过执法与守法进行检验。而要有效地执法与守法，又必须先对已经制定的各种法规有比较深刻的认识与理解。认真地学习法律，切实地把握法律则是执法、守法的基本前提与条件。

我国教育改革与实践告诉我们，一方面，随着各种重要教育法规的颁行，我国的教育事业有法可依，开始出现依法治教育的局面；另一方面，由于历史的和现实的种种原因，广大教育工作者乃至社会各界的教育法律意识尚未得到普遍增强，教育法规虽然不断颁行，实践中有法不依，甚至违背教育法规办教育的现象也还程度不同地存在。其中较为突出的问题仍然是，人们对教育法规本身的学习还不够充分，理解亦不够深入。在广义的法律教育中，教育法规的教育似乎处于相对薄弱的状态。

为了尽力改善这样的现状,从而使教育法规不仅为全体教育工作者包括受教育者所认识与把握,同时也为全社会所认识与把握,不断加强对教育法规的学习实属必要。要自觉有效地运用教育法律武器,就必须首先认识、熟悉这种武器的性能、适应范围与功用。有鉴于此,我们编写了《教育法规导读》这本书。我们试图将80年代以来国家颁布的几个重要教育法规作一介绍,以便为人们学习现行重要教育法规提供一种整体的、系统的认识线索与思路。

《教育法规导读》主要是为广大中小学教师和各级师范院校的学生而写的。他们是在职的和未来的人民教师,是教育的主体。作为世纪之交的人民教师,他们的教育法律意识与观念如何,显然对教育的法制化建设具有特别重要的影响与作用,提高他们的法律素养又是提高教师素质的一个重要方面。中华民族整体素质的提高自然必须包括民族的法律意识的提高,而这又有待于广大教师的努力。所以我们认为在广大中小学教师中,在各级师范院校学生中,组织深入学习教育法规实在是一项不可忽视的工作与任务。我们愿这本《教育法规导读》能对广大师生增进教育法律意识起到良好的作用。与此同时,我们也愿这本《教育法规导读》能对各级教育领导者、管理者学习、执行教育法规有所裨益。我们衷心希望这本书能受到大家的喜欢。

全书共分七章。参加编写人员如下:第一章张乐天;第二章查海波;第三章袁坤;第四章刘桂宗;第五章蒋先立;第六章张伏龙、朱玉华;第七章张乐天。全书由张乐天主编,查海波、袁坤为副主编。

由于本书容量有限,加上我国教育法规还处在继续建立的过程中,所以我们导读的法规也仅囿于一些已经颁行的主要法律,尚有一些教育条例未列于其中。时间匆迫,编写人员水平有限,本书粗糙浅陋之处,敬请读者批评指正。

张乐天
1996年12月

目 录

序	1
前言	1
第一章 教育的法制建设与教育发展	1
第一节 教育立法概述	1
第二节 社会法制建设与教育法制建设	10
第三节 加强教育法制建设 促进教育发展	15
第二章 我国教育法规的体系与特征	20
第一节 我国教育法规的体系结构	20
第二节 我国教育法规的基本特征	26
第三节 我国教育法规的适用与遵守	35
第三章 《中华人民共和国教育法》导读	41
第一节 概 述	41
第二节 《教育法》的基本内容(上)	47
第三节 《教育法》的基本内容(下)	55
第四节 法律责任	62
第五节 《教育法》的实施	66
第四章 《中华人民共和国教师法》导读	73
第一节 概 述	73
第二节 《教师法》的基本内容	77
第三节 法律责任	91
第四节 《教师法》的实施	96

第五章 《中华人民共和国义务教育法》导读	105
第一节 概 述.....	105
第二节 《义务教育法》的基本内容.....	111
第三节 法律责任.....	126
第四节 《义务教育法》的实施.....	129
第六章 《中华人民共和国职业教育法》导读	133
第一节 概 述.....	133
第二节 《职业教育法》的基本内容.....	136
第三节 《职业教育法》的实施.....	145
第七章 《中华人民共和国高等教育法》导读	153
第一节 概 述.....	153
第二节 《高等教育法》的基本内容.....	158
第三节 《高等教育法》的实施.....	166
附 录	
一、中华人民共和国教育法	174
二、中华人民共和国教师法	186
三、教师资格条例	194
四、中华人民共和国义务教育法.....*	199
五、中华人民共和国义务教育法实施细则	202
六、中华人民共和国职业教育法	210
七、中华人民共和国高等教育法	216
八、残疾人教育条例	227
九、中华人民共和国学位条例	234
十、中华人民共和国学位条例暂行实施办法	237
十一、中国教育改革和发展纲要	244
十二、面向 21 世纪教育振兴行动计划	264
十三、中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定	279
修订版后记	291

第一章 教育的法制建设与教育发展

教育事业的改革与发展是与不断加强教育的法制建设相联系的。中共中央、国务院《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》明确指出：“全面推进素质教育，根本上要靠法治、靠制度保障。”《决定》同时要求，各级党政领导和广大教育工作者要深入进行教育法律法规的学习、宣传活动。为了深入进行教育法律法规的学习，并切实做到依法行政、依法治教，我们有必要对教育法制建设的相关问题及其与教育发展的关系作一阐述。

第一节 教育立法概述

教育法制建设的首要问题是教育立法。何谓教育立法？教育立法有着怎样的社会特征？其对教育发展有何作用？我国教育立法有着怎样的发展历程？明确这些问题对学习教育法规具有重要意义。

一、教育立法的涵义

1. 立法的涵义

要了解教育立法的涵义，首先需要对“立法”一词予以解释。

立法是国家立法机关的专门活动，是指“国家机关依照其职权范围通过一定程序制定（包括修改或废止）法律规范的活动。既包括拥有立法权的国家机关的立法活动，也包括被授权的其他国家机关制定从属于法律的规范性文件的活动”。^①

立法也是一种动态的有序的活动过程。立法过程一般经历两大

阶段,并有若干步骤:(1)立法准备阶段,通常有确定立法项目、采纳立法建议、作出立法决策、起草法案等步骤;(2)法的确立阶段,包括提出法案、审议法案、表决法案、通过法案、公布法案等等。立法工作赋有法律化、程序化的特点,它必须按照有关法律规定进行。

2. 教育立法的涵义

教育立法的涵义可从立法的涵义演绎而来。所谓教育立法,是指国家立法机关依照法律程序制定有关教育的法律的活动。有关论者对我国教育立法的解释是:“教育立法,就是由国家的立法机关和其他有关机关把全国各族人民关于国民教育的共同意志集中起来,按照社会主义原则和社会发展的需要,把有利于国家和社会的教育秩序,人们在教育活动中的权利、义务关系,用法的形式固定下来,使之具有在全社会一体遵行的效力,从而有效地保障教育事业的发展。”^②

我国教育理论界迄今对教育立法的涵义尚有不同理解。造成不同理解的主要原因在于对法律概念本身的认识差异。关于法律,通常有广义的法律与狭义的法律之分。广义的法律,一般指法律的总体,即由国家制定或认可,并由国家强制力保证实施的一切行为规范的总和,包括国家和地方权力机关以及行政机关制定的法律、法规。狭义的法律则专指拥有立法权的国家机关,即全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律。由于对法律的不同理解,导致对教育立法的广义与狭义之分。

广义的教育立法是泛指国家机关依照法定的权限与程序制定有关教育法规的活动。它包括最高国家权力机关制定颁布宪法中的有关教育的条款和有关教育的法律,国家地方权力机关制定颁布有关地方性教育法规,以及国家行政机关制定和颁布教育命令、章程、条例、决议等规范性文件。由上述机关或部门制定的教育法律、法规及其有关教育的规范性文件(包括地方性教育法规和教育行政法规、行政规章等)可统称为广义的教育法规。狭义的教育立法,则是仅指行使国家立法权的全国人民代表大会和它的常务委员会,按照法定权限与程序,审议并通过、颁布教育方面的有关法律的活动。这种仅指

宪法中有关教育的条款和全国人大或其常委会依据宪法制定的有关教育的规范性文件,即教育法律,可称为狭义的教育法规。

深究教育立法的涵义,或许应将广义的教育立法与狭义的教育立法结合起来进行考虑。狭义的教育立法自然包含在广义的教育立法之中。而作为广义的教育立法,其核心内涵又应是狭义的。即是把国家立法机关制定教育法律的活动作为教育立法的核心与关键,与此同时也不排斥其他权力机关或行政机关制定相关的教育法规、章程、决议或条例。这样,教育立法既主线分明,又不是单线前进,而是主次相配,协调一体,成为一种内涵丰富、层次清晰的专门立法活动。

二、教育立法的社会特征

教育立法根源于社会的需要,它是现代社会、现代国家管理教育的基本依据和手段。教育立法是社会立法的一个重要内容与方面,是社会立法不可或缺的构成部分。社会立法的基本特征自然会在教育立法上得以反映与表现。

1. 教育立法的历史性

教育立法的重要社会特征之一是它的历史性。从社会发展史的角度看,现代意义的教育立法乃是社会发展到一定阶段的产物,确切地说它是现代社会与现代教育的产物。在社会发展的历史过程中,教育立法如同社会其他类别的立法一样,首先受到社会政治制度以及与政治制度相伴随的社会法律制度的制约。阶级社会中的教育立法必然会打上鲜明的阶级烙印,在本质上它是社会统治阶级为规范其所统治的教育而进行的立法。统治阶级掌握着教育的领导权、决策权,因而也掌握着教育的立法权。而由统治阶级所掌握的教育立法,又必然体现着统治阶级的教育意志,并为维护统治阶级的利益服务。

阶级社会中的教育立法权虽然被统治阶级所掌握,但决定教育立法的不是孤立的抽象的统治阶级的意志,而是作用于统治阶级意志的物质生活条件。统治阶级意志的内容是由统治阶级的物质生活条件决定的。所以教育立法被统治阶级意志所决定,也是被这一阶级所处时代的社会物质生活条件所决定。两者有相互统一的一面。

在社会物质生活条件中,具有决定意义的还是生产力与生产关系,或称为经济关系。经济关系决定着社会立法因而也决定着社会中教育的立法。诚如马克思指出:“无论是政治的立法或市民的立法,都只是表明和记载经济关系的要求而已。”^③教育立法受到经济关系的要求制约,也就是受到历史性的制约,受到特定历史时期的生产力与生产关系的制约。历史性在这里重点表征为社会生产力的发展水平。当社会发展到一定的历史阶段,当社会生产力与生产关系发生着现代变革,其对教育需求的不断增长必然寓含着对教育立法要求的增长。从这一认识出发,我们可以揭示出教育立法的历史性特征。

2. 教育立法的国别性

教育立法的另一重要特征是它的国别性。所谓国别性,是指世界各国的教育立法在总体上有其各不相同的立法要求、程序以及不同的立法权限、立法类型等特点。教育立法的国别性,是社会立法具有国别性特点的反映。不同的国家,由于社会制度不同,社会文化传统不同,因而呈现出不同的立法样式与形态。法学界普遍认为,当今世界主要存在两大法系,即英美法系与大陆法系。英美法系又称普通法系或判例法系,“指英国从 11 世纪起主要以源于日耳曼习惯法的普遍法为基础,逐渐形成的一种独特的法律制度以及仿效英国的其他一些国家和地区的法律制度,……”^④大陆法系又称民法法系或成文法系,“指包括欧洲大陆大部分国家从 19 世纪初以罗马法为基础建立起来的,以 1840 年《法国民法典》和 1986 年《德国民法典》为代表的法律制度,以及其他国家或地区仿效这种制度而建立的法律制度”。^⑤分别属于两大不同法系的各国的立法,又有其本国特有的立法特征。

教育立法的国别性特征主要表现有二:一是不同社会制度的国家的教育立法有不同的立法方式与立法权限。如以人民代表大会制为政体的国家和以议会制为政体的国家的教育立法方式、立法权限便有不同。二是各国文化、教育传统不同也使得教育立法的方式、程序等方面存在差异。

教育立法虽然呈现国别性特征,但这种特征不是绝对的凝固的。

各国教育立法都是动态发展的,同时又是相互参照、相互借鉴的。

3. 教育立法的层级性

教育立法的又一特征是它的层级性。所谓层级性,这里着重指教育立法权限的层级区别与划分。

教育立法的层级性是立法层级性相一致的。我国立法总体上分两大层面进行:一是全国人民代表大会及其常设机关常务委员会拥有国家立法权,有权制定法律;二是根据 1982 年宪法规定,国务院、省、直辖市的人民代表大会及其常务委员会、民族自治地区的人民代表大会等单位,根据宪法和法律,分别有权制定行政法规、地方性法规、自治法规。我国教育立法在社会立法的总体要求下进行,但教育立法的权限仍有其特有的层级性特征:

一是国家最高权力机关全国人民代表大会及其常务委员会制定教育法律。包括制定宪法中的教育条款及其制定教育基本法与专项教育法;

二是国家最高行政机关国务院制定教育决定、条例、命令、指示等教育行政法规;

三是国家教育部或有关部委制定相关教育行政法规;

四是省、直辖市人民代表大会制定相关的地方性教育法规;

五是省级直辖市人民政府制定有关地方性教育行政法规;

六是省、直辖市教育厅(或教育委员会)制定相关地方性教育行政法规;

七是县级以上政府及教育行政部门制订相关的地方教育法规实施细则或补充规定。

以上七级层面亦可总括为国家性的教育立法与地方性的教育立法两大类。

从教育立法的内容上看,我国教育立法又可分为四个层次:即从制定宪法—制定教育的根本大法(基本法)—制定专项教育法—制定补充性或地方性的教育法规。

三、教育立法对教育发展的作用

教育立法乃是着眼于教育发展,教育立法对于促进教育发展具有重要的作用。