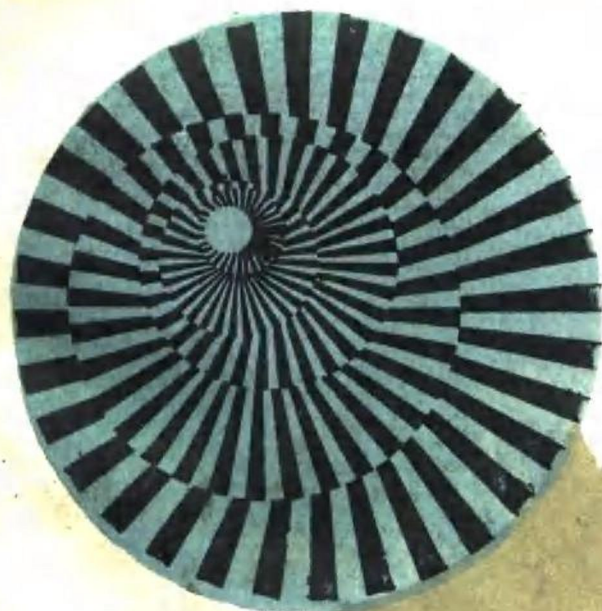


普通教育干部岗位职务
培训教程

教育法概论

北京教育行政学院编著

JIAOYU FA
GAILUN



2.16

学苑出版社

《普通教育干部岗位职务培训教程》

编委会

主任：贺乐凡

副主任：王蓓

委员（按姓氏笔画为序）：

刘丙辛 刘秋梅 卢元锴

米桂山 李 惇 胡俊娟

教育法概论

米桂山 龚友明 主编

学苑出版社出版发行

社址：北京西四颁赏胡同4号

河北省涿水北关印刷厂印刷

开本：850×1168 1/32 印张：9 字数：235千字

1989年7月第1版 1989年7月第1次印刷

印数：00001~6000册 定价：3.70元

ISBN7-80060-548-5/G·328

说 明

《教育法概论》是北京教育行政学院编辑的普通教育干部岗位职务培训教程。

北京教育行政学院自1988年春开设的教育法概论课程，是北京市教育局确定的各类教育管理干部培训班的必修课，也是国家教委和北京市教育局委托北京教育行政学院试办“中学校长岗位职务培训班”的必修课。本书是作者在历次讲授这一课程的基础上整理而成的，可作教育管理干部培训的教材，也可供普通教育管理干部和师范院校师生自学参考。这本教材的编写只是一个初步的尝试，它将随着我国教育法制的逐步健全并在今后的教学过程中不断修改完善。欢迎批评指正。

我们在教育法概论的教学和教材编写过程中，得到国家教委罗宏述同志、北京大学法律系姜同光副教授、席晓燕同志的热情帮助，借助了许多同志的研究成果，北京大学法律系张云秀教授审阅了书稿，在此一并深表谢意。

本书各章撰稿人是（按章节顺序排列）：

米桂山（导言，第一、二、七、八、九、十章）

龚友明（第三、四、五、六章）

普通教育干部岗位职务培训教程，除本书外还包括：马列主义理论教程（一册）；教育理论教程（三册）；教育应用教程（一册）；现代学校管理技术教程（一册）。同时还准备编写若干参考用书。

编 者

1989年5月

目 录

导言	(1)
----------	-------

第一章 教育法概述

第一节 教育法的概念	(5)
第二节 教育法的本质	(9)
第三节 教育法的体系	(15)
第四节 教育法的作用	(22)
第五节 教育法的原则	(25)

第二章 教育法律关系

第一节 什么是教育法律关系	(28)
第二节 关于受教育的权利和义务问题	(36)
第三节 关于教育权的问题	(41)

第三章 教育法的制定和实施

第一节 教育法制的含义	(46)
第二节 教育法的制定	(47)
第三节 教育法的实施	(52)
第四节 教育法的监督	(60)

第四章 外国教育立法(上)

第一节 德国教育立法	(64)
------------------	--------

第二节	美国教育立法·····	(75)
第三节	法国教育立法·····	(83)

第五章 外国教育立法(下)

第一节	英国教育立法·····	(92)
第二节	日本教育立法·····	(98)
第三节	苏联教育立法·····	(106)

第六章 我国教育法制沿革

第一节	我国历代教育制度简述·····	(117)
第二节	清末的教育立法·····	(122)
第三节	中华民国的教育立法·····	(128)
第四节	革命根据地和解放区民主政权的教育立法·····	(137)

第七章 教育法与中国共产党的教育方针政策

第一节	教育法与执政党的教育方针政策的关系·····	(146)
第二节	《中共中央关于教育体制改革的决定》中的 规范性内容·····	(147)
第三节	《中共中央关于社会主义精神文明建设指导 方针的决议》中的规范性内容·····	(153)

第八章 我国基本的教育法规

第一节	我国宪法中有关教育的规范·····	(158)
第二节	关于教育的基本法律·····	(162)

第九章 基础教育的法规

第一节	关于《中华人民共和国义务教育法》·····	(167)
第二节	中小学工作条例·····	(178)
第三节	中小学教育的单项法规·····	(181)
第四节	幼儿教育的法规·····	(187)
第五节	基础教育的地方性法规·····	(190)
第六节	未成年人保护法规·····	(192)

第十章 教育管理中的其它法律问题

第一节	行政法律关系、民事法律关系和刑事法律 问题·····	(198)
第二节	教育管理中的法律保障·····	(203)
第三节	教育管理中较常发生的法律责任·····	(209)

附录1: 参考资料

《中华人民共和国宪法》(1982)(有关教育条 款选摘)·····	(219)
《中华人民共和国义务教育法》·····	(223)
《关于实施〈义务教育法〉若干问题的意见》·····	(226)
《关于制订义务教育办学条件标准、义务教育实 施步骤和规划统计指标问题的几点意见》··	(236)
上海市青少年保护条例·····	(241)
吉林省校园、校舍保护管理条例·····	(252)
日本:《教育基本法》·····	(254)
法国教育基本法·····	(256)
附录2: 学校管理中涉及的法律问题及案例·····	(261)

导 言

一、教育法学

教育法学是以法学和教育科学为基础的、以教育法律现象及其发展规律为对象的一门边缘性的法学分支学科。

教育法学是随着教育法律现象的复杂化而形成和发展起来的。教育法律现象的出现可以追溯到公元前8世纪左右斯巴达人制定的“军事教育法”，规定所有斯巴达7—18岁的男孩都必须进入国家设立的场所接受军事体育训练和政治道德灌输。1528年德意志的布劳施魏格颁布了学校法令，是为最早的比较严格意义的教育法律。此后，至19世纪中叶，欧美的许多国家以及日本相继颁布普及义务教育的法令。进入20世纪，特别是第二次世界大战以后，教育事业迅速发展，教育管理日益复杂，教育在社会生活中的作用不断增强，许多国家的教育法律增多，教育立法体系逐渐完备。由此，以教育法为研究对象的教育法学也从行政法学中分化出来，在一些国家已形成一门独立的学科。

早在50年代中期，美国有80%左右的师范大学开设了“学校法”（School Law）的课程，1954年成立了“全美教育法问题研究会”（National Organization Onlegal Poblems of Education-NOLPE）。1957年联邦德国的汉斯·赫克尔（Hass—Heckel）与希普（P·Seipp）合著了《学校法学》，是为世界上最早的成体系的教育法学著作。在日本，1949年制定实施的《教职员许可证法》规定，校长和副校长必须懂得教育法规；1954年规定取得教师普通许可证也要了解教育法规，于是一些学者开始从事教育法规的研究，编写了一批教育法的教材。50年代中后期由于先后发生了几次教育法律争议，因而进一步促进了日本教育法学的发展。至60年代初出现了一批著名的教育法学者和教育法学专著。

1970年成立了日本教育法学会，标志着教育法学正式取得了在法学体系中的地位。此外，英、法等国也形成了各具特色的教育法学。

各国教育法学的研究内容大致可以分为三类：一类是对教育权、受教育权等教育法基本原理的论述，如联邦德国的法布利修斯（Fabricius）和克雷恩（F·Klein）著的《受教育权及其充分实现》；日本的兼子仁著的《教育行政与教育法的理论》等。另一类是对本国教育法规的介绍和解释，如日本的木田宏著《地方教育行政法逐条解说》等。再一类是教育判例的选编和评介，如美国的诺尔特（M·C·Nolte）和林恩（J·P·linn）编写的《学校法——教师手册》、日本编的《教育判例百选》、兼子仁等著的《从判例看教育法》等。目前日本教育法学的研究内容比较全面，包括：（一）教育法律关系；（二）教育法律规范；（三）教育法律制度；（四）教育法律意识。

在旧中国教育行政人员的高等考试中“教育法规”也是必试科目之一。近年来，随着我国教育法制的加强，个别师范院校和教育管理干部培训机构先后开设了教育法方面的课程。一些教育管理著作中写了教育法规的专章，教育和法学的刊物上发表了一些教育法方面的研究成果。但是，建立具有我国社会主义特色的教育法学科尚需随着我国教育法制的逐步完备，由教育和法律两方面的理论工作者的持续努力合作。

二、《教育法概论》一书的指导思想和结构

本书的编写是努力以马克思主义基本原理为指导，以我国的教育法制建设为中心，力求使法的一般理论与教育法的专门内容相结合；教育法的原理原则与实际应用相结合，并适当借鉴国外教育法制和教育法学的成果，以满足普通教育管理干部在教育法制方面应知应会的需要。

依据上述指导思想，本书的结构如下：

在导言里，简要说明教育法学的对象和性质；教育法学的产生

和现状；介绍本书编写的指导思想和结构以及学习这一课程的意义，为学习和掌握这门课程提供一个基本线索。

第一至第三章侧重于一般法理和总体上对教育法的介绍。第一章“什么是教育法”，是从客观的、静态的角度，通过分析教育法的概念、本质、体系、作用、原则等说明教育法的科学含义。第二章“教育法律关系”，是从法律关系主体的角度分析教育法律现象，并对教育法律关系的核心问题——教育权和受教育权问题进行探讨。第三章“教育法规的制定和实施”，是从系统的、动态的角度阐述教育法制建设问题。

第四章至第六章，比较系统、扼要地介绍了国外和我国历史上教育法制的状况，以使对教育法制有较为具体的认识，并为对教育法制的比较研究提供必要的资料。

第七章叙述了教育法与党的教育方针政策的关系并介绍了一些最重要的党的教育政策文件中的规范性内容。

第八章和第九章，分别概述了我国有关基础教育方面的法规，对于一些法规的历史演变和立法设想也作了必要的分析。

第十章“教育管理中的其他法律问题”意在使教育管理者懂得依法保护学校和干部师生的合法权益，尽可能避免或减少法律责任。

在附录中我们选编了一些我国的教育法规和外国教育法规，还编选了一些教育法律问题的案例，供读者参考。

三、学习《教育法概论》的意义

（一）在全民普及法律常识的基础上进一步学习一些法学基础理论，比较系统地掌握我国教育法规的知识，加深对我国教育法的原理原则和主要内容的理解。

（二）学习以法治教的方法。随着我国教育法制的建立和健全，教育领域的法律关系日趋复杂，运用法律手段管理教育已成为首要途径。制定教育法规，宣传解释教育法规，贯彻实施教育法规，依法保障教育有关各方的合法权益，是各级教育管理者的基本

职责之一。各级教育行政机关和中小学、幼儿园的教育管理者应该具备以法治教的知识能力。

（三）有助于促进教育法制的完善。广大教育管理工作者是教育立法和实施教育法规的重要依靠力量。教育管理者学习研究教育法制的理论和实践，有利于我国教育法制的不断完善。

（四）增强社会主义法制观念。法制观念也称法律意识，包括人们的法律知识水平、对待法制的态度和意志。对法的态度是对法的重要性的认识和自觉程度；对法的意志则是将对法的认识和态度经过努力化为遵守和维护法的自觉行为。因此，学习研究《教育法概论》的意义可以集中为一点，即增强教育管理工作者法制观念。

第一章 教育法概述

第一节 教育法的概念

一、法

法是国家制定或认可、并由国家强制力保证实施的行为规范的总和。这个定义规定了法这一社会现象的特征，包含着互相联系的三个要点：

第一、法是人们的社会行为规范。

规，是规矩；范，是模子。规范就是规则 and 标准，包括约定俗成和明文规定的规则 and 标准。凡属规范必须具有一定的普遍性或稳定性，只适用于某一事物或一次性的规定不成其为规范。规范也是多样的，基本分为自然规范和社会规范两大类。法是社会规范，是关于人们行为的规范，它规定着人们在一定条件下应该怎样行为、不应该怎样行为和可以怎样行为。法为人们的行为提供了一个模式或标准，法具有规范性。

第二、法是由国家制定或认可的。

人们的社会行为规范也有许多种类，如道德、社会团体章程、乡规民约等。法与其它行为规范的原则区别之一为法是由国家制定或认可的。国家制定的法一般系指成文法，它由有权制定法律的国家机关按照一定程序制定。国家认可的法通常是指习惯法或不成文法，是国家根据自己的需要对于社会上已存在的某些习惯或事例子以认可和保障，作为调整社会关系的行为准则。凡不是经由国家制

定或认可的行为规范则不是法。法经过国家制定或认可，就以“国家意志”的形式出现。具有国家意志性是法的基本特征之一。

第三、法是由国家强制力保证实施的。

以国家强制力保证法的实施是法与其他行为规范最重要的区别。法之所以能够普遍发生效力，就是由于国家以强制力保证它的实施。对于违反法的行为，国家则以各种形式的制裁方式包括行政的、民事的以至刑事的制裁来保证法的实施。其它各种行为规范虽也各有其一定的强制力，如舆论、纪律制裁等，但国家并不以其强制力进行干涉。法具有国家强制性。

凡是具备上述三个要点的规范就是法，法是所有符合这些要点的行为规范的总和。

还有一些经常用到的法学概念也应明确其含义：

法律

广义的法律，与法的含义相同。

狭义的法律，是仅指由具有立法权的国家机关依照一定的立法程序制定的规范性文件。在我国只有全国人民代表大会及其常务委员会按照一定的立法程序制定和颁布的规范性文件才成为法律。如：《中华人民共和国民法通则》、《中华人民共和国义务教育法》等。

法规

广义的法规是指法律、法令、条例、规则、章程等规范性法律文件的总称。法规比法的范围略窄一些，不成文法不包含在法规之内。狭义的法规指狭义的法律以外的其他法规。

法令

广义的法令，是泛指法律、法规、命令等。其范围较广，既不必具有规范性，也不一定限于书面形式，例如国家机关专门关于

某项事务书面或口头的命令、决定指示等，亦是法令。

狭义的法令，是指低于狭义法律的一种法律文件。我国1982年以前的宪法规定，全国人民代表大会常务委员会有权制定法令，1982年《宪法》颁布后，取消了“法令”这一名称。

法律规范

法律规范是国家机关制定或认可的、由国家强制力保证实施的一般行为规则，即法所确定的行为规范以及对违反者的制裁。法对社会关系的调整是通过具体的法律规范实现的。法律规范的结构通常是由假定、处理和奖励与制裁三部分组成。

假定。假定就是法律规范中所指出的适用这一法律规范的必要条件。每一个法律规范都是在一定条件出现的情况下才能适用，适用这一法律规范的条件就称为假设。例如《中华人民共和国义务教育法》第十一条规定“父母或者其他监护人必须使适龄的子女或者被监护人按时入学，接受规定年限的义务教育。”这里适龄儿童的“父母或者其他监护人，”就是假设，不具备这一条件，就不能适用这一法律规范。

处理。处理是法律规范的基本要求，它规定凡符合假定条件者应当作什么、禁止作什么和可以作什么。这是法律规范的核心部分和主要内容。规定人们应当作什么的规范，称为命令性规范，如上例中的“必须使子女或者被监护人按时入学，接受规定年限的义务教育”的规定。禁止人们作什么的规范，称为禁止性规范。如《义务教育法》第十六条“禁止侮辱、殴打教师，禁止体罚学生”的规定。命令性规范和禁止性规范合称义务性规范。关于人们可以作什么的规范，称为授权性规范或任意性规范，如《义务教育法》第十二条规定“地方各级人民政府按照国务院的规定，在城乡征收教育事业费附加。”在任意性规范中有一部分属于国家和法所积极倡导的内容是为倡导性规范。《义务教育法》第十二条规定“国家鼓励各种社会力量以及个人自愿捐资助学”即为倡导性规范。

奖励与制裁。奖励是对于符合某些法律规范要求的行为应予以何种鼓励的规定。例如《义务教育法》第十三条关于“对优秀的教育工作者给予奖励”的规定等。制裁是对于违反这一法律规范将导致的法律后果的规定，即假如违反这一法律规范的要求，国家将实施怎样的强制措施。这是法律规范最关键的部分，是法律规范最重要的特征。

法律规范的三个部分是密切联系不可缺少的，否则就失去了法律规范的意义。但是这三部分并不一定都明确地规定在同一法律条文中。有的法律条文虽未叙述假定部分，但可以推论出来；有的条文将假定与处理结合起来；有的法条或法律未直接规定制裁，而在其它部分（一般在“罚则”部分）或其它法律中表明；违反宪法的制裁是在其它法律、法规中规定；任意性规范则没有制裁部分。某些法条，主要是关于立法根据、法律本身说明性的条文，则不属于法律规范的范围。由此可见，法律规范与法律条文有着密切的关系，但法律条文不等同于法律规范，二者是有区别的。

二、教育法

笼统地说，教育法就是关于教育方面的法，因此需要明确教育的涵义，才能确定教育法的概念。

什么是教育？教育是培养人的社会活动；是教育者根据一定的目的、内容向受教育者施加影响的活动。从广义上说，凡是增进人们的知识和技术，促进人们身心发展、影响人们的思想品德的活动，都是教育。狭义的教育，主要指学校教育、其涵义是在专门的教育设施或组织中，教育者根据一定社会（或阶级）的要求，有计划、有目的、有组织地对受教育者施加影响，把他们培养成为一定社会（或阶级）所需要的人的活动。受教育是人们获得发展的必要条件。

依据上述“法”和“教育”两个概念的涵义，我们可以对教育法的概念表述为：关于培养人的法律规范的总和，或调整教育关系

的法律规范的总和。教育法调整的内容非常广泛,不仅包括各级各类学校教育,而且包括家庭教育、社会教育、职业教育、在职教育等等。教育法的形式也是多样的,不仅包括国家立法机关制定的教育方面的法律,而且包括各级国家机关依法制定的关于教育方面的各种规范性文件。教育法规以外的法律、法规中,也含有一些调整教育关系的法律规范,例如我国《婚姻法》第十七条“父母有管教和保护未成年子女的权利和义务。”这类既是调整某一方面社会关系又是调整教育关系的法律规范,也是教育法的组成部分。

有些国家制定的教育方面的总法定名为《××国教育法》,这里的《教育法》只是全部教育法中的一项具体法律名称,有如我国《刑法》是我国刑法部门中的一项具体法律名称的情形。

关于教育方面的法律、法规、法令、法律规范常被简称为教育法律、教育法规、教育法令、教育法律规范。

第二节 教育法的本质

前述法和教育法的概念主要是从形式上限制了法和教育法的特征,要弄清法和教育法究竟是由一些什么因素决定的,以及教育法与一些最密切联系的社会现象的关系,则需进一步揭示法和教育法的本质。

一、法的本质

法是随着私有制、阶级和国家的形成而出现的。奴隶主阶级为了维护自己的经济利益和政治统治,不仅需要国家这种暴力组织来镇压奴隶的反抗,而且需要有法来调整各种社会关系。法与原始社会的社会规范——习惯,有着根本不同:法具有鲜明的阶级性;法是以一定地域而不是以氏族或部落为适用范围;法是由国家制定或认可的,原始社会的习惯是在氏族或部落成员中自然形成的;法是

以国家强制力保证实施的，而原始社会的习惯是靠社会成员自觉遵守、氏族领袖的威信或传统的力量保证实施的。

法的本质是什么？这是一个历来被剥削阶级法学家、思想家搞得混乱不堪的问题。他们将法的本质或直接、间接归结于神（上帝、天）的意志；或归结于自然、正义、理性、人性；或归结于权力或意志；或归结于社会契约。在这些学说中虽有一些触及了法的某些特征，但都没有也不可能对法的本质作出科学的回答。

依据历史唯物主义的基本原理，法的本质只能是“掌握国家政权的阶级的意志的表现”；①归根结底是由他们的物质生活条件决定的。

（一）法是掌握国家政权的阶级意志的表现

在阶级社会中，每个阶级都有其不同的阶级利益，自然就有反映这些不同利益的不同意志。那么，哪个阶级的意志能够表现为国家意志并通过国家制定或认可而成法律呢？只有居于统治地位、掌握国家政权的阶级才能作到。统治阶级也正是通过使自己的意志上升为国家意志的法律，并以国家的强制力保证法的实施作为实现自己统治的重要手段。因此，从总体上说法只能是统治阶级意志的表现。

法所表现的统治阶级意志，一般来说是统治阶级的整体意志或共同意志，而不是统治阶级某一阶层、集团或某些个别成员的意志。统治阶级的共同意志代表和反映了这个阶级所有成员的根本利益。因而统治阶级中个别阶层、集团或成员违背了这一阶级共同意志和利益因而也要受到体现统治阶级整体意志的法律的制裁。

在剥削阶级特别是资产阶级的法律中，可以在一定程度上包含了广大人民群众斗争的成果，这些内容必然不同程度地反映了被统治阶级的利益和意志。例如19世纪初的英国，无产阶级为争取他们的儿童受教育的权利进行了长期的顽强斗争，迫使英国议会于1833年颁布了包含对童工实行义务教育内容的《工厂法》。对此，马克思称

①《列宁全集》第13卷，第304页。

为资本家对工人的第一次吝啬的让步^①。从这个意义上说，法也是政治力量对比的反映。但是，统治阶级之所以接受或认可被统治阶级的某些要求，还是从有利于统治阶级根本利益出发的。如果被统治阶级的要求危害了统治阶级的根本利益，则绝不可能纳入统治阶级的法律。

在剥削阶级的法律中，还包括了一些社会共性和技术性规范，而且随着经济和社会生活的现代化、复杂化，这类法律规范的数量日益增多，如交通规则、资源和环境保护法规等等。实施这些法规，受益的是社会全体成员，各种不同社会制度国家的这类法律规范也大体相似。这种现象并不表明法是社会各阶级共同意志的体现。因为管理公共事务正是社会统治职能的一个重要方面。马克思曾经明确地指出：“政府的监督劳动和全面干涉包括两方面：既包括执行由一切社会的性质产生的各种公共事务；又包括由政府同人民大众相对立而产生的各种特殊职能。”^②恩格斯也指出“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且只有在它执行了这种社会职能时才能持续下去。”^③统治阶级管理社会公共事务既是其社会职能，也是它的一种特权，关系到统治地位的稳定。因此，即使是社会共性、技术性的行为规范，一旦成为某一阶级属性的法律体系的组成部分时，必然具有了这一阶级的属性，成为统治阶级意志的体现。

（二）法是由掌握国家政权的阶级的物质生活条件决定的

法是掌握国家政权阶级意志的表现。但是统治阶级的意志不是主观自生的，而是由他们的物质生活条件决定的。社会物质生活条件包括地理环境、人口、社会生产方式等，其中社会生产方式是决定社会面貌、社会性质和发展方向的主要因素。统治阶级的意志是

①转引自《九国普及义务教育》，成有信编，人民教育出版社，第154页

②《马克思恩格斯全集》第25卷，第432页

③《马克思恩格斯全集》第3卷，第219页