

中外

教育法知识

JIAOYUFAZHISHI

101

●何瑞琨 编著

辽宁大学出版社

中外教育法知识

何瑞琨 编著

辽宁大学出版社

一九八七年·沈阳

责任编辑 姜全坤
封面设计 邹本忠
责任校对 丹 葆

中 外 教 育 法 知 识

何瑞琨 编著

★

辽宁大学出版社出版 (沈阳市崇山西路 3 段 4 号)
辽宁省新华书店发行 丹东日报社印刷厂印刷

★

开本: 787×1092 1/32 印张: 11 字数: 234千
1987年10月第 1 版 1987年10月第 1 次印刷
印数: 1—15,000

★

统一书号: 6429·042 定价: 2.10元
ISBN 7-5610-0150-9/G·45

前 言

中共中央《关于教育体制改革的决定》指出：“必须加强教育立法工作”。当前，搞好教育立法，是把教育摆到战略重点地位的法律保障，也是全面落实中央关于教育体制改革决定的一项根本措施。

在教育立法、教育法制建设中，有一系列理论问题需要研究。本书以马克思主义法学思想为指导，科学地分析我国教育法律现象，阐述了我国教育法的本质、作用、基本原则以及教育法的制定和实施等教育法基本理论；对我国现有教育法规进行了初步的分类和解释；并对主要发达国家的教育基本法、教育行政法、教育经费法、教师法以及高等教育法等进行了综合比较研究，探讨了新技术革命形势下发达国家以法治教的基本经验。另选译了苏联、美国、日本三国教育法中最有代表性的法律作为附录。

在创建我国教育法学的研究工作中，这本小册子如能起到抛砖引玉的作用，那就达到了预期的目的。

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 教育法的产生和发展	(1)
第二节 国外对教育法的研究	(8)
第三节 我国教育法学的形成	(13)
第二章 教育法的本质	(23)
第一节 法的本质和类型	(23)
第二节 教育法的职能	(27)
第三节 教育法的比较研究	(32)
第三章 我国教育法的作用	(36)
第一节 对贯彻执行党的教育政策的作用	(36)
第二节 对人们行为的规范作用	(40)
第三节 对教育事业的保障作用	(43)
第四章 我国教育法的基本原则	(49)
第一节 教育法基本原则的意义	(49)
第二节 教育法基本原则的内容	(50)
第五章 我国教育法的形式	(64)
第一节 法律	(65)
第二节 行政法规	(67)
第三节 地方性法规和自治法规	(70)
第四节 国际条约	(73)

第六章 我国教育法规的种类 (上)	(75)
第一节 教育基本法规	(76)
第二节 教育行政组织法规	(79)
第三节 教职学员法规	(84)
第四节 教育经费法规	(88)
第五节 教育设备法规	(92)
第七章 我国教育法规的种类 (下)	(96)
第一节 基础教育法规	(96)
第二节 普通高等教育法规	(103)
第三节 职业技术教育法规	(112)
第四节 成人教育法规	(116)
第五节 学前教育法规	(121)
第六节 少数民族教育法规	(122)
第八章 我国义务教育法	(125)
第一节 义务教育法的意义	(125)
第二节 义务教育法的内容	(130)
第三节 义务教育法的实施	(138)
第九章 我国教育法的制定	(144)
第一节 教育法制定权限的划分	(144)
第二节 教育法制定的基本原则	(148)
第三节 教育法制定的程序	(152)
第四节 教育法立法技术	(155)
第十章 我国教育法的实施	(163)
第一节 教育法的适用	(163)
第二节 教育法的解释	(165)
第三节 教育法的遵守	(167)

第四节	教育法实施的保证	(171)
第十一章	外国教育基本法比较	(174)
第一节	发达国家教育基本法一般情况	(174)
第二节	发达国家教育基本法内容	(178)
第三节	制定教育基本法的几个问题	(189)
第十二章	发达国家教育行政法比较	(193)
第一节	发达国家教育行政法一般情况	(193)
第二节	发达国家教育行政制度的共同趋势 ...	(202)
第十三章	主要发达国家教育经费法	(214)
第一节	集权制下的教育经费法	(214)
第二节	分权制下的教育经费法	(219)
第三节	集权与分权结合制下的教育经费法 ...	(225)
第四节	主要发达国家教育经费比较	(231)
第十四章	发达国家教师法概况	(234)
第一节	教师地位问题的国际建议	(235)
第二节	苏联关于教师的法律	(243)
第三节	日本关于教师的法律	(248)
第十五章	发达国家高等教育法比较	(258)
第一节	发达国家高等教育法一般情况	(258)
第二节	发达国家高等教育法内容	(261)
第三节	发达国家大学领导体制	(271)
附 录		(277)
	苏联和加盟共和国国民教育立法纲要	(277)
	美国 高等教育法 (摘要)	(301)
	日本 教育基本法	(314)
	日本 学校教育法	(317)

第一章 绪 论

为了加强教育立法工作，搞好教育法制建设，必须大力开展教育法的理论研究，积极创建和发展具有中国特色的社会主义教育法学。为此，首先要了解教育法的产生和发展，研究当今世界教育法研究的状况以及创建和发展我国教育法学的途径。

第一节 教育法的产生和发展

一、教育法的产生

法或法律，不是从来就有的，也不是永恒的。它是在人类社会发展一定阶段，即人类社会进入阶级社会之后才产生的。它的出现，以私有制和阶级的产生为前提，它是阶级矛盾不可调和的产物和表现。法律随着阶级社会一同存在和发展，最后它也必然随着国家的消亡而消亡。

教育与法律不同。教育随人类社会的产生而产生。它作为生产斗争的工具，通过培养人为发展生产服务，是自有人类社会以来就存在的。而且，随着社会的发展，教育对于物质资料的再生产和人类自身再生产的作用也越来越重要。人

类在继往开来的历史长河中，教育是永远不可缺少的。因此，教育是一种普遍的、永恒的社会范畴。

教育不仅随社会的产生而产生，而且又随人类社会的发展而发展。当一种社会形态被另一种社会形态代替时，教育的方针、目的、制度，以及某些教育内容、方法、组织形式等，都会相应地起变化。即使是在同一种社会形态中，由于生产力发展水平不同以及受其他因素的制约，教育的内容、方法、组织形式等也会有某些不同。因此，教育又是发展变化的，它具有历史性。

教育法，是由国家制定的有关教育的法律。它是整个法律的一个组成部分。教育法不同于教育。它不是永恒的社会现象，而只是在人类社会发展到一定阶段才产生的。

在欧洲，最早的教育法产生于十六世纪。于1559年和1580年，德国的威登堡和萨克森先后颁布了强迫教育法令。从十七世纪开始，德国的大部分公国都先后制定了强迫教育的法令。不过，限于当时的历史条件，这些法令并未得到认真执行。但，它在历史上第一次提出了受教育是国民应尽的义务，并以国家权力使用法律手段促进教育的发展。这一点，是有重要历史意义的。

到了十九世纪，大部分资本主义国家先后制定了普及义务教育法。其中，影响较大的有：1870年颁布的英国《初等教育法》，也称福斯特法，它标志着英国国民教育制度的形成；法国于1881年和1882年制定了费里教育法，它是法国历史上实施最久的一部教育法；1852年1853年，美国马萨诸塞州和纽约州相继发布了强迫义务教育的法令，它为南北战争后美国各州普遍实施初等义务教育打下了基础。

日本于1872年颁布了《学制令》，几经改革调整，于该世纪八十年代末制定了一系列有关发展各级教育的《学校令》，确立了日本近代的学校制度。

我国近代小学创设于本世纪初。1902年清政府颁布了《钦定学堂章程》（壬寅学制）。但这个章程并未实施。1904年，又颁布了《奏定学堂章程》（癸卯学制），规定义务教育为五年。1906年，“学部”（当时的教育部）颁布《强迫教育章程》。这是中国政府计划实行强迫义务教育的第一道正式法令。

如上，不同国家在大致相同的年代先后制定了最初的教育法。其主要内容是实施义务教育。教育法的产生，并非偶然。首先，它是出自生产发展，特别是工业革命对新的劳动力的需要；同时，它又是出自统治阶级统治的需要，通过教育法来保障进一步利用教育这个手段为自己的政治统治服务。

二、教育法的发展

从十六世纪到十九世纪的教育法的内容来看，大都以普及义务教育为中心，各国教育法的内容比较单一。到了二十世纪，特别是进入五十年代以后，在新技术革命挑战面前，各国的教育事业有了空前的发展，教育概念的内涵和外延都有较大的更新和扩展，教育管理也更加复杂，各发达国家更加重视教育法制的建设，因而教育法在世界范围出现了一个大发展的新局面。主要表现在以下几方面：

（1）教育立法，从普及义务教育扩展到高等教育、职业技术教育、成人教育以及学前教育等一切教育领域。

(2) 教育立法的内容,从主要是规定教育制度扩展到规定教育方针、目的,有的还规定教学计划和考试规则等等,形成了一个由教育基本法、教育制度法、教育行政法、教育经费法、教育设备法等多种法律组成的教育法的体系。

(3) 受教育不仅是年轻一代应尽的义务,而且许多国家还把受教育规定为公民的一项基本权利。由此而产生了一系列法律权利义务关系。保障公民的教育权,成为现代国家的一项基本职责;教育行政纳入了依据法律办事的法律主义原则支配之下。

(4) 与上列变化相适应,发达国家有关教育的法律的数量越来越多。以苏、美、日三国为例:

苏联的教育行政实行中央集权制。十月革命胜利后,1918年颁布了《统一劳动学校规程》。三十年代又制定了一系列教育法令。1964年至1967年间,苏联又重新修订了一系列教育法令。1973年,苏联最高苏维埃通过了《国民教育立法纲要》,1985年又进行了修订。这是一部完整而全面的教育法,也是一部最基本的、具有最高法律效力的教育法。

此外,苏联部长会议、教育主管部门还制定有大量的行政法规,包括章程、条例、办法、规则等。仅在高等和中等专业教育方面,据不完全统计,在1956年到1981年间就制定了上百种主要的法令。

美国的教育行政实行地方分权制。第二次世界大战后,特别是在苏联发射第一颗人造卫星后,美国人惊呼自己的教育落后,为了改变这种状况,于1958年国会通过了《国防教育法》。其后,又制定了《初等中等教育法》(1965年)、《高等教育设备法》(1963年)、《高等教育法》(1965年)、《职业教

育法》（1963年）等一系列教育法。

此外，在美国，教育权属于各州。州议会会有权制定本州的教育法。美国有五十个州，各州都就教育问题制定有多种法律。其具体数目是多得难以统计的。

日本的教育行政实行中央集权与地方分权结合的体制。除中央有权制定教育法外，地方亦有一定的权力。战后，日本国会通过了一系列教育法。主要有：《教育基本法》（1947年）、《学校教育法》（1947年）、《文部省设置法》（1949年）、《地方教育行政的组织和管理法》（1956年）等等，形成了日本教育法的体系。据日本新出版的《新教育六法》一书所载，现行的教育法令共有六大类一百八十多种。在主要发达国家中，日本的教育法是最多、最全、最细的，一切教育问题都制定有关的法律，依法办事。

三、教育法在法律体系中的地位

教育法的发展，还表现在教育法在法律体系中地位的变化上。

长时期以来，教育法从属于行政法。在各国的法律体系中，它被置于部门法之一的行政法之下，是行政法的一个小类。但是，随着教育的发展，教育关系日益广泛和复杂化，在发达国家教育法形成了一个以宪法为母法，以教育基本法为核心，包括学校教育法、教育行政法、教育人事法、教育财政法等多种层次与形式的完整的教育法律结构体系。与这种变化相适应，在一些发达国家中，教育法已从行政法中分化出来，成为一个独立的法律部门。我国学术界也有人论证我国教育法应是一个独立的法律部门。把教育法同民法、行政法、婚姻法等一样看作是一个独立的法律部门，是符合法

律体系中法律部门的划分标准和我国教育法实际的。

（一）从调整对象看

我国法学界认为，划分法律部门的标准，主要是依据法律所调整的对象，即所调整社会关系的不同。调整社会关系的不同方面的法律，构成了不同的法律部门。民事法律关系、刑事方面的各种关系、婚姻家庭关系，都是我国社会主义社会关系中基本的主要的方面。我国宪法规定，由全国人民代表大会制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律。我国的《义务教育法》，同刑法、民法等一样，都是依据宪法由全国人民代表大会制定的基本法律。这一法律实践，不仅从理论上，而且还从法律上完全表明包括调整义务教育关系在内的教育关系，同刑事、民事法律关系一样同属于我国社会关系的基本的和主要的方面，教育法跟刑法、民法等一样在法律体系上都具有同等地位，都是独立的法律部门。

教育是一种社会实践活动。教育系统是与全社会有着紧密联系的独立的社会职能部门。教育活动所具有的鲜明的精神文化性质，决定了在教育活动中所形成的教育关系的特殊性和相对独立性。

（二）从法律关系的主体看

不同的法律关系有不同的主体。教育过程的法律关系，有自己特殊的主体。一般说来，教育法律关系的主体有国家，各级教育行政部门，学校及其团体，学生及其团体，学校法人，校长、教师及其团体，学生家长，用人单位及其他有关单位和个人。在教育实践中，主要有国家、教育行政部门和学校间的教育机构内部的法律关系及其同受教育者的法

律关系。

（三）从调整的原则上看

不同的法律部门，不仅其调整对象和主体不同，而且其调整的原则也不同。在民法中，当事人之间权利义务一律平等是一项基本的调整原则，而在行政法中下级服从上级却是调整两者关系的一项基本原则。在婚姻法中，则把婚姻自由、一夫一妻、男女平等作为基本原则。

调整教育法律关系的基本原则，即教育法的基本原则。它既为社会主义法的总原则所决定，同时，又要依据教育关系的特殊性，从教育领域的实际出发，确定自己所特有的基本原则。

一般地说，教育法的基本原则，包括进行共产主义思想教育，由国家和全社会办教育，为社会主义建设服务，全面发展，保障公民受教育权，鼓励和帮助教师的创造性工作等内容。这个问题，将在第四章详细讨论。

（四）从处理方式上看

不同的社会关系，在不同部门法律的基本原则的指导下，以不同的方式去处理。对不同的违法行为，给予不同的法律制裁。违反教育法行为的处理方式，据我国义务教育法的有关规定，有以下几种：

①批评教育或其他有效措施。凡适龄儿童、少年无故“不入学接受义务教育的，由当地人民政府对他的父母或者其他监护人批评教育，并采取有效措施责令送子女或者被监护人入学”。

②罚款、吊销营业执照。对招用适龄儿童、少年就业者，情节严重的处以罚款、责令停止营业或者吊销营业执照。

照。

③其他行政处分、行政处罚和赔偿损失。对侵占、克扣、挪用义务教育经费、扰乱教学秩序、侵占、破坏学校设施，以及侮辱、殴打教师者，“根据不同情况分别处以行政处分、行政处罚；对造成物质损失的，责令赔偿损失”。

④刑事处罚。对上列第三点所说的行为，情节严重构成犯罪的，依法追究刑事责任。

就教育法对违反者的处理方式来说，主要是批评教育、行政处分和行政处罚。前面提到的造成经济损失以及构成犯罪的，不只是违反了教育法，而且违反了民法、刑法，故其处理方式亦超出了行政制裁的范围。

总之，教育法以特有的教育关系作为调整对象，有特有的法律主体关系和法律基本原则，并有相应的处理方式，因而它成了现代国家法律体系中不可缺少的一个独立的法律部门。教育法在法律体系中地位的确立，对法律体系的完善和发展，对教育法制的建设，都有很重要的意义。

第二节 国外对教育法的研究

随着教育法的发展，发达国家加强了对教育法问题的研究，并在本世纪五十年代末、六十年代初形成了教育法学。

一、教育法学的形成

在发达国家，随着教育法的日益扩展和增多，对教育法条文的解释工作显得越来越重要。由于教育法牵涉到受教育者、学生家长、教师、学校以及教育行政部门之间的实际权

利和义务，因而对教育立法以及法律的解释和适用，常常存在不同的意见，进而表现为教育法问题的争论。这种争论，要求有理论指导，因而促使教育学和法学工作者去研究教育法的理论问题。同时，随着教育法的复杂化，还需要对教育法规进行全面的归纳、整理、论证和评价。这一切，都为教育法学的产生提供了客观条件。

（一）欧美各国的教育法研究

本世纪六十年代以来，随着教育法的大发展，欧美一些发达国家对教育法的研究也进入了一个大发展时期。在西德和美国形成了最早的教育法学。

在西德，于五十年代，一直作为行政法一部分的“学校法”从行政法中独立出来。1957年，西德国际教育大学法律系的汉斯·赫克尔教授与希普教授合著了《学校法学》，提出了教育法的理论体系。这部书，被认为是世界上最早的、系统的教育法学著作。它由三编构成：第一编是学校制度方面的法律；第二编是教师的法律关系；第三编是 学 生 和 学 校。

在六十年代，先后有《学校法与学校政策》、《国民与教育》、《受教育权及其充分实现》、《儿童在学校自由发展的权利》等一批教育法学著作问世。1973年，里切特所著的《教育宪法》出版。它汇集了有关受教育权问题的研究成果，被看作是教育法研究的最重要的著作。

美国在教育法学研究方面，也取得了重大的进展。美国和西德，虽然在教育行政上都实行地方分权的体制，但属于不同法系。联邦德国的法律，属于大陆法系，判例不作为法律渊源。而美国的法律属于英美法系，除成文法外，判例亦

作一种法律渊源。在教育法研究中，判例研究占有重要地位。

1954年，“全美教育法问题研究协会”成立。这是世界上最早的教育法学会。在五十年代中期，美国有五分之四的高等师范学校开设了《学校法》这门课程。

美国成体系的教育法学著作，有诺尔特与林恩合编的《学校法——教师手册》（1963年出版）。1972年，《教育与法律季刊》创刊。六十年代中期，教育学教授博尔密特主编了《美国学校法丛书》。这是世界上第一套教育法丛书。

（二）日本的教育法研究

目前，日本的教育法制最健全。同这种状况相适应，日本在教育法学的研究上也达到了很高的水平。

战后，为了清除军国主义教育，日本进行了一系列的教育改革。实行了教育行政依据法律的原则。它是教育改革的一项重要内容，也是开展教育改革的基本保障。随着《教育基本法》等一系列教育法的制定，围绕宪法有关教育问题的条款和教育基本法的某些问题，广泛而深入地开展了教育法理论问题的研究。

为了适应拟获得教师证书者学习教育法规的需要，教育行政学者等编写了教育法讲义，如相良惟一的《教育行政法》、安藤尧雄的《教育法规》等。

1963年，兼子仁著的《教育法》问世。十五年后，即1978年，该书经修订再版，即《教育法》（新版）。此书，是日本教育法学的权威著作。它是属于教育法总论性质的专著。作者运用比较法学的研究成果来论证日本教育法的基本原理。该书第二编以“各国公共教育法的历史和原理”为