

规矩方圆

—教育管理与法律

劳凯声 等著
郑新蓉

中国铁道出版社

規矩方圓

——中國管理與法律

中國
管理
與
法律

中國管理與法律

规 矩 方 圆

—教育管理与法律

劳凯声 郑新蓉 等著

中 国 铁 道 出 版 社

1997年·北京

(京)新登字 063 号

图书在版编目(CIP)数据

规矩方圆:教育管理与法律/劳凯声,郑新蓉等著. —北京:中国铁道出版社,1997.8

(21 世纪校长丛书;3/劳凯声主编)

ISBN7-113-02625-7

I. 规… II. ①劳… ②郑… III. 教育工作-行政管理-行政法-基本知识-中国 IV. D922.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 15337 号

规矩方圆——教育管理与法律

劳凯声 郑新蓉 等著

中国铁道出版社出版发行

(100054,北京市宣武区右安门西街 8 号)

北京市兴顺印刷厂印刷 各地新华书店经售

责任编辑 石建英 封面设计 陈东山

1997 年 8 月第 1 版 第 1 次印刷

开本:850×1168 1/32 印张:18.75 字数:500 千字

印数:1—6000 定价:36.00 元

版权所有 盗印必究

风购买铁道版的图书,如有缺页、倒页、脱页者,请与本社发行部调换。

丛书编委会

编委会主任:劳凯声

编委会副主任:王宗峰 张斌贤

编委:丛立新 安宝生 刘淑兰 郑新蓉

高洪源 康健 谢维和 韩震

目 录

方圓之至

导 论	3
1. 理性的选择	3
2. 宪法与教育	11
3. 国外教育立法的发展及其功能	22
4. 我国的教育法制建设	32
5. 《中华人民共和国教育法》的制定	41
教育法制	48
1. 教育管理和教育法制	48
2. 教育法在法律体系中的地位	55
3. 教育法的法源	65
4. 教育法的制定	73
5. 教育法的实施	83
6. 教育法的监督	90

平衡与制约

国家教育权力	103
1. 宏观视野中的国家教育权	104
2. 国家教育权的行使	117
公民受教育权	140
1. 教育权的内容	140
2. 教育权的演变	144
3. 对儿童受教育权的法律保护	166
4. 残疾人受教育权的法律保护	168

5. 女童受教育权的法律保护	174
学校及其他教育机构	185
1. 学校及其他教育机构概说	185
2. 学校及其他教育机构的法律地位	204
3. 学校及其他教育机构的举办	209
4. 学校及其他教育机构的内部管理体制	216
5. 学校及其他教育机构的权利与义务	220
6. 学校事故与学校法律责任	225
教 师	242
1. 教师的地位及其身份类型	242
2. 教师的权利和义务	257
3. 教师管理制度	273
学 生	295
1. 观念与制度冲突整合的焦点	295
2. 如何看待学生	297
3. 学生有哪些权利	305
4. 如何管理学生	323
教育行政机关	342
1. 教育行政机关及其法律地位	342
2. 教育行政管理的法律形式	352

走向神圣

法律责任	379
1. 法律责任概述	379
2. 教育法律责任	387
法律救济	409
1. 法律救济	409
2. 教师申诉制度	411
3. 学生的申诉制度	416
4. 行政复议	419

5. 行政诉讼	429
---------------	-----

新的视角

香港教育立法概览.....	439
1. 香港教育的基本情况	439
2. 香港的教育立法	442
3. 香港教育的行政管理	446
4. 香港教育的决策系统	447
5. 现行的香港教育政策	449
6. 对香港教育立法和教育政策的简评	451
7. 《香港特别行政区基本法》关于教育以及立法的 有关规定	452
澳门地区及国外教育立法概览.....	454
1. 澳门地区教育及教育立法	454
2. 重要的国际性公约、宣言中对教育权利的规定 和保障	470
3. 全民教育——90年代教育权利的新理念	488
附录 1: 法律	495
《中华人民共和国宪法》中的教育条款.....	495
《中华人民共和国教育法》.....	496
《中华人民共和国义务教育法》.....	508
《中华人民共和国教师法》.....	511
《中华人民共和国职业教育法》.....	519
《中华人民共和国学位条例》.....	526
《中华人民共和国未成年人保护法》.....	529
《中华人民共和国残疾人保障法》(节录).....	537
《中华人民共和国妇女权益保障法》(节录).....	539
附录 2. 法规和规章	541
《中华人民共和国义务教育法实施细则》.....	541
《残疾人教育条例》.....	550

《教师资格条例》.....	558
《小学班主任工作暂行规定》.....	563
《中学班主任工作的暂行规定》.....	567
《学校体育工作条例》.....	571
《学校卫生工作条例》.....	577
《中小学校园环境管理的暂行规定》.....	583
《关于高中建立学生档案的暂行规定》.....	585
《关于社会力量办学的若干暂行规定》.....	588
主要参考文献	591
后 记	593

方 圆 之 至

导 论

1. 理性的选择

法律与教育 在现代社会中,随着大规模的立法活动和法律功能的日趋扩展,人们处处都可以感受到法律的存在,感受到法律与社会生存、发展的密切关系。可以说,法律的影响遍及社会生活各个领域,人们的行为方式无不打上法律的印记。

作为一种高度专门化的社会组织手段,法律对教育同样在发生越来越大的作用。1954年,美国最高法院在布朗诉托皮卡教育委员会一案中裁决,在公立学校中仅依据种族而对儿童进行隔离的做法是违宪的,它剥夺了少数民族儿童由美国宪法第14条修正案所保证的、享受平等的法律保护的权利。这表明法律在教育普及与发展方面具有了决定性的影响。

1975年,联邦德国宪法法院在关于教育与宗教的纷争中裁决,根据联邦基本法,各州办的公立学校既可以是宗教社区学校,也可以是实行宗教隔离的学校,只要这类学校保护宗教自由和宗教少数派的权利。这表明,法院已开始决定学校系统的结构了。

日本东京地方法院于1970年和1974年在家永三郎诉文部省一案中裁决,政府审定教科书并不违宪。但政府试图对教科书的实质性内容加以限制,那就侵犯了学术自由和言论自由。这是法律对教科书制度所施加的影响。

比利时行政法院在审理一桩有关教学语言的纠纷时认为,政府关于在比利时荷兰人占多数的地区的学校中以佛兰芒语为教学语言,而不迁就语言方面的少数派的规定是合法的。欧洲许多国家的法院都裁决,国家可以决定是否在学校中实施性教育,而不须经

家长同意。这说明法律可以就教学活动方面的问题作出决定。

在瑞士和德国,法律规定教师必须拥护宪法的指导思想,法院已经批准可以因政治原因解雇教员。美国最高法院则于1976年确认可以解雇参加非法罢工的教师。但日本的两个地方性法院于1971年却作出了不同于上述国家的裁定,给予教师以有限的罢工权利。这表明法院可以在某种程度上决定教师的地位和权利。

在学校管理和财政方面,法律的影响也在不断加强,例如奥地利联邦宪法法院支持学生参与大学的管理,而联邦德国宪法法院则限制学生参与教学、研究和人事等实质性问题的决策。在英国,上议院于1976年调解教育与科学国务大臣与某地方当局之间关于建立综合中学的争执时,否定了教育与科学大臣有将建立综合中学的决定强加于地方当局的权利。在私立学校管理方面,法国宪法委员会批准给私立学校以财政资助;德国行政法院则将一项关于保障私人办学自由的宪法规定解释为私立学校有权像公立学校一样享受津贴。而美国最高法院则以违反宪法第一次修正案关于国教问题的规定为由,限制政府对私立学校的财政津贴。70年代末美国有几个州的宪法法院曾公布依赖地方财政税收支持的地方学校财政制度的做法违宪。

在我国,随着法制建设的不断开展,以法治教已初见端倪,法律与教育之间的关系也开始变得愈益密切。

据《中国青年报》1996年3月23日报道,安徽省阜南县三塔镇13名中学生联名写信给当地教育部门,“状告”父母强行剥夺他们的受教育权,依法维护了自身权益。事情是这样的:

案例1:

1995年初,阜南县一家乡镇企业以每月460元的高薪,面向社会招聘合同工。招聘条件是年满18周岁,小学以上文化程度。三塔镇村民朱某得知此事后,未征得正在上初中的女儿朱晓娟的同意便为女儿报了名。朱晓娟知道后坚决反对:“月薪再高我也不干,我的志愿是上大学。”朱某见女儿不从此便以家中无钱再供其上学为由相威胁。该镇另12名同学也面临着同样的情况。为维护自己受

教育的权利,朱晓娟和另外 12 名同学联名写了一封信,递交到镇教育部门。镇教育部门接到“状子”后,立即协同当地法院的同志找到这 13 名同学的家长,向他们讲解《义务教育法》,并指出,剥夺孩子的受教育权是违法行为。如家庭经济确有困难,可向校方、当地政府和教育部门申请解决。在法律和政策面前,家长们撤回了为孩子签订的应聘书。这 13 名同学终于又全身心地投入到学习中去了。

如果说上述案例中 13 名学生的受教育权利主要通过行政的干预才得到维护的话,那么下面这则案例则更具有法律的意味。据《中国青年报》1995 年 11 月 11 日报道,因毕业考试中一试题的“标准答案”有异,导致升学受阻,四川省江津市 3 名小学毕业生向法院起诉,状告市教育委员会。事情是这样的:

案例 2:

1995 年 6 月,江津市四牌坊小学毕业语文考试中,有这样一题:选择“自作自受”中“作”字的正确读音。校方的标准答案是一声。成绩公布后,部分学生家长提出答案有误,应为四声,要求学校更正,但未被采纳。结果,毕业生张鹏鹏、黄佳、庞颖茂 3 名同学因选择四声被扣去一分,失去升入江津中学资格(3 人的总分离该校录取线差距均在一分之内)。

7 月 14 日,3 名小学毕业生向江津市法院提起诉讼,状告江津市教委。9 月初,在法院未作判决的情况下,他们不得不向江津中学分别缴纳 6000 元“捐资助学金”,才得以就读这所四川省重点中学。

10 月 26 日,法院开庭审理此案。原告在诉状中要求被告作出纠正错误的书面答复,补发原告江津中学的录取通知书,赔偿原告损失费各 1 万元(含“捐资助学金”、学生的精神损害、家长的误工损失及诉讼费用)。

原告法定代理人(家长)在庭审中称:“作”字的读音,在 1985 年 12 月 27 日由国家语言文字工作委员会、国家教委、广播电影电视部(简称“两委一部”)审定公布的《普通话异读词审音表》中有明

确规定,除“作坊”的“作”读一声外,其余都读四声。小学课本中“作”字第一次作为生字出现是在第2册18课中,注音为四声。在第12册8课中出现“自作自受”时没再注音。

被告称:“两委一部”的通知,江津市教委至今没有收到。四牌坊小学在未得到正式公文的情况下,根据原教材和商务印书馆1994年出版的《现代汉语词典》(其中“自作自受”的“作”字标注读音为一声)阅卷评分是正确的。

学生家长张尊宁则认为,“原教材”是指1985年1月第一版的小学课本,但被后来“两委一部”公布的《审音表》(简称)所否定。这届学生所用的教材均是1988年5月的第二版。而1994年出版发行的《现代汉语词典》采用的仍是1983年该书第二版,与1985年审定公布的国家标准相比,谈不上法律权威。张问:“教育主管机关和学校,以没有收到正式公文为由,拒绝执行国家公布的语言文字标准,这是什么逻辑?”

关于此案,被告委托代理人之一、江津市教委普教科科长王一民说:“教委不应成为被告。今年教委将小学毕业考试权(包括命题权、组织考试权、阅卷权等)均下放给四牌坊小学等学校。据调查确认,该校的毕业考试工作是规范、公正的,是比较严密的,因此教委没有权力否认该校的阅卷成绩。”

原告对此则认为,被告系江津市教委,作为教育行政主管部门,对其所属的学校负有监督、管理的行政职责,对原告代理人反映的情况,理应依法查明事实,纠正错误。

庭审的结果我们尚不得而知。但此案已揭示出许多引人深思的问题。为一个字的读音之差而提起诉讼,说明了在新的形势下学生及其家长的法律意识已有了极大的提高。1995年教育法明确地规定了受教育者有在学业成绩和品行上获得公正评价的权利。3名小学毕业生及其家长在发现问题向学校和教委反映未果的情况下诉诸法庭,说明他们已经开始懂得运用法律保护自己的权利。

同时,此案也给法律提出了新的问题。“标准答案”的争议性质如何界定?因一字之差导致受教育权利受损应适用行政诉讼法还

是民事诉讼法?进一步看,此案还涉及到了诸如怎样保证受教育机会分配上的公平、怎么体现教育的公共性、怎么规范学校及其他教育机构的行为等更深层次的问题。司法实践中提出的新问题,必将促进法制的进一步发展与完善。

下面这起判例,则说明法院正在对教育行政机关的教育行政行为起着有力的监督和制约作用。

案例 3:

1996 年 4 月 16 日,湖北省高级人民法院公开宣判,撤销黄石市人民政府 1995 年 2 月 17 日黄政办文(1995)5 号《关于办好弘道自修大学有关问题的批复》;民办弘道自修大学占用原告黄石市城建交通技工学校校园内的房屋和财产,须在本判决生效后 10 日内返还给原告。

1992 年 2 月,台湾湖北籍人士返乡访问期间,选定在黄石建一所“弘道大学”。1994 年 4 月 6 日,黄石市城乡建设委员会与弘道大学筹建董事会签订了一份协议,将原告黄石市城建交通技工学校的土地及地面建筑物以 200 万元的价格转让给弘道大学筹建董事会。同年 10 月 14 日,湖北省教委批复同意成立“弘道自修大学”,并明确该校为“民办性质”。1995 年 2 月 17 日,被告黄石市人民政府办公室对黄石市教委下发了《关于办好弘道自修大学有关问题的批复》,决定将弘道自修大学校址建在黄石市城建交通技工学校,两校合为一个办学集体。校园 30 多亩土地及地面建筑物、生活设施、教学用具(总价值 780 多万元)移交给弘道自修大学管理、使用。

法院认为,被告黄石市人民政府未经省人民政府批准,随意将经原省革命委员会批准成立的技工学校与民办学校合并,改变学校的性质,属超越职权行为。同时,该行为违反了劳动人事部《关于不得随意改变技工学校性质》的规定,违反了关于国有资产转让等有关法规规定。据此,依法作出了上述判决。

教育行政机关非法转让学校土地及资产的越权行为得到制止,学校的合法权益得到保护,这起行政案件在教育领域中具有典

型意义,说明我国依法行政、依法治教的大环境正在逐步形成。

国内外的大量事实证明法律与教育之间的紧密联系,这是一种理性的选择,是社会发展的必然趋势。为了更深刻地认识这一客观现象,我们有必要从本源上来考察一下,什么是法律?法律与教育是一种什么样的关系呢?

法律对教育的功能 在我国,“法”字的古书为“𡗗”。据《说文释义》:“𡗗,刑也,平之如水,从水;𠂔所以触不直者去之,从𠂔从去。”《说文》中“𠂔”字下又作如下解释:“𠂔,解𠂔兽也,似中,一角,古者决讼,令触不直者。”可见,“法”的字源释义包含有维护公平、铲除邪恶的意思,与公平或正义存在着一种内在的联系。其实,在其他国家,人们也用“正义”、“正直”、“公道”这样一些美好的东西来解释法律,这是自古以来人们赋予法律的一种美好品格和一种对法律的希望。同时,法律又被看作是可以遵循仿效的定式,《尔雅·释诂》说:“法常也,律常也。”战国时期的法家先驱管仲曾用“规矩”来比喻“法”,认为“尺寸也,绳墨也、规矩也,衡石也,斗斛也,角量也,谓之法。”就是说法像规矩一样,是判断人们行为的是非曲直的标准。

是的,法律是人们行为时必须遵循的一种“规矩”,是国家制定或认可的、由国家强制力保证其实施的一种社会调节手段。借助于它,一定社会的社会关系和社会秩序才得以建立和维护,社会的结构才得以完整和谐,彼此间的活动才表现得有条不紊,整个社会机体才得以运转灵活。

然而,法律的上述功能在不同的历史时期和不同的国家,其含义是不同的,也就是说,法律发展的历史过程是同人类文明进步的历史过程相联系的。美国法学家庞德认为,社会控制的主要手段是道德、宗教和法律。在法律发展的早期阶段,这些社会控制要素并没有什么本质区别。古代社会的法律只是以有限的社会控制为它的调整范围,大部分社会控制是由血亲集团的内部纪律、共同体的伦理习惯和宗教组织的教规去实现的。法律的功能不仅有限,并且以支持少数人的专制独裁,维护等级和特权,容忍法制中的分立主