

辽宁省高等学校教师岗前培训教材

高等教育

法规简论

马超山 杨成伟 编著

◎ 辽宁省高等学校教师资培训中心 组编



 辽宁师范大学出版社

辽宁省高等学校教师岗前培训教材

高等教育法规简论

辽宁省高等学校师资培训中心 组编

马超山 杨成伟 编著

辽宁师范大学出版社

· 大连 ·

©马超山 杨成伟 2007

图书在版编目(CIP)数据

高等教育法规简论/马超山,杨成伟编著. —大连:辽
宁师范大学出版社,2007.8

(辽宁省高等学校教师岗前培训教材;3)

ISBN 978-7-81103-645-9

I. 高... II. ①马... ②杨... III. 高等教育-教育法令规
程-中国-师资培训-教材 IV. D922.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 129088 号

出 版 人:程培杰

丛书策划:韩德委

责任编辑:陈连娜 张晓芳

责任校对:杨 洋 李 阳

封面设计:方力颖

版式设计:李小曼

出 版 者:辽宁师范大学出版社

地 址:大连市黄河路 850 号

邮 编:116029

营销电话:(0411)84206854 84215261 84259913(教材)

印 刷 者:大连金华光彩色印刷有限公司

发 行 者:辽宁师范大学出版社

幅面尺寸:145mm×210mm

印 张:8.75

字 数:244 千字

出版时间:2007 年 8 月第 1 版

印刷时间:2007 年 8 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-81103-645-9

定 价:47.00 元(全四册)

辽宁省高等学校教师岗前培训教材

编 委 会

主 任: 张建华

副主任: 杨成伟 于宏国

编 委: (以姓氏笔画为序)

马超山 马 闻 毕 晖

朱宁波 张桂春 张 奇

陈春光 赵忠江

序

张建华

根据原国家教委颁布实施的《高等学校教师岗前培训暂行细则》的规定,辽宁省高等学校师资培训中心在辽宁省教育厅的领导下,自1997年开始,每年都组织开展了高校教师岗前培训工作,取得了显著成效,为我省高校教师队伍建设作出了重要贡献。为了使教学内容更加具有针对性、更加联系实际、更加符合高校教师的需要,在总结10年来高等学校教师岗前培训教学工作经验的基础上,依据原国家教委的《高等学校教师岗前培训教学指导纲要》,辽宁省高等学校师资培训中心组织辽宁师范大学多年从事高校教师岗前培训教学工作的专家、教授,重新编写了这套培训教材,供全省高校教师岗前培训使用。

高校教师担负着为社会主义现代化建设培养合格专门人才和发展科学技术文化的艰巨任务。在实施人才强国和人才强校战略的今天,他们既应该是学术方面的专家,又应该是培养造就高素质、具有创新精神的高级专门人才的家。这就要求高校教师应该具备从事教育教学工作所必需的理论知识和基本技能。对即将从事高等教育的高校教师进行高等教育学、高等教育心理学、高等教育法规和教师职业道德等方面的专业培训,不仅是依法认定高校教师资格的需要,而且也是提高教师整体素质,树立科学的高等教育观念,掌握从事高等学校教育工作所必需的心理学知识,了解大学生的心理特点,熟悉教

育活动中的心理现象和规律,提高教育教学工作的技能和水平,树立依法执教观念,成为懂法、守法、护法和具有良好职业道德的人民教师的客观需要。其目的是使广大新教师能够更好地履行教师的岗位职责,胜任教育教学工作,进而为日后成为名师、大师铺垫教育理论功底。

在编写过程中,省高校师资培训中心多次召开会议,根据省教育厅的指导意见,研究讨论教材编写方案。各学科专家以科学发展为宗旨,本着高度负责的精神,在丰富的教学实践经验的基础上,对全书的结构、体例、内容和形式等方面提出了创见性的意见,为形成全书的整体框架和编辑出版作出了积极贡献。

重新编写的这套培训教材,在理论上总结和吸收了很多新的研究成果,力求体例新颖、结构清晰、言简意赅、重点突出、易学实用,展现了新的面貌,更具有针对性和实用性;在结构上仍保留原教材的导读(有的列出知识框架)、正文、小结、思考题和参考文献五个基本组成部分;在内容上根据我省高校教师岗前培训的实际需要,并结合近几年培训教学的成功经验和研究成果,对原教材的部分内容进行了必要的调整和补充,甚至对有些内容进行了重新编写。新编教材重点突出了高校教师在教育教学中急需熟悉、掌握的理论知识和实践问题。

本套教材的编写出版,得到了辽宁省教育厅有关领导和辽宁师范大学出版社领导的大力支持,是各位专家和参编人员共同努力的结果,在此表示衷心的感谢。本套教材从酝酿重新编写到出版仅半年多时间,加上编著者教学和科研工作任务繁重,因此,书中若有不当之处,敬请使用本套教材的同行们批评指正,以便进一步改进和完善。

2007年6月

前言

依法治国是我国的基本国策,它要求教育事业也要依法而治,它要求高等学校教师在依法治教中要牢固树立学法、知法的意识,不仅懂得法律、遵守法律,而且还要知道如何依法治校、依法从教,还要知道如何利用法律来维护自己的合法权益。

法律具有两个显著的特点:一是权威性,它要求人们无条件地服从,违反法律应受到国家强制力的制裁;二是实践性,它的规范作用就体现在社会实践中的运用。高等学校教师学习教育法规,既要掌握教育法律、法规的基本知识,又要学会其在实践中如何运用。为此,在总结高等学校教师岗前培训 10 年来教育法规教学经验的基础上,重新编写了这部教材。该教材在内容上、形式上作了一些改革,力图体现以下特点:首先,针对性强。本教材紧紧围绕高校教师学习教育法规的需要选编内容,每部分内容也尽量与高校教师相联系,而且用较大的篇幅论述高校教师法律制度。其次,便于自学。本书每章开头有导读,提出了教学的基本要求;画出知识框架,每章内容一目了然;章后有思考题,可以检验学习效果。再次,增强应用性。本教材不但根据高校教师的实际需要选编内容,而且每章都以案例开头,通过案例提高学习者对法律运用于社会实践的认识;每章还有一些实例或案例,

□高等教育法规简论

通过其分析说明有关教育法律法规的道理,以达到知法和用法的目的。第四,本教材在体系上进行了调整,除了介绍基本教育法律知识外,依次阐述了高等学校、教师、学生和社会等教育法律主体的教育法律制度。

本书在编写过程中参考了劳凯声、张维平、赵晓光教授的有关论著及其参考文献所列书目的有关论述,在此向这些教授、专家们表示感谢。本书由马超山编写四、五、六、七章,杨成伟编写一、二、三、八章。

编著者

2007年4月

目录

1	第一章 依法治教
3	第一节 法、法制、法治、依法治教的概念
8	第二节 治理教育的三种主要手段及它们的联系与区别
18	第三节 依法治校
21	第四节 高校教师在依法治校中的地位与作用
28	第二章 教育法与高等教育制度
30	第一节 教育法概述
39	第二节 教育法的渊源与体系
42	第三节 教育法的制定、实施与监督
48	第四节 高等教育制度
60	第三章 高等学校法律制度
62	第一节 高等学校法律关系分析
68	第二节 高等学校法人制度
75	第三节 高等教育管理体制与高等学校内部管理体制
79	第四章 高校教师法律制度
82	第一节 教师的法律概念与地位
87	第二节 高校教师的权利与义务

104	第三节	高校教师资格制度
109	第四节	高校教师职务制度
114	第五节	高校教师聘任制度
121	第六节	高校教师的培训、考核与奖惩制度
127	第五章	高校学生法律制度
128	第一节	高校学生的权利
135	第二节	高校学生的义务
140	第三节	高校教师与学生的关系
152	第六章	社会的教育法律制度
154	第一节	社会在教育方面的权利与义务
161	第二节	高校教师的社会服务
164	第三节	高校教师与社会的有关法律纠纷问题
172	第七章	教育法律责任
174	第一节	法律责任概述
180	第二节	教育法的法律责任
203	第八章	教育法律救济制度
205	第一节	法律救济概述
211	第二节	教师与学生申诉制度
216	第三节	行政复议制度
221	第四节	行政诉讼与民事诉讼
269	附录	
269	参考文献	

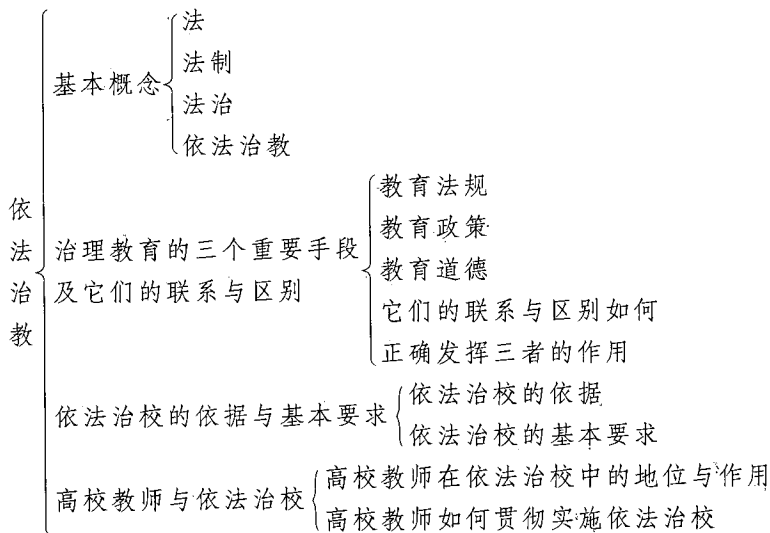
第一章

依法治教



1. 学习要求:了解法、法制、法治、依法治教的概念;理解依法治教的依据和基本要求;掌握治理教育的三个主要手段及它们之间的联系与区别;掌握高校教师在依法治校中的地位与作用以及如何贯彻实施依法治校。

2. 知识框架:





案例^①

毕业于人民公安大学法律专业的史晓龙,以优异成绩留校任教,后担任了学校教务处教务科副科长一职。史晓龙在工作中认识了到公安大学团河分校办辅导班的曹宇,二人后来成了朋友。2003年9月,国家英语四、六级考试前,曹宇找到担任国家英语四、六级考试公安大学联系员的史晓龙说,他负责的东方大学城宇航培训学校学员复习得不是很系统,问史晓龙能否帮忙弄一份英语四级考试试题,让考生考得好一点,提高一下宇航学校的知名度。史晓龙答应给曹宇帮忙。9月19日上午,史晓龙领取了第二天要用的英语四级考试试题后,开始分考卷。在给团河分校分考卷的过程中,史晓龙将一袋开封后没分完的考卷虚贴上封条私自带回了办公室,让等候在办公室的曹宇做了一遍考题并抄下部分考题。当天下午,拿到考题的曹宇伙同宇航培训学校法定代表人刘晨,将试卷内容在宇航培训学校的网页上公布。当晚,他们还在中国地质大学学术交流中心报告厅内举办的“点题讲座”上将部分考题泄露。2004年4月23日,北京市检察院第一分院以涉嫌故意泄露国家秘密罪,对刘晨、曹宇、史晓龙3人提起公诉。5月11日,北京市第一中级人民法院因涉及国家秘密,不公开开庭审理此案,3名涉案人员被追究刑事法律责任。另据教育部考试中心网站公布,“东方大学城宇航培训学校”已被依法取缔。中国人民公安大学全国大学英语四、六级考试考点被停止并进行整顿,中国地质大学也被通报批评。

从本案中可以看到,3名涉案人员中既有学校法人代表,又有学校管理干部和教师,他们由于不懂依法治教,甚至触犯法律,而受到应有制裁。另一方面,国家机关利用依法治教的手段,对涉案人员有关系的单位也进行了相应的行政处罚。那么,什么是依法治教?为什么要

^① 据《半岛晨报》2004年5月12日报道。

实施依法治教？高校教师如何贯彻实施依法治教精神？这就是本章要学习的内容。

第一节 法、法制、法治、依法治教的概念

一、法

法是体现统治阶级的意志，由国家制定或认可，以国家强制力保证其实施的行为规范的总称。从形式上讲，它包括成文法和不成文法。其中成文法又称制定法，是由国家制定并公布实施的条文形式的法。不成文法又称非制定法，未经国家立法程序制定，但由国家认可并赋予法律效力，如习惯法、判例法。习惯法就是人们沿用多年的、确信不疑的、约定俗成的，并经国家认可后赋予法律效力的习惯和惯例。例如，以“忠”、“孝”、“节”、“义”、“仁”、“恕”等为基本内容的“周礼”，作为内涵广泛的言行规范，调整着西周社会各方面的关系，就是以“礼”为表现形式的习惯法，因为它具备了“法”的基本构成要件——规范性（规定人们该做什么、不该做什么）、国家意志性（国家认可的、维护统治阶级利益）、国家强制性（违背“礼”的行为，会导致刑罚的处罚）。判例法，又称法官法，是法官从判决中推出的法律规则。这种规则不仅适用于该案，而且成为一种先例，成为以后判决该类案件的依据。判例法主要流行于英国、美国、日本等国。

根据法的制定机关的不同，法又有广义的法、狭义的法之分。其中广义的法称为法规，指法律、法令、条例、规章、章程等法律文件的总称，包括国家立法机关制定的法律、国家行政相关制定的行政法规，以及国家地方有关机关制定的地方性法规等。狭义的法称为法律，仅指国家立法机关制定的法律，包括根本法（宪法）、基本法律、法律。

作为一种行为规范，法具有以下特征：

1. 法是一种特殊的社会规范。所谓规范就是规则、范例，它向人们提供一定的价值标准或行为标准，并以一定手段保障其实现。规范的作用在于它能调整人们的观念或行动，维护社会、工作、生活的有序性。

规范有技术规范和社会规范之分。其中技术规范调整人与自然之间的关系,如某件产品的生产流程之规定。社会规范调整人与人之间的关系,规定人们在社会相互交往中应当如何行为。而法是规定人们应当如何行为的特殊的社会规范,这种特殊性主要表现在它的国家意志性、强制性等,因而它与一般的社会规范(如职业道德)又有所不同。

2. 法是国家制定或认可的社会规范。制定是指国家机关依照法定的立法程序创制某种行为规则,并赋予其相应的法律效力、公布实施。认可是国家通过一定方式承认某些在社会生活中以不同形式存在着的行为规则(如习惯规范、道德规范、政策、宗教戒律等)以法律效力,就是上面讲到的不成文法。

3. 法是由国家强制力保障实施的社会规范。任何社会规范的实施都离不开某种强制力。然而,不同的社会规范实施的强制力是不同的。如伦理道德这种社会规范是靠人们的内心信念、社会舆论或一定的组织纪律来约束,而法律的实施要靠国家强制力。国家强制是一种有组织的强力强制,是动用国家专政机器的强制,是可以剥夺人的自由权甚至生命权的强制。

4. 法是规定人们权利和义务的社会规范。从内容上看,任何法律规范都直接或间接地规定人们的权利和义务,而且法律的核心内容就是有关主体权利和义务的规定。尽管法律中的许多规范本身并没有直接规定主体间的权利和义务,但它们都是围绕着权利和义务而展开,并为了实现权利和义务而设置的。

5. 法是对社会具有普遍效力的社会规范。法对社会的效力具有普遍性,这种普遍性表现在:其一,就其对人的效力范围而言,法律适用国家权力管辖范围内的一切成员,不分阶级、阶层、地位、贫富、民族、性别,只要是具备了法律责任能力的人,在法律面前一律平等。其二,就其对空间的效力范围而言,法律适用于一个国家法律规定所管辖的一切区域(区域自治地方的法律适用于本区域)。其三,就其对时间的效力范围而言,法律适用于先后不同的行为。

二、法制

“法制”一词,古已有之。但对其含义,历来有不同的解释。目前我国法学界对这一概念的理解和使用也不尽相同,概括起来大体上有三种观点:

1. 法制是指法律制度。即统治阶级按照自己的意志建立的用以维护其阶级利益的法律和制度。作为上层建筑的法制,是随着国家的产生而产生的,有国家即有法制,我国历史上早在夏朝就有法制的记载。世界上各国都有自己的法制,它是任何国家不可缺少的统治工具。这种观点是从静态的角度理解的法制。

2. 法制是指按照民主原则把国家事务制度化、法律化,并严格地依法办事的一种治国方式。这种观点把法制和民主紧密相连,而与专制根本对立。这种观点同“依法治国”或“法治”的含义是基本一致的。这种观点是从动态的角度理解的法制。这是一种现代意义上的法制观念,它是资本主义民主制度的产物,又称为现代法制。

3. 法制是一个国家法律上层建筑的整个系统,这个系统包括三个方面因素:

(1) 现行法系统,叫做法律系统。这是现代法制的核心因素,因为要“依法治国”,首先要有法可依,因此必须建立完备的法律系统。

(2) 法律实践,即法律的制定、适用、遵守、监督、保障及法律解释等法律实践活动。

(3) 法律文化(法律观念、法律意识、法律价值取向),包括人们对法律地位作用的认识,法律知识的掌握,依法处理问题的习惯等。这是依法治国的社会氛围。

这种观点从静态和动态两个角度去理解法制概念。这种理解,无疑使得“法制”一词的含义变得更加丰满。事实上,要实现“依法治国”、“依法治教”,必须按照这种观点去实践。

三、法治

法治是依照法律、依据法律、依靠法律治理国家的方略、原则、模

式、精神状态。这一概念包括以下几层含义:

1. 法治是一种治国方略。其基本含义是:第一,在治理国家的不同措施和手段中,法律具有至高无上的地位。这种至高无上的地位要求法律在形式上必须具有最高效力,任何国家机关、社会组织和个人,都必须在法律的规范内活动。第二,凡属重要的社会关系都应由法律调整。

法治与人治是两种不同的治国方略,其区别在于:其一,就治国的主体而言,法治在形式上是众人之治,而人治在形式上则是一人或少数人之治。其二,就治国的依据而言,法治是依据法律这一阶级意志、社会通用规则实现的治理,而人治则是依据个人或少数人的意愿实施的治理。其三,就治国方式、方法的稳定程度而言,法治手段具有规范性、稳定性和一致性,没有任何特殊性,而人治手段的随意性较强,因人因事而异,甚至朝令夕改,使人无所适从。

2. 法治是一种“依法办事”的理性原则。依法办事原则是依法治国方略的基本要求,它既要求所有社会成员普遍守法,也要求国家机关和公职人员依法行使职权。贯彻实施这一原则必须做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。之所以说法治是一种理性原则,是因为法律是人们事先设定的规则,写在法律条文中、记在人们的脑子里,该做什么不该做什么等规定都具有稳定性、连续性,不受任何人的情感和意志左右。

3. 法治是以一定形式的民主政治为内容的治国方略。与历史上曾经存在过的封建专制的法制模式不同,现代社会的法律制度必然与民主政治相联系。因此,现代意义上的法治必然要求以民主政治为前提、体现民主政治的要求,并以维护和保障民主的实现作为法治的出发点和归宿。因此,没有民主就不可能有真正的法治。

4. 法治是一种理想的法律秩序。法治不仅可以理解为方略或原则,也可以理解为一种状态或结果。如“法治”的实现就是指一种良好的法律秩序的建立。在这种状态下,社会成员的权利得到合理的确认和保护,国家权力在得到通畅行使的同时又受到有效的约束,立法、执法、司法等活动都有法律规定,而且都符合法律规定。

5. 法治是一种具有内在价值取向的法律精神。法治的价值取向表现为一整套关于法律、权利和权力相互关系的原则和观念,体现着人们对于法律、权利、权力处于某种合理状态的追求和需要。法治所包含的法律精神可以归纳为法律至上、良法而治、法律的平等适用、制约权力、保障权利和正当程序等。

四、依法治教与教育法制

(一)依法治教的概念

依法治教是指国家机关、社会团体、企事业单位及公民依照、依据、依靠法律从事教育活动。这一概念可从以下几方面理解:

1. 依法治教的主体,即谁来实施依法治教。概念中指出的国家机关包括国家各级权力机关、行政机关、司法机关、教育行政部门;社会团体包括工会、妇联、民主党派、学术组织等;企事业单位包括各类学校及其他教育机构等。可见,凡是从事教育活动的主体或有关教育活动的主体,都是依法治教的主体。就是说,依法治教不仅是国家权力机关、政府机关、司法机关的事情,同时也是全体社会组织和社会成员的事情;不仅需要依靠教育行政机关、司法机关,而且有赖于政府有关部门的共同努力,必须依靠社会团体和广大人民群众。

2. 依法治教的方式,即如何实施依法治教。概念中提到三个“依”,比较全面地解释了这个问题。其中的“依照”主要是指守法者在行动上要依照、按照教育法规的要求去做;“依据”主要是指执法者要依据教育法规的规定去行动,即执法要有依据;“依靠”主要是指依法治教的主体在指导思想上,要依靠教育法规处理教育问题。

(二)教育法制

教育法制是以一套完备的教育法律法规为核心的,包括相应的法律实践和法律文化在内的法律系统。

健全的教育法制应当具备以下几个条件:

1. 有完善的立法制度和包括法律、行政法规、地方性法规在内的比较完备的教育法规体系,保证教育工作的各个方面都有法可依。

2. 有完善的法律监督制度,对教育法的实施情况进行有效的监