

# 学校法律制度研究

马怀德 主编

On Legal System of School



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

# 学校法律制度研究

---

On Legal System of School

主 编 马怀德

撰稿人（以姓氏笔画为序）

马怀德 刘 莘 吴 平 刘 飞

王敬波 周兰领 彭 爽 姚金菊

曾祥瑞 王 彦



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

## 图书在版编目(CIP)数据

学校法律制度研究/马怀德主编. —北京:北京大学出版社,2007.7  
(法治政府丛书)

ISBN 978 - 7 - 301 - 12017 - 0

I. 学… II. 马… III. 教育法令规程 - 研究 - 中国 IV. D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 048444 号

书 名: 学校法律制度研究

著作责任者: 马怀德 主编

责任编辑: 裴建饶 吕亚萍

标准书号: ISBN 978 - 7 - 301 - 12017 - 0/D · 1725

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027  
出版部 62754962

电子邮箱: [law@pup.pku.edu.cn](mailto:law@pup.pku.edu.cn)

印刷者: 北京汇林印务有限公司

经销者: 新华书店

650 毫米 × 980 毫米 16 开本 22.75 印张 385 千字

2007 年 7 月第 1 版 2007 年 7 月第 1 次印刷

定 价: 36.00 元

---

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:[fd@pup.pku.edu.cn](mailto:fd@pup.pku.edu.cn)

# 走向行政法治

## (代总序)

改革开放二十多年来,我国的民主法制事业取得令人瞩目的成就。特别是随着依法治国,建设社会主义法治国家基本方略的实施,各项法治事业突飞猛进,行政法治领域取得的成果尤为显著。我们初步建立起门类齐全、职能明确的行政组织法与部门行政法体系,做到政府管理的有法可依;我们建立起了一套具有中国特色的行政行为法体系,包括行政处罚法、行政许可法,和目前正在起草的行政强制法与行政收费法等;同时还建立起比较完善的行政监督与救济法体系,不仅有行政复议制度,而且有行政诉讼与国家赔偿制度;公民的法治观念和意识也有很大提高。特别是2004年《国务院全面推进依法行政实施纲要》的出台以及行政许可法的实施,在各级公务员和领导干部中全面普及了依法行政的观念,为推进行政法治事业起到观念先导的作用。

但是,必须看到,行政立法体系的完善和法治观念的更新并不意味着法治时代的到来。从某种意义上来说,依法行政,建设法治政府的任务还远没有完成。如何应对今后的挑战和困难将是摆在所有行政法实务部门和学术领域的艰巨任务。就目前而言,我们面临的主要任务是:

第一,进一步改革政府机构,转变政府职能,控制行政权力的自我膨胀以及机构的升格冲动,将政府的行政职能真正转变到宏观调控、市场监管、社会管理、公共服务上来,最终实现行政职能与组织编制的法律化是目前最为紧迫的任务。

第二,完善立法与执法制度,使体现公平与正义的良法得到有效实施。要尽快实现立法与决策的民主化,切实反映民意,顺应民心。立法公开透明与公众参与尤其重要,重点要解决立法中的部门利益与行业利益问题,将起

草权交给更为中立和公正的人大与社会民众;要重点解决法律难以有效实施的问题,让法律自动运转而不是靠新闻舆论与领导个案批示推动法律的实施;还要解决行政机关超越职权、滥用职权以及不作为问题,防止人为因素影响执法与法律实施的效果,发挥法律在定分止争、监督政府、保障权利方面的作用;同时还应当重点规范国家公权力,提高执法人员的法律素质,健全执法程序,预防、减少和妥善解决各类社会冲突,构建和谐社会。

第三,健全行政程序,提高行政效率。行政机关缺乏统一的行政程序,容易造成行政腐败与效率低下,与经济社会发展要求也不相适应。为此,应当尽快健全会议制度、政务公开制度、行政时限制度、说明理由制度、听证与公示制度,在条件成熟时将这些制度上升为法律。

第四,完善激励与监督制度,改变传统的政绩观,强调正确执行与实施法律在公务员激励制度中的作用。逐步完善地方自治与民主选举制度,使官员对地方经济、社会、政治发展与法律实施负责。强化监督与救济制度,健全民间和行政的纠纷解决机制,消解各类矛盾,疏通现有纠纷解决渠道,减轻信访压力,减少越级行政干预,将冲突化解于地方。要适度发挥政策与非法律化纠纷解决机制的作用,逐步过渡到完全的法律纠纷解决机制。同时要重点解决司法裁判的公正问题,树立司法权威,使之成为解决纠纷的最终途径。

第五,进一步提高公民特别是领导干部公务员的法律素质和法治观念,通过日益广泛的法学教育和普法宣传,树立法律的权威。进一步完善法律普及与法律教育制度,重点做好权利与义务、权力与责任、上级与下级的均衡普法,鼓励公务人员通过实践掌握与运用法律。提高公众的素质,减少和抑制纠纷,鼓励公众通过合法正当的渠道解决争议。

与我们面临的任务相比,行政法治理论研究尚显薄弱,与建设法治政府的要求也存在一定的距离。一方面,行政法治的基础理论研究不够,我们对法治政府的宪政基础、基本内涵、要素、基本特征、价值以及法治政府的实现等基本理论问题,尚缺乏系统而深入的研究;另一方面,行政法学研究的现实应对性还不是很强,行政法学的研究广度还远远不能满足建设法治政府的需要。政府之间关系法治化、部门行政法等大量问题还没有受到行政法学界的高度重视。为此,不仅要对行政法总论进行更深入的研究,更需要关注具体行政领域中的法律问题。

有鉴于此,中国政法大学依托宪法学与行政法学的学科力量,组织一批专家学者对中国法治政府的理论与实践问题进行初步研究,编辑这套《法治

政府丛书》,尝试构建适合我国国情的法治政府理论体系,为我国的法治政府建设尽绵薄之力。当然,构建法治政府是一个系统工程,并非朝夕之间可以达成。法治政府的理论研究也必须在深度和广度上不断拓展,以提高其对现实问题的应对与解决能力,为法治政府的实践提供理论支持,我们将对此进行持续性的关注和研究。

《法治政府丛书》的出版,是中国政法大学宪法学与行政法学学者和有关实务部门专家学者努力的成果,得到了中国政法大学“十五”、“211”工程建设项目“法治政府的理论与实践”的资助,也得到北京大学出版社的大力支持,在此表示诚挚谢意。

马怀德

2006年6月于中国政法大学

# 突破我国教育体制改革的瓶颈

(代序)

教育是近年来中国社会的热点问题之一。社会对于教育的关注程度甚至远远超过维持人们生存的衣食住行问题。教育之所以受到社会的广泛关注有多种原因,其中一个原因就是随着中国教育体制改革的不断深入,各种矛盾交织所引发的教育收费、教育公平、素质教育等关键问题没有得到彻底解决,而且改革越深入,矛盾越突出,问题也越复杂,教育改革似乎走入瓶颈之中。对于如何突破教育改革的瓶颈,理论界进行了热烈的探讨,实践中也从未停止探索。在我看来,要彻底改变教育体制中的问题,必须从学校入手。学校作为现代社会中有着独特运行规律的组织体,是教育的载体,是教育领域所有矛盾的焦点。

在我国现行制度下,学校的发展面临两大体制性障碍:第一是教育行政管理体制障碍,即我们通常所说的政校关系问题,政府和学校之间是一种什么性质的关系,这种关系的本质是什么,学术界对此提出了很多观点。我认为从体制的角度来看,政校关系的核心是权力的分配问题,即政府和学校之间职权、职责如何界定。政府职能的缺位和错位就会导致教育改革的梗阻,形成一个结,影响整个教育事业的发展。循着历史的脉络,我们发现,新中国成立后,除了“文革”期间的非正常中断,政府开展教育体制改革的步伐从未停止过,改革也逐渐深入。但是毋庸讳言,纵观建国以来我国教育体制变迁的历程,在处理中央与地方的关系以及政府和学校的关系时,或者过分强调中央领导,或者急于扩大地方和学校的权力,始终未能在中央和地方、政府和学校之间实现合理的、科学的职权划分,出现“统”“死”“乱”“收”的循环局面。第二是学校内部组织体制的障碍。管理学的基本常识是,结构决定功能,而我国现有的学校管理体制是与计划经济相适应的,学校习惯于依赖政

府,有些学校甚至将此作为摆脱责任的一种手段。现实中很多学校作为行政科层体系的一个环节,附属于上级主管行政机关,从招生到毕业,整个流程都听命于主管行政机关的安排。这种高度行政化的特点进一步导致学校内部的管理体制具有很强的官僚体制特征。在学校内部管理权力的行使方面,权力过于集中,民主、科学的决策机制仍未形成。历史上的教训告诉我们,单纯改革政府和学校的关系并不能彻底理顺我国教育体系的法律关系,学校内部的问题不解决,教育行政体制改革不可能成功。现代学校制度的建立,不仅在于政府的简政放权,更在于学校能否“用权”,能否“用好权”。

我国当前教育系统体制性障碍的存在,固然有社会文化背景和历史传统的影响,但是法律体系本身的缺陷也不容忽视。我国现行规范学校的法律、法规可谓数量繁多。从我国《宪法》第46条的原则性规定,到《教育法》第三章对“学校及其他教育机构”的制度规范,再到《义务教育法》、《高等教育法》、《职业教育法》、《民办教育促进法》、《残疾人教育条例》、《中外合作办学条例》等多部法律、法规。

此外,针对学校的具体工作,教育行政机关又颁发了多部规章和其他规范性文件。但是,现行法律体系仍然存在以下疏漏:首先,现行法律体系没有对从事教育公共服务的学校的法律地位作出明确、具体的界定。通常的说法是按照《事业单位登记管理暂行条例》将学校定位为事业单位,然而“事业单位”本身在我国又是一个包罗甚广、种类繁多、缺乏类型化的系统。其次,现行法律体系没有对学校的管理体制和不同学校的管理模式作出明确的规定。虽然我国《教育法》、《高等教育法》、《民办教育促进法》等法律规定了学校管理的一些基本原则,如自主管理、民主管理等,但是由于种种原因,现行制度中的教职工代表大会所具有的民主管理的功能,高等学校中学术委员会的专业管理功能等都没有得到充分地发挥。最后,教育领域中,教育行政机关、学校、教职工、学生各主体之间争端的解决机制不健全。我国现行《教育法》、《人事争议仲裁条例》、《行政复议法》、《行政诉讼法》虽然建立了申诉、复议、诉讼、人事仲裁等解决争议的渠道,但是以上各项制度之间交叉、重叠、衔接不良、缺乏程序性规定等弊端,不利于解决纠纷、化解矛盾。

要解决上述体制性障碍和法律体系的缺陷,必须在梳理现行教育法律规范的基础上重新建构学校法律制度。我国现行的教育法律体系是按照教育的不同层级和阶段进行立法,而对于微观层面的教育法律关系的规范还比较薄弱,尤其是学校作为教育的具体实施者,现行法律体系中还没有形成

具体、完备的法律,规范学校的法律地位和运行机制。实际上,从1985年以后,为了克服“统得过死”的弊端,我国教育行政机关曾经进行过多次“权力下放”的尝试,期间多有反复。这是由于“一放就乱”的情况时有发生,而这几乎是学校内部自我监督缺乏和社会监督虚无的必然结果。因此,政府权力和学校权力不是一个简单的“统”和“分”的问题,在学校内部没有形成良好的自我运行、自我管理的体制之前,政府的权力下放给学校以后,很容易出现权力截留和滥用的现象。

鉴于上述分析,我国目前急需制定一部组织法性质的《学校法》,详细规定学校的法律地位、学校的职权和职责、学校的内部运行机制、学校与教师、学校与学生的法律关系及各自的权利义务、学校的法律责任和争议的解决途径等。

在这部法律中,有以下内容是必须的:

第一,明确政府和学校的职权和责任分担。我国教育体制行政化的一个具体表现就是政府作为学校投资者和行政管理者的角色混同。因此改革目标之一应当是分解政府在教育中的角色,按照政府的不同角色,确立政府应当行使的职能。政府和学校是两种不同性质的社会组织,具有不同的组织目标和社会任务。调整政府和学校的关系,应当从两者关系的角度分别确定政府和学校各自应当干什么,界定政府权限和学校权限,厘清政府行为和学校行为。应当明确政府是教育体系的构建者,教育公平的维护者,教育投入的保障者,以及学校运行和学校教育质量的监督者。而学校则是教育行为的具体实施者,是教育问题的专家。

第二,扩大社会对教育事业的参与和监督。学校不仅是教育机构,也是社会机构。按照“社会本位”的观点,学校应当成为“雏形的社会”。学校不应该是封闭的系统,社会可以通过多种方式介入教育事业和学校的管理。传统的学校自我封闭,缺乏社会性和现代社会价值,这也是学校教育同不断变化的社会需求之间脱节的原因之一。

第三,确定学校运行规则和内部组织机构。我国现行《教育法》规定:“学校及其他教育机构的举办者按照国家有关规定,确定所举办的学校或者其他教育机构的管理体制。”实践中,学校实行的是“校长负责制”,这直接脱胎于行政机关首长负责制,偏重管理的效率。在政府下放权力之后,相应地需要调整学校内部组织机构,确立学校民主、法治、公开的管理原则,建立学校领导、决策、执行、民主监督机构各司其职的机构体系。我国现实中一些地区和学校已经开始进行学校内部机构的改革实验,如上海市黄埔区很

多学校建立了由政府主管部门的代表、捐资助学人士、教工代表、家长代表组成的“校事监督委员会”，但是由于缺乏法律的规定，这些组织存在定位模糊的问题。

第四，明确学校法律责任和争议的解决方式。我国现行教育法律法规中对于法律责任和争议的解决途径的规定存在不明确、不完善、不便于操作等问题。《学校法》应当设专章规定学校的法律责任，包括违法设立学校、学校违法招生、违法收费、违法颁发学业证书、违反国家财政制度、违法聘用教师等行为的具体承担责任的方式。对于以学校为主体之一的争议，《学校法》应当将其区分为学校与教育主管机关的争议，学校与教师、学校与学生、教师与学生之间的争议，对于不同性质的争议分别设置校内申诉、行政复议、行政诉讼等解决途径。

我国社会特殊的历史传统和复杂的现实情况使得我国的改革注定步履艰难，尤其是教育制度，牵涉面广，难度更大。因而，试图通过制定一部法律，彻底解决我国的教育问题，既不现实，也不可能。但是教育制度的改革，也不能仅仅停留在理念层面上，而更需要通过法律自上而下的推动。在我国教育体制改革的关键时刻，通过制定《学校法》，冲破制度性壁垒，也未尝不是行之有效的手段，同时这也正是法治国家的一个具体反映。

马怀德

# 目 录

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 突破我国教育体制改革的瓶颈(代序) | (1) |
|-------------------|-----|

## 第一编 “学校法律制度”和《中华人民共和国学校法(草案)》

|                                        |      |
|----------------------------------------|------|
| (专家建议稿)研究报告                            | (1)  |
| 第一章 研究背景和研究的主要问题                       | (1)  |
| 第二章 我国学校制度的调研报告                        | (12) |
| 第三章 外国和我国港、澳、台地区学校法律制度的<br>比较研究        | (22) |
| 第四章 《中华人民共和国学校法(草案)》<br>(专家建议稿)的立法设计思路 | (48) |

## 第二编 《中华人民共和国学校法(草案)》(专家建议稿)

|            |      |
|------------|------|
| 第一章 总则     | (62) |
| 第二章 中小学校   | (64) |
| 第三章 高等学校   | (73) |
| 第四章 职业学校   | (84) |
| 第五章 特殊教育学校 | (86) |
| 第六章 法律责任   | (88) |
| 第七章 争议的解决  | (90) |
| 第八章 附则     | (91) |

第三编 《中华人民共和国学校法(草案)》

(专家建议稿暨理由说明书) ..... (92)

第一章 总则 ..... (92)

第二章 中小学校..... (124)

第三章 高等学校..... (182)

第四章 职业学校..... (263)

第五章 特殊教育学校..... (288)

第六章 法律责任..... (327)

第七章 争议的解决..... (343)

后记..... (349)

# 第 一 编

## “学校法律制度”和 《中华人民共和国学校法(草案)》 (专家建议稿)研究报告

### 第一章 研究背景和研究的主要问题

#### 一、研究背景

##### (一) 学校法律制度的发展历程

学校的产生与文字的出现直接相关,“大体上说,当社会传统很复杂,相当部分的社会经验用文字记载下来,并且通过书面符号进行传递时,学校便产生了”<sup>①</sup>,而学校也就成了“教学生学”的机构。随着近代以来教育概念的扩大化——凡是促进个人人格完善和发展的事项,都有一定的“教育价值”,学校成为教育机构,并且是最主要的教育机构,学校制度也成为教育制度的重要内容之一。

现代意义的学校源于西方,随着近代工业革命及现代民族国家的建立而兴起,肇始于西方17世纪捷克教育家夸美纽斯创立的“班级授课制”。近代以前,教育基本属于家庭私事,国家对教育很少干预。而近代以后,教育不再被看作纯粹私人的事情,国家开始介入教育事业,利用国家强制力保障和促进教育的发展,在私立学校之外,还开始设立公立学校。无论是公立学

---

① [美]杜威:《民主主义与教育》,王承绪译,人民出版社1990年版,第370页。

校还是私立学校,基于教育的公共事务性质,都是作为“公共教育机构”存在的。公共教育机构具有的世俗性决定了国家对于教育的介入,同时它传授知识技术的客观性使得国家对于学校事务的介入必须有所限制。学校作为国家公共教育制度的载体,它一经成立,即趋向于制度化,由一系列的规范构成一整套制度,保证它有秩序地选择教育对象,传播知识和文化,使教育过程在规范的体系内展开。法律制度作为规范的重要组成部分,在学校发展过程中发挥了不可替代的作用。

顺应学校制度的发展,东西方国家都颁布了与学校有关的法律。早在1872年,德意志帝国即制定了《普通学校法》,日本也在1890年以后,陆续制定了《小学校令》、《中学校令》、《师范学校令》、《帝国大学令》、《高等学校令》、《实业学校令》、《专科学校令》、《幼儿园令》等。20世纪80年代以来,发达国家基本形成了完备的教育法律体系,学校制度体系构成了其中的重要内容,学校的举办、性质、法律地位、内部机构设置、运行体制、政府与学校的关系、学校与学校成员(包括教师和学生)之间的关系、法律责任、涉及学校的争议的解决等都有相应的法律条款进行规范。

在我国,现代意义的学校出现于清末民初,并于20世纪中叶奠定了基本形态。<sup>①</sup>学校作为公共教育机构,具有重要功能,“于家庭、邻里之外,社会供给儿童发展一个特殊的环境——学校。学校是专为教育而存在的:行为的变化、技能和知识、理解的获得,在学校里有计划地进行”<sup>②</sup>。随着现代学校教育在我国的产生和发展,教育立法也在同步进行。1902年,清政府颁布了《钦定学堂章程》,其中包括《京师大学堂章程》、《考选入学章程》、《高等学堂章程》、《中学堂章程》、《小学堂章程》、《蒙学堂章程》六部,这是中国近代教育史上确立学校系统的第一部教育法规。1912年至1913年期间,中华民国相继颁布了《学校系统令》、若干部学校令和有关规程(包括《小学令》、《中学校令》、《师范教育令》、《专门学校令》、《大学令》、《实业学校令》等)。1929年以后,南京国民政府又陆续制定了《大学组织法》、《专科学校组织法》、《职业学校法》、《师范学校法》、《小学法》、《中学法》等。在各级各类学校的法律之下,南京国民政府教育部相应地制定了规程及其他配套法规:在高等教育领域,在《大学法》和《大学组织法》之下,公布了《大学规程》、《大学研究院组织规程》等;在中小学教育领域,在《小学法》、《中

① 王有升:《论现代学校的体制建构》,载《教育学报》2005年第2期。

② 陈桂生:《“学校”辨》,载《杭州师范学院学报(人文社会科学版)》2001年第1期。

学法》之下,公布了《小学规程》、《中学规程》、《小学课程标准》、《初中各科课程标准》、《高中各科课程标准》。与此同时,革命根据地的人民政府也制定了有关学校的法律法规,包括《小学校制度暂行条例》、《小学管理法大纲》、《陕甘宁边区小学规程》、《陕甘宁边区暂行师范学校规程》、《陕甘宁边区暂行中学规程》等。总体来看,这一时期,整个教育法律体系是以学校为核心,包括各级各类学校法律和学校规程。

新中国建立后,学校法律制度进一步加强,1950年至1952年,政务院相继发布了《高等学校暂行规程》、《专科学校暂行规程》、《小学暂行规程》、《中学暂行规程》、《中等技术学校暂行实施办法》、《私立高等学校管理暂行办法》等。循着历史的脉络,我们发现在旧中国和新中国文化大革命以前,整个教育法律体系是以学校为核心形成的。

## (二) 我国现行学校法律制度

十一届三中全会以后,我国开始恢复和加强教育立法工作,经过近30年的发展形成了现行的教育法律体系。我国目前的教育立法主要是依据《宪法》,以《教育法》为基本法,按照教育的不同类别和层次进行教育立法,包括《义务教育法》、《高等教育法》和《职业教育法》;以教育法律为核心,有关教育的行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、部门规章、地方规章等共同构成了我国现行教育法律体系。

从现行教育法律体系来看,我国已经改变了以前以学校为核心的教育法律体系,有关学校的法律规范散见于各单行法之中。这些有关学校的法律规范可以分为三部分:

1. 单行教育法律中关于学校的部分条款。如《教育法》、《义务教育法》、《职业教育法》、《高等教育法》。其中《教育法》第三章为“学校及其他教育机构”,共7条,分别规定了学校及其他教育机构的举办者、设立条件、登记程序、权利义务、管理体制、法人资格、资产和法律责任。《职业教育法》第24条规定了职业学校的设立条件。《高等教育法》中则以较大篇章规定了高等学校的有关条款,在第三章、第四章、第五章和第六章共计36条,分别规定了高等学校的设立、组织和活动、高等学校的教师和学生等内容。

2. 行政法规、部门规章中关于学校的部分条款。行政法规如《普通高等学校设置暂行条例》;部门规章如《小学管理规程》、《特殊教育学校暂行规程》、《广播电视大学暂行规定》、《研究生院设置暂行规定》等。

3. 地方性法规、地方政府规章中关于学校的部分条款。针对地方教育事务,根据立法权限,我国各地方制定了相应的教育地方性法规和政府规

章,其中也包含了部分学校条款。如北京市和山东省都制定了关于中小学校办学条件标准的地方政府规章。

除此之外,一些规范性文件中也已经有了专门关于学校的规定,如青岛市教育局制定了《学校章程管理办法》。可以说,在建立健全学校法律制度的过程中,各方面都在进行有益的探索。

### (三) 我国目前的教育体制改革与学校制度

20世纪80年代以后,我国教育体制改革逐渐深入,改革朝着两个方向前进:一是改革中央教育集权体制,扩大教育地方分权范围;二是建立现代学校制度。

现代学校制度的基本特征是以学校发展为本,以学生发展为中心,以提高学校组织效能与学校教育质量为核心。在这种改革趋势下,政府将权力逐渐下放给学校,使学校成为具有较高程度办学自主权并承担相应法律责任的机构。政府的职责应当是构建教育服务体系,以法律、规则 and 标准监督和调控学校的运行。改革的主要措施是放权与还权,突出学校在教育中的主体地位、核心地位,赋予、扩大学校的自主权利,包括财政自主权、人事自主权、教学自主权、管理自主权、发展自主权等。政府放权和改革完善学校治理结构需要同时进行,避免政府下放给学校的权力成为学校领导者的特权,最终导致整个教育系统的失控。

我国现行的教育法律制度对于我国教育事业的发展起到了重要的推动作用,但在当前的改革背景下,现行教育法律体系不健全的缺陷开始暴露出来,已经无法适应建立现代学校制度的改革趋势的需要。我国目前的教育法律体系中,没有一部学校组织法性质的单行法明确规定学校的法律性质及法律地位,或者全面规范学校的治理结构、学校的运行、学校的法律责任。现有关于学校的法律法规其内容不全面,层次低,效力也差。随着教育改革的深入,学校发展中出现的问题日益增多,我国相关教育法律的缺位、现行教育法律体系的不健全这一缺陷日益突出,这要求对我国目前的学校制度进行检讨,制定法律以规范学校的运行。

## 二、我国学校制度面临的主要问题

从现有的教育法律体系中所确立的学校制度来看,我国目前的学校制度存在的问题如下:

### (一) 中小学

中小学包括承担义务教育的小学、初级中学和承担非义务教育的高级

中学。关于小学,目前我国仅有一部原国家教委于1996年颁布的《小学管理规程》系统地规定小学事务,作为小学运行的基本依据。此外,还有《中小学图书馆规程》、《中小学校园环境管理的暂行规定》等部门规章。但是目前并没有一部法律来规范中学(包括高级中学)的管理及运行。另外,小学和初级中学都是承担义务教育的机构,二者之间存在的共性在立法中也没有体现。我国中小学教育改革中所推进的一些相应目标也并没有立法加以保障。依据现有规范体系,我国中小学校制度存在以下问题:

### 1. 立法保障不足,素质教育难以实现

我国倡行素质教育已有多多年,但是,处于义务教育阶段的学生学习负担依然较重,应试教育并未得到根本改观。这一问题主要表现在三个方面:第一,各地重点学校、重点班屡禁不止,择校热愈演愈烈,择校费日益高涨;第二,学校不顾学生身心发展的自然规律,任意加班加点增加课业负担,严重损害了学生的身心健康;第三,一些中学为了提高升学率,以分流的名义让学习成绩不理想的学生提前毕业或者劝其退学,严重侵害了学生的受教育权。

素质教育较之应试教育具有不可比拟的优越性,它对于青少年的成长,对于他们将来走上社会之后创新能力的发挥,都有着不可估量的作用。但这样一种人人都说好的教育方式,为什么近几年来没有取得明显的进展呢?原因尽管很多,如现行高考制度的弊病,但最重要的原因还在于,我国法律上没有为确保素质教育的实现建立相应的约束机制。因此,通过立法来制定具体的制度和措施来保障素质教育的落实,是我国中小学从应试教育走向全面落实素质教育的关键。

### 2. 学校尚未建立民主、科学的管理体制

长期以来,我国中小学校内部没有形成科学、民主的管理机构体系,各管理机构的权责并不明确。一方面,教育行政机关对于学校的干预过多过细,教育教学及管理政策都是由上级行政部门统一制定的,学校难以制定针对本校实际的校本政策。学校可支配的流动资金、行政开支少,连必要的设备购置或维修也只有坐等上级拨款,迫使学校不得不依靠非正常渠道筹集经费。另一方面,现行制度中缺乏对校长负责制强有力的约束,使校长负责制异化为校长专权制,造成一些校长徇私舞弊,滥用职权。此外,由于决策不民主、不科学,我国中小学校普遍管理效率低下,教职工的合法权益无法得到切实有效的保障,这严重挫伤了教职工的工作积极性。