



第三版

教育法规导读

高等师范院校教材

GaoDengShiFan
YuanXiaoJiaoCa

主编 张乐天



华东师范大学出版社

教育法规

导

读

(第三版)



主 编 张乐天
副主编 查海波 袁 坤



华东师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

教育法规导读/张乐天主编. 第三版. 上海:华东师范大学出版社,2000.6

ISBN 978-7-5617-1699-1

I. 教... II. 张... III. 教育法令规程-中国-学习参考资料
IV. D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 62251 号

教育法规导读(第三版)

主 编 张乐天
项目编辑 曹利群
文字编辑 沈桂芳
责任校对 王丽平
封面设计 卢晓红
版式设计 蒋 克

出版发行 华东师范大学出版社
社 址 上海市中山北路 3663 号 邮编 200062
电 话 021-62450163 转各部 行政传真 021-62572105
网 址 www.ecnupress.com.cn www.hdsdbook.com.cn
市 场 部 传真 021-62860410 021-62602316
邮购零售 电话 021-62869887 021-54340188

印 刷 者 上海长阳印刷厂印刷
开 本 787×1092 16 开
印 张 15.25
字 数 314 千字
版 次 2007 年 1 月第三版
印 次 2007 年 1 月第一次
印 数 3100
书 号 ISBN 978-7-5617-1699-1/D·073
定 价 23.00 元

出 版 人 朱杰人

(如发现本版图书有印订质量问题,请寄回本社市场部调换或电话 021-62865537 联系)

出版说明

1986年,我社受国家教委有关部门的委托,根据国家教委师范司制订的《二年制师范专科学校八个专业教学计划》的要求,与全国各省、市、自治区教委合作,共同组织编写了全国高等师范专科学校教材20余种;并与华东六省教委密切协作,编写了能反映华东地区师专教学和科研水平的、适应经济建设较为发达地区的师专教学需要的教材40余种,师专第一次拥有了比较符合自己培养规格、规律和教学要求而自成系统的教材。实践证明,师专教材建设对于提高师专教学水平,保证师专教学质量起到了重要作用。

近几年来,在邓小平理论的指引下,我国的教育事业取得了很大发展。国家教委根据《中国教育改革发展纲要》的要求,针对高等师范专科学校的教育特点,颁发了《高等师范专科教育二、三年制教学方案》,进一步明确了高等师范教育面向21世纪的发展目标和战略任务,以及教学内容和教学结构的改革要求。

自出版第一本师专教材以来,我社多年来分阶段地对师专教材的使用情况进行了跟踪分析,又于1995年开展了较为系统的全面调查。调查中,教师普遍反映,现有师专教材尚不同程度存在着与当前师专教学实际相脱节的现象;对各学科中的新发现、新理论、新成果,未能加以必要的反映,已跟不上当前社会、经济、科技等发展的新形势。考虑到师专从二年制向三年制发展的现状和趋势,我社于1996年初与华东六省教委有关部门一起,邀集全国48所师专代表专门研讨了师专教材建设问题,随即开展了部分教材的修订和新编工作。1999年,我社又进行了更大范围的实地调查,发现不少地区已将对中学

教师的培养提高到了本科水平,在专业设置、课程计划、教学要求等方面都有变化。为此,我们对部分教材作了进一步的修订,使其能够适应新世纪的师范教学需要,同时也可用于中学教师的职后培训。

师范院校教材建设并不是一个孤立的系统,它必须服务于师范教育的总体规划。它经历了从“无”到“有”的过程,并将逐步实现从“有”到“优”的目标。我们相信,通过各方面的努力,修订和新编的师范院校教材将充分体现基础与能力相结合,理论与实践相结合,当前与未来相结合的特色,并将日臻完善和成熟。

这次编写和修订工作得到了有关省市教委的大力支持,我们谨在此深表谢忱,并向为师范院校教材建设付出辛勤劳动的各地师范院校领导和所有参加编写、修订和审稿的专家、学者等致以衷心的感谢。

华东师范大学出版社

2000年1月

目 录

第一章 教育的法制建设与教育发展	1
第一节 教育立法概述	1
第二节 我国教育立法的基本历程	7
第三节 加强教育法制建设 促进教育发展	12
第二章 我国教育法规的体系与特征	18
第一节 我国教育法规的体系结构	18
第二节 我国教育法规的基本特征	23
第三节 我国教育法规的适用与遵守	31
第三章 《中华人民共和国教育法》导读	35
第一节 概述	35
第二节 《教育法》的基本内容(上)	40
第三节 《教育法》的基本内容(下)	46
第四节 法律责任	51
第五节 《教育法》的实施	53
第四章 《中华人民共和国教师法》导读	58
第一节 概述	58
第二节 《教师法》的基本内容	61
第三节 法律责任	72
第四节 《教师法》的实施	76
第五章 《中华人民共和国义务教育法》导读	82
第一节 概述	82
第二节 《义务教育法》的基本内容	86

第三节 法律责任	96
第四节 《义务教育法》的实施	99

第六章 《中华人民共和国职业教育法》导读

第一节 概述	103
第二节 《职业教育法》的基本内容	105
第三节 《职业教育法》的实施	112

第七章 《中华人民共和国高等教育法》导读

第一节 概述	118
第二节 《高等教育法》的基本内容	122
第三节 《高等教育法》的实施	131

第八章 《中华人民共和国民办教育促进法》

导读

第一节 概述	137
第二节 《民办教育促进法》的基本内容	143
第三节 《民办教育促进法》的实施	153

附录

一、中华人民共和国教育法	160
二、中华人民共和国教师法	168
三、教师资格条例	173
四、中华人民共和国义务教育法	177
五、中华人民共和国职业教育法	184
六、中华人民共和国高等教育法	188
七、中华人民共和国民办教育促进法	196
八、中华人民共和国民办教育促进法实施 条例	203
九、中华人民共和国未成年人保护法	210
十、中华人民共和国学位条例	215
十一、中华人民共和国学位条例暂行实施 办法	217
十二、中华人民共和国中外合作办学条例	222

十三、残疾人教育条例	230
后记	235

第一章

教育的法制建设与
教育发展

教育事业的改革与发展是与不断加强教育法制建设相联系的。教育法制建设内在地包含教育立法、教育执法、教育守法等方面。进入新世纪以来,随着全面建设小康社会目标的提出和科学发展观的确立,我国教育事业进一步置于优先发展的战略地位。继续发展教育事业,需要以继续加强教育法制建设作保障。为了使我国教育事业的发展更好地沿着法制化的轨道行进,不断强化“依法治教”,我们有必要继续深入学习教育法律法规,深入探讨有关教育法制建设的诸多问题。

第一节 教育立法概述

教育法制建设的首要环节是教育立法。如何认识教育立法?这是一个需要明确的基本问题。明确这一问题对学习教育法规具有重要意义。

一、教育立法的涵义

1. 立法的涵义

要了解教育立法的涵义,首先需要“立法”一词予以解释。

立法是国家立法机关的专门活动,是指“国家机关依照其职权范围通过一定程序制定(包括修改或废止)法律规范的活动。既包括拥有立法权的国家机关的立法活动,也包括被授权的其他国家机关制定从属于法律的规范性法律文件的活动”。^①

立法也是一种动态的有序的活动过程。立法过程一般经历两大阶段,并有若干步骤:(1)立法准备阶段,通常有确定立法项目、采纳立法建议、作出立法决策、起草法案等步骤;(2)法的确立阶段,包括提出法案、审议法案、表决法案、通过法案、公布法案等等。立法工作赋有法律化、程序化的特点,它必须按照有关法律规定进行。

2. 教育立法的涵义

教育立法的涵义可从立法的涵义演绎而来。所谓教育立法,是指国家立法机

关依照法律程序制定有关教育的法律的活动。有关论者对我国教育立法的解释是：“教育立法，就是由国家的立法机关和其他有关机关把全国各族人民关于国民教育的共同意志集中起来，按照社会主义原则和社会发展的需要，把有利于国家和社会的教育秩序，人们在教育活动中的权利、义务关系，用法的形式固定下来，使之具有在全社会一体遵行的效力，从而有效地保障教育事业的发展。”^②

我国教育理论界迄今对教育立法的涵义尚有不同理解。造成不同理解的主要原因在于对法律概念本身的认识差异。关于法律，通常有广义的法律与狭义的法律之分。广义的法律，一般指法律的总体，即由国家制定或认可，并由国家强制力保证实施的一切法律规范的总和，包括国家和地方权力机关以及行政机关制定的法律、法规。狭义的法律则专指拥有立法权的国家机关，即全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律。由于对法律的不同理解，导致对教育立法的广义与狭义之分。

广义的教育立法是泛指国家机关依照法定的权限与程序制定有关教育法规的活动。它包括最高国家权力机关制定颁布宪法中的有关教育的条款和有关教育的法律，国家地方权力机关制定颁布有关地方性教育法规，以及国家行政机关制定和颁布教育命令、章程、条例、决议等规范性文件。由上述机关或部门制定的教育法律、法规及其有关教育的规范性文件（包括地方性教育法规和教育行政法规、行政规章等）可统称为广义的教育法规。狭义的教育立法，仅指行使国家立法权的全国人民代表大会和它的常务委员会，按照法定权限与程序，审议并通过、颁布教育方面的有关法律的活动。这种仅指宪法中有关教育的条款和全国人大或其常委会依据宪法制定的有关教育的规范性文件，即教育法律，可称为狭义的教育法规。

深究教育立法的涵义，或许应将广义的教育立法与狭义的教育立法结合起来进行考虑。狭义的教育立法自然包含在广义的教育立法之中。而作为广义的教育立法，其核心内涵又应是狭义的。即是把国家立法机关制定教育法律的活动作为教育立法的核心与关键，与此同时也不排斥其他权力机关或行政机关制定相关的教育法规、章程、决议或条例。这样，教育立法既主线分明，又不是单线前进，而是主次相配、协调一体，成为一种内涵丰富、层次清晰的专门立法活动。

二、教育立法的社会特征

教育立法根源于社会的需要，它是现代社会、现代国家管理教育的基本依据和手段。教育立法是社会立法的一个重要内容与方面，是社会立法不可或缺的构成部分。社会立法的基本特征自然会在教育立法上得以反映与表现。

1. 教育立法的历史性

教育立法的重要社会特征之一是它的历史性。从社会发展史的角度看，现代

意义的教育立法乃是社会发展到一定阶段的产物,确切地说它是现代社会与现代教育的产物。在社会发展的历史过程中,教育立法如同社会其他类别的立法一样,首先受到社会政治制度以及与政治制度相伴随的社会法律制度的制约。阶级社会中的教育立法必然会打上鲜明的阶级烙印,在本质上它是社会统治阶级为规范其所统治的教育而进行的立法。统治阶级掌握着教育的领导权、决策权,因而也掌握着教育的立法权。而由统治阶级所掌握的教育立法,又必然体现着统治阶级的教育意志,并为维护统治阶级的利益服务。

阶级社会中的教育立法权虽然被统治阶级所掌握,但决定教育立法的不是孤立的抽象的统治阶级的意志,而是作用于统治阶级意志的物质生活条件。统治阶级意志的内容是由统治阶级的物质生活条件决定的。所以教育立法被统治阶级意志所决定,也是被这一阶级所处时代的社会物质生活条件所决定。两者有相互统一的一面。在社会物质生活条件中,具有决定意义的还是生产力与生产关系,或称为经济关系。经济关系决定着社会立法因而也决定着社会中教育的立法。诚如马克思指出:“无论是政治的立法或市民的立法,都只是表明和记载经济关系的要求而已。”^③教育立法受到经济关系的要求制约,也就是受到历史性的制约,受到特定历史时期的生产力与生产关系的制约。历史性在这里重点表征为社会生产力的发展水平。当社会发展到一定的历史阶段,当社会生产力与生产关系发生着现代变革,其对教育需求的不断增长必然寓含着对教育立法要求的增长。从这一认识出发,我们可以揭示出教育立法的历史性特征。

2. 教育立法的国别性

教育立法的另一重要特征是它的国别性。所谓国别性,是指世界各国的教育立法在总体上有其各不相同的立法要求、程序以及不同的立法权限、立法类型等特点。教育立法的国别性,是社会立法具有国别性特点的反映。不同的国家,由于社会制度不同,社会文化传统不同,因而呈现出不同的立法样式与形态。法学界普遍认为,当今世界主要存在两大法系,即英美法系与大陆法系。英美法系又称普通法系或判例法系,“指英国从11世纪起主要以源于日耳曼习惯法的普遍法为基础,逐渐形成的一种独特的法律制度以及仿效英国的其他一些国家和地区的法律制度”。^④大陆法系又称民法法系或成文法系,“指包括欧洲大陆大部分国家从19世纪初以罗马法为基础建立起来的,以1840年《法国民法典》和1986年《德国民法典》为代表的法律制度,以及其他国家或地区仿效这种制度而建立的法律制度”。^⑤分别属于两大不同法系的各国的立法,又有其本国特有的立法特征。

教育立法的国别性特征主要表现有二:一是不同社会制度的国家的教育立法有不同的立法方式与立法权限。如以人民代表大会制为政体的国家和以议会制为政体的国家的教育立法方式、立法权限便有不同。二是各国文化、教育传统不同也

使得教育立法的方式、程序等方面存在差异。

教育立法虽然呈现国别性特征,但这种特征不是绝对的凝固的。各国教育立法都是动态发展的,同时又是相互参照、相互借鉴的。

3. 教育立法的层级性

教育立法的又一特征是它的层级性。所谓层级性,这里着重指教育立法权限的层级区别与划分。教育立法的层级性是与立法层级性相一致的。

根据《立法法》的相关规定,各种形式的教育法律法规是由不同地位的国家机关制定的,这些制定机关的性质和法律地位决定了教育法律法规的不同层次:

一是全国人民代表大会制定的宪法中关于教育的法律规范;

二是全国人民代表大会制定的教育基本法,即《教育法》;

三是全国人民代表大会常务委员会制定的教育单行法,如《教师法》、《职业教育法》等;

四是国务院制定的教育行政法规,如《教师资格条例》、《中外合作办学条例》等;

五是省(自治区、直辖市)人民代表大会及其常务委员会制定的地方性教育法规,如《安徽省实施〈中华人民共和国教师法〉办法》等;

六是教育部以及国务院各部委制定的部门教育规章和省(自治区、直辖市)人民政府制定的教育规章,如教育部《学生伤害事故处理办法》等。

以上层次的法律法规发生冲突时适用《立法法》第五章的规定,即宪法具有最高的法律效力,一切法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章都不得同宪法相抵触。法律的效力高于行政法规、地方性法规、规章。行政法规的效力高于地方性法规、规章。地方性法规的效力高于本级和下级地方政府规章。省、自治区的人民政府制定的规章的效力高于本行政区域内的较大的市的人民政府制定的规章。部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间具有同等效力,在各自的权限范围内施行。

从教育立法的内容上看,我国教育立法又可分为四个层次,即:制定宪法→制定教育的根本大法(基本法)→制定专项教育法→制定补充性或地方性的教育法规。

三、教育法规在法律体系中的地位

教育立法的重要性已如上述。这里我们转而探讨教育法规在法律体系中的地位。

教育立法指向建立完整的法规体系。这种体系在整个社会法律体系中应该占有何种地位,目前,国内法律界或教育界对此主要有两种不同主张。

一是把教育法规归属于行政法之中。这曾经是人们普遍接受的看法。我国高校通用的《法律基础教程》或相关的教科书,几乎一致地把教育法规划入行政法律制度之内,作为行政管理法规的一个内容与方面。教育法因之与集会、游行、示威法、治安管理处罚条例等相并列,共同组合成行政法体系。教育法包含于行政法中的主要理论依据来源于“国家教育权”论。这种理论认为,教育是国家和地方公共团体事业,是国家行政的一部分,因此,教育法规也是有关教育行政的规定,因而是行政法的组成部分。

二是认为教育法规应成为一个独立的法律部门,教育法规应在社会法律体系中具有相对独立的地位,也即认为教育法规应构成一个独立的科学法律体系。将教育法规独立成为体系的主要理论依据在于认为教育与教育行政不能完全等同,教育制度特有的法理构成教育法规特有的体系和领域。教育法规有特有的教育关系作为调整对象,有特有的法律关系主体和法律基本原则,并有相应的处理方式,因而它成为现代国家法律体系中不可缺少的一个独立的法律部门。

教育法规是否能自身建构起相对独立的法律体系?教育法规在法律体系中是否具有独立的地位?回答应该是予以肯定的。其基本理由是:

第一,在社会生活中,教育已构成日益重要的独立的社会职能部门。社会各种行业均与教育行业发生着深刻的联系。教育行业人数之众、活动范围之广、活动任务之重、活动内容之复杂则是其他行业难与为匹的。教育活动过程中复杂的社会关系要求有一种系统的且是独立的教育法规予以调整。如果教育法规不能独立自成体系,那么教育关系的调整就难免陷于困难的境地。相对于其他部门而言,教育活动中产生的各种关系还具有鲜明的特殊性与相对独立性的特征。在社会活动中,教育有自身运行的客观规律,教育活动有特定的主客体关系,这一特定的主客体关系不仅是针对整个教育活动而言,即使在任一具体的教育过程中,这种特定的主客体关系也是显而易见的。调整教育关系的任务是调整其他社会关系的法律部门所不承担的,只能由教育法规这一独立的法律部门来承担。因此,教育法规在法律体系中应该具有独立的地位。

第二,从法律体系中法律部门划分的标准和科学依据看,教育法规是可以独立作为法律部门的。法学原理告诉我们,划分法律部门的主要标准,是该法律所直接调整的对象的社会关系的性质,同时也辅之以调整方法。如调整公民人身与财产关系的法律规定构成民法,调整婚姻家庭关系的法律规定构成婚姻法,调整各种经济关系的法律规定构成经济法,而调整社会各部门、各团体与教育的关系及调整教育内部各种关系的法律规定自然应构成教育法。

教育法体系的自身建构已经不只是一种理论要求,现代教育立法的实践已经逐步朝着这一目标而努力。国际教育立法经历的正是一种从零星立法到专门立法

再到立法集合化体系化的道路。党的十一届三中全会以来,我国的教育立法正在步入综合化体系化阶段。

教育立法的综合化体系化建构必将深入推进,这是我国社会主义法制建设和教育事业不断发展的双重要求。

四、教育立法对教育发展的作用

教育立法着眼于教育发展,它对于促进教育发展起着相当重要的作用。

1. 教育立法起着保障教育事业在社会发展中的重要地位的作用

对教育着手立法,并逐步建立系统的教育法规,这本身表明了对教育事业的重视。教育立法的首要作用就在于它确保教育事业在社会发展中应具有重要战略地位。制定各种各样的教育法规,其根本目的也在于保证各种教育的应有地位。从宏观层次上看,教育立法表明教育事业有了法的保障,从而获得强有力的法律支持。

2. 教育立法赋予教育方针、教育目的以法律效力

教育立法以法的形式确立教育方针、教育目的,使之赋有法律效力,这使教育事业的发展在方向、目标上有法可依。教育方针、目的对教育事业起控制、调节、支配等作用,它一旦以法的形式确定下来,就具有不可侵犯性。这就有利于避免教育方针、目的听凭主观意志而随意变更。在实践过程中,由于教育方针、目的被赋予了法律效力,那么,违背教育方针、目的的行为就可以从守法、执法的要求去规范。

3. 教育立法起着规范教育发展环境的作用

这里的教育发展环境侧重于教育的外部环境,也就是教育发展所不可缺少的外部条件。教育立法使得教育发展所需要的必不可少的外部环境与条件在法律上予以确定与规范,这样,教育发展的各种外部条件就能得到法律的保障。例如教育体制、教育投资、学校办学的外部条件、社会团体、群体及家庭的教育义务与责任等等,这些方面通过制定教育法予以规范,就能通过法律手段调整涉及教育的各种外部关系,从而优化教育发展的外部环境,保证全社会对教育的重视与支持。

4. 教育立法起着规范教育内部管理的作用

教育立法使得教育内部管理有方向,有标准,有法可依,有章可循。例如教育内部管理体制,各级管理机构的职责、权限、人事、任免等,教学计划、教育人员的资格、条件及教育者与被教育者的关系等,这些涉及教育内部管理的方方面面,如果有法可依,就会使这种管理按照法的要求予以规范。同时也可以法律为武器,抵制那些干扰学校正常教学秩序、侵犯教育权益、影响正常教学活动的事件或现象的发生。

第二节 我国教育立法的基本历程

新中国成立以来,我国社会主义建设事业经历了不同的发展阶段。在不同的发展阶段中,教育立法工作也处于不同的状况。

一、“前十七年”我国的教育立法(1949—1966年)

1949年中华人民共和国的成立结束了我国半封建半殖民地的历史,国家教育事业也因此步入新的发展轨道。1949—1966年17年间,我国社会经历了从新民主主义向社会主义过渡时期(或称基本完成社会主义改造时期)(1949—1956年)和建设社会主义时期(1957—1966年),国家的教育事业也同样经历了“过渡”、“改造”与新的建设。这段时期的教育立法工作有了起步。

1. “过渡”时期的教育立法(1949—1956年)

1949年9月,中国人民政治协商会议在北京举行,会议通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》,这是一部起着临时宪法作用的纲领。《共同纲领》第五章为“文化教育政策”。文化教育政策明确了国家教育的性质、内容与任务。《共同纲领》第四十一条规定:“中华人民共和国的文化教育为新民主主义的,即民族的、科学的、大众的文化教育。人民政府的文化教育工作,应以提高人民文化水平,培养国家建设人才,肃清封建的、买办的、法西斯主义的思想,发展为人民服务的思想为主要任务。”第四十七条规定:“有计划有步骤地实行普及教育,加强中等教育和高等教育,注重技术教育,加强劳动者的业余教育和在职干部教育,给青年知识分子和旧知识分子以革命的政治教育,以应革命工作和国家建设工作的广泛需要。”《共同纲领》中关于文化教育政策的种种条款,是指导建国初期我国教育发展的重要法规。

遵循《共同纲领》的精神,建国初期新中国的教育迅速开始了对旧学校的改造和新教育制度的重建。改造旧学校与重建新教育是与政府颁行的一系列具体的教育法规相联系的。1950年12月,中央人民政府政务院作出了《关于处理接收美国津贴的文化教育救济机关及宗教团体的方针的决定》;1951年8月,中央人民政府政务院作出了《关于改革学制的决定》;1953年政务院发布了《关于整顿和改进小学教育的指示》;同年,中央人民政府政务院通过了高等教育部《关于1953年全国高等学校院系调整的计划》。50年代初期,国家还颁布了《高等学校暂行规程》、《专科学校暂行规程》、《关于接办私立中、小学的指示》等法规。这一系列法规的出台,尤其是政务院关于改革学制的决定的颁布和实施,对建国初期教育事业的变革

与发展起到了十分重要的作用,产生了强烈且深远的影响。

随着新学制的确立,1956年3月,中共中央、国务院作出了《关于扫除文盲的决定》,这可视为建国初期国家教育法规建设的一件大事。这一决定的意义非同寻常。这是中国几千年来第一次向文盲“宣战”。它充分显现了社会主义国家教育的“全民性”特征。正如当时的《决定》所指出的:“在全国范围内积极地有计划有步骤地扫除文盲,使广大劳动人民摆脱文盲状态,具有现代的文化,这是我国文化上的一个大革命,也是国家进行社会主义建设中的一项目极为重大的政治任务。”《决定》颁布之后,新中国的扫盲工作不仅拉开了序幕,并且迅速轰轰烈烈地推进。

2. 建设社会主义时期的教育立法(1957—1966年)

1957年至1966年,我国的教育战线如同经济战线一样,先是经历了“大跃进”,然后经历了“整顿”与“调整”。1958年中共中央、国务院作出了《关于教育工作的指示》,《指示》规定:“党的教育工作方针,是教育为无产阶级政治服务,教育与生产劳动相结合,为了实现这个方针,教育工作必须由党来领导。”党的这一教育方针,对社会主义的教育事业曾经起着非常强烈的规范与指导作用。它具有极强的权威性,成为一种必须绝对遵从的“法规”。

“大跃进”时期,中国教育事业也呈现出“大跃进”式的发展。多快好省地发展社会主义教育事业,既成为一时的决策,也成为举国上下的行动。当时,中共中央、国务院明确提出:“全国应在3年至5年的时间内,基本上完成扫除文盲,普及小学教育,农业合作社应社社有中学和使学龄前儿童大多数都能入托儿所和幼儿园的任务。应当大力发展中等教育和高等教育,争取在15年左右的时间内,基本上做到使全国青年和成年,凡是有条件的和自愿的,都可以受到高等教育。我们将以15年左右的时间来普及高等教育,然后再用15年左右的时间来从事提高的工作。”^⑥中共中央、国务院的这一要求在全国产生了热烈的回响。在短短的几年内,中国教育事业的发展,真可谓突飞猛进,蒸蒸日上。仅以高等教育为例,1957年全国高校有229所,在校生44.1万人;1958年迅速增至791所,在校生66万人;1960年再增至1289所,在校生94.7万人。教育事业的大发展与工农业生产大跃进一起,掀起了中国社会主义建设的新高潮。

20世纪60年代初期,我国因“大跃进”而导致“欲速则不达”的经济发展后果已严重显现,国民经济的调整势在必行。与此相适应的是,教育事业的调整也必须进行。教育的调整主要表现为:调整教育事业的发展规模与速度,尤其是高等教育与中等教育要缩短战线、压缩规模、合理布局与提高质量,与此同时调整高校与中等专业学校的专业设置。为了使教育事业重新步入平稳发展的轨道,国家制定了三部重要的教育法规,即《中华人民共和国教育部直属高等学校暂行工作条例(草案)》(简称“高教六十条”)、《全日制中学暂行工作条例(草案)》(简称“中学五十

条”)和《全日制小学暂行工作条例(草案)》(简称“小学四十条”)。这三大《条例》乃是建国以来对高等学校、中学和小学工作作出的系统而科学的规范,它对稳定各级各类学校的教学秩序,规范各级各类学校的办学行为以及提高各级各类学校的教育质量均产生了良好的影响与作用。

二、“文化大革命”时期教育立法受到破坏(1966—1976年)

1966—1976年10年间,中国经历了史无前例的“无产阶级文化大革命”。这段时期,国家的经济、政治、文化建设均受到摧残与破坏,教育事业罹难尤甚。

“文化大革命”中的教育工作实际上处于一种“无法”状态。教育立法迫于停顿。非但如此,在教育领域中“以言代法”的现象十分普遍与突出。在极“左”错误思潮的主宰与影响下,教育领域经历了空前的“大批判”。“前十七年”的教育被斥之为修正主义教育,“前十七年”建立的教育法规也被斥之为修正主义的教育法规,它不仅被弃之不用,而且还成为大批判的重点内容与对象。正是因为社会法制建设遭受严重破坏,教育工作呈现混乱不堪的局面,整个社会人才培养出现严重的“断层”现象。

三、改革开放新时期的教育立法(1977—2000年)

1976年10月中国结束了“文化大革命”。1978年中国共产党十一届三中全会召开,会议确立了“改革开放”的方针,这标志着中国进入了新的历史时期。

新时期教育的改革发展与教育立法的恢复和加强息息相关。1977年至20世纪80年代初期,国家处于“拨乱反正”阶段。教育战线则开了“拨乱反正”的先河。这表现为1977年国家恢复了高考制度,并由此使国家教育事业重新步入正常发展的轨道。为了保障教育秩序恢复正常和教育事业正常发展,国家同时恢复了相关教育法规的沿用与执行。期间,20世纪60年代颁行的《中华人民共和国教育部直属高等学校暂行工作条例(草案)》、《全日制中等学校暂行工作条例(草案)》和《全日制小学暂行工作条例(草案)》均重新获得生命力,被重新恢复实施。这些《条例》的恢复执行,不仅对教育战线的“拨乱反正”起到了良好的保障作用,同时也表明国家在依据教育法规治理教育。

20世纪80年代以来,随着社会各项事业的向前发展,社会法制建设受到重视与关注,加强法制建设成为全国人民的共同意志与心愿。在此背景下,加强教育的法制建设也同样提到教育工作的议事日程,教育立法工作开始了新的起步,并不断向前推进。1980年2月12日,第五届全国人大常委会第十三次会议通过了《中华人民共和国学位条例》,这是改革开放以来,我国由最高权力机构制定的第一部专项教育法规。这一《条例》的颁布与实施,对于结束因“文化大革命”而造成的