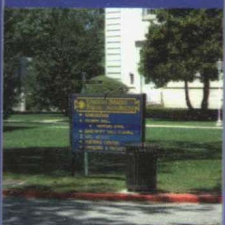
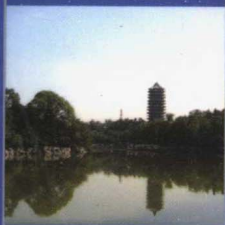
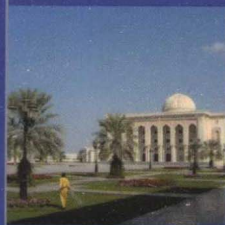


法治政府丛书

教育行政法

高家伟 主编

Administrative Law of Education



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

教育行政法

Administrative Law of Education

高家伟 主编

副主编：王敬波 姚金菊

撰稿人：（以撰写章节为序）

高家伟 靳 超 赵 宏 裴建饶

邱 瑜 胡清福 姚金菊 王敬波

陈 艳 王 巍



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

教育行政法/高家伟主编. —北京:北京大学出版社,2007.1
(法治政府丛书)

ISBN 978-7-301-11514-5

I. 教… II. 高… 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(2006)第 162025 号

书 名: 教育行政法

著作责任者: 高家伟 主编

责任编辑: 白丽丽

标准书号: ISBN 978-7-301-11514-5/D·1668

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

印 刷 者: 三河市新世纪印务有限公司

经 销 者: 新华书店

650 毫米×980 毫米 16 开本 28 印张 473 千字

2007 年 1 月第 1 版 2007 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 40.00 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

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

目 录

上 编 总 论

第一章 受教育权	(3)
第一节 受教育权的概念	(3)
一、定义	(3)
二、主体	(8)
三、目的	(11)
四、性质	(14)
五、内容	(17)
第二节 受教育权的国家保护	(22)
一、概念和种类	(22)
二、外部界限	(24)
三、内部界限	(28)
第二章 教育行政法	(31)
第一节 教育行政法的概念	(31)
一、教育	(31)
二、教育法	(32)
三、教育行政法	(37)
第二节 教育行政法的原则	(39)
一、战略原则	(39)
二、人本原则	(45)
三、平等原则	(50)
四、法治原则	(60)

第三节 外国教育行政法	(64)
一、英国	(64)
二、美国	(66)
三、法国	(70)
四、德国	(73)
五、日本	(75)
第三章 教育行政组织	(78)
第一节 我国教育行政组织	(78)
一、概述	(78)
二、教育行政机关	(83)
三、教育行政职能	(85)
第二节 国外教育行政组织	(89)
一、英国	(89)
二、美国	(92)
三、德国	(94)
四、法国	(98)
五、日本	(100)
第四章 教育财政体制	(103)
第一节 教育财政体制概述	(103)
一、概念	(103)
二、种类	(106)
三、意义	(110)
第二节 我国教育财政体制	(110)
一、收入体制	(110)
二、支出体制	(114)
三、管理体制	(117)
四、问题与改革	(118)
第三节 国外教育财政体制	(122)
一、英国	(122)
二、美国	(125)
三、德国	(128)
四、法国	(131)

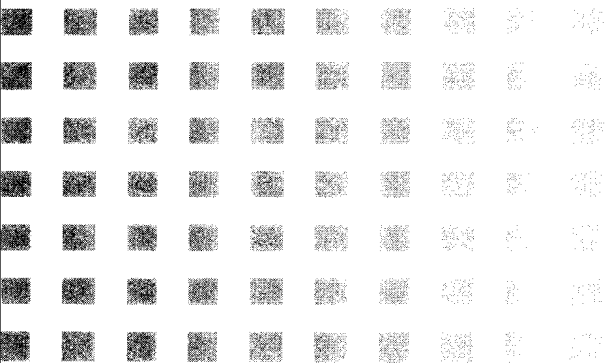
五、日本	(135)
第五章 教育行政基本制度	(139)
第一节 教育考试制度	(139)
一、概念	(139)
二、考试权	(141)
三、机构	(142)
四、实施	(144)
五、责任	(145)
第二节 教育收费制度	(148)
一、概念和原则	(148)
二、义务教育收费	(149)
三、高等教育收费	(153)
第三节 助学金制度	(156)
一、奖学金	(156)
二、困难补助	(157)
三、助学贷款	(158)
四、勤工助学	(160)
五、减免学费	(160)
第四节 学历学位制度	(161)
一、学历制度	(161)
二、学位制度	(163)
第六章 教育行政的监督 and 救济	(171)
第一节 教育行政监督	(171)
一、概念	(171)
二、体制	(176)
三、措施	(178)
第二节 教育行政救济	(193)
一、教育行政争议	(195)
二、教育行政复议	(200)
三、教育行政诉讼	(207)
四、教育行政赔偿	(214)

下编 分 论

第七章 义务教育法	(221)
第一节 义务教育.....	(221)
一、义务教育.....	(221)
二、义务教育制度.....	(227)
三、高级中等教育.....	(230)
第二节 义务教育学校.....	(230)
一、概念和种类.....	(230)
二、法律性质.....	(232)
三、权利和义务.....	(235)
四、设立、撤销和变更.....	(238)
第三节 义务教育学校的内部管理.....	(240)
一、概述.....	(240)
二、机构.....	(242)
三、教师.....	(244)
四、学生.....	(247)
五、教学.....	(250)
第四节 义务教育学校的外部管理.....	(250)
一、经费保障.....	(250)
二、师资管理.....	(257)
三、教学管理.....	(258)
第八章 高等教育法	(261)
第一节 高等教育与高等学校.....	(261)
一、高等教育.....	(261)
二、学术自由.....	(263)
三、高校自治.....	(267)
第二节 高等学校的外部管理.....	(273)
一、立法监督.....	(273)
二、行政监督.....	(274)
三、司法监督.....	(276)

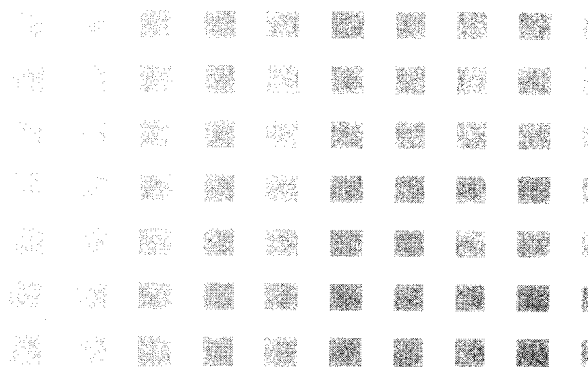
第三节 高等学校的内部管理	(278)
一、双重权力	(278)
二、教师管理	(281)
三、学生管理	(282)
第九章 民办教育法	(292)
第一节 民办教育	(292)
一、历史发展	(292)
二、管理与监督	(294)
三、扶持与奖励	(301)
第二节 民办学校	(304)
一、概念与种类	(304)
二、地位	(308)
三、设置	(310)
四、机构	(320)
五、教师	(323)
六、学生	(325)
第十章 职业教育法	(327)
第一节 职业教育概述	(327)
一、概念	(327)
二、特点	(333)
三、类型化	(335)
四、地位与现状	(338)
第二节 职业教育基本制度	(343)
一、考试制度	(343)
二、收费制度	(350)
三、学籍制度	(355)
四、证书制度	(360)
第三节 职业教育体制	(365)
一、管理体制	(365)
二、办学体制	(374)
三、经费体制	(382)

第十一章 继续教育法	(389)
第一节 继续教育法概述	(389)
一、概念	(390)
二、原则	(395)
三、渊源	(396)
第二节 继续教育行政体制	(398)
一、历史沿革.....	(398)
二、国家管理.....	(399)
第十二章 特殊教育法	(405)
第一节 民族教育	(405)
一、概念	(405)
二、种类	(409)
三、管理	(419)
第二节 残疾人教育	(422)
一、概述	(422)
二、种类	(426)
三、保障	(432)



上 编

|| 总 论 ||



第一章 受教育权

概念是事物本质属性的集中表达。学科体系的建立有赖于若干相对独立而又相互关联的基本概念作为支撑点,这是因为,很少有由单一理论组成的学科体系,大多数学科体系都是由一系列相对独立而又密切关联的基本理论组成的,而概念则是某个基本理论形成的标志。只有确立核心的概念,才能把分散的理论及其对应概念联结起来,形成一个完整的理论体系。问题是,作为核心概念,必须能够集中反映某个学科体系的价值取向及其内在矛盾,为其他理论的展开提供线索和起点。我们认为,“受教育权”最能够反映教育法的价值取向、目的定位及其内在的冲突和权衡,国家、社会、家庭等主体的教育权都是围绕公民的受教育权展开的,都是为公民的受教育权服务的,因此,我们将受教育权确立为教育法的核心概念,作为建立教育行政法学科理论体系的立足点。

第一节 受教育权的概念

一、定义

关于受教育权的定义,学界有代表性的观点是“学习权说”、“积极请求权说”、“消极请求权说”、“综合说”等。“学习权说”认为受教育权是“公民享有在各类学校、各种教育机构或者通过其他途径学得文化科学知识,提高自己的科学文化业务水平的权利”^①。“积极请求权说”认为受教育权是“人

^① 李步云主编:《宪法比较研究》,法律出版社1998年版,第541页。

民在教育方面,得请求国家给予适当教育环境与机会,以享受获得知识、发展人格之权利”^①,是公民“要求国家积极作出行为的权利,国家有作为义务,国家不作为,即构成违宪”^②。“消极请求权说”是部分国外立法采取的立场,认为受教育权是公民作为受教育者,在选择教育机构、教师、教育内容等方面不受国家干涉的权利,又称为“教育自由说”^③。

由于上述观点都有一定的道理,都揭示了受教育权的部分要素,有学者试图吸收上述观点的长处,形成了所谓的“综合说”。按照有关学者下定义的落脚点,可以将综合说分为“基本权利说”、“资格权能说”、“分层面说”、“多层面说”等。

“基本权利说”认为,受教育权是指“公民依法享有的要求国家积极提供均等的受教育条件和机会,通过学习来发展其个性、才智和身心能力,以获得平等的生存和发展机会的基本权利”,这个概念揭示了受教育权的权利主体是公民,义务主体是国家,核心是学习权,目的是通过学习来发展其个性、才智和身心能力,以获得平等的生存和发展机会,依据是宪法和法律。^④

“资格权能说”综合吸收法理学上有关权利理论的各种观点,认为受教育权是“公民作为权利主体,依照法律、法规的规定,具有的接受教育的能力和资格”。该定义包括如下要素:(1) 利益。公民通过接受教育以(应该)获得某种利益的为目的。(2) 请求。公民可以依法要求义务人为其接受教育提供一定条件,为或不为一定行为,并有在受教育权利受到侵害时申请救济的要求权。(3) 资格。人人享有平等的受教育权利,人人都有可能成为受教育权的主体。(4) 权能。这是对受教育权的权利主体提出的要求,即要求受教育权利主体具备享有和实现其受教育的权利的实际能力或可能性。(5) 自由。是指受教育权的权利主体可以按照个人意志去行使或放弃受教育的权利,而不受外界因素的干扰。这一点因法律对不同受教育权利主体规定的不同而有所不同。^⑤

“分层面说”从受教育权保护方式和途径的角度,认为受教育权有宪法

① 转引自徐继敏:《受教育权辨析》,载郑贤君主编:《公民受教育权的法律保护》,人民法院出版社2004年版,第59页(台湾学者聊云卿的观点)。

② 徐继敏:《受教育权辨析》,载郑贤君主编:《公民受教育权的法律保护》,人民法院出版社2004年版,第60页。

③ 温辉:《受教育权入宪研究》,北京大学出版社2003年版,第27页。

④ 龚向和:《受教育权论》,中国人民公安大学出版社2004年版,第26—35页。

⑤ 尹力:《受教育权利》,载劳凯声主编:《变革社会中的教育权与受教育权:教育法学基本问题研究》,教育科学出版社2003年版,第180—182页。

意义、行政法意义、民法意义之分:宪法意义上受教育权的着眼点是公民与国家之间的关系,实质是基本权利义务关系,应当通过宪法诉讼的途径予以保护;行政法意义上受教育权的着眼点是公民与国家行政机关和教育机构之间的关系,通过行政复议和行政诉讼的途径予以保护;民法意义上受教育权表现为不受其他平等权利主体侵害的自由,以及某种特殊的民事权利,可能是财产权、人身权,也可能是其他民事权利。^①

“多层面说”认为受教育权首先是公民的一项基本权利;其次每个公民都有平等接受教育的权利;再次,在义务教育阶段,受教育权利是权利义务的复合体,在非义务教育阶段,受教育权是可以选择的自由权利;最后,义务主体提供积极的条件和机会来实现权利主体的权利,尤其是在义务教育阶段。^②

我们认为,受教育权具有多方面的属性,其内涵是丰富的,这正是综合说的可取之处。问题是:这种力求完美的定义方法往往失之于“眉毛胡子一把抓”,漫无边际。法律上的定义无需也不可能全面描述受教育权的所有属性,而只需(能)抓住教育权的本质属性,以点带面。在受教育权的诸多属性中,“请求权”是其本质和关键所在,它不仅内含了受教育权的权利主体与义务主体之间的对应关系,而且内含了受教育权的可救济性。受教育权不是对世的一般请求权,而是对人的具体请求权,即公民针对特定国家机关或者教育机构享有的作为或者不作为的学习条件请求权。另一方面,只有那些可以通过法定途径得到救济的权利,才具有法律权利性质和功能;那些仅具有政策宣示意义的“权利”,实质上只是普遍抽象的利益,没有个案保护的功能,只具有政策导向意义,而没有规范意义。我们认为,受教育权不是政策宣示性的权利,而是可以通过法定途径、尤其是诉讼途径予以救济的法定权利。因此,我们综合消极请求权说和积极请求权说的科学内核,持“请求权说”,认为受教育权是公民为了谋求生存和发展而学习知识,依法要求国家或者学校为此提供必要条件的作为或者不作为请求权。这里需要说明受教育权与如下相关概念之间的关系:

1. 受教育权与教育权。学界一致主张区分这两个概念,但具体说法可以分为“包容说”和“并列说”两种。包容说又称为广义说,具体说法多种多

^① 徐继敏:《受教育权辨析》,载郑贤君主编:《公民受教育权的法律保护》,人民法院出版社2004年版,第60页。

^② 陈鹏、祁占勇:《教育法学的理论与实践》,中国社会科学出版社2006年版,第136页。