

教育政策法规论文选

浙江教育学院教育管理系编

一九九一年二月

编 者 的 话

根据国家教委关于加强中小学校长岗位培训的指示精神,为满足教育政策法规课程的教学之急需,我们编印了这本《教育政策法规论文选》。选入本书的这些论文,都是近年来全国主要报刊和高等院校学报上所发表的有关教育政策法规的理论研讨文章,具有较高的学术性和理论性,对学习和研究我国的教育政策和法规具有一定的参考价值。为了扩大视野,本书还节录了部分国家主要的教育政策法规,以供比较研究。

本书除了作为中小学校长岗位培训教学用书外,还可供各级教育管理干部和师范院校教育(管理)专业师生学习参考。

由于水平所限,加上时间仓促,错误和疏漏在所难免,敬请同志们提出宝贵意见。

编 者

一九九一年二月

目 录

试谈制定教育法令的问题	(1)
试谈教育立法问题	(7)
试论教育立法	(14)
教育立法刍议	(22)
略论教育立法的几个问题	(35)
关于教育立法的几个认识问题	(48)
教育政策研究中的几个理论问题	(62)
教育立法与教育法学的比翼发展	(69)
从读书、教书的降温论教育政策的调整	(76)
关于制定教育(基本)法若干问题的思考	(84)
关于制定《教育基本法》的几点建议	(97)
对《宪法》中教育条款的理解	(101)
我国教育法体系刍议	(113)
关于我国教育法体系的问题	(124)
义务教育立法刍议	(133)
我国义务教育法若干问题探讨	(142)
关于制定《教师法》的几点建议	(152)
试论教师的侵权问题	(156)
关于建立督导制度的探讨	(165)
建立教育督导制度是教育体制改革的一项重要 内容	(171)

试论义务教育的基础性与实践性	(180)
九年制义务教育整体改革试验的理论模型	(186)
国外的普及义务教育	(198)
普及义务教育的国际性经验	(210)
关于做好中小学校长培训工作	(221)
小学校长应了解哪些政策法规	(228)
试述六国中学校长任职、职权和进修	(235)
国外中学校长培训课程	(244)
国外中学校长培训方法	(250)
美、日、德、法等中学校长任用制度改革及其 对我国的影晌和启迪	(256)

附录： 外国教育法令节录

苏联和各加盟共和国国民教育立法纲要(节录)	(267)
苏联普通中学章程(节录)	(270)
匈牙利教育法(节录)	(273)
罗马尼亚共和国教育法(节录)	(274)
朝鲜民主主义共和国十年制高中义务教育和一年制 学前义务教育法令(节录)	(279)
蒙古人民共和国教育法(节录)	(282)
日本学校教育法(节录)	(285)
日本学校教育法实施规则(节录)	(286)
南朝鲜教育法(节录)	(288)

试谈制定教育法令的问题

李定仁

党的十一届五中全会提出，要确定适合国民经济需要的教育计划和教育体制，这是需要全党予以解决的一个重大问题。研究教育计划，调整教育体制，包括在总结经验的基础上，研究和制定各种教育法律、法令。从而运用法制来治理教育，维护和发展安定团结的政治局面，推动教育事业的发展。具体来说，当前教育领域制定教育法律或法令的必要性表现在：

首先，从法制建设的需要来看，加强社会主义法制，需要逐步制定和完善各项社会主义法律。例如在教育方面，我国宪法明确规定：“国家大力发展教育事业，提高全国人民的文化科学水平”。“公民有受教育的权利。国家逐步增加各种类型的学校和其他文化教育设施，普及教育，以保证公民享受这种权利”。怎样贯彻宪法的这种精神？这就需要制定相应的、具体的法律或法令。如果只有宪法，而缺少调整社会的政治、经济、文化教育各个领域的其他许多重要法律，那么，我们的法制就是不健全的。建国以来，在党的领导下，国家先后制定了一系列重要法律，有力地保证了社会主义革命和建设事业的顺利发展。但是，这些法律多半属于政治、经济方面的，而在教育方面很少颁布正式的法律或法令。在法制建设问题上，这不能不说是一个严重的缺陷。教育事业既然是整个社会主义事业的一个重要方面，那么，制定和修改各种法律、法令、条例，理所当然的应该包括教育

方面的法律、法令。只有这样，才能改变我国教育领域中法制薄弱的现象。

其次，从发展教育事业的需要来看，制定教育方面的法律、法令，也是非常必要的。当前，教育行政领导部门和各级学校领导干部中，仍有相当一部分人业务不熟、甘居外行，因而违背教育规律的瞎指挥现象依然不少。针对这种情况，就需要总结教育战线正反两方面的经验，把那些教育工作的客观规律，用法律形式固定下来，使它带有强制性和权威性，要求人人都必须遵守、执行。这样，按教育规律办教育就受到法律的保障，不按教育规律办教育则会受到法律的制裁，从而使教育事业有条不紊地得到发展。

再次，从建国三十年来的教育实践看，有无明确的、成文的教育条例，对教育工作的指导作用大不一样。解放初期，中央人民政府政务院颁布了关于改革学制的决定。可是，当时由于种种原因，这一决定未能正式实行。以后，教育战线上许多重大决定、政策、指示等，均以政府或党的文件形式下达，有的作为内部规定，广大群众难以知道；有的虽公开宣布，但一直没有用法律形式作出具体规定。一九六一年，制定和颁布了大学六十条、中学五十条、小学四十条。这些条例总结了建国以来，特别是一九八五年以后正反两方面的经验，纠正了左的错误，肯定了积极的东西。这些条例虽然不是用法律形式出现的，但它毕竟使教育战线上的广大干部、教师方向明确、有章可循，使教育工作走上健康发展的道路，教育质量大大提高。可是，在十年浩劫中，由于林彪、“四人帮”的严重摧残，我国教育事业出现了从未有过的大倒退。他们破坏了学校许多行之有效的制度和办法，使我国的教育事业陷入了绝境。“四人帮”对我国教育事业的

这种破坏，固然主要是由于从政治上篡党夺权造成的。但是，这和我国教育领域中，缺少教育法令，无法可遵，无章可循也不是没有关系的。所以，从建国三十年来的教育实践看，制定教育法律或法令，对于保证教育工作的正常进行，有着十分重要的意义。

有人说我们有党的教育方针、政策，为什么还要制定教育法律、法令呢？我们说，教育方针、政策不能代替教育法律、法令。教育方针、政策，是制定教育法律、法令的重要依据，但它们又不是一回事，因为教育法律具有强制性和权威性，是由国家强制力保证实施的，而教育方针、政策则没有这个属性；教育法律具有相对的稳定性，是在总结贯彻党的教育方针、政策的经验的基础上，把那些比较成熟、比较稳定的方针、政策，定型化为教育法律；教育法律具有规范性，即比较明确、比较具体的告诉人们能做什么、不能做什么，而教育方针、政策则比较原则、灵活、笼统。所以说，教育方针、政策不能代替教育法律。

粉碎“四人帮”以来，中央责令各地恢复试行大、中、小学暂行工作条例，统一制定中、小学生守则，人大常委会通过了学位条例等。所有这些，是在教育领域进行法制建设的良好开端。但是，教育实践中的许多经验，还需要我们去总结；许多新情况、新问题，还需要我们去解决；许多教育法令、法律，还需要我们去制定，根据当前我国教育事业发展的情况，必须立即制定以下几个教育法律。

一是大、中、小学法。在总结贯彻大学六十条、中学五十条、小学四十条的经验的基础上，集中群众智慧，把过去的条例草案上升为大、中、小学法。这个法令要明确规定大、中、小学的培养目标、任务、学习年限、德育内容和方

法、教学内容和方法，以及学校领导与管理等。

二是普及义务初等教育法。中小学教育关系到一个国家的科技人才的培养问题，反映了这个国家的国民的文化科学水平。据联合国科教文组织的调查，在拉丁美洲的适龄学生中，进小学的占91%，进中等学校的占22%，进高等学校的只占3.4%。在亚洲，进小学的占63%，进中学的占15%，进高等学校的只占0.4%。在非洲，相应的比例分别为51%，9%和0.4%。这个数字说明，世界上受初等教育的人远比受中等和高等的多得多。所以，世界各国对小学教育十分重视。许多资本主义国家制定教育法令，实行强迫义务教育。第三世界各国义务教育年限虽然比发达的工业化国家的短，但也逐步实行强迫义务教育。如墨西哥规定为六年，土耳其五年、泰国七年、印度五年。我国解放三十年来，还没有普及小学教育，老年人的扫盲尚未完成，青年人中的文盲又不断产生。我国是社会主义国家，这样一个重大问题不能不引起我们高度重视。为了适应四个现代化的需要，在我国应该立即制定普及义务初等教育法。这个法令要明确规定实施义务初等教育的年限，各省、地、县、公社的任务，儿童家长的责任。国家要从物质条件上、师资配备上保证普及初等教育任务的完成。普及初等教育必须因地制宜，时间可以有快有慢。但总的来说，应要求在八十年代末使全民族的科学文化水平有一个明显的提高。

三是中小学教师管理法。人民教师担负着培养社会主义新人的任务，理应受到尊重。特别是中小学教师，任务重，工资低。因此，正确对待中小学教师，提高他们的社会地位，加强中小学教师的培养与管理，是需要大力解决的问题。对于高等学校教师、工程技术人员、农业技术人员，国

务院分别颁布了《高等学校教师职务名称及其确定与提升办法的暂行规定》、《工程技术干部技术职称暂行规定》、《农业技术干部技术职称暂行规定》。可是，对于中小学教师，我国至今没有什么规定，好象什么人都可以当中小学教师，什么人都可以教书。这是不重视中小学教师的表现。由于林彪、“四人帮”的破坏，加上我们工作中的失误，目前有相当一部分教师不合格。从全国情况来看，据教育部门一九七九年的统计，在高中教师中达到高等院校本科毕业程度的只占50%左右；初中教师达到高等专科毕业或肄业程度的只占10%；小学教师中达到高中或中师毕业程度的只占47%。从甘肃情况来看，中学教师中达到大专毕业程度的只占20%；小学教师中达到高中或中师毕业程度的只占40%。特别是在我国农村和一些边远地区，民办教师的数量已超过公办教师，其中许多人是小学毕业的教小学，初中毕业的教初中，教师量少质低，而且流动性大。如果长此以往，势必会影响我国教育质量，影响四个现代化的建设。现在工业发达的国家，都十分重视中小学教师的培养与管理。英国为了保证中小学教学质量，对教师的要求甚严，在教育条例中规定：合格教师必须是读完通向“教育学士学位”、“教师证书”或其他专业证书的课程，并考试及格，取得证书者。法国的教师也是证书制，要当小学教师，必须通过考试获得“教育能力证书”；要当中学教师，必须通过“国立中学高级教师”职位考试。在日本，早在一九四七年就颁布了《教员许可证法》。根据这个法律，凡是教员都必须获有教员许可证。为了获得许可证，必须修完规定的学科与学分。这些工业发达的国家重视教师的培养和管理经验，是值得我们借鉴和学习的。我们无产阶级的教师比历史上其他任何一个

阶级的教师负有更为崇高的职责和任务，因此也应该比历史上任何一个社会的教师受到更大的尊敬，得到更多的培养与关怀。根据我国文化发展状况，也应该逐步实行教师证书制度，明确教师的规格，加强教师的培养与管理。只有这样，才能使教育更好地为实现四个现代化培养人材。

当然，在我国需要制定的教育法令，远不止以上这几个。随着我国教育经验的不断积累和丰富，将需要制定出更多的教育法令。教育法令一旦制定出来以后，是不是永恒不变了呢？当然不是。教育工作者在贯彻执行教育法令过程中，通过实践，对教育规律有新的认识，新的发现，这就需要反映教育客观规律的教育法令作进一步修改。

目前，许多国家都十分重视制定教育法令的工作。第二次世界大战后，日本政府为了恢复战争创伤，开发人力资源，发展国民经济，立即制定了国家教育大法——《教育基本法》、《学校教育法》和《社会教育法》。事后，又通过文部省制定了一系列的教育法令和制度，如《产业教育振兴法》、《理科教育振兴法》等等。截止一九七七年，日本文部省颁布的有关教育的法令、制度达二百多件。这些教育法令、法律，对日本国民教育的发展起了重要的作用。苏联从一九五六年到一九七六年，二十年中制定和颁布了六十多件教育法律、法令，从小学到大学，从教学到科研，从招生到毕业分配等等，都有明确的、具体的规定。当然，这些国家同我国的性质有着本质的区别。但是，他们运用法律、法令管理教育的一些具体作法和经验，对我们仍然具有参考价值。我国解放以来已经三十二年，三十二年的道路不算短了，古人说：“三十而立”。现在，我们要在总结建国以来教育工作正反两方面的经验的基础上，制定出社会主义教育的各种

法律、法令，使我国的教育事业沿着正确的轨道迅猛前进。

(《甘肃师大学报》1981年2月)

试谈教育立法问题

王正绪

胡耀邦同志在党的十二大报告中指出“社会主义的建设，必须同社会主义法制的建设紧密结合起来，使社会主义制度化，法律化”。同时又指出“今后我们党要领导人民继续制定和完备各种法律”。我的学习体会：教育事业也不能例外，也有个“继续制定和完备各种法律”即立法的问题。下面我从三个方面谈谈这个问题。

(一)、教育立法的必要性和迫切性

我们是十亿人口的大国，情况复杂，教育事业只有依靠法律的强力保障，才能尽快地发展。因此教育立法实在是一件迫在眉睫的大事。

教育事业既要适应社会发展的需要，又有它自身发展的规律。

教育是一种研究人及其与社会关系的科学，它是极其复杂的，它与社会现象中许多事物有着密切的联系。诸如教育与政治的关系；教育与经济的关系；教育与生产的关系；教育与受教育者身心发展的关系，等等。教育既然与社会各个方面有着紧密的关联，所以教育事业的发展变化，必然为社会的各个方面所制约，而形成它的规律。因此，它不能以个人的意志为转移，随心所欲地去改变它。为促进教育的正常、健康的发展，并发挥它的能动作用，为“四化”建设、

为“两个”文明建设服务，就需要强有力的法律来保障它不受外界的干涉。

贯彻党在新时期的教育方针，培养有理想、有道德、有文化、有纪律的“三个面向”型的德、智、体、美全面发展的人才，需要立教育之法来保障。

多年来，我们贯彻党的教育方针，培养了成批的又红又专的建设人才，这一点是必须肯定的。但也有时贯彻的不够全面，如强调智育，忽视德育、体育；在某些时期又强调了阶级斗争，忽视了文化学习。这对于培养全面发展的人才是十分不利的。因此，要全面贯彻党在新时期的教育方针，应有法律条文规定，任何人不得随意更改。

立教育之法，教育工作才会有相对的稳定性。

教育工作的任务是培育人才而培养人才的周期性是比较长的。俗话说：“十年树木，百年树人”。因此，为培养人才起见，教育事业就需要有相对的稳定性。我国解放以来，教育事业有很大的发展，培养出很多人才，但也无须讳言，由于种种原因，教育受外界的干扰是比较严重的。历次政治运动，教育都首当其冲，如反右斗争、文化大革命……每次运动，教育界就要发生一次大的变化，大的波动。师生的身心健康都受到严重影响。我认为教育事业没有较长时期的相对稳定，是难以发展和提高的。因为教科书的使用，教学秩序的建立，教学规律的探讨，教学经验的总结等等有关教育和教学的建设，不是一朝一夕的事情，都需要相当长期的稳定性。而这一点，必须有教育之法来保障。

有“教育之法”，从事教育工作的干部和教师的地位、作用、待遇才能有保证。

教育工作是一项极其艰苦而细致的工作，要有一大批热

爱教育事业的干部和教师才能承担这项艰巨任务。因此，教育工作的干部、教师的社会地位、生活待遇要有保障。在旧社会，教师的社会地位低，生活待遇差，因此有“家有二斗粮，不当孩子王”之说。解放后这种现象，有所改变，但由于受资产阶级思想的严重影响，又加上“左”的思想影响，轻视知识分子、轻视教育工作、轻视教师和侮辱教师的事件，时至今日尚不时发生，教师的社会地位，为其生活待遇所决定，仍然较低，生活实际困难仍然较多，这就严重地影响了教育事业的发展，另外教育经费少，教学设备差等问题，一直解决得不力。学校有限的经费，社会上还多方面伸手，各种罚款和各种摊派，造成很重负担。诸如这些问题，也必须有法律规定，才能得到解决和改善。这些都说明教育立法的必要性和迫切性。

（二）、教育立法的法源和依据

教育立法不仅是我国教育事业的发展急需，而且也是健全我国法制的重要组成部分。我们立教育之法，就是把马克思主义教育原理和我国教育情况相结合，坚持“四项基本原则”和“三个面向”的方针建立起具有中国特色的教育法。所以教育立法的法源和依据应该是：

第一，“宪法”是我们教育立法的法源。

教育立法也同制定其他任何部门法律一样，都有其法源。这个法源就是国家的根本大法——中华人民共和国宪法。我国宪法中对教育有着十分明确的纲领性条文。第一届中国人民政治协商会议通过的《共同纲领》就规定：“中华人民共和国的文化教育为新民主主义的、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，肃清封建的买办法西斯主义的思想，发

展为人民服务的思想为主要任务”。其后第一、二、三、四届全国人民代表大会，都对教育事业作了明确规定。一九八二年十二月第五届全国人民代表大会第五次会议通过的现行宪法在总纲第十九条中更加完善地指出：

国家发展社会主义的教育事业，提高全国人民的科学文化水平。

国家举办各种学校，普及初等教育，发展中等教育，职工教育和高等教育，并且发展学前教育。

国家发展各种教育设施，扫除文盲。对工人、农民、国家工作人员和其他劳动者进行政治、科学、文化、技术教育、业务教育，鼓励自学成才。

国家鼓励集体经济组织，国家企业事业组织和其他社会力量，依照法律规定，举办各种教育事业。

此外在现行宪法第四十六条中还规定“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务”；第四十五条又规定“国家和社会帮助安排盲、聋、哑和其他有残疾的公民的劳动生活和教育”。上述这些是国家根本大法中有关教育的条文，是制定教育法律的主要法源。

第二，国家颁布的各项法规是教育立法的依据。

建国以来国务院和教育部以及有关各部委，各地人民政府根据宪法和法律，曾颁布大量的教育法规和具有教育法性质的法律文件，如命令、决定、指示、规章、制度等等，这些对我国教育事业的发展都起着积极、保障的作用。其中值得特别提出的是一九六一年教育部在总结建国以来，尤其是一九五八年以来教育工作中正反两方面经验的基础上，制定了《教育部直属高等学校工作暂行条例（草案）》（简称高教六十条），一九七八年后对这个工作条例又作了修改和补

充，对普通高等学校的工作，包括教育方针，培养目标，教学工作，政治思想教育，生活保健，生产劳动，教师、学生和行政管理工作，领导体制等各方面都作了全面具体的规定。目前全国各大学仍基本上遵循这个法规在组织管理学校的工作。与此同时还制定了《中教六十条》，对全国中等学校也起着同样的作用。这是应该肯定的。但由于教育立法不完善，更没有教育法，所以在一段时间里，由于各种政治运动的冲击和“左”的思想的影响，打乱了学校的正常秩序。有时某些个人的“意志”可以决定学校的兴衰，改变办学的方向。如十年动乱期间，林彪江青两个反革命集团，置宪法和各种法规于不顾，为篡夺党和国家的最高领导权力，严重地摧残和破坏了人民的教育事业。停止高考，流放教师，拆毁校舍，把各种教育法规诬之为“修正主义”，致使我国教育事业遭到空前浩劫。这段历史的经验告诉我们必须依据国家规定的一系列的教育法规，制定出教育法来。

第三，我国国情是教育立法的根据

我国人口众多，地大物博，民族多种，人民的文化知识，科学技术，都比较落后；沿海与内地，汉族地区与少数民族地区的教育事业发展的很不平衡。因此，应重视少数民族地区教育事业的发展；高等教育要注意吸收少数民族学生入学，兴办少数民族学校。另外开发边区和办好边区教育和授予边区和少数民族地区的人民政府对教育行政特殊管理权等等。这些具体情况都应作为教育立法的根据。

第四，要参考和借鉴国外的教育立法经验。

在一些社会主义国家里，如朝鲜民主主义人民共和国从一九四六年以来就制定、颁布了《关于朝鲜北部学校教育制度的规定》、《关于实施普及十年高中义务教育和一年制学

前义务教育的法令》和其他许多教育法规。从而使朝鲜北部的教育事业有了极大地发展，普及了十年制义务教育，培养了大量人才，保证了朝鲜民主主义人民共和国的社会主义建设。罗马尼亚社会主义共和国在一九七八年制定了《罗马尼亚社会主义共和国教育法》，对学龄前教育，小学、中学教育、高等教育、职业教育和学校的物质基础等都有明确的规定。这些都可作为我们制定教育法的参考。至于发达的资本主义国家的教育立法也是很多的。当然它们是资本主义类型的法律，和我国社会主义国家法律有本质的区别，只能供我们的参考，吸取其注重教育立法的精神。如日本是教育立法比较早而且是教育法比较多的国家。早在明治政府时代就颁布了《教育基本法》，日本的《新教育六法》一书，共有180多项有关教育法律、规则和条例，正因为如此，日本在第二次世界大战后的教育能够迅速地发展、提高，培养了大量的质量较高的人才，推动和保证了五十年代开始的经济起飞。日本成为“发达”国家和他们重视教育立法是分不开的，这种情况值得我们借鉴。

（三）、我国教育立法的基础和内容

我国自建国以来除《共同纲领》和历次宪法中有关教育条文外，还制定许多教育法规、指令、准则等等，不过这些法律规范性的文件，还多是“试行”、“暂行”、“草案”的性质，都没有经过立法程序公布。虽然如此，它们在发展我国教育事业，培养建设人才方面的作用还是十分明显的，因此，它们应是我国教育立法的基础。为此，应该立即组织力量对现有的教育法规进行审查，看哪些法规继续有效，哪些法规已经无效，哪些法规需要补充。例如《高教六十条》修订后改为《全国高等学校暂行工作条例》，教育部关于讨

论和试行这一条例的通知中着重指出：“本草案准备日后继续修改作为高等学校基本法规”同时又指出：“这个草案基本精神，也适用于全国其他普通学校”。遗憾的是，过去试行了二十多年，修订公布之后，到今天又试行了六、七年，可是一直还在“讨论试行”之中。其他法规、指令等仍然还是“暂行”、“试行”、“草案”阶段，这就给人一种“不稳定”、“不确定”的感觉，就没有法律的严肃性和权威性，也就起不到法律的威力作用。一项重要的法规长期处于不确定的状态，是不符合社会主义法制要求的。

当然制定一项法规，一时是很难完善的，要有试行的反馈这一环节，但试行的时限不能过长，一般一年到两年为限，一次不行，可行两次三次而臻完善。决不能“试行”到了无期的程度，“暂行”到了没完的程度。正因如此，才出现了“以人代法”，“以言代法”的怪现象，使社会主义教育事业受到不应有的损失，这个教训是严酷的。现在，我们有现行宪法的保障，有党中央的正确领导，有多年的教育经验，这些都是教育立法的可靠保障和基础，可以说我国教育立法已经到了水到渠成的时候了。

那么，教育法的主要内容是什么呢？我认为

一、教育基本法：应包括我国的教育方针、任务、体制以及各类学校的培养目标、学习年限等。

二、教育投资法：应包括教育经费在国家 and 地方财政收入中的数额与比例，以及各类学校的设施标准等。

三、教育保护法：主要是针对各种危害教育的现象，以法律为武器与之斗争。保证教育工作者的正当权益等。

四、义务教育法：包括普及初等教育的措施、学习年限、质量标准、家长的责任等。也可包括学前教育法。