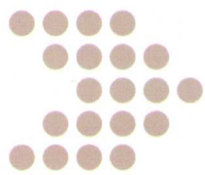


教育法规



JIAOYU FAGUI YU ZHENGCE

与政策

杨崇龙 编著

人民教育出版社

教育法规与政策

杨崇龙 编著

人民教育出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

教育法规与政策/杨崇龙编著. —北京: 人民教育出版社, 2007

ISBN 978 - 7 - 107 - 20544 - 6

I. 教…

II. 杨…

III. ①教育法令规程 - 研究 - 中国 ②教育政策 - 研究 - 中国

IV. D922.164 G520

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 127158 号

人民教育出版社出版发行

网址: <http://www.pep.com.cn>

益利印刷有限公司印装 全国新华书店经销

2007 年 7 月第 1 版 2007 年 12 月第 3 次印刷

开本: 787 毫米 × 1 092 毫米 1/16 印张: 19.75 字数: 270 000

印数: 25 001 ~ 35 000 册

ISBN 978-7-107-20544-6 定价: 25.00 元
G · 13594

著作权所有 · 请勿擅用本书制作各类出版物 · 违者必究

如发现印、装质量问题, 影响阅读, 请与本社出版科联系调换。

(联系地址: 北京市海淀区中关村南大街 17 号院 1 号楼 邮编: 100081)

序 一

几年不见杨崇龙同志了，知道他从教育厅转岗到了人大工作，前些天突然接到他寄来的《教育法规与政策》书稿，希望我帮助看看，并写篇序。杨崇龙同志是我国在省级教育管理部门工作时间比较长、有丰富教育工作实践经验并能经常深入思考和研究问题的一个教育厅长。从20世纪90年代初，我多次到云南调研、开会，他也常来北京开会，相识已十多年了。他对教育事业高度的责任心和实事求是的思想作风，给我留下了十分深刻的印象。我很有兴趣地读了他的新作，感到他虽然工作岗位变换了，但热爱和忠诚教育事业的心没有改变，仍在继续执著地关注教育，研究教育。

党的十一届三中全会以来，通过拨乱反正和改革开放，我国教育事业发展取得了历史性成就，九年义务教育在全国基本普及；高等教育进入大众化的历史发展阶段；职业教育、成人教育有了很大发展；全国已初步建立起有中国特色的社会主义教育体系，形成了学前教育至高等教育、普通教育与职业教育、学历教育与非学历教育、课堂教学与远程教育等多种层次、类别和形式教育的格局，并正在向终身教育的方向发展。我国教育事业的发展和改革，促进了广大劳动者素质的提高，培养了大批适应经济和社会发展需要的高素质专门人才，为社会主义现代化建设作出了重要贡献。这是各级党委和政府遵照小平同志的教育思想，把教育摆在优先发展的战略重点位置，全社会尊师重教和广大教育工作者辛勤努力的结果；同时，也是党中央、全国人大、国务院制定了正确的法律法规和政策，指引教育改革和发展沿着正确的方向前进，保障教育事业得以健康发展的结果。《教育法规与政策》从教育

法制建设和教育政策的角度，把我国教育事业的发展和我国制定的教育法律、法规和重大政策文献的回顾和分析结合起来，深入揭示我国教育改革和发展的历史进程、宝贵经验和伟大成果。我觉得这是该书的重要特色，也是对教育科学领域在法律法规政策研究方面的新贡献。

党中央关于提高党的执政能力的决定指出，“依法执政是新的历史条件下党执政的一个基本方式”。这对我们各级教育管理部门和各级各类学校认真学习研究教育法规和重大教育政策，依法治教，提出了新的要求。依法治教的内容非常丰富，从国家层面上，包括教育事业发展的战略规划，教育制度、教育体制、教育结构体系的合理构建，人才培养的要求；从学校的层面上，包括学校的培养目标、教学制度、课程设置的确定和对教师、学生的管理以及维护学校、教师、学生的合法权益；从社会的层面上，包括保障公民的受教育权，实现教育公平以及调动和促进全社会重视和发展教育的积极性，如此等等，无一不涉及要依照教育的法律、法规和重大政策办教育，这是我国教育事业持续健康发展的重要保证。长期以来，我们在这些方面虽然做了许多工作，但总的来说，重视和宣传得还不够，在一些领域和地方，还存在有法不依、执法不严的状况，这也是我们当前教育发展还存在许多问题的一个重要原因。《教育法规与政策》适应我国教育发展和改革的需要，比较完整、系统地整理、汇集和分析了我国现行的教育法律和主要的教育法规与政策，这对广大社会成员、教育工作者、学生可以起到普及和宣传的作用；对于教育法规、政策的制定者和研究人员来说，也可以从中得到进一步深入研究、完善法规与政策的启发。从这些方面看，《教育法规与政策》是一本研究和宣传教育法律法规的好教材，也是一本在教育科学领域有资料文献价值的好书。

未来的十几年是中国迅速崛起的战略机遇与建设社会主义和谐社会的关键时期，对教育发展和教育法制建设，提出了新的更高的要求。《教育法规与政策》的出版，对于广大社会成员、教育工作者、学生，特别是师范院校和综合大学教育系的师生以及教育管理工作，了解和研究改革开放以来我国教育发展的历史进程和宝贵经验，提高对教育法规与教育政策的认识；对于进一步加强我国教育法制建设，推进

我国教育事业新的发展和改革，都有着积极的意义。

郝克明

2007年3月28日

（郝克明：中国教育发展战略学会会长、全国教育科学规划领导小组副组长、国家教育发展研究中心专家咨询委员会主任、研究员。曾任国家教育发展研究中心主任、教育部政策研究室主任、国家教委专职委员，曾参与研究和起草《中共中央关于教育体制改革的决定》、《中国教育改革和发展纲要》、《中国教育发展“九五”计划和2010年远景目标》等重要文献。）

序 二

改革开放以来，我国教育有了空前的发展。与此同时，教育的立法工作也有了很大进展。自1980年2月全国人大常委会通过《中华人民共和国学位条例》至今，先后颁布了《义务教育法》、《教育法》、《教师法》、《高等教育法》、《职业教育法》、《民办教育促进法》等，去年人大又通过了《义务教育法》修订案。我国教育正在沿着法治的道路前进。

依法治教是现代法治国家的重要标志，也是教育民主、教育公正、保证公民教育权利的有力保障。但是，由于我国长期处于计划经济时代，行政权力过大，教育行政部门的工作人员、校长、教师的法律意识淡薄，缺乏依法治教的行为和习惯，这成为我国教育发展的重要障碍。在教育实践中经常出现违反教育法律的行为，大则有些地方政府挪用教育经费、克扣教师工资，小则体罚学生、攻击教师等现象时有发生。要使我国教育健康发展，就必须使所有公民都能懂得教育法律法规，用法律来维护公民受教育的合法权利，维护教师教育的权利，维护学校的正常秩序。因此，宣传教育法律法规，学习教育法规与政策，依法治教是当前教育改革的当务之急。

每个公民都要懂得教育法，教育工作者尤其要懂法执法。因此，在师范院校开设教育法律与政策的课程非常有必要。教育法学已经成为教育科学的一门重要分支学科。教育法学在我国还是一门新兴学科，但经过十多年的努力，也已有一个基本框架体系。教育法学和其他教育学科一样，有基础理论部分，主要论述教育事实的法学原理；有实用部分，就是分析各种教育法律法规和各种教育政策以及执法现实、典型案例。作为师范生更需要的是实际应用法学，掌握我国教育法律法规的知识，提高法治意识和具有遵法执法的能力。

听到云南杨崇龙同志在云南师大为研究生开设“教育法规与政策”的课程，特别高兴。高兴之一是，教育法规与政策能在大学课程中有了一席之地，这对于师范生的培养，对于将来的教育干部的培养有着重要意义；二是，由杨崇龙同志来讲这门课最合适，因为杨崇龙同志长期担任云南省教育厅的领导工作，又担任过云南省人大教科文卫工作委员会主任之职，还曾是第九届全国人大代表，他不仅有立法的经验，而且他在教育实践中天天遇到教育法律问题，因而有丰富的执法经验，他担任这门课一定能够让学生学到活的教育法律知识。

现在杨崇龙同志把他的讲稿整理成册，为师范院校提供了教育法学课程的教材，同时也为各级教育行政部门的干部和广大教师提供了有关教育法规 and 政策的读本。这本书对我国改革开放以来的教育法规以及相关法律中涉及教育的内容进行了梳理和解读，而且还选择了典型案例，内容十分全面和丰富，填补了教育法学教材的空白。我想教育工作者一定能从这本书中获益。杨崇龙同志嘱我写几句，是为序。

顾明远

2007年3月16日于北京

(顾明远：中国教育学会会长，教育部教师教育专家委员会主任，北京师范大学教授、博士生导师；曾任北京师范大学教育系主任、外国教育研究所所长、教育管理学院院长，北京师范大学副校长、研究生院院长。)

前 言

我很幸运，1976年1月调入云南省教育厅，10月，党中央一举粉碎“四人帮”，我国进入了一个新的历史时期。30年来，我由一个省级教育行政部门的普通干部到主要负责人，亲历了我国实施科教兴国战略，教育改革、发展发生历史性变革的整个过程。

2003年，我转岗到了云南省人大常委会教科文卫工作委员会，有机会参与制定和监督执行法律法规的工作，一定程度上弥补了过去学法用法的不足。2006年，云南师范大学教育科学与管理学院决定为2004级、2005级教育学原理专业研究生开设“教育法规与政策”课，作为学位课程，聘请我为他们授课。由于全国尚无一本现成的教材，我接受了这个挑战，尝试着边学习、边研究、边总结，认真备课、写教案，每周3学时，讲了16周。《教育法规与政策》就是根据我讲课的教案加工、整理而成。

粉碎“四人帮”后，党中央总结“文化大革命”的历史教训，最深刻、最重要的一条，就是要依法治国。为此，30年来，全国人大相继制定了二百多件法律，初步形成了中国特色社会主义法律体系。党中央、国务院从1986年开始，组织实施了在全民中开展法制宣传教育的五个五年计划。要把我国建设成为一个社会主义现代化强国，使其长治久安，必须依法治国；同样，要使我国教育改革、发展加快步伐，沿着正确的轨道前进，必须依法治教；只有依法治国、依法治教，我们的政策才能以人为本，富民强国。

考虑到现在师范院校的学生今后要成为教师，其中一部分还会成为各级各类学校和教育行政部门的领导，他们是否懂法、执法，直接影响到下一代青少年学生的思想品德和政治素质；我们教育行政部门相当一部分公务员，包括相当一部分领导

干部，对涉及教育的全部法律法规也还不甚了解，直接影响到他们执法，以及制定政策、执行政策的能力和水平。鉴于此，我把本书的编写重点放在介绍现行教育法律、法规、规章、政策上，对截至2007年6月颁布的我国现行所有法律中涉及教育的63件法律，一一作了介绍，有的还介绍了立法背景和执法中出现的问题；对现行的教育行政法规、规章，选择了最重要的二十多件加以介绍；对现行重要的教育政策作了扼要的介绍；为了使读者全面了解法律体系，以云南省为例，介绍了几个地方性法规、民族自治地方单行条例、省级政府的规章。此外，对如何制定教育法律、法规、规章、政策也作了一定的讲述，并收集了一些典型的案例，使这本书的实用范围更广一些，师范院校的学生、各级各类学校的教师和教育行政部门的公务员都能使用。

本书涉及的内容广泛而丰富，全书完成后，我深切地体会到，这项工作实际上是从教育法制、教育政策的角度，对我国改革开放以来教育改革和发展进行总结的一种尝试。能起到这个作用吗？我确实不够自信，希望得到广大读者的批评、指正。

由于本书涉及大量法律、法规、政策，又是新编教材的尝试，所以，书稿完成后，我寄给了在教育部、中国教育学会工作、我的老领导郝克明、顾明远同志审阅，请他们提意见，写序。承蒙他们厚爱，写了序，并给书稿提出了很多宝贵的修改意见，在此仅致衷心的感谢！人民教育出版社对本书的出版给予了热情关注、支持，在此一并表示感谢！我衷心地希望这本小书能对推进依法治教有所裨益！

杨崇龙

2007年7月20日

目 录

绪论	(1)
一、这是一门什么课	(1)
二、教育法律、法规、规章、政策的定义及其重要性	(3)
三、教育法律、法规、规章与教育政策的关系	(7)
第一编 教育法律、法规、规章	(10)
第一章 我国已颁布的教育法律	(11)
一、指导教育法律、法规、规章、政策的大法 ——中华人民共和国宪法	(11)
二、现行的教育法律	(13)
第二章 我国现行与教育相关的若干法律	(48)
一、与教育关系密切的法律	(48)
二、与教育有较多关系的法律	(73)
三、少数条文涉及教育的法律	(106)
第三章 我国现行重要的教育行政法规	(121)
一、为贯彻执行法律而制定的教育行政法规	(121)
二、没有法律规范而先行制定的教育行政法规	(126)
三、涉及教育的其他重要的行政法规	(135)
第四章 教育地方性法规和民族自治地方单行条例	(137)
一、制定地方性法规的必要性及其特点	(137)
二、省制定的教育地方性法规	(138)

三、较大的市制定的教育地方性法规	(143)
四、民族自治州制定的教育单行条例	(144)
第五章 我国现行重要的教育规章	(148)
一、中央部委联合制定的教育规章	(148)
二、国务院学位委员会、原国家教委、教育部制定的教育规章	(156)
三、省人民政府制定的教育规章	(172)
第二编 重要教育政策	(176)
第六章 改革开放以来中共中央、国务院重要教育文献	(176)
一、中共中央关于教育体制改革的决定	(177)
二、中国教育改革和发展纲要	(181)
三、中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定	(188)
第七章 党和国家的教育方针	(192)
一、教育方针的含义	(192)
二、我党在执政前对教育方针的提法	(194)
三、新中国成立后党和国家对教育方针的提法	(194)
四、教育方针综述	(199)
第八章 教育体制改革政策	(201)
一、教育体制改革的内容、方针、目标	(201)
二、各类教育管理体制改革的政策	(203)
三、各级学校领导体制改革的政策	(207)
四、教育投资体制改革的政策	(208)
五、办学体制改革的政策	(211)
六、高校招生和毕业生就业制度改革的政策	(212)

第九章 教育的其他重要政策	(219)
一、教育事业规划管理政策	(219)
二、教职工劳动人事政策	(222)
三、教育基本建设、贷款、税收政策	(226)
四、少数民族教育政策	(230)
第三编 制定教育法规与政策	(233)
第十章 教育立法的基本原则和程序	(233)
一、教育立法的基本原则	(233)
二、法律的立法程序	(235)
三、行政法规的制定程序	(237)
四、地方性法规、自治条例和单行条例的制定程序	(239)
五、规章的制定程序	(242)
第十一章 制定教育政策的基本原则和方法	(243)
一、教育政策的类型	(243)
二、教育政策的特性	(245)
三、与教育政策相关的若干行为	(251)
四、制定教育政策的原则	(258)
五、影响制定教育政策的因素	(262)
六、教育政策过程	(267)
第十二章 撰写教育法规与政策论文、研究报告辅导	(281)
一、如何对现行法律、法规、规章的制定、修改、废止提出建议	(281)
二、教育政策研究、建议的若干选题	(283)
附：本书介绍的教育法律、法规、规章索引	(297)
参考文献	(301)

绪 论

一、这是一门什么课

《教育法规与政策》是为学习教育学原理的研究生开设的一门学位课程；同时，也可以作为师范院校学生的一门选修课，教育行政干部、校长、教师培训进修的一门必修课。

过去我国的高等院校没有这门课。十多年前，一些师范院校的学者开始研究教育法学和教育政策学，并在硕士研究生中尝试作为学位课程开设，因此带动了这门学科的发展。这门学科涉及教育学、法学、公共政策学等，因而是一门新兴的交叉学科。

我们党历来十分重视政策的作用。还在战争年代时，毛泽东同志就指出：“政策和策略是党的生命，各级领导同志务必充分注意，万万不可粗心大意。”^①他还指出：“我党规定了中国革命的总路线和总政策，又规定了各项具体的工作路线和各项具体的政策。但是，许多同志往往记住了我党的具体的个别的工作路线和政策，忘记了我党的总路线和总政策。而如果真正忘记了我党的总路线和总政策，我们就将是一个盲目的不完全的不清醒的革命者，在我们执行具体工作路线和具体政策的时候，就会迷失方向，就会左右摇摆，就会贻误我们的工作。”^②《毛泽东选集》1~4卷收有158篇文章，粗略地统计，涉及我党战争时期各个方面工作的政策的文章超过50篇。这些政策是党的正确路线的生动体现，指引着

① 《毛泽东选集》第4卷，人民出版社1960年9月北京第1版重印，第1296页。

② 《毛泽东选集》第4卷，人民出版社1960年9月北京第1版重印，第1314页。

中国革命一步步走向胜利。中华人民共和国成立后，党和国家制定的若干政策，在社会主义革命和建设同样发挥着极为重要的作用。随着“文化大革命”的结束，我党认真总结历史经验教训，依法治国越来越提上了党的议事日程。1982年9月，党的十二大通过的《中国共产党章程》第一次写明了：“党必须在宪法和法律的范围内活动。”^①这是一个历史性的标志。二十多年来，我国已基本建立了中国特色社会主义法律体系，在全体人民中成功地进行了四个普及法制宣传教育的五年计划。2004年9月，党的十六届四中全会通过了《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，提出了“贯彻依法治国基本方略，提高依法执政水平”的要求^②。这就说明，我们在教育战线仅仅是贯彻执行好党的政策是远远不够的，还必须依法治教；我们在努力贯彻党的政策的同时，还必须认真学习、贯彻教育法律、法规、规章。这本书就是把二者结合起来的一个尝试。

《教育法规与政策》这门课有三个特点：其一，宏观性比较强，涉及教育的大政方针、宏观管理，同时也指导教育工作、教育教学活动；其二，实践性比较强，结合教育改革、发展的实际，特别是教育的重点、热点、难点问题；其三，研究性比较强，作为教育行政管理的一门新的学科，无现成教材，需要师生共同探索、共同研究。

《教育法规与政策》这门课的对象是师范院校的学生、教育行政干部、校长、教师，他们学好这门课有着十分重要的意义。学习好这门课，可以全面、深入地了解我国的教育法律、重要的教育行政法规、地方性法规、教育规章，以及重要的教育政策，牢固树立依法治教的观念，今后在实际工作中能正确运用，并培养一定的研究能力。对于师范院校的学生，他们是未来的教师，学好了教育法规与政策，才能在今后的教育工作中正确地教育学生、管理学生，这将影响一代青年学生的思想品德；对于各级教育行政干部，学校的校长和教师，他们是各级各类

^① 《中国共产党章程》，人民出版社1982年9月第1版，第16页。

^② 《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，人民出版社2004年9月第1版，第16页。

学校的管理者、教育者，学好了教育法规与政策，将带动整个教育战线的教师和学生，结合教育教学活动和生活中的实际学法、守法、用法，这对于我们教育系统的法制建设，乃至提高中华民族的政治素质都有着重大的意义。这就是这门课的任务，也是本书希望对社会发挥的作用。

二、教育法律、法规、规章、政策的定义及其重要性

这个问题实际上是要认识什么是法律、法规、规章、政策，只不过我们特指教育方面的法律、法规、规章、政策，其外延和内涵都要窄一点。

（一）法律

一般同“法”，即由国家制定或认可，体现统治阶级意志，以国家强制力保证实施的行为规则（规范）的总和。法律也可以认为是，拥有立法权的国家机关依照立法程序制定和颁布的规范性文件。

“法”与最广义的“法律”相同，包括宪法、法律（狭义的）、行政法规、地方性法规、规章、判例、惯例、习惯法等各种成文法与不成文法。

通常情况下，我们一般使用的是狭义的法律概念，即宪法类法律和其他普通法律。按部门分，有宪法国家法类、民法商法类、行政法类、经济法类、社会法类、刑法类、诉讼和非诉讼程序法类，共七类。我们重点研究的教育法律属于行政法类，现已颁布的有八件，教育法是基本法律，其他有学位条例、义务教育法、教师法、职业教育法、高等教育法、国家通用语言文字法、民办教育促进法等七件法律是普通法律。

（二）法规

广义的法规指规范性的法律文件，如“法规汇编”，包括宪法、法律、法令、国家机关制定的一切规范性文件，条例、规则、章程、规程、制度等。本书的书名取的就是广义的法规。而狭义的法规仅指行政法规、地方性法规，这也是经常

使用的。

行政法规：国务院根据宪法和法律，针对执行法律规定和履行行政管理职权的事项而制定的规范性法律文件。行政法规以国务院令的形式颁布。

地方性法规：省（自治区、直辖市）人大及其常委会，较大的市人大及其常委会^①，根据本地实际，在不同宪法、法律、行政法规抵触的前提下，制定的规范性法律文件。与地方性法规有同等效力的还有民族自治地方制定的自治条例、单行条例。

在以上法规中，教育方面的法规涉及：教育目标；教育行政部门的权限、职责、组织管理；学校制度；课程设置；教育经费来源、分配、使用、效果；教育人员；教育设施、标准、要求；等等。例如，《普通高等学校设置暂行条例》（1986年）、《扫除文盲工作条例》（1988年）、《高等教育自学考试暂行条例》（1988年）、《教学成果奖励条例》（1994年）、《残疾人教育条例》（1994年）、《教师资格条例》（1995年）、《中外合作办学条例》（2003年）、《民办教育促进法实施条例》（2004年），这些都是国务院颁布的教育方面的行政法规。

（三）规章

专指特定国家行政机关依法制定的有关行政管理的规范性文件。

国务院各部、委，中国人民银行，审计署，国务院行政直属机构，可以根据法律、行政法规，本部门的职权和具体行政管理事项，制定规章。规章也可以由两个部、委、局或几个部、委、局联合制定，需要时报经国务院批准。

省、自治区、直辖市以及较大市人民政府，可以根据法律、行政法规、地方性法规、本地区的职权和具体行政管理事项制定规章。

教育规章一般有两大类，一类是教育部（原国家教育委员会）或教育部（原

^①《立法法》规定，“较大的市是指省、自治区的人民政府所在地的市，经济特区所在地的市和经国务院批准的较大的市”。