

高等学校教师岗前培训系列教材

高等教育 法规概论

GAODENG JIAOYU
FAGUI GAILUN

主编 张琦



首都师范大学出版社
CAPITAL NORMAL UNIVERSITY PRESS

高等学校教师岗前培训系列教材

高等教育 法规概论

主编 张琦

作者 张琦 金 博 赵春阳
康勤 张文俊



首都师范大学出版社
CAPITAL NORMAL UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

高等教育法规概论/张琦主编. —北京:首都师范大学出版社,2007.6
ISBN 978-7-81119-072-4

I. 高… II. 张… III. 高等教育-教育法令规程-中国 IV. D922.16
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 065420 号

GAODENG JIAOYU FAGUI GAILUN

高等教育法规概论

张琦 主编

责任编辑 王红梅

首都师范大学出版社出版发行

地 址 北京西三环北路 105 号

邮 编 100037

电 话 68418523(总编室) 68982468(发行部)

网 址 cnuph.com.cn

E-mail master@cnuph.com.cn

北京嘉实印刷有限公司印刷

全国新华书店发行

版 次 2007 年 6 月第 1 版

印 次 2007 年 6 月第 1 次印刷

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 17

字 数 269 千

定 价 34.00 元

版权所有 违者必究

如有质量问题 请与出版社联系退换

编委会

丛书主编：刘利民

丛书副主编：吴松元 王万良 王英杰
许 燕 方 平 邢永富
程振勇 李长青

丛书编委会：刘利民 吴松元 王万良
龙 梅 李海燕 郭宏伟
郑开义 李有增 王英杰
许 燕 方 平 邢永富
苏彦捷 施建农 申继亮
杨慧珍 阎光才 程振勇
谢新水 李长青 高 岩
陈 鹏

总序

高等学校教师岗前培训是我国加强高等学校教师队伍建设,提高教师整体素质的重要举措。我国高校教师岗前培训始于1986年,1991年前后全面展开,至今已有21年的历史。作为职业培训的必要形式,岗前培训对高校青年教师顺利走向教育教学第一线起到了重要的引导和辅助作用。高校教师岗前培训作为教师初步的职业训练,是教师成长的重要环节。对于青年教师来说,自我角色的转换和重新定位是他们所面临的最大挑战。随着我国高等教育以及教师培训工作的不断发展,新情况、新问题不断显现出来,高等教育国际化和教师职业专业化以及激烈的社会竞争对高校教师提出了更高的要求。我国高校教师培训正处在一个历史性转折的重要时期,高校教师培训的运行机制已经发生了很大的变化,高校教师培训的需求也日趋多元化、多样化和个性化。如何适应新形势,及时调整高校教师培训的内容乃至方式已成为一个亟待解决的问题。

《礼记·学记篇》曰:“君子既知教之所由兴;又知教之所由废,然后可以为师。”这句话道出了教师职业培训的必要性。又曰:“君子知至学之难易,而知其美恶,然后能博喻。能博喻,然后能为师。”这句话表明教师成长乃是一个不断循序渐进的学习过程。

而教材是培训工作的灵魂,因此拥有一套符合时代发展和高等教育发展趋势的教材,是当前北京地区高校教师岗前培训的首要任务。岗前培训是高校青年教师走上讲台的必备环节,岗前培训的教材应使青年教师通过学习,领会最基本的高等教育基础知识,把握高等教育所涉及的最基础、最核心的概念与原理。

从2005年开始,北京市高校师资培训中心在北京市教委的

领导下,在首都师范大学各级领导的支持下,与首都师范大学出版社密切合作,聘请相关学科的研究与教学专家,成立了“高校教师岗前培训系列教材编审研究小组”,开展新大纲、新教材的研究和编审工作,将新教材的整体框架根据教育部人事司的《高等学校教师岗前培训教学指导纲要》进行了重新设计,增加了当今流行的新理论、新观点。这样不仅完善了新教材的实践层面,而且为学员提供了一个从理论到实践的学习范本,使学员在实际工作当中能够自觉地运用所学的知识,从而减轻学员学习的负担,调动学员的学习积极性,使学员进一步明确学习的重点内容,在短期内了解和掌握基本原理和基础概念,领会这些基本原理和概念背后蕴含的理论思想和在实践层面的具体作用。

新教材的编写遵循以下三个原则:

第一,科学性与研究性原则。

高等学校教师的师资建设和培训应贯彻崇尚科学、严谨求实的理念。以科学理论作为指导,并符合高校师资队伍发展的客观规律,教学内容和教学计划的设计体现了科学性与严谨性并重,以便保证教学内容的合理性、准确性和恰当性。

第二,实用性与针对性原则。

岗前培训的作用在于使未来的高校教师能够顺利走上讲台。从现实的角度、工作实际的角度和当今高等教育发展趋势的角度把握岗前培训教学内容的实用性,以利于学员真正做到学以致用,使学员在岗前培训中做好从理论到实践自觉过渡的准备,这是岗前培训的出发点,也是它的根本目标。岗前培训的教学内容要从高校教师学习、工作的实际出发,有针对性地安排教学内容,以树立现代高等教育理念、了解高等教育教学基本概念为目的,讲求理论与实践的结合,为岗前培训学员顺利完成角色转变起到良好的帮助作用。

第三,前瞻性与学术性原则。

岗前培训的对象是即将成为大学教师的高学历人才,他们思维活跃,意识超前,愿意接受新鲜事物;同样,他们未来的工作对

象——大学生们也同样具有这样的特点。这套新教材,吸收了国内外高等教育研究和国内高等教育研究的有益成果,力求反映当今学术前沿的最新研究成果,并试图带领学员进一步探讨和研究社会对高等教育需求的走向与趋势,使岗前培训的教学内容能够适应高等教育的发展,并在相对长的一段时期不会被时代所淘汰。

高等教育任重道远,高校教师的职业成长任重道远。作为高校教师职业适应期的一套入门读物,希望它能够成为青年教师踏入职业生涯的敲门砖。当然,本套教材在许多方面还存在诸多不足,我的心情与编审组的诸位专家的心情是一样的,欢迎广大高校青年教师们对本套教材的不妥之处提出宝贵的意见和建议,希望教材编审组的各位专家在现有的基础上,不断总结,不断研究,以便使这套教材在高校教师的岗前培训中发挥更大的作用。

刘利民

2007年5月

前 言

为了实施依法治国的基本方略,全面推进依法治教、依法治校工作,更好地适应“十一五”期间教育改革的发展的需要,我国已逐步形成了一套规范化、制度化、经常化的高校教师岗位培训制度。

根据《中华人民共和国教师法》中“各级人民政府教育行政部门、学校主管部门和学校应当制定教师培训规划,对教师进行多种形式的思想政治、业务培训”的规定,教师享有“参加进修或者其他方式的培训”的权利。为了全面提高高等学校教师的素质,不仅要使其具备从事教师职业所必需的教育科学知识,增强其教书育人的技能,而且要明确教师的职责和行为规范,以便更好地适应高等教育发展的需要。《高等学校教师培训规程》规定:“岗前培训主要包括教育法律法规和政策,有关教育学、心理学的基本理论,教师职业要求等内容。”因此,近年来各高校越来越重视对教师的岗前培训工作。为了适应高校教师岗前培训的需要,北京市高等学校教师培训中心与首都师范大学出版社组织编写了这本《高等教育法规概论》,作为北京高校青年教师岗前培训的教材。

本书共由三部分组成。第一部分:第一章至第三章,内容为教育法基本原理;教育法制与教育管理;教育法的制定、实施和监督。这部分主要学习和研究教育法的本质、产生和发展变化的规律,同时研究教育法的制定、执行和遵守。第二部分:第四章至第

八章,内容为中国高等教育行政;高等教育基本制度;高等学校与其他教育机构;高等学校的教师;高等学校的学生。这部分集中研究我国高等教育的制度以及高等学校、高校教师、高校学生等主要的几个教育法律关系主体的权利和义务。第三部分:第九章至第十章,内容为教育法律救济;教育法律责任。这部分分别对教育法律救济和教育法律责任进行研究。教育法律救济制度的完善是使教育权益受到损害的一方获得法律上的补救。了解法律救济的途径,有利于教育和引导高等学校教师更好地利用各种法律救济的途径和方式,维护自身的合法权益。法律责任的实现是教育法规实效的具体表现,也是实施教育法规的重要环节。了解教育法律责任的类型、特征以及具体的实现方式,有利于促进教育法规的实现。

本教材的编写宗旨是提高我国高等学校教师的法律素质,因此在编写上力求体现出内容的科学性、实践性和针对性,从教学对象的需求出发,将教育法学的基本体系与我国现行的有关高等教育法规的内容结合起来。通过学习本课程,不仅对我国的高等教育法规有所了解,逐步形成良好的教育法律意识,而且在教育教学过程中依法施教,维护自己的合法权益,同时也要促使“依法治校”、“依法治教”真正成为可能。

编者

2007年3月

目 录

第一章 教育法基本原理	1
第一节 教育法概述	1
第二节 教育法的体系结构与内容	11
第三节 教育法的法律关系	28
第二章 教育法制与教育管理	34
第一节 教育法制概述	34
第二节 依法治教与教育发展	44
第三节 教育法与教育道德、教育政策的关系	49
第三章 教育法的制定、实施和监督	57
第一节 教育法的制定	57
第二节 教育法的实施	61
第三节 教育法律监督	64
第四章 中国高等教育行政	70
第一节 高等教育行政概述	70
第二节 高等教育行政管理的基本体制	73
第三节 高等教育行政管理的实施形式	76
第四节 高等教育行政侵权赔偿责任	86
第五章 高等教育基本制度	89
第一节 我国高等教育的性质、方针和任务	89
第二节 高等教育学制	94
第三节 高等教育学业证书制度和自学考试制度	97
第四节 高等教育学位制度	101
第六章 高等学校和其他高等教育机构	107
第一节 高等学校及其他高等教育机构的设立	107
第二节 高等学校及其他高等教育机构的权利和义务	111
第三节 高等学校的管理	116

第七章 高等学校的教师	127
第一节 教师的地位和作用	127
第二节 教师的权利和义务	130
第三节 高等学校教师的资格、职务和聘任制度	134
第四节 高等学校教师的待遇	139
第五节 高等学校教师的管理	141
第八章 高等学校的学生	147
第一节 高校学生的地位	147
第二节 高等学校学生的权利和义务	148
第九章 教育法律救济	164
第一节 教育法律救济概说	164
第二节 教育申诉制度	167
第三节 有关教育的行政复议	172
第四节 有关教育的行政诉讼	181
第五节 有关教育的行政赔偿	191
第十章 教育法律责任	198
第一节 教育法律责任概述	198
第二节 教育法律责任的归责要件	202
第三节 教育法律关系主体的法律责任	204
参考文献	217
附录	
附录一 中华人民共和国教育法	219
附录二 中华人民共和国高等教育法	229
附录三 中华人民共和国教师法	239
附录四 中华人民共和国职业教育法	245
附录五 中华人民共和国学位条例	251
附录六 教师资格条例	254
后记	258

第一章 教育法基本原理

第一节 教育法概述

教育法是整个法律体系中的一个组成部分，要了解教育法，首先要了解什么是法、法律等相关的一些基本概念。

法律是一种行为规范或规则，它主要用来调整人与人之间的社会关系，它关注的是人们的行为。法律规范是评价人们行为合法不合法的标准，法律规范既是指导人们行为并预测未来行为及其后果的尺度，也是警戒和制裁违法行为的根据。

一、法的概述

(一)法、法律及相关概念

1. 法的概念

法是人类社会发展到一定历史阶段所特有的一种社会现象。不同时期，不同学者对法都有着不同的解释，有的认为法是神的意志的体现，有的则认定法代表的是社会全体公众的意志等。

一般认为法是国家制定或认可，并由国家强制力保证实施的行为规范总和。

法是统治阶级意志和利益的体现，这种意志和利益的内容是由统治阶级的物质生活条件所决定的；法是由国家制定或认可的，并由国家强制力保证实施的行为规范体系。它通过规定某种权利义务，规范人们的行为，从而确认保护和发展有利于统治阶级的社会关系和社会秩序。

2. 法律

对法律的理解有广义和狭义之分。

广义上的法律与法的含义相同，即指由国家制定或认可，并由国家强制力保证实施的各种行为规范的总称，也就是整体或抽象意义上的

法律。

狭义上的法律是指具有立法权的国家机关按法定的程序制定和颁布的规范性文件，即具体意义上的法律。

法律是一种行为规范，由享有立法权的国家机关依照一定的程序制定、颁布或认可，并由国家强制力来保证其执行、适用和遵守。

在我国只有全国人民代表大会及其常务委员会按照一定的立法程序制定和颁布的规范性文件称为法律。

3. 法规

根据《中华人民共和国立法法》的规定，法规有行政法规、地方性法规和军事法规三种。国务院根据宪法和法律制定的具有法律效力的文件，称为行政法规(或称法规)；省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规。中央军事委员会根据宪法和法律，制定军事法规。法规的地位和效力低于宪法和法律。

4. 法令

法令是政权机关所颁布的命令、指示、决定等的总称。1981年全国人大常委会《关于加强法律解释工作的决议》第1条规定，凡关于法律、法令条文本身需要进一步明确界限或做补充规定的，由全国人大常委会进行解释或用法令加以规定。1982年，宪法第67条第2款规定，全国人大常委会可以制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律。这实际上已经将该解释决议中有关用法令对现有法律、法令进行补充规定的形式排除在法律解释之外了。而且“法令”概念本身就是一个极为模糊而且不甚规范的法令，之后鲜有法律文件使用这一概念。

(二)法的本质、基本特征和职能

1. 法的本质

历史上许多法学家都力求探索法的本质，他们提出了各自的观点，形成了不同的流派，如有的法学家认为法是人类理性的体现；有人提出法体现的是公共意志；也有人认为法的本质就是由一定的社会物质生活条件所决定的，是掌握国家政权的社会集团的意志和利益的体现，是主观意志性和客观社会性的统一。这些观点虽然有某些可取之处，但由于所维护的阶级利益不同，加之受当时研究条件的限制，未能揭示出法的真正本质。马克思主义法学以唯物史观为基础，深刻地揭示出法的本质。马克思主义法学认为，法的本质是法的阶级性。

具体地讲，法的本质有以下四点：

(1)法是统治阶级意志的体现

“意志”是人的一种有目的的意识，表达人的一种意愿和要求。在阶级社会里，每个阶级都有自身的愿望和要求，都有自己的意志。法体现的只能是统治阶级的意志，不是任何个人意志，也不是全体社会所有阶级的所谓“全民的共同意志”，更不是被统治阶级的意志。法体现的是在政治上、经济上、思想上占统治地位的那个阶级的意志，因为只有各个阶级中居于统治地位的阶级才有可能把本阶级的意志用法律的形式表现出来，取得全体社会成员一致遵循的效力。

(2)法是统治阶级利益和共同意志的体现

法体现的统治阶级的意志并不是统治阶级各个成员的意志和利益的机械的总和，也就是说，法既不是统治阶级个别成员的意志和利益的体现，也不是统治阶级内部某个党派、阶层、集团的意志和利益的表现，而是整个统治阶级意志和利益的体现。

(3)法是被奉为国家意志的统治阶级的意志

作为统治阶级的意志，并不都是通过法这种唯一形式表现出来的，其表现形式是多种多样的，比如政策、道德等都可以反映统治阶级的意志。统治阶级的意志只有上升为国家意志后才能通过法的形式来表现。所谓国家意志，就是统治阶级掌握的国家政权表现出来的统治阶级意志。统治阶级运用国家政权将本阶级的意志上升为国家意志，使其表现为法律规范，并通过人们对人们权利义务的规定来确立、保护和发展有利于其统治的社会关系和社会秩序。

(4)法所体现的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

一定社会的物质生活条件包括社会生产方式、人口、地理环境等许多方面，其中，最主要的是社会生产方式，特别是其中的生产资料所有制关系。统治阶级意志的内容，就是这种以所有制性质为核心的经济关系，以及由其决定的阶级利益的反映和概括。体现统治阶级意志的法是上层建筑，只能由其赖以生存的物质生活条件所决定。统治阶级有什么样的物质生活条件，就会有什么样的意志作为法的内容，统治阶级的法只能从实际存在的物质生活条件出发，若离开其物质生活条件制定法，这样的法只能是一纸空文，在现实生活中难以实现。因此，马克思说：“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。”

2. 法的特征

(1) 法具有国家意志的属性

法是由国家制定或认可的，这表明了国家创制法律的两种方式：制定就是享有立法权的国家机关在法定的权限内依照法定的程序创造出不同的规范性文件；认可是指有立法权的国家机关对社会上已经存在的、有利于统治阶级的行为规范赋予一定的法律效力，无论是国家制定的还是认可的法律规范，都是国家意志的表现，因此，同其他社会规范相比较，法具有国家意志的属性。

(2) 法具有国家强制性

法是由国家强制力保证实施的。没有国家强制力，法不可能取得全体社会成员一致遵循的效力，不可能在全社会范围内得到实施，法就会成为一纸空文，国家相应的军队、警察、法庭、监狱等国家暴力机关都为法的实施作了保障。其他社会规范的实施，自身也有强制力来保证，但这些强制力都不是国家强制。法具有国家强制力，这也是法同其他社会规范相区别的特征之一。

(3) 法的主要内容是权利和义务

统治阶级通过赋予人们某种权利、权能，规定人们必须履行某种责任、义务，并且规定了侵犯这种权利或拒绝履行这种义务而应受到的法律制裁，从而把人们的行为纳入有利于统治阶级的社会关系和社会秩序中去，以实现统治阶级的意志。

3. 法的职能

法的职能也就是法所承担的任务和作用。统治阶级制定和实施法，目的是维护有利于统治阶级的社会关系和社会秩序。所谓社会关系，是指人们在共同的活动中所形成的以生产关系为基础的各种关系的总和。社会秩序是指社会成员间的一种有条不紊的状态，是社会关系的外部表现，包括生产、工作和生活秩序等。在阶级社会里，一定的社会关系和社会秩序总是和一定阶级的利益密切联系的。作为调整社会关系和实现阶级统治工具的法，主要功能有：

(1) 统治阶级运用法律确认和维护其经济和政治上的统治地位，把社会成员的活动控制在统治秩序所允许的范围内，迫使其服从现存的政治、经济关系和整个社会秩序。

这其中包括统治阶级通过法律确认和调整统治阶级与被统治阶级之

间的关系，确认和调整统治阶级与其同盟者的关系，以及统治阶级内部的关系。因为统治阶级内部的各个成员、集团虽然在阶级意志和根本利益上是一致的，但同时又存在着各种矛盾和冲突，为维护整体利益，共同实现本阶级的统治，就必须用法律来协调其内部矛盾。

(2)为经济基础服务的职能

作为社会上层建筑重要组成部分的法，必须为巩固和发展自己赖以存在的经济基础服务，以促进社会生产力的发展。任何一种历史类型的法都具有法的这种固有的职能，如封建制度的法等。

(3)执行社会公共事务的职能

所谓社会公共事务，是指与阶级统治相对称的活动。统治阶级除了运用法律进行阶级统治外，还必须运用法律手段对全社会的公共事务进行管理，从而保证社会生产、生活在其统治下正常有序地进行。执行社会公共事务的法律大体包括有关人类基本生活条件的法律，如环境保护、资源的开发管理、交通管理等法律；有关部门生产力和科学技术组织的法律；有关技术规范和生产管理方面的法律等。

(三)法的价值目标

法的价值目标在于促进富有正义和效率的秩序的形成，即其目标有三：秩序、正义、效率。

秩序是指规范体系作用于社会关系而建立起来的有条不紊的状况。秩序体现了法的规范作用和调整功能，显示出法功能所具有的统治性和管理性。秩序的存在是人类从事一切社会活动包括教育活动的必要前提，因此，对秩序的追求是法的首要目标。但秩序是中性的东西，达到有秩序的途径不止一种。例如一所学校秩序井然，未必全在于该校管理者依法治校的水平高。

正义或者公平是一个相对的概念。人们往往从两个方面关注公平问题，即付出的是否公平和得到的是否公平。不公平会导致混乱，会导致秩序的破坏。例如如果一所学校在评职称时不公平，就会造成混乱，破坏和平的工作秩序。

效率是指投入与产出的关系，也就是成本与收益的关系。追求效率是社会发展的基础，讲求效率的社会才是发展最快的社会。一个社会不追求效率必然陷入停滞、落后的状态。

这三者存在着互动关系，秩序是社会制度最基本的价值，它为人们提供基本的生活环境。公平作为社会的重要价值，关注的是社会各种利

益关系的协调与平衡，具有调和社会矛盾，增强社会向心力，缓解社会张力的意义。效率作为社会结构的重要价值，关注的是社会能够在何种程度上为社会成员提供必要的服务、机会或利益，提高社会的发展速度和社会管理水平。

法律通过对利益关系为核心的社会关系的调整，促进秩序、公平和效率的实现。法律是使社会走向秩序化、公平化、效率化的重要手段。秩序、公平、效率是衡量一个国家、一个地区乃至一所学校发展水平和管理水平的基本标准。

二、教育法的含义和特点

(一)含义

教育法是由国家制定或认可并以国家强制力来保证实施教育活动的行为规则的总称。

教育法属于国内法，由主权国家的立法机关以宪法为依据，制定适合于本国国情的行政法律规范，无国际效力，不需国际公认。它是规定教育管理过程中不同主体及其权利与义务的法律。如：中央政府与地方政府的教育管理权限；政府与学校教育管理权限；学校与社会教育管理权限；学校与教职员工教育管理权限。目的在于依法治教，这一点是理解教育法律规范的关键。

(二)教育法的特点

教育法的特点，是指其作为独立的法律部门与其他法律部门相比所具有的自身的特点。

1. 主体的多元性

教育活动包括举办教育、管理教育、实施教育、接受教育、参与和支持帮助教育等诸多方面。这些活动涉及教育行政机关、其他国家机关、社会组织(包括企业、事业单位、农村集体组织)、学校、社会团体、家庭和公民。这些公民、法人、组织在教育活动中享有广泛的权利和承担着多方面的义务，从而使教育法的主体呈现多元性。

2. 适用范围的广泛性

(1)教育对象的广泛性

我国宪法赋予了每个中国公民有受教育的权利和义务。

(2)教育法调整范围的广泛性

我国发展教育事业，采取多种形式办学，国家以法的形式干预教育