

吴遵民 黄欣 著

新编

XINBIAN 教育法教程

JIAOYUFA JIAOCHENG

华东师范大学出版社

新编

教育法教程

XINBIAN

BACHYPAEAE BACHYPAEINAE

新编教育法教程



华东师范大学出版社

吴遵民 黄欣 著



D922.16
WZM

图书在版编目(CIP)数据

新编教育法教程/吴遵民,黄欣著. —上海:华东师范大学出版社,2004.8

ISBN 7-5617-3910-9

I. 新... II. ①吴...②黄... III. 教育法—中国—教材 IV. D922.16

中国版本图书馆CIP数据核字(2004)第063616号

新编教育法教程

编 著 吴遵民 黄 欣
责任编辑 洪九来
责任校对 邱红惠
封面设计 黄慧敏
版式设计 蒋 克

出版发行 华东师范大学出版社
市场部 电话 021-62865537
门市(邮购)电话:021-62869887
门市地址 华东师大校内先锋路口
业务电话 上海地区 021-62232873
华东 中南地区 021-62458734
华北 东北地区 021-62571961
西南 西北地区 021-62232893
业务传真 021-62860410 62602316
<http://www.ecnupress.com.cn>
社 址 上海市中山北路 3663 号
邮编 200062

印 刷 者 上海华成印刷装帧有限公司
开 本 890×1240 32 开
印 张 10.5
字 数 293 千字
版 次 2004 年 8 月第一版
印 次 2005 年 7 月第二次
印 数 5101—8200
书 号 ISBN 7-5617-3910-9/D·101
定 价 15.00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)

序 言

自改革开放以来,随着我国教育事业的发展,与教育相关的法律法规日益完善,法律覆盖的面已经很广。从学前教育到终身教育,从学历教育到职业培训,从师生权益保障到教育行政部门的法律责任,等等,都不能再说无法可依。

然而,教育法制建设还需进一步加强。当前,教育领域尚有一系列改革须深化。加快教育管理体制改革和创新,理顺政府、学校和社会的关系,完善管、办、评主体分离的管理机制,形成面向市场、自主办学、主动调适的运行机制,是下一步教育改革的重要目标。重组教育资源,优化教育市场,扩大优质教育资源的辐射带头作用,促进义务教育均衡化,也是需要通过改革加以解决的。法制可以推动这些改革,还可以将改革的成果固定下来。在与教育有关的其他方面,法律也是很可以有所作为的。为了提高我国的劳动力素质,有必要通过立法,提高新增劳动力的平均受教育年限,特别是发展职业教育。通过法制的作用,促进高等教育普及化程度和办学水平的持续提高,是比较现实的一种选择。而立法对于拓宽民间资本和国外优质教育机构投资非义务教育的空间,形成公办和民办学校共同发展的新格局,作用会更加直接和明显。现在正在进行的教育综合改革试验,也可以通过立法来推动,以期实现教育体制和办学体制的整体创新。总而言之,法律应当为教育领域的改革提供制度资源。

在教育领域,学校管理是一个永久的话题。关于学校管理的制度建设,包括法制建设,在不同的时期有不同的内容。今后一个时期,有关学校管理的制度建设,大致可以包括以下内容:形成以现代法治精

神为核心的办学理念,建立依法办学的工作机制;构建起符合法律要求的、完善的学校章程和管理制度体系;形成以科学、民主决策为核心的领导体制和组织健全、职责清晰的校内管理体制;建立以校务公开、教职工代表大会制度为基础的民主监督机制;办学活动规范,形成良好的规范的教育管理秩序、质量保证机制;建立以尊重和维护权利为核心的教师、学生管理制度;建立公平公正的校内争议解决机制;形成学法、守法、用法、依法办事的良好环境。对于学校而言,依法办学既是当务之急,又是建立现代学校制度的必然要求。

教育领域的改革是牵一发动全身的。因此,教育领域的法制建设具有很强的系统性,法律法规的相关程度很高。为了实施“科教兴国”的战略,目前,我们正在做一项研究,试图通过立法,明确政府各部门、企业和个人在我国教育与科技人力资源开发中的职责与行为准则,规范政府对教育与科技人才市场的监管行为,形成一个有利于我国科技人才长期成长和开发利用的良好法律环境。虽然我们的研究只刚刚开始,但已经深切地感受到,哪怕解决一个看似不大的问题,都似乎是一项庞大的系统工程。可以说,我们到了必须从体制、机制、法制上系统解决问题的阶段。

要从法制上解决问题,必须顾及立法、执法等各个环节。立法固然重要,但是,如果执法不力,再好的法律也只是废纸一张。刑法事关人民生命财产安全,比较容易受重视。教育法调整的对象“很文化”,因此很容易被忽视。加强对教育法律法规的执法监督很有必要。人大负有监督法律执行的职权,加大人大的监督力度是提高教育法律实际效用的重要途径。随着各地人大在法律监督、执法监督方面刚性程度的提高,教育法律法规实施的前景应当是光明的。当然,教育法律法规实施的状况,还有赖于其他社会力量的监督。全社会通过各种途径进行的监督很有必要,而且也都有一定的效果,比如舆论监督、行风评议、举报制度等。

尽管在教育领域,立法和执法方面已经取得了很大的进步,但是,从总体上看,要使教育真正进入法治状态,决非一朝一夕之事。除了人

们的主观努力外,还需要经济与社会的协调发展,需要全社会的进步。我国拥有13亿人口,又是个发展中国家,高等教育目前只能处在精英教育阶段,普通教育的优质教育资源同样也十分短缺,或是因无温饱问题之虞,或是因急于脱贫之需,或是因对独生子女成才之欲,家长普遍对子女受较好教育有超乎寻常的渴求。这样一种供需矛盾,很容易滋生教育领域的腐败,以至于许多是非易辨、为众人不齿的现象,现在居然成为很难消除的顽症。事实上,也的确有教育单位的掌门人把这种供需矛盾看成是“重大利好”,抵不住经济利益的诱惑,抓住了“腐败机会”而栽倒的。正因为如此,我们对法律制度的完善不能“毕其功于一役”,指望在短时期里解决问题,对执法的监督,则更要常抓不懈,持之以恆。

吴遵民、黄欣合著的《新编教育法教程》,充分认识了我 国教育领域正在进行的改革的大背景,以及发展的大趋势,他们根据社会实际,剖析案例,解读教育法律法规,特别是从行政法的视角来考察与教育有关的社会关系,使本书很有新意。他们在书中还运用了一些较新的研究方法和较新的概念,深化了全书的主题。通读全书,我感到,他们当年苦行僧般地在东瀛和北美学习、钻研,终究还是得到了令人欣慰的回报。我相信,本书会有比较广泛的读者群,会给关注教育和关注法治的读者一定的启发。多年来,本书的两位作者不求功名,为人低调,埋头做学问,专心育桃李。照此做下去,再经过几年的努力,我相信,他们一定会将更优秀的成果奉献给社会。

沈国明

2004年7月20日

前 言

本书旨在关心学校中有关法的现象并对目前的现状做出综合的考察。我们自从涉足教育和法学的领域已有近 20 个年头。记得刚迈进大学时,我们人手一册的是全国统编教材,甚至在当时连民法通则都还没有颁布,教育法的领域则更是一片空白。那时有关法律的知识或信息都只能从国外的一些书刊中获得。时隔 20 多年,在我们面前已然呈现的是一个丰富多彩的法律世界。我们的国家不仅已建立了一个较为完善的法律体系,而且教育法体系也正处在逐渐形成与繁荣的过程中。我们在治理国家的多个领域里已要求依法办事,同时我们对一个法律现象也已可以用多种声音对之进行解释并求获得共识。一言以蔽之,一个多元的法律世界与多彩的教育领域正逐渐地展现在我们面前。

当我们离开教坛出国求学十余年,又重新回到学校重执教鞭之时,亦正值国家掀起教育改革之热潮。在平时的日常教学与研究中,我们深感有必要探讨和解决教育领域中所存在的法律问题。因为教育改革的每一个环节,教育政策的每一项制定,都关联着学校的教师、学生、家长乃至社会的各个层面;而社会各方亦关注着教育政策的制定动向、关注着教育立法的起草和颁布,同时人们也对教育政策的切实贯彻,及教育法的正确理解和适用给予了前所未有的关心和重视。

毋庸置疑,我们已到了一个在教育领域必须用法和权利的视角来进行思考的时代,我们亦将无法再对教育领域中轻视法律的现象给以无视的态度;当人们在思考着教育到底是属于涉及个人的“私事”还是国家的“大事”的同时,我们再也无法忽视教育现今对于每个家庭的重

要性,以及每个家庭对于教育的付出。因为人们已越来越认识到教育关乎人的一生以及家庭的未来。与此同时,由于国家公权力的影响,教育又具有着公共性的特征。例如国家对教育资金的投入、学校对教师的选拔、义务教育的入学和择学等等,其又无不与“公”有着密切的关系。因此,如何处理“个人与国家”、“公与私”的关系,也就必须要用宪法和法律的理念,并且把其放在法律的框架中来调整。由此,宪法中有关教育的条款,立法中有关教育的问题,这些都成为我们思考教育法问题的原点。

此书的撰写就是希望它能成为时代的“慧眼”,希望它能在一定的程度上来帮助我们考察现实中出现在教育领域中的法学问题——是因为没有法,还是虽然有法但是却缺乏合理性的问题。

基于以上的想法,尤其是考虑到教育工作者的需要,我们特编写了此书。本书可以说是一部适用于教育管理者的法律参考书,因为它涉及到直接从事教育管理的学校管理层的法律问题;同时它也是一部适用于教育工作者的学习参考书,因为它又涉及教师、学生的法律权利和义务问题;另外,对于热心于教育自己子女、热心于关注教育改革的家长和普通公民来说,本书或许也能给予他们一点帮助和启示,因为,我们的视角首先是从公民的权利开始的。

关于教育是什么,教育的行为又究竟是什么的问题,我们也许可以从不同的角度对它们进行界定。但它们的领域却无疑是非常庞大的。在对庞大的范围做了相对浓缩之后,我们力求去阐明教育行为的行政性,而在依法行政的前提下,我们又竭力地去探讨它的合理性。总之,当我们在审视教育行为的出发点及其过程之时,必须运用法律的观念、规范和准则来进行印证,而这也是保证教育行政、教育政策得到切实贯彻落实的关键。本书的一大特点即在于,当我们在对教育行为进行某种解释之时,始终围绕着法律意识和规范。

我们现在所处的是一个飞跃发展的时代,它以速度之快、信息量之大为标志。在法学领域,我们已深感国家为建设一个民主与法制的社会而对立法问题所给以的极大关注和重视。同样在教育领域,我们亦

迫切需要运用法律来规范教育政策和行政。而由于每一个与教育有关的法律现象都离不开宪法的基础及关于权利的规定,因此如何使教育行政法规更为完善和健全,则更是我们关注的重心之所在。

我们认为:法,非真空而生,它是社会中客观存在的社会性及思想性的反映;法,亦非静态而存,它因宪法的变迁、法律的解释和裁判判决的影响而发展与深化。由此我们以为,在尚没有立法的教育领域我们应该要去关注它的立法进程;在已经立法的教育领域我们则需要去关注它的执法力度。而上述这些工作也只有在日常的教育情景和具体的学校生活中,以及在解决和处理各种有关教育的争执和纠纷的过程中才能去体验法律的尊严和检验法律所存在的缺憾。为此,本书的另一特点是,对一些较为典型的、涉及到教育法的案例也着意地进行了一些客观的分析,以此对教育的立法和执法问题做出若干解释。我们的用意是,通过对这些案例的选用,让读者对某一法律事件的背景资料有所理解,对法的原理、原则及其在实践中的运用能有一个较为清醒的认识,由此让读者能较形象地了解教育领域中法律问题的本质和特征。

教育与法律是两个博大而精深的领域,限于作者本人的时间、精力和能力,在撰写的过程中难免会出现一些问题和弊端,面对庞大的文献资料,却又可能因收集的不周而出现疏漏,凡此种种,均敬请读者批评指正。

吴遵民 黄 欣

2003年1月于华东师范大学

教育学系、法律系

目 录

序 言	1
前 言	1
第一章 教育法研究的意义和课题	1
第一节 教育法研究的意义	1
一、时代发出的要请	1
二、依法治国的要求	2
三、公民权利意识的增强	4
第二节 教育立法的历史沿革	5
一、英美教育法学的发展与现状	7
二、德日教育法学的发展与现状	7
三、中国教育法学的发展与现状	10
第三节 教育立法的国际动向和课题	11
一、教育权的实际保障和教育法的课题	11
二、关于教育法定义的认识和课题	13
三、教育领域中的法律盲点——我国当前的状况和问题	14
第二章 教育法的概念	19
第一节 教育法及教育法学的基本涵义	19
一、教育法的定义	19
二、教育法学的涵义	20

第二节 教育法的体系和教育法律规范	22
一、教育法的体系和教育法律规范	22
二、教育法的渊源和教育法律关系	23
第三章 教育法学的研究任务和方法	35
第一节 教育法学的研究任务	35
一、教育权利的保障	36
二、建立科学的教育法学体系——终身教育体系	49
第二节 教育法学的研究方法	52
一、借助法解释学	53
二、借助法哲学	53
三、借助法社会学	54
四、借助系统学	54
五、借助行为法学	55
六、借助价值法学	55
第四章 教育行政主体	57
第一节 教育行政主体概述	57
一、何谓教育行政主体	57
二、教育行政主体的设置及其职权	58
第二节 国家教育行政机关	59
一、中央教育行政机构的设置和职能	59
二、中央教育行政管理职能部门	60
三、省、自治区、直辖市教育委员会(教育厅、局)的机构设置及其职能	65
四、地区行政公署、自治州人民政府、省辖市以及直辖市、县教育行政机构的设置及其职能	66
五、县、县级市教育委员会(教育局)的机构设置及其职能	67
六、乡(镇)教育委员会的机构设置及其职能	68

第三节 法律授权下的教育行政组织——学校及其他教育机构	69
一、学校	70
二、其他教育机构	77
第四节 学校及其他教育机构的权利和义务	79
一、学校及其他教育机构的权利	79
二、学校及其他教育机构的义务	89
三、关于学校管理体制的法律规定	93
第五章 教师	96
第一节 教师的地位	97
一、有关教师的法律定义	97
二、教师的权利和义务	98
三、教师的资格、培养和任用制度	102
第二节 作为教育行政相对人的教师法律问题	112
一、作为教育行政相对人的教师在法律程序上的权利	112
二、作为教育行政相对人的教师的法律义务	113
第三节 关于教师待遇的法律规定	114
一、教师待遇的法律规定	114
二、“民办教师”待遇的法律规定	117
第四节 关于教师的法定职责和法律责任	119
一、教师合法权益的法律保障	119
二、教师未尽职责所应承担的责任	121
三、教师维护自身权益的申诉制度	126
第六章 教育行政相对人	127
第一节 教育行政相对人概述	127
一、教育行政相对人的概念	127
二、教育行政相对人的分类	127
第二节 作为教育行政相对人的学生	128

一、学生的法律定义	128
二、学生与学校的法律关系	129
三、作为教育行政相对人的学生的权利和义务	131
第三节 作为教育行政相对人的学生家长	137
一、家长的法律概念	137
二、家长的权利和义务	137
第七章 教育行政行为	146
第一节 教育行政行为概述	146
一、教育行政行为的概念与特征	146
二、教育行政行为的合法要件	147
三、教育行政行为的生效要件	149
第二节 抽象的教育行政行为	151
一、教育行政法规和教育规章	151
二、其他教育规范性文件	152
三、教育政策和教育指导性助言	153
第三节 具体的教育行政行为	157
一、教育行政征收和教育行政给付	157
二、教育行政命令和教育行政检查	163
三、教育行政许可和教育行政处罚	165
四、教育行政强制措施和教育行政强制执行	171
五、教育行政合同和教育行政指导	175
第八章 教育法中的法律救济	181
第一节 教育行政救济	182
一、教育行政救济概述	182
二、教育行政申诉制度	183
第二节 教育行政复议	186
一、教育行政复议的概念	186

二、教育行政复议的范围	187
三、教育行政复议的程序	188
第三节 教育行政诉讼	191
一、教育行政诉讼的概念	191
二、教育行政诉讼的受案范围	192
三、教育行政诉讼的程序	196
四、教育行政诉讼的判决	200
第九章 教育行政赔偿	205
第一节 教育行政赔偿的概念和特征	205
一、教育行政赔偿的概念和特征	205
二、教育行政赔偿的必要条件	206
第二节 教育行政赔偿的范围	207
一、受害人人身权利的侵犯	207
二、受害人财产权利的侵犯	207
第三节 教育行政赔偿的程序	208
一、教育行政国家赔偿的赔偿请求人	208
二、教育行政国家赔偿的赔偿义务机关	208
三、教育行政赔偿的程序	209
第四节 学校赔偿问题	211
一、学校事故的涵义	211
二、学校事故的赔偿责任	212
附录	
一、《中华人民共和国义务教育法》	220
二、《中华人民共和国义务教育法实施细则》	223
三、《中华人民共和国教师法》	231
四、《中华人民共和国教育法》	238
五、《中华人民共和国职业教育法》	250

六、《中华人民共和国高等教育法》	256
七、《中华人民共和国民办教育促进法》	267
八、《小学生日常行为规范》	277
九、《中学生日常行为规范》	279
十、《高等学校学生行为准则(试行)》	282
十一、中华人民共和国教育政策与立法大事年表(1949.10—2004.3)	284
 主要参考论著	 314
 后记	 316

第一章 教育法研究的意义和课题

教育法,顾名思义是研究教育领域中的法律问题。比如公民的受教育权、国家对学校进行监督和管理的行政权、教师享有学术研究的自由和自主权等等。如果以一简单的话语来对教育法学科的特点进行概括的话,那它即是探讨教育领域中具有法律意义的权利和义务问题的科学。

教育法学是一门新兴的学科,就世界的发展现状而言,它大致产生于 20 世纪的 60 年代;而在我国,则仅还是最近一二十年的事。自 60 年代以来,教育法学已逐渐发展成为一门独立的学科。包括我国在内的一些国家纷纷把它列为高等学校的一门专业课,也有一些国家在选拔教育行政管理人员之时,把它作为必考的科目之一。教育法学是教育法律科学的简称,它是以教育学和法学为基础,以教育法、教育活动中的法律现象及其规律为研究对象而发展起来的一门新兴学科。在进入 21 世纪之际,研究教育法学具有深刻的现实意义。归纳起来,它与时代的发展、社会的转型、公民权利意识的增强以及依法治国、依法治教的迫切需要有关。在这一章中我们将首先就教育法研究的意义和课题作一粗浅的分析和论述。

第一节 教育法研究的意义

一、时代发出的要请

如果说我们刚刚送走的 20 世纪是一个被称之为产业革命的、高度工业化的社会,那么,我们迎来的将是一个所谓的情报化和后工业

1