



新世纪本科教学改革成果系列丛书

杜志淳 主编

教育法制 与依法治校

完善中国教育法律体系研究
高等学校依法治校的内涵分析与实现途径
论受教育权的法律保护
依法治校与大学生的法律主体地位
考试违法行为法律责任研究
积极实施科教兴国战略，立法推进高等教育创新
学生纪律处分的现状分析及对策思考



上海人民出版社



新世纪本科教学改革成果系列丛书

杜志淳 主编

教育法制 与依法治校

上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

教育法制与依法治校/杜志淳主编. —上海:上海人民出版社,2008

(新世纪本科教学改革成果系列丛书)

ISBN 978-7-208-07863-5

I. 教… II. 杜… 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(2008)第 059803 号

责任编辑 屠玮涓
封面装帧 张志全

· 新世纪本科教学改革成果系列丛书 ·

教育法制与依法治校

杜志淳 主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路193号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行 常熟新骅印刷厂印刷

开本 720×1000 1/16 印张 12.25 插页 2 字数 150,000

2008年4月第1版 2008年4月第1次印刷

ISBN 978-7-208-07863-5/D·1381

定价 30.00 元

《新世纪本科教学改革成果系列丛书》编辑委员会

编辑委员会主任：杜志淳 何勤华
编辑委员会副主任：童西荣 张智强 王立民 顾功耘 叶青
编辑委员会委员：刘宁元 邹荣 姚慧娥 任光初 欧亚
 闵辉 郑列 朱小萍 应培礼 唐波
 罗培新 刘晓红 刘丹华 焦雅君 曹都国
 黄淑华 翁关发 洪国盛 殷啸虎 童之伟
 李秀清 周立表 刘宪权 吴弘 贺小勇
 杨正鸣 宣文俊 王嘉祺 岳川夫 张明军
 高富平 陆立华 李建勇 林燕萍 叶萌
秘 书 长：唐波（兼）
副 秘 书 长：施贵康 张毅 张雪忠

总 序

刚刚过去的五年,是华东政法大学本科教育教学工作历史上成绩突出、成果丰硕、成效显著的五年。学校全面落实科学发展观,进一步巩固教学工作的中心地位,将加强教学基本建设和深化教学改革作为提高教学质量,培养应用型、复合式、开放性人才的主要突破口,在学校教育思想、校园规划、师资队伍、教育科研、教学成果、教学效果、学风建设等方面开展了一系列改革和建设,尤其是近三年以迎接教育部本科教学工作水平评估、加强评建工作为契机,狠抓教学基本建设和深化教学改革,学校本科教学工作水平有了进一步的提高。

为了进一步认真贯彻2007年《教育部财政部关于实施高等学校本科教学质量与教学改革工程的意见》,总结近年来学校在教学改革与建设方面取得的经验,进一步做好本科教学的中心工作,华东政法大学编辑出版了这套系列丛书,以展示全校师生在教风、学风和工作作风等方面的精神面貌和风采,促进和激励每一位华政人为了学校的发展而努力奋斗。

本系列丛书共十篇,分别为教育思想篇、回顾展望篇、师风师德篇、本科教育篇、教育科研篇、科学管理篇、教学成果篇、学生科研篇、教学效果篇、毕业生风采篇。

教育思想篇:概述校领导和专家、学者、部门主要负责人关于教育工作的论



述。回顾展望篇:收录了学校“十五”、“十一五”发展规划及主要职能部门规划、计划及工作回顾。师风师德篇:记述教师典型事迹,介绍优秀教师的师德风范。本科教育篇:系统回顾和整理本科教育的亮点、特色及历史发展轨迹,凸显本科教育的巨大成绩。教育科研篇:收录了我校教师、教学管理人员教育科研论文。科学管理篇:收录了我校教学管理工作的规章制度汇编、经验介绍和工作、调研报告等。教学成果篇:为2005年以来本科教育教学成果记录、综述。学生科研篇:我校本科生学术论文集、优秀毕业生论文集。教学效果篇:记述学生优秀事迹、学风建设、社会实践、基本技能训练、科技文化活动等方面的优异表现。毕业生风采篇:记述优秀毕业生在各行各业的成绩和为国家经济社会作出的贡献。

本丛书于2007年5月开始策划,2008年3月完稿,期间得到了学校各部门的大力支持,在此我们谨代表学校向支持本丛书编撰的各部门领导和老师表示衷心的感谢!

杜志淳 何勤华

2008年3月

序

1997年,党的十五大提出要依法治国,建设社会主义法治国家,依法治国方略正式确立。由此,依法治教、依法治校成为教育界积极探索的新领域以及管理者开拓创新的新平台,国家踏上了教育法治化的快车道。2003年7月,教育部颁布《关于加强依法治校工作的若干意见》(以下简称《意见》),正式将依法治校工作纳入教育主管部门的工作日程,并对各级各类学校的依法治校工作提出了指导性意见。2004年,又组织开展了创建依法治校示范校等一系列活动,致力于以点带面,提高各级各类学校依法治校工作水平,推进教育法治化进程。

一时之间,依法治校成为点击量急速攀升的关键词,围绕依法治校的理论 and 实践研究也如火如荼地开展起来。仅仅围绕依法治校的概念,各方就已经争论不休、各执一词了。而究其本质,无非是由于主体和对象不同,从不同的角度进行的阐述罢了。例如,从教育行政的角度来讲,依法治校就是政府及教育等职能部门依法治理学校之意;从学校管理的角度而言,是指学校校长等管理者对学校各项事务进行依法管理;从法理的角度来说,是指在约束公共权力的基础上,保障师生员工的合法权益。应该说,无论是依法治校的理论研究者还是实践者,都必须广采众家之长,解放思想,开拓创新。

作为一所政法院校,华东政法大学一直走在依法治校工作的前端,这固然得益于学校的学科和专业优势,更取决于全体师生员工的努力探索和不懈追



求。但是,成绩毕竟属于过去,解决问题、不断完善才是求得可持续发展的正途。面对日益激烈的竞争环境和日益艰巨的育人任务,只有切实贯彻《意见》的要求,“严格按照教育法律的原则和规定,开展教育教学活动,尊重学生人格,维护学生合法权益,形成符合法治精神的育人环境”,并“在依法理顺政府与学校的关系、落实学校办学自主权的基础上,完善各项民主管理制度,实现学校管理与运行的制度化、规范化、程序化”,才能真正办好社会主义大学,为社会的和谐进步做出应有的贡献。这既是我们努力的方向,也是达成目标的途径与渠道。

在过去的一段时间里,学校教职工围绕依法治校的理论 and 实践进行了多角度、多层次的探讨,并形成了一批比较优秀的理论成果。此次将这些成果汇编成集,就是希望在总结成功经验的同时,引发大家更为深入的思考,促进学校管理工作的进一步完善。

是为序。

2008年4月

目 录

完善中国教育法律体系研究	王立民 刘丹华 卞琳 王戎	001
转变高校管理职能,努力实现依法治校	李秀娟	034
高等学校依法治校的内涵分析与实现途径	李秦	039
关于依法治校的几点思考	张毅	048
试论高校学籍管理	施贵康	054
在高校的教学管理中努力践行依法治校	杨丽娟	064
论受教育权的法律保护	马海涛	069
保护学生合法权利,推进依法治校	李家铭	081
依法治校与大学生的法律主体地位	肖建红	090
关于我国学位评定、授予工作法治化的几点思考	张传	096
考试违法行为法律责任研究	刘宪权	106
高等学校学生纪律处分的法律思考	闵辉	121
试析高校依法管理中的违纪处分撤销制度	孙帅梅	130
学生纪律处分的现状分析及对策思考	储桂节	136
坚持依法管理,构建和谐人事环境	刘丽敏	146
依法治校视野下浅谈大学生参与校园民主管理	吴江	153
积极实施科教兴国战略,立法推进高等教育创新	杨鸿台	164
两岸高教立法中高校治理比较分析	黄安余	179

完善中国教育法律体系研究*

王立民 刘丹华 卞琳 王戎

随着科教兴国和依法治国的推进,关于完善中国教育法律体系的问题越来越显得重要,它直接关系到中国依法治校,乃至依法治国的进程等一系列问题。本文就其中的一些方面作些探研。

一、完善中国教育法律体系的重要意义

党的十七大报告在提出要加快建设社会主义法治国家的同时,还要求完善中国特色的社会主义法律体系和推进依法行政。^①在教育领域,完善中国的教育法律体系就显得十分重要和迫切了。具体而言,当前探研完善中国教育法律体系问题主要有以下重要意义。

(一) 有利于进一步构建社会主义和谐社会

构建社会主义和谐社会是我们的共同任务,也是全面实现小康社会的必由之路。这一和谐社会应是社会政治、经济、文化等各领域和谐的

* 本文系2005年度教育部重点课题项目的成果。王立民为课题组负责人。

① 参见胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》,《文汇报》2007年10月16日。



有机组成,教育也是其中不可或缺的组成部分。它可以在构建社会主义和谐社会中发挥不可替代的作用,其中包括提高公民的整体素质、提供社会所需的各种专业人才、培养有创新意识和能力的新型人才等等。要充分发挥教育的这一作用,有必要在教育内部和外部都实现和谐。在教育内部,要实现自己各组成部分的和谐,这主要是在教育事务、教育管理、教育行为等一些范围内都达到和谐。同时,教育还要与外部的各领域和谐,即与社会的政治、经济、文化等其他领域也互相协调起来,也使其处于一种和谐状态。在这里,缺少哪个方面的和谐都不行,否则就会出现不和谐情况,乃至导致整个社会的不和谐。这是大家都不愿看到的状况。

中国正向社会主义法治国家迈进,法治是治国方略,也是实现社会和谐的主要手段。法制作为法治中的一个重要组成部分,不能或缺,在教育领域也是如此。用法制来规制教育,形成和完善中国的法律体系,已到了刻不容缓的地步。其中,要完善教育事务方面的法律,以确定国家在发展教育事业方面的责任,为社会提供参与教育事务所必需的条件和环境;要完善教育管理方面的法律,以确定政府行使管理职能的权利和义务,规范教育行政行为;要完善教育行为的法律,以确定教育的基本关系,为社会提供公平竞争的环境等等。目前,中国关于教育管理方面的法律数量较多,有关教育事务和行为方面的法律较为欠缺,现在就需拾遗补缺,完善法律体系,以适应构建社会主义和谐社会的需求。

(二) 有利于进一步实现依法治校

中国目前有三大法治目标,分别是:在2010年形成中国特色的社会主义法律体系;到2014年基本实现依法行政;2020年在全面实现小康社会的



同时,还要健全社会主义法制,建设社会主义法治国家。^①这些目标都与依法治校关系密切。依法治校是其中的组成部分,没有依法治校,中国的法治就不完整,依法治国也就有了缺陷。建立完善的中国教育法律体系是为了在中国的教育领域实现法治的目标。实现这一目标的前提是要有较为完备的教育法律体系,这样才能使中国的依法治校做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。

自1980年以来,中国已制定教育法律,致力于建立和完善这一法律体系,先后颁行了7部相关的教育法律。^②另外,国务院制定了17项教育行政法规,^③国家的教育行政部门制定了74项教育行政规章,各省、自治区、直辖市人大和政府还颁行了千余个地方性法规或规章。可是,教育领域涉及的面广,在教育法律体系中还存在可以完善的空间。有的法律还是空白,需要马上填补,比如民办教育法、终身教育法、教育考试法、教育投入法等等都是如此。有的教育法

① 这三个法治目标的依据分别取自党的十五大、十六大、十七大报告和2004年3月国务院发布的《全面推进依法行政实施纲要》。党的十五大政治报告明确提出:“到2010年形成有中国特色社会主义法律体系。”党的十六大政治报告重申这一目标,也指出:“到2010年形成中国特色社会主义法律体系。”2004年3月国务院发布了《全面推进依法行政实施纲要》,明确提出了今后10年全面推进依法行政的目标以及一些相关问题。以此来推算,到2014年中国可以基本实现依法行政。党的十七大报告再次强调:“要坚持科学立法、民主立法,完善中国特色社会主义法律体系。”更加明确了法治目标。

② 这7部教育法律的名称和颁布时间分别为:《中华人民共和国学位条例》(1980年)、《中华人民共和国义务教育法》(1986年)、《中华人民共和国教师法》(1993年)、《中华人民共和国教育法》(1995年)、《中华人民共和国职业教育法》(1996年)、《中华人民共和国高等教育法》(1998年)、《中华人民共和国民办教育促进法》(2002年)。

③ 这17部国务院行政法规的名称和颁布时间分别为:《学位条例暂行实施办法》(1981年)、《全国中小学勤工俭学暂行工作条例》(1983年)、《国务院征收教育费附加的暂行规定》(1986年)、《普通高等教育管理职责暂行规定》(1986年)、《普通高等学校设置暂行条例》(1986年)、《高等教育自学考试暂行条例》(1988年)、《扫除文盲工作条例》(1988年)、《幼儿园管理条例》(1989年)、《学校卫生工作条例》(1990年)、《学校体育工作条例》(1990年)、《义务教育法实施细则》(1992年)、《国务院关于贯彻实施〈中华人民共和国教师法〉若干问题的通知》(1993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)。



律虽然已经颁布,可还缺少与之相配套的实施细则等,比如《中华人民共和国高等教育法》还缺少与之相适应的实施细则,而《中华人民共和国职业教育法》则还缺少市场运作和国际合作的相应规定等等。这些都有必要完善,并为依法治校奠定良好的法制基础。

(三) 有利于进一步推进教育改革

新中国成立后,中国曾进行过多次大规模的教育改革,但在计划经济条件下,用行政手段推行的这种改革,其效果并不明显。现在,中国的社会主义市场经济正向纵深发展,原来在计划经济条件下的教育已不能适应这一经济发展的要求,加快教育改革势在必行。事实上,中国已经在进行教育领域的有些改革。比如,原来相对集中的教育行政管理体制,已经开始向分级管理转化,特别是向由中央和地方共同负责管理体制转化;原来学校与教育行政部门的隶属关系,正向办学自主与行政管理互相协调、互相制约转化等等。这些都是可喜的教育改革成果。可是,中国的教育改革不会停滞不前,随着市场经济和社会的发展,中国的教育改革还会继续进行并进入到一些更深层次,以使中国的教育也实现现代化。

法治已是中国的一种治国方略,教育改革中产生的新问题和出现的新情况,现在已无法像过去那样用单纯的行政手段来解决,而需借助法律手段,由其来支持和指导教育改革,规范教育改革的行为,以使教育改革也能在法治的轨道上健康、快速地向推进。实践证明,教育法律可以起到这一作用。1999年开始实施的《中华人民共和国高等教育法》贯彻了教育改革的思想,确定了多种形式发展高等教育的方针,为中国加快高等教育的发展提供了法律依据。此法实施后效果显著,中国的高等学校开始扩大招生,入学学生大量增加,毛入学率明显增大,大大缓减了入大学难的问题。20世纪七八十年代,中国的这一毛入学率只有5%左右,到2006年已超过21%,现在在校人



数也已经超过2 000万。^①实践证明,中国的教育改革需要教育法律,需要完善的教育法律。

(四) 有利于进一步适应入世的需要

中国已经加入世贸组织,教育作为服务贸易中的一个方面已经向外国开放,外国投资者到中国来办学,甚至控股,不再没有可能。这对中国的教育事业来说,既是一种挑战,也是一种机遇。而且,这种挑战与机遇都是前所未有的。为了要在这种挑战中处于不败之地,为了要把这种挑战转化成发展中国教育事业的机遇,必须增强中国各类学校的竞争力,这就需要进一步规范中国的这些学校,使它按一定规则运行,不断增强自己的“内功”,以应对加入世贸组织后的挑战。

中国在加入世贸组织前后,中央和地方政府都对自己的法制进行了修订,以适应入世的需求。中央修订的法律法规达2 000个以上。地方政府也作了相应的努力。比如,上海市政府为了加入世贸组织和社会主义市场经济发展的需要,改善行政管理制度,于2001年10月25日公布了第一批取消和不再审批的行政审批事项,其中有4项涉及教育法规。它们是:中等职业技术学校重点项目装备的审批、高校毕业生就业方案的审核、普通高校学生跨校区勤工助学项目的审核、市一级幼儿园和一级托儿所的审批等。以后中国的这类工作还会进行,同时还要更重视建立完善的教育法律体系,全面规范学校的各种行为,提高学校的综合竞争力,形成可持续发展的长效机制,提升办学水平,使中国的教育也立于世界教育之林。

(五) 有利于进一步推行素质教育

素质教育是中国教育发展的方向。党的十七大报告再次重申:“实施素质

^① 参见周济:《中国高等教育属国际较先进水平》,《教育文摘报》2007年2月21日。



教育,提高教育现代化水平”。^①它与应试教育不同,是一种培养学生具有创新精神和实践能力的现代化教育。在这一教育中,教育活动的主体较多,教育关系较为复杂,学校与家庭、社会的关系较为密切,师生权利义务关系也较为明确。在这种情况下,只有实行依法治校,建立起完善的教育法律体系,才能规范上述各种较为复杂的关系和活动,充分实现公民的教育权利,承担教育义务,保障素质教育的落实,加速高素质人才的培养。这正如1999年6月13日发布的《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》所指出的:“全面推进素质教育,根本上要靠法治,靠制度保障。”这里的“法治”和“制度”都离不开完善的教育法律体系及其贯彻和执行。

21世纪的中国是法治的中国。21世纪素质教育中的一项重要内容是进行法律素质的教育。通过这一教育,使中国的广大学生都具有较强的法律意识、较为丰富的法律知识、较为自觉地遵守法律,以适应法治的需要。培养这一素质的关键在学校。如果学生们在学校里就潜移默化地养成较高的法律素质,走上社会以后就会较为自觉地遵守法律,成为守法公民。从这种意义上讲,学校的法治环境很重要,而要形成这样的环境,没有完善的教育法律体系不行。

综上所述,完善中国的教育法律体系十分重要,也十分必要。

二、中国教育法律体系存在的问题及成因^②

尽管经过20多年的建设和发展,中国教育法律体系的基本框架已初步形

^① 胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》,《文汇报》2007年10月16日。

^② 由于中国教育法律体系较为繁杂,限于篇幅,本文仅就全国人大常委会颁行的有关教育法律以及国务院发布的有关教育的行政法规进行研究和分析,对教育部规章以及地方性法规或规章暂不涉及。同时,本文也仅就单项教育法律、教育行政法规及教育部规章进行考查,而对混合型法律及行政法规中涉及教育的条款暂不列入本文考查范围。



成,但还没有完全形成一个内容和谐一致、形式完整统一的有机整体。其在立法的效力等级、立法的覆盖面、立法内容的深度和广度以及配套性等方面还存在着一定的问题。梳理、分析其存在的问题和成因,对完善中国教育法律体系具有重要的意义。

(一) 存在的问题

1. 法的位阶不高、效力等级偏低

中国教育法律体系可分为教育基本法、部门教育法律、国务院行政法规以及地方性教育行政法规、部门行政规章等四个不同层级。但该体系尚未完全按四个层级逐步展开和分层细化。具有较高效力等级的单项教育法律尚不齐全,7部单项教育法律仅涉及义务教育、高等教育、职业教育、民办教育、教师管理和学位管理等几方面,而对一些教育方面的基本问题尚未予以立法规范。如教育作为公益性事业,教育的举办者、教育的承办者在教育活动中应承担的责任和义务是什么,应享有的权利又是什么,它们之间的法律关系如何?它们与教育者、与受教育者,以及教育者与受教育者之间又存在怎样的关系?学校和教育机构的性质是什么?学校和教育机构的准入与退出、学校的组织与管理、学校的收费与经费使用等应怎样来规范?政府对教育的投入与管理又应是怎样的关系?这些问题均没有具有教育法律层级的规范性文件予以确定。一些涉及教育基本行为的规范,诸如经费投入、学校管理、考试管理、终身教育等,目前仅以行政法规、部门规章或地方性法规等规范性文件予以规制,其法的位阶、效力等级和空间效力范围均较低弱或狭窄,尚不足以规范和调整当前教育法律关系存在的基本问题和矛盾。

2. 立法缺位

其一,从法的位阶和效力等级看,立法缺位现象主要反映在高位阶和较高效力等级的教育法律的缺失。由于教育法作为基本法律,仅对各种教育法律关



系作了原则性、框架性的规定,因此要完整地、系统地、协调地规范和调整教育基本法律所涉及的教育行为的各个方面,如教育的举办者的资金投入行为、教育的承办者的权利与义务、受教育者和教育者的评估方式、各教育类别的法律关系等均需立法加以明确,此类在中国教育法律体系第二层级的单项教育法律层面上的立法缺位现象需尽快予以弥补。如尚缺《中华人民共和国教育投入法》、《中华人民共和国学校法》、《中华人民共和国考试法》、《中华人民共和国终身教育(成人教育)法》、《中华人民共和国特殊教育法》、《中华人民共和国教育评估法》等等,在条件成熟时,使现在的国务院行政法规中那些暂行规定、暂行条例或者部门规章^①成为教育法律的渊源,使其效力等级逐步提升为第二层级的单项教育法律。同样,教育行政法规以及教育行政规章等层级,也存在法规、规章缺位现象。如根据现有的单项教育法律,还需制定《教育法实施细则》、^②《教师法实施细则》、《高等教育法实施细则》、《职业教育法实施细则》等,以及与尚未制定的教育投入法、学校法、考试法、终身教育法、特殊教育法、教育评估法等法律配套的实施细则,等等。同时,还需有与上述单项教育法律相匹配的有关教育行政组织、教育主体、教育行为、与教育有关的权利义务等行政法规。如《教育行政组织条例》、《各类学校设置标准条例》、《学生管理条例》、《教师职务管理条例》、《教育督导条例》,等等,以使中国教育法律体系的层级更分明,效力等级更清晰,结构更合理。

其二,从教育类别的角度看,立法缺位主要反映在教育立法尚未涵盖各种

^① 如国务院行政法规《国务院征收教育费附加的暂行规定》(1986年颁布,后分别于1990年和2005年修订)、《普通高等教育学校设置暂行条例》(1986年)、《高等教育自学考试暂行条例》(1988年)、教育部规章《高等学校校园秩序管理若干规定》、《高等教育自学考试命题工作规定》、《中等职业学校设置标准(试行)》等等,可以此作为《教育投入法》、《学校法》、《考试法》等法律制定的法律渊源。

^② 在现有教育法律框架中,对应《中华人民共和国教师法》的教育行政法规中,仅有《国务院关于贯彻实施〈教师法〉若干问题的通知》,无论从法律形式还是立法内容上均无法体现作为教育行政法规应有的地位和作用。