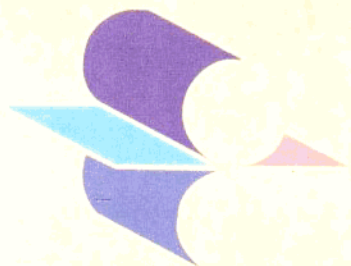


繆懋生 夏天阳 著

教



教育政策法规通论

JIAOYU ZHENGCE FAGUI TONGLUN

育

上海科学技术文献出版社

教育政策法规通论

缪懋生 夏天阳 著

上海科学技术文献出版社

责任编辑：何银莲

封面设计：何永平

教育政策法规通论

缪懷生 夏天阳 著

*

上海科学技术文献出版社出版发行

(上海市武康路2号 邮政编码200031)

全国新华书店经销

上海教育学院印刷厂印刷

*

开本 850×1168 1/32 印张 8.5 字数 236 000

1997年7月第1版 1997年7月第1次印刷

印数：1—3 100

ISBN 7-5439-1139-6/Z·828

定价：17.00元

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 法的本质特征	(1)
第二节 法律对教育的控制	(3)
第三节 教育立法的产生与发展	(8)
第四节 教育政策的概念与意义	(13)
第二章 教育立法的本质与作用	(18)
第一节 教育立法的指导思想	(18)
第二节 教育的法律规范	(20)
第三节 教育立法的特征	(22)
第四节 教育立法的作用	(26)
第三章 教育立法的制定	(30)
第一节 教育立法的体制	(30)
第二节 教育立法的基本原则	(33)
第三节 教育立法的程序	(37)
第四节 教育立法的内容	(42)
第四章 教育立法的实施	(48)
第一节 教育立法的适用	(48)
第二节 教育立法的解释	(51)
第三节 教育立法的监督	(54)
第五章 地方教育立法	(57)
第一节 地方教育立法的概念	(57)
第二节 地方教育立法的特征与作用	(60)
第三节 地方教育立法原则	(67)
第四节 上海市地方教育法规体系构想和立法规划建议	(69)

第五节 地方教育立法要处理好的几个关系	(74)
第六章 学校的法律关系	(79)
第一节 学校的法律关系特征	(79)
第二节 学校的设置及其权利与义务	(88)
第七章 教育改革与教育立法	(100)
第一节 教育改革与教育立法的关系	(100)
第二节 教育改革时期立法工作面临的特殊问题	(103)
第三节 做好改革时期的教育立法工作	(107)
第八章 国内外教育立法的历史沿革及趋势	(114)
第一节 我国教育立法的历史沿革	(114)
第二节 国外教育立法	(120)
第三节 国际教育法律的展望	(136)
第九章 《教育法》讲解	(139)
第一节 总则	(139)
第二节 教育基本制度	(151)
第三节 学校及其他教育机构	(157)
第四节 教师和其他教育工作者	(165)
第五节 受教育者	(168)
第六节 教育与社会	(170)
第七节 教育投入与条件保障	(172)
第八节 教育的对外交流与合作	(178)
第九节 法律责任	(180)
第十章 《教师法》讲解	(184)
第一节 总则	(184)
第二节 权利和义务	(190)
第三节 资格和任用	(203)
第四节 培养和培训	(212)
第五节 考核	(219)
第六节 待遇	(224)
第七节 奖励	(232)

第八节 法律责任	(236)
附录	
一、《中华人民共和国教育法》	(242)
二、《中华人民共和国教师法》	(254)

第一章 绪 论

第一节 法的本质特征

什么是法？法是由国家制定或认可以国家强制力保证其实施的行为规范的总和。法律在本质上是统治阶级意志的表现。

一、法的基本特征

（一）法是由国家制定或认可的，具有国家意志性

由立法机关制定，和立法机关对早已存在的行为规范赋予法律效力，是法律产生的两种途径。它集中说明法律是以国家意志的形式出现的，国家意志性是法律的基本特征之一。统治阶级意志的其他形式，诸如统治阶级的道德规范、宗教戒律、政党团体的章程等等，则不具有国家意志的属性。

教育法规就是由国家制定的调整教育活动中各种关系的规范性文件文件的总和。不是由国家制定或认可的教育行为规范，如教育学提出的教学原则等都不是教育法。

（二）法律是一种社会规范

法律与上层建筑中的国家或思想意识等不同，它是一种社会规范，具有规范性、概括性的特点。规范性，即法律规定人们可以这样行为、应该这样行为或不应该这样行为，从而为人们的行为提供一个模式、标准或方向。概括性，即法的对象是抽象的、一般的人，而不是具体的、特定的人，它在同样的条件下可以反复适用，而不是只适用一次。法律的规范性、概括性表明了它与国家机关颁布的非规范性文件，如判决书、委任令的本质区别。

我们说法律是一种社会规范，是说法律的内容主要是规范，但并不都是规范。在法律中，有关原则、概念、术语、有效日期

等方面的规定，便不属于规范，而是为了使人们正确理解规范、应用规范而规定的内容。

（三）法是规定人们权利义务的行为规范

法律不只是规定某些一般性原则来调整人与人之间的关系，而且是具体明确地规定人们的权利和义务。统治阶级正是通过法律所规定的人们的权利义务的方式来实现自己意志的。

法律上的权利和义务是相对称的概念。前者，一般是指法律所赋予人们的某种权能，而后者是指法律上规定人们所必须履行的某种责任。法律权利义务之外的其他社会规范，如社会团体的章程等，也往往有权利义务的规定，但这不同于由国家所确认并保障的法律上的权利和义务。

（四）法律由国家强制力保证实施，具有普遍约束力

法律不同于其他社会规范，它是由国家强制力来保证实施的，它是以国家权力作为后盾的。这种国家强制性，还意味着普遍性，它不但对每一个社会成员具有强制力，而且对国家机关本身同样具有约束力。

二、法的本质

（一）法是统治阶级意志的体现

如前所述，法是由国家制定或认可并以国家强制力保证实施的行为规范。国家是阶级统治的工具，因此，只有掌握国家机器的统治阶级才有条件把自己的阶级意志，通过一定的立法程序转变成表现为国家意志的法律。在阶级对立的社会中，只能有体现着统治阶级意志的法，它维护统治阶级的根本利益。统治阶级为了其整体阶级的根本利益，也排除统治阶级中个别成员的“恣意横行”（马克思语）。

（二）法所代表的统治阶级的意志的内容是由这一阶级的物质生活条件决定的

社会存在决定意识。法是统治阶级意志的体现。统治阶级的意志是源于这一阶级的物质生活条件，为这一阶级的物质生活条件所决定。马克思曾经指出：“你们的观念本身是资产阶级生产

关系和资产阶级的所有制关系的产物，正像你们的法不过是奉为法律的你们阶级的意志，而这种意志的内容是由你们这个阶级的物质生活条件来决定的。”

在阶级对立的社会中，各个阶级在生产关系中所处的地位不同，因此产生不同的阶级利益。基于不同的阶级利益，形成不同的阶级意志。统治阶级的意志决定于统治阶级在生产关系中所处的地位。

调整以生产关系为基础的社会关系是法的主要内容。除此之外，在法律规范中还包括着一部分反映人与自然关系的技术性规范。人们遵守技术规范就会取得较好的社会效果，违反技术规范就会给社会造成危害。因此，统治阶级也把技术性规范上升为法律规范，违反技术性规范要承担相应的法律责任。例如，防止环境污染、预防传染病流行、易燃易爆等危险品的管理、食品卫生、公共交通安全管理规则以及工厂、医院里的操作规程等。这一部分技术性规范反映着生产力的发展水平，就其本身来说，无阶级性，但把技术性规范经过一定的立法程序上升为国家意志，即转变为法律规范，这一转化过程也就是统治阶级制定或认可的过程，所以，法律中的技术规范同样体现了统治阶级的意志。具体来说，某种技术性规范能否转化为法律规范，主要取决于统治阶级的意志——是否有利于维护统治阶级所需要的社会关系和社会秩序。

第二节 法律对教育的控制

教育是以人为教育对象的社会活动，作为一种特殊的社会活动，教育的社会控制不仅要依靠法律作为行为规范的调节器，还要结合其他社会控制形式。当然，在现代社会条件下，法律已成为调整教育社会关系的主要形式，但是，由于教育活动的特殊性，其它形式的社会规范对于教育社会关系调整的作用要比其它社会活动的作用更明显。

一、通过法律对教育的支配性控制，是由法律的特征决定的

1. 教育法鲜明地体现着统治阶级的意志和愿望。法律是统治阶级意志的集中体现，法律控制就是按照统治阶级的愿望和要求对教育实行控制。教育法就其本质来说，就是统治阶级的国家教育意志的体现。

2. 法律体现着国家对教育的控制。教育法是国家教育意志的体现，法律控制就是国家运用法律手段对教育的控制，是国家组织管理教育的手段，因此，法律控制具有最高权威和不容侵犯的尊严，自上而下地贯彻实施。在国家管理范围内，对所有事务、人员具有普遍的约束力和最高效力，所有公民都必须无一例外地接受和服从法律的控制和调整。

3. 法律有明确的控制准则。法律作为国家控制教育的手段，是以明确的规范表现出来的。它以特定的成文形式和严密的逻辑结构，规定了人们的行为准则，允许做什么，应该做什么，禁止做什么，都规定的明确无误，为人们提供了明确的行为模式和行为方向，它还规定了现实教育社会关系应予维护的结构和状态，为解决教育冲突提供了依据。由于法律规范具体、明确、肯定，因此，它在调整和控制教育社会关系中发挥着核心作用。

4. 法律具有特殊的控制力。法律控制是依靠国家活动来实现的，因此，它具有特殊的控制力量。它以国家强制力为后盾，要求人们遵守、执行，容易收到普遍遵行的动力，它与国家的统治和管理相结合，调整教育社会关系，控制教育秩序，容易收到预期的效果；依靠国家强制力，制裁违法者，能及时制止违法犯罪行为，警戒社会，维护法律控制的权威，保护教育法律关系主体的合法权益不受侵害。法律控制的这种威力，使它在调整教育社会关系中发挥着特殊的作用。法律控制不同于其他社会控制的最显著之处，集中反映在它具有特殊的控制力量和控制效力。不过，法律的这种强制力常常是备而不用的。

法律对教育的控制，是法律对教育社会关系的全面调整的过程，也是教育法律规范全面贯彻实施的过程。因此，不能把教育

的法律控制仅仅理解为对违法行为的防范和制裁，它还包括调节、发展、建立新的教育法律关系的过程。法律对教育诸方面作出规范，国家教育机构的组成、职权、活动原则等法律制度，保护教师和学生合法权益。现代社会正在改变传统法律的强制观和压制观，更注重法律的保护功能和救济功能，已经实现的要维护、巩固，没有实现的要积极实现，违反或阻碍实现的，要实行法律强制，这应是法律控制教育的宗旨。

二、法律控制教育的功能

1. 指引功能。指导人们的行为方向。教育法规定了可以做什么，必须做什么，不允许做什么的行为尺度，对人们起到指引、规范行为的作用，使得每个教育法律关系主体能了解法律的基本要求，预测到自己的行为后果，自觉实行法律要求的行为，同时，人们还会以法律规范评价他人的行为，进而影响他人的行为方向，使受到肯定的行为得以保持、发展，受到否定的越轨行为得以阻抑，合法的典型示范行为成为人们效法的楷模，受到制裁的违法行为予以警戒。

2. 规范功能。规范和调整各种教育社会关系。教育法规定了教育法律关系各主体的地位、职权以及与之相适应的权利和义务。法律的实施要求各级各类教育主体及其成员必须认同法律的这些规定，认同各自的地位及其权利和义务，进入各自角色，归位于各自的职业，行使应有的权利，履行应尽的义务，从而形成有秩序的教育结构序列，这就是法律控制所要建立的维持的教育秩序。

3. 约束功能。规定法律责任和法律制裁以及诉讼程序，处理违法行为。法律规定了违法行为的界限和条件，以及追究违法者法律责任的程序和制度，这些法律规定，一方面具有适用的作用，对违反法律的行为依法追究其法律责任，适用法律制裁；另一方面，具有警戒和防范作用。法律这几方面的功能，可达到建立、巩固、发展教育社会关系和社会生活的目的。

当代法学家们已经对传统的法律功能进行了批判性反思，认

为法律的功能不仅仅是对人们行为的约束和限制，更是确保个人权利得以实现、社会责任得以履行，是促进社会进步的社会调整工具。“法律往往被人感到不愉快、威胁、压制，是令行禁止的社会控制手段。而最好的法律应是最大限度的服从和最低限度的强制。强制应是次要的，仅用以对付违法者”。

教育的法律控制是统治阶级的意志，是有目的、有组织地对教育社会关系实行调整的控制的活动。这一活动是通过法律控制系统发挥作用实现的。法律控制系统是立法、执法、司法、守法各环节所构成的法律机制体系。法律控制就是法律机制体系的各个环节相互衔接、连续运转的过程。法律控制的全过程就是立法、执法、司法、守法各个环节的衔接和配合过程。法律控制的单项过程可以分解为立法体制、行政执法体制、司法体制、守法体制状态。整个法律控制体系既有自上而下的法律传输过程，也有自下而上的控制效应信息反馈过程。传输与反馈使各个环节得到不断加强和改善，提高法律控制的效力。

三、法律对教育控制的作用

作为由国家制定或认可的一种特殊的社会行为规范，教育法具有指引、评价、预测、教育、强制等规范作用。

1. 教育法律是通过规定人们在法律上的权利和义务以及违反法律规定应承担的责任来调整人们教育活动中的行为的。从一定意义上说，调整就是指引。教育法的指引作用的发挥以对教育法的要求的知晓为前提的。教育法所规定的要求是国家以要达到的教育目的为依据而作出并予以宣布的指示。通过法律，人们可以知道什么是国家赞成的，什么是可以做的；什么是国家命令或反对的，必须做或不该做的；可以知道国家教育发展目标、价值取向和政策导向。教育法的指引作用通常表现为两种情况：确定性指引与不确定性指引。前者通过规定法律义务，要求人们作出或抑制一定行为；后者通过授予法律权利，给人们创造一种选择的机会。前者的法律目的是防止人们作出违反教育法指明的行为，后者的法律目的是鼓励人们从事教育法容许的行为。教育法

作为规范的指引是一种一般指引，它是针对群体、同类行为的复杂的指引，因而比个别调整更具有稳定性、持续影响力和效力。

2. 作为一种行为标准和尺度，教育法律具有判断、衡量人们的行为的作用。法律具有判断行为有效或合法与否的作用。通过这种评价，影响人们的价值观念和是非标准，从而达到指引人们行为的效果。与道德规范、宗教教规、风俗习惯、社会团体章程标准相比，教育法律的评价更具有客观性，什么行为是正当的，什么行为是不正当的，什么行为是可做的，什么行为是不可做的，这些在法律规范中都有明确规定；其次，法律的评价具有普遍性，在同一社会中，由于人们道德观念和宗教信仰不同，或由于接受的风俗和纪律不同，每个人对一定行为所做的评价，只存在与该人具有相同标准的那些人中间才是有效的。但法律规范不论人们主观愿望如何，只要人们进入法律调节行为的范畴，法律规范的评价对他们来说就是有效的。

3. 根据教育法律的规定，人们可以预先知道或估计到人们相互之间将如何行为。在社会生活中，每个人的行为都可能对他人的行为发生影响，同时，也受他人行为的影响，在这种复杂的互动关系中，如果没有公认的规则来据以预测自己的行为 and 安排的后果，社会生活就会陷入无序状态。教育法的预测作用可以减少教育法律行为的偶然性和盲目性，提高教育主体行动的实际效果。

4. 教育法具有教育作用。这首先表现在通过把国家或社会对人们行为的基本要求凝结为固定的行为模式（规则、原则）而向人们灌输占支配地位的意识形态，使之渗透于或内化在人们的心中，并借助人們的行为进一步广泛传播。由于法律是人们在日常生活、学习、交往中反复实践的东西，人们可以不知不觉中与法律认同，被法律同化，形成心理定势。其次，法律的教育作用表现在通过法律规范的实施对本人和一般人今后的行为发生影响，对违反法律者的制裁，不仅对违法者起到教育作用，而且通过人们今后准备作出此类行为也将同样惩罚，对合法行为鼓励、

保护，对一般人们的行为起到示范、促进作用。

5. 教育法律通过对违法者的制裁，可以加强教育法律的权威性，保护教育主体的正当的权利，增强人们的安全感，这就是教育法的强制作用。法律依靠国家强制力得以保证实施，这是从终极意义上讲的，即从国家强制力是法律的最后一道防线的意义上讲的，而不是意味着法律的每一个实施过程，每一个法律规范的实施都要借助国家的系统化的暴力；也不等于国家强制力是保证法律实现的唯一力量。如果一个国家的法律仅仅依靠国家政权及其暴力系统来维护，这个国家的法就成为纯粹的暴力，在法律实施过程中，国家暴力常常是备而不用的。

第三节 教育立法的产生与发展

一、现代教育普及化、大众化的要求

教育向现代化的过渡，首先表现在学校教育的普遍实施上。但是普及教育并不是自发产生的现象，它是一项自觉意识的艰苦事业，必须运用法律的强制力量来保证教育的普及。因此，各国政府在普及教育之初，无一例外地都要借助于立法，把受教育作为国民的基本义务规定下来。

资本主义国家的教育立法为保证教育的普及和发展积累了有益的经验，许多做法具有普遍的意义，但是这些国家的教育法不能不受到各种程度的限制。因为尽管教育的普及化趋势使教育立法成为维系国家生存发展的重要方面，它要求国家更多地使用法律手段来干预教育发展，但在资本主义制度下，学校教育是为资本主义生产的利益服务的，因此他们丝毫也不会放过对工人及其子女的剥削。资本主义的教育政策及其体现者法律，就是要使工人阶级成为安分守己的驯服的工具和生产更多剩余价值的劳动机器，资本主义教育是在这一前提下面向实际、面向劳动者的，教育立法必须反映这一现实。但是法律可以在一定程度上限制资产阶级对童工劳动的使用，促进教育的普遍实施，使儿童和少年免

受资本主义制度的危害。马克思曾经肯定了资产阶级法律的这一作用，他指出：“工人阶级通过普遍的立法行为能够得到靠许多分散的个人努力所无法得到的东西”。因此，资本主义国家普及义务教育立法的经验，其中不是没有可供借鉴的合理因素的。

在我国，由于建立了充满活力的社会主义经济、政治和文化体制，因而大大地促进了科技、文化和教育的高速度发展。我国教育是为迅速发展生产力，实现社会的现代化服务的，是为提高人民的文化素质服务的。但是，社会主义条件下的教育同样必须在法制的基础上才能保障劳动者享受真正的受教育权利，保证教育为全体劳动人民服务，为巩固社会主义生产关系、发展社会主义生产力服务。我国宪法规定了中华人民共和国公民享有受教育权利和国家发展各种教育设施的原则。

二、现代社会教育权社会化、国家化的要求

教育权的社会化和国家化是一种进步的趋势。马克思在 100 多年前就肯定了由社会代替家庭这种教育功能的历史性过渡的进步性。尤其是在工人子女不断地被赶进工厂，变成单纯的买卖对象和劳动工具的时候，争取实行教育的社会化和国家化更是十分必要的了。100 多年来的历史证明，教育没有社会和国家的重视和扶植很难取得持续、长足的进步。世界各国建立和完备教育法制，既反映了现代国家对教育活动的积极干预和控制的时代潮流，又反映了各国政府在干预和控制教育中对法律手段的重视。这说明，法律手段是国家管理教育事业的必要的和有效的手段，在教育社会化、社会教育化的今天尤其如此。

当然，现代社会教育权的社会化、国家化，其性质和内容都是由该社会形态中占统治地位的生产关系和社会制度所决定的。资本主义国家在建立法规制度，调节教育关系，促进教育发展方面是作了一番努力的，但是，国家管理教育的一切形式都要适合统治阶级的需要。教育的国家调节是以获取最大限度的利润为目的的。

在我国，国家对教育的管理是建立在工人阶级领导作用的确

立、工人阶级同其他劳动人民阶层联盟的巩固、整个社会统一的加强的基础上的，教育管理的机关和调节教育过程的机制都在于把教育体系一切环节的工作引向统一的目标。为了保障社会主义教育的国家性质，保障国家行政在管理教育事务中的作用，同样必须依靠法律手段。我国宪法规定，由国家举办各种学校，普及初等义务教育，发展中等教育、职业教育和高等教育，并且发展学前教育。同时鼓励集体经济组织、国家企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。在其他有关法规中确定了国家、社会、学校、个人的职责权限，使一切社会力量统一起来，形成有机、和谐的教育管理体系。由此可见，在社会主义制度下，以各种形式行使权力的主体乃是人民，人民广泛地参加教育事务的领导，履行管理的职能，因此一般说来并不存在资产阶级国家教育权结构中对抗性社会力量的斗争。但是，在教育管理的权力配置方面，仍有一个如何处理国家与社会、中央与地方、政府与学校的关系问题。为了发挥各个方面的积极性，按照教育规律办教育，必须十分重视和加强法律的调节作用。

三、现代学校活动复杂化、有序化的要求

现代教育带来的另一个重要变化，就是学校活动的日益复杂化和有序化，这是教育社会化的一个直接结果。资本主义社会以前的学校，从制度和组织形式看，其特点是规模狭小，制度不完善、不系统，还没有形成统一有序、分工明确的各级各类学校网。从学校内部看，教学的组织形式主要是个别教学和自学，没有统一的教学计划、教材和质量标准，其组织是不严密和不系统的。现代社会的发展产生了对人才数量和规格的新要求，从而形成了现代社会特有的学校制度，它要求废除封建社会培养、选拔人才的作法，扩大受教育机会，广泛培养人才。这种制度要求打破传统的学校体系，同社会的人才需求结构相适应，把学校纵横联系、统一和协调起来，形成一个幼儿、青少年、成人教育纵横贯通，家庭、学校、社会密切配合的一体化学校体系。现代学校活动的复杂化、有序化产生了对学校工作规范化、制度化的要

求，推动了教育立法的发展。在教育课程、计划的编制，教科书的编写、审定，入学、升学、毕业工作，学位授予，学校教学设施的标准，班级编制标准，教师身份、工作条件、教师工资、职称、教师编制及培养等等领域，法律的规范作用和调节作用都在不断地加强。

显然，复杂的学校运行过程要作到有序化，仅仅依靠教师的个别努力是远远不够的。它要求学校工作必须依准于法，体现国家的整体利益，不允许任何工作违背它；它要求学校的教育、教学活动应有一定的行动方式和程序，一切财、物的管理和使用也应有一定的规格和使用规范。只有这样，才能保证学校教育目标、方向的正确以及教育、教学活动的连续性和稳定性。当然，由于学校运行变化无穷，而法律不仅条文有限，且极易陈旧过时，因此法规既不可少，又不可把其作用僵化绝对。这是各国学校立法的一条重要经验。以课程为例，为了适应课程变化的状况，各国对课程的规范普遍是以具有指导性质的准法律形式出现的。如美国，联邦除了对少数对社会经济发展具有直接关系的科目通过联邦拨款法案加以规定外，一般较少直接影响课程的编制，公立初等、中等学校教育课程计划所包括的所有教学科目的教学大纲是以各州法令的形式制定的。学区教育委员会和学校在自己的权限范围内，都可编制自己的教育课程计划及基本标准。我国的课程计划管理近年来也有一些改革，由过去的一纲一本（即一个大纲，一本教材）向多纲多本过渡，其目的也是在保证课程计划管理规范的基础上，给予各级教育行政部门乃至学校更大的自主决定权，使学校教育、教学活动能较好地适应不断变化的社会要求。

四、现代国家法治化的要求

进入现代社会以来，科学技术的极大进步、生产力水平的迅速提高以及社会整体性的增强，打破了以往社会的自发性和封闭性，使社会变成一个发达的、完整的系统。为着维持现代社会政治、经济和社会生活的稳定与发展，必须建立和完善作为社会管