

依法治教概论

YIFA ZHIJIAO GAILUN

黄才华 主 编
刘冬梅 副主编

国际文化出版公司
教育科学出版社

D722.161

H74

依法治教概论

黄才华 主 编
刘冬梅 副 主 编

国际文化出版公司
教育科学出版社

· 北 京 ·

责任编辑 刘 进

责任印制 滕景云

责任校对 曲凤玲

图书在版编目(CIP)数据

依法治教概论 / 黄才华主编. —北京: 国际文化出版公司, 教育科学出版社, 2002. 6 (2002. 9 重印)

ISBN 7-80105-962-X

I. 依... II. 黄... III. 教育法令规程-研究-中国 IV. D 922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 031799 号

出版 国际文化出版公司 教育科学出版社

发行 教育科学出版社

社址 北京·北三环中路 46 号 邮 编 100088

电话 62003339 传 真 62013803

网 址 www.esph.com.cn

经 销 各地新华书店

印 刷 保定市印刷厂

开 本 850 毫米×1168 毫米 1/32

印 张 8.125 版 次 2002 年 6 月第 1 版

字 数 192 千 印 次 2002 年 9 月第 2 次印刷

定 价 12.00 元 印 数 10 001-18 000 册

(如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换)

前 言

党的十五大报告和全国人大九届二次会议修改的《宪法》，确立了依法治国的基本方略。依法治国，是邓小平同志建设有中国特色社会主义理论的重要组成部分，是我们党和政府管理国家事务的重要方针。依法治教是依法治国方略在教育领域的体现。依法治教，就是要紧紧围绕我国社会主义现代化建设的全局，通过教育法制建设，保证教育工作按照党和人民的意志全面依法进行，推动和保障教育改革与发展的健康有序进行，保证教育优先发展战略地位的落实，保证教育的社会主义方向和国家教育方针的贯彻实施。贯彻依法治教的方针，对于加强教育法制建设，促进教育的改革与发展，维护教育法律关系主体的合法权益，具有十分重要的意义。

本书共分十一章，以依法治教为中心，论述了教育法制的各个环节：立法、普法、执法、司法、监督、法律责任和法律救济等。本书主要有三个特点：一是理论性。本书从在教育领域贯彻依法治国方略的高度出发，对依法治教的主要内容进行了系统的探讨，为依法治教提供了科学依据。二是实用性。当前，各级教育行政部门、各级各类学校在教育管理过程中会遇到各种各样的法律问题，这些法

律问题常常令广大教育行政领导干部和师生感到困惑,甚至不知所措。本书能够为教育行政部门和学校在处理这些法律问题时提供参考和帮助,具有很强的可操作性。三是针对性,本书适应依法治国、依法治教的需要,针对教育立法、教育普法宣传、教育法律法规所确定的执法职责、教育法律监督、教育法律责任及教育法律救济等方面,进行了比较详尽的论述、解释,为各级教育行政部门和各级各类学校解决依法治教中的突出问题提供了依据。因此,本书可以作为各级教育行政部门的领导干部、各级各类学校的校长和教师的学习、培训用书,可以作为大中专学校的教育普法用书,还可以作为教育法学理论工作者的参考用书。

依法治教工作在我们国家已经有了一个良好的开端,但后续工作任重道远。各级教育行政部门、各级各类学校和广大教育工作者,应当充分认识到各自肩负的责任,要通过在教育领域内的创造性的工作,使我国教育工作走上全面依法治教的轨道,为加快实现“依法治国,建设社会主义法治国家”的宏伟目标作出不懈的努力。

编 者

目 录

绪 论

第一节 依法治教概述	(1)
一、依法治教的含义	(1)
二、依法治教的主体	(2)
三、依法治教的依据	(2)
四、依法治教的范围	(3)
五、依法治教的基本内容	(4)
六、依法治教的标准	(5)
第二节 依法治教的重要性和必要性	(11)
一、依法治教是我国教育事业改革和发展的必然 要求	(11)
二、依法治教是保障公民受教育权和教育管理参 与权的需要	(13)
三、依法治教是教育行政机关和学校转变管理职 能的需要	(15)

四、依法治教是全面推进素质教育的法律保障	(16)
五、依法治教是解决教育纠纷的有效的法律手段	(17)

第一章 教育立法

第一节 教育立法概述	(18)
一、教育立法的概念	(18)
二、教育立法的程序	(22)
三、教育立法的模式	(27)
第二节 教育法律形式	(30)
一、教育法律形式的概念	(30)
二、我国教育法律的形式	(30)
第三节 教育法律体系	(34)
一、教育法律体系的概念	(34)
二、国外教育法律体系概况	(34)
三、我国教育法律体系概述	(36)

第二章 教育普法

第一节 教育普法概述	(41)
一、教育普法的含义	(41)
二、教育普法的特点	(42)
三、教育普法的意义	(43)

第二节 教育普法的对象、基本内容和主要任务 (45)

一、教育普法的对象 (45)

二、教育普法的基本内容 (49)

三、教育普法的主要任务 (54)

第三节 教育普法的途径 (55)

一、建立健全教育普法的工作机制 (55)

二、开展多种形式的教育普法活动 (56)

三、加强对教育普法的指导和监督 (59)

第三章 教育行政执法

第一节 教育行政执法概述 (60)

一、教育行政执法的含义 (60)

二、教育行政执法的基本原则 (62)

第二节 教育行政执法的形式 (68)

一、教育行政执法的种类 (68)

二、教育行政决定 (68)

三、教育行政检查 (70)

四、教育行政处罚 (71)

五、教育行政强制执行 (76)

第四章 依法治校

第一节 学校的法律地位 (78)

一、学校法律地位的含义 (78)

二、学校法律地位的特点	(80)
三、设立学校的基本条件及程序	(82)
四、学校的权利和义务	(85)
第二节 学校内部管理体制	(90)
一、学校内部管理体制的含义	(90)
二、明确学校领导体制	(91)
三、理顺学校执行体制	(93)
四、改善学校监督体制	(94)
第三节 学校法律纠纷的处理	(94)
一、有关学校的行政法律纠纷的处理	(95)
二、学校民事法律纠纷的处理	(95)
三、学校刑事法律问题分析	(97)

第五章 教育法的遵守

第一节 教育守法概述	(99)
一、教育守法的含义	(99)
二、教育守法的原则和主体	(100)
三、教育守法的范围和内容	(101)
第二节 教育守法的条件	(103)
一、教育守法的客观条件	(103)
二、教育守法的主观条件	(107)

第六章 教育司法

第一节 国外教育司法概述 (111)

一、国外教育司法制度概述 (111)

二、法国教育司法制度 (116)

三、美国教育司法制度 (118)

第二节 我国教育司法建设 (123)

一、我国教育司法制度概述 (123)

二、我国教育司法制度的完善和发展 (124)

第七章 教育法律解释与监督

第一节 教育法律解释 (128)

一、教育法律解释的含义和必要性 (128)

二、教育法律解释的原则和方法 (130)

三、教育法律解释的种类 (135)

第二节 教育法律监督 (140)

一、教育法律监督的含义 (140)

二、教育法律监督的作用 (145)

三、教育法律监督的体系 (148)

第八章 教育法律责任(一)

第一节 教育法律责任概述 (159)

一、教育法律责任的含义 (159)

二、教育法律责任的种类·····	(162)
------------------	-------

三、教育法律责任的内容·····	(165)
------------------	-------

第二节 教育法律责任主体 ·····	(168)
---------------------------	-------

一、教育法律责任主体·····	(168)
-----------------	-------

二、教育法律责任主体的归责要件·····	(169)
----------------------	-------

三、教育法律责任主体的归责形式·····	(170)
----------------------	-------

第九章 教育法律责任(二)

第一节 《教育法》法律责任的认定 ·····	(175)
-------------------------------	-------

一、违反有关教育经费规定的责任·····	(175)
----------------------	-------

二、扰乱教育秩序、破坏及侵占学校财产的法律 责任·····	(177)
----------------------------------	-------

三、使用危险教育设施造成人员伤亡或重大财产 损失的法律 责任·····	(179)
---	-------

四、违反国家规定向学校收费的法律 责任·····	(180)
-----------------------------	-------

五、违法办学、招生、举办考试、颁发学 业学位证书及向 学生收费的法律 责任·····	(181)
---	-------

六、招生考试中舞弊、作弊的法律 责任·····	(184)
----------------------------	-------

第二节 《义务教育法》法律责任的认定 ·····	(185)
---------------------------------	-------

一、工作失职影响义务教育实施的 法律 责任·····	(185)
----------------------------------	-------

二、侵犯适龄儿童受教育权的法律 责任·····	(186)
----------------------------	-------

三、侵占、克扣、挪用义务教育款 项和妨碍义务教 育设施使用的 法律 责任·····	(190)
---	-------

四、扰乱义务教育学校秩序、侮辱 殴打教师、体罚 学生的法律 责任·····	(191)
--	-------

五、使用未经依法审定的教科书和其他妨碍义务 教育实施行为的法律责任	(192)
--	-------

第三节 《教师法》法律责任的认定 (193)

一、侮辱、殴打教师的法律责任	(193)
二、打击报复教师的法律责任	(194)
三、拖欠教师工资的法律责任	(194)
四、教师违反《教师法》的法律责任	(195)

第十章 教育法律救济(一)

第一节 教育法律救济概述 (197)

一、教育法律救济的概念	(197)
二、教育法律救济的意义	(199)
三、教育法律救济的途径	(201)

第二节 教育申诉制度 (202)

一、教育申诉的含义	(202)
二、教师申诉制度	(203)
三、学生申诉制度	(208)

第三节 教育行政复议 (211)

一、教育行政复议的概念及特征	(211)
二、教育行政复议的范围与管辖	(212)
三、教育行政复议的程序	(215)

第十一章 教育法律救济(二)

第一节 教育行政诉讼	(218)
一、教育行政诉讼的含义及特征	(218)
二、教育行政诉讼的受案范围	(221)
三、教育行政诉讼的程序	(223)
第二节 教育民事诉讼	(226)
一、教育民事诉讼的概念	(226)
二、教育民事诉讼的范围与管辖	(227)
三、教育民事诉讼的程序	(229)
第三节 教育刑事诉讼	(232)
一、教育刑事诉讼的概念	(232)
二、教育刑事诉讼的范围与管辖	(233)
三、教育刑事诉讼的程序	(234)
四、教育刑事诉讼中的附带民事诉讼	(237)
第四节 教育行政赔偿	(237)
一、教育行政赔偿的概念及其特点	(237)
二、教育行政赔偿的构成要件	(239)
三、教育行政赔偿的范围	(240)
四、教育行政赔偿的程序	(242)
主要参考文献	(244)
后记	(245)

绪 论

依法治教就是依据法律管理和发展教育。依法治教是依法治国方略在教育领域的体现,也是我国教育改革与发展的必然要求。科学地界定依法治教的含义,明确依法治教的主体、依据、范围和内容,确立依法治教的标准,是进行依法治教研究的首要问题。

第一节 依法治教概述

一、依法治教的含义

依法治国,建设社会主义法制国家,是我国《宪法》确立的治国方略。江泽民同志在党的十五大报告中明确指出:“依法治国,就是广大人民群众在党的领导下,依照《宪法》和法律规定,通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济文化事业,管理社会事务,保证国家各项工作都依法进行,逐步实现社会主义民主的制度化、法律化。”这深刻地揭示了依法治国的科学含义。依法治教是依法治国的重要组成部分,是依法治国方略在教育工作中的具体体现。“依法治教,就是要紧紧围绕社会主义现代化建设的全局,通过教育法制建设,保证教育工作按照党和人民的意志全面依法进行,推动和保障教育改革与发展的健康有序进行,保障教育优先发展战略地位的落实,保证教育的社会主义方向和国家教

育方针的贯彻实施。”^①

二、依法治教的主体

依法治教主体的范围十分广泛。主要包括各级权力机关,即各级人民代表大会及其常务委员会;各级行政机关,即各级人民政府及其职能部门;各级审判机关、检察机关,即各级人民法院和人民检察院;各级教育行政部门及其他有关行政部门;各级各类学校及其他有关机构;企事业单位、社会团体;公民个人等。各级人大及其常委会,有权制定教育方面的法律法规,听取政府有关教育工作的报告,审议有关教育经费的预算和决算;对政府的教育工作提出质询;检查、监督教育法的实施情况。政府及其职能部门及有关机构在各自的职责范围内,行使自己的管理职权,履行自己的管理责任,依法行使教育管理职能;人民法院依法审理有关教育的案件;人民检察院依法进行检察监督;学校及其他教育机构依法进行学校管理;企事业单位、社会团体及公民,依法参与教育事业的管理和监督。依法治教不仅是政府机关、权力机关、司法机关的事情,同时也是全体社会组织和社会成员的事情,不仅需要依靠教育行政机关、司法机关,而且有赖于政府有关部门的共同努力,必须依靠社会团体和广大人民群众。从一定意义上讲,凡是从事教育活动或有关教育活动的主体,都应该是依法治教的主体。

三、依法治教的依据

依法治教的依据包括教育方面的法律法规以及其他有关教育的法律法规。新中国成立以后,我国的教育立法工作取得了一定成绩。尤其是党的十一届三中全会以来,我国的教育立法进程

^① 教育部研究室编:《依法治教新篇章》,第35页,吉林教育出版社,2000年版。

大大加快。自 1980 年以来,我国相继颁布了《学位条例》《义务教育法》《教师法》《教育法》《职业教育法》《高等教育法》等教育专门法律。国务院制定了《中小学勤工俭学暂行工作条例》《普通高等学校设置暂行条例》《扫除文盲工作条例》《残疾人教育条例》《高等教育自学考试暂行条例》《幼儿园管理条例》《教师资格条例》等 16 项教育行政法规。国务院教育行政部门及有关部门制定的部门教育规章达 200 多项。各地有权制定地方性法规的人大及其常委会制定了一系列的地方性教育法规。各地省级人民政府制定了相当数量的地方政府规章。这些教育法律、行政法规、教育规章、地方性法规为依法治教工作提供了重要的法律依据。从目前的教育立法情况来看,我国的教育法体系的基本框架已经确立。尤其是 1995 年我国的教育总法即《教育法》的出台,为其他教育法律法规的制定提供了重要依据,也为我国的教育工作提供了重要的法律保障。依法治教的依据,不仅包括专门的教育法律法规,而且还包括其他与教育有关的法律法规,如《未成年人保护法》《行政处罚法》《行政复议条例》《行政诉讼法》《国家赔偿法》等。

四、依法治教的范围

依法治教,不仅规范教育教学活动,还规范其他一些与教育教学活动相关的活动。大致说来,依法治教的范围主要包括国家机关有关教育的管理活动,各种社会组织和个人举办学校及其他教育机构的的活动,学校及其他教育机构的办学活动,教师及其他教育工作者实施教育、教学的活动,学生及其他受教育者接受和参与教育、教学的活动,以及各种社会组织和个人从事和参与教育的活动。^① 同时还包括教育拨款、教育费附加的征收、校办产业

① 李连宁、孙葆森主编:《教育法制概论》,第 3 页,教育科学出版社,1997 年版。

的举办、教育集资、捐资等有关教育的活动。总之,依法治教的范围十分广泛,从举办学校、学校办学、教师施教、学生学习等教育教学活动到教育投入和物质条件保障、校办产业等有关教育的活动都包括其内。

五、依法治教的基本内容

依法治教的内容,主要包括教育立法、教育普法、教育执法、教育司法、教育守法、教育法律监督、教育法律救济等方面。其中依法行政、依法治校是依法治教的核心体现。教育立法就是教育法的制定,是指一定的国家机关依照其法定职权制定(修改和废止)教育规范性文件的活动。根据我国宪法和有关法律的规定,全国人民代表大会及其常委会行使国家立法权,有权制定教育法律;国务院作为最高行政机关有权制定教育行政法规;国务院的各部、各委员会有权制定部门教育规章;省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会和省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的城市人民代表大会及其常委会,根据本地的具体情况和实际需要,在不同《宪法》、法律相抵触的前提下,有权制定地方性教育法规;省、自治区、直辖市以及省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的城市人民政府有权根据法律和行政法规,制定地方政府规章。

教育普法主要指教育法制的宣传与普及。自 1986 年起,我国有计划地在全民中开展了法制宣传教育工作,教育法制普及教育是全民法制宣传教育的重要组成部分,开展此项活动,对增强公民的教育法律意识,提高教育管理人员和教育工作者的法律素质,保证教育法律法规的顺利贯彻实施,具有重要意义。

法律一经制定,就应付诸实施。教育执法是教育法实施的关键所在。国家有关机关应按照法定的职权和程序适用教育法律规范,依法行政。教育行政执法主要包括教育行政措施、教育行