

高等学校教师岗前培训教材

高等教育 法规概论

教育部人事司 组编

北京师范大学出版社

高等学校教师岗前培训教材

高等教育法规概论

教育部人事司组织编写

主编 劳凯声

北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

高等教育法规概论/教育部人事司组编. - 北京:北京师范大学出版社, 2000.6
ISBN 7-303-05033-7

I. 高… II. 教… III. 高等教育-教育法令规程-概论-中国 IV. G922.161

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 10529 号

北京师范大学出版社出版发行
(北京新街口外大街 19 号 邮政编码:100875)

出版人:常汝吉

北京市黄坎印刷厂印刷 全国新华书店经销

开本:850mm×1168mm 1/32 印张:12.5 字数:317千字

2000年6月第2版 2000年8月第2次印刷

印数:36 001 ~ 46 000册 定价:19.70元

序 言

教育部副部长 周远清

《中华人民共和国教师法》明确规定：“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”。同时规定，教师享有“参加进修或者其他方式的培训”的权利。1995年12月12日国务院颁布的《教师资格条例》规定：“根据实际情况和需要，教育行政部门或者受委托的高等学校可以要求申请人补修教育学、心理学等课程”。无论从贯彻落实《教师法》、实施教师资格制度，还是根据教师担任教育教学工作的要求，教师培训都显得非常重要。为此，1996年4月8日原国家教委正式颁布实施了《高等学校教师培训规程》，随后又出台了《高等学校教师岗前培训暂行细则》。文件规定，岗前培训是新补充的高等学校教师任教前的职前培训，是国家加强高等学校教师队伍建设的保证，是提高教师整体素质的重要举措。

教书育人是教师的神圣天职，“师者，所以传道、授业、解惑也。”韩愈的这句名言，说明从古代起，人们就已认识到教师是既当“经师”，又当“人师”。经师教学问，人师则要教行为，教道德，教学生怎样做人。高等学校教师肩负着为社会主义现代化建设培养合格专门人才的重要使命。他们应当既是学术方面的专家，又是培养造就人才的行家。这就要求高校教师应当具备从事教育教学工作所必要的教育法规、教育科学、心理科学等方面的理论知识，树立依法从教的观念和科学的教育观念，熟悉教育活动中

的心理现象，懂得教育规律，具备良好的职业道德。高等学校教师岗前培训正是针对这些要求而进行的。它的主要目的在于提高高校教师教育教学工作的技能和水平，使他们能更好地履行教师岗位职责，胜任教育教学工作。

当前，高等教育领域的各项改革不断深化。高等教育面向 21 世纪教学内容和课程体系改革计划的实施，对高等学校的教育教学工作提出了新的更高的要求，它不仅涉及学科专业本身，而且涉及教育理论与方法，不仅涉及教学内容的取舍和课程体系的构建，而且涉及教学思想和教育观念的更新。因此开展高等学校教师岗前培训已成为进一步提高高校教学和教育质量的一项必要措施。各地教育行政部门和各高校应认真贯彻落实《高等学校教师岗前培训暂行细则》，搞好高等学校教师岗前培训工作。

根据《教师资格条例》规定，担任高等学校教师工作，必须取得依法认定的高等学校教师资格。而取得高校教师资格的条件之一是要学习高等教育学、高等教育心理学等与教师职业关系密切的课程。所以新上岗的教师要学好《高等教育学》、《高等教育心理学》。

好的教材是教学工作取得良好成效的基础。为了有效实施高等学校教师岗前培训，保证培训质量，教育部人事司组织有关专家学者，依据《高等学校教师岗前培训教学指导纲要》，编写了《高等教育法规概论》、《高等教育学》、《高等教育心理学》及《高等学校教师职业道德修养》四本岗前培训系列教材，供各地各高校采用。希望各地各高校注意及时总结，不断改进，使高等学校教师岗前培训不断完善，更趋规范。

1998 年 6 月 19 日于北京

目 录

序言.....	(1)
第一章 绪论	(1)
第一节 法律与教育.....	(1)
第二节 国外教育立法的发展及其功能	(17)
第三节 我国教育立法的沿革与展望	(35)
第二章 教育法的原理	(44)
第一节 教育管理与教育法制	(44)
第二节 教育法在法律体系中的地位	(52)
第三节 教育法的法源	(63)
第三章 教育法的内容、结构和体系	(72)
第一节 教育法的内容	(72)
第二节 教育法的结构	(99)
第三节 教育法的体系.....	(104)
第四章 教育法的制定、实施和监督	(110)
第一节 教育法的制定.....	(110)
第二节 教育法的实施.....	(119)
第三节 教育法的监督.....	(128)
第五章 《中华人民共和国教育法》讲解	(133)
第一节 《中华人民共和国教育法》的制定.....	(133)

第二节	教育基本制度	(141)
第三节	学校及其他教育机构	(153)
第四节	教师和学生	(161)
第五节	教育领域内一些其他问题的法律规定	(172)
第六章	《中华人民共和国教师法》讲解	(191)
第一节	教师及其地位与作用和《教师法》的制定	(191)
第二节	教师的权利和义务	(193)
第三节	教师的资格、聘任制度	(197)
第四节	教师的待遇	(201)
第五节	教师的管理	(203)
第六节	法律责任	(208)
第七章	《中华人民共和国高等教育法》讲解(上)	(212)
第一节	高等教育立法的背景分析	(212)
第二节	高等学校法律关系分析	(217)
第三节	分化政府角色	(224)
第四节	建立健全高等学校法人制度	(234)
第八章	《中华人民共和国高等教育法》讲解(下)	(243)
第一节	《高等教育法》概述	(243)
第二节	总则	(246)
第三节	高等教育基本制度	(252)
第四节	高等学校的设立	(258)
第五节	高等学校的组织和活动	(262)
第六节	高等学校教师和其他教育工作者	(268)
第七节	高等学校的学生	(273)
第八节	高等教育投入和条件保障	(277)

第九章 教育法的法律责任	(280)
第一节 法律责任概说.....	(280)
第二节 教育法的法律责任.....	(290)
第十章 教育法的法律救济	(311)
第一节 法律救济概说.....	(311)
第二节 教师和学生申诉制度.....	(316)
第三节 行政复议制度.....	(323)
第四节 行政诉讼.....	(331)
第五节 民事诉讼.....	(339)
附:	
中华人民共和国教育法.....	(344)
中华人民共和国高等教育法.....	(355)
中华人民共和国教师法.....	(365)
中华人民共和国职业教育法.....	(372)
中华人民共和国学位条例.....	(378)
中华人民共和国残疾人保障法(节录).....	(381)
教师资格条例.....	(383)
后记	(388)

第一章 绪 论

第一节 法律与教育

一、法律对教育的功能

在我国，“法”字的古书为“灋”。据《说文释义》：“灋刑也，平之如水，从水；廌所以触不直者去之，从廌从去。”《说文》中“廌”字下又作如下解释：“廌，解廌兽也，似中，一角，古者决讼，令触不直者。”可见，“法”的字源释义包含有维护公平、铲除邪恶的意思，与公平或正义存在着一种内在的联系。其实，在其他国家，人们也用“正义”、“正直”、“公道”这样一些美好的东西来解释法律，这是自古以来人们赋予法律的一种美好品格和一种对法律的希望。同时，法律又被看作是可以遵循仿效的定式，《尔雅·释诂》说：“法常也，律常也。”战国时期的法家先驱管仲曾用“规矩”来比喻“法”，认为“尺寸也，绳墨也、规矩也，衡石也，斗斛也，角量也，谓之法。”就是说法像规矩一样，是判断人们行为的是非曲直的标准。

是的，法律是人们行为时必须遵循的一种“规矩”，是国家制定或认可的、由国家强制力保证其实施的一种社会调节手段。借助于它，一定社会的社会关系和社会秩序才得以建立和维护，社会的结构才得以完整和谐，彼此间的活动才表现得有条不紊，整个社会机体才得以运转灵活。

然而，法律的上述功能在不同的历史时期和不同的国家，其涵义是不同的，也就是说，法律发展的历史过程是同人类文明进

步的历史过程相联系的。美国法学家庞德认为，社会控制的主要手段是道德、宗教和法律。在法律发展的早期阶段，这些社会控制要素并没有什么本质区别。古代社会的法律只是以有限的社会控制作为它的调整范围，大部分社会控制是由血亲集团的内部纪律、共同体的伦理习惯和宗教组织的教规去实现的。法律的功能不仅有限，并且以支持少数人的专制独裁，维护等级和特权，容忍法制中的分立主义为己任。法律的发展至今已经历了数千年之久，作为一种高度专门化的社会组织形式，法律与道德、习俗和宗教分离并成为社会控制的主要手段，这是现代社会才出现的事情。由于人类文明的进步，社会现代化的发展，社会生活变得日益复杂。新的社会经济秩序不仅需要法律，而且需要大量的法律；不仅要求法律必须具有强制性、权威性，而且要求法律运用必须具有确定性、一致性和稳定性。现代法律不仅表现为数量的大规模增长，更主要的是表现为法律地位的增强，法律调整领域的扩大，并成为社会控制的主要手段，所有其他社会控制手段只能行使从属于法律并在法律确定范围内的权力。法律的这一变迁过程实质上就是一个法律社会化、社会法律化的过程。现代法制就是在这过程中形成和发展起来的。

教育活动是在人类的社会生产和社会生活中产生的，反映种族繁衍、社会延续需要的一种有意识、有目的、有计划的社会实践活动。但在人类社会的早期，教育与其说同生产力有关，倒不如说更直接地同政治联系在一起。因为在小农经济的环境里，推动教育发展的主要动力是政治的需要，不同等级之间界限森严，教育的功能受到很大局限，进学校、受教育只是少数人的特权。教育规模狭小，主要是教师、学生及其家长之间的私人活动。国家尽管要影响和控制教育，但这种影响和控制一般都具有幕后的和间接的性质，而不是直接介入教育。在这种情况下，教育与法律之间并没有什么必然的联系，也无所谓教育法。

18世纪中期以来的社会现代化进程给予教育的影响就在于孕育和产生了普及的、社会化的、与现代工业相结合的现代教育这一崭新的教育形态。作为一种高度专门化的人才培养方式，现代教育的教育目的直接受到现代生产发展的影响。新的科学技术在现代生产中的不断应用使更新的、效率更高的生产工具代替了旧的生产工具。现代生产能力的扩大对劳动者提出了更高的素质要求，劳动者必须具备相应的知识水平才能适应这一要求，从而决定了劳动者普遍地接受学校教育，学习文化科学知识的必要。此外，现代生产的发展，就一个具体的劳动过程来说，要求加强微观管理的科学性；而就全社会的劳动分工来说，要求加强宏观管理的科学性。因为无组织、低效率、铺张浪费、经济失调是现代生产的大敌。现代社会的社会生活和生产不能任凭管理者的个人经验，更不能靠管理者的想当然来进行管理，而只能凭借先进的科学知识，才能使社会生活和社会生产有条不紊。于是经济科学、管理科学、法学等方面人才的培养也开始成为现代教育目的的一个重要方面。可以说，现代社会中的教育活动，已经与经济发展、人才培养紧紧联系在一起，其目的指向全体社会成员，指向科学知识的传播，指向劳动者和管理者知识水平的提高。现代各国都充分地意识到教育的重要意义，无一例外地通过国家的强制力来推行普及和发展教育的政策。

法律在管理和发展教育方面的作用，表现在它规定了国家机构在管理文化教育方面的职权和职责，从而保证教育行政管理坚持按客观规律办事，真正做到有序化和科学化。以国家行政为例，任何国家要对教育进行有序的、科学的教育行政管理，就必须把国家的行政管理置于牢固的法制化的基础上；也只有借助于法律，才能实现国家行政管理的有序化和科学化。

此外，现代教育区别于以往任何一种教育的另一特征就是教育教学活动的日益复杂化和有序化，这是教育日益普及化和社会

化的一个直接结果。现代社会的发展产生了对人才数量和规格的规定性，同时也产生了对人才培养的规定性，从而形成了现代社会特有的教育制度。这种制度要求废除封建社会培养、选拔人才的做法，扩大受教育机会，广泛培养各级各类人才。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、统一协调起来，建立统一的教学计划、教材和教学质量标准，形成一个幼儿、青少年、成人教育纵横贯通，学校、社会、家庭密切配合的一体化教育体系。显然，复杂的教育运行过程要做到有序化、科学化，仅仅依靠教师的个人努力是远远不够的。它要求教育工作必须依准于法，体现国家的整体利益，不允许任何人违背它；它要求学校的教育教学活动应有一定的行动方式和程序，一切财物的使用和管理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。从世界各国的教育立法实践看，教育工作规范化、制度化的要求极大地推动了教育法的发展。在教育发展规划的制定，教育经费的筹措、管理，教育方针，学校制度的规定，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、工资、职称，教师编制及培养等领域，法律的规范作用和调节作用都在不断加强。

总之，法律的发展是与社会的发展与进步紧密联系在一起，它是社会发展的一种要求，体现了一种社会进步。教育法是现代教育发展的产物，是现代国家的一个重要的立法领域。随着现代教育的发展，它不仅表现为法律数量的大规模的增长，而且表现为法律地位的增强，法律调整范围的扩大，以及法律向教育领域的各个方面、各个层次进行的愈来愈大规模的功能扩张。

二、宪法与教育

我们还可以从另一个角度来进一步认识和研究法律和教育的

关系，即从宪法中教育条款的演变和发展来看教育功能和作用的演变以及法律对教育影响和作用的增强。

宪法一词，最早起源于拉丁文，原意是“解决纠纷”、“组织”等意思。在欧洲古罗马帝国的立法中，宪法是指君主颁布的“诏术”、“敕令”、“谕旨”一类的文件，用来区别于当时的市民议会所通过的法律文件。在我国的古籍中，也可见到“宪”与“宪法”这样的用法，最早的如《尚书》中的“监于先王成宪”，《国语》中的“赏善罚奸，国之宪法”，但其涵义仅指典章制度、普通法律，与今天我们所说的“宪法”相去甚远。近代意义的宪法出现于欧洲资产阶级革命胜利之后。资产阶级在反对封建王权统治的斗争中，提出了立宪主义的思想，认为为了防止封建专权重新出现，国家应该有一种反映人民意志的根本法，把有利于本阶级统治的社会制度和国家制度，通过根本法的形式巩固下来，从而对君主和政府的权力作出限制，并使人民能够通过自己或自己选出的代表，参加国家活动。这种根本法就是宪法。最初的宪法是由各个时期通过的各种法律文件构成的，不是统一的、相对完整的国家立法，是不成文法，以英国为代表。1787年的美国宪法可以说是世界上第一部比较完整的成文宪法。

宪法是国家根本大法，是具有最高法律效力的规范性文件。与普通法律相比较二者的区别在于：

宪法规定的内容与普通法律不同。宪法规定治理国家的最重大的、最根本的原则性问题。我国1982年宪法《序言》指出：“本宪法以法律的形式确认了中国各族人民奋斗的成果，规定了国家的根本制度和根本任务，是国家的根本法。”这里所说的根本制度，主要包括国体、政体、经济制度的基本原则，社会主义精神文明建设和物质文明建设的基本方针，以及公民的基本权利和义务等。而普通法律只是规定国家生活或社会生活中某些方面的行为规范和某一方面的社会关系。例如，教育法涉及的只是与教育

104701

教学活动相关的各种社会关系；民法涉及的只是一定范围内的财产关系和人身关系。其他部门法律也莫不如此。

宪法的法律效力与普通法律不同。宪法具有高于普通法律的法律效力，是国家一切立法活动的依据。例如，我国 1995 年教育法在其第一条即写明该法是根据宪法而制定的，这就是说教育法是根据宪法规定的总的精神和原则、有关教育的条款以及宪法规定的立法权限和立法程序来制定的。所以宪法是教育法的母法，教育法是宪法的子法。教育法必须符合宪法的规定，如果违反了宪法，就是违宪。违宪的法律必须修改或者废除。

宪法制定和修改的程序也与普通法律不同。宪法的上述两个特征，决定了它的制定和修改在程序上比普通法律更为严格。在许多国家，宪法的制定通常要由专门的委员会来起草，并须经最高国家权力机关或制宪机构全体成员的三分之二或四分之三的多数通过，才能生效。我国宪法就是由专门设立的宪法起草委员会起草，由全国人民代表大会通过的。宪法的修改，各国通常也规定了特别的程序，即由立法机关全体成员三分之二或四分之三的多数通过才能生效。在有的国家还须经全民讨论或全民投票表决。联邦制国家还要经过多数成员国的同意，而普通法律则只需过半数通过即可。我国 1982 年宪法第六十四条规定：宪法的修改，由全国人大常委会或五分之一的全国人大代表提议，并由全国人大以全体代表的三分之二以上的多数通过。而普通法律则由全国人大以全体代表的过半数通过。

上述的宪法与普通法律之间的区别，以及宪法在法律体系中所占有的特殊地位，说明宪法是国家的根本大法、母法，是治国的总章程。

教育是一个国家在走上现代化道路时不能不予以重视的一项大规模的社会性事业，因为迄今为止还没有一个国家可以依靠自发的、私营的力量达到普及发展教育的目的。同时，人们对自身

发展的关注也在对教育的规定性起着日益重要的影响。教育的日益普及不但促进了人们对自然和社会的认识，同时也促进了人们对自身的认识。丰富的知识积累为人们的进一步发展提供了越来越大的可能性。作为知识外化的一个重要表现，就是人们日益重视自我价值的实现，重视个人价值同社会价值的关系。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分散性和封闭性，使社会成为一个紧密联系的完整的系统。在这个系统中，个人的地位和作用极大提高，人的潜能极大发挥，精神生活也极大丰富。人们越来越重视自己的社会存在，越来越重视个人价值的实现。在这种情况下，人们开始把教育当作是个人的一种不可剥夺的基本权利，要求享受一种机会均等的，有助于促进个性丰富和全面发展的，有助于探索和开拓新生活的教育。这些观念上的变化使得教育活动中的各种因素及其相互关系呈现出一种复杂多变的局面，从而影响着宪法的发展趋势。

从18世纪到19世纪上半叶这段时期，资本主义国家的宪法主要是限制绝对君权，保护贸易自由、宣传自由、平等，以发展资本主义经济，维护资产阶级的统治。这一时期宪法的主要职能是组织政治过程和保护个人权利，这种被称为传统—自由类型的宪法的法律特征是相当清楚的。受教育权利虽然被写进了1791年的法国宪法，但作为一种个人权利，并不真正要求每个儿童都进学校上学。此外当时的生产力发展以及学校的规模都还不足以实现普遍的、平等的受教育权利，国家也还无力承担普及教育的重任，因此受教育权利的规定只是从道德理性的角度来强调这一权利的价值。随着19世纪后期和20世纪初期的经济发展以及广大劳动群众的斗争，许多国家的宪法增加了社会权利的内容。受教育权利与良好工作权利、社会安全权利、文化参与权利、健康保障权利以及社会保障权利等一起，被写进了各国的宪法，成为法

定的、不容剥夺的公民权利。这些社会权利与传统的个人权利不同，这是一些以国家干预而不是国家弃权为特征的经济、社会和文化的权利，这些权利如果没有国家的积极行动，是不可能得到保障的。受教育到这时才开始转化为普遍的公民权利，并要求国家主动承担义务，积极作为，保证教育的普及和教育机会均等。这种趋势反映在各国的宪法发展上，就表现为越来越强调教育的重要性。这种宪法被称为自由—社会混合类型，以1919年法国魏玛宪法和法国1946年宪法为其代表。例如，魏玛宪法专章规定了教育及学校，包括国家保护艺术和科学研究的自由；接受国民小学教育为国民普遍的义务，就学年限至少8年，其上为完全学校，学生上至18岁为止；国民小学及完全学校对学生完全免费；各邦及自治区应于预算内准备公款，以资助穷困无资者入中学及高等学校；设立私立学校以补充公立学校之不足时，须得国家的认可；各学校应致力于道德教化、国民节操，使人民在德意志民族精神上及国际合作上，能造就健全人格及发展职业才能。魏玛宪法中的这些内容至今还体现在联邦德国1949年基本法中。例如基本法规定人民有自由从事艺术、科学、教育和研究的权利，教育自由应忠诚于宪法；所有教育均置于国家监督之下；开设私立学校之权予以保障等。日本宪法也有如下有关教育的规定：保障学术的自由；国民均享有最低限度的健康与文化生活的权利；国民均有依法律规定适应其能力而受教育的权利，国民负有依法律规定使其所监护的子女接受普通教育的义务，义务教育免费等。

不仅如此，宪法中有关教育条款的数量也呈上升的趋势。例如在美国各州的宪法中，涉及到教育的条款明显呈增加的趋势，据美国教育法教授博尔梅尔（Bolmeier, E. C.）的统计，在1820年以前，加入合众国的各州在其宪法中平均只有一条教育条款。1821年至1860年间加入合众国的11个州在其最初的宪法中平均有5条左右涉及教育；1861年至1880年间加入的4个州平均有9条；

1881年至1900年加入的7个州平均写进了14条；而1900年至1912年间加入的3个州在其宪法中平均有17条涉及教育的条款。这样一种发展趋势不独发生在美国，而是一种世界性的趋势。据荷兰宪法学者马尔赛文(Marseveen H. V.)和唐(Tang G. I. D.) 80年代所作的一项比较研究，在世界各国的成文宪法中，51.4%的宪法规定了受教育权利和实施义务教育；22.5%的宪法规定了教育自由和学术自由的权利。这还不包括普通法系国家英国因无成文宪法而无法统计以及诸如美、德等教育地方分权制国家在州宪法中所作的教育规定。由此可见，在现代各国的宪法中，教育已占有重要的位置，教育不仅被规定为社会经济发展的手段，同时也是个人的一种不可剥夺的基本权利。进学校、受教育、参加文化生活、享受文化成果并参与文化发展的权利作为一种普遍的价值观念和行为规范已经成为人们的共识，并在世界范围内形成一股先进的立法潮流。

三、我国宪法中的教育条款

我国在建国后，由于形势的发展和变化，迫切要把建设社会主义的共同愿望、我国在过渡时期的总任务，以及为实现这个总任务所必须发扬的社会主义民主和建立高度统一的国家领导制度，用根本大法的形式肯定下来，以适应国家进一步向前发展的要求。1954年宪法就是在这种形势下诞生的。1954年宪法是以建国前夕制定的《共同纲领》为基础，又是《建国纲领》的发展，是一部较好的宪法。这部宪法系统地总结了历史经验，特别是新中国成立后五年的革命和建设的经验，明确了我国建设社会主义的伟大目标，规定了我国过渡时期的总任务，并规定了实现这一总任务的具体方法和步骤。宪法确定了贯穿于整个宪法中的两个基本原则，即民主原则和社会主义原则。民主原则体现在以工人阶级为领导、以工农联盟为基础的人民民主专政的一系列规定中；社会主义原则则体现在实现过渡时期总任务，实现国家工业化和完