

江西省高校教师岗前培训教材

高等教育法规概论

宋友荔 张丹 主编

江西高校出版社

图书在版编目(CIP)数据

高等教育法规概论/宋友荔,张丹主编. —南昌:江西
高校出版社, 2011. 7

江西省高校教师岗前培训教材

ISBN 978—7—5493—0323—6

I. ①高... II. ①宋... ②张... III. ①高等教育
法—中国—师资培训—教材 IV. ①D922. 16

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011) 第 146169 号

出版发行	江西高校出版社
社 址	江西省南昌市洪都北大道 96 号
邮 政 编 码	330046
总编室电话	(0791)8504319
销 售 电 话	(0791)8513417
网 址	www.juacp.com
印 刷	南昌市光华印刷有限责任公司
照 排	江西太元科技有限公司照排部
经 销	各地新华书店
开 本	787mm×960mm 1/16
印 张	16.5
字 数	350 千字
版 次	2011 年 7 月第 1 版第 1 次印刷
印 数	1~3000 册
书 号	ISBN 978—7—5493—0323—6
定 价	29.80 元

赣版权登字—07—2011—153

版权所有 侵权必究

前 言

原国家教委制定的《高等学校教师岗前培训暂行细则》和《高等学校教师岗前培训教学指导纲要》规定,高校教师岗前培训是对新补充到高等学校的教师任教前的职业培训,目的是使青年教师了解教师职业的特点和要求,掌握基本的教育教学知识、技能和方法,树立正确的教育理念,增强职业道德修养,依法从教。江西省教育厅对这项工作高度重视,1990年,原省教委发文要求对新补充到高校工作的教师进行岗前培训。高校教师岗前培训实施二十年来,对帮助新教师掌握高等教育的基本理论,掌握作为教师应具备的基本素质,对教育教学能力的提高起到了很好的促进作用。然而,培训教材的遴选方面却存在诸多不足,如可选用教材大都是通识教材,缺乏岗前培训的针对性、实用性。随着高等教育的不断改革与发展,对教师的教学理念、教学技能也提出了更高的要求,这就要求岗前培训的教材跟上时代发展的步伐,反映学科发展前沿,具有创新性、科学性、前瞻性。鉴于此,省教育厅决定组织专家编写一套适合本省高校教师岗前培训的教材。作为江西省高校教师岗前培训的具体实施单位,江西省高校师资培训中心在充分调研的基础上,召集了一批岗前培训主讲教师和专家学者研究高校教师岗前培训教材的编写事宜,确定了以科学发展观为指导,适应当前高等教育改革与发展需要,突出科学性、前沿性、创新性、实用性、针对性的教材编写原则。

目 录

绪论/1

第一章 教育法规的基本理论/5

第一节 实行教育法治是现代国家对教育管理的必然选择/5

第二节 教育法规在我国法律体系中的地位/19

第三节 教育法规的法源/30

第四节 教育法规的内容和体系/36

第五节 教育法规与其他社会规范的关系/40

第六节 教育法规的基本原则/42

第七节 教育法律关系/49

第八节 教育法规的制定、实施和监督/52

第二章 教育基本法/64

第一节 教育基本法概述/64

第二节 我国教育的性质、地位和方针/72

第三节 教育基本原则/74

第四节 教育基本制度/77

第五节 教育主体/84

第六节 教育与社会/96

第七节 教育投入与条件保障/99

第八节 教育与对外交流合作/106

第三章 教师法/116

第一节 教师法概述/116

- 第二节 教师的权利与义务/125
- 第三节 教师的管理/130
- 第四节 教师的待遇/142
- 第五节 新型教师教育的转型/145

第四章 高等教育法/154

- 第一节 高等教育法概述/154
- 第二节 高等教育的指导思想、方针和任务/159
- 第三节 高等教育的基本原则/162
- 第四节 高等教育的基本制度/164
- 第五节 高等学校的法人制度及其设立/168
- 第六节 高等学校的组织和活动/176
- 第七节 高等学校的内部管理/186

第五章 教育法律责任与教育法律救济/198

- 第一节 教育法律责任概述/198
- 第二节 教育法律责任的具体规定/206
- 第三节 教育法律救济概述/222
- 第四节 教育申诉/226
- 第五节 教育行政复议/230
- 第六节 教育行政诉讼/235
- 第七节 教育民事诉讼/246

主要参考文献/252

后记/254

绪 论

教育法规作为现代国家管理教育的一种必要手段,其主要任务是规范和调整各种教育关系,维护教育法律关系主体的合法权益,保证国家教育管理职能的有效施行和教育目标的实现。

一、教育法规的含义

教育法规是指国家享有教育立法权的专门机关在其职权范围内,依照法定程序制定或认可的调整教育关系、规范教育活动、规定教育主体权利和义务的法律规范的总称,简单地说,就是调整和规范教育关系的法律规范的总称。本教材中的教育法规,是从广义上来讲的,即指所有有关社会主体的教育活动以及教育权利和义务的宪法性规范、法律、法规、规章和其他教育规范性文件文件的总称,主要包括教育基本法和单项教育规律、教育行政法规、地方性教育法规和教育规章等具有法律效力的规范性文件。由于教育是现代社会中十分复杂的现象,其涉及的范围十分广泛,因而要求教育法规规范能够全面、准确、具体地调整社会生活中各方面的教育关系,所以我们一般从广义上来理解教育法规的含义。本书除个别指出的以外,一般都从广义上来理解教育法规。教育法规的含义可以从以下几个方面来理解:

(1)教育法规是有关教育活动的法律规范的总称,是人们行使教育权利和履行教育义务的规则尺度。

(2)教育法规是由特定的国家机关制定或认可的,具有国家意志性,它是广大人民群众关于教育的意志和根本利益的集中体现。

(3)教育法规是法定的国家机关依照法定程序制定或认可的,具有权威性和严肃性,教育法规必须由享有法定立法权限的国家机关依照法定职权范围、法定立法程序制定。

(4)教育法规是由国家强制力保证实施的,具有国家强制性。当然,这并不是说教育法规的实施都必须靠国家强制力,而是说要以国家强制力作为后盾,在通常情况下是由广大社会主体自觉遵守的,只有在不履行教育义务、侵犯教育权利的情况下才需要国家强制力来保证实施。

二、学习教育法规的意义

(一)加强我国教育法治建设

加强教育法治建设,实行依法治教,是我国党和政府管理教育的重要方略,是实行和坚持依法治国方略的必然要求。《中国教育改革和发展纲要》中明确指出,要“加强教育法制建设,建立和完善执法监督系统,逐步走上依法治教的轨道”。法治思想是人类智慧的结晶,法律作为社会行为的准则比任何个人的统治更具有连续性和确定性。所以,用法治代替人治是人类历史的一大进步。教育法制即依法治教,是国家加强对教育的宏观管理、保障公民受教育权利、保证国家教育改革和发展目标的实现的最有力手段。目前,我国的教育法制建设还比较薄弱,一个重要原因就是教育法规理论研究滞后,很多方面的研究都不深入,有的还是一片空白,未能充分发挥对教育法制建设的理论指导作用。要改变这种状况,需要党和国家进一步加强领导,需要全社会的共同努力,也需要加强对教育法规理论与实践问题的研究。首先,从研究方法上,应多侧重比较分析和调查研究,减少一些历史考察和一些注释研究,多一些价值分析,一是因为过去对国内外教育法规的考察、介绍和评价已做了大量工作,法条注释相对来说也比较完善,而对教育法规的许多理论问题尚无全面的比较或深入的分析,研究难有进展。二是随着依法治教的全面展开,许多法律、法规需要制定,现行法律、法规的实施需要落实、反馈和调整,实践中有许多新问题亦有待解决,这些问题都有待理论研究的深入。其次,从研究内容和方向上应体现学科的性质,理论和应用并重。理论方面应开始进入较深层次的基础理论研究,如教育权、受教育权、教育法规的价值定位、教育法律关系等,应用方面应注意分析和解决教育法治实践中问题,如学生对学校不予颁发毕业证、学位证的行为可否提出行政诉讼等。

(二)提高广大教育工作者的法律素养

加强教育法制建设,不仅要建立完备的教育法规制度,而且要建立一支懂法律、善管理、依法治教的教育管理干部队伍。“徒法不足以自行”,没有教育管理干部法律意识的增强和依法治教能力的提高,就不可能真正实现教育的法制化。教育法治,首先要求教育行政机关及其工作人员依法行政、依法治教。我国《教育法》明确规定教育行政机关的职责权限,我国《行政处罚法》等有关行政执法的法律对行政处罚行为作了明确的规范,凡是超越法定权限、没有法律依据的、违反法定程序的行政处罚一律无效。同时,行政复议及行政诉讼制度的完善,对教育行政机关的执法工作提出了更高要求,行政权力受到更有效的制约和监督。此外,公民、法人因行政机关的违法行为而受到损害的,有权依法要求行政赔偿。

随着教育管理体制改革的深化,教育行政部门要转变职能,简政放权,扩大学校办学自主权,这就要求学校领导者和管理者,尤其是校长,在行使办学自主

权和管理权时必须符合法律规范。教师承担教书育人的神圣使命,必须不断提高思想素质和业务素质,其中也包括教育法律素质。这就要求教育行政部门必须转变观念,从过去主要依靠行政手段管理教育转到主要依靠法律手段管理教育,从管理行政向服务行政转变,就必须注重学习教育法规,熟练地掌握履行行政职责所必需的各种法律知识,提高依法行政的意识和能力;现代学校的领导者和管理者应学习教育法规,增强法律意识,掌握法律知识,提高依法治校的能力;广大教师必须学法、懂法、守法,依法施教,依法保护学生的合法权益,这不仅是提高教师自身素质的需要,而且也是培养社会主义事业建设者和接班人、提高民族素质的需要。

(三)促进教育法规知识的普及

教育法规是一门交叉性的学科知识,它是在教育进入法律调节领域之后,从法学和教育学的研究领域中脱胎而出的新兴学科。在现代社会,教育的普及和提高不能不依靠法律的保护、促进和协调,教育法治的范围日益扩大。另外,加强教育法治,不仅要懂得法学知识,而且要研究现代教育发展的规律和教育活动的特点,利用教育学的理论研究成果和研究方法。由此可见,促进教育法规知识的普及,对于丰富和发展法学理论和教育学理论有着重要的作用。由于历史的原因,我国对教育法规研究起步较晚,直到1986年,我国《义务教育法》颁布以后才逐步开展对教育法规的理论研究,这种研究目前尚未构成一个独立的学科体系,还不能适应教育法治的需要。从当前的法学教育和师范教育的发展来看,都迫切需要加强对教育法规的研究。随着我国社会主义现代化建设事业的推进,建立具有中国特色的社会主义教育法规体系已经迫在眉睫,急需我们做出更多努力。

三、学习教育法规的方法

我国的教育法规是在马列主义、毛泽东思想、邓小平理论的指导下制定的,因而对我国教育法规的研究也必须坚持以马列主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导,这是建立与完善有中国特色教育法规体系的首要问题。开展对教育法规的研究必须从中国的实际出发,运用马克思主义思想方法,正确地解决我国教育法制建设中的种种问题。掌握马克思主义思想方法,就是要学会运用辩证唯物主义和历史唯物主义的世界观与方法论来研究教育法规这一社会现象。比如,研究教育法规的本质,必须运用马克思主义的阶级观点和阶级分析的方法;研究教育法规的产生与发展,必须运用历史唯物主义的观点和方法;研究教育法规现象与政治、经济、文化、道德等其他社会现象的关系,必须运用辩证唯物主义的思想方法;研究教育法规的制定和实施,必须运用理论联系实际的方法。总之,开展对教育法规的研究必须坚持马克思主义的科学世界观与方法论的统一、

唯物论和辩证法的统一、理论与实践的统一。学习研究教育法规,除了正确运用上述基本方法以外,还要正确运用一些具体的研究方法。具体而言,学习研究教育法规的方法大体上可归纳为以下几种。

1. 注释研究法

注释研究法是指对教育法规条文逐句进行分析、解释,使教育法规的意义得以进一步明确,也称分析研究法。同其他法律一样,教育法规的规定是概括性的,法律条文用语并非一目了然,因此,为了更好地理解和实施教育法规,必须对教育法规的条文内容进行分析与解释。

2. 比较研究法

比较研究法是对不同国家的教育法规进行比较研究,剖析优劣,评述利弊,从而吸取精华,剔除糟粕的方法。不同国家、不同法系的教育法规,虽然内容和形式不完全相同,但在许多规定上却有相同或相似之处,对它们进行比较研究,找出可供我国借鉴的法律文化成果,有利于我国教育法规理论的发展。

3. 案例研究法

案例研究法是运用典型教育案例研究教育法规理论的方法。学习研究教育法规是一门实践性很强的应用学科,教育法规理论只有在具体运用中才能得到检验、丰富和提高。运用案例研究法律,是理论联系实际的良好途径。运用典型案例学习研究教育法规,既可以更加牢固地掌握教育法规知识,也可以检验教育法规理论的正确性,还可以通过对疑难、复杂案例的研究发展教育法规理论。

4. 调查研究法

调查研究法是坚持唯物主义,一切从实际出发的最基本的研究方法。调查研究法就是深入实际,对我国教育法治建设的实际状况作系统的考察,收集种种事实,加以分析研究,从而提出当前教育法治建设中需要解决的重大理论和实际问题,并提出解决问题的途径和方法。

第一章 教育法规的基本理论



学习目标

1. 了解教育法规的基础知识,提高教育法律素养。
2. 通过学习教育法规的基本理论,增强教育法治观念,提高对依法执教的认识。
3. 掌握我国教育法规的制定、实施和监督的相关知识,树立起一个高校教师应当具有的法律意识。

教育在中华民族复兴和社会主义现代化建设中居于优先发展的战略地位。推进依法治教进程,使教育走向法治化和科学化,是促进我国教育事业发展的必然选择。教育法规是调整各种教育关系,规范教育活动,规定教育权利和教育义务的法律规范的总称。了解和把握教育法规基本原理的相关知识将为我们每一位高校教师提高教育法治素养提供深厚的理论基础。因此,本章将首先向广大高校教师着重阐述现代教育与教育法治的关系,以及教育法规的内容、地位、法源、体系、基本原则等理论知识。

第一节 实行教育法治是现代国家对教育管理的必然选择

一、教育的发展离不开教育管理

教育活动是人类社会的一种极其重要、广泛存在的社会实践活动。广义的教育,作为人类传递、学习知识与经验的一种社会现象,起源于人类社会生产劳动和社会生活的客观需要。自从人类在劳动过程中有了传递和交流劳动经验的必要性以后,教育活动便成为人类社会得以延续和发展的特有的超生物遗传方式。这样,教育以一项参与人类自身生产的普遍的社会实践活动,成为人类生活得以延续和社会得以发展的一个不可或缺的因素,从而成为人类社会生活必要的和永恒的范畴。教育一经产生,便具有传递生产知识经验和社会生活规范两种职能,对社会的延续和发展起着巨大的推动作用。

然而,在现代社会产生以前,在漫长的历史进程中,由于经济文化落后,社会交往隔绝,不同社会等级之间界限森严,因此,教育的这种培养人的功能不能受到极大的限制。学校教育 with 生产劳动基本上是脱节的,构成一个很少变化的封闭系统,其内容是统治阶级需要的文化知识和教养。因此,进学校、受教育只是少数人的特权,是一种身份的象征。教育规模狭小,主要是教师、学生、家长等私人之间的活动,国家一般并不直接管理教育,只是在幕后间接地影响教育。例如,在我国古代,国家主要通过选士制度来影响教育。

18世纪中期以来的工业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模式,现代教育的教育目的直接受到现代生产发展的影响。随着新的科学技术在现代生产中的不断应用,工艺更先进、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性。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而言,要求加强宏观管理的科学性。因为无组织、无效率、铺张浪费、经济失调是现代生产的大敌。

现代社会的生产活动和社会生活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地进行,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、社会进步紧密联系在一起,其目标指向全体社会成员,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。现代各国都充分认识到教育的重要意义,无一例外地通过国家强制力来推行普及和发展教育的政策。随着教育规模的不断扩大,教育制度的日益完善以及教育财政开支的迅速增加,教育管理的组织作用和强制作用也越来越突出。各国政府普遍加强了对教育的重视,从物资、人力、内容等方面进行社会管理,全面组织和发展教育事业。国家的教育行政权,包括制定教育政策,对有关部门和各级各类学校进行检查与监督,对人才需求、学校发展、专业设置、招生分配、师资培训等进行预测和规划,组织教育体制的改革,对学校师资及管理人员的人事管理,等等,几乎涉及教育活动的各个环节,并且这种国家行政的职能正向着扩大化的趋势发展。一百多年来的教育发展史证明,教育没有社会和国家的重视和扶持很难取得持续、长足的进步。世界上任何一个国家,无论其教育行政体制的形式如何不同,无论其实行集权制还是分权制,都必须在全国范围内从物资、人力、内容等方面对教育进行

社会管理,以便提高教育效益,更有效地发展和普及教育。

国运兴衰,系于教育。教育作为一项国家的、全民的事业,已成为我国社会生活中重要的方面,在社会事业中处于举足轻重的地位。因而,无论从其作为国家的一项事业的角度,还是从作为公民的基本权利的角度,必然会在宪法中得以体现。但由于不同时期,国家的政治经济和社会生活的不断变化,以及制宪者主观意志的改变,使得教育在不同时期的宪法中有不同程度的规定。这种具体规定的不同恰恰反映了教育在国家和社会中地位的变化。这在新中国成立以来制定的四部宪法中得到明显体现。

随着改革开放和现代化建设事业的深入进行,教育在我国社会主义现代化建设中的重要地位和作用日益显示出来。人才是最为宝贵的资源,当今和未来的国际竞争说到底人才的竞争。教育是培养人才的基础,对经济和社会发展具有先导性、全局性的作用,要适度超前发展。党中央、国务院十分重视教育工作,在制定建设有中国特色的社会主义的总体发展战略中,始终把教育作为关系社会主义现代化建设全局和社会主义历史命运的一个根本问题摆在突出位置。中国共产党十四大明确提出:“必须把教育摆在优先发展的战略地位,努力提高全民族的思想道德和科学文化水平,这是实现我国现代化的根本大计。”这是党中央从我国国情出发,在经济建设指导思想上的一个重大发展,是加快我国改革开放和现代化建设的迫切要求。为落实教育优先发展的战略地位,党和国家采取了一系列重大的政策措施。

1993年,党中央、国务院颁布了《中国教育改革和发展纲要》,再次强调教育是社会主义现代化建设的基础,必须坚持把教育摆在优先发展的战略地位。1994年国务院制定了《〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》。这些重大的决策,对落实教育优先发展的战略地位,推进教育改革和发展,起到了重要的作用。各地各部门认真贯彻全国工作会议精神,采取了一系列政策措施和实际行动,落实教育优先发展的战略,出现了全党全社会重视教育、支持教育、宣传教育的可喜局面。但是教育的发展还很不平衡,有一些地区和部门还没有完全落实教育优先发展的战略地位。我国教育事业的发展还不适应现代化建设的需要,教育改革还滞后于建立社会主义市场经济体制的要求。在改善办学条件和教师待遇等方面也做得不够,还存在不少困难和问题。实践证明,单靠政策手段和行政手段,靠领导人的重视是难以完全解决这些问题的,必须有完备的法制对其加以规范和保障。

二、实行教育法治是现代国家对教育管理的必然选择

教育管理走向法治道路是历史的必然选择。法律作为社会关系的调节器,它随着社会生活的需要而产生,又随着社会生活的变迁而变迁。在现代社会产

生以前,法律并不是独立的社会要素,而是附属于行政权力的一种辅助手段。这种倾向反映在国家、政府对管理的控制上,就表现为重行政、轻法律。如我国历史上,在大一统的封建专制政权的严密的宗法制度中,法律在社会中所涉及的范围和所起的作用都是极其有限的。在这样一个封建专制的国家中,有一个超乎一切法律之上的至高无上、主宰一切的权力,这就是君权。虽然也存在相关的法律制度,但法律的主要作用是作为阶级统治的工具,只是推行权力的一种辅助手段。

在世界历史的发展进程中,法治是与工业化、现代化相互交织、相互促进的。资产阶级在取得统治地位以后,为了维持社会政治、经济和社会生活的稳定发展,提出了法治原则,并把它作为全部国家制度和社会制度的基础。根据这一原则,国家机关的一切活动都应当以法律为依据,不能超出法律所规定的范围。这一原则还要求法律面前人人平等,反对特权。可见,法治作为一种观念和制度,完全不同于人治,法治与人治是相对立的两种不同的治国方略。法治与人治的本质区别并不在于是否有完备的法律制度,关键在于法律的本质以及法律的地位。亚里士多德认为法治必须具备两个条件:一是已制定的法律获得普遍的服从;二是所制定的法律本身必须是良好的法律,即符合正义要求的法律。法治的精义和内核应当包括:(1)法律至上,即法律在社会生活中具有至高无上的地位与权威,一切个人、组织都必须服从法律;(2)限制权力,以法律限制权力的滥用,是法治的关键;(3)保障自由,使个人权利和自由免受国家权力的非法侵害,并要求国家权力在必要时为自由提供有效的救济,这是法治的最高原则,也是法治对国家权力和个人自由的真正定位。人类社会从人治走向法治,必须具备相应的政治、经济和社会生活条件。党的十五大在总结新中国成立以来几十年民主法治建设的经验教训基础上,明确提出了依法治国方略。依法治国就是广大人民群众在党的领导下,依照体现自己意志和利益的法律来治理国家,依法管理国家事务,依法管理经济文化事业,依法管理社会事务,实现人民当家做主的地位。现代法治就是按照民主原则使国家事务制度化、法律化,并严格依法办事的一种治国方式。它要求国家必须有完备的法律体系,法律必须充分反映民意,符合广大人民群众的根本利益和意志。必须树立法律至上的观念,人人都必须服从法的统治,不仅强调公民个人守法,国家机关、政党、社会组织也必须守法,任何组织或个人都不得享有超越宪法和法律的特权。法治不仅是法律发展的现代形态,同时也是衡量社会文明及现代化程度的重要标志。

教育法治是现代社会对教育的一种新型的调控组织形式,是伴随着教育的普及发展而形成和发展起来的一个法律调节领域。一百多年来,教育已逐步发展成为一项规模最大的社会性事业,对社会发展起着举足轻重的作用。这在客

观上要求扩大国家直接干预和调整文化教育发展的职能,更有效地发挥国家管理教育事业的作用。然而,如果没有具有强制作用的法律的支持,教育的国家化几乎是不可能的。现代教育区别于以往任何一种教育的重要特征就是教育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、教育管理者的经验是远远不够的。它要求教育工作必须依照法律,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是应有一定的规则和使用规范的,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,教育工作的规范化、制度化的要求极大地推动了教育法规的发展。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、教学设施的标准,班级编制标准,教师资格、待遇、职称、进修等领域,法律的规范作用和调节作用都在不断加强。教育法规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增长,而且表现为法律地位的上升,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。因此,凭借法律制度来实现国家对教育的计划、指挥、协调和控制是各国教育走向现代化的一个标志。

教育法治就是以一整套完备的教育法规为核心,包括相应的法律实践和法律文化在内的法律系统,这是一个以行政法为主体,以民法相配合,辅之以必要的刑法手段,并以其他法律手段为适当保障手段的多维的协调一致的教育法规调控机制。健全的教育法治系统应当包括以下要素:(1)有完善的教育法规保证贯彻国家对于教育的基本方针、原则,明确教育的地位和作用,规定教育的根本任务,使各级各类教育的培养目标、学制、各级各类学校的规格及基本的管理制度规范化,为教育行政管理提供明确的依据和目标。(2)有完善的法律制度保障公民的受教育权和全面发展的权利,使之不受任何机关、组织和他人的侵犯。在公民受教育权利受到损害时,有相应的法律措施能够及时予以救济。(3)有完善的法律制度保障学校的教学环境和教学秩序,改善办学条件,保护学校、教师和

学生的合法权益。(4)有完善的立法制度和包括法律、行政法规、地方性法规在内的比较完备的教育法规体系,保证教育工作的各个方面都有法可依,不同法律效力的法规协调发展,真正发挥其调节作用。同时,有完善的制度保证教育立法的民主化、科学化,使法律能充分尊重教育自身的客观规律,充分反映人民群众的意志和利益,使教育法规合理可行,具有较强的针对性和可操作性。(5)有明确的法律责任规定,有严格的行政执法制度和公正的司法制度,做到执法必严,违法必究,有效地追究并处理违反教育法规,侵犯教育主体合法权益的行为,及时处理教育纠纷,维护正常的教育秩序,促进教育事业的健康发展。(6)有完善的法律监督制度,健全监督机制,强化监督责任,拓宽监督渠道,对教育法规的实施情况进行有效的监督。(7)有与现代法治社会相适应的法律文化,维护教育法规所体现的价值原则,革除人治之弊,力促观念和思维方式的更新与转变,使现代社会的教育观念、法律观念融入人们的行为之中,形成实施教育法规、维护教育法规权威的良好文化氛围。

三、健全教育法治,实现依法治教,是我国社会主义教育事业发展的客观要求

新中国成立初,中国人民政治协商会议通过的起着临时宪法作用的《共同纲领》明确规定:“中华人民共和国的文化教育为新民主主义的,即民族的、科学的、大众的文化教育。”并对教学方法作出了原则性规定。1951年,政务院作出了《关于改革学制的规定》,对旧学制进行改革,建立了新中国的新学制。1953年,政务院发布了《关于整顿和改进小学教育的指示》,对新中国成立初期基础教育的发展起了重大作用。1954年,我国第一部宪法正式颁布实施,赋予了中华人民共和国公民受教育的权利。

20世纪50年代中后期,党和国家作出了一些关于教育工作的指示、决定,并制定了一些相关的教育条例。如1956年2月,国务院作出了《关于推广普通话的指示》,这对在全国范围内,尤其是教育界推广普通话工作起到了重要作用。1956年3月,中共中央、国务院作出了《关于扫除文盲的决定》,这对广泛开展全民扫盲活动发挥了积极作用。1959年5月,中共中央、国务院作出了《关于试验改革学制的规定》。1961年以后国家拟订了《全日制小学暂行工作条例(草案)》《全日制中学暂行工作条例(草案)》和《中华人民共和国直属高等学校暂行工作条例(草案)》等具体条例,这些规定与条例分别对大、中、小学校的办学方针、任务、培养目标、教学工作、思想政治教育、生产劳动教育管理等工作提出了明确要求,对我国教育工作起着规范作用,保障了当时教育事业的发展。

党的十一届三中全会以后,我国的法治建设受到重视与关注,加强法治建设成为全党和全国人民的共同意志与心愿,立法工作特别是经济立法进展很快。但相比之下,教育立法步履缓慢,难以适应教育、经济迅速发展的需要,与国外完

善的教育立法更是无法相比。为了改变这一现状,保障国家的教育事业在法制轨道上实现快速和健康发展,许多专家、学者都纷纷呼吁要尽快建立教育法治体系。进入 20 世纪 80 年代之后,我国教育法治建设受到重视,并取得明显进展。这首先表现在 1982 年 12 月 4 日公布《中华人民共和国宪法》中教育条款的增加,对教育有了新的重大原则规定,这为制定各种教育法规提供了新的可靠依据。

与此同时,我国教育界亦发出加强教育立法的强烈呼吁。1982 年,一位教育方面的法律专家撰写的《试论教育立法》一文首次在全国性刊物《教育研究》上发表,文章惊呼:“教育立法已经到了刻不容缓的时候了!”1984 年,吉林省的 20 所大专院校近 30 位同志正式向有关国家机关提出了加快教育立法、尽早形成以《教育法》为首的教育法规体系的建议。同年 5 月,部分全国人大代表、全国政协委员联名给国家最高权力机关(全国人民代表大会及其常委会)写信,呼吁尽快制定《教育法》。随后,全国人大教科文卫委员会专门就教育立法问题赴江苏、福建、辽宁、吉林等地征求意见,各地要求加快教育立法的呼声很高。同年 10 月,全国人大教科文卫委员会在北京举行了新中国成立以来第一次教育立法工作座谈会,与会的官员和专家、学者都一致要求尽快把教育立法提到重要的议事日程。会议议定了《教育法》的内容框架,并把《教育法》列入了首批起草计划。同年 11 月 23 日,《光明日报》开辟了《教育要立法》专栏,反映社会各界对教育立法的呼唤与建议。

1985 年,中共中央《关于教育体制改革的决定》指出:为了加强党和政府对教育工作的领导,“在简政放权的同时,必须加强教育立法”。从此,我国教育立法工作被提到更为重要的议事日程。在社会不断加强法治建设的背景下,我国的教育法治建设得以稳步进行。1986 年,第六届全国人民代表大会第四次会议在北京召开,甘肃和陕西两省的人大代表分别提出了要尽快完善教育法规体系的议案。此后,每年的全国人民代表大会和全国政协会议都会收到有关的提案或建议。越来越多的党和国家领导人都对加快教育立法予以重视。1992 年,邓小平同志视察南方讲话和中共十四大以来,中国改革开放的步伐和立法的步伐明显加快。1993 年,中共中央和国务院颁布了《中国教育改革和发展纲要》。该《纲要》十分明确地提出要“加快教育法治建设,建立和完善执法监督系统,逐步走上依法治教的轨道”,“要抓紧草拟基本的教育法律、法规和当前急需的教育法律、法规,争取到本世纪末,初步建立起教育法律、法规体系的框架”。历史的经验告诉我们,教育的发展需要一个良好的环境,需要法律的保障,一个法制完备的教育体系才是富有效率的、充满活力的教育体系。因此,在发展我国的社会主义教育事业的同时,必须十分重视教育立法,建立和健全社会主义教育法治体系。

四、国外教育立法的发展

教育法规同其他法律规范一样,都是历史的产物。教育法规并非自古就有,它是伴随着现代社会和现代教育的产生发展而产生发展的。掌握教育法规产生的一般规律,将为我们理解教育法规的原理、性质和作用提供深厚的基础。

(一)国外教育立法发展的一般趋势

从国外教育法治建设较完备的国家的历史经验看,早期的教育立法主要是义务教育立法。大工业生产的兴起与发展使教育与生产劳动日益紧密地联系在一起,为教育的普及创造了客观条件。普及义务教育立法主要是围绕强制性、免费性和公共性三大主题展开的。它涉及通过法律确立的有关普及教育的各项重要问题上的权利与义务关系,如普及义务教育学校的设立和管理、教育经费的来源和分配,学校与宗教以及不同利益集团之间的关系,学校与学生、家长之间的关系等等,都必须保证强制性、免费性和公共性的实现。自19世纪以来西方国家普遍开始加强对行政的控制,把对议会政治的浓厚兴趣逐渐转到了国家行政领域。这个转变从19世纪中期开始酝酿,20世纪30年代至50年代在许多西方国家达到了高潮。在教育上,这是一个广泛进行教育立法的时期。许多国家由过去对教育的消极作为转变为积极作为,加强了对教育的全面干预和控制。各国纷纷建立和健全教育行政系统,对从初等教育直至高等教育的整个教育系统实施行政管理。教育立法更受重视。大量有关教育的法律相继产生,丰富了教育法治的内容。国家通过法律手段更多地干预教育,从而大大推进了教育的普及与发展。同时,人们对教育的要求也有了很大变化。人们普遍认识到,教育是提高国民素质的工具,小到个人谋生,大到国家进步和民族生存,都有赖于教育的发展与普及。为此,不少国家在宪法和其他有关法律中规定了发展与普及教育的国家责任,通过法律保证每一个人都能获得受教育的机会。由于法律对教育的调整作用迅速增强,教育法规的内容和调整手段也日益复杂化。为了提高行政效率,同时也为了更好地依法行政,各国除了主要的教育法规之外,普遍都把相当一部分教育立法的任务交由行政机关去完成。各国行政机关通过它所取得的行政立法权,有可能根据需要进行经常性的教育行政立法活动。从教育法规的数量看,行政机关制订的规范性文件数量已大大超过立法机关的教育立法。

第二次世界大战以来,世界各国的教育由于社会经济和科学技术发展的牵动而呈现出一幅突飞猛进的发展图景,同时交织着挑战与变革。义务教育的年限一次次延长,职业教育的比重不断加强,高等教育出现了大众化的趋势。传统的学制向各个方向延伸。出现了学前教育、研究生教育、回归教育、业余教育等等新的教育领域,学校教育正在向终身教育的方向发展。教育的这一变化大大