

地方教育 立法研究

● 忻福良 主编

上海交通大学出版社

地方教育立法研究

忻福良 主编

上海交通大学出版社

沪新登字 205 号

地方教育立法研究

出 版：上海交通大学出版社

(淮海中路 1984 弄 19 号)

印 刷：立信常熟印刷装订厂

开 本：787×1092(毫米) 1/17

印 张：8.5

字 数：190,000

版 次：1992 年 7 月第 1 版

印 次：1992 年 8 月第 1 次

印 数：1—2,050

SBN 7—313—01066—4/G·510

定价：2.60 元

序

教育法规是国家从宏观上对教育实施领导、组织和管理的重要手段。国家通过教育立法调整各种教育社会关系，推动教育事业的健康发展和教育改革的不断深化，使教育更好地为社会主义现代化建设事业服务，为提高人的素质、促进人的全面发展服务。

一个国家的教育法制建设是否完备，在很大程度上体现了这个国家的教育发展和管理的水平。我国自新中国建立以来，先后制订了三千多项教育行政法规、规章和规范性文件，但大都是“草案”、“暂行规定”等，缺乏应有的法律权威性。直至80年代才由国家最高权力机关颁布了《义务教育法》和《学位条例》二项教育法律。许多基本的、重要的法律、法规至今尚未出台，更没能形成一个比较完整的教育法规体系。为了改变我国教育法制建设的落后状况，我们要有一种紧迫感，加快当前的教育立法进程。

作为政府教育主管部门，应当改变用单一的行政手段来管理教育的旧传统，要综合运用行政的、法律的、评估和督导的手段来对教育实行有效的宏观调控。政府对教育的决策和管理要努力实现科学化、民主化、法制化和管理工作、手段的现代化。其中教育法律、法规是国家赋予教育行政部门管理教育的法律依据。因此，“依法管教”应当成为各级教育行政部门的行为准则。

上海自改革、开放以来，市人大和市政府对地方教育

立法是比较重视的,先后制订了《上海市普及义务教育条例》、《上海市青少年保护条例》、《上海市职工教育条例》、《上海市职业技术教育暂行条例》、《上海市社会力量办学管理办法》等法规。通过“以法兴教”、“以法管教”,促进了上海地区的教育发展和教育改革。但本市在教育立法方面还存在一些问题:本市的地方教育法规尚不完善、不配套,许多该订立的教育法规尚未订立;人们的教育法制观念还比较淡薄;执法、司法和法律监督机构也不够健全。这些都是有待改进地方的。

为了加强上海的教育法制建设,有效地指导上海的地方教育立法工作,加强教育立法的科学性、系统性和计划性,避免盲目性和随意性,首先要有一个上海教育法规体系的科学构想和相应的立法规划。我们把这项任务委托给上海市高等教育研究所,由他们牵头组织本市教育界、法学界有关专家、学者和干部,开展座谈、调查,进行需求预测,在此基础上,提出了《上海市地方教育法规体系和立法规划的构想》的课题报告。该报告对地方教育立法的基本理论作了一定的探讨,回顾和总结了本市地方教育立法的经验,提出了加强本市教育法制建设的建议和措施。今年7月,我们组织有关专家对该课题进行了鉴定,对课题成果给予了较高的评价。今年11月,我们又举办了由17个省市人大教科文卫和教委有关同志参加的“地方教育立法研讨会”,向与会代表就上海地方教育立法研究情况作了汇报。现在又把这一研究成果汇编成书,予以出版。我们期望通过各种研究活动,促进教育法学的研究,推动地方教育立法工作的深入开展,以开创“以法治教”的新局面。

王生洪

1991年12月

前 言

新中国建立以来，我国的社会主义教育立法经历了一个曲折的发展过程。党的十一届三中全会以后，教育法制建设才走上健康发展的道路。1985年5月，中共中央发布了《关于教育体制改革的决定》，《决定》明确提出：“在简政放权的同时，必须加强教育立法工作”。国家教委成立了立法专门机构，提出了我国教育法规体系的基本框架，制订了相应的立法规划，陆续颁布了《义务教育法》等一批重要的法律、法规，並正在积极拟订我国的教育基本法（《中华人民共和国教育法》）和其他重要教育法律。

与此同时，地方教育法制建设开始受到省、市人大和人民政府的重视。人们认识到，我国的基本国情是地域辽阔，各地经济、科技、教育、文化差异很大，发展极不平衡，如果单靠国家教育立法，在针对性、具体性、及时性、特殊性等方面是难以满足地方需要的。因此可以预计，为了有效地实施地方教育管理，指导地方教育改革，促进地方教育发展，我国今后必将大力加强地方性教育法制建设，並把它视为我国教育立法的战略重点之一。

鉴于对地方教育立法重要意义的认识，上海市人民政府教育卫生办公室于1989年9月委托我所组织有关专家、学者和干部开展地方教育立法研究。课题组由我所常务副所长忻福良同志任组长，参加这一研究的有：赵安东（上海高教研

究所副研究员)、姜之饒(华东政法学院副教授)、刘建平(上海市政府法制办副处长)、马根荣(上海市府教卫办副处长)、王厥轩(上海市府教卫办政策研究室副主任)、成永林(上海职业技术教育研究所副所长)、夏天阳(上海市高教所)、丁胜源(上海市成人教育研究所副教授)、瞿坚(上海市成人教育研究所副教授)、杨永清(华东师大副教授)、忻建国(上海市高教局教学处)、孙昌立(上海高教所)、余先鼎(复旦大学法律系副教授)等同志。

课题组通过历时二年左右的调查、研究,提出了研究报告和分报告。1991年7月,市教卫办邀请华东政法学院陈鹏生、孔令望教授,高教局副局长伍贻康教授,教育局副局长张民生副教授,华东师范大学教育系张济正副教授,市政府法制办顾长浩副主任,国家教委政策法规司罗宏述处长等专家对课题报告进行了评审。评审意见如下:

“《上海市地方教育法规体系研究》,从加强地方教育立法出发,对上海市教育立法的发展和现状,进行了全面的历史考察和深入的调查研究,站在上海法制发展战略的高度,有针对性地提出上海地方教育法规体系的构想和立法规划的目标,指导思想明确,理论阐述和论证也较为充分和深刻。专家组一致认为,这项研究在当前地方教育法制建设的领域中,是一项带有开创性的工作,填补了我国地方教育立法体系研究的空白,对法制建设的全局,也具有深远的意义。

专家组认为,这项研究的一个重要特点是很好地体现了理论与实际的结合。该课题关于教育立法体系的构思和提出的立法规划目标,贯彻了地方立法因地制宜的精神,基本上与上海的经济科技实力,社会政治文化发展的需要相适应。希望在进一步调查地方教育立法的客观需要与发展的基

础上，作更深刻的理论概括。

专家组考虑到这是一项带有开创性的研究，缺少可供借鉴的资料，报告中有些论证的提法和法规名称的表述，还须进一步推敲，以期更加严谨和完善。

基于以上情况，专家组充分肯定课题组同志的创造性劳动，一致认为这项研究成果具有较强的理论意义和实践意义，其论证和构想基本上是可行的。通过这项研究，可以较清晰地看到上海教育发展的立法总体发展趋势，为今后上海教育立法的建设提供可资借鉴的决策依据”。

同年11月，由我所发起举办了一期地方教育立法讲习研讨班，17个省、市人大教科文卫和教委的有关同志参加了研讨。与会同志指出，就地方教育立法问题举办这样的研讨会，解放以来还是第一次。

在上述研究的基础上，我们将有关研究成果编印成书。上篇为理论部分，主要是探讨地方教育立法的概念、地位、作用、特征、调整范围、调整对象、立法原则、立法程序等；下篇为实践篇，主要总结上海市地方性教育法规建设的经验，提出立法体系的构想和立法规划以及加强教育法制建设的措施等。可以这样认为，本书是新中国建立以来第一本从理论到实践系统地论述地方教育立法的专著。

本书由忻福良同志主编，执笔者为：理论篇一，忻福良，二、三、四、五，姜之簠、刘建平、后力、葛晓奇，六、七、八，刘建平、姜之簠、后力，九、十，夏天阳，十一，姜之簠；实践篇一，忻福良，二，忻建国，三，王厥轩，四，杨安定、王厥轩，五，王厥轩、尹后庆，六，瞿坚，七，马根荣、成永林，八，谢培。

由于我国的地方教育立法尚处于初创时期，有关理论问

题的研究还刚起步，加之本书编著者水平有限，不妥之处一定不少，敬请法学界、教育界同仁和广大读者斧正。

上海市高等教育研究所

1992 年 1 月

目 录

前言

理 论 篇

一、我国教育法制建设的战略重点——地方教育立法	1
二、地方教育立法的概念	6
三、地方教育法规的特征	10
四、地方教育法规的适用范围	18
五、地方教育法规的调整对象	27
六、地方教育法规的地位和作用	31
七、地方教育立法原则	39
八、地方教育立法程序	44
九、地方教育立法预测和立法规划	51
十、外国地方教育立法比较	60

实 践 篇

一、关于上海市地方教育法规体系和立法规划的构想	78
二、上海市高等教育法规建设概况	110
三、上海普通教育法规建设概况	120
四、《上海市青少年保护条例》的制订与实施	135
五、《上海市普及义务教育条例》的制订与实施	152

六、《上海市职工教育条例》的制订与实施	171
七、《上海市职业技术教育暂行条例》的制订和 实施	184
八、《上海市社会力量办学管理办法》的制订和 实施	196

附录

一、上海市近几年颁布的地方性教育法规、规章和 规章性文件一览表	216
二、上海市青少年保护条例	225
三、上海市普及义务教育条例	237
四、上海市职工教育条例	241
五、上海市职业技术教育暂行条例	248
六、上海市社会力量办学管理办法	258

理 论 篇

一、我国教育法制建设的战略重点 ——地方教育立法

(一) 地方教育立法的法律依据

新中国建立以来，在相当长一段时期内，在立法制度上，强调高度集中统一，地方没有立法权。1982年五届人大五次会议通过的新宪法对我国的立法体制作了修改，规定：“省、直辖市的人民代表大会和它们的常务委员会，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规”，“自治区的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化特点，制定自治条例和单行条例”。

《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》（全国人大1979年通过，1986年第二次修正）授权：“省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民代表大会根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规”。同时规定：“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较大的市的人民政府，还可以根据法律

和国务院的行政法规，制定规章”。

由此可知，我国宪法和《组织法》赋予了地方立法权。当然这种地方立法权是有限的，它不能制订地方性宪法和法律，立法权限仅限于制订地方性法规和地方政府规章。我国现行的立法体制，既不同于联邦制国家，也和一般的单一制国家有所区别，它是中央领导下的二级多层次的立法体制，从而既保证国家法律法令的贯彻执行，又能从各地的实际出发，较好地发挥地方的主动性和积极性。它体现了作为社会主义单一制国家发扬民主、健全法制、正确处理中央和地方关系的中国立法特色，是我国立法制度的重大改革和进步。

然而，法学界至今对我国现行的立法体制认识不一。有的认为我国是一级立法，立法权必须由国家最高权力机关来行使；有的认为，我国是二级立法，中央和地方都有立法权。其争议的实质是对立法定义的理解。所谓立法，有狭义与广义之分。以教育立法为例，从狭义讲，立法是专指行使国家立法权的全国人民代表大会或它的常务委员会按照法定的程序制订、修改有关教育法律的活动；从广义讲，是泛指国家机关制定和修改有关教育的法律、行政法规，地方性法规和规章的活动。本报告所说的地方教育立法是从广义意义上理解的。

（二）地方教育立法的特点

——从属性。根据我国宪法的规定，地方法必须服从国家的宪法和法律，地方性教育法规不得与国家的宪法、教育法律和国务院颁布的教育法规相抵触，即地方教育法规必须与中央教育法规保持法的统一性。

——针对性。国家的教育法规比较宏观，是从全国范围来考虑的，对全国来说，带有普遍意义。而地方教育法规则是根据地方的特点和实际需要制订的，因而具有很强的针对性，国家教育法规与地方教育法规有共性与个性之别。

——具体性。国家教育法规一般比较原则，而地方教育法规其内容则较具体、充实，有较强的可操作性。因而国家制定了教育法规后，一般应由地方制订相应的实施细则或办法与之配套。只有这样，才能使国家的教育法规的贯彻执行落到实处。

——先行性。有一些教育法规从全国来说，出台时机尚未成熟，可以由地方先行制定试行，积累经验。这类地方教育法规往往成为日后制定全国性教育法规的胚胎和基础。

——适时性。地方相对于全国来说教育立法的难度要小一点，立法的程序也要简单一点，因此立法进度相对可以快一点。地方人大和政府可以从实际需要和迫切程度出发，及时地制订相应的教育法规，并随着情况的变迁，对原有的教育法规及时地修正或废止。

——补充性。各地自有各地的特殊性，针对这些特殊情况（如上海浦东新区的教育开放问题）因地制宜地制定相应的地方教育法规，是对整个国家教育法规建设的必要补充，它使我国的教育法规内容变得十分丰富和完整，更切合地方的实际。

（三）我国教育立法的必然趋势——地方教育法制建设的强化

新中国建立以来，在教育上，我国实行的是中央高度集

权的管理体制，在相当长时期内，只注重中央制定众多的教育法规，忽视地方教育法规建设。建国30多年，地方性教育法规寥寥无几。党的十一届三中全会以后，尤其是1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》发布之后，地方的教育立法才开始受到注意，但从全国来说还未放到应有的重要地位，特别是与地方性经济法规与其他部门法规相比较，近十年来制订的地方性教育法规为数还太少。我们认为，在九十年代，我国的教育立法工作，在抓紧制定全国性的教育基本法律和重要教育法规的同时，应针对地方教育立法薄弱的现状，针对地方的特殊情况，着重加强地方教育法规建设。这是因为：

——从立法实践考虑，一是国家立法难度大，速度慢。我国疆域辽阔，地区之间经济、科技、文化、教育发展极不平衡，这种地域差是我国社会主义初级阶段所面临的基本现实。地区间教育发展的不平衡将在相当长的历史时期内存在。因此要制定一部适用于全国，即各省市都能一体遵行的教育法律、法规实在不容易，例如《中华人民共和国教育（基本）法》、《中华人民共和国高等教育法》等重要教育法律自1986年起开始调查起草，反复论证，多次易稿，然而至今未能出台。在这种情况下，各地与其说长期等待，还不如先行制定一些地方教育法规（如教师条例等），以改变本地区教育无法可依的状态，同时，也为全国性法规的制定积累经验。

二是国家即使制定了教育法律、法规，其所规范的内容一般都较为原则，由于各地教育水平的巨大差异性，法规不可能规范得很具体，因而地方在实施时往往因缺乏可操作性而难以执行。要使国家的教育法律、法规真正得到贯彻落实，各地就必须结合实际情况制订相应的实施细则。

三是中央的教育法律、法规在数量上不可能很多，只能

从全国宏观调控的角度出发，制订少量的最基本、最重要的法则，它在我国整个教育法规体系中起着纲的作用，它不能替代数量众多、针对性很强、内容很具体的地方性教育法规。

——从教育管理体制改革趋势考虑，随着我国教育体制改革的深入，教育管理权限将进一步下放。在基础教育方面，1985年在《中共中央关于教育体制改革的决定》中已经明确：“基础教育由地方负责，分级办学、分级管理”。规定“基础教育管理权属于地方”，“除大政方针和宏观规划由中央决定外，具体政策、制度、计划的制定和实施，以及对学校的领导、管理和检查，责任和权力都交给地方”。在高等教育方面，1986年国务院发布了《高等教育管理职责暂行规定》，扩大了省、自治区、直辖市人民政府管理本地区内的高等学校的权限。今后随着改革的深入，高等教育也将出现一个地方化的趋势，因此地方管理高等学校的权限也将进一步扩大。在成人教育方面，1987年国务院批转的国家教委《关于改革和发展成人教育的决定》中明确：“要把发展成人教育的责任和权力交给地方和基层单位，给予充分的主动权”，“要让地方和基层单位能够从各自的实际情况出发，实事求是地制定规划，确定目标、任务和实施步骤”。随着地方管理教育的权限的扩大，地方性教育法规作为教育行政管理的有效手段必将受到更多的重视。

鉴于上述分析，我们认为从我国的立法现实和发展趋势来看，地方教育法规必将成为我国整个教育法规的重要组成部分。地方性教育法规、规章的完备和健全，有助于国家教育法律、法规的贯彻执行，也是国家教育立法的基础。因此我们应高度重视地方教育立法，把加强地方教育法制建设列为我国教育法制建设的战略重点。

二、地方教育法规的概念

为了将“地方教育法规”的概念阐述得更明确，我们先对“法规”和“教育法规”的概念进行必要的阐述。

（一）法规的概念

法规，通常有广义和狭义之分。广义的法规是指国家权力机关和国家行政机关制定和发布的具有法律效力的规范性文件的总称。从法理学的角度来说，它是由一定物质生活条件决定的统治阶级意志的体现，是由国家制定和认可并由国家强制力保证实施的行为规范体系。它通过对人们的权利与义务的规定，确认、保护和发展有利于统治阶级的社会关系和社会秩序。从这一意义上说，广义的法规的概念与“法”基本相同，因为“法”的概念就是“由国家制定或认可，体现统治阶级意志，并由国家强制力保证实施的行动规范的总和”。

广义上的法规，既包括全国人大制定的宪法和基本法律以及全国人大常委会制定的基本法律以外的其他法律，也包括国务院制定的行政法规和国务院各部、委制定的规章（通常称为“部门规章”），还包括地方人大及其常委会制定的地方性法规和地方人民政府制定的规章（通常称为“政府规章”）。但有一点应该说明，一般而言，不成文法不包括在法规之内。就这一点来说，法规的范围又比法略为狭窄。

狭义的法规，仅指国务院和省、自治区、直辖市人大及