



中小学教育法与教育政策读本

► ZHONGXIAOXUE JIAOYUFA YU JIAOYU ZHENGCE DUBEN ◀

余雅风 主编



东北师范大学出版社
NORTHEAST NORMAL UNIVERSITY PRESS



中小学教育法与教育政策读本

► ZHONGXIAOXUE JIAOYUFA YU JIAOYU ZHENGCE DUBEN ◀

余雅风 主编

东北师范大学出版社 长 春

图书在版编目 (CIP) 数据

中小学教育法与教育政策读本/余雅风主编. —长春:
东北师范大学出版社, 2012. 6
ISBN 978 - 7 - 5602 - 8427 - 9

I. ①教… II. ①余… III. ①教育法—中国—师资培
养—教材 ②教育政策—中国—师资培养—教材
IV. ①D922.16 ②G520

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 121071 号

☐责任编辑: 王 蕾 张 曼 等 ☐封面设计: 张 然
☐责任校对: 王秀梅 黄玉波 ☐责任印制: 刘兆辉

东北师范大学出版社出版发行
长春净月经济开发区金宝街 118 号 (邮政编码: 130117)

电话: 0431—85687213

传真: 0431—85691969

网址: <http://www.nenup.com>

电子函件: sdcbs@mail.jl.cn

东北师范大学出版社激光照排中心制版

吉林省吉育印业有限公司印刷

长春市经济技术开发区深圳街 935 号 (130033)

2012 年 10 月第 1 版 2012 年 10 月第 1 次印刷

幅面尺寸: 169 mm×239 mm 印张: 15 字数: 265 千

定价: 27.00 元

前言

《中小学教育法与教育政策读本》一书是教师教育核心课程的教材之一，它是根据我国教师培养与培训的基本要求编写的。我们编写的基本指导思想为：立足我国教育改革实践与最新的教育立法和教育政策，努力体现依法执教的要求，反映教育法、教育政策和运用教育法、教育政策调整教育关系的成果，借鉴和吸收国外教育法、教育政策研究的思想 and 观点，注重阐明本学科的基本理论和基本制度，并结合经典案例、焦点问题揭示教材的重点内容和现实问题，使之符合教师培养与培训的教学需要。

本书分为上、下两编：上编为法律篇，共五章；下编为政策篇，共六章。

本书由余雅风任主编，参加本书编写的作者有：

余雅风：第一章至第五章；

徐冬鸣：第六章；

杨冰：第七章、第八章；

茹国军：第九章、第十章；

高晶晶：第十一章。

对于本书的编写，尽管我们付出了努力，但由于能力、时间所限，不足之处在所难免，敬请读者批评指正。

编著者

2012年10月

上编 法律篇

第一章 教育法总论	1
第一节 教育法概述	1
一、教育法的体系	1
二、教育法的原则	5
三、教育法的功能	6
四、教育法与教育政策的区别	10
第二节 教育法律关系	11
一、教育法律关系的概念与种类	11
二、教育法律关系的要素	12
第二章 依法执教	16
第一节 教师的法律地位	16
一、教师职业的法律含义	16
二、教师的法律身份	18
三、教师与相关主体的法律关系	20
第二节 教师的权利与义务	22
一、教师的权利	22
二、教师的义务	26
第三节 教师制度	28
一、教师资格制度	28
二、教师职务制度	32
三、教师聘任制度	33
四、教师教育制度	35
五、教师考核与奖惩制度	35
第四节 法律责任	37
一、侵犯教师权利应承担的法律责任	37

目录

二、教师实施违法行为应承担的法律责任	38
第三章 学生的权利与义务	42
第一节 学生的法律地位	42
一、学生的法律身份	43
二、学生与学校的法律关系	43
第二节 学生的权利与义务	51
一、作为公民的学生的权利与义务	51
二、作为受教育者的学生的权利与义务	52
第三节 学生管理应遵守的法治原则	58
一、学生管理的主要内容	58
二、学生管理应遵循法治原则	65
第四章 学校法律问题	71
第一节 学校事故的法律责任与防范	71
一、《侵权责任法》规定的学校侵权责任类型	73
二、侵权责任以及学校侵权责任的构成要件	74
三、积极履行学校的教育、管理职责，预防学校 事故	77
第二节 体罚与惩戒	82
一、体 罚	82
二、惩 戒	83
三、惩戒不同于体罚	86
第三节 学生财产权	88
一、没收学生财物问题	88
二、学生财物被盗问题	91
三、因火灾等事故导致学生财产受损问题	93

目录

四、学生的著作财产权保护问题	94
第五章 法律救济	96
第一节 申 诉	96
一、教师申诉制度	96
二、学生申诉制度	99
第二节 行政复议	101
一、教育行政复议的受案范围	101
二、教育行政复议的程序	103
第三节 司法救济	104
一、行政诉讼	104
二、民事诉讼	108
三、刑事诉讼	111

下编 政策篇

第六章 教育政策总论	115
第一节 教育政策概述	115
一、教育政策的特点	115
二、教育政策的表现形式及功能	116
三、教育政策的价值选择	118
第二节 教育政策的执行	121
一、教育政策执行的作用	121
二、教育政策执行的步骤	122
三、教育政策执行的偏差	125

目录

第七章 素质教育与新课程改革政策	131
第一节 素质教育与新课程改革政策背景	131
第二节 《素质教育决定》的主要内容	134
一、素质教育的定义及内容	134
二、实施素质教育的重要举措	135
三、实施素质教育的保障措施	138
第三节 《基础教育课程改革纲要（试行）》的主要 内容	139
第八章 国家教育发展政策	147
第一节 国家教育发展政策的背景	147
第二节 《中共中央关于教育体制改革的决定》的 主要内容	148
一、教育体制改革的根本目的	148
二、基础教育的管理	149
三、高等教育的管理	150
第三节 《中国教育改革和发展纲要》的主要 内容	151
一、教育事业发展的目标、战略和指导原则	151
二、教育体制改革	151
三、提高教育质量	153
四、加强教师队伍建设	154
五、改革和完善教育投资体制，增加教育 经费	155
第四节 《国家中长期教育改革和发展规划纲要 （2010—2020年）》的主要内容	156
一、工作方针、战略目标和战略主题	156

目录

二、我国教育事业的发展任务·····	157
三、体制改革·····	160
四、保障措施·····	165
第九章 教师政策 ·····	168
第一节 中小学教师职业道德规范·····	168
一、中小学教师职业道德规范的含义、特点及 作用·····	168
二、《师德规范》的主要内容·····	170
第二节 教师教育政策·····	175
一、教师教育政策的含义与目标·····	175
二、教师教育政策的主要内容·····	176
第三节 绩效工资政策·····	179
一、绩效工资政策的含义及目标·····	180
二、绩效工资政策的主要内容·····	181
第十章 学生政策 ·····	187
第一节 中小学生守则·····	187
一、《学生守则》的政策目标·····	187
二、《学生守则》的主要内容·····	188
第二节 “两免一补”政策·····	190
一、“两免一补”政策的背景·····	190
二、“两免一补”政策的主要内容·····	192
第三节 随迁子女教育政策·····	193
一、随迁子女教育政策的背景·····	194
二、随迁子女教育政策的主要内容·····	196

目录

第十一章 学校安全政策·····	199
第一节 校车安全政策·····	199
一、校车安全政策的背景与政策文本·····	199
二、校车安全政策的主要内容·····	200
第二节 校舍安全政策·····	205
一、校舍安全政策的背景与政策文本·····	205
二、校舍安全政策的主要内容·····	206
第三节 寄宿制学校安全政策·····	213
一、寄宿制学校安全政策的背景与政策文本·····	213
二、寄宿制学校安全政策的主要内容·····	215
第四节 卫生防疫与食品安全政策·····	220
一、卫生防疫和食品安全政策的背景与 政策文本·····	220
二、卫生防疫与食品安全政策的主要内容·····	221

上 编

法 律 篇

第一章 教育法总论

【本章引言】

教育法是现代教育发展的产物，是现代国家的一个重要的法律规范领域。世界各国发展教育的一个重要经验就是通过法律这一高度专门化的手段来实现对大规模教育事业的调控和发展。本章首先简要介绍了教育法的内涵、体系、原则以及教育法的功能，以对教育法有基本、系统的了解。本章第二节介绍了教育法律关系的概念、分类以及教育法律关系的构成。

第一节 教育法概述

教育法具有广义和狭义之分。广义的教育法是调整发生在政府、学校、教师、公民及其他社会组织之间的以公共性为根本特征的教育管理关系的法律规范的总称，教育法是规范政府干预或协调教育运行的法。狭义的教育法仅指由全国人民代表大会及其常务委员会制定的教育法律。本书在广义的基础上使用教育法一词。

一、教育法的体系

教育法的体系，是指不同形式的教育法律、法规按照一定原则有机结合的、协调统一的法律规范的系统。在一个国家的法律体系中，不同的法律部门有其特殊的调整对象，不同的调整对象有不同的矛盾运动，因而解决不同领域矛盾的法律规范具有各自特定的内容。教育法是以教育领域各主体之间的权利义务关系为调整对象的。从一个国家的整个法律体系来看，教育法是以宪法为依据又区别于调整其他领域的法律体系而相对独立的法律体系。目前，我国已

初步形成以宪法确立的基本原则为基础，以教育基本法为核心，以教育专门法为骨干，包括行政法规、教育规章和地方性法规、规章的有中国特色社会主义的教育法律体系。我国教育法的体系构成如下（如图 1-1）。

第一层次是《中华人民共和国宪法》（以下简称“宪法”）。宪法是国家最高立法机关制定的国家根本大法，是制定其他法律法规的依据。宪法中的教育条文所规定的基本原则，是制定教育法律的依据。我国现行宪法是第五届全国人民代表大会第五次会议于 1982 年 12 月 4 日通过的，它是规定我国教育法的基本指导思想，是教育立法的基本原则和教育教学活动的基本法律规范，具有最高的法律效力，任何教育立法都不得与之相抵触。

第二层次是教育基本法律。它是由国家最高立法机关根据立法程序、依据宪法制定的，调整教育内外部关系的教育总法，可以说是教育法律体系的母法，在教育法律体系中的地位仅次于宪法。我国的教育基本法——《中华人民共和国教育法》（以下简称“教育法”）于第八届全国人民代表大会第三次会议获准通过，自 1995 年 9 月 1 日起施行。它规定了我国教育的基本性质、地位、任务、基本原则和基本教育制度等，是协调教育部门内部以及教育部门与其他社会部门之间关系的基本准则，也是制定其他教育法律、法规的依据。

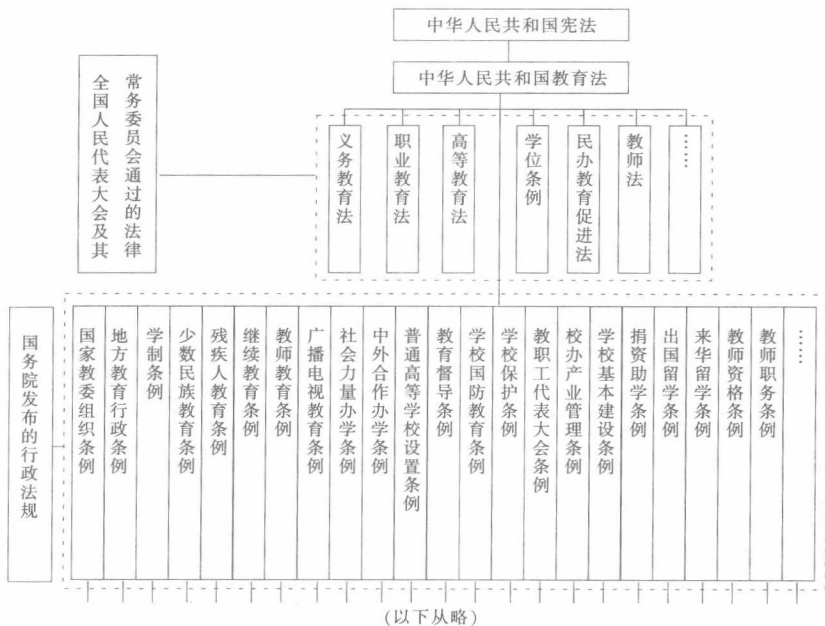


图 1-1 中国的教育法体系

第三层次是教育单行法律。它一般是由全国人民代表大会常务委员会制定,是国家根据宪法和教育基本法制定的,规范和调整某一类或某一级教育关系的教育法律。到目前为止,我国已制定并公布实施的教育单行法律有以下几种:

《中华人民共和国学位条例》(以下简称“学位条例”):该法于第五届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议通过,自1981年1月1日起施行。这是新中国成立以来由国家最高权力机关制定的第一部教育法律,是调整高等教育机构对本科教育和研究生教育有关学位授予工作中产生的法律关系的单行法律。《学位条例》的实施使中国的高等教育体系得以完善。同年5月,国务院制定并公布了《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》。

《中华人民共和国义务教育法》(以下简称“义务教育法”):该法于第六届全国人民代表大会第四次会议通过,自1986年7月1日起施行。它以法律的形式规定国家实施九年义务教育,是调整实施普通小学教育、普通初级中学教育而产生的各种法律关系的单行法律。这一法律对提高中华民族素质,推进社会主义现代化建设,加强教育法制都有重要的影响。经过第十届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议修订,新《义务教育法》自2006年9月1日起施行。该法不仅在内容上有很大扩充,而且把原来很多比较原则的规定进一步细化,使之更加具体,可操作性也大大增强。

《中华人民共和国教师法》(以下简称“教师法”):该法于第八届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过,自1994年1月1日起施行,是调整教师在教育教学活动中形成的社会关系的单行法律。这部法律明确了教师在我国社会主义现代化建设中的重要地位,对教师的权利义务、任职资格、职务评定、评价考核、培训和待遇等作了规定,是我国教师队伍走向规范化、法制化的根本保障。国务院于1993年11月发布了《关于贯彻实施〈中华人民共和国教师法〉若干问题的通知》。

《中华人民共和国职业教育法》(以下简称“职业教育法”):该法于第八届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议通过,自1996年9月1日起施行,是以实施职业教育涉及的社会关系为调整范围的单行法律。在我国,职业教育包括各级各类职业学校教育和各种形式的职业培训,这部法律对职业教育的地位、作用、体系结构、方针原则、办学职责、管理体制和经费等作了规定,对于职业教育的发展与改革以及各种专业人员的培养具有重要意义。

《中华人民共和国高等教育法》(以下简称“高等教育法”):该法于第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过,自1999年1月1日起施行。我国高等教育包括专科教育、本科教育和研究生教育等不同层次。该法对高等教育

的职责和管理,高等教育的基本制度,高校的举办、设立、组织和活动,高校的教师、学生和其他工作者的地位,高等教育投入和条件保障等作了较为全面的规定,是以高等教育内外部关系为调整对象的单行法律。

《中华人民共和国民办教育促进法》(以下简称“民办教育促进法”):该法于第九届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议通过,自2003年9月1日起施行,1997年7月31日国务院颁布的《社会力量办学条例》同时废止。该法对民办学校的设立,组织与活动,教师与受教育者,学校资产与财务管理,管理与监督,扶持与奖励,变更与终止,法律责任等作了规定,是调整社会力量办学过程中形成的法律关系的单行法律,是我国第一部规范民办教育和促进民办教育事业发展的法律文件。

第四层次是教育行政法规。这是为实施教育法律或依据教育法律的授权,由国家最高行政机关,即国务院制定的规范性文件。它是针对某一类教育事务作出的规范,一般有条例、规定、办法或细则四种。目前,国务院根据宪法和教育法律,制定了十多部有关教育方面的行政法规,如《中外合作办学条例》、《教师资格条例》、《幼儿园管理条例》、《教学成果奖励条例》等,并对新中国成立以来制定的数百件教育行政法规进行了整理和汇编。

第五层次是地方性教育法规。它是各省、自治区、直辖市的人大及其常务委员会,为贯彻国家的教育法律,根据本地区的实际情况和需要制定的适用于本地区的有关教育的条例、规定、实施办法、补充规定等。依立法目的和依据的不同,可以划分为执行性、补充性的地方性教育法规和自治性的地方教育法规,这些教育法规只在本行政区域内有效。地方性教育法规具有操作性强、针对性强的特点。

第六层次是教育规章。它是国务院各部、委和省、自治区、直辖市,省、自治区、直辖市人民政府所在地的市,以及经国务院批准的较大市的人民政府,根据法律、国务院的行政法规,在权限内发布的有关教育的规范性文件,其数量最大、内容最多、适用范围最广。

目前,我国的教育立法经过几十年的探索和发展已经取得了前所未有的成就,有力地保障和推动了教育事业的改革和发展。但是,由于起步较晚,当前我国教育法体系仍不够完善,立法工作仍存在较多的问题和不足。一方面,教育领域某些急需调整的重要内容没有列入立法范围,一些重要的教育法律、法规没有适时制定。另一方面,从教育法的立法质量来看,存在条文过于简单概括、操作性不强、法规规章名称混乱、法条内容冲突或重复等问题。因此,必须从依法治国、科教兴国的高度来重视和完善教育立法,加强教育立法的理论研究,发挥教育立法在保障和促进教育改革与教育发展中的应有作用。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要》(2010—2020)规定,要加快教育法制建设进程,完善中国特色社会主义教育法律法规。根据经济社会发展和教育改革的需要,修订教育法、职业教育法、高等教育法、学位条例、教师法、民办教育促进法,制定有关考试、学校、终身学习、学前教育、家庭教育等法律。教育立法必定成为当前我国社会变革与发展的关键阶段一项极其重要的工作。

二、教育法的原则

教育法的原则是教育法律体系中所有法律规范应当维护和遵循的总原则,也是依法治教、完善教育法制的基本准则。为了使调整不同部类教育事业的所有教育法律法规形成一个内容和谐一致、形式完整统一的有机整体,众多的教育法律法规必须根据共同的基本原则来制定。教育法的原则贯穿于全部教育法律法规中,是制定教育法的出发点和基本依据。

1. 坚持教育为社会主义建设服务的基本方向,保证各级各类教育事业协调发展

坚持教育的社会主义方向,是我国教育事业必须长期坚持的一项宪法性原则。《宪法》第十九条规定:“国家发展社会主义的教育事业。”《教育法》第三条规定:“国家坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想和建设有中国特色的社会主义理论为指导,遵循宪法确定的基本原则,发展社会主义的教育事业。”

我国教育是社会主义教育,是我国社会主义建设的重要组成部分。教育必须为社会主义建设服务,社会主义建设必须依靠教育。坚持教育的这一基本方向,保证各级各类教育事业协调发展,为我国经济和社会发展大规模地准备能够坚持社会主义方向的各级各类的合格人才,是我国教育立法首先必须遵循的一个基本原则。

2. 坚持德智体全面发展的教育基本方针,保障公民平等的受教育权利

培养学生全面发展和保障公民的受教育权利,是得到我国宪法确认的两项基本的教育政策。其着眼点都在于提高整个民族的素质,维护教育民主。教育法的目的应与教育的目的相一致。《宪法》第四十六条第二款规定:“国家培养青年、少年、儿童在品德、智力、体质等方面全面发展。”《教育法》第五条规定:“教育必须为社会主义现代化建设服务,必须与生产劳动相结合,培养德、智、体等方面全面发展的社会主义事业的建设者和接班人。”

教育民主既要求人人有平等的受教育机会,也要求教育法律关系主体在享受教育法中的权利时,应当履行教育法中的义务。《宪法》第四十六条第一款规定:“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。”《教育法》第九条规定:

“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。公民不分民族、种族、性别、职业、财产状况、宗教信仰等，依法享有平等受教育机会。”受教育的权利与义务是统一的。要保障公民有平等的受教育机会，就应做到让受教育者在受教育的起点上即入学方面机会平等，在受教育的过程上即就学过程平等，以及在受教育的终点上即学业成就方面机会平等。

3. 确立不同主体的责任，维护教育的公共性原则

《教育法》第八条关于“教育活动必须符合国家和社会公共利益”的规定，体现了我国教育法所应维护的教育的公共性原则。教育的公共性体现了教育直接使个人受益、间接使社会受益的功效。

维护教育的公共性，首先，要求兴办教育要向国家和人民负责，通过立法，保证教育投入，维护教育的发展。其次，要求学校在实施教育的过程中应符合社会公共利益。根据《教育法》第二十五条的规定，举办学校或其他教育机构不得以营利为目的。第三，要求政府及其教育行政机关在法定授权范围内行政，维护学校的自主性。通过立法调动和发挥各级各类学校的积极性和主动性，保障各级各类教育工作的自主权，使之能主动适应经济和社会发展的多方面的人才需要。第四，教育的公共性原则体现在教育的世俗化。我国《教育法》明确规定“国家实行教育与宗教相分离”的原则，任何组织和个人不得利用宗教妨碍国家教育制度的实施。

三、教育法的功能

教育法的功能即教育法能够干什么的问题。它往往指教育法已经产生或将要产生的结果。教育法具有规范功能和社会功能。

（一）教育法的规范功能

“法律是肯定的、明确的、普遍的规范”。^① 法律是一种调整人们行为的规范，这种规范的存在，就是要对人们的意志、行为发生影响，对人们的行为起到规范作用。教育法的规范功能是指教育法通过规范不同主体的行为，确立和调整权利与义务的关系，从而为人们提供标准和模式的作用。

◆案例

小学生因顽皮被勒令退学惹争议^②

2007年11月2日，新疆乌鲁木齐市某中学小学部8岁学生东东（化名）被学校勒令退学。理由是：东东经常在桌子上跑，用铅笔扎同学，用掰断的带

① 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局。马克思恩格斯全集[M]。北京：人民出版社，1995。

② 蒋夫尔。八岁顽皮学生被勒令退学引起风波。中国教育报，2007-11-11。

尖刺的尺子划同学的脸和脖子，用剪刀剪烂同学的校服，在不到一个月的时间内就发生了16起这样的事件。由于其行为影响到其他同学，一些家长表示不满，要求解决好东东的问题，否则就调班、转学。学校认为，东东是个“天不怕地不怕”的“调皮”学生，无论是同学、任课老师、班主任，还是其他学生的家长都对其无可奈何，学校面临着其他家长带来的越来越大的压力。在多次教育无效的情况下，学校作出了勒令东东退学的决定，并专门召开座谈会，邀请媒体记者旁听，宣布对这个8岁小学生实行“勒令退学”的决定。

乌鲁木齐市教育局认为，学校勒令东东退学的做法违背了《义务教育法》。《义务教育法》明确规定，义务教育阶段不得开除学生。2007年11月5日，乌鲁木齐市教育局专门就此事召开工作会，并前往水磨沟区教育局和第五十中学调研，正式作出了“乌鲁木齐市第五十中学的做法违反了《义务教育法》的规定，应立即予以纠正，并确保该学生受教育的权利，确保学生正常就读”的决定。

◆案例解析

《义务教育法》第二十七条规定：“对违反学校管理制度的学生，学校应当予以批评教育，不得开除。”据此规定，义务教育阶段学校不能以劝退、开除、取消学籍的方式对待违反学校管理制度的学生。接受义务教育是每一个学生的基本权利，是受法律保护的，任何学校不能剥夺适龄儿童接受义务教育的权利。对违反学校管理规定的学生，学校有义务对其进行批评教育，使学生认识到自己的错误，纠正思想上、行为上的偏差。学校的教育要符合该年龄阶段学生的认知能力和接受能力。

1. 引领功能

教育法通过规定人们在教育上的权利和义务来指引人们的行为。现代教育是指由政府向社会成员提供，可以为每个社会成员消费的最基本的教育服务的总称。它是从多种观点出发，有目的、有计划地加以组织和运筹的，目的是实现广大国民的教育福利^①。因此，教育法应当具有普遍性的引领作用，政府、教育行政机关、学校、教师、学生及其家长、社会有关组织等都应受到教育法的约束，在享有权利的同时履行应尽的义务。

2. 标准功能

教育法具有判断、衡量人们行为是否有效、是否合法的作用。通过这种判断、衡量和评价，能够有效地影响人们的价值观、是非标准，从而成为一种行为标准和尺度。教育法是人们教育行为的标准，教育主体的行为是以教育法律

① [日]筑波大学教育学研究会。现代教育学基础[M]。钟启泉译。上海：上海教育出版社，2003：664-665。