

高等教育法规概论

GAODENG JIAOYU FAGUI GAILUN

李宜江◎编

安徽师范大学出版社

高等教育法規概論

國立中央大學教育學系教授 王政勳 主編

教育部審定

師範專科用

高等教育法规概论

GAODENG JIAOYU FAGUI GAILUN

李宜江◎编

安徽师范大学出版社

责任编辑：郭行洲 谢晓博

装帧设计：丁奕奕

图书在版编目 (CIP) 数据

高等教育法规概论/李宜江编. —芜湖：安徽师范大学出版社，2011. 12

ISBN 978 - 7 - 81141 - 700 - 5

I. ①高… II. ①李… III. ①高等教育法—中国—教师培训—教材 IV. ①D922. 16

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 274471 号

高等教育法规概论

李宜江 编

出版发行：安徽师范大学出版社

芜湖市九华南路 189 号安徽师范大学花津校区 邮政编码：241002

网 址：<http://www.ahnupress.com/>

发行部：0553 - 3883578 5910327 5910310 (传真) E-mail: asdcbsfxb@126.com

经 销：全国新华书店

印 刷：安徽芜湖新华印务有限责任公司

版 次：2012 年 7 月第 1 版

印 次：2012 年 7 月第 1 次印刷

规 格：787 × 1092 1/16

印 张：19

字 数：328 千

书 号：ISBN 978 - 7 - 81141 - 700 - 5

定 价：40.00 元

凡安徽师范大学出版社版图书有缺漏页、残破等质量问题，本社负责调换

目 录

第一章 法律与教育	1
第一节 依法治教是时代发展的必然	1
第二节 我国教育立法的沿革与展望	6
第三节 国外教育立法的概况	11
第二章 教育法的基本原理	17
第一节 教育法概述	17
第二节 教育法律体系	30
第三节 教育法律关系	32
第四节 教育法律与教育政策	36
第三章 教育法的制定、实施与监督	42
第一节 教育法的制定	42
第二节 教育法的实施	49
第三节 教育法的监督	53
第四章 教育法律责任与救济	61
第一节 教育法律责任概述	61
第二节 教育法律救济概述	66
第三节 高校学生伤害事故问题概述	74
第五章 《中华人民共和国教育法》解读	83
第一节 教育指导思想和基本原则	83
第二节 教育基本制度	89
第三节 学校、教师与学生概述	96
第四节 教育发展与保障	111

第六章 《中华人民共和国教师法》解读	122
第一节 教师的权利和义务	122
第二节 教师基本制度	129
第三节 教师专业发展的保障	137
第七章 《中华人民共和国高等教育法》解读	145
第一节 高等教育基本原则和基本制度	145
第二节 高等学校概述	153
第三节 高等学校教师和学生	164
第八章 《中华人民共和国职业教育法》解读	175
第一节 职业教育的体系	175
第二节 职业教育的实施	178
第三节 职业教育发展的保障	182
第九章 《中华人民共和国民办教育促进法》解读	191
第一节 民办教育的性质和法律地位	191
第二节 民办教育学校概述	195
第三节 民办教育发展的保障	200
第十章 安徽省地方性高等教育政策法规概述	206
第一节 与高校教师相关的地方性政策法规	206
第二节 与高校学生管理相关的地方性政策法规	213
参考文献	220
附 录	223
中华人民共和国教育法	223
中华人民共和国高等教育法	231
中华人民共和国教师法	239
中华人民共和国职业教育法	244
中华人民共和国民办教育促进法	248
普通高等学校学生管理规定	255
安徽省普通本科高等学校教师专业技术资格条件	262
安徽省高职高专院校教师专业技术资格条件	276

安徽省高等学校教学质量与教学改革工程	288
安徽省改革和加强普通高等学校学生学籍学历管理工作的意见（试行）	294
后 记	297

第一章 法律与教育

法律是随着社会发展而发展的，是社会发展到特定时期（阶级社会）的产物；教育也是随着社会发展而发展的，学校教育也是社会发展到特定时期的产物（原始社会末期、奴隶社会初期）。法律一开始并没有介入教育，即使介入教育后，在现代教育产生之前，法律对教育的介入主要是间接的，而且作用相当薄弱。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社会组织手段来实现对大规模的教育事业的调控和发展。社会发展从来不是自发的过程，尤其是经济的发展不会自动带来教育的发展，不会自动解决种种社会问题。必须通过一种社会的组织手段，来保证教育的协调发展，才能使教育真正发挥它在现代社会中应有的作用。因此，教育法就是现代教育发展中的一个理性选择，是世界各国发展教育的一个共同经验。至此，法律与教育紧紧地联系在一起。法律保障是现代教育健康有序发展必不可少的条件之一。

第一节 依法治教是时代发展的必然

一、教育法是现代教育发展的产物

教育发展是当今世界各国普遍关注的重大问题。人们越来越深刻地认识到，社会的文明和进步在很大程度上取决于教育的发展。经济的竞争、科技的竞争，归根到底是人才的竞争、教育的竞争。因此，世界各国都把教育放到了重要的位置。

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，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。

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。^①

二、教育法制化是现代教育管理的重要手段

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

^① 参见教育部人事司. 高等教育法规概论 [M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2000: 2-3.

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。

依法治教是指依据法律来管理教育,也就是在以法律为依据的前提下,综合运用法律手段、经济手段、行政手段和其他必要的手段来管理教育。具体而言,依法治教是指国家机关及有关机构依照有关教育的法律规定,在其职权范围内从事有关教育的治理活动,以及各级各类学校及其他教育机构、社会组织和公民依照有关教育的法律规定,从事办学活动、教育教学活动以及其他有关教育的活动。依法治教的活动通常包括教育立法、教育法律的宣传普及、教育行政执法、教育司法、教育法制监督、教育法律的遵守、教育法学的教育和研究等。依法治教,即教育工作全面走上法制轨道。依法治教的主体、治理范围和法律依据,具有充分的广泛性。

依法治教的主体,包括各级行政机关,即各级人民政府;包括各级权力机关、审判机关和检察机关,即各级人大及其常委会、法院和检察院;包括各级教育行政部门和各级政府的其他有关部门;还包括各级各类学校及其他教育机构、企业事业单位、社会团体及公民个人等。依法治教不仅是政府、国家权力机关和司法机关的事,同时也是全体社会组织和社会成员的事,依法治教的主体十分广泛。

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办学活动,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参与教育教学的活动,以及各种社会组织和个人从事的有关教育的活动,还包括教育经费拨款、教育费附加的征收、举办校办产业、农村教育集资、捐资助学等有关教育活动。

依法治教的依据,不仅包括教育法律、法规和规章,如《中华人民共和国教育法》(以下简称《教育法》,其他国内法律、法规和规章同此)、《教师法》、《义务教育法》、《幼儿园管理条例》、《高等学校自学考试条例》等,还包括其他与教育有关的法律、法规和规章,如《行政处罚法》、《行政诉讼法》、《未成年人保护法》、《妇女权益保护法》等。

在社会主义市场经济体制运行的条件下,人才需求呈现多样化、多层次化、综合化和知识更新快速化等特征。教育要适应社会进步的需要,远非单一的行政管理所能胜任,依法治教已成为现代教育发展的客观要求和教育改革与发展的必然产物。

当今世界，依法治教已成为各国共同的大趋势。现代教育管理呼唤教育法制化。依法治教是现代教育发展的客观要求。^①

三、我国教育法制建设仍然存在的主要问题^②

改革开放以来，我国教育的法制建设取得了明显的进展与成绩，这不仅表现在教育的立法工作成绩斐然，同时也表现在教育执法工作的稳步推进。然而，同经济领域或其他生活领域的法制建设相比，我国教育的法制建设仍显得相对滞后，存在着诸多薄弱环节。

（一）教育法治化观念还没有在全社会普遍确立

迄今为止，在全社会范围内，教育法治化观念似乎还没有牢固确立。一些地方还没有把依法治教作为改革与发展教育事业的根本方略对待。社会对教育法制建设的重视程度似乎不及对经济领域或其他领域的法制建设的重视程度。有些领导者对教育的法律法规还缺乏应有的认识与了解，在实践中也未能真正地把加强对教育的领导与加强依法治教紧紧地结合起来。我国社会对教育法制的宣传还不够，公民的教育法制观念较为薄弱。全国各级各类教育工作者对教育法律法规的学习也还不够深入，一些教育工作者还不能自觉地运用法律的武器维护自身的合法权益。教育界本身的依法治教观念也还有待于进一步强化。

（二）有法不依、执法不严、违法不究的现象时有发生

时至今日，我国各项重要教育法律、法规已经颁行，但实践中有法不依的现象还大量存在。例如《教育法》明确规定地方政府用于教育的财政拨款要做到“三个增长”，但有些省、县多年来一直没有依法执行，且也未因此而受到法律的追究与制裁。又比如《高等教育法》对我国高校的管理体制及高校办学自主权作了明确规定，但一些部门迟迟不肯将法律赋予高校的应有权力还给学校。再比如《教师法》规定，地方人民政府拖欠教师工资的，应当责令其限期改正。但《教师法》施行至今，拖欠教师工资的现象在一些地方仍有发生。在教育领域内，执法不严或违法不究的现象较之其他领域似乎更为严重。比如《义务教育法》修订颁布实施以来，一些地方对实施义务教育并没有从执法的角度予以认识。实践中实施义务教育与贯彻执行《义务教育法》存有一定的差距。现实生活中违背《义务教育法》的事端并非个别地存在，但对此真正诉诸法律、追究法律责任者则实属不多。

（三）教育执法监督工作薄弱

迨至今日，我国教育执法监督工作同其他执法监督工作相比也较薄弱。表现在：
（1）社会法制监督机构对教育执法状况缺乏应有的监督力度。例如各级人大虽具有法制监督的职能，但其对教育的执法监督往往显得力不从心。
（2）各级教育行政部

^① 参见郑良信. 教育法学通论 [M]. 南宁: 广西教育出版社, 2000: 101.

^② 参见刘旺洪. 教育法教程 [M]. 南京: 南京师范大学出版社, 2006: 12-13.

门虽然普遍设立了各种监察机构,甚至也形成了教育督导制度,但教育自身的监察机构往往难以很好地履行对教育执法的应有监督,教育督导工作也似乎容易将教育执法工作的督导置于督导工作之外。(3)教育执法的社会监察还很薄弱。社会各界和广大人民群众还缺乏对教育执法的监察意识。我国迄至今日仍未形成让广大群众积极参与教育执法的监察形式与评估体系。

总之,以上种种现象的存在,说明我国教育领域的工作离教育法制化的目标距离还很远,从而也使学习、宣传、普及、贯彻教育法律法规在当前显得尤为重要与迫切。

四、依法治教的时代意蕴^①

社会主义社会是法制社会,市场经济是法制经济。我国是社会主义法治国家,依法治教是依法治国的一个组成部分。依法治教是现代教育发展的客观要求,依法治教是教育发展的重要保障。依法治教的实现,就是教育管理法制化的实现。这就必须具有完备的教育法律体系、健全的民主监督制度、公正严格的执法制度、廉洁秉公的执法队伍、全民的教育法律意识等保障教育发展的条件和制度。这也是依法治教的时代意蕴。

(一) 完备的教育法律体系

依法治教首先要有法可依。这就需要建立起反映教育规律,体现人民的共同意志、符合人民共同利益,内容和谐一致、形式完整统一、层次排列有序的教育法律体系。改革开放以来,到1995年《教育法》的颁行,我国的教育立法已初步形成了以《教育法》为核心,以《宪法》为统帅,以教育法律、行政法规及规章和地方性行政法规及规章为配套的教育法律体系,教育工作无法可依的局面已基本结束。但是,还有许多重要的教育法律法规有待制定,教育法律体系还不够完善,离完备的教育法律体系还有较大差距,我们还要努力。

(二) 健全的民主监督制度

只有完善的教育法律体系,没有健全的民主制度和监督制度,依法治教是不可能实现的。这是因为,教育法制建设的目的就是要建立健全保障公民受教育平等权利的各项制度,建立健全人民群众民主参与教育决策和学校管理的各项制度,建立健全对教育工作进行监督的各项制度和有效的监督机制,这也正是依法治教的根本任务。只有具备健全的民主制度和监督制度,才是社会主义的现代教育法律制度。

(三) 公正严格的执法制度

公正严格的执法制度是实现依法治教的基本保证。各级人民政府及其有关部门应当严格依法行政,履行各自的法定职责,保证教育事业经费投入和其他基本条件,

^① 参见郑良信. 教育法学通论 [M]. 南宁: 广西教育出版社, 2000: 101 - 103.

正确地规范和引导教育的改革与发展；建立有关教育的行政处罚制度、行政复议制度、教育申诉制度、教育仲裁制度等一系列教育执法制度；依法保护公民在教育领域内的合法权益，追究侵害公民教育合法权益的责任人的法律责任。只有严格做到有法必依、执法必严、违法必究，才能实现依法治教。

（四）廉洁奉公的执法队伍

有了严格的执法制度，还要有廉洁秉公的执法队伍，依法治教才能实现。依法治教的执法队伍包括：教育行政执法队伍、教育督导队伍、教育司法队伍和教育法律服务队伍。教育执法人员的素质是依法治教的关键，他们应当具有较高的政治、业务和职业道德素质。政治素质是指拥护宪法确定的基本原则，具有一定的马列主义、毛泽东思想和邓小平理论的水平，拥护党的基本路线、方针和政策，严格执行教育法律。业务素质是指要有相应的文化和专业的知识，熟悉教育法律法规和政策，具有教育工作的实践经验和分析判断能力，能够正确运用法律法规处理教育事件。职业道德素质是指遵纪守法、廉洁自律、勤政敬业、秉公执法等。一支高素质的廉洁秉公的执法队伍，是全面依法治教的重要保证。

（五）全民的教育法律意识

依法治教不仅是一个执法问题，同时还是一个守法问题。我国全体公民都能自觉依教育法办事之时，也就是依法治教全面实现之日。人类的一切行为都是在某种意识的指导下实现的，依法治教的执法行为和守法行为都是在教育法律意识的指导下实现的。教育法律意识是人们关于教育法律法规的思想、观点和态度的总和。具体而言，是指人们对教育法律精神实质的理解，对教育法律实施作用的评价，对教育行政执法和教育司法的信任程度，遵守和运用教育法律的自觉性，与违法犯罪行为作斗争的认识程度等内容。一国公民的教育法律意识的实际水平决定着该国教育法制的实现水平。因此，只有全面提高我国全体公民的教育法律意识，才能从根本上实现全面依法治教。

第二节 我国教育立法的沿革与展望

一、新中国成立以来教育立法的沿革^①

中国是一个有着优秀文化传统的文明古国，但是其现代教育制度则是从西方国家引进的，最初只是西方教育制度的一部分。1911年，孙中山先生领导的辛亥革命推翻了统治中国几千年的封建君主专制制度，建立了中华民国。民国时期，各派政

^① 本部分内容主要参考刘立的相关研究成果，并在“文革”后教育法制化发展时期的划分上，编者增加了第四个时期（有中国特色社会主义教育法律体系初步形成时期）。刘立. 教育法通论 [M]. 武汉：湖北教育出版社，2003：24-27.

治力量纷纷登上历史舞台，彼此之间为推行不同的政治主张进行着激烈的交锋，它对中国教育的变革与发展产生了深刻影响。从总体上看，教育仍要打上半殖民地半封建的烙印。但是，中国教育正是在这一时期才真正迈开了从传统旧教育走向现代教育的步伐，通过学习先进国家的教育及其管理等方面的成熟经验，制定了较为系统的中国教育法规，建立了较为完整和系统的学校教育制度。

新中国成立以后，开始有了全新的教育制度和教育法。中国的教育法在20世纪80年代，有了长足的发展，教育法体系初步建立。

中国当代教育法与国家政治、经济制度的建立和发展，以及国家整体法制建设基本同步，大约可以“文化大革命”为界限，分为“文革”前、“文革”中、“文革”后三个不同的发展阶段。

新中国成立后，我们党和政府也颁布了一些教育法规，但很长一段时间内，教育法规不仅未成体系，而且执行不力，特别是“文革”期间，连《宪法》尚且是一纸空文，遑论教育法规。

自1949年新中国成立至1966年“文化大革命”开始，这期间教育立法出现两次高潮，一次是新中国成立初期，另一次是60年代初期。新中国成立初期教育立法的主要依据是《中国人民政治协商会议共同纲领》和1954年制定的新中国第一部《宪法》。新中国成立后，教育立法是围绕着“从帝国主义手里收回教育主权；妥善地接收全国的学校；取消国民党反动派对学校的法西斯教育和特务统治；建立社会主义教育制度”这一任务展开的。这些教育法规在当时起了积极的作用。

60年代初的第二次教育立法高潮，是在1961年国家教育实行调整、巩固、充实、提高的方针，纠正学习苏联经验中出现的不切合中国实际以及忽视法制和教师主导作用的“左”的错误的的基础上展开的。教育部按照中共中央的指示草拟了《教育部直属高等学校暂行工作条例》、《全日制中学暂行工作条例》、《全日制小学暂行工作条例》，即后来被简称为“高校60条、中学50条和小学40条”的三个重要法规。这些法规总结了新中国成立以来，特别是1958年教改以来的正反两方面的经验，为各级学校工作规定了明确的工作方针，维护、规范和推动了当时的全国教育工作。

自1966年“文化大革命”开始至1976年“文化大革命”结束，这一时期是我国立法的空白时期，也是教育立法的空白时期。“文革”使中国的文化教育事业遭到了空前严重的摧残，所有的学校都停止了正常的教育教学活动，教师无法教书，学生无法读书，不仅教育法律制度被破坏殆尽，国家的一切的法律制度也都被破坏殆尽。

自1976年粉碎“四人帮”至2010年《中国教育改革和发展规划纲要（2010—2020）》，这期间，教育立法经过恢复期、发展期、高涨期和有中国特色社会主义教育法律体系初步形成期四个时期。

教育法的恢复时期，是指从1976年粉碎“四人帮”到1982年《中华人民共和

国宪法》颁布期间，在拨乱反正的基础上，恢复了学校的教学秩序，恢复了停止十余年的高考，重新颁发了大、中、小学的《工作条例》，教育立法迎来了自己的春天：1980年全国人大常委会制定了新中国成立以来第一部有关教育的法律《中华人民共和国学位条例》。

教育法的发展时期，是指从1982年《中华人民共和国宪法》颁布至1995年《中华人民共和国教育法》制定和施行期间。新《宪法》的制定是我国法制建设史上最重要的里程碑。它不仅是我国安邦治国的总纲领，也是我国教育立法的最高依据和教育法的最高最重要的渊源。新《宪法》以众多的条款对我国教育的方向、教育基本原则、教育基本制度作出了明确的规定，使我国教育发展和教育立法走上了有法可依的坦途。此间，不仅制定了《中华人民共和国义务教育法》（1986年）和《中华人民共和国教师法》（1993年）两部重要教育法律，还制定了若干重要教育法规和规章，并对新中国成立以来教育法规进行了整理和汇编，还有相当数量的地方性教育法规的颁行，大大丰富和完善了我国教育法律体系。

教育法的高涨时期，是指从1995年《中华人民共和国教育法》的颁行至2006年《义务教育法》修订前夕。教育基本法的颁行既是我国教育立法的划时代的里程碑，又是我国教育立法走向成熟的标志。

有中国特色社会主义教育法律体系初步形成期，是指从2006年9月新修订的《义务教育法》颁布实施至2010年7月《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020）》颁布实施。“从义务教育发展来看，关乎整个民族素质的提高和民族的复兴，对整个教育的发展具有奠基性意义和深远的历史作用，是义务教育的一个新的里程碑。无论从义务教育本身、教育法制建设，乃至中国教育事业的发展来说，对《义务教育法》无论怎么评价都不为过。”^① 义务教育均衡发展的理念首次写进《义务教育法》，是中国教育法制现代化的体现，是逐步完善中国特色社会主义教育法律体系的有益实践。2007年中共十七大报告强调指出，要全面落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家。要坚持科学立法、民主立法，完善中国特色社会主义法律体系。加强宪法和法律实施，坚持公民在法律面前一律平等，维护社会公平正义，维护社会主义法制的统一、尊严、权威。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020）》进一步强调要推进依法治教，完善教育法律法规。按照全面实施依法治国基本方略的要求，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。加强教育行政法规建设。各地根据当地实际，制定促进本地区教育发展的地方性法规和规章，要全面推进依

^① 佚名. 中国义务教育发展新的里程碑——全国人大常委李连宁解读新《义务教育法》九大突破 [J]. 中国农村教育, 2006 (10): 8.

法行政,大力推进依法治校,完善督导制度和监督问责机制。至此,有中国特色社会主义教育法律体系已初步形成,并在规范、调整、保护教育事业健康持续发展的过程中逐步完善,形成教育事业健康持续发展与教育法律保驾护航的良性互动态势。我国依法治教从此走上健康、快速发展的轨道。

二、我国高等教育立法的进展^①

我国的高等教育立法工作是从“文革”后才逐步走上正轨的。1980年全国人大常委会通过了《学位条例》,这可以说是新中国成立以来第一部由最高权力机关制定的有关教育的法律。从1986年起,制定《高等教育法》的工作提到了议事日程。经过十几载的努力,1998年8月,第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议终于庄严通过了《高等教育法》。这标志着我国高等教育立法已经取得重大进展。《高等教育法》的颁布,使我国高等教育工作开始全面置于《高等教育法》的规范之下,为高等教育领域内的全面依法治教提供了基本的法律依据。

《高等教育法》共八章六十九条,涉及面很宽,内容很丰富,在全面调整各类高等教育关系的同时,抓住了现阶段高等教育改革和发展中的突出问题,作出了有针对性的规定。在对关系到高等教育改革和发展全局的一系列重大问题作出原则性规定的同时,《高等教育法》还明确了法律责任,加强了法律的可操作性,保证法律的顺利实施。

此外,国务院也制定了一批涉及高等教育的行政法规,如《高等教育管理职责暂行规定》、《普通高等学校设置暂行条例》、《学校卫生工作条例》、《学校体育工作条例》、《教学成果奖励条例》、《高等教育自学考试条例》等。原国家教育委员会在其职权范围内也制定了《高等学校教师职务条例》、《普通高等学校招生暂行条例》、《高等学校培养研究生工作暂行条例》、《普通高等学校本科专业设置暂行规定》、《成人高等学校设置暂行规定》、《各类成人高等学校招生暂行规定》、《关于开展大学后继续教育的暂行规定》等一大批规章。地方人民代表大会和地方政府也制定了不少有关高等教育的地方性法规和规章。这些法律、法规的制定和施行,结束了我国教育工作无法可依的局面。

三、我国高等教育立法的展望^②

但是,我国的高等教育立法还面临着一系列挑战。如前所说,改革导致高等教育领域内的社会关系发生深刻的变化,相当一部分原先属于行政管理领域的行政法律关系,开始发生性质上的变化,成为在平等基础上的法人、公民之间的民事法律关系,同时,还产生了大量需要运用法律加以调整的新的关系。在这种情况下,旧

^① 参见教育部人事司. 高等教育法规概论 [M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2000: 39-40.

^② 参见教育部人事司. 高等教育法规概论 [M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2000: 40-42.

的调整手段与变化了的新关系、新问题之间必然会产生冲突和矛盾。举例来说，由政府举办的高等学校中的教师问题，就是一个处在改革与变化中的复杂问题。在《教师法》通过以前，按照我国的人事管理制度，教师职业并不是一个专门的社会职业，它与其他许多职业一起并称为“国家工作人员”或“干部”。这是一个以国家编制为确认标准、依法从事国家公务的人员群体。我国旧《刑法》第八十三条对国家工作人员的定义是“一切国家机关、企业、事业单位和其他依照法律从事公务的人员”。根据这一规定，高等学校的教师显然也是包括在其中的。高等学校教师在一个过于笼统、缺乏科学分类、概念含义不清的庞大的国家工作人员队伍中处于较低的社会地位，其职业特点未得到充分肯定。80年代以来，随着国家人事制度的改革与发展，国家公务员制度开始确立，对国家机关中行使国家权力，执行国家公务的人员依法进行科学管理。新的国家公务员制度把原先的“国家工作人员”中的一部分，即“国家机关中行使国家权力，执行国家公务”的这一部分人员分离出来。在这种情况下，如何确定教师的身份和法律地位，如何设置教师的权利和义务，以及如何处理政府、高等学校与教师三者之间的关系就成了法律直接面对的一个问题。1993年通过的《教师法》第三条规定了教师的身份，即“教师是履行教育教学职责的专业人员”。这样一个规定把教师确定为一个专门性的社会职业，这在一定程度上体现了高等学校教师的职业特点，使教师管理从一般的人事制度中分离出来，有利于建立和完善科学的高等学校教师管理制度。但是，由于教师人事制度在我国正处于改革和调整之中，许多措施和做法往往带有过渡的性质，从改革与立法的角度看，还有不少应予进一步解决的问题。现列举一二：

首先，关于高等学校教师的法律地位问题。在国家公务员制度实施以前，教师与国家机关工作人员适用同一类人事管理制度，因此，高等学校教师的法律地位与公务员有很大的相似之处。《教师法》并没有明确规定教师的法律地位，只是在规定教师的工资待遇时，同国家公务员作了一个比照，规定“教师的平均工资水平应当不低于或者高于国家公务员的平均工资水平，并逐步提高”。由于教师的法律地位未予明确界定，因此给法律的制定和实施带来了很大的困难，在调整教师与学校的关系时产生混乱，使法律的规定无法在实践中得到实施。

其次，关于高等学校教师的任用问题，在传统的人事管理体制下，学校与教师之间的关系实际上是国家与教师之间的关系，符合高等学校教师资格者由行政部门分配或调配到指定的高等学校任教并由其决定他的职务晋升，高等学校只是根据行政机关的授权对教师进行管理，由此决定了特定的，由教育行政机关、高等学校与教师三者之间所构成的行政法律关系。从当前高等学校教师人事管理制度改革来看，国家对教师的任用正从过去的直接管理向间接管理的方向发展，国家只对教师资格进行控制。作为一种过渡形式，《教师法》规定了教师的聘任制，其第十七条规定，“学校和其他教育机构应当逐步实行教师聘任制。教师的聘任应当遵循双方地位平等的原则，由学校与教师签订聘任合同，明确规定双方的权利、义务和责任。”但