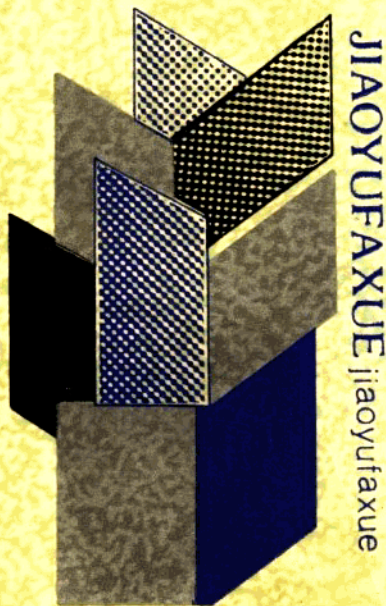


教育法学

范正美 于宏 著



● 黑龙江教育出版社

教育学

● 范正美 于 宏 著



开展教育法学研究 促进教育法制建设

(代 序)

中国法学会行政法学研究会总干事 张尚鷟

长期以来,在国家行政管理工作中,一贯只重视“按政策办事”,“依法办事”似乎只是公检法司等国家政法部门的事,行政法基本上处于被遗忘和被误解的状态。近年来,随着政治体制改革的深入,我国颁布了“行政诉讼法”等行政门类法,为我国依法管理、政府依法工作揭开了历史的新篇章。

那么,对于国家的教育事业的行政管理工作,即国务院和各级人民政府教育部门主管的各项教育行政工作,如对学前教育、义务教育、中等教育、高等教育、职业教育、师范教育、成人教育的行政管理;对电化教育的行政管理;对教师工作的行政管理;对学校基本建设工作的行政管理;对教育投资和财务工作的行政管理等等要不要依法办事?回答是肯定的。依照什么样的“法”来办事?回答也是明确的:要严格依照我国教育法(或者教育行政法)的一些法律规范来办事。我国有没有这样的“法”?我们的回答也是肯定的:建国四十年来,我国有关部门(包括各级人民政府的教育部门),在各自的法定职权范围内,已经制定颁布了关于教育行政管理方面的大量法规性文件,包括涉及教育工作的成千上万个行政法律规范。我们早就是一个拥有教育法(或教育行政法)的国家。我国目前的教育法,基本上是由这些文件和法律规范组成的。这个法律部门,在我国社会主义法律体系中,是一个相对独

立的法律部门,它在客观上早已存在,只不过由于行政法学在我国是一个长期被人们误解和遗忘了的法学学科,对教育法(教育行政法)缺乏科学的研究,因而,许多人对此还不甚了解罢了;只不过许多人在旧的法制观念支配下,经常把这一方面具有法律效力的法律规范,仅仅看作国家管理教育行政事务的政策罢了。按照邓小平同志提出的“一手抓建设,一手抓法制”的战略意见和党的十三大关于加强法制建设的指导思想,认真开展对教育法(或教育行政法)的研究,促进教育法制建设,已经提上了教育部门的重要议事日程。

党的十三大指出:今后,在国家的政治生活、经济生活和社会生活的各个方面,在民主和专政的各个环节,都要做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。作为政府重要部门的教育部门,在对教育工作进行行政管理时,也必须根据有法可依、有法必依、执法必严、违法必究的要求,坚持依照我国教育法(或教育行政法)的各种法律规范办事,这个论点,也已被越来越多的人接受了。

当前,为了进一步加强教育法制建设,要继续增强人们教育法制观念,清理有关教育问题的法律文件并使之形成制度,要继续加强有关教育问题的立法工作,加强教育法(或教育行政法)的教学工作,要在全中国范围大力开展教育法(或教育行政法)的普法宣传工作,不断加强教育法的研究工作。范正美、于宏两同志新著《教育法学》,可以说,就是为了适应当前开展教育法制建设需要而撰写的一部重要的学术著作,它可以作为各级各类师范院校、教育行政院校开设教育法学的教材。

这部著作,以马克思主义法学基本理论为指导,从我国实际出发,在研究我国大量教育行政法律文件的基础上,运用了我国教育行政管理方面丰富的实际资料,同时也借鉴了国外对我国有用的资料,初步形成了一个具有我国特色的教育法学的理论体系,并对我国教育行政法制建设提出了一些独到的见解。

笔者认为,本书的问世,对于推动教育法学探讨、完善我国部门行政法学的研究,是一个良好的开端,是一次重要的尝试。

在我国,对行政法学的研究,长期以来是被忽视的。截至目前为止,这一方面的工作,仍然只能说刚刚起步。在中央司法部和教育部领导下的法学教材编辑部组织编写的《行政法概要》一书作为这一方面的第一次尝试于1983年正式出版以后,国内已陆续公开出版了二、三十本有关行政法学的教材或专著,但多是属于概论方面的。公开出版的部门行政法学的教材和专著,尚属少见。在我国行政法学研究的百花园中,我们需要有概论式的教材和专著,我们更需要开展部门行政法学的研究,并在此基础上反过来补充和提高概论式研究的学术水平。我们需要有大量类似《中国行政法概论》的教材和专著,我们还需要对属于我国行政法学理论体系第二层次的一系列部门行政法学进行研究,力求尽快拿出象《人事行政法》、《外事行政法》、《军事行政法》、《民族自治地方行政法》、《宗教事务管理法》、《侨务法》、《公安行政法》、《民政行政法》、《司法行政法》、《科技行政法》、《教育行政法》、《文化行政法》、《卫生行政法》、《体育行政法》、《计划生育法》、《经济行政法》以及《地方行政法》、《市政管理法》、《经济特区行政法》之类的教材、专著和其他研究成果。我们还需要对第三层次的一些部门行政法学进行研究。例如,在《经济行政法》的一整套理论体系中,拿出《工业行政法》、《农业行政法》、《商业行政法》、《工商行政法》、《财政法》、《银行法》、《基本建设法》、《公用事业法》、等等教材和专著;在《公安行政法》的一整套理论体系中,拿出《治安管理法》、《户口管理法》、《交通管理法》、《特种行业管理法》、《爆炸物品管理法》等等研究成果;在教育方面,也还需要拿出《高等教育法》、《中等教育法》、《义务教育法》、《学前教育法》、《师资法》之类的研究成果。此外,我们也还需要对可能属于第四、第五……层次的其他部门行政法学进

行研究，并对综合的、交叉的、特殊的以及程序方面的一些部门行政法学，如《环境保护法》、《劳动改造法》、《专利法》、《商标法》、《行政复议法》、《行政强制执行法》、《行政诉讼法》、《行政监督法》等等进行研究。

由于行政法是一个涉及面极广的法律部门，因此，具有我国特色的行政法学理论体系，也必然是一个极其庞大的理论体系。这个庞大的理论体系，不可能仅靠少数几位专家、学者，而只能依靠各方面研究工作者的共同努力，还要在一个比较长的时期内，才能较完善地形成起来。在笔者看来，现在奉献给读者的这部《教育法学》，就是多少年以后必将浓荫覆盖的我国行政法学理论体系这棵大树根部长出的一颗崭新的幼苗。它的破土而出，是我国行政法学自身发展的春天已经到来的重要标志之一，它预示着更多的幼苗必然会涌现出来。我国行政法学研究的园地目前可以说还是一片刚刚开始开垦的处女地，我们的园丁们在这块百花园中是大有可为的。《教育法学》在这座百花园中目前虽然还只是一棵刚刚破土而出的幼苗，这部专著的一些内容虽然免不了还有这样那样的缺陷，某些论点也还有值得商榷的地方，但幼苗已经出土，通过园丁适时地加肥浇水，整枝剪叶，必将茁壮地成长起来。欣喜之余，写成这篇文章，作为序，与本书作者和法学界同仁共喜。

1990年5月8日

作 者 序

我们的时代是一个酝酿着并不断发生伟大变革的时代。我们的祖国正迎着这个时代，推进改革开放和四化建设事业。我们已经赢得了伟大胜利，但是全国人民在奋进中也发现，同世界上一些发达国家和一些发展中国家相比，我们还有差距。其中最主要之点就在于科学技术方面，在于利用并创造新技术成果的普遍创造力上，而要改变这种状况，迎头赶上世界前进的步伐，当务之急是必须极大地提高全民族的文化科学技术素质，必须下大力尽快地把教育搞上去。

怎么把教育搞上去，各国的历史经验告诉我们：依靠立法，确立教育的战略地位；依靠立法，使全国人民拥有依法办教育的武器，动员和组织全国人民重视教育；依靠立法，有计划有步骤地实现教育的发展目标。

我国的教育事业取得了巨大的成就。但是，长期来，由于教育法制建设不够健全和完善，缺乏科学的系统的法制约束，我国的教育事业的发展水平是不能令人满意的。

诚然，法不是万能的。但是建立在人民民主和全国人民自觉性基础上的法，可以规范社会生活，拘束人们的行为，保障社会目标的实现。人们通过实践深切地体会到，我国必须进一步完善社会主义法制建设。我国的教育事业也要走法治道路。

发展教育，呼唤着教育法制的建立和健全；改革教育，呼唤着教育法制的建立和健全；冲破和克服目前教育战线上的困难和问题，也在呼唤着教育法制的建立和健全。

为着加速我国教育法制建设，有必要广泛地开展教育法制建设的理论讨论，它至少可以起到两个作用：一是逐步在我国人民群



众中树立教育法律意识,并形成依法办教育的社会大气候.特别是从事教育领导和管理的国家工作人员以及各级各类师范院校的师生,尽快地树立教育法律意识更为重要。二是为健全教育立法提供各种不同的意见参考,有利于教育立法的思维和实践。

基于上述种种认识,我们不揣浅陋写出了这本《教育法学》.希望为我国的教育法制建设和教育法学的创立贡献自己的些微之力。我们在本书之中努力做了三个方面的工作:

一是对教育法的一些基本理论问题,如教育法的概念、调整范围、基本原则、历史发展等,作了初步探讨,并简要介绍了国外教育法的发展情况。

二是提出了教育法和教育法学的基本结构、基本知识框架,为教育法学的创立作了积极的尝试。

三是初步梳理了建国以来我国教育法律规范性文件,并对我国的教育法制建设以及教育事业的发展,提出了一些不成熟的建议。

由于教育法律规范还有一个完善的过程,教育法学又无可借鉴,加上我们各自的教学任务颇重,这就使我们在写作过程中倍感困难。我们以爱因斯坦的“许多个人的无私合作,就可以得到真正有价值的东西”这句名言为座右铭。依靠各方的支持和帮助,自己悉心钻研,经三年来的通力合作,反复易稿,终于成卷。我们的写作分工是:于宏:一、二、三、四、八、十四、二十四章;范正美:五、六、七、九、十、十一、十二、十三、十五、十六、十七、十八、十九、二十、二十一、二十二、二十三、二十五、二十六章。

本书的写作出版,如果没有下列组织和同志的积极支持,是难以问世的。这些组织和同志是:黑龙江省图书馆崔元宇同志、黑龙江省教育科学研究所及资料室、黑龙江省教委刘忠俊同志。同时,本书还吸收了许多学者的科研成果。在此谨一并致以谢忱。我们还要特别感谢张尚鷟老师为本书作序,并提出宝贵意见,以

及肇州印刷厂为本书的出版提供赞助。

我们从事的这项写作是一项崭新的工作,加上我们水平所限。疏陋之处不少,特别是根据教育法律体系,其中包括的教育行政组织法、学制法、国际教育法等,因种种原因,未能完稿。诚望得到专家、学者以及广大教育工作者的批评指正。

作者 1990年12月1日

目 录

开展教育法学研究, 促进教育法制建设(代序)..... 张尚鸾 (1)	
作者序.....	(5)

第一编 导 论

第一章 教育法的概念及其调整对象.....	(1)
第一节 教育法的概念.....	(1)
第二节 教育法的调整对象.....	(3)
第三节 教育法的地位与作用.....	(5)
第四节 教育法律关系.....	(11)
第二章 教育法的产生与发展.....	(18)
第一节 国外教育法产生的历史条件.....	(18)
第二节 国外教育法的产生与发展.....	(19)
第三节 中国教育法的由来与现状.....	(23)
第四节 我国教育法制建设的经验与教训.....	(28)
第三章 教育法律体系.....	(31)
第一节 教育法律体系的概念.....	(31)
第二节 教育法律体系的结构与特点.....	(33)
第四章 教育立法.....	(39)
第一节 教育立法的含义.....	(39)
第二节 教育立法原则.....	(40)
第三节 教育法的渊源.....	(44)
第四节 教育法律规范的系统化.....	(49)

第二编 教育基本法

第五章 教育基本法的地位与作用	(51)
第一节 教育基本法的概念	(51)
第二节 教育基本法的地位与作用	(53)
第三节 我国制定教育基本法的迫切性	(56)
第六章 教育基本法的主要内容	(58)
第一节 教育基本法的内容概述	(58)
第二节 教育在我国战略地位	(59)
第三节 教育目的、方针与原则	(61)
第四节 国家关于国民教育的权限	(66)
第五节 教育结构体系和教育管理体制	(67)
第六节 教育工作者、教育机构 与公民自我教育	(70)
第七节 教育与社会	(72)

第三编 各级各类教育法律制度

第七章 学前教育法	(73)
第一节 学前教育法的含义与调整对象	(73)
第二节 学前教育的年龄特点、性质、 任务及其主要目标	(75)
第三节 发展学前教育事业的指导方针	(76)
第四节 学前教育实施的原则、内容与手段	(78)
第五节 学前教育工作者的资格及职责 与学前教育机构的设立	(82)
第六节 学前教育管理	(87)
第七节 学前家庭教育与农村学前教育	(88)
第八章 义务教育法	(90)
第一节 义务教育法的含义	(90)

第二节	义务教育法的意义·····	(91)
第三节	义务教育的性质和方针·····	(94)
第四节	义务教育的管理体制·····	(95)
第五节	义务教育法主体及其权利义务·····	(96)
第六节	义务教育实施的主要法律规定·····	(102)
第九章	中等教育及职业教育法·····	(110)
第一节	中等教育及职业教育法概述·····	(110)
第二节	我国中等教育的含义与范围·····	(111)
第三节	我国中等教育改革的基本方向 与途径·····	(113)
第四节	我国职业教育的基本任务以及职业 教育法的原则·····	(116)
第五节	中等教育及职业教育的内容与形式··	(118)
第六节	中等教育及职业教育机构·····	(122)
第七节	中等教育及职业教育管理·····	(125)
第十章	高等教育法·····	(127)
第一节	高等教育法概述·····	(127)
第二节	高等教育的含义、范围、任务 与高等教育法的原则·····	(128)
第三节	高等教育结构体系及 高等教育机构的设置·····	(131)
第四节	高等教育机构的教学以及同生产、 科研和社会其他方面的联系·····	(138)
第五节	学科建设、图书与出版工作·····	(142)
第六节	高等教育的教师以及 其他专业技术人员与学生工作·····	(145)
第七节	高等教育管理·····	(147)
第十一章	师范教育法·····	(152)
第一节	师范教育法概述·····	(152)

第二节	师范教育的含义、地位、任务 及师范教育法的原则·····	(154)
第三节	师范教育机构·····	(158)
第四节	师范教育机构中教师与学生的 特殊规定·····	(161)
第五节	优先实施师范教育的法律规定·····	(163)
第六节	师范教育管理·····	(164)
第十二章	成人教育法·····	(166)
第一节	成人教育法概述·····	(166)
第二节	成人教育的性质、目的与任务·····	(169)
第三节	成人教育法的基本原则·····	(172)
第四节	成人教育的内容与形式·····	(174)
第五节	成人教育机构和师资队伍建设·····	(180)
第六节	成人教育管理·····	(184)
第十三章	少数民族教育法·····	(187)
第一节	少数民族教育法概述·····	(187)
第二节	发展少数民族教育事业的基本原则·····	(188)
第三节	少数民族教育的内容与形式·····	(189)
第四节	关于少数民族教育的特殊规定·····	(191)
第五节	少数民族教育的领导与管理·····	(194)
第十四章	特殊教育法·····	(197)
第一节	特殊教育法概述·····	(197)
第二节	特殊教育法的原则·····	(199)
第三节	特殊教育的主要法律规定·····	(201)

第四编 各种综合性的教育法律制度 (I)

第十五章	德育及美育法·····	(209)
第一节	德育及美育法概述·····	(209)
第二节	学校德育的主要法律规定·····	(212)

第三节	学校美育的主要法律规定·····	(227)
第十六章	体育、卫生、国防教育法·····	(235)
第一节	体育、卫生、国防教育法概述·····	(235)
第二节	学校体育工作的主要法律制度·····	(238)
第三节	学校卫生工作的主要法律制度·····	(245)
第四节	国防教育的主要法律规定·····	(249)
第十七章	学生参加社会实践法·····	(254)
第一节	学生参加社会实践法概述·····	(254)
第二节	学生参加社会实践的主要法律规定·····	(257)
第三节	普通中学劳动技术教育的特殊规定·····	(259)
第四节	高等学校学生生产实习的 特殊法律规定·····	(261)
第五节	关于学生勤工俭学的特殊规定·····	(264)

第五编 各种综合性的教育法律制度 (II)

第十八章	学校法·····	(270)
第一节	学校法概述·····	(270)
第二节	学校的含义、性质及其法律地位·····	(272)
第三节	学校的任务及办学原则·····	(274)
第四节	学校的设立、变更和终止·····	(276)
第五节	学校、教师、学生的权利与义务·····	(279)
第六节	学校附设工厂或其他教学实习基地·····	(283)
第七节	学校领导管理体制·····	(283)
第十九章	教师法·····	(287)
第一节	教师法概述·····	(287)
第二节	教师的作用与社会地位·····	(290)
第三节	教师劳动的特点及其 任职的基本条件·····	(295)
第四节	教师的权利与义务·····	(298)

第五节	教师职务的评审和聘任·····	(300)
第六节	教师工资待遇以及社会福利待遇·····	(302)
第七节	教师的选拔、培养与提高·····	(306)
第八节	其他教育工作者的法律规定·····	(309)
第二十章	教材法·····	(310)
第一节	教材法概述·····	(310)
第二节	教材的含义及其地位与作用·····	(311)
第三节	教材建设的基本方针与任务·····	(312)
第四节	教材编审的基本原则及具体要求·····	(312)
第五节	教材建设的主要法律规定·····	(315)
第二十一章	文凭与学位授予法·····	(324)
第一节	文凭与学位授予法概述·····	(324)
第二节	文凭授予的主要法律规定·····	(325)
第三节	学位授予的法律制度·····	(328)
第二十二章	教育投资法·····	(336)
第一节	教育投资法概述·····	(336)
第二节	教育投资的含义、范围与基本原则·····	(339)
第三节	教育投资的来源、分配与使用·····	(342)
第四节	教育投资管理与学校财务管理·····	(345)
第二十三章	学校基本建设管理法·····	(348)
第一节	学校基本建设管理法概述·····	(348)
第二节	学校基本建设管理的含义及其 基本原则·····	(349)
第三节	校舍建设标准·····	(351)
第四节	学校技术装备、实验室建设的 法律规定·····	(356)
第五节	学校基本建设的领导与管理·····	(358)
第二十四章	考试法·····	(361)
第一节	考试法概述·····	(361)

第二节	关于基础教育考试的法律规定·····	(366)
第三节	关于普通高等学校考试的法律规定···	(368)
第四节	关于广播电视大学考试的法律规定···	(370)
第五节	关于高等学校招生考试的法律规定···	(374)
第六节	关于自学考试的法律規定·····	(383)

第六编 教育法律实施与监督

第二十五章	教育法的实施与检查监督·····	(388)
第一节	教育法实施与检查监督概述·····	(388)
第二节	教育法的检查监督保障体系·····	(391)
第二十六章	违反教育法的法律责任与 教育纠纷的处理·····	(398)
第一节	违反教育法的法律责任的概念及其 基本特征·····	(398)
第二节	违反教育法的法律责任·····	(400)
第三节	教育纠纷的处理·····	(405)

第一编 导 论

第一章 教育法的概念及其调整对象

第一节 教育法的概念

教育有广义与狭义之分。广义的教育泛指社会生活中能够影响人们的思想意识、增进人的知识和技能的社会活动,包括学校教育、家庭教育和社会上的各种文化、娱乐、舆论、习惯等发挥的影响作用。狭义的教育,专指学校教育和学校后的继续教育,即指按照一定的要求,有目的、有计划、有组织地向受教育者传授知识和技能的专门活动。

本书中所使用的“教育”的概念,仅指狭义的教育。

在教育活动中,国家机关之间;国家机关与教育机构、社会组织或公民之间;教育机构与社会组织或公民之间以及教育机构与教育机构之间;教育机构与其内部组织及其工作人员之间,乃至公民与公民个人之间,都将会发生这样或那样的社会关系,这些社会关系就是教育关系。对于教育关系以法律形式进行调整,构成了教育法的基本内容。所以,所谓教育法,是由国家机关制定的具有一定强制性的调整在教育活动中发生的教育关系的法律规范的总称。

实施、组织与管理各种教育活动是国家的一项重要职能,教育法是国家实现这一职能的重要工具。在教育法中,主要为国家的教育规定目的、方针、基本原则;规定各级国家教育行政机