

中小学教师继续教育系列丛书

教育法规概论

主 编 张筱良



中华工商联合出版社

中小学教师继续教育系列丛书

总主编 赵延洲 冯汉修

教育法规概论

主 编 张筱良

中华工商联合出版社

责任编辑:魏鹤冬 王国瑞

封面设计:爱 学

图书在版编目(CIP)数据

教育法规概论/张筱良主编. —北京:中华工商联合出版社,
1999.6

(中小学教师继续教育系列丛书/赵延洲主编)

ISBN 7-80100-536-8

I. 教… II. 张… III. 教育工作-行政管理-行政法-概论-中国
IV. D922.161

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 24947 号

中华工商联合出版社 出版、发行

北京东城区东直门外新中街 11 号

邮编:100027 电话:64153909

郑州文华印刷厂印刷

新华书店总经销

850×1168 毫米 1/32 印张 37.875 950 千字

1999 年 6 月第 1 版 1999 年 6 月第 1 次印刷

印数:1—5 000 套

ISBN 7-80100-536-8/G·185

全套定价:46.50 元

序

邓小平同志反复强调,实现社会主义现代化,科技是关键,教育是基础。为了实现党的十五大确定的跨世纪社会主义现代化建设的宏伟目标和任务,落实科教兴国战略,全面推进教育的改革和发展,提高全民族的素质和创新能力,国家教育部制定了《面向二十一世纪教育振兴行动计划》。行动计划提出,要实施“跨世纪园丁工程”,大力提高教师队伍素质。随着初中教师学历合格率的不断提高,教师培训工作将逐步转移到开展继续教育上来。

开展继续教育的根本目标在于提高教师的政治思想素质和教育教学能力。这对于建设一支政治坚定、品德高尚、素质优良、结构合理、适应教育事业发展的需要教师队伍十分重要。

为保证继续教育工作健康发展,就要加强继续教育的教材建设。我省一些从事中学教师继续教育实践和研究的教师、学者,根据已有的实践,按照教育部师范教育司制定的《中小学教师继续教育课程开发指南》,编写了初中教师继续教育部分公共必修课教材,这是一个很好的尝试。这些教材,既可以供开展继续教育使用,又可供初中教师自学使用。

初中教师继续教育在我省尚处于探索、实践阶段,编写教材工作也在探索之中,愿有志于中小学教师继续教育工作的教师、专家、学者共同努力,积极参与继续教育的教材建设,促使我省中小学教师继续教育的发展。

1999年6月

前 言

教育法规是一门新课,是中小学教师继续教育公共必修课的重要组成部分之一。通过学习和培训,掌握一些教育法规的基本内容和知识,能够增强广大教师的法律意识,提高执行教育法规的能力。

改革开放以来,随着教育发展的民主化、法制化进程的加快,广大中小学教育工作者逐步增强了依法治教的意识,通过开展多种形式的普法教育,初步掌握了一些教育法规常识。但与完全走上依法治教的轨道尚有一定的距离,有关这方面的培训和学习需要进一步加强和完善。近些年来,我国专门的教育法律法规陆续颁布,特别是《中华人民共和国教育法》的颁布和实施,使我国教育法规体系基本形成,教育领域中由“人治”向“法治”提升的大好局面正在形成,为实现教育现代化和教育增长方式的转变奠定了坚实的制度基础。但由于长期以来我国的法制建设比较薄弱,基础教育领域中,缺乏对教育法律法规基本知识以及对教育执法、司法的环节、方法和程序的了解与掌握的情况还比较普遍;广大教育工作者对如何进一步用教育法规规范自己的行为,用法律手段依法保护学校、学生以及自身的合法权益,还处于一种相对朦胧的状态,这方面的素质还有待提高。因此,教育部制订的中学教师继续教育教学计划指南和河南省制订的中学教师继续教育的指导性教学计划中,把教育法规作为了公共必修课学科群中的重要组成部分,目的就是要进一步加强对教育法规和学校教育法制建设方面内容的学习,帮助广大教育工作者更加牢固地树立依法治教的理念,深入掌握教育法规的基本知识框架,更加全面地提高贯彻执行教育法规的能力。

本教材以教育法规基础知识为主线,理论联系实际,在介绍有关教育法规基本常识的基础上,着重系统介绍现行教育法规的主要内容,勾勒出在宪法统摄下的以教育法为主干、以专门的教育法

规、有关教育的其他法规及相应的地方性法规、地方政府规章为支撑的教育法规体系框架,并就教育法制的基本内容与方法进行初步的介绍,在各主要章节后附录了精选的教育法规案例及分析,以方便教学和中小学教师进行自学、研讨。希望通过这本教材以及相应的培训与学习,切实帮助广大教育工作者转变观念,有力推动教育法规知识的普及并推进教育法制建设的完善。

为编好这本教材,编者坚持以马列主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导,认真学习领会了国家以及地方政府、教育部门有关文件和指示精神,本着提高教师素质、为基础教育服务、为教师服务、为提高中小学教育教学质量与效益服务的宗旨,定位于广大教师应知应会的教育法规方面的基本内容,并希冀通过学习提高大家的理论联系实际和分析解决问题的能力。为此,编者在认真学习、研究现行教育法规的原文,深入体会其精神实质的基础上,广泛参阅了国内外有关教育法规方面的书籍资料,并就有关问题向同行、专家进行请教,向一些中小学教师征询意见和建议,力求能够论述全面,分析精当,贴近现实,回答一些大家普遍关心的新点、热点问题,为教育法制建设贡献一份力量。

本教材由张筱良任主编,具体负责全书的构思、设计、通稿工作,撰写绪论、第一章、第二章(第一、六节)、第三章、第五章、第七章;张岩莉撰写第二章(第二节)、第六章;徐玉斌撰写第二章(第四、五节);方艳撰写第二章(第三节)、第四章。另外,郑州教育学院有关领导和教务处有关领导对本书的编写工作自始至终非常关心,并给予了大力的帮助和支持。出版社也对本书的编写和出版给予了大力支持,在此一并致谢。

由于编者的知识水平和能力所限,加上编写时间过于仓促,本教材难免有不足之处,希望同行、专家和广大教师能给以谅解,并提出宝贵意见,我们将虚心接受并进行进一步的修改、完善。

编者

目 录

绪论	(1)
第一章 教育法规概述	(7)
第一节 教育法规的基本概念	(7)
第二节 教育法规的体系	(18)
第三节 教育法规的制定	(24)
第四节 教育法规的实施	(29)
第二章 我国现行教育法规	(42)
第一节 《宪法》中有关教育的规定	(42)
附:《宪法》中有关教育的规定	(53)
第二节 教育基本法	(55)
附:《中华人民共和国教育法》	(86)
第三节 我国的义务教育法	(98)
附:《中华人民共和国义务教育法》	(116)
《中华人民共和国义务教育法实施细则》	(119)
第四节 我国的未成年人保护法	(127)
附:《未成年人保护法》	(152)
第五节 我国的教师法	(160)
附:《中华人民共和国教师法》	(184)
第六节 中学教育教学工作的法规	(191)
第三章 教育法律关系	(205)
第一节 教育法律关系概述	(205)
第二节 教育法律关系的主要内容	(213)
第四章 教育行政执法与教育司法	(218)
第一节 教育行政执法	(218)

第二节 教育司法·····	(224)
附:案例分析·····	(227)
第五章 教育法律责任·····	(234)
第一节 教育法律责任概述·····	(234)
第二节 违反《教育法》的法律责任·····	(244)
第三节 违反《义务教育法》的法律责任·····	(252)
第四节 违反《教师法》的法律责任·····	(257)
第六章 教育法律监督·····	(263)
第一节 教育法律监督概述·····	(263)
第二节 教育法律监督的途径·····	(269)
第七章 与教育有关的其他法律问题·····	(272)
第一节 学校事故处理的法律问题·····	(272)
第二节 教育申诉制度·····	(279)

绪 论

一、教育法规是一门新课,是教育发展的必然产物,是全面实施依法治教需要。

教育的发展是与社会的发展息息相关的。随着我国社会主义现代化建设中民主化、法制化进程的加快,依法办事、依法决策、依法管理、依法行业治理,已经成为社会生活中、国家管理中的必然趋势。特别是市场经济的确立和完善,为国家的法制化建设提出了新的、更高的要求。教育作为一种有目的培养人的社会活动,必然也反映出这样一种客观要求,即依法治教,使教育事业纳入国家法制化进程的轨道,使教育的决策、管理、组织实施等方面更加规范化。另一方面,教育自身的发展也使这种培养人的活动向社会化、开放化、民主化方向转轨,越来越超越私人事务的范畴,成为一种国家行为。因此,单靠封闭、狭隘、落后的命令与执行的领导管理模式,显然已经不能适应现代大教育发展的需求,而必须用更加科学、规范的法律手段,来调整教育领域中专门的社会关系,做到有法可依,有法必依,使教育事业走上更加健康有序的发展道路。因此,加快教育法制建设,全面推进依法治教,是在社会主义市场经济条件下教育改革和发展的客观要求,也是现代教育发展的必然趋势。

所谓依法治教,是指在社会主义民主的基础上,使教育工作逐步走上法制化、规范化。依法治教的主体,既包括各级国家机关、教育部门,也包括各级各类学校和其他教育机构、企事业组织、社会团体和公民个人,有关各方都必须按照宪法和教育法规的规定,通过各种途径和方式,参与管理和监督教育事业和有关教育的其

他工作。依法治教的范围十分广泛,既包括国家、国家机关对教育事业的管理、社会和个人举办学校的活动、学校及其他教育机构的办学活动、教师和其他教育工作者实施教育教学以及受教育者接受和参与教育教学等教育性十分明显的活动,而且也包括了诸如教育经费的核拨、教育费附加的征收、校办产业的举办,以及教育的集资捐资等与教育有关的活动。依法治教的依据,既包括了专门的教育法律、行政法规、部门规章、地方性法规和地方政府规章,也包括了与教育有关的其他法律、法规和规章。如《未成年人保护法》、《残疾人保障法》、《民族区域自治法》、《妇女儿童权益保护法》以及其他一些行政法规。

对于依法治教的实施,需要澄清两种模糊认识:一种是把依法治教等同于“以法治教”;第二种是把依法治教片面理解为“以罚治教”。依法治教是指依据法律管理教育事业,切实作到依法办事,而不单单是运用法律手段,或仅仅是用单一的法律手段简单取代过去单一的行政手段管理教育;依法治教强调的是综合运用法律手段、经济手段和行政手段管理教育。同时,教育法律法规作为调整教育领域中专门社会关系的行为规范,其本身自然具有惩罚、警戒、预防违法行为的功能,但这并不是法律的唯一功能。教育法规还具有指引、评价、预测人们行为的后果、保护、奖励合法行为以及思想教育等重要功能。因此,不能只注重法律的惩罚功能,要全面地把法律的规范作用推及教育活动的所有领域和全过程。

正是因为教育法规在现代教育中的重要作用和全面推进依法治教的客观要求,教育法规这样一门多学科交叉和渗透的边缘学科应运而生。它融合了政治学、法学、教育学等学科知识,运用多学科的原理与方法对教育法规的制定与实施进行全面系统的研究、探讨,从法律角度来研究教育领域中的现象和问题,为教育法制化提供必要的法律依据,为教育活动提供必要的法理解释。因此,它具有比较强的理论性、思辨性,又具有相当强的技术性和实

践性,能够对教育管理工作和正常教育活动的开展提供必要的行动纲领和行为准则。

二、学习教育法规具有切实的现实意义。

(一)学习教育法规是坚持党的教育方针,坚持社会主义办学方向和培养目标,为社会主义现代化建设服务的需要。

教育法规是国家机关按照各自的职权范围、依据法定程序制定的规范性文件,是党的意志、人民的意志上升为国家意志的一种体现。作为一种行为规范,它具有普遍的约束力,并且以国家强制力作为实施的保障,具有较强的稳定性,成为人们理解和执行教育方针政策的规范,在很大程度上排除了人们的主观随意性,因此是党和国家教育方针政策的具体化和贯彻保证。通过学习教育法规,全面领会其内容体系和精神实质,在工作中切实贯彻落实这些规定,是坚持社会主义办学方向,努力为社会主义现代化建设服务,培养德智体全面发展的社会主义建设者和接班人的客观需要和根本保证。

(二)学习教育法规是做好学校教育教学工作的需要。

教育法规作为教育方针政策的具体化,具有很强的规范性,从根本上确定了教育教学工作的目标、任务和方向,是从事一切教育教学活动的基本准则。因此,认真贯彻国家的教育方针政策,严格遵循国家制定的教育法规,是学校以及教育工作者的首要职责。

目前,在一些地方和学校中,法律意识淡薄,乃至违反教育政策和法规的现象时有发生。一些地方和学校不能很好贯彻执行党和国家的教育方针政策,未能培养学生在德智体等方面全面发展,如重智轻德,忽视体育、美育,没有切实把德育放在学校教育中的应有位置;在智育中随意改变国家的教学计划和教学大纲的要求;为片面提高学生的考试成绩,任意加重学生的学习负担,以升学率和考试成绩作为衡量学校和教师工作成绩和水平的唯一标准等。

另外,随意停止学生上课、侮辱体罚学生、侵犯学生个人隐私、乱收学生费用等行为也屡有发生。因此,为更好地贯彻党和国家的教育方针政策,提高教育质量和效益,自觉抵制各种违反教育方针政策、法规的行为,广大教育工作者必须增强法律意识,强化法制观念,学好教育法规,并把它贯穿到工作的全过程,成为一种自觉的行为,才能搞好教育教学工作。

(三)学习教育法规,可以补充、丰富、完善广大教师的职业道德和修养,全面提高教师素质。

广大中小学教育工作者的素质水平,关系到中小学教育教学质量与水平的提高和教育教学改革的不断深化。一定的教育政策法规知识,是教师文化知识修养的重要内容;理解与运用教育法规的能力是教师能力素养的组成部分;献身教育事业,爱护与关心学生成长,尊重学生的受教育权,既是教师职业道德的核心,也是宪法和法律赋予教师的法定义务。因此,把教育法规知识的学习作为教师教育的重要内容,对适应基础教育改革和发展的需要,提高教师素质具有重要意义。

三、教育法规的主要内容与学习要求。

本教材大体有四个部分组成。第一章和第三章着重介绍法和教育法规的基本知识,帮助大家初步树立法律意识,为完整地理解和掌握教育法规的内容体系奠定一个良好的基础。第二章详细地介绍了我国现行教育法规的基本体系框架及主要内容,其中《宪法》中有关教育的条款、《教育法》的重要内容、《义务教育法》的实施及义务教育制度的建立与完善、《教师法》与有关教师制度的建立与完善、《未成年人保护法》的制定和实施等,作为我们学习与研讨的重要内容。第四章、第五章、第六章主要涉及教育法规实施中的教育执法、教育司法、教育法律监督等重要内容,是学习的难点。第七章讨论了学校中较常遇到的两个实际问题,即事故处理和教

育申诉,对其中涉及的法律问题作了一定的阐述和分析。

就上述四部分内容而言,要求我们首先要掌握现行教育法规的基本精神和主要内容,这是我们学习中应知应会的核心部分。其次,要了解一些有关教育法的基础知识,例如教育法的本质特征、教育法规的制定、教育法规对社会和教育活动的调整以及法律上的权利与义务等。再次是要通过学习初步具有理解和运用教育法规的能力。所谓理解教育法规的能力,主要是指对相应的法规文件,能够从总体上把握它的立法宗旨和基本精神,了解它的法律地位和形式类别,从法律条款中明确具体的行为要求、权利义务关系和法律后果。所谓运用教育法规的能力,主要是指按照法律要求从事相应的活动,对符合法律要求的行为予以肯定和支持,对各种违反法律规定的行为予以纠正或依法处理;当学校、学生以及自身的合法权益受到不法侵害时,懂得依法加以维护。第四是要通过学习,增强法律意识,自觉维护法律的尊严,提高贯彻教育方针政策法规的自觉性。

四、学习教育法规的方法。

教育法规是一门理论性和实践性都较强的边缘学科,要提高自己的学习和研究教育法规的水平与层次,必须运用多种学科的综合方法。

由于教育法规是国家教育方针政策的具体化,其制定与实施必须以国家的教育方针政策为依据,因此首先要以马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平建设有中国特色社会主义理论为指导,完整地把握党和国家教育方针政策的主要内容与精神实质,把执行教育法规与贯彻教育方针政策结合起来,保持学习的明确的目的性和正确的价值判断。

教育法规的具体内容存在于各个法律文件当中,因此要充分利用文献研究法,通过认真研读有关文件、资料,全面正确地掌握

我国现行教育法规体系中各主要法律法规的基本精神和主要内容。

理论联系实际,是学好教育法规的基本方法。这需要我们从社会主义现代化建设的实际出发,从教育发展的宏观走向出发,从办学活动和教育管理活动的实际出发,既为教育教学活动的规范化、法制化找寻正确的法律依据,使教育教学活动建立在牢固的法律基础之上;也通过总结和案例分析,对实际工作中如何贯彻执行教育法规、切实作到依法治教进行有益的论证,使教育法规在规范人们行为的过程中发挥其较强的可操作性。

总之,学习教育法规,既要注重理解,又要具体运用,既要掌握法律规范本身,又要找到与现实问题的切入点,学以致用,才能提高学习的质量与效益,并有力地推动教育法规学科本身的进一步完善和发展,为教育法制建设奠定坚实的基础。

思考题:

- 1、什么是依法治教?为什么必须依法治教?
- 2、学习教育法规的意义是什么?
- 3、怎样学好教育法规?

第一章 教育法规概述

本章着重介绍教育法规的一些基础知识,主要包括教育法规的概念、教育法规的本质、教育法律规范、教育法的渊源、教育法规的制定与实施等,这些知识是准确理解教育法规文件、科学分析教育法律现象的理论基础。

第一节 教育法规的基本概念

一、教育法规的基本涵义

(一)法的本质特征

法也即广义的法律,是由国家制定或认可的并以国家强制力保证实施的行为规范的总和。

对于法的概念需要从三个方面进行理解:

1. 法是一种行为规范。法是关于社会生活中人们行为的特殊的规范。由于人们在社会生活中结成了一系列广泛复杂的社会关系,需要一定的能够体现社会公共价值的准则,诸如政治规范、道德规范、法律规范、宗教规范等来进行调整,法是其中一种社会行为规范。它具体规定了人们的权利和义务,明确告诉人们什么行为是合法的,可以作的,什么行为是非法的,禁止作的,也就为人们的行为提供了一种最基本的模式、标准和方向,以此来达到规范人们行为、调整社会成员之间相互关系的目的。法还具有概括性的特点,即具有稳定性和普遍的适用性,它调整的不是关于某一个人的、某一特定事物的一次性的关系,而是关于同类的人或事,并连续、多次,或在一定时间内反复适用,一旦规范化,就在很大程度上

排除了人们行为的随意性。

2、法是由国家制定或认可的行为规范,即具有“国家意志性”。社会生活中人们所要遵循的行为规范有许多种,但并非所有的行为规范都是法,只有国家制定或认可的才是法。所谓国家制定的法一般系指成文法,它是由国家立法机关或有权制定法律法规的国家机关,根据各自的权限、法定程度和特定的立法程序制定并颁布的。所谓国家认可的法通常指习惯法和不成文法,是有立法权的国家机关根据国家的需要,对社会上早已存在的某些规范、习惯或判例(能够体现社会公共生活价值准则的)予以认可或保障,使之具有法律上的效力,成为调整社会关系的行为准则。法经过国家的制定或认可,就以“国家意志”的形式出现,对包括国家机关、国家机关工作人员在内的全体社会成员具有普遍的约束力。

3、法是由国家强制力保证实施的,即具有“国家强制性”。这也是法与其他社会行为规范最大的区别。法之所以能够普遍发生效力,就是由于受到国家强制力的保证,以国家权力作为后盾。对各种违反法律规范、与法律相抵触和相抗衡的行为,国家则以行政的、民事的、经济的乃至刑事的等各种各样的制裁方式,依法采取强制性措施,以开通被阻滞的社会关系,恢复被破坏的社会秩序。

上述三个方面概括了法的基本特点。那么,法的本质属性是什么呢?

马克思主义创始人在《共产党宣言》中,于剖析资产阶级意识形态时明确指出:“你们的观念本身是资产阶级的生产关系和所有制关系的产物,正象你们的法只不过是奉为法律的你们这个阶级的意志一样,而这种意志的内容是由你们这个阶级的物质生活条件决定的”。这一科学论断是我们理解一切法的本质和特点的理论基础。正如《中国大百科全书·法学》卷所解释的:“法是按照统治阶级(掌握国家政权阶级)的利益和意志制定或认可的并由国家强制力保证实施的行为规范的总和”。

第一,法是统治阶级意志的体现。在阶级社会中,不同阶级的利益是根本对立的。只有居于统治地位,掌握国家政权的阶级,才得以把自己的阶级意志通过特定的立法程序上升为国家意志,并以国家强制力保证法的实施来维护本阶级的利益。所以法不是也不可能各个阶级共同利益和意志的体现。

第二,法的内容是由统治阶级的物质生活条件决定的。“社会存在决定社会意识”,一定阶级的意志是由它所赖以生存的物质生活条件所决定,那么,法则是统治阶级的经济利益和要求的反映,是由他们的物质生活条件决定的。当然,法也包括了一些具有社会共性的技术性的规范,而且随着经济和社会生活的复杂化、现代化,这类法律的数量还将增多,其受益的也是全体社会成员。但这并不能说明法是各个阶级共同利益和意志的体现。即使是社会共性的、技术性的规范,在转变为法律的过程中,同样是由统治阶级制定或认可的,归根结底体现的是统治阶级的意志。

我国是社会主义性质的国家,是以工人阶级为领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家,因此,社会主义法的本质是工人阶级领导下全体人民的共同利益和意志的体现,社会主义的法律法规必须为社会主义建设服务。

(二)教育法规的含义

教育法规是国家制定或认可的保证教育活动的实施、调整教育领域中一系列社会关系的行为规范的总和,是统治阶级意志在教育方面的体现。广义的教育法规,包括了国家在教育方面的专门法律、法规、部门规章、地方性法规、地方政府规章等在内的一系列规范性文件。

1、教育法规是有关教育活动的行为规则。这种行为准则,以法律上的权利和义务为特有的表现形式,即对国家、社会、学校、教育者、受教育者在教育活动中的行为指出了方向,也具体规定了各行为主体作为、不作为和可作可不作的行为模式,并明确指出了各