

在教育法學研究這塊新開墾的處女地上，歪歪扭扭地犁出了幾道淺淺的溝。洒下的汗水換來了微薄收穫。願有志者，後來居上。

李連寧 / 著

依法治教的探索

TOWARD THE EDUCATION SYSTEM
GOVERNED BY LAW

- 各國教育法制的比較
- 我國教育的憲法性原則
- 義務教育立法的若干問題
- 教師權益的法律保護
- 試論教育合同
- 我國“辦學體制”與民办教育的法律地位
- 未成年人的學校保護

法律出版社





「中國國際關係」與「臺灣政治發展」的
關係，是國際關係學界與政治學界所關注的
重要議題。本書以「中國國際關係」與「臺灣
政治發展」為主題，探討兩者之間的關係。

依憲治國的探索

王世杰主編

本書內容豐富，包括：

◎ 依憲治國的理論與實踐

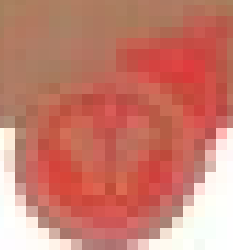
◎ 依憲治國的歷史與現狀

◎ 依憲治國的未來展望

◎ 依憲治國的結論

◎ 附錄：依憲治國的相關文獻

◎ 依憲治國的參考文獻



西南政法大學 學子學術文庫

依法治教的探索

TOWARD THE EDUCATION SYSTEM
GOVERNED BY LAW

李連寧 / 著



法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

依法治教的探索/李连宁著. —北京:法律出版社, 2003. 9
(西南政法大学学子学术文库)
ISBN 7-5036-4430-3

I. 依… II. 李… III. 教育法—研究—中国—文集
IV. D922.164-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 069162 号

法律出版社·中国

责任编辑/孙东育

装帧设计/曹铀 胡欣

出版/法律出版社

编辑/法学学术出版中心

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/莱芜市圣龙印务书刊有限责任公司

责任印制/张宇东

开本/A5

印张/8.625 字数/222 千

版本/2003 年 9 月第 1 版

印次/2003 年 9 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

电话/010-63939796

网址/www.lawpress.com.cn

传真/010-63939622

法学学术出版中心/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/xueshu@lawpress.com.cn

读者热线/010-63939686

传真/010-63939701

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

传真/010-63939777

中法图第一法律书店/010-63939781/9782

客服热线/010-63939792

中法图北京分公司/010-62534456

网址/www.chinalawbook.com

中法图上海公司/021-62071010/1636

电子邮件/service@chinalawbook.com

中法图苏州公司/0512-65193110

书号:ISBN 7-5036-4430-3/D·4148

定价:20.00 元

西南政法大学 学子学术文库

依法治教的探索

西南政法大学学子学术文库编委会

主 任：梁慧星 龙宗智

委 员（以姓氏笔画为序）：

方 向 王卫国 尹 田 江必新

李 林 李连宁 张广兴 张建田

张新宝 张智辉 青 锋 卓泽渊

贺卫方 顾培东 黄松有 夏 勇

梁治平 景汉朝

秘 书 长：方 向 茅院生

总 序

西南政法大学建校至今已历 50 寒暑,中间虽遭遇“文革”之乱,停办近 10 年,但仍有 10 万之众的莘莘学子前后就学于此,歌乐山魂培育浩然正气,嘉陵江水滋养人文精神。10 万毕业生活跃于神州大地,为国家法治大厦之建设添砖加瓦,贡献才智,已形成法律界广受关注的西南法律人群体,造就了西南法律教育与这里的毕业生独特的品格与精神。

在校庆 50 周年到来之际,西南政法大学北京校友联谊会与法律出版社联合推出“西南政法大学学子学术文库”,这是对我们的母校 50 华诞的献礼,是对这所中国法律教育与学术研究重镇所取得成就的一次检阅,同时,我们也希望这 50 部著作能够成为后来者在法学研究和法律教育的道路上继续跋涉的阶梯,此外,还希望通过这些著作,能够向读者昭示西南政法大学的传统与精神。

体现在西南教育过程中以及学子著述里和行为上的品格与精神首先是强烈的忧患意识。忧患意识是中国知识分子的一种生生不息的传统。“士不可以不弘毅,任重而道远。仁以为己任,不亦重乎?死而后已,不亦远乎?”曾参的话最能够表现中国知识人的那种强烈的忧患意识和责任感。不过,近代以降,由于引进了西方的学术与教育制度,知识人有了不同的专业,因此在忧国济世与专业追求之间会有某种紧张关系。但是,对于一种在这个国家的历史上未曾存在过的新专业人士的法律人,他们与其他领域的人相比,在当今的中国注

定要遭遇更多的坎坷。在人民共和国成立之后,法律教育很快就处在受抑制的状态。实际上,20 世纪 50 年代前期如西南政法学院等政法学院的成立与其说是对法律教育发展的起点,不如说是限制法律教育的举措。因为每一所政法学院都是在合并若干所综合性大学法律系的基础上而建立的;政法学院的出现其实大大缩小了中国法律教育的整体规模。比规模更重要的变化是,“政法”这样的概念所预示的法律教育内容与目标与既有传统的断裂。

因此,在政法学院里的人,无论是教师,还是学生,一开始就处在一种压抑的心态之中。我们看当时涉及法律教育的主流话语,完全是排斥法治的。到了 20 世纪 60 年代,这种排斥愈演愈烈,终于导致法律教育的完全停滞。教师下放劳动,学校纷纷解散。在这样的情况下,法律界知识分子的忧患真正是刻骨铭心,难以排解。文革浩劫之后,法律教育虽然恢复,法治建设也逐渐提上日程,但是书本上法律理论与社会中的实际状况之间的巨大反差仍然是法律人经常面临的巨大痛苦。尽管位居西南,多少有些“处江湖之远”,但是由于专业的特殊性而加剧了的忧患意识却没有须臾少缓,甚至正因为与政治中心距离的遥远而更有所强化。

在法律教育以及法学研究方面,这种忧患意识与理性和开放的精神相结合,形成了西南法律人好学深思、平等讨论的尚智风气和不自盲从、不迷信的学术品格。尤其是复办后的一段时间,校园里面百家争鸣,学术墙报放言无忌,新论叠出,一些观点或论证,今天读来,或不免稚嫩,但是,在当时的舆论环境下,却颇有石破天惊之感。正是这样的校园风气,培育了西南法律人那可贵的怀疑和批判精神。

怀疑和批判不是一种情绪化的表达,而是建立在广阔而深邃的知识积累基础上的理性论证。最初,设置单科型政法学院的目标正是为了培养偏于技术化或工匠型的法科人员;不在一个综合性大学里,学生以及教师的知识视野就必然受到限制,批判精神便无从发育。然而,西南法律人的独特之处在于,他们意识到了这种教育体制的局限性,并且付出极大的努力,力求突破这样的局限性。图书馆里

的手不释卷,山荫道上的玄思妙想,宿舍卧谈中的唇枪舌剑,无不显示出这所专业略嫌单一的大学中的师生们不拘泥于法学一科、寻求超越的努力。这样的追求在我们的毕业生身上已经有多多样化的体现:除了那些从事法律教育和法学研究的人们经常在作品中显示出他们多学科的知识修养之外,不少校友进入政坛,或从事着法律之外的业务而且胜任愉快,一些人甚至成为戏剧作家、旅行(作)家、诗人、哲学家。相信随着母校向综合性大学的不断迈进,我们的毕业生在这个特色方面将更加令人瞩目。

对于人而言,50岁已经是“知天命”的年龄。但是,就大学而言,50岁只能说是世界大学之林中的一颗幼树。尽管我们的母校已经形成了一种独特的精神和传统,在人才培养方面也取得了巨大的成就,但是,我们还需要为建设一所伟大的大学而作出艰巨的努力。作为校友,在献礼的同时,我们也表达对母校美好前景的衷心祝福,祝愿母校的优良传统不断发扬光大,祝愿我们的校园永远桃李芬芳,祝愿我们的校友人才辈出,在不断提升母校地位的同时,也为整个国家法治大业的成就作出更多的贡献。

邈邈学府,在蜀山中。孜孜弘道,惟我学子。

《西南政法大学学子学术文库》编委会

2003年8月6日

自序

当我坐下来,为被选入《西南政法大学学子学术文库》的这本书写一篇“自序”而左思右想的时候,才发现,从入学西南至今,已经走过了人生的又一个25年,如今快到“知天命”的年头了!真是人生如梦啊!

年初,李庆给我打了几次电话,告知:为纪念母校建校50周年校庆,打算出《西南政法大学学子学术文库》,希望我能拿出成果来参加“投标”。这让我想了很久……拿什么奉献给母校校庆50周年?

回想起来,我走过的近50年的人生道路与教育事业深深地结下不解之缘。

用一句老话来说,我是“生在新中国,长在红旗下”。3岁进幼儿园。6岁多上小学。因为我年龄不满7岁,为了提前上学,我父亲还带着我去求过人,好在不像现在要花大钱。本来应该是1967年上中学的,因“文化大革命”,直到1969年3月复课闹革命才进了中学。读了一年半的初中。1970年夏天,我初中毕业时,我父母还没有彻底“解放”,我还属于“可以被教育好的子女”,要到农村去接受贫下中农再教育,我已经表了决心,做好了一切准备,突然上面下来一个文件,好像是有规定:凡不满16周岁的,不参加工作,继续上高中。我因为不满16周岁,既不用下乡,也不得去当工人,只能去上高中。

这时候,我父亲让我提前上学的作用就显现出来了。不知道我父亲当年让我提前上学是不是有先见之明,我后来也没再问过他。这样,我就顺顺当当地上了高中。不过,那年头,人们并没把上高中看得很重。因为上了高中反正还是要下乡的,晚下乡不如早下乡,早下乡可以早回城,不像现在为上高中“挤破头”。“文革”期间,按毛主席的最高指示,学制要缩短,高初中一律是两年。两年后的1972年,我高中毕业。眼看着还是要下乡,又赶上了教育的“回潮”,要选拔一部分高中毕业生直接上大学学外语。这是我十分向往的。不仅是向往上大学,而且学外语也是我热衷的。也许是我表现得还不够优秀,也许是家庭背景不强的原因,结果我没有被选中,我失去了一次去上大学的机会。不过学校还是推荐我直接上了刚刚恢复重建的中等师范学校。记得,在开学典礼上,我们的老校长对我们说,经过两年的学习,要使你们达到大学一年级的水平;毕业后根据学习成绩,可以到中学当老师。同学们听了欢欣鼓舞,圆不了大学梦,总还能达到大学一年级的水平,也行啊!这两年正好是所谓的教育“回潮”,教育部门努力抓教育质量。这两年,是老师扎扎实实教书的两年,也是我们认真地学习的两年!可以说这两年是我人生道路上关键的两年!两年的学习为我今后的发展打下了扎实的基础,养成了良好的学风。恢复高考后,我们这批同学大部分考上了大学。真的要感谢这两年!1974年,又开始教育的反“回潮”了,又不能读书了。我们很幸运,反“回潮”的运动一来,我们刚好毕业。中师毕业后,我们同学大多数直接到了中学教书,我被分配到市教育局工作。1976年,我被调到一所中学做学生工作,同时担任政治课教师。

1977年,根据邓小平同志的英明决策,国家恢复了普通高等学校招生考试制度,于1978年春举行“文革”后的第一次普通高等学校招生考试。我们奔走相告,摩拳擦掌,准备一试身手,志在必得。当时,我已经快24岁了。这个年龄,现在的研究生都要毕业了,我们还在准备考大学。原以为此生不会再有上大学的机会了,现在却天赐良机,喜出望外。我当时正好给高中毕业班上政治课,晚上自己复

习到凌晨,白天把自己的复习成果与学生们共同分享。到了夏天,我和我的学生一起走进高考的考场,以一个考生的身份去平等地面对恢复高考后的第一次全国统考。结果我考出了较好的成绩。当然我的学生也考得很出色。在填报志愿的时候,却犯难了。当时高校招生有一条规定,在学校工作的教师,限报师范类院校。我的第一志愿就是北京师范大学的学校教育系。其他院校实在没什么可填,就随便填报了西南政法学院。过了没多久,我的一位在招生办公室工作的老同学给我打电话,第一句话就是:祝贺你!未来的法官。我一下子懵了。我一直都准备是上北师大,怎么会是西南政法学院?当时,我对西南政法学院可以说是一无所知,甚至学院是在重庆还是在成都也搞不清楚。后来才知道,西南政法学院作为全国恢复招生的第一所政法院校,也是全国重点高校,按当时的情况,以机密专业招生,提前录取。就这样,我成为了西南政法学院恢复招生的第一批学生。开始了我的大学生涯。记得,我到学校报到的那一天,正巧是我24周岁生日。考上大学,是我人生的一个大的转折点!这四年,是闭门苦读的四年,是难以忘怀的四年。西南政法学院大学本科毕业后,我又考入厦门大学法学院,师从我国著名的民商法教授李景禧先生,攻读民商法硕士学位。

1985年,我硕士毕业时,法学院的师资力量亟待加强,中央、地方各部门也急需掌握法律知识的毕业生,何去何从?那年的5月,中共中央召开了全国教育工作会议,做出了《关于教育体制改革的决定》,提出要加强教育立法。国家需要既了解教育情况,又掌握法律知识的人。经同学联系、介绍,时任国家教育委员会政策研究室负责同志十分关心,教育立法工作的负责同志亲自飞往厦门,到学校进行考察,最后确定分配到原国家教育委员会从事教育法制工作。这样,我就出了大学校门,又进了国家教育主管部门的机关大门。这里,我还要感谢学校、法学院和老师们高抬贵手。

在原国家教育委员会和现教育部工作的18年里,我主要从事教育法制建设、教育政策研究和教育管理工作,参与起草了《中华人民

共和国教育法》、《中华人民共和国教师法》、《中华人民共和国义务教育法》、《中华人民共和国职业教育法》、《中华人民共和国高等教育法》、《中华人民共和国未成年人保护法》等教育法律及相关法规；参与了第二次、第三次全国教育工作会议和全国基础教育工作会议等重要会议的准备工作；参与拟定《中共中央、国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》、《国务院关于基础教育改革与发展的决定》等国家有关教育的一系列重大政策和教育改革重大决策的组织实施工作。

近50年来，我基本上是从学校到教育机关，又从教育机关到学校，再从学校到教育机关，一直没有离开教育口。今年，由于工作需要，根据中央的推荐，我已于今年“两会”当选第十届全国人民代表大会代表、第十届全国人民代表大会常务委员会委员、法律委员会委员。在全国人民代表大会常务委员会和法律委员会专职从事有关工作。这样，我就离开了近50年的教育环境。今年也正好是母校50年大庆。所以，我就把我从事教育法制工作期间思考写作的有关教育法制建设的文章筛选成集，既是向母校和老师们汇报毕业以后工作、学习成果的一份作业，也是对自己的从事教育法制工作以来的一个阶段性总结。

借此机会，我和我的同学深深地怀念西南政法学院已经离开我们的老领导、老教授和老同志！深深地感谢西南政法大学历届学校领导和老师！感谢为《西南政法大学学子学术文库》的完成做出贡献的校友和朋友们！

李连宁

2003年7月12日

目 录

自序.....	1
教育法制概述.....	1
各国教育法制的比较	25
我国教育法规体系刍议	63
我国教育的宪法性原则	72
我国教育法制建设的里程碑	82
贯彻《教育法》 依法保障教育的社会主义方向	95
义务教育立法的若干问题.....	104
坚持不懈地依法普及九年义务教育.....	125
适时修改《义务教育法》 完善义务教育制度	135
教育机会平等与促进基础教育的均衡发展.....	139
教师权益的法律保护.....	145
谈谈“依法治教”	162
试论教育合同.....	169
高等学校法人地位初探.....	179
教育法调整的社会关系和教育法律关系.....	187
民办学校立法的若干问题.....	192
我国“办学体制”与民办教育的法律地位	201
《未成年人保护法》的若干问题	208
未成年人的学校保护.....	231

附录

立足国情 博采众长 加快立法

——访国家教委政策法规司副司长李连宁

本报记者 顾雪林(中国教育报 1995年2月27日) 249

十年磨一剑

(人民日报 海外版 1995年3月15日 记者 孔晓宁) 253

教育法规体系的一个重要支柱

——国家教委政策法规司副司长李连宁访谈录

(中国教育报 1996年5月25日) 256

教育法制概述

“教育法制”一词,具有多种含义。第一种含义是指国家制定的有关教育的法律和制度,是一国全部有关教育的法律制度的总和。这是从法的表现形式上认识、揭示教育法制。第二种含义是指有关教育的立法、执法、司法、守法和法律监督等活动和过程。这是对教育法制运行的概括。第三种含义是将其理解为“教育法治”,即与民主政治制度相联系的,按照依法治理的原则和方式来管理和规范各种教育活动。这一含义是从本质上来认识教育法制。而我国的教育法制,就是与我国社会主义的民主建设相联系的,按照依法治理原则和严格依法办事的方式,来管理规范各种教育活动的法律制度及其运行。总而言之,“教育法制”不仅包括教育法律制度,而且包括教育法律制度的运行,即教育立法、教育法律的普及、教育行政执法、教育司法、教育法制监督、教育法律的遵守,以及与之相联系的教育法律意识、教育法学教育和研究等。

江泽民同志指出:“加强社会主义法制,依法治国,是邓小平同志建设有中国特色社会主义理论的重要组成部分,是我们党和政府管理国家事务的重要方针。实行和坚持依法治国,就是使国家各项工作逐步走上法制化和规范化;就是广大人民群众在党的领导下依照宪法和法律的规定,通过各种途径和形式参与管理国家,管理经济文化事业,管理社会事务;就是逐步实现社会主义民主的法制化。”这是对“依法治国”的科学概括。而依法治教,简言之,就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。依法治教是党中央提出的依法治国方针在教育工作中的具体体现,是新时

期关系教育改革与发展全局的一个重要的工作方针。贯彻依法治教的方针,对于加强教育法制建设,确保教育优先发展的战略地位,坚持教育的社会主义方向,促进教育的改革与发展,维护教育法律关系主体的合法权益,都具有十分重要的意义。

依法治教的主体,不仅包括各级行政机关,即各级人民政府及其职能部门,也包括各级权力机关、审判机关和检察机关,即各级人大及其常委会、人民法院和检察院;不仅包括各级教育行政部门,也包括各级政府的其他有关行政部门。我们不能把依法治教仅仅看成是政府的事情,更不能看成只是教育行政部门的事情。各级人大及其常委会在其权限范围内制定有关教育的法律法规,审议有关教育经费的预算决算,听取政府有关教育工作的报告,检查教育法律的实施情况等;人民法院依法审理有关教育的案件;人民检察院依法对人民法院审理有关教育的案件进行监督;政府的其他行政部门都在各自的职权范围内履行有关教育的管理职责;他们都是依法治教的重要主体。有关机构根据法律法规的授权和国家机关的委托,可以在授权或委托的范围内从事特定的有关教育的执法活动,他们都是依法治教的重要主体。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,都可依照宪法和有关教育法律的规定,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工作。因而也是依法治教的重要主体。

依法治教的范围,主要包括国家机关管理教育的有关活动,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接受和参与教育教学的活动,以及各种社会组织和个人从事和参与教育的活动。由此看来,依法治教不仅限于举办学校、学校办学、教师教学、学生学习等教育活动,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的活动。

依法治教的依据,不仅包括专门的教育法律、法规和规章,也包