


教育法律政策的

理论与实践

JIAOYU FALV ZHENGCE DE LILUN YU SHIJIAN

李晓燕 刘欣

主编

 华中师范大学出版社



湖北省教育法律与政策研究会成果汇编(第一辑)

新出图证(鄂)字10号

教育法律政策的理论与实践

李晓燕 刘欣 主编

责任编辑：刘欣
封面设计：李美

出版发行：华中师范大学出版社

地址：武汉市洪山区珞珈山
邮编：430079

编辑室：第二编辑室
责任编辑：李美

出版发行：华中师范大学出版社

邮编：430079

地址：湖北省武汉市珞珈山152号

联系电话：027-67862580

传真：027-67862581

邮编：430079

网址：<http://www.hbnu.edu.cn>

网址：<http://www.hbnu.edu.cn>

字数：285千字

邮编：430079

开本：710mm×109mm

印数：3428/67862580

定价：36.00元

华中师范大学出版社

027861831

027861831

新出图证(鄂)字 10 号

图书在版编目(CIP)数据

教育法律政策的理论与实践/李晓燕,刘欣主编. —武汉:华中师范大学出版社,2012.4

ISBN 978-7-5622-5436-2

I. ①教… II. ①李… ②刘… III. ①教育法—研究—中国②教育政策—研究—中国 IV. ①D922.164②G520

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 059870 号

教育法律政策的理论与实践

© 李晓燕 刘欣 主编

编辑室:第二编辑室

责任编辑:袁正科

出版发行:华中师范大学出版社

社址:湖北省武汉市珞喻路 152 号

销售电话:027-67863426/67863280

邮购电话:027-67861321

网址:<http://www.ccnupress.com>

印刷:武汉市新华印刷有限责任公司

开本:710mm×1000mm 1/16

版次:2012年5月第1版

定价:36.00元

电话:027-67867362

责任校对:罗艺 装帧设计:甘英

邮编:430079

传真:027-67863291

电子信箱:hscbs@public.wh.hb.cn

督印:章光琼

印张:15.75 字数:265千字

印次:2012年5月第1次印刷

敬告读者:欢迎举报盗版,请打举报电话 027-67861321

《教育法律政策的理论与实践》

编委会

主 编：李晓燕 刘 欣

编 委：（按姓氏笔画排列）

王 婷	王天祥	石正义	刘 欣	吕红方	李晓燕
李长征	严一新	严欣斌	杨国顺	张厚福	孟立军
周光礼	黄明东	彭宇文	曾 蔚	谭细龙	戴中祥

前 言

湖北省教育法律与政策研究会成立于 2007 年底,是由湖北省内从事教育法律与政策教学和研究人员、单位自愿组成的学术性社会团体。研究会成立伊始,即举行定期的学术年会和不定期的专题研讨会,至今已召开四届学术年会和两次专题研讨会。首届年会于 2008 年 10 月在湖北十堰召开,年会的主题是“新时期教育法律政策的实践与学校办学质量的提高”,共有 45 名代表参会,收到会议交流论文 15 篇。第二届年会于 2009 年 10 月在武汉大学召开,主题是“科学发展观与新时期学校教育法律、政策实践”,参会代表 62 人,提交学术论文 22 篇。第三届年会于 2010 年在湖北咸宁召开,会议主题为“《国家中长期教育改革和规划纲要》指导下的现代学校制度建设”,此次年会同时与“咸宁市中小学校长依法治校经验交流与学术研讨会”并会进行,参会人员达 170 人,其中来自咸宁市中小学校的校长有 125 人,会议收到学术论文 28 篇。第四届年会于 2011 年 10 月在中南民族大学召开,主题为“校园安全与学生权益保护”,与会代表 36 人,收到会议交流论文 28 篇。此外,研究会还分别就《湖北省实施〈中华人民共和国义务教育法〉办法(征求意见稿)》(现以《湖北省义务教育条例》为题公布)和“学习《国家中长期教育改革和规划纲要》”举办了两次专题研讨会,对相关问题进行了较深入的专题研讨。

本书就是在研究会已召开的四届学术年会交流论文的基础上编辑而成的。本着积累成果、记载历史、鼓励探新、促进发展的原则,研究会秘书处组织人力,从全部会议交流论文中精选出 38 篇优秀论文编辑成册,付梓出版,可以说是研究会的一大幸事。综观所选论文,我们认为有如下几个特点。

1. 体现出了较强的时代感和服务性。当前正值我国教育法制建设不断完善时期,党和政府也越来越重视教育法律与政策在教育改革和发展中的作用,作为一个地方性的学术组织,就是要积极宣传国家有关教育法律与政策,为地方的教育法制建设服务。从历届年会主题和与会论文来看,既有对国家宏观教育法律政策的研究,如学习《国家中长期教育改革和规划纲要》的体会,又有对湖北省地方教育法律与政策实践的探讨,如对湖北省实施义务教育法的办法的研究,还有对中小学具体如何开展依法治校办学实践的研究等,这些研究及其成果都紧跟时代步伐,贴近社会现实,服务地方教育,力求为湖北省的教育

改革和发展献计献策并贡献力量。

2. 有较强的理论探索性和现实针对性。目前我国教育改革正在进入深水区,需要中央和地方提供强有力的教育法律与政策的指导和调节,或者说教育法律与政策的科学制定和执行担负着重要职责,而从事教育法律与政策的研究更是近忧远虑,任重道远。现实中许多教育法律与政策的理论问题亟待研究和突破,而火热的教育法制实践也在呼唤着科学的理论指导。从论文集中的许多篇目来看,都涉及近期的热点、难点问题,如“学校办学行为规范化”、“中小学依法治校”、“校园伤害与学生权益保护”、“大学生与高校的法律纠纷”、“学校章程的制定”、“现代学校制度建设”、“义务教育均衡发展”、“职业教育政策”、“民族教育政策”等。对这些问题的研究,既有理论建构上的探索创新,也有针对性和可操作性较强的实证调研报告,对于当前的教育改革和办学实践具有一定借鉴指导价值。

3. 体现了研究范围的广泛性和研究视角的多元性。本研究会吸纳了湖北省范围内从事教育法律与政策的教学、研究及管理等领域的人员,不同人员因工作性质、学术背景不同,研究问题的视角也不一样,这使研究成果呈现多元化特点。从学校类别来说,既涉及普通教育,也涉及职业教育;从学校层次来说,既有高等学校,也有中小学、幼儿园;从研究区域来说,既有农村也有城市,还有民族地区;从研究形式来说,既有中外比较的研究,也有本土化实践的研究。应该说研究成果全方位反映了当前湖北省教育法律与政策理论和实践的概貌,也从一定程度上反映了本研究会成员的研究实力和素质水平。

湖北省教育法律与政策研究会成立时间不长,还是一个十分年轻的民间学术团体。在学会成立近5年之际,我们出版这本论文集,就是为了纪念学会近5年来的学术活动历程,检阅我们5年来的学术成绩。同时更重要的是,为进一步开展学术研究,促进学会的健康发展,鼓舞我们更坚定地前进,为湖北省的教育法律与政策的研究作出更大的贡献。无疑,本论文集是全体会员集体智慧的结晶,我们特向各位会员、论文作者表示真诚的感谢,由于受篇幅所限,还有许多好的论文未能收入书中,这不能不说是个遗憾!限于编者水平,书中难免存在诸多不足之处,恳请各位专家、读者批评指正。

编者

2012年3月于武昌桂子山

目 录

关于学校办学行为法律监督机制的讨论

- 李晓燕 陈 蔚 彭 俊 孙丽昕(1)
- 学校办学行为规范体系的不足与完善 孙丽昕(12)
- 论学校办学行为法律监督机制的结构 陈 蔚(19)
- 学校自主创新发展不足的原因及其法律对策分析 巫志刚(26)
- 学校办学行为法律监督机制运行的若干条件
- 以公立高等学校为重点 彭 俊(35)
- 我国高校学生与高校法律争议的现状 黄明东(41)
- 法治校园建设中的十个重要关系 彭宇文(49)
- 依法治校, 和谐发展 胡少云(53)
- 依法治校, 注重实效, 构建和谐校园
- 渡普中学依法治校工作经验材料 陈四清 胡 飞(58)
- 论“独立学院”治理中的法律风险与防范措施 李长征(62)
- 我国学校体育伤害问题的法律思考 张厚福(67)
- 校园安全督导评估体系和管理策略研究 邓草心(71)
- 加强大学生人身安全管理, 构建和谐校园 刘 婷(77)
- 确保校园安全, 构建平安和谐育人环境的创新实践 刘 荣(82)
- 幼儿园侵权行为的现状及成因探析 王婧文(89)
- 公民受教育权的理论初探 胡锦涛(95)
- 我国教育法制建设现状分析及完善建议..... 李淑芬(101)
- 实施《纲要》必须解决好基础教育八大问题
- 《纲要》学习体会..... 谭细龙(106)

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》

学习体会·····	李茂发(115)
实行县域内教师轮岗流动制度的思考·····	刘欣(120)
中职教育服务于县域经济社会发展的政策支持 ·····	刘欣 郑银力 吴江山 黄正华(126)
高等职业教育政策保障的现状问题与建议 ·····	石正义 吴高岭 陈功武(135)
农村职业教育政策研究现状与发展趋势分析·····	柳劲松 钟晓斌(142)
我看教育部出台班主任批评权·····	张少华(151)
美国种族教育政策模式探析·····	甘永涛 徐宝华(156)
农村散杂居民族地区学前教育现状与对策研究 ——以湖北省宜都市潘家湾土家族乡为例·····	徐宝华 谭晓静(163)
关于对海南少数民族地区教育扶贫移民的启示与思考·····	谢君君(174)
关于义务教育均衡发展的思考·····	梁玉华(182)
我国城乡义务教育均衡发展刍议·····	王保声(186)
县域义务教育均衡发展绩效评价指标体系的构建·····	吴晓(192)
国外义务教育发展对我国义务教育实施的启示·····	陈艳(197)
论政府干预私立中小学的领域和局限·····	杨红霞(204)
改革开放以来我国教师教育发展的思考·····	刘宗南(216)
民办高职院校内部管理制度研究·····	周登超(222)
浅析现代学校制度中的公平与效率价值取向·····	郭霖(228)
略议现代学校制度建设的原则·····	王玉梅(233)
构建现代学校制度不能移植现代企业制度的设计·····	李鹏洁(237)
现代学校制度建设中人本管理思想的运用·····	刘文军(242)

关于学校办学行为法律监督机制的讨论

李晓燕 陈 蔚 彭 俊 孙丽昕

[摘要] 学校行为的法律监督机制是教育法制建设的重要内容之一，加强学校办学行为的法律监督机制建设是促进学校办学规范化的必然选择。其机制的构建必须建立合理的监督结构，以发挥内外部监督的共同作用；完善学校办学行为规范体系，以提供有效的法律依据；营造充分的运行条件，以提供可行的社会基础。

[关键词] 办学行为；法律监督机制；结构；规范体系；运行条件

一、建立学校办学行为法律监督机制的必要性和可行性

李晓燕：学校办学的规范性，关系着每个公民所受教育的公平性和学生身心的健康发展。学校作为专门教书育人的场所，其规范、合法办学不仅关系学生和教师权益的实现，也是教师依法执教的校园文化基础，更是对学生形成法制观念，成长为法制社会合格公民具有深远的影响。

对学校办学行为的法律监督，是对学校依法办学状况的监督。在国家着力打造法治政府、建设法治型国家的背景下，学校依法办学、依法治校是必然趋势。因而，建立学校办学行为的法律监督机制，是学校办学模式全面转向法治的必然要求。

当前，我国学校办学行为中存在着种种不够规范的现象。通过对网络和报刊等媒体公开报道的有关案例所作的统计和分析，各类学校在招生管理、办班、收费、教材及教辅资料使用、教育教学活动组织与实施、教师教学行为、学术行为、安全和卫生管理等方面都存在不同程度的不规范现象。究其原因，一是相关主体缺乏应有的教育法律意识，对教育治理模式法制化变革认识准备不足。二是权大于法的运作模式根深蒂固，学校管理权力失去制约。三是学校依法办学的制度保障不够完善，如高校学术管理体制不够科学合理，导致学术失范事件频发；各类学校财务管理缺乏有效的制度约束，致使教育腐败案件屡现；对民办学校办学资质审查和办学监管不力，致使违规办学、招生诈骗案件频频发生等。而加强对学校办学行为的法律监督机制的建设，正是促进学校办学规范化的必然选择。

彭俊：党的“十六大”明确提出，要建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制，在决策和执行等环节加大对权力的监督。尤其要加强权力行使过程的制约和监督，着重抓住那些容易滋生腐败的重点领域和关键环节，最大限度地减少以权谋私、权钱交易的体制机制漏洞。这一要求同样适用于对学校办学行为的监督。

法律监督是法学概念，主要是指对法律实施的监督，可以从广义和狭义两个角度理解及解释。一般而言，“狭义的法律监督是指有关国家机关依法定职权和程序对立法、执法、司法等法制运作过程的合法性进行的监察、控制和督导；广义的法律监督是指一切国家机关、政治或社会组织和公民对法的全部运作过程的合法性所进行的监察、控制和督导”^①。而从广义角度解释的“法律监督的对象主要是指运用国家权力的国家机关及其公职人员，也包括运用公共权力、具有政治优势地位的政治或社会组织”^②。

陈蔚：从学校的地位及其社会职能性质来看，我国的学校体系是以公立学校为主的系统，而公立学校被定位为“由国家设置、由公共财政维持、为社会不特定人群服务的公共机构”^③，这使公立学校被定性为一种公益性机构，其权力的产生也就蒙上了公法的色彩，也使其办学行为必然成为法律监督的对象之一。即使是私立学校，除了其资产归属和维持经费来源不同以外，其服务的性质以及对服务对象所产生的影响也还是一样的，因此，其办学行为也可以纳入法律监督的范围。我国已经制定了《教育法》、《义务教育法》、《教师法》、《高等教育法》等一系列教育法律和法规，对学校办学行为作出了一定规范，这使对学校办学行为开展法律监督具有可能。

办学行为包括举办学校的行为和运作学校的行为。在此讨论的学校办学行为主要指学校内部的运作行为。学校内部的运作行为的管理行为从具体工作角度考察包括学生管理、教师管理、教学管理、德育工作管理、安全工作管理、体育卫生工作管理、财务管理。而从主体角度考察，则包括学校管理人员的管理行为、教师的施教行为和学校其他人员的有关行为。不过，学校内部运作的

① 张文显：《法理学》，高等教育出版社，2004年，第285页。

② 张文显：《法理学》，高等教育出版社，2004年，第286页。

③ 劳凯声：《在教育改革中坚守公立学校的公益性》，《中国教育法制评论第6辑》，教育科学出版社，2009年，第16页。

不规范行为有时会与违规举办学校或教育机构的行为密切联系。以违规方式举办的学校或者其他教育机构往往以营利为目的，内部运作方式上也大都无视受教育者的教育利益，违背教育规律，甚至违反国家教育法律。

李晓燕：学校办学过程从某种意义上讲，是学校学术的、党委的、行政的等各种权力行使的过程，是管理权力与其管理对象即教师和学生的权利之间的博弈过程。一方面，在教育管理体制改革过程中，学校逐步扩大了办学自主权，当这种自主权的行使缺乏必要的监督时，可能会变成独断的专权。另一方面，不仅由于公民是纳税人，更由于教育的公平是个人发展机会均等的重要条件之一，社会及其公民对学校办学的公平性、公益性就有理由予以强烈的关注。随着社会法治水平的不断提高，受教育者及其家长、教师等教育利益相关者的民主法制意识和权利保障意识也日益增强，对学校办学形式的规范化、科学化程度的要求也就越来越高。为此，也只有通过建立完善的学校办学行为法律监督制度，充分贯彻民主办学的原则，才能将我们的教育事业办成“人民满意的教育”。

二、学校办学行为法律监督机制的结构

李晓燕：由上述可见，构建学校办学行为的法律监督机制，促进学校管理体制的逐步完善，以推动我国教育事业的健康发展具有重要的现实意义。那么，学校办学行为法律监督机制的结构应该是怎样的呢？

陈蔚：学校办学行为的法律监督机制是学校办学法律制度各要素之间相互作用的运作过程。实现法律监督必须具备五个要素，即法律监督的主体、法律监督的客体、法律监督的内容、法律监督的权力和法律监督的规则。五个要素之间的关系密不可分。监督主体及其权限由相应的法律规范授予，使其监督行为具有法定的效力；法律监督的规则为监督主体实施的法律监督内容及其程序规范化提供了保障，可避免因监督行为的不确定性而导致的纷争，从而最大限度地保护监督的客体——即被监督对象的应有权益。只有五个要素共同作用才能构建学校法律监督的有效运行机制。不过，在学校办学行为法律监督机制中，监督主体处于首要的地位，这是法律监督能够落到实处的关键。

学校办学行为的监督按照监督主体的地位可以区分为内部监督、自我监督和外部监督。只有内部监督、自我监督和外部监督各自发挥作用，并整体协调才能提高监督效果，发挥监督的效能。

因此,首先要明确监督的主体及其监督权限范围。学校内部监督机制是建立在学校内部管理体制的基础之上的。现今我国公立高等学校实行党委领导下的校长负责制,中等以下学校实行校长负责制,虽然强调校长全面负责,但党组织的监督职能更为突出,并设计了教职工代表大会、教育工会等教职工参与民主管理的途径。在学校内部,党组织、教职工可以充分发挥其监督作用。

党组织的监督是学校办学行为法律监督的重要部分。在实行党政分离的前提下,党组织主要体现其政治核心作用,对学校管理者实施全程的监督,以保障党的教育方针政策和国家法律法规在学校得到贯彻落实。

党组织监督的主体包括学校党委或党支部书记及其成员,监督的对象包括学校行政管理者,特别是校长是否依法行政。教代会参与民主管理是学校办学行为法律监督的有效途径。只有给予教职工平等的权利参与管理,才能体现教职员在办学中的主体性地位,推进学校的民主化。因此,各学校在实行校长负责制中,应筹建完善的教代会组织,合理配置组织人员,并明确民主管理的法定权力和保障机制。此外,学校内部还应设有专门的监察机构,并建立决策、行政和监督三权相对独立行使并相互制约的制度机制。纪委、监察及审计等部门与其他职能部门应该强化监督关系、淡化依附关系。或者,学校可以通过整合各具有监督权能的部门,建立联席会议制度,由不同的利益群体代表,如党支部书记、工会代表、教职工代表、家长和社区人士组成,反馈意见,协调工作,以充分发挥学校监督的整体效能。

自我监督是指办学者在规范自觉意识下对自身办学行为的反省和调控。除了学校内部各主体间相互监督之外,办学者对自身办学行为的监督也是内部监督的重要构成部分,且由于其具有主动纠错功能,对于规范办学的作用尤为重要。因此,学校首先应建立自我监督的机制,如制定完善的校内规章制度和配套的自我评估指标体系,便于各主体的对照并开展自我反省。

李晓燕:在此需要着重强调的是,在学校内部规章制度的建设中,尤其要重视建立健全校内教师申诉制度和学生申诉制度。教师和学生的申诉,往往是针对学校管理行为而提出的,兼具权利救济和对学校管理行为进行监督的功能。无论申诉的结果如何,都是对学校做出的管理行为的一种重新审视,并通过这种审视使学校的错误办学行为得到纠正。

陈蔚:其次,建立校务公开制度,定期将学校建设发展信息、招生信息、财务信息,特别是与教职工利益密切相关的各种信息告知学校教职工或在必要

时向社会公布,自觉接受教职工和社会的监督。

再次,提高各办学主体的素质。由于自我监督的实现对学生自身的要求较高,而这一点目前在实践中仍是薄弱环节,也导致人们对自我监督颇有微词。因此,要提高自我监督效能,提高办学主体的道德和法律素质应是关键因素。办学主体不仅要提高自我监督意识,对来自他人的监督也应该有正确的认识和积极的态度,从而做到愿意接受监督,能够自觉开展自我监督,自我反省,将监督本身看成自我提高的一种途径。

彭俊:学校除了接受内部监督外,还应接受来自国家的权力机关、行政机关、司法机关及社会的外部监督。国家机关的监督代表国家行使职权,在法律监督体系中处于主导地位,具有法律强制性;社会组织及公民虽然不代表国家的名义,不具有法律强制性,但具有广泛的代表性,其作用不容忽视,是法律监督机制运行的基础。

国家的权力机关监督主要体现在人大监督。各级人大及其常委会作为执法监督的主体是宪法赋予的职权。加强人大对教育工作的执法监督可以有效地保证法律法规的有效实施,有力地推动教育法制化进程。《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》的出台进一步加强了人大监督的实效。在学校办学过程中,人民代表大会应有重点地开展教育执法检查;组织人民代表评议学校的教育行为以及听取和审议教育的专项工作报告。各级人大监督应逐步向常态化、制度化的方向发展。

行政机关监督以教育行政部门和教育督导部门的监督为主。其作为政府职能部门代表全体纳税人的权益行使对学校的外部监督权。为此,首先需健全教育督导评估制度、教育监察制度和教育审计制度。从当前现实来看,可以考虑以现有的教育督导机构为基础,建立具有独立地位、独立权限的教育监督机构,主导对学校办学行为监督机制的运转。其次,应正确处理政府与学校的关系,政府应在给予学校一定办学自主权的基础上,在职能范围之内扮演好其委托人的角色,进行必要的监督和指导。再次,政府各部门应提升、完善自己的监督能力。各部门应各司其职,在自身职权范围内相互配合实现对学校办学行为进行监督,并将督导检查的结果公布于众,以接受社会公众的监督。

司法机关监督是指司法机关依法对学校及其工作人员的管理活动的合法性进行的监督。司法监督的主体是国家司法机关,即人民法院和人民检察院。在教育领域,司法监督主要体现在司法机关查处教育违法案件和解决教育纠纷。

近年来,司法机关受理了许多由学校违法行为引起的教育法律诉讼,在一定程度上推动了学校法制的发展。除此之外,司法机关还应积极开展教育法律服务,探索教育司法实践,充分发挥司法监督的作用。

社会监督是指由公民、法人或其他社会组织对学校办学行为进行的监督,如社会舆论监督、新闻媒体监督、群众团体监督等。社会监督虽然没有法律效力,但由于其监督主体具有多元性的优势,使其能够开展广泛的监督,并能通过其监督发现问题,进一步启动上述国家相关机关的法律监督,从而发挥着重要作用。因此,首先,应当设置灵活多样的社会监督途径,如建立健全公众和新闻媒体的社会舆论监督,由专家学者、家长代表等社会人士组成的民间评估机构的监督,建立家长委员会对学校办学行为开展监督等。其次,应当引入社会监督机制和听证制度。如公开接受学生、家长和社会各界对学校违规行为的举报;对关系到学校发展及其师生利益的决策引入听证程序等。国家可以通过制定相应的法律规定听证制度的程序,增加信息的透明化和社会监督的可行性。

李晓燕: 总体而言,学校在办学过程中既要受到来自学校内部各组织结构和个人的相互监督,也要接受来自外部行政管理机关以及社会相关机构的监督,通过以学校内部监督与政府外部督导相结合的方式促使学校教育贯彻党和国家的教育方针,实现受教育者德、智、体全面发展的教育目的,并促使学校管理权利与学生、教师权利之间的协调,为构建和谐校园奠定基础。

三、构建完善的学校办学行为规范体系

李晓燕: 从以上的讨论中可以看到,学校办学行为的法律监督机制作为一种具有法律效力的运行机制,必须以有法可依为前提。也就是说,首先必须要有一套完善的学校办学行为规范体系。那么,我国办学行为的规范体系的现状如何?又该怎样去完善呢?

孙丽昕: 以1980年《中华人民共和国学位条例》的颁布为开端,我国相继制定与颁布了一系列的教育法律法规,构成了我国现行的教育法律体系,其中有关学校的办学行为规范体系也初见端倪。

学校办学行为规范体系属于教育法律体系的重要组成部分,是以宪法为根本法、以教育法为教育基本法及由相应的教育部门法、教育部门规章、教育地方性法规和教育政府规章所组成,呈一种金字塔形的结构,且各效力层次之间也有一定的分工与配合。

宪法作为国家的根本大法，虽然没有对学校办学行为直接进行规定，但宪法关于公民受教育的权利和义务及其实现的制度保障方面的规定，对学校办学行为具有指导作用。对于学校办学行为中基本的或较为宏观方面的问题，如教师的作用与考核、学校的权利与义务、受教育者的权利与义务等由法律予以规定；对于学校办学行为方面较为具体的问题或制度，如学校的卫生体育工作、学校教育教学与行政管理等则由教育行政法规或教育部门规章予以规定；此外，还有大量的地方性教育法规和教育政府规章等，其规范的范围与种类则更为多样与广泛，是对上述法律、行政法规及部门规章的具体化。

彭俊：从宏观上看，改革开放 30 多年来，我国在建立现行学校办学行为规范体系上取得了一定成就。至少在形式上我国的教育法律体系已经颇具规模。

但是，也要看到，我国现行学校办学行为规范体系还存在种种不足。主要表现在以下三个方面：

一是学校办学行为规范的效力层次低。学校办学行为规范的形式主要表现为教育部门规章、地方性法规与政府规章，其效力层次较低，以致很多学校办学行为规范形同虚设，并未起到对学校办学行为予以指引、预测、评价等作用。

二是有些本应纳入到法律调整范围的学校办学行为仍游离在法律之外，如现行学校办学行为规范对校园安全管理、招生及考试等问题并未作出全面的规定。虽然有中小学幼儿园安全管理的规定，但实际上大学校园里安全问题也越来越突出，亟须立法来规范；虽然有关于高考招生方面的规范，但关于中小学及幼儿园的招生行为等仍处于无法可依的状态。这种游离状态不利于建立良好的学校办学秩序及对学校办学行为实施有效的监督。

三是学校办学行为规范的法律责任体系不完善。主要表现在：第一，办学违法行为的法律责任以行政责任与民事责任为主，较少追究刑事责任，使对某些严重违法行为处罚过轻，对违法主体不具威慑力。第二，法律责任的设定具有一定的滞后性。第三，对学校办学违法行为的法律责任设定比较粗糙，有关法律责任条款往往对责任主体、追究责任的主体或承担责任的类型缺少明确具体的规定，使对一些学校办学违法行为的法律责任追究处于一种虚位或含混状态。

孙丽昕：完善学校办学行为规范体系，可从纵向和横向两个方面进行。

从纵向上看，主要是完善与提升学校办学行为规范的效力等级，其关键在于如何区分复杂的、多样的学校办学行为，并分配给不同级别的立法机关进行立法。一般来说，关于学校办学的基本制度，如招生制度、学生管理制度、教

师管理制度等由教育法律来进行规范。除此之外的一些具体制度，可由教育行政法规、教育部门规章和地方性法规来进行规范。此外，应充分发挥教育行政法规的规范功能，以提升学校办学行为规范的效力等级。

从横向上看，主要是完善学校办学法律关系中主体与内容方面的法律规范。就主体方面法律规范的完善而言，能够在学校中做出办学行为的主体主要包括学校、校长及其他管理人员、教师等，须分别明确各主体的法律地位、角色性质及其职能。就法律规范的完善而言，学校办学行为规范的内容指学校办学过程中相关主体所享有的权利和应履行的义务。

学校办学行为规范的权利体系主要是围绕各级各类学校权利能力的性质和特点所进行的权限赋予，其设定应基于各级各类学校的培养目标与任务的不同而进行。

学校办学行为规范的义务体系，与其权利体系的不同之处在于权利具有可选择性与可放弃性，而义务则相反，因此，在学校办学行为规范义务体系的设定中，应着重建构的是法律责任体系，否则义务体系形同虚设。

建构学校办学行为规范的法律责任体系，主要从三个方面入手：第一，强调刑事责任对于惩戒学校办学违法行为的重要作用，对学校办学违法行为除了追究行政责任、民事责任，还须根据该行为对于学校办学秩序、教育的公益性等侵害的程度适当地予以刑事责任的设定与追究。第二，对相应的法律责任规范应及时地进行立、改、废，以有效地对学校办学违法行为进行规范、约束与制裁。第三，对学校办学违法行为的法律责任进行精准设定。从法律责任承担的主体、责任的类型和种类及追究法律责任的主体等进行明确的规定，以避免法律责任的追究处于虚位或含混状态。

诚然，对于相关主体履行法律义务的约束，设定法律责任并不是其唯一的条件或要素，还涉及诸如能否在执法中做到违法必究等因素；同时，法律责任的设定也并非促使法律义务得到履行的首选手段。

陈蔚：为完善学校办学行为规范体系，可考虑制定一部《学校法》。学校作为现代社会中有着独特运行规律的组织体，是教育的载体，是教育领域中所有矛盾的焦点。而我国的学校制度存在着一系列的问题，如学校的法律性质不明确、政校关系不明晰、学校组织机构权限划分模糊等。我国现行一些教育法律法规中虽然也有学校制度的相关规定，但内容零散，缺乏系统整合。因此，借鉴发达国家和地区的教育立法经验，制定一部有中国特色的《学校法》是当务之急。

四、学校办学行为法律监督机制运行的若干条件

李晓燕：可见，学校办学行为法律监督机制要能够有效地运行，除了要构建完善的机制结构和规范体系外，还要具备一些其他的主、客观条件。从当前来看，我们应该着重从哪些方面努力呢？

彭俊：影响学校办学行为法律监督机制运行条件的因素有很多，其中，学校办学理念的更新、学校法人地位及其办学自主权的确立与学校管理行为司法监督范围的确定、学校内部规章制度的实施等几个方面是当前需要重点关注的。

弘扬法治精神是学校办学理念更新的重要表现之一。法治作为一种治国方略或社会调控方式，指的是国家在诸多社会控制体系中选择法律作为主要控制手段。当前的中国正处于社会转型期，不管是学校的举办者、办学者、管理者，还是教师、学生、校长、政府官员，改变传统的政府单一行政管理的传统理念，养成法治精神，学校办学行为法律监督才能得以贯彻执行。

首先，教育工作相关者(学校的举办者、办学者、管理者、教师、学生)要树立法律信仰，强化对法治理想信念的追求。法律信仰是人们基于信任、尊重、信服而以法律为行为准则的主观认知及判断。法律信仰是理性与信仰的统一，它源自主体在不断接受法律治理与保障的过程中，所感受到的法律的科学性、正义性、人道性，以及与自己本质利益的一致性；法律信仰是一种经过认知与评价后升华而成的情感选择，它强调公民对法治理想和法治信念的追求。树立法律信仰，教育工作相关者应当尊重法律权威。正如哈林顿在设计理想的共和国模式时所提出的，建构一个“法律的王国，而不是人的王国”^①。

其次，锤炼教育相关者的法治品格。随着中国向社会主义法治国家不断迈进，必备的法律修养已成为现代公民立足社会不可或缺的基本要件。法律修养意味着公民对法律形成内心确信与自觉支持，把遵守法律内化为一种道义上的责任和义务，并以良心为自我衡量标准，将法律由他律规则变为自律规则。实现法律从“他律”向“自律”的转变，要求公民在其内心把法律奉为最高行为准则，自觉自愿地依法行事^②。传统的办学理念已经不能适应教育的发展，以法治理

① [英]詹姆士·哈林顿：《大洋国》，何新译，商务印书馆，1963年，第21页。

② 周叶中、韩轶：《论社会主义法治理念对公民的基本要求》，载《江汉大学学报》，2009(1)。