

教育政策法规 培训读本

JIAOYU ZHENGCE FAGUI
PEIXUN DUBEN

张维平 主编

开明出版社



教育政策法规培训读本

主 编 张维平

副主编 李广海 王梦楠 朱宝生

开明出版社

图书在版编目(CIP)数据

教育政策法规培训读本/张维平编著. —北京:开明出版社,
2008.3

ISBN 978-7-80133-295-0

I. 教… II. 张… III. 教育法令规程—中国—学习参考资料 IV. D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 026210 号

项目策划:陈 虹

责任编辑:于 洪 舒 娟

教育政策法规培训读本

主编:张维平

出版:开明出版社

印制:三河市华新科达彩色印刷有限公司

开本:850×1168mm 1/32

印张:10

字数:260千字

版次:2008年4月第1版

书号:ISBN 978-7-80133-295-0

定价:16.00元

前 言

进入 21 世纪,随着各项教育改革的深入发展和推进,我国的教育法制建设取得了长足的进展。加强法制建设的重大意义,也越来越被各级党政领导、社会各界所认识。因此,进行教育政策法规的宣传正是我们建设法治社会的迫切需要。

另外,客观形势的不断变化,导致教育政策法规的相应修改和制定,这就要求我们不断学习教育政策法规的相关知识。特别是近几年,相关的教育政策和法规有了重大变化,体现了新的精神,提出了新的要求。例如,党的十七大报告提出了有关教育公平、教育的公益性、教育的均衡发展等教育政策;2006 年修订的《义务教育法》、《未成年人保护法》、《治安管理处罚法》等都对教育作出了一些新规定。这些新的规定和要求,广大教师、家长、教育行政人员都必须了解和掌握,否则就会不懂新法,甚至会把违法当成合法,把合法当成违法,这将会使教育事业蒙受损失。

随着客观形势的发展变化,对中小学教师、校长、教育行政人员及其他教育工作者进行教育政策法规的培训,是摆在我们面前的一项迫切需要完成的任务。中国共产党第十七次全国代表大会,提出了新的教育政策,《义务教育法》、《未成年人保护法》等法律的修订,对教育行为作出了许多新规定。教育工作的方方面面,如教师、学生以及教育环境等,都发生了或小或大的变化。这就需要我们用新的教育政策法规来认识 and 解决新的问题。如果不能及时进行这方面的培训,就不能正确贯彻党的教育政策,就不能正确执行法律、法规。随着新的政策和法规的颁布,以前我们认为合法的行为,现在有的可能是违法的;以前我们认为是违法的行为,现在有可能是合法的;过去缺乏明确规定

的行为,现在明确了。认识和掌握这些教育政策和法规的变化,是搞好教育、教学工作的重要保证。否则,就可能违法而不知,合法却迟疑。无论以前是否受过教育政策法规的培训,都有必要进行学习。

为了使广大教育工作者对教育政策法规有更全面和深入的了解,体会教育政策法规的重要意义,掌握教育政策法规的各项制度以及重要内容,能够做到依法治教、依法治校,从而实现不断提高教育质量和水平的目的,我们编写了本书。

《教育政策法规培训读本》主要包括以下三个部分。

第一部分是教育政策:重点阐述了教育政策的基本知识和重要的教育政策。通过这部分的阐述,读者将会了解教育政策的概念、形式、实施以及重要的教育政策内容,认识到教育政策的重要意义及教育政策与教育法规的联系与区别,并了解现行有效的重要教育政策。同时,知道如何贯彻执行教育政策,如何正确对待教育政策。这对于全面贯彻执行党的教育方针具有积极的意义。

第二部分是教育法规:重点阐述了教育法规的基本知识和重要的教育法规内容。通过这部分的阐述,读者将会了解教育法规的概念、原则、形式,了解教育法律关系、教育法律责任、教育法律救济,以及重要的教育法规内容,认识到依法治教的重要意义,认识到教育法规与教育道德的联系与区别。通过这部分学习,读者将会提高依法治教的能力,能够正确认识和分析常见的教育法律案例,可以符合规范地制定有关的规章制度,并了解教育法律关系主体的权利制度,学会用“法眼”来看待自己和别人的行为。

第三部分是中小学常见的违法行为及预防:重点阐述了中小学常见的违法行为的表现及原因,使读者知道这些行为违了什么法,为什么违法,并且知道怎么预防违法,知道在遇到违法行为时,如何正确处理。

《教育政策法规读本》在编写过程中体现了“新”。特别注意体现中国共产党第十七次代表大会新修订的《义务教育法》、新修订的《未

成年保护法》、新修订的《治安管理处罚法》等新法律的精神。

同时,在编写过程中,体现了“精”。注意选择最基本、最重要、最简明的教育政策法规知识,使读者可以用较少的时间,获得较多的信息。

此外,在编写过程中,体现了“实”。注意结合中小学,尤其是义务教育的实际,结合中小学教师的实际,结合常见的案例,突出以案说法,注重提高实际运用法律的能力,注重解决实际问题。

本书的编写,注重了理论与实际的密切联系,在进行理论介绍的同时,穿插了适当的案例。本书在内容的选取上,十分注意使本书适合中小学教师和校长以及其他教育行政人员的需要。为了便于广大读者的学习,本书在每章标题下列出了知识结构图,并在每章的结束部分给出了一些重要的思考题。

本书特别适用于中小学教师、校长、教育行政人员和其他教育工作者进行教育政策法规培训。

由于编者水平有限,又加时间仓促,书中难免有不当之处,敬请读者批评指正。

编 者

2008 年 4 月

目 录

第一章 教育政策的基本知识	(1)
第一节 教育政策的概念	(2)
第二节 教育政策的形式	(5)
第三节 教育政策的实施	(10)
第二章 重要的教育政策	(17)
第一节 《中国共产党章程》中的教育政策	(19)
第二节 《中共中央关于教育体制改革的决定》中的教育政策	(21)
第三节 《中国教育改革和发展纲要》中的教育政策	(26)
第四节 《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中的教育政策	(33)
第五节 《面向 21 世纪教育振兴行动计划》中的教育政策	(36)
第六节 《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》中的教育政策	(41)
第七节 《国务院关于基础教育改革与发展的决定》中的教育政策	(46)
第八节 中国共产党第十七次全国代表大会报告中的教育政策	(51)
第三章 教育法规的基本知识	(67)
第一节 教育法规概述	(68)
第二节 教育法规的基本原则	(72)
第三节 教育法规的形式和实施	(79)
第四节 教育法律关系	(89)

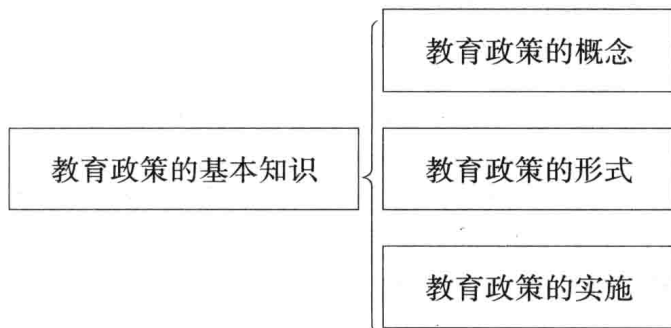
第五节 教育法律责任	(98)
第四章 教育法规的主要内容	(111)
第一节 教育行政部门	(113)
第二节 学校	(127)
第三节 教师	(133)
第四节 学生	(148)
第五节 家长	(159)
第六节 社会	(170)
第七节 教育经费与教育设施	(176)
第五章 中小学校常见违法行为及其预防	(187)
第一节 教育行政违法	(189)
第二节 学校违法行为	(194)
第三节 教师违法行为	(200)
第四节 学生违法行为	(210)
第五节 家长和社会的违法行为	(216)
第六节 中小学校违法行为的预防	(228)
第六章 教育法律救济	(238)
第一节 教育法律救济概述	(240)
第二节 教育申诉制度	(244)
第三节 教育行政复议	(251)
第四节 教育诉讼制度	(256)
第五节 教育行政赔偿制度	(261)
第六节 其他救济途径	(266)
附录:	(277)
附录 1:《中华人民共和国义务教育法》	(277)
附录 2:《中华人民共和国教师法》	(288)
附录 3:《中华人民共和国教育法》	(296)
主要参考文献:	(308)

第一章 教育政策的基本知识

【内容摘要】

教育政策是一个政党和国家为实现一定历史时期的教育任务而制定的行动准则,也是指导、协调和管理教育的必要手段。本章对教育政策的概念、教育政策的形式及教育政策的实施进行了概述,目的是让读者明确教育政策的内涵。

【知识结构图】



【以案说法】

义务教育阶段学生就近入学政策

1985年,教育部曾发出通知,要求在普及和基本普及初中的地方,积极创造条件,有步骤地取消小学升初中的统一招生考试;凡按当地学籍管理规定准予毕业的学生,即可就近进入初中学习。1986年,原国家教委再次发出通知,要求在普及初中的地方积极而稳妥地取消初中招生考试,并按学籍管理规定,凡准予毕业的小学生就近直接升入初中学习,各地要积极创造条件,从1986年暑假招生开始执行。此

后,国家教育行政部门又多次发文,强调要在义务教育阶段坚持就近入学。2006年修订的《义务教育法》第十二条明确规定:“适龄儿童、少年免试入学。地方各级人民政府应当保障适龄儿童、少年在户籍所在地学校就近入学。”从这一政策的实施情况来看,在广大农村地区,就近入学政策推行得十分顺利。但在大中城市,这项政策在执行过程中则遇到了重重困难,择校生与高收费现象在部分大中城市至今依然存在。

就近入学是为了平衡义务教育阶段的教育资源,体现教育的公益性,促进教育公平。教育行政部门则认为,实施就近入学,限制择校是为了落实《义务教育法》。这就涉及教育政策与教育法问题。那么,什么是教育政策?教育政策的形式有哪些?如何实施教育政策?我们将通过本章的学习,对这些问题有个清晰的认识。

第一节 教育政策的概念

教育政策是制定教育法规的主要依据,是政党对教育事业发展的指导方针。那究竟什么是教育政策呢?下面我们从教育政策的定义、分类、性质和地位等几个方面来了解其内涵。

一、教育政策的定义

教育政策是一个政党和国家为实现一定历史时期的教育任务而制定的行动准则。作为党和国家基本政策的一个重要组成部分,教育政策是依据党和国家在一定历史时期的基本任务、基本方针,由政党和国家制定的,而不是个人制定的。教育政策是—定历史时期的产物,是一种行动准则,它决定着政党和国家在教育方面的工作方向和措施,而不仅仅是一种思想。

不同的政党或国家,有着不同的教育政策。在此,我们所说的教育政策是具有特定涵义的,即我国的社会主义教育政策,是由中国共

产党及其领导下的国家,为社会主义教育事业的运行与发展而制定的行动准则。

二、教育政策的分类

教育政策是党和国家的重要的基本政策,既是党和国家总政策在教育方面的具体化,又是制定教育方面具体政策的依据。它一方面从属于总政策,另一方面又以自己为“总政策”,以若干具体政策为要素,构成从属于政策总体的自身政策体系。教育政策体系包括教育总政策和具体政策。

教育的总政策是党和国家总政策在教育方面的具体化。现阶段党和国家的总政策就是“建设小康社会,和谐社会”。教育总政策在教育事业的运行与发展中起着普遍指导作用。在实际使用中,由于“政策”一词可能有表示总政策、基本政策或具体政策等不同的涵义,所以会出现“路线、方针、政策”并用,“政策和策略”并用的情况。本书所讲的政策是概括性的概念,包括了路线、方针、策略、措施、原则等。

教育具体政策是依据教育总政策,针对教育某一方面制定的具有指导意义的政策,一般来说比较具体,便于实施。例如:“参加培训是中小学校长的权利和义务,新任校长必须取得任职资格培训合格证书,持证上岗。在职校长每五年必须接受国家规定时数的提高培训,并取得提高培训合格证书,作为继续任职的必备条件。”这就是1999年教育部《中小学校长培训规定》提出的一项具体政策。

三、教育政策的性质与地位

教育政策是党的教育工作的出发点,贯穿于教育工作的全过程。中国共产党是全国各族人民的领导核心,而这一领导任务主要是通过制定和实施一定的政策来实现的。正如毛泽东同志所说:“一切革命政党的任何行动都是政策。”可以说,党的教育政策就是教育工作的生命线,是党领导教育事业的体现。没有党的教育政策,就没有社会

主义的教育事业。

中国共产党是工人阶级的先锋队,是全国各族人民利益的忠实代表。因此,党的政策就代表全国人民的共同意志,同时也反映了我国政治、经济和社会发展对教育工作提出的客观要求,对我国的教育工作起着极其重要的指导作用。

教育政策是客观教育规律的集中体现,是我国教育工作的基本依据。教育事业的发展具有自己客观的规律。由于中国共产党以马列主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导,可以认识和利用客观规律,因此,党在充分认识和利用客观规律,适应社会政治、经济发展需要,总结教育实践经验的基础上,提出和制定的教育政策,是教育客观规律的集中体现,亦即教育政策遵循了教育发展的客观规律。所以,党的教育政策是我国教育工作的基本依据。我们的各项教育工作都与党的教育政策紧密相关。

四、党的教育政策与国家教育政策的关系

在我国,除了党的教育政策之外,还存在着国家的教育政策,认清二者之间的关系也是很重要的。二者既存在着一致性,也存在着区别。

党的教育政策和国家的教育政策的一致性表现在:首先,党和国家的教育政策在目的上是一致的,都是为了实现一定历史时期的教育任务而制定的行动准则。其次,指导思想是一致的,都是以马列主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导。再次,性质是一致的,都体现了以工人阶级为领导的全国人民在教育方面的共同意志。

党的教育政策和国家的教育政策的区别表现在:首先是制定机关主体不同。党的政策是由党的机关,包括党的最高领导机关和党的地方各级领导机关制定的;国家的教育政策是由国家权力机关,包括最高权力机关和地方国家权力机关,及国家行政机关,包括最高国家行政机关和地方国家行政机关制定的。其次,具体程度不同。一般来

讲,党制定的教育政策原则性较强,国家制定的教育政策比较具体。再次,实施途径不同。党的教育政策的实施主要是靠党的各级组织和全体党员,并做好群众宣传的工作;国家的教育政策的实施主要是靠国家机构和广大群众。当然,两者之间并不是截然分开的,而是互相支持和依存的,但侧重点有区别。

总体来说,由于我们国家是党领导的,所以,国家必然依据党的教育政策来制定国家的教育政策,国家不能脱离党的领导去制定不同的政策。因此,我们为了简要,通常只提党的教育政策,这里也包括了国家的教育政策。

第二节 教育政策的形式

教育政策作为指导、协调和管理教育的必要手段之一,其形式是多种多样的。从我国实际情况看,教育政策的形式主要包括党的政策文件、全国人民代表大会所制定和批准的有关教育的政策性文件、党的领导机关与国家机关联合发布的各种决议、决定、通知等。

一、党的政策文件

党的政策文件主要是指党的各种纲领、决定、决议、通知、宣言及声明等。

(一)中国共产党章程

中国共产党章程是最根本的党规党法。党章规定了我党最基本的政治纲领和组织纲领,党章中所确立的教育政策是我党最根本的教育政策,是我们进一步制定教育政策的根本依据。党章中的政策为我们指明了教育的性质、教育工作的重点、教育工作的原则、教育干部的条件、教育工作的组织等重大问题。

党章中的许多规定尽管不是直接针对教育的,但自然是教育工作不可违背的政策。我们要想完整、准确、系统地理解和执行党和国家

的教育政策,就必须要认真学习和掌握中国共产党章程。

(二)中国共产党全国代表大会的决议

中国共产党全国代表大会和它产生的中央委员会,是党的最高领导机关,它做出的有关教育工作的决议,是党的重要的教育政策。如,早在1922年7月,中国共产党第二次全国代表大会发表的《中国共产党第二次全国代表大会宣言》中就明确规定了“改变教育制度,实行教育普及”的条目及“保护女工和童工”、“废除一切束缚女子的法律,女子在政治上、经济上、社会上、教育上一律享受平等权利”等。这些都反映出当时中国共产党的教育主张与教育政策。再如,1982年9月1日,在中国共产党第十二次全国代表大会上,中共中央正式明确:“一定要牢牢抓住农业、能源和交通、教育和科学这几个根本环节,把它们作为经济发展的战略重点。”第一次把教育列为经济发展的战略重点之一,这是一项具有深远意义的决策。之后,党的第十三大、第十四大、第十五大又进一步明确阐述了这一科学论断。党的第十六大进一步明确:“教育是发展科学技术和培养人才的基础,在现代化建设中具有先导性、全局性作用,必须摆在优先发展的战略地位。”2007年10月15日,党的十七大报告再次强调指出“优先发展教育,建设人力资源强国”,对教育事业发展和改革进行了新的全面部署,充分体现了以胡锦涛同志为总书记的党中央立足社会主义初级阶段基本国情和新的历史起点谋划教育发展的战略思路。

(三)党中央制定和批准的文件

在全国代表大会闭会期间,由中央委员会执行全国代表大会的决议,领导党的全部工作。党中央委员会为贯彻执行党的全国代表大会决议所制定的有关教育的文件,也是党的重要教育政策。如1985年5月27日,经中央政治局讨论通过的《中共中央关于教育体制改革的决定》是改革我国教育体制的重要文件,是新的历史时期,提高全民族的素质,建立有中国特色的社会主义教育制度和体系,促进我国教育的

发展与繁荣的重要的教育政策。

(四)党的地方各级领导机关的决议

党的地方各级代表大会有权讨论本地区范围内的重大问题并作出决议。党的地方各级委员会在代表大会闭会期间,负责执行上级党组织的指示和同级代表大会的决议,领导本地方的工作。为此,他们有必要根据中央的政策和本地方的实际情况,制定和批准有关的文件,其中,有关教育方面的决议是适用于本地区的教育政策。例如,为了贯彻党的十六大精神,把农村教育作为教育工作的重中之重,辽宁省委、省政府明确了全省职业教育、农村教育发展的总体思路和目标:广泛开展职业培训,使城镇在岗职工、农村劳动力普遍接受相应的职业技能培训;到2005年,全面完成“普九”的巩固和提高任务;到2007年,普通高中在校生规模达到54.9万人,年均递增19.3%;到2010年,全面普及十二年教育,农村适龄人口接受高中阶段和初中后职业培训的比例提高到97%以上,为加快振兴辽宁老工业基地作出新的更大的贡献。

(五)党中央的各部门所制定和批准的有关教育的政策性文件

党中央各部门,为了切实贯彻党中央的政策,在本部门的职权范围之内,制定和批准一些有关教育的政策。例如,为了配合中央实施西部大开发战略,帮助西部地区培养人才,经中央领导同志同意,中央文明委决定从2000年开始实施“西部开发助学工程”。为此,中央宣传部、中央文明办、教育部于2000年联合发出了《关于实施“西部开发助学工程”的通知》,指出“该《工程》是一项政治性、政策性很强的工作,有关部门要增强责任意识,认真贯彻‘公开、公正、公平’的原则,接受有关方面的监督,坚决防止不正之风,真正把好事办实,实事办好”的规定,坚持自下而上逐级审核,确定受助学生名单。要采取有效措施,将受助条件、申报、审核程序及结果,向社会公示,主动接受监督,严防不正之风。

二、全国人民代表大会所制定和批准的有关教育的政策性文件

全国人民代表大会所制定和批准的有关教育的政策性文件是教育政策的主要形式之一。如 2007 年 3 月 5 日,十届全国人大五次会议上国务院总理温家宝向大会作的《政府工作报告》,其中明确了优先发展教育事业的总体部署:“普及和巩固义务教育,加快发展职业教育,着力提高高等教育质量”;“要把发展职业教育放在更加突出的位置,使教育真正成为面向全社会的教育,这是一项重大变革和历史任务”。

三、党的领导机关与国家机关联合发布的各种决议、决定、通知等

(一)党中央和国务院联合发布的决议、指示

党中央和国务院联合发布的决议、指示等,既是政府的法规性文件,又是党和国家的政策,具有法规性文件与政策的双重作用。如 1983 年 5 月 4 日,中共中央、国务院发出了《关于加强和改革农村学校教育若干问题的通知》,进一步提出了在农村经济迅速发展的新形势下,普及初等教育的任务和应当采取的方针、措施。再如,中共中央、国务院印发的《中国教育改革和发展纲要》,总结了建国 40 多年来,特别是党的十一届三中全会以来教育改革和发展的经验,以建设有中国特色社会主义理论为指导,提出了 90 年代我国教育改革和发展的目标、方针、政策和措施,是指导我国 90 年代乃至下世纪初教育改革和发展的纲领性文献。

(二)党中央的各部门与国务院所属部委所制定和批准的有关教育的政策性文件

《高等教育自学考试试行办法》就属于这类。党的十一届三中全会以来,为了满足广大青年、干部、职工、农民进入高等学校学习的要

求,1980年5月,中共中央书记处讨论教育工作问题时指出:为了促进青年自学上进,应该拟订一个办法,规定凡是自学有成绩,经过考试合格的人,要发给证书,使青年人不再迷信上大学。教育部根据中央的指示精神,起草了《高等教育自学考试试行办法》,1981年1月31日得到国务院的批准。

(三)国家行政机关制定、发布的有关教育的政策性文件

此类教育政策性文件包括两类。一类是国务院及所属各部委所制定和批准的有关教育的政策性文件。例如,国家教育委员会等有关部门《关于全国各类文化设施向中小學生免费或优惠开放的意见》;又如,教育部1998年12月24日制定,国务院1999年1月13日批转的《面向21世纪教育振兴行动计划》就属于这类教育政策;再如,2003年《国务院关于进一步加强的农村教育工作的决定》和《人事部、教育部关于深化中小学人事制度改革的实施意见》等。另一类是,县以上地方各级人民政府依照法律规定的权限制定的有关的政策性文件。如2003年3月辽宁省教育委员会《关于成人高等学校学生学籍管理暂行规定》、辽宁省人民政府《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的实施意见》(辽政发〔2006〕22号)。

(四)党和国家领导人的讲话

党和国家领导人的讲话,是否作为教育政策的表现形式,要具体分析。按照党章规定:“党员个人代表党组织发表重要主张,如果超出党已有决定的范围,必须提交所在的党组织讨论决定,或向上级党组织请求。任何党员不论职务高低,都不能个人决定重大问题”。根据这一规定,党和国家领导人的重要主张,如果是经过党和国家的有关组织批准的,则是政策的表现形式。所以,见之于党和国家的报纸、刊物的有关党和国家领导人的重要讲话、报告和文章等,有一部分具有政策的作用。

例如,1985年5月19日,邓小平同志在《全国教育工作会议上的讲话》中指出:“中央提出要以极大的努力抓教育,并且从中小学抓起,