

中小学教师培训丛书

基于法律法规的 班主任工作策略

李宜江 柳丽娜◎主编



合肥工业大学出版社

基于法律法规的 班主任工作策略

李宜江 柳丽娜 主编

合肥工业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

基于法律法规的班主任工作策略/李宜江,柳丽娜主编. —合肥:合肥工业大学出版社,2011.6

ISBN 978-7-5650-0442-1

I. ①基… II. ①李… III. ①教育法令规程—中国②中小学—班主任工作
IV. ①D922.16②635.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 045992 号

基于法律法规的班主任工作策略

李宜江 柳丽娜 主编

责任编辑 方立松 王磊

出版 合肥工业大学出版社
地址 合肥市屯溪路 193 号
邮编 230009
电话 总编室:0551—2903038
发行部:0551—2903198
网址 www.hfutpress.com.cn
E-mail hfutpress@163.com

版次 2012 年 2 月第 3 版
印次 2012 年 2 月第 1 次印刷
开本 710 毫米×1000 毫米 1/16
印张 16
字数 274 千字
印刷 合肥星光印务有限责任公司
发行 全国新华书店

ISBN 978-7-5650-0442-1

定价: 30.00 元

如果有影响阅读的印装质量问题,请与出版社发行部联系调换。

中小学班主任培训丛书编委会

总 主 编 承泽恩 桂守才

副总主编 郭 骏 胡道静 李宜江

编 委 (按姓氏笔画为序)

李宜江 朱桂萍 承泽恩

周虹民 胡道静 郭 骏

桂守才 潘荣玲 翟光军

中小学班主任培训丛书总序

中小学班主任工作既是一门科学,也是一门艺术。她的科学性要求中小学班主任老师认识规律,掌握方法,不断探索;她的艺术性要求中小学班主任老师倾注爱心,真情投入,不断创新。中小学班主任老师只有在这种不断的探索和创新中,才能时常涌现教育的灵感,才能真切体现人生的价值。而这种探索和创新的基础就是学习——一种符合中小学班主任专业成长实际需求的有效学习;以科学的精神组织起来的中小学班主任培训工作则是指导和帮助中小学班主任老师进行有效学习的必要手段。

自2009年以来,芜湖经济技术开发区社会事业局和芜湖市弋江区教育局委托我们率先对所辖中小学的班主任老师进行系统的岗位培训,并实行持证上岗制度。我们依据《中共中央和国务院关于进一步加强对改进未成年人思想道德建设的若干意见》和教育部《关于进一步加强中小学班主任工作的意见》以及教育部《中小学班主任工作规定》的精神和要求,在组织中小学班主任老师和中小学校长会同相关专家学者多次研讨的基础上,确定了中小学班主任岗位培训的目标,即让参训学员在进一步明确岗位责任与角色使命的同时,帮助他们掌握系统的有关中小学班主任工作的心理学、教育学、管理学和政策法规知识,使他们在知识储备和思想理念方面,能够符合作为“班级工作的组织者”、“班集体建设的指导者”、“学生健康成长的引领者”、“沟通家长和学校及社区的桥梁”,以及“学生的人生导师”等角色要求。围绕这个培训目标,我们进行了相应的课程设计,并根据课程教学的需求,约请了安徽省该领域最具代表性的学者进行了有针对性的备课;在进行四轮培训实践后,我们再组织主要授课学者结合培训效果和深入了解到的学员需求,对教学内容进行系统的整理完善,从而形成了本套丛书。

我们编委会的成员都一致认为:我国的中小学班主任工作已经迈入了一个崭新的时代,它的主要特征就是:中小学老师只凭经验已经无法胜任班主任工作,中小学班主任必须要尽快走专业化发展的道路。我们作为教育科学理论工作者和教育系统的继续教育工作者,有责任有义务为迎接这一崭新时代的到来而做出应有的贡献!

承泽恩
2012年元月

目 录

第一章 依法治教:时代发展的必然	(001)
第一节 依法治教:教育管理的基本理念	(002)
第二节 依法治校:学校内部管理的必由之路	(008)
第三节 依法执教:教师专业发展的制度保障	(015)
第二章 教育政策法规	(022)
第一节 教育政策概述	(023)
第二节 教育法规概述	(030)
第三节 教师 and 学生的法律地位	(037)
第三章 班主任与班级管理	(049)
第一节 班主任	(049)
第二节 班级组织	(057)
第三节 班级建设与管理	(063)
第四章 中小学常见违法行为分析	(073)
第一节 中小学常见违法行为类型及其表现	(074)
第二节 中小学常见违法现象的成因分析	(084)
第三节 中小学常见违法现象的预防策略	(089)
第五章 班主任应具有的教育法律观	(096)
第一节 正确的权利与义务观	(097)
第二节 义务教育均衡发展观	(101)
第三节 素质教育观	(107)

第四节 法律责任与救济观	(112)
第六章 基于法律法规的班级常规管理策略	(122)
第一节 班集体建设的策略	(123)
第二节 班级活动开展策略	(135)
第三节 课堂管理中教育法价值的冲突与解决	(146)
第七章 基于法律法规的学生学习指导策略	(151)
第一节 保护学生的受教育权	(151)
第二节 尊重学生的学习自主权	(159)
第八章 基于法律法规的家校互动策略	(167)
第一节 维护家长的合法权益	(168)
第二节 审思学校的合法权益	(175)
第三节 实现家校的良性互动	(185)
第九章 基于法律法规的问题学生管理策略	(195)
第一节 问题学生概述	(195)
第二节 班主任惩戒权概述	(205)
第三节 班主任惩戒的合法性审查	(215)
第十章 基于法律法规的班主任自我发展策略	(223)
第一节 班主任应有的智慧与情怀	(223)
第二节 班主任应有的追求与坚持	(228)
第三节 班主任应有的法律素养与职业操守	(235)
参考文献	(241)
后记	(247)

第一章 依法治教: 时代发展的必然

案例导读:某日课外活动期间,初一(4)班舒颖等十几名女学生在操场上进行踢毽比赛。初一(5)班的男生古某某(12岁)油腔滑调地冲着舒颖叫喊“大奶”。众目睽睽之下被人叫着特别难听的外号,舒颖刹那间脸涨得通红,觉得无地自容,扭头跑回了教室。睡觉前,舒颖在打水时,又碰到古某某。古某某毫无顾忌地喊“大奶”。舒颖扔下脸盆,跑回宿舍号啕大哭。同学王某某见事态扩大,连忙报告值勤老师。学校教务处主任林某根据值勤老师的反映了解了一下情况,决定让古某某写个检讨,第二天早上到教务处接受处理。

第二天早自习后,古某某拿着检讨到教务处承认错误。而此时教务处主任林某已从舒颖及其他女生那里得知的情况比预想得更严重。十多个女生反映:古某某喜欢跟女同学开玩笑,喊某同学是他老婆,叫舒颖“大奶”,喊刘培“三陪”等。她们强烈要求将古某某从她们身边赶走。教务处林主任认为古某某的行为不限于给同学起外号那么简单,已触犯了校规,决定对他大会点名批评。

上午9点,按老师的要求古某某走上令人瞩目的主席台。教务处主任林某手提扩音喇叭,向全校1800学生宣布:请大家看看台上这位同学,他是初一(5)班的古某某,他有个特点,语言不文明,经常给女同学起侮辱性绰号,这里不但要大会点名批评,而且还必须请家长来消除影响。希望大家不要向他学习,引以为戒。课间操后,古某某仿佛感到同学们都在用鄙夷、嘲讽的目光看着他,背后在议论他。连平时要好的同学也对他唯恐避之不及,孤独感、被人歧视感阵阵袭上心头。下午三时许,古某某的母亲闻讯赶到学校。教务处主任林某把事情经过做了介绍,要求把古某某带回家中严格教育。两个多小时后,古某某在家中自服敌敌畏,经抢救无效死亡。(材料来源:雷思明著:《给教师的60条法律建议》,华东师范大学出版社,2010年版,第7

页，编者有所改编。)

对于犯了错误的同学，班主任、教师该如何批评教育？轻了，不管用；重了，学生有可能心生怨恨，甚至做出极端的行为。度在哪里？度就在于班主任、教师的教育方式、方法是否恰当。班主任、教师对学生进行批评教育应当遵循一定的原则，有所为有所不为，不能突破法律的底线。

第一节 依法治教：教育管理的基本理念

教育发展是当今世界各国普遍关注的重大问题。人们越来越深刻地认识到，社会的文明和进步在很大程度上取决于教育的发展。经济的竞争、科技的竞争归根到底是人才的竞争、教育的竞争。因此，世界各国都把教育放到了重要的位置。

世界各国发展教育的一个重要经验就是通过法律这一高度专门化的社会组织手段来实现对大规模的教育事业的调控和发展。社会发展从来不是自发的过程，尤其是经济的发展不会自动带来教育的发展，不会自动解决种种社会问题。必须通过一种社会的组织手段，来保证教育的协调发展，才能使教育真正发挥它在现代社会中应有的作用。因此教育法就是现代教育发展中的一个理性选择，是世界各国发展教育的一个共同经验。

一、教育与法律^①

法律是人们行为时必须遵循的一种“规矩”，是国家制定或认可的、由国家强制力保证其实施的一种社会调节手段。借助于它，一定社会的社会关系和社会秩序才得以建立和维护，社会的结构才得以完整和谐，彼此间的活动才表现得有条不紊，整个社会机体才得以运转灵活。

然而，法律的上述功能在不同的历史时期和不同的国家，其涵义是不同的，也就是说，法律发展的历史过程是同人类文明进步的历史过程相联系的。法律的发展至今已经历了数千年之久，作为一种高度专门化的社会组织形式，

^① 本部分内容主要参考教育部人事司组编《高等教育法规概论》[M]，北京：北京师范大学出版社，2000：1-4。

法律与道德、习俗和宗教分离并成为社会控制的主要手段,这是现代社会才出现的事情。由于人类文明的进步,社会现代化的发展,社会生活变得日益复杂。新的社会经济秩序不仅需要法律,而且需要大量的法律;不仅要求法律必须具有强制性、权威性,而且要求法律运用必须具有确定性、一致性和稳定性。现代法律不仅表现为数量的大规模增长,更主要的是表现为法律地位的增强,法律调整领域的扩大,并成为社会控制的主要手段,所有其他社会控制手段只能行使从属于法律并在法律确定范围内的权力。法律的这一变迁过程实质上就是一个法律社会化、社会法律化的过程。现代法制就是在这一过程中形成和发展起来的。

教育活动是在人类的社会生产和社会生活中产生的,反映种族繁衍、社会延续需要的一种有意识、有目的、有计划的社会实践活动。但在人类社会的早期,进学校、受教育只是少数人的特权。教育规模狭小,主要是教师、学生及其家长之间的私人活动。国家尽管要影响和控制教育,但这种影响和控制一般都具有幕后的和间接的性质,而不是直接介入教育。在这种情况下,教育与法律之间并没有什么必然的联系,也无所谓教育法。

现代教育区别于以往任何一种教育的另一特征就是教育教学活动的日益复杂化和有序化,这是教育日益普及化和社会化的一个直接结果。现代社会的发展产生了对人才数量和规格的规定性,同时也产生了对人才培养的规定性,从而形成了现代社会特有的教育制度。这种制度要求废除封建社会培养、选拔人才的做法,扩大受教育机会,广泛培养各级各类人才。这种制度要求打破传统的学校体系,同社会的人才需求结构相适应,把学校纵横联系、统一协调起来,建立统一的教学计划、教材和教学质量标准,形成一个幼儿、青少年、成人教育纵横贯通,学校、社会、家庭密切配合的一体化教育体系。显然,复杂的教育运行过程要做到有序化、科学化,仅仅依靠教师的个人努力是远远不够的。它要求教育工作必须依准于法,体现国家的整体利益,不允许任何人违背它;它要求学校的教育教学活动应有一定的行动方式和程序,一切财物的使用和管理也应有一定的规格和使用规范。只有这样,才能保证学校教育目标、方向的正确以及教育教学活动的连续性和稳定性。从世界各国的教育立法实践看,教育工作规范化、制度化的要求极大地推动了教育法的发展。在教育发展规划的制定,教育经费的筹措、管理,教育方针,学校制度的规定,教育课程、计划的编制,教科书的编写、审定,入学、升学、毕业工作,学位授予,学校教学设施的标准,班级编制标准,教师身份、工作条件、工资、职称,教师编制及培养等领域,法律的规范作用和调节作用

都在不断加强。

总之，法律的发展是与社会的发展与进步紧密联系在一起，它是社会发展的一种要求，体现了一种社会进步。教育法是现代教育发展的产物，是现代国家的一个重要的立法领域。随着现代教育的发展，它不仅表现为法律数量的大规模的增长，而且表现为法律地位的增强，法律调整范围的扩大，以及法律向教育领域的各个方面、各个层次进行的愈来愈大规模的功能扩张。

二、依法治教的涵义

依法治教是国家机关及有关机构依照有关教育的法律规定，在其职权范围内从事的治理教育的有关活动，以及各级各类学校及其他教育机构、社会组织 and 公民依照有关教育的法律规定，从事的办学活动、教育教学活动及其他有关教育的活动。其本质在于揭示了法律手段是管理教育的基本手段，是法律在教育中的权威体现，建立社会主义法治教育是实现教育改革的政治目标。

“依法治教”重点强调两个方面：一是法律，二是管理。前者要求加快教育法制建设，即加强教育立法，后者要求依据这些法律来管理教育事业。早在1997年，当时国家教委的负责人在讲话中曾指出：“教育法制建设不断完善，教育执法力度进一步加强，依法治教的观念正在逐步形成。”^①从中可知，教育立法和教育执法是“依法治教”的两大支柱。到了2010年，教育部在当年的工作要点中指出：“坚持依法行政、依法治教、依法治校”，^②“依法治教”是教育行政部门“进一步转变职能，树立良好作风”的内容之一，要求政府依法行使管理教育的职能。因此，“依法治教”的提出，实为中国的教育与法律之间确立了一种目的与手段的关系，其思想主旨是反对过去计划经济体制下形成的以政策、行政手段管理教育的方式而代之以依法管理，这种认识有着重要的历史价值。^③

依法治教的必要性。知识、科技、人才是重要的生产要素。随着社会主

^① 参见《国家教委关于印发朱开轩同志在国家教委1997年教育工作会议上的讲话和〈国家教委1997年工作要点〉的通知》。

^② 参见《教育部2010年工作要点》。

^③ 梁兴国：法治时代的教育公共政策：从“依法治教”到“教育法治化”[J]，政法论坛，2010（6）：169-170。

义市场经济体系的完善,生产要素市场的建立、健全,特别是知识经济的到来,教育从经济社会的边缘进入经济社会中心,教育对经济发展的间接作用转变为对经济发展的内在的、直接的作用。教育以具有全局性、基础性、先导性的作用进入市场。而市场经济从本质上讲就是一种法治经济,市场经济条件下的教育也必将是一种法治的教育。实行“依法治教”,是教育事业发展的必然趋势。

1999年九届人大一次会议通过了宪法第13条修正案,首次将“依法治国,建设社会主义法治国家”的宪法基本原则确立下来,“依法治教”也由此有了宪法的依据,成为教育事业必须遵循的准则,乃至追求的目标。依法治教的实质,就是要求所有的教育法律关系主体必须在合法的权限内按照合法的程序作出合法的行为。合法的权限、合法的程序、合法的行为三者缺一不可,任何有悖于这三者之一的教育行为都不能说是依法治教,而是相反。^①

从广义上说,依法治教也包括依法治校,若从狭义上说,依法治教更多的是调整政府与学校的关系,而依法治校,调整的是学校内部关系。调整的关系不同,实质却是相同的。早在2003年,教育部就下发了《关于加强依法治校工作的若干意见》,并开展了依法治校示范校的创建活动。关于依法治校的内容本章第二节有详述,此处不再赘述。

依法治教使我们必须认识到:教育管理者必须依法行政,任何权力的行使均不能超越法律所规定的权限,否则,越权或滥用职权都是违法的。另外,在作出涉及学生、教师的根本利益或前途的决定、处分之前,必须听取对方的意见,给予申辩的机会,在条件许可的情况下,还要举行听证会,保证对方程序上权利的实现,剔除过去那种学校、管理者居于绝对权力地位的状况。在现时代,我们必须认识到:学生、教师是有权利的主体,学校必须依靠教师、学生、家长的共同参与,要扩大家长的参与权利,接受社会的监督,逐步建立尊重学生、教师人权的学校制度,建立开放、民主的学校体系,才能使学校教育获得更好的发展。追求合情、合理与合法的统一是依法治教对学校教育和管理提出的必然要求。^②

① 尹力.论依法治教的实质[J].中国教育学报,2002(4):41.

② 尹力.论依法治教的实质[J].中国教育学报,2002(4):44.

三、我国依法治教的历程^①

中国是一个有着优秀文化传统的文明古国，但是其现代教育制度则是从西方国家引进的，最初只是西方教育制度的一部分。1911年，孙中山先生领导的辛亥革命推翻了统治中国几千年的封建君主专制制度，建立了“中华民国”。民国时期，各派政治力量纷纷登上历史舞台，彼此之间为推行不同的政治主张进行着激烈的交锋，它对中国教育的变革与发展产生了深刻影响。从总体上看，教育仍要打上半殖民地半封建的烙印。但是，中国教育正是在这一时期才真正迈开了从传统旧教育走向现代教育的步伐，通过学习先进国家的教育及其管理等方面的成熟经验，制定了较为系统的中国教育法规，建立了较为完整和系统的学校教育制度。

新中国成立以后，开始有了全新的教育制度和教育法。中国的教育法在20世纪80年代，有了长足的发展，教育法体系初步建立。

中国当代教育法与国家政治、经济制度的建立和发展，以及国家整体法制建设基本同步，大约可以“文化大革命”为界限，分为“文革”前、“文革”中、“文革”后三个不同的发展阶段。

新中国成立后，我们党和政府也颁布了一些教育法规，但很长一段时间内，教育法规不仅未成体系，而且执行不力，特别是“文革”期间，连宪法尚且是一纸空文，遑论教育法规。

自1949年新中国成立至1966年“文化大革命”开始，这期间教育立法出现两次高潮，一次是新中国成立初期，另一次是60年代初期。新中国成立初期教育立法的主要依据是《中国人民政治协商会议共同纲领》和1954年制定的新中国第一部宪法。新中国成立后，教育立法是围绕着“从帝国主义手里收回教育主权；妥善地接收全国的学校；取消国民党反动派对学校的法西斯教育和特务统治；建立社会主义教育制度”这一任务展开的。这些教育法规在当时起了积极的作用。

60年代初的第二次教育立法高潮，是在1961年国家对教育实行调整、巩固、充实、提高的方针，纠正学习前苏联经验中出现的不切合中国实际以及忽视法制和教师主导作用的“左”的错误的基础上展开的。教育部按照中共

^① 本部分内容主要参考刘立的相关研究成果，并在“文革”后教育法制化发展时期的划分上，编者增加了第四个时期（有中国特色社会主义教育法律体系初步形成时期）。刘立：《教育法通论》[M]，武汉：湖北教育出版社，2003：24-27。

中央的指示草拟了《教育部直属高等学校暂行工作条例》、《全日制中学暂行工作条例》、《全日制小学暂行工作条例》，即后来被简称为“高校 60 条、中学 50 条和小学 40 条”的三个重要法规。这些法规总结了新中国成立以来，特别是 1958 年教改以来的正反两方面的经验，为各级学校工作规定了明确的工作方针，维护、规范和推动了当时的全国教育工作。

自 1966 年“文化大革命”开始至 1976 年“文化大革命”结束，这一时期是我国立法的空白时期，也是教育立法的空白时期。“文革”是人类文明史上罕见的浩劫，中国的文化教育事业遭到了空前严重的摧残，所有的学校都停止了正常的教育教学活动，教师无法教书，学生无法读书。这是一个“无法无天”的疯狂年代，不仅教育法律制度被破坏殆尽，国家的一切的法律制度也都被破坏殆尽。

自 1976 年粉碎“四人帮”至 2010 年《中国教育改革和发展规划纲要》(2010—2020)，这期间，教育立法经过恢复期、发展期、高涨期和有中国特色社会主义教育法律初步形成期四个时期。

教育法的恢复时期，是指从 1976 年粉碎“四人帮”到 1982 年新《中华人民共和国宪法》颁布期间，在拨乱反正的基础上，恢复了学校的教学秩序，恢复了停止十余年的高考，重新颁发了大、中、小学的《工作条例》，教育立法迎来了自己的春天：1980 年全国人大常委会制定了新中国成立以来第一部有关教育的法律《中华人民共和国学位条例》。

教育法的发展时期，是指从 1982 年新《中华人民共和国宪法》颁布至 1995 年《中华人民共和国教育法》制定和施行期间。新宪法的制定是我国法制建设史上最重要的里程碑。它不仅是我国安邦治国的总纲领，也是我国教育立法的最高依据和教育法的最高最重要的渊源。新宪法以众多的条款对我国教育的方向、教育基本原则、教育基本制度作出了明确的规定，使我国教育发展和教育立法走上了有法可依的坦途。此间，不仅制定了《中华人民共和国义务教育法》(1986)和《中华人民共和国教师法》(1993)两部重要教育法律，还制定了若干重要教育行政法规和规章，并对新中国成立以来的教育法规进行了整理和汇编，还有相当数量的地方性教育法规的颁行，大大丰富和完善了我国教育法律体系。

教育法的高涨时期，是指从 1995 年《中华人民共和国教育法》的颁行至 2006 年《义务教育法》修订前夕。教育基本法的颁行既是我国教育立法的划时代的里程碑，又是我国教育立法走向成熟的标志。

有中国特色社会主义教育法律体系初步形成期，是指从 2006 年 9 月新修

订的《义务教育法》颁布实施至2010年7月《中国教育改革和发展规划纲要》(2010—2020)颁布实施。“从义务教育发展来看,关乎整个民族素质的提高和民族的复兴,对整个教育的发展具有奠基性意义和深远的历史作用,是义务教育的一个新的里程碑。无论从义务教育本身、教育法制建设,乃至中国教育事业的发展来说,对《义务教育法》无论怎么评价都不为过”。^① 义务教育均衡发展的理念首次写进《义务教育法》,是中国教育法制现代化的体现,是逐步完善中国特色社会主义教育法律体系的有益实践。2007年中共十七大报告强调指出,要全面落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家。要坚持科学立法、民主立法,完善中国特色社会主义法律体系。加强宪法和法律实施,坚持公民在法律面前一律平等,维护社会公平正义,维护社会主义法制的统一、尊严、权威。《中国教育改革和发展规划纲要》(2010—2020)进一步强调要推进依法治教。完善教育法律法规。按照全面实施依法治国基本方略的要求,加快教育法制建设进程,完善中国特色社会主义教育法律法规。根据经济社会发展和教育改革的需要,修订教育法、职业教育法、高等教育法、学位条例、教师法、民办教育促进法,制定有关考试、学校、终身学习、学前教育、家庭教育等法律。加强教育行政法规建设。各地根据当地实际,制定促进本地区教育发展的地方性法规和规章。要全面推进依法行政。大力推进依法治校。完善督导制度和监督问责机制。至此,有中国特色社会主义教育法律体系已初步形成,并在规范、调整、保护教育事业健康持续发展的过程中逐步完善,形成教育事业健康持续发展与教育法律保驾护航的良性互动态势。我国依法治教从此走上健康、快速发展的轨道。

第二节 依法治校：学校内部管理的必由之路

学校教育发展到今天,已经较为完善且复杂。中小学内部的管理日显重要,学校管理是凭借某位英雄式校长的个人经验或者远见卓识,还是凭借健全的规章制度,值得我们认真思考。“一个好校长就是一所好学校”,其实质是“人治”的一种表现。这个口号的出现,在学校教育内部管理尚不规范的

^① 中国义务教育发展新的里程碑——全国人大常委李连宁解读新《义务教育法》九大突破[J]. 中国农村教育, 2006(10): 8.

昨天尚且可以理解,在今天,若是一个学校尤其是一个发展相对成熟的学校,还把学校自身的命运寄托在一两个“英雄式”的校长身上,就让人多少有些遗憾了。促进学校持续、健康发展的必由之路就是学校内部管理逐渐走上制度化、法治化的轨道。

一、依法治校的涵义

依法治校,简言之,就是学校管理者,依据有关法律和法规,并依据法定程序来实施学校管理的行为和过程。依法治校是法制社会对学校管理者提出的客观要求,是依法治国原则对学校管理工作的基本要求,是依法治教工作在学校管理中的具体体现。所谓“依”,是指依据和根据。要澄清一种模糊认识,即把依法治校理解为“以罚制校”,一字之差却有着重要区别,所以,不能简单地理解为仅仅是把法律作为工具和手段来治理学校和办一切事情,而是把法律作为管理学校的依据和最高权威之意,即作为管理者,要体现一种法治精神。所谓“法”,是指学校管理之法源,这里有广狭两种理解,广义的“法”不仅包括专门的教育法律、法规和规章,如《教育法》、《教师法》、《义务教育法》等,还应包括《宪法》中有关中小学校教育之内容,同时其他与学校教育有关的法律、法规和规章及规范性文件,如《未成年人保护法》、《妇女权益法》、《残疾人权益保障法》等,也涉及有关民法、刑法、行政法等各部门法。狭义上主要是专指有关中小学校教育方面的法律、法规和规章。中小学依法治校所依之法,宜从广义的角度来理解。所谓“治”,是指管理,而非管制,是管理和服务的统一;不是消极地运用法律来管治学校,而是指在学校管理中能动地开展依法育人、依法管理。不能把依法治校片面地理解为“以罚治校”,法律除了具有惩罚、警戒、预防违法行为的功能,还有评价、指引、预测人们行为,保护、奖励合法行为,以及思想教育等基本功能。中小学实行依法治校,不能仅仅注重法律的惩罚功能,而忽视法律的其他基本功能。

依法治校主体的范围十分广泛。从教育法律关系上看,因主体和对象不同,对依法治校有不同的理解。从国家机关以学校为对象进行管理的角度而言,主要是指各级权力机关,即各级人民代表大会及其常务委员会;各级审判机关、各级检察机关,即各级人民法院和人民检察院;各级行政机关,即各级人民政府及其职能部门;还有各级教育主管部门及其他有关行政部门对学校各项具体事务的依法管理。各级权力机关有权制定教育方面的法律法规,间接对学校进行管理;各级法院依法审理有关学校教育的案件;人民检察院

依法进行检察监督；这就等于从外部依法管理和规范学校行为，管理与学校有关的事务，并保护学校的合法权益。从学校管理者的角度来说，是以学校的各项内部事务为对象，依法管理学校。所以，中小学依法治校，作为一个学理概念，从教育法学角度界定，是指各级机关及教育等各职能部门依法治理中小学校之意；从学校管理学的角度而言，是指中小学校校长等管理者对学校各项事务进行依法管理。

具体而言，依法治校有四层含义^①：第一，学校必须依法取得办学权。在我国，按照学校举办者分类，可以分为公立学校和民办学校，前者属于国家设立的公共教育设施，后者属于社会力量使用非国家财政性经费设立的公益教育设施，尽管有此区别，但这两类学校依法都是社会主义教育事业的组成部分，共同承担培养社会主义的建设者和接班人的任务。两类学校的办学权都须依法取得。第二，学校必须依法自主行使办学权。学校依法行使办学权的“依法”，既是指学校遵循实体法的规定，也是指遵循程序法的规定。所依之法不仅是指教育法律、教育法规和教育规章，也是指其他有关的法律、法规和规章。有法必依是法治社会的一项基本准则。我国教育法律法规，对学校的自主办学权利，以及相应的义务作出了具体规定，故而学校实施的教育教学等管理行为和其他的办学行为都必须遵守法律法规的规定，实现学校运行的制度化、规范化、程序化，才能保障办学活动在法治的轨道上健康运行，才能依法保障学生、教职工、学校和举办者的合法权益。反之，不依法办学就有可能滥用自主办学权，学校运行就有可能处于无序化、随意化、专断化的状态，侵犯学生、教职工、学校举办者的合法权益就不可避免。第三，学校行使办学权必须受法律监督。学校有权依法自主办学，同样学校也要依法接受监督，这是《教育法》确定的学校的法定义务。因此学校在自主办学过程中实施的管理行为不仅应当接受教育行政部门的监督，也应当接受司法监督。在现代法治社会，学校对于受教育者的受教育权和教师的工作权的限制，在一定条件下也要接受司法审查。第四，学校违法办学、滥用办学权必须承担法律责任。违法办学是指学校违反法律法规的规定办学。滥用办学权是指学校行使办学的自主裁量权违反了法律规定的目的。“有权必有责、用权受监督、侵权要赔偿”，这是法制的基本原则，它同样适用于学校的管理工作。《教育行政处罚暂行实施办法》列举了10种学校违法办学、滥用办学权应当

^① 张永华. 论中小学依法治校（上）[J]. 人民教育，2005（6）：24.