

成有信 主编

教育法学概论

芳凯声 郑新蓉 著

JIAOYU FAXUE GAILUN



成有信 主编

教育法学 概论

劳凯声 著
郑新蓉

湖北教育出版社

(鄂)新登字 02 号

教育法学概论

©成有信 主编

出版:湖北教育出版社 汉口解放大道新育村 33 号
发行: 邮编:430022 电话:5830435

经销:新华书店
印刷者:襄樊日报印刷厂 地址:襄樊市襄城东街 76 号
邮编:441021

开本 850mm×1168mm 1/32 插页:5 印张:13.25
版次:1996 年 1 月第 1 版 1996 年 1 月第 1 次印刷
字数:325 千字 印数:1—2700 册

ISBN7—5351—1721—X/D·18 定价:19.80 元
如印刷、装订影响阅读,请直接与承印厂调换

序 言

—

这本《教育法学概论》是作者们多年学习、研究和教学的成果。

1985 年底,国家教委委托北京师范大学承担教育基本法的前期调研和草案起草工作。校领导指定由我负责这项工作,由我和 10 位中青年讲师、助教、研究生组成了一个小组。经过一年多的努力,在全国范围内进行了调查研究和征求意见的工作。在学习、研究和讨论的基础上,五易其稿,完成了教育基本法的前期调研和草案的起草工作。

在这期间,研究了二十多个国家教育方面的基本法律,研究了英、法、美、日、前苏联等国家教育立法的历史、理论和实践,学习了有关法学和教育法学的理论和基本知识,唤起了小组成员对教育法学的极大研究兴趣。这个小组事实上变成了教育法学研究小组。在国家教委委托的任务完成之后,小组成员建议继续研究教育法学,并建议在北京师范大学教育系开设这门课程。这一倡议得到校、系领导的支持,于是在 1987 年春在教育系率先开设了教育法学讲座的选修课。内容包括教育法学理论、比较教育法和我国的主要教育法律和法规。由小组成员成有信、劳凯声、郑新蓉、杨玉恩、王旭、吴忠魁、林培育等分为十几个专题讲授。同学们十分欢迎这门新的课程,参加的学生有六七十人,情况十分踊跃。后来改称教育法学,主要由劳凯声和郑新蓉两位青年教育法学者讲授。

由于对教育法学的浓厚兴趣,硕士研究生王旭选了美国教育法方面的学位论文题目,在职博士研究生劳凯声选择了《教育立法的实践、理论与问题》作为博士论文题目。该论文对教育法学的基本理论问题及实践问题进行了较系统和较深入的研究,并于 1991 年获得通过。该论文是我国第一部教育法学方面的博士论文。该

论文修改稿近期内将由江苏教育出版社作为《当代教育新理论丛书》之一,以《教育法学》的书名出版。

从1985年以来,我和劳凯声等同志曾多次参加了中华人民共和国教育法、教师法、高等教育法等教育法的起草、研讨和法律草案的修改工作,并参加了各种关于教育法问题的学术讨论会。

1987年以来,劳凯声和郑新蓉两位青年学者不但给北师大教育系开设了教育法学的课程,而且还为北京和全国各地的教育学院、教育行政学院等成人教育院校、各种教育干部培训班、讲习班开设了教育法学和教育法讲座。

这部《教育法学概论》是近年来作者们对于教育法和教育法学学习、研究、教学的结晶,是我们学习、研究和认识的成果。

二

人类社会可分为古代社会和现代社会。以手工工具为标志的生产力和自然经济为基础的社会,就是古代社会;以机器为标志的生产力和社会化商品经济为基础的社会,就是现代社会。马克思认为,古代文明社会是“人的依赖关系”的社会,是人身依附关系的社会,现代文明社会是“以物的依赖性为基础的人的独立性”的社会,是以劳动为尺度的等量劳动相交换的物的依赖性、但人具有独立性、即非人身依附的社会^①。古代文明社会和现代文明社会不但生产力的性质和经济基础是根本的目的,而且建立在其上的上层建筑以及社会的其他方面也是有重大差别的。这就是说,不但古代社会和现代社会的生产力、生产关系、科学技术、政治、文化、教育是有重大区别的,而且古代法和法律与现代法和法律也是有重大区别的。

古代法和现代法之所以有重大区别,是因为古代法是维护“人的依赖关系”的社会规范,而现代法则维护“以物的依赖性为基

^① 《马克思恩格斯全集》第46卷(上),第104页。

础的人的独立性”的社会规范。也就是说,古代法是维护赤裸裸的不平等关系的,即维护等级关系的,而现代法则维护平等关系的,即维护以等量劳动交换为基础的平等关系的。法和法律的阶级性正是隐藏在这些规范之中的。因此,只能说,现代法和法律的基础是平等,尽管资本主义法和社会主义法的平等及其基础是有重大区别的。而不能说法和法律的基础是平等,因为古代法的基础不是平等,而是不平等^①。说法和法律的基础是正义倒还可以,因为不同时代对正义的理解是不同的甚至是相反的。现代社会认为平等是正义的,而古代社会则认为不平等是正义的。“在希腊人和罗马人那里,人们的不平等比任何平等受重视得多。如果认为希腊人和野蛮人、自由民和奴隶、公民和被保护民、罗马的公民和罗马的臣民(指广义而言),都可以要求平等的政治地位,那末这在古代人看来必定是发了疯。”^②

在古代社会,没有完备的教育法。有的只是国王和教皇关于教育问题的敕谕或诏书。尽管它起着教育法的作用,但它不是现代意义上的教育法。

教育法和一切现代法一样,它是随着商品经济关系的发展而产生和发展起来的。现代教育法萌芽于16—17世纪的欧洲,现代教育法首推19世纪欧美各国各种名称的义务教育法。这就是说,现代教育法是因现代商品经济和大工业的发展,推动了普及义务的国民教育这一现代教育的发展而发展和完善起来的。和其他现代法一样,平等(儿童受教育的平等权利、人人教育机会均等)也是

^① 在古代,只有在罗马帝国时期,“对自由民来说产生了私人的平等,在这种平等的基础上罗马法发展起来了,它是我们所知道的以私有制为基础的法律的最完备的形式”。(《马克思恩格斯选集》,人民出版社1972年版,第3卷,第143页)正因为如此,在文艺复兴时期及以后,罗马法成了发展商品经济关系的准则,后来发展成为资产阶级的现代法。也正因为如此,罗马法成了文艺复兴的一个重要内容。

^② 《马克思恩格斯选集》,人民出版社1972年版,第3卷,第143页。

现代教育法的基础。

我国于清末开始推行现代教育,并开始了现代教育法的立法工作。不过整个说来,我国的教育法制一直不十分完备。中华人民共和国建立的最初的近30年里,由于以阶级斗争为纲的“左”的路线占据统治地位,整个法制建设,包括教育法制建设,都受到了严重的干扰。只是从1978年底中国共产党的十一届三中全会以后,随着工作重心的转移,以经济建设为中心的基本路线的确立,才加速了整个国家的法制建设,教育法制建设才提上了议事日程。我国的教育法制尚待完善,系统而完善的教育法律还有待制订。

三

自从19世纪在欧美各国先后制订了教育法以来,西方国家就开始了教育法的研究工作。但对教育法的研究,在这个阶段是作为行政法的一个部门来研究的,关于教育法的理论是作为行政法的一个分支或分论来看待的。

本世纪50年代以来,由于现代教育的发展进入了一个新的阶段,各级各类教育得到了飞跃的发展,教育立法的领域迅速扩大,范围日益广泛。于是教育法学就产生了,开始发展成为独立的学科。德国、美国、日本是目前世界上对教育法研究最多的国家,并有大量的教育法学专著和教材问世。

我国由于教育立法工作起步较晚,教育法制建设还很不完善,因而对教育法的理论研究工作起步也较晚。只是在中国共产党十一届三中全会以后,随着一个中心、两个基本点的基本路线的确立,以依法治国原则才得到肯定,因而人们对法的重要性的认识也逐步加深了。我国教育界和法律界真正关心教育立法和教育法学的研究正是在这个时期,即在1986年义务教育法颁布以后。在短短的五六年间,已出版了数本著作和发表了数十篇论文。这说明,我国对教育法理论的研究已经起步,我国的教育法学已在建设之中。但就其研究的范围、研究的深度和所投入的研究力量来讲,还是很

不够的,距离构成一个独立的学科体系,建设成为具有中国特色的社会主义教育法学来说,还有很大差距。我们的这部著作,也仅仅是一种尝试,故名《教育法学概论》。

四

教育法学是一门新兴学科,是法学和教育学共同的分支学科。它以教育问题中的法律问题作为研究对象,以学校教育关系的法律调节为其特定的研究领域。它不但是一门理论学科,而且也是一门应用性很强的应用学科。

本书旨在吸收国内外的研究成果,建设我国教育法学教材的基本体系。本书分为总论和分论两个部分。总论主要研究教育法学的基本理论问题,即教育法学自身的问题和教育法的基本理论问题,包括教育法学的对象、范围和自身的其他理论问题;教育法的本质、地位;教育法的原则、内容、体系;教育法的制订、实施和监督;教育行政管理的法律形式等问题。分论主要阐述教育法体系的各个部门法规,如义务教育法、职业技术教育法、高等教育法、成人教育法、残疾人教育法、教师法、教育财政法等问题。

五

这本《教育法学概论》是一部学术著作,更是一本教材。据此,作者们努力追求的是:

第一要有相当的理论水平和深度。力求依据法学和教育学的方法论和基本原理,为读者提供一本比较体系化的、理论上有所突破的学术专著。作为一部专著,要对法和教育法的基本概念、教育法学的基本理论问题进行比较准确而简明的阐述。我们不认为把这部著作写成单纯的教育法规阐释是适当的。

第二要有广泛的应用价值。教育法学应用性强的性质决定了本书的任务之一,就是要对我国的教育法律和教育法规进行系统而扼要的介绍和阐释,使教育工作者不但能从理论和实际的结合

上掌握教育法的基本原则和理论,而且能指导他们正确地执行教育法规,做好学校工作和教育工作。我们不认为把本书写成纯理论性的教育法学是可取的。

第三要通俗而简明。考虑到本书读者的实际情况,本书既要保持理论和体系的严整性和系统性,又要密切结合中国教育和教育法实施的现状,既要考虑概念和理论的科学性,又要做到阐释的简明性和通俗性。从而使本书成为一部广大读者需要的学习教育法学和普及教育法知识的有用的著作。

参加本书撰写工作的作者是:

序言——北京师范大学教授成有信博士;

第一章至第六章——北京师范大学教授劳凯声博士;

第七章至第十六章——北京师范大学讲师郑新蓉博士。

本书可作为各级师范院校的教材,也可作为各类教育行政学院、教育学院和各地教育行政干部培训班等成人教育机构的教材,还可作为教师和教育行政干部以及对教育法学理论有兴趣的读者的读物。

错误和不妥之处,望读者指正。

成有信

1992年12月10日于北京和平街寓所

目 录

序 言	成有信(1)
第一章 导 论	(1)
第一节 教育行政与教育法制	(1)
第二节 教育法的历史考察	(11)
第三节 教育法学是法学和教育学的一门分支学科	(23)
第二章 教育法的原理	(31)
第一节 教育法的涵义	(31)
第二节 教育法的法律关系	(38)
第三节 教育法的法源	(47)
第三章 教育法的制定、实施和监督	(57)
第一节 教育法的制定	(57)
第二节 教育法的实施	(66)
第三节 教育法的监督	(73)
第四章 教育法的内容、结构和体系	(77)
第一节 教育法的内容	(77)
第二节 教育法的结构	(83)
第三节 教育法的体系	(87)
第五章 教育行政机关	(96)

第一节	教育行政机关概述	(96)
第二节	中央与地方教育行政机关的设置 及其职权划分	(101)
第三节	教育行政管理的法律形式	(110)
第六章	学校	(116)
第一节	我国学校的法律地位	(116)
第二节	学校的设置及其职能与责任	(124)
第七章	教师职务制度	(132)
第一节	教师职务条例与教师职务的划分	(132)
第二节	教师职务的管理、评审机构和评聘程序	(134)
第三节	教师职务的职责	(138)
第四节	各类各级教师职务的任职条件	(141)
第八章	幼儿教育制度	(147)
第一节	幼儿教育机构的设置	(147)
第二节	幼儿园的教育工作与保育工作	(148)
第三节	幼儿园各类工作人员的职责	(150)
第四节	园舍、设备和经费	(151)
第五节	幼儿教育的领导和管理制度	(153)
第六节	幼教法规关于法律责任的规定	(154)
第九章	义务教育制度	(156)
第一节	义务教育的概念	(156)
第二节	义务教育的性质和基本原则	(157)
第三节	义务教育的对象和学制	(159)
第四节	义务教育的基本要求和实施步骤	(161)

第五节	义务教育学校的设置、布局 and 办学标准	(164)
第六节	义务教育的经费 and 基建	(165)
第七节	义务教育的师资 and 管理	(166)
第八节	义务教育的法律责任	(169)
第十章	基础教育制度(上)	(171)
第一节	农村基础教育的管理体制	(171)
第二节	教材编写 and 审定制度	(172)
第三节	中小学教育经费 and 基本建设	(175)
第四节	中小学的勤工俭学 and 生产劳动	(181)
第五节	工读学校教育	(185)
第六节	特殊教育制度	(189)
第十一章	基础教育制度(下)	(192)
第一节	学校领导管理机构及其职责	(192)
第二节	学籍管理制度	(195)
第三节	教学工作管理	(198)
第四节	思想政治工作管理	(201)
第五节	中小学的体育、卫生、军训工作	(206)
第十二章	职业教育制度	(213)
第一节	职业教育的概念	(213)
第二节	农村职业教育	(214)
第三节	中等专业学校和中等技术学校	(216)
第四节	技工学校和职业技术培训制度	(218)
第五节	职业中学	(220)
第六节	中等师范教育	(223)

第十三章	高等教育制度	(226)
第一节	高等学校的设置和名称.....	(226)
第二节	高等学校的招生和分配制度.....	(228)
第三节	学籍管理、奖学金和学生贷款制度	(233)
第四节	高等学校的教学和科研管理制度.....	(236)
第五节	高等学校的行政管理制度.....	(242)
第六节	高等学校的管理机构及其职责.....	(244)
第七节	高等学校的思想政治工作.....	(247)
第八节	高等学校的体育、卫生、军训工作.....	(250)
第九节	高等学校的财务和基建制度.....	(253)
第十四章	学位和研究生培养制度	(258)
第一节	学位制度的概念.....	(258)
第二节	学位的分级和门类.....	(259)
第三节	学位授予权限和程序.....	(261)
第四节	学位评定委员会的组成和职责.....	(264)
第五节	学位工作的领导和管理.....	(265)
第六节	第二学士学位.....	(268)
第七节	研究生招生和分配制度.....	(269)
第八节	研究生教育的领导和管理.....	(272)
第十五章	成人教育制度	(277)
第一节	成人教育的概念.....	(277)
第二节	扫盲教育.....	(278)
第三节	成人教育行政管理机构.....	(279)
第四节	各级各类成人学校.....	(280)
第五节	成人教育的学位制和专业证书制.....	(286)
第六节	高等教育自学考试制度.....	(287)

第七节	继续教育制度·····	(292)
第八节	社会力量办学·····	(294)
第十六章	学校人事制度·····	(296)
第一节	学校人员编制·····	(296)
第二节	现行教师工资和福利待遇·····	(298)
第三节	教师离退休、退職和医疗制度·····	(300)
第四节	教师进修和干部培训制度·····	(303)
附录一	中华人民共和国现行教育法规目录总 览(1949—1989)·····	(315)
附录二	国务院关于明令废止和宣布自行失效的教育 法规及法规性文件目录(1949—1984)·····	(359)
附录三	国家教育委员会公布废止与自行失效的规 章及规章性文件目录(1949—1988)·····	(374)

第一章 导 论

第一节 教育行政与教育法制

一、教育行政的产生

教育活动是人类社会的一种极其重要的,广泛存在的社会实践活动。广义的教育可以说是伴随着人类社会的产生而产生的,狭义的教育即学校教育也已经有数千年的历史。在漫长而曲折的历史进程中,人类在生产劳动和社会生活过程中世代积累和形成的知识经验,以社会历史经验的形式,通过教育,传递给后代,并在世代相传的过程中逐步积淀下来,成为人类生存的必要手段。因此教育一经产生,便具有传递生产知识经验和一定社会的生活规范两种职能,对社会的延续和发展起着巨大的推动作用。

然而,在现代社会产生以前,在漫长的历史进程中,由于经济生活落后,社会交往隔绝,不同等级之间界限森严,因此教育的这种培养人的功能不能不受到极大的限制。广大劳动人民的教育是在生产和社会实践中自发进行的,还不足以构成教育的主要方面。学校教育与生产劳动基本上是脱节的,构成一个很少变化的封闭系统,其内容是统治阶级必要的文化知识和教养。因此,进学校、受教育只是少数人的特权,是一种身份的标志。教育规模狭小,主要是教师、学生、家长等私人之间的活动。国家一般并不直接管理教育,只是在幕后,间接地影响教育。例如在我国古代,国家主要通过选士制度来影响教育。欧洲各国在 19 世纪以前,学校或由教会控制,或由自治城市领导,或由学校本身自治。国家则通过这些力量间接影响教育。

行政是国家的一种基本职能和活动,是由国家管理的主体对国家公共事务所进行的一种组织和管理。行政的功能体现了国家在社会生活中的作用及基本方向和目标,在不同的时代,不同的国家,行政功能的性质、大小和范围都是不同的。在现代社会以前的很长一段历史时期,教育主要是一种家庭的职能和权利,父母对子女的教育,最初是通过家庭生活进行的。在出现了专门的教育机关和专门的教育者教师后,教育又部分地委托给学校和教师进行,但父母对其子女的教育仍负有全部责任。由此可见,教育在很长的历史时期内并没有成为国家行政的对象。在本世纪以前,传统的国家行政主要是指警察行政、外交行政、财务税收行政、军事行政等方面,一般并不涉及教育。教育管理形成相对独立的社会控制系统并纳入到国家行政之中,这需要特定的条件。具体地说,从 19 世纪末开始,由于教育的迅速发展与普及,教育开始成为对社会发展具有举足轻重意义的社会性事业,资产阶级在发展生产、管理经济和社会以及维护自己的政治统治的过程中,越来越深刻地认识到国家控制教育的重要性,因为没有一个国家能在纯粹自发的基础上普及教育,普及教育总是伴以各种社会化、国家化的形式开展起来的。这就要求把过去一直属于私人、地方或教会管辖范围的学校集中到国家手中,从而使国家直接干预和调控教育发展,有效地发挥国家管理教育事业的作用成为历史的必然。因此,随着 19 世纪以来教育的迅速普及与发展,欧美各资本主义国家纷纷对原有的国家行政体制作出相应的变革,把教育管理纳入到国家活动之中,用行政的手段发展公立学校体制,确立义务性的国民教育制度,这就是近代史上的教育国家化趋势。尤其是本世纪以来,随着教育规模的不断扩大,教育制度的日益完善以及教育财政开支的迅速增加,教育管理的组织作用和强制作用也越来越突出。各国政府普遍加强了对教育的责任,从物资、人力、内容等方面进行社会管理,全面组织和发展教育事业。这种国家的教育行政权,包括制定教育政

策；对有关部门和各级各类学校进行检查和监督；对人才需求、学校发展、专业设置、招生分配、师资培训等进行预测和规划；组织教育体制的改革；对学校师资及管理人员的人事管理，等等，几乎涉及教育活动的各个环节。并且这种国家行政的职能正向着扩大化的趋势发展。

现代教育的这种社会化和国家化以及国家教育行政的产生是一种进步的趋势。100多年来的教育发展史证明，教育没有社会和国家的重视和扶植很难取得持续、长足的进步。当然，在现代社会，国家行政的性质和内容决定于国家的性质和制度，根本利益相矛盾的各阶级之间的斗争始终是围绕争取统治和管理社会的权力而展开的。因此，现代各国的教育行政，其性质和内容都是由该社会形态中的占统治地位的生产关系和社会制度所决定的。资本主义国家在管理教育事业，促进教育普及方面是作了一番努力的。然而，正如马克思在上个世纪就已指出的那样，资产阶级之所以不得不普及教育，是因为普及教育乃是训练文化水平较高的劳动力的手段，是因为随着新的科学技术的采用，这种工人的劳动会比没有文化的工人具有更高的生产效率，因而在经济上大大有利于资产阶级的资本增殖。但是教育的社会化、国家化本身反映了现代教育发展的必然趋势，尽管国家管理教育的一切形式都要适合资产阶级的需要，然而教育行政最终必然会要求自身具有形式的合理化和功能的普遍化，从而使教育有可能在新范围内得到普及与发展。总之，国家对于教育的行政管理权，其目的就在于全面组织和发展教育事业。世界上任何一个国家，无论其教育行政体制的形式如何不同，无论其实行集权制还是分权制，都必须在全国范围内从物资、人力、内容等方面对教育进行社会管理，以便提高教育效益，更有效地发展和普及教育。因此，随着社会生产力的不断提高和科学技术的迅速进步，随着教育事业规模的不断扩大和受教育程度的日益提高，国家教育行政的权力在不断扩大，管理内容也越来越复