

全国教育行政干部培训教材

教育法制概论

国家教育委员会人事司组织编写

主 编 李连宁 孙葆森

副主编 陈 启

教育科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

教育法制概论/李连宁,孙葆森主编;张文等编. —北京:教育科学出版社,1997.6

ISBN 7-5041-1718-8

I. 教… ①李… ②孙… ③张… II. 教育法律法规
概论-中… D022.164

中

责任编辑 章楠君

责任印制 田德润

责任校对 刘永玲

教育科学出版社出版、发行

(北京·北太平庄·北三环中路46号)

邮编 100088 电话 62013803

各地新华书店经销

河北衡水地区印刷厂印装

开本:850毫米×1168毫米 1/32 印张:9.875 字数:237千

1997年6月第1版 1997年6月第1次印刷

印数:00001—50000册 定价:9.40元

抓好培训工作

建设高素质的教育管理干部队伍

——代总序言

办好中小学教育，要靠广大教师，要靠教师的领班人——校长。搞好教育的宏观管理还要有一支好的教育行政干部队伍。毛泽东同志曾讲过：“正确的政治路线确定之后，干部就是决定的因素。”我们办中小学也是这样，在某种意义上说，一个好校长就是一所好学校。这就是说，教育方针政策确定后并在必要的外部条件（如校舍、设备、资金投入、师资等一些条件）具备以后，校长便是决定的因素。这是因为在办学过程中，校长处于学校管理系统的核心地位、主导地位、决策地位。校长的思想、行为和作风在学校工作中影响全局。因此，做一个校长很不容易，做一个好校长更不容易。我们要办好教育事业，提高教育质量，需要有一支政治强、作风正、懂教育、善管理的干部队伍。因此，要把好干部选拔关，选拔好了还要培训，二者都非常重要。

对一个好校长和好的教育行政干部的要求很多，除了政治方面的要求之外，结合教育工作的特点，还应当有以下五个方面的要求：

第一，对人民的教育事业无限忠诚，有高度的事业心、责任感，有献身教育事业的精神。这一点非常重要，这是中小学校长和教育行政干部最重要的素质。有了这一条，才会有工作的动力，才会有“言传身教”，才能带出一支好的队伍，带出一个好的校风，才能在工作当中有所创造，有所成就，有所前进。

第二，要有正确的教育思想。基础教育是对适龄儿童和青少年

进行基础的文化科学教育和思想品德教育,也就是说要实施素质教育。它的特点:一是不定向;二是不专门化;三是要面向多数学生,尤其是义务教育阶段,要面向全体学生;四是要使学生德、智、体等方面全面发展。这几个特点是基础教育的性质和任务所决定的。作为一名校长或教育行政部门的领导,治校、管理始终要依据基础教育的性质和任务。但是,基础教育的性质和任务这个问题无论在理论上还是在实践当中都不能说已经解决得很好。例如,基础教育的任务是仅仅为把少数人从多数人当中选拔出来送上大学,甚至送出国门,还是为整个国民素质的提高打基础?当然我们不是说培养一些拔尖的人不可以,培养一些优秀学生不可以,那还是需要的。但是,如果将基础教育的任务仅仅理解为把少数人从多数人当中选拔出来,是片面的、不全面的。又如,基础教育的任务是仅仅着眼于知识的发展,还是着眼于做人、求知、办事、健体,即德、智、体等方面的全面发展?这些问题都需要我们的干部和校长去深入探讨、研究并予以解决。

第三,要有科学的教育管理能力和方法。这里重点谈一下学校管理问题。学校管理包括行政管理和教学管理两个方面。行政管理主要是解决充分、有效地调动人的积极性的问题。通过思想工作、岗位责任制度、内部分配制度、考核奖惩制度等手段,既调动教师教的积极性,又调动学生学的积极性,实现教书育人、管理育人、尊师爱生、教学相长、互相促进的目标。教学管理主要解决的是全面、有效地提高教育质量的问题,在这方面要研究、解决的问题非常多。

在教学内容的管理方面,要研究方向是否正确,内容是否切合个人发展和社会发展的需要,繁简是否适当。虽然这个问题更多地取决于课程和教材的改革,但其中也有管理的问题。目前,我国中小学教材的份量还是偏重,而且不少学校在教材总量已经偏重的基础上还在加码。这需要研究和改进。教学内容不正确,当然是不

允许的。即使内容正确,但是陈旧、不切实际或过于繁重,也会使学生负担过重,从而处于被动学习的地位。

在教学方法的管理方面,我们要牢牢地抓住教学方法的改革不放。教改周期很长,决不是一次、两次就能见效的。我们不能在开始进行教改时宣布一下“我实行教改了”,而且提得很高,后来就没有声息了,这样是不会有效果的。广大教育工作者和校长们长期以来苦苦探索,并在某些方面已经取得一定成就,一些地方已经有不少成果,这些成果来之不易。但从整体来看,教学方法管理方面,仍然不能令人满意,人们还是经常批评我们的中小学教育是“死记硬背”、“题海战术”、“高分低能”。因此,我们还是要按照毛主席关于“提倡启发式,废止注入式”,提倡理论联系实际、学用结合,反对二者脱节的要求,继续探讨,继续奋斗。

在教学质量管理方面,首先要有一个正确的质量观。正确的质量观,一要让所有学生的整体素质得到提高;二要坚持德、智、体等方面全面发展的标准,要解决实际上存在的“一好代三好”,重智育,轻德育、体育、美育,用分数束缚学生个性发展等问题。要重视课内与课外的结合,用脑和用手的结合,研究“教”与研究“学”的结合。在目前仍以课堂教学为主的情况下,要在“向45分钟要质量”方面多下功夫,否则,减轻中小学生的过重负担仍会困难重重。

第四,要有公正廉洁的品质。要管好一个地区的教育或一所学校,教育行政部门的领导要有威信,校长要有威信,说话要有人听,做了决定要有人执行。那么,威信从哪里来?我认为威信主要来自公正、廉洁。西安碑林的一块“清官箴”的碑刻说:“吏不畏吾严而畏吾廉,民不服吾能而服吾公,公则民不敢慢,廉则吏不敢欺,公生明,廉生威”。公正,处理事情就会明白;廉洁,就会有威信。这是领导干部成功管理的一个重要基础。

第五,要有实事求是的思想作风。实事求是,是邓小平同志思想的精髓,虽然只有四个字,但要切实做到确是一件不容易的事。

长官意志、瞎指挥、一刀切、齐步走、“刮风”、搞形式主义等等都是不实事求是的表现。不能实事求是，后果就是严重的，轻则劳民伤财，重则损害师生的身心健康。所以作为一名领导干部，要实事求是，尽管很难，但要努力去做。

国家教委非常重视教育管理干部队伍的建设和素质的提高。“八五”期间，开展了全国中小学校长的岗位培训，并实施了持证上岗制度。今后，凡要上岗的校长都要参加岗位培训。岗位培训在很大程度上提高了广大中小学校长的思想素质和管理水平。但是，“学无止境”，要真正适应教育改革与发展的形势要求，真正作一名好校长，广大中小学校长还应坚持不断地学习提高，这既包括培训学习，也包括实践学习。各级教育行政部门既要抓好学校干部、教师的培训工作，也要重视机关干部的培训提高。一个地方的教育行政部门是本地教育事业的中枢机构，要把方向、作决策，这要求必须有一支高素质的干部队伍。教育行政干部除了要不断地端正教育指导思想外，还要随着形势的发展，转变管理观念和职能，要学会依法管理教育、依法维护教育、依法发展教育，要树立全心全意为基层、为学校服务的意识，提高宏观管理教育的质量和水平。

希望各级教育行政部门在“九五”期间以江泽民总书记《努力建设高素质的干部队伍》的重要讲话精神为指导，认真实施国家教委“九五”期间开展全国中小学校长提高培训和对教育行政干部进行培训的两个规划，坚持不懈地抓好干部队伍的建设和素质提高，并以此促进教育的改革和发展，把整个具有崭新面貌的基础教育带入二十一世纪。

国家教委党组副书记、副主任 柳 斌

1996年11月

前 言

根据国家教委《关于“九五”期间全国中小学校长培训指导意见》和《关于对教育行政干部进行教育政策法规培训的意见》以及两个《意见》所附的教学计划,国家教委人事司组织有关方面力量编写了全国中小学校长提高培训教材和教育行政干部培训教材。

这两套教材的使用对象分别是:已经参加过岗位培训、获得“岗位培训合格证书”并将在“九五”期间继续参加提高培训的中小学校长和在“九五”期间参加培训的各级教育行政机关干部。这两套教材同时也可供培训对象和其他教育管理人员自学使用。

中小学校长提高培训的教材和主编分别是:《邓小平教育思想研究专题》(中央教育科学研究所滕纯);《社会主义市场经济条件下的基础教育》(北京师范大学王善迈);《素质教育的理论与实践》(国家教委张仁贤);《学校教育法制基础》(国家教委李连宁、吉林省教委孙葆森);《学校管理研究专题》(北京师范大学安文铸);《中小学教育评估》(国家行政学院季明明);《中小学教育科学研究》(江苏教育学院王铁军);《比较中小学教育》(江苏教育学院毛贵廷);《中小学计算机的建设与应用》(国家教委邓立言、北京景山学校崔孟明)。

教育行政干部培训教材中《邓小平教育思想研究专题》《社会主义市场经济条件下的基础教育》《素质教育的理论与实践》三本书与中小学校长提高培训教材相同。《教育法制概论》由国家教委李连宁、吉林省教委孙葆森任主编。《教育行政专题》课程教材将由

国家教委对已出版的有关教材进行筛选后,向各地进行推荐。

为配合有关课程的教学,还组织编写了《中学素质教育经验汇编》《小学素质教育经验汇编》(北京教育学院贺乐凡主编)和《中小学管理案例》(江苏教育学院周在人、刘朝章主编)作为辅助教材,供各地在培训教学中使用。

《教育法制概论》是“九五”全国教育行政干部培训的主要教材之一。参加编写的有:李连宁(第一章),孙葆森(第二、四、六、七章及附录),张文(第六章),王悦群(第三、五章),陈启(第七章),于佩学(第六章),夏娟(第三章)。全书由李连宁、孙葆森统稿,王茂根审定。

以1995年《中华人民共和国教育法》的颁布和实施为主要标志,我国的教育管理已进入了依法治教的新阶段。这就要求各级教育行政部门要逐步转变观念,转变职能,要从过去主要运用行政手段转变到主要运用法律手段和必要的行政手段来管理和发展教育。江泽民同志在《各级领导干部要努力学习法律知识》一文中指出:“广大干部特别是各级领导干部一定要带头学好法律知识。这既是我们的干部做好工作、提高领导能力和管理水平的需要,也是带领广大人民群众学法、用法和自觉遵守法律的需要。学习法律知识要形成制度”。为适应“依法治国”、“依法治教”的形势需要,国家教委提出了在“九五”期间开展教育行政干部教育政策法规培训的重要任务。培训的一项重要内容就是不但要让广大教育行政干部学习教育法律法规,还要学习和掌握规范的法律知识,打好依法行政的知识基础,提高依法办事的能力和水平。为此,本教材以教育法律基础知识为主线并结合已颁布的教育法律法规,比较系统地介绍了教育法制的基本内容和方法。各级干训教师应在培训中,较为系统地讲授有关内容并指导广大干部进行自学。我们希望,通过认真实施“九五”期间教育行政干部的培训工作,更好地促进各级干部的观念转变,有力地推动各地教育法制的建设和实施工作。

为编好这两套教材,主编、编写人员投入了大量精力,付出了辛勤劳动;人事司也先后召开多次讨论会、审评会,邀请有关院校和科研部门的教学研究人员、教育行政部门的领导和管理人员及部分中小学校长对教材进行审读和讨论,他们提出了许多宝贵的意见和建议;教材出版前,还在全国干训师资备课班上进行了讨论,听取了各地教师的意见;有关出版社也为这两套教材的出版给予了大力支持。在此,谨向他们致以深切的谢意。

这两套教材出版后,将由中央广播电视大学陆续制作课程录像带或教学辅导录像带供各地指导教学使用。

由于编写时间有限,这两套教材不足之处在所难免,希望培训院校和广大读者在使用过程中,提出宝贵的意见,以便今后修订、完善。

国家教委党组成员、专职委员 陈文博

1996年11月

目 录

第一章 导论.....	(1)
第一节 教育法制概述	(1)
一、教育法制的含义	(1)
二、依法治教	(2)
三、加强教育法制、推进依法治教的必要性.....	(4)
第二节 教育法制的基本原则	(6)
一、坚持教育社会主义方向的原则	(6)
二、受教育机会平等的原则	(6)
三、教育活动符合国家和公共利益的原则	(8)
四、权利和义务相一致的原则	(9)
五、教育法制统一的原则.....	(10)
第三节 教育法制的基本要求和主要任务	(12)
一、教育法制的基本要求.....	(12)
二、教育法制的主要任务.....	(15)
第四节 教育法律与教育政策的关系	(18)
一、教育法律与教育政策的异同.....	(18)
二、正确处理教育法律和政策的关系.....	(20)
第五节 学习教育法制的基本知识	(22)
一、学习教育法制基本知识的必要性.....	(22)
二、怎样学好教育法制的基本知识.....	(24)
第二章 教育法概述	(26)
第一节 教育法的概念	(26)

一、教育法的含义	(26)
二、教育法的特点	(29)
第二节 教育法的渊源	(32)
一、教育法的形式渊源	(32)
二、教育法的层级及效力	(40)
三、教育法的体系	(41)
第三节 教育法律法规	(44)
一、教育法律法规的含义	(44)
二、教育法律法规的结构	(45)
三、教育法律法规的类别	(48)
第四节 教育法律关系	(50)
一、教育法律关系概述	(50)
二、教育法律关系主体	(53)
三、教育法律关系客体	(54)
四、教育法律关系的产生、变更和消灭	(56)
第五节 教育法律责任	(57)
一、教育法律责任的含义	(57)
二、教育法律责任的种类	(63)
三、教育法律责任的认定和归责	(66)
第三章 教育法律关系主体	(72)
第一节 教育行政机关	(72)
一、教育行政机关的法律地位	(72)
二、教育行政机关与相对人	(76)
三、教育行政机关的工作人员	(79)
第二节 学校的法律地位	(83)
一、学校法律地位的涵义	(83)
二、学校的权利与义务	(86)

三、学校的设置	(92)
第三节 教师的法律地位	(96)
一、教师法律地位的含义	(96)
二、教师的权利与义务	(98)
三、国家教师基本法律制度	(103)
第四节 受教育者的法律地位	(109)
一、公民受教育权的含义	(109)
二、受教育者的权利	(111)
三、受教育者的义务	(113)
第五节 其他教育法律关系主体	(115)
一、教育活动中其他法律关系主体	(115)
二、企事业组织、社会团体在教育活动中的 权利与义务	(116)
三、公民在教育活动中的权利与义务	(119)
第四章 教育行政执法	(123)
第一节 教育行政执法概述	(123)
一、教育行政执法的概念	(123)
二、教育行政执法的效力	(128)
三、教育行政执法的主体	(133)
第二节 教育行政执法的原则	(138)
一、合法原则	(138)
二、公正原则	(141)
三、公开原则	(144)
四、权责统一原则	(146)
五、不停止执行原则	(147)
第三节 教育行政措施	(149)
一、教育行政措施的含义和分类	(149)

二、教育行政措施的形式	(154)
三、教育行政措施的内容和效力要件	(158)
第四节 教育行政处罚	(161)
一、教育行政处罚的含义与原则	(161)
二、教育行政处罚的种类和形式	(165)
三、教育行政处罚的操作	(169)
第五节 教育行政强制执行	(176)
一、教育行政强制执行的含义和种类	(176)
二、教育行政强制执行的原则	(178)
三、教育行政强制执行的操作	(181)
第五章 教育法律救济	(184)
第一节 教育法律救济概述	(184)
一、法律救济的含义	(184)
二、法律救济在教育中的作用	(186)
三、教育法关于法律救济途径的规定	(188)
第二节 教育申诉制度	(189)
一、申诉制度概述	(189)
二、教师申诉制度	(191)
三、受教育者申诉制度	(195)
第三节 教育行政复议	(197)
一、教育行政复议的含义	(197)
二、教育行政复议的范围	(198)
三、教育行政复议的管辖	(200)
四、教育行政复议的程序	(201)
第四节 教育行政诉讼	(203)
一、教育行政诉讼概述	(203)
二、行政诉讼的受案范围	(205)

三、教育行政诉讼的管辖	(207)
四、教育行政诉讼的起诉条件和诉讼过程	(208)
五、教育行政诉讼的审理依据和判决	(210)
第五节 教育行政赔偿	(214)
一、行政赔偿概述	(214)
二、行政赔偿的构成要件	(217)
三、行政赔偿的范围	(219)
四、行政赔偿的义务机关	(222)
五、教育行政赔偿的提起和受理	(224)
第六章 教育法制监督	(227)
第一节 教育法制监督概述	(227)
一、教育法制监督含义	(227)
二、教育法制监督的种类	(229)
三、教育法制监督的途径	(233)
第二节 教育执法检查	(236)
一、教育执法检查的含义	(236)
二、教育执法检查的内容与程序	(237)
三、教育执法检查的作用	(239)
四、各级政府的教育执法检查	(240)
第三节 教育督导	(241)
一、教育督导性质和作用	(241)
二、教育督导的范围和对象	(242)
三、教育督导的内容	(242)
四、教育督导机构的职责和人员	(244)
五、教育督导的实施	(245)
第四节 教育行政监察	(246)
一、教育行政监察的含义	(246)

二、教育行政监察的依据	(248)
三、教育行政监察的内容	(249)
第五节 教育审计	(252)
一、教育审计的含义	(252)
二、教育审计的依据和内容	(254)
三、教育审计的种类、方法和程序	(256)
第七章 教育执法举要	(264)
第一节 《教育法》执法举要	(264)
一、有关违反教育经费规定的执法	(264)
二、有关扰乱教育秩序、破坏、侵占学校财产的 执法	(266)
三、有关使用危险教育设施造成人员伤亡或重大 财产损失的执法	(268)
四、有关违反国家规定向学校收费的执法	(269)
五、有关违法办学、招生、举办考试、颁发学业学位证 书及向学生收费的执法	(269)
六、有关招生考试中舞弊作弊的执法	(273)
第二节 《义务教育法》执法举要	(274)
一、有关工作失职影响义务教育实施的执法	(274)
二、有关侵犯适龄儿童受教育权的执法	(276)
三、有关侵占、克扣、挪用义务教育款项和妨碍义务 教育设施使用的执法	(279)
四、有关扰乱义务教育学校秩序、侮辱殴打教师、体罚 学生的执法	(280)
五、有关使用未经依法审定的教科书和其他妨碍 义务教育实施行为的执法	(280)
第三节 《教师法》执法举要	(281)

一、有关侮辱、殴打教师的执法·····	(281)
二、有关打击报复教师的执法·····	(283)
三、有关拖欠教师工资的执法·····	(283)
四、有关教师违反《教师法》的执法·····	(284)
附录:教育行政机关常用法律文书参考式样·····	(286)
参考文献书目·····	(296)

第一章 导 论

本章重点介绍教育法制与依法治教的含义、以及教育法制工作的基本原则、基本要求和基本任务。通过学习本章,重点掌握依法治教的基本内容,树立依法治教的观念,增强依法治教的自觉性。

第一节 教育法制概述

一、教育法制的含义

“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。