

D912.101/5

20

世纪教育回顾
与前瞻丛书

总主编 陆有铨

平衡与制约

——20 世纪的教育法

张维平 \ 主编



21530676



山东教育出版社

20 世纪教育回顾与前瞻丛书

对峙与融合

——20 世纪的教育改革

冲突与整合

——20 世纪西方道德教育理论

挑战与应答

——20 世纪的教育目的观

反思与建构

——20 世纪的教育科学研究方法论

困惑与抉择

——20 世纪的新教学论

平衡与制约

——20 世纪的教育法

从滞后到超前

——20 世纪人力资本学说·教育经济学

学与教的历史轨迹

——20 世纪的教育心理学

震荡与变革

——20 世纪的教育技术

平衡与制约

20 世纪的教育法

张维平 主编

山东教育出版社出版发行

(济南市经八纬一路 321 号)

深圳当纳利旭日印刷有限公司印刷

850 毫米×1168 毫米 32 开本 11 印张 5 插图 245 千字

1995 年 3 月第 1 版 1996 年 10 月第 2 次印刷

印数 2001—5000

ISBN 7-5328-2135-8/G·1946

定价: 16.50 元

目 录

第一章 集中与分散——世界教育法制结构的发展	(1)
第一节 教育立法	(2)
第二节 教育司法	(13)
第三节 教育行政	(17)
第四节 教育法律制度的展望	(28)
第二章 教育与保护——有关学生的法律问题	(32)
第一节 学生的权利	(34)
第二节 学生的义务	(68)
第三节 学生的福利	(80)
第四节 学生法律的展望	(92)
第三章 尊重与严格要求——教师与教育法律	(100)
第一节 教师法律的一般概述	(101)
第二节 教师的权利	(106)
第三节 教师的义务	(115)
第四节 教师的待遇	(121)
第五节 教师法律的展望	(142)
第四章 控制与协调——学区、学校与教育法律	(147)
第一节 学区、学校的权利	(148)
第二节 学区、学校的义务	(155)
第三节 有关校长的规定	(163)
第四节 关于学区、学校教育法律的展望	(173)

第五章 歧视与平等——种族与教育法律	(181)
第一节 法律允许的种族歧视时期	(183)
第二节 种族隔离但平等——法律上的种族隔离	(194)
第三节 事实上的种族不平等	(202)
第四节 种族教育法律的展望	(259)
第六章 超越国界——国际教育法律	(264)
第一节 国际性的教育组织	(264)
第二节 国际性教育法的内容	(268)
第三节 国际性教育法的执行	(307)
第四节 国际性教育法的展望	(344)
后 记	(348)

第一章 集中与分散

——世界教育法制结构的发展

自第二次世界大战结束以来，世界各国普遍认识到教育事业对政治、经济、社会等各方面的作用，因此都积极采取措施发展教育事业。以法治教已是各国教育发展的共同趋势，教育法律、教育法规已成为一个国家法制体系的重要组成部分，而且也是一个时代的民主与法制建设的重要标志之一。可以说，20世纪是教育走上法制的时代。

在20世纪的进程中，法制成为家喻户晓的概念，这是人类社会发展的重大进步。教育法制随着总体法制的形成，也逐步建立起来了。我们这里所说的教育法制是指国家对教育事业的管理实现制度化、法律化，并严格依照法律处理教育关系的一种原则。这里主要包括立法和执法两个方面。实现教育法制，一方面要求国家制定较完备的教育法制，做到有法可依，这是教育法制的首要任务；另一方面要求教育工作者和有关人员严格遵守和执行教育法律，做到执法必严，违法必究，这是教育法制的基本含义。教育法制也可以认为是“教育法律制度”的简称，包括教育法律和教育制度两方面。

本章主要介绍几个主要国家的教育立法、教育司法与教育行政的基本情况。

第一节 教育立法

一、教育立法的涵义

教育立法是阶级社会上层建筑的组成部分。从本质上看,教育法是统治阶级在教育方面意志的体现;从形式上看,教育法是以国家意志出现、具有普遍约束力的调整人们在教育方面的行为的规范。教育法的主要特点是:(1)教育法是统治阶级在教育方面意志的表现。(2)教育法具有强制性。(3)教育法是普遍的、肯定的、具体的行为规范。

教育法是人们在教育工作中必须遵守的行为规则,所以必须用一定的形式表现出来,才能使人了解和执行。一般采用宪法和法律的形式。纵观 20 世纪以来各国的教育立法,由于各国分属的法系不同,再加上文化传统的影响,所以在法律的立法权限、形式、内容等方面也是互有异同的。

二、各国教育立法(美、法、苏)

(一) 美国教育立法

1. 美国教育立法沿革

美国教育法的历史发展过程可以分为三个阶段:

(1) 内战前的散权制时期。美国是一个由移民组成的国家。在殖民地时期,各地移民自行设校和管校,各移民点之间互不往来,由于当时地广人稀,无法也不需要实行统一管理,移民区便各自为政,自行颁布教育法令。这个时期的教育法实际上是各移民点自行颁布的,被称为“散权制”时期。

(2) 内战以后至 20 世纪 60 年代的分权制时期。美国内战以后,客观形势要求把分散的学校集中管理,因此,合并学区

运动风起云涌，州对教育的集权领导得到发展。州设立教育委员会和教育厅，掌管教育大权，教育法主要由州制定。在这一时期，联邦也曾制定过很多教育法，但很大部分是单项补助性质的，对教育的控制权很有限。这个时期称为“分权制”。

(3) 20 世纪 60 年代向集权发展时期。从美国教育史来看，从建国起，联邦就利用拨给公用土地作为款项这一手段，控制和推动全国的教育事业。本来，按照宪法规定，教育上的权力是各州的“保留权力”，但教育的迅速发展已超出了州的承担能力，这就要求联邦来控制教育。在美国教育法的历史上，联邦控制教育的最重要里程碑是 1965 年的《初等和中等教育法》。联邦通过这部教育法补助教育事业，拨款多而范围广，渠道多而影响深。全国各级各类的教育事业越来越多地受到联邦的控制。联邦对教育的控制，是通过联邦教育法提供拨款间接实现的。但这并不是说联邦直接控制教育。1979 年 10 月卡特总统签署了第 96—88 号公法，即《教育部组织法》，授权成立内阁级的联邦教育部。虽然这不意味着美国对教育实行集权制，但也确实表明了美国教育在集权制方向上前进了一步。

2. 美国教育立法的形式和程序

(1) 美国教育立法形式。在这里，美国教育立法的形式是指其教育法的形式，也就是其教育法的渊源。美国的法律体系属于英美法制，其教育法的形式也受英美法制的影响，主要由制定法和判例法构成。

a. 制定法。制定法是指经过立法机关按照一定程序制定并颁布的法律，具有较精确的条文的形式。在美国，教育制定法分两套：一套是联邦制定的，另一套是由州制定的。这是由美国的政治制度决定的。虽然州在表面上拥有教育的“保留权

力”。但在实际上，州是从属于联邦的。美国的教育制定法除了由联邦和州立法机关制定外，还包括其他有权机关制定的各种法令、决议、命令、指示等法规。

b. 判例法。判例法不是产生于议会的立法，而是产生于法官的判决，即“法官法”。美国的教育法中的一部分是由法院判例形成的。特别是联邦最高法院的判例，对美国的教育制度形成有着重要作用。教育方面很多重要的原则都是通过判例法确定的，如取消种族隔离、宗教与教育的关系、取消学校的豁免权、用公费举办中等教育等原则，都是通过判例法确定的。

(2) 美国教育法的立法程序。教育立法程序是指制定教育法的过程。立法程序可以起到保证教育法的民主性和科学性，以及保证教育法的连续性和稳定性的作用。由于美国是一个“三权分立”的国家，所以在教育法的立法程序上也受这种政治制度的影响。美国教育立法程序大致可分为三个阶段：

授权阶段：授权阶段是指国会对提出议案的授权。其过程是：国会的议员提出议案，然后经过专门委员会审议，通过后再由每院全院大会审议，议案经两院通过后由总统签署，即成为法律。这个程序是美国教育立法的关键阶段。一般所说的立法程序即指这一阶段。

拨款阶段和反馈阶段：因为联邦教育法的实施需要花钱，因此拨款对于已授权的法案能否继续存在就是极为关键的一环。反馈阶段就是要求行政部门或司法部门把实施执行过程中遇到的问题，回授给联邦，以便国会重新讨论授权或拨款问题。

3. 美国教育立法的特点

美国是实行“三权分立”的国家，在教育立法上也体现出其自身的特点，主要有以下几点：

(1) 平衡与制约

由于美国是属于“三权分立”的国家，因此在法律权力的行使上体现了“三位一体”，彼此相互平衡与制约的特色。在立法过程中，国会不能独断专行，它的权力要受行政部门和司法部门的平衡与制约。如总统有权每年向国会提出国情咨文和各种立法提案。司法部门对各种立法有一定的解释权，另外，美国法律中的判例法对国会的制定法有一定限制作用。

(2) 平等与公开

美国的教育立法体现出一定的“民主性”。美国在教育机会方面，种族歧视方面，保证教师的平等权方面都制定了相应的法律，如《1964年人权法案》、1975年《国内税收法则》、1958年《国际教育法》、1964年《经济机会法》以及《工资平等法》等。

在决策公开方面的重要法律是1976年的《公开决策法》。这个法规定公共决策要在公共会议上做出，记录要公开接受公众审查。这个法规定：“公众有权获得有关联邦政府制定政策过程中最完整的、真实的资料。”

(3) 权限上分权

按照美国的法律规定，联邦无权制定强制性的教育法。联邦所制定的教育法，各地方政府和学校可以执行，也可以不执行。美国的联邦宪法对教育只字未提。所以，教育成为各州的“保留权力”。联邦教育法主要是通过“金钱”来起作用的。

(二) 法国的教育立法

1. 教育立法沿革。法国的教育从立法的角度看已有近800年的历史。法国的教育立法在开始是由教会控制。公元5—7世纪，古希腊、罗马的教育体系在西欧逐步瓦解，在西罗马帝国

灭亡过程中，日益发展壮大的基督教控制了学校和教育。当时制定的一些法规也是由教会制定的，如 1179 年教皇召集的第三次拉特兰主教会议作出决定，每个主教座堂都应配备一名专职教师，免费为穷困学生上课；各教区应允许任何有能力的人开办学校。因此，法国早期的立法依靠的是教会的立法。16 世纪到资产阶级大革命这段时间，教育不仅被教会重视，也受到国王的重视。在这段时间里，虽无统一的立法，但在设立每类甚至每个机构时，大多是国王授意。这样，国王的介入和干预就越来越多，越来越大。1789 年，法国发生了影响深远的资产阶级大革命，其中教育问题是先后三个革命议会讨论的重要内容。拿破仑于 1806 年 5 月 10 日和 1808 年 3 月 17 日分别颁布了两部法律，首开国家教育立法之先河。从此以后，一直到二战后，国家加强了对中等和高等教育的立法，先后颁布了一系列文件，使法国教育的统一性和制度化不断加强，中央集权的管理体制正式形成并逐步完善。

2. 教育立法的形式和程序

(1) 教育立法形式

法国的教育立法属于集权型的教育立法，是由中央制定教育法，所制定的教育法具有强制性，对全国的教育机构都有效。由会议通过、总统签署颁布的法律文件，带有普遍意义和强制性。但是作为一个指导某一领域的普遍性法规，其条文不可能过细，只能规定大的、基本的方针和原则。这样，就要由其它法规加以补充和配合。后者主要包括以下几种：

a. 规定：由总统签署，最初使用时相当于今天的法令。

b. 法令：内阁通过、总统或总理签署的涉及较具体问题的法规，往往亦阐述重要内容，是对法的最重要补充，也是法的

执行过程的必不可少的法律保证。

c. 决定：行政部门根据法的原则颁布，一般由部长签署，用以落实有关重大决策的法规。

d. 通知或工作说明：由有关职能部门负责人签发的文件。
上述法规的权威性依次递减，而具体性依次递增。

(2) 教育立法程序

法国议会为“技术性两院制”。一院为“国民议会”，一院为参议院。所谓“技术性”，是指参议院只在国民议会辩论的基础上提供意见和建议，是否批准的最后决定权仍在国民议会。

教育法的草案一般在需要对教育进行重大变革或作出重大决策的时候提出，分3种情况：①经过长期酝酿，思想基本一致，条件也大体具备的时候。②新政府的组成，特别是当政治色彩与其前任不同，准备实行不同政策的时候。③发生了重大政治动荡，需要制定新法来满足社会要求、稳定形势的时候。

教育法的基本内容可由政府或议员提出，前者称“法律草案”(projet de loi)，后者称“建议案”(proposition)。政府的草案可由部长联席会议讨论后提出，亦可由一位部长提出。但无论哪种情况，皆需首先得到总理的原则认可。另外，教育法(不是所有的法)草案亦需经过行政法院(Conseil d'Etat)和经济与社会理事会(Conseil Economique et Social)的同意。议员的建议案可以直接提交给议会办公室。后者根据有关规定，判断法律草案或建议案是否符合有关法律的规定，决定接受与否。

草案或建议案被接受后，首先由常设的或专门组成的小组审议，然后列入议会日程。议会公开辩论的，是最后由政府提出的法律草案或由议会小组提出的建议案。辩论过程中，可以提出许多修正案。国民议会讨论后交参议院讨论。如两院意

见一致，则文件交回国民议会再次讨论并正式批准。如两院意见不一，则由两院组成双边委员会共同修订。据统计，法律草案通过的比例较大，从提出到通过的时间也比较短，约为 100 天；建议案通过的比例相对较小，需要的时间也长些，约一年左右。包括教育法在内的所有法通过后，需由总统签署，并在议会的专门刊物（Journ officiel—J. O）上全文发表。

在立法过程中，议会可以对政府采取行动，如提出口头或书面质询，与之辩论，还可以组成信息收集组、检查组、调查组，了解政府的工作情况。另外，在辩论和通过包括教育经费在内的国家预算时，议员们可以公开地就政府的总政策向每一名部长提出质询。

在立法过程中，政府也可以对议会采取行动。这些行动主要是间接的，如政府可要求议会讨论有关问题或在议会发表讲话，要求对一项草案只在总体上表示同意与否，召集议会特别会议，以对政府的信任为担保要求议会通过法律等。政府的直接行动不多，如付诸公民投票、解散议会等，这些行动只能在极特殊的情况下采取。

以上程序主要涉及最重要的法律文件——法的提出、辩论和批准。其它层次较低的法规主要由各级行政部门提出，自公布之日起生效。但是，它们也要受立法部门的检查，后者有权就此向政府提出质询。

3. 立法特点

（1）由中央立法并组织实施

法国国家行政分为中央、学区、省 3 级，教育行政也分为中央、学区、省 3 个层次。但是，法国是一个比较典型的中央集权制国家，所有的法规都由中央制定和颁布。立法的实施也

由中央组织。如前所述,从法规的配套到对立法实施的监督、评论、仲裁和咨询,中央一级都有专门机构和人员负责。

(2) 法律的覆盖面专一

在法国开始比较系统地进行教育立法以来的 100 多年中,教育法的覆盖面一直比较单一,大多分别涉及各级各类教育,如 1806 年的帝国大学法只涉及国家教育行政,1833 年的教育法只涉及初等教育,1919 年的教育法只涉及职业技术教育,1975 年的教育法主要涉及中等教育……法国的教育方面的所有法规都较具体,针对性较强,实施的组织工作相对比较容易,落实的可能性更大,也便于监督和检查。

(3) 立法过程缓慢

法国议会为两院制,立法程序为国民议会——参议院——国民议会。每个议会中又有左、中、右 3 大派,其中每派还分若干党。往往在立法辩论中是党派之争或利益之争,并非总是把国家利益和教育规律放在首位。不仅如此,每个法律草案或建议在付诸辩论之前,都要经过众多的咨询机构讨论,再经议会办公室审查,这也需要很长时间。这种立法虽然有其全面、严谨的一面,也存在立法过程缓慢的一面。

除上述之外,立法还受到政治、经济和社会诸方面因素的制约。

(三) 前苏联教育立法

1. 教育立法的沿革

(1) 战前时期:这一时期是苏联改造旧教育,逐步建立社会主义教育新体系的时期。改造旧的教育任务之一,就是首先改变其服务性质,使它转而为苏维埃政府服务。为此,列宁于 1918 年 5 月 30 日亲自签署了人民委员会《关于教学、教育机构

和各主管部门的学校统一归教育人民委员会部领导》的决议,从1918年起,苏维埃所有的学校全部由教育人民委员会部管辖。改造旧教育任务之二是,彻底改变学校的学生成份,保证工农学生的比例占大多数。

1921—1925年,苏联进入国民经济恢复时期,教育工作也处于逐步恢复与发展时期,政府对教育的改造工作始终没有放松。从1926年起,苏联国家的工作重心开始转向经济建设,国家工业化和农业集体化对教育的人才培养规格提出了新的要求。在这一时期政府制定了一系列法规性文件,如《关于培养新专业人员的改进措施》(1928年7月)、《关于建立统一的工程技术教育体系》(1929年9月)等。

进入30年代以后,苏联逐步建立了具有本国特色的教育体系。教育在重视数量发展的同时,也更加注重人才的培养质量。在此时期,苏联颁布了一整套的法令,在学校办学宗旨、培养目标、规范要求和任务等方面都有了明文规定。这些法规使全苏联各类学校的统一化和规范化建设都有了依据。

(2) 战后时期:这是各类教育大量发展和提高质量的时期。这个时期的教育主要是招生名额大幅度扩大,非全日制的学生比重基本与全日制学生比重持平。全面开展了以提高质量为目的的教学改革。50年代中期以前,苏联政府颁布的一系列法规文件主要倾向于“恢复”、“调整”和“改进”。50年代中后期,苏联进入科学技术革命的新时代,提高人才培养质量被放到相当重要的位置。与提高人才质量有关的法规文件成了这一时期的“主旋律”。

70年代起,政府及各部委从立法的角度对学校工作的各个环节进行规范,使人才培养质量的落实有了可靠的保证。这期

间特别重要的是1973年7月19日批准颁布的《苏联和各加盟共和国国民教育立法纲要》。这是苏联第一次以国家立法的形式对十月革命胜利以来的苏联教育进行全面系统的规范。作为国家教育的根本大法，该纲要的问世标志着苏联教育立法进入了一个新的历史时期。

(3) 80年代至苏联解体。这是苏联教育变革的重要时期。科技进步对经济的发展产生了不可估量的影响，对负责输送科技人才的教育也提出了挑战。鉴于此，苏联教育界从80年代起，便相继发动了几次大规模的改革运动，为此，颁布了一系列的方针、政策来促进教改，如1987年3月21日苏共中央公布的《高等教育和中等专业教育改革的基本方针》，1985年11月7日《国民教育立法纲要》重新修订并通过。1988年3月8日苏联国家教委宣告成立，并由原高等和中等专业教育部部长根·阿·亚戈金任主席。亚戈金上任后，又有一批重要的法规文件问世，使苏联教育逐渐法制化。

2. 教育立法的形式和程序

(1) 立法形式。苏联教育立法根据所涉范围、性质可分为：

a. 国家宪法和法律中有关教育的条款。任何形式的教育法规都必须遵守这些条款的原则。比如国家宪法中的“教育机会平等、教育由国家开办”等等。

b. 教育基本法。教育基本法属国家法范畴，它是由国家最高权力机构，即苏联最高苏维埃根据国家宪法和法律原则批准制定。教育基本法是教育工作的“宪法”，它负责对教育进行全面的指导和规范。教育基本法以外的任何教育法规都必须以基本法为准则。先后二次修订并正式公布的《国民教育立法纲要》就是苏联教育的基本法。

c. 教育单项法。教育单项法是指针对教育方面的某一具体问题或某一范围的问题而作的规定，它一般根据所涉及问题的大小由相应级别的行政部门或业务部门制定。

教育立法还可按立法机构的不同，分为“国家法”、“部门法”、“地方法”等。地方法的立法原则和单项法相同，即它必须符合国家教育基本的原则。顾名思义，地方法只适用于本地区。

(2) 立法程序

苏联是一个法制的国家，依法治教已成传统。立法程序也逐步稳定下来。在苏联，通常的教育立法程序是：由立法机构会同教育专家和法律专家提出议案内容；然后将议案内容下达至各界人士讨论，广泛征求意见；最后经相应的立法机构或会议通过，形成正式文本公布于众。1973年苏联《国民教育立法纲要》的产生便经历了上述过程。该纲要的条文内容首先由苏联教育部、高等和中等专业教育部、国家职业技术教育委员会、苏联科学院和教育科学院与有关专家学者共同拟定，国家司法部则对纲要议案的格式及措词进行法律性的检查与规范。纲要草案在送交最高苏维埃主席团审议的同时，通过报刊电台向全国公布。最高苏维埃的联盟院和民族院各设常务委员会对征集到的3000多条建议进行充分论证，作修改补充后，由苏维埃第八届最高苏维埃第六次会议审议，并于1973年7月19日正式通过。

苏联大部分学校都属于各部委和各主管部门，因此，各部委和各主管部门在教育立法中有相当大的权力。这些机构有权根据国家基本法原则，对所属学校的具体问题进行法律调节，也能直接发布一些命令、条例、章程、规定等。

苏联是一个有一百多个民族的国家。由于地区各民族之间经济、文化发展不同，教育的发展水平参差不齐，各地教育面临的要求也不尽相同。因此，各地地方教育法的产生是顺应这种差异的结果。地方教育法的产生程序和上述法规相同。它也是先由地方最高苏维埃组织专家起草内容，经广泛讨论后，由地方最高苏维埃会议批准，并报全苏最高苏维埃备案。

3. 教育立法特点

(1) 以国家宪法为教育立法的最高基准和依据。

宪法是国家的根本大法，宪法的各项原则必须通过各项具体的立法活动加以落实，使之具体化。教育立法正是落实宪法中有关教育条款原则的一项具体活动。苏联的教育法规文件尽管数量不少，种类繁多，但都遵循了国家宪法的基本原则，如教育机会均等、各种教育免费、教育与政治紧密结合、教育由国家开办等。

(2) 教育立法内容丰富，层层相扣。

苏联的教育法规文件内容丰富，把教育工作中的各个环节都兼顾到了。这种法规体系的好处在于，比较具体，针对性强，易于实施。不足之处在于，内容过于繁杂，不易抓住一些根本问题。各类文件之间往往缺乏紧密的衔接，甚至互相矛盾。

第二节 教育司法

所谓的司法就是执掌法律，依据法律对法律纠纷进行裁决。司法机关是行使司法权的专门机关。司法权是审判和监督法律实施的权力，即审判权和检查权。司法权是国家权力的重要组