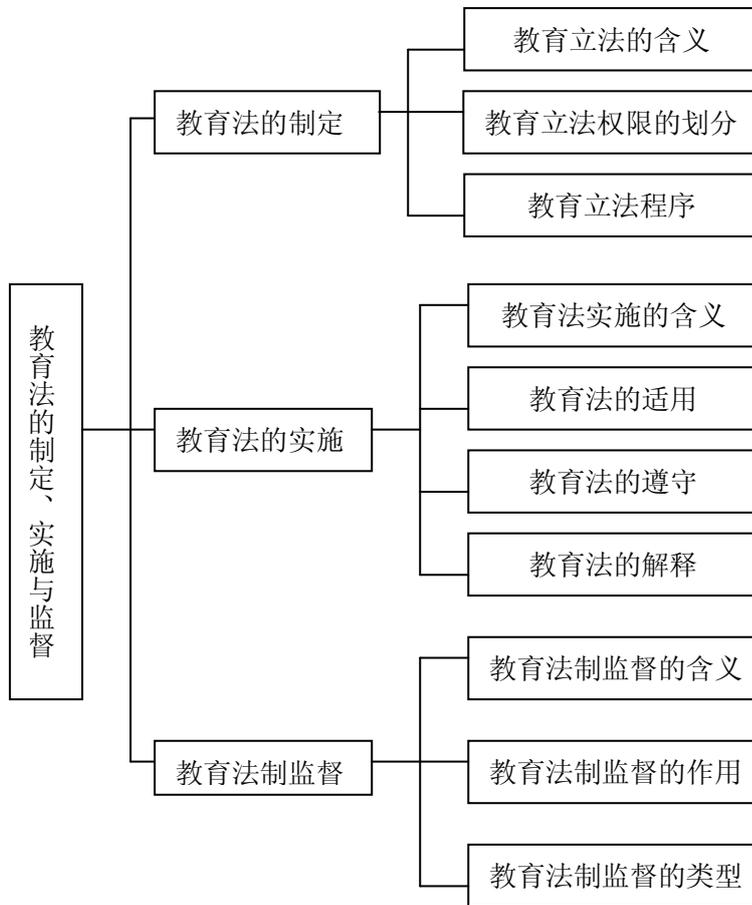


第五章 教育法的制定、实施与监督

【知识点提要】

1. 了解教育立法的含义以及教育立法的基本程序。
2. 了解教育法实施的含义以及教育法实施的几种形式。
3. 了解教育法制监督的含义以及教育法制监督的作用及类型。

【内容结构图】



第一节 教育法的制定

一、教育立法的含义

教育法的制定又称教育立法，有广义和狭义两种解释。广义的教育立法是指国家机关依据法定的权限和程序，创制、修改、补充和废止规范性教育法律文件的活动。狭义的教育立法是指最高国家权力机关及其常设机关依据法定的权限和程序，创制、修改、补充、和废止教育法律的活动。

二、教育立法权限的划分

根据《宪法》和《立法法》的规定，立法权限，包括教育立法权限，可以分为以下层次：

（一）最高国家权力机关及其常设机关制定教育法律的权限

中华人民共和国全国人民代表大会是最高国家权力机关，它的常设机关是全国人民代表大会常务委员会。全国人民代表大会及其常务委员会行使国家立法权。全国人民代表大会的立法权限包括：修改宪法；制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律；改变或者撤销全国人民代表大会常务委员会不适当的决定。全国人民代表大会常务委员会的立法权限包括：解释宪法、监督宪法的实施，制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律；在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改，但是不得同该法律的基本原则相抵触；撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令；撤销省、自治区、直辖市国家权力机关制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规和决议。据此，教育法律要由全国人民代表大会或全国人民代表大会常务委员会制定。

（二）最高国家行政机关制定教育行政法规的权限

中华人民共和国国务院，即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关。国务院的立法权限包括：根据宪法和法律，规定行政措施，制定行政法规，发布决定和命令；改变或者撤销地方各级国家行政机关的不适当的决定和命令；改变或者撤销各部、各委员会发布的不适当的决定和命令、指示和规章。国务院制定的行政法规的法律效力仅次于国家法律，除最高国家权力机关外，任何机关无权予以改变或者撤销。据此，教育行政法规要由国务院制定。

（三）地方国家权力机关制定地方性教育法规的权限

省、直辖市、县、市、市辖区、乡、民族乡、镇、设立人民代表大会和人民政府。地方各级人民代表大会是地方国家权力机关，县级以上的地方各级人民代表大会设立常务委员会。省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的情况下，可以制定地方性法规。较大的市（省、自治区的人民政府所在地的市，经济特区所在地的市和经国务院批准的较大的市）的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规，报省、自治区的人民代表大会常务委员会批准后施行。据此，地方性教育法规要由法律规定的有权制定地方性法规的地方国家权力机关制定。

（四）民族自治地方的自治机关制定教育自治条例和单行条例的权限

民族自治地方的自治机关是自治区、自治州、自治县的人民代表大会和人民政府。民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治

条例和单行条例。自治区的自治条例和单行条例，报全国人民代表大会常务委员会批准后生效。自治州、自治县的自治条例和单行条例，报省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会批准后生效。自治条例和单行条例可以依照当地民族的特点，对法律和行政法规的规定作出变通规定，但不得违背法律或者行政法规的基本原则，不得对宪法和民族区域自治法的规定以及其他有关法律、行政法规专门就民族自治地方所作的规定作出变通规定。据此，教育自条例和单行条例要由有权制定自治条例和单行条例的地方自治机关制定。

（五）国务院所属机构及地方国家行政机关制定教育规章的权限

国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构，可以根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限范围内，制定规章。部门规章规定的事项应当属于执行法律或者国务院的行政法规、决定、命令的事项。涉及两个以上国务院部门职权范围的事项，应当提请国务院制定行政法规或者由国务院有关部门联合制定规章。

省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府，可以根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规，制定规章。

据此，教育规章要由有权制定规章的国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构以及省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府制定。

三、 教育立法程序

立法程序是指由宪法和法律规定的享有立法权限的国家机关制定、修改、补充和废止法律或规范性法律文件的步骤。教育立法也应依据相应的立法程序。最高国家权力机关及其常设机关的立法程序可分为以下四个步骤：

（一）法律议案的提出

法律议案的提出是指依法享有专门权限的国家机关或人员向立法机关提出制定、修改、补充和废止某项法律的有效建议，这是立法程序的第一阶段。提出法律议案是一种法定权力，通常叫做提案权或立法提案权。立法提案权是法律规定的有关国家机关、组织或人员的一项专门职权、未经法律或立法机关授权者不具有提案权。根据我国宪法和法律的规定，享有立法提案权的机关和人员如下：

有权向全国人民代表大会提出宪法修正案的机关和人员有：全国人大常委会；1/5以上的全国人大代表。

有权向全国人民代表大会提出属于全国人民代表大会职权范围内的法律议案的机关和人员有：全国人大主席团；全国人大常委会；全国人大各专门委员会；一个代表团或30人以上全国人大代表；国务院；中央军委；最高人民法院；最高人民检察院。

有权向全国人民代表大会常务委员会提出属于全国人民代表大会常务委员会职权范围内的法律案的机关和人员有：委员长会议；全国人大各专门委员会；全国人大常委会组成人员10人以上；国务院；中央军委；最高人民法院；最高人民检察院。

法律议案形成后，经过审查、讨论，被通过的立法议案则作为拟定法律草案的依据，依此形成可以提交法律制定机关审议的正式法律草案。

（二）法律草案的审议

法律草案的审议是指法律制定机关对列入议程的法律草案正式进行讨论和审议的活动。这是立法程序中最关键的阶段，其结果不仅直接关系到法律草案的命运，而且直接关系到法律草案被通过后的社会效果。对法律草案审议的程序一般分为两步：其一，听取提案人关于法律草案的解释、说明。包括法律草案的立法理由、起草经过、指导思想和原则以及立法中的主要问题。其二，通过各种具体形式，审议法律草案。向全国人民代表大会提交的法律草案，一般要先经过全国人民代表大会常务委员会的审议再提交全国人民代表大会审议。向全国人民代表大会常务委员会提交的法律草案，一般采用初步审议和再次审议，然后由全国人民代表大会常务委员会会议决定是否通过。此外，全国人大各代表团全体会议、代表小组会议、主席团会议和大会全体会议也是审议法律草案的具体形式。

（三）法律草案的通过

法律草案的通过是指立法机关对于经过审议的法律草案正式表示同意与否的活动。这是具有决定性意义的阶段。《宪法》第六十四条第一款规定：“宪法的修改，由全国人民代表大会常务委员会或者五分之一以上的全国人民代表大会代表提议，并由全国人民代表大会全体代表的三分之二以上多数通过。”又根据《宪法》第六十四条第二款和第六十七条第二项的规定，法律和其他议案由全国人民代表大会或全国人民代表大会常务委员会法定人数的过半数通过。法律议案的通过方式，一般采用无记名投票方式或举手表决方式或其他方式。目前我国在全国人民代表大会会议和全国人大常委会会议中，经常采取电子计算机的表决方式，不仅提高了效率，而且增加了准确性。

（四）法律的公布

法律的公布是指立法机关将通过的法律以法定形式公布出去，这是立法的最后阶段。根据《宪法》第八十条的规定，中华人民共和国主席根据全国人民代表大会的决定和全国人民代表大会常务委员会的决定，公布法律。法律签署公布后，及时在全国人民代表大会常务委员会公报和在全国范围内发行的报纸上刊登。

第二节 教育法的实施

法律的制定只是将社会关系上升为法律规范，而更重要的是使已经制定的法律规范在社会生活中得以贯彻实施，规范人们的行为，调整社会关系，维护国家利益。因此，我们要正确理解教育法实施的含义及其实施形式。

一、教育法实施的含义

教育法的实施是指教育法在现实社会中的实现。教育法作为一种国家意志，其本身不能自我转化和自动实施，必须通过一定的方式才能在社会生活中实现。教育法的实施主要有两种方式，即教育法的适用和教育法的遵守。

二、教育法的适用

教育法的适用通常有广义和狭义之分。从广义上讲，教育法的适用是指国家权力机关、国家行政机关、国家司法机关及其公职人员依照法定的权限和程序，将教育法运用于具体的人或组织的专门活动。从狭义上讲，教育法的适用是专指国家司法机关依照法

定的权限和程序，运用教育法处理各种案件的专门活动。

无论是广义的解释还是狭义的解释，教育法的适用都是国家机关及其公职人员以国家的名义实施教育法律规范的活动。因此，当学校及其他教育机构或人员在行使教育法赋予的权利，履行教育法所规定的义务，需要取得有权适用教育法的国家机关的支持时，必须由有专门权限的国家机关来适用教育法。

三、教育法的遵守

教育法的遵守是指教育法律关系主体严格按照教育法律规范行事，使教育法得以实施的活动。

守法是针对一切组织和个人的义务。《宪法》第五条第四款规定：“一切国家机关和武装力量、各政党和社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究。”第五款规定：“任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”《宪法》第三十三条第三款规定：“任何公民享有宪法和法律规定的权利，同时必须履行宪法和法律的义务。”

遵守教育法，除了应当遵守宪法和法律之外，还应当遵守行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例以及规章。

四、教育法的解释

教育法的解释是指对教育法的内容和含义所作的说明。这种说明要根据一定的标准和原则，按照一定的权限和程序进行。教育法的解释可以帮助人们理解教育法，保证教育法的适用和遵守。根据解释的效力不同，教育法的解释可以分为正式解释和非正式解释。

（一）正式解释

正式解释又称法定解释、有权解释或官方解释，是指特定的国家机关依照宪法和法律所赋予的权力，对法律所作的具有法律效力的解释。正式解释又分为立法解释、行政解释和司法解释。

立法解释是指国家立法机关对法律所作的解释，依据《宪法》第六十七条和《立法法》第四十二条的规定，全国人民代表大会常务委员会有解释宪法的权力。国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院和全国人民代表大会各专门委员会以及省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会可以向全国人民代表大会常务委员会提出法律解释要求。

行政解释是指国家行政机关依法对有关的法律、法规、规章如何具体应用的问题所作的解释。国务院及其主管部门有对不属于审判和检察工作中的其他法律如何具体应用的问题进行解释的权力。省、自治区、直辖市人民政府主管部门有对属于地方性法规如何具体应用的问题进行解释的权力。

司法解释是指国家的审判机关和国家的检察机关即最高人民法院和最高人民检察院依法对如何具体应用法律法规的问题所作的解释。最高人民法院有对属于法院审判工作中具体应用法律的问题进行解释的权力；最高人民检察院有对属于检察院检察工作中具体应用法律的问题进行解释的权力。

（二）非正式解释

非正式解释又称学理解释、无权解释，是指学术界、社会团体及公民个人对有关法律所作的法理性和学术性的解释。这种解释一般来说属于研究性质，不具有法律上的约束力，但它对于正确理解和实施法律，提高公民的法律意识，增强法制观念，加强社会主义法制建设具有重要的意义。

第三节 教育法制监督

一、教育法制监督的含义

教育法制监督的含义有广义和狭义之分。从广义上讲，是指各类国家机关、政治或社会组织和公民依法对教育法运行情况进行的审查、督促、纠正等活动。从狭义上讲，是指国家专门法制监督机关依照法定权限和程序对教育法运行情况进行的审查、督促、纠正等活动。在教育法学领域通常使用广义上的监督概念。实施教育法制监督的目的是为了保障依法治教的顺利进行，促进我国教育事业的健康发展。

教育法制监督包括监督主体、监督对象和监督内容。监督主体是指教育法律监督权的实施者，它又有来自国家机构内部的自上而下或自下而上的国家监督和来自国家机构以外的各种组织和个人的社会监督之分。国家监督是由国家权力机关、行政机关和司法机关进行的具有国家强制力并能直接产生相应法律后果的监督；社会监督是由执政党、民主党派、社会团体和公民个人依法进行的不具有国家强制力而具有舆论作用的监督。监督对象是指在教育法运行过程中负有责任和义务的组织和个人。监督内容是指教育法的运行情况，主要就行为的合法性进行监督。

二、教育法制监督的作用

（一）教育法制监督是保证教育法正确运行的有效手段

教育法的运行，包括教育法的制定与实施不同环节。国家权力机关作为教育法制监督的主体，依照法定权限对教育法的制定进行监督，对于违反制定程序及原则的教育法予以纠正。这种监督保障了教育法制定的权威性、严肃性和科学性。同样，教育法制监督的各类主体对教育法实施中的违法现象进行监督，防止和纠正教育法实施中出现的失误和偏差，从而使由违反教育法而导致的教育损失减少到最小程度。

（二）教育法制监督是保证各种教育法律关系主体的权利和义务得以实现的必要途径

教育问题十分复杂，它的发展既受社会政治、经济、文化条件的制约和影响，同时教育的发展也作用和影响社会的政治、经济和文化的发展。教育的发展过程，涉及到各行各业、千家万户以至每个人的切身利益。因此，在教育法实施的过程中必然会遇到来自各方面的阻力和干扰，从而影响到教育法律关系主体权利的实现和义务的履行。如克扣教师工资，侮辱和殴打学生，侵犯学生的受教育权利等。因此要保障教育主体的合法权利，必须加强教育法制监督，排除教育法贯彻落实当中的阻力和干扰。

（三）教育法制监督可以推进我国依法治教的进程

发展教育事业是我们整个社会主义建设事业中一项艰巨而复杂的任务，它需要国家

和社会力量的共同努力，需要良好的环境，需要法律的保障。当前所存在的问题不是无法可依，而是有法不依，执法不严，违法不究。如果不解决这些问题，就会严重影响教育事业的健康发展。造成这些问题的因素是多方面的，其中一个很重要的方面即是对教育法的实施监督不力。因此，监督教育法的实施，纠正各种违反教育法的行为，可以我国推进依法治教的进程。

三、教育法制监督的类型

如前所述，教育法制监督从横向的角度来看，可以分为国家监督和社会监督；从纵向的角度来看，国家监督可以分为国家权力机关的监督、行政机关的监督以及司法机关的监督。社会监督可以分为中国共产党的监督、民主党派的监督、其他社会组织的监督、社会舆论的监督、人民群众的监督。它们互相交错、互相结合，构成我国的教育法制监督体系。

（一）国家监督

1. 国家权力机关的监督

国家权力机关的监督是指最高国家权力机关和地方国家权力机关在其职责范围内对教育立法和教育法实施情况的监督。权力机关的监督是最高层次的监督，具有最高的权威性。

（1）国家权力机关对教育立法的监督

依据宪法的规定，国家权力机关对教育立法的监督主要表现在：

全国人民代表大会有权制定和修改教育基本法和其他主要教育法。

全国人民代表大会常务委员会有权制定和修改除教育基本法和其他主要法律以外的有关教育法律，有权撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的教育方面的行政法规、决议和命令；有权撤销省、自治区、直辖市权力机关制定的同宪法、法律、行政法规相抵触的地方性教育法规和决定。

各级人民代表大会及其常务委员会有权撤销本级人民政府有关教育方面的不适当的规定、决议和命令；有权改变或撤销下级人民代表大会有关教育方面的不适当的决议和命令。

（2）国家权力机关对教育法实施的监督

国家权力机关对教育法实施情况进行的监督主要表现在：

全国人民代表大会及其常务委员会有权听取和审议国务院关于教育工作的报告，有权审查和批准国家教育实施方案和教育发展规划，审查和批准教育经费预算和决算情况，监督并保证教育法的全面贯彻实施。

各级人民代表大会及其常务委员会在开会期间有权就教育工作的有关问题向政府机关及其教育主管部门提出质询和询问，受质询的机关必须予以答复。

各级人民代表大会及其常务委员会有权代表人民监督教育行政部门、教育机构及其工作人员，对违法失职人员的行为，可以向人民代表大会及其常务委员会或者向有关教育管理机构、教育机构要求调查处理。

各级权力机关可以受理各种申诉和意见，督促有关部门采取措施予以纠正，从而保证教育法的正确贯彻实施。

各级权力部门有权对教育执法情况进行视察和检查。

2. 国家行政机关的监督

国家行政机关的监督是指各级政府部门及其所属的教育行政部门和有关职能部门对教育法实施情况的监督。这种监督分为自上而下的监督和自下而上的监督。前者指上级国家行政机关及其工作人员,对下级国家行政机关及其工作人员的教育行政管理活动是否遵守和执行教育法实行监督。后者指下级国家行政机关和下级行政工作人员,对上级国家行政机关或工作人员执行和遵守教育法的情况进行监督,提出批评、建议。行政机关的监督主要有各级政府的监督、教育行政部门的监督、行政监察和审计监督及有关部门的监督。

(1) 各级政府的监督

中央人民政府即国务院是最高国家行政机关。根据宪法和法律规定,国务院有权发布有关教育工作的行政法规、命令和指示,制定教育事业的发展规划,领导和监督教育行政管理部的工作,检查和督促教育法在全国的贯彻执行情况;有权改变和撤销所属部委发布的指示、命令和规章;有权改变和撤销地方各级政府有关教育的不适当的决定和命令,有权对教育行政部门工作人员实行奖惩。各级地方政府可在本行政区域内行使相应的监督权。各级教育督导部门有权对下级人民政府的教育工作、下级教育行政部门和学校的工作进行监督、检查,包括对教育执法情况的监督、检查。与此同时,下级政府也可以依法定程序监督上级政府的教育管理活动。

(2) 教育行政部门的监督

教育行政部门是政府的职能部门,负责组织领导教育工作,管理教育活动,同时对教育法的实施情况进行监督。

中央教育行政部门有权根据宪法、教育法律、教育行政法规制定和颁布教育工作的规章、指示,制定教育行政措施和方案,负责组织监督、检查教育事业计划的实施,贯彻国家教育方针,检查督促办学条件、教育教学质量。

地方教育行政部门负责本地区教育法的实施,有权根据地方政府及有关部委的指示,检查、督促教育法贯彻执行情况并及时报告,制定本地区本部门的教育工作的行政措施、方案,并组织实施。

教育行政部门还对学校的教育活动进行监督和指导,奖励教育管理和教书育人的先进模范工作者,查处违反教育法的单位和个人,从而保证教育事业的顺利发展。

(3) 行政监察和审计检查

行政监察是国家各级行政监察机关在所在人民政府和上级检查机关领导下,在自己的职权范围内,对教育行政机关、教育机构及其工作人员是否履行职责,是否遵守国家法律纪律进行检查,并对发现的问题进行处理的专门的政府监督活动。审计监督则是国家机关或政府授权从事审计工作的机构,通过审计方式对教育行政系统的财政法纪情况和教育机构的财政收支情况进行专门的检查和监督活动。行政监察和审计监督都是保障教育法的正确贯彻实施的有效监督形式。

(4) 有关政府部门的监督

有关政府部门主要是指计划、财政、劳动、人事、文化、体育、卫生、科技出版等

政府部门。这些部门在他们各自的工作和业务范围内，依法行使自身专门的行政职权和管理功能，从不同方面对教育法的实施情况进行专项检查和监督，查处有关违法现象，以保障教育法的全面贯彻执行。

3. 国家司法机关的司法监督

国家司法机关的司法监督是指国家检察机关和国家审判机关对教育法实施情况实行的监督和制裁活动。

(1) 国家检察机关的监督

国家检察机关是指各级人民检察院，它们行使国家检察权。《宪法》第一百二十九条规定：“中华人民共和国检察院是国家的法律监督机关。”根据宪法和有关法律的规定，人民检察院在国家司法系统内部对法院的审判活动，特别是对刑事案件的侦查、审判活动和刑事案件判决、裁定的执行是否合法享有监督权，其中当然包括有关教育方面的案件。此外，检察机关对于各级政府及其工作人员在进行国家行政管理活动过程中是否坚持依法办事和廉洁奉公，也同样享有监督权。

(2) 国家审判机关的监督

各级人民法院是国家的审判机关，行使审判权。对教育法实施的审判监督，主要通过审理教育刑事案件、教育民事案件、教育行政案件，对教育法的实施情况进行检查和督促。通过审判监督，能及时以国家强制力解决各种教育违法事件，能有效地追究违法者的法律责任并给予法律制裁，从而维护教育法制和教育秩序，保护教育机构的合法权益，保护教师和教育学生的教育权利和受教育权利，保护广大师生的人身权利和其他权利，为教育法的正确贯彻和全面实施提供直接的法律保护和强大的法律威慑力。

(二) 社会监督

1. 中国共产党的监督

中国共产党是我国的执政党，是中国社会主义事业的领导核心。党对教育事业的领导和监督，除通过制定教育政策外，还通过各种渠道和组织措施以及党的纪律发挥对教育的法制监督作用。主要表现在：通过各级党组织特别是党的纪律委员会监督教育法的实施，并提出改进的意见和建议；通过对教育领域中的党员干部进行考察及对违纪党员干部进行处分，实现监督职能；通过党员权利和义务的发挥对教育法的实施情况进行监督。

2. 民主党派的监督

民主党派作为参政党，具有参政、议政的权利和参与法制监督的权利。对教育工作，或对教育问题的处理，民主党派可以提出自己的建议，进行批评等。

3. 人民政协的监督

人民政协是联系各方面群众的纽带，政协会议与人民代表大会同时召开，政协委员通过列席人民代表大会会议或常务委员会的某些会议，听取或讨论政府工作报告，从而对政府和教育行政部门进行监督；政协委员通过视察教育工作，能对教育法的实施情况提出意见、批评和建议；还可以通过其他方式对教育法的实施情况进行监督。

4. 社会团体的监督

群众自治组织是教育法制监督的重要力量。工会、共青团、妇联、城市居民委员会、

农村村民委员会可以通过建议、检举、申诉等形式监督教育法的实施。

5. 社会舆论的监督

广大人民群众可以通过发表对教育工作的看法形成社会舆论，并对其进行监督。社会舆论监督一般通过报纸、电台、广播等舆论工具把问题公布出来，影响大、时效快，是一种有效、独特的监督形式。

6. 公民的监督

《宪法》第四十一条第一款规定：“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利；对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利，但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。”第二十七条第二款规定：“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务。”因此，公民可以通过信访、舆论、批评、建议、申诉、检举、控告等方式对教育法的实施进行监督。