

和谐教育与优化教育法制环境问题研究^{*}

□ 李红雁

摘要:和谐教育的构建需要教育法的促进与保障。和谐教育的法治内涵要求教育法的制定与实施要坚持以教育公平为基本价值目标,以科学发展观为指导,以“以人为本”为核心。当前我国教育存在着教育投入不足,教育资源分配不公,教育管理和实践背离“以人为本”要求等不和谐的现象。这种教育不和谐的法律制度原因包括了与科学发展观相背离的传统价值取向,法律体系本身的缺陷以及执法与监督不力。优化法制环境,促进教育和諧要以科学发展观统领教育法制改革全局,完善我国教育法律体系,加大教育法的执法力度和健全教育法制监督机制。

关键词:和谐教育 法制环境 改革

中图分类号:G40 **文献标识码:**A **文章编号:**1009-5675(2008)02-190-04

党的十七大报告提出,在经济发展的基础上,更加注重社会建设,着力保障和改善民生,努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,推动建设和谐社会。报告把“学有所教”放在民生问题的第一位,说明了构建和谐教育既是和谐社会的奠基工程,又是和谐社会题中应有之义。最近几年,我国教育事业已经取得了飞速发展,但这种快速发展的同时伴随着深层次的矛盾并表现出诸多不和谐的现象,引起了人们对和谐教育的深刻反思。如何促进教育的和谐发展,成为我们时代的重大课题。促进教育的和谐发展,需要结合各种因素,综合运用多种调节手段。法律由于具有确定性、强制性和稳定性而成为所有社会调节手段中最具权威性和最有效的手段。从各国发展的历史也可以看出,教育法制化是现代国家教育与社会和谐发展的一个重要特征。在许多发达国家,当教育问题关系到国家发展的根本利益时,他们都无一例外的求诸法律,法律就成了保证、巩固、促进教育发展的一项基本措施。在我国最近几年全国人大、政协会议上,代表们提案最多的往往也是与教育法制改革相关的问题。^[1]

一、和谐教育的法治内涵

和谐社会包涵民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活

力、安定有序、人与自然和谐共处等多方面的内涵。和谐教育作为和谐社会的子系统及重要标志,其内涵一方面要符合和谐社会的基本内涵和要求,促进和谐社会的发展,另一方面又必须符合教育本身发展的基本规律,保证其内部和谐。因此和谐教育应该包括教育法治、教育公平、教育主体之间诚信友爱、教育的全面、协调和可持续发展等内涵。无论是和谐社会还是和谐教育都将法治放在首位,是因为法律是人们必须遵循的一种“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,社会结构才得以完整和谐,人们彼此之间的活动才表现得有条不紊,整个社会有机体才得以灵活运转。法律在规范教育活动、促进教育和谐的同时也对自身提出了新的要求。和谐教育的法治内涵要求我们在教育法律和制度的制定和实施过程中坚持以下几点:

1. 以实现教育公平为基本价值目标

要保障教育公平,教育法律和制度就要合理地分配教育资源,保证公民享有平等的教育权利,保证社会各方面的利益得到妥善协调。公平是人类孜孜以求的社会理想,是社会主义的本质要求,也是构建和谐社会的首要价值目标。教育

* 基金项目:该文章为“湖南省哲学社会科学成果评审委员会2005-2006年度立项课题”研究成果。

作者简介:李红雁,湖南省第一师范副教授,湖南长沙,410002。

公平是社会公平在教育领域的延伸,它直接影响着和谐社会各项指标的实现。公民能否公平地享有教育权,决定着公民能否真正公平地享有生存权、发展权、文化权、政治权及其他各项权利,决定着平等观念是否真正深入人心、公平秩序是否真正建立,进而决定着整个国家的长治久安和发展进程。因此,我们必须把教育公平作为教育法律与制度制定和实施的基本价值目标。

2. 以科学发展观为指导

科学的教育发展观体现的是教育发展的内在规律,它强调教育要全面、协调和可持续发展。教育的全面发展就是要求教育法律和制度要确定各级各类教育的平等法律地位,保证基础教育与高等教育、公办教育与民办教育、职业教育与普通教育的全面均衡发展。教育的协调发展就是要加强各类教育发展要素的内在联系和有机整合,推动各级各类教育的良性互动,实现教育与国民经济、政治、文化等方面的协调发展。教育的可持续发展就是要求教育要充分考虑人口、资源、环境等社会和自然因素,既要考虑当前社会发展的需要,又要考虑未来发展的需要,促进人与自然的和谐。

3. 以“以人为本”为核心

教育的根本目的在于促进人的全面发展,因此和谐教育要充分体现“以人为本”的理念。这就要求教育法律和制度的制定和实施要以广大人民利益为出发点和落脚点,要着力于满足人民群众的教育需要,切实保障教育主体在教育活动中的各项权益,既要尊重受教育者的身心发展特点,保护受教育者的教育权、人身权和财产权,也要维护教育者的基本权利,真正促使受教育者得到全面和谐的发展。^[2]

二、当前我国教育不和谐的主要表征

我国以不足世界 2% 的教育经费支撑了世界 20% 的受教育人口,实现了教育的持续快速发展,取得了举世公认的成绩。但与此同时我国教育出现的不和谐现象也引起了社会各界的广泛关注。教育不和谐的主要表现有:

1. 教育投入不足

我国的教育投入与国民生产总值的比例长期低于世界平均水平,教育发展与经济增长、人们的教育需求呈现出协调的态势。从世界各类国家公共教育经费占 GDP 的比例来看,发达国家一般是 5% 左右,转型国家为 6% 左右,欠发达国家也能保持在 3.85% 左右的水平,而我国在 20 世纪 90 年代国家公共教育经费占 GDP 的比例是 2.3%。2006 年我国中央和地方各级政府预算内教育拨款为 5795.61 亿元,比上年增长 24.22%,虽然中央教育财政支出增幅加大了,但国家财政性教育经费占国内生产总值比例仍只有 3.01%,与

《中国教育改革与发展纲要》提出的国家财政性教育经费占 GDP 的比例升到 4% 的要求还有相当距离。教育投入的不足引发的首要问题是公民的教育权无法保证:一是辍学率居高不下。据袁桂林教授统计,我国乡镇初中平均辍学率为 43%。二是基本办学条件无法满足。很多地方校舍缺乏、危房无法改造,教学设施、设备严重不足,对学生的安全形成隐患。如山西沁源县的特大学生伤亡事故的重要原因之一就是学校不能给学生提供必要安全的体育运动场地。三是师资流失严重。我国广大农村特别是边远地区教师大量流失,师资严重缺乏。此外,一些学校日常运行的公用教育经费短缺也是教育乱收费现象屡禁不止的原因之一。优质教育资源的短缺与人们教育需求之间的差距还引发了钱权交易、高额择校费等老百姓普遍不满的现象。

2. 教育资源分配不公

目前,我国教育资源分配不公尤为突出的是城乡义务教育资源的分配不公。以 2002 年为例,全年我国城镇小学生均教育经费是 1744.18 元,农村小学生均教育经费是 934.65 元,城镇是农村的 1.83 倍;城镇初中生均教育经费是 2200.61 元,农村初中生是 1129.21 元,城镇是农村的 1.95 倍。同期,城镇小学生均预算内教育经费是农村的 1.6 倍,城镇初中生均预算内教育经费是农村的 1.59 倍。义务教育属于公民的基本受教育权领域,而“保证适龄儿童平等地享有基本受教育权利”是《世界人权宣言》和各国教育实践所公认的教育公平的底线。基本受教育权必须人人平等地得到保障,因为它不仅是人生存和发展必要的、最低的权利,而且,也可以为人们实现其他基本权利奠定基础。义务教育的城乡差距使得农村义务教育的经费、师资、设备、教学质量长期落后于城市,农村劳动力整体素质偏低,不能满足农村人口城市化的需要,大大妨碍了我国城市化和现代化的进程。同时,义务教育的城乡差距还扩大了城乡贫富差距,容易引发一系列社会问题。^[3]

教育资源分配不公还表现为不同地区间(东西部)、学校间(重点学校与非重点学校)、不同类别的教育(普通教育与职业教育)间的生均教育经费、生均预算内教育经费的绝对差距大,并且还有不断扩大的趋势。我国目前城乡之间和地区之间的教育差距已经大于经济差距。教育的不公直接导致人们经济收入的不平等,加剧了城乡之间、区域之间和阶层之间的矛盾,成为社会不公的孵化和加速器,制约了和谐社会的发展。

3. 教育管理和实践背离“以人为本”的要求

“以人为本”就是要以人的全面发展为目的,充分尊重和保障教育主体的权益。目前,我国教育实践中与此相背离而

又广受社会关注的问题有以下几种:一是以考试分数和升学率为本。用分数和升学率作为衡量学校、教师、学生优劣的唯一标准,甚至以牺牲学生的身心健康发展为代价。我国的中小学生负担过重,身体素质连年下降,心理健康状况令人堪忧已是不争的事实。二是一些教育行政部门和学校对学生安全事件的监督、预防和处理不重视。校园安全事故居高不下。三是学生的受教育权被侵害还缺乏完善的救济措施。比如著名的山东齐玉苓受教育权被侵害案。2001年最高人民法院对此案的批复虽被誉为“中国宪法司法化的第一案”,“开创了司法实践中以宪法作为直接法律依据的先河”,但也从另一个侧面证明了我国大量受教育权被侵害的案件难以得到司法救济的事实。此外,许多学生受学校处分、不能得到公正的教育评价也无法依据法律得到救济。四是拖欠教师工资的现象严重。据教育部统计,截至2002年底各地累计拖欠中小学教师工资共134.41亿元;2002年全国新欠中小学教师工资22.06亿元;2003年1月有11个省区新欠农村教师工资2.59亿元;2004年1月至9月全国新欠中小学教师工资有10亿多元。^[4]

三、教育不和谐的法律制度审视

造成教育不和谐的原因是多方面的,而教育法律制度的不和谐就是其中一个重要因素。

1. 与科学发展观相背离的传统价值取向

科学发展观就是坚持以人为本,实现经济社会全面、协调、可持续发展。科学发展观反映了现代法制思想的基本精神,是促进依法治教的有力武器。然而,我国长期“人治”的历史条件下形成的落后法律意识和文化制约了科学发展观的贯彻和落实,阻碍了依法治教的发展。传统法律意识的落后性主要表现为:一是以城市为中心的价值取向。就是制订法律制度时优先满足城市人的利益,甚至为了城市的发展不惜牺牲农民的利益。这种观念的前提是城市人理应享有比农民更多的权益,其实质是人与人不平等的新的等级观念。与此观念相对应,我国形成了城乡二元结构体制。体现在教育法律制度上就是制订法律制度时不考虑农村的实际情况,造成教育权益在城乡之间的不合理分配,造成了城市与农村义务教育经费事实上的不平等。二是精英教育的价值取向。精英教育就是集中优势资源培养优秀人才。精英教育虽然在短期内更能体现经济效率,但由于这种做法以牺牲大众教育为前提,因此在公平与效率之间显然是牺牲了公平。比如我国初中、高中、大学在校学生比例为80:60:1,而国家的教育投入则正好与此相反,其比例为1:3:52,明显地表现为投入的失衡。高等教育的短期效率固然比基础教育要明

显,但这种牺牲基础教育的后果将是十分严重的,因为基础教育才是中国的世纪工程、未来工程和民心工程。三是重行政管理政绩轻对受教育者权益保护的价值取向。这种观念的实质是官本位,把受教育者当作接受教育的工具。教育行政管理的重点放在如何有效地管理和控制受教育者,使之更好地履行受教育的义务,而不是为受教育者服务,保障其更好地享受教育权利。观念的落后使得我国教育法律制度对受教育者权益保护滞后,教育侵权现象比较普遍。

2. 法律体系本身的缺陷

教育法律体系是指以一国现行的教育法律法规为基础形成的门类齐全、协调一致的有机统一体。我国教育法制建设起步晚,由于立法技术与经验不足,教育法律体系明显滞后于教育实践以及和谐社会发展的需要。其具体表现为:第一,体系内部不协调、不统一。由于我国教育立法的科学性和计划性不强,又缺乏统一的立法原则,在已有的教育法中,内部不协调、不统一的现象十分普遍。立法的冲突,往往引起教育实践和法律适用的混乱和无序。第二,体系不完整,立法缺位较多。目前我国教育领域中许多亟需法律调整的关系和问题还无法可依。比如关于教育经费投入的法律规范就长期处于缺位状态,这是引起教育投入不足与不公的重要原因。再比如,学校处于教育中枢的地位,但如何规范学校的权利和义务,保障各教育主体在学校教育中的权利和义务的法律规范也处于缺位状态。第三,教育立法内容空泛,缺乏可操作性。我国现行教育法律制度过于原则、笼统,可操作性差也给教育实践带来很大困难。比如,我国《教育法》明确规定,国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例应当随着国民经济的发展和财政收入的增长逐步提高,但提高的具体比例是多少,哪些部门应当对此承担相关责任都没有相应的实施细则,这样就使得我国国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例长期偏低。

3. 执法与监督不力

教育行政部门严格依法办事是教育法贯彻落实的关键环节。目前教育行政机关有法不依、执法不严甚至知法犯法的现象还十分普遍。比如侵占和挪用义务教育经费、乱摊派、拖欠教师工资、搭车收费、强迫命令等等。这些行为严重损害了国家机关形象,动摇了教育法贯彻执行的根本。完善的监督制度是遏制教育违法行为的有效手段,但我国的教育法律监督体系还不完善,立法、司法和行政监督流于形式。比如教育督导制度是我国行政监督的重要形式,但在实际监督过程中却是临时监督多,平时监督少;对学校教师监督多,对政府监督少;对结果监督多,对过程监督少。教育监督的失衡反过来又助长了教育违法行为的发生。

四、优化法制环境,促进和谐教育的思路

如何克服我国教育法制化过程中的不足,优化法制环境,通过制度创新促进和谐教育的发展呢?笔者认为:

1. 以科学发展观统领教育法制改革全局

科学发展观是辩证唯物主义的基本观点,反映的是事物发展的普遍规律。以科学发展观统领教育法制改革就是在教育法制创新过程中准确地把握和全面落实科学发展观的基本要求。首先是要破除已有的制度建设和执行过程中重人治轻法治、重效率轻公平、重政绩轻人文关怀、重短期经济效益轻长期社会效益等错误价值取向。第二要尊重教育和社会发展的内在规律,保障和促进教育的全面、协调和可持续发展。其具体要求就是要坚持五个统筹:统筹城乡教育发展、统筹区域教育发展、统筹教育与经济发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内外两种教育资源的发展。第三,要坚持以人为本,把人民的利益作为一切工作的出发点和落脚点,一切为了人民,一切依靠人民,不断满足人民多方面的教育需求和实现人的全面发展。第四,坚持理论联系实际,注重理论创新,着力解决教育发展中的突出矛盾和关系人民群众切身利益的突出问题。

2. 完善我国教育法律体系

完善教育法律体系首先需要加强教育法学的研究工作。只有在科学研究的基础上才能科学地设计我国的教育法规体系,确立教育立法的共同原则,减少立法的主观性和盲目性。其次要尽快使我国教育法律体系形成以《宪法》为指导、以教育法为主干、以部门教育法为基本内容、以地方性法规为补充,在效力上高低有致、内容上相互衔接的门类齐全、协调一致的有机统一体。此外,完善教育法律体系还要针对我国教育领域的突出矛盾和问题,尽快完成一些教育法律和制度的废、改、立工作。比如:以下一些法律法规就急需制订和修改:

(1) 将《教育投入法》纳入全国人大的审议范围。由全国人大制定专门的教育法律来规范教育投入行为,真正保证教育投入的公平与效益。投入法应明确教育投入的主体;明晰教育资产产权关系;规范经费投入的预算、使用和监督操作程序;对违反教育投入行为依法制裁。

(2) 制定《学校法》。确保学校在促进受教育者全面发展中的核心地位。要明确学校的法律性质、地位;规范学校与政府、校长、教师、学生、家长和社区的法律关系以及各方的权利与义务;明确学校在教育、保护学生中承担的责任。通

过现代学校制度促进教育事业健康发展。

(3) 制定专门的《教育管理处罚条例》。对教育违法行为进行分类;确立教育行政处罚的主体、对象和处罚程序;强化各方的责任意识。

3. 加大教育法的执法力度

要保证教育法得到有效的贯彻执行,当务之急是要加大对教育法的学习和宣传力度,促使教育行政部门的各级领导干部及广大教育工作者真正掌握其精神实质。此外,任用和选拔教育管理干部时要考核干部教育法的基本知识,并把教育法的落实结果作为提拔教育行政干部的主要依据。要强化教育管理人员的责任意识,就必须建立教育管理干部的行政问责制,对出现重大责任事故的相关责任人,要依法追究其民事、行政乃至刑事责任。

4. 健全教育法制监督机制

健全教育法制监督机制应重点加强权力机关、行政机关和司法监督。从权力机关监督来看,建议在全国人大及各地方人大设立教育法监督委员会。对教育经费的预决算和政府落实教育经费的“三个增长”等情况进行检查和质询,并把落实教育经费“三个增长”的考核结果作为任命政府及有关领导干部的重要依据。同时,人大应使教育法制监督经常化、有序性和规范化。从行政机关监督来看,行政机关要制定配套行政监督法规,健全和完善教育申诉、仲裁、听证、行政复议和督导与评估制度,通过这些制度尽量避免教育侵权行为,充分保障受教育者的权益。从司法监督来看,目前我国相当部分的受教育权侵权案由于缺乏程序法的保护,还不能得到司法救济,因此要加强受教育权可诉性问题的理论研究,建立和完善受教育权的宪法救济、行政救济、民事救济制度,在条件成熟时可建立专门的教育法庭,针对特别的教育侵权案进行审理,以充分保障公民受教育权的实现。

注释:

[1] 夏学奎:《学有所教:有教无类的现代选择》,《中国教育报》,2008年1月20日。

[2] 彭泽平:《“和谐教育”论》,《中国教育学刊》,2005年第7期。

[3] 鲍传友:《中国城乡义务教育差距的政策审视》,《新华文摘》,2005年第18期。

[4] 本报通讯员:《“教育投入”成教育界政协委员热门话题》,《中国教育报》,2005年2月7日。

责任编辑:曾郁圆