

· 教育法理 ·

论我国教育立法权限的划分

方利平

(山东大学威海分校 科研处, 山东 威海 264209)

摘要: 教育立法的权限划分包括教育的立法主体、立法权限形式以及立法权限内容三部分。教育立法主体范围的广泛性决定了不同立法主体的权限形式和内容, 根据《立法法》的规定, 我国教育立法的主体范围大、教育立法权限形式种类多、立法权限的内容较清晰, 但也有一些需要改进的地方。

关键词: 教育立法主体; 教育立法的权限形式; 教育立法的权限内容

中图分类号: G 40-011.8

文献标识码: A

文章编号: 1004-8154(2007-02-0112-03)

我国教育立法是现行法律体系的重要组成部分, 是我国教育发展的强有力的制度保障。教育立法涉及到诸多问题, 如教育立法的主体、教育立法权限以及教育立法的内容等, 但最为根本的问题在于怎样合理地界定不同层级甚至同一层级立法主体的立法权限划分? 在我国现行一元多层的立法体制下, 要完善我国教育立法体制, 健全我国现行的教育立法体系等都与我国教育立法权限的合理划分有着密切的联系。本文拟从立法主体、立法权限形式和立法权限内容三部分来探讨我国现行教育立法的权限问题。

一、教育立法主体的范围

教育立法的主体是指拥有制定、认可、修改、补充、解释和废止教育法律权力的机关(机构)。这里, 立法的“法”是指广义的法律, 根据《立法法》的规定, 它指享有立法权的主体制定的规范性文件。从形式上说, 它包括法律、行政法规、部门规章、地方性法规、政府规章、自治条例和单行条例等。教育立法的主体有特定的范围, 一个国家行使权力的机关并不都享有教育立法的权力, 一个国家享有立法权的机关也不都是教育立法的主体。教育立法的主体在一个国家享有立法权的机构组织体系中只是一个很小的组成部分。因此, 探讨教育立法首先要明确教育立法主体的范围。

明确教育立法主体的范围, 首先要解决方法问题, 研究和揭示出可以据以确定教育立法主体范围的标准。笔者认为, 确定教育立法主体范围的标准有: 其一, 该主体是否享有教育立法职权或承担教育立法职责。享有教育立法职权者或承担教育立法职责者, 即属教育立法主体的范围, 反之则不在教育立法主体之列。这里的立法职权或职责, 可以是法定的, 也可以由行使法定职权者授予。其二, 该主

体是否在教育立法活动中起实质性的作用。所谓起实质性作用是指在教育立法活动中, 对教育立法方案的提出、起草、审议、通过、公布等发挥过重要作用, 是该法案形成法的不可或缺的环节或因素之一。这两项标准不是非此即彼的, 而是要统一起来加以考察, 二者缺一不可。

根据不同的标准可以对以上的教育立法主体进行分类。有学者对立法主体作过五种分类, 其分类的标准是: 一是立法机关的确定是否基于法律的规定, 据此将立法机关分为法定的立法机关与非法定的立法机关两类。二是立法机关是否以从事立法为专门职能, 据此将立法机关分为专门立法机关与非专门立法机关两类。三是立法机关是否经常存在和立法机关担负何种任务, 据此将立法机关分为普通立法机关与特别立法机关两类。四是立法机关的级别, 据此将立法机关分为中央立法机关和地方立法机关两类。五是立法机关的内部结构, 据此将立法机关分为一院制立法机关和两院制立法机关两类^{[1](P.302-310)}。

由于各个教育立法主体的法律地位以及管辖区域、范围的不同, 因而它们之间以层级或系列关系构成了一个相互关联的纵横交错的体系。对于以上教育立法主体我们可以作更为简单的划分: 作为国家权力机关的教育立法主体和作为国家行政机关的教育立法主体。前者包括全国人民代表大会及其常务委员会, 省、自治区、直辖市以及较大的市的人民代表大会及其常务委员会, 民族自治地方的人民代表大会及其常务委员会; 后者包括国务院, 国务院各部委, 省、自治区、直辖市以及较大的市的人民政府, 民族自治地方的人民政府。这样, 就存在着权力机关的教育立法主体的体系结构和行政机关的教育立法主体的体系结构。根据我国的有关法

收稿日期: 2006-11-20

作者简介: 方利平(1968-, 女, 山东大学威海分校科研处编辑。

律, 权力机关的不同层级之间存在着监督与被监督的关系、行政机关的不同层级之间存在着领导与被领导的关系。同时, 权力机关选举产生同级国家行政机关, 并对其有监督和制约作用。因此, 教育立法主体之间存在着纵横交错的关系, 它们的有机联系构成了我国完整的教育立法主体。

二、教育立法的权限形式

教育立法的权限形式是指教育立法主体以何种方式行使立法权限, 其形成的规范性文件是以何种面目出现, 在教育立法体系中的地位如何等。根据教育立法主体的范围以及其在立法主体体系中的地位的不同, 教育立法的表现形式是由宪法、基本法律、法律、行政法规、部门规章、地方性法规、地方政府规章、民族自治地方的自治条例和单行条例等构成的规范体系。

在教育立法的权限形式中, 有三个方面的问题要处理好:

第一, 不同教育立法权限形式的法律效力如何, 以及怎样协调不同等级的规范性文件之间的关系。根据我国宪法和法律, 宪法具有最高的法律效力, 一切法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章都不得同宪法相抵触。法律的效力高于行政法规、地方性法规、规章; 行政法规的效力高于地方性法规、规章, 地方性法规的效力高于本级和下级地方政府规章; 省、自治区的人民政府制定的规章的效力高于本行政区域内的较大的市的人民政府制定的规章。以上规定是我们处理不同教育立法形式效力的基本原则或根据。根据《立法法》规定, 我国教育立法的法律效力决定其在我国法律体系中的地位, 不同层级的规范性文件具有不同的法律效力, 上位法的法律效力高于下位法的法律效力, 下位法不得与上位法相抵触, 否则无效。当下位法不适当或与上位法相抵触时, 有权的立法主体可以行使改变或撤销权。^[2]

第二, 同等层级的教育规范性文件发生冲突时如何协调解决。同等层级的教育规范性文件发生冲突的情形主要有以下四种: 同一立法主体制定的同样有效的规范性文件的冲突; 地方性法规与部门规章之间的冲突; 部门规章之间的冲突; 部门规章与地方政府规章之间的冲突等。对于第一种情形, 一般遵循新的规定优于旧的规定原则加以处理, 但涉及到新的一般规定与旧的特别规定不一致时, 由立法主体裁决。对于第二种情形, 根据我国《立法法》的规定, 由国务院提出意见, 国务院认为应当适用地方性法规的, 应当决定在该地方适用地方性法规的规定; 认为应当适用部门规章的, 应当提请全国人民代表大会常务委员会裁决。对于第三种、第四种情形的冲突, 根据《立法法》的规定, 由国务院裁决^{[1](P.399)}。

第三, 宪法第 89 条规定的国务院职权的第一项职权: 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。从法理上讲, 同一主体制定的有关规范性文件具有同等法律效力。《宪法》、《立法法》以及其他法律都规定国务院有行政法规的制定权, 那么其发布的决定、命令与行政法规关系如何? 毫无疑问, 其所发布的决定、命令与其制定的行政法规具有同等的法律效力。但从宪法这一规定来看, 宪法是将行政法规同行政措施、决定和命令区别开来的。由于在实践和理论上都难以将其区分开, 有学者建议在今后的实践中简化和统一为行政法规的形式^{[1](P.399)}。笔者认为, 如果国务院发布的行政措施、决定或命令是抽象的行政行为, 而不是具体的行政行为, 在实践中也无法将其作详细区分, 可以采用统一的行政法规形式; 如果所采取的行政措施、决定、命令是国务院的具体行政行为, 不具有规范性文件的约束力, 则不能将其归结为行政法规这一形式。问题的关键是要区分国务院的行政措施、命令和决定是抽象行政行为还是具体行政行为。

三、教育立法权限的内容

目前, 教育立法权限内容的确定有以下两种思路: 一是通过立法确定不同教育立法主体的立法权限内容, 如确定全国人民代表大会的教育立法事项; 全国人大常委会的教育立法事项等。事实上, 这种方法在一些立法中有所尝试, 如国务院 1986 年制定的《高等教育管理职责暂行规定》就对国务院、国务院各部委、地方人民政府关于高等教育管理的有关立法事项做出详细界定。这种方法虽然能够给不同教育立法主体提供明确的立法权限内容, 但是对诸多事项甚至尚未出现的事项进行列举, 是一件很困难的事, 所以这样的思路理论上成立, 实践上不可行。二是确定不同教育主体的立法权限内容的原则, 各个教育立法主体在确定的内容原则范围内进行立法。这种思路比第一种思路要可行一些, 但是还不能有效解决同等层级的教育立法主体立法权限内容的冲突问题。

教育立法权限的划分也涉及到教育立法权限内容的确定, 也就是不同的教育立法主体应该有着相对确定的立法事项, 即立法权限的内容。从法理上讲, 立法主体权限的划分, 不仅仅是确定立法主体以及立法结果的形式问题, 其必然也涉及到立法主体权限内容的确定性, 如果没有立法权限内容的确定性, 则立法主体与立法权限形式的确立都没有意义。教育立法主体的权限划分不可避免地要确定不同教育立法主体的相对确定的立法权限内容。具体包括:

其一, 确定中央教育立法主体与地方教育主体立法权限内容的原则。依据立法事项管辖范围来划

分教育立法主体, 有中央教育立法主体和地方教育立法主体。中央教育立法主体包括: 全国人民代表大会、全国人民代表大会常务委员会、国务院、国务院各部委。地方教育立法主体包括: 省、自治区、直辖市以及较大的市的人民代表大会及其常务委员会; 省、自治区、直辖市以及较大的市的人民政府; 民族自治地方(包括自治区、自治州、自治县) 的人民代表大会及其人民政府。根据《立法法》的规定, 地方立法的范围包括两方面: 一方面是为执行中央立法的规定, 需要根据地方实际情况作具体规定的事项; 另一方面是属于地方性事务需要由地方立法规定的事项。因此地方教育立法主体的立法事项的确定遵循两项原则: 一是为执行中央教育立法的规定, 需要根据地方实际情况作具体规定的事项; 二是属于特殊的地方性教育事务需要由地方立法规定的事项。第一项原则比较好把握, 第二项原则关键是要把握地方教育立法的“地方性”特征。

其二, 确定中央教育立法主体立法权限内容的原则。中央教育立法主体的立法事项都是带有全局性、普遍性, 但立法主体的地位及法律规范的效力等级不一样, 司法适用上有很大区别。涉及以下立法主体的立法权限内容的界定问题: 全国人民代表大会与其常委会的立法权限内容的界限; 全国人民代表大会常务委员会会同国务院立法权限内容的区分; 国务院与其各部委立法权限内容的区分。从我国教育立法的现行实践来看, 笔者认为中央教育立法主体的立法权限内容的确定原则有: 上位法优先。也就是说属于中央教育立法主体的立法事项, 上位法的立法主体有优先立法的权利。比如全国人民代表大会优先于全国人民代表大会常务委员会;

全国人大常委会优先于国务院; 国务院优先于国务院各部委。立法主体的立法能力具备条件成熟时优先。我国现行一些教育立法主要是由国务院制定的, 这就说明了, 在不能确定各个立法主体专有立法事项的情况下, 哪个立法主体的立法能力具备、立法条件成熟, 就是哪个立法主体的立法优先。上位法明确授权下位法立法主体立法时, 下位法立法主体有立法权。

其三, 确定地方教育立法主体立法权限内容的原则。地方教育立法主体的立法事项有两点: 一是在中央教育立法主体立法事项范围内根据本地方实际情况进一步具体化的立法事项, 二是地方教育的特有事项。地方教育立法主体立法权限内容的确定涉及到: 地方人大及其常务委员会的立法权限内容的区分; 地方人大常委会与地方人民政府权限内容的划分。笔者认为中央教育立法主体立法权限内容的确定原则也适用于地方教育立法主体的立法权限内容确定原则, 即地方立法主体立法权限内容的确定原则应是上位法优先。上级人大及其常务委员会优先于下级人大及其常务委员会立法; 地方人大优先于地方人大常委会立法, 地方人大常委会优先于同级人民政府立法; 上级人民政府优先于下级人民政府立法。立法主体的立法能力具备、立法条件成熟优先。上位法明确授权下位法立法主体立法时, 下位法立法主体有立法权。

参考文献:

[1] 周旺生. 立法学[M]. 北京: 北京大学出版社, 1988. 302-310. 399. 399.

On Division of Education Legislation Rights

FANG Li-ping

(Science and Research Office, Weihai Branch, Shandong University, Weihai 264209, China

Abstract: The education legislation rights mean legislative subjects, legislative right form, and legislative right content. Universality of legislative subjects accounts for the differences in the form and content of legislative subjects. According to the prescription of Legislating Law in China, the educational legislative subjects have a large scope with many kinds of educational legislative right forms and clear legislative right content, where there is still room for improvement.

Key words: educational legislative subject; educational legislative right form; educational legislative right content

(责任编辑 杜 华