

我国教育法制建设成效分析

蓝潮永¹, 袁 锴²

(漳州师范学院 政法系, 福建 漳州 363000; 株洲师专 人文社科系, 湖南 株洲 412000)

〔摘 要〕 新中国教育立法从无到有, 基本结束了教育领域无法可依的局面; 教育行政执法行为逐步规范, 依法行政观念逐步形成; 改革教育司法制度, 受理涉教案件逐年增加; 不断完善教育法制监督制度; 教育法制宣传与教育法学研究进展顺利。在看到成绩的同时, 我们也要看到存在的问题并采取切实措施健全完善我国教育法制建设。

〔关键词〕 教育立法; 成就; 问题; 对策

中图分类号: D922 文献标识码: A 文章编号: 1004-468X(2005)02-31-06

新中国教育立法从无到有, 基本结束了教育领域无法可依的局面; 教育行政执法行为逐步规范, 依法行政观念逐步形成; 改革教育司法制度, 受理涉教案件逐年增加; 不断完善教育法制监督制度; 教育法制宣传与教育法学研究进展顺利。在看到成绩的同时, 我们也要看到存在的问题并采取切实措施健全完善我国教育法制建设。

一、我国教育法制建设所取得的成绩

(一)教育立法从无到有, 基本结束了教育领域无法可依的局面

建国以来特别是自党的十一届三中全会以来, 党和国家非常重视我国教育法制建设。全国人大及其常委会先后制定和颁布了《学位条例》、《义务教育法》、《教师法》、《教育法》、《职业教育法》、《高等教育法》、《民办教育促进法》等教育法律。与此同时, 国务院发布或批准了 20 多项教育行政法规和法规性文件; 地方各级人大相继制定了 100 多项地方性教育法规; 国务院教育行政部门颁布了覆盖教育各方面工作的有关教育规章 200 余项; 地方各级人民政府也制定了符合当地教育发展需要的地方性教育规章。教育法律法规, 从无到有, 并初步形成了以《中华人民共和国教育法》为核心的教育法律法规体系框架, 基本结束了教育工作“无法可依”的局面。

(二)不断规范教育行政执法行为, 依法行政观念逐步形成

1998 年 7 月国务院下发了《教育部职能配置内设机构和人员编制规定》, 对教育部的职权作了明确规定。地方各级政府根据《地方人大和政府组织法》, 进一步规范地方各级教育行政部门的职权。行政职权法定化, 对于教育行政机关依法行使权力, 公正、公开开展教育行政执法行为具有重要作用。为规范教育行政措施, 各级教育行政部门根据《行政处罚法》、《国家赔偿法》、《行政复议法》和《行政许可法》等法律法规, 逐步使行政执法行为不仅在实体上合法, 而且在程序上合法。尤其是原国家教委于 1998 年 3 月发布的《教育行政处罚暂行实施办法》, 对于规范行政执法行为有重要

〔收稿日期〕2005—03—04

〔作者简介〕1、蓝潮永(1965 ~)男,福建省武平县人,漳州师范学院政法系副教授。

2、袁锴(1965 ~)男,湖南省双峰县人,株洲师专人文社科系副教授。

作用。

为加强教育行政执法的规范性,全国部分省、市教育行政部门成立了教育政策法规处(室),专门负责调研、起草有关教育的政策法规文件,受理教师申诉案件和教育行政复议案件,解决教育纠纷等事项。

(三)改革教育司法制度,受理涉教案件逐年增加

教育司法是司法机关查处教育违法案件和解决教育纠纷的专门活动,其职权主要由人民检察院和人民法院行使。从近些年司法机关受理的教育案件看,主要是学生在学校所发生的人身伤害事故和学校举办的校办产业与社会其他组织所发生的经济纠纷案件,这些案件一般能根据民法和民事诉讼法的规定得到妥善解决。也有一些社会不法分子扰乱学校教育教学秩序,破坏、侵占学校财产,侮辱殴打学校师生的案件可以根据社会治安管理条例、刑法、刑事诉讼法的规定依法予以追究。对于一些教育部门的领导贪污受贿、徇私枉法的案件也能够依法予以查办。为了更公正、更有效地处理一些教育案件,各地人民法院也进行了一些探索,创造了一定经验。

1995 年 11 月,上海市长宁区人民法院为了贯彻实施教育法律、法规,探索教育司法实践,率先在全市成立了“长宁区人民法院教育巡回法庭”。同年,湖南省张家界市永定区成立了“教育法规执行室”,1996 年 4 月又进一步成立了“教育法律法规审判执行联络室”。此外,上海市教科院于 1998 年 1 月 12 日成立了全国第一家专门的“教育法制研究与咨询中心”,接受行政部门、学校、教师及家长等教育相关主体的委托,开展教育法律服务。

(四)不断完善教育法制监督制度

教育法制监督是各类国家机关、社会组织和公民依法对有关教育的法律法规实施情况进行监督的活动。通过 20 年的努力,我国教育法制监督已基本形成了权力机关监督、行政机关监督、司法监督和社会监督的格局。近年来,尤其是人大教育法制监督取得了可喜的成绩。一是有重点地开展了教育执法检查。全国人大常委会在全国组织了五次对下级政府的教育执法检查,同时地方各级人大教育执法检查也逐步向小型化、经常化、制度化的方向发展。二是组织人民代表评议行政、司法机关的教育行为。三是各级人大常委会会议听取和审议教育专项工作报告,为人大常委会集体行使教育监督职权和加强人大常委会对教育行政、教育司法工作的监督提供了一个经常性的途径。在教育行政监督方面,国家建立了教育督导评估制度、教育监察制度和教育审计制度。1986 年 7 月《义务教育法》开始实施,同年 9 月,原国家教委成立了教育督导司,之后改为国家教育督导团。截止 1998 年,全国各省市、区都建立了省级教育督导机构,96.8% 的地(市)和 85.9% 的县(市)也建立了本级政府的教育督导机构,全国已有专兼职督学 17 万人。全国性的统一督导、评估机制逐步形成。

(五)教育法制宣传与教育法学研究进展顺利

搞好教育法制宣传教育,提高全体公民教育法律意识与法制观念,是教育法制建设的基础工程,也是加强社会主义精神文明建设的重要内容。从 1985 年开始,我国已实施了四个全民性的普法“五年计划”,在第二、三个“五年计划”中,《义务教育法》、《教师法》、《教育法》、《高等教育法》已列入了普法重点学习宣传的内容。随着“普法”工作的推进,现在 95% 以上的中小学都开设了法制课或结合品德课进行法制教育,全部高等学校已开设法制课。尤其是近年来,师范院校的学生已陆续开设了教育法学课程和讲座,教育管理干部培训和教师继续教育也相继把教育法学作为必修课程。随着教育法制建设的发展,教育法学研究逐步展开。学术界在对教育立法进行研究的同时,已有意愿地将教育法学作为一门学科加以探讨。《教育研究》1986 年第 11 期率先刊载“国外教育法学发展概况”的文章,随后,学术界陆续发表了一系列教育法学学科建设的专题论文。进入 90 年代以来,人们更着眼于从总体上对教育法学已有的研究加以总结和反思,探讨建构我国教育法学学科体系框架。

二、我国教育法制建设存在的问题

对我国的教育法制建设,我们既要看到已经取得的成绩,又要看到存在的问题。只有这样,才能对我国的教育法制建设有一个比较全面的认识,进一步做好教育法制建设。我国教育法制建设工作存在的问题主要有:

(一)在教育立法方面

1、教育法律结构不够完善

我国长期以来重人治、轻法治的情况,教育领域同样存在。尽管我国现行教育法律法规从数量上看已初具规模,但从内部结构上看分布却不平衡,还没有形成上下有序、内容全面、形式完整统一的教育法律体系。(1)横向覆盖面尚不完整,法域面不宽广,横向结构内容不丰富。一些在教育实践中急需的重要教育法律法规尚未出台,如《教育投入法》、《教育行政组织法》等。这势必导致在相关方面无法可依,从而影响整个教育领域依法治教的进程。(2)纵向结构层次、等级不太分明有序,实施配套体系不够完备。从教育法规的纵向结构上看,我国的教育法还没有形成教育法律、教育行政法规、地方教育法规、部门教育规章和地方教育规章错落有致的体系,还没有完全做到“各层次之间关系依次递减,内容的可操作性上则依次递增”。比如1986年颁布实施的《义务教育法》虽然强调义务教育经费应由政府筹措,但并没有明确各级政府应承担的相应责任,因此有必要从纵向上对我国教育立法加以完善。^[2]

2、从立法技术上看,教育法律法规的用语比较空泛,原则性表述多,可操作性不强

教育法律法规是教育行为的规范,应该解决由谁做和怎么做的问题,因此可操作应是教育法律法规用语的最重要特点。一般而言,高层次的法律法规可以较为原则,而低层次的规范性文件则必须详细,最后达到能够解决法律执行过程中可能遇到的所有问题的目的。一部教育法律的出台,必然要求及时制定相应的教育行政法规、实施细则或具体条例,并且要有较强的操作性,这样教育法律才能得到真正实行,否则,就可能会使教育法律形同虚设,造成有法难依的局面。我国教育法律法规在立法技术上的缺陷,必然影响法律法规应有的效力。^[3]

3、教育法律法规的修改不及时

完善的教育立法体系不仅在于法律的制订,还在于修改和完善,这方面的工作至今没有得到应有的重视。对于有欠缺或过时难以适用的教育法律规范,有关部门常常是视而不见,或不能及时加以弥补。如1986年颁布的《中华人民共和国义务教育法》,随着教育的改革和发展,愈来愈难以规范义务教育,对其进行修订的呼声日见强烈,但修订工作却迟迟没有进行。同时,教育法规中还有相当一部分用了“暂行”、“试行”的名称,有的已经用了十几年。长时期“试用”,既不进行修订也不作为正式法规发布,必然降低教育法规的效力和权威。^[4]

(二)在教育执法方面,有法不依、执法不严、违法不究的现象较为普遍

分析执法方面产生问题的原因,主要有三个:第一,公民的法律观念差,执法意识差。到目前为止,整个社会还未形成一个公民自觉遵守教育法律,自觉维护教育法律,自觉执行教育法律的大环境,从而加大了教育执法的难度。第二,一些政府部门执法意识薄弱,依法治教的行为还不自觉。当前在我国各级行政管理工作中,存在着不同程度的政府部门行政违法现象,且越往基层越严重。某些政府部门挪用教育经费,拖欠教师工资,滥用权力强行所谓集资办学,某些学校乱收费等种种违法现象时有发生。究其原因,均是政府或学校不能依法行政的结果。第三,某些教育法律法规在具体执行中涉及多个部门时,因法律条文规定不明确不具体,造成执法主体之间互相推委,互不负责。

(三)在教育司法方面,制度较为薄弱

由于传统儒家思想的影响以及法院诉讼功能还不十分健全的实际情况,公民及单位回避诉讼的现

象相当普遍。我国《行政诉讼法》颁布至今虽已十多年,但是由于种种原因,在涉及同行政部门的争议时,公民往往不肯轻易使用司法手段。其结果是导致某些行政违法现象得以逍遥法外而屡禁不止。

(四)教育法制监督力度不够

当前,我国教育法制监督主要有各级人大监督、行政监督、司法监督和社会监督。从目前情况来看,教育法制监督乏力。一是有关监督的法律规定,实体性规范较多,而程序性规范较少。二是法律对某些监督内容的规定过于抽象,如《教育法》、《义务教育法》、《学位条例》、《教师法》对于“监督”的法律规定,原则性较多,缺乏详细的实施细则,难以操作。三是人民参与监督的性质、地位、作用、基本原则和方法、途径缺乏系统的法律依据和法律保障,人民监督处于软弱无力的地位。四是我国各级人大的教科文卫委员会和教育行政主管部门均无专设监督机构,监督工作显得零打碎敲,缺乏系统性和计划性。五是实践中产生的行之有效的监督形式尚未被法律确认并加以规范化。

(五)教育法制宣传有待深入

与依法治教的要求相比,我国教育法制宣传力度不强,公民教育法律观念差,教育执法意识差。社会还未形成自觉遵守、维护、执行教育法律的大环境。如随意挪用和拖欠教育经费,对流失生控制不力,子女教养不当,教师体罚或变相体罚学生造成学生人身伤害,童工、童农、童商或舞厅“书包妹”增加,不符合安全标准的玩具大量涌现,色情暴力书刊录像充斥市场,学校师生无故遭打,学校土地财产被强占等。这些现象都说明我国公民的教育法律意识不强,需要更加深入地宣传学习教育法律法规,使每个公民能够自觉履行教育法义务、遵守教育法,正确行使教育法赋予的权利。

三、健全和完善我国教育法制的对策

国运兴衰,系于教育。教育法制化是各国发展教育的大势所趋。随着我国加入 WTO 以及我国改革开放的逐步深化,教育法制建设的现状越来越受到人们的关注。从我国教育法制建设的现状出发,结合国外的先进经验,笔者认为,应从以下几个方面健全完善我国教育法制建设:

(一)加强和改善教育立法工作,完善中国特色教育法律法规体系

1、健全和完善我国教育立法的法律法规体系

教育法体系,是一个以一国现行的教育法律、法规为基础而形成的门类齐全、协调统一的有机统一体。^[5]随着《中华人民共和国教育法》等一系列法律法规的颁布以及其他新法律法规制定起草工作的稳步展开,中国特色的较完备的教育法规体系框架已初步形成。但是,体系的健全不仅包括法律的制定工作,还在于旧法的删改完善以及相关的信息化工作的同步展开。应当承认,中国的教育体系在入世后,可能面临着多方面的影响。中国的教育立法工作也因此会面对许多的困难和挑战。如何进行大量的旧有的法律法规的修改、完善及废止工作,怎样建立一个比较灵活的弹性的信息反馈机制,对于法律法规体系的健全也会起到一定的作用。

横向层次上的完善包括与教育基本法相配套的诸多教育单行法的制定,如用于保证教育投入的用于保证教育经费的投入及适度的增长比例,确定教育投资体制及资金的筹措渠道,明确教育经费征收的《教育投入法》;用于规范各级各类学校教育的《学校教育法》;用于规范社会教育的《社会教育法》;为保护残疾人、特殊儿童少年受教育的权利,对特殊教育的办学条件、经费来源等作出特殊规定的《特殊教育法》;专门对教育行政机器的设立和职责加以明确规范和约束的《教育行政组织法》等等。^[6]

教育法规的有效实施,不仅需要全国人大和国务院制定有关的教育法律法规,而且还需要地方各级人大和政府制定出不同层次的具有法律效力的地方性法规、规章和实施细则,从而形成一个教育法规网络,便于操作和检查。只有这样,教育法才能真正得到贯彻实施。

2、提高教育法律、法规的可操作性

完善教育立法体系的目的在于实践。我国已颁布的教育法律、法规操作性不强的主要原因在于：一是配套法规、实施细则滞后。二是地方教育立法相对滞后。三是教育法规中描述性的语言过多、定量化的规范偏少。因此，应当进一步提高教育立法质量，增强立法的科学性、系统性、合理性和可操作性。除了大力加强立法的前期调研工作，做好拟制定法律法规的可行性论证，广泛听取意见，深入调查研究，还应当准确把握党的政策和有关法律的规定，实现教育立法决策的民主化、科学化。

与此同时，还要积极推动教育法律、行政法规的实施细则等配套性地方法规及规章的制定，在国家法制统一原则的前提下，扩大地方教育立法权限，加快地方教育立法的进度。

我们在总结国内教育立法的经验和教训的同时，应借鉴和吸收国外教育立法的成果，结合中国的实际，加以应用。因为，国外许多国家的教育立法历史较长，教育立法体系也比较完善，有许多成果值得我们借鉴。主动将其有利方面的因素带入我国的教育立法，对改进我国教育立法技术，提高教育立法质量，加快教育立法进程，促进教育立法与国际接轨有重要意义。有关资料表明，不少国家（包括印度、菲律宾等发展中国家）的教育法规，行文中没有拐弯抹角兜圈子，而是直截了当，具体规定“该做什么”、“应怎么做”、“由谁负责”、“如何惩罚”、并在“什么可以做”和“什么不可以做”的中点，设置明确的“临界限”。在亚太地区，目前实行 9 至 11 年义务教育的日本、朝鲜、澳大利亚和新西兰，教育法规对政府行为标准的量化都规范得相当明确。比如在义务教育法规中，除规定免收学费外，还规定了政府应向在校生免费提供多少课本、几套衣服、一或两餐以及什么交通工具等具体内容。这样的法规，无疑具有便于操作的明显特点。

3、及时修改教育法律法规

我国急需建立对教育法律法规适时的立、改、废制度。应当对照 WTO 的法制要求，面对教育市场的逐步开放和我国教育面临的形势、问题，修改国内教育法，废除歧视性条款。从我国现行教育立法来看，不论是作为教育基本法的《中华人民共和国教育法》，还是教育单行法律、行政法规、地方性法规和行政规章，都存在一些内容与 WTO 规则不相一致的地方。解决的方法并不是要废止这样的法规，而是要将其与 WTO 规则不相一致的内容加以修正，以与 WTO 规则相协调、一致。这是我国目前教育立法中需要做的事，即不仅要研究 WTO 规则的内容尤其是关于教育服务的有关规定，还要研究我国现行立法存在哪些冲突的地方，借鉴国际国内状况应该怎样修正这些内容。

（二）依法保障素质教育的实施

当前，突出的是落实保障公民平等地享有受教育权利的规定。在义务教育阶段，要大力加强薄弱学校建设，保障适龄儿童、少年享有平等的入学机会和尽可能平等的受教育条件。在非义务教育阶段，要改革考试制度，要为公民选择教育，提供平等的竞争机会和公平、公正的竞争环境。各级教育行政部门要严格履行保护青少年和学生身心健康发展的法律责任，坚决制止侵犯学生合法权益的行为。教育部门也要主动与公安、工商、文化、卫生等职能部门加强协作，探索建立综合执法机制，治理、整顿学校校园及周边环境，维护学校的正常教育教学秩序。同时，要注重通过司法手段合法处理教育纠纷，维护学校、教师和学生的合法权益，从而积极为学校实施素质教育创造良好的外部环境。

（三）不断提高教育行政部门及其工作人员依法行政的能力与水平

首先教育行政部门要严格按照法律法规规定的权限与职责，规范、高效、公平、公正地行使教育行政管理权力。其次要建立健全对行政权力的制约机制和监督机制，做到有法必依。再次要明确宏观思路，抓住关键环节，从转变政府职能、健全制度规范入手。教育行政部门要认真研究该管什么和如何管的问题。同时，要采取具体的措施，尽快明确、落实本部门及内部各机构所属有关单位的行政执法具体职责，理顺行政执法机制，加强执法制度建设；进一步健全行政执法责任制和评议考核制；逐步健全科学、民主的决策程序，建立部门内部实行法制监督的工作程序，保证行政决策和具体的行政

行为符合法律的规定和原则精神。

(四) 落实学校办学自主权, 积极推进依法治校

依法治校就是要在依法理顺政府与学校的关系、落实学校办学自主权的基础上, 实现学校管理与运行机制的制度化、规范化, 形成政府宏观管理, 学校依法办学、依法接受监督的新格局。学校有了充分的依法办学的自主权, 才能真正成为具有活力的教育教学主体, 发挥积极性和创造性。当前要从以下三个方面下功夫: 一是政府职能要切实转变, 建立一个以法制化、规范化为基础的教育行政决策和管理制度。学校的招生自主权、专业设置权、教学管理权、文凭发放权、财务自主权、国际学术交流自主权要逐步落实。二是“执法扰校”、“评估扰校”现象要加以解决。这里并不否定合法的执法和必要的评估。三是要健全学校内部的自我约束机制。

(五) 要继续推进教育法律的实施与监督工作

教育行政部门要在党委、政府的领导下, 积极与各有关方面相互协调、相互配合, 下大力气促进教育经费投入、拖欠教师工资等教育法律实施中的难点问题的解决。各级人大及其常委会要加大对教育实施情况的执法检查, 这也是对教育工作的最大支持。教育行政部门要积极协助和配合人大对教育工作的监督, 认真落实人大通过执法检查和其它法定途径, 对教育行政提出的意见和建议, 并把改进的情况及其效果, 及时向人大进行报告。此外, 要积极利用司法监督、政府系统的层级监督、监察和审计等机关的专项监督以及党内的监督等多种监督方式, 自觉接受人民群众的监督, 畅通社会监督和新闻舆论监督的途径, 综合发挥各种监督渠道的作用, 切实推动教育法律的有关规定的落实。

教育法制建设是一项长期的、艰巨的、深入细致的工作, 也是一项系统的工程, 不仅需要加强教育立法的研究和规划, 更需要守法、执法、法律监督的有效配合。这样才能改变我国教育改革相对滞后的不合理状况, 尽快建立起与社会主义市场经济和 WTO 相适应的教育法体系, 促进我国教育事业的发展, 提高全民族的整体文化素质, 真正发挥教育事业在加快我国社会主义现代化建设事业进程中的作用。

参考文献:

- [2]肖远军、李春玲. 我国教育法制建设的回顾与反思[J]. 重庆大学学报, 2000(6).
- [3]高如峰. 国外教育法制发展与我国教育法制建设[J]. 教育研究, 1998(7).
- [4]李春霞. 我国教育法制建设问题及对策研究[J]. 郑州经济管理干部学院学报, 2003(4).
- [5]袁兆春. 关于现行教育法体系的完善[J]. 河北法学, 2003(1).
- [6]李晓静. 我国教育立法刍议[J]. 赣南师范学院学报, 2001(5).

〔责任编辑 郑 镛〕

Achievement Analysis of China's Educational Construction in Legality

LAN Chao - yong YUAN Kai

Abstract: Educational legislation of New China grows out of nothing, basically ending the situation of shortage of legal system in education. The action of enforcing the law administratively in education gradually standardizes and the sense of execution in accordance with the law takes shape. With the reform of educational judicial system, the cases about education have been increasing year after year. We should continue to improve the supervising system in educational legality. The publicity of educational legality and research in educational law are under the way. We should pay attention to the existing problems and take proper measures to make our educational construction in legality perfect while we celebrate our achievements

Key words: educational legality; achievements; problems; countermeasure