

# 我国教育法治化的缺失及其对策研究

钟美玲

(江西师范大学政法学院 江西 南昌 330022)

**摘要:**教育法治化是21世纪我国教育发展的必然趋势,是现代化教育的主要特征。在推进学校管理法治化的进程中,充分发挥法治手段和理念的双重作用,有利于构建一个以人为本、稳定有序、和谐发展的校园。

**关键词:**教育法治化;和谐校园;构建

中图分类号:D922.16

文献标识码:A

文章编号:1008-7354(2008)01-0012-03

## 一、当前我国教育法治化缺失的现状

我国教育立法起步于改革开放以后,20多年来,国家先后制定了《中华人民共和国学位条例》、《教师法》、《教育法》、《职业教育法》、《高等教育法》、《民办教育促进法》、《教师资格条例》、《普通高等学校学生管理规定》等与高等教育有关的法律法规,另外还有几百部地方性法规。这些法律的颁布和实施确立了我国教育的基本制度,结束了高等教育领域长期无法可依的局面,为我国教育事业走上法治化轨道奠定了基础。然而,我国教育法治建设还存在着诸多问题,在一定程度上制约着教育的发展,需要引起我们足够的重视。

### 1、教育行政化倾向浓厚

现代教育已经由社会边缘走向社会中心,世界各国政府都加强了对教育的干预。这种干预在许多国家是通过法律的途径实现的,在我国则多是完全的政府行为。尽管我国高等教育与国家关系的模式正在由国家控制型向国家监督型转变,但教育的这种转变与社会发展的脉动并不一致,而是落后于社会发展——行政化倾向浓厚,法治化程度较低。教育行政主管部门始终把高等学校看作它们附属的事业单位,这表现在政府对学校的定位、学科的审批、校领导的产生和任用、职称的评定、项目的审批、财政拨款的额度,甚至学生入学标准、博士点的审批等事关高等教育大局的诸多方面,行政权要么直接作用,要么虽然程序上经过专家投票,但在各项法律不健全的情况下,专家们与主管部门之间极易形成学术权力的寻租,致使与教育行政官员达成高度默契,完全代表行政部门意愿,学术评价沦为行政权力。国家对一些重点高校的资助以及高校之间的评比排序等等。我国政府集中有限的财力、物力和人力办好几所世界一流大学 and 高质量大学的重要举措,这虽是我国教育跻身世界先进国家的正确选择,但这

一扶持完全靠政府的政策,没有具体的法律依据。再如近年来对若干重点部属高校主要领导的任命,行政权力也向大学内部延伸,大学的整个管理体系是按照行政原则建立起来的。

### 2、教育法治观念缺位

近年来,我国教育经历了办学体制、管理体制、投入体制、就业制度等重大改革,但高等教育法治观念并未深入人心,观念上还存在着一些制约发展的障碍,现代教育法治化的教育思想、教育理念在政府、教育领导者和广大教育工作者中尚未完全确立,其中政府教育法治观念的缺乏是问题的关键。一方面,政府不习惯于运用教育法律法规,如《中华人民共和国高等教育法》第41条规定:高等学校的校长全面负责本学校的教学、教学研究和其它行政管理工作;第3款规定:校长拟订内部组织机构的设置方案,推荐副校长人选,任免内部组织机构的负责人。这一规定应当理解为:校长推荐副校长人选,再由上级部门任命。而在实践中,多数副校长由上级直接任命;校长在学校内部事务决策上也只有一票,很难“全面负责”,该条法律实际被虚置。另一方面,政府习惯于用政策代替法律,比较典型的例子如2004年6月教育部《关于切实加强高校学生住宿管理的通知》规定:“原则上不允许学生自行在校外租房居住”,时隔一年,2005年7月教育部《关于进一步加强高校学生住宿管理的通知》不再禁止大学生在校外租房。用政策代替法律,不经过严格的制定程序,其稳定性和权威性失去了保障。

### 3、教育法律体系不完备

第一,体系不完备。改革开放以来,我国教育立法经历了从无到有的发展过程,但远没有形成上下协调一致,内容系统完备,操作性强的教育法律体系。

第二,立法滞后。近年来,我国教育经历了一系列重大

收稿日期:2007-10-12

作者简介:钟美玲(1983-),女,江西分宜人,江西师大政法学院06级研究生,主要研究方向:宪法与行政法。

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

改革,这些改革在《高等教育法》中可以找到原则的规定,但却找不到具体法律的指引与保障。在教育发展迫切需要的时候没能及时制定或修改相关法律,没能使改革拥有法律上的效力和依据。如学术诚信是大学学生的道德底线,是大学生成人成才的基础,在当前全社会加强公民道德教育形势下,对大学生诚信道德规范必须严格。考试作弊是高校学生中的一大顽疾,1990 年教育部出台的《普通高等学校学生管理规定》第 63 条规定:在可酌情给予勒令退学或开除学籍处分的四种情况中,就没有包括考试作弊,致使在 2005 年新《普通高等学校学生管理规定》实施前的 15 年里,因考试作弊被开除学籍的学生起诉学校的情况不断发生,致使学校维护正常教学,保护多数学生合法权益的行为于法无据。

第三,立法层次不高。我国实行包括全国人大及其常委会、国务院、较大市以上地方人大及其常委会、国务院职能部门、较大市以上地方政府、民族自治地方人大等多层次的立法体系,不同的立法机关根据其不同的立法权限所制定的法律文件调整的范围和效力是有明显区别的,高等教育立法由于立法规划、技术、立法成本等限制,许多规范只好降低规格,甚至以“红头文件”代替法律。

和谐校园既是当今和谐社会的子系统,又是建设和和谐社会的基础工程。和谐的法治教育应当体现在为人人各尽所能、各得其所,创造良好的条件,提供公平的机会。近几年随着教育法制建设的逐步发展,各地的依法治校工作有了一定程度的进展,创造了一些良好的经验。但从整体上看,学校的法治观念和依法管理的意识比较薄弱,依法治校的制度和措施不健全,依法治校远没有成为学校的自觉行为,影响着和谐校园的构建。

## 二、加强教育法治化建设,构建和谐校园的对策

### 1、教育立法法治化

构建完善的教育法体系是教育管理法治化的前提条件。尽管我国的教育立法正在加紧进行,但是应当看到,还有不少重要的教育法律法规没有制定出来,一些重大的教育行为和教育关系还缺少法律的调整,教育法体系尚不完备。无法,自然谈不上法的实施。构建完备的教育法体系,使其在内容上和谐一致,形式完整统一,层次上排列有序,充分反映立法规律和时代要求,使教育各方面和主要的教育行为都有法可依,是教育管理法治化的前提条件。由此,必须加强教育立法预测,完善教育立法规划,使教育立法有计划、按步骤向前推进,同时搞好各方面教育立法的组织、领导和协调工作。

重视研究教育立法程序,改进并完善立法技术。今后的教育立法应改变现行教育法的概括性、原则性及其连带的简略性规范形式。摒弃“宜精不宜细”的立法倾向,使

教育法律规范尽可能详尽、明确、具体,真实反映社会现实,与调整的社会关系贴近,确保其确定性、严密性、使用性和可操作性,无论是国家教育立法还是地方教育立法,在立法技术上都必须最大限度地实现教育法的功能和价值的协调统一和充分有效地体现,尽可能地防止和避免教育法系统内部相互冲突。在教育法律规范的结构上要完整、简明、疏而不漏,从而保证教育法有明确的着力点和控制方向。

重视教育法可行性的立法研究。一方面,科学地对教育改革发展进行预测,实行超前立法,控制产生无法可依的时空。法律既有相对独立性,可以在对教育发展进行预测的基础上制定调整未来教育关系的新的教育法规范来引导教育的改革和发展。实行规则在先,而后行为,减少教育法的“盲区”。对此,必须进行教育法可行性研究,使超前立法与未来教育发展相协调,使这部分规范能有效地发挥作用;另一方面,研究教育法对现行教育活动的规范与教育关系的调整的可行性,客观分析相关因素,使立法与教育的客观需要相吻合。

### 2、教育行政执法法治化

严格的教育行政执法是将教育法在社会生活中加以具体实现的活动。也是教育管理法治化的具体体现。实践证明,只强调教育立法,不重视教育执法,法只能是一纸空文。由于我国教育法制不健全,谈到“执法”,人们普遍认为是公检法三机关的职能,而对教育活动中客观存在的教育行政执法知之不多,教育行政机关对自身执法地位的认识还不十分明确,在实际操作上缺乏规范。加强教育行政执法具有特殊的意义。

明确教育行政执法的地位,具体规定它的任务、工作原则和程序。教育行政执法是指各级人民政府及国家教育行政机关依照法定职权和程序,针对特定事项和特定对象适用教育法律规范并直接产生法律效果的行为。我国宪法和其它法律规定了各类国家行政机关的职权划分,在教育的改革和发展中,教育法律、法规应当具体规定各级国家教育行政机关的职权范围,具体、详尽地规定其执法的权限和程序。教育行政机关只有在法定的权限范围内,按程序执法,才是有效的教育执法行为,任何超越权限或失职都是违法的,是不允许的,应予以追究。

建立一支高素质的专职教育行政执法队伍,是教育行政执法的关键。执法队伍素质的高低,直接决定了教育法在现实生活中适用的程度和质量。而我们现有的教育行政执法人员数量不足,素质不高,难以承担和胜任日趋繁重的教育行政执法任务。因此,有必要采取措施,一方面吸纳社会上优秀的法律人才充实到教育行政执法机关,在一定程度上改变现有的人员专业成分;另一方面通

过各种途径提高现有人员的职业修养和专业水平。

教育行政机关必须依法行政。严格的教育执法制度要求执法机关必须严格依法行政,教育行政执法必须有法律依据,在法定的职权范围内按法定程序履行职责,不得滥用权利。执法权的滥用无疑会侵犯管理相对人的合法权益和利益,权力本身必须受到法律的制约。对违法的教育行政执法必须予以追究。为此,应当建立完备的有关教育的行政处罚制度、行政复议制度、教育申诉制度及教育仲裁制度等一系列教育法律救济制度,当公民的合法权益受到侵害时,有关国家机关应当及时给予保护,并对违法者依法予以追究。

### 3. 完善教育法制监督

教育法制监督是指有关国家机关、社会组织或公民依法对宪法中的有关教育条款、教育法律、教育行政法规及规章实施情况的监督。有效的法律监督是教育管理法治化的重要组成部分,对于消除“有法不依、执法不严”现象有着特殊的意义。

目前,我国教育法制监督的种类主要有国家权力机关的监督、行政机关的监督、司法机关的监督、社会监督和共产党的监督。健全和完善教育法律监督主要应从以下几个方面着手:

在立法上完善对教育法制监督的规定,为教育法制监督提供法律依据。这既是加强教育法制监督的重要措施,也是提高教育法制监督合法性和权威性,防止监督任意性和盲目性的重要保障。现行法律对于教育法制监督的规定不全面、不具体使教育法制监督难以全面展开,特别是缺少必要的法律依据、法律程序和法律手段,致使监督软弱无力,缺乏应有的约束力和权威性。因此,必须加强立法机关对教育法制监督的现状和效果,同时在立法工作中要充分考虑法律的可行性和社会效果,及时废、改、立,为教育法制监督提供条件和依据。

加强监督主体对教育法实施的监督,提高监督机构的权威性。国家权力机关应当通过法律监督和工作监督

的形式对各级人民政府的教育行政行为进行全面的最高层次的监督。通过法律监督,撤销各种与宪法、教育法律相抵触的“土法”、“政策”、“章法”等,有效地维护教育法制的统一,加大教育执法检查的力度。人民法院的法律监督是在审理具体案件中进行的,可以说是法律监督最直接最重要的一种形式。人民法院应依法受理教育行政案件,及时审理违反教育法,触犯刑律的刑事案件。人民检察院是国家的专门法律监督机关,应全面负担国家法律监督的责任。应当指出的是,目前我国人民法院不具有全面的司法审查职能。现在的人民检察院没有“一般监督”的职能,不能对教育行政活动的合法性和合理性进行监督。有必要扩大人民法院的受案范围,扩大检查机关的职权,使其真正能够担负起国家法律监督的责任。社会监督包括社会组织的监督、人民群众的监督和社会舆论的监督。要把社会组织分散的监督组织化、制度化,使其真正发挥作用。共产党是执政党,中国共产党的监督在我国教育法制监督体系中有着特殊的重要地位。首先是党必须在宪法和法律规定的范围内进行活动,进而监督全体党员,特别是党的领导干部严格执法、守法,并以执政党的地位通过其它具体途径对教育管理行为进行全面监督。

### [参考文献]

- [1]徐敏.论教育管理法治化的条件[J].福建教育学院学报, 2000(4).
- [2]高金岭.关于中国教育法制建设的思考[J].广西师范大学学报, 2004(7).
- [3]张国霖.教育法治化的内涵要素[J].教育评论, 2001(3).
- [4]张永勤,张泓泉.和谐校园建设浅探[J].江苏广播电视大学学报, 2006(4).
- [5]王晓君.我国高等教育法治化的现状与对策[J].苏州师范大学学报, 2007(1).
- [6]季富强,张茂坤.构建和谐校园中的人本法治[J].临沂师范学院学报, 2006(1).

## Deficiency of Education Legalization and Its Counter-measures

Abstract: This paper discusses how to construct a human-based steady and harmonious campus through legal means and ideas since legalized campus administration has become an inevitable trend.

Key Words: education legalization; harmonious campus; construction