

社会变迁中的教育法制

——改革开放 30 年教育法制建设回顾与展望

编者按：以党的十一届三中全会为标志，我国开始了改革开放新的伟大征程，我国的教育也从此进入新的发展阶段。在改革开放 30 年里，我们走出了一条发展中国家走向教育现代化的中国特色社会主义教育发展道路。其间积累下的丰富经验，是我们的宝贵财富。自今天起，本版开辟“纪念改革开放 30 周年专论”栏目，力争在科学发展观指导下，以开阔的视野和历史的目光，全面、系统地总结这些经验，以期探索和把握教育发展规律，推动教育事业科学发展，为实现我国教育又好又快发展提供一定的思想支撑。

以党的十一届三中全会为标志，中华人民共和国开始了新的伟大征程，我国的教育也从此进入新的发展阶段。党的十一届三中全会确立了依法治国的重要方略，教育法制建设是其中的重要组成部分。作为与改革开放同步进行的社会变革，教育法制建设经历了多少风风雨雨，取得了哪些突破，面临什么挑战？我们就此采访了北京师范大学教育学院劳凯声教授。

理性抉择

主要观点：依法治国是 30 年前中国人民治国方略的一次理性选择，教育法制建设是这一治国方略的重要组成部分。

标志性事件：党的十一届三中全会召开。会议公报提出，“为了保障人民民主，必须加强社会主义法制”。

记者：我国传统上是“人治”国家，在这种文化背景下，我国是怎样最终选择“依法治教”的？

劳凯声：在共和国成立后的一段时间，由于封建专制传统的影响，民主法制没有得到有效的发展。建国初期，国家曾经根据当时的需要制定了一批教育法规、法令，有力配合了解放初期的学制改革、旧学校的接管与接办、贯彻向工农开门的方针等项教育工作。1954 年，新中国第一部宪法诞生，由此促成了法制建设的高潮。但是由于认识上的原因，法制观念并没有在社会生活中植根，法律不但没有可能在社会生活中发挥应有的调节作用，反而受到各种非法律手段的干扰和侵蚀，最后导致了“文化大革命”的十年浩劫。

记者：这在当时有些什么表现？

劳凯声：比如在 1958 年，为了纠正学习苏联经验过程中出现的缺点，在全国开展了以勤工俭学、教育与生产劳动相结合为中心的教育革命，一定程度上突破了苏联教育经验的局限性。但同时也出现了“左”的错误，必要的法规制度遭到破坏。例如，师生参加生产劳动过多，忽视了课堂教学与教师的指导作用，教学质量降低，等等。

记者：当时是如何解决这些问题的？

劳凯声：1961年起，中央对教育事业进行了调整、巩固、充实、提高，通过总结经验纠正实际工作中的失误。1961年发布了由教育部草拟的《教育部直属高等学校暂行工作条例》、《全日制中学暂行工作条例》、《全日制小学暂行工作条例》，为各级学校制定了明确的工作规程。

记者：我国大规模的立法进程是从何时开始的？党的十一届三中全会对教育法制建设起了什么作用？

劳凯声：党的十一届三中全会的公报把依法治国确定为引领国家拨乱反正、强国兴邦的治国方略，这是共和国现代史上一个非常重要的事件。依法治国是我国发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明的必由之路，是中国人民治国方略的理性选择。从党的十一届三中全会开始，我国法制建设进入划时代的新时期，一个大规模的立法进程展开了。

记者：改革开放30年中我国教育法制建设的进展经历了哪些阶段？

劳凯声：大致可以分为三个阶段。1980年到1995年是起步阶段，其间制定了《学位条例》、《义务教育法》、《教师法》以及一系列行政法规和地方性政府规章等。1995年进入第二阶段，《教育法》的出台标志着教育法治建设向着综合法治的阶段过渡。2000年前后是第三阶段，《职业教育法》、《高等教育法》、《民办教育促进法》及一大批行政法规和地方性法规相继出台，基本形成了我国法律体系的框架，教育立法进入全面、系统的阶段。

十年砥砺

主要观点：教育基本法律制定，教育法初成体系，为教育事业奠定了坚实的法律基础。

标志性事件：1993年《中国教育改革与发展纲要》出台。该文件提出“争取到本世纪末，初步建立起教育法律、法规体系的框架”。

1995年《教育法》颁布。

记者：20世纪90年代以来，我国教育法制建设的重要发展契机是什么？

劳凯声：1993年的《中国教育改革与发展纲要》（以下简称《纲要》）提出，到20世纪末基本形成教育法的体系框架。20世纪90年代以来出台的教育法律、法规等都是在《纲要》推动下出台的。

记者：《教育法》的颁布有什么意义？

劳凯声：20世纪90年代以来，制定一部教育基本法律，完善教育法制，实现依法治教，成了当时教育立法工作中的一项重要任务。1995年颁布的《教育法》是教育的基本法律，规定了我国教育的社会主义性质，确立了教育优先发展的战略地位，强调了各级政府优先发展教育事业的责任，规定了公民的平等受教育权利，确认了教育的公益性质，为教育事业规定了基本的发展方向。它的颁布与实施是我国教育法制建设进程中里程碑式的事件。

记者：教育法基本体系建设取得了怎样的进展？

劳凯声：从目前来看，教育法已经初成体系，这是改革开放 30 年教育法制建设最重要的贡献。

记者：您能否概括一下教育法的体系结构？

劳凯声：具体地说，教育法的体系结构由纵向 5 个层次和横向 6 个部门构成。

第一个层次是《教育法》，由全国人民代表大会制定，是全部教育法规的“母法”，前面已有介绍。

第二个层次是单行法律，现已有《义务教育法》、《职业教育法》、《高等教育法》、《民办教育促进法》、《教师法》和《学位条例》5 个部门的教育单行法，由全国人民代表大会常务委员会制定。

第三个层次是教育行政法规，由国务院制定和发布，是我国教育法的主体。

第四个层次是地方性法规、自治条例和单行条例。前者是省、直辖市和有地方立法权的人民代表大会及其常务委员会制定的规范性文件。后者是民族自治地方的人民代表大会制定的规范性文件。

第五个层次是政府规章，一般由国务院各部、委制定和发布，其效力低于行政法规。此外，省、自治区、直辖市及省、自治区人民政府所在地和经国务院批准的较大的市人民政府制定的规章，也属于这一层次。

应对挑战

主要观点：社会变迁对法律提出一系列挑战。

标志性事件：1997 年田永案。1997 年刘燕文案。2001 年齐玉苓案。

记者：当前教育法制建设面临哪些挑战？

劳凯声：我国的教育法制建设是在改革开放、社会转型这样一个特殊时代背景下进行的。随着社会的变迁，教育领域中的社会关系都在分化、改组，一些旧的关系在消亡，一些新的关系在产生，一些关系尽管还存在，但性质、内容发生了一定变化。因此，教育法制建设工作面临着两个方面的任务：教育立法还有空白，还需要制定新的法律，《学校法》、《成人教育法》、《终身学习法》、《考试法》等法律的制定工作仍待进行。同时，还要对已经不适应形势发展需要的现行法律进行修订或废除。因此，教育法制建设任重道远，应该有长期打算。

记者：我国的教育法制建设现在面临哪些迫切需要解决的问题？

劳凯声：我国的教育法制建设正面临六方面的问题：政府和学校的关系、学校的法律地位、教师的法律地位、学生的法律地位、法律如何走近普通百姓和坚守教育的公益性等问题。

记者：请您一一解释。引入市场因素后，政府与学校的关系有了什么样的分化和重构？

劳凯声：政府与学校的关系是从 1985 年开始的教育体制改革中最重要的改革对象。1985 年《中共中央关于教育体制改革的决定》提出，“坚决实行简政放权，扩大学校的办学自主权”，重新进行权利配置，导致这对传统的行政法律关系发生了很大变化。1993 的《纲要》提出新的改革目标，要初步建立起与社会主义市场经济体制相适应的教育新体制。这是个很大的变化，在传统的政府与学校之间插入了新的要素——市场，构成了政府、学校与市场三者之间的关系。

记者：学校在 1995 年后获得法人资格，它的法律地位有什么变化？

劳凯声：过去，公立学校一直是全额拨款事业单位，在法律上被定位为行政机关的内设机构或下设机构。这一定位在《教育法》颁布后发生了变化，《教育法》第 31 条规定学校取得法人资格，标志着我国学校教育机构开始“独立成人”。一旦成为法人，学校和政府、教师、学生的关系都会发生一系列变化，这些都构成对现行教育制度的挑战。

记者：教师的法律地位有什么变化？

劳凯声：过去，我们把教师归入国家干部，适用人事制度进行管理，学校和教师的关系实际上是政府与教师的关系。1993 的《教师法》第 3 条规定教师的法律身份为专业人员，第 17 条规定学校和其他教育机构应当逐步实行教师聘任制。这导致教师的法律地位由过去的人事法律关系向聘任合同关系过渡，由过去纵向型的行政法律关系向横向型的民事法律关系过渡。

一般来说，为了保证国家教育目的和教育标准的实现，义务教育学校与其教师之间应更强调纵向的法律关系，而自负盈亏的学校教育机构与其教师之间应在确定的法律框架下建立横向型的对等关系。介于二者之间的学校教育机构与其教师之间法律关系的性质现在还是个未知数，将取决于改革决策层的政策选择。为了更好地体现教师职业的性质和特点，高中教师应更多强调其公务性质，而高校教师则可更多体现其专业性质。

记者：学生的法律地位也有变化吗？

劳凯声：过去，学校都是由国家设立，因此是一种公立的公益性机构。学校根据国家政策和法律招收学生，进行人才培养，与学生构成的是一种特别权力关系，其实就是一种行政法律关系。现在，这种关系发生了一些微妙变化，特别是学生缴费上学这件事，正在逐步改变这种关系，许多人开始从服务、交易的角度看待与学校之间的关系。

现在的问题是，一方面，学校伸手向学生收取学费；另一方面，在管理学生时又沿袭了传统的管理理念和制度，所以和学生之间构成了管理上的冲突。

记者：普通百姓开始尝试用法律维护自己的受教育权，这对教育法律提出了什么要求？

劳凯声：随着法制建设的逐步深入、完善，普通百姓的法律意识也在逐步增强，希望通过法律来保护自己在教育方面的合法权益，这就导致 20 世纪 90 年代中期后教育法的可诉性问题受到越来越多的关注。

1997年田永诉北京科技大学侵犯其受教育权案，1997年原北京大学博士生刘燕文诉北京大学侵犯其学位授予权案，都经由北京海淀区法院审理，定性为行政纠纷。这在过去是没有过的，是中国现代司法史上的里程碑式的事件。

具有重要意义的是山东省的“齐玉苓案”。1990年，齐玉苓被山东济宁商业学校录取，但被陈晓琪冒名领取录取通知书，并以“齐玉苓”的名义就读、毕业和分配工作。齐玉苓以侵害其姓名权和受教育权为由起诉。为此，最高人民法院作出了批复，第一次宣布宪法的权利应当受到法律保护，应当通过司法获得救济。这具有重要意义，是一个里程碑。但是，如何对违宪案件进行审理，不是一个批复意见能够解决的，大家期待加强教育法的司法适用性，更好地保护公民的教育权利。

记者：如何用法律来保证教育的公益性质？

劳凯声：现代教育的基本性质是为不特定人群服务，这就是一种公益性质，是通过国家举办、公共财政经费维持来实现的。这种公益性近10年来发生了一些变化，特别是在我国开始建立市场经济体制以后，学校开始面对市场。另外，人们对公益性的理解也在变化。人们原来认为，国家举办教育就能体现公益性。现在看来，公益产品、公共产品也可以通过市场来实现。制定《教育法》时市场经济刚刚起步，对教育的影响作用还没有充分显示出来，今天这种作用已经变得越来越明显了。在这种情况下如何从法律上规定和保证教育的公益性，是一个重要问题。

依法治教

主要观点：法律对教育的影响是全面的，对教育发展起保证、协调作用。

标志性事件：全国义务教育阶段学生免除学杂费。

记者：教育法对解决教育领域的问题是万能的吗？能规定所有问题吗？

劳凯声：法律规范是一种社会控制的要素，其他的还有社会规范，如道德规范、宗教规范、社团规范、组织规范、行政规范等，只有这些手段综合起来对社会进行调整，才能实现社会和谐。社会的这些控制要素各有自己的功能领域，法律是一个社会在行为方面的一个底线规范。只有当其他规范都不能起作用的时候，法律才发挥作用。

记者：教育法在教育发展中起什么作用？

劳凯声：教育涉及相当大一部分的人力、物力、财力，涉及相当大的群体，如此大规模的社会事业必须依靠法律来组织才能有条不紊地向前发展。法律对教育的影响是全面的，它不能代替教育发展本身，但是可以通过保障、协调作用推动教育发展。

比如，义务教育发展在30年来教育发展中具有典型意义。从今年秋季开始，义务教育阶段学生免除学杂费，百姓受教育机会提高。义务教育的发展基本是靠法律来推动的。

在我国，如何发挥社会力量的积极性，推动教育事业的发展，也是通过法律推动的。《社会力量办学条例》、《民办教育促进法》等都对此起了推进作用。

记者：依法治教、依法行政面临哪些难题？

劳凯声：一般来说，教育界对法律存在两种不同的心态。一方面，人们希望通过法律调整教育领域，达到和谐有序，有效运行。但另一方面，法律规范多了之后，人们又担心行动处处受牵制，这时又希望多一点自主。即便在法制比较完备的国家，这两种心态也都是同时存在的。

依法行政中面临的主要问题是政府越位和缺位。依法行政的基本含义就是有法律就有行政，无法律就无行政。行政越位指政府的行政超越了法律规定，做了法律没有规定它做的事情。政府的行政审批权有其适用范围，对此法律有明确规定。比如，高校课程设置不属于行政许可范围，如果政府的行政干涉了学校在这方面的工作，就会产生一定的影响。行政缺位是指法律规定而政府没有做到，比如，国家财政性教育支出的法定目标还没有实现，等等。因此，依法行政还有很长的路要走。（本报记者 杨桂青）

来源：《中国教育报》2008年11月22日第3版