

# 法治之法：30年来 教育法制建设的进展与局限\*

李赐平

【摘要】从20世纪70年代末到21世纪初，是我国坚持不懈地实施依法治教的30年。在这30年中，我国教育法制建设既取得了令人振奋的成就，也存在着亟待弥补的局限。一方面，各个层次、不同类型的教育法规数量显著增多，法域渐趋完整，质量日益提高，已经构建了教育法规体系的基本框架；另一方面，迄今为止的教育法制建设还很不完善，存在着法规体系不够严密、实施问题极为严重、制约机制相当软弱等局限。以此而论，我国教育法治化进程仍停留于“法治之法”<sup>①</sup>的层面，距离较为完善的法治化目标还有相当大的距离。

【关键词】教育法制建设 依法治教 教育立法 法规实施

【作者】李赐平，西华师范大学教育科学与技术学院副教授

当今世界，教育的基础性、先导性、全局性地位和作用更加突出。我国的未来发展，中华民族的伟大复兴，归根结底靠人才，人才培养的基础在教育。大力发展教育事业，是发挥我国人力资源优势、建设创新型国家、加快推进社会主义现代化的必然选择。当代教育的显著特征是其科学性，突出体现为法治化。可以说，依法治教是发展教育、进而促成社会进步的坚实保障。

## 一、破冰：我国依法治教的显著进展

改革开放以来，从政策包办一切事务到政策法规各归其位，从基本法制的欠缺到坚定不移地依法治国，使包括教育在内的各个领域的变化举世瞩目。改革开放以前，教育运行的基本依据是党和政府的教育政策。而20世纪70年代末到21世纪初，则是我国坚持不懈地实施依法治教的30年。随着社会主义法制建设的整体进步，依法治教也取得了重大成就。这突出表现在教育法规<sup>②</sup>制定和教育法规实施两个方面。

### 1、教育立法成就十分突出。

1980年，我国颁布了《学位条例》，这是新中国历史上第一部由全国人大制定的教育法律，在一定意义上可视为依法治教的开端。不过，考虑到《学位条例》的特殊背景<sup>③</sup>，从更为严格的意义上说，我国新时期的教育立法的全面启动还是1986年《义务教育法》的颁布。此后，一系列的教育法规相继出台。《教师法》（1993年）、《教育法》（1995年）、《职业教育法》（1997年）、《高等教育法》（1998年）、《民办教育促进法》（2002年）、《义务教育法（修订版）》（2006）等教育法律的颁布以及国务院教育行政法规与行政规章、地方教育立法与相关法规的制定，构建起了社会主义教育法规体系的基本框架，为中国的教育改革与发展初步“有法可依”奠定了依法治教的坚实基础。

教育立法的进步还体现在立法领域广泛拓展、立法质量不断提高等方面。改革开放以来，教育立法已经遍及义务教育、教师教育、职业教育、高等教育、民办教育、学位与研究生教育等

\* 本文为四川省哲学社会科学“十一五”规划课题“25年来我国教育法规实施状况研究”（SC06B049）的阶段成果之一。

诸多领域。从立法质量看,其结构不断改善、技术不断提高。如今的教育法规,名称规范性显著增强、法规结构渐趋完善,形成了条文连续排序、总则和附则内容相对稳定且较为合理、法规倒数第二章集中规定法律责任等比较成熟的立法安排,立法质量稳步上升。此外,关于教育法规体系构成的探讨日益增多并不断获得共识,教育立法的计划、规划安排也逐渐受到人们的关注。

## 2、教育执法进展比较明显。

“法贵于行”。对教育法制建设而言,教育立法仅仅是其中的基础和前提。如果没有教育法规的良好实施,依法治教仍然遥不可及。30年来,我国也较为注重教育法规的实施问题,并已取得明显成效。

(1) 教育法律意识有所增强。所谓教育法律意识,就是人们关于教育法规的观点和态度的总和,通常可以分为关于教育法规的知识、对教育法规的态度、遵守教育法规的行为素养三个层次。教育法律意识是影响教育法规制定与实施、遵守与执行以及违法处罚等方面的深层次支配因素。它自始至终作用于教育法制建设的各个部分和环节。在我国,通过长期的法规普及工作,人们有了更多的教育法规知识,对教育法规的重要性、必要性和权威性有了一定的认识,遵守教育法规的自觉性日益提高。

(2) 教育行政执法明显进步。经过多年努力,我国逐步建立了初步的教育执法机构和制度,更好地规范了教育执法行为,进一步明确了教育执法的程序和原则。特别是《行政复议法》将受教育权纳入行政复议范围等举措,使教育法规的执行情况有了显著改善。不仅学校的办学行为、家长的送子入学行为等受到了应有的规范,学生受教育权利、教师权益、学校秩序等有了相应的保障,而且政府部门的有关教育义务和责任也得到了一定程度的强化。这在客观上推进了“依法治教”、强化了教育法制建设。

(3) 教育司法建设正在加强。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,主要由人民检察院和人民法院行使。随着教育法规的增多,司法部门受理的涉教案件逐年增加,包括学校师生的人身伤害、校办产业的经济纠纷、教育教学的秩序干扰、教育干部的贪

贿枉法等在内的各种案件,经过依法处理,取得了较好成效。教育司法建设方面的进展,既有利于确保教育行政部门更好地履行宏观管理决策职能,又有利于保障广大教育相关主体的合法权益,从而保证了教育改革与发展的顺利进行。

总体来看,经过30年的艰辛努力,我们有力地破除了根深蒂固的人治传统、打破了阻碍教育法治化进程的坚冰,依法治教已经有了比较明显的进步。

## 二、冰虽破而未融:教育法制还不够完善

不可讳言,我国依法治教的已有成就还有强烈的相对性,其进步更多的是相对于此前极其薄弱的教育法制基础来说的。我们应该清醒地意识到,无论是应对教育改革与发展的迫切需求,还是比照国外高度发达的教育法制水平,我们都有巨大的差距。

1、教育立法不够快捷,远未形成完善的教育法规体系。

我国现行教育法规,还远远不足以形成一个能反映教育规律、体现人民意志、符合人民利益、内容和谐全面、形式完整统一、层次排列有序、程序严格规范、技术高超可行的教育法规体系,难以满足保障、促进教育改革和发展的迫切需要。

(1) 对教育立法的紧迫性缺乏足够深刻的认识,立法速度慢、周期长,以致法域不够齐全、许多教育领域还缺乏必要的规范。如关于“高等职业教育”方面的事务,至今还缺乏足够的规范。事实上,我国的经济立法始终处于明显的优先地位;其他不少方面的立法也比教育立法更受青睐。除了1993—1998年期间外,其他期间的教育立法一直比较缓慢。《民办教育促进法》、《义务教育法(修订版)》更是久议不决的典型。不少比它动议晚的经济法律如《中小企业促进法》等早已实施多日,它才姗姗来迟。甚至当以“6部环境保护法律、13部自然资源管理法律、34项环保法规、90多项环保规章”为主体的环保法律体系已经基本建成时,教育法规体系才有一个初步的框架,致使许多急需法规规范的教育实践领域却“无法可依”。

(2) 立法技术不高,教育法规的操作性比

较低。教育立法技术低下,首先表现在法规的语言技术方面:本应详细具体的,却十分笼统原则;表意模糊不清,让人无所适从;大多是一些实体法方面的原则条文,少有程序性方面的具体化的操作规范。其次,教育法规的名称不够规范,体现不出法规应有的效力层次。再加上滥用“试行”、“暂行”等字样却“试之无限”、“暂而无期”,降低了教育法规的效力和权威。其三,教育法规的刚性规范不够、责任条款缺失,也造成了更多的实施障碍。如《职业教育法》中即有不少条文虽然涉及了学校、企业、个人等方面,但对法律通常需要明确的责、权、利等要素却没有具体明确的规定,条文规定空泛而且缺乏法律责任方面的内容,影响了该法律的效力。

(3) 对教育立法的研究没有应有的理论高度,增加了教育立法的随意性和盲目性。由于我国教育法学进展不顺、立法预测和立法规划不够有力,又受到“宜粗不宜细”思想的强烈影响,使教育立法的思路显得不够理性、明晰,具有比较浓烈的“实践需求导向”,从而对教育法规的体系构成、层次划分、出台时机等问题把握欠妥,致使教育法规缺乏足够的系统性。如现行的《教育法》,既有教育基本法的性质,但又包含了学校教育法的内容,一身多任,难堪重负。同时,《学位条例》与《高等教育法》的关系也有些含混不清、彼此定位比较模糊。凡此种种乱象,尽皆亟待梳理。

2、教育法规实施不力,有效实施问题还没有得到根本解决。

在教育改革与实践中,不仅有不少领域因为存在立法空白点而“无法可依”,更有许多地方“有法不依、执法不严、违法不究”,存在严重的教育法规实施不力问题。

(1) “有法不依”的现象十分普遍。由于我国没有深厚的法治文化,长期处于极端专制社会,致使人们的法治意识相当欠缺。同时,有关理论宣传和法制建设实践又有轻视教育法制的倾向。在许多人眼中,教育法规几乎形同虚设。众多的教育相关主体,包括政府部门、教育行政机构、学校师生员工、学生家长及社会其他各界人士在内的人员,对教育法规少有敬畏之心,常思践踏之念。既无守法之意,怎有合法之行?

(2) “执法不严”的状况司空见惯。在实践中,教育经费普遍短缺,教师工资长期反复地拖欠,学校周边环境日益恶劣,学校乱收费屡禁不绝,家长教养不当,学生不断流失,童工、童商等快速增多。上述种种,都是教育法规明令禁绝的,但却没有得到切实执行。对违法行为轻描淡写,常常是始于“严肃批评”、停留于“下不为例”。对此,早有法学专家断言:“相对于执法不严,当今教育法规的不完备已不是最突出的问题。”其话虽有特定语境,但以此凸显教育法规的实施问题之严重,确无不当。

(3) “违法不究”的痼疾难以根除。长期以来,教育法规方面的违法现象与日俱增。如,《教育法》明确要求,“各级政府的教育财政拨款”必须做到“三个增长”,不少政府部门和人员虽然长期没有依法行事、甚至严重违法,却既不需要承担任何责任,也没有受到什么惩处;《教师法》虽已施行多年,却对十分严重的教师工资拖欠行为仍然难以发挥作用;学校乱收费行为陷入“收—退—再收”的恶性循环,至今也难以根绝;童工、童商一度急剧泛滥,中小学学生辍学行为屡禁不止,但《禁止使用童工规定》、《义务教育法》也难奈其何。之所以如此,其重要原因就在于“违法”很难受到任何实质意义上的追究。

3、教育法规素养欠缺,制约机制软弱无力。

在教育实践中,由于人们普遍欠缺必要的教育法规素养、教育法规的性质又长期存在激烈的争议、行政诉讼的精髓难以很好地体现于教育执法之中,再加上监督不够、司法薄弱,致使教育法规缺乏基本的强制力、制约机制软弱无力。

(1) 教育法规素养严重欠缺。教育法规素养的核心是教育法规意识。一般来说,一个社会的教育法规意识如何,往往体现了这个国家教育法制的基本状况。在我国,不管是各级政府还是教育机构抑或社会大众,不管是组织还是个人,普遍存在着“作为性违法”和“不作为性违法”。如政府机构干扰教学与拨款不力、学校违规收费与听任周边环境恶化、教师体罚学生与任由工资被长期拖欠等。前者属禁止性行为,本不该为而为之,成为“作为性违法”;后者属于放弃或漠视自己应尽职责或合法权益的行为,属于应为、

可为而不为之，成为“不作为性违法”。这两类行为背后，都体现了人们教育法规意识的淡薄，表明教育法制建设还任重道远。

(2) 教育法规性质争议的影响消极。对于教育法规究竟是自成独立部门法，还是应该从属于行政法，人们见仁见智。教育法规归属不明、地位摇摆不定的状况，极大地破坏了它与行政法之间的协调关系。这种争论，不仅降低了教育法规从相对完善的行政法那儿吸取有益经验的可能性，而且也影响了教育法规地位的提升。由此，教育行政行为是否恰当、能否准确把握“自由裁量”的幅度和范围，都因此增添诸多变数。

(3) 教育法制监督极其不力。在教育法规中，从有关监督的法律规定看，虽有一些实体性规范，但没有多少程序性规范。而且法规对监督内容的规定过于抽象，多是一些原则性规定，缺乏详细的实施细则，并没有解决“怎么办”的问题。此外，在教育法规实施过程中，还没有受到包括新闻监督在内的社会监督的必要关注；专门的部门监督，如人大监督、督学制度等也不够广泛而有力。

(4) 教育司法还相当薄弱。在我国，总体的司法状况已经不如人意，教育司法尤其薄弱。由于民事司法的不够发达、人们的教育法律意识又比较欠缺，因此，在遭到不法行政行为的侵害或与教育行政部门发生冲突时，人们往往不知、不愿、不敢运用司法手段，以致教育领域的“避讼”现象十分普遍。同时，缺乏独立的教育行政司法制度，没有独立的教育行政仲裁机构，也是教育司法薄弱的具体表现。

凡此种足足以证明，我国的教育法治程度还比较低，已有成就还相当有限，教育法制建设的坚冰虽破而未融，教育法治化的进程还漫长而艰难。□

注释：

①著名学者徐显明认为，“法治之法”即良法，具有单面性、静态性、机械性。它只是法治的前提和基础，并不必然导向法治。

②教育法规在本文是指全国“人大”及其常委会制定的教育法律、国务院制定的教育行政法规、中央教育行政部门制定的教育行政规章以及地方性教育行政法规、教育行政规章等所有教育

法律法规的总称。

③《学位条例》是“文革”前已经起草就绪而由于“文革”爆发未及颁布实施的法规，在改革开放背景下，为满足教育规范化、科学化的需要而于1980年由全国人大常委会颁布施行。因此在比较严格的意义上，难以把它看作新时期教育法制建设的成果。

参考文献：

[1] 杨东平. 中国中小学间的竞争是全世界最激烈的 [DB/OL]. [http://learning.sohu.com/20080311/n255639850\\_16.shtml](http://learning.sohu.com/20080311/n255639850_16.shtml) .

[2] 财政收入连年快增，教育投入咋仍连年亏欠 [N]. 新京报，2008—1—7.

[3] 胡锦涛. 在全国优秀教师代表座谈会上的讲话 [DB/OL]. [http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-08/31/content\\_6638495.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-08/31/content_6638495.htm). 2007—8—31.

[4] 李有军. 法学专家：良法必能导致法治吗？ [N]. 四川法制报，2007—5—9.

[5] 张玉堂、王娅. 执行《教育法》问题与对策 [DB/OL]. [http://www.scjyf.com/show\\_hdr.php?xname=BAJGR21&dname=KOC1H31&xpos=0](http://www.scjyf.com/show_hdr.php?xname=BAJGR21&dname=KOC1H31&xpos=0). 2006—12—08.

[6] 程方平. 《职业教育法》十年再思考 [J]. 教育与职业，2006 (19).

[7] 孔凡彬. 论高等职业教育的法律缺失与完善 [J]. 职业教育研究，2006 (3).

[8] 魏也. 教育支出占 GDP 的比重为何连年下降 [N]. 上海证券报，2006—3—7.

[9] 何小忠等. 当前义务教育的缺陷及其矫正策略 [J]. 湖南师范大学教育科学学报，2004 (1).

[10] 李薇薇、邹声文. 我国初步建成环保法律体系 [DB/OL]. 新华网，2002—9—22.

[11] 刘旺洪. 法律意识论 [M]. 北京：法律出版社，2002. 49.

[12] 金一鸣. 中国社会主义教育轨迹 [M]. 上海：华东师大出版社，2000.

[13] 徐显明、谢晖. 法治之法与法治之制 [J]. 法学，1998 (10).

[14] 周大平. 教育法规：亟待强化制约机制 [J]. 瞭望，1996 (8—9 合刊).

(责任编辑 董孟怀)