

论我国教育法的实施与社会现实的冲突和反差

徐 敏

(福建广播电视大学,福州 350003)

摘 要:在我国,由于教育法的运行与所需要的社会现实条件和民众的理想化期待之间存在着巨大反差,使教育法治化的进程步履维艰。21世纪,我国的教育法治建设以构建教育法体系为中心,向注重“效能”的教育法实施转移。而教育法的实施,必须具备相应的主客观条件。分析我国教育法实施的实际状态,在清醒地认识到矛盾与冲突和现实与理想的差距的基础上,研究现实的改进方向和可行步骤具有重要的意义。

关键词:教育法的实施;社会现实;反差;冲突

中图分类号:G40-011.8

文献标识码:A

文章编号:1002-0845(2006)06-0049-03

21世纪,教育终身化、个性化、大众化、产业化的趋势使教育管理行为更加复杂和多样化,客观上必然要求法律的规范、引导和保障,教育法治化是教育管理发展的必然趋势。

考察我国教育法实施的现实可以看到,在教育与社会现实之间,在教育法的预期目标与效果之间存在着反差和冲突,使我国教育法的实施陷入了困境。

一、教育立法与社会现实的冲突

在我国,广义的立法是指国家权力机关制定、修改、解释或废止法律规范的各种活动。社会现实是制定教育法的历史事实、社会背景以及教育法相关的教育和社会的实际情况。社会现实是制定和实施教育法的基础。我国教育法与现实冲突的主要表现如下。

1. 教育立法超越社会现实

任何法律规范都是一定社会现实的反映,离开了社会现实,教育法便会成为无本之木,无源之水。在我国,教育立法超越社会现实主要表现在:教育法所规定的内容超越了我国社会主义初级阶段所能或应当能达到的程度,不具备或不完全具备实现的条件,使教育法的这部分内容难以实现。例如,《中华人民共和国教育法》(以下称《教育法》)、《中华人民共和国教师法》(以下称《教师法》)、《中华人民共和国义务教育法》(以下称《义务教育法》)所规定的保障教育的优先发展、普及义务教育和提高教师工资与待遇等,关键的问题是必须依法增加教育投入,保证教育投入的超前增长。因此,教育投入多少不仅是衡量教育优先发展的战略地位是否落实的标准和关键,也直接表明了教育法实现的程度。关于我国的教育投入,有关法律规范作了具体的规定,即“两个比例”和“三个增长”。而现实的状况是,我国的公共教育经费占国民生产总值的比重远远低于世界平均水平,也远远落后于我国的经济增长水平。主要是由于教育投入的不足,在农村和经济不发达地区义务教育的普及步履维艰,拖欠教师工资的现象在局部地区依然存在,乱收费现象比较普遍。

收稿日期:2006-03-22

作者简介:徐敏(1961-),女,上海人,福建广播电视大学副教授,硕士,从事教育法学与教育管理学研究。

立法与执法的实践表明,立法者将理想的教育发展目标、教育模式和行为规则用立法的形式确定下来,试图用法律改造社会,为教育的优先发展提供依据与保证,但由于我们的一些立法,超越了社会具备的基本条件和运行的惯性使教育法的内容在一定程度上无法实现。教育法的实施所需要的条件不仅是物质的,还有意识的,即人们必须把法奉为至高无上的准则,能够自觉遵守;还有体制的,即在制度构建上,必须形成使法能够顺利运行的机制,在法的实施受到阻碍和干扰时,能够以强制措施排除障碍,确保法的实施。当我们仅仅关注立法内容而忽视法的实现条件、特别是忽视了法的运行机制的构建时,教育法内容的规定就只能空中楼阁。

2. 教育立法落后于社会现实

教育立法落后于社会现实主要是满足不了教育改革与发展的需要。大量的教育行为无法可依,或有法不依,出现失控现象。我国目前的教育法规数量远远不能满足依法治教的要求。在我国纷繁复杂的教育行为和教育管理工作中还常常出现无法可依的现象,如教育经费的保障、教育资源的配备等方面都缺少教育法的明确的规范和调整。有些方面虽有实体权利的规定,却无具体明确的操作程序。这些问题不仅在立法初期,而且在现实和将来都是普遍存在的问题,持久地、深刻地影响着我国教育的发展,并常常容易引发矛盾,形成教育纠纷。由于没有系统明确的法律规定,致使我们对大量的矛盾和教育纠纷难以认定性质和合理处理,各地政府和各部门的“土法”、“土政策”等非确定规则随意调解,“自由裁量”范围过大,既冲击了教育法的权威,又淡漠了人们对教育法的需求。

教育法实施细则到目前为止还严重滞后,导致有法难依。我国每一部重要的教育法规的实施,都要通过制定相应的实施细则,具体分解和详细规定教育法律关系各方主体的权利和义务,使教育法的原则规定在实际中得到实现。但现实的情况是,实施细则严重滞后,多层立法效能不高。《教育法》1995年9月1日开始生效,至今与其相配套的法规尚不完善,《教育法》所确认的权利和义务得不到具体的分解,其操作程序模糊不清,《教育法》的价值无法实现。如前所述,我国教育立法的某些内容是在不具备相关保障和实施条件的情况下出台的。立法者通过教育法的出台,以此促使保证

条件的实现。然而,作为法与实施之间桥梁的实施细则的严重滞后或质量不高,势必减弱对教育行为的规范,损害教育法的权威。

教育法所赖以存在和发挥作用的社会现实与教育自身发生了变化,牵引出一系列新情况、新问题,成为现行教育法的真空地带,现行法规面临新的困境,如《中华人民共和国学位条例》、《义务教育法》等,迫切需要寻找新的动力源,填补新的空白。在我国由计划经济体制向市场经济体制的转化过程中,在多种社会因素的作用下,教育行为和教育管理行为越来越复杂,面临着越来越多的“热点”和“难点”问题。而众多问题的解决,需要进一步充实和完善教育立法,通过教育法的确认、保护、反对、控制、禁罚等为社会树立统一的规范,提高价值选择标准,以保证和促进教育发展。

3.立法技术水平有待提高

作为正在构建体系框架的我国教育法,必须具有科学性、规范性、严密性和确定性,立法技术水平的起点要高一些。但我国现行教育法存在一个重要的问题是“概括性和原则性强”。概括性和原则性强曾被认为是我国教育立法的一大特点和优势,但各项教育法规定的条文从形式到内容都提纲挈领、笼统抽象,已成为严重的弊病。“宜粗不宜细”的立法取向可以说符合教育法治化以及教育法自身价值的要求,高度概括性和原则性的条文表述背离了法律规范性、明确性、具体性的内在要求。试图通过“实施细则”或配套法规的文件加以具体化,一方面降低本身的层次,另一方面教育立法失去了作为教育关系调整和个体行为指南的地位,模糊不清、伸缩性很强的规范,落实到具体问题上可操作性差,使教育法难以实施。

由此,教育法无论是在总体上还是在必要的条文上,都应由法定条件、行为准则和法律后果三部分有机构成。从而设定较为严谨的行为模式,强调规范化的教育法律秩序,这样才能体现出教育立法的科学性和严密性,也便于教育法律关系主体把握、遵守和执行。而我国教育法在这方面缺漏严重。正在修改的原《义务教育法》中法律责任没有单列,而《教师法》中关于权利和义务的立法技术不完善,用不同语言表达同样的行为要求,容易使人对法的内容产生误解。《教育法》中用了大量的“应当”规范教育法律关系主体的行为,如“国家机关、企业事业组织和其他社会组织,应当为本单位职工的学习和培训提供条件和便利”等。这里的“应当”可以说是义务性规范,即必须如此作为,别无选择,否则要承担不履行法定义务的责任。教育法恰恰对大量的教育违法现象缺少明确具体的制裁与矫正的规定。

从某种意义上说,教育法在多大程度上实施,既有赖于守法、执法、司法的机制,又取决于立法的质量,而立法技术水平的高低直接决定了立法的质量。

二、对教育法的理想化期待与现实效果的反差

对教育法的理想化期待是指教育法律关系的主体对教育法及所要追求的最终目标的一种超越现实的期盼。思考和研究我国教育法实施的现状,常会遇到令人苦恼的两难问题:一方面,在依法治国的大氛围下,人们对依法治教取得了共识,希冀通过加强教育法制,确保教育的改革和发展,以此形成我国教育前所未有的理想状态。一些学者通过考察研究国外教育发展的进程,特别是西方发达国家教育与教育立法的进程,无不认为教育法不仅是各国教育改革和发展的保障,也是推进教育现代化的保障。在我国,一时间对教育立法更寄予了无限的希望,整个社会都在为教育立法而呼吁。另一方面,中国固有的文化资源和法治传统仍

以固有的、强大的生命力,深刻地影响着我国教育法的实施。人们对教育法的期待和需求带着浓重的“功利”色彩。我国社会普遍存在的这种既渴望受法律保护,期望借助于法实现权利,而又规避法的约束,甚至无视义务的心理状态和动机,无疑扩大了对教育法的理想化期待与社会现实效果的反差,使人们对教育法的权威性和作用提出疑问,弱化了人们对教育法的需求。

三、教育法的实施与各种“土法”和“土政策”的冲突

由于我国教育立法的不完善,再加之我国幅员辽阔,人口众多,教育发展极不平衡。中央教育立法大都注重对重大问题的规定,原则性、概括性较强,留下较多的空白由地方教育立法结合本地实际加以补充、完善。而地方各级人民政府和教育主管机关为实施教育法律法规大都制定了各种各样的政策和法规。不可否认,在我国,直接约束和规范教育和管理行为的往往不是高层次的国家教育法律和教育行政法规,而是地方各级人民政府,特别是基层教育主管部门的章法和各种规定。它直接影响和制约着教育与管理行为,调整着最基本和最广泛的社会关系。地方章法与规定若与国家立法精神相吻合,无疑将促进我国教育法的实施。而现实的情况是:地方有权力的国家机关制定的章法和政策不是侧重于细化教育法律关系主体权利或为使其法定权利得到实现提供保障,而主要是限定其权力,侧重于管理和规范公民的行为。而对自身所应承担的义务和责任则是轻描淡写。再者教育经费的不足和优质教育资源的短缺,导致部门和地方保护主义倾向严重,只顾局部和眼前利益,在扩大本部门利益和滥用权力中,导致教育和管理行为的混乱,教育乱收费是其集中表现。从而也导致我国教育法的实施,被某些地方和部门自定的“土法”和“土政策”所扭曲,出现“立法侵权”和“立法谋私”现象。这些“土法”贯彻实施的结果,严重冲击了我国教育法的实施,由此所转化的现实的社会关系和教育秩序,拖延和阻碍了依法治教的进程,由此也导致广大群众普遍不满。

四、教育法的实施与现实强制力的反差

教育法的实施同样离不开国家的强制力。强制力的存在,迫使人们沿着法所设定的行为轨迹选择合法行为,避免非法行为,通过对违法者的制裁和强迫其承担法律责任,使教育法的实施得到最完整的体现。由此,教育法的实施离不开作为国家强制力载体的教育法运行机构的存在。而我们现实的情况是:一方面运作机构不健全,教育行政机关从机构设置到职能转变,明显暴露出教育行政执法的承受能力不足,其工作人员从执法意识到整个执法素质都不能适应教育法实施的要求;另一方面,我国人民法院和人民检察院对抽象教育行政行为缺少司法审查权,对教育活动中产生的大量的纠纷和案件在认定性质、收案标准的掌握及解决上随意性较大。教育行政执法和司法明显地表现出承受能力严重不足,办案质量低,大量纠纷得不到及时解决,长此以往,导致人们对通过法律途径解决纠纷失去信心,使整个教育法律制度难以运转。

产生上述问题的原因在于,任何法的存在和实施都必须以社会现实为基础。只有与社会现实相协调的教育法才能发挥其应有的作用,体现其价值。但是,任何法都不可能与现实完全一致,因为社会现实始终处于发展变化之中,教育法作为主观确定的“应然”与现实的变化永远不能完全重合。教育法与社会现实的不一致主要指教育法与社会实际存在的差异及教育法与社会实际需求的不协调,这种不一

职业教育是经济和社会发展的基础

吕 霓

(燕山大学 继续教育学院, 河北 秦皇岛 066004)

摘 要:在推进我国工业化、现代化的进程中,大力发展职业教育意义重大。它有利于国家转变经济增长方式,提高国际竞争力;有利于地区调整产业结构,发展区域特色经济;有利于企业适应市场变化,构建合理的人才结构;有利于社会减轻就业压力,促进经济和谐持续发展。

关键词:职业教育;经济发展;社会发展;基础

中图分类号:G710

文献标识码:A

文章编号:1002-0845(2006)06-0051-02

现代教育学认为,教育目标的不同导致不同的教育类型,如义务教育主要是满足适龄青少年基本文化知识的学习;普通高等教育主要是造就一部分掌握专业知识的科研创新人才;职业技术教育则具有较为明显的阶段性、地域性等特点,培养的是生产、经营、管理第一线的具有特定知识技能的智能型操作人才,与经济发展和社会变化的需求密切相关。目前我国市场经济刚刚起步,生产力发展整体水平低且多层次、不平衡,仍属于社会欠发达国家。大力发展职业教育,势必成为中国经济和社会发展的基础。

一、国家转变经济增长方式——提高国际竞争力的前提

我国具有劳动力资源丰富的优势,有利于发展劳动密集型产业及其制造业。20世纪90年代,党的十四届五中全会

就提出了“积极推进经济增长方式从粗放型向集约型转变”,但十几年过去了,“粗放型”经济方式仍较突出,产业结构不合理,技术创新能力不强,许多产品很粗糙,有数量而缺质量,资源消耗大,综合能源利用效率约为33%,比发达国家低10个百分点,而且安全生产事故也多,这些都与从业人员技术素质偏低、高技能人才匮乏有很大关系。温家宝总理指出:“我国人力资源丰富,但劳动力整体素质不高,人才结构不尽合理,重要原因是教育结构不够完善,职业教育发展滞后。”^[1]在知识经济日见端倪的今天,我们不能单纯靠低成本的劳动力和低廉的价格维持自己的竞争优势,必须培养大量技术娴熟、手艺高超的一线操作人员,才能生产出高质量的产品,创造我国自己的名牌,真正形成我国自己的产业优势,才有利于提高我国的综合国力。因而要大力发展职业教育,加速培养同现代化要求相适应的数以亿计的高素质职业劳动者和专业人员,发挥出我国巨大的人力资源优势,从而提升生产力水平,这是有效提高我国的国际竞争力的前提^[2]。

收稿日期:2006-03-03

作者简介:吕霓(1963-),男,河北邯郸人,燕山大学继续教育学院讲师,从事教育与经济理论研究。

致由两大原因造成。从客观原因分析:一是教育法的同一性与社会多样性和教育行为复杂性的矛盾。法本身要求人们的行为方式具有同一性,减少纠纷和矛盾,而人们的实际行为模式,特别是教育管理行为具有多样性,教育法律规范出台后,在一段时间内没有有效地强制纠正与教育法不相符的行为。二是我国教育的“优先”、“超前”和“跨越式”发展,引发教育的现实发生急剧的变化,而教育法自身稳定性的要求和法的“废改立”的滞后,使教育的现实与某些教育法律规范发生对立或某些教育法律规范无法实施。三是教育法律规范虽然正确地反映了现实,既未超前又未落后,但由于缺乏有效的实施保障机制,教育活动偏离教育规范的调整范围而与其发生冲突。这一点是主要的原因。从主观原因分析,教育立法者试图用法律改造教育、改造社会,将理想的教育行为模式、状态用立法的形式确定下来,以期通过变法来加速教育的改革和发展。我们看到,中国正在进行着一场以政府推动为主导力量的社会法治化运动,而政府推进型法制现代化的基本特点,就是要在一个较短的时间里,人为地甚至强制性地完成社会制度变迁的过程,也就是说不应等待实现法治的各种因素在社会生活中“自发”地演变出

来,而应在一个有限的时间内,把不具备的条件创造出来。当主观与社会现实发生脱节时,当所创造的条件有限时,实际上扩大了教育法与社会现实的差异,使教育法的实施大打折扣。

综上所述,我国教育法实施的现状与教科书的观念和人们的预期效果相比,具有一种现实的特殊性。客观存在的困惑、矛盾、反差与冲突,使我们必须面对现实。由此,我们既不能视而不见,想当然地沉浸在对理想的教育法和理想状态的空洞论述中,也不能对教育法的现实持简单否定或消极悲观的态度。我们必须客观、冷静地分析我国教育法的实施与社会现实,即在清醒地认识到矛盾与冲突、现实与理想的差距的基础上,研究改进方向,进而采取切实可行的措施。

参考文献:

- [1] 劳凯声.有关教育法实施的几个问题[J].中国高等教育,1995,(10):10-11.
- [2] 蒋立山.中国法制化道路[J].中外法学,1998,(3).
- [3] 周大平.教育法规的实施细则严重滞后带来什么[J].瞭望,1996,(6):10-11.

[责任编辑:邹芳启]