

试论加强继续教育法制建设

●北京市科技干部局 郁蕾

搞好继续教育法制建设,必须从法制运行的全过程出发,做好立法、执法、司法和法制监督工作。在立法同时,应考虑执法、司法和法制监督等问题,使继续教育不仅“有法可依”,而且“有法必依、执法必严、违法必究”。

一、继续教育立法

立法对继续教育来讲,是指国家立法机关按照立法权限和程序制定有关继续教育规范性文件的活动。根据法的层次不同,我国立法机关分别是全国人民代表大会及其常务委员会、国务院、国务院直属机关、地方人民代表大会及其常务委员会、地方行政机关。完成立法工作,需要开展立法调研,拟定法规草案,并通过法定程序对其认可。

1. 搞好立法调研

立法调研是立法的前期工作。通过调研,明确立法的必要性和可行性,提高法的科学性和可操作性,是完成立法的重要工作。立法调研主要包括:确定调研人员,组成研究组;确定调研内容,开展调研活动;

提交调研成果,并运用成果于立法实践中。

北京市继续教育地方性法规的立法调研工作用了两年时间。调研组由北京市科技干部局牵头,集聚了立法机关、行政机关的有关领导和工作人员以及高等院校的专家教授和基层单位的代表等;调研内容主要包括国外继续教育法规建设概况、国内继续教育法规建设概况、北京市继续教育法规建设的必要性和可行性分析、关于加强北京市继续教育法制建设的建议等;调研成果提交了10万余字的调研报告,其使用价值在于明确指出了我国在继续教育法制建设上可以借鉴国外发达国家的六点经验、我国继续教育法制建设对北京市的四点启示等。《北京市继续教育法规建设研究》报告被北京市委、市政府评为“北京市优秀调研成果二等奖”,调研工作在北京市继续教育地方性法规的立法中起到了积极的促进作用。

2. 做好草案拟定工作

草案拟定是立法的关键工作,在拟定中应注意遵守以下原则:

立法有据原则 立法有据是立法的首要原则,是正确立法的基础,主要有法律依据和客观依据。**法律依据**是指依法立法。我国继续教育法规制度确立的法律依据目前主要有:(1)宪法——《中华人民共和国宪法》的有关内容;(2)法律——《中华人民共和国教育法》、《中华人民共和国科技进步法》的有关内容;(3)行政法规——《中国教育改革和发展纲要》、《中共中央、国务院关于加强科学技术进步的决定》的有关内容;(4)行政规章制度——《全国专业技术人员继续教育暂行规定》等;(5)地方性法规——地方人大通过的继续教育法规和相关法规的有关内容等。在拟定法规时,应根据法规的不同层次确定相应的法律依据。**客观依据**是指以实际需要和实际可能作为立法依据。继续教育法规立法的客观依据主要有:(1)专业技术队伍的现状和发展需求;(2)继续教育工作的开展的现状和发展趋势、专业技术人员参加继续教育学习的情况等;(3)经济、科技和社会发展对人才的需求情况,包括数量、分布、结构、素质和有关要求。

吸收与借鉴原则 正确吸取国内外立法的有益经验、汲取失误的教训,是立法的重要原则。对有益的经验,要加以科学的改造、注入新的内容,以提高法的科学性。我国继续教育法规可以借鉴国外的主要经验有:(1)法制管理内容。发达国家对继续教育实行法制管理,主要是明确继续教育的权利和义务、划分继续教育的学习类型、提供时间和经费等条件保障、规定严格的违法惩处办法等,而对继续教育的具体内容、模式、方法、管理机构与人员配置等不予直接干涉。(2)培养与使用配套管理。一是建立任职资格

制度,对重点专业技术岗位要严格规定文化程序、专业知识、技能水平和职业道德等;二是建立考核制度。如任职资格考核、工作胜任度考核、适应新发展变化的知识与能力考核、工作业绩考核等;三是建立“用则培养”、“重用者加强培养”、“晋职后先培训后上岗”等制度。(3)分类培训。纵向分为新职工、初级人员、中级人员、高级人员的培训;横向分为技术教育、技能教育、管理教育、道德教育和事务教育等。(4)严格惩处。分别对专业技术人员、企业和企业主、公职人员等在继续教育方面的违法行为做出行政处罚、经济处罚、刑事处罚等规定,并严格执行。

法的稳定性和适应性相结合原则 法具有稳定性,制定后不能朝令夕改,应维护法的权威性和严肃性;法又具有适应性,制定后不可能一成不变,要随着社会的发展进行立、改、废。处理好法的稳定性和适应性关系,也是立法的一项重要原则。此项原则用于继续教育立法,应该注意的问题有:(1)关于学习与使用挂钩问题,将参加继续教育学习的考核情况作为专业技术职务任职、晋职的**重要条件**,还是**必要条件**,除考虑挂钩的具体办法外,还需要考虑继续教育的办学条件。在学习条件有限、一时难以满足专业技术人员参加学习需求的情况下,建议先规定为重要条件;当办学条件基本满足后,再修改为必要条件。这样做,有利于保证继续教育质量,防止学习走过场。(2)关于继续教育经费问题,既要考虑随着社会主义市场经济的建设,继续教育将成为国家、社会、单位和个人的多种行为需要,又要考虑我国当前还处于计划经济向市场经济过渡时期,竞争机制还没有完全形成的现状。因此在法规条文中对多渠道筹资问题,有些可做具体规定,有些可先做原则规定,而将具体办法放到实施细则中。随着形势的发展,再适时修改。(3)关于违法后进行经济处罚的问题,由于涉及其他因素较多,特别是各地经济体制改革速度不同,全国不宜作统一规定,各地方法规的规定也应注意适应本地区经济体制改革的具体情况。除以上原则外,继续教育法规在制定中还应注意遵守**民主立法原则、协调统一原则**等。

3. 通过法定程序立法

立法需要根据法定程序进行,只有通过法定程序,才有法律效力。立法的基本程序是:(1)**规划**。根据对继续教育立法的必要性和可行性分析,做出继续教育立法的规划。(2)**起草**。根据立法要求,成立立法起草小组,开展法规起草工作。在起草中,要坚持立法原则,注意处理好本法与其他相关法规制度的关系,并注意将法规正文与实施办法统一考虑。(3)**协调与审查**。继续教育法规初稿拟定后,要注意做好有关部门的协调工作,征求条款涉及的有关执法组织

和执法人、有关单位及部门的意见。修改后提交立法机关审查。(4)**审定通过**。经审查通过的草案,应依据立法权限规定,报送立法机关在正式会议上审定通过。(5)**公布**。将审定通过的法规,通过相应文件下发到有关单位,并通过有关舆论工具公诸于众。至此,继续教育法规才具有法律效力。

三、继续教育执法

执法对继续教育来讲,是指有关执法组织和执法人员依照继续教育法规内容和程序行事的活动。执法是依法治教的重要工作,如果有法不依,法只停留在纸面上,法的作用无法发挥,实际上等于没有法。继续教育执法工作主要包括普法教育、健全组织、完善制度、搞好办学等工作。

1. 搞好普法宣传教育

搞好普法宣传教育工作,通过学习和宣传等方式,分别对负责继续教育工作的领导、工作人员、教学人员和继续教育对象进行法制教育,使他们知法、懂法,营造执行继续教育法规的社会氛围,为执法提供思想保障。

天津、广东、北京、福建、陕西、河南等六省市继续教育地方性法规出台后,开展的普法宣传教育工作主要有:(1)召开省市和各级执法动员大会;(2)通过电台、电视台、报纸、期刊等宣传工具进行报道和咨询;(3)印发有关继续教育法规的各种宣传品;(4)举办各种类型的普法学习班;(5)开展各种类型的社会咨询活动;(6)组织有关继续教育法规的知识问答、知识竞赛活动;(7)利用各单位的小报、黑板报、广播等宣传工具进行宣传;(8)组织各种交流活动等。

普法宣传教育是一项长期工作,鉴于我国依法行政的历史不长,还存在人们的法制意识、法制观念和执法自觉性不强等问题,我们应将普法宣传教育工作作为“持久战”来打。同时,普法宣传教育的内容可包括继续教育法规的“条款”和依法治教的意义、作法、绩效、经验等方面,以推动执法工作的深入发展。

2. 加强执法组织建设

加强执法组织建设、搞好组织落实工作,是执行继续教育法规的组织保障。应当根据各地的实际情况,开展好以下工作:(1)落实工作机构和工作部门;(2)落实有关负责人和工作人员;(3)建立有关机构、部门、人员的执法职责制;(4)协调好纵向与横向部门的关系。

北京市在执法第一年提出了**三落实要求**,一是落实主管负责人,设立领导职责;二是落实继续教育管

理部门,设立工作部门职责;三是落实继续教育工作人员,设立工作人员职责。当年年底检查,三项落实均达到92%以上。**第二年规范了组织类型**,第一类是各区、县成立以主管副区长(副县长)牵头,统管本地区各类专业的继续教育综合领导小组和办公室,办公室一般设在人事局科干科或教育科;第二类是各委办、局成立的直属系统继续教育领导小组、办公室和主要专业的继续教育专业组,办公室设在人事处或教育处,配以其他处室分工合作;第三类是主管行业成立的本行业(含直属和非直属单位)的继续教育领导小组;第四类是有关协会成立的继续教育自律管理组织,如北京律师协会对各律师事务所的律师进行的继续教育管理。**第三年建立了全市继续教育执法责任制**,一方面分级对市、委、办、行业、区县、局(总公司)和企事业单位的继续教育主管部门规范了执法责任,另一方面分别对各级领导、办学部门、财政部门规范了综合执法责任。

3. 建立执法配套制度

各项继续教育制度的建立和实施是执行继续教育法规的制度保障。法规配套制度建设,应该根据各地实际情况分期分批进行。

第一期制度应适应法规实施初期情况来建立,主要有以下四项:继续教育法规实施办法,继续教育法规执法责任制,专业技术人员继续教育登记制度,专业技术人员继续教育统计制度。

第二期制度应适应法规实施深化的需要来建立,主要有以下六项:(1)**继续教育规划、计划制度**,主要规范继续教育规划与计划编制的依据、周期、内容和方法等;(2)**继续教育检查监督制度**,主要规范继续教育执法检查监督的主体、对象、程序和方法;(3)**继续教育考核与使用结合管理制度**,主要规范继续教育的考核办法和与续聘、晋职、注册挂钩的管理办法;(4)**继续教育办学管理制度**,主要为保障办学质量而规范的继续教育各类办学管理办法,如高级研修班管理办法、行业办学管理办法、继续教育自学认定办法等;(5)**继续教育奖惩制度**,主要规范对执行继续教育法规有成绩者的奖励办法和对违反继续教育法规行为的惩处办法;(6)**继续教育目标管理制度**,主要规范继续教育管理目标的制定、实施、考核和奖惩等。

第三期制度应根据继续教育法规外界环境的发展情况来建立,主要有以下四项(1)**继续教育基金制度**,主要规范继续教育基金的筹集、使用、管理等;(2)**继续教育司法制度**,主要规范继续教育行政调节、行政仲裁、行政裁断和行政复议的程序与方法;(3)**继续教育评估制度**,主要规范继续教育办学质量和效果、继续教育管理工作开展情况、继续教育法

规执行情况等评估的指标和办法;(4)**继续教育管理部门自身建设制度**,主要规范继续教育管理机构与职能、管理人员任职条件、管理培训的内容与方法、管理工作的考核方法和奖惩办法等。

以上14项制度,在已经立法的六个省市正分期分批建立和完善,以促进法规执行工作的落实;准备立法的其他省市在争取立法的同时,也不同程度地建立了一些制度,为立法奠定基础。在建立、完善继续教育制度的同时,应注意各项制度建设的进程必须适应各地继续教育开展的需要和继续教育大环境的实际情况,做到适时、适势、合情、合理,切莫走形式和过场。

4. 开展各类办学活动

开展继续教育各类办学活动,为专业技术人员提供学习条件,是执行继续教育法规的教学保障。在继续教育办学过程中,应当广开学路,以利于发挥各方面的积极性、扩大继续教育学习覆盖面、提高继续教育教学质量,为继续教育教学提供保障。

继续教育办学工作目前主要有以下几类:(1)**公共课教学**。其主要特点是规模大,普及面广,易于使用电化教学手段。根据科技发展和市场经济的需要,北京市执行法规三年,组织了三次大型讲座,收听收视人员达20余万人,取得了规模办学效益。(2)**行业规范化教学**。其主要特点是行业特色突出、具有超前性、与行业发展配套,易于与使用挂钩。目前,已经开展规范化继续教育教学的行业主要有:中小学教师、卫生技术、律师、统计、会计等;已经制定了继续教育科目指南的行业和专业有纺织、医药、核电、城市规划、园林设计、公路与桥梁等。一些行业在实施继续教育规范化教学后,已与职称晋职、执业资格注册挂钩,增强了继续教育学习的强制性和自觉性。(3)**产学研结合教学**。主要针对业务工作中的重点、难点和攻关问题,开展继续教育教学活动,把教学与生产、科研结合起来,在组织学习的同时,解决业务工作中的问题。其主要特点是针对性强、见效快、投入产出比值大。此项工作以高级研修班为示范。北京市已举办了300多期,参加学习的高、中级专业技术人员达1万余人。(4)**继续教育自学认定**。有计划、有组织、有考核的自学是继续教育的重要方式。北京市1997年制定了《北京市专业技术人员继续教育自学认定办法》,对自学任务的提出、确认、考核、认定等进行了规范,促进了继续教育自学工作的开展。

三、继续教育司法

司法对继续教育来讲,是指司法机关对继续教育

执法中发生的争议进行审理和裁决。继续教育司法属于行政司法,其司法机关和部门主要指国家行使继续教育工作职责的上一级行政机关和部门。这些机关和部门在行使继续教育管理职能的同时,还担负着行政司法任务。

1. 继续教育司法的作用

继续教育司法的作用主要有保证国家、地方、单位和继续教育对象的合法权益不受侵犯,并得到有效保护。促使当事人必须依据继续教育法规行事,避免因纠纷带来的不利影响和工作损失。

2. 继续教育司法的原则

继续教育司法的主要原则是**简便原则**、**公平原则**、**回避原则**。

3. 继续教育司法的主要方式

继续教育司法的主要方式有:(1)**行政调节**指在国家行政机关的主持下,根据自愿原则和合法原则,通过说服教育的方法,促进双方当事人友好协商,互谅互让而达成和解协议,以解决继续教育争执的一种诉讼外活动。(2)**行政仲裁**指行政机关所设的特定机构依法以第三者身份,根据当事人的申请,对特定的继续教育争议案件按照仲裁程序做出裁决。(3)**行政裁断**指有管辖权的行政机关以第三者身份依法对其内部发生的继续教育争议做出最终裁决。(4)**行政复议**指行政机关在行使管理职权时,与作为被管理对象的相对人就已生效的继续教育具体行政行为发生争执,根据相对人的申请,由上一级行政机关对引起争议的继续教育行政行为进行复查并做出决定。行政复议往往与行政诉讼相衔接。

我国有关继续教育的司法工作至今还未开展,究其原因主要有(1)受法制大环境的影响,依法治教意识尚需加强;(2)专业技术人员的权利意识薄弱,需要学会运用法律保护自己的权益;(3)竞争机制还未形成,专业技术人员参加继续教育的自觉性尚需提高;(4)由继续教育而产生争执的问题目前基本未发生,也未引起相应的司法问题。但是,随着我国依法治国的深化和竞争机制的建立,继续教育司法问题难免会出现。因此,在开展继续教育法制建设时,有必要研究继续教育的司法问题,做好继续教育司法的有关准备工作。

四、继续教育法制监督

法制监督对继续教育来讲,是指国家机关、政党、社会团体和人民群众,依据继续教育法规对国家机关及其工作人员从事继续教育的行政行为活动是否合法、合理和有效所实施的监督、督促、检查和纠举的行为。

目前,各地继续教育法制监督已开展的种类有:

1. **权力机关监督** 主要指各级人大常委会对继续教育行政机关及其工作人员实行继续教育法规情况所进行的监督。目前,六个立法省市的人大常委会基本上每年都要组织一次继续教育执法检查;省市所属地区的人大常委会也将继续教育执法监督作为经常性工作来抓。权力机关要求行政机关汇报继续教育法规的实行情况,不仅发挥了权力机关的监督作用,而且推动了继续教育法规的实施工作。

2. **专责机关监督** 在我国主要指教育督导部门对继续教育进行的行政监督和教学监督。北京市人民政府教育督导领导小组自1997年成立以来,已将继续教育督导工作列入教育督导工作范畴。近两年来,他们把《北京市专业技术人员继续教育规定》与《中华人民共和国教育法》、《中华人民共和国义务教育法》、《中华人民共和国职业教育法》、《中华人民共和国教师法》及北京市对各项法规实施办法的执法检查同步安排、同步部署、同步检查,提高了继续教育法规的执法力度。同时,也减轻了基层单位接待、安排检查团的工作量。目前,教育督导部门对继续教育的监督还需要完善的主要工作是设立继续教育专职或兼职督导员,制定继续教育督导制度,在开展继续教育行政监督的同时,逐步将继续教育的教学监督列入议事日程。

3. **行政机关监督** 主要指上一级行政机关对下一级行政机关实行继续教育法规情况的监督。在我国主要有:(1)继续教育行政主管机关(一般设在人事部门或科技干部管理部门)监督,主要监督继续教育工作开展和各项制度实施的情况、专业技术人员参加继续教育权益保障和学习考核与使用挂钩的情况等;(2)教育行政管理机关监督,主要监督高等院校和各类培训中心为社会组织继续教育的办学情况等;(3)财政部门监督,主要监督继续教育专项经费的使用情况;(4)物价部门监督,主要监督继续教育办学的收费标准。目前,我国的继续教育行政监督主要开展的是前两项,六个立法省市均通过年检方式监督。在年检中,北京市运用了目标管理办法,年初提出当年执法检查的重点和目标要求,年底通过抽查、汇报、自查相结合的方式进行检查。1998年他们设计了“年度执法检查评估表”和“评估参考标准”,使执法检查开始向科学化和公平化方向发展。

除此之外,继续教育法制监督还应注意发挥**社会团体和群众监督**的作用,并应注意不断提高法制监督意识、健全法制监督体制、完善法制监督制度、加强法制监督队伍建设,以保证继续教育法制监督工作的开展,实现依法治教。