

关于教育信息化条件下我国教育法制建设的思考

李五星

(沧州师专 法政系, 河北 沧州 061001)

摘 要: 教育信息化是教育现代化的主要内容和主要标志, 也是我国实现教育现代化的基础和条件, 作为保障和推动教育现代化建设的教育法制应该适应这种新的条件变化, 进一步完善教育法规体系, 严格依法行政, 强化监督功能, 提高守法意识, 从而使我们的教育立法更实际, 使教育执法更规范, 使教育执法监督更到位, 使教育守法更有度, 以最大限度发挥教育法制对教育现代化建设的重要作用。

关键词: 教育信息化; 教育法制; 影响

中图分类号: G40-011.8

文献标识码: A

文章编号: 1008-4762(2007)01-0068-03

当今世界教育改革和发展的共同趋势及突出特征就是教育信息化带动教育现代化, 教育信息化正成为实现教育现代化的基础和条件, 是教育现代化的重要内容和主要标志。教育法制则是实现教育现代化的重要保障。在教育信息化新的条件下, 教育法制遇到了新的情况, 新的问题, 这是机遇, 也是挑战。这就要求我们认真思考、研究我国教育法制的成功经验及存在的问题, 制定相关的对策, 以使我国教育法制适应教育信息化这一新的形势要求, 最大限度发挥促进、保障我国实现教育现代化的重要作用。

一、教育信息化及对教育法制的影响

教育信息化是在国家及教育部门的统一规划和组织下, 在教育系统的各个领域全面深入地应用现代信息技术, 加速实现教育现代化的过程。20 世纪 90 年代, 在美国的信息高速公路计划中, 特别把 IT 在教育中的应用作为实施面向二十一世纪教育改革的重要途径。美国的这一举动引起了世界各国的积极反应, 我国以及有关国家都相继制定了推进本国 IT 在教育中应用的计划, 我国政府在各种文件中已正式使用“教育信息化”这一概念, 并愈加重视教育信息化工作。

(一) 教育信息化的特征和范围

教育信息化具有“技术”“教育”的双重特征。其技术特征表现为数字化、网络化、智能化和多媒体化。它使得教育信息技术系统的设备简单、性能可靠和标准统一; 信息资源可共享、活动时时空少限制、人际合作易实现; 使得教学行为人性化、人际通讯自然化、繁杂任务代理化, 以及信媒设备一体化、信息表征多元化、复杂现象虚拟化。^[1]教育信息化的“教育”特征是开放性、共享性、交互性与协作性。它打破了以学校教育为中心的教育体系, 使得教育社会化、终生化、自主化; 使丰富的教育资源能为全体学习者共享, 且取之不尽, 用之不竭; 它能实现人-机之间的双向沟通和人-人之间的远距离交互学习, 促进教师与学生、学生与学生、学生与其他人之间的多相交流; 它为教育者提供了更多的人-人、人-机协作完成任务的机会。^[2]

教育信息化与国家信息化、社会信息化、经济信息化、农业信息化的概念不同。教育信息化是整个教育行业的信息化, 其建设、资源开发及应用涉及到教育环境、教育内容、教育管理等教育领域的各个方面; 而且教育信息化作为国家信息化的重要组成部分, 其建设与发展必须与国家信息化建设的总体方针下进行, 同时还应处理好与其他行业信息化之间的关系, 特别是处理好相关链接产业和其他执法部门的关系, 从而使教育信息化建设健康发展。^[3]

(二) 教育信息化的目的

教育信息化是通过促进信息技术在教育领域的广泛应用, 进而推动教育的改革和发展, 培养适应信息社会要求的创新人才, 达到促进教育的现代化。

教育信息化的原始动力是在教育领域广泛应用信息技术、开发教育资源、优化教育过程、提高教育质量和效益。这也是推动教育的改革和发展, 培养适应信息社会要求的创新人才, 以及促进教育现代化的基础和前提。

深化教育改革也需要教育信息化的推动。当今世界各国, 以经济和科技实力为基础的综合国力的竞争实质是教育的竞争。教育要与我国经济社会发展的战略目标和战略步骤相适应, 为我国现代化建设提供足够的人才支持, 就必须深化教育改革, 逐步建立适应 21 世纪经济社会发展和现代化建设需要的新的教育体系。教育改革的内在动力来源于现代信息技术在教育领域的渗透和应用, 大大地改变了教育的技术手段和教育方式; 再就是来自社会经济发展的迫切要求, 其中以信息技术在教育领域的全面援用为核心的教育信息化为推动教育的改革和发展提供了有利的时机和条件。

教育信息化也为培养创新人才奠定了好的条件。信息社会的发展对人才的质量提出了更高的要求: 即要“具有全面而坚实的文化基础(特别是信息方面的文化基础), 能不断自我更新知识结构, 能与人合作共事, 富有创造性和应变能力并具有高尚道德品质的一代新人。为了能够适应信息社会日新月异的发展速度, 信息社会的人才必须具有很强的信息获取、信息分析和信息加工的能力。”^[4]可见, “信息方面的知识能力是 21 世纪新型人才必须具备的知识结构与能力素质。”^[5]

邓小平同志提出的教育要“三个面向”中, “面向现代化”是最核心和最根本的, 内含着为社会主义现代化建设服务这一教育的根本任务。教育要“面向现代化”, 首先必须实现教育的现代化。教育信息化是推动教育走向现代化的基础和条件, 是教育现代化的重要内容和主要标志, 是教育改革和发展的制高点与突破口, 可以说占据了教育信息化这个制高点与突破口就可以打开通向教育发展的现代化之门。

(三) 教育信息化对教育法制的影响

上述可见, 教育信息化与教育法制虽然属于不同领域, 但关系密切、相互影响, 目的都是促进我国教育的现代化。教育信息化一方面拓展了教育法制立法、教育法制执法、教育法制执法监督以及教育法制教育的范围, 扩大了教育法制影响的力度、广度和深度; 同时, 也在一定程度上增加了教育立法特别是教育执法和教育执法监督的难度和紧迫感, 教育法制如果

* 收稿日期: 2006-11-28

作者简介: 李五星(1959—), 男, 河北献县人, 沧州师专法政系主任、教授。

跟不上这一形势的变化,就会落后于教育的现实,就会出现教育立法的“空白地带”和即使有立法但执法难以到位的“实际无‘法’地带”,这无疑会影响教育法制的实施及效果。

因此说,我们要充分发挥教育法制保障、促进教育现代化健康发展的重要作用,就必须对教育信息化这一新生事物加以重视,认真研究,使教育信息化在法制的轨道上健康运行并与教育法制紧密结合起来,形成促进我国教育现代化建设的巨大合力。

二、我国教育法制的现状

改革开放以来,我国教育法制建设取得了巨大成就。教育法制从无到有,教育执法日趋规范,教育法制宣传逐步深入,对我国的改革和教育事业的协调发展起到了重要作用,这是必须充分肯定的。但我们也应看到,由于诸多原因,我国的教育法制建设还存在许多问题。我们肯定成绩的取得和分析存在的问题,目的就是面对教育信息化的新形势,如何更好地发挥教育法制对我国教育现代化的重要作用。

(一)我国教育法制建设取得的主要成就

1. 教育立法从无到有,教育法规体系框架基本形成。自1980年以来全国人大先后通过并颁布了《中华人民共和国学位条例》、《义务教育法》、《教师法》、《教育法》、《职业教育法》、《高等教育法》、《民办教育促进法》等教育法规。与此同时,由国家最高行政机关,各部委和地方权力机关、行政机关制定和颁布的各类教育行政法规规章也大量增加。教育领域的法律法规覆盖范围日渐扩大,教育法律规范调整对象从教育的个别领域延伸至各个层面和各个角落,形成了以《中华人民共和国教育法》为核心的教育法律法规体系框架,基本结束了教育工作“无法可依”的局面。

2. 不断规范教育行政执法行为,依法行政观念正逐步形成。为规范教育行政执法行为,国务院于1998年7月下发了《教育部职能配置内设机构和人员编制规定》,对教育部的职权作了明确规定。地方各级政府根据《地方人大和政府组织法》,进一步规范了地方各级教育行政部门的职权。2003年7月通过的《中华人民共和国行政许可法》进一步明确和规范了行政机关的权限和责任。行政职权法定化,对于教育行政机关依法行使权力,公正、公开开展教育行政执法行为具有重要作用。

为规范教育行政措施,各级教育行政部门根据《行政处罚法》、《国家赔偿法》、《行政复议条例》、《中华人民共和国行政许可法》等法律法规和公务员的一系列规定,在执法中逐步使行政执法行为不仅在实体上合法,而且在程序上合法。尤其是原国家教委于1998年3月发布的《教育行政处罚暂行实施办法》,对于规范教育行政执法行为有重要作用。为加强教育行政执法的规范性,全国部分省、市教育行政部门成立了教育政策法规处(室),专门负责调查研究、起草有关教育的政策法规文件,受理教师申诉案件和教育行政复议案件,解决教育纠纷等事项。这对规范教育执法、保障受教育者的合法权利起到了积极作用。

3. 改革教育司法制度,受理涉教案件逐年增加。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。从近些年司法机关受理的教育案件看,主要是学生在学校所发生的人身伤害事故和学校举办的校办产业与社会其他组织所发生的经济纠纷案件,这些案件一般能根据民法、民事诉讼法、经济法的规定得到妥善解决。对于一些社会不法分子扰乱学校教育教学秩序,破坏、侵占学校财产,侮辱殴打学校师生的案件也基本被根据社会治安管理条例、刑法、刑事诉讼法的规定依法予以追究。这对稳定教学秩序、保障师生权益,促进教育事业发展是十分必要的。

4. 不断完善教育法制监督制度。教育法制监督是各类国家机关、社会组织和公民依法对有关教育法律法规实施情况进行监督的活动。通过20多年的努力,我国教育法制监督已基本形成了权力机关监督、行政机关监督、司法监督、社会监督和中国共产党监督的体系格局。近年来,尤其是人大教育法制监督取得了可喜的成绩。一是有重点地开展了教育执法检查;二是组织人民代表评议行政、司法机关的教育行为;三是各级人大常委会会议听取和审议教育专项工作报告,为加强人大常委会对教育行政、教育司法工作的监督提供了一个经常性的途径。

在教育行政监督方面,国家相继建立了教育督导评估制度、教育检查制度和教育审计制度。从1986年9月国家教委成立教育督导机构开始到2005年底,全国的省级(除台湾)市级、县级都建立了教育督导机构,全国性的统一督导、评估机制初步形成。

5. 教育法制宣传逐步展开。搞好教育法制宣传教育,提高全体公民教育法律意识与法制观念,是教育法制建设的基础工程。从第二个全民性的普法“五年计划”开始,将《义务教育法》、《教师法》、《教育法》、《高等教育法》等法规列入了普法重点学习宣传的内容。随着“普法”工作的推进,现在中小学都开设了法制课或结合品德课进行法制教育,全部高等学校已开设法制课,大中小学师生的法律观念和法律水平都有不同程度的提高和增强。

(二)存在的主要问题

1. 教育立法不完备。我国现行教育法规从数量上看已初具规模,但从内部结构上看分布不平衡,远没有形成上下有序、内容全面、形式完整统一的教育法律法规体系。一是教育法规的横向覆盖面尚不完整,一些在教育实践中急需的重要教育法律法规尚未出台,如教育经费法、教育评价法、教育行政组织法,以及教育信息化领域的法律法规,这都会导致相关方面无法可依,从而影响教育领域法制化的进程。二是从教育法规的纵向结构看,还没有形成教育法律、教育行政法规、地方教育法规、部门教育规章和地方教育规章的教育法规网络体系,教育法律法规缺乏配套的地方性法规、规章和实施细则,不便于操作和实施。三是从立法技术看,教育法规的用语比较空泛,可操作性不强。教育法规是教育行为的规范,解决由谁作和怎么做的问题,可操作性应是教育法规用语的最重要和突出的特点。一般而言,高层次的法律法规可以较为原则,而低层次的法规性文件则必须详细,从而达到能够解决法律执行过程中可能遇到的所有问题。我国教育法规在立法技术上的缺陷,必然影响法律法规应用的效力。同时,教育法规中还有相当一部分用了“暂行”、“试行”的名称,有的已用了十几年还在“试用”,即不进行修订也不作为正式法规发布,这也会降低教育法规的效力和权威。

2. 教育行政执法有法不依、执法不严、执法不到位、违法不究现象时有发生。教育行政执法要求行政机关严格按照法定职权和程序,正确适用法律法规,做到有法必依、执法必严、违法必究。然而,一些地方却大量存在有法不依、执法不严、执法不到位、违法不究的现象。如《教师法》规定,对拖欠教师工资的,地方政府应当责令其限期改正,但《教师法》公布实施以来,有些地方仍在拖欠教师工资,就是限期后仍不改正者,也没有追究法律责任,在教育信息化领域执法不到位更是突出。究其原因,一是行政机关工作人员教育法律意识薄弱,权大于法的观念依然存在,依法治教的行为还不自觉。二是不少教育法规没有明确的法律责任,没有明确的罚则。尤其是某些教育法规在具体执行中涉及多个部门时,因法律条文规定不明确具体,造成执法主体之间互相推诿,互不负责。

3. 教育司法制度十分薄弱。与我国司法制度的总体状况相比,目前我国教育司法制度还相当薄弱。一是各级教育行政部门虽然实际上具有一定的处理教育违法行为的行政惩戒职能,但仍缺乏以法律形式明确规定的行政司法仲裁权。二是我国没有独立的行政司法制度,对包括教育行政在内的行政违法行为不设独立的行政仲裁机构。三是我国民事司法制度尚欠发达。由于传统儒家思想的影响以及法院诉讼功能还不健全的实际情况,致使公民及单位回避诉讼的现象相当普遍。即在涉及同行政部门的争议时,公民往往惧怕使用司法手段,其结果是导致某些行政违法现象得以逍遥法外且屡禁不止。

4. 教育法制监督力度不够。当前,我国教育法制监督存在的问题主要是,教育法制监督功能弱化,监督乏力。一是有关监督的法律规定,实体性规范较多,而程序性规范较少。二是法律对某些监督内容的规定过于抽象,如《教育法》、《义务教育法》、《学位条例》、《教师法》等法律对于“监督”的法律规定,原则性较多,缺乏详细的实施细则,难以操作。三是人民参与监督的性质、地位、作用、基本原则和方法、途径缺乏系统的法律

依据和法律保障,人民监督处于软弱无力的地位。四是我国各级人大的教科文卫委员会和教育行政主管部门均无专设监督机构,监督工作显得零打碎敲,缺乏系统性和计划性。五是实践中产生的行之有效的监督形式尚未被法律确认并加以规范化。

5. 教育法制宣传不够深入。与教育法制化的要求相比,我国教育法制宣传力度不强,公民教育法律观念差,教育执法意识差。社会还未形成自觉遵守、维护、执行教育法律的大环境。如随意挪用和拖欠教育经费,对流失生控制不力,教师体罚或变相体罚学生造成学生人身伤害,童工、童农、童商或舞厅“书包妹”增加,色情暴力书刊录像充斥市场,学校师生无辜遭打,学校土地财产被强占等。特别对教育软件内容的规范,网上教育法规的宣传、对网上违反教育法规的内容的有效抵制、清理几乎是一片空白。这些现象都说明采取有效措施提高我国公民的教育法律意识已是势在必行。^[6]

三、适应教育信息化的新情况,加强和完善教育法制建设

通过上述分析,我们可以得出两点结论:一是教育信息化是当今世界教育改革和发展的共同趋势,是我国教育实现现代化的基础和条件,随着时间的推移,教育信息化对我国的教育建设尤其对保障教育现代化的教育法制建设的影响将会逐渐扩大;二是我国的教育法制建设虽然取得了很大成绩,但也存在着许多问题,特别对教育信息化的新情况,缺乏足够的预见和重视,相应的教育法规明显滞后,执法不严不到位,以及法制监督功能弱化。

成绩与教训同在、机遇和挑战并存、重任在肩,但前景光明。这就要求我们大力加强教育法制建设,积极转变观念,制定完善教育法规深化法制教育,强化教育执法和执法监督,以有力确保我国教育现代化的如期实现。

(一)切实加强学习宣传教育法规的力度

人们的守法意识和表现出来的行为模式是建立在其对法律的认识,情感和评价基础上的,针对当前突出存在的教育管理干部、教师以及相关企业、部门教育法律基本知识欠缺,观念薄弱以及认知和行为脱节的现状,当务之急采取有效措施是切实加强对教育法律的学习宣传和教育力度。第一,教育管理干部应自觉提高自己的教育法律素养切实转变权大于法的观念和以言代法、以“红头”文件代法的工作作风,真正掌握教育法规的实质,提高依法行政的自觉性。把人民赋予的教育权利利用好。第二,教师应该掌握教育法规的基本知识,理解教育法规的精神实质,自觉用教育法规来规范自己的言行,提高运用教育法规维护自己合法权益和遵守教育法规的自觉性。三是社会各界特别是与教育行业密切相关的部门和企业,在诸如学校周边环境的治理,广大师生合法权益的保护,教育软件、光盘、图书、影视的生产制作,网吧、网站的管理等问题上依法行使权力和约束好自己,把提高自己教育法律意识和水平提高到关系到子孙后代的素质,关系到我国百年大计这样的高度来认识。

(二)修改和完善教育法规

稳定性是法律重要特点,但法律也不是一成不变的,必须适应教育发展的客观要求。我国现行的教育法规已明显滞后于教育改革和发展的现实需要,因此有必要修改教育法规中不符合逻辑要求的概念和命题,规范教育法律内容,明确教育法律责任和监督主体,使所制定的教育法更加规范、科学。同时尽快制定继续教育法、学校设置法、教育投入保障法、教育评价法、教育经费法、教育行政组织法等行政法规,特别是抓紧制定规范教育信息化相关内容的法律法规,逐步形成内容全面、分布平衡、结构合理、形式统一、内在逻辑严密的教育法律体系,从根本上改变有法难依以及个别领域无法可依的局面,为实现我国教育现代化提供坚实的法律保障。

(三)加强教育法规执法与监督力度

只有进一步加强教育法规执法与监督力度,才能最大限度地纠正有法不依、执法不严、执法不到位、违法不究行为和现象,维护教育法规应有的权威和尊严。第一,应完善教育法规执法监督体系,建立健全与教育法

律监督有关的一些机构,如在全国人大和地方各级人大设立执行教育法规监督委员会,履行对教育法规实施的监督职能。同时完善教育执法监督机制,使教育执法监督经常化、有序化和规范化。使各种监督形式相互衔接、相互补充,以发挥整体合力。还要建立起隶属于专门监督机构的监督信息网络,使教育执法监督信息能准确及时地传递,以充分发挥监督的效力。第二,加强教育法规监督队伍建设,强化教育督导人员的监督执法能力,提高监督机构的权威性,使监督更加有理、有力地进行。各级人大及其常委会要切实开展教育监督工作,加强执行教育法规的汇报和检查。各级检察机关对违反教育法规的行为,应积极主动履行自身的监督职能。国家也应创造条件,树立教育执法监督的权威性。第三,要限时制定配套行政教育法规制度,健全完善教育方面的申诉、调解、仲裁制度以及行政复议制度等;对处理各种教育纠纷和违反教育法规的案件,监督部门要严格依法执法监督,保障学校、教师、学生等教育关系主体的合法权益。第四,对教育信息化目前基本处于法律空白这一领域,也要依照法律原则、法律精神、法律目的,主动执法、主动监督、使其规范运行、健康发展。

(四)完善教育司法制度

目前,教育领域的侵权案件越来越多,与教育相关的法律诉讼也越来越多,如田永诉北京科技大学拒发毕业证、学位证诉讼案等。这些教育纠纷案除少数通过诉讼程序直接得到解决外,大部分案件因为案件本身的可诉性问题未能得到法院的支持,有些只能通过其他途径间接来获取受教育权的救助。由此可见,无论是在理论界,还是在司法系统,对这一现象都没有作好充分准备。在理论界,对于受教育权是否可诉以及具体如何诉讼,存在着很大分歧;而在司法实践中,不少教育侵权案件因为没有既定的规定而不能立案进入诉讼程序。现在,司法系统虽在一定程度上介入了教育官司,但总的来说,介入的深度不够,不能很好地满足现实需要,许多教育侵权案件的受害者还不能直接通过诉讼来寻求救助。因此,当务之急是一方面应在理论上明确教育侵权或者受教育权的可诉性问题,并在立法中有所体现;另一方面要完善教育司法制度,设立专门的教育法庭,针对特别的教育纠纷案件进行特殊审理,以保证其得到及时解决。^[7]

总之,教育信息化是时代的要求,教育发展的必然趋势。教育法制只有适应这一客观情况,进一步完善教育法规体系,不断提高教育立法质量;增强依法行政观念,严格依法行政;加大教育法制监督力度,强化监督功能;深入开展教育法制宣传,提高全民的教育法律意识,并将教育法制与教育信息化有机结合起来,教育法制才能充分发挥自己的效能,才能最大限度地促进我国的教育现代化建设,更好地为我国的社会主义现代化建设服务。

参考文献:

- [1] 祝智庭.“教育信息化的”概念与特征[DB/OL].<http://www.innvealth.com/Article/itedu/200408/725.html>, 2004-8-26.
- [2] 南国农.信息技术教育与创新人才培养(上)[J].电化教育研究, 2001, (8).
- [3] 杨晓宏,梁丽.全面解读教育信息化,电化教育研究 2005.1
- [4] 何克抗.迎接 21 世纪对高等师范教育的挑战[DB/OL].<http://zhaosheng.cer.bet/2001d823/207975.shtoif>.
- [5] 何克抗.我国高等师范教育改革的方针与对策[DB/OL].<http://www.ebu.cn/20010823/207538.shtoif>.
- [6] 肖运军,李春玲.我国教育法制建设的回顾与反思[J].重庆大学学报(社科版), 2000, (2).
- [7] 张玉堂,王娅.执行《教育法》十年反思[J].教育科学研究, 2005, (8).

[责任编辑:尤书才]