

我国教育法制建设的回顾与反思

肖远军, 李春玲

(浙江教育学院 教管分院, 浙江 杭州 310012)

摘要:总结十一届三中全会以来我国教育法制建设取得的成绩和主要经验, 分析教育法制建设中存在的问题。认为教育法制建设必须以观念更新为前提; 与解决当时面临的突出问题紧密相联; 总结本国经验与吸收、借鉴国外经验相结合; 加强教育立法与注重教育法的实施齐头并进。

关键词:教育; 法制; 回顾; 反思

中图分类号: G521

文献标识码: A

文章编号: 1008-5831(2000)02-0068-04

Reviewing and Introspection on Chinese Education Legal System Construction since the Third Plenary Meeting of the CPC's Eleventh

XIAO Yuan-jun, LI Chun-ling

(Institute of Educational Administration, Zhejiang College of Education, Hangzhou 310012, China)

Abstract: The thesis sums up the achievement and experience as well as issues on Chinese education legal system construction since the Third Plenary Meeting of the CPC's Eleventh. The author advances, the education legal system construction must update idea as precondition, must couplet tightly issue then and there, must combine summing-up the old sod experience and absorbing external experience, must bring into effect between law-making and enforcement of law at the same time.

Key words: education; legal system; review; introspection

一、我国教育法制建设取得的主要成就

(一) 教育立法从无到有, 基本结束了教育领域无法可依的局面

自1978年以来, 党和国家非常重视我国教育法制建设。全国人大及其常委会先后制定和颁布了《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》等教育法规。与此同时, 国务院发布或批准了17项教育行政法规和法规性文件; 地方各省市区人大也相继制定了138项地方性的教育法规; 国家教育行政部门也颁布了覆盖教育各方面工作的有关教育规章200余项; 地方各省、市、区人民政府也制定了符合当地教育发展需要的地方性教育规章。教育法律法规, 从无到有, 并初步形成了以《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。

(二) 不断规范教育行政执法行为, 依法行政观念逐步形成

1998年7月国务院下发了《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》, 进一步规范地方各级教育行政部门的职权。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》等法律法规和公务员的一系列规定, 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

* 收稿日期: 2000-04-13

作者简介: 肖远军(1964-), 男, 四川人, 浙江教育学院教管分院讲师, 博士, 主要从事教育政策法规研究。

研、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。

(三) 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。主要由人民检察院和人民法院行使。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。也有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可以根据社会治安管理处罚条例、刑法、刑事诉讼法的规定依法予以追究。对于一些教育部门的领导贪污受贿、徇私枉法的案件也能够依法予以查办。为了更公正、更有效地处理一些教育案件,各地人民法院也进行了一些探索,创造了一定经验。

1995年11月,上海市长宁区人民为了贯彻实施教育法律、法规,探索教育司法实践,率先在全市成立了“长宁区人民法院教育巡回法庭”。同年,湖南省张家界市永定区成立了“教育法规执行室”,1996年4月又进一步成立了“教育法律法规审判执行联络室”。此外,上海市教科院于1998年1月12日成立了全国第一家专门的“教育法制研究与咨询中心”,该机构接受行政部门、学校、教师及家长等教育相关主体的委托,开展教育法律服务。

(四) 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的法律法规实施情况进行监督的活动。通过近20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。全国人大常委会在全国组织了五次对下级政府的教育执法检查,同时地方各级人大教育执法检查也逐步向小型化、经常化、制度化的方向发展。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,为人大常委会集体行使教育监督职权和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,国家建立了教育督导评估制度、教育监察制度和教育审计制度。1986年7

月《义务教育法》开始实施,同年9月,原国家教委成立了教育督导司,之后改为国家教育督导团。截止1998年,全国30个省市区(除台湾省)都建立了省级教育督导机构,96.8%的地(市)和85.9%的县(市)也建立了本级政府的教育督导机构,全国已有专兼职督学1.7万人。全国性的统一督导、评估机制逐步形成。

(五) 教育法制宣传与教育法学研究进展顺利

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,也是加强社会主义精神文明建设的重要内容。从1985年开始,我国已实施了三个全民性的普法“五年计划”,在第二、三个“五年计划”中,《义务教育法》、《教师法》、《教育法》、《高等教育法》已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95%以上的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。尤其是近年来,师范院校的学生已陆续开设了教育法学课程和讲座,教育管理干部培训和教师继续教育也相继把教育法学作为必修课程。

随着教育法制建设的发展,教育法学研究逐步展开。学术界在对教育立法进行研究的同时,已有意地将教育法学作为一门学科加以探讨。1986年,《教育研究》第11期率先刊载“国外教育法学发展概念”的文章,随后,学术界陆续发表了一系列教育法学学科建设的专题论文。进入90年代,人们更着眼于从总体上对教育法学已有的研究加以总结和反思,探讨建构我国教育法学学科体系框架。

二、我国教育法制建设的主要经验

(一) 教育法制建设必须以观念更新为前提

十一届三中全会以来,党和国家逐渐认识到发展教育事业必须加强教育法制建设。1980年12月《中共中央、国务院关于普及小学教育若干问题的决定》强调:“要搞好教育立法”。标志着我国教育事业法制化建设的重大突破。1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》提出了“在减政放权的同时,必须加强教育立法工作”。1993年中共中央、国务院颁布的《中国教育改革和发展纲要》中第25条提出“加快教育法制建设,建立和完善执法监督系统……,有力地促进了我国教育法制建设进程。同时,教育界也不断解放思想,转变认识和更新观念,逐步树立与社会主义民主法制和教育发展相适应的现代教育法制观。如:教育管理观念从行政手法转向依法办事;

从重人治、轻法治转向重法治;从迷信权力、权力至上转向法律至上;从重教师义务、轻权利转向权利义务并重等等。

(二) 教育法制建设与教育实践紧密相联

教育法是体现统治阶级在教育方面意志,由国家制定或认可,并以国家强制实施的保证教育活动的行为规则。它对解决教育面临的突出问题具有不可低估的作用,同时也将推动教育法制建设。如1985年,中共中央根据当时我国经济、社会发展对教育的要求,在《关于教育体制改革的决定》中提出,到本世纪末在全国实行九年义务教育,为了推行义务教育,1986年就颁布实施了《义务教育法》。90年代初期,教师的待遇普遍偏低,侵犯教师的权益屡有发生,尤其是一些地方拖欠教师工资的状况普遍存在,这不仅影响了教师队伍的稳定和教师事业的发展,而且也侵犯了教师获得劳动报酬的正当权利。为此,1993年颁布实施了《教师法》。党的十二、十三、十四大一再强调把教育摆在优先发展的战略地位,并把这一举措视作实现我国现代化的根本大计。但是,在实际工作中,一些地区和部门未完全落实教育优先发展的战略地位,出现教育投入不足、办学条件落后、教师工资和待遇差,教育内部也存在乱收费、学生课业负担过重、办学指导思想偏离教育方针、办学质量和效益不高等一系列问题。因此,1995年,颁布实施了《中华人民共和国教育法》,从而解决了当时教育面临的突出问题,也为教育问题的最后圆满公正解决提供了法律保障。

(三) 总结本国教育法制建设经验与吸收、借鉴国外经验相结合

80年代中期,国务院以及原国家教委清理了建国以来的教育行政法规和教育规章,国务院于1987年1月对1949—1984年间的教育行政法规和法规性文件共100件明令废止或宣布自行失效,原国家教委也于1989年8月对1949—1988年间的教育规章及规章性文件共415件宣布废止和自行失效。经过全面、系统清理,认真总结了教育法制建设正反两方面的经验、教训,明确了今后一段时期教育法治建设的方向。

由于我国教育法制建设起步慢,经验不足,为加速我国教育法治进程,抓住对外开放的机遇,应广泛研究和借鉴外国教育法制建设的经验。为此,国家教育行政部门先后组织翻译出版了《外国教育基本法选编》、《外国教育师法选编》、《日本国教育及文化

法规要览》等书籍,同时还多次组团考察国外教育法制建设情况,有效推动了我国教育法制建设。

(四) 加强教育立法与注重教育法的实施并举

“徒法不足以自行”,有法可依仅仅是为实现法治提供了基本的前提条件。“邦国虽有良法,要是人们不能遵守,仍然不能实行法治”(亚里士多德语)。近些年,我国在加强教育立法的同时,也注重贯彻落实教育法,逐步树立“有法必依、执法必严、违法必究”的观念和制度。如开展大规模的教育法规宣传普及,要求国家干部、学校领导、教师带头学法、守法、用法;规范教师行为,明确教育行政执法原则和程序;加强教育司法建设,不断解决日益增多的教育纠纷;严格教育法制监督,增强教育法制的实效性。表明教育立法和教育法的实施不可分割。

三、存在的主要问题

(一) 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》、《成人教育法》、《教育行政组织法》、《教师聘任办法》等。这势必导致在相关方面无法可依,从而影响整个教育领域依法治教的进程。

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体系。教育法规要能有效实施,不仅需要全国人大和国务院制定有关的教育法律法规,而且还需要地方各级人大和政府制定出不同层次的具有同样法律效力的地方性法规、规章和实施细则,从而形成一个教育法规网络,便于操作和检查。只有这样,教育法才能真正得到贯彻实施。早在1986年就颁布了《义务教育法》,1992年国务院也发布了《义务教育法实施细则》。10多年来,尽管地方各级人大和政府也制定了有关义务教育的法规和规章,但对实施义务教育过程中遇到的诸如各级政府的具体职责、经费投入、教师工资、校舍建设等重大问题,仍未能作出全面明确规定。这势必影响义务教育的全面实施,造成一些地方拖欠教师工资、危房得不到修缮,从而在一定程度上也影响了已出台的教育法律法规的效力。

三是从立法技术看,教育法律法规的用语比较空泛,原则性表述多,可操作性不强。教育法规是教

育行为的规范,应该解决由谁作和怎么作的问题,因此可操作性应是教育法律法规用语的最重要的特点。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,最后达到能够解决法律执行过程中可能遇到的所有问题。我国教育法律法规在立法技术上的缺陷,必然影响法律法规应有的效力。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,长时期“试用”,既不进行修订也不作为正式法规发布,必然降低教育法的效力和权威。

(二) 教育行政执法有法不依、执法不严、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、违法不究的现象。如《教育法》规定地方政府用于教育的财政拨款要做到“三个增长”,但不少省、县多年来一直没有依法执行,却没有受到任何制裁。又如《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》公布施行以来,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。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。二是不少教育法律法规没有明确的法律责任,没有明确的罚则。尤其是某些教育法律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。

(三) 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。表现在: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。

(四) 教育法制监督力度不够

当前,我国教育法制监督主要有各级人大监督、行政监督、执政党监督和社会监督。从目前情况来看,教育法制监督乏力。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》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。

(五) 教育法制宣传不够深入

与依法治教的要求相比,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,子女教养不当,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,不符合安全标准的玩具大量涌现,色情暴力书刊录像充斥市场,学校师生无故遭打,学校土地财产被强占等。这些现象都说明我国公民的教育法律意识不强,需要更加深入地宣传学习教育法律法规,使每个公民能够自觉履行教育法义务、遵守教育法,正确使用教育法赋予的权利。

展望未来,教育法制建设任重道远,必须进一步完善教育法规体系,不断提高教育立法质量;增强依法行政的观念,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,提高全民教育法律意识。

参考文献:

- [1] 孙琬钟. 中华人民共和国教育法律法规全书[M]. 北京: 法律出版社, 1998.
- [2] 中国教育年鉴编委会. 中国教育年鉴(1991—1998年)[M]. 北京: 人民教育出版社, 1991—1998.
- [3] 李连宁, 孙葆森. 教育法制概论[M]. 北京: 教育科学出版社, 1997.
- [4] 劳凯声. 教育法论[M]. 南京: 江苏教育出版社, 1993.