

论我国终身教育立法的三个先行问题*

兰 岚

(华东政法大学商学院,上海 201620)

摘 要 终身教育由于对公民塑造和教育事业可持续发展的强大作用而广受重视,立法推进成为国际社会的一项重要选择。我国于2001年开始终身教育立法的调研、起草任务,至今法律没有出台,凸显立法研究的不足。立法困境的突破很大程度上取决于三个先行问题的明晰。首先,我国当下是否已具备立法的基础和条件;其次,对于学者争论的“终身教育法”与“终身学习法”应如何基于我国的教育实际和立法现状做出最优选择;再次,如何在立法中诠释区别于《教育法》的独特性。

关键词 终身教育立法;立法可行性;立法名称;立法独特性

(中图分类号) G40-011.8 (文献标识码) A (文章编号) 1002-8064(2018)02-0001-07

由于终身教育在公民塑造和促进教育事业可持续发展方面的潜力,许多国家采取公权力介入的方式增加学习机会、整合教育资源,法制化的推进方式成为一项必然选择。党的十九大报告提出“加快建设学习型社会,大力提高国民素质”。为了全面推进终身教育,我国于21世纪初启动终身教育立法工作,但从此陷入一个漫长的立法准备时期。^[1]至今未能突破立法困境很大程度上是受立法实践中三个问题的困扰。一是我国当下出台终身教育专项立法的条件是否已经成熟?二是在学术界争论的“终身学习法”和“终身教育法”该如何做出选择?三是终身教育的理念与本源是包含各级各类教育,如此一来是否与我国的教育基本法《中华公民共和国教育法》重复?如何处理两者的关系与法律位阶?这三个先行问题的明晰对于国家终身教育立法研究的深入与立法工作的推进具有重要的现实意义。

一、国家终身教育立法可行性分析

国际社会推进终身教育的举措已经迈入法制化阶段。我国于1998年第一次提出关于终身教育的立法议案,此后相关议案几乎每年都会被提出,教育部也于2001年提出“调研、起草《终身教育法》”的任务。至今已逾二十年,立法工作仍在调研阶段。

就我国当下的国情与教育现状而言,我们是否需要国家层面进行专项立法?我国是否已经具备立法的条件?

(一) 我国终身教育立法的迫切性

一是改变教育观念的紧迫性。《中华人民共和国教育法》(1995)(以下简称《教育法》)在实施二十年之后,于2015年进行了专门修订。该法第五条在旧有条款基础上增加了“为人民服务”这一话语,第六条亦增加了“教育应当坚持立德树人”。新《教育法》通过立法方式强调:教育目的是“立德树人”。这一变化具有重要的现实意义,意在强调“教育本质”的回归,是对我国近年来教育受功利主义思想影响导致一系列有违教育初衷现象的批判与回应。改革开放后,应试教育、盲目推崇学历的风气逐渐浸润教育的各个环节,思考能力、创新能力、生存能力与道德水平的培养受到冲击与挤压。同时,学生心理问题多发、创新能力不足,社会道德滑坡。在全社会营造起健康向上的终身教育氛围需要一个漫长的过程,依靠法律的规范性、强制力和普及作用,是国家实现自上而下整体推动的一个必要选择。

二是构建终身教育体系的紧迫性。虽然终身教育在倡导之初被理解为一种教育原则、理念或口号,

* (基金项目) 中国博士后基金第63批面上资助项目“终身教育视野下的学前教育”(资助编号:2018M632071)。

(收稿日期) 2018-02-25

(作者简介) 兰岚(1980-),女,新疆昌吉市人,华东政法大学商学院副教授,博士,研究方向:教育法学。

但随着国际社会终身教育理论研究的深入和众多国家终身教育实践的探索与积累,学习型社会成为人类可以切实努力的目标。终身教育体系构建是实现这一宏伟目标的重要前提。我国新《教育法》(2015)提出“健全终身教育体系,提高教育现代化水平”,以立法方式确认了我国健全终身教育体系的重要任务。学习型社会必定建立在终身教育体系完备的基础上,目前各种教育壁垒的存在使教育资源的沟通与教育形式的衔接困难重重。国家站在一定高度上进行立法规划和引领,对于一个庞大教育体系的构建必要而又迫切。

三是弥补法律断层的紧迫性。我国《教育法》修订后涉及终身教育的内容有所增加,凸显国家对终身教育法制化发展的重视。新《教育法》仍然沿用了“国民教育体系和终身教育体系”的并列提法,新增表述也未能对两者的关系及终身教育的发展规划做出明确。我国地方省市在终身教育法制建设方面做出了许多努力和尝试,但国家立法没有落地,地方立法很难对终身教育体系构建、公民学习权保障等国家立法完成的使命越俎代庖,此外缺乏统一的思想引导和行动方案。终身教育的发展思路应是以国家立法为指引,为终身教育的整体发展搭建框架,在此基础上出台地方条例,调动地方政府和社会成员的积极性,由此形成上下合力。

(二) 终身教育立法在我国的可能性

终身教育立法在我国已然具有迫切性,那当下是否具备制定的条件?立法必须基于具体国情,只有条件成熟才能开展。在我国,不能忽视以下三项重要的现实状况:

一是公民学习需求的增加。詹姆斯·马丁曾推测:人类的知识总量到2020年可能达到每七十三天翻一番!^[2]我们已然进入一个“知识爆炸”的时代,爆炸性的知识总量涌向容纳力有限的学校教育,使得传统教育面临极大挑战。如果将这种教育体系一成不变的延续到急剧变化的时代中来,传统封闭的教育体系很快会捉襟见肘。^[3]一劳永逸的教育模式无法使社会成员应对社会生活提出的越来越多且越来越高的要求。在我国,公民希望更新科学文化知识,增加知识储备,形成系统化、体系化的知识结构,同时有了更多探究世界、追求真理、身心兼治的诉求。为了达到以上目标,需要国家对现有的教育制度进行审视,对学习机会的增加付诸更多努力,对多样化的教育形式给予更多支持。

二是科学技术的支撑和经济基础的保障。随着科技发展,大众传媒已占领人们的日常生活,互联网的出现使得信息传播的方式和速度发生了颠覆性的变化,教育手段也更具现代化。“教育正逐渐从时间与空间的束缚下解放出来,它不再囿于学校,也不再局限于某些固定的时间。”^[4]现代化信息工具的广泛使用正逐渐打破各种教育形式之间的壁垒,终身教育的实现成为可能。

三是已有相应的政策法规基础。我国自1993年在《中国教育改革和发展纲要》中首次涉及“终身教育”,此后终身教育逐渐走入国家政策规划。1995年的《教育法》以立法方式确立了推进终身教育的目标,新《教育法》再次确立“健全终身教育体系”“推进全民终身学习”,此外还有六部地方终身教育促进条例,为国家立法的出台创造了较好的法制环境。

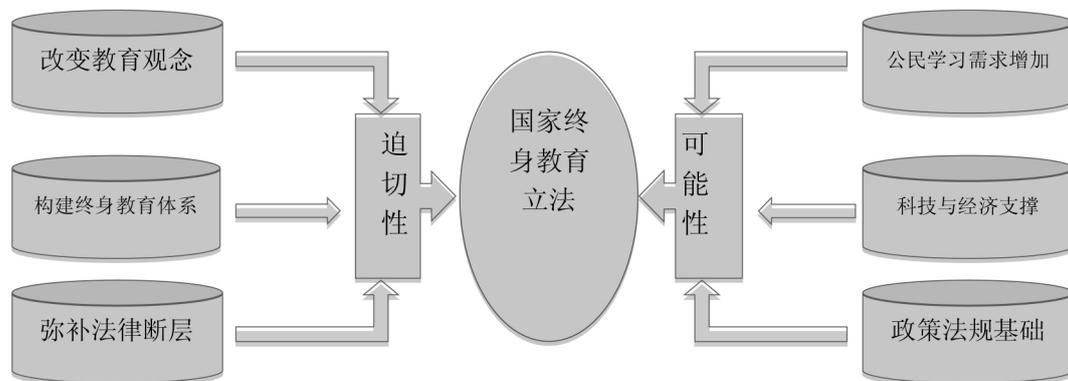


图1 我国终身教育立法可行性分析

现代教育事业的蓬勃发展,必然带来教育法律调整范围的扩大、数量的增长和地位的增强,以及越

来越有力、越来越细化的功能扩张。^[5]中国终身教育立法的出台体现了现代社会对当下教育发展的愿望

与要求,是我国社会发展到一定历史阶段的必然。

二、“终身教育法”还是“终身学习法”

近年来,国内对究竟立“终身学习法”还是“终身教育法”产生了争议。国际社会上一些国家在终身教育实践中采用了“终身学习”的术语,国内关于“终身学习”的提法也越发频繁。教育部从2004年起的工作要点表述为“对《终身学习法》的起草进行调研”,此前一直采用“终身教育法”的提法。新《教

育法》“健全终身教育体系”“推动全民终身学习”两个名词均有出现。^[6]采用何种立法,不可盲目照搬西方进行“法律移植”,必须以我国的具体国情和终身教育的发展现状为依据。“终身教育”和“终身学习”之间并非简单的对立或等同,既有区别又有联系,反映了不同的教育发展阶段。

(一) 终身教育与终身学习的差异

表1 终身教育与终身学习的区别

区分点	终身教育	终身学习
正式提出	1965年12月保罗·郎格朗“终身教育(Education Permanente)”报告书	1976年11月《关于发展成人教育的建议》
提出场合	联合国教科文组织第三届促进成人教育国际委员会	联合国教科文组织第十九次全体会议
正式解释	1970年保罗·郎格朗《终身教育导论》	1994年意大利罗马首届世界终身学习会议
给出的定义	教育的所有方面、内容,从人出生到生命终结不间断的发展,包括教育各发展阶段间的有机联系	通过一个不断的支持过程持续发挥人类的潜能
出发点	从社会角度出发	每一个社会成员个体角度出发
着眼点	国家在资源整合方面的协调作用	社会成员学习的积极性和能动性
推动方式	自上而下	自下而上
发展思路	传统教育模式的变革与现有资源的整合	调动学习者的学习意愿
实施主体	国家	学习者(社会个体)
实践目标	超越传统教育制度,建立开放教育体系	将学习上升为生存概念
终极目标	创建学习型社会,促进个体的全面发展与终身发展	同前

由上可知,“终身教育”与“终身学习”存在明显差异:

1. 终身教育是对传统教育制度的超越,意在建立满足公民个体发展需要的开放的教育体系。终身学习意在超越狭义的学习观,将学习上升为生存范畴,是拓展公民学习权和发展权的重要形式。

2. 终身教育从社会角度出发,发挥国家在资源整合方面的作用,意在通过体系构建使公民的教育终身制成为可能。终身学习从社会成员的个体角度出发,强调社会成员参与终身学习的积极性和能动性。

3. 终身教育聚焦于传统教育模式的目标、方法、资源、结构等方面的变革与整合;终身学习更关注学习者的主体地位、意愿,重在发挥其主动性。

4. 从本源上看,“终身学习”的产生与终身教育理念的发展密切相关。无论是概念的提出还是理念的形成,终身教育都先于终身学习。终身教育是终

身学习的基础,终身学习是终身教育的延伸。^[7]

此外,“学习权”是一种“私权”,强调个人意愿与主观能动,法律无权强行干涉。^[8]“学习权”是以个人为主体,其行使必须经过个人主动获得教育资源以发展个体多方面的才能。^[9]可见,“学习权”必须透过时代情境,依靠个人的主动性才能获得。因此,学习者有处分个人学习权利的自由,国家只能“鼓励”和“引导”公民参与终身学习,激发公民终身学习的积极性,培养公民参与学习的热情及终身学习的能力,不能采取公权力强行介入的方式。从本质上来看,“教育”本身包含“教”与“学”两个环节,强调教育资源和机会提供的同时也很尊重个体的差异性。基于周延性,鉴于教育法制的“公法”属性,法律命名上以“教育”比“学习”更为科学和严谨。

(二) 立法侧重点的考量

“终身学习”彰显对学习个体及其生命特性的关注。首先,体现对“人”及其“学习权”的重视,具

有人权特性;其次,彰显公民的主体地位,具有以人为本的特征。国际社会一些教育较为发达的国家,已从提供终身教育机会转向保障终身学习权利,因而倾向于从“终身学习”层面进行立法。但这种变化并非一蹴而就的跨越式发展,而是满足了两个基本条件:一是政府和民众已具备高度的民主意识;二是终身教育在国内已有较高水平的发展。^[10]如果未达到上述条件,直接忽略终身教育的过程而跨越到终身学习,立法会失去其阶段性意义。如此立法会弱化政府在制度与体系构建上的主导责任,加大将主要责任转嫁于学习者或推向市场的风险。基于我国目前的教育实际,终身教育的发展处于起步阶段,体系构建迫切而又艰难,转向“终身学习”的时机尚不成熟。

此外,立法必须尊重本国的立法传统并基于目前的立法现状。《教育法》是国家终身教育立法的上位法。新《教育法》在第11条中将“国家”作为教育改革和发展教育事业的第一责任人,力图通过国家教育改革去构建终身教育体系,目前的推动主体仍是“国家”。因此,在我国当下跨越式发展以“终身学习”取代“终身教育”并不适宜。

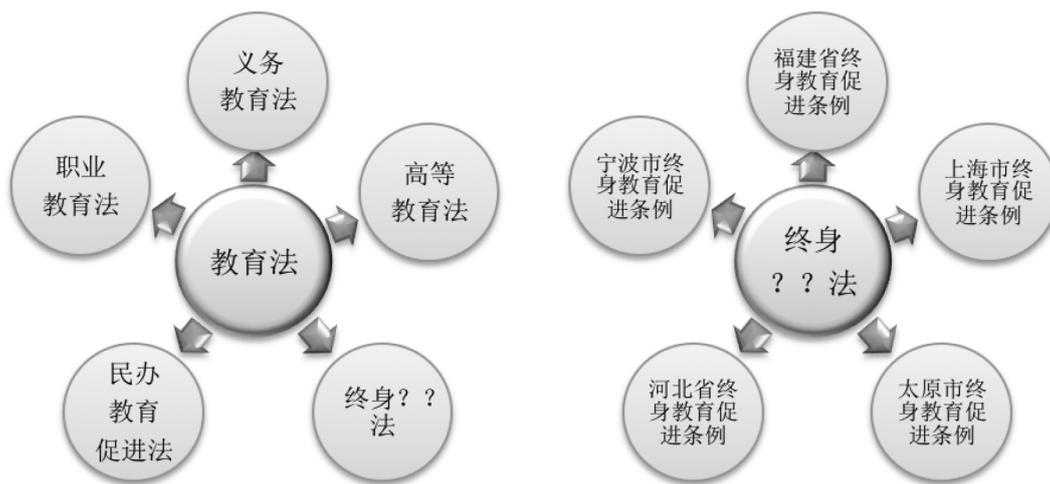


图2 我国教育立法体系

综合以上三点,国家层面制定“终身教育法”相较“终身学习法”更符合我国的教育实际和法律传统,便于国家在推动终身教育方面发挥主导作用,有利于推进我国终身教育事业的全面开展。

三、“终身教育法”区别于《教育法》的独特性

终身教育的理念和本源表明终身教育是包括所有教育类型和教育内容的一种教育形式。我国教育

(三) 立法一贯性的考量

立法是一个历史范畴。立法并非从来就有,而是人类社会发展到一定历史阶段的产物;立法也不可能永恒,其存在是为了完成自己特定的历史使命。立法行为产生之后需要向前发展,在发展的过程中又不断呈现出自身的历史阶段性特征。^[11]即使同一历史时期的不同国家,其立法也往往因国情不同而呈现不同的特质,立法又是一个具有时代性与本土化的产物。

每个国家都有自己的法律传统与立法实际。任何新的立法都必须遵循本国的立法传统和国家立法规划,目的是使法律体系更加完善。我们既要尊重每部法律的独特性,又要关注部门法与整个法律体系之间的协调性、融合性与统一性。从法律渊源来看,我国教育领域的基本法采用的是“教育法”的称谓,此外,若干教育专门法、地方终身教育立法也都采用“终身教育”的称谓(见下图2)。因此,在终身教育领域,国家立法采用“教育法”相较“学习法”来说,更有利于立法的整体性与一贯性,不仅可以保证现有教育法律体系的完整与协调,又可以避免法律名称冲突。

领域已存在调整教育问题的基本法《教育法》,其调整范围已经界定为各级各类教育。如此一来,国家层面出台“终身教育法”与《教育法》是否有重复之嫌?“终身教育法”是否具备区别于《教育法》的独特性?

(一) “终身教育法”构建的逻辑关系与思路

一部立法只有具备自己的独特性才有其存在的

价值。“终身教育法”不会因为其理念是涵盖“一切教育”就会取代《教育法》,或者出现两部“教育基本法”。每部立法都有自己的使命,教育领域的各个教育形态之间有交叉重叠的地方,教育立法也会出现同样的情况。

我们进行立法研究时要对每部立法的“使命”有个清晰的思路,这需要对指导这部法律构建的教育

理念和学科理论有深刻的理解。在此基础上,结合目前教育法律体系的立法现状应用立法技术,注意本国现有法律体系内部的法律位阶、传统以及内容的延续性,突出所立之法的独特性。如此一来,立法联合发挥作用,对现有教育领域的调节就会形成一个结构严谨、内容全面且较为完善的教育法律体系(逻辑关系参见下图3)。

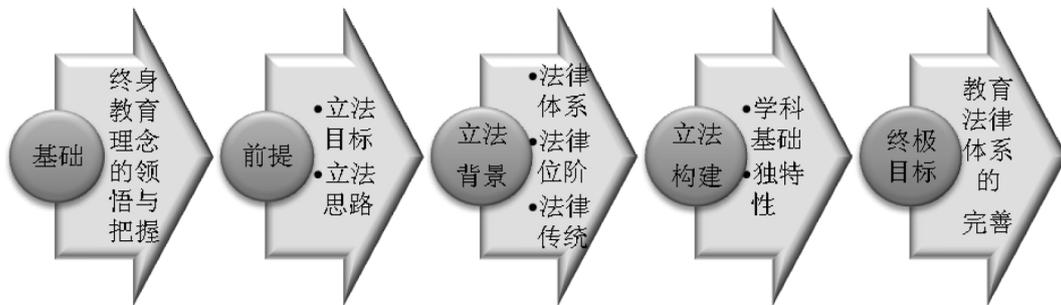


图3 终身教育立法构建的逻辑关系与思路

(二) “终身教育法”与《教育法》的区别

鉴于终身教育的理念是囊括所有教育形式,与《教育法》第二条所列举的该法包括“各级各类教

育”的调整范围似有重复,但“终身教育法”有其特殊的立法目标和思路,在立法过程中需关注与《教育法》的区别之处(详见表2)。

表2 “终身教育法”与《教育法》的区别

区分点	教育法	终身教育法
制定机关	全国人大	全国人大常委会
法律类型	教育基本法	普通法
立法目的	发展教育事业,提高全民族的素质,促进社会主义物质文明和精神文明建设。	满足公民终身学习需求,发展终身教育,构建终身教育体系,建立学习型社会,促进人的全面发展。
调整范围	各级各类教育	终身教育
培养目标	培养德、智、体、美等全面发展的社会主义建设者和接班人。	促进人的全面发展和终身发展,整体提升国民素质。
调整对象	宏观调控一切教育问题	终身教育
权利内容	受教育的权利和义务	终身学习权
立法内容	学校教育为主	校外教育为重点
教育制度	学制系统	灵活学习制度
立法侧重	教育形式充分发展,建立现代教育体系	各种教育形式之间的沟通和衔接,教育终身化。
保护对象	受教育者	学习者
国家角色	主导和强势地位	提供教育条件,搭建学习平台,同时承担消极不干预义务。
该法的作用	前言:关系教育改革与发展和社会主义现代化建设全局,对落实教育优先发展的战略地位,促进教育改革与发展,建立具有中国特色社会主义现代化教育制度,维护教育关系主体的合法权益,加速教育法制建设,提供根本法律保障。	发展终身教育事业,构建终身教育体系,建立学习型社会,保障公民终身学习权利的实现,为公民的全面和终身可持续发展提供法律保障。
制定意义	前言:标志着中国教育工作进入全面依法治教的新阶段,对我国教育事业的改革与发展,以及社会主义物质文明和精神文明建设将产生重大而深远的影响。	公民学习权的保障和学习型社会的构建上升到法制建设层面。

通过以上分析可知,“终身教育法”与《教育法》同属教育领域的重要立法,互相有许多共通之处,且两者的最终目的都是为了实现“依法治教”、促进教育事业的发展。但是两者的区别也非常明显:

1. 从法律位阶来看。

《教育法》和“终身教育法”同属教育法体系,这一体系由众多教育法律法规构成。其中《教育法》处于核心地位,为其他教育法律发挥宏观指引作用,“终身教育法”是遵从《教育法》的精神和原则来调整终身教育的专门法。此外,两部立法的制定机关上也清晰表明这一点。《教育法》的立法机关是全国人民代表大会,“终身教育法”的立法权限则在全国人民代表大会常务委员会。从2013年开始,全国人大对终身教育立法议案的审议结果都是:全国人大常委会适时将该法列入立法计划。所以,“终身教育法”是《教育法》的下位法。即使有了“终身教育法”,也不可能出现两部基本法的局面。

2. 从立法目的来看。

《教育法》的制定是为了实现依法治教,最终促进国家教育事业的发展。所以,《教育法》注重学校教育,在学习制度的建立和管理上主要是正规的学制系统。“终身教育法”的制定是为了发展终身教育,构建终身教育体系,促进人的全面发展和终身发展,最终进入学习社会。因此,“终身教育法”关注任何教育阶段,更关注校外教育形式,意在通过构建终身教育体系建立一种灵活式的弹性学制,使教育终身制成为可能。两者都是为了实现我国依法治教、促进教育事业健康发展的大目标,但具体到法律文本来,两者有各自的立法目标和立法使命。

3. 从调整侧重点来看。

《教育法》从宏观层面调整各级各类教育并以学校教育为主,意在实现教育的现代化。“终身教育法”侧重于各种教育形式间的沟通和衔接,意在打通教育壁垒,使教育为人的终身发展服务。《教育法》所确立的“受教育权”既是权利又是义务,而“终身教育法”保障的“学习权”则具有人权属性。由此,反映国家角色在《教育法》中必然处于绝对强势地位,负责国家的教育发展规划和各项教育制度的建

立,公权意味浓厚;而在“终身教育法”中,国家需要整合教育资源、提供学习机会、搭建立交桥,做好服务和支持工作,同时对公民的学习自由承担消极的不干预义务。

4. 从立法内容来看。

立法的具体内容是为了立法目标的实现。《教育法》开篇第一条阐明该法是为了“发展教育事业,提高全民族的素质,促进社会主义物质文明和精神文明建设”,这就决定了《教育法》须从宏观上规划和促进各种教育形式的发展。因此,《教育法》涉及学前教育、义务教育、职业教育、高等教育等各种教育形式,同时涉及教师、教育机构等教育的方方面面。尽管都是一些原则性的规定,但这为下位法《职业教育法》《高等教育法》等的制定和执行明确了方向,也为尚在立法准备阶段的“终身教育法”“学前教育法”等提供了立法指引和思路。“终身教育法”是针对终身教育的专门法,只聚焦于终身教育领域,倾力于终身教育立交桥的打造、终身教育体系的构建。因此,“终身教育法”在立法内容上倾向于较为薄弱的校外教育,倾力于教育资源的整合和学习成果的认证、转换等终身教育体系构建的制度建设,努力实现公民的学习权。“终身教育法”与其他《高等教育法》《职业教育法》等是同位阶,有各自的调整领域,在各自范围内施行。至于立法指引方面,“终身教育法”作为国家层面最高级别的终身教育法律,只对其他涉及终身教育的行政规章、地方立法等下位阶立法起到引领作用。

由上可知,“终身教育法”是《教育法》引导下一部具有自身鲜明特征的法律,完全可以作为一部专项立法对终身教育领域发挥规范与调节作用。在“终身教育法”的构建上,在秉承我国《教育法》原则和精神前提下,需要努力展示自身独特性,完美呈现作为调节终身教育活动专项立法的重要特质。

结语

我国终身教育立法工作经过十多年的努力逐渐陷入立法困境,实践中三个先行问题的困扰阻碍了我国终身教育的立法进程。法律具有本土性,针对终身教育的立法研究,要注意避免照搬西方进行简单的“法律移植”,我国的教育实际和立法环境是立

法得以确立的重要基础。在具体立法过程中,要注重体现立法的时代性与阶段性特征,运用立法技术体现区别于《教育法》的特殊性。针对终身教育立法三个先行问题的探讨与明晰,对推动立法工作在我国顺利开展具有重要的理论与实践意义。

(参考文献)

- [1] 兰岚. 我国终身教育立法困境探析[J]. 现代远距离教育, 2015, (6): 16-23.
- [2] 何齐宗. 教育的新时代——终身教育的理论与实践[M]. 北京: 人民出版社, 2008: 15.
- [3] 联合国教科文组织国际教育发展委员会编著. 学会生存——教育世界的今天和明天[M]. 华东师范大学比较教育研究所译. 北京: 教育科学出版社, 1996: 37.
- [4] 查尔斯·赫梅尔著. 今日的教育为了明日的世界[M]. 王静等译. 北京: 中国对外翻译出版公司, 1983: 53.
- [5] 劳凯声. 教育法与教育法学(上)[J]. 中国法学教育研究, 2001, (3): 161-199.
- [6] 兰岚. 我国终身教育体系新探——以《教育法》修正案为视角[J]. 现代远距离教育, 2016, (3): 21-27.
- [7] 吴遵民. 现代国际终身教育论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2007: 25.
- [8] 金久仁. 政府促进教育公平责任研究——基于罗尔斯正义理论视角[J]. 教育科学, 2018, (1): 1-6.
- [9] Peter Jarvis. Democracy, Lifelong Learning and the Learning Society: Active citizenship in a late modern age[J]. International Journal of Lifelong Education, 2009, 28(6): 804-806.
- [10] 吴遵民, 国卉男. 我国终身教育政策的回顾与分析[J]. 教育发展研究, 2012, (17): 53-58.
- [11] 王顺芬. 从《中华人民共和国立法法》看我国现行法的渊源[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2001, (S1): 239-244.

The Core Issues of the Legislation on Lifelong Education in China

Lan Lan

(Business School , East China University of Political Science and Law , Shanghai 201620 , China)

Abstract: Since the concept of lifelong education has been put forward, it has been paid more attention because of its powerful role in promoting the sustainable development of national education. The international community has entered into the stage of development of legislation of lifelong education. China has also experienced a long period of preparation for legislation, whether it can be done depends largely on the first three issues. First of all, our country already has the foundation and condition of legislation. Secondly, in view of the reality of education in China and the status quo of legislation, the “lifelong education law” is still better than the “lifelong learning law”. Finally, it is necessary to reflect the uniqueness of the legislation.

Key words: legislation on lifelong education; feasibility of legislation; name of legislation; uniqueness of legislation