

论我国教育法规范体系的完善

◇ 湛中乐

[摘要]教育法治的核心任务是建立并维护一个良好的教育法规范体系,并确保该体系得到良好的实施。完善教育法体系,确立教育发展的责权框架,是实现教育法治的前提和基础,要确保这套教育法规范体系的良法特质始终保持不变。

[关键词]法治建设;教育法治;良法;依法治教

法治的一层含义是“已成立的法律获得普遍的服从”,另一层含义则是“大家所服从的法律又应该本身是制订得良好的法律。”这里的第二层含义,可称为立法命题,即良法的制定与维持。法治建设必然面临如下问题:首先,如何制定良法?其次,如何确保现行法始终保持良法特质?就教育法治而言,首先是要有一套良好的教育法规范体系,包括法律、行政法规、地方性法规和规章等,其次是确保这套教育法规范体系的良法特质始终保持不变。教育部部长陈宝生同志在2018年的全国教育法治工作会议上,也提出“牢牢抓住科学立法这一龙头,全面完善中国特色教育法律制度体系。”完善教育法体系,确立教育发展的责权框架,是实现教育法治的前提和基础。

现行教育法体系的由来与组成

改革开放之初,党在总结建国以来的经验和教训时提出“加强法制”“必须使民主制度化、法律化”。在此背景下,全国人大及其常委会的工作重心转移到立法上,制定了一系列的法律。但是,除了全国人大常委会于1980年通过的《学位条例》外,教育立法在改革开放之初基本处于空白状态。其原因是国家法制建设刚刚恢复,百废待兴,有太多重要的法律需要制定。但是,党和国家已经意识到教育立法的重要性。1980年,中共中央、国务院《关于普及小学教育若干问题的决定》首次提出“搞好教育立法”。1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》提出“在简政放权的同时,必须加强教育立法工作。”教育立法由此起步。1986年,全国人大制定了《义务教育法》。1993年,全国人大常委会制定了《教师法》。1995年,全国人大制定了《教育法》,该法是我国的教育基本法。

1997年,党的十五大提出,到2010年形成有中国特色社会主义法律体系。此后,全国人大及其常委会制定修改了一系列教育法,1996年的《职业教育法》、1998年的《高等教育法》、2000年的《语言文字通用法》、2002年的《民办教育促进法》(此外还有1995年的《体育法》、2001年的《国防教育法》)2006年又全面修改《义务教育法》、2009年修改了《教师法》和《教育法》。至此,我国教育领域的法律体系基本建立。2010年以后,国家又提出了“六修五立”的立法计划,修订教育法、职业教育法、高等教育法、学位条例、教师法和民办教育促进法,制定有关考试、学校、终身学习、学前教育和家庭教育等法律。2013年修改了《民办教育促进法》、2015年修改了《教育法》和《高等教育法》、2016年又修改了《民办教育促进法》、2018年修改了《国防教育法》。除《职业教育法》《学位条例》和《教师法》外,其他修法工作已经完成,五项立法工作还没有完成。

除了全国人大及其常委会的立法和修法,国务院制定了多项教育行政法规,地方人大及其常委会制定了很多有关教育的地方性法规,国务院部门、地方人民政府制定了大量有关教育的规章。我国已经建成一个以《教育法》《义务教育法》《高等教育法》《职业教育法》《国防教育法》《民办教育促进法》《教师法》为主,涵盖法律、行政法规、地方性法规和规章的教育法规范体系。

我国现行教育法体系的特征与不足

从形式上来看,我国现行教育法规范体系呈现出如下两个重要特征:首先,我国教育法规范体系由多个效力位阶的法规范构成,包括法律、行政法规、地方性法规、部门规章和地方政府规章。除了这些具有“法

源”地位的规范外,还有很多行政规范性文件和校内文件,如《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》和高校的大学章程,这些文件虽然不具有“法源”地位,但在教育实践中也调整和约束教育活动。其次,这样一个庞杂的教育法规体系还不是一个完整的体系。在考试、学前教育、家庭教育等领域,国家立法层面还处于空白状态或者缺乏状态。要确保这样一个庞杂但仍然不够完整的教育法体系始终保持其良法特质,需要做好两个方面的工作:一方面,要完善教育法规体系的构成,建立一个完整的教育法规体系;另一方面,要不断加强法律修改,使法律符合现实需要,始终确保其良法特质。

从实质的角度来看,支配人类行动、言语和思想的是功利原理。“功利原理是指这样的原理:它按照看来势必增大或减小利益有关之幸福的倾向,亦即促进或妨碍此种幸福的倾向,来赞成或非难任何一项行动。”这里的行动既包括私人行动,也包括政府行动。因此,作为一种政府行动的立法活动必然要遵循功利原理,立法目标越接近“最大多数人的最大幸福”,该项立法离“良法”特质也就越近。功利主义原理要求法律以增进共同体的幸福为目标。共同体的幸福就是人民利益,良法是能够最大程度增加人民利益的法律。人民的利益具有历史性,法规体系要随着人民利益的内容变化而及时调整自身的规范内容。从形式的角度来看,良法须符合八个标准:一般性,颁布,不溯及既往,清晰,不相互抵牾,不要求不可能之事,连续,官方行动要与规则保持一致。从实质和形式的角度来看,我国的教育法规体系目前还存在如下不足。

首先,部分领域还存在法律规范缺位的现象,例如学前教育、考试、终身教育和家庭教育。以学前教育为例,学前教育的投资、监管和师资队伍建设上的不足,反映了立法的必要性。若不通过立法建立一个较为统一的规范标准,学前教育中的很多问题就无法得到解决。我国的学前教育目前仍然是整个教育体系的短板:一是学前教育资源不足。《教育部对十三届全国人大一次会议第1259号建议的答复》显示:全国学前教育财政投入从2010年的244亿元增长到2016年的1326亿元,增长了4.4倍,财政性经费占比从1.5%提高到4.2%。尽管财政投入有了很大的增长,但是2017年的学前教育毛入园率仍为79.6%,因此财政投

入还存在较大的增长空间。有学者调查发现,我国学前教育投资占GDP总额的0.3%,而挪威政府每年将GDP的2%投入幼儿教育。二是教师队伍建设滞后。2017年全国幼儿园共有专任教师243.21万人,在园幼儿4600万人,师生比例为1:19。由于教育资源分布不均衡,一些地方存在幼儿园教师短缺的现象,而且不少民办幼儿园教师并未接受过师范教育,甚至没有幼师资格。在贫困农村,以大专学历毕业作为幼师的准入门槛仍然过高。三是监管机制不健全。2018年发生多起恶性虐童事件,不少家长忧心忡忡。一些民办幼儿园收费过高,甚至存在安全隐患。这些现象背后是监管机制的不健全。四是部分民办园过度逐利。民办幼儿园以营利为目标,加上监管机制的不健全,因此难免过度逐利。为追求利益最大化的目标,民办幼儿园一方面尽可能压低成本,另一方面尽可能提高收费。由于学前教育资源供给不足,家长很多时候并没有选择的余地,不得不接受教学质量与收费不相匹配的学前教育。前述问题涉及方方面面,牵一发而动全身,政府和教育行政部门由于具有民主、正当性的法律规范的缺乏,一时难以妥善解决这些问题。这些问题的解决需要立法的指引。

其次,教育法规体系中存在一些有待改进的规定。以《教师法》为例,该法第25条规定,“教师的平均工资水平应当不低于或者高于国家公务员的平均工资水平。”而《义务教育法》第31条则规定“教师的平均工资水平应当不低于当地公务员的平均工资水平。”地域是影响公务员工资水平的因素之一,因此统计上的“国家公务员的平均工资水平”和“当地公务员的平均工资水平”并非同一个标准。按照特殊法优先于一般法的原理,义务教育阶段的教师的工资水平适用“当地公务员的平均工资水平”,其他学段的教师适用“国家公务员的平均工资水平”。如果某地公务员工资平均水平高于“国家公务员的平均工资水平”,此种规定有利于该地义务教育阶段的教师,如果该地公务员工资平均水平低于“国家公务员的平均工资水平”,则此种规定不利于该地义务教育阶段的教师。为最大程度保障教师权益,教师法修改中应调整相关规定。

我国教育法规体系的完善

为确保教育法体系始终保持其良法特质,应针对

教育法规体系存在的不足,采取必要措施,尽快加以完善。

首先,制定新法或修改旧法要坚持科学立法和民主立法原则。“科学立法的核心是指立法要尊重和体现法律所调整的社会关系的客观规律和立法活动自身的规律。”立法者并非法律的创造者或发明者,而是法律的发现者。立法机关要洞察社会事实和时代需要,制定出经得起社会实践检验的法律。教育领域还有较为繁重的立法和修法工作,立法机关和负责起草法律的部门要把握教育领域的实际情况,制定符合教育发展规律的法律。教育立法也要尊重立法工作自身的规律。立法要具有一定的超前性,但也不能完全脱离实际;立法要精细化,但也不能一刀切,不能忽视地域差异。“民主立法的核心是立法要为了人民、依靠人民。”民主立法原则已经被《立法法》法定化,《立法法》第5条规定“立法应当体现人民的意志,发扬社会主义民主,坚持立法公开,保障人民通过多种途径参与立法活动。”具体而言,立法的民主性表现在如下六个方面:(1)草案应提前公布,并附立法说明,包括立法目的、立法机关、立法时间等内容,以便让人民有充分的时间发表对特定立法事项的意见。(2)将听取意见作为立法的必经环节和法定程序。(3)要向人民公布对立法意见的处理结果。(4)要正式公布已通过的行政立法文件,对直接涉及公民权利义务的立法应特别规定实施时间。(5)重要立法要进行专门的咨询。(6)违反民主立法原则的应视为无效。就教育立法而言,法律草案形成后要及时向社会公开,听取公众、专家和教育工作者的意见,并就意见采纳的情况作出反馈和说明。立法机关讨论法律草案时,要坚持民主集中制原则,让每位委员充分发表自己的意见和看法。

其次,要加快制定新法与修改旧法。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》提出,“修订教育法、职业教育法、高等教育法、学位条例、教师法、民办教育促进法,制定有关考试、学校、终身学习、学前教育、家庭教育等法律。”目前,教育法、高等教育法、民办教育促进法的修改工作已经完成,学位条例和教师法的修改以及学前教育立法正在进行中,其他各项立法和修法工作也应加快进度。除了法律的制定与修改外,行政法规、地方性法规和规章的制定完善也应加快。全国人大及其常委会制定的法律多是原则性规定,需要法规和规章加以细化。《国家中长期教育

改革和发展规划纲要(2010-2020年)》也要求:加强教育行政法规建设;各地根据当地实际,制定促进本地区教育发展的地方性法规和规章。从法治的角度来看,应尽可能完善教育行政法规,降低对规范性文件的依赖。此外,各地方应尽可能完善本地区的教育法规和规章。以家庭教育为例,在国家层面的家庭教育立法尚不明确的前提下,各地方可以制定地方政府规章或地方性法规。一方面可以规范和促进本地的家庭教育,另一方面可为国家立法积累经验。而目前的情况是,只有重庆、贵州、陕西和江西四个省市制定了有关家庭教育的法规,江苏省正在制定《江苏省家庭教育促进条例》,其他各省、直辖市和自治区仍然以规范性文件的形式规范和促进家庭教育活动。不少家庭存在打孩子等现象,当前要对父母施加作为或不作为的义务,例如父母双方不得以离异或其他理由拒绝履行为未成年子女的家庭教育义务,父母不得采用侮辱、虐待或家庭暴力等方式开展教育。根据我国《立法法》的规定,只有法律、行政法规、地方性法规和规章才能创设权利义务,而且规章不得减损权利或增加义务。因此,在国家立法尚不明确的背景下,各地方应当以地方性法规或规章的形式调整家庭教育活动,不宜只以行政规范性文件作为行政的依据。

教育法治的核心任务是建立并维护一个良好的教育法规体系,并确保该体系得到良好的实施。为完成此任务,首先,国家和各地方要加快教育立法工作,建立起一个严密的教育法规体系,确保各项教育活动有法可依。其次,社会是不断变化的,转型中的社会变化尤其迅速,立法机关要根据社会变化及时修改完善教育法规体系。再次,良法必须获得有效的实施,行政机关要依法治教,学校要依法办学,依法治校。唯其如此,教育法治才能得以实现。

参考文献:

- [1][古希腊]亚里士多德.政治学[M].吴寿彭译,北京:商务印书馆,2011.
- [2]管华.教育法治四十年:回顾与展望[J].法学评论,2018(4).
- [3][英]边沁.道德与立法原理导论[M].时殷弘译,北京:商务印书馆,2000.
- [4][美]富勒.法律的道德性[M].郑戈译,北京:商务印书馆,2014.
- [5]罗豪才,湛中乐.行政法学(第四版)[M].北京:北京大学出版社,2016.

【作者单位:北京大学】

(责任编辑:杨亚辉)