

JIAOYUGAIGE

YU FAZHAN

WOGUOJIAOYUFA

TIXI DE

WANSHAN

教育改革与发展： 我国教育法体系的完善

袁兆春 等著

山东人民出版社

教育部法律出版社

教育部法律出版社

教育部法律出版社

教育部法律出版社

教育部法律出版社

教育改革与发展： 我国教育法体系的完善

教育部法律出版社

教育部法律出版社

山东省教育厅人文社科研究项目（项目编号J06T11）

教育改革与发展： 我国教育法体系的完善

袁兆春 张玉萍 李金雷 著
牛立夫 孔庆余 吴郁芬

山东人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

教育改革与发展:我国教育法体系的完善/袁兆春等著. — 济南:山东人民出版社, 2009. 7

ISBN 978-7-209-04959-7

I. 教... II. 袁... III. 教育法令规程-立法-研究-中国 IV. D922.161

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 109438 号

责任编辑:李怀德 张智慧

封面设计:张丽娜

教育改革与发展:我国教育法体系的完善

袁兆春 等著

山东出版集团

山东人民出版社出版发行

社 址:济南市经九路胜利大街 39 号 邮 编:250001

网 址:<http://www.sd-book.com.cn>

发行部:(0531)82098027 82098028

新华书店经销

日照报业印刷有限公司印装

规 格 32 开 (140mm×203mm)

印 张 10.875

字 数 270 千字 插页 2

版 次 2009 年 7 月第 1 版

印 次 2009 年 7 月第 1 次

ISBN 978-7-209-04959-7

定 价 25.00 元

如有质量问题,请与印刷厂调换。(0633)8221365

目 录

第一章 对我国教育立法的展望	(1)
第一节 我国教育立法的历史回顾	(1)
第二节 我国 30 年教育立法的主要局限	(5)
第三节 新形势下我国教育立法的展望	(9)
第二章 教育经费立法研究	(15)
第一节 我国目前教育经费方面存在的问题	(16)
第二节 加快我国教育经费立法的必要性	(18)
第三节 我国教育经费立法的可行性分析	(22)
第四节 我国教育经费法的基本内容	(25)
第五节 教育经费立法问题的解决方案	(30)
第六节 教育经费立法中应解决的重点问题	(32)
第三章 继续教育立法研究	(35)
第一节 西方继续教育的发展特点	(36)
第二节 西方继续教育对我国继续教育立法的启示	(40)
第三节 我国继续教育立法的主要内容	(43)
第四章 中外高等教育法制比较研究	(48)
第一节 美国高等教育法制	(49)

第二节	英国高等教育法制	(68)
第三节	德国高等教育法制	(83)
第四节	法国高等教育法制	(98)
第五节	日本高等教育法制	(109)
第六节	俄罗斯高等教育法制	(121)
第七节	印度高等教育法制	(139)
第八节	我国的高等教育法制	(145)
第五章	教育领域腐败现象预防 及其惩治研究	(155)
第一节	教育腐败的性质与特征	(155)
第二节	教育腐败现象的经济学分析	(160)
第三节	教育领域腐败现象的具体表现	(163)
第四节	教育领域惩治腐败的重大意义	(166)
第五节	教育腐败的预防与惩治的规制对策	(169)
第六章	教育领域的法律救济制度研究	(178)
第一节	公民受教育权及其法律救济	(179)
第二节	公民教育平等权及其法律救济	(203)
第三节	我国学校法律地位及其完善 的法律对策	(225)
第四节	我国教师法律地位及其完善 的法律对策	(248)
第七章	我国义务教育阶段学生人身伤害 赔偿责任分担机制研究	(271)
第一节	学生人身伤害赔偿责任分担 的概念及研究方法	(271)

第二节	我国学生人身伤害赔偿责任承担 的现状和问题	(287)
第三节	国外学生人身伤害赔偿责任承担 的现状及启示	(300)
第四节	我国学生人身伤害赔偿责任分担 的理论基础	(305)
第五节	我国义务教育阶段学生人身伤害 赔偿责任分担机制的设想	(323)
主要参考文献		(338)
后 记		(343)

第一章 对我国教育立法的展望

【内容提要】新中国成立之初,指导规范教育领域的主角,是党政文件以及长官意志。改革开放以来,教育立法进入新的历史时期,可以分为教育立法奠基期(1980—1984)、教育立法启动期(1985—1992)、教育立法活跃期(1993—1998)和教育立法平缓期(1999至今)四个阶段。这一时期教育立法表现出如下特征:即教育法规数量大幅增加、教育立法范围广泛拓展及教育立法质量日益提高等几个方面。同时由于我国缺乏深厚的法治传统,现代法制建设的历史相当短暂,教育立法的基础极为薄弱,我国的教育立法也存在诸多问题,如教育立法体系欠缺完备性、教育立法技术有待提高、教育立法机制不够健全、教育立法理论指导不力等。为此,在全球化视野下,我国的教育立法必须做好以下几项工作:第一,重视教育立法工作;第二,加快教育立法步伐;第三,及时对教育法进行修改、整理和编纂;第四,努力提高立法技术;第五,加强对教育执法的监督。

第一节 我国教育立法的历史回顾

长期以来,我国一直欠缺基本的法治意识,人治色彩相当浓厚。新中国成立后,也没有很好解决政策与法规的关系问题,指导规范教育领域的主角,依然是各级各类的党政文件以及十分盛行的长官意志。改革开放以后,教育法制建设尤其是教育立法进入了新的历史时期。

一、改革开放以来教育立法的回顾

综观我国改革开放以来这近 30 年教育立法的历史进程,可以将它划分为以下阶段:

(一)教育立法奠基期(1980—1984)

改革开放为我国法制建设准备了必要的条件,1982 年《宪法》特别突出了民主与法治精神,强调了宪法至上原则,这对于改变社会生活中存在的政策高于宪法的现象,提供了充足的依据,从而为形成“建立社会主义法治国家”的目标打开了尘封已久的大门。因“文革”而废止的教育法令又重新颁行,教育立法也在这一时期得到了比较充分的酝酿和思想准备。其间,《学位条例》(1980)和《学位条例暂行实施办法》(1981)的颁布,是教育立法史上的大事。虽然《学位条例》仅仅是将“文革”前已经拟就而未及公布的草案予以公布实施。但是,作为新中国第一部真正意义上的教育法规,仍然是教育立法史上的里程碑。此外,《全国中小学勤工俭学暂行工作条例》(1983)及中共中央、国务院发布或批转的几个关于成人教育、民族教育、小学教育的文件,尤其是《关于中等教育结构改革的报告》(1980),都可以视为教育立法的初步探索成果。

(二)教育立法启动期(1985—1992)

1985 年 5 月,在召开新时期第一次全国教育工作会议的基础上,公布了《中共中央关于教育体制改革的决定》,明确强调指出:“在简政放权的同时,必须加强教育立法工作。”《决定》还具体提到“需要制定义务教育法,经全国人民代表大会审议通过后颁行。”此后,《义务教育法》的立法进程明显加快。1986 年,六届全国人大四次会议通过了《义务教育法》并很快施行,这不仅是我国第一部以“法”为名称的教育法律,而且被许多人视为新时期教育立法的真正启动。这一时期,六届全国人大常委会第九次会议通

过了《关于教师节的决定》(1985),国务院发布了《征收教育费附加的暂行规定》(1986)、《普通高等学校设置暂行条例》(1986)、《高等教育自学考试暂行条例》(1988)、《扫除文盲工作条例》(1988)、《禁止使用童工规定》(1991)、《义务教育法实施细则》(1992)等教育行政法规,再加上大量教育行政规章的出台,为后来教育立法的高速发展作了比较充分的准备。此外,地方教育立法也开始受到关注。各个地方的人大和政府制定了一些地方性教育法规、规章,涉及基础、职业、成人、高等教育等多个领域,再加上大量地方性教育行政规章,立法工作有了切实进展。

(三)教育立法活跃期(1993—1998)

1993年2月,中共中央、国务院印发《中国教育改革和发展纲要》,强调要“加快教育法制建设,建立和完善执法监督系统,逐步走上依法治教的轨道。……争取到本世纪末,初步建立起教育法律、法规体系的框架。”“地方要从各自的实际出发,加快制定地方性的教育法规。”1994年的全国教育工作会议,也继续明确要求“加强教育法制建设”、“加快教育立法步伐”。受此推动,教育立法获得高速发展,取得了十分丰硕的成果。这一时期,我国颁行了《教师法》(1993)、《教育法》(1995)、《职业教育法》(1996)、《高等教育法》(1998)等4部教育法律,制定了《教学成果奖励条例》(1994)、《残疾人教育条例》(1994)、《教师资格条例》(1995)、《社会力量办学条例》(1997)等多部教育行政法规,还出台了大量的教育行政规章,再加上地方教育立法的进一步发展,教育立法甚为活跃,掀起了教育立法的高潮,可谓是教育立法史上的黄金时代,^①为全面实施依法治教奠定了坚实基础。

(四)教育立法平缓期(1999至今)

^① 高金岭:《关于中国教育法制建设的思考》,《广西师范大学学报》2004年第3期。

1999年1月13日,国务院批转教育部《面向21世纪教育振兴行动计划》。它是在贯彻落实《教育法》及《中国教育改革和发展纲要》的基础上提出的跨世纪教育改革的施工蓝图。明确提出了到2010年我国教育发展的目标。《面向21世纪教育振兴行动计划》作出判断:“教育法规体系基本框架已初步形成。”因此,《计划》中少有立法意图,多是“依法”、“贯彻落实”有关法律法规的表述。就此,教育立法的势头明显放缓,只有《民办教育促进法》在久拖不决之后于2002年年底出台,《中外合作办学条例》(2003)、《民办教育促进法实施条例》(2004)是这一时期难得的教育行政法规。修订后的《义务教育法》于2006年9月1日起施行,可以算是这段时期最为重要的事件了。

二、改革开放以来教育立法的基本特色

在改革开放以前,我国没有颁布过教育法律,为数不多的教育法规也缺乏应有的规范性、稳定性和权威性。直到《学位条例》的颁行,才开了国家最高权力机关进行教育立法的先例,并由此推动着教育立法的蓬勃发展。新时期的这30年间,我国教育立法的突出成就便是初步形成了教育法规体系的基本框架。其间的教育立法表现出如下特征:

(一)教育法规数量大幅增加

自《学位条例》以来,到20世纪末期,全国人大及其常委会共颁行教育法律6部和教育相关法律4部,国务院发布了16项教育行政法规,教育部(委)制定了200多件教育行政规章。同时,全国已有地方性教育法规100多项,以及大量的地方性教育规章。再加上《民办教育促进法》(2002)的出台和《中外合作办学条例》(2003)、《民办教育促进法实施条例》(2004)的颁行,^①教育法规

^① 国家统计局编:《中国统计年鉴》,中国统计出版社2004年版,第710页。

数量之多前所未有的。

(二)教育立法范围广泛拓展

30 年来的教育立法,从高等教育学位制度的建立开始,逐渐涵盖了教育改革与发展的各个方面,如学前教育、义务教育、职业教育、高等教育、特殊教育、民办教育以及教师、教育管理、中外合作办学等,法域已相当广泛,而且覆盖了法律体系的各个层面,如根本大法、基本法、部门法、行政法规、行政规章以及地方性法规和规章中,都有相关的教育立法。

(三)教育立法质量日益提高

当前的教育立法,不仅数量众多,范围广泛,层次齐全,而且结构不断完善,技术逐渐成熟。如今的教育法规,名称规范性显著增强,法规结构渐趋完善。经过 30 年的艰辛努力,我国已逐步构建起了以《宪法》中的教育条款为依据,以《教育法》为核心,以《义务教育法》、《职业教育法》、《高等教育法》、《学位条例》、《教师法》、《民办教育促进法》为骨架,以《学校卫生工作条例》、《教师资格条例》等 18 项教育行政法规和 200 余件教育行政规章为主体,辅以众多的地方性教育法规、规章等形成的教育法规体系基本框架,反映了教育立法的重大成就。这是我国依法治教方面的重大进展,奠定了教育法治化的坚实基础。

第二节 我国 30 年教育立法的主要局限

由于我国缺乏深厚的法治传统,现代法制建设的历史相当短暂,教育立法的基础极为薄弱,虽然教育立法上取得的成绩较为明显,但其诸多不足之处也是在所难免的。这主要表现在以下方面:

一、教育立法体系欠缺完备性

虽然我国教育法规体系的基本框架已经基本形成,但以教育

发展的实际需求以及其自身的结构而论,教育立法还有法域不全、配套滞后、层次错位、冲突剧增等问题,以致体系不够完备。在我国,教育立法起点低、欠账多,立法速度又比较缓慢,至今仍有许多急需规范、调整的教育法律关系无“法”可寻,存在着一些立法空白点,法域尚不齐全。如关于教育行政组织、经费保障、成人教育、社会教育、民族教育、教师教育等诸多方面的法律法规还亟待制定和完善。

教育领域配套法规滞后的现象较为严重。如《义务教育法实施细则》拖了整整六年时间才出台;《教师法》的配套法规《教师职务条例》长期不见踪迹;《教育法》的下位法还有不少空白;《职业教育法》、《高等教育法》等至今没有配套法规问世。由于我们对教育法律、法规、规章在调整不同教育法律关系方面的作用认识不够清晰,导致部分教育立法层次不太恰当,一些教育法规间的关系也不尽合理。如《义务教育法》与《教育法》同为全国人大制定,明显不够恰当;随着教育立法机构的增多,立法时间的交错,特别是各种立法机构间协调不够,造成法规间的冲突日益加剧。这包括教育立法与其他行政立法和民商立法之间的一些矛盾,以及教育立法内部的冲突。如关于义务教育、高等教育和民办教育的立法,都有这种现象。

二、教育立法技术有待提高

我国教育立法的技术问题主要是构造技术、语言技术、系统化等方面的局限。^①

教育法规构造技术存有缺陷。表现在:其一,教育法规名称缺乏规范性,如法规名称过于庞杂,仅仅是教育行政法规这一层次的

^① 王洪成:《加入 WTO 对我国教育法制建设的影响及对策》,《比较教育研究》2004 年第 4 期。

法规,就友条例、规定、实施细则、实施办法等称谓,而且法规名称与其效力并不一致;其二,教育法规内容不完整、不全面,尤其是法律责任和法律程序方面的规定过于薄弱,如《义务教育法》有关法律责任的条款只有两条,《高等教育法》有关法律责任的也只有一条准用性法律规范;同时,几乎所有的教育法规都以实体性规范为主,极度缺乏程序性规范。此外,非规范性内容安排不够妥当,符号运用比较混乱;我国教育立法在对待法规的立法依据、效力等级、时间效力、适用范围、术语解释等方面较为随意;法规目录标题的设置、章节条款的安排、总体结构的布局也还不够严谨。

语言表达技术还不成熟。教育法规中的一些语言,或过于笼统含混,如“不得以赢利为目的”办学这一规定,表意含糊不明,让人无所适从;或不够简洁规范,如《教师法》中第七、八两条的纠缠不清即属此例;或简单照搬,如《高等教育法》就完全照搬了《教育法》的部分条文,《学位条例暂行实施办法》更是照抄了《学位条例》的大量条文;很少运用“但书”这种较为特殊的表达方式,以致法律规范不够周全。凡此种种,都导致教育法规缺乏应有的操作性。

我国教育立法的系统化十分欠缺。30年来,教育法规在整理、汇编方面欠缺必要的力度,这方面的成果不仅比较稀少,而且质量有限,缺少应有的规范和严谨,甚至显得有些随意和混乱;至于严格意义上的教育法典编撰,迄今仍然是一片空白。在我国,很多教育法规还偏好运用含有“暂行”、“试行”字样的名称,如《学位条例暂行实施办法》、《普通高等学校设置暂行条例》、《教育督导暂行规定》等,有的“暂行”“试行”了十几年,甚至二十多年,却长期不作必要的变化,既不进行必要的修订,也不作为正式法规予以颁行,其权威性、严肃性与系统性深受影响。

三、教育立法机制不够健全

经过多年的努力,我国已经在教育立法机制方面有了明显的进步,法规质量的提升以及权威性的增强都与此紧密相关。但是,一个真正健全的教育立法机制尚未形成,突出的表现有三:首先,部分教育立法权的行使有些混乱。如各级“人大”与其常委会之间存在着教育立法权的侵越现象,其中以地方人大常委会超越自己的权限为多。权力机关在教育立法中的核心地位有些名不副实,行政部门在立法中的作用过于明显,甚至喧宾夺主。教育立法规划权在行使上也多有不当之处,一些行政机构或下级部门超越自己的权限范围去进行立法规划,而不仅仅是提出相关的建议。其次,教育立法程序有欠严谨。这在教育法律、教育行政法规、教育行政规章以及地方性教育法规的创制上都有着一定程度的体现。如草案的拟定和选择、议案的审查和修改、法规的通过和颁行,在程序上都不够规范严谨,《立法法》的出台也没有完全解决这一问题。最后,没能充分运用教育立法监督制度。如立法前的批准制度不够周全,依照有关法律法规如《立法法》等,应该报批的,但在实践中却很少及时报批。立法后的撤销制度较为软弱,不管《立法法》施行前后,撤销教育法规的实例都不多见。备案制度缺乏足够的强制性,本该备案却没有备案的,备案机关往往只有听之任之,甚至无可奈何。

四、教育立法理论指导不力

30年来,我国教育立法的发展进步首先缘于教育实践的强烈需求,具有十足的“摸着石头过河”、“成熟一个,出台一个”、“宜粗不宜细”的色彩。^①由此,其在理论指导方面的不足也就显而易

^① 高金岭:《关于中国教育法制建设的思考》,《广西师范大学学报》2004年第3期。

见。第一,教育立法的预测、规划工作地位不当,欠缺力度。长期以来,教育方面的立法预测、规划没有受到应有的关注,缺乏深入的研究,有限的预测和规划显得比较粗糙,且还有越权规划的嫌疑。这必然带来教育立法思路上的紊乱,导致教育法规的体系构成、层次、制定顺序和时机等不够清晰,立法工作难免随意和无序。第二,教育法学与教育立法实践未能相互促进。我国的教育法学,本就起点低、历史短,又受制于不够发达的教育立法实践,进展尤其缓慢,其极不成熟的状态,不仅难以满足教育立法实践在理论指导上的迫切需求,而且容易与教育立法实践形成恶性循环。第三,教育立法对法学界的理论指导力量借重不够。来自教育学界的学者,不免存有法学理论功底不足、立法理论素养欠缺等局限,而法学专家尤其是立法学专家对教育立法又不够重视,这阻碍了教育立法理论融合众家之长的努力,导致教育立法在理论指导上的力不从心。

第三节 新形势下我国教育立法的展望

21 世纪初期,我国建立法治化国家的目标已经前所未有的清晰,法治观念和意识逐渐深入人心。对新形势下的教育立法而言,可谓动力与阻力并存,机遇与挑战同在。如何应对未来的形势,直接决定着我国教育立法的命运和教育法制建设的结局。

一、基于全球化视野中的教育立法

在全球化的背景下,我国教育立法面临着新的机遇和挑战。特别是全球性的“法律趋同”以及我国加入世界贸易组织对教育立法的影响尤其明显。

(一)世界性“法律趋同”给了教育立法更多的机遇

当今世界,全球一体化大潮席卷各个领域,法制建设方面也以

“法律趋同论”体现出时代烙印。应该看到,“法律趋同”的理论有着不断出现的鲜活实践的有力支撑。它是各种社会、政治、经济、文化因素综合作用的结果,是各个国家在全球化时代的明智之举,也是人类社会扩大开放程度的历史必然。^① 得益于全球性的法律趋同化的影响,面对更为丰富的有益资源,我国教育立法将可以在更广大的范围、更深刻的层次、更多样的形式下吸收其他国家在教育法制建设方面的经验。比如,深刻认识国外教育立法不同流派的融合趋势,准确把握成文法与判例法有机结合的动向,充分吸收国外有关教育判例法的精神,使“高法”关于保护“受教育权”这一“宪法司法化”的个案以及其他重要的教育判例,^②成为其他类似案件的援例或范本,赋予它们一般规范性法律效力,以补充尚不完备的成文法的局限,从而丰富教育法规的表现形式。同时,国外教育立法在立法权限明确、立法程序严谨、立法技术科学等方面的经验,以及教育法规横向结构内容丰富、法域齐全和纵向结构层次分明、等级有序的特色,对完善我国教育立法也有良好的借鉴意义。

(二)我国加入 WTO 带给教育立法严峻的挑战

我国已经成为 WTO 的正式成员。加入 WTO 所带来的“按国际通行规则办事”的制度理念、“公正、开放、透明”的游戏规则,对我们在 21 世纪搭建新的法治平台,全面推进我国的依法治国事业将产生深刻影响。虽然从表面看,“入世”涉及的主要是与贸易和投资有关的法律规则,但我们也必须看到,WTO 影响中国的将绝不仅限于贸易和投资领域。在 WTO 框架内,教育具有“服务贸易”性质,对其赢利问题等方面的无谓限制,就可能与 WTO 规则格格不入。当前,为了符合 WTO 规则的要求,履行“入世”的承

① 杜德鱼等:《加入 WTO 教育法制建设若干思考》,《陕西师范大学学报》2003 年第 5 期。

② 关于这一案件的详细情况,参见《最高人民法院公报》2001 年第 5 期。