

邵金荣 / 著

法制建设 与教育发展

——教育立法与法律监督的实践与思考

南京师范大学出版社

目 录

在《教育法(草案)》的审议修改中关于教育投入规定的 争议是怎样解决的·····	(1)
实施《教育法》保障教育事业优先发展 ·····	(13)
关于赴德国考察职业教育及立法情况的报告 ·····	(20)
保障职业教育健康发展的重要法律 ——《职业教育法》总则讲解 ·····	(30)
加强对教育投入的监督 ·····	(83)
《教育法》执法检查工作的几点体会与建议 ·····	(91)
对人大执法检查监督工作的思考与建议 ·····	(97)
有法必依 ——全国人大常委会教育法执法检查的实践与 思考·····	(103)
关于再次督促国务院对全国人大常委会教育法执法 检查提出问题和建议作出正式报告的建议·····	(119)
当前我国高等教育管理体制的改革问题·····	(127)
对《高等教育法(草案)》中有关高等教育管理体制条款 修改的几点说明·····	(141)
彻底改革条块分割的高等教育管理体制的时机已经 成熟·····	(147)
对《高等教育法(草案)》修改稿有关条款的修改建议	

.....	(151)
全面规范高等教育的重要法律	
——谈《高等教育法》中的几个重要问题.....	(157)
高等教育立法的几个重大问题.....	(162)
我国民办教育立法中的几个重要问题	
——我国民办教育立法选择.....	(202)
附录:全国人大常委会执法检查组关于检查《中华	
人民共和国教育法》执法情况的报告	(229)
后记.....	(239)

在《教育法(草案)》的审议修改中 关于教育投入规定的争议是怎样解决的

鉴于《教育法》是教育的根本大法,属于国家的基本法律,同时又是一部全国上下关注、对提高全民族素质、促进社会主义物质文明和精神文明建设颇为重要的法律,第八届全国人大常委会第十一次会议对国务院送审的《中华人民共和国教育法(草案)》进行初步审议和修改后,在1994年12月下旬召开的第八届全国人大常委会第十二次会议上,决定提请第八届全国人民代表大会第三次会议(于1995年3月初召开)审议通过。

一、全国人大教科文卫委员会对保证教育投入规定提出的修改建议

在全国人大征求全国各地和各方面教育法草案的修改意见中,在第八届全国人大常委会对教育法草案的初步审议中,反映最普遍、最突出的意见是:希望《教育法》能作出明确规定,确保各级政府对教育拨款的逐步增长。其中相当多的意见是,将《中国教育改革和发展纲要》提出的国家财政性教育经费支出占国民生产总值本世纪末达到4%的比例,写进《教育法》。

全国人大教科文卫委员会在充分听取各方面意见的基础上,参考和借鉴国外情况和经验,根据《中国教育改革和发展

纲要》的原则精神,经过全体委员的充分讨论,提出了在《教育法(草案)》中明确规定“国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例不低于4%”的修改建议。尽管这是一个反映各方面意见的比较合理的修改建议,但在原准备提交第十一届全国人大常委会第十二次会议的草案修改稿中并未被采纳。

由于《教育法(草案)》初步修改稿并未解决各方面所关注的保证教育投入问题,所以,在第八届全国人大常委会决定将《教育法(草案)》提交第八届全国人民代表大会第三次会议审议后,就面临着教育法中一些重大问题如果处理得不好,可能影响到法律草案顺利通过的局面。

二、全国人民代表大会对教育法的关注点依然是教育投入问题

在第八届全国人民代表大会第三次会议召开之前,全国人大常委会办事机构内部传达了上级的决定:在今后的法律中,一律不准规定数字比例、机构设置和人员编制。在法律中不能规定数字比例,显然是行不通的。因为我国已有的法律中就有很多数字比例的规定,今后的法律中也不可能没有数字比例的规定。如一些法律的处罚条款中,就有处以一至几倍罚款的规定,更不必说税法中要有大量的数字比例的规定了。然而,不管这一决定是否完全正确、可行,显然,对于第八届全国人民代表大会第三次会议审议《教育法(草案)》,有很强的针对性。

尽管如此,第八届全国人民代表大会第三次会议召开前夕,各方面对此次大会即将审议教育法的关注点,依然集中到要在《教育法》中规定教育投入比例(4%)上。

1993年2月13日由中共中央、国务院发布的《中国教育

改革和发展纲要》中提出：“逐步提高国家财政性教育经费支出(包括：各级财政对教育的拨款，城乡教育费附加，企业用于举办中小学的经费，校办产业减免税部分)占国民生产总值的比例，本世纪末达到4%。计划、财政、税务等部门要制定相应的政策措施，认真加以落实。”这一比例要求的提出，是经过科学论证的。为制定《中国教育改革和发展纲要》，国务院专门成立了教育工作研讨小组，调研论证本世纪末达到4%的可行性；并由国务院出面多次征求了财政部、国家计委、税务总局等部门的意见，经中共中央、国务院的多次会议讨论后，才确定下来的。然而，《中国教育改革和发展纲要》发布后，国务院有关部门并未认真实施，造成国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例下滑的局面，从而使得在全国人民代表大会审议教育法草案前夕，要求在《教育法》中明确规定政府的教育投入占国民生产总值4%的比例的呼声再起。乔石委员长1995年3月1日视察清华大学时就社会所关心的4%能否达到的问题，作出本世纪末要争取达到的明确表态，就反映了当时的客观形势。

下表充分说明了这一问题，是当时的客观依据之一。

1985—1991 年期间世界教育公共支出增长情况

	教育公共支出占 GNP 比例(%)		
	1985	1990	1991
世界合计	5.0	5.0	5.1
其中:非洲	5.7	5.9	5.7
美洲	5.0	5.3	5.3
亚洲	4.3	4.2	4.3
欧洲	5.1	5.1	5.2
大洋洲	5.5	5.6	5.7
前苏联	7.0	8.2	8.2
其中:发达国家	5.3	5.2	5.3
发展中国家	4.0	4.1	4.1
中国	3.25	3.19	2.66(1993)

资料来源:国际数据引自联合国教科文组织:《统计年鉴——1993》,1993.

中国教育经费数据引自国家教委财务司:《中国教育经费统计资料》,1993.

至于在教育法中对政府的教育拨款作出硬性的比例规定,国外有之,我国的台湾有之,应该不是问题。

三、如何解决对教育法中教育投入规定的争议

在《教育法》中明确规定国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例不低于4%,是全国人大教科文卫委员会广泛听取各方面的意见后经过集体讨论通过的审议意见,且早已上报人大常委会。当人大常委会决定将《教育法(草案)》提

交全国人民代表大会审议后,对这一意见的呼声更为普遍和强烈。特别值得提出的是,在这次全国人民代表大会召开前夕,一部分全国政协委员(包括一位政协副主席)鉴于教育法中保证教育投入等问题未得到很好解决,紧急建议不要在这次全国人民代表大会上审议通过教育法,引起有关方面的高度关注。

我作为全国人大教科文卫委员会教育室主任,直接负责将委员们和各方面对《教育法(草案)》的修改意见和建议分析研究后,提出具体修改方案,起草委员会审议意见报告,拟出委员会的重要意见和建议,经委员会主任委员办公会和全体委员会议讨论通过后上报。面对这一严峻的局面,委员会负责同志要我们提出应对的具体建议。我们提出具体建议后,委员会负责同志和常委会的负责同志均认为有必要由教科文卫委员会正式提出具体修改建议报告。由此,经过全国人大教科文卫委员会讨论通过的具体修改建议报告,上报全国人大常委会秘书长、副委员长、委员长。报告内容如下:

根据中央负责同志关于《教育法》中不宜写教育投入比例的精神,我们对此问题再次作了研究。

1. 教育法中可以不写4%的比例,但各级政府要切实努力争取达到《纲要》的要求。

《纲要》是中共中央、国务院在广泛征求社会各方面意见后颁发的,在教育界已经深入人心。1994年6月14日李鹏总理在全国教育工作会议上代表中央和国务院的讲话,1994年7月3日颁布的《国务院关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》,都进一步提出要认真落实

《纲要》的要求。1995年3月1日乔石委员长在视察清华大学时明确指出：“今后，随着国家经济实力的增强，教育经费会逐年增加。到2000年时，全国财政性教育经费支出占国民生产总值的比例要争取达到百分之四。”同年3月5日李鹏总理在第八届全国人大三次会议上作的政府工作报告中再次提出要“认真实施《中国教育改革和发展纲要》，进一步落实教育优先发展的战略地位”。因此，在实际执行中应努力争取达到《纲要》的要求。

2. 教育法中4%的比例不写，但是要确保国家财政教育拨款逐年有所增长，必须在改革教育经费管理体制、建立有效监督机制方面有得力举措。因此，应修改并增加有关条款。

具体建议如下：

(1)修改有关改革教育经费管理体制的条款，增加教育经费预算的科学性和透明度，保证国家财政教育拨款的实际增长。我们认为，将国务院已经明确的“改革国家教育经费管理体制，实行教育经费预算单列，使教育事权与财权相统一”的原则规定，上升为法律规定是十分必要的。建议将草案五十四条第一款修改为：“教育经费支出在各级财政预算中单列，并由同级教育行政部门统筹管理。”

(2)明确规定各级人大对本级政府教育管理和教育经费预算执行的监督制度。一方面要强化政府对发展和管理教育事业的职能，另一方面要使各级人大能有效监督各级政府管理教育和教育经费预算的执行。我们建议草案中增加一条规定：

“发展和管理教育事业是各级人民政府的一项基本职能,是考核各级人民政府主要负责人政绩的一项重要内容。

各级人民政府应定期向同级人民代表大会或其常委会汇报教育工作和教育经费预算执行情况,接受其监督检查。”

我们认为,通过以上修改条款和新增条款,不仅可以增加教育经费预算的科学性和透明度,解决教育投入的保障机制问题,而且可使多数代表达成共识。

四、对教科文卫委员会建议采纳情况

全国人大法律委员会对全国人大教科文卫委员会的两项建议作了研究,采纳了教科文卫委员会提出的在草案中增加一条规定的建议,即政府应向本级人大报告教育经费预算并接受监督的建议。对于教科文卫委员会提出的修改有关教育经费管理体制条款的建议,由于种种原因而未被采纳。

五、教科文卫委员会再次报告作针对性的说明

当教科文卫委员会得知关于修改教育经费管理体制条款的建议未被采纳后,当即决定向秘书长、副委员长、委员长再作报告:

3月6日我委员会就教育法中不写4%的教育投入比例,但要确保国家财政教育拨款逐年有所增长,必须在改革教育经费管理体制、建立有效监督机制方面有得力举措,提出了修改并增加有关条款的具体建议。有关方面对我委员会建议的《研究意见》中,否定了我们提出的

“教育经费支出在各级财政预算中单列,并由同级教育行政部门统筹管理”的草案修改建议。我委员会研究后,认为有必要作如下说明:

我委员会提出上述修改建议是根据国务院已经明确的“改革国家教育经费管理体制,实行教育经费预算单列,使教育事权与财权相统一”原则规定提出的。1994年6月14日李鹏总理在全国教育工作会议上,代表中共中央、国务院作了《动员起来,为实施〈中国教育改革和发展纲要〉而努力》的报告,报告中明确提出要求:“改革国家教育经费管理体制,实行教育经费预算单列,使教育事权和财权相统一。教育经费预算应由各级教育部门每年提出方案,由各级政府列入预算,批准后认真实施。”1994年7月3日公开发布的《国务院关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》明确规定:“为实现事权与财权的统一,要进一步改革教育经费管理体制,教育经费实行预算单列并由各级教育行政部门提出年度计划的建议,报同级财政部门,由同级政府列入预算,批准后认真实施。”(国发[1994]39号)我委员会认为,仅仅根据财政部“国家财政管理体制是确定的,教育经费管理体制难以做到单列,也不好由教育行政部门统筹管理”的意见,就否定中央和国务院的上述明确要求,并作为修改有关法律条款的依据,是不妥的。

我委员会认为,只有改革教育经费管理体制,增加教育经费预算的科学性和透明度,才能形成国家财政教育拨款增长的保障机制。现在教育经费的预算不仅教育行政部门不能提出建议,无权分配和管理预算内教育经费,

而且各级人民代表大会不能审议,更无法监督教育经费预算的执行。教育事权与财权的分离,导致国家的教育宏观管理不力,教育投入效益不高。教育经费预算由议会审议、教育部门提出教育预算建议、预算通过后教育经费由教育部门分配和管理,是世界各国通行的教育经费管理体制。为了切实改进和加强教育经费宏观管理,增加教育经费预算管理的科学性和透明度,保证教育经费拨款的增长,提高教育投入效益,我委员会认为,将“教育经费支出在各级财政预算中单列,并由同级教育行政部门统筹管理”作为教育法中的一条规定是十分必要的。

不实行教育经费预算单列,各级人大不可能对教育经费预算及预算执行实行有效的监督。现在的实际情况是:国家教育经费预算的具体情况和预算执行情况,国家教育行政部门不仅当年的不了解,去年的也不清楚,只能从财政部门得到前年的情况。例如,1995年才公布1993年的教育经费开支情况。主管教育的政府部门尚且如此,何以谈得上人大对教育经费预算及预算执行的监督呢?没有教育经费预算单列的法律规定,即使有人大监督教育经费预算执行的法律条文,也是无法实施的。

1994年全国教育工作会议以后,按照中央和国务院的要求,有的省已宣布实行教育经费预算单列,一些省也正准备实行。我委员会认为,不应当从中央和国务院的改革要求上往后退。

六、教育投入保障机制条款的最后确定

1995年3月15日上午,由全国人大法律委员会主任委

员薛驹主持,召开了有全国人大法律委员会、全国人大教科文卫委员会、全国人大常委会法工委、国务院法制局、财政部和国家教委负责同志参加的协调会。会上,全国人大教科文卫委员会副主任委员杨海波,进一步阐述了教科文卫委员会关于修改教育法草案教育经费管理体制条款建议的具体理由。与会的各方面负责同志都发表了意见。会上争论的焦点在于要不要按照事权与财权相统一的原则改革教育经费管理体制。会议最后同意,将《教育法(草案)》中关于教育经费管理体制的条款修改为:“各级人民政府的教育经费支出,按照事权和财权相统一的原则,在财政预算中单独列项。”

3月15日下午,全国人大法律委员会全体委员会议审议通过了《教育法(草案)》修改稿和审议结果报告;3月16日,第八届全国人民代表大会第三次会议主席团第四次会议通过了法律委员会对教育法审议结果的报告,其中包括了上述教育投入保障机制的两项条款。

七、结果与评价

在第八届全国人民代表大会第三次会议主席团第四次会议上,全国人大法律委员会主任委员薛驹所作的法律委员会关于《教育法(草案)》审议结果的报告中,明确提出:根据有些代表的意见,为保证教育事业的发展,使教育经费的支出做到事权与财权相统一,并强化人大常委会对教育工作和教育经费执行情况的监督,建议增加规定:“各级人民政府的教育经费支出,按照事权和财权相统一的原则,在财政预算中单独列项。”(草案修改稿第五十五条第一款)“国务院和县级以上各级人民政府应当向本级人民代表大会或者其常务委员会报告教育工作和教育经费预算、决算情况,接受监督。”(草案修改

稿第十六条)。

报告同时还对代表们关心的4%的问题作了特别说明。《教育法(草案)》规定:“国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例应当随着国民经济和财政收入的增长逐步提高。具体比例和实施步骤由国务院规定。”教育投入的具体比例已经由中共中央和国务院颁发的《中国教育改革和发展纲要》作出了规定,这个比例作为奋斗目标应由国务院和地方各级人民政府采取措施努力做到,人大应当加强监督,不宜由法律作出规定,因此修改稿维持了草案的规定。

在1995年3月18日第八届全国人民代表大会第三次会议对教育法修改草案进行表决时,大会实到代表2678名,赞成1989名,反对354名,弃权307名,未按表决器28名。赞成的代表占出席会议代表总数的74.27%,不赞成的代表合计为689名,占出席会议代表总数的25.73%。从代表投票的结果看,大多数代表是赞成通过教育法的,表明通过增加教育投入保障机制的条款来解决普遍关注又争议较大的教育投入问题,得到大多数代表的赞同与认可,说明这一解决问题和矛盾的方案有助于教育法修改草案的顺利通过。同时,从投票结果和投票后一些代表的反映及讨论草案时一些代表的发言情况看,不赞成的代表中,不少人仍对未写进4%的比例不满意。

相当一部分代表希望通过规定教育投入比例这样的硬约束来确保政府对教育的投入,这种愿望是好的。这也是最直接了当、简单易行、便于检查监督,最理想、有效的规范政府行为的法律手段。然而,从上述的《教育法》立法过程可以看出,在我国目前的现实生活中,要做到这一点是很难的。目前,我

国的法制建设尽管步伐很快,但总的看还相当滞后,离法治社会还有很长的路要走。在当前,要在法律中用明确具体的数字比例来规范政府行为,几乎是行不通的。一来,目前我国的绝大部分法律包括教育法都是由政府起草,政府不会为自己设置数字比例这样过死的法律约束;二来,人大审议、修改法律时,不大可能去强政府所难。

在《教育法》有关教育投入的规定中,尽管没有像4%这样的比例规定,但却有相接近的基本上属于硬约束性的法律规定。如第五十五条第二款规定:“各级人民政府教育财政拨款的增长应当高于财政经常性收入的增长,并使按在校学生人数平均教育费用逐步增长,保证教师工资和学生人均公用经费逐步增长。”这样明确具体的规定,易于操作,也便于检查监督。

规范政府教育财政拨款行为,规定投入比例不是唯一有效的法律手段。诸如教育经费支出预算单独列项,事权和财权相统一,政府向人大报告教育经费预算等,虽不像4%那样的死规定,但却都是很明确具体的规定,与那些原则性的法律规定相比,具有一定的可操作性。

(1999年7月)

实施《教育法》 保障教育事业优先发展

今年3月18日第八届全国人民代表大会第三次会议通过的《中华人民共和国教育法》，今年9月1日就要实施了。这是关系我国教育改革与发展和社会主义现代化建设全局的一件大事。

一、实施《教育法》的重要意义

《教育法》是我国教育工作的根本大法。《教育法》的实施，标志着我国教育事业走上了全面依法治教的轨道。全面实施《教育法》，首先要深刻认识《教育法》的重要意义，这是自觉贯彻实施法律的思想基础。

第一，《教育法》的实施，有利于落实教育优先发展的战略地位。党的十一届三中全会以来，党和政府在制定和实施有中国特色社会主义的总体发展战略中，始终把教育作为关系到社会主义现代化建设全局和社会主义历史命运的一个根本问题，摆在突出的位置。但是，由于多方面的原因，教育优先发展的战略地位并未完全落实。《教育法》首次以法律形式确立教育优先发展的战略地位，并规定了有关法律措施，具有最高的权威性、严肃性和强制性，为教育优先发展战略地位的真正落实提供了法律保证。

第二，《教育法》的实施，有利于推进教育体制改革，加速

有中国特色社会主义教育体系的形成和完善。改革开放以来,我国在教育体制改革和教育事业发展方面积累了不少好经验,需要用法律形式固定下来。同时,我国目前的教育体制,还不能适应社会主义市场经济体制和经济与社会发展的需要,教育体制改革和教育事业发展,也有赖于完备的法制来规范和保障。《教育法》确立了具有中国特色的社会主义现代教育制度的法律基础,确认和巩固了教育改革成果,对深化教育体制改革、加强教育宏观管理作了具体规范和引导,必将加速有中国特色的社会主义现代教育制度和体系的建立和完善。

第三,实施《教育法》,有利于保障教育关系主体的合法权益。切实保护学校、教师、学生的合法权益,是《教育法》的立法宗旨之一。《教育法》分别确立了各类教育关系主体的法律地位及权利、义务,把教育关系主体的行为纳入了法制化、规范化的轨道。同时,还规定了保护教育关系主体合法权益的法律措施,这就把教育关系主体合法权益的保护纳入了法制轨道。

第四,实施《教育法》,有利于加强教育法制建设,实现全面依法治教。《教育法》是教育的母法,《教育法》的颁布,使教育的一系列基本、重大问题有了明确的法律规范,为制定其他教育法律、法规提供了立法依据。《教育法》的实施,必将加快与之配套的教育法律、法规的制定,加上已有的教育法律、法规,我国教育法律体系的基本框架已初见端倪。《教育法》的颁布,标志着我国教育工作进入了全面依法治教的新时期,《教育法》的全面实施及其配套法律、法规的陆续出台,将迎来我国教育法制健全、全面依法治教、教育事业兴旺发达的新时代。