

# 我国教育法制建设的历史回顾与展望

管志琦

(国务院办公厅, 北京 100017)

**【摘要】**完备的教育法制是教育科学发展的重要保障。新中国教育法制建设历经曲折,“文革”期间遭到严重破坏,改革开放后走上正轨,目前已基本形成中国特色的教育法律法规体系。但仍存在诸多问题,主要是教育法律法规的系统性、周延性不足,教育立法存在“重权力、轻权利”的倾向,教育立法滞后于教育实践,教育立法程序有待进一步完善,教育执法司法不力等。下一步加强教育法制建设,要强化权利本位和教育本位,抓紧修补既有法律缺陷和填补立法空白,提高教育立法的技术水平,加强教育执法司法这两个薄弱环节,积极转变政府职能,加快推进依法治教。

**【关键词】**教育;法制;历史;展望

**【中图分类号】**D912.1

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1008-9314(2013)02-0069-05

完备的教育法制是推进教育事业科学发展的重要保障。改革开放以来,我国大力推进教育立法,全面推进依法行政,着力加强普法与依法治教,为推进教育的改革发展、保护学生受教育权和维护教师、学校的合法权益,提供了坚实的基础。但应当看到,我国教育法制建设还不能完全满足教育发展的新要求,一些法律法规还不健全,一些法律法规的执行不到位,学校依法治理的机制还不完善,教育司法实践面临许多困境。当前,有必要对我国教育法制工作进行系统总结和梳理,科学诊断存在的问题,按照依法治教的要求,加快教育法制建设的进程,推动我国教育在新的起点上更快更稳健地发展。

## 一、新中国教育教育法制建设的历史进程

伴随新中国曲折发展历程,我国教育法制建设同样也经历了一个艰难曲折但卓有成效的过程。回顾60多年的教育法制建设工作,可粗略分为四个阶段:

第一阶段:教育法制建设的开端(新中国成立至1956年)。早在新中国成立前,中国共产党就着手废除旧法,建立新法。1949年9月,中国人民政治协商会议制定并通过了共同纲领,其中的教育条款为新中国的教育规定了基本方向。这一时期的教育立法主要围绕如下任务展开:收回教育主权,妥善接收全国学校,取消国民党对学校的统治,建立社会主义教育制度等。1949年11月,刚成立不久的中央人民政府教育部召开了第一次全国教育工作会议,根据共同纲领确定的原则和精神,会议决议认为,我国教育应该以老解放区教育经验为基础,吸收旧中国教育有用的经验,学习苏联教育的先进经验。随后,社会主义教育法制建设工作开始起步。受客观条件的限制,虽然这一时期未出台具体教育法律法规,但总体上看,全国教育总体上有序运行,逐步走上了规范化制度化轨道。

第二阶段:教育法制建设跌入低谷(1957至1976年)。从1957年开始到文化大革命结束前,受

**【收稿日期】**2012-12-08

**【作者简介】**管志琦(1976-),男,国务院办公厅处长,法学硕士,研究方向为法制史。

“左”的思想影响，我国教育法制建设工作几乎停滞，教育正常秩序遭到严重冲击。1961年，为纠正“大跃进”所造成的失误，从1961年起，按照“调整、巩固、充实、提高”的要求，中央对全国教育秩序进行了调整，相继发布了《教育部直属高等学校暂行工作条例》、《全日制中学暂行工作条例》、《全日制小学暂行工作条例》，明确了各级各类学校的工作规程，教育法制建设工作有了起色。但随着文化大革命的爆发，国家立法工作完全停顿，50年代以来国家制定的一批法律、法规丧失了权威性，司法工作也失去了其应有的独立性。相应地，法律不仅没有可能向教育等社会生活各个领域进行延伸和渗透，反而受到各种非法律手段的侵蚀和支配，各级各类学校陷入混乱甚至几乎不能正常运转，给国家造成了巨大损失。

第三阶段：教育法制建设工作的恢复探索期（1977年至1992年）。“文革”结束后，随着拨乱反正、真理标准讨论等一系列工作的推进，教育法制建设工作逐步走上正常轨道。党的十一届三中全会召开后，我国教育法制建设工作进入了一个新的时期。教育界在拨乱反正的基础上，重新颁发了1961年的大、中、小学《工作条例》，逐步恢复学校教学秩序。长期与法制隔阂的教育领域，以十一届三中全会制定的宏伟蓝图为基础，开始向依法治教的伟大目标进发。1980年2月，五届全国人大第十三次会议通过了《中华人民共和国学位条例》，这是新中国建立以来最高权力机关制定的第一部有关教育的法律。1982年12月，五届全国人大五次会议新修订了《中华人民共和国宪法》。宪法有关教育的规定，为依法治教提供了最高法律依据。1986年4月，六届全国人大四次会议通过了《中华人民共和国义务教育法》，这是新中国颁布实施的第一步专门法律，为普及九年义务教育提供了根本保障。在国家层面加强教育立法的同时，地方各级人民代表大会及其常务委员会，颁布了一批地方性法规。国务院各部委以及省级人民政府也制定了一大批有关教育的政府规章，从而大大丰富了教育法律法规的内容。总体上看，这一阶段的教育立法工作，是为了适应教育发展的现实需要，针对突出问题，制定专门的法律法规或部门规章。某种意义上讲，具有“应急”“救火”性质，对整个国家的

教育法律体系尚缺乏深入探索。

第四阶段：中国特色的教育法律法规体系初步形成（1993年至今）。进入上个世纪90年代以来，随着依法治国逐步深入人心，对加快教育法制建设的要求愈加迫切。1993年2月，中共中央、国务院发布的《中国教育改革和发展纲要》强调，必须“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”。此后，原国家教委把加快教育法制建设作为转变政府职能的重要方面，把教育立法工作列入了重要的议事日程，提出了我国教育法律法规体系的总框架，即由教育法律、教育行政法规和教育部门规章三个层次构成，并制定了教育立法进度表。自此，我国教育法制建设进入了快车道。1995年以来，我国相继颁布了《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国教师法》《中华人民共和国职业教育法》《中华人民共和国高等教育法》《中华人民共和国民办教育促进法》等多部教育专门法律以及数十部门规章，适应我国国情的教育法律法规体系基本形成。2010年出台的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》提出了“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”（简称“六修五立”教育立法计划），对新时期教育立法工作进行了总体部署。目前，有关工作正在推进。

回望新中国教育法制建设历程，我们发现教育法制建设工作与教育事业的兴衰密切相关。凡是重视教育法制建设、教育立法蓬勃发展的时期，同时也是我国教育事业快速发展的时期。但凡教育法制建设被忽视或破坏，党和国家的教育事业就会遇到挫折。尽管我国教育法制建设历经曲折，但总体上呈现快速发展势头，为教育发展提供了重要保障。改革开放以来，在整个社会事业领域，教育立法被高度重视，立法种类和数量较多，立法质量逐步提高，相关研究也较为深入，为今后进一步转变政府职能、依法治教奠定了坚实的基础。

## 二、当前教育法制建设面临的主要问题

虽然我国教育法制建设工作成绩有目共睹，但同

时也存在一些不容忽视的问题。主要有以下几个方面:

(一) 教育法律法规的系统性、周延性不足。主要体现在:在上下级教育法律之间、教育法律法规与其他法律法规之间,甚至同一部法律的具体制度规定之间,存在若干错位缺位、相互矛盾之处。比如,《教育法》第三十一条确立了学校具有法人地位,《义务教育法》《高等教育法》《民办教育促进法》分别明确相关领域学校的法人身份。但是学校法人制度,特别是其法人财产权相关制度安排,究竟具有怎样的内涵?当前法律并未予以规定,从而导致教育产权关系模糊、各方权益缺乏法律保障。<sup>[1]</sup>比如,全国人大常委会颁布的《民办教育促进法》第五十一条规定,“民办学校在校扣除办学成本、预留发展基金以及按照国家有关规定提取其他的必需的费用后,出资人可以从办学结余中取得合理回报”,与全国人大颁布的上位法《教育法》第二十五条规定“任何组织和个人不得以营利为目的举办学校及其他教育机构”存在矛盾。<sup>[2]</sup>

(二) 教育立法存在“重权力、轻权利”的倾向。从根本上讲,教育法制建设之目的,首先在于保障公民的教育权利。但当前的教育法制沿袭了计划经济体制下重视和信赖政府威权的思路,将公民权利保障责任主要归于政府,<sup>[3]</sup>偏重政府在教育中的责任,并以授权的方式来保障政府和教育行政部门责任的行使。同时,法律并未对政府在教育中的权责作出明晰界定,权力缺乏必要的监督与限制机制。这种“政府全能”的观念及其指导下的权力本位法治,导致了行政权力扩张和公民权利的挤压。<sup>[4]</sup>从而,在教育活动中,个人的那些正当的但与现行教育管理体制不符的权利主张容易被忽视或者被否定,而当权利受侵犯时又往往难于直接依法救济。在社会结构已经由主体一体化逐渐转向多元化的今天,这种容易导致“重权力而轻权利”的传统法治观念,已不再适应社会和教育发展的需要。

(三) 教育立法工作滞后于教育实践。法律是调整社会关系最为权威的手段。教育是各种矛盾和利益冲突比较集中的领域,涉及的社会关系异常复杂。快速发展的教育事业在为受教育者提供更多教育机会的同时,如何对这种复杂社会关系进行有效调

节,如何适应教育发展的现实需求,如何平衡各方的利益关系,成为了教育立法的紧迫任务。改革开放以来,我国教育立法明显加速,但总体上看,仍然滞后于教育实践的需求。在学前教育、终身教育等方面,还存在法律的空白。<sup>[5]</sup>一些明显滞后于教育实践的教育法律法规,未能及时清理修订。许多重大教育现实问题,仍然没有从法律的层面进行解决,要么给教育工作带来了诸多不便,要么使得教育工作的随意性很强,缺乏约束和规范。比如,针对近几年愈演愈烈的教育考试作弊问题,由于缺乏考试方面的法律法规,惩治打击缺乏充足的法律依据,往往只能治标不能治本。<sup>[6]</sup>针对教育立法工作滞后问题,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》提出了“六修五立”的立法计划,但不可能覆盖当前和今后一个时期教育实践的方方面面,教育立法的被动局面一时难以从制度上根本扭转。

(四) 教育立法程序有待进一步完善。教育法制建设工作的不足,与教育立法水平、经验和立法技术方面存在的缺陷密切相关,同时也暴露了我国教育立法程序中存在的突出问题。<sup>[7]</sup>由于缺乏细致严格的立法程序规定,<sup>[8]</sup>教育立法的前期调研不足、立法中公开征询意见力度不够、利益相关群体缺位,使得教育立法时未能充分把握教育发展中的具体问题与需要,且未能充分采集社会各界的智慧。因此,虽然教育基本理论研究和教育法学研究近年来取得了较为丰富的成果,其中就教育法律制度和教育法律关系问题也进行了深入和前沿的探讨,但遗憾这些成果未能转化至教育立法的实践中,难以对教育法制发展起到实际的指导作用。

(五) 教育执法面临诸多困境。我国教育法律文本规定存在过于笼统的问题,原则性、方向性表述多,实操性内容少,且缺乏关于责任追究的规定。<sup>[9]</sup>这就为教育行政部门权力寻租、司法部门选择性司法提供了空间,使得实践中有法难依、执法不严、违法难究,并可能造成权力腐败。当公民在教育活动中的合法权益受到侵犯时、发生纠纷时,往往难以通过司法途径获得公正裁决、实现权利救济。<sup>[10]</sup>在执法过程中,执法主体与执法对象的法律身份应是平等独立。但在教育执法过程中,各级教育部门作为执法主体,与其执法对象往往存在行政隶属关系,导致执法行为

受到很大阻碍。比如,《教育法》规定:“国务院和地方各级人民政府用于实施义务教育财政拨款的增长比例应当高于财政经常性收入的增长比例,保证按照在校学生人数平均的义务教育费用逐步增长,保证教职工工资和学生人均公用经济逐步增长。”但由于对这一条款的执行主体是各级政府,导致无法对其执法行为进行司法审查,更不可能进行司法诉讼。另外,教育行政部门与学校之间的关系,不是简单的行政管理法律关系。<sup>[11]</sup>在我国现行教育体制之下,学校的独立性难以保证,甚至可能被看作政府的附庸或延伸,学校管理的人事权、财权甚至教学、课程等方面的权力都在政府。因此,教育法律规定学校、学生应享有的权限,往往得不到有效保障。

### 三、加强我国教育法制建设工作的建议

针对当前我国教育法制建设存在的突出问题,根据我国法治建设的整体进程,结合教育改革发展的实际,对进一步加强教育法制建设工作建议如下:

(一) 教育立法应立足权利本位和教育本位。针对当前法治观念“重权力轻权利”的倾向,在今后的教育法制建设工作中,特别是教育立法工作中,应当突出权利本位,突出保障公民受教育权的内容。<sup>[12]</sup>这种对受教育权利的保障,必须结合教育活动的特殊性。教育是以培养人、成全人为目的的活动,因此教育法律对教育权利的分配、对教育关系的调整,需要将法律的特殊形式和教育的特殊内容相结合,从教育的角度出发,以人为本、以人的发展为本,规范、保护和促进受教育者的发展。这就要求教育法律的规范、程序、责任和整体法律制度的构建应当立足教育活动的本质特点,顺应教育法域的独特性,以促进人的发展为中心和根本归宿。在当下,尤为重要的是,要审慎地扬弃简化主义的行政法律关系定位及其法律适用,结合教育活动的特殊性,合理细分政府、学校、教师与学生的法律地位及几者间法律关系,并予以具体的制度保障。同时,还要建立健全相关体制机制,避免选择性司法,为公民的教育权力诉讼提供便利。

(二) 抓紧弥补教育法律缺陷、填补立法空白。当前,我国教育立法还存在诸多空白地带,还存在不

够准确或完善之处,教育实践中出现的许多新情况,尚需法律法规进行规范。<sup>[13]</sup>特别是教育法律对公民受教育权利的保障力度不足,公民受教育权利的合理自主行使缺乏有力的法律支持,在学校法人制度的具体内容、学前教育的政府责任、受教育者权利的法律救济、考试规范的法律制度等若干方面存在立法缺失。对此,2010年出台的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》虽已提出“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”的“六修五立”教育立法计划,但也不可能覆盖教育实践的方方面面,难以很好适应迅速变化的教育环境。在抓紧推进“六修五立”的同时,要及时研究分析教育问题,敏锐把握教育立法修法的现实需求,解决教育法律法规的周延性、系统性不足的问题。

(三) 加强教育立法的科学性规范性。在完善教育立法的同时,也要防范凡教育问题必言立法的倾向。法律是分配和调节教育利益的有力工具,但并非唯一工具,也并非总是最佳工具。退一步说,即使有必要以法律调节的教育活动,也并非都需要专门创立新法。法律本来就是在一定程度上具有概括性的社会规则体系,事无巨细皆立法,教育各阶段各领域皆立法,必然造成法律的重复冗余,且僵化和割裂教育活动,还不利于教育体制改革的纵深发展。一部新法的创立必须以必要性、可行性和不可替代性为前提,且必须是在“类”的层面上,对于具有共性的一类教育关系的规范。而在共性之下的某些非本质性的差异,有时没有必要再专门立法,或者没有必要以全国人大为立法主体、在较高位阶上立法,避免法律资源的浪费。特别是在条件尚不成熟的情况,教育立法尤其要慎之又慎,避免随意性,否则新立的法律将可能成为改革的障碍。教育法律法规的修订应当充分调研和论证,全程听取和采纳公众意见,尤其注意吸收教育领域和法律领域的相关实践工作者、学术研究者与核心利益相关者的意见建议,尊重民意但立足法理事理,勇于创新、突破藩篱,站在引领教育体制改革和发展的战略高度全局考虑相关教育法律制度设计。

(四) 提高教育立法的技术水平。立法技术关乎

立法的质量和实施效果,增强教育立法技术水平是教育立法当务之急。首先在立法语言上要增强表述的明确性、准确性。立法语言是立法者表达其立法意图、立法目的的文字载体。提高立法的语言技术,就是要增强法律语言的准确性、明确性,做到概念明确,表达清晰,不可产生歧义。其次要注重不同教育法律法规之间的逻辑联系。对于法律法规之间重复性过多的现象,按照一定的逻辑结构进行统一的规范,对于一部分长期使用“暂行”、“试行”等名称的法律法规,应当在时机成熟的时候及时的通过法律程序将其制定为正式的法律文件,对于其中已经不能适应社会发展的应当及时予以废止。最后,要重视立法过程中的公民参与。我国《立法法》明确了有关公民参与立法的制度。<sup>[14]</sup>一些重要的教育法律,经过充分的公民参与具有重要意义。通过公民参与,把各方的矛盾和意见提出来充分讨论,把正确、合理的意见收集进来才能使法律更加符合实际,可以提高教育立法的透明度、提高立法的质量以及其实施的社会基础。

(五) 加强教育执法司法这个薄弱环节。应当说,我国对教育立法工作是高度重视的,也是卓有成效的。但相比之下,教育执法司法工作明显滞后。许多教育法律法规内容挺好,但长期得不到真正落实。虽然有关法律规定了公民享有平等受教育的权力,但当公民教育权利被侵犯提出诉讼时,大都不被受理。目前,教育法制建设面临一个十分尴尬的处境:一方面,大力主张依法治教,依法保障公平受教育权,依法保障学校办学自主权;另一方面,在教育管理活动中,法律并没有成为最高准则,行政指令依然是政府管理教育的主要方式,学校办学自主权仍难以落实到位,公共教育权利依旧被束之高阁。这些问题的存在,严重影响了教育法制工作本身的严肃性。解决问题,必须加强教育执法和司法。在立法层面,要

进一步强化有关教育责任追究的内容。在执法层面,要加快政府职能转变和简政放权,要以适当方式,对教育法律法规执行情况进行检查。在司法层面,要进一步畅通教育诉讼的渠道,完善公民教育权利救济的体制机制。

### [ 参 考 文 献 ]

- [1] 巩丽霞. 我国民办高等教育立法的困惑 [J]. 探索与争鸣, 2007 (12).
- [2] 税兵. 民办学校“合理回报”之争的私法破解 [J]. 法律科学 (西北政法大学学报), 2008 (5).
- [3] 贺卫方. 二十年法制建设的美与不足 [J]. 中外法学, 1998 (05).
- [4] 姜明安. 行政的“疆域”与行政法的功能 [J]. 求是学刊, 2002 (02).
- [5] 庞丽娟、韩小雨. 中国学前教育立法: 思考与进程 [J]. 北京师范大学学报 (社会科学版), 2010 (05).
- [6] 徐建辉. 也谈考试作弊的危害及对策 [J]. 继续教育研究, 2009 (01).
- [7] 蒋后强. 《教育法》修改中法律责任的立法技术研究 [J]. 山东社会科学, 2007 (05).
- [8] 孙潮、徐向华. 论我国立法程序的完善 [J]. 中国法学, 2003 (05).
- [9] 李小球. 当前教育执法存在的问题与对策 [J]. 当代教育论坛, 2006 (14).
- [10] 吴安新. 教育权利救济刍议 [J]. 教学与管理, 2004 (28).
- [11] 周洪宇. 尽快制定《教育投入法》 [J]. 教育与职业, 2012 (34).
- [12] 余雅凤. 教育立法必须以教育的公共性为价值基础 [J]. 北京师范大学学报 (社会科学版), 2005 (01).
- [13] 穆岚. 教育法制建设亟待加强 [J]. 中国教育学刊, 2005 (01).
- [14] 徐向华、林彦. 我国《立法法》的成功和不足 [J]. 法学, 2000 (06).

责任编辑 谢庆