

日本基础教育的相关法规及其启示

潘后杰 李江源

内容提要 日本的教育在第二次世界大战后发展较快,与其教育立法、依法治教有关。本文论述了日本基础教育相关法规的几种形式,认为较为完善的基础教育法规来源于日本人积极的立法意识和立法行动及法学研究者的努力探索;有关执法、督法中的重要问题;完善的基础教育法规产生的效果,对加强我国教育法规建设也是一种启发。

关键词 日本 基础教育 法规 启示

本文所指的日本基础教育,包括日本初等及中等教育;基础教育相关法规,指与基础教育有关的法规。健全社会主义法制,使我国教育逐步走上依法治教的轨道,是我们党和政府在社会主义建设时期的重要目标之一。他山之石可以攻玉。分析、研究日本基础教育相关法规,对我国教育立法工作,以及执法、督法、违法处罚等工作的建设都有一定的积极意义。

日本的基础教育相关法规比较完善,基本上覆盖了基础教育的方方面面,使各方面工作的开展能做到有法可依。具体而言,可分为以下几类:

(一)最基本的法规,这里包括宪法,教育基本法等。1947年3月31日,日本颁布了《教育基本法》。该法根据美国教育使节团报告书所确定的原则和宗旨,以及根据1946年颁布的以民主主义和和平主义为根本原则的《日本国宪法》的精神,以简洁的语言(共由11条和附则组成)对整个日本教育事业的基本原则和宗旨做出了明确规定,是一部具有准宪法性质的教育法。它首次以日本国民的名义和法律的形式公开宣布教育民主,教育主权在民,即用民主主义取代了军国主义和天皇专制主义,用法律主义取代了敕令主义。1990年6月29日,日本颁布了《关于整备为振兴终生学习之施策的推进体制的法律》,简称《终生学习振兴法》。该法共由12条和附则组成,是日本有关终生学习的第一个法律。它既具有就终生学习做出总体规定的基本法性质,同时又为适应振兴终生学习的时代要求,就当时所可能实现的以及必须要实现的诸项措施做出了规定。该法主要有三点重大规定:一是整备为振兴终生学习的都道府县教育委员会体制,即由都道府县教育委员会去统筹本地区的终生学习;二是各都道府县都要根据各自的地区实际,提出切实可行的振兴本地区终生学习的基本设想,强化地方行政对终生学习的介入;三是为了振兴学校教育、社会教育

和地区文化,使其更好地向着终生学习体系转变,要建立就有关振兴终生学习的重要事项等进行调查审议的都道府县终生学习审议会(文部省设由27名委员组成的终生学习审议会),市町村建立与其相应的协作机构和团体。

(二)直接关系学校教育的法规。在颁布《教育基本法》的同时,又颁布了根据该法精神和原则所制定的《学校教育法》。该法对日本各级各类学校的性质、培养目标、修业年限、课程和教科书内容等做了一般性规定。接着,又分门别类地制定出一系列的具体法令、法规,诸如关于学校设置基础的法规,关于教科书的法规,关于学校保健及食品供给的法规,关于振兴和支援教育的法规,关于奖励入学的法规,关于私立学校的法规等等。这些法规对学校教育进行具体的规定,基本上可以保障学校教育及其相关的活动有法可依,有法可循。

(三)关于教育职员的法规。日本的《教育公务员特例法》对教师的权利义务、责任、资格、进修、待遇等方面的问题作了具体规定。除此以外,还有地方公务员法、国家公务员法、关于教育职员资格取得的法规、关于教育职员工资报酬的法规、关于教育职员休假以及离职、退休的法规等等。这些法规是日本教育领域人事管理的依据。

(四)教育行政法规。日本教育行政法规主要包括地方自治法、国家行政组织法、文部省设置法以及地方教育行政组织及其运营的法律等。这些法规是日本教育行政的法律依据,尤其对地方和中央教育行政机关的权责进行了明确的划分。《地方教育行政组织及其运营的法律》明确规定了教育委员会的职务权限及其相关事宜;《地方自治法》规定了地方在教育事业中的作用;《文部省设置法》涉及到教育管理部门的设置、职责、权限、人员任命等等。这些都为教育行政的实施奠定了法的基础。

(五)教育经费法。教育经费对于教育事业,或者说在教育管理中,有着特殊的意义。在日本,涉及教育经费的法规有:地方财政法、地方交付税法、义务教育费国库负担法、市町村立学校职员给与负担法、义务教育诸学校设施费国库负担法等等。这些法规涉及到教育经费的来源、分配、使用和审计等问题。

另外,不成文法律形式在日本又有新的发展。不成文法,又称“非制定法”。传统上的不成文法主要指英国的习惯法,现今又包括教育习惯、教育条理和教育判例。在这三种非成文法中,教育判例为主体,流行于日本,早期教育判例法零散、不系统。自本世纪50年代以后,随着教育法学理论的成熟,这种法律形式逐渐理论化、系统化。日本的“杉本判决案”、“家永判决案”、“农田荣年判案”等关于教师合法权益、教科书方面的判例法的理论表述已趋于完善。这些判例法丰富了教育法律的形式,使之与教育成文法一起构成了教育法律形式的两大系统。

二

日本较为完善的基础教育法规来源于日本人积极的立法意识和积极的立法行动。

众所周知,1868年明治维新的成功虽然使日本获得了由封建社会向资本主义社会过渡的一线生机,但是摆在明治新政府面前的任务也是极其复杂和艰巨的,所面临的抉择也是十分棘手和紧迫的。当时的形势是,国内方面旧幕臣的叛乱和反抗接连不断,人民处于水深火热之中,生活苦不堪言;国外欧美资本主义列强虎视眈眈,都将注意力投向日本这块亚洲尚待瓜分的土地。在此

背景下,出路只有两条:一条是革新除弊,励精图治,尽快使日本成为可与欧美列强相抗衡的世界强国;一条是沦为资本主义列强的殖民地半殖民地,任人宰割。在这决定国家命运和前途的生死存亡关头,由一批有识之士组成的明治新政府毅然选择了前者。他们透过各种复杂的社会现象,提出了治国安邦的“富国强兵”、“殖产兴业”、“文明开化”三大政策,并将开发人力资源的教育摆在优先发展的战略地位。从教育入手,去开启民智,发展国家。

1871年7月在实行了废藩置县的政治改革之后,立即设立了统辖全国教育行政的中央教育行政机构——文部省,一开始就将教育置于国家的控制之下。接着立即着手起草创立统一教育制度的教育法。经过各方面的紧张工作,于1872年8月2日以太政官(明治政府的最高行政机构——笔者注)布告(第214号)的形式颁布了日本近现代教育史上的第一部教育法规——《学制》。《学制》共由大中小学区、学校、教员、学生和学业、海外留学生规则、学费等6篇109章组成。翌年又追加了神官僧侣学校、专门学校等规则104章,共由213章组成。这是一部庞大而完整的教育法规。《学制》首次将一切学校教育统一纳入国家的管理之下,使日本教育开始步入近代大教育的轨道,为国家主义教育法制的确立奠定了基础。

《学制》的颁布和实施,为日本国民教育制度的确立迈出了第一步。但是,由于《学制》本身的超前性与当时比较落后的日本实际情况不相符合,加之教育费用主要由国民直接负担(如公立学校经费的54—60%以上由国民负担),致使就学率达不到预期的指标。另一方面,由于以天皇的近臣元田永孚(1818—1891)等为首的国学家和汉学家们抓住《学制》中的某些问题大作文章,为协调各方面意见,于1879年9月29日颁布了由47条组成的《教育令》(太政官布告第40号);还于同年以天皇名义颁布了由元田永孚起草的《教学大旨》,其中心内容是强调惟神之道,批判文明开化思想。

《教育令》由积极倡导美国教育制度的文部大辅田中不二麻吕制定的,带有浓厚的亲美色彩。《教育令》的主要特点改变了《学制》所规定的划一的中央集权体制,将教育权限大幅度地下放给地方,以重编符合日本国情的教育制度。此外对就学义务等放松了规定,故又称为《自由教育令》。尽管如此,由于在教育立法上政府和朝廷的对立公开化,加之教育政策的放宽反而使政府的教育受到轻视,导致小学入学率反而有所不降(如1879年为41.2%,1880年为41.1%)。于是以元田永孚为首的守旧派又乘机大作文章,遂迫使明治政府于1880年12月颁布了《改正教育令》(太政官布告第59号)。

《改正教育令》吸取了《教育令》的某些教训,强化了町村设置小学校的义务,严格了对就学义务的规定,加强了文部卿和府县知事的教育行政权,并将原置于小学校教科末尾的修身科提到各科之先,以强化“尊祖训、明忠孝、学孔道”的道德教育。由此使国家统制的教育通过中央集权和儒教主义的伦理教育得以强化,初步确立了“东洋道德、西洋艺学”(即“和魂洋才”)的教育立法指导思想。另外,为了实施《改正教育令》又相继颁布了各种规则,如《小学校教则纲领》(1881年5月)、《小学校教员守则》(1881年6月)、《中学校教则大纲》(1881年7月)等,以此去建立配套的教育法规,为国家主义教育法制的最终确立奠定了基础。

日本于1885年为君主立宪做准备而废除了太政官制,改设直属天皇的内阁制。首任内阁文部大丞森有礼(1847—1889)是德国俾斯麦所推行的国家主义政策的崇拜者。他主张一切个人要求和个人道德都应从属于国家和国家权力,强调要通过教育去培养国家观念和忠君爱国思想。就任文部大丞后,立即对日本的学校制度进行了全面改革,根据学校类别分别颁布了经天皇批准

(即以敕令形式颁布的)的《小学校令》(1886年4月,敕令第14号)、《中学校令》(1886年4月,敕令第15号)等,以此去区别原来的作为综合教育法的《学制》和《教育令》。该《学校令》的主要特点,一是强调培养“善良臣民”的道德教育;二是将学术研究和教育区别开来,从而确立了双轨制的教育体制。1890年10月30日颁布了由井上毅(1844—1895)和元田永孚合作起草的由天皇亲自签署并颁发的《教育敕语》。

《教育敕语》把天皇奉为最高的道德化身,是神圣不可侵犯的主宰,从而进一步强化了天皇专制主义的教育体制。自此以后,所有的教育法规都以敕令的形式纳入了《教育敕令》为顶点的君主立宪的法制轨道,各种教育法规不断完善,从而使日本教育获得很大发展。

二次大战后,日本于1947年3月31日颁布了《教育基本法》,该法以民主主义取代军国主义和天皇专制主义;以法律主义取代之敕令主义。从此,日本教育在宪法和教育基本法下走上了为建设和平民主国家服务的道路。在颁布《教育基本法》的同时,又颁布了《学校教育法》,对整个学校教育进行了全面而详细的规定。紧接着又分门别类地制定出一系列的具体法令,涉及到教育行政、学校基准、教职员、教科书、振兴学校教育、私立学校教育、社会教育、教育财政等方方面面。正是这些具体的教育法规,才使日本的所有教育问题都有法可依,真正走上了教育法制化的道路。

在立法方面还有一点很值得一提,就是日本各政党都有自己的教育政策,法规方面的专门委员会或组织,不断就教育问题提出政策、法规方面的提案,这对于制定国家的教育政策、法规无疑具有积极作用。这也足资佐证立法意识之浓和立法行为之积极。我国是共产党领导下的多党合作的社会主义国家,根本制度与日本不同,但就各政党、各人民团体在我国教育政策、法规建设发挥积极作用方面还是大有潜力的。

正由于日本积极学习西方先进国家的教育制度及教育法规,社会各界大力重视,建立起了比较适合日本国情的教育法规体系,详细、周延地规定了中央、地方、孩子双亲或监护人在孩子教育方面的责任、权利、义务。所以日本基础教育在明治维新后很短时间就基本达到了西方国家如英国、德国的水平。目前的日本九年制义务教育普及率达99.9%,高中教育的普及率达94%,从而保证了日本人的科学文化素质,为日本经济的发展作出了巨大贡献。

三

日本教育法学研究工作者的辛勤劳动,努力探索、研究,是日本基础教育法规不断完善的又一推动力。

二次大战后,随着日本新宪法的颁布,日本教育科学工作者认识到明确地确立教育法的研究对象,科学地建立教育法的体系结构,科学准确地解释教育法十分必要。这样,以新宪法精神和原则为指导的教育法学研究开始起步了,并于1958年在东京成立了教育法规研究会。

在众多的研究成果中,教育法规研究会首任会长仓辽吉编写的《教育和法律》(1961年出版),是日本最早的教育法规研究成果汇编,并著有《宪法观念和教育基本法制》、《教育法学》。兼子仁著的《教育法》一书着眼于教育法学的特殊性,对教育法规制度作了系统的理论阐述。永中宪一的《教学法学的目的和任务》、《教学法学的展开和课题》两书对教育法学的动态发展进行了深入的研究。诸如此类的著作还有很多。概而言之,这些著作起到了如下作用:第一,有助于科

学的教育法体系的建立。日本的基础教育相关法规构成了一个体系,层次分明。最高级的法律有《教育基本法》,对日本教育的方方面面进行原则性的规定;在《教育基本法》的下面又有《学校教育法》,对日本各级各类学校的性质、培养目标、修业年限、教科书内容等做了一般性规定。在《学校教育法》的下面又有《小学设置法》、《初中设置法》、《高中设置法》等单项法规,这些法规对某级某类学校教育作了具体的规定。这样做,对于保证立法工作的效率无疑有积极作用,避免了零敲碎打、相互矛盾、互相重叠等问题的出现。第二,注重对法律条文进行论述分析。法律的解释权无疑属于立法机关,但日本教育法学工作者经过其不懈地分析、研究,对科学、准确地解释教育法条文同样起到了积极作用。第三,积极推动与时代发展不相适应的法律条文的修订工作。教育法学工作者经过研究、论证,有理有据地指出某一法律条文的不足,从而有利于及时修订,不断完善。例如,《学校教育法》颁布以来,迄今已修订了22次。正是在此努力下,日本教育法逐渐成熟起来,并反作用于立法、执法,推动、促进了教育法制的建设。

四

日本基础教育相关法规能够较充分地在基础教育管理中发挥作用,与日本各级法庭受理教育方面的诉讼,作出教育法事的判决的做法有比较大的关系。换言之,也就是日本各级法院受理有关教育的诉讼,设立教育审判庭,对基础教育相关法规的切实实施起到了保障作用。

在日本,广义的教育判决,是指包含着教育问题的判决;狭义的教育判决,则指对于因为在教育法的解释上出现分歧形成争执的问题的判决。如同其它方面法律诉讼一样,法院承担起了教育判决的重任,捍卫了教育法的尊严。如前所述,日本近现代教育制度是从教育立法抓起的,那么法规是否能得以切实执行,无疑就需要执法机关。日本法院的教育审判庭(日语叫作“裁判所”)就在基础教育管理中充当了重要角色。

五

完善的基础教育相关法规保证了日本基础教育长期而稳定的发展,保证了日本基础教育管理的正常运转,从而为日本国民科学文化素质的提高打下了坚实的基础。这是日本基础教育相关法规的根本作用。

首先,基础教育相关法规构筑了日本基础教育管理体制,即中央政权与地方政权统分结合、地方自治为主的管理体制。这一体制有利于调动中央和地方两方面的积极性,更有利于明确地方在基础教育事业中的义务和职责,这无疑极大地促进了基础教育的发展。另一方面,由于基础教育法规较为完善,有利于中央对全国基础教育的管理,也有利于发挥中央的积极性。例如,文部省作为日本中央政府管理全国教育的行政机构,可以依法管理涉及基础教育的方方面面;同时还可以帮助地方解决地方所难以解决的问题。以日本教育财政为例,根据地方自治法规,各地方的基础教育由地方财政负担,但考虑到某些地方的财政收入不足以保证该地方基础教育达到一定水平所需的财力,而有关法律条文规定中央政府有给这类地方教育财政以补贴、援助的义务,这样就可保证该类地区教育事业不低于其它地区的综合水平,保证日本九年制义务教育的普及率达

99.9%，高中普及率达94%。其次，日本基础教育法规对于教师质量的保证发挥了巨大作用，从而积极作用于日本基础教育。日本的《教育公务员特例法》明文规定，研修是教师的一项义务，又是一项权利。该法的第19条规定：“教育公务员为了履行其职责必须不断进行研究，努力提高修养”。第20条规定：“教育公务员应有研修机会，根据任命者的规定可以以在职身份参加长期研修。”1987年1月，文部省公布了《新任教师研修试行要项》。新任教师研修制度，是一种强制性的研修制度，对新任教师来说是一种义务。由此日本教师队伍的素质较高，教师的合格率目前已达99%，而且还要求持有《教师资格鉴定合格证书》并通过聘任考试才能任教。另外，日本基础教育相关法规对于改善教师的社会地位，保障师资来源也起了积极作用。1974年，日本颁布了《关于为保持和提高学校教育水平，确保义务教育诸学校教育职员人才的特别措施法》（简称《人才确保法》）是日本教育工资改革的法律依据。该法第一条规定：“本法鉴于学校教育是培养和哺育青少年长大成人的重要基础，故通过对义务教育诸学校教育职员之工资待遇采取特别措施，以资确保优秀人才而达到保持和提高学校教育水平的目的。”根据《人才确保法》，日本从1974年1月开始，把小学、初中教师工资提高9%，高中教师提高5.5%；从1975年1月起，采取义务教育诸学校教师特别补助制度，把小学、初中教师的工资平均提高7%；1977年4月又把义务教育诸学校教师特别补助额由4%提高到6%；1978年4月又调整了骨干教师的工资。日本教师除工资外，每人每年有2次相当于5个月工资的奖金。总的来说，日本中小学教师教师的工资一般高于从事其它行业的同等学历者的16%左右。目前，日本中小学师资来源基本上得到保障，持有《教师资格鉴定合格证书》者远远超过实际聘任人数，90%的教师是按自己的志愿当了教师的。

六

根据马克思主义的基本原理，法律是统治阶级意志的体现。日本的基础教育相关法规是日本统治阶级意志的体现，它所要达到的目的与我国社会主义制度下的教育目的相异。不过，取长补短，彼此借鉴，教育才能发展。对于日本基础教育的相关法规，一概排斥，不利于创造；而全盘照搬，不唯在政治上有害，就教育创造的本意而言，也是南辕北辙的。关键在于立足本国的实际，洋为中用，师法得当。笔者在深入研究后，认为我国应从如下几方面进行改进。

（一）加强教育立法的论理研究。没有革命的理论就没有革命的行动。我们应该在马克思主义法学理论指导下，加强对教育法的一些基本理论属性的研究工作，吸收当今世界教育法学领域一切对我们有益的真正科学的研究成果，把我国教育立法工作置于坚实的理论基础之上。

（二）要打破传统管理模式，早日实现“依法治教”。“依法治教”已经成为现代教育管理推崇的信条。但长期以来，由于多方面原因，我国的教育管理模式一直依靠教育政策来维系。有一些人由此误以为用教育政策管理比用教育法律管理更有效。因此，要想促进我国基础教育法规的建设，早日实现“依法治教”，就首先要打破传统的管理模式，增强教育法律意识，逐步使教育管理从“依靠教育政策”转移到“依靠教育法律”的轨道。

（三）要加快教育立法步伐，尽早建立我国基础教育法规体系。1985年的《中共中央关于教育体制改革的决定》和最近颁布的《中国教育改革和发展纲要》中都明确提出要重视教育立法工作，使基础教育逐步走上依法治教的轨道。这都表明我国政府对教育法律发展的重视。然而，由于我

国教育立法工作起步较晚,加之其它条件的限制,我国的教育法律发展较慢,与日本等发达国家相比还存在较大差距,如教育法律体系不完善,内容单薄,形式单一等,这些与我国教育的整体发展水平不相适应。因此,加快、加紧制定教育法律,建立健全教育法制体系乃是教育改革的当务之急。当然,目前有些教育法律制定出来,执行会遇到不少困难,但这不应成为阻碍某些教育法律出台的因素,因为任何一部教育法律从制定到执行都要有一段距离。我们完全可以就能执行的部分进行规范,其余部分日后修订、充实,只有这样才能使我国教育法律体系早日形成。另外,在建立和健全教育法制体系的过程中,要加强人大教育立法,适当减少行政立法。根据宪法规定,我国的全国人民代表大会拥有教育立法权,但也不排除全国行政权力机构——国务院制定教育法规。因而目前我国教育法律的情况是,一部分法律是通过人大颁布的,如《未成年保护法》、《义务教育法》、《教师法》等,数量很少;另一部分是由国务院颁布的教育法规,数量较多。我们认为这种状况不尽合理,因为,国务院属于行政部门,它的主要职责是执行法律,而不应是制定法律。所以,国务院应适当减少制定教育法规,而应把此权力移交给人大这样的立法机构。

(四)要加强教育法律的监督工作,确保教育法律顺利实施。尽管一般教育法学者认为教育法应当主要靠自觉去实施,但作为法则是强制性的规范,没有司法机关进行监督是不行的。例如,日本法庭在涉及教育法的教科书审查问题、要求国立大学取消退学处分问题、对学生进行体罚的暴力事件问题都进行过判决,从而维护了教育法的尊严,使其得以顺利实施。目前我国这方面的工作十分薄弱,许多违背教育法的行为得不到及时处理,这无形中减弱了教育法的效力,阻碍了教育法的发展。因而,我们认为,随着教育法体系的日益完善,教育法律监督工作也需相应跟上,不容忽视。

(上接第55页)

生了很大的影响。中西合璧,洋为中用,一直成为美术创作和美术教育研究的课题。一个民族的艺术,只有广泛吸收各方面的营养,才能不断地丰富和发展自己。当前美术领域各种艺术形式的杂交,学科间互相交错,互相吸收营养,给艺术创新带来生机。不是有一些油画家、版画家闯入国画领域,使传统的国画面目一新吗?油画专业要了解国画,国画专业也要熟悉油画、版画。当初国立杭州艺专不主张把国画与油画专业分开的做法是有远见的。学科杂交产生的新品种给艺术带来新的希望。厚积而薄发,积广博之学识,方能创一家之风韵。比专业院校更深厚的文化修养将在后来的岁月中点燃积蓄的艺术能量,焕发出旺盛的创造力。近年来一些高师美术院校的学生创作与专业美术院校分庭抗礼,就是一个明证。其实,西方现代艺术正是接受了非洲和东方艺术的影响,才产生突变的。

高师美术教育培养的宗旨是:培养适应性强、知识面广、综合素质好、一专多能的中等学校美术师资。从群体上看,它既不是画家,又是画家;既不是设计师,又是设计师。高师美术教育应逐步模糊专业界限,不断拓宽知识的广度。高师美术教育地位提高之日,正是高师美术教育办出特色之时。