

教育法制刍议

张 玉 堂

内容提要 文章在《教育法》基础上,重点探讨了教育法制、教育法制原则、教育法制基本内容与要求。作者将教育法制概括为教育法律制度、教育法规系统、严格依法治教的有机统一,其核心是严格依法治教。提出了教育法制总原则和总原则指导下的坚持从实际出发、群众路线、原则性和灵活性相结合的原则;教育法制必须保证社会主义方向,遵循教育规律,符合提高教育效率的基本要求。

关键词 《教育法》 教育法制 教育法制原则 教育法制基本内容与要求

“法制”一词在我国古代文献中早已出现,但使用很少。解放后,相当一段时间内称为“革命法制”。党的十一届三中全会之后,根据1982年《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第五条“国家维护社会主义法制的统一和尊严”规定,“法制”一词才被广泛使用。而“教育法制”是1993年2月13日中共中央、国务院颁布的《中国教育改革和发展纲要》(以下简称《纲要》)第二十五条中才正式使用。1995年3月18日《中华人民共和国教育法》(以下简称《教育法》)的颁布,标志着我国教育开始进入依法治教的新阶段,教育法制一词也开始被广泛使用。为了贯彻执行《教育法》,加快我国教育法制建设,推动我国教育法制工作进一步开展,本文就教育法制、教育法制原则、教育法制基本内容与要求等问题进行初步的探讨。

贯彻执行《教育法》的首要问题是弄清什么叫教育法制。目前,我们对教育法制的内涵有三种不同理解:

首先理解为教育法律和制度或教育法规制度,也指有关教育法律和制度条文,少数情况下的教育习俗,这是静态理解。现代社会现代教育中,重要的教育制度通常都由教育法律规定或都在相应教育法律规范的范围内发生作用,从这个意义上讲,教育法律和制度或教育法规制度又是指教育法律化和教育制度化。但是教育法律化和教育制度化二者显然是有区别的,教育法律化的确是一种教育制度化,但教育制度化并非就是教育法律化,因为谁也不会否认我国解放以来已建立了一整套教育制度,但谁也不会否认我国教育法律制度建设从1980年制定《中华人民共和国学位条例》开始,到《教育法》颁布,十余年时间,其间只颁布有《中华人民共和国义务教育法》、《中华人民共和国教师法》,教育法制建设才开始起步。

其次理解为教育法规系统。现代社会的现代教育仅指教育法律制度条文或仅指《教育法》等几部教育法律,显然也是片面的。教育法制应当包括教育立法,教育执法,教育司法,教育申诉、教育纠纷调解、仲裁,教育法规宣传教育,教育法规的学习研究,教育法制观念的树立,教育执法监督等纵横系列环节,形成教育法制系统,其中缺少或削弱任何一个环节,教育法制的健全亦是困难的,甚至是不可能的。但这种理解重点不突出,没有充分揭示教育法制的本质内涵。

再其次理解为教育法治。教育事宜的管理有各种手段,《教育法》颁布前,我国主要靠“红头”文件和行政手段管理,甚至有时是“首长”管理。尽管这种传统手段在《教育法》颁布执行后,仍然是不可缺少的,但教育事业发展实践已充分证明,它已不适应教育改革与发展的要求。现代教育要求必须有与之相适应的管理手段——教育法治,即严格依照教育法律办事。这种理解虽然揭示了教育法制的本质内涵,但是仍然显得不够充分,也有片面性。

教育法制的内涵十分丰富,它是一个反映多层次、多结构的概念。因此,我们在揭示其内涵之时,不仅要考虑静态的法律制度,而且要考虑动态的教育立法、教育执法、教育司法、教育执法监督等活动及其过程,亦要考虑教育守法、教育护法、教育法规宣传教育、教育法规的学习和研究等内容。因此,教育法制应理解为教育法律制度、教育法规系统、严格依法治教的有机统一,其核心是严格依法治教。我们只有全面理解了教育法制的内涵,在贯彻执行《教育法》、加快教育法制建设、建立健全教育法规系统的同时,重点抓住严格依法治教环节,我国教育事业改革和发展才能真正走向依法治教的轨道。

二

教育法制原则是指贯穿在教育立法、教育执法、教育司法、教育执法监督等教育法制过程中的基本指导思想。教育法制是我国法制的重要组成部分,其基本思想当然应同我国法制的基本要求一致,同样是社会主义原则、民主原则、统一性原则、平等性原则等。但是教育事业有其自身规律和特征,教育法制必然有反映自身特征的总原则和基本原则。

《宪法》是我国的根本大法,是国家政治、经济、文化等各项工作的总指导思想、总原则,《宪法》教育条文对有关教育问题的基本规定必然是我国各项教育工作,特别是教育立法、教育执法、教育司法、教育执法监督以及目前对《教育法》的学习研究、宣传教育的总指导思想、总原则。《教育法》是其他教育法规的母法,是教育的根本大法,但它是根据《宪法》有关教育条文制定的,《教育法》充分反映了《宪法》原则。教育法制基本要求是我国教育事业发展的必然要求和历史经验的科学总结,也是我们教育法制应当遵循的原则。然而,《宪法》教育条文也充分反映了教育法制的基本要求。因此,我国教育法制的总原则应当是《宪法》原则,即“发展社会主义教育事业,提高全国人民的科学文化水平”。在教育工作的一切问题上,是否坚持这一原则,是区分是否坚持教育法制的最根本的标准。

教育法制基本原则应该以马克思主义法学思想作为指导,在遵循教育法制总原则基础上,依照我国颁布的《教育法》,在总结我国教育法制建设正反两个方面经验的基础上提出,它既是教育法制总原则的体现,又是教育法制总原则的进一步具体化。我国教育法制的基本原则应当是从实际出发、群众路线,原则性和灵活性相结合的原则。

第一、从实际出发的原则:

从实际出发原则就是指在贯彻执行《教育法》、实行教育法制中,要尊重我国教育的客观实际,尊重我国教育发展的客观规律,尊重我国教育法制的现状。

尊重我国教育的客观实际是指我国在根据《教育法》要求,在教育立法、教育执法、教育司法以及教育执法监督等活动中,始终都要从我国国情出发。我国是一个幅员辽阔,人口众多,政治、经济、文化等发展亦不平衡的不发达国家,还处在社会主义初级阶段;我国是一个有着几千年封建文化影响的国家,尽管无产阶级夺取了政权,但旧有的文化、传统的习惯并未完全消除;尽管无产阶级千方百计传播人类先进文化、科学知识,但要用现代文化、现代科学完全占据人们的头脑,显然不如夺取政权那么容易。我国处在既有旧文化、传统习俗影响,又有现代文明渗透这种实际状况之中。我国经历了相对封闭时代而今天全方位开放后,人类文明精华如潮水涌进中国,荡涤着人们的旧思想、旧习俗,同时亦夹带进了西方的沉渣;中国是世界上经济不发达国家,人均年国民生产总值才达400美元,对教育的投入远不能同发达国家和地区相比等等。贯彻执行《教育法》,实行教育法制,不能离开这些实际。相反,我们只能在这种实际的基础上,学习宣传《教育法》,建立健全教育法制,实行教育法制。这是政治上可靠、物质基础许可又与人们观念相适应的切实可行的教育法制。

尊重教育客观发展的规律就是指在贯彻执行《教育法》、实行教育法制中,应尊重教育科学,遵循教育规律,符合教育工作特点。教育工作周期长;教育具有政治功能、经济功能、育人功能、人的价值功能,而这些功能的充分发挥又具有潜在性,长期性;教育的对象是人,特别是成长中的青少年;教育受政治、经济、文化、社会环境的制约,又具有相对独立性;教育质量的高低最终取决于教师素养以及积极性的充分调动与发挥等。在贯彻执行《教育法》、实行教育法制的过程中,应当尊重这些教育客观发展规律的实际。离开这些实际,就是离开教育科学;离开教育科学的教育法制,其结果是不可想象的。

尊重我国教育法制现状是指我国刚颁布《教育法》,教育法制体系尚未建立。其他教育法规,除有少数几部配套教育法律外,层次还较低,其中有相当部分还是政策性文件,还不够规范,还缺乏教育法制应有的权威性;人们特别是有关领导干部的教育法制观念尚未形成或正在形成,有的还习惯于依照“红头”文件、“首长”指示办教育;教育执法监督系统尚未建立;教育法律的学习研究、宣传教育还未广泛开展,甚至尚未引起人们特别是有的领导干部的重视等,贯彻执行《教育法》,实行教育法制时亦不能离开这些实际。

第二、坚持群众路线的原则:

坚持群众路线原则就是指贯彻执行《教育法》,实行教育法制中的每一环节都要树立群众观点,走群众路线,实行从群众中来、到群众中去的原则。也就是说,在我国各项教育法制事业上,要坚持把群众特别是广大教育工作者的意愿、智慧以及他们所掌握的教育规律等集中起来,经一定法律程序,反复比较、分析,去粗取精、去伪存真,最后上升为国家意志,再公之于众,并通过广大群众去贯彻执行,千方百计调动群众特别是有关领导干部、广大教育工作者的积极性,保证教育法制的顺利实行。

坚持群众路线原则要求做到:

首先,在进行《教育法》的配套立法方面要民主。《教育法》配套立法民主是指每一教育法部门立法时,要充分尊重群众意见,广泛听取群众特别是有关领导干部、专家、学者、教育工作者的意见。1982年颁布的《宪法》是通过全国各族80%以上的成年公民讨论修改,拟定草案后,提高全国

人民代表大会最终审议,并采取无记名投票方式,经三分之二以上人民代表同意后才颁布的,前后经历了二年多,发动的群众面之广,听取的意见之多,工作进行之细,在中外制宪史上是少见的。《教育法》的制定也是经历了十个年头,先后召开了大中小型系列研讨会,广泛征求各省、自治区、直辖市教育行政部门、各民主党派、部分高等学校、法律界专家、学者等的意见,并充分研究和比较了其他十多个国家的《教育法》,借鉴了他们的有益经验,十二次易稿。拟定《教育法》草案后,经第八届全国人民代表大会第三次会议审议通过于 1995 年 3 月 18 日颁布。《教育法》的立法,是教育立法民主的典范,为我们以后的教育法部门立法提供了思维和行为的模式。

其次,教育执法监督民主。《宪法》指出,中华人民共和国的一切权力属于人民。人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。这就决定了教育执法监督不仅是政府、政府部门、教育机关的事,亦不仅是司法部门的事,也是广大人民的事。人民对教育执法监督除通过他的代表及代表大会行使监督权外,还可通过学习、宣传、研究《教育法》及其他教育法规,通过对违反《教育法》及其他教育法规行为检举、揭发、投诉、通过报刊舆论等形式,行使自己对教育执法的监督权,而教育执法监督权的行使又需要教育法制的保护。

最后,坚持群众路线的原则还必须体现在教育领导机关干部、职工以及广大教师、其他教育工作者,在贯彻执行《教育法》及其他教育法规方面的创造能力,负责精神的充分发挥,工作活跃,敢于并善于提出问题,发表见解,批评缺点等,有无这些具体表现,是衡量是否坚持群众路线原则的又一标准。

第三、原则性和灵活性相结合的原则:

原则性和灵活性是相辅相成的。原则性是指要坚决按照《教育法》每一规定办事,任何人不能违背《教育法》的基本精神,这是有关教育工作者特别是领导者的行为准则。灵活性是实现原则性的必要条件和保证,是贯彻执行《教育法》,教育法制得以顺利实行的前提之一。我国是一个有着 12 亿人口,50 多个民族,政治、经济、文化、教育事业发展很不平衡的社会主义大国,城市和农村、沿海和内地、东部和西部差异很大,许多少数民族聚居区和边远山区由于原来教育基础薄弱,加上地理位置偏远、交通不便、信息不灵,教育十分落后。因而教育不能整齐划一,要在不违背《教育法》原则下,允许差异地方因地制宜地制定出具体的地方性教育法规,以逐步达到《教育法》的全面实施。教育事业是极其复杂的事业,尤其是我国有着 2.7 亿学生,1100 多万专任教师,147 万所各级各类学校,其教育管理、教育积极性的充分发挥,有其自身的特点和规律,不能仅靠颁布《教育法》来解决教育的所有问题,其中相当部分问题还需要人们的自觉性、道德舆论,靠强有力的思想工作去解决。教育又有其自身规律,不少教育规律又尚未被人们认识和掌握,即使暂时被人们认识和掌握,亦尚需人们在教育实践中去作进一步检验、提炼、完善。因此,教育法制必须有其灵活性。

三

贯彻执行《教育法》,实行教育法制,是我国管理现代教育的一种法律手段,也是我国现代教育管理精华与已掌握了的教育规律相结合的科学总结。这种科学总结最符合广大人民的教育权益,最符合社会主义教育事业改革和发展的客观要求,是《教育法》提出“教育必须为社会主义现代化建设服务,必须与生产劳动相结合,培养德、智、体等方面发展的社会主义事业的建设者和接

班人”方针实现的最有效保证。但是,由于我国《教育法》刚颁布,教育法制建设尚处在起步阶段,许多重大理论和实践问题如:如何树立法制观念、如何处理好党的教育政策同教育法制的关系、教育法规体系及其地位、教育法制工作队伍建设、教育执法监督等都需要探讨研究。贯彻执行《教育法》,建立真正意义上的教育法制尚需不懈努力。

党的十一届三中全会指出,为了保障人民民主,必须加快社会主义法制,使民主制度化法律化,使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威性,做到“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。教育法制是社会主义法制的重要组成部分之一,十一届三中全会提出的社会主义法制的基本内容必然包含教育法制的基本内容。这些基本内容是:

教育法制的前提是要有《教育法》可依,没有《教育法》可依,显然谈不上教育法制。教育法制不完备,教育法制亦谈不上健全。《教育法》的颁布,使我国教育结束了无法可依的历史。但仅有《教育法》是远不够的,还应有与之相配套的,具有较强操作性的其他教育法规,形成教育法规体系,使我国教育工作各个方面有法可依,这是建立健全教育法制的前提条件。邓小平同志曾经指出:“现在的问题是法律很不完备,很多法律还没有制定出来。往往把领导人的讲话当成‘法’,不赞成领导人的讲话叫做‘违法’,领导人的讲话改变了‘法’也就跟着变。”这一讲话一针见血地指出了我国教育工作,特别是我国教育改革和发展缓慢,教育质量不高的根本问题。所以今后应在不太长的一段时间内,有关部门特别是具有教育立法权的部门,应象国家劳动部门一样,以《中华人民共和国劳动法》颁布1个月左右就紧接着颁布了17份与之配套的劳动法规的速度,尽快根据《教育法》基本规定,加快制定或修改有关配套的教育法规,特别是高等教育法、高级中学法、职业教育法、师范教育法、成人教育法、教育经费保障法等,真正做到教育的各个环节都有法可依。

《教育法》一旦制定出来,就必须坚决贯彻执行。制定《教育法》的目的一方面是规范人们的教育工作行为,另一方面是保护人们教育的基本权益。有了《教育法》不执行或不能保护教育工作者的基本权益,《教育法》就如一纸空文。因此,颁布了《教育法》,就必须遵循《教育法》办事,这是实行教育法制的关键。这就必然要求各级政府、政府部门,特别是教育主管部门以及相关工作人员,真正转变观念,充分认识教育是社会主义现代化的基础,国家用法律形式保障教育事业优先发展的重要历史意义,给以教育优先立法,优先拨款,优先发展。那种对教育“说起来重要,做起来次要”,甚至在教育工作问题上采取“维持”,“不求进取和发展”或短期行为,是同《教育法》的基本要求以及教育法制精神相悖的。

古人云:“严者,以威刑肃三军也”,“严者,以威严肃众也”,“非严不可以服强齐众”。所谓严就是指要严格地依照《教育法》治理教育事宜;执行《教育法》要公正,一视同仁,赏罚分明;整个教育系统执法要用“严”来统一意志,统一行动,使人们对《教育法》产生敬畏,从而自觉遵循,以维护教育法制的尊严和权威,教育法制才能顺利实行。因此,执行《教育法》应严格、严明、严肃,一丝不苟,这是教育法制的又一基本内容。

对一切违反《教育法》的行为,必须依照《教育法》相关规定,予以惩处,任何组织和个人不得例外,这是教育法制的又一基本内容。《教育法》是人民意志和教育规律的综合体现,特别是人民意志是不可违背的,任何组织和个人违背《教育法》基本精神,就是违背人民意志,就要毫无例外地追究其责任。

贯彻执行《教育法》,执行教育法制,必须注意抓住以上四个方面。其中缺少或削弱任何一个方面的内容,都会影响教育法制工作的顺利进行。

贯彻执行《教育法》，实行教育法制，还必须注意三点基本要求：

首先要保证社会主义方向。教育作为上层建筑的重要组成部分，与国家政治有着密切联系。古今中外一切阶级和政治势力，为了维护自己的统治，毫无例外地都要通过制定教育制度或有关教育法律，把一定阶级或政治势力的政治准则贯彻到教育的各个方面，保证教育按照一定的政治方向发展。我们是人民当家作主的社会主义国家，也毫无例外地要用教育法律制度来贯彻人民意志，保证社会主义教育的性质。我国《宪法》第19条明确规定：“国家发展社会主义教育事业，提高全国人民的科学文化水平。”《教育法》立法的根本目的也是“为了发展教育事业，提高全民族素质，促进社会主义物质文明和精神文明建设”。这就明确地告诉我们，我们的教育必须是面向全民族的教育，在学校，则是面向全体学生的教育；提高的是科学文化水平；是素质教育，不是“升学”教育；最终目的是促进社会主义物质文明和精神文明建设。坚持了这四个方面，就是坚持了社会主义教育方向。我国改革开放以来，私人办学有了一定发展，由于对私人办学在认识上的差异，有人认为私人办学是非社会主义性质办学，私人教育是非社会主义教育，这种认识是片面的，其理由依据亦是不科学的。谁办学是现象，如何办学才是本质。只要坚持办学的人民性，坚持国家教育目的的实现，对提高民族素质，促进社会主义物质文明和精神文明建设有利，就是社会主义教育。所以对私人办学不是要不要办，办多办少问题，而是只要根据《教育法》规定，实行教育法制，保证其社会主义教育方向，就该大力支持，这才是我们应采取的科学态度。

其次，贯彻执行《教育法》，实行教育法制，必须遵循教育规律。教育法制一方面体现工人阶级的意志，培养本阶级所需之人才，这是教育法制具有极强统治阶级意志的表现；另一方面教育又不同于其他社会现象，教育有其相对独立性，有自身内在规律，教育自身内在规律是不以任何阶级、任何个人主观意志为转移的。因此，教育法制既要体现工人阶级的意志，同时更要体现并遵循教育规律，注意二者的有机统一。

第三，要极大地提高教育效率。贯彻执行《教育法》，实行教育法制，是一种管理现代教育事宜的科学手段，是为了实现国家教育目的，科学组织和使用人、财、物、时空、信息的过程，其目的是最大限度地提高教育功效。教育是社会系统中一个子系统，是相对独立的。教育事宜的管理要科学化，得到最佳效率则既要研究社会系统对教育的影响，又要研究教育系统内部各要素的科学配置。从社会系统看，我国过去对教育事宜的管理靠方针政策，靠行政手段，其权力过于集中，政校、政教不分，对教育统得过多，管得太死，压抑了地方和学校办学的积极性，使教育自身丧失了活力，发展缓慢，质量不高。教育法制则以法律形式明确规定了中央、地方、学校各方面的权利和义务，有利于增强各方面的办学活力，调动各方面办学积极性。从教育系统内部看，教师、学生、教育措施、教育目的等要素，其中每一要素对教育都起着制约或影响作用。过去，我们对这些要素的管理和配置长期处于经验式、行政式和首长式，其手段落后，教育功能低。教育法制用法律形式对教育各要素整体优化，科学配置，并明确其关系，做到人尽其才，物尽其用。因此，调动教育内外部各要素的积极性，极大提高教育效率，这也是贯彻执行《教育法》，实行教育法制必须注意的又一基本要求。

综上所述，我们要全面贯彻执行《教育法》，实行教育法制，就要科学理解教育法制内涵，自觉遵循教育法制总原则和总原则指导下的基本原则，掌握教育法制的基本内容与要求，贯彻执行《教育法》才能落到实处，依法治教的宏伟目标才得以实现。