

关于我国教育法规研究的几个问题

张 玉 堂

内容提要 本文概述了我国理论界教育法规学研究发展的概况以及在教育法规、教育法规体系、教育法规原则、教育法律关系等方面的不同论述,并进一步阐明了作者在教育法规概念、教育法规基本原则、教育法规关系、教育法制、教育法规规范等基础理论方面的见解。

关键词 教育法规 教育法规原则 教育法制 教育法规规范 教育行政法规

教育法规学是以教育法规规范和教育法制现象为重要研究对象,并揭示其基本规律的一门科学,它是马克思主义法学体系中的一个分支学科。近十年来,在国家民主和法制建设的推动下,在中共中央、国务院“加快教育法制建设,建立和完善执法监督系统,逐步走向依法治教的轨道”方针指引下,教育法规学研究逐步兴起。为了专家同行更好地进行研究,促进教育法规学在我国法学领域中地位的确立,本文将我国教育法规学研究的概况、目前存在的问题以及本人的若干见解阐述于后,以作抛砖引玉之用。

一

教育法规自古有之,但把它作为一门单独学科提出来进行研究,在国外是本世纪 50 年代的事,在国内是 80 年代初期才开始的。1981 年 2 月,《甘肃师大学报》发表了《谈谈制定教育法令的问题》的文章,紧接着《苏州大学学报》发表了《关于我国教育法体系的问题》一文。1988 年 1 月,《中国法学》发表了《我国教育法体系刍议》,教育法规研究开始得到了我国法学理论界的认可。1987 年 7 月,北京教育行政学院米桂山、龚有明等出版了《教育法概论》一书,全书 23 万字,为我国第一本教育法规学专著。1989 年 12 月 19 日,国家教育委员会正式行文,明确规定要编写“教育法规”教材。从此,教育法规研究在我国迅速开展起来,一批专著和论文纷纷面世,如 1990 年 1 月,张维平编著出版《教育法学》;1991 年 4 月,四川、陕西等省分别编著、出版了《教育政策法规》和《教育政策法规要论》;1990 年 10 月,辽宁出版了《教育法律案例与思考》;1992 年 8 月,上海出版了《地方教育立法研究》、《各国高等教育立法》等。尽管这些研究还谈不上形成了完善的教育法规学体系,但进展很快,成果喜人。据不完全统计,在 1990 年前后几年,在全国各地公开发表的有关论文和著作就有 50 余篇(部)之多,涉及到教育法规学概念、体系、原则等诸多问题。教育界的许多专家、学者以及从事教育法制建设研究的同志,通过自己的研究成果,大胆勾勒出了我国教

育法规学理论研究体系的轮廓,对教育法规学的结构、体例进行了整体思考。1991年,经修改后出版的《教育百科全书》第一次将“教育法学”列为同教育学、教育经济学、教育哲学并列的分支学科。随之,国家教育委员会正式成立“政策法规司”,各省市自治区教育委员会也陆续成立“政策法规处”。国家赋予该机构的任务中,就有研究“教育法规”的基本内容。国家教育委员会“政策法规司”成立后不久,就根据国务院清理行政法规的部署,在全面清理建国以来发布的有关教育方面的行政法规、规章基础上,正式编辑出版了《1949—1989年中华人民共和国教育法规汇编》。该汇编的出版发行,有力地促进了我国教育法规学研究的深入开展,并吸引了越来越多的人关心和从事教育法规学的研究工作。

由于教育法规学在国内外都属于正在研究建设中的一门新兴学科,因此该学科的科学涵义、研究对象、体系、基本内容以及研究教育法制现象的主要视角和方法,都未形成明确的结论,特别是教育法规基础理论的研究更显得薄弱。从目前研究的成果看,比较一致的看法认为:教育法规学所要研究的内容极其丰富,既有基础理论部分,如教育法规含义,教育法规特征,教育法规基本原则,教育法规及教育法规学产生、现状和发展趋势,教育立法的原则和程序,教育法规的地位和职能,教育法规规范及其形式等;还有具体教育法规部门,如基础教育、高级中学教育、高等教育、成人教育、师范教育、职业教育、幼儿教育、教育行政、教师权益保障、教育经费等方面的制度,这些都是教育法规学需要研究的课题。教育法规学研究的主要任务和目的是:在马克思主义指导下,通过对教育法规以及教育法制现象的研究,概括出教育法规的概念、调整对象、基本原则、任务、体系、本质、作用,教育法规产生、发展规律等,从而为创建中国特色的社会主义教育法制服务。但是从另一方面看,教育法规关系以及教育法规主体、教育法规客体、教育法规内容和特征,古今中外教育法规制度和教育法制思想,海峡两岸教育法规制度比较研究,教育法规同其它法规部门的联系和区别,教育法规体系在法学体系以及教育科学体系中的地位 and 作用,公民特别是各级领导干部和广大教育工作者教育法规意识的形成及其形成的途径等尚未涉及或涉及不多。随着国家法规制度的逐步加强和完善,教育法规研究的内容必然进一步完善和充实。

教育法规学研究起步晚,学科新,其研究成果还不能完全适应教育法制建设的需要。尽管不少研究成果已从某一角度出发对教育法制某一方面理论作了一定阐述,但从总体上看,其基础理论仍显得相当薄弱。局部研究较多,整体研究少;粗糙的多,高质量的少;就连教育法规学属于法学还是教育学门类,都未形成共识。另外,全国至今不仅没有专设教育法规学研究的机构,没有专门的刊物,而且也没有专门的教育法规学研究人员,其科研成果绝大多数出自业余研究者之手,这就必然影响教育法规研究的深入开展。因此,真正创立理论基础扎实、内容齐备、结构科学的教育法规学体系,还需教育界和法学界专家、学者的共同努力。

二

我国教育法规研究,目前尚存在如下问题:

(一)关于学科名称问题

教育法规学要成为一门独立学科的首要条件是学科名称要科学、准确地反映我国教育法规和教育法制的历史及其现状。由于研究者从不同角度立论,所以提出了好几种不同的学科名称。有的同志提为“教育政策法规学”,有的提为“教育法学”,有的提为“教育法规学”,有的提为“教育

法律学”等。名称不同的一个客观原因是,在我国这种特定的历史条件下,在教育法规方面,对有关教育的规范性文件总称的提法不同。有的表为“教育法”,有的表为“教育政策法规”,有的表为“教育法令”,有的表为“教育法律”,有的表为“教育法规”,因此产生学科称谓上的分歧。

(二)关于教育法规概念

在确定我国教育法规学研究对象和范围时,面临的重要问题就是要明确教育法规这一概念的内涵。什么叫教育法规?过去从未有人作过具体表述,《大百科全书·教育卷》以及各种法律词典、《现代汉语词典》等也未收入这一词条。随着教育法规研究的开展,对这一概念的研究开始得到理论界的重视。目前对这一概念有以下几种解释:

1. 教育法规是泛指国家权力机关和行政机关制定颁布的有关教育方面的规范性文件,是反映统治阶级在教育方面的意志,以国家强制力保证实施,具有普遍约束力,调整人们在教育方面的行为规范。

2. 教育法规是指教育方面的法律、行政法规、规章、地方性教育法规等各种规范性文件的总称。

3. 教育法规是调整教育关系,确定人们在教育方面的关系和行为的一种衡量标准。

4. 教育法律是指国家机关按照一定程序制定或认可的,体现统治阶级意志的,以国家强制力保证实施的,适用于学校教育工作的行为规范的总称。

5. 教育法是涉及到教育主体、教育客体、教育条件和环境等许多方面的教育法规的总和。

6. 教育法是以国家意志出现,具有普遍约束力的调整人们在教育方面的行为规范。

(三)我国教育法规基本原则

我国教育法规基本原则应当反映我国教育法规的主要特征和社会主义教育本质。它不仅是参加教育法规关系的任何教育法规主体进行一切教育活动的基本准则,而且应该是我国教育立法、执法、司法、守法、宣传教育、教育法规研究的基本出发点和依据。但是在这一问题上,研究者的认识也有差别。

有的认为,我国的教育法规基本原则与我国的总体法律原则是一致的,它包括社会主义原则、民主原则、统一原则、平等原则等。具体在教育法规基本原则方面,则主要有:保证教育的社会主义方向原则,遵循教育规律原则,培养学生全面发展的原则。

有的认为,由于对教育法规研究尚处在初期阶段,教育关系极其复杂,研究它的基本原则尚早,所以应首先立足于研究教育立法原则。有的同志提出这些原则是:坚持四项基本原则的原则,实事求是的原则,民主立法的原则,原则性和灵活性相结合的原则,稳定性和连续性相结合的原则;有的同志又认为这些原则是:社会主义原则,民主原则,从实际出发与加强理论指导相结合原则,原则性和灵活性相结合原则,稳定性和适时地立、改、废相结合原则。

有的认为,教育法规原则是:由社会主义国家办学为主并依靠社会力量办学的原则,确保公民受教育权利的原则,坚持进行共产主义思想教育的原则,鼓励和帮助教师进行创造性工作的原则,培养学生全面发展的原则,为社会主义现代化建设服务的原则。

有的认为,由于我国教育法规调整的教育关系纵横交错,非常复杂,决定了教育法规原则的多样性,因而提出各单行教育法规所遵循的原则,然后再从中归纳出总的教育法规原则,例如:坚持以宪法教育条文为教育立法依据的原则,坚持社会主义教育性质的原则,受教育机会均等的原则,政府办学为主的原则,适应教育规律的原则,尊重教师的原则等。

(四)关于教育法规体系

教育法规体系是由调整教育以及教育各个方面社会关系的法规规范构成的相互联系、相互制约、协调一致的有机整体。但目前理论界在对其结构的研究上,认识不甚一致,主要有以下几种观点:

第一种观点认为:按照立法权限、效力等级、调整范围,教育法规体系由三个层次构成。第一层次为教育法,这是以宪法教育条文为依据制定的,调整我国教育、教育内部、教育部门同其它社会部门相互关系的基本法,它由全国人民代表大会制定,是制定我国其它教育法规的依据,具有最高法律效力。第二层次为教育法律部门,这一层次由若干单行教育法律组成,它们分别调整相应部分的教育内外部关系,但它们又必须以教育法为依据。例如《义务教育法》、《高等教育法》、《成人教育法》、《师范教育法》、《教师法》、《教育经费法》、《职业教育法》等,这些教育法律可以由全国人民代表大会制定,也可由全国人民代表大会常务委员会制定。第三层次是教育法律实施细则或条例,这一层次在种类和数量上繁多,它既包括中央政府以及政府部门颁布的行政法规、规章,也包括地方权力机关和行政机关颁布的地方性教育法规等。

第二种观点认为:根据制定教育法规的权限和法规效力,可以分为四个层次。第一层次是由全国人民代表大会制定的教育法,它是教育的母法,具有最高的法律效力。第二层次为全国人民代表大会或它的常务委员会制定,是处于教育法之下的二级法,又是调整教育某一方面关系的单行法律。第三个层次由国务院及其部门制定,称为行政教育法规、行政教育规章。第四层次是由地方权力机关和政府、政府部门制定的地方教育法规。

第三种观点认为:从纵向方面可以分为五个层次。第一层次包括宪法教育条文、教育法。第二层次是教育法律部门。第三层次是行政教育法规。第四层次是行政教育规章。第五层次是地方性教育法规。从横向可以分为教育行政法规,教师法规,教育物资经费保障法规,教育管理,思想教育,教育基本建设,教育机构设立,教育招生、分配,学生学籍管理,教育教学法规等等。

还有一些同志将宪法教育条文作为一个单独层次提出,分为宪法教育条文,教育法,教育法部门,行政教育法规,行政教育规章,地方性教育法规六个层次。

(五)教育法律关系问题

教育法律关系是教育法规学的重要基础理论,目前只有个别同志涉及到此问题。例如牟峰同志主编的《教育政策法规要论》中就写道:教育法律关系是“教育领域的教育关系,凡由法律规范所规定和调整的就是教育法律关系”。它可以分为广义和狭义两种,广义上泛指“凡经法律规范所调整的教育关系均为教育法律关系”;狭义上是指“由教育法律规范所规定和调整的教育关系,如校长职责、学校管理体制、师生关系等”。它还可以划分为教育内部法律关系和教育外部的法律关系、教育活动中的法律关系和教育管理中法律关系等。教育法律关系是由教育法律关系的主体、内容和客体构成的。

三

教育法规学要成为一门独立的学科,其首要条件是从学科名称到学科体系、主要学科专业术语等都要有一套完整的符合内在逻辑的科学理论,否则要确立自己的学科地位是困难的。

首先,关于学科称谓。由于历史的原因,教育法规在我国还未形成完整的教育法律框架,给研

究和观念形成带来了极大的困难。若一开始就提出教育法学或教育法律学,既无观念基础,又无教育法律基础。若用教育政策法规学称谓,又有点落套,与要依法治教初衷有点相悖。所以用教育法规学称谓为妥,它既有大量的教育法规规范作为根据,又能客观反映我国教育管理的现状,也会被广大教育工作者、教育管理者所接受。

其次,关于教育法规概念。要给教育法规下一个科学的定义,其方法有两种,一种是揭示内涵,一种是反映外延。从揭示内涵方面看,教育法规应是:依法调整特定教育关系的法律规范的总称。它既包括立法机关制定的教育法律,又包括政府和政府部门制定的行政教育法规、规章,亦包含地方性教育法规。从反映外延方面看,教育法规应是教育方面的法律、行政教育法规、行政教育规章、地方性教育法规规范性文件的总称。

第三,教育法规基本原则是指参与教育法规关系的主体进行一切教育事宜必须遵循的基本准则。它既包括教育立法,也包括教育执法、司法、监督、宣传教育、教育法规研究所必须遵循的基本准则。就目前我国教育法规制定和实施的现状来讲,应着重强调《宪法》所规定的原则:“国家发展社会主义的教育事业,提高全国人民的科学文化水平。”这是各级政府、政府部门、各教育工作者直到每一个公民在对待教育问题上必须遵循的准则。重教尊师原则,即全国人民、特别是各级领导干部必须清楚认识《中国教育改革和发展纲要》所指出的:“当今世界政治风云变幻,国际竞争日趋激烈,科学技术发展迅速。世界范围的经济竞争、综合国力竞争,实质上是科学技术的竞争和民族素质的竞争。从这个意义上说,谁掌握了面向二十一世纪的教育,谁就能在二十一世纪的国际竞争中处于战略主动地位”。“百年大计,教育为本”。“振兴民族的希望在教育,振兴教育的希望在教师”。只有树立了这种观念,才会重教,才会尊师。还应强调遵循教育规律和保障公民受教育权利的原则。违背教育规律,不保障公民受教育的权利,任何教育法规的存在都是无实际意义的。

第四,关于教育法规体系问题。根据我国颁发的教育法规的情况以及参考其它法规部门的体系划分,宜分为四个层次,即:教育基本法,教育法律部门,行政教育法规和行政教育规章,地方性教育法规。

第五,关于教育法规渊源。教育法规渊源即指教育法规制定来源于哪些法律和它的表现形式。目前我国教育法规是由含有教育法规规范性质和内容的教育法规性文件组成。通常有两种情况:一是教育法规规范分散地存在于一些法规性文件中,二是集中地体现在一些独立的教育法规规范文件中。表现形式主要有宪法教育条文,例如宪法第19条,第46条等。国家规定有关教育问题的规范性文件,例如《中华人民共和国教师法》、《中华人民共和国义务教育法》等。国务院及其行政部门根据有关法律制定颁发的行政教育法规和规章,例如《中华人民共和国义务教育法实施细则》、《中国教育改革和发展纲要》、《高等学校招生全国统一考试管理处罚暂行规定》等。地方权力机关、政府、政府部门在职权范围内依法颁布的地方性教育法规等。国家有关法规条文对教育问题的规定,例如《中华人民共和国兵役法》第15条关于在全日制学校就学的学生暂缓征兵的规定,第43条、45条关于大、中学生进行必要的军事训练的规定等。

第六,关于教育法规关系及其构成。教育法规关系是指在教育法律、行政教育法规、规章基础上调整人们在从事教育事业过程中形成的教育权利和教育义务关系。如教育管理者和领导者的权利、义务关系,教育工作者的权利、义务关系等。任何一个教育法规关系都是由教育法规主体、教育法规客体、教育法规内容三个基本要素构成。教育法规主体是指依照教育法规形成的、享有

教育权利和承担教育义务的自然人和非自然人。自然人就是指取得我国国籍的公民,非自然人主要指国家各级政府、政府部门以及各级各类学校;其他国家机关和社会团体,在一定条件下,也可以成为教育法规主体。教育法规客体是指教育法规主体享有的权利和承担的义务共同指的对象,包括:行为,即履行一定教育立法、执法、监督行为,认真履行教育教学的行为,筹措教育经费、保证教育拨款的行为等;财物,即指教育经费、教育硬件、软件、教科书及其它图书资料;一定条件下的学生,没有学生,亦谈不上有学校、教师。教育法规内容就是指教育法规主体享有的具体权利和承担的具体义务。教育权利即指在教育法规许可的范围内,教育法规主体的各种教育立法、执法、监督、教育教学活动、教育经费的筹措和拨付活动以及要求他人作为或不为的一种资格。教育义务即指教育法规主体依照教育法规必须履行的职责,包括保证国家教育利益和对教育权利的实现,一方不履行或不当履行教育职责,应依法承担的教育法规后果等。在教育法规关系中,政府、政府部门、学校、教师居于主导地位,在教育领域内,他们可行使的权利和义务是极其广泛的。

第七,关于教育法制问题。《中国教育改革和发展纲要》第25条明确指出要“加快教育法制建设”。要加快教育法制建设,必须做到:其一,明确教育法制的内涵。教育法制是教育法规和教育法规制度以及严格依法治教的总称,它不仅包括静态的教育法规规范和制度,而且包括动态的教育立法,教育执法,教育执法监督,教育法规研究、学习、宣传等活动及其全过程。其二,尽快制定和完善高层次的教育法规系统,包括《教育法》、《高级中学教育法》、《高等学校教育法》、《职业教育法》、《成人教育法》、《师范教育法》、《教育经费保障法》等,为教育法制建设创造基本条件。其三,建设教育法规学的理论研究机构 and 刊物,为教育法规学的理论研究创造条件。其四,将教育法规学作为师范院校,特别是学校教育专业、学校管理专业、教育行政管理专业和各级各类行政管理院校的必修课,把是否学习和研究过法规,特别是教育法规,是否具有教育法规素养作为考核或提拔各级教育管理干部的必备条件之一,为教育法制建设创造人才条件。教育法制的核心问题是依法治教。它要求各级政府、政府部门、学校、教师特别是各级领导干部都必须严格遵守并且执行教育法规,只有这样,加快教育法制建设的历史使命才能实现。

第八,教育法规规范问题。教育法规规范是指国家权力机关及其授权机关依法定程序制定并颁布的具有普遍约束力的行为规则,它赋予教育法规关系的参加者某种教育法规权利和相应的义务。一般地看,它是抽象的、概括的规则,是确定教育法规主体的行为范围、模式、尺度以及相应法规后果的规则,在较长时间内,对不特定对象反复适用。它不同于具体通知、意见、办法等,因为这些只对特定教育法规主体、特定时间、特定范围适用,甚至有时只一次性适用。根据不同标准,可以将教育法规规范分为调整性规范和保护性规范;绝对确定性和相对确定性规范;任意性和强制性规范等类型。关于教育法规后果,应根据不同情况分为奖励性和惩罚性后果。奖励包括物质奖和精神奖。惩罚包括民事、行政、刑事惩罚。

第九,关于教育行政法规问题。教育行政法规是指一切有关教育行政管理法规的总称,它规定教育行政机构的组织机构、组织活动原则、法律地位、职责权限以及教育行政管理干部的权利、义务、聘任等,调整各级教育行政机关之间,教育行政机关与学校、教师之间,教育行政机关与其他政府部门之间的关系。教育行政法规源于行政法规和教育法,在形式上还不是一部系统的、完善的法典,而是分散在大量的国家行政法规或教育法规之中。