



编

日前召开的全国教育法治工作会议,研究部署了我国新时代教育法治建设任务,为加快推进教育现代化、建设教育强国、办好人民满意的教育提供了坚实的法治保障。12月9日,由中国教育发展策略学会、上海市教育委员会和华东政法大学联合主办的第三届“中国教育法治与教育发展高峰论坛”在华东政法大学举行,会议围绕“教育法治体系建设回顾与前瞻”的主题,就教育立法体系建设与完善、教育执法体制建设与完善、教育法治与大学治理、青少年法理论与实践等议题进行了研讨。

本期,我们结合专家观点,共同探讨我国教育法治的进程与方向。

## 教育法治40年： 教与学关系演进的背后

□ 劳凯声

中国教育法治40年的发展过程中,国家与教育关系问题始终是一个重要议题,这一问题最终可以归结为教育权与受教育权这两个基本问题。尤其是20世纪下半叶开始的教育体制改革,有关国家教育权与公民受教育权问题的理论与实践变得更加广泛和激烈。

在中文的表述中,“教育”与“受教育”的含义存在明显的差别:前者是一个主动行为,表示施予教育的行为;后者是一个被动行为,表示接受教育的行为,因此“教育权”与“受教育权”也显然有不同的内涵。而广义的教育权定义则包括了实施教育和接受教育的双重含义。

近代以来,随着教育在社会生活及个人发展中的影响越来越突出,教与学二者之间的关系也日益复杂,因而产生了相应的法律规范,即有关教育的法律规范和有关学的法律规范,并由此形成了两项重要的法律权利,即教育权与受教育权。

教育的国家化和国家教育权的产生被普遍认为是世界各国现代化进程带来的最重要结果,这是因为,除了国家的力量,其他任何力量都无法支撑如此大规模的教育事业运行。然而教育就其本源而言又具有民间性,按照自然法的观点,父母、家庭对孩子拥有最初和天然的教育权,所以伴随着教育的国家化进程和国家教育权产生的是国家与民间之间的矛盾和冲突。20世纪80年代以来,教育权开始了一个反向的转移过程,即由国家向民间的权力转移,在发挥国家对教育的积极作用的同时,能真正使教育回归民间。这就使国家教育权日益成为一个普遍关注的问题。



光明图片/视觉中国

## 大学章程：教育“软法”的实施效力

□ 秦惠民

目前,我国公立大学已经完成了“一校一章程”的建设任务,正在进入修订完善章程的新阶段。第一阶段章程建设的问题,主要是两个:一个是章程“千校一面”,缺少特色和个性特征;另一个是章程的实际效用问题。这两个问题既是章程问题又是大学治理的问题,既有认识上的问题又有实践层面的问题。

笔者认为,从我国《公司法》关于公司章程的规定,可看出其



光明图片/视觉中国

20世纪80年代以来,由于社会向市场经济的转型,国家教育权运行中的问题日益明显,不仅严重阻碍了教育本身的进一步发展,而且严重阻碍了社会其他方面的发展。始于这一时期的教育权转移,在发挥国家对教育的积极作用的同时,能真正使教育回归民间。这就使国家教育权日益成为一个普遍关注的问题。

20世纪80年代以来,由于社会向市场经济的转型,国家教育权运行中的问题日益明显,不仅严重阻碍了教育本身的进一步发展,而且严重阻碍了社会其他方面的发展。始于这一时期的教育权转移,在发挥国家对教育的积极作用的同时,能真正使教育回归民间。这就使国家教育权日益成为一个普遍关注的问题。

后的教育权问题开始凸现出来。其中某些方面已反映在中国近几年的教育改革中,如中央与地方关系、政府与学校关系的调整。还有一些方面虽然尚不确定,但也已触及了权力和利益的重新分配问题,给教育体制改革提出了新的课题,如政府、市场与学校的关系等。

我国的教育体制改革不仅积极倡导和参与改革国家教育权,而且提供了具有独特思路和举措的中国方案,这就是“简政放权”。这轮简政放权与之前的简政放权不同之处在于,其所要解决的不仅是公权力系统内部的教育权再分配问题,而且要在政府与社会、市场、学校之间进行教育权的重新分配。这意味着简政放权不再局限于公权力系统内部,而是要在性质不同的社会领域之间,特别是在公域、私域之间进行教育权的再分配。简政放权就是要根据政府、市场、社会三个相关方面出现新的关系状态来重新配置权力,使三者的关系在新的历史条件下达到再平衡。简政放权发展到今天,已经具有了推动社会结构转型的性质,甚至可以说,它就是社会转型进程的重要组成部分。

针对国家与教育关系的新动向,法律应当对此作出回应。在法律未完善之前,教育行政部门在决策中尤其应密切关注并审慎采取相应的措施。

尊重家长与儿童的特殊教育需要,慎用“禁止”的刚性调节手段。除确实有损儿童受教育权利

或明显有害于儿童身心发展的情况外,不轻言禁止、取缔,避免人为造成对立。

建立相应申请与质量保障程序的可能性。建立明确的申报程序,保证公民选择权的公正行使。

通过宣传引导,进行价值整合。既要尊重多样化的价值选择,又应形成一定的价值共识。因此价值整合必须基于对多元价值的尊重,避免将价值取向上的分殊激化成价值冲突。在此过程中尤应加强官方和民间的沟通理解。

加强立法研究,增进公民对教育的自主选择。可考虑借鉴国际经验,在条件成熟时认可“在家上学”,并建立准入、监督、评价、退出由政府监管机制。同时还应为在家上学与学校教育的衔接提供制度依据,以保证二者的顺利过渡。

积极推进教育体制改革,建设多样化的公共教育服务体系。应大力推进教育体制改革,构建更加灵活多样的学校教育机构,尽量满足人们的教育需求,给学习者以更多的选择可能性,使人人都能得到充分发展。

(作者系首都师范大学教授、博士生导师)

部分。这是以往简政放权改革中未曾出现过的新问题,因此不仅引发了改革实践中的一系列冲突和矛盾,并且提出了一系列急需回答的理论问题。

近年来,在国家与教育关系领域中出现了一系列被社会各界普遍关注的教育新动向,如教育移民、择校、在家上学等,这表明国家与教育关系正经受挑战。当一些家长选择以私力保障子女受教育权利时,家长的主动作为对于已经转换为教育权力的国家教育责任提出了挑战,因此构成了公民受教育权和国家教育权的二元对立。国家提供的强制性教育政策旨在保障受教育权利,具有充分的合法性,但家长的教育选择权同样具有历史和伦理的正当地性。如何超越公民受教育权与国家教育权的二元对立,实现民意与法律的良性互动,这是现实提出的问题。

针对国家与教育关系的新动向,法律应当对此作出回应。在法律未完善之前,教育行政部门在决策中尤其应密切关注并审慎采取相应的措施。

尊重家长与儿童的特殊教育需要,慎用“禁止”的刚性调节手段。除确实有损儿童受教育权利或明显有害于儿童身心发展的情况外,不轻言禁止、取缔,避免人为造成对立。

建立相应申请与质量保障程序的可能性。建立明确的申报程序,保证公民选择权的公正行使。

通过宣传引导,进行价值整合。既要尊重多样化的价值选择,又应形成一定的价值共识。因此价值整合必须基于对多元价值的尊重,避免将价值取向上的分殊激化成价值冲突。在此过程中尤应加强官方和民间的沟通理解。

加强立法研究,增进公民对教育的自主选择。可考虑借鉴国际经验,在条件成熟时认可“在家上学”,并建立准入、监督、评价、退出由政府监管机制。同时还应为在家上学与学校教育的衔接提供制度依据,以保证二者的顺利过渡。

积极推进教育体制改革,建设多样化的公共教育服务体系。应大力推进教育体制改革,构建更加灵活多样的学校教育机构,尽量满足人们的教育需求,给学习者以更多的选择可能性,使人人都能得到充分发展。

(作者系北京外国语大学特聘教授,国际教育学院院长)

## 用法治思维 和方法解决教育问题

□ 郭为禄

新时代第一次全国教育法治工作会议明确指出,全面推进依法治国是贯彻落实习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略的重大政治任务,是加快推进教育现代化、建设教育强国的迫切要求,也是长期以来教育事业改革发展的经验总结。

当前,加快推进实现教育现代化,尤其强调需要一手抓“改革创新、攻坚克难”,一手抓“依法治教、依法治校”,不断构建、完善系统完备、层次合理、科学规范、运行高效的教育法治体系,以法治思维和法治方式来推动和保障教育的改革发展,解决教育领域的主要矛盾和问题。我认为其关键有以下几点:

一是要立法先行,着力完善地方性教育法规体系。相关政府部门应当在贯彻落实国家教育法律法规和部门规章的基础上,适应教育改革发展需要,具有前瞻性、引领性地开展地方教育立法的先行先试,并加强地方性教育法规与地方政府规章、教育部门规范性文件的协调衔接,努力构建推动地方教育发展的法律法规制度体系,为推动各级各类教育改革发展提供有力的法治保障。比如,近年来,上海市《上海市教育督导条例》《上海市高等教育促进条例》《上海市职业教育条例》等地方性教育法规的出台,就是上海完善地方教育法规体系建设的有益尝试。

二是要关口前移,着力完善教育重大决策机制。在所有权力行使的形式中,决策权最为关键,而建立和完善一套重大行政决策机制是最靠谱的“笼子”,将权

力关进制度的笼子,通过法定程序和清单方式,将决策范围模糊、权威性不高、专家和民众参与不充分等问题一一化解。当前新战略的重大政治任务,是加快推进教育现代化、建设教育强国的迫切要求,也是长期以来教育事业改革发展的经验总结。

三是要抢得先机,着力完善教育纠纷解决机制。当前,教育领域纠纷、矛盾纷繁复杂,为及时有效妥善得以解决,必须在实践中形成一整套教育行政复议、诉讼、仲裁、调解等多元教育纠纷解决机制,建立覆盖各级各类学校的法律顾问制度,构建学校伤害事故协调机制、师生权益纠纷校内申诉制度,构建学校安全风险顾问制度等,促进教育纠纷在法治框架下及时、公平、合理得到解决,促进学校、教师和学生合法权益切实得到保障。

在当前国家加快深化教育改革的过程中,任何重大的教育改革和创新举措,都需要在法治框架下寻求“最大公约数”,任何群众关切的教育领域的主要矛盾和问题,都需要在实践中持之以恒地坚持以法治思维、法治方法来解决。唯此,才能有效推动教育事业的科学发展、稳健前行。

(作者系华东政法大学党委书记,教授)

## 依法治校的关键几招

□ 刘晓红

全面依法治国是新时代坚持和发展中国特色社会主义的根本方略,是中国特色社会主义的本质要求和重要保障。依法治校是落实全面依法治国在高校治理中的具体体现,是建设中国特色社会主义现代大学制度的根本保证。中国特色现代大学制度是建立在坚持党的全面领导、坚持社会主义办学方向、坚持立德树人价值基础上的规范、依法治校是学校治理的基本理念,也是学校管理的基本方式,更是加快推进现代大学制度建设的关键一招。依法治校、建设中国特色现代大学制度应立足我国实际,完善法治体系,促进和保障高等教育综合改革。

第一,依法治校应立足我国实际。习近平总书记在全国教育大会上讲话中强调,“坚持扎根中国大地办教育”。扎根中国大地办教育,是依法治校、建设具有中国特色现代大学制度的必然要求。

第三,依法治校应保障教育改革。建设新时代中国特色现代大学制度,要贯彻以人民为中心的理念,按照“放管服”的要求,深化高等教育综合改革,破除制约和阻碍高等教育事业发展的体制机制瓶颈。深化改革,法治先行。政府部门要及时做好相关法律法规的“立、改、废”工作,保障高等教育综合改革顺利推进。要按照管办评分离的原则,落实高校办学自主权,优化资源配置,引导高校特色发展,增强办学动力,激发办学活力。高校一方面要通过制度创新,敢于打破阻碍改革的制度桎梏,以深化改革提供制度保障;另一方面,改革应彰显法治精神,以上位法和章程为依据,避免在改革和现代大学制度建设中的随意性和超出法治的边界。

(作者系上海政法学院院长,教授)