



# 依法治校需要完善教育法律法规体系

胡琦,王海

(武汉职业技术学院,湖北 武汉 430074)

**摘要:**把学校管理纳入法治轨道,实施依法治校,需要在公众参与立法的实践中,不断完善教育法律法规体系。以公众关注度高、影响教育改革的问题作为切入点,可以归纳出当前完善我国教育法律法规体系的策略,主要是针对缺乏细则的法律法规制订其下位法,清除或修改违反上位法的下位法,对于法律定位模糊的法律主体加以澄清,明确行为主体的法律责任和权利,将普法教育与公众参与的社会保障结合起来,公众参与立法制度化,建立有效的公众意见反馈机制,梳理汇集其他方面法律法规的支持,正确处理相关的关系等。

**关键词:**学校管理;依法治校;法律法规体系;公众参与立法

中图分类号: G719.22

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2017) 04-0052-04

党的十八届四中全会通过了《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。依法治国要求学校和教育工作者按照法治精神与原则,转变学校管理的理念,深化现代学校管理改革。实施依法治校,需要不断完善教育法律法规体系,以便有法可依;不断完善教育法律法规体系,需要公众参与立法,全校教育工作者都参与依法治校。

## 一、我国教育法律法规体系的现状

我国教育法律法规体系的框架已初步构建,且基本适合我国国情和各地实际,但仍有不足之处,主要表现在:立法和改革的衔接不够及时,一些法律规范的针对性、全面性和可操作性还有待进一步加强,配套性法规、规章不完善,存在一些法律空白或模糊地带,从而给依法治校、教育改革和相关的司法实践带来不便,需要尽快完善教育法律法规体系。何况,法律条文一般是高度概括的定型化表述,不可能把情况各异的方方面面都诠释得具体详尽,因而在实施时要制订相应的实施办法和工作细则。只有形成

配套的法律、法规、规章、规范和实施细则,实施法律法规才有明确而具体的行为标准,法律法规体系才有可能健全完善的。

## 二、在依法治校的教育改革实践中完善教育法律法规体系

注重依法治校的实践,强调立法和改革衔接,可以归纳出当前完善我国教育法律法规体系在思路方面的以下策略。

### (一)制订下位法,以便于贯彻实施其上位法

在依法治校的实践中,某些法律法规的条文由于缺乏实施细则或明确规定,需要制订更为详尽、更有操作性的实施性规定,作为其下位法,使其完善。例如,在我国《教育法》中,有三处提及校舍,分别从不同角度涉及保护校舍,但均未具体化,教育实践中出现的问题说明还需要制定保护校舍的实施规定。近年来,对校园校舍受污染的关注度也在攀升,在解决不断出现的这两类问题的过程中,人们认识到应立法治本;此外,现在“全面两孩”政策已开始实施,

收稿日期:2017-07-07

作者简介:胡琦(1976-),女,湖北武汉人,硕士,武汉职业技术学院商学院副研究员,研究方向:经济教育及其法规;王海(1972-),男,江苏滨海人,博士,武汉职业技术学院计算机技术与软件工程学院教授,研究方向:信息技术教育及其管理。

若干年后校舍将奇缺,但是我国城乡存在将闲置校舍拆毁或改作他用的现象。针对以上问题和现象,笔者与他人联名提议立法保护校园校舍,并草拟了《校园校舍保护条例》建议稿,主要是从避免校园校舍受污染、保障校园校舍建筑的安全、保留闲置校舍且不可改作他用等三方面保护校园校舍,已呈送人大常委会及最近成立的向公众征集立法建议的部门。若能实现此立法建议,那么,《教育法》是《校园校舍保护条例》的上位法,后者是前者的下位法,有利于完善教育法律法规体系。

(二)对于违反上位法规定的下位法,应加以清除或修改

对于下位法或在法的位阶中处于较低效力位置和等级的规范性文件,例如高等学校的校纪校规等规范性文件,如果在实施过程中发现其违反上位法规定,则需要加以清除或修改,或以其他学校所发现的问题,清理本校的规范性文件,这是完善教育法律法规体系的需要。例如,2005年一位硕士研究生在同一课程论文考试中连续两次抄袭、剽窃,于是所在学校给予该生开除学籍的处分。该生不服,逐级提起诉讼,2011年最高人民法院最终确认有关开除该生学籍的处分违法。最高人民法院认为:所在学校援引该校的《学生管理规定》,对该生做出开除学籍的决定不适用教育部的《普通高等学校学生管理规定》,属于适用法律错误,应予撤销。<sup>[1]</sup>据此,各校应引以为鉴,清理本校相关的规范性文件,“规范高校学生管理行为,防止高校‘身份错误’侵犯学生合法权益。”<sup>[2]</sup>

(三)对于法律定位模糊的法律主体加以澄清

法律主体是指活跃在法律之中,享有权利、负有义务和承担责任的人或法人。实施教育法律法规需要界定相关法律主体的法律定位。例如,教师是活跃在教育法律法规之中的法律主体,长期以来,关于公立学校教师的法律定位问题一直存在着争议。第一种观点认为根据《劳动法》《劳动合同法》,公立学校的教师为“劳动者”,第二种观点认为根据《教师法》,“教师是履行教育教学职责的专业人员”,第三种观点认为根据《教育法》,公立学校的教师为“公务员”。因此,持第一种观点的人认为,应“捍卫教师作为劳动者依法获取劳动报酬的权益”,教师业余“诚信劳动,无损师德”;<sup>[3]</sup>持第三种观点的人认为,教师作为公务员应“自觉抵制有偿家教,不利用职务之便谋取私利”。教育部2015年公布《严禁中小学校和在职中小学教师有偿补课的规定》后,有专家主张应界定中小学教师为教育公务员,高等教育教师为事业单位的教育教学专业人员。<sup>[4]</sup>所以,教师的法律地位问题关系到这一群体的权利和义务、岗位职责、队伍管理,以及与国家、学校的关系,只有清晰界定教师的法律地位,才有利于有针对性地解决与教师相关的法律纠纷,也才有利于教育法律法规的实施和依法治校。

(四)明确行为主体的法律责任

行为主体是行使某项行为的自然人、法人及其他组织等。法律责任是同违法行为联系在一起的,违法主体实行了某种违法行为,就应该承担一定的、带强制性的法律上的义务,这种义务就是法律责任。实施教育法律法规必须要明确行为主体的法律责任。例如,《高等教育法》对高等学校依法自主办学放权,然而,部分教育主管部门为加强管理,往往会习惯性地采用集权方式。解决这一矛盾的关键是放权后如何依法实施监督,建立法律责任追究制,明确行为主体的法律责任,确保有法必依、执法必严、违法必究,从而既加强管理,又保障了《高等教育法》赋予高等学校依法自主办学的自主性。

(五)明确行为主体的权利

实施教育法律法规必须要明确相关行为主体的权利。例如,教师是教育教学行为主体,我国《教师法》和《教育法》规定了教师享有的权利。教育改革实践证明,为了便于教师依法行使权利、依法享有权利,便于教师管教学生有章可循,便于学校对学生实施奖励或处分,还应明确规定教师行使惩戒权。教师惩戒权是教师对违反校纪、校规的学生进行强制性管理的权力,制订教师惩戒权实施细则不仅有利于教师教育职责的正常行使,有利于学生自身的发展,还有利于避免教师对学生实施体罚、变相体罚或者其他侮辱人格尊严的行为。2007年5月开始,英国教师获得法定惩戒权,它使教师在教育不规矩学生时有了更大的回旋余地。<sup>[5]</sup>同样地,明确学生权利主体地位,也是依法治校的必须。<sup>[6]</sup>

### 三、公众参与立法,促进教育法律法规体系的完善

现代教育立法的权威来源于民主,而民主的实质是公众的参与。公众对教育议题拥有敏锐性和责任感,能拓宽教育立法的信息通道,弥补立法机构信息传输机制的不足。转型中国在教育改革中,多元利益并存与冲突是一种正常的现象,公众参与立法有利于整合多元利益(不仅仅涉及师生和家长),在教育立法过程中通过有序论辩减少分歧,使立法获得广泛的社会基础,使教育法律法规得到公众的了解认同,从而有利于其实施。教育法律法规的好坏只有在实施中才能得到验证,而实施必须依靠公众。如果误认为完善教育法律法规体系与公众无关,则会有碍于教育法律法规体系的完善,有碍于依法治校,不利于学校管理改革。所以,采取措施促进公众参与立法,是完善教育法律法规体系在方法上的策略。

(一)将普法宣传教育与公众参与立法的社会保障有机结合起来

当前需要以现有教育法律法规尤其是本校的规章制度为重点,加大普及教育法律法规宣传教育的力度,把法治教育纳入国民教育体系;通过学校教育

以及社会民主实践引导公众参与立法,同时健全由立法机关主导、社会各方参与立法的途径和方式,为公众积极主动地参与立法提供制度支持和物质基础,将上述社会保障与宣传教育有机结合起来。

(二)在完善教育法律法规体系的全过程中注重立法民主化

对于事关公众切身利益的教育法律法规,可以公开征集,把立法草案全文在报刊上加以公布,在收集公众的意见以后,立法起草机构加以修改,最后才形成正式法律草案,再提交立法机关讨论、通过。在草案审议、法律规范实施、立法效果评估等阶段,也需以不同形式,通过对立法机构、执法机构以及公众、专家学者等对象的调查,通过各方的理性合作,促进教育法律法规的修改、完善。

(三)公众参与教育立法的制度化

公众参与立法不仅需要以《立法法》法律化,还需要制度化,例如,建立立法听证会制度,使立法草案征求意见制度化;建立立法后评估制度、法律法规清理制度,以保证立法质量等。

(四)建立公众意见的反馈机制

对收集到的公众意见和建议应做出及时反馈,特别是在制订、修改与公众利益密切相关的教育法律法规时,要及时反馈意见采纳情况,对是否采纳公众意见做出详细说明,实现立法机关和公众之间的互动。积极探索建立社会各方参与地方立法的激励机制,充分发挥基层立法联系点作用,对积极参与地方立法并对此做出突出贡献的有关组织和个人给予适当的奖励,提升公众参与地方立法的荣誉感和积极性。教代会、学代会作为民主管理的组织形式,在反映民意、促进制度建设方面有着不容忽视的作用,应充分发挥其作用。要进一步完善公众参与地方立法的渠道。除了优化信函、问卷调查、座谈会、听证会、传真、电子邮件、网上平台留言等行之有效的传统渠道以外,还要积极探索更加行之有效的新渠道,例如微博、公众微信、网上听证和辩论等,使公众与立法者之间能及时地进行讨论、商榷、评估,保障社会各方参与立法,完善教育法律法规体系。

#### 四、完善教育法律法规体系应正确处理相关的关系

完善教育法律法规体系还应注意其系统性、一致性、公平公正性,为此,应特别注意以下几种关系的处理策略。

(一)处理好超前立法或低层次立法与条件是否成熟的关系

由于各国教育的共同规律多可借鉴,所以,在条件成熟、情况允许的条件下,可以超前制订某些教育法律法规试行;对于某些条件尚不成熟的,而现实的

教育关系中又亟需法律调整的,可用层次较低的法律规范予以解决。处理好超前立法或低层次立法与条件是否成熟的关系有利于立法和改革及时衔接。

(二)处理好中央立法和地方立法的关系

我国面积辽阔、民族众多、教育发展不平衡,所以,在保证中央立法权集中统一、法制统一的同时,应给予地方相应的立法权限,适当地扩大地方立法权限,充分发挥基层立法联系点的作用,<sup>[7]</sup>有利于公众参与地方立法。

(三)处理好专门机关立法和立法民主化之间的关系

要提高专门立法机关的立法水平(包括科学技术水平)和专业水平,要加强民众的法制观念,进一步实现立法的民主化,提高立法过程的透明度,更多地吸收教育专家、法学家、实际部门的人员参与立法活动,做到相互配合,取长补短,充分发挥各方参与立法的作用。

(四)教育法律法规需要梳理汇集其他方面法律法规的支持

有些可以支持教育法律法规实施的其他法律法规和规范性文件,虽不属于教育法律法规体系,但若散见于其他法律法规中的个别条款,则需要加以梳理汇集,以便在多维空间中完善教育法律法规体系。例如,《教育法》和《高等教育法》中均提到,获得贷学金及助学金的学生应履行相应的义务,有的学校虽然建立了相关的信用档案并做出相应的信用规定,然而,部分学生不十分了解如果不履行相应义务将承担什么法律责任和失信的后果。笔者通过主持湖北省教育厅社科课题“大学档案普及教育研究”,其中包括信用档案的普及教育研究,体会到,在开展信用教育中,如果还以个人信用体系为核心、信用档案为依据的信用法律保障,则信用教育将事半功倍。<sup>[8]</sup>然而,当年可以规范信用的法律散见于我国《民法通则》和《合同法》中的个别条款,缺乏专门调整信用关系、规范信用制度的法律文件,所以,国务院分别于2014年6月和2016年5月发布了《关于印发社会信用体系建设规划纲要(2014—2020年)的通知》和《关于建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度,加快推进社会诚信建设的指导意见》,这些陆续采取的措施为实施教育法律法规中与信用有关的条款提供了支持。在此启迪下,我们认识到:教育法律法规需要梳理汇集其他方面法律法规的支持,以便完善教育法律法规体系。

(五)法治和德治相结合

依法治国与以德治国相结合是弘扬社会主义核心价值观的治国方略,同样地,在社会主义法治观和德治观下,在教育领域,依法治校和以德治校相结合是治校方略。在实施教育法律法规的过程中,我们不

仅要认识到法治以其权威性和强制性来规范社会成员的行为, 讲究他律, 还要看到德治以其说服力和劝导力提高社会成员的思想道德觉悟, 讲究自律, 强调的是他律和自律相结合, 法治和德治相结合。例如, 在上述笔者主持的课题研究中, 信用法律保障与信用教育两者相结合, 是学校管理中有关信用问题的法治和德治相结合<sup>[8]</sup>; 又如, 以教师依法执教与其职业道德修养相结合促进师德建设, 是我国社会转型期中师德建设的法治和德治相结合。<sup>[9]</sup>所以, 在新的历史条件下, 实现法治和德治相辅相成、相得益彰, 可以从实和虚两方面完善教育法律法规体系。

以上仅是当前完善我国教育法律法规体系的主要策略。随着教育改革和教育法制建设的不断深入, 可采取更多的策略, 以利于形成一整套包含齐全、内容详实、结构严谨、体例科学、内部协调、适合我国国情的教育法律法规体系, 这是依法治校, 完成新时期学校管理改革历史使命, 推动学校发展的重要保障。

参考文献:

[1] 耿宝建. 高等学校校纪校规不能违反上位法规定[J]. 人民

司法, 2013, (4): 56-59.  
 [2] 王秋梅. 新形势下的高校校生法律关系探析[J]. 武汉职业技术学院学报, 2006, (3): 106-109.  
 [3] 黄道主, 岳伟. 教师有偿家教不应立法禁止[J]. 中国教育学刊, 2010, (10): 16-19.  
 [4] 谷鲲鹏, 秦惠民. 基础教育与高等教育公立学校教师法律地位辨析[J]. 中国人民大学教育学报, 2015, (1): 114-123.  
 [5] 李茂. 英国教师将获明确惩戒权 [N]. 中国教师报, 2005-10-26(A4).  
 [6] 潘黔玲. 高校学生权利主体地位的确立与依法治校[J]. 武汉职业技术学院学报, 2007, (2): 63-65.  
 [7] 封丽霞. 中央与地方立法事权划分的理念、标准与中国实践——兼析我国央地立法事权法治化的基本思路 [J]. 政治与法律, 2017, (6): 16-32.  
 [8] 胡琦. 大学生档案普及教育[M]. 武汉: 湖北科技出版社, 2010.  
 [9] 张泽强. 改革开放以来我国高校师德建设的主要经验[J]. 东北师大学报(哲学社会科学版), 2016, (6): 184-187.

[责任编辑: 陶济东]

## Managing Schools by Law Requires the Improvement of the System of Educational Laws and Regulations

HU Qi, WANG Hai

(Wuhan Polytechnic, Wuhan430074, China)

**Abstract:** It needs to constantly improve the system of educational laws and regulations in the practice of public participation in legislation that to bring school administration into the orbit of the rule of law and administrate schools by law. With the problems of highly public concern and impacting educative reform as a breakthrough point, the strategies for improving the system of educational laws and regulations can be induced at present. It is mainly to formulate its Lower-level Law for the law lacking of detailed rules and regulations, to remove or modify the Lower-level Law violating its Higher-level Law, to clarify the legal subject that having vague legal orientation, to clear the legal liability and rights for behavioral subject, to combine the popularization of law education with the social security of public participation, to institutionalize public participation in legislation, to establish the effective public opinion feedback mechanism, to collect the support from the other aspects' laws and regulations, and to deal with the relevant relationship correctly, etc.

**Key words:** school administration; manage schools by law; the system of laws and regulations; public participation in legislation