

以上海教育综合改革国家试点为契机,充分释放制度创新红利

大力推进教育法治建设 保障教育改革发展成果

没有教育的法治化,就没有教育的现代化。加快率先实现教育现代化,需要一手抓“改革创新、攻坚克难”,一手抓“依法治教、依法治校”。既要以法治思维和法治方式推动教育改革发展,也要适应教育改革发展新形势新需求,不断构建完善系统完备层次合力、科学规范、运行高效的教育法治体系。

当前,上海市按照中央层面决策部署,与北京大学、清华大学“一市两校”全面实施教育综合改革国家试点,目的是通过系统实施教育综合改革,聚焦重点补短板,创造和释放制度创新的红利,促使上海到2020年率先实现教育现代化。

上海开展此次教育综合改革国家试点,特别着眼于构建三个制度体系:一是促进学生德智体美劳育全面发展和终身发展的育人制度体系;二是教育与经济社会发展合作共赢的协同联动制度体系;三是科学分离而又有机联动的“管办评”制度体系。其中,构建科学分离而又有机联动的“管办评”制度体系,核心就是以法治思维为指导、以教育立法为基础、以遵规守法为保障。

第一、完善法规体系,以教育立法助推教育改革。

改革开放40年来,本市探索用地方性法规建设支撑教育事业改革发展的三个阶段、三种状态,实施过程及特色做法如下——

(一) 初创探索阶段:秉承改革开放的精神内核,本市教育立法工作敢为人先、积极探索、引领改革、服务实践

改革开放初期,上海教育立法秉承解放思想、探索开拓的精神,开始初创尝试。比如,义务教育领域,在没有任何教育领域上位法的情况下,根据法律精神及本市义务教育发展实际,于1985年7月由人大率先通过了地方性法规《上海市普及义务教育条例》,早于国家《义务教育法》一年。再比如,民办教育领域,在没有

直接上位法的情况下,上海于1989年和1994年分别以地方政府规章的形式出台了《上海市社会力量办学管理办法》和《上海市民办学校管理办法》,指导民办非学历培训机构和民办学校的发展,并为2002年全国人大出台《中华人民共和国民办教育促进法》提供了重要的实践参考。

(二) 规范发展阶段:根据国家教育立法的整体发展进步,本市教育立法工作的精细化发展逐渐常态化

上世纪90年代后,国家层面教育法律体系逐步健全。在国家上位法的大框架下,上海先后出台了《上海市实施〈中华人民共和国义务教育法〉办法》、《上海市实施〈中华人民共和国教师法〉办法》、《上海市职业教育条例》、《上海市未成年人保护条例》、《上海市实施〈中华人民共和国国家通用语言文字法〉办法》等地方性法规,并不断修改完善,沿用至今。这些法规的出台实施,一是以法律形式固化了上海教育改革的相关成果,使得上海地方教育立法在实践中的动态性和法律的相对稳定性之间始终处于稳定、协调的发展状态;二是有效规范了教育相关领域、相关事项无法可依、无据可查的随意状态,保障和规范了本市各级各类教育的有序发展。

(三) 变革创新阶段:贯彻良法善治的新要求和深化教育改革的新任务,加快促进型立法对改革的服务支撑力度

2010年后,尤其是党的十八大以来,深入学习理解深化改革与法制建设的关系;同时,贯彻依法治教实施纲要(2016-2020)中提出的“积极推动教育地方性法规规章建设”的要求,上海教育立法工作进入到前瞻性探索

的新阶段,相继出台了《上海市终身教育促进条例》、《上海市督导条例》、《上海市高等教育促进条例》等教育地方性法规,相关立法过程注重融入立德树人、深化教育改革、加速推进教育现代化、使教育事业中国特色更加鲜明等新的时代要求和精神,体现出新时代下改革开放“解放思想”“创新变更”的特征。

以《上海市高等教育促进条例》为例,将《上海高等教育布局结构与发展规划(2015-2030年)》提出的高等教育二维分类发展和管理的新思路通过立法方式予以保障,同时将本市深化高等教育领域“放管服”改革,落实和扩大高校的办学自主权的相关经验写入立法,对推动上海高等教育分类、特色、内涵发展,起到积极引导和有效保障作用。

第二、积极实践探索,以教育法治维护教育秩序

改革开放以来,上海在中央先行先试政策的激励和支持下,坚持教育事业优先发展,努力争当全国教育改革的“领头羊”。通过大力推进教育法治建设保障和巩固教育改革发展成果,上海的整体教育水平在全国处于领先地位。

与此同时,上海在教育行政执法体制机制探索实践过程中,也遇到了行政执法机构性质、行政执法职能配置、行政执法依据、行政执法程序等方面的瓶颈和障碍。为此,上海市教委进行了相应的改革探索与实践。

(一) 初步探索收获成效:通过创设专门的“上海市教育行政执法事务中心”,有效承接市教委委托的部

前置执法职能

为落实法治政府建设相关要求,上海率先在全国探索省级区域内教育行政执法体制与机制改革。2008年3月,成立全国首家省级教育行政执法机构——上海市教育督导事务中心(以下简称“中心”),同时挂“上海市教育行政执法事务中心”牌子。根据《行政处罚法》《教育行政处罚暂行实施办法》等相关规定,市教委将部分行政处罚事务委托给中心承担,中心负责事实调查、取证、组织听证、文书起草、文件送达等执法事务性工作,在此基础上,市教委决定是否实施行政处罚并承担相应法律责任。中心的成立,有效地改变了教育执法职能由市教委各个业务处室分别行使、执法力量分散软弱、执法及监督工作相对滞后的现象,从而探索建立起在一个行政部门内相对集中行使行政执法权模式。

(二) 专项治理成效初显:通过探索建立和实践“联合执法”模式,校外培训机构的专项执法取得较好成效

2017年以来,根据《民办教育促进法》及上海市关于规范教育培训机构的相关规定,市教委会同相关部门指导各区深入开展校外培训机构违法行为联合执法工作。具体执法实践中的创新之处在于“分解执法环节”、“分工协同履职”,形成了教育部门加强行业管理,会同工商或民政以及公安等部门和街镇,建立起“巡查发现、归口受理、派单调度、违法查处”等各环节分工负责、通力协作、各司其职、共同履职的综合监管和联合执法机制。这些工作的开展,一定程度上治理

了校外培训机构办学乱象,受到广大师生和普通市民的普遍欢迎。

(三) 常态机制加紧建构:以“管、办、评”分离与联动为切入和抓手,探索做好教育行政执法体制改革与建设相关重点工作

一是“管”,为有效促成教育行政执法作为政府管理的有效手段,我们着力理顺教育行政管理部门相关处室、市区两级教育部门之间的联动协调机制,进一步提高执法效率,提升教育行政主管部门的行政监督力。

二是“办”,通过实施高校现代大学制度建设试点和推进中小学校现代学校制度建设,有序推进依法治校创建等重点工作,引导各级各类学校完善内部治理结构,积极主动地推进依法办学、实施依法治校。

三是“评”,一方面,通过教育内部评价,即教育行政力量与督导部门联动,依据市级指标修订完善区级督导评价指标,共同开展区级依法依规办学评估;另一方面,通过引入社会评价,推进信息公开,打压违法违规办学者的生存空间,形成社会监督、学校自律、政府依法监管的良好局面。

第三、做好咨政育人,以平台建设支撑人才培养

教育法治工作的长期繁荣、稳定有序发展,离不开有效的机制平台建设和教育法治人才的不断涌现、支撑。基于此,我们认为,要适应教育法治工作不断深化的要求,大力推进依法治教与现代学校制度建设,我们必须:

(一) 要培养造就一批有志于进行教育法学术研究与教育法治实践

研究的骨干人才

从2015年起,连续多年组织实施了“上海市教育法学人才培养计划”,迄今共30位本市中青年学者入围该计划。人才计划实施过程中,通过“课题牵动、论坛推动、沙龙互动”和“名家结对指导、名刊专栏设置、成果出版资助”等手段,切实保障既出成果、又出人才。

(二) 要打造形成教育法治与教育发展前沿问题共商共研的高端平台

2016年起,在教育部政法司的指导下,上海市教委联合中国教育发展战略学会及本市相关高校,创办了“中国教育法治与教育发展高峰论坛”,研讨会秘书处常设上海。研讨会定位为国内教育法治与教育发展前沿问题共商共研的最高平台,围绕年度特定主题,特邀法学、教育学等相关学术领域的著名学者和从事教育实务管理的相关领导,共计约30人,每年举办一届,为完善我国教育治理模式、提高教育治理能力建言献策。研讨会上的专家共识,很多已转化为推进教育法治工作的具体政策思路;研讨会上的专家争鸣,也有不少成为了相关政策研制出台时不得不考虑的关节点或风险点。

在全面深化教育综合改革的过程中,我们深刻地认识到,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”,这是教育改革持续向前的制度源泉。教育综合改革涉及部门多样、利益主体多元,需要通过法定程序凝聚共识,并将各方共识以法治方式确认下来。因此,推动教育事业改革创新与全面深化依法治教两者的有机统一,需要我们在实践中持之以恒地坚持。

坚持依法治教,办好人民满意的教育

党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》指出:坚持和完善中国特色社会主义法治体系,提高党依法治国、依法执政能力。

日前,由中国教育发展学会发起指导,上海市教育委员会、上海财经大学联合主办,上海教育立法咨询与服务研究基地(上海财经大学)承办,华东政法大学协办的第四届“中国教育法治与教育发展高峰论坛”在上海财经大学举办。围绕如何以法治推进治理体系和治理能力现代化,与会的专家学者们展开了热烈的讨论。

在法治的旗帜下沿着依法治教的道路奋勇前进

孙霄兵 (中国教育发展战略学会会长)

在加快推进教育现代化的进程中,法治要成为教育治理的中心工作,依法执教永远是教育工作的核心命题。面对中国教育改革发展的复杂局面,我们面临的教育法治建设任务非常繁重。任何时候都要坚持法治的思维、法治的逻辑、法治的道路。

第一,坚持和强化依法治教的思维。教育法治建设水平的提高,关键在人,离不开领导干部法治思维的增强和依法办事能力的提高。在教育治理中一定要坚持依法治教,善于运用

法治思维、法治方法谋划和开展工作。

第二,防止教育行政的随意性。为发展社会主义教育事业,监督管理教育教学活动,立法上赋予教育行政机关一定的裁量空间是有必要的。但在实践中,教育行政、重大决策的随意性、任意性还是存在的,甚至在某些时候主要依靠领导干部的指示。要把握教育行政的裁量空间还是需要运用法治思维,教育改革及教育行政工作必须沿着法治的道路前进。

第三,教育制度建设和重大教育行政决策要广泛征求群众的意见。在更加深入推进教育法治化的进程中,重大政策的出台一定要按照法治思维和法律程序进行,涉及社会公众切身利益的时候,特别要仔细斟酌,多方听取意见,争取形成最大共识。教育法治措施和制度设计要更加精准,要更加突出问题导向,着眼于解决具体问题,为推进实现教育现代化的目标和任务提供助力。

第三,依法治教、依法治校的意识淡薄。管理层任意处置、相关主体不能合理主张应有权利的情况仍大量发生。因而,现代大学制度建设不能停歇,必须继续用力推进。在提高制度制定的质量和系统性方面须下大力气,在健全和完善制度付诸实践的体制机制上要下大力气,在提高全员法治意识上也要下大力气。

推动高等教育领域行政法学研究繁荣与发展

程雁雷 (安徽大学副校长)

改革开放以来,随着我国教育法制建设进程的推进,高等教育领域法律问题逐渐成为法学界关注的热点。相对而言,行政法学界对此给予更多的关注,学术成果较为丰硕,在推动教育立法、教育执法和教育司法等方面发挥了不可替代的作用。特别是近20年来,高等教育领域行政法研究成果,呈现出由研究内部问题到研究外部问题、由局部研究到系统研究、由关注司法实践到关注立法完善、由依托一般原

理到构建部门体系的发展特点。

近年来,教育法学术研究的增多,专门教育法研究机构的设立,全国性教育法学术团体的成立为高等教育法治化水平的提升提供了有力的智力支撑。公民的维权诉求、司法审判的突破和行政法学者的直接参与对高等教育行政法的探索 and 推进发挥了重要作用。行政法学者与教育法学者日益紧密的合作,推动了高等教育领域行政法研究的繁荣与发展。

加强对高等教育领域行政法问题的研究既是时代呼唤,也是学科发展的需要。深化高等教育改革与发展过程中政府管理和高校治理出现的新问题将更多地被提到法律层面,行政法研究也将面临更多的机遇和挑战。未来高等教育领域行政法问题的研究将呈现出更多关注精准立法、更多关注非典型教育行政行为、更多关注高校内部治理、更多关注新型教育诉讼案件、更多关注学科交叉融合研究等新趋势。

夯实现代大学制度建设的法治基础

熊庆年 (复旦大学高等教育研究所教授)

《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010-2020)》提出了现代大学制度建设的任务。经过近十年的努力,中国特色现代大学制度的“四梁八柱”基本架构起来。大学治理结构的框架已经确立,大学章程普遍制定并核准,学校内部制度的“废改立”取得一定成效。

应当说,《规划纲要》提出的阶段性目标基本实现。然而,我们应当清醒地看到,建设还只是初始性的,还历史旧账性的,法治基础还不牢固,

制度的成熟度并不高。这主要表现在:

第一,大学章程的法律效力还不高。章程对大学外部主体缺乏约束力,对大学内部而言,其权威性、规范性亦不足。大学章程实施体制大多未能确立,有章不循的情况较为普遍。

第二,制度供给不足的情况未根本改观。按《普通高等学校理事会章程》建立相应制度的高校还是少数,未从实际出发做实学术委员会制度

的状况还是较多的存在,其他治理组织不健全、不完善的情况随处可见,基层治理和制度建构还未有效推进。

第三,依法治教、依法治校的意识淡薄。管理层任意处置、相关主体不能合理主张应有权利的情况仍大量发生。因而,现代大学制度建设不能停歇,必须继续用力推进。在提高制度制定的质量和系统性方面须下大力气,在健全和完善制度付诸实践的体制机制上要下大力气,在提高全员法治意识上也要下大力气。

公平优质教育的法治保障需要公平优质受教育权来推进

龚向和 (东南大学法学院教授、教育部教育立法研究基地副主任)

自2015年以来,我国每年的《政府工作报告》都提出要办好公平优质教育。党的十九大报告强调,“努力让每个孩子都享有公平而有质量的教育”。中国特色社会主义进入新时代,我国社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要与不平衡不充分发展之间的矛盾,在教育领域表现为人民日益增长的对公平优质教育的需求与教育发展不平衡不充分之间的矛盾。因而,发展公平优质

教育,满足人民美好教育生活需求成为解决教育发展主要矛盾的主线。

在教育法治化的今天,公平优质教育必然通过法治去推进,更高公平更有质量教育更加需要法治的具体保障。然而,公平优质教育转变为法律保护目标,还不足以使其真正得以落实,公平优质教育还需要将其法律上的利益具体地纳入法律权利框架之中,上升为个人可以向国家和社会提出具有法律

强制力的主观权利。因而,公平优质的法律实现必然要确立公平优质受教育权。

公平优质受教育权是一个将“公平”与“优质”融合在一起,“公平”与“优质”并重的完整权利概念,包括三个不可分割的组成部分:公平优质学习机会权、公平优质学习条件权和公平优质学习成功权。通过对公平优质受教育权的切实保障,来推进公平优质教育的法治实现。