

论教育改革的法治化^{*}

靳玉军¹,肖磊²

(1. 西南大学 马克思主义理论研究中心,重庆 400715;2. 河南大学 教育科学学院,河南 开封 475004)

摘要:在依法治国的时代背景下,教育的正常开展需要法律制度的保驾护航,教育改革应走向法治化。教育的法治化是指用法律制度规约教育改革行为,减少甚至避免各种非理性、随意化现象的发生,使教育改革朝着理性的方向发展。教育的法治化有助于教育的制度化、规范化和程序化,增强其合法性、合理性与可预期性。教育的法治化应从教育决策的法治化、政策实施的法治化以及改革评价的法治化这三个方面入手,并通过提升教育法律制度的权威性、形成处理教育改革问题的法治思维及方式、增强社会大众的教育法治观念和 提高教育改革参与者的法律道德修养等得到保障。

关键词:教育改革;法治化;依法治教;教育法治

中图分类号:G521 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-8129(2015)02-0067-06

党的十八届四中全会作出的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),为中国特色社会主义事业和中华民族的伟大复兴提供了法治保障,具有重大的划时代意义。深入学习贯彻四中全会精神,紧密结合教育领域的实际,从依法治国到依法治教,让教育的改革发展真正走向法治化的轨道,是当前教育工作者的迫切任务。

一、教育改革法治化的作用

法治与人治是人类历史上两种主要的社会治理方式,都曾在特定的社会环境下长期存在。但从整体上来看,人治较法治而言更为古老,在人类历史上存在的时间更为久远。人治论者认为,法律制定得再好,也有照顾不到的地方,而且法律的实施也要依靠有智慧的人,因此社会的治理主要应该依靠优秀的、有智慧的治理者;而法治论者则认为,人是一种有限理性的动物,有着自身的情绪欲望和利益考量,因此应依靠法制来治理社会,毕竟,法治要求所有人按照既定的规则行事,不凭个人的主观意志、情绪欲望做事,这样可以防止统治者滥用权力^[1]。显然,这两种治理方式都有自身的优势,也都存在不足,理想的社会治理方式应该是二者的有机结合,并在二者之间保持必要的张力。然而,现代社会日益摆脱人对人的直接依附,形成了普遍的社会物质交换和全面的生产关系,人与人之间的关系靠传统的风俗习惯、伦理道德、乡规民约等难以调解,这就凸显出法治的重要性。所以,现代国家的主要治理方式为法治占主导地位,并与人治相结合,这也正是《决定》所强调的。

教育改革作为现代国家的一项重要事务,当然应体现依法治理的时代要求。通过科学合理的法律制度体系来规约教育改革主体的行为,减少甚至避免各种非理性、随意化现象的发生,实现教育的法治化,有助于克服教育改革中存在的诸如官僚主义、经验主义、形式主义和冒进主义等现象,确保教育改革的合法性、合理性和可预期性。

* 收稿日期:2015-03-09

作者简介:靳玉军,教育学博士,西南大学马克思主义理论研究中心副教授。

肖磊,教育学博士,河南大学教育科学学院讲师。

(一)使教育改革具有合法性

教育改革的法治化意味着教育改革必须依据相关的法律法规和制度来进行,不能逾越教育法制的界限,否则,将受到法律的制裁。为此,教育改革方案的制定应注意和我国相关法律法规,如《宪法》《义务教育法》《教师法》等的精神相一致。如果不一致,就要修改教育改革方案,或者修订相关的教育法律条文,使二者之间保持一致性,如此,方可确保教育改革的合法性。从某种意义上说,只有符合公认的法律法规要求的教育改革方案,才能保障大多数人的利益不受损害,从而使教育改革具有较高的认同度,有利于其顺利进行^[2]²²¹。以日本为例,其依法改革的观念,自明治维新以来就已经深入人心。日本的教育改革必须取得法理依据,这是日本教育行政工作开展的基本原则^[3],因此,日本的教育改革在实际推行之后更容易得到民众的认同。

(二)使教育改革具有合理性

教育改革的法治化意味着抛弃传统的人治和威权主义思想,避免各种非理性改革行为的泛滥,比如教育改革的泛政治化、教育改革的官僚化、教育改革的的主观随意性等。康德曾一针见血地指出:“无规则即是无理性。”^[4]不可否认,我国的教育改革在合理性、规范性方面还存在不少问题,存在诸如教育改革决策的随意化等非理性行为。教育改革的法治化则要求依据教育法律制度来明确教育改革的要素、程序和行为,包括明确为什么改(教育改革目的)、谁来改(教育改革主体)以及怎么改(教育改革方法和步骤)等一系列问题,确保了教育改革的规范性和合理性,从而避免经验主义和主观主义等导致的非理性改革行为。

(三)使教育改革具有可预期性

教育改革法治化带来的教育改革的合法性和合理性,使教育改革具有了程序化的特点,由此使得教育改革的程序、步骤更加明确,改革的参与者对改革的进程也有了明确的预期。如此一来,既避免了教育改革的随意性,又避免了改革参与者的不知所措,教育改革才可能得到有序、有效实施。当然,教育改革的程序化并非直线的、机械的,它所强调的是教育改革应该符合一定的程序,不能是冒进的、突变的。也许有人认为,教育改革的程序化可能扼杀改革的独特性和创造性,由此表现出对程序化改革的批判或者反对。其实,就我国教育改革的实践来看,问题往往是由改革的随意性或非程序化造成的,比如“撤点并校”的改革中出现的问题,主要就是因为没有按照法律法规的既定程序进行,导致学生经济负担加重、班级规模过大等问题。

从本质上说,教育改革走向法治化,就是要强调教育改革的制度化。尽管在一些人看来,教育改革就是要“破法”,就是要改变制度化的教育。有些人甚至武断地认为,凡是制度化了的东西都不是什么好东西。在我们看来,制度固然具有双刃剑的特点,特别是不好的制度对教育改革具有巨大的制约甚至破坏作用,但善的、合理的制度还是能够发挥其正向功能并为教育改革保驾护航的。事实上,只有制度化才能真正给教育改革带来自由、秩序和可持续发展的空间,没有制度化,自由和秩序就难以得到保证,教育改革就可能是短视的或随意的,就会失去可持续性。因此,在今日之中国,倡导教育改革的法治化,具有特别重要的意义。

二、教育改革法治化的路径

一般来说,教育改革包括教育决策、政策实施以及改革评价三个阶段,因此,教育改革的法治化主要就表现为教育决策的法治化、政策实施的法治化以及改革评价的法治化。应该说明的是,本文侧重于从宏观层面来探讨教育改革的法治化,而非微观层面的具体方法与程序,既强调教育改革法治化的大方向,又注意激发教育改革参与者的热情和创造力,使教育改革者在法治化的轨道上积极发挥创造性。

(一)教育决策的法治化

教育改革实质上就是改革主体针对特定的教育问题,提出相应的解决策略并付诸实施的过程,

其目的是为了教育更好地满足社会的需要。因此,教育改革的核心环节就是教育决策。决策的过程是否科学、合理,关乎教育政策的合理与否,也关乎教育改革能否顺利推进,所以,需要建立相应的法律制度来规约教育决策,保障其程序的公平正义。教育决策的法治化是教育改革法治化的重中之重。事实上,教育决策研究已经比较成熟,但是教育决策的制度化却进展缓慢,与研究的繁荣形成明显的反差,这反映出相关决策部门实践理性的欠缺和法治意识的淡薄。当然,这也可能与既得利益集团担心法治化之后自己将会失去发言权和维护自己利益的机会有关。正如有学者所说,对于我国当下的教育改革来说,主要的问题早已经不是认识不到位,而恰恰是行动不作为^[5]。然而,作为社会良心的知识分子,作为教育研究者,我们应该运用自己的理性思维来分析教育决策法治化的一般原则和程序,而不是拘泥于现状。

教育决策制度的规范对象理应是教育决策这个实践过程本身,主要包括两个方面的内容,即谁来决策以及如何决策。前者是对决策主体的规定,后者是对决策程序的规定。在谁来决策的问题上,即决策成员的选择上,应将教育改革利益相关者的代表纳入决策成员,使教育政策能够全面反映社会成员的需要和意愿。也就是说,决策主体要坚持民主性、代表性和功能性的原则。教育决策法治化的一个重要方面,就是要规定具有何种资格的人可以参与决策、各类成员的比例如何,使教育决策成为集中反映民意和充分协商讨论的过程,这是教育决策的前提条件。这应该形成一种制度,而不是在每次进行教育改革时重新思考什么样的人有资格参与决策,使决策工作组的成员具有可预期性和必然性,而不是随意的和偶然的。有关如何决策的问题,有很多学者赞同决策本身是一个“和稀泥”的过程,不可能具有固定的一套流程和规则,只有如此,才能应对不断变化的决策环境。这在一定程度上揭示了决策的复杂性,但如果以此为借口而放弃法治化的努力,甚至做出违背决策规律的事情,则是制度非理性的表现。这种观念还有一个错误的理论假设,即制度就是约束人的,使人成为只会机械遵循固有程序的“机器”,而没有看到制度宽容和自由的一面,因而是片面的。那么,如何决策的规则就表现为决策者遵循一定的程序来进行决策,如教育政策问题的认定—政策议程的设立—政策的形成—政策的合法化—政策的采用,这只是教育决策的一般程序,并不意味着它是一个线性的、简单的过程,相反,决策的每一个阶段都应有理有据、谨慎而行。关于教育决策的程序,几乎每本《教育政策学》著作都作了详细的论述,关键在于我们是否有决心将其固定下来成为教育改革决策的规范,从而避免决策过程的非理性和随意性。与一些发达国家的教育决策相比,我国的教育决策过程还远远谈不上规范和严格,尚没有形成较为系统的制度与程序^[6]。教育决策在大众看来就如同一个黑箱,只能看到其产物——教育政策,至于政策由谁制定、如何制定、根据什么制定的则不得而知。因而,有必要建立与教育决策程序相适应的咨询制度、审议制度、公示制度以及监督制度等,通过这些制度的创设和实施,使教育决策过程透明化、科学化,使教育政策更容易为教育实践工作者所认同,从而使教育改革的推进更加顺利。

(二)教育政策实施的法治化

教育政策是对教育改革进行规划与设计,是教育改革的蓝图,但是再好的蓝图如果不能付诸实践,也是空想。20世纪五六十年代由美国发起的“学科结构”改革运动之所以失败,一个重要的原因就在于这场变革的主导者局限于变革计划和假设体系的制定,而对变革的具体实施过程甚少关注^[7]。所以说,政策的实施是政策的生命力所在,好的政策必须转化为实践才能取得预期的成效。一般来说,教育政策的实施主要涉及两个问题,即谁来实施以及如何实施,教育政策实施的法治化应该围绕这两个方面进行。

通常认为,政策实施的主体是学校和教师,离开了学校和教师,教育改革的政策无法走向实践。因此,教师的专业发展必然成为教育改革的中心任务之一,如何在制度上确保教师的专业发展,是一个重要问题。然而,面对教育改革的需求,我们往往表现得较为迟钝,无论是职前教师培养还是在教师培训,都远远滞后于教育改革的步伐。可喜的是,教育部于2011年颁布的《教育部关于大

力推进教师教育课程改革的意见》和《教师教育课程标准(试行)》两份重要文件,标志着教师专业发展制度的初步建立。此外,在教育改革过程中,教育行政人员出于自身利益的考虑,对于那些增加其业务负担、不利于仕途升迁的政策,一般都采取观望、应付的态度^[8]。因此,为了降低行政人员对教育改革的抗拒,制定有效的激励机制也是必不可少的,例如,可以建立行政人员的在职进修制度、奖励制度等。

教育政策的实施包括两个方面:一是教师的教学;另一个是政策实施的支持系统。其中,教学属于教师的专业领域,学校可以根据情况建立适合本校的教学制度。而政策支持系统要解决的是改革所需要的物力资源和财力资源等保障问题,如果没有足够的资源作保障,教育改革难以成功。因此,要制定教育改革的资源支持政策,建立政策实施的保障制度,避免各级政府部门出于自身利益的考量而相互推脱责任,致使政策的实施遭遇瓶颈^[9]。各级教育行政部门的权责应该在制度规范下加以明确,做到权力与责任的统一。与此同时,建立资源配置的相关制度,在照顾差异的前提下,做到公平、公正地配置教育改革所需要的资源。

(三)教育改革评价的法治化

教育改革是为了解决特定的教育问题,促进教育事业的科学发展,并最终实现人的全面发展。在教育政策制定并耗费了大量的人力物力资源实施之后,其结果如何?这就需要对教育改革进行评价,评价由此成为教育改革的重要一环^{[2]288-291}。众所周知,教育改革是一项复杂的系统工程,任何计划周密的政策方案都难以预料到实际改革过程中所遇到的全部问题,因此,需要借助评价来发现问题,并将结果反馈给改革者以进行持续的改革^[10]。为此,有必要建立科学的评价制度,确保教育改革评价的制度化、法治化。

然而,教育改革评价的非制度化现象普遍地存在于现实的改革实践之中,致使教育改革依靠经验进行,造成了教育管理部门的政策失效和行为失范。因此,必须建立教育改革的评价制度,使教育改革评价在法治化的轨道下确保规范性和科学性。一般来说,改革评价制度的建立,应当遵循多元参与、客观中立、公开透明、及时到位的原则,着重处理好以下问题:第一,谁来评价,即评价的主体包括哪些社会成员;第二,评价什么,即评价的内容包括哪些要素;第三,怎么评价,即评价的标准是什么,要遵循哪些程序;第四,评价结果怎么使用,即评价结果应该向哪些人公布,这些人应该如何利用评价结果等。

三、教育改革法治化的保障

正如《决定》所指出的:“全面推进依法治国是一个系统工程,是国家治理领域一场广泛而深刻的革命,需要付出长期艰苦努力。”^[11]同样,教育改革的法治化也是一个长期的过程,需要不断增强教育法律制度的权威性,需要教育工作者、教育改革者以法治思维和法治方式来处理教育改革领域的问题。唯有如此,我国的教育改革才能真正迈向法治化的轨道。

(一)提升教育法律制度的权威性

长期以来,教育领域的法律制度没有得到很好的实施,这与教育领域法律的权威性不强有着很大的关系,其背后更深层次的原因则是执法不严、违法不究、违法成本低。例如,不会有人因为违反《教育法》《义务教育法》而受到法律的制裁,教育领域的法律法规很多时候只是一种摆设。很多人包括行政官员都认为,教育领域的法律不是刚性的,甚至是没有权威的,遵守与否,没有多大关系,更不会不影响到“依法治国”的实施。其实,这种观念是非常错误的。教育领域的法律是国家法律的有机组成部分,理应得以实施,否则,会对社会大众形成一种反面示范效应,即教育法律只是一种摆设,违法也没人追究。因此,必须提升教育法律制度的权威性,提高违法成本,尤其是加强对教育行政权力的约束,使教育改革的决策、实施以及评价都能在法律制度的规约下进行。这就要求,在教育领域里“建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制,对决策严重失误或者依法应该及时

作出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的,严格追究行政首长、负有责任的其他领导人员和相关责任人员的法律责任”^[11]。

(二)形成处理教育改革问题的法治思维和方式

以什么样的思维和方法处理教育改革领域的复杂问题,关乎教育改革的可持续性和成败。教育改革如果没有法治来规约并调整其权力关系、价值关系和利益关系,往往就会造成“一统就死、一放就乱、一乱就收”的怪圈。因此,以教育法律制度来规范教育改革,以法治思维和法治方式处理教育改革领域的复杂问题,是教育改革走向法治化的重要条件或保证。

其实,形成处理教育改革问题的法治思维和方式,就是在教育改革的过程中坚持依法治教、依法行政、依法改革,就是要通过立法或建立正式的制度来确保教育改革实践的合理性,避免教育改革中非理性、随意性的行为倾向。毋庸置疑,教育法规制度是教育工作者、教育改革者应当遵守的办事程序和行为准则,包括习俗、惯例、传统、社会规范等,具有规范性、程序性、约束性和激励性等特点,旨在使教育改革的社会控制和运行机制模式化、程序化和规范化,以保障教育改革实践的规范运作。事实上,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》已经明确提出了依法治教的目标要求,就是要完善中国特色社会主义教育法律法规,并根据需要修订《教育法》《职业教育法》《高等教育法》《教师法》《民办教育促进法》等,制定考试、学校、终身学习、学前教育、家庭教育等法律,并特别提出了完善督导制度和监督问责机制的要求。因此,用法治思维和法治方式解决教育改革中的诸多问题,应该成为教育者的信仰、改革者的信仰,以此来推进法治化的教育改革。

(三)增强社会大众的教育法治观念

除了教育改革者、教育工作者之外,社会大众对教育领域的法律制度也呈现出集体无意识状态,影响了教育改革的法治化进程。这样一种状况与我国的文化传统密切相关。中国传统社会是建立在落后生产力基础上的乡土社会,基层结构是费孝通先生所说的“差序格局”,即是一个由“一根根私人联系所构成的网络”^[12]。每个人都以自己为中心,向外推广,范围的大小依亲属多少以及自身权势的高低而定。在自己范围之内成员就是“自家人”,否则就是与自己无关的人,不太关心自己的活动会对这些人造成什么影响。在传统社会里,公权与人情、私利之间的交换乃一种天然的共识,任何试图通过制度建设来扭转与克服这种文化习惯的努力,都被视为不近人情^[13]。然而,随着法治化进程的不断推进,我国正处在由传统的“熟人社会”逐步向“生人社会”转变之中,人与人之间的关系日益复杂,单靠人情、人际关系已经不能维持相互之间的权利和义务平衡,日益需要依靠各种制度来调节。因此,必须通过各种宣传教育手段弘扬法治精神,使法治意识和法治观念在每个人的心中生根发芽,并且能够在处理各种事务的过程中,自觉维护法律的尊严和权威。如此,教育改革走向法治化的社会环境就会形成,教育改革也就有了必要的社会基础和保障。

(四)提高教育改革参与者的法律道德修养

随着我国市场经济的深入发展和社会的现代化转型,道德虽已渐渐失去了它在传统社会中特殊的调节作用,取而代之的是法律制度的建构,但道德本身所具有的普世价值与调节社会秩序的积极意义却不能被忽视,道德对于人们心灵的净化与行为的自我约束是现代“陌生人”社会不可缺少的^[14]。因此,通过提高改革参与者的法律道德修养,可以增强其遵守教育法制的自觉性,克服因法律道德修养不高而造成的教育的非理性和随意化现象。那么,如何提高改革参与者的法律道德修养呢?一方面,要营造良好的法治氛围,建立法治需要的制度体系,不断提高改革参与者的法律知识素养和法律道德判断能力,使其行为合乎法律道德的要求;另一方面,改革参与者应不断地自我反思,把自觉遵守教育法律制度作为内在的道德要求,以保证教育改革在法治的轨道上顺利推进。

参考文献:

[1] 苏力. 制度是如何形成的[M]. 北京:北京大学出版社,2012:213.

- [2] 王宗敏,张武升. 教育改革论[M]. 郑州:河南教育出版社,1991.
- [3] 杨思伟. 日本推动新课程改革过程之研究[J]. 教育研究集刊,2006,52(1):29-58.
- [4] 林明煌. 从日本《学习指导要领》的修订探讨其教育变革与发展[J]. 教育资料集刊,2008,40:1-36.
- [4] (德)康德. 逻辑学讲义[M]. 许景行,译. 北京:商务印书馆,1991:129.
- [5] 吴康宁. 深化教育改革需实现的三个重要转变[J]. 南京师大学报:社会科学版,2013(3):5-11.
- [6] 黄忠敬. 课程政策[M]. 上海:上海教育出版社,2010:238.
- [7] 张华. 课程与教学论[M]. 上海:上海教育出版社,2010:330.
- [8] 吴康宁. 中国的教育改革为什么会这么难[J]. 华东师范大学学报:教育科学版,2010(4):10-19.
- [9] 屠莉娅. 课程改革政策过程:概念化、审议、实施与评价——国际经验与本土案例[D]. 上海:华东师范大学博士学位论文,2009:283.
- [10] 黄政杰. 课程改革新论——教育现场虚实探究[M]. 台北:冠学文化出版事业有限公司,2005:153.
- [11] 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[N]. 人民日报,2014-10-29(01).
- [12] 费孝通. 乡土中国生育制度[M]. 北京:北京大学出版社,2008:31.
- [13] 司汉武. 制度理性与社会秩序[M]. 北京:知识产权出版社,2011:85.
- [14] 安云凤,朱慧玲. 现代社会对制度与道德的双重诉求[J]. 哲学动态,2012(11):52-56.

On Legalization of Education Reform

JIN Yu-jun¹, XIAO Lei²

(1. Center of Marxist Research, Southwest University, Chongqing 400715, China;
2. College of Education, Henan University, Kaifeng 475004, China)

Abstract: Based on the fundamental principle “Rule of Law”, education reform should also be implemented in the safeguard of legal rule, or legalization is called forth in education reform. The legalization of educational reform refers to the actions of educational reform regulated by law to reduce or avoid irrational and causal phenomenon and to ensure education reform stay on track. The legalization of educational reform would work for the institutionalization and standardization of education reform and help it to follow legal procedures, so as to make it more valid, rational and predictable. The strategies of legalization of educational reform are to be performed from three aspects; the legalization of policy-making, the conduction of policy, and the evaluation of policy. The measures to be taken include promoting the authority of educational laws, forming the awareness of law to deal with the educational issues, enhancing the public awareness of legalization and advancing the morality of participants.

Key words: education reform; legalization; education by law; legal administration in education

责任编辑 邓香蓉