

## 一部解渴的地方教育法规

——访上海市教育科学研究院研究员谭晓玉

本报记者 张婷 实习生 刘丹



### 通过地方法规巩固教育改革成果

记者：近日，青岛市发布了全国首部以学校为主体的政府规章《青岛市中小学校管理办法》（以下简称《办法》）。《办法》虽属地方性法规，却有学者将它视为中国《学校法》的雏形。这个《办法》到底有何特殊之处？本期，我们专访了上海

### 通过地方法规巩固教育改革成果

教育科学研究院研究员谭晓玉。谭晓玉是全国教育政策与法律研究会常务理事，教育法专家。自1996年起从事教育政策与法律的理论研究，先后多次参与国家与上海等教育立法调研、起草、论证工作。

### 通过地方法规巩固教育改革成果

谭晓玉：作为教育部管办评分离改革试点城市之一，青岛市在地方教育立法方面先行先试，推出了国内第一部以学校为主体的地方政府规章。以构建政府、学校、社会新型关系为核心，用法律形式设定了政府依法管理、学校依法自主办学、社会各界依法参与监督的现代学校制度的公共治理格局，这在全国层面起到了创新示范和立法先行作用。

《办法》以构建现代学校制度为目的，对青岛市中小内外外部关系进行规范，对学校章程和职责作出规定，明确了中小学校应当遵守法律、法规、规章，依据学校章程自主办学，并就章程的内容、制定、修改程序作出规定。

依据我国《教育法》中学校的法定职责，进一步明确了义务教育与非义务教育中小在教育教学、招生、管理、财务、合作交流等领域的权利和义务，明确了校长、校务委员会、教职工大会、学生会、家长委员会等学校内部治理机构的构成与职责分工等。

《办法》将青岛市简政放权和落实学校法人主体地位、构建现代学校治理结构、构建现代教育治理体系等方面的改革举措与实践做法上升到法律层面，纳入规章中，是改革推动立法的应有之义。

原先，各地或以政策的方式推广好的做法，或以学校章程形式固化；现在，《办法》更进一步。

记者：《办法》共有7章44条，分为总则、章程与职责等部分，内容翔实。其中，最吸引您的是什么？

谭晓玉：在这次《办法》中，将教师教育惩戒权直接以法律形式提出，这无疑有助于针对教师惩戒权进行科学立法的可行性研究。不仅有助于填补现存的法律空白，促进我国教育法律法规体系的进一步完善，还有利于更好地解决教育教学管理中的教师惩戒问题，规范教师惩戒行为，维护教师和学生的合法权益。

其实，有关教师教育惩戒权的问题实质上是教师如何合法对学生行使管理权。现行教育法对教师管理权存在缺失，颁布于1993年的《教师

教育法》关于管理的内容里只有教师的义务，制止有害于学生行为或者其他侵犯学生合法权益的行为，批评和抵制有害于学生健康成长的现象。从这些所列举的情形来看，没有找到有关教师管理权的表述。教师在具体班级管理时，没有相应法律可以依据。

法》关于管理的内容里只有教师的义务，制止有害于学生行为或者其他侵犯学生合法权益的行为，批评和抵制有害于学生健康成长的现象。从这些所列举的情形来看，没有找到有关教师管理权的表述。教师在具体班级管理时，没有相应法律可以依据。

### 地方性教育法规操作性更强

记者：立法，在人们平常的印象中，都是要国家来制定和颁布的。因此，在实践中，地方教育立法并不多见。《办法》作为全国首部以学校为主体的政府规章，它的优势在哪里？

谭晓玉：《办法》是青岛市政府制定的规范性文件，在层级上属于计划单列市市级政府教育规章，在规范范围仅适用于青岛市所辖行政区。国家对地方教育立法的权限与原则都有明确的法律规定。地方立法必须把握以下三项原则：不抵触、有特色、可操作。

所谓不抵触，就是地方立法要维护国家法制的统一，不能与宪法、法律、行政法规相抵触，不能超越立法权限、违反法定程序。所谓有特色，就是地方立法要根据本地的政治、经济和社会发展的客观实际，以解决本地的特殊矛盾为立法目的。所谓可操作性，就是地方性法规必须切实可行，具有可操作性。这是地方立法必须遵循的几个基本原则。

与教育法律、行政法规相比，地方性教育法规有三个特点：一是地方性教育法规不得与宪法、法律、行政法规相抵触，具有从属性；二是地方性

教育法规只在本行政区域内有效，具有区域性；三是地方性教育法规根据本地的具体情况和实际需要制定，它在调整对象、权利义务、罚则等方面规定得更具体，具有更强的操作性。

记者：与教育法律、行政法规相比，地方性教育法规的作用有多大？

我国教育法的形式结构按照创制机关和效力等级可分为宪法中有关教育的条款、教育基本法律（即《教育法》）、教育单行法律、教育行政法规、地方性法规、部门教育规章、地方政府教育规章六个层级。

《办法》属于较大的市的人民政府规章，根据《中华人民共和国立法法》的有关规定，我国法的效力层次可以概括为：宪法具有最高的法律效力，一切法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章都不得同宪法相抵触。法律的效力高于行政法规、地方性法规、规章。行政法规的效力高于地方性法规、规章。

地方性法规的效力高于本级和下级地方政府规章。省、自治区的人民政府制定的规章效力高于本行政区域内设区的市人民政府制定的规章。部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间具有同等效力，在各自的权限范围内施行。

《立法法》第七十二条：省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规。地方性教育法规，是我国教育法的一个重要

渊源。

期待国家层面尽早出台《学校法》

记者：有人认为，青岛的尝试会带动更多地方积极探索教育立法工作，对此，您怎么看？

谭晓玉：教育立法，地方先行。《办法》不是首例。早在1996年，上海市针对当时学校学生人身伤害事故引发的纠纷给学校管理、学生保护带来的严重影响，开展了立法调研，并于2001年由上海市人大通过，在全国率先出台了我国第一部校园学生伤害处理的地方性教育法《上海市中小学校学生伤害事故处理条例》，随之全国各地开展了这方面的立法研究，并相继出台了地方教育专项法规《办法》。

国家教育行政部门在上海先行先试基础上，开展了国家层面的校园学生伤害事故立法调研。并于2002年出台了教育部《学生伤害事故处理办法》，大大推进了我国教育法律体系的健全与完善。

青岛市这次率先在全国开展关于学校管理的立法无疑会

### 为青岛探索点赞

除了学校内部管理、教学活动、人财物的配置和分配以及学校与教师、学校与学生、学校与社会方方面面的关系，都需要有一部最贴近的法律来予以保护，厘清一些模糊的边界，实现社会的广泛认同。

现实的情况是，一方面，学校不知哪些权力是自己的，所以不敢突破，一旦突破，往往会惹来麻烦，最终变得缩头缩尾。另一方面，主管部门怕一放就乱，婆婆的心态难以改变，难免就要经常对学校具

体事务管一管、问一问。于是，不管怕负责，管又不知管什么，成为基层教育管理部门普遍的心态。

政府与学校权责边界不清，政事不分，管办一体，严重制约着教育事业的发展。千校一面，活力不强，就是一种表现。

全国政协常委、民进中央副主席、中国教育学会副会长朱永新也曾指出，依法治教的很多题还没有破。在有的国家，连中小生用餐都是有相关法律规范的。与之相比，我国的法律空白亟待补齐。

欧美和日本等教育法发达国家，在上位的教育基本法作为前提下，一般都制定了《学校法》或《学校教育法》，它们的经验值得借鉴。

令人欣喜的是，今年青岛

再次助推我国教育立法和教育法律体系的进一步完善，有助于在分析我国现有教育法律法规及其作用领域的基础上，探讨我国教育法律体系还存在哪些法律空白，完善我国教育法律体系。

当然，《办法》本身也要在实践中不断完善和发展，尤其是要处理好上位法与下位法之间的关系。

记者：作为试点，青岛这次推出的《办法》有很多亮点，但在推进的过程中还可能会遇到很多实际的问题，而这些问题并没有现成的答案，您认为在探索的过程中，还应该注意些什么？

谭晓玉：我国现有的教育法律法规主要有：《义务教育法》《教育法》《职业教育法》《高等教育法》《民办教育促进法》《教师法》。另外，还有国务院的一些配套行政法规等。它们共同构成我国当前教育法律体系。从上可以看出，关于国家与教育者关系和国家与受教育者关系的法律是非常健全的，而调整教育者与受教育者关系的法律法规则非常薄弱。

教育者与受教育者的关系主要涉及微观教育管理及教育

活动运作过程中各方的权利和义务。尽管上述教育法律也在不同程度上涉及这些方面的规定，但总的来讲，都是从宏观上规定的，条文过于简单，许多领域无法涉及，造成明显的教育领域法律真空。

如学校对学生的管理权性质、学校与学生的关系内容等等，这些都是微观层面重大而基本的法律关系，它直接涉及到学校权力、学生利益和教师利益的保护问题。另外，由于学校与学生之间的权利义务内容没有法律上的明确规定，也使学校在许多事情上感到不知所措。

从国家层面来说，我国目前应该针对教育法体系中存在的法律空白，开展立法调研，研究制定一部法律，调整学校与学生、学校与教师的关系，使学校权力纳入法律的监督范围，让学生和教师对学校处分及其他管理行为有异议时，有明确而畅通的法律救济渠道。这就在国家层面需要一部《学校法》。

青岛《办法》在这方面已经走出了探索性第一步，希望国家层面的学校管理法律也能早日纳入立法轨道。



资料图片

和实际需要制定地方性教育法规根据本的具体情况具有更强的操作性

家长 学校 政府 社会

和实际需要制定地方性教育法规根据本的具体情况具有更强的操作性

家长 学校 政府 社会

和实际需要制定地方性教育法规根据本的具体情况具有更强的操作性

家长 学校 政府 社会

和实际需要制定地方性教育法规根据本的具体情况具有更强的操作性

家长 学校 政府 社会

和实际需要制定地方性教育法规根据本的具体情况具有更强的操作性

家长 学校 政府 社会

和实际需要制定地方性教育法规根据本的具体情况具有更强的操作性

家长 学校 政府 社会

和实际需要制定地方性教育法规根据本的具体情况具有更强的操作性

家长 学校 政府 社会

和实际需要制定地方性教育法规根据本的具体情况具有更强的操作性

家长 学校 政府 社会

和实际需要制定地方性教育法规根据本的具体情况具有更强的操作性

家长 学校 政府 社会

和实际需要制定地方性教育法规根据本的具体情况具有更强的操作性

家长 学校 政府 社会

和实际需要制定地方性教育法规根据本的具体情况具有更强的操作性

家长 学校 政府 社会

和实际需要制定地方性教育法规根据本的具体情况具有更强的操作性

家长 学校 政府 社会

和实际需要制定地方性教育法规根据本的具体情况具有更强的操作性

家长 学校 政府 社会

和实际需要制定地方性教育法规根据本的具体情况具有更强的操作性

家长 学校 政府 社会

和实际需要制定地方性教育法规根据本的具体情况具有更强的操作性

家长 学校 政府 社会

和实际需要制定地方性教育法规根据本的具体情况具有更强的操作性

家长 学校 政府 社会

和实际需要制定地方性教育法规根据本的具体情况具有更强的操作性

家长 学校 政府 社会

和实际需要制定地方性教育法规根据本的具体情况具有更强的操作性

家长 学校 政府 社会

和实际需要制定地方性教育法规根据本的具体情况具有更强的操作性

### 区域案例

## 新法规出台记

本报记者 孙军

2016年12月30日，青岛市政府第128次常务会议审议通过了《青岛市中小学校管理办法》，于2017年2月4日以青岛市人民政府第252号令的形式印发，自2017年3月22日起施行。《办法》分总则、章程与职责、学校内部治理结构、督导与考核评价、发展保障、法律责任和附则共7章44条。有专家认为，《办法》是深化教育改革，积极转变政府职能，推动依法治校落到实处的重要举措，对于全国具有启示意义。

说起《办法》的出台，青岛市教育局政策法规处处长张丽萍打开了话匣子。近几年来，青岛市从管、办、评三个维度，在建设现代学校制度方面进行了积极探索，先后被教育部确定为国家教育管办评分离改革试点区和教育行政执法体制改革试验区。2015年11月，教育部政策法规司要求青岛市通过地方立法巩固和完善现代学校制度试点成果。因此，制定《办法》是十分必要的。

《办法》作为国内第一部以学校为主体的政府规章，没有前例可循，如何保障《办法》制定的科学有效？张丽萍表示，要寻求高端智力支持，借智研究。2015年，青岛市教育局委托中国政法大学开展国外学校立法和国内相关学校管理制度与实践的研究，结合青岛市改革发展的实际，形成《办法》框架稿。2016年，开展了意见征求和论证工作，广泛听取了教育专家、法律专家的意见后进行了修改完善，力求《办法》合法合规、科学有效。

坚持问题导向，全面征求意见建议。聚焦学校、教师与学生管理、学校发展保障等方面的热点、难点问题分别召开专题研究会，坚持依法依规、固化实践成果的原则，明确解决路径。

青岛市政府法制办副主任王新锋告诉记者，《办法》明确学校章程与职责。积极推动学校办学主体地位的落实，积极推动学校办学自主权实施，明确学校内部治理结构，明确督导与考核评价等。

除此之外，《办法》还注重保障学校权益。规定市、有关区（市）教育行政部门应当会同发展改革、规划等部门，组织编制教育设施专项规划；会同规划、城乡建设等部门定期对区域学校配套建设情况进行评估；围绕保障学校经费和教师需求，规定机构编制部门会同教育、财政等部门每三年核定一次区域内中小学校教师编制总量，并根据生源变化和教育教学改革需要进行动态调整，建立生均公用经费和教师公用经费定期增长机制。

青岛市教育局副局长王洪琪告诉记者，《办法》制定过程中，对全市现代学校制度建设和管办评分离的改革实践进行了深入总结研究。以现代学校制度建设为例，现代学校制度的核心要义是依法办学、自主管理、民主监督、社会参与16个字。在《办法》中主要体现为：一是建立学校依法按章办学机制，二是建立学校自主管理机制，三是建立学校民主监督、社会参与的多元治理机制。

王洪琪说，有了《办法》，学校办学就有了规矩。十二五期间，青岛在代代会制度化常态化运行的基础上，全市中小学、幼儿园普遍成立了校务委员会、家长委员会，让教师、学生、家长、社区和有关专家参与学校治理，部分学校还通过设置校长助理、值周校长、成立学术委员会等形式，推动学生实现自我管理、教师学术自治等。相信有了《办法》的保障，青岛的学校发展将走上快车道。

《办法》把中小学校看作是一个嵌入社会结构中的教育组织来对待，从共治途径、法治保障、自治权利、自治空间几个方面将政府依法宏观管理、学校自主规范办学、社会广泛有序参与进行了清晰规范的权责厘定。学校需要以《办法》为立校之本，根据教育发展的自身规律，以及对教育承担的社会责任的综合思考，改变行政管理的路径依赖，由他治到自治，改变区域统一的步调牵绊，从依附到自主，改变内部管理的权利分配，从集权到让渡。

《办法》体现了法治思维和法治理念，符合教育改革发展的趋势，对学校治理起到了积极的推动作用。《办法》的出台多次征求意见，内容涉及到学校发展的各核心层面，可以说具有很强的前瞻性和可操作性，有利于学校结合实际进行自主办学，有利于全面提升学校的内部治理水平。不论从教育法的实践还是理论层面，都具有其必要性和引领性。

（本栏目由孙军张婷刘丹采访整理）

即墨教体局党委书记、局长 江黎明

《办法》首次以立法的形式，构建政府、学校、社会新型关系，开创了政府依法管理、学校依法自主办学、社会各界依法参与和监督的教育公共治理新格局。在今后的工作中，我们将以《办法》为依据，在教育改革决策机制、管理协商机制、政策保障机制、资源共享机制、系统监测与评估机制等方面进行研究和实践。推进依法行政、依法办学、依法执教、依法评价，加快形成以学生发展为本、促使学校自主发展的新型教育治理体系，努力实现办人民满意的教育的目标。

胶州市教体局局长 殷成伟

在加快转变政府职能的大背景下，《办法》第一次以政府规章的形式，回答了教育管什么、怎么管、谁来管的问题。既赋予了学校很大的自主管理权，又规范了依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代教育治理体系。《办法》的出台体现了简政放权、释放活力的治理原则，有利于构建不缺位、不越位、不错位的政府管教育、学校办教育、社会评教育的新型关系，使教育家办学得到更好的落实。

青岛实验高中校长 孙睿

《办法》中规定的中小学校实行校长负责制，校长全面负责学校的教育教学和行政管理工作，令人欢欣鼓舞。2013年青岛市实施校长职级制，至今，在扩大学校办学自主权、增进办学活力方面发挥了积极作用。但在具体实施过程中，也能明显地感觉到校长们还存在诸多的顾虑。《办法》的出台将校长的职权、责任进一步明确，规定了学校在课程实施、招生、教师选聘等方面的职责和有关权限运行的基本原则。

青岛电子学校校长 崔西展

《办法》明确了中小学校应当依法办学，维护了广大学生、教师和学校的合法权益，增强了学校领导、教师和广大学生的法治观念和依法办事的能力，提高了学校依法决策、民主管理和监督水平，也是实现学校管理科学化、促进学校持续发展的重要手段和有效途径。《办法》明确了教育者与受教育者、学校与教育者、学校与受教育者之间的关系，弥补了教育者与受教育者等关系各自应该如何做好的真空地带，明确了学校内部治理的结构与运作，赋予了校长、责权发展的保障。

青岛大名路小学校长 周轶轶

《办法》把中小学校看作是一个嵌入社会结构中的教育组织来对待，从共治途径、法治保障、自治权利、自治空间几个方面将政府依法宏观管理、学校自主规范办学、社会广泛有序参与进行了清晰规范的权责厘定。学校需要以《办法》为立校之本，根据教育发展的自身规律，以及对教育承担的社会责任的综合思考，改变行政管理的路径依赖，由他治到自治，改变区域统一的步调牵绊，从依附到自主，改变内部管理的权利分配，从集权到让渡。

青岛58中学校长 袁国彬

《办法》体现了法治思维和法治理念，符合教育改革发展的趋势，对学校治理起到了积极的推动作用。《办法》的出台多次征求意见，内容涉及到学校发展的各核心层面，可以说具有很强的前瞻性和可操作性，有利于学校结合实际进行自主办学，有利于全面提升学校的内部治理水平。不论从教育法的实践还是理论层面，都具有其必要性和引领性。

（本栏目由孙军张婷刘丹采访整理）

### 读者热议

即墨教体局党委书记、局长 江黎明

《办法》首次以立法的形式，构建政府、学校、社会新型关系，开创了政府依法管理、学校依法自主办学、社会各界依法参与和监督的教育公共治理新格局。在今后的工作中，我们将以《办法》为依据，在教育改革决策机制、管理协商机制、政策保障机制、资源共享机制、系统监测与评估机制等方面进行研究和实践。推进依法行政、依法办学、依法执教、依法评价，加快形成以学生发展为本、促使学校自主发展的新型教育治理体系，努力实现办人民满意的教育的目标。

胶州市教体局局长 殷成伟

在加快转变政府职能的大背景下，《办法》第一次以政府规章的形式，回答了教育管什么、怎么管、谁来管的问题。既赋予了学校很大的自主管理权，又规范了依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代教育治理体系。《办法》的出台体现了简政放权、释放活力的治理原则，有利于构建不缺位、不越位、不错位的政府管教育、学校办教育、社会评教育的新型关系，使教育家办学得到更好的落实。

青岛实验高中校长 孙睿

《办法》中规定的中小学校实行校长负责制，校长全面负责学校的教育教学和行政管理工作，令人欢欣鼓舞。2013年青岛市实施校长职级制，至今，在扩大学校办学自主权、增进办学活力方面发挥了积极作用。但在具体实施过程中，也能明显地感觉到校长们还存在诸多的顾虑。《办法》的出台将校长的职权、责任进一步明确，规定了学校在课程实施、招生、教师选聘等方面的职责和有关权限运行的基本原则。

青岛电子学校校长 崔西展

《办法》明确了中小学校应当依法办学，维护了广大学生、教师和学校的合法权益，增强了学校领导、教师和广大学生的法治观念和依法办事的能力，提高了学校依法决策、民主管理和监督水平，也是实现学校管理科学化、促进学校持续发展的重要手段和有效途径。《办法》明确了教育者与受教育者、学校与教育者、学校与受教育者之间的关系，弥补了教育者与受教育者等关系各自应该如何做好的真空地带，明确了学校内部治理的结构与运作，赋予了校长、责权发展的保障。

青岛大名路小学校长 周轶轶

《办法》把中小学校看作是一个嵌入社会结构中的教育组织来对待，从共治途径、法治保障、自治权利、自治空间几个方面将政府依法宏观管理、学校自主规范办学、社会广泛有序参与进行了清晰规范的权责厘定。学校需要以《办法》为立校之本，根据教育发展的自身规律，以及对教育承担的社会责任的综合思考，改变行政管理的路径依赖，由他治到自治，改变区域统一的步调牵绊，从依附到自主，改变内部管理的权利分配，从集权到让渡。

青岛58中学校长 袁国彬

《办法》体现了法治思维和法治理念，符合教育改革发展的趋势，对学校治理起到了积极的推动作用。《办法》的出台多次征求意见，内容涉及到学校发展的各核心层面，可以说具有很强的前瞻性和可操作性，有利于学校结合实际进行自主办学，有利于全面提升学校的内部治理水平。不论从教育法的实践还是理论层面，都具有其必要性和引领性。

（本栏目由孙军张婷刘丹采访整理）