

## ◎ 推动教育法典化系列谈

## 教育法典化是推进教育现代化重要方式

孙霄兵

民法典为我国各领域的立法开启了法典化时代,也推动教育领域立法迈进法典化阶段。我国教育法治经过70多年的发展,积累了教育领域卓有成效的教育方针政策和立法实践。按照新时代国家对教育事业的战略规划和目标建设,加强科学立法、完善教育领域的法律制度是推进教育现代化发展的重要任务。

## 法典化是完善我国教育法治建设的重要表现

法典化是提高教育治理现代化能力的表现。我国是成文法国家,国家的法治建设始终离不开法典的编纂活动,法典的编纂也体现了我国法治能力的提高。教育立法是教育法治的重要内容之一,加强立法修法,推进教育法律与其他法律的良性互动,实现中央立法与地方立法的衔接互补也是教育治理能力的体现。随着依法治教的深入推进,教育立法已经不再单纯表现为制定了多少新法,而是更强调立法的质量,更加注重立法的可操作性和对社会的实际影响。因此,在国家立法资源有限的情况下,教育法典化不仅可以维护教育法治的统一,而且需要立法部门协作,打破各部门之间的利益限制,平衡利益相关者的参与和权益,建立权责分明的教育法律责任体系,提高教育法的可操作性。

## 法典化是推进科学立法、提高教育立法质量的根本方法

我国已经具备了一定数量的教育法律规范,但未来还将有关于考试、学校、终身学习、学前教育等多项教育立法,这将会形成一个更加庞大的教育法律体系,但也会让教育法律更加复杂和分散。法典化的主要目标之一是法律的简化,在内在一致的整体中规定简单的规范。教育法典是对我国现行的教育法律法规进行重新编纂、修改、补充、整合并制定的一部系统、全面和规范的法典。因此,教育法典是针对教育领域所有法律关系而制定的一部具有系统性、前瞻性和权威性的法典,是对我国教育立法的系统性、先导性和法律性的全面提升,从而提高教育立法的质量。法典化为完善教育立法提供新的立法模式。法典化是按照一定的立法原则和价值取向,通过特定体例结构把具有内在逻辑性的具体规范编纂在一部法律中的立法活动。

## ◎ 田野哲思

只有重塑乡村教育自信,乡村教育的发展才能保持先天的优势,充分发挥乡村特色,打造特色的乡村教育,实现乡村教育和而不同、形式多样的差异化、多元化和特色化发展,这也是教育公平的重要体现。

党的十八大以来,习近平总书记多次强调全面实施乡村振兴战略。乡村文化要繁荣,乡村社会要振兴,乡村教育必须优先发展。乡村教育要发展,作为其内源性动力的自信必不可少。新时代,乡村教育自信的价值体现在哪些方面?乡村教育又当如何建立与提振自信?

## 乡村教育发展的内源性动力

教育的本质是传播文化,是以文化人,以文育人。只有牢固树立对中国教育的自信,才能发展好中国的教育,才能很好地继承和传播中国文化。

乡村教育是优秀传统文化能够在世代农家子弟精神世界一脉相承的重要社会机制,也是传统文化与时偕行、革故鼎新的重要力量,肩负着引导和培养乡村青少年坚定而厚重的文化自信的神圣使命,是推动中华优秀传统文化走进人民群众的日常生活世界并获得广泛认同的有效途径。只要有乡村社会形态的存在,有接受乡村教育的需求,乡村教育就不应该消亡,乡村教育就应该是中国教育的重要组成部分。教育



视觉中国 供图

教育现代化的推进,离不开教育法治的引领、促进和保障。如何通过科学的教育立法,有效解决当前教育改革与发展中存在的问题和顽疾,促进教育现代化发展,是教育法典化进程中需要高度关注的问题。《教育法典化是推进教育现代化重要方式》一文从宏观的视角,聚焦于教育法典化的发展定位,提出了通过教育法典化破解当前教育立法存在的若干问题、推进教育现代化的战略思路。

主持人: 中国教育科学研究院教育法治与教育标准研究所副所长马雷军

民法典的诞生体现了我国在立法技术上的成熟和发展,也为我国教育立法提供了一种新的立法路径。我国现有的教育立法在教育单行法律中多有原则性、倡导性、指引性条款,以至于有的倡导性的法律条文因没有明确法律后果的表述而缺乏适用性和强制力。任何法律规范,在逻辑结构上都是由行为模式和法律后果两部分构成的。随着教育管理法治化程度的提高,教育行政执法的实践也要求立法要更加具有可操作性和“集约化”。因此,法典化注重法律条文的规范逻辑、权利义务的清晰界定以及法律责任的统一明确,为完善教育立法提供了一种新的立法模式。

## 法典化对推动教育法的体系化具有重要现实意义

法典化有助于推动教育法的体系化,实现教育法治的发展目标。在全面推进依法治国新形势下,教育法治发展要求高度重视法治思维和法治方式,全面推进依法治教,健全教育法律法规制度,为优化和完善教育立法提出了现实要求。

首先,依法治教的基础和根本就是健全教育法律法规体系,坚持教育立法和改革决策相衔接,为重大改革提供法律依据。

其次,为了落实依法治教的总体目标,教育立法要重视先导性、全局性和法律性,结合国家教育改革发展新形势、新要求和新任务,及时把重大改革决策上升为法律,适时调整不合时宜的法律规范,果断废止与上位法律相冲突的规范性文件。

再其次,教育立法水平是教育治理能力的体现,提高教育治理能力要求教育立法要改进立法模式,运用法典化的立法技术引领教育立法,提高立法质量。

## 法典化有助于保持教育立法资源的和谐统一

教育领域存在不同的教育环节、教育主体和教育层级的立法活动,不仅有教育法律法规,而且还产生了大量关于教育的规章和行政规范性文件,这些效力等级不同的规范性文件有赖于立法中的备案审查制度,确保立法后统一、协调一致。备案审查的周期比较长,因此也影响了教育立法的进程。从维护法制统一的角度来说,在一部法典中集中对教育法律关系作出规定,有利于保持教育法治的统一。

首先,编纂教育法典是对现行教育立法加以修订、整合和补充,不仅针对某一教育等级、教育主体和教育环节,而且从教育事业的整体发展规划立法,从而形成体例全面、逻辑自治、规范权威的教育法体系。

其次,教育法典的编纂也可以完善教育法治的统一,避免多层级的立法之间的冲突和重叠,而且也减少到教育领域或专门的教育问题进行单行立法,因为相对于修改法典而言,单行法的立法时间和立法过程将更漫长。

法典化是对“一揽子”立法思路的发展,有助于系统性整合教育法的内容。教育立法中的“一揽子”修法模式在我国立法中具有开拓性。相比“一揽子”修改的思路,法典化不是对现有教育法律的“小修小补”,而是

站在国家教育长远发展的历史角度,规划一部综合性的教育法典。法典化也不是“另起炉灶”,教育法典的编纂是对国家教育重大方针的具体落实。因此,编纂教育法典不是从无到有地制定一部全新的法律,而是通过建立科学的规范体系,使用准确、统一的法律概念,按照教育法治原则,对既有教育法律规范进行整合、补充和修改,可以视为对教育单行法律的再法典化。

## 教育法典化的核心是保障受教育权利

受教育权利是教育立法的根本目的。习近平总书记指出,“为谁培养人、培养什么人、怎样培养人”始终是教育的根本问题。把立德树人作为教育的根本任务,为教育立法指明了方向。据此,以人的发展为中心,明确和保障人民群众的受教育权利,提高人民的受教育质量,办好人民满意的教育,培养担当民族复兴大任的时代新人、德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人,成为推进教育立法工作和教育法典制定工作的指导思想。这就需要从法律上高度重视人民群众的受教育权利,以人的受教育权利为基础全面构建教育法典。

教育法典化必须明确和突出基本的立法原则和指导思想,而不是让法典化成为没有思想意识和法律导引的相关法律条款编纂活动,也不是让教育法典成为仅仅为了解决现实急需解决的问题而进行的政策举措汇集文本。受教育权作为基本权利,是教育法典化的核心概念。《中华人民共和国宪法》第46条规定,中华人

民共和国公民有受教育的权利和义务。这是受教育权基本条款,体现了受教育权的平等性、普遍性和国家保障义务。第45条规定是关于有特殊需要群体受教育权的特别条款,规定“国家和社会帮助安排盲、哑和其他有残疾的公民的劳动、生活和教育”。同样,受教育权的实现对于公民在其他领域基本权利的实现也有着重要影响。例如,第47条规定,中华人民共和国公民有进行科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由。国家对于从事教育、科学、技术、文学、艺术和其他文化事业的公民的有益于人民的创造性工作,给以鼓励和帮助。

由此可见,在教育法典中反映对于公民权利具有全局性意义和作用的受教育权,必然会影响到全体公民其他基本权利的实现。

教育法典的编纂应当围绕受教育权利保障展开,这不仅需要教育法典明确教育权利和相关义务,还要依赖于合理设计、功能有效、保障全面的制度体系最终得以实现。分析教育法典是系统工程,需要不同教育主体行使职责和履行义务,具体可以从国家保障、学校设立、学生发展、教师质量、社会支持五个主体角度,构建一个内在逻辑联系和有效体制机制的全面体系来保障受教育权的实现,从而形成中华人民共和国的国家教育制度。此外,随着经济生活水平提高和社会的现代化发展,教育主客体呈现多元化趋势,受教育权的理论和实践也会随之呈现多样化发展。这就要求教育法典制度设计要面向未来,保持适度的开放性和前瞻性。一些重要的教育内容在现行教育立法中尚未确定,既需要在普通教育立法的推进中不断加强,更需要在教育法典中作出预设甚至全面规定,使教育法典成为一个有生机活力的“滚动”文本。

## 法典化是解决我国教育立法难点问题的有力途径

我国教育立法尽管取得了重大的成绩,已经制定出8部专门的教育法律,但仍有许多教育法律亟须制定,诸如终身教育、国际教育、融合教育、信息教育等,迫切需要拓展立法空间。

通过法典化立法方式,不仅可以对这些内容进行综合立法,而且可以对这些法律中需要解决的问题进行协调治理,消弭因教育性质、层次、类别不同而产生的不一致理解,有效解决法律实施中的难点和问题,避免法律之间再产生矛盾和冲突。

(作者系中国教育发展战略学会执行会长)

## ◎ 问题探析

## 地方党史教育为大学生筑牢成长底色

姜岩 张琼

如何落实好高校党史教育,提升高等教育立德树人质量,是探索高校思想工作的新路径。高校党史教育引领大学生从身边党史学,从党的发展历程学,做到“学史明理、学史增信、学史崇德、学史力行”,对培养担当民族复兴大任的时代新人,具有重要的实践意义。

党史是大学生思政教育的重要内容,教育、激发大学生党史教育的积极性、主动性、创造性,让他们主动进社团、进讲座、进网络、进红色陈列馆、进红色教育基地,深入一线触摸红色文化,面对面感受红色文化历史的脉搏,在新时代大学生心里埋下红色文化基因的种子,引导大学生扣好人生第一粒扣子。这是高校党史教育的必然要求,也是促进党史在“三全”育人过程中发挥作用的必然要求。

党史文化具有鲜明的地域性,挖掘整合地方党史文化教育资源,建立协同育人机制,有助于构建党史文化协同育人的长效机制。

浇花浇根、育人育心,贴近实际触动心灵的教育才是好教育。高校党史教育在于深耕党史学习教育的研究和阐释力度。立足当地重要历史事件、历史人物、典型案例,发挥典型引领和教育作用,用活生生的实际事例感染学生们的内心。比如,依托山东省胶东红色文化资源打造的《西海山下医院》《胶东乳娘》等优秀胶东红色文艺作品,具有非常强烈的艺术感染力,让大学生在了解历史的同时,增强情感的认知,感受党史的魅力,体现党史的价值,发挥出很好的育人效果。

高校党史育人在于创新党史文化宣传形式,扩展宣传途径,将当地革命纪念馆、历史遗迹、典型人物代表根据党史时间轴进行系统性研究梳理,展现党史文化宣传活力,不断开辟党史文化宣传阵地,用红色文化感召人,用红色文化激励人,用红色文化鼓舞人。例如,山东工商学院利用地下通道打造“涵育青衿”红色教育党史文化长廊,以展示党的历次代表大会和介绍党的重要历史人物的形式,引导大学生重温党的发展历史,回顾党的奋斗历程,增强党史宣传教育的温度、深度和厚度,发挥党史育人人的内涵功能。学院还通过深入挖掘“密运黄金”红色经典事例,成立“密运黄金”专题红色课题组,开展相关课题深入研究,让红色经典走进课堂,走进大学生们的心中,成为新时代红色教科书。

“心有所信,行有所向”。围绕高校思政教师和骨干辅导员应全面提升党性修养,着力打造一支思想政治过硬、业务能力精湛、文化底蕴深厚的党史文化教育队伍,协同校组织部、宣传部、学生工作处、团委,联合地方党史馆、红色文化陈列馆等开展“讲学研”系列活动,打造以地方党史为内容、以学生为主体的多媒体平台、社团组织,带领青年学生主动参与地方党史文化活动,形成上下联动、左右协同的专业化骨干队伍,为党史文化进教材、进课堂、进头脑提供重要的师资保障。

百年來,中国共产党在革命、建设和改革的不同历史时期,不同地域都留下了丰富的、具有地域特色的党史文化资源,也凝练出具有地域特征和特色的党史文化经典案例。以胶东红色经典事例如胶东海阳地雷战、胶东抗大(抗日军政大学一分校胶东支校)的故事来感染、教育大学生,形成高校内部以及高校与社会协同育人的环境和机制,传承好红色基因,赓续红色血脉,培育每一名大学生心中应具有的红色内生力。

“育才造士,为国之本”。新时代的大学生处在人生的“拔节孕穗期”,最需要红色文化的精心引导和辛勤栽培。

高校与地方开展党史教育,为大学生筑牢成长底色,关键在于从实际出发,找到育人的价值内蕴和实践路径,认真学习党的成功发展历史,挖掘党史协同育人资源,深刻领悟党史育人价值内核。高校应将地方党史文化与高校思想政治课程、历史文化教育、社会实践教育有效结合,做到“日日讲党史,月月看英烈”教育活动,让大学生内心有效承载当地党史文化印记,不断完善人格,不断凝练党史文化教育成果,塑造正确世界观、人生观、价值观,成长为中华民族伟大复兴事业的有用人才,同时也为大学生毕业后对当地党史文化的全面宣传奠定传播基础。

高校与地方协同开展党史教育,有助于探索党的理论,传播党的声音,继承党的事业,通过党史筑牢大学生成长底色,用深厚的理论功底给大学生以人生的启迪、智慧的光芒、精神的力量,打通党史育人“最后一公里”。一是与驻地党史研究机构紧密联合,建立驻地党史研究机构,深入理论研究,构建科学严谨的协同育人理论。二是坚守“为党育人、为国育才”初心,端正育人导向,推进教学改革,整合校内党史文化教育教学资源,从思政课程、课程思政、社会实践、校园文化等方面构建大思政育人体系。三是与当地宣传部门加强合作,将当地党史文化的历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑进行准确梳理,引导大学生深刻认识、充分领会近在咫尺的党史文化,以鲜活事例做好红色基因传承。四是将红色文化落实在日常活动中。在大学生中大力培养胶东红色文化讲解员,组建起高校大学生“红色文化宣讲团”,用鲜活的影像讲好胶东红色文化故事,将红色文化传播得更远。

(作者单位系山东工商学院,本文系山东省社科规划项目“高校思政教师评价机制研究”成果)

## 乡村教育自信的内生路径

周晔

作为社会大系统中的子系统,在常态社会中,其发展对社会政治、经济、文化等方面的发展具有促进作用,当然,社会政治、经济、文化等也影响着教育的发展。2018年1月,《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》(以下简称《意见》)出台,将乡村振兴与乡村振兴提升到国家发展战略的高度。

乡村振兴作为“系统工程”,一方面,既包括乡村社会政治、经济、文化等方面的振兴,也包括乡村教育的振兴,乡村教育优先发展和振兴,能够为乡村振兴提供人力和智力支持;另一方面,相较于物力财力等因素,思想和精神的引领与支撑,对乡村振兴战略的顺利实施和战略目标的实现尤为重要。乡村振兴战略最重要的直接主体是乡村民众及其子女,其思想的进步和精神

的提振都与乡村教育自信有关。唯有自信的乡村教育,才能培育乡村人的自信,才能提振乡村人应有的精气神。

乡村教育自信有助于唤醒和坚定乡村社会的传统文化信仰,优化文化供给,补足精神文化之钙。乡村教育作为乡村地区文化的策源地,以乡土为根,以教育为基,为乡村社会的发展预期希望、提供动力。一是乡村教育自信有助于促进乡村文化认同,而这种基于乡土情怀的文化认同又能增强乡村社会发展的向心力和凝聚力,是乡村美好生活追求不可或缺的重要条件。二是乡村教育自信可以催生人们内心的“礼治”意识,维持乡村社会秩序。乡村传统文化并不与法治社会天然对抗,传统的礼治秩序规约着人们的言行举止,保证了乡村社会正

康的发展。三是乡村教育自信有利于承续我国传统优秀的家风,促进家风建设。

《意见》指出,激发贫困人口内生动力,把扶贫同扶志、扶智结合起来,把救急纾困和内生脱贫结合起来,提升贫困群众发展生产和务工经商的基本技能,实现可持续稳固脱贫。如今,我国扶贫的重点对象集中在乡村,树立乡村教育自信,发挥地方优势,因地制宜地传授生产生活所需要的知识、技能,是遏阻贫困代际传递的重要手段。通过知识技能的传递,可以为乡村社会的扶贫攻坚提供人才支持,改变贫困人口安于现状的思维定式,增强其自尊心和自信心,进而培养其自立自强的能力,推动乡村社会的可持续发展。

## 乡村教育发展的精神支柱

树立乡村教育自信是保持改革定力、稳步迈向中国特色现代乡村教育力的必由之路。乡村教育要有“直挂云帆济沧海”般的自信,方能斗志昂扬,潜力迸发。

如果乡村教育不能正确认识和挖掘自己的特殊优势,不能深入锻造自身的特色,进而建立起本该有的自信,平等地参与城乡或区域间的对话,盲目地“被城市化”,代际相传地“言必称城市,行必效城市”的做法,势必会强化乡村教育根深蒂固的自卑感。“欲人勿疑,必先自信”。内因才是事物发展的关键,对乡村教育本身的自信,才是乡村教育发展的关键和精神支柱。乡村教育的发展直接服务于乡村少年,

只有建立乡村教育自信,植根优秀的乡土文化,方可铸造自信的乡村教育,方可为乡村学生立心、立魂、立根,培养自信的乡村少年,促进乡村少年的身份认同和人格的自我完整。习近平总书记在全国教育大会上强调,要在坚定理想信念上下功夫,教育引导大学生树立共产主义远大理想和中国特色社会主义共同理想,增强学生的中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信,立志肩负起民族复兴的时代重任。乡村少年的理想、信念与信心的培养,迫切需要自信的乡村教育来担当。

只有重塑乡村教育自信,乡村教育的发展才能保持先天的优势,充分发挥乡村特色,打造特色的乡村教育,实现乡村教育和而不同、形式多样的差异化、多元化和特色化发展,这也是教育公平的重要体现。

## 乡村教育自信的建立与提振

面对当前乡村教育发展中存在的诸多问题,乡村教育自信的建立显得尤为可贵。乡村教育自信的建立,关键要走内生路径,而内生路径需要具备对自身价值的自觉认知,对已有成绩和存在问题持正确态度。乡村教育自信建立在乡村教育自觉的基础上。乡村教育要从内部建立起自信,提升对自身特有优势的自觉并主动担当作为,主要包括承袭乡村社会的优秀传统文化、传播现代文化、重构与拓展乡村公共生活空间等。

乡村教育有独特的优势。一是资源优势。乡村丰厚的自然和人文资

源,山川河流、原野大地、田园牧歌等自然环境,是乡村少年接受自然教育的优势资源;丰厚人文底蕴、风土人情、天人合一的生命本体论、法于天地自然规律的生产生活哲学、历史遗迹等社会文化元素,是乡村少年接受社会教育和文化教育的优势资源。乡村教育可以开发特色课程,培育本土特色的校园文化,探索建立“自然一人文”的教育模式等,引导乡村青少年确立乡村自信 and 乡村教育自信。二是榜样优势。当前,乡村普遍出现了小规模学校和小规模班级,“小班小校”对于乡村教育而言,具有相对于城市(镇)“大班大校”的明显优势:在教学方面,便于因材施教,满足学生个性化教育需求;在管理方面,便于精耕细作,运转灵活,“小班小校”是现代教育发展的一个趋势。

乡村教育自信的建立需要正确看待发展的成就和存在的问题。首先,客观地认识到乡村教育存在的主要问题,以此为抓手,集中全力予以解决并树立自信。其次,全面分析当前客观存在的问题,把乡村教育改革推向深入。最后,正视已经取得的成就,更加自信地解决好乡村教育面临的困境。从规模上来讲,乡村教育占据了我国教育体系的一大半,其改革发展的伟大成就是其建立自信的现实基础和资本。客观认识近年来乡村教育取得的成就,我们有理由相信,在乡村振兴战略背景下,乡村教育必将走向复兴。

(作者系西北师范大学教育科学学院教授,本文系国家社会科学基金项目“乡村振兴中学校的乡土文化功能及其实现路径研究”成果)