

我国继续教育立法现状及相关问题思考

闻建华

(浙江万里学院, 浙江 宁波, 315100)

摘要: 立法是保证继续教育顺利实施的重要保障。我国继续教育立法工作显得比较落后。基于此, 本文对我国继续教育立法现状进行了考察, 并对继续教育立法的相关问题进行了思考。

关键词: 继续教育; 立法; 现状; 问题

中图分类号: G720

文献标识码: A

文章编号: 1008 - 0627 (2008) 03 - 0130 - 03

一、立法是继续教育顺利实施的重要保障

自 20 世纪 60 年代以来, 世界继续教育发展的一大趋势表现为继续教育的法制化管理。^[1]它标志着继续教育已由初始阶段的自发状态上升到由国家法制管理的高度, 标志着现代继续教育逐渐成为一种与传统正规教育并列的、制度化的新型教育形式。

从一些继续教育较为发达的国家来看, 莫不通过立法来调节继续教育中专业技术人员同企事业单位、国家同企事业单位之间的关系, 来保障和规范本国继续教育的顺利实施。美国早期继续教育的主要法律依据有 1966 年颁布的《成人教育法》和 1982 年制定的《职业训练合作法案》。法国国民议会于 1971 年颁布了《职业继续教育法》, 指出“接受职业继续教育是劳动者的权利, 每个劳动者都应享有职业继续教育的机会”。1978 年和 1984 年, 法国国民议会又先后通过了《继续教育补充法》和《新职业继续教育法》, 为继续教育的实施提供了有力的国家法律保障。而在一向注重成人继续教育的德国, 从 20 世纪 50 年代开始, 一些州就已开始通过颁布法规来管理本州的成人继续教育, 至今, 德国联邦及各州为成人继续教育颁布了相关的法令上百部, 几乎涵盖了对所有职业、技能和社会生活领域的继续教育的规定, 尤其是各州的《继续教育法》。另外, 德国政府也不断通过继续教育相关法令的修订来保证继续教育的顺利开展。比如, 1969 年制定的联邦继续教育相关法令——《职业教育法》, 于 2005 年被废止, 同时颁布了新的《联邦职业教育法》, 对新时期的职业继续教育做出了较为全面的规定。

由此看来, 通过立法来保障本国继续教育的顺利实施, 是发达国家开展继续教育的一条重要经验。我国自 20 世纪 80 年代初引入“继续教育”概念以来, 二十多年的继续教育取得了较大的成就。目前, 继续教育已经成为全国 4200 万专业技术人员更新知识、完善知识结构、提升专业能力素质的主渠道, 成为更好实施人才强国战略和建设创新型国家的重要举措。但是, 我国专业技术人员“继续教育的立法工作明显滞后”。2007 年 9 月, 人事部、教育部、科技部、财政部联合印发《关于加强专业技术人员继续教育工作的意见》, 对专业技术人员继续教育提出了四点意见, 其中之一就是加强继续教育法制建设, 建立完善相关管理制度, 推进专业技术人员继续教育工作的制度化和法制化。所以, 对我国继续教育立法现状及相关问题进行研究是推进继续教育立法工作、保障继续教育顺利实施的一个重要课题。

二、我国继续教育立法现状

为了尽量客观真实地反映我国继续教育立法的现状, 本文采取实证研究的方法, 对 1985 年以来

收稿日期: 2007-12-03

作者简介: 闻建华 (1963 -), 男, 浙江富阳人, 浙江万里学院继续教育学院院长, 讲师。

我国继续教育相关法规政策文本进行了收集,共获得相关法规政策文本350多项,通过统计分析,得出以下结论:

1. 我国现有的继续教育相关法规政策主要包括相关国家法律、地方性法规、国务院部门规章、地方政府规章和地方部门规章等5类。

相关国家法律是指由全国人民代表大会通过并颁布的、与继续教育相关的法律文件,比如我国《教育法》第四十条规定“从业人员有依法接受职业培训和继续教育的权利和义务,国家机关、企业事业组织和其他社会组织,应当为本单位职工的学习和培训提供条件和便利”、《高等教育法》第二十三条规定“高等学校和其他高等教育机构应当根据社会需要和自身办学条件,承担实施继续教育的工作”,以及《职业教育法》和《劳动法》中对我国公民或职工进行职业培训的规定等。

地方性法规是指由拥有立法权的地方人民代表大会或地方人大常委会通过并颁布的继续教育相关法规。目前,这一类法规主要是以地方(省、自治区或较大市)继续教育条例的形式呈现。比如,1989年我国第一部由地方人大通过的继续教育专项法规——《天津市专业技术人员继续教育规定》(2001年12月废止并颁布了新的《天津市专业技术人员和管理人员继续教育条例》),以及《江苏省苏州市专业技术人员继续教育条例》等。目前我国除台湾、香港、澳门以外的31个省、自治区、直辖市中,只有天津(1989制定,2001修订重颁)、北京(1995)、福建(1995)、陕西(1997)、河南(1998)、云南(1999)、宁夏(2001)、重庆(2003)、江苏(2005)、山东(2005)、甘肃(2007)、山西等12个省级行政区制定了继续教育地方性法规。此外,也有少数具有立法权的较大市制定了继续教育地方性法规,如《深圳经济特区成人教育管理条例》(1994)等。

国务院部门规章指国务院下属部门部务会议或委员会会议决定并由部门首长签署公布的继续教育相关规章,比如人事部《全国专业技术人员继续教育暂行规定》(1995)、铁道部《铁路专业技术人员继续教育暂行规定》(1997)、财政部《会计人员继续教育暂行规定》(1998)。

地方政府规章指由地方政府常务会议或者全体会议决定,并由省长或者自治区主席或者市长签署命令予以公布的继续教育相关规章。比如,河北、辽宁、安徽、湖北、新疆、浙江、贵州等省的《专业技术人员继续教育规定(或暂行规定)》,以及较大市如杭州、青岛、成都等城市的《专业技术人员继续教育规定(或暂行规定)》等。

地方部门规章是指由地方政府部门制定的继续教育相关规章,比如《北京市建设行业专业技术人员继续教育规定》《湖南省物价局关于湖南地区房地产估价师继续教育培训班收费的批复》、《贵州省档案专业技术人员继续教育管理办法(试行)》、《浙江省会计人员继续教育实施办法》等。

从法律效力上看,国家法律的效力高于地方性法规、规章,部门规章和地方政府规章具有同等法律效力,地方部门规章法律效力最低。上述五类继续教育法规政策基本构成了我国继续教育的法制体系雏形。

2. 目前,我国还没有国家层面的、专门针对继续教育的法律或国务院行政法规。除台湾、香港、澳门以外的31个省、自治区、直辖市中,12个行政区已经制定了继续教育地方性法规,16个行政区制定了继续教育地方政府规章,内蒙古自治区的继续教育规章是自治区人事厅发布的《内蒙古自治区专业技术人员继续教育实施办法》(内人发字[1996]第56号),一定程度上属于地方部门规章,而湖南、海南两省虽然制定了很多继续教育部门规章,但是指导全省专业技术人员继续教育的法规或规章仍在制定过程当中。总的来看,尽管我国继续教育相关法规政策已有很多,但是大部分属于政府规章或部门规章,法律效力不高,有可能产生有法不依的现象,对我国继续教育工作产生负面影响。

3. 从各种继续教育法规或规章的内容来看,现有的继续教育地方性法规或国务院部门规章、地方政府规章的主要内容一般包括继续教育的目的、受教育者的权利和义务、继续教育形式、时间要求、领导管理、经费投入、奖惩制度等方面,内容比较全面,而且都是一些原则性规定。地方部门

规章中,有的是关于本部门专业技术人员继续教育的规定,有的是关于继续教育收费问题的规定,还有的是关于继续教育学分制管理或证书制度等的规定,内容比较多样,规定的事项比较具体。

4. 从现有继续教育法规或规章的制定和发布单位看,对于某地某一种具体的继续教育管理来讲,由于省市两级政府或国务院相关部门纵向系统内的法规或规章都可能对其制定了强制性规范,这就形成继续教育管理的“多头”管理或“多头”立法现象,对该地区的继续教育管理统筹管理带来某种程度的负面影响。

5. 从二十多年来我国继续教育立法推进过程来看,20世纪90年代中期以前,继续教育相关法规政策比较少,但是20世纪90年代后期,特别是2005年国家开始实施专业技术人员知识更新工程(653工程)以来,各地出台的继续教育政策文件明显增多。

三、对我国继续教育立法相关问题的思考

通过与国外继续教育立法情况以及我国继续教育立法情况的了解,笔者认为,目前我国继续教育立法面临的问题主要有以下两点:

1. 由于对继续教育概念的理解狭窄,继续教育立法只是针对某一类人的立法,不具有社会普适性。从我国现有的继续教育法律法规政策的规定来看,都是针对专业技术人员或管理人员的继续教育立法,即对继续教育概念的理解基本还停留在20世纪80年代初期“继续工程教育”的范畴内。而由于基础教育的普及和高等教育的大众化发展,现代继续教育的内涵已不仅仅是指“继续工程教育”,它所包含的对象范围已经有了很大的扩展。所以,目前加强我国继续教育立法工作所面临的一个难点问题就是如何对继续教育进行准确把握和定位,如果按照社会发展的实际情况,重新界定继续教育的概念,那么,就会面临如何修正处理以前的继续教育法规规章的问题。

2. 继续教育法规规章的总体法律效力偏低。在地方层面,通过一定的立法程序,把继续教育政府规章提升为地方性法规,已经成为提高继续教育规章的法律效力的重要途径,这在我国部分省市已经实现。而目前最关键的问题是,在国家层面,亟需制定专门的《继续教育法》或《职业继续教育法》,来规范和指导全国继续教育工作的开展。如果说原来制定这项法律的立法条件还不成熟,那么现在的条件已经基本趋于成熟。首先,全社会对继续教育重要性的认识不断提高,为该法律制定提供了坚实的社会基础;我国《宪法》第十九条中“国家发展各种教育设施,扫除文盲,对工人、农民、国家工作人员和其他劳动者进行政治、文化、科学、技术、业务的教育,鼓励自学成才”的规定,为该法律的制定提供了上位法法律依据。再次,目前我国继续教育管理工作已经有了丰富的实践经验,各级政府部门的继续教育立法工作也已具备了相关经验,形成了法制体系的雏形,这些都给该法律的制定提供了必要的实践基础。由此看来,制定国家层面的继续教育法律法规正当其时。

总之,继续教育立法不单单是出台一些法律规定的问题,更重要的是统筹各类人才的培训工作协调发展的问题。我国继续教育实践中出现的一些基础性、普遍性问题,比如某些有法不依的现象,或者是继续教育资源投入不能产生期望的效果的现象,都与继续教育法制体系的不尽完善有所关联,因此,大力推进继续教育立法应该成为保障我国继续教育顺利健康发展的一项基础性的重要工作。

参考文献

[1] 高金龙,黄日强.德国成人继续教育立法[J].成人教育,2007(10):93~95.

(责任编辑 裴云)