

第五章

我国终身教育立法调研报告

上海开放大学科研部

自 20 世纪 70 年代以来,美国、法国、日本、韩国等国家以及我国台湾地区等相继开展了终身教育立法的研究与实践。以法律的形式保障终身教育的发展不仅成为各个国家和地区践行终身教育思想的重要行动,也成为我国构建终身教育体系、建设学习型社会的战略举措。2001 年,教育部在《全国教育事业第十个五年计划》中提出“调研、起草《终身教育法》”的任务,标志着终身教育立法正式进入我国政府的决策视野。2006—2009 年,教育部将“终身学习法”立法工作列入年度工作要点。2010 年,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》明确将“制定有关终身学习等法律”列为完善教育法律法规的重要内容。2012 年,教育部在《国家教育事业第十二个五年规划》中进一步明确要“研究起草推进终身学习的法律法规”。随着我国终身教育事业的发展,以及一些地方立法已经先行颁布实施的形势下,国家和地方人大、教育行政部门、研究者与实践者对我国终身教育立法的呼声越来越高。



终身教育立法认识的新进展

社会各界对我国终身教育立法的重要性的认识日益深入,而且不同角色的关注重点不同。全国人大和教育部更关注立法工作框架的形成,即如何更有效地推进立法工作的开展;学界的研究日益倾向于对立法实践的指导,即逐步深入对立法内容的探讨;实践领域则重视立法的效度和效用,即重在探讨通过立法解决哪些问题等。

1. 全国人大和教育部:关注立法工作的框架

全国人大关于终身教育立法重要性的认识,直接影响着立法程序的推进。自党的十六大首次明确提出要“建设全民学习、终身学习的学习型社会”之后,终身教育立法就一度成为每年“两会”的提案热点,一批人大代表、政协委员多次提议全国和地方人大加快终身教育立法。我国终身教育立法工作在全国人大代表、全国人大教科文卫委员会、全国政协委员等的积极呼吁下,不断向前推进,与此同时,对于立法工作的认识也日益深入。

专栏 5-1 人大和政协代表谏言终身教育立法

在 2004 年全国政协十届二次会议上,刘昌谋委员提出《关于构建终身教育体系的建议案》;在 2006 年十届全国人大四次会议上,台湾团、山东团、重庆团的代表都提出了关于制定《终身教育法》的议案;在 2008 年全国人大十一届一次会议上,秦希燕等 30 名代表提出议案,要求制定终身教育促进法;在 2011 年的“两会”上,全国政协委员张燮飞提交《关于制定〈中华人民共和国全民终身教育法〉》的提案。这些提案都体现了以法律形式来规范和促进我国终身教育发展的重要性。

2013 年,终身教育立法仍然是“两会”的关注热点。3 月,在全国政协十二届一次会议上,王东林、葛剑平、孙洁等 10 余名政协委员联名提交了关于终身教育立法的提案。12 月 25 日,全国人大教科文卫委员会在关于第十二届全国人大第一次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告中,支持买世蕊等 30 位代表提出关于制定终身教育法的议案 1 件(第 98 号),表示将积极关注法律起草工作进展情况,并建议全国人大常委会适时将该法列入立法计划。^①此外,由全国人大代表周洪宇和雷万鹏主编的 2013 年度《中国教育黄皮书》,亦建议要大力推进终身教育立法。

1.1 终身教育立法工作的紧迫感增强

全国人大教科文卫委员会认为,推进终身教育对于促进人的全面发展和社会进步具有重要意义,制定终身教育法是完全必要的。^②“两会”前夕,由远程教育领域实践者发起的“终身学习背景下的网络教育功能和发展座谈会”召开,专门邀请了中国科协副主席、十一届全国政协教科文卫体委员会副主任、教育部原副部长赵沁平,第十一、十二届全国政协委员王东林,第十一届全国政协常委李君如,第十一届全国政协委员解思忠等参会,其目的是传达终身教育立法的紧迫性,以及探讨“关于加快推动终身教育立法进程”的提案。全国高校现代远程教育协作组秘书长严继昌认为:“按照 2020 年初步建成学习型社会的目标,政府应该注意轻重缓急,优先考虑终身学习法和考试法的起草修订工作,使得继续教育和学校教育一样有法可依,不要让终身学习型社会仅停留在口头上,而要有实实在在的推进时间表。”天津广播电视大学校长冯雪飞认为:“终身学习立法要尽快启动,不能十年磨一剑。”^③

教育部副部长郝平表示,现行教育法律与快速发展变化的教育形势与需求相比还有不适应的地方,如终身教育等一些教育领域还存在着法律不完备的问题;新形势下要保证教育事业科学发展优先发展,亟须做好教育立法工作,要加快落实教育规划纲要确定的教育立法任务。^④中国教育发展战略学会副会长、全国学习型城市建设咨询指导小组组长、终身教育工作委员会理事长季明明也认为,当前终身教育立法滞后、政策不完善、缺少有效的激励机制,已经成为我国学习型城市建设的制约因素。^⑤

1.2 立法规制对象的确立开始从“促进终身教育”走向“促进全民学习”的视野

历届人大代表的提案都建议制定“终身教育法”。但是,2013 年全国政协委员王东林等在全国政协十二届一次会议上的提案中,建议政府按 2020 年初步建成学习型社会的阶段性目标,加快推进《终身学习法》的立法工作。这与《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》中关于“制定有关终身学习等法律”的提法基本一致。而且,《教育部对全国政协十二届一次会议第 4558 号(教育 506 号)提案的答复》(教提案[2013]212 号)明确规定:教育部已经研究起草了终身学习法立项报告,初步认为终身学习法应当包括总则、教育服务机构的设立条件与职责、终身教育从业人员的资格与管理制度、政府职能机构的工作制度以及法律责任等内容。可见,国家层面的终身教育立法在规制对象的确立上已经从“促进终身教育”走向“促进全民学习”的视野。

1.3 学者建议尽快完善立法规划和立法程序

学者们一是建议全国人大、国务院和教育部在最短的时间内,完善立法规划和立法程序,尽快组织相关专家研究和草拟法案;二是呼吁成立专门领导机构。国务院应成立学习型

社会建设领导协调机构,教育部可成立继续教育司,并与国务院成立的领导协调机构合署办公;⑥三是推进地方立法先行。教育部提出“在目前国家尚无法律规定的领域,鼓励地方进行创制性立法”的做法。⑦各地可以结合本地特点启动立法规划和程序,为全国性立法创造条件、奠定基础。

2. 学界:对立法实践的指导

我国学界对终身教育立法的关注开始散见于对成人教育法制建设的研究中,后来逐步发展为对终身教育立法的专题研究。新世纪以来研究成果越来越多,主题聚焦于国外终身教育立法比较与启示、我国终身教育立法的必要性研究、立法原则以及地方立法研究等,少数研究者提到了立法难点、基本构想、推进路径等。近年来,研究者不再仅仅停留于立法必要性和立法原则研究,而是基于对国外终身教育立法的深入比较,深入探讨我国终身教育立法工作的推进和法律条款需重点明确的内容。

2.1 立法时机

研究者认为国外终身教育的初次立法均不是完善之法,需要在实施过程中不断修订并出台其他法律予以补充和保障。为此,我国终身教育的立法尽管需要一定的基础,但不一定要等到所有的相关支持文件出台以后。终身教育立法可以有阶段性目标,这并不妨碍法律的严肃性,重要的是在实施以后不断完善和修正。⑧在未来相当长的一段时期内,我国终身学习相关立法与终身学习专门立法要平行推进,尤其要以我国宪法和教育法为指导思想作为依托,加快专门法律法规的制定步伐。⑨

2.2 立法宗旨

研究者均认为,体现以人为本的理念,保障和维护公民的学习权,为满足人们的学习需求创造各种便利条件,⑩全面提升普通公民精神文化素养及生活质量,是国际社会对终身教育达成一致的基本共识,也是今后终身教育立法的主要趋势。⑪

2.3 立法重点

研究者认为应建立“从摇篮到拐杖”的终身教育体系,规定终身教育的内涵应包含学校教育 with 学校外继续教育在内的各种正规与非正规乃至非正式的教育形态。将立法架构作为连接学校与学校外教育的终身教育的“立交桥”,打破各种因历史原因或行政归属乃至利益争斗而形成的教育鸿沟及壁垒。⑫也有研究者认为,终身教育立法当前应予重点保障的是社会教育,应积极促进的是家庭教育,应协调发展的是学校教育。⑬

2.4 条文内容

综合学者对终身教育立法内容的探讨,我国终身教育立法需重点明确终身教育管理体制、社会资源整合、终身教育工作者、经费保障、学习成果认定等方面的规定。

在终身教育管理体制方面,研究者建议我国应该理顺统筹管理体制,建立统一的终身教育管理机构,^⑭各级政府建立终身教育的协调机构、管理机构和指导机构,这样更适合中国国情。^⑮有研究者建议我国在教育部下设终身教育司,并把原职成教司撤销归并为统一的终身教育司,地方亦作相应的调整。^⑯也有研究建议设立国家终身学习指导中心,作为我国终身学习制度的最高领导机构,该机构隶属于教育部职业教育与成人教育司。^⑰

在终身教育经费保障方面,大多数研究者认为需要确保多元而稳定的资金供给渠道,^⑱政府要不断增加投入、引导社会投入和引导个人教育消费。如在我国目前户籍政策未解禁的情况下,部分大城市可将教育消费积分作为户籍变动的参考。^⑲有研究者建议在国家教育总经费中单列终身教育经费,^⑳专门用于扶持正规学校教育体系外的继续教育事业发展。同时鼓励公民、法人和其他社会组织、民间自治团体捐助终身学习机构和直接资助终身学习者。^㉑

在社会资源整合方面,有研究者建议依托有 30 年社会教育办学基础的国家开放大学系统,整合其他社会教育资源,建立终身学习公共服务体系;同时,推动各类公共教育资源向社会开放,并将其纳入到终身学习公共服务体系中。^㉒在整合的基础上,进一步拓宽教育资源范畴。^㉓

在终身教育工作者管理方面,研究者认为,建立终身教育专门设施和配置专职教育管理人员是立法的重要内容。专职人员需要专业培养,上岗应具备专门职称,在日本、韩国的立法中都规定其应由大学培养,并依不同的学历层次分别承担街道、地区或省市一级终身教育的管理与推进工作。^㉔有研究者建议设立终身学习指导人员标准,通过培训开放大学教师、吸纳有志从事终身教育事业的机关、事业单位工作人员和志愿者,形成终身学习指导人员队伍。^㉕

在学习成果认证方面,有学者建议我国终身教育法正式规定建设学分银行,以此作为参加正规教育以外教育活动的的评价与认定机构。学分银行功能亦不仅涉及学历教育,大凡参加各种有组织的终身学习活动都可予以记录、积分并认定。^㉖也有研究者建议立法明确政府主导学分银行,认为只有政府的直接管理与协调才有可能突破体制机制障碍,降低教育资源整合成本,实现学习成果的自由流通。^㉗

此外,研究者认为,我国终身教育立法还要明确该法与其他相关法律法规的关系,建立完备的救济制度,加大对违规行为的惩罚力度。^㉘有研究者建议明确规定对积极推动员工带薪学习制度的单位、个人以及具有重大贡献的终身学习组织予以奖励,以提高积极性和弘扬社会正义。^㉙

3. 实践者:重视立法的效度和效用

由于我国各地经济、文化、教育发展水平不均衡,各地对终身教育工作的重视程度也不同,故终身教育和学习型社会建设较快的省市,对终身教育立法的紧迫性认识更为强烈。而且,相比教育研究者对终身教育立法的探讨,地方终身教育管理者 and 实践者更加注重地方立法基础、立法工作落实、立法可以解决的问题等的“务实性”探讨。2013年,各地实践者关于终身教育立法的认识主要体现在如下几个方面。

3.1 地方终身教育立法意义重大

终身教育立法是大势所趋,对于促进教育事业的改革发展、提高人的素质、推进经济社会健康发展具有重要意义。^⑩如果没有一部地方性的法规,终身教育工作就难以有效开展,国家和省有关终身教育的战略目标就难以实现。所以,把终身教育由一般理论和共识变为法律法规调整下的权力和义务,对终身教育体系建立良好的法制保障和政策环境具有重大意义。^⑪

3.2 地方终身教育事业发展是立法基础

北京、河北、宁波等省市都重视调研工作,并认为立法已具备较好的实践基础,主要包括终身教育的办学网络基本形成、终身教育形式基本成熟、终身教育内容基本覆盖等,以及各级管理机构都制定了相关的政策文件。但仍需进一步克服理论研究不深、社会认识不广、体制机制不够畅通、供需失衡要素保障有待提高、资源统筹乏力等困难。

3.3 立法能促进地方终身教育的发展

实践者期望以法律形式明确的内容有:终身教育实施主体是谁,由什么机构来推动、什么机构来组织实施,政府的职责、作用是什么,具体工作如何开展,部门间工作怎样协调,经费如何保障,如何提高学习者的积极性、主动性,以达到预期效果,如何利用社会资源来服务,与国民教育如何衔接,对终身教育工作如何评价等内容。进而,可以推动解决终身教育政府统筹不足、教师队伍结构不优、基础力量不强、约束机制不全、资源整合不够、投入保障不足等问题。^⑫

3.4 终身教育立法要处理好若干关系

宁波市人大认为,终身教育立法要处理好三个关系,即目标与定位、重点与难点、现实与理想之间的关系。^⑬也就是说,立法坚持目的性与可操作性相结合,坚持涵盖重点问题和突出难点

问题的统一,还要立足于当下,又放眼于长远,分主次分层次逐步促进终身教育事业的发展。

终身教育立法实践的新进展

自《国家中长期教育改革和规划纲要(2010—2020)》颁布以来,国家和地方都把立法作为推动终身教育发展的重要举措。2013年,国家终身教育立法实质性启动,地方立法进一步加快。各地经济、社会和教育等的发展水平不同,地方终身教育立法的基础和进程亦不同。目前,云南省、河北省、北京市、宁波市等都加快了立法进程,而已颁布地方立法的福建省、上海市和太原市则在依法推进终身教育发展方面体现了地方特色。

1. 教育部为终身教育立法积极行动

自《中华人民共和国教育法》明确要发展终身教育、建立和完善终身教育体系以来,教育部就开始重视终身教育的立法工作,并于2001年正式将其列为“十五”计划的重要内容。之后,终身教育立法工作逐步被提上议事日程。2008年,教育部曾成立终身学习法草案起草小组,完成了前期立法调研,形成了草案初稿及其立法说明,并拟根据工作进展情况,进一步开展课题研究和调研,并通过多种方式广泛征求社会各界的意见,修订和完善终身学习法草案。^④这次调研与起草工作是全国性终身教育立法工作真正启动的第一步,为后续立法工作的推进奠定了扎实的基础。

2013年5月24日,教育部政策法规司正式下发《关于委托开展〈终身教育法〉立法研究的函》(教政法司函[2013]31号),委托上海市教育委员会承担《终身教育法》立法课题研究,研究起草《终身教育法》专家建议稿。该研究旨在全面了解国内外终身教育发展及立法基本情况,分析我国终身教育立法的基本制度、重点难点、困难问题及解决路径,为《终身教育法》立法提供参考和借鉴。2013年6月上海市教委开展了终身教育立法调研工作。上海市教委制定研究计划,选择国内相关领域知名专家组建了精干的研究团队,于9月底完成了《终身教育法》专家建议稿初稿,于12月底完成了《终身教育立法研究报告》及《终身教育法》专家建议稿。该报告基于对我国已有终身教育相关法律法规以及我国终身教育发展状况的分析,探讨了终身教育立法的重要性、必要性和可行性,梳理了当前终身教育发展的主要问题及解决路径,提出了终身教育制度建构的基本框架及其重难点问题。本次调研不仅充分地体现了国家层面进行终身教育立法的重要性和必要性,而且在立法工作具体推进的问题研究及其解决方面提供了有力的指导。

2. 各地加快终身教育立法的前期工作

继福建省、上海市、太原市颁布终身教育促进条例之后,2013年,各地政府在构建终身教育体系的同时,高度重视终身教育立法工作,尤其以云南省、河北省、宁波市、北京市等省市的立法工作进程较快。

2.1 《云南省终身教育促进条例(草案)》起草与搁置审议

2010年,云南省教育厅就提出要制定《云南省终身教育促进条例》。之后的两年内,省教育厅积极按照立法程序开展相关工作,制定了立法计划,组织了专家组,进行了深入调研,召开了教育专家论证会,最终形成了《云南省终身教育促进条例(征求意见稿)》。^⑤2011年10月9日,云南省人民政府法制办公室将《云南省终身教育促进条例(草案)》(公开征求意见稿)置于网上公布,征求社会各界意见。^⑥在广泛征求意见的基础上,2013年,云南省人大教科文卫委员会主任陈觉民率队,就玉溪市构建终身教育学习体系情况进行调研,以进一步修改完善《云南省终身教育促进条例(草案)》。^⑦2013年9月23日,《云南省终身教育促进条例(草案)》提请省十二届人大常委会第五次会议审议。10月16日,云南省十二届人大常委会第11次主任会议听取并讨论了关于《云南省终身教育促进条例(草案)》搁置审议的情况汇报。会议认为,从省十二届人大常委会第五次会议对该条例草案的审议情况来看,目前云南省出台该条例尚不具备相应的条件和基础,条例本身的可操作性不强,为保证立法质量,根据云南省立法条例有关规定,会议决定该条例草案搁置审议。

2.2 《河北省终身教育促进条例(草案)》的起草与审议

河北省于2012年开始着手终身教育法规的制定工作。2012年6月,河北省教育厅会同河北广播电视大学成立立法工作组,正式启动了河北省终身教育法规的研究与起草工作。工作组广泛收集国内外各种相关材料,到云南省、重庆市、武汉市等省市学习考察,完成了《河北省终身教育促进条例(草案)》的起草工作。2013年4月,经河北省教育厅党组审议通过后,《河北省终身教育促进条例(草案)》正式报省政府审议。此后,工作组积极配合教育厅、省政府法制办、省人大教科文卫委和省人大法工委到唐山、石家庄、辛集等地调研和座谈、通过发函、电话、网络广泛征求意见,认真研究、反复修改法规条款,最终完成了立法任务。

2013年10月21日,河北省政府召开第十次常务会议,审议通过《河北省终身教育促进条例(草案)》。2014年5月30日,《河北省终身教育促进条例》经省第十二届人民代表大会常务委员会第八次会议表决通过,自2014年7月1日起施行。

2.3 《宁波市终身教育促进条例》立法调研与报告审议

《宁波市终身教育促进条例》的立法调研工作于2012年启动。2012年12月26日,宁波市人大常委会“2013年立法计划”经宁波市第十四届人民代表大会常务委员会第六次会议通过,其中《宁波市终身教育促进条例》正式被列为调研项目之一。2013年初,宁波市在教育工作会议总体思路和部署中提出“推进终身教育体系不断完善,加快《宁波市终身教育促进条例》的调研和论证进程,着力破解终身教育管理体制、运作机制、队伍建设、经费保障等方面的相关问题”。2013年9月25日,宁波市人大教科文卫委员会举行第五次全体会议,听取和审议了立法调研组关于《宁波市终身教育促进条例》立法调研的情况报告。会议认为,目前宁波市终身教育的办学网络基本形成、终身教育形式基本成熟、终身教育内容基本覆盖,具备了较好的实践基础。市、县两级层面制定了相关的政策文件,具备了一定的制度基础。但还需进一步克服理论研究不深、社会认识不广、体制机制不够畅通、供需失衡要素保障有待提高、资源统筹乏力等困难。^⑧2013年12月25日,宁波市十四届人大常委会第十四次会议审议通过了市人大常委会“2014年立法计划”,《宁波市终身教育促进条例》被列为2014年宁波市拟制定的4个立法项目之一。2014年10月29日宁波市第十四届人民代表大会常务委员会第十九次会议通过了《宁波市终身教育促进条例》,2014年11月28日浙江省第十二届人民代表大会常务委员会第十四次会议批准了该条例,于2015年3月1日起实施。

2.4 北京市:立法调研与工作建议

北京市在终身教育立法调研方面也有了新的进展。2012年,台盟北京市委员会组成“关于推进北京市终身教育立法、促进北京学习型城市建设”专题调研组,针对北京市终身教育存在的问题走访了北京市教委、市教育科学研究院、月坛街道办事处、三里河社区等单位,展开了深入的调研。通过搜集大量资料,参照国外先进经验、国内成功事例,就如何更好地推进北京市终身教育立法、促进北京学习型城市建设提出意见或建议。课题组建议,市委、市政府尽快组织相关部门就终身教育地方法规立法工作进行充分调研,尽早形成北京终身教育调研报告和《北京市终身教育促进条例(草案)》(暂名)的起草工作,并报送市人大教科文卫委员会走立法程序。2014年,北京市计划在多年终身教育实践的基础上出台法律法规,以推进首都学习型城市的实现。^⑨

专栏 5-2 云南省、河北省、宁波市终身教育促进条例的主要内容

《云南省终身教育促进条例(草案)》包括终身教育管理体制、经费保障及用途、教育对象及内容、建立学分转换制度、对专兼职教师的要求、教育资源整合与共享、对终身教育机构的评估和奖惩办法等。由于终身教育涉及面广,草案还根据不同人群的教育培训,对各相关部门的具体职责进行了明确。此外,草案

中也不乏引人注目、与群众生活息息相关的内容,如“政府兴建的公共文化体育设施对终身教育活动免费”“完善学分银行管理制度、建立终身教育学分积累与转换制度”和“企业应当按一定比例提取职工工资作为终身教育经费”等。

《河北省终身教育促进条例(草案)》一是明确了政府及有关部门、社会团体在促进终身教育工作中的职责。规定县级以上人民政府应当加强终身教育工作的领导,促进终身教育事业的发展。明确县级以上人民政府教育行政部门负责这项工作的协调和指导,其他有关部门及社会团体按各自职责共同做好工作。二是规范了教育培训活动应采取的措施。要求政府及其有关部门和社会团体应当在职责范围内,加强对公职人员、企业职工、农民、残疾人的教育培训和老年人、校外青少年、家庭教育以及社区教育等教育培训工作,特别强调加强对农民、失业人员等弱势群体的教育培训和社区的教育培训。对河北省开放大学及各级各类学校和教育培训机构利用现代信息技术,整合终身教育资源,实现资源共享提出了具体要求。规定了逐步建立公民学分积累、转换与认证制度,实现不同类型的学习成果互认和衔接。三是规定了终身教育的保障措施。明确了终身教育的经费保障、减免培训费及给予适当补贴、教师资格要求及有关待遇和新闻媒体加强宣传等相关内容。同时,对加强终身教育工作的监督管理提出了明确要求。

《宁波市终身教育促进条例》明确了三个原则。一是对国家现行法律法规中已经明确的内容不再重复,没有明确的内容予以细化,力求有针对性和可操作性。二是将国家和省市的有关规章特别是宁波市的规范性文件中之行之有效的规定上升为法规。三是借鉴有关国家和省市的立法,并结合宁波实践,突出宁波特色。此外,该条例还包括关于终身教育概念和主要形式、议事协调机构的建立、市民学分银行建设、保障和促进措施、终身教育资源的协调统筹、终身教育评估督导和问责制度等内容。

3. 加大终身教育促进条例的落实

截至2013年底,已有福建省、上海市、太原市完成了终身教育的立法工作。这三个地方终身教育促进条例的颁布,为当地终身教育的发展提供了有力的法律保障,更有效地促进了地方终身教育的特色发展。由于各地立法时间和终身教育发展水平不同,2013年,三个省市终身教育促进条例的落实重点也不同。

3.1 福建省:不断提升学习型社会的支撑和服务能力

2005年7月29日,《福建省终身教育促进条例》(以下简称“福建条例”)经省人大常委会审议通过,于当年9月28日起开始实施,成为我国大陆第一部终身教育地方性法规。“福建条例”颁布后,福建省、各区市和绝大多数县(市、区)成立了终身教育促进委员会,还成立了“全民终身教育促进会”这一民间社团组织,基本形成了以政府为主导、有关部门协同配合、社会团体、各界人士广泛参与的终身教育工作格局。为进一步细化“福建条例”、加强执法有效性,2007年1月,福建省终身教育促进委员会制定了《关于实施〈福建省终身教育促进条

例)试行意见》。自此,福建省终身教育法律的落实力度显著增强,各类继续教育和培训深入开展,社区教育、学习型组织建设取得较大进展,全民终身学习的理念进一步传播。

2013年,福建省将“福建条例”的落实重点放在提升学习型社会的支撑和服务能力上,主要包括终身教育制度建设、服务平台建设、终身学习基地和队伍建设,以及终身学习社会网络建设。

一是加强终身教育制度建设。福建省建立和完善联络员工作制度,要求原则上各级终身教育促进委员会每季度召开成员单位联络员工作例会;其次,健全终身教育活动机制,进一步落实“福建条例”开展“9.28 终身教育活动日”的要求,组织开展以“为实现中国梦——终身学习人人成才”为主题的“终身教育活动日”系列活动,活动内容达 260 多项;最后,各级终身教育促进委员会教育督导部门组织开展对终身教育保障机制、计划落实、活动形式等方面的督查工作。

二是加强终身学习数字化资源建设。为适应网络学习和碎片化学习新趋势,福建省运用现代信息技术,进一步搭建以卫星、电视、互联网和移动终端等为载体的开放灵活的终身学习公共服务平台。2013年10月,福建省终身学习远程平台正式开通启用,至今已整合各类学习平台 30 余个,首期上线 120 门课程。

三是加强终身教育基地和队伍建设。福建省一方面按照有档案、有证件、有培训、有活动记录要求,建立了社区教育兼职人员和志愿者登记制度。另一方面,支持各级各类学校挂牌成立社区大学、社区学院、社区学校和社区学习点,与所在社区建立互动合作机制,面向社区群众开展各种形式的家庭生活教育、公民素质教育和技术技能教育。此外,2013年,福建省在 3 个全国社区教育示范区和 3 个社区教育实验区的基础上,新增福鼎市和厦门市湖里区 2 个全国社区教育实验区。

3.2 上海市:强化终身教育的载体与抓手建设

《上海市终身教育促进条例》(以下简称“上海条例”)由上海市第十三届人民代表大会常务委员会第二十四次会议于 2011 年 1 月 5 日通过,自 2011 年 5 月 1 日起施行。根据“上海条例”规定,上海市学习型社会建设与终身教育促进委员会负责统筹、协调、指导全市终身教育 and 学习型社会建设。2011 年初,该委员会发布了《上海市学习型社会建设与终身教育促进三年行动计划》,成为近三年上海市落实“上海条例”的重要政策依据。结合《2013 年上海市终身教育工作要点》,上海市在理顺终身教育领导体制和工作推进体系的基础上,将 2013 年“上海条例”的落实重点放在终身教育载体建设方面,主要体现在:

一是深化上海开放大学建设。“上海条例”第 22 条规定了开放大学的建设任务,即应当逐步整合成人高等教育资源,形成开放的学习平台。上海开放大学于 2010 年 7 月 23 日挂牌成立,于 2012 年 6 月 25 日经教育部批准更名。2013 年 1 月 18 日,上海市教委原则同意《上海开放大学章程》,为学校不断完善办学体制机制、推进新型高等学校建设、推进依法治校等

提供了制度保障。与此同时,在以分管副市长为主任的上海开放大学校务委员会的协调下,市政府有关部门在人员编制、校园拓展、建设经费等方面也给予了大力支持。2013年,在市委、市政府和市教委的领导与指导下,开放大学围绕“新型大学”的定位和要求,努力实现教育目标、教学内容、教学方法、质量管理等四个方面的转型,同时还承担上海市学习型社会建设服务指导中心和上海市终身教育学分银行的管理职能,负责上海终身教育资源库建设和上海终身学习门户网站运营等学习型社会建设任务,致力于推进服务学习型社会建设的平台建设。

二是推进上海市终身教育学分银行建设。根据“上海条例”第11条的规定:上海逐步建立终身教育学分积累与转换制度,实现不同类型学习成果的互认和衔接。2012年7月,在上海市学习型社会建设与终身教育促进委员会指导下,由上海市教委主办和管理的上海市终身教育学分银行正式开通运行。学分银行是面向全体上海市民开展继续教育学习成果认定、积累和转换的平台,是市民学习能力认证和市民终身学习成果记录的平台。学分银行管理中心设在上海开放大学。截至2013年底,学分银行高校网点达到68个,覆盖全市成人高等教育机构。学分银行开户并建立个人学习档案人数41.15万人,开户学员存入成绩91.86万条。

三是加强市民学习资源平台建设。2013年,上海市以上海学习网建设为抓手,重点推进市级学习网与区县学习网的互联互通,并在建设资源超市的基础上,面向市民持续推进内容搜索、学习地图、互动学堂、学习激励等服务线上线下一体化应用。截至2013年底,上海学习网的注册人数已超过130万人,点击量超过1.32亿人次。除建设市民学习资源信息化平台之外,上海市教委还会同市学习促进委相关成员单位,共同推进公共教育资源的开放和共享,于2013年重点建设了以科普教育、文化艺术、智慧生活、海派文化、服饰文化、陶艺创作等为主题的八大类终身学习的体验场所,让市民在互动式、体验式学习中获得乐趣。

四是推动老年教育实体化建设。2013年,上海继续开展老年大学5所分校(东南西北中)建设,开展7所区级高水平老年大学的建设,实施“70所街镇老年学校能力提升”市政府实事项目。同时,上海还重点建设了由老年教育理论研究指导中心、老年学习素质教育指导中心、远程老年教育指导中心、老年艺术教育指导中心、老年教育学习成果展示中心、老年教育教材研发中心、老年教育师资培训中心、老年教育行业指导中心、老年教育教学研究指导中心、老年教育信息中心、老年学习团队指导中心等八大中心组成的老年教育支持服务体系。

五是规范和促进民办教育培训。根据“上海条例”对民办教育培训机构的相关规定,2013年,上海市在规范和促进教育培训服务业方面主要完成了三项工作:一是研究制定《经营性民办培训机构学杂费专用存款账户管理细则》,完成非经营性民办教育培训机构开设学杂费专用账户工作;二是颁布和推进实施《上海市经营性民办培训机构登记暂行办法》和《上海市经营性民办培训机构管理暂行办法》,明确准入要求、注册登记审核和日常监管办法;三是修订《上海市民办非学历教育院校(机构)审批和管理办法(试行)》和《上海市民办非学历教育院校(机构)设置标准(试行)》。

六是强化社区教育队伍建设。根据“上海条例”对终身教育工作者队伍建设的规定,上

海重点从专职教师队伍(社区教育辅导员)、兼职工作者队伍、志愿者队伍和终身学习推进员队伍入手,强化社区教育队伍建设。2013年,上海重点试行“终身学习推进员”制度,在每个居村委招募若干个“终身学习推进员”,形成较为完整的市民终身学习指导服务体系。上海还启动了社区教育师资培训中心建设,推进了社区教育专职教师职称评聘工作,探索建立了社区教育教师业务进修制度,启动了部分区县社区教育教师进修中心试点工作等,以此打造高素质专业化的终身教育工作者队伍。

3.3 太原市:开展形式多样的宣传活动

《太原市终身教育促进条例》(以下简称“太原条例”)于2012年8月22日经太原市第十三届人民代表大会常务委员会第四次会议通过,于2012年9月28日经山西省第十一届人民代表大会常务委员会第三十一次会议批准,自2012年12月1日起正式实施。2013年,太原市终身教育与学习型城市建设工作正式迈入法制化运行的轨道。

自“太原条例”颁布后,太原市、县(市、区)政府都将终身教育与学习型社会建设工作纳入2013年工作目标,进一步明确了“太原条例”实施的指导思想,即强化全民终身学习的服务意识、持续推进学习型城市的创建,并通过“太原条例”的贯彻实施以实现“到2020年基本形成学习型社会”的目标。2013年是“太原条例”实施的第一年,太原市重点开展了两个方面的落实工作。一是理顺终身教育领导和推进体制。根据“太原条例”第二章“组织实施”的规定,太原市设立了由19个职能部门和10个县(市、区)分管领导组成的终身教育与学习型社会建设促进委员会。杏花岭区、小店区、迎泽区、阳曲县先后出台“太原条例”实施细则,并成立县(市、区)终身教育与学习型社会建设促进委员会。^④二是加强“太原条例”学习和宣传活动。根据“太原条例”第20条规定的“每年十月第二周为本市全民终身学习活动周”,“学习周”成为太原市开展终身教育与学习型城市建设的重要载体之一。2013年的学习周期间,市创建办组织专家学者在10个县(市、区)开展了形式多样的宣讲、宣传活动,令这部新生的法规逐渐为市民接受、熟悉进而贯彻落实。太原市还组织专家编著出版《创建学习型城市法制化运行——〈太原市终身教育促进条例〉百问百答》,举办了“太原条例”培训班和实施“太原条例”座谈会,以期进一步扩大法规的影响力和执行力。

此外,在“太原条例”的规范和引导下,太原市加大了终身教育与学习型社会创建工作力度,逐步依法推进社区教育经费、机构、场所、设施、队伍等方面的工作。

终身教育立法的相关建议

随着我国终身教育 and 学习型社会建设实践的深入,终身教育立法的研究与实践也在不断推进。立法研究不只局限于国外成果借鉴,更加深入到立法内容的探讨;立法工作亦不再

停留于社会各界的呼吁,开始进入实质性的全面调研,进而形成国家和地方同步推进立法工作的新局面。尽管如此,我们看到,在日益强烈的立法呼吁和正在加快的立法工作背后,我国仍然存在一些基础性问题亟待研究解决。

1. 终身教育立法重点解决的问题

1.1 以“终身教育法”还是“终身学习法”命名

这一争议存在已久。全国人大代表大多提议制定“终身教育法”,2013年开始出现“终身学习法”的提案。教育部除在“十五”规划中明确要起草“终身教育法”之外,2006年之后出台的政策文件的提法都是建立“终身学习法”,似乎这一提法已经开始固定下来。但2013年教育部法规司又委托上海市教委开展“终身教育法”立法课题研究。终身教育立法名称的反复变化,说明这一争议至今还未得到有效解决。

无论是“终身教育法”还是“终身学习法”,最终都指向保障学习者的权益,前者侧重于通过立法,规范政府提供充分的终身教育机会和服务,保障学习者的权益;后者侧重于通过立法,直接明确学习的主要地位和学习者的主体地位。由此,这一争议最终体现为“立法的完美性”与“立法的实际效度”之争。从长远来看,人是学习的主体,“终身学习法”的效用更为持久;但从立法效度来看,“终身学习”所涉及范围极广,难以找到有力的抓手来保障学习者的权益,而“终身教育法”在推动终身教育实践的指导性和操作性上更为有力。

1.2 终身教育是“大教育”还是“小教育”

自保罗·郎格朗提出终身教育是指“人一生的教育与个人及社会生活全体的教育的统合”之后,学界对从“摇篮到拐杖”的终身教育概念已经达成共识。目前也仍有研究者坚持认为,终身教育立法范围应该包含学校教育 with 学校外继续教育在内的各种正规、非正规、非正式的教育形态。尽管如此,从我国福建省、上海市和太原市等地方立法来看,其适用范围均为现代国民教育体系之外有组织的终身教育活动。

终身教育立法适用范围的问题实质上是学术概念与立法概念之间的冲突。它将直接影响到终身教育的覆盖群体、教育供给途径、学习者权益的保障等法条规定的差异性。学术概念注重终身教育概念的完整性,而立法概念要考虑法律条文的可操作性和执法效度问题。

1.3 终身教育立法重在“规范”还是“发展”

我国建议制定“终身教育法”或“终身学习法”的学者,均把立法重点放在“规范”终身教育发展上,认为终身教育体系的构建必然而且必须依靠法律法规的强制和规范。同时,也有学者建议制定终身教育促进法,而且目前已出台的地方立法都将立法重点放在了“促进”终

身教育发展上。虽仅有两个字的差异,但其法律作用不同,而且法律文本结构和内容差别也较大。

“终身教育法”作为一般法,其立法基点是阐明关系,侧重于呈现完整的权利和义务结构,包括各个主体之间的权利、义务关系,以及权利和义务的落实。“终身教育促进法”作为特殊法,其立法基点在于解决问题,并不追求结构的完整性,而侧重于强调为人们参加终身教育与学习创造机会和提供便利条件等。立法重点到底是以“规范”为主还是以“促进”为主,应该是基于对客观事实和需求的一种战略选择,其所反映的应当是对当前发展我国终身教育的主要任务和主要矛盾的科学研判。

2. 加快终身教育立法的建议

纵观新世纪以来我国终身教育立法的推进历程,可以看出,尽管社会各界一直在呼吁终身教育立法的重要性和必要性,但立法工作推进中的难点问题在很大程度上削弱了立法的紧迫性和可行性,使得终身教育立法工作(尤其是国家层面的立法)长期处于时断时续的状态。从我国经济社会发展和教育改革发展的趋势来看,应正视终身教育立法需求的紧迫性,并且集聚社会各界的智慧,在充分调研的基础上,创新立法思路和方法,扎实、有效地推进立法工作。

2.1 正视终身教育立法需求的紧迫性

当前,我国终身教育立法工作已经不再是可立不可立的问题,而是要加快推动、尽快立法。这种紧迫性主要体现在三个方面:

一是加快终身教育立法是国民素质和综合国力持续提升的迫切要求。我国正处于从人力资源大国转向人力资源强国的转型期,力争到2020年基本建成学习型社会、进入人力资源强国行列。这就需要促进各类教育尤其是继续教育领域各种教育的充分发展,以及各类终身学习活动的充分发展。目前,国民教育体系之外的各级各类教育在我国仍没有完善的法律保障,这无疑将制约我国终身教育的繁荣发展,阻碍人力资源强国的建设进程。

二是加快终身教育立法是完善我国教育法律体系的必然要求。我国教育法律体系需要更完整和更完善,才能覆盖教育的各个领域。尤其在终身教育和学习型社会建设的时代,国家应贯彻以法治教的思想,在各类人群和人生的各个阶段的教育上形成法律的全覆盖,依法保障人人受教育权利和人人享受优质教育的权利。

三是尽快启动和完成国家立法是终身教育实践发展与地方立法的推进需要。在地方都在加快立法的形势下,需要国家立法提供统一指导和规范,进而提高立法效率。与此同时,国家终身教育立法的颁布也将有利于形成全国统一的法律框架,防止因“无法可依”而在地

域间产生新的教育不公平。

2.2 创新立法思路和方法

我国终身教育立法工作要想摆脱时断时续的推进状态,就需要创新立法思路和方法,建议:

一是汇聚各方智慧破解难题。为了有效推进立法工作,国家立法有关部门应聚集全国各地、各领域的人才和智力优势,尤其要避免教育界“闭门”立法的狭隘思维,充分调动其他行业参与终身教育立法的积极性,集中攻克阻碍终身教育立法的难题,如终身教育概念界定、终身教育的立法重点、终身教育的立法对象、终身教育法的法律位阶等问题,以期加快国家和地方终身教育立法的进程。

二是把立法研究与实践探索相结合。立法研究是立法工作的重要支撑,而实践探索又是立法工作的重要基础。为此,我国应把立法过程变成深化理论研究和推动实践探索的过程,以理论研究指导实践探索,以实践探索来完善立法理论研究。

三是立足实际情况进行分步立法。先立法,然后在后续实施过程中不断修订并出台其他法律予以补充和保障。我国终身教育的立法需要一定的基础,但并不意味着要在所有的条件都成熟之后才能开始立法。根据我国现在所处的历史阶段和各地终身教育发展不平衡的状况,国家层面的立法相关部门可以先制定“终身教育促进法”,再制定“终身教育法”;先制定“终身教育法”,再制定“终身学习法”,甚至可就无争议的部分内容先立法,比如“终身学习保护条例”等。

参考文献:

- ①② 中国人大网:《教科文卫委认为有必要立法》,http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/dbgz/yajy/2014-02/28/content_1832467.htm, 2014 年。
- ③ 张惠娟:《关于加快推动终身教育立法进程》提案诞生记,2013 年,人民政协报。
- ④⑦ 中国人大网:《为基本实现教育现代化奠定坚实法制基础》,http://www.npc.gov.cn/npc/zgrdzz/2013-12/27/content_1821150.htm, 2013 年。
- ⑤ 季明明:《把握契机加快推进全民终身学习》,《中国教育报》2013 年 10 月 17 日。
- ⑥ 中国政协网:《关于加快推进终身教育立法进程的建议》,http://cppcc.people.com.cn/n/2013/0313/c34948-20767983.html, 2013 年。
- ⑧⑩⑬⑮⑱②⑤②⑦ 孙毅:《国外终身教育立法的经验与启示》,《中国远程教育》2013 年第 10 期。
- ⑨ 王莎莎:《台湾视阈下大陆终身学习立法展望》,《教育教学论坛》2013 年第 13 期。
- ⑩⑫⑬⑮⑱②⑤ 吴遵民、黄健:《国外终身教育立法启示——基于美、日、韩法规文本的分析》,《现代远程教育研究》2014 年第 1 期。
- ⑭⑮⑲⑳ 蒋楠晨、陈丽、郑勤华:《中外终身教育立法比较研究》,《现代远距离教育》2013 年第 5 期。
- ⑰⑱⑲ 姚来燕:《我国终身学习立法问题的探讨》,《广播电视大学学报》(哲学社会科学版)2012 年第 4 期。
- ⑳⑳ 中国人大网:《宁波市人大教科文卫委员会举行第五次全体会议》,http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/dfrd/zhejiang/2013-09/27/content_1808182.htm, 2013 年。

- ③① 河北教育网:《河北省人大宋长瑞副主任在推进河北省终身教育立法工作专题调研会上的讲话》, <http://www.hebnetu.edu.cn/col/1353027931184/2013/01/17/1358407651517.html>, 2013 年。
- ③② 中国人大网:《宁波市人大常委会 2014 年立法计划确定》, http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/dfrd/zhejiang/2013-12/27/content_1821272.htm, 2013 年。
- ③④ 全国人大信息中心:《全国人民代表大会教育科学文化卫生委员会关于第十一届全国人民代表大会第一次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告》, http://www.npc.gov.cn/pc/11_2/2009-02/03/content_1469019.htm, 2009 年。
- ③⑤ 云南教育网:《罗嘉福:在〈云南省终身教育促进条例〉立法论证会上的讲话》, <http://www.ynjy.cn/chn201004051544082/article.jsp?articleId=550793>, 2014 年。
- ③⑥ 云南省人民政府法制办公室:《云南省人民政府法制办公室关于公布〈云南省终身教育促进条例(草案)〉公开征求意见的公告》, http://www.dalix.net/E_ReadNews.asp?NewsId=1158, 2014 年。
- ③⑦ 云南网:《云南省人大调研玉溪市终身教育工作》, http://yuxi.yunnan.cn/html/2013-07/03/content_2790751.htm, 2014 年。
- ③⑧ 中国人大网:《宁波市人大教科文卫委员会举行第五次全体会议》, http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/dfrd/zhejiang/2013-09/27/content_1808182.htm, 2014 年。
- ③⑨ 享学网:《北京市终身教育立法课题组来太原市考察交流》, <http://www.apclc.com/viewsjxw.asp?unid=2990>, 2014 年。
- ④⑩ 马兆兴:《太原市 2013 年全民终身学习活动周工作报告》, http://www.caea.org.cn/caea_content.asp?id=903, 2014 年。

(本章执笔:杨晨,研究员,上海开放大学科研部主任)