



现代教育管理
Modern Education Management
ISSN 1674-5485, CN 21-1570/G4

《现代教育管理》网络首发论文

题目：高质量发展视域下我国民办教育法治建设的困境与破局
作者：阙明坤，倪涛
DOI：10.16697/j.1674-5485.2023.11.004
收稿日期：2023-06-21
网络首发日期：2023-11-16
引用格式：阙明坤，倪涛. 高质量发展视域下我国民办教育法治建设的困境与破局
[J/OL]. 现代教育管理. <https://doi.org/10.16697/j.1674-5485.2023.11.004>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

高质量发展视域下 我国民办教育法治建设的困境与破局^①

阙明坤^{1,2},倪 涛^{2,3}

(1.浙江大学,浙江 杭州 310058;2.无锡太湖学院,江苏 无锡 214064;3.苏州大学,江苏 苏州 215031)

摘 要:民办教育法治建设是民办教育高质量发展的重要保障。近年来,我国民办教育法治建设在国家层面法律体系构建、地方教育立法、学校依法办学、内外部法律法规协调等方面取得了一系列进展。对照高质量发展目标要求,民办教育法治面临诸多新问题,主要表现为立法体系难以满足改革需要;执法体制不够完善,执法效能不高;司法审查作用发挥不足;民办学校违法违规行为屡禁不止。展望未来,我国民办教育法治建设应提高立法水平,创新执法机制,促进公正司法,推进严格守法,不断开创民办教育法治建设新局面。

关键词:民办教育;法治建设;政策变迁;法律纠纷

中图分类号:G648.7;G40-011.8 **文献标识码:**A **文章编号:**1674-5485(2023)11-0044-09

DOI:10.16697/j.1674-5485.2023.11.004

一、问题提出

党的二十大报告提出“在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家”“全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,全面推进国家各方面工作法治化”。随着我国经济社会快速发展,民办教育事业不断发展壮大,逐步形成从学前教育到高等教育,从非学历教育到学历教育的发展局面,成为社会主义教育事业的重要组成部分。高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务,民办教育高质量法治建设是我国民办教育

高质量发展的重要环节,也是促进教育体制改革的重要保障。在高质量发展背景下,民办教育法治建设机遇与挑战并存,面对人民群众的新期待、教育高质量发展的新要求,需要走中国特色社会主义法治道路,推进民办教育法治体系建设,坚持以高质量法治服务民办教育高质量发展。

高质量法治旨向立法、执法、守法、司法等多层面法治实践的协调推进,彰显出与时代发展相契合的高品质法理思维^[1]。在教育领域,学者们普遍认同民办教育法治的关键在于执行^[2],认为地方政府法治观念的缺失制约了民办教育法治化进

收稿日期:2023-06-21

①基金项目:2022年度国家社会科学基金高校思想政治理论课研究专项一般项目“高质量推进民办高校思政课教师队伍建设研究”(22VSZ167)。

作者简介:阙明坤,浙江大学教育学院研究员,博士生导师,无锡太湖学院副校长。

通讯作者:倪涛,无锡太湖学院高等教育研究所副所长,苏州大学民办教育研究中心兼职副研究员。

程,对民办教育生存与发展产生不利影响^[3]。近五年相关研究主要围绕民办高等教育、民办学前教育、民办培训教育等具体类别,在内容上涉及民办学校利益关系法治化、民办教育分类管理改革等议题,直接聚焦民办教育法治的研究较少,仅有少数学者对民办教育法治发展的阶段及挑战进行了初步探讨。

2023年是《中华人民共和国民办教育促进法》(以下简称《民促法》)颁布实施20周年,对标高质量发展目标,本研究详细梳理我国民办教育法治建设迈向高质量进程中取得的成效,辨析高质量发展视域下民办教育法治建设面临的困境,提出新时代民办教育高质量法治建设之道,以期为我国民办教育高质量法治建设提供理论参考。

二、我国民办教育法治建设的现实图景

亚里士多德曾言:“法治优于一人之治”^[4],强调法律是众人智慧的集合,是不受欲望影响的理智,不会朝令夕改。法治可以避免任意和不确定性。践行中国特色社会主义法治理念,坚守法治原则,推进法治建设是党的十八大作出的重大战略决策,是我国民办教育法治建设向高质量迈进的重要转折点。

(一)国家层面民办教育法律体系日趋完善

完备的民办教育法律体系是实现民办教育法治的前提,也是教育行政、司法的基础和依据。我国民办教育领域现已基本形成以宪法中社会力量办学条款为基础,以《民促法》为统领,包括《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》(以下简称《民促法实施条例》)、部门行政法规、部门规章在内的民办教育法律体系。

我国民办教育法律体系一直在不断扩充,并日臻完善。党的十一届三中全会后,国家教育事业快速发展,教育立法工作被重新提上日程。1982年颁布的《中华人民共和国宪法》明确规定,国家鼓励集体经济组织、国家企事业组织和其他社会力量依照法律规定举办各种教育事业。1987年国家教委《关于社会力量办学的若干规定》首次将民办教育纳入依法管理的体系。1997年颁布的

《社会力量办学条例》是我国第一部民办教育行政法规,初步奠定了民办教育依法管理的制度性基础。2002年《民促法》的颁布是我国民办教育法律体系构建的里程碑,标志着我国民办教育走上法治化轨道。此后一段时期,国家相继出台《中外合作办学条例》《民促法实施条例》《国务院关于加强民办高校规范管理引导民办高校教育健康发展的通知》《民办高等教育办学管理若干规定》《独立学院设置和管理办法》等一系列行政规章和政策文件,强调规范民办教育的紧迫性,明确了包括内部治理、财务管理、资产过户、党组织建设等具体监管措施。

为适应新时代民办教育分类发展需要,2016年全国人大常委会三审通过修订《民促法》的决定,标志我国民办教育领域实现重大法律变迁。随后,《国务院关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见》《民办学校分类登记实施细则》《营利性民办学校监督管理实施细则》等文件相继出台,民办教育正式步入营利性、非营利性分类管理时代。2021年4月,历经多轮审议,国务院颁布新修订的《民促法实施条例》,修改比例达67%,此次修订聚焦民办教育发展的难点问题,维护相关主体合法权益,法律责任更加明确和严格,更加强调支持规范并重,标志着民办教育法律体系顶层设计基本完成。

(二)地方民办教育立法百花齐放

进入21世纪以来,全国各地民办教育法治建设稳步推进,地方人大和政府的立法工作相继展开,上海、贵州、北京、陕西等各个省(市、区)人大常委会先后制定了地方性法规,如《陕西省民办教育促进条例》《广东省实施〈民办教育促进法〉办法》等,这些地方性法规丰富和细化了民办教育法律体系,有的地方进行了开创性立法探索,有力地促进了各地民办教育事业的发展,对我国民办教育法治的实践样态与制度走向产生深刻影响,在立法素材供给、制度结构调整等方面发挥了重要作用。

2015年《中华人民共和国立法法》修订实施,赋予所有设区的市地方立法权,允许地方在不与

上位法冲突的情况下因地制宜地发展教育事业。依据国家立法,各地根据地方特色和实际需要制定地方性法规,创新促进地方教育事业发展的制度。在中央的倡导和赋权下,民办教育地方立法工作取得很大进展。2016年,全国人大常委会授权省级政府制定民办教育分类管理配套政策,31个省(市、区)先后印发了落实《民促法》的地方实施意见和相关配套文件,如《上海市人民政府关于促进民办教育健康发展的实施意见》《江苏省人民政府关于鼓励社会力量兴办教育 促进民办教育健康发展的实施意见》等,政策内容涉及分类登记、差别化扶持、营利性民办学校监管等多个方面。部分地区政策大胆创新,亮点不少,如浙江省推出民办教育综合改革“1+7”组合政策,对民办学校的信息公开、变更登记、教师队伍建设、财务清算等做出具体规定;上海市明确了民办教育奖励和补偿办法,提出计算公式;湖北省提出清偿后的剩余资产可按不高于经确认的出资额返还举办者,仍有结余的,可视情况给予举办者学校净资产15%的奖励,等等。地方立法和政策的突破创新是我国民办教育法治建设的重要组成部分,为我国民办教育事业的发展提供了有益借鉴。

(三)民办教育依法治校稳步推进

随着民办教育法治改革的逐步深化,越来越多的民办学校树立起法治意识,民办学校的治理方式从最初的“人治”逐渐向“法治”转变。特别是在依法治国战略实施后,我国法治建设的进程进一步加快,“教育法治”理念深入人心。从实践层面来看,民办学校依法治校主要反映在以下四个方面:第一,民办学校章程日益完善。目前,民办学校章程建设有序推进,各级各类民办学校按照《民促法实施条例》等法律规定修订完善章程内容,初步形成一校一章程的格局,确立章程的校内根本大法地位。第二,民办学校办学行为渐趋规范。在中央和地方政府相关政策的指引下,民办学校招生、收费、财务、宣传等工作正从粗放式、野蛮式逐步走向规范化、法治化,制度建设稳步推进。民办学校开始重视信息公开工作,依法保证教职工、学生、社会公众对学校重大事项、重要制

度的知情权。第三,党的领导和建设不断加强。近年来,党和国家高度重视民办学校党建工作,民办学校根据民办教育法律法规和中央办公厅《关于加强民办学校党的建设工作的意见(试行)》精神,全面加强学校党的政治建设、组织建设、思想建设、作风建设,把制度建设贯穿其中,发挥党组织的政治核心作用,确保正确的办学方向,党组织设置不断规范,党员教育管理不断加强。第四,民办学校内部治理结构不断健全。各级各类学校更加注重理事会、董事会等决策机构的建设,从举办者一股独大的家族式管理模式向共同治理模式转变,校长治校、民主管理、教职工参与逐步落实,民办学校内部权力架构不断完善。

(四)民办教育内外部法律法规逐步调适

民办教育所涉及的法律关系远比公办教育复杂,其既要遵守教育的法律法规,同时还要遵循、参照有关市场经济的法律法规的要求。^[5]我国在协调民办教育内外部法律法规关系上成效显著。

从教育系统外部来看,我国强化了经济社会领域法律法规与民办教育法律法规的内在协同。2004年以来,财政部、国家税务总局两部门相继出台了《关于教育税收政策的通知》《关于非营利组织企业所得税免税收入问题的通知》《关于非营利组织免税资格认定管理有关问题的通知》,集中规定了非营利性组织税收减免的相关条件。2016年《中华人民共和国慈善法》的出台为明晰民办学校属性奠定基础,其中第八条规定:“慈善组织可以采取基金会、社会团体、社会服务机构等组织形式”,用“社会服务机构”取代了我国慈善组织制度中的“民办非企业单位”,有助于民办学校改善社会声誉。2020年《中华人民共和国民法典》明确我国法人类型为营利法人、非营利法人、特别法人三类,为民办教育分类管理改革提供了法理依据。分类登记后的民办学校可划归为非营利法人或营利法人,突破了民办学校长期登记为“民办非企业单位”的尴尬境地。

从教育系统内部来看,我国理顺了教育上位法与民办教育法律法规的关系,相关表述与新时期民办教育新法新政衔接呼应,为各级各类民办

学校的健康发展提供了法治保障。2015年全国人大常委会修订《中华人民共和国教育法》,将“任何组织和个人不得以营利为目的举办学校及其他教育机构”的条文去除,同年修改的《中华人民共和国高等教育法》也删除了“不得以营利为目的”的规定,营利性民办学校的法律限制就此破除。2021年11月《中华人民共和国教师法(修订草案)(征求意见稿)》发布,提出保障民办学校教师合法权益,依法足额缴纳社会保险费和住房公积金。2022年5月新修订的《中华人民共和国职业教育法》正式施行,明确支持社会力量举办多种形式的职业学校、职业培训机构,鼓励地方采取多种措施支持民办职业学校发展,尤其加大对非营利性民办职业学校的支持力度。2023年,十四届全国人大常委会第五次会议对《中华人民共和国学前教育法(草案)》进行了审议,第二十七条明确规定,“社会资本不得通过兼并收购、受托经营、加盟连锁、利用可变利益实体、协议控制等方式控制公办幼儿园、非营利性民办幼儿园。幼儿园不得直接或者间接作为企业资产上市。”

三、高质量发展视域下民办教育法治建设面临的困境

我国民办教育法治建设在取得进展的同时也存在一些问题。在依法治教和高质量发展背景下,民办教育发展过程中仍存在诸多瓶颈,影响民办教育事业的长远发展,各级各类民办学校治理问题的复杂性给民办教育法治建设带来挑战。

(一)民办教育立法体系难以满足改革需要

长期以来,民办教育领域采取“宜粗不宜细”的实用主义立法模式,未能充分考虑法律规范体系设计的前瞻性、协调性和层次性,在数量和质量上仍有提升空间。

一是民办教育立法的滞后性凸显。民办教育面向市场办学,传统立法方式的慢节奏与低效率难以回应瞬息万变的市场对民办教育治理的迫切需求。例如,在民办高校上市并购过程中,如何規制部分民办高校通过VIE模式突破非营利性框架获取收益的行为,尚缺乏明确的法律依据。又如,

在地方立法层面,部分省(市、区)尚未出台分类管理配套政策,有些地方的配套政策过于模糊,原则性强、操作性弱,在土地供给、税收优惠、补偿奖励等核心问题上语焉不详,国家法定扶持政策很难落实。如何变滞后为前瞻,成为民办教育立法需要考虑的一个核心问题。

二是民办教育法律法规与其他法律之间存在抵牾。近年来,民办教育法律法规文本数量逐步增加,民办教育法律法规同其他法律之间经常出现错位、交叉、冲突等失调现象,这既减损了民办教育法律体系的科学性与系统性,也降低了施法对象对于法律法规的认同度和遵从度。例如,新修订的《民促法》并未明确规定现有民办学校转变法人类型时应承担组织清算的义务,而《中华人民共和国民法总则》(以下简称《民法总则》)规定,除合并或分立情形外,法人解散时,清算义务人应及时成立清算组进行清算。这就意味着《民法总则》与新法之间就清算组织主体的问题存在着相互矛盾的地方。^[6]2022年长沙医学院遭税务部门征税3亿元,暴露出民办教育免税规定与税务部门法律法规之间存在不协调的情况。随着《民促法》和《民促法实施条例》深入推进,民办教育适用的法律范围进一步扩大,民办教育治理的法律环境更加复杂,加大了民办教育依法治理的难度。

三是民办教育规范性文件僭越上位法。在目前的民办教育法律体系中,各类规范性文件占据着主要“规则市场”,有些文件所设定的权利和义务比规章还要具体,还有一些设置了行政许可乃至行政处罚等。如某地级市出台的民办教育市级教育发展专项资金管理办法中设置了“通报批评、停止并追回拨款、5年内不受理其新的项目申请”等行政处罚,这些文件中对于相对人违规行为的认定与处理,属于行政法上的“侵益(损益)行政”范畴^[7],应当具有明确的法律依据,有必要在上位法中加以明确和细化。

(二)民办教育执法体制不够完善,执法效能不高

民办教育行政执法是依法治教的重要实施环节,是相关法律法规从“法定权利”变为“实有权

利”的重要途径。但在民办教育执法体制中,教育主管部门行政执法“错位”“越位”“缺位”现象严重,与驶入“快车道”的民办教育发展实践产生明显的差距。

一方面,民办教育执法力量不足。目前,31个省(市、区)教育行政部门大多未成立专门的执法机构,执法人员编制规模、装备支持、后勤保障水平等方面受到较为严格的法律政策约束,且民办教育所涉法条较多,执法人员难以完全掌握相关专业知识,民办教育执法队伍建设严重滞后。尤其民办教育领域还面临着“三多”(幼儿园多,民工子弟学校多,低端数量多)问题,给当地教育行政执法带来挑战。^[8]以苏州市为例,苏州的一个区各级各类民办学校有数百家,但负责管理的却只有两三个人,为其执法增加了困难。此外,“条块分割”的行政管理体制造成各部门“各自为战”,由于体制的特殊性,民办教育执法往往需要教育、公安、工商、税务等多部门配合,“教育行政执法的协同性是决定教育行政执法能力和效果的重要基础性因素”,^[9]但是—些地区教育主管部门与民办学校属地管理部门之间职责不清,行政执法功能交叉且边界模糊,民办教育多头管理、分散管理和—管理缺位等问题比较突出,各部门间缺乏合作,未能形成有效的部门协同执法机制。

另一方面,民办教育执法行为失范。在“规范”民办教育发展的主基调下,实则隐藏着混乱无序的执法现状,政府对民办学校的执法出现了“不作为”或“乱作为”等现实问题。有学者指出,现代教育执法适用柔性执法(软执行)的方式。^[10]但软执行不等于不执行,执法人员需要通过非强制性的方式说服、引导、督促、教育行政相对人避免发生行政违法行为,一些地方民办教育执法显然陷入了形式主义窠臼,如新《民促法实施条例》第四十五条规定,“教育、人力资源社会保障以及财政等有关部门应当加强对非营利性民办学校与利益关联方签订协议的监管,并按年度对关联交易进行审查”,而事实上相关执法在高等教育阶段几乎没有落实。现有登记机关对民办学校的执法检查也不—多,这直接影响到非营利性和营利性民办学

校分类管理的成效。^[11]由于执法程序缺失,导致民办教育执法“乱作为”现象时有发生,特别是在落实“双减”政策过程中出现了执法人员越位执法,甚至违法执法,如某地执法人员在突击检查校外培训机构过程中发生暴力执法行为。“程序的实质是管理和决定的非人情化,其一切布置都是为了限制恣意、专断和裁量。”^[12]民办教育执法程序的缺失和瑕疵为正当行使裁量权力带来制度隐患,会使执法人员的裁量行为失去制度约束,进而引发执法裁量的滥用,使民办教育执法自身脱离法治的约束。

(三)民办教育司法审查作用发挥不足

近年来,民办教育纠纷逐步纳入司法审查,越来越多种类的民办教育纠纷开始进入诉讼程序。根据“中国裁判文书网”显示,2021—2022年,全国民办学校法律纠纷共有3331个司法案例,其中民事纠纷共3145例、占纠纷总数的94.4%;行政纠纷共32例、占纠纷总数的0.96%,此外还有51例刑事纠纷。

民办学校与其他法人团体间的民事纠纷不断,如独立学院转设为普通本科高校过程中产生纠纷,武汉科技大学与武昌理工学院、广信科教集团有限公司关于管理费问题产生纠纷,北京邮电大学世纪学院、中国传媒大学南广学院等10多所独立学院转设过程中发生法律纠纷,由于历史和现实问题叠加交织,需要防范独立学院转设的法律风险。^[13]民办学校权利转让纠纷频发,如安徽舒城育才学校诉王某及张某股权转让协议、合作办学协议无效案,引发社会广泛关注;民办学校内部纠纷不容忽视,教职工权益保障、用工合同纠纷时有发生,如兰州交通大学博文学院开除患癌教师,等等。此外,民办学校与国家机关间的行政纠纷频发,典型案例如河南周口民办幼儿园遭强拆,浙江民办学校集体状告省教育厅厅长,江苏省赣榆外国语学校状告物价局等,这些案例备受社会关注。除行政纠纷外,民办教育刑事纠纷案件增加,涉及职务侵占、诈骗、挪用资金、非法吸收公众存款、虚假出资、隐匿会计凭证、非法经营、逃税等多种案件类型。

由于民办教育法律适用范围较广,部分法律政策不断修订,导致司法过程中依法裁量难度增大,司法的过度克制又往往导致民办学校相关主体权益无法获得必要和及时的救济。一些司法实践表明,民办教育司法审查还不够完善,司法结果引发争议。如“张公利案”,该案中检方指控张公利的罪名之一是在民办学校建设期间张公利、张元柱(两人身兼举办者、董事长、校长)利用职务便利挪用学校资金3416.8361万元用于偿还张元柱的债务,构成挪用资金罪。司法结果引发学界争议。其中牵涉到民办教育法律政策变迁过程中的法条规定前后不一等错综复杂的问题,被质疑“量刑不当”“卸磨杀驴”,更有学者将其形容为“民办教育面临的一场严重的司法危机”,强调民办教育司法“要用历史的眼光看问题”。显然,民办教育司法如何在能动与克制之间保持平衡也成为新的时代课题。

(四)民办学校违法违规行为层出不穷

守法是实现法治之前提,民办教育法治的最终目的是促进民办学校知法、守法。然而,在经济利益的驱使下,各级各类民办学校的违法、违规事件频发,部分举办者和教师守法意识淡薄,不遵守依法治教规定,损害了民办教育相关主体的法定权利。

第一,在学前教育阶段,存在违反法律、法规增加收费项目、提高收费标准的现象,部分民办普惠园不普惠,违规或变相开设有偿兴趣班、特长班、培训班,把本该提供的保教服务包装成“特色课程”额外收费,侵害了学员的合法权益;部分举办者无证办园,违规聘用未经培训、不具资质的教师,引发虐童、体罚或变相体罚等严重师德失范行为,如轰动一时的北京朝阳区红黄蓝幼儿园虐童案,涉案人员经公诉后被分别判刑,当下全国各地仍不时发生民办幼儿园虐童事件,相关主体屡次突破法律底线,造成了极其恶劣的社会影响。

第二,在义务教育和高中教育阶段,部分民办中小学存在掐尖招生、考试排名、变相分快慢班、有偿补课等现象,调减民办义务教育比例至5%,压力巨大。浙江、广东等地民办中小学以信息化

教学或分班教学为名强制或变相强制学生购买平板电脑或教育APP,严重违反《民促法》关于民办教育公益性的相关规定。此外,2016年以来,民办性质国际学校(K-12)和民办国际高中发展较快,民营资本涌入国际高中渐成趋势。由于监管难度大,部分民办国际高中出现虚假出资或抽逃出资等违法行为。

第三,在高等教育阶段,民办高校分类登记进展缓慢,目前只有少数民办高校完成了登记,大多数民办高校的举办者仍在观望,违反了分类登记过渡期政策。关联交易的监督与处罚机制缺失^[14],使部分举办者违反新修订的《民促法实施条例》规定,违法、违规开展关联交易,变相侵占校产,导致学校法人财产权难以落实,损害了国家、学校和师生的权益。如某民办高校自2000年组建成立以来短短二十年间五次变更举办方,学校六易其主,出现抢夺财务章等一系列违法、违规行为。

第四,校外培训机构层面,2021年7月针对我国校外培训机构乱象和群众的强烈呼声,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》,展开了史上最严校外培训机构整顿。随着“双减”政策落地,校外培训机构大量跑路、虚假宣传等违法行为得到治理,但部分机构为躲避监管,改头换面为家政服务公司开展隐性培训,有些打着“家庭教育指导师”名义开展面向中小学生的培训活动,或通过网络课程、在线教育、微课程等形式提供培训服务,加重了中小学学生课业负担和家庭经济负担。

四、新时代民办教育高质量法治建设的破局之路

我国民办教育法治建设为民办教育健康发展奠定了坚实基础,面对民办教育高质量发展的新形势、新目标、新要求,必须加快民办教育科学立法,创新民办教育执法体制,推进民办学校严格守法,促进民办教育公正司法,提升新时代民办教育法治质量,积极开创民办教育新格局,谱写民办教

育新篇章,为建设高质量教育体系作出更大贡献。

(一)提高民办教育立法水平

依法治教,立法先行。教育立法就是立规矩、立秩序、立关系,从根本上来说是确立教育发展的责权利框架,是为实现高质量法治提供基础和前提。十九届四中全会对完善中国特色社会主义制度,提升治理体系及治理能力现代化提出了新部署、新要求,“良法善治”成为我国社会治理的总目标,其中“良法”是“善治”之前提。新时代民办教育高质量法治要做到立法先行,解决“有法可依”问题,要着力构建民办教育“良法”,不断提高立法质量和水平,充分发挥“良法”的引领作用。

第一,提高立法效率。立法效率关乎改革成效,民办教育相关法律法规的长期缺失易使政策执行偏离原有方向,立法部门要加大立法统筹协调力度,加快协调利益相关方意见,积极推进立法事项,缩短立法周期,加快《学前教育法》《社会服务机构管理办法》《非营利性组织所得税管理办法》《非营利性民办学校监督管理办法》以及各省(市、区)民办教育条例等法律法规的出台和修订。第二,提高立法技术。我国民办教育立法在技术上过度使用倡导性规范,法律的原则性强,操作性弱,部分法律的用语空泛难以落实,以致法律效力弱化成为软法。为此,立法者应以清晰明确和可操作的形式体现立法意图,保证法律能够有效实施。第三,完善立法体制。科学的立法体制能够防止立法部门化倾向,合理规范执法、司法等部门的权责。要避免公权力滥用,形成有效的私权保障体系,为民办教育的利益相关者提供控权和维权机制,真正做到立法公平公正。第四,坚持开门立法。民办教育立法不能“闭门造车”,立法者只有将工作重心下沉才能了解和掌握实际情况。在民办教育立法工作中,相关人员需要严格遵守立法流程,最大程度利用公开听证、公众参与、专家顾问咨询、委托第三方起草等制度,努力协调各方利益,最大限度消除歧见。民办教育立法要尊重客观规律,听取民办教育举办者、管理者、教师的心声,切实反映民办教育发展实际,需要立法者树立哲学思维,秉持法理精神,坚持探索立法规律、

总结立法经验、凝练立法理论。

(二)创新民办教育执法机制

执法是民办教育法治建设的重要环节。要实现执法在教育法治现代化中的重要功能,必须将执法纳入法治规范,促进教育执法与治理相结合。^[15]我国教育法治建设当下的最大问题是执法不力,教育法通常被认为是“软法”,主要原因在于教育执法体制机制不健全,教育部门的执法能力弱,教育执法机构和队伍建设滞后。^[16]当务之急是提高民办教育领域的执法能力。

首先,要加快建立民办教育综合执法机制,鼓励有条件的地方教育行政部门调整内部机构设置和人员编制、整合执法力量,设立专门的执法机构、充实执法人员数量,拓展民办教育执法范围,实现相对集中行使执法权,对民办教育机构违法行为开展综合执法。其次,要做好执法检查工作,全国和省级人大可设立民办教育检查组,依法行使宪法赋予的监督权,保证民办教育相关法律法规得到有效实施;要创新检查方式,将随机走访、抽查、调研和暗访相结合,提高检查的实效性;改变教育部门、民政部门开展年度检查流于形式的问题,突出检查重点,审核办学者在办学过程中的办学资格和条件;适时组织“回头看”,重点督查整改落实到位情况。同时,要坚持依法行政,当前部分地区在普惠园建设、规范民办义务教育发展、“公参民”民办学校建设、校外培训机构治理等改革过程中遭合法性质疑,保证依法行政是提高执法效力的重要保障。政府在执法过程中,要主动探索“刚柔并济”的行政处罚方式,善用柔性执法。德国学者哈特穆特·毛雷尔(Hartmut Maurer)指出:“现代社会国家不仅通过法律规定的强制规则,而且通过——实际上同样有效的——柔和的指导性手段鼓励公民实施特定的行为。”^[17]要强化民办教育规范管理^[18],按照属地管理原则,积极会同财政、公安、工商、民政等执法部门落实民办教育行政处罚工作,增强行政处罚的强制性。

(三)促进民办教育公正司法

司法作为定纷止争的有效工具,是保障公民权利的最后屏障,是保证民办教育正义的最后一

道防线。民办教育司法通过对相关利益主体权利诉求的回应,使相关法律走进民办学校而实现动态应用,同时司法过程也能发现并有效弥补民办教育相关法条规范的不足,起到反哺立法的作用。^[19]

针对我国民办教育法律纠纷日益增多,司法审查作用发挥不足的问题。一方面,要预先完善教育行政法律体系。“我国当前的教育行政法律体系还无法清晰勾勒出教育行政申诉制度的法律属性和法定程序,申诉缺乏明晰的法律规范。”^[20]如民办学校教师申诉与诉讼渠道不畅,相关法条在管辖、受案范围、处理程序、申诉后续救济等方面的可操作性较弱。实体法和程序法的缺位、模糊导致民办教育司法行为存在一定的主观随意性,实际工作的开展常常依“惯例”而非“法律”。因此,必须积极完善民办教育司法方面的顶层设计,明确教育法律法规条文的真实含义,弥补法律漏洞,细化程序性规定,使民办教育司法行为在规范中进行。另一方面,要保证司法程序正当。约翰·罗尔斯(John Rawls)指出:“法治要求某种形式的恰当程序:即一种合理设计的、以使用与法律体系的其他目的相容的方式来弄清一个违法行为是否发生、并在什么环境下发生的真相的程序。”^[21]在这个意义上,司法机关必须独立、公正,民办教育法律纠纷的审判不能因公众的呼声而带有偏见。这就要求司法机关严格遵守法定的方式、方法、顺序及步骤,加强前期审查工作,对民办学校内外部法律纠纷的类型进行公平合理的判断,同时合理规划司法审查和学校自治的边界,在法庭调查环节所采集的相关证据要依法公开,积极探索专业裁量。

(四)推进民办学校严格守法

民办学校严格守法、依法办学是民办教育法治建设的应有之义。民办教育法治建设是国家法治化建设进程的一部分,要坚持将法治教育和外部监督相结合,引导民办学校从“知法、用法”向“守法、敬法”转变。

推进民办学校严格守法须加强法治教育。首先,要着力提高民办学校举办者、管理者的法治意

识,健全学法机制,积极组织民办学校董事长、党委书记、校长参加政府法治专题研讨会,建设相关培训基地,定期开办民办教育规范管理专题培训班,创新培训考核办法,建立法治案例库和民办教育系统领导干部法治能力评测工具,增强举办者、管理者的法治信仰,例如河北省委组织部连续多年举行民办学校党组织书记培训班。民办学校要修订和完善章程,规范董事会议事程序,推进职业化校长队伍建设。^[22]其次,应该提高民办学校教师队伍的法治水平,推动落实师德建设长效机制和违反师德行为处理办法,将法治教育纳入教师培训的全过程,充分发挥教师在守法方面的模范带头作用。再次,应当培养学生的法治观念,不断创新法治教育方式方法,积极构建法治教育网络平台,将法治教育纳入课堂教学之中,要善于利用社会关注度高的个案来普及法律常识。

推进民办学校严格守法还需加强外部监督。守法是法律自觉的内在表现,需要强有力的外部监管体系予以保障。一方面,要加强民办学校党组织建设,发挥党组织的政治核心作用,引导和监督学校遵守法律法规,督促董(理)事会和校长依法办学、规范管理。另一方面,要健全校内规章制度,明确监事会、教代会、职代会、学术委员会等机构的权责,努力形成科学有效的权力运行监督体系,确保学校在法治轨道中正确运行。

参考文献:

- [1]陈思明.新时代高质量法治的普法启示[J].广西社会科学,2020,298(4):111-117.
- [2]张铁明.民办教育法治:政府理解与执行是关键[J].教育与职业,2005,482(22):4-7.
- [3]杜琳娜,胡琼海.民办教育法治化的观念环境问题探讨[J].辽宁教育研究,2005(1):22-25.
- [4]亚里士多德.政治学[M].吴寿彭,译.北京:商务印书馆,1965:171.
- [5]孙霄兵.民办学校的依法治理[J].中国高教研究,2015(11):7-12.
- [6]李曼.制度设计与衔接:现有民办学校分类登记困境破解的关键[J].中国教育学刊,2019(7):8-13.

- [7]靳澜涛.在政策与法律之间:教育治理工具的博弈与平衡[J].现代教育管理,2022(9):65-73.
- [8]高杭.教育行政执法协同机制的形成机理与实践逻辑[J].教育研究,2019,40(2):131-139.
- [9]高杭.教育行政执法协同性:模式、问题与推进路径:基于当前改革实践的案例研究[J].华东师范大学学报(教育科学版),2016,34(3):91-99.
- [10]高杭.治理现代化视角下教育行政柔性执法问题探析[J].高等教育研究,2017,38(4):35-42.
- [11]安杨,聂志琦.我国民办教育监管存在的问题与对策探析:兼论教育法律一揽子修订中的民办教育[J].教育理论与实践,2016(19):19-23.
- [12]季卫东.程序比较论[J].比较法研究,1993(1):1-46.
- [13]阙明坤,郑育琛.我国独立学院转设法律纠纷探微:基于三个典型案例文本的分析[J].教育发展研究,2021,41(5):36-44.
- [14]余雅风,储招杨.民办学校分类管理改革的政策困境与解决路径[J].浙江树人大学学报(人文社会科学),2021,21(4):10-18.
- [15]申素平,段斌斌,贾楠.新时代我国教育法治建设面临的问题与对策[J].复旦教育论坛,2018(1):23-27.
- [16]李连宁.教育法治的回顾与展望[J].中国高教研究,2019(3):30-31.
- [17]哈特穆特·毛雷尔.行政法学总论[M].高家伟,译.北京:法律出版社,2000:736.
- [18]董圣足.“十四五”时期我国民办高等教育发展思考[J].浙江树人大学学报(人文社会科学),2021,21(3):11-14.
- [19]段斌斌,孙霄兵.《教师法》修订可以通过司法反哺立法:兼评《教师法修订草案(征求意见稿)》[J].湖南师范大学教育科学学报,2021,20(5):89-99.
- [20]湛中乐,王春蕾.于艳茹诉北京大学案的法律评析[J].行政法学研究,2016(3):97-107.
- [21]约翰·罗尔斯.正义论[M].何怀宏,何包钢,廖申白,等译.北京:中国社会科学出版社,2009:187.
- [22]阙明坤.中国高水平民办高校生成机制研究[M].北京:中国社会科学出版社,2023:340.

(责任编辑:张德诚)

The Dilemma and Breakthrough of the Legal Construction of Private Education in China from the Perspective of High-quality Development

QUE Mingkun^{1,2}, NI Tao^{2,3}

(1. Zhejiang University, Hangzhou Zhejiang 310058; 2. Wuxi Taihu College, Wuxi Jiangsu 214064
3. Soochow University, Suzhou Jiangsu 215031)

Abstract: The construction of high quality rule of law in private education is an important guarantee for the high quality development of private education. In recent years, China's private education rule of law construction has made a series of progress in the construction of the legal system at the national level, local education legislation, school operation in accordance with the law, and the coordination of internal and external laws and regulations. In contrast to the requirements of high-quality development, the rule of law in private education is facing many new problems, mainly in the form of a legislative system that can hardly meet the needs of reform, an imperfect law enforcement system and low law enforcement efficiency, insufficient judicial review, and repeated violations of law in private schools. Looking ahead, rule of law construction China's private education should improve the level of legislation, innovate the law enforcement mechanism, promote justice, promote strict compliance with the law, and continuously create a new situation of private education rule of law construction.

Key words: private education; rule of law construction; policy change; law dispute