

教育行政规范性文件现存问题及突破思路

——以上海市教育规范性文件为例

韩世莹

上海政法学院法律学院, 上海

收稿日期: 2023年5月17日; 录用日期: 2023年7月5日; 发布日期: 2023年7月14日

摘要

教育领域的行政规范性文件不仅弥补了法律的缺陷, 其对教育领域的发展也有一定的规范和促进作用。但由于教育立法层面的不完整、规范性文件名称不规范、权限不明确、监督机制不健全和民众参与不足等问题, 导致教育行政规范性文件存在着一定漏洞, 制约了教育领域改革的步伐。本文通过分析教育领域规范性文件(以上海市为例)制定过程和监督机制中所存在的问题, 提出了规范名称、明确权限、增加民众参与以及完善监督机制的突破思路, 旨在促进各级教育行政部门能够科学运用规范性文件来行使行政职能, 保障教育领域的发展, 切实维护相对人的合法权益。

关键词

教育法治, 教育行政规范性文件, 教育行政领域改革

Existing Problems and Breakthrough Ideas of Educational Administrative Normative Documents

—Taking Shanghai Education Normative Documents as an Example

Shiying Han

School of Law, Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai

Received: May 17th, 2023; accepted: Jul. 5th, 2023; published: Jul. 14th, 2023

Abstract

Administrative normative documents in the field of education not only make up for legal deficien-

cies, but also have a certain normative and promoting effect on the development of the education field. However, due to incomplete education legislation, non-standard names of normative documents, unclear powers, inadequate supervision mechanisms, and insufficient public participation, there are certain loopholes in the normative documents of education administration, which restrict the pace of education reform. This article analyzes the problems in the process of formulating normative documents in the field of education (taking Shanghai as an example) and the supervision mechanism, and proposes breakthrough ideas for standardizing names, clarifying powers, increasing public participation, and improving supervision mechanisms. The aim is to promote the scientific use of normative documents by education administrative departments at all levels to exercise administrative functions, ensure the development of the education field, and effectively safeguard the legitimate rights and interests of individuals.

Keywords

Rule of Law in Education, Normative Documents for Educational Administration, Reform in the Field of Educational Administration

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 教育行政规范性文件的概述

1) 教育行政规范性文件的涵义

行政规范性文件,指的是除了国务院颁布的行政法规、部门和地方政府规章之外,行政机关或者经法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织,针对不特定对象发布的具有普遍约束力的、影响不特定对象权利义务的、具有反复适用性的行政文件¹。教育行政规范性文件,则是行政主体为促进教育事业的发展,为了执行上级机关制定的教育类法律、法规、规章,依照法定职权根据宪法和教育法规制定的规范性文件。以功能视角来看,教育行政规范性文件对上位法律有补充功能,在具体领域也有更为优越的指导功能[1]。

2) 教育行政规范性文件的分类

教育行政规范性文件主要分为创制性、解释性和指导性三类。创制性教育规范性文件指创设新的权利义务的行政规范性文件;解释性教育规范性文件是行政主体对法律、法规、规章进行解释,旨在对其理解和执行而形成的文件;指导性则是针对改革发展的新趋势和新问题发布的政策性文件[2]。对教育行政规范性文件进行分类,能够在文件适用和查阅中更为便捷。

3) 教育行政规范性文件的现状

根据上海市教育委员会政策法规处的《上海市教育委员会行政规范性文件汇编(截止2020年底)》来看,2020年中,上海市教委一共制定并发表行政规范性文件25件,包括结合本市教育实际制定的具体实施意见5件,为推动本市教育综合改革制发带有改革性和创制性色彩的规范性文件2件,延长原有规范性文件有效期16件,制发与新冠肺炎疫情防控相关的规范性文件2件。就该年度制发文件来看,教育规范性文件的种类丰富多样,合法性审核做到“应审尽审”,审核率为100%,严格遵循备案制度,备案通过率为100%。

¹《国务院办公厅关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》国办发[2018]37号。

2. 教育行政规范性文件现存问题

1) 文件名称不规范

《上海市行政规范性文件管理规定》中明确规定，规范性文件通常可以使用“办法”“决定”“通告”“意见”“通知”等名称，如果内容是实施上一位阶的法律、法规、规章或是上一级政府的规范性文件的，名称前一般冠以“实施”二字²。而一般情况下，行政法规的名称为“条例”、“规定”、“办法”，规章的名称为“规定”、“办法”。但在实际应用中，多数规范性文件都用“规定”、“办法”等名称，这就导致了很多规范性文件在文件名称上与上一位阶的法规和规章造成混淆，行政相对人不能单从名称上分辨文件性质和位阶，也就导致了在发生教育领域的纠纷时，不知道应该采取什么方式或向哪个层级反映来维护自己的权益。比如，在上海市教育委员会现行有效行政规范性文件目录中，我们不难发现有很多如此冠名的名称，如《上海市中小学生学籍管理办法》、《上海市高中阶段学校招生录取改革实施办法》等等。虽然这些都是以通知的形式发布，但是名字确为法规和规章都可冠名的“办法”。这实际上行政规范性文件一个比较典型的问题，表现在教育领域就是类似的情形在各级教育行政机关制定的规范性文件中都不难发现。

2) 文件权限不明确

目前，我国现行的法律法规或规章中，并未对学校校规的性质做出明确规定，《教育法》为具备条件的学校赋予法人资格³，但学校究竟属于哪一种法人，现行法律并没有给出明确的规定。通常来讲，高校可以作为非营利法人中的“事业单位法人”的身份出现，但民办高校也可以属于营利法人。非特定的主体身份中包含着不可同一而论的权限及性质，有学者对田永案⁴的判例进行分析，将现行法对学校校规的定位分为规范内部秩序的自主性校规和存在行政法律关系的介入性校规两种，其中介入性校规具有“法”的特征，但并未被法律所约束[3]。这也就导致了当学校依据校纪校规对校内师生做出行政强制措施或处罚，相对人对其处理不服时，法院因为无法认定学校校规究竟属于高校的内部规定还是可诉的行政规定，从而使得很多侵犯相对人人身权益的行为依托于法律之外，逃避了司法审查。

3) 文件监督不健全

依据现行法律规定，我国对教育行政规范性文件的监督方式主要有事前监督和事后监督两种。事前监督主要指的是行政机关的前置性审查，例如：《上海市教育委员会行政规范性文件制定管理办法》中规定，规范性文件由政策法规处负责对草案进行法律审核。事后监督则包括规范性文件的清理、立法机关的监督、行政机关备案监督，行政复议中附带审查及行政诉讼中有限司法监督等事后监督[4]。首先，在清理层面，包含有发布时不及时废止前款规定，造成内容重复或文件冲突，也包括使用同一个文号发布多个规范性文件的情况，造成规范性文件适用的混乱。其次，现行法律对备案监督只有原则性规定，在实践中缺乏可行性。尽管备案审查制度被置于愈发重要的地位，实务中总会有文件制定机关报备不及时、备案不全面，出现“应报未报”或是报送材料不齐全的问题，除此之外，也有报备时间早于公布时间的情况出现。再者，行政机关对教育规范性文件的审查仅限于合法性审查，并未明言合理性审查，不能保证行政机关内部纠错功能，从而更好地维护相对人的合法权益。最后，司法机关对教育规范性文件的审查过于被动和局限，法院在极力回避对规范性文件启动附带审查制度[5]。

4) 制定缺乏民众参与

在教育行政规范性文件的制定过程中，《上海市教育委员会行政规范性文件制定管理办法》中规定，

²《上海市行政规范性文件管理规定》第十一条 规范性文件根据需要可以使用决定、通知、意见等文种，并可以使用“规定”“办法”“决定”“通告”“意见”“通知”等名称，但不得使用“法”“条例”等名称。凡内容为实施法律、法规、规章和上级行政机关规范性文件的，其名称前一般冠以“实施”两字。

³《教育法》第三十一条学校及其他教育机构具备法人条件的，自批准设立或者登记注册之日起取得法人资格。

⁴2014年最高人民法院指导案例38号：田永诉北京科技大学拒绝颁发毕业证、学位证案。

可以采用书面形式或者座谈会、论证会、听证会等来听取相关单位、专家和行政相对人的意见。对于涉及重大公共利益的，可以经分管委领导批准通过后通过市教委门户网站向社会公示，征询公众意见⁵。从中可见，更加细致的参与途径、方式以及可参与的范围都未明确规定。教育领域的规范性文件对比其他领域行政机关一贯由内部制定的作风来看，已经在吸取民众参与上有了很大的进步。教育领域规范性文件都是用以解决涉及教育公益性质的问题，但在实际操作中，大多数的教育行政规范性文件都只会参考教育行政部门内部形成的草案，再少量采纳来自专家的建议，往往缺乏公民参与这一步，并且缺乏公民参与的机制和渠道，也并未让学校和师生参与和互动。少了这些明确的利害关系方参与，也就无法保证制定人员的科学性。

3. 完善制定及监督机制的建议

1) 规范文件名称

行政规范性文件到底应该如何命名这并不是只发生在教育领域的问题，在国务院部委出台的有关各自领域规范性文件应当如何命名规定中，有很多都是不相同，甚至还有互相矛盾之处，这都在一定程度上影响了规范性文件的有效实施和运行。为制止行政相对人对规范性文件与上位法性质的混同，参照《行政诉讼法》中将行政规范性文件定义为行政机关制定、发布的具有普遍约束力的“决定”、“命令”，笔者私以为可以不使用“法”“条例”“办法”或“规定”来命名教育行政规范性文件，从而与教育行政法规和规章作出名称上的辨别。并且教育行政部门可以在今后规范性文件的命名中，更多地使用“决定”“通知”“细则”等名称，以此方便行政相对人对规范性文件性质和权限的区分。当然，行政相对人认为某一文件侵犯了自己的权利义务时，不应当只从名称来判断其性质和层级，更应该关注文件内容和条款，以此来判断应当采取哪种方式来维护自己的合法权益。

2) 明确文件权限

《立法法》将法律、法规和规章纳入调整范围，在制定程序、规范事项、效力等级等方面进行了规定^[6]。但是行政规范性文件被排除在这一范围内，从侧面证实了其“非法”的地位。明确教育行政规范性文件的性质和权限，需要立法机关对其进行更为细致的规定。目前，我国现行法律并没有明确规定出全国统一的行政规范性文件制定程序，也就使得实践中总会出现制定主体权限、具体制定程序没有细致规定无法可依，出现制定主体混乱、制定程序及内容不规范的乱象。在实践中，制定主体应当划清教育行政规范性文件与内部制度与规则的界限，也需要学校对本校制定的规范性文件进行科学规范，制约学校各项管理服务行为，遵循规范的程序。应当保障具有行政规范性文件制定权限主体的职权，明确其制定规范性文件内的可诉范围，并将其纳入行政复议附带审查的范围以及司法机关的审查范围中，以此来保障产生教育行政纠纷时行政相对人的合法权益。当然，明确文件权限，保障文件有章可循也在一定程度上满足教育行政部门便于审查和管理的要求。

3) 完善监督机制

要完善教育行政规范性文件监督制度，要从事前监督和事后监督两方面入手。首先，在事前监督方面，教育行政部门在拟定草案审核时，既要考量政策措施的内容是否适当等问题，同时也得关注文件的文体格式、词句表述是否规范等，全面审核文件的合法合规性、合理性以及规范性。其次就是更为重要的事后监督。第一，要规范规范性文件的清理工作。2022年上海市教育规范性文件制定中就出现了有文件清理不及时和同一文号发布多个规范性文件的问题，对此，市政府办公厅法律事务处印发了法治建议书。在清理过程中，需要请教育行政部门结合民法典、新修订教育法和行政处罚法等新法新规的要求，

⁵《上海市教育委员会行政规范性文件制定管理办法》第七条牵头起草处室应当采取书面形式或座谈会、论证会、听证会等形式，听取相关单位、专家和行政相对人的意见。涉及重大公共利益的，经分管委领导批准后，可以通过市教委门户网站向社会公示，征询公众意见。牵头起草处室应当对征集到的意见建议予以研究，决定是否采纳。

提出延长有效期、废止、失效或者修订意见。第二，完善备案制度，首先要求立法机关需要出台更完备更细化的备案审查制度，有了明确的法律依据，才能更好地做到有件必备、有备必审、有错必纠、纠错恰当。第三，完善行政机关内部监督，建立更直接有效的主动审查制度，行政机关能够依职权主动启动审查，从而保障行政机关内部纠错职能。第四，重视司法监督，由司法机关做好最后一道防线。法院不仅要加强对具体行政行为的审查监督，同时也要重视对教育规范性文件的监督。如能扩大教育领域行政诉讼的受案范围，建立更加完备的司法审查制度，那将在极大程度上贯彻落实“有权利必有救济”的法治原则，从而更好地保障行政相对人的权益。

4) 增加民众参与

在现有的公民参与基础之上，教育行政部门还应当在制定规范性文件的过程中，明确规定公民参与的方式、渠道、程序以及参与范围，首先做到有法可依，使得公民的参与取得更细化更有可行性的法律依据。其次扩大公民参与程度，向社会听取意见，尤其是要保障作为明确利害关系人的学校和师生的参与权，参考其他领域建立教育领域的专家库，在教育行政规范性文件的制定过程中组织专家、学者、公民代表等成立特定咨询小组。当然，在审查公布之后，教育行政部门还应当重视公示公开程序，将教育规范性文件在部门的门户网站上予以公示，保证文件的公开性和透明性，便于行政相对人、利害关系人以及公民、法人、组织等知晓文件内容，从而提高公民参与的积极性和参与程度，也能更好地保障公民的参与权与知情权，还可以促进相关文件的落实和实行。除此之外，反馈程序也是公民参与相当重要的一环。结合民众的建议，对于合法并合理的建议应当予以采纳，并及时在文件中更改和完善，如不符合实际情况的建议，应当及时予以反馈，并同时反馈不予采纳的原因及依据[7]。

4. 结语

规范性文件以其灵活性著称，其在很大程度上弥补了成文法的空缺，并在管理和规制相对人行为上起到了十分重要的作用。本文旨在明确教育领域行政规范性文件现存问题，推动教育规范性文件制定与实施的发展，保障行政相对人在教育纠纷中的合法权益。当然，笔者只能从理论层面对该问题作出浅要分析，也许有些思路在实践中并不可行。我国教育行政规范性文件虽仍存在问题，但规范性文件的改革已经在部署进程中，笔者希望能够提供浅薄思路，促使有关教育规范性文件细化立法的落实和实行，期待各级教育行政部门尽快明确文件权限、完善监督机制、增加民众参与，保障教育纠纷中行政相对人的“有法可依”和“实质公平”。

参考文献

- [1] 薛小蕙. 法律-文件共治模式的生成逻辑与规范路径——基于四十年教育规范性文件的考察[J]. 交大法学, 2021, 35(1): 108-120.
- [2] 姜明安. 行政法与行政诉讼法[M]. 北京: 北京大学出版社, 高等教育出版社, 2007: 213.
- [3] 朱芒. 高校校规的法律属性研究[J]. 中国法学, 2018(4): 140-159.
- [4] 付秋荣. 我国高等教育行政规范性文件研究[D]: [硕士学位论文]. 合肥: 安徽大学, 2012.
- [5] 吕红经. 行政规范性文件合法性审查的实证研究[D]: [硕士学位论文]. 兰州: 西北师范大学, 2022.
- [6] 孙首灿. 论行政规范性文件的权限[J]. 中国行政管理, 2016(8): 28-33.
- [7] 袁振昌. 东莞市行政规范性文件制定中公众参与问题研究[D]: [硕士学位论文]. 桂林: 广西师范大学, 2020.