论我国终身教育立法的调整对象、立法目标与立法原则

兰 岚

摘 要: 随着终身教育理论研究的深入和教育实践的开展,终身教育的立法化成为保障终身教育规范化与可持续发展的一项重要选择。一部立法要实现其立法意图,在文本创设之初首先需要明确该部法律的调整对象,以及期望通过立法职能达到的立法目标。以终身教育的学科理念为指导,通过国家层面的终身教育立法科学设定立法思路,明确终身教育法的调整对象为终身教育活动,并对终身教育进行界定;立法目标是为了构建终身教育体系和建立学习型社会,辅以公平性、公益性及开放性的立法原则完成法律文本的设计与构建。立法调整对象、立法目标与原则的明晰,对终身教育立法的科学化以及终身教育法律体系的走向起到决定性作用,对推进终身教育的立法进程和教育法制的现代化具有深远意义。

关键词: 终身教育立法;调整对象;立法目标;立法原则
中图分类号: G40-05 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-9142(2020)02-0179-10

一、问题的提出

随着终身教育理论体系的日益成熟,终身教育理念被许多国家作为指导思想来改革现有的教育制度,引导本国教育走向。步入 21 世纪,随着社会变革的加剧、知识更新的加速、人口结构的老龄化以及教育与社会可持续发展的要求,各国在推进终身教育发展方面加大了力度。法律由于其规范性、强制性和权威性的特点,成为最有力的制度推行工具。近年来,国际社会终身教育法制化的进程亦在逐步加快。终身教育思想于 20 世纪 80 年代传入我国之后,得到快速传播并逐渐影响到我国的教育实践。教育实践的繁荣也愈发需要精细化、权威性的国家专项立法为其明确思路、搭建框架、指明方向。我国自

收稿日期:2019-08-20
作者简介:兰岚,女,新疆昌吉人,华东政法大学政治学与公共管理学院副教授,教育学博士,法学博士后。(上海 201620)
基金项目:本文系中国博士后基金第 63 批资助项目(2018M632071)的研究成果。

1998 年和终身教育相关的立法议案首次产生之后,此类议案几乎每年都被提出。2001 年 7 月,教育部为“健全、完善教育法律体系”提出“调研、起草《终身教育法》”的任务。① 然而,国家层面的立法至今没有出台,凸显立法研究的薄弱与不足。

国家层面的终身教育立法对于终身教育的规范化与深入、可持续发展以及我国教育法律体系的完善意义重大。法律调整特定的社会关系。我国终身教育立法的构建首先要明确其立法意图,找准自己意在调整的领域,并在总则部分通过纲领性条款予以明示,法律文本围绕此中心设计和展开。如此,整部立法才能做到目标明确、思路清晰、逻辑严谨、内容科学。因此,我们亟须明确以下问题:我国终身教育立法的调整对象是什么?立法期望达到什么目标?为了立法目标的实现,如何定位立法原则?这三项立法要素的明晰对于法律文本的构建、立法的科学性以及终身教育法律体系的走向起到决定性作用。

二、我国终身教育立法的调整对象

每部法律区别于其他法律的特殊性就在于有自己独特的调整对象,也即所要调整的特定社会关系。《中华人民共和国教育法》(以下简称《教育法》)开篇就阐明“中华人民共和国境内的各级各类教育,适用本法”。该条规定首先明确了《教育法》的调整对象为“各级各类教育”,其次指明了适用范围为中华人民共和国境内。终身教育法作为一部国家教育立法,首先需要明确自己的调整对象。这是终身教育立法科学性的前提,也是区别于其他教育法律的独特性所在。

(一)立法实践中的困局

对我国终身教育立法调整对象的界定在立法实践中一直较为混乱,对这个问题的探讨也是立法研究的一个薄弱环节。这从侧面反映出目前的一个现状:终身教育的理论研究与具体立法实践相脱节,立法意图模糊、立法技术落后,理论研究成果未能很好地落实到立法当中。②

从终身教育理论的本源来讲,终身教育包括所有的教育类型和教育内容,终身教育意在沟通现有的各种教育资源构建终身教育体系,使教育贯穿人的一生成为可能。③ 在理论研究中,对终身教育的内涵与范围可以厘清,但落实到具体立法行文当中,现有的国内几部地方立法都将终身教育界定为“国民教育体系之外”或“学校教育之外”的教育。④ 国际上最新的一部终身教育专项立法是韩国的《终身教育法》(1999 制订,2007 修订),这是目前立法条文最为完备的一部法律。但该法律文本将“终身教育”界定为“除学校教育以外,有组织的教育活动”。⑤ 由于这个致命伤,该部法律虽然借用了“终身教育”的外壳但难以脱离其最早雏形《社会教育促进法》的窠臼。

我国地方立法陷入这一窘境主要是因为三个原因:第一,目前我国的教育领域中有《教育法》,该法作为教育领域的基本法已经将调整范围界定为各级各类教育,一些立法研究者不能处理这个局面,也理不清两者之间的关系,以为坚持了终身教育的理念和本源就成了两部“基本法”。⑥ 第二,国际社会最新

---

① 参见教育部 2001 年 7 月签发的应用于 2001 年至 2005 年的《全国教育事业第十个五年计划》。

② 兰岚:《我国终身教育的立法困境探析》,《现代远距离教育》2015 年第 6 期。

③ 厉以贤:《学习社会的理念与建设》,四川教育出版社 2004 年版,第 118 页。

④ 《福建省终身教育促进条例》(2005)第二条:“本条例适用于本省行政区域内现代国民教育体系之外有组织的终身教育活动。”《上海市终身教育促进条例》(2011)第二条:“本条例适用于本市行政区域内除现代国民教育体系以外的各级各类有组织的教育培训活动。”《太原市终身教育促进条例》(2012)第二条:“本条例适用于本市行政区域内除现代国民教育体系外的终身教育活动。”“本条例所称终身教育,是指由国家机关、社会团体、企业事业单位、民办非企业等组织依托各类教育资源开展的社区教育、职工教育和农村成人教育等活动。”《河北省终身教育促进条例》(2014)第二条:“本省行政区域内现代国民教育以外各级各类有组织的教育培训活动,适用本条例。”《宁波市终身教育促进条例》(2015)第二条:“本条例适用于本市行政区域内终身教育活动。”“本条例所称终身教育,是指除现代国民教育体系外,各类有组织的教育培训活动。”

⑤ 参见《韩国终身教育法》(2007)第二条:“终身教育”是指除学校教育以外,有组织的教育活动。

⑥ 兰岚:《论我国终身教育立法的三个先行问题》,《教育科学》2018 年第 2 期。

的一部终身教育立法韩国《终身教育法》(1999)恰恰采用的是排除式的规定。立法者在借鉴国外经验上又采用了简单的“法律移植”,不辨精华与糟粕,照搬照抄。第三,国内首部地方终身教育立法《福建省终身教育促进条例》(2005)采取排除式的规定之后,后续的几部地方立法在体例、模式上直接模仿该条例。虽在内容上有小的变化,但在几项重要的立法要素等原则性的规定上基本是全盘复制。这就使得我国现有的这五部地方终身教育立法更像是一部社会教育法或校外教育法,意义大大降低。

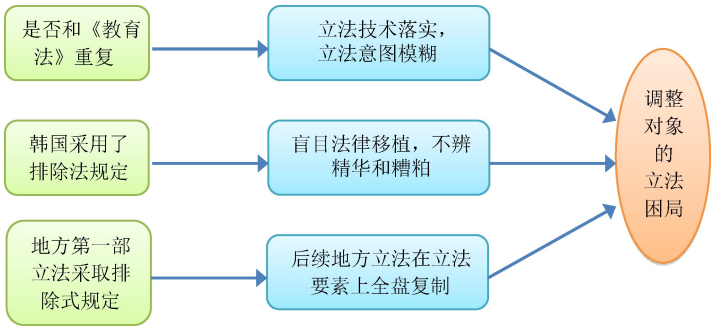


图 1　终身教育立法调整对象的困局

(二)确立终身教育立法调整对象的思路

走出目前立法实践中终身教育立法调整对象界定的困局,走向立法的科学化:首先,必须尊重终身教育的本源和内涵,这是立法之基;其次,在设定上采用立法技术与我国的《教育法》做出区分。

《教育法》作为我国教育领域的基本法,为各种教育形式的发展指明方向、确立规范,同时作为上位法为各种教育形式的专项立法起到引领作用。因此,《教育法》包含各级各类教育是应有之意。国家终身教育立法作为《教育法》的下位法,是调整终身教育的专门法,其调整对象自然就是终身教育活动。这一前提决定整部法律的走向和先进性,必须坚持。

发展终身教育的目的不是简单地使校外教育形式得到发展,而是要进行教育体系的重构,这是一种变革性的力量,使教育更具未来性。因此,作为国家立法就是要高屋建瓴,把握时代的脉搏,为终身教育事业的发展铺出一条康庄大道,真正使教育终身制成为可能,学习权的落实不再是一句空话。目前,国家立法就是要完成这个历史使命,不论有多少羁绊与困难,国家层面出台一部具备先进性和科学性的优质“良法”①,对于统一思路和终身教育事业长远发展都有不可估量的作用。同时,通过国家立法的指引,扭转目前终身教育立法体系的走向,使地方立法更加科学和合理。

至于终身教育理念本身囊括各级各类教育活动是否会造成和《教育法》的重复和冲突,这需要在明晰两者区别的基础上运用立法技术。首先,《教育法》的立法重点是为各种教育形式明确发展思路,进行宏观指引,规制重点在学校教育。通过依法治教充分发展学制教育,提高全民素质。“终身教育法”虽囊括各种教育形式,但其主旨是整合教育资源,所以立法重点在于打通各种教育形式之间的壁垒,扩大学习机会,使终身学习与学习型社会得以实现。其次,两部法律虽然都囊括各种教育形式,但立法重点和立法思路皆不同。学校教育形式已有《教育法》进行规范,“终身教育法”意在促进教育形式均衡发展的前提下将立法重点放在促进校外教育形式的发展,以及各种教育形式的沟通和衔接。至于涉及学校教育方面的内容,只是设法扩大学校教育的开放和与其他教育形式的衔接。这样,既符合终身教育的内涵与本源,也做到了与《教育法》的区分。具体来说,在终身教育立法过程中可以从以下两方面进行落实。

1. 调整对象的范围界定:尊重终身教育的学科理念

终身教育在横向上包含所有形态的教育,纵向则包括学校教育与校外教育,是贯穿人的一生的教

① 良法也称为善法,与恶法相对,指符合大多数人的利益,符合社会发展规律,符合社会生产力的发展要求。良法崇尚民主和自由,以保障人权为根本出发点和归宿。

育。因此,终身教育的发展不能仅满足于目前正规学校教育层面,更需要着力开拓继续教育、社区教育、老年教育等多种多样的教育形式和领域。由于这些校外教育形式较为薄弱,所以要将这些教育类型作为发展重点。但是,片面地将终身教育等同于校外教育,或是将终身教育简单诠释为某种单一类型的职业教育、岗位培训或是社区教育、老年教育等都是错误的。例如,法国的终身教育立法违背了终身教育的核心理念,将立法放置在职业教育领域,因而缺乏科学性和可持续发展的潜力,难以实现终身学习的目标。[①] 针对"终身教育"的专项立法,尊重终身教育理念的本源与内涵,既是终身教育科学推进与可持续发展的关键,也是终身教育体系构建与终身教育立法的前提。

据此,我国终身教育法的开篇应当首先就终身教育的概念做出明确定义:"终身教育,是贯穿人的一生的教育,是公民在人生各个阶段通过各种形式接受的教育。"通过这种方式为该法所称的"终身教育"概念正本清源,确定整部法律的基调。

2. 侧重点:校外教育的发展以及各种教育形式间的沟通与衔接

在尊重终身教育内涵与本源的前提下,将正规学校教育阶段纳入终身教育的范畴无疑是正确的。由于以《教育法》为主的一系列法律法规对涉及学校教育的相关内容已经做出相应的规范与调整,那么终身教育立法的侧重点则可以放在"建立各种教育形式之间的连接与融通"上。

为了避免立法内容的重复,并且促进我国教育体系的短板——校外教育的发展,终身教育立法把关注重点放在学校后或学校外的非制度化教育领域是有其道理的,但这并不意味着与学校教育就成了完全平行的两条线。因为目前来看,如何加强学校与学校外教育之间的联接与融通,从而打破制度化与非制度化教育之间的鸿沟与壁垒,让教育形式能够突破目前的发展阶段,是终身教育发展与体系构建中的重要命题,也是立法的重要任务之一。因此,体现在终身教育的立法上,不单单需要促进学校教育的开放,更应当对各种校外教育形式做出规划、进行规范,明确其办学目标,促进这些教育形式的充分发展。在学校教育和校外教育都充分发展的基础上,在学校与校外教育之间架起一座沟通与衔接的"立交桥",努力构建现代化的开放的终身教育体系(逻辑关系见图 2)。

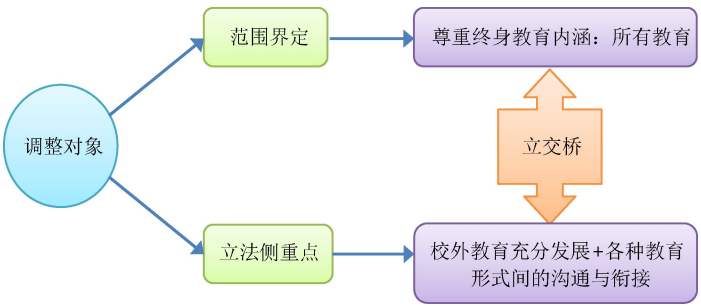


图 2　确定我国终身教育立法调整对象的思路

综上所述,关于我国终身教育立法所采用的调整对象的界定与立法方法:一是对终身教育的内涵与本源予以充分尊重,做到名副其实的"终身教育法";二是促进校外教育的充分发展,建立各种教育形态与类型之间能够互相沟通与衔接的终身教育体系,为学习型社会的实现奠定基础。

按照地域管辖原则,"终身教育法"的地域管辖范围应是中华人民共和国的领土范围。因此,"中华人民共和国境内的一切终身教育活动适用本法"。对于单行法所列举的管辖事项来说,一个单一文本不可能穷尽该领域的所有可能性,它应该与现有的法律体系共同对该领域进行调整。所以,按照我国的立法传统,"本法未做规定的,按照国家有关法律法规执行"。自此,"终身教育法"调整对象的范围就更加周延,是中华人民共和国境内的所有终身教育活动。

① 李瑜:《法国终身教育立法及其对我国的启示》,《湖北大学成人教育学院学报》2009 年第 2 期。

三、我国终身教育立法的立法目标

在明确了一部立法所要调整的领域和范围之后，立法目标的明确必要而又迫切。立法目标的辐射范围通常指向整个法律文本，在一部法律的制定过程中意义重大。立法之初准确设定立法目标，有利于后续法律内容的设计和选择，从整体上提升立法水平，改善立法质量。法律实施之后，能够帮助执法者准确理解法律的立法意图与基本宗旨，从而最大限度地实现立法精神。对于公民来说，有利于其理解法律的“真义”，便于在法律遵守方面正确行使权利、履行义务，也有利于法学研究者将目光聚焦于法律文本，以增强法学研究服务于法治实践的功能。① 由此，对于“终身教育法”的制定，我们有必要明晰这部法律意在达到的“立法目标”。

我国《教育法》(1995)于2015年进行修订后，增加了一项内容：“健全终身教育体系，努力提高教育现代化水平。”②同时，在第二十条亦指出：“促进不同类型学习成果的互认和衔接，推动全民终身学习。”鉴于我国《教育法》具有教育基本法的作用，是我国教育领域的母法，该文本中出现的关于终身教育的立法内容，应当作为未来终身教育立法的目标指引。如此，“终身教育法”可以对《教育法》的纲领性引导进行具体规定，而且避免了上下位阶法律定位不一致而造成的法律冲突。

因此，我国“终身教育法”的立法目标可以概括为“健全终身教育体系”和“建设学习型社会”。从根本上说，第一个目标是阶段性目标，是为了第二个目标的实现，学习型社会必然是建立在终身教育体系建立、健全的基础之上。两个目标最终是为了实现终身教育的终极目标，即促进“人”的全面发展和可持续发展。为了上述立法目标能够顺利达成，整个立法内容和制度建设都要围绕立法目标展开。

(一)健全终身教育体系

终身教育立法的目标之一是期望构建起一个更具包容性和生命力的终身教育体系，这个体系要将教育拓展为一个终身的过程。在立法中要使之得以实现，需要从以下几个方面着手。

1. 纵向维度：实现教育的终身制

终身教育体系是以婴幼儿教育、学前教育为发端，以青少年教育为主体的学校教育为主干，以在职从业人员的职业教育、岗位培训、继续教育以及老年教育等为组成部分，贯穿于人的一生的终身化的教育体系。

对照来看，目前在我国婴幼儿教育与学前教育发展很不平衡，在教育体系中属于薄弱环节。以终身教育的理念为指导，科学研究婴幼儿教育，积极发展学前教育是立法重点。对于在职从业人员的岗位培训、继续教育应当引起重视。认识到人力资源的使用周期，立法中建立相应制度使职前培训与职后继续教育逐步规范化。我国进入老年社会，终身教育体系中老年教育环节的重要性愈发凸显，老年教育的立法规划必不可少。

2. 横向维度：连接家庭教育、学校教育和社会教育

家庭教育是人生教育的第一步，会对个体产生潜移默化的影响，对今后的人格发展和人生走向意义重大。我国的家庭教育处在一个相对封闭的环境之中，外界力量很难有效介入或进行干预，这对于未成年人的保护和健康成长来说，很容易形成盲区。我国近些年来未成年人受到虐待或不合理对待的情况经常出现，这说明了家庭教育需要被干预的迫切性。③

社会是每个人生活的外在环境，即使家庭教育和学校教育做得再好，如果社会环境不尽人意，同样

---

① 刘风景：《立法目的条款之法理基础及其表述技术》，《法商研究》2013年第3期。

② 《中华人民共和国教育法》(2015年12月27日修订，2016年6月1日起实施)第十一条：国家适应社会主义市场经济发展和社会进步的需要，推进教育改革，推动各级各类教育协调发展、衔接融通，完善现代国民教育体系，健全终身教育体系，提高教育现代化水平。国家采取措施促进教育公平，推动教育均衡发展。

③ 黄欣、兰岚：《我国未成年人监护制度的缺失与重构》，《探索与争鸣》2014年第3期。

可能使先前的教育前功尽弃。目前,我们的教育出现了一种尴尬局面:学校教育内容不能很好地适应社会。主要原因是社会环境中一些不良风气蔓延,导致部分人群缺乏正确的价值观和对真、善、美的追求。因此,我们要努力将家庭、学校、社会这三种教育渠道连接起来,使教育走出学校,渗透到家庭、社会的方方面面,构建起包括学校教育、家庭教育、社会教育在内的横向教育体系。这对于教育成果的巩固意义重大,而这也正是发展终身教育的意义所在。

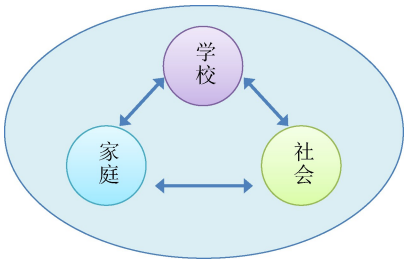


图 3　终身教育体系构建的横向维度

3. 教育内容:涉及教育的一切方面

终身教育打破了教育就是灌输书本知识的错误看法,凡是有利于人的全面发展与身心健康的,都可以成为教育的内容。为了和其他教育形式顺利对接,学校教育也要进行相应转变,破除功利主义的观念,将原来的应试教育变为素质教育,重在提高人的学习能力和道德水平。

在教育内容的提供上,可以根据社会成员物质和精神生活的需求、个性发展、兴趣爱好等,开展包括科学知识、民主法制、伦理道德、社会文化、艺术人文、生活技能等方面在内的广泛教育。从具体的组织和实施来看,学校教育作为一支重要力量应纳入其中并发挥积极作用。但不局限于此,学校以外的其他教育组织形式都是开展教育的重要力量。因此,校外教育、继续教育、社区教育、老年教育等应充分发展,提供尽可能多样的学习机会和学习内容,发挥各种教育形式的育人功能。

4. 教育制度:建立各种教育形式间的沟通与衔接

从终身教育的立场出发,学校教育只是终身教育体系的一个重要组成部分,并且是人们接受教育的一个阶段,而不是终结。终身教育体系是包括学校教育在内的各种教育形态的协调和有机结合,不论是否接受了正规或正式教育,仍有机会获得不断提高和充实自己的学习机会。因而,统筹开发教育资源,有效推动包括学校在内的教育机构向全社会开放,通过同类教育融通的方法,促进教育资源的共享与共建就显得非常重要。终身教育体系旨在打破原有正规教育与非正规教育、学历教育与非学历教育、学校教育与非学校教育互相封闭、自成体系的格局,建立起相互结合、相互沟通和衔接的教育制度。

因此,在立法中需要确立各种教育形式之间相互衔接、相互沟通的途径,构建终身教育的“立交桥”。这是个大工程,技术问题多而繁杂,但这也是终身教育体系得以建立的重要环节。

(二)创建学习型社会

构建终身教育体系可谓我国目前终身教育立法的阶段性目标,而学习型社会则是发展终身教育的目标所在,也是我国终身教育立法所期望达到的终极目标。

1. 学习型社会的核心

学习型社会的理念主张教育的根本目的是使个体得到最大限度的发展。学习型社会的建立以终身教育体系的建立和完善为基础,在此基础上实现以学习者为中心、人人都能够终身学习的目标。在这样一个社会,学习是个体享受到的一种权利,也就是学习权的充分实现。

学习型社会的目标是期望通过学习谋求社会发展,不仅在全社会形成学习氛围使其成为社会发展过程中的重要事项和形态特征。更为重要的是,它期待社会成员能够通过不断学习达到积极引领社会变迁的目的。通过教育和学习,公民能够充分、有效地参与到现代社会中来,创新能力得到提升,可以为

社会生产力的提高和生产方式的转变发挥积极作用。通过学习,国民的精神境界和道德素养得到改善,从而在文明社会的进程中,为根除各种社会顽疾提供了一种源自内在的从根本上发挥作用的重要力量。①

在学习型社会里,不是说必须通过学校教育的途径来学习,而是在一个开放的教育系统中,教育资源能为整个社会的人所共享。一个人只要产生了学习的愿望,就能在日常生活中获得学习的机会。在这个社会里,个人的终身学习、自我导向学习是其主要发展趋势和培养目标。因此,学习型社会的建立并不是对现行教育制度简单的修修补补或者各种教育形式的叠加,而是要高屋建瓴,把握未来教育的发展趋势,对传统教育制度和发展模式进行变革。

2. 创建学习型社会的路径

学习型社会是终身教育发展的最终目标,终身教育体系的构建是实现学习型社会的基础。但是,终身教育体系的建立只是学习型社会实现的必要条件,而非充分条件。在体系完备、资源共享的基础上,公民的学习权可以得到充分的实现,两条都具备了,学习型社会才有可能实现。

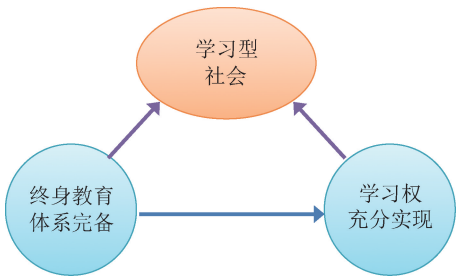


图 4　创设学习型社会的路径

“学习型社会”的建立并非是将迄今已经存在的各种教育形式,如社区教育、老年教育、职业教育等都发展起来,并且形成一定的规模,“学习型社会”就自然形成了;“学习型社会”不是简单建立在各种“学习型组织”基础之上的叠加,而是教育资源的贯通。此处的“学习”不仅仅理解为组织内或课堂上的活动,凡是对人具有促进作用的教育积累,凡是对人的精神、教养或能力的提高起到帮助作用的活动,都可以归结为学习。这里的学习就与人的社会文化生活、精神娱乐生活紧密联系在一起。当教育资源能够被社会成员所共享,从作为社会基本单元的家庭、社区等入手,逐渐建立起学习型家庭、学习型社区、学习型城市,学习型社会的建立才可以成为可能。因此,在终身教育体系构建的基础上,学习型社会的建立重在充分实现公民的“学习权”。学习作为一项公民的基本权利,不但能够得到充分的行使,而且社会要为之提供完备的制度保障。

由上可知,终身教育立法的阶段性目标是构建终身教育体系,其终极目标是建立学习型社会。立法目标的实现需要整个法律文本为之提供支持,而立法原则贯穿一部立法的始终。围绕立法目标所确立的立法原则就是对其最重要的支持与保障。

四、我国终身教育立法的立法原则

立法原则是为实现立法目标而设定的。立法坚持一定的原则,有利于立法主体处在一定的高度和维度全局把握立法,使整个立法过程和内容经过缜密的选择沿着有利于实现立法目标的方向发展,并有利于实现立法的科学性。当法律规范出现空白或漏洞时,立法原则可以被援引作为立法理念来弥补现有法律的不足。此外,立法还需要“留白”,使法律更加具有未来性,以应对将来可能出现的问题。在这

① 朱敏、高志敏:《终身教育、终身学习与学习型社会的全球发展回溯与未来思考》,《开放教育研究》2014 年第 2 期。

种情况下,立法原则就可以作为一种价值基础去面对可能出现的状况。

针对“终身教育”的专项立法,其所诠释和体现的立法原则将贯穿于整部法律的始终,集中体现以终身教育为主要内容的法律制度及其内涵与要求,指导“终身教育法”具体内容的确立,最终促进立法目标的实现。终身教育立法的目标是要促进终身教育的发展,构建终身教育体系,最终建成学习型社会。因此,我国“终身教育法”的立法原则就是意在建立一种全面、持久、科学地促进终身教育发展的准则,体现构建终身教育体系和学习型社会的特质,这也是“终身教育法”作为教育法领域一部重要专门法律的意义所在。

“公共性”作为教育的一项基本属性,是评判现代教育乃至政府行为的一项重要指标,也是评判现代教育立法先进性的基准性价值。可以说,“公共性”是现代教育立法中需奉行的基本理念与核心内容。① 所以,体现和诠释终身教育的“公共性”就应该成为现代终身教育立法的基本价值与逻辑起点。教育的“公共性”所体现出的衍生精神,诸如它的公平性、公益性就为终身教育立法提供了一种思维范式和分析维度。此外,开放性作为终身教育的一个重要特征使终身教育区别于其他教育形式,应当予以体现。

(一)公平性原则

新《教育法》在其第十一条第一款中提出“健全终身教育体系”之后,又增加了一款“国家采取措施促进教育公平,推动教育均衡发展”②。国家教育立法条款中首次在涉及终身教育的立法内容中将“教育公平”与“教育均衡发展”并举,充分表明国家期望通过“终身教育”的发展来努力实现教育公平,达到教育均衡发展。

教育公平是社会公平的基础,如果一个人平等的教育权利得不到保证,则他的一生都有可能受到影响。③ 正如美国全球发展问题专家、“休克疗法之父”杰弗里·萨克斯在其著作《贫穷的终结》中所述:贫穷并非与生俱来,消除贫困的途径就是让贫穷者走上发展的轨道。保障人人迈上发展轨道的因素是公平的教育。因此,“教育公平”原则作为我国终身教育立法中的一项重要原则有其确立的必要性与重要意义。

教育公平一般包含两层含义:一是面向所有学生,二是提供优质均衡的教育。优质公平作为 21 世纪的重要理念已经成为各国制定教育质量标准的基本原则。联合国教科文组织(UNESCO)近年来明确把教育公平作为教育质量的重要指标,对世界各国的教育质量标准具有重要影响。《达喀尔行动纲领》④提出的六项目标亦都与教育质量和教育公平有关,如在纲领中全面、平等、优质等字眼反复出现。教科文组织亦将享有“公平的教育”提高到基本人权的高度,提出了关于质量和公平的大质量观,其对世界各国教育标准的制定具有重要指导意义。如今各国在研制教育质量标准时,无不将“教育公平”作为其考虑的基本出发点,事实上,教育质量标准本身即是确保教育公平的重要手段。

此外,从发达国家来看,教育公平是其努力追求的价值目标。如《美国国家科学教育标准》明确将“公平”作为国家教育发展的基本原则,指出教育应当做到面向所有学生,不论其年龄、性别、家庭、民族、种族、文化背景等,也不论其健康或残疾,都应该具有公平接受教育的权利和机会。⑤ 我国目前仍然存在着较大的贫富差距、地区差异和城乡差别,其中一个不可回避的重要原因就是由于不同人群获得的教育机会和享有的教育资源不均等,从而造成了个体知识的差距,由此影响到部分社会阶层的流动。

---

① 余雅风:《教育立法必须以教育的公共性为价值基础》,《北京师范大学学报》(社会科学版)2005 年第 1 期。

② 参见《中华人民共和国教育法》第十一条。

③ 王振杰:《终身教育体制机制创新探析》,《福建论坛》2011 年第 11 期。

④ 由联合国教科文组织世界教育论坛于 2000 年通过,该纲领确认了为每个公民和社会实现全民教育的六项目标(扫盲、发展幼儿教育、普及初等教育、促进男女教育机会平等、生活技能培训、全面提高教育质量),其中有三项(扫盲、普及初等教育、男女教育机会平等)已列入联合国大会通过的“千年发展目标”,核心内容就是在 2015 年以前实现全民免费初等义务教育。

⑤ 中国教科院教育质量标准研究课题组:《教育质量国家标准及其制定》,《教育研究》2013 年第 6 期。

终身教育的实施及其体系的构建,意在形成惠及全民的公平教育,无疑将有利于满足广大社会成员多样化的学习需求,由此对提升劳动者的文化和知识技能,进而有效改善个人的社会生活质量,缓解不同群体之间的差距过大问题,在更大程度上推动社会公平、公正等具有重要的作用。① 因此,在终身教育活动的开展过程中,坚持公平性原则,尤其注重对"弱势群体"的保护,其意义非同一般,价值导向不可小觑。

(二)公益性原则

"公益性"是教育事业客观存在的一种社会属性,它不以办学者的主观意志为转移,也不因办学形式而改变,无论是由政府、非政府组织、团体还是个人办学,也不论是否具有营利性,教育都具有公益的特质。"公益性"需要通过法律等国家强制性的规范进行严格规定以限制或适当限制其"营利性"的行为。由于教育负有培养下一代以及提升国民整体素质的重要功能,是以育人为目的,所以它普遍地具有公益性的特性。

实施终身教育的目的就是为了实现教育的公平化与平民化,充分保障每位社会成员的学习权。因此,公益性原则作为终身教育立法的基本原则体现了"终身教育法"作为保障国民学习权立法的重要特质。

终身教育的公益性原则,具体就是指在终身教育的发展过程中要以社会公共利益以及不特定多数人的非经济利益为着眼点,其意在保障公民个人学习权的实现,因此经济利益或指标并非其考量的标准。公益性作为终身教育立法的核心原则,将使我们走出教育产业化带来的困惑。今后无论国家以何种形式举办终身教育,公益性都是其必须遵守的一项基本原则,因为它可以保证终身教育的纯粹性,保证终身教育是人人都可以享有的教育。

(三)开放性原则

随着时代的不断发展,现代教育已逐步发展成为一个开放的系统,教育的现代化与民主化程度不断提高,它逐步打破了教育原来只能由少数人、特别是社会统治者垄断、主宰、专制的局面,使之成为社会大众所享用、掌握和利用的公共资源。②

就终身教育来看,其理想是要让学习成为每个人的不同人生阶段都可以享受的活动,那么,唯有坚持终身教育开放性的原则才可达成以上理念。为了体现终身教育的开放性,一是要做到学习主体与教育内容的开放,二是要实现资金来源的开放。上述这两项内容在新修订的《教育法》中都有所呈现,它体现出国家期望通过立法来规范并指引未来教育走向的决心。③ 因此,"终身教育法"亦应当在此基础上进一步强化开放性原则,使其符合国家《教育法》的基本精神,并进一步彰显其自身的特质。

1. 学习主体和教育内容的开放性

我国《教育法》(2016)对原文十九条进行了修改,④这一修定后的条款可以解读为:国家努力发展各种形式的职业教育、继续教育等,同时尽可能为广大民众提供多样的、可供选择的教育机会,以满足公民多方面的学习需求;同时促进学习成果之间的互认和衔接,提高公民学习的积极性,最终推动"全民"终身学习;此外,提供的学习内容囊括"政治、经济、文化、科学、技术、业务"等多方面的内容。由此可以看出,终身教育的发展秉承的原则是:学习主体上,意在为"全民"提供学习机会;教育内容上,囊括学习的各个层面。由此可以看出,终身教育在学习主体和教育内容上都奉行了"开放性原则"。换言之,终身

① DJ. Kang, "Rhizo activity: Toward a postmodern theory of lifelong learning," *Journal of Adult Education Quarterly*, Vol. 57, no. 3, 2007, pp. 205-220.

② 黄济、王策三:《现代教育论》,人民教育出版社 1999 年版,第 183 页。

③ 兰岚:《我国终身教育体系新探——以〈教育法〉修正案为视角》,《现代远距离教育》2016 年第 3 期。

④ 参见《中华人民共和国教育法》(2015 年 12 月 27 日修订,2016 年 6 月 1 日起实施)第十九条:"国家实行职业教育制度和继续教育制度。""各级人民政府、有关行政部门和行业组织以及企业事业组织应当采取措施,发展并保障公民接受职业学校教育或者各种形式的职业培训。""国家鼓励发展多种形式的继续教育,使公民接受适当形式的政治、经济、文化、科学、技术、业务等方面的教育,促进不同类型学习成果的互认和衔接,推动全民终身学习。"

教育不是仅仅满足“个别人”或“少数人”的学习需求,而是从根本上满足所有社会成员的普遍学习需求,这是一个民族、一个国家可持续发展的根本动力。

综上所述,终身教育的开放性原则首先体现在学习主体的广泛性上,教育不再限于儿童、青少年,也不再是特殊阶层的特权,而是为全体公民所共享。在学习内容上,终身教育也不单纯是为了经济的振兴或其他国家的需求而进行的业务培训、岗位培训等,同时也不仅仅是为了获得学历而进行的一种知识性灌输,而是涉及教育的一切领域、一切方面,体现学习内容的开放性。

2. 资金来源的开放性

我国《教育法》(2016)对原文第二十五条进行了修改,修订后的内容为:“以财政性经费、捐赠资产举办或者参与举办的学校及其他教育机构不得设立为营利性组织”,但 1995 年的《教育法》则规定“任何教育机构都不以营利为目的”,这一立法修订颇有新意。

2016 年《教育法》这一重大修改诠释的思想是:除了财政性经费、捐赠资产外,欢迎民间资本踊跃加入教育领域。在一个知识更新日新月异的时代,单纯依靠政府办教育已经不可能满足全体社会成员日益增长与变化的学习需求,尤其是终身教育所提供的学习形式和内容要更为广阔、更为复杂,社会力量的加入可以使资金来源更加多元化,这也是新形势发展的必然选择。

那么,我们未来的教育机构应当是开放的,即既有政府投资也有民间资本参与,既包括正规教育也包括非正规乃至非正式教育,既有图书馆、美术馆等教育文化公共设施,也应该有各类学习型组织。而上述教育形式如能真正发挥作用,其所创造出的学习机会也一定是具有生命力的、符合民众实际需要且多样化的。社会力量和民间力量的参与是分解政府教育经费压力、增加教育机会的重要举措。因此,终身教育立法的“开放性原则”若能落实在教育资金的来源上,对于缓解政府压力、增加教育机会和调动民间积极性必定具有积极的意义。

总之,在终身教育的立法过程中始终坚持“公平性、公益性和开放性”的原则,对于终身教育的普及与学习型社会的建设意义重大。只有坚持了“公平性原则”,才能实现对个体学习权利的尊重与弱势群体的保护;只有坚持了“公益性原则”,才能从根本上抛弃功利性的办学思想,实现人人都可以受得起教育的理想;“开放性原则”则保证了社会成员最大限度参与终身学习的可能性,它是建立“学习型社会”的基础。我国地域发展不平衡,少数民族地区、边远地区、西部地区等教育事业的发展还相对落后,依靠“终身教育法”的推进,可以为更广泛的民众提供自主、自由、公平与公正的学习机会。上述“三大原则”的确立保证了终身教育立法的科学性与可操作性,有助于立法目标的实现。

五、结语

我国终身教育实践的开展为终身教育的立法化提出了迫切要求。每部立法都有意在调整的特定社会关系,发挥特定的立法职能。国家终身教育立法对于终身教育的规范化与深入、可持续发展发挥重要作用。终身教育立法的调整对象在地方立法中一再陷入混乱,凸显立法研究的不足。应通过国家层面的专项立法明晰思路,以终身教育的学科理念科学设定立法的调整对象与立法目标,再辅以立法原则完成法律文本的设计与构建。“终身教育法”调整对象、立法目标与立法原则的明晰,对立法的科学性以及终身教育法律体系的走向起着决定性作用。本文对这三项立法要素的讨论,期望引起立法者的关注,最终推进我国终身教育的立法进程以及教育法制的现代化。

(责任编辑:子聿)