

党领导教育事业入法的法治逻辑

杨金华

摘要: 党领导教育事业入法经历了从混合性立法确认、国家层面立法不直接规定、特定立法直接规定、教育立法趋向全面推进的演进历程。党领导教育事业入法的法理考量是:确立党领导教育事业的主体地位法定化、推动法治保障党领导教育事业权威的体系化、促进党领导教育事业职权范围的规范化。当前的制度规范依然存在入法标准不明晰、立法数量有限、原则性规范过多、法律责任缺失、党规与国法衔接不畅等问题。因此,需要构建科学的入法标准、建立完备的法律规范体系、增加具体明晰的规则性条款、构筑完善的党内法规体系,推进党对教育事业的领导走向法治化、规范化、制度化。

关键词: 历史逻辑;法理逻辑;制度逻辑

中图分类号: D922.16 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2024)11-0059-08

教育事业事关“培养什么人、怎样培养人、为谁培养人”的大事,党领导教育事业是我国政治生活中的基本共识。习近平总书记曾深刻指出,推进党的领导制度化、法治化,既是加强党的领导的应有之义,也是法治建设的重要任务;要善于通过法律保障党发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用。党领导教育事业要不要以规范化的方式进行确认,不同时期的立法亦有不同规定。进入全面推进依法治国的新时期,党的领导入法入规成为推动党的领导制度化、法治化、规范化的必要途径。以规范化的方式确认党对教育事业的领导成为教育法律规范的制定、修改中的一项议题。本文旨在探讨党领导教育事业入法的历史逻辑、法理依据,当前的制度规范还存在哪些不足以及如何推进制度的规范化、科学化。

一、党领导教育事业入法的历史逻辑

1. 混合性立法规定党领导教育事业

20世纪60年代初,针对前期教育改革中出现

的问题,从1961年开始,经教育部草拟,中共中央先后批准了三个重要条例:《中华人民共和国教育部直属高等学校暂行工作条例(草案)》(简称“高教六十条”)、《全日制中学暂行工作条例(草案)》《全日制小学暂行工作条例(草案)》。三个条例既具体规定了大中小学的教育教学管理工作,又详细规定了学校内部党组织的设置及其工作,是国家法与党内法的综合。三个条例一方面原则性规定了党对大中小学的领导,另一方面则对大中学内部党的组织工作进行具体规定。特别是“高教六十条”对党领导高等学校的规定十分具体。该条例第十章详细规定了高校党委会、系党总支委员会、教职工学生党支部的任务等内容。比如,将高校党委会定性为“中国共产党在高等学校中的基层组织,是学校工作的领导核心,对学校工作实行统一领导”,其任务具体包括:领导校务委员会,贯彻执行党的教育方针和其他各项方针政策;完成上级党委和行政领导机关布置的任务;做好思想政治工作;进行党的建设;讨论学校中的人事问题,向上级和校务委员会提出建

收稿日期:2024-08-20

基金项目:河南省教育科学规划重点课题“多元主体协同推进青少年法治教育的机制研究”(2024JKZD28)。

作者简介:杨金华,女,管理学博士,河南财经政法大学法学院副教授(河南郑州 450046)。

议;领导学校的共青团、工会、学生会和其他群众组织,团结全校师生员工。条例同时还规定,学校党组织不能包办代替学校行政组织的工作。

2. 国家教育立法不直接规定党领导教育事业

1980年全国人大常委会制定了我国第一部国家教育法律——《中华人民共和国学位条例》(以下简称《学位条例》)。该条例第一条将拥护中国共产党的领导作为申请学位的条件之一,但并未明确规定党领导学位工作。此后制定的《中华人民共和国义务教育法》(以下简称《义务教育法》)、《中华人民共和国教育法》(以下简称《教育法》)、《中华人民共和国教师法》(以下简称《教师法》)、《中华人民共和国职业教育法》(以下简称《职业教育法》)也未在文本中直接规定党领导教育事业。特别是在制定教育基本法律《教育法》时,针对要不要写入“党的领导”观点不一。由于高校的特殊性,“有些同志主张明确写上党委领导下的校长负责制,以确保党对高等学校的领导”^[1];有些同志从我国当时的立法惯例和实际做法出发,认为法律条文中无需直接规定基层党组织在企事业单位的地位和作用。因为1982年宪法已经在序言中明确规定了党的领导地位和作用,宪法作为根本法能够作为教育法的立法依据。后一观点被立法者采纳,他们认为,坚持党的领导是我国宪法的一项基本原则,教育法规定遵循宪法确定的基本原则,自然包括坚持党的领导^[2]。因此,《教育法》在制定之初并未明确规定党的领导,而是原则性规定“遵循宪法确定的基本原则,发展社会主义的教育事业”。

3. 特定教育立法直接规定党领导教育事业

1998年全国人大常委会审议通过了《中华人民共和国高等教育法》(以下简称《高等教育法》)。在《高等教育法》制定时,针对要不要将“党委领导下的校长负责制”写入法律规范,亦有不同看法。在草案进入审议阶段时,全国人大常委会的部分委员依然坚持教育法的立法思路,主张采用间接、隐性的方式体现党的领导。但时任全国人大常委会委员长李鹏考虑到高等教育关系到社会主义事业接班人的健康成长,提出:“关于党的领导,法律条文该写就写,不需要写就不写。”^[3]正是这一主张,改变了国家立法关于党的领导的表达方式——虽然宪法中已经对党的领导作出相关规定,但并不妨碍在具体法律规范中载入党领导^[4]。在国家法律层面,首次通过的《高等教育法》明确规定了高等学校基层党组织的地位、职权。但立法如此规定有其特殊性:一

方面与高等教育本身的特殊性关系密切,另一方面也与前期“高教六十条”的系统规定有关。而在此后制定的《民办教育促进法》,以及修改的《义务教育法》《学位条例》《教育法》《教师法》中并未将党领导教育事业直接体现于法律文本中。这一状况表明,教育立法规定党领导教育事业仅是特定教育法律的个别表现,并非国家层面教育立法的普遍做法。

4. 国家教育立法全面推进党领导教育事业入法

十八大之后,坚持和加强党的领导是国家政治生活的重要议题,这对教育领域的相关立法产生了一定影响。2016年,我国在修改《民办教育促进法》时,再次以明确的方式规定:“民办学校中的中国共产党基层组织,按照中国共产党章程的规定开展党的活动,加强党的建设。”通过党领导民办教育事业,促进民办教育事业健康发展。

2018年宪法修正案将“坚持中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征”写入宪法第一条。次年《中共中央关于加强党的政治建设的意见》明确提出:“制定和修改有关法律法规要明确规定党领导相关工作的法律地位。”在此背景下,党领导教育事业入法在教育立法中全面推进。在修改《教育法》的过程中,“有些常委会组成人员提出,应进一步明确发展教育事业必须坚持中国共产党的领导”^[5],因此,2021年修订的《教育法》增加规定:“国家坚持中国共产党的领导……遵循宪法确定的基本原则,发展社会主义的教育事业。”这里将党领导教育事业写入教育基本法律,鲜明地体现教育的政治属性和意识形态要求。2022年修订《职业教育法》时,明确规定“职业教育必须坚持中国共产党的领导,坚持社会主义办学方向”,同时,还对职业学校基层党组织的领导地位及其“在学校重大事项决策、监督、执行各环节”的领导权力进行确认。

这一时期,基于党中央提出的“进一步推进党的领导入法入规”的要求,不仅法律层面的教育立法确认党领导教育事业,法规和规章层面的教育规范亦有体现。在2021年修订的《民办教育促进法实施条例》中明确规定,民办学校应当坚持中国共产党的领导,同时要求民办学校中的中国共产党基层组织要贯彻党的方针政策,有权依照法律、行政法规和国家有关规定参与学校重大决策并实施监督。在规章层面,考虑到高校思想政治工作与党务工作关联密切,2017年出台的《普通高等学校辅导员队伍建设规定》明确规定了学校党委、校内组织部门与纪检部门以及院系党组织在辅导员的选聘、管理与

考核过程中的领导职能。2020年制定的《教育系统内部审计工作规定》也规定,包括学校在内的单位“应当加强本单位党组织对内部审计工作的领导,健全党领导相关工作的体制机制”。

二、党领导教育事业入法的法理逻辑

1. 确立党领导教育事业的主体地位法定化

《中国共产党章程》明确提出“党政军民学,东西南北中,党是领导一切的”,其中明确指出“学”是党领导的重要领域。我国教育事业发展的事实证明,党对教育事业的领导是教育事业发展的定海神针。但长期以来,党领导教育事业主要是通过党系列政策文件予以确认和呈现。国家立法针对党领导教育事业是否应当有所作为,取决于教育事业是否涉及对公权力的配置,是否政治属性较强。教育管理一方面涉及教育权力如何配置,另一方面还涉及人才培养的政治问题,学校特别是高校一直就是意识形态工作的前沿阵地^[6]。因此,坚持党对教育事业的领导,有必要在教育领域的相关法律法规中写入党的领导,确保意识形态工作的正确方向^[7]。正是基于此,《教育法》等法律制度以法律原则、法律规则的形式确立党领导教育事业,使得党对教育事业的领导不仅具有政治意义,而且具有法律效力。

党的领导是靠党组织的工作而实现的^[8]。党领导教育事业入法意味着相关党组织作为教育法律关系的主体地位得以确立,进而具有了法律上的权利能力和行为能力。主体法定化意味着除非法律明确规定的相关党组织代表中国共产党行使对教育事业的领导权,党的其他相关组织机构在没有明确授权的情况下,要坚持“法不授权不可为”的基本精神,不能随意代表党组织实施领导权。即便是拥有法定主体地位的党组织内部的成员,也不能以个人名义行使党组织的职权。从当前立法的情况看,立法赋权的党组织包括三类:一是中央及地方党委对教育事业的领导,二是教育行政部门的党组织对教育事业的领导,三是学校内部的基层党组织对校内相关事务的领导。从法律制度的规定看,更侧重确认学校基层党组织主体地位。《民办教育促进法》《职业教育法》《高等教育法》等关于党的领导的具体规定皆是如此。以《高等教育法》为例,该法明确规定了高校党委的具体领导职能,从而使高校党委具有了法律上的权利能力,有行使领导权的法定资格,也能够在实践中通过具体职能的行使落实好这

些权力,确保党对高校的领导有着力点。

党领导教育事业主体地位的法定化是通过国家强制力保障党对教育事业的领导,通过完善党的执政方式来更有效地提高党的执政能力、保持党的先进性^[9]。法律规范具有强制约束力,一旦被法律规范所确认的内容,则由国家强制力保障其实施。因此,党领导教育事业被国家法律规范所确认,也就意味着任何组织和个人都应当遵守法律的规定,不得破坏、阻碍相关党组织领导教育事业的主体活动,否则要承担相应的法律责任。

2. 推动法治保障党领导教育事业权威的体系化

党的二十大报告强调,党的领导是全面的、系统的、整体的,必须全面、系统、整体加以落实。因此,党的领导要贯穿办学治校、教育教学全过程,党对教育事业的领导权威要体现在教育领域的各方面、全过程。“权威就是穿上合法外衣的权力。”^[10]因此,国家教育立法在保障党的领导权威时,需要通过建构法律体系实现有力保障,不仅一般教育法律要确认党的领导,基本法律也要确认之;不仅效力等级较高的法律要确认党的领导,效力等级相对较低的法规、规章也应当确认之。为了更好地通过法治保障党领导教育事业的权威,我国教育领域的立法规定呈现出从法律到法规再到规章的体系化发展趋势。

在法律层面,《教育法》在总则第三条以基本原则的方式规定坚持党对教育事业的领导;《民办教育促进法》在总则第九条确认民办学校基层党组织的领导权威;《高等教育法》则是在第四章“高等学校的组织与活动”中,以具体规则的方式确认高校党委的地位及其职能权限,使得高校党委的领导权威具体明确;《职业教育法》则以原则性规范与规则性规范相结合的方式确认党的领导权威,该法首先在总则第四条中以基本原则的方式确认党领导职业教育的权威,然后在第四章第三十五条中以具体规范的方式明确规定了公办职业学校基层党组织的领导地位及其相关领导职权。

在行政法规层面,《民办教育促进法实施条例》对《民办教育法》关于党的领导的规定作出一定的细化规定。该条例总则第四条首先原则性规定民办学校应当坚持中国共产党的领导,确立了党对民办教育整体事业的领导权威;其次进一步对民办学校基层党组织的领导职能作出概括性规定,使得民办学校内部党组织的领导权威有了规范依据。

在部门规章层面,《教育系统内部审计工作规定》在总则中以原则性规范的方式规定了相关单位

内部党组织对本单位审计工作的领导权威。而《普通高等学校辅导员队伍建设规定》则以具体规范的方式确立了高校内部党委、纪检部门、组织部门、院系党的领导权威。

另外,部分高校在学校章程修改中,亦将坚持党的领导写入本校章程之中。比如,在教育部批准的清华大学章程中多处增加了关于党的领导的内容。这一方面在宏观上确立党的全面领导权威;另一方面在微观上确认学校党委会的地位、任务、产生、组织机构、具体职权等内容。

3. 促进党领导教育事业职权范围的规范化

首先,立法规范为党的领导提供具体的规则指引。法律法规规章等确认了党领导教育事业,甚至是确认党对教育事业的全面领导,但并不意味着党对教育事务的领导要事无巨细。党对教育事务的领导依然要坚持“党政从来不分开,但党政要分工”^[11]的原则,重在宏观层面的把方向、谋大局、定政策^[12]。党领导教育事业入法实际上是以更加定型、更加制度化的方式确立党领导教育事务的职权范围,为党政的行为划定清晰边界,为党领导教育事业提供具体的规则指引。从当前立法的规定看,党的领导职权所涉的具体事务范围主要是党的政治领导、思想领导、组织领导,以及对校内重大事务的决策领导。法律层面的《高等教育法》以及规章层面的《普通高等学校辅导员队伍建设规定》体现得较为明显。例如,《高等教育法》第三十九条明确规定:“高等学校实行中国共产党高等学校基层委员会领导下的校长负责制。”同时,该条款还具体规定了高校党委的领导事务:在政治领导方面,要执行中国共产党的路线、方针、政策,坚持社会主义办学方向;在思想领导方面,要领导学校的思想政治工作和德育工作;在组织领导方面,要讨论决定学校内部组织机构的设置和内部组织机构负责人的人选;在重大事务方面,要讨论决定学校的改革、发展和基本管理制度等重大事项。

其次,立法规范党的领导意味着权力必须认真履行。党的领导从其属性上来说是一种公权力的一种特殊形式,党实施领导的活动过程,往往是一种行使公权力的过程^[13]。对于相关党组织来说,立法划定的权力范围必须认真履行,不能消极不作为。比如《普通高等学校辅导员队伍建设规定》详细规定了学校内部党的相关机构在辅导员选聘、管理、考核过程中的职能。有了规章的具体规定,实践中,学校党委、学校组织部门、纪检部门、院系党组织等机

构有了行使权力的法定依据。同时,这些规定也要求其必须认真对待权力,履行好职责,做好辅导员队伍的建设工作。

最后,立法规范党的领导权威界定了党政权力界限。对公权力赋权的同时划定权力边界是公法的一般遵循。党的领导权威作为公权力具有强制性,将党领导教育事务的范围规范化实际上也为党的领导权威划定了行为界限。党的领导应着眼于政治问题,不具体干涉政务管理^[14]。这一点在《高等教育法》制定过程中体现得尤为明显。《高等教育法》在列举高校党委领导事务范围时,采用的表述是“领导职责”,这一立法规定源于当时部分常委会委员提出的“党委负有领导职责,同时也要注意不包揽一切”^[15]。《高等教育法》关于高校党委领导事务的规定既是对领导职权的赋权,同时也是为其权力划定边界、作出限制。

三、党领导教育事业入法的制度困境

1. 国家层面立法标准不明晰,无法提供规范指引

虽然当前教育立法中对党领导教育事业进行了确认,但从立法的相关规定看,呈现出标准不明晰的立法格局。一是党领导教育事业入法的标准欠缺。从当前的立法来看,无论是法律还是法规规章,要不要写入党领导教育事业,如何写入党领导教育事业,尚未有明确的实体和程序标准依据,立法的主观随意性较大。这也就导致有些法律规范进行了规范,有些没有规范;有些法律规范规定得具体,有些规定得抽象。二是同一层次立法规定的内容不统一。尤为典型地表现在《职业教育法》《高等教育法》《民办教育促进法》的规定上。三者同为教育领域的一般法律,但规范模式差别较大。《高等教育法》并未在基本原则中体现党的领导,仅具体列举党的领导职权范围以及确认党的领导地位;《职业教育法》一方面确立党领导教育事业的基本原则,另一方面则以概括性条款的方式呈现党的领导职权范围;而《民办教育促进法》仅在基本原则中概括性规定党的领导,并未具体规定党的领导职权范围。三是低层次执行性规范对高层次立法的具体化缺乏明确标准,导致上下立法差异不大。典型地体现在《民办教育促进法实施条例》这部行政法规上,该法规是为执行《民办教育促进法》而制定的规范,本应当具体明确。而实际上,该条例仅仅概括规定了基层党组织的领导职能方向,并未明确列举民办学校基层党组织

织的具体领导职能。总体而言,由于缺少关于党领导教育事业入法的制定标准,导致“无法为党的领导入法的表达技术提供规范指引”^[16]。

2. 相关法律规范数量有限,法律保障力度不够

我国当前的教育法律规范在法律层面的立法有8部,行政法规有13部,部门规章的数量比较庞大。但这些法律规范中确认党领导教育事业的立法数量十分有限,特别是行政法规与部门规章中确认党的领导权威的过少。其中一些关涉办学方向、涉及意识形态的法律规范尚未规定党的领导。如2019年制定的《中华人民共和国中外合作办学条例》关系中外合作办学方向的问题,2020年制定的《新时代高等学校思想政治理论课教师队伍建设和规定》关系立德树人的大事。虽然两部法律规范都诞生于中央重视党的领导入法入规的新时期,但均未确认党的领导地位。立法确认党领导教育事业的数量有限,一方面使得法律规定的体系化不足,难以通过体系化的方式保障党对教育事业的领导权威;另一方面,难以将党中央关于加强党的政治建设的意愿在国家教育领域深度落实。

3. 原则性法律规范过多,适用性不足

当前立法中,无论是法律还是法规、规章,关于党的领导的规定以原则性规范居多,规则性规范相对较少,仅有《高等教育法》《普通高等学校辅导员队伍建设规定》以具体明确的方式列举了相关党组织、党的有关部门的领导权范围。即便是《职业教育法》以规则性规范的方式确认了党的领导权威,但并未具体列举其职权范围。甚至是行政法规及规章的规定,如《民办教育促进法实施条例》《教育系统内部审计工作规定》,也以概括性、抽象性规定为主。原则性规范过于抽象,缺少规则性规范所具有的明确的行为模式要件,容易导致立法规范停留于法律层面的政策宣告,欠缺适用性功能,无法在实践中给相关党组织提供具体的行为指引。

4. 法律责任条款缺失,法律规范约束力有限

法律责任条款是保障法律规范得以实施的必要条件,是法律规范中法律后果的规范表达。从当前教育领域的立法看,《教育法》《职业教育法》《民办教育促进法》与《民办教育促进法实施条例》均设置有法律责任,但并未明确规定违反党领导教育事业的法律规定要承担何种法律责任。而《高等教育法》《普通高等学校辅导员队伍建设规定》虽然具体规定了党领导教育事业的职能权限,但本身缺少法律责任条款,则使得立法中的行为模式难以在该法

律中找到法律后果的承担方式。这就意味着,一旦实践中出现其他组织或个人侵犯了党的领导权,或者党组织及其组成人员本身没有依法履行好领导职能,实际上很难在国家法律层面追究其法律责任,使得党的领导在国家立法层面仅仅是“口号条款”。立法即便是详细规定了党的领导职权范围,但实际上该规定在国家法律层面的约束力也是有限的,只能从党内规章制度中通过政治责任来追责。

5. 国家立法与党内立法的衔接不畅

党领导教育事业一方面需要国家立法确认党的领导地位及其职能权限,另一方面又需要党内立法对党如何行使好领导职权作出更具体的规定。但由于缺乏明确的标准界定国家立法与党内立法的范围,导致二者的衔接不畅。一方面表现在国家立法与党内立法各自的立法权限不清晰,特别是国家层面的立法具体应当涉猎哪些内容缺乏明确标准,立法者的主观随意性较大;另一方面表现在党内立法与国家立法的脱节。虽然中央不断强调要加强党的领导入法入规,但在教育领域,更偏重的是国家立法确认党的领导权威。党内法规及其他党内规范性文件专门针对党领导教育事务的规定极为有限,主要的党内规范性文件就是《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》和《关于建立中小学校党组织领导的校长负责制的意见(试行)》。前者作为效力等级较高的党内法规,对高校基层党组织的建设作出了规范化、系统性规定;后者作为一般的党内政策性文件,其内容在本质上能起到一定的规范作用。而针对职业学校的基层党组织、民办学校的基层党组织如何开展党的领导工作,实际上并无专门的党内法规,甚至是专门的政策文件。

四、党领导教育事业入法的制度因应

1. 建构科学的入法标准规范国家立法行为

一是以政治属性作为立法确认党领导教育事业的基本标准。党对教育事业的领导是全面领导,并不意味着教育领域的所有立法都必须写入坚持党的领导。从我国不同领域立法确认党的领导的情况来看,基本坚持政治判断的标准。也就是说,一部法律规范是否要写入坚持党的领导,主要是通过其政治属性来衡量。因此,在教育领域的相关立法中,那些政治属性较强的法律规范,应当确认党的领导。具体来说,当一部教育法律规范涉及立德树人的教育基本任务、关涉社会主义办学方向、关系人才

培养、涉及意识形态事务时,该法律制度应当确认党领导教育事业。通过国家层面的立法,将“党言党语”转化为“法言法语”,将政治意识转化为法治思维^[17]。而那些仅仅涉及教育教学事务的一般行政管理,不需要党在其中发挥“把方向、谋大局、定政策、促改革”的宏观作用时,则无需在法律规范中增加党的领导。如果没有判断标准,所有教育立法中均写入党的领导,则会导致党的领导入法泛化。

二是法律层面的立法在规范党的领导时要坚持原则性规范与规则性规范相结合的方式。当前,法律在规范党的领导时比较混乱。原则性规范与规则性规范如何在法律中进行规范表达应当有统一标准。结合当前的立法实际,无论是基本法律还是基本法律以外的其他法律,在规范党领导教育事业时,应当同时具有原则性规范与规则性规范。首先在总则中以原则性条款的方式确立党领导相关教育事业的基本原则。其次,在具体章节中,结合法律所调整事项的实际,以具体规则的方式确立具体的领导主体及其职责权限。立法关于职责权限的规定应当采用“列举+兜底”的模式,既能有清晰的职权可以遵循,同时又能通过兜底条款应对教育事业的发展。

三是法规规章层面的立法在规范党的领导时要以可操作性为立法标准。法规规章以执行性规范为主,必须具有实际可操作性,针对党的领导亦是如此。当法律已经对党的领导作出了相关规定时,法规规章在其规范中必须围绕如何将其实践化而展开。否则,其规定将失去其规范价值。特别是一些实施条例、实施办法,其本身存在的意义就在于细化法律的规定,因此,必须有针对性地将其实体化,确保法律关于党领导教育事业的相关规定能够在实践中得以实施。

2. 建立完备的法律规范体系保障党领导权威

“党的全面领导是具体的,不是空洞的、抽象的”^[18],必须通过一系列具体制度和机制安排来实现^[19]。当前,国家层面的教育立法已经有所规范,且呈现出体系化的趋势。在此基础上,只有建立完备的法律规范体系才能有效保障党领导教育事业的法律权威。

在法律层面,《义务教育法》《教师法》《国家通用语言文字法》有待在未来的修法中确认党的领导。当前,《教师法》在其修改草案中已经将坚持党对教师队伍建设的全面领导作为基本原则。法律的修改释放明显信号,效力等级较高的教育法律确认党领导教育事务将成为通行做法。当然,无论是立

法还是修法,都应当坚持原则性规范与规则性规范相结合的方式,以可操作性、可实施性作为立法底线。在法规层面,《教育督导条例》《幼儿园管理条例》《教师资格条例》《中外合作办学条例》等行政法规,其本身涉及到办学方向、教育基本任务、意识形态等方面的大事,在修改时也应当增加党的领导的相关内容。另外,部分新制定的教育行政法规,也应当根据政治判断标准来决定是否写入党的领导。比如,在《校外培训机构管理条例》的对外征求意见草案中,考虑到校外培训关系到贯彻国家教育方针的大事,原则性规定了校外培训工作坚持党的领导。但该行政法规还需要进一步在章节条款中将该原则细化。在规章层面,《新时代高等学校思想政治理论课教师队伍建设规定》《普通高等学校学生管理规定》《学校教职工代表大会规定》等关涉人才培养、意识形态的事务,有必要通过修改的方式确立党的领导。

3. 增加具体明晰的规则性条款确认、保障党的领导权能

法律规则通过行为模式与法律后果的规定,能够使得党领导教育事业的权威更容易得到法律保障。具体来说,行为模式具体列举党领导教育事业的范围,法律后果对违反、破坏行为模式的行为进行相应的法律制裁。特别是法律层面的制度规范,党领导教育事业的法律权威在实践中的实施离不开具体的规则性条款。

《教育法》在原则性确认党的领导的基础上,应当在规则条款中增加党领导教育事业的职权规定以及保障党领导权威的法律责任条款。通过行为模式的方式对党对教育事业的领导体制、领导方式和具体权责作出明确的规定,是推进党的领导制度化、法制化的重要体现^[20]。特别是以明确的规则性条款列举党领导教育事业的职责权限,能够为党的领导实践提供具体的行为标准。基于党在教育领域的领导主要是政治、思想、组织的领导,《教育法》应当围绕这些领导职权进行列举。比如党对教育事业的政治领导主要包括决定教育改革与发展的方向、制定教育政策、提出教育改革的方案等。党对教育事业的组织领导主要包括教育事业领导干部的培养、推荐,优秀人才的推荐、各级学校基层党组织的建设等。党对教育事业的思想领导主要包括党的路线、方针、政策在教育领域的宣传、对知识分子及学生的思想政治教育等。完整的法律规则结构模式能够有效保障规则内容的遵守与实施,法律责任条款是法

律规范产生约束力的重要手段。因此,在《教育法》法律责任章节中,还应当对违反及破坏党领导教育事业的相关情形作出制裁性规定。

由于党在不同阶段、不同领域的领导职权存在差异,一般教育法律《义务教育法》《职业教育法》《民办教育促进法》《教师法》等也应当通过修法予以补充完善^[21],在《教育法》所规定的职权范围的基础上,有针对性地列举党对义务教育、职业教育、民办教育、教师队伍建设的具体领导职权。比如学校基层党组织的领导范围应当包括:贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略;坚持社会主义办学方向,落实立德树人根本任务;讨论决定事关学校改革发展稳定的重大事项;抓好学校德育工作;加强基层党组织建设;领导学校的群团组织建设和等。

一般法律是否需要法律责任中规范侵犯党的领导权威的行为,则要结合法律规范本身的结构安排。比如,《高等教育法》本身主要是对行为模式的界定,并无法律责任的规定。基于一般法与特别法之间的关系,制裁违反及破坏党领导高等教育事业的行为可以适用《教育法》相关法律责任的规定。而《义务教育法》《职业教育法》《教师法》等法律规范本身已设置法律责任章节,因此,在列举党的领导职权范围的同时,也应当在法律责任章节中增加侵犯党领导权威的制裁性规定,从而使得法律规则的结构在同一法律文本中完整体现。

4. 构筑完善的党内法规体系促进党规与国法的衔接与协调

一方面,要明确党内法规与国家立法的权限关系。党对教育事业的领导要坚持依法治国和依规治党有机统一,因此,党领导教育事业的规范化要坚持国家立法与党内立法并存的复合立法模式。党的领导入法不是要混淆二者的治理边界,而是对党规国法边界的再调整^[22]。国家立法采用有限立法原则,对重要事项作出有限界定,而党内法规则要尽可能详细具体。具体而言,国家立法主要从三方面界定党的领导:一是以基本原则的方式确认党对教育事业的领导,二是具体列举党在政治、思想、组织等方面的领导权能,三是规定违反法律规定的责任。党内法规则要详细规定党如何实现对教育事业的领导。因此,党内法规要具体规定党的组织建设、领导的职责权限、领导的程序、领导的方式、党的纪律惩戒等事项。这些事务由党内法规予以规范更为科学,也符合“党务自理、下不定上”^[23]的原则。总体而言,规范党领导教育事业的党内法规应当包括组

织法和程序法两大部分。组织法侧重界定不同层级党组织的地位、职能、组织建设等,程序法侧重规范党的领导程序、方式、惩戒等。党内法规在内容安排上要实现党内规范与国家规范的有机统一、协调配合,确保党对教育事业的领导有章可循、有法可依,真正实现党对教育事业的领导法治化。

另一方面,要构筑不同教育层面的党内法规制度体系。坚持和加强党的全面领导,需要各位阶、各领域、各层面、各环节的党内法规制度建设有序开展^[24]与日趋完善。当前,针对党领导教育事业的唯一党内法规就是《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》。条例的核心内容是对高校基层党组织的设置、职责、党的纪律、思想政治工作、队伍建设、干部与人才工作、领导与保障等事务作出具体规定,特别是详细列举高校党委会、院系党组织、教师及学生党支部的具体职责,以及校内各级党组织行使职责的方式、程序,并通过规范党的纪检监察、领导与保障事务,对违反、破坏党的领导行为予以党内制裁。

但是,义务教育、职业教育、民办教育领域党的领导尚未有专门的党内法规依据。党内政策性文件《关于建立中小学校党组织领导的校长负责制的意见(试行)》为后续以党内法规的形式明确规范中小学党组织领导下的校长负责制创造了条件。基于不同领域党的领导职责权限的差异,有必要借鉴《普通高等学校基层组织工作条例》的立法模式,分别制定义务教育、职业教育、民办教育领域的学校基层党组织工作条例。通过党内法规具体规定基层党组织的设置、职责、思想政治工作、队伍建设、党组织的领导程序与方式、党内责任追究等事项。

余 论

党领导教育事业不仅需要制度层面的完善,还需要法治实施层面、法治监督与保障层面的同步推进,通过创建高效的法治实施体系、构建严密的法治监督体系与有力的法治保障体系,确保制度层面的内容得到有效贯彻落实。

创建高效的法治实施体系,有赖于教育体制、机制与法治的一体建设。一是加强党的校内基层组织建设,确保基层党组织真正起到“对学校重大事项、重要问题的政治把关”^[25]的作用。二是加强地方各级党委对本区域教育事业的政治、思想、组织的领导作用。特别是在政治方面,要制定好本区域教育

发展和改革重大政策文件,加强对本区域教育发展以及深化教育改革的顶层设计。

构建严密的监督体系与有力的保障体系,实现法治监督、法治保障与法治实施的联动。一是构建严密的法治监督体系。各种监督要合力形成严密的法治监督体系,监督体系内部结构合理,相互协调,而不是单打独斗^[26]。在制度规范制定与修改环节,通过备案审查机制监督法规、规章及其他规范性文件是否与教育法律、党内法规相抵触。在制度规范实施过程中,要实现系统性监督。其中,党内监督是关键,纪检监察监督要常态化,问责监督要严肃,社会及舆论监督要有实效。二是构建强有力的法治保障体系。其中,党组织的支持是重点,抓住“关键少数”是核心,提升执法者法治素养是有力支撑。

参考文献

[1] 朱开轩.《教育法》与教育事业的改革和发展[J].时事报告,1995(9):21-29.
 [2] 国家教委政策法规司.中华人民共和国教育法[M].北京:教育科学出版社,1995:60.
 [3] 李鹏.立法与监督:李鹏人大日记(上)[M].北京:新华出版社,2006:90.
 [4] 刘怡达.法律中“党的领导”条款的具体形态与演变过程[J].党内法规研究,2022(1):114-128.
 [5] 全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国教育法〉的决定(草案)》修改意见的报告[R].中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报,2021(4):736.
 [6] 朱国仁.坚持和加强党对教育工作的全面领导[J].中国党政干部论坛,2020(10):60-64.
 [7] 欧爱民,向嘉晨.党的领导法治化的复合模式及其实施路径[J].吉首大学学报(社会科学版)2020(2):1-9.
 [8] 刘松山.党的领导写入1982年宪法的历史回顾与新期待[J].河

南财经政法大学学报,2014(3):1-20.
 [9] 施新洲.论党的领导法治化[J].上海政法学院学报,2020(2):123-135.
 [10] 里普森.政治学的重大问题:政治学导论[M].刘晓,等译.北京:华夏出版社,2001:58.
 [11] 蒋清华.坚持党的领导:习近平法治思想开篇之论[J].法治社会,2021(1):1-14.
 [12] 封丽霞.党领导立法的规范原理与构造[J].中国法学,2024(1):25-43.
 [13] 宋功德.党规之治:党内法规一般原理[M].法律出版社,2021:555.
 [14] 欧爱民,向嘉晨.“党的领导”入法原则及其标准[J].中共天津市委党校学报,2021(3):3-10.
 [15] 王维澄.关于高等教育法(草案新修改稿)和土地管理法(修订草案修改稿)修改意见的报告[R].中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报,1998(4):339.
 [16] 向嘉晨.党的领导入法的文本表达:实践样态与完善进路[J].吉首大学学报(社会科学版),2023(1):56-64.
 [17] 向嘉晨.党的领导入法入规的生成逻辑与实践向度[J].理论视野,2023(7):91-95.
 [18] 中共中央宣传部.习近平新时代中国特色社会主义思想三十讲[M].北京:学习出版社,2018:79.
 [19] 陈柏峰.习近平法治思想中的“党的领导”理论[J].法商研究,2021(3):3-11.
 [20] 宋功德.坚持依规治党[J].中国法学,2018(2):10-14.
 [21] 欧爱民,向嘉晨.党的领导法治化的复合模式及其实施路径[J].吉首大学学报,2020(2):1-9.
 [22] 万里鹏.“党的领导”入法:理论透视、实践考察与制度完善[J].河南社会科学,2020(10):58-67.
 [23] 蒋清华.党的领导法规之法理证成[J].上海政法学院学报,2020(2):136-144.
 [24] 封丽霞.习近平法治思想的党法关系论[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2021(3):1-9.
 [25] 潘希武.加强党的领导是教育发展的根本保证[N].中国教师报,2021-04-14(14).
 [26] 沈国明.论规制公权力与强化法治监督体系建设[J].东方法学,2018(1):6-13.

The Rule of Law Logic of the Party Leading Education Undertaking into Law

Yang Jinhua

Abstract: The Party's leadership in education industry into law has gone through an evolutionary process of mixed legislation confirmation, national level legislation not directly stipulating, specific legislation directly stipulating, and comprehensive promotion of education legislation. The legal considerations for the inclusion of the Party's leadership in education in the law are: establishing the legal status of the Party's leadership in education, promoting the systematization of the rule of law to safeguard the authority of the Party's leadership in education, and contributing to the standardization of the scope of the Party's leadership in education. The current institutional norms still have problems such as unclear entry standards, limited legislative quantity, excessive principled norms, lack of legal responsibility, and poor connection between Party rules and national laws. Therefore, it is necessary to establish scientific entry standards, construct a complete legal regulatory system, add specific and clear rules and regulations, and build a sound system of internal Party regulations to promote the Party's leadership in education towards legalization, standardization, and institutionalization.

Key words: historical logic; legal logic; institutional logic

责任编辑:一鸣