

我国地方终身教育立法比较及对国家立法的启示

王宏

(上海交通大学法学院,上海 200240)

[摘要] 当前,终身教育立法已成为我国教育事业发展的热点,福建、上海、太原三地先后颁布终身教育促进条例。因此,分析地方终身教育立法的经验和问题,对国家层面终身教育立法具有积极的借鉴价值。本文从终身教育的定义、任务、立法目的、机构、管理体制、队伍、经费、学分银行、社会资源整合、数字化学习平台建设等十个方面比较分析了三部法律的特点与问题,并提出了国家立法可以借鉴的几点启示。

[关键词] 终身教育;立法;地方;国家;启示

[中图分类号] G648.5

[文献标识码] A

[文章编号] 1007-2179(2014)01-0074-07

以立法促进终身教育的发展是许多国家建设学习型社会的重要举措。比较有代表性的法律有:美国《终身学习法》(1976年),日本《终身学习振兴法》(1990年,2002年修订),韩国的《终身教育法》(1999年),我国台湾地区《终身学习法》(2002年)。虽然这些法律各有优缺点,但法律的保障,对发展终身教育、促进终身学习、提高人的素质、促进全面作用重要。在世界各国纷纷制定专门的终身教育、终身学习或成人教育法时,我国国家层面并没有一部专门的终身教育法。在党的十六大、十七大、十八大报告连续提出建设学习型社会的重要背景下,制订终身教育法成为学界和政府关注的焦点。

我国虽然没有制订终身教育法律,但福建、上海、太原分别制订了地方终身教育法规,如2005年,福建省通过了《福建省终身教育促进条例》,成为我国大陆地区首部终身教育地方法规;2011年,上海市通过了《上海市终身教育促进条例》;2012年,山西省通过了《太原市终身教育促进条例》。这三部法律是目前我国大陆仅有的终身教育法规,研究比较这三部法规,解析终身教育立法的重点和难点,可以为国家立法提供有益借鉴。

一、三地终身教育条例重点比较

福建省的终身教育条例共22条,上海和太原各

35条,涉及内容比较丰富,如终身教育促进的范围,终身教育管理体制和职能的构建,终身教育热点问题的界定,如学分银行、开放大学,终身教育发展条件的保障和法律责任的落实等。本文立足于立法实务,从我国大陆地方终身教育立法的经验和热点着手,探讨国家立法可吸收的内容,具体包括以下十个方面。

(一)关于终身教育的定义

终身教育立法首先要对“终身教育”进行定义,才能明确立法主体、立法对象、实施机构等的职责和义务。

联合国教科文组织(1996:223)在《学会生存——教育世界的今天和明天》中对终身教育定义如下:“终身这个概念包括教育的一切方面,包括其中的每一件事情。整体大于其部分的总和。世界上没有一个非终身的而又分割开来的‘永恒’的教育部分。换言之,终身教育并不是一个教育体系,而是建立一个体系的全面组织所根据的原则,而这个原则又是贯穿在这个体系的每个部分的发展过程之中的。”但具体的立法实践需要有明确的立法对象。为此,三个地区不约而同地选择较为特殊的定义,强调学校教育外的活动。但在定义方法上,福建和上海采用排除法,太原选择列举法。从立法后的反映来看,排除法使涵盖的内容更广泛,但鲜明地将终身

[收稿日期] 2013-11-04

[修回日期] 2013-12-20

[作者简介] 王宏,研究员,上海交通大学法学院宪法与行政法学专业博士研究生,上海开放大学副校长,主要研究方向为终身教育立法、教育行政规制与法制研究(wh@shtvu.edu.cn)。

教育与国民教育对立,易引起争议。列举法没有直接排除国民教育,但列举内容主要是继续教育工作,且易造成列举不全(见表一)。

表一 终身教育定义比较

| 地区 | 内涵 | 定义方法 | 说明 |
|-----|--|------|--|
| 福建省 | 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 | 排除法 | 将现有的初等教育、高等教育等学校教育排除在外,只要不属于现代国民教育体系且有组织的教育活动都属于终身教育活动 |
| 上海市 | 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 | 排除法 | 将“终身教育活动”进一步界定为“教育培训活动” |
| 太原市 | 由国家机关、社会团体、企业事业单位、民办非企业事业单位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 | 列举法 | 具体介绍了社区教育、职工教育和农村成人教育的内涵 |

在三地立法过程中,定义问题是学术界、人大代表、终身教育工作者普遍争议的。立法部门意识到终身教育体系应当以现代国民教育体系为基础,包含从婴儿到老年的所有教育。但组成国民教育体系的学前教育、义务教育、高中教育、职业教育、高等教育的政策、制度比较健全,且绝大多数已制定相应的法律法规,而涉及其它各类教育培训的政策、制度则比较薄弱,缺失相应的法律法规。因此,地方立法立足于现有法律法规未能涉及或未能完善的教育形式(上海市教育委员会政策法规处,2013:53)。其指导思想是从终身教育工作实际出发,解决急需破解的瓶颈问题,着力于学校后教育,不求面面俱到(上海市教育委员会政策法规处,2013:51)。

事实上,立法中遇到的定义难题,也源于我国教育法律体系一直以学校教育为主的影响。如果基于“终身教育是包括各级各类教育”的“大教育”概念进行立法,那就等于在现行的《教育法》之外再立一部《教育法》。这样,不如按照终身教育的理念和范畴修订现行《教育法》。但如果基于非“国民教育系列”的“小教育”概念进行终身教育立法,则会带来立法概念不清的问题(杨晨,2009)。但这一问题并不是终身教育立法才导致的问题,我国《教育法》既有教育基本法的性质,又包含学校教育法的大量内容,难免有把学校教育等同于全部教育的嫌疑(李赐平,2008)。正因为我国《教育法》有比较明显的

学校教育色彩,所以再立一部终身教育法,客观上可以弥补其中的不足。尽管如此,作为一部严肃的法律,应当有法理的界定,在学术定义和实践需求中进行综合。因此,立法中可以对终身教育作科学界定,以指导整个终身教育体系的构建,而在立法对象和目标上可以有所特指。

(二)关于终身教育的任务

终身教育实践要解决的问题很多,因对象、性质的差异,各种各样的教育或培训在条例中均有提及。福建、上海、太原三地立法的主要内容见表二:

表二 终身教育任务比较

| 终身教育任务 | 福建条例 | 上海条例 | 太原条例 |
|----------------|------|------|------|
| 成人学历教育 | | • | • |
| 在职人员教育培训(职工教育) | • | • | • |
| 失业人员培训 | • | • | • |
| 进城就业农村劳动者就业培训 | • | • | • |
| 农业教育培训(农村成人教育) | • | • | • |
| 老年教育 | • | • | • |
| 残疾人教育培训 | • | • | • |
| 社区教育 | • | • | • |
| 家庭教育 | | • | • |

由表二可知,三地虽然对终身教育定义的理解存在差异,但对终身教育工作重心却有共同的认识,即重点放在成人教育、继续教育上,范围涉及近年经常提及的各类成人教育与培训。

与福建相比,上海和太原还涉及成人学历教育和家庭教育,但各自的侧重点又有不同。在成人教育层面,上海强调成人学历教育,太原侧重于农村成人教育与培训;在家庭教育层面,上海和太原虽然都提到,但上海更注重社区对家庭教育的作用,而太原只是粗略地提及要进行家庭教育;在社区教育层面,三地虽然均有提及,但途径和方式又有差异。福建笼统地提出“社区应当逐步完善社区教育设施,根据各自条件开展适合社区居民需要的教育活动”,没有明确责任主体。上海和太原的规定则详细和明确得多。

(三)关于立法目的

在终身教育立法中,政府不仅是立法的主要实行者,也是教育提供的主体。从教育本身来讲,教育是公民的一项权利,终身教育应该是公民自发的需求,不受外部力量强加。但从三省市的立法目的来看(见表三),终身教育立法注重的是政府的义

务,缺少从保障公民权利的角度去阐释目的。就此而论,这些法律的立法意识及立法理念似乎仍未能与国际接轨,显示了在保障公民受教育权方面的意识薄弱乃至缺失(黄欣等,2011)。可以借鉴的是,韩国《终身教育法》在终身教育原则中规定:全体国民均享有接受终身教育的权利,终身教育以个人自觉、资源学习为基础。日本《终身学习振兴法》开宗明确立法的目的是“鉴于国民普遍追求学习机会的状况”。我国国家层面的终身教育立法应对国民终身受教育的权利予以必要的强调。

表三 立法目的比较

| 地区 | 立法目的 | 说明 |
|-------|--|-----------------------|
| 福建 | 发展终身教育,鼓励终身学习,提高公民素质,促进人的全面发展 | 体现的是政府对市民的教育服务功能 |
| 上海、太原 | 满足市民终身学习需求,发展终身教育事业,推进学习型社会建设,促进人的全面发展 | 强调政府对人民需求的满足,对社会建设的贡献 |

(四)关于终身教育机构

1. 开放大学的建设

福建立法较早,当时开放大学还没有成为热点。《上海市终身教育促进条例》明确指出要发挥开放大学的作用,整合成人高等教育资源,搭建开放的学习平台,并规定广播电视大学保证每天一定时间播放终身教育节目,促进终身教育发展。太原则指出利用广播电视大学加强数字化学习资源建设,为远程和社区教育的发展提供条件,扩大终身教育的覆盖面。

2. 社区教育机构的建设

福建没有明确提出建立社区教育机构。上海的立法中要求“区、县和乡镇人民政府、街道办事处应当根据实际情况,完善社区教育网络,对社区学院、社区学校的人员和经费予以保障”,且对社区学院、社区学校的建设提出明确要求。太原的立法中提出“设立社区大学、社区学院、社区学校、社区分校”四级机构,并要求建立独立的场所、配备必要的教育设施和相应的教师和管理人员,强调要为社区教育发展提供较充分的保障条件。

3. 社会培训机构的建设

针对不断增加的社会培训机构,福建、上海和太原分别从不同角度对社会培训机构作了不同的规定。福建从正反两方面提出了培训机构的应为与不

应为,重点强调资格证书的发放、查验和管理。上海与此相关的规定最多,共五条,占据条例篇幅的七分之一。上海注重社会培训机构建立的合法性及其运行的科学性,分别对非经营性培训机构和经营性民办培训机构提出了不同的申请程序,并对经营性民办培训机构提出较多要求,提出建立教育或培训机构学杂费专用存款账户监管制度。太原规范了社会培训机构的教學管理职责,对注册入学、学习时间、课程和成绩登记等作了相关规定。

(五)关于终身教育管理体制

1. 顶层机构设计

福建省县级以上人民政府设立了终身教育促进委员会,负责协调、指导、推动和评估终身教育工作,为本级人民政府有关终身教育的决策提供意见和建议。上海终身教育机构更为健全,不仅设立了市级层面的学习型社会建设与终身教育促进委员会,还要求在区、县设立终身教育协调机构。太原和上海一样,将终身教育与学习型社会关联,设立终身教育与学习型社会建设促进委员会,负责统筹、协调、指导和推动终身教育与学习型社会建设工作,并规定了政府教育行政部门的五项职责。

2. 职责分工

终身教育工作涉及部门多,各部门都承担一定的行政职能和教育任务。三地立法中提及的部门及其职责见表四。表四所列出的各部门职责呈现两个特点:一是属地化管理,即以不同层级政府为责任主体,负责本区域的终身教育工作,从而使地区政府及派出机构承担重要职责;二是条块结合,对教育、人保、民政、工商、农业、妇联等部门都提出要求,其中教育和人保部门承担主要教育培和训任务,教育部门被公认为是终身教育事业的主管部门,在终身教育发展起关键作用。三地立法中,上海各部门的职责最明确,太原次之,福建显宽泛。

(六)关于终身教育队伍

1. 终身教育专职队伍的建设与保障

福建省没有对终身教育专职队伍作特别规定。上海不仅要求专职教师应取得相应的教师资格,还将职务评聘纳入相关行业职务评聘系列,有针对性地对社区学院、社区学校专职教师的职务评聘提出建议。上海还特别重视专职教师的权利,强调“从事终身教育的专职教师在业务进修、专业技术考核

等方面与相应的专业技术人员享有同等权利”。太原强调管理人员队伍的建设,将其置于与专职教师同等的地位。

表四 机构(部门)职责分工

| 机构(部门) | 主要职责 | 地区 | | |
|-----------------|---|----|----|----|
| | | 福建 | 上海 | 太原 |
| 市、区、县人民政府和街道办事处 | 加强对终身教育工作的领导 | • | • | • |
| | 管理终身教育经费 | • | • | • |
| | 对成绩突出的单位和个人表彰奖励 | • | • | • |
| | 开展社区教育 | | • | • |
| | 加强城镇失业人员、农村进城务工人员、失地农民、残疾人的职业技能培训 | • | | |
| | 通过购买服务的方式,将企业、民办非企业单位开发的教育学习资源用于终身教育 | | • | |
| | 将终身教育与学习型社会建设工作纳入年度工作目标责任制,并定期进行考核 | | | • |
| 市、区、县教育行政部门 | 主管终身教育事业 | • | • | • |
| | 成人学历教育 | | • | • |
| | 设立统一投诉电话 | | • | |
| | 建立和完善终身教育兼职教师信息资料 | | • | |
| | 建立终身学习电子信息网 | | • | |
| | 受理非经营性培训机构的审批手续 | | • | |
| | 组织对本辖区内开展的终身教育与学习型社会建设工作情况进行监督检查,并定期评估通报情况。 | | | • |
| 人力资源和社会保障部门 | 老年教育工作 | | | |
| | 在职人员教育培训工作 | | • | • |
| | 失业人员和进城就业农村劳动者就业培训 | • | • | • |
| | 残疾人教育培训工作 | | • | • |
| | 监督检查终身教育培训机构 | | • | |
| 民政部门 | 受理非经营性培训机构的审批 | | • | |
| | 老年教育工作 | • | • | |
| 农业部门 | 农业教育(培训)工作 | • | • | • |
| 工商行政管理部门 | 受理经营性民办培训机构的审批手续、惩处 | | • | |
| 妇女联合会 | 指导和推进家庭教育 | | • | • |
| | 协助开展社区教育 | | • | |
| 公益性设施 | 提供资源,开展终身教育活动 | • | • | • |

2. 终身教育兼职队伍的建设与保障

福建立法“鼓励专家、学者以及其他有专业知识和特殊技能的人员自愿为终身教育服务”,没有涉及教育者的质量、监管等。上海鼓励专家、学者“兼职从事终身教育工作”,同时要求这些兼职教师要有与终身教育相关的经验和技能,以保证优质的教育质量。上海还提出建立终身教育兼职教师信息

资料库,为终身教育工作提供师资信息服务。太原鼓励教师、学者、退休人员以及其他具有专业知识和特殊技能的人员从事公益性终身教育工作。

终身教育队伍非常宽泛,各类教育培训机构的工作者和培训者、企业培训人员、学校教师,都可纳入终身教育队伍的范畴。终身教育专职队伍主要有两部分群体:一是非教育系统的专业人员,主要是在企事业单位,或在行业系统对在职人员进行培训的技术人员。他们可以是全职的,如大型国有企业培训中心的人员,也可以是兼职的,如技术岗位带教人员;二是教育系统内社区学院、社区学校的专职人员。他们大都是教育系统的在编教师,如部分是乡镇成人学校教师,部分是从中小学系统中抽调出来派驻各社区学校的人员,以及社区学院专门从事社区教育工作的教师。由于体制不同,很难对所有的终身教育工作者作统一界定,而目前对教师职称关注较多的是社区教育机构的专职教师队伍。据不完全统计,2012年上海社区教育专职教师1562名,兼职教师10484名,社区教育志愿者40867名(袁雯,2003)。上海立法对专职教师职称问题的界定,抓住了终身教育师资队伍建设的核心。条例颁布后,上海教育和人保部门制定了专门的社区教育教师职称评聘的系列,成立学科组,打开了专职教师专业发展的天花板。

(七)关于终身教育经费

经费是立法诸多事项中的核心和敏感内容,也是最为迫切的实践需求,对终身教育事业发展起决定性影响。三地对经费相关的规定详见表五。福建在实际执行中,没有经费标准,对经费的保障力度不够。上海对经费提出明确要求,要求列入各级政府预算,并逐年增长。太原对经费的规定更具体,提出每年人均2元的标准。上海和太原对职工教育经费作了具体要求,上海还要求向一线职工倾斜,避免职工教育经费仅仅用于高级管理者的进修。三地都鼓励社会经费的筹措与资助。

由于终身教育的内涵极其宽泛,包含的教育培训类型也非常丰富,所以其经费不能完全以政府投入为主,但应明确政府对保障人民终身学习权利负不可推卸的责任,应当在公共教育服务上提供必要支持。立法对经费的界定,呈现几个关键的指向:一是政府投入主要用于终身教育公共服务;二是按照

表五 终身教育经费的比较

| 地区 | 政府经费的投入 | 职工教育经费的设定 | 其他经费形式 |
|----|---|---|---|
| 福建 | 根据本行政区域终身教育情况及财力,安排相应的终身教育经费。 | 无 | 鼓励社会力量捐助或者兴办终身教育事业。 |
| 上海 | 将终身教育经费列入本级政府教育经费预算,保证终身教育经费逐步增长,市和区、县人民政府有关部门应当给予经费支持。 | 企业应当按照规定,足额提取职业培训经费,并可依法在税前扣除。企业用于一线职工的培训经费所占比例,应当高于职业培训经费总额的百分之六十。 | 鼓励自然人、法人或者其他组织捐助终身教育事业或者举办终身教育机构。捐赠人捐赠财产用于终身教育事业的,依法享受税收优惠。 |
| 太原 | 将终身教育经费列入本级政府教育经费预算,保证逐步增长,县(市、区)人民政府应当按照常住人口每人每年不低于二元的标准安排社区(村)教育经费,列入本级教育经费预算,并根据财政经常性收入的增加而增加。 | 企业应当按照职工工资总额的百分之一点五至百分之二点五足额提取职工教育经费,并可依法在税前扣除,企业应当每年将职工教育培训经费的使用情况向职工代表大会或者全体职工报告。 | 鼓励市民、法人和其他组织捐助终身教育或者举办终身教育机构。 |

常住人口人均数元的标准予以设定,并保持逐步增长;三是各级政府要有相应的经费预算;四是要求企业投入和鼓励社会支持。这种经费投入模式适应当前我国财政体制和终身教育发展需求。但上海和福建在经费标准上的模糊,受到了一些批评,“稍感不足的是,对政府在终身教育中的经费投入究竟应该是一个怎样的额度和比例,上海立法并没有予以明确(黄欣等,2011)。太原对投入比例的明确受到了实践者的欢迎。然而,从立法后的实践来看,上海尽管没有规定具体的数量,但市和区(县)的投入依据条例有了明显增长,部分区(县)专项工作经费从每年300万增加到1000万。总体而言,2011年上海终身教育市级预算约1亿元,区县、街镇对终身教育投入达2.16亿,按常住人口计算,人均15元(2006年为人均1元),增量可观(袁雯,2003)。客观而言,终身教育经费投入与地区经济发展水平和政府管理者的认识密切相关,在发达城市,通过立法确定了经费投入的制度,经费数量并不是根本问题,但在欠发达城市,需要通过数量的要求对终身教育工作予以必要的支持。因此,国家层面的立法更应注重经费制度的建设,而非经费数量的设定。

(八)关于学分银行

学分银行是我国当前学习型社会建设的热点。上海和太原的立法都提出学分积累与转换制度,以实现不同类型学习成果的互认和衔接(见表六)。

表六 学分银行的比较

| 地区 | 学分积累与转换制度 | 说明 |
|----|--|--|
| 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与衔接。成人高等教育同等学力水平同类课程的学分可以在各类成人高等教育机构之间相互转换,普通高等学校的普通高等教育课程的学分,可以转换为电视大学、业余大学等成人高等教育同等学力水平同类课程的学分。 | 这一制度的建立对终身教育立交桥的架构,即横向沟通正规与非正规教育、正规与非正式教育之间的联系,无疑起到重要作用。 |
| 太原 | 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与衔接。 | 没有提出积累与转换的具体措施,显笼统抽象。 |

上海终身教育与学分银行相关的条文比太原详细得多,但仅对成人高校之间(双向)以及普通高校向成人高校(单向)的学分互认与转换作了规定。打破各级各类教育壁垒,建立终身教育立交桥,已被认为是我国教育改革的重要内容,但真正要落实到法律条文,难度很大,改革的力度也离预期有一定距离。太原作为内陆省会城市,掌握的高等教育资源有限,学分银行制度实施的空间也受到束缚;上海作为直辖市,学分银行探索的内容和自由度比太原要大一些。鉴于我国高等教育和学历成果认证的权限集中在教育部,地方省市探索学分银行的步伐会受到束缚,学分银行作为教育改革措施还需教育部牵头实施,这在国家终身教育立法中应予以重视。

(九)关于社会资源整合

1. 教育文化体育资源的开放

从教育资源视角来看,终身教育的发展需要整个社会资源的统整与协调。三地都要求图书馆、博物馆、科技馆、文化馆、体育馆、美术馆、工人文化宫、青少年活动中心、妇女儿童活动中心、老年人活动中心等公益设施为市民提供必要的资源,开展终身教育活动。如太原要求这些公益设施“扩大免费开放的范围”;福建要求“在终身教育活动日,政府设立的上述场所和设施应当免费向公民开放”;上海要求这些公益场所通过举办讲座、展览展示、科普教育等开展终身教育活动。

2. 各级各类学校作用的发挥

学校教育资源是终身教育发展最重要、最可靠的资源来源。充分发挥学校内教育资源,不仅能实现人尽其才、物尽所用的效果,也能在一定程度上体现教育公平,让更多的校外受教育者分享优质教育资源。上海和太原两地都要求普通学校在师资、科

研、课程开发、场地、教学设备等方面为开展终身教育提供服务,同时提到广播电视大学在终身教育发展中的作用。福建则鼓励普通学校教师为终身教育志愿服务。

(十)关于数字化学习平台建设

上海提出要建设终身学习电子信息网站、终身教育数字学习资料库,要利用开放教育课程开展教育。太原立法强调加强数字化学习资源建设,完善太原终身学习网,扩大终身教育覆盖面。建设学习网已成为各地发展终身教育的重要方式,然而这一共同实践并不意味着数字化学习的要求是合理的,公益性的无明确对象的数字化学习平台到底如何建设,还需要从理论与技术等多个角度进行探讨。远程教育在我国发展多年,在数字化学习教育积累了诸多经验和教训。近几年慕课、微课、移动学习等基于新媒体的学习方式发展很快,对数字化终身学习方式也带来重要影响,被认为会带来教育的再次革命。而这些在以往的终身教育立法中都没有涉及,这是时代发展出现的新背景和新形势,在国家终身教育立法中,如何定位数字化学习平台的建设,以更广泛地提供终身教育服务,需要进一步研究。

二、对国家终身教育立法的启示

在三部地方终身教育法规中,福建首开终身教育立法先河,对终身教育发展具有极大的推动作用,产生了重要的影响。但福建立法条文总体过于原则,可操作性有所不足,对违法行为缺乏有效的制裁措施,法规的象征性和宣传的涵义似乎多于实际操作的意义(吴遵民等,2008)。上海立法中政府部门参与多,在法律可操作性上有明显的改进,对政府行为有较大约束。《上海市终身教育促进条例》颁布后,终身教育工作被迅速纳入上海市政府依法督政的范畴,对终身教育事业推动明显。但上海立法的条文也在公民学习权利保障、终身教育组织方式、各类教育关系处理、终身教育制度革新等方面存在较多争议。太原立法较晚,其实际作用还有待进一步考证和总结。国家立法应当吸取上述立法的教训。在前面的比较中,笔者已经对国家立法的许多实务方面予以建议,综合地方立法的体悟,下文从四个方面为国家立法提出一些思考。

(一)应体现全民意愿

三地终身教育促进条例的制定经过广泛征求意见和不断的研究,较明显地体现了该法的全民性和人文性基础。国家立法及其他省市立法也应增强民众参与终身教育立法活动的自觉性,使民众全面了解终身教育立法的客观实际情况,确保法规有广泛而深厚的群众基础。

(二)以增加公民学习渠道和机会,支持、鼓励公民参加各种学习与培训作为立法重点

为公民提供多种形式和渠道的终身学习机会,形成有效的学习网络是推进终身教育发展的基本条件。从我国基本国情来看,增加公民终身学习渠道,尤其要关注农村,特别是边远、贫困地区和少数民族地区的公民,以及妇女、儿童、老人、残疾人、流动人口以及下岗职工和失业人员等弱势群体的学习渠道和机会。

(三)应突破障碍,实现终身教育资源效益的最大化和最优化

目前,很多教育资源处于无序分布、多头管理的状态,严重制约着终身教育事业的发展,因此有必要将已有的教育资源进行有机整合与协调,从根本上突破传统的体制性和制度性障碍,拓展资源的服务功能;通过立法将各类教育资源逐步规范化、标准化,形成开放共享、标准统一、内容丰富的教育教学资源共享平台,服务于广大学习者的自主学习。这有助于立法目的的实现,推进学习型社会的建设。

(四)应提高法律条款的可操作性

终身教育立法不应是倡导性的法律,而应成为可执行、可检查、可规范的法律。终身教育立法应提高具体法律条款的可操作程度,如应对终身学习的实施如何具体展开的导向、终身教育经费的来源途径等基本立法要素有所提及,否则就容易使法规在具体执行过程中陷入难以操作、无法找到对应的立法条款的困境。

[参考文献]

[1]黄欣,吴遵民,迟晨颖(2011).终身教育立法的制订与完善——关于《上海市终身教育促进条例》的思考[J].教育发展研究,(7):18-22.

[2]联合国教科文组织(1996).学会生存——教育世界的今天与明天[M].北京:教育科学出版社.

[3]李赐平(2008).法治之法:30年来教育法制建设的进展与局限[J].国家教育行政学院学报,(11):36-39.

[4]上海市教育委员会政策法规处(2013).《上海市终身教育促

进条例》释义[M]. 上海:上海人民出版社.

[7] 杨晨(2009). 我国终身教育立法三难[J]. 教育发展研究,

[5] 吴遵民, 黄欣, 蒋侯玲(2008). 终身教育立法的国际比较与
评析[J]. 外国中小学教育, (2): 1-9.

(13-14): 47-50.

(编辑: 魏志慧)

[6] 袁雯(2003). 为了每个市民的终身发展——上海建设学习型城市的探索[J]. 开放教育研究, (4): 32-39.

Comparison of the Legislation of Local Lifelong Education and Its Implication for National Legislation in China

WANG Hong

(Law School, Shanghai Jiaotong University, Shanghai 200240, China)

Abstract: *The legislation of lifelong education has become a hot spot in the development of education enterprise in our country. In the mainland, Fujian, Shanghai, Taiyuan successively issued legislation to further lifelong education. Analyzing the experience and problems of local lifelong education legislation is of positive reference value to the nation. This article analyzes the feature and problems of three local laws in the perspective of definition, task, purpose of legislation, organization, management system, team, fund, bank credits, integration of social resources and construction of digital learning platform, and puts forward several enlightenment which worth referencing to national legislation.*

Key words: *lifelong education; legislation; local; nation; enlightenment*