

教育法典编纂背景下“地方性事务”的界定

李博阳

西北师范大学法学院，甘肃 兰州 730070

DOI: 10.61369/ETR.2025370032

摘要：在教育法典编纂背景下，教育法规范中“地方性事务”界限的明确化有利于划分中央与地方在教育立法权的边界。该问题的解决有赖于立足教育法规范的整体研究，从纵向、横向两个维度对教育事务进行划分。围绕不同类别教育内容分别根据：是否符合“公共性”“框架性事务”“保障基本权利统一性规定”三项判断标准，并结合有关规范性文件作为附加性判断标准，明确划分教育领域内各项事务的央地属性，为教育法典体例编纂提供借鉴。

关键词：地方性事务；央地关系；教育事务；教育法典编纂

The Definition of "Local Affairs" in the Context of the Compilation of the Education Code

Li Boyang

Norwest Normal University Law School, Lanzhou, Gansu 730070

Abstract : In the context of the compilation of the Education Code, the clarification of the boundary of "local affairs" in the norms of education law is conducive to delineating the boundary between the central and local legislative powers in education. The solution to this problem relies on a comprehensive study based on educational legal norms, dividing educational affairs from both vertical and horizontal dimensions. Based on the three criteria of "publicness", "framework affairs", and "unified provisions for safeguarding basic rights" for different categories of educational content, and combined with relevant normative documents as additional criteria, the central and local attributes of various affairs in the field of education are clearly defined, providing reference for the compilation of the Education Code.

Keywords : local affairs; central local relations; educational affairs; compilation of the education code

引言

2023年，教育法典编纂工作正式启动。“如何划定地方性事务范畴”的问题不仅关涉到如何协调“央地关系”，还间接影响教育法典的编纂体例。我国立法中首次出现“地方性事务”表述是在2000年《立法法》第六十四条；虽经多次修改，但“地方性事务”的表述并未有所变动。在当前中央立法中，仅有《立法法》、《行政强制法》明确提到“地方性事务”，而地方立法有关“地方性事务”的表述也不过是《立法法》第八十二条原文的延续。这些规范性文件的表述中，并未明确规定“地方性事务”内涵。《立法法》中的笼统规定使得教育立法中“如何划定地方性教育事务范畴”缺乏足够的法律依据，但同时也为理论界研究提供了较大空间。当前针对地方性事务规范内涵的研究仍远滞后于现实需求，研究成果的不足则突出表现为对地方性事务的内涵和表述缺乏基本共识。^[1] 制定法通常没有使用精确界定外延的概念，而是使用多少带有弹性的措辞，这种措辞的意义可能会不断变化。因此只有借助解释，使得本来有疑问的文本变得可以理解。^[2]

一、教育事务内容的不同维度划分

(一) 公共物品理论对教育事务内容的横向划分

公共物品理论发源于上世纪中期，该理论核心概念为“公共物品”；与“公共物品”概念相对应的是“私人物品”。所谓“公共物品”，是指将该商品的效用扩展于他人的成本为零。^[3]

通俗来说公共物品不具有排他性，社会任何成员均可以平等的以低成本、甚至零成本的代价享受公共物品的效能，即公共物品具有公共属性。公共物品理论认为完全满足私人需求的物品（或服务）属于前文所述的“私人物品”，其不具有公共性，因此政府不应参与其供应；而满足公共需求的物品（或服务）具有高度公共性，政府有义务承担供给责任。^[4] 换言之，公共性越强，政

作者简介：李博阳，西北师范大学法学院2023级宪法学与行政法学硕士研究生。

府承担的责任越大，应该赋予其事权的内容也越多。

教育事务内容纷繁复杂，若不通过借助一定标准对其内容进行划分，便无法从错综复杂的教育事务中有效划分中央－地方教育事权。公共物品理论中的公共性特征可将教育事务内容从横向首先划分为“义务教育”与“非义务教育”。我国《义务教育法》第一、第二条规定，义务教育属于公益性事业，具有较强公共性。非义务教育与义务教育相比并不具有强制性，虽然其本质目的仍立足于公益，但其公共性较之义务教育有所削弱。

（二）教育法规范对教育事务内容的纵向划分

对教育事务内容的横向分权是以公共物品理论的“公共性”强弱划分为义务教育与非义务教育，但欲完整梳理教育事务内容，仍须从纵向角度对义务教育、非义务教育下位的各项制度进行梳理分类。

通过梳理我国《教育法》《高等教育法》《义务教育法》等教育法规范；不难发现，不管是何种具体教育制度的法规范，其谋篇布局基本遵循着相似思路。第一，主体方面主要包括以下几类：首先教育法规范无一例外均设立了教育法律关系中受教育者与教育者的权利义务。虽然不同教育制度中针对受教育者与教育者权利义务的具体内容有所不同，但本质上都是围绕我国《宪法》第三十三条第三款、第四十二条第一款、第四十六条所规定之基本权利展开。其次，任何教育法规范均无法规避教育机构的存在。^[5]在这些规定中，大多涉及到教育机构的设立、组织、基本制度等问题。教育法规范赋予该类主体一定职权的同时也设置了诸多义务。再次，教育法规范还赋予了各级政府及特定职能部门相关权利义务。最后，还包括其他相关主体：家长、社会团体、企业等与教育领域有交集的公民和组织。第二，在内容方面主要包括：1. 教育教学活动，具体指教学目的、教科书、教学内容的设置等；2. 教育经费及保障，其中包括上级部门财政拨款、专项扶持资金、学杂费等财务制度；3. 对外交流与合作。

如前文所述，通过将教育事务内容纵向划分梳理出两大方面；据此可将其进一步拆解梳理出“校”“事”“人”三项内容。所谓“校”包含以学校为主体，以院校组织、设立、基本制度为内容的事项；“事”是指教育主体承办教育过程中所涉及到教育教学活动、经费保障等事务；“人”重点针对教育法律关系中学生、教师的权利义务内容。通过横向、纵向综合划分路径不仅能够清晰划分教育事务内容，更有助于后续通过教育事务内容对其进行“中央－地方”属性做出明确区分。

教育具有层次性，不同层次教育其特点也会不同。以义务教育和高等教育为例对比，学生方面，《义务教育法》规定学生需承担的义务责任较少，仅有的强制性义务承担主体为“其父母或者其他法定监护人”；而《高等教育法》对学生的义务性要求则更高且更为全面。教师方面，《义务教育法》与《高等教育法》均详尽规定了教师权利义务，但《高等教育法》规定教师的准入条件远远高于《义务教育法》规定。教育教学活动、经费保障等方面同样呈现出高等教育相较于义务教育规定更为全面完整的特点。综上所述，教育层次越高，公共性越小，则相应教育制度设计需更为复杂、精细。根据“技术原则”“行动原则”，^[6]地方需承担

的事权越多；相应地，中央事权则越少，且中央事权内容更趋于原则化宏观化。

二、教育立法中“地方性事务”的横向判断标准

“地方性事务”判断标准的合理构建关乎教育法典编纂的效率性、专业性和权威性。^[7]如上文所述，义务教育与非义务教育蕴含的公共性强弱有所不同。若需要判断的“地方性事务”内容属于义务教育，则表明该事务具有较强公共性；且在以该事务为代表的义务教育中，中央事务管辖范围较之地方事务有所扩大。

当该事务属于义务教育范畴时，还需要以2018年国务院办公厅印发《关于基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案的通知》中的规定作为额外判断标准。之所以将《通知》作为判断标准中的额外附件条件，原因在于《通知》中明确将教育领域部分事项列举为属于中央与地方共同管辖的事务，其中第一大类便是义务教育中的“公用经费保障、免费提供教科书、家庭经济困难学生生活补助、贫困地区学生营养膳食补助；第二类属于学生资助方面，具体包括“中等职业教育国家助学金、中等职业教育免学费补助、普通高中教育国家助学金、普通高中教育免学杂费补助”。第一类明确围绕义务教育提出了由中央与地方共同管理的四项事务，若需要判断的事务性质属于以上事务之一，则可直接确定其为非地方事务，不用进入下一判断阶段；若被排除于该特定范围之外，则仍需进一步筛选。

若该事务内容属于非义务教育，其制度设计应更为复杂细致，为保证制度运行过程中细节性、多变性问题得到及时妥善解决，有必要一定程度上扩大地方事务范围。与上述义务教育判断路径相同，当某一事物属于非义务教育范畴时，仍需将其与《通知》中第二类央地共管事务进行比较，若属于以上四项事务之一则同样确定其为央地共管事务，而非地方事务。

三、教育立法中“地方性事务”的纵向判断标准

不论是义务教育还是非义务教育，其均涉及到“校”“事”“人”三方面内容；不同内容其中的特征也不尽相同，因此围绕不同内容必须设立不同的判断标准。“校”与“事”两方面事项主要包括教育教学活动、经费保障、院校组织、设立、基本制度为内容的事项，该类事务与制度设计、运行息息相关；而“人”重点针对教育法律关系中学生、教师的权利义务内容，具有强烈的人身属性，因此有必要将其与非人身属性事务区分开来。

（1）判断标准一：是否属于框架性事务

根据内在特征，若该事务所涉及内容属于“校”“事”两方面，则以“是否属于框架性事务”作为判断其央地属性的最终标准。如果属于“框架性事务”则必然属于中央性事务。所谓“框架性事务”是指，为提供教育服务所建构必要的国家机构、组织、制度等内容的事务。^[8]通俗来讲，该类事务一般规定：为社会提供教育服务所必要的机构等产生、职权与运行规则等内容；其中最直观的例子便是我国公办高等院校的制度设计，例如《高等

教育法》第三十九条确立了我国高等院校坚持“中国共产党高等学校基层委员会领导下的校长负责制”的原则。一般情况下，不符合“框架性事务”要求的内容则属于地方事务。例如直接调整学校的日常管理、教育教学活动的开展等。

(2) 判断标准二：是否涉及受教育权、劳动权基本权利保障的原则性规定

教师、学生在教育活动中享有各种权利及义务，例如教师有获得奖励、培养和培训的权利，有权利要求改善教师的工作条件和生活条件等；学生在接受教育的同时经济困难者享有获得资助的权力、学业成绩和品行上获得公正评价的权利、申诉权、即便是有违法犯罪记录的未成年人同样享有继续接受教育的权利等。

若将这些内容全面的权利保护事务均由中央管辖，难免会导致地方独立自主性遭受破坏，不利于教育法治发展。有必要对“教师、学生权利义务保护”作出进一步区分，合理限定中央与地方界限。中央立法无法面面俱到，只能针对涉及学生教师基本生活和教育需要的事务进行管辖，重要程度次之的权利义务保障便交由地方管辖。因此，建立以“是否涉及受教育权、劳动权等基本权利保障的统一性规定”为标准，若该事务涉及到学生受教育权保护、教师劳动权保护的统一性规定则应交由中央统一规定，反之则由地方管辖。

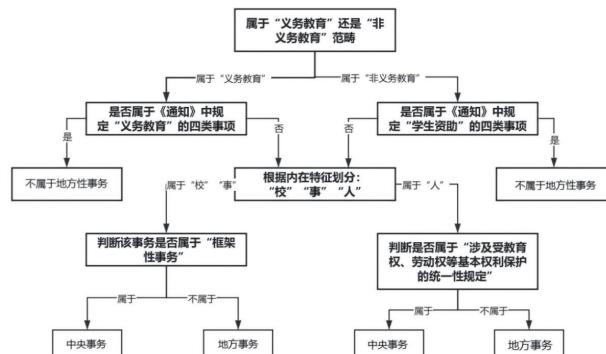


图1.1 “地方性事务”的划分路径

四、结语

教育事务中，中央立法侧重全国性、根本性、统一性的规范，而“地方性事务”则需结合地方实际、财政分配机制等因素，侧重具有特殊性的教育问题（如少数民族地区双语教学）。判断“地方性事务”是教育法典编纂中平衡统一性与多样性的关键。通过合理界定地方权限，既能保障国家教育方针的落实，又能释放地方治理活力，最终实现教育公平与质量的动态平衡。

参考文献

- [1] 参见郑毅. 规范视野下的地方性事务 [J]. 中国法学, 2022(5):205.
- [2] 参见 [德] 卡尔·拉伦茨, 黄家镇译. 法学方法论 (第六版) [M]. 北京: 商务印书馆, 2020:393.
- [3] 张文剑. 政府间教育事权与支出责任研究 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2022:7.
- [4] 张文剑. 政府间教育事权与支出责任研究 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2022:17-18.
- [5] 本文重点讨论公办教育，因此民办院校、培训机构在本文不作讨论。
- [6] “技术原则”“行动原则”是巴斯特布尔提出关于事权和支出责任划分的原则。技术原则指某些事项由于中央政府相对地方政府空间距离较远，难以进行管理，地方在对细节的注意上更具优势。行动原则指对于在操作中需要多样性和变化的事项应该交由地方负责。参见刘松月. 教育事权与支出责任划分：概念界定、划分原则与解决方案 [J]. 教育经济评论, 2020, 5(2):121.
- [7] 参见湛中乐. 我国《学位法》的主要内容及其理论解读 [J]. 中南大学学报 (社会科学版), 2024(4):11.
- [8] 参见沈广明. 论中央与地方立法权限的划分标准——基于公共服务理论的研究 [J]. 河北法学, 2020(4):95.