

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2025.06.014

党的领导融入教育法典的规范构造与体系实现

赵筱芳

(湖南科技大学 法学与公共管理学院,湖南 湘潭 411201)

摘要:党的领导融入教育法典是宪法实施、载体选择、实践需求三重考量下的理性选择。然而,现行教育法律法规中党的领导条款规范存在供给不足、体系结构失衡以及保障力度不够等问题,折射出党的领导融入教育法典的现实困境,亟待教育法典编纂时予以逻辑化建构与完善。教育法典编纂应在总则中明确党的领导的核心地位与价值主线,分则中构建党直接领导教育工作的具体规范。在系统论视角下强化总则、分则制度功能的贯通,实现教育法典与党内法规调整内容的互补以及语言的转译,为党的领导在教育法典中由政治原则向法律规范转化提供系统性借鉴。

关键词:党的领导;党的领导入法;教育法典;法典编纂

中图分类号:D922.16 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-7835(2025)06-0122-09

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把加强党对教育工作的全面领导作为办好教育的根本保证,强调必须牢牢把握党对教育工作的领导权。教育法治建设的完善程度直接关系到党的教育方针能否有效贯彻。近年来,我国教育法治建设步入“法典化”的全新阶段,教育法典的编纂成为完善中国特色社会主义法律体系的重要任务。2021年,全国人大常委会将研究启动教育法典编纂工作列入年度立法工作计划,教育部将推动教育法典化立法研究列入工作要点,编纂工作有序推进。理论界亦形成系列成果,如提出实质编纂模式^①、统一立法模式^②、以受教育权为核心^③等观点,从整体上回答了教育法典如何编纂的问题。在通过提取公因式,构建总则一分则的编撰结构达成共识的基础上,提出总则应以宪法为基,结合教育法理论和教育治理发展趋势进行适度创设^④;明确依法治教、立德树人等层层递进、彼此联动的八项基本原则等^⑤,进而制定分则,以“先总后分”的编撰思路,最终汇总成一部完整的教育法典^⑥。然而,尽管党的领导入法已在宪法规范框架内得到确认,并作为健全党的全面领导的重要任务纳入法治中国建设规划,但对于党的领导如何融入教育法典的讨论尚付阙如。亟须在现有教育法典编纂研究提供的范式理路基础之上,厘清党的领导融入教育法典面临的现实困境,从体例构建、规范表达以及体系融通等方面提供可操作性方案。

一、党的领导融入教育法典的逻辑理路

教育法规具有与道德、政治(政策)交汇的显著特点^⑦:既应当关注教育法律规范,也应关注教育社

收稿日期:2025-06-22

基金项目:教育部人文社会科学研究一般项目(23JJCZH316);湖南省教育厅科学研究青年项目(22B0514)

作者简介:赵筱芳(1994—),女,湖南湘潭人,博士,副教授,主要从事立法学、党内法规学研究。

①胡印富:《论我国教育法典立法路径的学理争议与制度抉择》,《中国高教研究》2024年第8期。

②马雷军:《论教育法典的体系化》,《中国教育法制评论》2022年第2期。

③孙宵兵,刘兰兰:《论以受教育权为核心制定教育法典》,《华东师范大学学报(教育科学版)》2022年第5期。

④马怀德:《教育法典总则的规范功能与要旨》,《行政法学研究》2025年第1期。

⑤湛中乐,陈劲竹:《教育法典基本原则的确立与展开》,《复旦教育论坛》2024年第3期。

⑥参见张玉涛:《教育法典向何处去——基于〈民法〉的编纂经验展开》,《教育发展研究》2023年第6期;魏文松:《教育法典编纂的领域法思维及其展开》,《行政法学研究》2025年第3期。

⑦周航,申素平:《从教育立法到教育立法学:法典化的学术因应》,《教育研究》2023年第3期。

会事实;既在法体系运行层面展开作业,又嵌于教育事业发展维度之中;既必须遵循法秩序价值,也应当承接教育性价值;既形成自身独立的理论体系和话语体系,也应服务实践需求和围绕问题展开^①。上述特殊性要求教育法学理论界和实务界“跳出法典看法典”。将党的领导融入教育法典,是将教育法置于以宪法为基的法律体系,落点在党规国法协调衔接的中国特色社会主义法治体系,立足于我国教育改革发展实践“看”教育法典的必然结果。

(一) 党的领导融入教育法典的根本法基础

宪法是一国法秩序的基础,决定着其他规范的内容和效力^②。同时,宪法的原则性与纲领性,也决定其需通过部门法的制定与实施贯彻落实。现代法治国家的法秩序最终指向宪法指引下的统一性^③。因而,编纂教育法典,首先应该从宪法的视角进行考察,使其受到宪法的约束并践行宪法的积极要求。2018年宪法修正案将“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”载入宪法第一条第二款,实现了党的领导由政治原则向根本法规范的转化。教育法典作为部门立法的一个面向,承担着将抽象宪法原则和精神在教育领域转化为具体法律规范的使命。这首先体现为在法典总则中应将坚持党的领导作为基本原则。事实上,党的领导入法入规早已在2019年《中共中央关于加强党的政治建设的意见》《法治中国建设规划(2020—2025年)》中予以明确。此后,《中华人民共和国监察法》《中华人民共和国学前教育法》等多部法律法规都明确写入了党的领导原则,在强化党的领导进入国家治理环节中发挥重要作用。因此,在教育法典总则中凸显党的领导,既是宪法规范与宪法实施双重逻辑下的必然,其价值和功能的实现也为实践所认可。此外,将党的领导融入教育法典分则,是宪法中“涉教育条款”的直接要求。例如,宪法第十九条确立了教育事业的社会主义方向。要在学前教育、初等义务教育、中等教育、职业教育、高等教育等场域中形成“社会主义方向”的规范表达,必须将作为国体要求的党的领导以适当方式融入教育法律规范之中。

(二) 党的领导融入教育法典的规范逻辑

习近平总书记强调:“建设中国特色社会主义法治体系,要顺应事业发展需要,坚持系统观念,全面加以推进。”^④教育法典编纂作为完善中国特色社会主义法律体系的重要环节,承载着将教育法律规范进行体系化塑造的使命。学界在法典编纂过程中,提出教育法律关系说、教育主体说、教育类型说、教育行为说等编排主线并不断完善,以此构成法典的核心中轴以确保其逻辑自洽^⑤。然而,将教育法典编纂置于中国特色社会主义法治体系整体中考察,其规范逻辑不仅需关注教育法系统内部的协调,还需考量与其他子系统之间的衔接与互动。这就引出一个关键问题,在路径选择上,为何强调将党的领导融入教育法典,而非主要依据党内法规来强化党对教育工作的领导。其原因在于党内法规和国家法律具有不同的规范属性。党内法规所规范的内容是“党的领导和党的建设活动”,党的领导调整的主要是党组织和非党组织的关系,党的建设调整的是党内关系,党内法规的主要功能在于管党治党。相比之下,教育法典作为国家法律体系组成部分,具有普遍约束力,能够对所有教育场域的主体产生法律效力。同时,教育法典的核心功能之一在于通过设定权利义务并为公民受教育权提供司法救济,这与党内法规主要依靠纪律处分等方式保障党员权利的模式存在显著差异。质言之,教育法典作为国家法律与党内法规在“规范领域”与“调整方式”上存在区别:在党领导教育立法的层面,教育法典主要通过具体的权利义务配置实现对各类教育主体行为的规范指引,而党内法规则侧重于通过纪律处分等规范实现党内监督与自我规范。因此,就规范适用的广泛性和直接性而言,将党的领导融入教育法典,对调整教育领域各类社会关系具有更为普遍和直接的效力。

^①余若凡,申素平:《论教育法学研究的双重进路》,《华东师范大学学报(教育科学版)》2024年第10期。

^②凯尔森:《法与国家的一般理论》,沈宗灵译,商务印书馆2013年版,第181页。

^③张翔:《宪法秩序下如何安放法典——从“基础性法律”的适用切入》,《法学研究》2025年第4期。

^④习近平:《坚持走中国特色社会主义法治道路 更好推进中国特色社会主义法治体系建设》,《求是》2022年第4期。

^⑤参见段斌斌:《教育法典的体例结构:域外模式与中国方案》,《华东师范大学学报(教育科学版)》2022年第5期;任海涛:《论教育法典化的实践需求与实现路径》,《政治与法律》2021年第11期。

(三) 党的领导融入教育法典的实践指向

2025年1月,中共中央、国务院印发《教育强国建设规划纲要(2024—2035年)》,明确要“全面把握教育的政治属性、人民属性、战略属性”。“三大属性”凝聚了长期以来我国教育改革发展总结的实践要素,是扎根中国大地办教育,推进教育强国建设的行动指南。在法治轨道上推进教育强国建设,将我国教育的实践要素转化为规范表达,必须以党的领导为根本保障。首先,融入党的领导确保政治属性准确落实到教育法典。政治属性鲜明回答教育“培养什么人、怎样培养人、为谁培养人”的根本问题,体现我国教育的根本方向,也决定教育法典相较于其他法律法规侧重行为规范,本质上应承担塑造国民精神世界与价值追求的特殊使命。我国教育实践历来将政治属性放在首位的经验表明,唯有坚持党的领导,全面贯彻党的教育方针,才能确保社会主义办学方向^①。其次,融入党的领导确保人民属性全面落实到教育法典。从教育类型看,教育法典覆盖学前教育到高等教育再到终身教育全周期^②。从调整主体上看,体系化的教育法典应构建以抽象主体为统领、涵盖具体主体的层级式结构^③。此种全周期、层级化的规范体系,必然要求具备全面领导力的政治主体统筹实施。中国共产党作为一个超大型复合组织,包含不同领导力主体,领导涵盖“东西南北中,党政军民学”全范围,并采用多种领导行为和领导方式进行全面领导^④。将党的领导融入教育法典,使其与教育法典的全民性特征形成制度共振,方能保证教育改革发展成果更多更公平地惠及全体人民,最终实现办好人民满意教育的价值追求。最后,融入党的领导确保战略属性高效落实到教育法典。战略属性是教育强国的核心使命,是中国式现代化建设的重要支撑。历史表明,中国共产党兼具领导党与执政党的双重身份,党的领导力、创造力和执政能力是决定中国式现代化稳步推进与高质量发展的关键^⑤。在教育法典中确立党的领导规范,将党领导教育改革的实践经验法典化,有助于充分发挥党的创新引领作用,为统筹推进教育科技人才体制机制一体化改革提供坚实法治保障。

二、党的领导融入教育法典的前置问题

对教育法治的系统性检视,梳理出当前教育法治领域党的领导规定仍存在法律规范供给不足、体系结构失衡、保障力度不够等突出问题。这些前置性问题引发党的领导“入法典”技术难度升级的同时,也明确了法典编纂的系统工程中需要整合优化的方向。因此,有必要对上述问题进行深入检视,从而更好实现党的领导从政策表述向法治化、制度化治理的深度转化。

(一) 规范供给不足

当前,我国已经形成了包括8部教育法律、近20部教育行政法规、100余项省级人大及其常委会制定的地方性教育法规、200余项教育部门规章和地方政府规章的相对系统的教育法律法规体系^⑥。然而,在党的领导入法方面,却存在规范数量不足的问题,制约着党对教育事业领导地位的法治化呈现。通过对国家法律法规数据库检索发现,现行教育法规范中直接规定“党的领导”的法律有6部、行政法规仅1部。如《中华人民共和国职业教育法》直接规定“职业教育必须坚持中国共产党的领导”,《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》直接规定“民办学校应当坚持中国共产党的领导”。除上述6部法律直接规定“党的领导”条款外,2018年修正的《中华人民共和国民办教育促进法》第九条规定,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。此一规定通过引致条款的方式,间接体现党的领导。由此可见,在党中央明确提出党的领导入法要求的背景下,教

^①李庆霞,吴俊辉:《教育“三大属性”的理论自觉、现实语境与实践导向》,《思想政治教育》2025年第4期。

^②湛中乐:《论教育法典的地位与形态》,《东方法学》2021年第6期。

^③任海涛,孔仲渊:《教育法典背景下“教育法律主体”的体系化》,《华东师范大学学报(教育科学版)》2024年第5期。

^④郭庆松:《中国共产党领导力基本理论问题》,《毛泽东邓小平理论研究》2023年第1期。

^⑤张等文,刘绍覃:《中国式现代化的政党领导逻辑》,《学习与探索》2025年第7期。

^⑥梁西圣:《我国教育法典编纂前置性问题的多维度定位——教育法典编纂模式、立法路径、编写体例的重塑》,《政法论丛》2024年第6期。

育规范在法律层面进行了较好的回应。但就行政法规和部门规章等规范来看,其总体上明确体现党对教育事业领导地位的条款占比仍明显偏低。典型表现为,部分法规规章制定修改于党中央强调党的领导应纳入法律法规体系时期,但仍未将“党的领导”这一表述纳入。例如,《中华人民共和国中外合作办学条例》作为党管办学方向、党管意识形态的重点领域,应高度重视党的建设和思想政治工作,探索党组织发挥政治核心作用的有效途径。然而当前,该法规中未见“党的领导”条款。又如2017年6月26日,习近平总书记主持召开中央全面深化改革领导小组第三十六次会议,审议通过《统计违纪违法责任人处分处理建议办法》,大力推动党管统计中的纪法衔接。但2018年公布的《教育统计管理规定》未在条款中直接、显性体现党的领导,而是在条文中将国务院教育行政部门和县级以上地方人民政府教育行政部门作为“领导”的主体。

(二) 体系结构失衡

党的领导经历了“不必入法”“视情况入法”,最终在中国特色社会主义法治体系框架下,进入需要进行规范化推入法的阶段^①。然而,由于党的领导入法确认缺乏统一的技术标准,在整体上存在“过于原则、过于抽象”或“过于具体”等不足^②。映射到教育法治领域,呈现出党的领导入法的横向表述不一、纵向效力传导不畅以及跨体系协调不顺等结构性问题。

第一,同位阶法律法规“党的领导”表述不一。通过对教育法律进行规范分析可见,虽同属教育基本法律层级的规范体系,其“党的领导”制度设计呈现出显著的非对称性特征。如《中华人民共和国高等教育法》采取在具体条款中确认“国家举办的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”,明确党组织的职权,但并未在基本原则中体现党对高等教育领域的整体性领导。《中华人民共和国学前教育法》则通过明确“学前教育机构中的中国共产党基层组织,按照中国共产党章程开展党的活动,加强党的建设”,以及其基本原则中的规定进行双重体现。此外,其他法律仅进行地位彰显性表述,原则性宣示“应坚持党的领导”,并未进行细化。规章层面此种非对称性表现得更为明显,在有限的具有“党的领导”相关条款的规章中,涵盖了多种表达形式。例如,《普通高等学校辅导员队伍建设规定》通过设定任职资格条件、《普通高等学校学生管理规定》通过赋予学生义务、《教育系统内部审计工作规定》通过明确党组织审计职责等方式,实现对党的领导的间接规范。上述横向规范体系的非协调性,不仅弱化了党的领导入法的规范表达,还在一定程度上降低了法律体系统一性价值。

第二,纵向间“党的领导”效力传导不畅。此种不畅主要表现为执行性规范与上位法之间尚未建立有效的传导机制。例如,《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》作为《中华人民共和国民办教育促进法》的下位实施规范,本应通过操作性条款实现制度具象化,但其对基层党组织职能的规定仍停留于方向性指引层面,未能构建可操作的职权清单。仅重复了上位法中“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”等抽象表达,未结合民办教育行业特点制定具体实施路径。此种上下位法之间的简单重复,导致制度体系难以形成上下贯通、协同发力的“党的领导”规范合力。

第三,跨体系间“党的领导”规范协调不顺。在党的全面领导、我国“权力双轨制”的宪法权力谱系等制度实践下,国家法律和党内法规对党的领导进行分工调整,是两者共襄中国特色社会主义法治体系的必然之举。但党内法规与国家法律在调整范围的模糊之处,在一定程度上影响了两者的协调衔接^③。在教育法治领域内,这种衔接不畅可归因为教育法律法规对“党的领导”规范的界限尚不明确。结合上文分析不难发现,教育法律法规对党的领导的规范遵循的是不同的边界标准。一是对党的领导地位进行彰显性表述,遵循的是抽象确认原则。在此种标准下,相应国家法律和党内法规之间不会产生不一致现象。但由于当前党内法规体系中教育相关规定主要面向党员及领导干部,对教育法典中所含教育的

^①刘怡达:《法律中“党的领导”条款的具体形态与演变过程》,《党内法规研究》2022年第1期。

^②欧爱民,向嘉晨:《“党的领导”入法原则及其标准》,《中共天津市委党校学报》2020年第3期。

^③赵筱芳:《论党内法规调整范围的清单控制模式——兼论党规与国法调整范围的边界》,《湘潭大学学报(哲学社会科学版)》2021年第6期。

规范集中存在于《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》,或散见于《中国共产党农村基层组织工作条例》《国家功勋荣誉表彰条例》等党内法规中,或因教育主体的事业单位性质而由《事业单位领导人员管理规定》等党内法规进行规定。上述党领导教育党内法规覆盖领域较窄、规范尚未完善的实践情况,意味着国法中党的领导宣示性规范在党规领域内缺少具体机制落实,从而导致衔接问题。二是对党领导相应工作的具体职责以及工作程序进行调整,呈现出直接规制的特征。例如,《普通高等学校辅导员队伍建设规定》第十七条明确“院(系)党委(党总支)负责对辅导员进行直接领导和管理”。但根据《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》第十一条规定,高校院(系)级单位党组织的职责之一为“做好本单位党员、干部的教育管理工作”。两者之间存在非党员辅导员的规范差值,可能导致工作程序、追责机制等方面的衔接问题。

(三)保障力度不够

在党的领导规范体系中,涉及责任机制的配置层面,国法的功能更多体现在设定边界,而党规则侧重于细化责任。现行教育法律规范对党的领导作出了原则性规定,而在相应的法律责任条款上却存在缺失。这并非单纯立法技术问题,而是源于党的领导特殊属性。党的领导行为本质上属于政治领导,其责任追究机制一般由党内法规规定。因此,教育法典作为国家法律,应保持与党内法规的衔接协调,而不是在法律责任条款设计中出现立法错位或重复。这意味着党的领导在国法和党规的制定中都有着相应的优化空间。其一,尽管相应法律法规未直接规定,亦可通过引致条款实现“权责一致”。但相关法律法规中仅有“依照教育法的有关规定给予处罚”、对相关公职人员“依法给予处分”或“依法追究刑事责任”等责任引致条款。而上述国法责任并不能对基层党组织、校长等的领导行为进行约束。其二,即使在《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党问责条例》等党内法规中找到针对领导行为的责任条款。但相对于生态环境、食品安全、生产安全等领域党的领导职责以《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》《地方党政领导干部安全生产责任制规定》《地方党政领导干部食品安全责任制规定》进行有针对性的保障。概言之,针对党的领导规范,教育领域的国家法律与党内法规需要做好衔接工作,教育法典作为国家法律,其核心功能在于为党的领导提供合法性基础和实施框架,而非替代党内法规进行具体规制。

三、党的领导融入教育法典的双层结构

当前制度文本呈现的党的领导法律规范供给不足、体系结构失衡、保障力度不够等现实问题,表明党的领导在教育法治领域尚未完成从政治话语到法律规则的体系化转译。这种规范建构的离散状态,既削弱了党领导教育事业的权威,也制约了教育治理现代化进程中制度优势向治理效能的转化。走出这一制度困境的关键,在于通过法典化的体系建构实现党的领导规范的结构重塑。目前,学界普遍认同教育法典宜效仿民法典的编纂思路,采用“总则+分则”的立法体例,也就是总则提供基础,分则提供制度支撑,形成一个内部的融贯体系^①。在这一共识导向的教育法典体例构建中,应将党的领导作为贯穿性的核心原则,通过在总则部分确立党的领导作为教育法典的根本制度原则,在分则层面构建党直接参与教育治理的规范体系,实现层次化规范配置,最终形成价值导向明确、规范结构严密、保障机制完备的“入法典”系统。

(一)总则统领:明确党的领导的核心地位与价值主线

教育法典总则在整个教育法典体系中发挥着提纲挈领、统领全局的功能,是法典体系的“精神纲领”^②。要将党的领导这一重要政治原则有效融入教育法典总则,需通过系统性条款设计,将其转化为具体的法律规范,为我国教育法治体系奠定根本价值基调,使教育事业沿着正确的方向稳健发展。具体

^①鲁幽,马雷军:《我国教育法典化的路径、体例和内容——2021年中国教育科学论坛教育法典化分论坛综述》,《湖南师范大学教育科学学报》2021年第6期。

^②彭中礼,彭娟:《教育法典编纂的“公因式元素”及其逻辑主线》,《中南大学学报(社会科学版)》2024年第5期。

而言,可以从以下三个方面深入推进。

第一,党的领导原则的规范性确立。在总则“基本规定”部分,首条应旗帜鲜明地确立“坚持和加强党对教育工作的全面领导”的法典核心原则。这绝非简单的政治话语移植,而是通过严谨的法律条文表述,将党的领导这一重大政治原则转化为具有法律效力和强制执行力的规范。从立法角度而言,基本原则是整部法典的基石,对后续具体条文的制定、理解与适用起着根本性的指引作用^①。在教育法典中明确党的领导原则,是“提取公因式”立法技术导向的必然结果——党的领导是教育法典各编的共同规范,是在坚持党对教育事业的全面领导部署下,把教育法律法规群归纳起来,从中抽象出的一般规则的结果。从目的意义来看,一个法律体系除了要有明确裁判结果的规则之外,还要有一系列对规则的适用起指导和漏洞填补作用的法律原则^②。中国共产党是包容开放型政党,善于学习优秀经验,敢于立在时代潮头,勇于构建人类命运共同体^③。这一包容开放型特征决定党的领导具有高度的治理创新弹性。将党的领导作为基本原则,能在一定程度上提高教育法典的兼容性,使党的最新政策方针直接融入教育法治领域;能在一定程度上扩展教育法典的规则转化空间,将党内法规中对党的领导体制机制、标准要求、方式方法及时与教育现代化需求对接。

第二,立法目的条款的价值融合。总则需将党的教育目标与法律功能深度融合,在立法目的中并列强调“保障公民受教育权”与“落实立德树人根本任务,培养社会主义建设者和接班人”,体现党的二十大报告中关于“育人的根本在于立德,全面贯彻党的教育方针,落实立德树人根本任务,培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人”的表述^④。一方面,“保障公民受教育权”是教育法律的基本价值追求,体现了法律对公民基本权利的尊重与维护,是教育公平性、普及性的法律表达。另一方面,“落实立德树人根本任务,培养社会主义建设者和接班人”是党在教育领域的核心目标,反映了教育的政治属性。将二者在立法目的中并列强调,可实现教育法律在保障个体权利与服务国家战略目标之间的平衡。这种价值融合设计,使得教育法典在实施过程中,既能从微观层面保障每一位公民平等接受教育的机会,又能从宏观层面推动教育为社会主义现代化建设培养德才兼备的高素质人才,落实党对教育工作全面领导的总体要求。

第三,专属性条款的制度设计。党的领导是全面的、系统的、整体的,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^⑤。除从基本原则、立法目的等维度对党的领导进行确认外,还有必要在总则中单设党的领导专属性条款,加强党对教育事业的全面领导。在教育法典总则中,可构建三类核心规范:一是“政策型”条款。“总揽全局、协调各方”是党的领导的一项总纲性原则。党在教育领域贯彻“总揽全局”要求,必须牢牢把握教育工作的政治方向,研究决定教育事业中带有全局性、战略性、根本性和前瞻性的重大问题,有效实施党对教育工作的全面领导和集中统一领导。在总则中,有必要通过“贯彻党的路线方针政策部署”并明确规定党对重大教育决策的领导权。以确保党的领导不陷入“离开决策,所谓领导就是虚的、空的”之境地^⑥。二是“组织型”条款。组织型条款旨在保障党的领导有效“协调各方”。在宏观上,规定“中央教育工作领导小组以及各地教育工作领导小组发挥统筹协调、整体推进、督促落实作用”。在中观上,要求“各级教育行政主管部门党组坚持正确领导方式,发挥领导作用,与本单位领导班子依法依规履行职责相统一”。在微观上,明确党的基层组织在各级各类教育中的领导地位,如“中国共产党在各级各类教育机构中的基层组织按照中国共产党章程和有关规定,全面领导工作”,使党的基层组织在发展规划、选人用人、意识形态等重要事项上发挥领导核心作用。三是“保障型”条款。宜通过“中国共产党在各级各类教育机构中

①周佑勇:《行政法总则中基本原则体系的立法构建》,《行政法学研究》2021年第1期。

②朱明哲:《法典化模式选择的法理辨析》,《法制与社会发展》2021年第1期。

③柳长青:《中国共产党领导新时代国家之治的向度论纲》,《湖南社会科学》2021年第2期。

④马怀德:《教育法典总则的规范功能与要旨》,《行政法学研究》2025年第1期。

⑤杨金华:《党领导教育事业入法的法治逻辑》,《中州学刊》2024年第11期。

⑥何毅亭:《中国共产党是最高政治领导力量》,《学习时报》2019年5月17日。

的基层组织对本单位组织工作的领导职责,按照有关规定执行”“中国共产党在各级各类教育机构中的基层组织应严格执行各项监督制度”等条款在总则中予以明确,以压实职责、加强监督等方式强化党的领导保障。

(二)分则细化:构建党直接领导教育工作的具体规范

总则可以将根本共性问题进行提炼囊括,起到统领分则各具体教育规范的积极作用,并初步形成协调统一的体系化法律秩序、促进教育领域法律有机整体的搭建,使其内部价值融贯、规则联结^①。分则部分则需结合具体规范内容,将党的领导从抽象层面转化为可操作、可检验的制度安排,确保党的领导在教育领域得到精准、有效的落实。

第一,构建党组的“嵌入式”领导条款。党组(党委)制度是一种嵌入式制度,是指中国共产党依托自身组织而嵌入国家机构或其他组织中进而实施领导的一种组织形式及组织制度,实质上代表和执行党的意志,体现了党对治理权的统领和整合,是中国共产党百年来对非党组织实施领导的重要方式^②。在教育法典中明确党组织“嵌入式”领导条款,是贯彻落实党对教育全面领导的重要途径。基于宪法规范,教育法典覆盖范围模型可以被初步归纳为家庭、学校、社会三大领域,学前、初等义务、中等、职业和高等教育五个阶段^③。在家庭和社会教育领域,党的领导主要通过总则中的价值导向以及党组织、党员的先锋模范作用实现。而学前、初等义务、中等、职业和高等教育的场景主要在学校,宜通过党组织“嵌入”的方式,针对不同类型的教育主体,以专门条款明确党组织的领导地位。例如,学前教育是国民教育体系的组成部分,是重要的社会公益事业。教育法典除了沿用当前《中华人民共和国学前教育法》第三十二条对学前教育机构中党的基层组织、党的建设、党的领导地位的相关规定外,还应加上“落实正确价值观培育的领导责任”规定,使相关主体主动肩负起帮助幼儿“扣”好正确价值观培育的“第一粒扣子”的责任,合力提升“中国式现代化”学前教育的治理能力。

第二,设计党的领导“分工式”配置条款。所谓领导一切,并不等于包揽一切。一方面,党对教育工作的领导不等于事无巨细的领导。另一方面,党的领导入法也不等于国家法律全面规范党的领导行为,否则会导致国家法律体系比重失衡^④。究竟进行何种程度的规范,是党的领导融入教育法典必须考虑的问题,尤其在党的领导权直接参与国家治理时。例如,党对教育决策的领导,所涉及的应该是教育领域的重大决策,如教育政策制定、学校发展规划编制、思想政治工作建设等,而不是日常的、细微事项的决策。《中国共产党党内法规制定条例》第四条第一款规定了党内法规制定的主要事项,第二款规定了党内法规的保留范围。从规范层面进行分析,在不涉及保留范围的前提下,该条款并未排除其他类型规范为党的领导活动进行调整的可能。据此,可确立如下“分工式”配置规则,党的领导融入教育法典分则时,对党的领导地位,教育工作的领导职责以及重大事项议事规则、前置审议、组织协调等决策类程序可予以规范确认,但不得进行党组织职权职责的创设;基于“党管干部”的需求,可以对教育行政部门、教育类事业单位等的公职人员提出具体工作要求,但不得对当中的党员创设新的义务与权利。至于党领导教育工作的具体体制机制、标准要求、方式方法则由相应党内法规予以规范。由此构建起由相关党内法规和教育法典分工合作、协调一致的党的领导规范体系。

第三,规定“引致式”追责条款。把领导的权力与监督的责任对应起来,是全面从严治党的重大实践和理论创新。在党的领导领域,追责对象不是党员,而是党组织和党的领导干部。现有党的问责体系将党的领导责任分为全面领导责任、主要领导责任和重要领导责任三种类型,分别对应党组织领导班子,领导班子主要负责人和直接主管的班子成员,参与决策和工作的班子成员。结合前文所述,当前教育法律法规中党的领导行为规范与追责机制存在结构性分离。借助教育法典编纂的契机解决此问题,最佳方式应是在教育法典中设置引致条款,以实现在恪守国法党规调整边界的基础上进行追责的效果。

①尹建国,吴汉东:《编纂我国教育法典的基本定位与逻辑主线》,《陕西师范大学学报(哲学社会科学版)》2022年第5期。

②王小鹏,刘先春:《百年大党领导“中国之治”:理论范式与制度全景》,《江西财经大学学报》2021年第4期。

③李海峰:《教育法典编纂的宪法基础——规范与政策的双重视角考察》,《学术探索》2024年第8期。

④万里鹏:《“党的领导”入法:理论透视、实践考察与制度完善》,《河南社会科学》2020年第10期。

具体而言,“引致式”追责条款可以通过“对履行领导职责不力、失职失责的领导班子及成员,应根据具体情节,依据相关党内法规进行问责”的方式实现。当教育法典对党的领导的具体方式提出要求时,比如规定“选人用人应坚持党的领导”。其引致条款可以设定为“如在选人用人中,党组织领导班子、领导班子成员有违反组织人事纪律的行为,按照有关党内法规规定进行处理”。

四、党的领导融入教育法典的系统互动

在系统论视域下,教育法典遵循着系统功能分化与结构耦合的逻辑,分为总则与分则两个子系统,并在中国特色社会主义制度框架下与党内法规产生互动。为确保党的领导在相互关联的系统耦合结构中保持协同,有必要在以下维度实现系统互动。

(一)“总则—分则”制度功能的贯通

在将党的领导融入教育法典的过程中,总则与分则之间应保持紧密的规范互动逻辑。这种逻辑对构建科学完善的教育法典体系、有效落实党的领导起着关键作用。一方面,总则与分则之间应有顺畅的效力传导机制,即总则编通过党的领导基础条款确立的授权性规范,为分则编的具体制度提供正当性来源与效力依据。例如,总则中“教育事业必须坚持党的全面领导”的宣示性条款,通过法律解释技术转化为分则中“学校重大事项党组织决策前置程序”“教材审核党内审查机制”等义务性规范,形成“原则授权—规则实施”的效力传导链条。另一方面,总则与分则之间应形成“目标—手段”的功能耦合。例如,总则通过“教育方针”条款确立“立德树人”的核心价值目标,分则则通过“课程思政建设标准”“师德师风评价体系”等细则将其转化为可操作的管理规则。这种配置既可避免现行教育法律法规中党的领导的抽象性导致的执行虚化问题,又可通过“价值导向—制度工具”的衔接,实现党的领导从理念倡导到治理实践的完整转化。

(二)“党规—国法”规范内容的互补

作为政治语言的规范化、法治化表达的“最集中区域”,党内法规因调整领导活动的功能定位,必然与教育法典中的党的领导规范产生密切互动。然而,这种互动并不是随意的、无序的,而是需要在党内法规与国家法律相辅相成、相互促进格局中,形成“总则定方向、分则抓落实、党规补细节”的规范内容互补样态。然而,对中央党内法规中涉“教育”条款进行统计,发现其“教育”主要针对党员、领导干部的党性教育、党纪教育、廉政教育等而设。因此,如在教育法典中对党的领导进行强化,党内法规也必须顺应此一要素的变化,加强党对教育工作领导的规则设定。事实上,《中央党内法规制定工作规划纲要(2023—2027年)》已明确将健全党领导教育工作方面的制度,作为完善党的领导法规制度、有力保证党总揽全局、协调各方的重要方面。在国家法律与党内法规两大系统的双重需求下,制定一部党领导教育工作的专门党内法规,并在《高等学校领导人员管理暂行办法》《中小学校领导人员管理暂行办法》已经出台的基础上,制定覆盖学前教育、职业教育等领域领导人员的管理办法确有必要。

(三)“党言党语—法言法语”的转译

政治与法治的不可分割性、“党”“政”在各自界限基础上的深度融合、党内法规与国家法律的一致性等现实基础,使党内法规话语嵌入国家法律话语成为一种必然,并有助于在国家法律话语系统中确认并规范党的权力^①。在此基础上,如何通过立法技术实现政策话语向法言法语的有机转译,将成为检验法典化工程是否达致党的领导“形神兼备”的重要标准。其一,在转译上应避免“政治赋权泛化”导致的权力边界模糊。比如在对党的领导权进行具体规定时,应采取“国务院教育行政部门在党中央集中统一领导下制定教育发展规划”等明确性表达,确保党的领导在党把方向、谋大局、定政策、促改革中发挥关键作用,而非“遇事干涉”。其二,需遵循“实质保留—形式转换”原则,运用法律解释技术对党言党语进行解构与重构。如将“党管方向”转化为“省级以上教育行政部门制定教育政策应当提请同级党委教育工作领导小组审议”,将“立德树人”具象化为“构建党委领导、校长负责、教师协同的思想政治教育工作

^①薛小涵:《党内法规话语嵌入国家法律话语的效应及限度》,《法律科学(西北政法大学学报)》2025年第2期。

作体系”,以规范结构实现政治要求的法律化。

结语

坚持党的领导是我国教育改革发展实践中必须始终坚持并不断丰富发展的宝贵历史经验,是办好中国特色、世界水平的现代教育的根本政治保证。将党的领导融入教育法典是一项具有重大理论与实践意义的系统工程。随着党对教育工作领导的不断深化、教育体制改革的持续深入,教育法典编纂工作也将不断推进,党的领导融入法典也将随着实践发展塑造新的、更完备的体制机制、标准要求和方式方法。理论界与实务界仍需共同努力,久久为功,对党如何强化对教育各领域、各阶段的领导进行更为全面且深入的讨论。

On Integration of the Party's Leadership into Normative Structure and System Implementation of the Educational Code

ZHAO Xiaofang

(School of Law and Public Administration, Hunan University of Science and Technology, Xiangtan 411201, China)

Abstract: Integrating the leadership of the Communist Party of China (CPC) into the education code is a rational choice driven by the triple considerations of constitutional implementation, carrier selection, and practical needs. However, issues such as insufficient normative supply, imbalanced system structure, and inadequate safeguards in the current education laws and regulations reflect the practical dilemma of integrating the leadership of the CPC into the education code, which urgently requires logical construction and improvement in the compilation of the education code. Clarifying the core status and value mainline of the CPC's leadership in the general provisions, constructing specific norms for the direct leadership of the CPC in educational work in the specific provisions, and strengthening the integration of the system functions of the general and specific provisions from a systems theory perspective, as well as the complementarity and language translation of the adjusted contents between the education code and intra-Party regulations, can provide systematic reference for the transformation of the CPC's leadership from political principles to legal norms in the education code.

Key words: Party leadership; integration of Party leadership into law; education code; codification

(责任校对 徐宁)