

德国义务教育立法:主体、内容及其特征^{*}

——基于各州法律的文本分析

胡 劲 松

(华南师范大学教育科学学院/广州市教育治理现代化高等研究中心,广州 510631)

摘 要:德国义务教育立法权属于各州,立法主体包括州议会和州政府。德国义务教育的有效法律渊源既包括各州议会制定的学校法或义务教育法,也包括各州政府根据学校法授权而发布的义务教育法规命令。德国义务教育法律主要规范义务教育对象、义务教育年龄和年限、义务教育类型和形式,以及义务教育法律责任。德国义务教育法律重在调整行为、设定义务和规范程序。

关键词:德国;义务教育立法;立法特征

德意志联邦共和国由 16 个州组成。在文化联邦主义的国家框架下,教育事业依法属于各州事务,立法权和行政管理权均在各州。联邦一般不直接进行教育立法,更不直接管理教育和学校。在横向上,各州按照教育活动、教育活动主体和教育行政的三分标准进行教育立法;在纵向上,各州则建构了包括法律(Gesetze)、法规命令(Rechtsverordnungen)和行政规则(Verwaltungsvorschriften)在内的教育法律法规及其规范体系。

义务教育是德国教育制度的重要构成,义务教育立法和管理则属各州文化主权范畴。本文在明确义务教育立法主体的前提下,基于全部 16 州义务教育法律文本,尝试梳理德国义务教育立法的基本内容,分析其立法特点,以期对进一步完善我国义务教育立法提供有益借鉴。

一、立法主体

在基础教育领域,德国各州立法的基本表现形式是各州学校法,而管理制度及其实施则通过相关的行政法规和部门规章来体现和保证(胡劲松,2004)。完整的义务教育立法,分别由州议会制定学校法,由州政府根据学校法授权发布义务教育法规命令,再根据需要自行制定相关行政规则,进而建构起完备的义务教育规范体系。

(一) 州议会

德国《基本法》第 30 条和第 70 条规定,如果基本法没有其他规定或准许,行使国家权力和完成国家任务属各州事务。基本法没有授予联邦立法权的,各州均有立法权。联邦和各州之间权限应根据基本法关于专属立法和竞合立法(ausschließliche und konkurrierende Gesetzgebung)的各项规定予以划分。由于《基本法》第 73 条并未将教育纳入联邦专属立法事项,而第 74 条则将教育排除在明列的联邦和州竞合立法事项之外,教育立法事实上成为各州的权力。在基本法并无其他特别规定的前提下,各州是国家教育主权的代表者和行使者,代表国家行使教育立法和管理职权。作为州的最高权力机关,州议会自然成为义务教育的立法者。

^{*} 基金项目:2017 年度国家社会科学基金教育学一般课题“德国教育法律制度研究”(BDA170023)。

在德国,除萨尔州(Saarland)议会专门制定有《义务教育法》(Schulpflichtgesetz)之外,其余15州议会均并未专门制定《义务教育法》。换句话说,各州义务教育立法均通过各州议会制定的学校法(Schulgesetz)或《教育和教学事业法》(Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen)得以实现。与之相反,萨尔州则没有专门的学校法,而是将各州学校法的相关内容分列为《学校秩序法》《义务教育法》《学校共同决定和共同参与法》以及《私立学校法》四部相关法律。

(二)州政府

德国行政组织制定的一般规则分为行政法令、自治规章和行政规章等三类(于安,1999,第77页)。基于各自的特殊规定性,州政府作为立法主体只负责制定法规命令和行政规则。其中,法规命令作为具有法规效力的、但不是以法律形式颁布的国家意志表达,只有当其由有权机构作出,且包含了调整公权力与臣民之间在行政中的关系的内容时,才成为行政法的渊源,进而对所有机关和人具有一般约束力(迈耶,2002,第86—87页)。而各州政府依法律授权而颁布的法规命令,则处于立法及行政之交叉点上,同时具有了法律的执行功能和立法功能(何意志,1995)。根据《基本法》第80条和各州宪法规定,政府不享有固有的行政立法权,只享有“继受的行政立法权”。授权立法的内容、目的及范围也必须在法律中予以明确规定。此外,作为执行机关,各州政府当然还可以根据“业务领导权”以及由此派生的发布指令的权力,不经法律授权而制定相应行政规则,以规范内部管理、解释法律规范、指导行政裁量甚至替代法律规范。尽管行政规则究竟是否是法律渊源以及其法律性质也会受到质疑,但却丝毫不影响州政府作为行政立法主体的地位(毛雷尔,2000,第591—592页,第607—610页)。

法规命令是义务教育的有效法律渊源。义务教育法规命令系指由州政府根据法律授权制定的旨在落实义务教育法律规定的具有外部效力的规范性法律文件。它们一般以“条例”(Verordnungen)或“实施条例”(Verordnung zur Ausfuehrung)为名,旨在调整行政机关与公民之间的义务教育法律关系,由州教育行政机关首长签署或由州长与州教育行政机关首长共同签署后颁行。比如,为落实《柏林州学校法》第20条规定并根据该条第8款的授权,柏林州教育、青年和体育部制定了《柏林州小学条例》(Berlin, Senatsverwaltung fuer Bildung, Jugend und Sport, 2005)。该《条例》共八章三十条,涉及通则、入学、教学活动和组织、促进措施、学业评价与质量保障、升留级与升学、半日制和全日制学校以及附则等内容。北莱茵-威斯特法伦州学校和教育部也根据学校法授权制定了《北莱茵-威斯特法伦州学校法第93条第2款实施条例》(NordrheinWestfalen, Ministerium fuer Schule und Bildung, 2005)。该《条例》共十三条,主要针对义务教育学校人员经费与教学需求作出具体规范,包括学校生师比、教师教学时间和教学时数,以及各年级学生课时数等。萨尔州教育和文化部则根据《学校秩序法》第33条授权制定了《普通学校条例》(Saarland, Ministerium fuer Bildung und Kultur, 1975)。该《条例》共十章二十七条,内容包括入学、教学活动、学生行为和活动、教育措施、学生照顾、法律责任和法律保护、广告和赞助、教育责任和其他人义务等。由于上述各州的义务教育法规命令并不需要州政府首长签署,而只需由州教育行政主管部门首长签署即可生效实施,也进一步说明德国义务教育法规命令的制定权力实际上是由相关政府职能部门在负责行使。

行政规则是义务教育的行政管理规范。义务教育行政规则系指由州政府教育行政机关为具体执行义务教育法律和法规命令而制定的旨在规范自身管理行为的具有内部效力的规范性文件,一般以“实施细则”(Ausfuhrungsvorschriften)、“通令”(Runderlasse)、“指令”(Erlasse)或“准则”(Richtlinien)等为名。与法规命令不同,它们虽依据法律,但并不必须具有法律的明确授权,既可由教育行政机关制定并经由国务秘书签署生效,也可直接由教育行政机关的内设部门制定且无需专人签署而生效。比如,《柏林州学校法》第128条为“行政规则”专条,授权州教育行政机关制定实施学校法所需的相关行政规则。据此,柏林州教育、青年和科学部制定了包括《中小学课外活动实施细则》(Berlin, Senatsverwaltung fuer Bildung, Jugend und Wissenschaft, 2013)、《义务教育休学和免修实施办法》(Berlin, Senatsverwaltung fuer Bildung, Jugend und Wissenschaft, 2014)、《中小学考试实施办法》(Berlin, Senatsverwaltung

fuer Bildung, Jugend und Wissenschaft, 2016) 以及《履行校域监管和交通安全保障义务及其责任实施办法》(Berlin, Senatsverwaltung fuer Bildung, Jugend und Sport, 2006) 等在内的一系列义务教育行政规则。其中,《中小学课外活动实施细则》以州教育行政机关的名义制定但没有行政首长签署,而其他三个规范则更是只由教育行政机关的内设部门制定。同样是义务教育行政规则,图林根州《远足日和班级集体旅行管理办法》(Thueringen, Ministerium für Bildung, Jugend und Sport, 2016) 则不仅以州教育行政机关之名制定,而且由该州教育、科学和文化部国务秘书签署施行。

二、立法内容

除个别州以外,德国义务教育的法律调整均通过各州学校法中的义务教育专章来实现。由于学校法以中小学为调整对象,旨在规范所有中小学(包含职业学校)的教育目标、学校类型和结构、学校组织和治理、学校法律关系、学校教职工和学生权利以及政府的学校管理等事项,而义务教育学校又无一例外地被包含于其中,故大凡通过学校法调整义务教育的州,其学校法中义务教育专章的内容均相对比较简单。无论是专门的《萨尔州义务教育法》,还是其他各州学校法中的义务教育专章,均主要包括以下内容。

(一) 义务教育对象

德国义务教育对象的法律规定具有高度一致性。各州义务教育法律明确规定,凡在本州居住或常住、工作或接受培训的儿童、青少年和成人,无论其是德国人还是依法具有特定身份的外国人,均需接受义务教育。作为义务教育单独立法的唯一州,《萨尔州义务教育法》(Saarland, Landtag, 1966) 第 1 条第 1 和第 3 款就明确规定,“凡在萨尔州拥有居所、或者常住、或者具有培训或者工作岗位的所有儿童、青少年和成人,均需接受义务教育。本法第 1 条所指义务教育,也适用于拥有特别居留许可或处于容许居留状态的外国儿童、青少年和成人。负有离境义务的外国儿童、青少年和成人的义务教育义务止于完成履行离境义务”。类似规定也出现在《柏林州学校法》(Berlin, Abgeordnetenhaus, 2004) 之中。该法第 41 条第 1 和第 2 款分别规定,“凡在柏林有住所、或常住、或接受培训、或工作者均需接受义务教育”,“凡因申请庇护而被准许或容许在柏林居住的外国儿童和青少年需接受普通义务教育”。针对个人同时具有多个住所的情况,第 5 款还规定,当以其中的主要住所为准。据此,德国的法定义务教育对象具有明显的居民身份,并呈现如下特征:其一,须在本州行政管辖权范围内居住,或者以在本州居住为主;其二,须在本州行政管辖权范围内从事劳作,或者以学徒身份接受职业培训;其三,不仅包括儿童青少年,而且也包括所有未接受并完成义务教育的青年和成年人;其四,除德国公民之外,因政治、宗教或战争等原因而申请获得德国特殊居留权的外国人也纳入义务教育对象。

(二) 义务教育年龄和年限

德国义务教育法定年龄基本一致。关于义务教育年龄,各州义务教育法律明确规定四项内容:一是法定起始年龄为 6 周岁。比如,《柏林州学校法》第 42 条第 1 款规定,“一学年始于每年的 8 月 31 日。凡在 8 月 31 日已满,或者至 12 月 31 日将满 6 周岁的所有儿童,均需接受义务教育”。《勃兰登堡州学校法》(Brandenburg, Landtag, 2002) 第 37 条第 3 款也规定,“凡于 9 月 30 日之前年满 6 周岁的儿童,其义务教育始于同年 8 月 1 日”。二是允许的提前入学年龄为 5 周岁。《柏林州学校法》第 42 条第 2 款规定,“如果没有促进语言发展方面的需求,凡下年度 1 月 1 日至 3 月 31 日间满 6 周岁的儿童,可根据教育责任人(Erziehungsberechtigte)的申请在学年之始安排入学。义务教育始于入学”。《勃兰登堡州学校法》第 37 条第 4 款则规定,“凡 10 月 1 日至 12 月 31 日之间年满 6 周岁的儿童,依家长申请入学。在有理由的特例情况下,12 月 31 日之后至下个历年 8 月 1 日之前年满 6 周岁的儿童也可入学”。显然,前者规定可以提前半年入学,而后者则将提前的时间放宽到一年。三是允许的推迟入学年龄为 7 周岁。比如,《巴伐利亚州教育和教学事业法》(Bayern, Landtag, 2000) 第 37 条第 2 款规定,“凡在 9 月 30 日年满 6 周岁的儿童,如果认为只有推迟入学方能确保其学习获得成功或者希望按照本法第 41 条第 5 款的标准参与学习,则可以推迟 1 年进入小学”。而《萨尔州义务教育法》第 3 条第 2 款也规定,

“在听取教育责任人意见后,凡基于医学诊断指标尚未被校医或公立医院医生建议入学的达到义务教育年龄的儿童,可由校长决定予以延缓1年入学”。四是最晚的义务教育结束年龄为25周岁。从各州的具体法律规定来看,结束义务教育的年龄从18岁到25岁不等。主要原因在于,德国义务教育还包含了职业义务教育,而职业义务教育的结束又往往以结束一个职业培训合同为前提。其中,多数州均规定义务教育的结束年龄为18—21岁,极端的例子则是莱茵兰-普法耳茨州。《莱茵兰-普法耳茨州学校法》(Rheinland-Pfalz, Landtag, 2004)第61条规定,职业义务教育最晚25周岁结束。

德国的义务教育年限略有区别。由于德国义务教育有普通教育和职业教育之分,而普通义务教育和职业义务教育的年限有所不同。其中,普通义务教育一般为9—10年,职业义务教育一般为1—3年。各州具体规定见表1。

表1 德国各州义务教育基本情况一览表

州名	义务教育起始年龄(岁)	义务教育年限	法律依据
1 巴登-符腾堡(Baden-Württemberg)	5—6	9年普通义务教育;3年职业义务教育,或者至满18周岁时学年结束	《巴登-符腾堡州学校法》第73—76条,第77ff条
2 巴伐利亚(Bayern)	5—6	9年普通义务教育,外加获得国家承认的职业教育毕业证书,或者至年满21周岁时学年结束	《巴伐利亚州教育和教学事业法》第35条,37条,第39条
3 柏林(Berlin)	5—6	共10年,含接受职业义务教育,至职业培训关系结束,或者最晚至满20周岁时学年结束	《柏林州学校法》第42—43条
4 勃兰登堡(Brandenburg)	5—6	共10年,含职业义务教育,至满18周岁时学年结束。如果尚在关系之中,最晚至21周岁结束	《勃兰登堡州学校法》第37—39条
5 不来梅(Bremen)	5—6	共12年,至少包含1年职业义务教育,或至满18周岁时学年结束	《不来梅州学校法》第53—54条
6 汉堡(Hamburg)	5—6	共11年,学徒的职业培训计入义务教育,最晚至满18周岁时学年结束	《汉堡州学校法》第37—38条
7 黑森(Hessen)	5—6	9年普通义务教育,职业义务教育至18周岁,或者直至职业培训结束	《黑森州学校法》第59条,第62条
8 梅克伦堡-前波莫瑞(Mecklenburg-Vorpommern)	5—6	9年普通义务教育,职业义务教育至18周岁,或者直至职业培训结束	《梅克伦堡-前波莫瑞州学校法》第41—42条
9 下萨克森(Niedersachsen)	5—6	原则上共12年,包含9年普通义务教育,或者直至职业培训结束	《下萨克森州学校法》第64—65条
10 北莱茵-威斯特法伦(Nordrhein-Westfalen)	5—6	10年普通义务教育,职业义务教育至满18周岁时学年结束,尚在培训关系中的学徒直至满21岁时学年结束	《北莱茵-威斯特法伦州学校法》第34条,37—38条
11 莱茵兰-普法耳茨(Rheinland-Pfalz)	5—6	12年入学义务,包含至少2年职业培训,尚在培训关系中的学徒至职业培训结束,最晚至满25周岁	《莱茵兰-普法耳茨州学校法》第7条,第57—58条,第60条第2款,第61条
12 萨尔(Saarland)	5—6	9年普通义务教育,3年职业义务教育至满18周岁,最晚至21周岁	《萨尔州义务教育法》第4条,第8条
13 萨克森(Sachsen)	5—6	9年普通义务教育,3年职业义务教育	《萨克森州学校法》第28条
14 萨克森-安哈尔特(Sachsen-Anhalt)	5—6	12年,其中,9年全日制普通义务教育,之后至少1年职业教育或者可比较的教育	《萨克森-安哈尔特州学校法》第37条,第40条
15 石勒苏益格-荷尔斯泰因(Schleswig-Holstein)	5—6	9年全日制普通义务教育,职业义务教育至18周岁	《石勒苏益格-荷尔斯泰因州学校法》第20—23条
16 图林根(Thüringen)	5—6	9年全日制普通义务教育(可延长2年),之后职业义务教育至职业培训结束,最长至满21周岁	《图林根州学校法》第18—21条

(三) 义务教育类型与形式

德国法定义务教育包括普通全日制义务教育和职业义务教育两种相互衔接的类型。各州义务教育法律均设专章分别予以规范。比如,《萨尔州义务教育法》第一、二章为“普通义务教育”专章,包括了“普通全日制义务教育的开始”“参加特殊促进项目,延缓入学”“普通全日制义务教育的期限”“普通全日制义务教育的完成,教育制度中的学生参与”“促进学校,特殊课程”和“机构和家庭护理中的义务教育”等内容。第三章则为“职业义务教育”专章,专门规范“职业义务教育的开始”“职业义务教育的期限”“职业义务教育的完成和教学内容”以及“残疾人职业义务教育的义务人”等。与之相应,其他各州虽然没有专门的义务教育法,但其学校法也一定设有义务教育专章及其条款,规范内容基本相同。

义务教育的基本形式是学校教育。按照各州义务教育法律的规定,适龄儿童和青少年完成义务教育可以通过如下三种基本形式:一是入读公立义务教育学校。《柏林州学校法》第42条第4款规定,“普通义务教育通过入读一所小学和一所继续实施普通教育的学校得以完成,期限为10年。如果学生已经获得职业教育资格,且向学校监督机构证明处于职业教育法认可的职业培训关系之中,也可以通过入读一所职业学校完成第10学年的义务教育”。而该法第43条第1款同时还规定,“凡处于职业教育法意义上的职业培训关系之中者,在完成普通义务教育之后仍有义务接受职业教育。直至职业培训关系结束,学生必须入读职业学校”。二是可以选择入读民办学校。由于德国民办学校包括实施学历教育的替代性学校(Ersatzschule)和提供非学历培训的补充性学校(Ergaenzungsschule)两种类型(胡劲松,2001),各州义务教育法律中的相关规定也不尽相同。比如,《萨尔州义务教育法》第5条第5款只是笼统规定,“普通全日制义务教育可通过入读一所批准设立的非公立学校的相同学段得以完成”。《勃兰登堡州学校法》第36条第3款则强调,义务教育可以通过“入读一所替代性学校得以完成”。而《巴伐利亚州教育和教学事业法》第36条第1款更明确规定,“职业义务教育可以通过入读一所补充性学校得以完成”。三是因身体原因可以选择在家和特殊机构接受义务教育。《萨尔州义务教育法》第7条第1款规定,“凡被认可满足特殊教育学支持的先决条件的儿童,如果为履行义务教育义务所必需,可在征得教育责任人同意的情况下,安排其进入相应机构或者养育院,或者接受相应的家庭护理”。而《勃兰登堡州学校法》第36条第3款则更加明确规定,“其他需履行义务教育义务但却不能在校学习的残疾和病患青少年,可要求在家上课或在医院上课”。由此,除身体原因之外,其他任何选择性的“在家上学”均不被德国法律所允许。

设立入学体检义务及暂停义务教育、休学和免除义务教育的规范措施。首先,为做好入学准备,所有儿童必需在入学前接受体检。只有符合身心健康标准的儿童方能入学接受义务教育。《萨尔州义务教育法》第2条第1款规定,“自义务教育开始之历年的元月1日起,儿童应该接受校医或其他公立医院的身体检查,以确定健康和发展状况。校医或公立医院的医生有义务根据儿童健康和发展受损情况决定,其是否需要在义务教育开始之历年的上半年重新再进行一次体检”。至于申请提前入学的适龄儿童,该条第2款更是明确了接受体检的义务。其次,因身体原因不适宜接受义务教育者,可以申请暂时停止义务教育。《萨尔州义务教育法》第13条第1款规定,“因疾病不能在医院和家庭接受学校教育的学生,以及被认可满足特殊教育学支持的先决条件、既不能在规范形式的学校也不能在促进学校持续接受学校教育的儿童和青年,可根据教育责任人申请,或者在与教育责任人取得一致意见后依学校申请,由学校监督机关暂停其义务教育。暂停义务教育的决定以征求的意见为基础,通常情况下应该以一学年为限”。比如,女生出现怀孕或生产的情况。再次,因外部环境发生变化不适宜接受义务教育者可以申请休学。《萨尔州义务教育法》第13条第2款规定,“如果学生人身出现不同寻常的困难状况或其他特殊状况,学校监督机关可破例暂定让全日制普通义务教育学生在下学年休学”。比如,发生家庭迁徙或变故的情况。最后,因特殊原因并满足相关条件者,更可以申请免除义务教育。比如,《勃兰

登堡州学校法》第36条第4—6款规定,“在全日制义务教育框架内,若能提出一个比较重要的理由,并与此同时提供另外一个等值的保障措施,政府的学校管理机关可根据家长申请,免除一个学生的入学义务”。而《柏林州学校法》第43条第3款则明确规定,在满足相关条件的前提下,青少年可以免除职业义务教育。这里,不仅强调出现特殊情况,更要求提供替代保障措施。

(四) 义务教育法律责任

德国法律规定,教育责任人有义务确保适龄儿童和青少年接受并完成义务教育。虽然“教育责任人”的字面直译应为“教育权利享有人”,但基于未成年人的不成熟性,德国立法特别强调“教育权利享有人”应对适龄儿童和青少年承担教育和管理责任。在此意义上,将“教育权利享有人”翻译为“教育责任人”似乎更加达意。据此,《萨尔州义务教育法》第15条第4款规定,“本法意义上的教育责任人,系指家长或代替家长完全或部分履行义务教育义务人(Schulpflichtige)教育职责的人”。该法第15条第3款则规定,义务教育中的“教育责任人”除了作为监护人的家长之外,也包括了代替家长的培训者、企业负责人及其代理人等。而根据《柏林州学校法》第44条的规定,“教育责任人”的基本职责在于,“对义务教育义务人按时上课和参加各种其他具有约束力的活动承担责任”。它不仅要求家长为义务教育义务人办理注册和离校手续,而且还要求培训者保障义务教育义务人完成职业义务教育所必需的时间,并督促其完成义务教育。在职业义务教育阶段,如果学徒未经请假而耽误职业学校课程,学校须书面告知教育责任人和培训者,并要求其履行本条第1句和第3句所规定的义务。

不履行义务教育义务者将依法承担责任。为确保适龄儿童和青少年依法接受义务教育,德国各州会在其学校法或义务教育法中专门设立“罚则”,对相关违法行为进行处罚,如《萨尔州义务教育法》第16和17条、《柏林州学校法》第12章第126条,以及《黑森州学校法》(Hessen, Landtag, 2005)第4章第68条等。总体说来,确保义务教育入学义务的法律救济手段主要有三:一是对于不履行义务教育入学义务者实施入学强制(Schulzwang)或强制措施(Zwangsmittel)。《萨尔州义务教育法》第16条规定,“可将未完成义务教育的义务人强行带到学校。在此情况下,校长可要求警察局的协助”。《柏林州学校法》第45条也规定,“义务教育学生无正当理由不上课,或者并不需要按照本法第52条第2款接受医疗检查,负责的学校管理机构在与校长或者受托实施医疗检查的机构协商一致的情况下,可决定实施直接强制”。实施强制的前提是,“当以其他手段,尤其是影响学生的教育学手段,对学生本人、对教育责任人或者对接受义务教育的儿童负有照管义务的人、对培训者均徒劳,或者均不可能达到预期效果”。二是对于违反义务教育法律规定的当事人实施罚款(Geldbuße)。《萨尔州义务教育法》第17条第1和第2款就规定,“故意或过失违反义务教育法规,或者通过滥用声望、劝服或其他手段致使义务教育义务人或本法第15条所列人员违反义务教育规定,均为违警行为”,“对于违警行为,可以通过罚款予以制裁。”《柏林州学校法》第126条第1—3款甚至具体规定,“对于违反义务教育法律规定的当事人可施以直至2500欧元的罚款”。三是对于故意重复违反义务教育法律规定的当事人实施自由罚(Freiheitsstrafe)。《萨尔州义务教育法》第17条第4款甚至还规定,“凡持续或故意自己重复逃避义务教育或致人重复逃避义务教育,处六个月以下自由罚,或者处以一百八十罚金日数以下的罚金(Geldstrafe)。责任追究仅依申请进行。申请权利人为校长”。

三、立法特征

通过对各州义务教育立法内容的具体分析发现,德国义务教育法律不仅是其义务教育的制度基础,更成为其实施义务教育的行为准则。德国义务教育立法呈现出如下三个基本特征。

(一) 重在调整行为

法不仅是调节人们行为的规范(沈宗灵,2000,第42页),也是现行规范的总和,即是由立法者颁布

并(或)由适合法院适用的规范的总和(魏德士,2003,第31页)。规范行为不仅能保证秩序,更能实现利益。德国义务教育立法不仅明确了义务教育中的多个法律关系主体,而且重在实现法律对义务教育法律关系主体的行为调整。一方面,义务教育立法至少涉及义务教育义务人、教育责任人(家长、培训者、企业负责人或其他代理人)、政府、学校、教师、医院以及校外托管机构等七个法律关系主体,且始终重点突出了义务教育义务人的法律关系主体地位。另一方面,无论是义务教育专门立法还是学校法中的义务教育专章,都无一例外地聚焦于各法律关系主体的行为规范。作为唯一的义务教育专门立法,《萨尔州义务教育法》不仅具有典型的代表性,也很清晰地体现了重在调整主体行为的立法逻辑。该法共5章20条,以义务教育义务人接受义务教育的时间轴为主线,将义务教育作为一个完整的活动过程,分别对入学前体检、按时和推迟入学、参与特别促进和补习课程、接受家庭和机构护理、正常上课和培训、义务教育结束,以及因特殊原因暂停义务教育、休学和免除义务教育等行为作出了明确的规范。除第5章的第18—20条之外,该法的其他4章共17条始终围绕义务教育义务人的行为规范,而其他法律关系主体的行为则与之配合。针对入学义务行为,该法第1条、第5条明确规定,“义务教育通过入读一所德国学校得以完成”,“所有学生的普通全日制义务教育均通过入读一所公立小学和一所联合学校得以完成”,而“最早在入读小学之后,普通全日制义务教育也可以通过入读一所提供文科中学学程的其他类型公立学校得以完成”。对于义务人提前或推迟入学行为,该法第2和第3条则对与之相应的教育责任人、校医或医院以及校长提出了明确要求。至于是否允许特例,该法第1条第2款则明确授权由政府决定。由此,形成了调整义务教育入学行为的一个完整规范链。

(二)重在设定义务

义务教育既是一项权利也是一项义务,归根到底还是一种义务,并具有公共性、普及性、免费性、基础性和强制性特征。德国没有联邦教育法,更没有联邦学校法。即使享有文化主权的各州,义务教育也主要不是由专门的义务教育法,而是由学校法来进行调整的。这样的立法制度设计和安排,使得学校立法和义务教育立法既高度融合又相互交叉,更使得义务教育首先不是作为一项独立的教育活动,而只是作为学校活动的组成部分进入法律调节领域。从逻辑上讲,在义务教育活动发生之前,学校已经被建立,教师已经被聘任,经费也已经得以保证。换句话说,义务教育立法只需要关注和调整最狭义的义务教育活动,也就是从适龄儿童和青少年入学到结束的活动过程。这似乎就可以解释,为什么即使在义务教育单独立法的萨尔州,其义务教育法律文本的内容也相对简单,而各州学校法中的义务教育立法内容更是比人们想象和期望的要少许多。与此同时,由于公民的受教育权已经受到德国宪法和各州宪法保护,因而从确保义务教育的履行出发,各州义务教育立法的重点也就转向于规定各法律关系主体在义务教育实施过程中究竟应当如何去做。比如,《勃兰登堡州学校法》除了规定适龄儿童和青少年的按时入学义务之外,还重点设定了教育责任人、教师和校长在督促落实入学行为方面的具体责任。该法第41条第1和第2款规定,不仅家长以及培训和工作场所责任人当为义务教育的义务人办理注册和注销手续,确保其按规定参加学校的教学和其他义务性活动,而且家长还必须确保其子女履行参加语言水平测试和语言促进课程的义务。此外,教师和校长还有义务对学生施加教育学方面的影响,督促义务教育的义务人按规定入学接受并完成义务教育。

(三)重在规范程序

法是实体规范与程序规范的有机统一。由于实体的义务规定必须借助于完备的程序规范才能有效实现,促进实体目标的实现,也就成为正当程序的主要价值之一(张文显,2011,第141页)。从此意义而言,德国各州义务教育法律其实也是实施义务教育的程序法。德国义务教育立法注重程序规范,主要体现在以下三个方面。一是规范适龄儿童和青少年接受义务教育的全过程。作为义务教育单独立法的代表,《萨尔州义务教育法》的全部20条款中,前17条基本上完全按照义务教育的实施流程进

行设置,分别规定了普通全日制义务教育和职业义务教育的开始和结束,以及休学和停止义务教育的规范等。而作为学校法调整义务教育的代表,《勃兰登堡州学校法》第4章为义务教育专章,包含第36—43条。除去第36条和第43条属于原则规定和学年假期规定之外,第37条至第42条也基本上是按照从义务教育开始至结束的过程进行立法,其中分别规范了普通全日制义务教育和职业教育的基本流程,也规范了义务教育实施过程中的法律责任。二是为义务教育中的各种行为设定程序性的前置条件。德国义务教育涉及多元法律关系主体。除学生主体之外,义务教育立法不仅规范了政府、医院和学校等主体的行为,而且也为实施相关行为设置了程序性条件。《萨尔州义务教育法》第2条第2款就规定,“尚未到达接受义务教育年龄,但在本历年或下个历年年满6周岁的儿童,可以根据教育责任人的申请,从本学年开始时入学。具体决定由校长依据校医或公立医院医生的检查结果,同时经与教育责任人进行咨询谈话后作出”。显然,此项规定不仅涉及适龄儿童的提前入学行为,也涉及教育责任人、校长、校医的行为,更涉及适龄儿童获准提前入学的相关程序,即,必须由教育责任人首先提出申请,之后经过校医的体检,再由校长与教育责任人进行咨询谈话,最后由校长作出决定。三是对义务教育的法律救济作出程序规定。依照德国义务教育法律,无论是简单不履行义务教育入学义务,还是故意持续违反义务教育的其他法律规定,均应受到相应处罚。但究竟该由谁对何种事项如何进行处罚,则有着严格的程序规定。一般而言,对于简单而轻微的违法行为可以采取强制措施或进行罚款,而对于严重的违法行为,则甚至可以给予刑事处罚。比如,《勃兰登堡州学校法》第41条第4款规定,“义务教育学生未经允许或未经请假不参加教学活动,或者拒绝接受本法第37条第1款或本法第45条第2款所规定的检查,教育学影响也未有成效,政府教育局在与学校或者检查机构达成一致的情况下,可决定实施直接强制”。第42条第1款和第2款则规定,“凡未经请假故意不参加本法第45条所规定的教学活动,或者其他具有约束力的学校活动,或者相应检查,当视为违警行为,可对义务教育义务人处以直至2500欧元的罚款”。而根据《萨尔州义务教育法》第17条的规定,对于情节严重的违法者,甚至可以实施六个月的自由罚。

我国《义务教育法》颁行至今已有32年。尽管它在我国普及义务教育进程中曾经发挥过极其重要的保障作用,尽管2015年的修订进一步完善了经费保障和法律责任等相关内容,但从规范立法和科学立法的角度而言,其立法标准和立法逻辑始终不甚明晰,内容仍然相对庞杂,对主要法律关系行为的调整也不够突出。德国义务教育的立法经验,无疑将为我国义务教育立法的继续完善提供有针对性和有益的借鉴。

参考文献

- 何意志.(1995).联邦德国的立法体制和程序.《行政法研究》,(3),77-84.
- 胡劲松.(2001).试析德国非公立学校的法律地位.《清华大学教育研究》,(1),63-68.
- 胡劲松.(2004).德国学校法的基本内容及其立法特点——以勃兰登堡、黑森和巴伐利亚三州学校法为例.《比较教育研究》,(8),1-6.
- 迈耶.(2002).《德国行政法》(刘飞译).北京:商务印书馆.
- 毛雷尔.(2000).《行政法学总论》(高家伟译).北京:法律出版社.
- 沈宗灵.(2000).《法理学》.北京:北京大学出版社.
- 魏德士.(2003).《法理学》(丁小春、吴越译).北京:法律出版社.
- 于安.(1999).《德国行政法》.北京:清华大学出版社.
- 张文显.(2011).《法理学》.北京:高等教育出版社/北京大学出版社.
- Berlin, Senatsverwaltung fuer Bildung, Jugend und Sport. (2005). Verordnung ueber den Bildungsgang der Grundschule, vom 19. Januar 2005, GsVO Bln, GVBl. 2005, 16, 140.
- Berlin, Senatsverwaltung fuer Bildung, Jugend und Wissenschaft. (2013). Ausfuehrungsvorschriften zur Veranstaltungen der Schule (AV Veranstaltungen), vom 09. 12. 2013.

- Berlin, Senatsverwaltung fuer Bildung, Jugend und Wissenschaft. (2014). Ausfuehrungsvorschriften ueber Beurlaubung und Befreiung vom Unterricht(AV SchulbesuchspflichtBln), vom 19. November 2014, ABl. S. 2235.
- Berlin, Senatsverwaltung fuer Bildung, Jugend und Wissenschaft. (2016). Ausfuehrungsvorschriften ueber schulische Pruefungen(AV Pruefungen), vom 2. September 2016, ABl. S. 2473.
- Berlin, Senatsverwaltung fuer Bildung, Jugend und Sport. (2006). Ausfuehrungsvorschriften ueber die Wahrnehmung der Aufsichtspflicht im schulischen Bereich und die Verkehrssicherungspflicht sowie die Haftung(AV Aufsicht), vom 25. April 2006.
- Berlin, Abgeordnetenhaus. (2004). Schulgesetz fuer das Land Berlin, Vom 26. Januar 2004(GVBl. 2004, 26), letzte beruecksichtigte Aenderung: § 3 geaendert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22.03.2016, GVBl. S. 122.
- Brandenburg, Landtag. (2002). Gesetz ueber die Schulen im Land Brandenburg, In der Fassung der Bekanntmachung vom 2. August 2002 (GVBl. I/02, [Nr. 08], S. 78), zuletzt geaendert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 25. Januar 2016(GVBl. I/16, [Nr. 5]).
- Bayern, Landtag. (2000). Bayerisches Gesetz ueber das Erziehungs- und Unterrichtswesen, in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Mai 2000(GVBl. S. 414, ber. S. 632), zuletzt geaendert durch Art. 9a Abs. 18 Bayerisches E - Government - Gesetz vom 22. 12. 2015, GVBl. S. 458.
- Hessen, Landtag. (2005). Hessisches Schulgesetz, in der Fassung vom 14. Juni 2005 (GVBl. I S. 441), zuletzt geaendert durch Gesetz vom 18. Dezember 2012, GVBl. S. 645.
- NordrheinWestfalen, Ministerium fuer Schule und Bildung. (2005). Verordnung zur Ausfuehrung des § 93 Abs. 2 Schulgesetz, vom 18. Maerz 2005(GV. NRW. S. 218), zuletzt geaendert durch Verordnung vom 09. Mai 2016, GV. NRW. S. 243.
- Rheinland - Pfalz, Landtag. (2004). Schulgesetz fuer das Land RLP, vom 30. Maerz 2004(GVBl. 2004, 239), letzte beruecksichtigte Aenderung: § 101 geaendert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 16.02.2016, GVBl. S. 37.
- Saarland, Ministerium fuer Bildung und Kultur. (1975). Allgemeine Schulordnung(ASchOSL), vom 10. November 1975(Amtsblatt 1975, S. 1239), zuletzt geaendert durch die Verordnung vom 24. Juni 2011, Amtsbl. I S. 220.
- Saarland, Landtag. (1966). Schulpflichtgesetz im Saarland, vom 11. Maerz 1966, in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. August 1996 (Amtsbl. S. 864, ber. 1997 S. 147), zuletzt geaendert durch das Gesetz vom 17. Juni 2015, Amtsbl. I S. 446.
- Thueringen, Ministerium fuer Bildung, Jugend und Sport. (2016). Verwaltungsvorschrift fuer die Durchfuehrung von Wandertagen und Klassenfahrten, vom 22. Juni 2016.

(责任编辑 海 蓝)

practical knowledge as an independent field? This article, from the perspective of sociology of knowledge in the methodology of history of ideas, scrutinizes the research on teacher practical knowledge in the past half century. The fundamental appeal of this research field is to pursue the legitimation of teaching as a profession. Social-political discourses and academic-technic discourses affected the emergence and development of various approaches to researching teacher practical knowledge. Educationists' transitional understandings of teaching and education enriched the inner dimensions of teacher practical knowledge. The research focus of teacher practical knowledge changed from observable professional practices to professional knowledge structures, and then to teacher ethic and morality as essentials for teacher profession. Through depicting the complex genealogy of research on teacher practical knowledge, this article is significant for understanding the historical mapping of teacher professionalization.

Keywords: practical knowledge; teacher knowledge; teacher education; professionalization; history of ideas; sociology of knowledge

The Origin of Independent Colleges as a Unique Organizational Form of Higher Education

WANG Fuwei¹ YAN Fengqiao²

- (1. Research Center for Moral Education, Beijing Academy of Educational Sciences, Beijing 100036, China;
2. Graduate School of Education, Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract: The article, employing population ecology rationale and institutional logic, examined the origin of independent colleges as a unique organizational form of higher education in China. The rise of independent colleges was due to the interplay among the following factors. Firstly, the imbalance between supply and demand and the shortage of funds in Chinese higher education were the typical resource constraints. Secondly, the diffusion of market mechanism in the economic sphere provided the cognitive inspiration of the ideas and methods. Thirdly, the public-benefit nature of education prevented completely educational marketization. Finally, the specific building blocks were from the decentralization reform of public higher education and the efforts of breaking through the marginalized status from private higher education. Then, that it's diffusing across the country and getting the approval of central government is mainly caused by the policy of the expansion of higher education admission and the investment shift of the business.

Keywords: independent colleges; organizational form; institutional logics

Compulsory Education Legislation in Germany: Legislator, Content and Characteristics—A Case Study of State Laws

HU Jinsong

- (School of Education/Guangzhou Research Center for the Modernization of Educational Governance,
South China Normal University, Guangzhou 510631, China)

Abstract: The legislative power of compulsory education in Germany belongs to the state. The legislative

body includes the state parliament and the state government. The effective legal sources of compulsory education in Germany include not only the school law or the compulsory education law enacted by the legislature, but also the compulsory education regulations issued by the state governments under the authorization of the school law. The compulsory education law mainly regulates the object of compulsory education, the age and duration of compulsory education, the type and form of compulsory education, and the legal responsibility of compulsory education. Germany's compulsory education law focuses on the adjustment of behavior, the setting of obligations, and the standard procedures.

Keywords: Germany; compulsory education legislation; legislative characteristics

The Frontier Research on Mathematical Register in Mathematics Learning: An Interview with Louise Wilkinson

ZHAO Lingyun¹ LI Muhui¹ Louise WILKINSON²

- (1. College of Teacher Education, East China Normal University, Shanghai 200062, China;
2. Educational Department, Syracuse University, New York 13244, USA)

Abstract: In this interview, Professor Louise Wilkinson, an internationally renowned expert in mathematical linguistics, analyzed the frontiers of mathematical register in mathematics learning. Mathematics has its unique professional language system. It is a very important ability for students to give correct and reasonable expression in the context of mathematics. It includes not only the oral language, but also the written language. Mathematics learning is a system based on multivariate representation, so teachers should provide with students with sufficient opportunities to use their own mathematical register in teaching, and these expressions offer teachers some insights into the students' understanding of mathematics.

Keywords: Louise Wilkinson; mathematical register; mathematics learning; frontier research