

## 加拿大实施教育立法

加拿大是世界上最早实施教育立法的国家之一,其教育法的历史可以追溯到 19 世纪初的英属殖民地时期,几乎与其宗主国英国教育法产生于同一时期。与普通立法一样,加拿大早期的教育立法沿袭欧洲法律传统,从地方开始教育立法。首先在较早殖民化的东部各区,陆续颁布了一系列地方教育法规。地方政府通过教育立法,逐步确立并强化政府干预教育的功能。

1801 年,在法裔为主的下加拿大地区(现魁北克省)通过了第一个教育法案,授权政府在魁北克地区建立公立学校制度。1807 年,在英裔为主的上加拿大地区(现安大略省)通过了《区立公学法案》。该法案规定,在八个大学区中按照英国公学教育模式各自建立一个文法学校,由政府出资提供 8 个文法学校校长各 100 英镑的年薪,授权每个文法学校独立招生并收取学费。这两个法案的产生,标志着加拿大教育立法的开始,同时标志着地方政府干预教育及加拿大中学教育制度的开始。加拿大从此步入政府依法管理教育的时代,政府干预教育力度逐步加大。上加拿大地区又于 1816 年通过了《普通学校法案》,于 1824 年、1829 年、1832 年和 1836 年相继颁布了四个教育法案。以上六个法案奠定了 19 世纪上加拿大地区的基础教育制度。1808 年,新斯科特颁布了第一个教育法案《鼓励创建学校法案》。于 1811 年和 1816 年又分别通过了两个文法学校法案。1816 年,纽不瑞克颁布了第一个教育法案。1825 年,爱德华王子岛通过了第一个教育法案。1836 年,纽芬兰通过了第一个教育法案。至此,加拿大东部各区都出台了地方性教育法规,地方教育事务开始纳入地方法制管理和政府管理。

1841 年,联合的加拿大国会在第一次会议上通过了《普通学校法案》,将原有的上加拿大和下加拿大两种教育制度合并成统一的教育制度,并试图统一全加拿大的教育制度,以加强中央对地方教育的管理。这一促使中央集权管理教育的努力,两年后因遭受各方抵制而宣告失败,此法案遂被废止。这一法案的失败,对以后形成的加拿大教育管理体制产生重大影响。此后,中央政府不再插手地方教育事务,教育事务完全由地方负责管理。地方立法机构制定本地区教育法规的传统也由此逐渐形成。加拿大地方政府素有重视教育的传统,尤其将重心放在普及基础教育、推进义务教育方面。各地方政府在 19 世纪相继颁布义务教育法,强制推行免费的基础教育,取得了显著的效果。新斯科特是最早实行免费基础教育的地区,它于 1808 年颁布的《鼓励创建学校法案》中规定,凡开办学校者,每年可获得地方财政税收拨款 50 英镑和政府拨款 20 英镑,但前提是所有入学者的教育必须是免费的。该法案标志着加拿大免费义务教育的开始。1865 年,新斯科特又通过《免费学校法案》,进一步在新斯科特推广实施免费的小学教育。爱德华王子岛从 1852 年开始着手研究实施所有小学由政府经费维持,并试行所有教师应接受不低于 5 个月的师范教育后才能进入小学任教,8-13 岁的儿童每年必须接受不少于 12 周的教育。于 1877 年正式颁布法律实施 8-13 岁每年 12 周的义务教育,并规定所有学校除学习圣经外全部接受世俗教育。1871 年,安大略颁布法律,对 7-12 岁的儿童实施每年 4 个月的义务教育,由各学区依法提供免费教育。1871 年,纽不瑞克通过《普通学校法》,该法案重申学校的世俗性原则,规定所有被政府资助的学校对所有学生免费开放。1873 年,不列颠哥伦比亚通过了第一个义务教育法,要求政府制定地方教育法规,实施 7-14 岁义务教育。1876 年,曼尼托巴颁布法案,准许省和地方政府强迫 7-12 岁的儿童入学接受小学教育。1888 年,西北地区也实施了类似的义务教育。到第一次世界大战之前,各省相继颁布了义务教育法。爱德华王子岛对 7-13 岁儿童实施每年 20 或 30 周的义务教育;纽不瑞克对 7-12 岁实施每年至少 80 天的义务教育;新斯科特授权地方实施 7-12 岁全学年义务教育;安大略实施 8-14 岁的全学年教育;曼尼托巴、萨克斯通和不列颠哥伦比亚实施 7-14 岁的全学年的义务教育;阿尔伯特实施 7-15 岁全学年义务教育;魁北克实施 8-14 岁的全学年的教育。二战

以后,义务教育开始在全国范围内实施全学年义务教育,并将义务教育的年限分别扩大到 14 岁、15 岁和 16 岁。由此可见,各地方政府在早期教育立法方面,重心放在制订和完善义务教育法上,用法律手段大力推进基础教育的迅速发展。

1867 年,英国议会批准了《不列颠北美法案》。该法案成为加拿大建国的基本法律文件,后来此法案被称为加拿大 1867 年宪法,它不仅奠定了加拿大现代联邦制度的基础,也是加拿大联邦法制的基础。它在充分考虑加拿大现实国情的基础上,明确了联邦政府与地方政府之间的权利与义务,形成地方分权的国家管理体制。该法案在教育上也具有划时代的意义,第一次在全国范围内明确了地方政府和联邦政府的教育管辖权,将主要教育事务划归地方管理。该法案第 93 条对教育管辖权做了具体规定,授权地方政府管理地方教育事务,联邦政府仅管理土著居民教育和军事教育。此条规定,对加拿大现代教育的发展起到了决定性的奠基作用。从联邦法的角度,它不仅保证了地方管理教育的合法性,而且确定了加拿大教育体制是以地方办学为主的格局。加拿大从此走上联邦化道路,教育发展具有清晰的轮廓,联邦政府和地方政府各司其职,互不干涉各自教育事务,地方教育合法地成为地方的主要事务之一。地方各省按照此条规定,依法施教,进一步加强了各自的教育制度,形成地方特色,地方教育法制也逐步完善。许多地方政府为了强化教育的公益性和全民性,将地方教育行政单位——学区的主要成员,改由地方选举产生,以代替政府任命。

1982 年的《权利与自由宪章》是加拿大 1982 年宪法的主要部分。它直接涉及公民的基本人权,是对公民权利和自由的保障,被加拿大人奉为“加拿大最高法律”,具有最高法律权威,任何法律都不能与其相抵触。宪章明确了公民的广泛权利,规定:“每个人生来平等,不因种族、肤色、宗教、性别、年龄和身心残缺而受到歧视,平等地享有法律保护 and 合法权益。”同时,保护公民信仰、表达、宗教、生命自由、人身安全等权利。宪章的颁布,不仅对加拿大社会具有深刻而广泛的影响,而且对加拿大教育影响深远,被加拿大学者认为是对当代加拿大教育最有影响的宪法部分。1867 年宪法只对各级政府的教育管辖权及如何管理教育做出规范,并没有对公民个人受教育方面做出任何规定。因而在宪章之前,各省对公民教育的权益规定各有不同,联邦法院对来自各省上诉的教育案例也无教育法律规范可循。宪章颁布之后,教育不仅是公民的基本义务,而且被视为公民的基本权利之一,各级政府必须采取有效措施保证每一位公民受教育权的实现。公民依据宪章有权要求政府履行相应的教育义务。因此,联邦政府和各地方政府必须按照宪章的规定,共同保护公民的教育权利,并认真履行各自所承担的教育义务。宪章的制定不仅完善、丰富了教育法的权利内容,而且对各省教育起到了整合作用,推动了教育的联邦化。在宪章制定之前,地方教育的管理被严格地限制在各省范围之内。各省对教育权益有不同的规定、表述和解释,同一教育案件形成的地方教育判例也不尽相同。宪章颁布后,任何地方教育法规与宪章内容相违背必须加以修改,使之服从宪章。同时,宪章赋予联邦法院在教育方面新的权力。联邦法院对任何有违宪章的地方教育判例,都可以展开听证调查;对各地同一教育案件形成的不同教育判例予以整合,形成统一的教育判例;对任何上诉到联邦法院的教育案例都可以按照宪章的法律规范做出终审判决。加拿大联邦制以地方分权为主,各省的教育立法在加拿大教育法体系中举足轻重,教育立法因此重心下移。各省教育法一般由教育法、教育行政法规及地方教育法规组成。教育法由省议会制定,教育行政法规由省教育部制定,地方教育法规由各地方议会制定。在各省的教育法中,教育基本法又居于中心地位,决定各省教育发展的基本方向和基本制度,是各省教育立法中最具法律效力和最重要的法律之一。它的制定与实施,标志着各省教育法制基本框架的确立,体现了各省教育法律建设趋于成熟。各省自 19 世纪下半叶以来相继颁布了教育基本法——

《教育法》或《学校法》,确立了本省的基本教育制度和教育特色。如阿尔伯特省于1871年颁布了《教育法》,它仿照魁北克省的教育模式创建了两类教育制度,即天主教区和基督教学区。曼尼托巴省于1916年通过学校法,该法确立了英语作为唯一的官方语言,并创立了曼尼托巴世俗的公立学校制度。各省教育基本法不是一成不变的,随时根据形势发展通过省议会修改或修正。因此,每个省的教育基本法都经过很多次修改和修正,以适应形势的发展。教育基本法较之一般的教育法律,显得比较庞大,几乎包括教育的所有方面,既有一般性规定,亦有较为具体的规范,又被称为“教育法典”。如安大略省《教育法》1974年制定,1975年1月1日实施。它是由原来的5个法案,即《教育部法》、《公立学校法》、《学校行政法》、《独立学校法》和《学区和中学法》所组成。现行的安大略省《教育法》是安大略省教育中影响最大、最广泛的教育基本法,其内容包括教育基本制度、教育行政管辖、教师和学生权利与义务、教育经费筹措、教育基金、教育税、教育申诉、义务教育、教师和校长培训等所有教育基本方面,亦对一些重要的具体问题做出规定,厚达200余页,经过数10次的修改和修正。

加拿大早期的司法实践在很大程度上沿袭了英国的法律传统,除魁北克省在民法等一些法规方面采用大陆法系外,其司法体系属英美法系。在英美法系中,法院判决的案例不仅具有法律效力,而且将作为法院以后审判的直接法律依据,法院对类似案件可参照以往判例做出同样的法律判决。这种具有法律效力的判例被加拿大人称为判例法。加拿大现代司法则是在法律规范和法律判例相互结合的基础上建立起来的。在法官审判案件中,既重视以往法律审判案例的示范作用,又重视法律条文中法律规范的规范作用。法官可依据法律条文和以前的判例,对现有案件进行判决。加拿大早期的司法实践,已积累了不少的教育判例,这为早期的教育审判提供了具体的参照。经过200年教育立法的发展,教育法律规范逐渐在调整教育上趋于主导作用。在教育司法实践上,教育法律规范与以往的教育判例有机结合,逐步建立起一套比较完整的教育法律体系,即教育法律规范与教育判例相结合的教育法律体系。其发展从单一的、零散的判例逐步到系统判例法和系统法律文件的有机结合运用。在具体的审判中,大量的教育判例为审判提供直接的法律参照依据,同时系统的教育法律规范又为审判提供更广泛、更具体的支持。两者经过长期磨合,已较为有机地统一于教育法律审判实践中。判例法是教育法律规范的具体化,即对法律条文的具体应用;教育法律规范则是教育判例的概括和抽象,即对教育判例进行一般指向和规范。以往的教育判例如与现行的教育法律规范有冲突,以现行的教育法律规范为准。教育法律规范与教育判例相互结合,是加拿大教育立法中的一个主要特色。加拿大虽然教育立法很早,但进行系统的教育法研究则开展得较晚。早期的教育立法主要参照英国、法国的模式进行,后来又借鉴美国的一些经验。加拿大本身对本国教育法制的研究甚少,主要停留在非教育法的一般性立法研究和司法研究方面。加之加拿大本身法规体系错综复杂,各省法律体系,尤其是教育法千差万别,也给教育法在全国范围内的研究增加了相当大的难度。教育法理论研究严重滞后于教育法的实践,在一定程度上影响了教育法实践的发展。80年代初,一批有志于教育法研究的青年学者开始涉足教育法领域。西安大略大学青年学者格雷戈里·迪肯森于1982年出版了第一本教育法方面的书《加拿大教育法案例汇编》。德沃豪斯大学青年学者韦恩·麦凯于1984年出版了加拿大第一本教育法理论专著《加拿大教育法》,该书较为系统地阐述了加拿大教育法体系的特点、性质和作用等。韦恩·麦凯也是第一位在大学开设教育法课程的教师。加拿大第一本教育法学术刊物《教育与法》于1988年在西安大略大学诞生。全国性的教育法应用学会也于90年代初产生,成为加拿大教育协会下面的一个重要分支协会。该学会会员来自教育界、法律界的专家学者、教师、校长和大学生。教育法理论研究在90年代有了长足的发展,先后有十余本教育法方面的专著出版。研究主要侧重于公民教育权利保障、教育法理分析、教育判例分

析、学校事故分析、地方教育法比较、教育行政管辖等方面。纵观加拿大教育法的历史,其教育法制经历了 200 年的发展,已日趋成熟,我们可以从中发现一些有益的启示。

1.教育立法加快了教育国家化进程,有利于加拿大建立联邦体制。加拿大教育立法的一个明显特色是教育国家化的发展与教育立法同步。政府干预教育始终是按照法律要求对教育进行管理,决不在无法可依的情况下管理,即先立法,后治教,有法才治教,治教必依法。这一做法保证政府自始至终处在一个合法的状态中管理教育。在教育法建立完善的同时,政府逐步建立完善各级教育制度。教育立法和教育制度的建立与完善,又有利于政府各种教育职能的有效发挥,增强政府管理地方教育事务的力度。依法治教不仅成为国家管理教育的一个主要方式,而且国家为社会树立教育法制意识率先做出了良好表率。

2.教育立法与国家传统相结合,形成有特色的地方教育立法格局。地方兴学、社会兴学和宗教兴学在加拿大教育发展中起到举足轻重的作用。教育立法顺应了这一历史传统,首先从地方开始,从最早殖民化的东部实行,逐渐延伸到中部和西部,地方教育自主办学的传统与地方教育立法紧密结合,最终在联邦宪法中予以确认。

3.教育判例法与教育成文法有机结合,互为所补,共同调整教育活动,形成加拿大又一教育立法特色。加拿大先后被法国和英国殖民统治,其教育法有机地吸收融合了英美法系和大陆法系,将教育法律规范和判例相互结合使教育活动既受教育法律规范调整,又受教育判例约束。

4.教育法律意识形成已久,政府、社会、团体及个人教育法律意识普遍加强,政府在依法治教中首先起到表率作用,社会、团体及个人自觉地在法律框架下规范各自的教育行为,互相促进,逐渐形成一个良好的法制大环境,并达到良性循环。

5.教育立法保障了加拿大公民教育权的充分实现,促进了加拿大多元文化社会的稳定。加拿大是一个多元文化社会,其教育也呈现多元化。在保障各文化、各种族、各宗教在教育方面的权益,解决各方教育利益冲突方面,教育立法发挥了重要的作用。1988年,加拿大国会一致通过了著名的《加拿大多元文化法案》。该法案重申,多元文化是加拿大国民的基本特色,每一个加拿大公民都有享有、促进其原文化发展的自由,联邦政府有责任通过政府机构促进多元文化和教育的发展,各地方政府必须保障不同文化的公民有平等的受教育权,依靠教育立法能够有效地确立、平衡社会各方在兴办教育方面的权利和义务,以保证多元文化教育持续稳定而健康地发展。

6.教育立法推动了加拿大教育走向规范化、制度化和法制化。加拿大地方教育制度多种多样,千差万别,各有特色且相对独立,只有通过地方教育立法和联邦教育立法,才能得到有效整合和规范,做到发展有序,互不矛盾。

主要参考文献:

1. F. Henry Johns on (1968) A Brief History of Canadian Education [M]. Toronto: McGraw - Hill.
2. A. Wayne Mackay (1984) Education Law in Canada [M]. Toronto: Edmond - Montgomery Publications Ltd.
3. A. Wayne Mackay & Lyle I. Sutherland (1992) Teachers And the Law: A Practical Guide For Educators [M]. Toronto: Edmond Montgomery Publications.

4. Gregory M. Dickins on & A. Wayne Mackay ( 1989 )Rights , freedoms and the education system in Canada : cases and materials [M] . Toronto : Emond Montg omery.

5. Joseh K atz (1974) Education in Canada [M] . Vancouver :Douglas , David &Charles.

6. Gregory M. Dickins on (1982) Cases and materials on selected topics of Canadian education law [M] . London , Ont . : Althouse College of Education , the University of Western Ontario.

51lunwen.org

英语论文网

51lunwen.org