

关于加快制定《中国教育信息化促进法》 的战略思考^{*}

王运武

(江苏师范大学教育研究院 江苏省教育信息化工程技术研究中心,江苏 徐州 221116)

摘要:教育信息化是国家信息化的重要组成部分,对实现教育现代化、推动教育事业发展、建设智慧型和创新型国家等具有极其重要的作用。随着教育信息化发展,教育信息化立法的重要性和紧迫性日益凸显。加快制定《中国教育信息化促进法》,不仅有利于解决当前教育信息化事业发展中的诸多现实问题,而且可以保障其健康、可持续发展。教育信息化立法已经具有良好基础,建议借鉴国内外信息化立法的有益经验,尽快制定《中国教育信息化促进法》,以更好地推动教育信息化事业发展。

关键词:教育信息化;教育信息化立法;中国教育信息化促进法;信息化法律

中图分类号:G40-011.8

文献标志码:A

文章编号:1673-8454(2016)03-0014-05

一、《中国教育信息化促进法》立法的迫切性

教育信息化是国家信息化的重要组成部分,是实现教育现代化、智慧教育的必由之路,在解决教育的若干热点和难点问题,推动教育均衡发展,创新与变革教育,培养创新型、实用型和信息化人才等方面发挥着重要的作用。信息技术对教育发展具有革命性影响的理念已经深入人心,^[1]中国教育信息化经过30多年的建设和发展,在教育信息化基础设施、数字化教育资源、教育信息化人才队伍、教育信息化应用、教育信息化管理与评价、教育信息化环境、教育信息化政策等方面取得了很大成就,教育信息化事业和教育信息化产业迅速发展,高等教育信息化、职业教育信息化、基础教育信息化、特殊教育信息化、社会教育信息化、家庭教育信息化、管理教育信息化等发展水平日益提高,广大人民群众尤其是教育领域对教育信息化的需求日益热切。然而教育信息化进程中仍然存在诸多问题,阻碍教育信息化科学有序发展,教育信息化并未发挥理想的效益和价值。

第一,教育信息化进程中的诸多问题呼唤教育信息化立法,教育信息化亟需走向法制化。尽管国家战略层面非常重视教育信息化,但是一些地方政府和学校

对教育信息化重要性和公益性、教育信息化发展的客观规律缺乏应有的认识,以缺乏教育信息化经费、教育信息化人才,教育行业人才信息化素养不高为借口,任由教育信息化自由发展,不进行科学规划和引导。教育信息化的产出与巨大投入不相匹配、教育信息化对教育教学改革支撑度不高、教育信息化并没有缓解教育发展不平衡问题、数字化教育资源重复建设水平不高、教育信息化建设的成功经验没有得到有效推广、教育信息化建设的失败教训没有被充分重视、教育信息化经费投入缺乏保障等问题,制约着教育信息化的可持续发展,成为教育信息化未来发展的瓶颈。^[2]教育信息化发展不平衡与教育发展不平衡将会在相当长的时间内并存,并成为实现教育公平的“绊脚石”。教育信息化进程中的诸多问题,亟待通过教育信息化立法保障和解决。

第二,教育信息化法制化有利于有效执行教育信息化战略规划,促进全民共建教育信息化,人人共享教育信息化成果。教育信息化政策法规是推进教育信息化建设的重要手段,有效执行教育信息化战略规划应该备受重视。^[3]为强化教育信息化战略规划的执行力,非常有必要将教育信息化纳入法制化,从法制层面保障教育信

^{*} 基金项目:全国教育信息技术研究“十二五”规划2014年度重点课题“促进教育变革的智慧学习环境研究”(编号:146222117)阶段性成果。

息化未来发展。尽管在教育信息化发展历程中制定了很多电化教育、远程教育、信息技术教育、教育信息化、数字校园等方面的政策文件,但是教育信息化政策缺乏法律效力,其政策文件的执行力远不及法律文件,当前亟需加强教育信息化法制建设,以立法的形式促进、规范教育信息化未来发展。教育信息化是一项系统工程,需要政府、学校、企业、科研机构等多部门的协同推进,需要教育管理者、教师、学生、技术人员、社会公众等群体的全员参与。人人是教育信息化建设的参与者,同时又是教育信息化价值的享受者。

第三,教育信息化法制化利于推动依法治教、依法治国,有利于提升国家综合实力,有利于实现国家信息化和国家现代化,有利于建设信息化强国,有利于建设智慧型和创新型国家。通过教育信息化立法保障教育信息化未来发展,促使教育信息化更好地发挥功能与效益,实现教育公平,实现中国教育强国梦,更有利于促进实现伟大的中国梦,提升中国的国际竞争力和国际化程度,引领与创新全球教育信息化未来发展。教育信息化立法既是教育法制化建设的重要体现、依法治教的有效途径,又是教育信息化未来发展的必然要求。目前教育信息化法律的空白和滞后,严重制约着教育信息化的未来可持续发展。面对教育信息化快速发展和日趋重要的形势,必须发挥法制对教育信息化建设的引领和规范作用,促进教育信息化法制建设全民发展。

二、国外教育信息化立法的经验

国外很多国家非常重视信息化立法,以立法的形式推动信息化发展,并为教育信息化发展提供了法律依据。信息化法律建设正在引起全球法律界的关注。1996年,德国制定了世界上首部《多媒体法》^[4],开辟了信息化法制化之路,推动了学校的教育信息化建设。1996年,美国出台了《电信法》,以推动美国电信产业的竞争发展。1998年,马来西亚通过了《通信和多媒体法》^[5],并在2006年进行了修订,以推动通信和多媒体产业的发展。2000年,日本通过了《高度信息网络社会形成基本法》(简称《信息技术基本法》)^[6],以推进日本信息化战略,实现信息化社会,成为推进信息化政策措施的有力法律依据。2003年5月,日本颁布了《个人信息保护法》^[7](2005年4月1日完全生效),2014年提出修订《个人信息保护法》,以助力大数据应用。2000年,印度通过了《信息技术法案》,并在2008年通过《信息技术法案(修订)》^[8],以适应信息化的快速发展。2001年,毛里求斯制定了《ICT法案》(2001年修订版)^[9]和《数据保护法》^[10](2004年修订

版)。2006年,孟加拉国制定了《ICT法案》^[11]。

韩国教育信息化发展迅速,在很大程度上得益于适时将信息化纳入法制化,以法制化推动信息化发展。1995年,韩国制定了《信息化促进框架法》^[12](2002年进行了最后修订),明确要求国家和地方政府应当解决和落实政策措施推进信息化,这些措施包括:“扩张私人投资和促进公平竞争”、“建立和实施积极应对环境变化的体系”、“自由获取和利用信息化基础设施”、“同等条件下没有区域经济差异的普遍服务”、“隐私权和知识产权保护,维护各种信息和数据安全”、“促进国际合作”等。2009年,韩国制定了《国家信息化框架法》^[13],以达到通过建立和推广国家信息化,实现知识社会和信息社会的可持续发展。为了更好地执行《国家信息化框架法》,2009年韩国制定了《国家信息化框架法执行法令》^[14]。2010年,韩国制定了《国防信息化基础设施建设和国防信息资源管理法》^[15],培养先进的精锐武装力量,适应未来信息社会的国防信息化和国防信息资源管理。2011年,韩国推出了《个人信息保护法》^[16],以保护个人信息安全,防止个人信息的滥用和误用。

纵览国外信息化立法,可以发现:第一,信息化立法有利于推动国家信息化发展,强化国家信息化产业发展,提升国家综合实力;第二,信息化立法应该根据信息化发展具有瞬息万变的特点,适时进行修订;第三,信息化立法是信息化发展的重要保障和依据;第四,教育信息化是信息化的重要组成部分,因具有典型的教育属性,不能仅仅在信息化法律中涉及教育信息化,更亟需专门研制教育信息化法。

三、《中国教育信息化促进法》立法具有良好基础

1. 信息化立法正在逐渐引起重视

1997年3月16日~18日,国务院信息化工作领导小组倡议举办了首届信息化法制建设研讨会,深入研讨了信息化立法所涉及的各类问题,设立信息化立法框架、信息产业法制的法律保护与政策推进、社会信息化与社会变迁及法律问题三个专题论坛。参会代表呼吁随着信息化建设进程的深入,能够每年召开研讨会,为中国制定信息政策法规、推动并保障信息化建设有序和健康发展,提供学术、理论及舆论方面的支持。^[17]1998年,国家信息化办公室主持召开了第二届中国信息化法制建设研讨会,重点探讨了电子商务立法的相关问题,初步勾画出了电子商务的法律框架,为中国电子商务的迅速法制化奠定了法律基础。非常遗憾的是

没有持续举办信息化法制建设研讨会。近年来,信息化法制建设备受关注,2011年工业和信息化部召开了全国工业和信息化法制工作座谈会,2014年中央网信办召开了专题座谈会研讨推进网络安全和信息化法制建设。2004年8月,全国人民代表大会常务委员会会议通过了《中华人民共和国电子签名法》。1990年9月,全国人民代表大会常务委员会会议通过了《中华人民共和国著作权法》,并在2001年、2010年和2012年进行了修订。

2006年,中国颁布了首个国家信息化中长期战略规划《2006-2020年国家信息化发展战略》^[18],明确提出“加快推进信息化法制建设”,制定和完善信息化法律法规,创设信息化发展的良好法制环境。2013年9月,工业和信息化部印发《信息化发展规划》^[19],在“保障措施”中明确提出“建立健全法律法规体系”,推进信息化立法,积极参与和研究制定相关信息化国际规则。

近年来,信息化法制建设研究日益受到关注,专家学者热议信息化法学科体系^[20]、信息化法制建设的若干问题。信息化立法的指导思想和原则^[21]、军队信息化法制建设^[22]等,呼吁加快制定《电信法》、《互联网内容净化法》、《信息网络安全法》、《个人信息保护法》和《电子政务法》等。^[23]尤其步入信息社会,数字化时代、大数据时代的个人信息是一种重要的经济资源,盗窃个人信息用于商业已经成为严重的犯罪现象。^[24]

总体而言,信息化立法正在逐渐引起重视,现有的信息化政策和法规已经不能有效满足信息化发展的客观需要,中国亟需加快信息化法制建设,为信息化发展营造规范有序的良好环境,满足国家政治、经济和社会发展的需求。信息化法制建设已经成为制约我国信息化发展的瓶颈,信息化法制建设必然是一个复杂的系统工程,信息化法制建设还任重而道远。信息网络发展速度快、技术性强,而法律则存在一定“滞后”,很难及时解决层出不穷的新问题。^[25]

2. 教育信息化纳入了教育法律法规

目前,仅有《中华人民共和国教育法》和《中华人民共和国高等教育法》涉及教育信息化,但是这些有关教育信息化的法律描述已经不具有教育信息化迅速发展的时代特征,亟需进行修改和完善。1995年《中华人民共和国教育法》^[26]首次以法律条文的形式规定“县级以上人民政府应当发展卫星电视教育和其他现代化教学手段,有关行政部门应当优先安排,给予扶持;国家鼓励学校及其他教育机构推广运用现代化教学手段”。1998

年《中华人民共和国高等教育法》^[27],在第二章“高等教育基本制度”中规定“国家支持采用广播、电视、函授及其他远程教育方式实施高等教育”。

3. 教育信息化立法诉求日益强烈

教育信息化实践活动迫切需要有法可依,教育信息化立法的现实诉求日益强烈。《全国电化教育“九五”计划》,在面临的问题中提出“电化教育的法规建设较为薄弱,不能适应教育改革和发展的需要”。《教育信息化“十五”发展规划(纲要)》在面临的问题中提出“信息化观念不强”。《教育信息化十年发展规划(2011-2020年)》在面临的问题中提出“对教育信息化重要作用的认识还有待深化和提高;加快推进教育信息化发展的政策环境和体制机制尚未形成”。加快教育信息化法制建设,完善教育信息化法律、法规已经成为教育信息化未来发展的必然要求。教育信息化法律的缺失,严重制约着教育信息化未来可持续发展。

总之,中国教育信息化事业蓬勃发展,教育信息化进程中凸显了众多不利于教育信息化可持续发展的问题,教育信息化立法的现实诉求日益强烈,仅仅在教育法律中涉及教育信息化已经不能很好地满足教育信息化迅速发展的需求。国内外信息化立法的经验可为教育信息化立法提供有益的借鉴,此外中国经济增长迅速,可为教育信息化发展提供有力的经济支持,为教育信息化立法奠定了经济基础。

四、《中国教育信息化促进法》立法建议

鉴于教育信息化对于促进教育事业未来发展的重要作用和意义,鉴于教育信息化实践领域亟待立法的现实诉求,鉴于更好地推进教育信息化未来发展以充分发挥教育信息化的功能和价值,建议国务院、教育部等相关部门高度重视教育信息化立法,抓紧研究教育信息化立法中的重点和关键问题,优先制定出台《中国教育信息化促进法》,以法制化手段解决教育信息化进程中的深层次核心问题,保障教育信息化事业的可持续发展,以信息化手段破解教育中的热点和难点问题。建议教育信息化立法对以下问题做出规定。

第一,明确《中国教育信息化促进法》的法律性质和分类归属。它是中国特色社会主义法律体系的组成部分,是属于行政法性质范畴的法律。它具有双重属性,既具有“教育法”的属性,又具有“信息化法”的属性。它的内容和实施,既涉及学校、家庭和社会,又涉及每一个公民和各个行业。

第二,明确教育信息化的性质与地位。教育信息化

是国家信息化的重要组成部分,是实现教育现代化的必由之路,是实现教育公平的利器。教育信息化对教育未来发展具有革命性影响,可以创新和引领教育变革,能够有力支撑国民教育事业。教育信息化是一项重要的社会公益事业,应该纳入国家基本公共服务体系。

第三,明确教育信息化事业的发展方向、方针与机制。发展教育信息化事业,是为了营造良好的家庭教育信息化环境、学校教育信息化环境和社会教育信息化环境,创新培养建设社会主义事业所需的各类信息化人才,实现科教兴国战略,促进社会主义物质文明和精神文明建设。明确优先发展教育信息化事业,明确教育信息化事业发展依赖于“政府、学校、家庭、科研院所、信息化企业”等多方协同推进。明确推进教育信息化的指导思想和工作方针。推进教育信息化应该坚持“面向未来,育人为本;应用驱动,共建共享;统筹规划,分类推进;深度融合,引领创新”的工作方针。明确创新教育信息化推进的体制机制,通过体制机制创新调动多方力量参与教育信息化建设,促进教育信息化建设和应用的健康、可持续发展,共享教育信息化建设成果。

第四,明确政府主导教育信息化发展的责任及相关部门职责与分工协同机制。教育信息化发展在很大程度上依赖于教育信息化管理机构的主导,引领和规范教育信息化基础设施建设、推动教育信息化深层次应用,科学管理和评估教育信息化。明确国务院教育行政部门负责统筹规划、部署、指导全国教育信息化工作,各有关部门积极支持,密切合作,协同推进。地方各级教育行政部门和各级各类学校是教育信息化的推进主体。政府、学校、企业等相关部门,在教育信息化推进过程中扮演着不同的角色,发挥着各自的作用。当前和未来教育信息化发展迫切要求,强化中央和地方各级教育信息化管理机构发展教育信息化事业、提供教育信息化公共服务的主导责任,明确规定教育、发展改革、财政、人事等相关部门的职业,确立教育信息化协同推进机制。

第五,明确强化教育信息化组织领导。明确各级教育行政部门建立健全教育信息化管理职能部门,设置教育信息化推进办公室,成立教育信息化推进领导小组,研制修订教育信息化发展规划。各级各类学校建立健全教育信息化组织领导机构,设立教育信息化主管机构,制定学校教育信息化发展规划,积极推进教育信息化发展。明确建立完善教育信息化支持机构。

第六,明确强化教育信息化队伍建设。教育管理者、

教师、学生、家长、社会公众等群体既是教育信息化建设的参与者,又是教育信息化建设成果的享受者。明确教育信息化利益相关者的责任、义务和权利。明确教育信息化服务人员的身份地位、待遇和培训职称等权利。学校的网管、电教员等教育信息化服务人员,往往身兼教师、技术人员、司机、职员等多个角色,工作任务繁重,薪水较低,离职率高,职业倦怠现象严重。中小学信息技术教师缺乏单独的职称系列,制约着教师职业发展。当前,亟需强化和稳定教育信息化队伍建设,大力提升教育信息化队伍的专业素养,尽快建立教育信息化服务人员职称体系。完善教育信息化服务人员的编制管理和职称(职务)评聘办法。

第七,明确教育信息化经费的投入体制和保障机制。当前,教育信息化经费投入多是以项目立项的方式进行,而且大量经费投向了硬件建设,资源建设、软件建设和教育信息化培训等方面的经费投入严重不足。亟需将教育信息化经费投入纳入常规化,像重视图书馆一样重视教育信息化。明确政府加大公共财政投入,明确规定将教育信息化经费纳入中央和地方政府财政预算之中,在各级财政性教育经费预算中单列教育信息化经费。明确教育信息化经费占教育经费支出的比例,并逐年增加教育信息化经费。积极制定优惠政策,鼓励和吸引社会力量参与和捐助教育信息化建设,建立教育信息化多方投入机制。

第八,建立教育信息化绩效评估和激励制度。明确建立教育信息化事业发展绩效评估制度,建立教育信息化发展激励制度,奖励教育信息化推进过程中的先进集体和个人。评估各级教育信息化主管部门实施教育信息化发展规划,提升教育信息化发展的业绩。将教育信息化列入教育督导内容,以督导促进教育信息化发展。

第九,建立优先保障农村和弱势群体教育信息化、保障教育信息化公平的机制与制度。明确优先发展农村教育信息化、特殊教育信息化,重点支持中西部、少数民族地区和边疆地区发展教育信息化,促进教育信息化均衡发展。对地方财政不足的地区,中央和省级政府统筹协调支持力度。资助农村贫困地区、少数民族等欠发达地区的教育信息化,以及城乡困难家庭的教育信息化。

第十,明确支持教育信息化产业发展。明确制定扶持教育信息化产业发展政策,鼓励企业参与教育信息化建设,鼓励企业参与国际竞争。培育教育信息化产业体系,营造教育信息化产业发展环境,重构教育信息化产

业生态链。

五、结语

21 世纪是一个信息化社会,教育信息化既是信息化社会的产物,又推动着信息化社会的发展。大力支持教育信息化发展,是推动教育事业发展的有力措施,是实施科教兴国战略的必然选择,是实现伟大“中国梦”的重要支撑。加快制定《中国教育信息化促进法》是推动教育信息化事业未来发展的重要举措和战略选择。然而,一部法律的出台并非易事,期待国务院相关部门和专家学者关注教育信息化立法,以法制化推动教育信息化发展。

参考文献:

- [1]熊才平,何向阳,吴瑞华.论信息技术对教育发展的革命性影响[J].教育研究,2012(6):22-29.
- [2]王运武.教育信息化发展亟需转型[J].中国电化教育,2009(2):16.
- [3]王运武.中国台湾地区教育信息化战略规划及其启示[J].中国电化教育,2014(4):48-55.
- [4]Ulrich Wuermeling. The first national multimedia law—How Germany regulates online services and the internet. Computer Law & Security Review, Vol.14, No.1, 1998, P.41-44.
- [5]Communications and Multimedia Act 1998 [EB/OL].http://www.agc.gov.my/Akta/Vol.%2012/Act%20588.pdf.
- [6]高度情報通信ネットワーク社会形成基本法[EB/OL].http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H12/H12HO144.html.
- [7]Personal Information Protection Law in Japan[EB/OL].http://www.jonesday.com/Personal-Information-Protection-Law-in-Japan-11-09-2005/.
- [8]李静.印度信息技术立法的发展与特色[J].暨南学报(哲学社会科学版),2012(11):83-88.
- [9]The Information and Communication Technologies Act 2001 [EB/OL].https://www.icta.mu/documents/laws/ictact.pdf.
- [10]Data Protection Act 2004 [EB/OL].https://www.icta.mu/documents/laws/dpa.pdf.
- [11]Information Communication Technology Act, 2006 [EB/OL].http://www.icnl.org/research/library/files/Bangladesh/comm2006.pdf.
- [12]Framework Act on Informatization Promotion [EB/OL].http://www.korea-law.org/.
- [13]Framework Act on National Informatization [EB/OL].http://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=25938&ctype=lawname&key=informatization.
- [14]Enforcement Decree of the Framework Act on National Informatization [EB/OL].http://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=25942&ctype=lawname&key=informatization.
- [15]Act on Establishment of Infrastructure for Informatization of National Defense and Management of Informational Resources for National Defense [EB/OL].http://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=20001&ctype=lawname&key=informatization.
- [16]Personal Information Protection Act [EB/OL].http://koreanlii.or.kr/w/images/0/0e/KoreanDPAct2011.pdf.
- [17]胡泽.首届中国信息化法制建设研讨会在京召开[J].法律文献信息与研究,1997(2):53.
- [18]2006-2020 年国家信息化发展战略[EB/OL].http://www.gov.cn/test/2009-09/24/content_1425447.htm.
- [19]工业和信息化部关于印发《信息化发展规划》的通知(工信部规[2013]362 号) [EB/OL].http://www.mii.gov.cn/n11293472/n11293832/n11293907/n11368223/15671322.html.
- [20]张晔.论信息化法的学科体系[J].科技与法律,2008(6):28-31.
- [21]李力.信息化法制建设的三原则[J].上海信息化,2005(10):32-33.
- [22]季德源.加快我军信息化法制建设的思考[J].国防,2006(6):46-48.
- [23]旷野,欧阳武.我国信息化法制建设的现状与建议[J].中国社会科学院研究生院学报,2007(3):84-89.
- [24]齐爱民.中华人民共和国个人信息保护法示范法草案学者建议稿[J].河北法学,2005(6):2-5.
- [25]韦平,杨新发,谢子明,华玮,程庆和.信息法律建设五人谈[J].上海信息化,2009(9):15-25.
- [26]中华人民共和国教育法[EB/OL].http://www.gov.cn/banshi/2005-05/25/content_918.htm.
- [27]中华人民共和国高等教育法[EB/OL].http://www.gov.cn/banshi/2005-05/25/content_927.htm.

(编辑:王天鹏)