



人权视野下的国家教育权理论探析

刘大洪 苏丽芳

摘要: 国家教育权作为一个教育法学概念,指的是国家按照法律规定对国民教育进行合理统治、发展与管理的公权力。它以公民自然权利为合法性基础,宪法与教育法是它的直接性权源。在尊重人权与教育公平的价值导向下,国家教育立法权、行政权与司法权须在纵横两个维度上进行合理分配,形成权力、权利与伦理等多种力量综合作用下的多元制衡机制,并从主体、内容、程序、监督等多方面逐步实现权力行使制度的全方位优化。

关键词: 国家教育权;人权理念;双维分配;多元制衡;制度优化

一、人权视野下的国家教育权解读

(一) 国家教育权的内涵剖析

关于国家教育权,我国教育界及理论界众说纷纭。有学人认为,国家教育权是国家通过国家机关对教育实施发展、举办、领导、管理等活动的公权力^①。有学人认为,国家教育权是相对于家庭教育权、社会教育权而言,它作为现代教育权的主体是国家依法对年轻一代进行施教的公权力^②。还有学人认为,国家教育权作为一个法学概念,是一个与国家教育责任相对应的宪法学研究范畴。^③综观各种观点可以归结出三个基本共识:第一,国家教育权的主体是国家;第二,国家教育权是一种公权力;第三,国家教育权是抽象主权与具体职权的有机结合。在此基础上,国家教育权作为一个教育法学概念,指的是国家按照法律规定对国民教育进行合理统治、发展与管理的公权力,它属于国家抽象主权之一种,又包括了立法权、行政权、司法权等具体的职权内容。

(二) 国家教育权的权源依据

1. 公民自然权利是国家教育权的合法性基础。在现代民主社会中,国家教育权的权力源泉乃是公民的自然权利,具体到教育领域而言即“作为权利主体的全体社会成员所享有和拥有的符合社会生活公共利益要求的教育权利的总和,”^④。它不但构成了国家教育权的合法性基础,也从根本上决定了它的逻辑基点与价值追求。依据古典经济学和制度经济学的观点,提供教育服务等公共物品乃是国家的重要义务与职能之一,相比于家庭与公民个人而言,国家也无疑掌握着更多的教育资源,故国家也必须拥有与此相应的公权力。

2. 宪法与教育法是国家教育权的直接性权源。我国《宪法》第19条规定,“国家发展社会主义的教育事业,提高全国人民的科学文化水平。国家举办各种学校,普及初等义务

①赵敏:《大学校长与国家权力系统关系诠释》,载《现代大学教育》2004年第1期,第33页。

②秦惠民:《现代社会的基本教育权型态分析》,载《中国人民大学学报》1998年第5期,第85页。

③温辉:《宪法与教育——国家教育权研究纲要》,中国方正出版社2008年,第28页。

④秦惠民:《对市场经济下国家教育权作用的再认识》,载《中国教育法制评论》第1辑,第84页。

教育,发展中等教育、职业教育和高等教育,并且发展学前教育。”《教育法》第6、15条分别规定,“国家在受教育者中进行爱国主义、集体主义、社会主义的教育,进行理想、道德、纪律、法制、国防和民族团结的教育。”“国务院教育行政部门主管全国教育工作,统筹规划、协调管理全国的教育事业。”这些法律规定明确了国家对社会成员进行教育和对教育活动进行管辖的权力与责任,是我国国家教育权的直接性权力来源。

(三) 国家教育权的价值取向

1. 教育公平与正义。孔子在两千多年前就提出了“有教无类”这一朴素的教育民主思想。新中国成立之后也在《共同纲领》中确定了“民族的、科学的、大众的”新民主主义教育方针,重视通过教育公平实现社会公平。教育公平作为实现社会公平正义的逻辑起点与现实基础,国家应在不同的阶层、地域、民族、学校之间无歧视地公平分配所掌握的教育资源,国家教育权力的行使必须以教育公平作为价值指导,努力避免和纠正教育资源与教育力量上的分配失衡,不得侵犯公民受教育的平等权利。

2. 人权尊重与保障。所有的人都有受教育的权利,而且所有的人只有在受到一种真正的教育之后才能成为一个人,这是不受人的出身、地位、性别和智力高低影响的^①。因此,国家教育立法、行政、司法等权力的运用应当以尊重与保障人权为价值导向,打破国家对教育的一体化垄断模式,剔除独断专行的权力理念与行为方式,避免教育国家主义对教育自由主义的过分压制与侵蚀。同时,还应大力倡导教育的多样化、民主化、个性化,淡化国家教育供给的功利性目的,充分尊重并保障公民受教育的基本人权。

二、人权保障基础上的国家教育权双维分配模式

(一) 国家教育权的纵向分配维度及模式

所谓国家教育权的纵向分配,是指不同层级的同类国家机关之间对国家教育权力的逐级分割与配置。纵向分配有中央集权与地方分权两种模式,而我国目前采取的是较为典型的中央集权式分配模式。笔者认为,我国应在保证国家教育权的主权统一性基础上,采取地方适度有限分权的权力配置模式,使得国家对教育权力的控制能够收放平衡、张弛有度。一方面,可以在教育市场化发展的同时有效克服市场机制的自发性、盲目性与滞后性等缺陷,防止投资办学主体多元化影响下国民精神价值取向的过分自由化。另一方面,国家在教育领域向地方政府、学校进行适度有限分权,有利于打破教育垄断、提高办学效率、根除教育腐败,更好地保障国民受教育的基本权利,约束并制衡国家权力的无限扩张本性。

(二) 国家教育权的横向分配维度及模式

所谓国家教育权的横向分配,也是指相同层级的不同国家机关对国家教育权力的相互分割与配置。横向分配有完全独享与适度共享两种模式,而我国目前采取的是较为典型的完全独享式分配模式。在此种模式之下,强调遵循严格的教育法定原则,国家立法、行政、司法机关分别在法律规定范围内独自享有教育立法权、行政权与司法权,彼此之间互不交叉融合也不得任意僭越干扰。但在适度共享模式下,“教育立法权可能会被立法机关和行政机关共同享有,甚至法院也可能共享广义上的教育立法权。”^②笔者认为,基于我国目前的政体形式与民主法治建设的现实情况,应在国家教育权的横向分配过程中继续坚持完全独享模式,形成国家教育立法权、行政权、司法权界限分明、相互独立、彼此制衡的合理格局,避免“权力统合主义”趋向的出现。

三、人权理念促动下的国家教育权多元制衡机制

(一) 权力对国家教育权的制衡

在一定的教育体制下,通过对国家教育权的纵向与横向分权可以实现对其行使的有效约束和功能的科学搭配,这种权力结构的配置应当以保障公民受教育的基本权利为前提,增强国家教育立法权、行

^① 石中英:《教育哲学导论》,北京师范大学出版社2002年,第98页。

^② 田开友、张义清:《关于教育权的定位和分配》,载《教育与现代化》2006年第2期,第54页。

政权、司法权三种权力之间的相互制约与平衡,防止国家教育立法权行使主体的范围混乱以及国家教育行政权对国家教育司法权的不当干预。因此,应当尽快构建完整科学的教育法律体系,加强立法对国家教育权的制度约束;针对教育领域的特殊性,规范、强化、落实教育违法的民事、行政与刑事责任,扩大教育司法权的行使空间;进一步完善教育督导的内部监督与各级人大的外部监督体制,严格内外部监督主体的监督责任。

(二) 权利对国家教育权的制衡

国家教育权作为权力之一种,同样脱胎于公民社会权利的母体,是广义社会教育权的分解物,它的具体行使必须以公民让渡的教育权为边界,服务于公民受教育权利的实现并接受全体社会成员的监督,同时还须受到公民基本社会权利的制约。首先,应当根据人民授权在宪法、教育法中明确规定国家教育权力的行使界限,把权力的行使控制在科学合理的范围之内。其次,顺应社会价值多元化背景下的教育模式多中心趋势,充分调动社会力量与资源介入教育事业,积极促进国家教育权与社会教育权的协调制衡发展。再者,引入以舆论为主导的社会媒体监督,将国家教育权力的行使过程阳光化、公开化,杜绝教育领域的权力寻租与腐败现象的滋生。

(三) 伦理对国家教育权的制衡

伦理是一种实体性的特定的社会关系,它包括社会生活的全部过程,是一种包含着道德与法同时又高于道德与法的一类社会现象^①,权力的行使也不可逃避地受着伦理因素的调节。因此,国家教育权的行使,也必须获得本土文化语境下的伦理认同,接受人类基本伦理精神的约束与矫治。目前,最大的困扰就在于该如何妥善处理国家教育权与家庭教育权之间的深沉张力与发展平衡问题。笔者认为,家庭教育权的基础是父母与子女之间自然的血缘关系以及为法律所确认的亲权关系,乃是一切公共教育权力的力量源头,理应得到法律的认可与保障。除父母滥用对子女的教育权利或逃避教育责任的情况,国家只能对家庭教育权利的行使进行宏观监控,而不得肆意运用公权力横加剥夺或干预。

四、人权价值诉求中的国家教育权行使制度优化

(一) 国家教育立法权行使的制度优化

1. 国家教育立法主体的适度多元化。鉴于我国教育立法主体渐趋多元化,笔者认为以下几方面有待加强。首先,应从更新国家教育立法理念入手,建立科学有效的定期考核制度,提高各级立法机关及其人员的法律素质,减少教育立法权的“虚化”现象。其次,在顺应教育立法主体多元化趋势同时,严格限定国家教育立法权的主体范围,对各级教育立法主体进行必要的规范与约束。再者,严格国家教育立法主体的过错责任追究制度,为教育事业的多样化发展和地方治理提供科学的法律依据及制度保障。

2. 国家教育立法内容的合理现代化。我国教育立法的数量已是众多,但立法内容的科学性与合理性却始终不尽如人意。笔者认为,首先应当充分吸纳我国《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》的科学成果,将纲要对中央与地方、政府与学校之间国家教育权限合理划分的内容纳入到教育立法之中,为我国实现教育民主理念下的依法治教提供法律依据与保障。其次,教育立法应当以人为本,尽快规范不同层次、地域、年龄、性别的受教育群体之间有关教育设施、师资力量、教育经费等教育资源的分配,保障全体公民受教育机会的形式平等与实质公平。再者,教育立法内容应当与国际教育发展趋势及国际教育法制接轨,尽快在本国教育立法中全面贯彻落实业已签署的相关国际法文件,并参照制定、修改国内现有教育立法中的不合理内容,从而更加充分地保障公民的受教育权利。

(二) 国家教育行政权行使的制度优化

1. 国家教育行政权行使方式的法治化。依法行政是实施依法治国基本方略的基础,也是实现依法治教基本目标的重要保障。在国家教育行政管理局面日趋复杂,管理对象日渐多元的情况下,只有建立科学完善的监督与制约机制严格控制国家教育行政权行使的范围、内容与程序,才能从根本上促进和保

^①钱俊君:《权力腐败的伦理矫治》,载《中国经济时报》2008年8月3日,第4版。

证国家教育行政机关的廉洁自律,推动依法治教目标的顺利实现。国家教育行政权的行使,必须要秉承法治精神并遵循合法性原则,使国家教育行政行为受到宪法、教育行政法律规范的正确支配与有效约束,避免国家教育行政主体凭借自己的主观意志滥用行政权力或违反行政程序而侵犯公民的合法权利。

2. 国家教育行政自由裁量权的谦抑化。行政权行使的谦抑性,是指国家对社会生活的行政干预应当也必须是有限度的,要尽可能科学合理地理界定其介入的范围与方式。教育领域的国家行政干预也是一种不得已的手段。用之得当,个人与社会两受其益;用之不当,个人与社会两受其害。因此,对于国家教育行政自由裁量权之可能的扩张和滥用,必须保持足够的警惕,非出于必要不得妄行擅用。有鉴于此,国家教育行政主体之行政自由裁量权的行使应当严格遵循合理性原则。此外,国家教育行政主体自由裁量权的行使应当对不同阶层、地域、年龄、性别、宗教的受教育者一律平等对待,相关教育行政处罚决定的做出也必须符合公平原则与比例原则,从而保持教育行政权力的谦抑姿态。

3. 国家教育行政权行使程序的正当化。程序正当是实体公正的前提与保障,也是行政合法性与合理性的最低要求^①。作为权力制约的法律手段,正当程序决定了法治与恣意的人治之间的基本区别^②。笔者认为,国家尽快出台《行政程序法》来承认和保障教育行政相对人的程序性权利,从促进相对人实体权利合理实现的角度进行教育行政权行使的程序设计。教育行政主体应本着“程序参与性原则”与“程序中立性原则”,让行政相对人切实充分地参与行政程序的制定过程并在各方参与人之间保持无偏袒的超然态度,从而使其教育行政行为与权力受到正当行政程序的有效约束。

(三) 国家教育司法权行使的制度优化

1. 国家教育司法权行使空间的扩大化。从理论层面而言,教育立法权、行政权与司法权应当合理分工、相互制衡,形成三权鼎立之格局,但我国教育司法权的发展与影响至今仍远远弱于教育立法权及行政权。从实践层面来看,我国教育领域中的教师聘任纠纷、学校自主权纠纷等教育纠纷大多均是通过内部协商或教育行政部门调解解决,并未纳入或未完全纳入到司法审查的范围之内。笔者认为,教育司法权功能的充分发挥,首先需要明晰各类教育纠纷的具体性质,合理区分教育领域中的行政诉讼与民事诉讼,从而保证教育纠纷案件能够为法院所受理。其次,应当进一步优化我国国家教育权力的横向分配格局,合理界定教育立法权、行政权、司法权的权限范围,将原本属于教育司法权但却被教育行政权越界包揽的那部分教育纠纷处理权限归于原位,从而在现有基础上扩大教育司法权的行使空间,形成了教育立法权、行政权与司法权的三分均势制衡局面。

2. 国家教育司法权行使过程的衔接化。目前,我国国家教育权的横向分权格局已成,但立法、行政、司法三权之间却缺乏良好的互动与配合,这主要表现在司法机关对教育法律规范的违宪审查权严重缺失以及教育纠纷的行政救济与司法救济途径之间衔接不畅两个方面。笔者认为,法院在审理教育侵权案件时应当尊重诉讼当事人基于受教育基本权利受到侵犯而提出的违宪审查请求,充分调动最高人民法院行使违宪审查“提请权”的积极性。另外,应当在我国《行政诉讼法》中将公民受教育权的法律保护进行明文规定,或通过最高人民法院的司法解释弥补立法上的缺失,使对行政复议结果不服的相对人能够有机会得到司法的最终救济,从而实现和保障公民权利救济手段之间的连续性。

■ 作者简介:刘大洪,中南财经政法大学法学院教授,博士生导师,武汉铁路职业技术学院院长;湖北 武汉 430073。

苏丽芳,中南财经政法大学法学院博士生。

■ 基金项目:全国教育科学“十五”规划 2005 年度课题(BAA050011)

■ 责任编辑:车 英

①叶必丰:《行政法学》,武汉大学出版社1996年,第29页。

②季卫东:《程序比较论》,载《比较法研究》1993年第1期,第36页。