

现代社会的基本教育权型态分析

秦惠民

[内容摘要] 社会主义国家教育权,是广义社会教育权的分解物,是一种具有社会主义特殊规定性的国家权力,即以实现社会整体的教育权利为目的,并以满足服务于这一权利的要求为目标。由其它社会力量作为权利主体直接行使的社会教育权利,形成了与国家教育权和家庭教育权相对应的、由法律所确认和保障的狭义的社会教育权。地方教育权、学校教育权、教师教育权等,不过是国家教育权和社会教育权的衍生物。

[关键词] 现代社会 教育权 基本型态

[作者简介] 秦惠民,1955年生,1982年毕业于中国人民大学党史系,现为中国人民大学研究生院研究员。

现代社会的教育权,指由当今世界各国法律所普遍规定、确认和维护的教育权利或权力。根据各国法律所规定和保障的教育权利或权力的基本性质和归属,现代社会的基本教育权结构,由国家教育权、家庭教育权和社会教育权所组成。国家教育权是国家依法对年轻一代施教的公权力;家庭教育权则基本上属于由法律所确认和维护的私权利性质;而社会教育权则是依据法律规定由社会成员或社会组织所直接行使的社会教育权利。国家教育权包括国家的施教权和对教育的统治权、管理权;社会教育权指各种社会力量依法享有的教育举办权和对教育的监督权;家庭教育权则主要指父母对子女的教育权利。很多有关的论文和著作中,根据教育关系的各种主体在教育活动中享有权利或权力的现象引伸出的地方教育权、学校教育权、教师教育权等等,实际上并不是独立存在的教育权型态。如地方教育权,在教育集权制国家中是国家教育权职权体系的组成部分;而在教育分权制国家中,各联邦成员的教育权则是完全意义上的国家教育权。所谓的“学校教育权”和“教师教育权”,其本质要么是国家教育权,要么是社会教育权,其性质的归属取决于教师所在的学校是公立还是非公立。因此,针对学术界这种把有关的教育关系主体从事教育活动的各种具体权利或权力(如学校的办学权、教师的授课权、地方对学校的管理权等等)与现代社会的教育权型态混为一谈的情况,本文将现代社会的教育权明确概括为家庭教育权、国家教育权和社会教育权。

一、现代社会的家庭教育权

在现代社会中,家庭依然是影响人的发展的一个普遍存在的重要影响源。现代社会中家庭的教育权利和义务,主要表现为家长(一般指双亲)的教育权利和义务。双亲对子女的教育权利和义务是基于子女的出生而自然产生的。从原始社会始,家庭教育权就以一种自发的适应生存和生活需要的道德意义上的义务和权利的状态而普遍存在。正是基于对这种任何社会、任何时代都不得作为立法基础的具有原生性的义务与权利的确认和保护,形成了现代社会法定的家庭教育权。德国法律哲学家康德,在18世纪末(1797年)出版的《道德形而上学》一书中,阐述了他关于父母与子女关系的法律哲学观点,他认为:“根据繁殖的事实……就产生了保护和抚养子女的责任……为此,儿童作为人,就同时具有原生的天赋权利——有别于仅仅从继承而来的权利——去获得父母的细心抚养,直到他们有能力照顾自己为止”。“由于父母生育出的是一个人,不能把一个享有个人自由的人设想成仅仅是经过一种物质程序产生出来的一个生命。因此,在实际关系中把传宗接代的行为看成是未经他本人同意而把一个人带进了这个人间世界的过程,而且由别人的自由意志负有责任地把他安排在人间,这是很正确的,甚至是一种十分必须的观念。因此,这种行为就加给父母一项义务——尽他们力量所及——满足他们的孩子应有的需要。父母不能把他们的孩子看成是他们自己的产物,因为不能这样看待一个享有自由权利的生命。同样,他们也无权像对待自己的财物那样可以毁弃孩子,甚至也不能让孩子听天由命;因为他们把一个生命带到了人间,而这个生命将成为世界上的一个公民,即使根据权利的自然概念,他们已经不能对这个生命置之度外,漠不关心^①。康德的上述法律哲学观点,从两个方面使之成为现代法律关系中家庭教育的权利与义务的法哲学基础,即:(1)子女与父母之间,存在着使父母享有权利和必须承担责任的不可割断的自然联系;(2)孩子不仅属于父母,而且同时属于他们自己和社会。

现代社会中,家庭教育权具有如下特性:

1. 家庭教育权是受宪法保护的基本权利,也是由宪法规定必须履行的基本义务

基于家庭在教育儿童的过程中所难以替代的特殊作用,许多国家的宪法都把父母对子女的教育,规定为公民的基本权利和义务。一般规定在婚姻家庭关系的权利和义务之中。较有代表性的如:德国魏玛宪法第120条曾规定,“养育子女,完成其肉体、精神及社会的能力,为父母的最高义务,且为其自然的权利。”^②1947年意大利宪法第29条规定,“共和国承认以婚姻为基础的自然联盟——家庭——之各项权利”;第30条规定,“父母的义务与权利为抚养、教导、教育子女(包括非婚生子女在内)”;“法律保证非婚生子女享有与合法家庭成员之权利同样的全部法权与社会保护”^③。我国的宪法和婚姻法都明确规定,教育子女是父母的权利和义务^④。

2. 对子女进行符合国家要求的公民教育是家庭的法定权利和义务

现代社会中,家庭教育权是父母依法具有的教育子女之权利。但由于家庭对于儿童、少年健康成长为一名合格社会成员的作用和影响至关重要,家庭教育权作为一种私权利的行使,又必须符合社会整体对社会的年轻一代进行教育的公共性原则的基本要求。因此,家庭教育权就不可能不受到代表社会整体行使教育权利的国家教育权的影响和制约。其具体表现是,许多国家特别是社会主义国家的宪法或其它法律,规定了父母或其他监护人对儿童少年进行符合社

会和国家要求的公民教育是每一个家庭的权利和应尽的义务。《中华人民共和国未成年人保护法》规定：“国家、社会、学校和家庭对未成年人进行思想教育、道德教育、文化教育、纪律和法制教育，进行爱国主义、集体主义和国际主义、共产主义的教育，提倡爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义的公德，反对资本主义的、封建主义的和其它的腐朽思想的侵蚀”；“父母或者其他监护人应当以健康的思想、品行和适当的方法教育未成年人，引导未成年人进行有益身心健康的活动”。

3. 家庭对子女接受学校教育享有法定的权利并应履行相应的法定义务

国家和家长共同承担教育儿童的责任，已成为现代社会的一条普遍的法律原则。因此，许多国家的法律在规定儿童、少年必须接受义务教育的同时，亦规定了家长在其子女接受学校教育过程中的权利和义务。例如：《日本国宪法》第26条规定：“所有国民根据法律规定，均负有使其所保护的子女接受普通教育的义务”^⑤。英国《1944年教育法》规定，“使属于受义务教育年龄的所有儿童通过正规的上学或其它方式接受适合其年龄、能力和素质的有效的全日制教育是家长的责任”^⑥。《中华人民共和国教育法》第49条规定，“未成年人的父母或者其他监护人应当为其未成年子女或者其他被监护人受教育提供必要条件。未成年人的父母或者其他监护人应当配合学校及其它教育机构，对其未成年子女或者其他被监护人进行教育”。

在美国最高法院1925年的皮尔斯判例中，最高法院宣布家长在公立与私立学校之间的“选择自由”，是有关学校教育方面家庭权利的教育法原则。该项判决宣布，教育是一项给予那些“养育儿童并引导其命运之人”的个人权利。国家与家长共同承担着教育的责任，二者都必须为儿童的利益而尽其职责。“在这项裁决中，最高法院表述了那些也曾激励着《联合国人权宣言》（1948）和1950年《欧洲人权宣言》的作者的思想和。前一项宣言提出：‘人人有教育的权利……家长有为其子女选择教育形式的先决权’。后一项宣言提出：‘不能剥夺任何人的教育权利。国家在行使任何它认为与教学有关的职能时，应尊重家长确保此类教育和教学与他们自己的宗教与哲学相符的权利。教育权和家长的选择自由是通行于所有西方国家的宪法原则。’^⑦美国《1974年家庭权利和秘密法》，还对学校教育中涉及的‘家庭教育权和隐私权’^⑧作出了详细规定。概括起来有：查阅子女的受教育档案的权利；要求子女所在学校举行听证会的权利；公开子女的受教育档案的权利；审查教学资料的权利；就学校的教育和教学问题提出看法和建议的权利等等。

二、现代社会的国家教育权

教育作为现代国家的一项重要职能，既是统治职能，又是社会职能。因此，国家教育权既是国家的一种统治权力，又是国家举办和发展教育这种社会事业和对教育这种社会活动进行管理的权力。

表面上看起来，只有我国和前苏联东欧等社会主义国家的教育，才具有以法律确定和维护的鲜明的政治性，使政治教育或政治文化成为国家教育职能的重要组成部分，因而国家的教育职能与国家的政治职能密切相关，教育活动十分具体地为国家现实的政治决策、政治过程和政治行为服务，即鲜明地体现出“教育为无产阶级政治服务”的原则。而一些资本主义国家的法律则确认和维护所谓“教育的政治中立性”原则，似乎教育是与政治毫无关系的“纯粹的社会职

能”。事实上,日本出现的一系列国家干涉教师“学术自由”的政府行为和法院判决;瑞士和德国的法律,规定教师必须拥护其宪法的指导思想,在已有的教育判例中,法院批准可以因政治原因解雇教员等等,说明世界上没有一个国家任凭教育不去维护它的政治统治。在现代社会中,国家教育权与公民个人所依法享有的文化教育权利(如学术自由、教育自由等等)之间,本质上是一种法律关系。所以,现代国家普遍重视法律的调整作用,从法律上保证具有国家政治职能作用与功能的国家教育权与公民个人文化教育自由权利之间的协调一致。

作为社会职能,现代国家日益普遍地把发展本国教育事业、管理和协调各种教育活动作为自己的重要职责,并通过行使法律所赋予的举办、管理和监督本国领土范围内的一切教育机构和教育活动的国家权力,使国家的教育职能发生效力。

伴随国家教育职能的发展,现代国家的宪法几乎都有涉及教育的规定。这种由宪法法律规范调整国家、社会和家庭的教育行为而形成的权利义务关系,使教育权成为宪法法律关系的重要内容。同时,国家、社会和家庭的教育权利(权力)与义务(职责),又是教育法律关系的基本内容之一。在现代国家中,教育法不仅成为独立的法律,是现代国家管理教育的基本手段,而且是现代国家行使国家教育权以履行教育职能的基本依据和重要内容。

在现代社会中,教育权作为一种国家权力,不是自发地生长出来的,它是一种继受性的权力,其权力性质是一种受委托的权力,其权力源泉是人民主权和宪法制定权。人民主权的性质是一种社会权力。即是说,社会成员的共同意志构成了社会的最高权力——人民主权。由这种属于全社会的权力即人民主权分解到国家权力的分解形式,是宪法制定权。因此,国家教育权只不过是社会教育权在逻辑发展过程中的一种权能分解,是社会教育权的分解物,是由宪法制定权所派生出来的。从教育权的最直接的法源来看,宪法是国家教育权的直接依据。因此,国家教育权的合理性首先是国家教育权的合宪性,即国家教育权的行使必须要有宪法根据。对于依法行使国家教育权的国家机关而言,就是要具体地实现本属于全社会的教育权力功能,以达到实现社会整体的教育权利的目的。因此,国家机关在行使国家教育权力时具有从属性,其存在是以实现社会整体的教育权利并符合为其服务的要求为目的。同时,国家机关依据法律规定对国家教育权的具体行使,必须受到全体社会成员的监督。

资本主义国家的社会教育权及其分解物——国家教育权,同历史上其它社会形态中所存在过的社会教育权、国家教育权一样,本质上都是统治阶级的权利和权力。而社会主义国家的社会教育权及其分解物——社会主义国家教育权,从理论上讲,则是以工人阶级为领导的以工农联盟为基础的全体人民的教育权利和权力。因此,从广义上讲,社会主义国家的社会教育权,在对立阶级消灭以后,其权力主体应该和能够逐渐成为作为社会整体的全体社会成员。同时,作为其分解物的国家教育权,也就区别于以往由少数人统治的阶级社会中作为统治阶级的意志体现的国家权力,而成为一种具有社会主义特殊规定性的国家教育权力,即真正是以实现社会全体成员的教育权利为目的,并以满足服务于这一权利的要求为目标。这是社会主义国家教育权区别于以往社会形态中一般意义上的国家教育权的本质特征。

国家教育权由抽象的主权和具体的职权构成。抽象的国家教育权是统一的、无所不包的国家主权的一部分。首先,它表现为国家的统治权,即通过教育的方式实施和维护国家的统治。它是国家对其统治的社会成员特别是年青一代进行教育的权力,如我国宪法规定,“国家培养青年、少年、儿童在品德、智力、体质等方面全面发展”。我国《教育法》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。”另一方面,它又表现为一个国家对在其领土上所进行的一切教育活动的管辖权,对内具有至上性,对外具有独立性。任何外国组织或个人,不经我国政府的批准,就不具有在我国领土上实施教育的权利。否则,他就侵犯了我国的国家主权。

为了实现包容于国家主权中的教育管辖权,必须将其具体化为国家机构(广义的政府)的职权,使后者成为前者的载体和具体实现手段。现代资本主义国家的国家教育权,由分立并相互制约的国家立法权、国家行政权和国家司法权来构成和保证。在我国,一切权力属于人民。教育权作为一种国家权力,其权力源头是以工人阶级为领导的全体人民的共同意志。这种人民主权中的权力意志,首先是通过宪法制定权的方式与国家权力相关联的,并通过宪法规范的形式将权力内容具体化和规范化。我国是以全国人民代表大会为核心的国家机构体系根据权力机关和执行机关的职权划分,行使国家教育权。其中,国家对于教育的行政权,是国家教育权力存在的最主要形式。国家的教育立法权包括国家权力机关的立法权及其统辖下的各级地方立法权和行政立法权。由国家主权的代表机关以国家名义制定教育法律的权力,是国家教育权体系中的最高权力,也是国家教育主权的直接体现。应该说,正是国家教育权的依法存在和行使,使教育成为现代国家依法履行的重要公共职能之一。

三、现代国家的社会教育权

作为国家教育权权力源泉的社会教育权,是从广义上被人格化的社会整体,作为权利主体所享有和拥有的符合社会生活公共利益要求的教育权利与权力的总和。

广义社会教育权中作为权利和权力主体的“社会”,逻辑上应该是作为社会整体的全体社会成员。但在阶级社会中,所谓社会整体利益的代表,不过是社会统治阶级的国家意志。因此,国家教育权作为一种继受性的权力,是特定国家中社会教育权力的功能载体,它导致广义上被人格化的社会整体的教育权的权能分解;它使得国家机关成为独立于一般社会成员和其它社会组织之外的行使教育权力的主体。

家庭教育权则因其所具有的原生性的义务与权利,受到一切文明社会法律的确认和保护。由于家庭教育权和国家教育权已经从广义上的社会教育权中分解出来,成为现代社会中分别以权利与义务和权力与职责的统一体而普遍存在的教育权型态,所以,这里所说的社会教育权是一种狭义概念,特指广义上的社会教育权中,分解出国家教育权和家庭教育权之后,由其它社会力量作为权利主体所直接行使的社会教育权利,并形成与国家教育权和家庭教育权相对应的,由法律所确认和保障的第三种教育权型态。

现代各国法定的社会教育权,一般包括除国家和家庭之外的各个社会主体依法享有的从事教育活动的权利。如:联邦德国宪法规定,公民在忠诚于宪法的前提下,有自由从事教育的权利,“开设私立学校之权予以保障”。意大利宪法规定,机关与私人均有权创办无需国家负担之学校与教育机构”。日本的《教育基本法》、《私立学校法》和韩国的《私立学校法》,都规定社会教育权的权利主体是教育法律关系中的特殊法人,私立学校只有通过作为这种特殊法人的学校法人才能设立。法国的《国家与私立学校关系法》宣布,国家尊重教育自由,承认私立学校的合法存在,并鼓励私立学校逐步纳入公立教育体系。此外,一些国家还规定了各种宗教团体平等

地从事教育活动的权利。在有些国家,家庭教育权被归入法定的社会教育权之中,家庭成为法律所列举的社会教育权利主体之一。

在我国,社会教育权指社会各主体依法享有关心、支持、参与、监督各项教育事业的权利和义务。它主要包括各社会主体依法享有的举办教育事业、进行教育活动的权利,以及关心支持和参与对国家的教育事务进行管理与监督的法定权利。

首先,我国的法律赋予并保障各社会主体的教育举办权。我国宪法规定:“国家鼓励集体经济组织、国家企业事业组织和其他社会力量依照法律规定举办各种教育事业。”这一规定确立了国家鼓励各种社会力量兴办教育的宪法原则,赋予了除国家外的各社会主体以举办各种教育事业的权力。因此,我国由宪法所确认和保障的社会教育权体现为多个社会主体办学的合法性。80年代中期以来,在《中共中央关于教育体制改革的决定》精神指导下,我国自50年代中期以后形成的在办学体制上国家教育权的一统天下开始出现变化。伴随《义务教育法》、《中国教育改革和发展纲要》、《教育法》的先后颁布,我国社会力量办学的具体权利和义务,不仅在政策上,而且从法律上获得了进一步的明确。因此,进入90年代后,我国由社会团体及其它社会组织和公民个人等的社会力量依法办学,呈现加快发展的势头。1997年国务院颁布《社会力量办学条例》,使我国社会教育权的依法行使进一步获得了具体的法律规范。

其次,我国法律规定并保障各社会主体参与对国家教育事务的管理和监督的权利。我国宪法第二条规定:“人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。”我国《教育法》第46条规定:“企业事业组织、社会团体及其他社会组织和公民个人,可以通过适当形式,支持学校的建设,参与学校管理。”

同时,我国法律规定了全社会都应关心和支持教育事业发展的义务。社会是影响人的发展的重要影响源,特别是对青少年的教育,不仅是家庭和国家,而且是全社会的共同责任。许多国家在有关教育的法律、法规中,规定了社会各方面关心和支持教育活动的义务和权利。我国的《教育法》首先在“总则”中规定“全社会应当关心和支持教育事业的发展”,继而专列“教育与社会”一章,对各社会主体应当依法履行的责任和义务作出了规定。

① 《西方法律思想史资料选编》,北京大学出版社1983年版,第414页。

② 转引自胡锦涛、韩大元著:《当代人权保障制度》,中国政法大学出版社1993年版,第161页。

③ 《中外宪法选编》,人民出版社1982年版,第144页。

④ 《中华人民共和国宪法》(1982)第49条;《中华人民共和国婚姻法》(1980)第15条、第17条。

⑤ 《日本国教育及文化法规要览》,吉林教育出版社1995年版,第4页。

⑥ 《外国教育基本法选编》,中共中央党校出版社1989年版,第363页。

⑦ 《简明国际教育百科全书·教育管理》,教育科学出版社1992年版,第166页。

⑧ 美国《教育总则法》第1232g条,见《外国教育基本法选编》,第92页。

(责任编辑 郝春力)