

受教育权新论

□ 劳凯声

首都师范大学 教育学院 北京 100048

受教育权是公民接受教育的机会和获得受教育的物质帮助的权利。

一、不能自主选择的受教育权不是真正平等的受教育权

第一,教育选择:一种新的权利主张。作为一种新的权利主张,教育选择超越了以往受教育权的受动性质,而强调教育的自主、自决和自治,关注由内在动机和自我决定产生的结果。新的权利主张与原有的受教育权内容一起,依据其所具有的或受动或主动的性质,可以归结为性质不同的两类权利,即具有强制性的受教育权和具有自主选择性的受教育权,二者在价值基础、国家作为方式、权利保障方式等方面都表现出某种异质性。前者强调受教育是国家给予个人的社会福利,是在国家教育目的以及课程标准、课程计划、教科书的制约下,以保障和促进教育普及、平等为目的而设置的公权利,其价值基础是基于国家主义的教育平等观,强调教育对受教育者所具有的权利、义务双重主体属性;而后者虽可视为受教育权的下位权利,因而受制于受教育权,但作为一项私权利,教育选择的价值基础是自然权利观和天赋人权说,强调的是个人根据自己的需要做出某种个性化选择的可能性。为此,我们完全可以把教育选择的权利主张,看成从社会的经济、政治、文化角度对受教育权的一种扩展,对受教育权的发展具有建构性的作用。新的权利主张可大致归结为学校选择权和教育参与权两类。前者指要求学校提供资讯,以及对其子女所在学校的教育方式和内容提出建议和要求权利。后者包括家长会组织权、学校教育参与权、教育行政参与权等。这些权利主张都须通过协商共治的手段和途径,使社会公众有机会参与对学校的教学管理和日常管理,发表自己的意见和看法,以便更好地保障受教育者的权利。这都可看成教育选择权主张的具体表现。

第二,以自由看待受教育权。教育发展的历史表明,在教育国家化的进程中,随着教育逐步由原先的私人事务转化为公共事务,教育选择由一个教育问题

演变为介于强制与自由之间,涉及权利与权力关系的问题。权利与自由二者的关系在于,权利是自由的边界,只有在社会规定的个人权利范围内的相对自由,而不存在超出法律规定,损害国家、社会、集体的利益以及他人合法权利的绝对自由,超出限度的自由与权利都是被滥用的自由与权利,而非合理的自由与权利。但在社会生活中,人们之间的不同利益追求往往导致现实中产生利益冲突,为了得到社会的保护,必须要有一种统一的力量来协调这种冲突,来自民间权利的让渡而形成的国家权力就是这样一种力量。权力以国家的名义参与对个人自由与权利的保护,通过制定和实施一定的行为准则来建立和维持一种社会秩序,保障自由权利的实现。如此理解的权力来源于权利,服务于权利,是权利得以存在的前提。教育强制和教育自由则是处于自由、权利与权力之间的一对矛盾,二者构成了相互牵制的复杂关系。应该说,教育强制和教育自由的核心问题都在于保障教育的公平和公正,实现个人受教育的权利,舍此二者就不可能统一于自由、权利与权力之中。但二者又以一种相互对立的形式共存于教育过程中,如若处理不当就有可能产生矛盾冲突。解决这类矛盾冲突的关键在于公权力,即只要不损害公共利益或者他人利益,公权力就不应以作为的方式将自己置于私权利之上,以强制的方式限制甚至剥夺私权利。以此保障个人能通过自我设计、自我选择和自我奋斗而实现自我发展,最终达到基于人性发展多样性的真正平等。

第三,困境与超越:教育选择在我国。我国当前正面临新旧交替的时代变迁,在追求教育公平的同时,妥善处理教育强制与教育自由二者关系,尊重不同个人的差异性,悉心保护个人的自主选择权是教育政策选择的关键所在。从国内外的研究看,教育选择权的施行经常会出现两个极端,即低收入阶层很难理解和行使自己的教育选择权,因此一般并不关心或无力关心教育选择问题;而中上阶层对教育选择权却有较多期待,并因此对现行的学校教育制度产生抱怨。

同时由于政府的择校政策导向不明,处理相关事务的态度模棱两可,导致一些学校和家长把择校变成了权钱与受教育机会之间的交易行为,引起了社会的强烈不满。为此,政府应在赋予教育选择权以合法性的同时,整合不同利益要求,形成合理的利益分配机制,使择校真正建立在正当和有益的基础之上。政府应通过规定择校生入学标准、公开择校信息、招收条件、招收程序、招收名额等方式,使择校工作真正做到公开、公平、公正。与此同时,政府应该在严格禁止公办学校择校收费的同时,加大财政的转移支付力度,建立义务教育政府投资补偿机制,支持薄弱学校改造,促进义务教育的均衡发展。为保障义务教育阶段的受教育者都能享受平等教育的权利,政府应当建立和完善针对处境不利家庭的助学金制度,从政策上向经济落后地区和薄弱学校适当倾斜,逐步缩小不同社会阶层、地区、学校之间的教育发展差距,促进义务教育均衡发展。

二、为权利与权力划界

第一,权利与权力的博弈。在我国,许多情况下,国家在法律地位上仍明显处于优位,公民则处于弱势,由此形成的二者关系出现矛盾冲突是必然的。受教育权的新动向表明,当公民对教育利益的期待造成与公共利益之间的矛盾冲突时,公民与国家就分别具有了不同的甚至是对立的外化形式及主体权能,这时公民权利能否实现,在多大程度上实现,都须由国家权力来决定。国家出于某种考虑,可以以权力的名义规定一定的义务性规范,对公民权利做出某种限制甚至剥夺,而公民违反了这些义务,则须承担惩罚性的法律后果。这时所谓的受教育权仅指国家允许公民能够做出或不能够做出一定行为的尺度,对于侵害受教育权的公权力行为,公民一般很难以基本权利的防御权功能加以排除。这表明,现行法律在权利义务的设置上存有明显的失衡,不能适应形势发展需要。从法律调整的需要看,只有从公民对国家主张的单向度接受和被动服从,转向基于参与、理解而达到的认同和自愿遵从,才能协调国家与公民、政府与社会的关系,提高公共服务的沟通效率,最终提升政府履行公共事务的水平。除了法律明文规定可以干预公民权利行使的领域外,对公共事务的履行不应仅依靠权力的控制,因为国家权力虽涉及社会生活的各领域,但公民权利决定着其在不同领域有所为有所不为。凡可通过协商共治途径予以履行的事项,一般都不应通过国家强制力推进,而应充分尊重不同公民的多样化需求,吸收公民参与公共决策。

第二,公共事务一分为三。从目前看,随着公共事务在社会生活中的转移,已经初步形成如下三类不同的公共事务类型,可以为权力范围的合理限制提供借鉴。第一类是由政府亲自履行的公共事务。这是

一类事关国家整体利益,须运用国家机器才能实现其意志的公共事务,涵盖政治、经济、国防、社会、文化等领域。这类公共事务的履行必须遵循“权力法定”和“权责对等”的原则。这类公共事务中的教育事务是指须经国家强制力才能保证其得到落实,为此应由政府来履行的教育事务。这类教育事务与其他具有强权力属性的公共事务相比,二者既具有某种一致性,同时又存在着明显的区别,即这类教育事务所具有的是一种准公共的性质。由于这类公共事务所具有的准公共性质,其中相当一部分已通过简政放权改革下放给了学校教育机构履行,或由政府和学校教育机构共同履行。但在处理这类事务时,为保证国家权力的优权性质,政府在法律规定的范围内仍可将权力直接延伸至学校内部,对本应由学校自主管理的教育事务做出某种单方面的决定。

第二类是从政府转移出来,由社会和市场履行的公共事务,主要涉及与社会成员切身利益相关的服务性职能。这类公共事务中的教育公共事务是指由社会组织、市场主体自主经营管理的公共事务,包括学校的举办经营、自主招生、毕业生就业、社会的教育培训、竞争性教育服务产品的提供等。这类公共事务的履行主体复杂多样,其中既有公益性组织,也有营利性组织,不同主体所具有的法律地位存在较大差异,制约着这类公共事务的履行方式。尤其是公办学校,因其在履行这类公共事务时虽具有法人资格,可自主做出决定,但其行为仍须受公益性的制约,为此,处理公共事务的方式与一般法人相比就要受到很大的限制。

第三类是可以放手由私人自治的公共事务,其基本价值导向是尊重个人的自由和选择。国家对这类事务通常并不直接干预。这类公共事务中的教育事务主要以私人为履行主体,其所具有的意志不仅是权利义务的渊源,而且在某些情况下也是其发生的根据。这类事务在履行过程中虽然也存在某些国家介入行为,但并不因此改变这类公共事务所具有的私人自治性质,为此,在制度设计上应强调私人的优权地位。在我国,由于介于公、私法之间的社会法部门目前还只是一个有待形成的法律部门,为此,公共事务的私人自治范围还十分有限。如义务教育的就近入学,在许多国家一般都是依个人意志形成私法上的权利义务关系。但在我国,由于择校问题的敏感性,实际做法是由政府通过电脑派位的方式来决定未成年儿童可以进入的学校,从而使就近入学成了一件具有公权性质的教育事务,引发了社会的许多不满。这表明,公共事务私人自治的完善仍有待于公共治理机制的逐步推进、公私关系的扁平化发展、社会主体自治能力的提升,这或许是一个缓慢的历史进程。

■ 《教育研究》2021年第8期,约15000字