

受教育权及其司法救济

王晓怡, 陈君

(北京理工大学 人文社会科学学院, 北京 100081)

摘要: 受教育权是我国宪法和人权法研究中的重要课题, 受教育权问题也是各国国内和国际社会一直存在分歧和争论的问题。就受教育权的理论方面, 文章从受教育权的性质、体系两个层面进行分析和论证。对如何保障受教育权, 文章首先界定了权利保障的概念, 将权利保障分为事前保障和救济保障两种, 并着重从救济保障的角度阐述, 在分析我国受教育权司法救济实践的基础上, 对完善受教育权的救济制度做些初步探讨。

关键词: 受教育权; 宪法权利; 司法救济

中图分类号: D916

文献标识码: A

文章编号: 1009-3370(2006)03-0033-04

受教育权既是《世界人权宣言》、《经济、社会和文化权利国际公约》等国际法文件确认和保障的一项重要重要的公民权利, 也是包括我国在内的大多数国家确认的宪法权利。到目前为止, 我国法学界对这方面尚缺乏较为系统深入的理论研究, 司法实务界也未建立一套完善而有效的救济机制。理论研究的相对滞后和救济机制的不完善导致实践中在公民受教育权的认识上存在一定的误区, 公民受教育权受到侵害时也得不到有效的保护和救济。本文从对我国实践进行分析和研究入手, 试图对完善受教育权的救济制度做些初步分析。

一、对受教育权的理论分析

(一) 受教育权的性质——从义务观到权利观

1. 受教育的义务观

近代教育立法始于义务教育立法, 宗教改革和资产阶级革命是其直接根源和推动力。宗教改革运动中的路德教和加尔文教为了和天主教争夺教民, 都提出了普及教育的思想, 并把接受教育作为信徒对上帝的义务; 而新兴资产阶级一方面谋求将开办学校权从天主教会手中夺过来, 另一方面又利用普及教育, 在全体国民中培养民族主义情绪。可以说, 在 18-19 世纪, 人们普遍把受教育看成是对上帝和国家的义务。

2. 受教育的权利义务观

以 1919 年德国魏玛宪法的颁布为标志, 对受教育性质的认识进入权利义务一体化时期。魏玛宪法首创社会权利入宪之先河, 使养育子女、劳动、受教育等具有了权利义务的双重性质。该宪法专辟一章“教育与学校”, 明确规定国家有义务通过免费和强

制入学来保障公民的受教育权。同时也明确规定, “受国民小学教育为国民普通义务”。这种立法模式得到迅速传播, 许多国家在自己的宪法和法律里也都规定了公民受教育的权利与义务。

3. 受教育的权利观

尽管受教育的权利义务观长期占据主流理论的地位, 但由于其本身难以解决权利义务理论的困惑, 受到越来越多的质疑甚至批判。第二次世界大战后, 国际社会从践踏人权的两次人类灾难中汲取教训, 把人的尊严和权利视为国家法律的最终追求目标, 人类逐渐走向一个权利的时代。受教育也从过去义务的束缚中挣脱出来, 成为受教育主体可以向国家、社会、家长主张的权利。二战后的许多国际人权文件都确认了受教育权的人权地位, 并且将接受义务教育视为儿童不可剥夺的权利, 而提供、实施和保障儿童接受义务教育成为国家、社会、学校和家庭的义务。(《世界人权宣言》第 26 条、《经济、社会和文化权利国际公约》第 13 条、《儿童权利公约》第 28 条。)

可以看出这种认识发展的总趋势是, 从强调受教育的义务性逐步转向强调其权利性。

在我国, 1954 年、1975 年和 1978 年颁布的三部宪法都规定了“中华人民共和国公民有受教育的权利”。现行的 1982 年宪法则规定“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务”。这种受教育权利义务一体化的立法模式, 引起了人们认识上的模糊, 学术界对此有不同看法。如张庆福教授认为, 我国宪法把受教育权既规定为公民的权利, 又规定为公民的义务, “实际上是不妥的”; “混淆了权利主体与义务主体的关系”。^[1]但主流观点是权利义务观。如“受教育是社会与个人的共同要求, 在法律上应表现为权利与义

收稿日期: 2005-08-29

作者简介: 王晓怡(1982—), 女, 硕士研究生, 研究方向为司法制度, E-mail: franceshill801@163.com

务的统一”。^[2]受教育是公民的基本权利和义务,体现人的个体性与社会性的统一”。^[3]特别是对义务教育的性质,更明确地认为既是权利又是义务。

笔者不赞同这种看法,权利义务一体化的立法模式,会造成认识上的困惑。在受教育权的问题上,权利与义务的“统一”并非一种通常意义上的统一,而是公民有受教育的权利与国家、社会、家长承担为公民提供教育的义务的统一。例如子女有接受教育的权利,孩子的父母承担送其子女接受教育的义务,而不是将接受教育同时视为孩子的权利与义务。这样的理解,符合社会教育中两大主体的实际关系,国家、社会、家长为公民提供受教育的机会和条件,承担相应的义务,而公民要接受相应的教育,可以主张受教育的权利。(现实中,国家、社会、家长也可以为公民主张受教育的权利,例如家长可以向国家和社会主张保障其子女接受教育的权利,但这只是家长代其子女主张权利,而不能理解为家长本身的权利。)这样理解的话,就能与宪法第49条第三款、《义务教育法》第四条的规定相协调,同时也符合世界教育立法的发展趋势。(我国1982年宪法第49条第3款规定:父母有抚养教育未成年子女的义务。《义务教育法》第四条规定:国家、社会、学校和家庭依法保障适龄儿童接受义务教育的权利。)

(二) 受教育权的概念与体系

通过上面的分析,本文认为,受教育权是指公民依法享有的要求国家、社会积极提供均等的受教育条件和机会,通过学习来发展其个性、才智和身心能力,以获得平等的生存和发展机会的基本权利。享受这一权利的主体是所有公民;其义务相对人主要是国家和社会,实现的主要途径是国家和社会积极提供均等的受教育的条件,家长承担送其子女接受教育的义务。

科学、严密的权利体系应当包括组成它的全部要素,并且是开放的、不断丰富发展的。受教育权的体系就是对组成受教育权的各项内容进行分类,而由划分出的各种权利组成的有机联系的统一整体。根据受教育权产生、发展的时间顺序,可以将其分为学习机会权、学习成功权。

1. 学习机会权

学习机会权是指受教育者有权通过学习获得生存与发展能力的可能性,是接受任何等级教育的起点、资格和身份。学习机会权又可以派生出入学升学机会权和学生身份权。

(1) 入学升学机会权 这类权利因国家在保障义务教育和非义务教育中的不同义务和责任而有所不同,其主要区别是所有权利主体接受义务教育的

学习机会权实质平等,而接受非义务教育的学习机会权只是凭个人能力、在竞争选拔基础上的形式平等。义务教育阶段的入学升学机会权是指适龄儿童进入小学,小学毕业后可升入初中学习的权利。非义务教育阶段的入学升学机会权包括义务教育以下和义务教育以上阶段的权利。我国在非义务教育阶段,特别是在义务教育以上阶段,由法律确认的形式上的机会平等权还没有完全的制度保障。当前高中及高中以上阶段招生制度方面存在许多争议较大的问题,例如高考录取线和招生比例的问题一直是争议的焦点。除了个别试点省市外,全国统一命题、统一阅卷、统一评分标准,却没有统一的录取分数线。笔者认为,虽然任何公平都是相对的,各地教育发展水平差异较大,要求全国高考录取线一刀切也不尽合理,但目前的高考录取线不统一,已远远超出了合理限度。类似的一些不公平实际上就影响到公民的入学升学机会权。

(2) 学生身份权(学籍权) 学籍权是指作为受教育者的学生在其所在教育机构拥有学生身份并利用其条件学习的权利。任何人一旦有权进入某一教育机构学习,经登记注册后就成为该教育机构的学生,也就获得了相应的学生身份,而一旦丧失学生身份权,其他形式的受教育权也一同丧失,由于学生身份权对受教育权的行使至关重要,因而剥夺学生身份权是严重的侵权,法律对其保障也极为严密。在义务教育阶段,学生身份权无论何种理由都不得剥夺;即使是非义务教育阶段,非由法定理由并经法定程序,学生身份权也不得被剥夺。并且,对于学生身份权的剥夺,法律应赋予学生包括诉讼途径在内的各种救济手段。

2. 学习成功权

学习成功权是教育过程结束时的结果权利。学业完成后,能否获得用以资证明学习成功的评价及证明,对于每个受教育者来说至关重要甚至是决定个人前途和命运的大事。因此,按照国家教学大纲的要求,修完规定的课程并达到符合要求的成绩,学习者就有权要求国家颁发学习成功的相应证明或证书。《教育法》第42条第1款第3项规定了受教育者的学习成功权:“在学习成绩和品行上获得公正评价,完成相应的学业后获得相应的学业证书、学位证书”。可以看出,学习成功权包括两种,获得公正评价权和获得学业证书学位证书权。为保障获得学业证书学习证书权,国家建立教育考试制度、学业证书制度和学位制度。凡通过规定的考试并符合规定的条件,任何人都获得相应的学业证书和学位证书。然而在实践中,尤其是高等教育学历方面,有关毕业

证书和学位证书的纠纷近年来也时有发生。大学生诉母校拒发毕业证书学位证书的一些案件也引起了法学界、教育学界甚至全社会的高度关注。“刘燕文诉北京大学案”^①一审原告的胜诉,表明了法治和权利观念正在逐步走向教育领域,学生的受教育权越来越受到实体法律的保障。

二、受教育权的救济保障

权利保障包括事前保障和救济保障(即权利受到侵害后的制度与措施保障)。本文主要讨论的是受教育权的救济保障。以下对西方宪法受教育权救济保障的一般理论作一概述,主要是关于宪法规定的受教育权的法律效力问题。西方宪法受教育权救济保障一般理论认为:受教育权的规范效力有四种形式。

(1)视为“方针条款”。所谓“方针条款”是指宪法的规定是给予国家的权力(尤其是立法者)一种日后行为的“方针指示”。其作用,政治和道德意义大于法律意义。

(2)视为“宪法委托”。“宪法委托”是指宪法在其条文内,仅为原则性规定,而委托其他国家机关(尤其是立法者)特定的、细节性的行为来贯彻。与“方针条款”不同的是,宪法委托具有法律效力,如立法者的立法违背社会基本权利之条款,会产生违宪之后果。

(3)视为“制度保障”,将社会基本权利视同宪法的一个制度保障。如以后立法者的立法违背这些制度之基本内容及目的时,将构成违宪之效果。这种观点成为保障社会基本权利的一种主导理论。

(4)视为“公法权利”,该理论认为,社会基本权利是宪法赋予公民可以行使的公法权利,受到侵害时公民可以请求法院予以救济,如同自由基本权利一样,具有直接的、强行的效力,可以个案直接请求法院予以救济得以保护。“公法权利”是法律效力最强的规范,公民可以基于自身的地位,通过法律途径直接主张其自身的利益。因此,个人有权获得社会对其所追求的结果的认可,国家也负有义务予以满足。

三、我国受教育权司法救济的现状和完善

2005年9月1日起施行的《普通高等学校学生

管理规定》在确认学生权益救济制度方面作了新规定。《规定》明确了学生的六项权利和六项义务,还为学生规定了权利救济机制及申诉程序。新《规定》还要求学校作出涉及学生权益的管理行为时,必须遵守权限、条件、时限以及告知、送达等程序义务,如“学校对学生作出开除学籍处分决定,须由校长会议研究决定”;“学校对学生作出处分,应当出具处分决定书,送交本人。”新的行政法规的出台无疑会促进受教育权的保护和救济,下文从宪法救济和行政法律救济的角度对完善受教育权的司法救济作一些初步的探讨。

(一)受教育权的宪法救济

在我国,虽然受教育权被写入宪法,按照“公法权利”说,作为宪法基本权利的受教育权,其救济只能根据宪法的规定,通过宪法诉讼途径解决。但是我国目前还缺乏宪法诉讼制度。大多数情况下,对于受教育权被侵害的案件,法院要么不予受理或驳回起诉,要么采取民事诉讼或行政诉讼的方式予以救济。中国违宪审查体制的复杂性及未被法律具体化的宪法规范的不适用性使宪法规定的公民权利得不到切实保障。在中国现有的宪政体制下,违宪审查权属于全国人大及其常委会。人民法院在审理具体案件时,如果认为行政法规、地方性法规、自治条例、单行条例同宪法相抵触,应裁定中止诉讼,逐级上报至最高人民法院,再由最高人民法院向全国人大常委会提出审查请求,由全国人大常委会最终决定这些法律规范是否违反宪法规范。因此,法院只有违宪疑问权没有判断权。最高人民法院对“齐玉苓”案所作的批复行为就曾受到质疑,法院有权解释宪法吗?至于宪法规范未被法律具体化的情形,由于法院没有宪法解释权,宪法规范又比较抽象、原则,操作起来更加困难。

为了确实保障个人依据宪法所享有的包括受教育权在内的基本权利得到实现,中国应加紧探讨宪法实施和保障机制。无论是建立宪法法院,还是建立宪法委员会,其目标是一致的,即加强违宪审查,赋予受教育权等基本权利以直接效力^②。只有建立宪法救济制度,才能使受教育权被侵害的案件通过民事、行政手段不能解决时得到救济;也惟有如此,才是增强受教育权可诉性的根本出路。

^①北京大学92级无线电电子学系博士研究生刘燕文,于1996年1月10日通过了所在系论文答辩委员会的答辩。系论文答辩委员会作出“授予博士学位,建议对论文作必要的修订”的决议。同月19日,系学位评定委员会以12票同意、1票反对的结果,建议授予刘博士学位。同月24日,北京大学学位评定委员会召开会议,投票结果是6票赞成、7票反对、3票弃权。因此,校学位评定委员会不批准授予其博士学位。之后,北京大学没有授予刘博士学位,也没有授予其博士学位,而是为其颁发了博士研究生结业证书。同年9月24日,刘分别以北京大学和北京大学学位评定委员会为被告,向北京市海淀区人民法院提起行政诉讼,请求授予其博士学位和博士学位。法院的判决结果:(1)撤销被告北京大学学位评定委员会不授予原告刘燕文博士学位的决定;责令北京大学学位评定委员会于判决生效后三个月内对是否批准授予刘燕文博士学位的决议审查后重新作出决定。(2)撤销被告北京大学为原告刘燕文颁发的博士研究生结业证书;责令被告北京大学在判决生效后两个月内向刘燕文颁发博士研究生毕业证书。

(二) 受教育权的行政法律救济

受教育者与教育行政主管部门和学校之间的关系通常是管理者与被管理者的关系,即行政关系。为了切实保护作为行政行为相对方的受教育者的权益,我国应进一步完善教育行政复议和教育行政诉讼制度。

1. 拓宽教育行政复议的范围

在教育行政复议方面,《行政复议法》第一次将教育行政行为纳入复议范围。该法第6条第9项规定:申请行政机关履行保护人身权利、财产权利、受教育权利的法定职责,行政机关没有依法履行的,可以申请行政复议。这无疑是中国立法在保护受教育权方面的重大突破。另外,根据同法第7条的规定,受到行政机关具体行政行为侵害的公民、法人和其他组织,可以要求行政复议机关对具体行政行为所依据的规范性文件进行审查,既行政相对人可对部分抽象行政行为申请复议。这一规定,不仅使更多的行政活动受到法律监督,而且极大地增加了公民、法人和其他组织在行政复议中得到有效救济的机会。但是,《行政复议法》和《教育法》等至今仍未将对受教育者的处分等涉及受教育者重大利益的“内部人事处理决定”纳入行政复议的范围。对于学生处分问题,我国台湾的立法中有特别规定,台湾司法院大法官于1995年做出的382号解释规定:“学生对学校退学或类似之处分行为,足以改变学生身份并损及其受教育之机会,赋予遭退学处分学生得依法提起诉愿与行政诉

讼。”台湾这一立法值得我们借鉴,笔者认为,将可能损害学生受教育权利的较重的几类处分纳入行政复议的范围,以适应依法治国及保障公民受教育权的需要,应当是可行的和有必要的。

2. 完善行政诉讼救济途径

(1) 扩大受案范围 2000年3月最高人民法院颁布了《关于执行中华人民共和国行政诉讼法若干问题的解释》,其第1条第1款规定:“公民、法人或者其他组织对具有国家行政职权的机关和组织及其工作人员的行政行为不服,依法提起诉讼的,属于人民法院行政诉讼的受案范围。”这一规定没有沿用“具体行政行为”的提法,而改用了“行政行为”,应当说对公民权利的保护更为有力。

(2) 明确学校的被告主体资格问题 《行政诉讼法》做出的原则规定是:“公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益,有权按照本法向人民法院提起诉讼。”这一规定确定了教育行政机关在教育行政管理中处于管理者的地位,因此处于被告的地位。但是,不能把学校看作是行政机关。从《教育法》关于学校行使权力的规定可以看出,学校在教育教学中,实质上行使着部分的教育行政管理权,如管理和处分教师、学生的权力等。因此,可以将学校视为法律、法规授权的行政主体,故而学校也就能够成为教育行政诉讼中的被告。

参考文献:

- [1] 张庆福.宪政论丛(第一卷)[M].北京:法律出版社,1998:31.
- [2][4] 劳凯申.教育法论[M].江西:江西教育出版社,1993:80,93.
- [3] 秦惠民.走入法制教育的深处——论教育权的演变[M].北京:中国人民公安大学出版社,1998:190-192.
- [5][6] 杨成铭.人权法学[M].北京:中国方正出版社,2004:319,327-328.
- [7] 杨建顺.行政诉讼与司法能动性——刘燕文诉北京大学(学位评定委员会)案的启示[A].法学前沿(第四辑)[C].法律出版社,2001.
- [8] 辛红.法治史上里程碑:全国首例侵犯受教育权案一宪法判[N].法制日报,2001-08-25.
- [9] 郭国松.冒名上学事件引发宪法司法化第一案[N].南方周末,2001-08-16.
- [10] 宋春雨.齐玉苓案宪法适用的法理思考——受教育权的性质与公民基本权利保护的法律研究,人民法院报,2001-08-13.
- [11] 谢志东.中国教育行政救济制度问题研究[J].中国教育法制评论,2002,1:217-221.

The Right to Education and China's Judicial Practices

WANG Xiao-yi, CHEN Jun

(School of Humanities and Social Sciences Beijing Institute of Technology, Beijing 100081)

Abstract: The right to education is an important subject in the research of China's Constitutional Law and Human Rights Law, and the problem of which has also been discussed in and among many countries for many years. In terms of theory, this essay argues from the nature, essence and system of the right to education. As to the question of how to protect it, the essay first defines the concept of right protection as "prior protection" and "remedy protection", then demonstrates from the aspect of remedy protection and discusses the remedy system for improving the right to education on the basis of the analysis of China's judicial practices.

Key words: the right to education; constitutional rights; judicial remedy

[责任编辑:箫姚]