



我国公民受教育权的平等保护 ——以法权中心主义为进路

WOGUO GONGMIN SHOU JIAOYUQUAN DE PINGDENG BAOHU
—— YI FAQUAN ZHONGXIN ZHUYI WEI JINLU

冉艳辉 著



中国政法大学出版社

我国公民受教育权的平等保护

——以法权中心主义为进路

WOGUO GONGMIN SHOU JIAOYUQUAN DE PINGDENG BAOHU
—— YI FAQUAN ZHONGXIN ZHUYI WEI JINLU



冉艳辉 著



中国政法大学出版社

2013·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

我国公民受教育权的平等保护：以法权中心主义为进路 / 冉艳辉著. —北京：中国政法大学出版社，2013. 10

ISBN 978-7-5620-4920-3

I. ①我… II. ①冉… III. ①教育—公民权—研究—中国 IV. ①D921.04

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第237650号

- 出 版 者 中国政法大学出版社
- 地 址 北京市海淀区西土城路 25 号
- 邮寄地址 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
- 网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名：中国政法大学出版社)
- 电 话 010-58908285(总编室) 58908334(邮购部)
- 承 印 固安华明印刷厂
- 开 本 880mm×1230mm 1/32
- 印 张 8.250
- 字 数 190 千字
- 版 次 2013 年 10 月第 1 版
- 印 次 2013 年 10 月第 1 次印刷
- 定 价 30.00 元

“武陵山民族文化与旅游发展
湖北省协同创新中心”研究成果

序

我国宪法规定，公民在法律面前一律平等，公民有受教育的权利，两者结合在一起就是我国公民的平等受教育权利。在我国，它是国家有义务保障的基本权利之一。

很可能是受孔子思想和科举制度的影响，中华民族是世界上最重视教育的民族之一。重视教育的传统已经形成了根深蒂固的文化因素，几乎深入到了每一个中国人家庭生活的细节之中。不论是中国本土家庭，还是海外华人家庭，这方面的情形似乎都差不多。

在我国，受教育历来是普通人求得发展或改善身份地位的最重要途径，但每个人实际的受教育状况受很多因素制约，尤其是受自己或家庭拥有的物资资源多少的制约。在中国历朝历代，官府虽鼓励读书，但总体来说个人受教育还是被看做受教育者个人或家庭自己的事情，国家出面支持的情况并不普遍。古代有个说法，叫富武穷文，意思是要谋得一个功名，富人可以选择习武，穷人只能走读书的路。因为，习武要营养好，备鞍马和刀枪剑戟弓箭，还往往要一对一请武师，耗用会很大。穷人家的孩子习文，加入一二十人的私学，黄卷青灯，破衣烂衫，吃点稀饭咸菜，坐下来就可以开读，所需开支比习武少得多。那时，国家如果办了公立中小学校，不论文武，情况可能

就不是这样了。

今天讲公民受教育权的平等保护，还是以受教育权事实上的不平等为前提的，这种不平等，首先是受教育者家庭经济状况和社会地位不平等，有的家财千万亿万，有的只是小康生活水平，还有的仅能勉强实现温饱。所以，公民受教育权的平等保护，实际上是由国家出面，为每一个受教育者提供一些公共受教育条件，包括物质条件和一些平等的竞争机会。平等保护受教育权，实质上就是为社会成员尽可能创造些均衡的发展机会。

改革开放三十多年来，中国社会贫富差距扩大，公民所处社会阶层日益固定化，这是一个很大的问题。在这种情况下，受教育权的平等保护也变得愈来愈重要。在中国历史上，以科举为中心的教育制度，为自然经济下的中国社会提供了阶层流动的管道，下层社会的优秀分子，可以经由这个管道上升到社会上层甚至顶层。在今天，升学考试制度，尤其是高考制度，在我国继续承担着社会阶层流动的重要管道功能。所以，受教育权平等保护的状况，涉及每一个人每一个家庭的重大发展利益。再说，国家是由个人组成的，公民个人的受教育水平在很大程度上决定民族的整体素质。在这个意义上说，公民受教育权平等保护状况如何，直接影响着国家的未来。

本书作者冉艳辉是我在华东政法大学带的博士研究生，本书是她在博士论文基础上增补完善而成的。她当年选择做这项研究，受到了我的鼓励。冉艳辉做这项研究，虽然一定程度上受到了我法权中心主义观念的影响，但她个人在提出问题、解决问题的过程中，做出了自己富有创新性的工作。她对公民受教育权平等保护问题的研究是全面、系统的，有相当的理论和实际价值。

◇ 序 ◇

在她这本专著即将出版的时候，我对她做出的这项业绩表示祝贺，也借此机会向读者朋友们推荐此书。

童之伟

2013年8月9日于上海

目 录

Contents

序	1
导 论	1
一、我国教育资源分配不公平现象十分严重	1
二、从法学的角度研究教育公平问题	2
三、现有研究成果综述	4
第一章 现行宪法中受教育权的平等保护标准	17
第一节 宪法上教育领域的利益	18
一、公民在教育领域的利益	19
二、国家在教育领域的利益	31
三、父母在教育领域的利益	35
四、其他社会成员在教育领域的利益	38
第二节 国家与公民受教育权的保护	41
一、宪法以受教育权为基础配置教育领域法权	42
二、国家是保护受教育权的最重要主体	43
三、国家对受教育权的保护具有相对性	44

四、国家对公民受教育权保护的核心在于平等	46
第三节 宪法上受教育权的平等保护标准	48
一、我国现行《宪法》对受教育权平等保护标准的规定	48
二、宪法文本中的受教育权平等保护标准还有待明确	49
三、现有受教育权平等保护的理论还有待深化	52
四、根据宪法所处的社会阶段阐释受教育权平等 保护标准	60
第二章 受教育权平等保护标准在不同阶段的实施	75
第一节 义务教育阶段受教育权的平等保护	76
一、义务教育阶段受教育权平等保护的立法现状	76
二、义务教育阶段受教育权平等保护立法实施 取得的成就	84
第二节 普通高等教育阶段受教育权的平等保护	86
一、高等教育阶段受教育权平等保护的立法现状	86
二、高等教育阶段受教育权平等保护取得的成就	91
第三节 其他教育阶段受教育权的平等保护	94
一、学前教育阶段	94
二、普通高中教育阶段	98
三、职业教育阶段	100
第三章 公民受教育权平等保护存在的问题	105
第一节 义务教育阶段受教育权平等保护 存在的问题	105
一、义务教育阶段的受教育机会不平等	105

二、义务教育阶段的受教育条件不平等·····	109
三、特定群体公民的受教育权受到不平等对待·····	111
第二节 高等教育阶段受教育权平等保护	
存在的问题·····	117
一、大学招考制度与平等入学权·····	117
二、在校大学生的受教育权及其平等保护·····	123
第三节 其他教育阶段受教育权平等保护	
存在的问题·····	130
一、学前教育阶段·····	130
二、普通高中教育阶段·····	132
三、职业教育阶段·····	133
第四章 依据宪法标准解决受教育权平等保护的问题·····	135
第一节 依据宪法标准解决义务教育阶段	
存在的问题·····	135
一、平等保护义务教育阶段公民的受教育机会·····	136
二、平等保护公民在义务教育阶段的受教育条件·····	145
三、平等保护特定群体公民的受教育权·····	150
第二节 依据宪法标准解决高等教育阶段	
存在的问题·····	160
一、以公平的大学招考制度保障平等入学权·····	160
二、平等保护在校大学生的受教育权·····	174
第三节 依据宪法标准解决其他教育阶段	
存在的问题·····	183
一、学前教育阶段·····	184

◆ 我国公民受教育权的平等保护
——以法权中心主义为进路 ◆

二、普通高中教育阶段	190
三、职业教育阶段	194
 第五章 受教育权平等保护条款实施的保障措施	200
第一节 对公民受教育权提供宪法保障的理论基础 ...	200
一、有关受教育权条款规范效力的理论及其变迁	202
二、走出依据受教育权的属性区分规范效力的误区	211
三、我国公民受教育权宪法保障的内容	213
第二节 依循宪法自身的路径监督受教育权平等 保护的实施	215
一、公民受教育权平等保护的宪法监督制度概述	215
二、目前监督实施宪法受教育权条款的主要争议	216
三、法院不宜直接适用宪法保障公民的受教育权	218
四、受教育权平等保护条款实施的主要监督措施	228
 结束语	232
 参考文献	236
后 记	249

导 论

国家对受教育权的平等保护是一个日久弥新的话题，在不同的社会发展时期，人们对它有着不同的期待。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》（简称《纲要》）全面部署了我国新一轮的教育改革。《纲要》明确指出，要把促进公平作为国家基本教育政策。教育是关系到国家和公民可持续发展的重要事业。在依法治国的大背景下，要将教育公平作为国家基本政策推行，其内涵就应当结合现行宪法上公民受教育权的平等保护标准来阐释；这也是本书的选题动机。

一、我国教育资源分配不公平现象十分严重

在我国普通教育和职业教育的各个阶段，目前都存在着不同层面的教育资源分配不公平现象。在学前教育阶段，入园难与入园贵的问题一直得不到解决，政府对学前教育的关注严重不足。义务教育阶段的城乡教育资源分布严重不均衡，因此城市和农村教育公平面临的问题有所不同。在义务教育阶段，“就近入学”长期被高昂的“择校费”代替：2013年重庆等地实行改革，禁收择校费，却遭到诸多质疑。^{〔1〕}在农村，一些地方中

〔1〕 参见沐洁：“重庆教改禁收择校费多方求解”，载《21世纪经济报道》2013年3月4日，第2版。

小学撤并方案的不当实施以及撤并之后的遗留问题逐渐引起重视。^{〔1〕}在高等教育阶段,大学在招生过程中向不同省份投放不同的名额引发了争议。^{〔2〕}2009年重庆市文科状元何川洋民族成分造假事件,曾将高考优惠政策的讨论引向高潮;时至今日,教育部等五部门规范和调整了部分高考优惠政策。与普通教育相比,人们对职业教育的关注要少得多。在我国,普通教育与职业教育通过中考这一环节过早分流,普通高中课程设置单一,职业教育内部缺乏畅通的升学渠道,使职业学校的学生在高等教育的选拔考试中更处于不利地位。除了学校的职业教育,人们期待政府在职业培训,尤其是一些弱势群体的职业教育方面应当承担起相应职责。

二、从法学的角度研究教育公平问题

《辞海》对“公平”的定义是:“指按照一定的社会标准(法律、道德、政策等)、正当的秩序合理地待人处事。”^{〔3〕}针对现实中的教育不公平现象,不同的人从不同的角度——哲学、伦理学、社会学、经济学、教育学、法学,会有不同的思考路径。公平不是纯粹的道德标准,正如 H. L. A. 哈特(简称哈特)所说,“如果我们注意到,用‘正义’或者‘非正义’的观点所做的批评,几乎同义于‘公平’与‘不公平’,那么公

〔1〕 以重庆市为例,重庆市政府2012年10月30日颁布了《关于进一步推进中小学布局结构调整的实施意见》。文件规定,即日起,各区县中小学校点撤并冻结一年。人口稀少、交通不便的地方应保留或设置教学点;边远山区、高寒地区的教学点、村小以及小学原则上不得撤并。

〔2〕 参见张千帆、曲相霏:《大学招生与宪法平等》,凤凰传媒出版集团、译林出版社2011年版,第550页。

〔3〕 夏征农主编:《辞海》,上海辞书出版社1999年版,第3693页。

平显然在外延上有别于一般性的道德”〔1〕。法律是体现一定正义（公平）观的规范体系，因此从法学的角度讨论教育公平问题，在思考路径和解决方法上，比从伦理道德、社会政策等角度更具有确定性。

教育领域享有利益的主体比较复杂，包括受教育者、学校、教师、未成年受教育者的父母、各种社会办学主体、以教育行政机构为代表的国家等，这些主体之间的利益相互依存又相互限制。法律是对社会上的各种利益进行确认、分配的规范体系，因此，教育领域的利益关系在法律上就表现为公民的受教育权、社会主体的教育权利、父母的教育权利、国家在教育领域的管理权等权利、权力之间的复杂关系。〔2〕前面所列举的教育不公平现象虽然产生于不同的教育阶段，表现形式和解决方法也各不相同；但是从法学的角度看，都是国家通过立法、执法、司法等行为进行的利益分配不合理，致使公民的受教育权没有得到应有的保护。

根据《宪法》第33条和第46条的规定，国家在公民受教育权的保护中承担着重要角色，平等保护是《宪法》对国家保护公民受教育权提出的基本要求。由于受教育权处于复杂的权力、权利关系中，不同阶段受教育者的人格发展状况又存在差异，因此国家在公民之间分配教育资源时，必然存在差别对待的情形，如果差别对待的标准不合理，就会产生教育不公平现象。因此，国家应当如何平等保护公民的受教育权，是一个值得研究的问题。

〔1〕〔英〕H. L. A. 哈特：《法律的概念》，许家馨、李冠宜译，法律出版社2006年版，第152页。

〔2〕关于利益与权利、权力之间关系的论证，参见童之伟：“再论法理学的更新”，载《法学研究》1999年第2期。

《宪法》是国家的根本大法，是其他所有法律规范进行权利、权力配置的依据。那么，我国现行《宪法》要求国家按照何种标准平等保护公民的受教育权？《宪法》上受教育权的平等保护标准是否在各教育阶段得到了实施？如何对《宪法》上受教育权平等保护标准的实施进行保障？这些都是本书将要研究的具体内容。

三、现有研究成果综述

国家对受教育权的平等保护，也是世界上其他法治国家和地区十分关注的问题，因此相关领域的研究成果十分丰富。

（一）国外的研究成果综述

在普通法系，美国是具有成文宪法的国家，其教育体制也比较发达。学者们对受教育权平等保护问题的研究主要集中在以下几个方面：第一，国家对不同群体公民受教育权的平等保护问题。1954年的“Brown V. Board of Education of Topeka”案（简称“Brown”案）^{〔1〕}，是美国公民受教育权平等保护领域一个里程碑似的案件。虽然该案的判决已经过去半个多世纪，却一直是学者们讨论受教育权平等保护问题的起点。^{〔2〕}对于该案树立的平等保护标准也不乏持反对意见者。^{〔3〕}同时，学者们对女性、残疾人、同性恋者等特殊群体受教育权的平等保护问题也十分

〔1〕 Brown V. Board of Education of Topeka 347 U. S. 483 (1954) .

〔2〕 参见〔美〕保罗·布莱斯特等：《宪法决策的过程：案例与材料》，陆符嘉等译，中国政法大学出版社2002年版，第709～770页。

〔3〕 See Kevin Brown, Do African - Americans Need Immersion Schools? The Paradoxes Created by Legal Conceptualization of Race and Public Education, *Iowa L. Rev.* Vol. 78, 1933.

关注。^{〔1〕}另外,在美国基础教育阶段,父母选择在家教育已经不是一个问題,学者们更关注的是国家对在家教育的有效监管,并为接受在家教育和私立教育的学生参加公立学校活动提供条件,以平等保护处于不同教育模式下的公民的受教育权。^{〔2〕}第二,差别对待中的合理归类问题。围绕2003年的密西根大学录取案以及一系列类似案件,^{〔3〕}学者们从各个角度对目前国家在教育领域采取的肯定行动提出质疑,推动了国家在受教育权保护领域差别对待所采取的归类标准的完善。^{〔4〕}第三,平等受教育权的宪法保障问题。受教育权在美国的宪法地位存在争议:

〔1〕 See Madeline E. McNeeley, Title IX and Equal Educational Access for Pregnant and Parenting Girls, *Wis. Women's L. J.* Vol. 22, 2007; Andrea Blau, The IDEIA and the Right to an "Appropriate" Education, *Brigham Young University Education & Law Journal*, Issue 1, 2007; Todd A. DeMitchell & Richard Fossey, Student Speech: School Boards, Gay/Straight Alliances, and the Equal Access Act, *BYU Educ. & L. J.* Vol. 89, 2008.

〔2〕 See Kimberly A. Yuracko, Education Off the Grid: Constitutional Constraints on Homeschooling, *Cal. L. Rev.* Vol. 96, 2008; John T. Plecnik, Equal Access to Public Education: An Examination of the State Constitutional and Statutory Rights of Nonpublic Students to Participate in Public School Programs on a Part-Time Basis in North Carolina and Across the Nation, *Texas Journal on Civil Liberties & Civil Rights*, Vol. 13 Issue 1, Fall 2007, pp. 1 ~ 30.

〔3〕 *Gutter v. Bollinger*, 539 U. S. 306 (2003).

〔4〕 See Alexander S. Elson, Disappearing Without a Case - The Constitutionality of Race-Conscious Scholarships in Higher Education, *Wash. U. L. Rev.* Vol. 86, 2009; Joanne Barkan, Alive and Not Well: Affirmative Action on Campus. Dissent (00123846), Vol. 55 Issue 2, Spring 2008, pp. 49 ~ 57; Andrew Koppelman and Donald Reibstock, On Affirmative Action and "Truly Individualized Consideration", *Nw. U. L. Rev.* Vol. 101, 2006; Peter Schmidt, From "Minority" to "Diversity": The Transformation of Formerly Race-Exclusive Programs May Be Leaving Some Students Out in the Cold, *Chron. Higher Educ.* (Wash., D. C.), Feb. 3, 2006; Roger Clegg, Time Has Not Favored Racial Preferences, *Chron. Higher Educ.* (Wash., D. C.), Jan. 14, 2005; Sara Hebel, Court Rulings May Open the Door for More Use of Race in Student Aid, *Chron. Higher Educ.* (Wash., D. C.), July 4, 2003 at S6.

有学者认为它是宪法权利，^{〔1〕}有学者认为不是。^{〔2〕}学术界目前达成的基本共识是：无论受教育权是否属于基本权利，国家所承诺的教育公平，都已经从1954年“Brown”案所确立的形式标准，发展到保障公民接受最低限度的教育这个实质性标准上。^{〔3〕}不过，鉴于司法权的谦抑性质，学者们对“最低限度的教育”这个标准在司法实践中的运用还存在争议。^{〔4〕}

在大陆法系，德国学界对于受教育权的平等保护问题研究得比较深入，现有研究成果主要包括以下几个方面：第一，在入学权的平等保护方面。围绕德国联邦宪法法院判决的一系列“大学限额案”，学者对公民的平等入学权及其合理限制进行了探讨。^{〔5〕}第二，平等与合理差别的审查基准问题。德国宪法学界对于平等保护的审查基准问题展开了探讨，提出了禁止恣意原则、事物本质与合目的性原则、体系正义等理论。^{〔6〕}第三，

〔1〕 See Thomas J. Walsh, *Education as a Fundamental Right under the United States Constitution*, *Willamette L. Rev.*, Vol. 29, 1993.

〔2〕 See Brooke Wilkins, *Should Public Education Be A Federal Fundamental Right?* *Brigham Young University Education & Law Journal*, Issue 2, 2005, pp. 261 ~ 290.

〔3〕 See Peter Schrag, *Final Test: The Battle for Adequacy in America's Schools*, New York: New Press, 2003. p. 92; Michiel A. Rebell, *Equal Opportunity and the Courts*. *Phi Delta Kappan*, Vol. 89 Issue 6, Feb2008, pp. 432 ~ 439.

〔4〕 See *School Finance—North Carolina Supreme Court Finds The State In Violation of Its Constitution For Failing to Provide Students an Opportunity to Obtain a Sound Basic Education*. —*Hoke County Board of Education v. State*, 559 S. E. 2d 365 (N. C. 2004). *Harvard Law Review*, Vol. 118 Issue 5, Mar2005, pp. 1753 ~ 1760.

〔5〕 参见〔德〕康拉德·黑塞：《联邦德国宪法纲要》，李辉译，商务印书馆2007年版，第325~326页；张千帆著：《西方宪政体系》（下），中国政法大学出版社2004年版，第335~339页。

〔6〕 参见法治斌、董保城：《宪法新论》，元照出版有限公司2006年版，第243~247页。陈新民教授将其归纳为立法者的理智决定、事务之本质、恣意的禁止、比例原则、宪法全盘价值理念，参见陈新民：《德国公法学基础理论》，山东人民出版社2001年版，第675~679页。