

GONGMIN SHOU JIAOYU QUAN JIQI FALU BAOZHANG

公民受教育权及其 法律保障

张卫国 著



经济科学出版社
Economic Science Press

公民受教育权及其 法律保障

张卫国 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公民受教育权及其法律保障/张卫国著. —北京:
经济科学出版社, 2011. 6

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0736 - 4

I. ①公… II. ①张… 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 (2011) 第 103289 号

责任编辑: 张庆杰

责任校对: 王苗苗

版式设计: 齐 杰

技术编辑: 王世伟

公民受教育权及其法律保障

张卫国 著

经济科学出版社出版发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

固安华明印刷厂印装

880 × 1230 32 开 7 印张 200000 字

2011 年 6 月第 1 版 2011 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0736 - 4 定价: 15. 00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

卷 首 语

儿童的受教育权利是人类尊严的必然要求。我们当今的世界已经拥有了历史上前所未有的科学技术知识，但如果只有少数有特权的人才能享有这些知识，与此同时却有数以百万计的不仅是男孩和女孩，还有男子和妇女，被剥夺了仅仅是学习读写的可能性时，这种现象是无法让人接受的。

阿马杜·马赫塔尔·姆博
(教科文组织前总干事)

目 录

导论	1
第一章 公民受教育权概述	4
第一节 受教育权的概念	4
第二节 受教育权的性质	8
第三节 受教育权的历史演变	9
第二章 国际公约和宣言中与受教育权 相关的规定	15
第一节 简介	15
第二节 规定受教育权的国际人权文件	16
第三节 受教育权的构造	22
第四节 受教育权的内容	33
第三章 规定受教育权的国际法文件的实施情况	40
第一节 简介	40
第二节 《世界人权宣言》的作用	40
第三节 人权条约的普遍效力	41
第四节 人权条约在中国	50

第四章 《儿童权利公约》相关条款的实施	55
第一节 简介	55
第二节 受教育权的构造	56
第三节 受教育权的内容	62
第五章 我国公民受教育权纠纷及其解决	84
第一节 侵犯公民学习机会权纠纷及其解决	85
第二节 侵犯受教育选择权纠纷及其解决	109
第三节 侵犯学生身份权纠纷及其解决	116
第四节 侵犯公民学习条件权纠纷及其解决	125
第五节 侵犯公民学习成功权纠纷及其解决	138
第六章 公民受教育权法律救济制度的现状及完善 ...	154
第一节 受教育权纠纷法律救济方式	154
第二节 公民受教育权法律救济制度的完善	184
结语	192
附录 涉及受教育权的其他国际性和区域性公约或宣言	196
参考文献	205
后记	217

导 论

世界银行的一份报告指出：“没有教育就不会有发展”。^①个人和国家的发展都依赖教育。然而，2000年世界教育论坛指出：“世界上仍然有1.13亿失学儿童，其中97%在欠发达地区，他们之中60%是女童。”^②这些儿童的受教育权利受到了国际社会的高度关注。在受教育权的保护方面，国际人权法发挥了至关重要的作用。许多国际人权文件都强调教育和教学是把国际人权文件所确立的标准变为现实的有效手段。不幸的是，政策制定者、教育工作者和教师并未充分了解这些国际文件，这就影响了关于受教育权的国际人权文件的实际执行。

本书采用了跨学科的研究视角，旨在整合已有的法学和教育学相关研究成果，分析公民受教育权及其法律保障，从而推动国际人权文件在政府决策人员、教育家和教师当中的传播。随着改革开放政策的贯彻执行，中国一直积极参与国际人权领域的活动。然而，国际人权，特别是受教育权的发展还远不能令人满意。由于中国已批准加入《联合国儿童权利公约》（以下简称《儿童权利公约》），本书的第二个目的是分析该公约的第二十八条和第二十九条的执行情况，重点将分析该公约在中国的执行状况，以便提高法律对公民受教育权的保障水平，促进公民受教育权的实现。

① Van Bueren, G. *The International Law on the Rights of the Child* [M], Martinus Nijhoff Publishers, 1995. 232.

② World Education Forum 2000, Executive Summary [EB/OL] http://www.uis.unesco.org/en/pub/doc/efaexsum_en.pdf, 2010-10-08.

考虑到超国家机构，特别是联合国，近年来不断增加的对教育政策的影响，本书着重通过讨论国际法的法律和教育意义来讨论国际法的影响。由此，笔者希望本书能有助于丰富对教育政策问题的研究。本书将从国际、国内两个层面对受教育权问题展开深入研究，力图回答以下几个问题：（1）何谓受教育权？其性质如何？（2）国际人权文件所确定的受教育权标准是什么？（3）规定受教育权的人权条约得以贯彻实施需要什么机制？（4）对政府而言这些条约意味着怎样的义务？（5）涉及受教育权的国际人权法在我国的实施状况如何？（6）《儿童权利公约》第二十八条和第二十九条在中国的执行情况如何？（7）我国对公民受教育权的保障状况如何？（8）不同类型的受教育权纠纷有哪些解决方式？（9）公民受教育权法律救济制度的现状如何？怎样完善公民受教育权的法律救济制度？

全书将从六个方面来对上述问题展开讨论。

第一章探讨有关受教育权的一些基本概念，其中包括对受教育权性质和历史发展的讨论。

第二章分析国际公约和宣言中涉及受教育权的相关规定。重点分析四个最为重要的国际法律文件：（1）《世界人权宣言》第二十六条（1948年）；（2）《欧洲人权与基本自由保护公约》第二条，公约第一议定书（1952年）；（3）《经济、社会与文化权利国际公约》第十三条和第十四条（1966年）；（4）《儿童权利公约》第二十八条和第二十九条（1989年）。

第三章梳理涉及受教育权的国际人权文件在国际和国内两个层面的执行情况。本部分首先介绍各国在这些人权文件中的参与情况，接着讨论人权公约的国际和国内效力。

第四章讨论《儿童权利公约》第二十八条和第二十九条的实施情况。本部分围绕受教育权的几个重要方面展开讨论，其中包括受教育权的构造以及受教育权的内容等。在讨论中，着重考查该公约在中国的实施情况。

第五章探讨我国公民的受教育权纠纷及其解决途径，重点分析国内教育法律纠纷的典型案例，并对每个案例进行详细评析。案例的来源渠道主要有网络资源、教育法律书籍以及《中国教育报》等报刊，对学校、教育行政部门以及人民法院的调查访问等。

第六章首先从申诉解决方式、民事诉讼解决方式、行政复议解决方式、行政诉讼解决方式、刑事诉讼解决方式等方面分析我国公民受教育权法律救济制度的现状，审视现有救济制度的缺陷。接着探讨我国公民受教育权法律救济制度的完善措施，重点分析受教育权申诉制度、受教育权行政复议制度、受教育权行政诉讼制度的完善以及教育公益诉讼制度的构建等。

在对受教育权问题的各个层面进行条分缕析的深入探讨之后，本书得出如下几个结论：首先，虽然国际人权文件，尤其是《儿童权利公约》，全面详细地阐明了受教育权的各项内容，但在缔约国的承诺与具体履行状况之间仍然存在差距。其次，尽管中国在保障受教育权方面取得了一些进展，教育主管部门和教育机构仍然需要做出进一步努力，以保证儿童获得《儿童权利公约》中规定的各项权利。最后，随着近年来国家的发展以及公民权利意识的逐步增强，国家逐步重视对公民的受教育权保障并取得了显著进展，但不可否认的是，现有的受教育权法律救济制度还存在诸多不令人满意之处。加强对公民受教育权的保障需要我们增强法治意识，转变社会观念。“依法治教”的理念应贯穿于学校教育始终，教育法律法规的制定与执行应彰显对公民受教育权利的尊重与保障。制止教育违法行为，维护学生的受教育权利，不仅是教育行政部门和学校的责任，也是全社会的责任。完善教育法律制度、加大教育行政执法力度是公民受教育权法律救济的根本保障。

第一章 公民受教育权概述

第一节 受教育权的概念

一、受教育权的基本概念

教科文组织对受教育权提出了广义的、一般性的定义：“作为个人和公民全面发展所必需的获得知识和培训的权利。”^① 根据欧洲人权法院，受教育权可被定义为进入“给定时间内现有”教育机构的权利，同时也是从所受教育中受益的权利，也就是学习者能够使自身完成的学业获得正式认可的权利。^②

从国际人权法的角度看，受教育权具有双重含义：一方面是指接受教育是一种人权，另一方面指的则是教育的过程必须符合人权。依其不同层面的功能，受教育权可从下列三种意义来说明：首先是生存权说。以工作权、生存权为前提，要求为国民提供适当的教育机会，如提供学校教育及社会教育，并对经济上的弱者提供资助，提供适当奖励，让处于经济弱势的人也可以习得知识和技能，

^{①②} Coomans, F. The right to education as a human right: an analysis of key aspects [A]. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 19th session, *General Discussion*, 29/09/98. E/C. 12/1998/16, para. 3.

以确保其未来有能力生活。其次是公民权说。在民主政治已成为人类普遍接受的信念的潮流下,保障公民成长的受教育权,培养公民的民主政治能力,使其具备公民知识,能行使参政权,做国家的主人。最后是学习权说。学习权的本质意义在于个人为了自身成长,为了能够成为立足于社会的公民,同时也是为了发展个人健全的人格,完成自我成就的实现,追求人生幸福等所应拥有的与生俱来的权利。学习权是保障未来的生存权、幸福追求权、参政权的基礎。

关于受教育权的概念,我国学者提出了不同的看法,下面讨论几个比较有代表性的观点。劳凯声教授给出了受教育权利的基本含义:“公民作为权利主体依照法律、法规的规定,具有的接受教育的能力和资格。”^① 秦惠民教授认为,“从本质上说,现代社会的所谓受教育权,是指公民作为权利主体,依照法律规定,为接受教育而要求国家依法做出一定行为或履行一定义务的权利。”^② 胡锦涛教授认为受教育权兼具自由权和社会权性质:“受教育权是为确保公民健全人格及健康幸福的符合人性尊严的生活,而由学习协助者协助学习的一种权利;它要求国家提供学习条件及机会,并要求学习内容由国家、教育协助者在不损及学习权之目的及增进学习效果的条件下确定。”^③

从以上对受教育权的不同界定可知,受教育权有广义与狭义之分。《世界人权宣言》、联合国《经济、社会与文化权利国际公约》、《儿童权利公约》等国际法文件中规定的受教育权(The right to education)是广义的受教育权,也是我国学术界常用的概念。它的内涵较为丰富,不仅指接受教育的权利,而且指教的权利和选择

① 劳凯声. 变革社会中的教育权与受教育权: 教育法学基本问题研究 [M]. 北京: 教育科学出版社, 2003, 181.

② 秦惠民. 走入教育法制的深处——论教育权的演变 [M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 1998, 191.

③ 胡锦涛, 任端平. 公民受教育权的宪法属性 [A]. 郑贤君. 公民受教育权的法律保护 [M]. 北京: 人民法院出版社, 2004, 110.

教育的权利。^①《经济、社会与文化权利国际公约》进一步把“建立教育机构的自由”和“免遭非人道的纪律措施的权利”纳入受教育权之中。^②狭义的受教育权，英文翻译为“the right to be educated”或者“the right to receive an education”，权利主体仅限受教育的公民本人。受教育权是法律赋予一定的主体有权接受教育的资格，也是人的最基本权利，它是公民作为权利主体，为了人格的自我完善而具有的一项要求国家提供教育机会与设施，并不得侵犯受教育自由的基本权利。^③受教育权的主体是所有的自然人；相对方主要指国家，包括各级人民政府、学校及其教育机构、家庭、社会，包括企业、事业等社会组织和公民个人。在现代社会，受教育权表现为被动地接受教育和主动地要求学习两个方面。因此，有学者提出受教育权在向学习权发展。

二、受教育权与相关概念辨析

（一）受教育权与教育权

教育权是法律赋予一定的主体有权承担教育任务的资格，是由法律规定的教育权利或权力。教育权主要分为国家教育权、家庭教育权和社会教育权。秦惠民教授认为：“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

① Daniel, J. & Hartley, N. *Academic freedom 3: education and human rights* [M]. London: Zed Books Limited, 1995, 6.

② Center For Human Rights, United Nations office at Geneva. Fact Sheet No. 16 (Rev. 1), The Committee on Economic, Social and Cultural Rights [R]. GE. 01-83227 - November 2001 - 1000: 15 - 16.

③ 申素平. 教育法学：原理、规范与应用 [M]. 北京：教育科学出版社，2009，16.

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。”^①可见，教育权具有以下几个特征：首先，教育权是由《宪法》、《教育法》、《民办教育促进法》等法律法规所规定或认可的。其次，教育权的主体是特定的，只有法律明确赋予权利的主体才能享有教育权。最后，教育权的内容是具体的，主要表现为承担教育任务。

受教育权与教育权既有联系又有区别。二者的共同点表现在两个方面：一方面，二者都是法律法规赋予一定主体的一种资格，具体表现为行使权利的资格和享受权利的资格；另一方面，二者都受相关法律法规的确认和保障。例如，我国《宪法》第四十六条确认了公民的受教育权：“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。”根据《义务教育法》第三条规定，义务教育必须贯彻国家的教育方针，实施素质教育，提高教育质量，使适龄儿童、少年在品德、智力、体质等方面全面发展，为培养有理想、有道德、有文化、守纪律的社会主义建设者和接班人奠定基础。该规定体现了国家教育权的内容。二者的不同点主要表现为：首先，主体不同。教育权的权力主体是国家、社会和家庭；受教育权的主体主要是公民。其次，来源不同。国家教育权是公民所赋予的，国家教育权是不可以放弃和让与的。受教育权则是国际社会普遍公认的一项人权，并且得到众多国家宪法的确认，体现为一项基本权利。

（二）受教育权与教育上的权利

受教育权与教育上的权利（rights in education）是两个不同的概念。瑞典研究员卡塔琳娜·托马斯瑟夫斯基（Catarina Tomasev-

^① 秦惠民：现代社会的基本教育权形态分析[J]，中国人民大学学报，1998，（5）：85-90。

ki) 认为教育中的权利和受教育权存在一个重要的区别, 这个区别是让孩子上学与他们一旦进入学校学什么、怎样学的问题分离开来。^① 她认为, 受教育权和教育中的权利都需要通过教育促进人权。她进一步认为, 在学校发生的事情很少通过人权的角度去检验, 因为关于教育中的权利理念还比较新鲜。她最后指出: 教育被普遍认为本来是好的——尽管这是错误的, 孩子们获得上学的机会等同于他们获得了受教育权。关于孩子们应该学什么和如何教孩子们的问题却很少被提出, 通常只有在发生虐待案件的时候才会有所涉及。^②

托马斯瑟夫斯基认为, 仅仅将平等地获得必要的免费义务教育作为实现受教育权的先决条件是不够的。“确保每个孩子都能够上学只是受教育权问题的一个组成部分。孩子们接受的关于自己与他人的教育有什么内容? 怎样教育他们? 这些教育内容总的来说是宣传种族主义或性别歧视, 还是宣传战争, 或涌现出大量无用的信息? 教育可以直接或者间接地产生多种多样的知识, 但其前提是教育方向和教育内容需要符合人权价值的目标要求。”^③

第二节 受教育权的性质

受教育权属于经济、社会与文化权利, 这是所谓的第二代人权。第一代人权是指公民权利和政治权利 (即生命权、公平审判权、集会自由、隐私权、言论自由、信仰自由等)。公民、政治权利是消极性的自由权利, 要求国家放弃某些国家的行动。相反, 经济、社会与文化权利 (即工作权、住房、食品、社会保障、医疗卫

① Tomasevski, K. Human rights in education as prerequisite for human rights education [A]. *Right to Education Primers* No. 4, Novum Grafiska, Gothenburg, 2001, 8-10.

② 同上. p. 9.

③ 同上. p. 27.

生、受教育权)是积极性的,要求国家采取积极的行动,这意味着这些权利的有效性要基于现有的资源。前者似乎只要求国家进一步遵守,而后者则要求由国家直接执行,原因在于它们涉及更多的资源,而且比起前者更加难以实现。因此,后者通常被认为远不如前者严厉。但是,这种分类不应该太严格。这两种权利的区别是模糊的。一方面,某些公民与政治权利,如获得公正审判的权利,要求国家必须通过为人们提供法律援助来建立法律制度并为其提供资金。在这里,一个国家的积极作用是必须的。另一方面,一些经济、社会与文化权利,如父母的教育选择权,以确保教育和教学与他们自己的宗教和哲学信念相符,需要国家采取不干涉主义。因此,所有人权都是不可分割和相互依存的,受教育权也具有这种性质。

第三节 受教育权的历史演变

受教育权被国际认可的第一个实例,可以在1924年公布的《日内瓦儿童权利宣言》中找到。该宣言的五个原则中有三个明确地提到受教育权。原则一指出:“必须给予儿童正常发展所需的方式……”;原则二规定:“……落后的儿童必须得到帮助……”;原则四规定:“必须把儿童安排到一个有能力谋生的位置……”。然而,直到第二次世界大战结束之后,受教育权问题才受到国际范围上的重视,主要是因为在看待人权方面发生过自由主义观念与社会主义观念之间的辩论。在自由主义观念看来,公民自由被理解为直接反对国家干预的“消极性”权利。与此相反,社会主义者把受教育权与工作权和社会保障权利一起,都视为需要国家和社会积极作为的个人权利。

由于社会主义国家代表在联合国的坚持,1948年《世界人权宣言》既包含了传统上的公民与政治权利,也包含了经济、社会与

文化权利。《世界人权宣言》第二十六条宣布，人人享有免费义务教育，机会均等的高等教育，父母享有为子女选择教育的权利。后来的联合国文件，例如《经济、社会与文化权利国际公约》第十三条和第十四条、《儿童权利公约》第二十八条和第二十九条，都做出了对国家所负有的两种义务的相似规定，即要求国家既不干涉公民的受教育权，又能在必要时采取积极行动为受教育权提供帮助。《欧洲人权公约》第一议定书第二款强调了父母有为子女选择教育的权利。2000年9月联合国《千年宣言》向189个联合国成员国国家呼吁到2015年实现八个千年发展目标。这些目标包括扩展和提高儿童保健、儿童教育，确保所有的儿童受到优质的、免费义务教育，实现成年人（特别是妇女）文盲率减少50%的目标，实现初、中级教育阶段的性别平等，提高教育质量等各个方面。

然而，尽管已经制定了这么多公约，仍有大量证据表明受教育权没有被普遍规定为一项法定权利。在包括美国在内的很多国家，受教育权还不是一项法定权利，而且，这些国家也没有签署《经济、社会与文化权利国际公约》。这一切都表明受教育权尚未成为一项事实上的权利。人们不禁质疑，是否存在普遍的受教育权？在很多国家，不管在法律上还是在实际中，受教育权都不是一项基本人权。然而，全世界要求受教育权作为一项基本人权的呼声越来越高。很多国家，包括《世界人权宣言》的签约国、《儿童权利公约》签约国、《经济、社会与文化权利国际公约》签约国、2000年联合国《千年宣言》签约国都承认受教育权是一项人权，但同时也将这项权利定义为一项很难实现的任务。一些文件已经制订了切实的方法，呼吁自由、普遍的基础教育。如果受教育权被认为是一项基本的人权，它就必须是一项积极权利，而不仅仅是个人自由或是消极权利。那么随之而来的问题是，由谁来提供这些条件？教育的内容应该是怎样的？应采取何种方式来教学？这些都是需要在未来进一步回答的问题。

一、由谁提供教育

传统上，主要是由政府为本国公民提供教育。然而政府并不是教育的唯一投资者，也有许多的私有资金投向教育。比如，1999年牙买加2.8%的国民生产总值（来自私人资本）投向初级教育和中级教育。在印度，连贫民区居民也把微薄的收入投入私立教育。戴维斯和亨兹切克（Davies & Hentschke）提出，在很多情况下，政府的角色从教育的直接提供者变成教育事业的组织者，他们反对政府把责任推给私人企业的趋势。

在全球化背景下，有很多潜在的教育投资者。随着全球化的发展，或许传统模式不再切实可行。与很多国家政府相比，跨国公司掌握更多的财富，跨国公司的发展依赖于高素质工人和全球范围内消费者。很多跨国公司将兴趣投向提供教育，尽管越来越多的公司开始涉足教育行业，但目前并没有将此视为己任。在大多数国家，很多家庭自费接受教育，但是随着全球化所产生的收入差距的扩大，公民自费接受教育似乎与教育作为一项普遍权利中的平等性背道而驰。要求发达国家政府与贫困国家共享财富以提供公民受教育权在政策上是不可行的，依赖于私人和非政府组织的捐助来保障受教育权也很不切实际。

二、教育的内容如何

当今社会是知识型社会，人力资本对社会的发展起着举足轻重的作用。然而人力资本不能仅用教育的数量衡量，教育内容也是一个重要因素。戴尔（Dale）设计了两种与全球化背景相适应的教育模式：第一，“平凡世界教育文化”在全球范围内展示了一种高度统一的课程，反映了全球化在经济、社会和文化方面产生的同化作用。第二，“全球教育结构化议程”以全球化所需的一般性知识、