

XIANZHENGZHONGGUOLUNCONG

◎ 宪政中国论丛

总主编 周叶中

受教育权论

◎ 龚向和 著

SHOUJIAOYUQUANLUN

◎ 中国人民公安大学出版社

◎宪政中国论丛

受教育权论

龚向和 著

中国人民公安大学出版社

·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

受教育权论/龚向和著. —北京: 中国人民公安大学出版社,
2004. 1

(宪政中国论丛/周叶中总主编)

ISBN 7-81087-589-2

I. 受... II. 龚... III. 教育法—法的理论—理论研究
IV. D912.101

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 119477 号

受 教 育 权 论
SHOU JIAOYU QUANLUN
龚向和 著

出版发行: 中国人民公安大学出版社
地 址: 北京市西城区木樨地南里
邮政编码: 100038
经 销: 新华书店
印 刷: 北京蓝空印刷厂

版 次: 2004 年 1 月第 1 版
印 次: 2004 年 1 月第 1 次
印 张: 7
开 本: 880 毫米×1230 毫米 1/32
字 数: 185 千字
印 数: 0001~3000 册

书 号: ISBN 7-81087-589-2/D·449
定 价: 20.00 元

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83903254

版权所有 翻印必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

总 序

记得梁启超先生在一个世纪前曾饱含深情地在他的《少年中国说》中指出：“故今日之责任，不在他人，而全在我少年。少年智则国智，少年富则国富，少年强则国强，少年独立则国独立，少年自由则国自由，少年进步则国进步，少年胜于欧洲则国胜于欧洲，少年雄于地球则国雄于地球。”“美哉我少年中国，与天不老；壮哉我中国少年，与国无疆！”哲人的话语跨越时空，至今仍激荡在我的耳边，“宪政中国”在用法上就是对“少年中国”的一种借鉴。

组织《宪政中国论丛》，是我长期以来的一个想法，是为了更好地推进中国的法治建设。这样一种感觉，在“依法治国，建设社会主义法治国家”载入宪法之后变得越来越强烈。在我看来，在思考如何实施依法治国、如何建设社会主义法治国家等诸如此类的问题时，“宪政”二字须臾不可或缺。众所周知，宪法不仅是国家的根本法，而且是人权的根本保障书，是依法制权之法，宪政则是以宪法为前提、以民主政治为核心、以法治为基石、以保障人权为目的的政治形态或政治过程。由于依法治国在价值取向上意味着对正义的维护和对人权的保障，在功能上表现为对专制权力的决然否定和对国家权力的有效规范以及对民主政治的完善，在形式上要求一个国家以宪法为基础的所有法律制度实现由静态到动态的转换，因此，依法治国无疑首先是依宪治国，宪政建设无疑是社会主义法治国家建设的主要内容，是检验社会主义法治国家建设的基本标尺。套用梁启超先生的话来说，今日依法治国之进程与成效，主要不在于别的，而在于宪政建设。宪政建设深入人心则依法治国深

入人心，宪政建设推进顺利则依法治国推进顺利，宪政建设成效显著则依法治国成效显著。在中国加入 WTO 之后，在各种各样的依法治国方案层出不穷之际，在有人主张“无所谓合不合宪”之时，强调这一点，无疑具有极其重要的意义。

虽然中国宪法的历史已近百年，但由于种种原因，中国的宪政建设一直缺乏可行的、强劲的理论支持，因而中国宪政建设尚未成功，甚至可以说，无论是宪政理论还是宪政实践，都还一直停留于初始状态，这不能不说是令我们宪法学人尴尬的不争事实。毫无疑问，我们宪法学人不愿意尴尬，我们试图走出尴尬，为此，我们曾经努力过，并且一直在努力，《宪政中国论丛》的编辑出版，就是这种努力的又一次尝试。与其他尝试不同的是，我们不是一味翻译外国的宪政文献，尽管这样做有利于开阔我们的视野，但这并不能代替我们对中国宪政建设面临的各種具体问题的剖析；也不是只研究宪法与宪政的历史，尽管历史是不能忘记的，但我们毕竟生活在现在而不是过去，同时，沉湎于历史而不面对现实似乎不是勇者的选择；也不只是探讨宪政的基本概念和有关原理，尽管探求有关概念和原理也十分重要，但理论总是灰色的，现实在原则面前经常扮演捣蛋者的角色；也不只是分析当今中国的一个个与宪政有关的现实问题，尽管这些问题在我们的研究中必不可少，但这并不能代表我们工作的全部。

概而言之，我们强调以“问题”为中心，强调用“两条腿”走路，既从原理角度探讨中国宪政建设的基本理论，也从操作层面构建中国宪政建设的具体方案。必须明确的是，这里的“问题”是指中国宪政建设中面临的“问题”，包括理论上和实践中的；但不管是理论上的还是实践中的，它们都必须是“真实”的问题而不是“虚假”的问题，是“我们”的问题而不是“别人”的问题，是“现在”的问题而不是“过去”的问题。而强调用“两条腿”走路，一方面在于说明基础性理论研究与重大应用性研究两者不可偏废，另一方面在于强调无论是在基础性理论研究中还是在重大应用性研究中，都必须坚持理论联系实际，因为只有这样，我

们才不会被“虚假”的问题所迷惑，从而保证我们研究的是“真实”的问题；也只有这样，我们在解剖问题时，才可能针对问题的症状，不仅开出“药方”，而且开出好的“药方”，真正做到对症下药，药到病除。当然，这不是说我们的丛书已经达到了这样的要求，或只有我们的丛书才可能达到这样的要求，而只是说我们是在朝此方向与目标努力。也许实际情形恰恰是别的论著而不是我们的丛书达到了这样的要求，但无论如何，我们的宗旨是在于研究理论上和实践中的“真实问题”，并以建设性的心态提出切实可行的解决方案。为此，我们把以下三点确定为研究问题时必须贯彻的基本精神和编辑本丛书的基本原则：

第一，着眼于宪政理想。理想是人们为之不懈奋斗的目标，是人的行为的不竭动力。尽管宪政是一个典型的不确定概念，人们可以说它是一种过程或一种状态，是一套原则体系或制度体系，但它首先是一种理念、一种理想、一种目标。这样一种理想，用孙中山先生的话来说，就是“世界潮流，浩浩荡荡”。而着眼于宪政理想，就要求我们的研究必须立足于三个层面：一是从原理层面研究宪政的理论基础和宪政的基本理论。主要包括宪政的理论源流和宪政的范畴、特征、原则、价值、功能等方面，特别是宪政与人类国家演变的基本规律。二是从静态层面研究宪政。主要包括通过对中外宪法规范、宪政制度的研究，探寻宪政在制度层面上的一般形式。三是从动态层面研究宪政。这既包括宪政自身的实际运行状态，又包括宪政与其外在环境的交互关系。从宪政理想到宪政现实，从不甚理想的宪政现实到比较理想的宪政现实，并非宪政自身即可完成，相反，它在很大程度上受制于诸多外在因素，换言之，宪政制度只有与内外环境相适应，才能在现实政治生活中形成理想的宪政状态。

第二，立足于中国国情。理想如果不能与客观现实相结合就只能是空想、幻想。尽管宪政作为国家管理的理想状态有其必须遵循的普遍规律，但任何普遍规律都不可能超越一国或者一国不同时期的具体历史条件而得以有效运行，这一点对集特定价值追求、具体

规范制度和客观现实条件于一体的宪政来说,尤其如此。换言之,作为政治主张、制度体系和运行状态统一体的宪政,一旦离开特定的国情,就很难说还有什么实际意义。因此,在对中国政治、经济、文化、民族心理、习惯、传统等进行深入研究的基础上,以宪政建设的普遍规律为指导,分析和探讨中国宪政建设的理论和实践问题,不仅具有鲜明的针对性,而且能够切切实实地推进中国宪政建设的发展进程。

第三,服务于宪政建设。中国的社会主义宪政建设虽然取得了很大成就,但实事求是地说并不理想,其中的问题还实在不少。那么,面对理想与现实的反差,面对这种种问题,我们宪法学人该如何应对?历史与时代又需要我们如何应对?是一味指责、怨天尤人吗?不!是麻木不仁、听之任之、束之高阁、文过饰非吗?也不。因为,这样不仅根本于事无补,而且还会产生诸多负面效果。历史一再告诫我们,时代也强烈要求我们:对现实中的问题,我们必须抱着解决问题的、建设性的心态去积极面对,并提供解决问题的种种选择。这既是我们宪法学人的责任,也是实现宪政理想的必然要求。

必须说明的是,《宪政中国论丛》的作者大多是宪法学方面的中青年学者,尽管无论在创新意识、理论基础,还是在研究能力等方面,他(她)们均有一定优势,但他(她)们毕竟仍处于不断成长、进步的时期,因此,恳切地请求各位专家、读者给予关心和支持。同时,本丛书并无固定的数量限制,只要研究主题、基本内容等符合丛书的基本宗旨,就都属于我们选择的对象。

最后,当《宪政中国论丛》第一批书籍出版发行之际,正是我们即将迎来中国1982年宪法颁布20周年之时,作为宪法学人,能够有机会为中国宪政建设的理论与实践做一点实实在在的工作,也算是我们对1982年宪法的一点纪念吧!

周叶中

2002年5月18日于武昌珞珈山

《宪政中国论丛》编委会

总主编 周叶中

秘书长 程 华

编委（按姓氏笔画排序）

王振民 王 磊 任 进

齐小力 朱福惠 吴家清

刘茂林 郑贤君 周 伟

陈武能 苗连营 胡肖华

胡锦涛 贺日开 赵世义

秦前红 莫纪宏 殷啸虎

戚 渊 韩大元 游劝荣

董和平 焦洪昌 甄树青

作者简介

龚向和，男，1968年生，湖南省邵阳市人，法学博士，湖南大学法学院副教授，硕士研究生导师，中国社会科学院法学所博士后流动站博士后研究人员，湖南大学法治与人权研究中心主任助理，主要从事人权法治理论研究。在《法律科学》、《法学》等法学刊物发表论文二十余篇，出版专著一部，主编或参编法学教材四部，主持或参加省部级研究课题五项。

目 录

引言.....	1
第一章 受教育权之概念与体系.....	6
第一节 受教育权的概念.....	6
一、受教育的性质	6
二、受教育权的本质.....	18
三、受教育权的概念.....	26
第二节 受教育权的体系	36
一、学习机会权.....	38
二、学习条件权.....	49
三、学习成功权.....	56
第二章 受教育权之历史演变	60
第一节 受教育权利观的形成	60
一、文艺复兴运动.....	61
二、宗教改革运动.....	64
三、近代启蒙思想运动与受教育权利观的形成.....	65
第二节 受教育权的法律化	69
一、国内法中的受教育权.....	69
二、国际法中的受教育权.....	74
第三章 受教育权之价值定位	85
第一节 平等	86
一、关于平等的解释.....	86
二、教育平等.....	93
三、受教育权的平等表现	100
第二节 人的全面发展.....	107

一、人的全面发展的含义	107
二、人的全面发展的教育	109
三、受教育权的人的全面发展价值	112
第四章 受教育权之保障	118
第一节 受教育权保障的一般原理	120
一、西方国家受教育权保障理论	122
二、我国受教育权保障理论分析	129
第二节 立法机关的立法保障	133
一、国际人权法中受教育权条款在国内法中的实施	134
二、宪法中受教育权条款的法律化、具体化	142
第三节 行政主体的执法保障	147
一、保障受教育权的行政主体	148
二、受教育权的行政保障措施	155
第五章 受教育权之救济	158
第一节 受教育权救济的一般规定	158
一、世界各国的救济机制	158
二、我国法律的相关规定	160
第二节 我国受教育权司法救济保障的实践分析	162
一、视为宪法权利的司法救济	162
二、视为教育行政法权利的司法救济	168
三、视为民事权利的司法救济	172
第三节 受教育权的可诉性及司法救济途径	174
一、受教育权的可诉性及其程度	175
二、受教育权的司法救济途径	186
主要参考文献	201
后记	214

引 言

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的社会基本权利,^①也是大多数国家宪法规定的宪法权利。然而,不仅在实践生活中,受教育权还远远没有实现,而且宪法权利理论和人权理论对受教育权的研究也相当薄弱和混乱,有些国家的宪法甚至还否认它是一项宪法权利。

人权概念自 17 世纪产生以来,经过人权的革命和人权的法制化,普遍人权观念逐渐被人们广泛接受。在走向权利的时代过程中,有关人权的论述在道德、政治和法律思想中日益占据重要地位;有关人权的国际、国内立法也得到快速发展;在国际、国内的政治辩论和法律生活中,人们对人权的要求日益强烈。然而,人权理论与实践的不断发展并不能表明其成长的一帆风顺,“努力实现共同标准”本身恰好揭示出人权实现的艰难与人权标准的分歧。“东方与西方之间,北方与南方之间,不同地域之间,甚至各非政府组织之间,不仅就人权问题彼此争论不休,而且还就人权的定义争论不休。”^②那么人权包括哪些内容?经济、社会和文化权利或

① 这里的“社会基本权利”,是指与自由基本权利相对应的、须由国家通过积极作为予以尊重、保护和实现的社会、经济、文化方面的基本权利,与“社会权”、“经济社会文化权利”既有联系又有区别,“社会基本权利”同时应为宪法权利。

② [英] R. J. 文森特著,凌迪、黄列译:《人权与国际关系》,知识出版社 1998 年版,序言。

积极权利是不是人权？公民权利和政治权利与经济、社会和文化权利有无区别，哪一类权利更重要？等等问题都使每一个人权学者难以置身其外。^①而当前人权理论的一个重要缺憾是，西方世界还相当普遍地认为社会权不是人权。相应地，作为人权保障书的宪法也面临同样的窘境。而且通常的宪法权利理论认为，只有公民权和政治自由等自由基本权利才是宪法权利，而社会基本权利却并非宪法权利。同时，社会基本权利被忽视甚至被认为不是人权或宪法权利的认识在非西方世界也有相当大的影响。即使是一些认可社会基本权利的宪法，也因缺乏相应的保障实现程序，而成为一纸空文。因此，社会基本权利在道德和政治上的意义往往大于其法律意义，国家的义务也只不过是道德上和政治上的义务。虽然导致这种状况的长期存在有很多因素，但对社会基本权利研究的严重不足则是最重要的原因之一。

毫无疑问，受教育权是人人享有的社会基本权利。然而，什么是受教育权？受教育是权利还是义务，抑或既是权利又是义务？^②受教育权是不是人权？它是自由权还是社会权？作为具有“母体性”的宪法基本权利，受教育权衍生的子权利包括哪些？其效力如何？受教育权如何得到保障和救济？这些问题在各国国内以及国际社会一直存在着严重分歧和激烈论争。因此，怎样正确认识受教育权的性质，并予以适当定位，以保障公民受教育权的实现并且促进受教育权的健康发展，是法学界、人权学界和教育学界肩负的共同使命。然而遗憾的是，人们对受教育权的关注还一直停留于表面，还缺乏深入细致的透彻分析。不仅对受教育权进行专门研究的著作寥寥无几，而且有关专门研究“社会权”或《经济、社会和

① 有关争论观点，参见[英]R. J. 文森特著，凌迪、黄列译：《人权与国际关系》，知识出版社1998年版，第11~13页。

② “受教育”的性质，有三种观点：一、权利；二、既是权利又是义务；三、接受义务教育是义务，接受非义务教育是权利。参见温辉：《受教育权入宪研究》，《法学家》2001年第2期。

文化权利国际公约》的论著也大多对受教育权避而不谈。^① 因此,认识上的偏差和理论上的忽视往往导致受教育权在现实生活中的不尽如人意。1990年通过的《世界全民教育——满足基本学习需要》表明:全球尚有1亿多儿童未能接受初等教育,有9.6亿多成人文盲。“人人享有受教育的权利”,这个《世界人权宣言》的目标还远未实现。

在我国,尽管宪法规定的公民受教育权自科教兴国战略提出后有了长足的发展,比如到2000年如期实现“基本普及九年义务教育”、“基本扫除青壮年文盲”的任务,但也必须看到,目前“基本普及九年义务教育”的成果是低标准的,并且相当脆弱,加之愈演愈烈的教育腐败、教育政策的不公平,已经严重地损害了大多数人的受教育权,从而危及社会公正^②。然而,改革开放20多年来,随着中国人法治观念、权利意识的显著增强,人们对权利消费的需求越来越大,特别是对受教育权的需求。因为随着教育对经济发展、政治民主和文化建设作用的加强,以及知识经济时代的到来,接受教育已经成为现代社会成员生存和发展不可缺少的途径。而政府存在的目的就是保证人民享有这些不可剥夺的人权。2001年2月28日,全国人大常委会批准了《经济、社会和文化权利国际公约》,中国政府庄严承诺切实履行保护每个人受教育权的法律义务和责任。由此可见,受教育权不仅是我国宪法赋予公民的重要权利,也是国际公约对我国政府的重要要求。因此,研究、探讨受教育权的理论和实践问题,对于世界人权事业的健康发展,为我国在国际人权斗争中争取主动,并且为我国国内立法、执法和司法提

① 如 Paul Hunt, *Reclaiming Social Rights: International and Perspectives*, Dartmouth Publishing Company, 1996; Matthew C. R. Craven, *The International Covenant On Economic, Social, and Cultural Rights: A Perspective on its Development*, Clarendon Press, Oxford, 1995; 刘海年主编:《〈经济、社会和文化权利国际公约〉研究》,中国法制出版社2000年版。

② 杨东平著:《2000年中国教育发展报告》, <http://www.edu.cn/php/search.php>.

供意见和建议，从而最终为保障每个人受教育的宪法权利，具有极其重大的理论和实践意义。

为此，本书试图从以下五个方面进行研究：

一、从本体论角度明确受教育权的概念和体系。通过对受教育的性质、受教育权的本质、概念以及由受教育权衍生的三大子权利组成的权利体系的分析，为立法、执法、司法和守法提供规范性的术语、范畴与依据。

二、从认识论角度考察受教育权产生和发展的历史演变过程。通过对受教育权利观的形成以及受教育权在国内法和国际法的发展历史进行分析，使人们在较为广阔的视野中认识现代公民受教育权的确切含义。

三、从价值论角度揭示受教育权的价值。通过对受教育权体现和促进平等以及人的全面发展的分析，为受教育权被确认为不可剥夺的宪法权利提供坚实的社会和人性基础，同时也为认定侵害受教育权的现象提供基本的价值评价标准。

四、从运行论角度阐述受教育权的保障与救济。通过分析受教育权保障的基本原理，从宪法高度提出事前保障的具体制度设计，同时健全相应的救济措施以切实保障受教育权的真正实现。

五、立足我国受教育权的现状，提出实现和发展我国公民受教育权的可行性建议。

必须明确的是，教育是一种广泛的社会现象与活动，包括制度化教育和非制度化教育。与此相对应的受教育权同样是一种极其广泛的权利。但是，制度化教育在整个教育系统中往往处于主导和核心地位，而且实践中出现的问题也主要存在于制度化教育中，因此法律对受教育权的保障主要也就是对接受制度化教育的权利的保障。因而本书的研究范围也主要是制度化教育，即学前教育、基础

教育、中专教育、高等教育与成人教育。^①

此外，由于受教育权问题涉及法学、教育学、政治学、人权学、经济学等多学科的广泛领域，因此，本书在以马克思主义辩证唯物论和历史唯物论作为总的指导思想和基本方法论的前提下，具体运用本质分析、历史分析、比较分析、价值分析、个案实证分析、理论联系实际等法学研究方法，同时借鉴经济学、教育学、人权学等学科的研究方法及最新成果开展研究工作。

^① 现代各国教育系统分为制度化教育和非制度化教育。制度化教育包括学前教育、基础教育、中专教育、高等教育与成人教育；非制度化教育包括社会教育、自学教育和家庭教育。参见劳凯声著：《教育法论》，江苏教育出版社1993年版，第99页。

第一章 受教育权之概念与体系

第一节 受教育权的概念

“受教育权”一词作为法律术语由来已久。但“受教育权”到底是一种什么样的权利？其本质是什么？应当怎样看待受教育权？它有哪些基本属性？等等问题，则促使我们首先必须弄清受教育权的概念问题。

概念是对事物基本属性的概括。一个完整的概念应该包括定义、观念、范畴，即不仅要表述“是什么”，而且要表述“为什么”和“怎么样”。受教育权概念亦不例外。精确、全面的受教育权概念的确立是人们在法学研究和司法实践中正确认识与依法保护公民受教育权的前提和基础。为推动我国受教育权研究的进一步向前发展，以给当前受教育权纠纷的解决提出一些有益的思路，保障宪法规定的公民受教育基本权利的实现，下文拟通过对受教育权性质和受教育权本质的分析，全面而准确地揭示受教育权的基本属性。

一、受教育的性质

（一）受教育是权利还是义务？

我国1982年《宪法》第46条第1款规定：“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。”1992年《越南宪法》第59条第1款也规定：“教育是公民的权利和义务。”这种受教育权利义务一体化的立法模式，引起了人们对受教育的权利义务性质的模糊认识，导致了宪法理论与司法实践中的诸多困惑：受教育到底是权利