

姚 云/著

美国教育法治的 制度与精神

制度与精神犹如体魄和灵魂，是一个事物赖以存在的两面，也是我们研究教育法治的两个基本维度。

美国是西方法律制度最完备的国家。其法治外在制度的背后应该是美国文化在支撑着，影响着它，这必然反映出一种属于美国的法治精神。

主权在民的民主精神、权力制衡的宪政精神、律以致用的实用精神、法律至上的平等精神，这四种精神指向了美国教育整个历史，指向了美国教育立法、执法和司法等制度建设中所渗透的美国法治文化。

MEIGUO JIAOYU FAZHI DE
Z H I D U Y U J I N G S H E N



教育科学出版社

姚 云/著

美国教育法治的 制度与精神

MEIGUO JIAOYU FAZHI DE
Z H I D U Y U J I N G S H E N

教育科学出版社
· 北 京 ·

责任编辑 孙袁华
版式设计 尹明好
责任校对 张 珍
责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

美国教育法治的制度与精神/姚云著. —北京: 教育科学出版社, 2007. 3

ISBN 978 - 7 - 5041 - 3689 - 3

I. 美... II. 姚... III. 教育法令规程—研究—美国
IV. D971.221

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 023625 号

出版发行 教育科学出版社

社 址	北京·朝阳区安慧北里安园甲 9 号	市场部电话	010 - 64989009
邮 编	100101	编辑部电话	010 - 64989235
传 真	010 - 64891796	网 址	http://www.esph.com.cn

经 销 各地新华书店
印 刷 涿州市星河印刷有限公司
开 本 787 毫米×1092 毫米 1/16
印 张 15.75
字 数 245 千
定 价 24.00 元

版 次 2007 年 3 月第 1 版
印 次 2007 年 3 月第 1 次印刷
印 数 1—3 000 册

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

前言

关于寻找一条什么样的线索来贯穿美国教育法治的研究，我思考很久，但一直动不了笔，其原因在于思想总是处于一种矛盾和迷茫之中：如果以美国法律文本本身来写，似乎只是叙述教育法律文本条款，而且在一份博士后报告中也囊括不完所有的美国教育法律；如果以教育法治活动来写，似乎又会落入描述性的陷阱，缺乏启迪性的意义展示；如果以教育法治特点来写，似乎又显得有些空中架构，少了些现实的阐释……思想在反复的纠结中终于停靠在了“制度”和“精神”上。这一方面来源于对比较教育研究的意义拷问，因为一切比较教育的研究首要的目的在于可以提供一个别国的教育样态。就教育法学而言，这样的教育样态应该明确地体现为教育法治的制度。另一方面来源于对比较教育研究的文化拷问，因为一切单个国家的教育特征以及他与别国教育之间的区别样态，其实都是文化差异所造成的发展与现实的多样性。美国教育法治外在制度的背后应该是美国文化在支撑着、影响着它，这必然反映出一种属于美国的法治精神。如此，最后才将研究思路定在美国教育法治制度和法治精神两个大的板块上。

那么，“美国教育法治的制度及精神”这一题目，我们试图作这样的解题证明：制度与精神显示了事物合理性存在的两个质点。从韦伯的合理性思想来看，“制度”与“精神”可以分别指向形式合理性和实质合理性的问题，即客观外在的规则与其间目的所含的价值问题。于是，在这里，我们将制度和精神看作体魄和灵魂之间的关系，是一个事物赖以存在的两面，是表达该事物合理性的指标，从而也构成了我们研究美国教育法治的两个基本维度。

之所以用制度和精神来切入美国教育法治的研究，还在于对法治的理解。法治中的“法”不只是指具体的每条法律，而且更为重要的是高于法律的法。它包含着治国的法律必须含有或遵循的原则、规范和理想。这表明我们不是在作教育法律条文的研究，而是在作包括形成、实施教育法

· II ·

律在内的一个国家的教育法治活动研究。这里的法不是语言符号的概念，而是理性和正义的概念，其意义已经超出了实在法的领域。因为，从政治学的观点来看，法律不能仅仅表明一个权威机关的意志，还必须符合某种更为正当有效的东西，这便是融法理、正义等精神在内的“法”。于是，法表达了法律的合理性基础，这样它才附着了精神的实质，具有了文化的意蕴。

至于“法治”的具体内涵或定性，史说不一。19世纪后期，英国法学家艾尔伯特·维纳·戴雪（Albert Venn Dicey）首先提出了著名的法治三原则：除非明确违反国家一般法院以惯常合法方式确立的法律，任何人不受惩罚，其人身和财产不受侵害；任何人不得凌驾于法律之上，且所有的人，不论地位和条件如何，都要服从国家一般法律，服从一般法院的管辖权；个人的权利以一般法院中提起的特定案件决定之^①。这可说是形式法治的开始。此后拉兹（Joseph Raz）提出的法治八条原则：第一，法律必须是可预期的、公开的和明确的。第二，法律必须是相对稳定的。第三，必须在公开、稳定、明确而又一般的规则的指导下制定特定的法律命令或行政指令。第四，必须保障司法独立。第五，必须遵守像公平审判、不偏不倚那样的自然正义原则。第六，法院应该有权审查政府其他部门的行为以判定其是否合乎法律。第七，到法院打官司应该是容易的。第八，不容许执法机构的自由裁量权歪曲法律^②。关于“法治”的内涵定性，具有里程碑意义的是1959年印度国际法学家会议通过的《德里宣言》，它将各国法学家对于法治的看法总结为三条经典的原则：（1）根据法治原则，立法机关的职能就在于创设和维护得以使每个人保持人类尊严的各种条件。（2）法治原则不仅要制止行政权的滥用提供法律保障，而且要使政府能有效地维护法律秩序，借以保证人们具有充分的社会和经济生活条件。（3）司法独立和律师业自由是实施法治原则必不可少的条件。这三条原则体现的确实是实质法治的含义，现代美国法理学家富勒（L. L. Fuller）提出的八条法治原则也是如此。

基于以上认识，本书分为上、中、下三篇。上篇开于美国教育法治的制度，并从联邦和州两个角度为分述对象。中篇启于美国教育法治的精

① 高鸿钧：清华法治论衡（第一辑）[M]。北京：清华大学出版社，2000：169

② 同①，172

神，指向民主精神、宪政精神、务实精神和平等精神。通过书中研究，旨在达到勾画出美国教育法治形与神的目的。下篇研究美国教育法治存在的问题，以及美国教育法治对中国教育法治的启示。

本书的研究是在过去笔者研究美国教育立法基础上展开的，由此需要说明两点：一是对国内外现状的研究在本人博士论文基础上修改的专著《美国高等教育法治研究》中已作过阐述，这里无需重复指出；二是教育法治包括了教育立法、教育执法和教育司法，显然现在把立法仅作为教育法治的一个部分，而且现在另一个研究重点则放在对美国教育法治的精神方面，试图在对美国教育法治制度的阐述中提炼和挖掘制度背后的精神。这既是本人读博士后想做的工作，又是与过去研究内容的不同之处。

目 录

前言	(I)
----------	-------

上篇 美国教育法治的制度

第一章 美国教育立法制度

第一节 联邦教育立法制度	(2)
一、联邦立法机关：国会	(2)
二、国会的教育立法程序及说明	(9)
第二节 州教育立法制度	(16)
一、州立法机关：州议会	(16)
二、州议会的教育立法程序及说明	(18)

第二章 美国教育执法制度

第一节 联邦教育执法制度	(22)
一、联邦教育执法机关：白官	(22)
二、联邦教育执法的具体机构：联邦教育部	(24)
第二节 州教育执法制度	(29)
一、州教育执法机构之一：州教育行政机构	(30)
二、州教育执法机构之二：地方学区	(37)

第三章 美国教育司法制度

第一节 美国联邦与州教育司法制度	(43)
一、联邦教育司法机构：联邦法院系统	(43)
二、州教育司法机构：州法院系统	(47)

· II ·

第二节 美国教育司法程序及教育司法举案	(49)
一、美国教育司法程序	(49)
二、美国教育司法举案	(55)

中篇 美国教育法治的精神

第四章 主权在民：教育法治的民主精神

第一节 教育法治中“三权”的民主意义	(73)
一、教育立法中国会议员选举的民主意义	(73)
二、教育执法中总统选举的民主意义	(76)
三、教育司法中法官选举的民主意义	(77)
第二节 利益集团在教育法治中的民主意义	(79)
一、利益集团及其对教育法治的影响	(79)
二、利益集团的教育影响力举案	(86)

第五章 权力制衡：教育法治的宪政精神

第一节 教育法治中制衡的内涵	(91)
一、制衡思想及其本质	(92)
二、制衡的目的及指向	(94)
第二节 教育法治的权力制衡表现	(96)
一、横向制衡：教育的立法、执法与司法“三权”制衡	(97)
二、纵向制衡：联邦与州的教育权力制衡	(109)

第六章 律以致用：教育法治的实用精神

第一节 律以致用在教育法律体系上的体现	(119)
第二节 律以致用在法律文本规定可操作性上的体现	(125)
第三节 律以致用在教育法律实施条件上的体现	(133)

第七章 法律至上：教育法治的平等精神

第一节 法律至上：教育法治平等精神的体现	(136)
第二节 司法独立：教育法律至上的保障	(139)

下篇 美国教育法治的问题及引发的思考

第八章 美国教育法治存在的问题

第一节 美国教育法治的成本	(146)
第二节 美国教育法治的效力	(154)
第三节 美国教育法治的平等	(166)

第九章 对我国教育法治的思考

第一节 教育法治主体的职业化与专业化	(171)
第二节 教育改革与教育经费规定的法治化	(175)
第三节 教育法律文本的修正	(182)

附录一：美国宪法及其修正案（节选）	(196)
-------------------------	-------

附录二：历届美国总统及其党派	(212)
----------------------	-------

附录三：美国教育部设置的变迁及法治特点	(215)
---------------------------	-------

附录四：美国国会历年通过的主要教育法	(223)
--------------------------	-------

附录五：20 世纪以来对美国教育发展影响重大的美国联邦最高法院判例	(226)
---	-------

参考文献	(230)
------------	-------

后记	(237)
----------	-------

上 篇

美国教育法治的制度

尽管人们可以把制度看作是一种社会基本结构、一种“集体行动”、一种“行为模式”、一种“特定组织”等，但在本书中，我们仍将制度的理解放入规则范畴，遵循社会学家马克斯·韦伯（Max Weber）从法学意义上对制度的定义，即制度是“任何一定圈子里的行为准则”^①。新制度经济学视野中的制度也是一种规则或规则体系，罗尔斯（John Rawls）更是明确将制度理解为“一种公开的规范体系”^②。从这种理解出发，关于美国教育法治的制度研究便集中于对美国教育法治的运行规则及其规则体系的研究。1787年费城会议制定的《联邦宪法》，一共只有七条。其中第一条讲立法，第二条讲执法，第三条讲司法，第四条规定各州与联邦的关系，第五条规定修宪的程序，第六条规定宪法的地位，第七条规定宪法的生效。这个全世界的成文法典将美国法治，包括美国教育法治的制度内涵以最简要的方式揭示了出来。因此，结合法学理论和美国的教育法治实践，本书将从两个维度来建构美国教育法治制度的分析框架：一是从立法、执法和司法上，将美国教育法治制度分为三个构成部分，二是将它们放置在联邦和州两个层面来分析。

由此，上篇将由美国教育立法、美国教育执法、美国教育司法三章构成，每一章都从联邦和州的两个层面来阐释。

① [德] 马克斯·韦伯. 林荣远译. 经济与社会（上卷）[M]. 北京：商务印书馆，1997：345

② [美] 罗尔斯. 何怀宏等译. 正义论 [M]. 北京：中国社会科学出版社，1988：50

第一章

美国教育立法制度

在立法制度的差异性方面，虽然美国联邦与州已呈缩小的趋势，但是由于美国的国家历史短于州的历史，州立法制度的丰富性与多样性是联邦立法制度不可比拟的，而且美国是一个联邦制国家，州与联邦的这种特殊权利关系决定了美国这样一个特殊国家的发展模式。因此，要全面阐述美国教育立法制度，十分有必要从联邦教育立法制度和州教育立法制度两个层面进行。联邦与州各自的立法机关以及不完全相同的立法程序，共同表现和构成了美国教育的立法制度。

第一节 联邦教育立法制度

美国联邦教育立法制度主要从联邦立法机关和国会的教育立法程序两个方面来阐述：前者包括了国会众参两院院会的组成、国会众参两院的主要机构和联邦教育立法机关的权限，后者包括了国会教育立法的主要程序和国会教育立法程序的说明。

一、联邦立法机关：国会

1776年颁布的《独立宣言》，标志着北美联合殖民地从此成为了独立自主的合众国。1781年，大陆会议通过的《联邦条例》规定了组成联邦国会的基本要求。1787年5月25日至9月17日在费城召开的制宪会议，

以根本大法的形式规定了联邦的立法机关。同时,这也表明了美国的教育立法机关主要是由国会组成的参议院、众议院,它们是联邦教育的专门立法主体和唯一的立法机关。

(一) 国会众参两院院会的组成^①

联邦教育立法机关指依据联邦宪法规定,由众议院和参议院所组成的国会构成,联邦教育立法是通过两院中的议员来完成的。联邦宪法对国会的众议院和参议院的人数限制、议员的产生方式及当选资格、众参两院新院会的组成、议长的选举和国会委员会等方面作出了不同的规定。这些规定不仅适用于社会生活中各个方面的联邦立法,也同样适用于联邦的教育立法。

美国国会由众议院和参议院组成。在1933年以前,每届在偶数之年当选的议员,要到奇数之年的12月才能集会,因此集会的时间距当选之日已超过13个月。在当选与就职期间,旧的国会还有一次例会,落选议员仍要开会立法。但是,落选议员开会时,深感自己处境的窘况,往往缺乏责任心。这时的国会,在美国政治上人们称它为“跛脚鸭子国会”。为改变这种状况,美国宪法在1933年颁布的第二十条修正案中的第二款规定:“国会每年至少应集会一次,除法律另有规定其他日期外,国会会议应于1月3日正午开始。”所以,现在每届国会新选的国会议员是在奇数之年的1月3日正午开始集会,着手履行自己的职责。

(二) 国会众参两院的主要机构

在国会中,立法是通过国会委员会及其下属委员会来完成。国会认为将其组织分为人数较少的专门小组,就能够高效地完成工作。于是在国会委员会下设置了许多功能不一的委员会,如常设委员会、协商委员会、专门委员会和联合委员会等。它们是国会立法的基本单位,对于教育立法而言,这些委员会都十分重要。

1. 常设委员会

常设委员会是国会中最基本的活动单位,它将国会分成了处理议案或处理事务的不同小组。一般来说,众议院中的每一常设委员会由9~37人组成,通常每位众议员参与1~2个委员会;参议院中每一常设委员会由

^① 罗志渊.立法程序论[M].台北:国立政治大学学报丛书编审委员会出版,1974:40~44

7~17 人组成,每位参议员则在 3~4 个委员会中工作。常设委员会往往又分成若干小组,以便负责具体工作。众议院一般有 200 个工作小组,参议院一般有 90 个工作小组。

20 世纪初,美国众议院的常设委员会多至 61 个,1945 年减为 47 个。同样,1913 年参议院的委员会也曾多达 74 个,1945 年时被减为 34 个。根据 1946 年的《1946 年议会改组法》(the Legislative Reorganization Act of 1946),曾将众议院和参议院中的常设委员会分别裁并为 22 个和 15 个。从表 1-1 和表 1-2 可知,目前众议院的常设委员会、联合委员会和永久委员会各有 19 个、3 个和 1 个。参议院的常设委员会、专门委员会和联合委员会分别为 16 个、4 个和 4 个。

表 1-1 美国国会众议院主要机构设置名称^①

常 设 委 员 会	农业委员会	Committee on Agriculture
	拨款委员会	Committee on Appropriations
	军事委员会	Committee on Armed Services
	预算委员会	Committee on the Budget
	教育及劳工委员会	Committee on Education and the Workforce
	能源与商业委员会	Committee on Energy and Commerce
	财政委员会	Committee on Financial Services
	政府改革委员会	Committee on Government Reform
	住房管理委员会	Committee on House Administration
	国际关系委员会	Committee on International Relations
	司法委员会	Committee on the Judiciary
	资源委员会	Committee on Resources
	规则委员会	Committee on Rules
	科学委员会	Committee on Science
	小企业委员会	Committee on Small Business
	道德标准委员会	Committee on Standards of Official Conduct
	运输和基础设施委员会	Committee on Transportation and Infrastructure
	退伍军人事务委员会	Committee on Veterans Affairs
	程序委员会	Committee on Ways and Means

^① <http://www.house.gov/house/CommitteeWWW.html>

续表

联合委员会	经济联合委员会 印刷联合委员会 税收联合委员会	Joint Economic on Committee Joint Committee on Printing Joint Committee on Taxation
永久委员会	参议院选情永久委员会	House Permanent Select Committee on Intelligence

就一般性的立法而言,在众议院中具有举足轻重的委员会有预算委员会、规则委员会、筹款委员会、拨款委员会和能源委员会。在参议院中则是预算委员会、拨款委员会、财政委员会和对外关系委员会。但相对于教育立法而言,在以上的各种委员会中,与教育立法主体有直接关联而且影响较大的委员会,在众议院中有“教育及劳工委员会”、“拨款委员会”和“程序委员会”等,在参议院中有“劳工及福利委员会”、“拨款委员会”等。

如现在的“教育及劳工委员会”成立于1997年1月7日,教育和劳工事务是它的基本立法权限。虽然国会自成立之初就十分重视教育和劳工问题,曾尝试建立一个对教育和劳工有立法权限的委员会,但总是无果而终。其原因是国会基于宪法理由担心联邦在美国教育发展中所扮演的角色超出了宪法的约定,宪法没有规定联邦对美国的教育发展赋予权力,因此按照宪法规定的精神,美国教育更多属于州的权力与责任。但在内战后及美国工业的快速增长背景下,教育及劳工问题日趋重要和繁多,国会才于1867年3月21日创立了具有立法性质的“教育及劳工委员会”。1883年12月19日,“教育及劳工委员会”分成两个常设委员会:“教育委员会”和“劳工委员会”。1947年1月2日,国会又对它合并,重新命名为过去的“教育及劳工委员会”。1995年1月4日,国会根据社会发展的需要,该委员会又被命名为“经济与教育机会委员会”,并进行了机构内部的改变。1997年1月7日,国会再次将“教育及劳工委员会”恢复到最初的名称,也即今天的这种称谓。

表 1-2 美国国会参议院的主要机构设置名称^①

常 设 委 员 会	农业、营养和林业委员会 拨款委员会 军事委员会 银行、住房和城市事务委员会 预算委员会 商务、科学和运输委员会 能源和自然资源委员会 环境和公共工程委员会 财经委员会 对外关系委员会 健康、教育、劳工和退休委员会 国土安全和政府事务委员会 司法委员会 规则和行政委员会 小企业和企业家委员会 退伍军人事务委员会	Committee on Agriculture, Nutrition, and Forestry Committee on Appropriations Committee on Armed Services Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs Committee on Budget Committee on Commerce, Science, and Transportation Committee on Energy and Natural Resources Committee on Environment and Public Works Committee on Finance Committee on Foreign Relations Committee on Health, Education, Labor, and Pensions Homeland Security and Governmental Affairs Committee on Judiciary Committee on Rules and Administration Committee on Small Business and Entrepreneurship Committee on Veterans Affairs
专 门 委 员 会	印第安人事务 道德选举委员会 选情委员会 老年特别委员会	Indian Affairs Select Committee on Ethics Select Committee on Intelligence Special Committee on Aging
联 合 委 员 会	印刷联合委员会 税收联合委员会 图书馆联合委员会 经济联合委员会	Joint Committee on Printing Joint Committee on Taxation Joint Committee on the Library Joint Economic Committee

常设委员会的主要任务是负责两院议案的审查工作。当某一议案送交两院全体会议审议前，它必须获得所属委员会多数通过，这是立法程序的必经阶段。若委员会不同意，则此议案将被搁置，但它可在下次国会时被

^① http://www.senate.gov/pagelayout/committees/d_three_sections_with_tasers/committees_home.htm

再次提出,且可被再度搁置。因此,议案的通过与否,首先与委员会有至关重要的关系,由此,有些学者称其为“小型国会”。在教育议案提出后到进入众参两院的立法全过程中,这些组织都发挥着巨大作用,教育法律的出台与否与它们密切相关,可以说只要议案在它们任何一个环节受阻,都可能影响到议案是否能够成为法案。

2. 联合委员会

联合委员会是由众参两院议员组成的常设机构。该委员会的任务是协调两院的日常事务。众参两院为了限制该委员会的权利,只让它偶尔召开会议^①。

3. 专门委员会

专门委员会是为某特别法案或特别事项设置的,任务一旦完成,委员会立即解散。正因为是为特定任务而临时设立的,所以委员会数目常常不能预先规定,其名称也往往视其任务的性质而临时命名。

4. 协商委员会

协商委员会是为了解决两院所通过文本的差异问题而设置的,它是由众议院和参议院组成的临时性组织。差异的产生来自一院对议案所附不同的修正案和两院各自通过了处理同一问题的两个议案。为了使议案在送交总统前两院的文本达成一致,必须通过两院的协商。协商委员会中的委员由众参两院的各自议员组成,众议员由众议院议长指定,参议员由参议院的多数党领袖指定。组成协商委员会的委员,一般由在委员会中具有较深资历和较丰富经验的人担任。一旦双方达成妥协,该委员会即行解散。达成妥协后的新方案交两院的大会时,大会不得对此议案进行修改或部分通过,只能以通过和不通过的方式进行表决。如果众参两院坚持要对议案进行修改,则必须再次经协商委员会开会协商解决。

涉及教育的议案及其相关议案主要由众议院提出,但也有少数议案由众参两院同时提出或参议院提出,不管出自哪一种情况,议案在送到另一院时往往都会有意见分歧,特别是教育议案大都涉及后续的经费拨款,涉及经费的拨款额、拨款项目、怎样使用以及如何监督等问题。由于参众两院代表了不同的利益群体,因此涉及利益分配敏感问题的拨款事宜,常常会在两院之间产生较大分歧。此时,协商委员会更加显示出它在协调参众

^① 毛峰. 美国立法体制研究 [D]. 武昌: 武汉大学法学院, 2000: 28~29

两院不同意见上的重要作用。缺少它的有力协调,议案在咨送总统之前往往就“胎死腹中”。

由于不断有新的教育议案提交,而且年年都基本上有相关的教育法律需要修正,这样两院之间不同意见的出现是难以避免的,需要协调分歧以便达成共识。所以几乎年年都有与教育立法有关的协商委员会组成,同时,也有旧的协商委员会在完成自己的历史使命后“自动消亡”。

(三) 联邦教育立法机关的权限

从美国宪法是否直接规定的角度出发,可将联邦教育立法权限概括为立法权和非立法权两大类^①。

美国宪法第一条第一款规定:“本宪法授予的全部立法权,属于由参议院和众议院组成的合众国国会”^②。美国国会两院行使的立法权是平等的,所以从法律规定来看,两院议员都有对教育发展的提案权,可以“自由”地提出自己想要提出的有关教育议案。换句话说,两院共同享有立法权。但就教育议案提出的现实情况来看,教育议案的提出基本上是由众议院提出。这是因为,依照宪法规定,所有的征税议案须先由众议院提出,再由参议院提出其修正案,也即税收议案应出自于众议院。因此,除税收议案和拨款议案应由众议院提出外,其他议案两院均可以单独提出或同时提出。由于教育议案往往涉及拨款,这样,教育议案基本由众议院提出也就不足为奇。

需要指出的是,虽然议员的议案须向自身所在的院会提出,但同一议案可以由本院的议员向自己的院会提出。按照议案的类型,议案可分为两类:一类为赋予权力的议案称为立法议案,另一类为支付经费的议案称为拨款议案。国会两院分别作了规定,立法议案与拨款议案必须分别提出,禁止议员在权力议案中附加拨款议案或在拨款议案中附加权力议案。同时又规定,赋予权力的立议案必须先制定,然后才能依据这一权力而提出拨款案。

① 罗志渊.立法程序论[M].台北:国立政治大学学报丛书编审委员会,1974:215~217

② 中国人民大学法律系.中外宪法选编[M].北京:人民出版社,1982:214