

教育公平的法律保护研究

JIAOYU GONGPING DE FALV BAOHU YANJIU

如果说公平地分享教育资源是关乎一个人安身立命的基本权利，那么，无论是在权利主体、客体抑或权利场域诸方面，教育公平权都面临着严峻的挑战和深深的困惑。然而，透析国家最高立法机关制定的两百余部法律和六百余部行政法规，教育公平的理念虽依稀可见，但仍存在规范较为笼统或缺失、法律责任设计疲弱甚至空位的局限。基于平等保障、差别对待、利益协调、全面与可持续发展的法律原则，循着教育公平的制度逻辑，创制一部《教育公平促进法》已迫在眉睫，该法至少应由教育公平立法的价值理念与原则、调控对象、保障体系、教育公平委员会、法律救济机制以及法律责任六大主要部分构成。应从教育公平执法理念之优化、执法体制之改革、执法方式之完善和执法监督之强化四大层面来构建一套系统的教育公平行政执法体系。而对教育公平侵权行为的界定、纠纷的类型化设定及其与现有三大诉讼法律的融合与公益诉讼的引入，是培育刚性教育公平司法救济机制的必由之路。

主 编 汪习根

副主编 王康敏

中国社会科学出版社

民主与政治文明研究丛书

本书是中国法学会重点项目成果
武汉大学“985工程”项目

教育公平的法律保护研究

JIAOYU GONGPING DE FALV BAOHU YANJIU

如果说公平地分享教育资源是关乎一个人安身立命的基本权利，那么，无论是在权利主体、客体抑或权利场域诸方面，教育公平权都面临着严峻的挑战和深深的困惑。然而，透析国家最高立法机关制定的两百余部法律和六百余部行政法规，教育公平的理念虽依稀可见，但仍存在规范较为笼统或缺失、法律责任设计疲弱甚至空位的局限。基于平等保障、差别对待、利益协调、全面与可持续发展的法律原则，循着教育公平的制度逻辑，创制一部《教育公平促进法》已迫在眉睫，该法至少应由教育公平立法的价值理念与原则、调控对象、保障体系、教育公平委员会、法律救济机制以及法律责任六大主要部分构成。应从教育公平执法理念之优化、执法体制之改革、执法方式之完善和执法监督之强化四大层面来构建一套系统的教育公平行政执法体系。而对教育公平侵权行为的界定、纠纷的类型化设定及其与现有三大诉讼法律的融合与公益诉讼的引入，是培育刚性教育公平司法救济机制的必由之路。

主 编 汪习根

副主编 王康敏

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

教育公平的法律保护研究/汪习根主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2012. 2

ISBN 978 - 7 - 5161 - 0206 - 0

I. ①教… II. ①汪… III. ①教育—公平原则—法律保护—研究—中国 IV. ①D922. 164

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 013860 号

策划编辑 卢小生 (E-mail: georgelu@vip.sina.com)

责任编辑 卢小生

责任校对 王俊超

封面设计 杨 蕾

技术编辑 李 建

出版发行	中国社会科学出版社	出版人	赵剑英
社 址	北京鼓楼西大街甲 158 号	邮 编	100720
电 话	010 - 64073835 (编辑) 64058741 (宣传) 64070619 (网站)		
	010 - 64030272 (批发) 64046282 (团购) 84029450 (零售)		
网 址	http://www.csspw.cn (中文域名: 中国社科网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京市大兴区新魏印刷厂	装 订	廊坊市广阳区广增装订厂
版 次	2012 年 2 月第 1 版	印 次	2012 年 2 月第 1 次印刷
开 本	710 × 1000 1/16	插 页	2
印 张	20.5	印 数	1—6000 册
字 数	332 千字		
定 价	50.00 元		

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

《民主与政治文明研究丛书》总序

一

民主是一种激动人心的政治理想，同时也是一种令人神往的政治形式。从公元前5世纪古代雅典的公民大会，到中世纪的意大利城市国家，再到18世纪启蒙时代的法兰西第一共和国，而后再到19世纪代议制政府时期的欧洲和美国，直至20世纪和21世纪初的自由民主时代，民主一直是人类政治发展中不断追求的理想目标。完全可以说，人类政治生活的任何进步都是与民主的进展联系在一起的，一部人类社会政治发展史其实也就是一部人类不断争取民主的历史。

人类何以要如此孜孜不倦地争取民主呢？或者说民主对人类发展究竟有什么价值呢？

“我们生活在或者看起来生活在一个民主的时代。仅于若干年前起家的国家社会主义在中欧和东欧已经崩溃。民主似乎不仅在西方得到了牢固的确立，而且，作为一种适应的政治模式，在西方以外的地区也大体上得到了广泛的采纳。民主的过程和程序已经在世界的主要地区得到了巩固。70年代中期，2/3以上的国家可被称为权威主义国家。现在，这一比例已大幅下降，不足1/3的国家仍然为权威主义的国家，而民主国家的数字却在急剧地增长。民主已经成为当今时代政治合法性的基本

标准。”^① 这是英国政治学者戴维·赫尔德 1996 年在其新著《民主的模式》一书的《英文版序言》开篇中讲的话。我们当然不必将赫尔德的话当成圣典，也不必以西方的民主模式为楷模。但赫尔德所说的“我们生活在或者看起来生活在一个民主的时代”、“民主已经成为当今时代政治合法性的基本标准”，倒是真实地反映了现代政治发展的基本趋向。

在当下的世界，无论人们对于民主持何种看法，但似乎都承认，民主是值得追求的。即使是社会主义者，一直也是将实现民主作为重要政治目标的。马克思、恩格斯在《共产党宣言》中明确指出：“工人革命的第一步就是要使无产阶级上升为统治阶级，争得民主。”^② 列宁作为社会主义制度的追求者和实践者早就明确提出：“没有民主，就没有社会主义。”^③ 毛泽东在抗日战争时期曾提出：“只有民主才能救中国。”^④ 邓小平也反复强调：“没有民主就没有社会主义，就没有社会主义的现代化。”^⑤ 中共十四大报告指出：“人民民主是社会主义的本质要求和内在属性。”中共十五大报告提出：“发展社会主义民主是我们党始终不渝的奋斗目标。”中共十六大报告指出：“发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，是全面建设小康社会的重要目标。”中共十七大报告更是提出：“人民民主是社会主义的生命。”可见，民主作为一种价值目标，始终是社会主义者追求的政治目标。

然而，要实现民主，首先必须科学地理解民主的真实含义。马克思在《新莱茵报·政治经济评论》中指出，“全部问题在于确定民主的真正意义”^⑥。因此，研究民主首先有必要搞清楚民主到底是什么？只有消除了在这个问题上的模糊认识之后，我们才能在诸如民主有没有普适价值，西方民主模式适不适合中国，如何建设中国特色社会主义民主政治等一系列问题上，回到基本正确的认识上来。

① [英] 戴维·赫尔德：《英文版序言》，《民主的模式》，中央编译出版社 1998 年版，第 5 页。

② 《马克思恩格斯选集》第 1 卷，人民出版社 1995 年版，第 293 页。

③ 《列宁全集》第 28 卷，人民出版社 1990 年版，第 168 页。

④ 《毛泽东文集》第三卷，人民出版社 1996 年版，第 272 页。

⑤ 《邓小平文选》第二卷，人民出版社 1994 年版，第 168 页。

⑥ 《马克思恩格斯全集》第 7 卷，人民出版社 1959 年版，第 304 页。

民主是人类政治文明发展的优秀成果，也是世界各国人民的普遍追求。对于世界来说，民主是人类谋求和平、安宁、文明、幸福的重要机制；对于中国来说，人民民主是社会主义的生命，没有民主就没有社会主义，就没有社会主义现代化。

有人说民主是个好东西，也有人说民主并不一定是个好东西，也有人说优质的民主才是好东西，还有人说民主可以成为一个好东西，还有人说民主不是东西而是生命。无论人们如何看待民主，民主都可以当之无愧地被称为当今时代政治领域的最强音。

民主的含义众说纷纭。它既是一种价值、一种理想、一种制度、一种机制，也是一种形式、一种方法、一套程序、一个过程。

就民主的本质而言，民主所解决的是国家权力归属问题。简单地说，民主相对君主而言，国家权力属于人民，那就是民主；国家权力属于君王，那就是君主。因此，国家权力属于人民，这是民主的最本质的特征。

就民主的实践过程来看，民主关系到领导人和公共决策的产生。也就是说，如果领导人和公共决策是根据多数人的意志产生的，那就是民主；反之，如果领导人和公共决策是根据个人或少数人的意志产生的，那就是独裁或专制。人类天生是政治动物，也天生是社会动物。人类的所有活动总是以群体的方式展开的。而只要是群体的活动，就必然需要领导人和公共决策来管理和协调。于是，如何产生领导人和公共决策就成为人类政治生活的核心内容。

既然民主关系到领导人和公共决策的产生，那么，领导人和公共决策产生的原则和方式就具有重要的意义，甚至可以说，正确地认识和把握了领导人和公共决策的产生原则和方式，就是正确认识和把握了民主的真谛。

就领导人和公共决策的产生原则来说，凡是按照“服从多数和保护少数”原则进行的，就是符合民主精神的；反之，凡是违背“服从多数和保护少数”原则的，就是不符合民主精神的。同时，必须明确的是，多数与少数并非完全对立的，也不是固定不变的，而是可以随着时间和条件的变化而改变的。正如研究民主议事规则专家罗伯特所指出的：“民主最大的教训，是要让强势一方懂得他们应该让弱势一方有机会充分、自由地表达自己的意见，而让弱势一方明白既然他们的意见不占多数，就应该体面地让步，把对方的观点作为全体的决定来承认，积极地参与实施，同

时他们仍有权利通过规则来改变局势。”^①

至于是“全体一致通过”还是“过半数通过”更能反映人们的真实意图呢？或者说更能体现民主的精神呢？罗伯特认为，由于社会存在的差异性，要求人们对所关注的事情的处理达到完全一致的意见，实际是不可能的。而且，从价值取向来看，追求全体一致和绝大多数一致本身就是一种独裁（也就是说作这样的规定的本身就是独裁），“在一个追求‘一致’的组织里，各种错误的感情——不愿被人视作反对领导，不愿因说出不同意见而遭到歧视，不愿被人说成是集体团结的障碍，等等——自然会在‘全体一致’的假象下，作出的决定却没有人真正满意，结果也就没有人真正愿意去实施这些决定，没有人真正愿意为这些决定负责”。因此，“只有通过‘过半数表决’，加上公开明晰的辩论，才能够在最大限度上作出符合组织整体利益的决定”^②。可见，只有将“多数决定”的民主形式与“协商说服”的民主形式结合起来，才能真正体现民主的精神。

二

研究民主和实践民主，有必要明确的一点是，即民主价值的普适性和民主形式的多样性。也就是说，民主作为一种价值，它具有普适性，是任何进步人类都必须追求的；同时，民主作为一种政治形式，它具有特殊性，在不同国家和不同时代是不同的。正如有的学者所指出的：“民主制也许是一个普适的概念，但是它的形式和实用性却是很特殊的。试考虑一下投票行为。大部分人都认为全世界的人对这一行为有一致的理解，但事实并非如此。我们通常理解投票是指明它意味着选择：投票者在候选人中间进行选择。但是在其他那些自称民主制的国家或文化区域中，投票通常与其说是一种代表着选择的行为，还不如说是一种批准性的（ratificatory）或全民表决的（plebiscitary）机制。投票者可以通过批准政府继续担任公

① [美] 亨利·罗伯特：《罗伯特议事规则》第10版，格致出版社、上海人民出版社2008年版，原著导言。

② 同上。

职来表达对政府的支持，而批准性的投票行为和选择性的投票行为是完全不同的。一些国家还有可能同时采用这两种投票形式。因此，我们在利用数学公式深入研究复杂的投票行为之前，最好先确定我们是否真正理解了投票在我们所研究的国家中的含义。否则，我们就像是在苹果和橘子之间进行比较。”^① 德国前总理施密特曾在同中国年轻人的谈话中强调：“中国不会发展出像德国、英国和美国那样的民主。这与这个国家的文化遗产相矛盾。（中国的民主）它将是另一种样子。”^②

毫无疑问，民主最早产生于西方社会。也应该承认，西方社会的民主发展相对于东方国家来说要完善一些。然而，随着人类社会的发展变迁，西方社会的民主的内涵和形式已经发生了深刻的变化，一些非西方国家也有了许多成功的民主实践。如果不能及时地了解民主在西方社会的这种变化以及非西方国家民主的发展实际，就很难把握民主发展的基本趋势，进而找到不同国家民主发展的正确道路。

必须明确，民主并非西方国家的专利，而是人类共同创造的政治文明成果，是人类共同政治智慧的结晶，不同国家的政治实践对民主的发展都作出过自己的贡献，无论是成功的经验或是失败的教训。而且，民主的实践特别依赖于不同国家的社会发展条件，因而民主发展的道路和形式从来都是多层次和多样化的。对于不同国家的民主化道路，西方有的学者也已经意识到是一个不可回避的问题。比如，美国政治学者霍华德·威亚尔达主编的《民主与民主化比较研究》中就提出这样的问题：“民主是单一的、普遍的、在很大程度是来自西方（美国和欧洲）对民主的定义和实践而有所不同？换句话说，在民主的西方模式之外，现在是否还存在亚洲模式和理论、拉丁美洲版本、伊斯兰模式以及土生土长的非洲模式？”^③ 他的结论是：“民主既是普遍的——所有人（准确地说是几乎所有人）都希望得到它，而且它还具有某些特定的核心要求，使其可以适用于全球；民主又是特殊的——所有国家和文化地区都以各自的方式实践民主。”^④

① [美] 霍华德·威亚尔达：《比较政治学导论：概念与过程》，北京大学出版社 2005 年版，第 211 页。

② 转引自杨建平《法治民主后发国家的政治选择》，《战略与管理》2001 年第 6 期。

③ [美] 霍华德·威亚尔达：《民主与民主化比较研究》，北京大学出版社 2004 年版，前言。

④ 同上书，第 171 页。

有必要指出的是，民主模式与民主形式是既有联系又有区别的。由于民主模式是相对稳定的制度形式，是在特定社会条件下经过长期积淀的产物，因而民主模式具有不可模仿性和不可复制性的特点。有学者指出：“民主诞生在西方的古希腊，甚至可以说是由古希腊人所发明的。长期以来，它与西方——包括西欧及其北美的扩展部分——的发展和制度安排有着紧密的联系。有着多种定义的民主看来与西方是彼此契合的。正如我们看到的那样，它与西方的文化和制度密不可分。这就暗含着这样一个观点：民主不仅仅是一套在理论上任何国家都可以通过最低限度的宪政建构来加以模仿的制度安排，例如制度化的选举等；作为一套生活方式，民主常常地铭刻在西方的文化、社会和经济之中。正因为这样，在历史、文化、社会和经济关系都与我们非常不同的社会中，民主很难被模仿或者复制。”^①

相对于民主模式而言，民主形式是具体的、多样化的制度形式。不仅不同国家有不同的民主形式，而且具体的民主形式也是发展变化的。“我们需要承认，许多国家的民主不是一种非此即彼的命题，而是一个连续体、一段旅程、一个正在进行着的过程。我们需要运用一系列的范畴——有限民主、部分民主、不完全的民主，等等，以便我们不仅能够理解和把握各种等级的民主，而且也能够理解和把握民主可能具有的各种独特的、由文化条件所限定的形式。这将不仅为我们评估民主在全球范围内的条件和现状提供一种有用的、现实主义的方式，而且也将对我们促进民主在未来的发展奠定一个良好的基础。”^②

当然，强调民主形式的多样性，并非要否认民主价值的普适性。其实，民主作为一种价值追求，其普适性是毋庸置疑的。当下许多人在说，美国民主不具有普适性，因而不能搞美国式的两党制、三权分立、两院制，其实这些都是在谈民主的形式。民主形式从来都是多样性的，因为形式是随着存在条件的变化而不断变化的，如同以前没有电子投票而现在有电子投票一样。然而，这并不能否定民主价值的普适性。民主价值的普适性是说对民主（主权在民）的追求是普适的，只要是进步人类都是要追

^① [美] 霍华德·威亚尔达主编：《民主与民主化比较研究》，北京大学出版社2004年版，第6页。

^② 同上书，第182页。

求民主（主权在民）的，资本主义要追求民主，社会主义也要追求民主，在这里民主是被作为价值目标来追求的。比如，中国近期提出要树立民主法治、自由平等、公平正义的理念，这里所说的三大理念就是普适性的。你不能说这些理念只是社会主义或资本主义的，因为这是进步人类都要追求的。而当我们说发展社会主义民主的时候，这其实也是在说形式，是说要我们实现民主的形式和方法与资本主义是不一样的，而不是说民主的价值、理念是不一样的。比如，北京奥运会提出的“同一个世界，同一个梦想”和中国俗语说的“人同此心，心同此理”都是就价值和理念而言的。

为了清楚地说明问题，不妨对价值、模式、形式等概念作一点语义上的分析，以便正确地理解民主价值的普适性和民主形式的多样性问题。

价值，是指事物的积极作用或进步作用，是一种值得追求的目标。由于人类的本质属性是不断追求进步，因而价值是具有普适性的，只要是人类，都会追求进步的价值。

模式，是描述物质世界的一种相对固定的标准形式或者使人可以照着做的标准样式（如模式图、模式化等）。在通常情况下，模式是单一的、相对固定的、自然形成的。当人们将之用于描述社会现象时，模式就是一种相对固定的社会样式，作为社会现象的模式是不可能照搬的。

形式，是指事物的形状、结构、方式等（如组织形式、艺术形式、操作形式等）。形式从来都是多样的，因而形式是可以借鉴和选择的。

民主价值，是指民主所追求的目标，简单地说，就是实现“主权在民”（人民当家作主）。这是所有民主政治都要追求的，因而是普适的。

民主模式，是指一国实现民主的相对固定的标准样式，如“三权分立”、“两党制”、“五权分立”就是不同的民主模式。由于民主模式是相对固定的，因而是不可照搬的。

民主形式，是指一国实现民主的具体方式、方法，如选举、决策、管理、监督的方式、方法等。由于民主形式是多样的，是具体的，因而是可以借鉴的。

其实，民主模式、民主形式与民主价值也不是绝对分开的，任何民主价值都需要与它适宜的民主形式去实现；反之，任何民主形式实际上都在维护和体现着某种价值。民主价值经过长期发展，有两个构成要素：（1）对民众的保护（保障公民权利）；（2）民众的权力（人民当家作主）。

这两个要素是普遍性的，只要是民主，就应该体现这两个要素，这就是民主价值的普适性。至于如何保障公民权利和怎样实现人民当家作主，不同制度下则是不一样的。与保障公民权利相对应的是权力制约。权力必须制约，不受约束的权力必然导致腐败，这是普适性的，因此，为了制止腐败，必须制约权力，其中最重要的是以权力制约权力。但具体到如何以权力制约权力，这就有特殊性和多样性了，各国制约权力的形式完全可以不一样，比如，有的两权分立，有的三权分立，有的五权分立。这些是权力制约形式问题，必须根据各国的实际情况，分别采取不同的权力制约形式。

总之，“民主既是普遍的——所有人都希望得到它，而且它还是某些地区特定的核心要求，使其可以适用于全球；又是特殊的——所有国家和文化地区都以各自的方式实践民主”^①。

三

在中国社会主义民主发展过程中，有人总是以中国的情况不一样，而说中国不能选择某种民主形式。其实这是一种前提和结果的倒置，是站不住脚的。没有给予可选择的对象而说不会选择，显然是不合逻辑的。萨托利在批评有的人说第三世界国家不珍视自由时举例说：“当我问某人愿意骑马还是愿意乘车旅行时，他的回答是没有意义的，除非回答至少看到一辆车或一匹马。去询问对面的人的偏好是没有意义的，因为你从未给对方提供可选择对象，即提供可比较的东西……有无数的人不能喜欢一样东西甚于另一样东西，只因为他们见不到‘另一样’；他们只能承受他们所发现的人道的（或不人道的）条件，并把自己置于这种条件之下。”^②

因而，问题的核心并不在于抽象地谈论某种民主形式适不适合中国，而在于这种民主形式是否具有普适性价值，只要是具有普适性价值的民主

^① [美] 霍华德·威亚尔达主编：《民主与民主化比较研究》，北京大学出版社 2004 年版，第 171 页。

^② [美] 乔万尼·萨托利：《自由民主可以移植吗？》，载刘军宁编《民主与民主化》，商务印书馆 1999 年版，第 145 页。

形式，那就是值得追求和可以借鉴的。如前所述，民主形式有两种具体表现形式：一种是民主模式，另一种是具体民主形式。前者是不可照搬的，后者则是可以借鉴的。因为选择与借鉴是不一样的，选择是根本性的，是在多样性中择其一种；借鉴是具体的，是取其精华，去其糟粕，为我所用。选择是变更自我，变换主体，改弦易辙；借鉴则是以我为主，为我所用，无论怎么借鉴都不会改变自我本身。因此，选择必须谨慎，而借鉴必须大胆。正因为如此，我们才说要大胆借鉴人类政治文明的成果，但绝不能照搬别国的政治制度模式。

就民主的内在机理来说，社会主义是最有利于实现民主的。因为，社会主义以社会为本位，以存在于社会的每一个人为主义，这样社会主义就从根本上保证了民主（人民当家作主）的实现。正是从这个意义上说，民主与社会主义并不是矛盾的，反而是内在契合的，民主是社会主义的本质要求，没有民主就没有社会主义，就没有社会主义现代化。因此，问题的关键不在于社会主义要不要搞民主，而在于社会主义如何搞民主，能否创造出较之资本主义更高的民主。当我们批评资本主义民主时，实际上是说资本主义民主还不够民主，而社会主义则能够创造出比资本主义更高的民主，使“民主更加民主”。

1988年10月，邓小平会见罗马尼亚总统尼古拉·齐奥塞斯库时，在谈到社会主义问题时说：我们走社会主义道路是正确的，我们都要在努力证明社会主义优于资本主义。但是，各国建设社会主义的方法，一定要根据自己的实际情况，要多种形式，各有自己的特点。各国只能根据本国的实际情况来制定自己的发展战略和与之相适应的方法、方式，制定适合自己具体的政策。社会主义国家之间的经验相互可以参考、借鉴，但绝不能照搬。自己认为成功的东西，就应该继续坚持，不要因为别人改变了，自己也跟着改变，用不着这样。经验教训，包括成功的经验和失败的教训，要自己去总结，都是一个模式不行^①。

邓小平还多次明确表示，我们不学美国，但要搞社会主义民主。1991年9月，他在会见朝鲜劳动党中央委员会总书记、国家主席金日成时指

^① 中共中央文献研究室编：《邓小平年谱》（一九七五——一九九七）下，中央文献出版社2004年版，第1254页。

出：我们搞改革开放，要有两手：一手搞改革开放；一手搞“四个坚持”，反对资产阶级自由化。两手中最核心的是发展生产。我们的改革是从经济上、从改善人民生活上做起，不是从政治上做起。在宣布进行政治体制改革时，我就说过，不赞成美国式的民主。我当面对布什以及其他美国人多次讲，我们不会学美国。我们不赞成西方民主，但是我们也确实要民主，要社会主义民主^①。

江泽民、胡锦涛和温家宝在不同场合也都表示要发展社会主义民主。2002年11月，江泽民在中共十六大报告中指出：“发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，是全面建设小康社会的重要目标。”2007年10月，胡锦涛在中共十七大报告中将人民民主提高到社会主义生命的高度，指出：“人民民主是社会主义的生命。发展社会主义民主是我们党始终不渝的奋斗目标。”2009年2月，温家宝访问欧洲，在回答英国《金融时报》记者巴伯的提问时指出：“在西方人看来，中国人好像怕民主、怕选举，其实不然。我今年在记者招待会上曾经讲过，只有人民信任你，人民才能让你坐在台上。我们现在实行的是村级的直接选举，乡、县和不设区的市人民代表的直接选举，县以上实行的是间接选举。但是我坚信，群众能管好一个村，就一定能够管好一个乡、一个县，也就能够管好一个省。但要按中国的实际情况，发展具有自己特色的民主方式，循序渐进。”^②

的确，发展社会主义民主不可能一蹴而就。民主建设是一个系统工程，需要把民主制度建设与民主文化建设、民主社会建设结合起来。“在定义民主的时候，我们应该倍加小心。民主不仅仅是选举——尽管选举是很好的开端。如果民主仅仅被定义为选举的话，那么诸如尼加拉瓜、萨尔瓦多和俄罗斯等国家都可以被视作民主国家。除了定期的自由选举之外，民主还要求如下几个运行良好的机构：强大而独立的议会、强大而独立的法院系统、强大的政党、强大的足以传达自身观点的利益集团以及政府中强大的基层参与。根据这些标准，上述提及的那些国家，以及很多其他国家，都只是部分意义上的民主国、不完整的民主国、正在形成中的民主

① 中共中央文献研究室编：《邓小平年谱》（一九七五——一九九七）下，中央文献出版社2004年版，第1332页。

② 新华网，2009年2月2日。

国。此外，民主要求宽容、尊重不同的观点、言论自由——这通常被称作‘公民文化’。因此，除了研究民主化的进程之外，我们还必须承认存在着不同类型、层次与程度的民主。”^①

总之，民主是天下公器，谁也不能独霸民主；民主也是世界公理，谁也不能拒绝民主。民主是价值的普适性和形式的多样性的统一。世界上没有统一的民主模式，也没有不能共享的民主价值。

民主作为一种价值追求，它本身并不保证什么，它既提供成功的机会，也提供失败的风险。因此，不能因某种民主形式的失败而否定民主的价值，同样也不能因民主价值的普适性而要求采取统一的民主模式。还必须看到的是，无论民主价值或民主形式都是发展的，理解民主和实行民主都必须与时俱进。民主不是一套天启不变的真理，而是一个寻找真理的机制。由于有了这个机制，人们可以透过思想的冲突与妥协，以及个人与机构、机构与机构的冲突与妥协，用和平的方式找到真理。

2010年4月12日，两年一度的世界民主运动大会在印度尼西亚首都雅加达召开第六次会议。于2009年再次当选印度尼西亚共和国总统的苏西洛·班邦·尤多约诺（Susilo Bambang Yudhoyono）在大会上作了主题演讲。他激情满怀地说：“民主的魅力不仅仅在于选举权，更在于为公民提供更佳发展机遇的愿景。当我们试图达到此目的时，我们应该始终牢记：良治既非民主本质，也非民主专有。非民主以及半民主国家同样可以发展出良治。每一个——我指每一个——政治体制都必须去努力赢得实现良治的珍贵声誉，而不应将其视为理所当然。”针对一些发展中国家在民主道路上的挫折，他表示：“我确信，这些倒退充其量只是暂时现象。民主——正如我们印度尼西亚人在自身经历中所深刻体认的那样——从来都不是轻而易举的，从来都不是一帆风顺的，也从来不是线性的。它常常是一个不断试错的痛苦过程，充满跌宕起伏。所以不要绝望。我相信，21世纪的本能最终是民主的本能，并且21世纪的民主本能将不可避免地比20世纪的民主本能更为强大。”^②

① [美] 霍华德·威亚尔达：《比较政治学导论：概念与过程》，北京大学出版社2005年版，第114页。

② [印度尼西亚] 尤多约诺：《21世纪的民主本能》，《民主杂志》2010年7月。

四

政治文明是人类政治生活的进步状态，也是政治发展追求的重要目标。“政治文明”作为客观的社会存在，自古有之；“政治文明”作为人类社会政治建设追求的目标，也由来已久。但是，将“政治文明”作为国家建设的重要任务而明确提出来，则是21世纪以来发生在中国的事情。自从2002年中共十六大报告正式提出“发展社会主义民主，建设社会主义政治文明”的奋斗目标以来，广大理论工作者围绕政治文明基础理论和中国政治文明建设实践问题展开了深入的研究，取得了一系列有价值的研究成果，有力地促进了中国社会主义政治文明的发展。但是，由于政治文明问题提出的时间不长，而政治文明建设和政治文明研究所涉及的问题又十分广泛和复杂，因而人们对于政治文明的基本理论和政治文明建设的路径并没有十分清晰的认识。因此，政治文明建设和政治文明研究仍然是中国政治发展和政治学研究的重要课题。

民主与政治文明有着天然的联系。民主是政治文明的重要内容，也是政治文明的具体体现。在当代，离开了民主，所谓政治文明就是一句空话。因此，政治文明建设必须将如何实现民主作为重要目标，而民主发展又必须以推进政治文明为圭臬。正是基于此，我们的这套丛书特意将民主与政治文明结合起来，试图从理论与实践的结合上探寻民主与政治文明的发展道路，进而推动实现中共十六大报告提出的“发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明”的宏伟目标。

五

编辑出版《民主与政治文明研究丛书》，是我们主持的武汉大学“985工程”二期拓展项目“政治文明与民主政治建设研究”的重要任务之一。

自2005年武汉大学人文社会科学重点研究基地——“政治文明与政

治发展研究中心”成立以来，我们围绕着政治文明与中国民主政治建设问题展开了多方位的研究工作，先后独立或与北京市政治文明建设研究中心联合召开了“政治文明与政治体制创新”（2006）、“和谐社会的政治文明建设”（2007）、“改革30年中国政治发展：回顾、反思、展望”（2008）、“地方人大设立常委会30年”（2009）和“政治体制改革的新进展：纪念邓小平‘8·18’讲话30周年”（2010）5次学术研讨会，出版《政治文明与政治发展研究丛书》，发表有关政治文明、政治发展和民主政治建设方面的论文100余篇，在政治学界产生了良好的影响。

2009年1月，鉴于我们在政治文明与民主政治方面已经取得的研究成果，武汉大学决定设立“985工程”二期拓展项目——“政治文明与民主政治建设研究”。此后，我们联合全校政治学、法学、马克思主义等学科的力量，积极开展研究工作，先后在8个省市进行“基层官员民主意识”的调查，获得了大量实证资料和数据。同时，2009年9月和2010年4月先后在《武汉大学学报》开办“西方民主理论研究”和“中国式民主理论研究”两期专栏，发表专题论文10篇。另外，同期在国内其他期刊上发表相关论文40余篇。2009年11月，以拓展项目为载体筹备并召开了“中国式民主国际学术研讨会”，国内外学者共70余人参加会议，其中有6个国家12位国外学者及多名我国台港学者与会，推进了中国式民主的研究，获得学术界的广泛好评。

我们编辑的这套《民主与政治文明研究丛书》共10种，内容涉及民主与政治文明研究的基本层面，力求比较全面地反映民主与政治文明研究的最新进展和最新成果。当然，我们深知，无论民主问题还是政治文明问题，都是人类政治发展进程中极其重要的问题，我们这区区的10本著作，显然是不可能究其竟的。好在，民主与政治文明建设和发展问题已经成为人们的共识，估计在不久的将来会有大量的鸿篇巨制问世，那正是我们之所愿。真的好希望这一天的早日到来！

虞崇胜

2010年8月于武汉大学珞珈山下补牢斋

目 录

第一章 教育公平面临的问题及其根源分析	1
第一节 教育公平面临的问题	1
一 区域教育发展不公平	1
二 城乡教育发展不公平	7
三 身份教育发展不公平	11
四 教育结构发展不公平	15
第二节 教育不公平的根源	18
一 本体：经济转型制约着教育的公平发展	18
二 认知：以人为本折射出教育的认知缺陷	21
三 实践：政策失衡导致了教育能力不足	23
第二章 教育公平法治建设的价值定位	26
第一节 法治是实现教育公平的根本方式	26
一 公平与法治	26
二 法治是实现教育公平的根本方式	30
第二节 教育发展权是教育公平法治建设的终极价值目标	34
一 教育的全面、协调、可持续发展权利	34
二 教育发展权是教育公平法治建设的终极价值目标	37
第三章 教育公平法律保障的基本原则	43
第一节 平等保障原则	43
一 形式平等与实质平等及其选择	43
二 教育的平等发展	46