

教育法问题研究

Jiao Yu Fa Wen Ti Yan Jiu

姚金菊 著

 法律出版社
LAW PRESS·CHINA

教育法问题研究

Jiao Yu Fa Wen Ti Yan Jiu

姚金菊 著

图书在版编目(CIP)数据

教育法问题研究 / 姚金菊著. -- 北京 : 法律出版社, 2017

ISBN 978 - 7 - 5118 - 9611 - 7

I. ①教… II. ①姚… III. ①教育法—研究—中国
IV. ①D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 122760 号

教育法问题研究
JIAOYU FA WENTI YANJIU

姚金菊 著

策划编辑 李 莉
责任编辑 肖 越
装帧设计 汪奇峰

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 三河市兴达印务有限公司
责任校对 杨锦华
责任印制 沙 磊

编辑统筹 综合出版分社
开本 720 毫米×960 毫米 1/16
印张 16
字数 257 千
版本 2017 年 12 月第 1 版
印次 2017 年 12 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85330678

重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636

深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 9611 - 7

定价:36.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

目 录

第一章 国家安全、教育改革与教育法治 / 001

第一节 从国家安全角度以法治推动教育改革 / 001

第二节 教育改革与教育法治 / 012

第二章 教育法基本理论问题 / 022

第一节 教育法的概念 / 023

第二节 我国教育法的渊源 / 034

第三节 教育法与部门法问题研究 / 046

第三章 义务教育法律问题研究 / 054

第一节 义务教育内涵新诠释 / 054

第二节 义务教育学校公法主体地位研究 / 063

第三节 有偿补课治理法律研究 / 070

第四章 学校安全法律问题研究 / 084

第一节 学校安全立法模式研究 / 084

第二节 学校安全法律制度和机制比较研究 / 102

第五章 高等教育法律问题研究 / 166

- 第一节 我国高校章程制定的法律分析 / 166
- 第二节 美国高校信息公开制度 / 173
- 第三节 公立高校校长遴选信息公开法律问题研究 / 186
- 第四节 我国高等学校新闻发言人制度功能定位及其构建 / 196
- 第五节 学位体制改革中的正当程序问题研究 / 203
- 第六节 高等学校学生法律问题研究 / 218
- 第七节 高校无形资产的法律保护刍议 / 229
- 第八节 高等学校行政争议非诉解决机制研究 / 239

第一章 国家安全、教育改革与教育法治

要从国家安全的高度认识教育,教育安全是国家安全的重要甚至根本性内容。为了推动教育综合改革,激活教育活力,回应现实挑战,根据全面深化改革和重大改革应当于法有据,我国应当通过法律授权方式,才能真正推进涉及高校、教育部门以及其他相关职能部门的教育综合改革。

第一节 从国家安全角度以法治推动教育改革^①

习近平在中央国家安全委员会第一次会议强调:要准确把握国家安全形势变化新特点新趋势,坚持总体国家安全观,走中国特色国家安全道路,他指出:“当前我国国家安全内涵和外延比历史上任何时候都要丰富,时空领域比历史上任何时候都要宽广,内外因素比历史上任何时候都要复杂,必须坚持总体国家安全观,以人民安全为宗旨,以政治安全为根本,以经济安全为基础,以军事、文化、社会安全为保障,以促进国际安全为

^① 原标题为《论教育安全》,发表于《国家教育行政学院学报》2016年第2期,有修改。

依托,走出一条中国特色国家安全道路。贯彻落实总体国家安全观,必须既重视外部安全,又重视内部安全,对内求发展、求变革、求稳定、建设平安中国,对外求和平、求合作、求共赢、建设和谐世界;既重视国土安全,又重视国民安全,坚持以民为本、以人为本,坚持国家安全一切为了人民、一切依靠人民,真正夯实国家安全的群众基础;既重视传统安全,又重视非传统安全,构建集政治安全、国土安全、军事安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、信息安全、生态安全、资源安全、核安全等于一体的国家安全体系;既重视发展问题,又重视安全问题,发展是安全的基础,安全是发展的条件,富国才能强兵,强兵才能卫国;既重视自身安全,又重视共同安全,打造命运共同体,推动各方朝着互利互惠、共同安全的目标相向而行。”^①

总体国家安全观下的国家安全体系包括政治、国土、军事、经济、文化、社会、科技、心态、生态、资源、核安全,既有传统安全又有非传统安全,既有国家安全又有个体安全。那么,这一“等”“于一体”的总体国家安全观是否可以涵盖教育呢?一直以来,我国对教育问题不可谓不重视,但多从发展角度认识教育,将教育作为国家发展的助力,很少从安全角度认识教育。实际上,如果深入研究教育,就会发现,教育除具有对国家发展的正向积极促进作用外,对国家安全更具有反向消极抑制作用,甚至与其他非传统安全相比,教育安全更具有根本性、决定性,同时也具有隐蔽性。总而言之,没有良性发展的教育,国家力量无法凝聚,国家安全无从谈起,教育应当纳入总体安全观的范畴,教育安全必须得到重视。

一、从国内总体国家安全观层面认识教育安全

教育是国家安全的基础,“是我们的第一道国防线”。随着国家安全观念的转变,非传统安全观逐步兴起,但“教育安全”仍然长期被忽视,未被纳入国家安全的范畴。实际上,“各类安全问题归根到底是人的安全,最关键的是教育问题”。“许多国家谈及国家安全时教育都是首当其冲的关键话题,教育的质量、水平、普及程度等越来越成为国家发展水平和安全系数的主要指标”。^② 尽管我国在历史上“强

① 习近平:《坚持总体国家安全观 走中国特色国家安全道路》,载 http://news.xinhuanet.com/2014-04/15/c_1110253910.htm,最后访问日期:2014年11月23日。

② 程方平:《教育:国家安全的基础——关于“教育安全”的思考》,载《教育科学》2006年第3期。

国保种”的危机意识曾经引导着有识之士打出了“教育救国”的主张,但由于民族矛盾和政治矛盾的凸显,使教育的作用在激烈斗争和冲突中显得黯然失色,^①但在今天尤其有必要从国家安全的角度认识教育,这不仅是基于教育是国家发展的基础和支柱这一教育政治学的视角,更是因为“教育本身也会有多重结果,不良的教育和错误的教育导向不仅不会有利于国家的安全和发展,反而会限制和影响国家的安全和发展”。

因此,无论从国际还是国内层面都有必要从国家安全的角度上认识“教育安全”。只有将教育提升到国家安全这一层面上,才能够站在国家前途和民族利益的高度审视各类与教育发展相关的问题。教育发展中的问题足以从许多方面制约国家发展的速度与效率,将在许多现实的和敏感的方面构成对国家开发的阻力,甚至威胁。而且,不仅要从小实力的角度来看作为国家安全的教育,更要从软安全的角度来看作为国家安全的教育。与食品、环境等非传统安全相比,教育安全难以在短期内感知,“教育本身传承模式的保守色彩和其效果的后显性往往使许多潜在的教育问题和安全问题不易引起社会的直接关注”,但造成的后果较之于其他非传统安全来说更为严重,因为一旦教育深层的安全问题凸显出来时,解决起来更为复杂,成本也就更大。^②

我国2015年通过的《国家安全法》规定,“国家安全是指国家政权、主权、统一和领土完整、人民福祉、经济社会可持续发展和国家其他重大利益相对处于没有危险和不受内外威胁的状态,以及保障持续安全状态的能力”,^③明确国家安全工作应当坚持总体国家安全观,以人民安全为宗旨,以政治安全为根本,以经济安全为基础,以军事、文化、社会安全为保障,以促进国际安全为依托,维护各领域国家安全,构建国家安全体系,走中国特色国家安全道路。从法律解释学角度来看,所谓“各领域”无疑也包括教育领域,而且教育安全与文化安全和科技安全关系尤其密切,

① 程方平:《教育:国家安全的基础——关于“教育安全”的思考》,载《教育科学》2006年第3期。

② 以上有关教育安全的论述主要参考程方平:《教育:国家安全的基础——关于“教育安全”的思考》,载《教育科学》2006年第3期。此外还可以参考程方平:《论西部开发中的教育安全问题》,载《教育研究》2001年第9期;王凌、吴卉卉:《我国教育安全的研究现状与反思》,载《继续教育研究》2014年第8期。

③ 《国家安全法》第2条。

无论是文化安全^①抑或是技术安全,^②不可能脱离教育单独加以维护。而且,在法律制定过程中,已经有常委委员提出,“草案第二章规定了各领域的国家安全任务,为适应不断发展变化的情况,建议增加兜底条款”。在此基础上,全国人大法律委员会经研究赞成上述意见,建议增加一条,最终成为《国家安全法》第34条,^③因此,从技术操作层面来说,将教育安全纳入总体国家安全观也是完全可行的。

需要明确的是,教育安全是一种极强的忧患意识,不是在描述某一专门领域的问题,而是属于政治学、经济学、社会学、系统论等研究领域的带有综合性特点的重要概念,主要涉及与国家安全、民族兴衰正负相关的各级各类教育问题,包括教育的方针政策、法律法规、政府职能、均衡发展等一系列问题,既要考虑国内背景可能引发的安全问题,也要从国际视角考虑竞争、渗透、威胁、挑战和是否丧失主权和发展机遇的问题。^④

二、从国际层面上人的安全角度认识教育安全

1994年联合国开发计划署(UNDP)发布《人类发展报告》提出“人的安全”,将安全中心从传统的以国家为主、国界为分及军事手段为主,转移到以个体福利与安全为主,国内和国际两个舞台并重,并延伸到政策等非军事手段。^⑤ 尽管研究一般认为影响人类安全的七大要素并未包括教育安全,^⑥但早在1990年第一份《人类发展报告》首次提出以人类发展指数代替GDP开始,就明确人类发展指数是一个涵盖收入、教育和健康三个维度的综合衡量指标,指出,“人类发展是一个不断扩大人

① 《国家安全法》第23条:国家坚持社会主义先进文化前进方向,继承和弘扬中华民族优秀传统文化,培育和践行社会主义核心价值观,防范和抵制不良文化的影响,掌握意识形态领域主导权,增强文化整体实力和竞争力。

② 《国家安全法》第24条:国家加强自主创新能力建设,加快发展自主可控的战略高新技术和重要领域核心关键技术,加强知识产权的运用、保护和科技保密能力建设,保障重大技术和工程的安全。

③ 《国家安全法》第34条:国家根据经济社会发展和国家发展利益的需要,不断完善维护国家安全的任务。参见2015年6月24日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议上全国人民代表大会常务委员会法律委员会关于《中华人民共和国国家安全法(草案)》审议结果的报告。

④ 其其格:《“教育安全”知多少?》,载《内蒙古教育》2003年第10期。

⑤ 何昌垂、玄理:《重塑国家之责:人的安全保护、冲突与治理》,国际关系学院《国际安全研究》编辑部举办的全球冲突与人的安全研讨会论文集。

⑥ 何昌垂、玄理:《重塑国家之责:人的安全保护、冲突与治理》,国际关系学院《国际安全研究》编辑部举办的全球冲突与人的安全研讨会论文集。

们选择权的过程。而拥有健康长寿、良好教育和体面生活的权利则是其中最重要的几个方面”。^①

2014年《人类发展报告》“旨在提高关于降低脆弱性和增强抗逆力对可持续发展的重要性认识”。脆弱性和抗逆力的概念不仅看到人类发展所取得的成就,还看到其面临的风险和不确定性,因此进一步丰富了人类发展应对方法的内容。抗逆力是保障和维持人类发展的任何一种方式的支柱。其核心是确保政府、社区和全球机构能够发挥作用,赋予民众权利,并向民众提供保护。教育是应当普遍提供社会服务的首要内容,普遍的高质量公共教育可以缩小来自富裕和贫困家庭的儿童在教育方面的差距。诸如家庭教育等能力的代际传递可能让家庭长期受益,有助于加强抗逆力,提高社会能力和降低结构性脆弱,并可能成为一个促进机会和收入公平的强大力量。加强抗逆力要求提高个人、社会和国家应对挫折的能力。教育属于核心能力,享受较高人类发展水平的人们,尤其是身体健康并受过良好教育的人们的抗逆力相对较强,而营养不良且未受过教育的人们的抗逆力则相对较弱,并难以通过改变自己的活动或生活地点的方式来应对负面冲击;缺乏这一核心能力的人往往不能有效发挥其能动性,并难以过上自己喜欢的生活。

同时,脆弱性正威胁到人类发展,如果不能通过调整政策和社会准则的系统方法加以解决,便无法确保人类发展进步的公平性和可持续性。而教育投入(尤其是早期教育投入)有助于培养人们在金融危机或自然灾害来袭时的适应能力,加强在健康、教育和资源控制方面的能力可以赋予人们战胜威胁的能力,从而帮助解决脆弱性问题。作为对人类发展至关重要的选择权内容,对教育选择权的限制是人类的脆弱性的典型源头之一,采取改善教育等干预措施有助于限制脆弱性,在让人发挥自身潜力、提高生产率之外,还能增强人们应对危机的能力。人们接受的教育越多,就越能游刃有余地应对危机,因此,在教育等方面做重大的长期投资,并辅以合适的体制和管理框架,有利于建立良好的灾害防备体系,进而提升国家安全。

此外,对教育的选择权也可能受到社会障碍或其他排斥行为的限制或阻碍,从而进一步加深公共机构和政策中存在的社会歧视,进而构成发生社会冲突的可能诱因。最近发生的社会动乱显示,与日俱增的受教育青年人口和市场的就业机会

^① 2010年联合国开发计划署《人类发展报告》。

存在严重失调,这会给民众带来疏离感和绝望感。因此,大学生就业与升学率问题一直是国家的重要职能之一。惠及北欧全民的优质教育和医疗保健服务进一步促进了教育和医疗保健服务的普及,从而确保中产阶级愿意通过缴税提供资金支持,也保证了北欧较为稳定的社会结构。而在医疗和教育领域的投入可以加强国家应对金融危机的能力,从而维护国家安全。确保人们有办法获取教育和就业机会等社会保障和服务对于脆弱国家尤为重要,脆弱国家政府的在这些方面的碌碌无为将对本国、区域乃至国际的安全、稳定和繁荣带来沉重后果。从这一意义上来说,在国际层面,从人的安全角度来看,教育安全也是国家安全的题中之义。

三、近代中国对教育安全认识不足

考诸中国历史,可以发现,尽管教育地位不可谓不重要,但仍未将之与文化等因素相联系并上升到国家安全层面认识。这在清末尤其明显。清末教育制度已经成为社会发展的一个重大障碍,当时的很多有识之士都提出了改变教育制度的各种主张。^① 维新运动领导人认为中国衰弱的根本原因在于教育的不良、学术的落后,所以救亡之道应从改良教育,提倡“西学”入手。^② 戊戌变法被保留下来的也是教育制度的变革。但这并不意味着人们对以教育为代表的文化有了更深层次的认识,清末有关废除科举的态度是明显例证。

1905 年废除科举是中国近代历史的拐点,尽管当初清末废除科举在社会上的震动比想象的似乎要小,时至今日对该事件的重视,中国学者也不及西方学者“来得早、看得重”。^③ 学者认为原因之一可能是传统社会制度突变都是以牺牲一部分人的利益为代价的,而这一部分人经常不具备起来反抗的能力。^④ 尽管废除科举所产生的大量生计无着之人本身就足以构成社会的动荡不安因素,但因从改科举、废八股到主张渐废科举、立废科举,人们已有了相当的心理准备,而废除科举的长久深远的后果也还没有显露出来。^⑤ “就 20 世纪初叶而言,在为教育注入科学技术、

① 陈景磐:《中国近代教育史》,人民教育出版社 1983 年版,第 14 页。

② 陈景磐:《中国近代教育史》,人民教育出版社 1983 年版,第 101 页。

③ 郑也夫:《吾国教育病理》,中信出版社 2013 年版,第 104 页。

④ 王日根:《中国科举考试与社会影响》,岳麓书社 2007 年版,第 411 页。

⑤ 王日根:《中国科举考试与社会影响》,岳麓书社 2007 年版,第 416 ~ 417 页。

生产生活的內容时,决定人们声誉与资格、入仕或称为乡绅的功能似乎不必废除。一下子废除,择优之路骤断,不逞之徒暴增,社会无法适应。博弈规则则有从文化转向武化的巨大风险。而当年之朝野如能有改革而非废除科举的认识,则须有一定见为前提;可变者考试内容,不可变者考试选官,即考选有其神圣不可动摇的位置”,毕竟,“将科学纳入科举内容的前提条件是:课本、教师、考题、阅卷人。这些都需要发展过程。只有视科举为神圣,才会走上这条艰辛的改革科举内容的道路”。^①

也许有人主张科举并不属于教育,而是一种人才选拔制度,但教育从来“镶嵌于社会之中”,科举在“普及教育”的同时,也深刻影响了中国教育,并且其流弊“考试制度的僵化和技术化”影响延续至今。^②从废除科举制这一历史事件分析来看,中国教育直接对应的是中国文化乃至中华文明的问题,过去“以人家的学习‘内容’否定我们的科举‘形式’,在逻辑上是不对应。只有体会到三千年未有之变局,才会理解文化休克后一个民族慌不择路的昏聩选择”。^③今日之教育及其改革亦如是。如果不视教育为神圣,不能从人的安全与幸福、国家安全与发展角度来认识教育,就不可能真正走好教育改革这一更加艰辛的道路。

四、中国面临教育安全的现实威胁

当前,我国对教育不公和教育质量的不满已经非常严重,不仅体现在教育领域,且直接体现在经济、文化以及政治等诸多领域:教育已经构成了对我国国家安全的现实威胁,直接影响到经济安全和社会安全,体现在科技安全、人才安全、文化安全等层面:

第一,教育成为移民的重要甚至首要考量因素。从国际层面来看,教育因素已经对国家经济产生了直接影响,这在移民和留学领域体现最为明显。2012年12月中国与全球化研究中心和北京理工大学法学院联合发布首部年度国际移民报告《中国国际移民报告(2012)》指出,子女教育是投资移民考虑的第一因素,80%以上

① 郑也夫:《吾国教育病理》,中信出版社2013年版,第105页。

② 王日根:《中国科举考试与社会影响》,岳麓书社2007年版,第3页。

③ 郑也夫:《吾国教育病理》,中信出版社2013年版,第106页。

申请人最直接的移民原因是子女教育。^① 2014 年中国与全球化智库和社会科学文献出版社共同发布的《国际人才蓝皮书:中国国际移民报告(2014)》指出,中国人移民的首要原因是子女教育。“教育移民是具有典型中国特色的家庭移民——‘一切为了孩子’”。^② 《中国大众富裕阶层财富白皮书》2013 年、2014 年报告,随着近 20 年来中国经济的发展,从最初“先富起来的人”到如今的“大众富裕阶层”,越来越多的人开始考虑资产的更优配置、追求更舒适的生存环境以及打造下一代的成长教育环境,中国正在经历第三次移民潮。尽管真正考虑包括实现移民的并不是多数,但考虑将子女送到国外接受教育的却占到接受问卷调查人数的 3/4。^③ 2014 年报告指出,超过 80% 的家庭为独生子女家庭,使子女的教育问题格外受到重视,调查中 69.2% 的人群有将子女送出国接受教育的打算。^④ 由于对教育不满引发的移民呈持续增长。

第二,我国已经成为高等教育服务贸易逆差最大国家,且留学低龄化日益明显。我国连续多年稳居英美留学人数第一,已经成为高等教育服务领域贸易逆差最大的国家。^⑤ 留学呈现出低龄化趋势。这传递出的信息是非常危险的。我国公民对本国教育正在甚至已经失去信心。如果一国国民不认同本国教育,失去对本国教育的信心,进而可能是对文化丧失信心,对国家认同可能也会出现问题。毕竟,教育无法强制,教育的力量来自内心的服从。如果没有让人们满意的教育,人们就不可能形成对国家价值的内心认同。必须要从国家认同的现实角度认识教育

① 郭少峰、邓琦:《近半亿万富翁考虑移民 八成因子女教育》,载 http://nb.ifeng.com/ztwz/detail_2012_12/19/490944_0.shtml,最后访问日期:2013 年 10 月 24 日。

② 参见《2014 中国国际移民报告 国人移民首因是子女教育》,载 <http://www.chinanews.com/edu/2014/01-22/5768394.shtml>,最后访问日期:2014 年 11 月 23 日;杜万岐:《〈中国国际移民报告(2014)〉发布》,载国际商报网:<http://zt.shangbao.net.cn/a/252459.html>,最后访问日期:2014 年 11 月 23 日。

③ 参见福布斯中文版《中国大众富裕阶层财富白皮书》,2013 年 3 月,载 <http://www.creditease.cn/ziliao/xiazai/2013/0329/1567.html>,最后访问日期:2014 年 11 月 23 日。

④ 参见福布斯中文版《中国大众富裕阶层财富白皮书》,2014 年 4 月,载 <http://www.creditease.cn/ziliao/xiazai/2014/0417/2157.html>,最后访问日期:2014 年 11 月 23 日。

⑤ 参见中国教育在线:《2013 年出国留学趋势报告》,载 <http://www.eol.cn/html/lx/baogao2013/page1.shtml>,最后访问日期:2013 年 10 月 24 日。此外还可参见《〈中国留学发展报告(2013)〉引发低龄留学忧思》,载 http://www.edu.cn/dong_tai_421/20131021/t20131021_1030051.shtml,最后访问日期:2013 年 10 月 24 日。

安全。

第三,教育直接影响人才安全。我国要发展,最终依靠的是人才。人才的培养当然需要借鉴他国经验,派遣学生到发达国家学习。但没有一个国家的人才和智库建设可以完全来自他国教育的培养。西方国家对于最核心的技术是否对我国开放仅仅是问题之一。即使不考虑中国留学人员屡屡因为在美从事高科技时被蒙上的政治色彩,也不得不考虑智力安全的可能性。更深层次的问题在于对西方知识谱系的系统接受和传播而没有反思,无法形成对中国问题和解决路径发出自己的声音。这在社会科学领域体现尤其明显。如果中国教育不能培养熟悉自己国情、开展中国自己研究就不可能发出中国自己的声音。更需要警惕的是,近年来原本承载着知识传承和创新功能的、最应该信任的学术界精英们多次爆出学历造假、学术造假,而学术界恰恰担当着提升中国软实力的重任。必须从人才安全的角度认识教育。

第四,教育直接影响到社会稳定。从国内层面来看,教育不仅未很好发挥其应有功能,反而成为影响社会稳定的因素之一。与我国政府教育财政投入的低比例^①对应的是城镇和农村家庭教育支出的高比例。我国家庭教育支出已经占到家庭总收入的30.1%,并仍处于不断上升的发展趋势。^②即使是在大众富裕阶层家庭,“子女教育费”也是家庭最主要支出项目,占44.7%。此外,教育安全还直接与学校安全相联系,入园上学困难、义务教育不均衡引发的恶性事件,^③寒门子弟难以进入一流学校、异地高考折射出地域不平等、学校自主招生的失控等一系列事件,社会对

① 我国的人均GDP早已超过5000美元,教育经费投入占GDP比重2012年刚达到4%。教育经费的投入占GDP的比例已成为衡量一个国家教育投入水平的重要指标。一个国家或地区的人均GDP达到1000美元时,教育经费占GDP的比例下限是4.07%~4.25%。参见冯兰简:《我国家庭教育支出占家庭收入30% 委员建议免税》,载<http://news.qq.com/a/20130307/001496.htm>,最后访问日期:2015年1月3日。

② 1985年,家庭教育支出占生活消费支出的2.1%,到1996年,此比例上升为5.2%;家庭教育支出的平均年增长率为101.4%,而同阶段家庭生活消费支出的平均年增长率为34.4%。20世纪90年代以来,家庭的教育支出以平均每年29.3%的速度增长,明显快于家庭收入的增长,也快于国内生产总值的增长。参见《城市家庭教育支出占收入三成 支出增速快于收入》,载《中国青年报》2012年3月16日版。

③ 参见《湖北十堰校园伤人事件已致3人死亡2人重伤》,载<http://news.sina.com.cn/c/2014-09-01/130730776423.shtml>,最后访问日期:2014年10月27日。

教育的不满情绪已经几近底线。教育所积聚的社会不满意程度已经达到临界边缘。

应该正是鉴于上述因素,党的十八大报告在论述工作不足和前进道路上的困难和问题时,指出主要问题之一就是社会矛盾明显增多,其中被排在首位的既不是住房,也不是食品安全问题,而是教育。但遗憾的是,尽管具有紧迫性和特殊性,作为总体国家安全观的教育安全概念仍尚未形成。

五、比较经验中的教育安全:美国教育改革与国家安全

美国非常注意国家安全意义上的教育安全。美国外交关系委员会专门成立由纽约市公立学校的前任领导乔尔·I. 克莱恩以及美国国务院的前任国务卿康多莉扎·赖斯主持的独立任务小组。小组包括31名杰出的教育专家,国家安全机构和公司领导人,对一系列有争议的问题达成了共识。2012年3月由外交关系委员会出版社(Council on Foreign Relations Press)出版了小组的《美国教育改革和国家安全报告》。该报告指出,美国未能教育其学生从而使学生没有准备好竞争,从而威胁了在全球经济时代国家繁荣和保持国家领导地位的能力。小组警告说“教育失败将美国未来的经济繁荣、全球地位和物理性的国家安全置于风险之中”。除非采取措施矫正这一问题,国家将不能跟上甚至远远落后于全球发展的速度。

该报告认为,美国政府对中小学公立教育投入比其他发达国家更多,但学生并未做好全球竞争的准备。缺乏准备对国家安全前线造成了五个方面的威胁:经济增长和竞争力,物理安全,知识安全,美国的全球意识以及美国团结和凝聚力。太多年轻人在日益高科技的全球经济中缺乏就业能力,许多人根本不符合加入军队的条件因为其身体不合格,有犯罪记录或者教育水平不足。人力资本将决定本世纪的权力,不能提供这一资本将会削弱美国安全。大量受教育程度低的人口会破坏美国国防防卫、信息安全、实施外交和经济增长的能力。该小组提出了三个总体政策建议:第一,在对保护国家安全重要的科目上实施机遇期待和评估。在联邦政府和合作伙伴的支持下,州应该扩展州的核心标准,确保学生掌握对保护国家安全的技能和知识。第二,进行结构性调整,为学生提供好的选择。在一个公平的资源分配环境中,提升选择和竞争将会推动转变结果所必要的革新。第三,开展“国家安全准备审计”,强化学校和决策者对结果的责任,提升公共意识。应该有全国上

下的协同努力来评估学生是否学到了对保护美国未来安全和繁荣所必要的技能和知识。结果应当公开,促使美国人民提出问题,为成功一起努力。小组相信小组所传达的信息和建议能够“重塑美国教育,将国家置于通向教育、经济、军事和外交全球领导的路径上”。

美国联邦调查局也非常重视教育与国家安全的关系。联邦调查局战略合作单位出版白皮书《高等教育与国家安全:高等教育校园的敏感、专有和分类信息目标定位》,旨在对高等教育机构的管理者、高级研究者和出口控制官员以及技术转让办公室提供有关外国情报服务和非国家行动者如何利用美国大学满足其情报和运作需要。该白皮书并不保密,满足了美国联邦调查局的部分目标,提高公共和私人实体的有关反间谍风险和国家安全问题的认识。

教育决定了瑞士公民的创造力和做出精品的能力。正如瑞士联邦主席施耐德·阿曼指出的,瑞士政府不会每天都关注瑞士的创新、竞争力的世界排名,瑞士政府每天都向公民传递的是这样一个理念“这一切都由你来决定!你越好地承担自己的责任,越好地完成自己或集体的工作,我们就能更好地在国际市场维护我们的利益”。^①

六、从国家安全的高度推进教育改革

教育一度甚至现在仍然被作为一种间接或者隐性的因素在发挥作用。尽管我们无数次强调教育的重要性,但在内心深处,我们对教育的重要性认识是不够的。教育从来都是基础。它不仅是国家繁荣时的锦上添花,也是国家贫苦时的雪中送炭;不仅是个体走向成功的基础,也是改变命运的途径。学习,可以为个人创造未来;教育,能够为社会开拓明天。对个人而言,教育可以帮助每个人发展潜能、建构知识及提升个人素质;它赋予每个人掌握前途和开拓未来的能力。对社会而言,教育不单可以培育人才,而且具有一个更深层的意义,它给予社会每个人一个平等的发展机会,不论阶层和家庭背景。

当前,我们仍然多从教育的正面作用入手,即如果教育做好了,将可能带来的收益如何,很少从教育的负面作用入手,如果教育失败了带来的危害如何?教育如

^① 施耐德·阿曼:《教育决定瑞士创造力》,载《新京报》2016年4月9日,第A14版。

果不公,老百姓会有最直接最深刻的体会,这种体会直接影响到人民对执政党对政府的信任,进而会逐步削弱政权赖以存在的群众基础。教育不公,如寒门子弟一校难进、名校难求,社会底层和上层失去传统中国社会中科举制所带来的社会平衡器功能,教育质量不能提高,国家就会失去竞争力,这些都构成对国家安全直接却非常隐蔽的影响。因此,要从国家安全的高度来认识教育,明确教育安全作为软安全,是国家安全中的重要甚至根本所在!

教育关系子女,教育关系未来,公民可以不在乎自己,不在乎现在,但不可能不在乎子女,不在乎未来。如果没有满意的教育,国家就不可能有真正的安全。只有如此,在推进教育改革的时候,才会更急迫,也会更慎重。教育改革关系每一位公民的切身利益,公民对于教育的关切已经超过了对自身关切。稳妥推进一个迫切需要的改革,是非法治保障不可的。如果还停留在过去单项改革而非综合改革的思路,不形成有关教育改革的科学目标、途径和方案,认真思索教育的目的,回归教育的本质,以法治的方式突破现实的体制机制障碍,那么教育改革很难真正推进。我国教育改革已进入“深水区”,面临很多前所未有的新情况、新问题、新矛盾,改革的难度大、压力大,矛盾也比较多,许多问题没有现成答案,需要在实践中探索,要改变我国过去教育的传统路径,借鉴发达国家教育的经验,通过法治方式推行教育改革。

第二节 教育改革与教育法治

从历史和现实、国际和国内来看,教育都是影响我国国家安全的重要甚至根本性因素,但因其隐蔽性和长期性特点易被忽视。要从国内总体国家安全观和国际层面人的安全角度认识教育及其综合改革,我国历史上对教育安全认识不足,当前已经面临教育安全的现实威胁。只有从国家安全层面上认识教育,确立教育安全概念,加强国家教育安全观念,才能更好地认识教育综合改革的重要性和迫切性,并以法治保障、规范和推进教育的进行。