

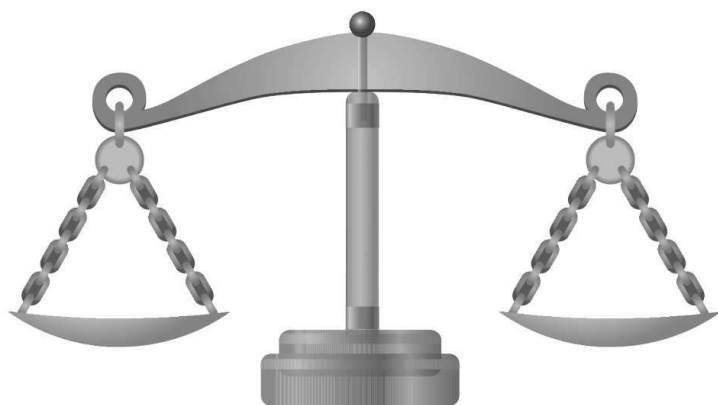
法治视野下 中国教育公平保障研究

杜承铭 肖志国 编著



法治视野下 中国教育公平保障研究

杜承铭 肖志国 编著



世界图书出版公司
广州·上海·西安·北京

图书在版编目（CIP）数据

法治视野下中国教育公平保障研究 / 杜承铭，肖志国编著. —广州：世界图书出版广东有限公司，2021.1
ISBN 978-7-5192-8248-6

I. ①法… II. ①杜… ②肖… III. ①教育—公平原则—法律保护—研究—中国 IV. ① D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2020）第 262472 号

-
- | | |
|-------|---|
| 书 名 | 法治视野下中国教育公平保障研究
FAZHI SHIYE XIA ZHONGGUO JIAOYU GONGPING BAOZHANG YANJIU |
| 编 著 者 | 杜承铭 肖志国 |
| 责任编辑 | 冯彦庄 |
| 装帧设计 | 米非米 |
| 责任技编 | 刘上锦 |
| 出版发行 | 世界图书出版广东有限公司 |
| 地 址 | 广州市海珠区新港西路大江冲 25 号 |
| 邮 编 | 510300 |
| 电 话 | （020）34201967 |
| 网 址 | http://www.gdst.com.cn/ |
| 邮 箱 | wpc_gdst@163.com |
| 经 销 | 新华书店 |
| 印 刷 | |
| 开 本 | 710 mm × 1000 mm 1/16 |
| 印 张 | 11.5 |
| 字 数 | 204 千字 |
| 版 次 | 2021 年 1 月第 1 版 2021 年 1 月第 1 次印刷 |
| 国际书号 | ISBN 978-7-5192-8248-6 |
| 定 价 | 42.00 元 |
-

版权所有 翻印必究
（如有印装错误，请与出版社联系）

前 言

通过对法治和教育公平理论和规律上的分析，编者发现教育法治与教育公平在价值追求、内涵、外延上有着天然的契合性；相对于制度、资源、关系等保障手段而言，教育法治因其平等性、普适性、规则性、程序性、可诉性、救济性、透明性等特征和功能，在教育公平保障上有着独特的魅力和功效。因而，通过法治理论和教育规律的结合来审视教育公平保障问题是教育公平保障理论和现实诉求的有效考察领域和途径。本书以法治的视角来分析教育公平保障问题，其出发点是找出法治视角下应然的教育公平和实然的教育公平的差距，并找出其差距与原因，继而提出法治保障的对策。

在上述逻辑思路下，首先，要考虑的是教育公平法治保障的应然问题，这个属于理论性问题，是理论上教育公平保障的合理法治状态。在这个理论性问题里，主要解决三个问题。第一，什么是法治。这里就需要厘清法治与法制、人治之间的主要差异、法治的基本特征和特殊保障性功能。第二，什么是公平。教育公平的内涵、外延、内容和特征是什么。第三，法治和教育公平之间的关系。这里要分析的是教育规律对法治的影响，法治规律对教育公平保障的影响，后提出法治与教育公平在价值追求、内涵、外延上有着天然契合性的关系。第四，法治视野下教育公平的逻辑起点，以此逻辑起点——受教育平等权而衍生的教育法、教育法体系、教育法治以及其所统辖的教育公平性要求和特征。作为权利的公平，受教育平等权是本书分析法治保障的逻辑起点。通过对受教育权的内涵和其不同法律背景下的表现形式的分析，明确受教育权的基本内涵、表现形式、主客体关系、基本标准、对教育公平的价值要求等应然的教育公平保障要求和标准，为进一步分析我国法治中教育法律体系问题和受教育权保护客观实然现状打好基础，同时挖掘出法治视野下，教育平等权保障应有的关注视角和理念。

其次，本书要解决法治视野下的教育公平保障实然问题，简单来说，也就是教育法治在教育公平保障中所起到的作用和存在的差距。法治保障实然问题包括教育公平保障的静态实然性和动态实然性。这里的分析分两步进行。第一步是

剖析教育公平法及法律体系本身的实然问题。在这一步，本书从静态的视角，以“良法”为出发点，构建了良法的形式与实质基本判断标准。然后以这两个判断标准，对现有的教育法律体系进行了样本的规范化分析。试图找出静态的教育公平法治保障体系的理念、指导思想、规范性、时效性、冲突性等方面的问题。第二步是从教育法治运行的动态角度考察教育行政、司法和救济方面的公平性，找出其现实中教育公平保障存在的程序性问题，以进一步说明教育法治静态和动态的保障性问题。因为教育法体系问题和程序性问题，所导致的是实践领域中教育公平问题。既然教育公平法治保障具有历史性和现实性，那么我国现行教育公法治视野下的教育公平保障现实实践现状是怎样的呢？和理想中的教育法治公平有何差距，原因是什么？本书选择义务教育领域的随迁子女受教育权和高等教育中的区域差异性作为实践分析案例，而此处的案例分析主要采取的动态过程分析法，从立法、行政、司法和救济四个角度去剖析其教育失衡的影响原因。通过对理想的应然和进展中的实然的教育公平分析，找出当前我国教育法治视野下的教育公平保障性差距与原因。最后，在找出问题和原因的基础上，试图提出保障教育公平的有益性建议。在提出这个建议前，为使得建议更有效、合理，借鉴性思路更开阔，增加了美国和法国教育公平法治保障的发展历程与经验分析。在此基础上，为我国的教育公平提出了法治保障的整体性建设措施。

本书首次系统地提出了法治教育公平的“一起点、一矛盾、两公平、两结合、三均等、三原则、三进程”的综合分析框架。一起点，指受教育权这一法治视野下的逻辑起点。一矛盾，指应然教育公平和实然教育公平，也指理想教育公平和现实教育公平的矛盾。两公平，本文明确区分了应然教育公平和实然教育公平，也区分了形式教育公平和实质教育公平。两结合，指静态的法制思维文本分析和动态的法治思维程序分析相结合。三均等，是指教育的起点均等、过程均等和结果均等。三原则是指教育公平的平等原则、差异原则和补偿原则。三过程是指教育公平法治的行政、司法和救济三个动态过程。通过分析会发现，一般教育德性视阈下的理想公平、实然公平与法治视野下追求的形式公平、规则公平和实质公平、程序性公平有天然对应性和契合性；教育德性分析下的教育起点、过程和结果的公平和法治视野下的行政、司法和救济三过程有着天然的契合性。而这契合的逻辑起点就是受教育权。

本书认为法治视野下教育公平保障，首先是权利的公平保障，其次是良法的规则性公平保障，再次是良法的程序性公平保障，以及权利受损的救济保障。其中，权利的公平，是指受教育权的确保、宣示和分享性权利；规则性公平是指符合良法特性的法制规则公平。而这二者保障的只是形式上的公平保障。要做到实体性的公平，还需要有程序性公平保障和权力受损的救济机制。程序性公平保障是指教育公平在行政、司法和救济等程序中获得的权益保障。通过良性的法律规则和程序性的法治维护，才能有效保障教育的起点、过程和结果的实然公平。

最后，从转变教育公平保障的法治理念、完善教育公平保障法律与规范、建立教育公平保障的行政执法机制、改进教育公平保障的司法与救济机制、建立教育公平法治指数和第三方评估机制，加强舆论监督保障等方面为教育公平法治保障提出了有益的建议。

作者简介

杜承铭，广东工业大学副校长，教授，法学博士，博士生导师，武汉大学法学院博士后合作导师。国务院政府特殊津贴专家。首批国家一流专业“法学”专业负责人；首批国家一流课程“宪法学”课程负责人。2013年入选首届“广东十大优秀中青年法学家”。2019年入选全国法学学科最有影响力学者排行榜，位列宪法学第22名。兼任中国法学会香港基本法澳门基本法研究会副会长，中国法学会宪法学研究会常务理事，教育部法学学科教学指导委员会委员，教育部本科教学水平审核性评估专家，广东省法学会副会长，广东省学位委员会学科评议组成员、广东省教育厅学校章程审核专家等。曾任广东省人民政府决策咨询顾问委员会专家委员会委员、广东省人大常委会立法顾问专家。主要从事宪法学与行政法学、法理学、法学教育与教育法制和法律思想史方面的教学与研究。在《中国法学》《法学评论》等权威和核心刊物发表论文70多篇；出版独、合著8部；主持国家社科基金、教育部人文社科重大攻关项目等省部级以上项目8项，省级教改项目6项。获省哲学社会科学优秀成果奖2项，省级教学成果奖6项。

肖志国，广东财经大学教师发展与教育技术分中心主任，中山大学教育经济与管理博士研究生。主持校省部级项目6项，参与国家级和省部级项目20余项；公开发表省级以上中英文论文20余篇，主编和参与编撰著作2本；曾多次获校、省级教学成果奖。

目 录

绪 论	1
第一节 研究的缘起、背景与意义	1
一、缘起	1
二、背景	1
三、意义	4
第二节 文献综述	5
一、教育公平研究	5
二、教育法治研究	18
三、教育公平保障研究	29
第三节 研究方法与创新	35
一、研究方法	35
二、创新	35
第四节 主要研究问题、逻辑思路与框架	37
一、主要研究问题	37
二、逻辑思路	37
三、内容框架	38
第一章 教育公平保障理论基础	40
第一节 概念阐释与基本关系	40
一、教育公平	40
二、教育法治	49
三、法治视野下的教育公平	52
四、教育公平与教育法治的关系	53

第二节 教育公平保障理念考察	54
一、教育公平理论发展脉络	54
二、新自由主义教育公平保障理念	56
三、新保守主义教育公平保障理念	58
四、混合教育公平保障理念	60
五、教育公平保障理念的法治指导价值	62
第二章 以受教育权为核心的教育公平法治保障	64
第一节 不同属性受教育权的法治平等保障	64
一、人权属性的受教育权的法治平等保障	66
二、社会权属性的受教育权的法治平等保障	67
三、发展权属性的受教育权的法治平等保障	68
第二节 不同法律视野下受教育权的法治公平保障	69
一、宪法视野下的受教育权平等保障	69
二、社会法学视野下的受教育权平等保障	72
三、国际法视野下的受教育平等权保障	75
第三章 中国教育法律体系的公平性	80
第一节 中国法律体系的公平性分析	82
一、分析样本与公平价值标准	82
二、教育法律体系的公平性分析	85
第二节 现行教育法律法规的公平保障问题	88
一、教育公平保障法规体系有待完善	88
二、教育公平保障法律规范性有待加强	89
三、教育公平责任与义务有待明晰	89
四、教育公平保障法规操作性有待加强	91
第四章 教育法治程序性的公平保障	92
第一节 教育公平行政执法保障现状与问题	92
一、责任不明、执法不严影响教育公平	93

二、教育行政措施的偏差, 扩大教育失衡	95
第二节 教育公平行政司法保障现状与问题	96
一、平等受教育权的司法审核机制缺乏	97
二、教育的特殊性导致司法审查的边界模糊	98
第三节 教育公平救济制度保障现状与问题	99
一、诉讼救济保障现状与问题	99
二、非诉讼救济保障现状与问题	101
第五章 重点领域教育公平法治保障案例分析	103
第一节 随迁子女义务教育公平性法治保障	103
一、随迁子女义务教育基本情况	103
二、随迁子女义务教育法规政策进展	105
三、随迁子女义务教育平等权保障现状与问题	110
四、随迁子女义务教育平等权问题的法治成因	115
第二节 高等教育入学机会公平性法治保障	116
一、高等教育入学基本状况	116
二、高等教育入学平等权的保障进展	119
三、高等教育入学机会公平的现状与问题	120
四、高等教育入学平等权的法治保障与法治成因	125
第六章 域外国家教育公平保障法治化进展与经验	128
第一节 美国教育公平保障法治化进展与经验	128
一、美国教育公平保障法治化进展	129
二、美国教育公平保障法治化经验	144
第二节 法国教育公平保障法治化进展与经验	145
一、法国教育公平保障法治化进展	145
二、法国教育公平保障法治化经验	150
第七章 新时代教育公平保障法治化建议	152
一、树立教育公平保障的法治理念	152

二、完善教育公平保障的法律与规范·····	153
三、强化教育公平保障的行政执法机制·····	157
四、改进教育公平的司法与救济机制·····	159
参考文献·····	165
后 记·····	173

绪 论

第一节 研究的缘起、背景与意义

一、缘起

自 1999 年备受我国司法界、学术界、媒体关注的“宪法司法化第一案”——齐玉苓案尘埃落定，齐玉苓的姓名权和受教育权得到了法治的保障。2004 年罗彩霞因被人冒名顶替上大学进入司法处理后，其姓名权和受教育权得到了法治的保障。在过了十个年头后，王娜娜被冒名顶替事件一波三折，备受关注。在这一系列案件中，什么是受教育权？其在受到损害后，到底有哪些教育法规可以为其受教育权提供法治保障呢？这是很现实的教育公平权利受损的保障问题。2014 年十八届四中全会审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。全会提出，全面推进依法治国，总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。相应地，依法治教、教育法制化再次成为热点研究对象。此时，也正是笔者论文研究的选题阶段。而作为一个教育的研究者，所关注的教育问题无非两个：一个是教育质量问题，另一个是教育公平问题。作为管理者，可能更多地关注教育的效率和质量问题；而作为研究者，更多地关注教育的公平问题。这也是这么多年，教育公平一直是一个弥久不衰的经典研究主题的原因。同时，笔者参与了一个教育公平法治问题研究的相关课题。在这过程中，笔者发现教育法治和教育公平有着特殊的关系，相对于制度、资源、关系等其他保障手段而言，法治有其特殊的保障功能和魅力。

二、背景

1. 追求公平是人们古已有之且永恒无止的理想

教育公平本质上是社会公平价值理论在教育领域的延伸和体现。教育公平是一个历史、动态的概念，随着社会的发展而有所变化。在东方，有我们熟悉的孔

子不患寡而患不均、有教无类之朴素的平等思想。在西方，柏拉图把其教育公平的主张写进了著名的《理想国》中，并强调教育公平的机会不应该受种族、地域、家庭背景、经济状况等外在因素的影响，所有儿童都应接受机会均等的公共教育。他认为，国家领袖人才并非凭借出身和财富掌握权力和管理国家，而是通过严格和公正的选择性教育制度产生。让优秀的人才通过适当的教育和训练成为专家来从政，这种做法才真正符合人民的意旨。他认为人天生下来就存在着聪明才智的不平等，要求绝对、齐头式的平等不仅是错误的，而且是违反自然的。在他的观点中，真正的公平与正义应该是人尽其才，给予各种不同天赋资质的人以不同的且适合各自能力的教育与训练，使其各得其所、各司其职。亚里士多德则首先提出通过法律保证自由公民的教育权利。

近代社会西方资产阶级思想先驱就致力于把新兴的市民阶级要求的“平等”推广到教育方面来，寻求教育的公平。到18世纪末期，教育公平的思想已在一些西方国家转化为立法措施，在法律上确定了人人都拥有受教育的平等权利。马克思在1886年提出“教育是人类发展的正常条件和每一个公民的真正利益”的教育平等性含义。联合国1948年通过的《世界人权宣言》更是首次把“受教育权”确认为一项基本人权，规定：不论社会阶层、经济条件、父母的居住地，一切儿童都有接受教育的权利。教育公平被体现为法律上的教育权利平等。由于各种因素的影响，教育公平由教育权利平等进一步延伸为教育机会均等。

2. 教育公平是当今世界教育研究和教育实践的核心问题

教育公平是实现社会公平的起点和基石。学者们认为教育是实现社会公平的重要手段和必要途径，即使是弱势群体，通过优质教育改善自己和家庭的生存状态和生活质量，减少社会不公平。正是从这个角度看，学者们认为教育具有遴选器、稳定器、平衡器等功能，能有效促进社会流动与分化，进而被视为实现社会平等的“最伟大的工具”，是建立现代平等社会的重要手段。正是因为教育对个人和社会有此重要意义，世界银行在《教育的优先发展和策略》的报告中提出：争取社会公平已经成为各国政府的一大目标，尽管如此，公平还应该受到比过去更多的重视。作为争取民主化的原则之一，教育公平应该作为衡量一个国家教育发展水平的重要标志。建议各国把“公平”放在“优先”地位。20世纪六七十年代以来，西方学者开始普遍重视教育公平问题，并展开了大量的实证研究。美

国的丹尼尔·E. 格里非斯对 1966—1975 年 10 年间的世界教育研究成果进行了一次总结，列出了 10 项最有意义的教育研究成果。其中第二项就是詹姆斯·S. 科尔曼等人的“教育机会均等”的研究，另外第一项和第十项也都与教育机会均等有关。1977 年，美国卫生部、教育部和福利部提出的“美国国家教育研究所的 6 个研究领域”，教育机会均等列为第二位。联合国教科文组织召开了具有重要历史意义的世界全民教育大会，会上特别强调教育的民主性与普及性，会后发表了著名的《全民教育宣言》。^①宣言郑重提出了“每一个人——不论他是儿童、青年还是成人——都应该可以从旨在满足其基本的学习需要的受教育机会中获益”。与会的各个国家和地区达成共识，在新世纪前的最后几年内各国要普遍实现扫除文盲和普及义务教育的目标。由此可知，教育公平问题已成为当今世界各国在教育实践中共同关注的核心问题。

3. 教育公平是全国人民共同关注的焦点

随着人民群众文化素质的不断提高、平等意识的逐渐增强和政治参与热情的日益高涨，教育公平问题成为全社会普遍关注的焦点。“人人有学上”“人人上好学”是当前人民群众对教育公平的强烈呼声。教育公平是实现全民教育的必由之路，是世界各国教育发展共同追求的目标。20 世纪 90 年代以来，重视质量的教育公平成为世界各国和地区教育发展的共同趋势，也成为我国社会各界特别是教育界关注的焦点。教育公平是政治、经济、法律领域内的公平权利在教育领域的引申。作为教育现代化的基本价值，教育公平已成为各国教育制度、教育政策的基本出发点。中华人民共和国成立以来我国教育发展的不同时期，对教育公平问题有过不同的认识和实践。20 世纪 90 年代以来，随着我国社会发展的加速和不同地区之间、社会阶层之间的差距的拉大，住房、医疗和教育成为国民最关注的三大民生问题。其中教育公平问题进一步突显，成为社会关注的热点。随着我国高等教育的大众化发展，教育公平问题的解决又面临新的形势。

4. 教育公平成为国家基本教育政策

改革开放以来，中国政府一直高度重视教育事业的发展，科教兴国成为国家

^① 张冬毛. 关于教育公平的伦理学审视 [D]. 湖南师范大学, 2006.

的主要发展战略。2012年，中国的公共教育经费占国民生产总值（GDP）的比例实现了4%的目标，中国教育发展的主题也转入了促进公平和提高质量的新阶段。党的十七大报告指出：“教育是民族振兴的基石，教育公平是社会公平的重要基础。”这成为一个继续深入推进教育公平的标志。在2010年颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》中，教育公平更是进入了“优先发展、育人为本、改革创新、促进公平、提高质量”的工作方针之中，成为国家的基本教育政策。十八大报告提出要“大力促进教育公平”，合理配置教育资源，重点向农村、边远、贫困、民族地区倾斜，并明确提出三类公平的重要理念，那就是权利公平、机会公平和规则公平。2013年9月23日，习近平向联合国“教育第一”行动发视频贺词，提出要努力让中国13亿中国人民享有更好、更公平的教育。紧接着，十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，对“深化教育领域综合改革”进行了战略部署，再次提出“大力促进教育公平”。

5. 法治政府建设对依法治教提出了时代的呼唤

继国务院2004年颁布《全面推进依法行政实施纲要》，十八大报告提出了2020年之后基本建成法治政府。2014年，中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。它提出，坚持走中国特色社会主义法治道路，建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。2014年，中国首次将12月4日定为国家宪法日，在全社会普遍开展宪法教育，弘扬宪法精神。2014年，中国注重创新立法体制机制，推进法治政府建设。2016年教育部出台《依法治教实施纲要（2016—2020年）》，进一步提出将我国教育事业改革发展全面纳入法治轨道。

三、意义

1. 理论意义

从法治视野来看教育公平问题，有利于厘清法治视野下教育公平的概念与内涵、教育公平的应然要求、法治视野下教育公平的判断标准、法治视野下教育公平的保障原则等理论性问题，为教育法治公平理论积淀研究基础；同时，也有利于从教育权这一核心概念的内涵拓展，从而推进教育法学和教育学的融合，拓宽

教育公平的研究领域，提升教育法学的学术地位。

2. 实践意义

当我们用法律理性的视角，而不是借助伦理学或道德哲学的眼光来审视教育公平的命题时，就意味着教育公平不再是一个理念性的命题，而更多具备了公共实践的品性。因此，我们不但要站在应然角度去界定教育公平的理论意涵和可能意义，更要把握实然的社会现实，从中国当下的语境出发去追问：教育公平对依法治国背景下的中国究竟意味着什么？我们是出于怎样的考虑提出这个问题的？它的宏观背景是什么？从法治视野来研究教育公平问题，可以看出当前我国教育公平在法治视野下的实然情况，包括教育公平法制的文本情况和教育公平法治的实施情况，从而找出其与应然的差距和原因，有利于我国教育公平从粗放化的发展进入规范化的保障，进而促进教育的规范现代化和法治化发展，有着重要的现实意义。

第二节 文献综述

社会公平是历代思想家坚持不懈探讨和争论的重大问题，而教育公平是社会公平的主要内容之一，是实现社会公平的起点和基石。中外许多思想家、学者，以及不同的社会成员都从不同的学科、不同的领域出发，提出了对教育公平的不同看法，直接或间接地影响着教育公平制度和政策的变革，推动着教育公平保障的实施和教育的发展。特别是现代社会，教育公平及其保障成为民众、学者和政府共同关注的重大问题。这里，我们主要对教育公平、教育法治及其保障研究现状作一分析。

一、教育公平研究

当前，谈论教育公平主要体现为三种话语模式：第一种是媒体话语，新闻媒体主要追求新闻效果，目的在于揭露教育不公平问题，以引起人们的注意，呼喊政府的改革。第二种是社会话语，大众社会主要关注自身教育权益是否受到损害，目的在于期待教育变革，以追求社会系统的“良性秩序”。第三种是学术话语，学术界主要是从不同学科积极关注个体发展，目的在于尽可能使每个不同的个体

获得适合其个性的发展。这种学术话语的力量正在不断对新闻媒体和社会问题产生巨大影响，对教育公平话题的关注更加理性和全面。本书仅仅从第三种话语模式，即学术话语的角度来分析其研究进程。

学术关注度

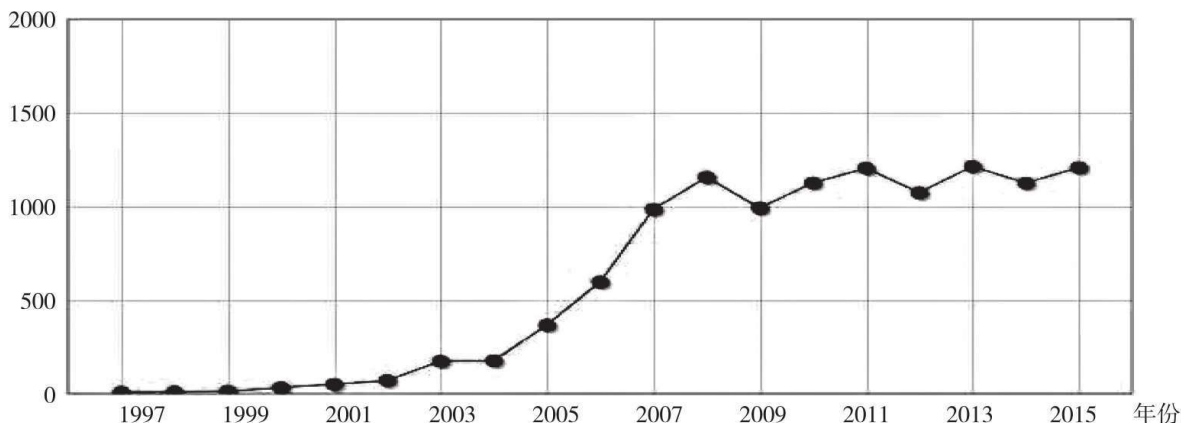


图 1 教育公平学术关注度图

通过大量的期刊检索和相关书籍的阅读，笔者发现教育公平的研究虽浩如烟海，但整体上主要是对教育公平的概念、教育公平的特征研究、对教育公平失衡现象和原因的剖析、对国际教育公平理念发展研究、教育公平的政策与制度设计研究五个方面。

1. 对教育公平概念的探讨

(1) 教育学视角。从教育学视角来看，教育公平关注的还是教育的目的性和教育主体的能动性，认为教育是促进人的发展，教育公平最终关注的是人的公平发展的权利、机会和结果。许多文章讨论教育活动本身作为教育公平主体的实践意义，认为社会资本和文化资本的不平衡会影响学校教学中待遇和学习机会的平等性，从而对学生的学业差异产生重要影响，并揭示仅仅在社会或地区层面上研究教育机会均等会忽略学校和教室里学生的经验，而这些经验恰恰是导致教育成功或失败最直接的原因。

(2) 伦理学视角。从伦理学视角来看，教育公平是社会公平在教育领域的延伸。在伦理学上，公平更多地被理解为公正、正义。许多教育学者从罗尔斯提出的公平三原则——平等自由的原则、机会公正平等原则和差别原则中相应地认