

【专题:教育法】

论中国教育法典的编纂定位

马雷军

【摘要】在教育法典编纂列入全国人大立法规划的背景下,我国应当制定什么样的教育法典——教育法典的编纂定位问题成为当前教育法典相关研究中基础性和前提性问题。教育法典的编纂定位直接决定了教育法典的编纂范围、编纂逻辑、编纂内容、编纂形态和编纂框架。从教育法典的本源性及中国教育法典的特殊性来看,我国教育法典的编纂应当明确以下五个定位,即教育法典应当是运用行政法、民法等调整规则和调整方法,来解决教育领域法律问题的领域法典;教育法典应当是全面性与开放性相结合的适度法典;教育法典应当是易于被民众理解、接受和使用的应用法典;教育法典应当是以公民受教育权保护为核心的权利法典;教育法典应当是以教育实体法为主,教育程序法为辅的综合法典。教育法典的编纂应当以上述编纂定位为编纂工作的始发点,制定出具有中国特色、以人民利益为中心,切实推动和保障教育改革的发展的教育法典。

【关键词】法典;教育法典;编纂定位;受教育权;领域法典

【作者简介】马雷军(1972-),男,河北石家庄人,博士,中国教育科学研究院教育法治与教育标准研究所副研究员(北京 100088)。

【原文出处】《甘肃社会科学》(兰州),2023.4.120~127

【基金项目】中国教育科学研究院基本科研业务费专项资金2022年度项目“教育法典化立法研究”(GYB2022003)。

自2017年国内学界提出教育法典编纂的设想¹¹⁷,直至2021年全国人大将教育法典列入立法规划,教育法典的编纂研究已经引发了教育学界和法学界的共同关注。从研究趋势看,教育法典的研究重点正在从“是否应当编纂教育法典”这个本源性的问题,逐步拓展到了“应当编纂什么样的教育法典”和“如何编纂教育法典”两个范畴。其中,在教育法典编纂研究中最为急迫的基础性和前提性问题就是——我们究竟需要什么样的教育法典?只有明晰了教育法典的编纂定位,我们才能明晰教育法典的立法边界、确定教育法典的立法内容、梳理教育法典的编纂逻辑、理清教育法典的立法框架。换言之,如果教育法典的编纂定位尚不明确,如何编纂教育法

典的其他研究就犹如无米之炊、无基之楼。

近几年,虽然针对教育法典编纂定位的少数具体问题在学界有所关注,但是空白点还较多,缺乏整体性、系统性和全局性的研究。即使目前学界已经关注到的范畴,也存在诸多争论,远未达成共识。这就使得教育法典的理论研究遇到瓶颈,这种研究现状既影响到教育法典理论研究的整体推进,也影响到教育法典一些具体范畴制度设计的深入探究。

在此背景下,教育法典化的研究应当充分重视更为基础性的本源问题,进一步增强教育法典编纂的理论共识。法典编纂作为发现单个的法规范相互之间和规则体相互之间,以及它们与法秩序的主导原则之间的意义脉络的立法活动¹¹⁸,需要我们从法

典编纂的原点去思考相关问题,即我们需要在针对教育法典编纂的本源性、应然性、实然性和可行性充分论证的基础上,探究我们究竟需要什么样的教育法典。也只有对于教育法典的编纂定位问题进行深入的论证,我们才能准确地把握教育法典的编纂范畴,有效推进教育法法典化研究的具体问题探究。

一、以领域法典为中国教育法典的地位定位

(一)教育法典地位定位的观点

教育法典的地位定位是指教育法典在国家教育法律体系中所处的位置。教育法典的地位对于教育法典的编纂具有重大影响,准确界定教育法典在国家教育法律体系中的法律地位,直接决定了教育法典与其他相关法律的关系及边界,即哪些教育法律关系需要纳入教育法典的调整范围,还有哪些教育法律关系需要注意法律部门之间的衔接。按照教育法典的不同法律定位,教育法典的调整对象、调整内容和调整方法都将会有不同的范畴。在我国,教育法典无论在理论研究还是立法实践上,还都是新生事物,特别是针对教育法典的法律地位还缺乏相应的研究。但是在我国教育法学的研究史上,对于教育法法律地位的争论从20世纪90年代一直延续至今。关于这个问题,目前有四种主要的观点。

第一种观点是教育法独立说,认为教育法的调整对象、体系结构、调整方法和学科支撑等方面都已经日趋完善,表明教育法的独立条件已经基本成熟^[5]。所以教育法应当独立于其他的法律部门。

第二种观点是教育法隶属说,认为教育法隶属于某一个部门法,支持这个观点的学者大多将教育法纳入行政法的范畴。例如有专家提出,教育法典应当以行政法典分则编组成部分的身份出现^[6]。2011年,在国务院新闻办公室发布的《中国特色社会主义法律体系白皮书》中,也将教育法等教育法律纳入了行政法的部分。如果按照这种观点,教育法典调整的法律关系就应当限定在教育行政法律关系,即在教育领域内行政主体与行政相对人之间的权利义务关系。

第三种观点是跨部门法说。例如有学者提出应当从跨部门法的视角、跨部门法的法律观来理解教育法的跨部门法性质。这主要是因为随着社会的变迁动摇了教育领域的社会关系,一些重要的教育关系已经兼有了介于公法、私法直接的某些新特征^[5]。即仅仅使用公法的调整手段,已经不能解决教育领域法律关系逐渐演化出的复杂关系,必须通过突破以往以部门法为范畴进行研究的局限,以解决教育范畴出现的行政法、民商法、刑法等公法与私法交织的法律问题。

第四种观点是领域法说。领域法的概念在我国法学界提出也仅仅有十多年的时间,近两年开始被教育法学研究领域关注,并将这种观点论证教育法的编纂定位问题,认为教育法应当定位为“教育领域法”。例如有学者将“领域法学”的理念引入教育法学研究领域,提出使用“领域法学”建构教育法学的基本理论与实践方案^[6]。还有的学者提出了以领域法的视角界定教育法典法律地位的观点,认为教育法典应当是一部独立的领域法典,而非行政法典的一部分^[7]。

以上四种针对教育法法律地位的观点,如果迁移到教育法典法律地位的界定,将会导致人们对于教育法典的范畴边界和框架内容的不同理解,因此也会衍生出四种不同的教育法典模式。

(二)教育法典地位定位的确认

本文认为,教育法典应当属于一部领域法典,理由如下。

首先,教育法典不隶属于其他部门法。在《全国人大常委会2021年度立法计划》中,教育法典是与环境法典、行政基本法典并列提出的,所以教育法典和行政基本法典应该是并列而非包含关系。那么是否存在将教育法典作为行政基本法典统领下,行政法典的一个分则编的可能性呢?这就涉及教育法典的立法范畴是否需要限定在公法的范围内,特别是行政法的调整范围之内。正如上文所述,当前教育法实际的立法范畴已经突破了行政法的范畴,延伸到

民商法和刑法等调整范畴。所以再将教育法典纳入行政法典的分则编将极大地压缩和限制教育法典的调整对象、调整内容和调整手段,不仅仅会人为地制造一些立法的空白,更不能适应当前教育领域改革和发展的需要。

其次,领域法的观点可以增强教育法典的治理功能。2010年,就有学者提出根据调整方法和调整领域的分类,把法律划分为若干调整方法类别法和若干调整领域类别法^[8]。宪法、民法、行政法、刑法和诉讼法属于调整方法类别法,而教育法、环境法、军事法等是利用宪法、刑法、民法等调整方法类别法规定的调整规则和方法来解决教育、环境、军事等领域法律问题的领域法。按照这种观点,作为领域法的教育法是运用行政法、刑法等调整规则和调整方法,来解决教育领域的法律问题。

再次,现行教育法律也充分体现出领域法的特征。在我国现行的几部教育法律当中,行政法、刑法和民法等其他法律部门的调整规则和调整方法也发挥着重大的作用。例如在2021年最新修订的《教育法》第九章法律责任当中,针对违法教育法律义务的行为,分别规定了行政责任、刑事责任和民事责任,使得教育领域的违法行为得以建构出相对完整的法律责任体系,有效地克服了以往教育立法的“软法”特征。

(三)领域法典在教育法典中的实现

将教育法典定位于领域法典,有利于丰富教育法典的调整手段,拓展教育法典的调整范围,提升教育法典的立法效能。将领域法的理念进一步延伸到教育立法,乃至教育法典的编纂中,我们就可以将教育法典的调整范围界定为到在宪法统筹下,教育领域的行政法律问题、民事法律问题、刑事法律问题和诉讼法律问题。例如考试作弊的入刑问题、学生伤害事故的民事赔偿等问题,都可以顺理成章地纳入教育法典的范畴。这种领域法的定位不仅仅可以扩大教育法典的调整范围,而且可以丰富教育法典的调整手段、增强教育法典解决教育领域法律问题的

实用性和适用性。

在领域法的法律地位定位下,教育法典还需要处理好与其他法律的关系。首先,教育法典应当做好与其他相关立法的衔接,立法的内容不能相互冲突。其次,教育法典不能创设其他相关立法尚不存在的法律责任,例如教育行政处罚的相关内容必须严格限定在《行政处罚法》规定的范畴之内,刑事责任和民事责任也必须是在《刑法》《民法典》中有据可依的。再次,要合理处置领域法背景下教育法典与其他立法的内容重复问题,既要避免教育法典和其他立法的大量法条重复,但是为了提高教育法典的全面性和适用性,也要给予适度的法条重复存在的空间。

二、以适度法典为中国教育法典的形态定位

(一)教育法典形态定位的观点

目前国际上教育法典的形态主要有美国为代表的汇编教育法典模式、俄罗斯为代表的完全教育法典模式和日本为代表的总则教育法典模式。

美国从1926年开始,将国会制定的立法整合为《美国法典》,其中第二十个主题就是教育法典。目前,《美国教育法典》一共有八十章,10013条。但是,由于美国教育法典并未被联邦国会经过立法程序转变为实在法,所有条款在目前都不能被法院适用^[9],所以缺乏一定的司法适用性。美国的教育法典因为仅仅是将颁布的教育法律进行汇编,所以是典型的汇编式教育法典模式。

俄罗斯是完全教育法典模式的代表。2012年,俄罗斯将原有的《联盟教育法》和《高等教育法》等法律法规合并,制定了全新的《俄罗斯联邦教育法》^[10]。《俄罗斯联邦教育法》全面覆盖了教育领域的法律关系,把所有教育相关领域规范(包括普通教育、职员教育、补充教育、特殊教育等)都纳入教育法内。该法整合了上百部涉及教育领域的规范,对未进行立法的领域也在相应章节中做出了规定。同时,不再出台新的教育领域单行法^[11]。

日本则是总则教育法典模式的代表。2006年,

日本针对1947年制定的《教育基本法》进行了修订,基本形成了以《教育基本法》为总则,以《学校教育法》《私立学校法》等教育单行法为分则的松散型教育法典模式^[10]。从中我们可以看出,日本的教育法典和俄罗斯教育法典最大的不同就在于,其并没有执意地追求法典的“百科全书化”,而是将《教育基本法》作为“教育宪法”,对教育单行法律起到了统领的作用。

(二)教育法典形态定位的确认

基于中国教育法典的立法目的,美国的汇编式教育法典模式肯定不是我们的初衷。也就是说,我们并非简单将现有教育立法的条文予以汇编,而是需要重构教育立法的逻辑体系,编制一部具有创新性的教育法典。

完全教育法典最大的优势就是教育法典的全面性。但是这种法典的全面性也恰恰是教育法典面临“解法典化”威胁的重要原因。稳定性是法律的重要特征,更是法典与生俱来的“高贵”品质^[11]。与相对比较稳定的民事法律关系不同,当前的教育法律关系存在着很大的不确定性。例如不同性质学校和教师的法律地位还有待于进一步确认,未来科技对传统学校教育形态——班级授课肯定会产生重大的变革,这种变革有可能导致学校和教师的职能及其与学生的法律关系发生变动。因此在完全教育法典模式下,这种不确定性严重地影响到教育法典的稳定性。例如从2012年到2021年9月,俄罗斯共颁布超过20个教育法修正案及相关行政管理规章^[11]。

但是,如果因为完全教育法典模式的不稳定性就转向总则教育法典模式更是不可取的。这是因为,我国启动编纂教育法典的重要原因不仅仅是需要破解当前大量教育法律条款重复甚至冲突的问题,更要解决因为当前教育资源紧张导致的教育单行立法空白较多的问题。所以,如果采用基本教育法典的模式,还必须具有大量的教育单行立法作为补充。在当前全国人大立法资源非常紧张背景下,我国教育考试、终身教育、高中教育等立法空白

的填补将会是一个遥遥无期的过程。

所以,中国的教育法典化过程必须要根据中国的社会背景、法律背景和教育背景,走一条具有中国特色的适度教育法典模式之路。在这种模式下,中国的教育法典应当是适度法典化的教育法典,它既不同于俄罗斯的完全教育法典模式,也不同于日本的总则教育法典模式,而是试图建立以《教育法典》为主体,以少量不确定的教育特别法(例如《人工智能教育法》)为补充的,并辅以教育行政法规等教育立法层级的教育法律体系。

(三)适度法典在教育法典中的实现

根据适度法典的定位,中国的教育法典应当覆盖到教育领域的主要法律关系,以使得教育领域的主要法律问题基本都能够依靠教育法典予以规制。这既是教育法典全面性的要求,也是教育法典实用性的要求。在适度教育法典中,不仅仅要包含现有的几部教育法律,同时还有将学前教育、高中教育、终身教育、教育考试、教育财政、学校安全、特殊教育、英才教育等一些尚未出台专门立法的重要教育范畴囊括在内。

同时,中国的教育法典也不是一部教育法律的“百科全书”,而是一部教育法律的重要索引。这是因为,成文的法律不可能解说所有的情形,只能提出“一般”,这种“一般”又不能包括所有的情形,而只能包括大多数情形^[13]。教育法典不能也不需要每个与教育相关的领域达到彻底的全覆盖,所以给予其内容一定的开放性和部门间的联动性也非常重要。这种立法处理的模式是为今后的教育立法预留一定的空间,这种空间既针对因为教育法律关系和教育法律现象的不确定,还针对不同立法层级的协调。换言之,教育法典不仅要容忍特别法的存在,也要为行政法规、地方性法规和部门规章预留创设教育法规范的空间^[14]。这里的特别法是指针对教育领域一些新生、特殊的法律事务,无法在教育法典体系框架内给予妥当的规制时,应当允许极少数教育特别法的存在,例如针对人工智能等现代科技介入教育领

域的法律问题可以预留特殊单行法的立法空间。但是这些教育单行特殊法在相对固定、相对成熟的阶段也应尽可能通过修法的形式纳入教育法典。这样的做法既能保证教育法典的完整性,也可以保持教育法典的稳定性。

三、以应用法典为中国教育法典的功能定位

(一)教育法典功能定位的观点

教育法典的编纂就如同搭建数量众多的积木,通过积木之间的组合、排列,使积木构成的建筑满足牢固、美观、实用的功能。这无疑对教育法学研究提出了极高的要求,需要相关的教育法学理论必须在原有基础上有所创新,甚至是原有核心概念的颠覆与重构,才有可能从逻辑上统领、贯穿、联结众多的教育法律条款,从而实现教育法典体系化的过程。所以,教育法典的编纂绝对不是现有教育法律法规的汇编,而是建立在教育法律体系化基础上的教育法学理念、原理、概念、规则基础上的重构,最终以教育法学的体系化支撑教育法典的体系化。

体系化的教育法典又有两种方向,第一种是以基本理论为基础的教育法典体系化,其导向是学术法典。一部好的法典,就是最好的教科书^[14]。教育法典的编纂不仅仅要来源于教育法学的理论基础,也将促进教育法学理论的丰富、创新和发展,从学术法典的视角看,当前教育法学的理论基础无论从核心理念还是具体制度设计还都难以支撑教育法典的编纂,教育法典的编纂对教育法学理论建构提出了巨大的挑战。第二种是以实用功能为基础的教育法典体系化,其导向是应用法典。教育法典必须符合体系严密、概念规范、逻辑清晰、规范准确,这是所有立法都需要追求的立法目标。但是,从繁杂深奥的教育法学理论中推演出来的教育法典能否被一般的民众理解、接受、应用,并发挥其相应的立法功能,从而实现良法之治,也是教育法典编纂过程中尤为注意的。

(二)教育法典功能定位的确认

世界各国的法典起草都面临学者法典和应用法

典的矛盾和冲突。例如在民法典的立法史上,历经了从法学阶梯体系到潘德克顿体系的演变。法学阶梯体系和潘德克顿体系都源自古代的罗马法,前者的特点是强调立法概念的直观和民众理解,而后者强调立法上的概念严谨和体系周密^[15]。我国《民法典》并没有采用法学阶梯的体系,而使用了潘德克顿体系,也被称为学说汇纂的体系,以增强民法典的体系严谨性。但是为了增强民法典的实用性,我国的民法典又在原有潘德克顿五编制体系的基础上发展为七编制体系,并将大陆法系民法典通常具备的债编分解为合同、侵权责任和人格权三编,拉近了普通民众与民法典的距离。

教育法典的学术性和应用型并非非此即彼的,但是在具体的体系建构和制度设计中,我们还是很难避免学术的严谨性和应用的有效性之间的矛盾。在两者的权衡中,我们还是需要从教育法典的立法本源进行考量,以能不能被人民群众接受、理解、掌握、应用作为重要的出发点。教育法典在学理上严密性的重要性不言而喻,但是抽象、晦涩的学术术语和学术逻辑无疑会让普通民众望而却步。所以,教育法典既要重视体系的合理、逻辑的自洽,更要注重使用者的易懂、易用,强调教育法典定分止争的作用,给予司法裁判者相对明确的裁判标准和依据。另外,“问题中心主义”思维是领域法学的集中体现^[16],实用性和整合性、交叉性、开放性、实用性、协同性等是教育法典自身所具有的典型特征。所以,教育法典的编纂需要在理论建构中纳入功能主义法学的视野,将教育法学的研究与教育领域的社会实践充分结合,制定出一部易于被民众理解、接受和使用,具有应用价值的教育法典。

(三)应用法典在教育法典中的实现

从应用法典的视角,教育法典应当具有以下功能:第一是促进作用,即教育法典能够适应我国教育事业发展的基本需要,促进我国教育事业健康、稳定、快速的发展。第二是保障作用,即教育法典能够保证公民和其他教育法律主体的权利,满足人民群

众接受教育、发展自身、追求价值的根本需要。第三是强制作用,即教育法典能够合理规定违反教育法律规范、影响教育事业发展、侵害教育法律主体的违法成本,让教育法典张牙齿,从而震慑教育领域的违法行为。第四是方向作用,即教育法典能够提供正确的方向指引,保证我国教育事业的发展符合党和国家的根本方针,符合教育的基本规律,符合人民的根本利益。第五是预测作用,即教育法典能够使相关主体通过相关法律规范,预测自己的教育法律行为会产生什么样的法律后果。马克思·韦伯也曾特别强调法律的可预期性^[17],例如教师严格依照《中小学教育惩戒规则(试行)》的相关条款针对违纪学生实施适宜的教育惩戒,将不会导致负面的法律后果。第六是检索作用,即教育法律相关主体能够方便、快捷地在教育法典中检索到自己需要查阅的相关条款内容。第七是教育作用,即教育法典不仅仅能够让教育主体方便学习、掌握自己在教育领域的相关权利义务,还能促进教育法学的教学和研究。

在这里需要强调的是,教育法典的应用法典定位并非是对学术法典的否定,两者在某种程度上甚至可能起到相互促进的作用。但是,一旦在法典编纂过程中遇到两者的冲突,还是应当将教育法典在教育法治实践中能否发挥相应的作用作为取舍的依据。所以,教育法典的编纂既要充分重视学术的严谨性和规范性,更要重视教育法典的应用性,将教育法典编纂成为有效解决教育领域法律问题,推进教育改革和发展,提升公民受教育权保障程度的应用法典。

四、以权利法典为中国教育法典的价值定位

(一)教育法典价值定位的观点

现代中国法学研究者锁定的最基本研究对象的范围,几乎无出权利、权力和义务之外^[18]。在我国现有教育法律中,较多体现为公法属性,即以行政管理作为教育立法的逻辑主线。而现代法学的发展则越来越强调多元主体的权利保障,私法的很多内容从多个维度融入公法之中,从而使公法染上了私

法的色彩^[19]。这种公私法交融的背景就使得我们对传统意义上的管理本位教育立法反思:教育法典究竟是一部教育事务管理法典,还是一部教育权利保护法典?换言之,教育法典应当是一部权力法典还是权利法典?这种思考始于公私法的分界,终于权利与权力的区分。

(二)教育法典价值定位的确认

首先从公法与私法的视角来看,公法与私法的相互融通的现象在教育立法中已经愈加明显。公法和私法的划分传统起源于古罗马法学家乌尔比安,并被大陆法系国家所坚持。古代罗马法更加侧重于私力救济,所以在罗马法时期私法就已经形成了相对比较系统的法律体系。私法它所调整的是平等主体之间的法律关系,即“是规范横的法律关系,即水平线上私人间之生活关系的法律体系”^[20]。而公法更加强调不对等主体之间的法律关系。学者认为,美国和法国的宪法制定是现代公法的起始,而行政法的发展则主要发生在20世纪^[19]。但是公法和私法产生以来,两者的划分标准一直存在着争议。在20世纪初,在这个问题上彼此冲突的观点就多达十七种^[21]。这些划分标准的主流观点可以归纳为目的说、关系说、主体说、新主体说、性质说和折中说等^[22],不同的划分标准对于公法和私法的范畴有着不同的界定,并导致两者的边界一直存在着有待确认的模糊范畴。

就教育法定位而言,由于教育法的行政法定位仍是当前的主流观点^[9],所以具有典型的公法特征。但是仅仅局限在公法与私法的划分来探讨教育法律已经具有局限性,不能适应教育法律,特别是教育法典编纂的需要。近些年来,公法和私法的相互贯通与融合是社会过程中一个重要的法现象,几乎所有法治发达国家或者法治发展中国家都存在着该问题^[19]。同时,社会的转型也导致了公域、私域和介于二者之间的第三部门的产生,对教育的法律调整已不再局限于传统的公法部门,而具有了跨部门的性质^[9]。教育法律的这种转变体现在教育法典的编

纂上,就是我们不能简单地用传统公法范畴不对等的法律关系来建构教育法典的逻辑主线。也就是说,我们不能将教育法典编纂成为一部教育管理法,而应当是一部教育主体的权利保护法。

其次从权力与权利的关系上看,以权力为形式保障权利的实现也将是教育立法发展的方向。虽然权利是自古就存在于人类社会之中的,但是权利的概念不是自古就有的,它是社会发展到一定阶段才产生的。据西方学者考证,“直至中世纪结束前夕,任何古代或中世纪的语言里都不曾有可以准确地译成我们所谓‘权利’的词语”^[23]。在中国,原本并没有法学意义上的“权利”一词,19世纪中期,美国学者选择了“权利”这个古词来对译英文“rights”。从此以后,“权利”在中国逐渐被广泛使用^[24]。但是也有人认为中国的“权利”一词传自日本^[25]。权力一词,出于古拉丁语中的Potere,原意为“能够”或具有做某事的能力。由此派生出来的英文Power和法文Lepouvoir^[26]。在法学研究当中,权力一词受到重视是从20世纪以后行政法兴起以后开始的。在此之前,西方的法理学一直将权利和义务的私法关系作为研究的核心。在我国,关于权力和权利区别的研究也是在20世纪改革开放以后才引起重视的。根据法学界的通论,权利和权力的区别主要体现在三个方面:从主体来看,权利的主体是一般人,即权利的主体具有普遍性,而权力的享有者则是公权者,即行使公权力的人。从内容来看,权利的内容比权力的内容广泛,涉及社会生活的方方面面,其遵从“法无禁止即可为”的原则,而权力的内容是有限的,仅限于特定程序和特定方式所赋予或获得的事项,就是公法权力“法无授权即禁止”的原则。从法律后果来看,权力主体一般可以直接行使强制力以保障自己意志的实现。而权利主体在义务主体不履行义务时,除了可以采取正当防卫、自主行为等极为有限的私力救济手段外,只能请求公权力机关行使强制力予以公权力救济。从与主体的紧密性来看,权利可以放弃,权力不能放弃^[11298-299]。所以,从这个角度讲,教育权力的行使,最

终目的还是教育权利的实现,应当以教育权利作为教育法典的价值定位。

(三)权利法典在教育法典中的实现

权力来源于权利、权力服务于权利、权力应以权利为界限、权力必须由权利制约^[27]。教育权力的终极目标还是为了保证受教育权的平等性、全面性和高质性的实现。基于这种理念,教育法典应当以受教育权的保护为核心,以受教育权保护的内容为维度予以展开,而单纯以教育行政管理作为逻辑主线贯穿教育法典,很可能会淡化受教育权保护的全面性。为此,我们在编纂教育法典时,应当实现规范教育权力和保障教育权利的双重目的。也就是说,教育法典应当是一部权利保护为核心、以权力实施为手段的法典。

权利法典的实现,首先应当将公民受教育权的保护作为教育法典编纂的起始点和终结点,所有的制度设计应当紧紧围绕一个人从出生至死亡的接受教育机会、接受教育条件、接受教育保障为核心展开。其次,权利法典的实现应当切实体现人民群众的利益为中心的原则,为人民群众接受教育水平的程度提升提供立法的保障。最后,权利法典的实现还要教育法典充分给予相关教育主体寻求救济的权利和路径。无救济无权利,教育法典不仅仅是公民受教育权的权利宣言,更是公民维护受教育权的有效依据。

五、以综合法典为中国教育法典的内容定位

(一)教育法典内容定位的观点

根据内容的不同,法律可以分为实体法和程序法。实体法是规定法律主体具体权利义务或法律保护具体情况的法律,程序法则是规定适用权利义务的方式和条件的法律^[28]。边沁认为,程序法的对象不是人们的实体权利义务,而是用来申明、正式和强制实现这些权利义务的手段,或保证在它遭到侵害时能够得到补偿^[29]。

具体到中国的教育法典中,除了作为主体内容的实体法,是否还应当纳入一定的程序性的法律规

定,目前在学术界还缺乏专门的研究。但是在民法典、刑法典、行政法典、环境法典等研究领域,尚存多种观点,甚至是争议。例如有学者针对民法典提出,作为最重要的民事实体法,民法典不仅赋予民事主体广泛的权利,而且规定了保障权利的救济程序,充分体现了“有权利必有救济”原则,体现了民法典对运用诉讼程序保护民事主体权利的高度重视^[30]。在行政法学界,存在着行政法典究竟是行政程序法典、行政实体法典,还是行政综合法典的争论。其中,主流的观点认为行政法典应当是行政程序法典,其理由是行政程序法兼顾了行政实体法,但又不会陷入追求全面、完整的难题,是我国行政法体系化的理想路径^[31]。而对于环境法典,有学者指出我国环境法逐步实现了从单一的以污染防治为主体的实体法律集,向实体法与程序法相互交织、污染防治与生态保护相互协作,多种法律机制综合应用的综合型法律部门的发展^[32]。

在现行的教育法律当中,主要是以实体性的法律条文为主的。在未来的教育法典编纂中,教育法典究竟是一部教育实体法典,还是应当纳入程序法的相关内容,从而形成教育综合法典,是一个非常值得关注的理论问题。

(二)教育法典内容定位的确认

本文认为,教育法典的内容应当是以教育实体法律为主,以教育程序法律为辅来进行内容建构的。也就是说,我国未来的教育法典不宜编纂成为一部单纯的教育实体法律,而应当纳入一定的教育程序法律内容,使之成为一部教育综合法典。

首先,程序性规范和实体性规范同样重要,都是一部完整的法典应有的内容,在法典中规定纠纷解决和责任追究机制也是一种通行做法^[33]。目前在教育法律当中,尚不存在专门的教育程序法,所以倘若在教育法典中缺乏程序法的必要规定,实体性的权利有可能形成“无救济无权利”的结果,即实体正义在缺乏程序正义的保障下,也难以得到实现。当前,教育法律经常被称为“软法”“不长牙齿”,也与缺乏

必要的程序性规定有关。

其次,现行教育法律当中已经存在着若干程序性的法律规定。在我国的教育立法中,早期的教育法律几乎没有程序性的法律条款,但是,我国近几年的教育立法已经逐步纳入了一些程序性的法律内容。例如2021年修订的《教育法》中,则在法律责任部分增加了若干追究法律责任的程序性规定,这样的立法手段对于《教育法》中实体性条款提供了程序性的保障。所以,现行教育立法已经为教育法典提供了程序性教育法律规定的立法基础。

再次,教育法典尚存一定的程序性法律立法空间。例如在一些教育争议的救济过程中,存在一些现有刑事诉讼法、民事诉讼法和行政诉讼法等程序性法律无法覆盖的内容。例如教育部等五部委在《关于完善安全事故处理机制,维护学校教育教学秩序的意见》中规定的学生伤害事故调解机构和调解程序等内容,是有必要以法条的形式纳入教育法典的相关部分。另外,教育法典还可以在教育审批程序、教育执法程序、教育救济程序、教育追责程序等内容上增设必要的程序性规定,以确保实体法条内容的可行度、执行度和实现度。

(三)综合法典在教育法典中的实现

在教育法典中,程序性的法律规定主要体现在教育行政部门的主动作为程序和教育法律主体之间诉讼、非诉的纠纷解决程序。例如在教育行政执法的相关章节,应当针对教育行政执法的主体、对象、内容、程序等做出较为完整的规定,这样才能从立法的角度解决教育行政执法面临缺乏相关法律依据的尴尬局面,有效改善教育行政执法的效果。再例如在教育救济的部分,针对教育法典规定的实体性权利,应当规定必要的程序性救济途径,从而使得教育法律真正的“长出牙齿”,使得违反法条者付出必要的违法成本,使得受侵害教育主体的利益得到保护。

同时,我们还要注意到,虽然教育实体法和教育程序法本身并不矛盾,但是我们要处理好教育法典和教育行政立法、教育地方立法、教育部门规章等之

间的关系。也就是说,教育法典应当将一些具体的程序性法律条款预留给其他的立法形式,这样既可以处理好教育法典和其他层级立法的关系,也可以避免教育法典过于庞杂,导致体例或者内容失衡的情况出现。

结语

教育法典的编纂是一个长期而艰巨的过程。教育法典的若干宏观性法典定位和微观性制度设计尚存诸多研究空白,其出台的教育和社会环境尚未完全成熟。但教育法典编纂面临的挑战不是放弃教育法典研究的理由,反而是其相关研究急需加快推进的原因。只有在教育法典的编纂定位基本达成共识之后,后续编纂范畴、编纂逻辑、编纂内容以及制度设计等研究才能有效推进。最终实现编纂出一部具有中国特色,以人民利益为中心,切实保障和促进教育事业发展的教育法典的目标。

参考文献:

- [1]孙霄兵,马雷军.教育法理学[M].北京:教育科学出版社,2017.
- [2]卡尔·拉伦茨.法学方法论[M].全本·6版.黄家镇,译.北京:商务印书馆,2020:548-549.
- [3]彭宇文.教育法地位再探:兼论教育法学学科建设[J].教育研究,2020(4):125-138.
- [4]湛中乐.论教育法典的地位与形态[J].东方法学,2021(6):111-122.
- [5]劳凯声.教育法的部门法定位与教育法法典化[J].教育研究,2022(7):17-30.
- [6]谭晓玉.提升我国教育法学自身理论[N].社会科学报,2019-12-19(05).
- [7]聂圣.论我国汇编型教育法典的编纂:基于领域法学视角的论证[J].湖南师范大学教育科学学报,2022(6):33-43.
- [8]常纪文.环境法是领域法而非独立部门法[N].科学时报,2010-09-10(A03).
- [9]叶强.美国教育法典的构成特点与启示[J].湖南师范大学教育科学学报,2022(1):41-48.
- [10]马雷军.论我国教育法的法典化[J].教育研究,2020(6):145-152.
- [11]黄翔.法典化进程中的俄罗斯教育立法[J].湖南师范大学教育科学学报,2022(1):57-66.
- [12]李世刚.关于《法国教育法典》若干特点的解析[J].湖南师范大学教育科学学报,2022(1):34-40.
- [13]亚里士多德.修辞学[M].罗念生,译.北京:生活·读书·新知三联书店,1991:60.
- [14]苏永钦.只恐双溪舴艋舟,载不动许多愁:从法典学的角度评价和展望中国大陆的民法典[C]//厦门大学法律评论(2021年卷).厦门:厦门大学出版社,2022.
- [15]孙宪忠.当前我国民法典分则编纂的几点思考[J].华东政法大学学报,2019(5):96-105.
- [16]刘剑文.论领域法学:一种立足新兴交叉领域的法学研究范式[J].政法论丛,2016(5):3-16.
- [17]马克思·韦伯.经济与社会(下)[M].林荣远,译.北京:商务印书馆,1997:723.
- [18]童之伟.权利、权力和义务概念合理程度的衡量标准[J].法律科学(西北政法大学学报),2023(1):41-56.
- [19]张淑芳.私法渗入公法的必然与边界[J].中国法学,2019(4):84-105.
- [20]谢瑞智.法律百科全书[M].台北:三民书局,2008:19.
- [21]郑玉波.民法总则[M].北京:中国政法大学出版社,2003:4.
- [22]孙文楨.论私法与公法的区分标准[J].中南大学学报(社会科学版),2013(4):49-55.
- [23]米尔恩.人的权利与人的多样性:人权哲学[M].夏勇,张志铭,译.北京:中国大百科全书出版社,1995:5.
- [24]夏勇.权利哲学的基本问题[J].法学研究,2004(3):3-26.
- [25]舒国滢.权利的法哲学思考[J].政法论坛,1995(3):1-6.
- [26]袁祖社.权力与自由[M].北京:中国社会科学出版社,2003:174.
- [27]张文显,于宁.当代中国法哲学研究范式的转换[J].中国法学,2001(1):62-78.
- [28]李步云.法理学[M].北京:经济科学出版社,2000:111.
- [29]戴维·W.沃克.牛津法律大辞典[M].北京:光明日报出版社,1988:17.
- [30]王国征.民法典的程序法回应[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2020(4):20-23.
- [31]湛中乐.提质增效:推动行政程序法典的制定[J].行政法学研究,2023(2):13-17.
- [32]焦艳鹏.环境法典编纂与中国特色社会主义法律体系的完善[J].湖南师范大学社会科学学报,2020(6):17-26.
- [33]竺效.环境法典编纂结构模式之比较研究[J].当代法学,2021(6):31-44.