

【专题:教育权与教育法】

国家教育权与受教育权关系的 历史嬗变及其平衡调适

湛中乐 梁芷澄

【摘要】国家教育权与受教育权的关系是教育法学的基础。我国《宪法》第46条规定公民有受教育的权利和义务,其背后蕴涵着国家教育权与受教育权的法律关系。该规定统摄教育法律体系,挖掘其生成背景和制度意涵,有助于观察权力与权利的互动关系,规范国家教育权的行使。我国现行宪法诞生之初,贯彻以劳动为中心的教育观,它将公民接受教育同时视为权利和义务。其中,受教育义务包括义务教育、就业前教育和针对劳动者的教育。这给国家教育权的扩张提供了规范基础。1985年教育目标演变为培养人才,受教育义务发生规范收缩,国家教育权的行使逐步规范化。在此基础上可搭建权力与权利平衡调适的基本框架:国家教育权干预受教育权,需要满足受教育权的范围及强度、法律保留和实质理由的规范要求,以此保证教育法规范体系的内部平衡。

【关键词】宪法;教育法;国家教育权;受教育权;受教育义务

【作者简介】湛中乐,男,湖南汨罗人,法学博士,北京大学法学院教授,博士研究生导师;梁芷澄,北京大学法学院(北京 100871)。

【原文出处】《陕西师范大学学报》:哲学社会科学版(西安),2023.5.100~110

【基金项目】国家社会科学基金项目“中国教育法学总论体系构建研究”(20BFX050)。

现代教育的发展离不开国家保障。国家权力介入教育活动给受教育权的实现提供了制度和组织保障,如国家设立公立学校提供教育机会。与此同时,国家教育权对教育活动的强制性要求与受教育权的自主性特征存在内在张力。具体而言,受教育权意味着公民有能力自由选择接受教育的内容和形式,而国家对教育活动的介入,将会影响受教育者在教育活动中的自主空间。从实践上看,国家实施“双减政策”调控教育活动^[1]、国家能否将“性教育”纳入义务教育阶段的课程^[2]、国家是否有权要求少数民族地区学校使用通用语言文字进行教学^[3]等争议,都涉及国家教育权与受教育权的关系。因此,本文尝试回答的问题是,国家能在多大程度上限制公民受教育权的行使?国家教育权的规范边界何在?国家如何在

调控教育活动的同时保证受教育权自主性的实现?

教育法治化意味着国家教育权调控教育活动需要符合规范要求。因此,回答上述问题需要回到我国《宪法》第46条“公民有受教育权利和义务”^{[4][7]}的规定,它是理解国家教育权与受教育权的基础性规范。一方面《宪法》规定公民享有受教育权,承认公民自主进行教育活动的能力;另一方面又规定公民有受教育义务,为国家教育权介入教育活动提供理由,受教育权受到国家限制。可以说,《宪法》第46条形成了我国国家教育权与受教育权关系的基本格局。至于国家限制受教育权的限度何在,既有解释尚无定论。^①《宪法》第46条的模糊不清,给我们解答现实争议造成了阻碍。^②若要理解这一条文,我们需要重返“八二宪法”的历史场景,重新梳理潜藏在该

条之下的权力与权利关系的嬗变历程,挖掘《宪法》第46条的生成逻辑,以界定国家教育权的规范界限。此外,“坚持依法立法,最根本的是坚持依宪立法,坚决把宪法规定、宪法原则、宪法精神贯彻到立法中,体现到各项法律法规中”^[5]。《宪法》第46条是教育法治体系的原则性要求,理解其中权力与权利的关系有助于增强教育法律体系的系统性、整体性和协同性。因此,本文尝试从我国现行《宪法》第46条的历史变迁出发,揭示国家教育权与受教育权关系的演化过程,最终提出平衡调适二者的解释方案,以划定国家教育权的规范边界,保障受教育权的实现,并解决实践争议。

一、我国现行《宪法》第46条的原初含义

(一)以劳动为中心的教育观

新中国成立初期,我国贯彻以劳动为中心的社会主义教育观,教育目标是培养合格的社会主义劳动者,以服务于社会主义建设。这一目标来源于马克思主义,即社会主义社会要消灭剥削,其社会成员就必须参加劳动。因此,社会主义教育的一个重要目的就是培养受教育者树立劳动观念、掌握劳动技能和养成劳动习惯,从而成为合格的劳动者,为社会主义建设服务。^{[6]95-96} 1949年12月下旬,教育部召开第一次全国教育工作会议,提出“教育必须为生产建设服务,为工农服务,学校向工农开门”的方针^[7]。1957年,毛泽东在总结社会主义教育发展规律的基础上,于《关于正确处理人民内部矛盾的问题》中提出了社会主义教育的方针:“我们的教育方针,应该使受教育者……成为有社会主义觉悟的有文化的劳动者”^{[8]258}。1958年,《中国共产党中央委员会、国务院关于教育工作的指示》(以下简称《指示》)指出:“教育的目的,是培养有社会主义觉悟的有文化的劳动者,这是全国统一的,违反这个统一性,就破坏社会主义教育的根本原则。”此外,《指示》还宣布,在社会主义社会,“党的教育工作方针,是教育为无产阶级政治服务,教育与生产劳动相结合”^[9]。换言之,社会主义教育提出了两点要求:一是培养“劳动者”服务

于社会主义建设,教育为无产阶级政治服务,这是由我国社会主义的国家性质所决定的;二是培养“合格的”劳动者以提高劳动生产率。可以说,在传统社会主义的教育观念中,教育与国家的联系十分紧密。教育的目的是为国家培养各项政治任务所需要的人才,而新中国成立初期的最重要目标正是建设社会主义事业。正因如此,我国历部宪法文本都反映了教育与劳动的紧密联系。“七五宪法”将劳动权和受教育权一并规定于第27条第2款:“公民有劳动的权利,有受教育的权利。”^③“七八宪法”第13条规定:“教育必须为无产阶级政治服务,同生产劳动相结合,使受教育者在德育、智育、体育几方面都得到发展,成为有社会主义觉悟的有文化的劳动者。”^④

以劳动为中心的教育观具有强大的历史惯性,改革开放初期的教育方针仍受这一观念的影响。这反映在我国现行《宪法》第46条之中:其一,只有劳动条款(《宪法》第42条)和受教育条款(《宪法》第46条)是宪法中采用“复合规范结构”的条文,即将劳动和受教育同时视为公民的权利和义务^⑤。其二,《宪法》第42条第4款(劳动条款)规定了“教育”内容,即“国家对就业前的公民进行必要的劳动就业训练”。^⑥其三,彭真在解释我国现行宪法的“受教育条款”时指出:“接受教育,是公民应享有的权利,也是公民应尽的义务,包括适龄儿童接受初等教育的义务,还包括成年劳动者接受适当形式的政治、文化、科学、技术、业务教育的义务,以及就业前的公民接受劳动就业训练的义务。”^[10]可以看出,我国现行《宪法》第46条“教育”的范围不仅包括义务教育、就业前教育(中等教育和高等教育),还包括对劳动者的教育(职业培训)。可以说,我国现行《宪法》第46条的原初含义承袭自以劳动为中心的教育观。因此,其一方面将“教育”的范围扩大化,将大部分教育均纳入《宪法》第46条的适用范围,另一方面它强调受教育的义务属性,即公民接受教育不只是权利更是义务。

(二)受教育者社会责任的形成

通过对教育目标的历史考察证成“教育—劳动”

的逻辑联系,而“劳动—国家”逻辑链的建立则是形成受教育者社会责任的逻辑基础。“八二宪法”颁布时,国家仍处于高度集中的经济体制之下,公有制占有绝对优势。公有制企业是国家利益的代表。在这一背景下,“八二宪法”将劳动规定为宪法义务的理由有二:一是国家利益与劳动者的利益是一致的。张友渔指出:“劳动者是国家的主人,劳动是为社会主义生产,是为包括劳动者在内的全体人民生产,所以既是权利,又是义务。”^{[11]394}然而在资本主义国家,资本家可以选择雇佣亦可选择不雇佣劳动者,公民没有法律上的劳动义务。二是社会主义国家不允许不劳而获现象的存在。“五四宪法”之所以未规定“劳动义务”,是因为当时还允许不劳动的剥削阶级存在,^{[11]42}但是这一状况早已随着三大改造的完成而发生改变。三大改造的完成预示着我国真正成为社会主义国家,不允许不劳而获,劳动是公民必须履行的义务。^{[12]802}

正因如此,现行《宪法》第42条既将“劳动”规定为公民义务,又将其视作“一切有劳动能力的公民的光荣职责”^{[14]6}。将劳动视为义务的社会主义宪法观对中国宪法规范产生了深远影响。^[13]“劳动—国家”的逻辑链成为公民对国家、社会和其他公民“责任”的端口,而端口的另一侧可以是众多与劳动相联系的宪法规范,受教育条款(《宪法》第46条)便是其中之一。也就是说,通过“教育—劳动—国家”逻辑链的传导,“责任”将受教育者利益与国家利益相联系,即教育是为了培养劳动者,社会主义国家劳动者的利益与国家利益是一致的,劳动是为了保证人民当家作主。^④刘少奇指出:“在我们的国家里,人民的权利和义务是完全一致的。任何人不会是只尽义务,不享有权利;任何人也不能只享有权利,不尽义务。”^[14]换句话说,人民通过劳动成为国家真正的主人,而接受教育是公民成为合格劳动者的必经环节,受教育自然也就成为公民义务。基于此,有学者认为公民受教育既是权利又是义务,这意味着受教育权是不可放弃的权利^[15]。新中国成立后,我国开始模仿苏联推行高度集中的计划教育体制。从教育目

标到课程设置乃至教学内容均由国家统一设置和安排。

(三)现行宪法中的国家教育权与受教育权

“教育—劳动—国家”逻辑链的形成意味着国家利益与劳动者利益一致性的观点,也随之延展为国家利益与受教育者利益的一致性,成为现行《宪法》第46条受教育义务的逻辑起点。这为国家教育权介入教育活动提供了规范依据。国家教育权体现的是国家对教育的控制权,即国家有权依照教育目标塑造合格公民。^[16]具体而言,国家通过将受教育规定为公民义务,最终介入教育实施发展、举办、领导、管理等活动。

在以劳动为中心的教育目标的引导下,宪法起草者将受教育义务的范围扩张至义务教育、就业前教育和针对劳动者的教育。^[10]彭真对教育的分类可以认为是宪法的原初含义。在立法实践中,以劳动为中心的教育观念同样具有巨大的影响。虽然《教育法》直到1995年才颁布实施,但该法从1985年起就开始起草,所以也受到以劳动为中心的教育观的影响。例如,《教育法》从“大教育”的观点来确定其适用范围。《教育法(草案)》第2条规定:“在中华人民共和国境内实施基础教育、高等教育、职业教育、成人教育,必须遵守本法。”该法第9条规定:“公民有受教育的权利和义务。”^[17]与《宪法》第46条一样,这里亦未区分受教育权和受教育义务,受教育义务不限于义务教育阶段。例如,《教育法》第41条第1款规定:“从业人员有依法接受职业培训和继续教育的权利和义务”^[18]。再如,在地方性法规层级上,1990年天津市人大常委会通过的《天津市职工教育条例》第11条规定:“职工根据本职工作的需要有参加政治、文化、技术、业务方面学习的权利和义务”^[19]。这是因为,“教育—劳动—国家”最终可视为“个人—国家”的公法二元结构。“八二宪法”颁布时,公有制企业占据主体地位,往往被视为政府延长的手臂,可将其认为是“个人—国家”结构中的“国家”一端。可以说,“受教育义务”宽泛的适用范围意味着国家教育

权可以从多个领域调控教育活动。

总之,我国现行宪法的受教育条款在起草之初深受以劳动为中心的教育观的影响。它将受教育义务的适用范围扩大至义务教育、就业前教育和针对劳动者的教育,从而使国家教育权能够影响教育活动。公民相对于国家形成的受教育义务,成为国家教育权决定教育内容和形式的规范依据。

二、我国现行《宪法》第46条的历史嬗变

(一)以培养人才为目标的教育改革

教育目标的嬗变在1985年5月27日《中共中央关于教育体制改革的决定》(以下简称《决定》)已初现端倪。与以劳动为中心的教育观不同,《决定》认为,“教育体制改革的根本目的是提高民族素质,多出人才,出好人才”^[20]。前者更强调教育应当适应国家政治任务的需要,为国家培养合格的社会主义劳动者,是一种集体主义的教育观。后者强调的是个人能力和价值的实现,强调个人在教育中的自主价值。

教育目标发生改变是经济体制改革的现实需要。高度计划的教育体制无法满足经济体制改革的需要。《决定》中最重要的一项改革是赋予高校自主权,尤其是改变“毕业生全部由国家包下来分配的办法”^[20]。这一改革得益于胡启立于1984年12月22日给中央文件起草领导小组写的一份《关于教育体制改革的几点建议》的书面报告,这份报告指出:“在党和国家大政方针的指导下,逐步改变高等学校全部按国家计划招生,毕业生全部由国家包下来分配的办法,增强高校主动适应社会发展的动力和活力”^[21]。之所以提出这一建议,是因为当时教育体制的最大弊端“乃是在于长期计划经济体制下所形成的僵化模式……大学无论是部办、省办、国办,一概统招统分统配,其结果是,学校吃政府的大锅饭,学生吃学校的大锅饭,学生只要考进大学,就像进了保险箱”^[21]。概括而言,以劳动为中心的教育观认为,教育的目的是培养合格的劳动者以服务社会主义建设。这一观念产生于高度集中的计划经济体制,国家负责人民就业以保证其生活。^{[11]394}反过来,人民有

义务参加劳动建设社会主义,并通过接受教育的方式成为合格的劳动者,这意味着国家必须采取统招、统分、统配的模式。然而1984年10月20日《中共中央关于经济体制改革的决定》提出改革计划体制,发展商品经济。受教育者毕业后的工作不再由国家决定,而是由市场决定。传统以劳动为中心的教育观难以满足社会发展的需要,教育目标因此转变为培养人才。二者不同之处在于,前者带有鲜明的集体主义色彩;后者更注重受教育者个人素质的提升,强调个人自主权。

改革计划经济、发展商品经济与国家鼓励私营经济的发展,影响着我国教育事业的发展。自1988年《宪法修正案》修改了经济制度的规定之后,一系列与之相关的法律规范陆续出台,这些规范对“教育”尤其是“就业前教育”和“对劳动者的教育”做出了重大调整。变化肇始于1993年《公司法》,与上文所述诸多规范性文件将对劳动者的教育视为权利和义务不同,1993年《公司法》第15条第2款仅规定:“公司应当采用多种形式,加强公司职工的职业教育和岗位培训,提高职工素质”^[22],尚未对劳动者的受教育义务作出界定。1994年《劳动法》第3条规定:“劳动者享有……接受职业技能培训的权利……”^[23],《劳动法》将劳动者接受教育视为权利而非义务。法律规范变化的逻辑在于:一方面,民营经济的发展导致劳动服务的主体发生变化。从宪法是公法的传统观点来看,全民或集体所有制企业尚能被视作政府延长的手臂,但私营企业、个体工商业等非公有制企业属于民营经济,宪法中受教育义务、劳动义务的限制难以规制非公有制企业中的劳动者。因此,无论是《公司法》抑或是《劳动法》均未将就业前教育和针对劳动者的教育视为公民义务。另一方面,民营经济的发展致使“劳动”不再全部发生于全民所有制或集体所有制企业中,劳动不再是为包括劳动者在内的全体人民生产,难以被视为宪法义务。

那么对全民所有制或集体所有制企业是否适用同样的逻辑呢?答案是否定的。这类企业的劳动者

仍然具有为社会主义服务的属性,但是这并不意味着宪法中的受教育义务能够继续适用。理由有二:一是平等原则的需要。若将宪法中的受教育义务仅适用于某类企业的劳动者,意味着宪法对不同性质的企业差别对待,即对公有制企业的劳动者相较于其他劳动者附加义务、克减权利。这一做法有违《宪法》第33条的平等原则。^[24]二是在市场经济改革背景下要求保障国有企业经营自主权,公权力机关难以直接要求国有企业员工履行受教育义务。^[25]公有制企业难以再被视为政府延长的手臂。

(二)国家调控教育活动的范围收缩

《宪法》第46条“受教育义务”的适用范围究竟有多大,对这一问题的回答关系到国家介入教育活动的范围。关于这一问题,学界曾有“义务教育阶段”^[26]、“义务教育和高等教育阶段”^[27]以及“所有类型的教育”^[28]3种不同理解。然而这些观点都未注意到国家教育权的历史变迁。可以说,教育目的的嬗变对《宪法》第46条的解释产生了影响,尤其是对其受教育义务的理解不能再固守其原初含义。

首先,“义务教育”属于受教育义务的适用范围。义务教育是我国现行《宪法》第19条第3款“扫除文盲”国家目标的现实要求。^[41]我国现行宪法适逢改革开放初期农村正在逐步实行联产承包责任制,当时许多家长不愿意花钱让孩子上学,导致大批文盲的出现。对此董必武建议在《宪法》第45条中规定:“中华人民共和国对公民实行义务教育,文化程度一般达到完小程度。”^{[112]656}这一建议直击要害,既能将受教育权和受教育义务的适用范围予以区分,又能明确受教育义务的适用范围。^⑧最终正式的宪法文本未采纳该建议,而是将受教育义务整合入“大教育”(义务教育、就业前教育和针对劳动者的教育)的概念中。此外,义务教育有助于改善国民素质,提高全体人民的道德、文化水平。义务教育是“强迫性的”^{[112]804}，“实行义务教育,既是国家对人民的义务,也是家长对国家和社会的义务”^[129]。总的来说,义务教育与国家之间所形成的“受教育者—国家”的对应关

系未发生实质变化,公民仍负有接受义务教育的宪法义务。但是教育目的的变化意味着义务教育开始注重培养受教育者的自主发展。^⑨国家一方面可以基于国家目标的实现,直接调整义务教育的课程设置、学校设置和教育方式等内容;另一方面,国家有义务提供教学设施,保证受教育义务的实现。^[30]

其次,“就业前教育”属于公民权利而非义务。就业前教育包括职业教育和高等教育,二者均属于《宪法》第46条受教育权的保护范围,但在经济体制改革的背景下,这部分教育交由受教育者自主决定,而非国家施加给公民的强制性义务。这一变化得到法律的认同:《高等教育法》第9条规定:“公民依法享有接受高等教育的权利。”^[31]《职业教育法》第5条规定:“公民有依法接受职业教育的权利。”^[32]两部法律均没有规定受教育义务。2022年修订的《职业教育法》通过明确职业教育与普通教育的平等地位、完善职业教育保障制度和措施等方式,进一步从实现受教育权的角度强化国家责任。

再次,“针对劳动者的教育”属于公民权利而非义务。市场经济的发展使企业有权自主决定如何对劳动者进行劳动技能培训,属于企业的营业自由。有关这部分内容的法律并不完全统一。一方面,《职业教育法》和《劳动法》均规定劳动者接受教育属于权利而非义务。例如,《劳动法》第3条规定:“劳动者享有……接受职业技能培训的权利……”^[33]此外,诸多地方性法规已经取消对职工受教育义务的规定。例如,1990年《天津市职工教育条例》规定职工“学习的权利和义务”^[9],其已被2007年实施的《天津市职业教育条例》所取代,新条例取消了学习义务的规定。另一方面,教育领域的基本法《教育法》却认为从业人员有接受教育的权利和义务,即《教育法》第41条规定:“从业人员有依法接受职业培训和继续教育的权利和义务”^[18]。未来修法时有待统一这部分的法律规定。

(三)国家调控教育活动的强度减弱

在培养人才的现代教育观念的指引下,受教育

权拥有更多的自主空间,国家教育权对教育活动的介入强度已然减弱。一方面,教育目标是培养人才、促进个人的全面发展。国家开始尊重个人的教育自主权。国家在教育活动中的角色从包办者转变为服务者,国家的作用是给教育活动提供一套能够实现教育目标的框架秩序。在国家搭建的教育框架范围内,受教育者有权自主从事教育活动,实现个人价值。这一价值观念与世界其他国家逐渐趋同。国家诞生以降,国家教育权开始具有给付内容,与之相对的是,受教育权开始被视为公民为了争取更好的生存能力,而要求国家从经济角度提供必要的文化教育条件和均等的教育计划的权利,即受教育权被视为生存权,其目标是实现个人的充分发展。在此基础上,“受教育权”开始从法律权利上升为宪法权利。此外,从外部环境来看,2001年中国加入世界贸易组织(WTO)亦对我国传统的教育观念产生影响。世界贸易组织的公平、公开、公正三大原则要求我国高等教育树立公平、公开、公正的理念。^[31]办学主体的多元化使教育作为一项公共服务更具有选择性,个人自主性得以凸显。

可以说,教育目标的嬗变重新定位了国家在教育活动中的角色。这也给我国从国家教育权全面调控转型为国家教育权的有限调控提出了挑战。也就是说,国家教育权的边界并非无所节制,国家教育权的行使需要以受教育权的实现为目标。教育活动的法治化是解决这一挑战的重要方式,其核心目标是实现国家教育权与公民受教育权的平衡。

三、国家教育权与受教育权的平衡调适

新中国成立以来,我国“受教育权—国家教育权”关系的变化表明:《宪法》第46条虽然受以劳动为中心的教育观影响将公民受教育同时视为权利和义务,受教育义务的宽泛适用给国家教育权全面调控教育活动提供了理由。但是教育体制改革要求规范国家教育权,即国家教育权存在规范边界,以保护公民受教育权自主性的实现。这意味着“受教育权—国家教育权”的平衡。《宪法》第46条“复合规范结构”

经历变迁之后,仍能在此基础上建构权力与权利平衡的规范结构。只不过此种平衡不再是单一主体下公民权利和义务的平衡,而是国家权力与公民权利的平衡。具体而言,国家教育权对受教育权的干预需要满足以下3个方面的要求:

(一)国家教育权干预的范围及强度:义务教育与非义务教育的区分

国家教育权的行使在义务教育阶段与非义务教育阶段的强度不同,国家教育权对义务教育的介入更深入。这是因为公民接受义务教育被视为宪法义务,而公民接受其他阶段的教育则属于法律义务。^[34]义务类型的差异意味着国家对义务教育的调控强度相较于其他阶段的教育更高。如在义务教育阶段,国家有权决定义务教育阶段的课程设置和教学内容,以便更好地贯彻国家的教育方针。学校、学生和教师在课程设置上均无自主选择权。适龄儿童或其监护人若拒不接受义务教育,政府可对其进行批评教育并责令限期改正^⑧。学校虽有独立开展教学活动的自由,但仍不能擅自变更教学内容^⑩。与之相对,高中阶段的教育赋予受教育者的自由选择权。一方面,学生既可以选择升学进入普通高中,亦可以选择进入职业高中接受职业教育。另一方面,在学习内容上亦有一定的选择余地。例如,2014年《国务院关于深化考试招生制度改革的实施意见》(国发[2014]35号)通过改革招生考试制度,使学生可以根据自身特长选择学习和考试科目,保证教育的多样性。^[35]因此,国家基于教育目标的实现,可以在义务教育阶段决定课程设置和教学内容,如“双减政策”的推行、“性教育”课程的设置以及在少数民族地区学校推行中国通用语言教学,均符合国家教育权的干预范围及强度。

(二)国家教育权行使的形式要件:法律保留

受教育义务属于对基本权利的限制。值得注意的是,受教育义务与宪法中纳税义务、兵役义务等义务类型不同,属于现代宪法的新纳义务类型。^[36]法律对公民设置义务意味着国家权力对公民自由的限

制。宪法设定公民的受教育义务实际上是授予国家调控教育活动的权力。国家出于公共目的行使这一权力在效果上对公民权利的实现构成了限制。因此,国家教育权的行使需要满足一定的法律要求,保证权力的规范行使。“法律保留”是国家权力限制公民权利的形式要件。^[37]首先,我国《宪法》第51条规定了“概括限制”条款,这意味着所有基本权利均具有可限制性,不存在不受限制的基本权利。包括受教育权在内的基本权利都可以受到他人权力和利益、社会利益和公共利益的限制。^[38]例如,国家教育权可基于《宪法》第24条“社会主义精神文明建设”的公共目标,限制公民权利。^[39]与之类似,德国宪法法院曾处理过类似争议。在一起案件中“国家教育监管权”与“宗教自由”发生冲突,德国联邦宪法法院承认信仰自由被国家独立的教育监管权所“稀释”,并认为国家基于教育职能干预信仰自由并不违反德国基本法的规定。^{[40][249]}

其次,基本权利限制本身也应当受到限制,至少需要满足法律的形式要求。^[41]理由在于:我国《立法法》第11-12条已经确立权利限制的法律保留要求。2015年《立法法》的修改,进一步确立了规章“没有上位法依据,不得减损公民权利、增加公民义务”的基本原则。^⑧可以说,在我国立法体系中已初步确立了法律保留原则。具体而言,我们可以将国家教育权的活动区分为干预面向和给付面向:干预面向是指国家教育权调控教育活动应当受到法律保留原则的严格约束;给付面向则不同,其主要内容是国家通过采取积极措施,实现受教育权。它并非《立法法》中所说的“减损权利”的措施,因此不受法律保留原则的约束。当前,我国国家教育权对受教育权的限制往往采用政策文件等较低层级的规范性文件加以规定,如“双减政策”的实施等。这些措施有待经实践检验后进一步上升到法律层面。法律保留的要求,一方面给国家教育权的行使提供民主正当性基础,另一方面它能够通过法律方式将政策予以固定化,法律的确定性具有稳定市场预期功能。

(三)国家教育权限制受教育权的实质要件:培养学生全面发展

“受教育义务”限制基本权利,除了满足法律保留的形式要件,还需要满足实质要件,即必须满足《宪法》第46条第2款的宪法精神。《宪法》第46条第2款规定了义务教育的规范目标,即“国家培养青年、少年、儿童在品德、智力、体质等方面全面发展”。^[41]这一目标重视受教育者的个体性和自主性,契合教育体制改革的需要。而宪法精神本身是限制基本权利限制的一大因素。《法规、司法解释备案审查工作办法》第36条要求规范性文件不得违反宪法精神。^[42]伴随着受教育条款的规范目标从培养劳动者演进为培养人才,“培养学生全面发展”成为受教育义务限制基本权利的实质要件。这一实质要件的提取相较于公共利益更为具体,对规范实施的指引更加明确,在上克服了公共利益过于不确定的概念缺陷。例如,在“性教育课程能否进入课堂”的实践争议中,国家对教育课程的设置将限制受教育权的自主选择面向。教育部对全国政协委员马秀珍《关于加强我国中学生群体性健康教育的提案》做出积极回应:“今后将进一步加大工作力度,督促各地按照要求,切实落实学校预防艾滋病教育以及性健康教育等工作……提高健康教育教学质量和学生健康素养”^[43]。从教育部的这一回应中可以看出,“性教育”进课堂是为了提高学生的健康素养,能够满足基本权利限制的实质要件。在此,国家教育权不仅是一项国家权力,也是国家为实现受教育权所承担的宪法责任。^[44]此外,国家教育权在实现国家目标的同时,所采取的手段还必须是“合比例的”,即国家调整教育活动的手段必须严格服务于教育目标的实现,经受“比例原则”的审查。^{[45][11]}

总而言之,“复合规范结构”被认为是“权利义务一致性”社会主义宪法理论的规范体现。然而这一规范结构诞生于“八二宪法”所处的计划经济时代,其强调的是公民权利与义务的平衡。随着民营经济等非公有制经济的发展,以劳动为中心的教育观悄

然转变,培养人才成为新的教育目标。在此激烈转型的过程中,教育活动开始走上法治轨道。国家对受教育权的干预并非无所节制,其需要满足上述规范要求,促使“国家教育权—受教育权”关系的平衡。

四、结论

“受教育权—国家教育权”是隐藏在我国现行《宪法》第46条“复合规范结构”背后的基础关系,其历史演变揭示了我国教育法律关系的变迁史。“复合规范结构”的原初意涵仅限于公民受教育权利和义务的平衡。义务教育、就业前教育和针对劳动者的教育均被视为《宪法》第46条受教育义务的适用范围。然而现行《宪法》颁布的第2年,在经济体制改革的浪潮下,教育观念得到更新,教育体制改革也被提上日程。培养人才、提高个人素质成为我国教育事业的目标。公民接受就业前教育和针对劳动者的教育也不再被视为社会责任和宪法义务。“受教育权—国家教育权”开始逐步走向平衡。在此基础上,我们重新解读《宪法》第46条的“复合规范结构”,即在“国家—公民”的二元结构下,国家教育权与公民受教育权是平衡的。此种平衡主要体现在国家教育权干预受教育权的范围及强度、法律保留和实质理由3个方面。本文揭示了我国“受教育权—国家教育权”的历史演化过程,并尝试在此基础上重新建构此组最为关键的教育法律关系。教育政策的制定、教育法典的编撰以及教育法治实践等均离不开对此一关系的深入理解。本文的讨论仅是对我国国家教育权与受教育权关系的简单勾勒,教育法律关系在实践中的多种样态和类型仍有待进一步研究。

注释:

①我国现行《宪法》第46条中“受教育权”与“受教育义务”的适用范围是否一致,尚无定论。有学者认为,受教育权适用于所有教育阶段,受教育义务仅指义务教育。参见吴鹏《中国宪法中公民受教育的权利和义务之解读》,《法学杂志》2008年第3期;王俊《试论宪法受教育权利和义务的内在合理

性》,《河南师范大学学报(哲学社会科学版)》2005年第6期。也有学者认为,“受教育权”和“受教育义务”仅适用于义务教育阶段。参见袁文峰《〈宪法〉第四十六条适用的教育阶段辨析》,《华东政法大学学报》2015年第2期;莫纪宏《受教育权宪法保护的内涵》,《法学家》2003年第3期。有学者认为受教育义务无直接效力,难以成为调整公民受教育权利义务关系的行为依据。参见陈俊生《宪法上公民的受教育义务之再探讨》,《四川警察学院学报》2016年第5期。

②其实,在制定我国现行宪法时,曾有人建议将劳动和受教育同时作为公民权利和义务加以规定,在解释上和执行中会产生许多歧义和问题。然而宪法起草委员会未采纳该建议,最终还是采用了“受教育权利义务一致性”的规范结构。参见许崇德《中华人民共和国宪法史》,福建人民出版社2003年版,第723页。

③“七五宪法”是指1975年1月17日中华人民共和国第四届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法修改草案》,该《宪法》第27条第2款规定:“公民有劳动的权利,有受教育的权利。劳动者有休息的权利,在年老、疾病或者丧失劳动能力的时候,有获得物质帮助的权利。”参见共产党员网,<https://news.12371.cn/2015/03/18/ART11426666984513758.shtml>。

④“七八宪法”是指1978年3月5日中华人民共和国第五届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法修改草案》,该宪法第13条规定:“国家大力发展教育事业,提高全国人民的文化科学水平。教育必须为无产阶级政治服务,同生产劳动相结合,使受教育者在德育、智育、体育几方面都得到发展,成为有社会主义觉悟的有文化的劳动者。”参见共产党员网,<https://news.12371.cn/2015/03/18/ART11426667115741768.shtml>。

⑤林来梵将“受教育权利和义务”“劳动权利和义务”的条文结构统称为“复合规范结构”。为论述方便,本文在此予以沿用。参见林来梵《论宪法义务》,《人大法律评论》(2000年第2辑),中国人民大学出版社2000年版,第160页。

⑥张友渔在解释《宪法》第46条受教育条款时,将《宪法》第42条第4款的“就业训练”纳入其中,其亦属于《宪法》第46条的“教育”范围。参见张友渔《宪政论丛(下册)》,群众出版社1986年版,第394页。

⑦公民义务的前提是国家利益和人民利益的统一,刘少奇指出:“因为我们的国家是人民的国家,国家和人民的利益

完全一致,人民就自然要把对国家的义务看做自己应尽的天职”。参见刘少奇《关于中华人民共和国宪法草案的报告》,《人民日报》1954年9月16日第1版。

⑧很多国家和地区的宪法文本若同时规定受教育权利和义务,往往会明确“教育”的规范意涵,以免引发误解。例如,1947年日本《宪法》第26条规定:“全体国民按照法律的规定,依照其能力都有平等地受教育的权利;全体国民按照法律的规定,都有使其保护的子女接受普通教育的义务。”日本宪法的这一规定对受教育权和受教育义务中的“教育”理解不同,受教育权中的“教育”是指普遍意义上的教育,而受教育义务中的教育仅限于“普通教育”,即国民教育。参见[日]芦部信喜《宪法》,[日]高桥和之修订,林来梵、凌维慈、龙绚丽译,清华大学出版社2018年版,第219页。

⑨这一变化体现在1986年4月12日通过的《义务教育法》中,其第3条规定:“义务教育必须贯彻国家的教育方针,实施素质教育,提高教育质量,使适龄儿童、少年在品德、智力、体质等方面全面发展……”参见北大法宝数据库,https://www.pkulaw.com/PopUp/FulltextTips?status=iperror&logid=e364f73017ac4519a5506a8d2d33cd67&ip=111.199.87.170。

⑩《中华人民共和国义务教育法》(2018年修正)第58条规定:“适龄儿童、少年的父母或者其他法定监护人无正当理由未依照本法规定送适龄儿童、少年入学接受义务教育的,由当地乡镇人民政府或者县级人民政府教育行政部门给予批评教育,责令限期改正。”参见北大法宝数据库,https://www.pkulaw.com/chl/c8e1992c1d175ed2bdfb.html?keyword=义务教育法&way=listView。

⑪《中华人民共和国义务教育法》(2018年修正)第35条第2款规定:“学校和教师按照确定的教育教学内容和课程设置开展教育教学活动,保证达到国家规定的基本质量要求。”参见北大法宝数据库,https://www.pkulaw.com/chl/c8e1992c1d175ed2bdfb.html?keyword=义务教育法&way=listView。

⑫2015年修订的《立法法》第80条增加规定:“部门规章规定的事项应当属于执行法律或者国务院的行政法规、决定、命令的事项。没有法律或者国务院的行政法规、决定、命令的依据,部门规章不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范,不得增加本部门的权力或者减少本部门的法定职责。”第82条增加规定:“没有法律、行政法规、地方性法规的依据,地方政府规章不得设定

减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范。”参见全国人民代表大会关于修改《中华人民共和国立法法》的决定,2015年3月15日第十二届全国人民代表大会第三次会议通过。参见中国人大网,http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2015-03/18/content_1930129.htm。

参考文献:

- [1]关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见[EB/OL].中央人民政府网,2021-07-24.https://www.gov.cn/zhengce/2021-07/24/content_5627132.htm.
- [2]陈伟.性教育中国家、父母、儿童的宪法关系——以性教育读本争议为例[J].苏州大学学报:法学版,2022(1).
- [3]全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于2021年备案审查工作情况的报告[EB/OL].中国人大网,2021-12-24.http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202112/t20211224_315576.html.
- [4]全国人大常委会办公厅.中华人民共和国宪法(2018年修正)[M].北京:中国民主法制出版社,2018.
- [5]习近平.谱写新时代中国宪法实践新篇章——纪念现行宪法公布施行40周年[J].中国人大,2022(24).
- [6]方晓东.中华人民共和国教育史纲[M].海口:海南出版社,2002.
- [7]何东昌.中华人民共和国重要教育文献(1949-1975)[M].海口:海南出版社,1998.
- [8]毛泽东.毛泽东同志论教育工作[M].北京:人民教育出版社,1992.
- [9]中共中央、国务院关于教育工作的指示[N].人民日报,1958-09-20(1).
- [10]彭真.关于中华人民共和国宪法修改草案的报告[N].人民日报,1982-12-06(1).
- [11]张友渔.宪政论丛:下册[M].北京:群众出版社,1986.
- [12]许崇德.中华人民共和国宪法史[M].福州:福建人民出版社,2003.
- [13]阎天.公民遵守劳动纪律义务的宪法变迁与启示[J].中国法学,2021(4).
- [14]刘少奇.关于中华人民共和国宪法草案的报告[N].人民日报,1954-09-16(1).
- [15]赵正群.劳动与受教育是公民不可放弃的权利——对权利义务复合的宪法规范的法理学读解[J].辽宁大学学报:哲

学社会科学版,1991(3).

[16]秦惠民.现代社会的基本教育权型态分析[J].中国人民大学学报,1998(5).

[17]朱开轩.关于《中华人民共和国教育法(草案)》的说明——1995年3月11日在第八届全国人民代表大会第三次会议上[J].中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报,1995(3).

[18]全国人大常委会.中华人民共和国教育法[J].中国法律年鉴,1996(1).

[19]天津市人大.天津市职工教育条例[J].中国法律年鉴,1991(1).

[20]中共中央关于教育体制改革的决定[N].人民日报,1982-05-29(1).

[21]胡启立.《中共中央关于教育体制改革的决定》出台前后[J].炎黄春秋,2008(12).

[22]全国人大常委会.中华人民共和国公司法[J].中国法律年鉴,1994(1).

[23]全国人大常委会.中华人民共和国劳动法[J].中国法律年鉴,1995(1).

[24]王锴.比例原则在宪法平等权分析中的运用[J].法学,2023(2).

[25]周雷.营业自由作为基本权利:规范变迁、宪法依据与保护范围[J].中国法律评论,2020(5).

[26]袁文峰.《宪法》第四十六条适用的教育阶段辨析[J].华东政法大学学报,2015(2).

[27]贾健,余燕娟.论我国公民受教育权的刑法保护——兼评《刑法修正案(十一)》第32条[J].人权,2021(1).

[28]张海涛.论“公民受教育的权利和义务”的宪法解释[J].财经法学,2016(5).

[29]李鹏.关于《义务教育法(草案)》的说明[J].中华人民共和国国务院公报,1986(12).

[30]谢立斌.宪法社会权的体系性保障——以中德比较为视角[J].浙江社会科学,2014(5).

[31]全国人大常委会.中华人民共和国高等教育法[J].中

国法律年鉴,1999(1).

[32]全国人大常委会.中华人民共和国职业教育法[J].中国法律年鉴,1997(1).

[33]薛天祥.WTO挑战中国高等教育[J].高等教育研究,2001(1).

[34]林来梵.论宪法义务[J].人大法律评论,2000(2).

[35]国务院.国务院关于深化考试招生制度改革的实施意见(国发[2014]35号)[EB/OL].中华人民共和国中央人民政府网,2014-09-04.https://www.gov.cn/zhengce/content/2014-09/04/content_9065.htm.

[36]姜秉曦.我国宪法中公民基本义务的规范分析[J].法学评论,2018(2).

[37]张翔.基本权利限制问题的思考框架[J].法学家,2008(1).

[38]SONGFENG LI. Freedom in Handcuffs: Religious Freedom in the Constitution of China[J]. Journal of Law and Religion, 2020(1).

[39]陈楚风.中国宪法上基本权利限制的形式要件[J].法学研究,2021(5).

[40]张翔.德国宪法案例选释:第3辑[M].北京:法律出版社,2018.

[41]赵宏.限制的限定:德国基本权利限制模式的内在机理[J].法学家,2011(2).

[42]全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室.《法规、司法解释备案审查工作办法》导读[M].北京:中国民主法制出版社,2020.

[43]关于政协第十三届全国委员会第四次会议第3643号(教育类306号)提案答复的函[EB/OL].中华人民共和国教育部,2021-11-04.http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/xxgk_jyta/jyta_twys/202111/t20211104_577678.html.

[44]温辉.宪法与教育——国家教育权研究纲要[M].北京:中国方正出版社,2008.

[45]全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室.规范性文件备案审查:理论与实务[M].北京:中国民主法制出版社,2020.