

# 论教育法在我国法律体系中的地位

劳凯声

教育法在法律体系中的地位,这是教育法学极为关注的问题之一。由于教育法学是一门较新的、基础较为薄弱的学科,因而对教育法的地位问题的研究更具有迫切的意义。它不仅与明确教育法学的研究对象直接有关,而且对教育立法的预测、规划、教育法的制定、实施、教育法规的整理、编纂等都有直接或间接的意义。

## 一、教育法地位问题的回顾

法律体系是由不同法律部门的现行法律规范所组成的有机统一整体。一个国家的现行法律规范尽管在形式上多种多样,在具体内容上各不相同,在功能上也存在差异,但它们并不是杂乱无章的。若干相关的法律规范构成了法律制度;相关的法律制度又构成一个法律部门。所有这些法律制度与法律制度之间、法律部门与法律部门之间,既存在着差别,又互相联系和制约,共同构成了一个内在协调一致的有机整体。

法律体系是指一国的现行法律整体内部划分而言的,影响各国法律部门划分的因素是多方面的,经济因素、法律传统的不同决定了各国法律部门分类上的不同特点。例如,罗马法以来的公私法分类学说对西方资产阶级的法律,尤其是大陆法系具有深刻的影响,二者的区分和对立构成了资产阶级国家现代法律制度的两个基本组成部分,部分法则是根据这一标准划分的。按照划分公法和私法的标准,教育法一般被视为公法,是行政法的一个分支。但也有不同看法,《大不列颠百科全书》就说:“大量有关公共卫生、教育、住房和其它公共事业的实体法,从逻辑上看,可以被认为是行政法整体的一部分;但从实践的观点来看,由于它的内容庞杂,很难纳于单一的体系。”(转引自上海法学所编:《国外法学知识译丛:宪法》,知识出版社1981年版,第348至349页)

公私法分类学说把国家和个人明确区分,把公法标榜为共同的国家利益的体现,把私法标榜为私人利益的体现,这种划分方法掩盖了资产阶级法律体现本阶级意志,维护本阶级利益的本性。列宁在创建新的苏维埃法律体系时曾指出:“我们不承认‘私法’,在我们看来,经济领域中的一切都属于公法范围,而不属于私法范围。”(《列宁全集》第36卷,第587页)苏联法律体系的部门法划分标准主要依据是法律调整的对象,以及法律调整的方法。现行法律体系由国家法(宪法)、行政法、财政法、民法、家庭法、劳动法、土地法和农业生产的法律、刑法、诉讼程序和司法组织9个部门组成。教育法属于行政法的一个组成部分。

我国在长期的封建社会中,并没有正式的部门法分类。直至清末沈家本修订法律,才结束了“诸法合体”的状况。解放前的法律分类一直采用大陆法系的分类模式,《六法全书》(指宪法、民法、商法、刑法、民事诉讼法、刑事诉讼法)的分类根据就是大陆法学家的部门法分类方法。解放后,我国社会主义的法律体系随着社会主义建设的发展,逐步地形成和发展起来,并日趋完善。我国现行法的部门大致有:宪法、行政法、刑法、民法、经济法、

劳动法、婚姻法、刑事诉讼法、民事诉讼法、组织法等（《中国大百科全书》法学卷，第85页）。按这一划分方法，教育法应归入行政法之中。

各国的法律分类虽然各不相同，但教育法属于行政法曾经是普遍被人们所接受的主张，在50年代以前并无不同意见。教育法在法律体系中的这一地位是与它当时的作用、性质，与当时教育社会关系领域的广泛程度和相应法规的多寡程度相适应的。50年代以来，由于科学技术的长足进步以及生产力水平的迅速提高，世界上大多数国家的社会关系都出现了剧烈的动荡和分化，它同样反映到教育领域中来。教育事业的急剧膨胀，使原本相对来说显得较为次要的国家与教育的关系变得非常重要；教育内部结构日益复杂，使原来的调整手段相形见绌；教育与社会相互作用的增强以及教育对社会的全面渗透，不仅使原来已经存在的教育外部关系日益引起社会的关注，而且造成了一系列全新的社会关系。教育发展不断地提出新的法律要求，法律大规模地向教育的各个层次渗透，一些原来不属于法律调节的社会关系，开始用法律调节手段。众多的调节教育领域社会关系的法律规范逐渐构成了若干具体的法律制度如学校制度、义务教育制度、职业培训制度、招生、考试制度、学位制度、教师聘任、职称评定制度、课程指导制度、教科书制度、奖学金制度和补助金制度等等。这些法规制度彼此间互相联系、互相协调、互相制约，构成一类以共同的社会关系为其调整对象的法规有机体。教育法的这一引人注目的变化在许多国家法律界产生了对于教育法地位的不同意见。例如，日本法学界在60年代教育法学产生和发展的过程中，就出现了两种对立的主张，即“教育行政法规说”和“教育制度独自法说”之争（永井宪一、今桥盛胜著：《教育法入门》，日本评论社1985年版第8—15页）。

“教育行政法规说”是传统的主张，它导源于“国家教育权”论，代表者是圣心女子大学校长相良惟一，他认为教育是国家和地方公共团体的事业，是国家行政的一部分，因此“教育法规也就是有关教育行政的法规”（相良惟一等著：《教育法的基础知识》，明治图书1960年版，第11—12页）。“教育制度独自法说”则强调教育具有行政法的调节手段所不能制约的独特性。这一主张的代表者是东京都大学教授兼子仁，他认为教育与教育行政不能完全等同，教育制度特有的法理构成了教育法特有的体系和领域。因此教育法规是固有法规，在现行法制中教育与教育行政应具有法的分离性（兼子仁著：《教育法》（旧版），有斐阁1963年版）。由于对教育法地位的认识不同，因此对教育法的体系和分类也就表现出很大的差异性。“教育行政法规说”主张教育法的体系与分类应以国家教育法规和地方公共团体（即地方政府）教育法规两大基本部分。与此相反，“教育制度独自法说”主张教育法规的体系与分类应以教育活动与教育制度的内在逻辑为基本依据，分为教育基本法规、有关学校教育和社会教育制度的法规、有关教育职员的法规、有关教育行政与财政的法规等等。从当前出版的各种教育法学著作看，日本教育法学界普遍倾向“教育制度独自法说”。

我国在解放后的很长一段时期内，由于法制不完备，在法制工作实践中并没有明确的部门法分类。各种法学著作一般都套用苏联50年代的部门法分类，教育法被归入行政法之中。1978年党的十一届三中全会后，随着社会主义法制的健全，部门法体系问题逐步受到法学界的重视。对于教育法的归属，目前主要有三种不同的主张。相当一部分学者仍持传统的观点，认为教育法就其性质和内容而言，应归属行政法，是部门法的一个分支。这种主张可见于当前出版的一些法学著作中。另一种主张认为教育法不应归入行政法，应另行考虑。中

国社科院政治学所所长吴大英等学者建议我国社会主义部门法由以下十个部门法组成：（1）宪法；（2）行政法；（3）民法；（4）经济法；（5）劳动法和社会福利法（6）自然资源法和环境保护法；（7）文教科法（又可称智力开发法）；（8）刑法；（9）司法程序法；（10）军事法（吴士英、沈宗灵主编：《中国社会主义法律基本理论》，法律出版社1987年版）。他们认为文教科法“主要涉及文化、教育、科学技术方面的法律，其目的都在于智力开发，因而又可称为智力开发法。在我国，迄今为止，这方面的法律为数有限且极为分散。从尊重知识、尊重人才、重视文教科法等各种因素来考虑，亟应加强这方面的法律。这一部门法中主要包括以下并行的、第二层次的部门法：教育法、科学法、版权法、专利法、发明奖励法、新闻法、出版法、文艺法、广播电视法、文物保护法等。”（同上，第251—252页）这种主张把文教科法等领域划分为一个独立的部门法，教育法在这个部门法中的地位仍属于部门法的一个亚支。何瑞琨同志则进一步主张，我国教育法应是一个独立的法律部门，他认为“教育法以特有的教育关系作为调整对象，有特有的法律关系主体和法律基本原则，并有相应的处理方式，因而它成了现代国家法律体系中不可缺少的一个独立的法律部门。教育法在法律体系中独立地位的确立，对法律体系的完善和发展，对教育法制的建设，都有很重要的意义。”（何瑞琨编著：《中外教育法知识》，辽宁大学出版社1987年版，第8页）

## 二、教育法在我国部门法体系中的地位

从以上对法律体系划分的历史回顾可以看出，一国的法律体系是以本国的全部现行法为基础的，而任何一个国家的法律总是随着社会关系的变化而变化的，因此部门法的划分不是一成不变的。但是任何一种划分方法都必须以一定的标准和原则作为基本依据，否则这种划分就无法进行。那么，我国部门法划分的标准是什么？依据这些标准，教育法到底应否成为一个独立的部门法呢？

根据法学理论的基本原理，划分部门法的标准主要是法律所调整的社会关系，即调整对象，其次是法律调整的方法（参见《法学基础理论》，法律出版社1984年版第273页）。事实上，除了以上两个因素外，该类法规的数量、即将制定的法规的性质与数量、法律体系本身发展的需要等等，也都是划分部门法应予考虑的因素。根据以上标准来衡量，我国教育法所涉及的法律关系，随着我国教育事业的发展，其内容和范围日益广泛，从法律实践的观点看，尽管已很难纳于任一法律部门。但就其基本的和主要的方面看，教育法体现了国家对教育的干预和管理，或者统称为国家调控教育的原则，这种调控在我国，在大多数情况下都是通过行政行为实现的。因此教育法就其基本性质而言，可以界说为“调整教育行政关系的法规的总称”。这样来理解教育法，可以使我们的立法工作避免放任自流、动荡不定，避免不能容许的重复以至混乱，从而使法律体系保持统一性和相对稳定性。现代世界各国都制定了大量有关教育的法律，但大多数国家的法学家一般并不将教育法作为独立的部门法看待，这并不是偶然的。

但是，从另一方面看，教育法主要涉及发展教育方面的法律，其目的都在于管理、保护和促进智力开发，这就要求从尊重知识、尊重人才出发制定这方面的法律，从而使教育行政关系不同于一般行政关系。因此它与行政法的关系，就不是简单的母法与子法、总则与分则的关系，而应当是居于宪法之下的，以一个总法、若干个部门法律、数十个行政法规以及因

需要而定的一批政府规章和地方性法规构成的相对独立的一套法规。此外，随着教育的发展，教育领域内的各种社会关系日益错综复杂地结合起来，教育法所调整的对象与范围不可避免地会同其他法律部门发生交错。如果我们囿于以上定义，对教育法的理解仅止于调节教育行政关系，其结果必然是教育领域中的很多方面变得无法可依。因此，教育实践对教育法划界提出的要求是必须善于区别必要的交错和不能容许的重复和混乱。

在实践中，人们经常把教育法看作是综合性的法律部门。例如美、德等国的教育法学著作一般都不把教育法归于单一的法律部门，而把它看成是有关教育的各种法规的总和。在我国，也有人根据上述理解，把教育法界说为“国家机关依照法律程序制定的有关教育的法律”（《中国大百科全书》教育卷，第169页）。这样一个泛指或广义的教育法定义，它从一个侧面反映了从实践的人们对教育领域的法制建设的基本理解。在这里，教育法的意思基本等同于教育立法。一般地说，这种理解也是容许的，人们通常也是根据这一定义来汇编教育法规，来编写教材和开课的。但是，这一泛指或广义的教育法定义并不是严格意义上的教育法定义，它无助于教育法的划界。因为教育法尽管是调整教育领域内的社会关系的法律，但它并不是调整教育领域全部社会关系的法律。事实上，其他很多部门法都在不同程度地对教育领域内的社会关系进行调节。因此，从逻辑上说，上述定义与被定义者的外延是不相等的。不认真研究这一问题，必将导致对教育法地位理解的歧义性，无助于我们理解和掌握我国的现行教育法规，也无助于我国教育法规体系的规划和制定。

### 三、从教育法的调整对象和调整方法看教育法的特殊性

由于划分部门法的标准主要是法律所调整的对象以及法律调整的方法。因此，为了进一步认识教育法的性质及其在我国法律体系中的地位，有必要对教育法的调整对象及其方法作些分析。

#### 1. 教育法的调整对象

法律是以人们之间发生的各种各样的社会关系作为自己的调整对象的，同一社会性质的社会关系，由于涉及到不同社会领域而分为不同种类。因此，社会关系的不同领域便构成了划分部门法的首要的和最重要的标准。凡是调整同一种类社会关系的法律规范，便划归为同一法律部门，如调整行政关系的法律规范构成了行政法部门，调整民事关系的法律规范构成了民法部门，调整劳动关系的法律规范构成了劳动法部门，调整婚姻家庭关系的法律规范构成了婚姻法部门，如此等等。由此可见，衡量一个法律部门能否独立，关键是看其所调整的社会关系在整个社会关系体系中的地位如何。具体而言，在判别教育法是否有条件独立时，我们必须考虑的是，教育领域的社会关系有否独立的内涵；这种社会关系的稳定性如何；它的存在对社会发展的影响如何；此类关系对新的法律手段的依赖性如何等等。

教育法调节的社会关系，主要涉及下述几个方面：学校与行政机关的关系、学校与教职员的关系、学校与学生的关系、学校与社会的关系等等。这些关系尽管错综复杂，但依据其特征的不同可以分为两类，即具有纵向隶属性特征的教育行政关系和具有横向平等性特征的教育民事关系。这种归类方法可见于日本的教育法学著作中，他们一般将教育法所确认和调整的社会关系分为第一法律关系和第二法律关系。第一法律关系是指国家、自治体（即地方政府当局）、教育行政机关、学校、教员、社会教育机关教职员以及与教育有关的机关之间

权能、权限与责任、义务所构成的法律关系，这类关系一般都属于行政法律关系；第二法律关系包括国家、自治体、教育行政机关、教育机关与青少年、学生、父母、国民、研究者出版社之间矛盾纷争所构成的法律关系，这类关系中的相当一部分属于民事法律关系（今桥盛胜著：《教育法与法社会学》，三省堂1983年版第25—28页）。可见行政关系和民事关系是教育领域中普遍存在的两类社会关系。

教育行政关系是国家行政机关在实施其教育行政过程中发生的关系。这一关系反映的是国家与教育的纵向关系，其实质是国家如何领导、组织和管理教育活动。国家的教育行政职能是由国家行政机关具体实施的，因此在这里，国家行政机关的存在及其教育行政职能的行使是这一关系发生的先决条件。没有国家行政机关参与其间并起主导作用，不具备行政性质和因素的教育社会关系不是教育行政关系。但是也有例外，学校虽然不是行政机关，但在其内部也存在一定的行政关系，因此也要受行政法律规范的确认和调节。

教育行政关系与一般的行政关系相比，虽有共同的特征，但又有很大的差异性。这是因为学校活动是在民主化、科学化的要求下进行的，参与这一活动的主体教师、科研人员以及学生都是脑力劳动者，从事着精神领域中的创造性活动。它要求有一个心情舒畅、宽松和谐的环境，要求尊重知识、尊重创见和实践、尊重人的智慧和才干。这一特点在高等学校中尤其突出。因此教育行政关系与一般行政管理之间的领导与服从、命令与执行的隶属关系不同，它必须同时体现教学民主和学术民主。实现这种关系主要通过国家宏观指导的管理运作机制来达到，国家通过制定大政方针、培养目标、规划教育事业的发展规模、拨发教育经费以及对学校工作的评估、督导等措施来调控指导学校工作。学校则成为具有自主办学地位的独立实体，具有人事、财政乃至专业设置、教材选用等实权。同时学校必须依靠广大师生和社会各个方面，实行民主办学。教育行政关系的上述特征，是教育活动客观规律的体现，它要求法律在调整这方面的关系时，不能将它与一般的行政关系同等对待。

与教育行政关系不同，教育民事关系则是在不具有行政隶属关系的学校与行政机关、企事业单位、集体经济组织、社会团体、个人之间，在教育活动过程发生的社会关系，这类关系涉及面颇广，例如财产、人身、土地、学校环境、人才培养合同、智力成果转让、毕业生有偿分配乃至学校创收中所涉及的权益，都会产生民事所有和流转上的必然联系。当然，其中相当一部分社会关系应当由民法加以确认和调整，因而不属于教育法的调整范围。但也有些具有明显教育特征的民事关系，往往并不属于民法的调整范围。在我国，这类关系伴随着近年来教育体制改革的发展而日益突出。例如由于扩大了学校的办学自主权，高等学校和职业技术学校在执行国家的政策、法令、计划的前提下，有权在计划外接受委托培养学生和招收自费生；有权与外单位合作，建立教学、科研、生产联合体。在办学体制上，除了国家办学外，鼓励集体、个人和其他社会力量办学；提倡各单位自办、联办或与教育部门合办各种职业技术学校；在高等教育方面，除了原有的办学体制外，积极倡导部门、地方之间的联合办学。在新的体制下出现的关系和矛盾中，各主体之间一般并不具有行政隶属关系，因而构成了一类特殊的具有民事性质的社会关系。为了维护学校的合法权益，巩固和发展社会主义教育，仅有民法是不够的，必须有教育法和民法来共同完成这一任务。此外，近年来时有发生各种学校纠纷，其中相当一部分属于民事纠纷，大多是由于民事法律规范不健全以及人们法制观念淡薄而发生。其结果是学校财产遭受损害，学校环境受到干扰，教学活动受到影

响。为此，有必要制定学校保护法规，通过制定行为规范，解决学校与其他单位、个人之间的民事纠纷，制裁侵害学校权益的违法行为。

## 2. 教育法的调整方法

法律的调整方法，一般解释为国家在调整社会关系时所采用的各种法律手段和方式。它包括：确定法律所调整的社会关系的不同主体；确定这种主体之间权利和义务关系的不同形式；确定法律制裁的方法（参见《中国社会主义法律基本理论》第238—240页。）。

法律所调整的社会关系主体也就是法律关系主体，或称法律关系的当事人，它是指参与某一法律关系，并且在这一关系中享有权利和承担义务的人或组织。与其他法律关系一样，教育法律关系也必须有双方当事人才成立。由于教育法调节的社会关系有两种不同的情况，因此这一关系主体的确定也就有两种不同的情况。教育行政机关的主体通常包括国家行政机关、学校、教职员、学生。在这里，国家行政机关是必不可少的主体一方，因为教育行政关系是在国家的教育行政管理活动中产生的，主体的一方必定是行政机关。但在某些情况下，学校可以作为法律授权单位行使某种行政职能，如我国《学位条例》规定学士、硕士、博士学位由国务院授权的高等院校和科学研究机构授予，学校的这一学位授予职能是一种行政职能，是由国家行政机关的授权才发生的。教育民事关系的主体通常包括国家行政机关、学校、企事业单位、集体经济组织、社会团体和公民，这一关系的主体都是公民和法人，主体一方只要不违法，就可以自由选择相对方。国家行政机关在这里也是具有人格意义的民事主体，例如政府部门与学校采取委托培养人才的方式来完成某项人才培养计划所构成的合同关系，就属于这种情况。

教育法对主体间的权利义务关系的确定，也因调节对象的不同而表现为不同的形式。在教育行政关系中，为了有效地行使行政职能，实现行政目的，因此行政机关作为主体一方处于领导的地位，另一方则处于服从的地位。双方主体所处地位的不对等性决定了主体的权利义务设定上的行政法特征。而在教育民事关系中，主体双方的地位则是平等的，其目的在于保护公民和法人的合法权益，维护教育活动的正常秩序，发展我国社会主义的教育事业。因此，这一关系中的主体的权利与义务设定，就具有民法特征。但是，教育法中的受教育权利与义务是一类较为特殊的权利义务，很难归入上述两类权利义务关系中，因而构成一个需要专门加以研究的问题。

教育法对违反教育法的行为所给予的法律制裁，也有其自身的特点。因为教育法虽然仍保留了国家强制力的形式，但这种形式的适用范围和强度，与其他法相比已大有不同。教育法在其实施上不仅要通过国家强制力的形式，同时还要依靠各种社会力量的维护，依靠人民的自觉遵守和运用，通过国家强制力与社会强制性相结合的形式来保证其实施，因而表现为一种比较容易、比较简单和比较自然的事情。当然，这并不是说教育法不须运用法律制裁的手段，对于违反教育法的行为，必须依照有关的教育法律、法规的规定，追究行为人的法律责任，给予法律制裁。例如，玩忽职守，造成教育事业重大损失的行为；不按规定核拨教育经费或者挪用教育经费的行为；未经批准擅自设立、变更、撤销学校或者招生的行为；在国家考试或者招生中营私舞弊的行为，滥发或者伪造学历证书、学位证书及其他证书的行为，利用危险房舍设施进行教学及其他活动，造成人身伤亡的行为；侵害学校、教师、学生合法权

（下转第112页）

扼要。

(2) 讲话应当简明扼要, 演说、写文章、写决议案也应当简明扼要。

(3) 讲话、演说应当简明扼要, 写文章、写决议案也应当简明扼要。

(4) 讲话、演说、写文章应当简明扼要, 写决议案也应当简明扼要。

(八) 常式和变式的转换。比如

(1) 他舍不得花这两角钱!

(2) 他连两角钱也舍不得化。

(九) 衔接语句的转换。比如, 1990年全国高考语文试卷第6、7题。从略。

(十) 不同语言环境中的语句转述。比如, 1992年全国高考语文试卷第21题。从略。

(十一) 同一语句的不同意思理解后的转换。比如, 1991年全国高考语文试卷第24题。

从略。

(十二) 语句关系综合调整。比如:

(1) 思维是与客观实践分不开的。(2) 所以, 思维又是客观实践的产物, 是人脑对客观事物的间接概括的反映; 是人类独有的最重要的一种心理功能。(3) 人的高度发达的大脑, 是思维的物质基础。(4) 但是单单有大脑还不一定有良好的思维。(5) 人通过感官不断地把外界的无数刺激信息输入脑, 使脑进一步加工整理的认识深化的过程, 即思维活动。(6) 人脑只是思维的加工厂, 而客观实践则是思维的重要原料。

调整上面六个句子的关系, 组成一个完整的语段, 试选出排列最恰当的一个。

A (1) (5) (6) (4) (3) (2) B (5) (1) (6) (3) (4) (2)

C (6) (5) (3) (4) (2) (1) D (3) (4) (1) (6) (5) (2)

答案: D。

---

(上接第95页)

益的行为, 对受教育者滥收费用的行为; 妨碍适龄儿童、少年接受义务教育的行为, 等等。从以上的违法行为来看, 违反教育法的法律责任既有行政责任, 也有民事责任, 其中情节严重, 构成犯罪的, 还应依法追究行为人的刑事责任。我国的《义务教育法》规定了对违反义务教育法的行为人的处理方式, 即批评教育、行政处分、行政处罚、经济处罚, 这些都属于行政制裁的范围。然而并不是只有行政制裁才适用于违反教育法的行为, 依照其他法律的规定应当承担民事责任或刑事责任的, 应当追究行为人的民事责任或刑事责任, 直至给予民事或刑事制裁。由此可见, 从理论上说教育法的制裁方法尽管属于行政制裁的范围, 但从法律实践看则还应包括民事制裁和刑事制裁在内。

综上所述, 我国教育法所调整的社会关系, 从当前看仍以教育行政关系为主, 教育法的调整方法也属于行政法的范围。因此教育法理应归属行政法。但从发展的眼光看, 随着法律向教育领域各个层次的渗透, 教育法调整对象的广泛性、复杂性正日益显现, 因而在实践中必将越来越难以完全归入行政法部门体系之中。随着教育立法的发展, 教育法从行政法中独立出来的可能性也是存在的。