

公民受教育权的法律救济途径

孙轩轩

(中央民族大学 法学院, 北京 100081)

摘要: 为有效保障公民的受教育权, 分析了公民受教育权被侵犯的成因, 以及当前受教育权法律救济途径的不足, 提出应完善学校内部及教育行政部门处理学生及学生申诉的有关规定、完善司法程序、充分利用现行法律的相关条款、完善相应的实体法, 以保证公民受教育权的切实实现。

关键词: 公民; 受教育权; 法律救济; 程序

中图分类号: D901 **文献标志码:** A

Legal Remedies of Citizens' Right to Education

SUN Xuan-xuan

(College of Law, M nzu Un vers ty of Ch na Be jng 100081, Ch na)

Abstract The right to education is one of the most important rights for citizens. In order to protect citizens' right to education, universities and the administrative departments of education should perfect relevant regulations before dealing with the punishment of students, perfect judicial procedures, and take full advantage of the relevant clauses in the existing law. Factors which cause the infringement of citizens' right to education and imperfectness in legal remedies of citizens' right to education are analyzed in the paper.

Key words citizens; the right to education; legal remedies; procedure

教育对于公民培养心灵和意志、获得智慧和独立性, 进而获得作为一个自治公民的尊严, 改善自己的不利生存环境和条件具有重要的意义^[1]。

公民的受教育权作为一项宪法权利已经在世界各国宪法制度和宪法规范中得到了基本肯定, 被认为是现代宪法所确立的一项最重要的公民基本权利, 也是最能够体现国家权力与公民权利相互关系的一种实体性宪法权利。然而近几年有关公民受教育权的法律纠纷大量出现, 问题就在于虽然宪法中规定了公民受教育权, 但是, 真正出现公民受教育权被侵犯的情况时, 往往法律救济途径不畅。一方面在实体法中描述模糊, 缺少科学准确的界定; 一方面在程序法中缺少明确的指导。本文从受教育权的内涵入手, 分析公民受教育权被侵犯的成因以及当前受教育权法律救济途径的不

足, 提出完善公民受教育权法律救济途径的建议。

一、受教育权的内涵

受教育权是指公民依法享有的要求国家积极提供均等的受教育条件和机会, 通过学习来发展其个性、才智和身心能力, 以获得平等的生存和发展机会的基本权利。受教育权是由多层次的子权利构成的一揽子权利, 主要有义务教育学习机会权(入学升学权、学生身份权)、学习条件权(教育条件建设请求权、教育条件利用权、获得帮助权)及学习成功权(获得公正评价权、获得学业证书学位证书)^[2]。

公民受教育权应该受到国家的重视与保障。目前绝大多数国家在宪法中都确认了公民受教育的基本权利。荷兰宪法学者马尔赛文在比较

研究中指出, 51.4%的宪法规定了受教育权利和
实施义务教育, 22.5%的宪法规定了参加文化生
活、享受文化成果的权利, 23.9%的宪法规定了
教育自由和学术自由的权利^[3]。从这一实证研究
表明, 公民的受教育权不仅仅事关公民个人的事
情, 其义务主体指向国家, 目的在于要求国家为公
民提供受教育的机会。因此, 公民的受教育权带
有国家义务的性质, 应该属公法意义上的权利, 是
一项宪法权利。

《经济、社会和文化权利国际公约》在肯定人
人有受教育权的同时, 确立了公约缔约国保护受
教育权实现的基本义务。受教育权是与政府的保
障责任相对应的, 没有政府相应保障责任的履行,
公民的受教育权是不可能实现的。这里实际上
是在宪法中确立了公民宪法权利与政府宪法职
责之间的法律关系。

二、当前受教育权法律救济途径及不足

法律救济的过程, 实际上就是把规范权利转
化为现实权利的过程。受教育权法律救济途径
是指受教育者认为其受教育权受到学校或教师、
教育行政部门以及其他社会组织和个人不法侵害
时, 依法请求法院或其他有关机构给予解决, 使
其权利得到补救或实现的法律途径^[4]。现行有
关法律规定虽然对侵权人予以追究相应的法律
责任, 受教育权受侵害者也可以通过诉讼等途
径得到一定的金钱赔偿, 但是缺乏对公民受教
育权的根本保护与救济。就中国现有的受教
育权救济途径来说, 也存在一定程度的不足。

《教育法》规定受教育权的法律救济途径包
括申诉、调解、仲裁、复议和诉讼。

1 申诉

申诉是学生在接受教育的过程中, 对学校
给予的处分不服, 或认为学校和教师侵犯了其
合法权益而向有关部门提出要求, 重新作出处
理的制度。目前的申诉制度不够完善, 已出台
有关教育法律法规的条文多为原则性规范, 对
申诉程序的规定相当薄弱。《教育法》和《普
通高等学校学生管理规定》中都规定了受教育
者享有“对学校给予的处分不服向有关部门
提出申诉”的权利。但没有法规对“有效措施”
作出细化, 或者没有规章对学生申诉制度作
进一步的具体规定, 缺乏专门负责受理学生
申诉的机构和人员、申诉时效、申诉后处理
机制等方面的规定。因此有必要对现有法律

法规进行细化, 增强可操作性。

2 调解、仲裁和行政复议

调解是指经过中立第三方的排解疏导、
说服教育, 促使发生纠纷的双方当事人依法
自愿达成协议的一种活动。调解属于非正式
的纠纷解决方式, 因而在申诉和诉讼等其他
正式解决方式过程中都可以运用调解的手
段, 对公民受教育权的保护不够力度。

仲裁是指争议双方在争议发生前或争
议发生后达成协议, 自愿将争议交给第三者
作出裁决, 双方有义务执行的一种解决争
议的方法。仲裁因为民间性和自愿性, 在
行政主导的国情下, 实施效果并不理想,
而且大量的受教育权法律纠纷并非单纯
的民事法律纠纷。

行政复议是指公民、法人或者其他组
织不服行政主体作出的具体行政行为, 认
为行政主体的具体行政行为侵犯了其合法
权益, 依法向法定的行政复议机关提出复
议申请, 行政复议机关依法对该具体行政
行为进行合法性、适当性审查, 并作出行
政复议决定的行政行为。《行政复议法》
第6条第9款规定: “公民申请行政机
关履行保护受教育权利的法定职责, 行政
机关没有依法履行的, 可以申请行政复
议。”行政复议主要针对教育行政机
关侵犯作为相对人受教育权的情形, 在
实践中更多的是学校、教师或国家机关
工作人员侵犯学生受教育权的情形。虽
然《行政复议法》将教育行政行为纳入
行政复议的受案范围并将保护公民的受
教育权与人身权、财产权并列规定为行
政机关的法定职责, 但在实践中教育行
政复议存在很大的局限性, 尤其是在非
义务教育阶段, 学校有更大的办学自主
权, 所以一般适用于入学阶段和毕业阶
段, 而在学阶段则不适用行政复议。因
此, 在法律层面上明确教育行政复
议的受案范围是解决教育行政复
议困境的关键所在。

3 诉讼

司法救济是公民权利获得救济的
最后一道防线。目前公民受教育权的
司法救济途径主要有民事诉讼和行政
诉讼。《教育法》第81条规定: “
违反本法规定, 侵犯教师、受教育者、
学校或者其他教育机构的合法权益, 造
成损失、损害的, 应当依法承担民事
责任。”受教育者在自身受教育权被
侵犯时往往被迫“曲线救国”, 以人
格权、隐私权、姓名权等人身权或财
产权为由提起民事诉讼。

《教育法》第42条第四款规定: 受教育者有

“对学校、教师侵犯其人身权、财产权等合法权益,提出申诉或者依法提起诉讼。”田永诉北京科技大学拒绝颁发毕业证、学位证案,刘燕文诉北京大学(学位评定委员会)案都是将受教育权视为教育法规定的权利,并通过提起行政诉讼对受教育权予以救济的典型案列。

现有的民事诉讼和行政诉讼对公民受教育权的保护范围不够全面。在民事诉讼中法院无权审查学校作出的公权力性质的处分行为,即使学生胜诉,其受教育权也难以得到有效救济,无法追究侵犯受教育权者的行政责任。而行政诉讼范围仅限于人身权和财产权,因此法院只好作扩大解释,受教育权被解释为“直接或间接包括人身权和财产权”,直至把受教育权遭受侵害引发的人身权和财产权损害的结果视为受教育权本身,这种解释非常牵强,导致现实中出现许多侵犯公民受教育权的案件都被法院拒之门外。民事诉讼、行政诉讼规定的不全面性带来了司法介入教育纠纷的不确定性,致使很多受教育权被侵害者只能以财产受到损失为由转化为民事赔偿,公民受教育权得不到应有的司法救济。

三、完善公民受教育权的法律救济途径

受教育权的实现程度最终取决于社会发展的水平,社会经济的发展是受教育权充分实现的根本性保障。国家的义务首先在于尽最大可能地采取行动以发展社会经济,并使其对受教育权的实际保障水平不低于其真实能力所应当达到的保障水平,使教育的发展同步于社会的发展和国家义务能力的发展^[5]。但从法律角度来看,公民受教育权的实现有赖于基本法律、法规的健全与法律救济制度的完善。目前的立法从很多方面反映出已经不能适应日新月异的教育发展情况,只有完善的教育法律法规体系以及法律救济途径,公民受教育权才能得到切实有效的保障。

1. 完善相关程序规定

(1) 完善学校内部处理程序及行政救济程序

学校在对学生作出影响其受教育权的处分决定时,严肃处分决定的送达与告知程序是重要前提。在形式上,一要公开化,既对学校公开,更应对学生本人公开;二要以书面形式,在与学生当面对面的基础上送达处分决定。在内容上,明确处分理由的陈述说明,在作出影响学生受教育权的处分行为时,校方有责任在执行前向学生陈述理

由,明确依据何种法律法规,依照何种校规校纪作此决定,最大限度地认定事实依据,做到凭切实证据裁定,也有助于使处分决定更易于为学生所接受。

《教育法》赋予受处分学生申诉的权利,但缺乏可操作性。因此,目前有必要对学生申诉的机构和人员、申诉时效、受理期限、不服申诉的救济途径加以明确。高校可以成立由校方、教师、学生等多方代表组成的学生申诉仲裁委员会,进行仲裁凡涉及剥夺学生学籍的处分,如勒令退学、开除学籍等,应建立听证制度,充分保障学生的申辩权;学生对学校作出的处分不服,可以向学校的主管部门提起行政复议。

(2) 完善司法程序

①把学校处分行为纳入行政诉讼受案范围。学校对学生作出退学、开除学籍等处分,不仅影响到学生重大经济利益,还将严重影响学生的人格和就业,因此高校自治权并不是无限制的,要求司法必须出面平衡学校自治与学生权益的关系,以行政复议前置程序为司法介入的前提条件,由高校及教育行政机关组织专家、学者对争议先予复议,对复议结果不服的再向法院提起行政诉讼。

②充分发挥民事诉讼的保护作用。目前中国还没有建立宪法诉讼制度,在行政诉讼和刑事诉讼的受案范围又严格受到限制的情况下,民法应充分发挥自身的优越条件对公民受教育权进行保护。因为民法对民事权利的保护采取的是非法定主义原则,即不一定有法律规定的权利才加以保护,只要“有损害就有赔偿”,那么只要受教育权被侵害涉及到公民的人身权和财产权时,民法就可以实施救济。与此同时,还要求法官尽快转变观念,不能囿于“民法中没有受教育权的规定”的束缚,要充分理解法律精神和原则,对当事人的权利采取负责任的态度,熟悉和掌握与受教育权保护相关的实体法、程序法知识,这样才能最大限度地保护当事人的权益。

③建立有中国特色的宪法诉讼制度。由于没有宪法诉讼制度,不能通过宪法诉讼予以救济,并且宪法没有直接的法律效力,不能进入普通司法程序作为法院判案的依据,因此法院对受教育权案件的态度通常是不予受理或驳回起诉。建立宪法诉讼制度,对侵犯公民受教育权提起宪法诉讼,使得公民的受教育权在受到侵害之后,在穷尽了民事、刑事、行政诉讼等法律救济手段之后,仍然

能在宪法层面上得到应有的权利救济。若司法判决认定属于违宪状态,则国家应该承担一定责任,或者补偿损失,或者使公民实际享有受教育权。

2 完善相关实体立法

(1)在刑法中增设招考舞弊罪。招生考试公平是教育公平的基础,也是受教育权实现的重要保障。但目前招考舞弊特别是高考舞弊现象很普遍,有的地方甚至是有组织地进行。参加者也涉及到教育行政人员、学校管理人员、教师、学生和其他社会人员,而在案发后,相关人员最多也只接受一些行政处分就不了了之。由于招考舞弊严重破坏了教育特别是高等教育的公平竞争环境,因此有必要在刑法中增设招考舞弊罪,以保证受教育权的真正平等。

(2)在民法中增加姓名权的财产性利益保护。侵犯公民受教育权的纠纷,有的是侵犯了公民的姓名权。《民法通则》第五章第四节规定包括姓名权在内的人身权,并在第六章规定公民姓名权受到侵害的民事责任;在《最高人民法院关于确定民事侵权精神损害赔偿若干问题的解释》中进一步加强了对姓名权的法律保护。2009年12月26日通过的《侵权责任法》第二条规定了侵犯姓名权“应当依照本法承担侵权责任”。根据中国现行立法规定,姓名权遭受损害的客体仅包括姓名以及与姓名相关的精神利益,其保护范围狭窄,对侵犯姓名权的法律保护十分不利。因此建议将姓名权作为民法中一般人格权加以保护,不仅包括精神利益,还包括财产性利益。

(3)通过立法解释的方式加以解决。目前有关公民受教育权法律救济的规定并不健全,因此要加强这方面的立法。此外,根据《立法法》第四十二条规定“法律制定后出现新的情况,需要明确适用法律依据的”,可以先采用立法解释的方法,该立法解释具有与法律同样的效力,可以在现有立法基础上将有关条文明确化、具体化,待以后修改法律时再补充进法律。

四、结束语

受教育权是一项有关公民生存和全面发展的基本权利,宪法和法律应当保障其救济的渠道畅通无阻,在完善现有法律救济途径的基础上,再加入宪法诉讼的有力保障,公民的受教育权就能如愿实现。

参考文献:

- [1] 张千帆. 宪法学[M]. 北京: 法律出版社, 2004: 224.
- [2] 龚向和. 受教育权论[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2004: 29.
- [3] 亨利·范·马尔赛文, 格尔·范·德唐. 成文宪法的比较研究[M]. 陈云生, 译. 北京: 华夏出版社, 1987: 159-160.
- [4] 胡蓉, 招权成. 试论受教育权的法律救济[J]. 黑龙江科技信息, 2009(5): 181.
- [5] 罗贵明, 苏力. 教育权的宪法保障[J]. 法制与社会, 2008(28): 22-23.

(责任编辑 刘敏)