

# 教育法规地位新探

李晓燕

探讨教育法规的地位就是要弄清楚教育法规体系在我国整个法律体系中所处的地位。问题的焦点在于教育法规能否构成独立的法律部门。对此,目前主要存在三种不同的主张。

第一种主张认为,教育法规是以属于行政法下的一个小分支。这曾经是被人们普遍接受的看法。国外在50年代以前对此无不同意见,国内在80年代以前亦无异议。持此主张者将教育法规的定义界说为“教育法规是国家机关制定的用以调整教育行政关系的法律规范的总和”<sup>①</sup>。其在国外的著名代表人物之一是日本圣心女子大学校长相良惟一,其理论依据导源于“国家教育权”论。相良惟一认为,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,“教育法规也是有关教育行政的法规”<sup>②</sup>。我国当前出版的一些法学著作中,亦主要持此主张。

第二种主张认为,应将教育法规与其所调整的社会关系性质相近的几类法规,如科技法、文化法、新闻出版法并合在一起构成一项综合性的法律部门,称为“文教科技法”。持此观点的主要代表人物之一是中国社科院政治学所所长吴士英。他认为文教科技法主要涉及“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。这一部门法主要包括以下并行的、第二层次的子部门法: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”<sup>③</sup>。

第三种主张认为,应将教育法规视为一个独立的法律部门,并逐步按照一定原则和秩序

将教育法规构成一个科学合理的教育法律体系。持此主张的代表人物之一是日本东京大学教授兼子仁,他认为教育和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,并将这一理论称之为“教育制度独立法说”<sup>④</sup>。我国在80年代中期以来亦逐步有人提出应将教育法规从行政法中独立出来,看作独立的法律部门。如武汉大学娄延长、彭守文同志曾撰文提出,在众多的国内外法学著作中,教育法“被置于行政法下教育、科技、体育、卫生中的一个小分类。这种划分方法是值得商榷的。我们认为在法律体系中,教育法应当是一个独立的法律部门”<sup>⑤</sup>。辽宁大学的何瑞琨同志也认为,我国教育法应是一个独立的法律部门,他提出,教育法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,因而它成为了现代国家法律体系中不可缺少的一个独立的法律部门”<sup>⑥</sup>。

本文作者主张将教育法作为一个独立的法律部门,从行政法中独立出来。理由如次。

构建我国法律体系的理论认为,社会主义法律体系是指一个社会主义国家全部现行法律的各个部门所构成的内容和諧一致、形式完整的法律规范的有机整体。其各个部门的划分是以客观存在的社会主义社会关系的多样化为基础的。因而,“划分法律部门的主要标准,是该法律所直接调整的对象的社会关系的性质,同时,也应辅之以调整方法”<sup>⑦</sup>。以各个法律部门的构成和关系来看,“各个法律部门又包

括不同层次的法律、法规。这些法律部门和不同层次的法律、法规,有主有从,相互协调,重叠交错,相互配合<sup>⑧</sup>。我们认为,我国的教育法规体系已初具规模,符合构建为法律部门的基本理论要求。

从教育在整个社会中的地位来说,社会部门的不断分工使教育早已成为一个独立的社会职能部门,而且教育在社会发展中的地位和作用日益重要。在教育活动中所发生的各种教育关系尽管复杂多样,但教育关系已经成为一种具有区别于其他社会关系的特殊性和相对独立性的社会关系是毫无疑问的。以研究各种教育现象和教育关系为对象的相对独立的教育学科群的出现早已向我们揭示了这一点。因而教育法规能否从行政法中独立出来,成为单独的法律部门的关键在于明确其调整对象是广泛的教育关系还是仅仅局限于教育行政关系?

现代教育立法实践始于国家对教育生活的干预。因而50年代以前,各国法律体系的具体构成虽各有不同,但无一例外都将教育法归纳于行政法之中。同时,二战以前,各国的教育立法实践还十分薄弱,多从实践需要出发制定教育法规,使之不成体系;且教育法规所调整的主要是教育行政关系,有关教育法的理论研究亦未形成独立学科。因此在很长时期内,这种将教育法规归属于行政法部门的观点普遍流行,几成国内外法学界的定论。时至今日,我国法学界仍主要坚持这种观点,教育界持这种观点的人亦为数不少。教育法规作为一个独立法律部门的地位还未能在中国法律体系中明确地确定下来。我们认为,教育法规归属于行政法部门的观点有其产生的历史根源和存在的历史必然性。当教育法规的调整对象主要局限于教育行政关系,并且其自身的建设还不够完善的时候,是不具备形成独立法律部门的条件的。然而,二战以后,随着各国相继加强教育立法,健全教育法制,开始全面运用法律手段规范各种社会主体的教育行为,以研究教育法规为对象的教育法学也经历了从兴起到获得独立学科地位的发展。这时,如果仍将数量越来越多、调整面越来越宽的教育法规作为行政法律部门的一个亚分支已经不能适应新形势下教育法制建设的发展,乃至教育事业发展的客观要求了。应

当说,随着我国加快教育立法步伐,具有国家基本法地位的教育法也已经公布并生效,除现有教育法律外还在积极酝酿起草其他一系列单行教育法,作为法律部门应有的各层次法律规范表现形式亦已经基本具备,因此,已经具备了从行政法中独立出来的必要性和可能性。

有关我国教育法规体系的研究说明,我国的教育法规体系是(或将要发展成为)以宪法所确定的基本原则为指导思想,以教育基本法为母法,具有以不同内容的教育法律规范组成的一系列教育部门法为横向结构,以不同适用范围和效力等级的法律形式构成不同层次的教育法律规范表现形式为纵向结构的完备而严密的体系。在这个体系中,教育基本法的适用范围对其确定调整对象的范围有着举足轻重的意义。我国《教育法》的适用范围是从大教育观出发来确定的<sup>⑨</sup>,那么以其为依据所构建的教育法规体系亦必然是从广义来理解教育这一概念的。因而教育法律规范所调整的教育关系也必然大大扩充了其范围,不再只是对教育行政权的规范,很明显也突破了先前教育行政关系的范围,使得作为其调整对象的教育关系具有广泛性和多样性。所以我们可以肯定地说,教育法规的调整对象是教育关系而不再仅仅是教育行政关系。尽管受到教育规律的制约,不是全部的教育关系都必须或可能由教育法规来调整,但以我国现有教育法规所涉及的范围来看,经过教育法律规范调整所构成的教育法律关系具有比教育行政法律关系更为广泛的主体、客体与内容。

法律关系的构成要素包括主体、客体和内容三个方面。教育法律关系也同样包括这三个要素,从现有教育法律规范来看,可能涉及教育、成为教育法律关系主体的有国家、教育行政机关、学校、学校管理人员、教师、学生、学生父母和其他法定监护人、各种依法举办学校的社会力量、以及社会上各种依照教育法规的有关规定负有某方面教育责任的单位和个体等等。教育法律关系的客体主要包括教育行为、教育管理行为、教育资源、教育研究成果等体现教育方面权利和义务关系的物、行为和精神财富。教育法律关系的内容则是教育法律关系的主体所享有的教育权利和应承担的教育义务。

构成教育法律关系主体的双方，即教育权利的享有者和教育义务的承担者可以分别是以上符合教育法律规范假定条件的任何主体。这使得行政法规范下形成的行政法律关系已远远难以包容之。因为法学原理认为：“行政法是规定国家行政管理活动的法律规范的总和”，其本质特征在于列宁所指出的，“行政是国家的组织活动”<sup>40</sup>。因此，由行政法律规范所确定的权力是属于行政机关或政府的权力。因而构成行政法律关系的双方当事人中，必须至少有一方是国家行政机关。公民和一般法人之间，两个公民之间，两个法人之间是不可能发生行政法律关系的。可见，构成教育法律关系的主体类型比构成教育行政法律关系的主体类型广泛得多，已经不大可能由行政法律关系来概括之。

随着教育民主化进程的发展，作为教育法律关系内容的教育权利与义务从内涵到外延也都已经发生了深刻的变化。在资产阶级教育立法活动起步之初，确立国民义务教育制度之时，教育权利主要是指国家的教育权，使早期的义务教育是以国家的教育权为中心，而强迫国民接受的。家长或监护人送儿童入学，仅仅是一种义务，受教育与服兵役、纳税一起并列为“国民三大义务”。以后，随着社会的发展和教育民主化运动的发展，逐步提出了受教育权问题。自1871年4月由巴黎公社公布的具有法律性质的文件中首次提出受教育权问题以来，经过一百多年的发展，受教育权已经在世界各国被看作一项与生存和发展密切联系的基本人权而写入了宪法，并通过采取各种措施，在一定程度上使之朝着平等化的方向发展。在我国宪法和《教育法》以及其他教育法律中，我国公民享受教育权利与履行教育义务的实现有两种情况。一种是强制性实现的。也就是说，受某些层次的教育，是我国每一个公民都依法不仅有权利而且有义务接受的教育。这种教育，无论接受者的主观愿望如何，都是必须接受的。另一方面，社会的有关部门或机构必须提供条件，保证其受教育权的实现。这种人人享有的并必须接受的教育包括适龄儿童接受义务教育，成年劳动者接受适当形式的政治、文化、科学和技术业务教育，以及就业前的公民接受劳动就业训练和某些公民所应接受的扫盲教育等等。

另一种是自主性实现的。也就是说，某些层次的教育是根据法律规定，由公民自行决定是否接受，并通过提供平等竞争机会来获得的受教育权利，并由此要履行相应的义务。这种教育权利首先表现为参与平等竞争的权利，其所意味的仅是一种可能性。一种社会，在这一受教育权利获得之前，并未形成相应义务。只有通过竞争，获得受教育权利之后，才产生相应的教育义务。同时，公民一旦获得了享受这一教育的权利时，任何人不得干扰、阻碍。这种由公民自由选择，并以参与竞争形式获得的受教育权主要是高级中等教育、高等教育、中等专业教育和通过其他各种形式进行的中等以上的学历教育及其他各种职业教育。随着国家经济的发展，教育事业的发展和受教育需求水准的提高，这两种教育权利的范围会有所变化，学前教育、高级中等教育也将会逐步列为义务教育范围，这已为某些发达国家所实现，在我国一些经济发达地区也已经提出了普及高中的教育发展目标。但这两种性质的教育权利与义务仍将长期存在。国家授予行政对其主体享有和履行的干预权限有着明显的差别。对于前一种教育权利与义务教育行政可以进行强制干预，而对于后一种则不可以。

我国教育立法的目标，一方面是为了保障教育事业在社会主义建设事业中优先发展的战略地位，为提高全民素质创造条件；另一方面，也是为了保障公民平等的受教育权与受教育机会。从而把代表人民共同意志的国家教育利益与公民个人的教育利益以一定方式统一了起来。为了实现这一目标，最大限度地发挥教育资源效益，满足社会、国家和公民个人的教育需求，我国教育法规中还明确确定了各项与举办学校、捐资助学、兴办校办产业、以各种形式进行联合办学和社会教育等有关的教育权利与义务。这使教育权利与义务所包含的种类获得了极大的丰富。教育权利的这种丰富性与复杂性，也是不能简单地用教育行政权利与义务来概括之的。仅以有关办学的授权性教育法律规范为例。我国《义务教育法》第九条分别授予了地方各级人民政府和企业、事业组织、其他社会力量办学的权利。但对于地方各级人民政府来说，这种授权成为一种职权，具有必须

行使的特点。也就是说，举办各种义务教育学校，为适龄儿童创造接受义务教育的条件，对地方各级政府来说，既是权利，也是义务，是一种必须实现的责任。而对于企业、事业单位和包括个人在内的其他社会力量来说，他们是否行使办学权利，可由其自行决定，并不是非履行不可的法律义务。也就是说，他们根据自己的具体情况，既可以决定行使这项权利，举办学校，也可以放弃这项权利，不举办学校。国家对其举办学校持鼓励态度，但并无强制性。这说明，一般社会主体的教育权利与义务与行政机关的教育权利与义务是有着明显的性质差异的。

由于教育法律规范的调整对象不再仅仅是教育行政关系，使得教育法律关系有了不同类型的区别。按其隶属特征和违法程度来划分，教育法律关系可以分为具有纵向隶属特征的教育行政法律关系、具有横向平等特征的教育民事法律关系和具有刑事犯罪特征的教育刑事法律关系三类。即使是教育行政法律关系也不能完全等同于一般的行政法律关系。这是由于它虽然具有一般行政法律关系的共同特征，但也明显具有区别于一般行政法律关系的独特特征。例如，行政法律关系的形成或变更通常不取决于当事人双方是否达成共同意愿，只取决于具有法定职权的行政机关一方的决定，即行政机关可以不考虑其行政相对人的意愿单方作出处置决定。行政机关一旦作出了决定，下达了行政命令，行政法律关系也就形成了。在这种关系中，行政相对人一般必须无条件服从，否则可予以追究其行政法律责任。而在教育行政法律关系中虽然也存在着这种“强迫型”的行政法律关系，如教育行政部门的领导权限和职责，对教育事业的宏观调控权力等等。但是，在某些教育行政活动中，其形成的教育行政法律关系的强迫程度明显弱于其他类型的行政法律关系。即教育行政机关在作出某些决定时还需在一定程度上考虑其行政相对人的意愿。尤其是在扩大学校办学自主权以后，教育行政机关与学校的关系更是如此。由于行政自由裁量权的存在，这在实践中也是做得到的。之所以会产生这种特点，诚如劳凯声同志所说：“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。”<sup>40</sup>

教育民事法律关系同样不能完全等同于一般的民事法律关系，而且有一些明显的教育特征。例如，围绕委托培养学生和自费生所产生的教育法律关系，围绕建立教学、科研、生产联合体所产生的教育法律关系等等，由于教育活动的特殊性，其主体双方享有权利和履行义务的方式与状况很难用一般的民法规则来确定和衡量。因而，它们虽然具有民事法律关系的平等特征，但却不属于民法的调整范围。确切地说，这是一类特殊的具有教育特征和民事性质的教育法律关系。

教育法律关系之所以会与其他法律关系产生种种差别，是因为在制定教育法律规范，设定教育法律关系的一般模式时，必须充分考虑教育自身的特点和规律。教育法律关系按其所涉及的主体所处的社会角色范围来划分，可以分为教育内部的法律关系和教育外部的法律关系。教育内部的法律关系主要是指的教育法律规范调整的教育系统内部各类教育机构、各类教育工作人员、教育对象之间的关系。教育系统内部诸主体之间相互作用、相互影响的教育活动、教育管理活动必然要受到教育的内部客观规律的制约。如果不尊重客观规律，不按教育内部规律办事，就会受到惩罚。因此，教育内部法律关系的确定必须遵循教育的内部规律，违背教育内部规律的立法必然会阻碍教育质量的提高和人的全面发展。教育外部的法律关系主要是指的教育法律规范调整的教育系统与其外部社会包括政治、经济、文化、科技等各方面的关系。教育的外部客观规律揭示了教育系统与其外部社会各方面的必然联系。因此，诸如教师的社会地位与物质待遇、教育经费的负担、教育事业的发展规划以及社会对教育的责任等教育外部法律关系的确立，就应依据教育外部规律。否则，教育法规就无法科学地调

整好教育的内外关系，不能确立教育在社会各项事业中正确合理的位置，从而妨碍教育事业的发展，对整个社会的进步也可能造成不必要的损失。综上所述，从教育内外部法律关系的角度来分析可以清楚地看到，教育法律关系的确立必须遵循教育自身特有的客观规律，因而教育法律规范的制定具有特殊的立法依据，其所确立的教育法律关系模式也就必然明显有别于其他类型的法律关系。

由于受教育法律规范调整的教育关系可以构成不同性质的教育法律关系，因此，教育法规的调整方法具有综合性的特点，即对不同性质的教育法律责任要相应采取不同的追究法律责任的方式。对于教育行政法律责任就应采用行政命令的调整方式和行政制裁方法；对于教育民事法律责任就应采用民事调解方式和民事制裁方法；对于教育刑事法律责任就应采用刑事调整方式和刑事制裁方法；对于教育法律责任中的违宪责任就应采用政治方式进行调整和违宪制裁方法。目前我国教育法规的调整方法主要是行政制裁，即主要是通过国家行政权力的形式进行调整；但也绝不仅仅限于行政调整方式。有时在一个教育违法案例中，就反映出多种法律责任并存，对共同违法的主体，据其违法犯罪的具体情节和有关教育法律规范的规定，分别要求他们承担刑事责任、行政责任或民事责任。

尽管教育法律责任的承担没有独立的方式，但这并不影响教育法规成为独立的法律部门。教育法规这个多种调整方法并存的特点，恰好说明不宜再将它纳入行政法部门中。依据现行的教育法规，今后某些教育法律纠纷的解决，将可由当事人直接诉诸人民法院，由人民法院依据有关教育法规进行裁决，而不必经由行政途径。而如果作为行政法，这是做不到的。同时，我国法律体系划分为不同的法律部门，并不是说各个法律部门是绝对独立，各行其是，或互不相干的，而是恰好相反，各个法律部门的独立性是相对地的，它们之间应是一种相互协调和配合的关系。从我国法学界目前公认的各法律部门来看，刑法没有特定的社会关系作为其调整对象，它与其他法律部门的差别主要在于其特定的调整方法；而除宪法、民法、刑法、

行政法是各自主要采用独特的调整方法外，其他包括劳动法、婚姻法、经济法等在内的各法律部门均不是单独采用哪一种调整方式来进行调整的。不同部门的实体法采用国家法律体系中符合惯例的法律责任追究方式，应当说也是符合国家法制统一原则的。因而，教育法规依照其所调整的社会关系是区别于其他社会关系的教育关系——这是早已获得社会学、教育理论承认的一类独立成立的社会关系，来确立教育法规为独立的法律部门是符合我国法学理论的要求的。

总之，社会是发展的，社会关系的类型也会随着社会生活的丰富而不断发展，由此所确立的法律部门也是会有所发展变化的。法律部门也不是从来就有的。法律部门的划分是社会关系和法律以及法律科学发展的产物。随着人们对社会关系认识的深化，以及全面重视法制的建设和发展，其由少到多，也是符合人类认识发展规律的。同时，一个有目共睹的事实是，教育已经成为社会各职能部门中最为庞大的一个，其涉及的社会面最宽，参与的人员最多，由此而产生的教育关系也是各种社会关系中最为复杂的关系之一。为了使各种教育关系和谐发展，保障教育事业的健康发展，社会也就迫切需要一个独立的法律部门来对其进行调整。教育法规体系的完善，其所调整的教育关系的广泛性使得教育法规从行政法中分离出来，形成独立的法律部门具有了可能性；而社会实践的迫切需要则使将教育法规构建成为一个独立的法律部门成为了一种必然趋势，并为这种设想由可能转变为现实提供了条件。

注：

①李连宁：“我国教育法规体系刍议”，载《中国法学》1988年第1期。

②③④劳凯声著：《教育法论》第16-17页，江苏教育出版社1993年8月版。

⑤姜延长、彭宇文：“教育法在法律体系中的地位浅探”，载《教育研究》1987年第6期。

⑥⑦⑧吴祖谋主编：《法学概论》第72页、第208页，武汉大学出版社1988年6月出版。

⑨朱开轩：《关于〈中华人民共和国教育法〉（草案）的说明》。

作者单位 华东师范大学

（本文责任编辑：王磊）