

也谈教育法的地位

——兼与李晓燕同志商榷

周卫勇

近年来,关于教育法的地位问题日益引起人们的重视,并存在着各种不同的主张,如“教育法地位独立说”、“教育法归属行政法说”、“教育法地位发展说”等等^①,《教育研究》1996年第6期又刊载李晓燕同志的文章《教育法规地位新探》(以下简称“李文”),明确坚持教育法应从行政法中分离出来,成为独立的法律部门,并提出了不少新的观点。笔者对这一观点持有不同看法。本文试图着重从教育法律关系的角度阐述自己对教育法地位问题的几点看法,兼与李晓燕同志商榷。

一、教育法律的性质和特征是 判别教育法地位问题的基本依据

“划分法律部门的主要标准,是该法律所调整的对象的社会关系的性质,同时,也辅之以调整的方法。”^②这一标准是我国法学界关于划分法律部门的基本依据,同时也是我们研究教育法地位问题的基本出发点。根据这一标准,教育法在我国法律体系中能否成为独立的法律部门,关键是看其所调整的社会关系是否具有自己相对独立的性质,是否与其他法律所调整的社会关系明确地区分开来。但是,需要指出的是,对上述标准的理解目前是存在差别的,问题在于“法律所调整的对象的社会关系”是一种什么关系?是广泛意义的社会关系还是主要指法律关系?就教育法而言,是指广泛意义上的教育社会关系还是主要指教育法律关系?“李文”中提出:“教育关系已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”,“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的是广义的教育关系还是仅仅局限于行政关系。”^③很明显,“李文”是把广义的教育社会关系看作决定教育法地位问题的关键。本文则以为,根据法律关系的基本定义:“法律关系就是由法律规范调整的社会关系”^④,故“法律所调整的对象的社会关系”,应指法律关系而非广泛意义上的社会关系。同样,教育法所调整的对象的社会关系应主要是指教育法律关系而非广泛意义上的教育社会关系。因此,教育法能否成为独立的法律部门主要应看教育法律关系是否具有自己相对独立的性质,而不是广泛意义上的教育社会关系的性质。广义的教育社会关系是教育社会学而不是教育法学的研究对象,其调整的方法,除其中的教育法律关系依靠法律调整以外,其他各种各样的教育社会关系则是依靠党和国家的政策、道德准则以及教育传统习惯等进行调整,这与法律调整是完全不同的,它们与教育法之间并不存在直接的联系,其性质的确定,内涵和特征的显现是难以统一和确切把握的,故以此来衡量教育法的地位是难以有结论的。只有在确定教育法律关系是衡量教育法地位问题的基本社会关系的基础上,通过揭示和把握教育法律关系的特征和属性,才能有助于深入认识教育法的地位问题。

二、综合性是教育法律关系的基本特征

本文认为,探讨和研究教育法在我国法律体系中的地位问题,必须明确界定教育法律关系的概念,如果没有对教育法律关系的界定,那么就难以准确把握教育法律关系的特征和属

性,就难以把教育法律关系与其他法律关系有效地区别开来,关于教育法地位问题的探讨也势必成为泛泛之谈。要界定教育法律关系的概念,必须首先界定教育法的概念。尽管目前关于教育法概念的界定仍不一致,但按照目前大多数人对教育法的理解,可以将其界定为:教育法是国家机关按照法定程序制定的、调整教育社会关系的各种法律规范的总和。按照这一定义,无论什么法律,只要其法律规范确定调整的是教育社会关系,那么这些法律规范就属于教育法的范畴。据此,教育法本身就是一种综合性的法律,它是各种各样有关教育的法律规范共同组成的一个综合体。这一理解,与我国法学界通常对其他法律概念界定的基本特征是相一致的。

“法律关系就是由法律规范所调整的社会关系。”^⑥结合我国法学界关于法律关系这一概念界定的基本内涵,教育法律关系的概念可以表述为:由法律规范所确定和调整的教育社会关系就是教育法律关系。法律规范在这里同样是各种各样法律规范的总称,它既包括有关的刑事法律规范,也包括有关的民事法律规范、行政法律规范等。不同的法律规范所确定和调整的教育社会关系,就构成不同的教育法律关系,如教育刑事法律关系、教育民事法律关系、教育行政法律关系等。因此,与教育法的基本特征相一致,教育法律关系也是一种综合性的法律关系,是不同的法律关系构成的一个综合体,它不具备区别于其他法律关系的独立的特征。

正是基于以上认识,本文认为,即使教育法排除一切行政法律关系,从行政法中分离出来,其作为独立法律部门的条件严格说来仍不具备,教育法律关系中仍表现着教育行政法律关系之外的其他法律关系的特征,其综合性这一基本特征并没有因此而改变。

三、行政法律关系的特征是教育法律关系的主要表现

尽管教育法律关系是一种综合性的法律关系,但笔者认为,行政法律关系是教育法律关系中最基本、最主要的内容,教育法律关系的特征主要是以教育行政法律关系的形式来体现的。

(一) 从教育行政法律关系本身来看

首先,教育行政法律关系是现代国家教育行政关系的核心。“现代国家行政是国家行政机关依法实施的国家政务组织活动。”^⑦行政法律关系的产生是以国家行政机关的设立为前提,以国家有关行政法规的颁布实施和行政职能的正常行使为前提的。教育行政实际上是统一的国家行政的组成部分,是国家教育行政机关依法管理教育事业的活動。“从某种意义上我们可以说,现代教育行政管理就是一种法律管理。”^⑧现代教育行政主要表现为两个方面:一是行政机关的依法行政,二是行政机关的依法行政。前者强调“无法律即无行政”,后者则强调“无行政即无法律”^⑨。虽然我国目前的行政管理活动离法制化的目标还存在很大差距,但法制化是必然的趋势。从此意义上讲,教育行政法律关系实际上是现代国家教育管理活动中发生的一种最基本的行政关系,它代表着教育行政关系的主要特征,也是现代国家教育行政的主要标志。随着现代国家依靠教育立法普遍加强对教育行政干预趋势的逐步增强,国家教育行政法律化的色彩将日益浓厚,由此而形成的教育行政法律关系的地位也将进一步提高。

其次,教育行政法律关系已成为一种涉及教育活动各个方面的普遍的教育社会关系。依据我国宪法及有关法律,我国国家行政机关的教育管理职责和管理范围是相当广泛的,它主要包括:国家教育的基本方针、教育的总体目标及各级各类学校教育的培养目标的制定实施、教育人事管理、教育经费管理、招生工作的组织与管理、学籍管理、对学校工作的评估与指导乃至教材的审定及教学计划的指导等,可以说教育活动的方方面面无不渗透和体现着行政管理的色彩。随着我国教育立法工作的不断加强和完善,越来越多的行政管理行为将被纳入法制的轨道上进行调控,因而教育行政法律关系的范围也将日益广泛。

以上两个方面表明:随着国家依法治教的进一步加强,教育行政管理的法律化将成为国家教育管理现代化和依法治教的核心,从而使教育行政法律关系在教育法律关系中的地位越来越突出,其作用也将日益增强。

(二) 从教育法律关系的产生与发展来看

现代教育法律关系的产生是伴随着现代教

育立法的产生而产生的。正如“李文”中所指出的：“现代教育立法实践始于国家对教育生活的干预。”⁹现代国家对教育的干预主要是通过立法的形式、借助于国家行政对教育的介入而实现的。没有现代教育立法就没有现代教育行政，而没有现代教育行政，也就不存在现代意义上的教育立法。

教育法律关系从产生之日起，就主要表现为一种国家行政关系。现代各主要资本主义国家于19世纪开始的义务教育运动，可以说是现代教育立法的奠基阶段。在此之前，教育主要由教会和私人掌握，国家与教育之间处于分离状态。义务教育法的产生及义务教育的强制性、免费性和公共性三个基本特征应该说都是国家介入和干预教育的直接结果。虽然这一时期许多国家还没有专门的教育行政机关，但国家利用行政手段干预教育的作用已初步显现出来。义务教育的三个基本特征与其说是对当时义务教育法特征的概括，不如说是国家行政干预教育的一种体现。

从19世纪中期开始，直到本世纪50年代，教育立法出现了一次高潮，这一时期教育法的发展突出地表现在国家对教育的全面干预和控制。这一切正是通过建立和加强教育行政机关的职能而实现的。这一时期“各国纷纷建立和健全教育行政部门，对初等教育直至高等教育的整个领域实行政职能”¹⁰。同时，各国行政机关也通过立法机关授权的方式获得了行政立法权¹¹，从而使教育立法的数量激增，使行政立法成为教育立法中极为重要的组成部分，行政法律关系成为教育法律关系的主要内容。

二次世界大战以后，世界范围的教育法获得了空前的发展，教育立法无论在深度或广度上都取得了前所未有的发展。这一时期的教育立法所表现的重要特征同样是国家利用法律形式对教育干预的进一步增强，而国家行政管理的法律化，构成了国家对教育干预的主要内容，进而成为国家教育管理现代化的一个重要标志。这主要表现在几个方面：一是教育法的数量和种类日益增多，有关教育的具体问题的解决逐步纳入到法制的轨道；二是教育法的体系建设获得了较大的发展，由重视单项教育立法转向逐步建立和完善国家教育法体系；三是进一

步加强教育行政机关的职能，强化教育法的作用，把加强教育立法和完善教育管理体制密切地结合起来；四是依靠教育立法，积极推进教育的改革，把教育立法和教育改革有机结合到一起。因此，这一时期实际上是在教育法制化的轨道上国家行政对教育干预的进一步加强和完善时期。当然，随着教育法的发展，特别是教育法数量的增多以及体系的完善，在有的国家（如日本）也出现了关于教育法的“行政法归属说”与“教育法独立说”等有关教育法地位问题的争论。同时，由于教育法本身的发展，也出现了“李文”中指出的受教育权（或学习权、发展权）之类的问题，并受到各国教育立法的普遍关注。但笔者认为，受教育权、学习权、发展权等问题的出现及其立法体现，从某种意义上可以理解为国家对行政权的一种控制，但其主要目的并不是为了削弱国家行政权力，而是力图完善教育立法，以法律形式建立国家行政机关与学校之间更为合理的法律关系，保障教育活动的进一步发展。在此意义上，它不仅没有削弱教育行政法律关系，相反它产生了一种新型的、更为完备的教育行政法律关系，从而也完善了教育立法。

（三）从教育法律关系的主体来看

教育法律关系的主体是指教育法律关系的参加者。教育法律关系的主体范围是极其广泛的，它包括国家、教育行政机关、学校、校长、教师、学生、学生家长、社会企事业单位以及公民个人等。在所有的教育法律关系主体之中，国家教育行政机关只是其中之一。但是，根据我国行政法的原则，构成行政法律关系的主体双方，只要有一方为国家行政机关，则行政法律关系即可成立，故教育行政法律关系的主体范围也是极为广泛的。学校虽不是国家行政机关，学校管理人员以及教师也不是行政机关工作人员，但我国从新中国成立初期开始，就将学校工作人员（校长、教师等）作为国家干部纳入到国家行政干部管理系列，其法律地位属于国家工作人员，在任用、晋升、工资福利、退休、奖惩等方面都与国家工作人员适用同一类法规，统一按行政管理的方式进行管理。目前我国的教育法仍然承认并遵循这一原则。这就决定了学校内部的管理，尤其是中小学的管理基本

上是遵循行政管理的方式。即使教师作为主体一方与学生之间发生的法律关系，也主要是按行政方式予以调整。行政法律责任是学校工作人员最常见、最主要的一种法律责任。从最近几年颁布的几部教育法来看，行政法律责任的范围不仅没有缩小，而且随着法律的增多而日益扩大。况且，学校还可以接受行政机关的授权，代替行政机关履行某些行政职能。因此，从某种意义上讲，学校的行为，校长、教师及其他学校工作人员的行为，实际上属于行政行为的范畴。教育行政法律关系的普遍性由此可见一斑。而“李文”却认为：“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。”¹² 笔者则认为，如果“李文”中所说的法人不包括学校法人，那么公民与法人之间以及法人与法人之间所构成的法律关系，由于没有行政机关作为主体，且不涉及学校教育活动，因而实际上不仅不能构成行政法律关系，而且也不能构成教育法律关系。既然教育法律关系不能成立，以此来论证教育法的地位问题也就无从谈起；如果“李文”中所指的法人包括学校法人，那么公民与学校法人以及其他法人与学校法人之间发生的法律关系，按照我国法律的惯例，由行政机关首先依法调整的可能性是很大的，往往是在行政调整无效的情况下，才上诉至法院解决。而一旦由行政机关进行调整，按照我国行政诉讼法及行政复议条例的有关规定，由于行政机关的调整行为所引起的法律关系，同样构成行政法律关系。至于“李文”中所说的单纯的公民与公民之间的法律关系，由于没有行政机关参与其中，它不能构成行政法律关系。但需要特别指出的是，它实际上也构不成教育法律关系。因为即使是学校校长或教师参与这种法律关系，但由于他们是以公民身份参加的，而不是以校长身份或教师身份参加的，因而主体双方的行为不能归属教育行为的范畴而与教育活动无关，因此也就不属于教育法律关系，它与教育法的地位之间没有必然的联系。

(四) 从教育法律关系的客体来看

法律关系的客体是指法律关系主体双方权

利和义务所指向的对象，包括行为、物和精神财富。教育法律关系的客体应包括教育行为、教育资产和与教育活动有关的精神财富。笔者认为，从目前我国教育法的情况看，相对而言，在以上三类客体中，教育行为是教育法律关系最广泛、最主要的客体，教育法律关系往往是因教育行为而产生的。教育行为作为客体包括教育行政机关的教育管理行为和学校内部的管理行为。可见，教育法律关系的客体不仅没有排除行政行为，而且行政行为是客体中极为重要的组成部分。

(五) 从教育法律关系的调整方法来看

法律的调整方法也是划分法律部门所依据的一个重要方面。从我国目前教育法律体系的现状来看，其纵向结构中的教育行政法规、部门规章以及地方政府规章是体系中数量最多、涉及教育具体问题最丰富的几个结构层次，其制定机关都属于国家行政机关，由此所调整的教育法律关系自然属于行政法的调整范围，必然是依靠行政方式和通过追究有关违法当事人行政法律责任的方法进行调整。即使在法律体系中作为基本法的《教育法》和作为单项法的《教师法》等教育法律，在涉及具体的教育问题时，也主要是通过授权行政机关制定行政性法规予以调整。可以认为，没有国家机关制定的行政性法规，不依靠行政法的方法进行调整，教育法是无法有效实施的。因此有人主张“教育法规的调整对象是国家行政机关和教育机构在教育管理过程中发生的各种社会关系，即教育行政关系”¹³。这一观点是不能完全被否定的。

由于教育法主要依靠行政法的方法进行调整，没有自己独特的法律调整方法，教育法为独立法律部门的观点便难以由此来确定论证。“李文”中提出：婚姻法、劳动法、经济法等没有独立的调整方法，但为独立的法律部门，教育法虽然也没有独立的调整方法，但“确立教育法规为独立的法律部门是符合我国法学理论要求的”¹⁴。笔者认为，这一推论前后之间不存在必然的逻辑联系，根据主要有二：一是没有独立的调整方法但“符合我国法学理论要求”的法律很多（如卫生法、科技法、新闻法、出版法等），不可能也没有必要都成为独立的部门法；二是婚姻法、劳动法、经济法等法律所涉

及的法律关系各有自己独特的属性,其法律关系的主体往往没有明确的行政归属机关,难以纳入行政管理的范畴,行政干预和行政调整也不适应于此类社会关系。因此,这些法律与教育法是存在明显区别的,不能等同视之。

基于以上几个方面对教育法律关系的认识,本文以为教育行政法律关系是教育法律关系中普遍存在的最基本的和最主要的法律关系,教育行政法律关系的特征概括了教育法律关系的主要特征,代表了教育法律关系的主要属性。

四、关于教育法地位问题的基本观点

综上所述,本文认为,从目前我国教育法的实际情况及教育法律关系的各方面特征来看,我国教育法就其基本的和主要的方面而言,仍然是属于我国行政法的范畴。这样来理解我国教育法的地位问题,是符合我国教育法的实际状况并与我国法学界以及大多数国家对教育法地位问题的看法相一致的¹⁵。同时对我国目前的教育法制建设而言,这种观点有可能使我们避免由于教育法地位的不确定性而导致的教育立法工作的盲目性以及教育执法过程中的随意性等一系列问题。

当然,把教育法归属于我国行政法的看法,并不意味着可以完全依靠或照搬行政的方法来规范和调整教育领域的一切问题。笔者认为,目前有关教育法地位问题的不同观点甚至争论,焦点在于如何看待教育法与行政法的区别和联系,而这一问题的具体表现实际上有国家行政机关与学校的关系以及国家机关的行政为与具体的教育活动之间的关系问题。这也是目前我国教育改革和教育法制建设过程中所面临的一个十分突出的问题。无论在教育法地位问题上持何种主张,学校不是行政机关,校长、教师等不是国家机关工作人员,教育活动有自己的规律和特点等,都是应该明确和肯定的。但承认这些事实并不意味着必须改变教育法的地位,并不意味着只有教育法完全脱离行政法而成为独立的法律部门,才能解决行政机关及其行政行为与学校及其具体的教育行为之间的关系问题。从教育法及教育法律关系的综合性特征来

看,即使教育法脱离了行政法,摆脱了学校与行政机关的纵向隶属关系,其横向的教育民事法律关系仍然存在,教育法的地位仍不可能真正独立。而且,“教育法地位独立说”这种主张所涉及的问题并不单纯是教育法脱离于行政法的问题,而有可能涉及到教育法制建设及教育本身发展的更广泛、更深层的问题,其可能性和可行性都是值得认真研究的。

笔者认为,把教育法看作行政法的范畴,在保证国家法律统一的前提下,通过进一步加强教育立法,一方面以法律形式明确行政机关的职责、权力及权利和义务的范围,使行政行为真正纳入法制的轨道,做到依法行政、以法行政,不仅使其能充分行使法定职权,而且其权力的行使又受到必要、合理的监督;另一方面,以法律形式明确学校的具体职责和权利、义务的范围,使学校能够充分遵循教育活动的规律和特点,自主、主动地开展各种教育活动和有效地实施内部管理,成为具有自主办学地位的独立实体。只有这样,才能在保证教育法制建设不断发展的同时,促进教育事业的不断发展,才能在充分尊重现实的情况下,积极有效地解决国家行政机关与学校及其教育活动之间的各种关系问题。概括地说:我国教育法制建设过程中所面临的问题,应力图在进一步加强和完善教育法制建设的过程中予以解决,这并不预示着教育法必须在我国法律体系中获得一个独立部门法的地位。

注:

① 谭晓玉:《我国教育法学研究的回顾与反思》,《教育研究》1995年第8期。

② ③⑨12 14 见李晓燕:《教育法规地位新探》,《教育研究》1996年第6期。

④ ⑤孙国华主编:《法学基础理论》第295页,法律出版社1982年3月第1版。

⑥ ⑦⑧10 11 劳凯声:《教育法论》第137页、第139页、第46页、第47页,江苏教育出版社1993年8月第1版。

13 李连宁:《我国教育法规体系刍议》,《中国法学》1988年第1期。

15 劳凯声:《论教育法在我国法律体系中的地位》,《北京师范大学学报》(社会科学版)1993年第4期。

[作者系山东教育学院教务处副教授,济南市250013]

(本文责任编辑:王磊)