

# 试论教育法地位的独立性

郭春发

(浙江师范大学 衢州进修部, 浙江 衢州 324000)

**摘要:** 本文主要分析教育法是一个独立的部门法的原因。从划分部门法的标准来看, 部门法的划分应由调整对象的社会功能来决定。教育法律关系的基本特征是社会性或公共性, 它体现了作为独立的部门法的要求。教育法律关系已不能被简单地归结为是一种行政法律关系, 现代教育发展的趋势也加强了教育法的公共性特征。

**关键词:** 教育法; 部门法; 公共性; 独立性

中图分类号: D922.16 文献标识码: A 文章编号: 1001-5035(2000)03-0071-05

《教育研究》1997年第7期刊载了周卫勇同志的文章《也谈教育法地位》(下称周文), 该文对李晓燕同志的观点<sup>[1]</sup>进行了驳斥, 坚持认为教育法不能从行政法中分离出来成为独立的部门法, 笔者对这一观点持有不同看法。

## 一、划分部门法的标准

教育法地位的独立性在不同法系的国家中影响是不一样的。大陆法系有公法、私法、公私法的区分, 而英美法系国家则无公私之分, 法的基本分类是普通法和衡平法。普通法是在普通法院判决的基础上形成的全国适用的法律, 衡平法是由大法官法院的申诉案件的判例形成的。如美国的行政法不构成一个特殊的法律体系, 不构成独立部门法, 谈论教育法地位独立性更无意义。但这不影响国家教育的法治化, 因为他们参照行政法的原则基础, 通过大量判例来影响教育。而大陆法系的国家则不一样, 都比较强调法的部门划分, 因此有此争论。

关于教育法地位的独立问题首先要解决的是划分标准的问题, 标准不一, 结论当然不同。法律体系是由一国现行的各部门法组成的, 是一个具有内在统一性的有机联系的整体。所谓的教育法在法律体系中的地位, 是指教育法在我国以宪法为核心, 由行政法、民法、刑法、诉讼法、劳动法等众多法律部门组成的法律体系中所处的位置, 即教育法是从属于某一个法律部门, 还是作为一个独立的法的法律部门。目前, 法学界关于划分部门法的标准主要有以下三种观点。一是二元标准说, 这种观点认为“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, 同时辅之以调整方法”<sup>[2]</sup>, 简而言之, 一为调整对象, 一为调整方法, 许多法学基础理论的教科书都持这种观点<sup>[3]</sup>。二是多元标准说<sup>[4]</sup>, 这种观点认为除了调整方法以外, 还需考虑“主观性”原则。这些主观性原则主要包括: (1) 划分部门法的主要目的是有助于人民了解和掌握本国现行法; (2) 应考虑不同的社会领域的广泛程度和相应法规的多寡; (3) 划分部

收稿日期: 1999-10-13

作者简介: 郭春发(1972—), 男, 浙江衢州人, 浙江师范大学衢州进修部助教。

部门法时,应以全部现行法律为基础,同时也适当考虑正在或即将制定的法律;(4)有不少法律可以从不同角度列入不同的部门法;(5)部门法的划分不是任何人随意定的,但又不是绝对的,而是相对的,往往有几种划分方法,其中各有利弊。三是一元标准说,该观点认为“每个独立的法部门,必有自己特定的调整对象;没有特定的调整对象,就不能成为独立的法律部门”<sup>[5]</sup>。笔者赞同第三种观点,主张标准的一元论。事物的划分要遵循一定的逻辑规则。比如每次划分必须按同一标准进行,违反了这条规则就会犯“多标准划分”的错误。二元标准说与多标准说使我们更加难以达到明确法的外延的目的,无助于人民了解和掌握本国现行法。何况从调整方法来说,无论如何也解释不了经济法成为独立部门法的事实。又如划分应按属种包含关系进行,不得越级,也就是说部门法的划分应该是分层次的。如宪法与民法、刑法等就属不同层次部门法,经济法与劳动法也分属不同层次。再如划分与分解、分类是不同的。有的同志以为划分就是层层分解,总和等于部分之和,不存在综合交叉关系,他们试图将社会关系的划分当作切蛋糕,切成几块就几块。其实,社会关系的复杂性就在于它的整合性。社会这个系统中,要素与要素之间也存在交叉、综合方面的内容。

那么一元论划分的调整对象的特殊性是由什么确立的呢?笔者认为其特殊性主要取决于该标准的社会功能,也即是否能满足社会需要的问题。部门法的划分不在其数量的多寡,而在于它是否能满足社会需要。法律体系作为一种社会现象,它们是在社会历史发展中逐步形成的。法律体系的内部结构不是立法者和法学家任意建立和设计的结果,而是一定社会经济、文化和政治关系的反映。它不是一成不变的,会随着经济基础以及它所决定的社会关系的发展而发展。所以我们要以该社会关系的发展现状而定。如果标准能反映这种社会关系也就能满足社会需要。我们把该社会关系(调整对象)的特殊性称为部门法的“元功能”,也就是最根本性的功能,一种不依赖于整体而具有的功能,部门法的划分取决于“元功能”的性质。部门法的功能还可以通过该部门法的数量来体现,数量越多,它在法的体系中地位也就越大。当然它还可以通过其结构表现出来。我国教育法从数量上看,单就中央教育立法(包括全国人大及其常委会、国务院各部委等部门的教育立法)而言,现行有效者其文字量已达到几百万言,此数尚不包括数量甚多的地方教育立法。我国已形成以教育基本法为母法,其他不同内容的教育法律、法规为子法的基本框架<sup>①</sup>。这些都体现出教育法在法的部门中的作用。“用进废退”是客观世界和社会运动中的普遍现象,教育法所体现的功能正说明了其地位的独立性。

## 二、教育法所调整的社会关系的特殊性

### 1、教育法律关系不等于教育行政关系

周文从二元标准说的角度出发,认为李文所述中的“教育法规能不能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”<sup>[1]</sup>的广义教育关系,是教育社会学的研究对象,而非教育法律关系的内容。周文据此提出,“教育行政关系已经在成为涉及教育活动各个方面的普遍的教育社会关系”,“行政关系是教育法律关系最基本、最主要的内容。”<sup>[6]</sup>换句话说,教育法律关系说到底就是一种教育行政关系。笔者无意于作广义的教育关系与狭义的教育关系之分,但对周文认为广义的教育关系是教育社会学的研究内容表示难以理解。教育社会学不是法律学,怎么能将法律关系与其它的社会关系的内容混为一谈?如果周文想表述的是除了教育行政关系以外,其他社会内容与教育无关紧要的话,这种观点也是站不住脚的。事实上,各国的实践(尤指大陆法系的国家)都为教育法调整的是“广义的教育法的关系”提供了实例。以日本教育法体系为例,他们以《宪法》和《教育基本法》为支柱,制订了《学校教育法》、《社会教育法》、《私立学校法》、《教育公务员特例法》、《教育职员许可法》、《文部省设置法》等一系列法。这一套法律不仅构建成了战后日本教育新体制,而且使日本

在战后面临思想混乱和经济困难的条件下,确立教育在经济发展中的地位,对日本经济的腾飞起了良好的促进作用。在此基础上,经过50年的不断充实、完善,目前已形成按终身学习、学校教育、社会教育、教育行政、教育职员、教育财政等六大部类的教育法律体系。再加上其它的文化法规,使日本成为世界上教育法律体系最为完善、发达的国家之一,其完备程度可与德国相媲美。纵观日本六大部类的教育法律体系,教育行政的内容只占其中的一小部分,更何况它也是在教育基本法的基础上建立起来的。教育行政法律关系的内容怎么能与教育法律关系的内容相同呢?教育法内容的覆盖面大大超过了教育行政法的内容。

## 2、教育法律关系的重要特征是社会性

周文认为教育法律关系的基本特征是“综合性”。这种综合性是“各种各样有关教育法律规范共同组成的一个综合体”<sup>[6]</sup>,也就是由教育刑事关系、教育民事关系、教育行政关系组成的统一体。周文没有顺着这一思路走下去,而是话锋一转,认为“即使教育法排除了一切行政法律关系,从行政关系中分离出来,其作为独立部门法的条件严格上仍不具备,教育法律关系仍表现为教育行政关系外其他法律关系的特征,其综合性仍没有改变”<sup>[6]</sup>,而在综合性中的主导因素是行政关系。周文过分地拔高教育行政的地位,其错误的论点是根据我国还不完善的教育法律的现实得出来的。1980年以前,我国对教育的指导是直接通过行政手段进行干预,对教育立法当然也未列入议事日程,当时也就不存在教育法独立地位问题。我国教育立法是从80年代开始的,1980年《中华人民共和国学位条例》颁布,1986年《中华人民共和国义务教育法》生效,直到1995年《中华人民共和国教育法》才由八届人大二次会议通过并于1995年9月1日生效。我国在教育立法上明显处于滞后状态,成教立法、学校地位立法、教育经费立法、家庭教育立法等很多领域都未列入立法规划。周文以我国目前教育法律关系中行政力量的强有力作用简单地认为教育法律关系就是教育行政关系,不免过于草率。

笔者以为,教育法律关系最重要的特征就是社会性,也可称为公共性。社会性强调的是保障社会公共利益和社会公平,以实现在谋求社会福利的基础上促进经济、社会向良性方面运行和协调发展。教育的公共性主要体现在教育发展是整个社会发展的基石。随着市场经济体制的进一步完善,教育与社会的关系越来越紧密。单纯想依靠行政关系来解决所有问题已经不可能。教育所包含的内容越来越广泛,包括政治的、经济的、文化的及社会的、家庭的、学校的等关系。综合性也是一种特殊的社会关系,教育的综合性是公共性问题。

## 3、教育法律关系与行政法律关系的区别

两者的区别能进一步说明将教育法律关系归于行政关系的论断是不科学的。首先,两者的基本原则不同。行政法的原则主要是行政法治原则、行政公正原则、行政公开原则、行政效率原则;教育法制的原则主要有坚持社会主义方向原则、受教育机会平等原则、教育活动符合国家和公共利益原则、教育权利和义务相统一原则。行政法理论基础体现的是对权力的制约关系,而教育法的原则体现的是对公共权利关系的一种保护,除第一个政治原则以外,其他几个原则都体现了公共性。其次,教育法律关系与行政法律关系的主体范围是不同的。教育法律关系主体一方不一定必然是行政机关,而行政法律关系其中一方必然为行政机关。周文举例说“我国自新中国成立以来,就将学校工作人员(校长、教师等)作为国家行政干部管理”,“其法律地位属国家公务员”,对其管理也是“统一按行政管理方式进行管理”<sup>[6]</sup>。甚至认为我国教育法(基本法)仍遵循这一原则,由此决定中小学管理基本上遵循行政管理方式。周文错误地混淆了享受国家干部待遇与国家干部两者之间的本质区别。教育基本法、《教师法》对教师待遇的规定只是将公务员作为对比对象,从来没有将教师(校长)当作国家公务员。《教师法》第35条对教师工资待遇的规定“应当不低于或高于公务员水平”,是从量上说明程度,而不是从质上确定性质。根据1999年10

月1日生效的新刑法93条第二款规定,国有事业单位中从事公务的人员以国家人员论,但未将教师的身份确定为国家公务员。这样,教师(校长)在教育过程中因侵权行为而造成损害的并不适用《国家赔偿法》。当然也有国家如美国将从事义务教育阶段教学工作的教师规定为国家公务员,但我国,法律上并没有此规定,因此许多学校事故的发生致使学校处于被动地位。周文认为“校长、教师及其它学校工作人员的行为,是属于行政范畴的”,是“被授予的”<sup>61</sup>。我们不禁要问,这种权力是由哪个行政机关授予的?如果存在,哪些领域被授予?举个很一般的例子,假如学生或学生家长违反了《义务教育法》,学校是否可以对学生或学生家长采取强制措施呢?显然不对。行政机关是否可以授予其权力?显然不行。教育法的执行离不开行政行为,而行政关系主体由于过失行为造成行政相对人损害的,可以适用《国家赔偿法》,行政人员可采取强制措施直接影响行政相对人等等。第三,客体不同。法律关系的客体是指法律关系的权利义务所指的对象,包括行为、物和精神产品。教育是影响人们的知识、技能、身心健康、思想品德的形成和发展的各种活动。周文将教育行为仅仅局限于学校管理行为和行政机关的教育管理关系,显然是将教育仅仅理解为学校教育,而将教育法理解为行政权。教育的精神产品在实践中中的地位也越来越重要,行政规章、政策、领导人的讲话一般不属知识产权法保护之列,而教育精神产品如讲稿、演讲、表演、论文等都受该法保护。影响人身心发展的因素最重要的可以说是精神产品,精神产品是文明的结晶,文化的沉淀,是教育创造的成果,代代相传。

### 三、现代教育发展趋势也体现教育法地位的独立性

现代教育向终身教育、民主化、个性化、国际化方向发展,对教育法也产生了深刻的影响。

首先,以终身教育的要求看。终身教育改变了将学校当作教育活动的重心和个体学习的终点的传统观念。在现代社会里,个体所需要的不仅是学校教育,而且还需要终身教育。终身教育将家庭教育、社会教育和学校教育连为一体。终身教育的推广,减轻了人们对文凭和学历的偏执,它更加强了教育的社会性这一特征。1972年联合国教科文组织国际发展委员会在《学会生存》中建议“将终身教育作为发达国家和发展中国家今后若干年后制定教育政策的主导思想”<sup>71(P240-241)</sup>。美国早在1976年就颁布了《终身学习法》,日本在1988年也将“社会教育局”改名为“终身学习局”,我国在“教育振兴纲要”中也提出了终身学习的要求。终身学习的理念拓宽了教育研究内容的范围、广度、深度,确立了教育法的相对独立性。

其二,从民主化要求看。教育民主化主要包括教育权利和受教育权利的平等,师生关系的平等和友善,教育参与和管理的民主化,教育内容民主意识的渗透和民主能力的培养。《学会学习》一书中指出,“教育即解放”,“教育能够是而且必须是一种解放”<sup>71(P175-176)</sup>。重视受教育者的主体地位不仅是教学方式改革的需要,也是培养健全人格的现代公民的途径。传统教育不重视公民自我意识的培养,已经发展到非进行一场“素质教育”的革命不可了。教育再也不能以行政力量那样的“权力”为武器,将受教育者当作机械的接受者。

其三,从国际化的要求看。国际化的发展,国际间的教育交流,培养具有“全球意识”的“国际人”成为各国教育改革的急需。人类的活动范围正在逐步世界化,经济领域的全球化现象,科学与技术网络的延伸,直接影响各个部门。因此,人们不能仅仅局限于教育和文化领域对教育进行反思,教育应该帮助人们了解世界和他人。国际化的趋势也体现了教育的公共性。

笔者认为,对教育法地位独立性的认识将直接影响我国的教育立法及教育法学学科的发展。如果将教育法定位于行政法的一个分支,那么教育法的功能将一直被行政法包围着,体现不出其社会价值来。目前,我国出版的大部分教育法的论著、教科书都以这种认识为出发点构建了理论框架,教育法研究领域也就越走越狭窄。对部门法的划分,笔者认为部门法功能性因素应该予以重视,因为它体现了社会经

济发展到一定阶段该社会关系是具有特殊性的。就目前而言,考虑到行政因素的主导作用,将教育法列于行政法之下也是可行的,但不是一个隶属的分支,而是具有其相对独立性的。随着改革的深入,笔者认为教育法与行政法应该是同一层次的部门法。

#### 注释:

① 由于历史原因,《义务教育法》制定在先,《教育基本法》制定在后,出现“子法”先于“母法”产生的现象。

#### 参考文献:

- [1] 李晓燕. 教育法地位新探[J]. 教育研究, 1996, (6).
- [2] 吴祖谋. 法学概论[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 1988. 72.
- [3] 卢云. 法学基础理论[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1994.  
许崇德. 法学基础理论[M]. 北京: 法律出版社, 1998.  
王天木. 法学基础理论[M]. 北京: 法律出版社, 1987.
- [4] 沈宗灵. 法学基础理论[M]. 北京: 北京大学出版社, 1988. 351- 354.
- [5] 杨紫煊、徐杰. 经济法学[M]. 北京: 北京大学出版社, 1997. 45.
- [6] 周卫勇. 也谈教育法地位[J]. 教育研究, 1997, (7).
- [7] 联合国教科文组织和国际教育发展委员会编著. 学会生存[M]. 北京: 教育科学出版社, 1996.

(责任编辑 吴月芽)

## On the Status of the Education Law in the Legal System

GUO Chun-fa

(*Quzhou Branch, Zhejiang Normal University, Quzhou 324000, China*)

**Abstract:** The article mainly analyses the reason why the education law is an independent branch law. Considering the standard of how to divide the branch law, the division of the branch law should depend on the social function of the object to be regulated. The education law is characterized by the relation with the society or community, which embodies the demand of the branch law as an independent one. It has been unable to be simply regarded as an administrative law; what is more important, the development trend of modern education has emphasized the feature of the publicity of the education law.

**Key words:** Education Law; Branch Law; Publicity; Independence