

教育权配置基本原则探析*

——以“孟母堂”事件为例

文 饶龙飞 欧阳晓安

〔摘要〕2006年发生的“孟母堂”事件折射出我国教育权配置的不合理。根据教育产品及其经济属性原理,教育权配置应该遵循三大基本原则,即“以受教育者的受教育权实现为中心”原则、“阶段性分类配置”原则、“教育义务分配的量的均衡性”原则。

〔关键词〕教育权 配置 孟母堂事件

一、引子：“孟母堂”事件及其引发的问题

2004年9月开设于上海市松江区的“孟母堂”不仅以其另类的教育方式、教学内容引起新闻媒体的关注与披露,更因教育行政部门对其的紧急“叫停”而引发了一场波及教育界、法学界的大讨论。说其另类,主要是基于以下事实:在该教育机构中,记诵中国古代经典是最主要的教学方式,其教学内容包括:语文学科所读的是《易经》、《论语》等中国古代传统典籍;英语以《仲夏夜之梦》起步;数学则由外聘老师根据读经教育的观念,重组教材,编排数理课程;体育课以瑜伽、太极之类修身养性的运动为主。因为其教学方式与教学内容近似于我国古代私塾,因此媒体普遍将“孟母堂”视为“现代私塾”。^[1]

事实上,另类的“孟母堂”并非个案,也不足以引发大讨论。引起大讨论的主要原因在于教育行政主管部门对“孟母堂”的紧急“叫停”。2006年7月17日,上海市松江区教育局下发告知单,指出:“孟母堂”属非法教育机构,从事的是非法教育活动,应立

即停止其非法行为。同月24日,上海市教委发言人对“孟母堂”的行为作了进一步的定性:学堂未经教育行政部门审批,未获得办学许可;“读经教育”与义务教育多学科、全面发展的要求不相符,违反了《义务教育法》的多项规定;未经物价部门审核,擅自收取高额学费。而家长未按规定把适龄子女送到经国家批准的教育机构接受义务教育,也属违法行为。

也许,我们可以从不同角度和侧面分析“孟母堂”事件本身及其背后所隐藏的诸多值得研究的问题。但若从教育权这一维度来看,“孟母堂”事件其实折射出教育领域中值得关注、解决但尚未引起足够重视的教育权合理配置问题。尽管有的学者已对此有些微的关注,但并未深入研析。如郑素一博士认为:“孟母堂”事件中,主要是国家教育权与公民的家庭教育权之间的争夺。^[2]

根据现代教育权理论,教育权一般由国家教育权、家庭教育权和社会教育权构成。^[3]在“孟母堂”事件中,上述三类教育权形态均获得了体现:以上海市

* 本文为江西省教育科学“十一五”规划项目“教育需求的多元化与教育权分配研究”(08YB051)的部分研究成果。

松江区教育局和上海市教委为代表的国家教育权,以在“孟母堂”求学的学子的家长为代表的家庭教育权,以及以“孟母堂”举办者为代表的社会教育权。那么,在教育权系统中,国家教育权、家庭教育权、社会教育权三者之间应如何配置才更为合理?笔者认为,对教育权进行配置,不仅应充分认识和把握教育权结构中各形态教育权力或教育权利的理论内涵和法律规定,更应注意到时代变化下的教育需求多元化的发展现实。而从教育产品及其经济属性角度出发,教育权配置至少应遵循如下三项基本原则,即以受教育者的受教育权实现为中心原则、阶段性分类配置原则与教育义务分配的量的均衡性原则。

二、以受教育者的受教育权实现为中心原则

首先,对于教育产品指称的对象,在我国学界尚存在一定的争议,主要观点有二:

(1)教育服务说。此观点认为教育产品就是教育部门和教育单位所提供的产品,即教育服务。^[4]

(2)人力资本说。这一观点认为学校等提供的教育服务并不是教育产品,而是教育成本,教育产品是“合格的毕业生,更确切地说是附属在毕业生身上的素质、能力、技能、知识等,或者说就是凝结在合格的毕业生身上的人力资本。”^[5]

上述两种主张似均可以成立,只不过两者观察的角度略有不同而已。因为,如果将受教育者作为消费主体或教育服务的接受者,那么学校等教育主体所提供的教育服务就可认定为教育产品;如果将受教育者作为消费对象(即将国家、社会乃至其他主体作为消费主体),那么受教育者内含的知识、技能等人力资本就是教育产品。

其次,无论是将教育产品界定为教育服务还是界定为人力资本,都不会影响在教育权配置中必须遵循“以受教育者的受教育权实现为中心”的基本原则这一命题的成立。主要理由如下:

(1)假定教育产品即教育服务的命题成立,则可以得出这样的推论:学校等教育主体之所以要提供教育服务或生产教育产品,其主要目的就在于满足受教育者这一消费群体的消费需求(如提升受教育者个人素质、境界,获得较好的社会地位等)。尽管我们无法阻抑某些教育产品(如义务教育)具有较强的正外部性(即其他非直接消费者也可以从教育服务

中受益),但衡量教育服务的优劣的主要标准仍然在于受教育者的消费需求是否得到满足。

(2)如果教育产品是人力资本的命题成立,那么我们也可作出如下推论:附着于受教育者身上作为教育产品的人力资本,必须符合国家、社会、企业等消费主体的消费需求(如适应产业结构优化、职业发展需要等)。而要满足这种消费需求,人力资本这种教育产品就必须具备优良的质量,用当前较时髦的话语说,就是受教育者必须成为适应市场经济要求的、具有创新能力的复合型专业人才。所以,无论是将教育服务界定为教育产品,还是将人力资本界定为教育产品,两者的落脚点都在于不断提升受教育者的素质,即使受教育者的受教育权得以充分实现,如此才能实现教育产品的内外效益。

最后,基于以上所述,在教育权配置体系中,对国家教育权力及家庭、社会等主体的教育权力进行配置,即各种教育权力或教育权利的比例的合理确定,都应该围绕着受教育者的受教育权更有效地实现而展开。“孟母堂”事件中,在孟母堂求学的孩子们的家长们并不认同上海市教委所提出的如下理由:根据《义务教育法》中“国家实行九年义务教育制度。义务教育是国家统一实施的所有适龄儿童、少年必须接受的教育,是国家必须予以保障的公益性事业”和“凡具有中华人民共和国国籍的适龄儿童、少年,不分性别、民族、种族、家庭财产状况、宗教信仰等,依法享有平等接受义务教育的权利,并履行接受义务教育的义务”的规定,家长把适龄子女送到孟母堂接受教育,而未按规定把子女送到经国家批准的教育机构接受义务教育,属违法行为。^[6]家长们认为《义务教育法》并未规定适龄儿童必须在教育部门认可的教育机构就读,也未规定不允许在家接受教育。所以,家长们送自己的孩子进孟母堂不违法。^[7]

暂且不论哪一方对《义务教育法》规定的理解更符合立法原意,也不对家长们是否违法下一形式判断。运用以上所述的“以受教育者的受教育权实现为中心”这一基本原则加以衡量,我们可以得出一个初步判断,即国家通过确立和实施九年义务教育制度来确保受教育者的受教育权得以实现,而家庭则欲通过实施所谓的“在家教育”来弥补学校教育的缺陷甚或取代学校教育,以更好地使受教育者的受教育权得以实现。双方在基本立场上并无不同,只不过对

“谁才是受教育者利益的最佳判断者”这一问题产生了分歧。

三、阶段性分类配置原则

从我国目前的教育体系来看,既存在阶段性的学前教育、义务教育、高中教育、高等教育等教育类型,也存在由不同教育主体提供的诸如公立教育、民办教育(包括国民教育体系中的民办教育和完全市场化的职业培训等)等教育类型。依据教育经济学的研究成果,不同阶段、不同类别的教育(产品)具有不同的经济属性。即根据非竞争性和非排他性的含量,可以将各种不同种类的教育产品的经济属性分别确定为公共产品、准公共产品和私人产品。

具体而言:

(1)学前教育属于准公共产品,这是“符合个体早期社会化和社会现实的选择”。^[8]

(2)基础教育(含义务教育和高中教育)属于公共产品,因为此类教育具有非排他性和非竞争性,其主要功能在于“培养学生的基本文化技能与现代公民素质,以服务于民族国家和市场经济的需求”。^[5]对义务教育的属性,亦有学者认为其并非是纯公共产品,而属于准公共产品,其理由在于:“由于地域、投入程度、师资水平的差异,社会并不能保证每一名义务教育的接受者享有同等水平、同等质量的教育,即在义务教育领域依然存在排他性。”^[9]

(3)高等教育具有准公共产品的属性,^[10]并且在私人收益和社会收益的比率上,前者占有更大的份额。

(4)至于公立教育和民办教育的经济属性,不能一概而论,还需根据上述不同阶段的教育进行分别定位。如有学者主张“私立高校不是公共产品”,公立高校只有“处在适度规模时,由于其相对较弱的竞争性和排他性,这样的高等教育具有部分公共产品的属性,属于准公共产品”。^[9]由公共财政或民间资本举办的职业培训类教育则属于私人产品。^[11]

总体而言,属于国民教育体系的各阶段教育,无论是由公共财政支持还是民间资本举办,都可以定位在准公共产品属性上,虽然个人收益与社会收益在不同阶段的教育中具有不同的比率关系:学前教育和高等教育等非义务教育具有较强的排他性和竞争性,其个人收益率远超过社会收益率,而义务教育则具有较强的非排他性和非竞争性,其个人收益率

远低于社会收益率。

由于各阶段、不同类别的教育产品具有不同的经济属性,所以教育权的配置还应该遵循“阶段性分类配置原则”,即“教育权体系中的国家教育权力和其他教育主体的教育权利应该依据不同阶段、不同类别教育产品的不同经济属性要求,担负不同的角色、承担不同的功能。具体来说:

(1)在义务教育领域,国家教育权力应该得到充分而有效地行使。国家教育权不仅担负着“裁判者”、“监督者”的角色,更为主要的是其还应担负起“运动员”的角色,其对义务教育的各环节(可以细微到义务教育的授课标准上)都应该给予足够的重视和关照。至于家庭、社会的教育权利,都必须服从国家教育权的指导、监督甚至命令,教育权利的行使自由度受到极大的限制。

(2)在非义务教育领域,由于非义务教育产品的竞争性和排他性属性逐渐增强,私人消费及个人收益率超过了公共消费和社会收益率,所以在教育权配置体系中,国家教育权应该退居到“幕后”,主要担负“裁判者”、“监督者”这种“夜警”角色,而“运动员”的角色功能应“转让”给其他教育主体的教育权利。也就是说,国家教育权在非义务教育领域主要发挥防止、矫正其他教育主体滥用教育权利的作用,同时,在其他教育主体无法提供或无法充分提供教育服务的前提下起“拾遗补缺”的作用。

在“孟母堂”事件中,“孟母堂”这一教育机构所实施的正是义务教育,其教育的对象正是《义务教育法》所规定的“适龄儿童、少年”。根据以上所述的“阶段性分类配置原则”,对于义务教育,国家教育权在教育权系统中占据绝对优势的地位,社会教育权、家庭教育权必须服从国家教育权的管理和监督。“孟母堂”作为社会教育机构,其如果要实施义务教育,必须具备实施义务教育的资质和条件,并取得教育行政主管部门的许可。对于在“孟母堂”求学的孩子的家长而言,孩子接受义务教育不仅是其享受的权利,在某种程度上更是其应承担的义务,因为受教育者接受义务教育,不仅可促进个体的完善和发展,更为重要的是,这也是国家、民族的生存与发展的需要。在义务教育阶段,基于教育产品的强公共性,家庭教育权受到国家教育权的严格限制,其只能在法律规定的有限范围内行使。

四、教育义务分配的量的均衡性原则

无论是国家教育权力还是家庭教育权、社会教育权等教育权利 相对于受教育者的受教育权而言, 都可以归结为教育者的教育职责或义务。只不过教育者的教育义务在不同阶段的、不同类别的教育领域中占有不同的比例, 即教育义务的量的分配不同。所以, “以受教育者的受教育权实现为中心” 原则与“阶段性分类配置”原则派生出第三项教育权配置原则——教育义务分配的量的均衡性原则。该原则的基本要义包括两个层面:

(1) 在不同阶段、不同类别的教育领域中, 国家等教育者承担的教育义务分量是有差异的; 这种差异既体现在不同教育领域中的同一教育者身上, 也体现在同一教育领域中的不同教育者身上。

(2) 教育义务的量的分配应该均衡, 这种均衡并非平均或绝对平等。其既要考虑不同阶段、不同类别教育领域的要求, 也要考虑不同教育者所担负的不同角色或功能, 同时必须以受教育者的受教育权有效实现为中心。以下试以义务教育为例, 粗略分析均衡性原则的具体内容。

在义务教育领域中, 国家教育权担负着“裁判员”和“运动员”双重角色, 这就决定了其所担负的教育义务的分量居于“主导”地位:

(1) 就宏观层面而言, 国家不仅担负着最大出资人的角色, 还必须保证充足的教育投入, 而且还必须保证教育投入的均衡性, 即像《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)》(以下简称《纲要》)所提出的加快完成“缩小城乡差距、区域差距和校际差距等义务教育均衡发展战略任务”。

(2) 就微观层面而言, 国家必须为义务教育设定合理的质量标准, 并在课程设置、教学大纲、教材等各方面提供统一的范本。这点在上述《纲要》中亦有所体现: “建立国家义务教育质量基本标准和监测制度。严格执行义务教育国家课程标准、教师资格标准”。

(3) 就国家教育权而言, 还担负着监督其他教育者实施义务教育行为的职责。这种监督不仅体现在预防与矫正教育权利滥用行为方面, 更体现在命令、强制其他教育者按照国家所确定的标准实施义务教育行为方面。国家教育权与其他主体的教育权利基本上处于“命令与服从”的关系架构中。当然, 国家教育权的“主导”地位并非意味着排斥其他教育主体在

义务教育领域行使相应的教育权利。为了监督国家教育权力的行使及弥补现实条件下国家教育权出现的“空缺”, 后者还应该在一定范围内存在。

再以“孟母堂”事件为例, 前文已言及“孟母堂”的另类教学方式和内容。这些教学方式和内容如果是一般的兴趣班所采用则无可厚非, 但“孟母堂”却恰恰是一所事实上在实施义务教育的教育机构, 这就导致了上述另类的教学方式和内容与“国家标准”相去甚远, 违背了《义务教育法》的相关规定。如《义务教育法》第35条规定: “国务院教育行政部门根据适龄儿童、少年身心发展的状况和实际情况, 确定教学制度、教育内容和课程设置。”“学校和教师按照确定的教育内容和课程设置开展教育教学活动, 保证达到国家规定的基本质量要求。”

综上所述, 教育权的配置应该以“受教育者的受教育权实现”为中心目标, 以“阶段性分类配置”为关键标准, 不断使各教育主体的“教育义务”实现量的均衡性分配。

参考文献:

- [1] 张步峰, 蒋卫君. 现代私塾“孟母堂”能否见容于法治[J]. 法学, 2006 (09).
 - [2] 郑素一. 教育权之争——“孟母堂事件”的法理学思考[J]. 行政与法, 2006 (11).
 - [3] 秦惠民. 现代社会的基本教育权型态分析[J]. 中国人民大学学报, 1998 (05).
 - [4] 杨凤英. 教育产品的属性与政府职能的调整[J]. 教育学报, 2006 (01).
 - [5] 周金玲. 论教育产品及其经济属性[J]. 学术月刊, 2007 (08).
 - [6] 上海首家全日制私塾属违法办学将被取缔[EB/OL]. <http://news.sina.com.cn/c/2006-07-25/02289555047s.shtml>, 2011-07-01.
 - [7] 上海私塾孟母堂学生家长欲起诉当地教委[EB/OL]. <http://news.sina.com.cn/c/edu/2006-08-01/01589618672s.shtml>, 2011-07-01.
 - [8] 戚瑞丰. 学前教育的产品性质与行政视角[J]. 现代教育论丛, 2008 (10).
 - [9] 杨汝亭. 从高等教育产品的性质看高等教育的供给[J]. 高校教育管理, 2009 (03).
 - [10] 朱解放. 教育产品的效用外溢性和教育资源分配模式选择[J]. 教育学术月刊, 2010 (05).
 - [11] 王颖. 教育产品政府供给的经济学分析[J]. 经济视角(下), 2008 (04).
- [饶龙飞 欧阳晓安 江西井冈山大学政法学院 343009]