

国家教育权与社会教育权的 权利行使模式探析

一、国家教育权与社会教育权的 概念及其相关法律关系性质

(一) 什么是教育权利

教育权利有广义和狭义之分,从广义上讲,教育权利包括施教主体的教育权利和受教育权利主体的受教育权利,即几乎所有涉及教育的权利都可以认为是属于教育权利的范畴。从狭义上讲,教育权利仅指施教主体的教育权利(常简称为教育权),与受教育权利(常简称为受教育权)相对应。本文采用的是狭义的定义。

和其他权利一样,教育权利是教育权利法律关系主体之一的权利人(在狭义的教育权利中,专指施教主体)为满足自己的利益而根据自己意志做出的作为或不作为,或者要求他人作为或不作为的能力或资格。具体而言,教育权利(或简称教育权)是指负有

施教责任的主体能够按照自己的意志对施教对象（基于自愿或者被强制）进行教育、指导的一种权利。

（二）国家教育权与社会教育权的权利主体及相关法律关系性质分析

依据法律关系主体的权利人性质的不同，我们可以将教育权利中的权利人（包括组织）归结为三大类：一是代表国家利益的政府机构的教育权利人，二是代表社会特定群体利益的教育权利人，三是代表家庭利益的监护人。相应地，我们将教育权利划分为三类：即由政府代表国家行使的教育权利（后文称为国家教育权），由社会特定利益群体或个人行使的、代表社会特定群体利益的教育权利（后文称为社会教育权），由家庭成员（尤其是监护人）行使的、代表家庭利益或家族利益的教育权利（后文称为家庭教育权）。由于家庭教育权在多数情况下只是一种伦理上的权利，而非法律权利，即使发生法律关系，家庭教育权也可以归结为一般民法的权利，可将它合并入社会教育权中。这样，教育权利就可以简单地划分为国家教育权和社会教育权两个方面。

我们知道，权利的本质是权利主体为满足自身利益而做出的作为或不作为，或要求其他义务主体作为或不作为。同一类权利主体由于所适用的法律具有相似性，其权利行使模式也必然具有相似性，不同的权利主体的权利行使模式则可能存在着较大的差异。为了更深刻地理解国家教育权和社会教育权是如何行使的，我们有必要对其行使模式进行分析。首先我们有必要分析这两种教育权各自的权利主体及其相关的法律关系性质。

1. 国家教育权

国家教育权的权利主体主要有这样一些机构：一，国家教育行政机构，负责国家的教育行政事务。其权利相对方是学校组织及相关的施教机构（包括公立和私立的教育机构，但主要是公立教育机构。因为在法律实践中，多数国家用民法规限私立学校，其教育权利行使以不违反法律为限，由民间组织的评估或者政府的财政杠杆等途径进行，但是义务教育内容除外），也包括负有监护责任和受教育义务的公民。二，公立学校组织（包括其他公立的教育机构，下文不再注明），负责行使国家教育的具体职责。其权利相对方主要是在校学生，有时也涉及具有监护

责任的家长。三，国家传播媒介，负责宣传具有统治阶级意志（国家意志）的思想和政策法律，这些机构必须是政府出资和控制的，并为政府或国家的根本利益服务，其权利相对方是公众。这种情况下的国家教育权行使为广义范畴的，因为教育本身已经被泛指。

国家教育权一般适用公法，主要是行政法，其权利义务是基于行政权力的运作而产生的，在权利主体和权利相对方的关系上不具有对等性。与一般的民事法律关系不同的是，行政法律关系包括行政实体法律关系和行政程序法律关系两方面，行政行为作为一种管理行为，同时受到行政实体法律规范和行政程序法律规范的制约，二者缺一不可。^①

2. 社会教育权

社会教育权的权利主体主要有这样一些机构和个人：社会群体组织（为志愿性社会群体组织，含法人和非组织法人）或个人，主要指代表一定社会阶层或利益共同体的志愿性民间组织和个人。一旦这些团体或个人通过举办学校或类似教育机构来表达他们特有的社会公益目的时，这些机构与其中的受教育者（主要是学生，也包括家庭的监护人，因多数情况下学生处于无民事行为能力或限制民事行为能力的地位，其权利的行使由监护人部分代理行使）就构成民事法律关系，义务主体就是这些受教育者。在现代国家中，社会教育权的权利人有时候也会与国家权力发生法律关系。应当指出的是，在这里，权利义务主体的关系是基于民法的契约，他们的地位是平等的。

社会教育权适用民法，权利义务主体间的关系是平等的。社会教育权权利主体之间发生的法律关系一般可以通过多种途径来解决，如通过民事诉讼、民事仲裁机构、双方协议等。

下面我们用相似的维度来分析国家教育权与社会教育权各自的权利行使模式，并对它们在权利行使过程中形成的主要关系模式进行简单剖析。

二、国家教育权的权利行使模式分析

由于各国的民族文化背景、国家形式、政治体制等存在着较大的差异，因此，不同的历史时期，不同的国家，国家教育权在各个国家内部

的权力（权利）分配也有不同的表现形式，自然，不同的权力分配形式对国家教育权的权利行使模式有决定性的影响。以下我试图通过三个维度来考察近现代国家有关国家教育权的分配及权利行使模式：

第一个维度（权利主体之间的权利分配）：中央——地方

第二个维度（权利行使的性质）：指令——监督

第三个维度（权利行使主体的权利和责任形式）：首长负责——委员会负责

（一）中央——地方

国家教育权的权利行使模式实行中央集权还是地方分权，与该国政体直接相关。在实行中央集权的国家中，采用的教育管理模式的必然是中央集权的。相反，在实行地方分权的国家中，教育管理模式的必然采用地方分权的。在实行中央与地方合作制政体的国家，权力的分配则依赖于联席会议等协调性组织，国家教育权分配也据此而划分。在权力争讼中，除了集权体制之外，多数都要依赖于法院的判决。

集权国家如法国、前苏联等，中央对国家教育权拥有绝对权，权力的分配直接受制于该国教育行政主管部门。法国自拿破仑时代起，通过创立帝国大学（1806），对全国所有学校及教育事务（尤其是大中学校）进行管理。各大学区的所有事务，包括人员任免、学校设废等都由帝国大学总监决定或授权。目前，法国国民教育部的职权不仅限于对学校进行管理，也包括对科学研究等方面的事务进行管理。其地方教育行政体制则采用了大学区、省、市（镇）三级体制，并且与普通地方行政相分离，自成体系，直接受国民教育部管辖，需要指出的是，法国国民教育部的中央和地方督导直接向部长及大学区总长负责，不受同级教育行政主管部门的管辖。

美国、加拿大等实行地方分权的国家，中央政府教育权行使通常只限于行使指导和协助的功能，不具有强制性，地方行政当局对当地的教育事务具有决定权、处置权。这通常是由于当地习惯法认为教育是市民社会的基本权利，而且这些国家的传统教育较为发达，有深厚的民主参与习惯。如果深入考察这种权力分配模式的运作过程，我们会看到即使是地方（如州）政府享有广泛的教育管理权力，但学校的权力则更为广泛，他们拥有包括选用教材、教职工选聘、学校筹款、学生处罚权等等

权利。由此看来,在地方分权的模式中,国家教育权行使很大程度上体现在学校的管理中,这些国家也极为重视对校长的任命,通常情况下,中小学校长由学区来任命,国立大学校长由州政府审批。为了使校长能正确地行使国家教育权,这些国家非常重视和保护家长及社会、学生对学校管理的参与,并加强行政监督的权力。

在英国、德国、日本等国家,实行中央与地方合作的国家教育权行使模式。中央政府通过审定、注册认可、财政拨款等方式来干预地方教育部门行使国家教育权,地方教育部门和学校有权拒绝中央的决定,并可以通过法院争讼方式解决他们之间的问题。为了保障中央教育与地方教育相互协调,这些国家通常存在共同的协调机制或常设的协调组织。与地方分权模式相比,学校的权力会由于上级的教育行政命令而有所减弱,但仍拥有广泛的教育权。

(二) 指令——监督

国家教育权的行使包括国家对教育事业的举办权和管理权。无论是中央集权还是地方分权的国家,由政府举办的学校,管理权利最终都可以归于本级政府或相应的教育管理机构,在重大决策上更是如此。除此之外,由财团、社团或私人举办的学校,虽然举办者本身也拥有很大的自主权,但是为了保证教育权为公共利益服务的宗旨,它们也必须接受政府的管理和监督。这说明国家教育权的行使范围不仅局限在国家举办的学校,也一定程度上延伸到法律规定的可以由政府监管的教育领域。依据行政法的基本原则,国家教育权行使方(包括中央和地方政府的某一级)对公立学校采取的多是具有指令性质的,公立学校(或某一教育机构)重要人事或重大决策直接受制于该权利行使方。如美国中小学校的校长任命为各学区所掌握,法国省教育主管部门负责小学校长的任免,大学区负责中学校长的任免。但是,这并不是说,政府对公立学校的所有事务都进行指令性干预,相反,大多数国家允许学校校长具有较大的权力,通常他们在课程安排、教师奖惩、学生处罚等方面拥有决断权。但是,即使如此,政府在这些细节上也享有督导权,如建议权、评价权等。对于非公立学校,国家教育权行使的多是督导的权利,包括对学校办学进行评价、认证资格等,以达到规范非公立学校的目的。

一般来说,在中央集权度较高的国家,行政指令性的权力,尤其是

中央的指令，比督导性的权力大，如法国、苏联。在实行中央与地方教育合作制的国家中，地方的指令性权力大于中央的指令性权力，中央一般通过督导或拨款方式制衡地方的国家教育权力。基层的学校及教育机构多数直接受制于地方的教育权力机构，如德国、日本等。我们知道，德国、日本的教师均为国家公务员，受到行政法的管辖，学校对他们没有直接的任免权。在这里，中央级的督导作用因其具有全局性而受到重视，如英国皇家督学团就积极发挥国家教育权的作用。在分权制的国家中，中央教育机构一般只能通过督导方式行使其国家教育权，而地方政府则依据本地的宪法性法律及有关法规进行不同形式的管理，因而国家教育权的行使方式差异很大。美国等大多数国家较趋向于让学校校长负起行使国家教育权的主要责任，校长的权力极为广泛，不过，对学校的评价和对校长的任免权仍主要掌握在地方政府的手中。

(三) 首长制——委员会制

在国家教育权行使中，行使者的决策权力和责任关系模式主要有两种形式：一种是首长制，就是由一个人最后进行决策；另一种是委员会制，即由多人组成的委员会以少数服从多数的民主方式决策，并以委员会所有成员的名义发布决策。由于各国在这方面做法很不相同，我们只能作一个笼统的分析和归纳。一般情况下，在教育行政部门，多采用首长制，而在地方学区则多采用委员会制，学校则采用首长制和委员会制相结合的模式更为常见。教育行政部门，即使是委员会制的讨论，最终决策者和发布者多是首长，这有利于提高决策效率，符合一般行政原则。在学区采用委员会制，主要是吸收社会名流、捐助者、教育专家、教育官员及学生家长、学校教师等各方面的意见，由这些代表组成委员会，参与教育管理，加强学校与地方各类机构和社会各界人士的合作，提高学校的合法性。在学校中，校长和校董事会及各种家长委员会、教师委员会等并存。在公立学校中，一般都允许这些委员会对校长权力进行制约，这一方面可以保证校长施教权力的相对稳定，形成一定的学校特色；另一方面也可以监督校长，防止其滥用权力，同时也考虑到学校的公益性质和经费的筹措等方面问题。基于上述考虑，二者结合在学校管理一级是比较合理的。

以上我们从三个维度简单考察了近现代国家教育权的行使模式，在

现代教育迅速发展、教育观念不断创新的时代里，国家教育权的分配体制仍会有许许多多的变化。不过，如果我们从上述三个维度来考察，仍然可以较好地把握该国的国家教育权分配制度和行使模式，但是我们不能简单地获得一个孰优孰劣的结论，因为事实上，各国的国家教育权行使的方式与制度都与该国的历史与现实密切相关。

三、社会教育权的权利行使模式分析

社会教育权作为一种施教权利，与国家教育权一样，存在着一定的权利行使模式。由于社会教育权是依赖于契约性法律和习惯法而存在和运作的，因此社会教育权的权利主体之间的关系是平等的，这一点与国家教育权根本不同。在大多数情况下，社会教育权行使缺乏国家教育权的强制性、权力的层级性和命令——服从的权力行使特征。当然，这也不是绝对的，在特定的条件下，社会教育权也可能被赋予神圣的使命，这时候习惯权利会借助强制力（不论是国家的，还是组织自身的）迫使另一方权利主体（或义务主体）服从，从而使社会教育权具有国家教育权的某些特征，如中世纪时期的欧洲宗教势力、原始社会时期的某些社会教育、特定时期的家族或家庭的亲权等。为了深入地了解社会教育权分配的特点，我们依据以下几个维度来考察社会教育权的行使模式，并与国家教育权的权利行使模式作比较。

第一个维度（权利主体之间的权利分配）：

组织化行使——个人化行使

第二个维度（权利行使的性质）：绝对行使——制衡行使

第三个维度（权利行使主体的权利和责任形式）：

责权合一——责权分离

（一）组织化行使——个人化行使

社会教育权与国家教育权不同，国家教育权一般有明确的权利行使模式，中央及地方的分权在组织上是有明确分工的，但是社会教育权的权利主体（包括社会团体、个人和监护人）由于其具有法律上的平等地位，基本上不存在明确的权利分配模式。不过在不同的国家、不同时代

里，其权利主体间的权利分配还是有章可循的，这涉及权利主体间在行使权利时是否具有组织性。由此，我们可以将社会教育权权利主体行使权利的模式划分为组织化行使和个人化行使两个方面。

一般情况下，社会教育权利主体不会产生像国家教育权利主体那样富于效率的层级权利机构，因为社会各自愿性群体的利益是相对分散的。但是，这并不排除在一定的国家的特定历史时期，社会各自愿性群体的利益趋于一致或者为某一具有严密组织性的利益群体所垄断。对于社会教育权而言，组织化行使可以使群体的教育利益更加得到保障，因此，只要存在较大的共同利益群体，他们总是倾向于形成一定的组织，并统一行使其教育权利。当政治条件和经济文化等条件适当时，这种组织性的教育权利行使就会变成现实。从历史上看，社会教育权的组织化行使以中世纪的欧洲教育最为典型。在公元6世纪时的欧洲，公立学校基本消失，具有严密组织性的教会教育取代世俗学校成为惟一合法的教育机构，这种情况一直维持到12世纪黑暗时代结束。在此后的几个世纪里，尽管经历了文艺复兴和宗教改革运动（14—16世纪），但是教会教育也一直占有主导地位，这种垄断地位的取得有赖于其权利行使的严密组织性，他们通过运用教会的习惯权利（包括强制力）行使着这些权利，这种教育权利甚至代替了国家教育权。

事实上，在更多的历史时期里，社会教育权的个人化行使一般是居于主导地位的。从原始社会的“公育”模式，到奴隶社会的私学兴盛，18世纪之后的欧洲，世俗教育逐渐占有主导地位，在社会教育权领域中，宗教成分也在逐渐减少，组织性在降低，权利行使范围也受到世俗权力的限制。今天，个人办学、非宗教的慈善机构和基金会办学已经形成规模，并占据社会教育权的半壁江山，与宗教性质的学校分庭抗礼。在许多国家，宗教团体办学权利受到世俗权力的严格限制，甚至被取缔。我国从19世纪中叶到20世纪中叶出现了民间利益团体办学的热潮，并以自强、救国、启蒙等为办学目标，体现了社会教育权的公益性质，这些民间办学团体由于办学目的的相似性，基本上是共荣共存的，而且绝少宗教背景，在社会教育权行使方面也基本上是属于个人化行使的范畴。当代各主要国家的社会教育权发展呈现出多元化的趋势，在办学方面存在着多样化的办学主体和办学目标，这势必造成社会教育权权利主体的组织性方面也呈多元化趋势，其组织性则相对减弱，相比之

下，个人化的教育权利行使则多了起来。

（二）绝对行使——制衡行使

在权利行使的绝对性和相对性方面，一般情况下，权利只有在专制情况下或者人权范围内才被认可为绝对行使，否则一般会受到权利主体内部或权利主体之间的制衡。社会教育权主体一般相对具有多样性，但是在一定的范围内，由于主体内部组织结构严密，致使社会教育权在一定范围内的行使具有绝对性。当然，这种绝对行使的权利与国家教育权的权利指令性行使其绝对性程度是不同的。

从社会教育权的发展看，在原始社会时期，部落、氏族对部落的成员具有绝对的权力，这种情况在奴隶社会时期一直被部分保持着，如罗马法中对父权的规定就是一例。在这里，父权对子女具有绝对权力，自然，父权对子女的教育也具有绝对的权力，这样，家庭教育权事实上就是在绝对地行使着。中世纪的欧洲，社会教育权旁落到教会的手中，教会对其举办的学校具有绝对的权力，不论是教学内容、教学制度、教学对象还是教师的资格和聘任都完全掌握在教会的手中。教会权力几乎被赋予了习惯的强制力，其内部实行的是从教皇到大主教、教区主教再到一般教士的层级管理模式，是一种典型的专制性质的权利行使制度，其权利行使缺乏相应的制衡权力。因此可以这样认为，在中世纪欧洲的大多数时间里社会教育权是绝对行使着的。我国自春秋战国时代起，私学开始兴盛，形成与官学相制衡的社会教育体系。但是我国的私学并没有形成由利益集团构筑的完整的体系，无法与官学相抗衡，更没有出现欧洲中世纪时期宗教教育的压倒一切的优势。事实上我国私学基本上局限在个人或者家族办学的狭窄范围内，这体现了我国宗族教育的特点，也说明了我国社会教育权不存在绝对行使，但是在家庭范围内，家长的权力则常常具有绝对的性质。

在当代，虽然“私学自由”的观念早已深入人心，但是在实际的运作中，绝对的“私学自由”只能存在于理想状态中，因为不论是国家、社会还是个人都必须服从法律，服从于教育事业的公益性特征，社会教育权和其他教育权一样，都是在制衡的情况下行使的。从制衡模式上看，一般存在两种形式：社会教育权内部的制衡和社会教育权与国家教育权之间的制衡。社会教育权内部的制衡方面，存在着办学主体与受教

育者的监护人之间、办学主体内部之间、办学主体与受教育者之间的制衡关系，其中前两种制衡相对比较重要。在办学主体与受教育者的监护人之间的制衡方面，二者之间存在着民事契约关系，它相当于监护人把家庭教育权委托给校方部分行使，校方事实上是在代理行使监护人的教育权。这样，监护人可以收回委托权，校方也可以拒绝接受特定的人员入学（这一点只是理论上的，在有的国家法律规定私立学校不得拒绝接收要求上学的学生）。办学主体内部之间如果为集团办学或实行举办者、办学者和管理者分离的原则，则应服从既有的权限划分行使社会教育权，并接受国家和社会其他成员的监督，以保证公益性的实现。在与国家教育权的制衡方面，存在着三种制衡模式：国家主导型的制衡模式、社会主导型的制衡模式、国家与社会协调型的制衡模式。这三种制衡模式各有优势和劣势，体现了不同国家在不同的历史时期国家与社会双方的力量对比，也反映各国的社会历史传统在对待国家和社会民众社会力量看法上的差异，可以说，这三种制衡模式的形成体现了历史传统和现实力量的不同结合模式。

（三）责权合一——责权分离

尽管国家教育权的行政权利行使存在着首长制和委员会制，但是从整体上讲，这两种模式基本上是权责“合一”，并遵循行政法的权利和责任划分的准则。社会教育权的权利主体内部行使权利时，遵循民法权利的一般原则，存在着权利与责任“合一”或“分离”的情况。从本质上讲，社会教育权（主要是社会志愿性团体、个人为权利主体的社会教育权，非家庭教育权）产生于举办者（个人或者社会团体）的出资办学。学校举办之后的具体运行过程中，举办者（投资者）可能直接管理，也可能是直接或间接聘请管理人员管理，甚至于只出资，不参与管理工作的任何环节。由于社会教育权的投资来源于权利主体的财产权^②，尤其是物权，因此，这种资产的运营也具有了物权的基本权能，即物权权利主体可以对物直接进行支配和管理，并排除他人干预。针对不同的物权形式，不同的权利主体可以拥有不同的权能，这些权能主要包括占有、使用、收益、处分等四项权能^③。对物权拥有的不同的权能影响了物权的运营方式，在社会教育领域也是遵循这个基本原理。纵观社会教育权举办的教育机构的出资和运营方式，主要有以下几大类别。

1. 全额（包括个人全额出资和合伙全额出资）出资并自己运营。其权利和责任是相统一的，学校投资者（举办者）、学校代表者（办学 者）、学校经营者（管理者）三者合一。

2. 全额出资但通过董事会外请人员运营。其权利和责任存在一定的分离，举办者、办学者是一个主体，管理者又是另一个主体。这个时候经营的责任是由经营者来负责，出资人只负所投资额损失的责任，同时投资人也需要负因董事会决议所带来的责任，具体的学校事务责任则由经营者承担。

3. 股份出资并通过董事会外请人员运营。其权利和责任是分离的。与股份公司相似，这种类型举办者、办学者和管理者是分离的。出资者一般享有收益权，对学校责任只限于负出资额的责任，学校代表者具有重大决策权，并对股东负责，同时也对自己的决策负责。学校经营者受董事会聘请行使具体管理权力，对董事会负责，并对自己的职权范围内的决策负责。

4. 捐资（包括全额或部分出资）但通过中介公益性基金会（中介组织）投资，并由基金会直接运营。其权利和责任是相分离的，在这里学校的投资者不享有收益权和经营权，原则上出资者是失去了对投资份额的所有权^④。公益性基金会（中介组织）是学校的代表者和经营者，对学校负全部责任。

5. 捐资（包括全额或部分出资）但通过中介公益性基金会（中介组织）投资，并通过基金会外请经营者。其权利和责任是完全分离的。与前面第四类型的出资人一样，出资人原则上失去了所有权，基金会是学校的代表者，但是具体学校事务通过外请的经营者来管理，并各自负不同的责任，基金会对自己的重大决策负责，经营者对具体决策负责，并对基金会负责。

6. 部分出资并通过募捐或国家补贴等途径获得资本并自己运营。其权利和责任存在一定分离。虽然经营者和出资者具有重合性，但是由于经营者只是部分出资，必然会受到社会或国家的监督，其经营的自由度相应会受到一定的限制。在责任方面，经营者应对行使的权利负全部责任，除非能证明权利的行使失误是受到外部压力导致的。

由此看来，我们发现社会教育权的权利责任“合一”还是“分离”并不能够以单一的标准去衡量，而应从学校投资者（举办者）、学校代

表者（办学者）、学校经营者（管理者）三者之间的关系加以考虑分析，才能很好地把握并适用法律。目前，世界各国在社会教育权行使的权责分配方面差异相当大，上述六种社会力量办学类型在我国目前都不同程度地存在着，由于仍然缺乏相应的法律适用，管理方面也相当混乱，给社会教育权行使带来很大的阻碍。就目前社会教育的模式而言，应该说第4—6种类型更为普遍，因为它们的运行机制符合社会教育权行使的公益性特点，而且有利于社会教育权的持续行使。由于出资者退出了管理者的角色，改由专业的公益性的基金会负责管理，减轻了出资者的负担，对学校的社会化有利。

四、国家教育权和社会教育权的权利行使关系模式分析

以上我们对国家教育权和社会教育权各自的权利行使模式进行了分析。事实上，由于经济、人口、政治、观念和传统等因素的制约，在某一特定的国家、地区，特定的历史时期中，教育发展的总量是相对稳定的，因此国家和社会的力量对比往往决定着它们各自教育力量的对比，从而决定着国家教育权和社会教育权的彼此消长的发展态势。依据国家教育权与社会教育权力量对比的不同，我们可以把二者关系归结为以下三种模式：（1）国家教育权主导模式；（2）社会教育权主导模式；（3）国家教育权与社会教育权制衡模式。同时，我们可以把历史上和当今世界各国教育力量对比状况都作如上分类。

（一）国家教育权主导模式

在这种模式中，国家力量显然占有绝对的优势，而且具有渗透到社会各个层面的能力。这种国家权力通常是通过彻底的革命或革新，并且革新的力量和领导者通常来自社会底层，只有这样，社会底层才可能接受来自国家的外在力量对社会教育权的干预。另外，国家也要具备直达社会底层的控制系统和组织，否则社会力量还是按照其惯性维持自组织状态的教育模式。这种模式在古代社会应当说是少见的，因为古代的控制技术很少能达到这个层次的，除非国家规模很小，如斯巴达等小城

邦。只有近现代深刻的革命运动和先进的组织技术才能使这种模式在大国实现成为可能。典型的国家教育权主导型如大革命后的法国教育模式。它以帝国大学为管理核心,通过各学区对学校进行有效地管理,并颁布一系列法令使这种国家主导型制度化,使国家教育权主导获得相应的合法性,并被及时强化和认同。在大多数社会主义国家中,教育权的行使也大多采用国家教育权主导的模式,它们主要依靠严密的政党组织从中央到地方基层对教育权进行领导,从而维持国家主导,甚至使之成为惟一的教育权利行使模式,苏联和我国的教育制度基本属于此类。国家教育权主导的基本理念是保障国家范围内的教育平等,保障教育能培养出服务于国家的公民,是一种国家本位的教育权利观。

(二) 社会教育权主导模式

在这种模式中,社会力量在国家政治生活中占主导地位。社会力量本身具有多元化倾向和自组织的特点,因此,体现在教育权上也是各种利益群体各自为政,服从于本利益群体的共同利益,对其他利益群体成员具有排他性和易妥协性。这种模式主导下的国家,一般是各社会利益群体相互妥协的产物。在这些国家形成时期,没有出现来自社会底层的革命,或者革命进行中出现与革命对象妥协的现象,因此,国家没有形成统一的自上而下的组织管道,国家力量无法深入到社会利益群体内部,无法打破利益群体的自组织力量。这种模式往往缺乏自上而下的统一传统,缺乏强权统治传统,并保留了雅典式的公民自治组织。通常情况下,由于社会各利益群体在具体教育利益上分歧过大,社会本身只能通过自组织性质的机构协调各利益群体的教育利益,并达成某种妥协,这种妥协通常又是以国家权力的形式出现的。只不过,与国家主导型的国家权力不同,在这里,即使是妥协的结果,社会利益群体本身仍然具有最终的否决权,以维持社会主导的传统模式。这种模式通常出现在封建割据、各种势力势均力敌的国家中,如中世纪的欧洲各国。也出现在因妥协或革命需要而简单结合的具有封建割据性质的传统国家,如近现代的英国、美国。我国西周时期的教育也当属此类。现代国家的社会教育权主导模式是以社会为本位,以追求自由为核心,以保障各社会利益群体的内部利益为教育根本目标,培养具有共同利益追求和各自利益群体个性的社会成员为教育的出发点。

(三) 国家教育权与社会教育权制衡模式

这种教育模式在形成过程中,国家与社会利益群体力量势均力敌,其形成过程存在两种途径:一种是由于外力引导的内部自上而下的改革,通过宪法性法令规定原来由国家行使的部分教育权利转为由社会利益集团或个人行使,以提高国家政治的民主性和抵御外来压力的能力;另一种是由前两种主导型教育权模式经过力量的消长而转化而来的,由于国家主导型与社会主导型本身存在的固有的缺陷,导致社会与国家力量不断重组、协调,从而形成新的平衡,并出现社会与国家新的制衡模式,以保障国家与社会双方合理的权利。这种制衡模式一般是通过改革而非革命获得的。通常国家与社会权利由宪法性法令来规定并存在国家权力与社会权利之间的协调机构,并以委员会等协调性组织的名义对各种教育机构进行监管,具有法律约束力。二战后的日本和德国的教育模式就是典型的代表。我国在民国时期的教育也是一种制衡模式的教育权利分配形式。目前,大多数发展中国家都采用这种模式,以达成国家和社会的共同教育目标。通常情况下,这种制衡模式以社会认同的国家教育利益为其共同基础,以民族利益为本位,追求国家和社会共同目标前提下的平等和自由价值,而且常以社会共同利益作为教育价值的出发点,强调社会、国家教育利益高于个人教育利益,并常伴随着“因材施教”而出现的双轨制,教育的筛选功能为民族整体利益服务,并被认为是正当的。当然,这种制衡模式也会随着国家和社会力量对比的变化而呈现出一定的偏向性,因此,这种制衡模式一般是处在动态的、不断协调的平衡态中。随着平衡点的位移,其教育政策可能会出现相当大的变化。

综上所述,我们认为,一个国家采取什么样的教育权利行使模式,从根本上讲,取决于国家和社会教育力量的对比,但是国家在国际上的经济、文化地位也对教育权利行使模式产生一定的影响。处于经济和文化中心地位的国家,社会教育权行使的自由度更大一些,更容易与国家教育权形成有利于社会的制衡模式;而处于经济和文化边缘地位的国家,国家教育权行使的自由度则小一些,相应的社会教育权行使要服从国家的信息安全和教育安全。从长远看,社会教育权的行使自由度会获得进一步的发展,国家教育权在宏观控制能力上也相应地被进一步获得

认同，其合法性将更容易被确认。

注释

- ① 有关行政法的内容参考罗豪才主编：《行政法学》，北京大学出版社1996年版，第16—30页。
- ② 在我国的民法中，财产权一般包括物权、债权和知识产权。
- ③ 其中自物权（所有权）就拥有全部的四项权能。他物权（包括用益物权和担保物权）则拥有对物的使用和收益的权能，还有一种物权被称为类物权，它是指由于所有权、用益物权、担保物权、债权、知识产权、继承权等而产生的一种对物的管领、控制和支配的事实状态，它不是物权本身所具有的一项权能，只是基于法律而产生的一种类似物权的权利。参见郑立、王作堂主编：《民法学》，北京大学出版社1995年第2版，第180—181页。
- ④ 有时也有例外，如有些国家法律规定如果捐资者确是生活上存在困难，可以申请收回部分投资以救济生活。

（作者系北京师范大学教育学院博士研究生）