

# 论受教育权的权能与体系

王大泉

(教育部, 北京 100816)

**摘要:** 受教育权是宪法规定的公民基本权利。受教育权要切实得到保护, 仅仅靠宪法层面的诠释与救济难以实现, 而需要将受教育权落实到可操作的层面, 细化为具体的权能, 纳入民法、行政法乃至刑法的保护范畴。本文拟通过分析受教育权的权能, 进而明确受教育权在不同权利范畴内的性质, 以及权利者主张权利的渠道和方式, 探索受教育权保护落实到司法和行政救济层面的理论依据。

**关键词:** 受教育权; 权能; 体系

**中图分类号:** G640 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2012) 12-0021-05

## 一、受教育权研究的意义与目前的局限

随着社会对教育重视程度的提高, 受教育权研究也日益受到教育法学、宪法行政法学者的关注, 相关的论述和著作从各个方面对受教育权进行了研究和诠释。

受教育权研究的勃兴, 既有学术的意义, 也有实践的价值。从学术角度, 受教育权作为宪法规定的公民基本权利之一, 既是宪法行政法研究的新兴领域, 更是教育法学的核心概念, 从学理角度对受教育权属性与内容的研究, 拓展了宪法、行政法的研究范畴, 奠定了教育法学的学科基础和取向。“权利和义务是法的核心内容, 是法律现象区别于其他社会现象的主要之点。权利和义务又是法学的中心范畴和建构法学理论体系的底座, 是理解法律现象的纽带。”<sup>①</sup>

从实践角度, 保障受教育权已成为教育改革与发展的出发点和落脚点, 对受教育权属性

与作用认识的深化, 将直接影响政府、公众对教育领域国家权力与公民权利、教育权与受教育权关系的认识, 从而可以为教育法律、政策与制度的构建与修改、完善提供理论支持。

目前, 学术界对受教育权的研究与探讨主要从以下方面展开并取得了相应的成果: 一是对受教育权属性的认识进一步丰富。既有从宪法基本权利角度, 以社会权诠释受教育权的主张, 如有的研究者认为: 受教育权是指公民依法所享有的、国家通过各种具体措施予以保障的, 在各级各类学校和各种教育机构学习科学文化知识以及接受各种技能训练的一项基本权利;<sup>②</sup>也有研究者认为受教育权是兼具自由权与社会权的复合型权利, 既有宪法基本权利的特点, 也可以具体化为行政法、民法上的权利主张。<sup>③</sup>

二是对受教育权的内容形成了多种认识。很多研究者都注意到受教育权包括丰富的内容, 并从不同角度进行了论述。如有的研究者认为,

收稿日期: 2012-07-16

作者简介: 王大泉 (1973-), 男, 辽宁葫芦岛人, 教育部法制办公室副主任, 北京法学会教育法学研究会副会长, 中国政法大学法治政府研究院客座研究员, 中国人民大学管理学博士研究生, 主要从事教育法律政策研究。

从现有的教育立法来看,受教育权主要包括三方面的内容,即免费义务教育、教育机会平等,以及选择教育的自由;<sup>④</sup>也有的从确定受教育权的可诉性角度,对受教育权的内容做了分析,受教育权的内容主要包括平等权、自由权、条件要求权以及固有的申诉救济权,还可以派生出受教育过程中受教育者人身权及财产权。还有的研究者从受教育权作为基本权利应具有的物质要素角度,认为受教育权包括:教育权、受教育自由、教育自由和教育目的等四方面内容。<sup>⑤</sup>

三是从多角度深化了对受教育权的权利保障与救济的认识。研究者从落实政府保障公民受教育权的职责,受教育权的司法救济等多角度做了论述,对如何将受教育权从法定权利转化为现实权利进行了积极的探索。

相关的研究,从不同层面推动了理论层面和实践领域对受教育权的认识,但是,也存在一些局限与不足:

其一是对受教育权权利范畴与特征认识的局限。学校教育和国家的教育投入与保障,往往成为受教育权研究的重点,有的研究者为简化问题,甚至以义务教育阶段儿童的受教育权作为受教育权研究的对象。但是,将受教育权限定为由国家教育供给、学校教育保障和实现的权利,没有充分体现出随着教育理念与教育技术的变革对受教育权的权利特征与边界带来的根本性变化。网络技术的发展、终身教育理念的提出,使得教育的概念已经远远超出了传统的以学校教育为核心的正规教育范畴,相应的,受教育的主体与方式等等也随之产生了巨大变化。国家和学校虽然仍是公民受教育权的义务主体,但其功能与角色的重要性正在逐步下降。公民通过积极、主动的方式,自主受教育的能力空前提高。受教育权的绝对权利、自由权利属性愈发突出。相应的,随着社会组织、企业愈来愈多地参与教育,教育的供给方式与途径愈发多元化,受教育权的实现方式和可能面临的权利冲突也愈发复杂。这些变化,已经实质改变了受教育权应然层面的内涵,即受教育权不仅仅是公民基于生存、发展而对国家提

出的一种利益请求,而更多体现为公民的一种自主意志。国家通过制度变革、技术支持、物质保障,积极保护并激发公民这种自主意志,促进公民以更自由、更多样的方式实现受教育权,就显得尤为重要。而受教育权的研究只有重视并拓展相关研究内容,才能从法学和权利的层面对教育发展的趋势与特点做出回应。

其二是对受教育权内容认识的局限。现有研究主要基于法律现有的明文规定诠释受教育权,没有充分体现出受教育权基于其权利目的,在不同的具体情形内所呈现的丰富内容。在我国现行法律中,除了对公民受教育机会平等做出明文规定外,就只有《教育法》第42条对受教育者的权利作了相关规定。而分析第42条的语义,不难看出其中的规定主要是明确了在校学习的受教育者的相应权利,如果以此作为受教育权的内容,显然会缩减受教育权的内涵。因此,需要借助法理学的研究成果,凸现受教育权的推定权利,即“不限于法律明文规定的权利,也包括根据社会经济、政治和文化发展水平,依照法律的精神、法律逻辑和法律经验推定出来的权利”,<sup>⑥</sup>进而丰富并完善受教育权的内容。

同时,现有研究中对受教育权内容的概括自身也存在着逻辑问题。如有的研究者认为受教育权的内容包括教育权、教育自由,从字面意思上即令人费解,更混淆了教育权与受教育权这两种特征、来源与形式方式都截然不同的权利界限。还有的认为,受教育权的内容包括自由权与平等权。这种观点混淆了权利的属性与内容的不同。平等、自由本身不仅是受教育权的属性,也是公民财产权、人身权等其他权利的基本属性,将其作为受教育权的内容,不仅难于概括、凸现受教育权的特点,也使受教育权难于与具体情形相结合,形成系统、完整的权利体系。如有的学者所指出的:“我国受教育权不仅是宪法意义上的权利,还表现为其他意义的权利,如行政法和民法意义的权利。不同意义的受教育权,其内涵是不一样的,受教育权的权利主体和义务主体也可能不一样,当然其保护的方式就应当不一样。目前学术界对受教

育保护之争，主要原因是模糊了不同意义的受教育权，未对受教育权的不同表现形式进行区分。<sup>⑦</sup>

其三是对受教育权落实到实践层面的方式与途径认识的局限。从法定权利形态向现实权利形态转化的途径与问题研究与关注不足，对受教育权在具体情形下权能的表现形态和特点分析不足，导致对教育实践的解釋力与指导性不足。基于内容的丰富性，受教育权由法定权利转化为现实权利涉及相对复杂的法律关系和不同义务主体。很多研究对受教育权的司法救济都寄予厚望，如有学者在论及受教育权时提出，“权利的特性决定了任何权利欲从形式化的法条走向实际生活，都需要司法救济”。<sup>⑧</sup>这一认识凸现了司法救济的重要性，但没有反映受教育权的复合权利特征，忽略了其他义务主体，如行政给付行为的保障、行政体系内的救济、家庭的资助、社会的参与等在保障公民受教育权转化为现实权利中的重要作用。正如我国著名法理学家张文显教授所指出的：“研究权利从法定权利到现实权利是一个决定性的转变。研究权利，要特别注意考察法定权利形态是否转化为现实权利形态，法律上地位平等的公民是否都具备使法定权利转化为现实权利的机会与能力，国家和社会为主体权利的实现提供或创造了什么环境和条件，以及法定权利转化为现实权利的途径和意义”。<sup>⑨</sup>因此，受教育权的学理研究不仅要关注司法救济，更要根据受教育权的不同内容与表现形式，将更多注意力放在法律的制定与修改、制度政策的改革、权利救济机制的完善等领域，探讨权利转化的有效途径，进而建立多层次、多渠道的受教育权保障机制和救济体系。

综上所述，笔者认为受教育权研究如果要在理论和实践领域进一步得以深化，特别是要能够对教育的实践活动产生实质性的影响，必须调整研究的目标与重点，拓展研究的领域。受教育权的研究，首先应当能够回应教育发展的新趋势与新变化，为教育法律与政策的变革奠定具有先导性的理论基础。其次，应当注重对受教育权具体权能的分析与研究，即要从权

利功能的角度，具体分析、诠释受教育权能够赋予公民那些实际的利益，这些权利可以对抗哪些来自于公权力或者其他方面的、可能影响其实现的干涉和侵害，可以帮助公民提出那些请求权、寻求何种有效救济，并通过对具体权利冲突的解读与分析，深化对受教育权权利救济的认识。第三，应当超越宪法基本权利和法定权利的框架，从权利的基本特征和目的出发，从多个层次和纬度对受教育权的丰富内涵进行阐释，构建完整的受教育权内容体系。

## 二、受教育权的特征

如前所述，受教育权是一项复合权利，既有宪法意义的权利，也有行政法乃至教育法、民法意义的权利。因此，如何描述受教育权使之特征能够得以全面的体现，对于研究者无疑是一种挑战。

首先，在宪法关系当中，受教育权主要体现为自由权能，即公民为了生存和发展的需要，基于自身愿望以适当的方式接受教育的自由意志。作为宪法的基本权利，受教育权的权利主体包括从婴儿到老者的全体公民，其特征则是彰显公民在教育方面的主观意志和行动自由，是一种可以不依赖任何组织和个人的绝对权利。它保障全体公民行使进行学习、接受教育的权利时，可以不受法律上的干涉，可以对抗来自任何组织和个人的干预。

从实践的角度，受教育权的自由权能更多体现为一种宣言和主张，是指导法律、政策的制定与执行的基本原则，也是引领教育思想与教育活动的法律指南。从受教育权自由权能的角度，我们应当反思谁是受教育的主体，应如何保障和促进其自由而充分地通过教育发展自身潜能；反思由谁以及如何决定学什么和如何学，如何使学习成为学习者的自主活动而非被动行为；反思教育政策本身的出发点与目的性，进一步探讨教育与受教育的行为边界。通过受教育权的自由权能，我们应当更加关注权利主体实现权利是否具有意志自由。从这个意义上说，接受教育未必就一定是维护了受教育权。当很多家长大声抱怨奥数给孩子带来的烦恼甚

至痛苦，对奥数恨之入骨的时候，我们也要思考，家长是否就是单纯的受害者？强制对奥数根本没有兴趣或者没有天分的孩子，为了家长自己设定的目标而被迫去痛苦的学习，这种行为是不是一种对孩子受教育权的侵害？如果整体的教育制度制造甚至夸大了某种教育活动的正当性与利益性，让受教育者缺乏自由选择的机会和主动参与的热情，那么我们要反思的可能就不仅仅是从应试教育到素质教育的转变问题了。

其次，在行政法关系中，受教育权主要体现为请求权能，即公民为实现自己受教育权利，依法所具有的向国家要求相应的教育条件、设施、资助或者保障的能力或者资格。落实在行政法层面的受教育权，是基于国家在教育方面给付行政的法定范畴与职责，而确定其实现程度与方式的一种相对权利。它保障公民在自身未能享有或未能公平享有法律规定的由政府提供的公共教育资源时，具有对政府主张其行政不作为或者行政作为不当的能力。受教育权的请求权能，也可以视为一种社会权，要求国家通过给付行政予以满足。而通过宪法或者其他组织法对这种给付行政予以职能性规定，则构成了相关职能部门的教育职责或者义务。<sup>⑩</sup>

第三，在教育法律关系中，受教育权则主要体现为防御权能，即在依据教育法律实施的有组织教育教学活动中，公民基于受教育者的法律身份，为保证自身的受教育机会与利益不受到非法侵害，而依法具有的一种对抗来自教育者及管理者的教育权、管理权的特定能力。之所以称为防御权能，是因为在具体教育教学活动中，相对于教育者，受教育者是相对弱势和被动的一方，同时还负有服从管理与教育的法律义务。因此，受教育权本身处于被动状态，不具有主动的请求权。只有当教育者的权力超越了法律的规范，受教育者才有为了保护权利的实现与利益，发挥抵御权力侵害的功能。受教育权的防御权能必须在特定的具体的教育法律关系当中发挥作用，而其权利主体必须是进入这种法律关系的特定公民，也就是在学校或者教育机

构注册获得学籍的受教育者，其对抗的权力，则是由与之建立了特定法律关系的教育主体实施的管理权。

从教育法律现有的规定看，对受教育者基于实现受教育的需要而应具有的特定权利是相对清楚的，但需要注意的是：其一，这些规定只反映了受教育权的部分功能，是限于受教育者的权利，而不是受教育权的全部；其二，这些规定还不能涵盖特定教育权与受教育权发生冲突的全部情形，不能赋予受教育者完整的防御权，需要根据推定的原则进行丰富和完善。实践中，受教育权的防御权能更符合我们关于权利的一般印象，即“没有救济就没有权利”，它只有在冲突中才能凸现，只有通过救济才能得以实现。目前进入我们视野的教育司法纠纷，大多数都产生于学校教育权与受教育权的冲突当中，其中尤以高等学校与学生之间因为管理行为发生的争议为典型。在这些争议当中，从受教育权的防御权能可以推定出哪些具体权利，教育机构的管理权是否构成了对受教育者权利的侵害，如果形成侵害又如何救济，一直是讨论的焦点。典型的如：学校开除学生是否侵犯学生的受教育权问题？有观点认为，被学校开除的学生仍可以通过其他途径继续学习，也可以重新考取学校接受教育，继续拥有受教育的机会，因此，其受教育权没有受到侵害。如果泛泛地描述受教育权，将因为概念内涵的不同，而使实践产生困惑。因此，只有进一步明确受教育权防御权能的范畴与外在表现，才能构建出对实践问题具有解释力的受教育权保护理念，从而为相关权利救济制度的完善奠定基础，并从实现学生受教育权利的角度，确定学校公权力的边界和行为准则，从而推动微观层面学校管理制度和教育教学改革的深入。

根据上面的讨论，我们概括了受教育权在不同法律关系下的权能特征。同时，作为一项复合性权利，笔者认为受教育权不能被视为一项单一的权利，而应当如同人身权、物权一样，作为一类权利的集合称谓。其不同法律关系下，具有不同的权能，同时表现为不同的具体权利，只有被具体化的受教育权才可能在受到

侵害时得到有效的救济。有学者在评价曾在法律界、司法界引起广泛关注的齐玉苓受教育权一案时,指出在该案中,“受教育权其实被理解为一种财产权,侵害受教育的权利实际上就是侵害了他人通过教育获得人力资本并最终获得财产利益的可能性”。可见,对受教育权内容的理解与具体化,已经在司法实践中被自觉运用。因此,需要从理论层面进一步总结构成受教育权的具体权利及其特征,并形成完整的内容体系。完成这项工作,可以有很多的途径与方法,但是需要达到的目标却应当是大致相同的。首先,从形式上是完整的,即覆盖受教育权的各个层面,能够回应教育发展的趋势与需求,而非仅仅涵盖某个特定教育活动中的受教育权利;其次,从逻辑上是统一的,即各个子权利之间遵循共同的规则有序排列;第三,从内容上是具体的、可适用的,即相关子权利应当具体反映不同法律关系下受教育权的特征与权能,对实践问题具有解释力和引领力。

根据上述分析,受教育权的子权利应当具备受教育权的某种权能,反映具体法律关系下受教育权的形式与特点,能够对受教育权的实现产生实质影响。这些权利既相互联系,有共同的目标与相似的权能;又相对独立,具有各自的权利范畴与特点。按照其权能的主要特征,可以作如下分类表述:属于宪法范畴,体现受教育自由权能的子权利,包括:学习自由权、终身受教育权、教育选择权;属于行政法范畴,体现受教育权请求权能的子权利,包括:法定就学权、教育条件请求权、提请行政保护权;属于教育法范畴,体现受教育权与学校管理权(规制权)相对应的防御权能的子权利,包括:受教育者的身份权、教育完成权、教育参与权、教育收益权、校内救济权等。

## 小结

本文限于篇幅和研究时间所限,没能对受教育权的各项权能作完整的探讨,仅仅就受教育权的宪法属性的自由权能略作了分析。笔者认为,对受教育权自由权能的认识,关乎教育公共政策的选择方向,从受教育者权利保障角度思考教育改革的路径与原则,应当成为一个重要的视角。对受教育权的行政给付权能和防御权能的深入认识,可能会落实到具体个案上的受教育权保护,为司法裁判和行政监督提供理论依据与判断标准。

## 注释:

①⑥⑨ 张文显主编. 马克思主义法理学 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2003. 270. 294. 294.

②⑤ 温辉. 受教育权入宪研究 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2003. 15. 28.

③ 孙霄兵. 受教育权法理学 [M]. 北京: 教育科学出版社, 2003. 394.

④ 申素平. 教育法学: 原理、规范与应用 [M]. 北京: 教育科学出版社, 2009. 22.

⑦⑧ 郑贤君. 公民受教育权的法律保护 [M]. 北京: 人民法院出版社, 2004. 59. 132.

⑩ 杨建顺. 比较行政法——给付行政的法原理及实证性研究 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2008. 10.

(责任编辑 石连海)