

中国教育法学学科建设基本问题研究

蒋 超

正如张玉堂先生所言：“教育法学的研究在国外已有多年历史并已基本形成体系，我国几乎还是空白。从法学的角度分析，其他法学分支学科早已形成，从教育学角度研究，教育学同其他学科结合，早已形成多门交叉性分支学科，唯没有形成教育法学。”^[1]到目前为止，我国已有的教育法学研究多停留在对已颁布的教育法进行介绍、阐述，或对国外教育法规进行评介，偶有文章涉及教育法实施中的问题。我们认为，要形成中国教育法学，首先应当加强教育法基础理论的研究，而对教育法学学科建设诸问题进行深入研究，初步形成共识，更是当务之急。本文拟就《中国教育法学》学科建设的一些基本问题进行研讨，以为引玉之砖。

一、关于教育法学的概念

法学又称法律科学，是一门专门以法律现象为研究对象的学科的总称。法律因调整对象和调整方法的不同，而区分为不同的法律部门，如民商法，刑法、经济法等。其中，调整教育行为和教育关系的法律规范被统称为教育法，而以教育法现象为研究对象的学科就是教育法学。法学系社会科学之下的一级学科，教育法学则和民商法学、刑法学、经济法等同属法学的二级学科。

“概念是反映对象本质属性的思维形式。”^[2]一门学科的概念界定关系到这门学科的学科性质、研究对象和主要内容。所以，给教育法学下一个比较准确、科学的定义是教育法学研究的前提。据不完全统计，我国理论界给教育法学下的定义达8种之多：

1. “教育法学是一门以教育学和法学为基础，以教育法问题为中心的多学科综合性的边缘学科。”^[3]
2. “教育法学是以理论法学为指导，运用法学共用的方法，吸收邻接法律学科、一般法学以及其它特别法学的研究成果，并在教育法实践基础上形成的一门新的独立的学科。”^[4]
3. “教育法学是研究教育领域的法律现象及其发展规律的科学。”^[5]
4. “所谓教育法学，就是以法律规范及其发展规律为研究对象的一门法律科学。”^[6]
5. “教育法学是以有关教育法规制定和实施等方面问题为研究对象的法律学科，是一个独立的法学部门。”^[7]
6. “教育法学是以教育法规规范和教育法制现象为重要研究对象，并揭示其基本规律的一门科学，它是马克思主义法学体系中的一个分支学科。”^[8]
7. “所谓教育法学，就是运用法学理论研究和解释教育法律现象及其发展规律的交叉学科。”^[9]
8. “教育法学，又可称为教育法规学，是以教育法规为主要研究对象的一门科学”，“是一门交叉性的边缘学科。”^[10]

对上述定义进行分析可以看出，理论界对教育法学的学科称谓、学科性质、研究对象等问题还有较大的分歧。定义5、8将教育法学称为“教育法规学”；定义1、4、6把教育法学归为法律科学，定义3、7、8把教育法学视为交叉边缘学科；定义1将教育法或教育法规作为研究对象，定义4将教育领域的法律现象及其发展规律作为研究对象，定义5将教育法规规范和教育法制现象均作为研究对象，定义6将教育法规的制定与实施作为研究对象，定义7将“教育与法律的关系”作为研究对象^[11]。

我们认为，要给“教育法学”下一个准确的定义，首先必须遵守逻辑规律。“定义是揭示概念内涵的逻辑方法，下定义就是用简练的语言把概念的内涵揭示出来。”而“概念的内涵就是反映在概念中的类的本质属性。”^[12]

几乎所有的学科定义都是采用属加种差的定义方法。用这种方法下定义,第一步是找出与教育法学邻近的属概念,确定教育法学究竟应包括在哪一类;第二步是找出被定义项的种差,即教育法学与其邻近属概念中的其他种概念在内涵上的根本差别。我们认为,教育法学属法律科学之下的二级学科,因而其邻近的属性概念以“法律科学”为妥,若以“学科”或“科学”作属概念,不仅外延太大,而且难以明确其学科性质,虽可再补充说明其学科属性,但这样定义又不简练。“教育法学”与“民法学”、“刑法学”、“行政法学”、“经济法学”以及其他“法律科学”的种概念在内涵上的根本区别就是各自的研究对象不同。毛东同志也曾说过:“科学研究的区分,就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。”^[18]对一门科学下定义一般都是用研究对象的差异来作种差的。研究对象如果用列举法来表述,则很不简练,因而需要抽象。但上述定义1、3、5、6、8太窄;定义4太宽(比如,教育领域的法律现象中的涉及犯罪、知识产权的就分别是刑法学和民法学等部门法学的研究对象);定义2和定义7把理论法学或法学理论对教育法学研究的工具性意义在定义中加以强调似无必要。我们认为,“教育法现象”一词抽象性高,它不仅能概括一切教育法律、法规和规章中的教育行为规范,还能概括教育立法、执法、守法和教育法教育等现象,能包容教育法律文化和教育法律意识,甚至包括它们的过去、现在和未来。综上,我们对教育法学作如下定义:所谓教育法学,就是以教育法现象及其规律为研究对象的法律科学。

二、教育法学的学科称谓

我国理论界至今有相当一部分人反对使用“教育法学”这一称谓,而主张用“教育法规学”取而代之。其理由是,我国已颁布的教育“法律”并不多,大量的教育行政法规。教育法律还不足以形成普遍的行为规范和约束机制,行政法规实际上是我国教育法的主要形式。“教育法学”是教育法律科学或教育法律学的简称。我国现阶段使用“教育法学”难以名符其实,而使用“教育法规学”更适合我国国情。^[14]

笔者认为上述看法是不科学的。首先,“教育法学”的称谓符合国际惯例。世界上还没有用“教育法规学”来指称这一学科的国家 and 地区。在学科称谓上绝不能搞中国特色,更不能因为我国教育立法暂时落后于某些发达国家、教育法学研究起步晚就用一个低层次的概念来指称这一学科。

其次,从我国教育法的渊源看,教育法律与教育行政法规、地方性教育法规和教育规章都属于教育法。虽然狭义的“法律”仅指全国人大及其常委会制定的法律,但我们可以从广义上理解,广义的“法律”包括法律、行政法规、地方性法规和规章。

第三,《中国教育改革与发展纲要》明确指出,要“加快教育法制建设,建立和完善执法监督系统,逐步走上依法治教的轨道”,“争取到本世纪末建立起教育法律、教育法规体系的框架”。用发展的观点看,“依法治国”、“依法治教”的观念已被国家正式认可并逐步在全民中形成共识,现在,最高立法机关不仅在《宪法》中规定了教育法的根本准则,还制定了《教育法》、《教师法》、《义务教育法》、《职业教育法》、《高等教育法》(将出)、《学位条例》等教育法律,国务院制定了一些教育法律的实施细则和《社会力量办学条例》等教育行政法规,国家教委制定了为数众多的教育规章,加上地方性教育法规和规章等,已基本形成了具有中国特色的教育法框架体系,有一些教育单行法制的时机尚不成熟,但仍制定了相应的暂行条例和规章,可见,使用“教育法学”并非就“名不符实”。

第四,使用“教育法规学”容易造成自相矛盾的逻辑错误。提出“教育法规学”的大前提是因为教育“法规”不同于教育“法律”,“‘法规’一词则是‘行政法规’的简称”^[10],而众所周知,广义的“法规”和广义的“法律”、“法”同义,是一切规范性文件的总称,狭义的“法规”不仅包括行政法规,还包括地方性法规和民族自治地方的自治条例和单行条例等。且不说把法规视为行政法规是错误的,就是持这种观点的同志在阐述教育法规学体系和教育法规体系时又不得不使教育法规包括教育法律的作法也违反了逻辑规律。

第五,“教育法学”中的“教育法”并非指涉及教育的法律文件,而是一个法律部门,是指教育法律规范的总称。没有人能否认教育行政法规中的规范就是法律规范,它与教育法律中的规范只有效力级别高低的区别。

此外,还有一些学者,主要是教育行政部门的学者,主张用“教育政策法规”或“教育政策法规学”来指称这一学科的,这种做法的错误是明显的,因为政策和法规是两个完全不同概念,加强教育法制建设的目的就是要改变“以言代法”、“以权代法”、“以政策代法”的痼疾,若使用教育政策法规学称谓,不仅与国际惯例相悖,而且与我国依法治教的观念相违背。

总之,我们认为,为了推进中国教育法学学科建设,必须统一使用“教育法学”称谓。

三、关于教育法学的研究对象

任何一门独立的学科,都应有自己特定的研究对象,教育法学也不例外。对于什么是教育法学的研究对象,在我国教育法学界大体上有三种观点。第一种观点认为教育法学既要研究教育法律规范本身的内容,也要研究教育法与教育政策、教育道德、教育规律、教育史以及其它各方面的联系^[16]。这种观点有其正确的方面,但还不全面,教育法学还要研究教育立法、教育法的解释、教育法的实施、教育法律文化和教育法律意识、教育法制史和教育法律思想史等。第二种观点认为教育法学应该研究教育活动本身全过程存在的法律现象以及教育现象与其它外部事物相联系过程中新产生的各种关系^[17]。我们认为,这种观点是不科学的。并非所有教育活动过程中的法律现象都是教育法学研究的对象,教育活动中的犯罪及其刑罚就不是教育法学研究的对象,而是刑法学研究的对象;同时,教育关系不仅教育法学要研究,其它学科也要研究,教育法学只研究教育法律关系,即被教育法所调整的那部分教育关系。第三种观点认为“教育法学的研究对象应当是教育法制现象及其规律。”^[18]我们认为教育法制是教育法学研究的重点,但并不是教育法学研究的全部,教育法学还要研究教育法学学科建设等问题。

我们认为,教育法学的具体研究对象是:

(一)教育法学学科建设诸问题。它包括教育法学的概念和学科性质;教育法学的研究对象和研究方法;教育法学的产生和发展;加强教育法学的意义;教育法学的内容和体系;教育法学同相关和相邻学科的关系;学科建设途径;教育法学课程建设问题和课程学习的方法;等等。

(二)教育法学原理。它包括教育法学的概念;教育法与教育政策、教育道德等社会行为规范的关系;教育法的调整对象;教育法产生、独立和发展的规律;教育法的本质和基本任务;教育法的调整原则和调整方法;教育法律关系;教育法的体系;教育法律意识和教育法律文化;教育法律思想史;等等。

(三)教育法律规范。教育法律规范总称为教育法,它包括实体方面的教育法,也包括程序方面的教育法如教育争议法律制度;实体方面的教育法还包括学前教育法、基础教育法、职业教育法、师范教育法、高等教育法、成人教育法、社会教育法、少数民族教育法、民办教育法、特殊教育法、宏观教育管理法、教育经济法等。教育法学既要研究中国的教育法,又在研究外国的教育法,但以中国的教育法为重点;教育法学既要研究历史上的教育法,又要研究现行的教育法,但以现行教育法为研究重点。

(四)教育法制。它包括教育立法;教育法的解释;教育执法;教育法的遵守;教育法适用;教育争议;教育法的宣传和教育;教育法制史等等。

教育法学研究对象的第(一)、(二)和(四)方面是主要是“教育法基础理论”的研究对象,这是当前教育法学研究的重点;其中关于教育法制的历史和“教育法律思想史”的内容是“教育法制史”和“教育法律思想史”的研究对象,它们可以纳入“法制史”和“法律思想史”学科。教育法学研究对象的第(三)个方面则属“部门教育法学”的研究对象;这是当前教育法学研究的难点。从教育法学发育的现状看,我们认为,“教育法基础理论”和“部门教育法学”已基本成熟。当然,整个教育法学体系的建立和完善,还需要一段时间,它不仅取决于国家教育法律体系的建立和完善,还取决于国家对教育法学的重视程度和职业教育法学者群体的形成和壮大。

四、关于教育法学的体系

教育法学的体系是由教育法学的研究对象所决定的。教育法学研究的对象和范围不同,就形成了不同的教育法学分支学科,这些分支学科有机结合,就形成了庞大的教育法学学科体系。

据笔者所知,到目前为止,已有的研究成果都是以我国教育法律、法规体系为教育法学的体系,虽然有少数专著首先写了总论,但基本上是把教育法学变成了教育法规注释。笔者认为这是不科学的。教育法学体系和教育法规体系是二个不同的概念;教育法是教育法律规范的总称,不是教育法律文件的总称,教育法律文件中有相当一部分规范是行政规范、民法规范、劳动法规范和刑法规范,这些都不是教育法学研究的对象,因而不能纳入教育法学体系;教育法律文件本身有重合、交叉的内容,比如,《中华人民共和国教育法》就不能作为独立的一章,更不能与《教师法》或其他法律并列作一章,它即有总则的规定,又有分则的内容,因而是教育法学的一根红线;有的一部法律中就有几类部门教育法律规范,因而应分属各章;有些目前还没有立法的,也应为其留下应有的位置。总之,在构建教育法学体系时,既要考虑教育法律法规的体系,又要考虑教育法律关系的分类,还要遵守科学体系建立的共同规律,务必使教育法学体系要素齐全、结构合理、功能互补。

从教育法学的研究对象看,教育法学主要研究教育法原理和教育法律制度(包括教育法律规范和教育法规),它包括总论和分论两大部分。总论研究教育法最基本、最一般的原理和各种教育法现象的普遍规律。这一部分的内容统领全部教育法,为各种教育法的立法和实施所遵循,它形成教育法学中的一个相对独立的分支学科,即教育法基础理论。教育法学学科建设诸问题可以作为教育法学学科的绪论或者作为教育法基础理论的第一章;教育争议可以作为教育法学的附论。教育法的分论研究的是教育法的各个基本方面和部门的原理、法律制度和法律规定。例如,规制学校教育的法律制度,包括关于学前教育的法律制度,关于基础教育的法律制度,关于职业教育的法律制度,关于师范教育的法律制度,关于高等教育的法律制度,关于成人教育的法律制度,对它们进行研究,就可以形成普通教育法学;规制社会教育、特殊教育和一些教育特别事宜的法律制度,包括关于社会教育的法律制度,关于民族教育的法律制度,关于社会力量办学的法律制度,关于特殊教育的法律制度,对它们的研究可以形成特别教育法学;规制国家机关对各类教育进行管理的法律制度,包括招生法、考试法、学位法、教育投入保障法等等(不包括教育管理机关的设置和职权等应属于行政法学研究对象的法律制度),对它们进行研究,可以形成国家教育管理法学。^[19]教育法的这些基本方面和部门,都各自包含了丰富的内容,都有各自特殊的原理、法律制度和各种具体规定,都遵循各自的教育规律,它们各有自己的体系;关于它们的研究,就形成或可以形成教育法学的各个相对独立的分支。而所有的这些关于教育法各基本方面和部门的分支,统称为部门教育法学,而与教育法基础理论学科相并列。

我们研究的任何事物都存在着不同的属性和关系,而这种属性和关系都是相互联系的,构成一个统一体。反映在理论上,就不能不是由许多相互联系的概念、范畴构成的一个体系。因此可以说,科学就是理论体系。一门学科独立的理论体系的形成,是一门学科建立的重要标志。教育法学理论体系的建立,标志着中国教育法学学科的正式诞生。

五、关于教育法学的学科性质

教育法学是一门法律学科还是一门教育学科,抑或二者共同的分支学科?学术界大体有三种观点。一是把教育法学视为法学或者行政法学的一个分支学科^[20],二是把教育法学视为教育学的一个分支学科。^[21]第三种观点认为教育法学是教育学和法学共同的分支学科^[22]。

我们认为上述第二种观点是不妥的。虽然目前从事教育法学的研究的人几乎清一色是高等学校教育院系、研究所或者教育行政部门的教育专家、学者,甚至可以说没有教育学者和《教育研究》杂志的大力推动,教育法学可能至今还不会引起人们的广泛关注。但确定一门学科的性质主要是看该学科的研究对象、任务、体系和基本内容。教育学旨在研究教育现象、揭示教育规律。作为学科研究对象的教育现象不是指教育领域的所有现象,而是指带有教育性质的现象。社会现象是有机整体,我们依靠抽象思维将其分类,目的是为了更方便深入地研究它。这种抽象分割是科学研究的前提。显然,教育法学并不研究教育现象,也不揭示教育规律;它和教育学的研究对象、任务、基本功能完全不同,它们的理论基础和理论体系也不一样,所以教育法学不可能是教育学的分支学科。

第三种观点从表面上看有一定的道理,因为教育法学确实起源于教育学和法学。教育和法的关系,既是教育学研究的对象,又是法学研究的对象。在现代社会,一方面,教育普及和发展不能没有法律的保护、促进和协调,因此教育法就成为教育十分关注的问题;另一方面,随着教育立法范围的日益扩大和传统行政法学日益难以包容教育法理论,且在实践中,制定教育法和理解、贯彻教育法,都要求懂得教育法原理和教育法律制度,因此,教育法学也成为法学关注的对象。但是,我们并不认为教育法学是教育学和法学共同的分支学科,因为从科学史看,学科的起源并不必然决定学科的性质;即使有少数问题是教育学和法学都应当研究的,它们研究的角度和研究的目的也不尽相同。为了适应学科分类和教育法学学科建设的需要,我们必须从整体上加以把握,教育法学更亲近法学,更疏远于教育学,更宜划入法学的分支学科。就象经济法学不宜作为经济学的分支学科、行政法学不宜用为行政学的分支学科一样,教育法学不宜作为教育学的分支学科,它们都只宜作为法学的分支学科。当然,这并不意味着教育学学者就没有义务继续加强和推动教育法学研究。

我们认为教育法学是法学的分支学科,但不属于行政法学,而是与行政法学相并列的独立的二级学科。过去,教育法一直是行政法的一部分,教育法学只不过是行政法学中的一章或一节,第二次世界大战以后,科学技术成为第一生产力,教育的重要性日益突出,现代国家日益重视用法律手段来管理教育,教育立法也迅速发

展。随着教育立法的发展,教育法不仅调整国家行政机关在教育行政管理活动中发生的各种教育关系(在这种管理与被管理的关系中,主体地位是不平等的),也调整平等主体间的教育关系,同时,教育法的调整方法也发生了变化,教育法律规范除具有行政命令性质的以外,不少还带有指导性、协商性。随着教育法律体系的日益完善,教育法逐渐从行政法中分离出来成为我国法律体系中一个崭新的部门法,与之相适应,教育法学也逐渐从行政法学中分离出来。根据我们的理解,教育法学的研究对象、任务、体系和基本内容与行政法学的完全不同。总之,我们认为在教育法学学科建设问题上,也要坚持解放思想、实事求是。

教育法学学科建设诸问题,除本文谈到的基本问题外,还包括教育法学的产生和发展、教育法基础理论的学科建设问题、教育法学与相关和相邻学科的关系、教育法学的研究方法和当前加强教育法学的意义以及教育法学的课程建设问题,囿于篇幅,本文不作讨论。

(1997年11月定稿)

注释

- [1][10][18]张玉堂、陈微梦著:《教育法规通论》,电子科技大学出版社1996年版,第3页、第2页、第6页。
- [2]吴家国等:《普通逻辑》,上海人民出版社1986年第3版,第18页。
- [3]胡文斌:“国外教育法学发展概述”,《教育研究》1986年第11期。
- [4]何瑞琨:“教育法学的学科特点”,《教育研究》1987年第6期。
- [5]丁胜源:“关于建立具有中国特色的教育法学的意见”,《教育研究》1987年第12期。
- [6]王占展:“教育立法与教育法学的创立”,《未定稿》1988年第4期。
- [7]何勤华等:《法学新学科手册》,浙江人民出版社1988年版。
- [8]张玉堂:“关于我国教育法学研究的几个问题”,《四川师范大学学报(哲社版)》1994年第2期。
- [9][11]谭晓玉:“我国教育法学研究的回顾与反思”,《武汉大学学报(哲社版)》1995年第5期。
- [12]韩铁稳主编:《普通逻辑》,第29页,第150页,北京师大出版社1989年版。
- [13]毛泽东:“矛盾论”,《毛泽东选集》第1卷,第284页。
- [14]参见何小雄:《建构教育法规学的若干问题初探》,《教育导刊》1993年第10期;张玉堂:《关于我中教育法规学研究的几个问题》,《四川师大学报(社科版)》1994年;张玉堂著:《教育法规通论》,电子科大出版社1997年版。
- [15]何小雄:“构建教育法规学的若干问题初探”,《教育导刊》1993年第10期。
- [16]张维平:《教育法学》,东北朝鲜民族出版社1990年版。
- [17]周建等:“教育法学的基本理论”,《河北法学》1991年第1期。
- [19]国家教育管理法学实际上就是传统行政法学的内容,由于教育法已经独立而成为与行政法并列的部门法,为了使法律调整模式的设计更加合理,加之这部分内容与教育法的联系更为密切,因而我们将其纳入教育法学。笔者同意史际春先生的观点,法律部门的划分,主要是“属于法学范畴的学理探讨,它与客观条件之间的联系,需要立法者和法学家的主观意志作为中间媒介。”(参见史际春:《经济法地位问题与传统法律部门划分理论批判》,《当代法学》1992年第2、3期连载。)对法律调整模式的设计主要取决于客观存在的社会关系,但也渗透着法学家的主观意志。
- [20]参见何勤华等:《法学新学科手册》,浙江人民出版社1988年版。我国法学界多数同志认为教育法学应当属于行政法学。
- [21]参见李连宁:“我国教育法规范体系刍议”,《中国法学》1989年第1期。《中国教育百科全书》也持这种观点。
- [22]参见劳凯声:“教育法学——随普教育立法而崛起的一门新兴学科”,《中国教育报》1993年6月29日。我国教育理论界多数同志持此种观点。

※《中国教育法的理论与实践》课题是四川省教委社会科学重点科研项目。钟文渊为课题组组长,本文作者是课题组副组长,成员还有王大勇、汪晓萍、赵朝松、叶小彬。