

我国教育领域共同富裕法治保障研究 ——以宪法上的平等受教育权为中心

洪 骥, 周叶欣

(南京航空航天大学人文与社会科学学院, 江苏 南京, 211106)

摘要:共同富裕不仅仅是经济、社会领域的议题,在教育领域也应受到关注。教育领域共同富裕的实现有利于公平正义的伸张,更是习近平新时代中国特色社会主义思想枝繁叶茂的题中之意。然而我国教育资源分配的不均衡现象由来已久,宪法诉讼制度及宪法解释等的欠缺,使得法治对教育领域共同富裕的保障尚付阙如。我国教育领域共同富裕实现之难题,需要在习近平法治思想的指导下,重构宪法上的“平等受教育权”内涵,在规范构造上应以《宪法》第 33 条第 3 款规定的“人权保障”为依归,以《宪法》第 33 条第 2 款规定的“平等权”和第 46 条规定的“受教育权”为两翼,从而形成一个稳定的“品字形”架构。而该解释论层面的教育领域共同富裕的宪法表达,即“平等受教育权”规范,在实际运用层面则应深度结合相关立法和司法过程,为教育领域共同富裕的实现提供坚实的制度性保障。

关键词: 宪法学;教育领域;共同富裕;平等受教育权

中图分类号: D920.0;D61

习近平总书记指出:“共同富裕是全体人民共同富裕,是人民群众物质生活和精神生活都富裕。”^[1]而后,习近平总书记又在中央财经委员会上明确提出,要坚持以人民为中心的发展思想,在高质量发展中促进共同富裕。可见新时代共同富裕的落脚点已经从物质富足层面逐步向精神富有层面过渡、从物权领域逐步向人权领域扩展。回望中国发展历程,教育始终是促进社会思想进步和人的发展的重要动力,是实现共同富裕的必然选择与重要着力点。因此,我们需要坚持教育在肇始缘起中的平等教育底色、在发展嬗变中的优质教育取向、在共同富裕的人权保障价值,将教育共同富裕作为新时代共同富裕发展的奠基石。

教育共同富裕作为一个高度凝练的政治目标和长期复杂的社会工程,涉及经济、法律、教育等诸多方面的问题,必须将其转化为宪法上的权利与义务,通过法学术语阐明“教育领域共同富裕”的宪法意义和价值,从多个维度去关注和实现教育领域的共同富裕^[2]。

有鉴于此,本文拟从我国宪法中的相关条款出

发,综合运用法教义学的方法开展研究。在本体论层面,我国教育领域共同富裕存在着偏见与资源不均、教育立法体系尚不健全、司法的“麦迪逊困境”问题;在认识论层面,我国的平等受教育权是以《宪法》第 33 条第 3 款“人权保障”为根本,在此基础上也是《宪法》第 33 条第 2 款“平等权”和宪法第 46 条“受教育权”的有机结合;在方法论层面,本文立足“平等受教育权”本身宪法自由权与社会权的对立统一,从立法和司法两个方面,在习近平法治思想的指引下,明确我国教育领域共同富裕建设的总体方向。

一、我国教育领域共同富裕的现实难题

我国先后制定和颁布了《义务教育法》《高等教育法》《成人教育法》等与受教育权有关的诸多法律法规。然而,由于我国缺乏宪法诉讼、宪法解释且相关的教育立法对受教育权的救济并未作出明确规定,我国教育领域仍然存在着许多不平等、不充分的现象,阻碍着我国教育领域共同富裕的发展和国民素质的提高。

收稿日期:2023-10-14;修回日期:2023-12-28

基金项目:工业和信息化部 2023 年指导性软课题“行政复议制度在信息通信领域发挥化解行政争议主渠道作用的新挑战与应对研究”(GXZK2023-10)

作者简介:洪骥,博士,讲师,研究方向为宪法学与行政法学、国家治理。

E-mail: kouki2012waseda@126.com

引文格式:洪骥,周叶欣.我国教育领域共同富裕法治保障研究——以宪法上的平等受教育权为中心[J].南京工程学院学报(社会科学版),2024,24(1):31-38.

近年,自高考志愿填报工作进行以来,“山河大学”的热度居高不下。山西、山东、河北、河南四个省份数年来在高考名额分配上都存在着共同问题,“山河大学”的爆火让我们不得不回到原点思考:我国的教育公平和教育资源均衡发展该如何实现?笔者以教育领域争议较多的美国“平权法案”为例,探讨我国教育领域共同富裕存在的问题。

(一) 美国“平权法案”运动及其思考

1. 美国“平权法案”招生政策被判违宪

20世纪60年代,林登·约翰逊(Lyndon Johnson)政府的“平权法案”(Affirmative Action)主张在大学招生、政府招标等情况下尽可能照顾肤色、种族、女性等弱势群体,以保障其不会遭受不公正对待。伴随着美国人权运动等社会运动的兴起,该法案影响力日益扩大,引发诸多争议。

2014年,知名学府哈佛大学被代表少数族裔合法权益的团体以采取了有种族意识而非种族中立的招生政策为由起诉,2019年10月,美国联邦地方法院最终作出了有利于哈佛大学的判决,但这并非该案件的终点。2020年,学生平等录取联盟(Students for Fair Admission)再次将哈佛大学和北卡罗来纳大学诉至联邦法庭,美国时间2023年6月29日,美国联邦最高法院分别以6:2和6:3的投票结果,裁定哈佛大学和北卡罗来纳大学的“平权行动”招生计划违宪。

美国最高院的法官们对此争论不休:赞成否定“平权法案”的保守派法官拉伦斯克拉克伦斯·托马斯(Clarence Thomas)认为,美国的高等教育应该给予有能力的人更多机会,而不是凭据肤色选才。反对派的索尼娅·索托马约尔(Sonia Sotomayor)法官认为,根深蒂固的种族不平等依然是当下美国“最大的现实”^[3]。

值得我们思考和讨论的是,在中国的语境下,美国“平权法案”运动可能会带来哪些教育领域的深远影响?中国教育领域应该从哪些角度理解高等教育的“平权法案”?

2. “平权法案”的推翻扼杀教育公平性

“平权法案”运动本身并不复杂,但其背后承载的却是千万家庭对于宪法所赋予公民的平等受教育权的希望,更是平等作为一种价值诉求逐渐在受教育权发展历程中被呼吁的体现。

美国的“平权法案”运动与中国每年讨论甚广的少数民族高考加分政策类似。从表面看,废除“平权法案”、取消少数民族的高考加分政策保障了受教育权的形式平等,但在实际上,一些边远地区的弱势群体本就“先天不足”,强行要求“后天平

等”反而会造成他们在受教育权上的实质不平等。在当下的中国社会,一方面,家庭经济差距、社会阶层差距等因素造成了民办教育和公办教育在国家资源配置上的倾斜与不平等;另一方面,在同一区域的公立教育系统中,学生的发展存在较大差距,农村与城市、东部发达地区与西部欠发达地区的教育基础设施、师资力量等教育资源的分配不均,更是加重了公立教育系统内的教育不平等。如果我国在对待教育名额分配时,只注重规则和地域的形式平等,而没有切实关注弱势群体受教育权的“先天不足”,那么弱势群体在受教育权上的实质不平等会愈演愈烈^[4]。因而,在全国统一高考中,少数民族加分政策以及各大高校录取指标会适当向西部欠发达地区倾斜可以看作是国家在受教育权上贯彻差别补偿、追求教育实质平等、促进教育领域共同富裕的一种国家给付模式。我国切不可如美国废除“平权法案”一般,“一刀切”地关注平等的教育形式,忽视弱势群体受教育权的实质不平等。

(二) 我国教育领域共同富裕的法治化困境

1. 教育不平等:偏见与资源分配不均

目前我国的教育平等是以宪法中的人权保障、平等权为基础建立的,相关的法律制度主要针对入学机会的保障,即保障每一个适龄儿童都能够享有接受九年制义务教育的机会,但在教育起点和教育机会的分配上,主要存在以下两个问题:

第一,偏见问题,主要表现为对残疾人和流动人口子女的偏见。在现实中,残疾人教育过程不平等主要表现为教学设施的不完善、师资力量的不匹配;教育结果不平等主要表现在由于传统观念的阻碍,能接受高等教育的残疾人仅占接受教育残疾人总数的0.03%^[5]。而流动人口子女由于户籍问题,往往只能通过借读或补差的方式就读相关学校。由于借读的费用较高,很多务工的流动人口子女只能被迫补差,被分配至未招满或距离城区较远的公办学校,而这类学校往往教学设备老旧,师资力量落后,无法保障其与同龄学生平等的受教育权。

第二,资源分配不均,主要表现为城乡资源以及东西部资源分配不均。根据布迪厄(Bourdieu)和吉登斯(Giddens)超越传统教育二元论的理论,我国当前形成了以城市教育和东部发达地区为教育中心的发展战略以及示范性的学校教育制度^[6],政府部门优先将资金投入城市和该地区,大量高素质的教师也源源不断地涌入,为城市和该地区带来生源,形成了城市和东部发达地区教育越来越优,乡村和其他地区教育越来越劣的恶性循环。在中国

目前分级办学的教育财政体系下,农村义务教育经费的承担者是乡镇政府,因而在教育资金、教育设施、教育资源等方面处于弱势地位,乡村和贫困地区的教育客观上根本无法保障地区间的教育平等,更毋庸谈及教育领域的共同富裕。

2. 受教育权的立法难题

当教育过程和教育结果的差别对待超过了合理的范围就会演变成教育的不平等问题,教育领域共同富裕实质意义上的实现,必须有公权力的干预。改革开放以来,我国先后制定和颁布了《义务教育法》《高等教育法》《成人教育法》《民办教育促进法》等与受教育权有关的诸多法律法规,形成了较为完整的教育立法框架^[7]。然而在我国倡导共同富裕的社会主义教育思潮下,传统的教育立法体制已经难以满足我国教育发展的现状,主要有如下两个问题:

第一,教育立法体系尚不健全。从横向看,我国的教育立法体系对于教育经费、残疾人的教育、流动人口子女的教育等影响教育领域共同富裕的具体问题并未做出细化规定,因此公安部门 and 法院在调整此类法律关系时缺乏具体的法律依据,相应问题的处理有心无力^[8];从纵向看,我国有关教育的法律大多为地方性法规、规章,虽然宪法从根本上提出了与其有关的“受教育权”和“平等权”,但我国尚缺乏宪法解释和宪法诉讼,教育领域共同富裕缺乏强有力的上位法保障。

第二,教育立法未明确国家公权力与公民基本权利的界限,难以防御公权力的不当干预。受教育权的防御权功能要求教育立法应当明确公民的教育自由权与国家公权力介入的范围,防止国家不当干预公民的基本权利。以家庭教育立法为例,《家庭教育促进法》规定了公权力机关可以干预家庭教育的情形,包括未成年人实施犯罪和父母以及其他监护人侵害未成年人合法权益,试图从立法层面厘清公权力介入与公民的教育选择权的界限,但是笼统模糊的规定不仅难以保障公民的教育自由权,还会造成司法适用不一的现实不平等。从当前的司法实践观之,各地司法机关对于监护人侵害未成年人合法权益的司法判断不同^[9]。一些地方认为司法介入的标准是监护人怠于行使监护人职责,一些地方将司法介入的标准直接降低为未成年人行为失范,还有一些地方将司法介入标准提高到监护人违法,如强制辍学等。各地适用标准不一,极大依赖法官的个人能动性,造成受教育权的地区不平等现象。

3. 受教育权的司法难题

英国法学家威廉·韦德(William Wade)曾言,

没有救济就没有权利。徒法不足以自行,权利要想得到真正的实现,光靠法律文本的条文只能是杯水车薪,还需要辅以强有力的救济手段^[10]。事实上,教育法律解决教育领域的共同富裕的问题和矛盾,正是通过司法适用这一中间环节实现的。可以说,教育法律只有通过法官的诠释与适用,并将其与具体的人及其行为相关联,才能真正地明晰教育是非、规范教育行为、调节教育关系、实现教育共富^[11]。目前,司法作为保障我国教育领域共同富裕的最后一道屏障,对受教育权的影响力甚微。究其根本,主要有如下两个问题:

第一,我国宪法司法化的进程推进缓慢,不能援引宪法条文直接救济受教育权。宪法和教育立法都对公民的受教育权作出了相应的规定,在教育法律层面,劳凯声指出:“在我国的司法实践中,教育法律并不能作为直接的法律依据在法律文书中被援引。”^[12]在宪法层面,我国宪法所规定的受教育权至今仍停留在文本层面,无法进入司法程序之中,人格权、肖像权在司法实践中也存在此类问题。与受教育权不同的是,人格权、肖像权等权利被规定在《民法典》等部门法中可以找到具体的法律条文依据,在权利遭到侵害时尚有法可依。但穷极我国法律,除了无法援引的教育法律以外的部门法,受教育权找不到可直接依凭的部门法。究其原因,受教育权的双方主体主要是国家与公民,其义务相对人局限于公权力机关,而民法调整的是平等主体之间的人身关系和财产关系,与受教育权的本质不符,因此当受教育权遭到侵害时,宪法或许是保障受教育权的唯一途径。问题的症结就在于,目前我国缺乏宪法诉讼,为人所熟知的“宪法司法化第一案”齐玉苓案的批复也已经被废止,此后再无宪法司法化的实例,公民的受教育权受到侵犯时,无法从母法中得到救济。

第二,受教育权宪法解释的缺乏使得受教育权这一概念本身具有不确定性和司法扩张性。受教育权的宪法生命在于受教育权的实施,而司法实施依赖于宪法解释。借鉴“麦迪逊困境”^①来看我国受教育权宪法解释的困境可以得出以下结论^[13]:从宪法社会权的角度看,出于对人民主权的追随,受案法官必须按照法律文本即严格依据《宪法》第46条解释受教育权,根据宪法原则来进行受教育权的解释,那么地域间的教育平等将永远无法实现,有悖于《宪法》第33条所规定的平等权;更雪上加霜的是,义务教育作为一种义务具有必须实现性和宪法可诉性,但高等教育作为社会权利的一种,不具备司法可诉性,无法保障受教育者义务教育以外的受教育权。

从自由权的角度来看,出于对个体自由的维护,宪法本身的目的就是保障公民的基本权利免受外来任何权力的侵害,即使是公民自身也不例外,在宪法解释欠缺的情况下,法官可以根据宪法价值能动的解释受教育权,如经济补助权的获得条件^[14],但这样受教育权容易沦为“少数人的教育狂欢”,有资源者将会抢占和倾轧教育资源,教育差距将会与日俱增。受教育权的宪法解释徘徊于社会权与自由权之间,基层法院不具备相应的抉择以及风险承担能力,全国人大及其常委会又缺乏相应的宪法解释,导致受教育权的司法救济实施难度加大。

二、我国教育领域共同富裕的宪法表达

受教育权是现代宪法所确立的公民的一项基本权利,也是反映宪法自由权与社会权关系的一项实体性宪法权利,更是我国实现教育领域共同富裕的理论基础^[15]。在习近平法治思想的背景下,受教育权在权利内涵方面已经发生了重大转变,尤其是党的十九大后,中国社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,受教育权的内涵发生了转变,受教育权的平等性与充分性成为该权利的根本特征,教育领域共同富裕的宪法表达呼之欲出,即平等受教育权。平等受教育权是受教育权的演进,强调我国的国民教育由量向平等、优质的方向转变^[16]。根据教育经济学理论,教育在平均意义上能够改善人民收入水平,因而对于弱势群体来说,平等受教育权能发挥扶贫价值,甚至可以成为脱贫致富的工具,对于改善经济领域分配不均、促进物质富足有着不可或缺的作用;与此同时,平等受教育权的高质量发展也同当下人民日益增长的精神富有的需求相契合。下文将通过法教义学的方法,分析考察教育领域共同富裕的宪法表达。

(一) 平等受教育权的宪法含义

1. 平等受教育权的宪法依据

我国受教育权的宪法权利理解可以从宪法与法律的规定中获得。在教育保障方面,《宪法》第46条规定中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。国家培养青年、少年、儿童在品德、智力、体质等方面全面发展。这一规定在宪法上有四重含义:第一,义务教育权,我国《义务教育法》中规定国家提供九年制义务教育,同时规定社会和家庭提供义务教育的责任和义务,公民有权免费参加义务教育阶段所安排的各项教育教学活动,有权获得学习设施和图书资源;第二,享受教育成果权,公民有权

在学业成绩和品行上获得公正评价、在完成规定学业后获得相应的学位证书^[17];第三,人身保障权,公民有权对学校给予的处分不服,并就此向相关教育部门提起申诉,有权对学校、教师侵犯其人身权、财产权等合法权益提出申诉或依法提起诉讼;第四,获得经济补助权,公民有权按照国家规定获得奖学金、助学金等经济补助^[17]。在教育形态方面,《宪法》第19条第1款规定,国家普及初等义务教育,发展中等教育、职业教育和高等教育,并且发展学前教育。在教育内容方面,《宪法》第24条第2款规定,在人民中进行爱国主义、集体主义、国际主义和共产主义的教育,进行辩证唯物主义和历史唯物主义的教育。在教育目的方面,《教育法》第5条规定,教育必须为社会主义现代化服务,必须与生产劳动相符合,培养德、智、体等方面全面发展的社会主义事业接班人。在教育平等方面,《宪法》第33条第2款规定,中华人民共和国公民在法律面前一律平等;第3款规定,国家尊重和保障人权,该条款同《宪法》第46条共同构成了平等受教育权的理论基础。

2. 平等受教育权的宪法限制

马克思有言,权利永远不能超出社会经济结构以及由经济结构所制约的社会的文化发展。受教育权要受如下制约:第一,对教育者的制约。我国《教育法》第8条确立了宗教与教育相分离的原则,因此教育者的教习内容以知识教育为主,在思想、信仰等教育部分需要受到限制^[18]。第二,对受教育者的限制。《宪法》第51条规定,公民行使自由和权利时,不得损害国家的、社会的、集体的利益和公民的自由和权利,即受教育权利的行使不得损害他人的合法权益,如禁止恶意争夺教育资源,冒名顶替他人的大学入学资格等受到宪法限制。

至此,平等受教育权的宪法含义可作如下理解:为确保公民健全人格、发展中国特色社会主义事业,要求国家提供学习条件和机会、规定不违反学习目的的学习内容,由全体公民所共同享有的一项平等权利^[18]。

(二) 平等受教育权的宪法性质

传统上,受教育权分为两类:自由权与社会权。自由权是自由价值的宪法体现,强调国家消极不作为的义务;社会权是平等价值的宪法体现,强调国家的积极给付义务。郑贤君认为,“作为一项宪法权利,受教育权在宪法性质上属于积极的社会权利,而不是消极的自由权,是宪法赋予国家的积极责任,也是实质平等价值的宪法体现。”^[19]笔者认为,总体来说,平等受教育权最根本的宪法规范来

源为《宪法》第33条第3款“国家尊重和保障人权”,因而平等受教育权本身具有最基础的自由权含义,即不受国家公权力机关干涉的自由。具体就平等受教育权而言,其自由权性质主要是指上述的教育形态、教育内容的选择以及人身保障权的行使,也就是说受教育者及其监护人作为权利主体,能够凭借其自由意志选择受教育的方式并且内容不受行政机关的干涉;在此基础上,平等受教育权也是《宪法》第33条第2款“中华人民共和国公民在法律面前一律平等”和《宪法》第46条“中华

人民共和国公民有受教育的权利和义务”两者的有机结合,从前文提及的受教育权的宪法、法律条款可以得出一个共同点:多次强调受教育权的给付主体——国家,即要求现代国家积极作为,帮助公民实现实质意义上的教育平等价值(图1)。具体而言,其社会权性质主要指上述的义务教育权、享受教育成果权、获得经济补助权,也就是说受教育者有权请求国家为其提供受教育的机会、条件以及相关的经济救济。总而言之,受教育权兼具自由权和社会权的性质。

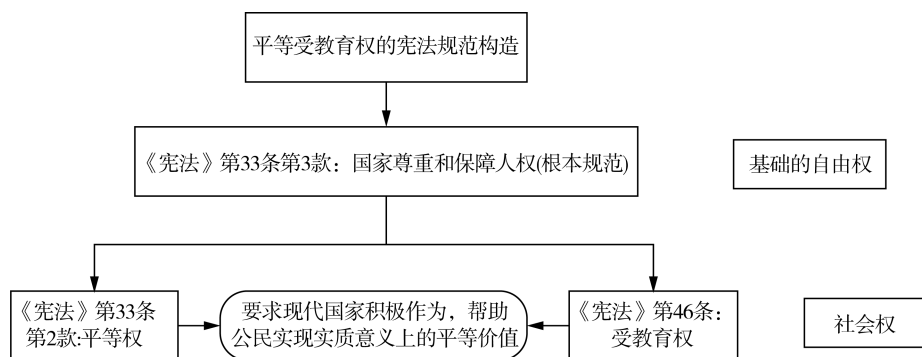


图1 平等受教育权的宪法规范构造图

三、我国教育领域共同富裕的建设方向

(一) 教育共同富裕与法治的关系

《中华人民共和国宪法修正案(1999年)》第13条正式将“法治”一词写入宪法,构筑了中国法治国家的底色。党的二十大报告指出,坚持法治建设,是社会文明进步的重要标志,是国家长治久安的重要保障。教育是社会文明进步、国家长治久安的总抓手,由此可见,“法治”一词在根本上涵盖自由、平等、人权等教育人本主义的机制^[20]。因此,在教育共同富裕与法治的联结中,法治被赋予了保障平等受教育权、发展优质教育的重要使命。

教育领域共同富裕的建设应以保障公民的平等受教育权为基本目标,其基本任务是以《宪法》第33条第3款为依归,将《宪法》第33条第2款“平等权”和第46条“受教育权”条款具体化。基于我国宪法对基本权利的保护采取“依据法律保障”的方式^[21],教育领域共同富裕的建设更需要在对宪法条款作出解读的前提下,立足于平等受教育权本身自由权与社会权的对立统一,明确教育领域共同富裕的建设方向。

平等受教育权的法律保障机制可以分为两种形式,分别为正面的“平等保护”和侧面的“禁止歧视”。平等保护是各国保障宪法平等的一般性做法,在各

国的宪法条文中都较为常见,以美国为例,平等保护的机制在美国的宪法中具体体现为法律的平等保护条款(Equal Protection Clause)和正当法律程序(Due Process Clause)条款。正面的“平等保护”是指宪法实施中努力维护平等权和受教育权,确定其客观的宪法价值,并辅以合宪性审查制度来维护平等受教育权;禁止歧视是反面来维护平等受教育权的一种法律方法,主要体现在正常的宪法性司法之中,运用比例原则调整“平等”的标准,允许合理差别、禁止教育歧视,在受教育权领域禁止实施歧视行为。

(二) 立法保障

公民的受教育权要得到根本的救济,需得从源头出发,以宪法精神为原则,以宪法受教育权条文的具体化为目标,完善我国的教育立法体系,基于我国宪法对基本权利的保护采取“依据法律的保障”的现实,教育立法需要在对目前问题的明确分析下,以宪法条款的准确解释为前提,弥补教育立法空白,明晰政府的义务责任,从正面对平等受教育权进行“平等保护”,使得教育领域共同富裕之实现具备宪法现实性。

1. 教育立法要遵循平等权和受教育权所确认的客观秩序价值

我国《宪法》第33条第2款的平等权条款表现了平等权的客观价值秩序;《宪法》第46条的受教育权条款,表现了受教育权的客观价值秩序。据

此,平等权和受教育权对教育立法构成了约束,即在教育立法中必须遵循“保障公民的平等受教育权”的客观价值秩序。我国在教育立法工作中,已经将立法重点从公民的教育权利(自由权)偏移到国家对教育权利的平等保障(社会权),但仍有一些教育立法没有将其作为制度构建的基本面向^[22]。因此,遵循平等权和受教育权所确认的客观秩序价值必须被强化,保障公民的平等受教育权需要落实到教育立法之中。

2. 教育立法要弥补目前教育法律体系的缺口

首先,加快完善残疾人、流动人口子女的教育立法工作,落实我国批准并加入的国际人权法中所规定的受教育权的基本内容,主要有《儿童权利公约》《经济、社会和文化国际权利公约》等,同时提高部分地区的法律层次,将运用成熟的行政规章、地方试行条例等上升为相应的教育法律,以适应我国经济教育的蓬勃发展^[23]。其次,教育立法要关注地域差异问题。以我国高考制度为例,不同省份的高考录取率差异很大,北京、上海等发达城市的录取率明显高于西部欠发达地区,这种差异已经固化甚至上升为地区保护主义。因此,教育立法要对不同地区的录取名额数量重新进行合理的地域划分,允许地区之间有一定的差别,但必须是合理差别,不能放任该差别扩大,侵害公民的平等受教育权^[24]。最后,教育立法要加强教育法律的行政可诉性和现实可执行性,将受教育权进一步具体化、细致化,明确政府的权责,对于受教育权的监督主体及其监督方式作出具体的规定,对于受教育权的行为模式以及违反受教育权的法律后果作出明确规定;同时协调上位法和下位法,协调教育法和行政法,在受教育权救济领域以教育法为主、行政法为辅,提高教育法律在受教育权领域的公信力。

3. 教育立法要完善合宪性审查制度

对平等受教育权进行保护需要进一步完善合宪性审查制度,可以通过颁布宪法修正案或者单行法的方式对违宪审查制度的具体细则予以确定,这样当国家权力优先于公民权利时,公民可以寻求根本大法的庇护。

(三) 司法保障

前文已经提及,我国平等受教育权的宪法解释领域存在“麦迪逊困境”,难以调和平等权和自由权相互冲突的法益。无独有偶,《德国基本法》第3条第1款规定:法律面前人人平等,这与我国平等受教育权所归依的《宪法》第33条表述十分类似。故而,笔者认为可参考德国宪法平等权案件的分析框架,对平等受教育权的“禁止歧视”进行分析梳理。

德国司法中,对平等权案件的分析分为以下两步:第一步,进行事实判断,判断“是否存在差别对待”;第二步,进行价值判断,判断“上述的差别是否可以在宪法层面予以正当化”,对此德国宪法学界一直存在着恣意禁止的旧公式和实践中的调和原则(以比例原则为核心)的新公式之间的博弈^[25]。

恣意禁止的公式由德国联邦宪法法院的法官雷柏赫兹提出,其内涵为:立法者“不仅不能把本质相同的恣意的不同处理,也不能把本质不相同的恣意的相同处理”^[26]。依照德国的宪法司法惯例,恣意表现为立法者违反理智原则、事物本质原则以及违反广义比例原则进而对平等权造成侵害。但该规定明显不适用于我国的平等受教育权领域,因为恣意禁止的“恣意”是客观意义上的恣意,即并非教育立法者的错误意愿导致了违宪,而是在客观上教育立法的规定与其想要达到的平等受教育的目的之间存在一个明显的不平等的关系^[25]。但在中国的受教育权领域,以不同省的高考名额分配为例,省与省之间的名额分配的公平标准何在?如何才算是达到恣意禁止公式的“明显不公平”?这样模糊的标准难以在受教育权领域适用。因此,笔者认为,恣意禁止的旧公式不宜适用。

此后,德国的克洛普夫教授提出了实践中的调和原则(*praktische Konkordanz*),其内涵为:不得整体优先考虑某一方的基本权利而不顾另一方的基本权利,即不得牺牲一方基本权利为另一方基本权利服务,而应当将双方冲突的法益进行折中平衡,从而使两种基本权利达到一种和谐的势态。比例原则是“实践中的调和原则”的核心内涵,换言之,国家既要充分保护受教育权的社会权属性,保障公民的平等受教育权,又要兼顾受教育权的自由权属性。如果立法机关或是司法机关未对公民的平等受教育权进行充分保护,那么需要其履行保护义务;反之,如果对平等受教育权过度保护而侵害了自由权,那么可以通过基本权利的防御权功能进行防御。可见,在宪法解释层面解决我国教育领域共同富裕的难题并非直接将《宪法》第33条和第46条的条款适用于公民个人,而是在司法层面上,使司法机关受到受教育权的自由权属性和社会权属性的双重约束,进而使受教育权相互冲突的法益达到折中平衡的状态^[27]。

首先,在平等受教育权的司法案件之中,统一适用“四阶”比例原则进行审查:第一步,目的正当性审查,采取欧克斯标准进行教育立法的合宪性审查:(1)立法目的是否足够重要,以达到对基本权利(平等权、受教育权)的保护;(2)实现平等受教育权这一立法目的的手段与该目的之间是否具有关

联性;(3)对平等受教育权自由权属性的限制不能超过其实现平等受教育权目的的必要限度^[28]。第二步,妥当性审查,即平等受教育权的教育立法要遵循平等权和受教育权所确认的客观秩序价值。第三步,必要性审查,必要性审查是平等受教育权这种优惠性差别待遇领域最为重要的司法审查。所谓优惠性差别待遇是指为了弥补一些群体的不利处境而给予一些群体相对于其他群体的优待政策,当然,必要性原则注重手段的相对最小损害性,也就是说为了追求实质意义上的教育公平,国家可以给予经济、教育资源较为落后的受教育群体一些优惠的政策待遇,但该优惠的政策待遇不能给其他的受教育群体带来严重的负担,达到既能有效地保障教育资源落后地区受教育权群体的平等受教育权,又能兼顾社会公共利益的目的。第四步,均衡性审查,在平等受教育权领域,我们要审查对不同地区的教育资源的分配与高考各省名额、加分政策的分配比例是否合理。均衡性审查目前已在我国适用,国家民委政策法规司司长张谋指出,有的教育资源已经相对均衡的省份已经取消了少数民族高考加分政策,即使有保留加分政策,加分分值也减少较多。

其次,受教育权的个案要根据划分标准的不同来衡量平等权受到侵害的程度。除了我国宪法条文中所涉及的民族、信仰和性别三个特征,根据《宪法》第33条,还可以得出以下几个标准:(1)人数:遭受不平等对待群体的人数越少,对个体的平等受教育权损害越大。(2)公开性:实施的不平等对待行为越具有公开性,对平等受教育权的损害越大。例如,全国人大颁布的教育法律面向全社会公开,很可能对某一个地区甚至某一个省的平等受教育权造成侵害。(3)客观情况:平等的划分标准越脱离地区、社会发展、经济的客观情况,对平等受教育权的损害越大。

最后,在受教育权的个案中,要衡量自由权属性中所蕴含的宪法价值。我国《宪法》规定,自由权的宪法价值要高于未列举的其他基本权利的宪法价值。但在受教育权领域,该条款难以适用:一方面,我国《宪法》第46条已然对“受教育权”作出明确规定,因此援引该条款无法衡量自由权和平等权;另一方面,我国宪法的保护范围只针对中华人民共和国公民,在我国境内受教育的外国人只能援引《宪法》第33条第3款实现自身的受教育权,会导致中国境内在受教育权领域尤其是高等教育领域的中国人与外国人受教育权的不平等。因此,根据《宪法》第46条,我们在衡量受教育权的自由权属性时,需要考虑如下因素:(1)自由权主体:在与

平等权进行衡量时,对个人受教育权的自由应当格外保护,对公权力机关的自由则需要适当限制。(2)平等权的充分实施对自由权的限制程度。

四、结语

在基础教育高质量发展的背景之下,平等权和受教育权有机结合的平等受教育权这一权利形态既是时代发展的现实需要,又是保障公民基本权利的宪法要求。教育领域共同富裕存在着许多对立的价值取向与现实困境,比如地域间的差异无法消弭、宪法的私权保障有所欠缺等问题。因此,分析教育领域共同富裕的宪法与法教义学依据,化解平等受教育权本身自由权与社会权之间的矛盾冲突,是教育领域共同富裕亟待解决的核心问题。基于《宪法》第33条和第46条的基本权利理论结构,国家公权力机关要遵循平等权和受教育权所面向的客观秩序价值,对该条款作出合宪性解释,在此基础上对平等受教育权的实现提供积极的制度保障和实践路径,保障公民的平等受教育权。

共同富裕是在习近平总书记的要求和指引下中国共产党人为之奋斗的高尚目标和伟大理想。目标、理想终究要归于制度的现实,教育领域共同富裕的时代强音只有转化为宪法上权利和义务的表达,才能共振每一位公民的精神生活。

注释:

- ① 麦迪逊困境:在美国宪法实践中长期存在着被学者们所称的“麦迪逊之两难”问题,即民主多数统治的自由与少数自由权利之间始终处于一种不可消解的张力之中。不同的学者和法官基于不同的民主与宪治原则,在宪治解释的理论和实践中采取了不同的解释方法与立场,分属于两大宪法解释流派:原意主义和非原意主义。

参考文献:

- [1] 习近平. 扎实推动共同富裕[J]. 中国民政, 2021, 38(20): 4-6.
- [2] 范进学. “共同富裕”的宪法表达:自由平等共享与法治国家[J]. 交大法学, 2022, 13(2): 40-57.
- [3] Wood S. What the Supreme Court's Affirmative Action Ban Means for College Admissions[N]. U. S. News, 2023-06-29(12).
- [4] 段斌斌. 平等受教育权的应然与实然——从宪法学平等理论的视角出发[J]. 现代教育科学, 2015, 32(12): 5-9.
- [5] 曲建武, 赵慧英. 关于普通高校招收残疾学生的思考[J]. 中国高教研究, 2003, 19(1): 64-65.
- [6] 董帅鹏. 面子实践与农村教育不平等的形成[J]. 青年研究, 2022, 45(6): 80-90, 93.
- [7] 湛中乐, 靳澜涛. 新中国教育立法70年的回顾与展望[J]. 首都师范大学学报(社会科学版), 2019, 47(5): 1-9.
- [8] 柯卫, 吴浩伟. 我国公民平等受教育权的法治保障研究[J].

- 法治论坛,2020,15(1):83-101.
- [9] 杨雯清.《家庭教育促进法》的实践困境与优化路径——基于基本权利功能理论的分析[J].中国青年社会科学,2022,41(6):126-135.
- [10] 林发新.人权法论[M].厦门:厦门大学出版社,2011:320.
- [11] 秦惠民.论教育纠纷案件的法律适用及其法治推进作用[J].法律适用,2005,20(10):73-76.
- [12] 劳凯声.改革开放30年的教育法制建设[J].教育研究,2008,30(11):3-10.
- [13] 范进学.美国宪法解释:“麦迪逊两难”之消解[J].法律科学(西北政法学院学报),2006,24(6):10-14.
- [14] 王彬.宪法解释的困境与出路[J].人民法治,2015(Z1):27-29.
- [15] 莫纪宏.受教育权宪法保护的内涵[J].法学家,2003,15(3):45-54.
- [16] 魏文松.论公平优质受教育权的国家义务[J].西北民族大学学报(哲学社会科学版),2020,42(4):120-128.
- [17] 龚向和.论新时代公平优质受教育权[J].教育研究,2021,42(8):48-58.
- [18] 胡锦涛,任端平.受教育权的宪法学思考[J].中国教育法制评论,2002,1:43-59.
- [19] 郑贤君.论公民受教育权的宪法属性——兼议社会权利的宪法地位[J].中国教育法制评论,2003,2:138-154.
- [20] 姜秉曦.共同富裕与法治——宪法“社会主义法治国家”条款的融贯解释[J].法治社会,2022,7(3):55-63.
- [21] 许育典.从权利救济宪法保障论公益诉讼制度[J].南京大学法律评论,2011,18(1):61-78.
- [22] 申素平.教育立法与受教育权的体系化保障[J].教育研究,2021,42(8):35-47.
- [23] 王国聚.我国公民受教育权的宪法保障[J].现代教育管理,2010,40(1):54-57.
- [24] 巩彦凯.教育平等权的宪法保护[J].湖北经济学院学报(人文社会科学版),2019,16(7):83-85.
- [25] 王锴.比例原则在宪法平等权分析中的运用[J].法学,2023,68(2):32-46.
- [26] 梅扬.比例原则的适用范围与限度[J].法学研究,2020,42(2):57-70.
- [27] 陈征.宪法自由权与平等权冲突的解决途径[J].浙江社会科学,2014,30(12):80-86,157.
- [28] 刘权.目的正当性与比例原则的重构[J].中国法学,2014,31(4):133-150.

Research on the Legal Guarantee of Common Prosperity in the Education Field of China: Centered on the Equal Right to Education in the Constitution

HONG Ji, ZHOU Yexin

(College of Humanities and Social Sciences, Nanjing University of Aeronautics and Astronautics, Nanjing 211106, China)

Abstract: Common prosperity is not only an issue in the economic and social fields, but also deserves attention in the field of education. The realization of common prosperity in education is conducive to the promotion of fairness and justice, and it embodies the essence of Xi Jinping Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a New Era. However, the uneven distribution of educational resources in China has a long history, coupled with the lack of institutional resource allocation such as constitutional litigation and interpretation, making the guarantee of the rule of law for common prosperity in the field of education still lacking. Faced with the challenges of achieving common prosperity in the field of education in China, it is necessary, under the guidance of Xi Jinping's ideology on the rule of law, to redefine the connotation of "equal right to education" in the Constitution. In terms of normative construction, it should be based on the "human rights guarantee" stipulated in Article 33(3) of the Constitution, with the "equal rights" specified in Article 33(2) and the "right to education" in Article 46 forming the two wings, thus forming a stable "pin-shaped" framework. At the interpretive level, the constitutional expression of common prosperity in the field of education, namely the "equal right to education" norm, should be deeply combined with relevant legislative and judicial processes in practical application, providing a solid institutional guarantee for the realization of common prosperity in the field of education.

Key words: constitutional law; education field; common prosperity; equal right to education