

公民平等受教育权保障制度的研究及启示——以德国、日本为例

吴 静

青岛科技大学法学院 山东青岛 266061

摘 要: 我国《宪法》明确规定:“中华共和国公民有受教育的权利和义务”。我国在平等受教育权的保障方面制定了相关的法律法规。由于政治、经济、历史等因素,我国公民平等受教育权的保护和救济与其他发达国家相比略有不足。本文通过对日本、德国公民平等受教育权保障制度和经验教训的研究分析,从中得出一些对我国公民平等受教育权保障制度的有益启示,促进我国教育立法和救济措施的完善。

关键词: 平等;受教育权;保障制度;研究;启示

Research and Enlightenment on the Guarantee System of citizens' Equal right to receive Education-- Take Germany and Japan as examples

Jing Wu

School of Law, Qingdao University of Science and Technology, Qingdao, Shandong 266061

Abstract: The Constitution of China explicitly states: “Chinese citizens have the right and obligation to receive education.” China has established relevant laws and regulations to ensure equal educational rights. However, due to factors such as politics, economy, and history, the protection and relief of equal educational rights for Chinese citizens are slightly insufficient compared to other developed countries. This paper conducts research and analysis on the systems and experiences of protecting the equal educational rights of citizens in Japan and Germany, drawing valuable insights for improving China's system for safeguarding the equal educational rights of citizens. This will promote the improvement of education legislation and relief measures in China.

Keywords: equality; The right to education; Security system; study; enlightenment

一、问题的提出

当今与教育相关的产业发展如火如荼,尤其“双减政策”的出台,更体现出每个家庭对教育都极为重视。我国也出台了一系列的法律法规来保障公民的平等受教育权,如:《教育法》、《义务教育法》等。但由于经济发展水平的制约,人们的固有的观念原因,我国公民平等受教育权的现实情况不太好。这些问题集中在教育立法的滞后性、教育行政的不当、救济方式缺乏等方面。本文对德国、日本公民平等受教育权法律保障制度的研究分析,总结其经验教训,从而为促进我国平等受教育权提供一些启示。

二、平等受教育权的相关理论

受教育权是慢慢发展来的一项基本权利。在立法中较早提到公民平等受教育权是法国《雅各宾宪法》,尽管其未真正实施,但意义重大。1936年《苏联宪法》将平等受教育权作为公民的基本权利,我国1953年宪法中有关平等受教育权的规定移植于此。对于公民的受教育权内涵不一,现在主要有文化权利论,请求权论、公民权论、社会权论四种理论较为主流。以上理论都要求国家或政府采取积极的措施来保障受教育平等权。国家应为保障公民的平等受教育权利而提供各种保障,这种权利的存在是以公民接受公共教育为前提,是公民生存和发展的基础。^[1]从中我们可以看出,平等受教育权是一种具有社会权属性的权利。

受教育权是我国宪法赋予我国公民的一项基本权利。我国《教育法》明确规定了受教育权相关的综合性权利。联合国教科文组织也多次呼吁世界各国重视教育领域的平等权利的实现。

三、德国、日本公民平等受教育权的保障制度

(一) 德国公民平等受教育权的保障制度

德国的现行教育体制的形成主要源于19世纪初期的改革,由于当时的国内环境和一些教育家呼吁进行改革,促成了分流制度的到来;魏玛共和国时期德国积极推行教育改革,职业教育也得到了发展,这一举措也促进了德国工业的繁荣。德国教育体系形成了五个阶段分别是学前教育、小学教育、中学教育、职业教育和高等教育。

在立法上,德国教育系统的运行的基础是《德意志联邦共和国基本法》,但各州在教育立法上才是真正的主体。以巴伐利亚州为例,学前教育方面制定有《儿童教育暨照顾法》;高等教育层面有《巴伐利亚大学法》。^[2]总之,每个州教育体系相当完善。

在行政保障方面,德国教育行政管理大都是各州自治,主权在各州,并在此基础上形成了州、地区、县三级教育行政管理体系。每个州有教育部,下面分属的地区、县也设有教育局进行全面管理。但联邦政府也发挥其监督促进的作用,一方面对各州议会和州教育部的行政管理进行整个教育的监督;另一方面又指督学对学校和教师的教学工

作的监督和指导。^[3]德国行政管理对于教育权的保障和解决纠纷的方式有一定的体系,促进公民平等受教育权的实现。

在权利救济方面,根据德国《行政法院法》和《联邦行政程序法》,公民平等受教育权的保护,除了向行政法院起诉外,还有宪法申诉制度,申诉的对象较为广泛。各州在权利救济上,各州设有专门对应的委员会和其他相关团体,这些团体可以更有针对性地去处理教育权的纠纷。德国教育权纠纷一般先进行非诉的方式进行,如若不能妥善解决,也可以进行申诉,最终实现受教育权的平等落实。

(二) 日本公民平等受教育权的保障制度

日本的教育立法经历了多次变迁,通过学习欧洲,制定了日本近代史上第一步教育法规《学制令》,后又建立与经济社会发展相适应的教育法规“六三三四”学制。现在形成了日本独有的教育立法,即终身教育的全面改革。

在立法上,日本公民平等受教育权在日本宪法中确有规定。1947年通过新修订的《教育基本法》法律更好地确定了公民平等受教育权,以及其他教育方面的立法,如1990年颁布《终身学习振兴法》以及“全纳教育”的推行,促进教育平等权的发展。

在行政保障上,日本颁布了《地方教育行政组织与职能法》,将处于特殊地位的教育行政融入到国家的一般行政管理中。日本《学校教育法》等法律明确规定了受教育权违法行为的裁量范围,以及一些对应的处罚措施来更好地保护公民平等受教育权。日本学校教育的自主性很强,其国立学校一般有国家财政支持,公立大学由地方财政支持,私立学校由私人主持。

在权利救济上,日本的受教育权纠纷一般按照民间、行政、司法的程序办理。通常情况下,受教育权的纠纷按照先私下进行解决;再由主管教育行政部门来处理;当事人可上诉所在地区的人事院或者人事委员会、公平委员会;最后可上诉司法机关的顺序。根据规定,若没有特殊情况,不经过行政部门的裁决,不得上诉司法机关。^[4]可见,在日本对于受教育平等权的纠纷管理解决方式相当多元,司法救济属于较高的救济方式。

四、德国、日本公民平等受教育权的保障制度的特点

(一) 完备的法律保障

德国教育立法权主要有两个方面:一是由德国采用联邦制而实行的立法、行政与司法三权的横向分配;二是《基本法》所确定的联邦与州政府进行权限划分的纵向分配。其立法权的完备,对教育体系的设置上有着重要作用。德国的分流制教育体系产生文科中学,国民学校和职业学校。^[5]由于历史原因和德国人民自身的认识提高,尤其职业教育的发展是因材施教的真正体现。日本通过对欧洲,美国等其他国家教育保障制度的学习,慢慢地进入了教育兴国的行列。尤其在1990年,有关终身教育、学习的法律颁布实施,这也促进了公民平等受教育权的保障。在日本战后的教育改革中,重视国民受教育的“权利”和受教育的“机会均等”是其一贯宗旨。

(二) 中央集权和地方分权

二战后,日本迅速崛起的主要原因在于日本重视教育以及人才的培养。日本教育管理体制采用中央集权和地方

分权相结合的方式,分三层级管理。^[6]十九世纪末以来,日本教育行政管理主要由中央统制,通过中央政府针对教育提出方针政策的方式,使全国的基础教育水平相统一。但没有考虑到各地方的政治经济发展不一,导致地方教育的发展不平均。

德国的教育管理体制如今已成为中央集权和地方分权相结合的体制。《德国联邦基本法》规定,一般文化教育事务均属各州的主权范围,德国各州教育立法都由各州政府进行制定。德国联邦政府可以通过限定部分权限和建立一些协调机构参与有关教育立法的决策,其最为重要的作用是监督各州的教育立法和行政管理。

五、德国、日本公民平等受教育权的保障制度对我国的启示

尽管我国对于教育方面采取了多种方式去加强教育的保障,但是仍然有很多的问题呈现出来。一方面是教育立法和执法上的缺陷;另一方面我国对于教育平等权的纠纷缺乏有效的救济,教育纠纷中的受害者难以真正地维护自己的合法权利。通过对德国、日本有关制度的研究分析,针对我国存在的问题,得出以下一些启示:

(一) 健全教育法律保障体系

随着社会的发展和更多地满足人们对于教育的追求,我国关于教育的立法也有很多,如《教育法》、《义务教育法》、《教师法》等与之相关的法律法规,但是这些法律规定并不能全面地保障公民平等的受教育权。我国在教育立法仍有不足之处,在使用教育法律解决教育纠纷上难免与其他法律法规有很多的交叉或者限制,在解决公民平等受教育权上需要一些明晰的法律法规来进行保障。我们应当学习他国在教育立法上的有益经验,同时结合我国的实际情况来更好地解决我国在教育立法上的问题。

(二) 加强行政执法监督

我国教育行政执法相对滞后,行政执法监督系统也略为薄弱。我国教育行政执法工作人员,其素质和知识储备不足。同时相关的法律也不是很健全,导致行政人员拥有较大的自由裁量权,对教育行政监管不利。我国可以借鉴德国行政执法和教育督导,分工明确,专业性较强。总之,我国在选拔行政人员应当提高其专业素质和能力,加强进行教育管理方面的培训和法治教育。对于行政机构中的监督与管理,变通原有的管理模式,进行绩效考核或者实行责任追究制的模式,从而提高行政管理水平。

(三) 完善救济手段

在公民平等受教育权的救济上,我国对于其权利的救济不太健全。我国的权利救济方式多为行政诉讼,对比国外教育纠纷救济的考察,大体分为诉讼和非诉讼两种方式结合进行救济。我国在教育上诉讼较为单一,对于教育公益诉讼的规定过于笼统和模糊,行政诉讼规则则存在较大缺陷,审判质量不高。因此,我国应将诉讼的受理范围扩大,公民申诉的程序更加完善,加大对于教育公益诉讼的提倡,使得教育权的法律救济有所保障。除了加强对于诉讼手段的加强,非诉方式也可以多元化,增加教育仲裁、调解,行政复议等替代性非诉机制。

六、总结

本文通过对德国、日本公民平等受教育权的法律保障制度的研究,它们确实有着相对比较成熟的教育法律保障体系。因此,我国可以对他国的法律保障制度进行法律移植,任何移植的法律制度都要考虑,其本土化的适应性,都不可能照搬。因此,我国受教育权法律救济制度的建构可以批判性地结合外国先进法律技术与我国的实施环境,从而制定与我国发展相适应的教育保障制度。

参考文献:

[1] 秦惠民,王俊.比较与借鉴:我国教育法典化的基本功能与基本路径[J].华东师范大学学报(教育科学版),2022,40(05):28-39.

[2] 廖伟伟,吴波.德国教育立法权配置的基本逻辑[J].

国家教育行政学院学报,2013,No.183(03):89-93.

[3] 李帅军,有轶.德国教育行政管理体制的考察与分析[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2009,36(01):260-262.

[4] 阮李全,陈久奎.比较视野下的受教育权法律救济制度优化路径[J].重庆师范大学学报(哲学社会科学版),2013,No.150(01):75-80.

[5] 沈锡琼,陈敏.德国教育浅析及思考[J].教育现代化,2016,3(26):184-186.

[6] 夏鹏翔.日本终身教育政策中国民受教育的机会均等问题[J].首都师范大学学报(社会科学版),2003(05):120-124.