

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2022.05.011

论分配行政视域下的教育公平

段泽孝^{1,2}

(1.湖南省社会科学院/湖南省人民政府发展研究中心 国家治理与公共政策研究中心,湖南长沙 410003;
2.湖南省教育科学研究院 博士后科研工作站,湖南长沙 410005)

摘要:教育公平是包含教育行政主体和行政相对人、利益关系人在内,全社会都格外关注的议题,但实践中也存在着对教育公平的不同认知。通过相关典型案例可知,不同认知的成因在于公益与私益分离基础上,实体教育公平无法有效调控和平衡其涉及的各种利益关系,而分配行政的理念有助于实现以调控利益关系为基础的实体教育公平。同时,以教育法典编纂为契机,借助其体系化功能,可将分配行政的理念贯彻其中,为调控和平衡利益关系的实体教育公平提供体系化保障。

关键词:分配行政;教育公平;利益关系;教育法典;体系化

中图分类号:G52 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-7835(2022)05-0089-08

教育公平与每一个社会成员息息相关,一直是全社会都非常关心的一个公共议题。同时,教育公平也是教育行政与教育行为需要重点践行、教育法律制度需要重点保障的核心价值之一。习近平总书记指出:“教育公平是社会公平的重要基础,要不断促进教育发展成果更多更公平惠及全体人民,以教育公平促进社会公平正义。”^①近年来,国家对教育的投入力度持续加大,财政性教育经费占国内生产总值比例连续保持在4%以上^②。其中,推进城乡义务教育一体化,治理幼儿园“入园难”“入园贵”,教育资源优先向农村地区、边疆民族地区、革命老区、边远贫困地区倾斜,发展教育扶贫等一系列举措,无不是为了向全体社会成员提供更加公平优质的教育。虽然国家对教育的积极投入取得了举世瞩目的成就,但也必须看到,并非每一项旨在促进教育公平的公共政策都能够没有阻力地推行下去。在一些教育政策实施的过程中,存在着社会大众对教育公平的感知与教育行政部门对教育公平的主观认知并不一致的情形,由此也产生了一些网络舆情或社会争

议。教育公平的实现要求国家对教育资源进行合理配置时,充分考虑经济社会发展的情况和社会成员个体的发展需求。相关教育政策的执行实际上是一种自上而下纵向的资源分配活动,作为调整对象的社会大众本身利益关系复杂,一旦在政策执行过程中存在一定的利益冲突,就可能难以达成政策预期的效果,进而影响教育公平的真正实现。本文将从教育行政中已经发生的几类典型事例入手,尝试从分配行政的视角进行分析,找准问题症结,并结合教育法典编纂提出针对性建议。

一 实践中对于教育公平的不同认知及其成因

教育领域因其备受关注,所以一直存在不少争议事件。一些具体的教育政策,例如独立学院授予母体高校学位、城镇小区配套幼儿园治理、独立学院转设职业技术大学等,虽然涉及不同教育类型,但均旨在促进实现教育公平。同时,这些政策在具体执行中都引发了或大或小的争议,有

收稿日期:2022-04-29

基金项目:湖南省教育厅项目(21B0891)

作者简介:段泽孝(1986—),男,湖南耒阳人,博士,特聘副研究员,博士后研究人员,主要从事教育政策与教育法学研究。

①《习近平谈治国理政(第二卷)》,外文出版社2017年版,第365页。

②《学有所教,从“有学上”到“上好学”——国家财政性教育经费支出占GDP比例连续六年保持在4%以上》,中华人民共和国教育部网站:http://wap.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s5147/201808/t20180809_344901.html。

的甚至出现了群体性事件。究其原因,在于教育行政的目标是一种被法律或教育政策预设的公平,但并不一定是行政相对人真正认可或感知的公平。

(一)教育机会公平与教育结果公平之间的认知矛盾

对于教育公平不同认知的本质,概言之就是教育行政部门基于现行教育政策与教育法律制度所产生的教育公平观念,与行政相对人或调整对象基于实际或其自认可能产生的政策效果所涉及的利益关系之间存在着冲突。对此,可以从近年来发生的三个典型事例加以考察。

案例一:“华中科技大学‘学位门’事件”^①。该事件是由于独立学院授予母体高校学位引发的争议。在该事件中,教育行政部门基于政策与法律所预设的教育公平,最大限度地保障更多人的受教育权,确保了人们享有平等接受高等教育的起点与机会公平。而本部学生的反对意见之所以强烈,是因为他们对教育公平的理解并非如同政策制定者一般会考量背后的教育机会平等的意义,而是基于学位授予的事实,认为相对低分考入独立学院的学生获得与相对高分考入校本部的学生完全一样的学位证,是一种结果上的不公平。

案例二:“城镇小区配套幼儿园移交难问题”^②。该问题是由城镇小区配套幼儿园移交过程中涉及的幼儿园园舍产权归属而引发的争议。

从政策制定者的角度来看,破解“入园难”“入园贵”的问题,实质是解决学前教育的入学机会公平问题。高昂的入园价格,让许多城镇居民难以负担,进而导致选择不进入幼儿园接受学前教育,或只能进入收费较低但办学质量较差的幼儿园,长此以往将因为经济实力的差别而产生教育质量的差异,从而造成学前教育领域的结果不公平。而从民办幼儿园投资人的角度来看,之所以会出现抵触情绪,是因为治理工作触及了复杂的利害关系,民办园投资人的权益未得到充分的保障^③。因此,许多地方在教育行政部门强制移交幼儿园为公办园后,又出现了新的问题。由于普惠后整体投入减少,一方面导致教师因减薪而流失,另一方面是缩减课程和伙食标准,由此又将产生新的教育结果不公平^④。

案例三:“多省叫停独立学院合并转设事件”^⑤。该事件是由独立学院毕业生担心“学历贬值”而引发的争议。从教育行政部门的角度来看,由于我国本科高校有着较为严格的建设标准,本科教育资源总量有限,合并转设既有利于整合现有的独立学院本科高校资质与高职院校的师资校舍资源,又有利于发展高质量的本科层次职业教育,在现有本科高校总量稳定的基础上增加本科层次职业院校的数量,保障职业院校学生与普通高校学生不因教育类型的不同而被差别对待。

①“华中科技大学‘学位门’事件”:2011年7月,作为独立学院的华中科技大学武昌分校有1881名毕业生获得了母体高校华中科技大学的学士学位,而华中科技大学本部却有800余名毕业生未能如期获得学位,由此引发华中科技大学本部学生的强烈不满。并且,这种不满情绪从BBS等互联网平台迅速蔓延到线下,最终通过华中科技大学校长与学生面对面沟通,才得以平息事态。此次事件的后续影响是华中科技大学不再向2008级即2012届武昌分校毕业生授予本部学位。参见<https://baike.baidu.com/item/%E5%AD%A6%E4%BD%8D%E9%97%A8/10119512?fr=aladdin>。

②“城镇小区配套幼儿园移交难问题”:为了解决老百姓怨声载道的幼儿园“入园难”“入园贵”问题,2018年中共中央和国务院联合出台了《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》,开启了城镇小区配套幼儿园的治理工作。该项治理的一项核心任务,就是将原本民办性质的城镇小区配套幼儿园移交给各地教育行政部门,由其举办为公办幼儿园,或者继续保持民办性质但必须转变为普惠型幼儿园。无论是移交还是强制普惠,都意味着城镇小区配套幼儿园不能再收取高额学费,在经济上减轻了学龄儿童家长的负担。但是,在具体执行中遭遇了移交难、补建慢等问题。参见中华人民共和国中央人民政府网站:《教育部:重点治理城镇小区配套幼儿园移交难补建慢等问题》, http://www.gov.cn/xinwen/2019-10/15/content_5439749.htm。

③段泽孝:《调控与助推:政策变迁中的利益兼顾及其路径选择——以城镇小区配套幼儿园移交政策为例》,《湘潭大学学报(哲学社会科学版)》2020年第6期。

④笔者在调研中发现,一些标准课程之外的服务项目被取消,许多家长为了继续原有的诸如体育、音乐等方面的课程,而不得不选择园外报班学习,整体所花费的成本甚至超过了民办时期。同时,也有家长反映园内午餐档次下降,担心孩子的营养跟不上。为此,一些经济条件更为优越的家庭将子女转学至收费较高的其他民办幼儿园,经济条件一般的家庭则难以作出更优选择,二者在后续教育机会上的不公平将逐渐显现。

⑤“多省叫停独立学院合并转设事件”:2021年,浙江、江苏、山东等多省采取将部分独立学院与高职院校合并升格为本科层次职业技术大学的方式推进当地的独立学院转设工作,但引发了独立学院在校生的激烈反对,甚至爆发了较大规模的校内群体事件和非法扣留学院领导的过激行为。同时,该事件随着互联网平台迅速传播至其他省市,迫使浙江、江苏、山东等多省政府不得不宣布停止独立学院与高职院校的合并转设工作。参见《多地暂停独立学院与职业院校合并转设工作》, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1701956197715598331&wfr=spider&for=pc>。

而从独立学院毕业生的角度来看,合并转设意味着独立学院的法人身份变更为职业技术大学,在就业时存在被用人单位误认为是职业院校学生而影响报考资格或工作机会的可能,从而造成结果上的不公平。

通过以上三个典型案例可以发现,对于教育公平的不同认知主要表现为教育行政部门有关教育机会公平的认知与行政相对人或者调整对象对于教育结果公平的认知之间的矛盾。

(二) 在社会与政策变迁中滋生的利益冲突

一是政策制定的社会背景与环境已经发生改变,行政相对人与教育行政部门之间难以形成共情。从以上三个典型案例可以发现,每一个政策背后都存在一个与之相关的前置政策。

例如,案例一中的前置政策是独立学院设置政策。独立学院的诞生,正值我国第三次“婴儿潮”期间出生的80、90后人群进入接受高等教育的学龄阶段。当时高等学校数量和软硬件条件都难以满足人民群众对高等教育的需求,于是挂靠母体高校的独立学院应运而生。独立学院的出现,使得我国高等教育在短时间内得以迅猛扩张,不仅缓解了财政压力,而且有效满足了区域经济发展及老百姓对高等教育的需求,得到了地方政府、举办高校、学生家长的认可和欢迎^①。该政策纾解了高等教育资源有限的压力,保障了在有限资源之下更多考生接受高等教育的机会。若没有独立学院这种高等教育组织形态的出现,很多80、90后人群将无法接受高等教育,这对我国的人口素质和长期发展也是不利的。

又如,案例二中的前置政策是国家鼓励民办教育的政策。长期以来由于财政经费的不足,国家对民办教育一直采取鼓励和支持的态度,以社会力量填补公办教育不足的缺口。持平而论,“入园难”“入园贵”问题的出现,根源不在幼儿园是民办还是公办,而在于教育行政部门和价格监管部门的监管缺位,产生了市场失灵的负外部性效应。

再如,案例三中的前置政策,除了涉及前述独立学院设置政策之外,还涉及职业教育政策。

2022年新修订的《职业教育法》明确了职业教育是一种类型教育,与普通教育具有同等重要地位。然而,长期以来由于本科层次职业教育的缺失,导致职业教育的学历上升通道受限,职业院校学生与普通高校学生事实上处于不平等的地位。

上述案例涉及的前置政策所处的时代与社会环境均已发生重大改变,教育行政部门对政策也作出了相应调整。行政相对人或调整对象面对政策调整的事实与结果,应该立足当下的时代背景,结合切身利益来进行思考与衡量。

二是政策变迁中产生的利益冲突。一项公共政策,往往会触及各种复杂的利益关系。特别是前置政策的长期执行所产生的利益可能转化成政策调整后所触及的利益。如果政策因素是对于教育公平产生不同认知的形式成因,那么利益冲突则是实质成因。例如,符合学位授予条件的自学考试、成人教育、网络教育等教育形式的学生同样可以授予和校本部全日制学生一样的学位,那么为何从来不见有人对此提出异议,而唯独针对独立学院呢?真正的原因在于利益冲突。上述三种非全日制学生即便获得学位,社会一般也不会将其与全日制学生混淆,二者在就业、考研、落户等方面利益冲突较小。独立学院与校本部同属全日制教育,且在就业、考研、落户等方面与校本部学生形成竞争关系,因此,有关教育公平的质疑,其实质是对利益冲突的表达。又如,独立学院毕业生担心被误认为职业教育学生而遭遇就业歧视,这在现实中是已经存在的真实情况,毕竟高等教育发展不平衡是产生就业歧视的诱因^②。但是,其本质上仍然是一种利益或利害关系问题。表面上看,是就业歧视导致独立学院毕业生利益受损,更深层的原因是毕业生与独立学院、职业院校及其学生,甚至与教育行政部门之间基于利益而产生的利害关系问题^③。

二 分配行政对实体教育公平的再造

上述三个典型案例,为我们呈现了教育行政部门基于教育机会公平与行政相对人或调整对象

^①魏训鹏,吴荣军,阙明坤:《独立学院政策变迁的历史制度主义分析》,《高教探索》2022年第10期。

^②林文军:《就业市场中“学校歧视”的表征、成因与治理》,《重庆工商大学学报(社会科学版)》2021年第4期。

^③解德渤,尚趁:《高等教育强国建设的公平之维——基本逻辑、理论框架与行动方略》,《福建师范大学学报(哲学社会科学版)》2019年第6期。

基于教育结果公平之间的认知差异。事实上,在教育行政领域,类似的认知差异并不局限于以上案例。“普职分流”“双减”等备受关注和争议的政策,都属于此范畴,只是囿于篇幅无法展开论述。无论是教育法规还是教育政策,从实体法的层面来看,无疑都是以促进、实现和保障教育公平为目的。那么,关于教育公平的认知差异,其实是客观法与调整对象主观认知之间的紧张,反映了传统行政法对利益或利害关系的相对忽视。

(一) 现行客观法律秩序下的实体教育公平

平等是社会主义法治的基本属性,权利平等、机会平等、规则平等是平等的现实要求,因此需要加快完善体现权利公平、机会公平、规则公平的法律制度^①。对于教育公平的不同认知,其实就是在权利、机会和规则面前感受到了不平等,这种认知主要是基于权利的逻辑。那么,上述案例中对于教育公平的不同认知,能否视为一种主观上的权利,进而由被调整对象或利益关系人向教育行政部门主张权利呢?

在传统的教育行政活动中,无论是教育法规还是教育政策,都旨在构建一个客观教育行政公共秩序。这个秩序的目标在于实现公共利益,自然也包含教育公平的价值追求,它突显的是行政主体在教育领域的义务,而非行政相对人、利益相关人在教育领域享有的权利。这种教育公平,具有如下特点。

一是教育行政部门预设的教育公平并不必然对应被调整对象或利益关系人的权利。在上述三个案例中,无论是政府允许独立学院授予母体高校学位,还是城镇小区配套幼儿园治理中的移交与普惠政策,又或者是作出独立学院与高职院校合并转设的决策,其本质都是教育行政部门基于教育实体法规范而作出的决定,其目的之一在于保障实体法规范规定的教育公平。例如,《教育法》规定了“国家采取措施促进教育公平,推动教育均衡发展”,以上政策的执行可视为教育行政部门落实教育公平的举措。但是,对行政相对人或利益关系人而言,他们对教育公平的不同认知,即主张教育公平或享有教育公平的权利,并不来自《教育法》的授予,也不对应教育行政部门这些举措的实施。教育行政部门所采取的促进教育公

平的政策或行政行为,是基于其对客观法秩序的理解,而非立足被调整对象或利益关系人的主观权利。因此,在教育行政中,二者之间对教育公平产生不同认知,甚至发生冲突,在所难免。

二是被调整对象或利益关系人的权利先于行政法塑造的客观法律秩序而存在。上述三个案例中被调整对象或利益关系人的主张或诉求,并非毫无道理。我们不能仅仅基于现行教育实体法的规定而断然否定不同认知中的合理部分。例如,在案例一中,校本部与独立学院是两个不同的法人机构,入学分数差别巨大,且同属全日制教育,授予同样的学位确实可能在社会上产生混淆,进而损及校本部学生的合理心理预期。这种在就业、升学、落户等待遇方面的心理预期,与其将其指责为优越感,不如视为一种基于长期高考政策中“按分录取、分高者上”规则而产生的期待利益。类似的利益,表现为权利主张的形式,这类权利并不依据教育行政部门的具体行政行为而存在,因为其早于该行政行为而产生。同时,也不基于教育实体法规范而产生,因为它的生成也完全可以基于宪法中的平等原则。换言之,关于教育公平的不同认知,只要是合理合法的利益,就不能以与教育实体法所保障的权利有冲突或不完全一致为由,而主张其不是法律应当保障的利益,或者行政行为应当尊重的利益。

三是形式上的依法行政并不一定能够妥善处理和调控各种利益。在上述对三个典型案例的评析中,已经可以较为清晰地看到,这些教育政策的执行,或者教育行政行为之所以会造成一定的争议,甚至群体性事件,并不是因为教育行政部门没有做到依法行政,而是因为政策的执行不能有效调控各种相关利益。事实上,许多时候产生争议的公共政策或者行政行为,都有较为明确的法律依据,符合依法行政原则的基本要求。之所以仍然会出现种种争议,或者出现“好心办坏事”的现象,是因为当下教育实体法规范所构建与维系的是一种主客观法相分离的法律秩序。“主客观法分离立场的根本特征是为行政法就是纯粹客观秩序法,权利需要从外侧寻找,这种外侧权利必然与依法行政形成两条独立的逻辑线,也即权力

^①肖北庚:《习近平将社会主义核心价值观融入法治建设思想的核心》,《时代法学》2021年第6期。

(公益)与权利(私益)之间的纵向对峙。”^①在这种法律秩序中,实体教育公平指向的是教育政策制定者或教育行政部门意图实现的教育公平,在实施效果上与行政相对人、被调整对象或利益关系人的个人权利、各种利益,以及利害关系呈现出割裂的状态。

(二)分配行政理念下调控与平衡利益关系的实体教育公平

基于现行客观法律秩序意图实现的实体教育公平,并不能真正调控与平衡教育行政行为涉及的各种权利或利益关系。从前文所列举的三个典型案例可以发现,在公共利益与个人利益处于纵向关系时,可能不仅不能充分照顾各方利益,甚至还会当主观认知的利益受到影响的时候,导致私益主体对其利益产生错误认知或判断,进而使得个人利益无序扩张。如此,既不利于教育行政任务的顺利开展和行政目标的有效实现,更不利于保障真正更受社会大众认知和认可的教育公平。为此,需要运用新的行政理念,重新思考实体教育公平的内涵,而分配行政的理念可以对此提供有益的帮助。

作为国家介入经济社会生活而形成的行政类型,分配行政意指在资源有限和利益交叉的社会条件下,行政机关对不同私人的利益与负担进行分配^②。分配行政的观念可以回答“行政法(公法)为什么会如此深入地与民事权利(私法)交错在一起”的问题,它与现代行政任务的变迁相适应,不仅要在公益与私益之间进行权衡,而且要在私益与私益之间进行权衡,因此是一个“利益调整的平台”^③。私人间的利益分配已经不再是通过私法手段,而是通过行政决定来完成,行政法在此应被重新理解为是以公共性为媒介的私益间的分配法,而非公益和私益之间的冲突法,传统的双边行政关系也被扩展为三边或是多边法律关系^④。特别是在处理实体法规范涉及的公共利益时,需要意识到公益并不是静态的、既定的数目,而是随着程序的进行逐渐发展的,在行政中也有

不同的公共利益,而某一项公共利益也会有不同的评价^⑤。因此,如果将分配行政的理念作为一种观察方法,就是要分析法律规范中不同层次的利益,法律的影响面与相互影响程度,及分析法律解决实际问题的能力^⑥。

那么,分配行政的理念之所以能够适用于教育行政领域,在于其有助于改变过往自上而下的、主客观相分离的、公益私益对峙的实体教育公平,并建构一种基于行政调控达成利益平衡的真正的实体教育公平。结合前文所论述的三个案例来看,一方面,原本实体法规范所依据的社会环境已经发生变迁,当下的社会环境与公众认知已不能完全理解与认同基于当时社会基础所形塑的教育公平。另一方面,在教育政策的执行中已经明确涉及第三人的利益,但教育实体法规范无力调控与平衡。例如,案例一中校本部毕业生的利益、案例二中适龄儿童及其家长的利益、案例三中独立学院毕业生的利益,并且这还只是罗列了较为直接的第三人,实际上利益关系人并不局限于此。由此,无论是行政相对人还是利益关系人,对实体教育公平的认知都不可避免地发生变化。

分配行政与利害调整观念下,复数公民间关系才是真正的行政实体法^⑦。相应的,教育法规范只有真正有效调控和平衡各种利益关系,才能形塑真正的实体教育公平。传统的教育法规范维系的是“父爱式”的教育公平,它无力解决实体法规范上的教育公平与公众认知上不公平之间的冲突问题,而认知冲突的本质是利益冲突,公平的本质是利益问题。由此,教育行政或教育政策的执行,应当符合以下要求。第一,作为调控和平衡的主体,教育行政部门不能仅居于公共利益代表的角色,对于教育行政法律关系的认识,不仅不宜再拘泥于过去以来在双向关系下偏倚行政相对人的观点,而应更广泛地掌握复数参与主体于程序上的交错联络现象上,一方面斟酌第三人所受利益或其忍受地位,一方面考量受管制行政相对

①黄宇晓:《行政法上的客观法与主观法》,《环球法律评论》2022年第1期。

②王世杰:《行政法上第三人保护的权利基础》,《法制与社会发展》2022年第2期。

③王天华:《分配行政与民事权益——关于公法私法二元论之射程的一个序论性考察》,《中国法律评论》2020年第6期。

④赵宏:《主观公权利、行政诉讼与保护规范理论》,《行政法学研究》2020年第2期。

⑤施密特·阿斯曼:《秩序理念下的行政法体系建构》,北京大学出版社2012年版,第143页。

⑥林明锵:《德国新行政法》,台北五南图书出版股份有限公司2019年版,第61页。

⑦黄宇晓:《行政法上的客观法与主观法》,《环球法律评论》2022年第1期。

人的情况来检视该行政决定过程^①。第二,法律是调整各种利害关系的最重要标准,法律上所确定的权利和利益理应在利害关系的调整中得到充分的尊重,但立法具有滞后性,未必能够跟上社会变迁的节奏,因此法律之外的各种标准、公共政策可以成为补充性的调控依据^②。第三,作为一种利益调整的平台,促进公众参与的程序性保障不可或缺。

三 以教育法典编纂为契机促进教育公平

当前,教育法典的编纂议题蔚为学界热点。法治为了人民,明确了中国特色社会主义法治的目标所在,即我们所建设的法治是以人民利益为最终依归,而非为了其他任何主体的任何追求^③。教育公平是关乎人民教育权利与利益的大事,理应成为教育法典不能规避的内容。相应的,应借由教育法典编纂议题,思考如何在法典化进程中融入分配行政的理念,促进有效调控和平衡各种利益关系的实体教育公平。

(一) 当前单行教育立法中的教育公平

从我国《民法典》的编纂过程可以看出,法典从编纂到正式实施,需要一定数量的民事单行立法的存在和实施,这是一项重要的基础指标。因此,需要结合现行的教育单行立法,考察其中对教育公平的规范情况。

目前,我国单行教育立法包括《教育法》《义务教育法》《高等教育法》《职业教育法》《民办教育促进法》《教师法》《学位条例》和《国家通用语言文字法》。如果以“公平”“平等”“均衡”“同等”等体现教育公平的关键词进行检索,在以上法律中,相关的条文并不多。在作为教育领域基本法的《教育法》中,直接体现“公平”和“均衡”的条文除了前文引述的明确国家促进教育公平、推动均衡发展义务的第11条第2款之外,就只有第9条规定了公民平等的受教育机会,第37条规定了受教育者权利平等。在条文中并未直接体现公平相关字眼,但在内容上指向教育公平的条文,包括第10条发展少数民族地区、边远贫困地区和

残疾人教育事业,第38条资助家庭经济困难的儿童、少年、青年,第39条对残疾人接受教育提供帮助和便利,等等。在其他单行教育立法中,《义务教育法》规定了我国公民平等接受义务教育的权利(第4条),地方政府为非户籍所在地受教育者提供平等接受义务教育的条件(第12条),教师平等对待学生(第29条);《职业教育法》规定了职业教育是与普通教育具有同等重要地位(第3条),社会力量平等参与职业教育(第9条),保障妇女平等接受职业教育(第10条),职校生享有平等就业机会、政府应当创造公平就业环境(第53条);《民办教育促进法》规定了民办学校与公办学校具有同等的法律地位(第5条),教师、受教育者与公办学校的教师、受教育者的同等法律地位(第28条),受教育者享有和公办学校受教育者一样的权利(第34条)。《高等教育法》《教师法》《学位条例》和《国家通用语言文字法》在法律条文用语中,并无与“公平”“平等”“均衡”“同等”等体现教育公平直接相关的条文。

当然,对于教育公平的考察,不能仅局限于是否使用了以上词汇,并且不可否认,上述法律的许多条文也蕴含了教育公平的精神。但是,总体上看,无论是在教育领域基本法中,还是在其他单行教育立法中,对教育公平的着墨主要侧重于国家的义务,在教育法律关系上所呈现的就是前文论述的那种国家维护公共利益(教育公平)的权力与受教育者权利、利益的对峙或分离关系。由此,在教育法典编纂之前,单行教育立法中教育公平存在着以下亟待解决的问题。

一是教育行政部门的行政空间较大,行政相对人的请求空间较小。在上述列举的法律条文中,许多都是以国家为主体进行的规范,凸显的是国家及教育行政部门对客观权利即公共利益(教育公平)的作为义务。而与之相应的,行政相对人或利害关系人的权利或利益,到底是客观法规范保护的主观公权利还是反射利益,则具有模糊空间,因此向教育行政部门主张执行法律或履行义务的请求权也就不甚明确。

^①林俸如:《多变行政法律关系——论第三人利益之认识及其程序法上之地位》,载《行政法学作为调控科学》,台湾行政法学会主编,台北元照出版公司2018年版,第249页。

^②王贵松:《作为利害调整法的行政法》,《中国法学》2019年第2期。

^③江必新:《习近平法治思想的逻辑体系与理论特征》,《求索》2021年第2期。

二是程序性规范的缺失导致关于教育公平的规范难以体系化。当前的教育立法以实体性规范为主,程序性规范较为欠缺。在实体性规范中,教育公平规定得较为抽象与零散,在程序性规范缺失的情况下,对教育公平受到侵犯时当如何救济,并无相应的指引。不能体系化,将难以对教育公平产生一个相对统一的认识,这为认识的冲突埋下了伏笔。

三是无法有效调控教育行政涉及的各种利益关系。当前的教育单行立法基本上忽视了法律执行过程中可能存在的权利冲突和利益交叉问题。立法应当具备一定的预期功能,才能保证法律的稳定性。至少在目前关于教育公平的法律条文中,我们只能在一定程度预计教育行政部门的政策方向,而对于为了实现客观法规范所保障的教育公平的具体政策,及其可能触及的各种利益,则无法进行预判。

(二)通过教育法典编纂促进教育公平的体系化

2021年,教育法典编纂工作被纳入全国人大常委会立法工作计划,教育法典议题便成为学界关注的热点。因此,教育法典的必要性已经不再是一个问题,如何编纂是教育法典研究的重要内容。法典编纂的基本目标是实现法律的明确性、合理性、体系性、统一性、一致性、易用性等^①。其中,法典化的体系化功能,体现为某一法律部门或领域的全部法律规范结构完整、逻辑连贯和表述系统^②。教育法的法典化,不是对当下单行教育法律的简单汇编,而是旨在构建一个教育法律体系。当然,法典化是一个漫长的过程,当前已有的单行教育立法是否足以构成教育法典的前期基础,仍然是一个值得商榷的问题。不仅程序性的立法尚付阙如,就连学校教育重要组成部分的高中阶段教育都尚无专门立法,《学位条例》更是先于教育基本法地位的《教育法》出台,并且亟待大修。可见,教育法法典化仍然有许多前期工作需

要完善。例如,教育法律体系建设尚不够成熟,教育法地位问题尚存在争议,教育法治建设实践发展尚不平衡,教育事业改革发展尚有诸多不确定因素,教育法学元理论建设尚存不足^③。但是,即便如此,我们还是应当借由教育法典化的契机,在教育法典编纂中进一步明确教育公平在教育法律体系中的位置。

一是教育公平应当成为教育法典的核心价值之一。法律具有价值指引的功能,法律所指向的核心价值,应当是体系化法典的重要内容。关于教育法典的价值问题,现有研究似乎关注较少,有观点认为“教育法的核心价值与核心范畴具有本质上的一致性,即通过教育行为培育人格健全的合格公民”^④。对此,笔者认为该观点并不全面。培育合格公民,是教育行为和教育法的教育性价值,这固然是其最核心的价值,但并非唯一价值。一项立法活动,其核心价值通常具有几个面向,例如规范性、公平性和教育性是《学前教育法草案(征求意见稿)》的核心价值^⑤。将教育公平作为教育法典的核心价值之一,意在借由法典的体系化功能,将教育公平的价值贯穿于整个教育法律秩序,进而对全部的教育行为或教育法律行为产生拘束。如此,也有助于填补当下单行教育立法中教育公平体系化欠缺的问题。

二是教育公平应当成为教育法典编纂时总则部分的基本原则之一。教育法典的编纂不可能脱离现行的单行教育立法而独立存在,反之应当通过“提取公因式”的方式对现行立法中适合进入总则部分的元素进行提取,而教育公平就是这样一个公因式,应当提取至教育法典的总则部分^⑥。当然,这个立法工作不是对前文述及之教育公平条款的整合与复制。对于教育公平,我们已经不能完全按照这些单行教育立法制定时的社会环境来理解其内涵。教育机会公平是教育的最基本保证,是教育公平的起点,但在具体的教育政策中也包含了重视推进教育过程公平和强化推进教育结

①陈金钊:《民法典意义的法理诠释》,《中国法学》2021年第1期。

②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》,《华东师范大学学报(教育科学版)》2022年第5期。

③彭宇文:《理性主义的教育法典化:理想与现实之间》,《华东师范大学学报(教育科学版)》2022年第5期。

④任海涛:《论教育法体系化是法典化的前提基础》,《湖南师范大学教育科学学报》2020年第6期。

⑤张曙光:《规范性、公平性与教育性:〈中华人民共和国学前教育法草案(征求意见稿)〉体现的三重价值及其完善》,《当代教育论坛》2021年第4期。

⑥任海涛:《教育法典总则编的体系构造》,《东方法学》2021年第6期。

果公平的内容,进而努力塑造教育前景公平^①。在教育立法之初,教育法与教育政策主要解决的是国家的教育给付义务问题,在此基础上形成的教育公平以平等的受教育权为主。随着中国特色社会主义进入新时代,基本的教育给付义务应该说已经完成了阶段性任务,目前需要解决的是如何高质量发展的而非平等受教育的有无问题。因此,只有通过教育法典的体系化功能,才能在合适的部分安放不同层次的教育公平内容。

三是教育公平背后的利益关系应当成为教育法典调整的重点之一。作为教育法法典化的基本功能,体系化具有形式功能和实体功能之分,前者强调法律体系结构框架与系统体例,后者关注构成法律体系逻辑起点的核心问题与贯通规则体系的统一价值^②。对实体教育公平的保障自然应当贯彻教育法典实体部分和程序部分。前文已述,在体系化的背景下,教育公平具有起点、过程、结果、前景等不同维度,其实质是对应着不同教育阶段和教育法律关系中的各种利益。在教育法典的

编纂中,有必要充分考虑可能涉及的利益关系,增强教育法典的引导和预测功能。特别是要通过程序化内容的设置,让各种利益可以在法律预设的框架内得到有效调控与平衡。

结语

从公共利益与私人权利、利益分离的实体教育公平转变为调控和平衡利益关系的实体教育公平,需要观念与制度的调整。本文以教育领域存在的对教育公平不同认知的典型案例为切入点,旨在通过梳理现象背后的成因,证明分配行政的理念,可以为构建真正保障以利益关系为基础的实体教育公平提供理论上的支持。而在推进教育法典编纂的时代背景下,相关的法律制度配套,可以借此契机,在逐渐完善相关单行立法的基础上,经由教育法典的体系化功能,将分配行政和保障以利益关系为基础的实体教育公平的理念贯彻于教育法典之中。

On Educational Equity from the Perspective of Distributive Administration

DUAN Ze-xiao

- (1. Research Center for National Governance and Public Policy, Hunan Academy of Social Sciences/Development Research Center of Hunan Provincial People's Government, Changsha 410003, China;
2. Postdoctoral Research Center, Hunan Academy of Education Sciences, Changsha 410005, China)

Abstract: Educational equity is an issue of special concern to the whole society, including educational administrative subjects, administrative counterparts and stakeholders, but there are different perceptions of educational equity in practice. By combing the relevant typical cases, we can find that the cause of different perceptions is that the entity education equity based on the separation of public and private interests can not effectively regulate and balance the various interest relationships involved. The concept of distributive administration is conducive to the realization of entity education equity based on the regulation of interest relations. At the same time, taking the compilation of the education code as an opportunity, with the help of its systematic function, the concept of distributive administration can be implemented in the education code, and provide a systematic guarantee for the entity education equity of regulating and balancing interest relations.

Key words: distributive administration; educational equity; interest relationship; education code; systematic
(责任校对 龙四清)

^①陈新忠,向克蜜:《中国共产党推进教育公平的百年历程与政策前瞻》,《华中农业大学学报(社会科学版)》2021年第5期。

^②秦惠民,王俊:《比较与借鉴:我国教育法法典化的基本功能与基本路径》,《华东师范大学学报(教育科学版)》2022年第5期。