

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2025.06.013

教育法典编纂视域下的教育法律关系

梁芷澄, 湛中乐

(北京大学法学院, 北京 100871)

摘要:随着我国教育法典编纂工作的推进,教育法律关系作为统领教育法典总则的核心概念,其基础研究具有重大意义。教育法律关系是对教育生活关系的“擷取”。从历史维度来看,教育关系经历了从家庭内部自发秩序到国家立法介入的演变,教育法律关系包括教育行政法律关系和教育民事法律关系。从体系维度来看,教育法律关系勾连生活关系与法律制度、法律体系,其兼具历史性与体系性,需贯彻宪法精神以维持体系融贯,宪法中受教育权平等保护的要求支撑教育法典总论。教育法律关系包括三大要素:主体可分为国家及其教育行政机关、学校及其他教育机构、教师及其他教育工作者、受教育者、家庭及其他社会主体五类,需统一界定并拓展新主体类型;内容以受教育权与国家教育权为基础,明确各主体在教育法上的权力、权利与义务,如国家有保障受教育权的义务,学校享有办学自主权,教师兼具权利与义务主体属性;客体包括教育行政行为、教育民事行为和其他教育法律行为。

关键词:教育法典;教育法律体系;教育法律关系主体;教育法律关系客体;教育法律行为

中图分类号:G40 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-7835(2025)06-0111-11

一、问题的提出

2021年,全国人大常委会已将教育法典编纂纳入立法工作计划,近几年来,学界逐步深入推进教育法典编纂相关基础理论问题的研究。其中,教育法典总则无疑会涉及教育法律关系主体、内容和客体等基础内容,教育法典分则得以在此基础上构建不同主体之间的权利义务关系。因此,学界普遍认为,“教育法律关系”是统领教育法典总则最关键的核心概念之一^①。教育法律关系的基础研究对教育法典的体例、内容和结构的确定与完善都具有非常重要的意义。

我国教育法学界很早便对教育法律关系展开研究。较早的研究主要聚焦于各单项教育法律关系,如教育行政关系、教育契约关系、学校的内部管理关系等^②。随着我国教育法典编纂的启动,教育法律关系再次成为教育法基本理论研究的焦点,学者们普遍从我国现行教育法规范或者教育体制发展史出发展开讨论^③。这些研究无疑推进了我国教育法律关系的基础研究,并给我国教育法典编纂提供了相对可靠的技术指南。此外,法典化的核心意义是“对特定完备价值表达尊重和坚持”^④。教育法律关系对教育法典编纂的发挥着价值引领的重要功能。

教育法典编纂过程中关于教育法律关系的争议主要包括:教育法律关系能否成为教育法典编纂的主线?如何借助教育法律关系整合零散的教育法律规范以促进教育法律体系化?新时代教育综合改革

收稿日期:2025-07-12

基金项目:国家社会科学基金一般项目(20BFX050)

作者简介:梁芷澄(1997—),男,壮族,广西柳州人,博士生,主要从事教育法学研究。

①马怀德:《教育法典总则的规范功能与要旨》,《行政法学研究》2025年第1期。

②参见余立力:《论我国教育法律关系之构成》,《法学论坛》1996年第3期;蒋少荣:《教育法律关系的含义及其界定》,《教育评论》1998年第3期;王申义、潘爱斌:《教育法律关系性质辨》,《湖北师范学院学报(哲学社会科学版)》1995年第5期。

③参见余雅凤、姚真:《论教育法律关系》,《湖南师范大学教育科学学报》2022年第3期;雷槟硕:《教育法是独立的部门法》,《华东师范大学学报(教育科学版)》2021年第10期。

④陈景辉:《法典化与法体系的内部构成》,《中外法学》2022年第5期。

背景下教育法律关系的内容是什么?欲回答上述问题,仅从单项教育法律关系、现行教育法规范或者教育法史出发是不足够的,需要重新回到教育法律关系的概念发生史及其在教育法律体系中的地位。因此,本文将首先描述教育法律关系的形成过程,以及其与教育法律制度、教育法律体系的关系,总结教育法律关系的主要内容,以及其对教育法典编纂的意义。在此基础上,本文将进一步说明,在教育法典编纂背景下我国教育法律关系的要素有哪些。

二、教育法律关系之于教育法典编纂的意义

(一)教育法律关系的历史性与体系性

法律关系是历史性与体系性思维的产物。所谓历史性指的是法的实证化立场,法律关系并非仅仅是一个由规范叠加而成的体系结构,其来源于法的生活层面,生活关系是法律关系的原始材料。所谓体系性是一种规范立场,法律关系将部分生活关系提升为规范关系,规范关系是一种与经验事实相区分的价值关系,它直接评价主体“应当”在一定条件下做出某种行为。法需要对生活关系进行评价,将生活关系上升为法律关系。自此,生活关系与法律关系得以从概念上进行区分,区分的关键正是法的规范属性,法律主体之间的关系是一种规范性关系。法律关系这一概念工具成功勾连起规范与事实。法律关系以生活关系为基础,其需要从生活关系中“撷取”部分事实作为法律关系的决定性因素。

教育法律关系作为一个重要的概念工具,其直接来源于教育生活事实。在民族国家形成之前,教育活动被视为家庭的天然职责,而非一项具有公共属性的社会活动^①。教育秩序是基于家庭职责而自发形成的,而非国家通过立法干预积极形塑的结果。随着社会生产力的逐步提高,社会功能发生分化,家庭开始将一部分教育权委托给学校^②。随着社会的发展,教育开始成为保障社会再生产和继续存在的基本活动,教育活动的公共性开始凸显^③。福利国家的兴起,国家开始在教育领域承担更多职能,以保障公民受教育权的实现^④。国家开始积极介入教育活动,并通过立法的方式贯彻教育政策,指引教育活动的发展。随着教育的公共性特征被现代社会所强调,国家在教育活动中扮演着越来越重要的角色,教育活动不再仅仅是社会系统内部的自发秩序,国家通过立法等方式采取积极措施建构教育秩序。教育法律关系具备着越来越重要的公共属性。

在教育法典编纂过程中,学界就教育法律关系的内容存在争议。例如,早期研究往往将教育法律关系视为多重类型法律关系的简单集合。有学者认为,教育法律关系包括行政法律关系和民事法律关系^⑤,或者还包括经济法律关系^⑥。近期,有学者总结了我国教育法律关系从“单一内部行政关系”到“复合型关系”的历史变迁,且我国现行教育法律规范体系既包括民事法律规则,也包括行政法律规则,据此认为我国教育法律关系的核心内容包括教育行政法律关系和教育民事法律关系^⑦。有学者认为教育法律关系本质上应当以师生关系为核心,这种关系区别于传统以平等主体为基础的民事法律关系、以不平等主体为基础的行政法律关系,而是一种具有教育属性的教育法律关系。狭义的教育法律关系仅包括“学校—教师与学生间的法律关系”^⑧。从教育法律关系的历史性特征来看,教育法律关系的生活事实来源决定了教育法律关系的主要内容。本文认为,从教育法律关系的发展历程和体系功能来看,教育法律关系主要指的是教育行政法律关系和教育民事法律关系。其中,教育行政法律关系是重点内容。教育法律关系重点关注的是国家基于教育公共性的现代特征,与受教育者之间形成的教育法律关系。

①秦惠民:《国家教育权探析》,《法学家》1997年第5期。

②秦惠民:《国家教育权探析》,《法学家》1997年第5期。

③余雅风:《基于公共性的教育立法价值论》,《高等教育研究》2004年第3期。

④赵宏:《社会国与公民的社会基本权:基本权利在社会国下的拓展与限定》,《比较法研究》2010年第5期。

⑤参见余立力:《论我国教育法律关系之构成》,《法学论坛》1996年第3期;蒋少荣:《教育法律关系的含义及其界定》,《教育评论》1998年第3期。

⑥王申义,潘爱斌:《教育法律关系性质辨》,《湖北师范学院学报(哲学社会科学版)》1995年第5期。

⑦余雅风,姚真:《论教育法律关系》,《湖南师范大学教育科学学报》2022年第3期。

⑧雷槟硕:《教育法是独立的部门法》,《华东师范大学学报(教育科学版)》2021年第10期。

这一观点能够在我国的教育相关法律、行政法规中找到印证。我国教育领域立法仅创设行政法律责任,其中涉及的民事、刑事责任都采取指引条款的方式做出规定,不具备单独创设法律责任的效力^①。诚然,教育法律关系主要调整国家与受教育者之间的关系,但这并不意味着在教育领域内发生的法律关系仅限于此种类型,教育民事法律关系也属于教育法律关系的内容。例如,教育培训机构与受教育者之间、学校与设备供应商之间、学校与聘用教师之间仍然可能存在合同法律关系。教育领域内发生于平等主体之间的民事法律关系可以通过传统民事法律关系加以解决,教育立法没有必要过度介入,本文不着重讨论。教育民事法律关系同样需要贯彻宪法平等保护受教育权的基本精神,以确保教育法律体系的融贯。

(二)教育法律关系之于教育法典的地位

法律关系来源于生活关系,这是法律关系历史性的一面。但是,不容忽视的是,法律制度支配着法律关系,是法律关系的原型,即教育法律关系的体系性特征。这意味着教育法律关系同时勾连着个别教育法律制度与法律体系,其可以作为教育法典编纂的主线。

相较于法律规则而言,法律关系只是描述了法律规则在社会现实中的特别情形,法律规则具有一般性的特征。法律关系兼具形式要素和实质要素。首先,法律规则构成了法律关系的形式要素,法律规则通过有机排列最终形成法律制度,自此,法律制度与法律关系构成了一个有机体。例如,我国教育领域立法业已形成的高等教育制度、学位管理制度、职业教育制度、义务教育制度、民办教育制度等法律制度之中,都存在具体的教育法律关系。其次,生活关系构成了法律关系的实质要素,法律关系通过对生活关系的“撷取”形成自身的实质内容,其并不能完全脱离历史现实而存在。由此可见,“法律关系”这一概念勾连起了法的历史性和体系性,它一方面连接着法的生活层面,另一方面连接着法律制度和法律体系。法律关系的内容来源是生活关系,而生活关系属于生活范畴。在法律关系基础上形成的法律制度和法律体系,均属于规范范畴,即可以借助法律规范体系从应然层面评价现实活动的合法性。

教育法律体系是教育法律关系和教育法律制度有机连接的产物,教育法律关系作为承接教育法律实践、制度与体系的中心概念,其对教育法典编纂具有重要意义。法律制度支配法律关系,各领域内具体的法律制度形成具体的法律关系。法律关系体现出法律体系动态性的一面,它通过借助法律关系的共性概念(法律关系主体、客体和内容)在各种类型的法律制度中形成具体的法律关系。例如,在学位法律制度中,受教育者与高校学术委员会形成学位授予法律关系。在高等教育法律制度中,受教育者与高校之间又能形成管理法律关系。受教育者在这些不同类型的法律制度中,能够根据其在现实生活中的行动形成不同类型的法律关系,并受不同法律制度的支配。除了与客观法制度相关联,教育法律关系同时蕴含着受教育者的主观权利,受教育者的主观权利在法律体系中也因此得到妥当安放。这意味着,法律关系主体可以根据自己的行为变更法律关系。“法律关系的基本思想是对相关生活事实进行法的整体观察,在这种观察视角下,权利、义务、权限、职责、职能等都不再彼此隔离,而是涵盖在法律关系主体相互关联、相互影响的关系构造之下获得整体把握。”^②就教育法律关系而言,受教育者不得轻易变更其所承担的受教育义务,国家管理受教育者的行为变更也需要满足特定的权限和程序要求,但不可否认的是,在教育法律关系中受教育者始终享有宪法所保护的受教育权。法律关系同时勾连起主观权利与客观法制度,体现了法律体系的动态与静态双重特征。因此,从体例上看,教育法律关系构成了法典编纂的主线,它被放置于总则之中一方面直接勾连分则各具体教育法律制度,另一方面能够面向具体的教育法治实践,准确描述和处理现实中纷繁复杂的生活关系。教育法律体系借助教育法律关系和教育法律制度得以形成,教育法典正是教育法律体系化的规范产物。

(三)教育法律关系之于教育法典的功能

教育法律关系同时具备历史性与体系性的双重特征,勾连着现实的教育活动与规范层面的教育法

^①湛中乐:《论教育法典的地位与形态》,《东方法学》2021年第6期。

^②赵宏:《法律关系取代行政行为的可能与困局》,《法学家》2015年第3期。

律体系。这种为实然与应然构筑“桥梁”的结构特性意味着,其作为教育法典编纂的“主线”,可以同时发挥吸纳我国教育综合改革最新成果、教育法律规范体系化、落实宪法精神的功能。

首先,从教育法律关系的历史性出发,教育法律关系在教育法典编纂过程中可以发挥吸纳我国教育综合改革最新成果的功能。我国现有教育法律规范体系存在条块分明的特征,既有《中华人民共和国教育法》这样的一般性法律,也有《中华人民共和国教师法》这种以教育法律关系主体为中心的法律,还有《中华人民共和国义务教育法》《中华人民共和国高等教育法》《中华人民共和国职业教育法》等以教育阶段为划分标准的法律。新时代教育综合改革“着力打破关联行政领域、多方教育主体、多类教育要素、多种教育场景、各个教育阶段、不同教育类型之间的相对孤立状态”^①。新时代教育综合改革进一步扩展了教育活动,如《中华人民共和国家庭教育促进法》《中华人民共和国学前教育法》等法律的出台与修订丰富了我国教育法律关系的内容。教育法律关系是对现实生活的客观反映,其内容的构建应当充分反映我国教育综合改革的最新成果,突破当前教育规制结构分散化、碎片化的治理困局,构建系统性的教育治理结构。教育法律关系在教育法典编纂中的主线地位,意味着教育法律关系对新时代教育改革成果的吸收与总结,将被充分体现在教育法典的总则和分则之中,确保教育法治改革成果规范化。

其次,教育法律关系的体系性特征,能够帮助零散的教育法律规范借助教育法典形式实现教育法律体系化。在我国教育法治建设初期,为了解决各领域的教育问题,我国采取了具有鲜明问题导向的立法模式,最终形成了以教育单行法为主体的立法样态。随着我国新时代教育综合改革的推进,片段式立法的弊端逐渐凸显,无论是学术界还是实务界都希望追求教育法律体系的整体融贯。例如,我国公办学校编制内教师兼具事业单位工作人员等多重法律身份,其权利义务受《中华人民共和国教师法》《事业单位人事管理条例》等多部规范的调整,有些事项甚至存在不一致的现象。教育法典编纂的一个重要目标就是促进教育法律规范的体系化,以此为基础支撑教育改革的整体性。教育法律关系的体系性特征,为教育法典编纂的协同性和系统性奠定基础。

最后,教育法律关系的体系性特征要求教育法典贯彻宪法原则和精神,以维持教育法律体系的融贯。萨维尼的有机体系观认为,法律适用的过程必须不断地补充被抽象掉的有机关联;在这个过程中,目的因素也会发生一定的作用,尤其是在存在法律漏洞的情形中。萨维尼认为法律适用并非单纯的逻辑推理过程,而是一个创造性的过程。那么,法官创造性地填补法律漏洞的素材从何而来?法律规则有机组合形成的法律体系就需要拥有一个核心的立法精神。作为历史法学派的代表人物,萨维尼非常重视法律关系的历史性特征,他认为法律与语言类似,都直接受制于民族存在和民族性格^②。法律关系的实质内容来源于生活关系,它是一个民族在历史中共同生活方式、传统、习惯和价值取向的整合。法律是“长成的”,它生长于民族之内。“立法的任务不外在于找出民族的‘共同信念’与‘共同意识’,经由立法形式善予保存与肯认。”^③法律关系的历史性特征意味着法律的发展不是任意的,而是民族精神的内在产物。然而,“民族精神”概念具有模糊性,其容易被过度浪漫化和意识形态化,在法学方法论上是非常危险的。现代价值秩序理论作为民族精神的替代,即法学体系的根基是人的尊严、基本权保护、法治等现代价值,宪法文本是这些现代价值的实证化表现。现代国家往往都从宪法层面规定公民受教育权的保障。宪法中的规定不仅要求国家不得损害公民的受教育权,还要求国家积极采取措施给受教育权的实现提供组织和程序保障^④。现代宪法往往会为教育秩序搭建基本框架,进而形成以宪法为核心的教育法规范体系,教育法律关系受宪法的统领。其中,宪法中有关受教育权的规定是教育法律体系核心内容。确认和保护受教育权是现代各国教育立法的基本目的,也是现代教育法的中心内容。教育法律关系是教育法规范体系的基础概念。教育法典的总论离不开诸如此类基础概念的支撑,并指引分则

①高杭,王子渊:《全面把握教育法典编纂的使命任务》,《中国教育报》2025年12月3日。

②弗里德里希·卡尔·冯·萨维尼:《论立法与法学的当代使命》,许章润译,中国法制出版社2001年版,第9页。

③弗里德里希·卡尔·冯·萨维尼:《论立法与法学的当代使命》,许章润译,中国法制出版社2001年版,中译本序言第8页。

④湛中乐,梁芷澄:《国家教育权的双重面向及规范要求》,《华东师范大学学报(教育科学版)》2023年第6期。

的篇章顺序与结构布局^①。

教育法律关系兼具历史性与体系性,既是现实教育活动的法律映射,又深度勾连规范层面的教育法律体系,教育法律关系作为规范与现实的桥梁,之于教育法典编纂具有重要意义。教育法律关系在教育法典编纂中体现为教育法律关系主体、客体和内容三大要素,它们是贯通教育法典总则和分则的重要内容。我国近几年的教育改革进一步丰富了三大要素的具体内容。下文将进一步对教育法律关系的三要素——主体、客体和内容——予以分别论述。

三、教育法律关系的主体

在错综复杂的教育法律关系之中,教育法律关系主体是各类教育活动的参与者,它们在构成教育法律关系上具有重要意义。不同类型的教育法律关系主体之间进行多方互动,将形成不同类型的教育法律关系,各类主体在教育法律体系中又承担着不同的权利义务内容,其范畴界定与权利义务配置是教育法典编纂需解决的重要问题。当前,我国教育法律体系中关于主体的规定存在明显的碎片化与不统一问题,这与教育法典编纂所追求的体系化、规范化目标相悖。首先,我国部分法律规范对教育法律关系主体的界定并未完全统一。例如,《中华人民共和国教育法》第五章使用“受教育者”,而《中华人民共和国义务教育法》《中华人民共和国教师法》中普遍采用“学生”这一表述^②。两种称谓有必要在未来教育法典总则中进行统一。其次,近年来教育领域的法治实践不断拓展,催生了诸多新型教育法律关系主体,而现行《中华人民共和国教育法》的主体框架已难以容纳这些新类型,这为教育法典编纂提供了拓展主体范畴的现实需求。例如,《中华人民共和国家庭教育促进法》把过去属于生活关系的家庭教育也纳入教育法调整的范围,教育法律关系主体自然也就拓展至“未成年人的父母或者其他监护人”。再比如,随着我国教育行政监管思路的变化,校外培训机构开始被纳入监管范围。这意味着校外培训机构与教育行政部门之间形成了某种监管关系,此种法律关系需要受到公法层面的约束^③。但是,从我国既有的《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国家庭教育促进法》来看,“校外培训机构”的法律定位缺乏明确规定,其通常被视为“其他教育机构”或者“民办学校”的范畴,这一做法无法有效突出教育市场化背景下校外培训机构的独特地位和功能。因此,有必要重新梳理教育法律关系主体的内容,同时结合近年来教育法治实践的发展,适度扩展和完善教育法律关系主体的类型。教育法律关系主体的界定本质上是对现有法律规定的理论提炼与制度总结,其分类应以服务教育法典编纂工作为目标,当前较为稳妥的做法是以现行教育法所确立的主体类型为基础,结合实践中涌现的新情形,进行拓展与归类。基于此,本文将教育法律关系主体划分为以下五类。

(1) 国家及其教育行政机关。国家在教育领域享有广义上的“国家教育权”。从历史维度看,这一权力具有双重面向:一方面,国家可以依法对教育领域的活动进行干预与管理,以实现其所设定的教育目标和公共利益;另一方面,国家在行使教育权时也必须尊重教育的内在规律,积极采取措施保障公民特别是适龄儿童和青少年的受教育权^④。国家教育权是国家在教育事务中依法享有并行使的管理与服务的权力。这种权力既是一种行政上的主导性权能,也应受到宪法和法律的明确约束和规范,以实现国家教育权与受教育权的平衡^⑤。教育行政机关是国家教育权的执行主体,它同时承担着政策制定、组织实施、决策引导、监督管理和公共服务等多重职责。教育行政机关的职权需要由《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国家庭教育促进法》《中华人民共和国高等教育法》等全国人大及其常委会制定的法律予以规定。从教育行政组织上看,我国教育行政机关包括中央教育行政

①申素平,周航:《论教育法典的核心概念:基于法律行为与行政行为的启示》,《华东师范大学学报(教育科学版)》2022年第5期。

②任海涛,孔仲渊:《教育法典背景下“教育法律主体”的体系化》,《华东师范大学学报(教育科学版)》2024年第5期。

③张奇,湛中乐:《校外培训监管立法:对象、证成与构建》,《北京大学教育评论》2023年第3期。

④湛中乐,梁芷澄:《国家教育权的双重面向及规范要求》,《华东师范大学学报(教育科学版)》2023年第6期。

⑤湛中乐,梁芷澄:《国家教育权与受教育权关系的历史嬗变及其平衡调适》,《陕西师范大学学报(哲学社会科学版)》2023年第5期。

机关和地方教育行政机关,各级教育行政部门需要根据法律规定的授权履行其教育职能。

(2)学校及其他教育机构。学校及其他教育机构是国家教育发展规划的实施者和国民教育任务的具体承担者,是我国社会主义教育的办学主体。我国现行《中华人民共和国教育法》未对“学校及其他教育机构”具体含义作出说明,而直接在此主体框架下规定“学校及其他教育机构”设立的基本原则与条件、设立、变更与终止的基本程序、权利义务以及管理体制。随着我国教育法治实践的发展,未来在教育法典总则编纂的过程中,应当进一步明确规定“学校及其他教育机构”的具体类型。具体而言,“学校及其他教育机构”应当包括学前教育机构、义务教育机构、高中教育机构、高等教育机构、职业教育机构、民办教育机构、校外培训机构、特殊教育机构。学校及其他教育机构的设立并不是任意的,应当符合依法设立原则、国家与社会力量共同举办原则、公益性原则。教育机构的设立需要满足《中华人民共和国行政许可法》《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国高等教育法》《中华人民共和国民办教育促进法》《中华人民共和国职业教育法》等对教育机构设立的客观条件。从主体资格上看,学校及其他教育机构需要具备相应的组织机构和章程、具备合格的教师、拥有符合规定标准的教学场所及设施设备、具备必要的办学资金和稳定的经费来源。教育机构只有在满足法人成立条件的前提下,方能取得独立的法律主体资格,对外承担法律责任。

(3)教师及其他教育工作者。我国《中华人民共和国教师法》第三条规定了教师的范围:“教师是履行教育教学职责的专业人员,承担教书育人,培养社会主义事业建设者和接班人、提高民族素质的使命。教师应当忠诚于人民的教育事业。”学前教育、义务教育、高等教育等不同学段,以及公办学校、民办学校、中外合作办学机构等不同性质学校的教师的法律身份存在差异,他们分别具有不同的职业特点和权利诉求,亟须立法予以分类规范^①。除了教师之外,教育领域中还存在众多其他参与群体,其法律地位目前尚不明确。这类“其他教育工作者”通常指的是在教育机构中从事行政管理、科研、生产、医疗、工程技术及其他辅助性事务的工作人员。这些人员在教育体系中同样非常重要。如校务管理人员、教育机构的经营管理者等因其职务在教育资源分配中拥有实际的决策与支配权。再比如一些教学辅助人员需要具备相应的职业技能和岗位资质。这部分教育法律关系主体的法律地位应当在教育法典总则中予以明确。其中,“公办中小学教师”具有独特的法律地位。《中华人民共和国教师法》第十三条以“特别身份”的方式,对公立中小学教师的法律身份进行了规定。“公办中小学教师”的特殊法律身份直接决定了教师在特定社会关系结构中的地位,以及其在资格任用、工资待遇、权利救济的途径和方式等各个方面。“公办中小学教师”在资格准入制度、聘任管理制度、待遇和保障制度、奖励申诉制度、救济和责任制度等方面均与其他类型教师存在差异。在计划经济时代,国家对公办学校教师进行统一计划与安排,教师与政府的关系更倾向于内部行政管理关系。随着计划经济体制向市场经济体制的转型,公办学校教师开始突破过去的国家干部身份,而是开始采取教师聘任制,教师身份的公务员属性开始减弱^②。有学者认为,这一时期公办学校与教师之间的关系开始具备契约性特征^③。1993年实施的《国家公务员暂行条例》明确将教师排除在公务员范围之外。1994年实施的《中华人民共和国教师法》则明确将教师规定为“履行教育教学职责的专业人员”。但是,“公办中小学教师”基于其公共属性具备的特殊法律身份并未被偏废。国家立法和政策性文件对教师职业的公务性描述趋于增强。例如,2018年中共中央、国务院出台的《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》指出要“突显教师职业的公共属性”,“确立公办中小学教师作为国家公职人员特殊的法律地位”。“公办中小学教师”特殊法律身份是政策导向和实践需要。

(4)受教育者。我国《中华人民共和国教育法》中采用的“受教育者”概念来源于我国《中华人民共和国宪法》第四十六条和《中华人民共和国教育法》第九条关于“受教育权”的规定。“受教育者”与“受

^①湛中乐,靳澜涛:《论〈教师法〉修订的基本立场和总体思路》,《教师发展研究》2019年第4期。

^②于翠翠,车丽娜:《改革开放以来中小学教师身份体验的历史演变》,《教师教育研究》2019年第3期。

^③陈黎明:《我国中小学教师的法律地位——兼论民办中小学教师的地位》,《中国教师》2006年第5期。

教育权”是相互统一的,受教育权的理解将直接影响受教育者的法律地位。我国宪法第 46 条规定了公民的受教育权,其首先受到平等原则的保护^①。我国其他类型教育法律规范往往采用“学生”的表述,“学生”的适用范围相比于“受教育者”较窄,“学生”必须在依法设立的教育机构中依据法定程序依法取得学籍。也就是说,“学生”仅限于《中华人民共和国教育法》所指的“学校”内部的受教育者,而不包括其他教育机构里的受教育者。笔者建议,为了保证教育法典的体系统一,在教育法典编纂的过程中应当统一采用“受教育者”这一表述,以保证教育法典与宪法内容的统一。“受教育者”的主体资格并非自动取得,其需要在依法设立的教育机构中接受教育。其中,未成年人是教育法律关系中的特殊主体,出于未成年学生难以抵御诱惑、社会经验匮乏、处于青少年成长的关键时期等原因,他们在教育法律关系中受到法律的特殊保护。未成年受教育者的法律保护也是我国教育政策和教育行政监管的重要内容。以“双减”政策为例,政策要求校外培训机构不得对学龄前未成年人进行小学课程教育,学校、幼儿园不得与培训机构合作为未成年人提供有偿辅导课程,校外培训机构应做好未成年人保护工作。

(5)家庭及其他社会主体。家庭教育的权利义务,主要由父母与其他监护人具体承担。未成年人在生理、心理层面都尚未成熟,表现出一定程度的脆弱性。因而,未成年人的成长离不开家庭及其他社会主体的支持。我国宪法第 49 条第 3 款规定了“父母有抚养教育未成年子女的义务”,这是家庭教育的宪法基础。2021 年 10 月 23 日通过的《中华人民共和国家庭教育促进法》将家庭教育纳入教育法的调控范围,具体规定了父母与其他监护人在家庭教育法律关系中的权利义务内容。其他社会主体包括企业事业单位、社会团体、基层群众性自治组织等,它们应当依法为儿童、少年、青年学生的身心健康成长创造良好的社会环境,通过适当形式支持学校建设,参与学校管理,或者与学校在教学、科研、技术开发和推广等方面进行多种形式的合作。

四、教育法律关系的内容

教育法律关系的主要内容包括不同主体在教育法上的权力、权利和义务。自新时代教育综合改革以来,我国教育法律关系的内容不断丰富,改革成果需要体现在教育法典的编纂之中。此外,我国宪法第 46 条关于公民受教育权和受教育义务的规定,构成了我国教育法律关系最基础的内容,即受教育权与国家教育权,它为教育法典编纂中内容体系的构建提供了指引。教育法典中的权利义务内容不得违背宪法受教育权平等保护的基本精神。首先,公民享有受教育权,国家不得过度干预公民受教育权的实现。例如,教育的目的是保证公民的健全人格及符合人性尊严的生活。公民不是被动接受教育,而是拥有一定的自主决定权,在一定条件下可自由选择教育的方式和内容。这一主张亦能够得到宪法第 47 条“文化活动自由”条款的支持。具体而言,受教育者的权利又可以区分为:受教育机会平等权、享受教育资源权、获得物质帮助权、获得公正评价权、获得学业证书与学位证书权、获得救济权。其次,公民的受教育义务与国家教育权相对应。国家有权通过教育行政的方式监督受教育义务的履行。这为国家干预教育活动提供了理由。然而,此种干预并非不受限制,宪法第 19 条关于“国家发展教育事业”的规定,确认了国家在教育领域的整体目标,从目的上规范了国家教育权的行使。换句话说,公民的受教育义务虽然能够成为国家干预的理由,但其干预必须符合宪法的目的性限制,否则构成不当干预。具体而言,这涉及教育行政部门对学校、教师和家长的监督。此外,受教育义务可以描述为遵守学生行为规范,尊敬师长,养成良好的思想品德和行为习惯,努力学习,完成规定的学习任务。最后,国家有义务采取积极措施保障受教育权的实现,这一义务的履行丰富了教育法律关系的内容,也拓展了教育法典的规范维度。例如,国家鼓励社会力量办学以补充公办教育资源,由此形成国家与社会之间的教育法律关系;国家还需通过立法建立受教育权的司法保护机制,为权利救济提供制度保障。教育法典编纂需要将这些国家义务转化为具体的法律规范,在法典中明确社会力量办学的支持政策与监管标准,构建多元化教育供给体系。

^①湛中乐,梁芷澄:《国家教育权的双重面向及规范要求》,《华东师范大学学报(教育科学版)》2023 年第 6 期。

受教育权在受教育者与国家之间的实现是一个复杂过程。除了受教育权与国家教育权这一核心关系外,学校、教师、学生及教育行政部门也被法律赋予了不同的权利、义务、权力与责任,共同保障受教育权的实现。我国教育行政部门享有教育行政立法权、教育行政许可权、教育行政处罚权、教育行政给付权、教育行政处分权、教育行政监督检查权。例如,教育行政部门根据《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国立法法》确立的立法体制享有法规规章制定权,可以就特定事项制定行政法规、规章等规范性文件。例如,地方教育行政部门可以就中小学校长培训、教师继续教育的人均经费标准及相关配套政策作出具体规定,以保障教育政策的本地化实施。再如,教育行政许可权体现了国家对教育活动的事前控制,教育行政部门可以通过行政许可的方式,对教育活动提出行业标准和要求,并将其作为许可续期和退出的客观标准。再比如,教育行政部门可以依据《中华人民共和国行政处罚法》《教育行政处罚暂行实施条例》,对违法行为做出行政处罚。2023年10月15日起实施的《校外培训行政处罚暂行办法》(教育部令第53号)就校外培训行政处罚提出了总体要求,要求校外培训行政处罚应当遵循公正、公开的原则,明确处罚程序,坚持处罚与教育相结合,引导自然人、法人或者其他组织自觉守法,共同抵制校外培训违法行为。教育行政给付权指的是行政主体依照有关法律法规,向符合条件的申请人提供物质利益或者赋予其与物质利益有关的权益的具体行政行为,主要表现为教育行政补助和教育行政奖励。教育行政处分不同于行政处罚,行政处分是由受处分人员所在的行政机关或上级行政机关或行政监察机关作出的,处分对象是直接负责的主管人员和其他直接责任人。在教育活动中,行政处分包括:国家教育行政机关对其工作人员、学校的直接责任人员给予的纪律处分,学校及其他教育机构对其工作人员、学生所给予的纪律处分,以及其他国家机关、企业事业组织对其工作人员违反教育法规行为的纪律处分。教育行政监督检查是我国在教育治理由行政管理向社会化治理转型过程中出现的一种新型行为方式,教育督导则是一种特殊的监督检查形式,有助于督促政府依法履行教育职责,规范各级各类学校的办学行为,全面贯彻落实党的教育方针。

学校及其他教育机构根据《中华人民共和国教育法》第二十九条享有如下权利和义务。权利包括:自主实施管理的权利、组织开展教育教学活动的权利、招生权、学籍管理权、奖惩学生的权利、颁发学业证书的权利、人事聘任权、管理和使用教育设施的权利,以及支配经费的权利。义务包括:遵守国家法律法规、贯彻执行国家的教育教学标准、保障教育教学质量、依法维护师生的合法权益、接受政府和社会的监督、履行其他依法规定的职责。其中,学校的办学自主权是学校权利非常重要的内容。办学自主权是以章程为依托的自主管理制度。“依法办学、自主管理”“依法保障学校充分行使办学自主权”是长久以来中央高层对现代学校制度建设确定的基本方略^①。

《中华人民共和国教师法》对教师的权利义务做出了详细的规定,教师享有教育教学权、学术研究权、教师指导评价权、报酬待遇权、民主参与权、进修培训权。《中华人民共和国教师法》第八条规定了教师的基本义务:守法义务、落实国家教育方针的义务、塑造学生人格的义务、平等对待学生的义务、教育监督义务、终身学习义务。受我国传统观念的影响,教师权利常常被制度性忽视,教师义务则通常受到强调,教师被塑造为单一的责任承担者,其身份主要表现为道德和教育责任的执行者,而非权利的拥有者。教师被赋予了一系列的责任性要求,却缺乏与之相匹配的权利性安排^②。从教育法律关系的内容上看,教师不仅是义务主体,也是权利主体,只有在强化教师义务的同时,加强对教师权利的保护,才能促进教育的良性发展。

父母或者其他监护人对子女的教育权是一项固有的、原初的、先于国家存在的自然权利,具有不可转让性。父母教育权包括下述内容:一是家庭教育自由,家庭属于宪法保护的私密领域,父母或者其他监护人可以选择在家庭内部自主开展教育活动,父母或者其他监护人可以在家庭教育中选择教育的形

^①《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》第十三章“建立现代学校制度”“(三十八)推进政校分开、管办分离”“(三十九)落实和扩大学校办学自主权”,中华人民共和国教育部官网:http://www.moe.gov.cn/srcsite/A01/s7048/201007/t20100729_171904.html。

^②陈振华:《中小学教师管理制度建设:问题与改进策略》,《教育研究》2015年第9期。

式和内容,设定这一权利的目的在于保障家庭教育实践的自主性。家庭教育自由是符合教育发展规律的表现。二是教育场所选择自由,父母或者其他监护人作为未成年学生的法定代理人,有权在与学校设定的教育体制不相冲突的情况下,自主选择教育场所。在国家教育方针之外,家庭仍然享有一定自主教育的空间,即将子女培养成什么样的人这一目标,父母或者其他监护人可以在不与国家基本教育方针相冲突的情况下填充其内容^①。在教育市场化的背景下,教育形式发生差异化与多样化的转变,父母或者其他监护人可以根据自身情况在学校教育之外,自主选择教育场所和内容,保障未成年学生的受教育权。与此同时,我国教育法也对父母或者其他监护人在家庭教育中的义务做出了规定。父母或者其他监护人有送适龄儿童、少年入学接受义务教育和实施家庭教育的义务。若监护人怠于履行家庭教育职责、侵犯未成年人的人格尊严和合法权益,国家可以积极介入,确保未成年人的合法权益不受侵犯。

五、教育法律关系的客体

教育法律关系客体的范畴界定是教育法律关系构建的关键环节,也直接影响教育法典编纂中规范的准确性。教育法律关系客体作为主体权利义务的指向对象,一般包括物、行为等。此处的“物”既包括动产,也包括不动产,例如学校的场地、房屋、场馆、教学设施等。此处的“行为”指的是教育法律行为,即教育法律关系主体通过意思表示设立、变更、终止民事法律关系的合法行为。

从行为模式上看,教育法律行为可以区分为作为和不作为。从行为主体上看,可以区分为国家实施的教育法律行为、学校实施的教育法律行为、教师实施的教育法律行为、学生实施的教育法律行为、父母实施的教育法律行为等。但是,并非所有教育法律关系主体实施的行为都属于教育法律行为,只有法律关系主体所实施的具有法律意义、能够产生法律效力、产生一定法律后果的行为才能被视为教育法律行为。法典需在规范中明确区分“普通教育行为”与“教育法律行为”,避免将无法法律意义的行为纳入调整范围,确保法律适用的精准性。此外,还需要区分“作为教育法律关系客体的教育法律行为”和“教育法律关系主体实施的教育法律行为”,前者属于教育法律关系客体,是从现实教育活动中抽象出来的法律行为。后者是引起法律关系变动的因素,它本质上属于法律事实,代表教育领域内社会行动者的实际行动、手段和过程,是一种具体的事实活动。如果以法律行为的法律属性为标准,我们可以将教育法律行为区分为教育行政行为、教育民事行为和其他教育法律行为。其中,教育民事行为从属于以平等主体为中心的民事法律关系,其内部结构相对简单,本文不作单独讨论,而教育行政行为涉及政府、学校、教师和学生等多方法律主体,结构较为复杂,本部分将重点讨论。此外,学界对教育行政行为的内容仍存在较大争议,本文在此处限于篇幅不着重展现这些争论。从教育法典编纂实践来看,清晰界定教育法律关系客体范畴,可助力教育法典构建逻辑严密的“主体—权利义务—客体”框架,为教育活动的法治化运行提供坚实依据。

教育行政行为是教育行政部门基于实现国家教育目标的需要,依法实施的行政行为。从其法律效果上看,可以区分为外部教育行政行为和内部管理行为。外部教育行政行为在实践中具体表现为:行政许可、行政处罚、行政给付、行政指导等具体行政行为。教育行政部门还可以通过制定规范性文件,为教育行政执法提供具体的规范依据。教育行政行为的核心特征是服务性,其目标并非管制教育活动,而是借助行政力量服务教育活动,高质量实现受教育权,这种特征应当充分反映在教育法典编纂的过程中。党的十八大以来,教育领域的“放管服”改革成为教育治理的重要课题。这意味着教育行政行为的作用范围从事前逐步转向事后^②。此外,随着教育管制向教育治理的转型,除了传统的强制性行政行为外,强制力较弱的行政行为也开始受到教育行政部门的重视。例如,《教育部关于高校教师师德失范行为处理的指导意见》《关于北京高校教师师德失范行为处理的指导意见》并非严格意义上的指令性规

^①林家睿:《论宪法中父母对未成年子女的教育权利》,《复旦教育论坛》2024年第3期。

^②2021年教育部办公厅印发的《深化“证照分离”改革实施方案》规定,进一步深化“放管服”改革,在教育领域更大范围推动照后减证和简化审批。参见《教育部办公厅关于印发〈深化“证照分离”改革实施方案〉的通知》,中华人民共和国教育部官网:http://www.moe.gov.cn/srcsite/A02/s7049/202111/t20211115_579841.html。

范,其强制力较弱,但这并不影响它们发挥规范师德师风的实际作用。教育监督检查是我国在教育治理过程中,从行政管理向社会治理转型的重要举措。教育督导则是一种特殊的监督检查形式。教育部门设立专门的教育督导机构,该机构在本级政府领导下独立履行职责。

内部管理行为主要包括学校对教师和学生的管理行为。学校根据法律法规的授权或基于自我管理的需要,制定相应的管理规章,为学校的内部管理提供规范依据。例如,学校组织教学科研活动的行为、根据国家要求统一执行教学计划的行为、决定给予教师或学生一定教育纪律处分的行为、接受教师或学生申诉的行为等。学生从招生录取开始,便与学校的高权行为形成了不对等的法律关系。这些高权行为还包括学业安排、课程设置、住宿管理、日常生活规范、证书颁发等。出于保护宪法层面公民受教育权的需要,国家除了不得主动侵犯受教育权之外,还需要在“学生—学校”这种不对等结构中给居于弱势的学生以工具性权利,以保障其受教育权的实现。这些工具性权利是基本权利组织和程序保障功能的要求,其主要体现为法律和部门规章中对学生程序性权利的规定。内部管理规定不得与法律相抵触。此外,内部管理行为除了需要遵循法律所设定的职责之外,还需要遵守一些能够促进关系主体之间相互谅解、沟通与合作的非型式化原则^①。正当程序原则正是此种原则,其已得到司法判决的适用。如在刘燕文诉北京大学一案中,法院判决“校学位委员会在作出不批准授予刘燕文博士学位前,未听取刘燕文的申辩意见;在作出决定之后,也未将决定向刘燕文实际送达,影响了刘燕文向有关部门提出申诉或提起诉讼权利的行使”^②。

教育民事行为发生于平等主体之间。例如,民办学校聘用教师、公立中小学聘用编外教师的行为。民办学校具有独立的法人地位,作为社会服务机构的非营利性民办学校属于捐助法人,作为企业的营利性民办学校属于营利法人。民办学校与教师签订劳动合同以建立劳动关系。而公立中小学通过与教师按照平等自愿、协商一致的原则签订劳动合同,以解决学校人员编制紧张的问题。这些劳动合同的订立、变更、终止和解除,均遵照《中华人民共和国劳动法》《中华人民共和国劳动合同法》的相关规定。此外,学校作为民事主体参与到社会活动中,如购买教育服务、教育器械等行为,均属于民事法律行为。

除了上述教育行政行为和民事行为,我国教育法治实践还发展出了具有教育法特色的其他教育法律行为。这些行为的性质在学界存在较大争议,目前很难将它们归类为某种独立类型的法律行为。例如,教师对学生的管理行为指的是教师在履行教育职责的过程中所实施的行为,如在课堂上的教学行为、歧视学生的行为、教育惩戒行为等。如我国的《高等学校教师职业道德规范》《教育部关于高校教师师德失范行为处理的指导意见》《新时代中小学教师职业行为十项准则》《新时代幼儿园教师职业行为十项准则》等政策文件,均对教师职业行为提出了规范要求。据了解,教育部有关部门正在组织起草《教师职业违规行为处理办法》,欲将之前颁布的多部与教师职业违规行为处理相关的规范性文件予以统合。其中,尚存争议的是教育惩戒行为。教育惩戒行为附属于教师指导评价权,它是教师指导评价权的实现手段。我国《中小学教育惩戒规则(试行)》明确了教育惩戒行为的主体是学校和教师,并通过行政规章的方式为教育惩戒提供了规范基础,教育惩戒行为的主要争议点在于其适用范围和法律性质^③。从教育惩戒行为的规范变迁可以看出,我国行政机关对教育惩戒行为属于“职权”“手段”还是“行为”存在争议。2019年7月,中共中央、国务院发布了《中共中央 国务院关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》,提出“制定实施细则,明确教师教育惩戒权”,此处将教育惩戒权界定为“职权”。2019年11月公布的《中小学教师实施教育惩戒规则(征求意见稿)》尚未使用“职权”表述,而是回避了对教育惩戒权的法律性质问题,使用“教育惩戒”作为替代。该征求意见稿在第3条又规定教育惩戒是教师的“职务行为”,并将教育惩戒视为教师履行教育教学职责的“必要手段”和“法定职权”。2020年发布的《中小学教育惩戒规则(试行)》最终将教育惩戒视为一种“教育行为”。自此,教育惩戒作为一

①赵宏:《法律关系取代行政行为的可能与困局》,《法学家》2015年第3期。

②刘燕文诉北京大学学位评定委员会不批准授予博士学位决定纠纷案,北京市海淀区人民法院行政判决书(1999)海行初字第103号。

③湛中乐,王岩:《〈教师法〉修订对教师权利义务条款的完善》,《中国人民大学教育学报》2022年第5期。

种教育行为获得了教育法律关系客体的地位。

结语

教育法律关系是统领教育法典总则的核心概念,同时也是连接教育生活实践与法律制度、法律体系的关键纽带。教育活动的公共性发展脉络,使得教育行政法律关系成为教育法律体系调整的重点内容。教育法律关系不再局限于平等主体之间的民事法律关系,而是拓展至教育行政法律关系。教育法律关系是多种不同类型法律关系的简单结合,需要贯彻宪法中的受教育权精神以维持教育法律体系的融贯。教育法律关系的主体、客体、内容三大要素,是教育法典编纂的关键环节。它们需要回应数字教育、民办教育等新兴教育活动中出现的问题,总结新时代教育综合改革成果,为教育法典编纂提供清晰的分析框架,实现教育法律体系化。总的来说,厘清教育法律关系的体系定位和基本要素,不仅是为教育法典编纂筑牢理论根基,更是为我国教育事业的法治化发展绘制清晰的权利义务图谱。

The Educational Legal Relations from the Perspective of the Compilation of the Education Code

LIANG Zhicheng & ZHAN Zhongle

(School of Law, Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract: With the advancement of the compilation of China's Education Code, "educational legal relations", as the core concept governing the general provisions of the Education Code, hold great significance for basic research. Educational legal relations are the "extraction" of educational life relations. From a historical perspective, educational relations have evolved from the spontaneous order within families to the intervention of national legislation. Educational legal relations are mainly educational administrative legal relations, and it is necessary to distinguish between "educational legal relations" and "legal relations occurring in the field of education". From a systematic perspective, educational legal relations connect life relations with legal systems and legal frameworks. They possess both practicality and systematicity, and it is essential to implement the spirit of the Constitution to maintain systematic coherence. The provisions on the right to education in the Constitution constitute the core content of the educational legal system, supporting the general part of the Education Code and guiding the structure of its specific parts. Educational legal relations consist of three major elements, that is subjects, content and objects.. The subjects can be categorized into five types, i.e. the state and its educational administrative agencies, schools and other educational institutions, teachers and other educational professionals, students, and families and other social entities. There is a need for a unified definition and the expansion of new subject types. The content is based on the right to education and state educational authority, specifying the powers, rights, and obligations of each subject under education law. For example, the state has the obligation to safeguard the right to education, schools enjoy autonomy in running educational institutions, and teachers possess both rights and obligations as subjects. The objects include educational administrative acts, educational civil acts, and other educational legal behaviors.

Key words: compilation of the Education Code; educational legal system; subjects of educational legal relations; objects of educational legal relations; educational legal act

(责任校对 王小飞)