

双重人权属性下的义务教育受教育权

郑霁鹏

(国家开放大学 外语教学部,北京 100039)

摘要:义务教育受教育权是一项基本人权,兼具道德属性和法律属性,两种属性既有冲突,又有融合,对于二者的正确理解有助于对义务教育受教育权的理论认识,也有助于推动义务教育阶段的制度建设,完善相关的政策法律。

关键词:人权;道德;法律;义务教育受教育权

doi:10.16083/j.cnki.1671-1580.2021.04.017

中图分类号:D923

文献标识码:A

文章编号:1671—1580(2021)04—0073—05

义务教育受教育权,就是公民依法享有国家积极提供的均等的、免费的受教育条件和机会,以获得平等的生存和发展机会的基本权利,是一项人权。按照通常的人权三分法,享受基本的公共教育是耶利内克人权三分法中的积极权利,属于马歇尔人权三分体系中的社会经济权利,也是瓦萨克“三代人权”中的社会分享权;按照 N. 克兰斯顿所确定的人权三标准:实用性、最重要性和普遍性来看,^[1]当下个体价值日益获得重视、教育事关每个人社会化程度,长远地影响个人生活和幸福、国家与社会的发展与进步,享受基本的、平等的义务教育无疑是一项基本人权;另外,“人权”的内容是随着社会发展 and 需求层次提高而日益获得扩展和丰富,对义务教育受教育权人权本质的确认,也是客观现实的必然诉求。

一、人权的双重属性

美国的伦理学家 A. 格维尔茨认为,人权是一种狭义的权利,即主张权。这种权利的结构可以理解为 A 由于 Y 而对 B 有 X 的权利。这里包括了五个因素:(1)权利的主体;(2)权利的性质;(3)权利的客体,即权利指向什么;(4)权利的回答人;(5)权利的论证基础和根据。这五个基本因素构建了基本的人权理论,对于每一个因素的不同理解也形成了林林总总的人权学说。根据权利的回答人:社会、个人和家庭还是政府、国家,人权分别呈现道德取向和法律取向,前者是选择层面的,为与不为都合理不违法,后者是强制层面的,不作为就有悖于法律。人权

属性是人权问题的争论焦点之一。英美学者多坚持人权的道德属性,麦克法兰认为,人权是那些属于每个男女的道德权利,它们之所以为每个男女所有,仅仅是因为他们是人;范伯格认为人权是“基于人的一切主要需要的有效的道德要求”;^[2]温斯顿定义的人权是“平等地属于所有人的那种普遍的道德权利”,^[3]唐纳利也同样坚信人权的道德属性:“人权是一种特殊的权利,一个人之所以拥有这种权利,仅仅是因为他是人,因此,他们是最高级的道德权利。”^[4]同样,也有秉持人权的法律属性的观点,如哈贝马斯,他认为人权,就其结构而言属于“一种实证的和强制的法律秩序,它使可诉讼的主观权利的需求得到论证”。^[5]日本法学家宫泽俊义认为,人权之所以排斥实然的法律或权利属性,是因为“如果在法作为人权的根据,就会得出根据实在法否定人权也是有可能的结论”。^[6]在我国,也有不少学者认可人权的法律属性:“政治文明的标准是人权的……一切政治上的判断,都应转化为法律上的判断,并且只有转化为法律上的判断,才是有意义的判断。”^[7]1945年,《联合国宪章》提出“促进和鼓励尊重所有人的人权和基本自由”,1948年联合国大会通过的《世界人权宣言》就明确规定:“为使人类不至迫不得已铤而走险以抗专横和压迫,人权须受到法律规定之保障。”由此可见,在当代人权的理论和实践发展中,人权的法律属性越来越受到广泛的认可,人权经受法律规定而得到保障,已成为国际人权法的一个原则。

收稿日期:2020—09—25

作者简介:郑霁鹏(1975—),男,河北沧州人,国家开放大学外语教学部,副教授,教育学博士。研究方向:教育学原理。

二、双重属性冲突在义务教育政策上的表现

人权双重属性不仅体现在理论论争中,也必然体现在人权实践活动中,义务教育受教育权作为人权理论在教育领域、法律领域的实践,亦体现出两种属性的冲突。大致表现在以下几个方面:

(一)权利性质:主观权利vs法律权利

人权道德属性主张者认为人权是一种主观权利,是“让他人尽义务的一种(道德的)能力”,^[8]就是要求他人为自己积极作为的权利。在人权的领域中,谈及义务时,首先指向的不是人权的主体承担的义务,而是人权的应答者——国家所要承担的义务。义务教育公共性体现在国家作为责任主体,对全体适龄儿童提供免费、平等的受教育机会,而不问享受此权利者是否履行了某种义务。

凸显人权的法律属性,就必然要强调权利和义务的对应关系,获得权利,必然有某种义务与之对应,这种对应不一定是要求两种行为同时发生,但是必然是要存在一种对应关系。有学人就从公民权利的视角论述公民享受义务教育权利的正当性:公民享受义务教育的权利,对应的是身为公民的父母为国家所尽的义务,或者对应着受教育者在成年后,作为公民而会为国家尽的义务,似乎总是要有一种狭隘的债务关系横于个人和国家之间。

在法律范畴内,权利和义务是一个硬币的两面,无法割裂,但此逻辑如果用于诠释义务教育受教育权,就是对其人权属性的曲解。在当前的义务教育领域,一方面,各种法律和教育政策都把发展、提高义务教育的质量和公平程度作为国家不可推卸的责任,认为个人享受平等的义务教育是毋庸置疑的基本权利,但现实中在“以县为主”、多级政府负担的义务教育财政体制下,由于各区县经济发展不均衡,导致义务教育财政实力上存在巨大差距,从而导致了一种经济发展和教育水平之间的正相关,义务教育发展在城乡、东西部、发达与欠发达地区之间的差距似乎验证了这样的逻辑:在地方层面,经济发展决定税收,税收决定财力,财力决定权利,在个人层面,收入(税收)决定地位,地位决定权利。此外,在捍卫农民工随迁子女受教育权的问题上,也有学者以农民工在流入地纳税为由,来说明其子女接受流入地义务教育的合法性。但是人权的道德属性意味着个人接受免费的基础教育是对国家的责任所在,与个人经济贡献无关,受义务教育的权利不来自个体的贡献,而出于国家的责任。

(二)价值取向:救助弱势vs追求平等

“道德的本质就在于关心或顾及他人的利

益。”^[9]人权的道德属性,侧重于利他,尊重他人的主体性,把他人作为目的是其行为的出发点。善的行径不是期待对方的回报,不是经济人计算的结果,而仅是出于道德义务。道德的这种属性是基于对他人平等身份的认可,弱势群体则更有获得道德关怀的优先性,因为他们多处于濒临失去平等的边缘,获助权也是人权内容之一,所谓获助权就是身为共同体中的一员,基于伙伴关系,个人身处危难时,有吁求其他伙伴给予帮助的索要权。

“一个正义的制度在分配社会公共善和负担的时候,主要体现为以平等的权利为价值取向,这是制度的正当性”,^[10]法律也是广义制度中的一种,人权的法律属性决定了它以权利上的平等为着眼点。人权内容上的“公正权”,即要求“最低道德标准所确认的各项权利应平等地扩展到每一个人身上”,^[11]这就意味着,法律是以人人平等作为预设,通过刚性的约束力保障个人合法权利不会受到外力剥夺。公权力在保障平等权利上,不仅是简单的分配,而是通过积极作为一方面为弱势个人权利的实现创设必要条件,另一方面也需要通过各种制度建设来减少或尽量排除个人权利受到损害的可能,以此实现更高水平的平等。

在我国,对于弱势群体的适龄儿童,义务教育受教育权多通过教育救助来予以保障,救助对象包括:农村五保范围内的未成年人、城市三无对象(无劳动能力、无生活来源、无法定扶养义务人或虽有法定扶养义务人,但是法定扶养义务人无扶养能力)中的未成年人、符合城乡最低生活保障条件和农村特困家庭的未成年子女。此种教育福利切实保障了这些弱势群体享受义务教育的权利,但如同西方历史上《济贫法》反对者所说的,基于救济对象的目标定位,会给受助人一种“羞辱感”,救济的同时却伤害了受助儿童的自尊;其次,各种教育救助条例还远没有形成完备的体系,易导致重复救济或者救济疏漏;再有,教育救助利益主体目标不一致、教育救助制度设计及运行机制不完善、教育救助的委托代理人执行不力,不仅会导致资源利用效率低下,也会引发道德风险。

随着义务教育法制化进程的推进,接受平等的义务教育更多地被公民权利化,从《义务教育法》出台,义务教育获得了各方面的法律规定,义务教育阶段的受教育权也有了法律保障,为实现适龄儿童的平等受教育机会提供了法律支持。一方面,财政投入的不足使义务教育受教育权的保障遭遇了瓶颈,另一方面,在诸多制度建设、法律完善上仍有很

大缺口,使得配套条件不足,影响了平等权利的实现程度。以农民工子女接受义务教育为例,一方面,农村义务教育投入少、发展慢,留守儿童难有好的受教条件,另一方面,随迁子女则面临户籍制度限制、打工学校缺乏合法地位、流入地政府财政投入不足、中央政府财政保障体制不完备等问题,这都会影响到他们在流入地接受到平等的义务教育。对于此群体而言,获得平等的受教育机会,既需财政支持,也需制度建设。

(三)作用主体:社会 vs 政府

人权的道德属性常以共同体为表现领域,而其法律属性则要求通过主权国家的法律制度获得表达。前者以社会共同体对个体的本体价值的尊重为出发点,后者是政府以实现本体价值的手段为诉求。“一个人尊重另一个人,在把他看作是自己同类的时候,这种尊重还是在道德和人道范围内的;如果这种尊重是通过对他权利的尊重然后达到对人的尊重,这种尊重就有超越道德的意义,而已进入不得侵和不可侵的法律的领地,这时候对人的尊重已是通过对法律的尊重而被强制进行的”。^[12]尊重他人就成为人道德和法律的双重义务,不同的是在社会领域,人权诉求指向的是个人本身,关心的是他成为谁的问题,而在政府的视角下,人权诉求指向的是个人的权利,关心的是他获得了什么的问题。

人权的道德属性决定权利的赋予不是因为什么外力的要求,而在于共同体内生道德力的驱使,是一种并非由道德义务而决定的,仅仅是由于个人的情操、宗教信仰、情感而对于他人实施有利的行为,它不具有道德命令的特征。正因为此,它不具有广普适用性和有效性,此种行为是一种可能的行为选择,不可以被任何外力所强制。“在情感领域,不存在必须”,^[13]由此不可以期待道德情感成为个体发展的保障。另一方面,国家政府的合法性在于国民的认可和支 持,而此认可和支 持又以自身获得何等的权利、何样的尊重为条件。

在义务教育阶段,近年来,社会力量成为一种日益壮大的办学力量:希望工程、各种慈善捐助、民间人士开办的特殊学校和打工子弟学校,这些无疑对于弱势适龄儿童享受到或者享受到尽可能好的义务教育提供了很大的帮助。对义务教育受教育权的保障,绝不可以希冀社会力量来查缺补漏,社会力量可以用于锦上添花,但义务教育发展、受教育权的保障必然要求国家权力积极介入,“教育是一种公共善,也是公共利益的需要”,^[14]义务教育尤其

如此,其公益性决定了责任主体必须是国家,是中央政府。

(四)作用层面:价值追求 vs 政治实践

人权的道德属性凸显人权作为公民基本权利的价值追求,“人权的道德理想犹如永不熄灭的价值火种,朗照着人类通过现实社会政治实践而走向光明未来的路途”,^[15]而人权的法律属性则要求权利的实现诉诸政治实践。在个体间社会交往中,关爱、公正是道德行为的要求,但关爱只对个体活动起主导作用,且其范围很有局限性,仅限于私人领域,超出一定范围就需要以公正为原则,它可以产生持久、稳定、决定性的影响,作用于公共领域,而“公正既是人们的一种期待一视同仁、得所当得的道德直觉,也是对一种当事人的相互利益予以认可与保障的理性约定”。^[16]人权的道德属性所彰显的是人权的最高理想,是其价值追求。另一方面,“人权是一种政治合法性标准”,^[17]人权获得何等程度的实现取决于政府在政治实践中的作为。人权的法律属性要求通过立法获得保障。作为一种刚性、强制性的外在力量,付诸法律保护的权利就必须获得严格实施,由此法律属性决定了人权的实现要以现实条件作为基础。法律以“平等”作为习惯表达,但现实条件的限制却又会限制此种追求的实现程度,人权的法律属性在政治实践上的要求,就必然是以客观条件为基础的,不可能是一种纯理想化的利益表达。这样看来,人权的道德属性意味着,人权的主要目的是向现存的制度、实际活动或者规范,尤其是法律制度挑战,或者改变它们,但其法律属性又决定人权主张不应该纯理想化,必须考虑可实施性和操作性,其实现必然是循序渐进的过程。

义务教育领域的政策、制度、法规、法律一直在不断的更新、完善中,追求公正、平等是一贯的主旨。罗尔斯说正义是制度的属性,那么正义的教育制度就在于保障受教育者的普遍权利。为所有适龄儿童提供高质量的平等的义务教育是对个人生存、发展、尊严的尊重,体现了人权要求,客观的经济限制也不可能实现此理想态的目标。社会资源的分配“不患寡,而患不均”,所以教育资源的均衡配置就尤其重要。近些年来,我国低重心、分散型的义务教育财政管理体制已经在不断革新之中,以县为主的财政体制的确立使得贫富地区的教育发展差距得以缩小,义务教育财政转移支付制度在探索中不断完善,中央政府对农村与西部欠发达地区义务教育投入的增加,这些政策措施使得教育资源配置更加凸显对公平的价值追求。

三、双重属性的融合

人权的两种属性并非非此即彼的对立,很多学者认为人权兼有两种属性。路易·亨金从二者内在统一的角度看待人权,“人权概念意味着,根据道德准则按照一定的道德秩序应赋予的权利被转化为并被确认为一个政治社会的法律秩序中的法律权利。一个社会承认人享有某项权利,它就肯定并认可了这项权利为合法,并将之纳入到该社会的价值体系,实质在与其他社会价值的竞争中更有分量”,^[18]“哲学上的人道概念和法学上的权利概念是人权概念的两大构成要素”。^[19]有学者认为二者具有逻辑上的顺序性:“人权成为一种道德权利。这种权利在逻辑上先于法定权利,成为法定权利的道德基础。”二者密切关联,“人权成为法律的基本价值,离开了人权,法律就丧失了存在的依据。人权是评判法律、社会制度和现实是否合理的道德标准”。^[20]

人权的法律属性和道德属性不可割裂开来,因为任何一项涉及人权的主张,很难远离某个时代、环境下的道德约束。道德是一种隐形而有力的刻刀,往往在人们毫不在意的情形下,规定着存在的状况和发展的轨迹,只不过很多时候完成这样一个雕塑过程需要时间;另外一方面,法律作为人们公共意志的表现,由来不会忽视道德权利,基于某种道德权利的必要性,人们不会长久地叫它处于一个软弱、无保障、仅凭借某人偶然的恩赐和善意被赋予的状态。体现公益和公意的法律必然会承担此责任,从而使道德上广为认可的基本权利获得法律的有力保障,这也是人权在普遍适用性和现时保障性之间的张力所在。人权需要也必然彰显着道德权利的价值内涵,人权也必须借助法律的外壳获得强制性保障。

四、义务教育受教育权的应然诉求

人权的双重属性既有冲突的一面,又有契合的交点。义务教育受教育权作为一项基本人权,为使它获得有力保障和充分实现,在教育实践中、在政策制定中就应充分考虑二者的关系。

(一)以国家为主要的权利应答者,同时发动社会力量

社会的道德体现在人际交往的友善上,国家的道德体现在制度的公正上。“人权的核心内容就是对公权力的约束”,^[21]义务教育受教育权必须获得国家公权力的确认和保护,是对国家公权力的一种制约和主张。按照耶利内克的分类,接受义务教育的权利是积极的权利,是要求国家积极作为的,国家的责任是贡献。义务教育不仅要求国家承担投

入、建设的责任,也要对此领域的公共善通过制度实施公正的分配。人权的道德属性不排斥社会力量在人权领域的作用,社会力量是对国家教育投入的一个补足,也是在国家制度二次分配之后,对弱势群体的第三次分配。人权的责任主体是国家,国家对于社会力量的正确引导和利用必然提高其资源的利用效力,更好地保障弱势群体的人权,更好地推动社会的公平与和谐。

(二)以政策制度保障弱势群体受教育权利

秩序与安全是政治社会的必需,“人总是生活在某种制度之中,如果制度结构不合理,通过制度所规定的权利义务的分配原则不合理,个人的道德行为就不可能起到多大的社会作用”。^[22]公共政策主要是政府在对社会公共事务的管理过程中所制定的行为准则或行为规范,其基本功能就是实施权威性的利益分配。人权具有普遍性,所以基于人权普遍性的利益分配必须是借助制度建设,建立符合不同类型地区的农村义务教育财政分担体制、保障农村义务教育管理体制有效运行的配套措施、农村地区义务教育阶段师资保障机制、基础教育督导制度的重建、完善地方负责、分级管理的管理体制、深化义务教育财政体制改革、课程改革与管理体制创新、政策出台,城市务工子女接受义务教育、贫困地区义务教育扶贫、城市薄弱学校改造、农村儿童防辍、女童受教育权利保障、少数民族义务教育发展等问题都需要出台科学、明确、具体、有针对性、可操作性的教育政策,才可以使平等的受教育权获得切实保障。

(三)以教育立法推进义务教育阶段的实际受教育权

洛克认为法律的目的不是为了废除和限制自由,而是保护和扩大自由。就义务教育而言,随着法治进程的推进,受教育权利法律保障体系不断被完善,但是有针对性的专项法律依然有待于填补空白抑或完备更新,诸如残疾儿童教育保障、偏远地区教育振兴法、农民工随迁子女就学法等等,依然是亟待解决的立法问题。义务教育法已经颁布多年,仍有诸多法定权利难以获得切实保障,要么是缺少具体的、针对性的、可操作的法律法规,要么就是某些上位法、下位法之间或者和其他法律之间存在冲突,从而造成执行不力,不能切实发挥法律效力。

(四)用多元价值追求拓宽义务教育实践的思路

大力发展基础教育,保障公民享受平等优质的义务教育不仅仅是一个人权领域的问题,教育学、

社会学、政治学都有各自的视角和主张。在教育领域,全纳教育兴起于20世纪90年代,在2008年第48届国际教育大会确立“全纳教育:未来之路”为主题,重申受教育权是基本人权,教育公平是社会公平的起点;在社会学领域,“大福利”观的提出也使得社会福利从过去的民政部门旨在保障最低的生存需求,而向弱势群体提供物质性救助的“补救性小福利”,转向多元主体面向全体社会成员提供的旨在增加社会成员福祉的“普及型大福利”;在政治领域,和谐社会、民生问题是政治生活的主旋律,对于服务型政府、公民社会、社会公平、群体利益的表达与整合机制的讨论都在不同层面上推动了义务教育领域的公平问题。不同领域的理论探究和实践都是以社会的公正和个人的幸福为追求,诸多领域的研究成果赋予人权更加深刻的理解,对义务教育受教育权的认识和保障也应该获得不断深化和践行。

“人权的终极目标是更有尊严与幸福的生活”,^[23]“生活中的一切事情都分属于这两个基本事实,前者所要求的是幸福,后者要求的是公正”,^[24]个人幸福的实现又依赖人际公正。人权就是保障人之寻求幸福的必要条件,人权的道德属性和法律属性在幸福问题上各有侧重,前者重在探究何者是好的生活,好的生活中人应该获得何等的赋予,后者侧重探讨何以接近这种理想的问题。二百多年前,托马斯·杰斐逊说,衡量教育是否造福于社会,主要不是看它造就了多少杰出人物,而是使大多数人享受到必要的教育。

[参考文献]

[1](英)M. 克兰斯顿. 人权:真的和假设的[M]. R. 拉斐尔. 政

治理论和人权,1967.

[2](美)范伯格. 权利的性质和价值[J]. 价值讨论季刊, 1970(10).

[3]转引自尹娟. 试论国际人权制度及其在国内的实施[D]. 中国政法大学,2004.

[4][17](美)杰克·唐纳利. 普遍人权的理论和实践[M]. 王浦劬, 张文成等译. 北京: 中国社会科学出版社, 2001.

[5][8][13][16]转引自甘绍平. 人权伦理学[M]. 北京: 中国发展出版社, 2009.

[6](日)宫泽俊义. 日本宪法精解[M]. 董璠译. 北京: 中国民主法制出版社, 1990.

[7]徐显明. 人权研究(第三卷)[M]. 济南: 山东人民出版社, 2003.(代序).

[9]张恒山. 论人权的道德基础[J]. 法学研究, 1997(06).

[10][14]金生铉. 保卫教育的公共性[M]. 福州: 福建教育出版社, 2008.

[11][15]张凤阳等. 政治哲学关键词[M]. 南京: 江苏人民出版社, 2006.

[12]徐显明. 人权法原理[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2008.

[18](美)路易·亨金. 权利的时代[M]. 信春鹰等译. 北京: 知识出版社, 1997.

[19]夏勇. 人权概念起源[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2001.

[20]张晓玲. 人权理论基本问题[M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2006.

[21][23]林发新. 人权法论[M]. 厦门: 厦门大学出版社, 2011.

[22]吴翠丽. 社会制度伦理分析[M]. 南京: 东南大学出版社, 2006.

[24]赵汀阳. 论可能生活[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2005.

[责任编辑: 刘爱华]

Comprehension to Compulsory Education Right from the Perspective of the Dual Attributes of Human Rights

ZHENG Jipeng

(College of Foreign Languages, Open University of China, Beijing 100039, China)

Abstract: Right to education in compulsory education is one of human rights, so it is also entitled with two qualities: that of law and that of moral. The two qualities see conflicts in one another; meantime, they also share opportunities to be combined together. A good comprehension towards the issue helps to explore the research of right to compulsory education, to promote the institute and the policy in compulsory education.

Key words: human right; moral; law; right to compulsory education