

论教育平衡充分发展的国家义务

魏文松

(东南大学 法学院, 江苏 南京 211189)

摘要: 教育发展不平衡不充分既是一个整体性的问题, 也是一个一体两面的问题。从法学的视角出发, 国家义务为推动教育平衡充分发展提供了重要的逻辑进路。可以从社会契约理论、福利国家理论以及客观价值秩序理论对教育平衡充分发展的国家义务进行理论证成, 为其找到正当性依据。但是教育平衡充分发展的国家义务也面临着义务主体格局的形成与衍变、权利内涵的丰富与革新、制度供给的不足与滞后等诸多现实困境。在体系构造方面, 尊重义务、保护义务以及给付义务共同构成了教育平衡充分发展国家义务的三层次递进义务体系。

关键词: 教育平衡充分发展; 国家义务; 社会契约; 权利内涵

中图分类号: G40-011 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-723X(2023)3-0139-10

一、问题的提出: 何以破解教育发展不平衡不充分?

教育事业是中国特色社会主义事业的重要组成部分, 是实现我国国家强盛、民族复兴、社会发展的基石性工程。党的二十大报告明确指出“我们要坚持教育优先发展、科技自立自强、人才引领驱动, 加快建设教育强国、科技强国、人才强国。”^[1] 进入新时代, 教育事业的基础性、全局性、先导性作用愈加凸显, 应当给予教育事业发展更多的重视和更大的扶持。教育事业的良善发展能够为我国各项事业的统筹发展提供推动力, 也有利于促进教育领域各类问题的解决, 同时还将推动教育现代化战略目标的实现。但是, 随着社会主要矛盾的转化, 人民大众对高质量教育的需求和教育发展不平衡不充分之间的矛盾成为制约教育事业发展的主要现实难题。教育发展不平衡不充分问题成为教育领域较为突出的问题, 既阻碍了教育发展整体质量的提升, 也在一定程度上束缚了公民受教育权的实现。如何破解教育发展的不平衡不充分难题不仅是一个极其重要的实践问题, 同时也是一个不可忽视的理论议题。如何推动教育平衡充分发展既是教育学和

经济学等学科研究广泛关注的焦点, 也是需要法学参与其中的研究论域。为解决好教育发展不平衡不充分的难题, 从教育学和经济学的研究视角来看, 尚不能给出较为理想的解决方案, 因此还需从其他理论视角加以研究, 从法学的视角出发, 国家义务对于教育平衡充分发展起着重要的积极作用。

自改革开放以来, 我国社会各项事业的发展都取得了长足的进步, 经济财富的积累为教育事业提供了坚实的物质基础, 教育事业依托于经济发展同样取得了突破式的发展。2012年至2017年, 我国国家财政性教育经费占GDP比例连续6年超4%, 其中2017年全国教育经费总投入为42562.01亿元, 国家财政性教育经费为34207.75亿元, 比上年的31396.25亿元增长8.95%, 占GDP比例为4.14%。^[2] 我国自古就有“不患寡而患不均”的思想, 贫富差异历来为人们所厌恶, 社会公平成为我国文明发展进步史中的永恒话题。教育公平是社会公平的主要内容, 社会公平是教育公平的重要基础, 二者相互促进、互为表里。但是, 近些年来教育发展的不平衡不充分问题也逐渐显现, 择校热、高考户口迁移、2003年河南考生王娜娜高考录取后被顶替等个案的发生正是这一问题的强烈反映, 这已经成为制约教育发展

基金项目: 2021年国家社科基金后期资助项目(21FFXB003); 2021年度教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(21JJD820010)

作者简介: 魏文松(1992—), 男, 河南商丘人, 东南大学法学院博士后, 法学博士, 主要从事宪法学与行政法学、教育法学研究。

和保障公民受教育权的主要因素。教育发展不平衡不充分的表现和原因是多方面的,学界立足于不同的着眼点对相关问题加以探讨。以高等教育为例,有学者指出发展不平衡不充分的本质是社会供给无法与人民需求相匹配,主要表现在发展的质量和效益还不高、不够,认为我国高等教育发展的不平衡不充分主要表现为优质高等教育资源区域分布不平衡不充分、高等教育层次不平衡不充分、高等教育生态发展不平衡不充分以及高等教育科类结构不平衡不充分。^[3]以民族地区教育为例,有学者认为民族地区教育发展不平衡不充分表现为教育规模发展的不平衡不充分、师资水平发展的不平衡不充分、教育经费投入的不平衡不充分。^[4]与此同时,针对城乡教育差距产生的原因,有学者认为我国城乡教育差距形成的原因是复杂多样的,既有城乡结构不合理,也有城乡生产力发展不均衡,还有农村教育观念的落后。^[5]也有学者从层次需求的理论视角出发,认为“人民对教育的需求按照需求程度不同,可以划分为四个层次。最基础的需求是为保证基本学位,满足人民群众‘上学’的需求;其次为保证优质学位的供应,满足人民群众‘上好学’的需求;再次为保证多样化教育的需求,满足人民群众对教育‘可选择’的需求;最后为延伸性需求,即更高层次的需求”。^[6]

综合来看,教育发展不平衡不充分既是一个整体性的问题,也是一个一体两面的问题,具体而言就是包括了教育发展的不平衡和教育发展的不充分两个问题,但二者又相互作用、相互影响,并不是绝对的分。

教育发展的不平衡主要包括:其一,主体要素方面的不平衡。主要表现为贫困群体与非贫困群体之间的不平衡,教育资源在二者之间的分配不均衡,贫困群体不仅对于接受教育的重视度不够,而且选择高质量教育的机会相对较少。其二,空间要素方面的不平衡。主要表现为城乡之间、东部沿海地区与中西部地区之间、民族地区与非民族地区之间、省会城市与普通地级市之间等区域之间教育发展的不平衡,这种不平衡并不是在短时间内产生的,而是有着数十年的原因累积。其三,结构要素的不平衡。学前教育和高中教育是当前教育结构体系中两个发展相对薄弱的环节,随着二孩政策的出台,学前教育将面临着更大的压力。

教育发展的不充分主要包括:其一,教育内

涵发展的不充分。教育内涵发展是一个描述我国教育发展整体面貌的概念,兼具对教育质量和教育数量的双重要求,我国教育当前的整体水平还有待进一步提升。其二,教育法治发展的不充分。教育法治既是全面依法治国在教育领域的体现,也是依法治教所意欲达到的目标,教育法治发展的不充分主要是指教育立法体系还不够健全、教育执法还缺乏一定的强制力作为保障、教育司法的依据也还不够充分。其三,先进教育思想培植的不充分。我国教育发展理念正在历经从应试教育转向素质教育的过程之中,还未完全摆脱应试教育的影响,素质教育模式也还没有构建好,先进的教育思想培植得还不够充分。教育发展不平衡不充分的不利影响不仅会作用于教育系统内部,也会传递于教育系统外部。教育发展不平衡不充分会在很大程度上破坏教育系统内部的整体秩序的建立,也会阻碍公民受教育权的保障和实现。教育发展既是一项利国利民的事业,也与人权保障有着密切的联系,受教育权作为公民的一项基本权利,有赖于教育的良善发展,需要依靠教育平衡充分发展来实现。教育发展不平衡不充分不仅不利于社会公平的实现,也会拉大社会阶层的距离,导致所谓的“马太效应”,以至于出现“强者愈强、弱者愈弱”的局面,导致区域之间的发展差异会越来越大。

解决教育发展不平衡不充分问题,主要有教育学和经济学两种研究进路。依据教育学的解决思路,更加侧重于强调教育机会、教育过程与教育结果的动态平等,通过科学高效的教育管理来推动教育平衡充分发展,同时主张依靠教育政策的导向作用,发挥政府在教育发展中的积极影响。依据经济学的解决思路,则是更为强调经济发展与物质基础对教育发展的作用价值,重视对社会主要矛盾的解决,提倡对教育弱势群体的经济帮扶,主张加大政府财政投入,通过制订长期的国家帮扶计划来解决教育发展不平衡不充分的问题。有学者认为不平衡不充分的发展“是供给侧的最新特征,其客观反映了社会整体的物质文化累积程度与经济社会发展程度”。^[7]有学者运用经济学基本原理分析我国高等教育区域发展不均衡的原因包括高校数量和师生数量的不平衡、教育投入的不平衡、教育质量的不平衡,这主要与教育供求、教育结构与产业结构、教育规模经济有关。^[8]也有学者认为经济对教育的发展有决定性作用,经济不仅为教育提供了物质技术

条件,而且也给教育提出了客观需求,决定教育需求的多寡,同时也不无深刻地指出教育投资的增加可以促进教育发展,但教育经费并不是占GDP的比例越高就越能促进国民经济和教育的发展,教育的过度投资会挤占其他领域的发展资金,从而影响经济的整体发展,最终也会影响教育的发展。^[9]笔者认为就教育学和经济学两种理论视角下的解决方案来看,都不能彻底解决教育发展的不平衡不充分的问题。因为前者更为注重从教育管理入手,结合社会主要矛盾的解决,进而辐射于教育领域,并以此来解决教育领域的不平衡不充分的发展问题;后者更为强调经济手段的重要性,希冀通过财政补贴、政府调控来实现教育平衡充分发展,都相对缺乏来自法律层面的制度保障力,都缺少对权利与义务关系的反思,也缺少对教育均衡充分发展的义务主体的判定,义务主体的缺位在一定程度上会削弱教育平衡充分发展的可能性和现实保障条件。

因此,有必要从法学的视角出发,反思国家义务为推动教育平衡充分发展提供逻辑进路的正当性与可行性。“国家义务是指国家在调和冲突与调和潜在利益之场域中,通过共同政治形式之良性运行以满足与保护民众充分表达利益的机制,使民众能够得以安定有序共存,从而使民众过上‘优良的生活’、‘自由的生活’”。^{[10](P34)}国家义务强调国家作为民生保障义务主体的重要性,明确国家是促进国民事业发展和公民权利保障的义务主体。将国家义务理论引入教育领域,是实现教育平衡充分发展的可行性路径,通过强调教育均衡充分发展的国家义务,以国家作为义务主体来为教育发展提供可靠的法律保障。

二、理论证成:教育平衡充分发展 国家义务的前提基础

理论证成是从理论层面对相关命题、观点、意见正当性与可行性进行证明的基本方式,暗含着缜密的逻辑。一种理论必须借助于一定的逻辑形式才可以建构其自身;一种逻辑只有借助于特定的理论形式才可以展示其价值”。^{[11](P37)}从法律的角度进行审视,教育平衡充分发展与国家义务有着潜在的深层次耦合关系,笔者对教育平衡充分发展国家义务的理论证成,主要是从传统理论基础探寻出二者正当关系的合理性。社会契约理论、福利国家理论以及客观价值秩序理论都是教育平衡充分发展国家义务

的前提理论基础,共同构成了国家义务的源流脉络。

(一) 社会契约理论:国家义务的历史溯源

社会契约观念起源于古希腊时期,发展至今已俨然成为一种极具影响力的理论学说。社会契约本身并没有一个固定不变的概念,其含义在不同时期都经历着一定形式的衍变,其内涵也在不断地丰富。社会契约理论为国家的形成提供了一种理论演绎,从而勾勒出了国家起源的最初轮廓,追溯了国家产生的根源与基石。然而,无论经历了怎样的演进路程,社会契约理论还是恪守着其最为本质的核心要义,那就是契约精神,并一再阐明契约理念对于国家发展与社会建构等诸多现代国家发展要素产生的重大影响。社会契约理论较为突出的贡献就是为国家的起源与形成奠定了理论逻辑,而且对于国家义务的形成同样具有重要的价值贡献。作为被誉为西方第一个无神论的哲学家,伊壁鸠鲁认为法律和国家不是自然创造的,而是人们从利害相关的功利主义角度缔结契约的产物,在他的理论思想体系中,国家的产生与人们的选择有着莫大的关系,国家具备的功能主要是适应人们相互之间利益关系的需求。除此之外,罗尔斯所提出的正义论中也同样蕴含着丰富的社会契约理念,正义论是罗尔斯多数论述中所集中呈现的一个理论观点,只是不同著作所论及的深度和广度有所不同。罗尔斯认为正义是社会制度的首要价值,正像真理是思想体系的首要价值一样,不管某些法律和制度如何有效率 and 有条理,只要它们不正义,就必须加以改造或废除。^{[12](P3)}与此同时,正如卢梭所指出的那样,社会契约所要解决的根本问题是“创建一种能以全部共同的力量来维护和保障每个结合者的人身和财产的结合形式,使每个人在这种结合形式下与全体相联合的人所服从的只不过是他人,而且同以往一样的自由”。^{[13](P18-19)}

社会契约理论有着悠久的历史渊源,其为教育平衡充分发展的国家义务形塑了一定的理论根基。社会契约理论在阐述国家形成的逻辑与正当性的同时,其实也在一定意义上描述着国家存在的根本责任与核心义务。自然法哲学对价值理性与天赋人权的推崇,在一定意义上也肯定了国家作为实现公民权利的义务主体地位,而在社会契约理论当中同样暗含着对国家应当担负人权保障的天然义务的提倡与阐述。在社会契

约理论中所一直强调的自由、平等以及正义等要素奠定了国家建构的内涵基石,同时与教育发展所始终恪守的公平、平等、充分等价值理念有着深层次的趋同性,因而国家义务与教育发展有着难以剥离的密切联系,国家应当承担教育平衡充分发展的义务。与此同时,受教育权作为与教育发展关联最为密切的公民基本权利,在社会契约理论中与国家具有直接的对应关系,国家应当承担对受教育权保障与实现的义务。

(二) 福利国家理论: 国家义务的近代发展

福利国家理论兴起于 20 世纪 50 年代,是对近代国家发展模式具有重要影响的理论范式,对于近代国家的型构与变革起着重要的理论指导作用。欧洲的一些国家和美国是践行福利国家理论的主要国家,欧美国家系统的福利理论建构始于 1960~1970 年代,兴旺发展于 1980 年代,深化提高于 1990 年代。“社会福利话语、思维与理论建构是当代欧美‘福利国家’社会经济结构变迁、社会科学事业兴旺发达的基本特征之一”。^[14]福利国家是国家存在的一种形态,抑或是国家追求存在意义的目标,更多的是被作为一个政治学概念所使用。福利国家理论强调国家的社会功能,主张由国家全面负责提供社会公共服务,保障并尽最大可能满足公民的发展需求,以实现全民福利的目标。福利国家理论强调国家增进公民的福利主要依托于财政税收的再分配手段,进而消除贫富差异,保障绝大多数弱势群体的利益。而福利国家的形成必须依赖于两个前提基础。其一,深厚的经济物质基础。福利国家的实现离不开经济的支撑,只有更高层次的经济发展水平,才能更好地满足公民大众的各项需求,否则低水平的福利供给将难以达到所谓的全民福利。其二,稳定的民主政治基础。民主政治将为全民福利提供来自政治制度层面的有力保障,打破固有的社会阶级划分,从而使所有公民都有资格也有能力享有国家所给予的福利供给。“从福利国家的理论源流和制度实践看,建设现代福利国家,是各国的共同目标和追求。但是在具体的制度设计和政策实践方面,各国既有相似的特点和共同的规律,也存在广泛的差异”。^[15]

在福利国家理论的权利观中,“获取社会福利已经成为现代国家中公民的一项重要社会权利,无论职业、身份、贫富和政治倾向,每一个公民均有此权利”。^[16]福利国家理论其实也是倾向

于对公民福利权利的阐述,因而与社会法学具有相类似的学理立场和价值取向,在社会法学的认知领域内,社会法主要就是围绕如何保障弱势群体的权益而存在和演进的,同样承载着国家负担社会保障和社会福利的规范功能,如何更好地促进社会公平也是社会法关注的重要内容。针对福利国家理论与国家义务的内在关联,有学者认为“现代自由主义是福利国家理论构建国家义务的理论基础;权利资格是福利国家理论构建国家义务的内在诱因,国家任务的生长是福利国家理论构建国家义务的外在动力”。^[17]其实,“随着社会的发展,特别是社会权利从内容到形式的扩张,政府给付越来越难以全面对应社会权利,因而,必然走向社会化。这种社会化,实际上是从传统的政府对给付的管理行为转向对被帮扶的社会群体的给付义务”。^{[18] (P40)} 据此来看,国家义务在福利国家理论的演进发展中正逐渐成为保障公民权利的主要手段,同时也成为教育平衡充分发展所依赖的重要方式。教育同样是一项福利事业,国家有义务发展这项事业。因此,从福利国家论来进行逻辑推演,国家也应当承担教育平衡充分发展的义务。

(三) 客观价值秩序理论: 国家义务的当代型构

客观价值秩序理论勃兴于当代德国公法领域,基本权利被认为具有主观权利和客观价值秩序的双重属性,因而客观价值秩序与基本权利具有密切的关系。“客观价值秩序理论赋予基本权利以开放性的特质,基本权利涵义不再限于‘排除国家干预’,在‘客观价值秩序’这一抽象可能性之下,一切有助于基本权利实现的具体行为和具体制度都可能被解释为基本权利的内涵而被正当化。”^[19]在一定意义上,基本权利的客观价值秩序理论揭示了基本权利国家义务的理论基础,“与基本权利的客观法性质决定国家义务一样,基本权利内在结构的不同也决定着国家义务的结构”。^[20]在客观价值秩序理论中,基本权利不仅仅是作为主观权利而存在,而且也被认为是一种约束公权力的客观法。因此,“作为一种客观规范,基本权不仅要求按照一定程序组织国家机关,且国家机关的权限必须限定在基本权之外,凡是个人基本权所及之处,必是国家机关的活动范围须终止之处”。^[21]从受教育权的客观价值秩序功能来看,国家同样有义务致力于教育平衡充分发展,因为受教育权作为一项公民权利,

其必然需要教育的良善发展来加以保障,基于权利实现的客观需求,国家有必要履行确保教育平衡充分发展的实际义务。

客观价值秩序理论肯定了国家在权利保障中的义务主体地位,但是也并没有排除国家之外的其他主体参与到公民基本权利的保障当中。其实,在客观价值秩序理论中,基本权利的客观性质的作用一再被放大,其中国家的积极作用更是一再被强调,似乎已经趋向于一种所谓的“国家中心主义”,在强调国家积极作用的同时而忽略了国家公权力可能侵犯公民基本权利的潜在可能。在客观价值秩序理论之中,国家应当为保障和实现基本权利提供一定实质保障条件,国家以不干预基本权利的消极不作为方式还不足以充分保障基本权利的实现,国家还应当为基本权利的实现提供相当程度的前提性条件。其实,这也一定程度上彰显着国家对于基本权利实现所担负的两种义务,即消极义务和积极义务。国家所需履行的积极义务就是保护义务,而这种保护义务更多的则是体现为立法机关之义务,这就要求国家义务的切实履行必须辅以完备的法律体系才能达到,必须依靠立法技术和立法手段。因此,在教育平衡充分发展实现的过程中,应当有国家义务的充分参与,而且对于受教育权的保障及对教育发展的促进又应当依靠建立完备的法律保障机制,充分利用立法途径来实现保护义务,并以此来实现客观价值秩序中基本权利的客观法功能。因此,客观价值秩序理论即为教育平衡充分发展国家义务之当代型构。

三、现实困境:教育平衡充分发展 国家义务的实践障碍

国家对教育平衡充分发展负有义务的正当性基础源于对相关理论基础的证成,在理论层面不可否认国家义务的应然性,但是在实践层面教育平衡充分的国家义务依然面临着一定的现实困境。就义务主体而言,教育平衡充分发展义务主体的多元格局正在逐渐形成,国家并不是单一主导主体,实现教育平衡充分发展就不能单单依靠国家本身。就权利内涵而言,公民权利与教育发展最为密切的权利类型即是受教育权,在新时代下这项权利的内涵经由了从公平受教育权向公平优质受教育权的转变。就制度供给而言,法律规范作为确保国家义务履行的重要手段,在实践中还有很多地方需要加以完善。

(一) 义务主体格局的形成与衍变

在法哲学范畴的研究场域中,经历了从阶级斗争范式向权利本位范式的范式转换。“在权利本位范式中,权力来源于权利,权力服务于权利,权力应以权利为界限,权力必须由权利制约”。^{[22](P396)} 权利本位范式立基于权利与权力之间关系的界定,提倡前者优于后者的地位。权利与权力的对应模式虽然表面未变,但在内部发生了深层次的变革与建构。从某种意义上讲,国家义务理论是对权利本位范式的丰富与发展,甚至是超越,因为国家义务理论更为强调在权利与义务的对应关系之下,通过对义务主体的判定来确保公民权利的实现。国家权力—公民权利的对应模式逐渐为国家义务—公民权利的对应模式所取代,因而国家作为保障公民权利的义务主体地位不断被彰显。但是,随着社会主要矛盾的转化,公民自我需求满足的内容与方式都已发生了深层次的革新,国家作为单一义务主体甚至已经难以满足公民权利保障和实现的需求,至少是不能完全提供权利实现的保障条件。因此,为实现对公民权利的充分保障,就必须依靠其他社会力量,让非国家义务主体与国家共同致力于公民权利的保障和实现。在此情形之下,传统的单一主体主导的义务主体格局已经发生了根本性的转变,义务主体多元格局正在逐步形成。具体于教育领域,在义务主体多元格局逐步形成的趋势之下,单纯依靠国家作为义务主体解决教育发展不平衡不充分的难题似乎还不够,此即为教育平衡充分发展国家义务之现实困境之一。

义务主体多元格局的形成对教育平衡充分发展国家义务的实现,其不利表现主要有三。其一,义务主体多元格局消解国家的主体作用。从传统意义上来讲,国家义务理论主要是侧重于强调国家作为义务主体所需要担负的主要义务,就国家义务—公民权利的对应关系来看,我们必须肯定这一理论主张的进步性,但是这一理论也在一定程度上暗示了义务主体的排他性与国家的独占性,国家在保障和实现公民权利时在以往是起着独自“挑大梁”的作用。义务多元格局的形成预示着多元主体对于传统国家义务之负担责任的分担,无论是进行理论推演,还是透视实践过程,多元义务主体都在一定程度上导致了国家主体作用的消解,而现阶段我们又很难判断这种消解作用的优劣,因而还应当继续对义务主体多元格局作用的发挥保持关注,合理引导与规制。

其二,义务主体多元格局使教育发展形势变得更为复杂。教育平衡充分发展这一理想愿景的实现,不仅仅是党和政府所致力于达成的目标,也是法学界、教育学界以及经济学界诸多学者所潜心研究的理论议题,在推进教育现代化的历史进程中,社会力量越来越多地参与到教育发展领域,这无疑给教育发展引入了更多的新鲜力量,带来了勃勃生机。但是,同样无法否认的是义务主体多元格局的形成也必然给原本就存在不平衡不充分的教育领域带来更多的变数,如何协调好新型社会力量与传统教育参与主体的均衡发展,如何支持和规范社会力量兴办教育,都是在此情形下衍生出的新问题。其三,义务主体多元格局增加教育平衡充分发展的不确定性。义务主体多元格局的形成也意味着将有更多因素参与到教育发展过程当中,义务主体的多元、义务履行内容的多元、义务履行方式的多元以及义务履行涉及对象的多元等都在一定程度上迫使教育平衡充分发展目标之实现必须面临更加多的不确定性,教育平衡充分发展又必须解决因相关不确定性因素所导致的一系列问题。

(二) 权利内涵的丰富与革新

在当今社会变革周期不断缩短,尤其是现代互联网技术的高速发展,新兴权利的不断兴起以及传统基本权利内涵的持续扩张,都成为当代社会发展的重要特征,法学、教育学以及经济学等人文社科领域的学者应当注意到这些变化。权利内涵的不断丰富与革新所带来的影响力不仅仅作用于权利主体本身,其也必然对相应的义务主体提出了巨大的挑战。尤其是对于受教育权而言,受教育权是公民对于教育质量与数量需求的权利表达形式,社会主要矛盾中的人民日益增长的美好生活需要反映于教育领域,即是指人民日益增长的美好教育需要,以往有学上的需求已经转变为上好学的需求,传统的公平受教育权也转变为了公平优质受教育权,现代教育更加强调公平与优质。因此,受教育权的权利内涵发生了深刻的革新,从而也对国家义务提出了更高的质量和标准要求,教育平衡充分发展的实现也对国家义务提出了新的要求,国家义务应当也必须对相应的新需求和提出问题予以回应。与此同时,受教育权的权利内涵的丰富与革新既在理论研究层面给法学研究提出了重新解读权利的新任务,同时也在实践操作层面反映出公民对于教育发展的新诉求,国家义务为应对权利内涵的丰富与

革新,在义务供给与履行方面都应当适应现实之需。

权利内涵的丰富与革新给教育平衡充分发展国家义务带来的挑战,具体体现于两个方面。一方面,权利内涵的丰富与革新要求国家履行更为丰富的义务内容。依据权利与义务的对应关系,权利内涵的更新与丰富必然促使义务内容的更新,国家应当履行更为丰富的义务内容。教育平衡充分发展所涉及的权利并不局限于受教育权,而是非常广泛,还包括学术自由权、高校自治权、公民发展权以及公民生存权等权利,国家义务在对应各项权利之时,为适应教育平衡充分发展的需要,就不能再固守传统国家义务的履行内容,而应当在传统的基础之上,无论是在义务履行质量,还是在义务履行数量上都应当有所创新、有所发展、有所进步。另一方面,权利内涵的丰富与革新要求国家义务的履行方式应当进行更新。正如一些学者所指出的,“随着社会不断进步,人民群众关注的不仅是教育机会的获得,更是教育质量的提升与教育的多样化选择。现阶段我国的教育尽管取得了显著的成绩,但仍无法很好地回应高层面、多样化的教育需求”。^[23]面对更高的权利诉求标准与现代科学技术对于教育领域的介入,教育教学本身在教学实践上无论是软件配置,还是硬件装备上都与传统教学模式有着极大的不同。因此,为促进教育平衡充分发展,应当对国家义务的履行方式进行更新,以此来适应教育现代化的发展。

(三) 制度供给的不足与滞后

经济基础与上层建筑是现代国家建构与社会发展所必须依赖的一对重要基础,前者强调物质的决定性作用,后者则展现了制度设计的重大功能,二者对于现代社会的发展具有不可或缺的作用。制度供给就是上层建筑中一个非常重要的存在要素,教育平衡充分发展国家义务的履行应当有充足的制度供给作为依靠,而且制度供给还要具有一定的系统性,否则将难以确保国家义务的履行,国家在教育发展领域中的作用也将无法发挥。当前,我国教育领域存在制度供给不足与滞后的问题,主要体现为法律制度供给的不足与滞后。法律制度供给的不足主要是指法律对于教育发展和与此对应的国家义务的规定还不够充分与全面,法律制度供给的滞后主要是指法律规定与教育发展实践本身还存在一定的出入与差距。有学者认为,“从保障技术看,法律作为

控制、规范社会的手段,要想达到法律的权利保障目的,主要通过义务性规范,而非权力性规范”。^[24]因此,从一定意义上讲,国家义务的履行必须依赖于法律规定的强制力来实现,法律所传递给国家义务的并不仅仅是止于表面的规范强制力,同时还有义务本身的内容以及履行方式。

制度供给的不足与滞后对教育平衡充分发展国家义务履行的不利影响,主要表现为以下三点。其一,制度供给的不足与滞后使国家义务的履行缺乏保障力。法律规范对教育平衡充分发展国家义务的积极作用,其中一个重要表现就是能够提供充沛的保障力,但是这一前提是建立在完备的法律制度体系之上,否则国家义务履行将缺乏一定的法律保障力。从现行法律制度来看,与教育相关的主要法律包括9部《教育法》《义务教育法》《高等教育法》《民办教育促进法》《职业教育法》《教师法》《学位条例》《国家通用语言文字法》《家庭教育促进法》,但是与教育平衡充分发展直接相关的规范却没有,因而并没有为国家义务的履行提供充沛的制度保障力。其二,制度供给的不足与滞后使国家义务的履行缺乏针对性。国家义务的切实履行需要法律作为保障,主要是通过立法活动明确国家义务的内容和实现方式,有学者提出了行宪、缔约、立法三条途径来实现国家义务的法律化。^{[10] (P242)}宪法对于国家义务体系的作用主要体现于通过规范和约束政府权力来实现对公民基本权利的保障,进而辐射于教育领域,从现行宪法文本来看,涉及教育发展国家义务的条款主要体现于第19条、24条、46条以及47条,对以上条款进行规范分析可以发现,宪法对于教育平衡充分发展国家义务所体现出的供给力不足主要是规范的宏观性和原则性,并没有形成系统和周详的义务体系。其三,制度供给的不足与滞后使国家义务的履行缺乏系统性。教育事业本身就是一项需要长期关注、长期扶持的事业,需要教育法制体系的建构来促进教育平衡充分发展,但是现行法律规范还不够完备,制度供给的不足与滞后也因此致使国家义务的履行还缺乏一定的系统性,还应当从整体性的视角出发完善相关法律,以确保国家义务履行的系统性。

四、体系构造:教育平衡充分发展国家义务的内容层次

体系构造是同类事物依据特定的规则标准所建构起的具有内在逻辑与规律的系统结构,有

利于强化对相关事物的认知及其功能的梳理。为确保教育平衡充分发展国家义务的切实履行,应当依据教育平衡充分发展的具体内容,进而对国家义务进行细化分类,以促成国家义务之体系构造。教育平衡充分发展的国家义务体系构造包括三个层次:第一层次是尊重义务,第二层次是保护义务,第三层次是给付义务。三种义务呈现出一种递进关系,共同推动教育的平衡充分发展。

(一) 尊重义务:教育平衡充分发展国家义务的第一层次

教育平衡充分发展不仅要求解决教育发展过程中所呈现的不平衡不充分问题,也体现着希冀教育发展所达到的理想状态。教育发展是一项系统性、长期性的工程,需要国家持续履行相应的义务。那么国家对于教育平衡充分发展究竟需要履行什么样的义务类型,依据怎样的判断标准确定具体的义务,笔者认为应当基于对两个标准的判定,即既有国家义务体系划分标准与教育平衡充分发展的具体要求标准,应当结合这两个标准确定教育平衡充分发展国家义务的具体类型。既有国家义务体系划分标准,在学界比较具有代表性的学说,既有三分法之理论学说,也有四分法之理论学说。美国学者亨利·苏(Henry Shue)最早提出国家义务类型的三分法,其认为国家义务主要包括“避免剥夺”的义务、“保护不被剥夺”的义务以及“帮助被剥夺者”的义务。随着国家义务理论的不断演变与发展,尊重义务、保护义务以及给付义务的三分法逐渐为诸多学者所认可和提倡,国内有学者认为国家义务三部分的最优选择就是尊重、保护和给付。^[25]也有学者认为国家义务从动态层级结构可阐述为尊重人权的义务、保障和促进的义务、保护的义务。^{[10] (P159~164)}荷兰学者范·霍夫认为无论是在公民权利和政治权利方面,还是在经济、社会、文化权利方面,国家都应当承担尊重、保护、保证以及促进三个层次的义务。综合来看,其实不管是三层次划分法,还是四层次划分法,都在尽可能详细而全面地概括国家义务所应当涵摄的内容。

笔者认为国家对教育平衡充分发展所承担的第一层次的义务即是尊重义务,主要体现于三个层面。其一,就教育发展规律而言。虽然国家义务直接对应于公民权利,但从社会契约理论、福利国家理论以及客观价值秩序理论的价值取向来看,并不排除国家义务与除公民权利之外的

其他事项的对应关系,在教育平衡充分发展与国家义务对应的关系之中,即包含有国家对教育发展客观规律的尊重义务。教育发展客观规律是我国教育在长期发展过程中所形成的不以人的意志为转移的潜在关系,并且持续作用于教育系统内部和外部。国家义务对教育平衡充分发展的尊重义务首先即表现为对教育发展客观规律的尊重,不强制干预教育发展,尊重教育发展本身所形成的客观秩序。其二,就受教育权的消极义务而言。受教育权是公民享有的一项基本权利,学界多数学者认为在权利二分法体系下,受教育权兼具自由权与受教育权的双重属性。在公平优质受教育权作为自由权时,公民享有选择接受教育或拒绝教育的自由,也享有选择接受何种教育的自由,此时国家即负有尊重公民自由的义务,不得强加干预,这也是尊重教育平衡充分发展的一种体现。其三,就人才流动需求而言。教育为国家发展输出了大量的人才,但同时也是最为需求人才的行业,教育的平衡充分发展离不开人才力量的支持。教育同样是一种行业,具有成熟的竞争机制,各高校、各地区之间对高层次人才都有较大的需求,彼此的竞争必然会导致人才的流动,国家应当尊重人才的公平竞争和合理流动,而不能进行过分的干预。

(二) 保护义务: 教育平衡充分发展国家义务的第二层次

在学界关于国家义务的三分法说和四分法说之中,保护义务都是国家义务的重要构成部分,是国家义务体系的重要拼图。有学者认为,“根据保护义务的内在机理,从预防、排除、救济三个层面对国家义务加以落实,是国家承担社会权保障的国家保护义务的主要内容”。^{[26](P44)}教育的平衡充分发展究其本质是一种需要国家积极作为的系统工程,正好契合了国家保护义务作为一种积极义务属性的特质,因而国家负有教育平衡充分发展的保护义务。从权利保障的层面来看,公民受教育权的保障需求是国家保护义务存在的基本前提,也对教育的平衡充分发展来保障此项权利的实现提出了必然要求,因而国家在负担这一权利实现时就应当推动教育的平衡充分发展。国家义务所主要直接对应的是公民的受教育权,需要对教育平衡充分发展中所涉及的受教育权内涵进行明晰,公民在新时代下对教育有了新的要求,因而这项权利在新时代下又有了新的权利内涵,不仅强调受教育权的公平性,也

更强调受教育权的优质性,公平优质受教育权的提出是基于新时代社会发展情况和人民对教育要求的实际情形提出的。在传统的国家义务内容划分中,保护义务一直以来都是最为基本和最为重要的义务内容之一,是国家义务诸多类型中的基础构成。

国家对教育平衡充分发展的保护义务,主要体现在三个层面。其一,就受教育权的积极义务而言。在权利二分法体系下,公平优质受教育权同样是一种社会权,社会权强调公民权利的受益权功能,这种功能的实现仅仅依赖于国家的尊重义务还不够,国家还应当在履行消极义务之外,更多地积极主动承担保护公民公平优质受教育权的责任。国家有义务采取各种措施、通过颁布政策、采取立法等手段,预防在教育发展与公民接受教育的过程中其他主体,包括国家、公民以及第三人等主体对公民基本权利的侵犯。其二,就受教育权的救济层次而言。受教育权的救济是基于公民在接受教育过程权利受到侵犯时而言的,当公民认为自己的受教育权遭受侵害时有权向国家请求救济,国家有义务对公民展开积极救济,此时的国家义务主要就体现为司法机关的责任,司法机关应当依据司法程序对相关主体和相关行为展开调查。具体于教育发展领域,司法救济主要就体现为在促进教育平衡充分发展的过程之中对公民受教育权的维持和保护。其三,就教育发展的实质内容而言。在教育发展的过程之中,对于公民受教育权的保护不仅仅只停留在权利受到侵害之后的救济这一显性层面,还应当对受教育权的公平和优质进行隐性层面的保护,如果公民不能享受到高质量的教育,则依然应当认定为是对其受教育权的侵犯,所以就教育发展的实质内容而言,国家也应当履行保护义务。

(三) 给付义务: 教育平衡充分发展国家义务的第三层次

国家给付义务是强调国家负有主动提供一定形式与实质付出的义务类型,与保护义务一样都属于国家积极义务的范围,但与保护义务所不同的是,给付义务更为注重对公民受教育权的受益权功能的保障。有学者认为受益权功能是指公民基本权利所具有的可以请求国家作为某种行为,从而享受一定利益的功能。“受益权功能针对的是国家的给付义务,也就是国家提供基本权利实现所需的物质、程序或者服务,比如提供

失业救济、免费教育或者职业培训等”。^[27] 对于国家给付义务的类型区别,即可区分为静态的给付义务与动态的给付义务,也可区别为一般性产品给付与特殊性产品给付。也有学者提出国家给付义务具体包括物质性利益、法律程序以及服务行为三个方面的义务内容。其实,无论从什么角度对国家给付义务作出具体的区分,都不影响国家在教育持续发展的进程之中对于公民公平优质受教育权所应当担负的一些基本给付义务内容。国家给付义务对教育平衡充分发展的保障究其本质,其实就是对于资源类型的合理配置,在相关资源分配的过程中,既有对教育资源合理配置以促进教育良善发展的要求,也有对在高质量和高品质层次上尽量满足公民受教育权实现的要求,从而最大限度彰显国家在教育平衡充分发展中的功能作用。

国家对教育平衡充分发展的给付义务,需要结合教育发展实际情形与公民公平优质受教育权的实现来展开,主要体现于三个层面。其一,就制度供给而言。制度保障是推动教育平衡充分发展的重要保障,也是实现公民受教育权的一种重要力量,国家给付义务的重要内容构成就包括制度给付,国家义务的履行其实也是需要通过法律途径来实现的。在制度供给方面,主要通过完善立法,为国家义务的履行、公民公平优质受教育权的保障以及教育的良善发展等方面提供完善的法律保障机制。在国家给付义务的履行过程中,立法机关就扮演了重要的角色,通过法律手段和法律途径解决教育发展所遇到的不平衡不充分问题。除此之外,国家政策对于教育领域的倾斜与扶持也是制度供给的重要内容。其二,就教育财政投入而言。教育财政投入究其本质就是一种国家给付义务类型,是最为明显和直接促进教育平衡充分发展的一种方式,同时财政投入也是教育平衡充分的重要前提保障,合理、持续和稳定的财政投入有助于改善和提高教育发展中的薄弱环节。通过财政投入不仅能够支持少数民族地区教育的发展,从而缩小其与中东部地区教育发展的差距,也能补强教育体系结构中的两大薄弱点一学前教育和高中教育,同时还能较大程度上解决贫困儿童的有学上和上好学的问题。其三,就物质供给而言。物质给付是国家给付义务中很重要的一种类型,具体到教育领域,主要包括教育基础设施的建设、各种教育软硬件设施的配备以及师资力量的配置等方面。

在满足人民日益增长的美好教育需求的同时,应当注意到当下国家给付义务与既往给付形式的差别。与此同时,因为教育需求标准的提高,还应当更加注重给付义务内容从数量向质量的转变,国家履行给付义务需要考虑教育发展的实际状况与公民对教育层次的实际需求,进而提供适当的物质供给内容。

结 语

国家义务理论为教育平衡充分发展提供了美好的法律图景,借助于法律手段教育平衡充分发展才能拥有更为充足有力的制度保障,教育发展的实践才能进行得更为平稳顺畅。当然,针对如何解决教育发展不平衡不充分的问题,从法学的视角出发,国家义务理论的提出并不必然否定教育学和经济学研究为此所做出的理论贡献。基于本文的论证,国家应当承担教育平衡充分发展的义务有着充足而坚实的理论基础,教育作为一项复杂繁重的系统工程,其良善发展必须依赖国家的强力介入和参与,以国家义务作为根本支点,进而撬动教育平衡充分发展的整体重量,通过来自法学的反思力量弥补教育学和经济学视角的缺憾和乏力。与此同时,我们也应当清晰地认识到国家义务理论对于促进教育平衡充分发展所可能具有的局限性,那就是除国家这一义务主体之外,其他社会力量正在强势进入教育发展系统之中,国家单一义务主体主导的格局已经发生裂变,多元义务主体在教育发展过程中正在扮演着越来越重要的角色,在新时代下应当协调好国家义务主体与其他义务主体的关系,利用多元力量更好地推动教育的平衡充分发展。所以,国家义务理论同样是解读如何推动教育平衡充分发展的一种理论尝试,也许还不足以彻底解决教育发展进程中的所有理论与实践难题,而教育发展所面临的现实困境也将会更为复杂,对国家义务所进行的体系构造也需要随着实践的发展进行更为理性的反思与建构。

[参考文献]

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗 [N]. 人民日报, 2012 - 10 - 26 (003).
- [2] 2017年全国教育经费执行情况统计公告 [N]. 中国教育报, 2018 - 10 - 16(001).
- [3] 申怡, 夏建国. 论我国高等教育的“不平衡不充分”及其破解路径 [J]. 中国高等教育, 2018, (1).
- [4] 周自波, 廖水明. 试论民族地区解决教育发展不平衡不充分

- 的根本途径[J]. 贵州民族研究,2018,(7).
- [5] 龚德才. 促进我国城乡教育公平的策略探析[J]. 教育理论与实践,2014,(23).
- [6] 高兵,雷虹. 首都教育发展的不平衡、不充分问题研究[J]. 教育科学研究,2018,(6).
- [7] 王珩安. 社会主要矛盾规定职业教育发展: 定位、目标与路径[J]. 职业技术教育,2018,(7).
- [8] 王姝琪. 我国高等教育区域发展不平衡的经济学分析[J]. 湖南师范大学教育科学学报,2013,(3).
- [9] 高丽,石学云. 教育与经济互动关系的系统动力学分析及启示[J]. 陕西师范大学学报(哲学社会科学版),2008,(2).
- [10] 蒋银华. 国家义务论: 以人权保障为视角[M]. 北京: 中国政法大学出版社,2012.
- [11] 江国华. 宪法哲学导论[M]. 北京: 商务印书馆,2007.
- [12] 约翰·罗尔斯. 正义论[M]. 何怀宏,等译. 北京: 中国社会科学出版社,1988.
- [13] 卢梭. 社会契约论[M]. 李平沅,译. 北京: 商务印书馆,2011.
- [14] 刘继同. 国家、社会与市场关系: 欧美国福利理论建构与核心争议议题[J]. 社会科学研究,2018,(4).
- [15] 冯维,王雄军. 福利国家的理论源流及对中国福利体系建设的启示[J]. 治理研究,2018,(3).
- [16] 丁东红. 论福利国家理论的渊源与发展[J]. 中共中央党校学报,2011,(2).
- [17] 蒋银华. 论国家义务的理论渊源: 福利国理论[J]. 河北法学,2010,(10).
- [18] 汤黎虹. 社会法基本理论[M]. 北京: 法律出版社,2017.
- [19] 张翔. 基本权利的双重性质[J]. 法学研究,2005,(3).
- [20] 杜承铭. 论基本权利之国家义务: 理论基础、结构形式与中国实践[J]. 法学评论,2011,(2).
- [21] 郑贤君. 作为客观价值秩序的基本权——从德国法看基本权保障义务[J]. 法律科学(西北政法学院学报),2006,(2).
- [22] 张文显. 法哲学范畴研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社,2001.
- [23] 鄧庭瑾,陈佳欣. 教育发展的不平衡与不充分[J]. 清华大学教育研究,2018,(3).
- [24] 龚向和. 论民生保障的国家义务[J]. 法学论坛,2013,(3).
- [25] 龚向和,刘耀辉. 基本权利的国家义务体系[J]. 云南师范大学学报(哲学社会科学版),2010,(1).
- [26] 龚向和. 从民生改善到经济发展: 社会权法律保障新视角研究[M]. 北京: 法律出版社,2013.
- [27] 张翔. 基本权利的受益权功能与国家的给付义务——从基本权利分析框架的革新开始[J]. 中国法学,2006,(1).

On State Obligations for Balanced and Full Development of Education

Wei Wensong

(Law School, Southeast University, Nanjing 211189, Jiangsu, China)

Abstract: Unbalanced and inadequate development of education is both a holistic and a two – sided problem. From the perspective of jurisprudence, state obligation provides an important logical progression for promoting balanced and adequate development of education. It can be justified by the social contract theory, welfare state theory and objective value order theory. However, the state obligation of balanced and adequate development of education also faces many practical difficulties, such as the formation and derivation of the pattern of obligation subjects, the enrichment and innovation of the connotation of rights, and the insufficiency and lag of institutional supply. In terms of system construction, the obligation to respect, the obligation to protect and the obligation to pay together constitute the three – level progressive obligation system of state obligation for balanced and adequate development of education.

Key words: balanced and adequate development of education; state obligation; social contract; right content

(责任编辑: 黎 玫)