

■ 高教治理

DOI:10.15998/j.cnki.issn1673-8012.2022.05.003

从特权到权利：高等教育发展历程中 受教育权之演变



陈·巴特尔

(南开大学 周恩来政府管理学院/人权研究中心, 天津 300350)

摘 要:受教育权不是一项单一的权利,在某种程度上,它是一个权利束。作为受教育权子权利的接受高等教育权利具有非基本权利、权利相对性和社会权利性质,涵盖学习机会权、条件权以及成功权。高等教育权利的享有与保护不仅与经济发展条件和社会进步有关,而且与高等教育发展历程有关。在发展初期,接受高等教育是部分佼佼者的特权,是极少数人才能享有的特殊权利;在大众化时期,接受高等教育成为民众满足一定条件后可获得的权利,接受高等教育权利从特殊权利向一般权利过渡;在普及化时期,接受高等教育成为每个人都能享受到的权利以及应尽的义务,每个公民均需接受高等教育,而国家有义务提供多样性的高等教育,以满足公民的个性化需要。刚刚步入普及高等教育阶段的中国,应该树立普及高等教育理念,完善相应的法律法规,发展并形成多种类型 and 层次的高等教育形式,建构终身教育体系与学习型社会,使民众获得高等教育的机会不受时间和空间所限,接受高等教育从应有权利、法定权利最终成为人人实有的权利。

关键词:受教育权;接受高等教育权利;高等教育发展阶段

[中图分类号]G640 [文献标志码]A [文章编号]16738012(2022)05000811

人的受教育权作为最基本的权利,不仅为国际社会各种宪章、宣言所倡导,而且作为法定权利为各国宪法所确立。它不仅具有自由权性质而不可侵犯、限制,而且具有社会权属性而要求国家与社会积极作为予以保护、尊重和保障^[1]。接受高等教育权利作为母权利——受教育权的子权利,与人的生存权、发展权直接联系,这一权利的享有、保护不仅取决于经济发展水平与社会进步程度,而且与高等教育发展历程中高等教育本身的发展规模与条件有很大的关系。在高等教育发展初期,精英阶层

修回日期:20220614

基金项目:国家社会科学基金一般项目“新时代我国民族地区高等教育高质量发展研究”(21BMZ060);国家人权教育与培训基地重大项目“我国少数民族人权教育研究”(17JJD820017)

作者简介:陈·巴特尔,男,蒙古族,内蒙古乌拉特中旗人,南开大学民族研究中心主任,南开大学周恩来政府管理学院高等教育研究所教授,南开大学人权研究中心研究员,博士生导师,教育学博士,主要从事民族学、教育学和人类学研究。

引用格式:陈·巴特尔.从特权到权利:高等教育发展历程中受教育权之演变[J].重庆高教研究,2022,10(5):818.

Citation format:CHEN Bateer. From privilege to right: the evolution of the right to education in the development of higher education [J]. Chongqing higher education research, 2022, 10(5): 818.

包揽社会稀缺的教育资源,接受高等教育只是这一小部分人的权利;在高等教育发展进入大众化时期,高等教育的入学通道壁垒被逐步打破,高等学校的大门开始向社会大众打开,接受高等教育成为基于能力标准与个人努力的有条件的权利;在高等教育普及化阶段,高等教育毛入学率显著提高,多样性的高等学府向公众开放,人人都享有接受高等教育的权利,与之相对,接受高等教育也是每个人理应承担的义务。本文拟在梳理接受高等教育权利的性质、内容体系的基础上,结合马丁·特罗高等教育发展阶段理论,对高等教育不同发展阶段中的受教育权问题进行论述。

一、作为接受高等教育权利母权利的受教育权

受教育权不是一项单一的权利,在某种程度上,它是一个权利束^{[2]12}。高等教育的受教育权是母权利——受教育权的子权利,因此,接受高等教育权利的概念与受教育权的概念具有一定的同质性,同时与母权利——受教育权相比,接受高等教育权利不是一项基本权利,其概念与母权利概念有所区别。首先,我们考察受高等教育权的母权利——受教育权的含义。受教育权,英文为 Right to Receive Education 或 Right to Access to Education。提出人权代际概念的法国瓦萨克认为在美、法大革命阶段滋生出包含公民权利与政治权利的第一代人权;在俄国大革命阶段滋生出包含经济权利、社会权利以及文化权利的第二代人权;而包含和平权、发展权与环境权的第三代人权则与现阶段全球一体化进程中彼此依存性的特征相互呼应^[3]。除此以外,澳洲学者道格拉斯·霍奇森也提出三代人权的概念,其中第一代人权和第二代人权与瓦萨克给出的定义内容一样,第三代人权指群体或人民权利^[4]。按照人权代际理论的发展,受教育权的内涵与性质也可以分为公民权利、社会权利以及发展权利3个方面。在第一代人权的意义上,受教育权是一种公民与政治权利,是一种无须国家干预、限制的自由的个人权利。法国公法学家狄骥将受教育权与受教育自由问题等同起来,即把受教育权问题归结为是否所有人都有权以自身意愿为主导来接受教育,是否所有人都有权自由地选择自己所心仪的老师而不受立法者的任何限制^[5]。以提高民众参与政治生活的能力为目的的、国家层面被要求提供文化教育条件的、作为公民权利和政治权利的受教育权往往包含教育选择权、教育平等权等自由教育的内容。如《世界人权宣言》肯定了所有民众都有接受教育的权利;《欧洲人权公约:第一议定书》要求给每个人提供最低水平的教育,并且国家应该维持教育体制。不强迫人民接受国家安排的教育,但是要确保人民有权让教育体制对他们开放。1960年的《取缔教育歧视公约》要求每个人按照规定的条件平等地接受各阶段的教育。基于第二代人权即经济、社会及文化权利的受教育权更加重视教育在提高人的生存能力、满足人的生存需要中的作用,国家被要求对其提供文化教育条件以及教育机会。根据《经济、社会、文化权利国际公约》的要求,各缔约国不仅需要保障教育自由不受侵犯,还要建立和完善学校基本制度以及其他教育机构。除此之外,还需要在法律层面、制度设计以及物质供给方面为其提供支持。受教育权成为指向社会权的一种积极的权利,要求国家在不干预的前提下积极作为。20世纪70年代,发展权概念被提出并得到法律的确认。随着全民教育和终身教育的兴起以及学习型社会的形成,基于第三代人权——发展权作为学习权的受教育权应运而生。在第三代人权视野里,受教育权常常被视为是发展权的一部分,“接受教育既是个人发展的权利,也是个人发展的前提”^[6]。因此,受教育权作为发展权的一种,不仅是目的,更是其他所有人权与基本自由得以实现的重要手段^[7]。学习权可以看作是一种天赋型权利,它起源于人类对于求知的渴望和个人发展的本质要求,反映出学习者在运用其受教育权利时的自主性与自由性,最终衍生出学习机会权、学习条件权和学习成功权等3种子权利。

综合上述三代人权意义下的受教育权含义,笔者比较认同龚向和的解释,即所谓受教育权,指公

民依照法律规定所享有的,要求国家和政府层面积极为其保障平等且公正的各种受教育条件和机会,通过学习的方式发展学习者的各类品性、才智以及能力,并以此享有平等的发展机会的一种基本权利^[6,8]。

二、接受高等教育权利的性质与内容

作为受教育权的下位概念或者子权利的接受高等教育权利有何内涵?这种权利的性质是什么?值得进一步探讨。

对接受高等教育权利,人们更多地关注其平等保护问题,对内涵及其性质讨论较少。所谓接受高等教育权利,可以将其定义为从国家获得的且是公民依法享有的、不仅有接受高等教育的机会而且也包括高等教育过程中接受高等教育物质帮助的权利^[9]。我国高等教育相关法律对民众享有接受高等教育的权利进行了明文规定^①,《世界人权宣言》《儿童权利公约》也都曾指出以成绩和能力为条件,高等教育应向民众无差别开放^②,联合国大会之后颁布的文件在此基础上进一步提出了“要逐渐做到免费”的要求^③。

综上,就权利的性质而言,第一,与作为义务教育阶段由宪法所规定的基本权利受教育权不同,接受高等教育权利虽以宪法为基础,但其为非基本权利,即民众为了享受到更优质更美好的生活和发展而选择去获得的更高级的权利^[10]。基本权利与非基本权利不仅存有基础与高低层次的不同,而且具有一般与具体的范畴之别。第二,不同于义务教育阶段受教育权的绝对性,接受高等教育权利呈现出相对性。义务教育要求人人平等,而高等教育的获得与完成则是相对的,这种权利的获得是有条件的。如上所述,它具有一定的竞争性,需要根据能力或者成绩来确定接受高等教育的人选。无论能力还是成绩都取决于权利主体基础教育的水平与质量。若从权利存在形式来讲,接受高等教育权利正在从应有权利向法定权利转换,但还没有成为实有权利。第三,作为受教育权一部分的接受高等教育权利在某种程度上具有社会权的性质。高等教育是建立在普通教育之上的一种专业教育,当人类社会发展到一定阶段后高等教育逐渐产生。它的形成与发展不仅取决于基础教育的发展状况,而且取决于经济与社会发展的条件。因此,作为社会权的接受高等教育权利,“与旨在排除国家干扰的自由权不同,其真实享有程度与社会历史进步阶段关系甚巨”^[11]。伴随经济社会的快速发展,全球各国竞争愈演愈烈,高等教育与社会的关系也愈加紧密,高等教育从精英走向大众,最后发展至普及化时期,接受高等教育从一小部分人的特权成为社会大众人人享受的权利与必须承担的义务。

简言之,非基本权利性特质指向了该权利概念的立论前提,权利相对性特质表征着该权利概念的条件维度,社会权利性特质揭示出该权利概念的实践要义。作为该权利概念的内在属性特征,非基本权利性、权利相对性和社会权利性之间既存在差异也存在耦合。一方面,差异主要表现在非基本权利性特质旨在从本源层面对该权利的性质予以揭示,偏向于对权利来源的本体性溯源;权利相对性特质则从规范性条件的层面体现出该权利的获得过程,侧重于对权利获得的规范性探究;社会权利性特质则意从实践层面考量该权利的目的和功能,聚焦于权利运行的社会性影响。另一方面,3 个特征同样具有耦合关系,即价值有互补,逻辑有关联。三者都指向该权利的理性解释层面,非基本权利性是权利性质的类别性说明,权利相对性是该权利性质的条件性界定,社会权利性是该权利性质的历史性叙事。

① 参见《高等教育法》(1998)第九条第一款。
② 参见《世界人权宣言》(1948)第二十六条第一款和《儿童权利公约》(1989)第一款第三项。
③ 参见《经济、社会、文化权利国际公约》(1966)第二款第三项。

对于刚刚迈入普及化时代的中国高等教育来说,高等教育发展过程中的受教育权利发展呈现出较为明显的中国特色。中国人权事业的改革进程一直将人权发展的普遍性与中国国情的特殊性统筹考量,因此接受高等教育权利作为人权中受教育权利的子权利,其发展除了要遵循一般的普适性规律,更要结合中国高等教育实情走特色发展之路,呈现出以下主要特征:一是以受教育者为核心。习近平总书记将中国人权事业的价值追求定义为“为人民谋幸福”,作为受教育权这一基本人权的子权利,接受高等教育权利的发展不仅要让受教育者成为权利保障中的参与者与促进者,更重要的是要让其成为受益者。二是对特定群体偏向。习近平总书记多次对我国少数民族、残疾人等特定群体的平等权、发展权、受教育权等人权做出过重要指示,《国家人权行动计划(2021—2025年)》也针对特定群体权益建立了常态与非常态相结合的保障机制。因此,尊重和保障与这些基本人权息息相关的接受高等教育权利,尤其是针对特定群体,让全体人民都能有机会平等享受到教育普及化阶段的成果“红利”,才能真正均衡实现中国高等教育的现代化发展。三是受家教家风影响。注重家教家风既是中华民族优秀传统文化,也是当代教育普及化背景下的时代刚需,关联接受高等教育权利内容中学习机会权的发展,尤其是家庭文明建设对受教育者接受高等教育的自由选择意愿影响颇深。习近平总书记曾提到“人民更盼望高质量的生活,希望子女能够接受更好的教育……”,但受城市化进程的影响,农村地区家庭青壮年夫妇为维持生计往往选择外出务工,留守儿童高中后的教育培养成为问题,对家庭教育价值的忽略、务工挣钱与教育子女关系的失衡,对高等教育适龄学生的继续教育意愿、能力以及高等教育价值观产生了负面的影响。

鉴于发达国家与发展中国家经济社会中呈现出的诸多差异,各国高等教育发展水平与质量参差不齐,以及非基本权利性、权利相对性、社会权利性的特征决定了接受高等教育权利内容体系与受教育权有所不同。不管是处于高等教育发展前沿的美国,还是拥有世界上最大高等教育规模的中国,都格外重视高等教育平等权的保障,通过机会提供和条件改善来解决接受高等教育权利的“享受需求”与“机会供给”之间的矛盾。“在我国与其将受教育权看作一项社会权毋宁把它视为是一项平等权。”^[11]

因此,接受高等教育权利的内容囊括3个方面。第一,学习机会权指学习者作为受教育主体,有权利通过在高等学校学习的方式和途径,扩充其生存和各项素质能力的发展空间,这可以看作是在高等教育阶段受教育权产生和发展起点初始阶段的权利,同时也是受教育主体接受高等教育权利的前提与基础。学习机会权包括进入高等教育的入学升学机会权、权利主体及其监护人高等教育的选择权以及获得高等学校大学生的身份权。义务教育阶段学习机会权由国家平等提供而无须考虑学费和竞争,对于所有公民完全平等,是一种实质上的平等。高等教育学习机会权国家只是通过入学考试给予所有公民以平等竞争的机会,受教育者自由选择空间较大,这是一种形式的平等,实际享有这一权利的是竞争中的获胜者,而非所有的参赛者。第二,学习条件权是指受教育者要求国家和政府层面主动施行相关举措,以保障高等院校为其顺利完成学业提供各项资源和条件的具体权利。学习条件权是发生在高等教育发展过程当中的重要权利,包括高等学校建设请求权、高等学校条件或资源平等利用权以及获得诸如奖贷助、勤补免等的教育资助权。第三,学习成功权是学习者完成学业内容的结果权利,包括受教育者在高等院校学习、被考核并获得各项学业评价的权利,以及结业后取得高等教育学历和学位证书的权利。

三、高等教育发展阶段与受教育权之演变及其保障

人权时代的到来,使得高等教育走向了权利的时代,而随着高等教育阶段由精英化、大众化向普

及化阶段的进阶发展,接受高等教育权利的觉醒已成为各国不争的事实。参考马丁·特罗基于美国高等教育发展的经验,以及关于精英化、大众化和普及化阶段高等教育质变标准的相关论述,本文以 3 个阶段为时间划分节点,对接受高等教育权利特性及内容的演变过程进行回观溯源。

(一)精英化教育阶段

根据马丁·特罗的相关论述,精英教育施行的主要模式是一种深入的师生互动,强调对学生自身个性和理想的培养,具有高度选择性的特质,且这种特质来源于能够保证师生密切互动的师生比。鉴于此,当高等教育入学人数被限制数量时,学习机会权是只有少数天赋异禀或者贵族阶层或者两者兼具的适龄学生才能享有的特殊权利,非基本权利特性中的“权利因子”占比较高,使接受高等教育权利接近于“特权”的概念,是一种“特殊权利”,在含义上更接近于法律“自由”(legal freedom)的概念,即精英化阶段只有少部分佼佼者能够享受到这种被特权所赋予的受教育“自由”,且由于非基本权利特性的“权利因子”作用,在精英化阶段,秉承为政府高阶层统治者和各领域高知专家培养精英后备军的目的,对学习机会权的赋予进行高度的差额选择,接受高等教育权利的相对性特征在该阶段由此呈现。在精英教育阶段,这种竞争更侧重于将民众的家庭背景、社会地位作为参考指标进行选拔。在马丁·特罗看来,追求知识和学术自由的精英教育无法在短期内呈现出促进社会繁荣进步的直接作用,它存在的本身更多的只是一种教育价值观的体现,因此与兼具自由权和社会权性质的受教育权不同,其子权利接受高等教育权利在精英教育阶段自由权利的意味更加浓厚,此时接受高等教育权利并不要求国家对其学习条件权和成功权承担法律上积极作为的义务,更多的是一种消极的保护。有机会接受高等教育的学生往往都是中学毕业后直接入学,教学过程被规定成专门化和程序化,通过一对一指导等形式教授学生成为政治精英或行业专家的各项素质与能力,进行住宿式学习生活直到成功取得学位,对职业训练和实践教育的意义持否定态度,学习条件权和成功权的内容与社会关联较少,也较为单一。

在该阶段接受高等教育权利 3 项基本内容的落实与保障一方面依赖政府官员、校长和行政领导组成的小集团的非正式决策,另一方面则更多地依赖权利主体自身的权利观念和行使能力。

(二)大众化教育阶段

在马丁·特罗看来,大众化阶段高等教育入学率达到规定标准 15% 及以上时,民众将高等教育看作是通过竞争等途径获得一定资格者的权利,它是对历史和现实高等教育现象的一个反馈和总结。在该阶段,高等教育与社会经济发展的互补功能逐渐凸显,鉴于此,虽然其非基本权利特性中的“权利因子”仍然较为明显,但“特权”性已经逐渐褪去,“权利因子”的概念更像是一种“一般权利”。高等教育开始为社会各行各业培养管理人才和技术人才,由此导致学习机会权和学习条件权拥有了更为丰富的内涵。在大众化初期民众仍然需要通过竞争途径获得高等教育的学习机会权,但在精英化选拔标准之外,不少国家和地区开始引入中等学校的“英才成就”和一些特殊考试成绩等新标准来扩大学习机会权的普适范围。到了大众化后期阶段,为了避免由竞争带来的权利相对性走向歧视和不平等的教育极端,高等教育学习机会的获得途径再次被革新,辅之一些补偿性政策和非学术标准,以此进行入学选拔,大大增加了处于弱势的群体和阶层的受高等教育机会^[12]。大众化阶段,学习机会权普适性的增加带来入学机会的增多,更多类型的高等教育机构纷纷涌现,受教育者的增多带来了学习能力和学习目的的多样化,与培养社会谋生能力衔接较为密切的职业教育训练逐渐在高等教育中出现,受教育者也开始了住宿与走读相结合的学习生活方式,学习条件权的有效保障需要政府为其做出更多的积极政策回应和资金支持。高等教育课程走向了大班授课的模式化教学,将社会经验知识以模块教学的形式引入课堂。受教育者接受高等教育是为未来的社会生活做准备,高等教育课程以

讲演的形式进行知识传授和技能培养,由此导致学位和学历资格获取的途径和方式更加多样化和人性化,学习成功权的实现内涵与社会发展开始紧密相接,社会权利特性开始逐步凸显。

由于立宪主义在社会中的深入传播与扎根,使得该阶段对接受高等教育权利的保护,更多地依赖立法和行政的保护。此外,由于社会民主思想的融入,更多的社会力量也加入接受高等教育权利保障的队伍之中。从各国宪法规定的具体内容来看,对受教育权利这一基本权利是制宪者采取列举法对其宪法权利进行确认的。但由于列举法本身无法穷尽的局限以及其非基本权利特性等,作为子权利的接受高等教育权利并未在各国宪法文本中详细地陈列出来。但宪法依然为公民接受高等教育权利提供保护,其途径主要是宪法解释。鉴于宪法稳定性的要求,宪法解释是在遵循现有宪法有关基本权利受教育权内容的前提下,对其子权利接受高等教育权利进行扩张解释,从而解决其权利保障面临的相关问题。但宪法解释囿于自身解释说明的有限性,会受到宪法文本内容的多处制约,如果对非基本权利保护的要求扩展解释不当,甚至会造成违宪的可能,因此使用该途径进行权利保护局限性也较大。

(三)普及化教育阶段

在普及化阶段,人们为适应社会的发展和为寻求高质量的生活,通过接受高等教育这一途径来提高自身的社会适应能力和谋生能力,为未来的优质生活做准备。在该阶段,虽然接受高等教育学习机会权利的获得因为差额选拔的缘故始终存在相对性,但高等教育已经提升到向所有愿意接受高等教育的民众平等开放,选拔标准变成了个人意愿加上所匹配的能力,其学习机会权获取的核心理念从大众化阶段侧重个体机会的平等进一步转向普及化阶段群体成就的平等^[12],即在高等教育发展过程中社会各阶层、各民族都能占有一席之地,美美与共,学习机会权在普适性上实现了理念升华。更多拥有社会就业经验的受教育者逐步进入高等院校学习,时学时辍的情况屡有发生,伴随着终身教育的普及,受教育者在高校的学习生活与其社会生活的界限也不再那么分明。与学习条件权相关的校舍建设、教学质量等也因此与社会发展的联系愈加复杂,计算机、多媒体等多项社会革新技术成为接受高等教育权利学习条件权保障中新增的时代内容。由于社会关注的增加,接受高等教育权利保障的具体内容受到民众和政府的重视,为实现社会和谐稳定发展的目标,越来越多的社会民众也加入权利内容落实的监督和决策之中,社会权利特性已昭然若揭。

在中国高等教育发展语境中,接受高等教育权利发展的3个基本内容分别对应高等教育过程中的起点、过程和结果3个阶段。首先,普及化时代基于马斯洛所提出的每个人自我实现的、更高层次发展的需要,受教育者对更高质量的美好教育生活的向往与追求成为三者实现逻辑联通的内生动力;其次,国家义务、社会资助和家风家教是接受高等教育权利保障三方面内容得以实现良性发展的坚实后盾,国家义务提供完善的法制环境,社会资助保障充足的资金供应,家风家教对受教育主体进行教育价值观熏陶,影响受教育者接受高等教育时的主动性意愿;最后,受教育者本人在接受高等教育过程中认知能力、创造能力以及情感的发展水平是接受高等教育权利是否真正实现学习成功权的核心评判指标,即学习成功权的有效实现更关注受教育者本人是否真正成为接受高等教育过程中的受益者。

在普及化阶段,接受高等教育权利作为非基本权利,有必要进一步对其加强宪法保护。纵观世界宪政发展史,宪法的制定都与权利保障有着密不可分的联系,绝大多数国家基于权利保护的应然与实然之差和权利的社会权演变这两方面原因,会通过宪法对其所保障的权利内容进行明确列举。具体来看,宪法作为国家的根本大法,与其他法律相比,本质上带有更多的应然色彩,存在的意义就是对人民的各项权利进行保障。但宪法真正在实际生活中的融入和落实,主要依靠的却是其实然层面的实证,即宪法文本中需要对其所保障的权利进行明确的列举。从实然层面上看,宪法的权利保障在形式上又是“有限”的。随着工业文明开启社会化生产时代的到来,人民的权利发生由自由权向社会权转

变,国家层面对权利的关注也由消极保护逐步演变成积极的保障,且这种积极保障的有效性主要体现在通过权利列举的方式,使宪法保障的范围和重点以文本的形式确定下来。基于以上两方面原因,我国宪法对基本权利进行有限的列举,绝不意味着宪法只对文本中列举到的基本权利提供法律保障。一方面,宪法对权利的列举本身就是随时代发展可以有所变动的开放体系;另一方面,尽管很多非基本权利未能体现在宪法文本列举的内容之中,但依然需要依据已经确立的宪法原则和精神对其施加保护。美国的制宪史在这一问题上是一个较为典型的例证。1787 年美国出台《美国联邦宪法》,在其宪法文本的所有内容中并没有对保障的权利内容进行明确列举,因为其制宪者认为宪法对权利的保护应该基于一体化原则,不应该在权利保障对象上体现出选择性和差别性,因此该宪法文本主要是对国家各机构间的权力配置要求进行了规定,旨在为各项权利保障构建一个坚实的制度基础。

因此,普及化阶段对接受高等教育权利的保障,宪法的作用不应拘泥于消极保护,而应该积极创造良好的教育法制条件,保障公民接受高等教育权利的实现。随着高等教育发展阶段的不断进阶,高等教育权利保障问题的重要性和必要性也逐步凸显出来。大众化阶段一次次对宪法文本中有关受教育权的内容进行扩张解释,去解决接受高等教育权利保障纠纷问题,量变积累到质变,最终的扩张解释范围总会达到现行宪法文本中的极限,此时对拥有非基本权利特性的接受高等教育权利保障的回应便要走向宪法修改之路。因此,当高等教育普及化发展到一定阶段,通过宪法修改途径对接受高等教育权利进行保障,是对其权利价值的一种时代性肯定,也是对高等教育领域权利保障的一种价值确认,即为实现权利保护的一体化目标,普及化阶段国家应构筑一个完整的受教育权利保障体系。除此之外,普及化阶段接受高等教育权利的实现也离不开社会的积极保障。首先,社会政府层面要积极举办和发展各层次、各类型的高等教育事业;其次,社会个人和团体力量要为接受高等教育权利保障提供必要支持;最后,社会要为接受高等教育权利的运行提供必要的监督和权利救济。

四、他人的经验与我们的课题

一部高等教育发展史就是一部高等教育受教育权从特权转到权利再到义务的历史,高等教育发展的过程就是公民争取平等高等教育权利的过程,同时也是公民接受高等教育权利不断受到保护的过程。

随着经济的发展,加之社会改革进步对优质人才输送的要求,从精英到普及已然成为全球高等教育发展的合理趋势^[13]。1996 年,马丁·特罗在《从大众高等教育走向普及》一文中提出,“高等教育发展的最终归宿是要走向一种学习化社会”^[14]。作为高等教育大国的美国,1970 年就已进入高等教育普及化时代。与美国相比,欧洲高等教育发展进程略显缓慢,二战后,英、法等国的高等教育毛入学率仅维持在 5% 左右,直到 20 世纪末期才陆续进入普及化发展阶段。我国高等教育发展在进入 21 世纪之前一直处于发展缓慢的精英高等教育阶段,1978 年我国高等教育毛入学率仅有 2.7%,1998 年高等教育毛入学率虽然已经增加了两倍多,但也仅有 9.76%。1999 年全国各大高等院校开启扩招的计划,大众化进程加快,毛入学率开始激增,2019 年达到 51.6%,中国的高等教育普及化终于拉开帷幕。高等教育的快速扩展和毛入学率的不断提升,意味着接受高等教育的人数不断增加,接受高等教育的权利发生变化,“由特权走向权利的变化……对于一些阶级和种族的学生来说近似于一种义务”^[15]。

(一)美国:从“精英到普及”就是从“特权”到“人人都能”

美国在精英高等教育阶段,高校以私立大学为主,学生几乎全部来自富裕的清教徒家庭,学费昂贵,大学校门只为少数人开放。为改变此类情况,美国开始在各州施行公办高等教育计划,一座座州立学院、赠地学院以及社区学院的有序开办,慢慢在美国搭建出初具规模的高等教育体系。这类学校

耗资少、收费低,向低收入家庭青年开放,极大地提高了公众接受高等教育的机会,到20世纪中期美国实现了高等教育大众化。第二次世界大战后,美国爆发了大规模的民权运动,从黑人要求废除种族隔离制度,争取政治、经济及社会权利平等开始,运动波及其他少数民族,最终迫使美国政府通过民权法案,宣布种族歧视与性别歧视为非法,美国人民尤其弱势群体如少数民族及妇女争取包括高等教育在内的平等权利斗争取得了辉煌成就。而1944年的《退伍军人法案》、1964年的《民权法案》、1965年的《高等教育法》等法律法规的出台、完善与实施,为美国民众高等教育权利的各类保障提供了依据。“特别是在20世纪60年代,高等教育领域中对平等权利的法律保障成为一个常态,而限制和侵犯这种权利则表现为一种例外。”^[16]在权利斗争与权利保障的合力作用下,接受高等教育是一种特权的观念已不合时宜,对于学生而言,接受高等教育已经成为其经济或职业上的需要。高等教育大众化与普及化理念深入人心,这种理念变化促使高等学校实行开放办学的政策,不断扩大规模以容纳全部合格的考生和所有中学毕业生。20世纪中后期美国进入普及化时期,此时马丁·特罗根据美国的经验,对其内涵赋予了新的诠释,即“每个人都能在家庭和工作场所参与在线终身教育”^[17]。由此可见,给予每个人平等的机会,并使其接受高等教育的过程打破时间和空间的枷锁,应当成为普及化高等教育的灵魂所在。

但值得关注的是,美国接受高等教育权利保障过程中的极端性和被迫性也带来其少数族裔群体接受高等教育权利保障的一些困境。前者的典型代表是提出“施行针对少数族裔群体的招生和就业政策,以此来提高其接受高等教育的机会”的肯定性行动。该行动在美国各州施行过程中出现诸如“种族配额原则”“非洲中心论”等极端化操作,造成少数族裔群体接受高等教育权利保障逐渐“畸形”发展,变成部分族裔群体攫取教育利益的工具^[18]。后者则源于美国政府施行多元文化政策实属面临社会大动荡内忧外患之下的“无奈之举”,在该背景下并没有真正发挥出少数族裔接受高等教育权利保障的真正功用,美国高等教育改革中所赋予少数族裔群体的接受高等教育权利的平等实际上仍在保存和复制现有的社会阶层差别。例如政府推行的奖助学金制度往往以择优性为主,即便施行“开放入学”的原则,但由于政治经济等条件所限,少数族裔群体仍多选择在水平层次较低的社区学院和公立大学就读等^[19]。

尽管中美两国在国情文化、法律、教育体制等方面存在较大差异,但是美国特定群体为争取平等权利保障的精神值得我们借鉴。首先,美国高等教育领域每一次权利立法保障的扩展与完善,并非政府层面的主动赋予,而是美国少数族裔等特定群体不断争取的结果。《美国宪法修正案》第九条涉及的“宪法对部分权利进行列举,不能被解释为对人民其他权利进行否定或忽视”,为人民在高等教育领域争取更多的权利保障提供了前提。美国接受高等教育权利保障得以取得诸多成就,除了得益于美国较完善的教育法制环境作为其外部保障,高质量的高等教育教学水平也是其学习条件权和成功权得以实现的内在条件。美国高等教育通过内外互补的协调发展,较好地解决了接受高等教育权利过程中,由于权利保障争端产生的一系列社会问题。《外国教育通史》的作者滕大春于序言中曾经写道:“美国它之所以跃进腾飞,也正是因为其所走教育之道路基本符合人类历史发展客观规律。”^[20]正因为如此,对于刚迈入普及化阶段的中国高等教育来说,虽然美国与我国有着较大的教育国情差异,但厘清美国接受高等教育权利多元保障的历史发展脉络和普及化阶段高等教育核心理念,依然对我们在接受高等教育权利理论层面的深入探究有着较多益处。最后,美国接受高等教育权利发展中一直保有以宪法和法律为尊的历史传统,他们重视法律在解决权利纠纷中的关键作用,这对于我国目前在接受高等教育权利保障施行中权责漏洞问题也有一定的借鉴意义。

(二)我国的课题及解决之道:从“精英到普及”就是从“不平衡”走向“人人出彩”

我国高等教育发展在20世纪末开始发力,在很短时间内就实现了从精英高等教育到大众高等教育的转变,之后又用15年左右的时间实现了从大众高等教育向普及高等教育的过渡,为各族人民接受更好的高等教育提供了条件和机会,高等教育发展中的平等权保障有了很大的进步,创造了世界高等教育发展的中国奇迹。不可否认的是,这种规模扩张、快速跨越的外延式发展模式也带来了一些问题,在接受高等教育权利方面主要体现为:由于存在着城乡、区域、民族等方面的差距,造成了接受高等教育机会的不平等;高校招生政策中存在城市倾向与身份歧视,大学生就业中的性别歧视与院校分层区别时有发生;高等学校同质化倾向较为普遍,高等教育多样性不足,无法为普及化后公民提供个性化的选择;涉及高等教育权利的政策、法规过于宏观,缺乏关于受教育权的专门规定,无法实施救济与保护,无法使法定权利转变为实有的权利。与高等教育发达国家相比,刚刚步入普及化阶段的我国高等教育无论在类型结构、质量效益上,还是在学习机会权、条件权、成功权的保障等方面还存在一定的差距。为此,为了办成人民满意的高等教育,将高等教育大国进一步打造成高等教育强国,有必要厘清高等教育发展历史中受教育权从特权到权利再到义务的演变历程及其特征,树立高等教育普及化发展的新理念。随着普及化进程的不断深入,一方面,高等院校和各类组织机构有义务向民众提供更多的教育机会,创设更优质的教育环境,使我国高等教育体系变得更加多元化,更具有包容性,接受高等教育也将逐步演变成民众应尽的一项义务^[21];另一方面,普及化的发展程度与经济发展水平正相关,国家和社会层面也有义务积极促进高等教育各方利益主体协作办学,发挥教育合力,使得高等教育服务社会经济发展的功效得以在普及化阶段达到“1+1>2”的效果。

首先,从我国高等教育发展实际来看,学习机会权的施行常常面临两种窘境。一方面,囿于经济发展落后、家庭家风家教等因素,偏远少数民族地区或低收入阶层适龄受教育者对学习机会权的理解和行使度较低,对高等教育学习机会获得、选择等问题往往不以为意;另一方面,经济发展较快的北上广深地区的适龄受教育者对学习机会权有较高期待,并由此产生对现行高考制度、高等学校教育制度等诸多抱怨。与此同时,高校和家长把学习机会权变成权钱交易的行为近年来也时有曝光,引起社会强烈不满。从法律的实然意义上理解接受高等教育权利中学习机会权,其平等绝不仅仅局限于宪法权利上应然的平等,还应该包括消除一切使得学习机会权无法公平获得的各项实然因素,即从应然走向实然的平等。这关键在于消除影响教育平等的“排斥与区别”,但在目前已有的相关法律条文中,并未对其做出较为明确的程序性规定,由此导致如地区保护主义、性别优势等影响学习机会权平等获取的情况屡有发生。其次,从法律的实然意义层面来看,学习条件权与学习成功权可以解释为受教育者在高校接受科学文化知识教育的过程中,有权知悉高校各项教学计划和安排、参与高校组织的各类教育活动、使用校园内各类教育教学设备和书籍资源、平等获得奖助贷学金等学业资助,按程序取得毕业证书和学位证书等,且保证自身财产权、人身权等各项权利被校方施加了有效保护和监督。受教育者自入学开始,便与校方基于受高等教育权利中学习条件权这一媒介产生了两种法律关系。第一,我国《教育法》《高等教育法》中有针对学生与校方两者权利和义务的相关条文规定,二者均是权利的平等参与者,具有平等的法律地位,由此拥有了平权型法律关系。第二,高校教育教学过程的顺利进行,需要对学生施行一定程序性和规则性的管理体制与约束机制,由此两者又具备了隶属型法律关系的特征。除此之外,我国《学位条例》和《教育法》对校方依法授予学历证书和学位证书进行了个别规定,因此,从法律应然角度看,校方在接受高等教育权利学习成功权范畴下自由裁量权的行使度是很小的,属于羁束行政行为。实际上我国与高等教育权利保障相关的各项法律条文针对学习成功权范畴下学位授予、学籍管理等内容一直有待完善,这也导致诸如“何小强诉华中科大拒绝授予学位案”

等社会教育案件时有发生。

鉴于此,教育部门和立法机关在赋予学习机会权合法性的同时,要考量教育多方利益要求,使高等教育学习机会权利在“阳光下”行使。政府应将高校选拔招生工作全过程公开透明化,健全监督机制,完善少数民族学生招生补偿机制,提供政策倾斜,逐步缩小不同地区、不同阶层高等教育学习机会权的差异,促进高等教育全面均衡发展。权利的行使只有在法律的约束和制约之下,才有可能催生出更为理性的权利观。但由于保障学习条件权的法律规章目前仍有待完善,加之高等教育学习条件权的内容涉及当地财政、资源等多方面要素,使得该权利在实际行使中往往权责难分,保障性较弱。主要表现在两个方面:一是法律条文中涉及高等教育学校条件权保障的内容常常泛泛而谈,具体量化操作性较弱,各类条文只是对学习条件权进行了概括性规定,对实际一线教育教学的指导和法律保障作用甚微。二是针对学习条件权的权利救济和解决纠纷的法律途径明显缺位。保障高等教育学习条件权的责任主体是政府,当受教育者该权利无法得到保障时,如何通过法律手段要求当地政府和相关部门积极作为来履行其保障受教育者高等教育学习条件权的责任,目前在各项法律法规中涉及甚少,更未有对该权利损害赔偿内容的明确规定。受教育者高等教育学习条件权的主要内容及实施载体,与当地经济发展密切相关,该权利得以保障的硬件和软件资源条件并非高等院校本身可以独自承担给予。因此,国家应当在立法上进一步明确高等教育受教育者学习条件权保障的权责内容,为解决教育纠纷问题提供更多法律依据,完善法律救济途径。政府、用人单位、企业与高等院校多方发挥教育合力,才能真正推动与受教育者学习条件权保障相关的各类社会资源的高效利用,从而为其权利实现提供优质保障。学习成功权指向的是高等教育高质量发展过程中结果阶段的公平优质,也是高等教育中受教育权实现的最终目的。这一权利得以实现表面上是受教育者获得学业恳切的评价、毕业证书和学位证书,但内里其实是受教育者通过高等教育的阶段性学习,所成功习得的高质量的品行标准、知识标准和能力标准^[22],即每个人都能获得人生出彩的机会。

参考文献:

[1] 温辉.受教育权入宪研究[M].北京:北京大学出版社,2003:103.

[2] 秦启轩.论受教育权的实现与保障[D].南京:河海大学,2004:12.

[3] 刘思齐.从受教育权看人权的不可分割性[J].黑龙江省政法管理干部学院学报,2012(4):14.

[4] 道格拉斯·霍奇森.受教育人权[M].申素平,译.北京:教育科学出版社,2012:55.

[5] 莱昂·狄骥.宪法学教程[M].王文利,庄刚琴,马利红,等译.郑戈,校.辽宁:辽海出版社,春风文艺出版社,1999:199.

[6] 龚向和.受教育权论[M].北京:中国人民公安大学出版社,2004:25.

[7] 陈鹏,祈占勇.教育法学的理论与实践[M].北京:中国社会科学出版社,2006:154.

[8] 龚向和.受教育权的概念分析[J].岳麓法学评论,2003,5(2):98102.

[9] 秦启轩,周海.略论受高等教育权的特点和保障[J].现代教育科学,2002(9):810.

[10] 秦苏滨.弱势群体的高等教育权利及其实现[J].社会科学家,2010(12):126129.

[11] 刘练军.受高等教育权:一种宪法平等权[J].教育与考试,2012(3):5053.

[12] 谢作栩.马丁·特罗高等教育大众化理论述评[J].现代大学教育,2001(5):1318.

[13] 张艳丽.普及化高等教育的内涵及其意蕴探析:来自美国的启示[J].复旦教育论坛,2017,15(3):107112.

[14] 郝保伟.国内高等教育普及化研究述评[J].理工高教研究,2007(1):59.

[15] 马丁·特罗,徐丹,连进军.从精英到大众再到普及高等教育的反思:二战后现代社会高等教育的形态与阶段[J].大学教育科学,2009(3):524.

[16] 马立武.现代美国高等教育中平等权利法律保障研究[M].北京:北京师范大学出版社,2010:123.

[17] 马丁·特罗,濮岚澜.从大众高等教育到普及高等教育[J].北京大学教育评论,2003(4):516.

[18] 冯雪红.美国“多元文化主义”的困境及理论重构[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2017,37(2):2427.

[19] 蔡兴繁. 美国高等教育中少数民族平等权利研究[D]. 沈阳: 沈阳师范大学, 2013: 29.
[20] 滕大春. 外国教育通史[M]. 济南: 山东教育出版社, 1989: 3.
[21] 别敦荣. 普及化高等教育的基本逻辑[J]. 中国高教研究, 2016(3): 3142.
[22] 龚向和. 论新时代公平优质受教育权[J]. 教育研究, 2021, 42(8): 4858.

(编辑: 杨慷慨 校对: 王茂建)

From Privilege to Right: The Evolution of the Right to Education in the Development of Higher Education

CHEN Bateer

(The Center for the Study of Human Rights/Zhou Enlai School of Government, Nankai University, Tianjin 300350, China)

Abstract: The right to education is not a single right, and to some extent, it is a bundle of rights. As the child right, the right to receive higher education is the type of non-fundamental, relative and social right, including three basic content, the learning opportunities, learning conditions and learning success. The enjoyment and protection of higher education rights are not only related to the conditions of economic development and social progress, but also related to the course of higher education development. At the beginning of development, receiving higher education was the privilege of some excellent people and a special right enjoyed by very few people. In the period of popularization, the right to receive higher education has become a right that people can obtain after meeting certain conditions. The right to receive higher education has gradually changed from a special right to a general right. In the popularization period of higher education, receiving higher education has become the right and obligation that everyone can enjoy. Every citizen needs to receive higher education, and the state has the obligation to provide diversified higher education to meet the individual needs of citizens. China, which has just entered the stage of popularizing higher education, should establish the concept of popularizing higher education, improve the corresponding laws and regulations, develop and form various types and levels of higher education forms, build a lifelong education system and a learning society, so that the people's access to higher education is not limited by time and space, and the right to receive higher education from the due and legal rights will eventually become everyone's real rights.

Key words: the right to receive education; the right to receive higher education; developmental stage of higher education