

教 育 主 权 初 论

金孝柏

摘 要: 研究教育主权具有重要的现实意义。教育主权是国家自主处理对内、对外教育事务的最高权力,包括教育立法权、教育行政权、教育司法权和教育发展权4个方面。教育主权具有自身特征,不同于国家主权、教育产权、教育安全和教育权等相关概念。我国应处理好开放教育服务与维护教育主权的关系。

关键词: 教育主权; 教育; 开放

中图分类号: F 719;G 4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2004)06-0003-05

加入WTO以后,我国教育服务业开放的步伐逐步加快,随之而来的教育主权问题也更加突出。根据我国的“入世”承诺,我国将加快教育服务市场的开放,允许外国的教育机构在我国境内举办中外合作办学机构,向我国境内的公民提供教育服务。中外合作办学客观上有利于利用国外先进的教育资源,引进海外资金投资教育,弥补我国教育投入的不足,促进教育体制改革的深化,促进教育服务领域的国际交流与合作。但是,也应当看到,外国教育机构在带来先进文化的同时,也会有意识或无意识地传播他们的思想与文化,这也将不可避免地我国的传统民族文化、思想道德观念发生冲撞甚至是剧烈的冲突,甚至可能损害我国的国家和社会公共利益。因此,在开放教育服务市场的同时,我国必须采取切实可行的措施,维护国家的教育主权。目前,国内诸多教育学学者已经意识到教育主权的重要性,并且从教育的角度提出不少建议。但是,少有法学界的学者从法学角度

满足各种所有制企业对资金融通的需求。但是由于历史的原因,我国金融服务部门的市场化程度,恐怕是最为低下的。因此,开展国际合作(例如通过外资购并来完善公司治理结构),引入竞争机制,切实提高其经营效率,是“入世”后金融业的当务之急。

5. 社会信用体系的构建 诚实守信,原本是伦理道德范畴的重要概念之一。然而在市场经济的基础上,信用却能同样成为一种稀缺的资源。纵观发达国家的经济发展史,那种信用一旦崩溃和信用再度重建的史实,足以证明这一不刊之论。信用资源,可以说是现代经济的“润滑剂”与“安全阀”。因而适时建构以产权为基础的社会信用体系,正是完善社会主义市场经济体制的题中应有之义。

所有这一切体制变革,我们期望最好能在“入世”的过渡期内完成。这将意味着中国企业的营商环境,由此获得了根本性的改善和提升。因为经验证明,政府所提供的无形而有效的服务,从某种程度上制约着一个企业或者一个产业的国际竞争力。

(作者单位:上海对外贸易学院)

深入探讨这一问题。现有的一些服务贸易研究专著对教育服务贸易涉及很少,甚至是避而不谈,更不用说对教育主权作深入的研究了。这固然与我国教育服务市场的发展长期滞后有关,但是,仔细考察一下,不难发现有更深刻的历史原因。我国虽然初步建立了教育法律体系,但这种体系本身就存在先天的缺陷——立法与实践严重脱节,甚至违背教育发展的普遍规律。长期以来,对教育产业化的争论一直没有中断过,至今也没有达成共识,这从我国《民办教育促进法》的出台背景与对教育机构产权与投资收益的界定可见一斑。对教育产业化的争议也在一定程度上妨碍了国家对教育开放的方法,对教育主权问题的认识 and 法律规定自然就落后于实践,这对加入WTO以后的中国而言应该说是立法的一大缺陷。因此,加强对教育主权问题的研究具有十分重要的现实意义。

一、教育主权的定义

教育主权是国家主权的重要组成部分,是国家管理教育事务必不可少的权力。一般认为,主权的概念是法国学者博丹(Jean Bodin,1530-1596)首先提出的,经过不同时期诸多法学家的丰富与完善,已成为国家对外关系中的基本概念。教育作为国家为维护政治稳定、促进经济发展,传承民族文化和维持人力资源再生产的根本途径,必须处于国家权力的直接掌控之下。随着现代社会国际贸易的快速发展和国际交流的日益频繁,教育的产业属性得到越来越多的认可,教育服务成为国际贸易的重要内容。WTO《服务贸易总协定》(GATS)的施行进一步推动教育服务的国际化进程。由于教育服务提供的是无形产品,并且在一定程度上会直接影响到文化的传承、社会公共利益和国家安全,引入教育主权的概念和研究教育主权的具体内涵已成当务之急。

学术界对教育主权的概念或定义并无一致的观点。有学者认为,“教育主权应是国家主权在教育领域的具体体现,是主权国家所享有的自主处理对内、对外教育事务的最高权力。”有学者把教育主权定义为“一个主权国家固有的处理其国内教育事务和国际上保持教育独立自主的最高权力”。这两种定义没有本质性的差异,都揭示了教育主权的本质内涵,即教育主权包括主权国家在管理教育事务时享有的对内和对外的所有权力,具有最高性、固有性和排他性的特征。笔者认为第一种定义比较准确地揭示了教育主权与国家主权的关系,本文采用这种定义。

二、教育主权的内容

对于教育主权的具体内容学术界少有专门论述,有的学者只是简单提及教育主权可以分为教育立法权、教育行政权、教育司法权与教育监督权,但并没有阐述其具体内涵。国家主权包括对内主权与对外主权,前者包括国家管理国内事务享有的最高立法权、最高行政权和最高司法权,后者则包括国家在处理对外关系时享有的独立权、平等权和自保权。作为国家主权在教育领域具体体现的教育主权也应包括国家主权的基本内容,但是,另一方面,教育主权的重要性和适用性更多地,在国家开放本国教育服务市场时体现出来,因此,教育主权的内容不能简单地套用国家主权的内容。笔者认为,维护教育主权主要目的在于维护本国的政治安定和教育利益,以抵消开放本国教育服务市场时外国教育服务的进入对本国

教育造成的冲击,和防止对本国国家利益、国家安全和公共利益造成损害。根据教育服务本身特点,教育主权可概括为教育立法权、教育行政权、教育司法权和教育发展权4个方面的内容。

1. 教育立法权 作为国家主权在教育领域具体体现的教育主权包括国家处理教育事务的教育立法权这一基本权力。所谓教育立法权应当是国家制定教育基本制度、教育方针、有关教育的法律、法规和基本政策的权力。这一权力是国家固有的而非任何国家或组织的恩赐,但又并非完全不可让渡的。根据WTO《服务贸易总协定》、《中华人民共和国加入议定书》和《服务贸易具体承诺减让表》,我国将逐步开放国内教育服务市场,并且承诺所有的可能影响贸易的法律、法规必须与WTO规则一致,这实际是对我国教育立法权(当然还有其他立法权)的一定限制。由于我国是自愿加入WTO的,这种限制实际上是我国对教育立法权的部分让渡。应当指出的是,教育服务贸易包括教育服务的进口与出口,国家的教育立法也相应地包括规制教育服务进口和鼓励、保护教育服务出口的立法。在我国,前者有《中外合作办学条例》,后者有《高等学校境外办学暂行管理办法》。

2. 教育行政权 行政权是“行政主体(主要是国家行政机关)执行法律、管理国家事务和社会事务的权力。”教育行政权应包括国家对教育事务的宏观调控权和微观管理权。所谓宏观调控权指国家根据国民经济发展状况和社会发展需要制定教育发展规划和对教育机构的布局进行调整的权力。微观管理权则指国家对教育事务的具体管理,包括教育管理权、教育监督权和对教育机构的征收权。教育管理权主要体现在国家对教育机构的设置许可、教育质量督导和检查、教育从业人员的资格认证和基本教育事务的决策等方面,而不应事事包办,甚至干涉教育机构的日常工作。目前,我国应主动调整管理思路,完善管理方法,依法办事,减少对教育机构日常工作的行政干预,切实扩大教育机构的办学自主权。教育监督权指国家有权对教育工作进行监督和检查。对教育机构的征收是指国家因公共利益的需要将非国有教育机构收归国有,并依法给予教育机构产权人合理补偿的制度。目前,我国法律对教育产权界定非常模糊,有必要进行完善,以适应形势发展的需要。

3. 教育司法权 教育司法权是国家对涉及教育事务的案件享有司法管辖权。由于国家对外开放本国教育服务市场,外国投资或教育服务机构进入本国设立教育机构或以其他合法方式向本国公民提供教育服务,所发生的一切纷争本国均当然地享有司法管辖权。在我国承诺的4种教育服务提供方式中,因商业存在和自然人流动引发的纷争,根据属地管辖的原则我国当然享有司法管辖权,但是,因跨境提供和境外消费引起的教育服务纠纷和我国境外办学机构在境外侵害我国教育利益的案件,我国是否享有和如何行使司法管辖权是一个值得研究的问题。

4. 教育发展权 教育发展权是国家发展教育的不可剥夺的根本权力,包括对内的教育投资权、教育举办权与对外的教育平等权、教育独立权和教育贸易权。教育投资权是国家根据本国具体国情决定对教育进行投入和资助的权力。就世界范围来看,各国对教育投资的方式、范围、收益、责任等均有不同的规定和规范。教育举办权是国家作为投资主体或通过合法授权的方式允许其他社会组织或个人举办各类教育机构向本国公民提供教育服务的权力。对外的教育独立权和平等权主要适用于国家发展对外关系过程中享有与他国平等的、独立的教育权,不受任何国家的干涉。但是,应当看到,随着国际经济一体化的进程加速,国际教育贸易得到迅速发展,在一定程度上影响了国家对教育主权的绝对控制,

教育贸易权应运而生。所谓教育贸易权就是国家有权向境外输出本国的教育服务,获得贸易利益。目前,我国已有一些教育机构走出国门,拓展境外教育服务市场。今后,我国应完善立法,鼓励更多的教育服务出口。

三、教育主权的特征

基于对教育主权内容的分析,笔者将教育主权的特征归纳为3个方面:

1. 整体固有性和部分可让渡性 教育主权和国家主权一样,是主权国家固有的权力,包括教育立法权、教育司法权、教育行政权和教育发展权,这4个部分是有机统一,不可分割的整体。但是,教育主权又是可以部分让渡的,即可以在自愿的基础上通过双边或多边机制相互让渡部分教育主权,最突出的表现就是WTO机制下,各国必须保证本国可能影响贸易(当然包括教育服务贸易)的立法、司法、行政等方面与WTO规则一致,我国就对开放教育服务市场作出了具体的承诺。

2. 对内的最高性和对外的独立性 教育主权是国家处理国内教育事务和在国际上保持教育独立自主的最高权力。由于教育不可能完全摆脱政治目的的束缚和意识形态的影响,为维护本国的国家和社会公共利益,世界各国均把教育直接置于国家的监管之下,国家对内具有至高无上的监管教育的权力。另一方面,国家可以独立处理对外教育贸易而不受任何外来干涉。当然,这种独立性并不排除国家对教育主权的部分让渡。

3. 涵盖内容的综合性与适用范围的单一性 教育本身具有政治、经济和文化等多种功能,在传播知识、发展文化和维护思想意识形态等方面发挥重要作用。因而,教育主权涉及国家基本的政治、经济和文化利益,具有政治性、经济性、文化性。另一方面,教育主权适用的范围主要在教育服务领域,具有单一性的特征。

四、教育主权与相关概念

要正确理解教育主权的涵义,必须区分教育主权和几个相关概念的关系。

1. 教育主权与国家主权 国家主权是“国家固有的对内的最高权和对外的独立权”。国家主权适用于一切国家事务,具有固有性和不可让与性。教育主权是国家主权的重要组成部分,两者是整体与部分的关系。但是,如前所述,教育主权在特定情况下会受到一定的限制,即部分的让渡。

2. 教育主权与教育产权 在开放本国教育服务的情况下,教育主权是实现和保障教育产权的根本前提,教育产权是教育主权的重要内容。教育产权是指国家或其他教育投资主体对投资形成的教育设施、教育设备及其他教育资源、教育资产的所有权,包括占有、使用、收益和处分的权利。有学者提出学校产权的概念,并且认为学校产权“应是影响教育发展的至关重要的东西”。笔者认为这种观点很有见地,但还不全面。事实上,学校产权只是教育产权的一部分,教育产权应包括因教育投资所衍生的所有资产的所有权。但是,遗憾的是,我国现有的教育法律法规都没有对教育产权作出明确的规定,即使是最新施行的《民办教育促进法》和《中外合作办学条例》对此也采取回避的态度,学术界对此也缺乏深入的研究。

3. 教育主权与教育安全 教育安全是国家主权的内容之一,国家主权是教育安全的根本保证。由于教育本身具有为本国政治服务的属性,教育开放也为外国利用教育危害本国国家安全和政治利益提供可能,因此,有必要提出教育安全的概念以引起足够的重视。有学者对教育安全作了一些思考,并列举了未来中国面临的部分教育安全问题,但没有对教育安全作出定义和进一步的阐述。笔者认为,教育安全不等同于国家安全,它除了涉及国家安全利益外,还牵涉到民族的兴衰、文化的传承等问题,尤其是在当今世界部分强权国家利用教育服务开放的机会渗透、侵蚀和挑战他国文化和教育制度,因此,我们应从教育的国内背景和国际背景去分析研究教育所引发的教育安全问题。据此,笔者将教育安全定义为国家为维护本国的教育主权,保护教育制度不受外来干涉和侵蚀,有权采取措施保护本国的教育利益的制度总和。

4. 教育主权与教育权、受教育权 教育权与受教育权是一对关系密切、互为条件与内容的概念。受教育权是一国公民享有的、不可剥夺的受教育的权利,国家有义务保障公民实现受教育权。广义的教育权包括主权国家兴办教育的权利、学校或其他教育机构受国家委托行使的教育职权、家长作为监护人行使的保护未成年人的受教育权的权利等内容。教育主权是教育权和受教育权存在的前提和基础,教育权与受教育权是教育主权保护的基本内容。

五、维护教育主权与开放教育服务市场

开放教育服务市场是我国应对世界经济一体化的必然选择。在国际经济一体化的今天,完全排除外来教育和文化的影响是不可能的,也是不明智的,教育服务市场的开放已是不可避免的世界潮流。因此,我国应当恪守“入世”承诺,渐进扩大教育服务的开放,加强对教育贸易的规范与管理。同时,我国也要积极稳妥地推进教育体制改革,实现教育的法制化、产业化、国际化、多元化、现代化和特色化。既要开放本国教育服务市场,又要积极开拓海外教育市场,传播我国的优秀文化与文明成果。

维护教育主权是保护我国教育服务贸易利益的必要保障。我国“入世”时已承诺有限开放国内教育服务市场,所承诺的4种教育服务提供方式无一不与教育主权密切相关。要保护我国的教育利益,必须加快立法,完善立法,在开放本国教育服务市场的过程中,依法维护国家教育主权。根据我国的国情,建议修改《教育法》,增加和明确开放教育市场,维护教育主权的条款,制定《教育投资法》,将《中外合作办学条例》上升为法律,并在其中细化维护教育主权的規定,必要时考虑制定《教育服务贸易法》。

(作者单位: 南京理工大学)

参考文献:

- [1] 金孝柏. 中外合作办学与我国教育服务业的开放[J]. 国际商务研究, 2003, (6).
- [2] 殷杰兰. 透视加入WTO后我国教育主权的维护问题[J]. 广西社会科学, 2004, (1).
- [3] 王建华. 第三部门视野中的教育主权问题[J]. 江苏高教, 2003, (6).
- [4] 杨海坤. 中国行政法基础理论[M]. 北京: 中国人事出版社, 2001.
- [5] 陈至立. 我国加入WTO对教育的影响及对策研究. <http://www.edu.cn/20020109/3016862.shtml>.
- [6] 曹建明, 等. 国际公法学[M]. 北京: 法律出版社, 1998.