

# 教育公益诉讼

## ——受教育权的诉讼保护路径探析

◆何恺欣

(广西大学法学院, 广西南宁 530004)

**【摘要】**诉讼通常被认为是合法权益被侵害时用以救济的最终防线,在教育领域同样适用。教育公益诉讼有助于我国教育法律体系的构建与完善,进而推进教育制度改革,促进我国教育体系的良性发展。当前,正值教育法典被我国纳入立法工作计划之际,可以参照已有的公益诉讼立法基础、教育单行法中的相关规定以及教育诉讼司法实践经验对教育公益诉讼进行初步构建。在教育相关法中增设各种类型的教育公益诉讼的条文,并通过司法解释明确立法论证与程序设计,调剂好教育公益诉讼与其他公益诉讼间的关系并处理个中衔接,从而构建出系统、具体的教育公益诉讼制度,加快教育体系的建设,助力我国教育事业的发展。

**【关键词】**公益诉讼;教育公益诉讼;公共利益;《义务教育法》

在2012—2021年十年间,我国义务教育阶段建档立卡贫困家庭学生的辍学人数大体上呈下降的趋势,全国中、小学教育入学率与巩固率均维持在99.8%以上。以N市为例,从2013年开始,N市(包含下辖区县)学前三年毛入园率逐年增加,至2021年增加到了7.93%,九年义务教育巩固率总体也呈上升趋势,至2021年增加到了7.94%。高中阶段毛入学率同样也在逐年增加,但上述三个教育阶段的入学率与巩固率仍未达到100%。这表明单从N市来看,接受学前教育及完成九年义务教育的适龄儿童并没有达到《义务教育法》所规定的预期标准,适龄儿童能否完成相对应的教育阶段以及其受教育权的完整实现,仍然受到诸如地区经济发展水平不平衡、教育资源分配不均、适龄儿童的家庭状况及其父母存在单一化、扁平化、浅显化的教育观念等因素的制约。其中相对典型与突出的是父母疏于子女入学的问题以及学校、老师等主体违反“双减”政策,妨害适龄儿童完整享有受教育权的问题。

诉讼救济路径是为适龄儿童受教育权提供后盾保障的最后一道防线,以受教育权为核心的教育法律体系在我国已有相应的建立基础和长足发展,但由于受教育权本身内涵与外延的特殊性,导致教育领域的公益诉讼程序应当以何种方式推进,仍然缺乏确定、系统的构建模型。

### 一、受教育权诉讼保护路径的现实困境

#### (一)受教育权的法律性质及其可诉性

受教育权是由宪法确定的基本权利,但是受教育权不仅仅是公民的基本权利,还是一项社会权利。受教育权法律关系不仅是宪法法律关系,还应该包括行政和民事层面的内涵,这样区分层面和类型不仅因为受教育权本身就具备多种

形式,更重要的是借以确定当它受到侵害时,应当采取何种救济方式和侵权责任。宪法因其根本性、概括性与原则性决定了司法裁判时法官不能援引宪法条文作为裁判依据,但这并不代表受教育权不具有可诉性。相反,宪法基本权利需要规范化、具体化的配套法律体系实现当本身受到妨害时的法律救济。《义务教育法》的颁布,规定适龄儿童必须接受义务教育,将义务教育的公益性从立法层面确立了下来,国家强制力在此过程中起到了保障作用,进一步明确了义务教育是一种由国家强制力保障推行的公益事业。

#### (二)现实的泥潭——教育诉讼形式

我国《义务教育法》与《未成年人保护法》均规定父母或者其他监护人应当履行监护义务,保障未成年人接受并完成义务教育,不得使接受义务教育的未成年人辍学。教育行政部门有权对于不送子女接受义务教育的法定监护人进行批评教育或采取行政处罚。但受教育权的救济途径局限于此,并没有法律对何种主体有权将不送子女上学的家长诉诸人民法院以寻求司法救济,更遑论制定了相对完整的用以配套实施的诉讼程序。在实践中,并非没有过相关部门及社会团体将此类父母诉诸法院,申请人民法院以强制执行的方式,督促家长或者其他监护人送子女上学接受义务教育的情况。例如,2021年1月,西宁市湟中区田家寨镇人民政府法院将一对不送女儿上学的家长告上了法庭。父母因正在就读初三的女儿成绩不理想,将她带走一起出去打工,长达一学期。有关部门在了解这一情况后曾多次尝试与该家长沟通调解,但对方态度恶劣,丝毫没有认识到不送子女上学是违法行为。沟通无果,有关部门和组织为保证学生的受教育权不受侵害,遂将向人民法院起诉家长,最终经法官的庭前调解,家

长方才明白自己的错误所在，女儿最终得以重返校园。此案被认为是该法院承办的第一宗教育民事公益诉讼案件。

在以往类似的司法实践中，这类问题通常被分在民事诉讼或行政诉讼领域中。然而，原告必须与案件具有直接利害关系是我国《民事诉讼法》与《行政诉讼法》皆明确规定的主体适格条件，也就是说在现有民事、行政诉讼原告理论的背景下，并不存在着与不法行为有直接利害关系的主体。诸如乡镇村委会、教育行政机关、学校、相关法人与社会团体，包括辍学学生的其他亲属等主体与实施这些违法行为的家长之间，在法律上也不具有直接利害关系。因为这些可能提起诉讼的主体只是为了保护适龄儿童的受教育权、维持保障九年义务教育的执行，而诉讼主体自身的权利并没有因为那些拒不送子女接受义务教育的行为受到侵害，这些主体的私权利没有受到侵犯。因此，无论发生在教育领域中的诉讼是何种类型的诉讼，起诉的当事人都不是适格原告。

除了上述案件外，在以往的司法实践中而法院大多依靠庭前调解、宣读《未成年人保护法》和《义务教育法》及对家长进行批评教育、罚款等方式督促未将孩子送去上学的家长积极履行监护义务，从而保障辍学儿童的受教育权，然而这样的判决虽然合乎情理，但依旧缺乏相应完整、具体的教育诉讼法律体系支撑。父母应当尊重子女的受教育权，使其按时接受、完成义务教育，同时，保护被监护人的人身权利、财产权利以及其他合法权益不受侵害。处于九年义务

教育阶段的绝大部分是无民事行为能力人和限制民事行为能力人，他们的合法权益应当由法定监护人予以保障。但如果充当保护者角色的父母矛头转变为侵害者，原本应当被保护的受教育权遭到了监守自盗的威胁，适龄儿童受教育权的保障更无从谈起。

## 二、教育公益诉讼概念辨析

### (一) 公益诉讼

公益在概念上与私益相对应，其本意为社会公共利益或者公共利益事业公益提供保护，可以反映出法治的发展程度，而通过诉讼方式维护公益是现代社会的鲜明特征。公益诉讼顾名思义，是指具有直接利害关系的主体为了保护个人的私益而提起的诉讼，与公益诉讼最大的区别在于公益诉讼其出发点和归宿均是维护个人利益。公益诉讼则是与私益诉讼相对称而存在的，是指依照法律规定的主体，为了维护国家或社会公共利益，针对违法行为而向法院提起的诉讼。公益诉讼的原告不一定与案件具有直接利害关系，提起诉讼的主体并不特定。

### (二) 公益诉讼法律制度发展沿革与现状

我国现行的民事与行政两大诉讼法已通过修订，先后将公益诉讼制度在法律层面确定下来，并且具有相应的司法解释对司法机关在审理公益诉讼案件时所需执行的详细流程与各项规定作出规定。这现行法对于我国受教育权的诉讼保护路径提供了法理导引和构建参考。

表 1 我国公益诉讼相关法律及司法解释梳理

颁布年份	法律文件	条款与内容	阶段意义
民事公益诉讼领域			
2021年12月24日	《民事诉讼法》	第53条：明确在环境保护、消费者权益保护等领域，法律规定的机关和有关组织在发现损害公共利益行为时可以向人民法院提起诉讼	民事公益诉讼首次在我国以法律的形式确定
2020年10月17日修订	《中华人民共和国未成年人保护法》等六部法律	第106条：相关组织和个人在未成年人合法权益受到侵害时可以代为起诉，其中涉及公共利益的，人民检察院有权提起公益诉讼	进一步明确未成年人权益保护等六个领域发生涉及危害公共利益的事件后，可以由人民检察院提起公益诉讼，但仍缺乏具体诉讼程序
2020年12月23日修订	《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》、“两高”《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》等司法解释	第282~289条：包含提起民事公益诉讼的条件、管辖、调解等具体程序内容	为人民法院审理民事公益诉讼案件提供了确定的程序要求，标志着我国民事诉讼法律制度走向成熟
行政公益诉讼领域			
2017年修订	《中华人民共和国行政诉讼法》	第25条：在生态环保、资源保护、食品药品安全等领域，人民检察院依职责可以对侵害公共利益的行为提出检察建议，在行政机关怠于履行职责时，人民检察院可以依法提起诉讼	行政公益诉讼制度在法律中正式确定，同时明确行政公益诉讼的主体、受案范围、前置程序等



### (三)公益诉讼背景下的教育公益诉讼

教育的本质是培养人才,作为一项公益事业可以从侧面反映出我国的综合实力。公民是教育事业的受益者,同时更是贡献者。诉讼作为权利救济最后的防线,对于受教育权来说亦是如此,建立教育公益诉讼制度符合时代特征,也顺应经济社会发展的需求。教育公益诉讼可以被解读为公益诉讼在教育领域的本地化表现,它与我国各项已被法律确定的公益诉讼相类似,应当从法律的角度加以构建和规制。由于受教育权的双重属性,需要在保护私益实现的同时保护国家和社会利益,教育公益诉讼不仅可以基于已给当事人造成实际损害而成立,还可以成立于存在损害发生的可能、尚未给当事人造成实际损害的案件中。教育公益诉讼是公民受教育权诉讼保护中相对合理的路径,在起诉主体、条件、目的、所救济的权利与其他公益诉讼并无本质区别。具体而言,是指依法有权提起诉讼的主体对发生在教育领域内违反宪法和教育法律法规,从而对国家及社会公共利益产生危害的行为向人民法院提起诉讼,要求法院审理裁判的诉讼制度。

### 三、我国教育公益诉讼的构建

#### (一)教育公益诉讼的立法方式

构建教育公益诉讼制度,首先要解决的就是立法上的问题。2021年,我国已将教育法典的编纂工作纳入2021年度立法工作计划中。目前,采用以受教育权为核心,参照《民法典》总一分结构进行教育法典的思路设计已在学术界达成共识。笔者认为,教育公益诉讼制度的构建可以参照现有《未成年人保护法》的具体规定,在教育法典中铺设单独一章法律责任,对教育公益诉讼的原则加以规定,同时出台司法解释,就教育公益诉讼的原告资格、受案范围、管辖、证据、调解等程序问题进行具体规定。

#### (二)使教育行政执法与教育公益诉讼紧密衔接

诉讼是保护受教育权行使、保障九年义务教育制度实行的重要绳索。然而诉讼保护路径仅是最后防线,并不能取代学校、教育行政机关、教育机构等社会各界的共同努力和参与。教育行政执法仍是保障失学儿童快速复学最便捷的途径。诉讼路径往往周期长、成本高,若一味追求通过诉讼路径来解决问题,很可能会适得其反,影响适龄儿童的受教育权。试想,处于义务教育阶段的学生受教育权遭到侵害,无法与同龄人一般按照正常的时间与流程接受教育、完成学业本就会对个人的成长路径的产生不利影响,如果因为过长的司法流程导致失学儿童的合法权益难以得到及时救济,那么教育公益诉讼将会背离初衷,适得其反。因此,负有监督、管理职能主体,如学校、失学儿童家庭所在地的有关部门与教育行政主管部门应当共同参与,让受教育权的行政保护、社会保护与诉讼司法保护形成有效衔接,使教育

公益诉讼与其他救济手段形成合理、高效的权益保护有机整体。

### 四、结束语

受教育权的保护对于我国教育体制改革的意义尤为重要,建立教育公益诉讼制度符合时代特征,同时,也顺应了经济社会发展的需求。我国各领域中现行的公益诉讼制度与域外公益诉讼经验都给教育公益诉讼的建立提供了理论引导和经验参考。显而易见的是,保护适龄儿童、青少年的受教育权免于侵害,保障九年义务教育制度的实行,保护社会公众的利益,推进我国教育事业的建设,需要各方主体与多种救济手段一同携手为其保驾护航。笔者认为,当前建立教育公益诉讼的需求较为迫切,可以先从最棘手、突出的问题切入,借鉴我国其他领域的单行法中有关公益诉讼规定。在教育法典的编纂中法律责任一章增设若干条款,明确规定各种类型的教育公益诉讼制度,通过司法解释教育公益诉讼的具体程序加以设计,协调处理好教育行政公益诉讼与教育民事公益诉讼之间的衔接,以形成一套有机联系的教育公益诉讼制度,推进我国教育体系的建设,促成教育事业的快速发展。

### 参考文献:

- [1]李卫国.教育公益诉讼的法理解析与制度完善[J].广西社会科学,2022(02):12-20.
- [2]崔玲玲.教育公益诉讼:受教育权司法保护的新途径[J].东方法学,2019(04):138-149.
- [3]尹力.教育公益诉讼:受教育权利司法保障新进展[J].教育理论与实践,2008(28):20-24.
- [4]周航.受教育权民事救济的类型化研究[J].华东师范大学学报(教育科学版),2021,39(06):88-98.
- [5]任海涛.教育法典分则:理念、体系、内容[J].华东师范大学学报(教育科学版),2022,40(05):63-76.
- [6]张睿哲,王梦飞.教育行政公益诉讼探析[J].华北理工大学学报(社会科学版),2021,21(03):11-16.
- [7]吴燕,余莉,顾丽琛.未成年人检察公益诉讼新领域探索的实践与思考——未成年人保护法视域下的路径选择[J].中国检察官,2021(05):66-69.
- [8]孙霄兵,刘兰兰.论以受教育权为核心制定教育法典[J].华东师范大学学报(教育科学版),2022,40(05):8-16.
- [9]祁占勇.学前教育阶段受教育权实现的国家限度研究[J].湖南师范大学教育科学学报,2019,18(03):57-62.
- [10]范履冰.我国教育公益诉讼制度的建构探析[J].现代法学,2008(05):159-166.

### 作者简介:

何恺欣(1994—),女,汉族,辽宁锦州人,硕士研究生,研究方向:宪法学与行政法学。