

分类号:

密级: 公开

学校代码: 10140

学号: 4031341186



遼寧大學

LIAONING UNIVERSITY

专业学位论文

THESIS FOR PROFESSIONAL MASTER DEGREE

论文题目: 农村留守儿童受教育权法律保护研究

英文题目: Rural Left-behind Children's Right to
Education of Legal Protection Research

论文作者: 高慎蓉

指导教师: 郑莹 教授

专 业: 法 律 (法学)

完成时间: 二〇一五年五月

农村留守儿童受教育权法律保护 研究

作者签字: 高慎蓉

导师签字: 郑莹

二〇一五年五月·中国沈阳

遼寧大學

法律碩士（JM）學位論文

題 目： 农村留守儿童受教育权法律保护研究

英文題目： Rural Left-behind Children's Right to
Education of Legal Protection Research

作 者： 高慎蓉

年 級： 2013 级

专业方向： 经济法

指导教师： 郑莹 教授

时 间： 二〇一五年五月

中文摘要

十八大报告明确提出：教育公平的重点是向农村、边远、贫困、民族地区进行教育资源倾斜，支持特殊群体教育，提高家庭经济困难学生资助水平，特别提到积极保障农民工子女平等接受教育，使教育在公平前提下以塑造“高素质敢实践”的人才为目标。可见教育是立国之本，人才培养是构建以人为本的社会主义和谐社会和建设社会主义新农村的最为重要的一方面。但是，教育公平不能仅仅依靠政策和社会关注，教育公平是国家大计，国内外教育公平实现的经验和教训显示，教育公平首先是教育理念的重塑，在新型的素质教育理念下，实现每一个个体全身心的自由进步，最终实现全社会的自由全面协调可持续发展。

从近年来的研究成果可以看出，尊重和保障人权已经成为国际共识，中国的义务教育事业正以欣欣向荣的姿态彰显中国崛起的力量。农村留守儿童的受教育问题是社会进步过程中的不和谐警钟，但必然推动中国的教育立法和实践“三省吾身”，对于留守儿童教育问题的重视更加是社会主义依法治教的本质要求。本文以法学角度对农村留守儿童教育问题加以研究。

纵观义务教育立法和农村留守儿童受教育权法律保护现状，专门性相关立法不足，尤其农村教育公平无法得到保障；政府对农村留守儿童受教育权法律保护的机构设置不足，协调不佳；留守儿童法律救济途径不畅；政府缺少持续性的财政投入机制推进留守儿童教育事业的发展。我国农村留守儿童的受教育权要得以切实的保护，其任重而道远。

中国作为《儿童权利公约》的缔约国和重要的儿童权利保护践行国，不断地与时俱进，国务院 2011 年 7 月发布的《儿童发展纲要（2011—2020 年）》提出儿童权利的保护应贯彻依法保护原则、儿童利益优先原则、儿童最大利益原则、儿童平等发展原则和儿童参与原则，笔者将五个原则贯穿到农村留守儿童受教育权的立法、行政、法律救济及其财政制度上提出关键性建议。

秉持留守儿童权利依法保护、最大尊重和最佳保护的目标，制定完善留守儿童受教育权专门立法；政府要严格依法办事，从中央到地方各机构都要重视农村留守儿童问题，真正依法治教；加大政府财政支出，优化社会支持农村教育力度；完善留守儿童受教育权的救济途径，细化救济程序，彰显中国特色人权精神。

关键词： 受教育权 人权 留守儿童

Abstract

Eighteen big report clearly put forward: the focus of the education fair is to rural, remote, impoverished, tilted to carry on the education resources in national regions, support special education, improve the level of family economic difficulties students funding, particularly referred to guarantee migrant children equal access to education, make the education fair premise to shape the "dare to practice" high quality talents for the target. Education is the founding, talent cultivation is to build people-oriented harmonious socialist society and the construction of new socialist countryside is the most important aspect. Education fair, however, can't just rely on the policy and the social attention, education fair is a national plan, the education fair at home and abroad, according to the experiences and lessons of education fairness is the reshaping of the education concept, first under the new concept of quality education, realize the freedom of each individual make progress, finally realize the comprehensive, balanced and sustainable development of the whole society.

As can be seen from the research results in recent years, respect and safeguard human rights has become an international consensus, the cause of China's compulsory education is a thriving posture reveals the strength of China's rise. Rural left-behind children education problem is not harmony in the process of social progress, but will promote China's education legislation and practice "three provinces in my body," to the problem of left-behind children education attaches great importance to the more is the basic requirement of socialism administering. Based on the aspect of study on rural left-behind children education problem.

Throughout the rural left-behind children are protected by the laws of education present situation, the rural left-behind children are protected by the laws of education could not be in accordance with the special legislation, Government of rural left-behind children's right to education protected by the laws of the institutions; Left-behind children legal relief way, The government lack of persistent fiscal input mechanism to promote the development of left-behind children education career. Our country rural left-behind children by education entitled to the protection of the concrete, its a long way to go.

China as the convention on the rights of children of states parties and important to protect the rights of children practice, constantly advancing with The Times, the state council in July 2011, published by the children's development compendium (2011-2020)

"children's rights protection should be put forward to carry out protection principles, the principle of children's interests according to law, the principle of best interests of children, child development principle of equality and children participate in principle, the author will through the five principles to rural left-behind children's right to education of legislative, administrative and legal relief and its financial system put forward constructive Suggestions.

Uphold the left-behind children's rights protection and maximum respect in accordance with the best protection goal, establishing perfect left-behind children educational special legislation; Government to strictly handle affairs according to law, from central to local agencies to attach importance to rural left-behind children problem, real administering education according to law; Increased government spending, optimize the strength of social support rural education; Perfect the right to education of left-behind children relief way, refine the relief procedure, reveals the spirit of human rights with Chinese characteristics.

Key words: the Right of Education Human Rights Leftover Children

目 录

| | |
|--------------------------------|----|
| 序 言 | 1 |
| 一、农村留守儿童受教育权基本理论 | 4 |
| (一) 农村留守儿童的界定 | 4 |
| 1. 留守儿童的含义 | 4 |
| 2. 留守儿童的特点 | 4 |
| (二) 受教育权内容和特征 | 5 |
| 1. 受教育权的内容 | 6 |
| 2. 受教育权的特征 | 6 |
| (三) 农村留守儿童受教育权的特征 | 6 |
| (四) 农村留守儿童受教育权保护的意义 | 6 |
| 1. 体现教育公平正义 | 7 |
| 2. 促进法定权利向现实权利转化 | 8 |
| 3. 促进中国法治人权理念与世界接轨 | 8 |
| 二、我国农村留守儿童受教育权法律保护的现状及不足 | 8 |
| (一) 我国农村留守儿童受教育权立法现状 | 8 |
| (二) 我国农村留守儿童受教育权法律保护的不足 | 10 |
| 1. 农村留守儿童受教育权立法体系不完善 | 10 |
| 2. 中央行政机构设置不力与地方教育督导不佳 | 11 |
| 3. 财政支持不足和拨款体制不合理 | 12 |
| 4. 农村留守儿童受教育权法律救济途径不完善 | 12 |
| 三、完善我国农村留守儿童受教育权法律保护的建议 | 12 |
| (一) 完善立法体系 | 12 |

| | |
|------------------------------|----|
| 1. 修改《未成年人保护法》、《义务教育法》 | 12 |
| 2. 制定《留守儿童保护条例》 | 12 |
| 3. 制定《教育投入法》 | 12 |
| （二）建立独立的行政管理机构 | 12 |
| 1. 设立全国性儿童权利保护委员会 | 13 |
| 2. 地方设置教育行政督导机构 | 13 |
| （三）加大财政支持和社会支持 | 14 |
| 1. 加大农村教育投资 | 14 |
| 2. 完善农村义务教育拨款制度 | 14 |
| 3. 呼吁社会支持 | 14 |
| （四）完善法律救济途径 | 15 |
| 1. 明确申诉制度的程序 | 17 |
| 2. 建立义务教育公益诉讼制度 | 17 |
| 结语 | 19 |
| 参考文献 | 21 |
| 致谢 | 23 |

序言

农村留守儿童的研究视角是多样化的，这是因为留守儿童问题涉及社会学，教育学、人口学和法学等多学科。法学角度又可以从民法上的监护制度、刑法上的犯罪化研究和被害保护研究、国际法上的人权保护等多种视角研究，笔者之所以选取受教育权的视角，是因为义务教育阶段的受教育权所具有的普适性、免费性和强制性的特质，使得农村留守儿童在相对弱势的环境下得到最大的发展可能性，通过平等的教育平台“一跃龙门”“金榜题名”。

然而我们必须看到教育资源在城市与农村之间、东部和西部之间、不同收入阶层之间、乃至一般群体和弱势群体之间的配置不均衡现实。我国每年有 1.5 亿的农民工“抛弃妻子”外出务工，大约 70%的农民工选择让子女留守在家，而且根据权威机构的调查显示，全国已有超过 5800 万的留守儿童，在这些留守儿童中面临失学和辍学危机的更加不在少数，同样作为祖国的未来，农村留守儿童的法定的受教育权如果不能得到国家的法律和政策保护，很有可能变为“一纸空文”。

城乡二元体制是造成留守儿童不能享受到平等地受教育权的重要原因。然而，单纯的取消户籍制度不能解决留守儿童的受教育权不平等的状况，因为即使户籍制度不存在了，城乡之间的教育资源分配不会因此而平衡。因而，在义务教育阶段，应当让国家强制介入教育资源分配，地方适度加以调整，具体来说表现在东部西部之间、农村城市之间、弱势群体与一般群体之间的差别待遇。

笔者认为，农村留守儿童受教育权内容主要表现为：教育机会平等权、教育条件获得权、教育公正评价权和教育侵害救济权。城乡二元体制等原因，使受教育权不平等贯穿于农村留守儿童的教育机会、教育条件、教育评价和教育救济的各个环节。国家作为义务教育责任主体，有义务在立法、行政机构设置及其司法救济、财政拨款上切实保障留守儿童受教育权的实质平等。

本文综合国际人权法、宪法学、教育法学、法理学等法学部门法，综合考虑留守儿童受教育权的普遍性与特殊性，将儿童权利保护的国内国际实践与受教育权保护的相关法学理论进行最佳的融合，明确指出中国农村留守儿童受教育权法律保护不足，从而针砭时弊、推陈出新，以义务教育阶段的受教育权保护为视角提出针对留守儿童群体的法律建议，涵盖立法、行政、司法救济及其财政拨款制度。

农村留守儿童受教育权法律保护研究

一、农村留守儿童受教育权基本理论

(一) 农村留守儿童的界定

1. 留守儿童的含义

关于农村留守儿童的界定，最早是用于指出国家长子女，而后被学者广泛用于代指农民工子女。经过近三十年的研究，学者们在年龄、教育阶段、外出持续时间及其父母是否均外出方面有不同的看法。毛公明将其界定为满七岁不满十六岁，处于义务教育阶段，因父母中的一方或者双方外出打工，被留在其他亲人或者委托人身边的儿童¹。牛小刚认为，农村留守儿童是指十八周岁以下，不限于义务教育阶段，父母双方从农村流动到其他地区，孩子因此不能和父母双方共同生活在一起的儿童。²也就是说界定于所有不满十八周岁，且父母均外出的农村儿童。也有学者认为，据我国《未成年人保护法》的相关规定，再借鉴国际法关于儿童保护的诸多条约的相关规定应将农村留守儿童界定为十八周岁以下，不限教育阶段，父母双方均外出或者仅有一方外出到城市打工，持续半年以上，被留在农村户籍所在地因而不能随父母双方共同生活的孩子。³此定义明确了外出持续时间为满半年。

笔者认为，根据国际法的儿童利益最佳保护原则和依法保护原则，第三种定义最为恰当。但是为了受教育权研究的方便，本文研究的留守儿童指的是处于义务教育阶段（年龄介于 7-16 岁），父母双方从农村流动到其他地区，持续时间满半年以上，孩子留在户籍所在地的农村地区，因而不能与父母双方共同生活在一起的未成年儿童。

¹ 毛公明著：《农村留守儿童调查报告》，社会科学出版社 2009 年版，第 3 页。

² 牛小刚：《以科学发展观研究农村留守儿童教育问题》，载于《法制与社会》，2008 年第 6 版。

³ 陈萍：《留守儿童的权益保护及其法律对策研究》，载于《青少年保护》，2007 年第 3 版

2. 留守儿童的特点

根据我国国务院 2011 年 7 月发布的《儿童发展纲要（2011—2020 年）》的有关规定，留守儿童属于弱势儿童群体的范畴。⁴弱势儿童是指相对于正常儿童而言，一般生存权和发展权遭遇障碍，多表现为社会、家庭及个人身体精神的原因，需要借助外在力量支持和帮助的儿童。就农村留守儿童而言：

首先，农村留守儿童属于农村儿童中的弱势群体。农村留守儿童大多数经济状况不佳、家庭教育缺失，这些多种相对不利因素共同造成了农村留守儿童这一弱势群体的不利境地。

其次，农村留守儿童生存权薄弱和发展权脆弱。根据资料显示农村留守儿童多分布在贫困农村地区（比如四川、贵州、湖南等），这些地区基础设施简陋且安全问题突出。

再次，农村留守儿童不是问题儿童，但是大部分需要外在力量支持和帮助。一部分农村留守儿童表现出的心理的和行为的异端不意味着所有农村留守儿童都是问题儿童，但是从精神和物质层面看，所有留守儿童都需要社会的支持。

（二）受教育权的内容和特征

1. 受教育权的内容

国内学者对于受教育权的内容各执一词，温辉的观点与国际法一致，认为受教育权包括：教育权、受教育自由、教育自由和教育目的。⁵龚向和将受教育权分为三个方面八项权利，认为受教育权的体系包括：学习机会权（含入学升学机会权、受教育选择权、学籍权）、学习条件权（含教育条件建设请求权、教育条件利用权、获得教育资助权）、学习成功权（获得公正评价权、获得学业证书学位证书）。⁶而尹力将受教育权作为学习权的角度，认为受教育权的内容具体包括学习自由权、学习要求权、学习福利权。⁷从受教育权的不同阶段角度，徐继敏认为受教育权包括受义务教育权、平等受教育权、终身受教育权、恰当教育权。⁸

显然国际法关于受教育权的内容突出了其自由权的特质⁹，国内学者也从不同的侧面多种维度表述受教育权的内容。笔者根据这些观点，认为受教育权的内容可以总结为以下方面：教育机会平等权、教育条件获得权、教育公平评价权和教育救济权。

⁴ 根据我国政府新出台的《儿童发展纲要（2011—2020 年）》的内容表述，弱势儿童群体具体表现为孤儿、贫困家庭儿童、残疾儿童、流浪儿童、受艾滋病影响儿童和留守儿童等。

⁵ 温辉著：《受教育权入宪》，北京大学出版社 2003 年版，第 26 页~35 页。

⁶ 龚向和著：《受教育权论》，中国人民公安大学出版社 2003 年版，第 93 页~130 页。

⁷ 尹力著：《受教育权利的基本理论问题探讨》，教育科学出版社 2002 年版，第 34~35 页。

⁸ 徐继敏著：《受教育权研究》，法律出版社 2004 年版，第 13~17 页。

⁹ 王雪梅著：《儿童权利论》，社会科学出版社 2004 年版，第 69 页。

2. 受教育权的特征,

纵观受教育权的内容, 可以从受教育权的内容中总结出特征。

首先, 受教育权是自由权与社会权兼而有之的复合型人权。它既具有不可侵犯性、不可剥夺性和法定性, 又是一项需要国家强制力予以保障的基本权利。

其次, 平等是受教育权的价值所在。受教育权的平等价值主要表现在教育起点的平等、教育过程的平等和教育效果的平等。也就是说所有的适龄儿童享有平等的受教育权应当有相当的标准。

最后, 受教育权的义务主体是国家。对于义务教育来说, 国家义务具有强制性。国家应该不断在立法、执法、司法领域保障受教育权在现实中神圣不可侵犯。

(三) 农村留守儿童受教育权的特征

农村留守儿童与其他适龄儿童一样都是我国义务教育阶段受教育权的权利主体, 尽管我国的义务教育法明确了义务教育的强制性、免费性和基础性, 但是留守儿童受教育权还具有特殊性。

首先, 权利主体相对弱势和脆弱。农村留守儿童作为弱势群体, 其户籍地在农村, 作为监护主体的父母不在身边, 受教育权具有脆弱性。

再次, 受教育权平等性失衡。农村留守儿童受教育权内容主要表现为: 教育机会平等权、教育条件获得权、教育公正评价权和教育侵害救济权。城乡二元体制等原因, 使受教育权不平等贯穿于农村留守儿童的教育机会、教育条件、教育评价和教育救济的各个环节。

其次, 国家义务的系统性、综合性。国家要保障留守儿童享受一般意义的受教育权, 需要从立法上、机构设置、法律救济等方面进行有力的保障。

最后, 留守儿童受教育权的法律保护法治是根本, 财政是后盾。政府应在加大农村教育拨款, 改革财政拨款制度的基础上, 呼吁社会力量的介入, 最重要的应当使农村留守儿童受教育权法律保护有法可依、有法必依。

(四) 农村留守儿童受教育权法律保护的意义

马克思认为社会决定法律, 法律以社会为基础, 具有物质制约性。¹⁰也就是说, 法律产生的根本原因在于经济的发展。我们必须看到, 留守儿童问题的出现是社会经济发展与社会体制矛盾的产物, 要缓和这一矛盾必须以法律为手段, 跟随社会的进步, 充分发挥合理限度内的国家强制力, 使得农村留守儿童作为中国全体儿童中的一员, 享受到平等的受教育权和最大限度的自由, 最终实现自由发展和和谐共生。因而, 对农村留守儿童受教育权的法律保护具有深远的理论意义和极为

¹⁰ 《马克思恩格斯文集》第2卷, 人民出版社2009年版, 第57页。

重要的现实价值:

1. 农村留守儿童受教育权的保护体现教育公平正义

美国著名政治哲学家罗尔斯在《正义论》中就提出了正义的两个原则,即平等原则(形式的平等)和差别原则(实质的平等)。之后,罗尔斯又在其著作《作为公平的正义:正义新论》中对平等和差别原则进行了补正:“(1)每一个人对于一种平等的基本自由之完全适当体制都拥有相同的不可剥夺的权利,而这种体制与适于所有人的同样自由体制是相容的(2)社会和经济的不平等应满足两个基本条件:第一,它们所从属的公职和职位应该在公平和机会平等条件下对所有人开放;第二,它们应该有利于社会之最不利成员的最大利益(差别原则)。”¹¹

公平正义是人类社会的共同理想,是和谐社会的基本内容和特征。教育公平意味着政府的教育政策必须以教育公平为取向,要尊重每一个个体的受教育权利,实现全社会范围内的教育正义,应该要让更多农村留守儿童分享到发展的好处和成果,这应该成为政府促进教育正义的最高目标,以教育公平作为促进和谐社会建设的政策制定出发点,也必须贯穿于整个留守儿童公共政策执行的过程中。总而言之,教育公平是手段,教育正义是目标和标尺,为了实现真正的教育公平和正义,必须尊重保护弱势留守儿童的受教育权。

2. 农村留守儿童受教育权保护促进法定权利向现实权利转化

公丕祥先生指出:“如果现有权利中的抽象设定和普遍要求,不通过权利的实现这一中介环节,转化为公民的具体单个的行为,那么现有权利中的基本设定就不能在实际的生活中得以实现,因而不可避免的成为一纸空文”¹²。留守儿童受教育权的实现过程是艰难的,这是由社会经济现状决定的,仅仅是以书面形式规定受教育权而后束之高阁,实际就是对于法律规定的受教育权的废弃。马克思主义的发展观和实践观¹³要求我们必须与时俱进,将理论与实践相结合,在实践中推陈出新,实现法定权利向现实权利的转化。

法律源于社会,社会先发展而法律往往具有滞后性。¹⁴现实生活中,农村留守儿童所享有的受教育权却是不公平的,首先是受教育权的不平等,主要表现为受教育机会不平等,受教育条件不平等。资料显示,留守女童辍学率明显高于留守男童,广大农村地区留守儿童享受的是非标准化的不完全的义务教育(比如师资差、教室破、课程少),这与我国宪法标明的人人平等的受教育权理念背道而驰。为了保持法律政策与社会发展相协调,必须以法律的形式落实责任制,真正解决

¹¹ 罗尔斯著:《作为公平的正义:正义新论》,中国社会科学出版社2001年版,第56页。

¹² 公丕祥著:《法哲学与法制现代化》,南京师范大学出版社1998年版,第267页。

¹³ 《马克思恩格斯文集》第2卷,人民出版社2009年版,第53页。

¹⁴ 张文显著:《法理学》,高等教育出版社2005年版,第78页。

留守儿童的受教育问题。

3. 农村留守儿童受教育权保护促进中国法治人权理念与世界的接轨

早在 2004 年，我国就将“国家尊重和保障人权”写入宪法，彰显了我们国家对于人权的重视，对于人权理念的宣扬。而 2006 年新修订的《义务教育法》，在立法宗旨方面实现了重大转变，标志着义务教育立法开始真正以权利为本位，人权理念贯穿于义务教育立法的条文款项，不再仅仅强调国家利益，开始关注每一个公民个体的现实的受教育权利。义务教育不仅仅作为公民的义务，国家更有义务普及和提高义务教育的质量，这是宪法规定的公民受教育权利在义务教育领域的具体体现，更彰显了教育的人权特性。

留守儿童受教育权的保护充分体现了儿童权利保护的依法保护原则、儿童最大利益原则、儿童利益优先保护原则、尊重儿童参与原则等，充分践行着中国特色社会主义人权理念，将农村留守儿童受教育权的保护作为教育改革的契机，切实推进中国的法治人权理念深入人心。总而言之，农村留守儿童受教育权的保护以法治人权理念为依据，法治人权理念也在权利保护的实践中越发成熟，继续引领中国全面小康社会和建设社会主义新农村的发展方向。

二、我国农村留守儿童受教育权法律保护的现状与不足

（一）我国农村留守儿童受教育权保护的立法现状

1. 现行立法明确了受教育权的享有主体

首先，全体适龄儿童享有受教育权。《义务教育法》第四条表明了义务教育面向全体儿童，一律平等。只要是中国国籍的儿童享有平等的义务教育权，全体适龄儿童不论其性别、民族、肤色、出身和宗教信仰等。其中包括农村留守儿童在内享有平等受教育权。

其次，义务教育的普适性不意味着排斥针对弱势儿童的补偿性法律法规。《教育法》第 37 条规定国家和社会有法定义务对符合入学条件，但是家庭经济困难的儿童，提供各种形式的资助，事实上表现了国家对于义务教育阶段儿童的学习权的救助义务；¹⁵同时国家制定了《残疾人保障法》《残疾人教育条例》，《残疾人保障法》专章规定的残疾人受教育的问题。最后，《义务教育法》第 12 条事实上规定流动儿童（包括不在户籍所在地地上学的儿童），应当由流入地人民政府为责任主体为其提供相对平等的接受义务教育的条件。¹⁶也就是说国家对于流动儿童和弱势残

¹⁵ 《教育法》第 37 条规定：“国家、社会对符合入学条件、家庭经济困难的儿童、少年、青年，提供各种形式的资助。”

¹⁶ 《义务教育法》第 12 条规定：“父母或者其他法定监护人在非户籍所在地工作或者居住的适龄儿童、少年，

疾儿童的受教育权给予了法律上的明文教育保障，可以总结为弱势群体特殊保护，而且这种特殊保护是旨在促进教育平等的教育补偿。

2. 立法明确国家进行行政机构设置与教育督导义务

首先，根据教育法的相关规定，我国现在的教育行政机构设置包括中央级别的教育行政机构教育部，它属于全国范围最高级别的教育行政机构，制定全国教育大纲和系统各个教育阶段的教育工作。各个省级的教育行政机构是省教育厅，统筹全省范围的小学、初中、高中及其大学的教育工作大纲。地区（市级）教育委员会、县教育局和乡镇级教育委员会属于地方级教育行政机关，具体统筹本区域的义务教育情况及其考试安排等。¹⁷

其次，教育督导机制保证教育信息的及时性。具体体现在：为了使教育信息透明化，国家统计局对各地教育数据进行具体的详细的统计，每年通过各种渠道予以公布，使得公众能够及时了解全国的教育数据，促进公众监督；教育部对义务教育在全国各省的普及情况进行大型综合调查和访问，评估和督促了解各地贯彻执行九年义务教育的情况；地方各级教育行政机关负责具体的细致到位的教育督导检查学校的教育教学工作，比如分区管理情况，教学任务完成、师资配置等，进行及时反馈；特别针对群众反映频率比较高的问题，比如督促城市流浪儿童入学、切实降低辍学率、促进农村学校危房改造、坚决禁用童工、严格禁止乱收费等进行专项检查等等。¹⁸

3. 现行立法明确了国家对受教育权的财政保障和政策倾斜义务

首先，国家具有财政保障义务。国家对义务教育财政保障具有强制性，国家有义务建立义务教育的经费保障机制；不管是国际法还是国内法的规定，义务教育的公益性质表明这项义务是法定的不可移转的；义务教育标准化要求国家财政支持，不管是农村地区还是城市地区，学校建设必须符合国家规定的办学标准（课程完备、师资优良）和建设标准（校舍安全、教室改建），为了确保教学和安全需要，应当保障农村地区的义务教育经费的及时到位。¹⁹

其次，国家政策倾斜有法律依据。根据《义务教育法》规定，教育部和省级人民政府应当根据需要在经济发达地区设置接收少数民族适龄儿童、少年的学校（班），这体现了国家对于少数民族的适龄儿童入学的优惠政策；同时国家为了促

在其父母或者其他法定监护人工作或者居住地接受义务教育的，当地人民政府应当为其提供平等接受义务教育的条件。具体办法由省、自治区、直辖市规定。”

¹⁷ 中央教育科学研究所教育督导评估研究中心编：《义务教育均衡发展报告 2010》，教育科学出版社 2010 年版，第 59 页。

¹⁸ 夏志文：《受教育权救济问题研究—政府责任与司法保障》，郑州大学 2008 博士学位论文。

¹⁹ 《义务教育法》第 16 条规定：“学校建设，应当符合国家规定的办学标准，适应教育教学需要；应当符合国家规定的选址要求和建设标准，确保学生和教职工安全。”

进教育资源的合理和优化流向，经济带动教育，组织发达东部地区支援贫困西部地区，比如组织跨省际区域合作（贫困区域教师流动制）、农村企业帮扶、农村人力和村官支持等方式。同时国家不单单停留于法律层面，为促进城乡教育资源平衡进行政策倾斜，从而为留守儿童受教育权保护提供了现实可能性。比如自 2010 年以来多省市在公布的《未成年人保护法实施条例》中重点提出了加强留守儿童的安全及其教育。

4. 现行立法明确了国家的法律救济义务

受教育权的救济方式主要包括非诉方式和诉讼方式，其中非诉方式就是指提起申诉，诉讼方式是指提起民事诉讼和行政诉讼两种方式。首先，申诉是我国法律明文确立的受教育权救济方式，这种方式具有节约时间和诉讼成本的优势，实际上是行政机关内部纠错的体现。也是在校学生对于学校侵犯自己的受教育权的行为向有关部门要求法律保护的体现。其次，民事诉讼是对于侵犯受教育权造成损失损害的，依法有权提起民事诉讼要求赔偿，尤其是提高了对于学校和相关社会主体的责任监督。行政诉讼的受案范围限于教育行政机关的侵权行为，而且必须属于具体行政行为，事实上也是对于政府依法执法和依法治教的“事后监督”。此外，《民事诉讼法》第 55 条规定了对于环境污染案件及其消费者集体权益案件实行公益诉讼制度，充分体现了国家对于公益诉讼采取的承认态度。对于义务教育阶段的受教育权的救济来说，笔者认为有必要采取公益诉讼模式。

（二）我国农村留守儿童受教育权法律保护的不足

法律作为上层建筑的一部分，是由经济基础决定的。法律要具有尊严和权威性，必须正确反映经济关系和社会发展的客观规律，符合生产力发展的客观要求。义务教育是基础教育，政府作为管理者也是公共服务的提供者，必须正视留守儿童在内的农村儿童的发展诉求。作为处境不利的“弱势群体”，大多数留守儿童受教育权无法享受到国家政策和相关法律的庇护，更加得不到应有的尊重。

1. 农村留守儿童受教育权保护立法体系不完善

首先，《未成年人保护法》、《义务教育法》不能及时修改，体现出滞后性，造成留守儿童的受教育权保护仅仅依靠政策性文件；现有的法律条文比较概括性，仅体现出义务教育阶段受教育权的一般群体性需求，无法形成针对留守儿童这一弱势群体的受教育权需求及其尊重的法律保护机制。

其次，我国制定了《残疾人保障法》、《残疾人教育条例》等针对特殊群体的法律法规，留守儿童所处的生存和发展现状不容小觑，面临农村教育环境的相对不平等，作为农村儿童特别是农村留守儿童缺少一部《留守儿童保护条例》。具体来说对于留守儿童定义不明，责任不清，缺乏系统性和长效性保护，家庭教育缺失，

相关的责任主体包括父母、学校等对于留守儿童等群体的辍学和失学多消极不作为。

最后,《教育投入法》没有制定,无法建立农村教育投入长效机制。《义务教育法》第六条提到“改善薄弱学校的办学条件,并采取措施保障农村地区民族地区实施义务教育,保障家庭经济困难的和残疾的适龄儿童少年接受义务教育”,²⁰但义务教育法仅仅是从框架上构建出对于弱势群体的政策倾斜的倾向,具体的实施方案无法在义务教育法中得以具体的规定,我们必须看到,教育投入体制直接关系到教育的资源分配,这也关系到中国教育改革发展的未来。

2. 中央行政机构设置不力和地方教育督导不佳

首先,农村留守儿童教育事业开展缺少中央行政机构的统一协调支持。我国国家层面的儿童权益保护机构只有三个,他们分别是国务院妇女儿童工作委员会、中共中央综治委预防青少年违法犯罪领导小组和中央精神文明建设指导委员会。其中妇女儿童委员会最为综合,了解全国儿童情况,但是其办公室设在全国妇联属于政府协调机构,也是我国唯一的综合性儿童保护机构,依托的是群团组织,权威性明显不够,其议事协调能力更加不足。而且,其他两个机构的工作比较侧面,一个主要抓青少年犯罪问题,一个主要抓精神文明建设,对与留守儿童的调查了解都是不足的。因此我国儿童权益保护机构的设置不足,应当自成体系,在国务院设立立法承认的权威的,具有实际执行力和政策发布权的全国性儿童权益中枢保护机构。

其次,地方政府教育部门没有形成有效的督导机制。据资料显示,地方政府部门进行的教育督导是面向全体适龄的九年制义务教育对象,对于留守儿童生活和学习方面的现实问题,地方政府各部门没有针对留守儿童的辍学和失学情况进行专门督导,没有利用现有的教育督导资源发挥监督作用,更加不能针对留守儿童的情况制定和发布公告。政府部门往往仅仅从生活和安全方面进行宣传,没有形成对于留守儿童受教育权缺失的应有关注²¹

最后,没有制定具体相关的领导责任制度,导致各地实施的保障留守儿童受教育权的措施无法形成归责。如教师代理家长制往往对于教师责任进行片面强调,实际上作为农村教师往往自顾不暇,根本无力对于留守儿童进行特殊照顾。而且教师代理家长仅仅赋予他们义务,缺少相对应的权利,一旦出现意外造成无法归责的尴尬境地。因此作为留守儿童问题更需要的是政府的引导和政府的具体政策

²⁰ 《中华人民共和国义务教育法》第6条规定:“国务院和县级以上地方人民政府应当合理配置教育资源,促进义务教育均衡发展,改善薄弱学校的办学条件,并采取措施,保障农村地区、民族地区实施义务教育,保障家庭经济困难的和残疾的适龄儿童、少年接受义务教育。”

²¹ 李玲:《农村留守儿童受教育权的现状分析》,西南政法大学2009年硕士论文。

指引，对于教师、学校和村委会等广大民众进行监督和督促。

3. 财政支持不足和拨款体制不合理

《中华人民共和国教育法》明文规定，教育专项资金应当重点扶持边远贫困地区、弱势残疾、少数民族群体实施义务教育。因而，农村留守儿童受教育权缺乏专门立法支持，现实中很难得到专项资金的支持。根据随机调查显示，发达城市教育专项经费占总教育经费的70%，其余30%是对于农村教育补贴（包括教师津贴、学生宿舍及伙食补贴等），其中75%的农村教师明确表示补贴多用于农村危房改建。此外，在贫困农村问卷中，高达95%的村官明确回答没有经费专项补贴留守儿童，²²可见我国农村地区的教育经费补贴远远低于城市，短缺现象严重，对留守儿童的专项补贴更加捉襟见肘。

其次，农村义务教育拨款制度不合理，缺乏标准和效率。当前，我国政府的义务教育拨款为“分级管理、以县为主”模式，在我国现有的财政分权体制下，仅仅依靠地方政府是无法弥补义务教育供给不足这个缺口的，更无力承担促使地区间、城乡间初等教育供给水平均衡化的重任。具体表现在，首先，中央缺少教育投入的专门立法保证经费来源，无法形成具体的各级政府分摊机制，造成省级政府缺乏统筹作用，县级政府教育负债严重，中央政府转移支付“杯水车薪”；其次，基层拨款利用效率低，地方政府侧重硬件设施，农村教师及学生补贴比例小；最后，缺乏监管及追责机制，甚至出现“私吞”、“截留”和“侵占”的现象。

4. 农村留守儿童受教育权法律救济途径不完善

首先，申诉救济不具有可操作性。它带有严重的行政色彩，但是却没有实质性的操作意义，也就是说教育法第42条虽然规定了受教育者具有申诉权，但我国现行的法律中，对于申诉制度性质定位不明，对于申诉机构的设置和运作缺乏细节性的具体规定，包括相关专业人员的配备也需要资金支持，“无资金、无机构、无程序”使得申诉制度成为法律承诺的“一纸空文”。

其次，司法救济途径不畅通。根据司法实践显示，在教育侵权案件上法院受理的范围窄，司法的实际介入能力差。具体表现在对于诉讼主体的资格限定和受案范围的限定。如我国《教育法》第42条规定了学生有权对学校侵犯其受教育权的行为提起诉讼，²³但是留守儿童在父母监护缺失的前提下，其弱势地位决定了其事实上的起诉不能，其他相关主体无权提起诉讼，法律限定的起诉资格使得义务教育权无法纳入法院受案范围也无法获得社会监督。再比如父母侵犯子女义务

²² 张乐天著：《教育法规导读》，华东师范大学出版社2000年版，第103页。

²³ 《教育法》第42条第4款规定：受教育者有权对学校给予的处分不服向有关部门提出申诉，对学校、教师侵犯其人身权、财产权等合法权益，提出申诉或者依法提起诉讼。

受教育权一般只能通过行政渠道予以教育改造。²⁴因此司法对义务教育救济的范围和程度是有限度的。又如，依据我国《行政诉讼法》第 2 条的规定，针对教育行政机关等行政机关及其工作人员的具体行政行为，侵犯适龄儿童受义务教育权的，监护人可提起行政诉讼，但是行政诉讼的受案范围限于侵犯公民人身权和财产权的行政行为，对于抽象行政行为，相对人无权提起行政诉讼。²⁵因此，司法救济途径事实上处于闲置状态，司法介入不佳事实上是由于立法的不完善。

三、完善我国农村留守儿童受教育权法律保护的建议

农村留守儿童问题的本质是运用法治理念，通过法制手段，使留守儿童享受最大保护和最大发展。²⁶受教育权在根本上要靠法律加以保障从而实现留守儿童最广泛的权利和自由，同时维护国家法制的统一、尊严与权威，必须注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用，才能维护社会公平正义。因此，确保受教育权的实现不仅是社会主义法治的目的，社会主义法治手段的必要运用也是留守儿童受教育权能够得以确实保证的基础。

维护留守儿童现实中平等的受教育权，不是单靠一个组织、一个机构或是政府的一个部门所能解决的，对中国这样一个法治国家而言，法律不仅在立法上明文加以规定，更要保障权利获得法律救济的可能性²⁷。正如许多人认为，受教育权利的平等应当以素质教育理念为原则，平衡教育资源分配，以差异性、补偿性、针对性制度构建普惠教育。只有在立法、行政机构设置、财政拨款制度及其法律救济途径上体现对农村留守儿童权利的倾斜保护，才能从根本上保障留守儿童受教育权的平等现实享有，弥补他们因留守而带来的心理、人格等方面的教育空缺。

（一）完善立法体系

1. 修改《未成年人保护法》和《义务教育法》。在修订的《未成年人保护法》中，增加政府对农村留守儿童等弱势群体接受教育责任保障内容；在《中华人民共和国义务教育法》中增加具体保障农村留守儿童受教育权的专项条款。比如父母必须依法保证留守儿童子女按时入学接受并完成义务教育；学校应当按照规定标准完成教育教学任务，重视对留守儿童的法制（包括守法和维权）和安全教育，保证农村留守儿童教育教学质量。

²⁴ 《义务教育法》第 5 条规定：“适龄儿童、少年的父母或者其他法定监护人应当依法保证其按时入学接受并完成义务教育。”

²⁵ 参见《行政诉讼法》第 2 条规定：“公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益，有权依照本法向人民法院提起诉讼。”

²⁶ 赵凤：《农村义务教育的财政保障》，中国政法大学 2013 年硕士学位论文。

²⁷ [美]尼古拉斯·施普尔伯著，杨俊峰等译：《国家职能的变迁》，辽宁教育出版社 2004 版，第 116~117 页。

2. 制定专门的《留守儿童保护条例》。具体内容上明确农村留守儿童内涵、保护原则及其主要权利内容；明确生存权及其受教育权在内的发展权的内容；明确留守儿童享有教育机会平等权、教育条件获得权、教育公平评价权和教育救济权，家长责任、学校责任及国家补助义务，使其与《未成年人保护法》、《义务教育法》形成系统的留守儿童受教育权保护的法律法规体系。

3. 制定《教育投入法》。法律的制定可以使教育经费的投入具有切实的执行力，这在西方国家体现的尤为显著，例如 1994 年《改革美国学校法》为帮助经济困难的学生提供了大约 110 亿美元的资助。因此，通过制定专门的《教育投入法》使得教育投入有法可依，从而使教育经费的投入具有持久性、保障性。具体内容包括要明确中央财政对义务教育经费的保障，目的是为了均衡城乡之间、地区之间的经济发展差距，教育资源分配上贫困地区应当优于发达地区；省级政府要通过完善教育经费的投入机制，引导素质教育的开展和扩大补贴范围；再次，要通过教育经费的投入机制，引导弱势农村留守儿童群体接受标准化的义务教育。比如，对义务教育学校的软硬件建设（包括教学器材、实验设备、师资培训等）设置标准化的规范化建设标准。

（二）建立独立的行政管理机构

教育行政组织机构保障是义务教育阶段公民受教育权行政保障的重要内容。²⁸不管是教育行政积极行为，还是消极行为，教育行政组织机构的存在都是作出行政行为的基本前提。与此同时，国家往往通过给各级行政机关设定义务和责任的方式来为实现公民受教育权提供帮助。因此，建立独立的行政管理机构不仅是对于全体儿童权益保障的需要，也是对于义务教育阶段农村留守儿童受教育权保障的需要。

1. 建立全国性儿童权利保护委员会

根据国际标准受教育权第一个层面是法律上的确认，也就是首先要求在立法上明确儿童的受教育权利及其基本内容，具体包括对受教育权利主体的尊重肯定、教育公平及其平等原则的坚定、教育以实现个体自由和发展为目标等方面。但法律上对于受教育权的“纸上确认”并不意味着权利的真正拥有，要使政府真正尊重和保护农村留守儿童这一特殊群体，儿童权利保护必须有一个权利表达和反馈机构。

建立专门的全国性儿童权利委员会，下设留守儿童问题办公室。儿童权利委员会制定协调儿童权益的保护的大政方针，由全国人大立法赋予其具有强制性执

²⁸ 柴郡：《谈我国农村留守儿童的权利保护》，载于《法治与社会》2012 年第 2 期

行力的职权，以法律监督的形式将儿童作为权利主体的观念深入人心，使得儿童保护工作不再仅仅作为政策性的标榜口号。同时留守儿童问题办公室汇总全国留守儿童的分布、入学、辍学情况，汇总全国农村留守儿童中的贫困儿童、残疾儿童、大病儿童情况，协同教育部制定政策文本，应当涉及农村留守儿童义务教育师资、农村教育经费、招生、农村学生流失、农村教学设备、农村教育场所及教育乱收费等众多内容。

2. 地方设置教育行政督导机构

根据《教育法》规定，国家已经建立教育督导制度，目前已形成了中央、省、地、县级四级教育督导机构网络。现阶段的重点是督导下级教育机构工作、检查学校日常教育工作、评估学校信息和教育信息、验收适龄儿童接受九年义务教育的情况。此外教育行政部门实行了目标责任制，这对于留守儿童教育问题的解决具有借鉴意义，有利于最大限度保障适龄留守儿童接受义务教育。

首先，针对留守儿童问题设立教育行政督导办公室，农村留守儿童教育督导的基本任务是监督、检查、评估、指导下级地方人民政府及教育行政部门、学校贯彻执行教育法律、法规及方针政策和履行教育职责的情况，切实保障教育目标的实现。具体职能是负责监督检查，应当有专门小组专职负责监督检查农村留守儿童与贫困地区儿童受教育的情况。

其次是实行领导责任制。领导负责制意味着对与留守儿童教育问题的处理不当直接处理行政领导的领导责任，这样能够有效督促教育部门充分重视留守儿童的教育情况，及时反馈。具体方式包括社会调查和数据评估。进行农村留守儿童社会调查，对消极处理农村留守儿童受教育问题的学校，要追究校长的行政责任并对发现的问题及时进行解决；数据评估是为了进行教育评价机制多元化，旨在完善评估方式，不再仅仅以学习成绩作为唯一的评价标准，促进义务教育法的实施与完善，以保障留守儿童的受教育权。

（三）加大财政支持和社会支持

实现教育公平的关键是中央和地方各级政府充分发挥统筹规划合理配置的作用，优化全社会内的资源流动，实现农村与城市动态教育资源的平衡。不管是农村留守儿童还是城市富裕儿童都能享受到相对平等的标准化义务教育。²⁹为了使全体社会成员享有平等的受教育权，意味着国家承担了合理范围内对于教育资源的再分配义务以确保教育权利在社会各个阶层的相对平等，为此政府要加强对农村留守儿童教育投入和社会组织支持。

²⁹ 李莹：《我国农村留守儿童权利保护初探》，吉林大学 2011 年硕士学位论文。

1. 加大农村教育投入

瑞典教育理念认为，所有的学生，不论种族、性别、收入、身份如何，都应接受平等的教育。这里的平等，不仅体现在权利的平等，还体现在国家对教育资源的分配、教育制度的制定、教育经费的投入，这一理念充分契合了国际条约的有关规定，使受教育权充分考虑到儿童的最大利益。具体表现为：可提供性、可获得性（不歧视、安全获得、义务教育免费）、可接受性（即标准化）和可调适性（选择自由）。³⁰

就我国而言，首先应明确农村留守儿童义务教育的硬件建设和师资质量。具体来说，《教育投入法》明确国家最低标准的学校硬件与师资，省级标准应高于国家最低标准。具体措施包括：国家应当统一分配教育资源，教师培训、教育设施等必须都由国家制定统一标准；全国各类学校、各个年级的教育制度和教学大纲均由中央政府统一制定（特殊群体比如残疾群体应具有可接受性），使用统一教材，所有群体享有平等受教育权。

其次，建立多渠道筹措农村教育经费的机制，放宽办学主体和投资主体的资格限制，鼓励多元化办学，解决教育经费问题的保障机制。在我国，义务教育采用传统的行政管理模式，为了强化各级政府的义务，事实上的公立学校与私立学校存在着政策差别，笔者认为在建立义务教育标准化办学的前提下，应当鼓励私人和企业组织在农村投资建立希望小学或者寄宿制学校，同时进行政府公告，法律允许范围内尊重学生和家长的自由选择自由，甚至可以鼓励农村留守儿童选择私立小学。

2. 完善农村义务教育拨款制度³¹

根据美国社会学家科尔曼于 1964 到 1966 年所作调查《科尔曼报告》，其明确指出影响学生学业成果的主要因素中学校物资条件不是主要原因，学校内的社会因素（个体家庭经济与社会背景差距和学习期望）最为重要，其次是教师素质的差异。之后其明确提出教育机会均等不仅仅意味资源的平等，还包括效益均等³²。这项报告一度引发美国对学校评估方式及其家庭教育的重视。

事实上，资源配置均衡是基础阶段，实现个体学生发展最大化是最终目标。具体措施包括：首先，在《教育投入法》明确“省统筹、县管理、学校单独编制预算”的经费管理体制，省政府根据本地区的经济发展状况编制平均标准作为确定投资规模及其比例的依据。其中，中央和省政府承担农村教师工资和公用经费，省政府扩大对于农村贫困学生的补助范围；其次，县级拨款设置最低门槛，优化

³⁰ 王雪梅：《儿童受教育权的法律保护》，载于《预防青少年犯罪研究》2012年第10期。

³¹ 汤尧：《论教育公益诉讼的提起条件》，载于《教育科学》2006年第6期。

³² 朱家存：《教育平等：科尔曼的研究及其给我们的启示》，载于《外国教育研究》2006年12期。

使用效率，建立农村教师奖金福利及学生激励机制。实质是均衡教育资源配置基础上，制定合理的学校绩效评估方式，比如对于教师留守儿童课题研究给予奖金，贫困教师留守帮扶补贴，奖励留守儿童模范学习互助组等。最后，加强事前调查与事后监管。《教育投入法》应规定各省设立教育财政审查机构，直接向中央政府负责，进行年度汇报。法律明确其部门组成、人员编制、具体审查和监管流程，监管各级政府资金投入及比例，审核学校的预算及其使用；同时，及时公布审查结果，开放多种渠道，使社会大众可以通过互联网及其相关公告了解教育拨款的情况，一旦发现迟延发放，每一个公民都有权提出申诉质疑，相关部门必须加以回应。

3. 呼吁社会支持

当前，世界各国（地区）对于儿童救助的社会支持都给予不同程度的法律上的确认。比如台湾地区法律规定：“儿童及少年福利法有关各项福利措施，除延续儿童福利法与少年福利法的规定，由政府办理之外，在修法之后开始引进民间力量，共同参与儿童及少年福利工作，借以提高功效。”³³这里的“民间力量”就是指依靠人民、团结大众共同致力于留守儿童的救助和义务教育质量的提高。

包括利用社团组织力量呼吁社会专项投资。充分发挥广大妇联组织和共青团组织的作用，他们与社会各界联系广泛，在留守儿童教育中也可以发挥重大作用。它们可以利用自身的组织优势和人员的专业优势，对于留守儿童中的残疾、贫困及其孤儿进行专项教育资金的筹措。还可以建立农村留守儿童师资援助计划，利用大众传媒围绕关爱留守儿童的主题，发挥广播、电视、报纸等新闻媒体的作用，在师范院校召集志愿者制定贫困地区留守儿童教育扶助方案，使得教育部门，学校，家庭，村民委员会树立关注农村留守儿童的社会意识，营造良好的社会氛围，充分发挥广大人民群众的力量解决留守儿童问题。

（四）完善法律救济途径

“无救济就无权利”，权利的保护都需要有相应的救济作保障，仅仅有权利，没有具体的救济途径，当权利遭受到侵害后会成为一纸空文，根本不会得到保障。因此从理论上说，凡是法律承认的明文规定的法定权利都需要并且应当有对应的救济作支撑，没有救济的权利不会成为法律层面的权利。对于农村留守儿童而言，当他们的受教育权一旦遭到侵害或者失去保障时，应当也必须有法定的途径来进行救济。同时农村留守儿童受教育权作为一项法定基本权利，当这种基本权利失去保证时，需要运用法律并通过法定程序来保障自身的权利，从而切实使受教育

³³ 尚晓媛著：《中国弱势群体保护制度》，社会科学文献出版社 2008 年版，第 98 页。

权得到保障。当前我国有关农村留守儿童受教育权的法律救济处于缺失阶段，笔者的建议是从义务教育阶段的受教育权的救济途径的完善作为切入点，明确义务教育阶段的受教育权救济途径对留守儿童受教育权的法律救济有着重要意义。因此，笔者有以下建议：

1. 明确申诉制度的程序

首先，建立专门的独立的申诉受理机构。应当在《义务教育法》中明确申诉委员会的设立、性质、人员配置等。申诉机构的设立类似于劳动仲裁委员会，属于独立的教育纠纷处理机构。学生申诉受理机构的受案范围应该有法律明文规定，同时其工作人员编制和经费根据具体的运作纳入国家经费或者由教育部门拨款，专业人员应当采取聘任制。

其次，保障申诉权的程序性权利。具体表现为应当制定学生申诉委员会议事规则，以法律形式明确申诉处理的程序（类似于民事诉讼法或者仲裁法），包括申诉具体步骤及处理后果、申诉处理方式、申诉时效等；还应从具体制度着手，在申诉程序中建立调解制度、双方告知制度、社会听证制度、专门调查制度、审查决定制度以及说明理由制度等保证申诉程序的公开透明和有序开展。

2. 建立义务教育公益诉讼制度³⁴

教育公益诉讼，是指将起诉资格赋予检察机关、行政机关、社会组织，诉讼范围包括对教育领域内违反教育法律法规，侵犯国家或社会公共利益以及公民受教育权等合法权益的行为，教育公益诉讼使得诉讼主体扩大到即使与自己无法律上的直接利害关系，也可依法提起诉讼。它具有一般公益诉讼制度的特点，也具有教育公益诉讼制度的特殊性。³⁵

根据《民事诉讼法》及 2015 年《民事诉讼法司法解释》的相关规定，我国在环境污染类案件及其消费者集体权益案件建立了公益诉讼制度，而且司法解释明确一般公益诉讼的受理条件四个缺一不可，包括明确的被告、具体的诉讼请求、社会公共利益受到损害的初步证据和管辖权。对于教育公益诉讼来说，首先被告应当是明确的，包括侵犯受教育权的任何个人、组织或机关。其次，教育公益诉讼的诉讼请求中往往体现为公共利益与私人利益的相互交织。最后，受案法院应具有管辖权。教育公益诉讼特殊性在于受教育权是宪法权利而非民事权利，同时，由于受侵害主体的特殊性，应由被告承担诉讼费用。

教育公益诉讼的受案范围应包括两类：一类是行政机关的侵权行为；一类是学校、家长及其他社会组织（非国家机关）的民事侵权行为。其中对于行政机关

³⁴ 蒲红：《留守儿童受教育权的宪法学分析》，中国政法大学 2004 年硕士学位论文。

³⁵ 范履冰：《受教育权法律救济制度研究》，西南大学 2006 年博士论文。

的侵权行为对应的救济方式是提起行政诉讼，比如，地方政府没有为家庭经济困难的、残疾的留守儿童提供必要的就学资助行为；乡级政府教育行政部门或地方政府未采取措施保障适龄留守儿童入学，防止其辍学的行为。对于学校、家长及其他社会组织的民事侵权行为提起民事诉讼。比如，父母或者其他监护人没有正当理由未保证适龄农村留守儿童入学，或者中途使其辍学；学校违反规定向留守学生变相推销补习班、课外书籍，以谋取利益；学校未对农村留守学生进行安全教育和必要的法制维权教育。

对于教育公益诉讼应该考虑到其特殊性，具体程序可以采用设置前置程序的方式防止权利滥用和司法资源浪费。对于公益行政诉讼案件，可以先举行听证，再由学生申诉委员会提出书面建议，予以警示，并且要求行政机关在合理期限内予以答复和处理。对于民事公益诉讼，由学生申诉委员会发布公示，要求学校、家长或停止侵害或排除妨碍。

义务教育阶段对于受教育权的法律救济途径的完善直接体现了国家威慑力，应该真正使受教育权成为每一个公民都切实享有的平等的基本权利；应当明确义务教育阶段受教育权的具体救济程序，使教育公平正义理念得以彰显；义务教育阶段的受教育权是国家上层建筑构建的关键公益性事业，其救济途径的完善是国家对于义务教育事业进行法律监督的体现。

结 语

“少年智则国智，少年富则国富，少年强则国强，少年独立则国独立，少年自由则国自由，少年进步则国进步”，这是梁启超先生在一百一十年前的《少年中国说》中的一段话，如今听来仍然振聋发聩。笔者探讨农村留守儿童义务教育问题，因为这关系着农村儿童的未来，关系着我们整个民族，整个国家的未来。

法律具有指引教育作用，通过对于受教育权的立法保护，彰显的是在全社会范围内的对于教育的尊重和对于受教育权的保护，类似于道德性质的教化；同时法律以其特有的强制力预设规定了违法后果，在全社会形成对于违法必究的威慑，实质就是法律上的罪责相一致，权利和义务相关联。只有充分发挥法律的教化与威慑作用，才能使以人为本深入人心，使教育立法不仅约束立法者、执法者乃至司法者，更能服务大局，教育大众。

留守儿童问题的解决是儿童权益保护的现实需要，中国作为多个国际儿童公约的缔约国，必须践行保护儿童、尊重儿童的承诺，尤其是对于弱势儿童群体更

加应该为他们提供生存和发展的良好条件，使他们远离苦痛、歧视、疾病和灾难。农村留守儿童教育问题体现法律价值的多元化，小致每一个个体的自由，大到整个农村的和谐发展大局，必须要看到并且审视农村的教育现状。坚持公平正义是永恒的法律追求，更加是教育政策制定的依据。对于我们的政府来说，坚持执法为民是社会主义的本质要求，为人民服务是执法精

参考文献

著作部分：

1. 王雪梅.儿童权利论[M].北京：社会科学出版社，2005.
2. 王勇民.儿童权利保护的国际化研究[M].北京：法律出版社，2010.
3. 罗尔斯.公平的正义:正义新论[M].北京：国际社会科学出版社，2001.
4. 张文显.法理学[M].北京：高等教育出版社，1999.
5. 公丕祥.哲学与法制现代化[M].南京：南京师范大学出版社.1998.
6. 《马克思恩格斯文集》第2卷,[M].北京:人民出版社,2009.
7. 龚向和.受教育权论[M].北京：中国人民公安大学出版社，2004.
8. 柳华文.儿童权利与法律保护[M].上海：上海人民出版社，2009.
9. 陈少峰.正义的公平[M].北京：人民出版社，2006.
10. 韩德培.人权的理论与实践[M].武汉：武汉大学出版社，1995.
11. 巴比著,邱泽奇译. 社会研究方法[M].北京：北京华夏出版社,2005
12. 温辉.受教育权入宪研究[M].北京:北京大学出版社,2003.
13. 李晓燕,谭细龙.教育法学(第2版)[M].北京:高等教育出版社,2006.
14. 柳华文.儿童权利与法律保护[M].上海：上海人民出版社，2009.
15. 方世荣.行政法与行政诉讼法学[M].北京:中国政法大学出版社,2002.
16. 杨成铭.受教育权的促进和保护:国际标准与中国的实践[M].北京：中国法制出版社，2004.
17. 王英杰、曲恒昌、李家永.亚洲发展中国家的义务教育[M].北京：人民教育出版社 2003.
18. 尚晓媛.中国弱势儿童群体保护制度[M].北京:社会科学文献出版社，2008.
19. 中央教育科学研究所教育督导评估研究中心.义务教育均衡发展报告 2010[M].北京：教育科学出版社，2010.

20. [美]詹姆斯·莫瑞,王伊欢,张克云,陆继霞.留守儿童——中国中西部农村地区劳动力外出务工对留守儿童的影响[M].北京:社会科学出版社,2005.
21. [美]尼古拉斯·施普尔伯,杨俊峰等译,国家职能的变迁[M].沈阳:辽宁教育出版社,2004.

论文部分:

1. 李玲.农村留守儿童受教育权的现状分析[D].重庆:西南政法大学,2009.
2. 秦晓玲.农村留守儿童权利的法律保护[D].上海:华东政法大学,2008.
3. 李莹.我国农村留守儿童权利保护初探[D].长春:吉林大学,2010.
4. 刘芝兰.受教育权的平等性研究-以弱势群体为视角[D].上海:复旦大学,2010.
5. 石磊.留守儿童的受教育权保护研究[D].北京:中国政法大学,2011.
6. 安中业.农民工子女受教育权的实现-兼论宪法规定的我国公民基本权利[D].贵阳:贵州大学,2014.
7. 李妍.受教育权法律问题之探究[D].杭州:浙江大学,2011.
8. 孙晶晶.弱势儿童权利保护研究[D].武汉:武汉大学,2011.
9. 蒲红.留守儿童受教育权的宪法学分析[D].北京:中国政法大学,2004.
10. 范履冰.受教育权法律救济制度研究[D].重庆:西南大学,2006.
11. 陈萍.促进弱势儿童受教育权的实现—以扬州集群帮扶模式为例[J].上海:上海人民出版社,2009(10).
12. 袁连生.农民工子女义务教育经费负担政策的理论、实践与改革[J].教育与经济,2010(6).
13. 田景正.农村“留守儿童”教育问题的思考[J].农村教育,2008(12).
14. 李震英.韩国教育公平政策新走向[J].教育快报,2009(35).
15. 杨建忠.印度颁布新法向免费义务教育迈进[J].中国教育报,2009(7).
16. 杨成铭.新<义务教育法>五论[J].法学杂志,2006(6).
17. 汤尧.论教育公益诉讼的提起条件[J].教育科学,2006(9).
18. 张治国.“两免一补”政策和新义务教育法实施中的农村义务教育.[J]陕西理工学院学报(社会科学版),2006(4).
19. 陈园园.美国义务教育均衡发展的策略及启示[J].江西教育,2009(7).
20. 劳凯声,文东茅.笔谈·教育改革三十年:教育体制改革的公益性诉求.促进教育公平是政府的职责[J].理论视野,2008(7).

其他部分:

1. 国务院.中国儿童发展纲要(2011-2020)[R].2011.
2. 教育部.2013年全国教育事业发展统计公报[R].2013.
3. 中共十八大报告(坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗)[R].2012.

致谢

为期两年的辽宁大学法硕研究生生涯即将落下帷幕，心中满满的感激和无法言喻的期待。在这里，我首先要感谢我的导师郑老师，她用无私的谆谆教导和润物细无声的慈爱引导我的论文写作，因为家里的一些事情，我为她添了很多麻烦，每次都不能按时完成论文写作，但是老师用博大的胸怀包容着我，真的非常感谢。真诚祝愿郑老师德誉满中华，桃李洒天下。

我本人就是一名农村留守儿童，生于90年代，长于鲁中泰山脚下。我的父母都是农民，父亲自我出生开始就外出打工，打工地区主要是山西的煤矿。母亲独自一人在家务农，日晒雨淋无怨无悔。在那片原野，野风噬咬过我的脸，烈日灼伤过我的眼，我不喜欢，所以我听妈妈的话，我要上学，好好学习。

我记忆最深的是我小学毕业那年的教育改革，学校让我们选择上六年制小学还是五年制小学，我和妈妈也不懂，就按照老师的意愿选择了六年制。刚上完小学之后，我的许多小学同学就在父母的意愿下选择了辍学打工，我去了我们市区的一所中学的“重点班”，重点班的同学大多数是来自于市区的“优秀小学生”，小部分包括我在内是来自农村的“优秀”小学毕业生（有获奖证书），还有一部分是交了赞助费的“差等生”。

我在市区的中学生涯是我今生难以忘怀的，学校的基础设施和师资是我的小学无法相提并论的，我们课程也比较全面，班主任老师很喜欢农村孩子（我一度受宠若惊）。学校每个学期举行期中和期末考试，期中考试之后会开家长会，每次都是妈妈千里迢迢从家里赶来。期末考试之后会举行学校表彰大会，表彰学习成绩名列前茅的同学。学校对于住校生的管理比较严格，每一个宿舍都住很多同学，其中有一年，我曾住在一个100人的大宿舍。感恩我的小学、我的中学、我的父母，他们是鞭策我学习的动力，使我学生生涯无怨亦无悔。

我的人生是幸运的，因为国家在扶持我们农民，作为农民工子女，一路走来摇摇摆摆，尝过黄土地的苦涩，也见识了繁华都市的纷扰，我却留恋最初的那份执

着。我总认为人的一生是短暂的，倏忽之间，白马过隙。在我过去的 25 周年里，品味过酸甜苦辣咸，经历过喜怒哀乐悲，孰不知我的梦与根还在那片平凡的世界，只想待我学业有成，定不负乡恩。我感谢我这些不璀璨却宝贵的简单人生经历。

高慎蓉

2015 年 4 月 10 日



遼寧大學

LIAONING UNIVERSITY

专业学位论文

THESIS FOR PROFESSIONAL MASTER DEGREE