

## 中国农村儿童受教育权:福利供给与财政体制<sup>〔\*〕</sup>

○ 杨 克<sup>1,2</sup>

(1. 山东大学 经济学院, 山东 济南 250100;

2. 临沂大学 法学院, 山东 临沂 276005)

〔摘要〕社会权利的发展,以福利供给作为保障。福利供给与社会权利具有高度一致性。在福利供给中所呈现出的去商品化和分层化的程度,可以测量出社会权利发展的水平。财政政策的实施和发展变化,反映出政府责任和福利供给主体的变化。受教育权是典型的公民社会权利。回顾中国农村义务教育各阶段的福利供给水平与财政体制的特征,可以考察出儿童受教育权的发育程度和保障水平。具体表现为享受教育权的主体覆盖范围由部分覆盖发展为较全面覆盖;教育质量实现了从低质量向较高质量的提升;享受教育的资格,由基于户籍、地域逐步转向基于公民身份;福利供给方实现了由个体、村集体向乡财政、县财政、公共财政的转变,呈现出公立化的发展方向。总之,农村儿童受教育权的去商品化程度经历了由高向低、再向高的发展过程,在分层化上表现为从较高的社会结构分化发展为逐步的公平。

〔关键词〕公民权利;受教育权;福利供给;财政体制

党的十八届四中全会提出将全面推进依法治国,“加快完善体现权利公平、机会公平、规则公平的法律制度,保障公民人身权、财产权、基本政治权利等各项权利不受侵犯,保障公民经济、文化、社会等各方面权利得到落实。”用法律制度保障公民权利,这进一步体现了党和国家对公民权利的高度重视。社会权利是公民权利的重要组成部分,也是公民权利的最高形式。社会权利内涵越丰富,对

---

作者简介:杨克(1981—),山东大学经济学院博士生,临沂大学法学院讲师,研究方向:社会福利和公共政策。

〔\*〕本文系国家社科基金重大项目“中国法治化进程中保障农民权益的对策研究”(项目编号08&ZD019)子课题“中国农民社会权益保障及对策研究”阶段性成果,国家社科基金重大项目“深化收入分配制度改革财税机制与制度研究”(项目编码:13&ZD031)阶段性成果。

社会福利制度的要求也就越高。社会权利的价值诉求,代表着社会福利发展过程中的理念转变。<sup>[1]</sup> 社会权利的实现以福利制度的发展为条件,福利供给水平则体现了公民社会权利发展是否充分,而福利供给水平有赖于公共财政体系的建设。本文将结合财政政策和福利供给主体的变迁,以农村儿童的受教育权为例,梳理出受教育权的福利供给模式演变过程及其价值诉求。

## 一、公民社会权利:一个理论框架

英国学者 T. H. 马歇尔(Thomas Humphrey Marshall)开启了公民身份理论研究的先河。1949年,他在剑桥大学做了题为《公民资格与社会阶级》的著名讲座。他从英国的社会历史背景出发,系统阐述了公民资格的演进历史,分析了公民资格的构成要素。他认为公民身份由三个要素构成,分别是公民要素、政治要素和社会要素。在三种要素中,马歇尔更加注重社会权利要素的发展,他认为社会权利是影响最大的权利。社会要素是从某种程度的经济福利与安全到充分享有社会遗产并依据社会通行标准享受文明生活等一系列权利。教育体制和社会公共服务体系是最典型的社会权利要素。<sup>[2]</sup>

以马歇尔为代表的公民社会权利主导范式,突出强调以下几点:第一,社会权利的合法性和国家必须为之提供服务,社会公民作为权力的要求者可以得到国家的服务;第二,承认公民身份在结构和类型上的不平等,并认为社会权利是对抗这种不平等的重要手段;第三,对于弱势群体而言,不平等待遇或处境是对他们基本权利的侵蚀。这种主导范式,旨在提倡权利的一致性,即人人皆平等。

这一主导范式,同时强化了政府在福利体系中的责任。社会权利的落实是一种可以强制政府履行保障的责任。<sup>[3]</sup> 政府既是福利体系的制定者,同时也是执行者和维护者,是公民社会权利的保障者。公民社会权利的制度化是通过“福利体制”予以体现的。福利体制不仅是指国家制定和执行的各种政策的总和,也是指总体上的社会政治解决方案,<sup>[4]</sup> 可以进一步从决策模式、过程和阶层形成的潜在模式与政治结构来剖析福利国家。<sup>[5]</sup> 马歇尔认为,以公民的社会权利为基础的社会政策,可以提高公民的福利水平,减少社会不平等程度。

著名社会福利学家埃斯平-安德森(Gosta Esping-Andersen)使用福利体制作为分析框架,把福利国家理解为一种支持社会公民权的概念。他使用了“去商品化”(de-commodification)和分层化(stratification)两个概念对社会权利及福利效果进行度量。

去商品化是个人福利相对地既独立于其收入之外,又不受其购买力影响的保障程度。当一种服务是作为权利的结果可以获得时,去商品化便出现了。去商品化是政府部门旨在减少公民依赖自身劳动或市场获得福利保障的公共行为和努力。<sup>[6]</sup> 埃斯平-安德森认为,社会权利是按其公民身份而非市场购买能力所区分的,判断标准是它在多大程度上允许人们依靠市场以外的力量去改善其生活水准,即去商品化的程度。正是在这个意义上,社会权利削弱了公民作为

“商品”的地位。去商品化是衡量社会权利的重要维度。“T. H. 马歇尔的观点是,社会公民权基本上解决了商品化问题,因此帮助削弱了阶级的显著性。”<sup>[7]</sup>所以,建立在公民身份基础上的社会权利同时具有去商品化的性质。去商品化程度集中反映了社会权利发展程度,而社会权利又反过来影响着去商品化的程度。也就是说,社会权利发育越充分,去商品化程度就越高;社会权利受到限制,去商品化程度就偏低。因此,去商品化程度不仅可以很好的反映社会权利的发育情况,而且也能进一步体现社会权利的实现情况,成为一个国家和地区评价社会福利供给有效性的一个重要标准之一。

分层化是另外一个重要维度。埃斯平-安德森分析了各国在构建公民社会权利方面的结构差异。分层化可以用来认识不同国家的不平等和阶级差异,是基于结构公平性而提出的一个概念。马歇尔认为社会权利有利于消除阶层间的差异。社会政策的制定如果是基于原有的社会阶层和地位差异,则强化了原有分层;如果是基于公民的身份,发育社会权利,则有利于消除分层差异,实现社会公平;社会分层化具有和去商品化同等重要的地位,是测量社会权利的另一个有效工具。分层化是对社会权利标准和实施效果的一种衡量,旨在发现社会结构差异对于社会权利的影响。分层化除了与资格条件限制有关,还同社会权利实现途径有关。分层化和社会权利的关系是,社会权利的实现途径影响着分层化,分层化的程度又可以衡量社会权利的发育程度。分层化程度低,则说明社会权利发育充分;分层化程度高,阶层差异性大,则说明社会权利受限制。

## 二、社会权利之受教育权保障的逻辑

基于马歇尔对社会权利的诠释,可以把社会权利等同于一种社会福利权。受教育权是典型的公民社会权利,同时教育也是国家福利制度的重要体现。公民社会权利范式追求的是一种公平正义的价值诉求,而教育机会的平等不仅是公民社会权利平等的基础,也是实现个人公民社会权利的重要保障。

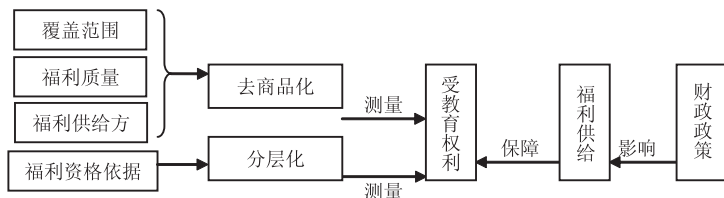
只有当以教育为核心的社会权利内化为公民权利的基本内容,阶级差异和社会不平等才可能藉由公民权的主张得到实质的改善。这是一项与行使权利的公共责任结合在一起的 personal 权利。提高和教育自我成为了一项社会责任,而不仅仅是个人责任,因为一个社会的健康取决于其成员的文明程度。公共基础教育的发展,跨出了通向公民身份之社会权利重建道路的决定性第一步,<sup>[8]</sup>因为公共基础教育的普及带来社会权利的普遍化。每一个儿童都有权获得适应其个人需要的教育,因此它不应当为提供所需学校和教师的成本所限制,也不应当为社会的需要所限制。<sup>[9]</sup>教育在西方社会越来越成为对于“社会公民身份”政治和政策制定而言具有战略重要性的领域。<sup>[10]</sup>

儿童享有平等的受教育权利,这是基于其公民的身份而自然获得且需政府予以保障的权利,而与其个体的户籍、阶层、民族、性别无关。同时,儿童在享受这种权利的过程中,应该是平等的。解决阶层间的不公平是实现权力一致性和

权益最大化的根本。在广义的层面,所有公民的受教育权保障问题,旨在通过各种制度安排保障公民享受到令人满意的、好的教育,其对象是所有公民。具体到义务教育领域,应实行普遍性教育福利制度,包括进城务工人员随迁子女在内的所有义务教育阶段儿童不管在公办学校还是民办学校均应享受到免费教育,实现教育福利化。<sup>[11]</sup>

社会权利的发展,是以福利供给作为保障的。福利供给越充分,社会权利发展越充分。在福利供给中所呈现出的去商品化和分层化的程度,可以测量出社会权利发展的程度。而财政政策的实施和发展变化,可以看出福利供给主体和政府责任的变化,恰恰体现了教育福利去商品化的程度和社会分层化的发展。再具体细分,可以从受教育权的覆盖范围、福利质量、福利供给方、享受福利资格的依据等方面具体测量不同发展阶段的福利水平。

图1 公民受教育权利保障的逻辑图



受教育权作为一种福利权,其发育和保障水平取决于福利供给水平,而福利作为一种公共物品,供给的程度又依赖于政府财政支出。根据不同时期的财政结构和支出水平,可以考察出该时期的福利供给程度,进而可以总结出儿童受教育权的发育和保障状况。受城乡二元结构的影响,我国农村儿童受教育权利的实现带有明显的“二元”结构特征,而且这种结构特征最主要的表现就是“与户籍制度挂钩”的教育公共福利制度。因此我国农村儿童受教育权的实现过程实际上是一种与户籍制度脱钩的公共教育福利制度重建的过程。从福利供给主体和财政政策的演变来看,就是要以公民社会权利的平等实现为价值诉求,实现国家供给主体责任的落实,推动由村集体—乡镇财政与公民自我保障为主向公共财政政策体系的转变。

### 三、中国农村儿童受教育权的动态发展

根据不同时期的财政结构和支出水平,可以考察出该时期的福利供给程度,继而可以总结出中国农村儿童受教育权的保障状况,进而折射出我国福利制度演变中所体现的公民社会权利的价值诉求和价值理念的演变。

#### (一) 财政高度集中时期(新中国成立到1970年代末)

这一时期大体上从新中国成立到1970年代末,财政体制的典型特征是中央政府统收统支的高度集中的财政管理体制。在这一体制下,财权、财力高度集中在中央,地方财政处于被动地安排财政收支,各项财政支出,原则上都是由“条

条”分配,地方很难统筹安排、调节使用。<sup>[12]</sup>

## 1. 村集体为主保障农村儿童受教育权的政策

在这种财政体制下,政府未能全面履行教育的供给责任,村集体和个体承担了更多的福利供给义务。新中国成立后,乡村原有的教育机构被改造成为国家或集体举办的学校。但因财力不足,最终只能循历史的路子,发动各方力量办学。

表 1 财政高度集中时期的农村小学教育政策

| 时间    | 教育政策               | 内容   | 效果                            | 福利供给方  |
|-------|--------------------|--|-------------------------------|--------|
| 1952年 | 《关于整顿和发展民办小学 的指示》  | 确立了政府统筹与发动群众办学相结合的方针,确立了“两条腿走路”的基础教育办学制度,无论是城镇还是乡村小学,经费都是由各级政府统一筹划,统一支出。民办学校经费来源的主体是基层的集体经济组织。   | 民办小学的发展                       | 村集体、农民 |
| 1958年 | 中共中央国务院《关于教育工作的指示》 | 指示要求,走群众路线,实行全党全民办学,调动中央和地方两个积极性,下放教育权力,贯彻党委领导下的群众路线,主张办学形式的多样化,在全日制学校之外,大力发展半工半读学校和各种形式的业余学校。“国家办学与厂矿、企业、农业合作社办学并举,……,免费教育与不免费教育并举,全党全民办教育” <sup>[13]</sup> | 农村集体兴办的村小成为乡村社会进行现代基础教育的主要方式。 | 村集体、农民 |
| 1963年 | 《全日制中学暂行工作条例》(草案)  | 中小学收取的杂费,按预算外特种资金办法管理,不列入国家预算,由教育部门掌握使用。   | 学杂费合法化                        | 村集体、农民 |
| 1971年 | 全国教育工作会议纪要         | “除了国家办学以外,必须大力提倡群众集体办学”,大力普及教育,扫除文盲,采取多种形式办学。城市要进一步搞好厂矿、企业和街道办学。民办公助的学校和民办教师,国家补助应是主要的。相应增加教育经费,由国家专拨一定数量的经费以保证普及农村小学教育,对于少数民族地区和经济困难地区,要特别注意加以帮助。           | 民办小学的普及                       | 村集体、农民 |

建国后的教育政策主要是以村集体供给为主,国家财政给予少许补助,个人负担少量学杂费。实际上,在明确这样的方针之前的教育革命和在此之后文革期间的教育革命中,民办学校在各个地方都得到了极大发展。这些民办学校虽然可能会获得国家的资助,但经费主要由所在的集体供给。这成为建国后很长时间内农村民办小学的最普遍模式。<sup>[14]</sup>民办小学的大量发展,对小学的普及起到了重要作用。<sup>[15]</sup>

## 2. 教育权利和福利水平测量

随着农村小学的普及化,这一时期农村教育实现了低质量的社区内小范围覆盖,本村的适龄儿童可享有接受教育的机会。享受这种公民权利的资格是基于户籍和地域,福利供给方是村集体和农民个体。建立学校的成本和运转费用、民办教师的工资大部分都由村集体来负担,村集体进一步把负担分摊给农民。但由于分配制度的特点,教育公共品供给所造成的农民负担尽管是沉重的,但同时是间接的、隐性的。<sup>[16]</sup>由于农村整体教育的低质量,个体负担的学杂费并不多,而村民的集资、捐资也在可承受范围之内。所以这一时期农村教育福利体制的去商品化程度较高。但由于享受教育权利存在明显的城乡差异和阶层身份,

所以福利体制的分层化程度是很高的。

## (二) 财政包干制时期(20世纪70年代末至90年代中期)

20世纪70年代末至90年代中期,是中国经济、社会发展的重要时期。这一时期中国的财政体制的特点是实行了财政包干制。中国实行真正的分级财政体制是从改革开放开始的,到20世纪90年代初确立社会主义市场经济体制目标和1994年分税制财政体制实施之前,分级财政体制的基本特点是包干制。<sup>[17]</sup>这一时期的中国,随着人民公社的解体和家庭承包制的实施,广大农村发生了翻天覆地的变化,农村教育供给方式和供给主体也发生了些许变化。

### 1. 乡镇财政为主保障农村儿童受教育权的政策

1978年后,中央和地方政府的财政分配关系经历的重大改革,就是实行了财政包干体制。1980年代初,乡镇财政逐步建立,并在财政包干的体制下得到增强,原来的带有福利制度性质的人民公社解体。中央财政增长缓慢,在国民收入中的比重不断下降,对教育的投入也随之下降。农村义务教育进入了以乡财政为主的供给时代。

表2 财政包干制时期的农村小学教育政策

| 时间    | 教育政策              | 内容  | 效果   | 福利供给方   |
|-------|-------------------|---|--|---------|
| 1985年 | 《中共中央关于教育体制改革的决议》 | 实行中央领导、地方负责、分级管理的教育管理体制和教育公共投入体制。即农村义务教育实行三级办学、两级管理的体制。   | 中央把义务教育的重任推给了地方,特别是乡镇政府。国家把教师工资等支出放在乡财政,中国农村基础教育进入“以乡镇为主”阶段。 | 乡财政为主   |
| 1986年 | 《中华人民共和国义务教育法》    | 乡管学校的机构要在乡政府的直接领导和县教育局行政部门的指导下,行使上级赋予的职权,筹措并管好本乡的教育经费;农村基层的自治组织,在实施义务教育和改革农村基础教育管理体制的过程中,承担着解决危房、改善办学条件、提高教师待遇、筹措解决民办教师的工资、管好学校财产、维护学校权益、动员适龄儿童入学、参与监督学校工作等方面的职责。 | 这个时期,基础教育发展战略重心下移,中央政府公共教育支出减少,地方政府财政负担加重。                   | 乡财政、村集体 |
| 1992年 | 《义务教育法实施细则》       | 进一步明确以地方为主负担教育经费的基础教育投入制度。“实施义务教育的学校新建、改建、扩建所需资金,在农村由乡、村负责筹措,县级人民政府对有困难的乡、村可酌情予以补助。”  | 对于城乡不同的待遇,使得农村义务教育的成本由乡、村来承担,而乡镇在财权和事权不对称的体制下,责任会进一步转嫁到村庄。   | 乡财政、村集体 |

1985年,《中共中央关于教育体制改革的决议》明确规定,实行中央领导、地方负责、分级管理的教育管理体制和教育公共投入体制。也就是常说的乡村义务教育实行三级办学、两级管理的体制,即县、乡、村三级办学,县乡两级管理。这种体制下,发展义务教育的重任落在了地方政府肩上,特别是乡镇政府。国家把教师工资等支出放在乡财政,中国农村义务教育进入了“以乡镇为主”阶段。1986年的《中华人民共和国义务教育法》再次强化了这一方向,虽然提及县级在教育经费方面承担着主要职责,但同时强调了乡镇筹措教育经费的责任。1992

年,教育部发布《义务教育法实施细则》,进一步明确以地方为主负担教育经费的教育投入制度。这个时期,基础教育发展战略重心下移,中央政府公共教育支出减少,地方政府财政负担加重。<sup>[18]</sup>

## 2. 教育权利和福利水平测量

财政包干制实施时期,也是改革开放逐步推进的时期。随着农村活力的释放,经济也得到长足发展。这一时期的农村小学,办学条件有所好转。由于农村小学的普及化,这一时期农村小学教育的覆盖范围依旧是村庄社区范围的适龄儿童,办学质量相比人民公社时期有一定提升,但依旧是较低质量。入学资格依旧是基于户籍和地域,福利供给方是乡财政和村集体。因为享受小学教育是基于交费,在学校建设上农民是以集体形式予以支持,所以农民个体还依旧是福利的供给方之一。并且随着人民公社福利体制的解体,农民享受教育权的负担由隐性转为显性,福利供给的去商品化程度变低。国家在教育政策和经费筹集上严格的城乡区别对待,以及户籍和地域对于教育权利的束缚,在享受教育资源上,依旧体现出城乡差异和身份划分,这一阶段教育福利的分层化程度依然很高。

### (三) 分税制实施到税费改革时期(20世纪90年代中期-2000年)

这个时期大约从1994年至21世纪初。1994年开始实行的分税制财政管理体制是中国改革开放以来政府间财政关系改革历史上力度最大,影响最为深远的一次制度创新。<sup>[19]</sup>分税制的主要内容是确定了中央和地方事权及其支出责任的划分,以及按税种划分中央和地方的收入。在事权的划分中,地方财政承担地方文化、教育、卫生等各项事业费。

#### 1. 农民和乡镇财政为主保障农村儿童受教育权的政策

应该说,这一时期的教育政策延续了分税制之前的责任分担格局。乡镇政府是农村义务教育的法定责任人,承担了发展农村义务教育的主要责任,在基础教育的供给中发挥了非常重要的作用。从政府间财力分配格局看,经过1994年的分税制改革,已经初步改变了过去长时期中央财政收入比重过低的状况,中央财政收入占财政总收入的比重已经上升到50%以上,标志着中央宏观调控能力正在不断提高。但从国家整个教育投入分配格局看,地方财政占大头,中央财政只占很小的比例。而中央和省级政府的教育事业费大部分用于高等教育,对义务教育只承担补助贫困地区和少数民族地区的责任。据陈锡文等从鄂豫赣抽取三县的调查,乡财政在发展农村义务教育正常运行和改造农村中小学危房、保障最基本的办学条件方面发挥了重要的作用。教育支出约占县级财政支出的50%左右,而在乡镇一级则占75%左右。这比十年前至少提高了50%以上。<sup>[20]</sup>除了教育经费的支出,乡镇级还承担着农村义务教育发展的各项事宜及普九的艰巨任务。

国家政策继续履行农村义务教育的经费负担是以乡镇一级政府为主体。但是义务教育供给主体出现了名义负担主体和实际负担主体的一致。农村义务教育的思路一直是“义务教育农民办”。乡镇政府管理农村义务教育的资金来源由农村教育费附加、教育集资以及杂费等收入。<sup>[21]</sup>由于经费来源大都是通过

向农民收取的各种税费来解决的,所以农民成为了供给主体中的重要一部分。根据有些学者的调查,1990—2000年,农村教育费附加、教育集资及中小学杂费等主要由农民直接负担的教育投入占到了全部教育经费的47%。<sup>[22]</sup>农村税费改革前,中国农村义务教育经费很大程度上由农民负担,农村教师工资一部分来源于农村教育费附加,公用经费主要来源于学生收取的杂费,校舍维修改造经费主要来源于农民的集资和投工投料。由于集资摊派,也给农民造成了沉重的负担。由下表可知,农民负担了基础教育相当分量的经费,1996年竟占到一半。

表3<sup>[23]</sup> 农村义务教育经费的农民负担情况 单位:亿元、%

| 年度        | 总金额   | 预算内经费 | 教育费附加 | 教育集资  | 学杂费  | 农民直接负担额 | 农民直接负担率 |
|-----------|-------|-------|-------|-------|------|---------|---------|
| 1985—1992 | —     | —     | 253.5 | —     | —    | —       |         |
| 1993      | —     | 207.8 | 63.3  | 40.7  | 29.7 | 133.9   |         |
| 1994      | 485.5 | 286.8 | 79.6  | 52.6  | 41.6 | 173.9   | 35.80   |
| 1995      | 611.3 | 325.1 | 112.9 | 99.2  | 54.9 | 266.9   | 43.70   |
| 1996      | 733.9 | 385.8 | 146.6 | 132.9 | 87.8 | 367.4   | 50.10   |
| 1997      | 784.9 | 430   | 158.8 | 92.9  | 79.4 | 331.2   | 42.2    |
| 1998      | 812   | 461   | 165   | 64    | 88.6 | 317.7   | 39.1    |
| 1999      | 845.1 | 511.3 | 162.5 | 34.2  | 93.8 | 290.5   | 34.4    |

资料来源:《中国教育经费统计年鉴》(1993—1996);《中国统计年鉴》(1980—2001)

## 2. 教育权利和福利水平测量

从分税制实施到税费改革的这段时间里,农村教育政策和办学条件基本维持原状。小学教育的覆盖范围依旧是本村庄社区范围内的适龄儿童,由于总体投入的不足,办学质量依旧较低。由于城乡二元结构的存在,入学资格依旧是基于户籍和地域。这段时间,福利供给方是乡财政和农民个体。享受小学教育的资格还是基于交费。另外就是对于农民征收的各种费用,给农民造成了沉重的负担。所以教育福利供给的去商品化程度是低水平的。城乡二元结构未发生显著变化,享受教育的权利依旧是基于户籍和地域,分层化程度依然很高。

### (四) 税费改革至今(2000年以后)

农村税费改革被称为建国以来中国农村继土地改革、实行家庭承包制之后的第三次重大改革,是整个国家层面分配领域的重大改革。税费改革取消了乡统筹和农村教育集资等专门向农民征收的行政事业性收费和政府性基金、集资,对农村义务教育产生了深刻影响。2005年以后,国家政策大幅度向农村教育倾斜,将农村儿童的受教育权纳入国家福利系统。

#### 1. 公共财政为主保障农村儿童受教育权的政策

2000年以来,农村实行税费改革,农民负担减轻,但乡镇财政可支配财力萎缩。<sup>[24]</sup>农村基础教育资金短缺问题更加突出。新的农村义务教育管理体制在2002年全面运行后,农村义务教育的责任从乡镇为主转到以县为主。此举强化



了县级政府的责任,基本上保证了农村教师工资的发放。但是由于多年来县乡财政困难,所以面对义务教育支付需要压力很大。与此相关的就是乱收费现象还是变相的出现。税费改革后,农村教育费附加和集资项目取消了,虽然中央和省级政府逐年加大转移支付的力度来缓解这些问题,但农村学校运转仍然还有很多难题无法靠自身的力量去化解,只好通过向学生收取杂费来勉强维系运转。<sup>[25]</sup>这一时期的农民还要以各种方式承担一定教育费用。国家不得不制定相关政策以解决农村教育经费问题。

表4 税费改革后的农村小学教育政策

| 时间    | 教育政策                           | 内容   | 效果   | 福利供给方     |
|-------|--------------------------------|--|--|-----------|
| 2001年 | 《关于基础教育改革与发展的决定》               | 提出完善农村义务教育管理体制,特别是明确县级政府对本地农村义务教育负有主要责任,要求由县级财政统一发放教师工资。   | 将农村基础教育的主要责任上提到县,开始了以县为主导的供给时期。  | 县财政为主     |
| 2002年 | 《关于完善农村义务教育管理体制的通知》            | 县级人民政府对农村义务教育负有主要责任,省、地(市)、乡等地方各级人民政府承担相应责任,中央政府给予必要的支持。明确了县乡两级政府在义务教育投入与管理方面的权责。                | 农村义务教育的投入从主要由农民承担转到由政府承担,政府的责任从以乡镇为主转到以县为主。  | 县财政、乡财政   |
| 2005年 | 《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》        | 按照“明确各级责任、中央地方共担、加大财政投入、提高保障水平、分步组织实施”的基本原则,逐步将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围,建立中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制。 | 全部免除农村义务教育阶段学生学杂费,对贫困家庭学生免费提供教科书并补助寄宿生生活费;提高农村义务教育阶段中小学公用经费保障水平;建立农村义务教育阶段中小学校舍维修改造长效机制;巩固和完善农村中小学教师工资保障机制。    | 中央和地方公共财政 |
| 2006年 | 新修订的《义务教育法》                    | “国家将义务教育全面纳入财政保障范围,义务教育经费由国务院和地方各级人民政府依照本法规定予以保障”。农村义务教育所需经费,由各级人民政府根据国务院的规定分项目、按比例分担。           | 完成了“人民教育人民办”到“义务教育政府办”的转变,教育公共政策由原来的工具本位转变为权利本位, <sup>[26]</sup> 享受免费、均衡发展的义务教育从一种特权福利发展为公民权利,开辟了农村教育政策发展的新框架。 | 中央和地方各级财政 |
| 2010年 | 《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》 | 推进义务教育均衡发展,建立健全义务教育均衡发展保障机制。加快缩小城乡差距。  | 提出了一系列农村教育改革发展的重要举措,进一步明确了教育公平的价值取向。   | 公共财政      |
| 2012年 | 国务院下发《关于推进义务教育均衡发展的意见》         | 推进义务教育均衡发展,进一步深化义务教育均衡发展保障机制改革。  | 把教育公平推向了新的高度,在全国范围内迅速推广。新的政策框架下,农村儿童受教育权益被逐步纳入了国家保障体系。   | 公共财政      |

2001年6月,国务院颁布《关于基础教育改革与发展的决定》,提出完善农村义务教育管理体制,特别是明确县级政府对本地农村义务教育负有主要责任,要求由县级财政统一发放教师工资,将农村基础教育的主要责任上提到县,开始了以县为主导的供给时期。

2002年《关于完善农村义务教育管理体制的通知》指出,县级人民政府对农村义务教育负有主要责任,省、地(市)、乡等地方各级人民政府承担相应责任,中央政府给予必要的支持。明确了县乡两级政府在义务教育投入与管理方面的权责。农村义务教育的投入从主要由农民承担转到由政府承担,政府的责任从以乡镇为主转到以县为主。

2005年底,国务院印发了《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》。按照“明确各级责任、中央地方共担、加大财政投入、提高保障水平、分步组织实施”的基本原则,逐步将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围,建立中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制。深化农村义务教育经费保障机制改革的主要内容有:全部免除农村义务教育阶段学生学杂费,对贫困家庭学生免费提供教科书并补助寄宿生生活费;提高农村义务教育阶段中小学公用经费保障水平;建立农村义务教育阶段中小学校舍维修改造长效机制;巩固和完善农村中小学教师工资保障机制。

以2006年新修订的《义务教育法》为标志,教育公共政策由原来的工具本位转变为权利本位,享受免费、均衡发展的义务教育从一种特权福利发展为公民权利,开辟了农村教育政策发展的新框架。随后,国家相继出台的教育政策,无不显示出旨在消除城乡差异、保障农村儿童受教育权利的平权理念。2010年的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2012年)》是继新《义务教育法》之后又一个标志性政策,提出了一系列农村教育改革发展的的重要举措,进一步明确了教育公平的价值取向。2012年,国务院下发《关于推进义务教育均衡发展的意见》,把教育公平推向了新的高度,在全国范围内迅速推广。新的政策框架下,农村儿童受教育权益被逐步纳入了国家保障体系。

## 2. 教育权利和福利水平测量

税费改革以后,农村的教育供给实际上经历了重大变革。近年来,随着并点撤校的推荐,农村小学的数量迅速减少,而新学校的办学条件和办学质量得到提升,义务教育实现了较为全面的覆盖。福利供给方是县财政和包括省、中央在内的各级财政,实现了以某一级财政为主向公共财政的转变。农村小学教育全面取消了学杂费,城市小学教育一定程度上取消了借读费,教育福利供给的去商品化程度得以提升。随着国家一系列措施的出台,流动儿童也能享有建立在公民身份基础上的城市教育资源。原有的基于户籍和地域的入学资格得以改变,分层化程度得以改善。所以,随着国家近年来一系列政策的出台,公共财政对农村义务教育的投入力度逐步加大,基础教育总体上还是朝公立化、纯公共品的方向发展的。

## 四、小结和讨论

通过以上对于财政发展阶段的回顾,可以总结出农村儿童受教育权发展的历史脉络,见下表。

表5 农村儿童受教育权保障状况表

| 时期       |       | 受教育权的保障特征 |      |         |            | 受教育权的保障水平 |       |
|----------|-------|-----------|------|---------|------------|-----------|-------|
|          |       | 覆盖范围      | 福利质量 | 福利资格依据  | 福利供给方      | 去商品化程度    | 分层化程度 |
| 财政单一供给时期 |       | 小范围社区全覆盖  | 低质量  | 户籍、地域   | 村集体、农民     | 较高        | 高     |
| 财政包干制时期  |       | 小范围社区全覆盖  | 较低质量 | 户籍、地域   | 乡财政、村集体、农民 | 较低        | 高     |
| 分税制以来    | 税费改革前 | 部分覆盖      | 较高质量 | 户籍、地域   | 县财政、农民     | 低         | 高     |
|          | 税费改革后 | 较全面覆盖     | 较高质量 | 公民身份、户籍 | 中央、省、县财政   | 较高        | 一般    |

回顾中国农村儿童受教育权的发展历程,可以总结为以下特征:1. 从教育权利的覆盖范围来说,经历了由村庄内小范围向村庄外大范围、由部分覆盖向较全面覆盖的发展。2. 教育质量实现了从低质量向较高质量的提升。3. 享受教育的资格,由基于户籍、地域转向基于公民身份的发展。4. 福利供给方实现了由个体、村集体向乡财政、县财政、公共财政的发展,农村教育呈现出公立化发展趋势。5. 去商品化程度,由最初的较高程度转向较低程度,后又实现了向较高程度的发展。6. 由高度的分层化水平发展为逐步的公平。

社会权利对于现代社会发展具有重要的意义。某种程度上说,公民福利需要的满足,是一项不可剥夺的权利,是国家对其成员应尽的责任,体现了社会的平等。马歇尔对公民资格的论述强调了建立在社会组织和社会结构之上的公民资格及其制度基础,<sup>[27]</sup>将社会权利与制度化、普遍性的福利制度联系起来,成为现代社会福利制度安排的理论基础。回顾以教育权为代表的中国农村的福利供给制度,不难发现中国总体上和在较长时期内仍处于一种补缺型福利的发展进程中,但同时出现了向公立化和全民化发展的趋势。目前社会福利供给的相对短缺和公民权利意识缺失的状况与中国经济发展和全面现代化过程中所处的阶段不相协调,<sup>[28]</sup>这就要求国家层面承担起更多的责任。

十八届四中全会提出推进法治化进程,是一场涉及政治、经济、社会等各方面、各领域的综合改革。法治化的进程,是权利和义务相统一的过程。在社会权利实现的进程中,社会福利扮演了重要角色,同时也要求政府履行其进行福利保障的义务。应该说,社会权利理论为福利制度的安排和设计提供了一个可深入发展方向。中国农村儿童的受教育权的内涵正在逐渐丰富,公民的社会权利正

被一个逐步完善、公平的福利体系所涵盖。

### 注释:

- [1] 彭华民:《社会福利与需要满足》,北京:社会科学文献出版社,第76页。
- [2] T. H. Marshall & Tom Bottomore: *Citizenship and Social Class*, London: Pluto Press, 1992, p. 8.
- [3][5][27] 林闽钢:《现代西方社会福利思想——流派与名家》,北京:中国劳动社会保障出版社,2012年,第86、104、87页。
- [4] 郑秉文:《“福利模式”比较研究与福利改革实证分析——政治经济学的角度》,《学术界》2005年第3期。
- [6] 高鉴国:《中国新型农村社会养老保险的社会包容特征:解释框架》,《社会科学》2011年第3期。
- [7][丹麦]哥斯塔·埃斯平-安德森:《福利资本主义的三个世界》,苗正民等译,北京:商务印书馆,2010年,第48页。
- [8][9][英]T. H. 马歇尔:《公民身份与社会阶级》,郭忠华、刘训练编,南京:江苏人民出版社,2008年,第14、66页。
- [10][英]莫里斯·罗奇:《重新思考公民身份——现代社会中的福利、意识形态和变迁》,郭忠华等译,长春:吉林出版集团有限责任公司,2010年,第5页。
- [11] 尹力:《儿童受教育权:性质、内容与路径》,北京:教育科学出版社,2011年,第109页。
- [12] 李齐云:《分级财政体制研究》,北京:经济科学出版社,2003年,第222页。
- [13][14] 郭建如:《基础教育财政体制变革与农村义务教育发展——从制度分析的视角》,《社会科学战线》2003年第5期。
- [15] 山东省教育史志编纂委员会办公室编:《山东教育史志资料》(临沂专辑)1987年第1期。
- [16] 林万龙:《中国农村社区公共产品供给制度变迁研究》,北京:中国财政经济出版社,2002年。
- [17] 李齐云:《分级财政体制研究》,北京:经济科学出版社,2003年,第217页。
- [18][24] 黄毅锋、廖晓明:《试论我国欠发达地区农村基础教育供给体制的创新》,《江西农业大学学报》(社会科学版)2005年第1期。
- [19] 财政部预算司编:《中央对地方分税制财政管理体制及其运行情况》,《中国政府间财政关系》,北京:中国财政经济出版社,2003年。
- [20][22] 陈锡文主编:《中国农村公共财政制度》,北京:中国发展出版社,2005年,第21、130页。
- [21] 王焕清:《农村义务教育经费负担主体研究》,《湖湘论坛》2006年第1期。
- [23] 陈锡文主编:《中国农村公共财政制度》,北京:中国发展出版社,2005年,第129页。准确来说,将教育费附加、教育集资、学杂费认为全部由农民直接负担是不恰当的。实际上教育费附加又分为城市附加、地方附加、农村附加,教育集资中也有部分来自港澳台。但因一些学者认可了这种算法,本文暂且采用。
- [25] 李曜文:《重大的决策,历史的机遇——农村义务教育经费保障机制改革出台记》,《中国教育报》2006年3月7日。
- [26] 尹力:《教育人权及其保障——新〈义务教育法〉何以落实和完善》,《教育研究》2007年第8期。
- [28] 高鉴国、杨克:《论补缺型福利制度的特征》,《福建论坛(人文社会科学版)》2011年第10期。

[责任编辑:禾平]