

# 建构我国留守儿童生存发展保障体系

陆士桢

(中国青年政治学院,北京 100089)

**摘要:**随着社会快速发展,留守儿童的救助服务日趋重要,它既是儿童社会福利服务的重大命题,也是社会民生与稳定的重要内容。目前,留守儿童问题虽然引起全社会的高度重视,但社会应对的主要措施还是个别的、零散的,迫切需要全面建构起我国留守儿童生存发展的保障体系,包括政策体系、运行体系,也包括创新发展服务模式。同时,还需要在全社会普及涉及儿童发展的一些基本价值和概念。

**关键词:**留守儿童;生存发展;保障体系

中图分类号: D 669.5

文献标识码: A

文章编号: 2095 - 9303(2015)01 - 0001 - 05

## Security System Construction of Subsistence and Development of Left-behind Children

Lu Shizhen

(China Youth University of Political Studies, Beijing 100089, China)

**Abstract:** Along with the rapid social development, rescue service of left-behind children has become increasingly important, which is not only the important proposition of children welfare services, but also an important part of people's livelihood and social stability. At present, although it has aroused attention of the whole society, the main measures are individual and piecemeal. We need to construct the security system of subsistence and development of left-behind children, which should include the policy system, operation system and service mode of innovation development. Also it needs to popularize essential values and concepts of children development in the whole society.

**Key words:** left-behind children; subsistence and development; security system

## 一、我国留守儿童的基本状况

留守儿童是我国经济社会不断发展,父母双方或一方从农村流动到其他地区,留在户籍所在地的儿童。<sup>[1]</sup>根据《中国 2010 年第六次人口普查资料》样本数据推算,全国有农村留守儿童 6102.55 万,占农村儿童的 37.70%,占全国儿童的 21.88%。与 2005 年全国 1% 抽样调查估算数据相比,5 年间全国农村留守儿童增加约 242 万。<sup>[2]</sup>

留守儿童绝大多数分布在农村,且一般分为以下几种状况:单独居住,即父母均外出,且并未与祖父母或其他亲人共同居住的儿童;父亲或母亲一方外出,与母亲或父亲共同居住的儿童;父母均外出,但与祖父母或其他亲人共同居住的儿童。全国妇联课题组的调查表明,在 6000 多万留守儿童中,

收稿日期: 2014 - 12 - 18

作者简介: 陆士桢(1947—),女,北京人,中国青年政治学院教授,中国青少年研究会副会长,研究方向:青少年问题、社会工作。

57.20%是父母一方外出,42.80%是父母同时外出;近80%由爷爷、奶奶或外公、外婆及亲戚、朋友抚养。在年龄分布上,0—5岁的学龄前留守儿童占38.37%;6—11岁的小学学龄段儿童占32.01%;12—14岁的初中学龄段占16.30%;15—17岁的大龄留守儿童占13.32%。农村留守儿童中义务教育阶段儿童达2948万<sup>[2]5</sup>,可见,我国农村留守儿童的主体是处在学龄前及义务教育阶段的儿童。留守儿童在全国分布不均衡,四川(11.34%)、河南(10.73%)两省比例最高,安徽、广东、湖南的比例分别为7.26%、7.18%和7.13%,这5省占到全国的43.64%。另外,农村留守儿童集中分布在中西部等劳务输出较为集中的省份<sup>[2]2-4</sup>。

父母长期外出,造成留守儿童在社会化的关键时期缺乏父母陪伴与关爱,一些孩子因为人生缺少父母的直接呵护与指导而产生不同程度的生活、教育方面的心理问题。因为数量庞大,影响面广,留守儿童的生存发展不仅是我国少年儿童成长的重大问题,也是实现国家治理现代化,全面建成小康社会的重要课题。由于其特殊的成长环境及经历,农村留守儿童在生活、教育、心理发展方面都面临着一系列的问题。

首先,在家庭生活方面,一是部分农村留守儿童家庭经济较为贫困,致使他们基本生活得不到保障,有的留守儿童有流浪倾向。二是因父母长期不在身边,难以得到父母的直接关心和教育,特别是与父母缺乏沟通与相互了解,极易造成情感上的缺失,严重影响了留守儿童的社会化。其次,在受教育方面,由于留守儿童大都生活在欠发达地区,教育水平较低,部分家长对教育重视不足,直接造成农村留守儿童入学率低、孩子对学校学习生活缺乏兴趣,易引发逃学、辍学的现象。近年来随着学校布局的调整,偏远地区的乡村小学大量撤销,在很多农村,孩子上学要走很远的路,住校也需要较高费用,加上太小的孩子生活不能自理,农村留守儿童九年义务教育难以保证。这一切,造成了留守儿童接受学校教育的比例较一般儿童低,难以实现向上流动的社会现象。第三,在心理发展上,一方面留守儿童长期生活在没有父母约束的环境下,若受到不良行为的影响或不法分子的诱惑,较易走上违法犯罪的道路。另一方面,因缺乏关爱,留守儿童容易产生无助、自我厌弃、自闭等心理问题,容易对学校教育或父母产生抵触情绪,影响儿童身心的健康发展。留守儿童的现象和问题是中国社会快速发展的结果,也是产生于中国社会固有的结构和文化基础之上的社会现象,解决这一问题,也必须立足于中国的发展,立足于国家综合治理的现代化,立足于中国社会结构与社会文化的科学发展。

## 二、普及留守儿童工作的基本观念和视角

对留守儿童的工作涉及到儿童发展、社会救济与福利、儿童青少年服务、社会治理等一系列问题,它绝不仅仅是单一的少年儿童工作。因此,明确、普及对一些基本概念、原则的认识极其重要。

### (一) 需要在全社会进一步普及进步的儿童观

“儿童”是一个生理性概念,同时也是一个心理阶段的概念,一个社会性的、包含深刻社会含义的概念。首先,儿童这一概念显示了一个人的特别发展阶段。儿童期和人生的其他生长期相比,具有特殊的意义。其次,儿童是一个权利的概念。儿童是一个独立的能动主体,并不因为年幼而影响其社会性本质和权利的主体性,全社会都必须尊重儿童发展的能动性、主动性,尊重每一个儿童的独特性。再次,儿童还是一个受保护的概念。作为生物的人,儿童需要物质支撑;作为社会的人,儿童需要精神支撑;作为独特的个体,儿童没有足够的能力及相当的社会地位实施自我保护,在自我权利争取方面,儿童处于绝对的弱势。<sup>[3]</sup>正是儿童的这些特殊属性,决定了在一个国家的社会福利体制里,儿童福利是极为重要的,决定了在整体的社会综合服务体系中,儿童福利服务的特殊价值和意义,也决定了对于留守儿童的工作必须以“发展”“权利”“保护”为基础和出发点。从公民权利与儿童权利理论的视角看,儿童是独立、自主、平等的生命主体,儿童不是父母的私有财产。对儿童的关爱、照顾、教育和保护不仅仅是家庭责任,而且是整个国家和全社会的基本责任,儿童有权利参与关系他们切身利益的决

策,有权利发展他们的潜能。<sup>[4]</sup>而从儿童需要理论的视角看,儿童时期的需要多样复杂,必须给予必要的帮助和保护。满足需要的途径有家庭照顾、社区互助和国家制度化再分配等;儿童在不同发展阶段面临着不同问题,存在着不同的需要,应该采取不同的干预措施和提供不同的服务。这些理论,能帮助我们认识和理解留守儿童的问题以及解决问题的一些基本思路。

## (二) 明确政府主导的儿童福利的基本定位

留守儿童的救助主体是政府主导下的社会行为。现代儿童福利发展有两个显著特点:一是儿童福利的内涵不断变化,随着社会的发展与进步,儿童福利处于一个动态体系之中;二是儿童福利的功能正在由救助、矫治、扶助等恢复性功能向维护权利、健康成长等发展性功能变化。所以,儿童福利服务是政府和社会为促进儿童身心发展而提供制度化的、非现金形式的社会福利资源。这一概念包括以下几个要素:第一,服务提供主体多元化。不仅是政府部门,还包括家庭、民间组织、市场、社区等。第二,服务理念先进性。儿童福利服务主要是以儿童福祉为目标,满足儿童的需求。一个好的社会福利制度和服务应该全面覆盖儿童各层次、各类型、各阶段的需要。第三,服务对象范围广。儿童福利服务是指针对一切儿童的需要提供满足身心发展的福利服务。因此,留守儿童的工作是政府主导、社会参与的儿童福利制度和体系的重要组成部分。

儿童福利作为一种综合性研究,涉及到了多种学科,形成了多元的理论视角。风险社会理论源于1986年德国著名社会学家贝克的著作《风险社会》。<sup>[5]</sup>该理论认为,“被制造出来的风险”越来越占有主导地位,在全球性风险逐渐加大的社会环境下,儿童作为面临最高风险性的弱势群体,必定会是首当其冲的受害者,其所受的伤害也呈现出原因多样化、程度复杂化、后果复合化、影响深远化的特点。儿童福利制度在此语境下扮演着帮助儿童规避和应对各种风险不可替代的角色。弱势群体理论则源于分析现代社会经济利益和社会权力分配不公平,社会结构不协调、不合理的视角。儿童作为弱势群体中的一个特殊群体,应当得到社会特别关注和社会福利的特别保障。因此,儿童福利制度是反映一个国家整个社会保障体系最重要的指标之一。国家与儿童关系理论所探讨的是国家在儿童福利事业发展中扮演角色与发挥作用的基本途径。家庭、国家、社会如何最佳组合,最大化满足儿童需要,确保所有儿童身心健康、幸福快乐成长。照顾子女日常生活起居,确保儿童身心健康成长,是父母的基本责任和家庭生活义务。<sup>[6]</sup>当家庭这一“私领域”力量无法确保儿童拥有良好的成长环境时,作为公共部门的国家(儿童的终极监护人)需要提供及时有效的援助,以充分保障儿童的各项正当权益。可以看出,留守儿童是一个社会性问题,留守儿童的工作涉及到政府、社会,更涉及到家庭。

从上述两个价值观念看,留守儿童工作实际上应该包含着理念、策略、社会政策、机构、行为等多方面的内容。首先,对留守儿童的工作包含着社会公正、平等、公平等社会意识,承认儿童的社会弱势地位,尊重儿童发展的能动性,以及政府的责任等内涵。其次,这是一种综合社会建设,是通过社会政策立法的方式对儿童需求的满足和权利保障及对儿童发展的支持与保护。在社会政策的指导和制约下,通过政府协调、统整,机构的服务、配合,程序的规范、衔接和制度的完善,来实现保障每一个儿童的全面发展。<sup>[7]</sup>第三,这还是一种社会行为,要通过家庭建设、社区发展以及社会组织的多种服务,使留守儿童的困境得到改善,成长获得必要的条件。这是伦理认识,也是社会物化构成;是宏观指导思想,也是具体政策;是基础理论,也是工作实务。

## 三、建构我国留守儿童生存发展保障体系的建议

现在,无论是政府的扶持政策,还是共青团、妇联、学校、社区,以及群体社会组织、企业等,对留守儿童的工作都是零散个案性质的,尚未建构起完整、完善的留守儿童救助服务体系。党的十八届四中全会提出依法治国的战略思想,在留守儿童的救助服务工作上,尽快实现体系上的建设,给予留守儿童的救助保障以制度上的保证十分必要。

### (一) 坚持“依法治国” 尽快建立起留守儿童生存发展保障的法律政策体系

儿童福利服务是一项社会性的事业,更有赖于国家强有力的政策和法律支持。有必要通过制定《儿童福利法》,通过完整系统的儿童基本法规政策来保障儿童的权利,改善目前儿童福利分散化管理的问题。同时,必须制定针对留守儿童工作的专门法规。近年来,我国在儿童权益保护方面出台了一系列法律法规。2012年,《中央财政支持社会组织参与社会服务项目实施方案》规定,支持社会工作服务示范项目:资助符合条件的社会组织重点围绕城市流动人口、农村留守儿童、社区老年人、残疾人的需求,开展困难救助、心理辅导、综合性社会支持网络构建等社会服务。2013年,《关于加强义务教育阶段农村留守儿童关爱和教育工作的意见》明确指出,切实改善留守儿童教育条件,要求做到“三优先”:优先满足留守儿童教育基础设施建设;优先改善留守儿童营养状况;优先保障留守儿童交通需要。针对提高留守儿童教育水平,提出“四加强”:加强留守儿童受教育全程管理;加强留守儿童心理健康教育;加强留守儿童安全教育;加强家校联动组织工作。针对逐步构建社会关爱服务机制,提出“三支持”:支持做好留守儿童家庭教育工作;支持做好留守儿童社区关爱服务;支持做好留守儿童社会关爱活动。但政策的制定,需要遵从“儿童优先”、以儿童为本,兼顾普及性福利服务与选择性福利服务的原则,逐步建立起针对留守儿童这一儿童弱势群体的专门法规体系,将涉及到留守儿童福利服务的相关内容以及必要程序用法律的形式固化下来。同时,每部具体的法律法规都应该有相应的政策措施相配套,既要明确福利内容,又要细化各方职权。

### (二) 建立政府主导、社会参与的留守儿童生存发展保障的运行机制,确保资金投入

留守儿童的救助服务体系需要一个完整、全面的运行体系,建构起多元化的救助服务供给网络,坚持各方力量有机结合,优势互补。第一,政府要在主管儿童福利服务工作的部门,设立专门的机构管理留守儿童的救助服务,负责留守儿童工作的政策完善、目标制定、执行监管。第二,农村社区是留守儿童生活的主要生态系统,也是社会服务的基本单位。目前,我国不少农村社区在政府和社会组织的帮助推动下,通过设立项目、招募志愿者等手段,为社区内的留守儿童提供医疗、教育、娱乐等方面的服务,推动了留守儿童身心的健康发展,但并未形成规模。家庭既是儿童服务的重要供给力量,也是儿童服务的重要对象,建立健全家庭服务机制是推进留守儿童福利服务的重要内容,需要纳入到系统建设体系中来。三是在社会福利机制建设中,引进市场机制是必然的趋势,但必须加强引导和监督,切实维护留守儿童的根本利益。留守儿童救助服务的运行需要长期稳定的资金支持,要以政府的财政支持为主,以民间社会的资金投入为辅,建构起救助服务留守儿童的资金保障体系,政府的财政投入必须固定、稳定和全面,加大投入,列入预算,规范投入,专项管理,专账核算,专款专用。同时,整合与有效利用民间资本是保证儿童福利服务发展的重要依托,需要通过大力发展儿童慈善事业,鼓励社会各界捐赠儿童福利事业,制定和实施积极的税收激励政策,鼓励企业和民间资金进入儿童福利服务领域等措施,充分调动民间资本投资儿童福利服务事业的积极性,保证留守儿童救助服务的资金来源。

### (三) 加强专业化建设,创新发展留守儿童生存发展服务模式

事实上,大多数留守儿童面临的不是纯粹的经济问题,所以,迫切需要推动对于留守儿童救助服务的专业化,建构起留守儿童成长支持模式。从技术层面上,救助服务模式应该包括以下几个方面。

首先是生活及教育救助。主要针对因家庭贫困而无法满足基本生活需求且不能接受正常教育的留守儿童,通过提供资金或物质上的帮助,使留守儿童的基本生活得到保障,并帮助留守儿童回归校园,接受正规的学校教育。教育救助主要有两个方面,一是针对留守儿童学习自觉性差、缺少辅导等问题,采取功能个案辅导的模式,通过疏导、鼓励、支持等技术帮助,促进其改变;二是针对因长期留守而产生道德或行为偏差的问题儿童,采取行为修正模式。其次是情感关怀。留守儿童因长期与其监护人分开生活,在情感上缺乏关怀,易在日常生活和社会交往等方面产生问题,需要采取交互沟通的模式,通过与他人之间的互动让留守儿童感受到情感上的支持,促进留守儿童身心健康发展。如北京仁爱慈善基金的

“爱心信笺留守儿童情感关怀救助”项目<sup>[8]</sup> 在河北涞水县孤儿童助学项目的基础上,以一对一的书信往来形式对留守儿童进行精神安慰,通过义工的招募与培训、与学校建立互动机制、邀请青少年心理学专家开展“留守儿童心理发展与教育教学技巧”公益培训活动、建立留守儿童心理问题专家咨询热线、面向双亲外出务工的留守儿童开展爱心信笺活动,长期、平稳地给留守儿童更多的心灵关怀。第三是心理辅导。针对因父母即将或者已经外出务工,而面临或进入生活及心理危机状态的留守儿童,采取危机干预模式,帮助留守儿童走出危机状态,使其达到稳定的生活状态。如湖南澧县心理咨询师协会湘北心理咨询中心开展的“留守儿童心理援助项目”<sup>[9]</sup>,通过团体心理训练,预防留守儿童产生心理问题。通过甄别,及时将有异常心理问题的留守儿童转诊到精神科接受治疗。第四是素质拓展。素质拓展救助是指除了给留守儿童提供生活救助、心理辅导、情感关怀等基本救助之外,着重于留守儿童的全面发展。如对留守儿童的安全教育、技能培训、梦想拓展等方面的培训,是促使留守儿童改变生活现状、展望未来的重要一步。如四川青神县乡村妇女儿童合作发展促进会的“留守儿童成长项目”<sup>[10]</sup> 构建了“室内阅读空间、室外运动空间、兴趣发展空间、监护人培训空间”四大空间,通过一系列活动,消除了孩子的胆怯,让他们变得开朗、活泼,改善了与父母之间的关系;通过培训,监护人明确了“以孩子为中心,与孩子做朋友”的理念,不再使用“棍棒教育”;留守儿童兴趣班的成立,大大增加了孩子参与活动的积极性。第五是间接救助。拓展性的间接救助主要是对留守儿童的社会支持系统的间接介入,包括对家庭、学校等方面的支持与教育等。如资助专门为留守儿童开办或留守儿童大量聚集的学校,对其中办学条件较差、物资短缺的学校进行物质上的支持,帮助留守儿童改善就学条件。中国滋根乡村教育与发展促进会的“校点和寄宿制学校留守儿童健康成长示范项目”<sup>[11]</sup> 针对学校条件差,留守儿童缺乏心理安全感与集体归属感的问题,与河北青龙县教育局签订项目合作协议,由滋根北京办公室统一采购图书和书架,配发各项目校区。滋根还与青龙县教育局共同采购项目所需的小学生生活、学习等用品,通过学校配发给学生。再如干预留守儿童家庭,通过家庭走访、小组工作等方式,一方面增强监护人履行监护义务的意识,另一方面对监护人传授心理学、行为学、社会工作学等相关的知识和技能,以提高监护能力;或是建立信息联络中心等类似机构,采取电话、书信、网络等方式,为留守儿童与父母沟通提供便利,并对沟通过程进行专业引导,促进留守儿童与父母之间的了解。

#### 参考文献:

- [1] 陆士桢,孙冉冉. 儿童社会服务组织与流浪儿童、留守儿童救助[J]. 广西青年干部学院学报, 2013(6).
- [2] 全国妇联课题组. 全国农村留守儿童、城乡流动儿童状况研究报告[EB/OL]. <http://www.docin.com/p-897428481.html>.
- [3] 陆士桢. 中国儿童社会福利研究[J]. 社会保障研究(北京), 2006(2).
- [4] 刘继同. 国家与儿童: 社会转型期中国儿童福利的理论框架与政策框架[J]. 青少年犯罪问题, 2005(5).
- [5] 乌尔里希·贝克, 何博闻译. 风险社会[M]. 南京: 译林出版社, 2004.
- [6] 程福财. 家庭、国家与儿童福利供给[J]. 青年研究, 2012(1).
- [7] 张薇. 社会转型时期我国儿童福利问题研究[D]. 西安: 西北大学, 2008.
- [8] 北京仁爱慈善基金会. 爱心信笺留守儿童情感关怀救助[EB/OL]. <http://gongyi.163.com/12/0326/18/7THRL4PB009363OC.html>.
- [9] 常德市委统战部. 澧县心理咨询师倾情关注留守儿童[EB/OL]. [http://www.cdyzx.gov.cn/art/2013/5/24/art\\_36510\\_1342080.html](http://www.cdyzx.gov.cn/art/2013/5/24/art_36510_1342080.html).
- [10] 四川青神县妇联. “童缘”留守儿童成长救助项目中期评估报告[EB/OL]. <http://www.qsdw.cn/Item/6388.aspx>.
- [11] 中国滋根乡村教育与发展促进会的“校点和寄宿制学校留守儿童健康成长示范项目”[EB/OL]. <http://www.zi-gen.org.cn/Item/Show.asp?d=352&m=1>.

(责任编辑: 张 波)