



关于解决留守儿童



问题的政策分析

——从新型城镇化的视角

杨 舸

摘 要 :本文从政策角度剖析从新型城镇化的视角解决留守儿童问题。留守儿童问题的根本解决之道是让留守儿童“随迁”。然而,留守儿童随迁面临诸多挑战:越来越多流动人口选择将子女留守在家;儿童在流入地受教育的状况不如在流出地;流动人口的职业性质和经济条件不利于子女随迁;流动人口集中地反成“儿童不友好”城市。从新型城镇化的视角解决留守儿童问题应该明确以儿童优先原则推动和保障儿童的城镇化和市民化:建立流入地和流出地的财政转移支付机制;优先落实儿童基本公共服务;构建社会支持网络帮助流动人口履行对子女的监护责任。

关键词 :留守儿童;新型城镇化;政策

引 言

随着城镇化的推进,流动人口规模也随之快速增长,对社会、经济、文化等领域均产生了深远影响,流动人口的子女是受影响最大的群体之一。所有儿童都应该平等享受各项基本权利,这也是我国的公共服务和社会管理领域一贯坚持的基本原则。但流动人口子女在流入地的平等权益却无法得到保障。流动人口今天是现代城市文明的建设者,而他们的子女更是城市发展的未来。我国正在着手推进“以人为核心的新型城镇化”,而解决留守儿童问题则是其中最难的环节。因此,本文要剖析如何从新型城镇化的视角来解决留守儿童的问题。

留守儿童是指其父母双方或一方流动到户籍所在地以外的地区,留在户籍所在地并因此不能和父母双方或一方共同生活的儿童。本文将年龄限定为0-17周岁。

一、如何理解新型城镇化中儿童问题

在过去的30年,我国的城镇化率快速提高。1978年,我国的城镇化率还仅为17.9%,这一指标在2013年已经达到了53.7%^[1],平均每年增长1.02个百分点。与此同时,伴随着城镇化和工业化的推进,劳动力不断从农业部门转移到非农业部门,人口也从农村迁移到城市,传统的农业社会正在向工业社会转型。我国流动人口的规模也从1982年的1000万左右^[2]增长到2013年的2.45亿^[3],从2010-2013年,流动人口规模年均增长800万。

1. 新型城镇化与跨越“中等收入陷阱”

城镇化是经济发展的必然产物,发达国家都经历过人口的快速城镇化,人口城镇化也反过来促进了经济的发展。但不是所有城市化率高的国家都是发达国家,比如:巴西和南非。其不注重城镇化质量的过度城市化状态被经济学家称为“拉美陷阱”。人口来到城市而又不能得到有效就业时,城市经济往往陷入



低效益的第三产业中,如果不能顺利实现经济发展方式的转变,整个国家经济发展前景都会受其所累,最终导致经济发展和国民收入增长停滞不前。这种情况常常发生在发展中国家的人均收入达到世界中等水平后,因为劳动力成本上升而失去廉价劳动力优势,又无法与高技能创新的先进经济体竞争,因此又被成为“中等收入陷阱”。无独有偶,这些国家在城镇化方面有一些共同的特征,城市平民窟现象严重、社会公共服务短缺、就业困难等。

当前,我国城镇化率刚刚超过 50%,人均 GDP 也正处于中等收入阶段,如何跨越中等收入阶段?除了转变经济增长方式,改革创新体制之外,全面提高城镇化质量是关键。但在快速城镇化的过程中,不可避免的出现了各种问题。城市对外来农民工的包容性差,不能为他们提供平等市民待遇;城市土地盲目扩张,公共设施和基础设施建设跟不上城市建设的步伐,土地利用粗放低效;城市体系不合理,相邻城市不能实现资源整合,产业结构重复性强;大城市的环境问题不断加重,交通拥堵、大气污染等问题普遍存在;城市中的棚户区带来了“贫民窟”的问题;城乡建设过程中忽略自然文化历史景观的保护。新型城镇化就是要摒弃过去的发展模式,一切以提高人的生活水平,改善人的生存环境为核心,说到底就是能让农业转移人口在城市稳定居住下来。

2. 解决儿童问题与健康城镇化

《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》提出建设以人为核心的城镇化,主要包含两个方面的主要内容:第一是保障农民工及其随迁家属(也称为农业转移人口)享受平等的市民待遇,主要是城镇基本公共服务。第二是推动户籍制度改革,降低落户门槛,对于不同规模的城市实行差别化落户政策。这是要把有能力、有意愿并长期在城镇务工经商的农民工及其家属逐步转为城镇居民。这两条措施中放在首要位置的就是要保障随迁子女平等享有受教育权利。

然而,过去 30 年的农村转移人口是以劳动力转移为核心,这是最容易转移的群体,他们可以为了更高的收入忍受艰难的生存环境,最难转移的是随迁人口,特别是儿童。一方面,儿童是负担型人口,儿童的成长需要依赖公共服务和社会福利,比如:教育、医疗、公共娱乐和家庭照料,任何一项缺一不可,城市的公共服务系统目前还不能完全给流动人口子女提供全面的服务,极大升高了流动人口在城市抚养子女的成本;另一方面,流动人口自身的收入所得还不足

以弥补这些相对提高的抚育成本,其工作性质也不利于他们在城市抚养子女。留守儿童不能转变为流动儿童,作为农业转移劳动力的父母也就不可能定居于城市,也就不能真正实现“人”的城镇化。反过来说,解决了农村转移儿童的问题,就解决了一大半农村转移人口的问题。

值得注意的是,相对于流动儿童来说,留守儿童是流动人口子女中面临更多随迁障碍的群体。能克服困难携带子女随迁的流动儿童父母经济条件相较于留守儿童父母更加宽裕,而留守儿童的父母往往是在迫不得已的情况下将子女留在家乡的,这种“迫不得已”可能是由于经济窘迫,也可能是因为子女在家乡能得到更好的照料或得到免费的义务教育。

因此,解决流动人口子女的问题是健康城镇化的首要任务。

二、解决留守儿童问题的根本在于“随迁”

许多研究表明,留守儿童与其他儿童在个性发展、行为、认知、心理、健康等方面均不存在明显差异(王玉琼^[4]等,2005;赵玮^[5],2008;陈小异^[6]等,2012;王晓丹^[7]等,2010),但由于离开父母的监护,留守儿童依然问题不少,主要包括以下几个方面:

1. 由于监护缺失,留守儿童成为刑事犯罪被害人的风险较大

在应对安全威胁时,没有父母在身边的留守儿童是一个极其脆弱的群体,特别严重地表现在人身安全保护方面。新闻报道中的留守儿童发生溺水、跌落、交通等安全事故的案例层出不穷。许多留守儿童被委托给祖父母、外祖父母或者其他亲戚照料。家庭劳动力外流之后,这些照料人往往承担比以往更多的家庭劳动,甚至农业劳动。照料人的精力有限和能力不足使得留守儿童得到的照看远远不足。因此,缺少监护的留守儿童成为安全事故的高发人群。

同时,相比其他儿童群体,留守儿童成为刑事犯罪被害人的风险更大。留守儿童被拐卖、杀害,留守女童遭受性侵害等案件屡有发生,引起极其恶劣的社会反响。2012年2月,河南高县的10岁留守儿童被杀害;2013年5月,湖南省新化县6岁留守女童被杀害;2014年9月,安徽省潜山县留守女童被奸杀;2014年10月,江苏省泰州留守女童被杀害。这些案件令人痛心疾首,留守儿童的监管不足使得犯罪分子有机可乘。

2. 留守儿童存在科学喂养和卫生保健的问题

小于6周岁的留守儿童可能存在缺乏科学喂养、计划免疫接种等方面的问题。在身体生长发育的关键时期,这些留守幼儿由于母亲外出而得不到足够时间的母乳喂养,而劣质代乳品充斥着农村市场,加剧了留守幼儿的健康风险。祖父母作为留守幼儿的主要监护照料人,往往缺乏营养和卫生健康常识,甚至不能保证农村留守幼儿获得及时全程的计划免疫接种。

3. 特殊困难家庭的留守儿童的生存条件堪忧

虽然留守儿童作为一个整体的表现不异于其他儿童,但这是一个分化的群体,“留守”可能使得某些特殊儿童的困难加重。这种特殊儿童包括:父母长期外出的留守儿童、离异家庭留守儿童、特困家庭留守儿童等。有些留守儿童不仅要照顾自己的生活,还要照顾爷爷奶奶或其他家人,小小年纪就要承担家庭重担;还有些儿童处于完全无人照料和管教的状态,行为问题发生几率增大。特殊困难的留守儿童的规模不大,常常无法在大型抽样调查的数据中反映出来,却是留守儿童群体中生活和受教育状况问题最突出的群体。

尽管近年来,留守儿童受到社会和政府的关注,出现很多社会支持和政策支持行动,但都不能从根本上解决留守儿童问题。从根源上解决留守儿童问题是要让他们回到父母身边。然而,留守儿童随迁之路有诸多阻碍。

三、留守儿童面临诸多随迁难题

1. 越来越多流动人口选择将子女留守在家

相比于流动儿童,留守儿童不仅规模更大,而且增长速度更快。2000年第五次人口普查的数据显示,全国0-17周岁留守儿童数量为2443万人,2010年达到6973万人^[8],比2000年增长1.85倍,年均增长11.06%。与此相对比的是流动儿童规模的增速,据测算,从2000-2010年,0-17周岁流动儿童年均增长6.43%,仅为留守儿童增速的一半。由此可知,越来越多的父母选择将子女留在家乡,而不是带在身边。2000年,流动人口子女(即流动儿童与留守儿童之和)规模为4426万人,其中留守比例为55.20%^[9];而2010年的这一群体规模达到1.07亿人,其中留守儿童比例上升为65.35%。

尽管我国在多方面着力改善流动儿童的生存环境,但流动儿童所面临的根本问题仍然没有解决。我

国目前的人口福利制度和流动人口自身在城市的处境不利于留守儿童转变为流动儿童,所以比例越来越大的流动人口父母选择让子女留守。

2. 儿童在流入地受教育的状况不如在流出地

流动人口父母忍受思念之情,将子女留在老家的一个重要原因是教育。为了保障流动儿童在流入地平等享受接受义务教育的机会,我国明确了“以流入地政府管理为主,以全日制公立学校接收为主”政策(即“两为主”政策)。时至今日,流动儿童接受教育的情况仍然不如留守儿童。国家卫计委2013年流动人口动态监测数据表明,流动儿童在高年龄段在校比例较低,说明流动儿童存在初中辍学或无法继续念高中的现象,流动儿童从12-17岁的各年龄段在校比例均低于留守儿童,特别是14-17岁的两类儿童差距明显增加(图1)。

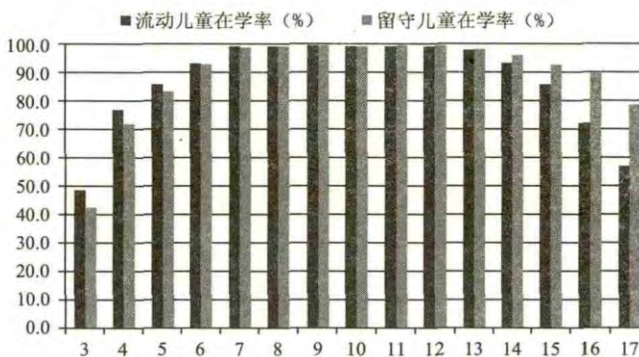


图1:流动和留守儿童的分年龄组在学率(%)

“两为主”政策实施以来,流动儿童就读公立学校的状况有所好转,但部分地区仍然存在一些问题。例如:在流动儿童集中的地区,一方面,由于学生数量的快速增长,而配套教育财政投入跟不上,部分流入地出现师资力量和教育硬件资源不足等现象。另一方面,当公办中小学并不能完全满足所有当地流动儿童的就学需求,农民工子弟学校能够弥补无法达到公立学校入学门槛的流动儿童的就学需求,起到了补充作用。但部分地区政府对这类学校监管、扶持力度不够,有的甚至采取“一刀切”的取缔政策,引发流动儿童就学难的问题。

3. 流动人口的职业性质和经济条件不利于子女随迁

尽管跟父母在一起生活对儿童成长最有利,但大多数流动人口选择把子女留在老家也是有不得已的苦衷。一定的家庭经济积累和合适的照料人(通常是母亲)是儿童随迁的最重要的条件。研究表明,收入越高和受教育程度越高的流动人口父母更愿意把子女带



在身边,除此之外,流动人口自身的职业性质也决定了他们是否会把子女带在身边。从职业分类来看,专业技术人员最容易把子女带在身边,而生产、运输设备操作人员及有关人员最难把子女带在身边;从行业分类来看,金融业、公共管理与社会组织、科学研究、技术服务从业者更容易把子女带在身边,制造业从业者在安排子女随迁方面最困难;从从业单位类型来看,个体工商户比在私营企业打工的流动人口更有能力把子女带在身边^[10]。究其原因,工作场所稳定、收入稳定和工作时间自由的从业者更有能力和精力抚养子女;但是,占流动人口绝大多数的是另一个人群,即在私营企业、制造业的普通打工者,他们工作时间长、工作流动性较大,不利于照顾子女。

4. 流动人口集中地成“儿童不友好”城市

要保障流动儿童平等享受当地社会福利的权利,在于解决流动儿童集中分布重点地区的流动儿童问题,然而,恰恰是这些重点地区是流动人口携带子女随迁的不友好城市。研究表明,流动儿童主要分布在东南沿海地区的大城市,2010年六普数据显示,广东省的流动儿童占全部流动儿童的12.13%,除此之外,浙江、江苏、四川、山东、河南、福建等省的流动儿童规模超过100万。但正是在这些流动儿童集中的东南沿海地区,流动人口带子女随迁的比例最低。一方面,沿海发达地区的大城市生活成本高,流动人口居住条件差,工作节奏快;另一方面,这些大城市往往为流动人口子女免费进入公立学校就学设置了较高的就学门槛,这些人为因素也是阻碍留守儿童跟父母进城的重要原因。因此,作为主要流入地的东南沿海大城市的流动人口子女随迁之路充满挑战。

四、新型城镇化对于儿童的政策设计

1. 政策思路和原则

(1) 从儿童出发实现“人”的城镇化

新型城镇化就是走“人”的城镇化道路,即推动流动人口市民化,使得流动人口真正融入城市,这其中最关键的是流动人口子女的城镇化,只有安排好流动人口子女,使其平等获得城市的社会福利和市民权利,流动人口才能在城市有归属感。我国目前的人口福利制度和流动人口自身在城市的处境不利于留守儿童转变为流动儿童。在工业化的初期,农民工以半城

市化的形态融入工业化的进程,有利于推动农业剩余劳动力的转移。但到了今天,改善“民生”应该成为城市化的主要目标。健康的城镇化就是要促进劳动力持续、稳定向非农业部门转移,人口在城市共享现代化的成果。各级政府和社会必须清晰认识到这一点,从解决儿童问题做起,以满足流动人口的基本公共需求作为制定相关政策的基本出发点。

(2) 公共服务以儿童为优先的原则

在我国推动基本公共服务均等化的过程中,“儿童优先”应当成为是公共服务的基本原则。从发达国家的发展经验来看,惠及全部人口的社会福利制度往往是从儿童福利制度开始,儿童的福利水平关系到国家经济发展的前景,是造福千秋的重要举措。不论是西欧的老牌福利国家,还是亚洲的新兴发达国家,当人均GDP达到3000美元左右时,即国民收入达到中等发展水平时,都着手建立儿童福利制度。中国目前人均GDP超过5000美元,迫切需要建立普惠型的儿童福利制度。《中国儿童发展纲要(2011-2020)》提出儿童优先和儿童平等发展原则,我们在配置公共资源时,应该优先考虑全部儿童的利益和需求,包括城市儿童,也包括农村儿童,确保所有城乡儿童享有平等的权利和发展机会。儿童具有脆弱性和福利依赖性的特征,必须尽快建立新的社会福利、公共服务体制确保流动和留守儿童的平等权益。

(3) 中央政府主导和流入地政府承担主要责任的原则

流动人口子女问题的出现暴露了我国福利制度、福利观念的滞后,对传统的社会福利体制、城市管理体制提出了新挑战。中央及各级政府应该肩负起各自该承担的职责,打破制度壁垒,切实保障流动人口子女在城市平等享受社会福利和公共服务的权利。首先,地方政府对辖区内所有居民提供社会福利和公共服务是应尽义务,应该以包容、开放的心态接纳流动人口子女,中央政府和地方政府应该共同承担起普惠全体儿童的责任。其次,在分摊责任方面,中央政府承担起流动人口子女基本义务教育和卫生保健的责任,逐步实现向地方政府委托制;地方政府把流动儿童纳入到日常管理工作中,改变城乡分割、区域封闭的管理模式。

2. 推动和保障儿童的城镇化和市民化

(1) 建立流入地和流出地的财政转移支付机制

建立起适应人口流动的公共服务配置资金的财政



保障机制,这是解决流动人口子女相关公共服务配置问题的关键。我国当前实行分税制财政,各级政府按照事权与财权相统一的原则来划分事权和财权,事权的划分则是以户籍人口为依据。相应的,财权的划分也是以户籍人口为依据。这种财税体制是户籍改革的突破口,人口的流动性意味着应该建立流入地和流出地转移支付机制。一些地区流动人口规模大、所占比例高,但财权依然只有户籍人口的份额,严重影响了对流动人口的公共资源的配置,应该对该地区的财权进行调整。尽管这样的政策建议由来已久,中央政府的转移支付却因难以确定流动人口的确切数量而继续维持按户籍人口配置资金的做法。因此,必须改革事权与财权严重不对等的做法,减轻流入地的财政负担,促进流入地政府为流动人口提供相关资源。

(2) 强化流动人口作为父母的监护责任

在发达国家和地区,对未成年人监护人的监护责任有明确的法律界定。留守儿童被托付给祖父母照料就属于被委托监护的一种形式,但对于被委托人应该具有怎样的监护能力,监护人在委托期间负有怎样的责任,现行的法律框架不存在这些法律规定,必须要强化留守儿童父母监护责任。一些地方教育部门建立起了家庭责任监督制度,督促父母减少同时长期务工的时间,制定父母定期回家探望制度。但我国并没有相关法律作为支撑,这些短效的机制也都流于形式。父母作为儿童监护人不仅有改善家庭经济状况的义务,也有照顾子女的义务。因此,有必要从法律层面进一步强化家庭对未成年人的监护责任,切实提高家庭监护人的责任意识。同时,为流动儿童的家长更好地履行监护责任提供社会支持和社会环境。

(3) 优先落实儿童基本公共服务

儿童应该成为落实基本公共服务均等化的优先人群。解决留守儿童问题的根本手段是让流动人口家庭在流入地实现团聚。但由于经济条件有限、生活成本高、居住条件差和工作闲暇时间有限等原因,流动人口家庭团聚遭遇多种多样的困难,最重要的是,除

了这些困难,还有人为设置的障碍,比如公共服务的区域分割。为此,政府应该在承担起更多的责任,首要落实儿童在流入地的基本公共资源配置,如:接受教育、基本医疗保险、基本生活保障等。从解决流动人口子女接受教育的政策来看,流入地政府应该统筹做好教育规划和资源配置,不仅要保障流动人口随迁子女接受义务教育的权利^[11],还应该探索实现流动儿童异地中考和异地高考的政策措施,尽早实现高等教育招生改革,确保流动人口子女能平等享受教育发展机会。

(4) 构建社会支持网络帮助流动人口履行对子女的监护责任

流动人口家长应该履行对子女的监护责任,但现实条件并不允许,唯有构建社会支持网络帮助流动人口家长承担这一责任,塑造有利于流动人口养育子女的社会环境。一方面,当社会经济发展到一定阶段,儿童抚育责任开始从家庭走向社会,这是发达国家儿童福利政策的发展趋势,社会抚育机构的建立对帮助流动人口实现家庭团聚具有重要意义,所以,国家应该提供更充足的公立儿童保育设施和更多样化的学前教育机构,包括增加公办幼儿园、公办托幼所和其他形式的托管机构等,帮助解决流动人口工作和育儿不能兼顾的问题。另一方面,应该制定相关法律,加强对私营企业的监督和管理,为流动人口提供更多家庭友好政策,如:监督用人单位落实和保障有未成年子女职工的休息时间,实现妇女哺乳期的弹性工作制,免除有子女职工的深夜加班、节假日加班等措施。

[基金项目:2013年社科基金青年项目《流动人口“家庭化”至“稳定化”的发展历程与影响因素研究》的研究成果之一,项目编号:13CRK023]

杨舸:中国社科院人口与劳动经济研究所

助理研究员

责任编辑/方奕

参考文献:

- [1]国家统计局.中国统计年鉴[J].中国统计出版社,2013.
- [2]段成荣,杨舸,张斐,卢雪和.改革开放以来我国流动人口变动的九大趋势[J].人口研究,2008(6).
- [3]国家统计局.2013年国民经济和社会发展统计公报[Z].中国统计出版社,2014.
- [4]王玉琼,马新丽,王田合.留守儿童问题儿童?——农村留守儿童抽查[J].中国统计,2005(1).
- [5]赵玮.勿将留守儿童标签化为“问题儿童”——河南省农村留守儿童教育问题的调研报告[J].现代教育科学,2008(6).

(下转第21页)

(上接第 37 页)

- [6] 陈小异, 张杏杏. 留守儿童心理问题调查与对策——关于重庆市留守儿童心理问题的调查报告[J]. 继续教育研究, 2012(12).
- [7] 王晓丹, 陈旭. 留守儿童与非留守儿童社交焦虑及认知偏差的比较研究[J]. 四川师范大学学报(社会科学版), 2010(2).
- [8] 全国妇联课题组. 我国农村留守儿童、城乡流动儿童状况研究报告[EB/OL]. http://www.china.com.cn/news/txt/2013-05/18/content_28862083.htm, 2013-05-10.
- [9] 段成荣, 杨舸. 我国流动儿童最新状况——基于 2005 年全国 1% 人口抽样调查数据的分析[J]. 人口学刊, 2008(6).
- [10] 杨舸, 段成荣, 王宗萍. 流动还是留守: 流动人口子女随迁的选择性及其影响因素分析[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2011(3).
- [11] 雷万鹏. 从多元需求看流动儿童教育政策选择[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2005(3).