



专题 3

构建权利为本的发展型儿童社会政策体系

——留守儿童的保护与发展思考

摘要：本文基于我国国情和留守儿童群体的现状，借鉴相对完善的西方儿童福利与服务体系，结合权利视角分析各个层面的社会政策构型，试图从发展型社会政策角度来构建留守儿童社会政策体系，为我国留守儿童的政策制定和实施提供建议。

一、引言

中国的发展似乎呈现出两幅截然不同的画面，一幅是高度增长的经济、财富的扩张与繁华的城市，另一幅则是由于劳动力的流动、迁移而日渐衰落的乡村社区以及无助的留守人口。城市和乡村之间的这种“断裂”或许是传统发展模式的必然路径和代价，但对于数量庞大的由于父母外出打工而无奈留守的儿童来说，城乡的隔离带来的可能是幼小年龄所不得不承受的情感与心理的真实伤痛，并进而深刻影响到他们未来的人生轨迹。根据全国第六次人口普查数据的推算，0~17岁的留守儿童高达6972万，其中农村留守儿童达到6102万，占全国儿童的21.9%^①。许多研究指出了留守儿童在其生活发展状况上的劣势，发现留守经历对于儿童可能造成的认知、人际关系、学业以及职业发展等的阻碍。如何从政策和服务上对留守儿童与家庭进行帮扶成为政府和研究者迫切关注的议题。

留守儿童群体的出现不仅是家庭成员个体的选择后果，而更大程度上反映了农村发展、城乡二元体制分割以及儿童福利政策不完善等的制度困境。事实上，

^① 段成荣，吕利丹，郭静，王宗萍：《我国农村留守儿童生存与发展基本状况——基于第六次人口普查数据的分析》，载《人口学刊》2013年第3期。

从西方工业化国家的发展历史来看,儿童问题的出现常常伴随着社会的急剧变迁,包括城市化与广泛的人口流动。无论是英国的工业革命还是美国的西进运动等都直接或间接地导致儿童成为受害者。不过,也正是这种剧烈的社会转型和儿童问题使得西方国家在近现代以来逐渐开始承认儿童的权利和主体性,通过立法政策等保护儿童权益,建立了相对完善的儿童福利与服务体系。与西方发达国家相比,我国当前的儿童福利政策还很不健全,一方面,儿童福利相关的法律政策还不完善,儿童福利支出和服务提供还十分不足;另一方面,总的来说,儿童福利政策在一般社会政策中处于边缘化的地位,儿童权利和儿童福利的理念并没有得到充分的制度承认。

西方福利国家的儿童政策经历了一个变迁过程,特别是在20世纪90年代之后,欧洲社会的人口与劳动力市场结构的转型引起了所谓“新社会风险”的讨论,社会政策被要求具有未来取向和竞争力,社会政策不再是经济政策的附属,而应具有内在的生产性以及与经济相互促进关系,社会发展、社会投资成为社会政策的重要方向^①。在社会发展取向下,儿童是经济与社会发展的重要人力资本,儿童政策突破了狭义的救助和保护,对儿童贫困、早期发展以及教育等的社会干预被视为社会政策的重要基础。发展型的社会政策思想对于我们当前研究农村留守儿童的政策体系具有积极的启示。儿童政策不仅仅针对困境儿童本身或者其直接的影响环境如父母和家庭,它应该是整合性社会政策的一个必要构成。另外,儿童问题也与家庭、学校、社区以及经济发展等高度关联,对儿童政策的分析需要结合更广泛层面的经济社会政策来进行。不过,早期社会投资和发展取向的儿童政策也遭到一些批评,如认为其过多地将儿童视为“未来”而非“现在”,强调儿童的人力资本价值而忽略了儿童现时的权利^②。一些学者指出,发展型的社会政策应当以权利为基础,儿童发展应以儿童的权利保护为基础,这是社会政策对社会正义追求的重要前提^③。本文基于留守儿童群体的现状,试图从发展型社会

① Morel, N., Palier, B., & Palme, Beyond the welfare state as we knew it? In N. Morel, B. Palier & J. Palme (Eds.), *Towards a social investment state? Ideas, policies and challenges*. (Bristol, UK: The Policy Press., 2012) pp. 1-30.

② Lister, R., "Children (but not women) first: New Labor, child welfare and gender." *Critical Social Policy* (26/2006), pp 315-335.

③ Conley, Amy. Social development, social investment, and child welfare. In J. Midgley & A. Conley (Eds.), *Social work and social development*. (Oxford: Oxford University Press. 2010) pp. 31-54.

政策角度来构建留守儿童社会政策体系的可能性，特别是结合权利视角分析各个层面的社会政策构型，为我国留守儿童的政策制定和实施提供建议。

二、留守儿童的政策忽略与发展困境

留守儿童一般特指在农村地区居住，但较长时期缺乏父母单方或双方监护的儿童群体。不过，由于儿童年龄的差异、留守时间的长短以及亲子关系的程度等复杂性，留守儿童并非一个严格界定的概念，从某种意义上它是社会建构性的。过去10年开始的对所谓留守儿童问题的讨论实际上隐含着对我国长期以来以城市为中心的经济发展模式及其后果的批判和反思。

我国20世纪70年代末期开始的改革开放政策放松了对人口迁移的严格管控，从此拉开了劳动力从乡村到城市大规模流动的序幕。2010年第六次人口普查的数据显示，我国流动人口的总数量约为2.6亿，占总人口的1/5，比10年前增加了近1.2亿人，其中东部沿海地区是人口的主要流入地，从中西部和东北地区到东部地区的流动人口占到全国的66.3%^①。与大规模人口流动相伴随的是依旧相对固化的户籍制度和城乡二元化的社会政策，这导致许多城市外来务工人员难以在城市定居安家，以男性为主的劳动力迁移从而导致大量的农村留守妇女、儿童以及老人。人口流动对农村家庭结构、居住安排等都产生很大的冲击，其中农村留守儿童应该说是规模最大也引起最多关注的群体。

对于留守儿童群体来说，根据监护类型可以划分为不同的类别：第一类是父母单方监护，是指父母中一方外出务工，另一方承担监护责任；第二类是隔代监护，是指儿童父母双方皆外出务工，由祖父母承担监护责任；第三类是亲友监护，父母皆外出打工，由祖辈或父母同辈的亲戚朋友承担监护职责；第四类被称为自我监护，即家庭中缺乏监护者，儿童独自或与其兄弟姐妹生活，承担自我照顾或照顾其他儿童的责任。全国妇联2013年5月发布的《中国农村留守儿童、城乡流动儿童状况研究报告》是较近的对于留守儿童人口特征的全面描述。这一研究根据2010年的第六次人口普查数据推算，农村留守儿童单方监护的比例占到53.3%，其中父亲外出由母亲监护的比例为36.4%；父母外出，由祖父母隔代监

^① 刘玉：《中国人口流动格局的十年变迁与思考：基于第五、六次人口普查数据的分析》，载《西北人口》2014年第2期。

护的比例为 32.7%，亲友监护的比例为 10.7%，单独居住的留守儿童为 3.4%。留守儿童和流动儿童群体是相互关联的，在很多时候其身份亦相互转换，如农村留守儿童跟随父母外出到城市上学而成为流动儿童。全国妇联的报告显示，0~17 岁全国城乡流动儿童在 2010 年达到 3581 万，比 2005 年增加了 41.4%，其中农村户口的流动儿童有 2877 万，且有继续增长的趋势，大龄流动儿童的增长速度尤其比较快速^①。

以往的研究者从不同的角度讨论了留守儿童群体的生存发展状况，主要集中在亲子分离对儿童教育、情感、人际交往、健康和意外伤害等造成的消极影响。如有研究发现，与非留守儿童相比，前者在教育状况上处于不利地位，表现在学习成绩下降、初中阶段的辍学率较高等。部分原因可能归结为留守儿童缺乏足够的学业辅导、行为辅导等，特别是来自父母的指导^{②③}。留守儿童在情感呵护和心理支持上也常常面临不足，可能导致许多儿童的自我效能感低、缺乏心理安全感、自我认同危机、攻击性心理和行为等。缺乏足够的监护还使得留守儿童在健康、营养上面临风险，一些研究发现，留守儿童在医疗资源的获得、疾病的预防等都容易被忽视，监护不当也导致部分儿童营养过剩、偏食等问题；农村女童还面临着自我健康保护不够、受到性伤害等的风险^{④⑤}。尽管留守儿童群体似乎更容易出现各种健康行为教育等问题，一些研究者也指出，不能够将留守儿童及其问题标签化。事实上，留守儿童父母外出务工改善了家庭的经济状况，对儿童的教育机会获得可能具有积极的效应，应该将“收入效应”和“抚育角色缺失效应”进行对比分析^{⑥⑦}。此外，留守儿童作为一个群体具有较大的内在差异性，不同的家庭、

① 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》，载《中国妇运》2013 年第 6 期。

② 胡枫，李善同：《父母外出务工对农村留守儿童教育的影响：基于 5 城市农民工调查的实证分析》，载《管理世界》2009 年第 2 期。

③ 陶然，周敏慧：《父母外出务工与农村留守儿童学习成绩：基于安徽、江西两省调查实证分析的新发现与政策含义》，载《管理世界》2012 年第 8 期。

④ 潘璐，叶敬忠：《农村留守儿童综述》，载《中国农业大学学报（社会科学版）》2009 年第 2 期。

⑤ 任运昌：《空巢乡村的守望：西部留守儿童问题的社会学研究》，北京：中国社会科学出版社 2009 年版。

⑥ 杨菊华，段成荣：《农村地区流动儿童、留守儿童和其他儿童教育机会比较研究》，载《人口研究》2008 年第 1 期。

⑦ 郑磊，吴映雄：《劳动力迁移对农村留守儿童教育发展的影响：来自西部农村地区调查的证据》，载《北京师范大学学报（社会科学版）》2014 年第 2 期。

社区和制度情境下的儿童也具有不同的特征，应当结合儿童生存发展的具体处境和外部政策影响来进行研究。

留守儿童群体的出现及其发展困境并非简单源于亲子分离，而是更广泛层面经济、教育、医疗等政策不当安排或政策忽略的后果。这种政策忽略突出表现在政策的边缘化、不同类别的政策体系缺乏整合、政策系统性和连续性的不足等特征。首先，工业化和城市偏向的经济发展模式以及为适应这种模式发展出来的各类社会政策安排是留守儿童存在的根本原因。城乡二元化的经济和社会治理体系导致农村居民在就业机会、社会保障、教育以及公共服务获得等各个方面处于较大程度的不平等地位，亲子分离是这种制度安排所引致的直接或间接的行为选择后果。其次，来自于包括留守儿童在内的儿童福利政策供给不足，儿童福利政策在总体社会政策中不能体现出优先性。从2010年以来，我国儿童福利政策得到更多重视，建设适度普惠型的儿童福利制度成为政府进一步提升儿童福利水平的改革方向。国务院、民政部、教育部、全国妇联等都相应出台一系列关爱留守儿童的政策规定，如《国家中长期教育改革与发展规划纲要》明确指出，要推动形成政府为主导、社会共同参与的农村留守儿童关爱与服务体系，健全动态监测机制等。2013年1月，教育部等五部门联合出台《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》。此外，关于困境儿童的分类保障、农村义务教育阶段营养改善计划、学前教育资助等政策也惠及留守儿童。然而，目前儿童福利相关的政策措施仍然是较为狭义的，侧重于儿童救助而非儿童发展，强调经济保障而非服务保障。我国总体的儿童福利支出仍然十分有限，如有研究表明，全国儿童福利支出中有95%以上用于20%的城市特殊儿童中^①。总体而言，儿童福利政策与经济发展相关的政策相比仍然居于从属地位，儿童福利政策的内在发展意义并没有获得足够重视。最后，是与留守儿童相关的各类社会政策的执行缺乏整合性和系统性。例如，农村就业促进政策并未考虑到对家庭和儿童发展可能带来的影响，学校教育政策未能照顾到特定儿童群体的个体需要等。从各类制度设置和政策安排出发，有研究者指出，农村留守儿童实际上遭遇“整体性忽略”，这包括了家庭监护的被迫忽略、社区服务的习惯性忽略、学校教育的程序性忽略，以及公共治安机构的例行公事的忽略等，各类制度安排之间的分割与政策忽略导

^① 纯光：《儿童福利面面观》，载《中国民政》2014年第6期。

致儿童生态系统功能的不足,增加了留守儿童生存和发展的风险^①。最后,留守儿童的政策忽略还表现在相关政策的系统性和可持续性的不足,留守儿童相关的关爱政策还是碎片化的,未能实现可持续性的财政投入、服务设施和人员保障等,一些留守儿童服务项目流于表面化,未能真正保护儿童的权益和满足儿童的发展需要。

三、发展型社会政策思想与儿童福利

西方福利国家的儿童社会政策变迁对于我们当前的留守儿童的讨论具有积极启示。20世纪90年代以来,西方国家的社会政策理念经历了范式的转型,社会政策从一种再分配和消费的取向转向一种投资的和发展的取向,以米奇利、安德森等为代表的发展型社会政策研究者试图突破社会福利与经济二元对立,强调社会政策必须是预防性的而非补救性的,既是经济性的也是社会性的,认为最有效的社会政策也是一种成功的经济政策。在发展型社会政策思想的影响下,儿童福利和发展被置于社会政策的优先地位,儿童政策获得前所未有的重视。

发展型社会政策提出的一个基本背景是西方福利国家的人口经济结构变迁以及福利国家所面临的危机。“二战”后的福利国家模式以凯恩斯的充分就业理论为基础,社会政策主要体现在保障稳定就业的社会保险制度和作为补充的社会救济制度上,其背后的假设是家庭中的男性作为工资赚取者,女性则承担照顾孩子和老人的职责,社会福利是为了弥补家庭主要劳动者短暂失业所可能出现的收入和消费的危机。然而,从20世纪90年代开始,西方福利国家的就业危机和家庭结构变迁对传统福利模式造成较大的冲击,伴随后工业化社会产业结构的变迁,服务业成为国民经济中最主要的构成,劳动力市场日益灵活和多元化,知识经济时代对于劳动者的教育和技能提出新的要求。与此同时,女性进入劳动力市场的比例越来越高,女性就业对于传统的家庭照顾模式形成很大冲击,国家需要承担更多的儿童和老人照顾等的责任。这些所谓的“新社会风险”使得福利国家面临新的危机,就业以及国家竞争力的实现要求社会成员每一个人具有竞争力,社会政策要积极地促进经济发展和人力资本的实现。社会政策因而不再仅仅针对少数贫困群体,而应与所有社会成员的发展息息相关。

^① 高翔:《农村低收入家庭留守儿童的整体性忽略》,载《东岳论丛》2014年第1期。

发展型社会政策重视儿童的发展和投资,受到人力资本理论的影响,人生早期阶段的干预被认为可以获得更有效的回报,是就业以及未来经济社会发展的重要动力。高质量的早期教育干预对于人力资本和经济增长具有重要意义,这一点被诺贝尔获得者霍克曼(Heckman)所证实,认知和非认知的能力影响到学校教育成功,并进而影响到成年的工作生活机会。公共政策因而需要确保建设一个“强有力的人生开端”,需要加大对于早期儿童教育的投资^①。发展型社会政策强调积极的家庭政策,如为家庭提供儿童抚育津贴和儿童照顾服务、延长父母产假、加大学前教育资助,促进低收入家庭儿童的教育期望和教育参与等,政策的目标是消除由于家庭经济背景的差异而导致的儿童贫困与发展机会剥夺。对儿童的政策干预具有优先权,儿童福利也突破了狭义的救助和保护层面,而与更广泛的社会经济发展以及制度安排紧密关联。国家在发展型社会政策中从消极的社会角色转向积极的社会角色,从碎片化、应急性、保护性、调节性的社会政策输出转向全面构建综合性、规范性、系统性、制度化的社会政策体系。

尽管儿童福利在发展型社会政策取向中具有突出地位,但一些研究者也担心过分强调儿童未来的人力资本价值可能会忽略其权利和现实的需求。如李斯特(Lister)指出,这种社会投资为导向的新的儿童范式将儿童视为潜在的成年人,儿童的声音、现实的权利可能被忽视^②。儿童权利与儿童发展之间并不存在根本的矛盾,发展本身是儿童获得长期保护的基本途径,对处于劣势的儿童进行发展和能力的投资对于儿童未来人生阶段的经济与社会保障具有重要意义,人力资本的投资改善了劣势人群的社会经济地位,也从而贡献于社会排斥的减低^③。柯利(Conley)等人强调,权利在面向儿童的发展型社会政策体系中应具有基础性的地位,这主要体现在《联合国儿童权利公约》(1989)所明确阐明的四种类型儿童基本权利:生存权,每个儿童固有的生命权和健康权;受保护权,不受危害自身发展被保护的权力;发展权,充分发展儿童全部体能和智能的权利;参与权,

^① Hemrijck, A.. Two or three waves of welfare state transformation? In N. Morel, B. Palier & J. Palme (Eds.), *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges.* (Bristol: The Policy Press, 2012) pp. 33-60.

^② Lister, R, Children (but not women) first: New Labor, child welfare and gender. *Critical Social Policy* (26/2006), pp 315-335.

^③ Esping-Anderson, G., Gallie, D., Hemerijck, A., & Myles, J. *Why we need a new welfare state.* (Oxford: Oxford University Press, 2002).

儿童参与家庭、文化和社会生活的权利。在此基础上,发展型儿童社会政策强调“发展”乃是尊重和保护儿童权利的重要途径,倡导从传统狭义的儿童保护转换到预防和变迁的发展取向中。英国政府近年来承认儿童保护取向的局限性,试图通过立法以及社区为本的社会发展来预防儿童受到伤害与风险。2005年更新的英国儿童法案引入新的要素,包括在地区层面上的社区发展和预防服务的提供,要求儿童福利机构与社区其他非营利组织建立伙伴关系,与其他公共服务的提供方如医院、学校等形成有效的服务合作与整合,发展型的儿童福利干预必须是以社区为本的,同时包括了预防和贫困干预的策略^①。权利为本的发展型儿童社会政策理念对于改革我国当前补救性、碎片化以及相对边缘化的儿童福利政策具有积极的借鉴意义。

四、权利为本的发展型儿童社会政策体系构成

从权利为本的发展型社会政策视角出发,农村留守儿童的保护和发展应该是以儿童最大利益为出发点的整合性的制度安排,是更广泛层面经济与社会政策体系的组成部分。一方面,儿童作为脆弱性的个体或群体具有相似性,与留守儿童相关的政策制定及实施不能脱离整体的儿童社会政策体系与框架。另一方面,儿童问题与家庭、学校、社区等社会各层面的高度关联,这也使得儿童政策不可能与其他社会政策相分离,从生命历程的角度来看,对儿童的政策安排应该是各种社会政策制定的起点。当然,针对农村留守儿童的相关政策也具有其特殊性,它与留守儿童的个体与群体特征有关,也与当前城乡经济与社会发展的不平衡以及农村的社会保障体系不完善等现实状况有关。我们在本文尝试提出以留守儿童长期保护与发展为目标的社会政策体系。

1. 尊重和保护儿童的权利是发展型儿童社会政策的理念基础

面向儿童的社会政策应当以尊重和保护儿童权利为出发点,政策的制定、实施应首先保证儿童的生存和发展权利不受到伤害,这也是近年来许多研究者所强调的政策儿童敏感性问题。儿童敏感性是联合国儿童基金会对于儿童社会保护的主要视角,它体现了儿童在社会政策中的优先权地位,对儿童的权利和主体性

^① Conley, Amy. Social development, social investment, and child welfare. In J. Midgley & A. Conley (Eds.), *Social work and social development*. (Oxford: Oxford University Press, 2010).



的保护应该成为包括儿童福利政策在内各类社会政策的基础。

儿童敏感性意味着在政策理念中承认和识别儿童不同于成年的独特需要，承认儿童的多维度权利，并通过具体的立法和制度设计保障社会政策的制定和实施不会直接或间接地损害儿童的权益。儿童对贫困和家庭脆弱性的认知与体验是与成年人不同的，儿童敏感性的政策要能够凸现儿童生命经验的独特性，要是儿童为本的政策而非成年人为本的政策，儿童政策的评估也应该充分考虑到儿童的意愿。从儿童的受保护权利来看，任何儿童在某种意义上都是弱势的，当现代社会的变迁越来越对家庭结构、家庭照顾能力造成冲击时，国家应该更多承担起儿童福利的责任，回应儿童自身以及国家发展的需要，逐渐建构起普惠型的儿童社会政策体系。

2. 完善城乡一体化和均等化的社会保障制度和公共服务体系

从农村到城市的大规模流动的劳动力为工业化以及城市发展做出了巨大的贡献，但医疗、教育以及公共服务提供的城乡不平等对家庭的居住安排造成冲击，这种城乡二元性的经济与社会政策安排并未考虑到农村家庭特别是儿童的特殊处境，因此从社会政策的角度来讲是不具有可持续性的。从农村到城市的劳动力流动的背后是城乡之间的就业机会以及社会保障制度的不平等，近年来一些研究者强调通过城镇化实现农民的就近就业和回乡创业，从而解决由于农民外出务工造成的留守儿童现象。许多学者也指出，城镇化必须是人的城镇化，就业与家庭分离的城镇化并不符合中央所要求的稳定就业与常居的要求，新型的城镇化战略应该致力于实现城乡基础设施一体化以及公共服务的均等化。中共十八大报告明确指出，要统筹推进城乡社会保障体系建设，全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系，包括儿童救助和医疗等在内的基础社会安全网。确保农村儿童不会因为父母流动而留守应该成为检验城乡一体化社会保障和公共服务体系的标准之一。

3. 强化社区为本的农村家庭与儿童福利服务体系

发展型的儿童社会政策强调社区为本的干预对于儿童保护与发展的重要意义。家庭和社区是儿童成长的直接环境，许多研究者指出劳动力流动以及城市偏向的经济发展模式导致的乡村衰败，其中最突出地表现在农村社区各种福利服务提供的缺乏。尽管家庭在儿童成长过程中扮演不可替代的角色，但社区中的组织、服务以及社会网络等支持力量可以在很大程度上弥补由于家庭不完整或监护能力不足可能导致的儿童发展问题，这是一种社区预防机制。

近年来农村社区儿童服务体系的建设出现了一些有意义的试点。如民政部与联合国儿童基金会合作从2010年开始的儿童福利示范区建设，为完善农村社区家庭与儿童福利服务体系提供了一个很好的模式。许多农村留守儿童由于缺乏足够的家庭照顾而难以获得充分的预防保健、教育或心理关爱等服务。经过几年的试点，目前全国已有河南、四川、山西、新疆和云南五个省区共120个村庄实施了儿童福利主任的模式，专职的儿童福利工作人员在接受培训后为家庭和儿童提供必要的社会服务^①。社区儿童服务体系为儿童的成长和发展提供了家庭照顾的代偿机制，是一种制度化的留守儿童关爱体系。一些研究者还提出，可以依靠村级基层政府建立儿童监护的监督机制，如村级监督委员会需要考察监护人的监护能力，包括年龄、文化程度、残疾等，建立留守儿童安全保护和预警机制^②。

社区发展是建立完善的社区家庭与儿童福利服务体系的基础。社区发展既包括经济层面的反贫困措施，也包括社区社会资本的培育，发展社区的归属感、互助性和凝聚力等。社区发展可以有多种策略，其中促进政府与民间社会力量的合作，动员社区居民的社会参与对于强化留守儿童的社会支持网络具有积极的意义。

4. 完善农村教育政策，提升基础教育水平，加大学前儿童教育资助

教育特别是儿童早期阶段的教育干预是发展型儿童社会政策的核心内容。教育既是实现儿童长期保护和发展的的重要途径，也是每一个儿童应享有的基本权利。农村教育在过去10年里获得越来越多的关注，2006年城乡全面推行义务教育，实行“两免一补”政策，在很大程度上提高了农村义务教育阶段的入学率。然而，我们还必须看到农村劳动力的外流对于农村基础教育的冲击，特别是对留守儿童教育参与和发展所带来的负面影响。教育政策需要进行适当的调整以更好地满足儿童的教育需求，适应未来经济社会发展的要求。

留守儿童在教育中可能出现的劣势已经为许多研究者所发现，这主要体现在监护人缺失或能力不足对儿童成长和发展的消极影响。与此同时，农村教育布局调整政策的推进在某种程度上加剧了这种影响。从2001年开始，《国务院关于基础教育改革与发展的规定》加快了农村中小学校的布局调整步伐。在优化教育资源的驱动下，大量村庄小学被撤掉，低龄寄宿制学校增加迅速，其最主要的后果是

^① 徐建中：《精诚合作，先行先试，共同推进儿童福利事业发展》，载《社会福利》2014年第3期。

^② 高志强：《农村留守儿童教育补偿机制研究：基于湖南的调查和教育生态学视角》，载《湖南农业大学学报（社会科学版）》2013年第4期。

使得家庭教育和社会教育严重弱化,学校教育的压力增大^①。事实上,多数农村中小学校在升学率的评比制度下,常常无力对学生进行较为细致和个别化的教育辅导,对于家庭教育缺位的留守儿童来说,学校教育并不能发挥较好的代偿功能。我们认为,合理的教育政策应该致力于实现学校教育、家庭教育和社会教育的均衡,教育布局调整应当考虑到特定家庭、社区以及儿童的差异性需要,如对于存在较多家庭监护缺位的留守儿童村庄来说,撤并学校应当十分慎重,以使儿童在成长过程中能够尽可能获得较多的家庭与社区的照顾。应当进一步提升基础教育的水平,农村中小学在教育过程中应更多关注儿童成长过程中可能出现的健康、情感、心理以及亲子关系等问题,建立定期的家访制度,保持学校与儿童父母或其他监护人、社区等建立较为密切的沟通和联系。此外,早期教育是人生发展中十分重要的阶段,应当加强对贫困农村地区学前教育的资助,着力保证留守儿童入园。地方政府应该依据《国家中长期教育改革和发展纲要》,把发展学前教育纳入城镇、新农村建设规划,公共财政应该加大对农村托幼事业的支持,有条件的地区则可逐步将学前教育纳入义务教育阶段。

5. 加强专业社会工作在留守儿童服务中的作用

社会工作可以在农村留守儿童服务中发挥十分重要的作用。社会工作强调儿童个体与家庭、社区等外部环境之间的生态系统关系,从“人在环境中”的视角来对儿童及其家庭进行增能和赋权,从而促进儿童更好的发展。近年来,受到社会发展理论的影响,儿童福利领域的研究者倡导突破传统社会工作的维持和补救功能,更加重视预防和变迁,强调社会工作与社会发展的结合,通过反贫困、教育、社会资本培育等方式来促进儿童贫困及其他问题的解决^②。社会工作者在其中也应发挥着社区发展的角色,这是一个“大社会工作”的范畴。

社会工作在留守儿童服务中的介入包括对既有农村社区工作者的专业培训,特别是使基层政府工作人员充分认识和了解儿童权利保护,以及学习儿童社会工作相关的价值观、知识与方法等,在实际的留守儿童关爱服务中体现出对儿童自主性和发展的关注。同时,在农村社区留守儿童服务中可以通过社会工作者链接

^① 叶敬忠,孟祥丹:《对农村教育的反思:基于农村中小学布局调整影响的分析》,载《农村经济》2010年第10期。

^② Midgley, James. The theory and practice of developmental social work. In J. Midgley & A. Conley (Eds.), *Social work and social development*. (Oxford: Oxford University Press, 2010) pp. 2-30.

不同组织层面的资源，加强政府不同部门包括医院、学校和民政等之间的协调以及政府和民间社会力量的合作，致力于建立儿童保护和服务的整合性社会组织网络，促进儿童社会服务传递的有效性。建议基层有条件的社区和学校设立社会工作岗位，特别是在寄宿制学校中，可以按照一定的比例配备学校社会工作者，关注儿童的“全人发展”，更好地将学校教育与留守儿童的家庭社区环境连接起来。

五、结语

发展型的儿童社会政策承认儿童在成长和发展过程中的多维度权利和需要，强调积极的儿童与家庭政策，认为对儿童的社会政策应当与更广泛层面的经济与社会发展政策结合起来，并强调儿童政策和服务传递的整体性和次序性。对于留守儿童的保护和发展来说，一方面，我国留守儿童在城乡二元化的经济与社会结构中遭遇政策的忽略，社会保障与公共服务的不均等以及政策之间的分割使得留守儿童的发展面临困境。整体性的政策是儿童能够获得最大程度保护的重要基础，这需要教育、医疗、社会救助和保障等政策之间的衔接与协调，需要通过基础性的制度设计包括立法等制度框架保护儿童的基本权利。积极的家庭政策强调对家庭、儿童照顾的国家支持，消除由于家庭背景差异而导致的儿童贫困或发展困境，当儿童处于家庭的监护缺位或能力缺失的状况时，各种整合性的政策能够对于儿童保护和发展起到风险预防。发展型的儿童政策强调社区为本的社会干预，通过社区参与、社会资本培育以及家庭和组织连接等建构体系化的儿童社会支持网络。另一方面，对儿童的社会政策还应具有次序性，如在贫困农村地区，面向儿童的卫生医疗和营养干预等应该首先得到重视，它有助于保护儿童基本的生存权利；其次，安全的家庭和社区环境让儿童免于身体和心理的伤害等也应被置于政策的首要考虑。此外，儿童的早期干预、教育等立足于生命历程的发展需要也越来越凸显其重要性。

儿童的社会政策并非狭义地面向困境儿童群体本身，而应该与地区经济与社区发展紧密的联系，不仅满足儿童当下的消费和服务需要，也致力于儿童更好的成长与发展，这是新的社会背景下实现未来经济和社会竞争力的要求。构建权利为本的发展型儿童社会政策体系应该成为对包括留守儿童在内儿童长期保护与发展的重要战略。