

# 社会投资视角下农村留守儿童社会支持政策的反思与构建

周春芳

(江苏省社会科学院农村发展研究所,江苏南京 210004)



**摘要** “以儿童为中心”的社会投资战略已成为发达国家社会政策的新趋向。因城镇化巨大的虹吸效应,农村传统差序格局下以血缘、地缘为主的先赋性儿童照料资源日趋消解,农村留守家庭劳动力再生产能力不足,以“农村留守儿童关爱体系”为主要内容的社会政策进入公共政策领域。然而,从社会投资的视角来看,我国农村留守儿童政策尚缺乏“支持家庭”“多元共治”等理念,“事后补缺型”的制度设计难以满足农村留守儿童和家庭的发展性需求,可能会通过降低未来人力资本增加贫困代际传递的风险。要实现“社会救助”向“社会投资”的理念转变,应以提升农村留守儿童及其家庭发展能力为根本,从导致亲子分离的制度根源入手,利用服务供给、时间补偿等“支持家庭”手段,构建政府、家庭、社会等“多中心协同治理”的社会支持体系,为农村留守儿童及其家庭提供普惠性的公共资源,以切断先赋性弱势与“留守事件”的链接机制。

**关键词** 农村留守儿童; 社会投资理念; 先赋性照料资源; 社会支持政策

**中图分类号**:C92.05 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2024)04-0143-10

**DOI编码**:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2024.04.013

早在1960年,诺贝尔奖获得者西奥多·舒尔茨便就指出,人口质量及知识方面的投资在很大程度上决定了人类未来的前景<sup>[1]</sup>。尤其是第四次工业革命以来,人力资本成为决定各国能否实现产业前移并在全球价值链上占据优势的核心变量<sup>[2]</sup>。然而,无论是数量还是质量,我国人力资本状况均不容乐观,培育并提升人力资本质量,是我国实现潜在发展能力并完成赶超目标的关键<sup>[3]</sup>。发展型社会政策认为,社会投资的重点在于提高人们经济参与能力、社会活动能力与政治行动力,尤其要通过对弱势群体的人力资本投资,消除其参与经济活动的障碍,提高其创造价值的能力,从而达到终止贫困代际传递与增强国家竞争力的双重目的。1998年欧盟便提出“公共开支要向投资人力资本的方向倾斜、要帮助社会成员参与劳动力市场以解决社会排斥”等。迄今,“社会投资国家”理念被广泛采纳,OECD、欧盟、世界银行等国际组织均将社会投资理念纳入社会福利机制,以期达到促进经济发展与增进社会福利的融合与双赢。作为未来重要的人力资本,投资儿童以确保其健康状况、早期发育、社会适应等,可视作对未来经济增长的提前投资<sup>[4]</sup>,故此囊括家庭友好型政策、积极公共政策、公共托育体系的“以儿童为中心的社会投资策略”成为20世纪90年代以来福利国家社会政策的新趋向<sup>[5]</sup>,且儿童的“准公共品”属性使得对儿童投资不仅是家庭责任,更是国家责任<sup>[6]</sup>。在此理念下,德、加、美、日等国家的儿童照顾政策呈现出典型的社会投资模式,2015年联合国儿童基金会(UNICEF)开发的儿童照顾发展项目在19个国家(地区)23个地点实施<sup>[7]</sup>,这对打破不平等的代际传递,促进社会公平具有重要意义。

作为“拆分型家庭生产模式”的重要产物,我国农村留守儿童<sup>①</sup>数量迅猛增长。最新数据显示,

收稿日期:2024-03-15

基金项目:国家社会科学基金项目“生命历程视角下留守经历的长期效应与社会支持体系研究”(22BJY248)。

① 农村留守儿童是父母双方或一方跨乡镇街道外流动半年及以上,留在原籍不能与父母双方共同生活的0~17岁儿童。

2020年我国农村留守儿童规模4177万人,分别占全国儿童总数、全部农村儿童的14.02%和37.90%;在部分人口流出大省,如重庆、广西、河南和贵州等,农村留守儿童可达当地农村儿童的一半左右<sup>①</sup>。已有研究表明,留守经历不利于农村儿童高质量人力资本的生成,如留守不利于农村儿童受教育水平的提高以及身体与心理健康维度人力资本的获取、降低了农村儿童的认知能力和非认知能力等<sup>[8-12]</sup>,更为重要的是,留守经历具有持久性的负效应,会导致个体成年期的负情绪和低自尊<sup>[13]</sup>,并通过劳动韧性和责任感的下降,提高新生代农民工的工作流动性,降低了其就业质量和城市融入度<sup>[14-18]</sup>;此外,留守经历通过家庭时间投入“赤字”,对“留守者”尤其是留守男性的认知能力造成持久性的负向冲击,并由此降低了留守者成年期的劳动力市场绩效<sup>[19]</sup>。由此,留守经历成为农村儿童生命历程中的“负向生命事件”,其与“留守者”先赋性弱势的累积叠加,可能会提高农村贫困代际传递的潜在风险。据此推断,占全国儿童总数近1/3的农村留守儿童的存在,可能会降低我国未来的人力资本质量,不仅会导致高技能人才的缺乏使我国进入“低技能、低增长”双低循环陷阱,还可能会造成代际贫困传递破坏社会和谐稳定,这在当前中国2/3的适龄劳动力不具备应对全球科技变革和产业升级基本技能<sup>[2]</sup>的情况下,提高了我国社会未来发展所面临的风险。经合组织(OECD)2005年社会部长会议公报称“社会政策必须是积极主动的,注重投资人的能力和实现他们的潜能,而不仅仅是使人们免于不幸”。因而,借鉴社会投资理念,探寻有利于农村留守儿童发展的公共政策资源,切断先赋性弱势与“留守事件”的链接机制,打破“双低”循环陷阱,这对我国实现可持续发展和包容性增长具有重要意义。

## 一、从“私领域”到“公领域”:我国农村留守儿童照料的必然选择

创造、发展和维护人类能力是整个经济体系运行的重要环节<sup>[20]</sup>。传统社会中,“劳动力”这一特殊“商品再生产”主要以家庭和亲属关系来实现,因而以家庭为基础的养育、照料和繁殖构成了传统社会宏观社会经济生产和金融运作的末端基础<sup>[21]</sup>,尤其是在“家户制”盛行的东亚地区。然而,家庭结构的小型化、核心化降低了现代家庭的劳动力再生产能力,尤其是我国“城市”偏向战略引致的农村“拆分型劳动力再生产”,造成农村传统差序格局下以血缘、地缘为主的先赋性照料体系消解。在此背景下,以“农村留守儿童关爱体系”为主要内容的社会政策逐渐进入公共政策领域,以弥补“私领域”非正式照料资源的不足。

### 1. 家庭照料资源短缺,农村留守家庭劳动力再生产功能减弱

费孝通双系抚育理论表明,父母和孩子组成的核心家庭是最利于孩子掌握家庭之外的工作和交往所需技能的稳定型“三角结构”,因而一个完整的抚育团体必须包括两性的合作<sup>[22]</sup>。然而,“父代就业在城市,子代成长在农村”的“拆分型家庭再生产模式”,造成了儿童成长关键期父母“不在场”,家庭教育功能、监管功能、情感满足功能、照料功能等大大弱化。

由表1可知,2020年54.4%的农村留守儿童与父母一方共同居住,在45.6%的父母均不在家的农村留守儿童中,与祖父母一起居住、与其他成年人、单独留守或与其他儿童一起居住者分别占27.1%、5.6%和12.9%。研究表明,因女性在家庭生产中的比较优势,与母亲共同生活的儿童通常能够得到更好的养育和照料,且母亲照料更有利于提升学龄阶段留守儿童的学业表现。然而,随着女性由“持家人”向“养家人”的角色转变,农村儿童成长关键期母亲照料资源急剧流失。全国农民工监测调查报告显示<sup>②</sup>,2021年我国女性农民工10501万人,占农民工总数的35.9%,其中外出女性农民工5186万人。此外,对于留居在乡村的女性而言,她们大多以全职或兼业方式就近就业,成为规模化农业、县域内非农产业发展的主要雇工源,“女性为主”的家庭育儿模式面临解构的风险。据第七次全国人口普查数据,全国超过1/3的农村儿童不满3岁与母亲分离,0~2岁婴幼儿由母亲以外的他人照料者

① 数据来源于联合国儿童基金会、国家统计局、联合国人口基金:《2020年中国儿童人口状况:事实与数据》, <https://www.stats.gov.cn/zs/tjwh/tjkw/tjzl/202304/P020230419425666818737.pdf>。

② 参见《2021年农民工监测调查报告》, [https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203\\_1901452.html](https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203_1901452.html)。

表1 我国农村留守儿童的居住方式分布

	农村儿童		农村留守儿童		流动儿童	
	人数/万	占比/%	人数/万	占比/%	人数/万	占比/%
与父母双方同住	6387	57.9	0	0	4393	61.8
非与父母双方同住	4644	42.1	4177	100	2716	38.2
与父亲共居	1280	11.6	1028	24.6	270	3.8
父亲离异或丧偶	287	2.6	—	—	78	1.1
与母亲共居	1346	12.2	1245	29.8	661	9.3
母亲离异或丧偶	121	1.1	—	—	85	1.2
合计	2625	23.8	2272	54.4	931	13.1
与祖父母共居	1114	10.1	1132	27.1	249	3.5
父母均不在家	309	2.8	234	5.6	789	11.1
独居或与其他儿童共居	596	5.4	539	12.9	754	10.6
合计	2019	18.3	1905	45.6	1791	25.2

注:数据系根据《2020年中国儿童人口状况:事实与数据》中的2020年全国人口普查微观数据计算所得。

占22.6%。因留守引致的亲子“时一空”分离,加之与父母联系频率较低且交流质量不高<sup>[23]</sup>,父母对子女的时间投入大大降低。有研究发现,一年只能见到父母一两次的儿童全国约有近1794万,而近921万儿童几乎一年都无法与父母相见<sup>①</sup>。

理论上讲,为了弥补“照料赤字”对子代发展的不利影响,农村留守家庭可能会采取以经济投入替代时间投入的策略,通过购买更多有利于子代能力生产的优质资源,以弥补自身时间投入的不足。然而,研究表明,父母外出并未增加对子女教育费用的投入<sup>[11]</sup>,亦不能有效改善留守儿童维生素和其他微量元素的摄入<sup>[8]</sup>,且随着收入增长,农民工增加存款用于未来房产购置的概率很高<sup>[24]</sup>。此外,留守儿童父母相对于非留守儿童父母对教育的重视程度较低<sup>[25]</sup>,且进城务工进一步恶化了父亲的教育成就观<sup>[26]</sup>,因而父母外出非但没有增加对孩子的教育投入,反而减少了有利于子女发展的时间投入,最终结果必然是农村留守儿童人力资本质量的相对劣势。有研究发现,农村留守儿童学业表现和认知能力落后于非留守儿童<sup>[27]</sup>,手机成瘾、逃学、厌学、辍学、行为失范等现象比一般儿童严重<sup>[28]</sup>,他们学业中断早,高中净入学率低于农村儿童平均水平<sup>[29]</sup>。据第七次人口普查数据,15~17周岁的农村留守儿童在校率88.4%,比全国儿童、流动儿童低4.0%和4.9%。

## 2. 以血缘、地缘为主的家庭外非正式照料资源日趋“式微”

作为家本位的社会,邻里守望互助是我国农村地区的优良传统,这一套功能齐全的稳定的互惠体系,曾极大地发挥了“幼吾幼,以及人之幼;老吾老,以及人之老”之功能。在这套非正式制度下,人们习惯于从网络中寻求育儿支持,因而儿童抚育历来被视为“家务事”,国家力量较少干预<sup>[30]</sup>。我国外出务工家庭亦遵循“由近及远”“由亲及疏”的差序格局来选择留守在家乡的儿童的养育者<sup>[31]</sup>。在乡土中国,多子多福、养儿防老等家庭伦理观念盛行,农村家庭人口较多、规模较大,扩大家庭、大家庭占比较高。当父母不愿或无力养育子女时,儿童所在的扩大家庭、家族的其他成员将承担起相应的抚育责任;如果没有近亲(家)属,邻里或社区将会集体承担相应的抚育责任<sup>[32]</sup>。这种以血缘、地缘为主的非正式儿童照顾体系,通过亲属、邻里、社区的互助共济,保证儿童获得相应的补偿性照顾与养育资源,一定程度上缓解了亲代“不在场”造成的养育资源缺失。故此,在内部关系紧密、村民互助精神完好的村庄,即使父母不在身边,农村留守儿童也能生活得“健康快乐”<sup>[33]</sup>。

然而,工业化、城市化的迅猛推进,加之传统乡村文化价值体系的解构,这种以血缘、地缘为纽带的非正式抚育资源日趋式微。首先,由于计划生育政策的实施,农村家庭结构已从主干家庭、联合家庭转化为核心家庭、小型家庭,以家庭、家族为主的儿童照料与养育网络难以为继。其次,“虹吸效

① 参见《中国留守儿童心灵状况白皮书(2015)》, [https://epaper.gmw.cn/gmrb/html/2015-07/04/nw.D110000gmrb\\_20150704\\_1-07.htm](https://epaper.gmw.cn/gmrb/html/2015-07/04/nw.D110000gmrb_20150704_1-07.htm)。



应”造成的农村空心化、农民老龄化,导致村庄内聚性下降,农村集体成员的归属感、共同利益、相互信任以及集体行动能力等社会资源成为稀缺品<sup>[33]</sup>,熟人社会向“半熟人”社会演变,基于地缘关系的守望互助模式消解、互助精神流失,农村留守儿童丧失“家”的归属感和对农村的认同,日益脱嵌于农村社会<sup>[34]</sup>。

### 3. 我国农村留守儿童支持政策逐渐进入“公领域”

在传统儿童照料资源“日益枯竭”的情况下,农村留守儿童进入公共政策视野,逐渐由“家务事”变为“国家事”,目前已形成相对完善的农村留守儿童支持政策(表2)。

表2 2006年以来国家层面有关农村留守儿童的各项政策

年份	文件或行动	主要内容
2006	《国务院关于解决农民工问题的若干意见》(国发[2006]5号)	输出地解决好农民工托留在农村子女的教育问题
2006	《教育部关于教育系统贯彻落实〈国务院关于解决农民工问题的若干意见〉的实施意见》(教职成[2006]6号)	建立寄宿制学校、建设教育和监护体系、开设留守儿童有关生存教育、安全与法制教育、心理健康教育课程
2006	全国妇联《关于大力开展关爱农村留守儿童行动的意见》	农村留守儿童教育,建立和健全农村留守儿童家长、学校、家庭教育指导中心
2007	全国妇联等13部委发布《关于开展“共享蓝天”全国关爱农村留守流动儿童大行动的通知》(妇字[2007]20号)	以义务教育、卫生保健、社会救助为重点,开展支持、维权、关爱与宣传行动。
2007	教育部、全国妇联等七部委联合发布《关于贯彻落实中央指示精神 积极开展关爱农村留守流动儿童工作的通知》(妇字[2007]34号)	教育管理、权益保护、救助保障、医疗保健与关爱支持;开展“代理妈妈”“手拉手关爱留守儿童”“留守小队”等关爱活动,加快“爱心之家”“留守儿童托管中心”建设,发展家长学校
2011	全国妇联、教育部等部委联合下发《关于开展全国农村留守流动儿童关爱服务体系试点工作的通知》(妇字[2011]32号)	以教育管护网络、基层帮护网络、社会帮扶网络、安全保护网络为重点,确定9省18个县为试点,2013年试点扩大至19省40个县
2013	教育部等五部门发布《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》(教基[2013]1号)	开展家庭教育指导服务、设立留守儿童之家或托管中心、推广“代理家长”模式
2013	教育部等四部委出台《关于做好预防少年儿童遭受性侵工作的意见》(教基[2013]8号)	加强预防性侵犯的家庭教育,尤其是女性和农村留守流动女童
2014	《国务院关于进一步做好为农民工服务工作的意见》(国发[2014]40号)	依托中小学、村民委员会建立关爱服务阵地,加快农村寄宿学校建设,学生营养改善计划,开展心理关怀等,确保留守儿童的人园、寄宿安全
2016	国务院《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》(国发[2016]13号)	为农民工家庭提供帮扶支持、引导农民工返乡创业就业,从源头上逐步减少儿童留守现象;完善农村留守儿童关爱服务体系、救助保护机制、保护工作
2016	国家卫生计生委印发《关于做好农村留守儿童健康关爱工作的通知》(国卫流管发[2016]20号)	农村留守儿童信息采集和健康状况监测评估;加强农村留守儿童保健服务和疾病防治、健康教育
2019	民政部、教育部、公安部等十部门联合发布《关于进一步健全农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系的意见》(民发[2019]34号)	以安全、教育、儿童权利保护、家庭教育为重点,建立农村留守儿童关爱服务体系建设动态跟踪机制;选配村“儿童主任”与乡镇“儿童督导员”,培育孵化社会组织、推进政府购买服务、发动社会各方参与等
2020	《关于组织开展全国农村留守儿童和困境儿童关爱保护“政策宣讲进村园”活动的通知》(民函[2020]55号)	围绕家庭监护、亲情沟通、工作履职,在农村留守儿童和困境儿童较多的村(社区),组织示范宣讲课
2021	教育部等四部门印发《关于实现巩固拓展教育脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》(中发[2020]30号)	加强完善农村儿童教育关爱;强化对农村留守儿童的控辍保学、教育资助、送教上门,加强心理健康教育
2023	民政部等15部门联合印发《农村留守儿童和困境儿童关爱服务质量提升三年行动方案》	提升精神素养,健全监护体系,加强安全防护水平,以儿童需求为导向的农村留守儿童和困境儿童关爱服务工作精准高效,农村留守儿童和困境儿童生存权、发展权、受保护权、参与权等权利得到有效保障

注:资料来源于国务院网站以及相关文献。

经过20多年的发展,我国农村留守儿童关爱体系框架逐渐形成,并呈如下特点:①农村留守儿童成为公共政策重要领域。2004年中央教育科学研究所《农村留守儿童问题调研报告》中,农村留守儿童作为农民工问题“附属品”纳入公共政策视野。2006年全国妇联发布《关于大力开展关爱农村留守儿童行动的意见》,标志着农村留守儿童作为独立主体进入国家政策视野。此后,农村留守儿童政策逐渐成为公共政策的重要构成。②政策目标从“保生存”转向“促发展”。2006年前后出台的农村留守儿童政策,主要聚焦于农村留守儿童的教育与安全问题,且政策条文较宏观。此后,教育部、妇联、计生委、国务院等陆续出台相关政策意见,政策内容逐渐由教育、安全,拓展到身心健康、权益保障、社会救助、家庭监护、社会融入等层面,说明我国农村留守儿童政策逐渐从满足儿童生存需求转向促进儿童发展。③治理主体由“单一治理”转向“多元共治”。最初的政策主要强调教育部门和政府部门责任,2016年《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》要求强化家庭监护主体责任。2019年《关于进一步健全农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系的意见》提出“推进政府购买、培育社会组织、发动社会力量”等,明确了民政、公安、教育、人社、共青团、妇联等多部门职责。至此,农村留守儿童政策由最初的学校与政府,逐渐演变成为政府、家庭、社区、社会组织等多主体的责任共担,体现了福利多元主义在农村留守儿童政策领域的应用。

## 二、社会投资视角下我国农村留守儿童社会支持体系存在的主要问题

从社会投资的视角,现有政策“事后补缺”特征明显,缺乏对农村留守家庭的支持,且多元主体“协同共治”机制尚未形成,不足以弥补农村留守家庭的劳动力再生产功能。

### 1. 社会投资的内涵与基本理念

社会投资将社会政策视为一种重要的生产要素,通过增加人力资本和社会资本投资,将对弱势群体“事后救助”转向对全体成员的“预防性”支持,最终实现社会包容性发展与经济可持续增长,这使得资源消耗的社会福利具有了创造财富的积极内涵<sup>[35]</sup>。具体而言,包含以下方面:

(1)“投资儿童”就是“投资于未来”。脑科学研究表明,生命早期是个体能力形成的“敏感期”,早期人力资本投资的回报率较高且具有较强的“乘数效应”,并能抑制个体成年期的不良社会行为。故此,社会投资理论将儿童置于首要位置,通过保证儿童发展的机会平等,增强其未来获取收入的能力,以预防其面临的社会风险。此外,生命早期的不利环境会给个体带来发展滞后风险,可能会导致贫困的代际传递,而对儿童早期的社会投资,可以削弱家庭背景对儿童发展的不利影响,故《2006年世界发展报告》将“对儿童的投资”视为克服未来不平等现象的有力机制。

(2)从“家庭支持”转向“支持家庭”。因家庭在劳动力再生产中难以替代,社会投资理论将支持家庭视为一种预防性投资,认为应摒弃儿童应完全由家庭养育的传统思维,不仅要向特殊家庭提供应急帮助,更要重视对普通家庭的预防性支持。为此,国家应制定法律保护、收入支持与社会服务在内的“支持家庭”政策,增加所有家庭的照料性资源。政策工具包括提升家庭社会资本的时间政策(生育假、育儿假)、增加家庭物质资本的经济支持(减免税、儿童津贴)、弥补家庭时间投入的服务政策(公共托育制度),通过帮助父母平衡“家庭”与“社会”角色,以保障高质量人力资本再生产,并降低未来社会成本。

(3)从“单一治理”到“多中心协同”。社会投资理论认为,社会政策要发挥持久作用,不能仅依靠单一社会系统来承担福利供给责任,而要构建一个促进政府、家庭、市场、社区与社会组织等不同社会系统“共治”的制度框架。因而,应通过社会投资增强个人、家庭、社会组织等多主体的参与能力,实现优势互补,从而增加整个社会的福利供给。尤其是随着社会保障制度的建立,儿童“准公共品”属性已成共识,应构建政府、家庭、市场、社区、社会组织等责任共担的“多中心协同”治理机制,充分发挥儿童潜能,从而实现对社会问题的“早期预防”与“上游干预”。

### 2. 社会投资理念下我国农村留守儿童政策的主要问题

社会投资理念通过增加人力资本与社会资本投资,提高社会成员的环境适应、资源利用、价值创

造能力,从而实现经济效率与社会公平的兼容。故此,社会政策不仅是社会稳定器,更是提高国家竞争力的工具。与之相比,我国长期实行以经济为中心的发展战略,社会政策发展滞后且将“人作为重要资产”的投资力度不够,现有农村留守儿童政策仅发挥“最后安全网”的兜底作用,尚未从社会投资视角出发,将农村留守儿童视为重要社会资产,以满足其发展需求为根本,从长期战略的视角消除其成年期经济参与的障碍。具体而言,包含以下方面:

(1)“事后补缺”特征明显,预防性手段不足。我国现有的农村留守儿童政策大多属于“事后补缺型”,大多是对处于“留守状态”农村儿童的事后救助,仅能作为“治病救人”的末端环节。城乡二元的制度安排及其对农民工群体的集体排斥,是农村留守儿童产生的制度根源,应从该“上游环节”阻断农村留守儿童的产生,才是“标本兼治”之策。显然,现有制度安排对农村儿童的预防性保护不足。此外,农村留守儿童政策大多以“保生存”为主,“促发展”手段不够,现有政策多聚焦于留守儿童监护、安全、教育等“问题减少”<sup>[36]</sup>,对造成农村留守儿童问题的主因——照料“赤字”缺乏有效的政策回应,照料服务供给、精神关爱、时间补偿等政策工具运用不足。如,笔者团队调研的江苏省苏北地区某市李庄村,每年会开展1~2次农村留守儿童关爱活动,主要以赠送书包、文具等小礼品为主,且乡镇层面会对认定的极少数留守儿童发放补贴1000元/月左右。此外,为落实上级文件要求,苏北地区不少行政村设置了农村留守儿童服务中心、家长学校,部分条件好的乡镇建立了农村留守儿童之家。然而,不少留守儿童服务中心、家长学校仅在村委会或者学校“挂上牌子,挂个制度”,尽管部分运营较好的农村留守儿童之家会定期开展一些活动,但规模较小的数次服务活动,难以满足规模庞大的农村留守儿童“日常性”照料需要与情感需求。而美国困境儿童政策的实践表明,单纯依靠发放救济金或提供替代性服务的“残补性”救助方式无法从根本上解决问题<sup>[37]</sup>,国家不仅要提供各种津贴,还要提供或购买儿童福利服务<sup>[38]</sup>。

(2)缺乏“支持家庭”的视角。保护儿童最有效的办法是支持家庭<sup>[39]</sup>。自20世纪90年代以来,发达国家出台了以提高家庭发展能力为目标,以提供支持性和预防性资源为手段的系列支持家庭的政策。但在儒家传统文化的长期浸润下,我国农村留守儿童政策呈现以“家庭支持”为主的特征,大多强调家庭对儿童照料的主体责任,忽视了“支持家庭”对农村留守儿童发展的重要性,缺乏对家庭发展能力的支持。如2016年《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》明确指出:“家庭承担儿童监护照料的主体责任,父母是儿童监护与照料的第一责任人”;2019年《加快推进教育现代化实施方案(2018—2022年)》,明确提出“要强化家长的法定责任,加强对农村留守儿童的关爱与保护”;《中国儿童发展纲要(2011—2020年)》明确提到,要“提高留守儿童家长的监护意识和责任”。尽管《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》首次提出“为农民工家庭提供帮扶支持、引导农民工返乡创业就业,从源头上逐步减少儿童留守现象”,但该政策内容仅限于文本层面的“精神指导”,缺乏针对性的实施细则与操作方法,基本形同虚设。这种“只见儿童不见家庭”的治理策略,将农村留守儿童从其家庭中剥离,“头痛医头,脚痛医脚”特征突出,难以起到预防、弥补与提升家庭功能的作用,政策效果亦“事倍功半”。

(3)缺乏“多中心协同”治理机制。《儿童福利法》体现了儿童抚育中家庭、国家与社会的责任共担,是国际公认的保护儿童福祉的法律依据。我国早在1991年就加入了联合国《儿童权利公约》,但至今《儿童福利法》仍未出台,尽管一些相关法律条款中涉及了儿童福利,但在保障对象、实施主体、资金来源、保障方法等方面缺乏法律规范,如何在国家、社会与家庭之间分担农村留守儿童的抚育责任,缺乏相应的法律依据和顶层设计。此外,以农村留守儿童及其家庭需求为核心的“多中心协同”治理机制尚未形成。由表2可知,我国农村留守儿童政策涉及卫生、计生、人社、民政、财政、残联、妇联、共青团等政府部门,以及学校、社会组织、社会福利机构等。业务领域、职权责任等客观因素的不同,形塑了不同部门间利益诉求、目标任务的差异<sup>[40]</sup>,造成部门间配合意识、信息共享及协同作战的动力不足,跨部门决策的难度较大。此外,“自上而下”的制度供给,忽视了农村留守儿童及其家庭



的主体性与真实需求,一项调查显示,46.88%的家长及监护人对国家和地方政府出台的留守儿童关爱服务体系建设的相关政策不太了解,有8.67%的家长及监护人从未听说过该政策<sup>[41]</sup>。这导致留守儿童关爱服务行动停留在“政府下文件、关工委发号召、教育抓帮扶、民政送救助、团委献爱心、妇联做维权、总工会搞慰问、爱心人士献爱心”层面<sup>[42]</sup>,部门间各自为政,难以形成“1+1 $\geq$ 2”的政策合力。

### 三、从“社会救助”到“社会投资”:我国农村留守儿童社会支持体系构建

如上所述,社会投资能够将个人、家庭、国家等多元主体的利益和目标相结合,最终实现多方共赢。因而,应加快转变“补缺型”的社会救助理念,建立以预防和发展为主的社会投资理念。鉴于农村留守儿童将是未来很长一段时间的普遍现象<sup>[43]</sup>,且农村留守儿童问题可能会随城镇化的深化而加剧。为此,应积极借鉴社会投资理念,以满足农村留守儿童及其家庭发展需求为出发点,创建政府、家庭、学校、社会组织、社区等“多中心协同”治理的政策体系,为农村留守儿童及其家庭提供普惠性的公共资源,从根本上切断先赋性弱势与“留守事件”的链接机制。

#### 1. 基本理念

(1)从社会救助到社会投资。作为未来劳动力的重要构成,规模庞大的农村留守儿童一定程度上决定了我国未来的国际竞争力。为此,应站在国家富强、民族复兴的高度,扭转农村留守儿童政策“事后补缺型”的社会救助思路,从社会投资的视角重新审视农村留守儿童与国家间的关系。将农村留守儿童视为国家未来重要的经济资源,以“拓展可行能力”为目标,提供适度普惠的公共支持政策,弥补家庭结构、家庭功能等先赋性因素对农村留守儿童发展的不利影响,切断先赋性弱势与“留守事件”的链接机制。

(2)由事后补缺到事前预防。应加强对农村留守儿童及其家庭风险的“事前预防”。秉持“以人为本”理念,加强顶层制度设计和制度创新,切断农村留守儿童产生的制度根源;政策目标应由“问题减少”转向“促进发展”,并以经济支持、服务供给、时间补偿为主要手段,致力于增强农村留守儿童成年期的经济参与能力。扭转“九龙治水”格局,建立跨部门、跨专业的农村留守儿童支持体系,弥补农村留守家庭情感功能、照料与养育功能的不足,提高其抗风险能力,从源头上干预农村留守儿童问题的产生。

(3)从支持个体到支持家庭。1980年美国政府颁布的《收养救助与儿童福利法案》,通过实施一系列“家庭强化计划”,着重强调维持家庭结构的完整和家庭功能的稳定,从源头上干预弱势儿童的产生。“不能帮助家庭就不能有效地帮助儿童”,农村留守家庭发展能力建设是解决我国留守儿童问题的根本途径。因而,我国农村留守儿童政策应从导致亲子时空分离的制度根源入手,正视农村留守儿童及其家庭所面临的照料困境与教育难题,形成保护和扶持农村家庭的政策环境,通过经济支持、服务供给、时间补偿等政策手段,为农村留守儿童及其家庭提供普惠性的公共资源,提高农村家庭应对“留守事件”的能力。

#### 2. 主要内容

(1)预防“家庭离散”的顶层制度设计:从离散走向弥合。受照顾权是基本权利,儿童有权获得家庭照顾与非家庭照顾资源。阿玛蒂亚·森认为,除了物质财富的增长,人的尊严、权利、平等、自由等是更为重要的发展目标<sup>[44]</sup>。如果发展“重物”“轻人”,那么就背离了发展的初衷。未来,需进一步加强顶层制度设计,彻底打破城乡二元分割的制度安排,为农村留守家庭提供更为实质性的支持,提高其从“离散”走向“弥合”的能力。①推进以家庭为单位的城镇化,消除农村留守儿童产生的制度根源。坚持“以人为本的城镇化”,推进户籍—土地—公共服务“三位一体”改革,折除教育、住房、医疗、养老、就业等城乡二元壁垒,提高“人的城镇化”质量。将农村留守儿童问题纳入城镇化战略,加强城镇优质教育资源的共享,落实农民工随迁子女的就地入学和异地高考,从根源上解决农村留守儿童产

生和存在的基础。在此过程中,以农民工家庭城镇化为目标,通过调整城镇化战略与创新公共政策,加强对农民工家庭迁移的支持力度,实现就业、居住与公共服务的“三元耦合”,引导农民工逐渐实现以家庭为单位的城镇化。②推进以县城为重要载体的城镇化。探索生产要素城乡无障碍流动的体制机制,合理引导城市资本、技术、管理等现代生产要素流向农村,打造县域经济特色产业,补齐县城基础设施与基本公共服务短板,引导农民工回乡创业、就近就业。秉承“绿水青山就是金山银山”的发展理念,实现农民富裕、农业兴旺、农村生态基础上的城乡融合发展,因地制宜发展小城镇,加强以乡镇为中心的生活圈建设,推动“县—镇—村”联动发展,为农村劳动力就近城镇化创造条件。

(2)回应留守家庭“替代性照料”需求:从经济救助到照料服务。借鉴发达国家儿童照料经验,强化服务供给、时间补偿等支持政策,为留守家庭提供可及性强的替代性照料资源,以满足留守儿童“日常性”照料需求、情感需要与教育支持。①加快构建农村儿童早期教育公共服务体系。因盈利潜力差,农村地区儿童早期发展服务体系尚未起步,亟需相关的公共政策支持。应在减少农村留守儿童尤其是低龄留守发生的同时,加快构建囊括营养、保健、照顾、教育以及社会互动等多项内容的0~3岁儿童早期教育公共服务体系,建立并普及“质优、价廉”的农村婴幼儿照料机构,为农村留守儿童家庭提供可及性强的公共服务资源,并为农村留守婴幼儿的监护人提供免费的婴幼儿哺育知识、教育咨询、医疗保健等服务,提升农村留守儿童照料者的养育能力。②构建4~6岁儿童的“普惠性”农村学前教育体系。通过政府主导、社会力量积极参与,促进农村学前教育数量和质量的提升,扩大公办幼儿园和普惠民办幼儿园覆盖面,提升监护人对学前发展干预的理念和意识,切断农村贫困代际的传递,及早杜绝由儿童早期留守所带来的人力资本质量损失以及可能由此造成的巨大社会成本。③建设“儿童友好型”乡村学校。以儿童全面发展为目标,改革以升学率为核心的评价标准,科学设置学校教育内容,激励教育工作者加大对农村留守儿童的支持力度。建好寄宿学校,增加更多适合儿童阅读的图书、报纸、杂志等读物,增设符合儿童生理特点和需求的体育运动器材和娱乐设施,丰富校园文化活动,通过与教师和同伴的亲密交往,让农村留守儿童情有所依,增强其归属感,使学校成为儿童接受知识与身心发育的重要场所。④探索农村流动人口“工作—家庭”平衡的多元路径。因超时工作现象普遍,农村流动人口“工作—家庭”冲突严重。为此,要加强对劳动力市场的规制,规范流动人口工作时间、增加弹性工作制、计时工作制等灵活的工作时间安排,通过税收减免等手段,引导企业创造“家庭友好型”工作环境,使农村流动女性共享产假、育儿假等福利政策。

(3)打造多元化“混合照顾”体系:从单一主体到多元协同。实现多元主体协同作战,打造“全方位”“宽领域”“全流程”的社会照顾体系。①政府部门的主导作用。加强顶层设计,尽快出台《儿童福利法》,明确政府、家庭、社会组织、社区等在儿童照料中的作用。建立农村留守儿童发展监测与评估制度,为农村留守儿童相关政策制定提供依据。②社会组织的生力军作用。通过政府引导、购买服务和志愿服务等多种方式,鼓励包括社会工作服务机构、志愿服务组织、大学生社团、公益慈善类组织等多种社会力量,深入社区、学校和家庭,为农村留守儿童提供假期日间照料、课后辅导、社会融入、家庭关系调适、心理疏导、行为矫治等社会化服务。③社区的补充作用。鼓励流入地和流出地的社区(村委会)挖掘并利用现有社区资源,为辖区内儿童提供优质的、可负担的照料服务。重拾乡土文明,再现乡村熟人社会文化,发扬村(社区)邻里互助的帮扶机制,打造有利于农村留守儿童全面发展的社区支持网。④强化家庭教育责任。加强对农村留守儿童监护人的教育与培训,及时更新家长和监护人的教育理念,提高家长的监护意识、监护责任与监护能力。明确父母在家庭教育中的主体责任和法律地位,对不能有效实施监护的家庭,可借鉴国外相关经验与做法,实施“监护权转移”,并对转移后的监护权进行系统性的追踪。⑤发挥市场中坚力量。成熟、完备的市场,能够迅速、高效地满足留守家庭多层次的儿童照顾需求。因而,应采取前端宽进、中后端严管的监管模式<sup>[45]</sup>,引导更多社会力量兴办民办幼儿园、托儿所、儿童中心(村)等儿童关爱服务机构。政府可通过投资补助、基金注资等方式,吸引社会资本参与,支持留守儿童关爱服务PPP项目。



## 参 考 文 献

- [1] 西奥多·舒尔茨. 对人进行投资[M]. 吴珠华, 译. 北京: 商务印书局, 2017: 4-5.
- [2] 刘骥. 人力资本与全球增长新动能: 对我国教育发展的启示[J]. 教育经济评论, 2019, 4(5): 17-32.
- [3] 刘伟, 张立元. 经济发展潜能与人力资本质量[J]. 管理世界, 2020(1): 8-24.
- [4] 刘二鹏, 张奇林, 韩天阔. 照料经济学研究进展[J]. 经济学动态, 2019(8): 99-115.
- [5] 刘云香, 朱亚鹏. 向儿童投资: 福利国家社会政策的新转向[J]. 中国行政管理, 2017(6): 127-134.
- [6] ESPING-ANDERSEN G. Incomplete revolution: adapting welfare states to women's new roles[M]. Cambridge: Polity Press, 2009: 73-75.
- [7] LUCAS J E, RICHTER L M, DAELMANS B. Care development: an intervention in support of responsive caregiving and early child development[J]. Health and development, 2017, 44(1): 41-49.
- [8] 田旭, 黄莹莹, 钟力, 等. 中国农村留守儿童营养状况分析[J]. 经济学(季刊), 2017, 17(1): 247-276.
- [9] 吴培材. 父母外出务工对农村留守儿童身心健康的影响研究[J]. 南方经济, 2020(1): 95-111.
- [10] 周颖, 杨天池. 留守, 随迁与农村儿童认知能力——基于CEPS调查数据的实证检验[J]. 教育与经济, 2018(1): 88-96.
- [11] 周春芳, 苏群, 张立冬. 乡村振兴视域下农村留守儿童人力资本质量研究[J]. 江海学刊, 2021(3): 109-114.
- [12] 周春芳, 苏群, 常雪. 留守经历对农村儿童非认知能力发展的影响效应与作用机理[J]. 南方人口, 2023, 38(5): 52-63.
- [13] 李晓敏, 罗静, 高文斌, 等. 有留守经历大学生的负面情绪、应对方式、自尊水平及人际关系研究[J]. 中国临床心理学杂志, 2009, 17(5): 620-622.
- [14] 汪建华, 黄斌斌. 留守经历与新工人的工作流动——农民工生产体制如何使自身面临困境[J]. 社会, 2014, 34(5): 88-104.
- [15] 谢东虹. 留守经历对新生代农民工居留意愿的影响[J]. 广西社会科学, 2017(6): 158-162.
- [16] 纪韶. 留守经历影响新生代农民工就业质量[J]. 人民论坛, 2016(18): 76-77.
- [17] 刘志军. 留守经历与精神健康——基于80后外来工的实证分析[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2019, 36(1): 111-127.
- [18] 唐宁, 谢勇. 留守经历对劳动者就业质量的影响[J]. 中国农村经济, 2019(12): 48-64.
- [19] 周春芳, 苏群. 留守经历、人力资本质量与劳动力市场表现[J]. 现代经济探讨, 2023(3): 42-53.
- [20] 高婕. 重思照料: 责任伦理还是爱的伦理?[N]. 中国妇女报, 2023-11-21(6).
- [21] 李洁. 重新发现“再生产”: 从劳动到社会理论[J]. 社会学研究, 2021, 36(1): 23-45.
- [22] 费孝通. 乡土中国生育制度[M]. 北京: 北京大学出版社, 1998: 116-122.
- [23] 李海云, 魏衍. 我国留守儿童家庭教育现状及对策研究[J]. 教育评论, 2019(10): 53-57.
- [24] LIN Q, ADAB P, HEMMING K, et al. Health allowance for improving the nutritional status and development of 3-5-year-old left-behind children in poor rural areas of China: study protocol for a cluster randomized trials[J]. Trials, 2015, 16: 361.
- [25] 段硕, 刘冲, 钱留杰. 父母外出务工对农村留守儿童基础教育的影响[J]. 世界经济文汇, 2020(3): 107-120.
- [26] 杨振宇, 张程. 城乡迁移对农村籍父母教育观念与行为的影响[J]. 清华大学教育研究, 2016, 37(4): 71-82.
- [27] 李云森. 自选择、父母外出与留守儿童学习表现——基于不发达地区调查的实证研究[J]. 经济学(季刊), 2013, 12(3): 1027-1050.
- [28] 隋海梅, 宋映泉. 留守经历影响中职学生的考学行为、辍学行为和升学意愿吗? ——基于浙江、陕西两省的跟踪数据[J]. 北京大学教育评论, 2014, 12(3): 63-79.
- [29] 段成荣, 吕利丹, 王宗萍. 城市化背景下农村留守儿童的家庭教育与学校教育[J]. 北京大学教育评论, 2014, 12(3): 13-29.
- [30] 程福财. 家庭、国家与儿童福利供给[J]. 青年研究, 2012(1): 50-56.
- [31] 姜又春. 家庭社会资本与“留守儿童”养育的亲属网络——对湖南潭村的民族志调查[J]. 南方人口, 2007(3): 31-37.
- [32] 陆士祯, 魏兆鹏, 胡伟. 中国儿童政策概论[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2005.
- [33] 谭深. 中国农村留守儿童研究述评[J]. 中国社会科学, 2011(1): 138-150.
- [34] 汪建华, 黄斌斌. 留守经历与新工人的工作流动: 农民工生产体制如何使自身面临困境[J]. 社会, 2014, 34(5): 88-104.
- [35] 范斌. 试论社会投资思想及对我国社会福利政策的启示[J]. 学海, 2006(6): 31-35.
- [36] 董才生, 马志强. 留守儿童关爱保护政策需要从“问题回应”型转向“家庭整合”型[J]. 社会科学研究, 2017(4): 99-105.
- [37] 满小欧, 李月娥. 美国儿童福利政策变革与儿童保护制度——从“自由放任”到“回归家庭”[J]. 国家行政学院学报, 2014(2): 94-98.
- [38] 岳经纶, 范昕. 中国儿童照顾政策体系: 回顾、反思与重构[J]. 中国社会科学, 2018(9): 92-111.
- [39] 张秀兰, 徐月宾. 建构中国的发展型家庭政策[J]. 中国社会科学, 2003(6): 84-98.
- [40] 徐晓新, 张秀兰. 将家庭视角纳入公共政策——基于流动儿童义务教育政策演进的分析[J]. 中国社会科学, 2016(6): 151-169.
- [41] 吴霓. 我国农村留守儿童关爱服务体系的政策、实践与对策研究[J]. 湖南师范大学教育科学学报, 2021, 21(5): 59-68.
- [42] 杨潇, 郭惠敏, 王玉洁, 等. 农村留守儿童关爱服务体系建设研究——基于陕西省的调研[J]. 社会政策研究, 2018(4): 55-73.

[43] 叶敬忠.农村留守儿童研究:基本立场、认识误区与理论转向[J].人口研究,2019,43(2):21-31.

[44] 阿玛蒂亚·森.以自由看待发展[M].任贇,于真,译.北京:中国人民大学出版社,2013.

[45] 高传胜,王雅楠.少儿家庭支持,何以可为?——严峻的人口形势下少儿家庭政策建设再探讨[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2022,43(5):67-81.

## Reflection and Reconstruction of Social Supportive Policy for Left-Behind Children in Rural China from the Perspective of Social Investment

ZHOU Chunfang

**Abstract** The child-centered social investment strategy has become a new trend in developed countries' social policies. Based on the hierarchical pattern, Chinese rural traditional child care resources are established on kinship and geographical relationship. This ascribed resources get exhausted because of tremendous siphon effects of urbanization. Therefore, social policies centered on "care system for left-behind children in rural areas" has become the main part of Chinese public policy. However, the existing "narrow" public policy for left-behind children in rural areas in our country still lacks the ethos of "supporting families" and "diverse governance", and it is difficult to meet the needs of rural left-behind children and their families with the design of "remedying deficiencies post hoc", which makes it difficult to meet the developmental needs of rural left-behind children and their families, and may increase the risk of intergenerational transmission of poverty by reducing future human capital. To shift from "social assistance" to "social investment", it is essential to enhance the development capabilities of rural left-behind children and their families fundamentally. On the basis of elimination of institutional roots that lead to parent-child separation, it's a must to provide inclusive public resources by exploiting policy tools such as economic support and service supply and reconstruct the "multi-center collaborative governance" social policy system to sever the link between inherent vulnerability and "left-behind incidents".

**Key words** rural left-behind children; the ethos of social investment; preemptive care resources; social supportive policy

(责任编辑:余婷婷)