

编者按 农村留守儿童问题一直是社会普遍关注的热点问题,然而,在当前的政策和具体关怀活动中,缺乏对农村留守儿童分性别、分年龄段的关怀,从而使农村大龄留守儿童问题显得更加复杂,本文结合具体调查,为解决农村大龄留守儿童成长的问题提出了相关政策建议。

农村大龄留守儿童问题与政策分析

王小波¹,谭琳²,王英³

(1 天津社会科学院,天津 300191 2 全国妇联妇女研究所,北京 100730 ;

3 南开大学周恩来政府管理学院,天津 300071)

摘 要:大龄留守儿童在留守儿童研究中属于长期被忽略的群体,他们处于成长的关键时期,面临着许多成长中的烦恼与困境,在学业、就业、人身安全以及性安全方面存在着诸多的问题,本文对这些问题进行了分析并提出政策建议。

关键词:农村留守儿童,大龄儿童

中图分类号:C915

文献标识:A

文章编号:1007-4244(2011)03-0067-06

一、关注农村大龄留守儿童问题的意义

本研究主要关注的是 15-17 周岁、因父母外出打工不能随行、只能居留原户籍所在地的农村儿童,即农村大龄留守儿童群体,关注其成长中存在的问题以及如何从政策层面帮助这一群体。

世界《儿童权利公约》中规定,“儿童系指 18 岁以下的任何人”。我国《民法通则》第 11 条规定:“十八周岁以上的公民是成年人”,《未成年人保护法》中也规定“未成年人是指未满十八周岁的公民”。而在以往有关留守儿童的研究中,多数研究者将留守儿童的年龄范围界定为 0-14 岁^[1]或 16 周岁以下^[2],分析其原因可能有以下几点:

其一,在我国法律中,对不同年龄儿童的责任与权利有所规定,如《中华人民共和国刑法》中第十七条规定,已满十六周岁的人犯罪,应当负刑事责任。已满十四周岁不满十六周岁的人,犯故意杀人、

故意伤害等重罪时应当负刑事责任。在最高人民法院、最高人民检察院、公安部《关于当前办理拐卖人口案件中具体应用法律的若干问题解答》中,关于婴儿、幼儿、儿童的年龄划分为:不满一岁的为婴儿,一岁以上不满六岁的为幼儿,六岁以上不满十四岁的为儿童。在办理奸淫幼女案件中,幼女的年龄为不满十四岁。《劳动法》第十五条规定,禁止用人单位招用未满十六周岁的未成年人。这些法律规定,容易造成人们对儿童的年龄界定形成一些模糊认识,从而当人们提到留守儿童群体时也常以 14 或 16 周岁为界。

其二,将儿童定义为 16 周岁以下,同我国的义务教育年限相符。我国《教育法》中规定,国家实行九年义务教育制度。年满六周岁,或条件不具备的地区,可推迟到七周岁的儿童应入学接受并完成义务教育。因此,大多数儿童在 14、15 岁时完成义务教育。人们对儿童的关注主要集中于其成长问题,

基金项目:本课题为全国妇联妇女研究所承担的“农工办”农村留守儿童问题研究课题的部分研究成果。

而要获得健康成长主要是通过教育来实现,国家义务教育制度正是保证儿童健康成长的国家机制,这往往使人们将义务教育作为儿童成长中的核心问题。对于处于困难处境的儿童,如留守儿童群体,其能否良好地完成义务教育,是保证其健康成长的主要途径。因此,人们更加关注 14 或 16 周岁以下的留守儿童教育问题。通过对义务教育阶段留守儿童的调研,了解这一群体的数量、规模、地域与年龄分布等,以测算其所需的教育资源,为国家更好地分配义务教育资源提供依据。这是导致人们将处于义务教育阶段的留守儿童作为重点研究对象的另一主要原因。

其三,当前大龄(15-17 周岁)留守儿童尚未构成留守儿童群体的主体。因为目前外出务工的农村打工人口年龄集中在 30-35 岁左右,因此,其孩子的年龄分布也主要集中于 7-14 岁之间^[3]。外出务工者的年龄结构和婚姻生育状况,决定了留守儿童群体的年龄结构。大龄留守儿童的人数规模同 14 周岁以下留守儿童规模相比较而言较小,使得其问题也相对不十分突出,因此尚未引起人们的普遍关注。

上述几条原因使大龄留守儿童没有进入人们关注与研究的视野。但是,我们应当认识到,18 周岁是我国未成年人的法定年龄,未满 18 周岁的人都应被看作心智尚未成熟的未成年人,需要给与特别的关注与爱护。对于农村留守儿童来说,15-17 周岁的大龄留守儿童正处于成长的关键期,他们即将正式进入劳动力市场,是中国两、三年后的劳动力主体,也是构成农村劳动年龄人口的主体,他们是建设社会主义新农村的重要力量,因此,这一群体的生存与发展状况将直接影响到中国农村未来的发展,影响到中国社会主义新农村建设的成败。关注大龄留守儿童具有迫切的现实意义。

如果说婴幼儿(0-3 岁)是儿童成长的第一个关键期,是个体人格与心理发育的关键期,那么,青春期(15-17 岁)则是人成长中的第二个关键期,是促进社会心理成熟的关键期。从心理和社会功能方面,15-17 岁正是一个人从儿童走向成人的转折期与关键期,一方面处于他们渴望独立自主,并自以

为已经成熟;另一方面他们又缺乏社会经验、容易冲动、缺乏承担社会责任的能力。对于许多农村留守儿童来说,由于不能经常与父母交流情感与人生经验,其在这一阶段的困惑就更加严重;并且随着义务教育的结束,往往也结束了其学习生涯,开始进入社会。心智的不成熟加上生活环境的巨大变迁(从学校到社会)可能造成其比其它同龄孩子更多的困惑与迷茫。此时,他们亟需成人(父母)、社会给予关心与支持,帮助其渡过成长的关键期。另外,随着越来越多留守儿童长大成人,留守经验的意义与价值也将逐步显示出来。关注大龄留守儿童、解决大龄留守儿童的问题,是保证今后更多留守儿童健康成长的需要。正因为此,我们不能将大龄(15-17 岁)留守儿童排除在研究视野之外,相反,应给予高度重视。

二、当前农村大龄留守儿童的一般状况与存在的问题

(一)大龄留守儿童的人数规模、留守类型及性别比状况

在以往对留守儿童的调查研究中,涉及大龄留守儿童的比较少。根据对 2005 年全国 1%人口抽样调查数据的分析显示,农村留守儿童从 0 岁到 15 岁的各年龄组所占比例基本呈随年龄增长缓慢上升的趋势,但到 16-17 岁,农村留守儿童呈减少趋势。全国妇联 2006 年对 12 个省市的调查结果显示,农村留守儿童年龄集中在 10-14 岁,占调查对象的一半以上,0-6 岁占 8.9%,7-15 岁占 84.3%;16 岁及以上比例为 6.8%。

另外,一些地区性调查也为我们提供了关于大龄留守儿童的规模状况。在湖北省 135.3 万留守儿童中,0-6 岁留守儿童占留守儿童总人数的 29.6%,小学、初中阶段留守儿童人数达到高峰,占留守儿童总人数的 65%,到高中阶段人数下降到最低,占留守儿童总人数的 5.4%(湖北省 2006)。对无锡、石家庄 274 个兼有留守和流动儿童的家长问卷调查显示,在原籍上高中的留守儿童占 11.4%^[4]。

调查所反映出的 15-17 周岁的留守儿童数量与比例较小,并不说明大龄留守儿童已经不再处于

留守状态 其父母已经回家或者自己可以流动到父母打工所在地 和父母团聚 相反这种可能性很小。有研究显示 务工父母使自己的孩子从留守转化为流动的优先动机是“孩子年龄较小 不放在身边不放心”。这就使得兄弟姐妹中年龄较大的哥哥或姐姐不被父母列入优先流动的对象。另外 部分完成小学阶段学习的流动儿童由于受到在当地继续升学的限制 加上需要和原籍家中的其它兄弟姐妹换岗流动 而不得不回到原籍 从流动状态回归到留守状态 使已和父母团聚的流动儿童面临再一次的亲子分离^[4]。

从留守类型上看 可分为“单亲监护(包括和父亲一起留守、和母亲一起留守)、隔代监护(由祖父母、外祖父母监护)、独自留守(自我照顾)及和其它人一起留守”四类。对 2005 年全国 1%人口抽样调查的数据分析发现 随着年龄的增长 儿童单独留守的比例提高 在许多家长看来 大龄儿童不再需要过多照顾 因此大龄留守儿童更有可能单独留守。

从留守儿童的性别比例上看 在各年龄组中男孩数均多于女孩数 而且年龄越小 性别比越高 这种趋势表现得十分平稳。在 0-5 岁的农村留守儿童性别比高达 123.4, 而 15-17 岁组的性别比为 107.2。大龄留守儿童性别比下降 意味着留守女孩的比例提高。

(二) 父母的流动经历对大龄留守儿童的学业影响

在对流动人口的调查中 大多数父母外出务工的一个主要目的在于为子女将来的教育准备必要的资金。外出打工的首位原因是“为挣钱”(占 80.7%) 其次就是“为了孩子的未来”(占 56.7%)^[3]。但是 现实中能够读高中的农村留守儿童很少 甚至在初中阶段就已经有许多留守儿童辍学。根据对 2005 年全国 1%人口抽样调查数据的分析 在 15-17 岁的农村留守儿童中 在校比例大幅下降 只有 80%左右 辍学比例则进一步上升。可以看出 农村留守儿童的初中教育相对不能得到保证 初中毕业后 许多儿童已经不再继续学习了。

其它调查也发现 在初中辍学学生中 留守学

生所占比例较高。四川遂宁市某中学 2001 年入学新生 216 人初三毕业时只有 130 人 其中辍学的大部分是家长外出打工的留守学生^[5]。全国妇联在 12 个省市的调查(2006)显示 留守儿童和非留守儿童在小学和初中阶段在校率大致相同 小学阶段留守儿童在校率为 98%, 在升入初中以后与非留守儿童出现差异 进入高中后差异更加明显。留守儿童就读高中及以上的比例为 3.9%, 明显低于非留守儿童的比例 7.4%。调查还显示 留守儿童不继续上学的主要原因为:成绩不好 不愿意再读(比例为 34.4%) 家里没钱无法负担(比例为 19.7%)^[3]。

大多数留守儿童无法继续高中学业 意味着他们不能获得更好的教育 对其今后的发展造成了不利的影响。这与当初留守儿童父母外出打工的意愿完全相反。农村外出流动人口远离家乡 外出务工经商 牺牲与家人的团聚 独自一人在外漂泊 艰辛工作 本来是为了为下一代创造一个较好的生存环境 但是 由于外出流动者长年在外 子女无人照顾 监管 能认真读书、升学成才的并不多。

目前流入地政府有关促进流动儿童就学的配套政策基本上以小学阶段的教育为主 对于初中阶段流动儿童的就学促进措施仍然存在很多政策限制。在流入人口较多的城镇 初中教育阶段对外来人口子女存在许多限制 如升学考试要有本地户口 外来人员聚集地初中学校较少等。尤其是到了高中阶段 教育费用大幅增加 由于负担不起流入地昂贵的学费、借读费等相关费用使许多原先随父母一同进入城镇就学的儿童不得不重回老家上学 再次成为留守儿童。加上中考、高考资格的审定制度、高考制度的户籍、地区阻隔、城乡教材和科目设立的不同、教学质量的差异等 都极大地阻碍着大龄留守儿童随父母进城的难度^[6]。

(三) 多数大龄留守儿童就业层次较低、且缺乏劳动保障

我国法律规定 16 周岁以上的未成年人已经具备了合法就业的权利。在留守儿童中许多人有了强烈的就业需求 希望早一点挣钱 其中一部分大龄留守儿童在结束初中教育后 进入了劳动力市场。但是由于自身文化素质低 他们中大多数人只

能在低层次岗位就业。

对 2005 年全国 1%人口抽样调查数据的分析显示,在全部 15-17 岁农村留守儿童中,在业的儿童占 13%,不在业的儿童占 87%。农村留守儿童的就业状况具有如下特征。1.绝大部分已经就业的农村留守儿童依然从事农业工作,另外有小部分在私营企业工作和干个体工商户。2.大多数参加工作的农村留守儿童获得全职工作。3.已经就业的农村留守儿童,其身份多数为雇员,另有少部分为自营劳动者和家庭帮工,雇主比较少。4.在所有就业身份为雇员的农村留守儿童中,90%的人都没有签订劳动合同。5.参加工作的农村留守儿童工资十分低,平均月收入仅 250 元。

可见,正是由于学历上处于劣势,多数大龄农村留守儿童只能进入非正规劳动力市场,缺乏社会保障,工资收入微薄、不能享受正常休假,处于较低的职业层次与边缘化的社会地位。这实际上是重演了其父母——第一代农村流动人口的经历。这些不仅对农村留守儿童的发展十分不利,也将严重影响乡村与城市社会的发展进程。大龄留守儿童作为新一代劳动人口,无论对于农村的现代化建设还是对于提高城市化水平与质量都具有重要价值。

(四)大龄留守儿童的安全问题

留守儿童长期脱离父母的监护,尤其是对于大龄留守儿童父母更放松了对他们的监护与关心。因为当孩子还很小,父母会有许多牵挂,担心他们的安全、生活、健康与学习,但是当孩子长大了一些,父母往往放松了对孩子的监护。同时大龄留守儿童中有许多人离开了学校,脱离了正规组织的管理,胆大的孩子甚至开始走南闯北。由于大龄留守儿童处于无人监管、自行其事的状态,为其遭受侵害埋下了伏笔,造成了农村大龄留守儿童成为各类犯罪侵犯的高危人群。如许多不法传销机构瞄准这一群体,在受骗上当的传销人员中,多是社会阅历浅,文化层次低的年轻人,绝大部分传销人员是小学或者中学文化程度,造成其极易受传销组织者的鼓惑。

(五)(大龄)留守女童的性侵害及性安全问题

根据 2005 年全国 1%人口抽样调查的抽样数据,农村留守儿童高达 5861 万人。其中,留守女童

占全部农村留守儿童的 46.6%。留守女童除了有和其它留守儿童相同的问题之外,还面临着特殊的困扰与危机。其中最突出的就是成为性侵害的对象。近年来,留守女童遭受性侵害案件屡有曝光,而这些案件很可能仅仅是其所显示出的留守女童性安全问题的冰山一角,因为许多案件是在案发数月甚至数年后才发现、披露出来的;另外,只有对女童性侵害的极端案件才被媒体披露,如幼女(14 岁以下)怀孕、女童遭强奸后被杀或自杀等,而其它形式的留守女童性骚扰事件则被忽视;再次,大龄(14 岁以上)留守女童的性伤害、性不安全行为更可能被人们所忽视。因为,大龄女童的性行为往往被认为是自主、自愿的,却并没有认识到由于农村留守女童缺乏性道德教育、性安全常识等,普遍缺乏生殖健康方面的知识,而容易发生除性侵害之外的性安全问题,如不安全性行为、未婚先孕等。由于目前留守女童遭受性侵害问题只是以少数极端个案形式被揭示,缺少对留守女童所处的性安全环境、自身的性行为等方面的调查,使人们无法了解大龄留守女童在性安全方面存在问题的严重程度。

有研究者分析了留守女童易受性侵害的主要原因,包括缺乏性安全防范意识教育,性维权意识薄弱,性安全监护缺位及农村地理环境缺乏安全性等。^[7]这些原因具有一定的普遍性。家庭(父母)、学校及社区忽视对留守女童的青春期性知识教育、性安全防范意识教育、缺乏对女童的安全监护等为犯罪者创造了可乘之机,也是造成大龄留守女童自身不健康、不安全性行为的主要根源。留守女童在性安全方面存在的隐患不仅是个体性的困扰,也关系到新一代农村儿童的健康成长与人口安全,关系到农村社会的健康发展。因此,保护留守女童的性安全,让其健康成长,不仅是家庭的责任,也是政府和社会的责任。

三、关注大龄留守儿童,出台有针对性政策帮助其解决现实问题

农村大龄留守儿童处于人生成长的关键期,却缺少来自父母的经常性指导,使其面临着许多成长的烦恼与困境,需要社会给予关爱与支持,政府作

为社会资源的分配者与社会发展的推动者,对于特殊困难群体有责任予以深切关注与政策支持,而获得社会的关爱与政策方面的支持,将成为大龄留守儿童健康成长的有力保证。社会政策的出台可针对当前大龄留守儿童面临的主要问题,集中于职业培训、社会安全与心理健康等方面。

(一)以初中毕业的大龄留守儿童为主要对象,大力发展农村职业教育

无论大龄留守儿童成为农村劳动力,还是流入城市成为新一代迁移人口,他们都急需提高文化素质,需要接受技术培训。中等职业教育是提高人的素质,获得实用性人才的重要手段。

目前我国农村初中毕业生每年有1000万人左右,大多数不能接受高中阶段教育。我国当前教育制度已经将高中教育转变为上大学的阶梯,因此,对于那些考大学无望的学生,高中也就没有了吸引力。中专、技校等职业教育一方面可以使人在专门技术方面得到,从而提高就业技能与就业层次,另一方面也推迟了求学者踏入社会的时间,使未成年人在心智更加成熟的情况下再走入社会。目前,专门针对大龄留守儿童的职业教育还很少,山东枣庄市在这方面进行了有益的尝试,其劳动部门为农村留守子女开办一所免费劳动技工学校,为16-20岁初中毕业的留守子女提供二年技能培训,毕业后可分配到相关企业工作。东枣庄的有益尝试为我们拓宽了解决大龄留守儿童就业的思路。大力推动、发展职业教育、技术教育是中国解决问题就业、平衡人才教育与市场需求的重要而有效的途径,在这个过程中,应特别关注特殊困难群体的需要,可以在农村举办的技术培训课程中,为大龄留守儿童创造更多接受职业教育的机会,帮助其获得更好的职业。

(二)为外出流动家长肩负起监护责任创造条件

政府应积极为流动人口担负起对留守儿童的监护责任创造条件。一方面,组织各地政府与相关部门将家长教育纳入到农民工培训中,其中,要特别教育、引导家长认识到,15-17周岁正是孩子成长的关键时期,也是危机四伏的时期,家长应当与

其它留守儿童的监护人,高度重视处于这一阶段儿童的身心发育,密切关注孩子的行为与感受,在孩子需要的时候,及时予以有力的支持。

另外,政府应积极推进各企业全面实行并逐步完善农民工探亲假制度。儿童随迁、亲子团聚是解决留守儿童问题的最根本性方法,但在当前彻底打破城乡界限、全面改革户籍制度、实现人口自由迁移仍存在困难的情况下,可出台相对成本较小、对亲子分离所带来的问题与困扰有一定缓解作用的“农民工带薪休假制度”。要求农民工用工单位每年对农民工实行两到三次、每次7~15天的带薪休假,并报销回乡路费。其中成本由企业与企业共同承担——因为政府需要为解决留守儿童问题买单,并由政府实行切实有效的监督。另外,要求企业定期、或在每次探亲假之前,通过培训、教育,加强外出打工者教育子女的意识。对于有大龄留守儿童(15-17周岁)的打工者父母,其带薪休假与路费也可用于孩子到打工所在地城市看望父母。

(三)加强对留守儿童(女童)的性安全教育

为提高留守女童自身性安全防范意识,要大力加强对留守儿童(尤其是女童)的性教育。出台针对不同教育主体的性教育政策。

1.将性教育纳入中小学系统学校,并建立教育部门督导制度。改变学校只重视知识教育,忽视素质教育、尤其性教育的局面。因为学校是传播知识的主渠道,拥有性知识教育资源。教育部应明确性教育内容,规范性教育课程,农村(留守)儿童进行全面的性生理、性心理、性道德、性保健知识的教育。使每一位校长、每一位教师深切认识到性知识对于孩子的健康成长以及长大后承担家庭与社会责任具有重要的价值与意义,远高于那些为应对高考而教授的知识。

2.加强留守儿童父母对子女(尤其是对女儿)的性教育与性监护责任。要求各地开展的流动人口教育中加入对子女进行性教育重要性及如何有效进行性教育的培训。

3.加强农村社区对留守女童的监护责任。在各地留守儿童家长学校中,将性知识、性安全作为重要的、不可缺少的教育内容,要求对帮助留守儿童

志愿者(如“爱心妈妈”等)进行培训,将对女童的性安全、性监护责任纳入关爱的内容。

(四) 通过多渠道开展对大龄留守儿童的成人教育

在现有的教育体制中,已经开展了对即将踏入成人的儿童进行思想、道德教育。如“18 岁成人仪式教育”包括公民意识教育、成人预备期志愿服务、素质拓展训练和成人宣誓仪式等四个环节,是新时代的“成人仪式”。但这些活动多在学校中展开,不能涵盖那些已经因各种原因而离开校园的孩子。因此,应当利用其它途径对那些没有机会继续高中学业的大龄留守儿童进行成人教育。如:

1. 社区(村委会)应在促动大龄留守儿童成长中扮演的重要角色,主动承担起保证留守儿童健康成长的责任。充分利用现有的社区资源,提高对大龄留守儿童的关注与监护。如在留守儿童网络、“五老学校”等活动中,加入针对大龄留守儿童的教育内容;

2. 农村乡镇一级建立大龄留守青年组织,可设立在党支部、共青团之下,专门开展对农村大龄(15-17 周岁)留守儿童的教育、成长监察、调查研究等工作。为已经不在学的大龄留守儿童建立档案,组织其进行公民意识教育、成人教育等。

3. 在妇联留守儿童工作体系内建立相应的工作机制,专门针对大龄留守儿童制定帮助方案。如妇联为幼龄留守儿童寻找“爱心家长”的活动很有成效,其工作经验可继续扩展,应用到大龄留守儿童身上,只不过这一次是为他们寻找同龄伙伴,为

处于相同年龄段的城市儿童、农村非留守儿童与农村留守儿童牵线搭桥,帮助他们建立朋友圈子,相互学习。

总之,在现有关于留守儿童的关爱行动中,更加关注大龄留守儿童群体,将以往关注低龄(6-14 周岁)留守儿童的工作进行进一步扩展,将关注对象扩大到大龄(15-17 周岁)留守儿童身上,从而使这一群体的留守儿童获得社会同样的关注,使他们获得健康的成长。

【参考文献】

[1]段成荣、周福林.我国留守儿童状况研究[J].人口研究, 2005 (1).
[2]陶菁.农村留守儿童教育出现的新问题及其对策——对“两免一补”政策效应的调查与思考[J].江西社会科学, 2007, (7).
[3]全国妇联儿童工作部.12 省市农村留守儿童状况调查[Z]. 2006.
[4] 卢德平. 留守儿童面临的十大问题及社会综合干预对策——联合国儿童基金会、国务院妇儿工委基金项目调查结果[Z].
[5]全国妇联儿童工作部.各地农村留守儿童工作资料汇编 [Z].2006.
[6]孙玉娜、孙玉艳.中国农村留守儿童问题分析[J].安徽农业科学, 2007 (7).
[7]伍慧玲、陆福兴.关注农村留守女童的性安全问题[J].湖南科技学院学报, 2006 (4).

(摘自《南方论丛》2009 年第 1 期)