

农村“三留守”教育 救助问题研究

夏海鹰 / 著

非外借



西南大学教育学部
现代教育文库

农村“三留守”教育 救助问题研究

夏海鹰 著



人 民 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

农村“三留守”教育救助问题研究 / 夏海鹰 著. —北京: 人民出版社, 2018

ISBN 978-7-01-019042-6

I. ①农... II. ①夏... III. ①乡村教育—研究—中国 IV. ①G725

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第045281号

农村“三留守”教育救助问题研究

NONGCUN SANLIUSHOU JIAOYU JIUZHU WENTI YANJIU

著 者: 夏海鹰

责任编辑: 阮宏波 韩悦

出版发行: 人 民 大 学 出 版 社

地 址: 北京市东城区隆福寺街99号

邮政编码: 100706

印 刷: 廊坊市海涛印刷有限公司

版 次: 2018年6月 第1版

印 次: 2018年6月 河北第1次印刷

开 本: 710毫米×1000毫米 1/16

印 张: 20

字 数: 260千字

书 号: ISBN 978-7-01-019042-6

定 价: 58.00元

销售中心: (010) 65250042 65289539

版权所有 侵权必究

目 录

序	1
第一章 导论	3
第一节 “三留守”的历史演变及教育救助提出的背景	6
一、“三留守”的历史演变	6
二、“三留守”教育救助提出的背景	9
第二节 “三留守”教育救助的研究对象及理论框架	15
一、“三留守”教育救助的研究对象	15
二、“三留守”教育救助研究的基本内容	18
三、“三留守”教育救助研究的逻辑框架	19
第三节 “三留守”教育救助研究目标、思路、方法、价值	19
一、“三留守”教育救助的研究目标	20
二、“三留守”教育救助的研究思路	20
三、“三留守”教育救助的研究方法	21
四、“三留守”教育救助的研究价值	21
第二章 “留守”及“三留守”教育救助研究动态及趋势 ...	25
第一节 国外“三留守”教育救助研究动态及趋势	27
一、国外“三留守”的理论研究动态及发展趋势	27
二、国外“三留守”社会救助研究动态及发展趋势	32
三、国外“三留守”教育救助研究动态及发展趋势	35

第二节 国内“三留守”教育救助研究动态及趋势	39
一、国内“三留守”政策研究动态及趋势	39
二、国内“三留守”理论研究动态及趋势	46
三、国内“三留守”教育救助研究发展趋势	50
第三章 农村“三留守”教育救助的实施现状	57
第一节 “三留守”的规模、分布、特点	59
一、农村“三留守”的规模	59
二、农村“三留守”的分布	61
三、农村“三留守”的特点	63
第二节 农村“三留守”教育救助实施状况、建设现状	66
一、农村“三留守”教育救助实施状况	66
二、农村“三留守”教育救助建设现状	70
第四章 农村“三留守”教育救助存在的问题及其原因	75
第一节 农村“三留守”关爱的问题及原因	77
一、农村“三留守”关爱的问题	77
二、农村“三留守”关爱问题的原因	81
第二节 农村“三留守”教育救助存在的问题及原因	85
一、农村“三留守”教育救助存在的问题	85
二、农村“三留守”教育救助存在问题的原因	95
第五章 农村“三留守”常规教育模式借鉴	103
第一节 农村留守儿童教育救助模式借鉴	105
一、完全留守儿童教育救助模式	105
二、流动、半留守儿童教育救助模式	110
第二节 农村留守妇女教育救助模式借鉴	113

一、扫盲教育模式	113
二、学历与非学历教育模式	114
三、再就业教育模式	116
四、农业技术培训模式	118
五、市民学校模式	120
第三节 农村留守老人教育救助模式借鉴	122
一、老年大学救助模式	123
二、社区教育救助模式	125
三、养老机构教育救助模式	126
第六章 “三留守”专题教育救助模式借鉴	127
第一节 社区教育救助模式借鉴	129
一、社区教育模式的内涵及其特点	129
二、发达国家社区教育模式及借鉴	132
三、我国现行社区教育模式的评价及借鉴	134
第二节 移民教育救助模式借鉴	136
一、劳动力转移模式	136
二、基础教育模式	137
三、种养技术培训模式	138
第三节 扶贫教育救助模式借鉴	139
一、扶贫教育救助的内涵及其特点	140
二、扶贫教育救助模式及借鉴	144
第七章 农村“三留守”教育救助体系构建的指导	
思想、原则和方法	149
第一节 农村“三留守”教育救助体系构建的指导思想	151
一、坚持以人为本	151

二、尊重教育救助规律	158
三、促进教育公平	164
第二节 农村“三留守”教育救助体系构建的原则	167
一、政府主导、学校主体	168
二、群众本位、内力激发	168
三、统筹规划、制度保障	169
四、因地制宜、分类指导	170
五、切实可行、先进科学	171
六、重在实效、着眼长远	172
第三节 农村“三留守”教育救助体系构建的方法	173
一、实证总结与理论借鉴相结合	173
二、问题拉动与系统研究相结合	174
三、政策规范与实践推进相结合	174
四、计划与市场相结合	175
五、关爱与教育救助相结合	176
六、资源优质与对象强化相结合	177
七、全面救助与单项突击相结合	178
八、模糊评价与定性评价相结合	179
 第八章 农村“三留守”教育救助需求及体系建设基础	181
第一节 农村“三留守”教育救助的需求	183
一、教育救助对象需求	183
二、教育救助主体需求	187
第二节 农村“三留守”教育救助体系构建的理论基础 和政策依据	193
一、“三留守”教育救助体系构建的理论基础	193
二、农村“三留守”教育救助体系构建的政策依据	200

第九章 农村“三留守”教育救助体系构建	207
第一节 农村留守儿童教育救助体系构建	209
一、留守儿童教育救助组织体系构建	209
二、留守儿童教育救助制度体系构建	211
三、留守儿童教育救助机制体系构建	214
第二节 农村留守妇女教育救助体系构建	217
一、留守妇女教育救助组织体系构建	217
二、留守妇女教育救助制度体系构建	219
三、留守妇女教育救助机制体系构建	222
第三节 农村留守老人教育救助体系构建	225
一、留守老人教育救助组织体系构建	225
二、留守老人教育救助制度体系构建	227
三、留守老人教育救助机制体系构建	230
第十章 农村“三留守”教育救助体系实施	233
第一节 助推“三留守”教育救助理论模式转化为政策	235
一、“三留守”教育救助理论模式向政策转化的路径	235
二、“三留守”教育救助理论模式向政策转化的机制	241
第二节 建立农村“三留守”教育救助体系实施保障系统 ...	246
一、建立“三留守”教育救助体系实施组织保障系统	246
二、完善“三留守”教育救助体系实施程序保障系统	248
三、强化“三留守”教育救助体系实施监督保障系统 ...	254
第三节 健全农村“三留守”教育救助实施运行机制	258
一、健全实施的组织、投入保障机制	258
二、健全资源整合、协同推进保障机制	259
三、健全激励、创新保障机制	261

第十一章 农村“三留守”教育救助体系实施绩效评价	263
第一节 农村“三留守”教育救助体系实施绩效评价	
的作用、意义及方法	265
一、“三留守”教育救助体系实施绩效评价的作用	265
二、“三留守”教育救助体系实施绩效评价的意义	268
三、“三留守”教育救助体系实施绩效评价的方法	270
第二节 农村“三留守”教育救助绩效评价指标体系	
及模型建构	283
一、“三留守”教育救助绩效评价指标体系建构	284
二、“三留守”教育救助绩效评价模型建构	290
结束语	295
参考文献	296

序

27747 万农民工^①对我国现代化建设作出了重大贡献，也造成了 6000 万儿童、5000 万妇女，5000 万老人留守。“三留守”作为一种社会问题，不仅困扰着农民工家庭，也是全面建成小康社会的短板。习近平总书记明确提出要重视农村“三留守”问题，近几年的中央一号文件都把“建立健全农村留守儿童和妇女、老人关爱服务体系”放在显著位置。《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》则把“健全留守儿童、留守妇女、留守老人和残疾人关爱服务体系”作为扶贫攻坚的重要任务，具体提出了“对农村‘三留守’人员和残疾人进行全面摸底排查，建立详实完备、动态更新的信息管理系统”，“建立家庭、学校、基层组织、政府和社会力量相衔接的留守儿童关爱服务网络”的救助措施。“三留守”问题已经进入顶层决策的视野，受到党中央和国务院的关注。“三留守”关爱体系正在逐步建立，并且不断完善；各级政府围绕“三留守”关爱做了大量的工作，积累了宝贵的经验。

“三留守”作为关爱对象研究取得了突破性的进展，但作为关爱主题的教育救助却显得十分薄弱，除了留守儿童的教育救助引起各方面广泛关注外，留守妇女、老人则基本被教育救助遗忘。究其原因，可能与留守儿童天然就该受教育，而学校是教育救助的主体，在原来的政策框

^① 国家统计局《2015 年农民工监测调查报告》，国家统计局网站，2016 年 04 月 28 日。

架中对留守儿童作特别关照也顺理成章有关。留守妇女、老人被公认已经过了学校教育年龄，又地处边远农村、居住分散、要求多元，教育救助既无机构依托，又无经费保障，顺其自然成了惯性选择。在终身学习、教育扶贫双重理念的驱动下，留守妇女、老人教育救助已经成为不可避免的时代要求。

“扶贫必扶智”，^①“输血关爱”不及“造血关爱”。激发“三留守”的内生动力，不断增强造血功能和自我发展能力；实现“人人有学上、个个有技能、家家有希望”的教育救助已经提上议事日程。夏海鹰教授的《“三留守”教育救助研究》一书系统地回顾了我国“三留守”的产生及其历史发展，总结了“三留守”教育救助的实践经验，构建了以组织、制度、机制为核心的留守儿童、妇女、老人教育救助体系，提出了实施的组织、程序、监督三大保障系统；特别是提出助推理论研究成果转化为政策，借助模糊评价模式评估教育救助实施绩效很有创意。

“三留守”教育救助是一个新课题，只有永不自满、永不懈怠，不断地在实践中探索、创新，才能提出真知灼见，为国家决策提供有价值的参考，愿与作者共勉！

黄百东

2017年4月26日

^① 《“平语”近人——习近平的扶贫思考》，新华网，2016年07月21日。

第一章 导论

改革开放以来,全国 27747 万农民工活跃在各条战线上,^①为我国经济的腾飞插上助推的翅膀。农民工为我国经济建设做出的卓越贡献,有目共睹,但“截至到 2015 年 1 月,全国有 6000 万留守儿童、5000 万留守老人和 4700 万留守妇女”^②又成为不争的事实;虽然 2016 年 11 月由于统计口径、时效的变化,留守儿童下降到 902 万,^③但留守老人、留守妇女变化不大,况且留守儿童在农村儿童中占的比重也不小。“三留守”不仅困扰着农民工个体,也对全面建成小康社会增加了阻力。农村“三留守”问题已经进入党和国家领导人视野;“健全农村留守儿童、妇女、老年人关爱服务体系”已经进入顶层决策系统。研究农村“三留守”的现状,揭示其生存发展困境,建立关爱系统,对于推进社会主义新农村建设、全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴中国梦,都有着极其重要的现实意义和极其深远的历史意义。

“三留守”作为一种社会现象,在我国源远流长,但作为特定含义的社会学范畴,却是改革开放以来才出现的。研究“三留守”范畴的历史演变、揭示发展的轨迹、探索教育救助提出的社会历史背景是“三留守”教育救助研究历史和逻辑的起点。

① 国家统计局:《2015 年农民工监测调查报告》,2016 年 4 月 28 日,见 http://news.xinhuanet.com/politics/2015-09/15/c_128228797.htm。

② 新华网:《甘肃农村“留守”群体受帮扶:老人知血压 儿童渐活泼》,2015 年 9 月 15 日,见 http://news.xinhuanet.com/politics/2015-09/15/c_128228797.htm。

③ 新华网:《我国农村留守儿童数量刷新为 902 万人》,2016 年 11 月 14 日,见 http://news.xinhuanet.com/gongyi/2016-11/14/c_129362952.htm。

第一节 “三留守”的历史演变及教育救助提出的背景

一、“三留守”的历史演变

(一) “三留守”的内涵

“留守”是居留下来看管、维护原址，使原生活居住条件不发生本质改变的活动总称。“留守”分四种形态：坟墓留守、故居留守、守备留守、机关留守等。留守的原因是组织或家庭因发展而必须分离成至少两处：一是原居住或发展的处所；二是新开发或准备发展的处所。前者留下的人员成为留守人员，所从事的主要事业是对原处所进行看管和维护；后者重新开拓处所而成为开发人员，所从事的主要事业是经营发展新处所。

“三留守”是改革开放以后新产生、具有中国特色的概念，特指农村劳动力、特别是男性劳动力转移到就近城镇或外地打工后，父母、妻子、未成年儿女留在原地继续守家、护家，种承包地的人群。子女外出务工持续3个月以上，留在原户籍所在地60周岁以上的父母称“留守老人”；丈夫外出务工6个月以上，留在原户籍所在地60周岁以下的妻子称“留守妇女”；父母双双连续外出打工3个月以上，留在原户籍所在地16岁以下的未成年子女称“留守儿童”。^① 留守老人、妇女、儿童合并简称为“三留守”。

(二) “三留守”的事实演变

“三留守”作为事实，已经有两千多年历史。在秦统一以前，中国属于农耕社会，农民不离开土地，除非遇到苛政、战乱、灾荒等迁徙离开外，全家围绕土地居住是唯一选择。徭役主要在诸侯国内，距离很近。天子、诸侯都不设常备军，战争来了，国内的农民就成了军人，开

^① 参见《国务院关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》，2016年2月14日，见 http://news.xinhuanet.com/politics/2016-02/14/c_128717518.htm。

赴前线打仗；战争一结束，农民还是农民，又回家种田。所以，这时没有“三留守”这种现象。

秦始皇统一六国后，国家制度发生了根本性变化：一是国土范围扩大，徭役在三个月以上的常有；二是有专门的军队，军队常要打仗，与家人团聚的机会少了。徭役和兵役都是男丁，男丁离开后，父母、妻子、儿女留在原籍，从事原来的营生，这样“三留守”就产生了。据史书记载和民间流传，秦始皇统一六国后，修万里长城的民工就有三十多万，历时十五年；开发五岭的戍卒达五十万；触犯秦律的犯人，“赭衣塞路”。^① 男丁或戍边，或修万里长城，或服兵役离家半年以上，必然造成妻、子、父母在原籍留守，虽然没有数据记载，也与现代的“三留守”有本质区别，但“留守”却是客观事实。孟姜女哭长城虽然是民间传说，却反映了战乱徭役造成妇女留守的现实状况。

秦以后，我国巨大的工程建设和战争都会形成“三留守”事实：隋炀帝修大运河、宋徽宗运花石纲、明成祖重修万里长城是最典型的工程建设造成“三留守”的事实；汉武帝征匈奴，隋炀帝征高丽，唐太宗东征西讨，成吉思汗远征俄罗斯金宋，清雍正征准噶尔是最典型的战争造成“三留守”的事实。封建帝王哪一个不为彰显文治武功或一己之私利征调成千上万的男丁服徭役打仗，哪一个盛世王朝不是建立在数以万计“三留守”的斑斑血泪基础上的。“三留守”在中国古代虽然没有这一名词，但却是客观存在的事实。杜甫的《新安吏》《石壕吏》《潼关吏》《新婚别》《无家别》《垂老别》是战争征集男丁而造成妇女、老人留守的真实写照。杜诗中虽然没有父亲被征用、儿童留守的记载，但男丁被征用造成未成年子女留守应该是无可争辩的事实。隋唐开科取士，进京赶考的仕子家属也加入了留守行列，只不过留守面小、量少而已。优秀传统剧《琵琶记》中的赵五娘、《铡美案》中的秦香莲都

① 班固：《汉书·刑法志》，中华书局1999年版，第929页。

是科举制度下戏剧化的“留守妇女”代表。民国年间，军阀混战，常备军队超过 1000 万；仅解放战争时，国民党的常备军就有 800 万，抓壮丁前后持续十年。这种规模的常备军不知要造成多少老人、妇女、儿童留守。

留守作为一种社会现象，虽然不同时期有不同特点和原因，但却伴随我国几千年来的社会发展，成为社会生活的组成部分。

（三）“三留守”的范畴演变

与“三留守”出现的事实紧密相联，“留守”一词在我国古代出现很早，最早见《汉书》。《汉书·淮阳宪王刘钦传》：“博上书愿留守坟墓，独不徙”；《汉书·张良传》：“沛公乃令韩王成留守阳翟”。这时“留守”的内涵比较简单，就是留居看守。后来，演变为守备或故居留守：《宋书·武帝纪上》：“五月，至下邳，留船，步军进琅邪，所过筑城留守”，这里的留守就是指留下守备；清代吴騫《扶风传信录》：“仲仙北征，伯叔留守故居”，这里的留守是指故居留守。近现代演变成为留驻守备：郁达夫《出奔》关于“（董玉林）向立在岸上送他们出发、替他们留守的长工，嘱咐了许多催款、索利、收取花息的琐事”的记载；部队、机关、企业离开时在原驻地设立留守处，担任守卫、联系等工作，这里的留守就是留驻守备。不管哪种情况，“留守”从词源上看，在汉代就有记载；从内涵上看，具有留下守备的涵义。“留守”是一个关系范畴，涵义中内在地包括了离开和留下的相关性，如果没有离开，就没有留守。在这里，“三留守”没有明确的提出，因而中国古代未形成特定的“三留守”范畴，这时只有“留守”的范畴。

新中国成立后，虽然也有兵役、招工等造成夫妇两地分居，农村也出现了军、工、干“三属”，但规模不大，而且国家每年安排了探亲假，让一家团聚；人民公社、生产大队、生产队还有义务照顾“三属”，虽然有留守的意思，但既不是古代的留守，又不是现代意义上的留守，也没有形成“三留守”的概念。