



· 卓越法学文库 ·

ZHONGGUO NONGCUN LIUSHOU ERTONG SHEHUI  
BAOZHANG FALÜ WENTI YANJIU

# 中国农村留守儿童社会保障 法律问题研究

董溯战◎著

法学分卷



中国政法大学出版社

ZHONGGUO NONGCUN LIUSHOU ERTONG SHEHUI

BAOZHANG FALÜ WENTI YANJIU

---

# 中国农村留守儿童社会保障 法律问题研究

---

董溯战◎著



中国政法大学出版社

2018·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
  2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

### 图书在版编目（C I P）数据

中国农村留守儿童社会保障法律问题研究/董溯战著. —北京：中国政法大学出版社，2018. 10

ISBN 978-7-5620-7975-0

I. ①中… II. ①董… III. ①农村—未成年人保护法—研究—中国  
IV. ①D922. 74

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第237710号

---

|       |                                                                                  |
|-------|----------------------------------------------------------------------------------|
| 出 版 者 | 中国政法大学出版社                                                                        |
| 地 址   | 北京市海淀区西土城路 25 号                                                                  |
| 邮寄地址  | 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088                                                   |
| 网 址   | <a href="http://www.cuplpress.com">http://www.cuplpress.com</a> (网络实名：中国政法大学出版社) |
| 电 话   | 010-58908289(编辑部) 58908334(邮购部)                                                  |
| 承 印   | 固安华明印业有限公司                                                                       |
| 开 本   | 880mm × 1230mm 1/32                                                              |
| 印 张   | 7.5                                                                              |
| 字 数   | 190 千字                                                                           |
| 版 次   | 2018 年 10 月第 1 版                                                                 |
| 印 次   | 2018 年 10 月第 1 次印刷                                                               |
| 定 价   | 35.00 元                                                                          |

# 总序

## General Preface

东海之滨，黄浦江畔，乘着依法治国建设社会主义法治国家的东风，一所年轻的法学院正以追求卓越的精神砥砺前行，她就是华东理工大学法学院。

华东理工大学法学院于2006年成立，其前身是始建于2000年的人文学院法律系。建院以来，法学院依托学校理工优势学科，努力探索一条以文理交叉为特色的新型法学院发展之路。法学院现有在编教职员工35人，拥有一支高素质的专职教师队伍。在27名专职教师中，教授8人、副教授11人，博士和博士候选人20人，有海外留学经历的13人。此外，还有国内外兼职教授16人。

根据法学院“十二五发展规划”，法学院确立了三个重点研究方向：一是以法社会学为特色的法学理论方向；二是发挥我校化工科学基础学科与法学专业有机结合的优势，文理兼容，以知识产权法、能源法、食品药品安全监管法为特色的经济法方向；三是充分关注我国当前乃至相当长的时间内非常重要且法学界基本处于相同研究水平的社会立法研究领

域，以司法制度创新、劳动与社会保障法、社会管理法为特色的社会法方向。以这三个学科带动法学院学科建设整体水平的提高，形成“强化优势、突出特色、相互支撑”的学科体系，把法学院建成优势学科与特色方向居于国内法学先进行列、在相同和相近学科领域拥有较高国际知名度的研究型法学院。

为凝聚研究力量，培育和发展优势学科，法学院先后成立了能源和资源环境法研究中心、知识产权法研究中心、法社会学研究中心、食品药品监管研究中心、人权与法治研究中心等研究机构，有效地推动了学院科研水平的提高。2010年以来，法学院教师共承担科研项目116项，其中省部级以上纵向课题32项，横向课题84项；发表论文300多篇，其中核心期刊论文150多篇；出版学术专著和教材共计28本，参编专著和教材共计11本。科研水平的提高带动了法学院的学科建设，学院现有法律社会学二级博士点，法学专业一级学科硕士点，法律硕士（法学、非法学）专业学位授予点以及法学、知识产权第二学士学位两个本科专业。

2011年，为支持法学院的发展，学校设立了“法学学科建设暨青年教师卓越促进计划”。2012年10月，法学院在激烈的竞争中脱颖而出，获得“上海市卓越法律人才培养基地”建设立项。通过“卓越促进计划”和“卓越法律人才培养基地”的建设，建设一支卓越的教师队伍，产出一批卓越的科研成果，培养出一大批卓越的法律人才，将华东理工大学法学院建设成为一所卓越的法学院。呈现在读者面前的这套“华东理工大学卓越法学文库”就是我们的阶段性成果，是法

学院教师特别是青年教师科研成果的一次集体亮相，我们很高兴能够与各位读者分享我们的成果并接受学界同行的检验。

华东理工大学卓越法学文库编委会  
2015 年 4 月 28 日

# 目录

## 总 序 / I

## 第一章 中国农村留守儿童问题及其社会保障制度的初步分析 / 1

- ◎ 第一节 中国农村留守儿童问题及研究综述 / 2
- ◎ 第二节 中国农村留守儿童问题的成因 / 25
- ◎ 第三节 中国农村留守儿童社会保障及其局限性 / 36

## 第二章 构建中国农村留守儿童社会保障法律制度的基础 / 44

- ◎ 第一节 构建中国农村留守儿童社会保障法律制度的社会基础 / 44
- ◎ 第二节 构建中国农村留守儿童社会保障法律制度的理论基础 / 55
- ◎ 第三节 构建中国农村留守儿童社会保障法律制度的价值基础 / 62

### 第三章 主要中国农村留守儿童社会保障法律制度 / 81

- ◎ 第一节 中国农村留守儿童基本生活保障法律制度 / 81
- ◎ 第二节 中国农村留守儿童健康保障法律制度 / 90
- ◎ 第三节 中国农村留守儿童教育保障法律制度 / 106
- ◎ 第四节 中国农村留守儿童照管保障法律制度 / 120

### 第四章 中国农村留守儿童社会保障法律的完善建议 / 138

- ◎ 第一节 构建中国农村留守儿童社会保障基本法规范 / 138
- ◎ 第二节 完善中国农村留守儿童社会保障单行法规范体系 / 150

### 第五章 中国农村留守儿童社会保障问题的消解路径研究 / 172

- ◎ 第一节 改进中国务工农民随迁子女教育保障制度 / 173
- ◎ 第二节 改进中国务工农民随迁子女基本医疗保险制度 / 198
- ◎ 第三节 创新保障中国务工农民随迁子女权益的人口管理与服务制度 / 208

### 主要参考文献 / 220

## | 第一章 |

# 中国农村留守儿童问题及其社会保障制度的初步分析

随着改革开放后中国经济体制改革的推进，越来越多的农民为寻找工作机会而流到外地，走向城镇。许多外出务工农民<sup>〔1〕</sup>被迫把自己的未成年子女或者自己监护的未成年人留在农村，从而形成了庞大的农村留守儿童群体。监护人的长期外出不仅影响着农村留守儿童的基本生活权、受教育权、健康权、受照管权等权利的实现，而且将制约中国未来人口素质的提高，延缓中国社会转型，削弱中国经济社会发展的可持续性。尽管政府及社会各界非常重视农村留守儿童问题，并采取了诸多措施保障农村留守儿童的生存权和发展权，但稳定、系统、规范的制度，特别是社会保障法律制度，并未形成。为探讨如何建立系统的农村留守儿童社会保障法律制度，有必要对中国的农村留守儿童主要问题及其研究状况与成因、中国现有的农村留守儿童社会保障制度及其不足进行分析。

---

〔1〕 本书中的“务工农民”是指从事合法雇佣劳动的农村户籍公民，可分为在农村从事合法雇佣劳动的农村户籍公民和在城镇从事合法雇佣劳动的农村户籍公民，本书侧重于研究后者，即进城务工农民。本书中的“务工农民”就是各类文献中所称的“农民工”，除少量必要之处外，本书主要使用“务工农民”一词。

## 第一节 中国农村留守儿童问题及研究综述

研究农村留守儿童社会保障法律制度之前,不仅需要厘清农村留守儿童的内涵和外延,还要对中国面临的农村留守儿童主要问题及其研究状况进行梳理和分析。

### 一、农村留守儿童的概念

本书所说的农村留守儿童是指父母双方或一方外出务工,或非父母监护人<sup>〔1〕</sup>的部分或全部外出务工而被留在农村的未满18周岁的农村户籍未成年人。对于该界定,应当从以下几个方面把握:

第一,本书把农村留守儿童界定为未成年人,即年龄不满18周岁的人。国内外对儿童的年龄有不同界定。联合国《儿童权利公约》把儿童界定为“18岁以下的任何人,除非对其适用之法律规定成年年龄低于18岁”;<sup>〔2〕</sup>民政部2001年颁布的《儿童社会福利机构基本规范》把儿童界定为“14周岁及以下的人口”,并按照生长发育及生理特点把儿童区分为新生儿、婴儿、幼儿、学龄前儿童和学龄期儿童五个阶段。<sup>〔3〕</sup>国务院颁布的《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》(国发〔2016〕

---

〔1〕 为方便起见,下文主要论述父母作为监护人的农村留守儿童问题,但基本原理同样适用于非父母作为监护人的农村留守儿童问题。

〔2〕 《儿童权利公约》(联合国大会1989年11月20日),第1条。

〔3〕 《中华人民共和国行业标准(MZ010-2001)儿童社会福利机构基本规范》(民发〔2001〕24号,2001年2月6日),第2条。

13号)把农村留守儿童认定为“不满16周岁的未成年人”<sup>〔1〕</sup>。也有研究者对儿童和农村留守儿童年龄同时做出了明确界定。全国妇联的研究报告把儿童与农村留守儿童的年龄都界定为“18岁以下(0~17岁)”<sup>〔2〕</sup>。中国现行《未成年人保护法》未明确“未成年人”和“儿童”的关系,只把“未成年人”界定为“未满18周岁的公民”<sup>〔3〕</sup>。由于成年以前的人发育尚未完全成熟,大多不具备完全的生存能力,且处于尚未完成中等教育的年龄阶段,需要成年人监护,所以,监护人的长期外出对其影响较为明显。我国法律对人的民事行为能力年龄的规定也体现了这一点,即8周岁以下的人和8周岁以上不满18周岁的人分别为无民事行为能力人和限制民事行为能力人;只有能够以自己的劳动收入作为主要生活来源的16周岁以上不满18周岁的人才可被认定为完全民事行为能力人<sup>〔4〕</sup>。基于此,本书把农村留守儿童界定为不满18周岁的未成年人。

第二,本书把“父母双方或一方外出务工,或非父母监护人的部分或全部外出务工”作为界定农村留守儿童的条件之一。首先,父母与非父母监护人长期外出务工都可作为认定农村留守儿童的条件。多数儿童的监护人是父母,但如果儿童的父母死亡或没有监护能力时,应依次由祖父母和外祖父母、兄姐、经未成年人住所地的居民委员会、村民委员会或者民政部门同意的其他愿

〔1〕《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》(国发〔2016〕13号,2016年2月4日发布)规定:“留守儿童是指父母双方外出务工或一方外出务工另一方无监护能力、不满16周岁的未成年人”。

〔2〕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》(2013年5月10日)。

〔3〕《未成年人保护法》(主席令第65号,2012年10月26日发布),第2条。

〔4〕《民法总则》(主席令第66号,2017年3月15日发布),第17~20条。

意担任监护人的个人或者组织作为监护人。<sup>〔1〕</sup>作为监护人的父母长期外出务工而把子女留在农村老家,会影响儿童的生活和成长;如果非父母监护人长期外出务工而把被监护儿童留在农村老家也会影响儿童的生活和成长。因此,应当把非父母监护人外出而被长期留于农村老家的儿童作为农村留守儿童进行研究。其次,监护人的全部或部分长期外出务工都应作为认定农村留守儿童的条件。国务院文件把父母双方皆外出务工或父母一方外出务工另一方无监护能力作为认定农村留守儿童的要件。<sup>〔2〕</sup>但多数研究者都把父母双方或一方长期外出务工作为认定农村留守儿童的要件。<sup>〔3〕</sup>一般而言,在家庭经济条件允许时,如果父母双方能长期与孩子生活在一起,是最有利于农村儿童的健康成长的。当全部监护人外出务工或部分监护人外出务工而留守监护人无监护能力时,被留于农村的儿童由于缺少良好的照顾、关爱、引导、教育而往往身心发展受到明显不利影响;如果部分监护人外出务工而留守监护人具有监护能力时,尽管对儿童成长产生的不利影响比较有限,但也不容忽视。不同的监护人,特别是父母双方,在孩子的成长过程中扮演着不同角色,全体监护人的配合协作才有助于儿童的全面发展和健康成长。所以,应当把部分监护人长期外出务工而被留于老家的农村儿童与全部监护人长期外出务工而被留于老家的农村儿童同样作为农村留守儿童予以关注和研究。

---

〔1〕《民法总则》(主席令第66号,2017年3月15日发布),第27条。

〔2〕《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》(国发〔2016〕13号,2016年2月4日发布)。

〔3〕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》(2013年5月10日);李亦菲主持:《中国留守儿童心灵状况白皮书(2015)》(2015年6月18日发布)。

第三,监护人外出时间(即儿童留守时间)应当达到一定标准。严格地讲,监护人外出时间持续一天以上(即儿童留守一天以上)而被留在农村的农村户籍儿童都属于农村留守儿童。但当监护人外出时间比较短,留守农村的儿童所受影响比较小时,不宜把该情形下的儿童纳入农村留守儿童社会保障制度的覆盖范围。确定适用农村留守儿童社会保障法律制度的农村留守儿童的留守时间,应当根据监护人外出时间长短对农村留守儿童生活质量的影响程度来定;而监护人外出时间长短如何影响农村留守儿童的生活质量,则需依托严谨而科学的调查和研究来确定。有研究者把流动儿童界定为“随务工父母到户籍所在地以外生活学习半年以上的儿童”。<sup>〔1〕</sup>国家统计局把纳入统计范围的务工农民界定为在外从业时间至少达到6个月的农民。<sup>〔2〕</sup>上述观点对于界定适用农村留守儿童社会保障制度的农村留守儿童留守时间或监护人外出务工时间有重要参考价值。确定享受社会保障待遇的农村留守儿童时,应从多角度界定监护人外出时间,即既要考虑监护人单次外出务工的最低时间,也应考量一年之内监护人累计的多次外出务工时间之和。只有这样,才有助于把各种需要得到特别保障的农村留守儿童涵盖进去。

第四,监护人外出地点和工作类型具有广泛性。由于乡镇企业的发展,农民不仅可以到城镇务工,也可到其他农村务工;既可在所处县级以上行政区域之内务工,也可到所处县级以上行政区域之外务工;既可以到工商业企业务工,也可以到农业企业务

---

〔1〕 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》(2013年5月10日)。

〔2〕 《中华人民共和国2016年国民经济和社会发展统计公报》(国家统计局2017年2月28日发布),注释7。

工。国家统计局把纳入统计范围的务工农民的范围界定为在本乡镇以外从业或在本乡镇内从事非农产业的农民。<sup>〔1〕</sup>但本书研究的农村留守儿童的范围不能与国家统计局界定的务工农民的范围完全对应起来。一方面,在本乡镇从业的务工农民并非都长期不与受其监护的儿童生活在一起,此种情形下的儿童不一定都可被界定为农村留守儿童;另一方面,有些在本乡镇从业的务工农民的确断断续续地与受其监护的儿童生活在一起,且一年内累计共同生活的时间并不长,此种情形下的儿童可以被界定为农村留守儿童,但监护人在本乡镇从事的可能是农业领域的工作。总之,只要父母双方或全部非父母监护人长期不能与儿童一起生活,就会对儿童的成长和发展产生不良影响。因此,无论监护人的外出地点在哪里,工作类型是什么,只要可能对儿童造成不良影响,就应当作为研究对象;相对应的农村留守儿童就应纳入农村留守儿童社会保障制度的覆盖范围。

## 二、主要的农村留守儿童问题

### (一) 中国农村留守儿童的人数多

关于全国农村留守儿童的数量,尚没有全面统计,研究者的估算数字相差比较大。公开发表的数据曾有1000万、2289万、6755万、7000万、1.3亿等。<sup>〔2〕</sup>全国妇联曾组织过两次比较规范的农村留守儿童状况研究,并推算出了全国农村留守儿童的数据。2007年全国妇联课题组根据2005年1%人口抽样调查数据推算,全国农村留守儿童的人数为5800万,占全部农村儿童总

---

〔1〕 国家统计局:《中华人民共和国2016年国民经济和社会发展统计公报》(2017年2月28日),注释7。

〔2〕 罗国芬:“从1000万到1.3亿:农村留守儿童到底有多少”,载《青年探索》2005年第2期。

数的 28.29%。<sup>〔1〕</sup> 2012 年全国妇联课题组根据《中国 2010 年第六次人口普查资料》样本数据推算,全国有农村留守儿童 6102.55 万,占农村儿童总数的 37.7%,占全国儿童总数的 21.88%;与 2005 年全国 1% 抽样调查估算数据相比,五年间全国农村留守儿童增加约 242 万;从农村儿童中留守儿童所占比例来看,重庆、四川、安徽、江苏、江西和湖南的比例已超过 50%,湖北、广西、广东、贵州的比例超过 40%。<sup>〔2〕</sup> 根据《国务院关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》的农村留守儿童界定标准,即“父母双方外出务工或一方外出务工另一方无监护能力、不满 16 周岁的未成年人”,民政部、教育部和公安部 2016 年在全国共摸底排查出农村留守儿童 902 万人。<sup>〔3〕</sup> 依照 2012 年全国妇联课题组的数据,全国农村留守儿童的数量约占全国农村人口的 9%,<sup>〔4〕</sup> 与我国一个人口较多的省级行政区的人口数相当,<sup>〔5〕</sup> 与英国、法国、意大利等国的人口规模相近。<sup>〔6〕</sup> 依据 2016 年民政部、教育部和公安部全国共摸底排查数据,全国农村留守儿童约占全国

〔1〕 全国妇联课题组:《全国农村留守儿童状况研究报告》(2008 年 3 月 5 日)。

〔2〕 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》(2013 年 5 月 10 日)。

〔3〕 高晓兵:《关于农村留守儿童摸底排查工作基本情况的通报和“合力监护、相伴成长”关爱保护专项行动的说明》(2016 年 11 月 9 日)。

〔4〕 根据 2010 年第六次全国人口普查结果,中国大陆乡村人口数为 6.741495 亿。参见国家统计局:《2010 年第六次全国人口普查主要数据公报(第 1 号)》(2011 年 4 月 28 日)。

〔5〕 2015 年末,湖南省、安徽省的总人口分别为 0.6783 亿、0.6144 亿。参见国家统计局网站的“统计数据”栏目下的“地区数据”栏目下的“分省年度数据”项,最后访问日期:2017 年 11 月 28 日。

〔6〕 2015 年,英国的人口数为 0.65128861 亿,法国的人口数为 0.66538391 亿,意大利的人口数为 0.60730582 亿。参见国家统计局网站的“统计数据”栏目下的“国际数据”栏目下的“主要国家(地区)年度数据”项,最后访问日期:2017 年 11 月 28 日。

农村常住人口的 1.53%，<sup>[1]</sup>接近或多于我国一个人口较少的省级行政区的人口，<sup>[2]</sup>与匈牙利、白俄罗斯等欧洲一些中等规模国家的人口相近。<sup>[3]</sup>随着中国城市化、工业化和现代化进程的推进，农村外出务工青壮年人口的数量将会继续攀升，农村留守儿童的数量还会持续增长。如此规模人群的生存权保障问题不应为我们所忽视。

## （二）中国农村留守儿童面临的生存权问题多

中国农村留守儿童面临的主要生存问题包括照管保障问题、教育保障问题、健康保障问题、安全保障问题、基本生活保障问题等。

照管保障问题是农村留守儿童面临的首要问题。2007 年全国妇联课题组的研究显示，双亲都外出的农村留守儿童的比例为 52.86%；与祖父母一起居住的农村留守儿童的比例是 25.56%，与母亲、祖父母一起留守的比例为 10.73%，与父亲、祖父母一起留守的比例为 4.30%；和农村留守儿童一起生活的祖父的平均年龄为 61 岁，和农村留守儿童一起生活的祖母的平均年龄为 59 岁；文化程度为小学或小学以下的照管农村留守儿童的祖父的比例为 74.96%，祖母的该比例为 84.02%。<sup>[4]</sup>2012 年全国妇

---

[1] 2016 年中国大陆的乡村常住人口为 0.58973 亿。参见国家统计局：《中华人民共和国 2016 年国民经济和社会发展统计公报》（2017 年 2 月 28 日）。

[2] 2015 年，海南省的总人口为 911 万，宁夏回族自治区的总人口为 668 万，青海省的总人口为 588 万，西藏的总人口为 324 万。参见国家统计局网站的“统计数据”栏目下的“地区数据”栏目下的“分省年度数据”项，最后访问日期：2017 年 11 月 28 日。

[3] 2015 年，匈牙利的人口数为 0.09843028 亿，白俄罗斯的人口数为 0.09489616 亿。参见国家统计局网站的“统计数据”栏目下的“国际数据”栏目下的“主要国家（地区）年度数据”项，最后访问日期：2017 年 11 月 28 日。

[4] 全国妇联课题组：《全国农村留守儿童状况研究报告》（2008 年 3 月 5 日）。

联课题组的研究显示,46.74%的农村留守儿童的父母都外出,完全与祖父母一起居住的比例为32.67%;祖父母的平均年龄为59.2岁,绝大部分为小学文化程度;比较严峻的问题是,3.37%的留守儿童单独居住。<sup>〔1〕</sup>根据摸底排查数据,安徽省农村留守儿童中由祖父母、外祖父母实际监护的占比为95.2%,这些实际监护人普遍年龄偏大、学历较低;部分农村留守儿童实际监护状况较差,存在一方外出打工、另一方无监护能力的现象,极少数还处于无人监护状态。<sup>〔2〕</sup>上述情况表明,父母都外出的农村留守儿童约占农村留守儿童总数的一半,祖父母单独或与父母一方共同照顾的农村留守儿童约占农村留守儿童总数的1/3以上;照管农村留守儿童的祖父母的平均年龄接近60岁,且受教育程度不高。一般情况下,双亲照管优于单亲照管,单亲照管优于祖父母照管,祖父母照管优于其他人照管。而目前只有约53%左右的农村留守儿童能够获得次优的单亲照管(包括与祖父母一起照管),约32%的农村留守儿童仅能获得次次优的祖父母照管,14%左右的农村留守儿童只能获得较差的其他人照管或单独居住。<sup>〔3〕</sup>这种状况必然对农村留守儿童的基本生活、教育和健康等造成不良影响。

农村留守儿童的教育保障问题比较突出。首先,不同的照管人对农村留守儿童的入学机会影响不同。2012年全国妇联课题组的研究显示,母亲外出,单独与父亲一起居住的留守儿童未按

---

〔1〕 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》(2013年5月10日)。

〔2〕 安徽省民政厅等6厅委:《关于落实农村留守儿童家庭监护责任的意见》(皖民务字〔2017〕124号)。

〔3〕 根据全国妇联课题组编纂的“我国农村留守儿童城乡流动儿童状况研究报告”(2013年5月10日)推算。