



中国民生民政系列丛书

ZHONGGUO MINSHENG MINZHENG
XILIE CONGSHU

农村留守流动儿童及 老年人社会支持政策研究

邹波 叶敬忠◎主编



人民出版社



中国民生民政系列丛书

ZHONGGUO MINSHENG MINZHENG
XILIE CONGSHU

农村留守流动儿童及 老年人社会支持政策研究

邹波 叶敬忠◎主编



人民出版社

责任编辑:娜拉史伟

组稿:王锋

封面设计:林芝玉

版式设计:韩宪保

图书在版编目(CIP)数据

农村留守流动儿童及老年人社会支持政策研究 / 邹波,

叶敬忠 主编. —北京:人民出版社, 2018

(中国民生民政系列丛书 / 王杰秀 主编. 1—10 卷)

ISBN 978-7-01-019711-1

I. ①农… II. ①邹… ②叶… III. ①农村-儿童-
社会政策-政策支持-研究-中国 ②农村-老年人-社会
政策-政策支持-研究-中国 IV. ①D669.5 ②D669.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 193524 号

农村留守流动儿童及老年人社会支持政策研究

NONGCUN LIUSHOU LIUDONG ERTONG JI
LAONIANREN SHEHUI ZHICHI ZHENGCE YANJIU

邹波 叶敬忠 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京盛通印刷股份有限公司印刷 新华书店经销

2018 年 8 月第 1 版 2018 年 8 月北京第 1 次印刷

开本: 710 毫米×1000 毫米 1/16 印张: 35.25

字数: 470 千字

ISBN 978-7-01-019711-1 定价: 88.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

编委会

主 编：邹 波 叶敬忠

成 员：(以姓氏笔画为序)

王毅杰	王 维	王 丹	闫晓英
刘燕丽	刘远冬	许惠娇	任宇东
安 苗	李玉玲	李 华	李丽娜
陈兴彦	张明皓	周 京	武艳华
贺聪志	赵晓敏	韩沛锬	蒋 燕
潘 璐			

审 稿：邹 波 闫晓英

项目组织：闫晓英 周 京 李玉玲 韩沛锬

目 录

引 言 / 1

第一部分 留守儿童保障服务及政策支持状况 / 7

一、导论 / 7

二、留守儿童群体基本情况 / 41

三、留守儿童生活保障状况 / 62

四、留守儿童的健康与安全保障状况 / 96

五、留守儿童的教育保障状况 / 118

六、留守儿童的社会支持状况 / 144

第二部分 留守老人保障服务及相关政策支持状况 / 209

一、导论 / 209

二、留守老人的人口学特征 / 234

三、留守老人承担的角色与负担 / 242

四、留守老人的经济支持状况 / 276

五、留守老人的生活照料 / 308

六、留守老人的心理和精神状况 / 336

七、留守老人社会支持及保障服务的状况分析 / 368

第三部分 流动儿童教育保障服务及政策支持研究 / 400

一、导论 / 400

二、义务教育阶段的教育政策 / 410

三、教育保障状况 / 421

四、存在的问题及需求 / 439

五、结论与建议 / 457

第四部分 流动老人社会保障服务及政策支持研究 / 469

一、导论 / 469

二、流动老人基本概况 / 483

三、农村流动老人的社会适应状况 / 495

四、农村流动老人的养老保障 / 518

五、流动老人的医疗保障 / 537

六、对策建议 / 551

后 记 / 559

引言

人口从农业向非农业流动、从乡村向城镇流动、从欠发达地区向发达地区流动，是工业化、城镇化和现代化进程中的必然现象，也是我国经济社会发展的重要阶段性特征。在社会流动速度急剧加快、空间不断扩大和代际居住方式的多元变化下，对未成年儿童和老年人如何抚养、教育、赡养和照料等，已成为当前我国全面保障和改善民生中的一大社会问题。根据全国第六次人口普查数据测算，2010年全国农村留守儿童达6102.55万人，占农村儿童的37.7%，占全国儿童的21.88%。农村流动到城市的儿童2877万，占全国儿童总数的9.7%。随着我国人口老龄化程度的日益加深，截至2016年年底，我国60岁以上的老年人口已达到2.41亿（农村老年人口约1.2亿），占总人口的16.7%。其中，农村留守老年人已近5000万人，占老年人口的23%，占农村老年人口的41%。再加上庞大的流动老年群体，农村留守流动儿童、老年人数量将超过1.4亿人。老有所养，幼有所育。关注民生，更要从“一老一小”抓起。但现实中我国留守流动儿童、老年人保障服务体系建设严重滞后，这些群体在留守地和流入地面临的生存、生活、心理、养老、医疗等一系列社会问题，已成为我国实施乡村振兴战略、建立完善的儿童、老年人福利保障政策亟须关注和解决的重大问题。特别是近年来不断发生的诸如毕节留守儿童服农药死亡等极端事件，影响恶劣、令人痛

心、教训深刻。我们要站在战略和全局的高度，充分认识做好农村留守流动儿童、老年人保障服务工作不仅是践行“以人民为中心”的发展思想、为人民谋幸福的具体体现，更是推进城乡统筹发展、完善社会治理体系和治理能力、实现全面建成小康社会的重要举措，必须尽一切努力抓紧抓好。

为做好农村留守流动儿童、老年人群体的保障服务工作，近年来，中央领导同志多次作出重要批示，党的历届全会、重要会议以及每年的政府工作报告也都提出了明确要求。2017年10月18日，习近平总书记在党的十九大报告中再次强调指出：要健全农村留守儿童和妇女、老年人关爱服务体系。开展“农村留守流动儿童、老年人保障服务状况调查及相关政策支持体系研究”，可以为农村留守流动儿童、老年人保障服务体系建设提供重要的基础数据支撑和政策实验样本，实现保障服务需求与供给的有效对接，为构建符合我国国情的留守流动儿童、老年人保障服务体系提供政策建议，并能进一步推动农村留守流动儿童、老年人保障服务与其他社会保障制度相衔接，从而逐步实现国家农村留守流动儿童、老年人社会保障制度的整体化、系统化。这是本报告撰写的目的。

为更好地开展研究，本项目采用了定量与定性研究相结合的方式。在定量研究方面，项目组采用了问卷调查法收集资料。通过专业的调查团队，在全国29个省1294个村居共计完成5809份调查问卷（符合项目调查资格的样本数量为6428份），其中留守儿童问卷1881份、流动儿童问卷547份、留守老人问卷2885份、流动老人问卷496份。在定性研究方面，采用了访谈法与文献法收集资料。项目组在我国中部、南部和西部地区选取劳动力外出务工和留守人口特征突出的4个县域，分别是河南省固始县、江西省永丰县、贵州省榕江县和四川省仁寿县地开展农村留守儿童、老人保障服务状况调查。同时，项目组在江苏省南京、常州、苏州等市选取多个社区、学校、教育管理部门等对流动儿

童、老人进行深入访谈研究。在实地调研开展之前，项目组系统查阅了留守流动儿童、老人保障服务的相关文献资料。在实地调研期间，项目组尽可能收集地区各部门为留守流动儿童、老人提供支持保障服务的相关资料。总之，通过上下结合、点面结合，对全国的情况有了较为全面、细致的掌握，有效保障了项目的完备性、综合性和科学性。

按照研究对象不同，本书分为四个研究部分。

第一部分是农村留守儿童保障服务及政策支持状况。已有的很多研究认为，留守儿童群体面临复杂多元的现实困境，生活失保、学业失助和安全保障等问题尤为突出。本项目通过对留守儿童、看护人、农村社区、学校和政府部门的多维度调查和访谈，着重对留守儿童当前的生活保障、健康与安全保障、教育保障和社会支持状况进行研究。研究发现，总体来看，在留守儿童的关爱保护中，社会力量尚未得到有效的组织和动员，家庭、社区、学校和政府在留守儿童关爱保障中承担了主要职责，但其支持保障的水平和效果与留守儿童的现实需求存在较大差距。第一，在生活保障方面，留守儿童生活来源依靠父母与看护人的共同支持，外部资助较少。父母虽然承担主要供养责任，但大部分父母支持能力非常有限，且部分外出父母责任心淡薄，对儿童供养不力。祖辈监护人在留守儿童生活供养中起关键作用，但高龄化趋势明显，监护能力较差。一些特殊留守儿童群体，如自我监护的留守儿童、贫困家庭留守儿童、单亲家庭留守儿童、残障留守儿童及残障家人看护下的留守儿童面临较大经济困境，生活保障问题较为突出。第二，在健康与安全保障方面，留守儿童新型农村合作医疗保障参与率高，商业医疗保险保障覆盖范围小，大病医疗保障水平总体低下。留守儿童医疗救助的享受人数少、救助金额低，社会组织救助力量动员不足。留守儿童意外事故和人身伤害频发，对此缺少有效的应对。此外，留守儿童的心理健康与行为问题缺乏家庭引导。第三，在教育保障方面，农村教育的城市化趋势增加了留守儿童的就学困难，交通安全问题在偏远贫困山区表现尤为明

显，农村学校教育资源匮乏易增加留守儿童失学风险。学校对儿童营养与健康支持不足，对生理卫生教育重视程度低，心理健康教育缺位。此外，未在校留守儿童的继续教育和问题少年的矫正教育需引起教育部门关注。第四，在社会支持方面，农村社区、学校和政府部门等均认为留守儿童当下的关爱保护重点在于其人生观、价值观的规范和成长教育的加强，但目前各主体均缺少对留守儿童的有效行动支持。在家庭中，外出父母缺乏与孩子的亲情沟通，部分父母对孩子严重疏忽和漠视，未能尽到情感关怀的监护职责。看护人普遍对儿童家庭教育和心理健康关注不足。农村学校和社区也未能形成有效的支持网络，农村儿童公共活动与服务严重匮乏，普遍缺乏留守儿童的“挂心人”，学校难以从社区层面关注和掌握留守儿童的动态变化；学校支持活动也多集中于基础性的数据统计和管理，关爱活动的开展受到应试性教育体制等多重因素制约。政府支持多以低保救助为主要形式，同时也面临一系列挑战，如留守儿童大病和残疾救助存在严重短缺、困境留守儿童支持保障工作亟待开展、问题留守儿童的帮教保护需加强、社会力量有待动员等等。

第二部分是农村留守老人保障服务及政策支持状况。农村青壮年劳动力外流加剧了农村地区的老龄化，也深刻影响留守老人的养老生活。本项目在认可农村留守老人在家庭和社会再生产中做出重要贡献的基础上，从经济支持、生活照料、精神状况三个部分详细分析了他们的养老生活处境，最后分析了其社会支持与保障情况。研究发现，首先，子女支持依旧是留守老人最重要的经济来源，看病就医则是留守老人普遍的支出负担。对那些子女赡养脱离的留守老人而言，政府的社会保障体系已成为他们最后的生活保障。其次，相较于普通的留守老人，丧偶、高龄、残障、失能、照料负担沉重和贫困留守老人等几类困境亚群体，面临更大的照料风险和生活压力。再次，尽管通信技术的发展方便了留守老人与流动子女之间的情感交流，但留守老人的孤单情绪依旧较为强烈，普遍对未来养老缺乏安全感，心理压力大。最后，留守老人能获得

的社会支持资源相当有限。一方面，来自家庭和农村社区的非正式资源日渐消退；另一方面，正式的社会支持体系在农村尚不完善，难以从根本上满足留守老人的现实需求。为此，相关政府部门应真正立足于老年人的切实需求，积极完善农村养老保险和医疗保障制度，推动多元养老服务体系的发展，并重点关注其中的困境群体，最终从总体上提高留守老人的社会保障服务水平。

第三部分是农村流动儿童教育保障服务及政策支持研究。流动儿童的教育保障问题一直以来是党和政府关心的问题，也是学术界和公众普遍关注的问题。本项目从教育部门、学校、家庭、社区四个方面入手，深入研究农村流动儿童群体在流入地的教育保障状况以及面临的困境。研究发现，随着教育政策不断完善，流动儿童的教育问题逐步得到解决，但流动儿童的教育保障服务仍存在不少问题和需求。首先，执行乏力的教育政策、门槛较高的公立学校、质量一般的民工子弟学校、复杂的家庭环境、不良的社区环境、儿童自身等问题都会影响儿童的教育保障。其次，流动儿童及家长也存在降低公立学校门槛、改善社区环境和学校环境、完善公共服务设施、改进对子女教育的教育观念等需求。为此，相关政府部门应该结合流动儿童的实际问题及需求，从学校教育、家庭氛围、社区环境及儿童自身来逐步改善流动儿童的社会保障状况。

第四部分是农村流动老人社会保障服务及政策支持研究。伴随着流动人口数量的增加，其结构也在发生变化，其中流动老人日益成为不可忽视的群体。本项目在描述流动老人基本状况的基础上，从社会适应、养老保障、医疗保障三个方面，分析了他们在流入地的生活情况。研究发现，该群体主要面临生活方式、家庭关系、人际交往、心理适应等方面的社会适应问题，通过自身的适应策略和社区等方面的帮助服务，多数人 can 逐步适应流入地生活，但不同老人的适应时间、适应程度存在差异。在养老保障方面，尽管流动老人的养老观念发生变化，但家庭养老保障仍然是重要支持部分，政府和社会的合力一定程度上为其养老提

供了保障,但仍存在保障支持程度不够等问题。在医疗保障方面,现有医疗制度提供了很大支持,但异地就医、异地报销等方面存在的统筹不足、渠道不畅等问题仍然影响他们的购药就医选择。为此,相关政府部门应从全国范围内统筹医疗养老保障制度,地方政府和社区应当不断提高服务水平,子女和流动老人也应当不断学习和适应,从而不断提高流动老人的社会保障服务水平。

农村留守流动儿童、老年人保障服务工作是党中央国务院高度重视、人民群众普遍关心的民生工作,需要从家庭到社会、从社会到国家的共同努力。我们要积极贯彻落实好中央的要求,进一步推动农村留守流动儿童、老年人保障服务工作的发展和完善。要通过持续开展关爱服务,不断完善救助体系、加强控辍保学、强化法律意识,认真落实各类帮扶和救助政策,确保留守流动儿童、老年人住有所居、病有所医、学有所教、难有所助,真正做到责任到位、关爱到位、措施到位、落实到位。要切实构建“政府主导、家庭尽责、社会参与”的工作格局,进一步强化家庭主体责任、政府监管责任、社会关爱责任,让留守流动儿童享受温暖、健康成长、幸福生活,留守流动老人老有所养、安享晚年、获得尊重。要健全组织保障机制、完善联席会议机制、构建齐抓共管机制、建立救助响应机制、严格责任追究机制,确保关爱行动持久深入开展,给留守流动儿童、老年人更多的关怀和温暖。

第一部分 留守儿童保障服务及政策支持状况

一、导论

(一) 研究背景

自改革开放以来,我国劳动力的乡—城流动以前所未有的规模增长。国家计生委流动人口司从2010年以来开始发布中国流动人口年度发展报告。报告显示,我国流动人口从2009年的2.11亿人增长到2015年的2.47亿人,占总人口的18%,相当于每六个人中就有一个是流动人口^①。除规模以外,流动人口在流动时间、性别和年龄构成、流动方式等方面也发生了很多变化,例如流动时间长期化、性别构成均衡化、年龄分布成年化和流动方式家庭化等^②。一方面,不能否认的是在人口大迁移背景下,留守问题也日益突出^③。现有的城乡二元分割的户籍制

① 国家卫生和计划生育委员会流动人口司:《中国流动人口发展报告2016》,中国人口出版社2016年版。

② 段成荣、杨舸、张斐、卢雪和:《改革开放以来我国流动人口变动的九大趋势》,载《人口研究》2008年第6期。

③ 任远:《大迁移时代的大留守》,载《决策与探索》2015年第12期。

度、社会保障、公共教育和医疗制度使流动人口市民化的进程远远滞后于城市化进程，由此形成了数量庞大的留守人口，中国农村的家庭结构、社会结构都在经历巨变。尽管在统计口径上有较大的差异和争议，但无疑留守儿童、留守妇女和留守老人面临的各种困难以及由此引发的社会问题从 2000 年以后持续升温，并推动了相应的社会政策和社会制度的改革^①。另一方面，流动人口越来越倾向于在城市定居，我国城市的繁荣和村庄的凋敝互为因果与映衬；在最初男性劳动力外出务工之后，女性劳动力也开始外流，流动方式也倾向于举家迁移。目前的留守人口逐渐成为我国工业化、城市化和现代化进程中的“剩余人口”，成为不被需要的最弱势的群体之一。留守人口这些新情况和新变化以及相应的社会保障服务体系的建设问题正是本项目要探讨的主题。

由于流入地的社会经济结构及教育制度的排斥，农民工不得不选择家庭分居模式，以减少在流入地的生活成本及其他开支，而这对农村家庭原有的结构功能带来巨大的冲击^②。留守儿童在祖辈或家庭其他成员照料下成长，有些留守儿童甚至没有监护人，他们的生活境遇与非留守儿童存在明显的差异^③。这些在以往的研究和报道中多有呈现，主要关注和讨论的是留守儿童的心理、情感、教育、健康等方面面临的问题、影响因素以及应有的社会支持^④。

① 谭深：《中国农村留守儿童研究述评》，载《中国社会科学》2011 年第 1 期。

② 金一虹：《离散中的弥合——农村流动家庭研究》，载《江苏社会科学》2009 年第 2 期。

③ 贵州毕节四名留守儿童就属于无人照料、自我监护的类型。参见《盘点：贵州毕节留守儿童之殇》，http://news.youth.cn/sh/201506/t20150611_6739768.htm

④ 叶敬忠、王伊欢等：《对留守儿童问题的研究综述》，载《农业经济问题》2005 年第 10 期。

而近年来,在中央政策的引导下,城市对流动人口的管理和限制已经逐步放开,尤其是流动儿童的就学政策有了很大的松动。2011年,北京市义务教育阶段的外来农民工子女中7成以上就读于公立学校^①。此外,随着经济的发展,人口流出大省早年推行的一系列鼓励外出打工政策出现了逆转。很多中西部地区培训农民工外出务工的热情减退,而代之以“燕回巢”等吸引外流人口返乡创业或就业的优惠措施。这些政策和制度的转变使留守人口,尤其是现阶段的留守儿童呈现出新的特征:他们属于父母带不走又回不来的那一批孩子。这类儿童的家庭经济情况一般较差,父母既无力将子女带入城市生活,又缺少技能返乡创业,或无法承受返乡就业后工资收入减低的损失。其中有些留守儿童还生活在破裂的家庭环境中,包括父母离异、父亲或母亲抛弃家庭,父亲或母亲服刑等情况。另外一些儿童还有可能是因为自身的原因被迫留守,比如残疾或智障、年龄极幼,或是因义务教育阶段之后的城市教育资源尚未对其开放而不得不返乡就读的大龄儿童。目前,我国关于儿童,尤其是留守儿童的社会保障政策还处于以《中华人民共和国宪法》为纲,以各部门相关法律法规为网的多部门联动阶段。2016年2月,国务院发布了《国务院关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》,民政部为贯彻落实这一意见成立了未成年人保护处,具体承担了农村留守儿童的摸底排查、关爱保护、制定社会保障政策等工作^②。但这些政策和制度的实施效果如何,是否能对留守儿童出现的上述新情况和新问题做出有针对性的回应,还有待进一步探索。

① 卢晖临、梁艳、侯郁聪:《流动儿童的教育与阶级再生产》,载《山东社会科学》2015年第3期。

② 民政部设立未成年人(留守儿童)保护处,2016年2月27日, http://www.gov.cn/xinwen/2016-02/27/content_5046905.htm

（二）研究综述

20 世纪 80 年代后，不断加快的现代化进程引发农村人口流动深化、城乡关系剧烈调整、农村社会解体等多重变迁后果，也使农村留守儿童问题的复杂性愈加突出^①。留守儿童作为快速社会转型期产生的人口群体，不得不长时间面临亲情的缺失以及拆分家庭的生活压力^②。而留守境遇的长期性将对留守儿童的日常生活、生命健康、情感心理等产生潜在的或现实的负面影响。在无法完全避免社会发展代价的条件下，寻找缩小留守境遇不利影响的措施和方法，保障和服务留守儿童生存和发展的基本权益成为本项目的根本立场。

自提出要对留守儿童加以重视后^③，国家陆续出台相应的制度化措施保障和服务留守儿童的成长，并逐步将解决留守儿童问题纳入社会经济发展的总体规划。留守儿童问题长期成为相关媒体和研究机构关注的焦点，在社会各界也兴起关心留守儿童保障服务实践的讨论。相关研究包含理论研究与实践探讨两个部分，本研究报告主要以留守儿童保障服务的文献作为综述重点，继而总结有关留守儿童保障服务的理论研究成果和实践经验成果。

通过对相关文献的总结，研究报告对农村留守儿童保障服务的综述可具体分为四个部分：首先是关于留守儿童问题的总体呈现，在留守儿童问题的基本描述中展示留守儿童保障服务问题的突出性。其次，是关于留守儿童保障服务的政策解读。对留守儿童保障服务政策进行内容分析以概括出相应的政策特征与留守儿童保障服务的政策内涵。再次，在

① 潘璐、叶敬忠：《“大发展的孩子们”：农村留守儿童的教育与成长困境》，载《北京大学教育评论》2014 年第 3 期。

② 谭深：《中国农村留守儿童研究述评》，载《中国社会科学》2011 年第 1 期。

③ 上官子木：《留守儿童问题应当引起重视》，载《神州学人》1994 年第 6 期。

对留守儿童保障服务政策特征归纳的基础上,对留守儿童保障服务的具体化路径进行重点评述。最后,通过反观目前的留守儿童保障服务实践,进而构建对中国农村留守儿童保障服务状况的总体评论。

1. 留守儿童问题的基本呈现

留守儿童问题远非个人问题可以界定,而是随着时代条件而产生的社会问题。在中国城市化和工业化快速推进的同时,庞大的留守儿童群体已经产生。相关研究认为留守儿童的问题主要受制于宏观结构如社会发展和政策体制的影响^①,而家庭条件与村庄环境则构成留守儿童问题产生的微观基础^②。在宏观和微观因素综合作用下,留守儿童群体具有长久存在性^③。不同学者对留守儿童问题从不同学科进行解读,分别以人口学、教育学、心理学以及社会学构成当前留守儿童问题分析的主要学科支撑。同时,不同主体视角对留守儿童问题的透视也相应产生丰富的著述。不同主体视角包括父母或监护人的视角^④、与非留守儿童比较的视角以及学校教师的视角等^⑤。在多学科和多主体视角解读的背后,留守儿童的日常生活与父母关爱、留守儿童的学习生活、留守儿童的社会行为、留守儿童的情感世界以及留守儿童的道德教育持续成为主体关

① 陆继霞:《留守儿童情感缺失:工业化进程中的社会之痛》,载《中国农业大学学报》(社会科学版)2011年第3期。

② 周全德、齐建英:《对农村“留守儿童”问题的理性思考》,载《中州学刊》2006年第1期。

③ 潘璐、叶敬忠:《农村留守儿童研究综述》,载《中国农业大学学报》(社会科学版)2009年第2期。

④ 叶敬忠、孟祥丹:《外出务工父母视角的留守儿童》,载《中国农村经济》2010年第12期。

⑤ 董海宁:《社会化结果:留守儿童与非留守儿童的比较分析》,载《中国青年研究》2010年第7期。