

УДК 323.3

DOI: 10.21209/2227-9245-2020-26-6-87-91

基于户籍政策系统分析的中国农村留守儿童问题

**ПРОБЛЕМА «ОСТАВЛЕННЫХ ДЕТЕЙ» В СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЯХ КНР
В РАМКАХ СИСТЕМНОГО АНАЛИЗА ПОЛИТИКИ РЕГИСТРАЦИИ «ХУКОУ»**

刘净娟, 上海政法学院, 中国上海。
jingjuan1203@163.com

Лю Цзинцзюань, Шанхайский политико-юридический университет, г. Шанхай, КНР



摘要: 本文研究新形势下中国农村留守儿童问题。通过系统分析户籍政策探索农村儿童“留守”怪象及其所面临的健康、监护和教育等一系列复杂问题。基于当前形势, 中国采取稳步有序推进户籍改革举措, 首先包括建立城乡统一户籍制度方针政策消除城乡壁垒。同时, 集体监护法律政策与教育公平政策作为户籍政策改革的有效补充, 同样具有重要意义。研究表明, 监护制度法律政策与教育政策的完善能够有效弥补当前户籍制度不足, 克服对农村留守儿童的制约, 从而降低该群体规模。

关键词: 农村留守儿童; 户口迁移政策; 监护法律政策; 教育政策

Рассматривается многозначная проблема «оставленных детей» (люшоу) в сельских поселениях современного Китая. Автор на основе системного анализа государственной политики регистрации «хукоу» исследует феномен «оставления» детей и связанные с ним социальные проблемы здравоохранения, образования, опеки и т. д. Показано, что с учетом текущего положения правительство КНР выдвинуло инициативу реализации реформы системы регистрации домохозяйств, включающую создание единой базы учета жителей городских и сельских поселений с целью устранения барьеров внутренней миграции. Выявлено, что не менее значимыми политическими решениями данной проблемы выступили нормативно-правовая практика коллективной опеки и принцип равной доступности образования. Исследование показало, что углубление реформы регистрации домохозяйств в КНР в целом, совершенствование нормативно-правовой базы в сфере опеки и попечительства, дифференциация образовательной политики, в частности в отношении «оставленных детей» в сельских поселениях, призваны преодолеть последствия регистрационной политики «хукоу» и сокращению масштаба проблемы «люшоу» в современном Китае

Ключевые слова: «оставленные дети» сельских поселений (люшоу); миграционная политика «хукоу»; нормативно-правовая база в сфере опеки и попечительства; образовательная политика.

1. 中国留守儿童现状

改革开放后, 城镇化进程不断加快, 大规模人口流动形成了一个特殊的社会群体: 农村留守儿童。基于法学、社会学与政治学跨学科视角对该对象单独研究引起了政治学家、法学家和社会学家的广泛关注。

农村留守儿童庞大的规模使问题变得复杂而棘手。据官方人口统计, 2010年我国农村留守儿童已达到7326万人[1. C. 26]。吕利丹等根据2015

年全国1%人口抽样调查微观数据计算出, 全国农村留守儿童的规模达到了4051万人, 占全部留守儿童的58.9%, 每10名农村儿童中有3名留守儿童。[7. C. 71]至2018年8月达到6970万人, 与2016年相比数量减少了22.7%。虽然该群体规模下降, 但基数仍然很大, 且结构发生了变化, 学龄前儿童(5岁前)规模增长。中国学界将“留守儿童”定义为因父母双方或一方外出务工被留在农村家乡委托亲人或委托人照顾的儿童(2-16岁)[2. C. 15]

弄清当前条件下中国留守儿童困境对于问题的解决具有重要意义。对留守儿童产生负面影响的重要因素之一在于家庭功能缺失。因父母进城务工孩子没机会在核心家庭长大，监护质量无从保障。目前，中国农村留守儿童以隔代监护为主，大部分由祖父母或外祖父母监护，甚至监护人虚置。隔代监护人受年龄、教育程度、传统观念、监护意愿等因素制约，容易对儿童的发展产生负面影响。隔代监护模式存在很大问题：

首先，监护人间监护权责不明。《未成年人保护法》从“家庭保护”的角度，具体制定了多项监护要求与职责，强调从思想上和行为上履行好监护人责任。但在实际委托过程中，父母大多采取口头形式将监护权移交给（外）祖父母，这种简化程序未对监护权责做出明确划分。这可能会导致监护空位或让位现象。

其次，隔代监护人对监护内容不清。受传统观念影响，农村（外）祖父母作为孩子的委托监护人，大多把监护内容仅仅理解为保障其物质需求，不重视精神沟通与心理疏导。学者指出，他们因“忙于生计而没有足够的时间与精力照料儿童，更不可能根据科学标准来引导儿童健康生活，与儿童缺乏心灵的沟通。”[4. C. 132]

再次，隔代监护人的监护能力有限。受教养方式、教育能力和知识水平的局限，隔代监护人无法确保留守儿童的健康发展。孩子的心智、思想和人格都处于发展关键期，隔代监护人无法监控其心理和行为变化并及时给予沟通、教育或管制，没有能力指导或约束孩子的不良行为习惯，甚至无法以端正的思想教育孩子。

家庭功能缺失导致留守儿童产生一系列问题，相关学术研究主要着眼于留守儿童心理健康、生理健康和教育发展。[3. C. 95-111; 11. C. 38-51]研究表明，因缺乏家庭、学校和社会的有效管制，无法切实保障农村留守儿童的人生安全。儿童存在认知不足和生理心理发育不成熟等特点，脱离家长的科学引导与监管，容易受到不良因素的诱惑，成为被侵害的对象。监护人教养方式不当、监护不力等是造成农村留守儿童心理问题的重要因素。[12. C. 94; 9. C. 102-112]也有学者指出，父母外出务工的“分离效应”会明显降低儿童的身心健康水平。[3. C. 95]再者，农村留守儿童教育问题严重。隔代监护中“重养轻教”、“逆向监护”或监护空位等现象，致使留守儿童监护不力，无法获得必要的学习辅助。外出打工的父母因不了解孩子具体的学习情况，也是鞭长莫及。加之，儿童自控能力和学习自主性不足致使厌学、逃学、辍学现象严重。学者认为，父母“陪伴监管效应”缺失对留守儿童学习和健康状况产生了负向效应。[5. C. 76-89]

2. 农村留守儿童现象成因

中国学者从不同角度研究农村儿童“留守”现象的成因，在我们看来，从社会问题与国家政策相互影响角度来探讨问题的解决策略同样重要。

从国家政策角度，可以发现上述问题与中国户口迁移政策、监护法律政策和教育政策密切相关。

为弄清问题本质，首先有必要弄清与户口迁移政策相关的几个重要因素。户籍制度是中国实施的以户为单位的人口管理政策，户籍表明了自然人在本地生活的合法性。我国户籍制度根据地域和家庭成员关系，把户口划分为农业户口和非农业户口（或称城镇户口）以控制人口迁移。1951年公安部公布的《城市户口暂行条例》是新中国第一部有关户籍管理的法律法规，1958年1月全国人大常委会91次会议讨论通过《中华人民共和国户籍登记条例》，该条例第10条第2款对农村人口进入城市做出具有约束性的规定：“公民由农村迁往城市，必须持有城市劳动部门的录用证明，学校的录取证明，或者城市户口登记机关的准予迁入的证明，向常住地户口登记机关申请办理迁入手续。”这一规定表明，中国的户口迁移制度严格限制农村人口向城市流动。

因此，农民工在城镇化进程中没能实现职业和身份的彻底转换。户籍制度门槛将其置于半城镇化、非市民化的尴尬境地，大部分农民工及其子女很难获得城市户口在城市教育、住房、医疗、社会保障等方面享受相应的权利和待遇。因而农民工被迫将孩子留在户籍地委托他人履行监护职责。农村留守儿童现象是与国情下农民工流动和户籍管理政策相伴生的。从根本上说，留守儿童问题是城乡二元结构造成的必然结果。因此，推动户籍制度改革问题在当前阶段已经提上政治日程。

此外，为更好地解决农村留守儿童问题，有必要对现行监护法律政策进行重新探讨。首先，当前中国监护制度还存在一定问题。国家监护政策作为干预儿童无人照管、疏于管教的机制应引起政府、社会和家庭的特别关注。但是，当前监护人之间监护权利和义务的移交程序缺乏有效法律规约。在《未成年人保护法》、《国务院关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》等法律、制度文件中针对外出务工父母不能履行对未成年人的监护职责的情况，提出“应当委托有监护能力的其他成年人代为监护”。但是国家法律法规更多从血缘关系来判定监护人的资格，弱化了对实际监护能力、条件和意愿的评估。这可能导致监护权产生隐性非法转移。

再者，各层级监护权责不明确。我国关于未成年人保护的法律法规众多，但对监护职责未做出明确规定。“我国法律并没有为隔代监护提供有效的制度供给，未能厘定父母，子女和隔代监护人之间的法律关系。”[15. C. 115]国家相关部门、社会组织、父母与委托监护人对农村留守儿童的监护职责缺乏区分与衔接，这容易造成实际监护的缺位、让位或扯皮现象，从而使《民法总则》中“保护被监护人的人身权利、财产权利以及其他合法权益等”约束性条款流于形式。

加之，在监护法律政策中未明确有效监督机制。中国关于未成年人保护的法律条文强调，针对留守儿童的监护问题政府各部门应严格制定相关监护措施并履行自身职责。《国务院关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》要求部门或部门执行人员就自身履行的职责向自己的主管部门报告，这种“报告机制”实际缺乏部门间有效约束。监督机制的欠缺无法保障监护职责的落实。

此外，不能将留守儿童问题与义务教育政策割裂开来。《中华人民共和国义务教育法》规定：“国家、社会、学校和家庭依法保障适龄儿童、少年接受义务教育的权利。”我国宪法虽然明确规定接受义务教育是公民的一项基本权利，但实际上留守儿童的教育平等权难以保障。问题在于中国长期实行差异化教育政策，优先发展城市教育。这拉大了城乡教育质量差异，导致国家教育服务、财政支持等资源分配不均。因此，农村地区薄弱的教育资源和物质技术基础无法保障留守儿童义务教育质量。中国学界认为，农村学校在教学资源、师资水平、教学质量等各个方面都比较薄弱，农村教育投入不足在很大程度上影响了城乡教育均衡发展，有碍教育公平的实现。[10. C. 10]

从另一方面来说，限制农村生入城就读的地方教育政策减少了农民工子女平等受教育的机会。农民工子女在城市公办学校就读需要提供各种证明文件，其中包括城市暂住证、父母务工证明、流入地居住证、流出地监护证明、户籍证明、房产证或房屋租赁合同、儿童预防接种证、学籍证明或转学证明等。学者指出，自2014年来，一些特大城市更是提高了农民工随迁子女入学的门槛。[14. C. 72]因此，留守户籍地公办学校成为大部分农民工子女就学的主要方式。可见，政府政策扶持推动教育改革和教育体制发展以保障农村儿童平等受教育权具有重要意义。

3. 农村留守儿童困境破解政策

毫无疑问，留守儿童问题是特殊的、复杂而棘手的。通过系统分析国家政策，我们知道，户籍政策是农村留守儿童问题的根本成因。在城乡二元管理理念上形成的现行户籍管理制度与政治、经济、文化教育等政策和社会利益挂钩，被人为赋予太多“附加值”。

公共服务资源向城市倾斜使城乡居民在教育、医疗、就业和社会保障等公共服务领域无法获得均等资源。目前，国家尝试打破城乡户籍限制，建立统一的户籍制度以消除城乡壁垒，促进城乡一体化发展。但是，与户籍政策相关的“附加值”要求我们在国家有序稳步推进户籍改革的政策下寻找稳妥解决留守儿童问题的突破口。

政府采取积极的政策措施鼓励农民工返乡创业对控制留守儿童数量增长具有现实意义。一个不争的事实是，我国城乡、区域经济发展不平衡、不协调是农民工进城务工的原初动力。因

而，要想有效控制留守儿童数量快速增长，须大力发展农村经济，使农民工能就近就业。

目前，政府发挥政策引导功能，引导农民工利用新理念、新技术和新渠道根据市场需求发展经济。2015年中国国务院办公厅印发官方文件《关于支持农民工等人员返乡创业的意见》。迄今为止，国家发布了一系列此类文件推动农民工返乡发展地方经济。据专家评估，激励农民工返乡的国家政策收到了实效，但仍需为积极推进国家政策措施落实夯实社会基础。

监护法律政策对于妥善解决问题同样具有重要意义。为保障监护人切实履行监护职责，有必要针对农村留守儿童制定相应的国家法律政策。从立法角度建构全面的监护制度，明确国家、社会、学校、家庭的监护权责。不仅要明确和强化法定监护人（父母）和委托监护人的监护职责，同时对学校、社会组织和国家监督监管部门都应有法定的法定要求，从而保障监护过程的有效性以及监护行为的恰当性与合理性。在具体实施过程中，逐步建立以家庭监护为主体，以学校教育为保障，社会组织互助为补充，以国家部门监督与指导的集体监护体系。

显然，以协议委托形式立法规定法定监护人将权利和义务转交给委托监护人的程序比简化的口头形式更合理。此外，为切实保障留守儿童的权利应立法明确规定学校的责任，弥补立法疏漏，强化学校教育功能优势，弥补家庭教育不足。根据监护协议将留守儿童监护权转交给社会组织也是合理可行的。同时，国家监护监督机构应切实履行监督义务，严惩不履行监护义务的监护人。学者强调，“真正保障未成年人的合法权益，应区分监护和亲权并明确监护人及亲权人的各自职责，明确公权干预的监护主体及完善监护监督机制”[6]。

我们须认识到，通过改革当前国家教育政策来解决教育不公平现象是极为重要的。当务之急应改善农村教育发展政策以保障留守儿童接受义务教育的权利。根据全国政协农业和农村委员会专题调研组调研报告显示，当前农村教育在办学条件、师资队伍建设等很多方面存在突出问题[13]。

通过对农村教育状况研究发现，鉴于当前不完善的教育政策，应着力推进构建有效的义务教育公共服务均等化机制，促进教育公平，全面保障留守儿童平等受教育权。近年来，中国财政和教育部门也在做出努力解决这一难题。根据国家战略“健全城乡发展一体化体制机制”[8]，在新形势下继续推动城乡教育一体化对于保障留守儿童权利显得尤为重要。

总之，户籍政策是留守儿童问题产生的根源。在这种条件下，为妥善解决问题，应积极稳妥推进户籍制度改革，消除城乡壁垒，促进城乡一体化发展。另一方面，应有效地完善留守儿童监护法律政策，搭建多层次集体监护体系，积极实现均等化政策保障其平等受教育权。在当前条

件下, 通过完善监护政策与教育政策能够有效克服户籍制度的局限性与滞后性, 保障留守儿童的基本权益, 并最终破除农村“留守”怪象。需要

注意的是, 应以保障经济社会稳定为前提积极稳妥推进国家政策改革。

References

1. Wang Pei'an. *Otchet o razvitii migriruyushchego naseleniya v Kitaye 2010* (China Floating Population Development Report 2010). Beijing: China Population Press, 2010. 222 p.
2. Vu Ni. *Obrazovatel'noye issledovaniye* (Educational research), 2004, no. 10, pp. 15–18.
3. Wu Peicai. *Yuzhno-kitayskiy zhurnal ekonomiki* (South China Journal of Economics), 2020, no. 1, pp. 95–111.
4. Wu Jing. *Pravovaya sistema i ekonomika* (Legal and Economy), 2017, no. 1, pp. 132–134.
5. Ding Jihong Xu Ningyin. *Issledovaniye naseleniya* (Population Research), 2018, no. 1, pp. 76–89.
6. Dou Yusi Tang Xiaomei. *Tribuna naroda* (People's Tribune), 2015, no. 32, pp. 46–48.
7. Lui Lidan Yan Fang Duan Chengrong Cheng Mengyao. *Issledovaniye naseleniya* (Population Research), 2018, no. 3, pp. 65–78.
8. Xi Jinping. *Tribuna kitayskikh kadrov* (Chinese Cadres Tribune), 2015, no. 6, pp. 1.
9. Song Yueping Han Xiao Cui Longtao. *Issledovaniye naseleniya* (Population Research), 2020, no. 2, pp. 102–112.
10. Zeng Baisen. *Obucheniyе i administratsiya* (Teaching & Administration), 2020, no. 2, pp. 102–112.
11. Qin Min Zhu Xiao. *Zhurnal naseleniya* (Population Journal), 2019, no. 3, pp. 38–51.
12. Jia Yuge Xu Fan. *Kachestvennoye obrazovaniye v Zapadnom Kitaye* (Western China Quality Education), 2020, no. 5, pp. 93–94.
13. Zhang Yong Song Jianzhao. *Derevnya, sel'skoye khozyaystvo i krest'yanin (B)* (Country, Agriculture, Farmers (B)), 2020, no. 3, pp. 10–11.
14. Yu Hui. *Zhurnal shkol'nykh issledovaniy* (Journal of Schooling Studies), 2018, no. 5, pp. 72–79.
15. Yang Di Liu Zhengfeng. *Forum Khusyan* (Huxiang Forum), 2018, no. 4, pp. 112–123.

Список литературы

1. Ван Пэйань. Отчет о развитии мигрирующего населения в Китае 2010. Пекин: Издательство китайского населения, 2010. 222 с.
2. Ву Ни. Исследовательский отчет о проблемах оставленных детей в сельской местности // Образовательное исследование. 2004. № 10. С. 15–18.
3. Ву Пэйцай. Влияние трудовой миграции родителей на физическое и психическое здоровье оставленных детей // Южно-китайский журнал экономики. 2020. № 1. С. 95–111.
4. Ву Цзин. Исследование механизма гарантии прав и интересов оставленных детей в сельской местности // Правовая система и экономика. 2017. № 1. С. 132–134.
5. Дин Цзихун Сюй Ниньинь. Влияние трудовой миграции родителей на здоровье и образование оставленных детей // Исследование населения. 2018. № 1. С. 76–89.
6. Доу Юйсы Тан Сяомэй. Совершенствование системы опеки над несовершеннолетними // Трибуна народа. 2015. № 32. С. 46–48.
7. Люй Лидань Янь Фан Дуань Чэнжун Чэн Мэньяо. Изменение моделей и проблемы развития детей в Китае // Исследование населения. 2018. № 3. С. 65–78.
8. Си Цзиньпин. Совершенствование механизма сельско-городской интеграции, направленного на разделение фермерам плодов реформ и развития // Трибуна китайских кадров. 2015. № 6. С. 1.
9. Сун Юэпин Хань Сяо Цуй Лонгао. Социальная изоляция и здоровье «оставленных» детей из неблагополучных семей // Исследование населения. 2010. № 2. С. 102–112.
10. Цзэн Байсен. Проблема и стратегия финансирования интеграции обязательного образования в городской и сельской местности // Обучение и администрация. 2020. № 4. С. 9–12.
11. Цинь Минь Чжу Сяо. Влияние трудовой миграции родителей на проблему оставленных детей // Журнал населения. 2019. № 3. С. 38–51.
12. Ця Юйгэ Сюй Фань. Психологические проблемы сельских оставленных детей в процессе урбанизации // Качественное образование в Западном Китае. 2020. № 5. С. 93–94.
13. Чжан Юн Сун Цзяньчао. Продвигать равенство городского и сельского образования и заложить основу для оживления сельских районов: отчет о расследовании приоритетного развития сельского образования // Деревня, сельское хозяйство и крестьянин (Б). 2020. № 3. С. 10–11.

14. Юй Хуэй. Почему критерии приема детей в школы мигрантов стали более строгими после 2014 г.: подход множественных потоков // Журнал школьных исследований. 2018. № 5. С. 72–79.

15. Ян Ди, Лю Чжэнфэн. Номинальная система опеки оставленных детей в сельской местности и ее рефлексивная реформа // Форум Хусян. 2018. № 4. С. 112–123.

Коротко об авторе _____ **Briefly about the author**

刘净娟, 文学博士, 讲师, 俄语教师, 上海政法学院, 中国上海。研究兴趣: 世界政治与经济, 俄罗斯文学与文化

Лю Цзинцзюань, доктор литературоведения, старший преподаватель, преподаватель русского языка, Шанхайский политико-юридический университет, г. Шанхай, КНР. Область научных интересов: мировая политика и экономика, русская литература и культура
jingjuan1203@163.com

Образец цитирования _____

Лю Цзинцзюань. Проблема «оставленных детей» в сельских поселениях КНР в рамках системного анализа политики регистрации «хукоу» // Вестник Забайкальского государственного университета. 2020. Т. 26, № 6. С. 87–91. DOI: 10.21209/2227-9245-2020-26-6-87-91.

刘净娟. 基于户籍政策系统分析的中国农村留守儿童问题 [J] 《后贝加尔国立大学通报》, 2020年, 第26(6)期: 第87–91页. 10.21209/2227-9245-2020-26-6-87-91.

Статья поступила в редакцию: 14.05.2020 г.

Статья принята к публикации: 25.06.2020 г.