

我国农村留守儿童权益保护及对策研究

■ 郭开元 张晓冰

(中国青少年研究中心 青少年法律研究所 北京 100089)

【摘要】由于父母关爱缺失和监护不力,农村留守儿童的生存权、发展权和受保护权等权益保护存在诸多困惑与挑战。在生存权方面,农村留守儿童遭受暴力侵害的比例相对高,心理健康问题严重;在发展权方面,家庭教育不足,学校教育存在着缺陷;在受保护权方面,遭受忽视、歧视的比例大,隔代监护比例高,监护缺失或者监护不到位问题严重。应从人权保障的视角出发,健全社会保障机制,优化农村留守儿童的成长环境,强化监护责任,完善监护方式,保障农村留守儿童的被监护权,从而保护农村留守儿童健康成长。

【关键词】农村留守儿童 权益保护 保障机制

DOI:10.16034/j.cnki.10-1318/c.2018.04.014

一、问题的缘起

目前,我国正处于社会转型时期,农村留守儿童的存在凸显了城市化背景下农村社会变迁带来的如何促进社会公平正义的社会政策问题,其间裹挟着家庭发展与儿童保护的取舍、回流与随迁的迷茫,个体权益的保护不断地拷问着社会良知。2004年“英子事件”^①后,农村留守儿童问题更是成为备受关注的社会问题。由于父母外出务工,致使亲子分离、父母的陪伴和关爱缺失、家庭教育和家庭监护不足,农村留守儿童的社会化阻滞,合法权益受到侵害,出现偏差行为,甚至有些留守儿童出现了违法犯罪行为。为了更好地保护农村留守儿童的合法权益,2016年2月国务院颁布了《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》,要求建立政府领导,民政部门牵头,教育、公安、司法行政、卫生计生等部门和妇联、共青团等群团组织参与的农村留守儿童关爱保护工作机制。现有的理论研究多数是立足于社会学、教育学和心理学的视角,侧重现象和原因的分析,较少从权益保障的视角探析农村留守儿童保护问题。本文在调查研究^②的基础上,分析目前我国农村留守儿童权益受侵害的状况及原因,提出加强农村留守儿童权益保护的对策建议。

收稿日期:2018-04-15

作者简介:郭开元,中国青少年研究中心青少年法律研究所所长,副研究员,法学博士,主要研究青少年权益保护和犯罪预防;
张晓冰,中国青少年研究中心助理研究员,法学博士,主要研究青少年权益保护。

① 英子是四川省的一名13岁的农村留守女童,由于父母双方在外打工,祖父母监护不力,其堂伯利用给糖果和钱的方式将英子诱奸,在无人事先知情的情况下生下一个孩子。

② 调查数据来源于中国青少年研究中心开展的“农村留守儿童权益保障”课题研究,调查了6个省,有效调查问卷4618份,个案访谈200多名农村留守儿童及其家长、老师。

二、农村留守儿童权益保护存在的问题

在我国,随着法律和政策的逐步完善,农村留守儿童的生存权、发展权、受保护权等权益保护不断加强,多数留守儿童能够在困境中健康成长。但是,农村留守儿童长期生活在父母关爱和监护缺位的环境中,身心发展面临着较多的危机,甚至遭受着歧视、暴力侵害,其权益保护存在着诸多困惑和挑战。

(一) 生存权方面

农村留守儿童意外伤害的发生率高。意外伤害(Unintentional Injury)是指突然发生的事件或者事故对人的生命安全和健康所造成的损伤^[1]。在现代风险社会中,意外伤害是侵害儿童生命权和健康权的主要原因。由于父母外出务工后的家庭教育保护中缺乏有效监护和安全教育,尤其是母亲外出务工后,对儿童的照料不足,致使农村留守儿童对危险性的认知水平低,遭受意外伤害的概率大。调查数据显示,农村留守儿童的溺水、交通事故、食物中毒、触电、锐器割伤、动物咬伤等意外伤害的发生率均高于非留守儿童。其中,农村留守儿童在最近一年内有过摔伤的比例为42.7%,高于非留守儿童的比例(35.06%);有过锐器割伤的比例为32.7%,高于非留守儿童的比例(25.4%)。

农村留守儿童遭受性侵害问题严重。性侵害未成年人的犯罪手段是以欺骗、引诱、胁迫和暴力强制为主,受害人的心理伤痕难以愈合,很多被侵害的记忆会伴随被害人一生,影响其日后的工作、学习和生活^[2]。农村留守儿童尤其是留守女童在监护缺失的状态下,自护能力不足,再加上农村地区的性教育缺失,更容易成为性侵害的对象。调查发现,农村留守儿童遭受到不同程度的性侵害,在所调查的农村留守儿童中,24.4%的被他人说过下流话,5.3%的被他人强行触摸过身体的敏感部位。在被性侵害后所采取的维权措施方面,11.3%的农村留守儿童害怕被别人取笑而选择忍气吞声,不告知任何人;8.4%的不知道如何处理此问题。上述数据表明,消极的维护合法权益方式是农村留守儿童重复遭受性侵害的重要原因。

农村留守儿童遭受校园暴力和家庭暴力的现象严重。在校园欺凌和暴力方面,农村留守儿童在校园内曾被同学打的比例为17.3%,明显高于非留守儿童的比例(11.2%)。在家庭暴力方面,农村留守儿童在最近一年内较为频繁地遭受家人打骂的比例为2.5%,高于非留守儿童的比例(1.6%)。在伤害程度上,农村留守儿童所受的伤害较为严重,被打出血、骨折的比例为12%,高于非留守儿童的比例(9%)。在暴力实施者方面,超过四成的农村留守儿童遭受过生活中照顾他们的人的打骂。

农村留守儿童的心理健康问题严重。由于农村留守儿童长期与父母分离,亲子教育缺失,心理健康发展的社会支持系统不足,相较于非留守儿童而言,更容易受到不良环境因素和消极情绪的影响,出现心理问题。调查数据显示,农村留守儿童普遍存在着任性、悲观、自卑、焦虑等心理问题。这些心理问题致使农村留守儿童的安全感降低,具有较强的被抛弃感和孤独感,学习生活受到不同程度的影响。

(二) 发展权方面

农村留守儿童的家庭教育不足。父母对留守儿童全面发展的关注不够,致使农村留守儿童容易出现厌学、逃学等不良行为。(1)由于农村留守儿童的父母外出务工,致使家庭教育功能缺失。由于身心发展不成熟,儿童的健康成长要依附于特定的家庭环境和家庭关系,家庭是儿童社会化的重要场域,家庭教育对未成年子女型塑价值观念、学习社会角色规范、养成行为规范具有重要作用。由于父母外出务工,农村留守儿童所接受的家庭教育不足。调查数据显示,在

外出务工期间父母与留守在家的未成年子女沟通方式主要是通过打电话(所占的比例为93.1%);在联系频率上,46.3%的父母每周至少与留守在家的未成年子女联系一次,但仍有15.4%的父母很少联系,有的甚至是长达数年不回家。因此,由于父母与未成年子女分居异地,甚至是相隔千里,未成年子女无法得到父母的关爱和教育,其他照料人也无法完全替代父母角色,家庭教育长期处于缺失状态。在农村留守儿童的成长过程中,由于父母的关爱和教育保护的缺失,沟通联系少,致使留守儿童在遇到烦恼或困惑时无人倾诉,容易产生较强的被抛弃感和孤独感,从而诱发心理问题或行为问题。(2)农村留守儿童父母主要关注留守儿童的学习成绩,对心理健康、交友和网络行为等问题的关注度较低。调查数据显示,在父母与留守儿童通过电话、微信等方式联系时,父母对孩子的关注点主要集中在学习成绩上,所占比例为73.6%;其次是身体健康和吃穿费用,分别占54.6%和41.1%。在交友和倾听、解决孩子生活中遇到的烦恼方面沟通较少。在家中照顾留守儿童者的关注点主要集中在留守儿童的日常生活照料(比例为71.7%)和人身安全保护(比例为61.2%),对道德品质教育问题的关注较少,所占比例仅为37.1%,远低于非留守儿童的比例(50.6%)。因此,在留守儿童的社会化过程中,由于受到他律的不足,社会规范的内化存在着缺陷,容易出现沉迷网络、撒谎等偏差行为。(3)部分农村留守儿童的父母对未成年子女接受教育的态度消极,致使留守儿童学习动机不足,出现厌学、逃学等不良行为。在所调查的农村留守儿童的父母中,希望子女接受大学教育的占77.9%,低于非留守儿童的父母(81%)。在所调查的农村留守儿童中,愿意上学的比例为90.2%,但是想考大学的比例仅为64.1%。在不愿意考大学的留守儿童中,多数是受到了父母外出务工赚钱的影响,自己也希望外出打工赚钱。另外,父母通过外出务工赚钱的途径也使子女萌生“读书无用”思想;在厌学原因的调查中,30%的农村留守儿童认为“读书无用”,明显欠缺学习动机。

农村留守儿童的学校教育存在着缺陷,预防性侵害教育、网络素养教育、禁毒教育、心理健康教育等教育不足。(1)预防性侵害教育不足。调查发现,在性侵害未成年人犯罪中,农村留守儿童所占的比例较大。在被害原因中,缺乏预防性侵害的知识是重要因素。调查发现,农村留守儿童所在学校开展预防性侵害教育的比例为66.5%,有超过三分之一的学校没有开展过预防性侵害方面的教育。由此可见,对儿童尤其农村留守儿童在开展预防性侵害教育方面存在着疏漏,致使农村留守儿童成为遭受性侵害的高危群体。另外,由于法律意识不强,农村留守儿童在遭受性侵害后不知如何维护自己的合法权益,导致重复被侵害。(2)网络素养教育未得到充分重视。农村留守儿童的闲暇生活由于缺乏有效的监护和教育引导,更容易沉迷网络,尤其是沉迷网络暴力游戏。在所调查的农村留守儿童中,18.2%的沉迷网络游戏,16.4%的沉迷网络聊天。由于未成年人对网络不良信息的识别能力差,自我控制力不足,容易沉迷网络而不能自拔,影响学习成绩和身心健康成长。(3)禁毒教育不足。在所调查的农村留守儿童中,27.2%的不知道什么是毒品;6.1%的被推荐过毒品;在面对被推荐毒品的情况下,23.2%的农村留守儿童不能正确处理此风险。上述数据说明农村留守儿童是毒品侵害的高危群体。为此,学校要开展有效的禁毒教育,提高未成年学生尤其是留守儿童对毒品危害性的认知。(4)心理健康教育未能全面普及,心理疏导和干预不足。在对农村留守儿童进行“你希望获得什么样的帮助”的调查中,24.8%的农村留守儿童提出了心理辅导的需求。在个案访谈中,接受访谈的教师表示部分留守儿童存在着心理问题,主要表现是任性、逆反、自卑感强、缺乏安全感。针对留守儿童存在的心理问题,学校需要采取专业性措施进行心理疏导和干预,但是目前学校开展的心理健康教育未能全面普及,尤其是留守儿童较多的偏远农村地区学校更欠缺有针对性的心理疏导和干预措施。

(三) 受保护权方面

农村留守儿童遭受忽视、歧视的比例大。在我国,免受忽视、歧视是未成年人受保护权的重要内容,更是未成年人健康成长的必要条件。忽视是指在学习生活中不被注意、不被重视。调查数据显示,41.9%的农村留守儿童感到被忽视。歧视是指以不平等的态度看待或对待,通过丑化、中伤、侮辱等方式表现出来,调查数据显示,26.8%的农村留守儿童感到被歧视。

农村留守儿童的财物遭受侵害的比例较高。调查数据显示,农村留守儿童的财物遭受侵害的比例高于非留守儿童。其中,15.1%的农村留守儿童有过被骗经历,高于非留守儿童(10.3%);18.3%的农村留守儿童有过被偷经历,高于非留守儿童(13.8%);8.8%的农村留守儿童有过被抢经历,高于非留守儿童(5.5%)。在被抢地点方面,农村留守儿童所在的学校及校园周边是财物被抢的重要区域,所占比例为82.3%。

隔代监护比例高,监护缺失或者监护不到位的问题严重。(1)隔代监护比例高,不利于农村留守儿童的健康成长。在被调查的农村留守儿童中,隔代监护占一半左右。所谓隔代监护,是指由农村留守儿童的祖父母或外祖父母作为监护人的情形。调查发现,隔代监护存在着弊端:监护人的年龄较大,体力和精力不足,不能有效照料留守儿童的起居生活;祖辈与孙辈之间存在着隔代亲,容易对孩子溺爱,不能严格管教;祖辈与孙辈之间存在代沟,老人通常无法解决儿童的“烦恼”,儿童也不愿向老人倾诉内心世界,缺乏沟通交流;老人基本上难以辅导孩子的学习,无法对孩子的学习进行有效监督和指导,容易导致孩子丧失学习兴趣;老人可能主要依靠劳动收入和家庭成员供养生活^[3],照料留守儿童会增加其生活负担。留守儿童正处于成长阶段,如果注意力不能集中在学习方面,很容易诱发其他行为问题,比如无节制地上网、逃学甚至辍学。(2)监护缺失或者监护不到位的问题严重。在关心儿童在学校里做什么方面,16%的留守儿童监护人经常询问,比非留守儿童监护人低4个百分点。在与老师联系方面,21%的留守儿童监护人经常与老师联系,了解留守儿童在校表现,比非留守儿童的监护人低3.3个百分点。在开家长会方面,14%的留守儿童监护人从不参加,比非留守儿童的监护人高4.5个百分点;36%的留守儿童监护人经常参加,比非留守儿童的监护人低17个百分点。在接送上学方面,38%的留守儿童监护人从不接送,比非留守儿童的监护人高14个百分点;15%的留守儿童监护人经常接送,比非留守儿童的监护低10个百分点。

三、加强农村留守儿童权益保护的对策建议

从儿童利益最大化的角度分析,在安全、健康的环境中成长是儿童的首要权利。联合国《儿童权利公约》规定,“每一个儿童均享有在一个安全的环境中成长、不受伤害和免遭暴力的权利”。在我国,农村留守儿童的权益保护是综合性的社会问题,涉及社会、学校、家庭以及农村留守儿童个体等多层面的影响因素。留守儿童的权益保障要坚持综合治理原则,采取综合性措施。针对农村留守儿童权益受侵害的影响因素和调研中发现的主要问题,提出如下对策建议。

(一) 健全社会保障机制,优化农村留守儿童的成长环境

健全社会保障机制,保障农村留守儿童与父母共同生活的权益。农村留守儿童的父母长时间在外务工致使农村留守儿童缺乏父母的关心与照料,不利于其健康成长。因此,对农村留守儿童权益保护的首要原则是保障留守儿童与父母不分离,能够共同生活在一起。在社会公共政策方面,健全社会保障机制。改革就业、医疗、住房和教育等制度,使流入城市的农村人口享有平等的权利和社会福利,鼓励农村留守儿童随父母进城生活,采取提供廉租房等措施降低其生活成本,减少农村留守儿童因城市生活成本高而无法跟随父母进入城市的问题。对入城仍有困

难的家庭,通过政府及相关部门扶持返乡创业就业的措施,使农民工可以在家乡附近就业创业,从而可以更加方便照料农村留守儿童,解决农村留守儿童因缺乏父母关爱及照料引发的心理问题和行为问题。

加强公安、文化、工商等部门联合执法,开展校园周边环境治理整顿工作,共同治理校园周边、社区周边的违法行为;加强对音像、出版物经营的监管,加强对网吧的监管,取缔“黑网吧”;在学校附近设立治安值勤室或报警点,加强校园周边的巡逻,发放警民联系卡,方便学生报警求助,进一步优化留守儿童成长的社会环境。

村委会(社区)和共青团、妇联等组织加强对农村留守儿童关爱保护工作。调查发现,共青团、妇联在农村留守儿童人数较为集中的社区建立了关爱留守之家、关爱留守儿童中心等场所,通过大学生志愿服务、结对帮扶等形式对农村留守儿童开展关爱保护工作,取得了良好的社会效果。通过发放宣传手册、社工跟进服务、普法讲座等形式,宣传安全自护、犯罪预防等知识信息,提高农村留守儿童的自我保护能力和法律意识;建立农村留守儿童的家庭档案,收集有关农村留守儿童的信息,对有不良行为的留守儿童要及时给予教育矫治。

(二) 强化农村留守儿童受教育权利的保障

完善农村留守儿童的家庭教育。对于未成年人的权益保障和犯罪预防,家庭是第一道防线。要改变留守儿童父母的教育观念,促进外出务工的父母通过电话、书信等方式与留守儿童保持联系,与在家的实际监护人和老师经常沟通,在关心子女身体健康和学习成绩的同时,多了解子女的思想道德状况,对留守儿童生活中遇到的困惑和烦恼要及时予以具体指导。

改善农村留守儿童的学校教育。(1) 建设寄宿制学校,将学校教育与家庭教育相结合。在农村集中建立寄宿制学校,实行“家长制”的寄宿管理,配备有经验的住校心理辅导老师,增强对留守儿童的教育引导,改善留守儿童孤独感强的心理问题,消除被抛弃感和不安全感。课题组在蹲点调查中也印证了这一点。在学校里,留守儿童学生配备生活老师,生活老师就像父母一样照料孩子的生活起居,形成了一个其乐融融的大家庭氛围;将学校教育和家庭教育结合,可以帮助留守儿童形成正常的心理,减少孤独感。(2) 建立留守儿童档案,实行“代管家长”制度。学校应建立留守儿童档案,对有不良行为的留守儿童及时帮教,及时与家长、监护人联系,促使留守儿童自觉改正不良行为。学校要实行“代管家长”制度,学校教师与农村“留守孩子”结成对子,教师代理其家长,从思想、学习到生活实行全面负责。“代管家长”对留守儿童在思想上帮助,在学业上辅导,在情感上慰藉,在生活上关怀,采取灵活多样的方式,激励学生自强自立。另外,作为“代管家长”的老师要定期家访,实际了解留守儿童的家庭状况,并与农村留守儿童外出务工的父母保持经常联系,及时反馈留守儿童的学习成绩和在校表现,使家长能够及时了解未成年子女学习生活的现状和存在的问题。(3) 开展法治教育和心理健康教育。将社会规范和行为准则内化为思想意识,是留守儿童个体社会化的重要标志,也是留守儿童权益保障和犯罪预防的重要内容。为此,学校要加强对留守儿童的法治教育,从社会基本常识的角度,教育留守儿童应当遵守的法律底线;专门开设法治教育课程或者法治教育讲座,组织学生学习《未成年人保护法》《预防未成年人犯罪法》等法律法规,使留守儿童掌握基本的法律常识,避免因不知法、不懂法而造成违法犯罪行为;与当地司法部门加强联系,合力开展有针对性的警示教育,从正反两个方面强化留守儿童的法治意识,预防违法犯罪行为的发生。另外,学校应当专门设立留守儿童文娱活动中心,丰富留守儿童的精神生活,缓解其因父母不在身边而产生的孤独感和无助感。学校要专门配备心理健康辅导教师,开设心理健康教育课程,教育农村留守儿童掌握基本的心理健康知识,培养包含农村留守儿童在内的在校学生自我情绪调节的能力,强化留守儿童遇到心理问题时的求助意识,以便使留守儿童的心理疾病能够及时发现和治疗,并使

留守儿童保持健康的心理状态。(4) 政府部门和社会组织要加强对因家庭经济困难上不起学的农村留守儿童的关爱和帮助,通过建立农村留守儿童贫困卡等方式,定期进行帮扶,切实保障农村留守儿童的受教育权。另外,通过社工、志愿者等加强对农村留守儿童价值观的教育,充分发挥农村留守儿童的主体作用,鼓励其自立自强,教育引导农村留守儿童树立远大的理想目标,减少“读书无用论”对农村留守儿童的影响,有效防止辍学和失学。

(三) 强化监护责任,完善监护方式,保障农村留守儿童的被监护权

更新立法理念,体现儿童利益最大化原则。联合国《儿童权利公约》的核心价值之一,是将儿童最大利益原则化,并贯穿于整个公约的始终。反观我国《民法总则》有关未成年人监护制度的规定,其中第31条规定:“……居民委员会、村民委员会、民政部门或者人民法院应当尊重被监护人的真实意愿,按照最有利于被监护人的原则在依法具有监护资格的人中指定监护人。”第35条规定:“监护人应当按照最有利于被监护人的原则履行监护职责。”第36条规定:“监护人有下列情形之一的,人民法院根据有关个人或者组织的申请,撤销其监护人资格,安排必要的临时监护措施,并按照最有利于被监护人的原则依法指定监护人……”只有在发生前述三个条款所涉行为时,儿童利益最大化才有可能被采纳。在《民法总则》中儿童是作为“被监护人”即监护的客体出现的,缺乏主体视角。由此,更新立法理念至关重要,要实现从对未成年人的基本照顾到未成年人利益最大化的转变^[4];从单纯依靠家庭监护转向以家庭监护为基础、社会监护为补充、国家监护为兜底的监护制度^[5]。

强化监护的义务或责任,提高监护质量。根据我国《民法总则》第27条规定,父母是未成年子女的监护人。仔细分析这一法条,父母为未成年人的法定监护人,但是法律并未规定父母监护是一种义务还是责任,也未明确规定受监护是未成年人的权利,存在着定性模糊,这不利于农村留守儿童合法权益的保护。因此,要强化监护人的责任。另外,要着力提高农村留守儿童其他监护方式的监护人的素质,提高监护质量。在隔代监护中,作为监护人的祖辈,要意识到过分溺爱不是爱的表现,教育引导未成年人要有规则意识和底线意识。

明确监护内容。我国现有监护制度尚未明确规定监护的具体内容。在调查中发现,多数农村留守儿童的实际控制人仅照顾起居生活,关注身体健康、人身安全等问题,较少关注留守儿童的学习教育、思想教育、心理健康等情况。因此应明确监护作为儿童的权利应蕴含的具体内容,以促进留守儿童的健康成长。目前,针对农村留守儿童监护缺失问题,可以采取适当措施予以弥补。例如,针对留守儿童最为普遍的学习辅导缺失问题,山东省某县留守儿童学校实行的寄宿制度,在某种程度上可以弥补孩子的学习辅导问题;针对留守儿童缺失的安全保护问题,四川省实行的“童伴计划”,通过“童伴妈妈”“童伴之家”的模式,即每一个项目村都有一个全职的儿童守护专员和儿童活动场地,对项目村全部儿童的福利、安全、健康进行“监护”,建立起留守儿童的监护网络。这些措施在一定程度上弥补了留守儿童的监护缺失,对保护农村留守儿童健康成长发挥着积极作用。

[参 考 文 献]

- [1]宋 健 周宇香《中国儿童的意外伤害——兼论母亲特征及其照护的作用》,载《人口研究》2016年第5期。
- [2]张 华 沙兆华等《性侵害未成年人犯罪法律适用研究》,载《预防青少年犯罪研究》2017年第1期。
- [3]段成荣 赖妙华等《21世纪以来我国农村留守儿童变动趋势研究》,载《中国青年研究》2017年第6期。
- [4]曹思婕《完善未成年人监护立法的思考》,载《理论探索》2016年第4期。
- [5]张晓冰《论未成年人监护制度公法化之价值取向——以儿童最大利益为核心》,载《法律适用·司法案例》2017年第12期。

(责任编辑:王建敏)