

创新社会治理体制下农村留守儿童教育关爱服务体系的构建

徐洁,马倩,宫慧娜

(华中师范大学 教育学院,湖北 武汉 430079)

摘要:建立完善的教育关爱服务体系是解决农村留守儿童教育问题的重要途径。这一体系的建设要以创新社会治理体制为引领。创新社会治理体制是农村留守儿童教育政策的价值导向,是解决农村留守儿童问题的必要条件,也是构建农村留守儿童教育关爱服务体系的内在要求。在创新社会治理体制下,着眼于农村留守儿童教育的现实困境,需要几个方面的协同努力,即坚持政府的全局引领作用、释放学校的教育关爱活力、发挥农村社区的教育服务功能以及营造温馨和谐的家庭教育氛围。

关键词:创新社会治理体制;农村社区;留守儿童;教育关爱服务体系

中图分类号:G459 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-8129(2017)01-0119-06

随着城镇化进程的进一步加快,越来越多的农村剩余劳动力转移到城市。然而,由于受到城乡二元体制、户籍制度、家庭经济状况等多方面因素的影响,我国农村留守儿童群体的数量逐年增长。农村留守儿童的大量存在不仅关系着儿童的身心健康成长,同时也影响着我国农村教育的发展和国民教育整体水平的提高。在此背景下,国务院2016年印发的《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》明确提出,要“建立完善农村留守儿童关爱服务体系”,并将建立健全农村留守儿童关爱服务体系纳入社会经济发展和民生改善的总体规划中。教育是农村留守儿童关爱体系建设的重要组成部分,对构建农村留守儿童教育关爱服务体系具有重要的现实意义。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》首次提出要“创新社会治理体制”,明确要求“必须着眼于维护最广大人民根本利益,最大限度增加和谐因素,增强社会发展活力,提高社会治理水平”^[1]。创新社会治理体制是进一步调整政府与社会民众关系的有效途径,也是解决社会实际问题与提高国家治理水平的关键举措。农村留守儿童教育关爱服务体系的建设,作为一项关系祖国未来的重要民生工程,其建立机制与社会治理模式也需要予以创新。鉴于此,本文以创新社会治理体制为视角,对农村留守儿童教育关爱服务体系的建设进行深入探讨。

一、创新社会治理体制的内涵

提出“创新社会治理”这一价值理念是基于当前国际国内日益复杂化的时代背景。2004年,党的十六届四中全会在《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》中提出了加强和“创新社会管理”。之后,党的十七大、十八大报告也一直沿用了这一概念,直至十八届三中全会才将其更改为

收稿日期:2016-10-10

作者简介:徐洁,华中师范大学教育学院博士研究生。

马倩,华中师范大学教育学院硕士研究生。

宫慧娜,华中师范大学教育学院博士研究生。

“创新社会治理”。从“管理”到“治理”，虽然只有一字之差，却反映了我国社会的全面转型，体现了社会整治的复杂性、不确定性以及广泛的协作性。在此意义上，以线性、规制性和主体单一性为表征的社会管理模式已经不能再对复杂的社会情状提供有效的解释与调控^[2]。也就是说，创新社会治理体制是应对“风险社会”的必然选择。

社会学认为，政府、市场与社会构成了现代社会运行的3种基本力量，而创新社会治理体制的核心内涵则在于正确处理政府与社会之间的关系，改变以往政府包揽一切的“行政傲慢”，让该由政府解决的问题由政府去解决，该由社会解决的问题由社会去解决，二者分工明确。换言之，要通过培植理性的社会主体来接手政府各部门因职能转变而让渡出来的社会管理权力并参与社会管理活动，从而要明晰政府与社会之间的责任边界^[3]。

从总体上看，创新社会治理体制就是要改变传统威权化的社会治理方式，坚持系统治理、协同治理。社会治理是全社会的共同行为，只有在坚持党委领导下发挥政府主导作用、鼓励和支持社会各方力量积极参与，才能最大限度地激发社会发展活力和增加社会和谐因素，从而实现人民安居乐业与社会安定有序的局面。具体而言，创新社会治理体制可以从两个方面理解：一是在方法上倡导共治，经济社会的快速发展凸显了广大社会主体的治理意愿，对国家治理能力提出了更高要求，那种动用政治效用、强调自上而下操作的社会管理方式已日渐式微，而分权共治、协商合作、上下互动与平等参与，已成为创新社会治理模式的全新理念，并且与当代中国国情呈现出高度的适切性，可以说，多中心的社会治理结构是对建设民主中国的时代诉求的一种回应；二是在目的上寻求善治，善治是治理的出发点与归宿，创新社会治理体制旨在发挥社会自我调节、自我治理的功能，使广大人民群众通过平等对话、协商合作、规劝疏导的方式化解冲突和矛盾，形成利益联盟，凝聚改革共识，并且能够以积极主动的心态参与社会建设与社会管理，进而推进社会稳定、有序、和谐发展。

创新社会治理体制体现了我国社会治理顶层设计理念的巨大创新，无论是在理论上还是在实践中，都具有十分重要的指导价值。建设农村留守儿童教育关爱服务体系，是社会治理的一项重要内容，这一体系的构建不仅需要政府部门的深度支持，同时也需要其他社会组织与个人的积极参与。然而，在很多地方，农村留守儿童的教育问题仅仅交由政府部门处理，学校、家庭、社区、社会慈善团体等社会各方面的作用没有被充分地发挥与利用出来。由于政府部门内部也存在着一些微妙的“利益博弈”，没有哪一个部门愿意真正牵头承担此项工作，最终造成了“大家都在管，谁也管不好”的尴尬局面。

二、构建农村留守儿童教育关爱服务体系亟待创新社会治理体制

农村留守儿童教育问题的解决不能仅仅依赖于政府，更不能单单依赖于企业、社区、学校等其他社会组织，而是要构建以政府部门为主导，企业、社区、学校、家庭等社会各主体协同参与的教育关爱服务体系。要想成功构建这一体系，必须要创新社会治理体制，这是农村留守儿童教育政策价值导向所决定的，也是解决农村留守儿童问题的必要条件，更是建构农村留守儿童教育关爱服务体系的内在要求。可以说，只有当农村留守儿童教育治理方式与治理结构得到优化时，才能更有效地激发社会活力和加强社会多元力量的整合，从而提升农村留守儿童教育问题治理的有效性。

（一）对农村留守儿童教育政策的理解

为了促进农村留守儿童身心健康发展，中央和地方政府在过去十余年间出台了多项政策法规，各个地区的学校与社区也进行了不懈探索，初步形成了多元化的农村留守儿童教育关爱服务模式。

从中央政策层面上看，2006年，全国人民代表大会常务委员会修订并通过了《中华人民共和国义务教育法》，其中规定：“适龄儿童、少年的父母或者其他法定监护人应当依法保证其按时入学接受并完成义务教育。依法实施义务教育的学校应当按照规定标准完成教育教学任务，保证教育教学质量。社会组织和个人应当为适龄儿童、少年接受义务教育创造良好的环境”；2010年，颁发的

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》指出:“建立健全政府主导、社会参与的农村留守儿童关爱服务体系和动态监测机制。加快农村寄宿制学校建设,优先满足留守儿童住宿需求”;2011年,国务院颁布的《中国儿童发展纲要(2011—2020年)》也提出了对留守儿童“坚持以流入地政府管理为主、以全日制公办中小学为主,解决流动儿童就学问题”。总体上看,这些政策法规不仅强调了政府在解决农村留守儿童教育问题上的主要责任,同时也指出了学校、家庭以及社会组织在构建教育关爱服务体系中所发挥的作用。

从地方政策层面上看,部分省市关于农村留守儿童教育的政策和措施也是多种多样的,但核心仍然离不开政府、学校、家庭、社区等各要素的参与以及彼此之间的协同作用。例如,湖北省出台的《关于加强农村外出务工人员子女教育和管理意见》、广西壮族自治区出台的《关于进一步做好我区农民工子女义务教育工作的若干意见》、重庆市颁布的《关于加强农村留守儿童工作的意见》等。这些地方政策,都强调了政府在农村留守儿童教育方面的主导作用,凸显了学校的主渠道功能(如改进与加强心理健康教育、建立留守儿童信息档案等),同时鼓励有条件的地方汇集社会力量创办留守儿童托管中心与托管家园,以此形成政府、社区、学校、家庭四级联动机制和齐抓共管的教育关爱服务体系。

(二)对农村留守儿童教育问题的分析

从目前来看,农村留守儿童的教育存在诸多缺陷,如教育资源匮乏、安全教育得不到保障、亲子教育功能薄弱、学生学业成绩落后、学生学习动力不足、心理健康教育效果不明显等。究其缘由,既有政府方面的工作不到位,也有家庭教育、社区教育、学校教育等诸多方面的责任缺失。要解决这些问题,仅仅依靠某一主体是不行的。即使教育行政部门解决了经费投入不足、教育资源匮乏以及教育制度政策等方面的问题,但是如果学校不能合理利用各项资源为留守儿童提高优良的教育环境与教育条件、家庭父母长辈不能为留守儿童提供充分的情感关爱与认知引领,那么留守儿童的教育困境依然得不到解决。同理,如果仅仅依靠学校的教育改革来解决留守儿童的教育问题,也是不现实的。

因此,解决农村留守儿童的教育问题必须要构建教育关爱服务体系,重视发挥社会各相关主体的教育作用,这就需要创新社会治理体制。农村留守儿童教育关爱服务体系的建设是一项复杂的系统工程,不仅需要政府的支持,更需要家庭、学校、企业、社区、民间组织的协同参与,只有这样,才能实现社会资源的综合利用,使农村留守儿童的教育问题得到更多方面的分担,从而构筑起面向农村留守儿童完备的教育关爱服务体系,逐步解决留守儿童教育问题^[4]。只有创新社会治理体制在农村留守儿童教育问题上得到有效贯彻,那么政府、学校、社区、家庭等社会各相关主体之间的协同作用才能得到释放与发挥,农村留守儿童教育关爱服务体系才能最终得以顺利构建。

(三)对农村留守儿童教育关爱服务体系的认识

一般而言,农村留守儿童关爱服务体系是指针对农村留守儿童在成长过程中的突出问题,以教育关爱服务为核心,由政府部门与社会相关主体联合提供补偿性措施与全方位支持^[5]。农村留守儿童教育关爱服务体系建设的途径多种多样,而教育在这一体系建设过程中具有基础性作用。教育是培养人的活动,人是一切教育活动的基础,农村留守儿童教育关爱服务体系建设的根本目的在于促进人的身心健康成长。因此,教育对于农村留守儿童的身心健康发展具有不可替代的作用。构建农村留守儿童教育关爱服务体系是通过教育推进农村留守儿童服务建设的关键途径,也是二者深度融合的具体体现。

农村留守儿童教育关爱服务体系主要是指针对留守儿童成长过程中的教育问题,由教育行政部门牵头,其他相关政府部门积极配合,协同家庭、社区、学校、社会组织等多元主体,为留守儿童的身心健康发展营造良好的教育氛围和提供优良的教育条件。基于这一理解,我们认为,农村留守儿童教育关爱服务体系的建设与创新社会治理体制之间具有天然的内在关联性,即后者为前者提供

了坚实的理论基础与政策依据,前者为后者开创了具体的实践途径。可以说,正是凭借创新社会治理体制在价值理念层面的有效渗透,农村留守儿童教育问题的解决才可以逐渐从政府“单向关注”的视野中走出来,转向以政府关注为主导、社会多元主体协同参与的共治局面。

三、创新社会治理体制下农村留守儿童教育关爱服务体系的构建策略

农村留守儿童教育关爱服务是一项涉及范围广的社会工程,如何构建农村留守儿童教育关爱服务体系已成为摆在当前和今后一段时期内亟待解决的现实问题。创新社会治理体制的基本理念对于解决农村留守儿童教育关爱服务问题具有重要的借鉴意义。传统社会管理下,农村留守儿童教育问题的解决是围绕着政府的生活救济展开的,对农村留守儿童的教育主体地位认识不足;创新社会治理体制下,着眼于农村留守儿童教育的现实困境,鼓励多方力量参与社会治理,明确各类主体的责任和义务,实现政府与社会合作,从而构建类型多样的农村留守儿童教育关爱服务体系。

(一)坚持政府主导,发挥全局引领作用

我国政府主导型的社会体制决定了政府行为的强制性、权威性以及长期性,故与其他社会力量相比,政府部门在解决农村留守儿童的问题上往往更为直接、更为有效。另外,从属性上看,农村留守儿童教育是一项属于义务教育范畴的公共事业,具有公共产品的非竞争性与非排他性。作为公共利益的维护者、组织者与协调者,政府理应在构建农村留守儿童教育关爱服务体系中承担主要责任和发挥主导作用。具体而言,政府的职责主要包含两个方面的内容:一是整体规划、统筹设计的作用,政府应调动各级行政部门深入基层,全面了解目前农村留守儿童的整体情况,研判未来趋势以及制定相关的政策与规划,其中,各级教育行政部门起主导作用,负责统筹各职能部门、学校、社区、家庭等主体,发挥各自优势,为农村留守儿童教育关爱服务体系的构建群策群力,在有关农村留守儿童的政策文件中,不仅要强调社会各方力量的参与,更要明确各自的权责范围,将具体的职责落实到相关的学校、社区和家庭中,并充分整合各方力量;二是发挥对其他参与主体的指导、监督作用,学校、社区、家庭等主体虽然对农村留守儿童教育关爱服务体系的构建有着不可替代的作用,但由于各主体的组织化程度参差不齐,以及在农村留守儿童教育关爱服务体系的认知上存在明显差距,为确保他们积极参与并发挥有效的作用,亟需政府的指导、动员与监督,在教育物资供给方面,各级政府应做好动员工作,制定相关的配套措施,如对于积极捐赠教育物资的企业单位可实行一定的税费优惠、支持社区开展关爱农村留守儿童的活动、定期走访相关学校并审查其安全教育情况和设施设备安全状况等。

(二)释放学校活力,完善教育支持系统

在家庭教育相对缺失的背景下,学校成为农村留守儿童学习和生活的主要场所,教师成为留守儿童心灵成长的引路人,学校教育的重要性不言而喻。但是,当前学校在留守儿童教育方面的独特功能与作用尚未充分发挥出来,学校采取的依旧是“大一统”的教育模式,且多停留在关心农村留守儿童的学业方面,对留守儿童的心理、生活等关怀程度不够。基于农村留守儿童的特殊性,学校应实施专门化的教育管理,从留守儿童的学习、生活、心理等方面完善教育支持系统,为农村留守儿童营造一个温馨舒适的学习和生活环境。

1. 要改革学校的管理机制

建立一支由校长总负责、德育主任分管、班主任负责、相关任课教师共同参与的农村留守儿童教育管理骨干队伍,实现对农村留守儿童教育管理的全员参与,并为其提供制度保障^[6]。具体做法有:(1)建立留守儿童成长档案,记录儿童个人相关情况(如日常学习情况、健康情况、思想状况、荣誉情况、成绩情况等)、家庭情况(如父母打工地点、联系方式等)、临时监护人情况(如与留守儿童的关系、身体情况、联系方式等),并定期更新,以便教师了解实际情况进行有针对性的教育与帮扶;(2)建立监护人与学校定期联系制度,通过与监护人的定期联系,让其了解留守儿童在校的学习和

生活情况,有利于促进亲子关系和家校合作,实现学校与家长对孩子的共同教育与管理;(3)完善教师培训制度,在教师的职前培养、职后培训和在职学习中,将农村留守儿童的教育与管理作为重点内容,提高教师应对和解决农村留守儿童问题的能力。

2. 要形成关心农村留守儿童生活的长效机制

由于留守儿童长期得不到来自父母的关爱,在生活上可能会出现困难,在融入班集体方面也会存在障碍。为此,学校应通过设立生活教师或由班主任担任生活教师来加强对农村留守儿童生活的关注与支持。通过开展各项班级活动,鼓励留守儿童融入集体,使其获得被关心的情感体验(如进行关于“如果让我来做父母”的主题班会,开展“集体生日”活动等)。更重要的是,在日常学习生活中,生活教师要经常与留守儿童谈心,要时时传达对留守儿童的关爱与关注之情。

3. 要通过各种形式对农村留守儿童进行心理健康教育

农村留守儿童由于自身或家庭的特殊性,生活环境较为闭塞,可能会出现各种心理问题,如自卑心理、离群行为等。为此,学校可以在日常教学中融入心理健康方面的内容,也可以邀请心理专家、学者等来校举办讲座,开展心理咨询活动等,有条件的学校还可以设立心理咨询室,随时随地为留守儿童提供心理咨询服务。除了心理健康教育之外,安全教育、法制教育和生存教育都是不容忽视的。全方位的教育,为农村留守儿童的健康成长保驾护航。

(三)发挥社区的教育服务功能,提升社会关爱能力

农村社区是以血缘和地缘关系为基础的熟人或半熟人社会,是农村留守儿童生活的主要空间,也是农村留守儿童重要的教育场所^[7]。农村社区不仅要为留守儿童的娱乐活动提供场所,还要创造有助于人际交往的成长环境,使之担负起教育教化的功能。但是,我国的农村社区目前在教育职能方面多处于“无序状态”,无人组织与管理,这势必弱化对农村留守儿童教育的力量。为此,农村社区应以创新社会治理为理念引领,借助当地政府统筹安排的主导作用,联合当地的妇联、工会、共青团等社会组织,积极致力于农村留守儿童教育关爱体系的构建。通过各方力量的协调和资源整合,发挥农村社区对留守儿童的教育能力。

在具体操作层面,农村社区应积极探索与创新留守儿童教育关爱服务模式,比如开展“留守儿童关爱计划”、建设“留守儿童服务站”,邀请社会公益人士或者招募大学生志愿者参与,开展各种主题活动,为留守儿童提供学习上的帮助和生活上的支持(如提供图书、进行作业辅导、照顾他们的生活起居等)。更重要的是,农村社区要向留守儿童展示爱心、呈现乐观向上的精神风貌、传播积极进取的生活态度与价值观念,从而在全社区形成关爱农村留守儿童的新风尚,在一定程度上弥补农村留守儿童在亲情与教育等方面的缺失。

(四)重视家庭责任,营造良好的家庭氛围

家庭教育在儿童成长过程中有着至关重要的作用。只有高度重视家庭的责任,使家长承担起教育子女的义务,才能充分促进农村留守儿童的健康成长。然而,对于农村留守儿童的家庭来说,缺少父母的陪伴与关爱成为生活常态,因为他们多属于“拆分家庭”,即由父母一方留守照顾儿童的单亲家庭,或者是由祖父母(外祖父母)照顾儿童的隔代家庭。有关研究表明,外出父母在与留守儿童联系时,谈话的主要内容首先是询问学习成绩和叮嘱要听话,其次是了解孩子的健康和安全状况,最后才是关怀孩子的心情和温饱情况^[8]。这势必难以满足留守儿童对亲情的渴望,为此,父母应采取积极的行动来满足孩子的基本需求,为留守儿童营造一个温馨舒适的家庭氛围。具体而言,一方面,需要家长加强与孩子之间的定期通话,并且在通话中关注孩子的情感诉求,了解孩子的生活状态,并细心地觉察其心理活动,以积极的言行进行鼓励;另一方面,家长要积极联系代理监护人和教师,了解孩子在家在校的表现和学习生活情况,主动利用农忙和春节的时间与孩子见面,建立亲密的亲子关系。此外,家长还要重视与代理监护人之间的沟通与联系,因为代理监护人与留守儿童朝夕相处,其言行对孩子的影响甚至会超过父母^[9]。只有家长与代理监护人在沟通与协商中形

成正确的家庭教育合力,才能有效担负起家庭对农村留守儿童的教育责任,才能共同促进农村留守儿童的健康成长。

参考文献:

- [1] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N]. 人民日报,2013-11-16(01).
- [2] 范如国. 复杂网络结构范型下的社会治理协同创新[J]. 中国社会科学,2014(4):98-120.
- [3] 李强. 怎样理解"创新社会治理体制"[J]. 毛泽东邓小平理论研究,2014(7):43-48.
- [4] 聂飞. 基于家庭视角下的留守儿童关爱服务体系构建[J]. 新疆社会科学,2014(4):119-125.
- [5] 全国妇联儿童工作部. 健全农村留守儿童关爱服务体系研究报告(要点)[J]. 中国妇运,2014(6):27-32.
- [6] 王正惠.《规划纲要》视域下农村留守儿童教育关爱服务体系的构建[J]. 教育理论与实践,2011(35):27-29.
- [7] 聂鹏. 农村留守儿童多元化教育体系建设刍议——兼谈重庆市石柱自治县的实践探索[J]. 教育理论与实践,2012(1):45-47.
- [8] 段成荣;吕利丹;王宗萍. 城市化背景下农村留守儿童的家庭教育与学校教育[J]. 北京大学教育评论,2014(7):13-30.
- [9] 郭晓霞. 农村留守儿童家庭教育缺失的社会学思考[J]. 教育探索,2012(2):22-23.

Construction of Education Care Service System for Rural Left-Behind-Children under Social Governance Innovation

XU Jie, MA Qian, GONG Huina

(School of Education, Central China Normal University, Wuhan 430079, China)

Abstract: The establishment of a sound education care service system is an important way to solve the educational problem of rural left-behind children. The construction of this system needs social governance innovation as the guiding principle for several reasons. First, The innovation of social governance system is the value orientation of the education policy of rural left-behind children. Second, it is a necessary condition to solve the problem of left-behind children in rural areas. Third, it is the inherent requirement of constructing the education care service system for rural left-behind children. Under the innovation of social governance system, with an eye to the realistic predicament of the education of the left-behind children in rural areas and adhering to the government's overall leading role, this paper seeks to release school education and caring vitality, revive the rural community education service function and construct a warm and harmonious family atmosphere.

Key words: the system of social governance innovation; rural community; left-behind children; education care service system

责任编辑 邱香华