

● 政治与法律

# 论作为农村留守儿童 社会保障法价值的社会团结

董溯战

(华东理工大学 法学院,上海 200237)

[摘要]源于社会分工的中国农村留守儿童问题影响着社会团结,农村留守儿童社会保障法则有助于化解社会团结风险。农村留守儿童社会保障法不仅能比较好地维护强调横向团结精神的合作共济理念与强调纵向团结精神的社会权理念,还可为促进各类社会团结提供规范的制度路径。相异社会团结的有机组合形成特定的社会团结结构。为应对农村留守儿童问题,农村留守儿童社会保障法不可避免地要进行制度调整。而这种制度转型将在多个方面推进社会团结结构的变迁。

[关键词]农村留守儿童 社会保障 社会团结 价值

[基金项目]本文是国家社科基金项目《中国农村留守儿童社会保障法律问题研究》(主持人:董溯战;批准号:07CFX030)的阶段性成果。

[作者简介]董溯战(1972-),男,河南兰考人,博士,华东理工大学法学院副教授,主要研究方向:经济法。

[中图分类号]D922.182.3 [文献标识码]A [文章编号]1008-7672(2014)01-0080-09

社会分工导致中国农村留守儿童问题。改革开放助推中国经济发展,耕、种、收等农业专业服务快速发展,工业和服务业的门类日益细化。农业分工解放了大量农村人口,工业和服务业的分工则产生了劳动力需求,农村剩余劳动力向工业、服务业转移,农民工群体因而出现。频繁的工作流动、较低的劳动收入、二元的城乡户口和教育体制等因素使得许多农民工被迫把未成年子女留在农村,父母无法按照传统方式与留守子女一起生活并提供全面的生活照顾、健康保障及教育引导,年事较高的祖父母(或外祖父母)或精力有限的近亲属或其他人成为众多农村留守儿童

的照管人。于是,农村留守儿童的基本生活、照管、教育、健康及心理等问题相伴而生。中国经济领域的分工因为农民工的参与而得以发展,农村儿童养育保障分工中父母作用的弱化却未能获得有效的填补。即,旧的分工被打破,而新的分工却未能及时建立。生存权保障分工的失范和失衡不仅影响农村留守儿童现在和未来与社会的合作,也影响儿童父母及其他相关亲人与社会的相融,社会团结弱化的风险日益凸显。本文拟探讨如何依托农村留守儿童社会保障法促进社会团结的问题。

## 一、作为农村留守儿童社会保障法价值目标的社会团结的类型

社会团结是指构成社会的人、群体及组织之间的相互依存的关系和状态。作为系统的社会团结理论的提出者,涂尔干不仅论证了社会如何结合成整体的问题,还研究了法律与社会团结中的关系。涂尔干强调:“团结的作用不仅在于能够使普遍的、无定的个人系属于群体,它还能够使人们具体的行为相互一致。”他认为,社会团结可分为机械团结和有机团结。其中,机械团结建立在个人相似性的基础上,集体人格完全吸收了个人人格;有机团结则建立在分工和个人相互差别的基础上,每个人都拥有自己的行动范围与独立的人格。机械团结通过集体意识把个体连接在一起,任何触犯了强烈而又明确的集体意识的行为皆视为犯罪,因而,机械团结依靠作为压制法的刑事法来维护;以民法、商业法、诉讼法、行政法和宪法为代表的恢复性法是维护有机团结的主要手段。社会合作是社会存在的方式,社会团结则是社会合作的粘合剂。社会团结把不同信念、不同地位、不同能力的人组合在一起,为开展各种协作奠定了基础。规范性和稳定性使法律成为强化社会团结的重要手段,而且不同类型的法律重点维护的社会团结类型不同。如果说社会合作依托于各类社会团结,则不同社会团结的稳固依赖于相应的法律制度。依此而言,所有法律安排都应以维护一定的社会团结为价值目标。只有如此,社会系统才具有可持续性,作为社会系统要素的人才能永远具有“社会性”。

作为生存权保障法,农村留守儿童社会保障法旨在改善农村留守儿童的生活质量,以维护农村留守儿童作为人应当具有的内在价值。而上述目的的实现过程也是推进农村剩余劳动力流向城镇、实现城乡相融的过程。即,农村留守儿童社会保障法具有促进社会和谐、实现社会整合的功能。而该功能就是在农村留守儿童社会保障法推进作为其价值的社会团结的过程中实现的。作为农村留守儿童社会保障法价值目标的社会团结可区分为家庭团结、国民团结、职业团结、社区团

结、公益团结。尽管不同团结类型在农村留守儿童社会保障法中的地位不同,但它们既是农村留守儿童所处的社会网络的反映,也是农村留守儿童社会保障法调整的社会关系的体现。

家庭团结是指因婚姻、血缘、收养而形成的人与人之间的关联。家庭团结是农村留守儿童社会保障法中的主要社会团结类型。无论是已有的农村留守儿童社会保障制度,还是未来建构的农村留守儿童社会保障制度都需要把家庭团结作为其首要基础。农村留守儿童社会保障法之中的家庭团结有三个特征:其一,婚姻、血缘、收养是家庭团结的物质基础。作为社会细胞的家庭,其形成的基础只有婚姻、血缘、收养三种因素,家庭成员之间的联系当然也以此为基石。少部分农村留守儿童家庭中存在收养关系,多数农村留守儿童家庭以婚姻、血缘作为维系纽带。其二,亲情是家庭团结的精神基础。家庭团结的亲情根源于婚姻、血缘、收养,形成于家庭成员的长期相处之中。婚姻、血缘、收养未必一定形成良好的亲情关系,亲情还受制于家庭成员的相处时间长短、性格差异度等因素。缺少亲情的婚姻、血缘、收养关系无法为农村留守儿童的生存权提供保障,即,亲情残缺的家庭团结是一种弱团结,并不能成为农村留守儿童社会保障制度的牢固基础。其三,农村留守儿童社会保障法中的家庭团结具有主导性。虽然国民团结是农村留守儿童社会保障法的“公共属性”的标志,但国民团结功能的实现必须借助于家庭团结。作为一种特殊儿童的社会保障制度,农村留守儿童社会保障制度是一种家庭团结与国民团结共同支撑下的社会保障制度。

国民团结是基于国家强制力而在不同国民之间形成的关联。作为农村留守儿童社会保障制度

社会团结一词的法语和英语表达分别是 *solidarité* 和 *solidarity*,在中国又被译为社会连带、社会关联等。

[法]埃米尔·涂尔干:《社会分工论》,渠东译,三联书店2000年版,第68页。

同上,第91页。

同上,第32、42、70、73页。

的基础, 国民团结具有覆盖面广和强制性的特点。首先, 国民团结是能够覆盖全体国民的社会团结类型。同一国籍下的社会成员都是国民团结的涵盖范围。相同国籍不仅意味着经济与社会关联性, 也意味着同样的民族认同感、相近的文化认可度, 即, 共同的国民感情。物质与精神的高度相关性是国民团结的基础。农村留守儿童社会保障制度中的“国家因素”就是国民团结的体现, 反过来, 国民团结的强化也有赖于农村留守儿童社会保障制度。其次, 国民团结以国家强制性为基础。作为农村留守儿童社会保障法强制性特征的渊源, 国民团结的维系不仅依托客观存在的物质与精神关联, 还离不开政权的强制力。国民团结的强制性表现为农村留守儿童社会保障制度中的财政资金支持、政府监管及相关义务主体行为的不可选择性。从形式上看, 国民连带的强制性源自国家机器的固有特征, 它实质上是国民认同感达到一个高度的表现。建立于国民团结基础之上的农村留守儿童社会保障制度有助于强化国民认同感。对于作为受益人的农村留守儿童而言, 体现横向关联的家庭团结是一种自主性团结, 而体现纵向关联的国民连带则是一种强制性团结。

职业团结是因工作关系而在人与人之间形成的关联。职业团结是构建农村留守儿童社会保障法的缘起。农村留守儿童社会保障法中的职业团结主要是指留守儿童父母因工作而与相关单位和个人形成的关联。由于其内涵丰富, 因而还可细分为多类次级职业团结。其一是农村留守儿童父母与单位间的职业团结。农村留守儿童父母为单位提供劳动, 单位则为其提供工资、福利待遇, 承担社会保险费和住房公积金的缴纳责任, 并负有人身安全保障义务。同时, 单位还通过文化娱乐等活动强化同职工之间的精神融合。物质与精神的结合在农村留守儿童父母与单位间形成了相互依存相互制约的关系, 而这种关系是职业团结的基础。由于农村留守儿童父母与单位之间的关联建立于相互承担义务、相互享有权利的基础上, 该类团结可称为逆向社会团结。其二是农村留守儿童父母与职工间的职业团结。农村留

守儿童父母与职工同为劳动者, 相互之间不仅有工作上的配合关系, 还因社会保险、住房公积金等社会保障制度安排而形成利益连带。当然, 职工之间的关联还体现在为争取共同权利而建立的合作中, 特别是联合起来与用人单位、政府的谈判、交涉之中。由于农村留守儿童父母与职工间以同类、相似的权益为合作基础, 该类团结可称为同向社会团结。其三是农村留守儿童父母与其他单位及其职工间的职业团结。因为同类产业间、不同产业间存在业务、技术、人员等方面的交流与合作, 因此, 各单位及其职工间也存在或疏或密的关联。尽管农村留守儿童父母与其他单位及其职工间的职业团结不如农村留守儿童父母与本单位及其职工间的职业团结紧密、牢固, 但仍是职业团结链条中不可或缺的一环。

社区团结是农村留守儿童及其父母与其所在社区间形成的关联。社区团结至少可分为两类: 一方面, 社区团结首先是指农村留守儿童及其父母与原生活社区间的关联。原生活社区一般也是农村留守儿童的主要生活地点, 就是中国制度语境下的自然村和行政村。由于地域、宗族、历史等因素, 作为自治管理的行政村及其所属的自然村与农村留守儿童及其父母间存在着千丝万缕的联系, 农村留守儿童及其父母与原生活社区间的关联也是农村留守儿童与父母、受托照顾人间的关联之外影响农村留守儿童生存权的最重要的社会团结形式。另一方面, 社区团结还包括农村留守儿童父母与其工作所在地社区的关联。尽管这种关联对农村留守儿童生存权保障的作用比较弱, 但其毕竟影响着农村留守儿童父母的物质与精神生活状态, 进而间接地影响着农村留守儿童的生存权。同时, 农村留守儿童的生存状况起码会在精神层面影响其父母与工作地社区的融合度。

公益团结则是公益援助者与受益者之间形成的关联。农村留守儿童社会保障制度中的公益团

董溯战:《论作为社会保障法基础的社会连带》,《现代法学》2007年第1期,第80页。

结主要是各类组织、个人因参与保障农村留守儿童生存权的慈善活动而形成的社会关联。公益团结中的组织与个人可分为两类:其一是专门从事儿童照管事务的组织与个人,包括学校、儿童照管机构、受托从事照管服务的家庭和个人。其二是参与各类慈善事务的组织与个人。上述各类组织、个人与农村留守儿童及其家庭成员之间形成关联是农村留守儿童社会保障制度的基础。

## 二、农村留守儿童社会保障法对社会团结理念的强化

农村留守儿童社会保障法的制度安排比较好地体现了合作共济观与社会权理念,而合作共济观强调的是横向团结精神,社会权理念强调的是纵向团结精神。农村留守儿童社会保障法有助于宣示和强化社会团结理念。

农村留守儿童社会保障法有助于凸显合作共济观。农村留守儿童社会保障法中的基本生活保障制度、照管保障制度、教育保障制度、健康保障制度的设计与实施需要建立于多方主体平等自愿基础之上。这些制度涉及到留守儿童的父母、近亲属、学校、社会公众、社会福利机构、企业等。不论提供经济援助、公共服务,还是私人照顾,农村留守儿童生存权的实现过程就是合作共济观彰显与强化过程。合作共济观源于人们之间的相互依赖,而依赖于生存需要。人们之间的需要分为两类,其一为相同或相似的需要,其二为不同的需要。拥有相同或相似需要的人们之间不仅存在直接竞争关系,也有同向合作关系;拥有不同需要的人们之间既有间接竞争关系,也有相向合作关系。不论是同向合作,还是相向合作,都会在人们之间形成依存关系;竞争不仅在人们之间产生制约,更会带来创新激励,而创新是社会进步的根本依赖。简言之,合作共济观形成于合作与竞争中。社会分工导致农村留守儿童问题,而社会分工也意味着社会合作与社会竞争。农村留守儿童社会保障制度保障农村留守儿童生存权就是维护社会分工,也是维护人们之间的合作与竞争。即,农村留守儿童社会保障法促进合作与竞争的同时强化了合作共济观。“人们相互有连

带关系,即他们有共同需要,只能共同地加以满足;他们有不同的才能和需要,只有通过相互服务才能使自己得到满足。”正是在狄骥所言的满足需要的过程中,合作共济观逐渐得以强化。农村留守儿童社会保障法所强化的合作共济观体现了“尊重生命”的观念,主张对人类共同体中的弱者给予关照,保障其享有同类生命应有的尊严。也就是,“永远把人类(无论是你自身还是他人)当作一种目的而绝不仅仅是一种手段来对待”。为此,各类义务主体有责任协助农村留守儿童过上人应当享有的最低生存条件。

社会权理念的认可度也可借助农村留守儿童社会保障法而得以提升。自由权指的是不依赖政府援助而实现的权利,与自由权相对的社会权则是指在政府协助下才能实现的权利。社会权要求政府通过积极行动推进公众利益,“就是个人要求国家加以积极所为的权利,这类权利主要是指各种社会福利权利或各种受益权利,如公民的工作权、受教育权、社会救济权、保健权、休假权、娱乐权,等等”。或者说,“国家不能像自由资本主义时期一样,放任自由自治的私人权利在竞争的市场上互相冲撞,而应该从实现个人利益与社会利益协调的角度有所作为,为社会弱者提供实现权利的必要条件”。因此,社会权首先是社会弱者针对国家提出的请求帮助权。农村留守儿童社会保障权不仅是农村留守儿童社会保障法中的基本权利,而且也是一种社会权。毕竟,该权利是政府积极参与下形成的权利。政府既承担着制度的设计和资金供给责任,还负责相关事务的经办和监督。农村留守儿童社会保障法的属性决定了政府作用的基础性。没有政府,农村留守儿童社

沈宗灵:《现代西方法理学》,北京大学出版社1992年版,第252页。

[英]A.J.M.米尔恩:《人的权利与人的多样性》,夏勇等译,中国大百科全书出版社1995年版,第102页。

俞可平:《社群主义》,中国社会科学出版社1998年版,第82-83页。

董保华等:《社会法原论》,中国政法大学出版社2001年版,第177页。

会保障法根本无法建立。农村留守儿童社会保障法中社会权理念就体现为政府等公共机构在农村留守儿童生存权保障中的不可或缺性。农村留守儿童社会保障制度的构建与实施过程是政府地位彰显的过程,也是社会权理念逐渐得到认可和强化的过程。

与社会权理念相比,合作共济观更具有基础性,社会权理念是合作共济观的升华,二者共同体现了农村留守儿童社会保障法中的社会团结理念。

### 三、农村留守儿童社会保障法对社会团结的促进

农村留守儿童社会保障法通过维护不同社会主体之间的关联性强化各类社会团结。法律能够为各种社会协作提供支持。法律应当“预先确立相互协作的方式”,否则,每次协作都要经历复杂的谈判,而过于复杂的协商会使合作最终无法达成,团结无法实现。法律就是利用公共强制力迫使各类社会主体遵循社会合作的方式。农村留守儿童问题的实质正是在于,部分需要承担义务的主体没有动力或不知如何承担责任,甚至权利主体也不知如何救济。通过构建农村留守儿童社会保障法,不仅可以明确责任主体,理清责任界限,还可限制权利主体行使不当选择权,强制义务主体履行职责。倘若没有法律,“各种功能就不能合理地和谐地发挥作用”。农村留守儿童社会保障法可通过相关制度安排把社会分工产生的社会合作方式相对地固定下来,以降低合作成本,扩展合作的广度和深度,社会团结不能和社会团结松散的风险也因而会大大降低。

#### (一) 对国民团结的促进

强化国民团结是农村留守儿童社会保障法的基本目标。农村留守儿童社会保障法本质上就是政府为保障农村留守儿童生存权而构筑的规则体系。国家的意志与责任是制度安排的基础,各类制度设计均具有促进国民团结的作用。无论是基本生活保障制度、照管保障制度、教育保障制度,还是健康保障制度,皆依托政府的制度构筑责任、财政责任和实施责任,突出国民团结。

首先,政府的制度构筑责任有助于强化国民团结。基于法律 and 政策的农村留守儿童社会保障制度主要采用社会救助、社会福利、社会保险形式保障农村留守儿童的生存权。法律与政策的设计过程就是国民互动过程。借助制度变革,国民会就农村留守儿童生存权保障问题达成更多共识。尽管国民意志在同一问题上常呈现出多元性特征,但作为“观点分歧”对立面的“意见统一”则意味着部分国民意志的高度融合。不过,关于农村留守儿童社会保障制度问题的争论,国民之间很难取得绝对一致,通常的结果是“交叉一致”。如果存在广泛的“交叉一致”,即使在同意与反对制度变革的国民之间也不易形成分裂,而仍然会存在较多合作。综上,政府引导农村留守儿童制度变革的过程就是国民之间团结度增强的过程。

其次,政府的财政责任也有助于强化国民团结。除了健康保障中的医疗保障可采用社会保险形式外,农村留守儿童的基本生活保障、照管保障和教育保障只能采用社会救助与社会福利形式。社会救助与社会福利不能向受益人及其家属收缴费用,政府是费用的主要承担者,组织与个人捐助只能作为补充。现有的普遍适用于农村留守儿童的新型农村合作医疗制度及个别地方专门为儿童建立的新型农村合作医疗制度都把政府设定为保险金的主要缴纳者,儿童家庭仅需承担较少部分费用。也就是,农村留守儿童社会保障法的资金来源主要源于政府,而政府财政源于国民。因此,农村留守儿童社会保障制度通过经费制度间接地把国民结合在了一起。特别是建立

[法]埃米尔·涂尔干:《社会分工论》,渠东译,三联书店2000年版,第325页。

同上,第327页。

关于“交叉一致”的内涵,可依照下列方式说明:假设甲、乙、丙三人参与讨论一个环境问题,而该环境问题包括a、b、c三个小问题。结果是,甲、乙就a问题取得了一致;乙、丙就b问题取得了一致;甲、丙就c问题取得了一致。这种状况可称为三个人就上述环境问题取得了“交叉一致”。

如《大连高新技术产业园区中小學生及兒童新型农村合作医疗制度试行办法》【大连高管发(2010)90号】。

于国民充分同意基础之上的农村留守儿童社会保障资金筹集制度必然推动国民意志的深度融合。

第三,政府的制度实施责任也有助于强化国民团结。农村留守儿童社会保障制度的落实需要政府投入大量人力与财力资源。不管是民政、教育、卫生、财政等制度落实机构,还是审计、监察等制度监管机构,都既受制于所属政府部门,也要体现国民的利益与要求。国民不仅可通过代议制度把有关农村留守儿童社会保障制度的观念传达于政府,还可借助现代舆论媒介表达自己的观点。农村留守儿童社会保障制度实施的过程就是国民意志依托政府逐渐集中与整合的过程。由于农村留守儿童社会保障制度不仅可以维护儿童生存权,还可促进中国社会经济转型,因而,只要规范实施,就能赢得较多国民的支持,并成为凝聚国民力量的制度载体,国民间的协同性也会逐渐提升。

#### (二) 对家庭团结的促进

各类农村留守儿童社会保障法律制度都有助于促进家庭团结。农村留守儿童社会保障法的支撑性主体是国家和家庭。家庭成员的责任设定决定了制度维护私人利益的目的性,而政府的义务安排则是该制度具有社会保障属性的决定性条件。但无论政府依照法律制度提供何种形式的援助,只有获得农村留守儿童家庭的协助,才能够有效实施。在基本生活保障与照管保障领域,政府主要在物质上提供保障,家庭则是主要的实施者。在教育和健康保障制度中,虽然参与的程度较低,但家庭成员仍然是主要的协作者。在政府参与度较低的私法制度中,家庭成员是农村留守儿童生存保障责任的主要承担者;而更多体现公共意志的农村留守儿童社会保障法中,家庭成员的责任并没有因政府的较多参与而降低。所不同的是,在私法中,家庭成员保障农村留守儿童生存权的责任主要依托于抽象性规范,而在社会保障法中,家庭成员保障农村留守儿童生存权的责任则主要依托于具体性规范。相应地,私法强化家庭团结的方式比较隐性化,而农村留守儿童社会保障法强化家庭团结的方式比较显性化。

#### (三) 对职业团结的促进

强化职业团结也是农村留守儿童社会保障法的目的。农村留守儿童问题既是中国现代产业分工深化的结果,也是传统农村留守儿童生存保障分工被打破的表现。农村留守儿童社会保障法则通过调整和构建农村留守儿童生存保障制度而因应现代产业分工的发展。一方面,法律制度弱化了农村留守儿童对父母的物质依赖。无论是基本生活保障制度、照管保障制度、教育保障制度,还是健康保障制度,都把农村留守儿童生存保障的物质来源从家庭扩展到了整个社会,特别是强化了政府的物质保障责任。父母不再是农村留守儿童唯一重要的生存物质供应者。农村留守儿童父母因而可以拥有更多的收入积累,工作的稳定性也得以强化。另一方面,农村留守儿童与父母间的心理联系也得以强化。物质条件的改善不仅减轻了父母的经济负担,也有助于改进父母与留守儿童间的沟通与交流,甚至也可增加共同生活的机会。父母对农村留守儿童的精神牵挂也因而弱化。综上,物质条件与心理状态的变化有助于改善留守儿童父母工作地的生存条件及其对工作的态度,强化其工作认可度,提高其工作适应性。留守儿童父母与工作单位、职工之间的关联更具有稳定性,与其他单位及其职工的联系也更为频繁。即,农村留守儿童社会保障法不仅是农村留守儿童生存权保障的依据,也可促进农村留守儿童父母的职业团结。

#### (四) 对社区团结的促进

农村留守儿童社会保障法也有助于强化社区团结。农村留守儿童社会保障制度的实施依赖于留守儿童所在社区。首先,法律应当设定农村留守儿童所在社区的制度实施责任。相较于县、乡级政府,农村留守儿童所在社区更为接近农村留守儿童,因此,政府可委托农村留守儿童所在行政村发放留守儿童基本生活补贴、协助农村留守儿童父母选择照管家庭或照管机构等相关事务。其次,法律也应当设定农村留守儿童所在社区的制度监督责任。相对于政府机构,农村社区的地理与人情优势就是信息与成本优势,社区受政府委托对农村留守儿童社会保障事务实施监管就

更具合理性。尽管农村留守儿童所在社区机构不是政府组成部分,而只是村民自治组织,但其仍然可接受作为公共机构的政府的委托承担公共管理职责。这不仅符合治理理论与现代市民社会理论所主张的弱化政府职能、扩大民间参与的理念,也意味着基层社区组织深度融入农村留守儿童社会保障事务。无论是农村留守儿童社会保障法中的社区实施责任,还是社区监管责任,都强化了作为社区成员的农村留守儿童及其父母与社区之间的关联。

#### (五) 对公益团结的促进

农村留守儿童社会保障法既得益于公益团结,也是强化公益团结的规则体。虽然参与公益事务的各类组织和个人不是农村留守儿童生存权保障责任的主要承担者,却是农村留守儿童生存权的重要维护者。制度安排当然也必须为各类公益组织和个人参与农村留守儿童生存权保障提供激励。不论是给予参与慈善事务的组织或个人以税收优惠、财政补贴等经济援助,还是给予社会表彰等精神奖励,都有助于凝聚更多的组织和个人。从企业、个人、慈善机构的爱心捐助,到学校、福利机构、照管家庭的温暖照料,都依托于法律制度的规范。法律制度正是在引导各类组织、个人的参与中强化了主体间的认知度、和谐度与合作精神。

### 四、农村留守儿童社会保障法的转型与社会团结结构的变迁

相异社会团结的有机组合形成特定的社会团结结构。为应对农村留守儿童问题,农村留守儿童社会保障法不可避免地要进行制度调整。而这种制度转型已经或将要在至少三个方面推进社会团结结构的变迁。

首先,义务承担由突出父母责任向依赖社会作用发展,社会团结由一元主导向多元演变。

父母的突出地位决定了家庭团结的主导性。传统法律制度把家庭作为农村留守儿童生存权保障的主要义务主体,政府、各类公私机构及个人居于次要地位。虽然依照现有的生活救助制度、教育扶持制度、医疗保障制度等,农村留守儿

童有机会获得来自公共财政的生活援助、教育资助和医疗补助,亲属、学校及其它社会机构提供的生活照顾也可惠及农村留守儿童,但父母始终是农村留守儿童生活保障、教育保障与健康保障资金的主要提供者,照顾保障的实现也主要因为父母能够承担相关服务费用。即,父母主导下的家庭是农村留守儿童生存权的物质保障与精神依托。外出务工的确弱化了农村留守儿童与父母间的传统联系,却并不必然淡化农村留守儿童与父母间的关联。分离不仅可使双方之间的精神依赖更为浓烈,缘于外出务工的经济条件改善也可增强农村留守儿童与父母间的生存关联。但无论农村留守儿童与父母间的关联变强还是变弱,父母仍是所有以农村留守儿童为结点的社会团结网中最强有力的关联方。农村留守儿童与学校、社会机构及其他亲属的关联虽不断增强,但相对于家庭团结,国民团结、职业团结、公益团结和社区团结仍居于从属地位。

各类社会主体的深度参与孕育了社会团结的多元结构。农村留守儿童问题的实质是农村留守儿童的生存权保障问题,但也影响中国经济转型。因而,解决农村留守儿童问题不但变成了社会的共识,也成为制度变革的引擎。不仅政府要逐渐承担起细化和改进现有制度的职责,财政投入也需日益增加。同时,教育机构、卫生保健机构、公益机构、社区、留守儿童亲属等也应在政府的鼓励与支持下积极参与农村留守儿童社会保障制度。不但政府正在成为仅次于父母的留守儿童生存权保障者,各类公私机构及个人的农村留守儿童生存保障责任也逐渐增强。这样,农村留守儿童社会保障法不仅应成为巩固农村留守儿童与父母等家庭成员之间关联的载体,也有望成为促进农村留守儿童与个人、社会组织之间关联的依托。家庭团结固然会有所强化,但留守儿童与全体国民、照管机构、教育机构、生活社区及亲属间的关联也将得到凸显。虽然未来的制度必将使家庭团结与国民团结成为主要的社会团结类型,但职业团结、社区团结与公益团结的地位也必定不可忽略。留守儿童社会保障法律制度将逐步推动社会团结多元化,而多元化的社会团结也

将有利于制度的稳固。

其次,保障方式由任意转向强制,国民团结由附属变为主导。

传统农村留守儿童社会保障制度具有依赖于家庭团结的任意性特征。现有法律与政策倾向于由作为主要责任主体的父母自主决定农村留守儿童生存权保障的方式与途径。然而,父母的选择并非必然有利于农村留守儿童。弱者的选择往往是建立于被迫基础之上的。基于眼前利益和自己的特殊经历,作为弱者的父母可能会选择有悖于农村留守儿童长远利益的路径。尽管父母保障适龄儿童接受义务教育的责任早在1986年就被写入《义务教育法》,但至今仍无法有效强制实施。究其原因,一方面,2006年之前的20年中,义务教育的政府财政责任始终无法得到落实,经济困境迫使不少父母放弃子女入学的机会;另一方面,政府也缺少限制父母选择的有效制度安排。同样,基本生活保障、照管保障及健康保障的资金责任也主要由父母承担,父母当然也有权决定这些保障制度是否实施及如何实施。既然没有承担有效的资金保障义务,政府也不宜过多干预父母的选择,农村留守儿童生存权保障领域的强制性特征因而未能充分展示。简言之,在农村留守儿童生存权保障领域,国民之间的关联仍然远远弱于留守儿童家庭成员之间,家庭团结的主导地位始终未被国民团结打破。

未来的农村留守儿童社会保障制度会呈现出倚重于国民团结的强制性特点。从基本生活保障到照管保障、教育保障和健康保障,只有增加政府的财政投入,合理限制父母的选择,农村留守儿童的生存权才能得到维护。前已述及,父母的弱势经济地位是农村留守儿童问题的根源,也是政府不宜严格限制留守儿童父母选择权的原因。只有消除或削弱经济困境带来的影响,才能引导父母做出有利于农村留守儿童生存权保障的行为选择。改进制度安排,增加财政援助,适当限制父母选择权,是解决农村留守儿童问题的基本路径。当然,财政支持与选择限制必须以制度变革为依托,制度变革又需以法律创新为先导。规则制定与实施的过程就是政府与家庭主导下的各类主体走向理

解、合作的过程。作为“有形之手”的各类国家机构把国民意志与国民财富汇集到农村留守儿童社会保障制度之中,农村留守儿童生存权保障问题就成为团结全体国民的制度之因。尽管不能说国民团结取代了家庭团结的地位,但国民团结也不再是隐藏于家庭团结之后的陪衬性的社会团结。国民团结与家庭团结构成了作为农村留守儿童社会保障制度基础的社会团结的主体之一。

第三,制度安排由抽象走向具体,社会团结由多变趋向稳定。

现有农村留守儿童社会保障制度的抽象性决定了社会团结的多变性。这种状况表现于农村留守儿童社会保障的各大制度中。一是照管保障制度。《民法通则》中的监护制度为父母履行农村留守儿童照管责任提供了依据,但却无法规范父母委托的其他个人与组织实施的农村留守儿童照管保障行为。法律的缺漏导致父母之外的家庭和机构无法有效参与农村留守儿童的照管,作为家庭照管和机构照管基础的公益团结的功能也处于不确定之中。二是教育保障制度。《义务教育法》等为农村留守儿童享有九年制义务教育提供了初步保障,却没有制约父母或其他照管人承担入学保障责任的有效规则。公共教育保障法的规则缺失不仅弱化了政府的教育保障责任,也限制了社区承担协助农村留守儿童接受公共教育的机会,国民团结和社区团结的地位无法凸显。三是健康保障。虽然新型农村合作医疗制度和农村医疗救助制度可为农村留守儿童提供一定的健康保障,但前者侧重于普通疾病和住院保障,后者保障程度则偏低,即,缺乏专门针对农村留守儿童医疗保障的系统性制度安排。现有制度安排限制了政府、社会团体与个人参与农村留守儿童健康保障制度的空间,国民团结与公益团结的作用受到了约束。四是基本生活保障制度。由于农村留守儿童基本生活保障法律制度尚未建立,

一些地方也制定了专项针对儿童的医疗保障制度,如《河南省提高农村儿童重大疾病医疗保障水平试点工作实施方案》。

该制度所依托的各类社会团结也只能依赖于稳定性不高的政策。综上,除了家庭团结外,其它社会团结作用于农村留守儿童基本生活保障领域的空间并不明朗。

农村留守儿童社会保障制度的具体化必然导致社会团结的稳定化。农村留守儿童问题的迫切性要求完善农村留守儿童社会保障制度。而制度的完善首先意味着制度由抽象走向具体。在相关制度由纲领性规定变为可操作性行为规则时,农村留守儿童与各相关主体间的权利义务必须明确化。制度的明确化主要依托于法制化,而法制

化则意味着权利义务的规范性和可诉性。规范性与可诉性不仅要求农村留守儿童与父母间的关系比较明晰,更意味着政府、社会机构、个人与农村留守儿童之间权利、义务具有可实施性。制度的具体化意味着父母处置农村留守儿童事务随意性的受限、政府责任的明确化和广泛化、农村留守儿童父母外出务工的日益正常化、社区义务的强化、农村留守儿童事务社会化程度的提高,而这些变化将促使家庭团结、国民团结、职业团结、社区团结与公益团结功能的强化和地位的提升。

(责任编辑:肖舟)

## On the Solidarity as the Value of Social Security Law about Left-behind Rural Children

DONG Suzhan

**Abstract:** The social security law about left-behind rural children does not only maintains the cooperation concept emphasizing horizontal solidarity and social rights spirit emphasizing longitudinal solidarity, but also provide system path promoting all kind of solidarity. The organic combination of different social solidarity forms the particular structure of social solidarity. In response to the left-behind rural children problem, the social security law will adjust inevitably. And this kind of system transition will accelerate the development of the structure of the social solidarity in several ways.

**Key words:** rural left-behind children, social security law, solidarity, value

(上接第 55 页)

## A Preference Analysis of Chinese Government in Purchasing Charitable Service

ZHANG Hai, FAN Bin

**Abstract:** The paper focuses on the Chinese government's preference in purchasing charitable service. First, the paper defines the meaning of government preference in purchasing charitable service. Then, the significance and value of government preference is discussed by the contrast between charitable service and public service in conception and process of POSC. The paper also analyzes government's demand preference for charitable service and the decision risk. At last, the paper points out the government's quality preference for charitable service, which has three dimensions of value, economy, development.

**Key words:** charitable service, public service, government preference, bounded rationality, decision risk