



国与家的博弈

中国儿童福利制度发展史

姚建平 / 著

格致出版社



上海人民出版社

儿童福利的本质是现代国家发展、国家博弈和全球治理最大的政治议题，实质是所有儿童身心健康的成长状况决定着国家的命运和社会的前途。这意味着中国亿万儿童身心健康成长的状况决定了“中国梦”的圆梦状况。

—— 刘继同（北京大学教授）

治学严谨，功力深厚，儿童福利领域中值得一读的好书。

—— 尚晓媛（北京师范大学教授）

一部中国儿童福利制度的发展史，就是一部中国社会保障制度发展史的缩影。从“国与家的博弈”视角，既让我们看到了中国儿童福利制度发展普遍性的一面，又让我们看到了其特殊性的一面。

—— 林闽钢（南京大学教授）

儿童福利，无论是从政策实践来看，还是从学术研究来看，都是我国社会政策中一个没有得到足够关注的领域。姚建平同志的著作以我国儿童福利思想、制度和政策为研究对象，从历史和逻辑相统一的视角，以博古通今的笔法，对我国儿童福利制度的发展进行了系统梳理，力图探寻我国自古至今儿童福利的发展规律，展现了宏大的学术气魄，填补了我国社会政策研究的一个空白，是一本具有理论价值和现实关怀的重要著作。

—— 岳经纶（中山大学教授）

您可以通过如下方式联系我们：

邮箱：hibooks@hibooks.cn



微信



微博

上架建议：社会政策·福利政策

ISBN 978-7-5432-2562-6



定价：38.00元

易文网：www.ewen.co

格致网：www.hibooks.cn

国与家的博弈

中国儿童福利制度发展史

姚建平 / 著

图书在版编目(CIP)数据

国与家的博弈:中国儿童福利制度发展史 / 姚建平著.
—上海:格致出版社;上海人民出版社,2015
ISBN 978-7-5432-2562-6

I. ①国… II. ①姚… III. ①儿童福利-福利制度-
历史-中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 212145 号

责任编辑 顾悦

装帧设计 人马艺术设计·储平

国与家的博弈:中国儿童福利制度发展史 姚建平 著

出版 世纪出版股份有限公司 格致出版社
世纪出版集团 上海人民出版社
(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)



编辑部热线 021-63914988
市场部热线 021-63914081
www.hibooks.cn

发行 上海世纪出版股份有限公司发行中心

印刷 上海商务联西印刷有限公司
开本 787×1092 1/16
印张 14
插页 2
字数 161,000
版次 2015 年 11 月第 1 版
印次 2015 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5432-2562-6/C · 135

定价:38.00 元

序

在中国当前的社会保障研究中，儿童福利是一个被长期忽略的重要领域。尽管义务教育得到了普遍发展，但从福利视角来研究儿童的需求、权益却未受到学界的关注，在政府主导的社会保障体系中亦缺乏相应的制度安排，这可能与中国传统文化强调家庭对儿童的哺育责任与保障功能有关。时至今日，尽管家庭的生产功能伴随着工业化时代的到来而逐渐弱化，家庭的保障功能也伴随着核心家庭化、少子高龄化及生活方式的现代化而逐渐弱化，但中国人重视家庭的传统并没有多大变化，中国的家庭一直有着极其强大的人文、社会功能。这一传统决定了无论经济多么发达、社会如何发展，家庭仍是中国人普遍信赖的、可靠的、稳定的生活保障和依靠，人们在遭遇困难或提供帮助时，首先求助或帮助的是家庭内部的成员，之后再按亲疏远近推及他人乃至整个社会。换言之，社会成员的哺幼、养老问题及生活困难的缓解，以及多种生活服务需求的满足，在很大程度上能通过家庭成员相互扶持的方式来解决。基于这个原因，除义务教育等个别项目外，由国家提供的儿童福利迄今仍然局限于孤残儿童、流浪儿童、受艾滋病影响儿童等失去家庭保护的儿童。

然而，中国的经济和社会发展到今天，家庭能否在未来一直为儿童提供强大的社会保护功能，确实已经成为一个值得深思的现实问题。一方面，30多年来工业化、城市化、现代化进程的加

快，不仅使中国经济获得了持续高速增长，国内生产总值已经居于世界第二位并向世界最大经济体快速迈进，而且造就了劳动力的高流动性和代际分离居住的普遍性，传统的家庭与邻里关系正在发生深刻变化。另一方面，在计划生育政策的影响下，中国的家庭结构走向核心家庭化，户均人口规模从 20 世纪 50 年代前的 5.3 人下降到 1990 年的 3.96 人，到 2013 年时的户均人口已不足 3 人；40% 以上的家庭已是单人家庭或“二人世界”；生育率大幅度下降成为当今中国的客观事实，如果没有人口政策的重大调整，人口负增长的局面也会在中国出现。在这样的背景下，尽管目前年老的一代人仍然有大量精力去帮助子女照顾孩子，但下一代人能否像他们的父辈那样照顾好第三代人，无疑是一个值得深思的问题。是继续让家庭承担儿童健康成长的福利责任，还是加快发展政府主导的、社会化的儿童福利事业，已经成为一个必须明确回答的重大政策问题。

实际上，我们的近邻日本早就出现了人口负增长的趋势，韩国在 2008 年成为世界上人口出生率最低的国家。基于这样的现实，鼓励生育和帮助家庭养育儿童成了日本、韩国这类低生育率国家儿童福利供给的主要动机。与此相适应，这些国家的儿童福利事业也在不断发展中走向健全和完备。

中国历史上的社会福利是国家向孤残老幼妇和官吏提供的福利性措施，包括相应的物质待遇、精神褒奖和福利设施。历史上中国也出现过育婴堂、慈幼庄等面向儿童的国家福利设施。更为重要的是，中国历史上社会保障最基础的层次其实是家庭保障及其延伸——家族保障、邻里互助，这种非正式的制度安排具有强大且持久的生命力，然后是政府负责的制度性保障，最后才是社会提供的慈善。时至今日，虽然以家庭为中心的传统非正式福利

制度对儿童成长不可或缺，但国家在儿童生存和发展等方面也发挥着越来越重要的作用。中国已有针对儿童的专门立法，例如《未成年人保护法》、《义务教育法》等，为儿童的教育机会获得和免受侵害提供了法律保障，但总体来看，中国的儿童福利制度还不健全，立法层次偏低，重要的儿童福利制度大多以《意见》、《通知》等政策文件的形式存在。例如，2010年12月民政部和财政部发布的《关于发放孤儿基本生活费的通知》、2011年8月国务院办公厅发布的《关于加强和改进流浪未成年人救助保护工作的意见》、2013年3月民政部发布的《关于发放艾滋病病毒感染儿童基本生活费的通知》、2011年11月国务院发布的《关于实施农村义务教育学生营养改善计划的意见》等。上述政策措施针对的还只是儿童中的一小部分，是面向特殊困难儿童提供的救助性福利，它与城乡居民对普遍性儿童福利的需求相距甚远。因此，要真正建成适合中国国情的健全的儿童福利制度，还有很长一段路要走。

中国已经进入了少子高龄化时代，传统的儿童福利供给方式正面临着重大挑战，要求建立社会化的普遍性儿童福利制度的呼声日益高涨，这不仅需要国家在儿童福利制度建设上做出回应和调整，而且特别需要理论学术界关注、重视儿童福利事业的研究，并为相关政策抉择提供理论背景与依据。姚建平博士关注儿童福利已有多年的，取得过一些学术成果，他最近完成的这本书，堪称中国社会保障领域难得的专门研究儿童福利制度的著作。作者从国家与家庭的视角，系统分析了中国儿童福利制度的历史发展过程，同时提出了中国未来儿童福利制度的基本框架，对于我们全面认识中国的儿童福利制度和尽快构建适合国情的现代儿童福利制度，都有很高的参考价值。我应当对该成果的完成与公开出版

表示祝贺，并期望更多的青年学者能够像他一样，关注儿童与儿童福利事业，为促进儿童的健康成长和中国社会保障体系的不断完善做出积极的贡献。

是以以为序。

郑功成

第一章 绪论

第一节 问题的提出	1
第二节 儿童福利供给相关理论	4
第三节 研究方法和思路	17

第二章 古代中国儿童福利思想与政策

第一节 宋代以前的儿童福利思想与福利政策	21
第二节 两宋时期的儿童福利政策与福利制度	25
第三节 明清时期的儿童福利政策与福利制度	28
第四节 古代社会儿童福利的主要特征和局限	36

第三章 近代及民国时期的儿童福利政策与儿童福利制度

第一节 民国时期的儿童福利机构和团体	41
第二节 抗日战争时期国民政府的儿童救助和福利政策	49
第三节 近代及民国时期中国儿童福利制度的特征及局限	60

第四章 计划经济时期的中国儿童福利制度

第一节 计划经济时期的福利思想及对儿童福利的影响	64
第二节 计划经济时期的儿童福利政策及制度	70
第三节 计划经济时期的儿童福利制度特征	80

第五章	改革开放前期的中国儿童福利制度	
第一节	改革开放后儿童福利制度受到的冲击及初步发展	84
第二节	儿童福利机构发展和养育理论争论	89
第三节	改革开放前期儿童福利制度的特征	98
第六章	21 世纪以后中国儿童福利制度的发展	
第一节	特殊儿童福利制度的发展	102
第二节	普遍性儿童福利的发展	152
第三节	21 世纪以后儿童福利制度的建设成就及经验	163
第七章	中国儿童福利制度面临的挑战与未来发展	
第一节	社会发展过程中的儿童福利问题	173
第二节	儿童福利观念的转变问题及适度普惠型儿童福利探索	182
第三节	中国儿童福利制度的未来发展	204
参考文献		212

第一章

绪论

第一节 | 问题的提出

在“儿童福利”这个概念提出之前，儿童福利早就是已经存在的社会现象。在中国，从孟子的“幼吾幼以及人之幼”的博爱情怀到宋代的慈幼庄、明清时期的育婴堂，再到现代社会的儿童福利院，都在从事着儿童救助、儿童保护的事业。但是，在人类社会的早期阶段，儿童曾经被视为私有财产，父母对其未成年子女有绝对的处置权。在欧洲早期，雅典曾经认为婴儿出生五天后才被社会接受。出生后五天内，即使是活婴也可以被任意处理掉。从史前时代至公元 400 年的杀婴期，罗马法律认为杀害婴儿并不是谋杀行为，小孩甚至被当做玩具，在大人手中抛来抛去。早期的德国法律也给予了父亲对儿童的绝对控制权。因此，在那个年代，儿童的利益和福利服从父母的利益和福利，儿童自身的利益和福利完全没有得到体现。在中国古代社会也长期存在杀婴现象。尤其是在宋代和明清时期，溺婴在江南地区和东南沿海地区广泛存在。父母杀婴往往有多重原因，包括因为贫困难以养活儿女，害怕厚嫁破产，害怕多子分家等。但是不管是什么原因，溺婴都是从父母自身的福利角度考虑做出的选择，完全没有理会儿童作为一个生命主体所具有的福利和权利。正是由于古代社会将儿童当成了

家庭的私有财产，儿童养育也完全是家庭事务，因此儿童福利的供给也完全取决于家庭本身，国家在儿童的生存、教育和发展等基本福利保障方面几乎不会有任何干预。

如果儿童的一切完全属于家庭事务，那么也就不会有现代儿童福利的产生。实际上，现代儿童福利的最大特征是国家介入到儿童从出生到成年的每一个生长阶段，为他们提供生活、教育、医疗、居住等各个方面的支持。由于不同国家和地区在经济发展水平、思想意识、政治环境、社会文化和历史发展等方面存在差异，国家对儿童福利介入的深度和广度也有明显的差异。总体来看，儿童福利的发展过程可以看做国家不断加重儿童福利责任承担的过程。特别是在西方福利国家，由于国家不断侵入儿童养育过程，并逐步替代家庭对儿童的责任，这使儿童在一定程度上被看成公共产品或者“准公共产品”。在这一背景下，儿童福利也逐渐从家庭福利转向了公共福利。那么如何来定义“儿童福利”呢？国际上对儿童福利的定义大都以 1959 年联合国《儿童权利宣言》为依据，认为儿童福利是指“所有以促进儿童身心健康全面发展与正常生活为目的的各种努力、事业及制度”。《美国社会工作年鉴》认为“儿童福利的宗旨是让孩子们愉快地生活，能够得到健全的发展同时有效发掘出儿童的发展潜能。它可以是直接提供的服务，也可以是与促进儿童健康全面发展有关的家庭、社区的所有福利服务”。以上定义是广义的儿童福利概念。广义儿童福利对象是社会中的全体儿童，这些儿童不以年龄、身份、民族、种族或家庭出身而有所差别。从儿童福利内容来看，几乎所有一切与儿童有关的积极社会事务包括福利服务、收入、医疗卫生、居住、教育、司法、心理等都可以归为儿童福利。从制度设计理念来看，广义的儿童福利是积极的、以预防和发展为取向的儿童福利，其

目的是实现儿童的全面发展。从福利供给的方式来看，既包括政府和社会为儿童提供的各种福利，如教育、卫生保健、儿童福利设施和司法保护，也包括政府和社会提供的各种以促进儿童健康发展为目的的家庭和社区福利服务。

而在中国的实践中还存在狭义的儿童福利，也称为特殊儿童福利。狭义的儿童福利是指针对特殊儿童所采取的一系列的救助、保护、矫正、安置、辅导及养护等措施，以帮助他们健康成长。在中国，“特殊儿童”具体指无所依靠、无家可归、无生活来源的儿童，孤儿，弃婴，残疾儿童，贫困儿童，有行为偏差和受情绪困扰的儿童。^[1]与一般儿童相比，特殊儿童由于种种原因，在正常成长过程中的需求无法从家庭中得到满足，因此需要政府和社会为他们提供种种帮助。具体来说，有特殊需求的儿童包括以下三种情况：一是由于各种原因失去家庭保护的儿童，如父母死亡、被父母遗弃，或者由于父母离异等原因造成儿童实际上处于无人照顾的状态。这些儿童属于传统民政服务对象，一般来说由儿童福利机构予以照顾。二是生理、心理和发展需求不能在家庭中得到充分满足的儿童，造成这种情况的主要原因是家庭功能不健全或不能正常行使，特别是父母的功能和角色不能够正常行使。例如，由于家庭贫困导致儿童生活困难，单亲家庭既容易导致贫困也容易造成儿童情感缺失，父母有生理或精神疾病、有酗酒或吸毒等不良行为，或有家庭暴力倾向等导致儿童被虐待、被忽视等。这类儿童包括贫困儿童、流浪儿童、受家庭暴力影响的儿童等。三是儿童自身的情感或行为问题，如残疾、精神疾病、行为偏差或情绪困扰等，导致家庭环境难以满足其需求或不适宜继续在家庭中生活。这类儿童也需要来自政府或社会的帮助。不管以上哪种

[1] 成海军：《中国特殊儿童社会福利》，中国社会科学出版社 2003 年版，第 1 页。

情况，特殊儿童福利在中国都主要由民政部门提供，都需要国家介入才能满足儿童的需求。

由此可见，儿童福利的供给主要有两个主体，即家庭和国家。当然在现代，社会非营利组织也是儿童福利供给的重要主体。例如，当前在中国也有很多民间组织和国际组织对孤儿、流浪儿童、残疾儿童等进行救助。但在大多数情况下，民间组织通常只对特殊儿童进行救助和保护。并且，民间组织对儿童的救助只是在国家没有充分发挥儿童福利职能的情况下才会进行。换言之，非营利组织在儿童福利的供给方面只起到一个补充作用。因此，本研究将从家庭供给和国家供给的角度，探索中国从古代社会到当代儿童福利的发展规律。

第二节 | 儿童福利供给相关理论

对儿童福利概念的不同理解会产生不同的儿童福利供给方式。理论视角不同，对福利供给的解释也不同。学术界关于儿童福利供给也有大量的理论，主要包括家庭责任理论、角色理论、儿童权利理论、福利国家理论和儿童福利四分类理论等。

一、家庭责任理论

家庭责任理论是影响当代儿童福利服务发展的重要理论体系，社会学特别是家庭社会学主要倾向于儿童福利的家庭责任。例如，美国社会学家库利认为，家庭是儿童成长的“初级群体”。家庭成员能为儿童提供互动、沟通、彼此照顾和学习合作的机会，从而完成社会化的过程，这对儿童的成长与发展至关重要。父母也能

够通过家庭为子女的生活提供物质保障，确保子女身心健康成长，这也被认为是父母应尽的最基本责任。父母对儿童的照顾基于男女家庭劳动分工和家庭结构功能理论。该理论认为，家庭是社会生活中最基本的单位，家庭主要承担规范两性关系、社会生产和人口再生产、儿童社会教化和体现社会身份地位等基本社会功能；同时，家庭结构是男女社会劳动分工的缩影和表现形式。在传统社会，男主外女主内是典型的社会分工。父亲主要承担养家糊口的责任，母亲主要承担照顾子女和料理家务的角色；儿童是家庭私有财产的重要组成部分，父母对儿童享有绝对的权威；照顾子女日常生活起居，确保儿童身心健康成长，是父母的基本责任和家庭生活的基本义务。

在前工业社会时期，养育儿童的责任完全由家庭承担，父母被社会文化赋予养育孩子的权利和责任，同时也是因为他们对孩子有绝对权威。对于父母亲职权威（parental authority）的长期存在，研究者有两种不同解释：一种观点认为，儿童是父母的私有财产，父母有权力选择怎样养育他们的孩子；另一种观点则认为，社会将养育孩子的责任托付给父母是出于对父母的信任。在信任理论看来，由于血缘与基因遗传等原因，父母是最适合照料孩子的人。^[1]工业社会以来，家庭的功能在不断弱化。一些人认为家庭处于危机之中，濒临解体。甚至有人预言，作为一种社会组织形式，它将会消失。在欧洲，大量慈善收养院（hospital）承担了家庭职能，照看了各种各样的伤残者、穷人和病人。由于出现了领取工资的独立雇佣劳动者，老人和病人的家庭照料产生了特殊困难，直到 19 世纪末 20 世纪初才以提供社会保障的形式由国家满足了

[1] Thomas. N. (2000). *Children, Family and the State: Decision-making and Child Protection*. Basingstoke, Hampshire: Macmillan; New York: St. Martin's Press.

这种家庭需求。在早期的欧洲社会,养育和教育后代主要在家庭内部进行,但是后来实行的普遍义务教育削弱了家庭的社会化职能。^[1]由此可见,由于工业革命以来现代社会保障制度的出现,国家在越来越广泛的方面替代了家庭,进而出现了家庭儿童福利职能的弱化。但是,无论社会保障如何发展,家庭只是部分交出其职能,不可能完全由政府替代。由于家庭是儿童社会化和身份认同的最重要的场所,因此家庭在儿童福利供给问题上始终是首位责任主体。只有父母不能充分承担照顾子女的义务,或者家庭环境发生了变化,比如因婚姻关系难以维系、家庭生活崩溃而使儿童遭受到了伤害、虐待或者忽略的时候,社会和国家才有责任和义务干预家庭生活,确保儿童健康成长。

二、角色理论

社会角色是指与人们的某种社会地位、身份相一致的一整套权利、义务的规范与行为模式,它是人们对具有特定身份的人的行为期望。人类学家拉尔夫·林顿认为,角色在任何特定场合作为文化构成部分提供给行为者一组规范,他将社会结构置于个人行为之上,视社会结构为一个行为规范体系,个人接受和遵循这些规范。他区分了角色与地位,认为当地位所代表的权利与义务产生效果时即角色扮演。^[2]例如,父亲在家庭制度中占有为人父亲的地位,社会就会期待父亲负担维持家庭生计、保护子女、作为子女的表率等义务。当今社会对父母的角色期待主要包括:

-
- [1] 迈克尔·米特罗尔、雷音哈德·西德尔:《欧洲家庭史——中世纪至今的父权制到伙伴关系》,赵世玲、赵世瑜、周尚意译,华夏出版社1991年版,第63—73页。
- [2] 郑杭生主编:《社会学概论新修(第三版)》,中国人民大学出版社1994年版,第107页。

(1) 父母应提供家庭收入,以满足子女衣食住行、教育、健康、社会和娱乐活动的需求;(2) 父母为子女的情绪需求提供爱、安全感、亲情,以及子女情绪发展所需的情绪上的支持;(3) 父母为了子女的智力、社会和精神正常发展,应提供必需的刺激,让儿童前往学校接受教育,同团体生活,鼓励其游玩,以及接受宗教训练等;(4) 父母必须保护子女免受生理的、情绪的或社会的伤害;(5) 父母必须提供适当的居住处所,使子女确定属于某个居住社区,达成稳定的自我认同归属感;(6) 父母在子女与环境间居于协调者地位,以保护子女在社区中的权利,使其免受不公平的待遇。^[1] 儿童生活在健全的家庭中,父母能够有效地履行其角色,并发挥社会功能。但是,有些家庭中的父母并不一定能完全履职,进而发生角色失调导致儿童难以正常成长。父母的角色失调主要包括三种情况:一是角色缺位,包括父母死亡、离婚、分居、服刑等。二是能力不足,包括父母因为生理、心理缺陷或缺乏亲职知识等,无法完全履行父母的角色,例如,父母残疾、酗酒、吸毒等。三是角色拒绝,有些父母会有意或无意地拒绝履行亲职角色,例如,父母离家出走等。基于父母的角色失调而无法满足儿童的福利需求,就形成了三种主要的儿童福利服务类型,即支持性儿童福利服务、补充性儿童福利服务和替代性儿童福利服务。

支持性儿童福利服务的提供是基于家庭结构仍然完整,但成员蒙受压力,进而容易导致离婚、分居或遗弃子女等。支持性儿童福利服务是要运用家庭以外的资源给予原生家庭的支持,是儿童福利服务的第一道防线,包括儿童家庭咨询辅导服务、儿童休息娱乐服务等。支持性儿童福利服务的目的在于支持、增进及强化家庭功能,满足儿童的需求的能力,使原生家庭成为儿童最

[1] 周震欧:《儿童福利》,台湾巨流图书公司2001年版,第15页。