

儿童生存现状系列

中国 孤儿状况 研究

○ 尚晓媛 等/著

Survival
CHILDREN

A Study of the Condition
of Orphans in China



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS(CHINA)

• 儿童生存现状系列 •

中国孤儿状况研究

**A Study of the Condition
of Orphans in China**

尚晓援 等 / 著



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

内 容 提 要

基于第一次中国孤儿排查和全国 10 省（直辖市、自治区）的 15 个县（市、区）的深度调查结果，本书对中国孤儿群体的生存和成长状况、中国的孤儿救助和照料制度进行了深入研究。这项研究发现，中国孤儿主要生活在他们原来的社区，依靠亲属照料和抚养。亲属家庭网络为孤儿提供了亲情照顾，负担了主要的生活费用。在 57.3 万名孤儿中，接近总数的 1/3 没有从国家得到经常性的制度救助。很多孤儿生活在贫困中。由于丧失了主要的抚养人，多数养护孤儿的家庭无力负担需要现金支出的教育和医疗费用。中国孤儿迫切需要政府和社会各界的支持，以获得健康成长的必要条件。

Abstract

The research is based on the first national census of orphans in China and in - depth interviews with 96 kinship foster families in 10 provinces. The research finds that most orphans cared for by kinship foster carers live and grow up in their own communities safely and normally. Most kinship foster carers care for orphans with great love and provide them with adequate shelter, food and clothes. However because financial support from the government is limited, many children and their carers live in deep poverty and have difficulties meeting the costs of education and health care for children.

目 录

导 言	尚晓援 / 1
一 研究说明	/ 1
二 主要研究问题及研究方法	/ 3
三 调查地基本情况	/ 5
四 本书的主要内容	/ 6

第一部分 中国孤儿的基本状况

第一章 中国孤儿基本状况	程建鹏 尚晓援 杨 洋 / 9
一 孤儿排查简介	/ 9
二 孤儿总数及规模	/ 9
三 孤儿的年龄构成	/ 11
四 孤儿的性别比分析	/ 13
五 致孤原因探讨	/ 14
六 全国孤儿基本状况	/ 16
第二章 中国对孤儿的社会保护制度	尚晓援 陈雪梅 / 18
一 基本生活救助	/ 20
二 替代性养护	/ 27
三 教育和医疗救助制度	/ 29
四 孤儿群体面临的主要困难和问题	/ 31

第二部分 在社区中照料儿童：亲属寄养的个案研究（郴州、天镇和新疆3区县）

第三章 湖南郴州的孤儿状况和对儿童的

社会保护	刘浪 尚晓援 / 37
一 调查地背景	/ 37
二 孤儿概况	/ 38
三 郴州对孤儿提供社会保护制度的现状	/ 40
四 亲属寄养模式分析	/ 44
五 亲属寄养下的儿童：综合评述	/ 49
六 农村社会的变化对传统模式的挑战	/ 51
七 结论	/ 53

第四章 山西省天镇县的孤儿状况和儿童

保护制度	葛蔓 尚晓援 赵梅子 / 57
一 调查地背景介绍	/ 57
二 孤儿的定义、数量和孤儿产生的原因分析	/ 61
三 天镇孤儿保护制度的现状	/ 63
四 不同类型的替代性养护及其对儿童的影响	/ 66
五 儿童保护制度效果分析	/ 68
六 结论	/ 70

第五章 河南省舞阳县孤儿状况和儿童保护制度

一	导言	/ 71
二	舞阳县的孤儿概况	/ 73
三	舞阳县的农村孤儿保护制度	/ 75
四	孤儿群体的生存状况	/ 85
五	舞阳孤儿保护制度分析：国家、亲属网络和 公民社会的互动	/ 87
六	经济、社会发展给舞阳的孤儿保护模式带来挑战	/ 89
七	舞阳给我们的政策启示	/ 90

第六章 新疆少数民族孤儿状况和对孤儿的

社会保护	尚晓援 葛 蔓 赵巍巍 / 92
一 背景介绍	/ 92
二 孤儿的定义和孤儿概况	/ 96
三 儿童保护制度现状分析	/ 98
四 亲属寄养制度模式分析	/ 101
五 儿童保护制度效果分析	/ 104
六 政策建议	/ 106

第七章 受艾滋病影响的儿童状况和儿童

保护制度	陶传进 尚晓援 / 108
一 调研概况	/ 108
二 基本概念解释	/ 110
三 艾滋病流行及其影响	/ 110
四 艾滋病对儿童生活环境的破坏	/ 112
五 艾滋病的冲击和基层政府的治理能力	/ 118
六 政策建议：行动方案与合理政策模式	/ 121

第三部分 儿童抚育成本

第八章 预算标准法与儿童抚育成本：安徽阜南县的

个案研究	李振刚 尚晓援 / 131
一 研究方法和调查步骤	/ 131
二 研究结果	/ 136
三 阜南县孤儿救助现状及政策建议	/ 161

附录 孤儿的故事：部分深度访问的个案记录	/ 164
----------------------------	-------

参考文献	/ 268
------------	-------

Contents

Introduction	/ 1
Chapter 1 Chinese Orphans	/ 9
Chapter 2 Social Support to Orphans in China	/ 18
Chapter 3 Orphans and Social Support to Them in Chenzhou	/ 37
Chapter 4 Orphans and Social Support to Them in Tianzhen	/ 57
Chapter 5 Orphans and Social Support to Them in Wuyang	/ 71
Chapter 6 Orphans and Social Support to Them in Xinjiang	/ 92
Chapter 7 Children Infected and Affected by HIV/AIDS	/ 108
Chapter 8 Costs of Children	/ 131
Appendix Stories of Orphans	/ 164
References	/ 268

导 言

尚晓援

一 研究说明

本书是多项合作研究的成果之一，其中主要的一项是中国孤儿状况研究。

从 2001 年开始，笔者和民政部、联合国儿童基金会、英国救助儿童会以及英国政府海外发展署联合进行了有关中国儿童福利院制度改革的研究。研究的重点是在国有儿童福利机构推广以家庭为中心对孤残儿童进行养育的方式（家庭寄养）。因为对孤残儿童的成长有利，养护成本又低，家庭寄养在全国推广很快。2002 年底，英国救助儿童会和民政部联合组织了调研小组，为制订家庭寄养的管理办法，在全国进行调研。这个调研的最后一站是新疆。调查组到达新疆的时候，正是圣诞节前后，新疆的很多地方已经是冰天雪地。有一天，在野外遇到了暴风雪，调查组的面包车在风雪中缓慢地前进。笔者和英国救助儿童会的陈雪梅女士则有机会促膝长谈。当时，达成了一个共识：大家共同致力于推广的家庭寄养方式在民政部内已经被接受，国有儿童福利院的状况已经大大改善。一般来讲，这里的儿童能够得到适当的照料。2003 年，民政部正式出台家庭寄养的管理办法，这标志着家庭寄养将可能成为中国国有儿童福利机构中的主流照料模式。

但是，大家同时也感到，像中国这样的大国，需要保护的孤残儿童一定不止民政部门监护的五六万人。不过，中国到底有多少孤儿？他们的生活状况如何？他们是否得到了适当的照料和保护？除了特别恶劣的虐待案件在媒体上得到反映，作为最软弱的一个社会群体，中国孤儿的状况鲜为人知，他们的利益和需要处于学术研究和政策关注的范围之外。

除此之外，另外一些数字和信息让笔者不安。在当时接受过临时救助的20万流浪儿童中，80%左右来自有问题的家庭。这些儿童或是失去双亲，或是父母中有一个去世，或是父母离婚，或是父母因为各种原因无法照顾他们。另外，媒体上关于个别孤儿悲惨处境的报道也使作者感到自己作为社会政策和儿童福利的实践者及研究者，有责任去关注这个几乎没有力量发出自己声音的社会群体的状况。

在笔者和陈雪梅女士的建议提出以后，这个项目得到了多方的大力支持。英国救助儿童会中国项目总代表魏洁女士多年来致力于中国的儿童保护事业，是对这个项目进行支持的第一人。澳大利亚研究署（ARC）和英国救助儿童会为研究提供了经费资助。澳大利亚社会科学院院士、新南威尔士大学教授 Peter Saunders 和笔者为项目主持人。民政部救灾救济司、英国救助儿童会、澳大利亚新南威尔士大学社会政策研究中心和北京师范大学社会发展与公共政策研究所联合组织了调查组。民政部救灾救济司司长王振耀在看了个案调查的结果之后，下决心发起并直接领导了全国孤儿的排查登记，并从各个方面对实地调查工作给予了支持。救灾救济司的韩处长直接负责了调查工作的实施。英国救助儿童会驻中国儿童保护顾问 Andy West、陈雪梅和周烨，积极地参与了课题的设计、组织、成果分析和发布等不同阶段的组织工作。课题组的其他成员有：卫生部程建鹏，北京师范大学硕士研究生刘浪、李振刚、杨洋、董彭涛，以及首都经济贸易大学社会保障研究所葛蔓教授领导的调查组。英国救助儿童会的陈雪梅、陈强和其他人员还参与了课题在部分阶段的设计和实地调查研究工作。在对受艾滋病影响的儿童的调查中，高玉荣、陶传进等参加了调研的领导、组织和实施等工作。

同时，这项研究的结果也得到了政府部门的重视。胡锦涛主席看到刊登在2005年10月15日新华社《国内动态清样》第3168期上这项研究的结果，批示：孤儿是最弱小、最困难的群体，应区别情况，完善救助制度，使他们能健康成长。国务院副总理回良玉则进一步要求民政部和有关部门协商，健全完善孤儿救助体系，采取综合有效措施，使孤儿得到切实救助和健康成长。民政部部长也就这个问题给予了详尽具体的批示和工作安排。民政部社会福利和社会事务司社会福利处的贾小九处长则直接承担了这些指示的落实工作。

在国家最高领导人的直接关注之下，2006年3月29日，民政部、中

央综合治理委员会办公室、最高人民法院、国家发展和改革委员会、教育部、公安部、司法部、财政部、劳动和社会保障部、建设部、农业部、卫生部、国家人口计生委、共青团中央、全国妇联共 15 个部委联合下发文件《关于加强孤儿救助工作的意见》。2006 年,民政部部本级为建立各级儿童保护资源中心拨款 10 亿元,以便对弱势儿童群体提供全面和有效的保护。2007 年,民政部成立了新中国成立以来第一个专门负责儿童福利的机构——社会福利二处。这项研究成为社会科学研究成果向政策转换的一个成功案例。

除了孤儿状况研究的成果,本书还利用了对受艾滋病影响的儿童的项目调查结果和其他几个小型研究项目的成果。

二 主要研究问题及研究方法

这项研究的主要对象是中国的孤儿群体,以及针对孤儿的社会保护制度。

(一) 主要的研究问题

第一类问题:由于是历史上的第一次,这项研究首先需要摸清孤儿的整体状况。研究的具体问题包括:中国城乡有多少孤儿?他们为什么成为孤儿?谁在照顾他们?他们中有多少能够受到亲属的照顾?他们中有多少能够生活在其他类型的寄养家庭或儿童福利院中?我国社会救助制度对他们提供了什么样的支持和保护?还有多少其他弱势儿童群体(如失去父亲、母亲出走)需要政策保护?等等。

第二类问题:为了了解儿童救助到底需要国家和社会的其他部门付出多少费用,这项研究对孤儿的生活费用进行了估算。主要的问题包括:调查孤儿所在地的一般儿童的生活费标准,以及在亲属或非亲属家庭寄养一名儿童需要多少生活费。

这项研究关注的第三类问题是孤儿的生活状况:孤儿家庭的收入来源是什么?总量如何?他们是否生活在贫困中?如果他们生活在贫困中,那么孤儿生活贫困的原因是什么?亲属寄养对这些儿童的照顾对缓解他们受到的贫困起到了什么样的作用?孤儿的寄养家庭在照料的过程中遇到了什

么困难?

第四类问题:孤儿成长的状况如何?他们的身心发展是否健康?他们面对的困难是什么?等等。

(二) 调查方法

孤儿调查采用了全国孤儿排查、问卷调查、深入访问和焦点群体访问等多种研究方法,结合了定量研究和定性研究的方法。就定量研究部分,我们首先在全国进行了孤儿状况排查,在概况描述方面使用了大量的数据资料。同时,对孤儿的生存和发展状况,采用了定性的研究方法。

孤儿排查:调查组首先在全国进行了孤儿状况排查。这是新中国有史以来进行的第一次孤儿状况排查。调查组收集了全国 57.3 万名孤儿的姓名、性别、年龄、受到生活救助和替代性养护的信息,并调查了他们失去父母的原因。通过深度访问和焦点群体讨论,调查组还对孤儿在教育、住房、医疗和社会参与方面的情况进行了调查,并对替代性养护成本进行了估算。

深度调查:在每一个调查点,都采取了如下的方法。

(1) 文献调查:课题组首先调查各地有关社会福利和社会救助、政府和非政府组织的发展、儿童养护方式、农村家庭生活支出和儿童养护成本等方面的历史和现状的文献,收集了大量的文献和数据资料。

(2) 焦点群体调查:对重点部门的工作人员、乡镇、村干部和孤儿养护者,进行了焦点群体调查。

(3) 深度访问:对重点部门和人员、不同类型的孤儿家庭和人员,进行观察、沟通与访谈。深度访问和焦点群体访问的人数为 350 人。

(三) 主要概念定义

在调查之初,我们觉得孤儿的概念是自明的,这和很多其他学术研究必须从基本概念的定义开始进行研究是不同的。不过,研究一开始,我们就发现这个自明的假定是不对的。在社会政策和儿童福利研究方面,儿童的定义是什么,孤儿的定义是什么,其实都是大有争议的问题。

我们的研究对象,用英文表达,是“children”。根据佟丽华的研究,在讨论“children”的问题时,最好使用“未成年人”的概念(佟丽华,

2001)。因为英文的“children”，翻译成“儿童”并不准确，它其实包括了中文中的“儿童”和“少年”，甚至部分“青年”的概念。联合国《儿童权利公约》第1条就指出，“儿童系指18岁以下的任何人”；中国《未成年人保护法》规定，“未成年人是指未满18周岁的公民”；《家庭寄养管理暂行办法》对被寄养的儿童的年龄的规定是“不满18周岁的孤儿，查找不到生父母的弃婴和儿童”。因此，我们把儿童的年龄界定在0~18岁。

失怙儿童，或称孤儿，是指失去父母照顾的未成年人。在调查中，我们最开始根据通行的法律，认为失去父母照顾的儿童指父母双亡的儿童。但是，在中国传统社会中，失去父亲的儿童就算作孤儿。在调查中，我们发现很多地方的民政干部把父亲死亡，母亲再嫁出走，留下的无父母照顾的儿童，也当作孤儿对待。在事实上，这些儿童的确和父母双亡的儿童一样，无人照顾，本书将他们统称为失怙儿童。因此，在这次调查中，排查的孤儿属于父母双亡的“双孤”、“爹死娘嫁人”、失去父母照顾超过两年的儿童。

三 调查地基本情况

全国孤儿排查按照计划在全国范围内有序进行，根据全国孤儿排查表，对孤儿姓名和有关信息，进行登记、上报、汇总。

进行深度访问地区：课题组对10个省份的15个县（市、区）进行了深入调查。课题组成员包括英国救助儿童会的工作人员，北京师范大学社会发展与公共政策研究所儿童福利中心的研究人员以及民政部与卫生部的有关人员。同时，本次调查也得到了各地相关机构、人员的大力支持。

调查时间从2004年11月到2006年10月。调查地点包括湖南郴州市各县，安徽省阜南县、利辛县，湖北省随州市曾都区，广西壮族自治区PX市和罗城县，云南省盈江县，河南省舞阳县、洛宁县，山西省天镇县，新疆乌鲁木齐市天山区、伊宁县、墨玉县、察布查尔锡伯自治县，四川省布托县和北京通州区等省、自治区和直辖市的县和地级市。大多数为自然灾害多发地区的贫困县。这些地区，既包括汉族地区，也包括多个少数民族地区，多数为农村地区，少数为城市市区。

所调查的地区中，包括国家级与省级贫穷地区。有些地区人均 GDP 远远低于全国平均水平，财政收入低于甚至远远低于支出。因此，可以用于社会救助的政府资源和社会资源都有限。

四 本书的主要内容

本书包括导言和八章内容。导言简要介绍了本书的写作背景、研究方法、调查地区的基本情况等等。第一章对中国孤儿的基本状况进行了描述性的介绍，并对致孤原因进行了深入分析；第二章对中国正式和非正式的孤儿保护制度以及它们之间的关系进行了研究和分析；第三章到第六章是个案研究，对各个调查地点的孤儿状况和孤儿保护制度进行了个案分析；第七章讨论了受艾滋病影响的儿童状况和儿童保护制度；第八章则详细讨论了农村儿童养育成本的问题。

本书的附录“孤儿的故事”是全书的重要组成部分。在调查过程中，我们的调查组访问了上百个寄养家庭，被很多寄养家长和孤儿之间的故事深深打动。调查组把这些故事如实地记录下来。在此我们精选了其中的部分作为本书的附录，希望这些故事能够为读者提供有关孤儿生活和成长的真实图景。为了保护这些寄养家庭和儿童，本书的记载不包括真实的姓名和地址，所提到的地点和人名都进行了技术处理。少量孤儿的故事来自互联网，我们都注明了出处。

第一部分

中国孤儿的基本状况

第一章 中国孤儿基本状况

程建鹏 尚晓援 杨 洋

一 孤儿排查简介

2005年4~7月,在民政部的邀请下,调查组参与、组织了中国首次全国孤儿登记排查行动。民政部针对全国孤儿登记问卷调查进行了专项培训,排查收集了有关孤儿的姓名、性别、年龄、居住地、失怙原因、得到救助的种类和数量以及孤儿照料者等信息。

孤儿登记排查工作由各级民政行政部门组织,从城市街道办事处居民委员会与农村村民委员会收集辖区内所有孤儿的基本信息,逐级审核、汇总,省市两级民政部门随机按2%抽检复核,最后由省级民政部门统一上报民政部。

二 孤儿总数及规模

根据全国31个省(自治区、直辖市)统计所得到的资料看,目前孤儿总数为57.3万人,占全国人口的4.43%。青海、西藏、新疆、宁夏以及广西、贵州、云南等经济欠发达省份孤儿占人口比例高于其他地区。河南、安徽、湖北等艾滋病高发区的孤儿数量较高。农村户口的孤儿占总数的86.3%,城市户口的孤儿占13.7%。