

| 社会福利与社会工作丛书 |

国家责任与 儿童福利

中国儿童健康与
儿童福利政策研究

刘继同◎著



中国社会出版社

国家一级出版社

全国百佳图书出版单位

STATE
RESPONSIBILITY
AND
CHILDREN WELFARE

| 社会福利与社会工作丛书 |

国家责任与 儿童福利

中国儿童健康与
儿童福利政策研究

刘继同◎著



中国出版社

国家一级出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

国家责任与儿童福利:中国儿童健康与儿童福利政策研究/刘继同著. —北京:中国社会出版社,2010. 6

ISBN 978 - 7 - 5087 - 3225 - 1

I. ①国… II. ①刘… III. ①儿童福利—研究—中国 IV. ①D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 083925 号

丛 书 名:社会福利与社会工作

书 名:国家责任与儿童福利:中国儿童健康与儿童福利政策研究

著 者:刘继同

策划编辑:向 飞

责任编辑:张 杰

出版发行:中国社会出版社 邮政编码:100032

通联方法:北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话:编辑室:(010)66016392

邮购部:(010)66060275

销售部:(010)66051698 传真:(010)66080880

(010)66080300 传真:(010)66051713

网 址:www. shcbs. com. cn

经 销:各地新华书店

印刷装订:中国电影出版社印刷厂

开 本:170mm × 240mm 1/16

印 张:21. 25

字 数:350 千字

版 次:2010 年 6 月第 1 版

印 次:2010 年 6 月第 1 次印刷

定 价:36. 00 元

Foreword

序

The year 2009 marked the 30th anniversary of an excellent partnership between UNICEF and the Government of China. In the same year, the People's Republic of China celebrated its 60th anniversary.

2009 年中华人民共和国成立 60 周年之际，中国与联合国儿童基金会的合作也走过了三十年的光辉历史。

Coinciding with this was the roll-out of a campaign on child welfare nationwide, on which Dr. Liu Jitong shares some of his insights through this book, *Government Responsibilities and Child Welfare – A Policy Study on Child Health and Welfare*.

与此同时，全国性“儿童福利运动”蓄势待发。因此，北京大学刘继同博士所著《国家责任与儿童福利：中国儿童健康与儿童福利政策研究》一书的出版恰逢其时。

UNICEF welcomes the increased attention to child welfare in China. To further advance the child welfare agenda, China is rightly developing the national strategic policy frameworks, laws and plans to:

中国政府高度重视儿童福利事业，对此联合国儿童基金会极为赞赏。为进一步推动此项事业的发展，中国正着力制定相关国家规划、政策及法律框架，以期在以下领域取得实质性进展：

(a) establish a comprehensive child poverty reduction program as part of China's poverty reduction strategy;

(1) 将儿童减贫项目纳入国家减贫战略；

(b) develop a comprehensive social welfare system for children across sectors and beyond the individual vertical programs and schemes;

(2) 建立跨部门、多系统的综合社会福利体系；

(c) promote fairness, quality and cost-effectiveness in the delivery of es-

sential social services; and

(3) 提高基础服务的公平性、平等性及成本效益;

(d) establish a strong child protection system as an integral part of the broader social welfare system for children. This includes family support services to prevent family breakdown and provide early interventions for at - risk children; protection services to protect children from abuse, neglect or exploitation; and alternative care for children who can no longer live with their family.

(4) 建立完善的儿童保护体系并将其纳入广义的儿童社会福利体系, 包括为家庭提供支持以维系其完整并尽早对脆弱青少年进行干预, 保护儿童免受虐待、忽视或剥削, 以及为失去家庭照料的儿童提供替代抚养方式。

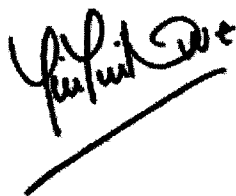
UNICEF would therefore like to endorse the principles that Dr. Liu highlights, specifically, the need to educate the public on child welfare, a systems approach to child welfare, the need for concrete action plans, the need to monitor and evaluate those plans adequately, and the shared responsibility of communities, families and government to provide care and assistance for children.

在此背景下, 刘继同博士在书中特别强调, 中国目前亟须提高公众的儿童福利意识, 加强儿童福利体系建设, 制订具体行动规划并对其落实进行充分的督导评估。刘博士同时指出, 政府应与家庭和社区共同承担儿童照顾与救助的责任。联合国儿童基金会对此表示赞同。

Such measures will surely accelerate the progress in child welfare, which UNICEF hopes will eventually lead to the well - being of all children in China.

上述举措的落实, 必将加快中国儿童福利事业发展的进程。同时, 联合国儿童基金会希望这些举措最终能够促进全中国儿童的福祉。

联合国儿童基金会驻中国代表



目 录

第一部分 当代中国儿童福利制度历史变迁轨迹

国家与儿童:民国时期儿童福利政策与服务实践的历史研究	2
----------------------------------	---

第二部分 中国社会结构、家庭结构转型与儿童福利政策

中国社会结构转型、家庭结构功能变迁与儿童福利政策议题	24
----------------------------------	----

第三部分 儿童福利制度典范与中国儿童福利政策模式

儿童福利的四种典范与中国儿童福利政策模式的选择	44
-------------------------------	----

第四部分 儿童福利研究典范与儿童福利政策框架

中国青少年研究典范的战略转变与儿童福利政策框架的战略思考 ...	
.....	56

第五部分 中国儿童福利理论框架与政策框架

国家与儿童:社会转型期中国儿童福利的理论框架与政策框架	72
-----------------------------------	----

第六部分 当代中国儿童福利政策框架与福利服务体系

当代中国的儿童福利政策框架与儿童福利服务体系	92
------------------------------	----

第七部分 儿童健康照顾与儿童福利服务一体化

整合儿童健康与儿童福利:重构中国现代儿童福利政策框架	154
----------------------------------	-----

第八部分 中国孤儿、受艾滋病影响儿童和脆弱儿童生存与服务状况

中国孤儿、受艾滋病影响儿童和脆弱儿童生存与服务状况研究 ...	172
---------------------------------	-----

第九部分 中国孤残儿童养护模式的战略转型

从院舍照顾到社区照顾:中国孤残儿童养护模式的战略转变	200
----------------------------------	-----

第十部分 中国流浪儿童生活状况与“郑州模式”研究

中国儿童福利政策模式与城市流浪儿童议题	216
河南省郑州市流浪儿童救助保护中心的个案研究	230
“郑州模式”的精髓及其革命性现实、政策、理论含义	258
中国流浪儿童保护“郑州模式”的制度创新、 基本经验与发展方向	265
粤、桂、滇三省(区)流浪儿童救助工作专题调研报告	288

第十一部分 中国艾滋病致孤儿童生活状况与儿童福利政策

河南省艾滋病致孤儿童救助政策与社会福利理论 革命性创新含义	300
中国艾滋病致孤儿童福利制度建设的若干重大政策建议	307

第十二部分 自闭症儿童福利政策框架与服务体系研究

中国自闭症儿童福利政策框架研究的战略构想	314
----------------------------	-----

后记	319
----------	-----

中国儿童福利事业：理论与实践

第一部分 中国儿童福利事业的发展

当代中国儿童福利制度

历史变迁轨迹

中国儿童福利事业的发展

中国儿童福利事业的发展，是一个历史的过程。从新中国成立之初，到改革开放，再到新世纪，中国儿童福利事业经历了从无到有、从弱到强的过程。在这一过程中，政府、社会、家庭和个人都发挥了重要的作用。中国儿童福利事业的发展，不仅关系到儿童的生存和发展，也关系到国家的未来和民族的希望。因此，研究中国儿童福利事业的历史变迁轨迹，对于推动中国儿童福利事业的进一步发展具有重要的意义。

国家与儿童：民国时期儿童福利 政策与服务实践的历史研究

摘要 儿童是家庭的瑰宝、民族的希望、国家的基石、社会的未来，儿童健康快乐幸福成长是国家最基本的社会福利责任。儿童照顾与儿童福利是社会福利最基础、最主要的部分。民国时期是儿童福利事业的奠基时期，当时的儿童福利政策与儿童照顾服务历史经验具有特别重要的意义。在社会现代化与福利制度创新背景下，儿童福利政策与照顾服务具有重大的理论政策意义。

一、儿童福利中心地位与儿童福利研究视角

儿童是人类最宝贵的财富，儿童照顾既是社会福利事业最早的历史渊源，又在水福利制度中处于中心地位。人类社会诞生以来，由于关系人类自身再生产、家庭生活、社会教化、文化传承和文明更替，儿童成为人类最宝贵的财富。谁拥有儿童谁就拥有天下、希望和明天。儿童是父母的掌上明珠和家庭的瑰宝，是民族的希望和国家的基石，是祖国的花朵和社会的未来。确保儿童身心健康、幸福快乐与无忧无虑地成长是父母、家庭、国家和社会最基本的社会责任。有鉴于此，照顾、关爱、呵护、培育、救助和保护儿童既是天赋人性、情感最典型的反映，又是社会福利思想与福利制度安排最初的历史渊源，成为社会福利事业中历史最悠久的部分。综观人类社会历史发展规律，儿童照顾和儿童保护是文明社会最早萌芽的福利事业^[1]。中国古代圣贤和政治家也明确指出“慈幼”在“九惠之教”中处于优先和基础地位^[2]。欧美近代社会福利制度形成、发展、演变过程中，同样是儿童照顾、保护事业最早萌芽^[3]。更为重要的是，在现代

社会福利制度框架中，母亲福利和儿童、青少年福利是最重要的服务。综观欧美国家，在由贫困救助、社会保险、福利服务、基础教育、医疗卫生和健康保险、住房服务和城镇规划、老残服务与社区服务组成的社会福利体系中，儿童福利是重中之重^[4]。儿童福利既是现代社会福利制度的基础部分，又处于社会福利政策议程的中心位置。这意味着儿童福利状况成为衡量社会福利水平、社会现代化和社会文明程度的最佳指标体系，典型地反映国家、家庭与社会生活的关系，说明国家与儿童关系的性质、类型及其社会功能。

民国时期是中国现代儿童福利事业萌芽、发展的黄金时代，儿童福利理念、政策法规和服务实践均达到空前的高度，发展儿童福利事业的历史经验和成功作法具有特别重要的意义。回顾中国社会历史发展进程，“中华民国”既是现代社会福利制度和儿童福利事业萌芽奠基期，又是社会福利制度与儿童福利事业发展的黄金时代，创造辉煌的业绩，积累宝贵的历史经验。如何客观总结民国时期儿童福利事业的经验教训，借鉴前人成功做法，继承和挖掘历史智慧，在观念更新、制度创新、政策创新、服务创新和组织创新基础上，重构现代的儿童福利制度框架和政策模式，这是当代中国决策者、福利工作者和社会科学家肩负的光荣的历史使命^[5]。众所周知，由于种种原因，民国时期儿童福利事业基本是个尚未开垦的研究领域，现有研究比较分散零碎，且多以个案研究和相关文献资料的汇编整理为主，缺乏系统性和全面性^[6]。有鉴于此，笔者根据社会福利理论和儿童福利的分析框架，运用文献回顾和历史研究方法，主要从社会环境与制度背景、价值观念与福利思想、服务对象与儿童群体、服务范围与服务内容、服务方式与服务策略、福利资源与资金来源、福利组织与服务人员等层面，全面系统勾画民国时期儿童福利事业发展状况与历史经验，以拓宽民国史和社会史研究的理论视野。

二、动荡不安的社会环境与丰富多彩的价值观念

民国社会环境与制度背景的基本特点是连年不断的内战、革命和入侵，是现代经济奠基，是社会结构、阶级结构急剧变迁和现代社会迅猛发展的时代，动荡不安和派系主义是总体特征。1912~1949年的37年在中国历史中占据举足轻重的地位，扮演着承上启下和社会革命的角色。政治

生活中，君主立宪、资产阶级民主共和国、军阀独裁和新民主主义政体之争针锋相对，法西斯主义、无政府主义、改良主义、自由主义、民主主义、社会主义等政治思想斗争激烈。北洋军阀政府、南京国民政府、日本占领区的傀儡政府和革命根据地政府长期并存共生，常常出现“一国多政”和“多政割据”的混乱局面，各式政权更替频繁，缺乏真正的国家统一；军—绅政权、政局混乱、军阀割据、派系分裂等政治危机集中、典型地反映在军事生活领域中。

军事生活中，兵变暴乱、军阀混战、起义革命、抗日战争和国共内战连年不断，兵荒马乱、横征暴敛、流离失所、哀鸿遍野、民不聊生的战乱局面打破往常稳定平和的环境，直接导致大批军人横尸战场，造成大批难民、灾民、孤儿、无家可归者、伤残人士和牺牲品。经济生活中，帝国主义通过商品输出、资本输出和“条约口岸混合体”对中国经济实施侵略，英、美、日争夺瓜分中国市场，导致中国经济殖民化，民族工业和民族经济发展步履艰难，广大民众生活在绝对贫困和饥寒交迫状态，加之频繁的天灾人祸，就业和经济发展问题突出。社会生活中，动荡、混乱、分割的政治、军事局面，落后、殖民化的农业经济和城乡分隔局面，中国社会成为半封建、半殖民地社会，传统社会结构初步分化，现代社会结构已初露端倪，阶级结构复杂多样，军人、地主、资本家、买办、工人、农民和知识分子等阶层形成，社会流动机会激增，社会分层剧烈显著，社会变化、生活状态与生活方式呈现低级多样化特征。简言之，虽然民国时期政治斗争激烈，战争连绵不断，经济发展落后缓慢，社会分隔破碎，但是政治体制、军事制度、经济结构、阶级结构、生活方式等均呈现低水平的多元化状态，这种低水平、分隔性、动荡的多元化制度背景为社会福利和儿童福利事业发展营造了适宜的环境。

民国时期价值观念与福利思想的基本特征是价值观念全面更新，中西文化交流冲突激烈和思想观念多样碰撞，文化传统、价值观念、思想理论多元化、革命化和新旧杂陈的时代。民国既是风雷激荡和暴风骤雨革命的时代，也是思想解放和价值观念全面更新的时代，各种社会思潮争奇斗艳，不同价值观念交流碰撞，文化革命与思想斗争空前激烈。例如1915~1927年间，五四运动前后，东西文化论战涉及东西文化异同优劣之争，新旧文化能否调和之争，中国应采取何种文化和走什么道路等诸多核心议题的激烈争论^[7]。1927~1937年间，中国思想学术界又掀起中国社会性质、中国社会史和中国

农村社会性质三次著名大论战^[8]。这些理论政策争论不仅深刻拓宽更新改造了人们的思想观念，而且为如何富国强兵和中华民族伟大复兴提供了选择之路。更为重要的是，国家、社会、民政、公民、权利、需要、社会问题、社会政策、民生、妇女解放、慈善、功利主义、民主、自由、平等、博爱、互助、福利和社会福利等相关现代社会思想观念，伴随晚清的“宪政改革”与近代国家政治体制进入中国社会生活。大体说来，西方社会福利思想观念进入中国社会的基本途径有三条：一是外国人士（主要是传教士）传播西方的社会福利理念，并在各地直接兴办各项慈善福利事业；二是中外人士通过翻译西学书籍报刊将西方社会福利观念与制度介绍到中国；三是晚清以来各种出国考察与留学人员的耳闻目睹和亲身经历^[9]。需要特别指出的是，由于民国时期动荡战乱的社会环境，以及妇女解放、民族独立与国民革命等政治文化的缘故，儿童养育、儿童保护和儿童福利思想意识受到社会各界人士普遍的高度重视，儿童福利处于公共福利事业的优先领域和中心地位。例如，早在1924年，中国近代社会福利思想奠基人与福利制度创始人宋庆龄主席就明确指出了公民权利、妇女解放和儿童福利的关系^[10]。简言之，以西方文化为基础的开放多元社会福利观念为民国社会福利和儿童福利事业发展奠定了广泛的思想理论基础。

三、儿童福利行政体制与儿童福利服务立法

民国政府逐渐建立现代国家制度、社会福利和儿童福利行政管理体制。1906年，清朝颁布新政，打破传统六部行政架构和职责范围，首设民政部，专司民生福利，范围包括民政、警政、疆里、营缮和卫生五司^[11]。这为民国福利行政体制框架设计奠定了组织性基础。南京临时政府设置内务和财政等9部，内务部下设警务、民政和卫生六局。当时严禁鸦片、剪辫子、禁缠足、废跪拜，奖励伤亡及有功将士，造福于民，开创了社会新风。1912年，北洋政府设置内务和交通等10部，内务部下设民政、警政和卫生六司，负责办理民政内务和公共福利事务。1917年，顺直地区闹水灾，北洋政府督办水灾处在北京设立慈幼局两所，由此拉开民国儿童福利和现代福利制度的序幕^[12]。1920年，北洋政府组织“国际救灾总会”，设置赈务处，主办救灾救济和社会福利，推动福利事业专门化和国际化^[13]。1927年，蒋介石在南京设立国民政府，社会福利行政管理体制基本形成，

国民政府组织体系日趋完善,福利行政部门职责范围不断扩大,结构功能日趋合理。如1928年国民政府内政部下设民政、土地、警政和卫生四司,办理地方行政、人口、水利、公共卫生、社会救济、自然灾害救济和防灾减灾、慈善团体考核、慈善事业奖励、地方筹募赈捐和游民教养等福利事业^[14]。1938年设立社会部,是民国政府福利机构与福利行政管理发展的重要步骤,其职责是“指导党员在自治、慈善、开垦、保育等社会团体中的工作,协助社会团体之组织,并策进其事业”^[15]。1940年,社会部隶属行政院,由党务机构成为政府行政机关,专司社会福利事务,极大推动了福利事业的发展。社会部下设总务、组织训练、社会福利三司和合作事业管理局。社会福利司负责农工福利、儿童福利、社会救济、国民就业和国际劳工等事项^[16],将社会福利和儿童福利事业推向了高潮。简言之,内政部与社会部并存、民政司改为社会福利司标志着国民政府完全与欧美福利制度接轨,说明现代福利制度与福利行政管理体制基本形成,说明国民政府福利职能部门与行政管理体制的专门化、国际化、现代化和福利化的程度。

民国社会福利和儿童福利立法层次分明、领域广泛,基本搭建起现代社会福利法律框架与政策体系。首先,最高法律层次的宪法规定。民国制宪的社会福利目标的演变趋势清晰,如《中华民国临时约法》规定“中华民国之主权属于国民全体”,自由、平等、公民权利、议会政治和国家责任色彩浓厚,创立为人民谋利益和谋幸福的新政治观念。1923年10月,曹锟炮制的《中华民国宪法》首次明确提出,宪法功能是确保政府履行福利责任,谋求社会福利是国家政治生活的最高目标。“中华民国宪法会议为发扬国光,巩固国圉,增进社会福利,拥护人道尊严,制兹宪法”。“人民依法律有受初等教育之义务”,国家有义务承担“公共卫生、救恤及游民管理”等福利责任。1946年国民大会通过的《中华民国宪法》标志着民国宪法达到顶峰,它清楚阐明了制宪目的、国家基本福利职责和政府发展儿童福利的义务。“为巩固国权,保障民权,奠定社会安宁,增进人民福利,制定本宪法”。“国家基本国策”包括国防、外交、国民经济、社会安全、文化教育和边疆地区六部分,明确规定“国家为谋社会福利,应实施社会保险制度”。“国家为奠定民族生存发展之基础,应保护母性,并实施妇女儿童福利政策”。“6~12岁之学龄儿童,一律受基本教育,免纳学费。其贫苦者,由政府供给书籍”^[17]。尽管国民党玩弄制宪骗局,使宪法

国策规定无法实施,但是制宪目标、法律框架和政策体系的现代特征明显,为社会福利与儿童福利奠定了宪法基础。其次,国民政府颁布许多一般性法规政策,规范社会福利和儿童福利事业。如国民党五届三中全会决定以举办社会服务事业为今后地方党部的中心工作方案^[18]。1928年内政部公布《各地方救济院规则》,1929年国民政府公布《监督慈善团体法》,1943年国民政府公布《社会救济法》,1944年行政院修订公布《社会部奖助社会福利事业暂行办法》。第三个层次是儿童福利的专门立法和政策规定,如1938年行政院核准的《抗战建国时期难童教养实施方案》^[19]。

四、多种多样困境儿童与儿童群体基本特征

民国时期,各类困境儿童和失依儿童数量巨大、地域分布广泛,是弱势群体的重要组成部分。

民国时期由于经济落后、战争频繁和贫困问题严峻等原因,导致了大量灾民、难民、城镇失业者、残疾者、乞丐、不幸妇女和各类困境儿童,例如失依儿童、流浪儿童、残疾儿童、不良儿童、被拐卖儿童、童养媳、幼妓和战灾儿童等。儿童是天灾人祸和战争的最大受害者。由于统计数字不系统和严重不足,缺乏儿童数量规模、地域分布等问题的总体和比例数据,只能根据有关数据和个别调查发现推算,以窥见当时困境儿童和劣势儿童的困苦生活状态。如民国30学年,全国社会教育机构中“福利性质”孤贫教养院170所,学生总计13488人;盲聋哑学校12所,学生总数539人;感化学校6所,学生总数264人^[20]。然而不幸的是,大量学龄儿童(6~12岁)无法就学和辍学率居高不下,绝大多数儿童无法接受正规基础教育。例如,1915年3月京师两个警署调查发现,辖区学龄儿童未就学率分别达80%和70%,平均为77%。1912~1914学年,京师小学生的辍学率分别高达21%、30%和16%^[21]。这种状况并非暂时的,而是长期存在于民国时期。1946年北平20个学区失学儿童占学龄儿童百分比最低为1.31%,最高的竟达83.02%;1948年北平市失学儿童占学龄儿童的百分比最低为26.79%,最高的仍高达76.29%^[22]。更悲惨的是,大量儿童因灾害和战乱而流离失所,成为难童、流浪儿童、战灾儿童和各类失依儿童。例如,1939年9月,湖南省赈济委员会曾对9793名难民年龄结构进行统计,发现15岁以下儿童竟高达总数的33.7%^[23]。1939年时全国难民

和孤儿数量估计有六千万之多，其中仅战灾儿童就高达数百万。“战灾儿童”是个特定概念，内涵广泛，包括牺牲的抗战战士的遗孤，被空难炸死父母的子女，难民的后代，无人照料的失依儿童和战争孤儿。抗战胜利后，贫苦儿童数量无准确的官方统计，但是可从有关记载中窥见一般。例如，1947年10月，宋庆龄领导的中国福利基金会在上海兴办的3所儿童福利站服务的贫苦儿童已达5000人；1年之后，求助贫苦儿童数量猛增3倍，达15000人^[24]。由此可见，当时上海市需要救济保护教育的贫苦失依儿童的数量之巨。不言而喻，数量巨大、类型多样的困境儿童和失依儿童为儿童福利事业发展奠定了客观基础。

民国时困境和失依儿童群体性特征突出，直接影响儿童福利事业发展状况和政策模式。民国时期经济发展水平、人口结构、家庭状况和动荡战乱的社会环境造成儿童群体诸多特征。

首先，民国时期人口基数庞大，造成儿童群体数量巨大，使潜在儿童福利服务对象众多。据内政部1943统计，全国总户数81790000户，总人口467610000，每户平均达5.45人^[25]。这意味着18岁以下的少年儿童数量庞大，家庭生活、妇幼保健和基础教育等服务需求量巨大。

其次，儿童主要由婴幼儿和学龄儿童两部分组成，全国各地学龄儿童年龄规定不同，如1927年北京有的儿童4岁入学，有的13岁入学，缺乏规范的标准，影响儿童服务^[26]。

第三，全国困境和失依儿童群体城乡分布不均，北京、上海等城市、中部和四川省比较集中，由此导致儿童福利事业与资源主要集中在沿海少数大城市中的失衡局面，区域性特征明显。

第四，困境和失依儿童群体类型繁多，各类孤儿、贫困儿童、盲聋哑和残疾儿童、不良少年、难童、灾童、弃婴、流浪儿童、非婚生儿童、被拐骗儿童、童养媳、雏妓和战灾儿童应有尽有，其中尤以战争孤儿、难童、灾童、贫苦儿童和失依流浪儿童数量最大，是主要服务对象。

第五，民国时期儿童常常处于多种劣势和社会剥夺境况，贫困的生活、长期的营养不良、破碎的家庭、稀缺的受教育机会、动荡不安和险象环生的恶劣社会环境，使儿童幸福快乐和无忧无虑成长成为难以实现的梦想，但其又推动了儿童福利事业迅猛发展。

最后，正是由于儿童数量庞大，婴幼儿和学龄儿童人数众多，特别是困境和失依儿童群体类型繁多，生活状况险恶，遭受多种劣势和社会剥

夺，儿童在民国社会福利政策议程中始终处于高度优先的地位。这种状况在 20 世纪 30 年代、抗日战争和解放战争时期表现的最为突出典型。

五、儿童福利服务范围与儿童福利服务内容

儿童福利服务范围不断扩大，福利服务内容从无到有、由少到多，基本形成完整的儿童福利服务体系。一般来说，儿童福利服务范围包括确保儿童身心健康成长所需的一切制度安排，由温馨家庭生活、妇幼保健免疫、食物营养、安全住所、教育培养，到孤弃儿的收养和寄养及贫困、困境儿童的救济保护教育和偏差行为矫治，范围覆盖儿童健康成长的所有领域^[27]。只是有些问题比较严重，儿童服务随之比较发达；有些问题危害性较低，服务发展相对缓慢。需要特别指出的是，民国时期的各种儿童服务最初基本都是由西方基督教会引进，国家儿童福利事业与基督教会社会服务长期并存共生，相互促进和相互补充，儿童福利事业蓬勃发展。例如儿童体育和娱乐活动的篮球、足球、乒乓球和保龄球等都是北京基督教青年会（YMCA）引进的^[28]。

从时间角度看，绝大多数儿童福利事业是 20 世纪 20 年代萌芽发展的，三四十年代达到顶峰。概括来说，民国时儿童福利范围和服务内容基本有六：首先，婴幼儿保育、幼儿启蒙教育、学龄前教育和托儿服务事业。近代初等教育体系主要包括学龄前教育和小学教育两大部分。中国最早出现的学前社会教育机构、托儿服务和近代新式小学都是由外国教会介绍引入的。幼稚园（小孩察物学堂）既首创中国的幼儿社会教育机构，又将幼教思想介绍到中国^[29]。五四运动以后，西方自由主义、实用主义、生活教育和以儿童为中心的思想极大促进幼儿教育。例如，1924 年京师设立私立幼稚园 1 所，男生 3 人，女生 133 人。1926 年 6 月，京师幼稚园增为 12 所，学生 629 人。1939 年市立幼稚园 5 所，学生 659 人；私立幼稚园 6 所，学生 516 人。1948 年北平市幼稚园达 16 所，学生 2245 人^[30]。民国 30 学年，全国幼稚园 367 所，幼童数 58339 人，政府年支经费达 430600 元^[31]。由此，婴幼儿保育和幼稚园事业可见一斑。但需要特别指出的是，当时的婴幼儿保育、启蒙教育、学前教育和幼稚园事业主要局限在少数大城市。

贫苦儿童救济和孤儿、弃婴、残疾儿童、流浪儿童、难童、灾童、战灾儿童等各类困境、劣势儿童的救济保护教育和收养寄养服务，既是儿童

福利最发达的领域，又是最重要的服务领域。民国时期频繁的自然灾害、低下的经济发展水平和动荡不安的社会环境导致严峻的贫困和儿童问题，成千上万孤儿、弃婴、难童和流浪儿童应运而生，他们饥寒交迫，挣扎在死亡线上^[32]。同时，连年不断的战争和各类天灾人祸造成难以计算的困境儿童，因此，救济保护教育儿童迫在眉睫。

民国政府的灾童救济始于1917年顺直督办水灾处在京设立慈幼局两所，专门收留灾民的儿女^[33]。但1920年以前的儿童救济保护主要由慈善团体提供，如暖厂、粥厂、施放衣物和赈济儿童^[34]。需要指出的是，1933年开始的“新生活运动”对公民教育、道德教育、家庭幸福、救灾救济、公共卫生、互助合作和儿童保育观念和服务有所促进^[35]。抗日战争时期，既是战灾儿童处境困难、数量空前的时期，又是儿童救济保护教育服务大发展的时期。1933年国民政府公布《社会救济法》，1938年行政院核准《抗战建国时期难童教养实施方案》，各地育婴堂、孤儿所和育幼所救济收养难童孤儿，经费由中央政府按院童数拨付^[36]。20世纪40年代时，各地普遍设立救济院和慈幼院等儿童救济保护机构。截至1943年6月，全国共有救济院359所，慈幼院44所，育婴堂31所，儿童教养所60个。同时，社会部大力发展专门性的育婴育幼服务设施，全国儿童保育机构达687所，共收养儿童19万余人。社会部还亲自兴办8所直属儿童救济保护机构，共收养弃婴、难童和伤残抗战官兵的子弟2300人^[37]。需要特别指出的是，民国时期各类困境儿童救济保护的突出特色是教会组织、民间慈善机构和士绅个人扮演举足轻重角色，发挥重要作用。例如，宋庆龄领导的中国福利基金会曾在上海市劳动人民比较集中的地区兴办3所儿童福利站，为邻近的15000个贫苦孩子、孤儿、难童、流浪儿童提供救济保护和避难所及文化教育、医疗和食品，深受广大儿童欢迎^[38]。简言之，婴幼儿保育，特别是儿童救济保护、社会教育和院舍照顾是民国时期儿童福利事业中最主要的组成部分，这也从反面反映当时儿童生存生活状况的极端恶劣。

中小学基础教育是儿童福利事业的重要组成部分，是面向正常儿童最主要的福利服务。新式中小学教育是由基督教会和传教士于19世纪末期引入中国的，民国以来得到迅猛发展。据统计，1918~1919年，全国公私立小学生4852642人，中学生117740人，高等专科及大学生17265人，学生总数4987647人^[39]。1922年开始的波澜壮阔的“非基督教运动”和“收回教育权运动”猛烈冲击了基督教会教育，“教育为国家事业和体现国家