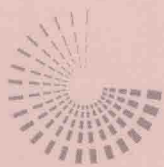


人民日报学术文库



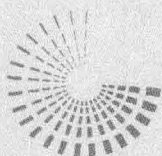
王丽平 著

中国社会福利与 社会救助问题研究

ZhongGuo SheHui FuLi Yu SheHui JiuZhu WenTi YanJiu

人民日报出版社

人民日报学术文库



王丽平 著

中国社会福利与 社会救助问题研究

ZhongGuo SheHui FuLi Yu SheHui JiuZhu WenTi YanJiu

人民日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会福利与社会救助问题研究 / 王丽平著. —

北京: 人民日报出版社, 2013. 12

ISBN 978-7-5115-2279-5

I. ①中… II. ①王… III. ①社会福利—研究—中国
②社会救济—研究—中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 291431 号

书 名: 中国社会福利与社会救助问题研究

著 者: 王丽平

出 版 人: 董 伟

责任编辑: 陈 红 史 琴

封面设计: 中联学林

出版发行: 人民日报出版社

社 址: 北京金台西路 2 号

邮政编码: 100733

发行热线: (010) 65369527 65369846 65369509 65369510

邮购热线: (010) 65369530 65363527

编辑热线: (010) 65369844

网 址: [www. peopledaily. press. com](http://www.peopledaily.press.com)

经 销: 新华书店

印 刷: 北京天正元印务有限公司

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

字 数: 225 千字

印 张: 15

印 次: 2014 年 1 月第 1 版 2014 年 1 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5115-2279-5

定 价: 45.00 元



目 录

CONTENTS

第一章 儿童福利	1
第一节 中国儿童福利概述	1
一、儿童福利的特征及发展	1
二、我国儿童福利观及理论基础	4
三、我国儿童福利的主要特点	6
第二节 我国儿童福利建设的现状、问题及对策	8
一、我国儿童福利建设的现状	8
二、我国儿童福利建设的问题及原因分析	10
第三节 国外儿童福利建设与中国儿童福利政策模式的选择	16
一、欧美国家四种典型的儿童福利模式	16
二、国外典型国家的儿童福利	18
三、国外儿童福利模式的经验借鉴	22
四、市场经济与中国儿童福利模式的选择	23
第四节 我国儿童福利的热点问题研究	25
一、学前教育问题	25
二、农村留守儿童问题	29
三、城乡流动儿童问题	33
四、自闭症儿童问题	35

第二章 公务员福利..... 40

第一节 公务员及公务员福利概述 40

一、公务员福利的分类 41

二、公务员福利制度理论基础 44

三、公务员职业与其他职业福利比较 46

四、我国公务员福利制度的内容及作用 47

第二节 我国公务员福利制度 49

一、我国公务员工资福利待遇 49

二、我国公务员福利制度存在的问题及解决对策 56

第三节 国外公务员福利制度改革 59

一、国外公务员工资及福利待遇 59

二、英、美、日三国的公务员福利制度改革 63

第四节 我国公务员福利热点问题研究 67

一、公务员阳光工资 67

二、公车改革问题 71

第三章 老年福利..... 77

第一节 我国人口老龄化与老年人的福利需求 77

一、我国人口老龄化现状及特点 78

二、人口老龄化背景下我国老年人的福利需求分析 79

三、老年人社会福利的理论基础 82

第二节 典型国家的老年人福利制度及启示 85

一、瑞典的老年人福利制度 85

二、英国的老年人福利制度 88

三、日本的老年人社会福利制度 91

四、国外老年人福利事业的改革趋势及其启示 94

第三节 我国老年人社会福利的历史沿革和现状 96

一、我国老年人社会福利的历史沿革 96

二、我国老年人社会福利现状及存在的问题 98

三、改善我国老年社会福利事业的对策建议	100
第四节 我国老年福利热点问题研究	103
一、我国失能老人照护问题	103
二、我国老年文化的理论问题	112
第四章 贫困救助	118
第一节 贫困救助理论及国外贫困救助	118
一、贫困救助的理论基础	119
二、国外的贫困救助	122
三、国外贫困救助的启示	125
第二节 我国农村贫困救助	127
一、我国农村贫困救助的特点及现状	128
二、我国农村救助存在的问题与发展	133
第三节 我国城市贫困救助	136
一、我国城市贫困的特点及现状	136
二、我国城市贫困救助的问题及发展	140
第四节 我国贫困救助热点问题	143
一、我国城市居民最低生活保障制度的目标问题研究	143
二、贫困生就业援助问题	147
三、未成年人贫困救助问题	149
第五章 自然灾害救助	156
第一节 自然灾害救助的基本理论	156
一、自然灾害的属性	156
二、防灾减灾工作的基本原则	160
三、自然灾害救助的特点及形式	161
四、我国灾害救助标准及款物	164
第二节 自然灾害救助管理基本体系	166
一、自然灾害应急救助体系建设的历史基础	166

二、我国自然灾害应急救助管理体系的重大转型	167
三、我国自然灾害救助管理体系的构成	169
第三节 我国自然灾害救助的问题及国外启示	173
一、我国自然灾害救助的问题	174
二、国外自然灾害救助体系对我国的启示	176
第四节 我国自然灾害救助的热点问题研究	181
一、我国地震救助的问题	181
二、我国 NGO 参与自然灾害救助问题	185
三、灾后心理救助问题	191
第六章 医疗救助	194
第一节 医疗救助的基本理论	194
一、医疗救助的内涵及特征	194
二、医疗救助的重要意义	196
三、医疗救助方式及理论基础	197
第二节 我国医疗救助制度的问题及发展	201
一、我国医疗救助制度的历史沿革	201
二、我国医疗救助制度的发展现状	203
三、我国医疗救助制度存在的主要问题	204
四、解决我国医疗救助存在的问题的建议	206
第三节 发达国家的医疗救助制度及其启示	208
一、发达国家医疗救助制度	208
二、发达国家医疗救助模式的共同点	212
三、对我国医疗救助制度的几点启示	214
第四节 我国医疗救助热点问题研究	217
一、非政府组织参与医疗救助问题	217
二、我国大病救助问题	222
参考文献	227

第一章

儿童福利

第一节 中国儿童福利概述

1950年联合国儿童权利会议将儿童福利定义为：“凡是以促进儿童身心健全发展与正常生活为目的的各种努力、事业及制度均称之为儿童福利。”中国《社会保障辞典》中将“儿童福利”分为广义与狭义两种，分别界定为：“广义的儿童福利，是指一切为了儿童身心健康而举办的社会事业，包括儿童公园、儿童阅览室、儿童剧场、儿童娱乐中心、儿童保健所等。”“狭义的儿童福利，专指补充和替代父母照顾管理儿童，以及对孤儿、弃儿、盲童、聋哑、肢残、弱智儿童等的教养所举办的社会事业。（1）替代照顾，包括家庭寄养、收容机关（儿童福利院）、收容保育院；（2）设立特殊学校，包括聋哑学校、弱智学校、盲童学校等。”^①

一、儿童福利的特征及发展

（一）儿童问题的重要性

儿童是社会科学研究的重要对象，在儿童数量位居世界首位和社会经济

^① 陆士桢：《简论中国儿童福利》，《华中师范大学学报（哲学社会科学版）》1997年第6期。

结构快速变迁的中国，研究儿童尤为重要。原因在于：儿童时期既是人的生理、心理发展的关键时期，又是身心脆弱和易受伤害的时期。儿童是社会中最需要帮助、关爱和保护弱势社群，是社会依赖人口的主要组成部分。世界各国无不高度重视少年儿童问题，将儿童问题置于社会经济政策议程的优先领域，作为关系国家兴旺发达的战略性问题考虑。在当今世界社会变迁速度加快，社会现代化影响广泛深远的处境下，儿童福利问题显得尤为重要和十分紧迫。在工业化、都市化、家庭结构与功能转变，以及社会经济结构性变迁的社会处境下，儿童常常“首当其冲”地成为社会变迁的牺牲品和家庭解体的最大受害者。他们由父母疼爱、家庭照顾、国家重视、社会保护的對象，变成人们口诛笔伐的“问题儿童”、“边缘青少年”和潜在社会敌对者，成为社会不稳定因素的重要来源，由此更加凸显发展现代儿童福利事业重要性和必要性。

长期以来，中国青少年研究现状基本特征是普遍缺乏儿童福利思维观念和理论视角，儿童福利思想与理论尚没有进入中国知识精英的理论视野，尚没有融入中国少年儿童理论研究与公共话语的主流空间。

（二）儿童福利的特征

儿童福利的概念从内涵来讲，具有三个基本特征。

一是儿童福利具有普遍性，是面向全体儿童的福利事业。虽然处于特别困难境地的儿童，如残疾、被遗弃及适应困难的儿童一般是各国儿童福利工作的重点，但无论是从社会政策角度，还是社会福利设施和服务机构角度，儿童福利的对象都是全体儿童。

二是儿童福利具有发展性，是以激发儿童自我发展、自我成长的潜能，促进儿童全面健康发展为目的。和其他人群的福利事业相比较，儿童产生的问题都是发展成长中的问题，儿童福利中虽然有大量属于补救性的，如对弃儿的救助，对包括智残在内的残疾儿童的康复等，但其最终目的是面向未来，面向儿童的健康成长，从这个意义上说，所有的儿童福利项目都是积极的、发展性的。

三是儿童福利具有社会性，需要动员广泛的社会力量，运用社会化的手段。社会福利的主体是国家和政府，在儿童福利中，国家和政府的责任主体

地位是不容置疑的。但儿童作为未成年人,是不成熟人、发展中的人,儿童问题的解决必须在有限度地发挥其自身能动性的同时,最大限度地调动外部力量,从物质和精神等多方面给予帮助。

(三) 儿童福利的发展

儿童福利起源于救济事业,是伴随着现代化生产方式而产生发展起来的。儿童福利的历史可以分为两个阶段。

第一阶段是以救济为主的时期,时间为1601年英国《济贫法》颁布前后至19世纪末。这一时期的儿童福利主要是对孤儿、弃儿和部分贫困儿童的领养、寄养等救助。当时各国颁布的社会福利法令中多设有对儿童进行救济的内容。如1601年颁布的英国《伊丽莎白济贫法》中将孤儿、拾婴、被父母遗弃或因父母贫困无力抚养的儿童列为贫民三大类中的一类,要求设法领养或寄养。^①这表明,儿童福利问题已经开始成为政府的重要责任。到1853年,美国人布拉斯创建了“儿童救助协会”,不断使儿童救助的方法达到完善。随着失依和贫困儿童的增多,原有的代养、寄养方式不能满足要求,一部分儿童被收养于济贫院,为避免济贫院人员复杂、环境不良等缺陷,专门收容孤儿的孤儿院、养育院产生,但仍无法使孤儿享受天伦之乐,不能解决个别需要的问题。布拉斯创建的“儿童救助协会”采用家庭教养式,以几个家庭式住宅代替公共宿舍,保育员充当父母角色。

第二阶段是积极的儿童福利时期。进入20世纪以来,儿童福利的新观念逐渐产生,儿童不再被视为父母的私人财产,而被视为具有社会意义的活的生命;对儿童的教养保护,不再是个别家庭的责任,而是整个国家的责任;对儿童的关注不单是对不幸儿童的救济,而是促进一切儿童健康全面发展的宏大事业。1959年联合国发表的《儿童权利宣言》规定:儿童应该受到关怀、爱护和了解;儿童应该有足够的营养和医疗照顾;儿童应该有法定的免费教育;儿童应该有全面的康乐和游戏的权利;儿童应该有自己的姓名和国籍;如果有伤残,儿童应该受到妥善的照顾;如果有灾难,儿童应该获得优先救济;儿童应该有发展潜能,成为社会有用之才的权利……^②这一宣言

① 徐震、林万亿:《当代社会工作》,台湾五南出版公司1993年版,第43~45页。

② 《人口与发展国际文献汇编》,中国人口出版社1995年版,第312页。

不仅标志着 20 世纪儿童福利进入了一个新的发展阶段，而且是现代儿童福利的最重要的思想理论基础。

二、我国儿童福利观及理论基础

（一）我国的儿童福利观

“幼有所长”是我国传统儒家理想社会的重要标志之一。中国古代的儿童福利思想，可以追溯到 3000 年前，《易经》中“蒙以养正”，《礼运大同篇》的“幼有所长”，“幼吾幼以及人之幼”，《周礼》中“慈幼”的论述都清晰地表达了一种儿童福利的思想，这里既有对儿童成长发展客观规律的尊重，又有原始人道主义对儿童的特别体恤和关爱；同时又蕴含着受中国传统文化家族、团体观念制约视儿童为事业延伸而寄厚望的文化痕迹。同样，古代儿童福利的政令和实施亦十分丰富，公元前 494 年，越王勾践规定：“将免者以告，公医守之。生丈夫，二壶酒，一犬；生女子，二壶酒，一豚；生三人，公与之母；生二人公与之饩。”^①而汉代的《胎养令》更明确规定：“人有产子者复，勿算三岁。”^②这都是有关妇幼保健的政令。而关于“荒歉诸州收养遗弃小儿”（1195 年宋宁宗庆元元年诏）^③，“给官田五百亩，命临安府创慈幼局，收养道路遗弃初生婴儿”（1249 年宋理宗淳祐九年诏）^④，则是对失依儿童的救助和抚育。东汉章帝元和三年诏令“婴儿无父母亲属，及有子不能养食者，禀给如律”^⑤，宋高宗绍兴十五年诏令“贫民产子赐义仓米一斛”^⑥等是对贫苦家庭儿童的家庭补助和救助。中国古代儿童福利的设施不仅丰富多彩，而且相当完备。

中国儿童福利观的另一个重要源头，是现代西方意识形态，在中国占主导地位的是建立在历史唯物主义基础之上的马克思主义的儿童观、教育观。这其中最重要的是关于人的生产的理论和对儿童主体发展性的认识。恩格斯

① 《国语·越语》，上海古籍出版社 1978 年版，第 635 页。

② 《二十六史大辞典·典章制度卷》，吉林人民出版社 1993 年版，第 415 页。

③ 《宋史》卷三十七，中华书局 1977 年版，第 718 页。

④ 《宋史》卷四十三，中华书局 1977 年版，第 840 页。

⑤ 《后汉书》卷三，中华书局 1965 年版，第 154 页。

⑥ 《宋史》卷三十，中华书局 1977 年版，第 563 页。

在论述社会历史发展的决定因素时明确提出关于人的生产的理论。^① 儿童是未来社会物质生产的主力,教育对于物质生产具有特别重要的意义。社会主义就是要造就千百万全面发展的一代新的建设者。这种观点实际上不仅是社会宣传的主体认识,而且也是社会民众育儿行为的指导思想。这种福利观在内容上,有两个重要的组成部分。一是从社会发展、国家利益、民族生存的角度特别重视对儿童的养育和教养,这也是世界性的共识。世界各国的决策者都越来越清楚地认识到这一点:一代高素质的新人将是未来世纪世界竞争的决定因素,而造就培养接班人则是新世纪世界竞争战略的基础部分。二是“儿童福利”的观念成为儿童福利的重要思想基础,影响着儿童福利政策和社会福利行为。随着社会的不断发展进步,儿童逐渐被承认有自我成长发展的权利。“儿童权利”的意识逐渐被社会所接纳,并影响社会行为。

(二) 我国的儿童福利理论基础

很多学科都从不同的角度对儿童福利进行研究,例如,国家责任理论、家庭结构功能角色理论、公民权利和儿童权利理论、儿童需要和福利理论等,这些理论为儿童福利理论的研究和发展奠定了基础。

1. 国家责任理论。国家责任理论是有关儿童福利理论中最为核心理论,也是较早涉及儿童福利的理论。国家责任理论是把儿童福利问题看成国家的基本职能之一,其基本理论内容是,儿童和妇女属于一个国家中的弱势群体,无完全的民事行为能力,这一群体需要得到保护,同时还需要依赖他人生活。

2. 家庭结构功能角色理论。家庭结构功能角色理论是社会学的一个重要理论,该理论认为,在社会的发展过程中,家庭是一个社会发展的基本单位,并且家庭在社会中扮演着重要的角色。在家庭中,儿童是其无可替代的组成部分。和家庭结构功能角色理论相对应的是父母责任理论。父母责任理论提出,家庭中父母对子女有权威性,并且父母有义务保障儿童的健康成长,这不仅是父母的义务也是父母的责任。

3. 公民权利和儿童权利理论。公民在社会中享有其应有的权利。儿童作

^① 《马克思恩格斯选集》第4卷,人民出版社1972年版,第2页。

为一个国家特殊的公民，是一个特殊的生命体，所以儿童有权利享有正常的生活。我国虽然到目前为止没有出台专门的儿童福利的法律，但是在其他法律法规中，或多或少地对儿童福利的相关内容有所涉及。如我国重点建设的城市最低生活保障制度中就明确提出了针对困难儿童家庭的经济救助。^①

4. 儿童需要和福利理论。儿童需要和福利理论起源于西方发达国家，这一理论指导着英国、美国等西方国家儿童福利事业不断发展与完善。这一理论的主要观点是：在社会发展的不同时期，儿童都应该得到保护，且一个人在儿童时期应该得到更多的帮助。马斯洛提出了人的需要层次理论，随着时代的发展，人的需要也在不断地发展变化，但是总的来说有物质上和精神上的需要，儿童也是如此。

三、我国儿童福利的主要特点

各国经济、文化状态不同，在儿童福利的概念和认识上也不尽相同。中国是一个大国，人口众多，发展不平衡，经济处于相对落后的状态。因此，认识中国的儿童福利，需要着眼于全体儿童，以社会整体发展的角度去评判儿童福利的水平。对比其他发展中国家，中国儿童福利发展有如下特点。

（一）从政府机构到群众团体，有一系列面向儿童的工作机构和组织，主要职能互相联系配合，形成一个整体。全国人大内务司法委员会设有妇女儿童室，专门负责有关妇女和儿童的立法，从最高权力机构保证了儿童的一席之地；国务院设有妇女儿童工作委员会，相关各部委、群众团体负责人为委员，定期研究有关儿童的工作，国务院各部委也设有相应的儿童工作部门，如文化部少儿艺术司、卫生部妇幼保健司等，政府职能部门保证了对儿童工作的协调和领导；全国青联和共青团组织设有少年部，专门负责全国少年儿童的教育培养以及校内外面向儿童的工作，妇联组织设有儿童部，负责以家庭教育为中心的对儿童的养育，群众团体担负起教育和保护少年儿童的职责；全国及各省、市设有未成年人保护委员会，依法保护未成年人的合法权益，为儿童提供法律的、社会的帮助；全国建有统一的中国少年先锋队，作

^① 刘继同：《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》，《青少年犯罪问题》2005年第3期。

为标志组织，开展丰富多彩的活动，直接为儿童健康成长服务；在中小学里设有辅导员、卫生保健员等职，直接面向儿童，全面提高儿童的素质。这些机构和组织相互配合，为儿童成长创造了良好环境。各地设有一千余家少年宫、少年儿童活动中心，为儿童娱乐、学习提供场地、条件和专业指导；各级政府及团体兴办百余家儿童福利院，面向社会上的失依儿童进行救助，并随着形势发展不断增加。

（二）中国政府有关儿童福利的政策涉及儿童成长发展的方方面面。首先，在《宪法》、《婚姻法》等国家大法中规定了儿童享有的基本权利，如生存权、被抚养权、继承权等；其次，颁布了《义务教育法》以保障儿童的受教育权，同时还有一批如《幼儿园工作条例》、《学校体育工作条例》等具体法规，规范了儿童教育；接着，在儿童医疗保健方面推出一系列具体法规，推行免费免疫接种计划，大大提高了儿童的健康水平，《学校卫生工作条例》等有力地保障了在校学生的健康；再者，颁布《未成年人保护法》，为儿童健康成长服务的校外教育机构、儿童娱乐场所的管理条例相继制定，打击犯罪的法令日臻完善，对儿童的保护有法可依；此外，随着改革开放深入发展，一些新的社会保障法令法规相继出台，有不少直接关系到儿童福利，如城市最低生活保障线的划定，关系到了儿童的家庭救助。1992年3月，国务院批准了《九十年代中国儿童发展规划纲要》，规定了儿童保健教育等方面的一系列目标，政府对此做出了承诺，是当代中国儿童福利服务的纲领性文件。

（三）以全体儿童为对象的普遍儿童福利日益受到重视，不断扩展。在政府的儿童福利政策指导下，以全体儿童为对象的普遍儿童福利主要有如下内容：一是促进对儿童的养育。通过推动优质儿童食品的研制、开发和生产；推广母乳喂养；宣传、普及儿童营养知识；推广营养加餐等形式保证对儿童的营养。通过对儿童居住环境的改善、推动托儿所幼儿园的建设、普及儿童生活环境需求的有关知识等手段保证儿童良好的生活环境。二是推动儿童教育事业。学校里除了教师传授知识外，还有辅导员关心他们的身心健康。三是为儿童创造娱乐游戏的条件。中国拥有众多的儿童公园、儿童剧场、儿童图书馆，有县级以上少年宫（少年之家）近千所。这些校外机构都

配有专业教师,负责儿童歌舞、体育、科技等方面的辅导。各种社会团体还开展了丰富多彩的活动。四是促进儿童卫生保健。国家对儿童卫生保健十分重视,投入了大量人力、物力,积极开展妇婴保健、学校卫生、健康教育等各方面工作。五是保护儿童权益。在有关法令的指导下,通过社会监督,净化儿童生活环境,动员社会力量减少中小學生流失,收容管教流浪儿童,做好违法未成年人帮助教育工作等措施,保护未成年人健康成长。

(四)对特殊儿童的福利事业不断发展,卓有成效。我国0至14岁的残疾儿童占有一定比例,由民政部、卫生部等有关单位联合组织,众多社会成员参与的手术矫治小儿麻痹、白内障复明和对聋儿的语言训练,使大量残疾儿童恢复了健康。在对残疾儿童教育方面,除了办有特殊教育学校外,还采取了在普通学校办班和随正常班就读等方法,使绝大多数肢残、智残的儿童能够受到教育和必要的技能训练,帮助残疾儿童掌握跨入主流社会的本领。对贫困失依的儿童,国家制定《收养法》,使孤儿可以依法进入正常家庭,同时,还有儿童福利院近百所,收养无家可归、无依无靠、无生活来源的孤儿和自费收养有家庭但无力照管的残疾儿童,有专门的工作人员,对孤儿实行养、教合一。

(五)民间儿童救助方兴未艾。作为一个发展中国家,中国的人均收入较低,而且有三亿多儿童,其中80%生活在农村。因此,中国的儿童福利服务必须充分调动社会资源。随着改革开放,一些面向儿童的社会性福利项目纷纷设立,取得了十分显著的效果,如“希望工程”、“春蕾计划”,已使大量失学儿童重返课堂。

第二节 我国儿童福利建设的现状、问题及对策

一、我国儿童福利建设的现状

(一)法律现状

我国目前还没有专门针对儿童福利的法律,有关儿童福利的政策主要分散在其他的法律中,例如《宪法》、《中华人民共和国义务教育法》、《中华

《中华人民共和国未成年人保护法》、《中华人民共和国收养法》、《婚姻法》等都涉及了儿童的权利、利益等方面。^①

从20世纪末开始,我国有关儿童福利方面的政策法规涉及的内容不断增多,如1991年实施的《中华人民共和国未成年人保护法》,1992年实施的《中华人民共和国妇女权益保障法》,1994年实施的《中华人民共和国母婴保健法》,1999年实施的《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》等。最主要的国务院行政法规是《九十年代中国儿童发展规划纲要》(1992)。此外,还有民政部的《社会福利机构管理暂行办法》(1999)等。这些政策法规涉及的范围逐步扩大,包含了家庭、教育、收养、儿童健康、妇幼保健等方面。

(二) 组织机构状况

2003年8月4日,国务院主要负责妇女儿童工作的机构——国务院妇女儿童工作委员会正式成立,之前由国务院妇女儿童工作协调委员会履行其职能。国务院妇女儿童工作委员会是我国儿童福利工作的领导机构和协调机构,为我国儿童福利的建设和发展提供了组织保障。国务院成立了儿童少年工作委员会,指导、协调我国少年儿童发展。

全国人民代表大会常务委员会内务司法委员会设有妇女儿童室,这一机构主要的职责是负责制定有关妇女、儿童方面的法律;我国各省市还设立了未成年人保护委员会,主要职责是保护未成年人的合法权益不受侵犯。

此外,我国还成立了一些第三方组织,这些民间机构有效地补充了我国在建设儿童福利问题上的组织不足,并且有效开展了对特殊儿童、困难儿童的救助活动,是我国儿童福利组织建设的重要组成部分。

(三) 特殊儿童的福利现状

我国对于特殊儿童的帮助主要体现在儿童福利机构的建立上。目前,省级有独立的儿童福利机构9家,地市级有独立的儿童福利机构333家,县级有独立的儿童福利机构64家,800多家社会福利机构设立了儿童部。这些儿童福利机构的建立使我国对于特殊儿童的照顾逐步完善,体现了以人为本的

^① 张琳:《儿童福利建设存在的问题及对策选择》,沈阳师范大学2013年硕士学位论文,第11~19页。

理念。

2000年以来,我国建立了许多关注儿童福利的非政府组织,且这些非政府组织都有自身的侧重点,如流浪儿童、单亲家庭儿童、服刑人员子女、留守儿童、艾滋病儿童,等等。这些组织的成立和其功能的发挥,对完善我国儿童福利政策有着积极的影响。随着社会的发展,经济水平的提高,儿童福利政策也成为国家层面的重大政策。

二、我国儿童福利建设的问题及原因分析

(一) 我国儿童福利建设的问题分析

1. 对儿童福利认识不足。当前在我国社会中,儿童需要和儿童发展的观念尚未完全形成。儿童福利的发展体系没有必要的价值基础做支撑,导致儿童福利的建设较为缓慢。此外,我国许多传统观念也影响着儿童福利的发展。我国当前对于少年儿童的关注还大多集中在对儿童的教育问题上,包括学前教育和义务教育;还集中在对未成年人违法犯罪的预防和制裁上,特别是近几年来未成年人犯罪率较高的社会现实,既是当前社会预防机制缺失的表现,又使得我国对青少年儿童的关注带有明显的控制未成年人犯罪的色彩。从这一角度而言,我国还没有形成儿童福利的观念,整个社会对儿童福利的重视程度还是不够。现有的儿童福利的理论和体系建设还有很多不完善的地方,具体体现在以下四个方面:

一是我国现有的儿童福利理论较为分散,都是从多个理论视野背景下形成的多角度的理论,这些理论涉及多个学科且这些理论由于缺乏有效的结合点使得之间的联系较弱,这不利于我国完善的儿童福利政策的制定。

二是有关儿童福利理论的研究有不同的侧重点。例如,国家责任理论是从国家出发,强调国家在儿童福利方面的主体地位,强调国家的功能与角色;家庭结构功能角色理论主要侧重于研究家庭的作用以及父母责任和功能的发挥;公民权利和儿童权利理论是从权利角度出发,强调儿童作为特殊的公民,应该享有的特殊权利,儿童应该得到尊重与保护;儿童需要理论则是关注儿童自身的需要。而我们需要将这些理论结合起来,形成一个有内在联系的、综合性的理论体系。