

Child Welfare

Analysis of Behavior
between Government and Family
in Chinese Child Welfare
Institutional Supply

<<<

<<<

中国儿童福利供给中的 政府与家庭行为分析

陈云凡○著

Child Welfare

Analysis of Behavior
between Government and Family
in Chinese Child Welfare
Institutional Supply

<<<

<<<

中国儿童福利供给中的 政府与家庭行为分析

陈云凡○著

本作品中文简体版权由湖南人民出版社所有。
未经许可，不得翻印。

图书在版编目（CIP）数据

中国儿童福利供给中的政府与家庭行为分析 / 陈云凡著. —长沙：湖南人民出版社，2012.9

ISBN 978-7-5438-8835-7

I. ①中… II. ①陈… III. ①儿童福利—福利制度—研究—中国 IV. ①D632.

中国版本图书馆CIP数据核字（2012）第238773号

中国儿童福利供给中的政府与家庭行为分析

编 著 者 陈云凡

责任编辑 彭 现

装帧设计 黎 珊

出版发行 湖南人民出版社 [http://www.hnppp.com]

地 址 长沙市营盘东路3号

邮 编 410005

经 销 湖南省新华书店

印 刷 长沙宇航印刷有限公司

版 次 2012年9月第1版

2012年9月第1次印刷

开 本 710×1000 1/16

印 张 13.25

字 数 200千字

书 号 ISBN 978-7-5438-8835-7

定 价 28.00元

营销电话：0731-82683348 （如发现印装质量问题请与出版社调换）

摘 要

儿童是国家未来的主人，儿童的福利关系到整个国家未来的发展。儿童利益最大化原则被联合国作为儿童保护的最基本原则。儿童保护中涉及政府、家庭、市场和社会的关系，其中政府与家庭关系是最基本的关系。政府与家庭关系涉及两个主要方面：（1）政府和家庭在儿童保护方面的作用以及他们之间的关系；（2）家长和儿童各自的责任和权利以及其间的关系。

本文将儿童福利制度作为因变量，综合运用定性与定量方法、规范与实证分析方法，以及比较研究方法，从政府与家庭的关系对儿童福利制度变迁进行分析。本文总共包括8个部分：第1章是导论；第2章是文献综述。经过对福利制度理论的回顾与总结，发现福利制度差异是与社会偏好的显示和传递机制相关的。在一个理想的社会里，公民将社会管理的责任委托给政府，政府将从社会中吸取的社会资源按照公民显示的社会偏好进行最优配置。但是在现实的社会中，在社会偏好显示和传递过程中，受到来自于政府外部和政府内部的因素的影响。在西方民主选举制度中，政府外部因素主要体现在各阶层与中位选民之间的关系以及各阶层对社会偏好的行塑程度。政府内部因素主要体现在政府的组织之间不同权利的分配和约束。

第3章分析抚育责任中的政府与家庭关系变迁。在家庭内部契约时

代，儿童被认为是家庭的私有物品，儿童抚育责任也就基本上由家庭承担。在社会代际契约时代，由于家庭失灵和市场失灵的原因，儿童公共属性越来越强，儿童抚育也逐步集体化。因此，西方发达国家经历了儿童抚育责任从家庭化向集体化发展的过程。与西方发达国家不同的是，中国的儿童抚育责任经历了从家庭化向集体化、集体化向家庭化发展的路径。

第4章分析中国政府偏好形成与预算约束机制。儿童抚育责任在中国和西方为什么出现了发展路径差异？这是由于中国政治制度与西方政治制度不同，中国社会偏好显示、传递机制和预算机制不同所致。通过研究中国偏好形成与预算约束机制得出：中国政府偏好主要由中央政府、地方政府和服务组织组成，下一级的组织将上一级的组织的偏好纳入自己的效用函数中，上一级通过计划或者激励两种方式确保下一级的偏好与本级的偏好一致。在财政资源分配过程中，各个组织在政府中的讨价还价能力决定其获取资源的多寡。

第5章分析新中国成立后抚育责任变化路径差异性的原因。在计划经济时代，中国政府通过计划方式来保证政府偏好组合的一致性和儿童福利服务组织的预算安排，使中国政策偏好、组织偏好、执行偏好处于一致性，而儿童服务组织的预算约束则以软约束为主。通过计划的方式，中国儿童抚育责任部分集体化。但是用计划的方式将儿童抚育责任集体化并没有完全解决儿童抚育过程中的市场和家庭失灵现象。因此，这种强制性制度变迁并没有完全地满足社会发展需求。1978年后，中国资源配置方式进入由计划经济向市场经济过渡阶段。在此阶段，政府实行放权让利政策，逐步减少计划直接管制的方式，使政策层面、组织层面和执行层面偏好出现不一致的现象。在财政资源分配过程中，在农村，儿童服务组织讨价还价地位的边缘化，农村的儿童抚育责任随家庭联产承包责任制的实行从集体化向家庭化转移。在城市里，由于实行的是“增量”改革，国有企业在计划经济时代承担的社会功能并没有弱化。相反，由于在国有企业改革过程中，产权不清晰，出现了国有企业经营者和职工共谋用福利侵蚀利润和国

有资产的现象。国有企业在企业职工福利最大化和企业利润最大化双重目标选择上,以企业职工福利最大化为优先目标。因此,在过渡时期,城市里,儿童抚育责任集体化还出现了扩张的趋势。进入20世纪90年代后,中国资源配置方式确定为市场经济体制,儿童福利服务组织被推向市场。国有企业改革也进入通过社会化剥夺企业社会功能的阶段。在这个阶段,儿童福利服务组织在政府中讨价还价的地位进一步边缘化,其所面临的预算约束以硬约束为主。各个层面的偏好出现不一致的现象。而儿童福利服务组织引入市场化因素,使儿童服务组织创收的动机更强,政府提供的福利资源也并没有转为儿童的福利,更多的是转为单位职工的福利。

第6章至第7章分析儿童抚育责任不同形式的福利效果。儿童抚育责任不同形式将产生不同福利效果。在分析儿童福利制度的福利效果时,比较分析了国外儿童抚育责任集体化不同形式所产生的福利效果,得出儿童福利支出水平越高,儿童保护水平越高。接着分析了20世纪90年代以来,中国儿童抚育责任家庭化的福利效果。通过分析得出如下结论:中国儿童出现了生育率与资源分配不均衡的局面;儿童贫困普遍地存在于中国;中国儿童的保护状况堪忧。

第8章为结论与建议部分。建议制定儿童福利法,成立儿童福利综合管理机构,完善中国儿童福利制度。

通过上述研究,本文分析了儿童抚育责任变化的基本趋势和中国儿童抚育责任变化路径差异的根本原因。

1. 儿童抚育中政府与家庭关系是由社会偏好决定的,而社会偏好显示和传递机制决定政府在儿童抚育中承担责任的形式。

2. 中国社会偏好显示和预算机制与西方发达国家不同,这决定中国和西方发达国家抚育责任形式存在差异。

3. 儿童抚育责任集体化是儿童福利发展趋势和儿童利益最大化的必要条件。

关键词: 儿童福利 政府 家庭 社会偏好

ABSTRACT

Children are the hosts of the Nation in the future, so the welfare of the children affects the country's future development, and the best interests principle of children is considered to be the most basic principle of child protection by the United Nations. The child protection deals with the relationship between government, family, market and society, among which the relationship between government and family is the most basic one. This most basic relationship between government and family can be divided into two aspects: i) the roles and the relationships between the government and the family in the child protection; ii) the respective responsibilities and rights and their relationship between parents and children.

This thesis Taking the child welfare system as dependent variable, this thesis takes the child welfare system as dependent variable based on qualitative method and quantitative method, normative analysis and positive analysis, and comparative method, analyzes the changes of child welfare system from the relations between government and family. This thesis includes 8 chapters: Chapter 1 is the introduction of this thesis; Chapter 2 is literature review. Through the review of the welfare system theory, it found that the

differences in welfare systems are associated with the mechanism of social preferences revelation and transmission. In an ideal society, the responsibility of government social management is entrusted by citizens; the government will optimize the allocation of social resources that draw from the society resources in accordance with the social preferences for citizens. But in reality, during the process of social preferences revealing and transmitting, it is influenced by the external and internal factors of governments. In the western democracy, the external factors are mainly embodied in the relation between the classes and the median voter and the degree of the classes shaping the social preference; the internal factors are mainly embodied in the different power division and constraints among various governmental organizations.

Chapter 3 investigates the changes of relations between government and family in child raising. In the era of family internal contract, children are considered private goods of the family, and basically raised by family. In the era of social intergenerational contract, due to the family failure and the market failure, children are getting closer and closer to the public goods, and they are basically raised by government and society. Hence, the obligation of children support goes through the process from family to collectivization development in the western developed countries. Unlike them, the obligation of children support in China goes through the process from family to collectivization and from collectivization to family.

Chapter 4 analyzes the mechanisms of China's government preference and budget in China. Why the responsibility of children support went through different development paths between China and the western developed countries? China's political institution differs from that of the west. It results that Chinese social preferences, transmission mechanism and budget mechanism are different. China's government preference is made up of central

government, local government and service organizations. The lower level of the organization brings the preference of upper organization into its utility function, and the upper ensures that its preference is consistent with the lower through plan and incentive. In the process of financial resource allocation, the bargaining power of each group in the government affects its acquiring resources.

Chapter 5 analyzes the reasons why the responsibility of children support has different development paths in China. In the era of planned economy, Chinese government protected the consistency of preference combination and child welfare service organization arrangement by plan, which made Chinese policy preference, organization preference and implementation preference are consistent, and the organizations of children's service was mainly soft budget constraint. The responsibility of Chinese children support was partly collectivized by plan. It did not completely solve the market and family failure phenomenon in the process of child rearing. So, the compulsive institutional change didn't fully satisfy the requirements of social development. After 1978, Chinese resources allocation has entered into a transition phase from planned economy to market economy. On that stage, the government has laid down rights and yielded benefit policy of decentralization, gradually reducing direct regulation, which made China policy preferences, organization preferences and implementation preferences became inconsistent. In the rural, during the process of financial resources allocation, the bargaining power of children's service organization was marginalization, and the responsibility of rural children rearing shifted from collectivization to family with the household contract responsibility system executing; in the urban, due to taking increment reform, the social function that the state-owned enterprise once undertaking in the era of planned economy didn't weaken. On the contrary,

in the process of the reform of state-owned enterprises, the property is not clear, so state-owned enterprise and workers connive to take welfare corrode profit and state-owned assets together. When the State-owned enterprises have the dual target selections of enterprise staff benefit maximization and the profit of enterprise maximization, the enterprise staffs welfare maximization is the prior goal. Therefore, in transition period in the city, the responsibility collectivization of children nurture also has the expansion tendency. Since 1990s, Chinese resources allocation has been determined as market economy one and the child welfare services organization has been also pushed to the market. The state-owned enterprise reform has eliminated the enterprise social function through the socialization. In this stage, the bargaining power of child welfare services organization is further marginalized; it faces hard budget restraint primarily; all levels of the preference are inconsistent. The mercerization of child welfare services organization makes its motive of increasing income become stronger. The welfare resources that the government provides have not become children's welfare, but become staff welfare.

Chapter 6–7 analyzes the welfare effects of the different responsibility forms of children support. The different responsibility forms of children support will produce different welfare effects. In the analysis of the children's welfare system effects, the thesis compares the welfare effects that different forms of children support produce in the foreign countries. It concludes that the higher child welfare payment, the more protection children get. Then, it analyzes the welfare effects of Chinese form that child is raised by family since 1990s. It draws the following conclusion: the fertility rate and the resource distribution is disequilibrium; children poverty universally exists in China; Chinese children's protection should be worried.

Chapter 8 gives some policy suggestions. It suggests formulating child welfare law, establishing child welfare integrated management organization, and consummating the Chinese child welfare systems.

Through the above analysis, this thesis obtains the basic change tendency for the changing responsibility of child support and the fundamental reason for the differences in changing paths in the responsibility of Chinese children support.

1. In child raising, the relationships between government and family are determined by social preferences. The responsibility form of children support is determined by the mechanism of social preferences revelation and transmission.

2. The reason that Chinese child welfare's development path is inconsistent with western country is due to the difference between the western institution and Chinese social preferences revelation and budget mechanism.

3. The collectivization of child support is the basic change tendency for the development of child support's responsibility and the essential condition for the best interests principle of children.

Key words: child welfare; government; family; social preferences



目 录

第 1 章 | 导论

- 1.1 研究背景与问题提出 / 001
 - 1.1.1 研究缘起 / 001
 - 1.1.2 研究问题提出 / 005
- 1.2 重点概念梳理和界定 / 007
 - 1.2.1 儿童福利 / 007
 - 1.2.2 儿童福利财政支出 / 009
 - 1.2.3 制度 / 010
 - 1.2.4 制度变迁类型 / 010
 - 1.2.5 偏好 / 011
- 1.3 研究方法与数据来源 / 011
 - 1.3.1 研究方法 / 011
 - 1.3.2 数据来源 / 012
- 1.4 研究内容与分析框架 / 012
 - 1.4.1 研究技术路线 / 012
 - 1.4.2 内容概要 / 014

- 1.5 创新之处与不足之处 / 015

第 2 章 | 文献综述

- 2.1 儿童抚育责任集体化必要性研究 / 017
 - 2.1.1 委托代理理论视角中的政府与家庭关系 / 017
 - 2.1.2 利他主义中的政府与家庭关系 / 018
 - 2.1.3 公共财政视角中政府与家庭关系 / 019
 - 2.1.4 养育责任集体化中的政府与家庭关系 / 021
- 2.2 社会偏好与儿童福利制度安排 / 022
- 2.3 社会偏好显示与约束因素研究 / 025
 - 2.3.1 简单民主制度中的社会偏好显示 / 025
 - 2.3.2 社会偏好显示约束因素研究 / 025
- 2.4 儿童福利支出与福利效果分析 / 034
- 2.5 总结 / 035

第 3 章 | 抚育责任中的政府与家庭关系

- 3.1 代际契约：政府与家庭分析框架 / 037
- 3.2 家庭代际契约时代的政府与家庭关系 / 041
- 3.3 工业革命后代际契约中的欧洲政府与家庭关系 / 044
 - 3.3.1 儿童福利萌芽阶段（1601—1870年） / 045
 - 3.3.2 儿童福利形成阶段（1870—1945年） / 047
 - 3.3.3 儿童福利成熟阶段（1945—1970年） / 053
 - 3.3.4 儿童福利调整阶段（1970年至今） / 056
 - 3.3.5 工业革命后欧洲儿童抚育中政府与家庭发展关系趋势总结 / 062

- 3.4 新中国成立后代际契约中的政府与家庭关系 / 062
 - 3.4.1 部分抚育责任集体化阶段（建国初期—20世纪70年代末期） / 064
 - 3.4.2 农村大部分抚育责任家庭化与城市抚育责任集体化并存阶段（20世纪70年代末期至90年代初期） / 071
 - 3.4.3 城乡大部分抚育责任家庭化和社会化阶段（20世纪90年代初期至今） / 076

第 4 章 | 中国政府偏好形成与预算约束机制

- 4.1 儿童需求与供给约束分析 / 079
- 4.2 偏好显示与约束机制 / 083
 - 4.2.1 政府偏好形成基本机制 / 083
 - 4.2.2 政府偏好显示与约束机制 / 085
- 4.3 预算保障与约束 / 089
 - 4.3.1 西方制度发展的三种预算模式 / 089
 - 4.3.2 中国的财政预算与资源分配制度 / 091
- 4.4 中国政府政策议程设置与政策执行 / 095

第 5 章 | 新中国成立后抚育责任变化路径差异性分析

- 5.1 中国不同阶段儿童政策偏好约束与预算约束变化 / 099
- 5.2 第一阶段：儿童抚育责任集体化的确立 / 100
 - 5.2.1 重工业发展战略与高度集中计划管理制度建立 / 100
 - 5.2.2 儿童福利供给以非货币式形式供给为主 / 101
 - 5.2.3 儿童抚育责任集体化面临的挑战 / 104
- 5.3 第二阶段：儿童抚育责任集体化与儿童抚育责任家庭化并存 / 109
 - 5.3.1 政府发展战略调整与偏好传递机制变化 / 109

- 5.3.2 儿童抚育责任转嫁与家庭化 / 111
- 5.3.3 国有企业“内部人控制”与儿童抚育责任集体化 / 112
- 5.4 第三阶段：大部分儿童抚育责任家庭化 / 113
 - 5.4.1 资源配置方式改革 / 113
 - 5.4.2 市场经济体制改革下儿童福利资源配置 / 116

第 6 章 | 儿童抚养责任集体化的福利效果比较分析

- 6.1 儿童抚育责任承担形式的福利效果分析框架 / 125
- 6.2 政府儿童福利财政支出规模分析 / 127
- 6.3 政府儿童福利财政支出项目安排 / 129
 - 6.3.1 集体主义与个人主义之争 / 129
 - 6.3.2 家庭化与去家庭化 / 131
 - 6.3.3 现金、实物与税收支出比重具体分析 / 132
- 6.4 儿童福利财政支出效果分析 / 134
 - 6.4.1 儿童福利支出与生育控制 / 134
 - 6.4.2 儿童福利支出与儿童保护 / 135

第 7 章 | 中国儿童抚育责任家庭化福利效果分析

- 7.1 儿童抚育责任家庭化与福利效果分析 / 139
- 7.2 中国现阶段生育控制状况 / 139
 - 7.2.1 中国生育控制政策 / 139
 - 7.2.2 数据来源与基本模型设定 / 141
 - 7.2.3 统计分析结果与解释 / 143
 - 7.2.4 生育控制与资源分配 / 144

7.3	中国儿童生存状况 / 146
7.3.1	中国儿童生存保护政策 / 146
7.3.2	儿童贫困的相关研究 / 149
7.3.3	儿童贫困影响因素分析过程中的数据来源与相关概念界定 / 151
7.3.4	基本模型与相关变量说明 / 153
7.3.5	初步统计分析 / 155
7.3.6	实证分析结果 / 159
7.3.7	中国儿童贫困现状分析结论 / 164
7.4	中国儿童保护效果分析 / 165
7.4.1	中国儿童保护政策现状 / 165
7.4.2	儿童的安全保护 / 166
7.4.3	儿童的媒介保护 / 168
7.4.4	儿童的劳动保护 / 169

第 8 章 | 结论与建议

8.1	结论 / 171
8.2	建议 / 173
8.2.1	确立权利取向的建制理念 / 173
8.2.2	制订儿童福利法 / 174
8.2.3	成立儿童福利专门管理机构 / 175
8.2.4	完善儿童福利项目 / 176
	参考文献 / 177



表目录

- 表1-1 OECD社会保障的支付项目类别 / 009
- 表2-1 养育责任集体化中的政府与家庭关系 / 022
- 表3-1 演进中的儿童福利 / 045
- 表3-2 英国等工业国家总的生育率（1870—1945年） / 047
- 表3-3 1945年前英国等国妇女和儿童救助计划 / 049
- 表3-4 1945年前英国等国儿童、妇女和家庭津贴计划 / 050
- 表3-5 主要国家第一部涉及产假规定法律的时间及产假安排 / 052
- 表3-6 主要国家产假津贴支付时间、类型和标准 / 052
- 表3-7 家庭和儿童相关管理机构 / 054
- 表3-8 家庭津贴实施方案（1945—1960年） / 055
- 表3-9 主要国家产假津贴支付类型和时间安排 / 056
- 表3-10 家庭津贴调整方案 / 059
- 表3-11 2005年主要国家3岁以下儿童入托率及3—5岁儿童学前教育入学率 / 061
- 表3-12 浙江农村居民基本口粮标准表（口粮数以稻谷计算） / 065
- 表3-13 人民公社财务收入与支出 / 065
- 表3-14 部分抚育责任集体化阶段家庭、集体与国家抚育责任的承担 / 067
- 表3-15 修正前后的劳动保险条例中的抚育责任规定 / 068