

乡村振兴战略下
中国农村社会保障研究

乡村振兴战略下 中国农村儿童 社会保障研究

于勇 江维国 周贤君 著

中国社会科学出版社

乡村振兴战略下 中国农村儿童 社会保障研究

于勇 江维国 周贤君 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

乡村振兴战略下中国农村儿童社会保障研究/于勇, 江维国, 周贤君著. —北京: 中国社会科学出版社, 2018. 10

(乡村振兴战略下中国农村社会保障研究)

ISBN 978 - 7 - 5203 - 3350 - 4

I. ①乡… II. ①于… ②江… ③周… III. ①农村—儿童—社会保障—研究—中国 IV. ①D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 237555 号

出 版 人 赵剑英

责任编辑 刘晓红

责任校对 孙洪波

责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

网 址 <http://www.csspw.cn>

发 行 部 010 - 84083685

门 市 部 010 - 84029450

经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司

装 订 廊坊市广阳区广增装订厂

版 次 2018 年 10 月第 1 版

印 次 2018 年 10 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 14.75

插 页 2

字 数 214 千字

定 价 66.00 元



凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

国家社科基金项目“M-health导向下农村公共卫生服务供给侧创新研究”(16BGL179)

国家社科基金项目“社会主要矛盾转变背景下被征地农民社会保障供给优化研究”(18BGL196)

湖南农业大学公共管理学科博士点建设专项资助
(HNNDbx2018001)

作者简介

于勇，湖南永州人，博士。现就职于湖南农业大学公共管理与法学学院，硕士生导师，湖南农业大学“1515”学术骨干人才。主要研究领域：农村健康服务、卫生信息管理、卫生资源配置等。近年来主持国家社科基金项目“M-health导向下农村公共卫生服务供给侧创新研究”，主持、参与多项省厅级项目，公开发表论文10余篇，在上海交通大学出版社出版专著2本。

江维国，湖南益阳人，管理学博士，硕士研究生导师。湖南农业大学公共管理与法学学院副教授、高级经济师，湖南农业大学“1515”人才培养团队核心人员，主要从事农民社会保障与农村公共管理研究。主持在研国家社科基金项目1项，作为主要研究人员参与完成国家社会科学基金项目1项，主持完成省级科研项目1项、厅级科研项目2项。近五年在《华南农业大学学报》（哲学社会科学版）、《马克思主义与现实》、《现代经济探讨》等CSSCI来源期刊上发表论文10篇，在其他中文核心期刊上发表论文12篇，在省级期刊上发表论文21篇，在湖南人民出版社、上海交通大学出版社等出版社出版专著5本。

周贤君，湖南长沙人，博士。现为湖南农业大学公共管理与法学学院讲师，硕士生导师。主要从事农民健康与农村经济发展、医疗保障、数据统计与分析等研究。近年来，主持有湖南省哲学社会科学基金重点项目、教育厅优秀青年基金项目等10项课题，在清华大学出版社、上海交大出版社、北京理工出版社等出版教材专著4部，在重要学术期刊公开发表论文10余篇。

总 序

务农重本，国之大纲。习近平总书记多次指出：“重农固本，是安民之基”“没有农村的小康，特别是没有贫困地区的小康，就没有全面建成小康社会”“中国要强，农业必须强；中国要美，农村必须美；中国要富，农民必须富。”农业、农村、农民问题是关系国计民生的根本性问题，“三农”问题也是全党工作的重中之重。2017年10月18日，习近平总书记在党的十九大报告中提出乡村振兴战略，全面解决“三农”问题的战略蓝图应运而生。作为多年研究“三农”问题的学者，我对此深感欢欣鼓舞！

当前，中国特色社会主义建设进入一个新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾。乡村振兴作为国家战略，是新时代做好“三农”工作的新旗帜，是从根本上解决城乡差别、乡村发展不平衡不充分问题的总抓手，它关系到中国整体发展的均衡，关系到城乡统筹一体化的可持续发展。乡村振兴战略的总要求包括“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”，其中，生活富裕是最能体现农民群众获得感的根本，关系着农民群众最关心最直接最现实的利益问题。因此，从根本上看，乡村振兴战略的实施需要坚持“以人为本”宗旨，造福于民；乡村振兴战略实施的关键在于积极培育农村人力资源，保障民生，丰富优质的农村人力资源是振兴乡村的原动力。2018年中央一号文件《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》对战略的实施进行了宏观布局，要求加强农村社会保障体系建设，其主要内容包括：完善城乡居民基本养老保险制度，构建多层次农村养老保障体系，创新多元化照料服务模式；统筹城乡社会救助体系，完善最低生

活保障制度，做好农村社会救助兜底工作；完善统一的城乡居民基本医疗保险制度和大病保险制度，做好农民重特大疾病救助工作；将进城落户农业转移人口全部纳入城镇住房保障体系；健全农村留守儿童和妇女、老年人以及困境儿童关爱服务体系；加强和改善农村残疾人服务；等等。这些内容体现了我国农村社会保障体系建设的重点和方向。

湖南农业大学公共管理与法学学院劳动与社会保障系的教师，专注于农村社会保障研究，笔耕不辍，持之以恒。此次，他们在李立清教授带领下，发扬团队合作精神，共同撰写“乡村振兴战略下中国农村社会保障研究”系列丛书6部，包括《乡村振兴战略下中国农村贫困人口社会保障研究》《乡村振兴战略下中国农村老年人社会保障研究》《乡村振兴战略下中国农村儿童社会保障研究》《乡村振兴战略下中国农村妇女社会保障研究》《乡村振兴战略下中国农民工社会保障研究》《乡村振兴战略下中国农村残疾人社会保障研究》。这些著作紧扣中央一号文件关于农村社会保障建设主旨，详细论述了在乡村振兴战略下重点人群社会保障体系的完善工作。这套系列丛书以习近平新时代中国特色社会主义思想为引领，具有研究选题的前沿性、研究内容的系统性、研究方法的规范性、学术观念的创新性等特点，每本著作既相对独立，六部著作合成又体现出农村社会保障建设的完整体系，洋洋百万余字，为我校公共管理一级学科博士点社会保障方向的发展立下新功，可喜可贺！

尽管这套系列丛书仍然存在有待进一步完善之处，但作者们立志学术、奉献“三农”、服务社会的精神令我甚感欣慰！故而，应邀为之作序，祝愿他们在中国农村社会保障领域取得更加丰硕的成果！

李燕凌

2018年8月12日于长沙勺水斋

序

儿童是家庭的希望，也代表着人类的未来。“少年智则国智，少年富则国富，少年强则国强”，儿童的健康成长和全面发展是国家昌盛、社会兴旺和文明进步的重要内容，保障儿童的权利与福利，对于提升中华民族素质、构建人力资源强国、全面实现“中国梦”具有重要战略意义。但是，由于城乡二元结构等历史因素的影响，我国农村儿童所获得的教育、健康等福利待遇远低于城市儿童。特别是农村留守儿童，因为父母关爱的缺失，导致其成长过程有了更多的艰辛。

随着乡村振兴战略的实施，农村儿童社会保障体系的完善也越发得到重视。2018年中央一号文件《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》中明确提出“健全农村留守儿童和妇女、老年人以及困境儿童关爱服务体系”。农村留守儿童与困境儿童的状况亟须得到改善，应稳步提高他们的福利状况。广义的儿童福利是指一切针对全体儿童的，促进儿童生理、心理及社会潜能最佳发展的各种措施和服务，它强调社会公平，具有普适性。狭义的儿童福利是指面向特定儿童和家庭的服务，特别是在家庭或其他社会机构中未能满足其需求的儿童，如孤儿、残疾儿童、流浪儿、被遗弃的儿童、被虐待或被忽视的儿童、家庭破碎的儿童、行为偏差或情绪困扰的儿童等，这些特殊困难环境中的儿童往往需要予以特别的救助、保护、矫治。因此，狭义的儿童福利虽然同样强调社会公平，但重点是对弱势儿童的照顾。我国儿童福利政策的目标是要建立服务所有儿童的普惠型福利制度，但基于现实国情，在建设过程中，需按照“适度普惠、分类型、分层次、分标准、分地区”的原则进行。“分类型”指对儿童群体详细划分类别；“分层次”指儿童分为一般儿童、特困儿童、特困家庭儿童、

孤儿；“分标准”是指不同类别的儿童，提供了不同程度的救援标准和福利保障；“分地区”指的是按照东部、中部、西部三个地理位置，根据区域发展情况建立了具有区域特色的儿童补贴。随着乡村振兴每个阶段目标的实现，农村儿童的社会保障体系也将逐渐趋于完善。

《乡村振兴战略下中国农村儿童社会保障研究》一书共六章，第一章介绍了研究背景和研究意义，从文献综述、理论梳理入手阐述了研究的理论基础。第二章阐述了农村儿童社会保障的现状，介绍了儿童福利发展历程和留守儿童教育、健康以及救助权的情况。第三章探讨了农村儿童社会保障的问题，从社会经济发展、财政支出规模与政策法规建设等角度分析原因。第四章结合乡村振兴的阶段目标，构建了农村儿童社会保障制度评价体系，提出了农村儿童社会保障制度在2020年、2035年和2050年关键时点的阶段目标。第五章论述了乡村振兴战略下农村儿童社会保障制度目标的实现机制，对我国农村儿童社会保障体系的完善提出建议。第六章是结论与展望。全书布局合理，结构严谨，叙述清晰，论证有力。

该著作团队是一支长期坚持奉献“三农”、牢牢守护农村公共管理研究阵地的青年学者群体。特别是团队带头人于勇博士，社会保障理论知识深厚、研究经验丰富、学术功底扎实，近年来，他主持国家社科基金课题专注于农村社会保障研究，取得了丰硕成果，为我校公共管理一级学科博士点社会保障方向做出了突出贡献。于勇博士关注乡村、关注社会保障、关注农村儿童，大爱无疆，大道无垠，其学风与精神都令我十分欣慰与敬佩。期待于勇博士带领自己的团队出更多学术精品，为中国农村儿童社会保障事业做出更大贡献！

是为序！

李燕凌

2018年8月12日于长沙勺水斋

目 录

第一章 绪论	1
第一节 研究背景	1
一 问题的提出	1
二 研究意义	3
第二节 文献综述	5
一 国外研究综述	5
二 国内研究综述	9
第三节 相关概念的界定	15
一 社会福利和社会福利制度	15
二 儿童和儿童社会福利	19
三 儿童社会福利制度的类型	21
第四节 相关理论基础	22
一 制度分析理论	22
二 福利分析理论	29
三 公平正义理论	36
四 需求理论	40
第二章 中国农村儿童社会保障现状	43
第一节 我国儿童社会福利制度的发展历程	43
一 补缺型儿童社会福利制度	44
二 适度普惠型儿童社会福利制度	47
第二节 农村留守儿童社会保障状况	59

一	农村留守儿童的概念	59
二	农村留守儿童教育权利的保障	60
三	农村留守儿童社会救助权的保障	65
四	农村留守儿童的卫生健康保障	68
第三章	农村儿童社会保障的问题与原因分析	75
第一节	适度普惠型儿童社会福利制度存在的 问题及原因分析	75
一	适度普惠型儿童社会福利制度存在的问题	75
二	适度普惠型儿童社会福利制度存在 问题的原因分析	79
第二节	农村留守儿童社会保障的问题与诉求	88
一	农村留守儿童的主要问题	88
二	农村留守儿童教育权利的保障问题	90
三	农村留守儿童卫生健康保障问题	92
第四章	乡村振兴战略下农村儿童社会保障制度目标	95
第一节	乡村振兴战略的内涵及其阶段目标	95
一	乡村振兴战略的理论逻辑	96
二	乡村振兴战略的内涵	99
三	乡村振兴战略的阶段目标	102
第二节	乡村振兴战略下农村儿童社会保障 制度评价体系	103
一	乡村振兴战略下农村儿童社会保障 制度评价体系的构建	104
二	乡村振兴战略下农村儿童社会保障 制度评价体系的使用方法	107
第三节	乡村振兴战略下中国农村儿童社会 保障制度目标	115

一	乡村振兴战略下中国农村儿童社会保障制度 2020 目标	117
二	乡村振兴战略下中国农村儿童社会保障制度 2035 目标	119
三	乡村振兴战略下中国农村儿童社会保障制度 2050 目标	122
四	乡村振兴战略下中国农村儿童社会保障制度阶段目标的对比分析	125
 第五章 乡村振兴战略下农村儿童社会保障		
	制度目标的实现机制	128
 第一节 我国儿童社会福利制度建设的机理分析		
一	儿童社会福利制度建设的必要性	128
二	我国儿童社会福利制度建设的可行性分析	130
三	儿童社会福利制度建设的理念	132
四	儿童社会福利制度建设的基本思路	138
五	儿童社会福利制度建设的基本原则	139
六	我国适度普惠型儿童社会福利制度建设路径分析	142
 第二节 我国儿童社会福利制度建设探索与管理运行建设		
	探索与管理运行建设	145
一	儿童分类划分及其理论依据	145
二	覆盖范围扩大的三阶段探索	148
三	儿童社会福利管理运行建设探索	151
 第三节 农村留守儿童社会救助权的保障		
一	农村留守儿童家庭义务的构成	159
二	农村留守儿童家庭义务的履行保障	162
三	农村留守儿童社会救助权保障的社会义务	164
四	农村留守儿童社会救助权社会义务的履行保障	168
五	农村留守儿童社会救助权保障的国家义务	171

六	农村留守儿童社会救助权国家义务的履行	175
第四节	农村留守儿童健康与教育权利的保障	177
一	完善农村儿童医疗保障制度	177
二	农村留守儿童教育权利保障	186
第五节	完善农村儿童福利供给的财政激励研究	193
一	儿童福利供给财政激励的研究价值	193
二	完善我国儿童福利供给财政激励政策的建议	197
第六章	结论及展望	204
一	研究结论	204
二	研究展望	206
参考文献		207
后 记		221

第一章 绪论

第一节 研究背景

一 问题的提出

中国的乡村文化源远流长，孕育了中华民族优良的传统文化。改革开放以来，中国经济飞速发展，所取得的成就令全世界瞩目。工业化、城镇化的进程使我国城市数量和规模都达到前所未有的高度，但是农村地区的发展却一直相对比较缓慢，甚至有些地方出现停滞不前的状况。为实现乡村的复兴与繁荣，2005年10月，中国共产党十六届五中全会在《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中以“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”为要求提出社会主义新农村建设的规划方案，翻开了城市带动乡村、工业反哺农业的历史新篇章。党的十八大以来，农业农村的发展更富有活力，农民的生活质量稳步提高。但是，因为诸多历史原因，城乡发展的差距依旧存在。习近平同志在党的十九大报告中指出：“中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”从空间区域分布来看，我国目前最大的发展不平衡仍然是城乡发展的不平衡，最大的发展不充分仍然是农村发展的不充分。在我国全面小康的建设过程上，由于发展不平衡和不充分而深受影响的群体仍然是人口众多的农民。因而，解决“三农”问题一直是党和政府工作的重中之重。党的十九大报告强调：“农业农村农民问题是关系国计民生

的根本性问题，必须始终把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重。”2018年中央一号文件《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》发布了全面部署乡村振兴的战略。自2004年中央一号文件聚焦农业主题以来，中央一号文件连续15年聚焦“三农”问题，凸显了中央解决“三农”问题的决心和信心。以习近平同志为核心的党中央提出“实施乡村振兴战略”表明“三农”作为国之根本，是决胜全面小康的重点与关键。

事实上，在工业化和城镇化的发展过程中，农村人口、资源和要素纷纷流向城市，特别是具有极大吸引力的中心城市和经济发达地区，这是非常正常的社会流动现象。它所带来的结果表现在两个方面：一方面是农村人口进城后通过工作就业增加了收入，提高了自身和家庭的生活水平，同时巨大的人力资源优势为城市经济的发展提供了充足的劳动力，促进了城市的进步与繁荣。城市吸纳了大量的农村人口，也在吸引着更多的农村人口离开农村。因而在城市繁华的另一面则是农村的衰落，农村人口、资源和要素的“过度”流出，使农村正在失去建设乡村所需要的人力、财力、物力。人口的流失又反过来进一步地导致基层卫生医疗、义务教育、生活服务等资源的进一步流失。在此恶性循环中，“城市膨胀”与“乡村凋零”的“马太效应”越发明显，必然会导致城乡矛盾的尖锐和社会发展的失衡。总体来说，城镇化与工业化增加了社会的总财富，提高了社会的整体福利水平，但也导致一些负面效应的出现，这也充分反映了新时代下社会主要矛盾的变迁。

当然，这种现象并非只是我国所独有，而是工业化、城镇化进程中普遍出现的“失衡病”“农村病”。为避免农业农村过度衰落，许多国家都主动调整政策，通过“工业反哺农业，城市带动乡村”来改善城乡关系。在此过程中，有些国家取得了比较理想的效果，有些国家则未能达到预期目标，城乡分化情况进一步加剧。总结正反两方面的经验与教训，可以发现在工业化和城镇化达到一定水平的时候，就需要对城乡关系进行战略性调整，这既是避免农村的资源过度流失而日益衰落，也是防止城市的过度拥挤而管理混乱。城市与农村统筹规

划,资源协调,两者才能相辅相成,相得益彰。乡村振兴战略正是希望实现乡村复兴、乡村富强的设想,使农村能够留出人口、资源和要素,以避免因农村原居住人口过度流失所导致的“空心化”衰落,以及“老龄化”所带来的社会结构失衡。所以,要实现乡村振兴的重要条件和主要标志就是要确保农村地区保持一定规模的人口数量,并且老、中、青年的人口结构分布合理,年轻人口要占据相当比例。

二 研究意义

农村人口的稳固和人才的培育是乡村振兴战略实施的关键,是留在乡村、守护乡村、振兴乡村的原动力。而儿童代表着人类的未来,是实现社会可持续性发展的重要资源。儿童的健康成长和全面发展是国家昌盛、社会兴旺和文明进步的重要内容,保障儿童的权利与福利,对于提升中华民族素质,构建人力资源强国,全面实现“中国梦”具有重要战略意义。儿童时期的成长将奠定整个人生发展的基础,为儿童提供必要的卫生健康、教育学习、社会参与的条件与机会,最大限度地满足儿童的发展需要,挖掘儿童潜能,是全人类、全社会的重要职责,具有极其重要的意义。

我国是世界上人口最多也是儿童最多的国家,根据2010年第六次全国人口普查数据公报显示,我国0—14岁人口为22246万,占总人口比例的16.60%。我国政府素来重视儿童福利的保护和儿童权利的保护。1992年,国务院就颁布了《九十年代中国儿童发展规划纲要》,从营养健康、基础教育、社会保障等角度提出了要求和规划;2001年,国务院以十年为规划期限颁布了《中国儿童发展纲要(2001—2010年)》(以下简称《纲要》),包括了儿童健康、教育、法律保护和环境四个领域,制定了儿童发展的主要目标和具体策略。到2010年,基本达到了《纲要》确定的主要目标。儿童的卫生健康与营养状况不断提高,对比2000年的情况,婴儿的死亡率从32.2‰下降到13.1‰、5岁以下儿童的死亡率从39.7‰下降到16.4‰,孕产妇的死亡率从53.0/10万下降到30.0/10万,国家免疫规划中的疫苗接种率超过了90%。在儿童教育方面,各个年龄阶段的普及程度持续提升,学前教育毛入园(班)率从2000年的35.0%上升到了