

我国适度普惠型 儿童福利体系 构建及保障机制研究

曹艳春 王建云 著

本书获得教育部人文社会科学一般项目

我国适度普惠型儿童福利体系构建及保障机制研究

(项目号13YJC840002) 资助

上海科学普及出版社

我国适度普惠型儿童福利体系构建及保障机制研究

曹艳春 王建云 著

上海科学普及出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

我国适度普惠型儿童福利体系构建及保障机制研究/
曹艳春,王建云著. —上海:上海科学普及出版社,
2016.8

ISBN 978-7-5427-6717-2

I. ①我… II. ①曹…②王… III. ①儿童福利—福
利制度—研究—中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 105495 号

责任编辑 吴隆庆

我国适度普惠型儿童福利体系构建及保障机制研究

曹艳春 王建云 著

上海科学普及出版社出版发行

(上海中山北路 832 号 邮政编码 200071)

<http://www.pspsh.com>



各地新华书店经销 上海中唱印刷有限公司印刷

开本 787×1092 1/16 印张 18.000 字数 350 000

2016 年 8 月第 1 版 2016 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5427-6717-2 定价: 45.00 元

本书如有缺页、错装或损坏等严重质量问题

请向出版社联系调换

目 录

Contents

第一篇 绪论

第一章 问题的提出

第二章 儿童福利文献综述

第一节 国外研究综述	7
一、关于儿童与贫困的研究	7
二、关于儿童保护的研究	9
三、关于替代性养护的研究	10
四、儿童福利效果实证研究	11
五、儿童福利服务改进研究	12
六、儿童福利发展方向研究	13
第二节 国内研究综述	13
一、关于儿童福利的概念研究	14
二、儿童福利对象研究	14
三、儿童福利法制建设研究	16
四、借鉴国外儿童福利经验	16
五、福利效果研究	21
六、儿童福利改进研究	22
七、关于孤儿现状研究	23
八、关于儿童福利的政府责任研究	26
九、关于儿童津贴的研究	27
十、关于替代性养护模式的研究	28
十一、关于儿童福利体系的研究	30
十二、关于适度普惠型儿童福利的研究	31

第三章 概念界定和理论基础

第一节 儿童及儿童福利相关定义	33
-----------------------	----

一、孤儿	33
二、残疾儿童	34
三、流浪儿童	35
四、留守儿童、城乡流动儿童	35
五、受艾滋病影响儿童	36
六、儿童福利	37

第二节 儿童福利理论基础	38
一、国家责任学说	38
二、社会公民权理论	38
三、公共产品理论	39
四、需要理论	41
五、人力资本理论	41
六、反贫困理论	42
七、梯度增长理论	43
八、社会保障水平理论	43

第三节 儿童福利标准计算办法	44
一、津贴标准理论测算方法	44
二、津贴测算方法评述	47

第四章 儿童福利制度国际比较

第一节 各国儿童基本公共福利比较	48
第二节 各国儿童福利内容比较	53
一、不同经济发展阶段儿童福利政策节点划分	53
二、各国儿童专项津贴内容比较	54
三、儿童福利服务比较	58

第二篇 我国儿童福利制度实证研究

第五章 中国补缺型儿童福利制度建设成效与特点

第一节 中国补缺型儿童福利制度建设成效	65
一、2000 年以前儿童福利成效	65

二、制定《中国儿童发展纲要(2001—2010年)》	67
三、制定《中国儿童发展纲要(2011—2020年)》	69
第二节 中国补缺型儿童福利制度发展的主要特征	72
一、补缺为基础的儿童福利制度	72
二、地区发展不平衡,城乡差异显著	72
三、遵循国际标准,体现中国特色	74
四、以儿童生存权、受保护权为基础,兼顾其他权利	75

第六章 我国孤儿生活津贴制度的背景、内容及问题分析

第一节 孤儿生活津贴制度的背景	76
一、孤儿生活津贴制度的历史背景	76
二、孤儿生活津贴制度的制度背景	77
第二节 孤儿生活津贴制度的内容	78
一、对象范围	78
二、津贴标准	78
第三节 孤儿生活津贴制度的问题分析	82
一、有些地区生活津贴标准低,不能保障孤儿生活	82
二、有些地区孤儿生活津贴标准高,易导致财政负担	83
三、孤儿生活津贴标准尚未建立动态调整机制	83
四、没有明确的退出机制和衔接机制	83

第七章 流浪儿童与残疾儿童福利制度现状分析

第一节 流浪儿童救助状况分析	84
一、全国流浪儿童数量及特征	84
二、流浪儿童救助实证分析	85
第二节 残疾儿童福利实施状况分析	91
一、全国残疾儿童数量	91
二、残疾儿童福利效果	92
三、我国残疾儿童社会福利存在的问题	94
四、残疾儿童生存生活状况的改进建议	96

第八章 留守儿童与流动儿童福利制度现状分析

第一节 留守儿童和流动儿童数量及分布	99
一、全国农村留守儿童数量及分布	99
二、全国城乡流动儿童数量及分布	103
第二节 国家对留守儿童和流动儿童的相关政策	105
一、安全方面的政策	105
二、健康方面的政策	105
三、生活方面的政策	106
四、教育方面的政策	106
第三节 我国留守儿童和流动儿童生存状况分析	107
一、生活状况	107
二、受教育状况	109
三、心理状况	111
四、健康状况	112
第四节 留守儿童和流动儿童福利存在的主要问题	113
一、隔代抚养带来的高风险问题	113
二、留守儿童和流动儿童的心理创伤难以抚慰	114
三、学前教育和后义务教育阶段的教育问题亟待解决	115
四、流动儿童社会融入难	115
第五节 留守儿童与流动儿童存在问题原因分析与对策建议	116
一、原因分析	117
二、政策建议	118

第九章 受艾滋病影响儿童福利制度现状与问题分析

第一节 受艾滋病影响儿童福利状况分析	120
一、全国艾滋病儿童数量及分布	120
二、受艾滋病影响儿童福利状况分析	120
第二节 受艾滋病影响儿童的福利存在的主要问题	123
一、受艾滋病影响儿童上学难	123
二、受艾滋病影响儿童的精神关怀相对缺乏	124

三、受艾滋病影响儿童遭受歧视的状况仍然没有改变	124
-------------------------------	-----

第十章 我国儿童福利制度对儿童的生活保障力度分析

第一节 我国孤儿数量概况	125
第二节 孤儿生活保障实证分析	126
一、孤儿基本生活保障制度的建立	126
二、实证模型构建	127
三、数据来源及说明	130
四、实证结果	133

第十一章 孤儿需要及其生活津贴需求调查分析

第一节 孤儿需要及其生活津贴需求调研设计与实施	140
一、调研设计	140
二、样本选择	142
三、调研实施	143
第二节 样本的基本情况分析	144
一、地理分布情况分析	144
二、孤儿基本情况分析	144
第三节 孤儿需要及其生活津贴需求分析	147
一、集中供养孤儿需要及其生活津贴标准需求分析	147
二、社会散居供养孤儿需要及其生活津贴标准需求分析	156
第四节 孤儿需要及其生活津贴需求调研结果汇总分析	158

第十二章 补缺型儿童福利制度影响因素分析

第一节 影响因素的理论分析	160
第二节 相关假定与理论推导	162
一、相关假定	163
二、理论推导	163
第三节 实证分析	176

一、变量的选取与数据的获得	177
二、相关和回归分析	177
三、结论	182

第三篇 我国适度普惠型儿童福利体系建构与保障机制

第十三章 我国适度普惠型儿童福利内容体系建设

第一节 不同发展阶段儿童福利政策体系构建	185
一、2014 年到 2020 年期间建议实施的儿童福利政策	185
二、2021 年到 2050 年的儿童福利内容体系	190
三、已可重点推出的儿童福利项目列表	195
四、已可重点实施的儿童福利项目建议	196
第二节 我国完善儿童福利内容体系的保障措施	206
一、转变我国儿童福利制度类型：从补缺转向适度普惠	206
二、构建多元主体的供给模式	207
三、专列成项的财政支持和政府购买服务的运作机制	207
四、引入福利经纪人制度，提供协调与传递	208

第十四章 适度普惠型儿童福利标准适度性分析

第一节 孤儿生活津贴标准适度性的判断标准及思路	209
第二节 孤儿生活津贴标准适度性的价值维度分析	209
一、孤儿生活津贴标准的高标准线和低标准线	210
二、孤儿生活津贴标准的理论测算	210
三、孤儿生活津贴实际标准与理论标准的差距	219
第三节 孤儿生活津贴标准适度性的时间维度分析	220
一、孤儿生活津贴发展系数研究	220
二、孤儿生活津贴与物价增长系数研究	222
三、孤儿生活津贴标准（均值）适度区间的预测	225
第四节 孤儿生活津贴标准适度性的公平维度分析	228

一、与各地区城乡居民消费水平适度性分析	228
二、与各地区城乡平均低保标准适度性分析	231
三、孤儿生活津贴标准适度性公平维度的综合分析	235
第五节 孤儿生活津贴标准适度性的地域维度分析	236
一、标准分模型	236
二、孤儿生活津贴标准值和国内生产总值标准值分析	236
三、孤儿生活津贴标准适度性地域维度的综合分析	239
第六节 我国孤儿生活津贴标准计发办法的探索	241
一、根据 GDP 的增长速度制定孤儿生活津贴的适度标准	241
二、根据物价的增长速度制定孤儿生活津贴的适度标准	245
三、研究结论	249

第十五章 城乡儿童福利一体化指标构建及测量

第一节 研究评述	251
一、整体制度	251
二、具体项目	251
第二节 儿童福利城乡一体化指标体系构建	252
一、指标体系构建方法	252
二、指标体系	256
三、指标权重设置及综合指标计算	257
第三节 城乡儿童福利一体化指标测算及分析	258
一、数据来源	258
二、数据汇总	258
三、测算结果及分析	259
四、结论与建议	260

第十六章 适度普惠型儿童福利管理运行制度建设

第一节 儿童福利管理运行制度改革必要性	261
一、福利制度对儿童的帮助与提升	261
二、提供“支持儿童”政策的必要性	261
三、国外政府支持儿童政策的启示	262

第二节 儿童福利管理运行制度完善 263

一、我国现行“支持儿童”系统存在的主要问题..... 263

二、完善政府支持儿童系统的政策建议..... 263

参考文献

国外文献 265

 著作和论文集 265

 期刊论文..... 266

 电子文献..... 267

国内文献 267

 著作和论文集 267

 学位论文类..... 268

 期刊论文..... 268

 电子文献..... 269

后 记

第一篇

绪 论



第一章 问题的提出

儿童是家庭的瑰宝，民族的希望，社会的未来，是人类最宝贵的财富¹。尊重儿童权利，发展儿童福利，为一切儿童谋求幸福，不仅是建设适度普惠型儿童福利制度的需要，也是提高儿童生活质量的需要。

联合国1989年通过的《儿童权利公约》指出：“一切儿童，不因任何原因而有任何差别，均平等地享有固有的生命权、存活与发展的权利、自由言论的权利、免受伤害的权利、接受教育的权利以及参与社会生活的权利等。”²《儿童权利公约》的签署，宣示了儿童所享有的各项权利，充分展示了对基本人权和人格尊严与价值信念的确认。把儿童视作独立的人权主体，使儿童具有与成年人同等的价值，这是世界人权事业的重要进步³。

中国于1991年12月29日批准加入《儿童权利公约》，并先后实施《九十年代中国儿童发展规划纲要》《中国儿童发展纲要（2001—2010年）》和《中国儿童发展纲要（2011—2020年）》。二十多年来，我国儿童权益保障取得显著成效，儿童基本的生命权和存活权大大改善。截至2010年，农村孕产妇住院分娩率达97.8%，婴儿、5岁以下儿童死亡率分别从1991年的50.2‰和61‰下降到13.1‰和16.4‰，5岁以下儿童中重度营养不良患病率比2000年下降49.8%，新生儿疾病筛查覆盖率达到57%，纳入国家免疫规划的疫苗接种率达到90%以上⁴。儿童受教育的权利也得到广泛发展，学前教育毛入园（班）率从2000年的35.0%上升到56.6%，小学学龄儿童净入学率达到99.7%，初中阶段和高中阶段毛入学率分别达到100%和82.5%⁵。与此同时，我国还加强对残疾儿童、受艾滋病影响儿童的保护，开展对贫困儿童、孤儿、流浪儿童的社会救助，儿童福利境况得到明显改善。

但我们必须看到，相对于联合国《儿童权利公约》所载列的各项权利，我国儿童所获得的社会福利无论在范围的广度上还是对象的广泛性上均显不足，不少儿童依然处于社会福利制度保障的边缘。突出表现在补缺型儿童福利制度主要关注特殊儿童的生存与

¹刘继同.国家责任与儿童福利——中国儿童健康与儿童福利政策研究[M].北京：中国社会出版社，2010：35.

²资料来源：http://baike.baidu.com/link?url=WFBbUNcH0dnFYHTfJfubcU7ADjkKv_mPR-QSFmaKhjFMS-pOtUREsh6Kg6tUzWCx.

³周尚君.儿童人权：中国与世界——中国实施《儿童权利公约》20周年——儿童人权的中国语境[J].青少年犯罪问题，2012，（5）：4-8.

⁴戴建兵.我国适度普惠型儿童社会福利制度建设研究[D].上海：华东师范大学，2015.

⁵新华社.授权发布：中国儿童发展纲要（2011—2020年）[EB/OL].2011-08-08,http://news.xinhuanet.com/edu/2011-08/08/c_121830087.htm.

发展,结果大部分普通儿童的发展被排除在社会福利之外。不仅如此,即使是制度内儿童所享有的福利也不是完全和充分的。根据中国社科院、国务院妇儿工委的联合统计,我国 18 岁以下生活在低保标准以内的儿童有 700 多万人¹。北京师范大学曾统计过陕西等 5 省的 18 岁以下贫困儿童,据推算,全国农村贫困儿童有 900 万上下²。残疾儿童享受教育福利的状况也不容乐观。2006 年,我国 0—17 岁各类残疾儿童共计 504.3 万,截至 2010 年底,依然有 14.5 万名适龄残疾儿童辍学³。联合国儿童基金会相关研究估计,2010 年底约有 49.6 万~89.4 万中国儿童受艾滋病影响,其中 2 万~2.7 万儿童因艾滋病失去父母。根据 2013 年全国妇联公布的《我国农村留守儿童、城乡流动儿童状况研究报告》,我国目前农村留守儿童超过 6000 万,其中 38.37% 为 5 岁以下的幼童,约为 2342 万⁴,这些儿童没有得到很好的福利。我国目前真正算得上普惠型的儿童福利主要是免费疫苗接种、九年免费义务教育、孤儿生活津贴、艾滋病感染儿童生活津贴等。但一些津贴制度,如残障儿童的生活津贴、贫困儿童生活津贴、单亲家庭儿童生活津贴等,这些需立即建立起来的津贴制度没有在全国范围内得以建立。即使是学生营养改善计划,也主要是针对农村贫困儿童,而不是所有儿童。我国至今未建立起家庭津贴制度。在国际上,英国 1945 年就建立了家庭津贴制度,法国有几十种儿童津贴和补贴制度,瑞典被称为“福利国家的橱窗”,国家建立了一系列的儿童津贴和补贴措施,美国建立了 17 种没有身份背景限制的儿童福利项目,日本建立了广泛的家庭津贴和儿童抚育津贴。相对而言,我国儿童所享有的社会福利项目少、标准低、覆盖范围窄。

2010 年,中国国内生产总值达到 40.12 万亿元,超过日本,成为仅次于美国的世界第二大经济体,我国已经具备建立适度普惠型儿童福利制度的经济和社会条件⁵。2010 年,民政部提出我国社会福利制度应由补缺向适度普惠转变;同年,民政部实施了第一项普惠式儿童福利——孤儿津贴,标志着中国社会福利元年的到来,也标志着中国儿童福利元年的到来⁶。2013 年,民政部提出开展适度普惠型儿童福利制度的试点工作,提出四个试点地区,即江苏昆山、浙江海宁、河南洛宁和广东深圳。2014 年,民政部公布第二批试点地区,将试点地区扩大到 46 个市(县或区)。46 个地区为:北京市房山

¹中国经济导报.我国儿童福利水平落后于经济发展[EB/OL].2012-06-05,http://www.ceh.com.cn/jryw/116385.shtml.

²小青.2012 中国儿童福利政策报告 6 月 1 日发布[EB/OL].2012-06-05,http://epaper.jzrb.com/html/2012-06/05/content_118552.htm.

³中国残疾人联合会.2010 年中国残疾人事业发展统计公报[EB/OL].2011-03-05,http://www.cdprf.org.cn/2008old/wxzx/content/2011-03/15/content_30326506.htm.

⁴中华全国妇女联合会.我国农村留守儿童、城乡流动儿童状况研究报告[EB/OL].2013-5-14,http://www.women.org.cn/allnews/02/3906.html.

⁵戴建兵.我国适度普惠型儿童社会福利制度建设研究[D].上海:华东师范大学,2015.

⁶刘继同.中国儿童福利时代的战略构想[J].学海,2012(2): 50-58.

区,天津市东丽区,河北省三河市,山西省闻喜县、朔州市平鲁区,内蒙古自治区鄂尔多斯市,辽宁省盘锦市,吉林省长春市、白山市,黑龙江省大庆市,上海市徐汇区,江苏省盐城市、张家港市、海门市,浙江省绍兴市、江山市、温州市,安徽省池州市、利辛县,福建省邵武市,江西省修水县、樟树市,山东省济宁市、荣成市,河南省漯河市、林州市、巩义市,湖北省老河口市,湖南省长沙市雨花区、望城区、临澧县、通道县,广东省佛山市三水区,广西壮族自治区平南县,海南省琼海市,重庆市永川区,四川省攀枝花市,贵州省大方县,云南省沾益县,西藏自治区拉萨市城关区,陕西省兴平市,甘肃省积石山县,青海省海东市乐都区、贵南县,宁夏回族自治区石嘴山市大武口区,新疆维吾尔自治区伊宁县¹。这些试点地区涉及全国 31 个省(自治区、直辖市),基本上形成覆盖全国各地的适度普惠型儿童福利制度试点地区,充分表明民政部实施适度普惠型儿童福利制度的决心。

因此,重构儿童福利制度,建立起把儿童福利从少数特殊儿童享有扩展到普通儿童也可以享有,儿童福利项目从少数几项扩展到多层次的适度普惠型儿童福利制度的时机已经成熟。

而且,我们必须看到,重构儿童福利制度,建立适度普惠型儿童福利制度不仅是实现联合国儿童权利发展的需要,也是适应我国人口结构变化的需要。著名人口专家蔡昉指出:“中国人口红利消失的拐点已在 2012 年出现”。²随着我国总和生育率持续下降,老龄化、少子化、高抚养比将是中国未来社会人口结构的主要特征。2012 年,中国 0—14 岁儿童总数 22287 万人,占总人口比重的 16.5%³,相比 1982 年(儿童占总人口比重高达 33%),三十年间,中国 0—14 岁儿童的比例下降了约 17 个百分点。与此同时,中国的老龄化加速发展,2012 年,我国 60 岁及以上老年人口数量达到 1.94 亿,老龄化水平达到 14.3%。

据预测,到 2051 年,中国老年人口规模将达到峰值 4.37 亿,约为 0—14 岁儿童人数的 2 倍⁴。2012 年,中国劳动人口出现首次下降,少儿抚养比自 1982 年来首次上升⁵。我国人口结构变化表明:我们必须更加重视儿童的素质和质量,增加儿童福利。

¹ <http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/fvfg/shflhshsw/201404/20140400627373.shtml>. 社会福利和慈善事业促进司.民政部关于进一步开展适度普惠型儿童福利制度建设试点工作的通知.2014-04-28.

² 人民日报.蔡昉:人口红利拐点已现[EB/OL].2013-01-28,<http://finance.sina.com.cn/review/hgds/20130128/040514418515.shtml>.

³ 中国经济网.中华人民共和国 2012 年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL].2013-02-23, http://news.xinhuanet.com/politics/2013-02/23/c_114772758.htm.

⁴ 转自中国社会科学院报.2051 年中国老年人口规模将达到 4.37 亿人[EB/OL].2009-03-31, <http://sspress.cass.cn/news/738.htm>.

⁵ 北京晚报.少儿抚养比 1982 年来首次上升[EB/OL].2013-02-22, http://bjwb.bjd.com.cn/html/2013-02/22/content_50307.htm.

不仅如此，儿童在人类社会发展和国家经济社会建设中具有重要作用。在未来，儿童是中国发展最重要、最宝贵，同时又是最稀缺的资源¹。研究表明，儿童早期的健康和教育投入会增加未来劳动者的人力资本存量，会在未来以经济附加值的方式回馈社会发展。据估算，投资在儿童健康上的每1美元会获得7倍的回报，投资在学前教育上的每1美元更能换取17.07美元的回报²。因此，从某种意义上讲，儿童福利就是一项国家投资；儿童优先，是一项国家战略³。所以，从一种更具远见卓识的意义上讲，勇敢地承担国家责任，全面践行联合国《儿童权利公约》，立即建立起适度普惠的儿童福利制度具有国家战略意义。

¹尚晓援.儿童福利发展瓶颈及其突破[J].人民论坛, 2011(29): 150-151.

²转自宋文珍.加快建立适度普惠型的儿童福利制度[J].中国妇运, 2013(6): 35-37.

³北京师范大学壹基金公益研究院儿童福利研究中心.中国儿童福利政策报告(2012)[R].北京: 北京师范大学, 2012: 12.