



Plan 儿童生存现状系列

中国 儿童福利 前沿问题

○ 尚晓援 王小林 陶传进/著

Survival
CHILDREN

Discovery Report :
Emerging Issues and Findings for
Child Welfare and Protection in China



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS(CHINA)



• 儿童生存现状系列 •

中国儿童福利前沿问题

Discovery Report:

Emerging Issues and Findings for
Child Welfare and Protection in China

尚晓援 王小林 陶传进 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

中国儿童福利前沿问题/尚晓媛, 王小林, 陶传进
著. —北京: 社会科学文献出版社, 2010. 1

(儿童生存现状系列)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 1233 - 7

I. 中… II. ①尚… ②王… ③陶… 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 (2009) 第 227175 号

· 儿童生存现状系列 ·

中国儿童福利前沿问题

著 者 / 尚晓媛 王小林 陶传进

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 财经与管理图书事业部 (010) 59367226

电子信箱 / caijingbu@ssap.cn

项目负责人 / 周 丽

责任编辑 / 明安书 王玉水

责任校对 / 张茂涛

责任印制 / 蔡 静 董 然 米 扬

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部
(010) 59367080 59367097

经 销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京步步赢图文制作中心

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 11.25

字 数 / 154 千字

版 次 / 2010 年 1 月第 1 版

印 次 / 2010 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 1233 - 7

定 价 / 39.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

致 谢

本书的各项研究分别得到了国际计划（Plan International）、儿童乐益会（Right To Plan）、SIDA（Swedish International Development Cooperation Agency）等组织的资金和实物支持，特此致谢。感谢民政部社会福利和慈善促进司、天津市儿童福利院、大同市社会福利院以及其他参与调查的政府和非政府组织在调研过程中的大力支持和帮助。北京师范大学儿童福利中心的研究生谢佳闻、唐敏、赵屹、李香萍、徐丽萍和张华参与了实地调研和资料整理工作，谢佳闻在本书的最后定稿过程中做了大量的文字编辑工作，特此致谢。



“This material is funded by Sida, The Swedish International Development Cooperation Agency. Sida does not necessarily share the opinions expressed herein. The sole responsibility for content belongs to the author.”

Survival

儿童生存现状系列

目 录

导 言	/ 1
-----------	-----

第一章 中国弱势儿童群体社会福利筹资

制度研究	王小林 尚晓援 / 4
一 弱势儿童群体社会福利筹资制度的理论分析	/ 4
二 中国弱势儿童群体社会福利筹资制度现状	/ 16
三 完善弱势儿童群体社会福利筹资制度的政策框架	/ 29
四 散居孤儿救助资金需求估算	/ 34

第二章 国有儿童福利机构改革研究 尚晓援 / 47 |

一 导言	/ 47
二 国有儿童福利机构的功能分析和能力建设	/ 58
三 国有儿童福利机构的经费水平和来源	/ 64
四 国有儿童福利机构的人力资源分析	/ 66
五 各地的创新尝试	/ 69
六 结论	/ 72

第三章 儿童权利和孤儿救助 尚晓援 陶传进 / 75 |

一 导言	/ 75
二 儿童契约：以亲权为基础的儿童保护制度	/ 76

三 结论：中国需要基于公民权的孤儿保护制度	91
第四章 非政府儿童福利机构研究	尚晓援 陶传进 / 93
一 研究背景	93
二 非政府儿童福利机构生存的法律环境	97
三 政府应该对儿童福利提供承担什么责任	101
四 被调查的非政府儿童福利机构	102
五 政府的责任	111
六 非政府组织的优势	125
七 非政府儿童福利机构遇到的其他问题	132
八 结论	135
九 非政府组织领域的社会选择机制分析	137
附 录	150
个案调查报告	陶传进 尚晓援 / 150
儿童福利政策文件	邹明明编 / 169

导 言

从发展中阶段进入中等发达的阶段，世界各国的儿童福利制度都经历过重大的变革。在我国进入这个关键性的历史发展阶段之际，北京师范大学儿童福利中心和澳大利亚新南威尔士大学社会政策研究中心组织了一系列研究项目，试图对中国儿童福利发展面临的一些重大的全局性问题进行深入探索和研究，以期成为制度变迁和政策制定的实证基础。本书是这些研究的一些初步成果，包含四个部分：对中国儿童福利筹资制度的研究；对国有儿童福利院改革的研究；对中国农村非正式的亲属养护孤儿制度的研究和对非政府儿童福利组织的研究。所有的研究都基于笔者和北京师范大学师生以及实际工作者实地调查的第一手资料。

本书研究的几个重要的主题，都围绕孤儿救助制度的改革和非政府儿童福利组织的主题展开。这是儿童福利制度的两个重要方面，在中国它们已经发生变革和正在酝酿着重大的制度突破。

中国儿童福利的发展目前还处于起步阶段，任重道远。中国 18 岁以下的儿童少年占全国人口 1/3，4 亿儿童比许多国家的总人口都多。但是儿童福利发展较晚，这最集中地反映在中国的孤儿状况方面。孤儿是社会最弱小、最无助的群体，诉求能力最弱，几乎集体失语，亟须关注和保障。但是，全国孤儿的生活状况令人担忧，中央财政尚未承担起孤儿救助的基本责任，很多孤儿还未得到国家有效的

全面救助。其中数以十万计的儿童没有得到任何经常性的制度救助。绝大部分孤儿家庭经济困难，相当数量的农村孤儿家庭一贫如洗。同时，儿童福利机构因经费人员限制，难以保障孤儿成长需要。根据2009年初的调查，民政福利机构供养的8万多名孤儿中，残疾率在90%以上。大部分儿童福利机构的孤儿生活费参照当地低保标准核拨，远不能满足残疾孤儿抚育、康复、特教所需。全国机构养育孤儿平均生活费每月仅三四百元，有些贫困地区不足百元，尚不够婴儿每月必需的奶粉费。相当一部分福利院必须依赖社会各界捐赠款物维持孤儿基本生活。农村敬老院内的孤儿养育标准更低，严重影响孤儿特别是残疾孤儿生存质量。

虽然仍然处于起步阶段，但2009年是中国儿童福利发展的重要一年。民政部根据我国孤儿在整个社会保障群体中数量少、比例小、生存状况困难、甄别容易的情况，努力同国际接轨，在建立独立的孤儿福利津贴制度方面做出了重大的努力和突破，大大提高了孤儿救助的标准。本书对儿童福利筹资制度的研究，就是在这个过程中做出的努力，对孤儿救助制度的改革，起到了一定的推动作用。

在建设儿童福利制度的过程中，非政府力量的发展是一个非常重要的方面，面临重要的制度发展和突破。本书在这个方面的研究和考察，仅仅是非常初步的尝试。

在儿童福利制度建设方面，中国还面临很多问题。其中最重要的两个方面是儿童福利的法制建设和组织建设。

新中国成立已60年，但我国儿童福利方面的立法几乎空白，且缺乏操作性强的法律。目前的《中华人民共和国未成年人保护法》规定过于原则，缺乏儿童福利工作所需的立法和规范，制约了儿童福利事业的发展和儿童权益的保障。2009年，民政部已经开始注重加强儿童福利的法制建设。我国儿童福利的立法，需要尽快着手。

儿童福利的组织建设是另外一个重要的问题。从国家机构的角度看，中国缺少具体负责儿童福利事务的组织机构，迫切需要设立国家

儿童福利局，完善儿童保护机制。目前对未成年人的福利保障职责散布于各有关职能部门，设在全国妇联的国务院妇女儿童工作委员会只是国务院议事协调机构，并不具有具体行政职责。因此，建议借鉴各国一般性做法，在县以上设立以专业人员为主的机构，具体负责儿童福利日常事务；在中央设立国家儿童与家庭福利局。目前老年人、残疾人、妇女都有副部级行政管理机构，唯独儿童没有，只有民政部中设有儿童福利处，严重缺乏组织保障。在国际上，工业化国家普遍设置儿童福利局，如美国 1909 年在首次白宫儿童福利会议上设置“儿童福利局”，统筹管理儿童健康、教育和福利服务等，并普遍将儿童福利和家庭福利置于福利制度建设优先领域。儿童福利和家庭福利局是美国政府机构的核心与基础组成部分。中国未来的儿童福利制度建设，也应该向这个方向努力。

我们期望明年可以在这个领域有更多的建树，以飨读者。

第一章 中国弱势儿童群体社会福利筹资制度研究*

一 弱势儿童群体社会福利筹资制度的理论分析

(一) 研究范围界定

虽然社会福利政策本身没有精确的定义,但为了讨论的方便,我们必须在讨论之前对本章所论述的概念边界作出明确划分,以便形成一个共同的研讨范围。

1. 儿童

根据《儿童权利公约》第1条,儿童为18岁以下的未成年人(UN, 1989)。

2. 弱势儿童

这里的弱势儿童主要指两类儿童:第一类是《儿童权利公约》第20条规定的“脱离家庭环境的儿童”,即暂时或永久性脱离家庭环境的儿童,或为其最大利益不得在这种环境中继续生活的儿童,包括孤儿、被遗弃儿童、流浪儿童、长刑期罪犯子女、受艾滋病影响的儿童和受虐待儿童。第二类是《儿童权利公约》第23条规定的“残疾儿童”。根据联合国《残疾人机会平等标准规则》,“残疾”一词泛指世

* 作者:王小林、尚晓媛。

界各国任何人口中出现的许许多多的各种功能上的限制，既可以是生理、智力或感官上的缺陷，也可以是医学上的状况或精神方面的疾病。此种缺陷、状况或疾病有可能是长期的，也可能是过渡性质的。本章中的残疾儿童是符合上述定义的儿童。

对于这两类弱势儿童，《儿童权利公约》都明确规定了他们受保护的权利。公约认为，脱离家庭环境的儿童应有权得到国家的保护和协助，残疾儿童也有接受特别照顾的权利，缔约国应鼓励并确保在现有资源范围内，依据申请，斟酌儿童的情况和儿童的父母或其他照料人的情况，对满足条件儿童及负责照料该儿童的人提供援助。这些援助的目的应是确保残疾儿童能有效地获得和接受教育、培训、保健服务、康复服务、就业准备和娱乐机会，其方式应有助于该儿童尽可能充分地参与社会，实现个人发展，包括其文化和精神方面的发展（UN，1989）。

在中国，民政部等十五部委（民政部、中央综治办、最高人民法院、发展改革委、教育部、公安部、司法部、财政部、劳动和社会保障部、建设部、农业部、卫生部、人口计生委、共青团中央和全国妇联）2006年颁发的《关于加强孤儿救助工作的意见》（简称十五部委意见）界定了新时期下儿童福利保障的对象包括两部分：一是失去父母的未成年人，不仅包括机构内集中养育的孤儿、弃婴，同时，也包括社会上散居的孤儿。二是事实上无人抚养的未成年人，流浪儿童、无人抚养的服刑人员未成年子女等困境儿童也被纳入到保障范围。

3. 社会福利

社会福利是一个多义词，包括了理念、道德责任和制度实体等不同层次的含义。最简单地讲，“社会福利”有两个层次的含义：它可以指社会福利状态，亦可以指社会福利制度。作为状态，社会福利原意指人类生活中的幸福和正常的状态（Midgley，1996）。贫困、疾病和犯罪等社会病态是“社会福利”的反义词。社会福利制度是为达到社会福利状态而作出的集体努力（包括政府的努力）。一般来说，社

会福利制度指为促进人类幸福，疗救社会病态的慈善活动或者政府行为。

作为制度的社会福利，可以被理解为制度实体，亦可以被理解为一种“制度化的集体责任”，即一个社会为达到一定的社会福利目标所承担的集体责任。有些研究者把社会福利作为“制度化的政府责任”来对待（Mishra, 1990；Cochrane and Clarke, 1993）。

作为制度的社会福利，有广义和狭义之分。广义的社会福利制度是指提高广大社会成员生活水平的各种政策和社会服务，旨在解决广大社会成员在各个方面的福利待遇问题。狭义的社会福利是指对生活能力较弱的儿童、老人、母子家庭、残疾人、慢性精神病人等的社会照顾和社会服务。本章使用的社会福利概念是指狭义的社会福利，是指专门针对弱势儿童群体提供福利型服务的社会福利事业。

4. 儿童福利

作为“制度化的政府责任”的一种，儿童福利指政府为达到一定的儿童福利目标所承担的责任。

在各种儿童福利制度的分析框架中，有几个关键的方面，是任何对福利国家的类型分析和儿童福利制度的分析都要涉及的。包括价值体系，资金和服务的提供者，主要的制度安排等等。本章主要考察针对弱势儿童群体的社会福利制度安排中的筹资制度问题。

（二）社会福利制度的价值取向

中国正在从发展中国家向中等收入的国家过渡，这个背景对我们考虑儿童福利的筹资和支出体系有重要的意义。同时，在社会政策的研究和制定中，价值观的选择非常重要，价值中立的社会政策是没有意义的。

在儿童福利政策中，我们的价值追求包括两个方面：第一，人道主义价值。人道主义的价值体现在对生命和人的尊严的尊重。在中国传统的价值观中，对生命和人类价值的尊重被描述为“人之初，性本

善”，或曰“仁者爱人”。根据伍晓明（2003）的阐释，在中国的传统哲学中，“仁者爱人”直接来自人的天性（“不忍人之心”），来自人与生俱来的、对于他者所负的绝对责任。第二，社会平等。改革开放以来，中国主导的经济政策在一定程度上是对不平等发展的自由放任，社会平等也不是社会政策的首选目标。但是，对儿童福利政策而言，我们认为，社会平等是值得追求的价值目标。因为，对儿童的发展来说，平等意味着起点的平等，机会的平等，这是最低限度的平等，决定未来的社会平等。

在上述两个价值追求的驱动之下，我们的研究赖以出发的基本原则是体现在《联合国儿童权利公约》中的一些原则，主要为：第一，儿童最大利益原则；第二，儿童权利原则，有时被简单地概括为生存权、受保护权、参与权和发展权原则；第三，无歧视原则。

中国政府签署了《儿童权利公约》，因此，这项国际公约对我们国家具有法律意义上的约束。考虑到上面提到的各种原则，中国针对弱势儿童群体的福利制度的基础应该是以儿童权利为基础、以社会平等为主要政策取向的价值体系。

（三）社会福利的供给者

无论意识形态取向如何，社会福利总需要有供给者。一般讨论中的社会福利的提供者包括下述一些组织：家庭和扩展家庭、工作单位或雇主、市场组织、慈善和互助组织（公民社会组织）以及政府组织。

（四）社会福利的制度安排

社会福利的制度安排涉及两个方面的问题：筹资制度的原则和方法。前者涉及根据什么原则来配置福利资源，责任和利益在几个参与方中间如何分配等等。后者则涉及筹资制度的渠道和方法。原则很重要，参与方也很重要。但是社会福利提供的渠道和方法对结果也有很

大的影响。

在儿童福利的供给中，还必须考虑儿童的特点，这涉及一整套的理论和实际操作方式（儿童心理，特殊教育，康复和医疗，社会工作等等）。

儿童社会福利的基本价值取向，社会福利的提供者和社会福利的制度安排之间存在着密切的关系。价值取向不可能不影响到福利项目和提供方式，不同的福利服务的提供者由于各自的特点和出发点不同，对提供方式也有重大影响。

在上述一些基本制度安排下，筹资制度由两大部分组成：资金筹措和资金配置。弱势儿童群体社会福利资金筹措是指如何获得弱势儿童群体应达到的生活和福利水平所需要的资金，具体地讲，包括筹资数量的多少和筹资结构（即筹资渠道）。弱势儿童群体社会福利资金配置是指所筹集资金的流向，可以从多种分类来衡量资金流向的合理性和公平性，例如，按照性别、城乡、地区、救助主体划分，等等。

通过上述几个基本概念的界定，可以明确本章“中国弱势儿童群体社会福利筹资制度”是专门针对中国境内的脱离家庭环境的儿童和残疾儿童提供物质和精神方面照顾和服务而进行的资金筹措和资金配置的制度。

（五）弱势儿童群体社会福利筹资制度的内涵

1. 弱势儿童群体社会福利政策的制度视角

制度是一种行为规则，这些规则涉及社会、政治及经济行为。制度可以分为正式制度与非正式制度。正式制度是指由宪法、法律、书面契约、市场交易、法定组织等构成。非正式制度则是指由共同的价值观、准则、习俗、伦理观念及意识形态等组成的规范。一切人类社会都采用某些持久不变的行为方式来组织自己必需的社会福利功能，如弱势群体的社会保护等。而人类社会的主要活动发生于六种社会制度中，即亲属、宗教、单位、市场、公民社会组织和政府。在现代社

会，宗教组织的地位弱化，有些成为公民社会组织的一部分。根据人类活动的六种社会制度的社会福利功能，比照中国弱势儿童群体的社会福利功能制度缺失，可以为中国弱势儿童群体社会福利筹资制度政策的制订和筹资制度的完善提供理论依据。

表 1-1 描述了六种基本的社会制度以及当前中国弱势儿童群体在这些基本制度中对应的主要组织形式和社会福利功能。这六种制度中没有包括西方国家中非常普遍的宗教福利制度。以下将分别讨论。

表 1-1 弱势儿童群体对应的六种社会制度分析表

社会制度	主要组织形式	主要功能	社会福利功能	弱势儿童群体	
				脱离家庭环境的儿童	残疾儿童
亲 属	家庭	繁衍后代，社会化，保护，亲情，情感	抚养，家庭间的经济支持	无	弱
集 体	村（居）委会	集体服务	筹资，服务	弱	弱
单 位	企业、事业单位	商品和服务的生产	职业福利	无	无/弱
市 场	生产者和消费者	交换	商业化的社会福利	弱	弱
公民社会组织	社区组织，志愿机构	互助，慈善	自助，志愿服务，非营利社会服务	弱	弱
政 府	中央、地方	公共服务	减贫，医疗，教育，社会保障等	主要	主要

(1) 亲属。家庭一直是提供社会、经济和情感支持的主要社会制度，帮助一般知识、社会价值和行为方式代代相传。作为社会福利的一种手段，家庭还构成了基于血缘和互助关系的援助网络（Gilbert and Terrell, 2003）。例如，父母为孩子提供医疗、健康、教育等的支出，为孩子的将来“投资”，使得孩子在将来能够融入社会，获得发展的机会。家庭对儿童照料、儿童福利和经济支持的作用举足轻重。但是，对于我们所研究的两类弱势儿童群体而言，一类是脱离家庭环境的儿童，其家庭的社会福利功能丧失或部分丧失，如被遗弃儿童无

家庭提供福利；一类为残疾儿童，因其长期需要家庭照料、康复、教育等额外支出，家庭的负担十分沉重，对于一些经济条件差的家庭，则困难更为突出。因此，对于大部分中低收入水平的残疾儿童家庭，仅靠家庭难以满足儿童对福利的需要，需要社会援助。

(2) 集体。集体在中国具有特别重要的地位，它可以包括以村民委员会为主体的农村集体组织和以居民委员会为主体的城市社区组织。长期以来，集体一直是中国为弱势儿童群体提供社会福利功能的一个重要组织。在农村税费改革之前，村集体“三提五统”^①一直是筹集包括儿童福利在内的农村社会福利资金的主要渠道。此外，集体也是重要的服务提供者。直到2001年农村税费改革，取消“三提五统”后，集体才逐步从农村社会福利筹资的角色中淡出。虽然集体已经不再承担主要的筹资责任，但集体在某些服务提供方面发挥的作用并没有因此淡化。课题组在大同市散岔村的调研发现，集体在孤儿服务提供方面仍扮演着重要角色。

(3) 单位。单位往往给其职工提供职业福利。在工业社会里，职业福利事实上具有了越来越大的社会功能，许多单位提供的福利甚至可以满足其员工的多数社会服务需求。美国1993年职业福利的人均水平为1.4万美元，约占一个普通工人所有收入的41%。从年度比较的角度看，其比重仍在扩大（Gilbert and Terrell, 2003）。而中国的国有企业和事业单位也为职工提供了相当比例的职业福利。郑功成（2003）认为，如果将中国国有企业的职业福利作为个案来剖析，我们就可以发现它其实就是社会福利。而本章关注的两类弱势儿童群体，因为他们没有单位，也就没有职业福利。即便有个别单位为其员工家庭的弱势儿童提供部分补助，数量也十分有限，并没有形成一种普遍的社会制度安排。

① “三提五统”是指三项村提留（公积金、公益金、管理费）和五项乡统筹（乡村兴办教育、修建公路、实施计划生育、优抚、民兵训练）。