



中美社会福利比较

COMPARISON OF SOCIAL WELFARE IN
CHINA AND UNITED STATES

韩克庆 黄建忠 曾湘泉 Richard L. Edwards 主编

全国百佳图书出版单位

山东人民出版社

中美社会福利比较

COMPARISON OF SOCIAL WELFARE IN
CHINA AND UNITED STATES

韩克庆 黄建忠 曾湘泉 Richard L. Edwards 主编

全国百佳图书出版单位

山东人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中美社会福利比较 / 韩克庆 黄建忠 曾湘泉 Richard L. Edwards
主编. — 济南: 山东人民出版社, 2012.6

ISBN 978-7-209-06557-3

I. ①中… II. ①韩… III. ①社会福利—对比研究—中国、美国 IV.
①D632.1②D771.27

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第100267号

责任编辑 王海玲

特约编辑 吕翔涛 付媛媛 李莹

装帧设计 李海峰

中美社会福利比较

Comparison of Social Welfare in China and United States

韩克庆 黄建忠 曾湘泉 Richard L. Edwards 主编

山东出版集团

山东人民出版社出版发行

社址: 济南市经九路胜利大街39号 邮编: 250001

网址: <http://www.sd-book.com.cn>

发行部: (0531)82098027 82098028

新华书店经销

山东临沂新华印刷物流集团印制

规格 16开 (168mm × 239mm)

印张 16.875

字数 250千字

版次 2012年6月第1版

印次 2012年6月第1次

ISBN 978-7-209-06557-3

定价 28.00元

如有印装质量问题, 请与印刷单位联系调换。电话: 0539-2925888

序言一

这本书的筹划是从 2011 年 5 月由中国人民大学和罗格斯新泽西州立大学共同主办的“中美社会福利体制：比较与创新”研讨会开始的。中国人民大学和罗格斯大学之间的合作已经持续了好几年，但这次的合作能达到一个新的水平，要归功于罗格斯大学社会工作学院的教师和学生于 2011 年 5 月的中国之行。在这次访问中，中国人民大学与罗格斯大学的教师和学生进行了密切的、多层面的互动。这些互动也展现在社会福利比较研讨会上，多位专家讨论和比较了中美两国的社会福利政策和制度。在中美两国的社会福利制度都因各种经济和社会人口因素而发生重大变化的时候，这种讨论和比较是相当重要的。本书除收录了在研讨会上发表的文章之外，也邀请相关学者撰写了部分文章。

中国是一个古老的国家，历史非常悠久。就罗格斯大学来说，我们不敢声称自己的历史有多长。同样就美国而言，整个国家的历史也不是很长。但是我想说，在美国的大学中，罗格斯大学的历史确实非常悠久。我们罗格斯大学是 1766 年建立的，是美国八所最早建立的殖民地大学之一，后来发展成为了州立大学。当然，我们的学院，也就是我们的社会工作学院，历史并不是非常长，是在 1954 年建立起来的。但是，现在我们的社会工作学院是美国最大的社会工作学院，我们的学生，包括本科生、硕士生以及博士生，一共有 1.4 万名。

作为美国的社会工作学院，尤其是作为新泽西州立大学的社会工作学院，我们会格外感到有一种使命感，这就是我们要为新泽西的人们提供服务。因此，我们实际上跟很多州立公共机构有着非常好的合作关系，例如在健康、残疾人或者是公共福利方面，我们跟很多公共机构都有很好的合作。不但在新泽西州，我们还在纽约，甚至宾夕法尼亚州，都与一些机构有着一些合作关系。我们也同样注重与世界上不同国家的大学建立合作关系。非常值得骄傲的是，目前我们已经跟全世界 200 多所大学建立了合作关系。除此之外，我们还有很多海外的研究与学习项目。截至目前，来自全世界 120 多个国家的学生在罗格斯大学学习过。我们一直都致力于在国

际科学研究、教育方面寻求合作,因为所有这一切都会令新泽西州以及美国乃至全世界获得长远的益处。

我的朋友罗格斯大学劳动关系学院的 David Bensman 院长之前访问过中国人民大学。访问之后,他回来向我传递了很多关于中国人民大学以及劳动人事学院的信息,所有的信息都是非常积极的。

我们罗格斯大学的校长 Richard L. McCormick 也曾经两次访问中国人民大学。回国之后,他跟我们罗格斯大学的各个学院以及我们的一些教职员工进行了很多相关讨论。后来我们大学建立了一个名为中国战略委员会的专门机构,委员会的成立是为了在研究交流方面展开一些工作,同时该委员会也进行一些关于中国的教育以及中国战略方面的相关研究。我们的主要目的有以下几个:第一,让更多的具有高素质的中国本科生或者是研究生能够来到罗格斯大学进行学习;第二,与中国的大学或者是研究机构建立更多的学术方面的合作。这样的大学或者研究机构也会给罗格斯大学带来非常多的益处,例如,给我们提供更多的机会来进行更多国际化的交流与合作。我们也想邀请中国的教师以及学生来到新泽西以及罗格斯大学,亲身体验新泽西的多样性以及经济发展方面的优势。我们的校长表示,我们还将进一步推动中国战略委员会的工作,还为此建立了专门的研究委员会。我们罗格斯大学非常重视与中国大学之间的关系以及合作,此次能够跟中国人民大学劳动人事学院有这样的合作,我们感到非常高兴。

我去过世界上很多不同的国家,也有 20 多年社会工作方面的工作经验。我认为,我们可以跟其他不同国家进行更多的合作。但是最好能够集中于一个学院,而不是把精力分散于不同的学院之中。我相信,对于长期的合作来讲,这一点是非常重要的。我觉得更为重要的是我们这次合作所带来的长远影响,例如将来学生回到自己家乡后为家乡所带来的变化。我想,我们还会继续跟中国人民大学劳动人事学院进行进一步的沟通与交流,我期望我们跟中国人民大学劳动人事学院能够保持长期的合作关系。

这本书就是中国人民大学和罗格斯大学进行合作的一项具体体现。两校的合作将在两校行政部门的支持,以及两校主管人员,特别是中国人民大学曾湘泉院长、韩克庆主任与罗格斯大学黄建忠主任的共同努力下继续进行。

Richard L. Edwards

罗格斯大学 常务副校长

序言二

改革开放以来,中国市场经济体制逐步建立和完善,经济发展取得了举世瞩目的成就。与此同时,中国社会结构和社会体制也正面临着前所未有的变革。当前,老年人的养老问题、残疾人及儿童等群体的社会保护问题亟须建立一套制度来应对,也为中国社会福利制度建设提出了新的挑战。

在这一背景下,中国人民大学劳动人事学院与美国罗格斯大学社会工作学院于2011年5月28日联合召开了“中美社会福利体制:比较与创新”研讨会,通过中美两国的经验比较,探讨中国社会福利体制的未来发展路径和可能的制度创新,完善现有的社会福利体制,为学术研究和政府决策提供重要参照。

罗格斯大学社会工作学院在美国是享有盛誉的教学研究和社会服务机构,设有本科生、研究生和专业学位项目。该学院拥有三个学区,并与新泽西州和纽约附近的800多家社会服务机构保持联系。2010年8月,我曾经到罗格斯大学访问。去罗格斯大学劳动关系学院访问的时候,Richard L. Edwards副校长邀请我共进午餐,专门谈了一下我们的合作。当时初步确定了我们学院和罗格斯大学社会工作学院加强合作的一些项目。经过周密的准备,我们最后促成了这次交流。

中国人民大学劳动人事学院是1983年由国家劳动人事部和人民大学联合创建的一所专业性的学院。我们学院有一些特点。首先,在中国来讲,跟其他大学相比,我们这个学院的很多专业发展历史比较长,起步比较早。我们的校友遍布中国各个大型机构,包括政府、大学、公司,特别是在大型企业方面,中国各领域的大型企业都有我们的学生。到现在,我们有3000名毕业生在大型企业就业。在中国有很多专业,像劳动经济、人力资源管理、社会保障、劳动关系等专业,都是我们学院在中国首先发起创办的,所以我们在中国有多个第一。另外一个特点是,我们学院的不同学科都是交叉性的学科。像经济学、心理学、法学、社会学很多不同学科的人在一起进行研究,可以分享不同学科的经验。还有一个特点在我们学院非常鲜明,就是实践性非常强。这可能跟我们学科本身有关系,比如说劳动经济、人力资源管理、劳动

关系、社会保障,都是在中国发展实践中非常需要的学科。另外,我们学院的老师非常关心实践发展,在中国中央各部委以及地方政府都做过很多咨询工作,所以影响非常大。

我们学院成立的时候,基本没有按照中国计划经济的模式来办学,而是吸收了北美等很多国际著名高校的教学内容。比如说康乃尔大学产业和劳动关系学院,在劳动领域是很好的学院,我们跟他们有很好的长期密切的合作关系。而且,我们与英国、德国等欧洲国家的大学,以及日本很多著名大学也都有着很好的合作关系。在建院之初,这些学科在中国都没有,包括社会工作专业,最早也是由我们学院创建的,虽然现在不在我们学院,而是在社会人口学院。但是,现在像劳动保险问题、社会福利问题、社会救助问题,我们都在作深入的研究,都是我们学院特别关心的问题。我本人最近也在做跟社会福利有关的事情,有一个北京福利院研究的课题,既跟社会福利有关系,也跟人力资源管理有关系。

总的来说,我们学院从起步、实践性、国际性方面有很多优势,但是我们也有很多不足,比如说我们的学术研究,特别是跟国际研究合作方面,在国际学术期刊发表的文章还是很少的,所以我们的学术研究还要不断地加强。在人才培养方面,对我们中国来讲,社会保障的专业人才还非常缺乏,我们这方面做的工作还是不够的。除了理论之外,还有很重要问题,像我们的社会福利、社会政策,包括很多具体的方法、技术,像中国现在发展社区,这些还需要去探索,需要去研究,需要去考虑怎么样建设这些课程。特别是现在,中国人民大学提出十年发展规划,十年规划主要是强调提升我们的国际性。所以,我们现在特别有必要去跟北美、欧洲更多的与我们研究领域有着密切联系的高校发展合作关系。

我们欢迎罗格斯大学来我院交流访问,并签订合作协议,这是我们在更大程度上提升国际性的一个开端和发展。感谢 Richard L. Edwards 校长从美国到我们学校来,我们得到了很多收获。我也希望本书的出版,能够打破国家界限和学科壁垒,求同存异,求真务实,通过学术交流研讨,为国家发展、社会进步和人民福祉的提高贡献智慧,也为中美两国搭建起知识分享和友谊发展的桥梁。

曾湘泉

中国人民大学劳动人事学院 院长

序言三

这本书的出版,对我个人而言,是友情与专业的完美结合。2010 年春天,我应邀前往日本参加一个原本不在我行程规划内的国际研讨会,在那里遇见了中国人民大学劳动人事学院社会保障系主任韩克庆老师,我们一见如故,这才了解到什么是他乡遇故知。蒙韩主任的厚爱,2010 年夏天,我应邀前往中国人民大学进行演讲,对中国人民大学教师的专精与学生勤勉向上和实事求是的精神,印象深刻。2010 年秋天,我参加母校台湾中正大学的访问团,再次有幸访问中国人民大学,这更加深了双方的了解。我回美国后,向当时我院院长 Richard L. Edwards 报告了访问中国人民大学的情况。Richard L. Edwards 院长是一个具有国际视野的学者与领导者,他了解中国的发展不但不容世人所忽视,更是现在与未来的学术研究重点。他也深知,中国人民大学是中国大学中社会科学研究领域的顶尖学府,嘱我提出具体计划,一定要加强与中国人民大学的交流合作。在后续的筹划中,我与韩克庆主任规划在 2011 年夏天,由我校组成一个 30 人的师生访问团,在中国人民大学进行为期两个星期的深度交流,并在此期间举办一个比较中美两国社会福利政策和制度的研讨会。现在回想起来,这是一个相当庞大的计划:30 个人,两个星期,一个国际研讨会。没有中国人民大学劳动人事学院曾湘泉院长与我校 Richard L. Edwards 院长的鼎力支持,以及相关工作的准备与执行,该计划便不会进行得如此顺利。得益于这些支持与韩克庆主任的辛勤工作,我们不但有了一个完美的交流,更举办了一个非常成功的国际研讨会。

研讨会的重点是比较中美两国的社会福利制度。当今世界,随着全球化的脚步越来越快,国与国及其人民间的互动和互相依存的过程是不可避免的,也是无法阻挡的。因此,提升我们自身的国际认知,充实自己在这方面的知识和技能,在当今全球化趋势下是相当重要的。对社会科学研究者而言,更是如此。这是由于我们所关心的对象是人,而人正是处于全球化的环境之中的。近年来,中美两国都在社会福利政策和制度上发生了重大的改变。在美国,这个改变是因为经济衰退和社会

发展趋势的变化(如快速的人口老化)所带来的对于社会保险制度的冲击;在中国,则是因为经济快速成长和人口结构的改变(如一胎化)对社会福利制度带来的影响。当我们思考下一代的社会福利制度时,更需要了解和学习其他国家的经验。作为两个在世界上最强大的国家,我相信我们可以互相学习与借鉴,这也是本书的目的所在。

本书介绍和比较了中美两国的社会福利政策和制度,包括儿童福利和家庭政策、老人福利、残疾人士的政策和服务、心理健康以及非营利组织。我希望读者在阅读这些文章时,能在中美两国的经验中加入文化因素来思考。别人成功的政策,并不一定适合我们的国情;反之,了解错误政策的成因,加入文化因素的考虑,也可能从中制定出一套符合国情且良好的社会福利政策。正所谓他山之石,可以攻玉。

在这个研讨会后,我院 Richard L. Edwards 院长荣升我校副校长,在他的带领下,我校积极推动与中国的合作。罗格斯大学是一个相当特殊的学校,建校两百多年,是美国历史最悠久的学校之一,更是美国第一所公立大学。由于是公立大学它肩负着为政府训练与培育人才的任务。也正因如此,学术与实务在我校紧密地结合在一起。以我院为例,我院每年为新泽西州代训与培养的社会福利相关工作人员超过千人。由于这样的使命,我校特别注重实事求是的精神,这点与中国人民大学的精神与使命是一致的。我相信,在 Richard L. Edwards 副校长的带领下,我校与中国人民大学的合作关系将会更加紧密。

这本书的出版是中国人民大学和罗格斯大学具体合作的象征。我要感谢两所大学对这个计划的鼎力支持,尤其是中国人民大学曾湘泉院长与韩克庆主任,以及罗格斯大学的 Richard L. Edwards 副校长所给予的支持。没有这些支持,这本书便无法完成。

回想起来,我与韩克庆主任于 2010 年春天的日本研讨会上结识,并在后续的合作之中发展出坚实的友谊。社会福利政策是我们共同的专业,对我个人而言,这本书的出版,也是人生中一个难得的友情与专业的见证。

黄建忠

罗格斯大学社会工作学院 华民研究中心主任

序言四

本书是在 2011 年 5 月 28 日中国人民大学劳动人事学院与美国罗格斯大学社会工作学院联合主办的“中美社会福利体制：比较与创新”研讨会基础上编纂完成的。

改革开放以来，具有自由主义特征的市场化改革，使得中国社会福利建设也带有浓厚的自由主义福利体制色彩。新自由主义思潮对社会福利建设产生了很大影响，类似“教育产业化”、“住房商品化”等一系列“去国家化”、“去单位制”的福利改革措施，以及强调国家、企业和个人责任共担的社会保险制度的构建，成为市场化改革以来中国社会福利发展的主体内容，社会救助制度则成为市场化进程中发挥重要作用的基础性制度。在这一进程中，许多在计划经济时代建立和完善起来的社会福利制度，面临着制度基础逐步瓦解、制度有效性明显降低等问题，甚至在有的领域出现了福利真空，在更多领域则是福利扭曲或者制度残缺不全。1993 年，《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确提出，建立多层次的社会保障制度，为城乡居民提供同我国国情相适应的社会保障，促进经济发展和社会稳定；重点完善企业养老和失业保险制度，强化社会服务功能，以减轻企业负担，促进企业组织结构调整，提高企业经济效益和竞争能力。随着改革开放的逐步深入，一些新的经济问题和社会矛盾日益突出，构建适应社会主义市场经济体制要求的社会福利制度也成为经济发展的必然要求。

新世纪以来，中国社会福利体系出现迅速发展的特征，各项政策措施进入快速扩张的时期。在社会救助政策方面，中国政府先后建立了城市最低生活保障、城市流浪乞讨人员救助管理、城市贫困家庭廉租住房、医疗救助、教育救助等专项救助制度，在管理体制上也作了相应的调整。在社会保险福利方面，2010 年 10 月 28 日颁布的《中华人民共和国社会保险法》，在整合养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险的基础上，进一步明确了政府责任，标志着中国社会保险制度基本定型。在农村社会福利建设中，新型农村养老保险制度、新型农村合作医疗保险制

度、农村最低生活保障制度、农村五保供养制度等构成农村社会福利体系的基本制度框架。农民工的社会福利日渐明晰、户籍制度改革也在快速推进,城乡一体化的社会福利体系已初见雏形。

中国社会福利的改革与发展,虽然最初是经济改革或者经济系统的变迁诱发的,但当经济系统和政治系统逐步分离后,现阶段中国社会福利已经成为中国政治改革或者政治系统变迁的一个重要组成部分。从当前中国社会福利建设的制度走向来看,单一的经济发展目标正在或者已经向政治民主和社会建设的多元目标转变。中国社会福利的功能也正在或者已经从为市场经济改革配套的目标,转向应对社会问题、解决贫富差距、促进社会公正等多元目标。现阶段中国社会福利总体上开始出现从选择性的自由主义福利体制向普遍性的多元福利体制过渡的混合特征。

不可否认,从整体社会发展的历史脉络来说,中国社会发展进程和现代化步伐远远落后于西方发达国家。中国的市场经济和社会福利制度,在很大程度上都是在学习和借鉴西方发达国家的经验和教训的基础上发展起来的,并且在学习的过程中不断做出调整,以便应对本国出现的社会问题,缓解发展进程中的社会矛盾。美国是成熟的市场经济国家,在社会福利体系建设方面也有很多成功的经验,因而在经济发展和社会福利制度建设的很多方面,都需要中国认真学习并加以扬弃。在这种背景下,经过曾湘泉院长和 Richard L. Edwards 副校长的共同努力,去年 5 月,我们荣幸邀请中美两国社会福利领域的专家学者,就儿童福利、老年人福利、残疾人福利、非营利组织管理、社会福利体制比较等诸多问题,进行了广泛而充分的交流研讨。通过交流研讨,我们不但分享了中国和美国在社会福利方面的一些经验和做法,而且加深了彼此的了解和感情。本书展现给读者的,正是这次交流研讨的核心成果。

借本书出版之际,感谢罗格斯大学 Richard L. Edwards 副校长去年带队访问中国人民大学,使我们有机会跟美国纽约大学社会工作学院院长 Lynn Videka 教授、杭特大学社会工作学院前院长 James A. Blackburn 教授、哥伦比亚大学社会工作学院 Wenjui Han 副教授等多位美国社会福利学界的知名学者进行学术交流。感谢这次活动的美方发起人和联络人黄建忠主任,他做了很多联络沟通的具体工作。感谢罗格斯大学社会工作学院的 30 名师生,他们不仅给我们带来很多有用的信息,也用行动给我们留下了美好的印象。

同时,感谢我们人民大学劳动人事学院的领导对这次中美合作交流所提供的支持和帮助,特别感谢曾湘泉院长对研讨会和本书出版的支持。感谢中国人民大学党委副书记兼副校长王利明教授、中国社会福利协会副会长兼秘书长冯晓丽女

士在百忙之中莅临研讨会并讲话,感谢应邀出席会议的中方学界同仁,感谢学院办公室主任孙一兵老师、院团委书记张石磊老师、劳动人事学院学生会和为会议服务的安海亮、戴建民、汪东方、尹光、程可君、林慧慧等研究生同学。感谢山东人民出版社总编室主任王海玲女士的大力支持,使本书在短时间内出版成为可能。

韩克庆

中国人民大学劳动人事学院社会保障系 主任

目 录

序言一	1
序言二	3
序言三	5
序言四	7

美国的儿童福利政策	Lynn Videka	1
从隔离到融入:美国残疾儿童的特殊教育	韩克庆 李瑾 黄建忠	18
美国的儿童抚养费制度	黄建忠 韩克庆	45
美国妇女的劳动参与及儿童福利政策	韩文瑞	61
中国孤独症儿童的康复现状与福利需求	李莹	76
虐待儿童是中国的“社会问题”吗?	乔东平	87
美国非营利组织概览:对 21 世纪中国公民社会实体的启示	Richard L. Edwards Ronald L. Quincy	102
美国老龄化与社会政策:对老年人项目和服务之影响	James A. Blackburn	120
风险管理视角下的中国农村老年社会保护框架	徐月宾	131
家庭养老、居家养老和社区养老:应对老龄化社会的挑战	朱浩 林卡	146

中西交融文化下的香港老年社会福利	郭瑜	162
从生命周期假说看澳门退休保障体系及其发展		
	陈建新 陈慧丹 林辰乐	173
中美残疾政策与福利体制的比较	Patricia A. Findley	186
美国心理卫生政策与服务:演变、现状和挑战	Beth Angell	200
演变中的社会福利政策思维——由再分配到社会投资	梁祖斌	214
重新定义社会保障与社会福利	潘锦棠	221
现代社会福祉概念框架与中国特色社会福利制度框架建设		
	刘继同	226
中国社会政策的城乡统筹发展问题	李迎生 张志远	244

美国的儿童福利政策

Lynn Videka^①

【摘要】 本文描述了美国儿童的概况以及指导美国儿童福利社会服务制度的政策。首先,本文对儿童福利政策的定义以及美国政策价值基础进行了讨论。然后,对美国儿童的状况,贫困在推动美国儿童其他负面社会指标过程中的作用以及国家和区域的变化进行了介绍。接着,本文对于美国主要的儿童福利法律法规以及州政府在儿童福利政策领域的主体地位进行了阐述。法律规定的主要儿童福利计划包括儿童保护服务、寄养、收养、家庭服务与预防等方面。最后,本文对当代儿童福利政策领域存在的问题进行讨论,并探讨了影响美国儿童福利的其他政策。

【关键词】 儿童 儿童福利 美国社会政策

一、引言

(一) 美国儿童福利政策的定义

美国的社会福利政策是由法律与法规来驱动的,该政策决定了满足美国居民社会需求的服务与计划制度框架、运行方式以及资金的筹集方式。社会政策,例如税收政策、收入维持与再分配政策、卫生政策、教育政策以及家庭政策,影响着许多社会生活领域。儿童福利政策是保护美国儿童福祉的政策。国家儿童虐待与忽视信息交流中心(National Clearinghouse on Child Abuse and Neglect)指出,儿童福利政策是通过确保儿童安全、实现永久性以及加强家庭对子女进行照顾的方式,促进儿童福祉的一套政策。安全是指远离伤害或损害。永久性是指有一个稳定的住所以及一个稳定、可靠的抚养人。美国儿童福利制度向儿童、儿童的抚养人(无论他们是否具有亲缘关系)以及那些对没有自然抚养人的儿童承担了照顾责任的收养与

^① 作者:Lynn Videka,教授,纽约大学社会工作学院院长。本文翻译者为中国人民大学劳动人事学院社会保障系硕士研究生付媛媛。

寄养儿童的父母提供服务。^①

(二) 美国的价值观与儿童福利的历史

美国的社会价值和政策来源于英国文化,其根源可以追溯到英国《伊丽莎白济贫法》(Elizabethan Poor Laws)。美国人对于父母决定子女福祉的权利保持着坚定的价值观。美国人也非常重视个人主义和隐私权。因此,政府给予了家庭在家庭生活方面的隐私权和不受干涉的权利。的确,在殖民时期以及美国历史上的第一个世纪,很少有关于家庭生活隐私权以及父母在支配子女生活方面权利的政策。

到了 19 世纪,贫困成为美国主要的社会问题,其中一个重要的问题便是孤儿和被遗弃儿童问题。在《伊丽莎白济贫法》的精神下,一些收容孤儿和被遗弃儿童的孤儿院建立起来。查尔斯·布普斯(Charles Brace)成立了美国第一个私人儿童机构,即儿童援助协会(The Children's Aid Society),至今仍然存在。这个机构通过将儿童送到偏远城镇的替代家庭之中的方式,来解救都市中的贫困儿童。

在进步时代(1890 年~1920 年),美国人通过了禁止童工的法律,并开始创立普遍性的公共教育。儿童局(Children's Bureau)在 1912 年设立,第一批保护儿童不受虐待与忽视的法律在一些州得到通过。巧合的是,在这个时期抗菌保健治疗使得婴儿和儿童的死亡率下降;童年开始被定义为一个独立的生命阶段;保护儿童的理念法也得到大多数民众,尤其是美国中产阶级的支持。^②

就我们今天所知,美国第一次将联邦资金用于儿童福利服务是在美国经济大萧条时期,伴随着 1935 年《美国社会保障法》(Social Security Act)的出台而出现的。法案的第四章规定,为建立机构提供资金,并为保护儿童提供服务。在接下来的几十年中,资助扩展到更广阔的服务领域,且用于儿童服务的资金不断增加。^③

第一个针对被虐待与被忽视儿童方面政策的重要联邦立法是 1974 年的《儿童虐待保护法》(Child Abuse Prevention Act, PL 93~247)。该法律为各州的儿童福利法设置了模式标准,要求进行儿童虐待事件报告与调查。现代美国儿童福利制度的建立是以 1980 年的《收养援助与儿童福利法》(Adoption Assistance and Child Welfare Act, PL 96~272)为基础的,该法律增加了新的规定以维持家庭稳定,并要

① National Clearinghouse on Child Abuse and Neglect, 2004, *How Does the Child Welfare System Work?*, Washington, D. C.: Administration for Children and Families.

② Zelizer & Viviana, 1984, *Pricing the Priceless Child: The Changing Social Value of Children*, New York: Basic Books.

③ Murray, K. O. & Gesirich, S., 2001, "Brief legislative history of the child welfare system", <http://pewfostercare.org/research/docs/Legislative.pdf>, cited August 18, 2011.

求各州进行更多的儿童福利服务规划和监督,还赋予法院定期复审案件的任务,并创立了收养援助资金。

二、美国儿童现状

在介绍美国目前儿童福利计划的规定和运行过程之前,本文将先对美国儿童的状况进行描述。美国的儿童状况深受美国的财富差距的影响,且与保健服务使用权以及教育方面的社会不平等相关。在本文中引用的数据,除非另有引述,均来自 Annie E. Casey 基金会最近的一份报告。^①

在美国,作为儿童健康和发展风险主要指标的低体重初生婴儿比例是8.2%。婴儿死亡率在连续 50 年的下降后,一直保持着相对稳定(每 1 000 名活产婴儿中有 6.7 名婴儿死亡)。以世界标准来看,这一比例并不惊人。

其他美国儿童统计数据则显得更加积极。儿童死亡率持续下降(每 100 000 名儿童中有 19 名死亡)。青少年死亡率正在下降(每 100 000 名青少年中有 62 名死亡)。青少年母亲的生子率持续下降(每 1 000 名妇女生子 43 名)。不在学校且不是高中毕业生的青少年的比例也持续下降(6%)。

在 2008 年,超过 1/4(27%)的儿童生活在没有全职、全年就业父母的家庭之中。生活在单亲家庭的儿童比例微升至 32%。在美国,生长在单亲家庭与生活在贫困之中是高度相关的。以世界的标准来看,特别是相对于那些发达国家,在婴儿死亡率和儿童贫困方面,美国的排名并不是很理想。^②

生活低于官方贫困线的儿童比例上升至 21%。^③ 在 2008 年,对于家中有两个成年人和两个儿童的家庭,贫困被定义为收入低于 22 050 美元。这是一个非常低的门槛,将许多正面临着食物或住房危机的家庭排除在外。因此,全国贫困儿童中心(National Center for Children in Poverty, NCCP)指出,对于美国生活在低收入家庭中的儿童比例的更现实估计应为 42%。贫穷早已被确定为虐待儿童,尤其是忽视儿童的主要危险因素。如前所述,在贫困问题上美国各地区存在很大差异。图 1

① Annie Casey Foundation, *Kids Count 2010*, 2010, <http://datacenter.kidscount.org/Databook/2010/OnlineBooks/ForMedia/StateFactsheets/United%20States%20Fact%20Sheet.pdf>, cited May 8, 2011.

② Organization of Economically Developed Countries (OECD), *Statistics from A to Z*, cited from http://www.oecd.org/document/0,3746,en_2649_201185_46462759_1_1_1_1,00.html, on August 26, 2011.

③ National Center for Children in Poverty, 2011, *Child Poverty*, <http://www.nccp.org/topics/childpoverty.html>, cited August 26, 2011.