



浙江省哲学社会科学规划
后期资助课题成果文库

生存·保障·发展： 国家儿童政策体系研究

Shengcun Baozhang Fazhan:
Guojia Ertong Zhengce Tixi Yanjiu

张天雪 著

中国社会科学出版社



浙江省哲学社会科学规划
后期资助课题成果文库

生存·保障·发展： 国家儿童政策体系研究

Shengcun Baozhang Fazhan:
Guojia Ertong Zhengce Tixi Yanjiu

张天雪 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

生存·保障·发展：国家儿童政策体系研究 / 张天雪著. —北京：中国社会科学出版社，2013. 12

ISBN 978 - 7 - 5161 - 3344 - 6

I. ①生… II. ①张… III. ①少年儿童 - 工作 - 政策体系 - 研究 - 中国
IV. ①D432. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 235666 号

出 版 人 赵剑英
选题策划 宫京蕾
责任编辑 许 琳
责任校对 邓小春
责任印制 李 建

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>
中文域名：中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京奥隆印刷厂
装 订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2013 年 12 月第 1 版
印 次 2013 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 22
插 页 2
字 数 372 千字
定 价 59.00 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联系调换

电话：010 - 64009791

版权所有 侵权必究

自序

2008年，作为教育政策研究者，笔者意外地接到了浙江师范大学儿童文化研究院的邀请，为他们撰写当年儿童政策研究的年度述评。此一来，交往日渐深厚，竟不能搁笔，接连至今已经连续写了5年的中国儿童政策研究年度述评。说实话，这样的任务对我来讲是痛苦的，一是本人并不是专职的儿童问题研究人员；二是教育政策与儿童政策仅是个交集，儿童政策中大量问题并不是教育政策研究者所熟知的；三是儿童政策研究到底归属社会科学的哪个领域，估计没有学者敢自称对所有儿童政策都是熟悉的；四是在社会转型的今天，政策和事件发生与变化之快让你前笔所写，后笔就要改编甚至是否定，故这样的写作，确是强我所难！

儿童文化研究院的方卫平教授，可以说是我国儿童文学研究的一个旗手。方教授的盛情确实让人消受不起，“要求不但要写述评，还要写本这方面的专著”，以作为这所研究院“红楼书系”的重要书目加以资助，就是这一举措让笔者“赶鸭子上架”，进行了历时3年的“外行式研究”。笔者之所以将这一工作坚持下来，并申报了浙江省哲学社会科学后期资助项目，是因为在这样的研究过程中，笔者发现重新学习的快乐！对于一个不太熟悉的领域，对于一个繁杂而少人问津的领域，对于我国儿童生存、保护与发展的担忧，让笔者不能搁笔，总有一种欲罢不能的感觉。可以说，这是笔者迄今5本专著中最煞费心机的一本，也是自认为很不成熟的一本，但正是基于以上的诸多辩解，笔者还是决定将此书作为这4年的一个成果，呈现给读者，请诸君指正！

实事求是地说，我国近30年，无论从正式制度的儿童法律和儿童政策、儿童保护组织机构的建设，还是从儿童各项工作的运行机制，抑或非正式制度层面儿童优先风气的形成及人们对传统习俗中“怜子如何不丈夫”的回归，都是值得肯定的。我国儿童的生存权、发展权、受保护权和

参与权都得到了不同程度的发展，儿童最大利益和平等发展原则得到了一定程度的贯彻。但相对于儿童教育以外的其他儿童政策，如儿童医疗政策、儿童生育政策、儿童安全政策和儿童福利政策等，其弹性和体系性还不强，即便是发展态势较好的儿童教育政策，也是研究者居多，但实际得到有效执行的、真正科学且有前瞻性的、能够促进儿童全面健康发展的教育政策体系还不是很完善。

国家儿童政策体系整体上应该包括生存政策、保护政策和发展政策，这样的范畴划分是为了体系更加明确，为了政策更加全面，实现儿童问题在各个领域的无缝对接。本书分别从九个方面对这些问题进行了梳理。

在第一章中，探讨了儿童及儿童政策、儿童政策应有的三大范畴及划分依据、我国儿童政策的发展趋势，并且介绍了联合国《儿童权利公约》在儿童保护方面的贡献及我国对此“公约”的执行，同时也对我国东中西部地区儿童生存与发展现状进行了扼要的比较，并纵向地梳理了我国三部儿童发展基本政策——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），管中窥豹般地介绍了我国儿童事业取得的成绩和发展的方向。

第二章以国际比较的视角，分别撷取福利国家、发达国家和发展中国家儿童政策的条文与案例，介绍了包括挪威、英国、美国、日本和印度等国家儿童政策的特点、制定依据与执行原则、组织机构与政策绩效，以期对我国儿童政策发展能提供“它山之石”。

如果说第二章是横向比较的话，第三章则以时间为轴，从纵向的角度比较了我国古代、近代和当代儿童政策的演变，特别是近现代以来我国儿童政策发展的线索及其成功与失败的原因，使我国的儿童政策在发展进程中能立足本土，形成有中国特色的国家儿童政策体系。

第四章从政策本身回到了政策研究上面来，分别对近十几年我国儿童政策研究进行了年度审视，这也是笔者应浙江师范大学儿童文化研究院所撰写的系列文章主要观点的集成，这部分分别从课题、专著、学术论文和学术观点等角度探讨了历年我国儿童政策研究的热点、难点和焦点问题。

第五章则以我国儿童政策文本的执行状况作为切入点，通过问卷调查和实地访谈等形式对与儿童利益最相关的群体——各级各类学校、幼儿园的教师和家长进行调查，从中探讨人们对我国儿童政策的熟悉度、接受度、满意度，探讨我国儿童政策执行的绩效，以定量的方式揭示当前儿童

政策执行中存在的问题及改进的举措。

第六章至第八章分别探讨了我国当下儿童的生存、保障与发展的政策，其中第六章主要探讨的是与儿童生存权利相关的国家政策，包括计划生育政策、母婴保健政策和儿童医疗政策等；而第七章则从儿童的安全保障、福利保障和预防儿童犯罪的政策入手，探讨如何为儿童营造起一道防护网的问题；第八章则从儿童教育政策和儿童文娱政策两个维度入手分析了儿童的发展问题。

第九章就我国弱势儿童的保护政策进行了探讨。在这部分分别就流浪儿童、留守与随迁儿童、残疾与重病儿童、女童及男孩危机等的干预政策进行了介绍，使我国的儿童政策不但能体现出机会公平，还能体现出权利公平、规则公平，更要体现出博大的对弱势群体关怀情结。

本书的完成首先要感谢浙江师范大学儿童文化研究院的诸位同仁，他们不但在本校开创了我国儿童文学的一个门派，还“踏破铁鞋”地拓展领地，着手儿童文化研究，其从事的儿童文化理论、儿童政策、儿童艺术、儿童教育、儿童传媒等可以说在国内独树一帜，形成了自己的研究风格和探索范式。笔者只是“借壳生蛋”、“借船出海”，来尝试性地进行些自己不太熟悉、笨拙的探索。同时还要感谢笔者的诸多研究生，他们提供了很多生动的案例，进行了大量政策文本和学术资料的收集，这些都是进行这本专著创作的原生态素材。最后还要感谢中国社会科学出版社的编辑，他们锱铢必较的审核，使本拙作得以面世，尽管其属“新生之物，其形必丑”，但正如诗中所云：问渠哪得清如许，为有源头活水来！相信在众人的努力下，我国儿童政策研究终将“会当凌绝顶”，我国国家儿童政策体系也会在全面建成小康社会的进程中形成自身的特色，自身的道路，在执行过程中取得让人民满意的成果。

张天雪

2012年12月25日于浙师大博雅斋

目 录

第一章 国家儿童政策体系概述	(1)
第一节 儿童与儿童政策	(1)
一 儿童：概念界定	(1)
二 儿童政策：生存、保障与发展	(5)
三 发展趋势	(9)
第二节 儿童政策的国际公约	(12)
一 联合国《儿童权利公约》	(13)
二 其他儿童国际公约	(14)
三 我国对《儿童权利公约》履行	(21)
第三节 中国儿童现状区域比较	(25)
一 区域比较的概述	(26)
二 儿童发展现状区域比较的结论	(28)
第四节 中国儿童基本政策的演进	(29)
一 三部“儿童发展纲要”的比对	(29)
二 儿童发展纲要指标体系	(43)
第二章 各国儿童政策的比较研究	(48)
第一节 福利国家儿童政策概述——以挪威为例	(48)
一 挪威国家儿童政策体系	(49)
二 挪威儿童政策体系的特色	(58)
第二节 发达国家儿童政策概述	(59)
一 英国儿童政策	(59)
二 美国儿童政策概况	(70)
三 日本儿童政策概况	(78)
四 印度儿童政策概述	(84)

第三章 我国儿童政策体系的嬗变	(93)
第一节 中国古代儿童政策演变(1900年以前)	(93)
第二节 我国近代儿童政策演变(1900—1949)	(96)
一 清末儿童政策的演变	(96)
二 中华民国儿童政策演变	(99)
第三节 新中国成立后我国儿童政策的演变	(110)
一 新中国成立后我国儿童权益的法律保护	(111)
二 新中国成立后我国儿童政策的演变	(114)
第四章 我国儿童政策研究的年度分析	(124)
第一节 1999—2008年我国儿童政策研究内容分析	(124)
一 样本选取与研究设计	(124)
二 初步结论	(125)
第二节 2009年我国儿童政策研究内容分析	(128)
一 样本选取与研究方法	(128)
二 数据呈现	(129)
三 基本观点	(133)
四 研究展望	(136)
第三节 2010年我国儿童政策研究内容分析	(138)
一 2010年度儿童政策研究概述	(138)
二 研究评价	(143)
第四节 2011年我国儿童政策研究内容分析	(146)
一 研究概述	(146)
二 2011年我国儿童政策研究的主要范畴	(147)
三 2011年我国儿童政策的研究特点	(154)
四 研究展望	(157)
第五章 我国儿童政策执行的实证研究	(160)
第一节 儿童政策执行的实证调查	(160)
一 研究设计	(160)
二 数据分析	(163)
第二节 研究结论	(182)
一 儿童政策执行现状与问题	(182)
二 对策建议	(185)

第六章 我国儿童生存政策	(188)
第一节 我国生育政策概述	(188)
一 我国生育政策演变分析	(189)
二 我国计划生育政策的困境	(193)
三 计划生育政策与中国儿童的生存	(194)
四 母婴保健法的文本分析	(200)
第二节 儿童医疗政策概述	(202)
一 我国儿童医疗保健的基本情况	(202)
二 目前儿童医疗政策分析	(204)
第七章 我国儿童保护政策	(212)
第一节 儿童安全政策概述	(212)
一 我国儿童的安全环境	(212)
二 儿童安全的影响因素	(214)
第二节 儿童安全政策概述	(222)
一 我国儿童安全政策体系	(222)
二 儿童安全政策分析	(223)
第三节 儿童校园安全的制度规约	(227)
第四节 预防儿童犯罪政策	(232)
一 我国儿童犯罪的现状	(232)
二 我国预防儿童犯罪政策分析	(234)
第八章 我国儿童发展政策	(240)
第一节 儿童教育政策	(240)
一 学前教育政策	(240)
二 基础教育段学生政策	(252)
第二节 儿童文娱政策研究	(276)
一 倡导儿童文娱的政策	(276)
二 规范儿童娱乐的相关政策	(285)
第九章 我国弱势儿童的政策保护	(288)
第一节 弱势儿童政策保护概述	(288)
第二节 少数民族儿童的政策保护	(291)
一 少数民族儿童的教育政策	(291)
二 其他少数民族儿童政策	(297)

第三节 留守儿童与随迁儿童的政策保护	(299)
一 农村留守儿童保护政策	(300)
二 “农民工子女”权益的政策保护	(303)
第四节 流浪儿童与孤儿的政策保护	(308)
一 我国流浪儿童政策的演变	(308)
二 关于孤儿的政策保护	(312)
三 中华人民共和国收养法的文本分析	(314)
第五节 残障及重病儿童的政策保护	(319)
一 特殊儿童保护的基本原则	(319)
二 残障及重病儿童的政策保护	(320)
第六节 女童保护与男孩危机的政策干预	(324)
一 我国女童权益保护意识的形成	(325)
二 女童的政策保护	(325)
三 男孩危机——真实存在的政策议题	(328)
附录 儿童政策执行调查问卷	(331)
参考文献	(337)
后记 让我们给孩子建个好家园	(343)

第一章

国家儿童政策体系概述

第一节 儿童与儿童政策

儿童政策是一个国家社会政策的重要组成部分，体现着国家和社会的主导理念和价值倾向，也是国家和全社会儿童工作理论与实践的指导原则和基本依据。无论是从儿童自身利益的角度，还是从社会发展和进步的角度，对儿童政策进行系统的研究都是必要且迫切的，特别是在我国这样一个多民族、三大差异明显、以计划生育为基本国策并且未富先老的发展中国家，儿童政策还处在完善和强化阶段。可以说，随着社会的发展进步，儿童生存、保障与发展的环境已经改变，制度规约的可能性已经基本具备，故儿童政策不但要体系化，还要实践化和有效执行。

一 儿童：概念界定

研究儿童和儿童政策，首先要对“儿童”有一个较明确的认识。辞书上的“儿童”是一个模糊的概念：“儿童，指较幼小的未成年人（年纪比少年小）”^①。《教育大辞典》中“儿童”指身心处于未成熟阶段的个体。身心发展阶段按年龄划分，从出生到1岁为乳儿期；1岁至3岁为婴儿期或先学前期；3岁至六七岁为幼儿期或学前期；六七岁至十一二岁为小学儿童期或学龄初期；十一二岁至十四五岁为少年期或学龄中期；十四五岁至十七八岁为青年初期或学龄晚期。通常少年期以前称儿童。在人的一生中，儿童时期身心发展最快。其发展的规律和年龄特征是教育、教学工作的依据。教育、教学工作又促进其发展^②。心理学与此观点相同。皮

① 《现代汉语词典》（修订本），商务印书馆1996年版，第332页。

② 顾明远：《教育大辞典》，上海教育出版社1999年版。

亚杰(J. Piaget)认为儿童的年龄期限为0—15岁;施太伦(Western)则认为儿童的发展截止到18岁;朱智贤则将儿童年龄的期限划为从出生到十七八岁。先前的一些文献大都将“儿童”的终止年龄划为12—13岁,随着人类生存环境的变化和生活水平的提高,青春期不断提前,儿童期的终止年龄也不断前移^①。

古往今来对于儿童的说法又不尽相同。在我国古代,“儿”字有多种解释,有时理解为婴儿、小孩,如《吴越春秋》中就有“右手若抱儿”的说法;“童”字在古时多写作“僮”,意为“未成年男子”,《左传》中有“公为与其嬖僮汪錡乘”的说法^②。“儿童”合用,在古汉语中并不常见,《列子》中有“闻儿童谣曰:‘立我蒸民,莫匪尔极’”的句子,其意为“幼年的孩童”^③。在英语中表达“儿童”的词汇有“child”、“children”,有胎儿、婴儿、小孩、孩子气、未成年者、幼稚的、初期的、无经验的、初出茅庐、未成熟的等意^④。

但政策科学中的儿童与辞书中的界定和教育及心理上的理解有所差异,联合国《儿童权利公约》第1条规定:“儿童系指18岁以下任何人,除非对其适用之法律规定成年年龄低于18岁。”联合国儿童基金会(UNICEF)也认为,18岁以下的所有人员均属儿童。我国有关法律规定,已满18周岁的为成年人,未满18周岁的为未成年人^⑤。可见,联合国《儿童权利公约》中所指的“儿童”与中国法律中的“未成年人”概念一致。但我国台湾地区的《儿童福利法》第一章第2条规定:“儿童系指未满12岁之人”^⑥。新中国成立前的国民政府对儿童的界定“是指不能自立生存的胎儿、婴儿,以至12岁以下的幼童”^⑦。可见,对儿童的年龄划分,上限是一致的,即出生之前,生命开始孕育时起,而下限则在12—

① 费穗宇:《社会心理学辞典》,河北人民出版社1989年版,第13页。

② 《中华古汉语字典》,上海人民出版社1997年版。

③ 《汉语大辞典》,汉语大辞典出版社2000年版。

④ 《新英汉词典》,上海译文出版社1985年版。

⑤ 《中华人民共和国未成年人保护法》注释本,法律出版社1998年版,第2页。

⑥ 台湾内政部:《社会福利法规》,1981年,第1页。

⑦ 1938年6月赈济委员会公布的《难童救济实施办法大纲》界定的难童年龄为1岁半至16岁,1938年10月行政院核准实施的《抗战建国时期难童救济教养实施方案》则将儿童的年龄界定为12足岁以下,1943年的《社会救济法》也采用此说。

18岁之间浮动。在中国国家统计标准中,14周岁以下为“少年儿童”。根据1953年、1964年、1982年、1990年、2000年、2010年6次人口普查,中国儿童绝对数量位居世界之首。在6次人口普查中,0—14岁年龄组的人口占总人口的比重分别是28%、40.69%、33.59%、27.69%、22.89%和16.60%,呈现逐年下降趋势。国内先前研究儿童政策的学者,如陆士桢在《中国儿童政策概论》中将儿童的年龄界定为0—14岁,其界定理由为:

第一,儿童是人生中的起始阶段,对于70岁左右的生理年龄而言,选择0—14岁作为儿童期的界定较为适宜。第二,儿童是人生处于不成熟状态的年龄阶段,中国刑法将14岁作为能否追究刑事责任的年龄界限。虽然近年来儿童少年的青春期有所提前,但就普遍情况来说,中国儿童的青春期在13—14岁,特别是男童,大多数在14岁左右,将儿童年龄阶段界定为0—14岁,比较符合中国儿童的实际情况。第三,中国青年、少年、儿童工作在体制上划分为三个阶段,0—5岁主要由全国的妇联组织负责,在各地妇联组织中设立有专门的儿童工作部门,6—14岁主要由共青团组织负责,在共青团组织里建有少年儿童工作部,14岁以上为共青团组织的工作对象。将儿童年龄界定为0—14岁有利于和实际工作的接轨。

尽管在辞书、学理和政策上对儿童年龄的下限规定有所不同,但对儿童概念的理解却是多元的,它既是一个生理性概念,同时也是一个心理阶段的概念,更是一个社会性的、包含深刻社会含义的概念。首先,儿童这一概念显示了一个人的特别发展阶段。儿童期和人生的其他生长期相比,具有特殊的意义。一方面,儿童时期是一个人的生理、心理和社会性发展特别快的时期,即一个人的快速生长期;另一方面,儿童时期是人的生理、心理发生质变最多的一个突出阶段,即一个人的主要发育期。其次,儿童时期是人发生巨大转折的关键时期和最佳时期。一个人在这一时期将实现由感情单一、需求单一的个体向感情丰富、需求多样的个体的转变;从自然的主体向自在的主体再向自我的主体、自失的主体、自强的主体转变的阶段;是由一个自然人向社会人的转变,行为和能力都处于发展的关键时段。再次,儿童是一个受保护的群体。作为生物的人,儿童需要物质支撑,作为社会的人,儿童需要精神支撑。儿童自我保护能力很低,没有足够的能力及相当的社会地位,作为完整而独特的个体,在自我权利争取

方面处于弱势。儿童这一概念本身，是对社会责任的呼唤，带有浓厚的受保护色彩。

目前，中国儿童的人口状况呈现三个特点。一是儿童人口数量巨大，但人口比重下降。目前能够最准确地确定儿童人口数量的是历次人口普查，根据国家统计局公布的全国人口普查数据，从1982年开始，中国儿童人口的绝对数量与占全国总人口比重均基本呈逐年下降趋势。统计数据表明，1982年，中国儿童人口数量为33725万，占全国总人口的33.59%；到2010年，儿童人口数量为22244万，占全国总人口的比重为16.60%。导致儿童人口数量与比重下降的原因很复杂，其中最主要的原因是计划生育政策的实行。儿童数量与儿童人口比重的变化，对社会经济发展的影响很大，如对儿童消费市场的开发、教育设施的建设等都有很大影响。二是人口性别比不均衡。正常的男女儿童性别比（男性：女性，女性=100）应为105左右，但根据国家统计局公布的资料，我国1990年的儿童人口性别比为108.5，1995年达到111.6，2000年这一数据达到了115.3，2011年为117.8，尽管自2010年以来出现了“三连降”，但性别失衡问题仍然突出。三是儿童的城乡分布状况急速变化。随着城市化的进展加速，越来越多的儿童生活在城市里。1982年全国只有16.3%的儿童生活在城镇上，2000年上升到28.9%，近几年，随着城市人口反超农村人口，生活在城镇儿童的比例也快速上升，这对提高人口素质起到了积极作用。就生存与发展状况而言，中国儿童发展呈现出三个显著特点。第一，儿童生理素质持续有较大幅度的改善。由卫生部、国家民委等共同领导和组织的“中国学生体质、健康调查研究”结果表明：我国小学生和初中生在最近10多年间，形态生长发育水平明显提高，发育速度仍处于长期快速增长阶段，发育过程也有明显提前的趋势，同时原卫生部发布的《中国0—6岁儿童营养发展报告（2012）》显示，我国农村儿童的身高增幅大于城市儿童，城市儿童的体重增幅大于农村儿童，城乡儿童生长发育差异正在逐渐缩小。城市儿童发育水平接近发达国家水平。第二，儿童注重个人发展，自我完善、公正平等的意识日渐突出。多项调查显示，大多数中国儿童对自己的相貌、体型、健康、性格、学习等方面的满意程度都比较高，对自我的发展和自我的力量有较充分的估计，在许多方面能够接受自己、赞许自己、肯定自己，同时，他们敢于维护个人权利，懂得在社会生活中展现个人的价值，这对他们精神世界的成长有着非常积极的意

义。第三,儿童健康发展仍存在诸多问题,城乡、地区儿童生存发展具有较大差异性。由于中国地域广阔,人口基数大,儿童发展问题呈现多样、复杂的特征,从社会福利角度看,既有因贫困造成的生存权利问题,也有因社会多元化影响造成的个体发展偏差问题;既有普遍性的社会福利资源不足的问题,也有福利制度体制不健全、不完善的问题。

二 儿童政策:生存、保障与发展

《中国儿童发展纲要(2001—2010年)》根据我国儿童发展的实际情况,从儿童与健康、儿童与教育、儿童与法律保护、儿童与环境4个领域进行阐述,以进一步促进我国儿童的健康成长和儿童事业的持续发展。《中国儿童发展纲要(2011—2020年)》分别从儿童与健康、儿童与教育、儿童与福利、儿童与社会环境和儿童与法律保护五个方面进行了制度规约,提出为儿童提供必要的生存、发展、受保护和参与的机会和条件,最大限度地满足儿童的发展需要,发挥儿童潜能,为儿童一生的发展奠定重要基础。我们将儿童政策概括为三大范畴:儿童的生存、保护与发展。

(一) 儿童政策的界定

我们对“政策”(policy)的理解是:具有政策决策力的政治实体在相应的政策环境下,为实现一定的治理目的或解决一定的社会政治经济问题,协调各社会系统内外关系所制定的行动依据和准则,政策不仅表现为文本的存在,还表现为过程的动态发展,政策本质上是一种利益表达和价值分配,是不同群体利益的观念化、主体化、实践化的反映。

儿童政策属于社会政策组成部分,分散于各不同的政策范畴之中,如儿童教育政策、儿童医疗政策、儿童生育政策、儿童安全政策等。那么儿童政策具体是什么呢?联合国《儿童生存、保护和发展世界宣言》指出:“儿童的幸福需要最高一级的政治行动”,为了给儿童创造一个良好的生存、保障和发展的社会环境,必须制定相应的儿童政策提供完善的制度保障。因此,广义上的儿童政策泛包括了几乎所有的社会政策,特别是社会福利政策、社会公共政策。在狭义上,就是各具体范畴的儿童政策;在中观上,我们将其分为儿童生存政策、儿童保障政策和儿童发展政策,三个范畴之间是递进的,但又是相关联的,有交叉但又彼此相互独立的。儿童政策不仅指儿童政策的制定,还指儿童政策的执行与绩效评估。国家儿童政策体系只是儿童政策的外围框架,提供了儿童政策的基本蓝图。儿童政

策的核心就是要坚持儿童优先原则和儿童利益最高原则,即将儿童的最大利益摆在首位,以实现最大多数儿童的最大利益为儿童政策的根本目标。儿童政策议题的确定、决定、执行和评估都要围绕这一中心原则进行。

(二) 儿童政策的内涵

儿童政策是保障儿童健康成长的基本纲领,具有丰富而深刻的内涵。首先,儿童政策是国家意志的体现。儿童政策涉及的对象是未成年人,但其行为主体是国家,体现的是国家意志。正是有了国家强制力作为坚强的后盾,儿童政策才能顺利实施。儿童政策的主体是国家,它体现的国家意志,具有法定的权威性。其次,儿童政策的目的是保护儿童,保证儿童利益优先。儿童政策具有明确的方向性和目的性。之所以要制定儿童政策,就是为了保护儿童的正当权益,促进儿童健康成长,使儿童拥有快乐的童年和美好的未来,使其各方面得到充分的发展。制定完善的儿童政策,就要从政治和法律上为儿童的健康成长提供制度上的依据,使儿童的权益能够得到法律上的救济和制度上的保障。再次,儿童政策是国家用法则、法规、办法、条例等方式对社会的儿童行为的约束,任何组织和个人都必须遵守。儿童政策是政党、国家为保护儿童权益而制定和采取的一系列政治活动,是与法律、法规、办法、谋略等相联系的一系列的政治活动。用儿童政策去约束人的行为属于政治范畴,由国家政治权利保证得以实施,使其具有不可抗拒的法律效力。最后,儿童政策是一种行为准则。作为一种行为规范,必须有其可操作性。它通过权利和义务规定人们什么可以做、什么不可以做、什么应该做,是社会和人们衡量、评价自己在儿童问题上言行规范性的依据,任何组织和个人都应当以其为准则,将其作为评判在儿童工作领域内思想或行为正误的标准。

儿童政策内涵的四个方面是紧密联系、相辅相成、不可分割的。国家意志是儿童政策的保障,以儿童为对象表明了儿童政策鲜明的目的性,国家政策说明了儿童政策的性质,行为准则表明了儿童政策的基本要求。四者紧密配合,缺一不可,共同构成了儿童政策的丰富内涵。

(三) 儿童政策的基本范畴

从政策法规体系来看,儿童政策又可以涵盖三个方面的内容范畴。本书认为:儿童政策的内容主要包括儿童生存政策、儿童福利保障政策和儿童发展政策三个部分。

首先看儿童生存政策。从国家儿童政策体系看,儿童生存政策是儿童

政策的基础。生存政策属于儿童政策中最基本的条件性政策,维护着儿童的生命尊严和生存保障,是福利供给和成长发展的前提。从儿童基本权利的角度看,儿童拥有四项基本权利,即生存权、受保护权、发展权和参与权,其中生存权是最基本的权利。生存权(Survival Rights)包括生命权、受保护权和医疗保健获得权。儿童政策的制定一定要把儿童权利的保护放在首要位置,必须对儿童作为社会公民的权利予以明确肯定。儿童不仅是弱小的、被动的保护对象,更是积极的、主动的权利主体。尊重儿童的权利,把儿童的各项权利都变成现实,才是制定儿童政策的根本目的。儿童生存政策包括生育政策和儿童医疗政策。良好的生存环境对于生存是至关重要的,因此,无论是国家、社会、地区,还是学校、家庭都应当为儿童的健康成长创造各方面的条件。

依据我国人口众多的特殊国情,我们实行计划生育的基本生育政策。作为一项基本国策,计划生育具有战略地位,它在保障人权,特别是儿童的生存权、福利权和发展权等方面发挥着重要作用。计划生育政策执行的30多年,基本轨迹是把解决人口问题与发展经济、维护儿童福利与发展、消除贫困、发展教育、改善医疗卫生水平、保护环境、增进家庭福利、提高妇女地位等结合起来,当然实行过程中也会出现很多弊端,需要进一步得到国家的重视,对政策调整进行顶层设计。

儿童医疗政策是儿童政策的重要部分。儿童医疗政策包括儿童的医疗服务和医疗保险两方面。儿童医疗服务是指医护人员对儿童进行的医疗、护理等专业技术活动。它具有维护和增进儿童健康、保护和提高社会劳动力质量的重要功能。在儿童成长、疾病、衰老、死亡的自然过程中,医疗服务起着十分重要的作用;医疗服务可以使患病儿童重返社会;可以增进儿童体质,增强儿童的各种能力,促进社会各项事业的发展。儿童的医疗服务主要包括社会预防、医疗诊治、社区医疗保障三种。搞好儿童的医疗服务,要做好预防、诊治和保健的结合与配合。儿童的医疗保险是一种经济补偿制度,通过转移风险的方法对少数受害儿童给予金钱(实物)补偿。保险的实质就是通过社会共担风险对个体造成的损失。疫病也是一种风险,有的人甚至会多次遇到这种风险,大病医疗开支的费用足以致患者于困境,儿童也不例外。儿童医疗保险是儿童因生病、受伤或生育需要治疗时,由国家和社会向其提供必需的医疗服务或经济补偿的制度。其目的在于鼓励用人单位和个人交纳一定的医疗保险费,通过社会调剂,保障儿