



中国儿童 福利制度研究

ZHONGGUO ERTONG
FULIZHIDU YANJIU

刘继同 著



中国社会科学出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

中国儿童福利制度研究

刘继同 著



中国社会出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

中国儿童福利制度研究 / 刘继同著. -- 北京: 中国社会出版社, 2017.8

ISBN 978-7-5087-5740-7

I. ①中… II. ①刘… 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(2017)第198844号

书 名: 中国儿童福利制度研究

著 者: 刘继同

出 版 人: 浦善新

终 审 人: 尤永弘

责任编辑: 秦 健

责任校对: 李艳玲 丁 一

出版发行: 中国社会出版社

邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲33号

电 话: 编辑部: (010) 58124839

邮购部: (010) 58124845

销售部: (010) 58124841

传 真: (010) 58124856

网 址: www.shcbs.com.cn

www.mca.gov.cn

经 销: 各地新华书店



中国社会出版社天猫旗舰店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 16

字 数: 300千字

版 次: 2017年11月第1版

印 次: 2017年11月第1次印刷

定 价: 38.00元



中国社会出版社微信公众号

致 谢

本书系笔者2005年主持国家哲学社会科学基金项目（批准号：05BSH040）“社会转型期社会政策框架与卫生政策战略地位”课题终期成果之一，2010年主持国家社会科学基金项目（批准号：10BSH060）“中国特色医务社会工作实务模式研究”课题终期成果之一，2011年主持民政部与联合国儿童基金会联合委托课题“中国特色儿童福利制度框架设计与宏观发展战略研究”课题终期成果之一，2013年主持民政部委托课题“事实无人抚养儿童分类保障制度研究”课题终期成果之一，2015年主持国家社会科学基金重点项目（批准号：15ASH008）“中国特色现代社会福利体系建构研究”阶段性成果之一，特此说明与致谢。

前 言

2010年是中国儿童福利、家庭福利、残障福利、老年福利与社会福利元年，标志着中国社会福利、社会政策与社会立法时代来临，社会福利制度与福利国家建设成为时代主题，在人类社会和中国历史进程中具有划时代和里程碑式的现实、理论、政策、全球、专业服务意义。我将2010年命名为“中国儿童福利元年”的最主要政策依据是，2010年11月16日，国务院办公厅《关于加强孤儿保障工作的意见》（国办发〔2010〕54号）发布。2010年11月26日，民政部、财政部联合发布《关于发放孤儿基本生活费的通知》，决定自2010年1月起为全国孤儿发放基本生活费。中央财政2010年安排25亿元专项补助资金，对东、中、西部地区孤儿分别按照每月人均180元、270元、360元的标准予以补助。从此以后，全国50万—60万散居孤儿纳入国家儿童福利体系，首次实现全国孤残儿童国家福利全覆盖，具有划时代意义。

与此同时，2010年我将2001—2009年撰写的有关儿童福利的学术论文，联合国儿童基金会和民政部委托课题研究报告，联合国儿童基金会和民政部委托有关儿童福利的内部政策咨询报告等，正式结集由中国社会出版社出版了《国家责任与儿童福利：中国儿童健康与儿童福利政策研究》一书。该书最具理论、政策和历史意义的地方是，拙作是改革开放以来，全国首部冠以“儿童福利”概念的学术出版物，代表学术理论界对中国儿童福利时代的期盼。需要强调的是，国务院出台全国散居孤儿保障政策和学术界“儿童福利”概念重新恢复流行，绝非是单纯的“历史巧合和历史偶然”，而是中国政府和社会各界对儿童福利时代的积极回应，深刻反映、体现、蕴含、揭示、预示儿童福利与社会福利制度发展的客观规律与普遍规律。

2010年以来，一是中国儿童福利制度与儿童福利服务体系建设发生若干重大的变化，取得显著成就，使普通百姓和社会各界人士亲身、真实感

受到儿童福利时代来临，儿童福利制度建设成为国家福利制度建设和国家社会政策议程的战略重点与优先领域，社会意义深远。如国务院妇女儿童工作委员会办公室制定颁布《中国儿童发展纲要（2011—2020年）》《中国妇女发展纲要（2011—2020年）》，描绘2011—2020年中国儿童发展与妇女发展美好制度蓝图。2015年国务院妇女儿童工作委员会办公室组织“两纲”的国家督导、中期评估和儿童福利项目。二是最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部、民政部、卫生部、教育部等国务院职能部委出台大量有关少年司法、《关于依法处理监护人侵害未成年人权益行为若干问题的意见》、困境儿童、留守儿童、妇幼卫生、营养午餐、义务教育等司法解释、政策法规和部门规章。三是全国各地社会工作院校系室创建儿童家庭社会工作机构，广泛开展儿童、家庭、学校、社区社会工作实务，举办有关儿童福利与家庭福利研讨会，专业培训和国际专业交流合作等。四是国家社会科学基金和国家自然科学基金、各省级政府社会科学基金与自然科学基金，发布大量有关儿童福利与家庭福利的研究课题，极大地推动中国儿童福利与家庭福利制度建设。简言之，2010年以来，中国儿童制度与儿童福利服务体系建设取得世人瞩目的辉煌成就。

更重要的是，2010年以来，越来越多学者涉足儿童福利理论政策与服务体系建设领域。我在儿童福利理论政策研究领域收获颇丰，实现儿童福利与家庭福利理论政策研究战略升级。一是2011年主持民政部与联合国儿童基金会联合委托课题：“中国特色儿童福利制度框架设计与宏观发展战略研究”，首次从制度框架设计角度，描绘中国儿童福利制度发展蓝图。2013年主持民政部委托课题：“事实无人抚养儿童分类保障制度研究”，首次对事实无人抚养儿童分类保障议题进行实证研究，并站在国家角度，明确提出若干重要的政策建议。二是我发表多篇有关儿童福利理论、政策、服务的学术论文，填补了儿童福利研究的空白点。三是我参与国务院妇女儿童工作委员会办公室组织“两纲”的国家督导、中期评估和终期评估，参加国务院职能部委多个有关儿童福利政策文件、法规法律的制定和决策咨询过程，参加多个有关儿童福利的学术研讨会与社会工作实务研讨会，深切感受儿童福利时代来临。

但是，令我最为苦恼和最为痛苦的是儿童福利制度建设问题尚未成为国家最重要的公共政策和社会政策议题，儿童福利政策议题好像始终局限于屈指可数的几位专家学者小圈子里，儿童福利政策研究议题“自娱自

乐”色彩浓厚，尚未变成全民性和国家级重要社会政策议题，亿万普通公众、家长和社会参与度较低，远未体现“儿童问题是国家最大政治问题”的规律。

因为儿童问题不是普通的社会问题，更不是经济保障问题，而是现代国家最大的政治问题。2016年8月，我喜得外孙女，家中辈分也随之升级为姥爷，更加感到发展儿童福利的重要性。

有鉴于此，为推动中国版儿童福利研究运动，为记录我自己的儿童福利理论政策研究过程和成就，为使更多关心儿童福利的社会各界人士分享我的儿童福利研究心得和理论政策反思，为了发展中国本土化与专业化儿童、家庭、学校与社区社会工作实务体系，为了提升全社会的儿童福利和儿童保护意识，为了在全国范围内推动新一轮儿童福利与家庭福利政策倡导，为了使儿童福利议题由少数人关注的“内部议题和小圈子自娱自乐”状况，战略转变为公开性、社会性、重要的社会福利政策议题，为适应“二孩时代”儿童福利制度建设的迫切需要，为了更多年轻学者站在更高层次上研究中国儿童福利制度“修桥铺路”，为了指明中国特色儿童福利与家庭福利制度建设的发展方向，为了实现中华民族伟大复兴的中国梦、儿童梦和家庭梦，为了全面建成小康社会，为了实现中国社会发展的两个百年目标，我决定将2011年和2013年自己承担的民政部社会福利与慈善事业促进司委托的两个国家级儿童福利政策咨询报告正式公开出版。这既圆了我长期钟爱的儿童福利研究梦，又是我2015年主持国家自然科学基金重点项目（批准号：15ASH008）“中国特色现代社会福利体系建构研究”阶段性成果之一，也算是一名儿童福利研究者对中国特色儿童福利制度建设提交的一份时代答卷。我所提的研究问题是否是最关键和最好的问题？我的答题思路是否恰当、正确？我的答案是否正确和符合儿童福利制度发展规律？我的答卷是否及格和回应中国亿万儿童、家庭的需要？我的答卷是否真实代表和准确反映中国全面建成小康社会时代的需要？中国亿万年轻父母，亿万儿童少年，各位读者，儿童福利决策者和中国社会发展历史将是最权威的阅卷老师！

刘继同

2017年6月1日国际儿童节
于北京大学医学部办公室

第一部分 中国儿童福利制度框架设计与福利服务体系建设战略规划研究

第一章 宏观的制度背景、研究议题与研究设计 / 3

- 一、制度背景与研究议题 / 3
- 二、研究目标与项目目标 / 5
- 三、文献回顾与理论框架 / 5
- 四、研究设计与研究方法 / 11
- 五、研究思路与研究假设 / 12
- 六、研究范围与研究内容 / 13
- 七、研究视角与研究团队 / 13
- 八、研究时间与项目周期 / 13
- 九、研究成果与后续工作 / 14

第二章 中国儿童福利制度的历史、现状与挑战 / 15

- 一、中国儿童福利制度历史发展与历史经验 / 15
- 二、中国儿童福利制度现状与基本制度特征 / 53
- 三、中国儿童福利制度转型与面临主要挑战 / 83

第三章 中国特色儿童福利制度框架与福利服务体系 / 97

- 一、中国儿童福利制度框架设计与制度框架特征 / 97
- 二、中国特色儿童福利制度框架设计与主要范围 / 100
- 三、中国特色儿童福利与家庭福利服务体系建设 / 112

第四章 中国儿童福利制度发展宏观战略与国家行动议程 / 122

- 一、创建“国家儿童福利与家庭福利局” / 123

- 二、加强儿童福利基础理论与政策性研究 / 133
- 三、草拟儿童福利法 / 135
- 四、草拟家庭福利法 / 136
- 五、建立综合性和系统性家庭津贴制度 / 137
- 六、健全儿童福利社会性基础结构设施体系 / 138
- 七、加强社会福利教育研究与培养儿童福利人才 / 141
- 八、组建“中国儿童福利与家庭福利协会” / 141
- 九、筹建“中国儿童福利与家庭福利基金会” / 142
- 十、开展试验性项目与健全儿童福利体系 / 143
- 十一、开展全国性儿童福利与家庭福利运动 / 143
- 十二、加强儿童福利领域的国际交流与合作 / 144

注 释 / 145

第二部分 全国部分省、市事实无人抚养儿童分类保障制度研究

第一章 研究设计与研究问题 / 161

- 一、全国孤儿保障政策实施与困境儿童分类保障制度建设议题 / 161
- 二、全国各地孤儿保障政策创新与事实无人抚养儿童政策议题 / 162
- 三、研究设计、研究目的、研究问题、范围内容与研究过程 / 164

第二章 事实无人抚养儿童分类保障现状 / 168

- 一、部分省、市事实无人抚养儿童政策规定与官方概念 / 168
- 二、事实无人抚养儿童的主要类型、界定标准与角度 / 169
- 三、事实无人抚养儿童的工作定义、构成要素与特征 / 171
- 四、事实无人抚养儿童界定中理论、政策与操作议题 / 179
- 五、事实无人抚养儿童分布、数量规模与总体性估算 / 182
- 六、事实无人抚养儿童分类保障政策实施效果与影响 / 190

第三章 事实无人抚养儿童分类保障政策建议与基本结论 / 192

- 一、政策建议 / 192
 - (一) 尽快颁布出台国家级事实无人抚养儿童分类保障福利政策 / 192
 - (二) 重组民政部的社会福利与慈善事业促进司和社会事务司 / 193

- (三) 尽快组建民政部直属的大区级社会福利与家庭福利服务指导中心 / 193
 - (四) 遵循国际惯例, 聘请彭丽媛担任国家儿童福利形象大使 / 194
 - (五) 加强中国特色普惠型儿童福利制度框架设计, 描绘时间表与路线图 / 194
 - (六) 大力加强儿童福利基础理论和国家级儿童福利政策、法律研究 / 194
- 二、基本结论 / 195

注 释 / 204

附 录 英美儿童福利理论、政策和服务的历史演变与制度特征 / 208

中、英文参考文献 / 234

后 记 / 242

第一部分

中国儿童福利制度框架设计与福利服务体系建设战略规划研究

第一章 宏观的制度背景、研究议题与研究设计

一、制度背景与研究议题

2010年是中国社会福利元年和儿童福利元年，标志着中国进入社会政策、社会立法、社会福利、社会服务和以改善民生为重点的社会建设，以及以社会管理创新为主题的崭新时代。总体来说，中国版福利社会建设基本模式是“民生福利和以改善民生为重点的社会建设”^[1]。2010年为中国社会福利元年的主要标志性事件有六，清晰反映中国社会发展进入崭新阶段。第一，国务院总理温家宝首次在“两会”上向国人承诺，“让人民生活得更加幸福，更有尊严”。尊严主要是体面和生活质量，幸福等同最高层次的福祉（wellbeing），表示幸福、美好生活^[2]。作为政府主要领导的国务院总理，温家宝的庄严承诺意味着政府工作战略目标和职能定位。第二，2010年3月10日，国务院办公厅转发中国残联等16部门《关于加快推进残疾人社会保障体系和服务体系建设的指导意见》，首次明确提出到2015年建立起残疾人“两个体系”的基本框架，使残疾人的基本生活、医疗、康复、教育、就业等基本需要得到制度性保障，中国特色残障福利制度框架与福利服务体系的轮廓清晰可见，标志着残障福利制度框架形成^[3]。第三，2010年6月7日，中共中央、国务院颁布《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020年）》，明确规定将党政人才队伍、企业经营管理人才队伍、专业技术人才队伍、高技能人才队伍、农村实用人才队伍和社会工作六大人才队伍，作为国家人才队伍建设的战略重点^[4]。第四，2010年9月1日，国务院常务会议研究部署发展家庭服务业的政策措施，首次明确提出一是加强统筹规划、确定重点领域，二是规范市场秩序、完善行业自律，三是加强就业服务和职业技能培训，四是切实维护家庭服务人员合法利益，五是国家加大财税等政策的扶持力度为主要内容的“家庭服务业政策框架”，标志着中国的家庭福利政策框架与服务体系形成^[5]。第五，2010年10月12日，国务院常务会议通过《关于加强孤儿保障工作的意见》，

首次明确提出“建立与我国经济社会发展相适应的孤儿保障制度”，首次明确提出一是拓宽孤儿安置渠道，二是建立孤儿基本生活保障机制，三是提高孤儿医疗康复保障水平，四是落实孤儿教育保障政策，五是扶持孤儿成年后就业，六是加强孤儿住房保障服务，七是加强儿童福利机构建设，提高专业保障水平的政策框架，标志着以孤儿保障制度为突破口的儿童福利制度框架形成^[6]。第六，2010年政府工作报告首次明确提出“加快建立健全养老服务体系”的任务，党的十七届五中全会在“十二五”规划建议中首次明确提出，“优先发展社会养老服务”的要求^[7]。简言之，2010年中国“突然”进入社会福利时代，残障福利政策与服务体系成为核心议题。

2010年既是中国社会福利元年，又是儿童福利元年，标志着中国社会进入儿童福利时代。中国社会福利与儿童福利时代来临状况，呈现非常明显和典型的“井喷式突然爆发”状态^[8]，老年人、残疾人、儿童、病人、家庭福利和整体性社会福利制度建设议题“不约而同”出现。概括来说，2010年成为中国儿童福利元年的主要和标志性事件主要有七，反映时代性特征。一是温家宝总理在2010年全国“两会”上向国人庄严承诺：让人民生活得更加幸福，更有尊严。二是2010年6月，中共中央、国务院发布《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020年）》，国家级中、高级专业社会工作人才培养，首次成为国家中长期人才发展规划战略重点之一。三是2010年9月，国务院常务会议研究制定发展家庭服务业政策措施，家庭福利应运而生。四是2010年10月，国务院常务会议讨论通过《关于加强孤儿保障工作的意见》，拉开中国儿童福利时代序幕，成为中国儿童福利元年和儿童福利时代来临的最主要标志，战略意义深远。五是国务院妇女儿童工作委员会牵头草拟、制定的《中国儿童发展纲要（2011—2020年）》，首次增加“儿童福利”章节。尽管“儿童福利”概念是狭义的，但却具有重大的象征与历史意义。六是长期以来，中国学术界与理论界，尤其是儿童福利理论政策研究的专家学者不懈努力，锲而不舍从事儿童福利研究，2010年涌现多部以“儿童福利”为题和奠基性的研究成果^[9]。七是2000年以来，中国涌现多个国内和国际背景的儿童福利机构，包括专门服务某类困境儿童的民间性和非政府组织，如女童、留守儿童、流动儿童、流浪儿童、自闭症儿童、服刑人员子女、孤残儿童、艾滋病致孤儿童和农村贫困儿童，开始为广大儿童提供福利服务^[10]。简言之，2010年国家、社会与市场共同行动，儿童福利政策首次成为国家级政策议题。中国儿童福利元年既是社会福利元年的重要组成部分，又在社会福利时代具有特别重要意义。

有鉴于此，在中国社会福利元年与儿童福利元年，尤其是儿童福利与家庭福利时代来临，全国上下贯彻落实科学发展观，转变经济发展方式和政府职能，构建和谐社会的宏观背景下，如何高瞻远瞩，统筹规划，全面、系统、科学设计中国特色儿童福利与家庭福利制度框架，健全儿童福利与家庭福利服务体系，确保全国所有儿童身心健康成长和培养合格“接班人”，首次成为国家最重要的政治议题，是社会发展与社会福利政策议程的战略重点与优先领域，具有特别重要的社会现实意义、理论意义、政策意义、社会福利专业意义和全球性意义。

二、研究目标与项目目标

本研究项目的总目标是，首次全面、系统、科学合理设计中国特色儿童福利制度框架，目的是为建立健全中国特色儿童福利与家庭福利服务体系奠定理论政策和宏观制度基础。

本研究的项目目标有四：一是全面、系统、深入分析中国儿童福利制度框架设计与福利服务体系建设的必要性、重要性和紧迫性，旨在说明为何需要大力发展儿童福利和家庭福利。二是全面、系统分析中国儿童福利制度与福利服务体系发展现状、制度特征和面临的挑战，旨在说明现行儿童福利与家庭福利制度已无法满足社会发展需要，迫切需要国家承担更大的责任。三是首次全面、系统、科学设计中国特色儿童福利制度框架和儿童福利、家庭福利服务体系，旨在抛砖引玉，提出我们设计的中国特色儿童福利制度框架与福利服务体系，描绘制度蓝图。四是首次全面、系统论述和深入探讨中国儿童福利制度发展宏观战略策略与国家行动议程，旨在从宏观发展战略与国家行动策略角度，研究如何实现中国特色儿童福利制度框架设计，建立健全儿童福利与家庭福利服务体系的国家行动计划和国家行动战略，将理想变为现实。

三、文献回顾与理论框架

中国儿童福利与家庭福利实践早已有之，历史悠久，源远流长。但是，严格说来，有关儿童福利与家庭福利的专门研究与研究成果是当代中国，尤其是改革开放30年的历史产物。鉴于改革开放前，中国学术界有关儿童福利与家庭福利的研究成果凤毛麟角，屈指可数^[11]，本研究文献回顾将主要局限

于改革开放30年来的研究状况，简要描述儿童福利的研究现状，以便为构建用于分析中国特色儿童福利制度框架建设的分析框架奠定知识基础和理论基础。

改革开放30年来，中国儿童福利、家庭福利政策开发与研究活动以1990年为分界线，大体可以划分为三大历史发展阶段，清晰反映中国儿童福利事业发展变迁历史轨迹和方向。当代中国儿童福利服务体系发展阶段与理论政策研究阶段的划分并不完全一致。从宏观国际背景、国内政策环境、主要社会议题、主要儿童议题、政府机构设置、主要政策法规、研究机构、研究人员、研究领域与研究议题、研究方法、研究成果和社会影响等角度，我们可将1978—1990年、1991—2000年、2001—2011年区分为三个阶段明显和特征鲜明时期，清晰记录儿童福利政策议题逐渐演变为国家级、独立性、战略性和全局性议题的发展轨迹。

1978—1990年宏观国际环境是东西方冷战结束，西方福利国家改革和新“右”派盛行时期，其中最重要的国际事件是1990年召开的世界首脑儿童会议，通过《儿童生存、保护和发展世界宣言》和《执行九十年代儿童生存、保护和发展世界宣言行动计划》，为中国提供蓝本。中国国内环境与形势发生翻天覆地的变化，改革开放政策标志着中国进入崭新历史发展阶段。改革开放初期，百废待兴、恢复重建任务繁重，改革、开放和发展是当时最主要的社会议题。儿童议题尚未成为国家改革开放发展政策的优先领域，“隐蔽”在婚姻家庭和妇女问题之中。1990年9月联合国在纽约召开的世界首脑儿童会议，极大促进和推动中国政府的儿童工作。1990年2月22日，国务院妇女儿童工作协调委员会正式成立，取代原来由全国妇联牵头的全国儿童少年工作协调委员会，国务院设立专门负责妇女儿童工作的“协调议事机构”^[12]。改革开放以来，全国人大分别通过《中华人民共和国婚姻法》（1980年），《中华人民共和国继承法》（1985年），《中华人民共和国义务教育法》（1986年），《中华人民共和国残疾人保障法》（1990年），及国务院行政法规《学校卫生工作条例》（1990年），凸显时代主要关注点。总体来说，此时儿童福利制度建设的成果主要是“法律法规”，儿童福利“政策”微乎其微。法律法规制度建设重点是儿童福利制度和相关领域，如婚姻家庭与继承、义务教育与学校。改革开放以来，有关儿童研究的专门机构开始出现，其中比较重要的是1981年成立的上海社会科学院青少年研究所，1982年成立的北京大学青少年卫生研究所，1982年成立的中国儿童中心，1985年成立的中国宋庆龄基金会，1990年成立的中国关心下一代工作委员会^[13]。这些儿童机构的研究领域通常局限

于某些专门领域，如上海社科院青少年研究所主要关注家庭教育和儿童发展研究议题，中国儿童中心主要关注校外教育、儿童活动娱乐和儿童发展，中国关心下一代工作委员会主要关注如何培养德智体全面发展的合格公民，政治目标清晰。研究方法主要以思想观点阐述、国外情况介绍、信息资料汇编为主，实证调查研究不多^[14]。研究人员主要以研究机构批准招募的普通工作人员和党的高级领导人为主，专业人员较少。研究成果形式多样，主题分散，缺乏设计科学、方法严谨和有思想、有理论深度的研究成果。改革开放初期，儿童问题尚未成立“独立议题”，儿童问题“隐藏”在婚姻家庭妇女议题中。总体来说，改革开放以来，有关儿童问题研究成果的社会影响有限，社会话语与声音微弱。改革开放早期，儿童研究尚未成为政策议程的优先领域，儿童问题“隐蔽”在婚姻家庭问题和妇女问题中。

1991—2000年的宏观国际背景是儿童身心健康成长和儿童权利成为国际社会的广泛共识，1989年11月20日，联合国大会通过的《儿童权利公约》为各国政府的行动提供了理论基础。国内政策环境的最大变化是社会主义市场经济体制建设首次成为党和国家工作的战略重点，1993年党的十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》最为典型。20世纪90年代最主要的社会议题是，如何深化城乡经济体制改革和建立社会主义市场经济体制，深化国有企业改革，减员增效，提高经济效益，效率优先，兼顾公平是最主要的政策取向^[15]。90年代最主要儿童议题是贯彻落实国务院批准《九十年代中国儿童发展规划纲要》^[16]。为全面推动中国儿童发展工作，加强政府机构间协调，国务院政府机构设置进行重大变革。1993年8月4日，国务院妇女儿童工作协调委员会更名为“国务院妇女儿童工作委员会”，成为国务院负责妇女儿童工作的协调议事机构，负责协调和推动政府有关部门执行妇女儿童的各项法律法规和政策措施，发展妇女儿童事业，为儿童福利事业发展奠定政府组织性基础。90年代政府有关儿童福利的政策法规数量急剧增加，政策法规涉及范围与领域明显扩大，其中最主要法律是《中华人民共和国未成年人保护法》（1991年），《中华人民共和国收养法》（1991年），《中华人民共和国妇女权益保障法》（1992年），《中华人民共和国母婴保健法》（1994年），《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》（1999年）等。最主要的国务院行政法规是《九十年代中国儿童发展规划纲要》（1992年），《残疾人教育条例》（1994年），《中国妇女发展纲要（1995—2000年）》（1995年），《社会团体登记管理暂行条例》（1998年），《民办非企业单位登记管理条例》（1998年），《城市居民最低生活保障条例》（1999年）等。最主要的部门规章是卫生部的《托