



中国 儿童福利 前沿(2013)

○ 尚晓援 王小林 / 主编



Leading Research on
Child Welfare in China



中國兒童福利前沿(2013)

Leading Research on Child Welfare in China

尚曉媛 王小林/主編



社會科學文獻出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国儿童福利前沿. 2013 / 尚晓援, 王小林主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2013. 12

(儿童生存现状系列)

ISBN 978-7-5097-5298-2

I. ①中… II. ①尚… ②王… 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 (2013) 第 272525 号

· 儿童生存现状系列 ·

中国儿童福利前沿 (2013)

主 编 / 尚晓援 王小林

出 版 人 / 谢寿光

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

责任部门 / 经济与管理出版中心 (010) 59367226

责任编辑 / 张 扬

电子信箱 / caijingbu@ssap.cn

责任校对 / 丁立华 吴云飞

项目统筹 / 高 雁

责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 18.25

版 次 / 2013 年 12 月第 1 版

字 数 / 288 千字

印 次 / 2013 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-5298-2

定 价 / 65.00 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

前 言

2013 年，在多方面因素的作用下，中国儿童福利制度建设的速度明显加快。首先，政府部门越来越多地认识到儿童福利制度建设的重要性，从顶层设计着手，持续推进儿童福利的制度建设。在这个过程中，经济发达地区，逐渐起到带头和示范作用。其次，多年来，家庭和儿童为中国的经济高速度发展付出了高昂的代价。在儿童福利制度建设方面的欠账，越来越显性化。儿童福利制度，特别是儿童保护方面的制度建设滞后，导致针对儿童的虐待和暴力的恶性事件层出不穷，越来越引起社会关注，成为儿童福利和儿童保护制度发展的重要推动力。

在这样的形势下，今年的儿童福利前沿，重点是儿童福利领域的制度创新和建设，包括五个方面的内容。第一，儿童福利制度的理论框架。我们重新回到儿童福利制度的理论框架，根据制度建设的需求，重新对儿童福利的理论框架进行梳理，厘清和制度建设有关的理论问题。第二，针对儿童福利的制度设计，进行了各个方面的探索。第三，针对儿童保护制度的建设，进行了分析和研究。第四，关注儿童福利制度建设的试点项目，并对其进行了评估、经验总结和相关问题的探讨。第五，关注儿童面对的重大政策问题。在这个方面，我们专门关注了留守儿童。

期望本书在儿童福利的研究方面，起到抛砖引玉的作用。期望更多的学者，进入儿童福利领域的研究。

本书涉及的研究成果，本书的写作和出版，得到了多方面的支持，特此致谢。感谢中国国际扶贫研究中心，民政部，儿童乐益会（中国），澳大利亚研究署（ARC），联合国儿童基金会，北京市民政局和浙江省民政厅，澳大利亚新南威尔士大学的资金或实物支持，特此致谢。

尚晓援

目 录

第一部分 向经济发达的社会过渡：儿童福利的 理论框架和指标设计

- 第一章 儿童权利和多维度福利 王小林 尚晓援 / 3
- 第二章 城市化背景下的农村留守儿童贫困问题
及其保障 张晓颖 高 睿 王二锋 / 17
- 第三章 微量营养素干预对我国西部贫困农村学生身心健康
成长的影响研究 张林秀 罗仁福 史耀疆 等 / 54

第二部分 儿童福利的成本测算和财政保障

- 第四章 儿童福利服务包及其成本测算研究
..... 姚建平 王小林 尚晓援 / 75

第五章 儿童福利的额外成本研究

——农村义务教育学生营养改善计划个案比较

..... 虞婕 刘曼 崔雅文 / 126

第三部分 制度设计和制度建设路径分析

第六章 当代中国儿童福利立法的历史机遇与现实条件

——20世纪国际环境和英国儿童法的经验 刘令堃 / 141

第七章 发达地区儿童福利的制度设计

——北京市的个案研究 万婷婷 尚晓援 虞婕等 / 162

第八章 建立全面有效的儿童保护制度：基本要素和路径分析

..... 张文娟 / 189

第四部分 示范区/试点服务的建设及政策效益

第九章 五省十二县探索基本儿童福利服务体系取得初步经验

..... 徐珊 许文青 / 217

第十章 儿童福利的先行、先试的政策效应初探

——以浙江省为例 陈小德 虞婕 李晶 / 232

附件1 海宁市先行、先试跟踪监测报告 / 246

附件2 江山市先行、先试监测跟踪报告 / 251

第十一章 残疾儿童服务：社区融入项目的个案研究

..... 杨曦 肖夏璐等 / 255

第十二章 看不见的孩子：海外残障儿童的健康兄弟姐妹

研究综述及其对中国研究的启发 李敬 / 275

第一部分

向经济发达的社会过渡：
儿童福利的理论框架和
指标设计

第一章 儿童权利和多维度福利

王小林 尚晓援

2010年，中国孤儿基本生活保障制度的建立，标志着中国孤儿福利制度突破了过去以福利机构保障为主体的传统框架，进入了一个既包括福利机构孤儿，也包括社会散居孤儿的新的发展阶段。^①国家在儿童福利院机构之外，为儿童提供现金救助和服务。2010年以来，中国儿童福利制度建设进入了加速发展的新阶段。新的儿童福利项目大量涌现，儿童福利制度的整体性建设被提到议事日程之上。2013年6月19日，民政部下发《关于开展适度普惠型儿童福利制度建设试点工作的通知》，决定在江苏省昆山市、浙江省海宁市、河南省洛宁县、广东省深圳市等地开展适度普惠型儿童福利制度建设试点工作。儿童福利制度建设的动力，既有自上而下的政府动员，也有自下而上的公民社会的努力，在儿童福利领域，呈现政府和公民社会之间的高度共识和良性互动。

在过去的很长时间内，中国的各项改革，大多是在经济社会问题和经济社会压力之下进行试点并全面推开的。儿童福利制度建设的新阶段与以往的改革不同，这个阶段的特点是，制度变革既有社会压力推动，又有顶层设计的先行；既有贫困地区的努力，也有发达地区的领航。除了云南、四川、新疆等贫困地区的儿童福利制度试点，浙江、深圳、江苏和北京等

^① 2010年，《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）要求，建立健全孤儿保障制度，切实保障孤儿合法权益，促进孤儿健康成长。同年，民政部、财政部《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月人均180元、270元、360元的标准予以补助。以后年度按民政部审核的上年孤儿人数及孤儿基本养育需求，逐年测算安排中央财政补助金额。

地都在儿童福利制度建设方面积极进行了探索、试点和建设。贫困地区和发达地区的儿童福利建设试点，为全国儿童福利制度建设的顶层设计积累了宝贵经验，新阶段的儿童福利制度建设风险更小，运行更加平稳。这标志着我国福利制度建设更加趋于成熟。

在这样的形势下，今年的《中国儿童福利前沿》一书首先重新回到儿童福利的基础理论之上。儿童福利的基础理论为现行制度提供了设计框架的基本出发点。重述儿童福利的基本理论，厘清儿童福利方面一些混淆的理论问题，可以为制度设计打下更加坚实的基础，以促进儿童福利制度顶层设计和制度发展。

一 基本概念

在对具体的儿童福利制度进行考察之前，我们需要对这个领域的主要概念进行定义，并对儿童福利的主要模式进行讨论，以避免讨论中的混淆。

（一）儿童福利

在讨论儿童福利项目的时候，首先需要厘清一个理论问题：儿童福利是什么？

儿童福利是一般性儿童福利制度的一个组成部分。研究儿童福利制度，首先需要考虑儿童福利状态。最简单地讲，“儿童福利”可以定义为：当影响儿童正常生存和发展的社会问题得到控制，儿童的各种需要得到满足时，儿童成长和发展的机会最大化时，儿童正常存在的一种情况或状态。当讨论“各种需要”时，一个需要坚持的底线是“基本需要”，即儿童福利的底线是要满足儿童的基本需要。尽管人们对“基本需要”到底应该包括哪些方面存在着这样那样的争论，但已经有一些重要的国际共识。2000年确定的千年发展目标涉及对人类发展至关重要的，或者说是确保一个人体面生活的指标，例如消除饥饿、获得安全饮用水、卫生设施、基础教育、公共卫生等就是“基本需要”。这些当然也就是儿童福利的基本内容。当讨论“儿童正常存在的一种情况或状态时”，实际上我们强调的是儿童能够“做成”（being）什么，而不仅仅是“做”（doing）什么。从“做”什么到

“做成”什么，涉及儿童福利由政策“手段”向福利“结果”的转换。不同的个体，由于所处的环境不同，在同样的政策“手段”下，可能转换的“结果”不一样。区分这一点对于完善儿童福利制度是十分重要的。

因此，从基础理论来看，儿童福利首先是多维度的，即儿童福利不仅仅是生活津贴之类钱的问题；其次，儿童福利的底线是要能够满足一个社会在一定发展阶段所公认的“基本需要”，普惠制儿童福利制度并不是要满足儿童的所有需要，而是建立一个能够满足儿童基本需要的制度；最后，儿童福利不仅强调政策手段，更加重视结果或状态。这是以发展的视角看待儿童福利。

（二）儿童福利制度

儿童福利制度指为促进儿童福利状态，疗救社会病态的政府行为或者慈善活动。制度通常包括正式制度和非正式制度。正式制度是指法律、法规等具有强制性和严肃性的社会运行规范；非正式制度是指习俗、习惯等来自社区和家庭的行为规范。现代社会的儿童福利制度，既离不开由立法部门及政府行政部门制定的儿童福利法律、法规和政策等正式制度，也离不开儿童生存的主要单位如家庭和社区等的非正式制度。

制度化的集体责任 作为制度的儿童福利，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儿童福利目标所承担的集体责任。在现代国家大规模地承担起保障儿童福利的责任之后，儿童福利成为一种“制度化的政府责任”。但这种责任的内涵则需要根据不同国家和文化的背景阐释和定义。在中国，儿童福利既是政府责任，也是家庭和社会的责任。

制度实体 如果从制度实体的角度看，儿童福利包括各种旨在促进儿童福利状态的福利项目。从儿童权利的框架出发，细分起来，可以概括为五大类：第一，儿童保护福利：针对生命安全、儿童依恋和保护需要的养护和替代性养护，各种预防儿童受到虐待和忽视的保护性措施等；第二，针对儿童基本生活需要的社会保险和社会救助（在很多国家，通过家庭支持政策来实现）；第三，针对儿童发展需要的教育服务；第四，针对儿童健康需要的服务、医疗保险和医疗救助、残疾儿童服务和针对儿童心理发育

的社会工作服务等；第五，针对儿童社会参与需要的服务。其中，第一类、第二类和家庭福利密切相关，其他几类则是专门针对儿童的福利服务。从项目提供的形态来说，包括现金类项目和服务类项目。儿童福利和针对其他群体的服务不同之处在于，儿童的需要和儿童的家庭密切联系，因此，儿童福利和家庭福利密切联系。没有积极的家庭福利政策，儿童福利状态就会大打折扣。

（三）儿童福利制度的五个方面

在讨论作为制度的儿童福利时，一般会涉及五个重要方面：儿童福利的目标体系、儿童福利的对象、儿童福利的项目体系、儿童福利的资金及服务的提供体系和提供儿童福利的原则。

1. 儿童福利制度的目标体系

笔者在以前的讨论中，提出了儿童福利的目标体系问题。儿童福利的制度建设首先要有明确的社会目标。作为制度化的政府责任，儿童福利的目标体系反映了政府对自己责任的界定。这些社会目标不是随意决定的，而是反映了作为儿童福利制度的基础价值观念。一个社会占主导地位的价值观念不同，所能够接受的儿童福利制度的概念就不会相同。尽管不同国家在不同的发展阶段，有着不同的儿童福利制度价值观念，但随着《儿童权利公约》和千年发展目标的提出，人类社会对儿童制度的基本价值观念正在趋同。

本节的讨论重复了作者以前提出的关于儿童福利的一些基本观点。主要的原因是，中国逐渐从发展中社会向发达社会过渡。在这个过程中，儿童福利的制度目标需要重新设定。满足儿童对福利的需要，也满足社会发展对儿童福利的需要。特别是现在我国经济总量排在全世界第2位，但人类发展指数却排在世界第101位，这就更加迫切地要求我们对儿童福利的制度目标进行重新设定。其根本目的是让我国的“发展”追上“增长”，那时才能进入一个发达经济体的社会状态。如果“发展”长期滞后于“增长”，将是一个发展停滞不前的“增长幻影”，我国也就不可能跨越“中等收入陷阱”。

儿童福利是一般性社会福利的一个部分。国家一般性社会福利的制度

目标,决定了儿童福利的制度目标。同时,儿童福利制度又有自己特殊的政策目标。这两者相互联系和影响。一般性社会福利制度的目标占主导作用。在中国,执行多年的计划生育政策,其实是中国最大的儿童和家庭政策。反映了儿童福利和国家主要政策目标和福利制度的关系。其暗含的基本理论假定是:人力资本的过度供给(在一定时期内为事实上无限供给)对经济发展有负面的影响。因此,需要通过人口政策限制简单劳动力的再生产。这个政策已经执行了30多年。当国家的经济形势和人口形势都在发生大的变化的时候,这个政策的执行背景已经变化,相关的政策目标也需要调整。

在改革开放初期,政府的经济政策和社会政策的出发点,是通过发展市场经济,促进经济发展。在这个过程中,让少数人先富起来,即以增加社会不平等为代价的“不平衡增长战略”,是一个重要的政策取向。这个政策在一定阶段内,有利于促进竞争,优化资源配置,增加社会总产出。这个政策执行的结果,一方面是经济的高速度增长,另一方面,则是社会不平等的程度逐步加剧。现在,不平等的代际传递已经非常明显。如果这种固化了的不平等得不到改变,则弱势群体通过正常渠道追求生活质量提高的通道将受阻,其后果是严重的。这就需要社会政策和儿童福利制度的重大调整。随着国家的宏观政策逐渐向社会平等倾斜,促进社会平等,阻断不平等的代际传递,需要立即进入政策目标体系,成为儿童福利制度建设的重要目标之一。

儿童福利制度的目标是分层次的,保护儿童的人身和生命安全、儿童保护和照料、经济增长、安全、人力资本的积累和发展以及儿童发展的机会平等,是不同层次的制度目标。

例如,一个社会可以针对少数儿童生存的困难状态,针对儿童犯罪等社会问题,把为最困难的和有生存问题、安全问题的儿童群体提供救助和服务作为目标,通过提供儿童保护服务、生活救助和替代性养护,减少儿童安全问题,避免儿童流离失所,保障所有的儿童都能够合法地生存。这是为实现最低层次的儿童福利状态所做的制度安排。再如,制度目标可以包括收入保障、消除儿童贫困的内容。如果国家把自己的目标定在更高的社会福利层次上,就可以把促进社会平等和为所有的儿童实现发展的潜能

作为目标,实施和建立自己的儿童福利措施。这是更高层次的发展。在这个层次上,儿童福利制度不仅包括儿童保护的内容,对儿童和家庭提供经济支持和社会保障的内容,还包括更进一步的制度措施,如对不同的困境儿童群体提供教育、医疗、特殊服务(如残疾儿童服务)和社会参与,等等。所以,儿童福利的目标不是单一的,而是多维度和多层次的,是成体系的。

在很多西方国家的历史上,如英国、澳大利亚、加拿大和美国,针对少数受到遗弃、虐待、忽视和犯罪的儿童提供庇护性服务,都是儿童福利制度发展中最初的一步。在早期,教会和慈善组织是对穷人、妇女和儿童提供服务的主要力量。随着工业化和城市化,在经济危机期间,大量的家庭不能对他们的儿童提供经济保障,慈善组织也无力应付的时候,现代国家才逐渐接受了针对收入保障的家庭政策和针对营养状况的儿童福利制度。^①西方工业化的过程,伴随着掠夺和战争。战争对儿童福利的发展有极大的催化作用。战争造成了大量男性的死亡,留下了孤儿寡母。这些战争遗孤的父亲都是为国家利益战死的。国家对他们提供福利服务义不容辞。在战争中,因为贫困和城市病造成的儿童体弱,直接影响到国家的兵员征收。因此,随着工业革命的深入,经过两次世界大战的催化,儿童福利也在逐渐扩大。国家在儿童成长中承担的责任越来越多。如普惠制的儿童营养改善项目,儿童教育逐渐从家庭的责任转变为政府责任。几乎所有的国家都实行了普惠制的儿童教育。从20世纪初开始,从提升国家全球竞争力的角度考虑,所有的发达国家都加强了对儿童早期教育的投入。舒尔茨在总结了“二战”战败国德国和日本用了15年左右的时间就实现了经济复苏的原因时,得出“人力资本投资在很大程度上决定了人类未来的前景”的著名判断,因而获得诺贝尔经济学奖。

在决定儿童福利制度目标体系的因素中,价值观念是一个方面,可行性是另一个方面。价值观念受制于一个社会可以普遍达到的认识水平。可

① Constitutional Rights Foundation - Bill of Rights in Action - Summer 1998 (14: 3), http://www.crf-usa.org/bria/bria14_3.html#welfare; NSW State Records, http://www.records.nsw.gov.au/archives/archives_in_brief_59_2120.asp.

行性受制于人口因素、经济因素、社会因素和政治因素。在诸多因素中,人口因素和经济因素是最重要的方面。人口因素决定了一个社会对儿童需要的迫切程度。经济发展水平和政府的筹资能力决定了儿童福利制度目标体系的可行性。一个政府不可能承担起超出国家经济实力的责任。如果一个社会选择超出其经济实力的福利目标,则这个目标是不可行的。相比其他发展中国家,我国具有高度有效的政府能力,因而建设什么样的儿童福利制度目标体系,更多的是一个社会认识问题。

儿童福利的发展,取决于国家的经济实力。但是,和一般性社会福利投入不同的是,国家对儿童福利的投入,不仅仅是公共消费,更重要的是对国家未来的投资。一个国家对未来的发展目标和阶段的设想,基本反映在这个国家的儿童福利的理念、目标和制度设计方面。让儿童优先成为我国的发展战略,表明了政府对民族的未来承担的责任;为下一代提供一个什么样的发展环境,表明了政府对可持续发展的战略定位。

今年重新讨论儿童福利的目标体系,对儿童福利的制度设计,有非常重要的意义。中国经济和社会的高速度发展,对儿童福利的制度设计提出了多重要求。比如,儿童福利制度的目标是分层次的,保护儿童的人身和生命安全、儿童保护和照料、经济增长、安全、人力资本的积累和发展以及儿童发展的机会平等,是不同层次的制度目标。在很多发达国家,是在历时性的发展过程中实现的。在中国,由于儿童福利制度的发展滞后,这些目标则可能需要在儿童福利的初期发展阶段,同时被纳入制度设计的视野。满足儿童基本层次的需要、国家的人力资本积累、儿童在人生的起点得到同等的发展机会、减少不平等的代际传递等多重目标,需要同时考虑。这是实现“中国梦”的基础性制度安排,其重要性如何强调都不过分。

2. 儿童福利的对象

儿童福利的对象即谁该直接从儿童福利制度中获得利益。一般来说,儿童福利的对象包括三类:第一类,困境儿童和困境家庭儿童;第二类,所有儿童;第三类,儿童的家庭和照料者。儿童福利对象由仅覆盖第一类逐步向覆盖第二类和第三类的推进,体现了一个国家和社会的文明演进。

3. 儿童福利的项目

儿童生活在家庭中,在很多情况下,对家庭提供的社会支持也是对儿

童提供的福利,如针对贫困家庭的社会救助和廉租住房等。因此,儿童福利不能从一个社会的福利制度中独立出来,儿童福利和社会福利的总体项目应该相互联系。

具体来说,和儿童有关的福利项目包括几个方面。可以概括为五大类:第一,针对儿童依恋和保护需要的替代性养护,如各种预防儿童受到虐待的保护措施等;第二,针对儿童及其家庭基本生活需要的社会保险和社会救助;第三,针对儿童发展需要的教育服务;第四,针对儿童健康需要的服务,如医疗保险和医疗救助、各种康复服务和特殊服务、针对儿童心理发育的社会工作服务等;第五,针对儿童社会参与需要的服务。其中,既有与家庭福利密切联系的服务,也有专门针对儿童的福利服务。

儿童福利的项目与儿童福利的对象有密切的关系。因为儿童福利的项目需要针对特定的儿童群体,满足不同的儿童需要。有些项目只有最困难的儿童才需要,有些项目所有的儿童都需要。对儿童来说,基本生活保障、养护和替代性养护、教育和医疗照顾、正常的社会交往等,都是他们健康成长所必需的要素。在所有这些方面,正常家庭中的儿童、失怙儿童和生活在特殊困境中的儿童,如孤儿、残疾儿童、流浪儿童或受艾滋病影响的儿童,对社会福利的需要差距非常大。失怙儿童由于丧失了父母的照顾,特殊困境儿童丧失了正常的家庭生活,很多非常简单的要素都必须考虑周到。

4. 儿童福利的资金和服务的提供者

儿童福利是一般社会福利的一个部分。不同的研究者对社会福利的资金和服务的提供者所做的定义不同。这是目前最有争议的领域之一,核心是政府的责任和政府对社会生活干预程度问题。在政府的责任方面,还涉及中央政府和地方政府之间的责任划分,不同地区的政府对流动儿童和流浪儿童福利的责任划分,等等。

除了经费责任的划分,还有儿童福利的递送问题。在这个方面,多元化已经没有争议。家庭、社区、市场、非政府组织和国家都可以作为福利服务的提供者。在这个方面,国家作为“规制者”的责任,也需要进一步强调。

通常情况下,儿童福利的筹资主体是政府。但是,政府筹资并不意味着