

贫困家庭儿童养育策略视角下 城市低保制度探析

PINKUN JIATING ERTONG YANGYU CELUE SHIJIAOXIA
CHENGSHI DIBAO ZHIDU TANXI

栾文敬 © 著



 首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press

- ◎ 中央高校基本科研业务费专项资金资助（2016MS147）
- ◎ 河北省社会科学基金“双向嵌入：政府购买社会组织养老服务过程中的互动逻辑与机制探讨”（HB16GL065）
- ◎ 2015年度河北省社会科学发展研究民生调研专项课题

贫困家庭儿童养育策略视角下 城市低保制度探析

PINKUN JIATING ERTONG YANGYU CELUE SHIJIAOXIA
CHENGSHI DIBAO ZHIDU TANXI

栾文敬 ◎ 著

图书在版编目(CIP)数据

贫困家庭儿童养育策略视角下城市低保制度探析/栾文敬著. -- 北京:首都经济贸易大学出版社,2018.6

ISBN 978-7-5638-2813-5

I. ①贫… II. ①栾… III. ①儿童—社会保障制度—研究—中国
IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 124138 号

贫困家庭儿童养育策略视角下城市低保制度探析
栾文敬 著

责任编辑 刘欢 彭芳

封面设计  砚祥志远·激光照排
TEL: 010-65976003

出版发行 首都经济贸易大学出版社

地 址 北京市朝阳区红庙(邮编 100026)

电 话 (010)65976483 65065761 65071505(传真)

网 址 <http://www.sjmcbs.com>

E-mail publish@cueb.edu.cn

经 销 全国新华书店

照 排 北京砚祥志远激光照排技术有限公司

印 刷 北京玺诚印务有限公司

开 本 710 毫米×1000 毫米 1/16

字 数 216 千字

印 张 12.25

版 次 2018 年 6 月第 1 版 2018 年 6 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5638-2813-5/D·190

定 价 45.00 元

图书印装若有质量问题,本社负责调换
版权所有 侵权必究

目 录

1 绪论	1
1.1 选题背景	3
1.2 研究意义	5
1.2.1 理论意义	5
1.2.2 实践及政策意义	6
1.3 研究的问题	7
1.4 核心概念界定	8
1.5 研究方法	10
1.6 本书的整体结构	10
2 文献综述	13
2.1 儿童贫困	15
2.1.1 儿童及儿童贫困	15
2.1.2 贫困家庭对儿童的影响途径	17
2.1.3 贫困家庭的儿童养育策略研究	21
2.1.4 国外消除儿童贫困的社会政策	24
2.2 我国城市贫困儿童研究	28
2.2.1 城市贫困家庭的基本经济情况	28
2.2.2 我国城市贫困儿童的生活状况	29
2.2.3 家庭、政府在儿童养育方面的责任划分	31
2.2.4 我国消除儿童贫困的社会政策	33
2.3 我国城市普通家庭的儿童养育策略	46



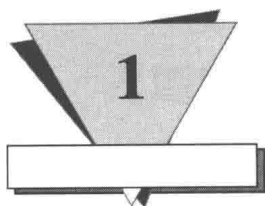
2.3.1	我国古代社会家庭儿童养育策略研究	46
2.3.2	我国现代社会城市家庭的儿童养育策略研究	48
2.3.3	教育在打破贫困代际循环中的作用	51
2.3.4	我国城市家庭重视儿童教育的原因分析	52
3	研究方法	55
3.1	案例研究方法	57
3.2	定量研究方法	59
4	定量分析结果	61
4.1	城市低保家庭的特殊群体	63
4.1.1	城市低保家庭中的儿童	63
4.1.2	除儿童外的其他特殊群体	67
4.2	我国城市低保家庭的经济状况	68
4.2.1	城市低保家庭普遍有欠款,且情况还在不断恶化	68
4.2.2	贫困家庭儿童的实际花费	69
4.3	儿童及其他特殊群体给家庭带来的经济压力	74
4.3.1	养育儿童是城市贫困家庭经济压力重要来源之一	74
4.3.2	随着儿童年龄增大,他们给家庭带来的压力也增加	77
4.3.3	儿童及其他特殊群体对家庭外债的影响	77
4.4	儿童及其他特殊群体给家庭带来的精神压力	79
4.4.1	是否拥有儿童对家庭精神压力的影响	79
4.4.2	除儿童外的特殊群体给家庭带来的精神压力	80
4.4.3	儿童给家庭带来的精神压力	81
4.5	对三个城市不进行对比分析的原因	82
5	质性分析结果	85
5.1	贫困家庭的收入来源	87
5.1.1	低保救助金是城市贫困家庭一项主要收入来源	87



5.1.2 贫困家庭在接受救助后经济状况依然很差	91
5.2 贫困家庭的消费支出	93
5.2.1 基本生活费、教育费用是贫困家庭的主要日常支出项目	93
5.2.2 义务教育阶段儿童给家庭带来经济压力的原因分析	94
5.3 城市贫困家庭的儿童养育策略	99
5.3.1 基本生活方面的特殊照顾	100
5.3.2 医疗方面的特殊照顾	101
5.3.3 教育方面的特殊照顾	103
5.3.4 贫困家庭在儿童教育投资方面受到限制	108
5.4 贫困家庭儿童接受社会救助后经历的相对剥夺	112
5.4.1 生活条件方面	113
5.4.2 学习条件方面	116
5.4.3 医疗保健方面	118
5.4.4 交通方面	120
5.4.5 社会活动参与方面	121
5.4.6 贫困儿童面对贫困的反应	122
6 讨论	123
6.1 城市低保家庭的经济状况	125
6.2 儿童在低保家庭成员中拥有特殊地位	125
6.2.1 儿童仍属于家庭花费较大群体	125
6.2.2 儿童给贫困家庭带来经济压力的同时也带来了希望	127
6.3 贫困家庭的发展型儿童养育策略及受到的限制	129
6.3.1 贫困家庭采取发展型的儿童养育策略	130
6.3.2 贫困家庭的发展型儿童策略受到的限制	131
6.4 家庭儿童养育策略视角下的城市低保制度	132
6.4.1 家庭收入对贫困儿童教育有重要影响	132



6.4.2	低保家庭儿童养育策略视角下的城市低保制度的功能	134
6.4.3	低保家庭儿童养育策略视角下的城市低保制度的不足	134
6.5	我国消除儿童贫困的其他社会政策存在的问题	135
6.5.1	我国消除儿童贫困的其他社会救助政策存在的问题	135
6.5.2	我国政府支持家庭的社会政策存在的问题	138
7	结论与政策建议	141
7.1	结论	143
7.2	政策建议	145
7.2.1	制定专门的针对贫困儿童的社会政策	145
7.2.2	增加对贫困儿童、父母及其家庭的支持	146
7.2.3	进一步完善我国城市居民医疗保险及医疗救助制度	149
7.2.4	动员社会力量解决儿童贫困问题	149
7.3	研究的不足之处	150
	参考文献	152
	附 录	159



绪论



1.1 选题背景

从古到今，贫困问题一直是伴随着人类生存和发展的重大社会问题之一。在我国，20 世纪 90 年代以前，贫困问题一直被看作农村问题，这不仅是因为农村贫困人口在全国总贫困人口中所占比例较高，也是由于当时城市贫困人员主要是传统的“三无”（无生活来源、无劳动能力、无法定抚养义务人）人员，数量相对来说比较少。到了 20 世纪 90 年代中后期，随着改革开放的深入以及城市产业结构的不断调整，城市居民收入差距迅速扩大，失业、下岗人数大量增加，再加上社会保障制度改革滞后，中国城市贫困问题日趋恶化。截至 2007 年，我国城镇最贫困的人口约为 2 271 万人，他们的家庭人均收入达不到当地政府规定的最低生活标准，如果不领取政府发放的低保金就无法维持正常的生活^①。儿童在城镇贫困人口中所占比重较大，对部分地区的抽样调查数据显示，在城市低保家庭中，在校学生和学龄前儿童约占低保对象总数的 22.05%。也就是说，在城镇低保家庭中，有不少于 500 万的未成年人，如果加上低保边缘家庭，处于贫困境地的未成年人大约有 1 252 万人。^②

我国政府历来十分重视解决城市贫困问题，我国采取的反贫困策略主要包括三个方面：首先是就业政策，包括为下岗失业人员介绍就业、提供就业信息及再就业培训、促进非正规就业等，这是一项积极的反贫困政策，希望帮助贫困者“自助”从而摆脱贫困；其次是社会救助政策，主要包括城市最低生活保障制度、分类施保以及对低收入家庭的教育、医疗、住房、就业等专项救助，这是对已经陷入贫困的人群的消极救助政策，主要是维持他们最基本的生活；最后是社会保险政策，包括养老、医疗、失业、工伤和生育五

^① 数据来源：中国城市反贫困网（<http://www.dibao.org>），《2007 年国民经济和社会发展统计公报》。

^② 数据来源：根据民政部抽样调查数据推算。



种保险。其中，城市居民最低生活保障制度是直接的现金救助，因其最具有针对性、实效性，正成为我国政府解决城市贫困问题的一项主要措施。

城市居民最低生活保障制度是我国政府对拥有当地城镇户籍的贫困群体按照最低生活保障标准进行的全额或差额救助，是具有中国特色的社会救助制度，同时也是我国社会保障体系中的最后一道安全网。现行城市低保制度基本上是一种生存救助制度，只是保证贫困者满足最低生活水平，解决的是贫困者的温饱问题，因此救助标准不宜过高，救助措施也比较单一，谈不上帮助贫困者摆脱贫困。

我国城市低保政策以家庭为救助单位，将所有家庭成员看成一个同质体，并没有对家庭成员内部进行划分，采取的是整齐划一的救助方式。国外一般将贫困儿童作为独立于成年人存在的特殊困难群体，国外学术界对贫困儿童的研究也非常广泛，如贫困儿童的界定和衡量标准，贫困对儿童身体、心理、精神、智力、就业等方面的影响，贫困对儿童的影响途径等。因为解决儿童贫困不仅可以降低现阶段的贫困，而且可以打破贫困的代际循环，因此各国政府制定了大量的专门针对贫困儿童及其父母、家庭的社会救助政策，基本涵盖了儿童生活的各个方面，如基本生活、日常照料、营养、健康、教育、医疗等。

在我国现代社会，随着工业化、城市化和现代化进程的加快，家庭结构发生了重大变化，逐渐向核心化、规模小型化发展。已有研究表明，我国城市当前家庭结构主要以核心家庭、主干家庭为主，核心家庭所占比例最大^①。家庭结构的变迁，以及市场经济的建立、计划生育政策的实施，导致家庭内部代际关系发生重大变化。家庭结构的核心化导致家庭原有的赡养功能弱化，老年人在家庭中的经济地位、社会地位都有所下降。老年人的家庭地位受到冲击，儿童逐渐成为家庭代际关系的聚焦点，父母对未成年子女投入了过多

① 刘宝驹：现代中国城市家庭结构变化研究[J]，社会学研究，2000（6）。



的精力和财力，甚至出现了“过度关注”的现象。家庭由原来的“老年本位”向“儿童本位”，由“尊老抑少”价值取向向“重少轻老”价值取向逆转，其重要表现就是尊老不足、爱子有余^①。

我国对城市儿童的研究主要围绕着家庭功能缺失的儿童，如孤儿、福利机构收养的儿童、流浪儿童等，而对于生活在贫困家庭中的儿童的研究则比较少。仅有的研究也是对城市低保家庭儿童生存现状及需求^②、教育及就业状况的实证研究^③。我国也缺乏专门的针对城市低保家庭儿童的社会救助政策，他们可能是某些社会政策的受益对象，但在大多数情况下，他们只是作为贫困家庭中的一名普通成员进入政策视野的。出现这种情况的原因在于我国政府过多地强调家庭在儿童养育方面的责任与义务，我国儿童救助政策认为家庭是儿童生存、发展的最佳场所，儿童养育首先是父母的责任，只有在家庭功能失效的情况下，国家和社会才会对处于不利处境的儿童给予救助保护。对于那些生活在贫困中的儿童来说，家庭反而成了他们享受政府及社会救助的障碍。

1.2 研究意义

1.2.1 理论意义

首先，本书强调了儿童在贫困家庭中的特殊地位，处于生命早期阶段的儿童在贫困面前有着特殊性，并在很大程度上影响着家庭资源再分配策略。

① 廖小平. 中国传统家庭代际伦理的现代转型和重构 [J]. 东南学术, 2005 (6). 王树新. 人口老龄化进程中代际关系新走向 (摘要) [J]. 人口与经济, 2002 (4).

② 唐钧. 城市贫困家庭儿童生活状况与需求: 来自上海市的调查 [J]. 中国人口科学, 2000 (5).

③ 孙莹, 周晓春. 我国城市贫困家庭子女的教育救助问题研究 [J]. 中国青年政治学院学报, 2004 (3).



以往的研究主要集中在贫困对青少年生活、学习等各方面的剥夺，而没有关注贫困家庭是如何养育儿童的。

其次，从政策层面来看，我国已有的对城市最低生活保障制度执行效果的研究主要集中在全国范围内的整体执行效果，以及在执行过程中所出现的问题，如家计调查困难、工作机构和人员不足以及低保金不能保证及时足额发放等。关于城市低保制度在家庭层面执行的情况，目前仍没有学者进行研究。这恰恰又是非常重要的，因为城市低保政策就是以家庭为救助单位的，通过贫困家庭内部再分配达到政策目标，而儿童非常有可能影响家庭资源内部再分配，即儿童在家庭中的地位影响着低保政策的实施。

最后，强调对贫困儿童的人力资本投资在发展型社会政策中的重要作用。20 世纪 90 年代以来，为应对经济全球化的挑战，西方福利国家在强调家庭责任的同时更重视对家庭的支持，从而在社会政策中注入了发展的成分。发展型家庭政策将社会政策看作社会投资，而非社会消费。它强调对现在及未来人群的人力资本投资。对现在劳动人群的人力资本投资主要体现为各国对贫困成年人的一系列就业服务的支持，如增加就业机会、提高就业能力等。虽然我国也有一系列针对贫困成年人的就业服务，但是针对未来劳动力（主要是儿童）的人力资本政策却很少。但是从长远来看，增加贫困儿童的人力资本投资又具有非常重要的意义，因此，发展型家庭政策在我国的实施应以儿童为中心，投资儿童，支持家庭。

1.2.2 实践及政策意义

本研究将引发对我国城市最低生活保障制度在家庭层面的执行与家庭内部资源再分配之间关系的思考，政策制定者在制定或执行政策的过程中，应当考虑到特殊家庭成员（主要是儿童）的特殊地位及需求，从而使我国的城市最低生活保障制度更能满足贫困家庭的现实需要。

儿童在贫困面前具有无辜性，有着更强的脆弱性，儿童的贫困源于家庭



贫困（或者成人贫困），而非儿童自身的原因。此外，他们受贫困的影响更深也更长远，儿童期是一个人成长发育的重要时期，成年时生存发展所必须具备的一切基本要素，如身体、知识、智慧、健康、能力等的基础都是在这时期形成的，因此他们必须有充足的食物、水、住房、医疗保健、教育等实物及服务。但经济上的匮乏不仅使他们在基本生活方面得不到满足，在教育机会和医疗保健获得上更是受到无情的打击，同时也给他们造成了非常大的心理压力。因此，经济上的贫困不仅影响儿童现在的生活质量，更阻碍了他们将来的发展，导致他们在成人后很有可能继续贫困，从而产生“贫困陷阱”现象。解决儿童贫困问题不仅对解决目前的贫困问题具有很强的现实意义，而且对于解决未来贫困问题，对将来培养合格公民都具有重要意义。

1.3 研究的问题

本书研究的主要问题有四个：

（1）我国城市低保家庭的基本经济情况。我国城市低保家庭的基本情况是什么样的？在接受低保救助后是否能满足其基本生活需求，它们的主要收入来源与支出项目都包括哪些内容？处在这样的家庭经济条件下的儿童，在生活、教育、医疗、交通等方面与普通家庭儿童是否存在很大差距？

（2）与家庭中其他特殊成员相比，儿童对家庭造成的经济、精神负担如何，是更重还是更轻？低保家庭一般都有各自不同的特殊成员，本书将其分为重病病人、慢性病人、残疾人、老年人以及年龄不同的儿童。这些成员类别各有各的特点，并且都已经进入分类施保政策中，但是享受的待遇却是不一样的。那么儿童与其他特殊家庭成员相比，在家庭中的地位到底是怎样的呢？有一种观点认为，儿童由于营养、健康、教育等发展的特殊需要，他们是家庭中花费较高的群体，因而在政策上应当得到特殊的考虑；但也有相反的观点认为，儿童在教育（尤其是义务教育）、医疗等方面都已经有了专项救



助政策，因而与其他家庭成员相比，他们给家庭带来的经济压力并不大。但具体情况如何是本书所要研究的一个重点。

(3) 贫困家庭的家长对于儿童养育持何种态度，是和我国城市普通家庭一样对儿童特殊照顾，尤其是在教育方面格外重视，还是如国外研究的那样对儿童发展造成不利影响？在前两个问题的基础上，贫困家长是如何对待儿童成长的，本书将从基本生活、医疗保健、家庭收入增加后的消费结构三个方面进行分析。

(4) 从贫困家庭儿童养育策略视角，探析我国城市低保制度在家庭儿童养育策略中的功能与不足，并进一步提出政策建议。

1.4 核心概念界定

(1) 养育策略。本书所称的养育策略主要是指父母对待儿童的态度，即与家庭其他成员相比，儿童在家庭中的功能和地位。本书通过三个指标来考察贫困家庭的儿童养育策略，包括饮食、医疗以及对家庭增收的再分配。首先是贫困家庭在饮食、医疗方面是否分别给予儿童特殊的对待，其次是如果家庭收入增加 100 块钱，家庭如何分配。通过这三个问题来考察贫困家长在资源再分配过程中是否倾向于儿童。发展型儿童养育策略是指家长在对待儿童时，重视儿童的人力资本投资，尤其是教育方面的投资。

(2) 社会救助。根据《中华人民共和国社会救助法（征求意见稿）》的规定，我国的社会救助制度是指国家和社会对依靠自身努力难以满足其生存基本需求的公民给予的物质帮助和服务。社会救助以居民最低生活保障为基本内容，并根据实际情况实施专项救助、自然灾害救助、临时救助以及国家确定的其他救助。

(3) 城市最低生活保障制度。政府在城市中对于那些收入不足以维持最低生活标准的贫困者提供帮助，以保障他们的基本生活。它是城市社会保障



制度不可或缺的一个组成部分，是保障人民群众基本生活的最后一道“安全网”。

(4) 贫困。贫困的概念以及相应的测量方法目前并没有统一的标准，为了便于测量，本书的贫困概念主要在绝对贫困意义上使用，即贫困是指家庭人均收入低于当地政府规定的最低保障标准。

(5) 儿童。关于“儿童”一词的法律含义，各国未有统一、明确的界定。本书采用联合国《儿童权利公约》的定义：“儿童系指 18 岁以下的任何人。”我国的《未成年人保护法》也规定“未成年人是指未满 18 周岁的公民”，因此，本研究所指儿童是指年龄界定在 0~18 岁的所有人。

(6) 贫困儿童。目前很多学者都对贫困儿童做了阐述和研究，但还没有统一的界定及衡量方法。本书所称的贫困儿童专指家庭收入低于当地最低生活保障标准的所有城市儿童，即享受城市低保救助的贫困家庭中的儿童。

(7) 低收入家庭儿童。低收入家庭儿童是指城市中低收入家庭中的未满 18 周岁的儿童。“低收入家庭”尚无全国性标准，各地、各部门执行的标准也有很大差异。从《中华人民共和国社会救助法（征求意见稿）》来看，低收入家庭儿童一般是指家庭月人均收入是当地低保标准两倍的家庭中的儿童。

(8) 生存权。广义的生存权包括生命权、健康权以及医疗保健获得权，对各国政府来说，保护儿童生存权的内容包括降低婴幼儿死亡率、提供儿童生存所必需的医疗保健和医疗服务，以及消除儿童营养不良现象；狭义的生存权是指人有免于因饥寒而丧失生命的权利，本书采取狭义的解释。

(9) 发展权。发展权是指个人、群体参与社会、经济、政治、文化的发展进程并享有其结果的权利。儿童发展权的内容则包括接受一切形式的教育以及享有足以促进身体、心理、精神等发展的生活水平的权利。

(10) 受教育权。受教育权是指接受一切形式教育的权利，既包括享受学校等提供的正规教育，也包括享受非正规教育。它不仅包括义务教育、中等教育及高等教育等学校教育，还包括通过学校以外的其他条件，如获得有关



的信息或参加活动等，而受到有利于身体、性格等方面健康发展和有利于增长知识的教育。

(11) 发展型社会政策。发展型社会政策又称“积极福利”，强调社会政策不仅具有再分配的功能，同时也有社会投资的功能，是生产力要素之一。发展型社会政策以社会投资为导向，提倡通过提高人们参与经济的能力来实现社会包容。

1.5 研究方法

本研究根据儿童救助框架，采用问卷调查、随机访谈的方法，即在全国选取有代表性的东、中、西地区三个城市作为调研点，开展实证性调查，对城市低保家庭中的儿童现状进行实证研究。具体地点为陕西省西安市、湖北省武汉市和福建省福州市，试调查活动在北京通州区进行。

具体的研究环节包括：设计问卷和访谈提纲，试调查，发放、填答和回收问卷，随机访谈，资料录入，资料分析。问卷数量分别为福州 505 份，武汉 501 份，西安 500 份；个案访谈数量分别为福州 27 份，武汉 27 份，西安 37 份。

1.6 本书的整体结构

本书共包括七个部分，每个部分的具体内容如下：

第一部分，绪论。这部分主要阐述所要研究的问题和该问题产生的社会背景，分析研究的意义、研究的方法及本书的整体结构。

第二部分，文献综述。这部分的内容主要包括：对儿童贫困概念的界定，包括儿童及儿童贫困的概念，关注儿童贫困的原因、贫困对儿童的影响，阐述国外政府消除儿童贫困的社会政策；研究我国城市贫困儿童情况，包括城