

新时代儿童福利研究

姚建龙 主编



中国政法大学出版社

新时代儿童福利研究

主 编 姚建龙

中国政法大学出版社

2019·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

新时代儿童福利研究/姚建龙主编. —北京:中国政法大学出版社, 2019.8
ISBN 978-7-5620-9205-6

I. ①新… II. ①姚… III. ①儿童福利—福利政策—研究—中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 199943 号

出 版 者 中国政法大学出版社
地 址 北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话 010-58908586(编辑部) 58908334(邮购部)
编辑邮箱 zhengfadch@126.com
承 印 固安华明印业有限公司
开 本 787mm×1092mm 1/16
印 张 15.5
字 数 350 千字
版 次 2019 年 8 月第 1 版
印 次 2019 年 8 月第 1 次印刷
定 价 59.00 元

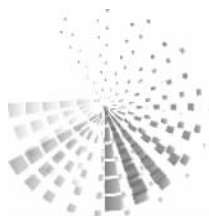
主编简介

姚建龙

现任上海社会科学院法学研究所所长、教授、博士生导师，全国青联委员、上海青联常委。曾任重庆市劳教戒毒所民警、上海市长宁区人民检察院副检察长、北京师范大学刑事法律科学研究院博士后、华东政法大学教授、《青少年犯罪问题》杂志主编、上海政法学院刑事司法学院院长、团中央权益部副部长兼规划办副主任、上海政法学院党委常委、副校长等。

兼任上海市预防青少年犯罪研究会会长、上海市法学会未成年人法研究会会长，在儿童福利研究领域的代表性成果有《困境儿童保障研究》（主编）等。受聘为国务院妇女儿童办、中央综治委预青专项组、最高人民检察院、团中央等相关领域咨询专家，曾获全国未成年人思想道德建设工作先进工作者、上海市十大杰出青年、上海市优秀中青年法学家、上海市杰出青年岗位能手、上海市禁毒先进个人、上海市未成年人思想道德建设工作先进工作者、上海市曙光学者等荣誉，入选中国哲学社会科学最有影响力学者排行榜（2017年）、名列中国被引次数超过百次刑法学科青年学者（45岁以下）第八位（2017年），国家检察官学院、华东政法大学等十余所高校兼职教授。

前 言



新时代儿童福利工作应贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和关于民生民政工作的重要指示精神，秉承“民政为民、民政爱民”的工作理念，坚持福利本位，推动建立新时代儿童福利工作新格局、新篇章。科学规划新时代儿童福利工作，需要从以下三个层面着手：

一、新时代儿童福利工作的基本原则

新时代儿童福利工作要体现时代特征、中国特点，符合儿童福利演进规律，既有前瞻性，又能与本国经济社会发展相适应。

(1) 以新时代新理念新战略为指南。新时代新理念新战略既为儿童福利提供正确的政治引领，又内含了儿童福利的宗旨和目标。儿童福利必须以新时代新理念新战略为指南，把新时代新理念新战略融入儿童福利的顶层设计中，融入儿童福利的各个层面。新时代儿童福利的新理念新战略大体包含以下三个层面：第一，通过儿童福利工作，帮助儿童健康成长，实践“民政为民、民政爱民”；第二，通过儿童福利工作，转变治理模式，提升国家治理能力现代化；第三，通过儿童福利工作，改善社会发展结构，促进全面建成小康社会。

(2) 以儿童为中心。儿童福利必须以儿童为中心，服务于儿童，这是儿童福利的本质要求。其要求在儿童福利的制度建设与具体工作中贯穿两大理念：国家亲权原则与儿童最大利益原则。前者要求树立国家是儿童最终监护人的观念，后者要求关于儿童的一切行动均应以儿童的最大利益为首要考虑。

(3) 以福利为本位。福利本位是民政部门儿童福利工作的职能定位。深化与儿童相关的党和国家机构改革，必须以福利本位为基础理顺民政部门与其他国家机关的职权划分，合理进行机构设置，优化职能配置。国家儿童福利政策、法律的制定，民政部门儿童福利工作的开展都必须以福利为本位。

(4) 与经济社会发展相适应。与经济社会发展相适应，意味着儿童福利要兼容过去、现在和将来。过去代表儿童福利的传统，其随着历史的演进而发展，并形成中国自身特点；现在决定儿童福利工作的能力，应符合中国国情；将来预示儿童福利的方向，其包含了对儿童福利的发展和国家能力的预设。因此，儿童福利的顶层设计需要



兼具开放性和包容性。

二、新时代儿童福利工作的基本思路

(1) 提升补缺型儿童福利能力。补缺型儿童福利是儿童福利的传统工作和基本工作，相关制度较为健全，但能力还有提升的空间。未来儿童福利工作的规划应当从儿童福利工作的各个环节提升工作能力，扎实推进补缺型儿童福利工作。

(2) 健全适度普惠型儿童福利机制。适度普惠型儿童福利是我国儿童福利的新型模式，起步较晚，其内容的体制机制还处于摸索阶段。未来儿童福利工作的规划重点要建立健全适度普惠型儿童福利机制，并逐步向普惠型儿童福利过渡，以适应新时代儿童福利工作的新要求。

(3) 兼容儿童福利和保护措施。拓展儿童福利的内涵与外延，推动儿童保护向儿童福利化转变，要求民政部门将兼容儿童福利和保护措施列为儿童工作的重心之一，这符合新时代儿童福利发展新趋势。

(4) 协同儿童福利和保护力量。重点在于“纵向”解决不同机关的职能交叉重叠，甚至错位的问题，通过法律化的议事协调机构“横向”推进政府部门之间形成合力。同时还需重视上下层级机构之间的协同，使政府与社会力量形成合力。

三、新时代儿童福利工作的新规划

基于儿童福利工作的新战略和新格局，建议民政部门从以下几个方面对儿童福利工作进行规划：

(1) 明确定位。儿童福利在内涵上宜采取狭义的概念，外延界定则采取普惠主义。这就要求儿童福利工作的职能定位应以福利为本位，以儿童福利普惠为目标。

(2) 完善机制。形成党委领导、政府负责、民政牵头、部门协作、社会参与的未成年人社会保护工作机制；根据“三定方案”，建立健全民政部门的儿童福利机构，形成集中统一、职能清晰、责权明确的儿童福利机构及业务处室，统筹负责儿童福利工作；设立各级未成年人保护委员会，委员会办公室设在民政部门，明确定位、职能、性质，制定详实的财政、人员投入的计划。

(3) 优化制度。拟订儿童福利、孤弃儿童保障、儿童收养、儿童救助保护工作的政策、标准，健全农村留守儿童关爱服务体系和困境儿童保障制度。建立运行监测预防、强制报告、应急处置、评估帮扶、监护干预、督查追责“六位一体”的救助保护制度；探索国家亲权的行使模式，完善国家监护制度；引入监护执行人制度，确保民政部门切实履行监护职责；建立数据库，做好相关数据信息的收集、整理和分析，形成儿童福利的数据报告和分析报告，有效评估儿童工作的实施效果，为国家进一步完善儿童福利政策提供数据、信息支撑。

(4) 推动立法。在现有法律基础之上，利用本次《未成年人保护法》和《预防未成年人犯罪法》修订的契机，推动《未成年人保护法》和《预防未成年人犯罪法》的

“福利化”，呼应《中国儿童发展纲要》的儿童福利制度三步走战略。

(5) 经费保障。保障儿童发展的经费投入，民政部和各级民政部门将实施规划所需经费纳入财政预算，加大经费投入，重点扶持贫困地区和少数民族地区儿童发展。

(6) 科学规划。起草制定《儿童福利工作五年规划》，要与国务院《中国儿童发展纲要》相承接，明确民政部门在儿童福利方面的具体职责，明确权力行使范围和责任主体地位。同时进一步细化落实国务院《中国儿童发展纲要》，清晰界定民政部门的角色和工作重心。



前 言	001
导 论 理解儿童福利司	001
第一章 儿童福利的内涵及外延	019
第一节 儿童福利的概念论争	019
第二节 界定儿童福利的误区	022
第三节 儿童福利的界定	025
结 语	030
第二章 儿童福利制度的发展历程	032
第一节 传统社会中的儿童福利制度	032
第二节 近代儿童福利制度的启蒙	035
第三节 中华人民共和国成立以来儿童福利制度的发展	038
第四节 十八大后儿童福利事业的腾飞	044
结 语	050
第三章 儿童福利制度的发展现状与成效	051
第一节 补缺型儿童福利发展状况	051
第二节 新型儿童福利的探索	057
第三节 适度普惠型儿童福利的发展	063
第四节 当前儿童福利工作的主要成效和发展趋势	072
结 语	076
	001

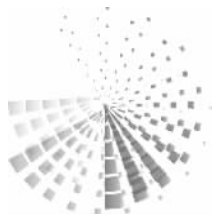


第四章 儿童福利制度面临的挑战与机遇	078
第一节 转型期儿童成长环境的挑战	078
第二节 国家制度供给与社会需求的不平衡	083
第三节 新时代儿童福利制度发展的机遇	095
结 语	101
第五章 域外儿童福利制度的借鉴	102
第一节 国外儿童福利制度的发展历程	102
第二节 代表性国家的儿童福利制度	106
第三节 联合国儿童福利准则的基本内容	118
结 语	121
第六章 新时代儿童福利发展新战略	122
第一节 儿童福利工作的重大意义	122
第二节 国家亲权原则与儿童最大利益原则：基本理念的定位	125
第三节 行政与司法的衔接：基本结构的定位	131
第四节 “三步走”战略：改革路径的定位	137
结 语	144
第七章 儿童福利体制机制的完善	145
第一节 儿童福利体制机制的现状	145
第二节 传统儿童福利体制机制存在的主要问题	150
第三节 建立健全儿童福利体制机制的思路	153
结 语	161
第八章 儿童福利法律与政策体系建设	163
第一节 儿童福利法律与政策体系现状	163
第二节 儿童福利法律与政策体系存在的主要问题	180
第三节 儿童福利法律与政策体系的完善	183
结 语	184
第九章 儿童福利工作五年规划建议稿	185
第一节 《儿童福利工作五年规划》建议稿文本	185
第二节 《儿童福利工作五年规划》重点问题解读	189

结 语	202
附 录	203
习近平总书记关于儿童的谈话摘录	203
改革前民政部主要职责及内设机构	216
民政部职能配置、内设机构和人员编制规定	219
会议纪要一	222
会议纪要二	226
主要参考文献	228
后 记	234

导 论

理解儿童福利司*



2018年12月31日，中共中央办公厅、国务院办公厅发布《民政部职能配置、内设机构和人员编制规定》。这一规定引人注目之处是，民政部新设置了专门的儿童福利司，承担“拟订儿童福利、孤弃儿童保障、儿童收养、儿童救助保护政策、标准，健全农村留守儿童关爱服务体系和困境儿童保障制度，指导儿童福利、收养登记、救助保护机构管理工作〔1〕”的职能，儿童福利工作正式成为民政工作的主要职能之一，实现了我国儿童福利制度的里程碑式突破。在儿童福利司设置的背景下，2019年6月20日，中华人民共和国历史上首次全国儿童福利工作会议在长沙召开，这次会议充分肯定儿童福利司设置的重大意义。〔2〕事实上，儿童福利司的设置来之不易，在论证阶段以及设置以来一直不乏争议。笔者拟主要从比较和历史的视野，对儿童福利司设置的意义及我国儿童福利制度未来的发展做一初步的探讨。

一、巧合还是必然：新时代与进步时代的比较

我国设置儿童福利司与美国设置儿童福利局在很多方面存在着惊人的相似之处。美国在赶超老牌帝国主义强国英国的进步时代（1890—1920年，Progressive Era）实现了儿童福利制度建设的重大突破：1909年召开第一次白宫儿童会议，1912年在商业劳工部（Department of Commerce and Labor）设立儿童局。而我国则是在2017年正式宣布进入新时代后开启了儿童福利制度飞速发展的步伐：2019年1月，民政部正式设置儿童福利司；同年6月召开中华人民共和国成立以来的首次全国儿童福利工作会议。

尽管美国的进步时代与我国的新时代相距百年，中美两国的基本国情、政治体制、科

* 本部分系根据姚建龙教授在“全国农村留守儿童和困境儿童关爱服务工作骨干培训班”（2019年7月29日至8月1日，民政部儿童福利司主办）上的讲座内容整理而成，感谢博士生刘悦的初稿整理以及民政部儿童福利司邹明明同志的修改建议。

〔1〕《民政部职能配置、内设机构和人员编制规定》，载 http://www.gov.cn/zhengce/2019-01/25/content_5361053.htm，访问日期：2019年7月29日。

〔2〕“全国儿童福利工作会议在长沙召开”，载 <http://www.mca.gov.cn/article/xw/mzyw/201906/20190600017883.shtml>，访问日期：2019年6月23日。



技文化等也存在较大差异，但两个时代的中美两国在经济发展水平、国家治理面临的问题等方面存在相似性，这也为观察和理解民政部儿童福利司的设置提供了一个独特的视角。从这个角度看，儿童福利司的设置是顺势而为，是我国经济社会发展到新时代的必然结果。

（一）时代背景的相似性

我国儿童福利司的设置与美国建立儿童局所处的时代背景存在相似性。进步时代的美国和新時代的中国均是实现本国经济腾飞的时代，经济发展水平相近，GDP（国内生产总值，下同）总量和人均GDP飞速增长，实现从农业国到工业国、人口增长和城市化等方面的重大进步。

进步时代的美国在GDP等方面全面超越英国等老牌资本主义国家而成为世界第一强国。据美国商务部经济分析局（BEA）发布的数据显示，美国19世纪80年代末GDP总量为110亿美元，20世纪20年代则高达785亿美元〔1〕，短短三十年内翻了7倍。在20世纪初，美国成为世界上最庞大的经济体，其中仅制造业的生产总量就超过英德法三国的总和。〔2〕1879年美国人均GDP为190美元，1919年人均GDP增长至746美元。无独有偶，中国自1978年改革开放后开启经济高速发展的四十年。1978年，GDP总量为3679亿元，这一数据到2017年增长到约82.08万亿元，成为仅次于美国的世界第二大经济体。世界银行数据显示，中国经济总量占世界经济的比重由1978年的1.8%上升到2017年的14.84%。1978年中国人均GDP为381元，是当时世界典型的低收入国家；而这一数据在2017年高达约59660元（约8665美元），跻身中等偏上收入国家行列。〔3〕

无论是进步时代还是新时代，均以快速工业化为重要特征。1865年美国内战结束前美国还是一个农业国，但在1870年已跃居为世界第二大纺织工业国，随后在1884年，工业生产的净产值第一次超过农业生产，占53.4%〔4〕，实现从农业国向工业国的过渡。1894年，美国工业总产值占到世界工业生产总产值的1/3〔5〕。据我国国家统计局数据显示，在1970年工业的增加值超过农业占国内生产总值40.3%〔6〕，实现了农业国向工业国的转变；工业增加值1954年仅为210.8亿元，2017年增加到332742.7亿元〔7〕。据世界银行数据显示，2010年我国制造业增加值首次超过美国，成为全球制造业第一大国，并在此后连续多年稳居世界第一〔8〕。

城市化也是进步时代和新时代的重要特征。进步时代，美国芝加哥、纽约等成为国际化大都市，芝加哥的人口从1835年的350个居民增加到了1900年的100万，而当

〔1〕 Gross Domestic Product, 载 <https://www.bea.gov/data/gdp>, 访问日期: 2019年6月23日。

〔2〕 马骏、刘亚平:“为什么研究美国进步时代改革?”,载《公共行政评论》2008年第2期。

〔3〕 张建平、沈博:“改革开放40年中国经济发展成就及其对世界的影响”,载《当代世界》2018年第5期。

〔4〕 樊亢等编著:《主要资本主义国家经济简史》,人民出版社1973年版,第135页。

〔5〕 鲁运庚:“美国现代化的特点”,载《中国社会科学院研究生院学报》1993年第4期。

〔6〕 国家统计局, <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>, 访问日期: 2019年8月30日。

〔7〕 国家统计局, <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>, 访问日期: 2019年8月30日。

〔8〕 “我国成为世界第一工业制造大国”,载 http://news.cyol.com/content/2019-07/10/content_18067374.htm, 访问日期: 2019年8月30日。

时纽约人口则已高达 200 万。^{〔1〕}从 1860 年到 1920 年,美国人口城市化比重从 19.8% 提升至 51.2%^{〔2〕},实现人口城市化。中国城镇化则从 1978 年的 17.9% 提高到 2017 年的 58.5%,城镇常住人口由 1978 年 1.72 亿提高到 2017 年的 8.13 亿,也完成了由一个农业人口占主体的国家向城镇人口占主体的国家的历史性转变^{〔3〕}。

(二) 面临儿童问题挑战的相似性

经济社会快速发展的同时,弱小的儿童也容易在急剧的社会变革中遭受各种侵害。两国首次在国家层面设置专门的儿童福利部门与社会发展过程中面临严峻儿童问题挑战的历史背景密不可分,专门机构的设置在某种程度上都被寄予解决本国儿童福利危机的厚望。

进步时代的美国面临童工人数过多、工时严重超长、报酬畸低且工作环境危及生命安全等儿童福利危机。据美国 1870 年人口普查,每 8 个孩子中就有 1 人被雇佣。^{〔4〕}在 1870 年到 1900 年间,儿童工作者的数量增长超过 100 万,在南方纺织工厂中,有三分之一的劳动力是儿童,一般在 10 岁至 13 岁之间,有许多甚至更年幼。^{〔5〕}亚拉巴马州一名童工的工作时间是每天 12 小时至 13 小时,童工平均每天的工资为 30 美分^{〔6〕}。而这一时期工人日均工资为 1.68 美元,为童工日均工资的 5.6 倍^{〔7〕}。童工工作的工厂被称为“活着的人类骨架收容所”。^{〔8〕}除了严峻的童工问题,婴幼儿死亡率过高也是当时儿童福利的一大难题。婴儿的死亡率是社会福利中最敏感的指标,居高的婴儿死亡率会影响其他年龄段幼儿的抵抗力,最终削弱国家下一代的力量。^{〔9〕}依据 1906 年美国人口普查局的死亡率统计报告,登记地区有 212 138 名 15 岁以下儿童死亡,占有死亡人数的 20%,其中 133 105 人是 1 岁以下的婴儿。^{〔10〕}此外,大量儿童因交通事故死亡。据统计,1927 年仅纽约州就有 558 个儿童死亡、15 623 人受伤。正如有学者

〔1〕 张国庆:《进步时代》,中国人民大学出版社 2013 年版,第 200 页。

〔2〕 梁茂信:“1860—1920 年外来移民对美国城市化的影响”,载《城市史研究》1997 年第 1 期。

〔3〕 贾若祥:“中国城镇化发展 40 年:从高速到高质量”,载 <https://house focus cn/zixun/865ea9b777082f85.html>,访问日期:2019 年 6 月 23 日。

〔4〕 [美] 维维安娜·泽利泽:《给无价的孩子定价:变迁中的儿童社会价值》,王水雄、宋静、林虹译,格致出版社 2008 年版,第 3 页。

〔5〕 [美] 维维安娜·泽利泽:《给无价的孩子定价:变迁中的儿童社会价值》,王水雄、宋静、林虹译,格致出版社 2008 年版,第 54 页。

〔6〕 William J. Cooper, *The American South: A History*, Vol. 2, Louisiana Historical Association (1991), p. 497.

〔7〕 [美] 伊莎贝等:“论童工”,载《美国史译丛》1985 年第 1 期。

〔8〕 [美] 伊莎贝等:“论童工”,载《美国史译丛》1985 年第 1 期。

〔9〕 Julia C. Lathrop, *The Children's Bureau*, *American Journal of Sociology*, Vol. 18, No. 3 (Nov., 1912), p. 322.

〔10〕 Herbert Parsons, “Establishment of a National Children's Bureau”, *the Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 34, No. 1, Race Improvement in the United States (Jul., 1909), p. 50.



所评价的，作一个孩子已成了“世界上最危险的工作”。〔1〕儿童局成立最初的两年时间，将大量的资金和有限的人员都投入到对童工工作状况调研和婴儿死亡率的研究。〔2〕

中国进入新时代之前经历数十年快速工业化和城市化的代价之一就是儿童福利问题没有得到妥善解决，其中留守儿童和困境儿童问题已成为最受广泛关注的社会问题。据2013年全国妇联根据中国2010年第六次人口普查数据推算，我国共有6102.55万农村留守儿童。〔3〕尽管随后对留守儿童的统计口径作了调整，但留守儿童的人数依然高达902万。〔4〕除了留守儿童外，困境儿童的数量同样数以百万计。数量庞大的留守儿童与困境儿童对国家和社会产生的影响是深远的。一方面，留守儿童和困境儿童受到欺凌、虐待、性侵甚至自杀以及其他非正常死亡案件时有发生。另一方面，留守儿童和困境儿童缺乏良好教育和引导，也可能从受害者成为犯罪者，对社会安全产生负面影响。据相关研究显示，进入未成年犯教所的未成年人高达80%是留守儿童。另一项江西省的调查显示，2007年5月在押的1877名青少年罪犯中，在犯罪前与亲生父母生活在一起的仅占32.6%。〔5〕儿童福利司的成立，除了整合民政部曾经分散于不同司局中的儿童福利职能外，更被寄予了进一步解决留守儿童和困境儿童问题的厚望。

（三）儿童福利职能部门设置与面临挑战的相似性

新时代的中国和进步时代的美国不仅时代背景、儿童福利机构的成立背景高度相似，而且儿童福利机构的设立和运行也都面临质疑和挑战，争议从未停止。

儿童福利司和儿童局都是克服各种现实困难才得以设立的。自中华人民共和国成立以来，我国一直没有设立专门的儿童福利部门，儿童福利工作由多个政府部门、协调机构和群团组织不同程度分担，长此以往形成了相对稳定的儿童福利分散负责的模式。要打破这种相对的稳定分散型儿童福利模式设置专门的儿童福利部门，必然要打破已有的权力和利益格局，同时本轮政府机构改革的基本要求是内设机构总数不增、编制不增，其难度可想而知。民政部为了能够设立儿童福利司，撤并了主持改革的人事司等传统意义上重要和实权的机构，换句话说，民政部是以撤并传统实权部门的方式实现了儿童福利司的增设，儿童福利司的设立可谓来之不易。

美国儿童局设立同样不易。虽然早在1909年召开白宫儿童会议时就已达成设置国家级儿童福利工作机构的共识，但直到三年之后的1912年儿童局才在各方人士的奔走

〔1〕 [美] 维维安娜·泽利泽：《给无价的孩子定价：变迁中的儿童社会价值》，王水雄、宋静、林虹译，格致出版社2008年版，第28页。

〔2〕 Bradbury, Dorothy E, *Four Decades of Action for Children—a short history of the CHILDREN'S BUREAU*, Children's Bureau, USGPO (1956), p. 5.

〔3〕 李菲：“全国妇联：中国农村留守儿童数量超6000万”，载 <http://politics.people.com.cn/n/2013/0510/c70731-21441584.html>，访问日期：2019年6月23日。

〔4〕 罗争光、王思北：“全国农村留守儿童精准摸排数量902万人 九成以上在中西部省份”，载 http://www.xinhuanet.com//politics/2016-11/09/c_1119882491.htm，访问日期：2019年6月23日。

〔5〕 赵丽：“侵害与被侵害留守儿童困局何时解”，载《法制日报》2015年10月26日。

努力下成立。儿童局成立后又面临人少经费少的困境，仅有工作人员十余名，包括局长1人、助理局长1人、局长秘书1人、统计专家1人、四级办事员2人、三级办事员2人、二级办事员2人、一级办事员2人、书记员1人、抄写员1人、特别工作人员2人和信息员1人；人员经费仅为每年24 640美元，其中包括局长年薪5000美元，助理局长年薪2400美元，局长秘书年薪1500美元等。^{〔1〕}而现今儿童局的年度预算已高达近80亿美元。

我国儿童福利司和美国儿童局尽管处在不同时代，但工作的开展都面临重重困难。我国儿童福利司设立后，首届全国儿童福利会议特别强调儿童福利是一项长期性、复杂性、系统性的工作，儿童福利工作存在涉及面广、工作链条长等特点。的确，如何准确划定工作职责范围，如何与民政部之前负责儿童福利相关工作的内设机构以及其他相关部委厘清工作关系，如何明确工作重心和发展方向等，都是儿童福利司面临的重要挑战。

美国儿童局开展工作之初也面临着多重困难：一是儿童局在成立之初的三十年都面临诸多质疑和反对之声，儿童局的工作备受贪婪的父母、利润驱动的企业、美国医学会的医生、国会对各州权力的支持者等的反对和质疑。^{〔2〕}二是在儿童局发展过程中经历了职责范围和行政级别的起落。1935年，美国社会保障法案（Social Security Bill）中规定向失依儿童提供援助（Aid to Dependent Children），援助的行政责任交给了新成立的社会保障委员会（Social Security Board）而非儿童局，第二次世界大战也让儿童局的职责加快分散到各种联邦机构之中。1946年，儿童局从劳工部（Labor Department）转到联邦安全局（Federal Security Agency）。如此官僚主义的降级使儿童局失去了管理联邦资金的自主权和其他权力。^{〔3〕}三是儿童局工作的开展受到政治体制的约束。美国是联邦制的国家，联邦政府和儿童局不能就各州童工问题直接立法，如直接规定童工的最低工作时长、薪资等。因此儿童局只能采取曲线救国的策略，通过调查收集和披露有关童工问题以及其他与儿童健康和福利有关问题的信息，最终让公众和各州政府重视和解决童工问题。^{〔4〕}

二、理想与现实：各国儿童福利职能部门设置的模式

为了进一步理解民政部儿童福利司的设置，有必要对当前各国中央政府负责儿童

〔1〕 Julia C. Lathrop, *The Children's Bureau*, *American Journal of Sociology*, Vol. 18, No. 3 (Nov., 1912), pp. 320~321.

〔2〕 E. Wayne Carp, "The Rise and Fall of the U. S. Children's Bureau", *Reviews in American History*, Vol. 25, No. 4 (Dec., 1997), p. 609.

〔3〕 E. Wayne Carp, "The Rise and Fall of the U. S. Children's Bureau", *Reviews in American History*, Vol. 25, No. 4 (Dec., 1997), p. 609.

〔4〕 Herbert Parsons, "Establishment of a National Children's Bureau", *the Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 34, No. 1, Race Improvement in the United States (Jul., 1909), p. 49.

福利事务机构的设置情况做简要梳理和比较。

当前各国政府对本国儿童福利职能部门的设立主要有两种模式：合设模式和附设模式。^{〔1〕}合设模式是在中央政府设置部级综合福利部门，将儿童、家庭、老人等社会福利相关事务统一管理，代表性国家有挪威和德国。附设模式是在政府某一部级单位下附设专门的儿童福利司局，代表性国家有美国和日本。为比较两种模式的优劣，有必要考察代表性国家的设置情况，具体来说包括儿童福利职能部门的组织架构、人员配比和工作职责等。

（一）合设模式

合设模式的特点是，将儿童福利职能及关联紧密的相关职能进行统一规定和管理，在中央政府设置统一的部级福利部门。挪威在联邦政府下设了儿童家庭部（Ministry of Children and Families）负责本国儿童工作，德国则是在联邦政府下设了家庭老人妇女和青年事务部^{〔2〕}（Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth）负责儿童福利工作。

1. 挪威儿童家庭部

挪威地处北欧斯堪的纳维亚半岛，是典型的高福利国家，也是当前世界儿童福利发展最全面完善的国家之一。挪威政府下设儿童家庭部^{〔3〕}（Ministry of Children and Families, MCF）、财政部（Ministry of Finance）、文化部（Ministry of Culture）、国防部（Ministry of Defence）、教育和研究部（Ministry of Education and Research）和总理办公室（Office of the Prime Minister）等16个部委。其中，儿童家庭部^{〔4〕}是挪威的儿童福利部门，工作职责包括负责本国儿童福利服务、家庭事务、儿童发展、宗教和生活事务以及消费者事务。儿童家庭部的预算大多都用于家庭福利给付，主要有儿童福利、产检或陪产假以及幼儿父母的现金福利。在社会福利服务中，最大的预算项目是儿童福利和保护。挪威儿童家庭部下设五个司，分别是儿童福利服务司（Department of Child Welfare Services）、儿童青年家庭事务司（Department of Childhood, Youth and Family Affairs）、消费者宗教和生活事务司（Department of Consumer, Religious and Life Stance Affairs）、规划行政司（Department of Planning and Administration）和宣传司（Department of Communications）。

〔1〕 姚建龙：“鸡蛋终于从里面打破：评民政部设置未成年人保护处”，载《民主与法制》2016年第13期。

〔2〕 Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth. <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/>, 访问日期：2019年6月23日。

〔3〕 Government Norway, <https://www.regjeringen.no/en/dep/bfd/organisation/id322/>, 访问日期：2019年6月23日。

〔4〕 Government Norway, <https://www.regjeringen.no/en/dep/bfd/organisation/id322/>, 访问日期：2019年6月23日。

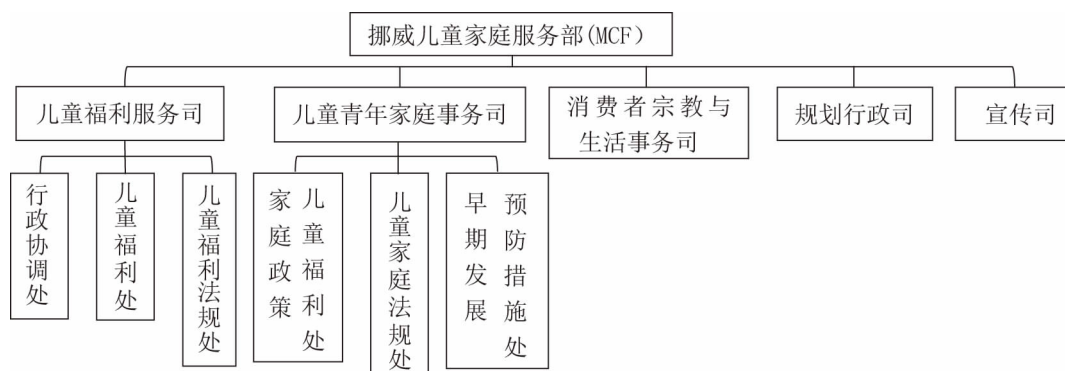


图 0-1 挪威儿童家庭部的组织架构

儿童福利服务司〔1〕是挪威最重要的儿童福利部门，专门负责挪威儿童的各种福利和服务。儿童福利服务司由三个部门组成，分别是行政协调处（Section for Administration and Coordination）、儿童福利处（Section for Child Welfare）和儿童福利法规处（Section for Child Welfare Law）。

儿童青年家庭事务司〔2〕则是负责协调和设计本国儿童、青年和家庭政策以及负责执行儿童家庭相关法案的部门。儿童青年家庭事务司下设三个部门，分别是家庭政策儿童福利处（Section for Family Policy and Child Benefits）、儿童家庭法规处（Section for Child and Family Law）和早期发展预防措施处（Section for Early Development and Preventive Measures）。其中家庭政策包括儿童家庭立法、为有子女的家庭制定和管理福利计划、预防家庭福利措施、制定儿童青年支持发展政策、制定领养政策、制定预防和帮助受家暴的个人政策等。

2. 德国联邦家庭老人妇女和青年事务部

德国联邦政府 1995 年机构改革后组建了联邦家庭老人妇女和青年事务部〔3〕（Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth, BMFSFJ），当前德国联邦政府还设有联邦财政部（Federal Ministry of Finance）、联邦卫生部（Federal Ministry of Health）、联邦国防部（Federal Ministry of Defense）等 14 个部门〔4〕。

〔1〕 Department of Child Welfare Services, <https://www.regjeringen.no/en/dep/bfd/organisation/departments/The-Department-of-Child-Welfare/id752067/>, 访问日期：2019 年 6 月 23 日。

〔2〕 Department of Childhood, Youth and Family Affairs, <https://www.regjeringen.no/en/dep/bfd/organisation/departments/Department-of-Family-and-/id752065/>, 2019 年 6 月 23 日访问。

〔3〕 Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth, <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/>, 访问日期：2019 年 6 月 23 日。

〔4〕 The Federal government Ministries, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998446/1517500/4433a9b21364c52f3122fe4257a32902/ministries-pdf-data.pdf?download=1>, 访问日期：2019 年 6 月 23 日。