



# 中国儿童福利事业发展初论

**郑功成**

民政部专家咨询委员 中国社会保障学会会长 中国人民大学教授

“儿童”代表着家庭的希望与国家的未来，“福利”反映着民生诉求和人民对美好生活的需要。在政府机构改革大规模裁并部门设置的背景下，民政部将“儿童”与“福利”相结合增设儿童福利司，成为中央政府部门中首个以“儿童”名义设置的专门机构，也是中央政府部门中首个冠以“福利”一词定义的专门机构，所体现的正是新时代党和政府对儿童发展与福利发展的高度重视，它必定改变行政系统对儿童福利事业统筹不足、发展不力的局面，从而揭开了我国儿童福利事业发展的新篇章。

## 从困境儿童福利走向全体儿童福利是必然取向

在我国，过去通常采取狭义儿童福利的概念，主要面向家庭不能满足其需求的儿童，如孤儿、残疾儿童、流浪儿童、被遗弃的儿童、被虐待或被忽视的儿童、家庭破碎的儿童、缺乏父母照顾的儿童、行为偏差或情绪困扰的儿童等，这些困境儿童往往需要政府和社会予以特别的救助、保护、矫治，所体现的是社会公正的底线，也是政府必须承担的兜底责任，而新时代需要以全体儿童为对象来谋划儿童福利事业的发展，因为影响儿童养育的相关因素已经发生了深刻变化。

1.家庭结构与功能已经发生了深刻变化，即家庭人口规模日益缩小且人户分离现象日益普遍化，家庭养育儿童的功能在持续弱化。自古以来，中国人就追求“多子多福”“儿孙满堂”“数世同堂”的天伦之乐，大家庭不仅成为中华文化的重要象征，而且事实上有着强大的养老育幼功能，培育

儿童向来被视为家庭内部事务。但经过近40年的发展变化，传统的大家庭已十分罕见。一方面，家庭人口规模日益小型化。20世纪50年代前，全国户均人口基本保持在5.3人水平，随着经济社会发展和计划生育政策的实施，家庭规模显著缩小，1990年缩减到户均4.0人，2010年为3.1人，2017年为3.03人。不仅如此，家庭户构成也在不断变化，2000年1-2人的微型家庭占全部家庭户的25%，2010年升至40%，2人、3人家庭成为家庭结构的主体，单人家庭、空巢家庭、丁克家庭也在不断涌现。2018年，全国单身成年人口已超过2亿，独居成年人口超过7700万人。另一方面，人户分离现象日益普遍化。2018年全国人户分离人口(即居住地和户口登记地不在同一个乡镇街道且离开户口登记地半年以上的人口)达2.86亿人，其中异地流动人口2.41亿人，这进一步影响了家庭规模。上述事实揭示了家庭的功能早已今非昔比，保育儿童的功能在急剧弱化，从而迫切需要发达的儿童福利事业来弥补家庭保障的不足。

2.人口结构已经发生了深刻变化，即少子高龄化现象在向深度发展，对国家全局与长远发展产生全面、深刻、持久的影响。一是0-14岁人口占总人口比在快速下降。1953年是36.28%，1964年为40.69%，1982年为33.59%，1990年为27.69%，2000年为22.89%，2010年为16.60%，2018年为16.9%。二是65岁及以上人口占总人口比在快速上升。1953年是4.41%，1964年为3.56%，1982年为4.91%，1990年为5.57%，2000年为6.96%，2010年为8.87%，2018年达11.9%。三是总和生育率在快速下降。1960年达57.5‰，

2018年降至10.9‰(为1949年以来最低),2018年全国出生人口1523万人,较2017年减少约200万,这是放开二孩政策后连续第二年下降,而一孩出生人口占比已从2013年的64.3%大幅下滑至2017年的42.0%,这意味着许多年轻人连一孩都不愿意生,未来生二孩的可能性会更低。上述数据揭示了“少子高龄化”在向深度发展,如何维护人口均衡增长已成为国家的重要战略目标任务,而发展儿童福利来降低育儿成本,无疑是必要且重要的举措。

3.社会保障事业已经发生了深刻变化,即整个社会保障制度在持续快速发展,而儿童福利发展却相对滞后。经过近10多年来的快速发展,全民医保目标已基本实现,老年人进入了人人享有养老金的时代,社会救助基本实现了应保尽保,住房保障、养老服务、残疾人福利事业也在加快推进之中,但儿童福利仍局限于对困境儿童的有限保障,公共投入不足,儿童服务设施发展滞后是现实写照。例如,儿童津贴制度尚未建立(仅有个别地区开始尝试),除困境儿童外,儿童的养育成本几乎全靠家庭负担;托幼事业特别是面向3岁以下儿童的保育服务普遍缺乏,质量也参差不齐,儿童大多需要依靠祖辈隔代照顾;儿童医院及儿科医生极为短缺。这表明儿童作为一个特定群体,还未能与其他群体一样合理分享到国家发展成果。因此,加快发展儿童福利事业也是健全我国社会保障体系的内在要求。

4.社会经济条件已发生深刻变化,国家与社会有能力为促进儿童健康成长提供更好、更全面的制度安排。新中国成立70年来的艰苦奋斗,特别是改革开放40年来所取得的巨大成就,使我国从低收入国家快速步入中等收入国家行列,并正在向高收入国家迈进。我国的国内生产总值(GDP)在1978年为3645.2亿元,2000年为9.8万亿元,2018年为90.03万亿元;人均GDP在1978年为385元,2000年为7942元,2018年达到5.03万元;这两组指标反映了国民经济实力的持续大幅度增长。再以国家一般公共预算收入为例,1978年为1132.26亿元,2000年为13395.23亿元,2018年为18.3万亿元,这组指标反映了国家财力的快速增长。在这样的背景下,人民对社会公正和儿童健康成长必然会产生更多的需要和更高的期待,而日益丰厚的物质财富积累则为满足这种需要创造了条件。

### 调整政策思路是加快发展儿童福利的前提条件

从新时代的国家发展目标出发,现行儿童福利政策与新时代的不适应性日益显性化。因此,调整思路势在必行。

1.确立儿童优先的宏观政策取向。前已述及,儿童是家庭的希望和国家的未来,在老年社会向深度发展的大背景下,保障儿童还关系到老年人的未来,关系到对亿万家庭热切期盼的回应。因此,中国已经到了应当确立“儿童优先”战略的发展阶段,国家制定相关政策时要体现“儿童优先”原则,保障儿童生存、发展、受保护和参与的权利,提高儿童整体素质,促进儿童的身心健康发展。只有确立儿童优先的政策取向,儿童福利才能获得长足发展,而推动儿童优先政策取向的确立,显然是主管儿童福利事务的行政部门和学界的共同责任。

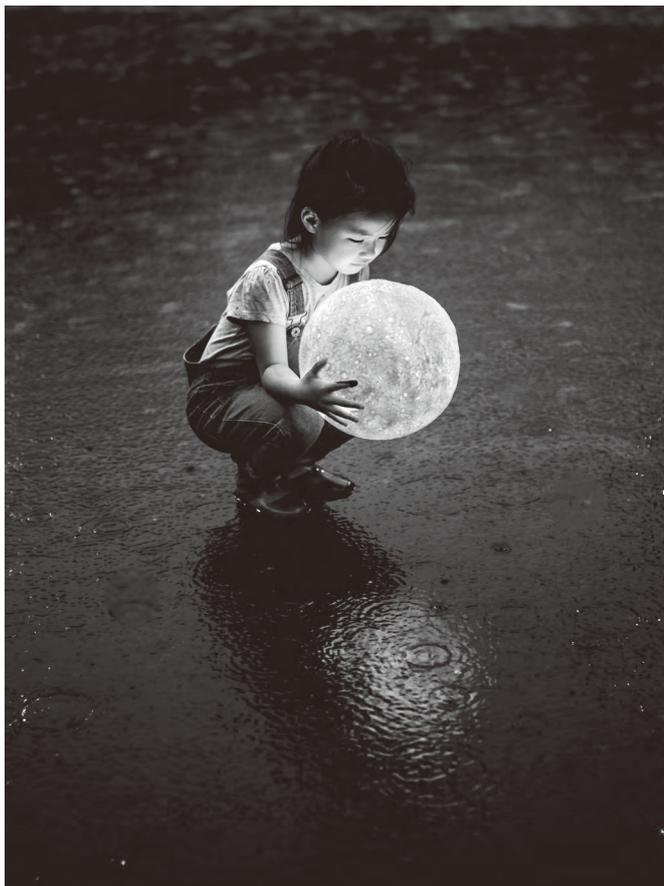
2.统筹规划面向全体儿童的福利政策体系,并明确其结构与功能定位。新时代需要的是一个完整的儿童福利政策体系,面向全体儿童、统筹规划儿童福利政策体系既是战略需要,也是现实需要。为此,(1)需要确立儿童福利体系基本框架并明确政府部门的推进之责,包括儿童保育、儿童教育、儿童保健、儿童娱乐、儿童参与等。(2)需要确立法定儿童福利制度安排的双层架构:普惠性福利+特惠性福利,前者满足儿童福利的普遍性需求,后者解决不能在普惠性制度安排下解决的特殊儿童的特别需要。(3)需要构建多层次化的完整制度体系:政府兜底+社会公益+市场提供。政府的首要责任是切实兜住困境儿童的底线,确保困境儿童能够在合理分享国家发展成果的条件下同样获得健康成长的权利;而广泛动员社会资源进入儿童福利领域,显然是满足全体儿童需要的必由之路;还应当鼓励市场主体进入,促使整个儿童福利事业的物质基础能够持续不断地壮大。

3.进一步明确儿童福利的行政管理体制。新时代的儿童福利必然要涉及儿童健康成长的方方面面,从而也必定要涉及多个部门,但总要有一个部门牵头总揽。为此,在民政部设置儿童福利司的背景下,国家层面还亟待明确牵头统筹儿童福利事业发展的行政部门并赋予其相应的权责。适宜的方式是成立儿童福利事务的部际协调机制,由民政部牵头。因此,民政部门除了承担困境儿童的兜底之责,还应承担起统筹规划儿童福利事业发展之责。

4.明确儿童福利内涵与外延。(1)提供现金津贴和基本公共服务。建立老年津贴、残疾人津贴制度已经载入相关法律法规并在各地付诸了实践,而面向儿童的现金津贴制度尚未建立,从发展视角出发,我国同样需要建立面向儿童的现金津贴制度。儿童津贴是当今世界最为普遍的儿童福利措施,其水准也在一定程度上反映了各国的儿童福利状况。例如,日本有育儿津贴、儿童抚养津贴等。法国有育儿津贴、

婴幼儿津贴、遗儿津贴、单亲津贴、特别教育津贴、特别抚养津贴、新学年津贴(6—16岁的所有儿童)和在宅儿童保育津贴等多种。瑞典的儿童扶养津贴、住宅津贴等。(2) 同步推进面向儿童的物质保障与精神保障。在全面建成小康社会和越来越多的城乡居民进入富裕生活阶段后,儿童的精神保障问题日显突出,精神保障旨在从小培养儿童的健全人格、阳光心理、追求真善美的品性,以及积极主动参与取向,发掘儿童发展的潜质等,应当发展各种蕴含人文关怀与精神要素在内的社会服务,包括儿童咨询、外展训练,以及符合儿童成长阶段特质的各种活动等。所有这些,均是政府与社会为儿童成长进行的社会投资,均通过充分调动社会组织参与的积极性来提供相应的服务,具有开放性与发展性,非常值得我国借鉴。

5.加快儿童福利事业的法制建设,让儿童福利运行在法治轨道上。我国已经制定了《未成年人保护法》《收养法》《义务教育法》《母婴保健法》等多部法律,全国人大常委会于1991年批准加入了联合国《儿童权利公约》并于1992年4月2日对我国生效。但总体而言,尚未制定专门的儿童福利法,现有法律也存在着政策宣示性强、可操作性弱的缺陷。



因此,加快制定专门的儿童福利法势在必行,还需要一大批适用儿童成长的专门法律法规。

### 当务之急是兜住困境儿童的底线

发展普惠性的儿童福利事业是新时代赋予的国家使命,而切实兜住保障困境儿童的底线,则是促进社会公平的第一块基石。因此,当前的重点任务仍然是解决好困境儿童的生活保障与发展问题。

1.开展普查,摸清困境儿童底数,这是做好困境儿童福利工作的前提条件。政策制定的依据是准确的数据,不了解困境儿童的数量、分类及原因,就不可能精准施策。因此,应当尽快开展困境儿童的普查,精确统计到人,并以此为据按照不同类型困境儿童的需要设计好相应的政策体系,同时督促各级政府确保所需的公共投入。

2.统筹推进普惠性儿童福利,让困境儿童从中获益。在社会保障体系日益健全的条件下,困境儿童亦应当纳入面向整个儿童群体设计的福利政策体系中,并平等享受相应的待遇,此举不仅能够解决困境儿童的部分需要,而且将促使这一特定群体与其他儿童处于平等的社会地位并享有同样的体面与尊严。在这方面,普惠性的儿童保育、儿童津贴、儿童保健等均应将困境儿童悉数纳入并优先满足其需要。

3.完善特定制度安排,解决困境儿童的现实困难。由于困境儿童的特殊性,普惠性的儿童福利制度安排不可能满足其所有需要,从而还需要有特惠性制度来加以满足。为此,完善困境儿童的监护人制度、调整收养政策、落实留守儿童随父母自由迁徙并确保相关福利政策从户籍人口向常住人口扩展,以及发展特教事业、社区矫正等势在必行。

4.动员社会力量,更好地满足困境儿童的需要。应当建立政府与民间相结合的困境儿童福利发展机制,并向其他有需要的儿童扩展。国家应有专项政策鼓励和支持社会组织或者个人兴办各种儿童福利设施,组织民间性的儿童福利活动,提高民间力量的参与力度,倡导全社会都来关心和帮助儿童健康成长,共同促进儿童福利事业的进步和发展。

总之,从发达国家儿童福利发展规律来看,可以发现大多都经历了从针对弱勢儿童到覆盖全体儿童、从满足儿童生理需要到激发其发展潜能、从特惠性制度安排到普惠性制度安排的过程。社会越发展,儿童福利越是受到重视,相关制度安排越是全面,所反映的正是一个国家或地区的社会发展水平与文明进步程度,我国也不可能例外。因此,新时代必定是儿童福利事业大发展的时代。■