中图分类号:G619.2

文献标识码:A

文章编号:1008-7621(2021)04-0055-09

幼有所育:新时代我国儿童政策体制的转型

□岳经纶¹ 范昕²

(1.中山大学政治与公共事务管理学院,广东广州510275;2.电子科技大学公共管理学院,四川成都611731)

摘要:随着我国生育政策连续调整并取得积极成效,在“幼有所育”民生目标的指导下,婴幼儿照护服务、学前教育、儿童福利和家庭教育等四个儿童政策子领域发展显著。借鉴“政策体制”理论,对以上四个子领域的发展状况进行分析,发现我国儿童政策体系在进入新时代以来发生了三个方面的重要转型:政策范式上,儿童养育责任已由“家事”转向“国事”;权力安排上,政府成为儿童政策的重要行动者,社会和家庭也逐渐发展壮大,责任被重新界定;组织架构上,儿童政策各子领域的行政主管部门的调整,进一步强化了新的政策范式和权力安排。在实施“三孩政策”、落实积极应对人口老龄化国家战略的背景下,完善国家—社会—家庭在儿童养育中的责任分担,集中力量促进重点领域发展,将是今后我国儿童政策努力的方向。

关键词:幼有所育;三孩政策;托育服务;学前教育;儿童福利;家庭教育

DOI:10.16365/j.cnki.11-4054/d.2021.04.007

中国特色社会主义进入新时代,是党的十八大以来我国新的历史方位。党中央基于对我国国情的系统评估而得出的这一重大政治判断,既反映了我国社会经济各个方面的现状,也指导着我国各项政策的制定和实施。在民生建设上,党的十九大报告将原有的五大目标拓展为七大目标,“幼有所育”首次被单独列出,成为新时代我国最迫切的民生发展目标和最主要的社会政策领域之一。事实上,儿童一直是我国社会政策关注的重点群体之一。20世纪90年代初,我国政府就签署了联合国《儿童权利公约》,发布了中国第一个儿童发展纲要,并逐渐明确了“儿童优先”“儿童利益最大化”等基本原则。第七次全国人口普查结果显示,2020年我国0—14岁人口占人口总量为17.95%,与2010年相比上升了1.35个百分点^①,这说明我国“二孩”生育政策实施以来,人口结构调整取得了积极成效。那么,与以往的儿童政策相比,新时代以来的儿童政策有哪

些新的发展?呈现出哪些不同于之前阶段的特征?是否在政策体制上发生了转型?同时,随着“三孩政策”的发布与实施^②,儿童的生育、养育等配套支持措施应当在怎样的基础上展开思考与布局?本文将就这些问题展开论述。

一、新世纪以来的儿童政策演进:文献综述与分析框架

作为生命周期中最重要的一个时期,儿童阶段的成长经历对个人发展具有至关重要的影响。为了确保儿童的基本福祉和健康成长,政府需要制定全面而完善的儿童政策。如何将我国与儿童福祉相关的社会政策概念化,实务部门与学界有不同的侧重,比较常用的概念是“儿童福利政策”概念,也有人偏向使用“儿童保护政策”概念,还有人偏爱“儿童照顾政策”“儿童发展政策”概念。即使是同样的概念,不同主体对其内涵的界定也存

收稿日期:2021-06-05

基金项目:国家社会科学基金青年项目(20CSH032)

作者简介:岳经纶(1967—),男,中山大学政治与公共事务管理学院教授;范昕(1986—),女,电子科技大学公共管理学院讲师。

① 参见《第七次全国人口普查结果公布 中国人口超14.1亿人》,人民网.<http://js.people.com.cn/n2/2021/0511/c359574-34719372.html>,访问日期:2021年6月1日。

② 参见中央政治局审议《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》(全文),新浪财经网.<https://finance.sina.com.cn/china/2021-05-31/doc-ikmyaawc8571791.shtml>,访问日期:2021年6月1日。

在差异。以“儿童保护”与“儿童福利”为例,一方面,学界对于这两个概念的定义、内涵和外延等存在着不同的界定,对于谁应该包含谁也存在争议^[1];另一方面,民政部门工作中对儿童福利和儿童保护的使用也与学界不同。就“儿童福利政策”的定义而言,总体有狭义和广义之分,狭义主要是指民政部门主导出台的针对孤儿、残疾儿童、流动儿童等困境儿童的政策,广义则指促进儿童的身心健康和福祉的所有政策^[2]。

本文倾向于把与儿童福祉相关的社会政策统称为“儿童政策”。由于儿童福祉涉及多个方面,因而儿童政策是一个开放包容的概念,其内涵随着经济社会的发展不断拓展和变化。为了让儿童政策这个宽泛的概念更具有可操作性,我们将本文的研究内容主要定位于党的十八大以来、与“幼有所育”民生目标直接相关的儿童政策领域。通过在政府网站、新闻媒体和学术期刊数据库中搜索关键词“幼有所育”,我们发现与这一民生目标相关的儿童政策主要集中在四个子政策领域^[3-6],即婴幼儿照护服务(托育服务)、学前教育、儿童福利和家庭教育^①。鉴于这四个政策子领域被普遍认为是“幼有所育”民生目标的主要内容,本文把讨论限定在这四个领域。为此需要说明的是,为了与民政部门的政策文本一致,对其中的“儿童福利”子领域,本文采用了狭义的概念界定。

从发展进程来看,我国儿童政策的变迁受到宏观社会经济环境的影响,在不同时期存在着不同的价值取向和特征。虽然我国政府历来重视儿童福利工作,但早期公共政策关注重点主要是孤儿和其他特殊困境中的儿童,儿童照顾工作依赖单位和家庭。在20世纪90年代前,我国儿童相关政策数量少,缺乏专门性的儿童福利、儿童发展政策。1991年,我国正式签署联合国《儿童权利公约》,并在1992年由国务院颁布第一部中国儿童发展规划纲要——《九十年代中国儿童发展规划纲要》。这些发展标志着儿童议题开始上升到国家战略层面,推动了我国儿童政策的发展。特别是进入21世纪以来,随着“科学发展观”“和谐社会”理念目标的提出,我国的公共政策发生了“社会转向”^[7-9],这种社会转向也体现在儿童政策领域。廉婷婷等通过对1949年以来我国儿童相关政策的梳理,发现70%以上的政策都是21世纪之后出台的,其中2010年后

出台的政策占比更超过40%^[10]。

儿童政策的发展,特别是21世纪以来的发展也推动了学术界对儿童政策的研究。这些研究涉及困境儿童保障、儿童保护、儿童健康、儿童教育、儿童照顾等多方面的政策,以及价值理念的提出与倡导、政策法律的制定和执行。在儿童福利政策领域,学者们普遍观察到:政策的对象逐渐由少数的孤残儿童扩大到贫困家庭儿童、留守儿童、流动儿童、被艾滋病病毒感染的儿童等弱势儿童群体;政策的内容从保障基本生活逐渐扩大到保障发展、被保护和参与权;福利的标准也在不断提高^[11]。在儿童教育政策领域,已有文献发现教育公平开始成为政策的价值取向。例如,学前教育政策的关注点从加强管理转到重视教育资源的快速有效扩大^[12],义务教育政策的价值取向由非均衡发展开始向均衡发展过渡^[13],特殊教育、校外教育、家庭教育等领域的政策开始得到重视,等等^[14-16]。在儿童照顾政策领域,为配合“单独二胎”和“全面二胎”政策的先后实施,国家已相继修改和完善了产假政策和税收减免政策,并开始大力发展托育服务;2021年5月31日,中央政治局召开会议审议通过了《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》,在组织实施“三孩生育政策”的同时,也提出了“提高优生优育服务水平,发展普惠托育服务体系”等配套衔接的支持政策。

已有研究为理解我国儿童相关政策的发展带来很多启发,但也存在不足。大多数儿童政策研究文献要么聚焦于某一特定政策,要么聚焦于某一特定儿童群体,要么关注政策理念的变化,要么关注政策执行,即便是检视我国儿童政策演变发展历程的文献也缺少有效的分析框架来评判我国儿童政策发展的总体趋势。由于不能对儿童政策变化的主要方面,以及影响儿童政策变化的主要因素进行综合分析,很难从整体上理解儿童政策发展变迁的趋势和特征。为此,我们借鉴“政策体制”(Policy Regime)的分析框架,对党的十八大以来我国儿童政策发展变化的各个方面进行整体性分析。

“政策体制”这一政策分析模型是美国学者卡特·威尔逊基于既有政策文献提出来的,它既借鉴了分析政治体制为什么持久的“静态”路径,也吸收了政策和制度变迁的“动态”理论,并通过综合多种政策变化分析模型,解决了政策文献中的一些争

①“重视中小学生视力、体育锻炼”等政策在“幼有所育”的举措中也被提及,但鉴于这些政策内容较为零散,且与“学有所教”的联系更为密切,故不纳入本文分析。此外,义务教育也普遍被认为属于“学有所教”的范畴。

议^[17]。可以说,它是一个关于政策变迁的集理性理论,试图为政策的长期稳定和短期变化提供解释。

按照威尔逊的说法,政策体制变迁的过程是伴随着政策范式的变化、权力安排的变化和组织架构的转变而发生的,也就是说,政策体制主要包括了三个维度:政策范式、权力安排和组织架构^[17]。首先,政策范式指政策体制背后的意识形态,它既影响着问题的界定,也影响着解决方案的提出。其次,权力安排涉及到某个政策领域中国家行动者与非国家行动者的关系,通常一个或多个支持新政策体制的利益集团或者说利益相关者的出现会对该政策领域权力结构带来重要影响。最后,组织架构是指政府内部的组织、决策安排和执行结构,它涉及到各类政策行动者在政策制定和政策执行中的相互关系。

威尔逊认为,政策体制分析框架可以为长期政策稳定和短期变化提供解释。政策体制的权力、范式和组织维度可以解释政策稳定和政策变迁,稳定的权力安排、占主导地位的政策范式、组织架构以及依赖于政策体制的公职人员和决策者都是为了维持政策稳定而运作的。当政策体制受到压力源(stressor)的影响时,就会发生重大的政策变化。这些压力源有潜力展现出主导性政策范式的异常,促成权力的转移,并造成合法性危机。当权力联盟发生转移、主导性范式出现失信、替代性范式得以发展、新组织安排得以形成,以及新政策目标得以确立,政策范式就会发生变化^[17]。换言之,随着新的政策范式、新的权力格局和新的组织架构的出现,新的政策体制也就出现了。在这个过程中,冲击现有体制的压力源是关键,它包括诸如自然和人为的灾难、新的发现、丑闻、累积性社会趋势(如少子老龄化)、媒体关注度增加,等等。这些压力源能够对组织架构、主导的政策范式施加压力,同时提升新问题的可见性。本文将借鉴政策体制这一分析框架,分析在“幼有所育”民生目标指引下党的十八大以来我国儿童政策的发展及其特征。

二、新时代以来儿童政策发展的状况

政策体制理论在多大程度上能够帮助我们分析和解释新时代我国儿童政策的变化呢?要回答这一问题,需要首先梳理“幼有所育”目标下儿童政策四个子领域政策在新时代的发展和变化,特别关注政策在问题界定、目标设定和实施方案制定方面的变化和进展。

(一)0—3岁婴幼儿照护服务政策

婴幼儿照护服务也被称为托育服务,主要满

足0—3岁儿童的照顾需求。在“全面二孩”政策出台之前,托育服务只得到了零星的政策关注,而且其定位是教育服务的一部分,关注的重点是儿童发展,并没有突出或强调支持父母就业的功能。2015年12月31日,中共中央、国务院发布了《关于实施全面两孩政策、改革完善计划生育服务管理的决定》,托育服务发展被提上政策议程。党的十九大“幼有所育”民生目标的提出更使得托育服务发展成为社会关注的热点。2019年开始,托育服务政策开始密集出台。1月,国家发改委等十八个部门发布《加大力度推动社会领域公共服务补短板强弱项提质量 促进形成强大国内市场的行动方案》(发改社会〔2019〕0160号),将“增加托育服务有效供给”作为“补强非基本公共服务弱项,着力增强人民群众公共服务供给”的内容之一。4月,国务院办公厅发布托育服务发展的纲领性文件——《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》(国办发〔2019〕15号),阐明了我国托育服务发展的基本原则、发展目标、主要任务、保障措施和组织实施,并首次明确了17个部门的职责分工。在该意见精神的指导下,以国家卫健委为首的多个职能部门先后颁布了托育机构的设置标准、管理办法、备案办法等政策文件。10月,发改委和卫健委还发布了《支持社会力量发展普惠托育服务专项行动实施方案(试行)》,指出托育服务由地方政府负责,并明确了中央支持和引导地方发展托育服务的具体措施。2020年底,国务院办公厅颁发的《关于促进养老托育服务健康发展的意见》(国办发〔2020〕52号),提出了健全政策体系、完善监管服务等意见。2021年5月中央政治局通过的《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》,在实施“三孩政策”的同时,重申了托育服务托底、普惠的发展原则。

总体来说,进入新时代后,托育服务的政策体系经历了从无到有的巨大变化,特别是2019年后,政策发展进入了快车道。在这一系列政策文本中,发展托育服务被看作是解决家庭“不敢生”“不愿生”的重要举措。在《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》的政策例行吹风会上,国家卫健委的干部指出,该政策出台是为了“促进解决‘幼有所育’问题”^[18]。可见,托育政策直接关系到我国陷入超低生育率社会的现实问题。在政策目标的设置上,政府将托育服务定位为非基本公共服务,明确了“家庭为主,托育补充”的基本原则,并鼓励发展托底、普惠性的托育服务(国办发

[2019]15号)。在实施方案上,通过发布一系列政策,明确了发展托育服务是地方事权,中央主要负责制定政策法规和通过预算内投资引导地方发展(发改社会[2019]1606号);明确了坚持社会化发展,围绕“政府引导、多方参与、社会运营、普惠可及”的思路开展,如鼓励单位为其职工提供福利性质的托育服务(发改社会[2019]1606号);明确了各职能部门的监管责任,并对事业单位、营利性和非营利性托育机构开展分类管理(国办发[2019]15号、国卫办人口发[2019]25号);强调了要加强政策落地:地方政府要向同级人民代表大会常务委员会报告成效,国务院要推动落地,发改委要建立“一老一小”服务能力评价机制(国办发[2020]52号)。由此,“到2020年,婴幼儿照护服务的政策法规体系和标准规范体系初步建成”(国办发[2019]15号)的政策发展目标已经基本实现,新时代托育服务的健康发展已经拉开序幕。

(二)学前教育政策

2010年,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(简称2010年《纲要》)首次提出了“普及学前教育”的目标。党的十八大以来的学前教育政策首先是对2010年《纲要》中学前教育发展目标的落实和发展。例如,党的十八大以来中央颁布的《幼儿园教职工配备标准(暂行)》《支持学前教育发展资金管理办法》等文件,均是为了落实2010年《纲要》和《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》([2010]41号)而出台的具体措施。

另外,党的十八大以来的学前教育政策又不限于对已有政策目标的落实,体现在两个方面。第一,政策目标不断提高。2010年《纲要》提出了三期的“三年行动计划”,将2020年学前三年的毛入园率目标设置为70%,到(2014年)第二期计划实施时,这一目标就被提升为“到2016年,全国学前三年毛入园率达到75%左右”,到(2017年)第三期计划实施时,目标进一步提升为“到2020年,全国三年毛入园率达到85%”。第二,重点关注扩大普惠性学前教育资源。2017年发布的《关于实施第三期学前教育行动计划的意见》将普惠性幼儿园的覆盖率(公办幼儿园和普惠性民办幼儿园在园幼儿数占在园幼儿总数的比例)增列入学前教育发展目标之中,并要求这一比例达到80%左右。

到2018年,《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》(简称2018年《若干意见》)再次将这一目标加码,要求“逐步提高公办园在园幼儿占比,到2020年全国原则上达到50%”。可见,这一阶段的政策在制定与执行中逐步发展和深化了2010年以来的改革,体现了新的发展目标和发展理念。

与过往相比,进入新时代后的学前教育政策在问题界定、目标设定和实施方案等方面发生了一些显著的变化。其中,2018年《若干意见》是新中国成立以来第一次以党中央国务院名义专门印发的学前教育改革发展文件,是新时代学前教育改革的指导性文件,具有重要的里程碑意义^①。具体而言,在政策问题的界定上,这一时期的政策明确了我国学前教育发展的主要问题不再是资源短缺,而是发展的不平衡和不充分。在政策目标的设定上,这一时期政策中的学前教育目标日趋完善,从仅关注入园率到关注普及率、普惠率和保教质量。在实施方案上,这一时期的政策文件更加关注重点领域治理和强调制度化建设。例如,2018年《若干意见》特别关注公办园资源不足和民办园过度逐利的问题,并在此基础上出台了《关于开展城镇小区配套幼儿园治理工作的通知》(国办发[2019]3号)。同时,为了加强制度建设,教育部在2020年出台了《县域学前教育普及普惠督导评估办法》(教督[2020]1号),并公布了《中华人民共和国学前教育法草案(征求意见稿)》。

(三)儿童福利政策

党的十八大以来,关于儿童福利和儿童保护的政策文件大量出台,并在三个方面取得了显著进展。第一,针对孤残儿童和流浪儿童的儿童福利政策不断完善。例如,《家庭寄养管理办法》《儿童社会工作服务指南》《关于建立残疾儿童康复救助制度的意见》《儿童福利机构管理办法》等政策,均致力于发展和完善传统补缺型儿童福利政策体系,通过提高待遇水平、完善服务机构和服务内容、提高服务的专业化水平等手段,不断提高孤儿、残疾儿童、流浪儿童等群体的福利水平。

第二,儿童保护成为儿童福利政策体系新的组成部分^②。2013年开始,民政部先后开展了两批未成年人社会保护试点工作,儿童福利的内涵开始向儿童保护拓展。2016年国务院印发《关于加

^① 由于民政部门主导的儿童保护是为了弥补《未成年人保护法》存在的局限而衍生的新机制,是儿童福利概念发展过程中的暂时或过渡阶段。因此,民政部门对儿童的新型保护具有福利属性,本质是儿童福利。参见姚建龙:《新时代儿童福利研究》,中国政法大学出版社,2019,第28页。

强农村留守儿童关爱保护工作的意见》，基本明确了我国儿童福利的范畴已经由儿童救助扩展到儿童保护。民政部门中的儿童工作机构也由儿童福利部门更名为儿童福利和保护部门，流浪儿童救助保护中心更名为未成年人社会保护中心。2014年发布的《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》则从司法的角度明确了民政部门托底起诉、托底监护、托底保障的职责。之后，民政部将父母被撤销监护资格的儿童纳入事实无人抚养儿童保障范围(民发〔2020〕125号)。

第三，适度普惠型儿童福利政策体系基本建成，并开始迈向全面普惠型儿童福利政策。2013年开始，民政部先后出台了两个关于开展适度普惠型儿童福利制度建设试点工作的通知，国务院也先后出台了《国家贫困地区儿童发展规划(2014—2020年)》和《关于加强困境儿童保障工作的意见》。这些文件表明，我国儿童福利的对象由孤残儿童扩展到了困境儿童、困境家庭儿童等群体，并要求建立“一普四分”的制度框架和儿童福利工作指导和服务体系。2020年10月，全国人大常委会修订通过了《中华人民共和国未成年人保护法》，第9条规定将未成年人保护工作协调机制设置在民政部门。换言之，民政部门工作的对象将扩展到所有儿童，这意味着我国的儿童福利政策有走向普惠的趋势。

党的十八大以来儿童福利政策的巨大发展体现了新时代我国对儿童福利中存在问题认识的不断深化。一方面，随着全面建成小康社会目标的提出，如何扩大儿童福利的保障范围、提高儿童福利水平成为新时代的重要议题。例如，《国家贫困地区儿童发展规划(2014—2020年)》指出：“促进贫困地区儿童发展是切断贫困代际传递的根本途径，是全面建成小康社会的客观要求。”另一方面，很多恶性儿童伤害事件表明，已有的政策法律体系在儿童保护上存在不足。2013年民政部在《关于开展未成年人社会保护试点工作的通知》(民函〔2013〕143号)中明确指出：“受经济贫困、监护缺失、家庭暴力、教育失当等影响，一些未成年人遇到了生存困难、监护困境和成长障碍，迫切需要建立新型社会保护制度。”

基于以上认识，进入新时代，儿童福利的政策目标发生了两个重要转变：一是政策对象由孤残、流浪儿童扩展到困境儿童和困境家庭儿童，二是政策内容增加了儿童保护。为了实现以上的政策目标，这一阶段的儿童福利政策的实施呈现出两

个特点：一是重视开展试点，民政部分别于2013年和2014年开展了两批未成年人社会保护试点工作和适度普惠型儿童福利制度建设试点，第一批涉及20个地区，第二批涉及78个地区；二是不断调整和强化儿童福利职能部门的机构设置，例如，2016年民政部在社会事务司下成立了未成年人(留守儿童)保护处，2019年又增设了儿童福利司。

(四)家庭教育政策

党的十八大以来，党和国家越发重视家庭和家庭教育，家庭教育的政策发展迎来了一个高潮。2012年，全国妇联、教育部等七部门印发了《关于指导推进家庭教育的五年规划(2011—2015年)》，该规划首次提出“建构基本覆盖城乡的家庭教育指导服务体系”。在此基础上，教育部和全国妇联分别出台了推进家庭教育的意见和通知，分别就各自主管的部分提出了实施意见。2016年，全国妇联、教育部等九部门印发《关于指导推进家庭教育的五年规划(2016—2020年)》，提出家庭教育要“以培育和实现社会主义核心价值观，加强儿童思想道德教育为核心”，体现了十八大以来党和政府对强化品德教育在家庭教育中的核心地位的重视。2019年，全国妇联、教育部等九部门修订了《全国家庭教育指导大纲》。该修订后的大纲既体现了新时代对德育的重视，也体现了多子女家庭养育、祖辈育儿和互联网时代的家庭媒介教育等新特征。同时，家庭教育的立法工作也取得了新的重大进展：2021年1月，全国人大常委会审议了《中华人民共和国家庭教育法(草案)》，并公开向社会征求意见。

进入新时代，我国对家庭教育的空前重视，反映了这一时期党和政府对当前社会经济发展中存在的一系列涉及儿童发展的社会问题的认识和界定。首先，新时代以来不断强调立德树人是教育的根本任务，而家庭教育在培养儿童如何做人方面应该起到重要作用。正如习近平2018年在全国教育大会上指出，家庭是人生的第一所学校，家长是孩子的第一任老师，要给孩子讲好“人生第一课”，帮助扣好人生第一粒扣子。其次，家庭教育指导服务体系被认为是革新家长制传统旧观念，解决养教分离、教育功利行为等一系列社会问题的重要手段。例如，我国社会普遍存在的祖辈抚养和留守儿童等现象被认为既受到了我国社会转型、家庭功能弱化的影响，又受制于家长责任意识和教育观念，而家庭教育政策可以有效地干预后者^[20]。此外，家庭教育政策还被看作是家庭建设的

重要组成。习近平多次谈到要“注重家庭、注重家教、注重家风”，并在2016年12月12日会见第一届“全国文明家庭”代表时，强调“家庭的前途命运同国家和民族的前途命运紧密相连”。

基于以上政策问题的界定，新时代将家庭教育政策的目标重新表述为“以培育和践行社会主义核心价值观，加强儿童思想道德教育为核心，以强化家长家庭教育主体责任，提高家长家庭教育水平，培养儿童优良品质和健康人格，促进儿童健康发展为目标”（妇字〔2016〕39号）。为了保障政策的落地，2016年颁布的《关于指导推进家庭教育的五年规划（2016—2020年）》提出要“加快家庭教育事业法制化、专业化、网络化建设，到2020年基本建成适应城乡发展、满足家庭和儿童需求的家庭教育指导服务体系”。同时，这一时期在家庭政策的实施上也出现了一些新的特点。例如，鉴于家庭教育实施主体的多元化，这一时期家庭教育政策的发文机构也不断增加，原文化部、原国家新闻出版广电总局、中国科协等部门也承担了建构家庭教育指导服务体系的一部分责任。又如，随着《家庭教育法（草案）》的审议，家庭教育政策的立法进程也开始加快。

三、新时代儿童政策体制的转型

基于以上分析可以发现，进入新时代以来，我国儿童政策的四个子政策领域在问题界定、目标设置和实施方案上都发生了不同程度的变化，儿童政策的重要性不断上升，内涵不断扩展，目标不断提高，实施方案也日趋完善，效果更加明显。那么，作为一个整体，在新时代“幼有所育”的战略目标下，我国儿童政策是否发生了体制转型？借鉴政策体制理论，我们将从政策范式、权力安排和组织结构三个方面来论述儿童政策体制在新时代的转型（见表1）。

（一）政策范式：儿童养育责任从“家事”变为“国事”

改革开放以来，在效率优先原则的指导下，很

多社会再生产活动回归家庭，儿童养育也成为了家庭的私事。在儿童政策领域，这一政策范式既体现在缺少托育服务政策、学前教育市场化等现象，也体现在儿童福利的政策对象长期局限于孤儿、残疾儿童和流浪儿童等传统弱势群体，具有明显的补缺性质。随着时间的推移，将儿童养育作为“家事”的政策范式逐渐难以适应经济和社会的发展。表现之一即2000年以来陆续涌现出来的流浪儿童、留守儿童、流动儿童等新的困境儿童群体。2010年第六次全国人口普查资料显示，我国有6100万农村留守儿童和3600万流动儿童，平均每10个儿童中就有2个农村留守儿童和1个城镇流动儿童。为应对这些社会问题，儿童福利政策不断扩大其政策对象，陆续将受艾滋病影响儿童、散居孤儿等群体纳入其保障范围。但总体上看，21世纪前十年儿童政策的发展主要体现在弱势儿童保障政策的完善上。尽管这一发展对于缓解弱势儿童群体的问题起到了积极作用，但将儿童政策局限于弱势儿童群体的做法显示出儿童政策体制仍然没有摆脱儿童养育是“家事”的政策范式。

近十年来，这一政策范式受到了多方面的挑战。第一，恶性社会事件频出，将儿童养育责任看作“家事”的政策范式的正当性受到了广泛质疑。近年来，社会上故意伤害儿童事件时有发生，这些事件成为导火索，在我国社会引起了关于家庭和市场经济功能失灵以及政府在儿童养育责任缺位的激烈讨论，为儿童政策的政策范式转变奠定了合法性基础。第二，事后补偿的儿童政策效果不佳，事前干预为主的儿童政策被认为更加有效。将儿童养育责任家庭化的政策范式通常仅关注那些失去家庭庇护的儿童群体，因此通常只能在儿童权益受到侵害后才进行事后的补偿^[21]。越来越多恶性事件的发生表明，事后干预的效果十分有限，事前干预被认为是更有效的儿童政策。例如，对家庭教育的重

表1 新时代前后儿童政策体制的比较

	新时代之前	新时代以来
政策范式	<ul style="list-style-type: none"> 儿童养育主要是“家事” 国家主要是对那些不能得到家庭庇护的困境儿童提供基本的生活救助 	<ul style="list-style-type: none"> 儿童养育不仅是家庭的责任，也是国家的责任 儿童事务从私域走向公域
权力安排	<ul style="list-style-type: none"> 政府在儿童福利服务供给上的责任不明确 提供儿童服务的专业人员和组织力量弱小 关注儿童政策的学术力量不足 	<ul style="list-style-type: none"> 政府在儿童福利服务供给上的责任强化 儿童福利服务专业人员和服务机构的发展壮大 儿童政策相关学术力量的成长
组织架构	<ul style="list-style-type: none"> 行政机构设置不完备，分工不明确，缺少专门负责儿童政策的职能部门 	<ul style="list-style-type: none"> 通过重构、内部重组和新建等多种方式，建立了专门负责儿童政策相关领域的职能部门

视、适度普惠型儿童福利体系的建构等政策都体现了事前干预的思维,进一步推动了儿童政策的政策范式由“家事”向“国事”的转变。第三,投资儿童被认为是国家人力资本积累和应对老龄化的新战略。受到西方福利国家“社会投资”思想的启发,很多学者指出我国政府应该转变思维,将投资儿童作为应对经济发展新常态和未来“人口负债”的重要战略,儿童政策的重要性日益凸显^[22-23]。同时,随着学前教育、托育服务、家庭教育等政策子领域的发展,投资儿童对个体和社会人力资本积累的积极影响获得了广泛的共识。党的十九大将“幼有所育”增列为民生目标之一,更是表明了国家分担儿童养育责任的意愿和决心。2021年的“三孩政策”与配套支持措施,也已作为“十四五”时期积极应对人口老龄化国家战略的重要组成部分。至此,儿童政策不仅关系到“民生”,更关系到“国计”,新的政策范式得以形成。

(二)权力安排:责任界定和利益相关群体的壮大

2012年,中央经济工作会议提出“守住底线、突出重点、完善制度、引导舆论”的民生工作新思路。这一新思路传达了一个重要信息,即“要重新界定政府、企业和个人的责任,转变社会政策思路,优化社会政策结构和完善政策设计”^[24]。新时代的社会政策在发展方向上做出的调整和改善,也带来了社会政策领域(包括儿童政策)权力安排下各主体角色上的相应变化。

第一,党和政府高度重视儿童福利服务的发展。十八大以来,在党中央的领导下,政府在儿童政策领域的作用得到了不断强化。在学前教育领域,新时代以来的政策强调学前教育是“重要的社会公益事业”和“重大民生工程”,要加强党的领导,同时落实各级政府在规划、投入、教师队伍建设、监管等方面的责任(中发[2018]39号)。在儿童福利领域,政府的责任范围不断扩大,且将儿童保护纳入儿童福利的范畴。在家庭教育和托育服务领域,虽然家庭仍然被认为负有主体责任,但政府也被赋予了重要的政策引导、财政投入和服务提供的责任。

第二,鼓励社会力量在儿童福利服务领域的参与,以及儿童福利服务专业人员和机构的发展。鉴于我国儿童服务尤其是普惠型服务供给不足的现状,鼓励社会力量参与供给是各个子政策领域普遍采用的基本原则。例如,在学前教育领域,政府扶持和引导社会力量举办普惠性民办幼儿园

(中发[2018]39号);在托育服务领域,政策加大对社会力量开办托育服务机构的鼓励和支持力度(发改社会[2019]1606号)。同时,鉴于儿童服务的专业性,专业人员队伍和机构的培育也成为政策关注的重点,四个子政策领域均对专业人员的培养和培训、机构建设、资源配置做出了规定。随着儿童服务专业队伍和机构的发展,儿童政策的利益相关者队伍也不断成长壮大。这主要体现在儿童福利服务领域社会工作组织和专业社工队伍的发展壮大,例如,2019年《中国人事发展纲要(2011—2020年)》统计,基层持有证书的社会工作者达6.1万人,较2012年增长了3倍以上;研究儿童政策的学术社团也得到一定程度发展,如2021年成立的中国社会工作学会儿童社会工作专业委员会。

第三,强调共建共享,家庭要承担相应的责任。党的十九大报告指出,新时代的民生政策宏观上应该坚持发展和改善民生,微观上则要坚持“人人尽责、人人享有”的原则。虽然新时代儿童政策中政府的责任在加强,但这并不意味着家庭(家长)的退出。新时代儿童政策在强调政府责任的同时,也不断加强对家庭(家长)责任的宣传,并鼓励和支持家庭更好地承担起育儿责任。例如,为了解决农村留守儿童问题,政策要求既立足当前又着眼长远,通过为农民工家庭提供更多帮扶支持、引导扶持农民工返乡创业就业等方式,从根本上解决儿童留守问题(国发[2016]13号)。换言之,新时代的儿童政策将家庭作为其政策对象之一,通过对家庭赋能,致力于帮助家庭更好地承担起养育儿童的主体责任。

(三)组织结构:职能部门的变化

一般而言,政策变迁通常会涉及到政府机构内部政策制定决策权的重新分配,并体现在组织架构的变化上。与此同时,组织架构的变化反过来也会影响政策目标、政策范式和权力安排。

具体而言,组织架构的变化可以分为四种类型:解构/重构、加固、内部重组、新建^[25]。进入新时代以来,我国儿童政策领域发生了多种类型的组织架构变化:在托育服务领域,发展托育服务的责任被赋予了新成立的国家卫生健康委员会,机构内原来的计划生育部门被重构,其职能从计划生育转变为了支持家庭发展;在学前教育领域,教育部基础教育司中的学前教育行政力量得到加强,相应地很多地方教育部门中也增设了学前教育处;在儿童福利领域,民政部先是在2016年成立了

未成年人(留守儿童)保护处(隶属于社会事务司),又于2018年机构改革时专门成立儿童福利司。民政部儿童福利司的设立,结束了我国没有统筹儿童福利政策专门机构的历史,是我国儿童福利事业发展中具有里程碑意义的事件。此外,是否在国家层面成立独立的儿童机构(如儿童福利局)成为学界和社会讨论的议题^[26]。这些组织架构的变化标志着新时代儿童政策体制转型的基本实现。同时,组织架构变化进一步强化了儿童政策从“家事”向“国事”的政策范式转变,也使得更多的行动者和利益相关者加入了这一政策领域,为儿童政策的发展带来了更多的资源,有利于新的儿童政策体制的巩固和发展。

四、总结与展望

随着中国特色社会主义进入新时代和“幼有所育”战略的提出,我国儿童政策正在经历体制转型。这一转型既体现在各个子领域政策的发展上,也体现在儿童政策整体的发展上。在这个过程中,旧的政策范式受到越来越多压力源的挑战,将儿童养育责任视作“国事”的新政策范式得以建立,儿童政策的行动者和利益相关者群体日益壮大,负责儿童政策制定与实施的相关行政机构也发生了重组与变革。这些变化标志着新的儿童政策体制在新时代的确立。儿童政策体制的这一转型为儿童和家庭带来了积极的影响。2020年12月,国家统计局发布的《2019年〈中国儿童发展纲要(2011—2020年)〉统计检测报告》显示,2010年《纲要》绝大部分指标已提前实现目标,其中,2019年学前教育毛入园率达到83.4%,远高于70%的目标;儿童福利和救助保护机构数量稳中有升,孤儿生活质量持续改善,残疾儿童专业康复服务能力稳步提高,儿童保护进一步完善^[27]。

当然,新的儿童政策体制的制度化不是一蹴而就的。结合上文的分析,我们为新时代儿童政策体制的制度化发展提出两点建议。第一,要继续完善国家、社会、家庭在儿童养育中的责任分担。从中央政策的层面看,“幼有所育”战略目标的提出说明我国已经明确了国家应该分担一部分原本归家庭的育儿责任,但在很多子领域中分担原则和机制尚未形成,鼓励社会力量和家庭的政策措施也仍需细化和落实。同时,由于儿童相关的公共服务主要由地方政府负责,中央、省和地市级政府如何分担也将影响到各项服务均衡发展。第二,要突出重点,集中力量发展重点领域,回应

社会发展需求和民生需要。正如前文所言,儿童政策的内涵十分丰富,并且边界在不断扩展,均衡发展各个子领域既不现实也较难获得好的效果。因此,当前儿童政策应该继续坚持问题导向,重点发展关系到人民切身利益和社会经济转型的关键政策领域。例如,鉴于我国生育率不断下降和老龄化不断加速的现状,以及“三孩”政策的实施,托育服务应该作为当前和未来儿童政策的重点发展领域之一。我国儿童政策应该继续坚持“儿童优先”和“儿童利益最大化”的原则,不断完善和提高所有儿童和家庭的福祉。

参考文献:

- [1] 刘继同. 改革开放30年来中国儿童福利研究历史回顾与研究模式战略转型[J]. 青少年犯罪问题, 2012(1): 31-38.
- [2] 姚建龙. 新时代儿童福利研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2019: 28.
- [3] “幼有所育”如何尽快实现[EB/OL]. [2020-05-31]. https://news.gmw.cn/2017-11/19/content_26829378.htm.
- [4] 十九大报告为什么提出“幼有所育”“弱有所扶”[EB/OL]. [2017-11-10]. http://www.china.com.cn/19da/2017-11/10/content_41872407.htm.
- [5] 办好新时代学前教育, 实现幼有所育美好期盼[EB/OL]. [2018-11-30]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/201811/t20181130_361979.html.
- [6] 姜勇. 专题: 建设“幼有所育”的公共服务体系[J]. 教育学报, 2020(1): 34.
- [7] 王思斌. 我国适度普惠型社会福利制度的建构[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2009(3): 58-65.
- [8] 岳经纶. 中国社会政策60年[J]. 湖湘论坛, 2009(4): 5-8.
- [9] 李迎生. 国家、市场与社会政策: 中国社会政策发展历程的反思与前瞻[J]. 社会科学, 2012(9): 50-64.
- [10] 廉婷婷, 乔东平. 中国儿童福利政策发展的逻辑与趋向[J]. 中国公共政策评论, 2021(1): 1-18.
- [11] 裘指挥, 张丽, 刘焱. 从救助走向福利: 我国儿童权利保护法律与政策的价值变迁[J]. 学前教育研究, 2015(9): 17-25.
- [12] 常晶. 改革开放以来我国学前教育政策议题演变、问题与调整的思考——基于威廉·N. 邓恩政策分析结构模型的分析[J]. 现代教育管理, 2019(2): 70-74.
- [13] 祁占勇, 杨宁宁. 改革开放四十年我国义务教育政策的发展演变与未来展望[J]. 教育科学研究, 2018(12): 17-23.
- [14] 张茂聪, 王宁. 改革开放四十年以来我国特殊教育政策

- 演进与逻辑[J]. 中国特殊教育, 2019(3):11-19.
- [15] 潘冬冬,王默. 改革开放以来我国影子教育的发展演变与反思[J]. 教育学术月刊, 2020(9):12-18.
- [16] 俞国良,靳娟娟. 新时代“大家庭教育观”:理念和路径[J]. 教育科学研究, 2020(10):75-80.
- [17] CARTER A WILSON. Policy regimes and policy change[J]. Journal of public policy, 2000, 20(3): 247-274.
- [18] 国务院新闻办公室. 国务院政策例行吹风会[EB/OL]. [2021-05-10]. <http://www.gov.cn/xinwen/2019zccfh/26/index.htm>.
- [19] 教育部. 教育部介绍贯彻落实《中共中央 国务院关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》有关情况[EB/OL]. [2021-04-18]. http://www.gov.cn/xinwen/2019-04/18/content_5384489.htm.
- [20] 黄欣,吴遵民,黄家乐. 家庭教育:认识困境、使命担当与变革策略[J]. 现代远距离教育, 2020(2):17-22.
- [21] 邓锁. 从家庭补偿到社会照顾:儿童福利政策的发展路径分析[J]. 社会建设, 2016(2):28-36.
- [22] 彭希哲,胡湛. 公共政策视角下的中国人口老龄化[J]. 中国社会科学, 2011(3):121-138+222-223.
- [23] 刘云香,朱亚鹏. 向儿童投资:福利国家社会政策的新转向[J]. 中国行政管理, 2017(6):127-134.
- [24] 贡森,李秉勤. 新时代中国社会政策的特点与走向[J]. 社会学研究, 2019(4):39-49+242-243.
- [25] HAYES MICHAEL. Incrementalism and public policy[M]. New York: Longman, 1992.
- [26] 北京师范大学中国公益研究院儿童福利研究中心课题组. 让儿童优先成为国家战略[J]. 社会福利(理论版), 2013(4):9-12.
- [27] 国家统计局. 2019年《中国儿童发展纲要(2011-2020年)》统计监测报告[EB/OL]. [2021-05-19]. http://www.gov.cn/xinwen/2020-12/19/content_5571132.htm.

(责任编辑 魏 新)

The Accessibility of Education and Care to Young Children: The Transformation of China's Child Policy Regime in the New Era

YUE Jinglun, FAN Xin

Abstract With the continuous adjustment and positive results of China's childbearing policy, under the guidance of the people's livelihood goal of "the accessibility of education to young children", the four sub-areas of child policy, namely, infant care service, preschool education, child welfare, and family education, have achieved remarkable progress. By referring to the theory of "policy regime" and analyzing the progress of the above four sub-fields in the New Era, it can be found that China's child policy regime has undergone an important transformation in the New Era. Such a transformation can be demonstrated in three aspects: in terms of policy paradigm, child-rearing responsibility as "family matter" has shifted to that as "national matter"; in terms of power arrangement, the government has become an important actor in child policy, and society and families have gradually grown stronger as stakeholders; in terms of organizational structure, various forms of changes have taken place in the administrative departments in charge in various sub-areas of child policy, thus further reinforcing the new policy paradigm and power arrangement. The transformation of China's child policy regime is still far from being finalized. Under the background of the implementation of the "three-child policy" and the national strategy for actively responding to the aging of population, the main direction of policy development in the future is to improve the responsibility of childcare and childrearing shared by the state, society, and family and to concentrate on the development of key sub-areas.

Key words ensuring people's access to childcare; three-child policy; childcare services; preschool education; child welfare; family education