



【民生保障高质量发展】

共生:存量优化视角下儿童福利体系的建构逻辑与实践进路

李 静,陈 琪

(云南大学 政府管理学院,云南 昆明 650504)

摘要:在经济发展转型与资源整合提效的存量优化背景下,如何有效盘活现有资源以应对日益增长的儿童福利需求成为时代发展的重要议题。本文基于共生理论搭建共生主体、共生内容、共生机制和共生环境四维分析框架,并以此为参照发现当前儿童福利体系在存量运作中面临主体权责模糊、资源整合不畅、机制协同不足、环境支持弱化等多重共生困境。为推动福利体系共生优化发展,需通过部门地域、设施人员与服务世代多维统筹迈向整体协同的资源整合与治理优化,同时基于儿童差异化需求推行分群分类的精准服务与分层分级的多级供给体系,最终通过“统分结合”实践路径塑造更具韧性、可持续的儿童福利共同体。

关键词:存量优化;共生理论;儿童福利体系

中图分类号:C913.7 **文献标识码:**A **DOI:**10.16152/j.cnki.xdxbsk.2026-04-012

一、问题的提出:存量优化背景与福利现实需求

“加大保障和改善民生力度,促进人口高质量发展”是党的二十届四中全会与“十五五”时期的重要议题之一。当前,我国经济发展进入新常态,经济结构正从增量扩能为主转向调整存量、做优增量并举的深刻调整。这一经济发展范式的转换,不仅重塑了国家宏观经济结构与增长逻辑,也对民生保障领域提出了全新要求与挑战。国务院办公厅发布《关于进一步盘活存量资产 扩大有效投资的意见》指出要有效盘活存量资产,形成存量资产和新增投资的良性循环,对长期闲置且增长潜力较大的闲置资产进行有序盘活,明确提出要从增量扩张过渡到存量优化,注重对现有资源的优化整合与提质增效,包括民生在内的各领域皆如此。儿童是国家的未来和民族的希望,儿童福利是民生保障的重要一环,儿童福利体系的结构优化能为社会可持续发展带来宝贵资源与不竭动力。近年来,儿童福利事业的发展亦逐渐向

收稿日期:2025-01-11。

基金项目:云南省哲学社会科学规划重点项目“云南银发经济供需精准对接以增进老年福祉的机制研究”(ZD202524);国家社会科学基金重大项目“全面建成小康社会背景下相对贫困治理的实现路径研究”(22&ZD060);教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“共同富裕目标下社会救助标准体系研究”(23JZD031);教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“中国式现代化建设的人口机遇、挑战与政策研究”(23JZD028)。

存量优化、提质增效转型,民政部等部门联合印发的《关于进一步推进儿童福利机构优化提质和创新转型高质量发展的意见》指出要“充分发挥儿童福利机构资源优势”,打造集“养、治、教、康、社”于一体的区域性儿童福利机构,推进“福利机构优化提质与创新转型”。同时国务院办公厅发布的《关于进一步加强困境儿童福利保障工作的意见》提出要“加强科学分类,强化精准识别”,也体现了精细化管理与专业化服务的存量优化思路。这些政策均表明儿童福利亟需在现有资源禀赋基础上,通过内部整合、功能再造与模式创新以提升儿童福利体系的整体效能。与此同时,我国正面临着少子老龄双重压力并行的人口结构新特征。国家统计局最新数据显示,截至2025年末,全国人口140 489万人,比上年末减少了339万人,连续四年负增长,人口出生率由2015年的11.99%降至2025年的5.63%,总体下降趋势明显。但我国60周岁及以上老年人口占比在2025年末上升至23%,老年抚养比从2015年的14.3%上升至2024年的22.8%。人口结构变迁进一步加剧代际间资源分配张力^[1],为儿童福利体系的代际整合与资源共享提出了新的时代命题。

新时期我国儿童福利体系取得很大成就,经历了从补缺型向适度普惠型转变,儿童福利范围也从基本生活保障逐步向教育、医疗、健康、社会融入等领域拓展^[2]。但我国儿童福利体系发展不平衡不充分的矛盾及福利体系碎片化问题依然存在,相关职能部门协调整合性不足^[3]、城乡区域间福利水平差异明显^[4]、福利服务项目零散且参与深度有限^[5]、资源配置分布不均且有效供需失衡^[6]等问题依然凸显。尽管各方积极探讨整合治理路径,但分而治之的治理约束与条块分割的治理格局造成儿童福利服务的整合壁垒与效率低下^[7]。同时,儿童福利服务的存量社会资源尚未有效盘活,全龄友好的社区服务空间与设施利用效率囿于功能单一、资源约束的结构性困境,无法满足人口结构转型的个性化服务需求。有鉴于此,破除儿童福利体系的碎片化藩篱、优化福利服务的存量资源,成为提升儿童福利服务供给能力与质量的迫切现实需求。目前学界对于儿童福利体系的研究多集中于政策评估与制度分析^[8-9]、体系构建与模式探讨^[10]、服务实践与主体研究^[11]等层面,对体系内各要素间互动逻辑与深层机制缺乏系统性理论阐释。本研究引入共生理论审视儿童福利体系的内在逻辑与演化进路,基于共生理论搭建存量优化视角下儿童福利体系共生逻辑分析框架,剖析当前福利体系共生困境,探索构建儿童福利共同体“统分结合”的发展进路。

二、理论耦合与分析框架:儿童福利体系的共生逻辑

(一) 共生理论的概念意涵与现实耦合

“共生”一词最初源于生物学,由德国真菌学家德贝里(Anton de Bary)于1879年提出,用以表述不同种属之间基于生存依赖或资源互补形成的相互作用、协同进化的共生关系^[12]。这种共生不是生物体一方对另一方的依赖以被动适应环境,而是积极主动、相互依存达到和谐共生状态^[13]。由于共生现象具有广泛的普遍性,所以逐渐引起社会科学领域的研究热潮并形成一种理论范式。我国学者袁纯清以小型经济为研究对象,运用数理分析搭建由共生单元、共生模式与共生环境共同构成的共生系统分析框架,认为“共生是指共生单元之间在一定的共生环境中按某种共生模式形成的关系”^[14]。胡守钧提出社会共生论并认为共生是人、组织以及整个社会的基本存在方式,是基于资源分配与制度功能所形成的互动关系^[15]。共生理论试图从宏观阐释与微观分析相结合视角剖析系统之间、内部要素之间的资源交换与能量交互的共生现象。从宏观架构来看,共生理论搭建了异质主体间合作关系的概念性分析框架,存在从低级寄生关系、中级偏利共生关系向高级互惠共生关系发展进化的方向。从微观行为来看,共生理论提供了多元主体间涉及资源、信息、能量交互的行为模式^[16],搭建互利共生、协同进化的共生网络。就主体关系而言,共生理论强调主体间依赖关系源于异质功能与资源互补而非权力失衡,其核心是建立关注彼此福利的共同体关系。就治理机制而言,共生理论注重行动者与环境适应以及彼此间动态交互

作用,以此打破传统单一组织管理局限,通过协同共生达到持续均衡^[17]。就行为目标而言,共生理论强调基于完成某项事业的社会共识与公共利益打造以共存、共享为基本前提,共演、共创为发展方向的命运共同体^[18]。

儿童福利体系是由多组织和部门构成的多层次、网络化的复杂社会生态系统,亟待建立政府、市场、社会与家庭共同参与的綜合施策、协同支持体制,“坚持以存量优化促进结构调整,以增量投入补制度短板并促进制度公平”^[19],这与共生理论中多元要素间交互耦合形成“ $1+1>2$ ”的系统效应不谋而合。同时,共生理论强调资源互补与能量交换,而儿童福利体系中政府、市场与社会等不同主体在职能定位、服务特质方面的差异性及其资源、能力异质与互补等构成主体间共存协作的基础,由此造成的功能依赖与资源流动成为福利体系运行的必要条件。另一方面,共生理论注重主体间价值契合以实现协同进化与共同发展,儿童福利体系始终坚持“儿童优先”原则,将儿童利益最大化作为共同价值追求,这为儿童福利的价值共生提供了互动协作的合法基础与伦理准则。不难看出,共生理论与儿童福利体系建设在多个维度具有高度契合性,不失为新时代构建儿童福利体系的指导理论。

(二) 儿童福利体系的共生逻辑分析框架

当前我国儿童福利体系取得长足发展,福利保障范围不断拓展,服务内容更加精准^[20]。但随着经济社会发展步入新常态以及儿童福利需求日益多元复杂,单纯依靠增加服务供给的“增量扩张”模式已逐渐显现局限性,运用共生理论搭建包含“共生主体、共生内容、共生机制、共生环境”的四维一体逻辑分析框架以探析福利体系存量优化的内在运行机理正当其时(见图1)。本研究界定的共生逻辑是指在儿童福利生态系统中,各行动主体基于共同价值目标,通过功能互补、资源共享与网络协同形成动态、可持续的福利共生关系,在有限的存量资源基础上促进福利系统整体效能提升。

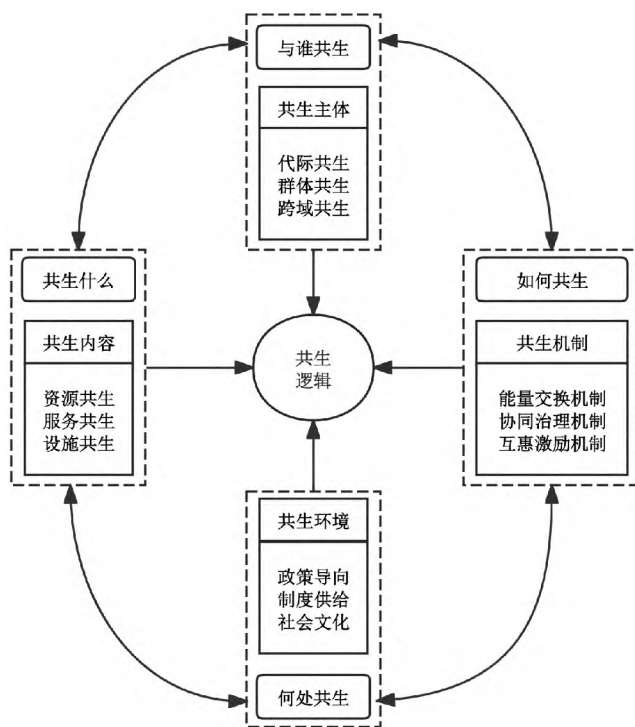


图1 儿童福利体系共生逻辑分析框架图

1. 共生主体:多元主体间的代际、群体与跨域共生 共生主体是构成共生关系的基本单元,共生逻辑的起点在于识别并激活福利体系内所有潜在共生主体,儿童福利体系中共生主体呈现多维交织的复

杂网络,涉及代际、群体与跨域的共生关系。首先,代际共生是激活存量社会资本的重要路径。可通过代际认同、代际协作、代际传承等多重途径实现存量资源共享与社会价值共创。随着我国少子老龄化与家庭结构核心化变迁,不同代际群体间服务需求从家庭外溢至公共领域,且在资源与合作方面存在分配张力与代际困境,亟须加强代际间互助支持与资源共享以改善代际关系、促进代际情感与功能的交融贯通^[21]。如充分考虑代际群体在情感联结、行为互动中的关联性,打造协同共享、全龄友好的代际共同体,释放综合人口红利以实现全生命周期的人口高质量发展^[22]。其次,群体共生是实现专业化服务与社会化支持的基础。现代儿童福利体系需要政府、社会组织、企业、家庭、社区等多元主体协同参与,形成权责明晰、功能互补的治理网络。多元主体参与能根据自身特质整合存量资源建立协作共生的运行逻辑与职能关系^[23],如政府部门负责政策建构、资源统筹与兜底保障;家庭承担儿童基础养育与监护功能;社会组织凭借其专业优势实现服务递送、资源链接;企业提供资金物品与个性化服务;社区作为服务阵地提供物理空间与基础信息支持等。这种优势互补的群体共生,为提升儿童福利提供充足的专业性与可及性。最后,跨域共生是打破行政壁垒与部门藩篱的重要举措。儿童福利体系是一项涉及民政、教育、卫健、公安、司法、妇联、残联等多部门的复杂系统性工程,建立高效顺畅的部门协作机制可有效避免政出多门、政策碎片,实现信息共享、资源共享、平台共享及跨域共生,推动儿童福利在政策制定、信息共享与服务递送层面有效衔接,防止儿童福利的部门责任游离与福利虚化。

2. 共生内容:资源、服务与设施的共享与交换 共生内容是共生关系得以维系与发展的重要基础,构成儿童福利体系中不同共生主体互动与耦合之内核,为资源、服务与设施的流动整合创造协同图景。首先,资源共生是儿童福利体系共生逻辑之底层支撑,打破传统条块分割的资源配置模式,强调资金、人才、信息、资本等要素在多元主体间动态流动、高效整合与协同增值。如联结政府财政、企业专项资金与社会慈善捐赠等建立跨部门跨领域的资金统筹与协调机制,根据儿童实际需求进行精准投放;建立常态化联合督导、交叉培训等机制推动专业人才跨界协作与能力共建;打造儿童福利信息共享平台实现数据信息互联互通与智能应用;激活社会组织等非正式社会支持网络促进社会资本深度链接与信任构建等^[24]。其次,服务共生是资源共生的直接体现与价值彰显,可有效破解服务供给碎片化格局,围绕儿童福利需求形成无缝衔接、连续贯通的服务链条。一方面,以儿童需求为导向,实现生活照料、医疗康复、教育支持、心理疏导、社会融入等服务的互补与整合,提供“一站式”综合服务包;另一方面,促进专业服务、志愿服务与行政服务协同提升。服务共生不仅是服务内容整合与叠加,更是服务能力互补与增强。专业社会工作服务的介入可为志愿者与基层行政服务人员提供专业培训与督导^[25],志愿服务力量的广泛参与能有效弥补专业服务在覆盖面与情感支持上的不足,高效的行政服务亦能为专业服务与志愿服务的有效开展提供制度保障,三者协同联动形成优势互补、功能耦合的服务供给生态。最后,设施共生是儿童福利体系在物理空间层面的共生实践,通过对现有公共设施的存量优化以实现空间资源集约利用与功能拓展。推动跨领域物理空间共享共用^[26],将儿童福利服务设施嵌入现存公共服务设施之中,如“一老一小”服务设施融合、综合服务中心功能叠加等。同时,可促进单一功能设施向复合功能平台转型升级以打造儿童友好服务综合体,植入多元化服务内容形成资源整合与服务共生的综合性平台,实现存量空间的复合利用与功能再造。

3. 共生机制:能量交换、协同治理与互惠激励 共生机制是驱动多元共生主体协同演进的核心动力系统,可确保儿童福利体系在存量资源条件下实现价值最大化,主要包含能量交换、协同治理与互惠激励三个维度。首先,能量交换机制是福利体系价值增值的流动基础,儿童福利体系中的能量载体是指资源、服务、信息与情感的持续流动,其核心目标在于通过高效的能量流动与转化实现整个体系的价值增值。如政府将财政资本能量以服务购买形式定向注入专业社会组织,社会组织又将获取的资本能量转化为精细化的儿童福利服务,实现能量在制度层面的价值转化。同时以信息与情感为纽带的能量交

换是共生关系的效率保障,如关于儿童福利需求的精准评估、服务过程的动态反馈等信息在服务供给方与服务对象间高效流动可降低决策成本与执行偏差,在福利输送过程中传递的信任、关怀与支持能有效维系共生关系长效稳定。其次,协同治理机制是儿童福利体系结构优化的制度保障,旨在破除行政壁垒实现从碎片化向整体性治理的转变,其核心要素包括常态化的协商平台、智能化的信息枢纽及规范化的行动准则等共同构成的政策协同与资源整合制度框架。如搭建政府牵头的跨部门联席会议制度、组建围绕特定儿童群体的多部门联合协作模式、构建全链条智慧化的数字治理平台、建立以绩效评估为导向的协同评价体系等。最后,互惠激励机制是激发并维持共生主体参与积极性的动力源泉,通过设计合理的成本分担与利益共享规则,确保其在利他的共生行为中获得利己的价值回报。儿童福利体系运行需多元主体共同承担,清晰界定与合理划分以明确共生主体成本分担规则^[27],同时设计与贡献挂钩的利益共享机制,形成权责对等的成本分担架构。同时可运用政策工具强化互惠预期,如通过税收减免、荣誉表彰、能力建设支持等方式降低市场、社会主体参与儿童福利事业的成本与风险,建立透明合作规则、畅通沟通渠道减少合作中的不确定性与交易成本,形成长期参与的政策激励与风险规避机制。

4. 共生环境:政策导向、制度供给与社会文化 共生环境作为影响共生系统运行与发展的外部条件总和,不仅是儿童福利体系运行的外约束与支撑条件^[28],更是激活存量资源、优化效率配置的关键场域,包括政策法规、制度供给、社会文化等多维要素。首先,政策导向为儿童福利体系的共生运营提供制度性的方向指引与资源保障,通过确立“儿童优先”的核心原则为存量资源配置提供价值准则与伦理基础,即应将儿童利益置于所有涉及儿童的公共政策与资源配置优先位置;同时利用存量资源配置的效率与公平状况检验政策价值导向的实现程度,如通过政策创新唤醒沉睡或低效运转的儿童福利资源,利用政策协调实现跨部门、区域与层级的资源整合以及通过政策引导实现资源配置的结构优化与功能升级等。与此同时,政策导向的清晰度、稳定性与一致性至关重要,可有效降低共生主体的认知成本与行为不确定性,消除政策冲突与资源内耗,形成长期的共生预期与行为惯性。其次,制度供给是共生环境建设的基础环节,为儿童福利体系的共生运行提供规则框架与行为约束。儿童福利存量优化涉及资源识别、整合、评估等多个环节,制度供给的完整性要求建立覆盖存量优化全过程的制度体系以消除制度空白与规则真空;同时儿童福利存量优化涉及多个部门、层级与主体,制度供给的协调性要求形成相互衔接、支撑的制度体系以避免制度冲突与规则打架^[29];存量优化是随社会发展变化的动态演进过程,制度供给的适应性要求制度安排能及时回应存量优化的新需求,保持制度体系的动态更新与持续优化。最后,社会文化为儿童福利体系的共生运行提供精神基础与民众支撑,将儿童福利置于社会发展优先位置,凝聚各方力量共同推进儿童福利事业发展,为存量资源的优化配置提供价值引领与舆论支持。如通过政策宣导等形式宣传儿童福利政策的价值导向与核心内容,运用表彰先进、树立典型等方式引导社会关注并参与儿童福利,利用媒体营造全社会关心支持儿童福利的良好氛围等。

三、存量解构:儿童福利体系的共生困境

(一) 主体困境:共生单元的“角色模糊”与“权责失衡”

儿童福利体系共生系统的稳定与高效,取决于各共生主体能否在清晰的角色认知下实现权责对等的协同与合作。当前福利体系内部普遍存在角色定位模糊、权责边界不清的现象,导致共生关系异化为不平等的依附或替代关系。首先,政府作为儿童福利的责任主体,在共生系统中主要负责顶层设计、资源配置、监督评估与兜底保障,但在实践中常常出现宏观设计“缺位”与微观服务“越位”倾向。儿童福利体系相关职责分散于民政、教育、卫健、残联、公安、妇联等多个部门,但由于顶层设计系统性不足,导致跨部门信息共享、服务衔接与高效协同机制尚未完全建立,同时地方政府在履行福利供给职责时倾向于通过行政命令直接干预服务过程而忽略服务的专业内涵与个性需求,导致共生体系在微观层面活力

受限与运行不畅。其次,社会组织是儿童福利服务的重要供给与补充,理应发挥专业性、灵活性、贴近社区等优势与政府主体形成功能互补^[30],但在以政府购买服务为主导的服务模式下,其作为独立共生主体的能动性普遍受到“依附性”生存制约。一方面,由于资源高度依赖政府,社会组织在服务实践中的专业判断与创新空间常受行政指令限制,这种以行政合规性为导向的运作模式极大地削弱其专业核心价值,难以根据儿童真实需求提供专业化、个性化、适切化服务。另一方面,当前儿童福利领域的社会组织规模偏小,资源整合与链接能力有待加强,难以成为具有整合性、联结性、培育性的枢纽型平台^[31],易在合作关系中处于弱势地位。最后,家庭是儿童成长的第一环境,是福利体系中预防与化解儿童风险的首道防线,但随着城镇化、人口流动与家庭小型化变迁,家庭主体责任在一定程度上被弱化,经济压力、工作流动性等社会因素亦加剧部分家庭在履行监护、教育与情感支持等功能时的困境^[32],其作为共生单元的基础能量与能动性未被有效激活。

(二) 内容困境:共生资源的“条块分割”与“循环不畅”

在儿童福利体系共生发展情境下,对现有存量资源的优化与整合是实现福利体系协同增效的关键。但当前我国儿童福利体系的共生资源普遍存在“条块分割”与“协同不畅”困境,构成福利服务供给侧的结构性障碍。首先,公共服务设施是儿童福利服务的物理载体,但在规划、建设与管理上的多元分割、制度紊乱等现象阻碍了跨代际、跨功能、跨领域的资源共享与整合。最新民政事业发展统计公报显示,截至2024年底,全国共有注册登记的儿童福利和救助服务机构1 076个,床位9.7万张,全国各类民政服务机构集中养育孤儿3.7万人^[33],床位利用率仅38.1%。在福利服务设施规划中,长期存在设施配置标准多部门不一、专项设施规划标准缺失等情况^[34],加之不同部门间统计口径存在显著差异,使得基于存量优化的设施统筹规划举步维艰。同时,由于规划与建设围绕单一服务目标设计,福利设施功能往往缺乏兼容性与可拓展性,导致资源配置结构性失衡并阻碍代际间自然交往与互动。其次,信息资源是精准识别并动态追踪儿童福利需求,以实现个性化、精细化服务供给的前提。但当前儿童福利信息资源数据壁垒问题严重,导致服务供给与实际需求脱节。信息资源共享存在技术与管理障碍,不同部门的信息建设标准、数据口径、编码规则存在差异^[35],导致异构系统间信息对接与实时交换存在技术难度,信息安全、部门利益、权责划分等因素亦加剧各部门的心理负担,以致在信息共享广度与深度上持保守态度。信息资源共享不畅将难以直接形成儿童福利需求的精准画像,导致福利体系资源错配与服务失准。最后,人才资源尤其是具备跨学科知识与跨代际服务能力的复合型专业人才是促进福利体系共生发展的关键要素^[36],截至2024年底,全国虽有儿童督导员4.2万人,儿童主任58.3万人,但多为村(居)干部兼任且缺乏系统专业训练。随“全龄友好”“老幼共托”等代际共生服务模式在社区层面涌现,对具备整合性服务能力的复合型人才需求变得日益迫切,然而现有人员培训体系仍以满足基本照护需求为主,普遍存在人手不足、专业性不强等问题,使得代际、群体共生服务的推广与深化缺乏核心人力资本支撑。

(三) 机制困境:共生模式的“非对称性”与“互惠中断”

儿童福利体系的可持续发展有赖多元主体间稳定、高效的共生机制。然而当前儿童福利体系的运行实践体现出显著的机制困境,其共生模式在深层结构呈现“非对称性”与“互惠中断”特征,导致资源耗散与协同效应不彰的治理难题。理想的共生系统应具备多向度的能量与价值交换以维持系统活力与演进,但当前儿童福利体系的能量交换模式在很大程度上表现为政府主导、自上而下的单向能量输送过程,而非多元主体共同参与的价值共创网络。资源流动的非对称性固化了各主体的被动角色,政府作为重要的资源供给方与社会参与主体间存在“非对称依赖”,即社会参与主体的服务供给高度依赖政府财政支持而缺乏作为共生伙伴的主体性地位,社会主体的非物质性资源未充分纳入交换体系,导致系统自我造血内生动力不足^[37]。政府购买服务在实践中沦为简单的项目外包而非合作共生,其合作往往停留在契约化的项目交付上,对服务过程中的知识生产、模式创新、能力建设等深层次价值共创关注不足。

同时,协同治理机制旨在通过多主体间深度互动与制度化协作实现福利体系驱动发展,但现有儿童福利体系的协同治理机制呈现“形式化”与“浅表化”特征,未能实现实质性流程整合与资源配置优化。各省级政府部门设立的困境儿童保障工作部际联席会议制度在解决重大问题、传达上级指示方面发挥了重要作用,但对具体且复杂的基层治理难题往往难以形成有效决策与执行合力,且合作多停留在信息通报、活动联办等浅层互动上,鲜少触及服务流程再造、数据共享、绩效评估等核心环节的实质整合。此外,共生关系的稳定与持续有赖可良性循环的互惠激励机制,但当前儿童福利体系中互惠激励机制的阙如与扭曲使共生关系呈现“偏利共生”的脆弱生态,并时常因利益冲突而导致“互惠中断”。2024年《国务院关于推进托育服务情况的报告》显示,目前全国实际入托率仅为7.86%,现有托位缺口较大,且我国托育机构的房租和人工成本占总收入的75%以上,约七成处于亏损状态^[38]。利益共享与风险共担机制缺失挫伤多方参与积极性,特别是涉及设施共用、资源共享的创新模式时,由于缺乏明确的“权责利”界定易将潜在风险与权属纠纷放大,普遍存在的偏利共生模式难以形成系统自我强化的价值循环,导致互惠关系在萌芽阶段便宣告中断。

(四)环境困境:共生环境的“政策滞后”与“文化壁垒”

儿童福利体系的共生发展需深嵌于宏观政策法规与社会经济文化环境中,从存量优化视角审视,儿童福利体系的共生环境面临外部支撑体系“政策滞后”与内在社会观念“文化壁垒”束缚困境。首先,政策法规体系对代际共融尤其是涉及跨代际设施的共建共享、功能复合等服务领域存在明显的供给“真空”,对基层老幼设施共址建设多停留在项目试点层面,缺乏普适性政策框架支持。其次,儿童福利体系共生发展面临财政资源增速放缓与投入紧约性的存量约束环境,儿童福利支出占国家一般公共预算支出的比重处于较低水平徘徊且增长幅度偏低^[39],2024年全国为保障孤儿、事实无人抚养儿童、其他儿童福利资金共支出120.4亿元,相较于全国庞大的儿童人口基数与日益增长的多元化、专业化需求,财政投入的边际增长空间已然受限,且财政资金的投入渠道仍以服务对象、机构类型划分的专项资金为主,缺乏对跨界融合项目的复合型、引导型资金支持。最后,以部门为单位的绩效考核体系在一定程度上对跨部门、跨领域协同合作构成制度掣肘,各部门核心考核指标通常聚焦于本部门职责范围内的预算执行效率、任务完成率等,对代际共融、资源整合的协同项目尚未清晰界定与量化,无法将协同工作产生的共创效益有效转化为具体部门绩效评估的加分项。除此以外,根植于社会深层的文化观念亦是影响儿童福利共生发展的制约因素,“老幼有别”的传统观念及衍生出的代际互动风险形成福利体系共生发展的文化壁垒。“老幼有别”的传统观念强调不同年龄群体生活方式、行为习惯与生理需求的差异性,主张在物理空间与社会交往上避免相互干扰,体现对服务专业化与对象精准化的过度追求,忽视代际互动带来的情感慰藉、知识传递与社会资本增益等潜在价值。目前国内老人对儿童的代际互动大都基于血缘关系展开,对社会层面的代际互动存在健康与安全风险的担忧,代际融合的价值理念尚未形成。

四、进路探索:构建儿童福利共同体的“统”“分”之道

存量优化视角下的儿童福利体系面临着主体参与协同不足、资源整合效率低下、治理机制运行不畅、服务效能发挥不显等方面挑战,亟待实现共生目标迭代升级,探索构建“儿童福利共同体”的可行进路。该共同体是指在存量优化视角下,通过多维度的统筹整合机制与科学化的分层分类体系所构建形成的结构网络化、功能协同化、服务精准化、韧性可持续的社会治理形态与福利供给系统。就实践而论,运用“统”的逻辑以建构共生框架,跨越部门、地域、设施、人员、服务既有壁垒,实现福利系统存量资源整合与治理优化;探寻“分”的逻辑以激活共生动力,打造多层次、梯度化供给结构以促进服务供给精准与高效,最终运用“统分结合”之道塑造出在整合与分化、统一与多样、稳定与应变之间保持动态平衡的福利共同体,为提升新时代儿童福祉提供坚实的理论支撑与实践指引(见图2)。

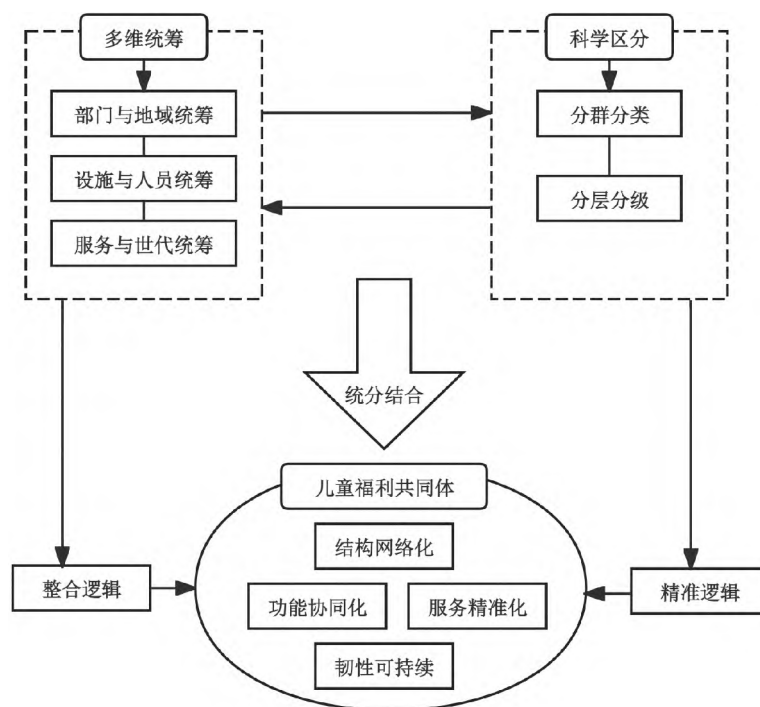


图2 统分结合构建儿童福利共同体逻辑框架图

(一) 多维统筹:迈向整体协同的资源整合与治理优化

1. 部门与地域统筹:构建儿童福利体系的协同治理网络 儿童福利共同体具有高度综合性与复杂性,其服务链条贯穿多部门职能范围,构建强有力的协同治理网络是实现多维统筹的首要任务。一方面,以部门统筹破除职能壁垒,塑造一体化治理格局。一是建立高位阶儿童福利统筹协调机制。效仿国家其他重大战略议题,成立由国务院牵头,民政、教育、卫健、公安、司法、财政等核心部门组成儿童福利与保护工作委员会,负责儿童福利发展的顶层设计、战略规划、重大政策审议与跨部门重大事项的协调裁决等。二是以法制化明晰部门权责边界与协作流程。加快推进儿童福利立法进程,清晰界定各部门在儿童福利体系中的核心职责、辅助职能与协作义务,形成标准化服务流程与责任清单。三是建设儿童福利信息共享与综合管理平台。整合数据资源建立纵向贯通、横向互联的儿童福利信息系统,形成涵盖基本信息、健康状况、福利需求、服务记录、风险预警等全生命周期动态数据库,如浙江省利用 IRS 一体化数据共享平台实现对流动儿童监测保护、动态管理等。

另一方面,以地域统筹弥合发展鸿沟,实现普惠性资源供给均衡。一是建立跨区域儿童帮扶与资源协作机制。随城镇化与社会结构性变迁,城乡区域间儿童福利供给存在显著差异^[40],需统筹城乡福利供给政策,解决儿童福利资源供给在城乡区域间分配不均衡问题。引导财政支持力度与福利供给制度向农村及欠发达地区倾斜,提高资源供需匹配契合性与精准度。二是规划建设区域性儿童福利资源共享中心。针对专业化程度较高的儿童福利需求可在国家或省级层面进行统筹规划,依托现有存量资源优势打造区域性儿童福利枢纽,承接基层转介的复杂个案。如江苏省民政厅积极指导区市一级的儿童福利机构向“养、治、教、康、社”一体化区域性服务中心转型。

2. 设施与人员统筹:实现空间复合利用与人才共享发展 对存量设施与人员资源的统筹是构建儿童福利共同体“统”合逻辑的关键环节,其核心要义在于打破物理空间与组织身份壁垒,通过空间复合利用与人才共享发展来优化儿童福利资源供给形态与配置效率。一方面,以设施统筹促进空间盘活与

功能复合,重塑存量资源价值。一是推进存量空间嵌入式改造与功能叠加。打破传统儿童福利机构封闭式管理,将服务功能嵌入城市公共服务设施网络中,如武汉采取“碎片重组、复合升级”策略将党群服务中心部分空间改造为儿童公益学堂;广东通过“微改造”方式盘活社区公共空间或闲置用房建设儿童友好之家等,不仅以较低成本推进存量空间复合利用,亦拓展了儿童福利服务覆盖范围。二是促进福利设施跨界融合与场景创新。将儿童福利与社区建设、养老服务、文化教育等领域跨界融合,激发服务场景活力与创新,以拓展儿童成长服务维度。如杭州利用铁路沿线闲置土地打造可供儿童参与实践的综合性成长空间并探索建设老幼共享服务空间。

另一方面,以人员统筹促进机制创新与专业赋能,激活存量人才潜力。一是探索建立区域儿童福利专业人才共享机制。整合民政、教育、卫健、残联等系统内相关人员,以地市或区县为单位建立儿童福利专业人才库,通过统一调度响应辖区内基层单位服务需求。二是打造“专”“兼”人员队伍实现公益性与精细化互补。积极构建“儿童主任+儿童社工+志愿者+专业人士”的四位一体服务矩阵,以夯实网格化基层服务队伍,建立跨部门、跨机构人才共享与柔性流动机制促进兼职服务队伍多元化,激发福利系统人力资源活力。

3. 服务与世代统筹:拓展全生命周期与代际共融服务 福利体系的优化需深化服务供给内核以应对儿童发展需求的复杂性与动态性,推动服务体系向“全生命周期”纵向延伸与“代际共融”横向拓展是实现儿童福利从补缺型救助向赋能式发展转变的内在要求,也是实现儿童福利体系共生发展的关键要素。一方面,以服务统筹整合服务链条,提供全周期、闭环式福利支持。一是构建儿童福利连续性支持的整合路径。将传统救助式服务理念向为所有儿童提供从胎儿到成年过渡期的综合、普惠性关爱与支持转变^[41],为儿童不同发展阶段设立核心服务目标与标准清单,建立“发现报告、评估转介、干预服务、跟踪回访”的一站式动态调整服务闭环,确保服务连续性与有效性。二是推进养育、医疗、教育、康复、社会工作等领域一体化发展。形成以儿童为中心的协同工作机制,明确不同部门职责边界与协作流程,将专业服务全面嵌入服务链条,提升福利服务的连贯性与整体性。

另一方面,以世代统筹促进代际互动,实现老幼共融的价值共生。一是加强政策引导与文化弘扬以推进融合发展支持体系。围绕一老一小多元服务需求贯彻代际共融理念,借鉴德国“多代屋”、新加坡“海军部村庄”等国外典型经验创新老幼共融服务模式,通过代间学习增进彼此了解^[42],营造良好社会氛围增进代际认同与和谐。二是设计推广专业化代际共融服务活动项目。鼓励支持高校、研究机构、社会组织等协同合作开发标准化代际共融课程与活动包,设计祖孙课堂、非遗传承、园艺合作等兼具趣味性与教育性的互动项目,配备相应师资培训、安全指引与活动评估工具,推进代际群体在参与和创造中建立情感联结与资源互助。

(二) 科学区分:迈向精准高效的分类施策与分层供给

1. 分群分类:基于儿童差异化需求的精准服务 在构建儿童福利共同体的宏大叙事中,“统”确立了基础性的制度框架与价值共识,“分”则是将宏观制度设计转化为微观个体福祉的具体实践。分群分类是精准服务的前提与基石^[43],其核心要义在于通过精细的群体划分与专业的分类施策实现福利资源对儿童需求的精准匹配,从而在有限的存量资源下最大化福利效能。一是建立标准化儿童评估机制以实现福利需求精准画像。传统依赖家庭经济状况的单一维度已无法适应儿童福利体系高质量发展要求,构建多维度、全方位儿童需求评估体系是绘制儿童福祉精准画像的基础,如江苏泰兴针对困境儿童家庭监护状况建立“生存—发展—保护”的多维需求评估模型,对儿童所处家庭环境、监护质量、安全状况等进行系统评估,通过设计标准化量表与特定需求评估工具以形成动态更新、数据驱动的儿童群体画像,为后续风险干预与服务供给提供精准靶向。二是依据精准画像实施分类帮扶以回应多元群体核心诉求。针对孤儿、事实无人抚养儿童、残疾儿童、留守儿童等不同群体实际需求,整合多方主体力量设计

并提供个性化服务方案,如针对事实无人抚养儿童在监护缺失、情感忽视、安全风险等方面的需求提供有效监护监督、心理辅导、关爱支持等服务保障;针对残障儿童家庭在康复照护、教育融入等方面迫切需求提供专业康复救助、教育支持等服务推进家庭赋能;针对农村留守儿童亲情失落、心理孤单等构建替代性社会支持网络,通过发动儿童主任、“爱心妈妈”、志愿者等服务力量提供常态化探视陪伴与情感抚慰,有效弥补家庭监护部分功能缺失。同时依据不同儿童群体个性化服务需求完善个案管理模式,为其整合匹配供需对接的服务组合,实现从“政府给什么”到“儿童要什么”的根本转变。

2. 分层分级:构建服务定位与治理定责的多级服务体系 分层分级是实现儿童福利服务精准化与高效化的关键机制,包含依据儿童需求与困境程度进行“分层供给”的横向内容矩阵与依据政府层级和事权划分进行“分级治理”的纵向传导体系,二者有机结合共同成立体高效、层级明确的服务体系。一方面,基于服务功能定位进行分层供给。为应对全体儿童、困境儿童及特殊困难儿童的差异化需求,需构建功能互补、有机衔接的三层次服务供给结构:一是聚焦保障儿童基本生存发展权的兜底型服务,主要面向孤儿、事实无人抚养儿童等面临生存威胁的儿童群体提供替代性照料与基本生活保障服务;二是面向全体困境儿童及有特殊发展需求儿童的基础型服务,弥补其因家庭、健康、环境等因素造成的发展短板,是促进实质性机会公平的补充性福利供给。三是面向全体儿童及其家庭的普惠型服务,其战略重点在于福利对象的扩面、福利项目的增容及福利内容的提质^[44],是现代儿童福利体系发展进步的标志。

另一方面,基于治理权责进行分级递送。当前我国儿童福利工作呈现部门共参格局,纵向政府科层体系是政策执行与资源配置主渠道,需明晰省、市、县、乡(街道)、村(社区)各级职能定位。省、市级层面承担区域协调与资源整合角色,将国家政策与地区实际相结合,统筹区域内财政与专业服务资源,建立区域性专业支持服务中心;县级与乡镇(街道)层面作为服务枢纽与执行中心,负责福利服务的具体组织、实施与管理,县级部门承担政策落地执行与资源分配,乡镇(街道)则承担个案发现、评估管理、资源链接等核心职责;村(社区)层面作为管理末梢与信息前哨,以儿童主任、社区网格员等为主体,承担日常巡防探视、信息收集、政策宣传与情感关怀等基础性工作,将宏观政策规划传导至微观个体需求。

(三) 统分结合:塑造共生稳进的儿童福利共同体

在存量优化视角下,推动儿童福利体系共生发展的终极目标在于构建一个功能互补、动态演进的儿童福利共同体,此共同体的塑造并非简单的资源叠加或机构重组,而是在现有治理框架基础上探索出一条统分结合的存量优化之道。“统”与“分”并非相互对立,二者在儿童福利共同体建设中呈现深刻的辩证统一关系。“统”是“分”的前提与保障,搭建了统一的制度框架、信息平台与资源网络,为“分”的精准实施创造有利条件;“分”是“统”的目标与体现,确保宏观统筹规划能精准实施到有需求的微观儿童个体。同时,统分结合是激活儿童福利共同体的动力源泉,“统”为福利共同体设定行动纲领与合作规则,为多元主体有序参与提供稳定预期与制度保障,为建立共生关系营造宏观环境;“分”的精准施策为共生主体功能分化与专业协作创造有效空间,最终形成功能互补、优势叠加的共生增效。

儿童福利共同体旨在儿童福利治理中形成资源共享、责任共担的利益与行动共同体,在统分结合发展进路下,儿童福利共同体呈现出结构网络化、功能协同化、服务精准化、韧性可持续的特征。具体而言,一是部门与地域统筹促进儿童福利共同体结构网络化,通过打破部门壁垒实现资源跨域流动,为网络节点的功能互补奠定物质基础;依托服务管理平台建设打通服务递送的数据通道,降低网络协调的交易成本;推动区域协调发展引导资源跨区域流动,增强网络的包容性与普惠性等^[45]。二是设施与人员、服务与世代统筹共同驱动儿童福利共同体功能协调化,一方面,设施与人员统筹通过建立跨机构合作网络、明确责任划分与共享服务协议等,将分散的存量设施与专业化人员纳入统一协调的服务网络中,通过结构化耦合提升整体服务效能;另一方面,服务与世代统筹通过服务整合、代际捆绑与协同递送形成

“需求整合—代际联动—系统赋能”的逻辑路径,有效实现福利共同体功能协调化与效益最大化。三是分群分类与分层分级共同保障儿童福利共同体服务精准化,分群分类厘清儿童福利需求横向谱系,分层分级标定福利保障强度纵向梯度,二者通过科学区分儿童群体异质性需求,实现福利资源差异化配置与精准化递送。四是统分结合推动儿童福利共同体韧性可持续,存量优化视角下儿童福利体系共生逻辑要求通过“统”破除资源壁垒、“分”激发主体活力,唯有推动统分结合的共生进化,才能在“统”的框架内实现“分”的精细化、在“分”的实践中强化“统”的协调力,最终构建权责清晰、韧性可持续的儿童福利共同体。

五、结论与讨论

在存量优化背景下,儿童福利体系的发展优化不再局限于资源增量扩张,而是注重现有资源整合与高效利用,这与共生理论内在逻辑高度契合,即通过多元主体间相互依存、资源交换与协同进化实现整体效能提升。共生理论解析了体系内部如何运用共生关系实现资源冗余减少、服务效率提升及福利公平促进,共生逻辑在主体维度、内容维度、机制维度与环境维度的交互作用中共同推进体系向福利共同体演进。本文的理论贡献在于引入存量优化这一核心视角,揭示通过机制创新与关系重构提升福利体系内生动力逻辑,丰富了儿童福利体系发展的理论谱系。同时将共生视为可操作化的建构过程,坚持“统”的整合逻辑与“分”的精准逻辑,构建以福利共同体为目标的儿童福利新体系,增进了该理论的实践解释力与指导性。在实践启示层面,参与主体树立存量优化的战略意识,在福利供给中优先考虑现有资源的整合与功能提升而非盲目新建,主动构建主体间资源链接与信任联结,在主体赋能与责任平衡中推进共生关系的协同演进。

存量整合与共生发展可谓当下及未来我国儿童福利体系建设的可行选择,儿童福利体系的发展进阶需从简单增量思维转向共生导向的存量优化,本文主要基于儿童福利体系的宏观架构与中观机制分析,对微观层面福利主体互动策略与共生关系指标衡量的深描尚显不足,未来需根植我国治理优势,深化共生理论的本土化运用,在资源张力与互补中寻求动态平衡,围绕儿童福利的共同目标结成相互依存、协同演进的共生网络,运用量化工具动态揭示共生体系演化规律,探索出一条符合中国国情、满足儿童需求的韧性、可持续、高质量发展之路。

参考文献

- [1] 王金营,王暄喆.共同富裕与人口长期均衡发展双目标导向下的税收政策优化研究[J].人口与社会,2026(1):1-13.
- [2] 朱浩.新中国70年儿童福利的理念、政策与发展趋向[J].中州学刊,2020(2):84-90.
- [3] 邓锁.法治化进程中基层儿童福利与保护的整合治理[J].东岳论丛,2024(1):86-94.
- [4] 郑功成,尹吉东.中国儿童福利转型:理论逻辑与实践路径[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2023(6):122-130.
- [5] 谢琼.中国儿童福利服务的政社合作:实践、反思与重构[J].社会保障评论,2020(2):87-100.
- [6] 韩华为.儿童贫困的内涵和形成机理:一个分析框架及其政策启示[J].社会保障评论,2023(2):109-126.
- [7] 肖滨,姚媛.政党势能如何破解公共服务多层次供给中的条块分割——以A市家政基层服务站建设为例[J].江淮论坛,2024(4):22-31,2.
- [8] 黄冠,乔东平.组合漏斗式试验:中国儿童福利领域政策试验的试点机制及优化研究[J].中国行政管理,2021(10):130-137.
- [9] 万国威.我国儿童福利制度的进阶式普惠型转型道路:2025—2050[J].中州学刊,2025(6):98-107.
- [10] 刘丽娟.发展理论视角下的儿童福利体系完善[J].治理研究,2024(5):83-97,159.
- [11] 刘玉兰,彭华民.韧性治理视角下困境儿童福利治理机制构建与实践路径[J].中州学刊,2023(10):75-82.

- [12] PARACER S, AHMADJIAN V. Symbiosis: an introduction to biological associations[M]. New York: Oxford University Press, 2000.
- [13] MARGULIS L, SAGAN D. Slanted truths: Essays on Gaia, symbiosis and evolution[M]. New York: Springer Science & Business Media, 2013.
- [14] 袁纯清. 共生理论 兼论小型经济[M]. 北京:经济科学出版社,1998.
- [15] 胡守钧. 社会共生论[M]. 2版. 上海:复旦大学出版社,2012.
- [16] 刘志辉,沈亚平. 共生理论及其在公共管理学科的适用性研究[J]. 理论月刊,2016(11):154-159.
- [17] 郭金云. 共生型社区服务的生成逻辑与优化路径[J]. 中国行政管理,2022(7):29-38.
- [18] CUI V, YANG H, VERTINSKY I. Attacking your partners: Strategic alliances and competition between partners in product markets[J]. Strategic Management Journal, 2018(12): 3116-3139.
- [19] 郑功成. “十五五”时期社会保障发展规划课题讨论会上的讲话[Z]. (2025-09-28)[2025-10-10], 北京.
- [20] 中华人民共和国民政部. 从战略和全局高度加快推进儿童福利事业发展[EB/OL]. (2024-11-05)[2025-10-10]. <https://www.mca.gov.cn/n152/n166/c1662004999980002250/content.html>.
- [21] 李磊,丛宏彬. 社区嵌入式养老与托育服务实现现代融合发展的机理、模式及路径研究[J]. 江西社会科学,2024(9):175-185.
- [22] 朱荟. 构建全龄友好社会的重点与关键[J]. 人民论坛,2024(23):78-82.
- [23] 李文祥. 从多元参与到公共协商:儿童福利建设的取向转换与机制重构[J]. 社会科学,2023(7):145-153.
- [24] 尹栾玉,苏博文. 公共性营造与抗逆力赋能:社区自组织提升社区韧性的路径研究——基于B市H社区的案例[J]. 江淮论坛,2023(6):61-68.
- [25] 谭磊. 我国公办福利机构引入社会工作专业服务的缘由、路径与趋势[J]. 广西社会科学,2020(12):78-85.
- [26] 徐伟,徐子茜. 协同服务创新视角下社区综合养老空间营造研究[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2024(5):62-74.
- [27] 陈红,米红. 我国育儿假政策实施现状及影响因素研究——兼与相关国家的比较分析[J]. 人口与社会,2023(2):90-99.
- [28] 匡亚林,吴佳馨. 数字共生:农村老年群体数字包容生态体系构建[J]. 江苏社会科学,2025(2):132-141.
- [29] 凌争,郭宁. 技术嵌入、制度供给与信息转化:公共服务市场化的创新路径[J]. 江苏社会科学,2024(4):92-101, 242-243.
- [30] 窦媛,乔东平. 联结、互嵌与规制:我国儿童福利服务供给网络结构分析——基于7县市的质性研究[J]. 社会保障评论,2022(6):144-157.
- [31] 何雪松,崔晋宁. “搭桥”:枢纽型社会组织转型发展的竞争逻辑与行动策略[J]. 社会科学,2023(3):160-170.
- [32] 金文龙. 共同富裕视域下婴幼儿照护服务体系的建构逻辑、现实困境与优化路径[J]. 江淮论坛,2023(5):73-80.
- [33] 中华人民共和国民政部. 2024年民政事业发展统计公报[EB/OL]. (2025-07-30)[2025-10-10]. <https://www.mca.gov.cn/gdnps/n2445/n2451/n2458/n2681/c1662004999980006189/attr/400985.pdf>.
- [34] 王佳文,胡继元,王建龙,等. 新时代城市公共社会福利设施规划标准研究——走向全龄友好社会[J]. 城市规划,2024(2):75-83.
- [35] 许中缘,郑煌杰. 生成式人工智能赋能数字经济:逻辑机理、现实困境与实现进路[J]. 福建论坛(人文社会科学版),2025(1):49-68.
- [36] 李璇. 共生视域下区域人才培养的核心要义、现实困境与可为路向[J]. 江淮论坛,2023(2):161-166.
- [37] 王泗通. 协同共治视角下的环境治理现代化——基于地方环境政策修正利益主体的博弈分析[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2023(4):90-99.
- [38] 中国人大网. 国务院关于推进托育服务工作的报告——2024年9月10日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议上[EB/OL]. (2024-09-11)[2025-10-10]. https://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202409/t20240911_439363.htm.

- [39] 尹吉东. 从适度普惠走向全面普惠:中国儿童福利发展的必由之路[J]. 社会保障评论,2022(2):122-143.
- [40] 宋月萍. 迈向内生驱动的未来:乡村振兴中的儿童福利体系转向[J]. 社会保障评论,2023(4):136-144.
- [41] 刘继同. 中国现代儿童福利服务体系制度化建设论纲[J]. 探索与争鸣,2021(10):140-147,179-180.
- [42] 李静. 代际互助:“成功老化”的模式创新[J]. 东岳论丛,2018(5):61-66.
- [43] 李静,颜振亮. 结构化理论视域下中国式农村养老的历史叙事与现实路径[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2025(4):129-140.
- [44] 黄冠,李坤泽. 普惠型儿童福利体系如何构建?——来自韩国的经验及教训[J]. 社会政策研究,2022(3):111-123.
- [45] 翟绍果,徐天舒. 中国式现代化进程中乡村治理共同体的时代契机、运行机制与行动方略[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版),2023(3):148-158.

[责任编辑 陈 萍]

Symbiosis: The Construction Logic and Practical Approach of the Child Welfare System from the Perspective of Stock Optimization

LI Jing, CHEN Qi

(School of Government Management, Yunnan University, Kunming 650504, China)

Abstract: In the context of economic development transformation and resource integration for efficiency improvement in the process of optimizing existing resources, how to effectively revitalize existing resources to meet the increasing demand for children's welfare has become an important issue in the development of the times. This study builds a four-dimensional analytical framework of symbiotic entities, symbiotic contents, symbiotic mechanisms, and symbiotic environment based on the symbiosis theory, and uses this as a reference to discover that the current children's welfare system faces multiple symbiotic dilemmas in the operation of existing resources, such as ambiguous rights and responsibilities of entities, inefficient resource integration, insufficient mechanism collaboration, and weakened environmental support. To promote the symbiotic optimization development of the welfare system, it is necessary to achieve overall coordination through multi-dimensional integration and governance optimization by coordinating departments, facilities, personnel, and service generations, and at the same time, implement precise services based on differentiated needs of children and a multi-level supply system with stratified and classified approaches. Finally, through the “combined unified and divided” practical path, a more resilient and sustainable children's welfare community can be shaped.

Key words: existing resource optimization; symbiosis theory; children's welfare system