

· 社会福利 ·

# 从适度普惠走向全面普惠： 中国儿童福利发展的必由之路

尹吉东

[摘要] 党的十八大以来,儿童福利开始受到重视,适度普惠型儿童福利试点取得了相应的进展,但随着儿童福利需求持续升级和新的挑战需要应对,其与新时代发展要求的不适应性也日益明显,特别是在低生育率对人口均衡发展影响重大的背景下,加快促使儿童福利从适度普惠向全面普惠转型势在必行。全面普惠型儿童福利应以充分满足全体儿童的福利需求为出发点与落脚点,通过增强既有制度的公平性、加快补上福利短板、优化体系结构、提升服务质量等多种举措来达到预定目标。在转型发展中,特别需要重塑新的理念与政策体系,完善管理体制,加强法制建设,在政府主导下充分调动社会力量参与,最终全面建成公平、普惠、高质量的儿童福利体系。

[关键词] 儿童福利;适度普惠;全面普惠

## 一、引言

习近平总书记指出:“让孩子们健康成长关系祖国和民族未来,也是每个家庭最大的愿望和期盼。”<sup>①</sup>这一表述意味着儿童发展连接着家庭与国家的发展,对中国而言具有很强的针对性。统计数据显示,2021年,我国出生人口为1062万人,人口出生率仅为7.52‰,<sup>②</sup>出生人口数自2016年以来连续5年减少,出生率自2020年跌破10‰之后继续下降,2021年人口净增长仅48万人。照此下去,我国将很快进入人口负增长时代。近10年的人口出生数可见图1。

[作者简介] 尹吉东,中国人民大学中国社会保障研究中心博士生。主要研究方向:儿童福利理论与政策。

[基金项目] 北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心重大项目、北京市社会科学基金重大项目“新发展阶段实现全体人民共同富裕的理论内涵和实践创新研究”(21LLGLA067)。

① 中共中央文献研究室:《习近平关于青少年和共青团工作论述摘编》,中央文献出版社,2017年,第108页。

② 《中华人民共和国2021年国民经济和社会发展统计公报》,国家统计局官网:[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202202/t20220227\\_1827960.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202202/t20220227_1827960.html),2022年2月28日。

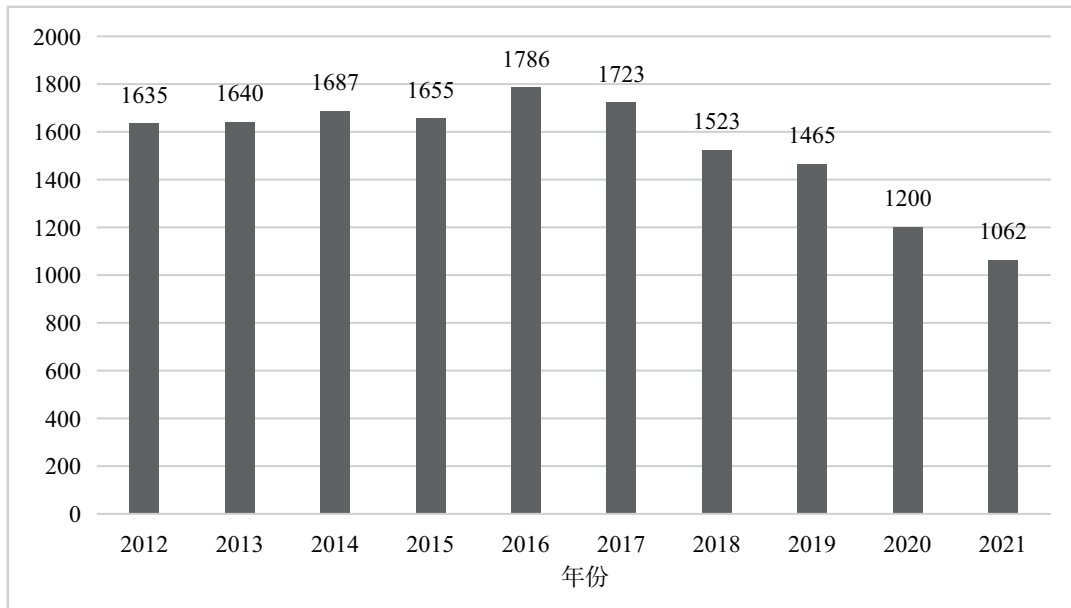


图1 2012—2021年我国每年出生人口数(万人)

资料来源:2020年数据来自国新办举行第七次全国人口普查主要数据结果发布会,其余年份数据来自当年的《国民经济和社会发展统计公报》。

与此同时,第七次全国人口普查数据亦显示,2020年我国育龄妇女总和生育率仅为1.3,<sup>①</sup>不仅低于人口正常更替水平2.1,也低于国际警戒线1.5,少子化现象进一步突出。鉴于此,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出:“深入实施儿童发展纲要,优化儿童发展环境,切实保障儿童生存权、发展权、受保护权和参与权。完善儿童健康服务体系,预防和控制儿童疾病,减少儿童死亡和严重出生缺陷发生,有效控制儿童肥胖和近视,实施学龄前儿童营养改善计划。保障儿童公平受教育权利,加强儿童心理健康教育和服。”<sup>②</sup>2021年7月,中共中央、国务院印发《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》,明确提出为进一步优化生育政策,实施一对夫妻可以生育三个子女政策及配套支持措施。

从人口出生率连年下降到最高层连续做出相关决策,揭示了我国人口均衡发展的战略目标遭遇了巨大的挑战,究其原因,既有社会发展进步必然带来人口增长减缓的客观规律,也有儿童福利发展滞后、养育成本居高不下的现实因素影响。因此,我国亟待将儿童福利事业纳入促进儿童健康成长和实现人口均衡发展、积极实施应对人口老龄化国家战略、扎实推动全体人民走向共同富裕的历史进程中,而将儿童福利事业从适度普惠型转向全面普惠型显然是一条必由之路。

① 《国新办举行第七次全国人口普查主要数据结果发布会》,国务院新闻办公室官网:<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/44687/45470/wz45472/Document/1703620/1703620.htm>,2021年5月11日。

② 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》,《人民日报》,2021年3月13日第1版。

## 二、适度普惠型儿童福利的提出与发展

在讨论新时代我国儿童福利事业发展时，有必要回顾以往儿童福利发展的情况，特别是党的十八大以来由主管部门推进的适度普惠型儿童福利，这是我国儿童福利事业向全面普惠发展的现实基础。

### （一）适度普惠型儿童福利的提出及内涵

2006年，民政部相关负责人表示，中国将“积极推动社会福利事业由补缺型向适度普惠型转变”，<sup>①</sup>这是我国福利部门首次提出建设适度普惠型社会福利的设想。毫无疑问，适度普惠型社会福利也包含民政部门负责的儿童福利。2011年，国务院颁布《中国儿童发展纲要（2011—2020年）》，其中提出“扩大儿童福利范围，建立和完善适度普惠的儿童福利体系”，适度普惠型儿童福利的概念正式得到确立。党的十八大后，民政部发布《关于开展适度普惠型儿童福利制度建设试点工作的通知》（民函〔2013〕206号），在江苏昆山、浙江海宁、河南洛宁、广东深圳进行试点，适度普惠型儿童福利真正付诸行动。

从当时现实条件出发，适度普惠这一概念可以从“适度”“普惠”两个角度来理解。“适度”的含义包括：一是儿童福利水平应适度，要与社会经济发展水平相适应，既不能超前也不能滞后；二是儿童福利项目内容的扩展应适度，要根据儿童对福利诉求的变化积极扩展相关福利项目与内容，从生存性需要逐步走向发展性需要；三是儿童福利的覆盖范围应适度，优先覆盖孤儿等特殊儿童，逐步向全体儿童扩展。“普惠”即覆盖全体儿童。因此，从当时现实条件出发，“适度普惠是综合我国社会制度、人口状况、文化传统、执政理念等多种因素而提出的具有中国特色的福利模式。”<sup>②</sup>然而，由于这一概念是民政部门提出并由其主导试点，适度普惠型儿童福利的覆盖对象仅包括孤儿、残疾儿童、重病儿童、流浪儿童、事实无人抚养儿童和贫困家庭的儿童；具体内容主要包括对困境儿童的孤儿津贴、事实无人抚养儿童津贴、重度残疾儿童补贴、残疾儿童康复救助服务、艾滋病病毒感染儿童基本生活费及特困儿童救助供养等，福利水平总体偏低。由此可见，适度普惠型儿童福利是仅仅局限于覆盖特殊儿童的有限的民政福利。

### （二）实施适度普惠型儿童福利试点的背景

从概念提出到开展试点，所显示的不仅是伴随社会经济发展的需要而对儿童福利问题的进一步重视，亦与党的十八大后国家更加重视民生的政策取向和加快包括儿童福利在内的社会保障体系建设密切相关。

1. 社会保障制度发展步伐加快提供了有利的宏观背景。经过世纪之交社会保障改革从效

① 窦玉沛：《中国社会福利的改革与发展》，《社会福利》2006年第10期。

② 陆士桢：《适度普惠社会保障体制下的社会福利服务——以儿童福利的视角》，《社会保障研究（北京）》2010年第2期。

率取向向公平取向的转变,我国社会保障制度进入加速发展期。特别是党的十八大后,让国家发展成果更多更公平地惠及全体人民成为国家的基本政策取向,社会保障改革走向深化,包括养老保险、医疗保障、社会救助等各项社会保障事业全面发展,在这种大背景下,儿童福利作为社会保障体系建设的短板,也日益引起社会各界的关注,进而对其发展起到了推动作用。

2. 传统儿童福利不适应发展需要的局面亟待改变。改革开放后,传统的单位福利与集体福利逐渐消失,儿童福利逐渐社会化与市场化,实践中暴露出的问题与矛盾日益显性化。首先,传统的儿童福利仅覆盖福利机构中的孤儿(弃婴)和农村中纳入“五保”供养的孤儿,导致绝大多数普通儿童甚至部分其他弱势儿童均无法被纳入到相关政策范围内;与此同时,儿童福利水平较低,仅能满足孤儿的生存需要。其次,儿童福利制度呈现鲜明的城乡二元分割特征,广大农村儿童被排斥在儿童福利体系之外。二元制福利模式成为城乡差别扩大的重要因素。<sup>①</sup>例如,受人口流动和城镇化影响,2000—2010年间,农村留守儿童占比从8%上升至22%,城镇流动儿童则从5%上升至10%。<sup>②</sup>再次,儿童福利组织发展缓慢,服务能力匮乏。由于相关法规政策的约束,民间组织难以进入儿童福利服务领域,同时,较少部分的儿童服务组织所提供的服务也局限于生活保障方面,难以满足儿童需求。最后,儿童福利政策欠缺且效果不佳。针对儿童的福利政策不仅欠缺,而且已出台的相关政策也是“隐藏”在婚姻、妇女等相关政策中;同时,儿童福利政策还存在较为突出的“头痛医头、脚痛医脚”问题,甚至有的政策与实践本末倒置。总之,随着社会的转型,与儿童相关的问题不仅在数量上不断增多,而且问题的复杂程度也在不断上升,推进适度普惠型儿童福利发展成为解决现实问题和促进儿童健康发展的必要举措。

3. 具备了发展适度普惠型儿童福利的条件。2010年,我国成为世界第二大经济体,财政收入保持较快增长,为发展适度普惠型儿童福利奠定了相应的物质基础。从国际上看,日本和韩国扩大儿童福利服务范围时的人均国内生产总值(GDP)分别为3974美元(1973年)和1883美元(1981年),而我国在2010年的人均GDP已为4550美元,<sup>③</sup>因此,发展适度普惠型儿童福利应当具有了相应的经济条件。

综上,适度普惠型儿童福利概念的提出与试点推进,标志着我国儿童福利事业发展进入了一个新的阶段。

### (三) 采取的行动与取得的效果

党的十八大以来,在党中央的高度重视下,我国采取了一系列增进儿童福利、促进儿童健康成长的行动。例如,在经济保障方面,继2010年发放孤儿津贴后,2012年又为艾滋病感染

① 成海军、朱艳敏:《社会转型视阈下的普惠型儿童福利制度构建》,《学习与实践》2012年第8期。

② 段成荣等:《城市化背景下农村留守儿童的家庭教育与学校教育》,《北京大学教育评论》2014年第12期。

③ World Bank, *GDP Per Capita (Current US\$)*, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>, 2022-1-10.

儿童发放津贴，2015年国家建立贫困残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴（简称残疾人两补）制度亦将残疾儿童纳入在内，2019年参照孤儿标准再为事实无人抚养儿童发放津贴，2022年将3岁以下婴幼儿照护费用纳入个人所得税专项附加扣除等。在医疗方面，以医疗保健机构为载体实施两期儿童早期综合发展项目，国家卫健委等六部门开展儿童白血病救治管理工作等。在儿童服务方面，2013年民政部实施“儿童福利机构建设蓝天计划”，确定全国统一的儿童救助保护热线，开展残疾儿童康复救助，2014年全国妇联主导开展了儿童快乐家园项目等。特别是在农村儿童福利方面，实施农村义务教育学生营养改善计划和贫困地区儿童营养改善项目，还有“两免一补”、营养午餐及特殊教育提升计划。此外，民政部在乡镇（街道）设立儿童督导员、在村（居）委会设立“儿童主任”岗位并于2020年实现了全覆盖，探索出了基层儿童福利与保护服务模式；2022年又开展了“护童成长”——儿童关爱服务体系建设试点项目等。这一系列行动的开展，有效保护了儿童尤其是困境儿童的权利，促进了儿童的成长发展，适度普惠型儿童福利制度建设取得了初步成效。

1. 政府主导责任逐渐突出，儿童福利政策逐步体系化。一方面，民政部门负责的儿童福利覆盖范围不断拓展，从最初的孤儿到重病重残儿童，再到事实无人抚养儿童、贫困家庭儿童等，进一步凸显了政府在儿童福利中的主导责任。另一方面，全国人大、国务院及民政部等部门制定或修订了一系列法律法规与政策文件，涉及儿童教育、卫生保健等多个方面，如《中华人民共和国未成年人保护法》《中华人民共和国母婴保健法》《国务院关于加强困境儿童保障工作的意见》等，这些法律法规与政策文件的实施，直接促进了儿童福利的增长和儿童的健康发展。监测地区的统计数据显示，2013年到2020年，新生儿死亡率、婴儿死亡率、5岁以下儿童死亡率均在大幅度降低，7岁以下儿童保健管理率逐年提高（见表1）。

表1 2013—2020年新生儿死亡率、婴儿死亡率和5岁以下儿童死亡率（‰）

|           | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 新生儿死亡率    | 6.3  | 5.9  | 5.4  | 4.9  | 4.5  | 3.9  | 3.5  | 3.4  |
| 城市        | 3.7  | 3.5  | 3.3  | 2.9  | 2.6  | 2.2  | 2.0  | 2.1  |
| 农村        | 7.3  | 6.9  | 6.4  | 5.7  | 5.3  | 4.7  | 4.1  | 3.9  |
| 婴儿死亡率     | 9.5  | 8.9  | 8.1  | 7.5  | 6.8  | 6.1  | 5.6  | 5.4  |
| 城市        | 5.2  | 4.8  | 4.7  | 4.2  | 4.1  | 3.6  | 3.4  | 3.6  |
| 农村        | 11.3 | 10.7 | 9.6  | 9.0  | 7.9  | 7.3  | 6.6  | 6.2  |
| 5岁以下儿童死亡率 | 12.0 | 11.7 | 10.7 | 10.2 | 9.1  | 8.4  | 7.8  | 7.5  |
| 城市        | 6.0  | 5.9  | 5.8  | 5.2  | 4.8  | 4.4  | 4.1  | 4.4  |
| 农村        | 14.5 | 14.2 | 12.9 | 12.4 | 10.9 | 10.2 | 9.4  | 8.9  |

资料来源：根据《中国卫生健康统计年鉴（2021）》整理所得。

2. 困境儿童供养能力得到加强, 养育标准不断提高。党的十八大以来, 随着各级政府财政投入逐年增加, 福利机构对困境儿童的供养能力持续加强。截至 2020 年底, 全国共有注册登记的独立儿童福利和救助保护服务机构 760 个, 床位 10.1 万张, 年末在机构抚养人员 4.6 万人。<sup>①</sup> 从 2019 年开始, 中央财政补助东、中、西部的孤儿生活费标准从每人每月 200 元、300 元、400 元提高到每人每月 300 元、450 元、600 元, 提高幅度达 50%。2020 年全国共支出儿童福利经费 68.2 亿元, 其中孤儿基本生活保障经费 33.4 亿元, 事实无人抚养儿童基本生活保障经费 21.8 亿元, 其他儿童福利经费 13.0 亿元; 与此同时, 全国各类民政服务机构集中养育孤儿基本生活保障平均标准、社会散居孤儿基本生活保障平均标准不断提高 (见图 2)。<sup>②</sup> 政府对儿童福利经费投入的增加, 为保障儿童生活水平与提高机构供养能力奠定了基础, 有助于切实保障儿童的合法权益。

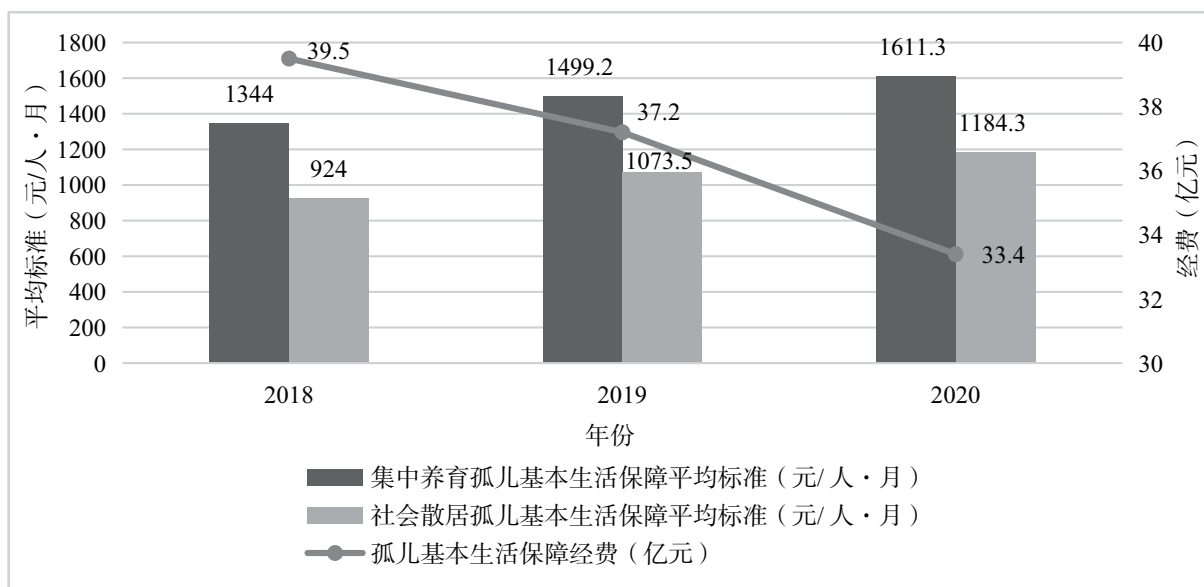


图 2 孤儿基本生活保障标准与保障经费

资料来源: 根据 2018—2020 年《民政事业发展统计公报》整理所得。

3. 儿童福利管理体制得到明确。针对以往儿童福利管理分散的局面, 2018 年国务院机构改革中, 在民政部设立了儿童福利司, 其职责即是负责拟订儿童福利、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。自此开始, 县级人民政府以上各级民政部门均设置了儿童福利专责机构, 这对于促进儿童福利事业不断发展具有重要意义。不仅如此, 基层儿童福利领域工作队伍建设不断加快, 特别是儿童督导员和儿童主任的设立, 进一步健全了基层儿童福利工作体系与服务网络, 打通了儿童福利服务递送的“最后一公里”。截至 2020 年底, 全国共有儿童督导员 5.5 万人, 儿童主任 66.7 万人,<sup>③</sup> 儿童督导员与儿童主任实现了全覆盖, 成为维

① 《2020 年民政事业发展统计公报》, 民政部官网: <http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/>, 2021 年 9 月 10 日。

② 《2020 年民政事业发展统计公报》, 民政部官网: <http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/>, 2021 年 9 月 10 日。

③ 《2020 年民政事业发展统计公报》, 民政部官网: <http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/>, 2021 年 9 月 10 日。

护儿童权利、促进儿童发展的重要力量。

4. 为儿童服务的社会组织发展步伐加快，服务供给能力提高。截止到2020年4月，全国共有儿童福利机构1217家，未成年人救助保护机构1806家。<sup>①</sup>不仅如此，儿童服务项目也在增加。2021年，中央财政支持社会组织参与社会服务项目共立项128个，项目资金共计4186.08万元。其中，儿童领域项目68个，项目金额共计2833.94万元，占2021年资金总额的67.7%。2012年以来，儿童类项目占比逐年提高。<sup>②</sup>儿童福利类社会组织的较快发展，为满足各类儿童特别是困境儿童的服务需求创造了有利条件。

总体来看，自2013年开展适度普惠型儿童福利试点以来，我国儿童福利事业发展取得了初步成效，较好地维护了儿童特别是困境儿童的合法权益。但“当前儿童福利与国家发展阶段、社会福利整体水平仍有差距，与中国经济社会发展水平相适应、与国际儿童福利相呼应、满足全体儿童福利需要的政策体系尚未完成。”<sup>③</sup>这表明我国儿童福利事业与新时代的发展要求还有很大差距。

### 三、适度普惠型儿童福利不能适应国家发展新要求

新时代是全面建设社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴的时代，也是逐步走向全体人民共同富裕的时代，这决定了全面发展儿童福利事业是新时代的内在要求，而少子高龄化现象的日益严峻性，更决定了全面发展儿童福利事业具有紧迫性。然而，现阶段推进的适度普惠型儿童福利显然无法适应新时代国家发展的新要求。

#### （一）儿童优先理念落实不到位

在走向共同富裕与建设社会主义现代化国家进程中，儿童是国家和民族的战略性、基础性资源，也是实现中华民族伟大复兴的主力军，而全面发展的儿童福利制度也是现代化国家的标配，因此，应当坚持儿童优先的理念并具体落实到儿童福利发展上来。国家“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出了“坚持儿童优先发展”的命题，《中国儿童发展纲要（2021—2030）》也明确提出“坚持对儿童发展的优先保障”，然而，儿童优先的理念在儿童福利领域还没有得到落实，适度普惠型儿童福利更不可能落实。首先，在覆盖对象方面，现行适度普惠型儿童福利仅仅覆盖孤儿、事实无人抚养儿童等困境儿童，绝大多数儿童被排除在这种制度之外。其次，在福利水平方面，适度普惠型儿童福利制度对儿童的保障水平总体较低，一般局限于满足基本生活需要。最后，在福利项目与内容方面，适度普惠型儿童福利的项目

① 《民政部2020年第二季度例行新闻发布会》，民政部官网：<http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/xwfbh/n23/>，2020年4月24日。

② 《民政部办公厅关于发布2021年中央财政支持社会组织参与社会服务项目立项名单的通知》，民政部官网：<http://www.mca.gov.cn/article/xw/tzgg/202109/20210900036346.shtml>，2021年9月2日。

③ 吴海航：《儿童权利保障与儿童福利立法研究》，《中国青年研究》2014年第1期。

较少，主要侧重生活保障与义务教育方面，内容较为单一，往往局限于生存性福利方面。

与此同时，财政投入不足也表明儿童优先的理念没有得到有效落实。党的十八大以来，我国对儿童福利的经费投入虽然总体上不断增长，但增长幅度依然偏低，占一般公共预算支出的比重仍然很低（见图3），与德国、日本等发达国家相比还有很大差距（见图4）。

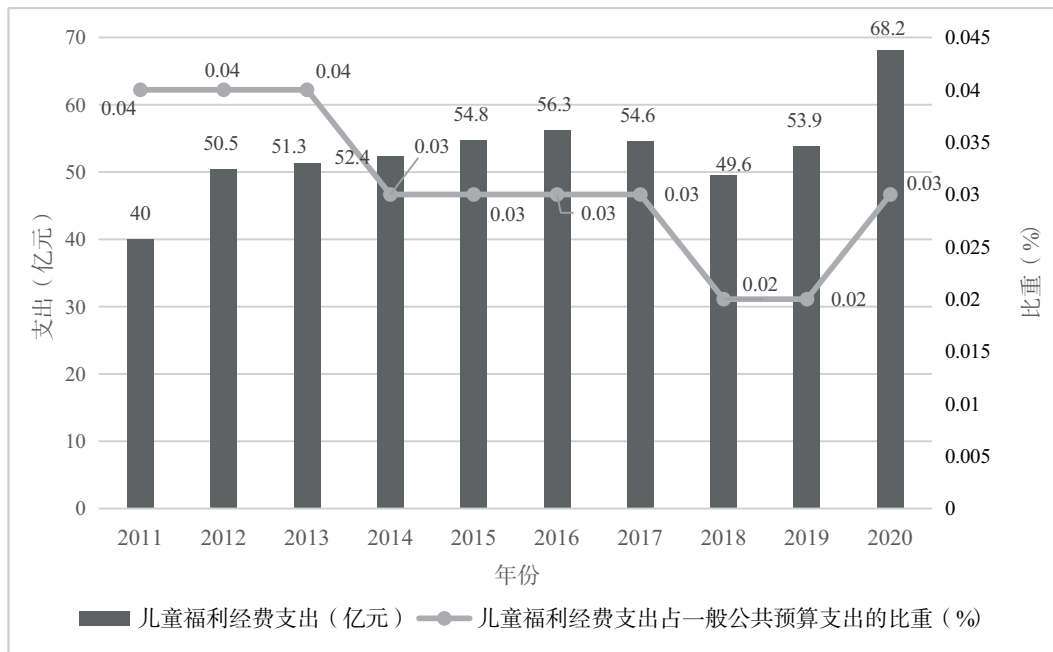


图3 2011—2020年儿童福利经费支出及其占一般公共预算支出的比重

资料来源：根据2012—2021年《中国民政统计年鉴》整理所得。

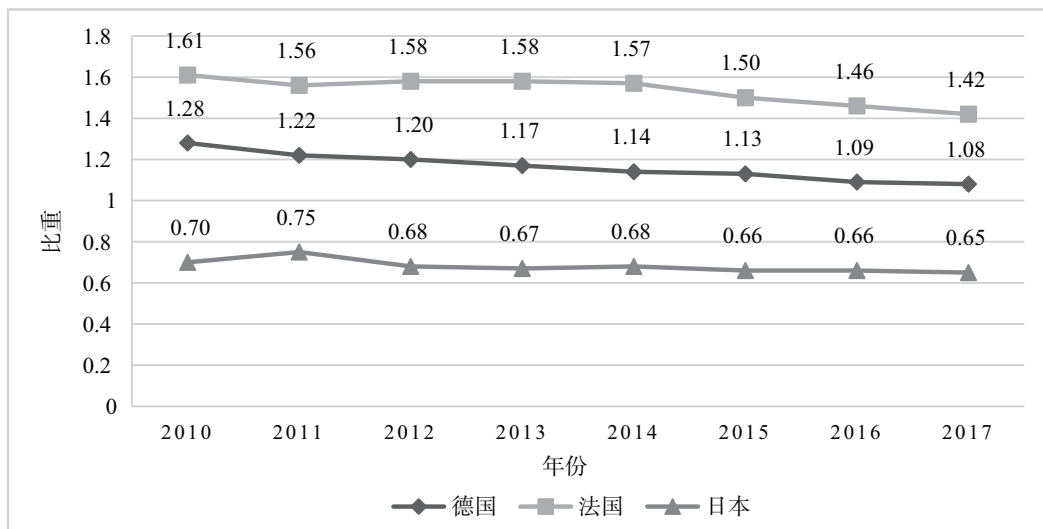


图4 德国、法国、日本用于儿童的现金公共支出占GDP的比重 (%)

资料来源：OECD, Family Database, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FAMILY>, 2022-1-26.

### (二) 适度普惠型儿童福利的局限性日益显性化

由于部门分割管理儿童福利的现实格局，适度普惠型儿童福利通常局限于民政部门主管的困境儿童，显然无法应对日益高涨、持续升级的儿童及其家庭对儿童福利的诉求。首先，适度



普惠型儿童福利的覆盖范围仅包括孤儿、流浪儿童、事实无人抚养儿童及重病重残儿童等，是与全体儿童无关的福利概念。“将儿童照顾政策局限于弱势儿童群体的做法必然很难达到预期效果，更起不到促进儿童发展、支持家庭和增进社会公平等积极作用。”<sup>①</sup>其次，在儿童福利津贴方面，现行政策局限于少数特殊儿童且水平不高，所实现的也只是对特殊儿童的基本生活与医疗保障。最后，在儿童福利服务方面，当前儿童福利服务总量不足，以托育服务为例，全国0—3岁的婴幼儿大约有4200万人，其中1/3有比较强烈的托育服务的需求，但是现在的实际供给为5.5%左右，供给和需求缺口确实较大。<sup>②</sup>与此同时，儿童服务发展质量不高。一些服务往往只注重物质层面的需求而忽略精神层面，忽略了儿童的多样化需求。例如，在儿童设施方面，“长期以来，我国的公共空间中专门为儿童设计、安全可及、朴素自然的活动场所有限，同时专门为儿童设计的空间也被包裹在消费的场景下。”<sup>③</sup>总之，适度普惠型儿童福利的局限性日益显性化，照此发展显然无法真正促进儿童福利事业大发展。

### （三）管理分散，政策协同性较低

儿童福利制度应当是面向所有儿童的一个完整政策体系，它需要统筹规划、协同推进，并在推进中实现资源的优化配置。然而，尽管2018年机构改革中在民政部门设置了专司儿童福利之责的机构，但并未真正结束部门分割、条块分隔的局面。目前，民政部门主要负责拟订儿童福利、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；教育部门除负责义务教育外，还负责幼儿园等事务；国家卫健委负责拟订妇幼卫生健康政策、标准和规范，推进妇幼健康服务体系建设，指导妇幼卫生、出生缺陷防治、婴幼儿早期发展、人类辅助生殖技术管理和生育技术服务工作，同时还负责完善生育政策并组织实施，建立和完善计划生育特殊家庭扶助制度等；国家医保局负责儿童医疗保险、儿童医疗救助及生育保险；国务院妇女儿童工作委员会负责编制中国妇女和儿童发展纲要并组织实施和监测评估；等等。由于各部门都有各自的政策目标，其关注的往往不是从儿童优先的角度出发，而是基于本部门利益出发，进而导致各部门在政策制定、资源配置及具体行动中缺乏协同。同时，各部门发布的政策层级较低，权威性较弱，宣示性强，政策“碎片化”现象较为严重且可操作性弱，在执行过程中往往会出现重复、缺失甚至相互矛盾的现象，进而降低政策执行效率，政策效果大打折扣。

### （四）社会力量参与不足

伴随全面建成小康社会目标的实现，促进儿童发展更加需要有能够全方位、全过程满足儿童需求的福利制度，但只有政府参与是不可能实现的，必须充分调动社会力量的参与。然而，

① 岳经纶、范昕：《中国儿童照顾政策体系：回顾、反思与重构》，《中国社会科学》2018年第9期。

② 参见《国新办举行优化生育政策促进人口长期均衡发展新闻发布会》，国务院新闻办公室官网：<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/44687/46355/index.htm>，2021年7月21日。

③ 施芸卿：《抚育私人化困境及社会化公共养育探索》，《学术论坛》2021年第1期。

现阶段社会力量参与儿童福利事业发展还较为乏力。一方面是儿童福利类社会组织数量不足。由于相关支持政策力度弱、缺乏相关服务标准与监督规范等因素,社会力量参与儿童福利事业发展时存在不少顾虑。同时,“现行政策将政府举办的公办儿童福利设施与社会力量举办的儿童福利设施分隔成‘两张皮’,实践中根深蒂固的政府包办思维、长久以来欠升级的运行机制、对社会组织和资源的不信任,还有‘多一事不如少一事’的懒政思维等”,<sup>①</sup>也使得社会组织举办者望而生畏。根据中国社会组织网的数据,涉及儿童的社会组织共有3963家,其中儿童福利与服务类组织不足500家。<sup>②</sup>再如上海,根据上海市民政局2019年对儿童类社会组织的内部统计,儿童照护类与服务类社会组织共有74家,占全市社会组织的比例不足1%,<sup>③</sup>远远不能满足儿童的服务需求。另一方面是结构单一。现阶段绝大部分由社会力量兴办的儿童服务机构都是教育培训类机构,鲜有专门的儿童福利服务类机构,绝大部分儿童机构存在“重教育、轻服务”的现象。据了解,截至2020年底,国内教培企业总数超过300万家。此外,部分儿童福利组织自身建设不够规范,工作人员专业性不强,服务供给不精准,而且所提供的服务具有可替代性,从而影响了儿童服务组织的竞争能力和长远发展。据了解,我国儿童公益组织中工作经验不足3年的入门级员工平均占比超过40%,近30%的儿童公益组织没有预算为员工提供专业培训,并且公益组织所提供的服务普遍更集中于小学阶段的儿童,鲜有从事儿童特殊保护的公益组织。<sup>④</sup>

### (五) 适度普惠型儿童福利的不良效应在放大

新时代对儿童福利发展的基本要求是全面发展、高质量发展,但适度普惠型儿童福利的不良效应却在不断放大。一方面,由于适度普惠型儿童福利局限于困境儿童,不是全面普惠型制度安排,群体之间、城乡之间及区域之间的发展差距在拉大,导致儿童发展机会不公平。以儿童的健康保障水平为例,2020年农村婴儿死亡率和5岁以下儿童死亡率分别为6.2‰和8.9‰,高于城市3.6‰和4.4‰的水平;西部地区婴儿死亡率和5岁以下儿童死亡率分别为7.9‰和10.6‰,高于中部地区4.7‰和6.6‰的水平、东部地区2.7‰和4.1‰的水平。<sup>⑤</sup>

另一方面,因儿童福利制度不健全,儿童权益受损事件时有发生。尽管我国制定了《反家庭暴力法》《未成年人保护法》(2020年修订)等一系列法律,儿童权利总体上得到了较好保障;然而,与儿童成长的现实需要相比,现行法律法规还不健全,相关政策措施还存在不少漏洞,从而导致儿童福利需求无法满足,甚至儿童死亡事件时有发生,例如毕节儿童垃圾箱取暖死亡

① 谢琼:《中国儿童福利服务的政社合作:实践、反思与重构》,《社会保障评论》2020年第2期。

② 涉及儿童的社会组织数据,均为组织状态与信用状况属于正常的。数据来自中国社会组织政务服务平台:<https://xxgs.chinanpo.mca.gov.cn/gsxt/newList>。

③ 华怡佼:《社会组织参与服务城市困境儿童的现状与对策——以上海市为例》,《少年儿童研究》2020年第9期。

④ 亓迪、南方:《中国儿童发展的组织生态研究》,南京大学出版社,2020年,第16-20页。

⑤ 《〈中国儿童发展纲要(2011—2020年)〉终期统计监测报告》,国家统计局官网:[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202112/t20211221\\_1825519.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202112/t20211221_1825519.html),2021年12月21日。

事件、<sup>①</sup>兰考收养所火灾事件<sup>②</sup>及广东韶关流浪儿童死亡事件<sup>③</sup>等。这些事件的发生，不仅是对受害儿童及其家庭的严重伤害，而且严重冲击着社会底线，同时也反映出我国儿童福利发展滞后的现实窘境。

综上所述，适度普惠型儿童福利并不能解决儿童福利领域中的诸多现实问题，更无法满足全体儿童不断增长的福利需求，因此，加快儿童福利事业发展理念更新、制度重组势在必行。

## 四、开创全面普惠型儿童福利发展新局面

基于适度普惠型儿童福利的滞后性、城乡居民对儿童福利诉求的持续高涨和互联网时代带来的新挑战，特别是生育率下降与少子高龄化的加速发展，我国儿童福利事业已经到了应当从局限于困境儿童的适度普惠转向面向全体儿童全面普惠的时候了。

### （一）全面普惠型儿童福利的内涵与外延

本文提出的全面普惠型儿童福利，是指能够全方位、全周期满足全体儿童健康成长的福利需求的制度体系。首先，全面普惠型儿童福利不再是局限于民政范畴的民政福利，而应当是一个完整的制度体系，它涵盖生育福利、托育服务、儿童健康保障、儿童教育福利、儿童津贴与社会优待、儿童特别保护等内容。其次，全面普惠型儿童福利不是只针对困境儿童，是以全体儿童为出发点，而保障困境儿童只是底线。再次，全面普惠型儿童福利涵盖儿童成长的全过程，并根据不同年龄段的儿童需要做出相应的制度安排。此外，全面普惠还应追求应惠尽惠。如在儿童福利服务上，应当满足全体儿童健康成长与全面发展的多样化需求，既包括生活、教育与健康方面的服务，也应当纳入精神服务、心理咨询与辅导等方面的服务。总之，全面普惠型儿童福利是立足于全体儿童健康成长的完整的儿童福利制度体系。

具体而言，全面普惠型儿童福利的政策体系框架及其具体内容如下。

1. 生育福利：它应当是对女性怀孕到婴儿出生这一时期的保护与服务措施，具体包括孕期保护和服务、生育支持、母婴安全与优生服务、育儿假及生育保险与生育津贴等内容。

2. 托育服务：它是为0—6岁婴幼儿提供充足、平等、公益性（或免费）托育服务的制度安排。

① 2012年11月16日，贵州省毕节市一处垃圾箱内，发现5名10岁左右男孩的遗体。经调查，这些流浪孩子因为在垃圾箱内生火取暖而中毒身亡。参见《人民时评：5个流浪儿惨死 孩子失助拷问社会底线》，中国政府网：[http://www.gov.cn/govweb/jrzg/2012-11/20/content\\_2270584.htm](http://www.gov.cn/govweb/jrzg/2012-11/20/content_2270584.htm)，2012年11月20日。

② 2013年1月4日，河南兰考县一民办收养所发生火灾，事故造成7名弃婴死亡。参见《兰考收养所火灾事故透视：“违法”的爱心与缺失的救助》，人民网：<http://politics.people.com.cn/n/2013/0105/c70731-20099119.html>，2013年1月5日。

③ 2016年8月，患有自闭症的15岁的雷文锋从深圳的住所走失，两个月之后，雷文锋被相关部门辗转送到了广东韶关新丰县的练溪托养中心。此后在不到两个月的时间里，雷文锋死亡。参见《自闭症少年在托养中心死亡事件追踪：雷文锋为何被送至托养中心？》，央视网：<http://m.news.cctv.com/2017/03/21/ARTItGU6WlqCH-VQ3Oh8zAeIR170321.shtml>，2017年3月21日。

3. 健康保障：它是为新生儿保健、儿童健康监测与干预、体检与计划免疫、心理咨询与精神健康及儿童医疗保险与救助等提供服务与保障的制度安排。

4. 教育福利：它旨在保障全体儿童依法享有平等的受教育权，具体包括儿童义务教育福利、普通高中和职业教育福利、特殊教育福利、儿童教育救助、社会教育和家庭教育福利等。

5. 儿童津贴与社会优待：它是对儿童抚育和养育过程提供普惠性经济支持和优待保障的制度安排，包括抚养津贴、托育补贴、残障儿童康复和照料补贴、孤儿/事实无人抚养儿童保障和营养餐等，同时对儿童应当享有的交通优待、场所优待、住房优待、公共文化优待等做出规定。

6. 儿童特别保护：它主要是对特定情形下的儿童保护做出福利性规定，具体包括突发事件中的重点保护，生命、身体或自由受到明显而紧迫危险时的紧急保护，受到虐待或忽视等紧急情形时的强制报告，父母或者其他法定监护人不能履行监护职责的临时和长期监护，以及家庭收养、寄养和其他特殊服务等。

上述制度安排构成了一个面向全体儿童的福利制度体系，它的全面发展必须为所有儿童的健康成长提供可靠的制度保障。

## （二）发展全面普惠型儿童福利的时代意义

1. 发展全面普惠型儿童福利是实现社会公平与走向共同富裕的客观要求。新时代强调让国家发展成果更多更公平地惠及全体人民，儿童作为一个重要群体，自然应当按照公平的原则享有相应的社会福利，而社会保障与福利制度是实现国民共享国家发展成果的基本途径。<sup>①</sup>作为社会保障制度的子项目，儿童福利是专门面向儿童群体的基础性制度安排，它不仅能够减轻育儿负担和解除育儿家庭的后顾之忧，促进全体儿童共享国家发展成果，更能够促进儿童健康成长，进而为其将来立足社会、实现就业与创业及更好的发展奠定基础条件。

2. 发展全面普惠型儿童福利是促进人口均衡发展的必然要求。近年来，我国人口老龄化、少子高龄化快速发展，人口结构急剧变化。一方面，0—14岁人口数量及其占总人口的比重总体上呈现下降趋势。第七次全国人口普查数据显示，2020年我国0—14岁人口数量为2.53亿人，占全国总人口的17.95%，相较于第六次全国人口普查（简称“六普”）有所上升（见图5）。然而，2021年年末，0—14岁（含不满15周岁）人口为24678万人，占总人口的比重为17.5%，<sup>②</sup>较2020年再次呈现下降趋势，而育龄妇女的总和生育率为1.3，不仅低于正常人口更替水平的2.1，也低于国际警戒线1.5。另一方面，人口老龄化现象进一步加剧。我国2000年进入人口老龄化社会时，65岁及以上人口占总人口的比重为7%，2021年上升到14.2%，<sup>③</sup>已经从轻度老龄化进入中度老龄化社会。而要扭转或者缓解这种趋势，必须通过发展儿童福利来提升年轻人的生育意愿。

① 郑功成：《中国社会福利的现状与发展取向》，《中国人民大学学报》2013年第2期。

② 《中华人民共和国2021年国民经济和社会发展统计公报》，国家统计局官网：[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202202/t20220227\\_1827960.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202202/t20220227_1827960.html)，2021年2月28日。

③ 《中华人民共和国2021年国民经济和社会发展统计公报》，国家统计局官网：[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202202/t20220227\\_1827960.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202202/t20220227_1827960.html)，2021年2月28日。

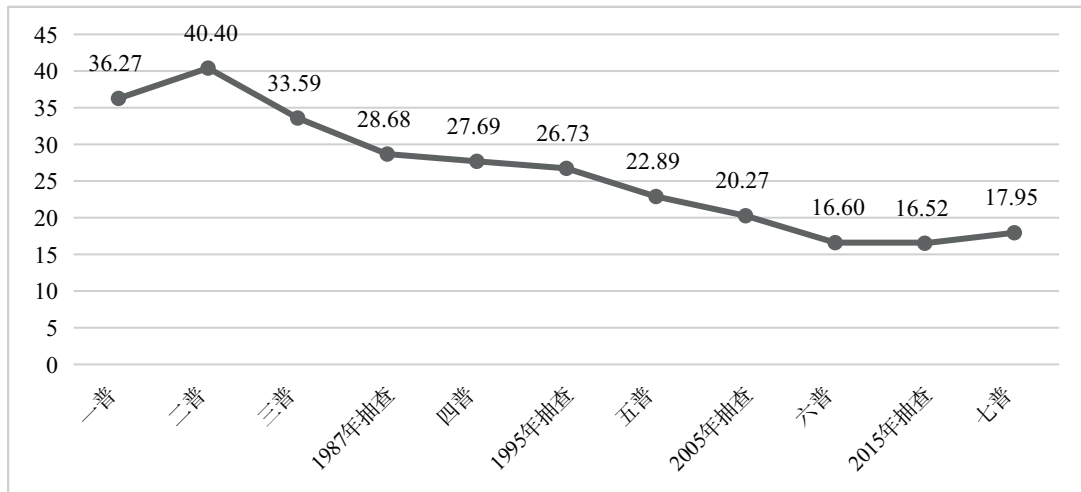


图5 历次人口普查与抽查中0—14岁人口占总人口的比重 (%)

资料来源：根据历次《全国人口普查公报》整理所得。

从国际上来看，儿童福利发展得好的国家特别是西方发达国家，其生育率虽低但不至于跌破国际警戒线，其人口发展较为均衡；即使出现过生育率处于严重低水平的情况，但由于健全的儿童福利制度能够为其国民提供稳定的预期，使其不会担心因生育或育儿而出现加重家庭负担、降低生活质量等情况，其生育率也在较短时期内得以反弹。相比之下，目前我国的生育率已处于低于发达国家的严重低水平阶段(见图6)，这表明借鉴国外经验全面发展儿童福利事业，对于促进生育率回升、维持人口均衡发展具有重要意义。

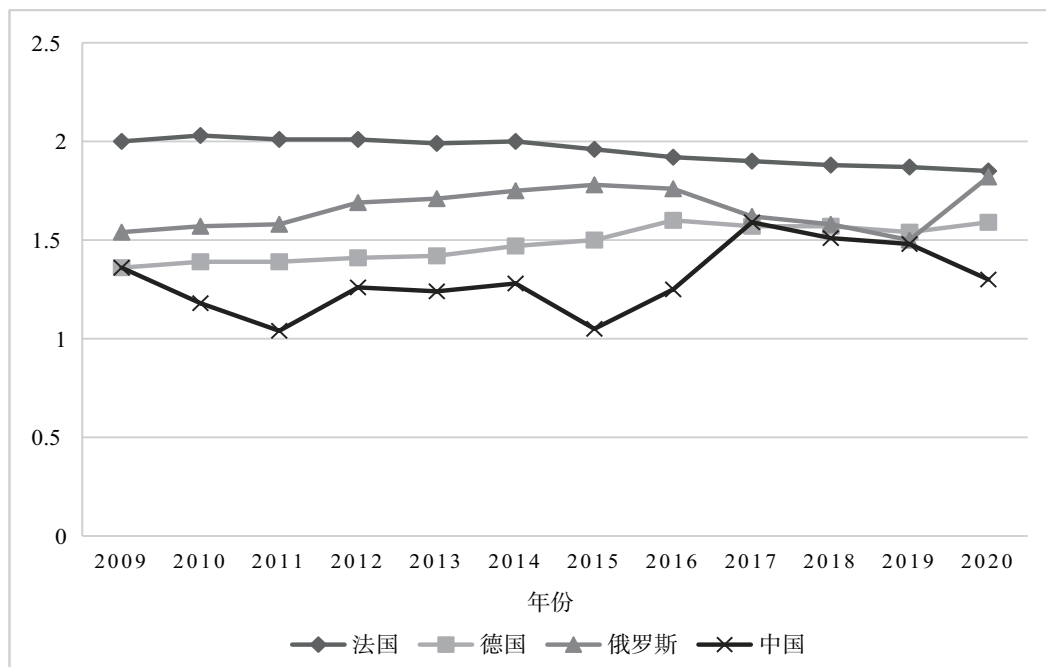


图6 部分国家总和生育率

资料来源：中国2009—2019年的生育率数据根据2010—2020年《中国人口与就业统计年鉴》计算而得，2020年的生育率数据来自《国新办举行第七次全国人口普查主要数据结果发布会》；法国、德国和俄罗斯的生育率数据来自 <https://www.statista.com/search/?q=fertility+rate&qKat=search&newSearch=true>。

3. 发展全面普惠型儿童福利是提高家庭育儿能力的需要。自古以来,中国人始终秉持“多子多福”的观念,受此观念及相关政策影响,每年新增出生人口数长期保持在较高水平。随着社会的发展,受计划生育政策、人们观念转变等因素的影响,传统的“数世同堂”的大家庭已为罕见,户均人口规模呈现不断下降的趋势(见图7),其中一人户和二人户数量占总户数的比重已达55.07%,<sup>①</sup>而第五次全国人口普查时为25%、“六普”为40%,<sup>②</sup>显现家庭规模小型化的速度之快。家庭规模的小型化,使得家庭的育儿功能进一步弱化,进而决定了加快发展普惠型儿童福利具有必要性、紧迫性。

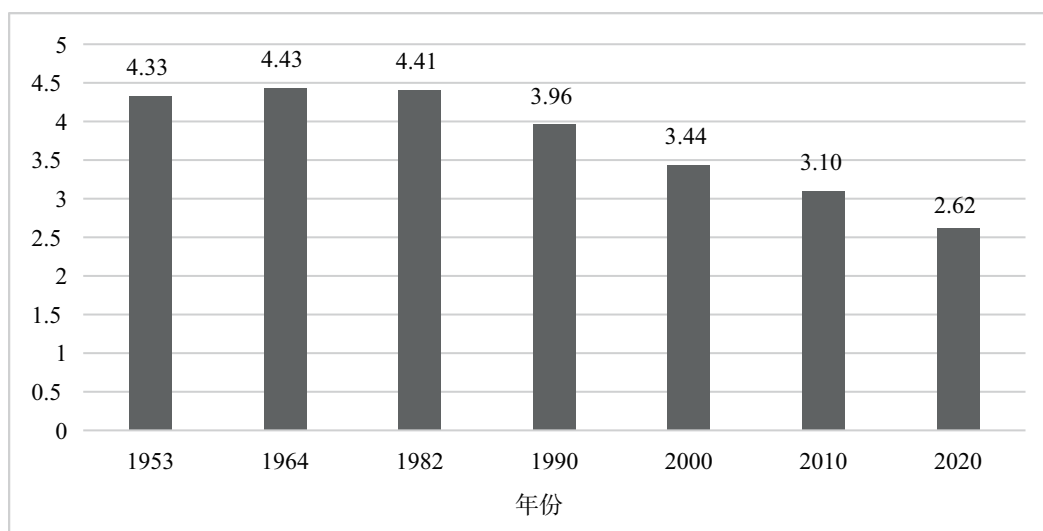


图7 家庭户规模(人/户)

资料来源:根据《中国统计年鉴(2021)》整理所得。

4. 发展全面普惠型儿童福利是完善社会保障体系的应有之义。党的十八大以来,我国社会保障制度快速发展,老年人已经皆享养老金,全民医保基本实现,社会救助应保尽保,养老服务与残疾人福利也在不断发展,但“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。”<sup>③</sup>因此,儿童福利的现实短板亟待加快弥补,这是进一步完善我国社会保障体系的必然要求。

### (三) 儿童福利全面普惠的现实情形

从现实出发,可以发现,我国儿童福利朝着全面普惠发展的方向开始明朗,部分儿童福利项目已经实现了普惠。

第一,九年义务教育巩固率逐年升高,儿童义务教育福利全面普惠目标基本实现。为保障所有儿童的受教育权,我国于1986年制定了《义务教育法》,此后又多次修订,为全体儿童普享教育福利提供了法律依据。党的十八大以来,为进一步提高九年义务教育发展水平,国家

① 国家统计局:《中国统计年鉴(2021)》,国家统计局官网:<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/>。

② 数据来自于《第五次全国人口普查数据》《第六次全国人口普查数据》。

③ 郑功成:《中国儿童福利事业发展初论》,《中国民政》2019年第11期。

陆续颁布了诸多政策，如国务院于2012年9月、2016年7月先后发布《关于深入推进义务教育均衡发展的意见》《关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》等，促使九年义务教育巩固率逐年升高（见图8）。

第二，孕妇围产期服务普惠目标基本实现。党的十八大以来，我国医疗卫生事业快速发展，医疗服务水平显著提升，孕产妇与儿童健康服务的可及性明显提高。2020年，我国孕妇产前检查率、产后访视率及孕产妇系统管理率均达到新高（见图9），这些指标表明孕妇围产期服务基本实现了普惠。

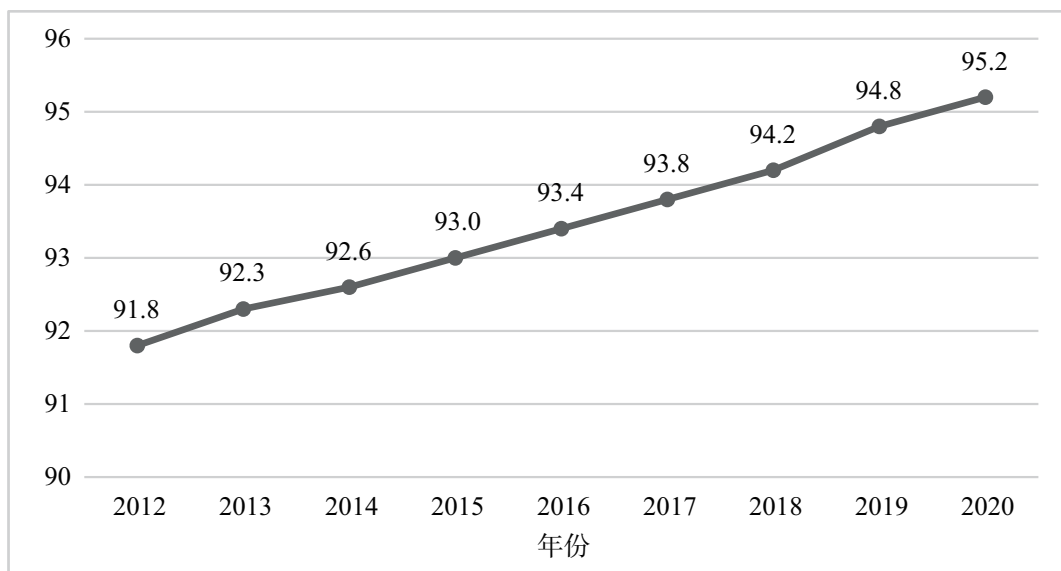


图8 九年义务教育巩固率 (%)

资料来源：根据2012—2020年《全国教育事业统计公报》整理所得。

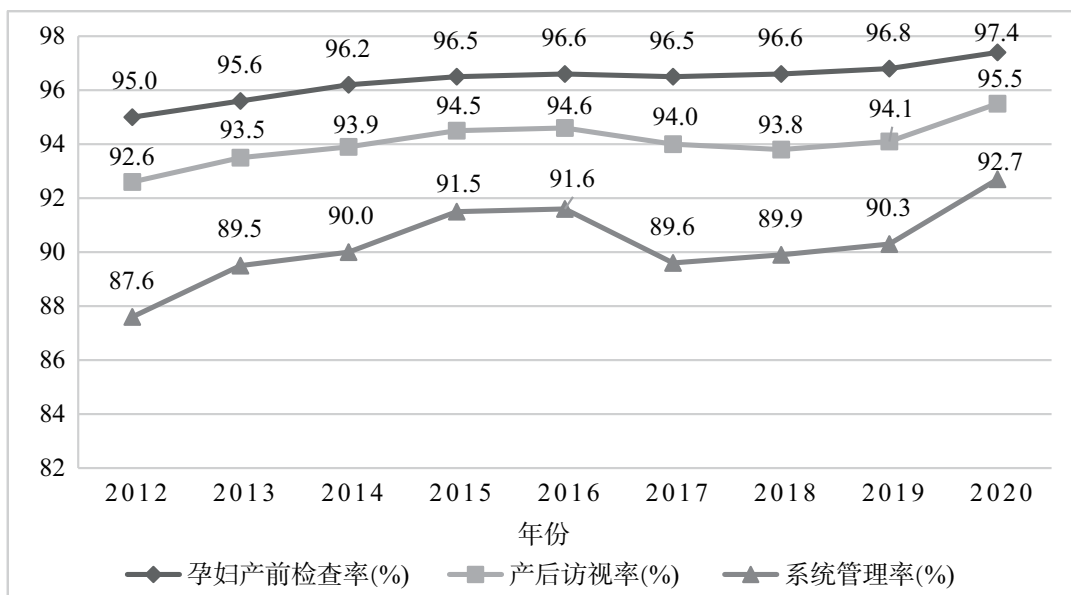


图9 孕妇围产期服务情况

资料来源：根据《中国卫生健康统计年鉴（2021）》整理所得。

第三, 免疫规划疫苗接种实现了普惠。2020年适龄儿童各种纳入国家免疫规划的疫苗接种率均接近或超过99%。<sup>①</sup>

此外, 幼儿园入园率达80%, 其中普惠性幼儿园占比达到80.24%。公园景区票价优惠、博物馆票价及乘坐交通工具实施免票或半票优惠等政策福利也已实现普惠。

综上所述, 部分儿童福利项目已经实现或基本实现全面普惠, 但还需进一步提高公平性与质量, 如城乡之间的义务教育资源分配、发展水平差距有待进一步缩小。部分儿童福利项目尚未实现全面普惠则更加需要政府发力, 如目前的儿童津贴仅覆盖部分困境儿童, 儿童托育服务不能全面满足需要, 等等。这种现象表明我国的儿童福利事业仍处在从适度普惠型向全面普惠型转型升级的初期, 亟待加大发展力度和加快发展速度。

## 五、加快发展全面普惠型儿童福利的构想

前已述及, 在扎实推进共同富裕的历史进程中, 加快儿童福利全面发展势在必行。基于此, 建设一个健全的、全面普惠的儿童福利体系应当成为与现代化进程同步的发展目标, 即到2035年应当全面建成公平、普惠、高质量的儿童福利体系。要实现这一目标, 需要在把握现实基础的前提下明确发展目标, 找准发展方向, 进而采取得力措施加以推进。

### (一) 发展全面普惠型儿童福利的现实基础

在国家已经绘制全面建成现代化强国和扎实推动共同富裕的蓝图与行动纲领的背景下, 我国儿童福利事业从适度普惠向全面普惠转型事实上具备了相应的基础。

1. 社会基础: 加快发展儿童福利事业的社会共识已经形成。生育、养育、教育是育儿家庭都会面临的现实任务, 育儿成本不断攀升也是现实写照, “基于人民群众对育儿成本居高不下的担忧, 特别是这种负担与压力导致生育意愿持续下降的现实后果, 正在加快促成发展儿童福利事业的社会共识。”<sup>②</sup> 目前, 党中央、国务院及政府主管部门都在努力推进减轻育儿成本的政策措施, 公众更是普遍期盼通过加快发展儿童福利事业来减轻育儿负担与压力, 这种社会共识有利于在全社会树立起儿童优先、儿童利益最大化的理念, 更会进一步强化政府与社会在发展儿童福利中的责任意识, 从而为全面发展我国儿童福利事业奠定了应有的思想基础与社会基础。

2. 物质基础: 国民经济高质量发展能够为儿童福利事业持续发展提供有力支撑。党的十八大以来, 我国社会经济进入高质量发展新阶段, 2021年国内生产总值(GDP)总量突破114万

<sup>①</sup> 《〈中国儿童发展纲要(2011—2020年)〉终期统计监测报告》, 国家统计局官网: [http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202112/t20211221\\_1825519.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202112/t20211221_1825519.html), 2021年12月21日。

<sup>②</sup> 参见《“十四五”是儿童福利事业和儿童福利立法重要窗口期——访全国人大常委会委员、中国社会保障学会会长、中国人民大学教授郑功成》, 《中国社会报》, 2022年3月12日第A02版。



亿元人民币，全国一般公共预算收入达到 202539 亿元人民币，人均 GDP 达到 1.25 万美元，<sup>①</sup> 接近高收入国家门槛。国家“十四五”规划和 2035 年远景目标纲要中更明确指出，2035 年我国人均 GDP 要达到中等发达国家水平，这意味着届时我国的 GDP 总量与人均 GDP 都要比现在翻一番，总量将超过 200 万亿元人民币，人均 GDP 达到 2.5 万美元以上。如此规模的经济发主体量，不仅可以为儿童福利发展提供更多投入，也能够为儿童福利服务行业创造前景可期的发展机遇。换言之，政府对儿童福利事业的公共投入应当且可能持续增长，进而为加快完善儿童福利制度体系、优化儿童福利供给结构、不断提高儿童福利水平奠定物质基础。

3. 实践基础：适度普惠型儿童福利试点为全面普惠型儿童福利的发展奠定了相应的基础。一是儿童优先和发展儿童福利的理念更加深入人心。试点以来，儿童福利发展注重坚持儿童权利观，不再完全把儿童看作是依附于成年人的“附属品”，而是将儿童视为独立的个体，并且这一独立个体既拥有作为“人”的一般权利，也拥有作为特殊群体的特殊权利。二是儿童福利政策日益体系化。试点以来，政府及其主管部门制定出台了一系列促进儿童福利增长的政策，所实施的诸多措施对儿童的促发展功能愈发凸显，这些政策为构建完整的儿童福利政策体系提供了实践依据。三是儿童福利服务发展步伐在加快。试点以来，儿童福利服务虽与儿童的需求相比仍有较大差距，但无论是政府负责的还是社会力量提供的儿童福利服务供给能力均在逐步提高，这为加快儿童福利向全面普惠转型奠定了重要的实践基础。

此外，尽管迄今为止对儿童福利事务的管理职责还未在各相关部门之间得到完全理顺，但民政部门从上至下设置专司儿童福利之责的机构，也为加快发展全面普惠型儿童福利奠定了相应的组织基础。

## （二）发展全面普惠型儿童福利的步骤及阶段性目标任务设定

全面普惠型儿童福利的发展不是一蹴而就的，它关乎多个领域，涉及多个部门，从而需要稳妥有序推进。根据国家“十四五”规划和 2035 年远景目标纲要设定的基本实现现代化目标，我国儿童福利的全面发展亦可以划分为“十四五”“十五五”“十六五”三个阶段，并分别对应加快补缺、应惠尽惠和全面建成完整的儿童福利体系的目标任务。

1. “十四五”（2022—2025）：加快补缺。这一阶段的目标任务应当是加快补上现行制度安排的缺失。一是在对各类儿童进行全面摸底调查的基础上，加快健全包括孤儿、流浪儿童、事实无人抚养儿童、农村留守儿童、重病儿童、残障儿童及自闭症儿童与贫困家庭儿童等各类特殊儿童在内的特殊儿童福利保障机制，实现所有特殊儿童应保尽保；同时完善各类特殊儿童的津贴补助标准，建立起与社会经济发展水平相适应的自然增长机制。二是大力发展普惠性托育服务，完成国家“十四五”规划中新增示范性普惠托位 50 万个以上、实现 2025 年每千人口

<sup>①</sup> 《中华人民共和国 2021 年国民经济和社会发展统计公报》，国家统计局官网：[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202202/t20220227\\_1827960.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202202/t20220227_1827960.html)，2022 年 2 月 28 日；盛来运：《逆境中促发展 变局中开新局——〈2021 年国民经济和社会发展统计公报〉评读》，国家统计局官网：[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/index\\_1.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/index_1.html)，2022 年 2 月 28 日。

拥有3岁以下婴幼儿托位数4.5个的目标任务。三是全面普及三年学前教育,完成国家设定的增加普惠学位400万个以上、学前教育毛入园率提高到90%以上的目标任务。四是着力提升义务教育公平性,使九年义务教育巩固率达到96%以上。五是进一步提升儿童保健服务水平。此外,还应当加快儿童福利立法步伐,力争“十四五”时期出台《儿童福利法》。

2. “十五五”(2026—2030年):应惠尽惠。这一阶段儿童福利发展的目标可以设定为应惠尽惠,即能够充分满足有需要者的需要。根据《中国儿童发展纲要(2021—2030)》并结合社会发展需要,应当在以下几个方面发力。一是建立全面普惠性的儿童津贴制度。将儿童津贴扩展至所有育儿家庭,特别是生育二孩、三孩及更多孩子的育儿家庭。二是进一步提升儿童健康保障水平,实现国家明确的如下目标:新生儿、婴儿和5岁以下儿童死亡率分别降至3.0‰、5.0‰和6.0‰以下,5岁以下儿童贫血率和生长迟缓率分别控制在10%和5%以下,小学生近视率降至38%以下,初中生近视率降至60%以下,每千名儿童拥有儿科执业(助理)医生达到1.12名、床位增至3.17张,新生儿访视率保持在90%以上,3岁以下儿童系统管理率和7岁以下儿童健康管理率保持在90%以上等一系列目标。三是全面实现普惠性学前教育,确保学前教育能够充分满足幼儿就近入园的需要。四是促进儿童教育福利全面发展。包括城乡义务教育均衡一体发展,高中阶段的国民教育与职业教育公益化等。

3. “十六五”(2031—2035年):全面建成完整的高质量儿童福利体系。这一阶段的主要任务,是要结合2035年实现基本公共服务均等化的目标,进一步细化完善儿童福利各方面措施,全面建成完整且普惠、公平、高质量的儿童福利制度体系。可以设定如下几个主要指标。一是全面建立覆盖全体0—18岁(不含18周岁)儿童的统一的儿童津贴制度,并逐步提高津贴标准。二是建立覆盖所有因生育子女而暂时中断劳动的女性的统一的生育津贴制度,为所有生育子女的女性发放生育津贴。三是进一步健全儿童服务体系,根据儿童成长需要增加儿童福利项目,全面建成能够覆盖全体儿童的发达的社会服务体系。四是持续增强全面普惠型儿童福利制度的公平性与可持续性,促进中国特色的儿童福利制度走向成熟、定型。

经过上述三个阶段的持续发展,我国儿童福利走向全面普惠的目标就会变成现实,并必定伴随国家现代化进程而在2035年后获得更加全面充分的发展。

### (三) 促进全面普惠型儿童福利发展的关键性措施

为加快促进全面普惠型儿童福利的发展,在明确目标与阶段性任务的基础上,必须综合采取有效措施加以推进。

1. 完善顶层设计,强化系统思维与协同推进。儿童福利作为社会保障体系的一个重要子系统,构成了当代社会福利体系的核心,<sup>①</sup>其发展离不开科学的顶层设计。在顶层设计中,首先要坚持儿童优先理念,在全社会要形成“儿童问题无小事”的思想意识,让保障儿童优

<sup>①</sup> Rianne Mahon, "Child Care: Toward What Kind of 'Social Europe'?" *Social Politics International Studies in Gender State & Societ*, 2002, (3).

先权益成为一种社会风尚并融入相关政策中。<sup>①</sup>其次要注重统筹考虑，协同推进。既要统筹考虑教育部等相关部门出台的现行有效的顶层设计，并切实落实现行政策，例如《关于进一步做好普通中小学招生入学工作的通知》规定的“免试就近入学”“清理无谓材料”“公民同招”等；同时又要在清理现行政策的基础上，对分散在各部门的儿童福利政策进行必要整合，借此提高部门之间的协同性，避免政策“打架”，形成部门合力。再次是促进政府、社会、家庭各方共同发力。其中，政府要通过完善法制、制定宏观政策等创造良好的环境，促进制度公平，并通过公共政策发挥对社会资源的撬动作用，充分调动社会力量参与儿童福利事业的积极性；社会要切实维护儿童利益，特别是要培育一大批专门增进儿童福利的社会组织，同时还应当增进服务儿童的市场主体的公益性；家庭是儿童福利的受益者，也应当成为儿童福利的建设者。

2. 抓住重点任务，精准有效施策。一是分步骤建立全面普惠的儿童津贴制度。可将现行面向困境儿童的津贴制度扩展至低收入家庭儿童，再将儿童福利津贴覆盖到二孩、三孩，进而建立覆盖所有0—18岁（不含18周岁）儿童的全面普惠式儿童津贴。在这方面可以借鉴国外经验，如德国规定自2021年起，生育1—2个孩子的家庭每月可领取219欧元，第三胎则每月额外领取225欧元，第四胎开始每月可领取250欧元；这个补助一直持续到孩子18岁（如果孩子上了大学，这笔钱会一直发放到25岁）。<sup>②</sup>2021年，我国“全面三孩”政策实施后，部分地区也已出台支持政策，例如，攀枝花在全国率先出台政策，为生育第二个及以上孩子的攀枝花户籍居民家庭每月每孩发放500元育儿补贴金，直至孩子3岁。<sup>③</sup>这种政策取向值得肯定，但也宜尽快总结，形成国家层级的统一政策或政策指引，避免各地各行其是导致儿童津贴制度的过度碎片化。二是全面加快发展普惠性托育服务。应当顺应城市化带来的人口流动变化规律，尽快增加城镇托育服务供给，包括政府举办、支持社会力量举办、鼓励用人单位举办，同时加快制定统一的托育服务标准，依据婴幼儿身心发展特点与规律提供高质量的托育服务。三是进一步提升义务教育发展质量。相对而言，农村地区、中西部地区办学条件较差，教育资源少，城乡义务教育二元结构还没有发生根本改变，为此需要尽快促进教育资源均衡配置，加大对农村地区、中西部地区等欠发达地区的公共投入倾斜力度，促使义务教育质量得到全面提升。

3. 完善配套举措，形成发展合力。完善的配套措施是发展儿童福利制度并发挥其效力的重要条件，特别是平衡家庭与工作扮演着更为重要的角色。一方面，要制定专门支持政策，包括相关假期期间薪酬发放、假期结束返回工作岗位后的就业培训等，不使生育女性因担心生育而影响工作甚至失业。另一方面，严格落实产假、男性护理假等政策规定，实施男女共享育儿假

① 郑功成：《中国社会保障改革与发展战略（救助与福利卷）》，人民出版社，2011年，第276页。

② 参见 Federal Employment Agency, <https://www.arbeitsagentur.de/familie-und-kinder/infos-rund-um-kindergeld>, 2022-1-20.

③ 参见《攀枝花市发放育儿补贴金实施细则（试行）》的通知，攀枝花政府官网：<http://www.panzhuhua.gov.cn/zwgk/fggw/zfbwj/1944055.shtml>，2021年8月3日。

等政策,强化男性育儿责任。来自北欧国家的研究表明,体育儿假的父亲在重返工作岗位后会更多地参与照顾子女,<sup>①</sup>且共享育儿假的夫妻更有可能或者会更早地生育二胎。<sup>②</sup>2019年,整个OECD国家的平均产假长度为18.1周,平均母亲假长度为53.9周,平均父亲假长度为8.1周。<sup>③</sup>目前,中国大陆已有27个省份修订《人口与计划生育条例》,出台了延长产假、制定育儿假等相关支持政策(见表2)。应当注意的是,国家应当尽快统一产假等政策,否则将导致社会不公、破坏劳动力市场公平竞争及损害制度公信力等不良效应。

表2 部分省份产假、护理假、育儿假规定

| 地区  | 产假                     | 男方护理假 | 育儿假              |
|-----|------------------------|-------|------------------|
| 四川  | 158天                   | 20天   | 子女年满3周岁之前,夫妻各10天 |
| 甘肃  | 180天                   | 30天   | 子女年满3周岁之前,夫妻各15天 |
| 贵州  | 158天                   | 15天   | 子女年满3周岁之前,夫妻各10天 |
| 江西  | 188天                   | 30天   | 子女年满3周岁之前,夫妻各10天 |
| 北京  | 158天                   | 15天   | 子女年满3周岁之前,夫妻各5天  |
| 广东  | 178天                   | 15天   | 子女年满3周岁之前,夫妻各10天 |
| 安徽  | 158天                   | 30天   | 子女年满3周岁之前,夫妻各10天 |
| 青海  | 188天                   | 15天   | 子女年满3周岁之前,夫妻各15天 |
| 黑龙江 | 180天                   | 15天   | 子女年满3周岁之前,夫妻各10天 |
| 吉林  | 180天                   | 25天   | 子女年满3周岁之前,夫妻各20天 |
| 江苏  | 128天                   | 15天   | 子女年满3周岁之前,夫妻各10天 |
| 山西  | 158天                   | 15天   | 子女年满3周岁之前,夫妻各15天 |
| 辽宁  | 158天                   | 20天   | 子女年满3周岁之前,夫妻各10天 |
| 浙江  | 一孩:158天;<br>二孩、三孩:188天 | 15天   | 子女年满3周岁之前,夫妻各10天 |
| 河南  | 188天                   | 1个月   | 子女年满3周岁之前,夫妻各10天 |
| 河北  | 一孩、二孩:158天;<br>三孩:188天 | 15天   | 子女年满3周岁之前,夫妻各10天 |
| 天津  | 158天                   | 15天   | 子女年满3周岁之前,夫妻各10天 |
| 海南  | 188天                   | 15天   | 子女年满3周岁之前,夫妻各10天 |
| 宁夏  | 158天                   | 25天   | 子女年满3周岁之前,夫妻各10天 |

① Linda Haas, Philip Hwang, "The Impact of Taking Parental Leave on Fathers' Participation in Childcare and Relationships with Children: Lessons from Sweden," *Community Work & Family*, 2008, (1).

② Ann-Zofie Duvander, et al., "Family Policy and Fertility: Fathers' and Mothers' Use of Parental Leave and Continued Childbearing in Norway and Sweden," *Journal of European Social Policy*, 2010, (1).

③ 杨琳琳:《福利国家儿童照顾政策的发展与镜鉴》,《兰州学刊》2021年第2期。

| 地区  | 产假                             | 男方护理假 | 育儿假  |
|-----|--------------------------------|-------|--|
| 上海  | 158 天                          | 10 天  | 子女年满 3 周岁之前，夫妻各 5 天  |
| 湖北  | 158 天                          | 15 天  | 子女年满 3 周岁之前，夫妻各 10 天   |
| 湖南  | 158 天                          | 20 天  | 子女年满 3 周岁之前，夫妻各 10 天   |
| 重庆  | 178 天                          | 20 天  | 在产假或者护理假期满后，经单位批准，夫妻一方可以休育儿假至子女 1 周岁止；或者夫妻双方可以在子女 6 周岁前每年各累计休 5—10 天 |
| 云南  | 158 天                          | 30 天  | 子女年满 3 周岁之前，夫妻各 10 天。有两个以上不满 3 周岁子女的，再增加 5 天育儿假                      |
| 内蒙古 | 一、二胎：158 天；<br>三胎：188 天        | 25 天  | 子女年满 3 周岁之前，夫妻各 10 天   |
| 广西  | 一孩：158 天；二孩：<br>168 天；三孩：178 天 | 25 天  | 子女年满 3 周岁之前，夫妻各 10 天   |
| 福建  | 158—180 天                      | 15 天  | 子女年满 3 周岁之前，夫妻各 10 天   |

资料来源：根据表中各省、自治区、直辖市人大常委会新修订通过的《人口与计划生育条例》整理所得。

4. 健全保障措施，促进有效落实。一是进一步理顺管理体制。“宜将儿童托育事业与未成年人保护等统一划归民政部门统管，以确保儿童福利事业发展的完整性和资源配置的高效率”，<sup>①</sup>还可以考虑将教育部的学前教育职能划归民政部，同时明确各相关部门的职责。二是加快制定《儿童福利法》。发达国家大都制定了专门的儿童福利法律，如德国的《联邦儿童福利法》《联邦育儿津贴和育儿假法》、英国的《儿童法案》《儿童保育法案》，等等。“以儿童福利法为国家儿童法律体系的核心，反映的是国家政府的完善的儿童福利及工作体系，以及全社会进步的儿童观念。”<sup>②</sup>不仅如此，法律还要解决制度效率低、制度发展不均衡、制度建设不完善及违法现象等问题。三是积极促进社会组织与社工力量发展。发达国家和我国港澳台地区的经验表明，儿童福利社会组织与社工力量的积极参与，可以有效弥补政府在儿童福利供给中的不足，为此，我国要进一步加大力度培育孵化儿童服务类社会公益组织，同时加大对这类组织的财税政策支持力度。

此外，还要继续重视和维护家庭在儿童福利发展中的重要作用。回归家庭、重视家庭的育儿作用也是近年来国际上儿童福利发展的重要趋势。“从儿童福利视角出发，家庭的资源具有无偿性、天然性、便利性、不可替代性、无限发展性等特点。”<sup>③</sup>虽然我国的家庭规模在缩小，但育儿仍然是家庭最重要的功能之一且仍在发挥着重要作用，这既是现实国情，更是我国的优良传统。因此，在发展社会化的儿童福利事业时，还应当将帮助增强家庭育儿功能作为重要的政策取向，而不是简单地以社会化的儿童福利替代甚至排斥家庭的育儿功能。

① 郑功成：《面向 2035 年的中国特色社会保障体系建设——基于目标导向的理论思考与政策建议》，《社会保障评论》2021 年第 1 期。

② 郑功成：《中国社会保障改革与发展战略（救助与福利卷）》，人民出版社，2011 年，第 246 页。

③ 陆士桢：《建构中国特色的儿童福利体系》，《社会保障评论》2017 年第 3 期。

# From "Moderately Universal" to "Comprehensively Universal": China's Child Welfare Development

Yin Jidong

(China Social Security Research Center, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

**Abstract:** Since the 18th CPC National Congress, child welfare has begun to receive attention, and pilot programs on "moderate universal child welfare" has made some progress. However, as the demand for child welfare continues to upgrade and new challenges need to be addressed, the inadaptability of the existing child welfare system has become increasingly evident; in particular, given the significant impact of low fertility rates on the balanced population development, it is imperative to accelerate the transformation of child welfare from being "moderately universal" to "comprehensively universal". Comprehensively universal child welfare should fully meet the needs of all children, and achieve the goal by strengthening the fairness, completeness and structure of the existing system, and improving the quality of welfare services. In the process of transformation and development, it is particularly imperative to reshape ideas and policies, improve the management system, strengthen the legal system, fully mobilize social forces under the leadership of the government, and finally build a fair, universal and high-quality child welfare system in an all-round way.

**Key words:** child welfare; moderately universal welfare; comprehensively universal welfare

(责任编辑: 郭 林)