

· 社会救助 ·

儿童贫困的内涵和形成机理： 一个分析框架及其政策启示

韩华为

[摘要] 改善儿童福祉、消除儿童贫困是打破贫困代际传递、实现长期贫困预防的重要策略。科学界定儿童贫困，并深入探讨儿童致贫机制具有重要的理论和现实意义。在全面梳理传统理论视角之后，本文构建了一个理解儿童贫困的综合性分析框架。该框架使用实际实现的多维度功能结果剥夺来定义儿童贫困，并通过分析“资源剥夺→机会剥夺→结果剥夺”的转化过程来阐释儿童贫困的形成机理及主要的儿童致贫因素。基于该综合性分析框架，同时结合中国儿童贫困治理政策体系现状，本文进一步从儿童贫困识别、低收入家庭经济帮扶、儿童现金转移救助、儿童公共服务供给、相关助推干预五个方面提出了中国未来应对儿童贫困问题的政策建议。

[关键词] 儿童贫困；致贫机制；分析框架；政策启示

一、引言

儿童贫困是贫困研究领域的重要议题。一方面，儿童群体是国家人口总体的重要构成部分。第七次全国人口普查数据显示，2020年我国0—14岁儿童数量占全国总人口的17.95%。^①因此儿童福祉对国民总体福祉具有重要影响，监测并应对儿童贫困对于预防总体人口的返贫致贫具有重要意义。另一方面，自身的生理脆弱性及环境依赖性使得儿童成为一个贫困风险极高的特殊群体。伴随着中国城市化快速推进和大规模乡城人口流动，家庭结构变迁使得一些儿童群体（比如留守儿童、流动儿童等）变得尤为脆弱。儿童时期经历贫困会对个体人力资本和劳动力市场长期表现造成严重的负面影响，这不仅会导致贫困代际传递和社会流动固化，而且也会在

[作者简介] 韩华为，北京师范大学社会发展与公共政策学院教授。主要研究方向：贫困与社会救助。

[基金项目] 教育部人文社会科学研究青年基金项目“低保救助对儿童教育期望的影响效应研究：理论机制、实证检验和政策优化”（22YJC790036）；国家自然科学基金青年项目“中国农村低保救助的瞄准、减贫效应和行为激励研究”（71703008）。

① 国家统计局：《第七次全国人口普查公报（第五号）：人口年龄构成情况》，国家统计局官网：www.stats.gov.cn/tjsj/pcsj/rkpc/7rp/zk/html/fu03e.pdf，2021年5月11日。

宏观层面削弱国家长期的可持续发展能力。^①上述原因使得儿童贫困成为学界和相关政策部门关注的焦点。

与成人贫困相比，儿童贫困具有一些显著的特征。首先，儿童基本需要的结构和水平迥别于成人，而且还随着年龄的增长表现出显著的不稳定性，^②因此理解儿童贫困必须立足于儿童个体自身，并充分考虑与其成长阶段相适应的基本需要特征。其次，儿童福祉水平严重依赖于其所在的家庭、学校和社区等环境因素，这不仅使得儿童群体具有更高的贫困风险，而且还使得这种贫困风险具有隐蔽性。^③考虑到上述特征，传统的以家庭为中心的贫困研究视角难以对儿童贫困及其形成机制作出准确的把握。从学理层面来看，儿童贫困是儿童个体所经历的福祉剥夺，把贫困家庭中的儿童等同于贫困儿童会导致概念上的混淆，这不利于厘清儿童贫困本身、儿童致贫因素及儿童贫困后果之间的逻辑关联。因此，构建以个体为中心的儿童贫困概念框架对于深入理解儿童贫困内涵及其形成机制具有重要的理论价值。

改革开放以来，我国在减贫领域取得了举世瞩目的成就。至2020年底，我国脱贫攻坚战取得全面胜利，这标志着我国已经历史性的解决了绝对贫困问题并全面建成了小康社会。在脱贫攻坚时期，我国扶贫实践一直把家庭作为最基本的贫困识别和政策干预对象。但是，当考虑到扶贫资源在家庭内部的不均衡分配时，家庭脱贫和个体脱贫之间就可能出现潜在的不一致。这意味着，即使家庭整体实现了脱贫，但家庭中特定的弱势个体仍然可能处于贫困状态之中。儿童具有较高的生理脆弱性和环境依赖性，儿童贫困往往容易被隐藏于非贫困的社区或家庭之中，成为“不可见”的人群。在全面建成小康社会背景下，建立以儿童个体为中心的贫困识别和干预机制对于巩固脱贫攻坚成果，预防和应对儿童贫困问题具有重要的政策意义。^④

现有文献主要从以下三个角度对中国儿童贫困问题展开研究。第一，通过测算儿童经济贫困和多维度贫困指标来描述儿童贫困现状及其演进特征。一些研究以家庭收入作为福利指标来测算中国儿童的经济贫困状况。^⑤一些学者意识到经济贫困不能很好的反映儿童真实的福祉剥

① Howard White, et al., "Comparative Perspectives on Child Poverty: A Review of Poverty Measures," *Journal of Human Development*, 2003, 4(3).

② 即不同成长阶段的儿童（比如婴儿、幼儿、学龄儿童）在基本需要的结构和水平方面存在显著差异。

③ Keetie Roelen, et al., "The Importance of Choice and Definition for the Measurement of Child Poverty: The Case of Vietnam," *Child Indicators Research*, 2009, 2(3).

④ 尽管民政部门也有专门针对城乡困境儿童的福利项目，但这些项目所覆盖的儿童类型单一（比如孤儿、事实无人抚养儿童、流浪儿童等）、覆盖数量也极为有限。

⑤ Di Qi, Yichao Wu, "Child Income Poverty Levels and Trends in Urban China from 1989 to 2011," *Child Indicators Research*, 2015, 9(4); Zuobao Wang, Xiaou Man, "Child Income Poverty in China from 2005 to 2015: The Application and Decomposition of the FGT Indexes," *Children and Youth Services Review*, 2019, 101.

夺状况,因此进一步测算了儿童多维度贫困指标。^①一些研究还比较了儿童多维度贫困和经济贫困之间的重叠和偏差程度,结果发现相当比例的非经济贫困儿童实质上遭遇了多维度贫困,这说明基于家庭经济指标刻画儿童贫困存在较大的局限性。^②此外,还有一些研究使用多轮跟踪调查数据测算并分析了中国儿童贫困的动态特征。^③第二,在完成儿童贫困测算的前提下进一步探讨儿童致贫因素。相关研究大多基于回归模型考察了家庭构成、社会资本、父母特征、父母教育参与、户籍制度、社区特征等多层次因素对儿童经济贫困或多维度贫困的影响。^④第三,从贫困治理角度探讨中国儿童贫困问题的政策应对。一些研究系统梳理了中国的儿童贫困治理政策体系,通过分析其发展历程和演进逻辑提出未来改革的原则和具体举措。^⑤还有一些研究通过总结其他国家应对儿童贫困的经验或教训来为中国儿童贫困治理体系改革提供借鉴。^⑥总体来看,目前关于中国儿童贫困的研究主要集中于贫困测度和致贫因素分析,以及针对相关政策体系的历史性梳理和制度性探讨,而缺乏针对儿童贫困概念内涵和形成机制的理论分析。儿童贫困理论关切不足使得相关研究常常将儿童贫困本身、致贫因素和贫困后果混为一谈、因果不辨。这不仅导致不同经验研究结果之间难以进行比较,而且使得一些相关政策分析因缺乏理论引领而流于空泛。

本文旨在构建一个理解儿童贫困的综合性分析框架,并以此为基础来讨论我国未来应对儿童贫困的政策举措。本文剩余部分结构安排如下:第二部分系统梳理几种传统的儿童贫困理论视角;第三部分构建一个综合性儿童贫困分析框架,并讨论该框架的主要特征;第四部分以上述综合性分析框架为基础,同时结合中国儿童贫困治理政策体系现状,提出中国未来应对儿童

-
- ① Yeiwhei Lin, et al., "The Capability Approach to Adolescent Poverty in China: The Profile, Decomposition and Predictors of Deprivation," *Child Indicators Research*, 2020, 13(1); Di Qi, Yichao Wu, "A Multidimensional Child Poverty Index in China," *Children and Youth Services Review*, 2015, 57; Yangyang Shen, Sabina Alkire, "Exploring China's Potential Child Poverty," *China & World Economy*, 2022, 30(1); Tingyan Wang, et al., "Child Deprivation Indicators (CDIs): A New Way to Measure Child Poverty in Urban China," *Journal of Asian Public Policy*, 2014, 7(3); Xiaolin Wang, et al., "Child Poverty in Rural China: Multidimensional Perspective," *Asian Social Work and Policy Review*, 2015, 9(2); 樊丹迪等:《困难家庭儿童多维贫困测量与致贫因素分析》,《社会政策研究》2020年第4期;高琴、王一:《中国儿童多维贫困的水平、趋势与模式研究:基于2013—2018年CHIP数据的证据》,《社会保障评论》2022年第3期。
- ② Tingyan Wang, et al., "Child Deprivation Indicators (CDIs): A New Way to Measure Child Poverty in Urban China," *Journal of Asian Public Policy*, 2014, 7(3); Di Qi, Yichao Wu, "Comparing the Extent and Levels of Child Poverty by the Income and Multidimensional Deprivation Approach in China," *Child Indicators Research*, 2019, 12(2).
- ③ 葛岩等:《儿童长期多维贫困、动态性与致贫因素》,《财贸经济》2018年第7期。
- ④ Di Qi, Yichao Wu, "The Extent and Risk Factors of Child Poverty in Urban China: What Can Be Done for Realising the Chinese Government Goal of Eradicating Poverty before 2020," *Children and Youth Services Review*, 2016, 63; 樊丹迪等:《困难家庭儿童多维贫困测量与致贫因素分析》,《社会政策研究》2020年第4期。
- ⑤ 陆士楨:《建构中国特色的儿童福利体系》,《社会保障评论》2017年第3期;姚建平、刘明慧:《改革开放以来中国儿童福利制度模式研究》,《社会建设》2018年第6期;郑林如:《贫困家庭儿童福利政策的发展与演进逻辑》,《山东社会科学》2022年第4期;乔东平、黄冠:《从“适度普惠”到“部分普惠”:后2020时代普惠性儿童福利的政策构想》,《社会保障评论》2021年第3期。
- ⑥ 张浩淼:《拉美国国家贫困儿童的救助经验及其启示》,《学术界》2013年第6期;徐富海、姚建平:《美国儿童福利制度发展历程、特点与启示》,《治理研究》2021年第3期;杨无意:《德国儿童福利的发展及其对中国的启示》,《社会保障评论》2021年第3期。

贫困问题的政策建议。

二、理解儿童贫困的传统理论

（一）货币收入视角下的儿童贫困

通过货币资源占有情况来界定贫困具有悠久的历史传统。早在 19 世纪末和 20 世纪初，Booth 和 Rowntree 在研究英国贫困问题时就开始基于家庭收入来度量和分析贫困。^① 经济学家认为货币收入可以通过消费行为转化为个体效用（Utility）。尽管货币收入不等于福祉本身，但它作为一个代理指标，可以较好的反映个体多维度福祉和贫困状况。^② 另外，也有学者认为占有维持基本生活水平的最低收入是个体应当被赋予的一项基本权利，^③ 这种权利视角也为以货币收入界定贫困提供了理论依据。在贫困研究和政策实践中，通过货币收入和相应的贫困线来界定和度量贫困得到非常广泛的应用。^④ 尽管货币收入视角下的贫困在理论上是个体主义的（Individualistic），但由于个体层面的收入数据很难获得，因此在实际应用中往往使用家庭收入来刻画个体福祉水平和贫困状况。

在货币收入视角下，那些生活在收入贫困家庭中的儿童被界定为贫困儿童。家庭是儿童的主要供养来源，家庭收入水平与儿童个体的福祉和发展状况有很强的关联，因此通过家庭收入来界定儿童贫困具有一定的合理性。^⑤ 但来自不同国家的众多证据表明，家庭收入贫困减少未必能充分转化为儿童福祉剥夺水平的降低。^⑥ 这说明以家庭收入贫困来界定儿童贫困会引起概念上的偏差。造成这种偏差的原因主要有三个：第一，以家庭收入来界定儿童贫困隐含地假定了所有家庭成员具有相同的基本需要，这忽视了儿童基本需要的独特性和不稳定性。第二，家庭内部存在收入使用方面的竞争。尽管很多研究支持，从长远来看，优先满足儿童发展需求对

① Charles Booth, "The Inhabitants of Tower Hamlets (School Board Division), Their Condition and Occupations," *Journal of the Royal Statistical Society*, 1887, 50(2); Seebohm Rowntree, *Poverty: A Study of Town Life*, London, MacMillan, 1902, pp. 86-87.

② Caterina Laderchi, et al., "Does It Matter That We do not Agree on the Definition of Poverty? A Comparison of Four Approaches," *Oxford Development Studies*, 2003, 31(3).

③ Caterina Laderchi, et al., "Does It Matter That We do not Agree on the Definition of Poverty? A Comparison of Four Approaches," *Oxford Development Studies*, 2003, 31(3).

④ 贫困线既可以是绝对贫困线也可以是相对贫困线，以此界定货币收入视角下的绝对贫困和相对贫困。

⑤ Keetie Roelen, et al., "The Importance of Choice and Definition for the Measurement of Child Poverty: The Case of Vietnam," *Child Indicators Research*, 2009, 2(3).

⑥ Keetie Roelen, "Monetary and Multidimensional Child Poverty: A Contradiction in Terms?" *Development and Change*, 2017, 48(3); Hoolda Kim, "Beyond Monetary Poverty Analysis: The Dynamics of Multidimensional Child Poverty in Developing Countries," *Social Indicators Research*, 2019, 141(3); Di Qi, Yichao Wu, "Comparing the Extent and Levels of Child Poverty by the Income and Multidimensional Deprivation Approach in China," *Child Indicators Research*, 2019, 12(2).

于改善家庭福利和摆脱贫困代际传递更为重要。^①但是当短期紧迫性消费与儿童发展消费相冲突时,由于信息缺乏或有限理性等原因,作为家庭决策者的成人更可能偏爱前者。^②此外,缺乏主体性和一些文化因素也会导致儿童(尤其是女童)在家庭内部资源分配中处于弱势地位。第三,用于满足儿童福祉需要的很多物品并非从市场购得,而是由政府免费提供。^③比如,在大多数国家中,基础教育、基本医疗和一些早期儿童发展服务都是由政府提供的公共品或准公共品。在这种情况下,即使是家庭货币收入中用于儿童的那个部分也不能准确的反映儿童个体的福祉水平。因此,尽管家庭货币收入对儿童福祉有重要影响,但基于收入视角仍然难以准确刻画儿童贫困的核心内涵。

(二) 基本需要视角下的儿童贫困

与货币收入视角不同,基本需要视角通过个体是否可以获得基本物品/服务,以至于可以满足其在生理、心理和社会发展等方面的最低要求来界定贫困。^④因此,在该视角下,儿童贫困可以被理解为儿童个体无法充分获得基本物品/服务,从而导致其多维度福祉遭受剥夺的状态。如何理解“基本”是界定基本需要视角下儿童贫困的关键。对儿童“基本”需要的理解既因经济发展水平而异,也因社会规范和文化传统而有别。由于国际公约和国内法律法规所规定的儿童权利具有共识性,因此当前大多数研究均从权利角度来确定儿童基本需要所涵盖的维度。比如,Gordon等基于《联合国儿童权利公约》所规定的儿童权利定义了7个方面的儿童基本需要(包括食品、安全饮用水、卫生设施、医疗、住房、教育和信息),并以此为基础分析了46个发展中国家的儿童贫困问题。^⑤此外,各个国家制定的相关法律或儿童发展纲要也对儿童权利作出规定,这些规定同样为从权利角度界定儿童基本需要提供了重要依据。

与货币收入视角下的儿童贫困观相比,以基本需要视角来界定儿童贫困有以下几个方面的优势。第一,基本需要视角不再以家庭福祉来反映个体福祉,而是直接以儿童个体为中心来刻画其福祉水平和贫困状况。这有效的避免了因家庭内部资源分配不均而导致的家庭收入贫困与儿童实际福祉剥夺之间的不一致问题。第二,从概念上来看,货币收入和基本物品/服务均为实现人类福祉的手段,而不是具有内在性价值的人类福祉本身。但是与货币收入相比,基本物品/服务与儿童福祉之间的关系更为密切。通过儿童在基本物品/服务方面的获

① Orazio Attanasio, et al., "Early Childhood Development, Human Capital, and Poverty," *Annual Review of Economics*, 2022, 14.

② 比如缺乏足够的关于健康、营养、养育等方面的知识,以及不了解儿童在这些维度方面的剥夺会带来长期的不利影响。有限理性指穷人处理信息能力和意志力的不足,有限理性会导致消费行为扭曲。

③ 阿玛蒂亚·森:《为何要特别担忧儿童发展》,载王梦奎主编:《反贫困与中国儿童发展》,中国发展出版社,2013年,第42-46页。

④ Mario Biggeri, Jose Antonio Cuesta, "An Integrated Framework for Child Poverty and Well-Being Measurement: Reconciling Theories," *Child Indicators Research*, 2021, 14(2).

⑤ David Gordon, et al., *Child Poverty in the Developing World*, Bristol, Centre for International Poverty Research, 2003.

得情况来刻画儿童贫困，不仅能体现儿童独特的基本需要结构，而且也能反映出儿童贫困的多维度特征。第三，该视角充分考虑了非市场部门在满足儿童基本需要方面的重要作用。在实际生活中，儿童所获得的基本物品 / 服务既可能来自于市场购买，也可能来自于政府机构和社会组织提供。货币收入视角仅考虑了使用家庭收入在市场上购买的物品 / 服务，而基本需要视角下的考察则涵盖了不同来源的基本物品 / 服务，这有助于更准确的界定儿童福祉水平和贫困状况。

（三）可行能力视角下的儿童贫困

如果说货币收入视角和基本需要视角都是以资源为基础（Resource-Based）的贫困理论，那么 Sen 所提出的可行能力视角则是一种以机会为基础（Opportunity-Based）的贫困理论。^①可行能力视角以功能性活动概念出发，功能性活动代表个体能做其所珍视的某件事情（Doing）或处于其所珍视的某种状态（Being）。可行能力被定义为个体可能实现的功能性活动的集合，它代表了个体追求其所珍视的生活的实质自由。Sen 认为货币收入和基本物品 / 服务充其量只是获得人类福祉的手段，而可行能力所代表的机会或自由才是作为目的的人类福祉本身。占有基本物品 / 服务并不能很好的反映个体福祉水平，因为基本物品 / 服务在转化为可行能力过程中还受到个体特征、自然和社会环境等诸多因素（即转化因素）的影响。在该视角下，个体多维度可行能力的剥夺被界定为贫困，而资源水平和转化因素则均为致贫原因。

在可行能力视角下，儿童贫困被界定为儿童个体多维度可行能力的剥夺，即他们实现自身所珍视的多维度功能性活动的机会或自由的缺乏。显然，可行能力视角将实现功能性活动的机会或自由等同于儿童福祉本身，而获得充足的家庭收入和基本物品 / 服务等资源则仅是实现儿童福祉或避免儿童贫困的手段。由于儿童具有高度的环境依赖性，因此儿童在利用资源实现其可行能力的过程中会受到更多转化因素的影响。^②这些转化因素包括儿童个体特征（性别、天赋、是否残障等）、家庭特征（父母教养能力、兄弟姐妹数量等）、学校特征（教师特征、同辈压力等）、社区特征（邻里关系、治安条件等），以及自然环境、社会规范和制度安排特征。基于可行能力视角来认识儿童贫困有助于更好的识别那些重要的转化因素，并通过完善现有的公共政策体系来消除这些转化因素的负面影响，并最终改善儿童福祉和缓解儿童贫困。

可行能力视角关注的焦点是儿童拥有实现某些功能性活动的机会或自由，而并不关注其是否会实际选择使用该机会或自由。此时，儿童贫困反映的是一种机会或自由的匮乏，而不是结

① Amartya Sen, *The Idea of Justice*, Cambridge, The Belknap Press, 2009, pp. 231-235; Ingrid Robeyns, "The Capability Approach: A Theoretical Survey," *Journal of Human Development*, 2005, 6(1).

② Mario Biggeri, Jose Antonio Cuesta, "An Integrated Framework for Child Poverty and Well-Being Measurement: Reconciling Theories," *Child Indicators Research*, 2021, 14(2).

果 (Outcome) 的匮乏。但是有一些学者认为, 与成人不同, 儿童尤其是低龄儿童并不具备使用机会或自由的完全自主性。^① 另外, 还有一些学者指出对机会或自由本身进行准确测量面临极大的困难。^② 因此, 目前大多数基于可行能力视角的研究仍然采用实际实现的功能性活动结果来界定并度量儿童贫困。

三、综合性儿童贫困分析框架及其特征

(一) 综合性儿童贫困分析框架

贫困指个体福祉遭遇显著剥夺。^③ 因此, 理解儿童贫困的关键是如何合理界定儿童福祉。货币收入视角和基本需要视角分别通过家庭货币收入和基本物品 / 服务来反映儿童福祉。正如上文所述, 无论是家庭货币收入, 还是儿童个体所获得的基本物品 / 服务, 这些都只是实现儿童福祉的手段, 而非对儿童福祉本身的刻画。可行能力视角通过儿童个体实现其所珍视的功能性活动 (Doing 和 Being) 的机会来界定儿童福祉。但是, 由于儿童在运用机会或自由方面的自主性不足, 因此这种以机会为基础的福祉观在儿童群体中适用性较差。最终, 本文将使用儿童个体实际实现的功能性活动状况来界定儿童福祉。

在对儿童福祉内涵作出明确界定之后, 借鉴 Laderchi 等和 Biggeri 等的思路,^④ 我们将传统的货币收入视角、基本需要视角和可行能力视角融合为一个能够解释儿童贫困形成机制的综合性框架 (见图 1)。家庭货币收入是保障儿童福祉的资源基础, 家庭货币收入不足往往是导致儿童无法实现重要功能的根源, 因此本框架将家庭货币收入作为分析儿童贫困的理论起点。与家庭货币收入相比, 儿童个体实际消费的基本物品 / 服务能更好的反映其基本需要的满足情况, 所以能够更合理的衡量儿童的福祉剥夺状况。但是, 基本物品 / 服务的可获得性不仅取决于家庭货币收入水平, 而且还受到政府部门所提供的公共物品 / 服务的影响, 同时也受到家庭内部资源分配模式的影响。因此, 家庭货币收入水平、政府提供的公共物品 / 服务, 以及家庭内部资源分配模式共同决定了用基本物品 / 服务衡量的儿童基本需要的满足程度。但即便如此, 与家庭货币收入不足类似, 基本物品 / 服务匮乏同样仅体现为一种资源剥夺, 而非福祉剥夺本身。

① Yei-Whei Lin, et al., "The Capability Approach to Adolescent Poverty in China: The Profile, Decomposition and Predictors of Deprivation," *Child Indicators Research*, 2020, 13(1).

② Keetie Roelen, et al., "Child Poverty in Vietnam: Providing Insights Using a Country-Specific and Multidimensional Model," *Social Indicators Research*, 2010, 98(1).

③ World Bank, *World Bank Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, The World Bank, 2001.

④ Caterina Laderchi, et al., "Does It Matter That We do not Agree on the Definition of Poverty? A Comparison of Four Approaches," *Oxford Development Studies*, 2003, 31(3); Mario Biggeri, Jose Antonio Cuesta, "An Integrated Framework for Child Poverty and Well-Being Measurement: Reconciling Theories," *Child Indicators Research*, 2021, 14(2).

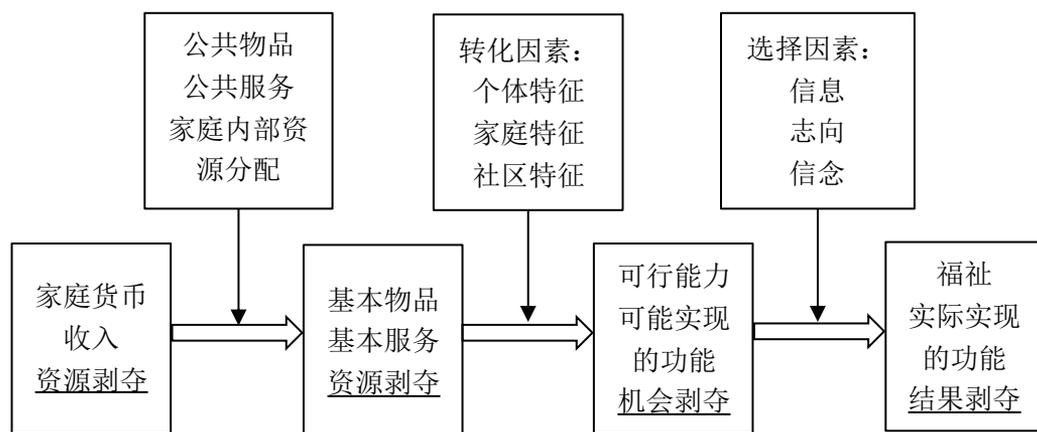


图1 理解儿童贫困的综合性框架

无论是家庭货币收入，还是基本物品 / 服务，它们均为实现儿童福祉的资源 and 手段，因此这些方面的资源匮乏只是导致儿童贫困的原因。占有基本物品 / 服务在转化为儿童可行能力过程中会受到诸多转化因素的影响。这些因素可能来自个体、家庭、学校、社区等多个层次。比如，在占有相同教育服务的情况下，那些天赋更高、父母教育参与度更高、同辈质量更高、所居住社区文化氛围更好的儿童实现高水平教育成就的机会更多。在占有相同营养和健康服务的情况下，那些本身具有残障、父母健康素养低、所居住社区犯罪率高、所居住城市存在空气污染的儿童实现身心健康的可能性更低。所占有的基本物品 / 服务和多层次的转化因素共同决定了儿童的可行能力水平。可行能力不足即可能实现的功能性活动的剥夺，这体现为一种机会剥夺。

考虑到儿童在运用机会或自由方面的自主性不足，相比可能实现的功能性活动，使用实际实现的功能性活动来界定儿童福祉更具合理性。在可能实现的功能性活动（机会）转化为实际实现的功能性活动（结果）过程中，还会受到信息、志向和信念等选择性因素的影响。^① 换句话说，即使在可行能力视角下不存在机会剥夺，但信息不足、负面的志向和信念同样可能引致结果剥夺意义下的儿童贫困。对于年龄较大的儿童，其自身的信息、志向和信念状况会影响其功能机会向功能结果的转化。而对于年龄较小的儿童，由于其选择行为更多由父母或其他监护人做出，因此这种功能机会向功能结果的转化更多受到父母或其他监护人的信息、志向和信念等选择性因素的影响。比如，具有实现教育成就的机会并不等于儿童就一定能实际实现教育成就。对于小学阶段的儿童，其父母对教育回报率信息的了解程度，对子女学术能力的信念，以及对子女的教育志向均会影响教育机会向教育成就的转化。当父母因信息不足而低估教育回报

① Orazio Attanasio, Katja Kaufmann, "Education Choices and Returns to Schooling: Mothers' and Youths' Subjective Expectations and Their Role by Gender," *Journal of Development Economics*, 2014, 109; Pieter Serneels, Stefan Dercon, "Aspirations, Poverty, and Education. Evidence from India," *Journal of Development Studies*, 2021, 57(1); Carol Graham, Julia Pozuelo, "Do High Aspirations Lead to Better Outcomes? Evidence from a Longitudinal Survey of Adolescents in Peru," *Journal of Population Economics*, <https://doi.org/10.1007/s00148-021-00881-y>, 2022.

率、对子女的学术能力持负面信念且对子女的教育志向较低时,这些因素均会阻碍教育机会转化为实际的儿童教育成就。而对于高中阶段的青少年,如果他们自身能更充分的了解大学教育的过程及回报率信息,则他们会有更高的升学志向和更积极的学习态度,这些因素会促使其将升学机会转化为实际升学结果。

(二) 综合性儿童贫困分析框架的主要特征

本文提出的综合性儿童贫困分析框架主要具有以下几个特征。首先,本框架对儿童福祉和儿童贫困概念进行了明确清晰的界定。第一,该框架以儿童个体为中心来界定儿童福祉和儿童贫困,这有利于考虑儿童基本需要的结构特征和不稳定性,从而有助于将隐藏于依赖性环境中的儿童贫困现象予以充分而精确的刻画。第二,与货币收入视角和基本需要视角在“手段”意义上界定儿童福祉和儿童贫困不同,该框架所使用的实际实现的功能是在“目的”意义上对儿童福祉和儿童贫困进行界定。如果说“手段”意义上的儿童贫困是一种间接性界定,即通过资源剥夺来间接反映福祉剥夺,那么“目的”意义上的儿童贫困就是一种对福祉剥夺的直接界定。显然,相比间接界定,对儿童贫困的直接界定更为准确。第三,与可行能力视角以“机会”为基础来理解儿童福祉和儿童贫困不同,该框架所使用的实际实现的功能是以“结果”为基础来理解儿童福祉和儿童贫困。这充分考虑了儿童在运用机会或自由方面自主性不足这一现实特征。第四、与货币收入视角下的单维度刻画不同,本框架所使用的儿童实际实现的功能是多维度的,因此能够涵盖并反映营养、健康、教育、安全、社会参与等多维度的儿童福祉和儿童贫困状况。第五、该框架可以针对不同发展阶段的儿童设置不同的功能维度来准确反映其福祉和贫困状况,这有助于考虑处于生命周期不同发展阶段的儿童在基本功能需要方面的差异。^①

其次,在明确界定儿童贫困概念的基础上,该框架严格区分了儿童贫困本身和儿童致贫因素,并且系统阐明了儿童贫困的形成机制。该框架以家庭货币收入为理论起点,详细分析了从家庭货币收入依次向儿童可获得的基本物品/服务、儿童可能实现的功能性活动、儿童实际实现的功能性活动的转化过程,以及作用于每一个转换环节的影响因素。具体的,从家庭货币收入向儿童可获得的基本物品/服务的转化,受到政府提供的公共物品/服务以及家庭内部资源分配模式的影响。从儿童可获得的基本物品/服务向可能实现的功能性活动转化,受到儿童个体特征和家庭、学校、社区等多层次环境因素的影响。最后,从可能实现的功能性活动向实际实现的功能性活动的转化,受到儿童个体及其监护人的信息、志向和信念等选择性因素的影响。

^① 按照发展阶段,儿童可以分为五类:0—1岁婴儿、1—3岁幼儿、3—6岁学龄前少儿、6—12岁学龄儿童、12—18岁青春期儿童。可以根据不同发展阶段儿童特征来设定相应的基本功能维度来界定儿童贫困。

该框架所揭示的儿童贫困形成机制显示，儿童贫困不仅仅是家庭货币收入不足所导致，而且还受到上述整个转化过程中所有因素的影响。这说明，贫困儿童不能等同于收入贫困家庭的儿童。除了家庭收入匮乏之外，造成儿童贫困的原因还包括政府是否提供充足的公共物品/服务，儿童个体特征，儿童所处的家庭、学校和社区等多层面的环境因素，儿童及其监护人的信息水平、志向和信念等选择性因素。该框架不仅有助于从理论层面深入探讨特定儿童群体的贫困形成机制，而且还可以为在实证研究中识别特定儿童群体致贫因素提供一个完整的概念模型。此外，该框架也为理解儿童贫困的城乡差异、地区差异、群体差异等贫困异质性问题提供了理论基础。比如，儿童贫困的城乡差异不仅反映了家庭货币收入的城乡差异，而且还反映了基本公共物品/服务的城乡差异、学校特征和社区特征的城乡差异，以及信息、志向和信念等选择性因素的城乡差异。最后，将该框架动态化有助于更深入的理解贫困代际传递机制。儿童福祉的某些维度，比如教育和健康成就不仅具有内在性价值，而且作为人力资本具有重要的工具性价值。儿童在这些福祉维度上的剥夺将对其成年后劳动力市场表现造成长期负面影响，进而导致其家庭货币收入不足，以及形成各种不利于儿童福祉转化的负面因素，最终使得下一代儿童继续陷入贫困状态。

最后，该框架也为特定情境下完善儿童贫困治理体系提供了重要的理论基础。消除儿童贫困是世界各国减贫事业的重要目标，结合本国人口、社会、经济和制度特征，因地制宜的构建儿童贫困治理体系是实现该目标的重要举措。按照本文所提出的儿童贫困综合性框架，应对儿童贫困问题需要针对多层次的儿童致贫因素展开系统性干预。除了现金转移支付、营养干预、健康促进、教育提升等传统的干预措施，还需要强化对家庭教育参与、家庭内部资源分配模式引导、信息提供、志向激励等方面的政策举措。上述框架有助于研究者和决策者在全面理解儿童贫困形成机制的基础上评估现有儿童贫困治理体系，并精准提出改革完善措施来应对儿童贫困问题。

四、综合性儿童贫困分析框架的政策启示

（一）中国现有的儿童贫困治理手段

2012年党的十八大提出实现全面建成小康社会目标，增进民生福祉成为经济社会发展的根本目的。此后，在“儿童优先”原则和“幼有所育”政策导向下，同时也在推进“脱贫攻坚”进程中，中国应对儿童贫困问题的政策框架逐渐成形。下面我们将从识别认定贫困儿童的方法、贫困家庭减贫政策、儿童现金转移政策、儿童公共物品和公共服务政策四个方面来梳理中国当前应对儿童贫困的政策框架。

1. 识别认定贫困儿童的方法

准确识别和认定贫困对象是实施减贫干预的前提,也是在既定资源条件下实现减贫效率最大化的有效策略。目前,中国政府部门主要根据家庭收入和困境类型两种方法来识别和认定贫困儿童。^①中国扶贫系统(即2021年之前的国务院扶贫办及地方各级政府扶贫办,相关单位已更名为国家及各级政府乡村振兴局)主要基于家庭收入来识别建档立卡贫困户,在此基础上将建档立卡贫困户中的儿童认定为贫困儿童。中国民政系统则主要通过困境类别来认定需要接受救助的贫困儿童。比如,按照是否存在生理困境而认定的重残重病儿童、受艾滋病影响的儿童,按照是否存在监护困境而认定的孤儿、事实无人抚养儿童、流浪儿童、留守儿童,按照是否发生教育困境而认定的贫困学生,按照所在家庭是否发生经济困境而认定的低保户儿童、低收入家庭儿童等。按照本文构建的儿童贫困分析框架,上面所提及的家庭收入法和困境类型法都是基于致贫原因来识别和认定贫困儿童。与通过儿童实际实现的功能结果来直接识别贫困儿童相比,通过致贫原因来认定贫困儿童是一种间接识别方法,这种间接识别方法更可能引致“弃真”或“纳伪”瞄准偏误。另外,不论是扶贫系统使用的家庭收入法,还是民政系统使用的困境类型法,都是仅从单一贫困维度来识别认定儿童贫困状态,因此难以全面考察特定儿童所遭遇的多维度福祉剥夺状况。

2. 对贫困家庭的减贫政策

家庭是儿童生存和发展的主要载体,因此家庭经济条件就成了保障儿童福祉的最重要的物质基础。对于有儿童的家庭来说,所有针对家庭的减贫政策都有助于缓解儿童贫困。最低生活保障制度(简称低保)是针对中国城乡贫困家庭的核心社会救助政策。据民政部统计数据,2020年底,全国共有2473.90万个城乡贫困家庭获得低保救助,在这些家庭中的709.21万个儿童能够间接受惠于这项救助政策。^②很多地方的低保制度对于有儿童的家庭给与更高水平的救助金额,这有利于满足贫困家庭儿童的物质需要。此外,低保家庭、低保边缘家庭和支出型贫困家庭还可以获得包括医疗救助、住房救助、灾害救助、就业救助、临时救助等在内的专项救助。由低保和各类专项救助构成的综合性社会救助体系可以缓解家庭经济贫困,从而有助于消除这些家庭中的儿童贫困。

除了社会救助制度之外,包括医疗保险、养老保险、失业保险在内的社会保险制度和最低工资制度也是帮助贫困家庭应对负面经济冲击的重要措施,因此在缓解儿童贫困方面同样发挥积极作用。最后,2015年以来针对农村贫困家庭的一系列精准扶贫手段(比如产业扶贫、转移就业扶贫、易地搬迁扶贫等)是打赢脱贫攻坚战的关键,这些举措有效的改善了农村贫困家庭

① 亓迪等:《贫困弱势儿童识别标准及评估工具研究:基于9家机构的调研分析》,《社会政策研究》2021年第1期。

② 数据来自于《2021年中国民政统计年鉴》。

的经济状况，这对于消除农村儿童贫困问题发挥了重要作用。在当前巩固拓展脱贫攻坚成果时期，很多脱贫农户仍然能够“脱贫不脱政策”，上述农村精准扶贫手段在提高农户收入、促进农村儿童福祉方面继续发挥重要功能。

3. 儿童现金转移政策

当前，中国专门针对儿童的现金转移政策主要包括孤儿基本生活费、事实无人抚养儿童生活补贴、针对贫困学生的生活补助和助学金，以及针对重残儿童和受艾滋病影响儿童的生活补贴。2010年相关部门下发了《民政部、财政部关于发放孤儿基本生活费的通知》，这标志着针对孤儿这一困境群体的现金救助政策正式开始实施。截至2021年底，全国共有孤儿17.3万人，其中社会散居孤儿11.9万人，每名孤儿的基本生活保障平均标准为1257.2元/月，2021年全年支出孤儿基本生活保障资金32.4亿元。^①2019年，民政部会同其他部门联合印发了《关于进一步加强事实无人抚养儿童保障工作的通知》，该文件规定事实无人抚养儿童可以按照孤儿基本生活保障标准获得基本生活补贴。此后，事实无人抚养儿童获得公共现金转移补贴在全国范围内得到规范和推广。民政部统计数据显示，2021年全国支出事实无人抚养儿童基本生活保障资金33.8亿元。^②截至2022年9月底，已有35.1万名事实无人抚养儿童纳入国家基本生活保障范围。^③此外，教育救助中的一些项目也是针对贫困儿童现金转移政策的重要组成部分。^④比如，针对义务教育阶段或高中教育阶段贫困生的寄宿生活费补贴和助学金都是重要的现金转移项目，这些现金补贴对于缓解儿童教育维度的困境发挥了重要功能。脱贫攻坚时期，教育扶贫在整个精准扶贫体系中被赋予重要地位。很多地区针对学前教育阶段、义务教育阶段、高中教育阶段贫困学生实施了覆盖面更广、补贴标准更高的生活费补贴和助学金。最后，针对儿童个体的现金转移政策还包括一些特殊儿童群体的补贴项目，比如重残儿童生活保障金和受艾滋病影响儿童基本生活费等。^⑤

4. 儿童公共物品和公共服务政策

在中国儿童所享受的基本物品和基本服务中，除了所在家庭通过市场购买获得之外，还有相当比例是来自于政府部门的免费提供。政府部门提供公共物品和公共服务是满足儿童基本需要，应对儿童贫困的重要举措。从基本需要领域来看，目前中国政府提供的针对儿童的公共物品和服务主要包括营养、健康、教育、儿童保护等几个类型。从接受者资格认定方面来看，这些针对儿童的公共物品和服务又可以分为普惠型和选择型两类。普惠型物品和服务

① 数据来自于《2021年民政事业发展统计公报》。

② 数据来自于《2021年民政事业发展统计公报》。

③ 《民政部举行2022年第四季度例行新闻发布会》，国务院新闻办公室官网：<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/gbwxwfbh/xwfbh/mzb/Document/1732433/1732433.htm>，2022年10月26日。

④ 姚建平：《儿童现金转移支付模式：国际比较与路径选择》，《社会保障评论》2020年第4期。

⑤ 姚建平、刘明慧：《改革开放以来中国儿童福利制度模式研究》，《社会建设》2018年第6期。

覆盖所有适龄儿童，而选择型物品和服务则仅仅覆盖基于家计调查认定的贫困儿童或者某些类型的困境儿童。

儿童营养方面，从2011年开始，全国各地先后出台了涉及婴幼儿营养包、在校学生营养餐、儿童增补微量营养素等相关内容的多个规范性文件。截至2020年，全国29个省份、1762个区县均实施了营养改善计划，受益学生高达4060.82万人。^①其中大部分营养改善计划瞄准农村贫困地区婴幼儿和义务教育阶段儿童。^②这些营养干预措施在消除农村贫困地区儿童营养贫困方面起到了重要作用。

儿童健康方面，我国在孕产妇围产期保健、新生儿健康、儿童保健、儿童免疫接种等公共卫生服务方面已经实现了普惠性提供。儿童在就医方面也已经形成了基本医保、大病保险、医疗救助、社会慈善等多层次的保障体系。对于家庭困难的重病儿童，基本医保、大病保险和医疗救助在报销比例和封顶线方面都会给与倾斜。残疾儿童康复救助制度为残疾儿童这一特殊困境群体提供康复服务。

儿童教育方面，通过完善九年义务教育体系和落实城乡统一的“两免一补”政策，我国在保障和巩固适龄儿童接受义务教育方面成就瞩目。2010年以来，中国政府通过出台相关政策着力提高公立学前教育和高中阶段教育普及水平，并解决流动儿童接受义务教育问题。^③除了以上普惠型教育服务之外，教育救助中的服务支持项目和针对困境残疾儿童的特教服务对于困境儿童接受教育提供了选择型兜底保障。

儿童保护方面，我国通过建立未成年人救助保护机构和以社区为基础的儿童福利服务体系（比如儿童之家）来提供“监测预防、强制报告、应急处置、评估帮扶和监护干预”五位一体的普惠型儿童保护服务。针对农村留守儿童和困境儿童，我国在村一级设立了“儿童主任”制度来为这些儿童群体提供儿童保护服务。

（二）基于综合性儿童贫困分析框架的政策优化建议

基于本文构建的综合性儿童贫困分析框架，同时结合中国儿童贫困治理政策体系现状，本部分从贫困儿童识别认定方法、对低收入家庭的经济帮扶、儿童现金转移政策、儿童公共物品和公共服务政策，以及儿童减贫相关的助推干预几个方面提出未来优化儿童贫困治理体系的政策建议。

1. 基于剥夺结果来识别认定贫困儿童

本文将儿童贫困界定为儿童个体实际遭遇的多维度功能结果剥夺。中国现有的政策实践是

① 郑如林：《贫困家庭儿童福利政策的发展与演进逻辑》，《山东社会科学》2022年第4期。

② 郑晓冬等：《有条件现金转移支付与农村长期减贫：国际经验与中国实践》，《中国农村经济》2020年第9期。

③ 参见2010年颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》和2019年颁布的《关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》。

基于家庭收入和困境类别来识别和认定贫困儿童。按照本文提出的分析框架，无论是家庭货币收入不足，还是某些类型的困境状况（比如缺乏监护），这些都是导致儿童贫困的原因，而不是对儿童贫困本身的刻画。相比通过致贫原因来间接识别，通过多维度功能结果剥夺来直接识别贫困儿童能够获得更好的瞄准效果。因此，未来各地需要结合本地经济、社会和文化特征来构建具有地方适应性的多维度儿童福祉（功能）框架（包括营养、健康、教育、安全、社会参与等维度），并以此为基础来识别和认定贫困儿童及其需要接受救助的福祉维度。考虑到多维度儿童贫困识别对信息和行政能力有很高的要求，在未来政策实践中建议从以下两个方面来优化执行过程。第一，整合已有的低保管理信息系统和低收入家庭经济状况信息平台来为识别贫困儿童提供相关信息资源，并充分发挥人工智能和大数据比对等技术优势来处理相关信息以提升瞄准精度。第二，在基层儿童贫困认定中，要充分发挥社会组织和社会工作者的专业优势，通过基层行政人员与社会工作者的协作来从多维度功能结果剥夺角度来识别贫困儿童，从而降低“弃真”和“纳伪”瞄准偏误。在识别认定贫困儿童的基础上，相关部门应该筹备建立专门的儿童福祉信息系统来发挥贫困监测和贫困预警功能。

2. 进一步强化针对低收入家庭的经济帮扶

本文所提出的儿童贫困分析框架指出，家庭货币收入是保障儿童福祉并杜绝儿童贫困的物质基础。家庭收入贫困不仅会导致对家中儿童营养、健康和教育方面投入不足，而且家庭经济困境往往会通过加重父母心理压力而对亲子关系和教养行为带来负面影响。家庭货币收入不足会通过上述人力资本投资机制和心理压力机制引发儿童多维度功能剥夺。^①因此，通过综合性减贫政策帮助贫困家庭摆脱低收入困境是应对儿童贫困的基础性举措。我国已经取得脱贫攻坚的胜利，但是目前仍然面临脱贫家庭返贫风险和边缘家庭致贫风险较高的问题，该问题在新冠疫情冲击和宏观经济下行的环境下变得尤为突出。未来可以通过保护性扶持、保险性扶持和促进性扶持三类措施来应对低收入家庭返贫和致贫问题。保护性扶持方面，应该继续完善以低保制度为核心的分层分类社会救助体系，通过着力改善低保瞄准精度和适度提高低保覆盖水平和救助标准来为低收入家庭提供兜底保障，通过强化各类专项救助来缓解支出型贫困。保险性扶持方面，应该继续推进医疗保险、养老保险、失业保险、灾害保险等项目的制度改革，通过简化执行程序和提高保险待遇水平来增强风险应对能力。促进性扶持方面，应该通过加强各类就业援助政策，优化小额信贷项目，推进农村土地制度改革等措施有效提升低收入家庭有劳动能力成员的生产和创业能力。最后，在执行上述政策时应该对有儿童的低收入家庭给与适度倾斜，以此来切实保障困难家庭儿童群体的物质福祉。

① Gary Becker, Nigel Tomes, "Human Capital and the Rise and Fall of Families," *Journal of Labor Economics*, 1986, 4(3); Jane Mcleod, Ronald Kessler, "Socioeconomic Status Differences in Vulnerability to Undesirable Life Events," *Journal of Health and Social Behavior*, 1990, 31(2).

3. 进一步提高儿童现金转移力度

当家庭无法提供足够经济支持或者儿童个体具有高成本特殊需要时, 针对儿童的现金转移政策能够有效缓解因经济约束而导致的福祉剥夺。目前我国已经建立了针对孤儿、事实无人抚养儿童、受艾滋病影响儿童和重残儿童等困境儿童的现金转移政策。考虑到这些儿童是“困中之困”群体, 因此未来应该逐步提高其补贴标准, 为实现其基本功能性活动提供较为充足的物质保障。另外, 教育救助政策中包含了针对义务教育阶段和高中教育阶段贫困学生的寄宿生活补贴和助学金, 这些通过学校系统提供的现金转移对于缓解儿童教育贫困具有重要作用。但是, 在救助指标有限的情况下, 助学金政策在实际执行中并未能按其目标实现应助尽助, 部分真正贫困的学生可能被排斥在救助范围之外。^① 因此, 未来应该通过增加教育救助公共预算来切实保障符合条件的贫困学生都能获得生活补贴和助学金。最后, 在应对低生育率压力的现实背景下, 近期一些国内学者开始讨论推行普惠型儿童津贴的可行性, 与此同时也有部分省份初步建立了普惠型育儿津贴制度。随着普惠型儿童津贴制度的逐步推进, 这类针对儿童的现金转移制度在缓解家庭抚育压力、应对幼龄儿童潜在多维度贫困方面同样能够发挥重要作用。

4. 进一步完善儿童公共物品和公共服务体系

按照本文提出的分析框架, 政府所提供的公共物品和公共服务对儿童福祉的影响主要体现在以下两个方面。第一, 政府所提供的直接针对儿童的公共物品和服务有助于满足儿童个体的基本生活需要。目前, 我国各级政府所提供的公共物品和服务在满足城乡儿童营养、健康、教育和社会保护基本需要中发挥了不可或缺的作用。第二, 从可行能力视角来看, 基本物品/服务在转化为儿童可行能力过程中还会受到家庭、社区、学校等系统性环境因素的影响。而政府所提供的针对家庭、社区和学校的公共物品和服务有助于改善这些环境因素, 从而有助于促进儿童个体占有基本物品/服务(资源)顺利转化为儿童可行能力(机会)。相应的, 未来中国儿童公共物品和公共服务体系也需要从下面两个角度来继续完善。首先, 应该进一步强化针对儿童个体的公共物品和公共服务体系, 确保能在营养、教育、健康、儿童保护等方面提供更高质量的普惠性物品和服务。其次, 未来应该更加重视提供针对家庭、社区和学校的公共物品和服务来促进儿童基本功能实现。比如, 在家庭层面, 可以为父母提供更多的儿童早期发展、心理健康、疾病预防、合理膳食、亲子沟通、家庭教育等方面的培训服务。在社区层面, 可以进一步改善社区自然环境、增加社区文化和游乐服务供给(比如社区图书馆和儿童游乐场)、举办社区儿童主题活动、强化社区儿童保护机构功能。在学校层面, 需要更加重视家校沟通, 通过建立家长学校来提供家庭教育指导服务, 通过加强校风、教风和学风建设构建良好的师生关

^① Lei Zhou, et al., "Do Cash Transfers Have Impacts on Student Academic, Cognitive, and Enrollment Outcomes? Evidence from Rural China," *Children and Youth Services Review*, 2020, 116.

系和同辈关系，通过加强对欺凌的综合治理来营造安全的校园环境。

5. 探索实施儿童减贫相关的助推干预

在本文所提出的分析框架中，除了资源匮乏和负面环境条件，还有一些影响行为选择的因素会导致儿童贫困。比如，一些文化因素可能通过影响家庭内部资源分配模式而导致儿童所获资源不足，而信息缺乏、志向不足、信念扭曲则会影响功能机会向功能结果的转化。行为经济学理论指出，穷人往往面临不完全信息、有限理性和有限意志力问题，通过提供信息，刺激志向，纠正错误信念、设置政策默认选项等助推干预能够有效改变穷人的行为，从而帮助其摆脱贫困。^①基于本文提出的分析框架，我们认为增加以下几项助推干预有助于缓解儿童贫困问题。第一，考虑到女性监护人在分配家庭资源时更偏好于优先满足子女需要，建议将针对儿童的现金补贴支付给母亲或其他女性监护人，这样有利于提升现金转移在消除儿童贫困方面的效率。^②第二，探索并试点实施针对贫困家庭的有条件现金转移支付，将儿童营养、教育和健康等人力资本投资行为作为获得现金转移的条件，这有助于在提高货币收入的同时激励家庭将更多资源用于改善儿童福祉。^③第三，对贫困家庭中的父母展开信息干预有助于纠正其对子女学术能力及教育回报率扭曲性认识，从而促进对子女的人力资本投资。^④另外，信息干预和志向干预也可以针对年龄较大的儿童。比如通过参加大学开放日活动、观看关于成功大学生成长经历的影视资料，贫困高中生的教育志向和自信程度能得到显著提升，这有助于提高其学习成绩和升学概率，从而实现较高的教育成就。

五、结论

2020年打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会之后，我国的反贫困战略将主要围绕预防返贫致贫和应对相对贫困问题展开。改善儿童福祉、消除儿童贫困是打破贫困代际传递、实现长期贫困预防的重要策略。自身的生理脆弱性、对生存和发展环境的高度依赖性、基本需要的不稳定性使得儿童成为一个贫困风险极高的特殊群体。从个体层面来科学界定儿童贫困，并深入探讨儿童致贫机制具有重要的理论和现实意义。在全面梳理传统理论视角之后，本文构建了一个理解儿童贫困的综合性分析框架。该框架使用实际实现的多维度功

-
- ① 班纳吉、迪弗洛：《贫穷的本质：我们为什么摆脱不了贫穷》，中信出版社，2018年，第294-297页；穆来纳森、沙菲尔：《稀缺：我们是如何陷入贫穷与忙碌的》，浙江人民出版社，2018年，第175-179页。
 - ② Esther Duflo, "Grandmothers and Granddaughters: Old-Age Pensions and Intrahousehold Allocation in South Africa," *The World Bank Economic Review*, 2003, 17(1).
 - ③ 张浩森：《拉美国家贫困儿童的救助经验及其启示》，《学术界》2013年第6期；姚建平：《儿童现金转移支付模式：国际比较与路径选择》，《社会保障评论》2020年第4期。
 - ④ Rebecca Dizon-Ross, "Parents' Beliefs about Their Children's Academic Ability: Implications for Educational Investments," *American Economic Review*, 2019, 109(8).

能结果剥夺来定义儿童贫困，并通过分析“资源剥夺→机会剥夺→结果剥夺”的转化过程来阐释儿童贫困的形成机制及主要的儿童致贫因素。基于该综合性分析框架，同时结合中国儿童贫困治理政策体系现状，本文进一步从儿童贫困识别、低收入家庭经济帮扶、儿童现金转移救助、儿童公共服务供给、相关助推干预五个方面提出了中国未来应对儿童贫困问题的政策建议。

本研究认为，除了个体特征之外，儿童贫困还受到家庭经济水平，公共物品和公共服务供给状况，家庭、社区和学校等层面的环境性因素，以及信息、志向和信念等形塑父母和儿童行为选择的因素所影响。未来中国应该从以下几个方面来强化儿童贫困治理体系。第一，利用信息技术和专业化社工服务来精准认定贫困儿童及其遭遇剥夺的维度，通过建立儿童福祉信息系统来对儿童贫困展开监测和预警。第二，继续巩固和强化针对低收入家庭的经济帮扶手段，通过社会救助、社会保险、就业促进等政策来改善有儿童困难家庭的经济状况。第三，进一步提高包括困境儿童生活补贴和贫困生助学金在内的儿童现金转移的待遇水平和瞄准精度，实现应补尽补、足额救助，加快研究出台具有生育促进和儿童减贫双重功能的普惠性儿童津贴。第四，通过继续完善儿童福利体系来满足儿童群体对高质量公共物品和公共服务的需求，尤其是要通过提供相关服务切实改善家庭、社区和学校环境，为提升儿童可行能力创造条件。第五，借鉴国外经验，探索针对贫困儿童及其父母的助推干预，打通儿童福祉形成的“最后一公里”，通过信息干预、志向干预、信念干预等手段来促进人力资本投资行为和儿童发展内生动力，最终帮助儿童实现从“福祉机会”向“福祉结果”的顺利转化。

The Connotation and Formation Mechanism of Child Poverty: An Analytical Framework and Its Policy Implications

Han Huawei

(School of Social Development and Public Policy, Beijing Normal University, Beijing 100875, China)

Abstract: Eliminating child poverty and promoting children's well-being is a key strategy in breaking the cycle of intergenerational and chronic poverty. Precise definition and in-depth investigation of the formation mechanism of child poverty are of great theoretical and practical significance. This paper introduces an integrated analytical framework that defines child poverty as the multidimensional outcome deprivation of children, and explains the formation mechanism and main causes of child poverty by analyzing the transformation process from resource deprivation, opportunity deprivation to

outcome deprivation. Based on this framework and considering the relevant policy background in China, this paper proposes policy suggestions in five areas: child poverty identification, financial assistance for low-income families, child cash transfers, public service for children, and related booster interventions.

Key words: child poverty; formation mechanism of poverty; analytical framework; policy implications

(责任编辑：高静华)

