

我国儿童福利制度的进阶式普惠型转型道路：2025—2050

万国威

摘要：儿童福利制度关系到近3亿儿童的健康成长，是我国高质量民生福祉建设的关键组成部分。展望我国2025—2050年儿童福利制度的现代化发展前景，需要回答儿童福利制度“为何要变”“朝哪里变”“怎样去变”三个核心问题。研究发现，我国长期以来实行的“补缺型”和“选择型”为主的既有制度已难以应对“被压缩的现代性”带来的巨大挑战，儿童养育赤字逐步加深的态势使得我国尽快进行儿童福利制度的结构性转型成为必然。这一转型就是要逐步摒弃过度强调社会政策的生产属性、过度依赖家庭、对社会共济重视不足的福利建设传统，坚持“向儿童投资”的历史发展主线，重塑“国—家”“公—私”的福利关联及其福利转换形式，通过更加普惠的家庭育儿津贴与更加均等的基本公共服务来减少育儿责任的“隐性家庭化”，以资金与服务相均衡的保障形式来推动从“特定儿童友好”到“全龄友好”的转变。

关键词：社会保障；儿童福利；养育赤字；儿童投资；进阶式普惠型转型

中图分类号：D632.1 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-0751(2025)06-0098-10

一、问题的提出

良好稳健的儿童福利制度既是兜牢守稳民生保障底线的关键，也是切实维护广大儿童合法权益的基石。当前我国面临着错综复杂的儿童发展困局：一方面，过去7年间我国人口出生率从2016年的13.57‰^[1]下降至2023年的6.39‰^[2]，这一严峻形势令我国应对老龄化的人口规模与结构的优势有所减弱，我国逐步进入全球总和生育率较低的国家行列^[3]，利用更积极的儿童福利制度来促进新生儿数量的增长成为社会政策布局的优先方向。另一方面，近年连续发生的恶性儿童暴力、忽视、欺凌等侵害案件暴露出我国部分家庭的育儿行动已难以有效因应“被压缩的现代性”（compressed modernity）^①^[4]带来的社会转型冲击。据统计，我国儿童遭受躯体暴力、情感暴力和忽视的比例分别可达

6.6%、19.6%和26.0%，由此造成的间接经济损失已占年度国民生产总值的1.7%^[5]，反映出儿童高质量养育问题的解决也同样迫在眉睫。上述两方面情况展现出，我国当前亟须重新审视儿童福利制度的历史归宿，并通过一系列制度改革来确保全部儿童及其家庭能够享有坚定有力的制度支持。

尽管学术界对为何会出现上述儿童发展困局进行了诸多理论回应，包括但不限于人口及家庭结构的变化^[6]、家庭养育负担的变动^[7]和生育养育观念的转变^[8]等，但不容忽视的是儿童发展困局及其背后的隐性制度失灵更多源自我国儿童福利实践领域家国关联的断裂，即国家福利不足致使其未能有效阻断家庭功能障碍嬗变为儿童养育赤字^②。根据财政部公布的2022年全国一般公共预算支出决算数据，我国当前儿童福利财政投资额仅为94.8亿元，约为“社会保障与就业支出”的2.6‰，约为财政投资总额的3.6‰^[9]。这一比例不但与其他社会保

收稿日期：2025-02-08

基金项目：国家社会科学基金项目“我国农村儿童的虐待风险及县域为本的协同治理体系研究”（23BSH129）。

作者简介：万国威，男，华东师范大学社会发展学院教授、博士生导师（上海 300350）。

障项目相比显著偏低,例如仅为当年度我国基本养老保险、基本医疗保险财政补助金额的 0.9% 和 1.5%^[10]③,而且也仅为欧盟 27 个国家儿童福利支出占财政总支出平均比例的 1.0%^[11],这反映出我国儿童福利在当前民生保障投资格局中处于相对边缘的地位。相对匮乏的儿童福利投资造成我国虽然在政策上覆盖了规模超过千万的“三层五类”儿童④,但儿童福利的实际享有人数却很有限,真正能够以普惠型津贴和常态化服务形式来保障的人口仅为 14.4 万名孤弃儿童和 41.4 万名事实无人抚养儿童^[12],两者之规模约为 0—17 周岁儿童的 1.9%^[13]。该投资格局在降低我国多数儿童福利可获得性的同时,也随着人口流动、婚姻形式及育儿模式的转变而放大了占家庭总数三分之一左右存在潜在功能障碍家庭^[14]的养育风险。

从更深层次意义来看,我国儿童福利投资的匮乏与我国独特的儿童福利建设理念息息相关。具体而言,我国自改革开放以来所秉承的儿童福利建设理念兼具较明显的“生产主义”(productivism)和“家庭主义”(familism)特色,这决定了我国儿童福利制度长期坚持由家庭成员提供普通儿童保障、由公共部门承担失依儿童养育责任的“补缺型”“选择型”制度设计方案⑤。实践中,“生产主义”加剧了我国社会保险一家独大的社会保障格局,这一再分配能力相对较弱、公民属性不强、强调“多缴多得”的制度设计使得我国用于儿童、老年人和残疾人这三类非劳动人口的社会福利投资仅为欧盟国家平均值的 12.6%^[15]⑥。“家庭主义”因养育责任的“家庭隐性化”^[16]而激化了养育过程中的矛盾。一方面,当前我国每名城乡儿童的家庭养育直接成本已分别上升至 27.3 万元和 14.3 万元,且每增加一名儿童,母亲面临的收入惩罚会增加 12.8%^[17];另一方面,我国的粗离婚率和人口流动率却在过去 20 年间分别提升了 86.9%^[18]和 210.4%^[19],进而造成了家庭养育成本上升与家庭养育能力下降的显性冲突。

这提醒我们,我国必须正视现阶段儿童福利投资匮乏在应对低生育率和儿童恶性侵权事件等方面带来的严峻挑战,必须高度警惕长期以来坚持的补缺型为主的社会福利建设理念在新时期的消极、负面甚至破坏性作用,必须重视通过儿童福利制度的现代化建设来帮助普通家庭有效抵抗“被压缩的现代性”带来的冲击。但在这场转型过程中必须首先明确三个基本问题:首先是“为何要变”,即现阶段我国儿童福利制度的转型为什么具有历史必然性;

其次是“朝哪里变”,即借鉴先发现代化国家的历史经验,我国儿童福利制度应当朝向何种方向转型;最后是“怎样去变”,即新时期我国儿童福利制度转型的进阶式道路是怎样的,关键举措有哪些。这构成了本研究试图回答的主要问题。

二、为何要变:我国儿童福利制度转型的历史必然性

社会政策建立与完善的本质是国家对特定历史情境下社会风险的功能性反应,故人类社会从社会救助阶段走向社会保险阶段再到社会福利阶段的制度演变进程其实也是各国因应从农业社会的灾害风险到工业社会的资金风险再到后工业社会的照顾风险的螺旋式风险治理过程。各国的现代化既是不创造优渥物质和精神文明的现代化,也是新旧风险集聚叠加与迭代升级的现代化,尤其对于后发现代化国家而言,由于其所面临的风险通常是经济、政治、社会和文化错综复杂且时空并存的,其现代化过程也被概括为“被压缩的现代性”。中国作为迈向现代化的后发国家,同样会遵循这一人类历史发展的基本进程,在经济快速发展的同时其他类型的诸多现代化元素也会伴随而生^[20-21],即中国既会借鉴工业国家的传统构件与结构图景走向现代社会,又会因现代化过程的连续性而使得传统工业国家缔造的基础构件和结构关系发生坍塌,这构成了我国社会政策建设面临的宏大背景。

这一宏大背景有益于我们理解中国长期坚守的儿童福利建设理念为何会逐步面临挑战。中华人民共和国成立后,我国开始了艰苦卓绝的社会主义现代化建设,建设目标经历了从实现工业化到实现工业现代化及整个国民经济和社会发展的跨越。在现代化建设初期,我国在引进苏联先进技术的同时也借鉴了其工业社会的基础构件,包括但不限于“单位生产”“职业劳动”“核心家庭”等,并由此形成了以“单位制”为基础的“国家—单位—劳动者—家庭成员”的新型福利递送结构。实践中,国家通过国有经济来保障单位、单位通过充分就业来保障劳动者、劳动者通过稳定的婚姻与抚养关系来保障儿童的这条递送链条成为绝大多数儿童获得福利的主渠道,国家仅需要向失依儿童提供兜底保障即可,这就是补缺型儿童福利制度形成的历史契机。尽管这一时期国家因经济发展水平的局限而面临物资匮乏的问题,但至少在治理逻辑上,我国颠覆了农

业社会自给自足的点状福利结构而形成了一种独特的链式福利结构。

这种结构的优势有二:其一,链式结构建立起了一条“由国到家”“由公及私”“由根至叶”的福利传输渠道,并第一次以制度性方式确立了适应于有机团结形态的家国福利关联。其二,链式结构很好地串联起了“单位生产”“职业劳动”“核心家庭”等工业文明的基础构件,儿童福利制度可以嵌入生产制度并为其所用,从而同时解决了“人的再生产”与“物的再生产”的问题。

改革开放以来,链式结构开始随着“单位制”的消解而松动,这一时期我国因融入世界产业分工市场的需要而开始通过多项举措来减轻公有制企业的负担。通过1980年推动就业领域的“三结合”政策、1984年社会保险缴费试点、1988年租售结合的住房改革等举措,我国逐步推进社会政策的“商品化”;进而,随着20世纪90年代末期城镇低保、职工基本养老保险、职工基本医疗保险等制度的定型,“单位制”改革逐步推向全国。这一改革在经济层面是成功的,但在福利领域带来的隐患就是原有的链式结构被切割为“企业—劳动者”和“劳动者—家庭成员”两段相互分离、互不隶属的断裂结构,以“职业劳动”为依托的劳动保障形态和以“核心家庭”为依托的生活保障形态开始在福利递送领域相互独立。在这场改革中,随着单位制的解体,劳动保障形态也发生了变化,劳动者原本享有的由企业提供的普惠、完整、体系化福利保障被削弱;同时,在生活保障方面,劳动者婚姻关系的变化和赡养抚养空间距离的拉大造成了劳动者到非劳动者之间的福利递送效应被削减。

从更大的地理范围来看,我国家庭育儿赤字的问题与东亚各国具有类似之处。尽管仍然存在一定争议^⑦,但我国与东亚邻国在儿童福利建设过程中曾经长期持有相似的补缺型理念。这一理念因坚持经济政策优先于社会政策的安排^[22]、家庭福利的高使命感^[23],并展现出生产主义和家庭主义相融合的特征,因此被认为“是全球独一无二的”^[24]。由于家庭在福利提供过程中是“最完整且活跃的部分”^[25],因而东亚各国在非劳动人口上的公共福利投资比重与欧美发达国家相比明显偏低。一个典型的例证就是2002年日本和韩国家庭育儿公共福利投资在财政总投资的占比为2.0%和0.5%,经济合作与发展组织(Organization for Economic Co-operation and Development,以下简称OECD)国家的平均

值则为4.7%,而20年后三者的比例分别为4.3%、4.0%和5.0%^[26],日韩始终与OECD国家的平均标准存在差距。

在21世纪第一个10年,我国的儿童福利建设理念依然以“补缺型”为主,这一理念在当时既能节省公领域投资,又能发挥私领域在儿童养育中的独有作用。但是随着经济社会的发展,这一过度仰赖家庭力量且国家责任后置的儿童福利建设理念逐步显示出其不良的政策后果,2015年开始我国部分地区连续爆发的恶性留守儿童事件以及2017年开始逐步下降的生育率就是其集中反映。为了应对这些问题,我国在国家层面有序开展了一系列儿童福利改革,例如福利涵盖对象在原有孤弃儿童的基础上逐次纳入了困境儿童(2016)、农村留守儿童(2016)、事实无人抚养儿童(2019)以及流动儿童(2024),开展了公共托育、儿童津贴、强制报告、临时/长期庇护、强制剥夺监护权等制度试点,并通过“两个机构改革”和“一支队伍建设”^⑧力图夯实基层儿童福利服务能力。这些举措将我国儿童福利制度的政策覆盖对象从数十万人扩展到了两千余万人,并促使我国基层儿童福利服务的专业性和连续性有了显著增强,但受到我国长期秉持的“补缺型”“选择型”制度建设理念的惯性影响,我国儿童福利的投资仍有较大缺口,普通家庭可以获得的儿童福利津贴与服务并未明显增多。

当前我国儿童养育赤字的逐步加剧客观上与近年来人口流动加速、婚姻形式多样化、养育观念转变等有关,但更本质的原因在于现行制度无法有效防范全球风险对东亚后发国家所造成的威胁。正如Han等学者认为的那样,“全球风险作为第二次现代性的驱动力,在东亚更具有相关性,因为由于急于发展的副作用,东亚国家面临的复杂风险要比西方国家严重得多,东亚国家的个性化路径亦表现出更鲜明的特征”^[27]。全球化及其效率优先的制度扩散造成了劳资双方福利关联的重塑,个体回归个性化及对家庭责任的“祛魅”^⑨则弱化了劳动者与家庭成员的生活关联,两种关联的相继疏远导致家国福利关联被进一步弱化。这种“家庭中心的被压缩现代性”(family-centered compressed modernity)^[28]是解释东亚各国普遍出现儿童养育赤字加深的一个重要框架。

幸运的是,今天东亚各国已经逐步意识到了上述问题并开启了相关改革。作为后发现代化国家,韩国2000年开始将社会服务由以低收入群体和公

共援助对象为主转向以儿童、老年人和残疾人为主,其向儿童与家庭投资的趋势日渐明朗^[29],2006 年普惠型社会服务政策的推行、2007 年社会服务电子券项目的开展、2014 年孕产妇援助服务计划的扩容都推动了其国内儿童福利制度的普惠性,2022 年韩国家庭服务支出占财政总支出的占比也从 0.5%快速上升至 3.1%。在我国,关于增加儿童福利投资的呼声也在日益高涨,有研究表明我国弱势家庭对公共部门提供育儿支持表现出了普遍积极的态度^[30],且随着个体风险增长,公众的社会福利期待也正在变得愈加强烈^[31]。因此,我国需要认识到补缺型为主的儿童福利制度建设的历史性任务可能即将成为过去,因为其已经无法有效应对现代化对我国普通家庭的风险冲击,故抓紧开展儿童福利制度的转型已势在必行。

三、朝哪里变:先发现代化国家的历史经验及其中国启示

先发现代化国家实现现代化的道路也是儿童福利制度不断完善道路,既伴随着从“忽视儿童”到

“发现儿童”再到“投资儿童”的理念变革^[32],也伴随着从关注贫困者到关注劳工阶级再到关注非劳动人口的制度升级。从当前先发现代化国家的儿童福利建设经验来看,以津贴、补贴、个税抵扣、信托基金为主的四种资金保障形式与学前教育、公共托育、居家照料、家庭咨询、家庭援助、寄养、收养、特殊青少年协助为主的八类服务保障形式共同构成了儿童福利制度的普遍安排,且以普惠性津贴与专精儿童服务作为核心制度工具。

由于普遍采取“普惠型”“制度型”相融合的制度设计,先发现代化国家的儿童福利投资普遍呈现出数额较大、形式较为均衡的特点。据表 1 所示,笔者选取了 20 个先发现代化国家进行数据统计和观察,这些国家当前的儿童福利财政投资占比平均达到 5.0%左右,每年可为每位儿童所在家庭提供平均 1184.8 美元的财政补贴,其中资金形式在儿童福利投资中的占比为 50%左右。同时,这些国家的儿童福利投资在财政总投资中的占比在过去 20 年间出现了 0.3%的小幅上升,每名儿童的财政投资金额上涨了 89.9%,且以福利服务形式开展的儿童福利投资占比出现了 7.7%的增长。

表 1 近 20 年来先发现代化国家的儿童福利投资力度与结构变化

体制	国家名称	儿童福利占财政投资比例(%)			每名儿童的财政投资(美元,PPP)			资金形式占儿童福利投资比例(%)		
		2002 年	2022 年	变动	2002 年	2022 年	变动	2002 年	2022 年	变动
英美体制	澳大利亚	7.9	5.6	-2.3	859.2	1234.5	43.7	77.2	58.9	-18.3
	英国	6.7	5.7	-1.0	744.1	1166.4	56.8	65.7	59.6	-6.1
	新西兰	6.9	6.5	-0.4	587.0	1199.0	104.3	75.4	53.8	-21.6
	爱尔兰	7.7	6.7	-1.0	896.6	1431.9	59.7	80.5	67.2	-13.3
欧陆体制	荷兰	3.4	3.7	0.3	518.7	929.1	79.1	44.1	45.9	1.8
	德国	4.4	5.4	1.0	615.0	1346.6	119.0	65.9	44.4	-21.5
	法国	5.5	4.9	-0.6	831.9	1321.1	58.8	49.1	49.0	-0.1
	比利时	5.2	5.3	0.1	789.0	1503.9	90.6	67.3	60.4	-6.9
	奥地利	5.7	5.1	-0.6	902.8	1459.8	61.7	86.0	70.6	-15.4
	瑞士	4.2	5.2	1.0	571.3	1246.6	118.2	81.0	69.2	-11.8
北欧体制	芬兰	5.8	5.4	-0.4	800.7	1454.3	81.6	55.2	38.9	-16.3
	挪威	6.4	6.2	-0.2	1148.5	2128.9	85.4	62.5	38.7	-23.8
	丹麦	6.7	6.7	0.0	1089.6	1938.2	77.9	41.8	38.8	-3.0
	瑞典	5.7	6.9	1.2	945.3	1867.8	97.6	47.4	37.7	-9.7
南欧体制	西班牙	2.3	3.0	0.7	220.6	531.7	141.0	30.4	43.3	12.9
	意大利	2.4	3.0	0.6	320.9	629.6	96.2	54.2	53.3	-0.9
	葡萄牙	3.0	2.8	-0.2	266.1	437.4	64.4	46.7	67.9	21.2
	希腊	1.6	3.7	2.1	164.3	536.6	226.6	93.8	78.4	-15.4
日韩体制	韩国	0.5	4.0	3.5	27.8	590.7	2024.8	0.0	22.5	22.5
	日本	2.0	4.3	2.3	180.7	741.1	310.1	65.0	37.2	-27.8
	平均值	4.7	5.0	0.3	624.0	1184.8	89.9	59.5	51.8	-7.7

* 基础数据来自 OECD 于 2023 年 11 月 16 日公布的《社会支出数据库》(social expenditure database),作者自行统计。

比较不同福利体制类型^⑩的投资力度(如图 1 所示),可以发现四个重要结论:其一,无论是哪种福利体制类型,其儿童福利投资额度都会随着经济

发展水平的提升而增长,即这些国家的人均 GDP 每增长 1 万美元,儿童财政补贴每年就会平均增加 1735.8 至 2286.5 美元。其二,在这些国家中,北欧

国家的儿童福利投资力度最强,盎格鲁-撒克逊国家和欧陆国家居中,日韩与南欧国家则较为有限。过去20年间,日韩两国的人均GDP大致为北欧国家的56.0%至69.0%,但其儿童福利投资占比与北欧国家投资占比的36.1%相比,尚存在一定差距,这显示出福利建设理念对于儿童福利投资力度具有较大影响。其三,除了欧陆国家存在一定的分化以外,其他国家的儿童福利投资与其福利建设理念具有密

切关联,同一类型国家内部的儿童投资比重高度趋同。其四,由福利建设理念不同所造成的儿童福利投资差异在过去20年间未有显著变化,北欧国家相对充裕的投资力度与日韩、南欧国家相对有限的投资力度间的差距未有明显缩小。上述研究总体上证实,尽管利用经济发展红利来持续投资儿童乃是先发现代化国家的普遍共识,但各国因循自身福利体制的基本理念,在投资力度上仍有差异化的倾向。

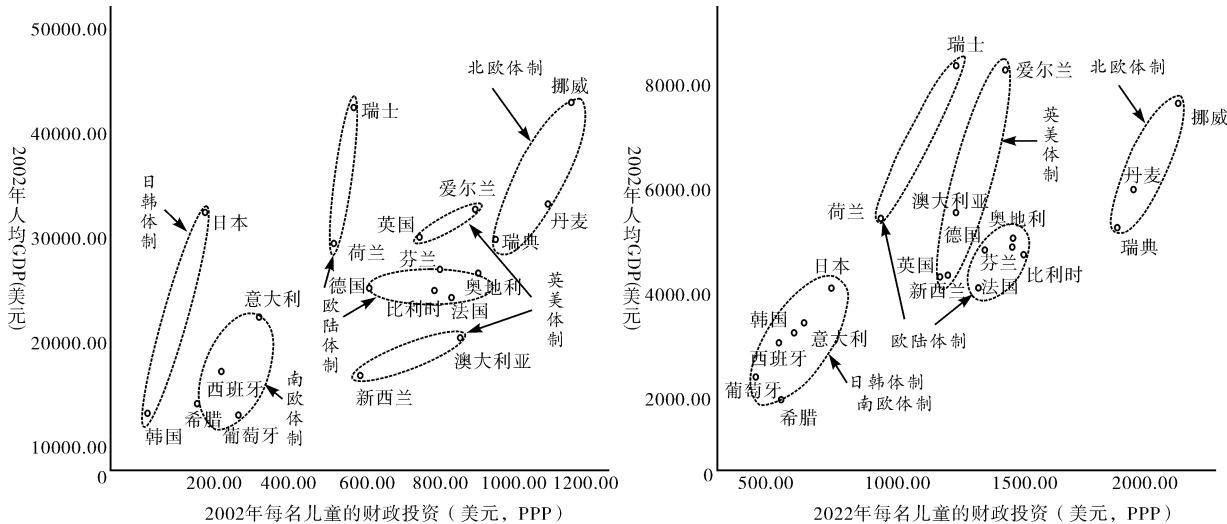


图1 部分国家儿童福利投资力度的20年变化

进一步观察不同国家的儿童福利投资形式(如图2所示),可以观察到三个趋势:

其一,资金形式的福利投资虽然是各国长期以来的主流选择,但20年来儿童服务的投资占比却在缓慢提高,尤其是北欧国家、盎格鲁-撒克逊国家以及日本。

其二,福利建设理念对儿童福利投资结构具有显著影响,其中北欧国家(61.5%的服务支出)和日韩(70.2%的服务支出)更侧重于服务保障,盎格鲁-

撒克逊国家(40.1%的服务支出)更侧重于资金保障,而欧洲大陆国家和南欧国家则居中。

其三,秉持不同福利建设理念的国家,其投资形式也表现出一定的异质性,北欧国家和盎格鲁-撒克逊国家比较稳固,日韩正在趋同,而欧陆国家和南欧国家则在采取何种福利投资形式上存在国别分化。上述研究总体上证实,虽然不同福利体制间仍然存在一定的差异,但资金与服务相均衡的儿童福利投资形式正在逐步被各国接受。

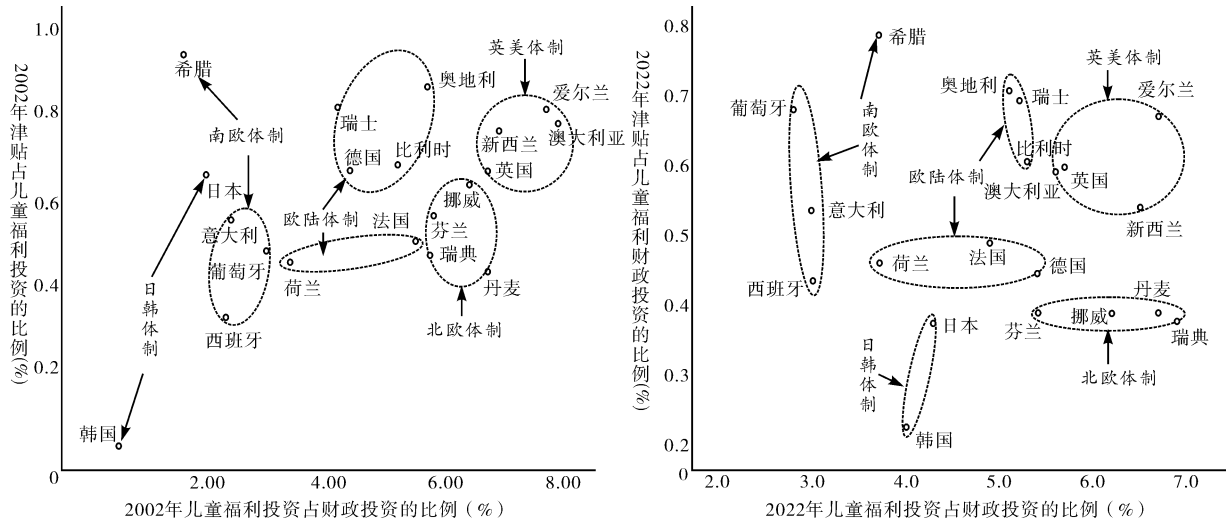


图2 部分国家儿童福利投资形式的20年变化

上述儿童福利投资力度与形式上的不同也直接影响到了儿童的出生与发展。其中儿童财政投资的增长会对总和生育率和儿童茁壮成长指数(child flourishing index)^[33]^⑩产生积极影响(如图3所示)。根据2022年先发现代化国家的统计结果,每增加1000美元的儿童福利投资,将提高0.35%的总和生育率以及提升7.2个儿童繁荣指数的全球位次。福利建设理念间的差异性也有较强表现,在生

育率方面,北欧国家、盎格鲁-撒克逊国家和部分欧陆国家(荷兰、比利时)普遍能够较好解决出生率偏低的问题,其总和生育率多维持在1.5的国际警戒线以上,而南欧国家和日韩则通常伴随着长期的生育率低迷。在儿童发展方面,日韩、北欧国家和部分欧陆国家(荷兰、法国、比利时)能够更好解决儿童发展问题,相比而言南欧国家和盎格鲁-撒克逊国家的儿童发展状况则在效率上相对不足。

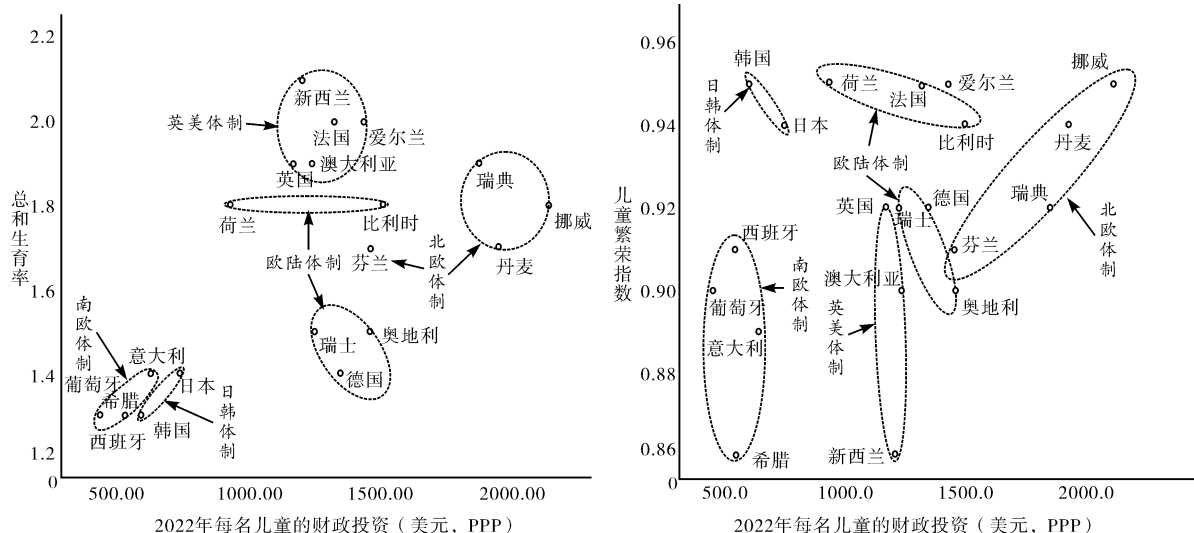


图3 部分国家儿童财政投资力度对总和生育率和儿童发展的影响

总结思考这些先发现代化国家过去20年来的发展经验,对于我国实现未来的儿童福利制度建设具有一定的启示。其一,我国需要深刻认识到儿童福利制度转型的重要意义。目前日韩等国在过去多年始终未能有效提升总和生育率,这对于其国家的人口安全影响极大,故从短期效率和韩国的转型经验角度看,我国需要抓紧开展可以有效因应新时期社会风险集聚扩散的儿童福利制度转型,避免低生育态势的持续和重大恶性儿童侵权事件的发生。其二,我国需要尽快加大儿童福利投资力度。我国当前的儿童福利投资在财政总投资中的占比仍然较低,对于儿童和家庭本身的公共财政投资仍然羸弱,我国需要通过财政投资力度的有序加强来切实降低潜在的家庭育儿风险,形成更加稳健的家国福利关联。其三,我国要高度重视资金与服务保障形式的均衡。考虑到各国20年来儿童福利投资形式愈加平衡的基本态势,我国需要认识到资金与服务保障形式的独有价值,在制度建设中高度重视普惠型家庭津贴、税收抵扣等资金保障项目与公共托育、学前教育、家庭援助等服务保障项目的均衡,努力实现儿童福利投资领域的结构性平衡,并为其创造最大化的财政投资价值。

四、怎样去变:儿童福利制度的进阶式转型道路与关键举措

上述研究证实了我国儿童福利制度转型的历史必然性,强调了先发现代化国家积极强化儿童福利投资以及实现资金与服务保障形式相均衡的建设经验,揭示了我国儿童福利制度未来可能需要借鉴学习的经验。那么,未来我国儿童福利制度应当如何转变,其进阶式转型的关键举措有哪些呢?

从总体目标来看,到2050年,我国需要依托均等普惠的儿童津贴和优质高效的儿童在地基本公共服务实践来构建儿童全龄友好的现代化国家。具体而言,儿童福利制度的建设需要逐步摒弃长期以来高度依赖家庭成员来单独完成高品质养育的思维惯习,在未来25年以资金与服务相均衡的形式来重塑“国-家”的福利关联及福利转换形式,利用公共部门辐射的家庭支持举措来彻底破解“单位制”福利传递链条断裂后有功能障碍家庭子女未能有效享有替代性福利的问题,实现育儿责任从“隐性家庭化”到“适度家庭化”的政策转变,通过开展分级分类服务设置和夯实基层儿童服务体系来推进儿童投资型

国家落到实处,并在制度建设中真正将儿童视为社会优先的民生保障群体。

上述总体目标的确立与我国两个深层次的宏观背景相关联。一方面,国民经济持续向好并终将“投资于”的政策属性决定了儿童福利转型的战略走向。“在发展中保障和改善民生是中国式现代化的重大任务”^[34],这决定了我国的经济增长是以服务好人、保障好人为前提的,是以满足人的基本需要和促进人的全面发展为基础的。“补缺型”“选择型”相结合的儿童福利制度是我国特定历史时期、特定历史条件下的产物,它必然会随着经济社会发展以及民生福祉要求等实践要素的改变而发生转向。另一方面,两次现代化的社会风险集聚叠加构成了我国儿童福利转型的紧迫外在环境。当前育儿问题已经成为影响国家人口安全与家庭“急难愁盼”的核心事务,其深层逻辑在于两次现代化带来的不确定风险亟须通过稳健有力的家国福利关联来确保儿童发展的确定性。儿童的健康成长关系到国家人力资本的有效积累,是大国持续增强国际竞争力和强劲经济增长动力的源泉,通过儿童全龄友好政策来深化资金与基本公共服务的安排、优化福利提供领域国家与家庭的转换关系、细化儿童福利供给的传输渠道与落地形态,也就成为我国儿童福利制度转型的必由之路。

结合我国儿童福利实践基础与基层可承载能力,未来我国儿童福利制度转型应当采取“先有后好、先易后难、先资金后服务”的策略进行,其具体的进阶式道路可以分解为三个阶段。

一是特定儿童友好阶段:到 2030 年,我国推动建立国务院儿童工作委员会牵头、以各级未成年人保护中心(站)为枢纽的儿童福利递送体系。福利实践实现从“失依儿童”到“弱势儿童”的过渡,巩固现有的儿童资金保障形式,在既有孤弃儿童、事实无人抚养儿童的基础上对 2000 余万名困境儿童、留守儿童、流动儿童、残疾儿童等弱势儿童及其家庭提供 8 项基础的基本公共服务,儿童福利投资规模同比 2025 年有较快增长。

二是全龄儿童适度友好阶段:到 2035 年,我国逐步建成以普惠型儿童津贴和 12 项基本公共服务为核心的儿童福利制度,普惠型儿童福利津贴覆盖全部育儿家庭,普惠型家庭育儿福利服务广泛建立,实现从“弱势儿童”到“普通儿童”的过渡,儿童福利投资在财政总投资中的占比显著上升。

三是全龄儿童友好阶段:到 2050 年,中国全面建成儿童全龄友好、以居家社区综合服务为基础的现代化国家,儿童福利投资的占比与先发现代化国家相比有显著缩小,均等普惠的家庭津贴和优质高效的儿童在地基本公共服务全面实现。

表 2 新时期我国儿童福利制度转型的进阶式道路

项目	第一阶段	第二阶段	第三阶段
具体时间	2025—2030	2031—2035	2036—2050
基本任务	特定儿童友好	全龄适度友好	全龄友好
核心使命	促进生育、防止恶性侵害	促进儿童发展	促进儿童高质量发展
重点人群	三层五类儿童+罪错未成年人	家庭功能障碍儿童	家庭弱功能儿童
福利类型	兜底保障+特定儿童普惠津贴+有限的基本公共服务	普惠型儿童津贴+适度普惠型服务	高质量的普惠型儿童津贴+普惠型服务
保护主体	县级未成年人保护中心	街道/乡镇未成年人保护站	社区综合服务站
财政形式	资金形式为主	资金、服务形式相对均衡	资金、服务形式均衡
资金保障	救助资金、残疾人两项补贴、个税抵扣、有限的生育津贴	适度的儿童津贴	较高水平的儿童津贴
基本服务	寄养服务、收养服务、关爱保护服务、机构庇护服务、公共托育服务、社区探视服务、特殊儿童康复服务、学前教育服务	左栏服务+家庭咨询服务、家庭援助服务、家庭短期喘息服务、儿童社会心理干预服务	社区综合育儿服务

具体到实践中,这一道路的实现应当分阶段、分步骤来完成,其中短期内需要完成的关键节点性事务有六项。

一是在国家层面明确我国儿童福利投资的重大意义,逐步改变儿童福利投资在民生保障总投资中相对边缘的地位,坚定进阶式普惠型儿童福利制度的转型道路,以普惠型儿童津贴为优先建设方向,系

统解决人口结构失调与人力资本积累不足等威胁国家战略安全的育儿困局。

二是逐步完善立法。考虑到“儿童福利法”立法难度较大,短期内可推动构建以国务院“儿童福利条例”为基础的政策体系,从规范的层面解答“为谁保障”“由谁保障”“怎么保障”等实践困惑,以《未成年人保护法》《家庭教育促进法》以及各项行

政法规、部门规章为依据,推动涉及我国“三层五类”儿童、罪错未成年人的政策宣讲、强制报告、案件转介、关爱保护、部门会商、个案服务、监护评估、临时监护、长期监护和强制剥夺监护权等十项政策真正落到实处。

三是推动分离国务院妇女儿童工作委员会和儿童工作委员会,将儿童工作委员会及各类协调议事小组权责同构地放置于民政部,由民政部儿童福利司作为全国儿童福利与保护的统一牵头单位,系统性强化民政、公安、教育、卫生健康等行政部门以及妇联、团委等群团组织在儿童福利政策制定与宣讲、数据互联与共享、重大案件协商、联合督导督查等四个关键领域的协同合作。

四是推动在全国普遍做实县域层级的未成年人保护中心,将县域未成年人保护中心打造成兼具资源链接、庇护转介与技能培训等功能的中心,重点破解县域未成年人保护中心编制配备不够、场地设施不足、人员专业化程度低、资源调配不充分、部门协同能力弱等问题,全面形成“县域未成年人保护中心—街道乡镇未成年人保护站—村居儿童之家”的机构建设格局。

五是推动建立“基层儿童服务队伍的中长期规划”,依据村镇规模与数量测算全国儿童服务者的数量,以明确中央和地方的人员配比及由此出现的财政支出规模。同时,要重视利用岗位设置、购买服务、乡镇民政站改革等契机,将基层儿童服务者从兼职逐步转变为专职或半专职,并通过增强职业预期、提升岗位薪资、增加情感激励等形式来稳固基层儿童服务的专业队伍。

六是推动儿童福利系统与低收入家庭核对系统的数智化融合,将政策覆盖儿童及其家庭全部纳入数智核查,提升弱势儿童精准识别、动态监测、风险预警与服务链接能力。

从中长期来看,我国儿童福利制度的进阶式建设需要做好以下六项关键事务。

一是持续强化我国儿童福利投资,逐步完善资金与服务相均衡的儿童福利投资构架,参考借鉴先发现代化国家的有益经验,重点强化儿童在地基本公共服务的普惠性、均衡性、可及性,优先强化针对家庭功能障碍或家庭弱功能儿童的咨询、援助、喘息和心理干预服务,推动逐步形成针对所有儿童的全龄友好的社区综合育儿服务,让经济发展红利能够更多、更好地惠及每一个家庭。

二是积极推动全国人民代表大会颁布“儿童福

利法”,明确国家在儿童福利领域的基本理念、财政支持、机构建设、从业人员、服务内容和保障标准等,以法律形式稳固国家对家庭育儿安排的基础性支持责任。

三是推动儿童福利牵头管理部门的级别和业务进一步提升,合理扩展其部门的综合管理行政权限,进一步赋予其在儿童生育、养育、教育全周期管理中的协调联动、资源统筹与专项行政执法权,通过各层级统一部门的归并逐步实现全国儿童福利工作的协同治理,同时利用群众方便可及的社区综合服务站来打造“社区辐射型”育儿帮扶形态。

四是重视数智时代先进技术的应用,对儿童风险及其后续服务开展基于数智技术的可信的分级分类,其中分级是指依据儿童风险实现干预服务及时性与强制性的层级性划分,分类是指依据儿童性别、年龄、城乡、困境类型等基本人口特征,实现服务针对性的划分。可通过生成式 AI、人工智能体等技术的全面应用探索实现分层分类人群筛选、需求锁定、服务链接,通过具身智能等技术的普及不断增进特定层次与类型儿童的居家照料、社区互动与社会融入能力。

五是分级分类梳理好儿童与家庭专项服务清单,在充分考虑到未来家庭可能因数智技术而变得更加原子化、异质化的基础上,优先对需要长期高强度支持的家庭或有复杂服务需求的家庭开展监护状态监测、紧急庇护援助、融合服务咨询、疗愈康复指导、周期性喘息服务、替代护理照料、家庭增能访问等服务支持,推动广泛建立儿童福利服务可感知、可操作、可追踪、可管控的操作规程,全面实现儿童个案服务底线要求与基本管理标准的落地。

六是大力发展具有医学、教育学、心理学、法学等专业知识背景的专精儿童社会工作队伍,技术性区分由专业儿童工作者完成的“响应”服务(如个案管理、危机干预、AI 赋能等)与教师、社区工作者完成的“吹哨”服务(如政策宣讲、摸排统计、强制报告等),充分利用高校教育资源与行业培训资源,持续提升一线儿童社会工作队伍的综合业务素质和专精服务能力。

注释

①Chang Kyung-Sup 等学者认为,被压缩的现代性是一种文明状态。在这种状态下,经济、政治、社会和/或文化的变化在时间和空间上都以极其浓缩的方式发生;在这种状态下,相互不同的历史和社会因素的动态共存导致了一个高度复杂和流动的社会系统的构建和重建。

②岳经纶等学者也将其表述为“照顾赤字”(childcare deficit),但作

者认为儿童养育问题不是简单的照顾服务问题,也涉及资金保障问题,故将国际社会通用的“childcare deficit”翻译成“养育赤字”更为合适。③具体数据由作者根据财政部公布的《2022年全国一般公共预算支出决算表》中的数据进行自主核算。④具体而言,我国儿童福利制度的名义覆盖人群为“三层五类”人群,其中以“福利”形式覆盖的为孤儿和事实无人抚养儿童,他们通常可以获得稳定的福利津贴与服务;以“保障”形式覆盖的为困境儿童(彭华民估测,近100万名),他们可以获得有限的机构内福利服务;以“关爱保护”形式覆盖的为农村留守儿童(据民政部数据,200余万名)和流动儿童(民政部未公布官方数量,估测为1700余万名),他们可以获得非常有限的机构外关爱保护服务。另外,我国有近500万名残疾儿童目前纳入了残疾人福利口径,但该群体未来也应纳入儿童福利范畴。⑤需要指出的是,威伦斯基(Wilensky)等人在1958年所著的《工业社会与社会福利:美国工业化在社会福利服务提供和组织方面的影响》中以国家责任为依据提出了补缺型(residual)和制度性(institutional)福利制度二分法。蒂特马斯(Titmuss)在1968年出版的《福利的承诺》一书中依据家计审查标准的不同而将福利制度划分为选择型(selective)和普惠型(universal)。彭华民在2011年发表的《中国组合式普惠型社会福利制度的构建》中认为,我国的社会福利制度是兼具“补缺型”与“选择型”的组合式制度。⑥具体比例由作者根据OECD组织公布的2022年《按功能划分的年度政府支出》和我国财政部公布的《2022年全国一般公共预算支出决算表》中的数据进行比较测算。⑦“东亚福利体制”的提法目前尚存在理论上的争议,郑秉文(2001)、熊跃根(2007)、刘继同(2007)、Ochiai(2009)、Choi(2010)等部分学者均认为东亚国家因福利制度的碎片化较为严重而难以称为一种独立的体制类型,这与它们在政治架构、经济基础、人口规模以及社会制度上的显著差异有关。⑧“两个机构改革”和“一支队伍建设”均来自民政部等部门发布的《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》(民发〔2021〕44号)。“两个机构改革”指的是基层儿童福利院与基层未保中心的合并转型,“一支队伍建设”指的是乡镇儿童督导员和村居儿童主任的建设。⑨需要指出,“祛魅”过程被部分研究风险社会的学者所提及,它指的不是个体放弃自身家庭责任,而是指个人试图通过延长或回归个性化的生活阶段,将现代生活(或现代性)与家庭相关的风险降到最低。⑩福利体制类型的划分依循艾斯平-安德森的福利国家类型划分以及国际社会有关南欧与东亚福利体制的划分,将其划分为英美体制(自由主义体制)、欧陆体制(保守社团主义体制)、北欧体制(社会民主主义体制)、南欧体制和东亚福利体制,典型国家的分类依据国际社会规则开展。⑪儿童茁壮成长指数(child flourishing index)是世界卫生组织和联合国儿基会从人类发展指数中析出的专门用于评测儿童发展情况的重要指数,该指数包含存活率、自杀率、免于暴力、教育、营养、贫困和保健等多重指标,旨在用一组0—1的数字来评估各国在儿童发展领域的具体情况,是目前国际社会比较权威与公认的指标。世界卫生组织、联合国儿基会于2020年在《柳叶刀》发布的重要报告中公布了各国的儿童茁壮成长指数情况。根据该报告的数据,我国的指数值为0.81,位于全球第43位。

参考文献

- [1] 国家统计局. 中国统计年鉴 2023 [EB/OL]. (2023-09-01) [2025-03-01]. <https://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2023/index.htm>.
- [2] 国家统计局. 中华人民共和国 2023 年国民经济和社会发展统计公报 [EB/OL]. (2024-02-28) [2025-03-01]. <https://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2023/index.htm>.

[gov.cn/sj/ndsj/2023/index.htm](https://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2023/index.htm).

- [3] 陈佳鞠, 靳永爱. 世界生育水平的变动历程及未来展望: 趋势比较与规律总结 [J]. 人口学刊, 2021(6): 41-53.
- [4] CHANG K S. The second modern condition? Compressed modernity as internalized reflexive cosmopolitization [J]. The British Journal of Sociology, 2010(3): 444-464.
- [5] Fang X M, Fry D A, Ji K, et al. The burden of child maltreatment in China: a systematic review [J]. Bulletin of the World Health Organization, 2015(3): 176-185.
- [6] 郑真真. 生育转变的多重推动力: 从亚洲看中国 [J]. 中国社会科学, 2021(3): 65-85.
- [7] 杨菊华. 生育政策包容性: 理论基础、基本意涵与行动策略 [J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2021(3): 75-85.
- [8] 原新, 刘志晓, 金牛. 中国人口负增长的特征、成因与应对: 聚焦生育视角的分析 [J]. 江苏行政学院学报, 2022(5): 48-56.
- [9] 财政部. 2022 年全国一般公共预算支出决算表 [EB/OL]. (2023-08-25) [2025-01-10]. https://yss.mof.gov.cn/2022zyjs/202308/t20230825_3904170.htm.
- [10] 财政部. 2022 年全国一般公共预算支出决算表 [EB/OL]. (2023-08-25) [2025-01-10]. https://yss.mof.gov.cn/2022zyjs/202308/t20230825_3904170.htm.
- [11] OECD. Annual government expenditure by function (COFOG) [EB/OL]. (2022-09-01) [2024-11-30]. [https://data-explorer.oecd.org/vis?fs\[0\]=Topic%2C1%7CSociety%23SOC%23%7CSocial%20policy%23SOC_PRO%23&pg=0&fc=Topic&bp=true&snb=12&df\[ds\]=dsDisseminateFinalDMZ&df\[id\]=DSD_SOCX_AGG%40DF_SOCX_AGG&df\[ag\]=OECD.ELS.SPD&df\[vs\]=1.0&dq=.A..USD_PPP_PS.ES10..T.TP51%2B_T.Q%2BV&pd=2002%2C2022&to\[TIME_PERIOD\]=false&vw=tb](https://data-explorer.oecd.org/vis?fs[0]=Topic%2C1%7CSociety%23SOC%23%7CSocial%20policy%23SOC_PRO%23&pg=0&fc=Topic&bp=true&snb=12&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_SOCX_AGG%40DF_SOCX_AGG&df[ag]=OECD.ELS.SPD&df[vs]=1.0&dq=.A..USD_PPP_PS.ES10..T.TP51%2B_T.Q%2BV&pd=2002%2C2022&to[TIME_PERIOD]=false&vw=tb).
- [12] 民政部. 2023 年民政事业发展统计公报 [EB/OL]. (2024-08-30) [2025-01-10]. <https://www.mca.gov.cn/n156/n2679/index.html>.
- [13] 国务院第七次全国人口普查领导小组办公室. 中国人口普查年鉴 2020 [M]. 北京: 中国统计出版社, 2021: 31.
- [14] CHEN L, YANG D, REN Q. Report on the state of children in China [M]. Chicago: Chapin Hall at the University of Chicago, 2015.
- [15] OECD. Annual government expenditure by function (COFOG) [EB/OL]. (2022-09-01) [2024-11-30]. [https://data-explorer.oecd.org/vis?fs\[0\]=Topic%2C1%7CSociety%23SOC%23%7CSocial%20policy%23SOC_PRO%23&pg=0&fc=Topic&bp=true&snb=12&df\[ds\]=dsDisseminateFinalDMZ&df\[id\]=DSD_SOCX_AGG%40DF_SOCX_AGG&df\[ag\]=OECD.ELS.SPD&df\[vs\]=1.0&dq=.A..USD_PPP_PS.ES10..T.TP51%2B_T.Q%2BV&pd=2002%2C2022&to\[TIME_PERIOD\]=false&vw=tb](https://data-explorer.oecd.org/vis?fs[0]=Topic%2C1%7CSociety%23SOC%23%7CSocial%20policy%23SOC_PRO%23&pg=0&fc=Topic&bp=true&snb=12&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_SOCX_AGG%40DF_SOCX_AGG&df[ag]=OECD.ELS.SPD&df[vs]=1.0&dq=.A..USD_PPP_PS.ES10..T.TP51%2B_T.Q%2BV&pd=2002%2C2022&to[TIME_PERIOD]=false&vw=tb).
- [16] 岳经纶, 范昕. 中国儿童照顾政策体系: 回顾、反思与重构 [J]. 中国社会科学, 2018(9): 92-111.
- [17] 马春华. 中国家庭儿童养育成本及其政策意涵 [J]. 妇女研究论丛, 2018(5): 70-84.
- [18] 国家统计局. 粗离婚率 [EB/OL]. (2021-05-11) [2025-02-10]. <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01&zb=A0P0C&sj=2021>.
- [19] 国家统计局. 第七次全国人口普查公报(第七号) [EB/OL].

- (2021-05-11) [2025-02-10]. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/pc-sj/rkpc/d7c/202111/P020211126523667366751.pdf>.
- [20] BECK U, BONSS W, LAU C. The theory of reflexive modernization: Problematic, hypotheses and research programme[J]. *Theory, Culture & Society*, 2023(2):1-33.
- [21] MA E K. Compressed modernity in South China[J]. *Global Media and Communication*, 2012(3):289-308.
- [22] 埋桥孝文,李莲花.再论东亚社会政策[J]. *社会保障研究*, 2006(2):85-95.
- [23] LEE Y, KE Y. East Asian welfare regimes: Testing the hypothesis of the developmental welfare state[J]. *Social Policy & Administration*, 2007(2):197-212.
- [24] 考斯塔·艾斯平-安德森.福利资本主义的三个世界[M].郑秉文,译.北京:法律出版社,2023.
- [25] IZUHARA M, FORREST R. Active families: Familization, housing and welfare across generations in East Asia[J]. *Social Policy & Administration*, 2013(5):520-541.
- [26] OECD. Annual government expenditure by function (COFOG) [EB/OL]. (2022-09-01) [2024-11-30]. [https://data-explorer.oecd.org/vis?fs\[0\]=Topic%2C1%7CSociety%23SOC%23%7CSocial%20policy%23SOC_PRO%23&pg=0&fc=Topic&bp=true&snb=12&df\[ds\]=dsDisseminateFinalDMZ&df\[id\]=DSD_SOCX_AGG%40DF_SOCX_AGG&df\[ag\]=OECD.ELS.SPD&df\[vs\]=1.0&dq=.A..USD_PPP_PS.ES10._T.TP51%2B_T.Q%2BV&pd=2002%2C2022&to\[TIME_PERIOD\]=false&vw=tb](https://data-explorer.oecd.org/vis?fs[0]=Topic%2C1%7CSociety%23SOC%23%7CSocial%20policy%23SOC_PRO%23&pg=0&fc=Topic&bp=true&snb=12&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_SOCX_AGG%40DF_SOCX_AGG&df[ag]=OECD.ELS.SPD&df[vs]=1.0&dq=.A..USD_PPP_PS.ES10._T.TP51%2B_T.Q%2BV&pd=2002%2C2022&to[TIME_PERIOD]=false&vw=tb).
- [27] HAN S J, SHIM Y H. Redefining second modernity for East Asia: A critical assessment[J]. *The British Journal of Sociology*, 2010(3):456-488.
- [28] CHANG K S, SONG M Y. The stranded individualizer under compressed modernity: South Korean women in individualization without individualism[J]. *The British Journal of Sociology*, 2010(3):539-564.
- [29] CHOI H. Typologizing the OECD countries by their social expenditure and the welfare regime in South Korea[J]. *Korean Public Administration Quarterly*, 2003(4):835-858.
- [30] 万国威.中国大陆弱势群体社会福利态度研究[J]. *公共管理学报*, 2015(1):58-69.
- [31] 范梓腾,宁晶.技术变革中的福利态度转变:自动化替代对个体养老责任偏好的影响[J]. *社会学研究*, 2021(1):160-179.
- [32] 万国威.迈向“儿童投资型国家”:我国低生育率的福利逻辑及儿童福利制度的转型升级[J]. *华中科技大学学报(社会科学版)*, 2023(3):41-49.
- [33] CLARK H, COLL-SECK A W, BANERJEE A, et al. A future for the world's children? A WHO-UNICEF-Lancet Commission[J]. *The Lancet*, 2020(10224):605-658.
- [34] 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[N]. *人民日报*, 2024-07-22(1).

The progressive pathway in the universal transformation of China's child welfare system: 2025—2050

Wan Guowei

Abstract: The child welfare system has a bearing on the healthy growth of nearly 300 million children, and is a key component of China's high-quality people's well-being. Looking ahead to the modernization and transformation of China's child welfare system during 2025-2050, we need to answer the three core questions of "why", "where", and "how" of the child welfare system. The study found that the long-standing "gap-filling" and "selective" systems in China are no longer able to cope with the enormous challenges posed by "compressed modernity". And the gradual deepening of the childcare deficit has made it inevitable that a structural transformation of the country's child welfare system should take place as soon as possible. This transformation aims to gradually abandon the welfare construction tradition of overemphasizing the production attributes of social policies, overrelying on families, and undervaluing social mutual aid. It adheres to the historical development main line of "investing in children", reshapes the welfare relationship between "state-family" and "public-private" and their welfare transformation forms. By implementing more inclusive family childcare subsidies and more equitable basic public services, it reduces the "hidden familization" of childcare responsibilities. Through a guarantee form balancing funds and services, it promotes the shift from "specific child-friendly" to "all-age friendly".

Key words: social insurance; child welfare; childcare deficit; invest in children; the progressive pathway in the universal transformation

责任编辑: 苇 如