

中国儿童福利立法前评估与实现路径

王中汉

[摘要] 儿童福利立法是完善儿童福利制度、保障儿童权益的重要举措。立法前评估表明，儿童福利立法具有突出的现实必要性，不仅能够弥补现有儿童福利法律政策层次较低、体系散乱、一致性差等不足，还在保护儿童权益、改善民生福祉和提振生育意愿上发挥关键作用。在立法可行性方面，我国已经具备了较为坚实的经济基础、可负担的财政投入能力，以及扎实的立法经验和行政基础。国际经验显示，儿童福利法并非发达国家的专属制度，立法国家的儿童福利支出规模总体处于可接受范围。建议我国采取综合性、普惠性的立法模式，覆盖儿童养育、教育、健康、特殊儿童保障等领域，逐步构建起统一协调、内容完备的儿童福利法律体系。

[关键词] 儿童福利法；立法前评估；必要性；可行性；实现路径

一、引言

儿童福利立法是实现儿童福利制度法制化，保障儿童福利事业健康发展的重要途径。近年来，随着儿童保障需求的日益提高，儿童福利立法成为了社会各界的共同期盼。实际上，国务院和民政部已经多次明确提出推进儿童福利立法。例如，2021年，国务院发布了《中国儿童发展纲要（2021—2030年）》，明确提出“积极推进儿童福利立法”；^①2023年，民政部办公厅印发的《立法工作计划》也提出“抓紧研究制定儿童福利法”。^②在此背景下，全国人大常委会委员郑功成教授在全国两会期间呼吁：“‘十四五’应当是制定儿童福利法的窗口期，也是最好时机”。^③

然而，儿童福利立法至今仍未进入全国人大的主要立法计划之中。^④在过去的十余年里，民政部门曾多次推进儿童福利立法准备工作，并曾起草儿童福利条例草案，但是这些行动并未

[作者简介] 王中汉，西安交通大学公共政策与管理学院助理教授。主要研究方向：社会福利政策。

[基金项目] 浙江省哲学社会科学重点研究基地浙江大学民生保障与公共治理研究中心自设课题“共同富裕视角下浙江省学龄前儿童福利政策研究”（22JDZSYB02）。

- ① 国务院：《关于印发中国妇女发展纲要（2021—2030年）和中国儿童发展纲要（2021—2030年）的通知》，中国政府网：http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-09/27/content_5639412.htm，2021年9月27日。
- ② 民政部办公厅：《关于印发民政部2023年度立法工作计划的通知》，民政部官网：<http://www.mca.gov.cn/n152/n165/c1662004999979993931/content.html>，2023年7月3日。
- ③ 赵晓明：《“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2版。
- ④ 全国人民代表大会常务委员会：《全国人民代表大会常务委员会工作报告》，中国人大网：http://www.npc.gov.cn/c2/kgfb/202503/t20250314_444299.html，2025年3月14日。

转化为实际的立法成果。儿童福利法究竟为什么“千呼万唤难出来”？有学者指出，研究准备不足是造成我国儿童福利立法迟滞的重要原因之一。^①事实上，作为一部典型的社会法，儿童福利法涉及的领域、部门、利益主体及其关系众多且复杂，大量具体问题仍有待于研究和讨论。虽然我国从事儿童福利理论与政策研究的学者不在少数，但是儿童福利立法的专门研究却并不算多。

当前，我国学界对儿童福利立法的研究主要有以下四类：一是儿童福利法的理论基础，^②二是儿童福利法的形式与主要模块，^③三是儿童福利法的定位及其与未成年人保护法等相关法律的区别，^④四是儿童福利立法的域外经验。^⑤总的来说，虽然儿童福利法的规范性研究逐渐增多，但是儿童福利立法研究整体仍显滞后，尤其在立法本身的分析与评估方面存在明显不足。一方面，现有研究大多从理论层面阐述儿童福利法的必要性，却对我国当前的社会问题分析不足，对社会现实回应不够充分；另一方面，较少有研究利用国际经验数据对立法工作的可行性展开分析。关于儿童福利立法的时机和条件，儿童福利立法与国家社会经济发展程度、财政投入水平之间的关系等问题尚不清楚。

事实上，立法前评估不仅是社会法立法的重要前置环节，也是立法决策机构的重点考虑内容。首先，立法前评估研究有利于缓解社会对于福利过度的担忧情绪，形成普遍性的社会共识。其次，立法前评估研究有利于评估我国当前的现实基础和资源条件，确保儿童福利立法工作的有效落地。再次，立法前评估研究可以为立法路径和时序安排提供科学支撑，保证立法工作的可操作性和实施效果。因此，本文结合我国现实国情数据和经济合作与发展组织（OECD）成员国历史数据等多来源数据，重点围绕必要性和可行性对儿童福利法进行立法前评估研究，并对立法实现路径进行前瞻思考。

二、儿童福利立法前评估的思路与方法

立法前评估是指在启动立法程序前，对立法项目的立法必要性、可行性和法规中主要制度的科学性、可操作性，以及法规实施的预期效果、社会影响等进行分析、评价的过程。^⑥立法

① 吴鹏飞：《中国儿童福利立法：时机、模式与难点》，《政治与法律》2018年第12期。

② 易瑾：《儿童福利立法的理论基础》，《中国青年政治学院学报》2012年第6期；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；吴鹏飞：《儿童福利权国家义务论》，《法学论坛》2015年第5期。

③ 刘继同：《中国儿童福利立法与政策框架设计的主要问题、结构性特征》，《中国青年研究》2010年第3期；易瑾：《我国儿童福利立法的几个基本问题》，《中国青年政治学院学报》2014年第1期；吴鹏飞：《中国儿童福利立法：时机、模式与难点》，《政治与法律》2018年第12期。

④ 邓元媛：《我国儿童福利法律制度运行缺陷原因分析及对策研究》，《长沙民政职业技术学院学报》2013年第3期；姚建平：《福利还是保护？——中国〈儿童福利法〉立法问题研究》，《社会保障评论》2022年第1期。

⑤ 易瑾：《日韩〈儿童福利法〉制定与发展变革比较研究》，《中国青年社会科学》2016年第5期；吕晓燕：《从汉韦法令看近代英国的儿童福利立法》，《学习与实践》2011年第10期；柳静虹：《西欧儿童福利的多元发展趋势及对中国的启示》，《社会工作与管理》2019年第4期。

⑥ 梁英松：《推进科学立法，关键是完善立法体制》，中国人大网：http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/202108/t20210802_312712.html，2021年8月2日。

前评估强调在立法决策之前进行分析评估,具有增强立法正当性、提高立法质量、节约立法成本等功能。^①目前,我国各省市已经开展了立法前评估工作的实践,立法前评估已经成为了中央和地方立法决策的重要步骤。

实际上,立法前评估在社会法立法领域尤为重要。伴随着我国的经济社会转型和社会保障制度的完善,我国的社会法建设取得了伟大成就,出台并实施了《劳动法》《社会保险法》《妇女权益保障法》《慈善法》等一系列社会法领域的法律法规,为我国公民权益实现和社会建设提供了强有力的法律保障。然而,由于社会法涉及的劳动就业、社会保障、人口发展等领域具有较强的专业性,且法学界对社会法关注不足,因此社会法立法工作往往需要专业机构和学者在立法决策前进行论证和评估。^②鉴于儿童福利法是一部全国性、综合性的社会法,对其开展立法前评估工作的重要性不言而喻。

然而,目前对儿童福利法进行立法前评估存在着不小的难度。一方面,在理论研究上,儿童福利立法研究整体较为滞后,学者们在若干关键问题上存在着认识不充分、看法不一致的情况;另一方面,在立法实践上,过去十余年间形成的多份立法方案在儿童福利的侧重点和边界上也并未形成统一的共识。^③由于缺乏统一明确的立法方案,针对立法项目科学性和可操作性的评估研究就难以有的放矢。因此,为了增强对社会现实的回应性和立法工作的前瞻性,本文将重点围绕儿童福利立法的必要性和可行性展开立法前评估,并在此基础上对立法模式、立法内容和立法规划提出前瞻性的思考和建议。

基于此,本文的儿童福利立法前评估研究将主要围绕必要性和可行性两方面展开。首先,必要性分析的目的在于判断儿童福利立法“是否必要”,即通过梳理我国现有儿童福利政策体系,识别目前存在的局限和不足,进而评估儿童福利立法对于发展儿童福利事业的重要性和迫切性。事实上,由于我国的社会政策对儿童事务重视不够,且已有《未成年人保护法》先行出台,儿童福利立法的必要性一直受到质疑,这也成为了导致儿童福利立法长期停滞的重要原因。因此,有必要对儿童福利立法的必要性进行分析和论证。其次,可行性分析的目的在于评估立法“是否具备条件”,即从经济、社会、财政和行政等角度分析我国现阶段是否具备儿童福利立法的现实条件。应当看到,“儿童福利”本身的福利支出和政府责任意味,已经成为了阻碍儿童福利立法进程推进的又一重要原因。因此,对儿童福利立法的可行性进行评估也显得尤为迫切。可以说,必要性和可行性评估是立法前评估最重要的两个方面,前者论证立法行动背后的动力因素,后者则论证立法行动前方的阻力因素,这种“推”和“拉”的合力决定了立法的前景。

本文综合运用政策分析法、比较研究法和成本分析法等多种社会科学研究方法,为证据导向的立法前评估研究提供基础。第一,政策分析法贯穿论文的核心论证环节,主要用于识别我国当前儿童福利制度存在的问题,分析儿童福利立法的政策目标和预期效果。第二,比较研究法通过对多个国家的立法时机和国情条件进行系统比较,考察了儿童福利立法的经验逻辑和历

① 周怡萍:《立法前评估制度研究——以地方立法为视角》,《人大研究》2014年第8期。

② 郑功成:《中国社会法:回顾、问题与建设方略》,《内蒙古社会科学》2020年第3期。

③ 黄冠等:《中国儿童福利立法的方案选择、推进模式与未来展望》,《中国公共政策评论》2025年第1期。

史规律，为我国开展立法工作提供了参照系。第三，成本分析法主要用于评估儿童福利立法的财政可行性。本文借助 OECD 成员国的经验数据对儿童福利财政支出进行了测算和估计，为我国儿童福利立法的财政可行性分析提供了判断依据。

三、儿童福利立法是发展儿童福利事业的必由之路

儿童是国家的未来、民族的希望，儿童福利事业的发展水平直接关乎儿童的健康成长、社会的公平正义与国家的可持续发展。随着我国经济社会转型的不断深化，儿童面临的问题愈加复杂化、多样化。现阶段，我国政府虽然在儿童福利政策领域出台了一系列法律政策，但是却存在层次较低、体系散乱、协调性差、操作性差等问题，^①严重地影响了儿童福利制度的整体效能和公平可及。要从根本上提升儿童福利事业的发展水平，迫切需要通过专门立法，确立国家在儿童事务上的制度承诺，推动政策目标系统化、治理机制法治化、权利保障制度化。

从政策目标来看，儿童福利事业的使命可归结为三方面：一是通过制度建设切实保障儿童的基本权益，回应儿童成长过程中的风险保障需求；二是通过公共投入持续改善儿童及其家庭的生活质量，体现以人为本的民生福祉理念；三是通过构建儿童友好型社会减轻家庭的育儿负担，提振全体社会成员的生育信心。^②因此，儿童福利法不仅是儿童权益保护的制度基石，也是我国民生保障制度体系的重要组成部分，还是促进人口长期均衡发展的重要保障。接下来，本文将从保护儿童权益、改善民生福祉和提振生育意愿三方面论述儿童福利立法的必要性。

（一）儿童福利立法是保护儿童权益的必然要求

保护儿童权益既是现代法治国家法制建设的重要任务，也是衡量国家文明程度的重要标志。在我国，尽管已有《未成年人保护法》《预防未成年人犯罪法》《义务教育法》《母婴保健法》为儿童提供了一定范围的权益保护，但是却并未出台统一权威的儿童福利法律，无法满足新时代对儿童权益保护提出的更高要求。^③在此背景下，制定专门的《儿童福利法》不仅是对社会现实问题的回应，更是落实儿童权益保护国家义务的法治途径。

首先，儿童福利法制建设是落实儿童权益保护的核心路径。早在 1992 年，我国就批准加入联合国《儿童权利公约》，并在宪法和一系列专门法律中对儿童的生存权、发展权、受保护权、参与权等进行了保护。^④但是，目前儿童事务领域的法律政策存在明显的“碎片化”特征，儿童权益保护的条文零散分布于多个不同法律、行政法规与政策文件之中，^⑤难以形成完整的儿

① 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。

② 郑功成、尹吉东：《中国儿童福利转型：理论逻辑与实践路径》，《中共中央党校（国家行政学院）学报》2023 年第 6 期。

③ 成海军、陈晓丽：《中国儿童福利法治建设及其不足》，《青少年犯罪问题》2011 年第 4 期。

④ 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。

⑤ 吴鹏飞：《中国儿童福利立法模式研究》，《江西财经大学学报》2018 年第 1 期。

童权益保护体系。儿童福利法制建设有利于进一步明确儿童的权利主体地位,以成文法的形式将儿童优先原则制度化、法律化、系统化。

其次,儿童福利立法有利于填补现行法律体系在儿童福利方面的结构性不足。目前,《未成年人保护法》侧重于保护未成年人安全,避免暴力和伤害,在制度设计上更偏重保护性措施;未来的《儿童福利法》则注重于提供满足儿童成长的经济保障和社会服务,旨在建立起涵盖基本生活、生育、养育、教育、健康、家庭支持等多个维度的综合性权益保护体系。可以说,儿童保护主要是防止儿童虐待与忽视,儿童福利则是关注儿童成长过程中的需求满足。^①这种从“儿童保护”到“儿童福利”的扩展,不仅可以回应新时代儿童健康成长和全面发展的诉求,还是我国儿童法治体系成熟化的必然要求。

最后,儿童福利立法有利于增强儿童福利体系的一致性、协调性和权威性。第一,儿童福利法作为一部位阶层次较高的综合性法律,能够通过法定形式统一明确各部门和各层级政府在儿童事务中的职责边界、权利义务和服务规范,化解当前儿童福利事务中广泛存在的“碎片化”治理问题。第二,儿童福利法具有显著的制度整合和协调功能,可以作为各个专项法之间的“纽带”,通过设定统一的政策目标和分工机制,为各部门协同治理提供制度基础。第三,儿童福利有利于提升儿童福利事务的权威性,改变过去依赖于政策性文件和地方性实践推动的被动局面,有效减少政策执行中的不确定性,提升全社会对于儿童福利的认同和尊重。

总而言之,儿童福利立法是儿童权益保护的必然要求。它不仅可以弥补现行儿童法律体系中存在的部分空白,还可以增强儿童福利制度的一致性、协调性和权威性,为儿童的健康成长和全面发展提供更加全面有力的制度支持。

(二) 儿童福利立法是改善民生福祉的有效途径

一直以来,儿童群体是社会政策重点关注的特殊人群,因此儿童福利制度也就成为了社会保障体系中的重要组成部分。20世纪末以来,伴随着社会投资理论在国际社会政策学界的流行,“向儿童投资”成为了社会福利制度的重要转向。社会投资理论认为,社会政策应该通过人力资本投资来进行社会干预,以实现共享和发展之间的协调关系。^②由于儿童是未来的劳动力和纳税人,且儿童阶段的人力资本投资回报率最高,因此社会投资学说将儿童福利政策作为关注的焦点。^③在这一背景下,完善儿童福利制度成为了改善民生福祉的重中之重。

当前,我国已经建立起覆盖儿童养育、儿童教育、儿童保护、儿童医疗保健等领域的儿童福利政策体系,但是现有儿童福利制度体系仍存在明显不足:一是儿童福利政策保障程度不足,福利项目尚未覆盖儿童发展的各类需求,儿童托育服务和医疗保健服务等存在明显供给缺口;^④二是儿童福利相关公共服务均等化不足,儿童福利资源在城乡之间、区域之间、人群之间分布

① 姚建平:《福利还是保护?——中国〈儿童福利法〉立法问题研究》,《社会保障评论》2022年第1期。

② 刘云香、朱亚鹏:《向儿童投资:福利国家社会政策的新转向》,《中国行政管理》2017年第6期。

③ 李姿姿:《社会投资:欧洲福利国家改革的新趋势》,《国外理论动态》2016年第12期。

④ 郑功成、尹吉东:《中国儿童福利转型:理论逻辑与实践路径》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2023年第6期。

不均，欠发达地区、农村地区、流动儿童群体的服务可及性仍存在较大挑战；^①三是现有儿童福利政策普惠性不足，覆盖人群仍仅限于孤儿、流浪儿童、事实无人抚养儿童等特殊儿童群体，无法回应广大普通儿童及其家庭的基本生活和发展需求。^②以上问题在一定程度上制约了儿童整体福祉水平的提升，也影响着家庭在育儿过程中的安全感和获得感。

推动儿童福利立法，对于我国完善儿童福利制度体系具有重要意义。首先，立法有助于构建统一协调的综合性法律框架，整合分散的儿童福利政策，弥补政策体系中的明显短板，尤其是推进儿童津贴制度、儿童托育服务、儿童健康服务等较为紧迫的儿童福利政策项目建设；其次，儿童福利立法作为一项国家级立法工程，能够显著提升各级政府和社会各界对儿童福利议题的重视，促进政府对儿童福利政策的财政投入，增加全社会对于儿童福利事务的资源分配；最后，通过立法形式确立儿童的权利主体地位，不仅为儿童享有平等普惠的福利待遇提供了法律依据，更为儿童福利制度从“选择型”走向“普惠型”，从特殊儿童惠及全体儿童提供了制度承诺。

总的来说，儿童福利立法不仅是补齐制度短板的必要之举，更是改善民生福祉的关键抓手。通过推动儿童福利制度的法治化进程，不仅能够为所有儿童提供更加全面、稳定、可及的福利保障，也有助于健全基本公共服务体系，提升社会服务资源配置的效率和公平性。

（三）儿童福利立法是提振生育意愿的重要路径

近年来，我国面临着日益严峻的低生育率挑战。第七次人口普查数据显示，2020年我国育龄妇女的总和生育率仅为1.3，^③已处在国际公认的极低生育率（Lowest-low Fertility）水平。2024年，我国出生人口为954万人，是2017年以来的首次回升，但是也仅仅增加了52万人。^④持续走低的生育率会进一步加剧人口老龄化，加重劳动年龄人口的抚养负担，给我国经济社会发展带来严峻挑战。^⑤事实上，居高不下的儿童养育成本是造成生育意愿下降的重要原因。^⑥有社会调查研究发现，2015年我国0—5岁儿童的年均直接养育成本已高达15187.5元，占家庭总支出的31.8%。^⑦由此可见，高昂的育儿成本已经使育儿家庭不堪重负，显著地抑制了育龄人群的生育意愿。

随着现代经济体系和社会保障制度的建立，儿童已经从“家庭的孩子”转变为“社会的孩子”。在这种社会转变之下，儿童的成长不应再仅仅被视为家庭的私人事务，而应被认为全社

① 崔惠玉等：《流动儿童义务教育财政问题研究》，《地方财政研究》2020年第12期。

② 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》，《社会保障评论》2022年第2期。

③ 新华社：《第七次全国人口普查数据结果十大看点》，人民网：<http://society.people.com.cn/n1/2021/0511/c1008-32100394.html>，2021年5月11日。

④ 国家统计局：《中华人民共和国2024年国民经济和社会发展统计公报》，国家统计局官网：https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202502/t20250228_1958817.html，2025年2月28日。

⑤ 蔡昉：《打破“生育率悖论”》，《经济学动态》2022年第1期。

⑥ 郑真真等：《低生育水平下的生育成本收益研究——来自江苏省的调查》，《中国人口科学》2009年第2期；李静雅：《已育一孩职业女性的二孩生育意愿研究——基于生育效用感和再生育成本的实证分析》，《妇女研究论丛》2017年第3期。

⑦ 尹勤等：《我国儿童直接养育成本的地区差异及影响因素分析》，《人口与社会》2021年第6期。

会的共同责任,儿童养育成本也应由政府和家庭来共同负担。^①然而,从我国当前的儿童福利政策现状来看,国家对儿童养育的政策支持明显偏弱。事实上,我国当前对儿童福利的财政投入不仅落后于 OECD 成员国的平均水平,而且与我国的经济增长速度并不匹配。^②从 OECD 成员国的经验数据来看,儿童福利政策供给与总和生育率有显著的正向相关性,税收减免、现金津贴和托育服务均可在一定程度上提升国家的生育水平。^③

在这一背景下,推进儿童福利立法,已成为缓解育儿压力、降低生育成本、重塑生育信心的重要路径。儿童福利立法通过确立国家在儿童事务中的法定职责与制度承诺,能够从经济、时间、服务等多个维度有效回应家庭对育儿支持的现实期待。^④首先,在经济支持维度上,儿童福利立法有助于构建现金型福利的政策供给框架,通过生育津贴、儿童津贴、税收减免等政策,弥补一部分家庭的生育和育儿成本。其次,在时间支持维度上,儿童福利立法有助于从法律上明确雇主的社会责任,通过产假、陪产假、育儿假等生育友好的时间支持政策设计,促进育龄女性的工作和生活平衡。最后,在服务支持维度上,儿童福利立法可以推动公共托育、学前教育、社区照护等社会服务体系建设,增强社会基础设施的可达性和公平性。

综上所述,儿童福利立法不仅回应了育龄家庭对于育儿支持的政策需求,更通过制度设计与资源配置,重构了国家与家庭在儿童抚育上的权责关系,成为新时代提升生育意愿、实现人口长期均衡发展的重要途径。

四、我国现阶段儿童福利立法的可行性分析

可行性分析(Feasibility Analysis)是公共政策分析的关键环节,主要用于识别和评估公共政策在实施过程中可能遭遇的限制因素和支持条件。早在 20 世纪 70 年代,政策学者 Majone (1975)就指出,传统的政策分析模型过于关注效率和资源配置,忽视了政策执行中的实际限制,而这是很多公共政策失败的根源。^⑤他主张政策分析应该更加注重现实可行性分析,综合考虑社会、政治、行政、技术等方面的制约因素。随着政策分析理论的演进,可行性分析逐步成为连接政策制定与政策执行的重要桥梁。Patton 和 Sawicki 在其著作《公共政策分析和规划的初步方法》(2002)一书中进一步将可行性分析界定为对一系列政治、社会、组织上的限制因素的识别、预测和分析。^⑥事实上,政策研究学界已经将可行性分析视作公共政策实施分析的关键步骤和重要方法。

在立法领域,立法可行性分析可视为政策可行性分析的一种具体形式,其重点在于分析

- ① 马春华:《重构国家和青年家庭之间的契约:儿童养育责任的集体分担》,《青年研究》2015年第4期。
- ② 杨无意:《我国儿童福利事业发展的成效、问题与对策》,《中国民政》2019年第10期。
- ③ 郭晨泽:《低生育率背景下 OECD 国家家庭社会政策对生育水平的影响及对我国启示的研究》,浙江大学硕士学位论文,2024年。
- ④ 房莉杰、陈慧玲:《平衡工作与家庭:家庭生育支持政策的国际比较》,《人口学刊》2021年第2期。
- ⑤ Giandomenico Majone, "The Feasibility of Social Policies," *Policy Sciences*, 1975, 6(1).
- ⑥ [美]卡尔·帕顿、大卫·沙维奇著,孙兰芝等译:《公共政策分析和规划的初步方法》,华夏出版社,2002年,第160-168页。

立法项目的制约因素和可行条件。特别是对于社会法类的立法项目而言，是否具备经济社会基础、财政支持能力与行政组织体系，是衡量其是否具备立法条件的核心维度。基于对儿童福利立法现实基础的系统考察，本文构建了基于“经济社会—财政—行政”三维度的儿童福利立法可行性分析框架，见表1。实际上，这三个维度是彼此紧密关联的。任何一项法律或者政策，都需要投入人、财、物等资源，这就需要经济社会维度上的社会资源、财政维度上的财务资源和行政维度上的组织人力资源予以支持。因此，本文将从经济社会可行性、财政可行性和行政可行性三个方面展开立法可行性分析，探讨现阶段我国推进儿童福利立法的现实可行性。

表1 儿童福利立法的可行性分析框架

分析维度	评估内容
经济社会可行性	我国是否已经具备支撑儿童福利立法的经济发展水平与社会基础条件
财政可行性	儿童福利立法实施所需的财政投入是否在国家财政能力承受范围之内
行政可行性	当前我国的国家治理体系中是否已形成相应的立法经验与组织基础

资料来源：作者自制。

（一）经济社会可行性分析

长期以来，学者们普遍认为，一个国家的社会保障水平应与其经济社会发展阶段相适应。^① 改革开放以来，我国取得了举世瞩目的经济奇迹，并且建立了世界上规模最大的社会保障安全网。^② 然而，关于我国的经济社会基础是否能够支撑社会保障制度建设的争议却一直如影随形。^③ 例如，有观点指出，当前我国社会保障制度建设存在“福利过度”之嫌，甚至认为某些福利制度超出了当前发展阶段的承受能力。在这种讨论背景下，儿童福利法很可能被误认为是西方发达国家社会福利体系的“奢侈品”，从而对儿童福利立法决策产生不利影响。

事实上，儿童福利法并非发达国家的专属制度，也不存在绝对的经济水平上的立法门槛。对国际立法经验的回顾表明，儿童福利立法既有在高度发达阶段实施的情形，也有在经济发展尚处在中等水平就进行立法实践的例证。表2展示了8个OECD成员国出台儿童福利法时的经济社会发展程度情况。根据表2有以下发现：第一，儿童福利法最早诞生于英德等欧洲早期发达国家。早在20世纪初，英国（1918）和德国（1922）就率先实施儿童福利立法。彼时两国刚刚进入工业化阶段，经济发展水平处于世界领先地位。第二，东亚地区的日本（1947）和韩国（1961）也较早出台了儿童福利法，但是在当时却并非属于发达国家。第三，部分发达国家反而出台时间较晚。例如，作为世界第一大经济体的美国，直到1980年才正式出台《收养援助和儿童福利法》（AACWA）。此外，北欧五国之一、通常被视为高福利国家的芬兰在1983年才颁布儿童福利法。

① 杨翠迎、何文炯：《社会保障水平与经济发达的适应性关系研究》，《公共管理学报》2004年第1期。

② 国务院新闻办公室：《为人民谋幸福：中国人权事业发展70年》，中国政府网：http://www.gov.cn/zhengce/2019-09/22/content_5432162.htm，2019年9月22日。

③ 刘军强：《增长、就业与社会支出——关于社会政策的“常识”与反“常识”》，《社会学研究》2012年第2期。

表2 各国儿童福利立法时的经济发展水平

国家	法律名称	出台时间	人口 (万人)	GDP (亿美元)	GDP 排名	人均GDP (美元)
英国	妇女与儿童福利法	1918	4000	241	2	604
德国	青少年福利法	1922	6200	133	3	215
日本	儿童福祉法	1947	8300	110	11	132
挪威	儿童福利法	1953	358	52	25	1442
瑞典	儿童福利法	1960	749	158	11	2128
韩国	儿童福利法	1961	2577	24	39	93
美国	收养援助和儿童福利法	1980	22723	28573	1	12574
芬兰	儿童福利法	1983	486	510	29	10493

资料来源：法律名称和出台时间来自于各国的政府官方网站，并通过国内外文献交叉验证。人口、GDP、GDP世界排名、人均GDP指标数据来自于世界银行公开数据（World Bank Open Data），<https://data.worldbank.org/>。

由此可见，儿童福利立法实践需要经济发展作为支撑，但是却并不与国家的经济发展水平线性对应。儿童福利法的出台既可能在经济高速增长期，也有可能在经济转型期，既可能由高度发达国家引领，也有可能在中国和新兴经济体率先实践。换言之，儿童福利立法不仅需要一定的经济发展基础，更深受社会共识、人权意识、政府承诺、法治建设等多重社会因素的推动。

从我国的现实国情来看，作为世界第二大经济体，近年来我国的经济实力和综合国力不断跃升。2023年，我国的国内生产总值（GDP）超过126万亿元，经济总量占世界比重升至17%左右，经济增速远高于同期世界经济增速水平，对全球经济的年均贡献率位居世界首位。与此同时，我国的人均GDP也在稳步提升，已稳居1.2万美元以上，跻身中等偏上收入国家行列。^①实际上，我国现阶段的经济水平已经好于上世纪中叶进行立法实践的日本、韩国等国，儿童福利立法的经济发展基础已经初步具备。不仅如此，伴随着全社会对儿童福祉的日益重视，儿童福利立法的社会共识基础正在日渐形成。近年来，“儿童保护”“儿童养育”“育儿成本”等议题频繁进入公共议程，公众对儿童作为独立权利主体的认同增强，对于国家提供普遍性的儿童福利的期待日益高涨。^②与此同时，儿童福利议题也正在日益成为国家政策关注的焦点。《儿童发展纲要（2021—2030年）》明确提出“基本建成与经济社会发展水平相适应的适度普惠型儿童福利制度体系”，^③“一老一小”成为民生保障政策的重点领域，^④儿童的生育、养育、教

① 国务院办公厅：《七十五载长歌奋进 赓续前行再奏华章——新中国75年经济社会发展成就系列报告之一》，中国政府网：http://www.gov.cn/lianbo/bumen/202409/content_6973376.htm，2024年9月10日。

② 赵晓明：《“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2版。

③ 国务院：《关于印发中国妇女发展纲要（2021—2030年）和中国儿童发展纲要（2021—2030年）的通知》，中国政府网：http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-09/27/content_5639412.htm，2021年9月27日。

④ 新华社：《更好守护“一老一小”，这些新举措来了》，中国政府网：http://www.gov.cn/zhengce/202403/content_6937286.htm，2024年3月7日。

育被纳入人口发展战略的重要内容。^①综上所述,我国现阶段已经初步具备了儿童福利立法的经济发展基础和社会共识条件。

(二) 财政可行性分析

一般来说,政府财政是社会保障制度的重要财源,^②因此财政投入的成本测算和可行性分析就成为了社会保障政策制定者必须考虑的重要议题。^③对儿童福利制度进行立法,往往就意味着国家要在儿童教育、托育、医疗、津贴等领域承担更多责任,^④因此足够的政府财政投入就成为了儿童福利法建立并实施的基础条件。^⑤在这一背景下,评估儿童福利立法实施所需的政府财政投入及其可行性就显得尤为重要。

由于我国当前的儿童福利政策体系尚不完善,制度政策的支出结构与财政规模仍处于探索阶段,现阶段难以精确测算儿童福利立法实施所需的财政成本。为了弥补本国经验数据的不足,本文借助已建立儿童福利法的 OECD 成员国的财政支出数据,作为估算儿童福利立法财政投入的参考依据。具体来说,本文选取了 8 个已经完成儿童福利立法的 OECD 成员国,通过儿童福利支出的绝对指标和儿童福利支出占 GDP 的比率、占政府总支出的比率、占社会支出的比率等相对指标来共同衡量儿童福利立法国家的财政投入。儿童福利支出占 GDP 的比率可以衡量儿童福利财政支出占国家资源分配中的份额,儿童福利支出占政府总支出的比率可以反映儿童福利事务占政府总体资源的比重,儿童福利支出占社会支出的比率则可以衡量儿童福利在全体社会福利事业中的相对重要性。

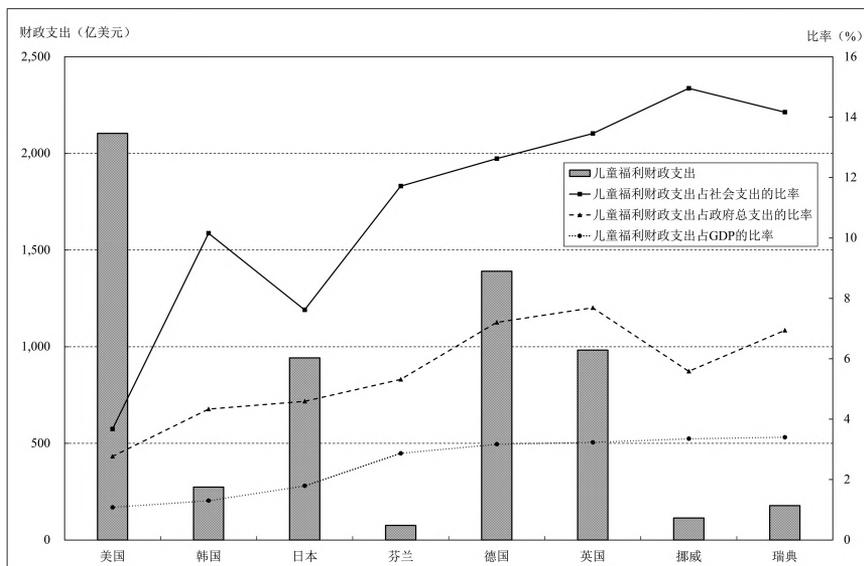


图 1 2017 年 8 个 OECD 成员国的儿童福利支出

资料来源: OECD 家庭数据库 (OECD Family Database), <https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-family-database.html>。

- ① 中共中央、国务院:《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》,中国政府网:http://www.gov.cn/zhengce/2021-07/20/content_5626190.htm, 2021 年 7 月 20 日。
- ② 王延中、龙玉其:《改革开放以来中国政府社会保障支出分析》,《财贸经济》2011 年第 1 期。
- ③ 何文炯:《老年照护服务补助制度与成本分析》,《行政管理改革》2014 年第 10 期。
- ④ 吴鹏飞:《中国儿童福利财政保障的路径分析》,《湖湘论坛》2018 年第 6 期。
- ⑤ 方闻达:《法治护航儿童成长——儿童福利立法座谈会综述》,《中国民政》2021 年第 14 期。

图1展示了2017年8个OECD成员国的儿童福利支出情况。从绝对指标来看,由于悬殊的综合国力差异,OECD成员国之间的儿童福利支出相差巨大,在75.2亿美元(芬兰)到2103亿美元(美国)之间不等。事实上,虽然美国的儿童福利支出规模巨大,但是相较于雄厚的财政实力,这一数额却不算多,仅占GDP的1.08%,为上述OECD成员国中最少的一个。因此,为了更好地反映儿童福利支出在该国的真实权重,本文接下来将分析的重点放在3个相对指标上。^①

第一,在儿童福利支出占GDP的比率上,上述OECD成员国之间差异不大,均未超过3.5%。儿童福利财政支出占GDP的比率可以反映儿童福利财政支出占国家资源分配中的份额。具体来说,上述8个OECD成员国可以明显地区分为两个集团,美日韩的占比较低,均低于2.1%,而英德和北欧国家则较高,处于2.8%—3.5%之间。这一差异反映了不同福利国家类型下对儿童福利重视程度的分化。如果进一步考察该指标在2001—2018年之间的纵向变动趋势(见图2),可以发现这一比例波动并不大,变动范围大约在1个百分点以内。这说明儿童福利支出具有较强的稳定性。即便是在2008年国际经济危机之后,各国的儿童福利财政支出比率也没有明显下降。

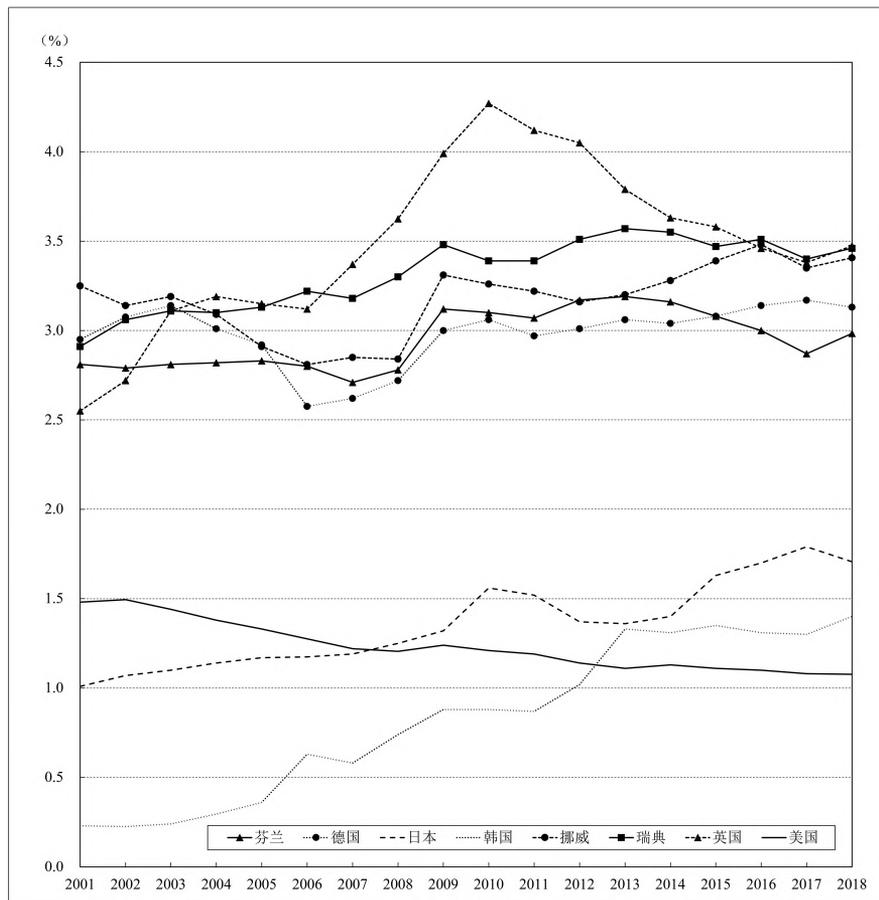


图2 8个OECD成员国儿童福利财政支出占GDP比率的长期变动趋势(2001—2018年)

资料来源:OECD家庭数据库(OECD Family Database), <https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-family-database.html>。

① 事实上,相较于绝对指标,儿童福利财政支出的相对指标有3个显著优势:(1)有利于国际比较,在比较对象经济体量差距较大的情况下,可以更好地反映儿童福利支出在该国整体经济或财政上的相对权重;(2)从动态视角来看,相对指标更具稳定性,不易受不同年份该国总体经济规模的波动影响;(3)相对指标还可以用于评估财政支出的可持续性,更方便评估儿童福利支出是否超出了该国整体经济和财政的可承受范围。

第二，在儿童福利支出占政府总支出的比率上，绝大多数 OECD 成员国集中在 4%—8% 之间，唯有美国最低，仅为 2.77%。这一指标不仅反映了儿童福利在政府整体预算中的权重，更反映出了国家对儿童福利事务的重视程度和政治意愿。如果具体来看上述 OECD 成员国的差异情况，不难发现，西欧和北欧国家对儿童福利的重视程度明显高于美国等自由主义福利国家，也高于日韩等生产型福利国家。

第三，在儿童福利财政支出占社会支出的比率上，各国差异较大，北欧国家稳居 14% 左右，英德约为 12%，而美国和日本则低于 10%。其中，这一数字在美国仅为 3.67%，这说明在美国，儿童福利的优先级要远落后于其他社会福利事务。值得注意的是，韩国虽然在其他两项指标上并不突出，但是其儿童福利财政支出占社会支出的比率却明显较高，显示其对儿童福利的高度重视，也与其较早出台《儿童福利法》（1961）的事实相呼应。

总的来说，上述 OECD 成员国的儿童福利支出占 GDP、政府总支出、社会支出的比率平均值在 2%、5% 和 10% 左右，这说明儿童福利立法国家的儿童福利支出并非“高不可攀”，总体在可接受的范围之内。事实上，近年来我国不断增加在民生保障领域的财政投入，政府在儿童福利事务上的支付能力也在增强。2023 年，我国财政在社会保障和就业上支出 3.99 万亿元，同比增长 8.9%；^① 民政事业费支出 5247.6 亿元，占国家财政支出的 1.9%，其中民政儿童福利支出为 111.3 亿元。^② 据焦长权和董磊明测算，2020 年，我国民生保障支出占 GDP 和政府总支出的实际比率已经达到了 20% 和 45% 左右，与西方国家 1980 年左右的水平相当。^③ 上述数据说明，我国已经初步具备推动儿童福利立法的财政能力，未来可以进一步优化财政支出结构，通过“低水平起步”的方式推动儿童福利立法，后期逐步提高儿童福利支出占比。

（三）行政可行性分析

从公共政策分析的经典理论出发，政策的可行性不仅取决于经济、政治和财政等因素，还必须具备有良好的行政可行性（administrative feasibility）。Patton 和 Sawicki（2002）将行政可行性具体划分为四项核心标准：权威（authority）、制度约定（institutional commitment）、能力（capability）与组织支持（organizational support）。^④ 这四项标准可以保障行政执行人员承接政策意图并贯彻执行。对于儿童福利法这一重大政策议题而言，行政可行性显得尤为重要。由于儿童福利立法和实施覆盖人群广大，行政事务复杂，需要跨部门协调资源，因此对行政体制的立法经验、组织机构和协同治理提出了更高的要求。

首先，立法经验体现了儿童福利法的制度权威性和政策延续性。近年来，我国在儿童养育、儿童教育、儿童保护、儿童医疗保健、特殊儿童福利等方面陆续出台了一系列法律法规和政策文件，在儿童福利领域初步形成了法律、规划、指导意见等相衔接的制度政策体系。表 3 展示

① 财政部：《2023 年财政收支情况》，中国政府网：https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202402/content_6929621.htm，2024 年 2 月 2 日。

② 民政部：《2023 年民政事业发展统计公报》，中国政府网：<http://www.mca.gov.cn/n156/n2679/c1662004999980001204/attr/355717.pdf>，2024 年 8 月 30 日。

③ 焦长权、董磊明：《迈向共同富裕之路：社会建设与民生支出的崛起》，《中国社会科学》2022 年第 6 期。

④ [美] 卡尔·帕顿、大卫·沙维奇著，孙兰芝等译：《公共政策分析和规划的初步方法》，华夏出版社，2002 年，第 167-168 页。

了我国当前的儿童福利相关法律政策文件。一方面,我国已经出台的《妇女权益保障法》《义务教育法》《未成年人保护法》《母婴保健法》明确了保护儿童权益、促进儿童发展的价值导向,形成了发展儿童福利的合法性来源,确立了儿童福利法的立法权威。另一方面,涵盖多个方面的制度政策文件也构成了政府对儿童保障与福祉的制度型承诺,可以保证儿童福利立法在政策方向上的延续性。

表3 我国的儿童福利相关法律政策文件

类别	相关法律政策文件
宏观方面	《中华人民共和国妇女权益保障法》(1992年) 《中国儿童发展纲要(2021—2030年)》(2021年)
儿童生育和养育	《关于印发个人所得税专项附加扣除暂行办法的通知》(2018年) 《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》(2019年) 《婴幼儿喂养健康教育核心信息》(2020年) 《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》(2021年) 《关于进一步完善和落实积极生育支持措施的指导意见》(2022年) 《关于设立3岁以下婴幼儿照护个人所得税专项附加扣除的通知》(2022年) 《关于提高个人所得税有关专项附加扣除标准的通知》(2023年) 《关于加快完善生育支持政策体系推动建设生育友好型社会的若干措施》(2024年)
儿童教育与保护	《中华人民共和国义务教育法》(1986年) 《中华人民共和国未成年人保护法》(1991年) 《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》(1999年) 《关于进一步严格管理切实防止未成年人沉迷网络游戏的通知》(2021年) 《未成年人网络保护条例》(2023年)
儿童医疗保健	《中华人民共和国母婴保健法》(1994年) 《托儿所幼儿园卫生保健管理办法》(2010年) 《“健康中国2030”规划纲要》(2016年) 《综合防控儿童青少年近视实施方案》(2018年) 《0~6岁儿童眼保健及视力检查服务规范》(2021年) 《健康儿童行动提升计划(2021—2025年)》(2021年)
特殊儿童福利	《关于制定福利机构儿童最低养育标准的指导意见》(2009年) 《关于发放孤儿基本生活费的通知》(2010年) 《关于开展适度普惠型儿童福利制度建设试点工作的通知》(2013年) 《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》(2016年) 《关于进一步加强事实无人抚养儿童保障工作的意见》(2019年) 《关于进一步加强困境儿童福利保障工作的意见》(2025年)

资料来源:中国政府网:<https://www.gov.cn>。

其次,组织机构为儿童福利立法提供了行政人力和组织基础。随着儿童福利事务的专业化管理,我国已逐步建立起较为完善的儿童福利行政体系。2018年国务院机构改革后,民政部设立“儿童福利司”,这是首次在中央政府层面明确儿童福利的负责机构,具备了成为儿童福利立法牵头部门的基础条件。^①此外,卫健委妇幼保健司、教育部基础教育司、发改委社会司以及国务院妇女儿童工作委员会等职能部门在儿童健康、教育、养育和家庭支持等方面形成了明确分工,构建起多部门协同、上下联动的组织体系,形成了一批具有专业素养的儿童事务行政队伍。在地方层面,多数省市已设立儿童福利相关管理机构,并形成以“未保中心”“儿童之

① 赵晓明:《“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2版。

家”“儿童主任”等为代表的服务网络，^①为立法后的制度实施提供坚实的基层平台。

再次，协同治理保证了儿童福利立法在跨组织中的协调落地。与单一部门主导的传统社会政策不同，儿童福利制度体系涉及民政、卫健、教育、人口、财政等多个政府事务领域，因此儿童福利立法更为依赖跨部门协同和资源整合。目前，我国在中央层面已初步建立起由统筹机构主导、相关职能部门参与的协同机制，其中最具代表性的是国务院妇女儿童工作委员会（妇儿工委）主导的协调机制。根据《中国儿童发展纲要（2021—2030年）》，该纲要由妇儿工委统筹推进，来自多部委的成员单位各司其职、分工协作，形成了儿童福利政策的跨部门、跨层级的协同治理格局。^②此外，各部门在儿童福利政策实践中也已经探索形成了以部门协同、信息共享、资源统筹为基础的常态化合作机制。^③协同治理机制体现了政府跨部门、跨层级之间的制度承诺，是儿童福利立法工作可持续进行的重要保障。

实际上，我国已经在儿童福利领域形成了丰富的立法经验、稳定的组织体系和高效的治理能力，为儿童福利立法工作提供了立法权威、制度承诺和组织支持等方面的可行性。儿童福利立法并非“在白纸上写字”，而是已经具备了相应的可行性基础。总的来说，我国现阶段已经在经济社会可行性、财政可行性和行政可行性上具备了儿童福利立法的基础条件。加快儿童福利立法工作，已经在客观上具备了现实可行性。

五、儿童福利立法的实现路径

作为一项全国性、基础性的社会法立法工作，儿童福利立法不仅需要清晰的立法理念和理性的逻辑建构，更依赖于科学的立法方案和可操作的实现路径。目前，已有的理论研究和立法实践仍未对儿童福利立法工作形成统一明确的思路和方案，因此有必要对儿童福利立法的路径进行前瞻思考。

（一）立法模式选择

立法模式是指在立法过程中，立法机关为实现立法目标所采取的方法、结构、体例和形态的总称。^④可以说，立法模式就是立法决策者的重大路径抉择，决定着儿童福利法的价值取向和制度定位。接下来，本文将从法律形式、保障范围、责任划分、价值选择等方面对儿童福利立法的立法模式展开论述。首先，在法律形式上，儿童福利立法应采取综合性的立法模式，即建立统一综合的《儿童福利法》，^⑤而非就某一儿童福利项目进行分散性的单独立法。这样有

① 宋彦玲：《江苏省苏州市吴中区延伸关爱保护触角呵护未成年人健康成长》，《中国社会报》，2023年1月31日第3版；民政部规划财务司：《照亮特殊儿童群体成长之路》，《中国社会报》，2024年11月8日第8版；闫晓英、张柳：《我国儿童主任制度升级：结构需求与发展思路》，《社会治理》2022年第6期。

② 国务院：《关于印发中国妇女发展纲要（2021—2030年）和中国儿童发展纲要（2021—2030年）的通知》，中国政府网：http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-09/27/content_5639412.htm，2021年9月27日。

③ 民政部等：《关于进一步加强事实无人抚养儿童保障工作的意见》，中国政府网：http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2019-11/28/content_5456773.htm，2019年11月28日。

④ 吴鹏飞：《中国儿童福利立法模式研究》，《江西财经大学学报》2018年第1期。

⑤ 关于儿童福利基本法的名称，学界可以继续讨论。除《儿童福利法》之外，也可以选择《儿童法》《儿童保障法》等名称。

利于克服目前我国儿童福利法律体系中存在的层次较低、体系散乱等问题。其次,在保障范围上,儿童福利立法应走向“普惠性”的立法模式,而非“选择性”或“救助型”。这样可以使儿童福利法覆盖全体儿童,最大程度地保护儿童福利权益,顺应我国儿童福利制度走向“普惠型”的政策趋势。再次,在责任划分上,儿童福利立法应采取社会参与的立法模式,而非国家主导模式。社会参与式即意味着政府、社区、家庭和公民等社会主体共同承担儿童福利的提供责任,扩展社会福利服务的供给来源。最后,在价值选择上,儿童福利立法应采取儿童福利导向的立法模式,而非儿童保护。儿童福利模式旨在为儿童提供全面的生活保障和社会服务,不仅可以和侧重儿童保护的《未成年人保护法》形成区分,还可以更大程度地回应儿童社会福利权益的需要。

(二) 立法内容界定

立法内容是指儿童福利立法涉及到的若干关键要素,例如儿童福利权的主体和内容、儿童福利的体系和项目、责任主体和资金来源、儿童福利管理机构、监督管理和法律责任等内容。^①其中,最需要立法决策界定的就是儿童福利体系的项目范围。事实上,儿童福利体系一直是一个内容宽泛、政策庞杂的制度体系,狭义上的儿童福利制度通常指针对特殊困难儿童的救助制度,而广义上的儿童福利则是指覆盖全体儿童的普惠型社会福利制度。^②目前,我国的儿童福利制度正在从“选择型”向“普惠型”转变,^③儿童福利立法也应顺应这一趋势,通过立法形式扩展儿童福利的覆盖范围。本文认为,除侧重于特殊儿童群体的福利政策之外,儿童福利法还需要重点覆盖儿童养育、儿童教育和儿童健康等方面的儿童福利内容。具体来说,在儿童养育方面,儿童福利法应覆盖生育补贴、育儿假、育儿补贴、儿童托育服务等福利项目;在儿童教育方面,儿童福利法应覆盖学前教育、义务教育、普通高中和职业教育、特殊教育、社会教育、家庭教育等领域的补贴和服务;在儿童健康方面,儿童福利法应覆盖出生缺陷防治、新生儿保健和疾病筛查、健康检测与管理、体检和计划免疫、儿童医疗保险、儿童医疗救助、儿童精神健康干预等领域;在特殊儿童福利方面,儿童福利法应覆盖特殊儿童福利津贴、残障儿童康复救助、儿童收养寄养、儿童福利机构、社区救助机构等方面。

(三) 立法工作规划

儿童福利立法的目标是构建起以《儿童福利法》基本法为基础,以多部儿童福利专项法律为主干,以一系列行政法规、部门规章和地方性法规为补充的儿童福利法律体系。^④因此,必须坚持系统设计、重点实施的策略,周密规划立法工作的推进步骤。具体而言,儿童福利立法工作可分为以下三项任务。第一,由全国人大及其常委会尽快启动《儿童福利法》的立法工作,明确儿童福利的基本概念、适用范围、基本原则、权利主体、管理体制、经费来源、法律责任等内容。作为我国儿童福利法制体系的基本法,《儿童福利法》可以为后续专项立法和地方立

① 吴鹏飞:《儿童福利权国家义务论》,《法学论坛》2015年第5期。

② 姚建平:《福利还是保护?——中国〈儿童福利法〉立法问题研究》,《社会保障评论》2022年第1期。

③ 郑功成、尹吉东:《中国儿童福利转型:理论逻辑与实践路径》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2023年第6期;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。

④ 吴鹏飞:《中国儿童福利立法模式研究》,《江西财经大学学报》2018年第1期。

法提供统一规范。第二，围绕儿童福利的具体项目，有序制定儿童福利专项法律，如《托育服务法》《困境儿童保障法》等。此类专项立法应在儿童福利基本法的框架下展开，可以考虑结合我国的经济社会发展情况和突出社会问题先行推进，或者与《儿童福利法》并行推进。第三，系统梳理现有儿童福利相关的行政法规和部门规章，同时推动中央立法与部门立法、地方立法的有机衔接。强化规范性文件的备案审查，对与新法冲突的条款进行清理修订，确保地方经验和部门探索能够有效转化为国家层面的制度成果。通过以上三项任务，逐步构建起统一协调、内容完备、权责明晰的儿童福利法律体系。

Pre-legislative Assessment and Practical Pathways of Child Welfare Legislation in China

Wang Zhonghan

(School of Public Policy and Administration, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049, China)

Abstract: Child welfare legislation is a critical step toward improving the child welfare system and safeguarding children's rights. A pre-legislative assessment underscores its strong necessity: it not only addresses shortcomings in the current child welfare legal and policy framework—such as low legislative authority, fragmented structures, and weak coherence—but also plays a pivotal role in protecting children's rights, improving public well-being, and encouraging fertility intentions. In terms of feasibility, China already has a solid foundation of economic development, sustainable fiscal capacity, and substantial legislative and administrative experience. International evidence further demonstrates that child welfare laws are not exclusive to developed countries, and government expenditures in already-legislated nations generally remain within an acceptable range. This paper recommends that China adopt a comprehensive and universal legislative model, covering childcare, education, health, and the protection of vulnerable children, in order to gradually establish a unified, well-coordinated, and complete child welfare legal system.

Keywords: child welfare law; pre-legislative assessment; necessity; feasibility; practical pathways

(责任编辑:李莹)