

福利国家模式对我国普惠型儿童福利体系建设的启示

陈利琼

云南师范大学法学与社会学学院, 云南 昆明

收稿日期: 2023年4月23日; 录用日期: 2023年6月12日; 发布日期: 2023年6月21日

摘要

我国儿童福利问题已经引起了全球各个国家的高度重视。党的二十大报告中特别提出了我国要完善儿童福利体系, 不仅在儿童教育福利方面, 还要在妇女儿童权益方面做出行动。我国在儿童福利体系上, 一直都存在很多缺陷, 从“全面放开二孩”政策到如今的鼓励生育政策, 人们的生育欲望并不强烈, 说明我国的儿童福利体系暴露了很多的问题。本文将首先介绍我国儿童福利的现状, 其次介绍福利国家儿童福利的政策, 最后借鉴典型福利国家的经验, 对我国普惠性儿童福利问题提出对策。

关键词

儿童福利, 普惠性, 福利国家

Enlightenment of Welfare State on the Construction of Inclusive Child Welfare System in China

Liqiong Chen

School of Law and Sociology, Yunnan Normal University, Kunming Yunnan

Received: Apr. 23rd, 2023; accepted: Jun. 12th, 2023; published: Jun. 21st, 2023

Abstract

The problem of children's welfare in China has aroused the heights of all countries in the world. In the report of the 20th National Congress of the Communist Party of China, it is pointed out that China should improve the child welfare system, not only in children's education welfare, but also

in women's and children's rights and interests. There have always been many defects in the child welfare system in China. From the policy of "fully liberalizing the two children" to the current policy of encouraging fertility, people's desire to give birth does not strongly explain that there are many problems in the child welfare system in China. This paper will first introduce the current situation of children's welfare in China, then introduce the policies of children's welfare in welfare countries, and finally draw lessons from typical welfare countries to put forward countermeasures for inclusive children's welfare in China.

Keywords

Child Welfare, Inclusiveness, Welfare State

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 导论

1.1. 研究背景与选题意义

1.1.1. 研究背景

近年来,我国人口老龄化时代的到来,劳动力的减少,“人口红利”的消失,而国家面对这一难题,首先在2011年11月开始了“双独二孩”的政策,接着又在2016年提出了“全面二孩”政策,直到近年来的“全面放开生育”政策,但根据国家统计局的数据,2016年出生率为12.96‰,少儿抚养比为22.9%;2017年出生率为12.43‰,少儿抚养比为23.4% [1]。

根据调查,在影响生育孩子意愿的因素方面,有约80%的适龄生育被调查人认为影响他们生育孩子的首要因素是公共服务[2],家庭经济状况、抚养能力、孩子是否有人照看,这些都成为生育意愿的需要考虑到的因素。从以上数据与结果看出,在当前的生育政策下,如何结合我国具体国情加快建立具有普惠性的儿童福利体系是当前面临的一个重要问题。政府、社会与家庭在这个体系中需要承担怎样的责任、他们之间的相互关系也成为了一个重要的研究课题。

1.1.2. 选题意义

从当前的研究现状来看,我国学者对中国儿童福利体系的研究,多数涉及的是特定儿童群体的福利方面,如残疾儿童、留守儿童、农民工子女等特定儿童群体。而涉及到全国具有普遍性的儿童福利方面的研究还比较少,并且关于研究普惠性儿童福利的一部分学者也多是对普惠性“全面二孩”政策进行评论,内容多是偏向于我国儿童福利的框架体系方面,极少一部分学者对我国普惠性儿童福利的研究也只涉及到了国家与家庭的责任方面,忽略了在儿童福利体系中社会层面需要承担的责任方面。但在具体现实中,要建立起具有普惠性的儿童福利体系,不仅仅只依靠政府的作用,社会、家庭在这过程中也必须起到不可忽略的作用。

1.2. 相关概念

1) 普惠型儿童福利:是指面向全体儿童,满足儿童全面发展需求的儿童福利制度,具有全方位、全覆盖、统筹性的特点,保障每个儿童的全面发展。

2) 福利国家:实行福利制度的国家大多属于福利国家,1945年英国工党提出的《让我们面向未来》

的竞选纲领中正式采用“福利国家”这一概念，以英国为代表的整个西方工业国家福利制度迅速发展，社会供给和公共福利支出快速增长。福利国家并不是具体的国家类型，也不属于一种具体的国家制度，它是指国家与社会关系的一种状态，是一种政府行为模式，国家通过立法来维护和增进全体国民基本福利。

2. 我国儿童福利的发展现状

2.1. 发展历程

2.1.1. 萌芽发展阶段(1949年~1978年)

这一阶段的主要是针对少数儿童的政策服务，对部分孤残儿童提供基础教育、医疗等相应的帮助。由于该时期是计划经济体制，所以儿童福利的供给与管理主体主要是政府。而企业则承担起了举办幼儿园、托儿所的功能，为企业职工子女提供基础教育与服务。但由于后期的文化大革命，导致儿童福利工作很难开展。

2.1.2. 恢复重建阶段(1979年~1989年)

这一时期的儿童福利以最低生活保障为主的社会救济制度，表现为补缺型的儿童福利制度。受到思想不稳定的影响，这段时期主要关注的是儿童思想方面的培养，对医疗、教育方面则涉及过少。经过一段时期的拨乱反正，我国儿童福利工作逐渐走上正轨。

2.1.3. 快速发展阶段(1990年~2010年)

由于改革开放的影响，我国的经济体制逐渐由计划经济体制转变为市场经济体制。我国的儿童福利工作开始与世界接轨，受到国际化影响，我国的儿童福利工作得到了系统性的快速发展，涉及到的范围开始趋于广泛，受到的关注也越来越高。

2.1.4. 体制转变(2010年~至今)

这一时期我国的儿童福利工作经历了由补缺型儿童福利体制向适度普惠型福利体制的逐渐转变。国家首次直接通过现金补贴的形式向福利机构内外的儿童提供保障，国家与社会各界对儿童福利观念有了重大的转变，进一步增加了儿童福利的覆盖范围，国家责任救助逐渐得到普及[3]。

2.2. 我国儿童福利发展存在的问题

2.2.1. 我国尚未建立起系统的儿童福利法律体系

由于我国在儿童福利法方面起步较晚，没有具体的参考标准，政法机关对政策的解析不足，再加上儿童本身自我保护能力弱，我国传统的“养不教，父之过”、“玉不琢，不成器”与“听父母话才是孝顺父母”等传统思想，导致政府与社会对儿童家暴、虐待等现象关注甚少，相关法律还不完善，法律监管力度不足，政府在这方面的管理上还存在着多头管理的现象。

2.2.2. 责任主体单一，专业性差，供给主体单一

我国目前的社会福利体制强调政府的主导作用，政府是社会福利体制的主要供给主体与责任主体。家庭、社会组织的力量并没有被充分调动起来，资金投入渠道单一，政府专业性不足且缺乏相应的培训机制，导致中国现行儿童教育方面高素质专业人才严重缺乏。

3. 福利国家儿童福利政策

3.1. 福利国家的划分

艾斯平·安德森在《福利资本主义的三个世界》中将福利国家划分为三种模式：

第一种是“自由主义”体制，主要以美国为代表，这种模式主要是强调市场的作用，由自己对自己负责。以经济调查式的社会救助、少量的普救式转移支付或作用有限的社会保险计划为主。

第二种是“保守主义”体制，主要以法国为代表，这种模式十分重视保护传统的家庭关系，日托及类似的家庭服务发展极不充分。只有当家庭功能不能够满足需要时，国家才会进行干预。

第三种是“社会民主主义”体制，主要以英国为代表，这种模式表现为高度的非商品化原则和普救主义相结合，由国家直接向儿童转移支付补助金，并承担照顾儿童直接责任，这类国家不仅要满足家庭的需求，而且还鼓励妇女选择工作而不是操持家务[4]。

3.2. 典型福利国家儿童福利制度现状

3.2.1. 美国的儿童福利制度的特点

美国的儿童福利政策从一开始就界定为公共救助类别，将儿童福利归于家庭，国家通过对家庭的津贴补助的方式对儿童进行补助。再额外的配合教育券等辅助措施，满足儿童在市场之外的大部分需求。主要特点有：

1) “回归家庭”：国家福利支出越大，家庭的责任就越小，美国最近几年的儿童福利体制都在朝着“回归家庭”的方向发展，强调父母的责任与义务。不能简单的把市场不能做的留给政府，而是在善治的趋势下，在政府退出的同时，培养和提升家庭对儿童养育方面的能力。

2) 在政府退出的同时，保障儿童权益的实现。在强调家庭责任、促进就业的同时，更加强调对儿童福利的提供。美国专门设计了一个儿童照料与发展的基金，为联邦向各州拨款，用于对低收入家庭儿童的照料补助，并资助面向所有家庭旨在提升儿童照料质量和供给的活动。为确保儿童的福利金不会被家长挪用，美国政府采用最低限度的现金援助，而为这些家庭购买日间托儿服务。

3.2.2. 法国的儿童福利政策

法国属于典型的“保守主义”福利体制国家之一，由于强调传统的家庭关系，法国的儿童福利也主要是对抚养子女的家庭进行补助。主要分为普遍性补贴、生育补贴和特殊补贴三种形式[5]。普遍性补贴包含多子女补贴(2个以上子女且都在17周岁以下的家庭，子女越多，补贴越多)、家庭收入补贴(主要指子女不满3岁或至少有三个子女的家庭收入低于规定最低标准的家庭)、单亲补贴(针对配偶死亡、离异、分居而单独生活并抚养子女或经证明已怀孕者提供补贴，补贴期限为最小子女年满3岁之前)、孤儿补贴；生育补贴包括产前补贴(补贴期限为9个月)与产后补贴(补贴期限为2年)；特殊补贴包括残疾补贴(补贴对象为残疾程度达50%~80%的儿童)、上学补贴(有子女上学的低收入家庭)、新婚家庭贷款和住房补贴。除此之外，还有家长育儿补助金、家庭育儿保姆补助金等。

1) 法国的儿童福利主要是对儿童所在家庭的补助。由于法国传统的家庭关系观念较为坚固，法国并没有像美国那样对儿童项目进行直接补助，而是通过补贴家庭的形式，为儿童所在家庭提供保障，由此来保障儿童的权益。

2) 法国目前大部分是国家为大部分公民提供的基本社会保障，仅有少部分的私人保险。居民的家庭收入很大一部分来自社会福利，再分配体现了团结互助，尽管这种帮助是以国家立法的形式出现。

3.2.3. 英国的儿童福利政策

英国的儿童福利政策内容包括：儿童福利金(直接针对儿童对其家庭进行津贴发放)、儿童储蓄账户(父母定期为子女存入一定数额的成长基金，分为不需要进行税收的现金储蓄账户和股票投资类储蓄账户，孩子年满18周岁后，可随意支取账户金额)、儿童税收抵免、监护人津贴、免费基础教育和早期儿童教育保育中心，还有社区专门为父母儿童提供的家庭服务、儿童保育知识、卫生健康等服务。

1) 强调普遍享有性,英国的儿童福利包含了儿童福利金、家庭津贴、教育福利政策等,在更好地保障低收入家庭的基础上,实行全面普遍的儿童福利政策。

2) 英国儿童福利的主体不单单是政府,强调社区、学校、医院的共同参与,形成一体化的服务网络。还有许多民间机构通过政府购买,为社区提供更为专业的儿童服务和社区日托服务等[6]。

3.2.4. 典型福利国家儿童福利制度的特点

1) 在儿童福利体制上,都不同程度上强调家庭与政府应当共同承担责任。美国由于受“自由放任,市场为主导”思想的影响,将儿童福利体制看做是家庭各自的责任,但在市场之外,也为儿童提供额外的补助,保障儿童的生活成长需要。法国在儿童福利体制上更强调家庭的责任,绝大部分对儿童补助则是直接表现为向家庭或母亲的直接补助上,而英国更强调政府的责任,对一切符合要求的儿童提供满足切实的利益,在儿童保育、照顾等方面的内容都由政府负责提供。

2) 在强调家庭、政府责任之外,注重了民间组织的参与。美国强调市场是第一机制,所以在儿童福利提供方面,政府的作用不断弱化,更多由市场提供,但同时为低收入家庭的儿童进行补助,这种方式使得儿童福利在市场竞争的过程中不断得到提高,儿童所受到的服务也更为专业、更为自由。保守主义的法国强调家庭的责任,国家的责任很小,并且由于对选择社会组织服务家庭没有补助,导致社会组织在儿童福利参与体制中的作用很小;英国在儿童福利服务方面,主体不仅仅是政府,而是由多方参与,为儿童提供更专业的服务。

4. 福利国家儿童福利模式对我国儿童福利制度责任机制的启示

根据福利国家的儿童福利的经验与教训与善治理论背景下,我们必须认识到,我国的儿童福利体系不能单单靠政府,同时也要强调家庭与社会在建设普惠型儿童福利体系中的作用,政府需要与社会机构合作、政府需要同家庭合作。

1) 在儿童福利机构设置方面,要统一管理,明确责任

我国目前在儿童福利政府职能方面主要分为儿童福利与儿童保护两条管理主线,这两条主线存在着职能交叉的状况。并且由于我国儿童福利管理方面体系庞大,存在着条块分割、多头管理的状况。国务院可以将儿童福利管理权力下放于地方政府,地方政府可以成立一个专门的儿童福利的领导小组办公室,针对各个儿童福利的不同方面开展专门的培训,提高儿童福利提供的专业性。

2) 在儿童福利机构管理方面,要加强监督与管理

在治理全球化的背景下,要求政府“掌舵而不划桨”,政府在淡化其职能的同时,应该加强对儿童机构设置标准与儿童福利落实程度的监管,将儿童福利相关部门细化,并在其基础设施、服务要求方面给出一定的标准参考。加强学习和弄清新治理工具的应用机制和条件范围,在儿童福利体系建设方面合理引进,对儿童福利工作进行更好的控制和引导。

3) 加大对儿童福利方面的资金投入,加强社会组织的作用

在儿童福利内容方面,要在社区和社会组织能力建设方面,完善社区和社会组织儿童福利培训平台,提高儿童服务专业化;发展儿童福利社区基金会,吸引个人与社会企业的捐助,扩大资金来源渠道。政府应在儿童福利相关方面面向社会组织开展培训指导,社会组织可以在社会专业技能等方面为政府的部门人员进行专业培训,双方相互促进,实现儿童福利的最大化与专业化。

4) 明确家庭责任,加强对有子女家庭的监督作用

我国目前的儿童福利体制还是以强调家庭责任为主,政府在这方面应加强对未成年人的保护,完善相关法律法规,强调父母对孩子的负责的同时,加强对家暴、虐待行为的处罚力度;对有孩子的家庭进行高度重视,父母应该知道自身在孩子成长过程中具有不可或缺的作用,特别是由于家庭经济原因,父

母外出务工而带来的留守儿童与流动儿童的生活与成长教育问题。政府提高抚育子女的低收入家庭的补贴力度，使父母中至少有一方能够留在孩子身边培养与教导孩子。父母还需要学习有关孩子成长方面的专业知识，政府需要针对这方面提供相应的培训与资金补助。

5. 结论

我国目前的儿童福利体系还存在着不规范、不全面等问题，这些问题的存在降低了我国国民的生育意愿，在一定程度上也影响着我国儿童的发展。儿童是一个国家的未来，国家在保障儿童成长的过程中起着必不可少的作用，同时，家庭、社会也应当充分参与其中。在完善我国儿童福利体系的过程中，需要达成一个国家、家庭、社会三个主体的良好循环，全方位保障儿童全面健康成长。

参考文献

- [1] 中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴——2017 [M]. 北京: 中国统计出版社, 2017.
- [2] 金辉. “全面二孩”政策背景下普惠型儿童福利发展路径研究[D]: [硕士学位论文]. 南昌: 江西财经大学, 2018.
- [3] 刘继同. 当代中国的儿童福利政策框架与儿童福利服务体系(下篇) [J]. 青少年犯罪问题, 2008(6): 11-21.
- [4] 艾斯平·安德森. 福利资本主义的三个世界[M]. 北京: 商务印书馆, 2010.
- [5] 吕学静. 各国社会保障制度[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2001.
- [6] 庞媛媛. 英国儿童福利制度的历史嬗变及特征[J]. 信阳师范学院学报(哲学社会科学版), 2009, 29(4): 141-144.