

回顾与前瞻：我国儿童福利政策的演进逻辑与优化路径研究

王紫萱

中央民族大学管理学院，北京

收稿日期：2024年4月16日；录用日期：2024年7月5日；发布日期：2024年7月16日

摘要

我国儿童福利政策在党和政府的领导下，经历了从集体型儿童福利政策、市场经济型儿童福利政策到适度普惠型儿童福利政策的变迁。在此进程中，儿童福利政策的理念也随着特定的社会、经济和政治背景而不断变化，虽然各个阶段的发展都存在一定争议，但不同的发展理念在既定的历史条件下存在其现实必然性。立足中国式现代化发展的新阶段，如何进一步完善中国特色社会主义儿童福利制度，是我国社会保障事业面临的重要历史议题。因此，文章旨在通过研究新中国成立以来我国儿童福利政策发展变迁的内在规律，以探讨新时代儿童福利政策的发展趋势。

关键词

儿童福利，儿童福利政策，政策演进

A Review and Prospect: The Evolutionary Logic and Optimization Pathways of China's Child Welfare Policy

Zixuan Wang

College of Management, Minzu University of China, Beijing

Received: Apr. 16th, 2024; accepted: Jul. 5th, 2024; published: Jul. 16th, 2024

Abstract

China's child welfare policies have undergone a transformation from collective-type child welfare policies to market-oriented child welfare policies, and finally to moderately inclusive child

welfare policies, guided by the Party and the government. During this process, the concept of child welfare policies has also changed with specific social, economic, and political backgrounds. Although there have been certain disputes in each stage of development, different development concepts have their own inevitability under the given historical conditions. Standing at the new stage of China-style modernization development, how to further improve China's socialist child welfare system is an important historical issue facing China's social security cause. Therefore, this paper aims to study the inherent laws of China's child welfare policy development since its founding, in order to clarify the development trend of child welfare policies in the new era.

Keywords

Child Welfare, Child Welfare Policy, Policy Evolution

Copyright © 2024 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/>



1. 引言

党的二十大报告再次指出了实现“中国式现代化”的战略目标，特别提出了保障儿童合法权益、建立生育支持体系、加快义务教育优质均衡发展等要求，为新时代儿童福利与保护事业的高质量发展指明了方向。儿童作为民族的未来与国家的希望，同时也是社会中的弱势群体。近年来，中央政府和地方政府不断加强对儿童福利的重视，出台了多项有关儿童福利的政策，全社会对儿童群体的关注也不断增强[1]。立足新的时代使命，如何保护好儿童群体的身心健康，为儿童的成长成才创立良好环境，关乎国家与民族的未来。中国式现代化是具有中国特色的现代化发展道路，作为中国式现代化的重要组成部分，探索符合中国国情的社会保障制度是时代所赋予的使命，而儿童福利作为社会保障的重点内容之一，在新的时代背景下也需要总结经验、探索新的发展思路。

2. 研究逻辑与概念梳理

2.1. 研究逻辑

中国式现代化包括社会发展各个领域的现代化，在社会保障制度为学术界充分研究的今天，作为其中一个分支的儿童福利受到的关注却不高。但随着人口老龄化加剧以及生育观念的转变，生育率下降使得儿童越来越以一个备受关注的群体而存在，我国在儿童福利制度与政策发展上的不足也越来越显现出来，因此，近些年儿童福利的有关研究开始逐渐增多。国内有关儿童福利的文献虽然在数量上有所增多，但多以国内外对比的形式出现，基于中国式现代化视角的文献相对较少，对于儿童福利政策的变迁及其背后发展规律的研究也较少。因此以中国式现代化为背景对我国儿童福利政策进行研究具有一定现实意义和理论意义。

我国儿童福利的发展实际上可以追溯到古代，包括赐恤孤幼、收养孤幼以及孤幼犯罪减免刑罚在内的古代儿童福利，都在一定程度上体现了儿童福利的精神内核。但真正以系统性、整体性和法律性出现且更具研究意义的儿童福利政策出现在新中国成立后，因此要想总结历史经验，就要深入研究新中国成立后我国儿童福利制度的发展进程。虽然新中国成立距今不过七十余年，但儿童福利的发展已经几经周

折, 在不同的社会背景下以不同的面貌茁壮成长, 以至形成了今天具有中国特色的儿童福利体系[2]。因此通过对变迁史的研究, 可以总结出儿童福利制度的内在规律并制定未来发展路径, 以此为基础便为探索中国式现代化视角下的儿童福利政策提供了可能性。

2.2. 概念梳理

2.2.1. 儿童福利

儿童福利概念分为广义和狭义。广义的儿童福利是面向全体儿童的, 促进儿童身心健康发展并激发儿童社会潜能的一系列措施和服务。联合国于 1950 年在儿童权利会议中提出: “凡是促进儿童身心健全发展与正常生活目的的各种努力事业均称之为儿童福利。”我国学者将儿童福利界定为“由国家或社会为立法范围内的所有儿童普遍提供的旨在保证正常生活和尽可能全面健康发展的资金与服务的社会政策和社会事业。”并提炼出普遍性、发展性和社会性三个基本特征。狭义的儿童福利对象特指一些特殊需求不能得到家庭或其他社会机构满足的特殊儿童, 而非是全体儿童。基于此, 有学者认为我国传统的儿童福利就属于狭义的儿童福利, 由相关的救助机构向有特殊需要的儿童提供特定的服务。可见, 与广义儿童福利的普遍性相比, 狭义的儿童福利更加强调特殊性、救济性和扶助性[3]。

2.2.2. 儿童福利政策

儿童福利政策是指一套谋求儿童幸福的方针或行动准则, 其目的在促进所有儿童的身心社会福利。儿童福利政策的概念也分为广义和狭义。广义上, 儿童福利政策可指一切涉及儿童福利的活动和政策立法, 包括医疗政策、教育政策及未成年人保护立法等各个方面; 狭义上, 则指涉及儿童生存环境状况的、地区性的、针对儿童的问题及需要而提出的、有利于儿童的成长与发展的政策保障[4]。

3. 我国儿童福利政策的演进逻辑

新中国成立以来, 我国儿童福利事业取得了巨大进步。受不同时期的社会、经济、政治和文化背景差异的影响, 不同社会发展时期的儿童福利事业呈现出一定的特殊性, 因此, 可将我国儿童福利政策历史性地划分为三个阶段。

3.1. 新中国成立之初的集体型儿童福利政策

建国之初, 我国面临着对内发展生产、维护稳定, 对外巩固新中国的国际地位、与敌对势力作斗争的国内外局势。在如此恶劣的发展环境下, 国家需要大量有生力量, 因此作为新中国立法规定的国家公民, 儿童成为了法律重点保护的對象, 这一时期儿童福利政策的重点是注重其健康与生活, 将其培养成为优秀的社会主义建设者与接班人。三大改造完成后, 社会主义公有制经济在国民经济中占主导地位, 这一时期的儿童福利政策体现出较强的集体主义色彩[5]。

1949 年的《共同纲领》就开始倡导全社会关切较为弱势的妇女和儿童群体。自从 1949 年确立 6 月 1 日为国际儿童节以来, 我国于同年 12 月确定每年的六月一日为我国儿童节, 将儿童群体作为独立的群体特殊关注。1954 年我国颁布的《宪法》首次从宪法的层面体现了儿童群体受法律保护的权力, 同时也将婚姻和家庭纳入到了法律的保护范围。在医疗福利方面, 虽然在新中国成立之初, 我国没有建立起针对儿童群体的相关医疗保障制度, 但是儿童群体可以在其父母的带领下与父母共同享受成年人的公费医疗; 在教育福利方面, 1953 年的《劳动保险条例》规定“各企业有义务基于其实际的生产经营情况、经济情况及职工的实际需要, 为企业职工提供集体劳动保险服务”, 这一规定从法律层面赋予了企业中的劳动者享受社会保险的权力[6]; 在儿童救助方面, 国家对部分特殊儿童群体, 给予了包括补贴、教育以及医疗等方面在内的特殊福利关照, 为这些生活相对困难的儿童提供了一定的生活保障。集体经济时期的儿

童福利政策在农村和城市的承办载体不同，在农村人民公社是提供社会福利的主要载体，在城市则以企事业单位为福利提供的主要载体，两者在对儿童福利的实践中均发挥着积极保障作用。

3.2. 改革开放以后的市场经济型儿童福利政策

十一届三中全会后，社会主义市场经济体制在我国初步建立起来。新中国成立之初计划经济时期的集体儿童福利受到政策制度、思想理念的影响而逐渐转变，独生子女政策的推行使儿童的地位得到了一定提高，社会化进程快速发展与大量人口流动带来了新的社会问题，联合国与世界上部分发达国家对儿童生存、权利与保护的实践为我国儿童福利政策的发展提供了经验基础。基于此，我国儿童福利的发展步入社会化进程，儿童福利机构的发展体现出市场化与社会化趋势，儿童福利的发展以补缺式发展为主要特点。

在儿童基础免疫方面，国家卫生部 1982 年颁布《全国计划免疫工作条例》，指导全社会儿童免疫工作的推进，经过二十余年的发展，2005 年后我国的儿童免疫保健制度基本建立起来，全国儿童可以享受免费的和更加便利的疫苗服务；在针对特殊儿童群体的福利上，上世纪 80 年代开始，由中央政府指导，民政部牵头，多部门、国内外共同参与的儿童福利合作开始逐渐展开并快速发展，在这一阶段，与特殊儿童福利有关的政策、制度以及特殊护理机构得以发展迅速，特殊儿童享受到了空前的政策优惠；在儿童安全、健康与权利方面，1991 年颁布的《禁止使用童工规定》与《中华人民共和国未成年人保护法》保障了儿童的基本权力和需要。2001 年起，随着与儿童福利机构建设有关的一系列中央文件的相继发布，我国儿童福利机构建设开始从无标准、无规范走向标准化、规范化的建设新阶段；在关爱留守儿童福利方面，2007 年发布的《关于贯彻落实中央指示精神积极开展关爱农村留守流动儿童工作的通知》，结合当时农民工进城、社会人口大量流动的现状，开始重视对留守儿童这一特殊群体的关注，为了减少留守儿童因远离父母而产生的各种问题，《通知》要求各级政府切实在留守儿童教育、心理健康、医疗和经济状况等方面给予关怀。这一时期，儿童福利政策的发展充分体现了社会主义市场经济自由、效率与公平的特点，政府领导下的多元供给机制逐步建立起来[7]。

3.3. 新时代以来的适度普惠型儿童福利政策

自党的十八大以来，党和政府对于民生建设的关注达到新高度，适度普惠型福利成为顺应我国政治经济发展内在要求的儿童福利发展新趋势。随着我国步入老龄化社会，生育政策从“独生子女”向“二胎”、“三胎”转变，儿童成为有效应对人口问题的关键。在此背景下，儿童作为独立的主体越来越受到重视，保障儿童的优先、全面发展逐渐成为儿童福利政策的价值取向[8]。

在儿童医疗福利方面，随着我国儿童医疗保障制度的完善，城乡居民医疗保险已经基本实现了全面覆盖，儿童享受基本医疗福利的便利性大大提高，尽管城乡发展的程度仍有差异，但对于一些贫困的农村家庭，其在面临儿童生病就医时的经济压力已经大大降低，极大地避免了农村贫困家庭治不起病的情况，消除了这些家庭的后顾之忧。这一福利的完善，也在一定程度上促进了我国生育率的提高。

在儿童教育福利方面，国家财政性教育经费由 1991 年的 0.06 万亿元增至 2020 年的 4.29 万亿元；城乡统一的义务教育全面普及，减少了各个家庭在小初教育上的经济支出，解决了许多贫困家庭儿童上学的后顾之忧，显著提高了我国小初的升学率，随着义务教育普及的全面发展，我国小学升学率自 1991 年的 77.7% 升至 2020 年的 99.5%，初中升学率由 1991 年的 42.6% 升至 2020 年的 94.6%；此外，对于一些上学仍有困难的特殊儿童群体，国家制定了进一步的帮扶救济政策，以保障儿童享受基本的受教育权力。我国《中国儿童发展纲要(2011~2020 年)》正式提出了建立和完善适度普惠的儿童福利体系。

在留守儿童福利方面，以更为多样的形式加强了对农村留守儿童关照，不仅包括完善农村体育、教

育、医疗基础设施建设,也包括为留守儿童提供心理疏导、健康检测等服务。为圆满如期完成全面建设小康社会的战略任务,我国在近十几年着力解决贫困儿童、留守儿童、残障儿童等的基本生活、教育、户籍和医疗等问题,2014年国务院办公厅发布《国家贫困地区儿童发展规划(2014~2020年)》,将贫困地区的儿童作为独立、特殊的关照对象给予极大程度的财政、物质资源、人力资源、教育资源和医疗资源等政策上的倾斜[9]。这一时期,我国儿童福利保障水平不断提高,覆盖范围不断扩大,聚焦特殊儿童群体,更加突出公平的原则,多元供给机制逐步发展完善。

4. 我国儿童福利政策的现代化走向

4.1. 明确政府福利供给主体责任,强化多元主体共同参与

我国政府在社会福利事业中始终发挥着主体作用,尽管政府在持续推进治理能力现代化的过程中不断强化自身能力建设,但由于政府治理存在固有的局限性,因此通过政府的福利政策和激励性措施,对推进企业、志愿者和社会组织等多元主体参与到儿童福利事业的建设具有重要意义。

4.1.1. 发挥政府在儿童福利政策完善中的主体作用

根据财政收支情况不断扩大对儿童福利事业的财政投入比例,制定长远、全局的儿童福利发展规划,根据实际情况为各地区制定儿童福利发展指标,并将实际成效纳入到地区政绩的考核体系中。发挥中央政府的号召力,凝聚多方合力,通过优惠性政策激发更多企业和其他社会组织积极参与,充分发挥社会力量的补充作用[10]。引入多元供给机制后,还要通过持续沟通、多边协商等方式密切各个主体之间的配合,始终坚持政府的主导性作用,充分发挥各部门的优势。通过建立长期合作与财政支持,打造多元参与儿童福利建设的长效机制。

4.1.2. 将社区基层治理置于儿童福利发展的重要位置上

整合社区的物质资源与人力资源,通过对现有的工作人员进行阶段性培训,不断增强服务的时效性、针对性和专业性,充分利用社区内部的儿童之家、活动中心等设施资源,为儿童获得相关服务与便利提供基础[11],不断引进专业优秀的社会工作人员,实现儿童福利专业服务“帮扶到户”,在社区帮扶下实现儿童福利服务递送“最后一公里”。

4.1.3. 明确家庭在儿童福利建设中的首要地位

家庭作为儿童直接、长期接触的社会单位,适宜儿童成长的家庭环境就显得尤为重要。因此政府应当按照科学的理论制定家庭政策,包括建立孕前和孕中福利政策,帮助排查儿童是否携带有一些先天遗传性疾病,也为孕妇的健康保驾护航;建立育儿指导和婴幼儿的照顾政策,依托互联网授课以及社区专业护工为家长提供专业育儿指导,帮助育儿时间、精力不足的家长提供儿童看护服务;建立单亲家庭育儿补贴政策,减轻单亲家庭的育儿压力,为儿童打造一个轻松愉快的成长环境;建立困难家庭儿童入托资助政策,让贫困家庭的儿童能够享受适龄教育等。只有从最初的家庭单位做起,才能从根本上提升全体儿童的福利水平[12]。

4.2. 完善我国儿童福利立法,普及新时代儿童福利观念

目前我国针对儿童福利的相关法律尚不完善,缺乏综合性的儿童福利法律,虽然各个地方一直在推出相关的规章制度,但由于缺乏中央统一领导、规章制度短期性以及地区之间信息不互通等问题,容易导致实践效果不佳。加之当前我国儿童福利观尚处于完善发展阶段,儿童福利的概念尚未全面普及,国内本土的儿童福利观向国际儿童福利观的发展仍需要较长时间。

4.2.1. 建立完善具有中国特色的儿童福利法律体系

我国的儿童福利相关法律体系已经有了一定时间的发展积累，因此，未来工作的重点是着眼于我国人口老龄化、城乡差距大、留守儿童数量多等社会现状，根据不同的儿童群体需求制定相关政策。同时，在制定综合性的儿童法律基础上，完善专项法律，以政府为主体，对儿童福利立法相关的保障措施、财政拨款以及法律责任等问题进行重点关注[13]。协调好儿童福利法与其他各项法律的关系，使儿童福利法顺利融入中国特色社会主义法律体系。政府要发挥好监督约束和考核的职能，建立和完善监督和问责机制。

4.2.2. 建立专门的儿童福利管理机构

由中央统一指导，各地区根据实际情况和中央统一命令逐步建立起儿童福利管理机构，该机构要与其他政府机构相互配合，受中央儿童福利管理机构的监督并对其负责[14]。积极发挥自身职能，为本地区的儿童群体提供各种专业性服务。儿童福利管理机构可以与当地其他医疗、教育等机构建立长期合作关系，以增强办事效率。在稳步发展起来后可以继续下设社区和农村等基层分支，最终实现全面覆盖[15]。

4.2.3. 深入持续普及儿童福利观念

新时代的儿童福利观取决于更为宏观的中国特色现代社会福利观建设，只有进一步普及社会福利观，儿童福利观才能取得快速良好的发展[16]。因此，要通过普法课程、网络媒体、学校教育以及成人教育等方式普及新时代福利观，同时要加强国内外儿童福利观的接轨，为儿童福利观的发展奠定良好的社会条件和思想条件。

4.3. 缩小儿童福利供给城乡差距，推动农村儿童福利高质量发展

城乡发展的差距也体现在城乡儿童福利供给上。当前我国儿童福利存在供给上的城乡分配不均，城市在有更加良好的基础设施建设的同时享有更多的资源，农村则在资源分配中处于劣势地位[17]。当前，我国正处于适度普惠型福利发展的初期，尽管儿童群体福利供给的覆盖范围相较以往有了很大提升，但是依然存在覆盖面狭窄的问题。

4.3.1. 均衡城乡福利资源分配

以城乡均衡发展为首要切入点，将儿童福利的资源分配更多地向农村儿童，尤其农村困境儿童倾斜。在保证城市既定的儿童福利财政支出的基础上，提高农村儿童福利财政支出的速度、深度和广度；对于农村困境儿童，要制定更有针对性的政策帮助其家庭整体脱贫，补齐农村儿童福利发展的短板。

4.3.2. 增加对农村儿童福利机构设施的各项投入

这就要求政府不仅要做到加强对相关从业人员的培训，还要提高农村儿童福利机构所供给的各项服务水平，完善农村福利供给基础设施建设。此外，还可以通过“对口帮扶”机制，从城市儿童福利供给机构中选拔优秀的志愿者进入农村进行指导和帮助[18]。

4.3.3. 将“以人为本”作为农村儿童福利事业发展的基本原则

这就要求地方政府在确保农村儿童获得基本的生活、学习以及医疗条件的同时，注重儿童群体的心里健康状况。通过指派专业的医护、志愿者人才队伍走进农村，有效整合农村内部及周边的各项资源，与农村儿童建立持续密切的联系，时刻关注儿童在成长各个阶段的身心健康情况[19]。

5. 结语

奋进中国式现代化的伟大征程，推进我国儿童福利政策发展迈入新阶段，就要充分认识到儿童福利政策的发展离不开政府的有力作为和监督约束，也离不开社会组织、市场、公民与家庭多个主体的通力

协作,完善多元共济的儿童福利政策主体参与格局是通向未来的必由之路;要将完善立法置于重要战略位置,建立具有中国特色的儿童福利法律体系,强化目标约束和考核机制并建立专门的儿童福利管理机构,以新时代社会福利观呼吁儿童福利观念的进一步觉醒;要聚焦于城乡儿童福利发展的差距上,均衡政策资源、财政资源、技术资源和人力资源的分配,将“以人为本”的理念贯彻发展始终,补足短板,实现农村儿童福利的跨越式发展。只有凝聚多方合力,形成具有中国特色的专业化实践探索路径,我国儿童福利的理想未来才能更快到来。

参考文献

- [1] 万国威. 中国式现代化与社会保障的高质量发展[J]. 江淮论坛, 2022(6): 14-20+193.
- [2] 杜宝贵, 杜雅琼. 中国儿童福利观的历史演进——基于改革开放以来的儿童福利政策框架[J]. 社会保障研究, 2016(5): 82-88.
- [3] 何芳. 新时代我国儿童福利政策的基本特征、发展逻辑与未来走向——基于《中国儿童发展纲要(2021-2030年)》的分析[J]. 学前教育研究, 2023(5): 10-19.
- [4] 陆士桢, 常晶晶. 简论儿童福利和儿童福利政策[J]. 中国青年政治学院学报, 2003, 21(1): 1-6.
- [5] 于建琳, 宣朝庆. 70年来儿童福利的政策演进及其路径探析[J]. 社会建设, 2019, 6(5): 3-12.
- [6] 廉婷婷, 乔东平. 中国儿童福利政策发展的逻辑与趋向[J]. 中国公共政策评论, 2021, 18(1): 1-18.
- [7] 郭佳英, 杨婧. 我国儿童福利政策文献综述[J]. 产业与科技论坛, 2020, 19(20): 74-75.
- [8] 成海军. 制度转型与体系嬗变: 中国普惠型儿童福利制度的构建[J]. 新视野, 2013(2): 79-82.
- [9] 张学成. 从补缺到适度普惠: 中国儿童津贴制度构建的设想[J]. 社会福利(理论版), 2019(9): 24-29.
- [10] 冯小溪, 冯文熙. 完善我国儿童福利政策的建议[J]. 企业研究, 2014(6): 190.
- [11] 邓锁. 从家庭补偿到社会照顾: 儿童福利政策的发展路径分析[J]. 社会建设, 2016, 3(2): 28-36.
- [12] 张浩淼, 朱杰. “家庭为本”视域下我国困境儿童福利政策: 目标取向与路径选择[J]. 改革与战略, 2022, 38(4): 91-102.
- [13] 易谨. 我国儿童福利立法的几个基本问题[J]. 中国青年政治学院学报, 2014, 33(1): 51-56.
- [14] 佟新. 中国的儿童福利理念与制度需要反思[J]. 社会政策研究, 2017(1): 24-28.
- [15] 陈珍珍. 儿童福利政策的现状及实践路径[J]. 公关世界, 2020(8): 74-75.
- [16] 夏蓓蕾, 陈世海. 积极福利思想对我国留守儿童福利政策的启示[J]. 宜宾学院学报, 2020, 20(1): 34-41.
- [17] 张柳. 全面构建新时代中国特色现代化儿童福利保护体系[J]. 社会福利, 2020(8): 15-17.
- [18] 王锴. 中国儿童福利时代的到来——《促进儿童发展: 福利政策与服务模式》书评[J]. 社会福利(理论版), 2019(8): 58-61.
- [19] 路智鹏. 构建中国适度普惠型儿童福利政策的综述研究[J]. 中国培训, 2015(8): 83.