

发展型社会政策视角下我国农村儿童福利普惠转型的路径研究

钟梦伊

西南民族大学管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2026年2月4日; 录用日期: 2026年3月6日; 发布日期: 2026年3月16日

摘要

在乡村振兴与共同富裕战略背景下, 农村儿童福利经历着补缺型向适度普惠转型。本文基于发展型社会政策视角, 系统梳理我国农村儿童福利从“保生存”向“促发展”的政策演进历程与实践进展。同时发现农村儿童福利普惠转型面临着儿童福利公平普惠原则较弱、发展型福利供给不足、队伍建设与福利发展不匹配等挑战, 为此需要从提高儿童福利普惠性、完善发展型儿童福利内容、加强农村基层儿童福利队伍建设等方面促进农村儿童福利不断完善, 从而提升农村儿童可行能力、支撑乡村的可持续发展。

关键词

农村儿童福利, 普惠转型, 发展型社会政策

Research on the Pathways for the Inclusive Transformation of Rural Children's Welfare in China from the Perspective of Development-Oriented Social Policy

Mengyi Zhong

School of Management, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: February 4, 2026; accepted: March 6, 2026; published: March 16, 2026

Abstract

Against the backdrop of Rural Revitalization and Common Prosperity strategies, rural children's welfare is undergoing a transformation from a residual model to a moderately inclusive one. From

the perspective of development-oriented social policy, this paper systematically reviews the policy evolution and practical progress of rural children's welfare in China, shifting from "ensuring survival" to "promoting development". Meanwhile, it is found that the inclusive transformation of rural children's welfare faces challenges such as a weak principle of fairness and inclusiveness, insufficient supply of development-oriented welfare, and a mismatch between workforce construction and welfare development. Therefore, it is necessary to promote the continuous improvement of rural children's welfare by enhancing the inclusiveness of children's welfare, refining the content of development-oriented welfare, and strengthening the construction of rural grassroots welfare teams. This, in turn, will enhance the capabilities of rural children and support the sustainable development of rural areas.

Keywords

Rural Children's Welfare, Inclusive Transformation, Development-Oriented Social Policy

Copyright © 2026 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. 引言

随着脱贫攻坚取得全面胜利,绝对贫困问题已经得到了解决,农村儿童的生存环境得到了明显改善。此后“三农”工作重心放到乡村振兴的新阶段上。儿童作为支撑乡村可持续发展的关键力量,其健康成长不仅关乎个体命运,更直接关系到乡村人才储备的质量和共同富裕目标的实现。党的十八大以来,我国社会保障事业得到快速发展,儿童福利作为社会保障体系中一个重要的子项目也日渐得到重视。《中国儿童发展纲要(2021~2030年)》(以下简称《纲要》)在儿童与福利部分更加关注面向儿童的公共服务供给,着力解决儿童福利事业发展不平衡不充分问题[1]。当前我国儿童福利制度处于“适度普惠型”建设阶段,但是受制于长期的城乡二元结构和经济发展水平,农村与城市在儿童福利发展方面仍存在显著差距,这不仅会制约农村儿童的人力资本积累,也可能导致贫困的代际传递,成为乡村振兴道路上的阻碍。

因此,本文先系统梳理党的十八大以来我国农村儿童福利的政策演进脉络和实践成效,并以发展型社会政策理论为视角,将儿童福利视为一种“社会投资”,分析农村儿童福利普惠转型面临的挑战,推动农村儿童福利从“保生存”向“促发展”转型,为探索构建一个既符合农村发展实际、又能有效衔接脱贫攻坚与乡村振兴的现代农村儿童福利体系提供新的思路。

2. 核心概念界定和理论基础

2.1. 农村儿童福利

儿童福利的概念可以从社会福利概念延伸出来理解,是社会福利在特殊群体中的体现[2]。根据福利对象覆盖范围和福利内容不同,划分为“狭义”和“广义”两个范畴。狭义的儿童福利在本质上属于补缺型儿童福利,即对处在困境和风险中的儿童提供救助、保护和照料等方面服务,其保障对象具有特定性,局限于孤儿、艾滋病致孤儿童、残疾儿童等失去家庭依靠或身陷困境的极少数群体,主要是发挥救助、帮扶、扶助等方面的功能。广义儿童福利既包含能保障满足特殊儿童生存发展需求的救助与服务,同时面向全体儿童提供普惠性的公共服务,能够回应儿童发展的需要,保障儿童充分享有生存、发展、受保护和参与的权利,保障儿童群体的福祉。广义儿童福利的内涵有以下三个特征:对象普惠化,即覆盖范

围从特困群体扩展至全体儿童。内容综合化，即在生存保障的基础上，纳入了早期教育、心理健康、社会融入等发展型内容。目标发展化，即旨在促进儿童生理、心理及社会功能的全面发展。当前的农村儿童福利正在经历从狭义向广义的转型。本研究所指的“农村儿童福利”，是指以政府为主导，为了满足农村儿童基本生活需求和促进其健康成长与发展，提供给全体儿童及家庭提供服务的福利，涵盖生存救助、健康医疗、教育发展及安全保护等维度的福利，具有普惠性和发展性。相比城市儿童福利，农村儿童福利具有福利对象更分散、服务需求更复杂、福利资源更薄弱的特征。

2.2. 发展型社会政策

发展型社会政策源于 20 世纪 90 年代社会政策转型思潮，主张突破传统“补缺型”福利的局限，将发展的理念融入社会政策制定中，使得社会政策从发挥“兜底”作用转变为发挥“主动促进经济社会发展”作用，把社会政策视为一种积极的“社会投资”，是对人力资本的一种投资行为、个人能力的提升[3]。其中从政策理念来看，发展型社会政策包含前期干预、社会投资和可行能力三个价值取向。

从发展型社会政策理论视角看，一是儿童福利要与经济社会发展相协调。农村儿童福利支出并非单纯的福利负担，而是将其看作是进行生产性投资，从而在未来为国家带来经济回报，是阻断贫困代际传递和实现乡村社会的可持续发展最有效手段。二是儿童福利要从“事后补救”转向“事前预防”。儿童福利要关注儿童早期发展，从长远看可以降低农村儿童成年后陷入贫困或者失能的风险。三是儿童福利在本质上要为所有农村儿童提供公平的发展机会，通过提供普惠服务弥补农村家庭在儿童照料、教育、医疗、营养等方面不足，增强儿童抵御社会风险的能力，通过在儿童成长的关键期进行健康和教育投入，提升个体可行能力和未来乡村劳动力的素质。在乡村振兴背景下，儿童福利政策重心应从单纯的“保生存”转向通过各类公共服务供给来提升农村儿童的可行能力。

3. 党的十八大以来农村儿童福利制度演进与实践进展

党的十八大以来，我国农村儿童福利的发展是在服务于脱贫攻坚和乡村振兴的过程中持续完善的[4]。从脱贫攻坚时期的“精准施策”到乡村振兴时期“儿童优先”，都在不断推动农村儿童福利转型升级，要求儿童福利政策从关注特殊儿童群体到兼顾全体农村儿童的发展需求，政策范围从兜底式救助拓展普惠性服务。

3.1. 脱贫攻坚阶段(2012~2020)

在脱贫攻坚阶段，社会政策以解决绝对贫困问题为核心，这一时期儿童福利相关政策也被纳入精准扶贫战略布局中，涉及儿童福利的政策有鲜明的“补缺”特征，福利对象从原有的福利对象特定范围扩大到聚焦困境儿童群体的生存保障。《中国农村扶贫开发纲要(2011~2020 年)》划定“兜底保障与开发式帮扶并重”的边界，儿童福利在此阶段也发挥着兜底保障作用。长期以来，我国农村大量处于边缘的儿童缺乏制度支持。2016 年《“十三五”脱贫攻坚规划》将“关爱留守儿童、保障困境儿童”列为脱贫攻坚的重点任务。同年《国务院关于加强困境儿童保障工作的意见》的出台标志着儿童福利制度规范化在顶层设计迈出坚实的一步，它首次从国家层面建立了困境儿童的分类保障框架，将福利资格从“孤残、特困”等延伸到“重病重残儿童”“贫困家庭儿童”等，使得更多农村儿童受益。儿童福利对象实现了从单一群体到“分类困境儿童”的扩围。

2018 年《关于实施乡村振兴战略的意见》明确提出了“乡村振兴”的战略导向。在宏观战略转向的指引下，2019 年民政部等 12 部门出台的《关于进一步健全农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系的意见》将福利对象再次聚焦留守儿童和困境儿童，建立乡镇儿童督导员基层队伍，确立了儿童主任制度和

县乡村三级服务网络，打通儿童福利递送的“最后一公里”，为农村地区儿童福利事业发展奠定专业人才和组织基础。

除了特殊儿童群体的福利，我国也逐渐推行普惠性的公共服务。2011年启动并持续深化的农村义务教育学生营养改善计划有效改善农村儿童的营养健康状况。与此同时2014年国务院印发《国家贫困地区儿童发展规划(2014~2020年)》，对贫困地区儿童的健康与教育实行全过程保障，体现国家在儿童早期阶段的主动干预。

这一阶段福利政策高度聚焦于农村留守儿童、困境儿童等特殊群体，通过精准识别与救助，采取教育扶贫、健康扶贫等措施，保障其最基本的生存权与受教育权，解决了困境儿童的“吃穿愁”、医疗保健和义务教育问题，兜住了农村儿童生存的底线，也为乡村振兴阶段儿童福利普惠转型奠定了坚实基础。

3.2. 乡村振兴阶段(2021年至今)

伴随脱贫攻坚成果的不断深化与乡村振兴战略的实施，福利资源日益丰富，福利对象由特殊儿童群体向更广泛的农村儿童拓展[5]，旨在解决儿童发展不平衡不充分的问题。“十四五”规划中明确要坚持儿童优先发展。同年《纲要》明确提出要建成“适度普惠型儿童福利制度体系”，并且进一步细化儿童七大领域的发展目标和措施，这标志着我国农村儿童福利正逐步突破“贫困救助”的属性，开始进入以“全面发展”为导向，涵盖教育、健康、照护等内容，促进其长远发展的公共服务的新阶段。一方面，健康教育和社会环境等方面的福利也不断完善升级。在教育方面，2023年《关于构建优质均衡的基本公共教育服务体系的意见》体现了国家的关注重点从教育资源转向教育质量，进而弥补城乡教育质量鸿沟。在基本公共卫生服务方面，依托国家卫健委《健康儿童行动提升计划(2021~2025年)》，健康福利的内涵也更加丰富，开始关注儿童近视防控、心理健康、肥胖干预等方面。此外，随着建设儿童友好城市理念的下沉，农村公共空间适儿化改造也受到关注，这表明福利供给开始关注儿童成长空间与环境。2025年发布的中央一号文件明确要求“提高农村基本公共服务水平”，将发展农村婴幼儿照护、加强营养改善计划、提升关爱服务质量等纳入政策视野。另一方面，儿童福利政策首次打破户籍和地域的限制，关注流动儿童，2024年民政部等21部门联合印发《加强流动儿童关爱保护行动方案》是我国首部专门针对流动儿童的关爱政策，标志着从国家层面正式将流动儿童纳入国家关爱保护体系。

4. 发展型社会政策视角下我国农村儿童福利普惠转型面临的挑战

4.1. 儿童福利公平普惠原则较弱

农村儿童福利可以通过社会再分配机制保障农村儿童在基本生活、教育医疗等领域享有与城市儿童同等的权利待遇[6]，强调儿童福利的公平性与包容性。但是，由于福利供给的二元特性依旧显著，这会导致不同地域、不同身份儿童在保障标准和福利服务可及性存在差距。虽然2024年出台的《加强流动儿童关爱保护行动方案》要求加强对流动儿童的关爱与融入服务，将流动儿童纳入福利对象的范围，但从总体看基本公共服务供给仍然是基于户籍的二元分割，这也导致农村儿童福利水平不高。现行儿童福利公共服务多以通过政府购买、专项行动和社会组织参与保障特殊儿童群体的生存与关爱，这会导致大量处于政策真空地带的普通农村儿童和进城务工随迁子女被排斥在福利保障外，难以平等共享普惠型福利。

4.2. 发展型福利供给不足

农村儿童福利能够发挥降低家庭功能弱化带来的风险、阻断贫困代际传递、促进乡村发展的基础作用[7]，缩小城乡儿童在人力资本积累与综合素质发展上的差距。但是长期以来政策重视儿童贫困救助制

度而轻视儿童普惠型福利制度建设[8]，福利资源高度向特殊儿童群体集中，表现为以孤儿、困境儿童等为核心的救助与关爱[9]，而发展型福利的规模和质量与农村儿童多元化的发展需求不匹配，忽略对普通农村儿童早期发展、0~3岁婴幼儿普惠托育照护、心理健康、艺术素养等发展型服务的制度安排，同时有研究发现欠发达地区农村儿童面临发展资源匮乏的困境，有留守经历儿童没有任何一项发展资源的占比远超无留守经历儿童[10]。这会造成农村儿童在人力资本积累的起点上就面临机会差距。根据教育部2022年发布白皮书统计，职业学校70%以上学生来自农村[11]，这也从侧面反映出城乡儿童发展仍存在较大差距。与此同时，对农村儿童福利的功能定位仍局限于“事后救急”而非“事前预防”，不是将福利视为提升人口素质的社会投资，难以产生增能效果。

4.3. 队伍建设与福利发展不匹配

基层工作者大多缺乏专业的社会工作经验，尽管我国已基本实现儿童主任和儿童督导员全覆盖，但由于投入机制不完善与专业人才匮乏，基层儿童保护队伍普遍面临缺乏儿童心理学、社会工作等专业知识、专职化程度低等问题，这也会间接导致大部分地区在福利递送上并没有解决“最后一公里”的问题，造成儿童福利需求与实际供给之间的错位，无法满足农村儿童日益多样化的需求，也不利于提高儿童福利服务的质量。

5. 我国农村儿童福利普惠转型的实现路径

5.1. 提高儿童福利普惠性

发展和积极的儿童福利政策要体现公平和满足服务需求的目标[12]，构建既满足特殊儿童保障的需求，也包含所有儿童普遍性需要满足的“基础普惠 + 分层保障”的福利体系框架，建立面向全体农村儿童的普惠性津贴与服务清单，确保普通农村儿童不再被排斥在制度红利之外，从而在制度层面补齐普惠转型的公平短板。重点强化欠发达地区的农村困境儿童兜底保障，逐步增加发展型福利供给；在经济相对发达的农村地区，扩大发展型福利覆盖范围，提升福利供给质量。

除了财政投入向欠发达农村地区、偏远农村地区倾斜，推动城乡儿童福利资源均衡配置以外，农村儿童福利普惠转型的落脚点在于补齐公共服务供给短板，回应农村家庭日益增长的多元化育儿需求以及儿童自我发展能力培养需求，2025年中央一号文件也提出了关于农村公共服务补短板的要求，农村地区各类资源较为欠缺，基础设施不完善，导致儿童福利体系较为落后，因此要完善农村地区儿童友好基础设施建设，在人力、财力、物力资源向农村倾斜，加大对非缴费型服务保障的投入比重，实现儿童福利普惠均等与公平可及。

5.2. 完善发展型儿童福利内容

社会政策要重视资产与能力建设，增强发展属性，确立“社会投资”的理念，明确儿童福利是关乎国家长远发展的生产性投资，通过提升全体农村儿童的福利水平，缩小城乡人力资本积累差距，为乡村振兴提供内生动力。而且目前由于专业化程度不高，托育、心理疏导等服务在农村依然处于缺位状态，要重点补齐农村0~3岁早期发展、普惠托育、心理健康等领域的供给短板，利用农村公共资源建设嵌入式托育点，填补婴幼儿照护服务的空白。针对留守儿童继续完善儿童关爱福利服务体系，依托村集体、学校、社会组织等搭建留守儿童关爱服务平台。此外在已经实现普惠的如医疗、教育、营养保健等方面要继续提高服务质量。在教育上发展农村地区普惠学前教育服务并促进义务教育优质均衡发展，在医疗保健上普及科学育儿指导，依托村卫生室和公共卫生项目加强育儿保健，同时也要关注儿童社会环境的营造，在乡村文化建设中利用闲置公共空间搭建儿童阅览室和文体活动场所，拓宽儿童发展空间。

5.3. 加强农村基层儿童福利队伍建设

推动基层儿童保护队伍的专业化建设。针对儿童主任及督导员专业素养不足的现状，应完善投入机制，通过政府购买服务引入专业社工机构与乡镇学校定点合作，建立常态化培训机制为基层人员提供专业培养与支持，定期组织基层福利服务人员参加儿童早期发展、心理健康辅导、儿童保健、儿童权益保护、社会工作方法等方面的培训，邀请专家学者、行业骨干进行授课，提升工作人员的专业知识和技能解决农村儿童普惠服务专业化程度不足的问题，解决儿童福利递送“最后一公里”的问题[13]。

基金项目

西南民族大学 2025 年研究生创新型科研项目资助。

参考文献

- [1] 国务院关于印发中国妇女发展纲要和中国儿童发展纲要的通知[EB/OL]. https://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5643262.htm, 2021-09-08.
- [2] 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.
- [3] (英)安东尼·吉登斯. 第三条道路[M]. 郑戈, 译. 北京: 商务印书馆, 2024.
- [4] 向德平, 向凯. 从“脱贫”到“振兴”: 构建发展型乡村振兴社会政策[J]. 社会发展研究, 2022, 9(3): 33-47+243.
- [5] 宋月萍. 迈向内生驱动的未来: 乡村振兴中的儿童福利体系转向[J]. 社会保障评论, 2023, 7(4): 136-144.
- [6] 王梦怡, 彭华民. 地域与户籍身份: 城市困境儿童的福利排斥[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2019, 21(4): 97-104+108.
- [7] 韩华为. 儿童贫困的内涵和形成机理: 一个分析框架及其政策启示[J]. 社会保障评论, 2023, 7(2): 109-126.
- [8] 曹信邦. 中国社会保障政策和人口政策协同的理论逻辑与实现路径[J]. 社会保障评论, 2023, 7(3): 3-20.
- [9] 刘丽娟. 人口高质量发展视角下的中国儿童福利体系建设[J]. 甘肃社会科学, 2025(4): 166-173.
- [10] 崔宝琛. 欠发达地区农村儿童发展的资源累积机制及群体差异——基于两省两校农村儿童调查数据的研究[J]. 社会工作, 2024(3): 124-150+164-166.
- [11] 教育部. 中国职业教育发展报告[EB/OL]. <https://www.cqqgx.com/uploadfile/2022/0822/20220822121812944.pdf>, 2026-03-12.
- [12] 公衍勇, 聂淑亮. “后小康时代”社会救助制度的调整优化——基于发展型社会政策视角[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2021, 45(5): 99-103.
- [13] 高梓淞. 乡村儿童社会福利政策的基层传递机制与可及性研究[D]: [博士学位论文]. 长春: 吉林大学, 2025.