

中国儿童福利制度:时代演进、现实框架和改革路径

高丽茹¹,万国威²

(1. 南京大学 社会学院,江苏 南京 210023; 2. 兰州大学 管理学院,甘肃 兰州 730000)

[摘要]近年来,困境儿童如留守儿童、流动儿童、单亲儿童等被侵害现象不断增多,使得有关中国儿童福利制度的讨论再次成为学术界关注的焦点。本文以广义儿童福利概念作为分析视角,系统地梳理了中国儿童福利制度的时代演进、现实框架和改革路径,以期对现有儿童福利制度的建构方向进行理论上的反思。新中国成立后,中国儿童福利制度在经历了探索时期(1949—1965)、停滞时期(1966—1985)、重建时期(1986—2005)和转型时期(2006至今)四个阶段的发展历程后,儿童福利政策、儿童福利机构和儿童福利项目已经初步构建起来,并业已形成了相对完善的法律和资金保障体系。但未来中国仍然需要在服务提升、责任优化和改革衔接等三个方面深化对儿童福利制度更加有效的构建,通过对既有制度框架的补充完善,进一步增强儿童福利制度抵御风险的能力。

[关键词]儿童福利制度;概念争议;时代演进;现实框架;改革路径

[基金项目]2010年度教育部重大课题攻关项目《中国适度普惠型社会福利理论和制度构建研究》(10JZD0033);2014年度山东女子学院全国家庭教育试验研究基地招标项目(ZD201403)

[作者简介]高丽茹(1985—),女,河北省衡水市人,南京大学社会学院和美国南加利福尼亚大学社会工作学院联合培养博士生,主攻社会政策研究。

万国威(1986—),男,河南省濮阳市人,兰州大学管理学院副教授,主要从事社会政策研究。

[中图分类号]C913 [文献标识码]A [文章编号]1003-7071(2016)02-0182-06 [收稿日期]2015-09-17

一、社会福利与儿童福利的概念争议

在世界范围内,“社会福利”(Social Welfare)的概念内涵随着人类经济发展水平和认知能力的提升而出现了明显嬗变。早期“社会福利”概念体现出较强的补缺型特点,其政策设计所针对的个体往往以特定困难人群为主。如美国社会保障署(Bureau of Public Assistance)在1950年将其界定为“包括发展和管理社会保险、社会救助及其他旨在增强家庭生活并为特殊人群(儿童、老年人和精神、社会、身体残障者)提供照料和保护的社会服务”^[1]。早期学者对概念的界定虽带有一定普惠特征,如弗里德兰登(Friedlander)在1955年将其界定为“旨在帮助个人及群体达到满意的生活和健康水平的福利服务”^[2],蒂特马斯(Titmuss)在1968年将其概括为“公开提供或资助的服务”^[3]。但其政策形式仍是以“社会服务”作为福利提供类型。1990年代以来,“社会福利”的界定开始出现三种更为积极的变化:一是福利提供形式开始从单纯的社会服务转变为法律保障、资金保障和服务保障并行的政策设计,如多戈夫(Dolgo)在1997年将其界定为“旨在增强或维持人类的社会功能的所有社会干预”^[4];二是福利提供内

容开始从单纯的基本权利保障转变为生活质量的提升。如1991年迪尼托(DiNitto)认为“选择做或不做的、影响民众生活质量的任何事情都属于社会福利”^[5];三是福利提供范围开始从特殊困难群体转变为所有公民。如美国《社会工作辞典》界定为“帮助公民满足社会、经济、教育和医疗需要的项目、待遇或服务制度”^[6]。这三种积极变化体现出人类对社会福利价值的深刻反思,并直接反映出学理与实践领域的巨大进步。

作为“社会福利”概念的自然延伸,“儿童福利”概念界定同样具有狭义和广义之分。狭义的儿童福利一般指“由特定形态的机构向特殊的儿童群体提供的一种特定服务”^[7],而广义指“为立法范围内的所有儿童普遍提供的一种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”^[8]。二者概念差异与“社会福利”概念的两种界定类似,分别体现出补缺型福利倾向与普惠型福利倾向的本质内涵。目前,中国官方基本坚持狭义概念,凡是涉及广义概念时一般多使用“儿童权益保护”等概念进行表述,如2006年颁布的《未成年人保护法》明确规定中国通过家庭保护、学校保护、社会保护和司法保护来维护儿童的

基本权益。形成对比的是,国际上对“儿童福利”概念使用则更为直接和频繁。如联合国《儿童权利宣言》明确指出,“凡是以促进儿童身心健康发展与正常生活为目的的各种努力、事业与制度均可称为儿童福利”。

如果对中国官方采用的“儿童权益保护”和国际上通用的“儿童福利”进行比较,便会发现二者的外延具有一定的重合性,但二者的区别却反映出理念上的巨大差异。(1)“儿童权益保护”一词为法律保护术语,而“儿童福利”一词属于社会学的范畴。前者实际上着重维护统治阶级的基本利益,而后者则强调社会调控能力。二者的本质差异在于,是强调国家管制作用,还是国家服务功能;(2)“儿童权益保护”保障儿童个体的权益不受侵害,而“儿童福利”则保障儿童群体福祉。前者更多地强调维护个体的利益,而后者则更多地强调群体在公民权利上的一致性;(3)“儿童权益保护”在实践中将儿童福利事务视为民政福利的一个分支,其构建思路仍然具有补缺型福利制度的基本特征,而“儿童福利”则具有普惠型福利制度的特征,强调制度对于普通儿童的普及性。通过以上辨析可知,中国目前在儿童工作中比较重视权益保障问题,而相对忽视福利制度的构建,与国际上先进的福利思想仍存在较大差距。

首先,从制度的实践运行来看,目前中国官方采取的狭义概念将儿童福利制度仅仅看作是民政部门为失依儿童所提供的一种服务保障,政策实践主要表现为针对孤残儿童、遗弃儿童、流浪儿童等极少数人群开展机构供养或家庭寄养服务。而国际上通用的儿童福利制度则包含两种子机制:一是针对所有儿童的普惠型的福利供应,即为所有儿童提供法律保障、资金保障和服务保障;二是针对孤残儿童、遗弃儿童、贫困儿童等特殊儿童的优先福利供应^[9]。其次,从福利提供内容来看,虽然在法律层面上中国狭义儿童福利制度包含了养育、生活保障、教育、医疗等内容^[10],但在政策实践中仍多以养育为主;国际通用广义儿童福利制度则包含保障基本生活、健康、家庭生活、教育、休闲娱乐、社会生活、心理发展和免于剥削等内容,其福利保障内容更加丰富^[11]。再则,从福利提供方式来看,中国狭义儿童福利制度以针对特定儿童的院内服务保障为主,西方各国目前开展的儿童福利制度建设则不仅包括各种形式的法律保护和儿童津贴,还包括大量院外的专业性照顾服务,其福利建构更为体系化。故笔者认为,对儿童福利的理论概念及其制度的实践建设采取广义界定,不仅更能够彰显中国未来儿童福利制度的发展路

径,而且有助于中国儿童福利制度与国际上其他各国儿童福利制度比较口径的统一。因此,本文采用广义的视角对中国儿童福利制度进行界定、分析,即在福利提供范围上将所有儿童纳入到制度视野中,在福利提供内容上将儿童需要作为基本出发点,在福利提供方式上将法律保障、资金保障和服务保障均视为儿童福利制度的一部分。

二、中国儿童福利制度的时代演进

作为一种嵌入型的制度安排,中国儿童福利制度不仅在实践中体现出随经济体制变化而不断进行自身调整的阶段性特点,同时也受到不同时代的认知倾向和观念差异的显著影响。具体而言,依据经济发展水平和时代特征的不同,新中国成立后,中国儿童福利制度的建构可以划分为四个发展阶段:探索阶段(1949—1965年)、停滞阶段(1966—1985年)、重建阶段(1986—2005年)、转型阶段(2006至今)^①。总体来看,从1949年至今,中国儿童福利制度大致呈现出了从计划经济阶段到市场经济阶段、从法治保障阶段到多元保障阶段的双维转轨路径。

从1949—1965年,中国基本处于儿童福利制度的探索阶段。儿童福利制度的建设主要包括以下三个方面:一是逐步制定早期儿童保护的相关政策,为落实儿童权益保护提供了基础的法律范本;二是提供了旨在解决特殊困难儿童生存问题的有限资金,为困难儿童的资金保障作了有益尝试;三是在福利服务方面为孤儿等极困难儿童群体建立福利院,并初步形成孤残儿童的院内救济制度。这一时期,儿童福利制度的构建是以计划经济为基础。在城市建立的“国家—单位—个人”的链式社会体制,在农村形成的以人民公社为基层单位的社会结构,均为儿童福利的有效供应提供了组织基础^[12]。由于计划经济模式坚持物价控制、充分就业、集体经济、平均分配和家庭互济等,从而国家能够保障绝大多数儿童的基本生存,并在院内福利制度和五保制度中进行专门性设计以保障家庭福利无法顾及到的孤残儿童及贫困儿童。此外,此阶段儿童福利制度具有明显的城乡二元分裂特征。城乡二元社会政策,使基于户籍制度所产生的福利差异深刻影响城乡福利均衡发展,造成农村地区的儿童福利水平大大落后于城市。

自1966年开始,受“文化大革命”冲击的影响,儿

^①需要指出的是,国内部分学者将2010年前后划分为不同阶段。因为2010年国务院办公厅发布《关于加强孤儿保障工作的意见》,将孤儿的保障从实物扩大到资金,从院内转移到院外。根据西方经验,这是福利转型的重要标志。尚晓援等部分业内学者将2010年认为是中国“儿童福利元年”。但是,笔者认为这种政策思路的提出与“适度普惠型”社会政策是一体的,因此主张按照2006年进行划分。

童福利制度建设基本处于停滞的状态,并一直延续到1985年。改革开放前,中国学者倾向于把社会福利视为“压迫被剥削阶级的资产阶级国家工具”^[13],从学理上对儿童福利制度的构建也抱有天然的敌视态度,并进而影响到政府对儿童福利的正确认知。改革开放后至1985年,虽然试图提高对儿童福利制度的重视程度,但囿于经济改革和体制转型占据了当时核心议题,学术界、理论界受意识形态的影响仍较大^[14]①,儿童福利制度建设仍举步维艰。

从1986—2005年,中国儿童福利制度开始重建步伐。农村家庭联产承包责任制和城市国有企业的改革将国家与个人的终身福利供应链条彻底切断,家庭互济所依托的单位保障体系出现瓦解,嵌入于国家计划经济体制的原有儿童福利制度开始解体。同时,“文化大革命”对法律政策的践踏使得儿童福利领域急需一系列法治重建以保障儿童的基本权益。与此相适应,中国学术界、理论界开始对西方社会福利制度进行深刻反思,一些认知误区开始被逐步厘清。这一时期,儿童福利在制度建设过程中的着力点,是以“儿童权益保护”为中心的法律保障,主要表现为:(1)儿童福利的立法初步健全,在基本生活、医疗健康、义务教育、法律保护和领养收养等方面初步形成了相对健全的法律体系。(2)国务院先后颁布《九十年代中国儿童发展纲要》和《中国儿童发展纲要(2001—2010)》,初步建立起儿童福利的宏观规划。(3)各部门颁布的大量儿童福利专门性法规、政策等,为儿童福利的开展提供了较具体细致的政策指导。(4)中国签订的儿童福利的国际协定开始增多,如《儿童权利公约》(1990年)、《儿童生存、保护和发展世界宣言》(1991年)、《巴厘共识》(2003年)等。除此之外,在资金保障方面,国家开始明显加大对城市困难儿童的福利资金投入,但广大农村地区的贫困儿童在福利资金的获取上仍然较为困难;从服务保障来看,儿童福利服务范围仍拘囿于院内,服务覆盖的人群仍主要为孤残儿童、遗弃儿童、流浪儿童等特定儿童群体,呈现出以补缺型为主的基本特征,构建手段仍具有单一性。

自2006年以来,中国逐步调整儿童福利制度的建设方向,将更为充裕、普惠和均等的儿童福利制度视为未来发展的基本路径,并开始从政府层面提出,“中国儿童福利保障对象的范围是随着经济发展、社会文明的进步而逐步拓展的,从孤儿到困境儿童最终目标是

所有儿童”^[15]。同时,学术界、理论界转而重视个人权利保护之外的群体福祉,以福利资金和福利服务为基本取向的综合福利建设思路开始得到学术界广泛认同。因此,这一时期的儿童福利不仅在法律保障方面取得了巨大进展,在资金保障和服务保障方面也均实现了制度优化:(1)法律保障得到了进一步落实,儿童福利法律法规的细化得到了大幅推进。全国人大逐步对《未成年人保护法》、《义务教育法》等专门性法律进行了修订,各部委根据自身职责也拟定了相应的规章制度。(2)儿童健康、医疗和教育等方面的制度构建,促进了儿童福利资金保障的迅速发展。“免费午餐”计划和贫困地区儿童营养改善计划为儿童的营养保障提供了基础资金;城镇居民医疗保险制度、新型农村合作医疗制度以及城乡医疗救助制度的全面建立为儿童的医疗健康提供了基础的资金保障;免除义务教育阶段在读儿童学杂费与书本费、补助经济困难寄宿儿童生活费的政策,以及国家教育资助政策为儿童的教育提供了有力的资金支持。(3)服务保障得到空前发展。首先,儿童福利服务范围从院内扩大到院外,并初步形成了以“中国儿童福利示范区项目”为依托的院外福利试点;其次,逐步将事实孤儿、受暴儿童、受灾儿童和艾滋病儿童等纳入福利服务的覆盖群体;再者,《儿童社会福利机构基本规范》(2008年)、《关于制定福利机构儿童最低养育标准的指导意见》(2009年)等文件的出台,为福利服务的标准化提供了基本规范;最后,社会工作的人才队伍建设得到强化。截至2014年,中国开设社会工作专业硕士点的高等院校已达104所,社会工作专业人才突破35万人。

三、中国儿童福利制度的现实框架

综观中国儿童福利制度的演进历程,不难发现,儿童福利制度的整体运行与发展受到经济体制的深刻影响,且随着政府与学术界、理论界认知水平的不断提升,其发展日益与西方国家儿童福利接轨,体现出中国特色制度与世界主流理念的有效融合。特别是1990年代末以来中国收入分配改革带来从全民“分享型”增长模式到部分“获益型”增长模式的转变^[16],福利的市场化使得以家庭为养育主体的儿童在福利获得上具有更大的隔阂。此外,中国政府开始有意识的在法律保障、资金保障和服务保障方面加快

① 囿于意识形态的深刻影响,中国改革开放初期的学者对福利国家制度依然秉承了原有的批判态度。面对1970年代末福利国家的改革,尽管英国学者伦纳德(Lennard)在1980年就已经在《国外社会科学》上说明,该转型只是从社会民主制度向激进右翼制度的转变,但是中国学者仍然维持了原有的对福利国家剥削性的批判。1984年开始,中国学者如厉以宁等,虽然开始相对中立地去看待福利国家转型,但是仍然难以摆脱对福利国家的固有认知。

了儿童福利制度的建设速度,使儿童福利制度呈现出从补缺型福利组合到普惠型福利组合的转型趋势^①。

从儿童福利政策来看,中国当前已经初步形成了相对完整的儿童福利政策架构,包括以下五个基本层面:(1)国际公约层面。目前,中国已经签订了《儿童权利宣言》、《儿童权利公约》、《儿童生存、保护和发展世界宣言》、《北京宣言》、《巴厘共识》等重要的国际公约,为改善儿童福利作出了国际承诺。(2)法律层面。《宪法》对儿童福利进行了一定的界定,如第19条规定,“国家举办各种学校,普及初等义务教育,发展中等教育、职业教育和高等教育,并且发展学前教育”。第49条规定,“婚姻、家庭、母亲和儿童受国家的保护”^[17]。同时,中国目前已初步形成以《义务教育法》、《未成年人保护法》、《收养法》、《母婴保健法》、《预防未成年人犯罪法》、《民办教育促进法》、《人口与计划生育法》等专门性法律为主体的儿童法律体系,为保障儿童的各项福利打下坚实法律基础。(3)中央层级法规层面。改革开放以来,中共中央、国务院先后颁布《九十年代中国儿童发展规划纲要》、《关于加强孤儿保障工作的意见》、《关于做好免除城市义务教育阶段学生学杂费工作的通知》、《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》等重要文件,明确地规划了儿童福利的发展方向。(4)中央部门法规层面。自1990年以来,民政部、卫生部、教育部、财政部、公安部、计生委、团中央、全国妇联等部门分别牵头发布法规政策超过300项,为儿童福利政策的顺利落实提供了积极的支持。(5)地方政策层面。各地方政府颁布了适应各地实际的福利政策,为切实执行中央的儿童福利政策提供了可适性方案。

从儿童福利机构来看,目前中国儿童福利制度的执行以政府部门为主、各类公益性机构为辅。从中央层次来看,主要包括以下五种:(1)党务机构。由于中国特有的社会主义体制,党务机构对儿童福利的建设具有一定的影响力,如中宣部、中组部分别负责儿童法制的宣传事务、部分教育事务人员的选配工作。(2)全国人大和国务院直属委员会。全国人大教科文卫委员会对教科文卫等方面的法律具有审查与监督的职责,国务院直属机构妇女儿童工作委员会是儿童工作的协调议事机构,两者对儿童福利制度的建设均发挥重要

指导作用。(3)国务院组成部门或直属单位。国务院办公厅、发改委、民政部、教育部、卫生部、公安部、司法部、财政部、国家民委、住建部、计生委、文化部等部门对儿童福利事务均具有一定的管辖权限。(4)官方群众组织。部分官方背景的群众性组织也在事实上参与了儿童福利制度的建构,如全国残联、全国妇联、共青团中央分别负责残疾儿童、女童和青少年的福利事务。(5)临时领导小组。政府在处理部分改革事务过程中会成立官方性质的临时领导小组,涉及儿童福利事务的有国家教育督导团、全国农村义务教育经费保障机制改革领导小组办公室和国家中西部农村初中校舍改造工程领导小组办公室等。在地方层次的儿童福利管理机构中,各级政府部门、官方群众组织对辖区内儿童福利发展具有拟定可适性方案和监管的权力;各类儿童福利院、社区担负着实际落实儿童福利政策的任务,构成了儿童福利制度执行的中坚力量。近年来,联合国相关机构、国际NGO组织、国内NGO组织、宗教团体等公益性组织积极参与到儿童福利的构建中,成为重要的辅助性力量。

从儿童福利项目来看,目前中国尚处于儿童福利制度的转型过程中,在福利提供范围、提供内容与提供手段方面虽然与儿童的实际需要相比还具有明显差距,但近年来已取得较大进步:(1)从福利提供范围来看,2005年前中国儿童福利资金主要覆盖城市低保儿童和农村特困儿童,福利服务主要覆盖孤残儿童、流浪儿童和遗弃儿童等失依儿童。2006年开始,中国社会救助资金开始扩展到农村低保儿童,社会保险资金纳入了几乎所有城乡儿童,教育扶持资金开始扩展至城乡困难儿童和中西部农村儿童;福利服务覆盖范围开始扩展到事实孤儿、受暴儿童、受灾儿童和艾滋病儿童等困境儿童,且已开始针对普通儿童的院外服务试点。(2)从福利提供内容来看,目前中国儿童福利获取渠道主要依靠家庭,国家层面的政策主要包括提供生活资金的城乡低保制度、五保制度,医疗健康方面的免疫制度、母婴保健制度、营养改善计划,基础教育方面的义务教育制度和防止人身侵害的法律保障制度。(3)从福利提供手段来看,与儿童福利的资金保障和服务保障相比,其法律保障更为完善,由专门性法律和多部配套法律构成的法律体系已经能够为儿童的权益保护提

^①对于这种转型趋势,有两点需要说明:其一,1980年代以来,虽然儿童福利制度整体上坚持了补缺型的发展思维,但从广义角度来看,并非全部福利制度均具有补缺型的特征,如中国原有的民政福利虽具备明显的补缺型特征,但教育福利中的义务教育制度却是相对普惠的;健康福利虽整体上是补缺型的福利,但在公共免疫方面却呈现出一定程度的普惠型特征。其二,中国当前儿童福利只是呈现出从一种福利组合向另一种福利组合的转型趋势,但并未真正形成普惠型的制度。普惠型福利制度的建构以国民基本需要为基础,形成基于公民权利的福利供应,在资金与服务方面实现城乡统一的覆盖和较为丰富的福利项目,而目前的儿童福利制度建设中,国家责任相对滞后,保障人群具有明显的选择性,因此目前的儿童福利制度与普惠型目标仍有明显差距。

供较为有力的制度支持;福利资金方面的发展已体系化。国家层面针对特殊困难儿童的帮扶可基本保障1100万低保儿童实现温饱。医疗健康、基础教育等方面的配套政策也为贫困儿童的大病医疗、营养维护、学前教育 and 义务教育提供了良好支撑;儿童福利服务覆盖范围从院内扩大到院外,其服务对象的类型不断拓展,涵盖了更多的困境儿童群体。

四、中国儿童福利制度改革路径

近年来,关于中国社会福利制度发展路径存在两种错误的取向:一是片面的将中国社会福利制度的发展视为“洪水猛兽”,主张中国应当继续保持廉价且有限的福利安排^[18],并认为构建更为普惠的社会福利会对中国经济造成严重的损害^[19];二是往往不切实际的对社会福利制度给予了过高的要求,认为中国应当以社会福利体系全面取代社会保障体系,并形成涵盖民政部门和劳动保障部门的大社会福利部^[20]。延伸至儿童福利制度,这两种错误认知或者将儿童福利的发展与经济增长相剥离,或者以不切实际的制度改革作为儿童福利发展的前提,其本质均体现出对儿童福利制度发展的定位不甚准确。笔者认为,经过数十年的发展,中国儿童福利制度在法律保障和资金保障方面成就巨大,但在福利服务方面面临严峻的挑战。因此,鉴于现有制度所面临的历史负担、时代任务和改革成本,中国儿童福利制度必须以服务提升为中心、以责任优化为基础、以改革衔接为重点来实现战略转型。

由于社会福利发展须以当前社会福利框架作为逻辑起点,因此未来的发展路径必然是对当前儿童福利框架的弥补与改进基础上而形成的。具体说来,当前中国儿童福利的突出问题主要表现在以下三个方面:(1)福利服务缺失问题。目前儿童福利服务的相关支持度还较羸弱。中国长期以来坚持的补缺型社会福利特征,重视院内福利而忽视院外福利、重视特定人群而忽视普通儿童,从而使中国福利服务发展障碍重重。尽管“中国儿童福利示范区”等项目的试点正在力求探索出社区福利的新路途,但覆盖范围的局限性、覆盖内容的有限性和覆盖方式的单一性等问题仍普遍存在,并成为儿童福利制度发展中的主要障碍。(2)福利主体责任问题。受传统观念与经济优先发展战略的影响,中国儿童抚育对家庭互济的要求同比西方各国更高,家庭福利主体所承担的责任也更为沉重。随着中国家庭核心化趋势的增强、劳动力区域流动的增多、婚姻关系不稳定性的增加和二孩政策的出笼,中国传统上以家庭为主要载体的福利提供可能会面临更大的压力。留守儿童、流动儿童、单亲儿童、受虐儿童等困境儿

童被侵害的风险急剧增长,急需通过国家层面的支持政策来加以弥合。同时,市场在儿童福利提供中表现乏力,社区、志愿组织在福利提供中的成长过于缓慢,福利机构受现行法律法规框架制约的局限性,以及学术界、理论界对福利提供给予专业性指导的不足,也使得国家在儿童福利制度建构中必须有效的培育潜在的福利提供主体,优化福利提供主体之间的责任。(3)福利改革衔接问题。福利改革的衔接涉及两个重要问题:一是如何与现行制度相对接的纵向问题,一是如何实现多部门政策对接的横向问题。对于前者而言,中国各部门的发展路径往往缺乏一贯性,缺乏长期而稳定的前瞻思路。从后者来看,由于儿童福利政策往往政出多门,中央部委与地方政府的规章制度往往也存在差异,加之国务院制定的儿童发展纲要往往过于模糊与笼统,因而各部门之间、条块之间在政策的整合性上还存在明显不足。基于部门利益而诱发的政策冲突,可能会降低儿童福利制度的执行力,这也是当前儿童福利制度运行过程中的实践难题。

综合来看,笔者认为应当通过弥合上述三个问题来优化未来的儿童福利制度:

1. 提升儿童福利服务质量。在坚持法治建设和资金供应的基础上,未来中国儿童福利制度应当实现三个转型:一是实现从院内福利向院外福利的全面转型,通过社区的覆盖作用来提升福利服务的有效性,降低家庭福利提供缺位对儿童造成的负面影响;二是实现覆盖对象从失依儿童向普通儿童的全面转型,特别是对留守儿童、流动儿童、受暴儿童和单亲儿童等困境儿童的覆盖,实现儿童福利服务的均等化;三是实现从传统服务向专业服务的全面转型,国家应当注重社会工作人才的培养或培训,应当通过专业技能的培育来提高社会工作队伍的服务水平。

2. 理顺福利主体责任。在坚持家庭、社区、机构有效对接的前提下,国家应当通过四种方法进一步规范厘清不同主体的福利责任:一是积极推动家庭支持型社会政策的建设,对特定家庭应实行资金保障与服务保障相结合的方法,并通过增强家庭成员的服务能力来降低家庭的潜在风险;二是应当积极拓展国家层面的母婴保健、儿童免疫、学前教育和保幼抚育等专项福利服务,为家庭福利提供某种替代性的备选方案;三是应当积极拓展以社区和机构为节点的儿童支持中心,通过针对抚育手段的教育与培训来增强儿童福利服务的专业性;四是努力增强学术、理论领域与政策、实践领域的对接,使得高校专业院系在知识普及、人才培养、科技转化和服务社会方面发挥更为积极的作用。

3. 综合布局儿童福利制度改革。儿童福利制度改

革的衔接问题,应当通过以下两方面来加以解决:一是以现有政策为基础开展持续的深化改革,在法律保障方面以现有法律法规为基准来提升福利可及性,在资金保障方面应当强化社会保险与社会救助的无缝对接,在福利服务方面应当以民政福利作为逻辑起点不断拓展改革的广度和深度;二是在深化改革过程中逐步形成综合议事制度,逐步理顺国家各个部门之间的权、责、利,强化部门与地方政府的事前沟通,通过增强专门委员会或综合协调机构的作用来实现部门或条块之间政策制定的有效链接。

【参考文献】

- [1] Bureau of Public Assistance, Social Security Administration [Z]. Social Welfare Administration in the United States of America, 1950.
- [2] Friedlander Walter A. and Robert Z. Apte. Introduction to Social Welfare [M]. New Jersey: Prentice - Hall, 1968.
- [3] Richard M. Titmuss. Commitment to Welfare [M]. New York: Pantheon, 1968.
- [4] Ralph Dolgoff and Donald Feldstein. Understanding Social Welfare: A Search for Social Justice (8th edition) [M]. Pearson/A and B, 2009.
- [5] DiNitto Diana. M. and Linda K. Commins. Social Welfare: Politics and Public Policy [M]. Allyn & Bacon, 2007.
- [6] Barker Robert L. The Social Work Dictionary. Washington D. C.: NASW Press, 2013.
- [7] 周镇欧. 儿童福利[M]. 台北: 巨流图书出版社, 1996.
- [8] 陆士桢. 简论中国儿童福利[J]. 华中师范大学学报, 1997(6).
- [9] 陆士桢. 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(1).
- [10] 尚晓援. 建立国家主导的新型儿童福利制度[J]. 社会福利, 2010(12).
- [11] 曾华源, 郭静晃. 少年福利[M]. 台北: 亚太出版社, 1999.
- [12] 田毅鹏, 刘杰. “单位社会”历史地位的再评价[J]. 学习与探索, 2010(4).
- [13] 黄仲熊. 美国垄断资本主义辩护士——阿尔文汉森的“福利国家”剖视[J]. 武汉大学学报, 1965(1).
- [14] 王兆祥. 资产阶级福利理论的发展与演变[J]. 经济问题探索, 1983(11).
- [15] 奚玉沛. 儿童福利: 从补缺型向适度普惠型转变[J]. 社会福利, 2011(1).
- [16] 国家长期战略研究小组. 最严重的警告: 中国社会不稳定的状况调查与分析[J]. 书摘, 2008(1).
- [17] 全国人大. 中华人民共和国宪法(2004年修正) [Z]. 1982.
- [18] 李艳军, 王瑜. 补缺型社会福利——中国社会福利制度改革的新选择[J]. 西安电子科技大学学报, 2007(2).
- [19] 孙希有. 论中国特色社会主义福利的基础[J]. 福建论坛, 2010(2).
- [20] 刘继同. 国家与社会: 社会福利体系性变迁规律与制度框架特征[J]. 社会科学研究, 2006(3).

Chinese Child Welfare System: Times Evolution, Realistic Frame and Reform Path

GAO Li - ru¹, WAN Guo - wei²

(1. College of Sociology, Nanjing University, Nanjing 210023, China;

2. Management School, Lanzhou University, Lanzhou 730000, China)

Abstract: In recent years, there are more and more vulnerable children such as left-behind children, migrant children and children with single parent etc whose rights are violated. Thus the discussions of child welfare system in China have got great attention in academia as the key issue. This research takes the analytic perspective of the broad child welfare concept, systematically reviews the child welfare system in China in the three aspects followed: times evolution, realistic frame, and reform path. Then the purpose of the study is to theoretically rethink the construction direction of the current child welfare system. And this research suggests that in China child welfare policies, child welfare institutions and child welfare programs have been preliminarily built, after the development process of the exploration period (1949 - 1965), the stagnation period (1966 - 1985), the reconstruction period (1986 - 2005) and the transformation period. Moreover the relatively well-developed law system and fund security system also have formed. In addition, this research proposes that China still need to deepen constructing child welfare system more effectively in the three aspects: improving services, optimizing responsibilities and connecting reform. That is to say, it is to strengthen the child welfare system's ability of resisting risks by supplementing the existing system frame.

Key Words: Child Welfare System; Concept Controversy; Times Evolution; Realistic Frame; Reform Path

[责任编辑、校对: 冯金忠]