

【社会现象与社会问题研究】

新中国70年儿童福利的理念、政策与发展趋向*

朱 浩

摘要:在新中国儿童福利体系建设70年的历程中,从政治统一到儿童个体自主发展的理念演进,推动了我国儿童福利事业从国家本位到儿童优先的逻辑和实践转型。在此进程中,我国儿童福利对象从“精准小众”到“普通大众”不断扩展,筹资方式从直接服务到现金和服务并存,组织管理体系从分散无序到集中有序,监督规制从政治引导到制度化和法律化,其中儿童与国家、家庭关系不断调整,国家在儿童福利中的责任进一步确立。新时代儿童福利体系的发展需要政策理念先行,积极践行儿童优先原则;不断强化政府福利供给责任,推进政策工具创新和多主体共同参与;在组织架构上要持续推动行政管理体制改革,构建统一、集中有序的行政管理体系;在监督规制上要加快儿童福利的标准化、制度化和规范化,推动我国《儿童福利法》尽早出台。

关键词:儿童优先;儿童福利;70年

中图分类号:C913.7

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)02-0084-07

儿童是国家和人类的未来,关乎经济持续健康发展和千家万户的幸福,其发展水平的高低是社会发展与文明进步程度的重要标志。在社会转型期,工业化、都市化、家庭结构与功能转变以及社会经济结构性变迁的综合影响,往往使儿童成为社会变迁的牺牲品和家庭解体的最大受害者。儿童需要难以满足、权利受到侵害,不断凸显现代儿童福利事业发展的重要性和必要性。我国政府历来重视儿童的发展,但由于长期受制于价值理念、制度以及经济发展水平,国家为本的社会福利定位使儿童福利局限于困境儿童的福利,这是一种在经济发展水平低下时形成的狭义的社会福利提供^①。随着我国政府民生政治的确立,适度普惠型儿童福利体系得到了快速发展,儿童保护、儿童优先成为流行话语。“全面二胎”时代的到来进一步强化了构建适度普惠型的儿童福利体系、持续推进儿童福利事业发展的重要性和紧迫性。故此,本文尝试对新中国70年以来儿童福利理念和制度演变逻辑进行系统阐释,从而为儿童福利的高质量发展提供建议和思考。

一、新中国70年儿童福利政策理念的历史演变

基于理念先于制度、制度优于技术^②,本文首先对1949—2019年这70年来儿童福利理念的发展进行阐述,这里“儿童福利”主要基于广义的界定,即其政策对象不仅限于失依儿童,也包括普通儿童,政策内容涉及其基本需要和普遍性需要。

1. 第一阶段(1949—1978年):国家和集体统合中的儿童

在我国传统的家本位社会,通常是在家庭关系中考虑个人,强调家庭利益高于个体利益,养育儿童只是家庭内部事务,当风险家庭无力支撑时由扩大化的家庭、家族或邻里等非正式网络承担责任和义务。新中国成立以后,土地改革和人民公社制度等的推进使得集体组织成为生产、生活的主要形态,大家庭和农村宗族等传统组织力量迅速瓦解,这一时期人民公社成为农村“五保”、救助及合作医疗等福利供给的主要载体。在城市则形成了以公有制和均等分配为特征的单位体制,单位福利成为其主要形

收稿日期:2019-11-01

* 基金项目:上海市老龄(民政)科学研究中心“儿童福利体系建设调查”项目。

作者简介:朱浩,男,华东政法大学政治学与管理学院讲师,博士,硕士生导师(上海 201620)。

态,这种福利实质上是通过计划经济体制下劳工福利的保障来带动家庭福利互济的,用计划经济体制的控制、托底与补偿性政策来维系劳动关系的有效运转^③。可以说,在此阶段儿童主要是作为国家未来的建设者和生产者来看待的。意识形态中集体主义价值统合与集体化运动强调了国家、企业和个体利益和行动的一致性,使儿童福利理念体现出较强的政治控制和工具性特征。

2. 第二阶段(1979—1999年):“经济市场”中的儿童

改革开放以后,我国社会主义市场经济体制逐渐建立,原有的政治社会结构开始松动,国家和社会、市场和个体之间的关系不断调整。随着企事业单位的改革和农村家庭联产承包责任制的推进,市场、家庭及个体逐渐成为解决福利需求的主要渠道,社会分配领域倡导的“效率优先,兼顾公平”原则使国家在国民福利供给方面承担有限的责任,社会福利呈现补缺性福利特征。在此经济社会结构转型背景下,儿童福利沿着两条路径发展:一是 20 世纪 80 年代独生子女政策以及育儿市场化提高了儿童在家庭中的地位,进一步强化了儿童作为家庭私有产品的观念^④;二是《联合国儿童权利公约》《儿童生存、保护和发展世界宣言》的签署推动了儿童权利保护的实践。由此,国家和政府一方面推动剥离“企业办社会”职能,建立社会保险制度,如 1994 年建立的生育保险制度,改变了传统的国家、企业与家庭之间的契约关系,而婴幼儿托育服务的市场化以及计划生育政策对家庭支持的微弱性进一步弱化了国家与企业对儿童的责任,儿童福利责任主体重新回到家庭;另一方面,推动儿童保护法律法规的制定,诸如《中华人民共和国义务教育法》(1986)、《禁止使用童工规定》(1991)、《中华人民共和国未成年人保护法》(1991)、《中华人民共和国收养法》(1991)等儿童法律法规相继出台,强调了尊重儿童人格、权利和基本需要的重要性。可以说,该阶段儿童福利理念呈现市场自由主义特征,市场的效率主义和消极自由的理念在其发展中刻下了鲜明的烙印。

3. 第三阶段(2000—2011年):“福利社会化”中的儿童

21 世纪初,作为新世纪儿童福利国家战略和行动方案的《中国儿童发展纲要(2001—2010年)》发布,初步确立了儿童优先的理念和原则,并从健康、

教育、法律保护和环境四个方面提出具体的行动策略。与此同时,国务院批准发布《关于加快实现社会福利社会化的意见》,推动了政府主导下社会共同参与儿童福利事业局面的形成。但在实践中,福利社会化政策是经济改革的配套产物,发展思路和政策操作比较混乱。此后,随着构建和谐社会和科学发展观的提出,一些将社会化等同于市场化的做法得到纠正,我国社会分配原则逐渐从“效率优先,兼顾公平”向“更加注重社会公平”转变,中国开始走向“社会政策时代”。在此背景下,儿童议题首次从政府行政管理问题转为具有政治、经济、社会、文化特征的“社会性问题”^⑤。政府在儿童健康、医疗和教育、环境、司法保护等方面的一系列政策法规陆续出台,初步形成了儿童福利的政策框架体系。该阶段儿童福利政策逐渐从经济政策中剥离,“以人为本”和“儿童优先”理念初步形成,政府不断强化和扩大自身在儿童福利中的主体责任,致力于构建政府与社会主体共同参与的多元供给机制。

4. 第四阶段(2012年至今):走向“个体自主”的儿童

党的十八大以来,我国进入民生建设新时代。全面实现小康社会的阶段目标以及党的十九大报告提出的“幼有所育”的政策目标,使得构建适度普惠型儿童福利成为政治经济发展的内在要求。随着老龄化的快速发展和“全面二胎”时代的到来,“投资儿童”成为有效应对未来“人口负债”的中长期发展战略^⑥。在此背景下,我国儿童福利进一步确立了“儿童优先”“儿童为中心”“全面发展”的发展理念,强调“依法保护、儿童优先、儿童最大利益、儿童平等发展、儿童参与”的基本原则。儿童作为独立的主体越来越受到重视,政策实践更关注儿童的需要和权利,强调“儿童的本体性价值”^⑦。政府一方面强调儿童的平等发展,不断扩大儿童福利范围,推动儿童福利由补缺型向适度普惠型转变;另一方面,也对个体的差异性予以尊重,要求聚焦特殊群体,通过分层分类、有序渐进来保证四类儿童福利群体的现金津贴和服务供给。这些内容为儿童在更高水平、更大范围上的权利保护、社会参与以及个体自主意识创造了条件。可以说,在此阶段儿童优先的理念进一步得到落实,儿童的权利意识得到全面发展,政策实践开始基于儿童需要实行制度化供给,儿童本位思想初步形成,但对于儿童与国家、家庭关系的

争议仍旧影响其理念的未来发展。

二、新中国 70 年儿童福利的政策演进逻辑： 基于政策文本的梳理

理念对政策制定起引领和指导作用,而政策往往以问题为导向,尽管在一定程度上反映某种理念和原则,但其制定与执行往往具有自身的逻辑。一般来说,福利政策及其体系建设主要回答“为谁提供,提供什么,如何提供,如何筹资”四个基本问题。具体来说,福利政策分析框架应包括分配基础(原则)、分配社会福利品的类型、社会福利品提供策略(递送)、为这些福利品筹集资金(筹资)这四大分析维度,其中每一维度都有自己的选项(方案)、价值观和理论假设^⑧。为此,基于该框架,本文从四类儿童的服务供给、财政补贴和扶持政策、组织体系和人员配置、儿童福利的监督管理和立法规制四个方面对政策文本进行简要梳理,以深度阐述其演进逻辑。

1. 四类儿童的服务供给:从“精准小众”到“普通大众”

长期以来,我国儿童福利是一个典型的狭义概念,儿童福利服务对象主要局限于城市社区中数量有限的普通儿童和困境儿童群体(如孤儿、弃婴、残疾儿童和流浪儿童等)。新中国成立之初,我国建立了面向城镇的儿童福利体系。改革开放后,市场经济的发展推动了企业改革以及相应福利组合的变化,儿童福利的核心议题从照顾转向教育,家庭成为儿童照顾的主要承担者^⑨。与此同时,随着计划生

育政策的推进,政策执行的重点在于改善妇幼卫生健康和预防保健。基于此,国务院于 1992 年制定《九十年代中国儿童发展规划纲要》,主要围绕儿童的基本生存权以及党和国家的计划生育工作展开,也开始向儿童权益保护等方面拓展和延伸。2001 年,国家又制定了《中国儿童发展纲要(2001—2010 年)》,进一步保障儿童生存、发展、受保护和参与的权利,提高儿童整体素质,促进儿童身心健康发展。

此后,随着我国民生政治导向的确立,儿童福利内容、范围进一步丰富并扩大化,福利资格标准得以细化,尤其是流浪乞讨人员、孤儿、受艾滋病影响的儿童群体等弱势儿童群体得到充分关注,但儿童权利意识仍在一定程度上被淡化,普惠性发展方向尚未确立。2011 年出台的《中国儿童发展纲要(2011—2020 年)》不仅首次增加了“儿童与福利”内容,而且正式提出“扩大儿童福利范围,建立和完善适度普惠的儿童福利体系”,其范围覆盖到贫困和大病儿童、流动和留守儿童、孤儿、残疾儿童、流浪儿童、受艾滋病影响儿童和服刑人员未成年子女,同时也涉及普通儿童的基本医疗服务,其中困境儿童保障成为政策建设的重点。可以说,儿童福利服务的内容和项目正经历着从一般的养育、照料向养育、照料、康复、权益保护、社会参与和儿童身心全面健康发展的转变。许多新出现的弱势儿童群体得到特殊关注,覆盖范围不断扩大,保障水平进一步提升,其整体趋势正从民政对象向普通儿童不断扩展,从“标准的小众”到“精准的大众”^⑩。

表 1 儿童福利服务供给内容及政策重点

| 演进时间序列 | 政策内容、对象 | 政策重点 |
|-------------|-----------------------------|----------------------|
| 1978 年前 | 城市社区中数量有限的儿童和困境儿童群体 | 促进妇女的劳动参与 |
| 1978—2000 年 | 党和国家的计划生育工作 | 改善妇幼卫生健康和预防保健 |
| 2001—2009 年 | 儿童福利内容、范围进一步丰富并扩大化,资格标准得以细化 | 流浪儿童、孤儿、受艾滋病影响的儿童群体等 |
| 2010 至今 | 建立和完善适度普惠的儿童福利体系 | 困境儿童 |

2. 财政补贴和扶持政策:从直接服务到现金和服务并存

儿童福利作为一项系统工程,其快速发展离不开各级政府对儿童福利的财政补贴和扶持,这里我们重点关注儿童福利相关项目的财政支出、补贴政策以及对社会化主体的培育和扶持政策。从新中国成立之初的“坚持福利适度”到改革开放后的“服务于经济生产”,我国福利支出一直不高,呈现补缺型福利的特征。随着儿童福利成为国家与政府政策的中心议题,公共支出的力度日益加强,2010 年以后

在儿童福利方面的现金支出和政府购买方面的支出快速增加,主要体现在两个方面。

(1) 不断增加现金支出。主要体现在孤儿和事实无人抚养儿童生活费、特困人员供养费、最低生活保障支出等方面。一是孤儿和事实无人抚养儿童生活费。2009 年民政部出台的《关于制定孤儿最低养育标准的通知》确定了全国统一的社会散居孤儿最低养育标准。2010 年《国务院办公厅关于加强孤儿保障工作的意见》要求按照不低于当地平均生活水平的原则,合理确定孤儿基本生活最低养育标准,并

向全体孤儿发放基本生活费。此后,《民政部关于进一步开展适度普惠型儿童福利制度建设试点工作的通知》把孤儿纳入困境儿童,民政部等 12 部门联合印发的《关于进一步加强事实无人抚养儿童保障工作的意见》提出对事实无人抚养儿童发放基本生活补贴。二是特困人员供养费。2016 年国务院印发的《关于进一步健全特困人员救助供养制度的意见》规定,特困人员救助供养标准包括基本生活标准和照料护理标准,基本生活标准应当满足特困人员基本生活所需,照料护理标准应当根据特困人员生活自理能力和服务需求分类制定。三是最低生活保障支出。国务院印发的《关于加强困境儿童保障工作的意见》规定,符合条件的困境儿童分类纳入最低生活保障和临时救助等制度。这些政策的出台突出体现了政府在服务供给中对现金支出的强化。

(2) 加强政府购买和扶持。目前社会力量参与

儿童福利事业存在严重不足,为此政府不断加强对社会组织、志愿者、专业社会工作者等社会力量的引导扶持。2016 年国务院印发的《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》强调推动社会力量积极参与,《关于加强困境儿童保障工作的意见》也明确将“发动社会各方参与”作为基本原则之一,要求支持社会工作者、法律工作者、心理咨询工作者等专业人员,针对农村留守儿童和困境儿童的不同特点,提供专业性的关爱服务。加强政府购买也在国家层面的多个文件中有所体现。如民政部《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》要求各地将农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障纳入政府购买服务指导性目录,同时将热线运行、监护评估、精准帮扶、政策宣传、业务培训、家庭探访等关爱服务作为重点购买产品类型,体现了政府购买儿童福利服务的力度在不断加强。

表 2 儿童福利政策财政扶持和补贴政策文件及内容

| | 政策文件 | 具体内容 |
|-----------|--|---|
| 现金给付和转移支付 | 《关于制定孤儿最低养育标准的通知》 《关于制定福利机构儿童最低养育标准的指导意见》 《国务院办公厅关于加强孤儿保障工作的意见》 《关于发放孤儿基本生活费的通知》 《关于进一步开展适度普惠型儿童福利制度建设试点工作的通知》 《关于进一步加强事实无人抚养儿童保障工作的意见》 《国务院关于进一步健全特困人员救助供养制度的意见》 《国务院关于全面建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度的意见》 《国务院关于加强困境儿童保障工作的意见》 | 每人每月 600 元 每人每月 1000 元 按照不低于当地平均生活水平的原则发放基本生活费 中央财政补助 根据分层推进、分类立标、分地立制、分标施保原则稳步推进 发放基本生活补贴 基本生活标准和照料护理标准 与上述特困人员救助供养文件衔接 分类纳入最低生活保障和临时救助等 |
| 政府购买和扶持 | 《国务院关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》 《国务院关于加强困境儿童保障工作的意见》 《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》 | 推动社会力量积极参与,发展政府购买服务 发动社会各方参与提供专业服务 纳入政府购买服务指导性目录 |

3. 组织体系和人员配置:从分散无序到集中有序

在中国社会,广义的儿童福利是“少年儿童工作”,行政上由团中央负责统筹协调,而非“儿童福利”工作。1990 年国务院妇女儿童工作协调委员会正式成立,取代原来由全国妇联牵头的全国儿童少年工作协调委员会,成为国务院负责妇女儿童工作的协调议事机构,1993 年国务院妇女儿童工作协调委员会更名为国务院妇女儿童工作委员会。与此同时,作为儿童福利事业工作的职能机构,民政部门相关职责也在不断调整变迁。1988 年印发的《民政部“三定”方案》仅只是明确由社会福利司负责儿童福利院的工作。1993 年机构改革中儿童福利的工作职能开始增加,民政部社会事务司分管工作中涉及儿童收养的管理、政策法规制订以及监督实施等内

容。2008 年,儿童福利的工作内容转至新成立的民政部社会福利和慈善事业促进司,由其下辖的儿童福利处进行协调管理。2014 年为推进适度普惠型儿童福利体系的发展,民政部加强对儿童福利工作的指导,要求在制度试点地区设立儿童福利指导中心、儿童福利服务工作站、儿童福利主任或儿童福利督导员。2016 年为适应农村留守儿童情势发展的需要,在社会事务司下面成立了专门的未成年人(留守儿童)保护处,这成为第一个国家层面的儿童保护行政主管机构。此后,国务院发布《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》,强调厘清传统的儿童福利院和未成年人保护中心两类机构的功能定位,明确成员构成、统一名称,试点设立社区儿童福利主任和“儿童之家”。紧接着,长期主管儿童事务的儿童福利处也由社会福利与慈善事业促进司

转入社会事务司,从而实现儿童福利和儿童保护在行政管理机制上的整合。2019 年 1 月,民政部单独设立儿童福利司。由此,儿童福利工作经历了一个从分散无序到集中有序的过程,构建起一个从中央到地方的儿童福利组织管理架构。

4. 儿童福利的监督管理和立法规制:从政治引导到制度化和法律化

儿童发展的多个纲要文件都非常注重儿童福利的监督管理。如《九十年代中国儿童发展规划纲要》强调“坚持卫生监测、教育督导、国家统计、法律监督的基础上,形成儿童生存、保护和发展的监测机制”。《中国儿童发展纲要(2001—2010 年)》通过详细的指标建立目标约束和考核机制,提出实行分级监测评估、建立国家和省(自治区、直辖市)的儿童状况监测体系、建立定期报送和审评制度、建立监测评估机构,对儿童发展的相关工作实现有效的监督管理。国家职能部门出台的多个文件也对儿童福利进行了规制。《国务院办公厅关于加强孤儿保障工作的意见》强调,要加强对孤儿保障工作的领导,健全“政府主导,民政牵头,部门协作,社会参与”的孤儿保障工作机制。《关于加强困境儿童保障工作的意见》要求:“完善工作考核,强化激励问责,制定督查考核办法,明确督查指标,建立常态化、经常化的督查考核机制。”《民政部关于开展适度普惠型儿童福利制度建设试点工作的通知》提出,切实加强试点工作的领导,建立分工明确、责任到人的试点工作推进机制。儿童福利立法方面也取得了较大进展。经过 30 年的努力,我国已经形成了以宪法为中心,相关法律、行政法规、部门规章和加入国际公约为主线的儿童福利法律法规和政策体系,形成了国家—部门—地方—国际合作等四个层次的儿童福利法律法规和政策。^⑫尽管如此,儿童福利工作的开展主要以民政部等行政主管部门发布的“通知”“意见”“批复”为主,规范层次低、权威性弱,重权益保护的宣示、轻权利保障的实施^⑬,还需要进一步落实《儿童福利机构管理办法》,推进《中国公民收养子女登记办法》等法律法规的修订完善,更重要的是要推动我国《儿童福利法》尽早出台。

综上,我国儿童福利政策的制定和执行与经济社会发展水平密切相关,呈现出一个走向适度普惠型儿童福利的趋势,其覆盖范围从城市扩大到城乡、从特殊儿童增加到四种儿童的分类型保障,福利供给

类型也不再限于服务而包括了现金津贴与综合服务,组织结构和人员配置逐渐走向集中有序,监督管理的制度化和法律化也不断加强。其体现了国家责任的不断回归。这不是传统体制下的国家本位,而是基于保障儿童生产和发展权而形成的一种政府主导下的多元主体共治,其发展取向已经从传统的国家本位走向儿童本位,儿童不再附属于家庭、单位和国家,而是具有独立意识的个体,其在政策发展中的体现就是儿童优先。

三、践行儿童优先理念:中国儿童福利政策实践的发展趋向

儿童优先概念最早是在 1959 年联合国大会通过的《儿童权利宣言》中提出的。《儿童权利宣言》强调在制定法律时“应以儿童的最大利益为首要考虑”。1989 年《儿童权利公约》进一步倡导“儿童最大利益优先原则”。1990 年世界儿童问题首脑会议正式提出“儿童优先原则”,主张一切为了儿童,向所有儿童的生存和正常发展提供基本保护。《中国儿童发展纲要(2011—2020 年)》也将儿童优先作为制定纲要的基本原则,认为“在制定法律法规、政策规划和配置公共资源等方面优先考虑儿童的利益和需求”。李克强总理在第六次全国妇女儿童工作会议上强调,政府在公共政策制定和实施过程中要做到“三个优先”,即儿童教育的优先发展、儿童健康服务的优先供给、儿童福利的优先保障,回应了当下儿童成长发展最突出的需求。

从我国儿童福利理念以及政策发展的线索看,这种儿童优先的理念原则已经成为政策制定及执行的基本指导思想。尽管如此,与西方发达国家相比,我国儿童福利仍然存在诸多问题,主要表现在儿童福利的概念内涵和外延模糊混乱、困境儿童的基础保障能力不足、儿童福利的资金给付存在缺口、立法落后等方面,突出体现了儿童福利服务需要与不充分、不均衡的发展之间的矛盾。要实现儿童福利的高质量发展,关键是如何将儿童发展纲要中的儿童优先理念真正体现在政策制定和执行中,在对困境儿童加强保护的基础上不断扩大福利供给,实现从特殊儿童到普通儿童的分类型且有步骤的保护,在全社会共同努力下打造儿童关爱保护体系,确保儿童能够从基本生存走向个体的自由发展。从政策理念及其实践来看,需要从以下几个方面着手并加强。

1. 政策理念要先行,积极践行儿童优先原则

在我国儿童福利的发展进程中,从强调政治统一到个体自主的理念演进,引领着政策的具体实践。今天,儿童已不再是家庭的附属品,他们具有本体性价值,这种价值判断要求必须将儿童优先理念落实到政策制定和执行中,在福利服务的供给以及儿童保护的法律机制中优先考虑、优先保障。要落实儿童优先理念,必须在体系设计中持续构建适度普惠性儿童福利体系,坚持以“分层推进、分类立标、分地立制、分标施保”原则进行儿童福利制度的设计和安排,从困境儿童到普通儿童,不断扩大儿童福利的覆盖面,提高儿童群体的整体福利水平。在具体福利项目上,要优先考虑儿童个体的能力建设,通过教育、健康、社会环境等内容供给的持续加大和形式创新,不断培育儿童个体的健康自主意识。传统将儿童作为家庭私域的观念认识已经不能适应经济社会的发展,意味着儿童福利中的国家与家庭关系必须不断调整,在肯定家庭功能责任的基础上应该进一步发挥政府主导作用,扩大福利支出,对家庭予以支持。

2. 不断强化政府福利供给责任,推进政策工具创新和多主体共同参与

在主体责任分配方面,儿童优先意味着政府责任不断扩大。从目前我国儿童福利体系发展的现状来看,虽然政策文件相继出台,福利支出也在不断扩大,但儿童福利供给水平仍然有限,离适度普惠福利的标准尚有较大距离,一些地方实践中的政策重点主要限于孤儿、困境儿童,对普通儿童及家庭的服务(尤其是学前教育方面)还比较少,在“全面二胎”背景下需要进一步提供公共性的儿童福利服务,儿童福利制度设计要进一步走向“去商品化”和“去家庭化”^⑭。对此,要突出儿童在经济社会发展中的特殊地位,就必须不断加大对儿童的投资,这种投资既包括福利支出的不断扩大,也表现在教育、健康、司法保护、社会环境等整体质量的改进和提升。因此,福利支出内容需要不断扩展,既包括福利服务也包括现金津贴等类型,从而真正提升儿童的福利水平,使其生存和发展权利得到良好的保障。同时,儿童福利水平的提升还离不开多主体的共同参与,由此政府还必须不断推进自身的职能转变,通过福利政策工具的创新来推进社会组织、市场、志愿组织等多主体的共同参与。社会主体的广泛参与可以推动

儿童福利供给“多中心”格局的形成,避免政府单一主体带来的负面效应,为儿童提供更加多元化、更有效率和高质量的福利服务。这种共同参与在一定程度上还可以避免儿童福利责任在政府与家庭之间的摇摆,真正实现儿童福利从家庭私域走向社会公共领域。

3. 持续推动行政管理体制改革,构建统一、集中有序的行政管理体系

长期以来,我国儿童福利的行政管理体制呈现多元分散、部门分割和条块分隔的特点,缺乏国家级、统一、权威和相对集中的儿童福利行政管理机构。^⑮民政部儿童福利司以及相应的社会工作队伍的建立,不仅标志着儿童福利有了专门的管理机构和人员队伍,也意味着儿童福利在政策议程中的地位不断提升,儿童福利工作开始从分散无序走向集中有序,有利于儿童优先原则在政策实践中的落实。尽管如此,儿童福利的组织架构尚缺乏国家级的统一主管单位。儿童福利司的成立具有标志性意义,但其在构建与教育、卫生、司法、财政等部门联合的组织协调机制以及实现儿童福利整体战略方面还面临巨大挑战。妇女儿童工作委员会级别很高,但其机构设置、人员构成、财力及资源配置等方面常常不足,主要设在中央及地方的妇联组织中,这种做法在增进与社会组织联系的同时也极大影响了其在政府职能序列中的重要性,使其在政策制定以及执行过程中往往被边缘化,且妇女和儿童并立,难以凸显儿童事务的独立地位,从而影响了其在政策制定及执行中的权威和话语权。从基层儿童福利服务网络看,“儿童督导员”“儿童主任”的设立有利于建立统一协调的儿童福利行政网络,实现“最后一公里”的服务输送,但其往往缺乏儿童社会工作专业知识,亟须以专业化为目标加快培养基层儿童工作队伍,建立专家指导和技术支持体系,提供研究、咨询、督导、培训等支撑服务^⑯。由此,要落实儿童优先原则,实现组织的高效、协调、统一,高质量输出儿童福利服务,就必须深入推进行政管理体制的改革,提高儿童福利主管及协调部门在行政架构和议事机制中的地位,发挥其在政策制定、资源协调、执行监督等事务工作中的作用,同时寻求基层服务网络的优化以及人员专业能力的提升,从而依靠从中央到地方的一整套儿童福利体系的良好运作实现儿童福利服务的既定目标。

4. 进一步强化标准化、制度化、规范化, 推动我国《儿童福利法》尽早出台

儿童福利的高质量发展离不开完善而成熟的监督管理机制。在我国儿童福利体系发展过程中, 大量规划纲要和政府文件的出台, 着力强化目标约束和考核机制, 加强过程和结果的评估和监督, 同时不断建立和完善监督和问责机制, 建立领导亲自过问、“分工明确、责任到人”的责任机制。在儿童立法方面, 我国也通过一系列法律法规的制定实施, 初步形成了一套比较完善的儿童福利法律体系。尽管如此, 我国儿童福利服务输送过程中仍存在主体责任不清、服务供给过程不规范、部门分工扯皮和互相推诿以及服务能力不高等现象, 而与儿童福利相关的大多法律法规和司法解释较为分散并依附于其他法律, 许多法律法规没有考虑儿童的特殊性, 操作性较差。对此, 儿童福利的监督规制既需要在服务项目、服务价格和准入门槛上加强管理, 也需要对服务对象的需求等进行规范管理和评估, 依据分层分类原则确保所有儿童的需要得到满足。同时, 为了规范儿童福利中的主体关系以及彼此的权利义务, 必须进行儿童的专门立法, 建立具有儿童福利基本法性质的《儿童福利法》势在必行。

注释

- ①彭华民:《论需要为本的中国社会福利转型的目标定位》,《南开学报》(哲学社会科学版)2010年第4期。②郑功成:《中国社会保障制度改革的新思考》,《社会保障研究(北京)》2007年第1期。③万国威:《我国社会福利制度的理论反思与战略转型》,《中国行政管理》2016年第1期。④佟新:《中国的儿童福利理念与制度需要反思》,《社会政策》2017年第1期。⑤⑭刘继同:《中国特色儿童福利概念框架与儿童福利制度框架建构》,《人文杂志》2012年第5期。⑥彭希哲、胡湛:《公共政策视角下的中国人口老龄化》,《中国社会科学》2011年第3期。⑦乔东平、廉婷婷、苏林伟:《中国儿童福利政策新发展与新时代政策思考——基于2010年以来的政策文献研究》,《社会工作与管理》2019年第3期。⑧[美]Neil Gilbert、Paul Terrell:《社会福利政策引论》,沈黎译,华东理工大学出版社,2013年,第80页。⑨朱雪琴:《我们的儿童观:从公共托育政策变迁看当代育儿焦虑》,澎湃新闻,https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_4103339,2019年8月14日。⑩顾严:《儿童福利:从“标准的小众”到“精准的大众”》,《中国民政》2018年第3期。⑪成海军、陈晓丽:《改革开放以来中国儿童福利法治建设及其特点》,《新视野》2011年第3期。⑫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。⑬姚建平、刘明慧:《改革开放以来中国儿童福利制度模式研究》,《社会建设》2018年第6期。⑮李洁:《政社合作为儿童福利队伍提供专业支撑》,《中国社会报》2018年6月25日。

责任编辑:海 玉

The Concept, Policy Evolution and Development Trend of Children's Welfare in New China in the Past 70 Years

Zhu Hao

Abstract: In the 70 years of the construction of children's welfare system in New China, the concept evolution from political integration to children's independent development has promoted the logical and practical transformation of children's welfare in China from national standard to children's priority. In this process, the object of children's welfare in China has been expanding from "accurate minority" to "ordinary public", the way of financing has changed from direct service to coexistence of cash and service, the organizational management system has changed from being scattered and disordered to being centralized and orderly, the supervision and regulation has changed from political guidance to institutionalization and legalization, in which the relationship between children and the state and family has been constantly adjusted, and the responsibility of the state in children's welfare has been further established. In the new era, the development of children's welfare system needs the policy concept first, actively implements the principle of "children first", continuously strengthens the responsibility for government welfare supplies, and promotes the innovation of policy tools and the joint participation in multiple subjects. At the same time, we need to continuously promote the reform of administrative management system, and build a unified, centralized and orderly administrative management system in organizational structure; speed up the standardization, institutionalization and normalization of children's welfare in supervision and regulation, and promote the promulgation of the children welfare law as soon as possible.

Key words: children first; children welfare; 70 years