

中国的儿童福利理念与制度需要反思

佟新*

摘要：儿童是我国福利制度建设中无声的群体，他们的许多福利权利被剥夺，社会身份消失，以至对其造成身心伤害。为了更好地制定并实施儿童福利政策，关键在于两个方面：一是在观念形态上普及儿童福利观，体现政府和社会对儿童的责任；二是在制度上建设健全适度普惠型的儿童福利制度体系，明确将基本公共服务纳入儿童福利体系中，建立以政府为主体、以家庭为基础以及相关企业提供支持的体制体系。

关键词：儿童社会身份 儿童福利 适度普惠

一、儿童社会身份的消失——我国儿童社会福利实践

儿童是国家的希望、祖国的未来，是社会可持续发展的重要资源和力量，对此，我们有着普遍共识。在这一共识下，公共政策普遍关注“儿童发展”，形成了“最大限度地满足儿童的发展需要，不断提高儿童的综合素质”的儿童发展规划，确立了“儿童优先”的理论。从国家到地方，每五年皆制定儿童发展规划。但是人们谈论“儿童发展”和“儿童优先”的概念时，是否知道其真正的内涵？儿童优先的理念和实践是怎样的？本文认为，儿童发展是个人和家庭的事，但更是国之大事，从国家视角看儿童发展就是建立起有利于其成长的儿童福利观和儿童福利政策。理念会创造出政治选择与实践，反思儿童福利观和儿童福利政策的实践有利于在新的政治选择下创建儿童福利体系。

看看现当代我国的儿童社会福利实践，北京公交集团票价优惠措施为例：离休干部、本市户口65周岁以上的老人（须持证）、现役士兵（凭士兵证，士官、军官均不免费）、盲人（持证）、未满1.3米的儿童（2014年以前是1.2米以下儿童免费）免费。将这一优惠措施放在一起会发现，65周岁以上老人、军人、离休人员、盲人是社会身份，儿童并不是社会身份，而是一个测量值。儿童概念变成身高，当其超过1.3米时，即使他是儿童身份，依然要交纳成年票价，无法享受应有的社会福利。身高的理念是什么？它将人物化，成为资源占有的概念，以经济理性要求占有资源的“物”交纳资源占用费。这种以身高而非身份作为儿童优惠措施的做法，从理念上篡

* 佟新：北京大学社会学系教授

改了儿童福利的理念，以经济理性剥夺了发育较快儿童的福利权。

网上资料显示，人们普遍关注的是儿童身高所能享受的福利问题。“读者张女士遇到一件烦心事，女儿今年11岁，按理说可以使用儿童票，但是孩子个子两年前就蹿过了1.5米，上网给孩子订火车票，有好几次，系统默认儿童身份证自动出半价票，可是到了火车站，因为女儿个子超高，检票员又让家长补全票。”目前，铁路部门、航空公司、公交集团、各大公园以及电影院等制定的儿童购票标准各不相同，甚至同行业的标准也都不一样。此时，不仅是要出台全国的统一标准，而是要开展广泛的社会讨论以明确“何为儿童”、“何为儿童福利”。事实上，电子系统是能够依据年龄做出准确判断的，反而是执法者做出了有违儿童福利权的事情。

当把老人、军人、离休人员、盲人和儿童身份并置时，会赫然发现，这里并没有“儿童优先”的福利实践，而是市场理性剥夺了儿童的社会身份。人们一定目睹过公园门口儿童被强行要求测量身高，一旦身高超过1.2米或1.3米就被大声呼叫着让其补票，虽然不少家长一再说我们才8岁呀，但服务人员一定会说，“看看规定，超过身高了，要买票！”此时，我们想过儿童的心理感受吗？儿童福利的重要宗旨是使儿童获得尊严。这样的情景，只能让儿童感受到社会的“可怕”与“不善”。

综上所述，国家普惠式的儿童福利在实践中却以“身高标准”代替了儿童的“社会身份”，导致大量儿童福利权被剥夺，以至对儿童造成身心伤害。

二、儿童是中国福利制度建设中无声的群体

何为儿童？国际通行的唯一标准就是年龄。我国政府于1992年批准了联合国《儿童权利公约》。依《公约》规定，儿童系指18岁以下的任何人。但事实上，我国法律和医学界一般是将儿童界定为14岁以下的任何人。按照第六次全国人口普查实际登记数，以国际标准看，2010年全国儿童人数（0-18岁）27891万人，其中男童1.50亿人，女童1.29亿人，占总人口的20.9%。从趋势看，儿童人数有减少特点，2010年比2000年绝对儿童人口数减少了6643万人。以低标准看，2013年，全国0-14岁儿童人数为22329万人，占总人口的16.4%。这意味着在福利实践中，有着2亿2千多万的儿童群体是沉默的群体。当国家不以保护人的身份出现时，儿童自身难以为自己维权！我们面对的问题是：如何让无声的群体发声？为了儿童身心和智识的全面发展，政策制定和实施部门有责任站在儿童立场上为其争取应有的福利权。

从社会发展角度看，“儿童”一词是现代概念，有两层意思：一是指成长的阶段；二是指相对成年人来说不具有完整的经济和法律地位的人。法国历史学家菲利普·阿里叶所写的《童年的世纪》中，第一个指出现代西方社会儿童的独特性，这种独特性显示出与成年人的“区隔（quarantines）”，表明儿童是应当接受教育和不用承担经济责任的人。尽管大量经验研究表明，儿童是有能力的人，但现代社会依然将儿童建构为没有政治经验、无知的、没有性经验和经济地位的存在（beings），儿童被看成是需要家庭，特别是需要母亲养育的人。

这样一种儿童需要被照顾、需要学习的观念服务于资本主义国家的劳动力再生产的需求，由此才能够进行儿童的社会化，使其领悟社会规则，以最低成本实现国家培养所需劳动力的需要。现代国家在这一建构中起着重要的干预作用（Phillipe Aries, 1962）。

中国的传统文化强调家庭对孩子的责任，“子不教，父之过”，家庭承担着教养子女的责任。只有在近代，特别是在现代学校教育制度建立之后，国家与儿童具有重要联系的观念才逐步建立起来。计划经济时代，“儿童是祖国的花朵”亦强调了孩子与国家的关系，但这种关系多是要求改变家长的理念，是希望建立起家庭养育子女是为了国家的观念。20世纪80年代以来的独生子女政策和育儿的市场化，强化了孩子在家庭中的重要性和有价产品的特点，加剧了有关孩子是家庭私有产品的观念。中国的家长多数延续着传统观念，不仅做孩子的监护人，同时将孩子视为私有财产，因此，无法理直气壮地要求儿童的福利权。这就出现了儿童家长默认以身高原则替代儿童社会身份原则的福利实践。

自90年代以来，我国在儿童健康、教育、孤残儿童保护等方面取得了一定进展，但仍然属于补缺型的儿童福利保障模式。有学者认为，长期以来，我国的儿童保护制度是一种基于亲权基础的制度，而不是基于儿童拥有普遍的公民权的制度（刘继同，2013），国家对儿童的有效保护不足（李迎生，袁小平，2014）。1992年，我国正式成为《联合国儿童权利公约》的缔约国，承诺履行该《公约》规定的所有儿童权利。2006年修订的《中华人民共和国未成年人保护法》明确

了儿童权利和国家责任间的关系。每十年根据儿童发展制定一轮《中国儿童发展纲要》是中国政府执行力度最大的与儿童相关的国家行动计划，包含原则、目标、策略措施和评估指标以及执行机制，建立有国家、省、市和县区级的妇女儿童工作委员会（杨晶，2015）。各地政府的《儿童发展规划》提出“各级政府将儿童发展纳入国民经济和社会发展规划，不断强化政府管理儿童事务的责任，进一步促进儿童事业与经济社会的同步、协调发展。”但是，现阶段的“儿童优先”多止于健康体检、义务教育等方面，多数家长并不了解公园、公交等公共服务方面儿童是享有公共福利的。对此，有学者指出迫切需要处理好儿童观与儿童福利实践的关系，儿童与国家、社会、家庭的关系，儿童福利与社会分层的关系等（王雪梅，2013）。

总之，要在观念形态上普及儿童福利观，明确儿童具有享受社会基本公共服务的权利，即在理念形态上认可政府要为儿童能够过上有尊严的生活而进行必要的制度安排，这些制度安妈的排涉及儿童的物质生活和精神生活，要在公共服务上提供给儿童应有的健康、医疗卫生、教育和福利服务。目前，在实践层面，有关儿童健康、医疗卫生和教育方面取得了长足进展，儿童获得了基本的健康权、医疗权和教育权，但在儿童福利实践上还有欠缺。当儿童自身无法为自己呼吁福利权时，政府、家长和学者们要倡导儿童福利权。在特别值得关注的福利群体——妇女、儿童、老年的人口结构中，给予某个群体福利优先是权力关系问题。本着“儿童优先”原则，政府应成为儿童福利权的代言人。

三、建立健全适度普惠型儿童福利体系

建立健全适度普惠型的儿童福利体系是要明确将基本公共服务纳入儿童福利体系。福利是指由国家提供的“至少具有最低限度的制度化供应来满足其公民的基本经济与社会需求”（Lois Bryson, 1992: 36），包括最低限度的制度化保障和国家责任的范围。王思斌（2009）认为，全面建设小康社会，需要建立适度普惠的社会福利体系，这其中亦应当包括儿童福利体系。适度普惠型社会福利制度是指面向全体国民同时又涵盖社会生活基本领域的社会政策和制度，政府要在诸多方面承担主要责任，同时要通过政策和制度安排赢得企业、社区、社会及家庭的支持；建构适度普惠式的政策制度要做到政府责任优先、民众需要导向、企业社会责任的承担、家庭的支持作用、非营利组织及社会福利机构的发展等，都是一些基本的要求。适度普惠式的儿童福利制度的建立应是以政府为主体，以家庭为基础，得到相关企业支持的制度体系。

目前，我国通过公共卫生系统为儿童的身体健康发展提供了重要的保障和监控。虽然7岁以下儿童保健管理率还有8.8%的空缺，但总体纳入国家监管范围。2014年我国儿童保健状况为：低出生体重发生率为2.61%；5岁以下儿童贫血患病率为4.45%；5岁以下儿童生长迟缓率1.12%；3岁以下儿童系统管理率89.76%；7岁以下儿童保健管理率91.28%。对比以往数据可见，7岁以下儿童保健管理率得到有效提升（2010年为83.4%；2011年为85.8%；2012年为88.9%；2013年90.7%；2014年91.2%）。2014年，国家免疫规划疫苗接种率皆超过了99%。此外，九年义务

教育巩固率逐年提高，从2010年的89.7%，提升到2014年的92.6%。

因此，普惠型的儿童福利体系应当保障基本公共服务，我们可参照老年社会福利来思考。2012年我国65岁及以上老年人占总人口的9.4%，2013年占9.7%，2014年占10.1%，达到13755万人。比较65岁及以上老年人口和14岁以下儿童人口，在福利方面两者应同步，即建立基本相同的福利体制，建立起老年、妇女和儿童友好型的国家，通过公共部门的社会动员，以平等和普遍主义的福利观实现儿童福利权。建议如下。

政府对0-6岁组婴幼儿提供基本生存补贴，达到每人每月100元标准，这一津贴可专门用于购买必需的营养品（参照北京市2015年后开始实施的80岁以上老年人可每月凭卡领取百元补贴，持卡在定点单位消费还可享受优惠的政策；或可细分0-3岁组和4-6岁组）。从全国意义上看，这一福利政策可鼓励家长留在家中照顾未成年子女，有利于减缓留守儿童的状况。2010年发布的“农村留守儿童家庭教育活动调查分析报告”显示，2010年全国农村留守儿童约5800万人，其中14周岁以下的农村留守儿童4000多万人。外出务工年限在1年以上的家长合计占了6成以上，其中，28.5%的家长外出务工年限在5年以上。总之，补贴政策的实施看起来可能是儿童福利的一小步，但在观念上却是一大步，使政府承担起儿童抚养的责任。同时建议建立14岁以下儿童的“一卡通”，用于其公交和公园免费使用（参照65岁至79岁老年人群体的“老年卡”，免费乘公交和逛公园）。并可以和铁路部门等有关部门进行协商，建立适度的优惠政策。

无疑，儿童福利政策的实施不是一蹴而就

的事情，但是亦不是困难重重的事，关键是政府的观念改变和责任承担。

(文中出现的数据除特别说明外均出自国家统计局社会科技和文化统计司编，《2015 中国妇女儿童状况统计资料》，中国统计出版社，2015 年版。)

参考文献:

[1] [法] 菲利浦·阿利埃斯(沈坚、朱晓罕译),《儿童的世纪:旧制度下的儿童和家庭生活》,北京大学出版社,2013年。

[2] 程福财,《家庭、国家与儿童福利供给》,《青年研究》,2012年第1期。

[3] 程福财,《从经济资助到照顾福利:关于上海儿童与家庭照顾福利需求的实证调查》,

《中国青年研究》,2013年第9期,67-71页。

[4] 刘继同,《中国儿童福利制度构建研究》,《青少年犯罪研究》,2013年第4期。

[5] 李迎生、袁小平,《新时期儿童社会保护体系建设》,《社会建设》,2014年第1期。

[6] 王思斌,《我国适度普惠型社会福利制度的建构》,《北京大学学报》,2009年第3期。

[7] 王雪梅,《儿童福利:从观念转变到行动选择》,《中国社会报》,2013年6月3日,第B02版。

[8] 杨晶,《进展、成就与挑战:95世妇会20年来的中国女童政策》,《妇女研究论丛》,2015年第6期,57-65页。

[9] Bryson, Lois. 1992. *Welfare and the State: Who Benefit?* London: Macmillan.

Reflection on Children's Welfare Value and System in China

Tong Xin

Abstract: In China's welfare system, children are a silent group, who can hardly voice for their own rights. As a result, many of their welfare benefits, together with their social status, are deprived, which may result in huge physical and mental harm to children. To solve this problem, establishing and practicing a better children welfare system is of great necessity. Policy makers can start from these two key points: one is forming a welfare ideology for children, so as to accent the value of government's responsibility of caring our children; the other is constructing and optimizing a moderate generalized preferential welfare system of children, which is clearly supposed to contain basic public services. Finally, we can expect a welfare system, dominated by government, based on families and supported by enterprises of related, to protect and benefit children.

Key Words: Children's social status, Child welfare