

# 社会保护与儿童优先的可持续反贫困路径分析

邓 锁 ,吴玉玲

(北京大学 社会学系 北京 100871)

**摘 要:** 社会保护的政策理念已经逐渐形成国际共识。在儿童社会保护领域,有条件现金转移支付、儿童发展账户和普惠儿童津贴是三类具有代表性的政策模式,体现了不同的福利意识形态和政策运行特征,对我国2020年之后的可持续反贫困发展有积极启示。在新的历史发展时期,社会风险变迁可能加大脆弱儿童及其家庭的贫困风险,这需要进一步强化儿童敏感的社会保护,确立儿童优先的可持续反贫困战略,加快构建具有内在一致性和整合性的儿童反贫困政策体系。

**关键词:** 社会保护; 儿童优先; 可持续反贫困; 儿童津贴政策

**中图分类号:** C91 **文献标志码:** A **文章编号:** 1009-1505(2020)06-0138-11

**DOI:** 10.14134/j.cnki.cn33-1337/c.2020.06.013

## 一、背 景

我国的脱贫攻坚战略行动到2020年将进入全面收官阶段,但是贫困作为人类永恒存在的问题并不会消失。在经济和社会发展新的历史阶段,贫困与发展的动态关系及其变迁特征需要得到更加深入的理解。党的十九届四中全会要求坚决打赢脱贫攻坚战,巩固脱贫成果,建立解决相对贫困的长效机制。这意味着未来的反贫困战略重点将从绝对贫困转向相对贫困,从解决贫困人口的基本生活保障转向更加多维度的动态贫困与不平衡发展问题。毋庸置疑,一些贫困对象或贫困边缘人口仍然面临着较大的返贫风险,这既可能来自于自身发展能力和条件的不足,也与全球化背景下经济社会运行的不确定性对城乡家庭带来的社会风险有关,如重大公共卫生或自然灾害等事件的发生使得部分脆弱人群面临较大生产、生活困境,加大了脱贫的难度。反贫困干预除了回应贫困对象当下的急迫生活需求,还应当致力于降低经济社会相互交织的脆弱性与风险,加强基础公共服务体系及社会保障制度建设,从

收稿日期: 2020-09-10

基金项目: 民政部与联合国儿童基金会项目“儿童社会服务人力资源状况研究”; 爱佑慈善基金会项目“困境儿童救助与保护评估研究”

作者简介: 邓锁,男,北京大学社会学系副教授,社会学博士,主要从事贫困与社会政策、儿童福利研究; 吴玉玲,女,北京大学社会学系、北京大学-香港理工大学中国社会工作研究中心博士后,社会学博士,主要从事儿童福利政策、流动人口研究。

“脱贫”行动转向“防贫”行动,更好地实现反贫困的可持续性。

阻断代际贫困传递是我国脱贫攻坚战略行动的主要目标之一。依托大扶贫的工作格局,脱贫攻坚将发展教育、儿童大病救助以及留守困境儿童关爱保护等工作放在重要地位,各项儿童反贫困措施极大促进了贫困地区及家庭儿童的生存发展水平。但在“后脱贫攻坚”与“后疫情”时代,社会风险变迁将对城乡儿童发展产生持续、甚至更大的影响,反贫困政策还应指向如何更好地预防及回应儿童及其家庭所面临的脆弱性,通过更加整合与系统的儿童反贫困措施贡献于国家整体反贫困战略。儿童贫困具有其特殊性,人生早期阶段的贫困将可能带来生命历程发展的累积劣势效应,长远地影响与制约着反贫困目标的实现。社会政策强调儿童优先,儿童反贫困被认为是实现儿童权利及反贫困发展的前提,也是我国经济社会可持续发展的战略要求。

社会政策领域中的社会保护理念强调生命历程中的风险预防以及积极社会干预,对于聚焦儿童的反贫困策略发展有重要意义。社会保护是一种应对贫困与困境的政策框架与机制,可以被理解为一系列应对收入贫困、经济冲击以及社会困境的公共以及个人行动<sup>[1]</sup>。自本世纪初以来,社会政策领域中的社会保护框架获得日益广泛的国际共识。国际劳工组织、联合国儿童基金会和世界银行等国际机构大力倡导社会保护理念,尤其关注如何通过聚焦儿童的社会保护政策框架更加积极地预防和应对贫困挑战。在联合国2030年可持续发展议程中,消除包括儿童群体在内的多维度贫困以及建立适当的社会保护体系被作为首要目标。社会保护体现了全民保障的理念,但又超越了传统的社会保障框架。儿童作为依赖性的社会公民,常常被排除在传统社会保障制度如社会保险体系之外。社会保护受到社会发展视角的影响,将传统的儿童福利政策与更广泛的社会发展议题结合起来,关注贫困儿童及家庭的脆弱性,强调人力资本建设与社会投资的创新性政策实践。改革开放以来,我国社会保障制度越来越朝向全民福祉的目标发展<sup>[2]</sup>。十九大报告指出要按照“兜底线、织密网、建机制”的要求建立多层次的社会保障体系,也体现了鲜明的全民社会保护理念<sup>[3]</sup>。

作为社会保障制度的重要部分,我国儿童福利制度在过去十年里有了很大发展,困境儿童政策覆盖范畴逐渐扩大,儿童福利治理水平明显提升。然而,在经济社会发展的新阶段,儿童生命历程的风险和儿童贫困问题将会以更加复杂的形态表现出来,儿童福利、保护与反贫困发展策略之间还需要实现更好结合。本文认为,2020年之后我国迫切需要确立儿童优先的可持续反贫困战略,进一步推动反贫困与儿童福利政策各项措施的整合,完善具有内在一致性的儿童反贫困政策体系。结合脱贫攻坚及儿童福利制度发展的进程,本文尝试从社会保护视角出发探讨儿童优先的可持续反贫困战略意义、内涵及政策路径。

## 二、社会保护共识与儿童反贫困

### (一) 社会保护政策理念的渊源

社会保护概念与西方伴随工业化与市场化所产生的国家福利思想有紧密联系。波兰尼将社会保护视为应对市场脱嵌的一种反向社会运动机制<sup>[4]</sup>。欧洲工业化早期的“保护性国家”(protective state)理念即是一种基于宗教和慈善伦理的集体保障形态,而国家以税收支持的保险体制的产生则标志着从保护性国家到福利国家的转型<sup>[5]</sup>。社会保护理念在其宽泛意义上是俾斯麦和贝弗里奇模式的结合,通过缴费和非缴费机制的结合来实现对于边缘人群的保障。在这个意义上,社会保护概念比狭义的社会保障概念内涵更为广泛,也可以被视为一种“大社会保障”的范畴。上个世纪后期以来,西方国家劳动力市场与社会结构面临剧烈转型,福利政策的性别主义假设受到质疑,以正式就业为基础的社会保

障范式面临挑战,社会福利政策需要能够覆盖新的社会风险。而对于许多发展中国家来说,由于正规劳动力市场发展不健全,非正式劳动者面临着很大贫困威胁。社会保护的概念因而对于受到劳动力市场排斥的人群福利来说有突出意义。

社会保护的兴起还受到社会发展理念的深刻影响。米吉利将社会保护范式与传统的社会保障范式进行了区分。他认为后者主要基于西方福利国家制度下的法定体制,而前者与社会发展的理念具有一致性,强调政府、家庭和社区等在反贫困干预中的角色<sup>[6]</sup>。同时,社会保护视贫困者为发展能动者而非被动的福利接受者,贫困者可以实现积极的社会经济参与,从而贡献于增长和发展。社会保护并非仅提供收入维持,而是要进行积极的社会干预,同时发挥着“社会安全网”和“跳板”的功能<sup>[7]</sup>。与传统社会救助的补救性、下游干预不同,社会保护更加关注个体及家庭的脆弱性和贫困风险,强调对贫困的预防和上游干预<sup>[8]</sup>。脆弱性不仅包括经济层面,也包括社会层面,如不公正的政策或制度带来的贫困后果。因而,有效的反贫困措施不应当只是暂时的收入维持或“经济保护”,而应当是通过综合的、具有内在一致性的持续干预,以支持贫困者更好的应对风险,突破或转化困境条件的限制<sup>[9]</sup>。社会保护还强调整体性干预和多方主体参与。尽管政府在社会保护政策中居于主导性地位,但广泛的社会力量参与能够推动建立更加全面和立体的社会保护框架。相较于传统的社会保障范式,社会保护更具包容性,它强调自上而下和自下而上视角的结合,其中不仅包括政府制定和提供的社会福利政策项目,也包括由社会组织等非国家部门与非正式系统提供的各类现金转移、培训与服务等<sup>[10]</sup>。

社会保护正在成为实现联合国可持续发展目标的主要社会政策理念。近年来,世界银行、国际劳工组织、联合国儿童基金会等国际机构进行全球倡导,将社会保护作为国家反贫困策略的一个核心要素,尤其面向发展中国家倡导推动建立社会保护政策框架。2012年的国际劳工组织大会通过了《关于国家社会保护底限的建议书》。社会保护底限强调政府须确保社会成员获得基本服务(包括如教育、健康、社会服务等)的责任,以及通过确保基本层次的社会转移支付(以现金或实物的形式)来促进这种可及性的实现<sup>[11]</sup>。随着国际机构的倡导及不同国家和地区政府的响应,社会保护实际上正在逐渐取代传统的社会保障成为新的国际共识<sup>[3]</sup>。许多发展中国家开始社会保护相关的政策实践,社会保护不再被看做是消除经济危机的短期手段,而日益被视为一项长期的社会政策发展趋势。2020年新冠病毒肺炎疫情揭示了缺乏普适性和充分社会保护情形下,外部的系统冲击可能对社会经济造成的严重后果。国际劳工组织呼吁加快建立社会保护体系,促进就业稳定性,包括增强医疗服务可及性、提高社会转移支付、推动体面劳动等措施。尤其是强调通过缴费或费缴费的创新性社会政策保护非正规经济部门的劳动者,并增强各类政策的可持续性<sup>[12]</sup>。

社会保护的 policy 理念对我国社会保障制度的发展完善有积极启示。改革开放以来,我国社会保障体系建设有了长足进步,贫困脆弱人群应对外部冲击的能力显著增强<sup>[2]</sup>。但是,伴随着经济结构与社会人口变迁,新的就业形态、就业模式不断涌现,我国仍然有较大比例的就业人员——如个体就业人员、外来务工群体以及新型平台经济就业人员等游离于正规的就业保护和社会保障体系之外。城乡人口流动与家庭功能弱化也使得困境儿童、残疾人及老人等脆弱人群在经济安全和服务保障上面临急迫需求。在新冠肺炎疫情的影响下,研究者也指出我国需要从传统基于雇佣关系的就业保护向居民为基础的全民社会保障模式转变,以更好地实现稳就业和保民生的政策效果<sup>[13]</sup>。社会保护作为新的政策范式容纳了多样化、多层次的保护方式,在我国社会保障制度建设以及反贫困进程中需要得到更大重视<sup>[3,7]</sup>,也是新的历史时期儿童福利制度建设的重要方向<sup>[14]</sup>。不过,已有关于社会保护的讨论还仍较大程度停留在理念层面,对社会保护框架如何更好地与儿童反贫困及福利政策发展相结合还缺乏较深入讨论。

## (二) 社会保护与儿童反贫困的政策实践

在许多国家和地区的政策实践中,儿童反贫困是社会保护框架的核心内容。聚焦于儿童的社会保护策略强调儿童贫困的特殊性。成年人可能暂时地陷入贫困,但儿童贫困则可能影响到其未来一生的发展,即便是短时期的营养不良也可能导致其身体和智力能力的迟缓,对未来长期发展造成损害<sup>[15]</sup>。儿童贫困特点对反贫困政策的成效及可持续性有长远影响。

社会保护被视为应对多维度儿童贫困与剥夺的重要策略。以多维度儿童贫困测量为基础,联合国儿童基金会于2009年发布“儿童敏感的社会保护联合声明”。根据该联合声明,儿童敏感的社会保护策略能够解决儿童的长期贫困、社会排斥,以及那些能够对儿童生命历程能力与机会产生不可以逆转影响的冲击,从而有利于保护儿童的权利<sup>[16]</sup>。由于儿童及其照顾者的困境是多重的,经常交错发生,且不同的生活阶段其困境与风险也有差异性,因此,儿童敏感的社会保护强调整合干预才能达到最好效果。整合的儿童敏感社会保护包括社会转移,社会保险,社会服务以及政策、立法与制度安排等,涵盖了保护性、预防性、提升性以及社会转化性等举措<sup>[16]</sup>。

据统计,世界上仍然有接近三分之二的儿童没有获得稳定的社会保护,大部分来自发展中国家<sup>[17]</sup>。而在全球化与工业化发展的新历史时期,无论是西方发达国家还是发展中国家,儿童都面临着更大的脆弱性和贫困风险。在联合国等国际机构与组织的大力推动下,很多发展中国家积极推动建立儿童敏感的社会保护政策项目,其中既包括直接回应儿童需求和提升儿童发展的特定政策与项目,也包括推动一般性的社会保护项目具有儿童敏感性,确保项目设计执行对于儿童的积极影响最大化和消极影响最小化。2020年的新冠肺炎疫情对于全球儿童的安全、福祉和未来发展都产生重大影响,更加凸显了社会保护在回应儿童贫困上的重要意义。联合国儿童基金会也呼吁全球社会采取行动,强化具有冲击一回应性的社会保护体系建设,指出面向儿童反贫困的社会保护除了现金转移支付之外,还应包括医疗照顾的普遍可及性、家庭友好的政策与雇主保护,以及确保儿童获得必要的服务支持等<sup>[18]</sup>。社会保护在具体实践中包括了多样化的政策或项目,其中有条件现金转移支付、儿童发展账户以及普惠儿童津贴可以说是三类比较具有代表性的转移支付类政策模式。

儿童社会保护干预中最具有代表性的政策实践是拉丁美洲、非洲及东南亚等国家和地区所实施的有条件现金转移支付项目(CCT)。CCT是一种以人力资本提升或其他社会服务为条件导向的非缴费现金补贴,其目的是打破贫困代际传递,倡导家庭为子女的健康和教育等进行更多的投资<sup>[19]</sup>。比较典型的CCT项目包括墨西哥的“机会”项目、巴西的“家庭”计划以及南非的儿童支持津贴等。针对CCT项目已有许多评估性研究,笔者认为,对于儿童反贫困来说,CCT项目的独特优势尤其体现在三个方面:第一,它强调在儿童生命历程重要时间点上的干预,以产生最大的影响效果。如在早期儿童发展阶段进行干预,以促进母婴健康及儿童认知水平提升;在基础教育阶段干预,以降低儿童的辍学率等。第二,它强调面向母亲的转移支付,以促进家庭内的更好资源分配以及对儿童人力资本的投资,并同时有助于提升女性在家庭中的地位。第三,日益强调现金转移支付与更广泛社会服务之间的整合,以发挥整合性的社会保护效果。如智利的“团结”(Solidario)计划将技能训练、社会救助、学校贷款、家庭暴力受害者服务等支持性服务融合起来,进行整体性的评估,使需求、资源和服务可以协调匹配。这一计划最大的特点通过社会工作者与贫困家庭密切接触,提供具有针对性的社会服务,现金转移支付是为了激励受益者更好利用社会工作所提供的服务<sup>[20]</sup>。类似的整合性计划也在其他国家和地区越来越广泛地得到倡导实施。

基于CCT政策实践的评估发现了积极的儿童反贫困成效。除了减少赤贫和缩小贫困缺口之外,CCT还有助于促进儿童和家庭成员的健康、营养改善以及儿童教育发展等<sup>[21]</sup>。不过,既有研究对CCT

项目也存在批评,如研究者认为,CCT项目仍然体现了一种柔性的新自由主义,其干预不足以增加穷人的发展能力并挑战贫困的再生产;项目的条件性瞄准机制可能带来漏损及较高的行政成本等<sup>[19]</sup>。中国并没有较大规模的有条件转移支付扶贫项目,联合国儿童基金会与政府部门合作曾在我国云南、四川、甘肃等省份合作开展过类似的CCT项目,目的是通过有条件的现金转移支付,提高妇女儿童对妇幼保健服务的利用率,提升妇女儿童的健康水平。近年来,研究者也尝试通过随机试验干预,考察CCT项目对于提升贫困地区青少年高中入学率的作用<sup>[22]</sup>。在中国面向相对贫困的转变进程中,CCT项目理念及其运行模式对儿童反贫困的适用性值得更进一步的探索。

儿童发展账户项目可以被视为另一种面向贫困儿童及家庭的社会保护干预模式。儿童发展账户基于资产为本的社会政策理念,强调资产拥有能够带来更加积极的社会心理等福利效应,以及相对于传统收入支持政策而言更好的反贫困效果<sup>[23]</sup>。通过为儿童设立补贴性的储蓄/资产账户,儿童发展账户有利于促进贫困儿童及家庭资产积累,实现儿童的长期发展目标如大学教育、住房拥有以及职业发展等。在过去二十年里,儿童发展账户在美国、英国、以色列、新加坡、韩国、中国香港等国家和地区得到实践,其中以以色列、新加坡建立了全覆盖、普惠性的儿童发展账户政策体系。尽管在不同社会文化情境下儿童发展账户的运行模式仍然有较多差异,干预研究显示这一政策实践带来了积极的反贫困成效,包括家庭资产积累的增加、父母及儿童自身教育期望的提高、亲职行为的改善以及儿童社会情感的良好发展等<sup>[24]</sup>。在制度设计上,儿童发展账户政策强调全生命周期、普惠性、进步性(对脆弱群体的额外支持)、发展性、持续性等核心要素<sup>[25]</sup>。不过,在家庭伦理取向的华人文化地区,儿童发展账户项目常常与家庭支持、儿童福利等社会服务整合,以产生更好的家庭跨代干预效果<sup>[26]</sup>。儿童发展账户是一项具有未来取向的社会投资政策,通过适当的政策设计,能够帮助儿童和家庭更好面对生命历程中的贫困风险,对我国可持续的儿童反贫困政策发展有积极的启示。

最后,普惠儿童津贴是社会保护体系中更具基础性和广泛性的政策类别。针对有孩子家庭发放的儿童津贴或者家庭津贴是西方福利国家最常采用的社会政策工具,如普适性的儿童津贴/家庭津贴制度是《贝弗里奇报告》(1942)中福利国家三个支柱之一<sup>[27]</sup>。从儿童反贫困的角度,现金津贴能够支付家庭抚养子女的费用,确保儿童获得基本的生活保障。当然,不同国家和地区儿童津贴的给付方式和财政来源等都有较大差异,包括如公共税收、社会保险、社会救助等不同的给付渠道。不过总的来说,儿童津贴的非缴费、非家计审查等制度特征被广泛接受。儿童津贴对于反贫困有积极的作用:一方面,多个孩子的家庭往往容易陷入贫困,儿童津贴直接发放给有孩子的家庭,具有较好的瞄准性;另一方面,儿童津贴反映了一种尊重儿童权利和投资未来的社会理念,且无需像其他救助政策那样容易降低就业动机。此外,儿童津贴还有支持家庭照顾、鼓励生育、提高妇女地位等的政策效果<sup>[28]</sup>。近年来,受到全民基本收入(UBI)理念的影响,普惠儿童津贴或者无条件现金转移支付获得更多重视,体现了在新社会风险条件下“国家—家庭—儿童”之间新的社会契约理念<sup>[29]</sup>。

以上三类模式有各自的政策特点,也体现了背后福利意识形态和政策运行机制的差异。如普惠性儿童津贴体现了儿童养育是全社会的责任,关心作为整体的儿童福祉而非特定的儿童群体,但是普惠儿童津贴也对国家财政带来一定压力,需要更大程度的社会共识。有条件现金转移支付项目强调对穷人的瞄准性,项目关注人力资本导向的社会投资,能够带来更好的政治经济平衡。不过,在实践中也存在对于值得帮助者的价值评判,一些惩罚性的条件限制可能带来污名化后果。儿童发展账户强调个体终身发展的金融能力与资产建设,在社会金融化的变迁进程中获得越来越多政策关注,儿童发展账户还可以作为一个整合普惠金融与社会工作服务的中介机制。然而,作为一种发展取向的政策干预,资产建设项目常常也与短期收入支持类项目存在张力。总体来说,儿童反贫困的社会保护政策强调经济

保护仍然是儿童及其家庭发展的重要基础,但政策干预并不仅限于现金转移支付,这需要一个可以更好地回应多维度儿童贫困的干预机制,将现金支持、儿童及家庭服务、社区发展、资产建设等目标整合起来。

### 三、儿童贫困与城乡社会变迁下的反贫困挑战

#### (一) 脱贫攻坚进程中的儿童反贫困

社会保护理念重视儿童优先的反贫困干预,强调回应儿童受到剥夺、暴力或伤害的贫困根源问题,对我国反贫困及儿童福利制度发展有积极启示。改革开放以来,我国的反贫困事业大致经历了救济式扶贫、开发式扶贫到精准扶贫等不同发展阶段,越来越强调通过社会保障、社会服务以及贫困治理等综合的、多元的扶贫方式来实现脱贫目标,贫困地区及家庭的儿童从各项扶贫行动中广泛受益。除了一般性的扶贫措施,政府陆续出台了专门针对贫困儿童的扶贫政策措施,如《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》要求将妇女、儿童的扶贫行动纳入脱贫工作的整体规划中,并在同等条件下体现优先性。国务院出台的《国家贫困地区儿童发展规划(2014—2020年)》则重点围绕健康和教育的两个儿童发展的核心领域,要求实施包括新生儿出生健康、儿童营养改善、儿童卫生医疗保健、儿童教育保障以及特殊困难儿童教育和关爱等措施。教育是阻断贫困代际传递的治本之策,发展教育是脱贫攻坚“五个一批”的重要组成部分。反贫困行动特别强调教育资源向贫困地区、基础教育倾斜,包括支持乡村教师、支持职业教育和学前教育服务体系的建设等。2018年,教育部和国务院扶贫办专门印发《深度贫困地区教育脱贫攻坚实施方案(2018—2020年)》,要求加大力度补齐“三区三州”深度贫困地区的教育短板,提升其教育总体发展水平,保障各教育阶段贫困学生的教育资助等。值得一提的是,社会力量积极参与到儿童反贫困工作中。如国际扶贫中心与联合国儿童基金会从2015年开始在湖北省四个片区开展儿童多维度贫困状况干预。许多社会组织、社会工作力量广泛参与到儿童反贫困工作中,在留守儿童、困境儿童等的关爱保护服务中发挥了积极作用。

中国的儿童福利制度建设与脱贫攻坚行动协同推进,强化了对于困境儿童的政策和服务托底。党的十九大报告对于农村困境和留守儿童给予特别的关注,提出“要加强社会保障体系建设,建立健全留守儿童、妇女和老人等关爱保护体系”以及解决“幼有所育、学有所教、弱有所扶”等民生问题的短板。在具体政策层面,2016年之后国务院、民政部等先后发布一系列文件,要求加强困境儿童的保障工作。关于事实无人抚养儿童、残疾儿童康复救助等政策意见也陆续出台,进一步扩大了困境儿童的救助范畴。2019年,伴随新一轮政府机构的改革,民政部成立了儿童福利司,全国城乡社区儿童福利的工作队伍和工作体系日益健全。可以看出,在国家整体的脱贫攻坚战略目标下,我国儿童福利服务的内涵逐渐扩大,保障的内容从基本生存需求向教育、医疗、康复等儿童发展性需求拓展,适度普惠的儿童福利制度建设已形成共识。中国的儿童反贫困是脱贫攻坚战略的重要组成部分,儿童反贫困并非仅仅是对特定儿童群体的生存保障,也是迈向儿童多维度反贫困的社会保护体系建设的重要进程。儿童反贫困的各项措施提升了儿童的生存发展水平,是脱贫攻坚目标顺利实现的基础。

然而,还必须看到,随着反贫困重点从绝对贫困到相对贫困的转变,2020年之后的我国儿童反贫困事业仍然面临着很大挑战。这些挑战既来自于如何在反贫困策略中更好地体现儿童视角,也包括能否整合和加强儿童社会保护体系建设,应对城乡人口与家庭变迁对儿童发展可能带来的风险,这些是可持续反贫困需要关注的重要议题。

## (二) 社会风险变迁与儿童反贫困的挑战

伴随着经济社会的深化发展,贫困状况体现了更加广泛及多元化的特征。儿童生存发展的依赖性使其更容易受到家庭以及外部环境风险的影响,这些风险的来源既包括经济层面,如家庭在生计发展中所遭遇到的外部冲击;也包括社会层面,如与社会制度文化变迁及社会排斥相伴随的风险。2020年后从绝对贫困到相对贫困的转变,要求我们重视经济与社会剥夺相互交织所带来的儿童贫困风险,通过更为综合多元的路径以巩固和强化反贫困的成效。

一方面,在城乡人口与社会变迁的背景下,许多家庭面临着生计发展与家庭照顾之间的矛盾,并由此带来儿童监护的风险与困境,是可持续反贫困的重要关注。改革之后,与城乡人口流动相伴随的拆分型生产体制<sup>[30]</sup>,使农民家庭的生产与再生产功能在时间和空间上分割,青壮年劳动力在城市打工获得工资收入,而家庭再生产如子女抚育和老人照顾等功能依然在农村完成。农民的生计结构的选择体现了其生存安全理性,尽管家庭小心翼翼地试图维持着生计和照顾之间的艰难平衡,然而在现实情况下这一分工结构却是十分脆弱的,留守儿童、妇女、老人等困境体现了这一分工所带来的后果<sup>[31]</sup>。在发展主义的扶贫开发模式下,脱贫被简单地理解为市场逻辑下的经济理性行为,儿童抚育等家庭照顾问题常常被忽略。而随着扶贫工作的深化与精细化,贫困者的家庭、社区等关系情境需要更多地考虑进来,儿童敏感的脱贫发展应当作为可持续反贫困评估的重要维度。比如笔者在江西与安徽等地的调研发现,一些反贫困措施鼓励贫困户外出打工,但并没有对留守儿童的监护照顾进行合理安排,贫困家庭尤其面临着包括儿童、老人等照顾的沉重负担,可能带来“照顾—贫困”的循环,增加返贫的风险。儿童敏感的反贫困策略亟需加强对于脆弱家庭的照顾支持,包括对于监护困境儿童的服务介入。在经济社会发展新的风险时期,儿童的脆弱性将会以更加复杂的形态表现出来。可以说,困境儿童问题也是一个社会发展问题,需要在城乡一体化发展的脉络下思考、重构国家—家庭之间的儿童照顾责任分担。

另一方面,儿童生命历程的发展还面临着机会剥夺与不平等的风险,这种风险来自于贫困儿童生命发展的累积劣势以及社会机制在应对代际风险传递上的不足。朗特里最早讨论到不同生命周期阶段的贫困风险,如指出儿童期、初为父母期和老年期有更高的贫困可能性,但早期贫困生命周期理论忽视了不同生命阶段的关联性及其与宏观社会历史和制度之间的相互影响<sup>[32]</sup>。个体和家庭的生命历程与社会变迁有着紧密的联系,生命历程中的重要事件、不同发展阶段的转化、过渡以及轨迹等都需要放在与外部社会历史环境相互关联的情境下来考量<sup>[33]</sup>。中国的改革开放与人口流动极大地重塑了社会成员的生命历程,儿童成长的生命轨迹更加个体化、异质化,日益体现出个体鲜明的传记化生活体验特征。个体生命历程中的风险具有累积效应,童年期的处境对于个体生活机会会有很大的影响,人生早期发展的劣势可能带来教育、职业和收入等长远的影响后果。而外部的社会机制可能加剧这种不平等效应,如日趋竞争化和市场化的教育制度可能使得低收入家庭面临着更大的发展劣势,信息化社会的发展可能加剧了城乡儿童之间的数字鸿沟等。

以消除绝对贫困为目标的脱贫攻坚战略聚焦于儿童及家庭的基本生活保障,对于贫困儿童的成长和发展具有重要意义,但在朝向相对贫困的转变中,社会风险的变迁将对儿童反贫困工作带来更大挑战。既有的反贫困政策聚焦于兜底性的“社会安全网”建设,在回应多维度儿童贫困的问题上仍然有较大不足。一方面,既有的反贫困政策还很大程度体现成年人中心的视角,这表现在反贫困干预中可能忽略儿童的需要和动机、忽视儿童的自我决定权及其优势能力等。另一方面,尽管贫困家庭及困境儿童可以获得一定的社会救助,缓解了收入贫困的问题,但是现金补贴往往未能充分考虑到家庭内部分配的问题,家庭可支配收入的增加不一定充分转化为儿童教育、医疗以及发展机会的促进。如研究

指出,脆弱家庭难以有足够的缓冲资源来降低冲击带来的负面影响,当低收入家庭面临因病大额医疗支出时,子代的教育发展机会往往被挤占<sup>[34]</sup>。相对于成年期贫困来说,儿童反贫困需要得到更大的重视和投入,可持续反贫困需要儿童敏感的整体性干预策略,更多地考虑到与儿童生命历程发展相适应的反贫困方案。只有在维护儿童权利和回应其多维度需求基础上的反贫困策略才是持续和有意义的。

#### 四、构建儿童优先的反贫困政策体系

社会保护代表了一种从狭义社会保障到全民社会福祉的新的社会政策理念,其中儿童福祉被认为应当是社会保护政策的优先关注。1990年联合国世界儿童问题首脑会议中首次明确提出儿童优先战略。2000年的千年宣言以及2015年的后发展议程中,都再次强调投资儿童应当成为各个国家的首要考虑。儿童优先应当以消除儿童贫困为基本目标,并体现在国家财政支出以及政策制度建设上。我国既有的儿童反贫困政策尽管发挥了重要的作用,但仍然比较碎片化,不同政策及部门在儿童反贫困工作中还难以形成合力,尤其是应对多维度儿童贫困问题还需要形成一个更加整体性的政策策略。本文认为2020年之后我国应当确立儿童优先的可持续反贫困战略,基于社会保护理念,加快构建儿童优先的反贫困政策体系。

首先,确立消除多维度儿童贫困的政策目标。儿童优先的可持续反贫困政策规划的基本目标应当是消除各种形式的儿童贫困。传统研究对于儿童贫困的测量是以儿童所生活的家庭收入作为测量指标。收入贫困假定家庭内的资源分配是均等的,可以根据家庭每个成员的需要来进行回应,但忽略了儿童生命历程中特定的、年龄敏感的发展需求,包括如食物、安全饮用水、卫生设施、健康、住所、教育和信息获取等经济和社会剥夺的消除。尽管我国脱贫攻坚行动使得贫困儿童广泛受益,但一些地区及脆弱儿童还可能受到多维度贫困的影响。一些基于家户调查数据的研究也发现,我国儿童贫困发生率要显著超过一般成年人和老年人口,家庭应对贫困的策略、福利政策的公平性和可及性等问题都可能增加儿童陷入贫困的机率<sup>[35]</sup>。随着我国反贫困战略从消除绝对贫困到缓解相对贫困的转变,反贫困政策行动将更加关注多维度的贫困风险以及动态性贫困治理,促进城乡融合发展以及基本公共服务的均等化。在这一过程中,纳入儿童视角的反贫困理念十分重要,需要出台或强化更加综合性的儿童反贫困干预措施,降低儿童多维度的贫困发生率应当成为可持续反贫困的重要目标。

其次,应推动实施基础普惠的儿童津贴政策。作为一项转移支付的社会保护政策,儿童津贴对于可持续反贫困有十分重要的意义,也应该成为我国儿童福利制度建设的重要方向。随着我国适度普惠儿童福利制度建设的深化,孤儿、受艾滋病影响儿童、事实无人抚养儿童以及部分残疾儿童等逐渐被纳入到专门的津贴范畴,但总体而言,当前的困境儿童津贴仍然基于基本生活保障的补偿理念,且覆盖范围很有限,在应对脆弱儿童及家庭贫困风险上的政策效果不足。2020年之后,面临人口结构与家庭变迁的现实,有必要进一步扩大儿童福利覆盖面,增强儿童津贴政策的基础普惠性。普惠儿童津贴政策是对儿童的基本社会保护,反映了儿童权利与投资儿童的社会共识,消除儿童贫困以及促进儿童发展不仅仅是家庭的责任,也是国家与社会发展的共同目标。当然在具体政策实践中,普惠儿童津贴政策可以采取渐进、多元的制度设计,如可借鉴整合性的有条件转移支付、儿童发展账户等形式,使儿童津贴发挥更好的瞄准效应,促进儿童和家庭的人力资本建设与其他发展目标的实现。此外,也可以借鉴亚洲其他国家如日本、韩国、泰国等的经验,推动分年龄类别逐步推进的儿童津贴政策。

然后,实施支持家庭的儿童发展政策。儿童贫困并不仅仅是关于儿童,儿童的生活嵌入在家庭中,儿童与家庭的贫困风险相互交织。脆弱家庭常常面临着生计发展和儿童照顾之间的冲突,应当通过不



同的福利服务传递,对家庭的儿童抚育提供更多的支持。儿童贫困问题在一定程度上实际上折射出了家庭政策的不足或缺位。支持家庭的假设是儿童伤害、虐待或忽视等问题来自于家庭功能失调或能力不足,政策与服务干预应当朝向为抚育儿童的家庭提供更好的支持,国家和家庭之间需要建立伙伴关系。儿童敏感的社会保护不仅关注儿童本身的需求与服务,同时也关注家庭以及照顾者的需求与服务,譬如提供儿童发展所需的营养以及为贫困以及最边缘儿童提供具有质量保障的基本服务,并支持家庭与照顾者在儿童照顾方面的角色<sup>[36]</sup>。支持家庭的政策可以体现在经济、时间以及服务等不同的维度,比如增加育儿津贴、延长生育假期、提供亲职教育服务等,尤其应当重视对于农村贫困地区的母婴健康、儿童抚育和早期儿童发展等持续性支持。

最后,加强整合联动的基层儿童救助保护服务体系建设。我国民政儿童福利的工作体系已经基本形成,2020年,城乡社区儿童之家和儿童主任即将全覆盖,但在儿童福利服务体系传递的末梢,还存在多部门合作以及专业化不足等问题。儿童工作涉及民政、教育、公安、卫生、司法以及人民团体等不同的部门组织,在基层儿童福利服务传递中,还常常存在着部门分割、资源重叠等问题。未来应当进一步强化以儿童最大利益为中心的跨部门、跨组织服务协作机制,在有条件的地方建立儿童服务平台,整合资源,建立跨部门的顺畅服务转介体系,织牢织密儿童救助保护服务的安全网。

儿童反贫困政策关注最为困境的儿童和家庭,但强调脆弱性的多维度特征,致力于减少和消除多维度的儿童剥夺状况。反贫困政策发展的目标是让儿童在其生命历程中获得稳定而可持续的社会保护,尤其在儿童成长和发展的关键节点给予及时而适当的政策支持。基于儿童权利的基本原则,每一个儿童都应获得底限的社会保护,这包括基本生活需求的满足以及基础公共服务如教育、医疗与社会服务的可及性等,但儿童反贫困还应当具有发展性和未来取向,通过构建积极的政策及服务干预,促进儿童人力资本发展,实现更加长远的社会保护。

## 五、结 语

社会保护是一种发展性的儿童福利与保护取向,它强调回应儿童受到剥夺、暴力或伤害的贫困根源问题,促进儿童及其生存发展环境的改善。通过具有儿童敏感性的反贫困政策与项目的介入,社会保护干预致力于预防和减少儿童生命历程中的经济性与社会性风险,强化儿童获得保护与发展的个体、家庭及系统能力。在社会发展的意义上,社会保护框架具有更大包容性,不仅限于传统的法定社会保障体制范畴,而且包括多元参与的反贫困策略,强调发挥反贫困方式的“挤入”而非“挤出”效应。社会保护应当是转化性的,强调童年期所处的系统改变,包括对于家庭、社区和不平等社会机制等的干预,是面向儿童的包容性社会发展策略。

投资儿童以及降低儿童贫困是可持续经济与社会发展的前提。2020年之后我国的反贫困重点将聚焦于建立解决相对贫困的长效机制,而这需要更加关注贫困的动态变化特征与贫困风险,确立以儿童优先的可持续反贫困战略。反贫困措施需要考虑并积极地对社会风险变迁对于儿童的影响,社会保护的理念及实践对于儿童优先的反贫困路径有重要意义。在城乡人口与家庭变迁的背景下,贫困地区及家庭的儿童仍然面临着发展的脆弱性,儿童的发展困境难以通过传统的核心家庭、家庭网络与社区共同体得到弥补,需要强化社会政策与服务的支持。致力于阻断代际风险传递的干预也是机会平等政策,从教育、健康以及职业发展等不同层面为贫困儿童提供更加积极平等的发展机会。可持续反贫困还应与加强儿童福利制度建设协同推进,对于儿童的社会保护应当超越狭义的社会安全网,通过积极的社会干预协助儿童及家庭打破贫困代际循环。

儿童优先的可持续反贫困战略坚持儿童权利的基本原则, 强调整体性的社会保护干预, 致力于构建具有内在一致性和整合性的反贫困政策体系, 包括确立消除多维度儿童贫困的基本政策目标、实施基础普惠的儿童津贴政策、实施支持家庭的儿童发展政策以及强化基层儿童福利服务体系建设等核心内容。2020年之后我国未来十年的儿童发展纲要也即将出台, 儿童反贫困和发展仍然是儿童工作的重要任务和挑战, 加强儿童社会保护体系建设还需要政府与社会力量的合作及更有力推动。

#### 参考文献:

- [1] DEVEREUX S, SABATES-WHEELER R. Social Protection for Transformations [J]. *IDS Bulletin* 2009, 38(3): 23-28.
- [2] 郑功成. 中国社会保障70年发展(1949—2019): 回顾与展望[J]. *中国人民大学学报* 2019(5): 1-16.
- [3] 唐钧. 社会保护的国际共识和中国经验[J]. *国家行政学院学报* 2018(3): 40-45.
- [4] 卡尔·波兰尼. 大转型: 我们时代的政治与经济起源[M]. 冯刚, 刘阳, 译. 杭州: 浙江人民出版社, 2007: 112-115.
- [5] ROCA T, FERRER H. Resilience to Crisis through Social Protection: Can We Build the Case? [R]. WIDER Working Paper 2016/96, Helsinki: The UNV-WIDER, 2016.
- [6] MIDGLEY J. Social Development and Social Protection: New Opportunities and Challenges [J]. *Development Southern Africa* 2013, 30(1): 2-12.
- [7] 顾昕. 从社会安全网到社会风险管理: 社会保护视野中社会救助的创新[J]. *社会科学研究* 2015(6): 118-127.
- [8] 徐月宾, 刘凤芹, 张秀兰. 中国农村反贫困政策的反思——从社会救助向社会保护转变[J]. *中国社会科学* 2007(3): 40-53.
- [9] DEVEREUX S, SABATES-WHEELER R. Transformative Social Protection [R]. IDS Working Paper 232. UK: Institute of Development Studies, 2006.
- [10] DEVEREUX S, BAULCH B, MACAUSLAN I. Vulnerability and Social Protection in Malawi [R]. IDS Discussion Paper 387. UK: Institute of Development Studies, 2006.
- [11] ILO. Social Protection Floors Recommendation [R]. Geneva: International Labour Organization, 2012.
- [12] ILO. Social Protection Responses to the COVID-19 Pandemic in Developing Countries: Strengthening Resilience by Building Universal Social Protection [R/OL]. (2020-05-05) [2020-08-16]. <https://www.social-protection.org/gimi/ResourcePDF.action?id=56542>.
- [13] 王震. 新冠肺炎疫情冲击下的就业保护与社会保障[J]. *经济纵横* 2020(1): 7-15.
- [14] 李迎生, 袁小平. 新时期儿童社会保护体系建设: 背景、挑战与展望[J]. *社会建设* 2014(1): 33-46.
- [15] HARPER C, MARCUS R, MOORE K. Enduring Poverty and the Conditions of Childhood: Life Course and Intergenerational Poverty Transmissions [J]. *World Development* 2003, 31(3): 535-554.
- [16] UNICEF. Advancing Child-Sensitive Social Protection [R]. USA: UNICEF, 2009.
- [17] ILO. World Social Protection Report 2017-2019 [R]. Geneva: International Labour Organization, 2017.
- [18] UNICEF. UNICEF Social Protection Response to COVID-19: Technical note [R/OL]. (2020-03-03) [2020-08-16]. <https://www.unicef.org/documents/social-protection-response-covid-19>.
- [19] 阿尔弗雷多·萨德-费洛, 田磊. 超越新自由主义的社会政策: 从“有条件现金转移支付计划”到“益贫式增长”[J]. *高校马克思主义理论研究* 2018(2): 118-126.
- [20] FISZBEIN A, SCHADY N. Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty [M]. Washington D. C.: The World Bank Publications, 2009: 5-6.
- [21] 郑秉文, 于环. 拉丁美洲“增长性贫困”检验及其应对措施与绩效[J]. *经济社会体制比较* 2018(4): 121-130.
- [22] 易红梅, 何婧, 张林秀. 有条件的现金转移支付承诺对贫困学生高中完成情况的影响研究[J]. *北京大学教育评论*, 2019(2): 149-166.
- [23] PAXTON W. The Asset-Effect: An Overview [M]// BYNNER J, PAXTON W. The Asset-effect. London: Institute for Public Policy Research, 2001: 1-17.

- [24]HUANG J ,SHERRADEN M ,KIM Y. Effects of Child Development Accounts on Early Social-Emotional Development: An Experimental Test [J]. *JAMA Pediatrics* 2014 ,168( 3) : 265-271.
- [25]SHERRADEN M ,CLANCY M ,CLANCY M et al. Universal and Progressive Child Development Accounts: A Policy Innovation to Reduce Educational Disparity [J]. *Urban Education* 2018 ,53( 6) : 806-833.
- [26]邓锁. 资产建设与跨代干预: 以“儿童发展账户”项目为例 [J]. *社会建设* 2018( 5) : 24-35.
- [27]丁建定,李薇. 西方国家家庭补贴制度的发展与改革 [J]. *苏州大学学报* 2013( 1) : 36-41.
- [28]LEIRA A. *Working Parents and the Welfare State* [M]. Cambridge: Cambridge University Press 2002.
- [29]WYNESS M. Children ,Family and the State: Revisiting Public and Private Realms [J]. *Sociology* 2013 ,48( 1) : 59-74.
- [30]沈原. 社会转型与工人阶级的再形成 [J]. *社会学研究* 2006 ( 2) : 13-36.
- [31]叶敬忠. 农村留守人口研究: 基本立场、认识误区与理论转向 [J]. *人口研究* 2019( 2) : 21-31.
- [32]徐静,徐永德. 生命历程理论视域下的老年贫困 [J]. *社会学研究* 2009( 6) : 122-144.
- [33]郑作或,胡珊. 生命历程的制度化: 欧陆生命历程研究的范式与方法 [J]. *社会学研究* 2018 ( 2) : 214-241.
- [34]左停,李世雄. 2020年后中国农村贫困的类型、表现与应对路径 [J]. *南京农业大学学报( 社会科学版)* 2020( 4) : 58-67.
- [35]WANG X ,ZHOU L ,SHANG X. Child Poverty in Rural China: Multidimensional Perspective [J]. *Asia Social Work and Policy Review* 2015 ,9( 2) : 109-124.
- [36]JAWAD R. A New Era for Social Protection Analysis in LMICs? A Critical Social Policy Perspective from the Middle East and North Africa Region ( MENA) [J]. *World Development* 2019 ,12( 3) : 1-15.

## Analysis of Social Protection and Child-first Sustainable Strategy of Poverty Alleviation

DENG Suo , WU Yuling

( *Sociology Department , Peking University , Beijing 100871 , China* )

**Abstract:** The social protection framework of anti-poverty and development has become an international consensus. In the field of children's social protection , the Conditional Cash Transfer ( CCT) , Child Development Accounts ( CDA) and Universal Child Allowance are three representative policy models , which reflect different welfare ideology and policy characteristics , and have positive implications for the development of child anti-poverty policy in China. In the new historical period , the change of social risk may increase the poverty risk of vulnerable children and their families. Therefore , it is necessary to further strengthen child-sensitive social protection , establish a sustainable anti-poverty strategy with child priority , and accelerate the development of an internally consistent and integrated child anti-poverty policy system.

**Key words:** social protection; child first; sustainable poverty alleviation; child allowance policy



( 责任编辑 彭何芬 )