

家庭、国家与儿童福利供给^①

程福财

摘要：儿童抚育事务在传统上主要由家庭承担。工业革命之后，西方国家才开始系统关注并发展儿童社会福利，为抚育儿童的父母提供制度化的国家支持，并对父母亲权的实践进行国家监督。尽管不同的儿童社会福利理论对于如何界定家庭与国家在儿童抚育与儿童福利供给过程中的关系模式存有分歧，但是，关注得不到家庭适当抚育的儿童的福利，并为其提供必要的福利服务，已经成为现代国家的共识。鉴于我国传统的以家庭为主的儿童抚育模式出现失灵，积极发展选择性的儿童福利服务具有其充分的合理性。

关键词：家庭 国家 儿童抚育 儿童福利

自丹麦、瑞典等北欧国家在一个世纪前相继建立儿童社会福利制度后，在西方社会，家庭在抚育照顾儿童的过程中就不再孤单。一系列旨在协助家庭育儿的资金保障与服务支持的儿童福利服务，给抚育儿童的父母以制度化的国家支持。同时，父母与家庭源于传统合法性的亲权的实践，也受到国家监督。一般认为，国家对于儿童抚育事务的介入，可以为儿童发展提供非正式保障之外的正式的国家保障，有利于确保并提高儿童福利水平。然而，发达国家儿童社会福利制度的实践同时显示，儿童社会福利制度的建设，一方面遭遇了强调父母亲权、家庭事务不容国家干涉的自由主义与家庭主义的抵制，另一方面也给不少国家带来严重的财政负担（李宏等，2005；徐延辉，2005；詹火生等，2002）。如何界定好家庭与国家在儿童福利供给过程中的关系模式，成为西方儿童社会福利研究与实践的重要议题。

在我国，儿童抚育事务长期以来主要是由家庭承担。但伴随着经济社会发展而起的家庭结构与功能的变化，为数不少的儿童无法从自己的家庭获得必要养育。这一状况，引起了社会与国家的高度重视。2011年4月26日，国家主席胡锦涛在主持中共中央政治局第二十八次集体学习时强调指出，要“建立健全家庭发展政策，切实促进家庭和谐幸福，加大对孤儿监护人家家庭、老年人家庭、残疾人家庭、留守人口家庭、流动人口家庭、受灾家庭以及其他特殊困难家庭的扶助力度”（新华社，2011）。这一讲话是对我国社会出现的部分家庭难以承担起抚育儿童等社会问题的政治与政策回应。由此可以预期，我国家庭政策与儿童社会福利制度的建设，将迎来良好时机。本文拟从国家与家庭在儿童福利供给中的关系模式出发，分析我国儿童社会福利发展面临的社会结构特征，进而探索国家在儿童福利供给过程中的角色定位。

一、家庭与国家在儿童福利供给中的关系

个体福利的总和，系由家庭、社会、市场与国家可能提供的福利净值所决定。因为不能参加到劳动力市场而只能依赖成人社会的扶助，作为未成年的儿童没有足够的能力依靠自己从竞争性市场中获取福利。因此，儿童福利体系与模式的改革与完善，实际上是要调整好家庭、社会与国家三者儿童福利供给过程中的关系模式与角色定位。而建构什么样的关系模式，确立什么样的角色定位，则涉及到我们怎么看待儿童、儿童抚育的责任归属以及国家在社会经济发展中的作用。

现代国家建立之前，儿童抚育之责概由家庭承担，特别是由母亲、祖母等女性家庭成员承担。父母被社会文化赋予以养育孩子的权利和责任。只有在父母与家庭无力养育时，邻里、社区等市

^①本研究得到上海社会科学院“儿童社会政策”特色学科建设基金资助。

民社会的力量才会通过血缘与地缘的连接展现其互帮互助的力量，而制度化的国家支持则付诸阙如。其时家庭之外的儿童养育充其量只是社区性的，而不是国家性。对于父母亲职权威（Parental authority）的长期普遍存在，研究者有两种不同解释：一则认为儿童是父母的私有财产，父母有权力选择怎样养育他们的孩子；另一则认为社会将养育孩子的责任托付给父母是出于对父母的信任。在信任理论看来，因为血缘与基因遗传等原因，父母是最适合照料孩子的人(Thomas,2000)。不过，在巴顿和道格拉斯看来，我们需要将私有财产论与信任论结合起来，才能更好地理解不同社会文化背景中父母普遍长期拥有的亲职权威。因为在一些国家和地区，社区的力量并不允许父母随意处置他们的孩子，并严禁忽视、虐待孩子。换言之，人们不能像处理其私有财产那样任意处置他们的孩子；而对于信任论而言，实际上，有很多个体与机构比孩子的父母更适合扮演养育者的角色（Barton & Douglas, 1995）。这就告诉我们，养育孩子的责任归属于家庭与父母之安排，并非一种本质性（Essential）的要素，而是一种典型的社会建构物。

工业革命之后，现代民族国家开始系统地关注儿童的福利，通过或积极或消极，或公开或隐蔽地发展家庭与儿童政策介入到儿童抚育事务之中，积极关注贫穷儿童、孤残儿童、被遗弃儿童，关注儿童的基本医疗保健，关注他们的受教育问题，关注儿童忽视与虐待，进而关注到家庭无力照顾的孩子和越轨儿童(Thomas,2000)。这之间，最值得关注的是，英国1889年颁布实施的儿童法案赋予了法庭以剥夺忽视、虐待儿童的父母监护权的权力。它在人类历史上第一次从法律上粉碎了孩子是父母私有财产的神话，为国家干预儿童抚育事务提供了充分的法律基础，成为现代儿童保护与儿童福利制度的重要基础。

由于经济社会文化的历史与现实脉络的不同，国家对于家庭育儿之事的干预、支持与服务的方式、内容及隐藏在其后的理念在各国之间存有较大差异。根据国家介入儿童抚育的方式，福克斯·哈丁（Fox harding）曾经在理论层面区分出四种不同的儿童社会福利类型：自由放任主义模型（Laissez-faire）、国家家长主义模型（State paternalism）、父母权利中心模型与儿童权利中心模型。以不干预、小政府、市场主导为主要内容的自由放任主义坚持最大限度地限制国家介入，强调维系“不受干扰的家庭生活”的重要性。这一模型支持既存的家庭内部成人之间权利关系模式（如男主外女主内），亦支持传统的亲子关系模式。因为家庭生活是一个独立的整体，国家应该尊重其固有的边界，不可轻易将触角延伸至其内。自由放任主义模型只愿意对边缘儿童提供必要援助。与此不同，国家家长主义高度强调儿童的脆弱性与依赖性，认为国家应该通过有组织的保护儿童的行动去捍卫并提高儿童福利。在它看来，国家主导的儿童社会福利不仅应该关注得不到家庭充分照顾的孩童，也应该设法增强一般正常家庭的育儿能力；现代国家培育的专业儿童工作者（如医生、教师、法官与社工等）往往比家长更能准确判断什么才是儿童的最佳利益，以及怎么做有利于维护其最佳利益。和国家家长主义有所区别的是，尽管父母权利中心模型强调国家介入儿童抚育事务的合理性，但是，它并不主张、不欢迎强制的、逼迫性的（Coercive）国家干预服务。在这个模型中，父母是一个需要国家支持的儿童照顾者，但是国家绝不可轻易剥夺父母的监护权，不可轻易将儿童放置到儿童之家、儿童中心等替代性的社会儿童照顾机构之中；即使是那些真的需要离开父母接受国家照顾的孩子，替代性照顾方案也应该协助儿童与他们的家长进行必要沟通与联络。在这个模型中，家长的权利与需要和儿童的权利与需要并重。这与儿童权利中心主义模型显著不同。在儿童权利中心主义中，儿童的感受、理解、希望、自由、选择与行动至关重要，所有关于儿童的安排都应该让儿童参与。和前面三个模型有所不同，该模型强调儿童的参与权利，突出儿童的能力与主体性（Fox Harding, 1996）。

福克斯·哈丁四分法的主要中轴，是家庭与国家在儿童福利供给中的关系。在强调家庭作用的政策体系中，国家只有在家庭功能失灵时，才发挥其作用、协助困难家庭抚育孩童。这是一种残余福利模式（Residual model），注重对问题儿童、困难儿童及其家庭的帮助（Quintero, 2009）。英美等奉行右派自由主义福利体制国家和东亚国家普遍注重家庭的责任，强调家庭、市场与社会在儿童抚育中的作用，政府一般只为儿童进行人力资本的投资和对困境儿童的保护，较少有实物

的保护性投资。在这种自由主义的儿童福利体制下，儿童抚育被看作主要是家庭之事，国家的过度介入会影响到个体的自由、侵犯家庭的隐私、破坏家庭责任。另一方面，国家为本的制度性儿童福利政策模型则注意通过公共政策去预防儿童问题，促进儿童的正面成长。其福利的对象通常是所有儿童，而不仅仅是边缘弱势孩童(Nixon, 1997)。社会民主主义福利体制国家(如丹麦、挪威等)和保守主义福利体制国家(如法国和德国)一般强调国家在儿童抚育过程中的积极责任(陈云凡, 2008)，注重为所有儿童提供福利服务。尽管“国家—家庭”二分模型为我们理解儿童福利模型提供了极大的便利，但是，各国福利体系都是经济、政治、文化等多种因素共同作用的结果，很难说哪一个国家的福利体系纯粹是左的或是右的。因此，在“家庭—国家”轴心外，有研究者开始注重亲属网络、社区伙伴、志愿者等非正式、第三部门在儿童福利服务过程中的作用，由此提出了社区为本的儿童公共政策模型(Pecora et al., 2009)。这与福利多元主义理论对于国家、市场、家庭与社会的共同强调乃异曲同工(Rose, 1986)。

无论是在理论上还是在实践中，无论是强调家庭的主导作用还是强调国家介入的意义，抑或是福利多元主义对多个主体作用的同时强调，既有的理论与实践模型都强调，当家庭无力承担起抚育儿童的责任时，作为儿童终极监护人的国家都有介入所谓“私领域”的儿童抚育事务的国家责任。因为儿童并非家长的私有财产，他们更是社会的公共产品(陈云凡, 2008)。当“私领域”的力量无法确保儿童拥有良好的成长环境时，作为公共部门的国家——儿童的终极监护人——需要提供及时有效的援助，以充分保障儿童的各项正当权益。这种国家干预，不仅是出于对作为公民的儿童的权利保护的需要，也是国家维护社会公平正义，进而维护社会秩序的需要。在马歇尔的公民权理论中，由市场发育引发的社会不平等可能给市场社会的发展带来严峻挑战与威胁，而消除这种不平等的国家力量的呈现，则有利于市场力量阔步前行(Marshall, 1950)。可见，在福利理论的争论之中，不管是自由主义还是保守主义，不管是左派还是右派，都突出了国家在养育处境困难儿童中的责任。所不同的是，自由主义的倡导者主张的是剩余式福利，保守主义则倡导普惠型福利。

二、以家庭为主的非正式抚育模式及其失灵

作为家本位的社会，中国的基层社区、家族之中存在着守望相助的传统。当儿童的亲生父母不愿意或没有能力养育他们时，儿童所在的扩大家庭、家族的其他成员将会自然地承担起抚育他们的责任；如果这个儿童没有近亲(家)属，他/她所赖以成长的邻里社区(如村落等)也将会集体性地出谋划策，安排好抚育该儿童的相关事务(费孝通, 1998；陆士桢等, 2005)。由于家族与邻里社区这种互助功能的发挥，一般地，即使自己的出生家庭无法抚育他们，幼童通常仍然能够在自己出生、成长的当地社会获得必要照顾。依赖于这种传统路径，在遭遇困难时，人们习惯于从非正式的社会关系网络中寻求有关育儿的非正式支持，而非求助于正式的国家力量。政府也乐见此种社会传统的延续、实践。除了个别朝代颁布实施了慈幼恤孤的政策，我国历朝历代的政府大多只是反复敦促为人父母者担起教养孩子的责任，而很少切实伸出援助之手帮助家庭抚育幼童(谭友坤等, 2006)。

1949年后，社会主义中国建立了强大的国家机器，国家垄断了主要的社会、经济、政治资源。然而，令人瞩目的是，这一时期我国儿童福利的供给(特别是儿童照顾服务)任务主要系由作为非正式保障力量的家庭与市民社会承担。市场存在的空间被计划经济的铁幕隔离了，而掌控大量资源的国家则在事实上将儿童抚育的责任加诸于家庭与社会。毋庸置疑，近几十年来，我国的儿童教育、儿童健康以及预防未成年人犯罪等方面的事业都取得了十分重大的进展，儿童的受教育水平、健康水平等儿童发展的重要指标都取得了引人注目的增长。但是，在这个过程中，育儿的成本大多由家庭、社会或企业承担。在儿童健康方面，儿童医疗保障的范围与水平都有待提高，部分地区儿童的健康成本甚至完全由家庭承担；近年开始实施的免费义务教育虽然展示了政府进

行发展性社会投资的决心，但是，对于九年义务制教育之外的学前教育及之后的高中阶段教育的成本，家庭负担依然沉重；特别地，既有的政策文本分析发现，除去教育成本之外，国家至今尚未出台系统、可操作的政策措施去协助家庭照顾 0-6 岁学龄前儿童（徐浙宁，2009），年幼儿童的照顾工作，主要仍由家庭承担。

在独生子女政策实施之前乃至实施之后的一长段时间里，中国的家庭规模较大，扩大家庭与大家庭的比例较高，邻里互助的传统尚浓，家庭内部的成员之间、邻里之间会通过互助的方式帮助那些暂时或长期得不到亲生父母照顾的孩子。在更宏观的层面，尽管政府倡导妇女走出家门进入劳动力市场，但是，农村社会实践的人民公社制度与城市社会践行的单位体制，都在一定程度上缓解了劳动妇女可能面临的母职与工作间的紧张（王绍光，2008）。因此，那时候，即使国家没有发展出系统的儿童社会政策与儿童福利服务，儿童仍然能够从家庭、社会、乃至企业之中获得必要的照顾与养育。现实中，尽管我国儿童福利的对象与范围长期都只限定在无法定抚养人、无劳动能力、无固定生活来源的“三无”儿童（实际工作中主要是福利机构中的孤儿、弃婴和农村纳入“五保”供养的孤儿）（张世峰，2006），绝大多数的儿童仍然能够得到基本的抚育。在这个过程中，以家庭为主的非正式儿童照顾体系发挥了至关重要的作用。

但是改革开放后，我国社会经历了快速的转型过程：市场经济体制逐步成形，社会的工业化水平与城市化水平显著提高，社会两极分化的趋势日益显著，个体行为的传统的集体主义取向遭致现代社会的个体主义取向挑战，甚至部分替代（孙立平等，1994；郑杭生，2003）。这种社会变迁深刻影响了传统的非正式抚育模式的实践，以致其日显失灵，难以有效承载抚育儿童的重责。这突出表现在以下几个方面：

首先，家庭、扩大家庭与邻里社区在儿童抚育方面的互助功能逐渐减弱。随着市场经济的发展及其引发的个体意识的张扬，过去一直高度稳定的中国家庭、婚姻开始出现松动，离婚率显著提升。据统计，从 1979 年至 2009 年的 30 年间，我国离婚人数持续增长。近 5 年来，该指标的年均增幅更是高达 7.65%。2009 年，我国共有 246.8 万对夫妇登记离婚（王敏，2011）。因为父母的离婚，单亲家庭儿童的数量呈现持续增长的趋势，有些孩子甚至被离婚的父母遗弃，成为事实上的孤儿。如上文所言，在传统中国，这类儿童通常都可以从他们的扩大家庭、家族或其赖以成长的邻里社区中获得某种形式的补偿性照顾。然而，现在，扩大家庭与家族在儿童照顾方面的互助功能已经明显衰微。由于城市化、工业化和以降低生育率为主要内容的生育政策的长期实施，过去 30 年来，我国家庭的主要形式不再是传统的大家庭，而是核心家庭（邓伟志等，2001）。另一方面，部分“幸存”的扩大家庭已经不再愿意如传统时代那样积极地帮助扩大家庭内部其他家庭的面临困境的儿童，邻里社区之间在儿童抚育方面的传统也在衰落。过去一直盛行的传统美德“幼吾幼以及人之幼”在现代社会中已经不再如从前那样为人传唱践行，人们更多地关心自己的利益。当邻居的孩子无法从他们的父母那里获得足够养育时，愿意主动伸出援助之手的人变得越来越少。笔者在有关我国流浪儿童问题的研究中也发现，不少儿童因为家庭功能失调无法从家庭与社区邻里中获得必要的照顾，不得不浪迹街头，独自在城市街头谋生度日，引发一系列的关于儿童的人道主义悲剧（程福财，2008）。这充分表明，在当前的社会情境之中，结构小型化、脆弱化之后的不少家庭已经难以承担抚育儿童的责任。

其次，随着育儿成本的不断增加，不少年轻的家长面临沉重的育儿经济压力与照顾负担。在对上海市徐汇区 746 户家庭的随机抽样调查中，徐安琪研究员为了全面准确估算育儿费用，系统调查了因育儿发生的租房、买房、结婚储备以及近年日增的信息、通讯、保险乃至婴儿满月酒和子女过生日等直接育儿费用，结果发现，0-16 岁孩子的总直接成本达 25 万元左右。如果加上孕产期的支出以及从孩子孕育到成长过程中父母因孩子误工、减少流动、升迁等自身发展损失的间接经济成本，育儿的经济成本相当惊人（徐安琪，2004）。另一方面，伴随着家庭结构的小型化、妇女普遍进入劳动力市场，家庭日常照顾儿童的负担日渐沉重。在单位体制解体之后的今天，双职工家庭子女的照顾完全得不到“单位”的制度支持。按照现有的政策框架，除了母亲具有 3 个月

的产假之外,在政策上,双职工家庭一般没有亲职假(Parenting leave),很难照顾家中婴幼儿。不仅如此,因为追逐利润的需要,部分用人单位对于带养幼童员工的要求变得更加严厉,大量加入到劳动力市场中的年轻父母要在工作和育儿之间寻找到平衡变得越来越困难,婴幼儿的照顾成为许多双职工家庭面临的严峻的现实问题(国务院,1988;李亚妮,2008)。在城市,普遍出现了家庭需要人临时或长期照顾婴幼儿却无法获得帮助的问题,出现了双职工家庭入读幼儿园与小学的学生下午三点半放学后无人接送照顾的问题。经济与照顾负担一起,让许多年轻的家庭不堪重负。近几年来,大众媒体甚至将许多为育儿所累的年轻父母形容为“孩奴”,年轻一代的生育意愿也显著降低(陆乐等,2010)。从这个意义上说,传统的只关照孤残儿童的儿童福利政策已经难以适应社会发展的需要,儿童社会政策的边界需要拓展,国家在抚育儿童过程中的角色需要适当调整。

再次,市场经济的快速发展,社会变迁的不断进行,产生了一大批在事实上无法得到自己亲生父母养育、照顾的儿童,他们的家庭或者没有能力、或者没有意愿抚育好他们。这些弱势儿童的存在急需国家力量的帮助。据不完全统计,由于城乡社会流动,目前,中国出现了5800万的留守儿童,其中,14周岁以下留守儿童约4000万人(全国妇联,2008),这些孩子不能经常与父母居住在一起,无法如普通孩子那样得到父母的即时照料与教养;根据2005年全国1%人口抽样调查样本数据,全国14周岁及以下流动儿童规模达到1834万人(段成荣等,2008),这些儿童离开了家乡,和父母一起来到陌生的城市居住,但是父母因为都要去工作无法很好地照顾他们;全国有100-150万左右的流浪儿童,^①他们与自己的家庭基本或完全切断了联系;有817万需要特殊照顾、康复服务与特殊教育的残疾儿童(杨傲多,2010),有近60万服刑人员子女(司法部,2006)和至少20万受艾滋病影响的儿童(刘继同,2010)。这些在新的变化了的社会环境中产生的处境困难儿童,无法从家庭、社会与市场获得充分的照顾与养育,急需国家力量的介入,急需儿童社会政策的荫蔽。

上述变化和 challenge 表明,国家需要采取有效的措施去积极应对育儿这个过往被认定为私领域的事务。然而,我国政府迄今仍然没有出台系统地帮助家庭抚育儿童的社会政策,自然亦没有系统的社会服务去帮助那些在家庭中得不到适当照顾的孩子。政府一如既往地强调儿童应该留在家庭内接受父母的监护,却没有考虑到社会的转型业已造成家庭在儿童照顾方面的功能失调。显然,不管是从维护儿童权利的角度上看,还是从促进家庭稳定与和谐的角度看,国家介入儿童抚育事务都有其必要性。从这个意义上说,儿童福利供给过程中的国家角色急需重新定位。国家如何建构适合新时代的儿童抚育模式并有效确保并提升儿童福利,成为我国儿童社会福利发展的重要议题。

三、在“左”“右”之间:我国儿童福利制度建设的路径选择

1990年,我国政府签署《联合国儿童权利公约》,承诺要采取一切必要之手段保护少年儿童的权益。在这个背景之中,我们需要思考如何借鉴国际儿童福利发展的一般经验,来回应我国社会快速发展过程中出现的儿童福利问题,以有效应对社会转型与家庭失能给儿童发展与儿童福利带来的负面影响。

改革开放三十年来,我国经济实力显著提高。至2010年底,我国GDP总量已经一跃超过日本,成为全球第二大经济体。在这样的经济发展形势下,如果儿童社会福利的对象仍然只是局限于很小一部分的孤残儿童,儿童福利的内涵与水平仍然在低位徘徊,政府的社会合法性会遭致削弱,社会秩序的维持也将面临更多的挑战。或许正是基于这样的考虑,1990年代中期以来,中央

^①参见民政部与国家发展改革委,2007,《“十一五”流浪未成年人救助保护体系建设规划》(民发〔2007〕75号),民政部官方网站(<http://fss.mca.gov.cn/article/jhgh/200712/20071200008828.shtml>)。

与地方政府都开始关注流浪儿童、受艾滋病影响的儿童、服刑人员子女、单亲家庭子女等困境儿童的福利问题；2000年之后，流动儿童的受教育权利与留守儿童的生活照顾与监护问题都开始得到越来越多的关注；2011年胡锦涛主席更提出要建立健全家庭发展政策。

可见，在宣示性提出要保障儿童的生活过后，随着儿童问题的突出与国家干预能力的增强，政府开始尝试在公共政策层面系统回应儿童福利问题。但这样的尝试，仍处于起始阶段，并且在一开始就显得犹豫踌躇：向“左”走还是向“右”走，抑或是停步不走？发展面向处境困难儿童的剩余型儿童福利，还是发展面向所有儿童的普遍性福利？这成为建设现代儿童社会福利体系过程中一个充满争议的论题（杨雄，2011）。由于规范性儿童抚育模式的影响，一部分政策制定者仍然希望家庭能够尽可能地担当起养育儿童的责任。他们担心政府主导的社会福利体系可能会对传统的一些宝贵价值观念造成冲击，影响到民众育儿的责任意识，削弱家庭内部的互助传统。尽管主张在经济与社会层面实施全面的国家干预，但是，无论是改革开放前还是市场化改革之后，我们都习惯于将家庭看作是私人领域，公共政策较少对家庭进行讨论和干预。即使是在广泛动员妇女参与劳动力市场之后，即使是在世界女性主义运动蓬勃发展并持续控诉将妇女与家务、儿童抚育捆绑时，奉行威权主义的国家仍然坚持儿童照顾是私人之事务，并未出台系统的政策服务去支持原来承担照顾儿童的妇女更好地平衡家庭与工作的关系。在它看来，国家的介入，可能会破坏家庭内部的互惠行为，会有损爱幼慈幼的传统家庭美德，甚至会鼓励人们抛弃育儿责任等不负责任的行为。另一方面，有人更担心过多地发展儿童福利会增加国家的财政负担，甚至重蹈福利国家危机的覆辙。因此，在国家尚未起步协助家庭抚育儿童时，政府一再强调家庭的责任，在社会福利社会化的理念下强调发展由政府、家庭、第三部门等多重力量共同供给的社会化儿童福利。

但是，如上文所述，继续在国家不作为的道路上走，面临着多重风险。在意识形态层面，女性主义批评国家不作为、继续将女性与育儿捆绑，限制了妇女的发展；新保守主义者尽管反对福利国家并主张最小的国家干预和最大的个人自由，但坚持主张国家应该在不妨碍市场机制发挥作用的前提下，通过协助家庭、规范市场等方式，为有需要的儿童与家庭提供最低限度的生活保障（陈美伶，1991；李明政，1994）；福利国家的积极倡导者（例如公民权利论者）则认为，通过儿童福利服务的供给，可以在一定程度上消除市场经济发展引发的社会不平等的消极负面作用（Marshall, 1950）。在社会实践层面，大量得不到家庭及时照顾的儿童的出现，直接引发了人道主义危机与社会秩序危机。创新儿童抚育模式，发展儿童社会福利，成为理论与实践的双重紧迫需要。

向“左”走而发展更积极更普惠的儿童福利，还是向“右”走而建设一个最低限度的儿童福利体系，是一个需要联系实际思考的理论与政策议题。考虑现时儿童抚育的现实、我国儿童抚育的传统以及我国经济社会发展的需要，笔者以为，发展一套面向困境儿童——得不到家庭充分照顾与教养的儿童（如孤残儿童、贫困儿童、流浪儿童、受艾滋病影响的儿童等）——的社会福利服务体系具有现实的必要性与其可行性。这种选择性的儿童社会福利，既可有效回应困境儿童与家庭的需要，亦可避免让国家在儿童社会福利发展之初就背上沉重的财政负担。

建设选择性福利政策模式，意味着要继续强调家庭在儿童抚育过程中的作用，意味着儿童社会政策只是回应那些无法从家庭获得必要照顾与教养服务的孩童，意味着国家干预的最小化。为此，儿童福利服务的供给要建立在资格审查的基础之上。选择性儿童社会福利的供给主要包括资金支持与照顾服务两个方面。为缺乏必要育儿经济能力的家庭提供必要的经济补助，为困难家庭孕育孩子、养育孩子、教育孩子提供最低限度的资金支持。最低限度的经济补助，有利于困境家庭儿童尊严的维持与福利的确保，有利于困境家庭儿童获得必要的发展机会，进而阻断贫困的代际传递。另一方面，政府需要为临时或长期不能照顾孩子的家庭提供儿童照顾服务。家庭结构的小型化和妇女对劳动力市场的参与使得城市家庭对儿童照顾服务的需求普遍而强烈，部分特殊儿童因为父母服刑、疾病等原因而长期不能从家庭获得照顾。社会化的儿童照顾服务与支持父母照顾儿童的亲职假制度的实践，都能在一定程度上确保、提高儿童的福利水平。

参考文献:

- 陈美伶, 1991, 《国家与家庭分工的儿童照顾政策——台湾、美国、瑞典的比较研究》, 台湾大学社会学研究所硕士论文。
- 陈云凡, 2008, 《OECD 十国儿童福利财政支出制度安排比较分析》, 《欧洲研究》第 5 期。
- 程福财, 2008, 《流浪儿——基于对上海火车站地区流浪儿童的民族志调查》, 上海: 上海社科院出版社。
- 邓伟志等, 2001, 《家庭社会学》, 北京: 中国社会科学出版社。
- 费孝通, 2007, 《乡土中国》, 上海: 上海人民出版社。
- 段成荣等, 2008, 《我国流动儿童最新状况——基于 2005 年全国 1% 人口抽样调查数据的分析》, 《人口学刊》第 6 期。
- 国务院, 1988, 《女职工劳动保护规定》, 中华人民共和国国务院令 9 号。
- 李明政, 1994, 《意识型态与社会政策模型》, 台北: 台北冠志出版社。
- 李宏等, 2005, 《瑞典的社会福利制度及其危机与改革》, 《价格月刊》第 3 期。
- 李亚妮, 2008, 《“工作和家庭的平衡: 中国状况分析及政策研讨会”综述》, 《妇女研究论丛》第 4 期。
- 刘继同, 2010, 《中国孤儿受艾滋病影响儿童和脆弱儿童生存与服务状况研究》, 《青少年犯罪问题研究》第 4 期。
- 陆乐等, 2010, 《“孩奴”现象困扰世界多国》, 《精神文明导刊》第 4 期。
- 陆士桢等, 2005, 《中国儿童政策概论》, 北京: 社会科学文献出版社。
- 司法部, 2006, 《半数以上服刑人员未成年子女生活堪忧》, 《中国青年报》7月4日。
- 孙立平等, 1994, 《改革以来中国社会结构的变迁》, 《中国社会科学》第2期。
- 全国妇联, 2008, 《全国农村留守儿童状况研究报告》, 《中国教育报》2月29日。
- 王敏, 2011, 《中国高离婚率背后的婚姻困境》, 《社会观察》第3期。
- 王绍光, 2008, 《大转型: 1980年代以来中国的双向运动》, 《中国社会科学》第1期。
- 谭友坤等, 2006, 《旋善与教化: 中国古代慈幼恤孤史述论》, 《学前教育研究》第12期。
- 新华社, 2011, 《胡锦涛: 坚持和完善现行生育政策》, 北京4月27日电。
- 徐安琪, 2004, 《孩子的经济成本: 转型期的结构变化和优化》, 《青年研究》第12期。
- 徐延辉, 2005, 《福利国家运行的经济社会学分析》, 《社会主义研究》第1期。
- 徐浙宁, 2009, 《我国关于儿童早期发展的家庭政策(1980-2008)——从“家庭支持”到“支持家庭”?》, 《青年研究》第4期。
- 杨傲多, 2010, 《我国残疾儿童绝对人数为世界最多》, 《法制日报》6月2日。
- 杨雄, 2011, 《我国儿童社会政策建设的几个基本问题》, 《青年研究》第1期。
- 詹火生等, 2002, 《我国儿童照顾政策分析》, 《国政研究报告》(台北) 6月14日。
- 张世峰, 2006, 《关于新时期我国儿童福利事业发展的几点思考》, 《社会福利》第10期。
- 郑杭生, 2003, 《社会转型论及其在中国的表现——中国特色社会学理论探索的梳理和回顾之二》, 《广西民族学院学报(哲社版)》第5期。
- Barton, C. & Douglas, G. 1995, *Law and Parenthood*. London: Butterworths.
- Fox Harding, L. 1996, *Family, State and Social Policy*. Basingstoke: Macmillan.
- Marshall, T. H. 1950, *Citizenship and Social Class and other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nixon, R. 1997, “Positive youth development.” *Child Welfare: Journal of Policy, Practice, and Program*, 76(5).
- Pecora, et al. 2009, *The child welfare challenge: policy, practice, and research*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Quintero, S. J. 2009, *Child welfare issues and perspectives*. New York: Nova Science Publishers.
- Rose, R. 1986, “Common goals but different roles: the state’s contribution to the welfare mix.” In Rose, R. & Shiratori, R. (eds.), *The welfare state: east and west*. Oxford: Oxford University Press.
- Thomas, N. 2000, *Children, Family and the State: Decision-making and Child Protection*. Basingstoke, Hampshire: Macmillan; New York: St. Martin's Press.

作者单位: 上海社科院青少年研究所
责任编辑: 陈 昕