

中国城市社会救助政策与儿童发展^①

高翔^②

一、引言

发展心理学一般将儿童期(0岁至13岁)分为婴儿、幼儿、和小学儿童期^③。儿童期是个人的心智与社会性形成与发展的关键时期,受到社会政策、家庭的社会经济背景,以及个人先天禀赋的影响。根据2000年人口普查数据,我国约有2.2亿5至14岁儿童,其中3550万居住在城市,2690万居住在乡镇,15320万居住在农村。根据张时飞、唐均(2009)的研究估计,至2007年,我国约有492.9万城镇低保儿童,其中学龄前儿童75.3万人,学龄儿童417.6万人^④。与中高收入家庭中的儿童相比,低收入家庭中的儿童不仅物质资源有限,也缺乏教育、照顾、医疗以及社会参与的机会。其中,儿童照顾是本文的关注点。儿童照顾关乎儿童的安全与发展,也影响其父母的就业。目前,我国与儿童照顾有关的社会问题较为突出。如:幼儿入园难,缺乏规范的幼儿早期教育服务、缺乏对入学儿童午间“小饭桌”服务的监督、缺乏对课后活动监督,等等。贫困儿童在这些方面的资源十分匮乏,亟待社会政策支持。

本文拟梳理和讨论我国现有的扶贫政策框架对缓解和消除儿童贫困的影响,其中特别着重强调救助政策对儿童照顾的影响。目前与有家庭归属的儿童相关的城市社会救助政策主要为“最低生活保障制度”(简称“低保”)。依托已

①本文是作者承担的2010年度国家社会科学基金项目《我国儿童照顾政策与城市低收入家庭中儿童发展规划研究》(批准号:10CSH052)的阶段性成果。

②高翔,北京大学社会学系讲师。

③林崇德.发展心理学[M].北京:人民教育出版社,2009.

④张时飞,唐均.中国贫困儿童:概念与规模[J].河海大学学报,2009-12.



有的城市社会救助政策框架,本文主要关注城市低保家庭的儿童照顾需求。在目前一般救助和分类救助的基础上,社会救助政策应当覆盖儿童照顾需求。下文将包括三个部分:贫困和儿童贫困的定义与测量;我国城市救助政策的发展和影响;建立更为完善的贫困儿童救助体系的构想。

二、贫困与儿童贫困

(一) 贫困

贫困可以发生在个人身上,也可能发生在一个社区,乃至一个国家或地区。贫困是一种社会现象与生活状态,需要在特定的社会情境下来理解,可被理解为需求未得到满足的状态。定义贫困需要思考:什么是“需要”?如何满足“需要”?怎样才算“充分”满足了需要?具体的社会现实会影响对这三个问题的回答。其中,如何定义和测量“需要”是最为基础的问题。

有关需要的讨论,美国心理学家马斯洛(Abraham Maslow)的需要层次观点影响较为广泛。他指出,需求一般有五个层级,包括生理的需要、安全、爱与归属、自尊,以及自我的实现。贫困可以理解为不同层次、不同类型的需要未得到满足的状态。目前,有关扶贫的社会政策的讨论一般关注物质、经济以及社会参与层面的需求。此外,布拉德肖(Jonathan Bradshaw)的需要类型说为社会政策干预贫困提供了另一个切入点。他将需要置于人与社会互动的情境之下来理解,提出四种类型的需要:规范性的需要、个人感觉到的需要、个人表达出来的需要,以及比较的需要。^①(杨伟民,2010)在满足了具有普遍和规范性的需要的基础上,社会政策应当贴近需求者本人感受和表达出来的需要,并且考虑到个体参照其他社会成员后相对需要的满足。换言之,应当根据社会成员间在社会、经济、政治、文化等方面的相对距离来理解需要。

目前扶贫政策的讨论中,主要涉及“绝对贫困”、“相对贫困”,以及“社会排斥”几个概念。“绝对贫困”一般主要从经济状况来定义,其测量方法包括取国家平均收入的一定百分比为官方贫困线、人均消耗卡路里以及菜篮子等方法。例如,美国扶贫政策根据国民收入的平均值来设定贫困线。该贫困线随家庭规模和年度消费指数变化更替。如果家庭年收入低于贫困线,便被视为贫困家庭。“相对贫困”更着重于不同群体间相对的社会距离,在经济收入的基础上,强调

^①杨伟民. 社会政策导论[M]. 北京:中国人民大学出版社,2010.



市民权、政治权、社会权的实现。相对贫困有几种测量的方式。例如,可以依据全国家庭收入的中位数来确立贫困线,其反映了现代社会经济不平等的一个方面。“社会排斥”概念较为广泛地运用在英国和欧洲。英国政府将其定义为“个人或区域所遭受各种问题的组合,例如失业、低技能、低收入、住房困难、处于高犯罪率环境、有健康问题以及家庭解体”^①。

政策上对贫困的定义,立足于对基本需求的判断,受到既有政策和政府财政的影响。目前我国扶贫政策主要采用绝对贫困的定义,即基本生活需求上的困难。采用绝对贫困概念为政策设计的基础,优点是贫困线的确立相对容易,救助的办法也较为明确。然而也有几个方面的缺陷,包括:(1)如何准确计算家庭收入;(2)如何充分考虑不同类型家庭、不同结构家庭的需求;(3)如何根据社会其他成员的社会经济水平来确定贫困群体,以及当整体经济水平变化时如何确定贫困群体。^②

总之,从个体发展的需求来看,贫困可以被定义为欠缺衣食住行的资源、缺乏充分的医疗服务、获得的教育机会不足等。更进一步讲,贫困往往意味着不能充分参与社会活动,难以充分享有完整的公民权利,例如:没有或难以行使政治选举的权利,不能有效地参与决策和行使监督权利,不能参与社会资源的分配等。从社会分层的角度出发,贫困是享有的资源、能力、权力以及时间的组合的一种状态。

(二) 儿童贫困

儿童贫困往往与家庭或监护人的贫困有关,因而缓解和消除儿童贫困的社会政策常常以干预其家庭或监护人为政策的目标。在以家庭为单位进行社会救助基础上,政策制定和执行者,以及学术界发现有必要针对儿童自身的特殊需求予以社会支持。

讨论儿童贫困,我们需要思考如何定义和测量儿童贫困、引起儿童贫困的原因以及儿童贫困的后果。

儿童心智尚不成熟,没有劳动能力、没有政策决策的权利,只能通过其他行为能力主体对政策发生影响。稳定的环境对儿童身心的成长尤为重要。他们需要稳定的物质和经济条件、教育机会、卫生保健服务以及家庭或类似家庭的生活状态。由于儿童需求与成人有所不同,缓解和消除儿童贫困的政策手段也

^① Iceland, J. *Poverty in America*. 2nd ed. University of California Press. 2006 :29.

^② 刘喜堂. 当前我国城市低保存在的突出问题及政策建议[M]. 社会保障研究, 2009-12.



应当有区别。探讨儿童贫困问题时,需要注意儿童贫困的三个特性:第一,儿童对监护人的依赖性。监护人的社会经济地位直接影响儿童的生存状态。所以儿童贫困救助应当更为完整的考虑其生活的社会网络。第二,儿童处于弱势地位的长期性。如果从出生到16岁初步成年算起,其发展所需的资源供给为16年。因而针对儿童贫困的政策应当具有发展性,随其不同年龄的需要而有所调整。第三,儿童的需要具有综合性。与成年人有所不同,例如,因失业导致贫困的成年人,其贫困救助的核心是协助其再次就业。然而,儿童的需要是物质、经济、教育、卫生以及稳定生活环境的综合。

低收入家庭的困难表现在基本生活需求无法满足,以及欠缺对人力资本和社会资本投资的信息与资源。成长于贫困家庭的儿童可能受到的影响是长久的,特别是由于家庭经济困难而导致的受教育不足,将影响儿童未来的就业。^①与教育相关的另一个问题是儿童的照顾问题。欠缺具有一定质量的照顾的儿童,其智力和行为都会受到一定的影响。^②本文的第三部分将着重讨论儿童照顾需求,这里不多赘言。此外,贫困儿童缺乏良好的卫生保健服务,贫困家庭更容易解体等更脆弱的特点都对儿童身心发展有不利的影响。

因而,在考虑了儿童贫困的特点之后,就会发现以绝对贫困为标准,仅针对家庭收入予以社会救助,不能很好地满足儿童生存与发展的需求。物质性救助的基础上,还应当综合促进儿童获得受教育的机会、获得良好的照顾、获得卫生保健服务以及协助其拥有稳固的家庭环境。

一般学术讨论贫困的成因是从宏观和微观两个层面来展开。宏观层面,包括自然灾害、原单位制系统的改变、劳动力市场对劳动能力要求的改变,以及社会福利政策的支持有限。微观层面,一般考虑个人的教育和技能水平、所处家庭的社会经济地位以及个人的社会网络。导致儿童贫困的原因也不外乎结构性因素与个人因素。这里着重讨论结构性因素。以贫困家庭的儿童为例,结构性因素可以分为三个方面:第一,影响其父母社会经济地位的因素,如劳动力市场的供求关系等。第二,国家针对儿童的社会支持政策是否充分。因为儿童贫困不完全等同于其家庭贫困。第三,区域间的经济、社会政策以及资源分配的差异带来的发展机会的差异。其中,教育机会区域间不平衡分布是我国社会资源分布结构性不平衡的一个方面。例如我国西部地区的义务教育完成率远低

① Duncan, G. & Brooks-Gunn, J. (ed). *Consequences of growing up poor*. Russell Sage Foundation, 1999.

② Magnuson, K. et al. *Inequality in preschool education and school readiness*. *American Educational Research Journal*. 41(1) 2004 : 115-157.



于东部和中部,分别为 66.4%,88.7%,和 80%^①。这些因素的综合表现是我国儿童贫困有着区域不平衡分布的特点:内地与沿海、城市与农村的贫困率不同^②。

前文已述,贫困对儿童的成长有着长期的影响。由于成长期的生活窘迫,贫困儿童在智力培育、学习、行为规范以及社会参与等方面都处于弱势。如果能够对儿童贫困进行有效的干预,不仅能够帮助儿童更好的成长,也能够切断代际间的贫困传承,最终消除贫困。

三、我国城市社会救助政策的发展和对贫困儿童的影响

(一)我国城市社会救助政策的发展

新中国建国初期,我国城市社会救助的对象主要为灾民、游民、孤老残幼等;救助方式主要包括建立收容安置机构和生产教养院,以及组织生产自救等。1954 年以后的社会救助方针有所调整,主要救助社会困难户(无固定收入、无生活来源)、因精简而退休的老职工以及历史原因形成的特殊救助对象(如投诚的国民党、归侨等);救助办法为定期救助符合政策规定标准的对象,以及临时救助那些因突然事件陷入贫困的居民。20 世纪 80 年代改革以前的城市社会救助在一定程度上发挥了社会安全网的作用,然而存在几个方面的不足:救助对象覆盖面过窄,救助标准过低,国民收入用于救助的经费投入严重不足。^③

市场经济改革以前,政府社会救助政策主要覆盖没有工作能力、没有工作单位、有需求但欠缺照顾的人群。随着经济体制改革及其深入,城市贫困人口的构成发生了很大变化。自 1994 至 2006 年间,城市国有企业的雇员从 14500 万削减到 7200 万,城市下岗人员的生活困难为社会所关注。^④

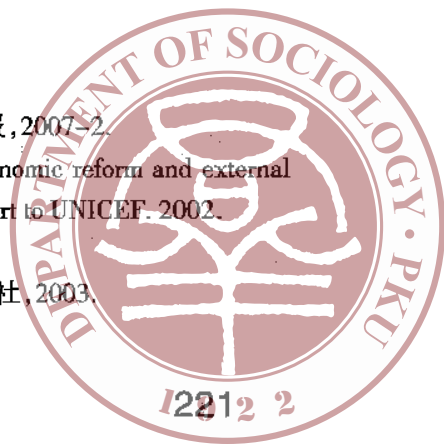
目前我国尚没有官方的城市贫困线,因此对贫困人口的估计会因不同的口径而有所差别。根据国家统计局的资料(1995),至 1995 年,我国有 2400 万城市贫困人口,占总人口的 8.6%。朱庆芳(2002)估计 2000 至 2001 年我国城镇贫困人口约为 3000 万人,包括下岗未就业者、登记的失业人口、被拖欠退休

① 刘精明,杨江华.关注贫困儿童的教育公平问题[J].华中师范大学学报,2007-2.

② Lu, A. & Zhong, W. Child poverty and wellbeing in China in the era of economic reform and external opening. In Giovanni Andrea Cornia (ed.) Harnessing globalization for children: A report to UNICEF. 2002.

③ 史柏年.社会保障概论[M].北京:高等教育出版社,2004.

④ 唐均,沙琳,任振兴.中国城市贫困与反贫困报告[M].北京:华夏出版社,2003.



金的职工、被拖欠工资的职工,并考虑家庭负担人口数。^①而根据唐均等学者(2003)的估计,有1500万城市贫困人口。我国1999年全面推行最低生活保障制度,因地制宜确立城市最低生活保障线。依据最低生活保障线,至2010年,我国领取城市最低生活保障的人口约为2311万人^②。我国城市社会救助政策从过去主要关注鳏寡孤独的五保户,到今天通过最低生活保障政策广泛覆盖城乡低收入家庭,更进一步的实现了社会安全网的功能。

中国发展研究基金会等机构合作研究的报告(2005)^③指出,目前我国城市贫困的主要特点有以下几个方面:沿海地区贫困率较低;贫困率与城市规模为负相关,城市规模越大,贫困率越低;80%的贫困人口居住在地级市;儿童贫困率最高。受教育程度越高,陷入贫困的可能性越低。例如,2003年的数据表明,平均受教育年限低于6年的人群,贫困率为9.8%;而有高中学历及以上教育水平的人群,贫困率为0.2%。此外,超过一半的贫困家庭,有一个具有劳动能力的成员失业。

虽然现有的城市贫困救助政策在一定程度上缓解了受助者的生活困难,但也有三个需要完善的方面。第一,如何有效地鉴别符合政策的受助者。这是福利政策中带有普遍性的问题,亦即如何测算受助者的经济收入,如何辨别其需求的程度、需求的类型。第二,怎样的鉴别方式会避免对受助者造成困扰。当前有的地区采取社区公示的制度,试图通过社区成员的相互监督减少“骗保”现象。但是公示可能带来福利资助的“耻辱化”,既会影响受助者与其家庭成员身心和发展,也会为福利的进一步扩展带来阻力。第三,如何有机地融合贫困救助和促进发展之间的关系。其一是对有劳动能力受助人的再就业要求应当切实可行;其二是政策悬崖效应的弱化,把工作和获取福利资助之间的边际替代效应尽可能地减低。

一般而言,对政策目标群体需求的判断,以及对政府财政收支的考虑会影响到政府怎样定义社会问题以及如何确定政策的目标群体。在城市贫困问题上,有关贫困的定义、测量、反贫困的讨论会影响城市社会救助政策的制定和发展。现今,城市最低生活保障制度是我国城市社会救助的主要政策之一,属于现金补助型救助政策。该政策为城市低收入家庭提供了基本的生存保障。一

①唐均,沙琳,任振兴.中国城市贫困与反贫困报告[M].北京:华夏出版社,2003.

②《民政事业统计季报》(2010年4季度),民政部网站。

③中国发展研究基金会,美国国家经济研究局,世界银行.中国社会保障体制改革:国际研讨会,2005.



一般而言,现金补助型救助政策能够允许受助人更为灵活的决定如何支配救助金,但是补助金额的幅度,以及受助人对需求的考虑,会影响到政策的效果。

现今城市社会救助政策在财政支出、人群覆盖、特殊需求的满足等方面有了巨大的进步,但是在更进一步的扶助受助人或家庭摆脱贫困方面还有一定的不足。目前的城市社会救助政策还存在保障水平较低、类型单一、对需求的甄别和满足不够准确等问题。例如,低收入家庭中儿童的受照顾需求。对于学龄前儿童及放学放假的学龄儿童,低收入的父母可能会面临减少劳动时间看护子女或聘请其他人员看护子女的两难问题。即使祖父母辈可以提供帮助,父母也受到要承担祖父母辈生活需求的压力。因此,救助政策的项目类别应当细化和拓展,以便更为准确和完全的覆盖受助者的需求。社会救助政策的发展有必要更进一步地考察家庭成员的具体需要。救助政策对儿童发展需求的覆盖将有助于实现代际向上流动,消除贫困的代际传承,最终消除贫困。

贫困家庭中的儿童,不仅有基本的生活需求,也有受照顾和教育的需求。如果教育和提供儿童照顾的公共资源不足,家庭将承担主要的儿童照顾责任。对于没有其他家庭成员的核心家庭,这意味着家庭成员用于儿童照顾时间的增多,以及可用于劳动力市场的时间减少。有实证研究已经发现,政府增加给低收入家庭的儿童照顾资源开支,有助于低收入家庭的子女进入教育质量更高的儿童照顾与教育机构,同时也有助于提高其父母的劳动就业状况,特别是母亲的劳动参与。^{①②}城市救助政策的效果,应当包括短期救助与长期脱贫,维护社会的稳定。将低收入家庭儿童照顾的需求考虑进来,有助于协助父母更好的就业,以及促进儿童发展。

(二)对贫困儿童的影响,以儿童照顾需求的满足为例

根据世界银行 2009 年的报告《从贫困地区到贫困人群:中国扶贫议程的演进》,我国 16 岁以下男童的贫困率为 16.3%, 占有贫困人口 13.2%;女童贫困率为 17.3%, 占有贫困人口 12.2%。张时飞、唐均(2009)将我国的贫困儿童分为四种类型:孤儿、患艾滋病的儿童或病毒携带者、贫困家庭中的儿童,以及获得最低生活保障救助的家庭中的儿童。其中,对农村孤儿的制度性救助方式包括:农村五保供养制度、农村最低生活保障制度,以及农村特困户救

^① Bainbridge et al, Who gets an early education? Family income and enrollment of three to five year olds from 1968—2000. *Social Science Quarterly* : 86(3), 724—725.

^② Blau & Currie, Pre-school, day care, and after-school care: Who's minding the kids? In E.A. Hanushek & Welch (Eds.), *Handbook of the economics of education* (Vol2). Elsevier B.V.



助制度。^①而城市贫困家庭的儿童主要依靠最低生活保障政策获得经济支持。

目前我国城市救助政策为低收入家庭中的贫困儿童提供了基本生活的保障,并且“分类救助”政策也在一定程度上促进了儿童的受教育机会。然而,目前我国与儿童教育有关的政策主要集中在九年义务制教育,对学前教育和看护、正式就学时间之外的儿童看护都没有政策支持,而儿童确有这些方面的需求。对低收入家庭来说,能够协助解决儿童的看护问题,既有利于父母的就业,也有利于儿童的发展。这也是本文讨论的重点,即城市救助政策对儿童受照顾需求的影响。

引言部分已经提到我国与儿童照顾有关的社会问题突出。幼儿照顾的问题主要为:能否入幼儿园,能够参加什么类型、什么品质的幼儿园。学龄儿童的照顾问题主要包括:午间、下午放学后的照顾,节假日的照顾。我国儿童照顾的主体为父母、祖父母、其他亲属、朋友、雇佣的看护、营利型家庭式幼儿照顾、幼儿园、学龄儿童的课后活动、其他营利性辅导班等。我国低收入家庭中的儿童发展存在严重资源不足问题。城市低收入家庭中的儿童(包括农民工中的低收入家庭的子女)、失依儿童、农村留守儿童得到的物质和教育资源都少于中等收入家庭的儿童。根据韩克庆(2010)等调查发现,目前我国低保家庭中,三口之家所占比例最高。^②一般核心家庭中,传统的祖父母辈提供子女看护的资源是相对缺乏的。

学术研究发现家庭的社会经济状况、儿童的特质,以及相关政策影响了父母所选择的儿童照顾类型。^{③④}伴随着市场经济改革,传统上承担儿童照顾责任的妇女更多地参与就业,祖父母辈照顾儿童的资源由于家庭核心化而减少。同时,我国原有的儿童照顾补贴主要以单位福利形式提供,如单位幼儿园等。随着经济改革的发展,单位福利型儿童照顾服务逐步减少。在传统儿童照顾资源减少的同时,需要国家的支持,例如向低收入家庭提供儿童照顾津贴,以帮助他们购买或获得相应的服务。

儿童照顾关乎儿童的安全、生存、教育和发展。工业化发达国家的经验研究发现,当主要照顾者父母由于务工等原因不能看护,而又没有亲属可以替代提供照顾时,社会政策提供支持,满足儿童的照顾需求,对儿童的发展和其父母

① 张时飞,唐均.中国贫困儿童救助:问题与对策[J].新视野,2009-6.

② 韩克庆.城市最低生活保障制度的问题与对策:全国6城市的抽样调查,民政部2010年12月会议。

③ 程福财.中国流浪儿童福利政策的绩效:基于流浪儿童视角的分析[J].社会科学,2009-4.

④ 李瑞林.中国城市贫困问题研究综述[J].学术探索,2005-6.



的就业是有正面意义的。^{①②}儿童照顾服务具有公共产品的特性,由于低收入家庭的支付能力有限,向低收入家庭提供儿童照顾服务的机构的积极性不足,因而社会政策促进有关服务的供给是必要的。同时儿童照顾资源存在信息不对称的问题,家长难以掌握儿童照顾市场的完全信息。例如,家长个人辨别服务机构是否能够提供高质量服务的成本很高,且因信息的不对称性而难做正确的选择,因此,社会政策的干预也是必要的。

以美国为例的发达国家,其反贫困政策中的一个主要组成部分为针对低收入家庭中儿童的扶助与照顾政策(Child Care Subsidy Policies)。其与社会保障(Social Security)、医疗保障和保险(Medicare 和 Medicaid)、失业保险(Unemployment Insurance)等社会政策共同为公民提供保障。儿童照顾政策的经费可从其困难家庭福利资金中调配(如 Temporary Assistance for Needed Families)。儿童照顾政策的资金由联邦政府和州政府共同承担,具体管理细则由州政府决定,其服务由营利和非营利组织提供。儿童照顾政策以低收入家庭为主要的目标人群,特别针对儿童学龄前与课外时间的智识和行为发展。在促进儿童发展这一政策目标之外,其发挥的另一功能是促进父母就业,以因应美国自 1996 年社会福利政策改革以来对保障人群增强的工作要求。儿童照顾政策通过补贴提供儿童照顾服务的机构(影响服务的供给方)或者给低收入家庭儿童照顾津贴(影响服务的需求方)发挥作用。

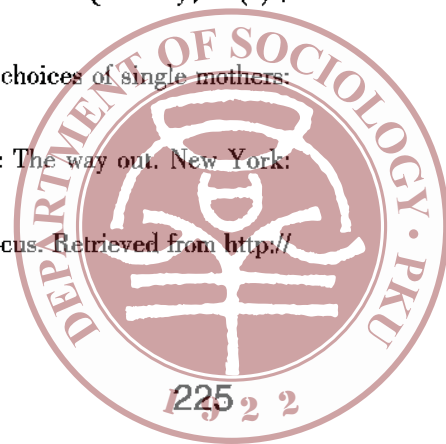
从美国的经验看,儿童照顾政策对儿童发展有着积极贡献。^③20 世纪 30 年代以后联邦政府对儿童教育和保护加大了资金投入和监管,并且不断完善相关法规,为社会发展提供了健康的劳动力,促进了美国 20 世纪 50 年代、60 年代的繁荣^④。现今,美国的儿童政策具有剩余型保障的特点,弱势儿童(如贫困家庭的儿童、残障儿童、失依儿童)为其主要的儿童政策目标。其保障的内容覆盖卫生健康、教育、儿童照顾等方面。但是美国现阶段的儿童照顾政策也存在着一系列的问题,例如覆盖面窄、对儿童照顾服务的质量管理不够、儿童照顾资源

① Bainbridge, J., Meyers, M. K., Tanaka, S., & Waldfogel, J. (2005). Who gets an early education? Family income and the enrollment of three to five year olds from 1968–2000. *Social Science Quarterly*, 86(3) : 724–745.

② Tekin, E. (2004). Child care subsidy receipt, employment, and child care choices of single mothers: IZA.

③ Helburn, S.W. & Bergmann, B.R. (2002). *America's child care problem: The way out*. New York: Palgrave.

④ Yarrow, A.(2009). History of U.S. children's policy, 1900–present. First Focus. Retrieved from http://www.firstfocus.net/Download/HistoryUSChildPolicy_Yarrow.pdf.



在地区间存在差异和不平等。

儿童占我国总人口的五分之一以上。在社会转型过程中,传统的儿童照顾资源已经发生变化。例如更多的母亲实现就业,并且核心化家庭显著增加等,儿童可能缺乏看护;同时,由于政策缺位、市场缺乏规范、家庭收入差距拉大等因素,不同家庭背景的儿童得到的照顾有着数量和质量上的差异。城市低收入家庭的儿童、农民工在城市中的子女、农村的留守儿童由于缺乏看护和高质量的照顾资源而在发展中处于劣势。

我国城市社会救助政策的发展,如果将完善儿童照顾体系纳入范畴,非常有助于巩固家庭,缓解因贫困和缺乏儿童看护资源而发生的儿童遗弃、身体损伤问题,能够增加弱势儿童的教育资源,促进儿童身心发展,支持其父母的就业。在转型期,儿童照顾资源很大程度上依赖于家庭的社会经济条件,政府在儿童照顾政策上的缺位将不利于社会公正,低收入家庭将陷入累积的弱势处境。

四、建立更完整的儿童救助体系

现阶段,我国缺乏系统的针对儿童照顾的立法、政策、行政管理,以及财政支持。社会救助政策可以作为有关儿童的社会政策的基础。目前,除宪法外,我国保护未成年人的法律主要有《未成年人保护法》和《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》。但是在儿童保护与照顾方面,仍旧存在立法不足的问题,表现在没有形成完备的儿童保护法律体系,并且法规原则性强,缺乏操作性和执行性,在司法实践中存在不完善的问题。^①

社会政策方面,国务院于1992和2001年分别提出了《九十年代中国儿童发展规划纲要》和《中国儿童发展纲要(2001—2010)》。主要涉及儿童的健康、教育、法律保护、环境四个方面。然而,关于儿童发展的政策不够整合,并且仅针对一部分的儿童群体。目前儿童相关的政策集中在提供基本的健康照顾,如疾病免疫、残障、灾害,以及失依和失范行为问题(陆士桢,2005;刘继同,2006)。2010年国务院颁布了《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》。其中提到要加强学前教育,但未对儿童照顾需要做出明确的规范。目前我国缺乏对儿童照顾市场的管理,也缺乏对低收入家庭儿童照顾需求的支持。在行政

^①周虹.对中国儿童权利保护现状的思考——从立法不足及完善谈起[J].福建政法管理干部学院学报,2008-4.



管理上,与儿童相关的管理和分散在多个政府部门和工青妇组织,缺乏整合和明确的管理架构。由于欠缺明确整合的行政管理体制,难以为儿童照顾政策提供稳定连续的支持,也难以对非营利和营利的儿童服务进行监督和规范。

在社会转型期,城市低收入家庭的儿童、城镇农民工子弟、农村留守儿童的照顾问题凸显。儿童照顾与基本的安全看护、儿童的智识和行为发展紧密相关。低收入家庭面临着累积的劣势问题,一方面欠缺单位福利型儿童照顾资源,另一方面在儿童照顾市场中没有能力购买高质量的照顾服务。如果低收入家庭的儿童缺乏结构性的、教育型的照顾资源,在发展过程中将进一步处于弱势地位。政策的介入将起到正面的支持作用。例如,运用“中国健康与营养调查”的资料(China Health and Nutrition Survey), Short 等(2002)学者发现政府扶持儿童照顾服务对儿童发展和妇女就业有积极作用。因而,完善儿童照顾政策是有正面意义的。

如果说美国在20世纪完成了在儿童照顾问题上国家角色从无到有的发展,对中国来说,也许可以展望21世纪我国也会为儿童的发展提供更为完善的保护和支持。我国在20世纪儿童保护方面已经有了很大的发展,包括降低婴儿死亡率,减少儿童贫困,改善儿童的营养、教育和健康状况,但缺乏有关儿童从基本教育到独立心智培训的整合的国家战略。社会救助政策作为最后的社会安全网,对儿童需求的考虑将会为个人和国家的发展作出贡献。现有的“一般救助”和“分类救助”模式,已经为建立综合的儿童社会政策奠定了基础。今后应进一步深入和具体地分析如何有效地拓展覆盖儿童照顾需求、分类救助政策与社会行政体系的匹配,以及救助政策的纵向与横向监督等问题。

参考文献

程福财.中国流浪儿童福利政策的绩效:基于流浪儿童视角的分析(J).社会科学,2009-4.

高翔.Program of Study,未发表文稿,2006.

韩克庆.城市最低生活保障制度的问题与对策:全国6城市的抽样调查,民政部2010年12月会议。

李瑞林.中国城市贫困问题研究综述(J).学术探索,2005-6.

林崇德.发展心理学(M).北京:人民教育出版社,2009.

刘精明,杨江华.关注贫困儿童的教育公平问题(J).华中师范大学学报,2007-2.

刘继同.儿童健康照顾与国家福利责任:重构中国现代儿童福利政策框架(J).中国青年研究,2006-12:51-56.



- 刘喜堂. 当前我国城市低保存在的突出问题及政策建议 (J). 社会保障研究, 2009-12.
- 陆士桢. 中国儿童政策制度与执行体系研究, 2006. 引自 <http://blog.china.com.cn/lushizhen/art/1834.html>.
- 陆士桢, 魏兆鹏, 胡伟. 中国儿童政策概论 (M). 北京: 社会科学文献出版社, 2005.
- 史柏年. 社会保障概论 (M). 北京: 高等教育出版社, 2004.
- 唐均, 沙琳, 任振兴. 中国城市贫困与反贫困报告 (M). 北京: 华夏出版社, 2003.
- 杨伟民. 社会政策导论 (M). 北京: 中国人民大学出版社, 2010.
- 张时飞, 唐均. 中国贫困儿童: 概念与规模 (J). 河海大学学报, 2009-12.
- 张时飞, 唐均. 中国贫困儿童救助: 问题与对策 (J). 新视野, 2009-6.
- 中国发展研究基金会, 美国国家经济研究局, 世界银行. 中国社会保障体制改革: 国际研讨会, 2005.
- 周虹. 对中国儿童权利保护现状的思考——从立法不足及完善谈起 (J). 福建政法管理干部学院学报, 2008-4.
- 朱庆芳. 城镇贫困群体的特点及原因 (J). 中国党政干部论坛, 2002-4.
- Adams, G., Koralek, R., & Martinson, K. (2006). Child care subsidies and leaving welfare: Policy issues and strategies. Retrieved from <http://www.urban.org/publications/311304.html>.
- Angrist, J., & Kruger, A. (1999). Empirical strategies in labor economics. In O. Ashenfelter & D. Elsevier (Eds.), Handbook of Labor Economics. Elsevier B.V Publication.
- Bainbridge, J., Meyers, M. K., Tanaka, S., & Waldfogel, J. (2005). Who gets an early education? Family income and the enrollment of three to five year olds from 1968-2000. Social Science Quarterly, 86(3), 724-745.
- Blau, D., & Currie, J. (2006). Pre-school, day care, and after-school care: Who's minding the kids? In E. A. Hanushek & F. Welch (Eds.), Handbook of the economics of education (Vol. 2): Elsevier B.V. Publication.
- Blau, D. M. (Ed.). (1991). The economics of child care. New York: Russell Sage Foundation.
- Gornick, J. C., & Meyers, M. K. (2003). Families that work: Policies for reconciling parenthood and employment. New York: Russell Sage Foundation.
- Helburn, S.W. & Bergmann, B.R. (2002). America's child care problem: The way out. New York: Palgrave.
- Iceland, J. (2006). Poverty in America. 2nd ed. University of California Press.
- Johansen, A. S., Leibowitz, A., & Waite, L. J. (1996). The Importance of Child-Care



Characteristics to Choice of Care. *Journal of Marriage and the Family*, 58(3), 759-772.

Little, P. M. (2007). The quality of school-age child care in after-school settings (No. 7). Harvard Family Research Project.

Lu, Aiguo., Zhong, Wei. (2002). Child Poverty and Well-being in China in the Era of Economic Reforms and External Opening. in Giovanni Andrea Cornia (ed.) *Harnessing Globalization for Children: A Report to UNICEF*, 2002.

Magnuson, K., Meyers, M. K., Ruhm, C., & Waldfogel, J. (2004). Inequality in preschool education and school readiness. *American Educational Research Journal*, 41(1), 115-157.

Short, S. E., Chen, F., Entwisle, B., & Zhai, F. (2002). Maternal work and child care in China: A multi-method analysis. *Population and Development Review*, 28(1), 31-57.

Tekin, E. (2004). Child care subsidy receipt, employment, and child care choices of single mothers. IZA.

Yarrow, A.(2009). History of U.S. children' s policy, 1900-present. *First Focus*. Retrieved from http://www.firstfocus.net/Download/HistoryUSChildPolicy_Yarrow.pdf.

