

英国未成年人贫困工作的理念、法制、组织与政策

王作宝

摘要:未成年人贫困是指个体在未成年时期遭遇生活困境或全社会未成年群体生存与发展所需存在不足,其与家庭贫困相互联系,又存在区别。为了应对未成年人贫困问题,英国政府通过制定法案、完善组织结构、实施综合性政策,建立起未成年人贫困工作体系,具有法制性、综合性、多部门参与及普惠性,取得了积极成效,对于我国具有一定的借鉴意义。

关键词:未成年人贫困 理念 法制 组织 政策

一、未成年人贫困^①的内涵及于家庭贫困之辩

(一)未成年人贫困的内涵

未成年人贫困是以人群为标准进行界定的一类贫困问题,就个体而言是指在未成年时期生活困窘,成长与发展所需不能得到满足;就全社会而言,是在某一时期未成年群体生活处于贫困之中。关于未成年人贫困内涵的界定,从西方国家的研究来看,经历了从最初只依据家庭收入的一维界定到从经济收入、社会参与、情感精神等方面进行考察的多维界定的变化;从只关注物质需求到更加关注未成年人作为独立个体和独立群体的权利实现的变化,并以权利实现情况作为界定贫困的依据、贫困工作的指向;从仅仅维持未成年人基本生活到重视他们的教育、情感、社会化等全面发展的变化。正如联合国儿童基金会指出的,未成年人贫困就是“在对他们的生存、发展以及健康十分必要的物质、情感和精神资源等方面遭遇匮乏,导致他们不能实现权利、发展潜力、不能平等和完全地参与社会^②。”

(二)未成年人贫困与未成年人家庭贫困之辩

未成年人贫困是西方社会福利研究的一个主题,无论是理论探讨还是实践探索都有较长的历史。相比之下我国关于这方面的研究还很少,更多地是研究贫困地区、贫困家庭的未成年人问题。笔者认为,未成年人贫困与未成年人家庭的贫困具有密切的联系,但是二者又有区别,不宜以未成年人家庭贫困研究取代未成年人贫困问题研究。

未成年人贫困与家庭贫困是相互联系的。后者是前者的重要致因。未成年人是生理和心理上都处于弱势的一个群体,不具有创造社会财富的能力,他们的成长与发展都依赖于外界,主要是家庭的供给。尤其是在我国,重视血缘、家庭关系,社会在未成年人成长与发展中发挥的作用相对较小,家庭的经济状况直接关系到未成年人个体成长与发展所需资源的获取。

然而,未成年人贫困又不完全等同于家庭贫困,或者家庭贫困不应该成为未成年人贫困问题得以存在的理由,不能遮蔽未成年人贫困问题的现实存在,更不应该成为解决未成年人贫困问题的必然前置。因为,在社会化程度日益提高的今天,个体不单单生活在家庭中,更是社会的成员。当代

^① 联合国儿童权利公约把18周岁以下的均称为儿童,英国的政策中也是使用“child”。但是在我国,一般将12周岁以下的称为儿童,与未成年人相比范围相对较窄。笔者认为,无论是从人们的认识而言,还是就相关法律法规的规范而言,都不宜舍弃未成年人的概念用儿童取代之。因此,除个别地方为与惯常说法保持一致使用“儿童”概念外,将“child”译为未成年人。

^② [http://www.unicef.org/publications/files/SOWC-2005-\(English\).pdf](http://www.unicef.org/publications/files/SOWC-2005-(English).pdf).

的未成年人既要承担为家族传宗接代与赡养老人的责任,也承担着社会建设的重任。从他们一出生,就同时具备了家庭成员与社会成员双重角色。从代际公平的角度而言,未成年人要承担社会建设的责任,理应在家庭之外获得社会的照顾。正如加拿大国际开发署关于未成年人贫困所指出的,应该“将未成年人视为全面的个人,是他们个人发展以及社区发展的积极的、有能力的和必须的参与者^①。”他们拥有健康成长与全面发展的权利,作为一个独立的公民,当他们的生存与发展遭遇困境时,有超越家庭直接获得社会支持的权利。

而如果将未成年人的贫困放在家庭贫困中来研究,就是把未成年人完全看作家庭羽翼下的附属,将未成年人生活境况看作家庭经济状态的衍生,使社会与未成年人经由家庭间接联系,忽视了未成年人作为社会性的社会成员(非法律上的社会成员)的独立性,将之完全寄托于家庭或父母。这也是我国传统的未成年人抚育理念,导致社会作用的发挥一直十分落后。这在转型前的传统社会具有适用性,而转型后家庭收入变得不稳定,家庭照顾问题越来越突出,就需要社会政策的回应,否则就会出现社会排斥现象,导致新的社会贫困群体(彭华民,2006:165-167)。

此外,从技术层面而言,未成年人作为一个特殊的群体,他们的成长与发展都不同于成年人,并且未成年人贫困的影响既涉及个体,又关系到经济社会长远发展。以家庭为单元进行研究,容易忽视未成年人在社会中的特殊需求,不利于凸显该问题的特殊性与重要性。况且,很多处于困境中的未成年人无家可依,如我国未成年人工作的主要对象即儿童福利机构的孤残未成年人、流浪未成年人等,仅2008年全年,全国各类收养性单位就收养儿童9万余人,直接救助流浪未成年人达15.6万人次^②。如果只关注家庭贫困,无疑会将这些群体剥离。而他们恰恰是生活境况最恶劣、最需要帮助的贫困未成年人。

因此,未成年人贫困虽然与家庭贫困有密切联系,但未成年人具有自身特殊的成长与发展需求。作为独立的个体,他们有权利以独立的身份从社会获得保障。这也有利于增强社会对未成年人的关注,培育社会抚育理念,超越家庭的局限,为他们的健康成长与全面发展创造有利条件。

当然,未成年人又实实在在地生活在家庭之中,受父母的养育与照顾,尚不具有独立行为能力,对他们的援助又必须通过家庭来发挥作用,将改善家庭经济状况作为消除未成年人贫困、提高未成年人生活质量的途径。但应该将其限定在工具性范围内,而不能取代未成年人成为问题的中心。也即,要培育以未成年人为中心的研究理念与工作意识,而在具体操作层面则重视发挥家庭的中介作用,这也符合国际未成年人贫困问题研究与工作实际。

二、英国的未成年人贫困工作

(一)背景

20世纪70年代后期,席卷资本主义世界的石油危机对英国经济社会发展造成了巨大冲击,高水平保障体系对公共财政造成了巨大压力,削弱了社会活力和国家竞争力。1979年,以撒切尔夫人为首的保守党上台执政,对英国社会保障体系进行了大刀阔斧的改革,旨在减轻政府责任,减少税收与公共支出。这些政策在促进经济恢复与增长方面确实发挥了积极的作用,却也遗留下了贫困和不公的问题。

统计数据表明,与保守党政府执政的1979年比,1996年英国最贫穷的10%的人口收入在扣除物价因素之后下降了9%。收入低于平均水平50%的家庭所占比例从9%上升到24%,贫困未成年人的比例从1/10上升到约1/3,共有410万未成年人的家庭收入低于全国家庭收入中间数的60%,超过1/8的未成年人处于持续贫困之中,16岁以下的未成年人中有6.4%依靠社会救助生活。这一时期,英国也是发达国家中未成年人贫困率最高的国家。面对严峻的未成年人贫困形势,1997

① <http://www.acdi-cida.gc.ca/childprotection>.

② <http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/200906/20090600031762.shtml>.

年工党政府上台后,作为其社会政策改革的重要一环,开始关注未成年人的贫困问题,出台了一系列卓有成效的政策,实现了英国未成年人贫困形势的改善。

(二)理念

1. 一贯重视未成年人工作

早在1601年伊丽莎白女王颁布《济贫法》时英国就规定要对无依靠的孤儿进行救助,安排他们做学徒,自食其力,同时培养了技能,为未来生活的改善打下基础。1942年,贝弗里奇(W. H. Beveridge)提出“有必要让每个已出生的孩子得到比过去更好一些的照顾……未成年人补贴一方面应视为帮助父母尽抚养责任,另一方面也可理解为由社会承担了这项过去并未承担的责任(贝弗里奇,2008:147)。”在这之后,针对未成年人的福利措施一直是英国建设福利国家的重要内容,最终形成了较为完善的未成年人福利政策体系。但是,石油危机之后,撒切尔夫人政府推行社会保障改革,减少政府投入,对未成年人福利政策造成了一定的影响。工党上台之后,摆脱保守党政府自由主义改革思路,推行“第三条道路”的社会政策,强调平等以及对弱者的保护,认为政府应该保障每个人都有公平的机会,拒绝任何形式的社会排斥,使每个人都能过上高质量的生活,实现全面发展。

在这一理念的指导下,英国政府提出了“未成年人贫困”的理念,从根本上关注影响未成年人健康成长和全面发展的因素。1999年在纪念贝弗里奇的讲话中,英国首相布莱尔指出“出生在贫寒之家的孩子应该与出生在富裕家庭的孩子拥有同样的机会”、“要在我们这一代彻底解决未成年人贫困问题,这是一个历史性任务,需要一代人、20年的努力^①”。由此,英国政府出台了一系列政策来应对未成年人贫困问题。这一系列措施的核心价值可以用英国2010年未成年人贫困战略(Ending child poverty:mapping the route to 2020)中的一段论述来概括“应对收入贫困和物质的匮乏,促进公平和机会的均等是政府工作的核心。当孩子们和家庭遭遇贫困和匮乏时,他们的生活低于平均水平,而这在当今的英国是不能被人们接受的^②”。

2. 全面系统地化解贫困

政策的变革源于对问题认识的变革。到了20世纪90年代,西方关于未成年人贫困内涵的研究出现了从一维到多维、从生存到发展、从物质到权利的变化,不再仅仅从收入的角度考察未成年人的生活状态,认为“未成年人贫困意味着未成年人在成长的过程中不能获得对于他们的福利和潜能发挥至关重要的经济、社会、文化、物质、环境和政治资源。”具体阐述为:缺少生存和发展所需的足够的经济、物质和环境资源;缺少成长与发展所需的社会、文化、体育资源等;缺少父母或其他监护人或社区提供的看护与抚育;缺少表达话语权及实现其他权利的机会^③。

这种对未成年人贫困内涵认识的拓展使得英国在制定未成年人贫困政策时并不仅仅关注经济收入,还从物质、服务、教育等多个方面采取措施,如父母就业、工资,家庭税收补贴、收入补贴,以及针对未成年人个人的补贴、服务、教育等,几乎涵盖了未成年人健康成长与全面发展的方方面面,构建了一个全面、系统地化解未成年人贫困的政策体系。

(三)相关法案

英国在建设福利国家的过程中,针对未成年人颁布了一系列法案,如1948年的儿童法案和1989年的儿童法案,也是工党政府未成年人贫困工作的重要依据。1999年开始关注未成年人贫困问题以来,英国每年在预算法案中都对未成年人贫困相关工作列出专门预算。例如,2010年预算法

① [http://www.bris.ac.uk/poverty/Publication-files/TonyBlairChildPoverty Speech.doc](http://www.bris.ac.uk/poverty/Publication-files/TonyBlairChildPoverty%20Speech.doc).

② <http://www.jrf.org.uk/publications/estimating-costs-child-poverty>.

③ <http://www.childhoodpoverty.org/index.php?action=documentfeed/doctype=pdf/id=46/>. 未成年人贫困研究与政策中心是由救助儿童会和长期贫困研究中心联合组建的一个非政府未成年贫困研究机构,并受到英国国际发展署的部分资助。

案中,在预算项目中明确与未成年人相关的包括对儿童、学校暨家庭部的“安稳起步计划、早年供给和未成年人照顾”等项目,投入达 139,511,000 英镑;税务与海关部的预算列支中,关系到“为未成年人福利、孕期健康、未成年人信托基金等提供资金和政策支持”的经费投入达 232,000,000 英镑^①。

2009 年 6 月 12 日英国财政部和就业与养老金部联合提请国会审议未成年人贫困法案。2009 年 12 月 9 日国会下院审计通过,2010 年 3 月 17 日经过上院审议通过,并在 3 月 25 日得到伊丽莎白女王签署颁布,正式成为法案,就政府实现其在 2020 年消除未成年人贫困的目标做出了更加明确的规定,要求本届及继任内阁,苏格兰、威尔士、北爱尔兰政府和其他地方政府要采取可持续的措施应对未成年人贫困问题。

该法案进一步明确了到 2020 年消除未成年人贫困的目标,即到 2020 年相对贫困率降为 10%,绝对贫困率降为 5%,低收入和物质匮乏率降为 5%,并拟在 2015 年设定持续性贫困的工作目标。法案要求,中央政府要制定 2020 年前的工作战略,根据工作进展情况每 3 年修正一次,并且每年都要向国会报告实施情况。国会将成立一个未成年人贫困问题专门委员会,就政府制定工作战略提出建议。法案还要求地方政府应该制定本地的未成年人工作战略,未成年人工作联席会议和其他机构均应为地方政府的工作提供支持和帮助^②。

根据法案的要求,英国政府初步制定了未成年人贫困工作战略,共分四部分:第一部分重新明确了到 2020 年的工作目标,政府要在主要的政策领域包括住房、健康、教育、未成年人福利、家庭援助、资金支持、父母就业和技能培训方面持续采取有力措施;第二部分将父母就业作为反贫困的关键工作,提出要为父母就业创造便利条件,同时协调好工作与未成年子女照顾、就学等的关系;第三部分是政府要改善未成年人生存和发展机会,主要集中于促进未成年人早期发展、缩小未成年人受教育差距和帮助他们顺利实现向成年人的过渡;第四部分阐述了地方政府投入和生活环境的重要性,认为地方政府、社区、雇主等都有必要为消除未成年人贫困贡献力量,地方政府要对当地未成年人贫困状况、特点和需要进行评估并制定当地的工作战略^③。这种以法案形式就未成年人贫困工作做出明确要求,既体现了英国对未成年人贫困工作的重视,也有力地保障了工作的开展。

(四)组织结构

英国未成年人贫困工作涉及到多个政府部门,仅从 2010 年的预算法案来看,明确规定了涉及未成年人贫困工作预算的有以下四个部门:(见表 1)

为了更好地统调未成年人贫困工作,2007 年又成立了未成年人贫困工作联席会议,有财政部、就业和养老金部以及儿童、学校暨家庭部参加,包括了政策制定者、战略学家、研究人员、统计师、经济学家以及来自地方政府和慈善机构的工作人员^④。

其中,儿童、学校暨家庭部的工作宗旨是要将英国建设成为未成年人成长的理想之地,任务包括保障未成年人的福利和健康、保护未成年人、为未成年人成长提供更加安全的环境和更高质量的教育,并保证他们不偏离成长与发展的轨道^⑤。

财政部则由财务次官^⑥负责未成年人贫困工作,设计税收补贴政策,整合税收与福利制度如福利改革、未成年人贫困政策等,具体包括,为未成年人提供援助、增进未成年人的福利以达成 2020 年消除未成年人贫困的目标、促进未成年人储蓄和财产的增加^⑦。

① <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2010/pdf/ukpga-20100012-en.pdf>.

② <http://www.publications.parliament.uk/cgi-bin/semaphoreserver?FILE=search&SAVEDB=semukparl>.

③ <http://www.hm-treasury.gov.uk/d/budget2010-childpoverty.pdf>.

④ <http://www.schoolgates.org.uk/partners/child-poverty-unit>.

⑤ <http://www.dcsf.gov.uk/aboutus/>.

⑥ 在财政部位列第四,仅次于财政大臣、财政部首席大臣和财政部主计大臣,目前的财务次官是 Stephen Timms。

⑦ <http://www.hm-treasury.gov.uk/d/hmt-strategic-objectives-pu704-updated.pdf>.

表 1 英国 2010 年预算法案中未成年人贫困工作相关部门与预算额度

	部门涉及及未成年人贫困的职责	授权使用净预算额
儿童、学校暨家庭部	通过安稳起步计划、早年供给和未成年人照顾,促进未成年人身体、智力和社会发展进程。	826,971,000
教育及儿童服务与技能标准局	通过提升受教育水平、技能和未成年人照顾的质量,增进未成年人、年轻人、父母乃至更广泛社会成员的利益	80,273,000
就业与养老金部	保证每个孩子都有最好的起步并在 20 年内消除未成年人贫困问题	304,164,000
税务与海关部	为未成年人福利、孕期健康、未成年人信托基金等提供资金和政策支持	5,528,250,000

资料来源:根据英国 2010 年预算法案整理。

就业与养老金部是英国最大的公共服务提供部门,主要负责福利和养老金改革,也是应对未成年人贫困问题的关键机构,不仅独立开展针对未成年人贫困的工作,努力减少生活于贫困中的未成年人,还与其他部门联合开展工作,牵头组织了未成年人贫困工作联系会议,参与了儿童、学校暨家庭部、财政部组织的一些项目^①。

其他一些政府部门也都在其工作中积极参与未成年人贫困工作。地方政府也建立了相应的职能部门负责具体工作,如就业中心、安稳起步计划中心等。此外,非政府组织也是英国未成年人贫困工作的重要参与者,在学术研究和服务提供领域发挥了重要作用。这些部门相互协调,紧密配合,共同构成了英国未成年人贫困工作的组织体系。

(五)具体政策

1. 贫困界定标准

英国以当年全国家庭收入中间数的 60% 为标准评估未成年人的生活状态,低于这一收入水平的就被界定为处于贫困状态,适用相应的政策。后来,为了更科学地检验政策实施的效果,全面反映未成年人贫困状况,又改进了测度标准,包括绝对贫困、相对贫困和低收入与物质匮乏情况三个指标。一是绝对贫困,以 1998 - 1999 年度英国家庭收入中间数的 60% 为标准,根据通货膨胀情况进行调整,低于该标准的即被认定为贫困,称作绝对贫困;二是相对贫困,以同时期家庭收入中间数的 60% 为标准进行比较,低于该标准的即被认定为贫困,称作相对贫困;三是低收入与物质匮乏,基于家庭生活与未成年人成长的基本需要设定一个标准,考察家庭生活水平。一般将处于物质短缺状态(评分在 25 分及以上)且家庭收入低于同期收入中间数的 70% 认定为处于低收入与物质匮乏状态。

鉴于住房成本在英国家庭支出中占很大比重,而且即便是同等质量的住房也可能存在很大的成本差异。为了更准确地反映家庭的收入状况,又将住房成本引入形成了扣除住房成本后的收入和扣除住房成本前的收入两种指标。

这些标准的设计是为了更准确地反映未成年人贫困状态。但是,由于标准复杂,也给实际操作造成了一定的困难。因此,在具体执行政策的过程中,对个体生活状态的评价仍主要采用相对贫困作为标准。其余的标准则主要用于对全社会未成年人生活状态进行宏观层面的评估以及检视政府政策的效果。

2. 目标

英国政府消除未成年人贫困的根本目标是要减少处于贫困状态的未成年人的数量,使每个孩

^① <http://www.dwp.gov.uk/publications/corporate-publications/departmental-framework.shtml>.

子都能有一个相对公平的起点,为他们未来的健康成长与公平竞争奠定基础。具体则分为三个阶段性目标(相对贫困):第一个阶段性目标是从1999年到2004年,将贫困未成年人数量从410万减少到310万。这一目标在2004年已经实现,并超额完成10万人的脱困目标;第二个阶段性目标是到2010年将贫困未成年人数量减少50%,到200万;第三个阶段性目标是到2020年将未成年人贫困率降低到5%以下,即视为消除未成年人贫困^①。

3. 政策内容

英国政府消除未成年人贫困的一系列政策可以分解为4个维度:促进就业、家庭援助、未成年人援助、未成年人照顾与教育。前两者主要针对家庭和父母,后两者则直接针对未成年人。

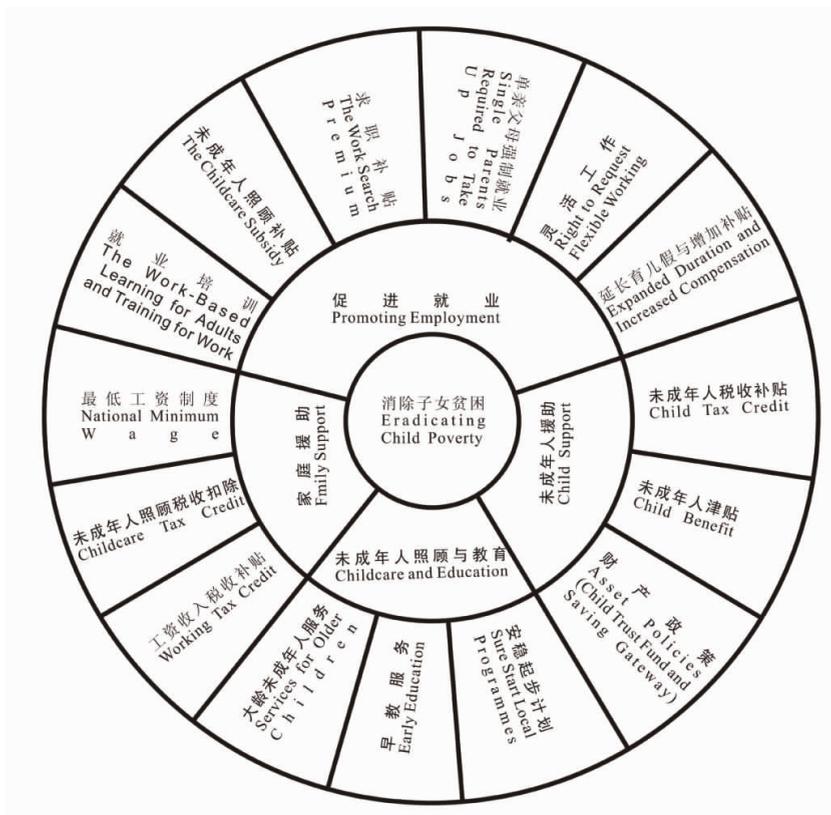


图1 英国政府消除未成年人贫困政策体系

(1)促进就业。工党上台之初,英国的就业率在所有工业化国家中是最低的,超过17.9%的未成年人生活在无人工作的家庭(J Hills and K Stewart, eds., 2005:184)。因此,推动就业就成为英国政府消除未成年人贫困各项政策的重中之重,试图在2010年把单亲父母的就业率提高到70%,而这一数据在1997年是45%,2005年是56%(Department for Work and Pensions, 2005:35)。

单亲父母就业新方案是英国政府促进父母就业,减少未成年人贫困的一个关键项目,主要针对没有工作或每周工作16小时以下的单亲父母。在这一政策实施之前,单亲父母只可以获得有限的就业协助。新方案则包括了提供咨询、求职援助、就业培训及未成年子女托育服务,是一个全国范围内的就业激励计划:

①就业培训。为单亲父母提供更多的培训选择,并为参训者提供每周15英镑的补贴,激励他们参加就业培训,提高就业技能和求职成功率,提高收入水平;

②未成年人照顾补贴。帮助每周工作16小时以下的单亲父母支付托育费用,并且为那些通过

① <http://www.jrf.org.uk/sites/files/jrf/9781859355008.pdf>.

就业新方案找到全职工作的单亲父母支付他们入职前一周的托育费用；

③求职补贴。为参加就业新方案并且积极求职的单亲父母提供每周 20 英镑的补贴,但要求申请者必须参加专门的面试考核。

所有这些服务都是由就业中心提供,该中心整合了补贴发放和就业服务两种职能,是一个全国性就业服务机构。除了单亲父母就业新方案以外,还有:

④单亲父母强制就业计划。在 2008 年 11 月以前,子女在 16 周岁以下的单亲父母并不被要求必须就业才能获得补贴。而 2008 年 11 月 1 日开始,子女在 12 岁及以上的父母必须寻求全职工作;2009 年开始,子女年龄宽限为 10 岁及以上;2010 年开始则要求子女在 7 岁及以上的父母参加全职工作^①。英国政府对此解释说,目前所提供的家庭援助尤其是在未成年人照顾领域提供的服务使得单亲父母能够参加工作。而且,这也有利于增加家庭收入,减少贫困未成年人数量。

⑤灵活工作请求权。英国政府在 2003 年提出子女在 6 周岁或以下的父母有“灵活工作请求权”。他们可以要求雇主调整工作时间,雇主虽不必非得照办,但是若拒绝这一申请应该做出合理解释。

⑥延长育儿假与增加补贴。在生育子女之后,父母往往由于在照顾子女上投入太多时间减少了家庭收入,而早期抚育在未成年人成长过程中又具有非常的重要性。因此,英国政府延长了父母的育儿假并提高了补贴水平,使他们既可以很好地照顾子女,又不至于造成家庭收入的大幅下滑。

2006 年,英国母亲的产假为 26 周带薪休假和 26 周无薪休假。2007 年,母亲的带薪休假延长为 39 周。从 2007 年 8 月开始,父亲的带薪休假延长为 3 个月,无薪休假则延长为 6 个月。产假期间工资和妊娠补贴下限从 1997 - 1998 年度的每周 55.70 英镑提高到 2006 - 2007 的每周 106 英镑,增幅达 90.31%。

产假期间,政府还会为母亲提供 39 周的补贴,前 6 周为周平均工资的 90%,余下 33 周每周为 117.18 英镑。父亲则可以获得 2 周,每周 117.18 英镑的补贴。此外,所有拥有 6 周岁以下子女的父母都会有 13 周的无薪休假^②。

(2)家庭援助。家庭援助是以直接的经济支持方式提高家庭收入,包括工资收入补贴制度、未成年人照顾税收扣除制度和最低工资制度^③。

①工资收入税收补贴制度。英国在参考了澳大利亚和加拿大的税收福利体系以及美国的税收补贴制度的基础上,于 2003 年 4 月推出工资收入税收补贴,即只针对工资收入给与补贴,不包括其他的财产性收入等。每周工作 16 小时以上的父母就有资格获得税收补贴,每周工作若超过 30 小时,补贴额度还会更高。在 2005 - 2006 年度,每周工作 30 小时以上的父母每年可以获得 1595 英镑的补贴。

②未成年人照顾税收扣除。未成年人照顾税收扣除是为了抵偿那些每周工作 16 小时以上的父母因照顾子女而损失的收入。2005 年 6 月,拥有两个或两个以上子女的家庭每周可以享受 300 英镑以内收入的 70% 的税前扣除;拥有 1 个子女的家庭每周可以享受 175 英镑以内收入的 70% 的税前扣除^④。

③最低工资制度。1997 年工党执政以前,英国并没有全国范围内的最低工资标准。1998 年,英国出台了最低工资法案,建立了最低工资标准和低收入委员会。该委员会是一个独立的机构,吸收了雇主代表、工会代表以及学术界专家,主要是为国家制定和改进最低工资政策提供建议。

1999 年,英国开始实施全国最低工资制,并根据经济发展及通货膨胀情况调整标准,且增长速度超过了平均收入与物价增长速度。1999 年的最低工资标准是 22 周岁以上成年劳动者每小时 3.

① <http://www.dwp.gov.uk/welfare-reform/readyforwork/readyforwork.pdf>.

② <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmbills/060/2006060.pdf>.

③ <http://www.hm-treasury.gov.uk/media/A64/65/bud05-taxcredits-500.pdf>.

④ <http://www.hm-treasury.gov.uk/media/98C/55/pbr04-maindoc1.76.pdf>.

60 英镑。到 2006 年,这一标准提高到每小时 5.35 英镑^①,2008 年 10 月达到每小时 5.73 英镑。而这一时期,全英工资中间数是每小时 9.88 英镑,全职工作者工资中间数为每小时 11.71 英镑,按照把收入中间数的 60% 作为贫困标准的惯例,以全职工作者工资中间数为基数,贫困线应该是每小时 6.67 英镑,若以全英工资中间数为基数,则只有 5.93 英镑。可见,只要参加工作,即便是以最低工资计也与贫困线相距不多。统计表明,由于最低工资制度和其他一些措施的实施,收入最低者的收入增长水平比全国收入中间数的增长水平超出 10 个百分点,推动了贫困家庭收入的增长,降低了未成年人陷入贫困的风险。因此说,最低工资标准在提高家庭收入水平、减少未成年人贫困方面起到了积极的作用。

(3) 未成年人援助。未成年人援助是直接以未成年人为对象实施的一系列政策。

① 未成年人税收补贴。未成年人税收补贴为有未成年子女的家庭提供补贴,不管是否有成年人工作^②。这一补贴需要进行收入调查,但由于设定的收入上限较高,约 90% 的家庭都有资格享受这一补贴,仅 2006 年,就有超过 600 万家庭,1000 万的未成年人从这一补贴中受益。

未成年人税收补贴采取一周一付的方式,可以根据家庭情况的变化及时做出调整,为家庭补贴和未成年人补贴两部分。2003 年起,符合条件的家庭每年可以获得 545 英镑的补贴,孩子出生当年还会翻番。这一标准迄今都基本保持不变。而未成年人补贴额度则有较大提高,从 2003 年的 1443 英镑,增加到 2005 - 2006 年度的 1690 英镑,2008 - 2009 年度的补贴又提高到 2085 英镑。

② 未成年人津贴。这是一个全国性的周津贴项目,无论家庭收入多少都能获得津贴。1997 年,第一个孩子每周可以获得 11.05 英镑的津贴,其余子女每周为 7.00 英镑;到 2008 年,分别提高到 20.00 英镑和 13.20 英镑^③。

2006 年,英国政府又将未成年人津贴、未成年人税收补贴以及收入补助扩展到那些在 19 周岁以前完成了非高等教育学业或者正在接受政府组织的培训且没有收入的未成年人^④。

③ 财产政策。工党政府重视储蓄及产权激励的作用,认为储蓄以及财产能为个人提供金融安全保障,使他们过上更加舒适的生活,获得更多的机会。因此,建立了未成年人信托基金和储蓄计划,希望使“每个孩子成长的过程中都明确地了解到他们在社会拥有一份财产”,所有的年轻人“都可以有一份财产用于他们未来的投资”。

未成年人信托基金为 2002 年 9 月以来出生的未成年人提供免税的储蓄账户。在每个孩子出生时,政府都会为之提供一个预存 250 英镑的账户,家庭和朋友都可以向其中存款,但每年会有一个最高限额。那些家境贫寒的未成年人会获得政府最大的补贴,例如,如果家庭有资格获得未成年人税收补贴,在孩子出生时还会额外获得 250 英镑,年满 18 周岁后就可以支取账户中的资金且不限用途。

储蓄计划是一个在特定地区实施的试点项目,主要针对低收入家庭。第一期项目于 2002 年开始实施,只需要 1 美元就可以开户,每月最多可以向其中存 25 英镑,账户最高限额不能超过 375 英镑,政府则会进行等额补贴。满 18 个月之后,就可以支取账户中的资金且不限用途^⑤。

(4) 未成年人照顾与教育。除了直接的经济援助以外,英国政府还在未成年人教育、托育服务方面实施了一系列政策。一方面可以减少家庭支出,减轻经济压力,维持较好的经济状态;另一方面也为那些家境困窘的未成年人提供更好的服务,弥补与同龄人的差距。

安稳起步计划。安稳起步计划是一个地方性计划,主要在不发达地区实施,提供包括早期介入

① <http://www.hmtreasury.gov.uk/media/A64/65/bud05-taxcredits-500.pdf>.

② 这是该制度与 Childcare Tax Credit 的关键区别。Childcare Tax Credit 要求父母必须有工作,并且只针对工资收入给与税收扣除;而 Child Tax Credit 则不管父母是否有工作,只根据家庭的收入水平给与相应补贴。

③ <http://www.rightsnet.org.uk/toolkit-1833-3108-28590.html#cb>.

④ <http://www.hmtreasury.gov.uk/media/A64/65/bud05-taxcredits-500.pdf>, 2005.

⑤ <http://www.clasp.org/admin/site/publications/files/0272.pdf>.

以及整合早期教育、托育服务、健康和家庭支持服务在内的一站式服务。例如家庭支持服务可能包括针对孕妇的戒烟咨询、助产术、言语病理学等。SSLPs 由工作和养老金部以及教育及儿童服务与技能标准局共同管理,由安稳起步未成年人中心具体负责实施。英国政府计划到 2010 年建成 3,500 个这类的中心,保证每个社区都有一个^①,并出台专门法案要求地方政府必须为在职父母提供足够的未成年人照顾服务^②。

早教服务。2003 年,英国政府提出要根据家长的需求为 3-4 岁的儿童提供业余早教,并计划在 2010 年每周最高提供 20 小时的免费课程(Department for Work and Pensions, 2004, :20)。2008 年,还在落后地区试点为 12000 名 2 岁儿童提供免费早教服务。

大龄未成年人服务。政府针对大龄未成年人及其父母出台了一系列政策,旨在鼓励其接受学校教育、参加工作以及接受相应的职业培训。包括:

未成年人基金。为 5-13 岁未成年人的父母提供经济资助,关注可能存在的家庭暴力,提供个性咨询与家庭援助等,把未成年人服务工作从事后补救转向事前预防;

延长学校。为大龄未成年人提供学习支持、终身学习服务、家长援助等,并帮助满足他们的文体需求。

教育生活费津贴。为超过 16 周岁的未成年人提供现金补助,鼓励他们留在学校接受教育。

连接服务。为 3-19 岁的未成年人提供个性化建议及综合服务,帮助他们顺利地过渡到成年人,还就家庭关系、物质滥用、职业生涯规划等提出建议。

(六)政策效果

这些政策的实施大大缓解了英国的未成年人贫困问题,具体表现为相对贫困率(人数)、绝对贫困率(人数)和持续贫困率的降低^③。1998-2008 年间,英国相对贫困未成年人数量从 340 万减少为 290 万,减少了 50 万,贫困率(支付住房成本前)从 26% 下降为 23%。而英国财政部估计,如果没有实施未成年人贫困政策,相对贫困的未成年人数量要比现在多出 200 万。在此期间,绝对贫困未成年人数量从 340 万减少到 170 万,贫困率则从 26% 下降为 13% (Department for Work and Pensions, 2009:58)。并且,除北爱尔兰以外的英国其他地区持续贫困未成年人所占的比例在 2008 年相对 1998 年减少了 7 个百分点^④。

可见,从 1997 年工党政府开始执政之后,英国的未成年人贫困问题得到了明显改善,反映出英国政府在消除未成年人贫困方面出台的政策及投入取得了积极的效果,在改善贫困家庭经济状况,降低未成年人贫困率、促进公平公正方面发挥了积极作用。

三、结论

通过对英国未成年人贫困工作的梳理,可以发现其存在这样几个特点:

(1)法制性。英国从 1989 年到 2008 年每年都有儿童法案出台,2010 年还专门制定了未成年人贫困法案,每年通过的预算法案也都有针对未成年人贫困工作的专门列支,包括前述各项具体政策也多通过法案加以规范,政府的一些职能部门也就相关工作制定了规章和计划,这些都有力地保障了英国未成年人贫困工作的制度化和法制化水平,改进了政策效果。

① [http://www.shropshire.gov.uk/schools.nsf/viewAttachments/LMOS-84HJCL/\\$file/choice-for-parents-the-best-start-for-children.pdf](http://www.shropshire.gov.uk/schools.nsf/viewAttachments/LMOS-84HJCL/$file/choice-for-parents-the-best-start-for-children.pdf).

② <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/pdf/ukpga-20060021-en.pdf>.

③ 低收入和物质匮乏从 2004 年才开始有统计数据,迄今仅有 4 年,还不能反映工党政府未成年人贫困政策的长期效应,故没有采用。

④ 现有统计数据中,不包括北爱尔兰的持续性贫困数据

(2)综合性:从对象上来看,英国的未成年人贫困工作政策既有针对家庭和父母的政策,也有直接针对未成年人的政策;从内容上看,既有物质援助,也有资金支持,既有服务提供,也有政策优惠;从政策目标指向看,既照顾到了未成年人的健康成长的物质需求,也关注了未成年人能力培养乃至长远发展的全面需求,体现为一种综合性政策体系。

(3)多部门参与:英国未成年人贫困工作涉及了中央政府的多个部门,如财政、税收、教育、就业等,地方政府也都制定了本地未成年人贫困工作计划。此外,在英国未成年人贫困工作中,非政府组织也发挥了积极的作用,如未成年人贫困研究与政策中心、救助儿童会、长期贫困研究中心等通过学术研究、资金募集、政策建议和服务提供等形式在未成年人贫困工作中发挥了积极的作用。

(4)普惠性:英国未成年人贫困政策的对象十分广泛,既有以家庭为单位、基于家计调查的政策,但大都十分宽松,如未成年人税收补贴,虽然规定要进行收入调查,但是由于设定上限较高,全英 90% 有未成年子女的家庭都能享受;也有面向所有未成年人的政策,如未成年人信托基金针对每个新生儿建立免税的储蓄账户,未成年人补贴也是面向所有家庭,无论其收入高低。

正是由于这些特点才使得英国未成年人贫困工作得以健康开展,取得了积极成效。正如英国前首相布朗所说,“孩子是我们未来的全部。”他们既是家庭的成员,担负着家族延续的使命,也是社会的成员,担负着建设国家的重任。对未成年人的抚育不应该只是家庭和父母的责任。全社会都有责任为每一个孩子创造良好的成长环境,创造公平的竞争机会,免于贫困的影响,茁壮成长,健康成才,为国家、为社会做出更大贡献。

参考文献:

- 贝弗里奇,2008,《贝弗里奇报告——社会保险和相关服务》,华迎放、汤晓莉、耿树艳译,中国劳动社会保障出版社。
- 彭华民,2006,《福利三角:一个社会政策分析的范式》,《社会学研究》第4期。
- Department for Work and Pensions,2004,“*Opportunity for All: the Sixth annual report*”,London:The stationary Office.
- Department for Work and Pensions,2005,“*Opportunity for All; the seventh annual report*”,London:The stationary Office.
- Department for Work and Pensions,2009,“*Households Below Average Income 1994 - 95 to 2007 - 08*”,London:The stationary Office.
- J Hills and K Stewart, eds.,2005,“*A more equal society? New Labour, poverty, inequality and exclusion*”,London:Policy Press.

作者单位:东北大学社会保障研究所
责任编辑:朱蕊