

我国儿童社会政策建设的几个基本问题

◎杨 雄

摘要:经济社会的快速发展使得我国传统儿童抚育模式出现失灵的状况,发展儿童社会政策成为新时期抚育好儿童的迫切需求。我国儿童社会政策的建设要在价值取向上选择更为积极的发展型儿童社会政策,更加注重儿童社会政策的投资性,并在这个基础上逐步扩大政策受益人的范围,发展普惠型儿童社会政策。在推动儿童福利事业发展的进程中,中国儿童社会政策建设还面临着管理体制与决策模式的积极转型,本文拟对儿童社会政策的价值取向、政策模式、决策模式与管理体制等基本问题进行探讨。

关键词:儿童 社会政策 发展型 普惠型

中图分类号:C913.5 **文献标识码:**A

新中国成立以来,国家在儿童教育、儿童保护、儿童健康等方面出台实施了一系列的法律、法规与政策,显著改善了广大儿童的生存状况。但是,随着我国经济社会的快速发展,儿童与国家、儿童与成人、儿童与家庭、儿童与儿童之间的关系模式发生了显著改变,传统的以家庭为主的儿童抚育模式出现失灵。在这种变化了的社会情境中,儿童社会政策的研究与实践具有重要而紧迫的现实意义。

一、儿童社会政策的价值取向:迈向发展型儿童社会政策

长期以来,儿童社会政策被视为是对无法从家庭、从经济发展进程中获得必要资源的儿童的国家保障计划。在这个意义上,儿童社会政策被看作一种负责消减市场经济发展给儿童带来的负面影响的社会开支,是一种“减震器”。它通过再分配的方式帮助弱势儿童群体获得必要的生存与发展资源,进而在保障儿童权利的同时,实现社会公平,维持社会秩序。从1940年代至1970年代,随着战后资本主义兴盛发展,儿童社会政策在西方社会取得长足进步。各种针对贫困儿童、残疾儿童、单亲家庭儿童等处境困难儿童及其家庭的收入保障政策与照顾服务计划蓬勃发展,成为福利国家的重要组成部分(参见张秀兰等,2003)。也因此,这些国家成为保障儿童权利的典范。但是,20世纪70年代起,西方福利国家的财政负担明显加重,福利国家大厦的基础出现松动,以致摇摇欲坠。人们日益认识到,无论是国家还是市

场,都无法独自有效承担起扶助贫弱、促进社会公平的责任(参见梁祖彬,2004)。对于部分儿童的福利而言,市场经济不可靠,福利国家难以为继,儿童社会政策的创新迫在眉睫。

在我国,儿童社会政策发展的基础相对薄弱。长期以来,我国儿童福利对象主要是“三无”(无法定抚养人、无劳动能力、无固定生活来源)未成年人,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,2008)。更多的边缘儿童与普通儿童的福利状况则未进入政策视野。在社会压力与经济推动下,我国儿童社会政策的对象范围与保障水平近年有一定提高,但是相关社会政策的可操作性低,对国家作用的规定不够具体。相形之下,国家更愿意强调父母与家庭在抚育儿童中的责任,它在发展儿童福利的过程中显得犹豫。确实,在文化传统上,中国社会习惯于将抚育儿童的责任加诸于父母、家庭、大家庭,把儿童抚育看作是私人事务,公共政策的触角则很少延伸至儿童抚育等家务事之中(程福财,2008)。譬如,即使我们接受了国际儿童保护的通用标准而在《未成年人保护法》中明令禁止父母忽视、虐待儿童,但是,长期以来,国家并没有发展出一套有效的操作系统去应对儿童在家庭之中遭遇的忽视与虐待;即使我们在法律上承认抚育儿童是家庭、学校、社会和国家的共同责任,当儿童因为父母贫困、遗弃、离异、服刑等原因而在事实上不愿或无力抚养儿童时,国家亦没有有效的应对策略去给儿童以即时帮助。如果说在家庭功能未因社会发展产生失调之前,国家要求其承担起抚育儿童之责尚可接受,那么,在家庭因为妇女普遍加入劳动力市场、家庭结构小型化、婚姻结构不稳定等原因而不能有效承载起抚育儿童的今天,重新划定家庭与国家在抚育儿童中的责任界限就变得紧迫起来。

由上可见,无论是面临沉重福利财政负担的西方福利国家,还是儿童社会政策正在起步的中国,都面临着合理界定国家、市场、家庭与社会在保障儿童福利过程中的关系模式与责任分配模式的问题。对于国家来说,新模式的建立需要对儿童社会政策的价值取向进行反思与选择。儿童社会政策的意义与经济发展政策之间的关系如何?它是否只是经济政策的附庸?是否只是消费型的社会开支、甚至社会负担?社会政策投资对于经济社会的发展是否具有积极的生产性功效?社会政策研究者在千年之交对这些问题进行了深入反思,进而提出了积极的发展型社会政策模式(Midgley;1999),引起政策研究与实务工作者的广泛关注。和传统的儿童社会政策价值理念不一样,这个新模式将社会政策实践看作是一种社会投资,看作是生产力要素之一。除了社会再分配的功能外,在发展型社会政策倡导者看来,社会政策具有明显的社会投资功能。与传统社会政策注重将资源用于减少和减轻人们的不幸和困境、保障他们的基本生活不受影响相比,发展型社会政策更重视致力于消除或者减少那些会使人们陷于不幸或者困境的因素,而不是在风险成为事实后再向他们提供生活保障(张秀兰等,2007)。作为一种发展理念,发展型社会政策的对象不再只是现实中的贫困者或者不幸人士,它主张通过社会资源的再配置增进全体社会成员经济和社会能力。

在经历了过去30多年的快速经济增长,中国社会对维护社会公平、社会平等和人权保护的意识大大增强,民众要求政府不断加强和改善社会政策,保障并提高公民(包括儿童)的基本权益与社会福利。当前,我国进入了经济发展方式转型的阶段。“这就要求我国的社会政策必需坚持福利与发展并重的目标,并通过合理的制度设计去兼顾福利目标与发展目标”之间的平衡(关信平,2010)。发展型社会政策是这种平衡的最好产物。在发展型社会政策看来,儿童社会政策是对社会未来的投资,应该成为社会政策发展的最重要任务。Taylor-Gooby曾指出,只有有利于提高人力资本和促进个体经济参与的社会福利开支才是最可行的社会政策计划(Taylor-Gooby,1997)。对儿童福利的普遍关注,是在最广泛的范围内提升儿童及其家

庭的人力资本与社会资本,有利于提高其参与经济发展的能力,并使成为活跃的生产力要素。基于这种思考,儿童社会政策的实践,其实亦是促进社会生产力提高的努力。在社会政策层面增进儿童福利,也意味着在为国家的未来储备人力资本。从这个意义上说,在思考儿童社会政策的价值时,我们不仅仅要从儿童权利本位的角度出发,也需站在促进未来国民素质提高的高度重视发展和完善提升儿童福利的重要意义。

二、儿童社会政策的模式:建设普惠型儿童社会政策

在发展型儿童社会政策价值理念导引下,我们需要重新反思应该选择什么类型的儿童社会政策模式。社会政策应该惠及哪些儿童?国家责任的边界在哪里?如前文述及,长期以来,我国儿童社会福利政策的范围只是局限于城乡孤儿,政策受益人的范围相对狭小,是一种典型的残余型儿童社会政策。国家只是通过资金扶持与机构照顾的方式为那些从家庭、社会和市场中都无法获得必要照顾的孤儿提供监护服务。在家庭与社区能较好地照顾孩童的从前,这种不作为的政策选择具有充分的可行性。在这种政策架构下,对于儿童来说,即使没有国家的照顾,儿童仍然能够从家庭、亲属体系与社区中获得必要资源;对于家庭来说,它充分承担起照顾下一代的责任;对于国家来说,社会福利的成本降低了。

但是,随着经济社会的快速发展,这种残余型儿童社会政策模式的合理性受到了越来越多的批评。一个重要的原因在于,在当前中国社会,家庭的结构微型化了、不稳定了,传统的亲属体系与社区在一定程度上消解,它们无法如传统时代那样良好地照顾好孩童。例如,由于城乡社会流动,目前,中国出现了五千万以上的留守儿童,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照料;有近二千万的流动儿童,这些儿童离开了自己的家乡,和自己的父母一起来到城市居住,但是父母因为都要去工作却不能很好地照顾他们;有100-150万左右的流浪儿童,这些儿童与自己的家庭基本或完全切断了联系;还有几百万有待康复、面临就学困难的残疾儿童,有几十万服刑人员子女和受艾滋病影响的儿童。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,急需国家力量的介入,急需儿童社会政策的荫蔽。此外,在妇女大量进入劳动力市场之后,因为家庭结构的核心化,双职工家庭子女的照顾问题普遍存在于城市社会;而随着育儿成本的不断增加,不少年轻的家长面临较重的经济压力,大众媒体甚至将他们形容为“孩奴”。从这个意义上说,传统的残余型儿童社会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,消极不作为的被动型儿童社会政策需要改革。为此,我们认为,儿童社会政策的发展要主动呼应中共中央十六届六中全会提出要建立覆盖城乡居民的社会保障制度的精神,建立覆盖城乡所有儿童的普惠型儿童社会政策。

普惠型儿童社会政策的建立,不只是简单地站在道德制高点上的政治需要,更是回应儿童发展面临的现实,回应社会现实的需要,强化国家人力资本建设的需要。如果说西方发达国家碰到的是战后福利体制无法有效适应后工业化社会带来的一系列结构性问题,那么作为后发展国家,中国社会保障制度和公共政策改革面临的巨大挑战则在于同时面临传统社会风险与新社会风险。如“十二五”期间,一方面仍有大量人口从农村进城,城市化任务很重,另一方面开始遭遇青年和低技能工人的就业、空巢老人的照顾、儿童的家庭护理等等问题。但是,坚持社会公平仍是社会政策制定的基本原则,离开了公平,社会政策的社会效益将无从谈起。就目前而言,我国已初步具备了明显提升整个社会福利所必需的财力与物力。经过30多年的改革开放,2010年,按照外汇汇率折算,中国的人均GDP将达到4000美元,国家

的财政收入有望到达 8 万亿。可见,国家现在已经有能力建立起一个适度普惠的儿童社会政策体系,较大幅度地提升儿童的社会福利也成为了可能。推进适度普惠的儿童社会政策已不是“能不能”的问题,而是“想不想”的问题。

让我们以上海流动儿童的教育政策选择为例对此加以说明。近年来,在流动儿童的教育问题上,上海政府面临是否实行“适度普惠型福利”社会政策的选择。外来人口流入在缓解上海人口老龄化所带来问题、使上海的发展可以获得人口红利的同时,对教育也提出了新的挑战。数据显示,2009 年上海全日制公办学校共接纳 24.75 万名外来流动人口子女就读,占外来流动人口子女总数的 61.61%。2010 年,上海将进一步扩大公办学校招收比例,力争解决 90% 在沪农民工同住子女义务教育阶段免费入学。后续面临的问题是,大多数农民工子女在完成义务教育后,将希望在上海进一步接受高中阶段教育。据调查,农民工第二代中有 2/5 是出生、成长在城市,他们与城市已经不可分离,而对农村生活感到陌生、没有务农经验。他们不愿意、不想、也不可能回农村生活。然而,按照我国现行以户籍为依据的中考、高考体制,农民工第二代必须返回户籍所在地的省/市参加中考、高考,上述制度障碍对他们是极其不公平的。因此,从落实科学发展观、构建和谐和谐社会建设高度出发,未来上海教育政策面临如何积极探索解决农民工子女“义务后教育”的问题。当前逐步、有条件地对来沪人员(包括农民工子女)放开高中阶段教育上海已初具条件,上海普通高中每年招生能力剩余明显,而流动人口子女就学需要亦很强劲。本市高中学龄段的户籍人口数在未来几十年都低于相应的外来学龄人口数。这部分富余教育资源正可以提供给部分流动学龄人口,既满足他们继续在沪学习的意愿,又能为上海建设“四个中心”和国际大都市储备满足相应技能需求的劳动力资源(杨雄,2009)。但是,因为户籍、招生制度的原因,是否将他们纳入到上海高中教育之中,变得十分敏感。

三、儿童社会政策的决策模式:从“经验选择”走向“政策科学”

政策问题是关系到尚未被实现的社会价值或需求,而这些需求或价值能够通过公共活动来加以实现。儿童社会政策是以社会公正和儿童权利为基本理念的制度化安排和对儿童问题的集体应对。它的形成与发展,是传统的以家庭为主导的儿童抚育模式难以适应现代社会发展的必然结果,其目标是要通过国家的努力确保儿童能够获得良好的生存与发展资源,确保其作为儿童的各项权利能够得到实现。一个国家的民主程度,最终的体现是看其政府的公共政策,即政府向社会所提供的公共产品和服务,能否均衡合理地体现广大民众的利益。

显然,政策决策的科学性尤为重要。然而,几乎所有的政策决策案例中,决策者都会面临多重政策目标以及不同目标优先排序选择与权衡的问题,政策选择目标背后存在着价值追求与利益博弈,于是选择过程本身又是一个政治过程。在科学决策与政治决策的平衡之中,最重要的,是要实现决策模式从“经验选择”到“政策科学”的转变。在人类发展的很长时期,决策过程主要还是依靠个人的聪明才智和判断能力,即个人理性进行决策。进入现代社会后,由于社会结构变得越来越复杂以及资源的有限性,仅凭借个人或一个团体经验很难做出准确判断和选择,这就意味着社会需要政策决策的科学化。以中国人口政策为例,上世纪 50 年代我国人口政策因靠经验选择加以政治动力的推动,导致人口急剧增长给国家带来沉重的经济负担和社会压力,于是 20 世纪 80 年代我国开始实行独生子女政策。但是,30 年的独生子女政策又带来了独二代的成长烦恼、人口老化等严峻问题,致使现今我们又遭遇独生子女家庭对中国未来可持续发展带来的社会风险。因此,有关“独一代”到“独二代”公共政策选择,包括政策规划、合理化过程与制度安排,面临社会政策选择之两难(何芳等,2010)。家庭

作为社会的细胞,其结构的变化会引发社会结构的变动,甚至带来社会风险。从人口社会学意义上说,当前独生子女家庭成为风险最大的家庭(穆光宗,2004)。可见,社会政策的决策是一个复杂的过程。社会政策作为一系列适应于各种环境与条件变化的函数,政策本身是如何制定的,哪些因素在政府制定或选择社会政策时发挥重要关键作用,这是政策科学时代需要深入研究的课题。作为体现儿童权利、保障儿童福利的政策基础,如何规避诸如人口政策等儿童政策带来的问题和社会风险,是儿童社会政策从经验选择到科学决策过程必须临面的问题。

从宏观层面看,我国目前正处于从传统决策体制向现代决策体制转变的时期,社会政策决策中尚存在着多方面的问题。为尽快实现社会政策决策的科学化、民主化和法制化,必须树立正确的价值观和科学的决策观念,营造良好的决策环境,建立和完善社会政策决策系统,严格遵循科学的决策程序,积极借鉴、运用先进的公共决策理论、方法和技术,培养造就一批高素质的决策领导和咨询、信息队伍,完善决策制度,健全运行机制,应将社会政策决策纳入法制化的轨道。依据卡伦·皮特曼提出的青少年政策分析的框架,有关儿童青少年政策问题,总是涉及“谁”、“什么”、“何时”、“哪里”、“为什么”、“怎么样”等主题,这其实就为儿童社会政策分析、选择以及科学决策提供了一个基本框架(卡伦·皮特曼,2004)。

按照我们的理解,我国儿童社会政策的决策过程应该要维护最广泛的社会公平,在发展型儿童社会政策的价值理念引导下,按照建立普惠型儿童社会政策的要求,逐步扩大儿童社会政策受益人的范围。儿童社会政策应根据经济与社会发展的需要,合理调动公共资源,实施更积极的社会政策。在儿童社会政策的决策过程中,要处理好“公平”与“效率”间的关系,将儿童社会福利看作是一种对人力资源的投资。要不断提升儿童社会政策决策过程的公共性。目前儿童社会政策制定、决策过程没有专门规定,给政府在自由裁量上留下很大空间。未来有关儿童权益保护、社会福利的政策制定要征求意见,要广泛吸纳民意,加强社会政策设计的预见性。有关儿童青少年社会政策的“规划”、“大纲”制定(无论是《中长期教育改革与发展规划》、《中国儿童发展纲要(2011-2020)》,还是《全国家庭教育指导大纲》的编制),都应是在征集民意和社会公众大讨论的过程之中进行,以尽力保证社会政策决策过程能够充分体现民智、民意和社会大众意见。

四、儿童社会政策管理体制:政出多门的困境与出路

我国儿童社会政策发展存在的另一个重要问题在于“政出多门”。迄今为止,中国没有独立的统筹儿童事务发展的机构,与儿童福利有关的事务分别由教育部门、民政部门、卫生部门、公检法部门以及妇联、共青团等群众团体分头负责。这种多部门共同致力于儿童政策实践的安排,充分发挥了各部门的专业优势与工作积极性,在一定程度上营造了合力推动儿童政策发展促进儿童成长的事业。但是,另一方面,也正是因为政出多门,儿童社会政策的发展在一定程度上呈现出了各自为政、相互不配套,甚至相互“打架”的局面。政策的出台、实施与改革缺乏统筹规划,整体合力的发挥不足。

为了协调各部门的工作,1990年,国务院成立妇女儿童工作协调委员会,成为国务院负责妇女儿童工作的协调议事机构。1993年,国务院妇女儿童工作协调委员会更名为国务院妇女儿童工作委员会,简称国务院妇儿工委。作为国务院负责妇女儿童工作的协调议事机构,国务院妇儿工委负责协调和推动政府有关部门执行妇女儿童的各项法律法规和政策措施,发展妇女儿童事业。其基本职能包括协调和推动政府有关部门做好维护妇女儿童权益工作,协调和推动政府有关部门制定和实施妇女和儿童发展纲要,协调和推动政府有关部门为

开展妇女儿童工作和发展妇女儿童事业提供必要的人力、财力、物力,指导、督促和检查各省、自治区、直辖市人民政府妇女儿童工作委员会的工作等。国务院妇儿工委成立以来,坚持“儿童优先”原则,致力于我国妇女儿童的生存、保护和发展。协助国务院制定和颁布《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年)》,协调推动政府有关部门强化职能,制定措施,实施儿童纲要,整体推进儿童事业,推动了政府有关部门认真履行联合国《儿童权利公约》等保护儿童权益的国际公约。应该说,作为协调议事机构,在现有的体制框架下,妇儿工委在推动儿童事业发展方面做了许多工作。但是,因为妇儿工委只是一个议事协调机构,而非实体的政府职能机构,法律没有赋予其统筹管理的职能。在实际工作过程中,它并不能够指导、统筹各部门的工作。不仅如此,妇儿工委附设在作为群团组织的妇联系系统,在形式上实际削弱了其工作的权威性。在当前的体制框架中,群团组织下附设的机构,很难协调好教育、卫生、公检法等政府行政、司法部门的行动。

因此,苛求妇儿工委去协调好整体的儿童工作并不现实。中国儿童社会政策管理体制必须实现新的创新。从国际儿童事务的发展趋势看,世界上不少发达国家和地区的政府都设立了专责儿童事务的机构,设立专门的儿童事务机构已成为国际趋势,联合国儿童权利委员会积极提倡缔约国成立儿童事务委员会。尚晓媛研究发现,美国早在1909年就在联邦政府设立了美国儿童局,挪威有专门的儿童与平等事务部,日本有儿童和家庭局,印度成立了妇女与儿童发展司,我国台湾地区在1999年设立了“内政部”儿童局(参见颜维琦,2010)。为了因应我国儿童社会政策发展的需要,在推进社会和谐建设的进程中,有必要在国务院下设儿童与家庭事务部,专门负责儿童发展与家庭政策事务。将原来分散在各部门的儿童社会政策与家庭政策管理事务统一纳入到儿童与家庭事务部,有利于集中力量统筹推进我国儿童社会政策事业的发展,有利于在公共政策层面更好地促进儿童发展与家庭和谐。

参考文献:

1. Midgley, J. (1999). Redistribution and Welfare: toward social investment. *Social Service Review*, Iss.3, PP.3-21.
2. Tylor-Gooby, T. (1997). In defense of second-best theory: state, class and capital in social policy. *Journal of Social Policy*, Vol.26 (3), pp.171-192.
3. 程福财.流浪儿——基于对上海火车站地区流浪儿童的民族志调查[M].上海社会科学院出版社,2008.
4. 关信平.新时期我国社会政策建构和发展的若干理论分析[J].江苏社会科学,2010(2).
5. 何芳,杨雄.“独二代”成长状况、社会风险及应对策略[D](内部报告),2010(8).
6. 卡伦·皮特曼等.21世纪青少年社会政策:框架问题[J].当代青年研究,2004(2).
7. 梁祖彬.演变中的社会福利政策思维——由再分配到社会投资[J].中国社会科学,2004(6).
8. 穆光宗.独生子女家庭本质上是风险家庭[J].人口研究,2004(1).
9. 颜维琦.儿童福利应走向制度化[N].光明日报,2010-6-1.
10. 杨雄.重视农民工第二代“义务后教育”问题[J].上海教育,2009(5).
11. 张秀兰,徐月宾.建构中国的发展型家庭政策[J].中国社会科学,2003(6).
12. 张秀兰,徐月宾.发展型社会政策及其对我们的启示[J].当代社会政策研究(2),中国劳动社会保障出版社,2007(9).
13. 张世峰.变革中的中国儿童福利政策[J].社会福利,2008(11).

作者单位 上海社会科学院青少年研究所

责任编辑 颜波