

中国儿童照顾政策体系： 回顾、反思与重构*

岳经纶 范 昕

摘 要：近年来，中国儿童“照顾危机”日益凸显，为儿童、妇女、家庭乃至整个社会带来了多方面的影响。对新中国成立以来儿童照顾政策的梳理发现，我国儿童照顾政策体系经历了“建构—解构—部分重构”的变迁过程，并在党的十九大后进入重构的关键阶段。为有效应对人口结构和人口政策变化、社会经济转型、家庭变迁等多重因素带来的“照顾危机”，应该重新认识儿童照顾政策对经济社会发展和人民获得感增强的重要作用，建构由国家、市场、社会、家庭共同参与的、普惠的儿童“混合照顾”体系。

关键词：幼有所育 儿童照顾 社会照顾 社会政策 美好生活

作者岳经纶，中山大学中国公共管理研究中心/政治与公共事务管理学院教授（广州 510275）；范昕，中山大学中国公共管理研究中心/政治与公共事务管理学院特聘副研究员（广州 510275）。

一、问题的提出

随着社会、人口和家庭结构的变迁，因家庭照顾需要的不断增加和照顾资源的不断减少而形成的“照顾赤字”已成为全球性社会问题。这个问题在人口快速老龄化、家庭规模不断缩小、人口流动规模空前的当代中国，表现得尤其突出。我国的“照顾赤字”不仅体现在老人照顾上，而且也体现在儿童照顾方面，而后者的严重性远远没有得到应有的关注和重视。^①

我国儿童“照顾赤字”的严重性可以用“照顾危机”来形容，主要表现在两个方面。一方面，随着市场经济转型带来的经济和社会变化，我国劳动者的工作强度、

* 本文为国家社会科学基金重大项目“中国特色现代社会福利制度框架设计研究”（15ZDA050）阶段性成果。

① 岳经纶、方萍：《照顾研究的发展及其主题：一项文献综述》，《社会政策研究》2017年第4期。

儿童抚养精细化水平和育儿成本同时提高，家庭（尤其是母亲和祖辈）的照顾压力不断增加，全面二孩政策实施后情况更加恶化。例如，在生育政策改变前，公众已经普遍感受到儿童照顾带来的女性就业压力和工作—家庭冲突。^①全面二孩政策实施后，对女性就业歧视的担忧进一步加剧。^②儿童照顾压力也反映在社会各界对托幼服务的关注上。^③

另一方面，规模空前的人口流动、不断缩小的家庭规模和稳定性不断减弱的家庭结构使得家庭的照顾功能显著弱化，弱势家庭及其子女最先受到严重的冲击。首先，伴随着大规模的农民进城务工，留守儿童和流动儿童大规模出现。调查发现，留守儿童由于长期缺少亲情关爱和有效监护，容易出现心理健康和行为问题，也更容易遭受意外伤害甚至不法侵害。^④而那些随父母迁移的流动儿童离开“熟人社会”后也往往得不到亲友的帮助和公共服务的协助。其次，家庭规模的缩小、单亲家庭的增多也使得普通家庭照顾能力减弱。2013年对长三角地区的调研发现，有半数以上年轻夫妇需要父母帮助照顾孩子，“父母能否帮助带孩子”甚至成为年轻夫妇是否生育的主要考虑因素。^⑤随着二孩时代的来临和祖父母的老去，家庭能提供的照顾资源日益减少。2016年，全国妇联的调查发现：53.3%的一孩家庭没有生育二孩的意愿，26.2%表示不确定，仅有20.5%有二孩生育意愿；缺少儿童照顾的资源是造成家庭生育意愿较低的主要原因之一。^⑥低生育意愿也反映在新出生人口数量上：2017年新出生人口较2016年下降63万，其中一孩占比下降较多。^⑦最后，在城镇化、住房改革和人口流动的大背景下，以往作为儿童照顾重要支撑的家庭代际互助功能也备受冲击、难以为继。本应安享

① Sarah Cook and Xiao-yuan Dong, “Harsh Choices: Chinese Women’s Paid Work and Unpaid Care Responsibilities under Economic Reform,” *Development and Change*, vol. 42, no.4 (September 2011), pp. 947-965.

② 杨利春、陈远：《建设生育友好型社会是中国人口发展的战略选择》，《中国人口科学》2017年第4期。

③ 2017年，上海携程亲子园和北京红黄蓝幼儿园发生的虐童事件受到了舆论的普遍关注，详见《虐童事件再现，“幼有所育”的底线不容击穿》，2017年11月23日，<http://yuqing.people.com.cn/n1/2017/1123/c209043-29664461.html>，2018年1月6日。

④ 例如，贵州毕节发生的多起留守儿童死亡事件深刻揭示了留守儿童的悲惨处境。详见吴涛、胡星、骆飞：《贵州毕节4名儿童集体喝农药自杀事件调查》，2015年6月11日，http://news.xinhuanet.com/2015-06/11/c_127906281.htm，2018年1月6日。

⑤ 转引自彭希哲、胡湛：《当代中国家庭变迁与家庭政策重构》，《中国社会科学》2015年第12期。

⑥ 《记者调查：全面二孩一周年，生育意愿低何解？》，2017年1月4日，http://news.xinhuanet.com/politics/2017-01/04/c_129431439.htm，2018年1月7日。

⑦ 何亚福：《“全面二孩”第二年，出生人口为何不升反降》，《新京报》2018年1月19日，第3版。

晚年的老人为减轻子女负担被迫成为流动的儿童照顾者，因子女工作地的不同而东奔西走，这严重影响了老年一代的生活质量。可见，在家庭功能弱化的大背景下，以家庭为主的儿童照顾安排已捉襟见肘，并且对儿童、家庭乃至社会产生了负面的影响。

要缓解日益凸显的儿童“照顾危机”，亟需系统的政策干预。然而，建构儿童照顾政策的意义并不局限于对家庭儿童“照顾危机”的回应。在全球化、知识经济和人口老龄化的背景下，儿童照顾政策在很多国家逐渐由社会政策的边缘走向中心，由“福利”政策转变为一种兼具“福利”和“投资”性质的政策。西方国家的经验表明，增加儿童照顾投入可以起到支持母亲就业、助力经济转型、促进社会公平、提高生育水平等多种社会目标。因此，即便在福利紧缩的背景下，也有越来越多的政府认识到依赖家庭承担儿童照顾责任的局限性，进而加大在儿童照顾领域的公共责任和财政投入。

全面二孩政策后，儿童照顾问题成为人民最关心、最直接、最现实的问题，儿童照顾政策体系的建构也因此得到了空前关注。2017年两会期间，教育部、卫生计生委、财政部等多个部委多次就这一问题进行了回应；同年10月，党的十九大报告正式将“幼有所育”增列为民生福祉的主要内容；12月，中央经济工作会议进一步提出要“解决好婴幼儿照护和儿童早期教育服务问题”；2018年3月，《政府工作报告》指出，“要多渠道增加学前教育资源供给，运用互联网等信息化手段对儿童托育中育儿过程加强监管”、“重视对幼儿教师的关心和培养”。这一切都表明，儿童照顾政策体系的建构已经被提上政策议程。这一议程的提出，是对当前不断加剧的儿童“照顾危机”的有力回应，顺应了新时代我国社会主要矛盾的变化，将极大地丰富人民美好生活需要的内容。

从国内外的经验来看，儿童照顾政策体系既需要政府以不同的程度和方式分担家庭责任，又不能取代家庭的照顾功能；既要保障儿童成长和发展的需要，也要为家庭增权和赋能。如何取得这种平衡需要考察一国的文化传统和特定的社会经济环境。然而，儿童照顾及其相应的政策体系在我国的政策实践中还没有被视为一个独立的政策体系，学术界缺乏对这一政策领域的系统性思考。基于这一认识，本文借鉴西方社会儿童照顾政策的最新趋势和社会照顾分析视角，梳理新中国成立以来我国儿童照顾相关政策的变迁及其对儿童、家庭和社会的影响，进而提出重建我国儿童照顾政策体系的重要命题，以及相应的对策建议。

二、儿童照顾：政策发展与理念变迁

儿童照顾是人类社会再生产的重要活动，也是发达国家社会政策的重要领域。受到各国福利制度传统和价值观的影响，发达国家的儿童照顾政策体系各

具特色。^①但在人口结构变化、妇女就业率提高、儿童早期教育和照顾服务重要性上升等多重因素的影响下，近几十年来国际上出现了一种趋势：儿童照顾政策逻辑由“社会福利”转变为“社会投资”，表现为在福利紧缩的背景下各国儿童照顾政策和投入的不减反增。^②不同于关注为市场中处于劣势的人提供庇护的传统福利制度，社会投资理论认为在知识经济和全球化的背景下社会政策应该关注如何帮助人们更好地参与市场。^③从这一逻辑出发，发展儿童照顾政策可以达到多重目标，是社会政策乃至经济政策成功的关键。大量研究表明，儿童照顾政策能够促进母亲就业、减少贫困发生率；^④为儿童以后的技能发展奠定基础；^⑤干预处境不利儿童的发展，促进社会公平，打破贫困代际传递的链条；^⑥对性别平等产生积极作用；^⑦以及提高家庭生育水平、帮助家庭实现理想子女数。^⑧

随着我国儿童“照顾危机”的显现、人口红利的消失和社会经济的转型，政府和学界对儿童照顾问题及其政策体系建构的关注也越来越多，并逐渐形成了三种主要视角。第一种是儿童福利视角。这一视角从保障儿童权利出发，特别关注弱势儿童及其家庭所面临的照顾困境和其他问题，建议优先保障弱势儿童的照顾需要和建立儿童津贴制度。^⑨近年来民政部门主导的“适度普惠型儿童福利制度建设”试点以

-
- ① Rianne Mahon, “Rescaling Social Reproduction: Childcare in Toronto/Canada and Stockholm/Sweden,” *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 29, no. 2 (June 2005), pp. 341-357.
- ② Jane Lewis and Anne West, “Early Childhood Education and Care in England under Austerity,” *Journal of Social Policy*, vol. 46, no. 2 (April 2017), pp. 331-348.
- ③ Jane Jenson and Denis Saint-Martin, “New Routes to Social Cohesion? Citizenship and the Social Investment State,” *The Canadian Journal of Sociology*, vol. 28, no. 1 (Winter 2003), pp. 77-99.
- ④ Kees van Kersbergen and Anton Hemerijck, “Two Decades of Change in Europe: The Emergence of the Social Investment State,” *Journal of Social Policy*, vol. 41, no. 3 (July 2012), pp. 475-492.
- ⑤ Flavio Cunha et al., “Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation,” in *Handbook of the Economics of Education*, vol. 1, Amsterdam: North Holland, 2006, pp. 697-812.
- ⑥ Frances A. Campbell et al., “Early Childhood Education: Young Adult Outcomes from the Abecedarian Project,” *Applied Developmental Science*, vol. 6, no. 1 (June 2002), pp. 42-57.
- ⑦ UNRISD, *Policy Innovations for Transformative Change*, UNRISD Flagship Report 2016, www.unrisd.org/flagship2016.
- ⑧ Gøsta Esping-Andersen and Francesco C. Billari, “Re-theorizing Family Demographics,” *Population and Development Review*, vol. 41, no. 1 (March 2015), pp. 1-31.
- ⑨ 参进程福财：《家庭、国家与儿童福利供给》，《青年研究》2012年第1期；刘继同：《中国特色儿童福利概念框架与儿童福利制度框架建构》，《人文杂志》2012年第5期。

及“关爱留守儿童”活动可视为这一视角在实践中的体现。针对我国儿童福利制度长期存在的选择性特征，一些学者提出应该改革我国的儿童福利制度，明确儿童福利只能是“福利”而不是“救助”，国家不仅要提供各种津贴还要提供或购买儿童福利服务。^①但我国儿童福利制度发展具有明显的路径依赖，制度变革的阻力较大。如果沿用当前的儿童福利制度路径，普通家庭和儿童的照顾需要在较长的时间内将很难得到满足。

第二种是家庭政策视角。持这一视角的学者认为，儿童照顾问题是由我国缺少家庭政策造成的，因此需要建构一个支持家庭、投资儿童的家庭政策体系。^②西方家庭政策兴起于回应生育率和家庭收入过低的社会问题。^③2007年，经济合作与发展组织（OECD）国家用于有子女家庭的福利支出占GDP比重的平均值为1.2%，占家庭福利总支出的一半以上。^④可见，帮助家庭抚育儿童是西方家庭政策的主要功能之一。因此，我国一些学者提出“帮助家庭就是帮助儿童，不能帮助家庭就不能有效地帮助儿童”，^⑤倾向于将儿童照顾作为家庭政策的一个部分。但是，使用家庭政策视角来分析和解决儿童照顾问题需要注意一些问题：首先，家庭政策在理论上存在争议，学者们不仅对家庭的定义存在差异，对家庭政策的内涵也有不同的分类。^⑥据此，有学者提出“家庭视角”是一个更具操作性的概念，即在政策制定中考考虑政策对家庭的影响。^⑦其次，家庭政策视角可能带来一定的风险和漏洞。例如，一些西方国家的家庭政策中过度强调和支持家庭来照顾儿童，忽略了母亲的价值和自由，其政策效果也日益变得不确定。^⑧再次，从我国实际情况看，作为家庭政策目标对象的家庭本身也面临着危机。由于人口政策的影响以及经济转型带来的人口大规

① 北京师范大学中国公益研究院儿童福利研究中心课题组：《让儿童优先成为国家战略》，《社会福利》2013年第4期。

② 参见张秀兰、徐月宾：《建构中国的发展型家庭政策》，《中国社会科学》2003年第6期；彭希哲、胡湛：《当代中国家庭变迁与家庭政策重构》，《中国社会科学》2015年第12期。

③ 马春华：《欧美与东亚家庭政策：回顾与评述》，唐灿、张建编：《家庭问题与政府责任——促进家庭发展的国内外比较研究》，北京：社会科学文献出版社，2013年，第15—63页。

④ OECD, *Doing Better for Families*, Report, 2011, <http://www.oecd.org/social/soc/doingbetterforfamilies.htm>.

⑤ 张秀兰、徐月宾：《建构中国的发展型家庭政策》，《中国社会科学》2003年第6期。

⑥ 马春华：《欧美与东亚家庭政策：回顾与评述》，唐灿、张建编：《家庭问题与政府责任——促进家庭发展的国内外比较研究》，第18页。

⑦ 徐晓新、张秀兰：《将家庭视角纳入公共政策——基于流动儿童义务教育政策演进的分析》，《中国社会科学》2016年第6期。

⑧ 张亮：《反思家庭政策研究中的“家庭视角”》，《中国社会科学报》2015年8月19日，第6版。

模迁移和流动，家庭规模日趋小型化，家庭稳定性不断下降，脆弱性不断上升。国家卫计委发布的《中国家庭发展报告（2015）》显示，流动家庭已成为我国家庭模式的重要形态。^①最后，改革开放后社会政策呈现出较强的“个人化”特征，大多数的公共服务和社会保险都是以个人为单位的，推动家庭政策阻碍较大。

第三种是社会照顾视角。这一视角直接聚焦照顾活动，认为照顾问题应该被嵌入到它所处的社会与政治经济结构中来理解，既关注照顾活动所揭示的女性（或人类）生活经历，也关注其中涉及的个人需要与制度安排，以及制度背后所隐含的关于性别角色、家庭角色和政府角色的价值取向。^②作为一种新兴的社会政策分析框架，社会照顾理论可用于揭示一系列与照顾活动相关的结构性关系及其变化，包括国家、家庭、市场、第三部门和社区在照顾活动中的分工及其变化；中央和地方在照顾责任上的平衡及其变化；政府提供现金和提供服务之间的平衡及其变化；普惠性和选择性供给模式及其变化；关于私人 and 公共责任的价值判断及其变化；等等。社会照顾视角不仅被用于分析不同国家的儿童照顾制度，^③也催生了照顾政策这一新兴政策领域。联合国社会发展研究所（UNRISD）将建构照顾政策（包括儿童和老人的照顾政策）作为重要的创新性社会策略在全球推广。^④近年来，一些国家的家庭政策改革也开始倾向于“直接支持儿童和长者”，照顾政策逐渐从家庭政策中独立出来。^⑤

这三种视角及其所对应的政策体系并不互斥，它们既各有侧重又部分重叠。^⑥在分析和讨论我国儿童照顾问题时，儿童福利视角更重视儿童津贴的提供，更强调优先保障困境儿童；家庭政策视角更关注帮助家庭实现儿童照顾功能，支持家庭的发展；社会照顾视角既揭示了儿童照顾问题背后的性别分工及国家与家庭关系，也把儿童照顾问题嵌入到工业社会向后工业社会转型的社会变迁及其带来的社会

① 孙乐琪：《2015 家庭发展报告：中国家庭平均 3.35 人》，2015 年 5 月 13 日，http://www.cssn.cn/dybg/gqdy_ttxw/201505/t20150513_1793503.shtml，2018 年 6 月 15 日。

② Mary Daly and Jane Lewis, "The Concept of Social Care and the Analysis of Contemporary Welfare States," *British Journal of Sociology*, vol. 51, no. 2 (June 2000), pp. 281-298.

③ 参见 Mi Young An and Ito Peng, "Diverging Paths? A Comparative Look at Childcare Policies in Japan, South Korea and Taiwan," *Social Policy and Administration*, vol. 50, no. 5 (September 2016), pp. 540-558; 张亮：《中国儿童照顾政策研究：基于性别、家庭和国家的视角》，上海：上海人民出版社，2016 年。

④ UNRISD, *Policy Innovations for Transformative Change*, p. 87.

⑤ 马春华：《欧美与东亚家庭政策：回顾与评述》，唐灿、张建编：《家庭问题与政府责任——促进家庭发展的国内外比较研究》，第 50 页。

⑥ 例如，有学者即将社会照顾视角和儿童福利视角结合起来进行研究。参见邓锁：《从家庭补偿到社会照顾：儿童福利政策的发展路径分析》，《社会建设》2016 年第 2 期。

风险中来思考,既关注满足儿童和家庭的需要,也关注儿童照顾提供的不同方式及其社会影响。可见,在儿童照顾问题上,社会照顾视角是对另外两个视角的重要补充。

具体来说,从社会照顾视角分析和解决我国儿童照顾危机有以下优点:第一,社会照顾视角将儿童照顾活动置于中心地位,更加聚焦于“幼有所育”的民生目标,而将这一问题置于儿童福利或家庭政策之下无疑低估了其重要性,也不利于问题的解决。第二,社会照顾视角通过对“照顾”进行重新概念化,为我们提供了系统的分析框架。社会照顾概念启示我们关注照顾活动得以进行的具体条件;分析其背后的价值观,以及国家在塑造这些价值观中的作用和角色;并分析照顾成本在个人(女性)、家庭和国家之间的分配。第三,社会照顾视角既关注照顾接受者也关注照顾提供者,兼顾了儿童视角与家庭视角。例如,社会照顾政策可细化为经济支持、服务支持和假期支持,并关注不同类型政策及组合的使用对微观儿童照顾安排产生的“家庭化”或“去家庭化”影响。^①但不同于家庭政策,社会照顾视角也关注政策对家庭外照顾服务提供者的影响以及对儿童的直接和间接影响。例如,社会照顾视角不仅关注托幼服务的可得性,也关注相关政策对托幼服务提供者的影响。

总之,社会照顾政策视角对理解和解决儿童照顾危机、实现幼有所育的民生目标有着巨大的借鉴价值。它启示我们在分析儿童照顾问题时将宏观层面(即与儿童照顾直接和间接相关的政策体系)与微观层面(即照顾接受者和照顾提供者的经历)联系起来,并关注两个层面的动态变迁。^②借鉴社会照顾的分析框架,我们对我国儿童照顾政策体系的演变进行如下脉络梳理和分析。

三、我国儿童照顾政策的历史变迁及其影响

儿童照顾政策体系虽然在我国没有被作为一个独立的政策体系来界定和发展,但与儿童照顾直接或间接相关的政策长期存在于我国的社会救助、教育、就业、人口等多个政策领域中。对这些政策变迁的梳理可以更好地理解当前儿童照顾政策体

^① “去家庭化”的概念由学者利斯特(1994)提出,指成年人能够独立于家庭,通过工作和社会保障系统保持社会认可的生存状态的程度。相应地,“家庭化”可以被看作个体需要通过依靠家庭来获得经济和社会保障的程度。参见 Ruth Lister, “‘She Has Other Duties’: Women, Citizenship and Social Security,” in S. Baldwin and J. Falkingham, eds., *Social Security and Social Change: New Challenges to the Beveridge Model*, New York and London: Harvester Wheatsheaf, 1994, pp. 31-44.

^② Mary Daly and Jane Lewis, “The Concept of Social Care and the Analysis of Contemporary Welfare States,” p. 286.

系的形成，以及政策对微观儿童照顾安排和儿童照顾利益相关者的影响。根据新中国成立以来经济社会体制的改革历程，我国儿童照顾相关政策体系的变迁大体可以分为以下三个阶段。

（一）计划经济时期的儿童照顾政策体系（1949—1978）

新中国成立以后，我国建构起了较为完整的面向城镇家庭的儿童照顾政策体系。^①

首先，单位举办的托幼机构是这一时期城镇儿童照顾政策体系的最重要构成。新中国成立后，国家积极动员妇女参与社会主义建设。为了满足城镇女性就业带来的巨大的儿童照顾需要，兴办托幼服务事业被党和政府提到全党事业的高度，妇联和工会是主要的政策倡导者。1953年，政务院修正了《中华人民共和国劳动保险条例》，在其实施细则中明确规定女职工学龄前子女人数达到一定规模的单位要设立托儿所和哺乳室，房屋设备、工作人员工资及一切经常性费用由单位负担。1955年颁布的《关于工矿、企业自办中、小学和幼儿园的规定》和1956年的《关于托儿所幼儿园几个问题的联合通知》都明确鼓励企业、机关、团体等兴办幼儿园和托儿所。到1957年，城镇幼儿园和托儿所的数量迅速增长，其中由工矿、企业和机关举办的增长最为显著。^②随着社会主义改造的完成，劳动者的“单位所有制”逐渐形成，单位成为提供儿童照顾服务的主体。同时，儿童照顾机构被分为托儿所和幼儿园两类：前者为2个月到3岁的儿童提供保育服务，由卫生部主管；后者为3到6岁儿童提供保育和教育服务，由教育部主管。两类机构均提供全日服务，和西方幼儿园多为半日制的传统有很大不同。很多单位还为有儿童照顾需要的职工提供调岗、灵活的上下班时间等额外帮助，缓解城镇职工的工作—照顾冲突。^③此外，城镇孤儿大多由公办儿童福利院集中照顾，国家承担全部照顾责任。^④

其次，我国生育保险制度在新中国成立后迅速建立起来。1951年颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》规定：生育保险实行全国统筹与企业留存相结合的基金管理制度，女职工享有法定的有薪产假，并获得生育补助。受到“文革”的冲击，

-
- ① “大跃进”期间农村人民公社曾短暂举办过大量低质量的托儿所和幼儿园，但1960年以后这些园所就大多被撤销了。农村儿童（包括孤儿）的照顾责任事实上由家庭和扩展家庭担负，农村集体为孤儿提供有限的“五保”福利。由于农村的集体照顾时间短且影响较小，在此不对其作专门论述。
- ② 史慧中：《中华人民共和国幼儿教育50年大事记》，《幼儿教育》2000年第3期。
- ③ 左际平、蒋永萍：《社会转型中城镇妇女的工作和家庭》，北京：当代中国出版社，2009年，第23—25页。
- ④ 尚晓援、伍晓明、杨洋：《南昌市儿童保护制度的演变》，《青年研究》2004年第11期。

1969年后劳动保险演变为单位保险，因此生育保险也变成了企业保险，由各企业对自己的女职工生育负责。这一改革意味着生育保险成为企业的直接责任，并且只适用于单一的用工制度（女性正式职工）。^①

可见，通过单位为职工提供儿童照顾支持，这一时期城镇的儿童照顾政策体系具有明显的“去家庭化”取向，改变了城镇学龄前儿童的照顾模式。1949年前，我国仅有126个为工厂职工服务的日托学校，儿童照顾主要由家庭提供。^②到1956年底，全国城镇各种托幼机构约有26700多处，收托儿童125万余名，比1949年增加了260倍，^③城镇儿童照顾的主要形式由家庭照顾变成了机构照顾。这一体系也对妇女就业和男女平等产生了深远影响。首先，儿童照顾政策体系的建立为妇女就业提供了强有力的支持。价格低廉、普遍可得的托幼机构较好地满足了城镇妇女产假结束后对婴幼儿照料服务的需要。完善的儿童照顾政策为中国成就了居所有发展中国家最高水平的女性就业率。^④这一体制还为女性提供了工作优先的生命模式，其对女性就业意识的影响延续至今。^⑤其次，通过影响家庭的儿童照顾安排和妇女就业，儿童照顾政策间接影响了男女平等。由于较好解决了妇女就业和儿童照顾之间的冲突，妇女的角色从单纯的“持家人”向更为重要的“养家人”转变，让她们在家庭获得了应有尊重的同时还体验到了自身的社会价值。

当然，这一时期的儿童照顾政策也存在一些问题。首先，仅城镇居民能够享受儿童照顾福利，农村的儿童照顾责任仍然由家庭和扩展家庭承担。其次，这一时期的托幼服务水平较低，且单位、地区间存在巨大差异。另外，儿童照顾政策对妇女的解放并不彻底，它并未改变家庭内部的性别分工，女性仍然是家庭中儿童照顾的主要承担者。^⑥

（二）20世纪八九十年代的儿童照顾政策

1978年以后，党和国家的工作重心转移到经济建设上来，经济政策成为国家的主导政策，以致很长一段时期“只有经济政策没有社会政策”。^⑦在这一阶段，儿童照顾政策也开始随着经济发展而变革，特别是随着20世纪90年代国有企业改革的

① 潘锦棠：《中国生育保险制度的历史与现状》，《人口研究》2003年第2期。

② Lee C. Lee, “Day Care in the People’s Republic of China,” in M. Lamb et al., eds., *Child Care in Context*, Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates, 1992, p. 358.

③ 全国妇联：《中国妇女第二次全国代表大会报告》，1953年，转引自左际平、蒋永萍：《社会转型中城镇妇女的工作和家庭》，第38页。

④ Elisabeth Croll, *Chinese Women since Mao*, London: Zed Books, 1983, p. 4.

⑤ 佟新、杭苏红：《学龄前儿童抚育模式的转型与工作着的母亲》，《中华女子学院学报》2011年第1期。

⑥ 左际平、蒋永萍：《社会转型中城镇妇女的工作和家庭》，第140页。

⑦ 王绍光：《大转型：1980年代以来中国的双向运动》，《中国社会科学》2008年第1期。

推进而逐步发生变化。

经济改革给托幼服务政策带来的变化是渐进式的。1979年，国务院召开全国托幼工作会议，要求各地恢复、发展、整顿和提高各类托幼组织，并在之后的一系列政策中强调恢复托幼机构的招生和管理。然而，1982年的国务院机构改革却将负责协调统筹托幼服务事业的全国托幼工作领导小组及其办事机构撤销，大大冲击了托幼服务的发展。非国有部门的扩大也导致单位供给制度覆盖的人群逐渐减少。党的十四大以后，我国开始全面建设社会主义市场经济体制，同时全力推进国有企业改革，托幼服务机构政策发生巨大变化。第一，鼓励企业举办托幼机构的政策缺少实质内容。剥离国有企业社会职能是90年代国企改革的重要内容，但中央和地方政府对企业办托幼服务的态度并不一致：中央政策中没有涉及企业办托幼机构的移交问题，有的政策甚至要求“有条件的企业应该继续办好幼儿园”；^①但很多地方国资委出台的关于国有企业主辅分离的政策却要求剥离企业办的幼儿园。^②从实践上看，这一阶段企业办托幼机构的改革形式多样化，企业办托幼机构的数量大幅下降。有学者认为，这一时期中国政府不能提供普惠的托幼服务，但又不切实际地期望企业承担所有责任。^③第二，政府对托幼机构的作用和发展优先顺序的认识悄然变化，相关的政策开始更多地强调托幼机构（主要是学前班和幼儿园）的教育功能，而弱化其照顾功能和对妇女就业的支持作用。1983年的《关于发展农村幼儿教育的几点建议》和1986年发布的《关于进一步办好幼儿学前班的意见》均肯定了优先发展学前一年幼儿教育的做法。1987年国务院办公厅转发的《关于明确幼儿教育事业领导管理职责分工的请示》明确由教育部门取代过去的托幼办，成为托幼服务的主管部门。之后，1989年颁布的《幼儿园管理条例》规定，公办幼儿园接收3岁以上的儿童。自此，托幼服务政策被逐渐窄化为学前教育政策，为3岁以下儿童提供照顾服务的托儿所完全在政策中消失。第三，学前教育市场化得到政府的认可和鼓励。1992年，中共十四大报告提出“鼓励多渠道、多形式社会集体办学和民间办学”。在中央精神指引和当时教育、医疗服务市场化的大趋势下，企业办园大规模关闭或转制，民办幼儿园兴起并快速发展。^④

① 参见1995年国家教委、国家计委、全国妇联等多部门联合发布的《关于企业办幼儿园的若干意见》。

② 杜凤莲、董晓媛：《转轨期女性劳动参与和学前教育选择的经验研究：以中国城镇为例》，《世界经济》2010年第2期。

③ Yanxia Zhang and Mavis Maclean, “Rolling Back of the State in Child Care? Evidence From Urban China,” *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 32, no. 11/12, 2012, pp. 664-681.

④ 参见世界银行东亚与太平洋地区减贫与经济管理局：《中国：深化事业单位改革，改善公共服务提供》，北京：中信出版社，2005年。

生育保险制度也经历了从企业保险向社会保险转变的过程。1988年颁布的《女职工劳动保护规定》将女职工的产假增加到90天，但是生育保险的成本依然按照计划经济时期的制度安排，由企业自行负担。由于企业需要自负盈亏，这一生育保险制度和市场经济下的企业制度已经不相适应，女性公平就业的权利因此受到损害。直到1994年《企业职工生育保险试行办法》出台，我国才正式确立了生育保险社会统筹的全国性政策。此后，城镇职工生育保险的覆盖率逐步提高，但是各地的支付标准和支付方式存在差异。

此外，20世纪80年代开始严格实施的独生子女生育政策也对20世纪八九十年代的儿童照顾产生了重要影响。减轻家庭儿童照顾负担曾被认为是独生子女政策的政策目标之一。^①为了保证独生子女政策的落实，政府出台了一些奖励独生子女家庭的政策，包括独生子女费、一些省市规定的父亲护理假，以及报销独生子女的托幼费用等。^②然而，这些政策出台的本意在于促进人口政策的实施，且补贴的数额较少，对家庭儿童照顾的支持十分有限。此外，独生子女政策客观上提升了儿童在家庭中的地位，对家庭的儿童照顾提出了新的、更高的要求。

总的来说，虽然部分儿童照顾制度（如生育保险制度）得到重建，但整体上这一时期的儿童照顾政策有着明显的“隐性家庭化”取向，即通过弱化政府（通过单位）对儿童照顾的支持，使得儿童照顾的主要责任重新回到家庭。这一变化对城镇家庭的儿童照顾安排影响很大：三岁以下儿童的照顾责任由单位转移到家庭，3—6岁儿童的幼儿园入学率也有所下降，且托幼费用增长较快。相应地，母亲和祖父母成为学龄前儿童的主要照顾者。^③

儿童照顾安排的变化给照顾的提供者和接受者带来了一系列影响。作为照顾的主要提供者，女性的照顾角色普遍被强化，并对女性就业和男女平等产生了负面影响。在农村，男性和未婚女性更倾向于外出打工，已婚女性大多留在家乡照顾儿童和老人，出现“农村女性化”趋势。^④在城镇，儿童照顾对女性的影响体现在多个方面：首先，女性就业歧视现象逐渐显著。虽然女性就业率在20世纪80年代持续增长，但新增就业大多在工资较低、工作条件较差的服务业和轻工业，国有

① Jean C. Robinson, "Of Women and Washing Machines: Employment, Housework, and the Reproduction of Motherhood in Socialist China," *The China Quarterly*, no. 101 (March 1985), pp. 32-57.

② 潘锦棠：《中国生育保险制度的历史与现状》，《人口研究》2003年第2期。

③ Feinian Chen, Susan E. Short and Barbara Entwisle, "The Impact of Grandparental Proximity on Maternal Childcare in China," *Population Research and Policy Review*, vol. 19, no. 6 (December 2000), pp. 571-590.

④ Günseli Berik, Xiao-yuan Dong and Gale Summerfield, "China's Transition and Feminist Economics," *Feminist Economics*, vol. 13, no. 3-4 (November 2007), pp. 1-33.

企业和公共部门的女性雇员比例持续降低。^① 90年代开始，女性就业率持续下降。其次，由于绝大多数的女性仍需承担起养家的部分责任，儿童照顾和工作的冲突成为普遍问题。^②此外，传统的“女主内，男主外”的话语在改革开放后再度获得广泛认同，全社会在世纪之交展开了关于“妇女回家”的激烈讨论。^③可见，单位（国家）退出后，儿童照顾给女性带来了更多“强制性利他主义”的压力，城乡的男女不平等程度都有所增加，妇女的就业和生活均受到影响。

托幼政策的变化对托幼机构的影响也不容忽视。由于这一阶段的改革缺乏对政府责任和角色的界定，也没有建立起合理的市场机制，托幼服务市场的“市场失灵”现象日趋严重。首先，盈利潜力较差的地区（农村）和服务（0—3岁儿童的托儿服务）得不到发展，供给严重不足。其次，民办幼儿园的发展不合理，集中在幼儿服务的两端。高端民办园通过广告包装不断抬高收费，引发了公众对“入园贵”的不满；而低端民办园则为了抢生源进行价格竞争，为了压低成本，这些民办园办学条件较差、师资水平低，严重影响了服务的质量。^④最后，缺乏必要的政府投入和管制对幼儿教师队伍造成了巨大的伤害。在公办园教师编制数量十分有限的情况下，民办园教师逐渐成为幼儿教师队伍的主体。在盈利的压力下，民办园大多倾向于压缩人力成本，形成了幼儿教师“低待遇—低质量”的恶性循环，这一影响延续至今。

作为照顾对象，儿童也受到一定影响。由于实施独生子女政策，加上扩展家庭和邻里互助的传统尚浓、女性退休年龄较早，所以这一时期以家庭为主的儿童照顾体系尚且能满足大多数儿童的照顾需要。^⑤独生子女政策带来的儿童地位的上升也使得家庭通常会优先满足儿童的照顾需要。但是，儿童照顾责任的过度家庭化也直接导致了家庭抵御风险能力的降低和弱势儿童数量的增加。例如，20世纪八九十年代被遗弃儿童的数量激增，其中40%以上是残疾儿童或有严重疾病。^⑥又如，流浪儿童、留守儿童、流动儿童等弱势儿童群体在这一时期大量出现，并开启了21世纪以来问题倒逼的儿童福利政策发展模式。^⑦此外，市场化的学前教育质量整体堪忧，大

① Jean C. Robinson, "Of Women and Washing Machines: Employment, Housework, and the Reproduction of Motherhood in Socialist China," p. 32.

② Feinian Chen, Susan E. Short and Barbara Entwisle, "The Impact of Grandparental Proximity on Maternal Childcare in China," p. 571.

③ 蒋永萍：《世纪之交关于“阶段就业”、“妇女回家”的大讨论》，《妇女研究论丛》2001年第2期。

④ 曾晓东：《供需现状与中国幼儿教育事业发展方向》，《新视野》2005年第1期。

⑤ 程福财：《从经济资助到照顾福利：关于上海儿童与家庭照顾福利需求的实证调查》，《中国青年研究》2013年第9期。

⑥ 尚晓援、伍晓明、杨洋：《南昌市儿童保护制度的演变》，《青年研究》2004年第11期。

⑦ 刘继同：《当代中国的儿童福利政策框架与儿童福利服务体系》，《青少年犯罪问题》2008年第5期。

班额、“小学化”现象严重，对儿童发展的负面影响难以估量。^①

(三) 21世纪以来的儿童照顾政策

进入新世纪以来，社会公平问题日益引起关注。随着构建“和谐社会”战略的提出以及公共政策的“社会转向”，我国开始出现社会政策的扩张，弱势儿童群体的照顾问题进入政策视野。

这一时期的儿童照顾政策发展主要体现在为弱势儿童提供津贴和服务上。首先，对孤儿照顾的资助和照顾服务力度加大。2006年颁布的《关于加强孤儿救助工作的意见》正式将孤儿救助范围由福利院集中供养孤儿扩大到散居孤儿和事实无人抚养儿童；2007年民政部开始实施“儿童福利机构建设蓝天计划”；2009年，民政部出台了孤儿最低养育标准。其次，新出现的弱势儿童群体得到了政策关注，政策对象不断扩大。例如，2004年出台“四免一关怀”政策为受艾滋病影响的儿童群体提供照顾服务和经济资助；2014年国务院颁布的《国家贫困地区儿童发展规划》提高了贫困地区儿童照顾的资助和服务水平；2016年国务院印发的《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》为留守儿童关爱保护工作做出了总体性安排。然而，由于缺少整体的改革蓝图，针对弱势儿童及其家庭的政策大多由问题倒逼形成，碎片化特征明显。为了整合已有的儿童福利政策，民政部于2006年提出建立“适度普惠的儿童福利体系”，并先后开展两批全国试点。但这里的“普惠”和社会政策中的常用普惠概念存在着差异，它指的是在选择性前提下对某些群体的普惠。

与此同时，普通家庭的儿童照顾政策发展缓慢。首先，对3岁以下儿童的照顾政策几乎没有变化。有1—3岁儿童的普通家庭得不到任何育儿津贴，也没有支持儿童照顾的亲职政策，^②为3岁以下儿童提供的托幼服务也十分匮乏。据报道，我国0—3岁婴幼儿的入托率仅为4.1%，其中上海为0.65%。^③从携程亲子园的举办经历来看，家庭对3岁以下儿童托幼服务的需要十分强烈。然而，由于主管部门和政策指引的缺位，社会力量参与托幼服务供给受到严重制约，更为举办者和服务对象

① King Bing Wu, Mary Eming Young and Jianhua Cai, *Early Childhood Development and Education in China: Breaking the Cycle of Poverty and Improving Future Competitiveness*, Washington DC: The World Bank, 2012, pp. 79-99.

② 亲职政策指与亲职角色相关的工作福利，主要包括：(1) 亲职时间，如产假、哺乳假、育婴假；(2) 亲职保护，如孕期保护。参见徐浙宁：《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》2009年第4期。

③ 吴振东等：《我国婴幼儿入托率仅4.1%，入托无门成为0—3岁家长心病》，2017年11月12日，<http://finance.sina.com.cn/roll/2017-11-12/doc-ifynrsrf4076068.shtml>，2018年1月19日。

(儿童)带来巨大的安全隐患。^①由于很难获得质量合格、可负担的托幼服务,母亲和祖父母是3岁以下儿童的主要照顾者。^②

其次,学前教育政策出现普惠端倪,但公共学前教育资源仍然短缺。2010年,《国家中长期教育发展规划纲要(2010—2020年)》首次将“普及学前教育”列为教育发展的目标之一。同年,国务院发布了《当前发展学前教育的若干意见》,明确了地方政府在提供学前教育中的责任,并提出“政府主导、社会参与、公办民办并举”的原则。经过两期学前教育三年行动计划,学前三年的毛入学率由2009年的50.9%增长到2016年的77.4%。^③然而,学前教育仍然存在普惠性资源供给不足,教师数量短缺、工资待遇偏低,幼儿园运转困难,保教质量参差不齐等问题。其中,幼儿教师缺口达190万人,低工资、低待遇使得这一职业留不住、也吸引不到人。^④全面二孩政策实施后,学前教育公共资源的不足再次成为公众关注的政策议题。2017年,国务院印发的《国家教育事业发展规划“十三五”规划》将2020年学前教育三年毛入园率的目标提高到85%,普惠性幼儿园比例提高到80%。

此外,我国的计划生育政策也进行了调整。2015年修改的《中华人民共和国人口与计划生育法》规定:符合新人口政策的夫妻,可以获得延长生育假的奖励或其他福利待遇,独生子女的优惠政策退出历史舞台。

可见,新世纪以来儿童照顾政策的发展主要体现在弱势儿童照顾政策的完善上,对于缓解弱势儿童群体的照顾问题起到了积极作用。^⑤但是,这些变革很多都是对家庭照顾缺陷的回应与补偿,依然缺乏对普通家庭儿童照顾问题的系统性政策回应。在家庭结构变迁、经济转型、人口老龄化加剧等多种因素的影响下,缺乏系统性政策回应带来了一系列社会问题:第一,儿童照顾对女性就业的负面影响持续恶化。2013年,我国女性的劳动参与率低至63.9%,比1990年下降了近10个百分点。女性在求职晋升过程中遭受的歧视、女性就业的“非正规化”趋势也得到很多实证支持。在众多导致女性在劳动力市场中处于劣势的原因中,儿童照顾责任的影响毋庸置疑:2010年第三期中国妇女地位调查发现,城镇25—34岁有6岁以下孩子的母

① 周东旭:《携程亲子园事件背后:托幼机构的尴尬》,2017年11月10日, <http://opinion.caixin.com/2017-11-10/101168667.html>,2018年1月19日。

② 程福财:《从经济资助到照顾福利:关于上海儿童与家庭照顾福利需求的实证调查》,《中国青年研究》2013年第9期。

③ 教育部:《教育部等四部门关于实施第三期学前教育行动计划的意见》,2017年4月17日, http://www.moe.gov.cn/srsite/A06/s3327/201705/t20170502__303514.html,2018年1月20日。

④ 陈宝生:《要综合治理幼儿园小学化倾向》,2018年3月16日, http://www.xinhuanet.com/politics/2018lh/2018-03/16/c__1122545312.htm,2018年3月25日。

⑤ 邓锁:《从家庭补偿到社会照顾:儿童福利政策的发展路径分析》,《社会建设》2016年第2期。

亲的就业率为72%，比同年龄组没有年幼子女的女性低10.9%。^①缺少公共托幼服务资源是导致已婚女性退出劳动力市场的主要原因。^②全面二孩政策加剧了社会各界对女性就业歧视的担忧。

第二，补缺型儿童福利政策的效果有限，也未能起到预防作用。受人口流动和城镇化影响，农村家庭的儿童照顾安排受到了空前挑战。2000—2010年间，农村留守儿童占比从8%上升至22%，城镇流动儿童则从5%上升至10%。^③2010年全国人口普查资料显示，我国有6100万农村留守儿童和3600万流动儿童，平均每10个儿童中就有2个农村留守儿童和1个城镇流动儿童。由于大多数政策是事后补救性和补偿性的，未能起到预防作用。此外，在所有学段中，家庭背景对儿童早期照顾和教育资源获得的影响最大，针对社会低阶层的筛选在初等教育阶段表现得最为严苛，弱势儿童中的大多数人早已“输在起跑线上”。^④可见，在我国家庭面临的社会风险普遍加大的背景下，“家庭问题”、“问题家庭”、“儿童问题”、“问题儿童”大量产生，将儿童照顾政策局限于弱势儿童群体的做法必然很难达到预期效果，更起不到促进儿童发展、支持家庭和增进社会公平等积极作用。

此外，儿童照顾资源的不足抑制了家庭的生育意愿。全面二孩政策实施后，实际新增出生人口大大低于很多学者和国家卫生计生委的预测，育龄人群生育意愿不强。^⑤有研究指出，家庭的生育决策受到儿童照顾资源不足的影响。以祖父母照顾为例，祖父母有效地缓解了家庭的儿童照顾压力，但随着二孩来临、祖父母老去以及延迟退休政策的实施，这一模式已经难以为继。^⑥

综上，过去60多年来，我国儿童照顾政策体系发生了结构性变迁，这些变迁可以总结为四个方面（见第108页表）。第一，儿童照顾的公私责任属性发生了变化。计划经济时期，儿童照顾不仅被看作是家庭事务，也部分成为了“公家事务”。这是因为，在社会主义意识形态的指导下，一方面托幼服务是促进妇女就业和男女平等

-
- ① 第三期中国妇女社会地位调查课题组：《第三期中国妇女社会地位调查主要数据报告》，《妇女研究论丛》2011年第6期。
- ② 熊瑞祥、李辉文：《儿童照管、公共服务与农村已婚女性非农就业》，《经济学》2016年第1期。
- ③ 段成荣、吕利丹、王宗萍：《城市化背景下农村留守儿童的家庭教育与学校教育》，《北京大学教育评论》2014年第12期。
- ④ 唐俊超：《输在起跑线——再议中国的教育不平等（1978—2008）》，《社会学研究》2015年第3期。
- ⑤ 何亚福：《“全面二孩”第二年，出生人口为何不升反降》，《新京报》2018年1月19日，第3版。
- ⑥ 钟晓慧、郭巍青：《人口政策议题转换：从养育看生育——“全面二孩”下中产家庭的隔代抚养与儿童照顾》，《探索与争鸣》2017年第7期。

的最重要手段；另一方面儿童被看作是“社会主义接班人”。^①改革开放后，社会政策一直以减轻企业和个人负担、强化家庭和个人责任为主导思想。在这种情况下，儿童照顾需要是否得到满足取决于单个家庭的供给能力，因而面临着很大差异性和很多不确定性，导致弱势儿童群体逐渐增大。21世纪以来，虽然新的发展理念重新明确了国家对弱势儿童的照顾责任和发展普惠性学前教育的责任，但普通家庭的儿童照顾问题仍未得到足够的关注。

第二，儿童照顾活动的分工发生了变化。在计划经济时期，单位与家庭共同承担儿童照顾责任。改革开放后，单位的退出、托幼服务的市场化和民办托幼机构的兴起，使得儿童照顾活动的主要提供者变成了家庭和市场。其中，3岁以下儿童的照顾活动基本依靠家庭来提供，3—6岁儿童的学前教育入学机会取决于其家庭背景，入园机会严重不平等。^②新世纪以来，国家重新承担起部分弱势儿童照顾的责任，开始增加对公办和普惠学前教育的投入。但家庭得到的儿童照顾支持仍然有限，家庭和市场仍是儿童照顾的主要提供者。

第三，地方和中央政府儿童照顾责任分担逐步得到明确。计划经济时期城镇职工的儿童照顾福利由单位直接提供，实际上最终由政府买单。到了20世纪八九十年代，单位逐渐退出，家庭事实上承担了儿童照顾的绝大部分责任。进入新世纪后，逐渐建立起了地方政府为主、中央政府负责转移支付的责任划分机制。例如，《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》规定县、乡人民政府担负留守儿童关爱保护工作的属地责任；《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》则提出地方政府（区县）是发展学前教育的责任主体。中央政府通常为地方政府提供一定比例的转移支付或专项经费。

第四，儿童照顾的供给模式在普惠性与选择性之间摇摆不定。在计划经济时期，政策具有普惠性，几乎所有城镇职工都能够通过单位获得儿童照顾福利。随着单位供给的退出，不仅农村家庭不能享受，城镇家庭能否获得儿童照顾福利也取决于父母工作类型（如体制内与体制外）和家庭购买能力。新世纪以来，新增的儿童照顾政策大多具有选择性，主要是回应和补偿家庭的儿童照顾缺陷。

总的来说，我国的儿童照顾制度安排经历了建构、解构和部分重建的过程，但是重建工作还远远没有完成。儿童照顾是一项关系到个人、家庭和整个国家的社会再生产活动。在全球化、经济转型和人口老龄化的背景下，现有的政策体系已经不能满足儿童照顾需要，也不利于国家人口政策的实现和未来国际竞争力的提升，重构儿童照顾政策体系迫在眉睫。

① 佟新、杭苏红：《学龄前儿童抚育模式的转型与工作着的母亲》，《中华女子学院学报》2011年第1期。

② 杜凤莲、董晓媛：《转轨期女性劳动参与和学前教育选择的经验研究：以中国城镇为例》，《世界经济》2010年第2期。

我国儿童照顾政策的结构性变迁表

	计划经济时期	20 世纪八九十年代	21 世纪以来
关于私人 和公共责任的 价值判断	儿童照顾被看作是“公家事务”	国家仅承担少数儿童（机构抚养的孤儿、流浪儿童）的照顾责任；单位逐渐退出儿童照顾服务供给；儿童照顾的主要责任重新回归家庭。	国家逐渐明确和增强对困境儿童的照顾责任，并大力发展公共学前教育；但家庭仍然是儿童照顾责任的主要承担者。
儿童照顾活 动的分工	国家：为城镇孤儿提供集中照顾；制定政策。单位：为城镇职工家庭提供产假、托幼服务和托幼服务的费用补贴。家庭：城镇家庭承担工作时间以外的儿童照顾责任；农村家庭承担儿童照顾的主要责任。	政府：为部分儿童提供机构照顾（福利院、未成年人救助机构）；改革生育保险制度，确保产假制度的实施。单位：部分单位仍提供托幼服务和补贴。市场：公共服务机构市场化和民办托幼机构的兴起使得市场逐渐成为儿童照顾的重要提供者。家庭：成为儿童照顾活动和照顾费用的主要承担者。	政府：增强了对不同类型困境儿童的服务和津贴提供；制定人口政策和产假政策。公共学前教育：投入不断增加，但仍然处于供不应求的状态。市场：成为托幼服务（特别是学前教育）供给的重要组成部分。家庭：仍然是普通家庭儿童照顾活动（特别是 0—3 岁儿童）和照顾费用的主要承担者。
中央和地方 责任分担	单位是儿童照顾责任的直接承担者	不管中央还是地方政府，在儿童照顾中承担的责任都十分有限（隐性家庭化）。	中央政府增加对困境儿童服务和津贴的投入，地方政府承担儿童照顾服务供给的主要责任。
供给模式	城镇偏向的普惠性供给模式	高度选择性供给模式	选择性供给模式为主，重新出现普惠性萌芽。

资料来源：作者根据相关资料整理。

四、重构新时代中国特色儿童照顾政策体系

党的十八大以来，我国民生建设站在了一个新的历史起点，^① 在解决困境儿童的照顾问题和办好学前教育领域取得了巨大进展。党的十九大报告则第一次提出了“幼有所育”这一崭新的民生政策目标。可见，作为人民最关心最直接最现实的利益问题，儿童照顾问题已经成为新时代民生发展的重点，儿童照顾政策也再一次处在了变革的关键时期。结合西方国家经验和我国的实践，在重构儿童照顾政策体系时，需要重视以下几个方面。

（一）重新认识儿童照顾政策对经济和社会发展的积极作用

儿童照顾政策的缺失是我国社会政策体系的明显不足，其带来的负面影响也日益显现。在剧烈的社会变革中，家庭的儿童“照顾赤字”既体现在微观层面上，如女性工作—生活冲突、托幼服务短缺、祖父母和母亲照顾压力大等；也体现在宏观层面上，如女性就业率下降、家庭生育意愿较低等。因此，必须重新认识儿童照顾

^① 陈理：《十八大以来习近平关于民生建设的新思想新举措》，《党的文献》2015 年第 3 期。

政策在增进家庭福祉、促进男女平等、缓解工作—家庭冲突，以及推动中国经济、社会和人口健康发展中的积极作用。

同时，为儿童提供高质量的早期照顾和教育服务能够有效增加儿童未来的人力资本，促进社会公平，是西方国家社会政策由“社会救助”转向“社会投资”的主要举措之一。^①随着我国从劳动密集型经济转向知识密集型经济，从人口大国转向人力资源大国，政府对人力资本投入的重视程度在不断增强，儿童早期被认为是我国人力资本投入最有效同时也是最匮乏的阶段。^②此外，随着人口老龄化成为社会的常态，年轻劳动人口减少对经济发展和社会保障体系的负面影响只能通过劳动生产率的提高来平衡，“投资儿童”是有效应对未来“人口负债”的中长期发展战略。^③总之，在人口老龄化、经济转型、全面建成小康社会和全面二孩政策的宏观环境下，以关怀和发展为目标的积极的儿童照顾政策将发挥重要作用。

（二）建构普惠性儿童照顾政策，明确其普惠定位和主责部门

儿童照顾制度的路径选择是重构儿童照顾政策体系要解决的第二个问题。鉴于问题的紧迫性，我们认为应该重建一个独立的儿童照顾政策体系。相对于通过儿童福利政策和家庭政策来解决儿童照顾问题，建构独立的儿童照顾政策有几个优势：一是更加聚焦于当前严峻的儿童“照顾危机”，凸显了儿童照顾这一当下迫切的社会需要。二是可以更系统地考虑儿童照顾责任和成本分担，避免将儿童的需要、家庭其他成员（特别是母亲和祖父母）的需要和托幼服务提供者的需要对立起来。三是相对于建构完善的家庭政策，儿童照顾政策体系更具紧迫性也更具可操作性。此外，设计得当的儿童照顾政策体系还能促进家庭政策和儿童福利政策的发展和完善。

建构我国儿童照顾政策体系还需要明确这一政策体系的普惠定位和主管部门。近年来，西方国家的福利改革大都围绕着“照顾”议题，照顾政策在整个社会福利体系中大多处于“中间层级”，即介于覆盖面最广的社会保险和覆盖面最窄也是最苛严的社会救助之间，旨在为有照顾需要的个人和家庭提供一定的经济、服务或假期支持。^④基于上文的分析和西方国家经验，我们认为我国的儿童照顾政策体系应该定位为普惠性政策，即，基于儿童的照顾需要，为所有有儿童照顾需要的家庭和儿童提供支持。并且，鉴于儿童照顾政策具有多重政策目标，涉及多个政策领域，设立

① OECD, *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*, Paris: OECD Publication, 2006.

② James J. Heckman, "China's Human Capital Investment," *China Economic Review*, vol. 16, no. 1, 2005, pp. 50-70.

③ 彭希哲、胡湛：《公共政策视角下的中国人口老龄化》，《中国社会科学》2011年第3期。

④ Mary Daly and Jane Lewis, "The Concept of Social Care and the Analysis of Contemporary Welfare States," p. 294.

一个国家级的主管部门势在必行。短期来看,可以借鉴《中国儿童发展规划纲要》的统筹方式,由国务院妇女儿童工作委员会牵头,协调和推动教育、民政、卫计委等部门形成相关的法律法规和政策。

(三) 发挥多元主体的协同作用,重构儿童照顾政策体系和治理体系

从西方经验和我国实际情况来看,建构一个由国家、市场、社会和家庭共同提供的儿童“混合照顾”体系是必然的发展趋势。在这一多元体系中,国家应该起到主导作用:一方面完善顶层设计,明确“国家—家庭”间的责任分担;另一方面运用多种政策工具更积极地参与照顾活动的供给、融资和监管过程,鼓励多个主体参与到儿童照顾的供给中,兼顾儿童的需求和照顾提供者的合理权利。具体而言,我国的儿童照顾政策体系建构应该合理使用现金、服务和假期三种政策手段:(1)完善假期制度,在带薪产假制度的基础上增设亲职假。^①(2)改革财税体系,通过税收减免和财政补贴的形式分担家庭和非营利性托幼服务机构的儿童照顾成本。(3)整合服务体系,构建和发展0—6岁儿童托幼服务体系。20世纪80年代以来,“保教一体化”成为世界各国托幼服务发展的方向。^②这一趋势要求不再将儿童年龄(3岁)作为区分机构的属性和功能,承认“照顾”(Care)和“教育”(Education)在0—6岁儿童的成长中是不可分割的,促进“幼儿园”与“托儿所”的机构融合和教育与照顾的功能融合。整合的托幼服务体系在儿童发展、服务供给质量和师资队伍建设等方面都显著优于二元的托幼服务体系。^③因此,我国应该在发展学前教育的基础上,促进3岁以下儿童照顾服务和学前教育的融合。

家庭在儿童健康成长中起着不可替代的作用,新的儿童照顾政策体系应该通过多种政策手段给家庭增权和赋能。例如,设立父亲假和在父母假中增加父亲配额有利于鼓励男性参与儿童照顾,促进男女平等;将育儿支出纳入个人所得税减免项目可以分担家庭提供或购买儿童服务的经济成本,一些国家和地区的“祖父母津贴”制度还能够起到鼓励代际互助的作用;加大公共托幼服务的供给能缓解年轻父母的育儿压力,并保障所有儿童获得照顾的权利。总之,儿童照顾政策体系应该体现家庭视角,帮助家庭更好地实现工作—生活平衡,重塑家庭内部的性别分工,增强家庭的生育意愿。

① OECD国家中通常有父亲假和父母假两种设计,各国政策在是否带薪、给付标准、假期长度等方面存在差异。参见张亮:《推动男性家庭角色的改变——欧洲就业性别平等政策的新路径及对中国的启示》,《妇女研究论丛》2014年第5期。

② 但菲、索长清:《“保教一体化”国际趋势与我国学前师资培育改革》,《教育研究》2017年第8期。

③ Peter Moss,“What Place for ‘Care’ in Early Childhood Policy?” in L. Miller et al., eds., *The SAGE Handbook of Early Childhood Policy*, London: Sage, 2017, pp. 256-267.

另外，市场和社会是儿童照顾服务供给的重要力量。从我国民办学前教育的发展情况来看，市场能够有效调动社会资源，满足家庭的托幼服务需求，但也存在“市场失灵”的风险，需要政府完善监管体系并不断提高监管能力。鉴于托幼服务的公共服务属性，应该控制营利性托幼服务的占比，避免过度市场化带来的一系列问题。相应地，应该鼓励非营利性托幼服务的发展，挖掘社区和非营利部门在提供儿童和家庭服务中的潜力。例如，可以依托家庭综合服务中心提供儿童照顾服务，发挥社区和专业社会组织的作用；也可以开放微小型幼儿园的审批，让一批有资质的个人和社会组织参与到托幼服务提供中。对于这些具有非营利性质的机构，政府应该在确保其质量的基础上尽量为它们提供场地、税收、员工培训等方面的支持。此外，借鉴 OECD 国家的经验，非机构式的居家照顾服务也应该被纳入儿童照顾服务体系。^①这类服务一般费用较低，且能够满足家庭灵活和多样化的儿童照顾需要，将其纳入服务体系有助于对其质量进行监控。应该认识到，市场和社会在儿童照顾体系中具有重要作用，除了分担成本和增加供给，它们还能够更快、更好地满足家庭多样化的儿童照顾需要。

余 论

当下的中国正处在工业社会向后工业社会、生产型社会向消费型社会的深刻转型之中，新旧社会风险并存。^②作为我国社会政策的一个新兴领域，儿童照顾政策体系的重构体现了我国社会保障制度由社会保险为主到社会保险与社会服务并重的转向，是满足人民日益增长的美好生活需要的重要环节。长期以来，我国社会服务的对象局限于弱势群体，基本上没有针对普通家庭的社会服务。^③随着经济的发展和人民生活水平的提高，加上人口结构和政策的变化，现有的社会服务已不能满足人民日益增长的美好生活需要，儿童照顾和养老服务就是首当其冲的两个领域。从社会照顾视角出发，一方面可以以儿童照顾政策的重构作为范例，不断促进社会服务政策的发展，积极探索完善我国社会保障制度的有效途径，另一方面可以把儿童照顾政策的重构作为应对新社会风险、创新社会政策体系的重要举措。再者，对儿童照顾成本应该如何在不同主体间分担等重要问题的分析还有待深化，也期待更多的学者参与这些重要问题的研究。

〔责任编辑：冯小双〕

-
- ① Australian Productivity Commission, *Childcare and Early Childhood Learning*, Inquiry Report no. 73, Canberra.
- ② 岳经纶、颜学勇：《走向新社会政策：社会变迁、新社会风险与社会政策转型》，《社会科学研究》2014年第2期。
- ③ 岳经纶：《个人社会服务与福利国家：对我国社会保障制度的启示》，《学海》2010年第4期。

(3) Childcare Policy in China: Review, Reflection and Reconstruction

Yue Jinglun and Fan Xin • 92 •

In recent years, China's childcare crisis has worsened, affecting women, children, families and even society as a whole in multiple ways. A review of childcare policy since the founding of the People's Republic in 1949 shows that it has shifted from construction to deconstruction and thence to partial reconstruction, entering the critical reconstruction stage after the 19th CPC National Congress. To cope effectively with the childcare crisis that has emerged from changes in population structure and population policies, socioeconomic transformation, family changes, etc., we need to gain a renewed understanding of the important role of childcare policy in economic and social development and in the people's sense of betterment, in order to build an integrated childcare system with generalized benefits in which the state, the market, society and families participate.

(4) The Construction and Interpretation of Fundamental Legal Concepts—With a Focus on the Relations between Right and Power

Liu Yang • 112 •

Fundamental legal concepts can be identified empirically, but they need to be justified logically. In the Chinese jurisprudential discourse system, fundamental legal concepts should be defined and expressed as follows: right, duty, no-right, noduty, power, liability, no power, no liability, and their relationships should be specified as relations of external negation, correlative relations and classificatory relations. The formal derivation of fundamental legal concepts can be achieved by integrating Hohfeld's theory and logical methods, while their substantive construction needs to fill the gaps in Hohfeld's theory and ground fundamental legal concepts on a certain view of law. Given the mutually interpretive relations between legal approaches and particular types of legal norm, legal norms, as carriers of concepts in the "right" and "power" groups, can be classified in terms of legal concepts as two sets of rules. The theory of the object of right, and especially the fact that the rights therein can become objects of right, lays a foundation for interpreting the relations between right and power. In structural terms, right and power have a nested relationship; in terms of properties, their relationship is one of contradiction; functionally, it is one of means and ends; in terms of amount, it is one of equivalence; and in terms of logic, it is one of mutual priority. As the fulcrum of fundamental legal concepts, the twofold right/

• 206 •