

专题研究：儿童保护与儿童福利

## 从家庭补偿到社会照顾： 儿童福利政策的发展路径分析

邓 锁

**摘 要：**当前儿童福利的许多问题反映了中国在经济与社会变迁过程中所面临的深刻照顾危机，它在很大程度上是儿童照顾体制变迁的后果，主要表现在计划体制时期集体照顾模式的式微、照顾共同体的弱化以及照顾关系结构的单一化。我国以家庭补偿取向的儿童福利政策发挥了基础性的儿童保障功能，但并未能有效地回应儿童照顾体制变迁的问题。当前迫切需要以社会照顾为基础重构儿童福利的规范和政策框架，包括对儿童照顾权利的制度承认、困境儿童照顾体系的系统化和专业化、推动完善工作-家庭平衡的政策以及建立整合性的儿童津贴政策等。

**关键词：**照顾；社会照顾；家庭补偿；工作—家庭平衡

### 一、问题的提出

儿童福利问题近年来引起政府和社会的广泛关注。从孤儿保障、困境儿童分类救助以及近期关于儿童保护相关的组织制度设置等的变迁反映了适度普惠型儿童福利制度的逐步推进进程，也体现了儿童福利中对国家责任的更多承认和强调。但毋庸置疑，我国儿童福利制度还面临很多问题和挑战，当前的儿童福利在总体上还仍然是一种补缺性和维持性的制度安排，一方面，我国儿童福利对象的界定比较狭义，以孤儿和困境儿童为主，未能覆盖到更广泛的儿童群体及其家庭；另一方面，政策的主要目标仍然为了满足困境儿童及其家庭的基本福利需要，福利提供较多局限于经济救助而非更具发展及可持续性的照顾支持。儿童福利中所出现的许多问题实际上与中国改革以来经济与社会变迁息息相关，其中伴随着市场化、工业化以及人口流动等导致的儿童照顾安排的缺失或困境是其中的一个重要根源。

当前我国城乡家庭与社会面临着深刻的照顾危机。“照顾”在近年来福利国家和社会政策分析中日益得到重视，照顾议题的凸显反映了传统以女性为中心的家庭照顾模式在就业结构与社会文化变迁过程中所受到的冲击，社会政策迫切需要回应家庭构成和性别分工的现实，需要重新界定不同社会主体的照顾角色和责任分担机制，特别是寻求家庭、市场和之间在照顾责任上新的平衡关系。社会照顾在中国制度和文化情境中体现出不同的特点，也与中国改革后的人口与经济社会变迁息息相关，但与西方福利国家类似，照顾的缺失或危机同样是现今中国社会建设过程所面临的一个核心挑战。留守儿童、空巢老人及残疾人等困难群体的社会福利问题其实都指向如何理解以及分配照顾责任、如何提升照顾的水平和品质、以及如何

---

作者简介：邓锁，博士，北京大学社会学系副教授，主要研究方向为资产建设与社会发展，儿童福利与社会工作。（北京，100871）

在社会政策制定和实施中体现出照顾的维度等。

儿童抚育常常与家庭私领域以及女性联系在一起，国家在儿童照顾中的角色长期以来是边缘性或缺失的，但在人口与社会结构等变迁的背景下，国家和家庭照顾的责任边界日益模糊，儿童福利政策不能仅仅作为家庭缺陷的补偿者或者惩罚者的角色出现，而需要更加积极地介入到重新界定不同照顾主体的分工以及对于照顾成本的分担中。伴随我国人口政策的进一步调整、老龄化速度的加快等趋势，社会公众对于托幼保健、儿童教育和医疗等相关的公共服务需求日益增长，儿童照顾越来越超越家庭领域，成为与经济社会发展相关联的政策性议题，儿童福利政策也因此处于重要的转型和发展期。基于照顾的概念和分析视角，本文试图探讨照顾体制转型背景下我国儿童福利所面临的挑战，并尝试提出从以家庭补偿到以社会照顾为基础的儿童福利政策发展路径，期望对相关的研究和政策制定有一定的启示。

## 二、照顾概念及其社会政策意义

照顾 (care) 是女性主义伦理学的一个核心概念，并逐渐被运用于对福利国家和社会政策的分析中。<sup>①②</sup> 照顾有两种分析面向，一种是关系和伦理维度，另一种是活动维度。在女性主义的分析范式里，照顾更多地被描述为与女性经验特别是作为母亲的关怀实践相关，被视为一种基于情感和需要为基础的特定的社会关系和一种伦理实践。吉利根、特朗托 (Tronto) 等女性主义伦理学家将以照顾/关怀为代表的伦理学与以正义为代表的伦理学进行区分，吉利根认为，正义视角强调普遍的道德原则及其如何应用于特殊事例的合理论证，而关怀视角更注意人们的需要，如何维持修补人们的关系，以及道德判断的情境性和敏感性；正义伦理学关注公平、平等、个人权利等抽象原则，女性主义伦理学则更关注专注、信任、对需要的反应以及关爱关系的培育和能力。<sup>③</sup> 照顾的活动维度是指提供满足另一个人的需要和福祉的不同活动，包括如身体照顾、情感照顾和直接的服务提供等。<sup>④</sup> 照顾常常与女性的母职经验以及家庭无偿劳动联系在一起，这也是照顾分析所蕴含的性别视角。但一些学者也指出，并不能将照顾看作是只有女性才具有的特征，无论是提供还是获得照顾都应该被视为人类存在的基本需要，参与照顾可以被看作是一种马歇尔意义上的公民权，它既包括获得照顾的权利也包括提供照顾的权利。<sup>⑤</sup>

照顾问题的凸显与欧洲福利国家家庭照顾的规范和功能所发生的变迁有关。女性主义的发展使得传统基于性别规范的照顾分工不再有效，更多女性进入劳动力市场也使得照顾责任面临重新界定和安排，这使得以往与家庭私领域相关的照顾具有了更广泛的社会政策意义，或被称为“社会照顾”(social care)。戴利和刘易斯认为如何分配和提供照顾活动从属于规范的、经济的与社会的框架，它至少包括三个方面的涵义。

①Daly, Mary, & Lewis, Jane. "Introduction: Conceptualising Social Care in the Context of Welfare State Restructuring. In J. Lewis (Eds.), Gender, social care and welfare state restructuring in Europe. Aldershot: Ashgate, 1998:1-24.

②Tronto, J. C. Moral Boundaries: A Political Argument for an Ethic of Care. New York: Routledge Press, 1993.

③[美]弗吉尼亚·赫尔德：《关怀伦理学》，苑莉均译，北京：商务印书馆，2014，第41、81页。

④Daly, Mary, & Lewis, Jane. "The Concept of Social Care and the Analysis of Contemporary Welfare States". British Journal of Sociology, 2000(2): 281-298.

⑤Knijn, T, & Kremer, M. "Gender and the Caring Dimension of Welfare States: Toward Inclusive Citizenship". Social Politics, 1997(3): 328-361.

首先是作为劳动活动的社会照顾，区别于其他形式的非照顾工作。在政策意义上，它关注的是照顾劳动者的状况如有偿还是无偿、正式还是非正式以及国家在界定其劳动边界的角色。其次，照顾可以被置于一种义务和责任的规范性框架中，在这里照顾不仅是劳动也是一种规范，它强调分析国家对于照顾的规范性社会制度安排，如认为照顾应该是由男性还是女性承担，由家庭提供还是由国家提供等。第三是照顾的成本以及分担主体，包括个体、家庭、市场和国家等不同主体如何分担照顾的成本，无论是经济的还是情感的成本。照顾在这三个方面的不同特征及组合构成一个社会的照顾体制（care regime），它既包括不同国家制度文化情境中对照顾的价值和规范定义，也包括了社会不同部门如个体、家庭、市场和国家等照顾分工上的制度安排及其动态变迁过程。<sup>①</sup>

从社会照顾的视角分析福利国家及相关社会政策有重要意义，20世纪80年代后的福利国家的紧缩实际上隐含着在制度领域中照顾责任的转换，从国家提供照顾转向个人和志愿部门提供照顾，国家则加大对照顾者的现金补贴，而不同国家在照顾责任分担上的模式有明显的差异。<sup>②</sup>艾伯（Alber）认为照顾服务可以作为比较社会福利制度研究的重要维度，她指出以往对福利制度的分析侧重于国家的转移支付、国家与市场的关系特别是劳动力市场的参与问题，而较少讨论国家与家庭，以及与生活处境（life situation）相关的照顾依赖的社会经济成本，后者理应成为人口与社会变迁背景下福利国家分析的核心议题。<sup>③</sup>贝修（Bettio）和普朗腾格（Plantenga）则比较了欧洲国家照顾体制的差异，从照顾时间、经济资源以及服务提供三个方面对儿童和老人照顾的特征进行了分类，并认为照顾体制的差异导致了不同国家差异化的社会和经济后果。<sup>④</sup>从照顾的视角来看待社会福利制度避免了简单的福利市场化或新自由主义意识形态等的解释局限，也影响到许多学者对照顾劳动的性别不平等、照顾模式的变迁、家庭政策以及儿童福利政策等的分析。<sup>⑤⑥</sup>

### 三、中国照顾体制的转型与儿童福利

从照顾的视角来看待中国社会福利体系的发展有积极的意义，促使我们关注不同照顾主体在满足老人、儿童或残疾人等弱势困难群体的照顾需求中的角色变迁，它们又都与照顾体制的转型及其社会后果有关。

中国经济与社会结构的变迁伴随着儿童照顾体制的转型。照顾在中国文化下体现了一种代际的互惠与责任关系，并在某种程度上与服从和权威等级的伦理秩序有关。在计划体制时期，儿童照顾通过“国家-集体-家庭”的结合形成家国一体的父爱主义福利模式<sup>⑦</sup>，尽管家庭仍然是儿童抚育和教养的主体，但以农村人民公社和城市单位体制为基础的集体照顾体制成为家庭照顾的重要补充（并在某种程度上具有替代性的功能），

<sup>①</sup>Daly, Mary, & Lewis, Jane. "The Concept of Social Care and the Analysis of Contemporary Welfare States". *British Journal of Sociology*, 2000(2): 281-298.

<sup>②</sup>Daly, Mary, & Lewis, Jane. "The Concept of Social Care and the Analysis of Contemporary Welfare States". *British Journal of Sociology*, 2000(2): 281-298.

<sup>③</sup>Alber, Jens. "A Framework for the Comparative Study of Social Services". *Journal of European Social Policy*, 1995(2): 131-149.

<sup>④</sup>Bettio, Francesca, & Plantenga, Janneke. "Comparing Care Regimes in Europe". *Feminist Economics*, 2004(1): 85-113.

<sup>⑤</sup>Alber, Jens. "A Framework for the Comparative Study of Social Services". *Journal of European Social Policy*, 1995(2): 131-149.

<sup>⑥</sup>Thevenon, Olivier. "Family Policies in OECD Countries: A Comparative Analysis". *Population and Development Review*, 2011(1): 57-87.

<sup>⑦</sup>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（1）。

政府通过集体体制建立了较为全面的照顾设施网络。职工福利是计划经济时期供给制的产物，企业所负担的职工福利包含了大量的家庭照顾和福利内容，如就餐、子女入托入学、医疗服务、家庭意外灾害的补贴等。城市地区企业单位所兴办的托儿所或幼儿园为妇女和家庭分担儿童照顾的压力，单位儿童托育机构开设在工厂内部，这使得女性的家庭照顾与工作之间的冲突在很大程度上得到缓解和平衡。除了单位之外，许多城市的街道社区也兴办托幼机构，并可获得国家补贴。当然，计划体制时代对于照顾资源的获得也并非完全均等，它与就业身份以及居住地区都有一定关联，但儿童抚育在计划体制时期首次通过集体照顾模式进入公共领域，成为总体性社会结构的重要组成。此外，一些学者指出，计划体制时期的集体照顾并非主要为了儿童抚育，更重要是为了促进妇女就业。<sup>①</sup>而由于集体照顾的存在以及当时对人口流动的严格限制，多数儿童能够获得较稳定的照顾安排，这一时期的儿童福利政策则主要面向有限数量孤残儿童的救济和救治。

市场化之后的国有企业改革使得集体照顾的模式逐渐趋于瓦解。在城市地区，大量单位办托幼机构由于企业改革或倒闭而消失，职工的社会保障也伴随着下岗和社会保障制度的改革从企业转移到社会。农村家庭联产承包制的改革使得农村公共服务供给严重缺乏，非正式的社会支持网络由于家庭结构的核心化、人口的流动等变得更加脆弱，亲属社会支持在照顾的提供上面临照顾可及性以及照顾能力的挑战。伴随工业化而出现的城乡人口流动极大地改变了农村家庭的儿童照顾安排，留守儿童的社会问题正是在这一背景下日益凸显出来。社会福利的社会化趋势不仅仅意味着国家福利开支的减少，更体现国家从社会再生产领域的退出，家庭与市场在提供儿童照顾中的作用变得越来越突出。无论是城市还是农村，女性不仅需要参与劳动，还需要承担繁重的家庭照顾任务，其作为母亲和工作者的双重身份冲突日益明显并进而影响到女性的就业形式。<sup>②</sup>与此同时，由于集体照顾的式微，市场化的照顾服务成为最直接的替代。照顾的商业化产生了阶层效应，对于收入较高的家庭来说，市场能够提供较高质量的儿童照顾服务，但对于较低收入家庭尤其是女性而言，市场化照顾可能是确保就业的无奈选择，反过来加重了这些家庭的经济负担，并导致儿童照顾和早期教育结果上的不平等。照顾的商业化发展带来照顾服务市场大量拓展，许多儿童抚育、老人照护等工作由较低社会经济地位的女性所承担，引起对于照顾劳动中阶层分化以及性别不平等的更多关注。<sup>③④</sup>

从照顾的关系维度出发，照顾体制的变迁还导致照顾共同体的弱化，以往由扩大家庭、社区、单位等共同参与的照顾关系结构变得日益单一化，儿童照顾的经济成本和情感成本几乎完全转移到家庭私领域，而一旦家庭结构发生变迁或者贫困都极易导致儿童面临生存和发展的困境。近年来家庭形态和结构的变迁已经得到许多学者的关注，包括家庭规模持续缩减、家庭老龄化和空巢化趋势日益明显、家庭成员之间的互助模式脆弱化等。<sup>⑤</sup>我国的儿童照顾面临着照顾体制和家庭形态变迁的双重冲击，导致家庭在回应儿童抚

<sup>①</sup>Cook, Sarah, & Dong, Xiao-yuan. "Harsh Choices: Chinese Women's Paid Work and Unpaid Care Responsibilities under Economic Reform". *Development and Change*, 2011(4): 947-965.

<sup>②</sup>Zhang, Yanxia, & Maclean, Mavis. "Rolling Back of the State in Child Care? Evidence from Urban China". *International Journal of Sociology and Social Policy*, 2012(11/12): 664-681.

<sup>③</sup>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（1）。

<sup>④</sup>Cook, Sarah, & Dong, Xiao-yuan. "Harsh Choices: Chinese Women's Paid Work and Unpaid Care Responsibilities under Economic Reform". *Development and Change*, 2011(4): 947-965.

<sup>⑤</sup>胡湛、彭希哲：《中国当代家庭户变动的趋势分析——基于人口普查数据的考察》，《社会学研究》，2014（3）。

育和照顾需求上的能力不足,流浪儿童、服刑人员子女、留守儿童等诸多儿童问题的出现,反映了伴随经济改革和人口变迁所出现的家庭功能失调以及照顾能力下降的趋势。

#### 四、家庭补偿取向的儿童福利政策与儿童照顾

中国儿童福利政策的发展从某种程度上可被看作是回应和补偿由于照顾体制变迁所导致的困境儿童及其家庭的消极后果,政策的主要目标是为困境儿童或监护人提供儿童抚育所必需的经济和其他救助支持。尽管儿童福利政策也试图改变儿童照顾的体制机制如民政部的儿童福利示范区建设等制度实践,但从总体上看当前我国的儿童福利政策仍然是以家庭补偿为导向,它表现在维持性的收入支持补偿和基础性的照顾服务补偿两个方面。

首先,向孤儿或者困境儿童监护人提供现金津贴是儿童福利政策的重要构成。中国早期并没有专门针对孤儿的救助政策,主要通过农村“五保”、低保等制度将孤儿涵盖,且救助水平偏低。2009年,民政部出台了《关于制定社会散居孤儿最低养育标准的通知》和《关于制定福利机构儿童最低养育标准的指导意见》,确定全国统一的社会散居孤儿最低养育标准为每人每月600元,建议福利机构的儿童最低养育标准为每人每月1000元。建立孤儿最低养育标准,标志着中国在孤儿制度性救助上迈出了实质性的一步。2013年6月,民政部下发《民政部关于开展适度普惠型儿童福利制度建设试点工作的通知》,将儿童群体分为孤儿、困境儿童、困境家庭儿童、普通儿童4个层次。其中,困境儿童是指自身状况存在困境的儿童,分残疾儿童、重病儿童和流浪儿童3类,困境家庭儿童指家庭状况存在困境的儿童,分父母重度残疾或重病的儿童、父母长期服刑在押或强制戒毒的儿童、父母一方死亡另一方因其他情况无法履行抚养义务和监护职责的儿童、贫困家庭的儿童4类。民政部的这项措施力求通过分区域、分标准、分层推进、分地立制和分标施保等措施对不同类型的儿童予以不同标准的福利保障,根据层次划分依次扩大儿童福利范围,区分不同类型的儿童,确立不同的保障标准,并且各地根据当地经济社会发展状况,建立相应的保障制度。目前试点各地基本采取发放现金补贴的方式提供对困境儿童的救助。

现金转移支付对于弥补儿童抚育的成本来说具有积极的作用,按照困境儿童类别来规定的补助对象也有助于减少行政成本。但是目前的儿童经济救助政策可能存在瞄准性不足的问题,特别是如何通过现金转移支付促进对儿童更好地照顾服务,促进儿童更好地发展。瞄准是指预算确定之后资源和服务的配置与分配,有效率的福利项目要确保能够将资源分配给所瞄准的群体。<sup>①</sup>目前的孤儿或困境儿童的现金救助尽管确定了儿童的救助金额,但现金发放往往面向监护人家庭,在强调传统家庭作为福利共同体的同时忽略了家庭福利决策可能导致的成年人和未成年人之间的消费支出分配,从而无法发挥对儿童成长和发展的瞄准效应。毫无疑问,现金救助方式增加了家庭的收入,在很大程度上有助于减少儿童的剥夺,但问题在于,即使消除收入贫困,家庭的可支配收入也不一定转化为充分的儿童营养、儿童教育投资以及消除其他方面的对儿童的剥夺。对于儿童福利的政策项目需要考虑政策实施过程中的各种影响因素,特别是考察各类补贴

<sup>①</sup>Atkinson, A. B. "On Targeting and Family Benefits". In A. B. Atkinson (Eds.), *Incomes and the Welfare State: Essays in Britain and Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

项目是否发挥了“黏着效应”(flypaper effect)<sup>①</sup>,即社会福利的支出是否贴合儿童照顾的多元需求,能够真正地使儿童受益。

其次,近年来政府日益重视儿童福利政策中非现金救助方式,促进儿童发展和完善儿童基础服务体系。2011年,国务院发布《中国儿童发展纲要(2011—2020)》,从儿童健康、教育、法律保护和环境四个领域提出了儿童发展的主要目标和策略措施。同年国务院印发《关于实施农村义务教育学生营养改善计划的意见》,决定在集中连片特殊困难地区启动试点工作,按照每生每天3元的标准(2014年11月提高到4元)为农村义务教育阶段学生提供营养膳食补助,并颁布了《农村义务教育学生营养改善计划细则》及一系列配套文件。截至2015年底,农村营养改善计划已经覆盖到全国29个省份的13.4万所学校,受益学生超过3200万人。国务院还专门颁布了《国家贫困地区儿童发展规划(2014—2020)》,重点围绕集中连片特殊困难地区680个县的贫困儿童健康和教育,部署实施五个方面的任务,包括新生儿出生健康、儿童营养改善、儿童卫生医疗保健、儿童教育保障、特殊困难儿童教育和关爱等。在中央提出全面建设小康社会的“十三五”发展目标之后,教育扶贫被赋予农村脱贫攻坚的重要责任,具体政策措施包括落实教育救助政策,健全完善家庭困难学生的资助体系,加大对乡村教师队伍假设的支持力度,以及帮助农村贫困家庭幼儿接受学前教育等,以确保贫困孩子能够上得起学,接受公平的有质量的教育。这些基础性儿童反贫困和服务项目直接着眼于满足贫困儿童的成长发展需求,致力于截断贫困的代际传递,在很大程度上提高了儿童照顾的水平,弥补了由于地区贫困和家庭照顾不足等带来儿童生存和发展的阻碍。但是目前各类非现金的儿童救助项目还比较分散,各个政府部门的政策措施自成一体,未能形成跨部门系统整合的儿童服务体系。

家庭补偿取向的儿童福利政策对于应对困境儿童直接的福利服务需求具有重要的意义,困境儿童的分类政策扩大儿童福利对象的范围,儿童津贴的发放较好地弥补了监护家庭或机构在儿童抚育上的经济成本,面向儿童反贫困的各类非现金救助方式能够更好地满足儿童成长和发展的需求。但是当前的儿童福利政策仍然在很大程度上是对家庭照顾缺陷所进行的下游干预,而非风险的预防,后者需要政策更加关注儿童的照顾体制,致力于建立良好可持续的照顾服务体系,儿童福利需要从以家庭补偿取向转向以社会照顾为基础的政策模式。

## 五、以社会照顾为基础的儿童福利政策发展路径

在人口、家庭与社会结构变迁的背景下,照顾成为社会政策的一个核心议题。以社会照顾为基础的儿童福利政策发展要求重构儿童照顾的规范和政策框架,其中包括对儿童获得照顾权利的制度承认、建立制度化的困境儿童照顾机制、推动工作-家庭的平衡政策以及完善整合性的儿童津贴政策等几个重要方面。

首先,儿童获得照顾的权利应当成为儿童福利政策的基本理念。儿童对照顾的需求和权利也是联合国儿童权利公约的一个重要原则,这要求儿童福利政策除了对困境儿童及其家庭施行经济救助外,还应当重视儿童获得照顾的途径和形式,监督和完善儿童照顾服务的质量。在儿童福利中,从家庭补偿取向到社会照顾取向转变的核心是承认儿童照顾的权利和价值,它体现了对儿童权益和儿童发展的重视,是一种积极

<sup>①</sup>Jacoby, Hanan. "Is There an Intrahousehold 'Flypaper Effect'? Evidence from a School Feeding Programme". *Economic Journal*, 2002(476): 196-221.

的社会政策理念。儿童的成长和发展不仅需要身体、营养和居所等的照料，还需要陪伴、教育和爱等多方面的关怀，流浪儿童、服刑人员子女、受虐待儿童及农村留守儿童的问题在很大程度上反映了儿童照顾权利和照顾服务的缺失，对儿童照顾权利的制度性承认是重建完善的儿童福利服务体系的重要前提。

近年，中国政府在儿童救助和保护工作中已经逐渐意识到儿童照顾的重要性，2016年2月国务院印发《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》，明确提出建立家庭、政府、学校以及社会力量共同参与的留守儿童关爱保护工作体系，要求强化家庭的监护主体责任，落实各地方政府相关部门的协调监督职责，建立强制报告、应急处置、评估帮扶与监护干预等的救助保护机制，这充分体现政府对于困境儿童照顾需求的重视。但在实际的政策落实中，政府还需要意识到当前城乡儿童照顾体制的变迁现实，特别是儿童家庭照顾功能的脆弱性，建立留守儿童的关爱服务体系还需要从体制机制上加强对儿童照顾的合理安排和保障。以社会照顾为取向的儿童福利政策致力于建立系统整合的儿童社会服务体系，提高儿童服务的制度化与专业化水平。我国当前儿童福利制度还存在系统性和整合性不足的问题，儿童福利项目分散在教育、民政、卫生、妇联等不同政府部门的工作体系中，在很大程度上影响到服务的连续性与服务成效。近年来，西方许多国家十分强调社区为本的儿童服务整合模式，如英国在2005年更新的《儿童福利法案》里要求在地区层面建立儿童福利机构与其他社区服务组织之间的伙伴关系，并与其他公共服务部门如医院、学校等建立有效的服务连接与合作关系。<sup>①</sup>在儿童救助和保护工作中推动个案管理模式也有助于打破不同组织的边界分割，以儿童照顾的多重需要满足为核心，链接整合不同的服务资源，这需要在基层儿童工作中明确责任主体，特别是专业社会工作者在其中的协调整合角色。而需要注意的是，儿童、老人等的照顾不仅仅需要“硬性”的体制保障，还更需要“柔性”的情感关怀。照顾是关怀关系与照料活动的统一体，照顾提供者与接受者之间的双向情感回应以及信任关系是照顾的基础，需要有能力和从事关怀的实践以及行使这种能力。制度化和专业化的儿童社会服务体系的发展需要进一步完善相关照顾主体的责任，以儿童最大利益为导向明晰儿童抚育和照顾的标准，同时还更加需要重视对照顾者包括家庭、社区以及儿童福利工作者照顾能力的提升。

其次，儿童问题在某种程度上就是家庭问题，困境儿童所面临的许多照顾缺失的问题实际上反映了在人口与社会变迁背景下家庭功能的失调，因此从家庭政策的角度完善工作和家庭平衡对于儿童照顾体制的重构十分重要，这也是从照顾提供者的角度来增强儿童的照顾可及性以及照顾质量的提升。工作-家庭的平衡政策还意味着国家、市场、家庭以及志愿部门等在儿童照顾中更加合理的责任分担以及一种新的社会照顾规范的确立。在工作-平衡政策的制定实施上，欧洲不同福利国家和地区体现出一定的制度差异，反映了不同国家特定的历史、文化和政治经济制度基础特别是女性主义论述的影响。<sup>②</sup>不过，从20世纪80年代以来，大部分的欧洲国家对儿童照顾的介入同时包含了去家庭化和再家庭化的发展策略。北欧一些福利国家更强调政府在儿童照顾上的普遍责任，通过国家提供高质量的儿童照顾服务让父母特别是女性从家庭照顾中得到解放，以更充分地参与到劳动力市场；但与此同时，欧洲多数福利国家也十分强调对家庭照顾的政策支持，包括提供更多亲职假期、家庭津贴、税收补贴、鼓励男性对照顾活动的参与等。欧洲与儿童照顾相关的家庭政策重新划分了不同照顾主体在儿童抚育照料上的责任边界，显著提升了女性在就业和家庭生活中的自

<sup>①</sup>Conley, Amy. "Social Development, Social Investment, and Child Welfare". In J. Midgley & A. Conley (Eds.), *Social work and social development*. Oxford: Oxford University Press, 2010: 31-54.

<sup>②</sup>熊跃根：《女性主义论述与转变中的欧洲家庭政策：基于福利国家体制的比较分析》，《学海》，2013（2）。

主性选择，对女性的就业参与、儿童贫困、父母行为以及社会发展机会等带来积极的影响。<sup>①</sup>

中国当前还十分缺乏类似对家庭照顾的支持政策，市场体制的改革使得儿童抚育的责任几乎全部回归到家庭特别是由女性所承担，女性在就业和照顾之间的冲突越来越凸显。许多研究发现，相较于男性而言，女性更容易从劳动力市场中退出或者从事低收入、非正式的就业类型。<sup>②</sup>工作-家庭平衡的政策并非要在家庭化还是去家庭化之间进行非此即彼的选择，而应当以照顾价值为核心重新调整家庭内部和外部的照顾安排包括性别分工。家庭照顾对于儿童成长来说至关重要，儿童在家庭照顾中建立亲密与信任的关系，家庭内部父亲和母亲对于儿童照顾的共同分担对于家庭内部的照顾安排来说日趋重要。而同时，在制度领域中应当明确承认照顾劳动的价值，国家应当为家庭照顾提供经济支持、时间支持和服务支持，为照顾者提供必要的税收补贴、亲职假期以及照顾服务等，以充分发挥家庭照顾对于照顾关系建立、早期儿童发展以及家庭建设等的积极意义。除了政府之外，各类社会组织、社区志愿部门甚至包括企业雇主都可以通过支持家庭而对儿童照顾服务中发挥重要的补充作用，倡导建立家庭友好或儿童友好的政策环境与居住环境，儿童照顾体制的重构与完善应当致力于建立更加积极的家庭政策体系。<sup>③</sup>

最后，灵活而整合的儿童津贴政策对于促进儿童照顾和家庭发展有积极的作用。儿童津贴政策在许多国家也被称为家庭津贴，是一种非缴保费、非家计审查的现金补贴政策，也被视为一项支持家庭的政策。政府补助有子女的家庭做法可以追溯到1916年法国的雇主对于有儿童抚养负担雇员的特别补助，到1939年，法国所有国民都可以获得强制性的家庭津贴，欧洲各国在20世纪40年代出现了家庭津贴立法，其目的之一是鼓励生育，应对可能出现的人口危机。传统的儿童津贴政策主要是补偿性的，体现了国家对于母亲照顾子女负担的补偿，但是伴随着社会投资理念的兴起，儿童津贴开始成为一种关注儿童照顾权利和儿童未来福祉的重要福利政策，它反映了社会对于儿童抚育的责任分担共识。<sup>④</sup>尽管儿童津贴政策是一项现金转移支付计划，但它并非是单一维度的，许多国家将儿童的教育补助、生育补助、妇幼卫生服务都纳入儿童津贴的范围，或通过有条件的现金转移支付来促进对于早期儿童营养、教育、健康等的干预。近年来一些研究也表明，对儿童的现金转移支付本身可能不一定带来对家庭与儿童的保护，面向儿童的现金支持与高质量的儿童照顾、教育服务、以及更长远的儿童发展目标等整合起来对于儿童反贫困来说具有更加重要的意义，这也是近年来以资产为本的儿童发展账户政策所致力于推动的目标。<sup>⑤</sup>与西方福利国家相比，我国当前的孤儿或困境儿童津贴还比较单一，主要是一种收入支持型而非发展型的政策，在未来的发展中可以将现金转移支付与具有瞄准性的儿童照顾责任与儿童发展干预对接起来，儿童津贴政策也可以尝试与社会保险或者累进性的税收政策相结合。普适性的儿童津贴政策应当是中国完善儿童福利制度的长期目标，它反映了国家对整体儿童发展和福祉的关注。

① Bettio, Francesca, & Plantenga, Janneke. "Comparing Care Regimes in Europe". *Feminist Economics*, 2004(1): 85-113.

② Zhang, Yanxia, & Maclean, Mavis. "Rolling Back of the State in Child Care? Evidence from Urban China". *International Journal of Sociology and Social Policy*, 2012(11/12): 664-681.

③ 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（6）。

④ Curley, Jami, & Sherraden, Michael. "Policy Lessons from Children's Allowances for Children's Savings Accounts". *Child Welfare*, 2000(6): 661-687.

⑤ Loke, V, & Sherraden, Michael. "Building Assets from Birth: A Global Comparison of Child Development Account Policies". *International Journal of Social Welfare*, 2009(18): 119-129.



中国从计划体制到市场体制的转型伴随着政府从社会再生产领域中的退出，当前儿童、老人和残疾人等脆弱群体所出现的照顾危机主要源于市场化、工业化以及人口流动加剧等导致的集体照顾体系的瓦解，照顾责任日趋家庭化和市场化。儿童福利制度建设的重点应该致力于重构制度化的儿童照顾体制，从以家庭补偿取向以社会照顾为基础的儿童福利政策转型，建立良好的可持续性的儿童照顾服务体系。从儿童成长与发展的需要来看，任何儿童在某种意义上都是弱势的，当现代社会的变迁越来越对家庭结构、家庭照顾能力造成冲击时，国家应该更多承担起儿童福利的责任，特别是建立更加合理的儿童照顾责任体系，以便更好地回应儿童自身以及国家发展的需要。

## **From Family Compensation to Social Care: The Transition and Development of Child Welfare Policy in China**

**DENG Suo**

**Abstract:** Various child welfare issues in China reflect a care crisis or care deficit during the country's economic and social transition. These issues result from the transformation of childcare regime, including the dissolution of collective care model, weakening childcare community as well as privatization of childcare relation structure. By focusing on the family compensation, the current child welfare policies are not able to respond negative effects of childcare regime transition. It is imperative to reconstruct a social care based child welfare norm/policy framework, including but not limited to the institutional recognition of childcare rights, the systematization and professionalization of childcare system for children in risk, the expansion of integrative child allowance policy, and the promotion of work-family reconciliation policies.

**Key words:** care; social care; family compensation; work-family reconciliation

(责任编辑:卫小将)