

增加儿童福利设施总量,早日建成覆盖全国所有乡镇、街道的儿童福利机构。信息化平台—建立全国统一的儿童信息监测统计平台,及时准确地掌握各类儿童的数量和需求,避免部门分割、信息不对称,实现多方联动、信息共享。社区服务平台—在社区规划建设过程中优先考虑社区儿童福利需求,发展社区儿童服务项目,壮大社区志愿者队伍,为社区儿童提供全方位、全覆盖的福利服务。其次,转变政府职能,引入市场机制。降低儿童服务业的审批门槛,制定儿童服务产业优惠政策,充分激发市场活力,引导市场主体积极发展儿童福利产业,满足儿童的生活照料、康复保健、文化教育、医疗卫生、心理辅导、亲子互动等服务需求。同时,要加强市场监管,保障服务安全。再次,加大政府购买专项儿童福利服务力度,支持提供专业儿童福利服务的社会组织发展,鼓励支持有助于促进儿童身心健康发展的公益项目,特别是在关爱留守儿童、流动儿童、贫困家庭儿童等方面,要依靠社会力量、整合社会资源灵活推进。

第六,加大儿童福利资金投入。从中央到地方均应建立以财政投入为主、社会资本为补充的多渠道并举的儿童福利资金筹措投入机制。应专门设立儿童福利预算科目,加大儿童福利事业投入倾斜力度,建立与经济发展相适应的儿童福利投入增长机制。要充分发挥彩票公益金、残疾人就业保障金以及社会捐赠资金的补充作用,制定鼓励支持发展儿童服务业的税收优惠政策,鼓励社会资本参与发展儿童福利事业。完善政府向社会力量购买儿童福利服务的制度安排和工作机制,加强绩效考评和问责力度,切实提高儿童福利资金的使用效益。

社会投资与儿童福利政策的转型: 资产建设的视角

邓 锁

(北京大学 社会学系 北京 100871)

一、引 言

与其他类别的社会政策一样,儿童福利政策受到一个社会特定的福利意识形态和制度情境的深刻影响。儿童的权利和自主性在近代以来才开始逐渐得到认可,西方社会较早肯定儿童权益的重要意义。20世纪以来,西方发达国家普遍制定了独立的儿童福利法案或条例,建立了相对完善的儿童保护与儿童福利相关的制度体系。而在家庭本位的中国传统文化传统下,儿童被视为家庭的私有财产,政府的角色是边缘性和剩余性的,在较长时期内政府只承担孤残大病等特殊儿童的福利责任。2010年被一些

收稿日期: 2015-09-01

作者简介: 邓锁,男,北京大学社会学系副教授,美国华盛顿大学(圣路易斯)社会工作学院社会发展中心博士后,主要从事社会学和社会工作研究。

学者赞誉为中国儿童福利的元年,《加强孤儿保障工作的意见》出台被认为是政府建立适度普惠儿童福利制度的首次尝试,儿童福利政策的范围在随后几年得到扩展,如分类儿童救助制度的试点、农村学校营养改善计划的实施等等。不过总的来说,我国儿童福利政策并未改变其社会政策领域内的边缘化地位,包括儿童福利的财政支出还十分有限、儿童保护缺乏完整系统的法律支持、儿童的福利和服务传递未能建立整合和有效的制度体系等。

在儿童福利政策发展较早的西方国家,儿童与经济社会政策之间的关系伴随后工业化社会和福利国家的转型获得新的理解,加强儿童照顾与教育的投入被认为是社会投资取向福利国家变迁的重要方向。社会政策不再是经济政策的附庸或者“婢女”,而具有更积极的生产性角色,社会福利的支出要求能够提升人力资本和社会资本、减少社会排斥,进而增强经济和社会发展的可持续性。在社会投资的理念下,资产为本的社会政策得到许多研究者和政策制定者的重视。资产建设政策区别于传统的收入支持政策,它关注的不是短期的、补救性的福利需要,而是朝向生命历程的长期社会发展。由于对儿童贫困和发展的特别关注,资产建设视角吸引了儿童福利政策研究者的注意,许多国家和地区也开始进行包括儿童发展账户在内的资产政策实践。本文试图简要梳理西方儿童福利政策的转型进程,并探讨资产建设的理论视角对我国儿童福利政策发展可能的启示。

二、从福利取向到投资取向的儿童社会政策转型

二战以后,西方福利国家经历了两次比较重要的转型,一是上个世纪70年代末伴随着石油危机而兴起的新自由主义思想对福利国家的冲击;另一次则被认为是从上世纪90年代末期在欧洲各国开始形成的社会投资取向的福利国家范式。这两次转型与西方国家经济、社会、人口结构的变迁有紧密关系,并分别基于不同的经济与社会政策理论以及福利意识形态,深刻地影响到福利国家的发展方向(Morelet al, 2012)。^①在福利国家的变迁过程中,儿童政策从早期的福利取向逐渐转换到晚期的投资取向,如何看待儿童作为一个群体在经济社会发展中的角色越来越成为福利国家重构的核心,在福利国家的转型进程中具有重要地位。

“二战”后英国的贝弗里奇报告奠定了以社会保险为核心、家计审查式救济为辅助的福利国家体系。尽管这一体系在不同制度和传统文化中的欧洲国家具有不同的表现形态,但一般认为,福利国家体制受到大萧条后凯恩斯主义经济思想的强烈影响。凯恩斯主义将经济增长缓慢和失业问题与需求不充分联系起来,国家干预被视为有用的经济工具,可以平衡萧条时期的经济结构,并通过减少收入不平等和福利支出来促进经济增长。但凯恩斯主义基于一个传统家庭结构的假设,其中,男性就业是家庭收入的主要来源,女性则承担家庭照顾的角色,福利是为了弥补因就业不稳定可能出现的暂时的收入风险。一些女性主义研究者也因此指出福利权利在凯恩斯主义体制下不过是男性的社会权利而已。在凯恩斯主义的福利国家时代,工作者和劳动市场的关系决定着福利获得的资格,儿童照顾被认为主要是家庭(或者说母亲)的责任,国家则在儿童出现风险时进行介入和保护,儿童福利政策在整体上从属于工业化时代更为基础的社会保险和救济政策。

上个世纪70年代的经济危机让凯恩斯主义的福利国家范式面临首次冲击。新自由主义经济理论指责凯恩斯主义的“需求不足”思想,认为经济乏力和失业与微观的经济结构失调和工作动机问题有关,而慷慨的社会福利政策需要对此负责。失业保险以及其他的福利支出造成依赖福利的文化,扭曲了市场结构,妨碍而非促进了经济增长。撒切尔和里根上台之后,都分别大刀阔斧地进行了新自由取

^①Morel N, Palier B, Palme J. Beyond the welfare state as we knew it. In N. Morel, B. Palier, J. Palme (Eds.), Towards a social investment state: Ideas, policies and challenges. Bristol, UK: The Policy Press 2012. 1-30.

向的改革,大大削减政府社会支出,精简政府规模,强调家庭以及个体的福利责任。社会政策则更多地放在强化工作动机而非提供收入支持上,福利提供是选择性的,主要目的乃是为了激活劳动力市场。新自由主义取向的福利国家改革导致一系列的社会后果,其中受到广泛批评的是儿童贫困、收入不平等以及社会排斥的问题。儿童贫困率的上升引起许多研究者的关注,在美国、英国等福利改革比较激进的国家,儿童贫困率居高不下,处于 OECD 国家的前列,儿童福利政策如何促进低收入家庭的儿童发展日益获得重视。

1990年之后,西方各国对后工业化社会变迁的讨论要求重新审视新自由主义的福利政策。后工业社会的一个突出的特点是知识经济的到来,人力资本的发展被认为是国家经济竞争力的重要基础,失业则是由于缺乏必要的知识技能,从而无法适应未来知识社会发展的要求。伴随后工业社会的人口与社会结构变迁进而导致“新社会风险”,学者一般认为它包括了以下几个方面:(1)灵活与不稳定的劳动力市场;(2)女性作为工作者和家庭照顾者之间的平衡问题;(3)低技能所导致的失业或贫困问题;(4)传统社会保障与服务提供的不足等(Bonoli, 2006)。^①欧洲各国政府开始重新思考福利国家的方向,如“第三条道路”“社会投资国家”“生产性社会政策”“社会发展型国家”等术语反映了一种新的社会政策思潮,而“社会投资取向”概念或许可以概括这一政策思想的变迁。社会投资取向要求福利政策不应是被动的、补救性的,而是积极的和预防性的,社会政策更重要的是要面向未来而非现在。受到人力资本、社会发展等理论的影响,社会投资取向强调社会政策与经济政策的整合,强调福利支出的未来取向,实现福利国家以及经济竞争力的可持续性。这一取向在某种程度上延续了凯恩斯主义以及新自由主义的思想,但由于更强调适应后工业社会的变迁,被认为是推动了福利国家的再次转型或重构。

在社会投资取向的福利国家改革中,儿童从社会政策的边缘走向中心。儿童是国家未来的竞争力所在,对儿童和教育的投资是经济增长和社会发展的动力。西方国家的儿童政策尤为关注处于劣势的低收入家庭的儿童福利、教育与儿童发展,如英国、加拿大等国家在贫困家庭儿童照顾上的财政和服务支出上都有显著增加,对贫困家庭儿童的早期干预被认为具有更有效的人力资本回报,它体现的是能力投资的取向,而不仅仅是福利的形式。在现金支持方面,英国政府则提高了普适性的儿童福利水平,对低收入家庭实施新的税收补贴以及社会救助补贴,引入教育补贴以降低青少年辍学率以及建立儿童信托基金等。在服务支持方面,欧洲许多国家强调教育、早期干预和儿童照顾的服务提供,并通过延长带薪母亲和父亲产假等政策来解决受雇父母的家庭照顾困难问题,以更好促进儿童发展。不过,社会投资取向的儿童福利政策也引致了一些批评,如李斯特(Lister)认为,投资理念下的儿童被认为是未来的公民(becoming),而非现在公民(being),政策过多地关注就业和教育而忽略儿童现时的权利和需要(Lister, 2006)。^②此外,对于何种领域的社会支出具有更好的社会投资意义也存在争论,不过研究者也指出,社会投资取向的儿童政策关注到儿童的发展权利,对儿童的福祉特别是低收入家庭的社会发展具有积极的意义(Conley, 2001)。^③尽管仍然存在争论,但儿童政策显然已经成为社会投资取向福利国家的重要构成部分,社会政策与儿童之间的关系被视为新福利国家范式的基础(Jenson, 2004)。^④

^①Bonoli G. New social risks and the politics of post-industrial social policies. In K Armingeon, G Bonoli (Eds.), *The politics of post-industrial welfare states: Adapting post-war social policies to new social risks*. Routledge, 2006. 3-26.

^②Lister R. Children (but not women) first: New labor, child welfare and gender. *Critical Social Policy*, 2006, 26(2), 315-335.

^③Conley A. Childcare: Welfare or investment. *International Journal of Social Welfare*, 2010, 19, 173-181.

^④Jenson Jane. Changing the paradigm: Family responsibility or investing in children. *Canadian Journal of Sociology*, 2004, 29(2), 169-191.

三、社会投资与资产为本的儿童福利政策

资产为本的儿童政策在社会投资取向的福利国家转型中特别受到重视。资产概念引入社会政策是一个具有创新性的理论发展,资产与收入相区别,它是具有稳定性的资源聚合,是个人和家庭获得经济安全以及社会发展的重要基础(Sherraden, 1991)。^①资产也是一个动态的概念,资产建设不完全是为了满足当下的福利或消费的需要,它更关注的是资产是否能够为个人或家庭提供长期发展的机会,特别是帮助低收入家庭打破贫困循环,这是一个能力建设的过程。资产建设的视角受到社会投资取向支持者的欢迎。与传统工业化时代的收入支持政策相比,资产政策项目具有更大的灵活性与包容性,它适应知识经济时代对能力与发展的要求,是具有未来取向以及生产性的社会政策。资产建设视角在社会政策中的应用集中体现在“个人发展帐户”项目上,它将个人和家庭的资产积累与社会发展用一种制度化的方式连接起来,试图使资产积累所带来的福利效应最大化,激励低收入家庭摆脱福利依赖,从而获得长期而非暂时的经济社会保障。

从某种意义上说,个人发展帐户等资产建设项目突破了社会保障中的政府责任与个人责任最大化的对立,而是两者的结合。社会政策并非仅仅进行救济或施舍,而应该最大限度地激发贫困个人与家庭的能力,使其实现自我发展。尽管资产建设最初瞄准的对象主要是贫困家庭,但从长远来看,如果每一个低收入家庭都拥有一定的资产保障并获得发展的机会,那么整个社会特别是儿童将从中受益。此外,资产建设的研究者也日益意识到,从人生早期阶段即开始的资产积累将会使得个人或家庭获得更大的福利效应,会更有效地预防生命历程可能出现的各种风险。经验研究通过检验资产拥有与儿童发展指标之间的关系,发现了家庭资产拥有对于儿童教育获得、健康、自我效能感等方面所带来的积极影响。

从21世纪早期开始,资产建设视角与儿童福利政策结合起来,在许多国家和地区获得实践。英国等倡导社会投资取向的国家将资产为本的儿童政策视为福利国家转型的基石,英国政府从2002年开始实施儿童信托基金项目,为每一位新生儿提供儿童发展帐户,家庭、社区、政府都可以投入其中,帮助儿童在成年后获得发展的机会。儿童发展帐户政策随后在美国、加拿大、韩国、新加坡和香港等地区获得推动,成为推崇社会投资理念的政府在儿童政策上的一个重要举措。社会投资取向的政策支持者强调儿童政策乃是其他社会政策的基础,好的儿童政策也是一个好的养老保障金政策,对儿童的发展以及资产建设的投资将会在未来保证一个更具持续性的养老体系。我们希望老年人获得退休后的经济安全,却常常忽略儿童在成年后的贫困风险。从生命历程的角度来看,为儿童将来的发展和经济安全进行准备与养老保障同样甚至更加重要;许多研究者也因此倡导建立一个包括儿童政策在内的整合的资产社会政策体系(邓锁等 2014; 杨团, 孙炳耀 2005)。^{②③}

资产建设视角与儿童政策的结合符合社会投资的理念,受到许多政策研究者和制定者的关注。当然,对资产建设政策并非没有质疑,如一些研究者认为贫困家庭面临日常生活消费的压力,无力为子女或家庭的发展进行投资;利率和通货膨胀的压力使得资产帐户面临着保值和增值的风险;资产建设是否能够实现积极的反贫困效果等等。资产建设政策的项目实践部分回应了一些质疑,如美国和其他国家的“个人发展帐户”实践表明,穷人也可以储蓄,能够对未来的发展进行积极规划;资产建设项目对于儿童发展、社区发展以及灾后重建具有积极的作用;而帐户风险等方面则需要更长时段的社会政

^①Sherraden M. Assets and the poor: A new American welfare policy. Armonk, New York: M. E. Sharpe, Inc. 1991.

^②邓锁, 迈克尔·谢若登, 邹莉, 王思斌, 古学斌主编《资产建设: 亚洲的策略与创新》, 北京大学出版社 2014年版。

^③杨团, 孙炳耀《资产社会政策与中国社会保障体系重构》, 载《江苏社会科学》2005年第2期。

策项目来进行检验。但资产政策面临的另一个争论其实还来自于政府对于当前福利需要和未来社会发展之间的决策平衡,受到社会投资理念影响的国家更重视社会政策的长期效应、注重对于儿童和教育的投资、强调生活机会或终身机会的平等而非传统福利国家的收入再分配意义上的平等。不过,这并非意味着要将资产政策与传统收入支持政策对立起来。社会保护政策应该被视为社会投资政策的重要前提,福利的保护和促进功能乃是现代社会投资国家的两个主要支柱。一些研究者也发现,伴随社会投资取向的转型,OECD国家的转移支付类福利支出不仅没有减少,反而呈现较大幅度的增长,特别是养老保障和低收入保护的福利支出(Nikolai 2012)。^①设计良好的社会政策框架强调收入支持政策和资产政策之间的相互促进,将后者作为前者的有益补充,以更好地应对长期保护、反贫困以及经济社会发展的需要。

四、终身资产建设与中国儿童福利政策的发展

儿童是国家最为宝贵的资源,人口和社会结构的变迁使得儿童抚育日益超越家庭的私领域,成为国家的重要责任。经济安全是影响儿童生存和发展最重要的因素之一,从人生发展早期阶段建立的稳定的经济保障机制能够确保儿童将来更好的发展机会以及更充分的人力资本回报。资产建设的政策视角强调经济安全对于儿童成为公民的意义,试图用政策工具将儿童的经济保障与教育、家庭与社区支持、金融能力建设与就业等相结合,重视制度对于儿童资产积累和心理、行为改变的积极意义。不过,笔者认为在我国发展资产为本的儿童政策还必须注意到儿童保护与儿童发展之间的辩证关系。儿童是未来也是现在,儿童救助、权益保护与儿童发展具有整体性和统一性。儿童的基本社会权利已经西方福利国家在多年的发展中获得制度承认,并较好地结合在儿童与家庭福利服务体系中。而在我国当前的儿童福利制度建设中,首要的任务仍然是要承认多维度的儿童权利,通过立法和制度设计免于儿童受到基本生存和发展的威胁,对困境和特殊儿童进行分类救助,最大程度地减少家庭贫困对儿童营养、健康和教育的消极影响;另一方面,儿童发展是儿童获得长期社会保护的重要途径,发展既是儿童的权利,也是家庭摆脱福利依赖和贫困的重要出路。目前的儿童福利政策是单一维度的,只局限于儿童当下福利需要的满足,这种收入支持型的儿童保障制度迫切需要改革,需要考虑到儿童自身的多样化需求以及更大层面经济与社会的发展,支持以社会保护为基础的社会投资政策发展,资产建设乃是实现这政策目标的一种重要策略。

在经济社会发展的新时期,我国社会政策将会发挥更加重要的角色,这不仅体现在它对于社会成员最基础的保护功能,也通过投资于健康、人力资本以及社会资本等方面促进经济的可持续增长。社会投资的理念拓展了传统社会保障框架下的风险概念,社会风险并非是短期的、临时的和局部性的,而贯穿于个体生命历程的每一个重要阶段。社会政策也并非只与少数低收入弱势群体相关,它与所有的社会成员有关联,整合于更广泛的经济社会发展目标。社会投资概念为构建新的发展阶段我国社会政策框架带来积极的启示,社会政策的制定和实施应当具有更为宏观和长期的视角,应该将教育、卫生、劳动政策等广义的公共政策与社会政策相结合,要考虑社会政策能够带来的积极发展效应,政策必须是预防性和未来取向的。从这个意义上说,社会政策应开始于人生的早期阶段,开始于积极的儿童福利和家庭政策,一个“强有力的人生开端”(strong start)将会使儿童、家庭以及整个社会受益。

^①Nikolai R. Towards social investment: Patterns of public policy in the OECD world. In N Morel, B Palier, J Palme (Eds.), Towards a social investment welfare state: Ideas, policies and challenges. Bristol: The Policy

资产建设政策是与社会投资理念具有一致性的政策视角,资产的发展过程会带来积极的福利效应,促进个人和家庭朝向长期的社会发展目标而努力。资产为本的儿童福利政策如儿童发展帐户、儿童金融能力教育、社区资产建设等更具体地实践了社会政策的投资或发展涵义。资产政策的支持者把儿童作为政策关注的核心,强调终身资产建设的重要意义,倡导政府通过有效的社会政策确保从孩童阶段开始的经济安全与发展机会均等。尽管资产政策实践的形态与效果还需要更多的经验研究,但这一视角对于当前我们构建整合性的、兼具社会保护与社会发展的儿童福利政策应该说具有积极的启示。

资产建设政策重视儿童福利

邹莉

(美国华盛顿大学 社会发展中心 20541)

在当今这个21世纪信息时代,全球化的劳动力市场竞争日渐激烈,但是劳动力的收入却日趋不稳定,收入与资产的差距在大多数国家越拉越大。在美国,每年接近4000亿美元的政府税收支出用于家庭、投资和退休账户的资产持有,不到10%的政府税收是花在年收入低于5万美元的家庭。穷人很难购买房屋、进行投资、拥有退休账户,他们很难或几乎不能享受到任何利于资产积累的税收优惠政策。

既然让富人受益的资产建设政策存在,为什么不能让所有人(无论贫富,年龄,种族等)都受益呢?正是基于这个想法,美国华盛顿大学(圣路易斯市) Michael Sherraden 教授于1991年在《资产与贫困》一书提出“资产建设”这个理念。他的理念中心思想就是任何人都应当拥有机会享受政策福利并能够为自己的未来积累资产,穷人也不能落下!受美国个人退休账户的启发,他提出了以个人发展账户为政策实施工具的资产建设理念。他构架的个人发展账户是一种特殊存款账户:这个账户在人们出生的时候就开立,政府对穷人给予存款补贴(例如存款匹配),有多种灵活的存款来源,可用于住房、教育、商业以及其它发展目的。

这个理念的一部分在1997年到2002年之间通过“美国梦示范工程”项目在美国进行了大规模的实践,并得以细致地研究。在过去的十五年,越来越多的国家和地区政府视资产建设政策为有发展潜力的社会政策,在帮助青少年积累资产方面也做了很多的尝试。关注儿童的“儿童发展账户(Child Development Accounts)”的社会政策工具也应声而出。

一、各国(地区)的不同资产建设政策创新

在北美,美国虽然有主要针对成人的资产独立法案,但目前还没有针对儿童的国家级资产建设政

收稿日期:2015-09-20

作者简介:邹莉,女,美国华盛顿大学社会发展中心国际主任,主要从事社会学和社会资产研究。