

人口转变与国家-家庭关系重构： 英美儿童福利政策的转型及其启示

吴玉玲 邓 锁 王思斌

内容提要 伴随西方社会第二次人口转变过程中婚育关系的松绑、家庭形式的多样化以及个体主义的发展,儿童、家庭与国家的关系从原先的国家-家庭公私二分关系逐渐发展为国家-家庭-儿童的三角关系,儿童作为独立权利者也成为儿童福利体系的直接福利目标,国家与家庭建立起纵向问责与鼓励合作兼有的关系模式。在此三角关系框架下,英美两国政府积极承担起儿童抚育职责,陆续出台了着眼于儿童个体生活机会、亲职支持型的投资型儿童福利新政策。这对我国现阶段儿童福利政策体系的建设是有借鉴意义的。虽然我国在人口转变与家庭变迁方面与英美等西方国家有所差异,但其应对因家庭抚育功能弱化所造成的儿童福利受损的目标是基本一致的。因此我们认为,结合我国具体情况,构建以儿童为中心、家庭为本位的儿童福利政策体系应成为我国新时期社会政策建设的重点。

关键词 国家-家庭-儿童 儿童福利体系 核心家庭 社会亲职 下行式家庭主义

吴玉玲,北京大学社会学系博士后

邓 锁,北京大学社会学系副教授

王思斌,北京大学社会学系教授

在儿童福利政策中,一直保留着这样一个经典问题:国家在何种程度上,以及采用何种方式对家庭进行介入与干预,从而为儿童提供合理的福利^[1]。这一问题本身即假设了儿童对家庭的依赖关系,也反映了国家-家庭的二分关系。正如改革开放以来,伴随着人口政策以及人口结构的转变,我国家庭从形式到理念都经历了巨大的变迁那样,儿童在家庭变迁与国家不断调整的政策洪流中还是陷入了国家-家庭二分关系的两难境地中。尽管在现有家庭变迁的研究中,代际关系一直是研究的重点,尤其在老龄化背景下,有关下行式家庭主义、“恩往下流”、互惠式、失衡的代际关系等不同视角的研究与表述都呈现出一个似乎益于儿童损于养老的家庭结构与关系模式。但现实情况是,

[1]Walsh, Julie, and Mason, Will, "Walking the Walk: Changing Familial Forms, Government Policy and Everyday Social Work Practice in England", *Social Policy and Society*, 2018,17(4), pp.604-618; Harding, Fox L. *Family, State and Social Policy*, Basingstoke: Macmillan, 1996.

儿童也同样面临着日益严峻的监护困境、照顾缺失等一系列问题。比如下行式的代际关系与家庭资源流动模式一方面有助于将儿童福祉置于家庭中心,另一方面也将儿童紧紧包裹并隐匿于家庭之内,不利于国家对其福利进行介入与干预。这种困境既是国家忽视家内儿童福祉的结果,也是其强调被动干预的“借口”。

我们知道,自20世纪六七十年代以来,西方国家的人口与家庭也经历了剧烈的变迁,如低于更替水平的出生率、高离婚率、高同居率、非婚生育大幅增长等。面对这些新变化,人口学家提出了“第二次人口转变”理论^[1]。第二次人口转变不仅带来婚姻与生育关系的松绑、家庭形式的多样化,其背后还有个体主义与女性主义的深刻影响。其后果之一是核心家庭作为西方传统福利制度的基础遭到瓦解,家庭隐私边界逐渐向伴侣/夫妻关系缩进,儿童“冲破”了国家与家庭的公私二分关系,成为独立的权利者。国家、家庭与儿童由原来的国家-家庭的二分关系开始朝彼此独立的三方关系转变^[2]。在此框架下,西方国家积极介入家庭,分担家庭的儿童抚育责任,并逐步建立起以儿童为中心的、着眼于儿童个体生活机会的、亲职支持型的儿童福利新政策。

然而,在我国的社会转型与家庭变迁中,虽然家庭资源与家庭关系下行明显,确保了儿童在家庭中的核心位置,但伴随着城市化进程的加快、老龄化社会的快速到来、家庭-工作冲突日益严峻等问题的出现,家庭的抚育功能开始弱化,或者说仅靠家庭已难以保障儿童福祉。在这样的背景下,国家亟须建立与发展以儿童为中心的更具普惠性质的儿童福利政策体系,以积极为家庭分担儿童抚育责任。尽管我国的人口转变及家庭变迁特征与西方国家有较大差异,但在应对家庭抚育功能弱化对儿童福利的影响上,却有相似的政策目标。或者说,西方国家的儿童福利制度发展经验对我国的儿童福利政策建设是具有一定借鉴意义的。

下面本文将就英美等西方国家在人口转变过程中如何实现儿童、家庭、国家关系重构进行探讨,并结合福利理论的发展,在上述三分框架下,对20世纪90年代末21世纪初的英美两国儿童福利政策改革进行具体分析。同时,在对我国近年来儿童福利政策进行梳理的基础上,结合英美两国儿童福利政策的发展经验对我国儿童福利政策体系未来发展方向进行探讨。我们之所以选择英美两国作为切入点,主要是考虑:其一,两国均经历了人口转变,虽其进程与特征有所差异,但到了世纪之交,人口转变所带来的社会问题均成为两国福利体制改革的主要背景之一。其二,两国的福利体系同属盎格鲁-撒克逊福利模式^[3],且近几十年的福利制度演进过程有极高的相似性。譬如,两国在20世纪70年代末80年代初分别在撒切尔与里根时期实行右派自由主义的福利体制改革;到了世纪之交,受“第三条道路”等理论与思潮的影响,两国分别对各自的福利体制再次进行改革。尽管两国在儿童福利政策发展路径方面呈现出统一性,但在儿童福利政策制定中也表现出些许差异性。总之,对这一阶段英美两国儿童福利政策与具体项目的比较研究,将有助于我们厘清西方儿童福利政策的发展方向与趋势。

一、第二次人口转变中的家庭变迁

谈到第二次人口转变,那么何谓第一次人口转变?所谓第一次人口转变,是指由高出生率、高死亡率到低出生率、低死亡率的转变,且伴随着人口的剧烈增长所带来的一次人口转变,这一转变的主

[1]van de Kaa, Dirk J., *Europe's Second Demographic Transition*. Washington, DC: Population Reference Bureau, 1987.

[2]Parton, Nigel, "Child Protection and Safeguarding in England: Changing and Competing Conceptions of Risk and Their Implications for Social Work", *The British Journal of Social Work*, 2011, 41(5), pp.854-875.

[3]Esping-Andersen, Gøsta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990.

要动力来自工业化以及社会经济的现代化发展^[1]。根据经典人口转变理论的描述,完成第一次人口转变之后,总和生育率将会维持在生育更替水平附近,人口将会达到一个平衡与静态状态。然而,自20世纪六七十年代,西方各国的总和生育率持续走低,到了20世纪末,欧美很多国家的总和生育率已经跌破了生育更替水平。更为重要的是,离婚、同居与非婚生育现象普遍,这使得贯穿于第一次人口转变中的,以普遍结婚、离婚率低等为特征的马尔萨斯婚姻模式彻底瓦解。婚姻与家庭模式的多样化以及婚姻与生育关系的切割成为第二次人口转变的主要特征^[2]。

以英国、美国为例。英国从20世纪六七十年代就已开始了人口转变,并在20世纪末21世纪初趋于稳定。正如,从1975年到1997年,英国初婚数量从390000对减至175000对,离婚数量也在1961年至1997年之间上升了两倍多。值得一提的是,婚内生育也由20世纪70年代的绝对主流下降到2000年初的53%左右,即非婚生育与婚内生育势均力敌^[3]。相比于英国,美国的婚育松散并不那么彻底。根据美国1995年与2002年家庭增长的调查数据,在1990—1994期间生育的母亲中有27%为未婚者,到了1997—2001年,这一比例上升到了34%^[4]。可见美国非婚生育比重已经大幅提高,相比而言,英国家庭或婚姻的去制度化水平更高。

可以这么说,英美两国第二次人口转变的主要力量来自个体主义的上升与女性解放等^[5]。正如英格尔哈特(Inglehart)所指出,随着社会发展,人们将会从基本的生理、安全等物质主义需求向个体的自我价值实现等后物质主义价值观念转变^[6]。这种价值观念的转变体现了马斯洛需求层次理论,即在工业化时代,人们的基本需求被满足,到了后工业时代,人们便开始寻求更高级的需求,比如自我实现与个体自主的需求。人口学家列思泰赫(Lesthaeghe)认为,正是这种价值观念的转变同性别革命一同在第二次人口转变中发挥了重要作用^[7]。即在第二次人口转变中,生育行为从子女导向转为个体导向。具体地说,注重个体的成长与追求自我价值的实现已成为个体的目标与计划,而子女只是服务于该目标的众多因素之一。与此同时,爱情与情感投入在过去是并不那么重要的婚姻基础,到这一时期变得日益重要,婚姻个人化日趋明显。因此,这一时期,夫妻或者伴侣关系取代了子女而成为家庭的中心^[8]。

二、人口转变过程中的儿童、家庭与国家关系

过去,家庭(family)与家(home)一直被认为是温暖(warmth)与亲密(intimacy)所在的私领域。在隐私文化中,家庭通常被当作保护个体自由的领域,以反对国家对隐私的侵害,所以家庭作为私领域是与国家这一公共领域对立存在的^[9]。家庭里的儿童则是其完成社会化的个体,育儿是核心家庭的主

[1]Casterline, John. B., "Demographic Transition", in Demeny, P. and McNicoll, G. (eds.s), *Encyclopedia of Population*, New York: Thomson & Gale, 2003, pp.210-216.

[2][6][7]Lesthaeghe, Ron, "The Unfolding Story of the Second Demographic Transition", *Population Development Review*, 2010,36, pp.211-251.

[3]Office of National Statistics, *Living in Britain: Results from the 1996 General Household Survey*, London: Stationery Office, 1998.

[4]Kennedy, Sheela, and Bumpass, Larry, "Cohabitation and Children's Living Arrangements: New Estimates from the United States", *Demographic Research*, 2008, 19, pp.1663-1692.

[5]Inglehart, Ronald, *The Silent Revolution: Changing Values and Political Systems in Advanced Industrial Society*, New York: Princeton, 1977, p.3.

[8]van de Kaa, Dirk J., "Postmodern Fertility Preferences: from Changing Value Orientation to New Behavior", *Population and Development Review*, 2001, 27, pp.290-331.

[9]Whitman, James, "Two Western Cultures of Privacy: Dignity versus Liberty", *Yale Law Journal*, 2004, 113, pp.1151-1222.

要功能与责任^[1]。国家-家庭的公私分界作为强大的结构性划分框架,一方面把儿童归于家庭,另一方面又将家庭与为儿童提供福利的各类机构区别开来^[2]。儿童与父母之间这种依赖与被依赖关系使得在涉及与国家的关系时,儿童一方被轻易地隐藏起来,所以这三者之间的关系在20世纪前期是以国家-家庭的双方关系为主^[3]。

到了20世纪后期,伴随着第二次人口转变的发展,婚姻、家庭与生育关系开始发生重要的变化,这些变化逐渐打破了国家-家庭的公私分界,把儿童从家庭中独立出来,从而重构了儿童、家庭与国家的关系^[4]。首先,传统隐私观念的核心从基于婚姻关系的家庭向伴侣关系缩进。一方面,传统的家是基于单一的物理与社会空间形成的^[5],另一方面,离婚率的上升导致了越来越多的重组家庭。离异家庭的儿童需要经常在父母双方的居所之间不停转移。同时家庭成员的构成也变得复杂起来,即除了亲生父母,一个家庭中经常包括继/养父母等。这种物理居所的转换以及家庭人员构成上的多样化打破了传统家或者家庭作为私领域的概念^[6]。此外,同居与单身现象的普遍化也使得家庭隐私边界不断缩进。贝克等人(Beck and Beck-Gernsheim)指出,随着传统基于终身婚姻制度的核心家庭概念瓦解,伴侣关系(partnership)逐渐成为家庭隐私的核心^[7]。

其次,有为数不少的儿童需要在重组、非婚以及寄养等家庭中生活,这就意味着更多的儿童由至少一位非亲生父母抚育,由此社会亲职(social parenting)也成了当代家庭生活的特征之一^[8]。此外,随着女性就业的普遍化,父母不得不依赖各种非正式的照顾安排,由于儿童照顾需求高涨使得传统儿童照顾作为家庭责任的想法受到挑战。家庭被分解与重构,儿童与父母生活在相对独立的世界,具有各自不同的利益,于是个体主义的发展在促进了家庭解体的同时也强化了儿童拥有生活与自主的权利^[9]。尽管这些变化推动了儿童权利观念在国际社会的迅猛发展,但直到1989年联合国大会才通过了具有法律效力的《儿童权利公约》。该公约指出,不论是公私社会福利机构、法院、行政当局或是立法机构在执行有关儿童的一切行动,以及父母对儿童的养育与发展,均应以儿童的最大利益为首要考虑原则。该公约还明确表示儿童是独立的权利者(independent rights bearer)。

传统核心家庭隐私观念向伴侣关系的缩进、家庭对儿童照顾服务需求的高涨,以及儿童权利观念的强化,将儿童从家庭隐私中解放出来,使家庭内的子女养育问题逐渐成为公共议题,同时也成为国家介入的合法之地。到了20世纪后期,儿童、家庭与国家的关系从家庭/父母与国家的双方关系(bipartite relationship)发展为儿童、父母、国家的三方关系(tripartite or triangular relationship)^[10](见图1)。即在儿童问题上,国家与家庭之间的关系从原来以公私二分的横向关系转向更为复杂的纵向问责式与鼓励合作式兼有的复杂关系模式^[11]。

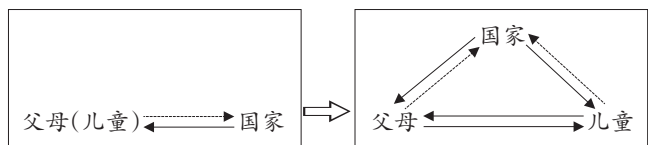


图1 国家、家庭、儿童关系发展图示^[12]

[1]Thomas, Nigel, *Children, Family and the State*. Basingstoke: Palgrave, 2000.

[2][3][6]Whyness, Michael, "Children, Family and the State: Revisiting Public and Private Realms", *Sociology*, 2014, 48(1), pp.59-74.

[4][8][9][10][11][12]Parton, Nigel, "Child Protection and Safeguarding in England: Changing and Competing Conceptions of Risk and their Implications for Social Work", *The British Journal of Social Work*, 2011, 41(5), pp.854-875, pp.854-875, pp.854-875, pp.854-875.

[5]Forsberg, and, Hannele and Strandell, Harriet, "After-School Hours and the Meanings of Home", *Children's Geographies*, 2007, 5(4), pp.393-408.

[7]Beck, Ulrich, and Beck-Gernsheim, E., *Individualization*. London: SAGE, 2002, p.87.

三、人口转变过程中西方福利理论发展与福利政策转型

(一) 社会投资福利理论的发展

在20世纪70年代也即西方社会进入第二次人口转变的初期阶段,福利国家理论受到了新自由主义思潮的挑战^[1]。在新自由主义视角下,福利国家不仅被视为经济发展的主要障碍,且导致了道德公害,即削弱了个人进取与自立精神^[2]。此后,伴随着第二次人口转变,尤其到了世纪之交,离婚、同居、非婚生育以及同性婚姻等多样化的家庭模式日益普遍。女性的广泛就业、不断扩大的性别平等、工作与家庭关系的转变等,打破了依赖传统家庭形式的福利供给,一味主张削减福利的新自由主义福利理念也已经不能有效回应社会的发展^[3]。

在此背景下,吉登斯(Giddens)等提出了构建积极的福利社会,用社会投资国家(Social Investment State)取代福利国家^[4]。该理论一是强调一种新的平等观,即包容性(inclusion)。包容性不仅体现为个体的公民资格及其所具有的各项权利,而且也意味着机会以及社会参与。二是将关注点置于拓展个体的生活机会,而非追求收入或者说结果的平等。因此,对教育以及人力资本的投资成为机会再分配的一个重要基础。三是强调权利与义务对等。为避免福利国家所造成的“道德公害”现象,积极的福利社会强调在个体具有获得福利社会权的同时,也强调其积极获取工作机会以及努力工作的义务。四是“积极的福利”提倡福利开支并不完全由政府创造和分配,而是由政府与其他机构比如企业等以合作的方式共同来提供,尤其鼓励企业营造一种家庭般亲密的工作环境,以契合时代发展的需要。

在该思潮引领下,儿童作为国家未来的“公民工作者”(citizen-worker)从社会政策的边缘被推向了中心^[5]。即儿童是国家100%的未来公民,为儿童投资不仅能够提升儿童个体的能力,也能为国家未来的繁荣打下基础。正如社会投资理论强调为儿童提供经济救助、儿童津贴以免由于家庭的经济困境对儿童发展造成的不良影响,同时强调针对儿童的服务、早期教育等;积极分担家庭内儿童抚育职责,主张政府为有儿童家庭提供育儿假期、托幼服务以及鼓励企业营造家庭友好型工作环境等以缓解父母在工作与家庭之间的冲突^[6]。另外,针对多样化的家庭模式,该理论强调将抚养子女的契约性承诺从婚姻中分离出来,保障父母对儿童的共同义务与权利以减弱离婚、非婚生育等对儿童福祉的不利影响^[7]。不过,该理论也被批判为过于强调儿童作为“未来工作者”身份而忽略了作为儿童所享有的玩耍等权利^[8]。总的来说,社会投资理论是对人口转变所带来的社会问题的积极回应,它实现了从消费性社会政策向生产性社会政策的跨越,并在传统福利国家转型过程中得到了广泛接纳^[9]。

(二) 英美两国儿童福利政策的转型

英美两国从20世纪70年代开始的福利改革主要是在国家-家庭的二分框架下进行的,即通过保障家庭实现个体的福利,同期的儿童福利政策也主要通过对有依赖的儿童家庭提供经济救助的方式

[1]杨敏、郑杭生:《西方社会福利制度的演变与启示》,〔武汉〕《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2013年第6期。

[2][3][4][7]吉登斯:《第三条道路:社会民主主义的复兴》,郑戈译,北京大学出版社2000年版,第14页,第93页,第103页,第98页。

[5][8]Lister, Ruth, "Children (but Not Women) First: New Labor, Child Welfare and Gender", *Critical Social Policy*, 2006, 26(2), pp.315-335, pp.315-335.

[6]刘云香、朱亚鹏:《向儿童投资:福利国家社会政策的新转向》,〔北京〕《中国行政管理》2017年第6期。

[9]邓锁:《社会投资与儿童福利政策的转型:资产建设的视角》,〔杭州〕《浙江工商大学学报》2015年第6期;刘云香、朱亚鹏:《向儿童投资:福利国家社会政策的新转向》,〔北京〕《中国行政管理》2017年第6期。

保障儿童福利^[1]。不过,从20世纪90年代末开始英美两国的福利制度又经历了第二次转型,其主要目的之一是提高低收入家庭中的个体就业以及减少他们对于现金救助的依赖。在两国的福利改革中,提高儿童的“生活机会”也成为这一时期儿童福利政策发展的目标^[2]。这一时期儿童、家庭、国家关系的转变,以及注重个体生活机会的福利思潮的推动,使得英美两国儿童福利政策的国家-家庭-儿童的三角关系框架特征明显,其相应政策也得到明显完善,即一方面国家加大对儿童的直接投入,另一方面给予家长在亲职方面更多的服务、支持与干预,国家通过自上而下的监管以及与家庭建立合作伙伴的方式来保障儿童福祉。

第一,国家加大对儿童的直接救助与服务。伴随着第二次人口转变的发展,离婚与非婚生育的数量在英美两国逐步增多,与此同时,贫困的单亲家庭数量也与日俱增。为鼓励单亲家长积极就业,同时减少由于削减家庭经济救助而造成的儿童福利损害,英美两国将救助的重点从家庭转移至儿童^[3]。

在英国,为了解决福利依赖问题,一方面,政府提高有依赖家庭申领经济援助的条件,即通过减少对家庭的救助,来促进父母积极就业;另一方面,政府大幅提高了针对儿童的津贴额度,包括针对普通儿童的津贴(Child Benefit),以及针对无工作家庭的小于11岁儿童的津贴等^[4]。在美国,政府也对传统模式进行改革。一方面逐步减少对有子女家庭的救助,比如政府出台了《个人责任与工作机会折中法案》,并采用《贫困家庭暂时援助》取代了传统的《有依赖子女的家庭救助》。另一方面,为了弥补由于削减家庭经济救助而造成的儿童福利损害,政府同时制定了配套的专门针对贫困家庭儿童的服务与支持政策,比如,设立了儿童照料与发展基金(Child Care and Development Fund,简称CCDF)。该基金不会对家庭直接提供现金救助,但会通过政府为儿童照顾服务买单的方式确保资金直接用于儿童而非家庭。此外,美国联邦政府以及各州政府也均提高了家庭最低收入标准,并大幅提升了针对儿童的保险以及儿童照顾津贴^[5]。

就儿童服务方面,英国逐步完善了针对普通儿童以及具有特殊需求的儿童的服务。2003年英国政府颁布了《每个孩子都重要》绿皮书(*Every Child Matters*)。该绿皮书指出,政府不仅要为0~19岁的儿童与青少年提供普遍性服务,也要为那些具有特殊需求的儿童提供针对性服务。为此,政府采取了一套举措,包括创立“确保开端儿童中心”(Sure Start Children's Center),促进学校的全方位服务,设立青少年基金促进儿童课外活动,增加对儿童与青少年的心理健康服务,在针对儿童的国家服务框架下(National Service Framework for Children)推进演讲与语言治疗、解决儿童无家可归等问题。另外,英国政府还通过开展“国家儿童照顾策略”(National Childcare Strategy)为3~4岁儿童提供免费早期教育^[6]。

美国政府在这一时期也设立了更多地针对低收入家庭的儿童服务项目。为应对贫困代际传递问题,美国政府在1964年还设置了“领跑”(Head Start)项目,为3岁以上贫困儿童提供早期教育服务。随着儿童照顾服务逐渐被理解为是一种公共责任,自1994年起,美国政府开设了“早期领跑”(Early Head Start)项目,该项目旨在为3岁以下的贫困儿童以及怀孕母亲提供早期学习机会与服务。“领跑”与“早期领跑”项目相结合,为贫困儿童与家庭提供健康筛查、转诊及后续支持,以及抚育资源和社会服务。进入2000年之后,美国政府不断加大对“早期领跑”项目的投入,努力将更多风险儿童与家庭纳入服务范围,同时不断完善项目内容,提高服务质量,以加大对儿童发展的早期干预,促进儿童早期

[1][3]Parton, Nigel, "Child Protection and Safeguarding in England: Changing and Competing Conceptions of Risk and their Implications for Social Work", *The British Journal of Social Work*, 2011, 41(5), pp.854-875, pp.854-875.

[2][4][5]Waldfoegel, Jane, "Welfare Reforms and Child Well-Being in the US and UK", Working Paper, 2008.

[6]Fleckenstein, Timo, and Lee, Soohyun, "The Politics of Postindustrial Social Policy: Family Policy Reforms in Britain, Germany, South Korea, and Sweden", *Comparative Political Studies*, 2014, 47(4), pp.601-630.

发展^[1]。

此外,英美两国在这一时期还推动了普惠式的儿童储蓄账户项目^[2]。2003年英国政府建立了儿童信托基金(Child Trust Fund),为2002年9月之后出生的新生儿建立账户,家庭、社区、政府都可以对该账户进行投入,该账户存款将在儿童成年之后用于其教育或者房屋购置。美国俄克拉荷马等州也积极推动儿童储蓄账户(Kids Accounts)法案,为每位2005年12月31日以后出生的新生儿设立储蓄账户。

第二,国家关注对父母“亲职教育”的支持与服务,同时加大政府分担家庭的儿童照顾职责。英国在政府“绿皮书”中指出,父母以及主要照顾者的教养能力对儿童的教育、行为以及精神健康具有巨大的影响,而过去的政策对此并没有给予足够重视。因此在新政策中,对父母以及照顾者的支持性政策成为儿童服务的重点之一。这些政策以提高父母或照顾者的“亲职能力”、保障安全稳定的亲子关系的服务项目为主。这些项目主要有一般性的“亲职服务”,如在儿童生活的关键节点开展父母信息会议项目,为与儿童分开居住的父亲或母亲提供支持性项目以改善亲子关系等;对有特殊需要儿童的父母提供有针对性的支持,如针对5~8岁儿童的父母教育项目,针对残疾儿童父母、年轻照顾者等的服务项目。另外,为父母提供“亲职假期”,如母亲享有6个月的产假,而父亲也享有最多6个月的额外父亲假期(Additional Paternity Leave, APL)。此外,政府通过税收减免的方式鼓励企业或者雇主为雇员提供普惠式的儿童照顾服务^[3]。英国政府还通过开展“国家儿童照顾策略”为低收入家庭的儿童照顾提供资金支持,同时加强儿童照顾的基础设施建设。针对较贫困社区,政府通过“确保人生开端”(Sure Start)项目为这些社区的家庭与儿童照顾提供支持^[4]。同时,新政策对父母“亲职”也采取了一些强制性的举措,比如若父母对于儿童的逃学旷课以及反社会行为不予管教,政府将会对父母采取强制措施迫使其履行父母职责。而美国则通过“早期领跑”以及“领跑”项目,大力倡导父母参与提高“亲职”能力的服务与培训。同时,还引入了大量针对低收入家庭的公共儿童照顾项目,比如针对工薪阶层的依赖照顾税收抵免(Dependent Care Tax Credit),通过“儿童照顾与发展分类财政补贴”(Child Care and Development Block Grant, CCDBG)为低收入家庭提供儿童照顾补助等^[5]。

第三,不断完善以儿童为中心的福利法案。如英国政府分别于2004年与2006年相继出台了《儿童法案》(Children Act 2004)和《儿童保育法案》(Childcare Act 2006)。《儿童法案》聚焦于推进儿童发展的服务,强化政府的服务职责,比如在地方设立儿童服务主任以及一名儿童服务要员等职务并明确其职责。在这些政策的推动下,原来针对儿童与家庭的社会服务部门重组为儿童服务部门(Departments of Children's Services)和成人服务部门(Departments of Adults, Services),旨在不断完善政府对儿童的抚育职责以及对“亲职”的服务职责以保障儿童福祉。这两项法案的出台进一步推进了英国儿童福利政策向以儿童为中心的方向发展^[6]。

在美国,儿童虐待防治与家庭寄养立法是儿童福利政策的一个重要内容。1980年美国国会出台

[1]Schmit, Stephanie & Ewen, Danielle, *Supporting Our Youngest Children: Early Head Start Programs in 2010, 2012*, <https://eric.ed.gov/?id=ED538041>.

[2]刘云香、朱亚鹏:《向儿童投资:福利国家社会政策的新转向》,〔北京〕《中国行政管理》2017年第6期。

[3][4]Fleckenstein, Timo, and Lee, Soohyun, “The Politics of Postindustrial Social Policy: Family Policy Reforms in Britain, Germany, South Korea, and Sweden”, *Comparative Political Studies*, 2014, 47(4), pp.601-630.

[5]Haskins, Ron, “Child Development and Child-Care Policy: Modest Impacts”, in Pillemer D. B. and White, S. H. (eds.), *Developmental Psychology and Social Change*, New York: Cambridge University Press, 2005, pp.140-170.

[6]Parton, Nigel, “From Seebom to Think Family: Reflections on 40 Years of Policy Change in Statutory Children's Social Work in England”, *Child and Family Social Work*, 2009, 14(1), pp.68-78.

了《收养援助和儿童福利法》(the Adoption Assistance and Child Welfare Act, AACWA),其中保护家庭以及家庭保护服务是该法案的关键部分。然而,由于该法案过于强调维护家庭的完整性,以家庭保护为主的儿童福利政策在1980年代期间导致了一系列伤害儿童事件,并由此引发了人们对于保护家庭与儿童福利之间关系的大讨论。1997年,美国国会通过了《收养和安全家庭法》(the Adoption and Safe Families Act, ASFA)。该法案明确了儿童至上原则,并要求将儿童的安全贯彻到儿童保护服务工作的每一步中。2006年与2011年,美国国会又分别出台了《儿童和家庭服务改善法案》(Child and Family Services Improvement Act, CFSIA)、《儿童和家庭服务改善与创新法案》(Child and Family Services Improvement and Innovation Act, CFSIA)。在这两个法案中,进一步明确了为儿童与家庭提供服务,以确保儿童生活在安全稳定的环境中。至此,儿童利益重新回归到家庭的中心位置。

总体来讲,自20世纪90年代以来,儿童利益已经成为英美两国儿童福利政策的中心,即通过加大对儿童个体的救助、服务、早期教育项目,提供“亲职”支持性的服务项目,以及通过以儿童为中心的福利法案,来不断提升儿童的个体生活机会以及福祉保障。当然英美两国的儿童福利政策也存在差异性,譬如,英国政府在发展儿童福利政策的过程中并没有试图去强化家庭或者婚姻制度,而是顺应了家庭变迁以及社会生活的个体化趋势^[1],且儿童的福利政策普惠性质较为明显。截至2011年,英国的各类针对儿童与家庭的政策支出几乎翻了一番,成为OECD国家中该项支出最高的国家^[2]。而美国的儿童福利政策依然比较重视家庭对于儿童福祉的保障功能,其儿童福利政策也主要针对低收入家庭,即补缺性更为明显,所以公共支持水平总体较低^[3]。

四、中国的人口转变与儿童福利政策的发展

自20世纪90年代起,我国也完成了第一次人口转变,并进入第二次人口转变,其特征与西方国家存在相似性也有差异性:一方面,我国目前的总和生育率低于更替水平、初婚年龄推迟、婚前同居现象普遍;另一方面,离婚率虽然上升,但整体水平较低,重要的是生育行为主要在婚姻内进行,非婚生育以及婚内选择不育现象依然少见^[4]。另外,在人口转变过程中,我国的家庭也开始呈现小型化、核心化特征,但代际亲密性增强,家庭资源下行明显,儿童依然是家庭生活安排的核心^[5]。总体来说,在人口转变中家庭所呈现出的现代与传统杂糅交错的特征,体现了我国个体化过程中的不完全性^[6]。即一方面女性广泛就业以及公共照顾体系缺失带来儿童照顾需求高涨的问题,但另一方面在我国传统家庭观念以及不完全个体化的影响下,在2000年以前儿童照顾需求问题很大程度上以隔代抚育、母亲退出劳动力市场等方式由家庭内部化解^[7]。儿童并未突破国家-家庭的二分框架,依然被深裹于家庭内部。

[1] Lewis, Jane, *Children, Changing Families and Welfare States*, Cheltenham: Edward Elgar, 2006.

[2] 刘云香、朱亚鹏:《向儿童投资:福利国家社会政策的新转向》,〔北京〕《中国行政管理》2017年第6期。

[3] White, Linda, “Explaining Differences in Child Care Policy Development in France and the USA: Norms, Frames, Programmatic Ideas”, *International Political Science Review*, 2009, 4(30), pp.385-405.

[4] 於嘉、谢宇:《中国的第二次人口转变》,〔北京〕《人口研究》2019年第5期;陈滔、胡安宁:《个体主义还是家庭主义——不同生育动机对生育行为的影响效应分析》,〔南京〕《江苏社会科学》2020年第2期。

[5] 石金群:《转型期家庭代际关系流变:机制、逻辑与张力》,〔北京〕《社会学研究》2016年第6期;Yan, Yunxiang, “Intergenerational Intimacy and Descending Familism in Rural North China”, *American Anthropologist*, 2016, 118(2), pp.244-257.

[6] Yan, Yunxiang, “The Chinese Path to individualization”, *The British Journal of Sociology*, 2010, 61(3), pp.489-512.

[7] 计迎春、郑真真:《社会性别和发展视角下的中国低生育率》,〔北京〕《中国社会科学》2018年第8期;岳经纶、范昕:《中国儿童照顾政策体系:回顾、反思与重构》,〔北京〕《中国社会科学》2018年第9期。

随着市场经济与人口转型的深入发展、老龄化进程的快速推进,家庭内的照顾安排受到挑战,人们对国家在家庭育儿的福利介入方面呼声高涨。尤其在农村地区,大规模的劳动力迁移以及户籍制度的阻隔造成了大量留守儿童现象。于是儿童照顾危机与监护困境越来越突出,儿童的抚育与照顾问题终于突破了家庭的边界,成为公共问题,而国家也不得不承担起对家庭内儿童抚育的干预职责^[1]。

自进入 21 世纪以来,我国的社会政策建设逐渐形成了“以人为本,共建共享,尊重和保障人民权益,全面小康”的理念^[2]。正是在这一理念的推动下,我国对困境群体给予福利支持的价值观和社会权利观也逐步形成,并使过去社会问题个人责任论逐渐向社会责任的方向转变。这也是近些年我国积极部署儿童福利政策的重要背景。诸如,我国政府对家庭内儿童抚育的干预主要集中在针对困境儿童的救助与服务、公共托幼服务的政策建设,以及立法政策的全面出台。虽然在 1990 年我国政府签署了《儿童权利公约》,明确了儿童最大利益原则,但是针对儿童的福利政策落实较为缓慢,家庭仍承担着几乎所有的儿童抚育责任。直到进入 21 世纪,尤其在 2010 年之后,我国的儿童福利政策才得以快速发展^[3]。下面,我们将主要以 2010 年以后出台的主要政策为分析对象,从儿童、家庭与国家的三分关系视角进行分析。

第一,从国家对儿童福利工作的支持来讲,政府扩大了对困境儿童的救助与服务范围,提高了标准,明确了孤儿、残障儿童、重疾儿童、贫困儿童是我国儿童福利制度主要的救助对象。2010 年,国务院办公厅下发了《关于加强孤儿保障工作的意见》,将孤儿基本生活的保障从福利院内扩大到福利院外,从以实物救助为主转向以现金救助为主。2014 年,国务院又颁布了《国家贫困地区儿童发展规划(2014—2020 年)》,力求提高对贫困地区儿童的健康和教育支持与服务水平。2016 年,国务院在《关于加强困境儿童保障工作的意见》中,明确将因缺乏有效监护而导致生存、发展和安全陷入困境的儿童,以及由于家庭贫困、自身残疾等原因造成的困境儿童一起列为国家保障服务范围。2019 年,民政部等 12 个部门联合印发了《关于进一步加强事实无人抚养儿童保障工作的意见》,根据该意见,国家将因为父母无法履行监护职责以及抚养义务的儿童列为事实无人抚养儿童,并参照孤儿津贴标准给予救助。

与此同时,国家也开始针对有监护困境的儿童建立福利服务体系。2015 年,民政部办公厅印发《关于在全国部分地区开展基层儿童福利服务体系试点工作的通知》,明确要建立“儿童福利主任队伍”,这也是国家首次为留守儿童提供直接服务的积极尝试。2016 年 2 月,国务院发布《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》,提出在关爱与保护农村留守儿童工作中须坚持“家庭尽责,政府主导,全民关爱,标本兼治”的基本原则。2019 年,民政部、教育部等十部门联合印发《关于进一步健全农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系的意见》,在提升救助机构服务能力、加强基层儿童服务队伍建设、鼓励社会力量参与、强化工作保障等方面提出了详细意见。

第二,就国家对家庭或父母的抚育责任分担来讲,政府加大了对普通儿童的托幼服务,明确学前教育的公共服务性质。2010 年国务院先后颁布了《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》和《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》(以下简称“国十条”)。根据这两项政策文件,国

[1]程福财:《家庭、国家与儿童福利供给》,〔北京〕《青年研究》2012 年第 1 期。

[2]王思斌:《市场-社会转型中我国社会政策的制度性发展——社会政策时代的初级阶段特征》,《澳门理工学报(人文社会科学版)》2016 年第 1 期。

[3]刘继同:《改革开放 30 年来中国儿童福利研究历史回顾与研究模式战略转型》,〔上海〕《青少年犯罪问题》2012 年第 1 期;岳经纶、范昕:《中国儿童照顾政策体系:回顾、反思与重构》,〔北京〕《中国社会科学》2018 年 9 期。

家确定了学前教育的公共服务性质,明确了政府在学前教育中的职责,并规定了到2020年普及学前教育的要求和目标。2018年,国务院又在《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》中,提出到2035年全面普及学前三年教育的目标。这些政策的出台有效地促进了我国针对三岁以上儿童的托幼服务的基础设施建设与师资培养。

第三,就国家职责以及对父母监护职责的监管方面,政府通过立法等形式继续强化父母以及家庭对儿童抚育与监护的主体责任,同时明确国家监护兜底以及拟确立“国家亲权”制度,以进一步明确儿童受保护的權利。并于2006年、2019年对我国1991年出台的《中华人民共和国未成年人保护法》进行了两次修订,这也是我国目前唯一一部针对儿童权益保护的律。其中,2019年的修订草案加入了更多条款,尤其增加了最有利于未成年人成长原则,强化了父母或者其他监护人的第一责任,拟确立国家“亲权”责任,明晰了政府职能部门的具体职责等,来为未成年人提供更全面的保护。

此外,2014年,最高人民法院等多部门还联合下发了《关于依法处理监护人侵害未成年人权益行为若干问题的意见》,对监护人的侵害行为进行了界定,明确规定处理监护侵害行为应当遵循未成年人最大利益原则。2015年底,我国颁布了《反家庭暴力法》,明确规定不得对未成年人实施家庭暴力。2016年,国务院新闻办公室又发布了《国家人权行动计划(2016—2020年)》。该“计划”指出,国家将坚持儿童优先原则,强化政府和社会保障儿童权益的责任,完善儿童监护制度,即“逐步建立以家庭监护为主体,以社区、学校等有关单位和人员监督为保障,以国家监护为补充的监护制度”。2017年,《中华人民共和国民法总则》又专门对监护权进行了修订,规定“监护人应当按照最有利于被监护人的原则履行监护职责”,并构建起了以家庭监护为基础、以社会监护为补充、以国家监护为兜底的未成年人监护制度,强化了监护职责。以上法律文本与政策均强调对不履行监护职责或严重侵害被监护儿童权益的父母或其他监护人可依法撤销其监护资格。

通过对近十年我国出台的主要儿童福利政策的梳理,可以看出近些年在“以人为本”的政策理念下,国家对儿童的直接救助与服务明显加强,同时也开始尝试为家庭分担抚育责任,强化家庭与父母的抚育与监护职责,使国家-家庭-儿童的三分政策框架逐步显现。尽管如此,问题也依然存在。首先,虽然国家加大了对儿童的直接救助与服务,但补缺性依旧明显。其次,国家对家庭更强调责任与监管,虽然国家明确监护兜底,努力分担家庭抚育职责,但“亲职”支持以及对三岁以下的托幼服务依然严重短缺。这与英美两国在20世纪末确立的以儿童为中心,既注重救助又提倡普惠式的儿童干预,既与家庭密切合作又对家庭严格监管等儿童政策模式还存在较大差距。究其原因:一方面,在我国人口转型与家庭变迁过程中,儿童并没有以独立的权利主体身份出现在儿童、家庭与国家的三分框架中;另一方面,我国近十年的儿童福利与照顾政策依然主要是从解决具体问题出发而非从社会投资理念出发进行设计,所以对困境儿童的救助与服务依然仅仅围绕着保障最低生活水平这一基本目标,仍然缺乏促进儿童发展的政策项目。需要指出的是,目前我国儿童福利政策在制定过程中还缺乏家庭视角,忽视了对父母或者家庭的支持与服务。而从这个角度来说,一味问责并不能有效解决人口转变、社会转型过程中家庭抚育功能弱化的问题。

五、结论与讨论

党的十九大报告以及十九届四中全会公报均提出要在“幼有所育”等方面健全国家基本公共服务制度体系。这中间,儿童福利政策的建设也是保障所有儿童都能得到有质量抚育的重要制度设计。近十年来,面对在社会转型、人口结构转变过程中所出现的家庭抚育问题,国家在救助、服务、立法等方面也积极出台了一系列政策。20世纪末与21世纪初,英美两国也曾面临由家庭抚育功能弱化造成

的儿童福利受损问题,并分别进行了儿童福利制度改革那样。其儿童福利政策的出台与运行对我国当前的儿童福利制度建设具有积极的启示意义,但由于我国与英美两国在人口结构转变和政策基础等方面均存在较大差异,因此,我们在借鉴两国经验的同时也要结合我国的具体情况去认真分析。

我们知道,儿童权利观与社会投资理念是英美两国儿童福利制度改革的理念基础,结合我国社会转型的实际情况,我们认为,这一理念也应成为当前我国建立与健全儿童福利政策体系的基本理念。具体地说,从儿童权利角度来看,尽管在我国社会政策发展过程中,社会权利观也正在逐渐形成,但由于儿童对家庭的依赖关系以及下行式家庭主义的发展,儿童依然深裹于家庭内部,并没有被视作独立权利者。因此,在我国的儿童福利政策建设中首先须进一步强化儿童权利理念,以确保儿童在获得救助、保护与服务等方面的权利能获得充分重视。再从社会投资理念来看,儿童是国家未来的“工作者”,对儿童进行福利投资不仅惠及儿童个体、家庭,更是国家未来繁盛的基础。因此,国家应尽快确立“国家亲权”制度,把构建有利于儿童基本福利与发展的政策环境作为国家的责任。与此同时,还要制定真正有普惠性的政策。政府一方面要不断提高对困境儿童的救助水平,切实落实与发展儿童福利服务体系;另一方面要进一步完善托幼公共服务与儿童早期教育项目,让所有儿童从生命的开端就可以享受到公平、平等以及高质量的服务与支持。

作为儿童福祉的第一个保障机制,家庭一直是英美两国的主要福利对象。虽然在改革中,两国都减弱了对困境家庭的经济救助,但却开始更强调对家长“亲职能力”的支持与服务,以及对其抚育职责的监管。然而,与英美两国不同的是,我国的家庭政策一直是公共政策建设的短板,诸如我们的儿童福利政策对家庭偏重监管而轻支持。尽管父母是儿童福祉的最直接提供者与保障者,但在积极介入家庭抚育工作过程中,国家应既强调父母及其主要照顾者的监护职责,更要与家庭建立起合作伙伴关系,通过强化和完善家庭功能以保障和提升儿童福祉。当然,儿童福利供给与保障主体也应该是多元的,即除国家与家庭作为核心福利供给主体外,儿童的发展同样离不开社区与学校的支持,尤其在留守儿童或流动儿童聚集的社区,更需要不断建立健全社区与学校的支持系统,以便为儿童提供一个安全、稳定、发展的社区与教育环境。此外,还要支持与鼓励社会组织、企业等各部门积极参与到儿童服务工作中来,与政府一起构建一个关爱儿童的福利体系。

2020年是我国全面建成小康社会目标实现之年,也是脱贫攻坚收官之年。在新的时期,国家亟须建立健全儿童福利政策体系。通过完善顶层设计,细化基层服务,把构建以儿童为中心、家庭为本、政府主导、社区支持、学校协同、社会参与的儿童福利政策体系,作为我国当前社会政策工作的重中之重,从而确保每个儿童都享有平等的机会以及一个良好的人生开端,并以此惠及每个儿童、家庭以及整个国家与社会的发展。

[责任编辑:方心清]