

● 社会学与社会工作

# 大转型的孩子们： 儿童福利政策的反思与建构

肖莉娜

(英国巴斯大学 社会科学政策科学系)

**[摘要]**中国正在经历前所未有的社会转型,身处大转型期的儿童要面对不平等、流动性与脆弱性,其生命历程深受影响,生存与发展的机会结构呈现出多元的态势。论文指出要建构发展型的儿童福利政策体系以满足不同儿童群体的需要、保障儿童免于各类社会问题的困扰、提升儿童向上流动的机会。

**[关键词]**社会转型 儿童福利政策

**[作者简介]**肖莉娜,英国巴斯大学社会科学政策科学系博士生。

**[中图分类号]**C913.7 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1008-7672(2014)01-0015-05

一系列的儿童伤害事故引发社会各界对儿童福利议题的关注,如何建构一个儿童福利政策框架,以回应儿童可能面临的诸种风险并提供一个无缝隙的儿童保护,成为学术界的研究聚焦。然而,中国的儿童福利政策议题需要置于社会转型这一大的背景之下进行理解,也就是说要引入米尔斯所言的“社会学想像力”,要认识到个人的生命历程与更大的社会历史进程是联系在一起的。因此,需要考察儿童的成长与社会转型之间的关联,也就是标题所说的,这一代的儿童是“大转型的孩子们”。唯此,才能就儿童福利议题提出切合特定时代脉络的方向性思考。

## 一、不平等、流动性与脆弱性:大转型与儿童发展

中国正在经历前所未有的大转型,这一转型

是多重动力的叠加下推动的,在市场化、城市化、工业化与全球化的共同作用下,社会结构与社会心态均发生了巨大的变化。身处大转型的儿童,面对着不同的结构性冲击,生命历程深受影响,生存与发展的机会结构呈现出多元的态势,而不平等、流动性与脆弱性是其中的核心主题。

首先,儿童因家庭的社会经济地位不同而经历“不平等的童年”,这样的不平等体现在城乡之间、地区之间与阶层之间。二元的城乡结构并没有得到实质的改变,社会的阶层分化日益加深,地区之间的差异并没有得到实质性的有效缓解,

米尔斯:《社会学想像力》,三联书店2005年版。

这使得农村儿童、欠发达地区儿童和低收入家庭的儿童在教育、文化、医疗等服务、设施及机会方面,依然处于不利位置。不平等在教育、健康等方面呈现为一个社会经济梯度,这样的社会经济梯度将影响处境不利儿童的发展结果,因为童年期的负面经历具有累积效应。

2010年普查数据表明,贫困地区儿童在健康水平、接受或完成义务教育情况和居住条件等方面都明显处于不利境遇。贫困地区儿童各年龄组的死亡率高于全国平均水平50%以上,近一半的年龄组高于全国平均水平80%以上;贫困地区儿童有接近5%未接受或完成义务教育,高于全国平均水平约2个百分点。卫生部2012年的《中国0-6岁儿童营养发展报告》指出:1990年-2010年,我国5岁以下儿童营养状况城乡差异明显,农村地区儿童低体重率和生长迟缓率约为城市地区的3-4倍,贫困地区农村是一般农村的2倍,2010年贫困地区尚有20%的5岁以下儿童生长迟缓。6-12月龄农村儿童贫血患病率高达28.2%,13-24月龄儿童贫血患病率为20.5%。

这一组数据显示,农村儿童、欠发达地区的儿童和贫困家庭的儿童面临更多的结构性障碍,而这样的障碍可能使得他们享受不了应有的权利、得不到应有的保护,其生理、心理、社会发展会受到影响。以低保政策为例,尽管“应保尽保”得到了较好的落实,但需要关注的是,是否有政策或机制为儿童脱离贫困提供帮助,这是一个需要关注的议题。阶层之间不平等在一定程度上可能会代际传递,尤其是如果公共政策没有致力于打开向上流动的渠道,阶级的固化将具象在儿童的生命轨迹之中。这样的不平等可能不仅仅体现在可见的、物质的层面,也会以不可见的或更加微妙的方式呈现,正如《不平等的童年》所揭示的,阶层差异具体而微到儿童养育的方式。

其次,很多儿童因社会的流动性加剧而经历“流动的童年”。中国社会正面临前所未有的流动人口,六普显示我国流动人口的规模达到2.21亿人,如此大规模的城乡迁移一方面正在改变中国社会城乡分割的图景,而另一方面也给中国带来前所未有的挑战,特别是公共服务与社会治理体

系需要予以回应。与之相随的两个儿童群体更是值得关注:流动儿童与留守儿童,这两个群体合计起来接近1亿。实际上很多儿童既有流动的经历,也有留守的经历,他们的身份经常随着父母在城乡之间的穿梭而变动。

人口流动的家庭化正在深化,3581万儿童跟随父母进城流动,构成所谓的流动儿童群体。据教育部2012年的统计,全国义务教育阶段在校生中进城务工人员随迁子女共1260.97万人,小学生932.74万人,初中生328.23万人。这显示有很大一部分的流动儿童是学龄前儿童,他们的照顾与保护面临挑战,因为很多儿童的父母需要赚钱养家,而缺乏足够的时间和精力回应儿童的需要。很大一部分的儿童只能就读农民工子弟学校,而这些学校的师资、课程和设施与公立学校比起来有较大的差距。最具争议性的议题是异地高考,尽管不少地方提出了较为开放的政策,但特大城市的异地高考政策依然进展缓慢,即便有所进展,受惠者也相当有限,这显然在很大程度上限制了流动儿童向上流动的机会。

伴随城乡迁移而出现的农村留守儿童群体也在不断壮大,2000年为1981万,2005年上升为5861万,2010年为6102万人。教育部的统计显示,2012年全国义务教育阶段在校生中农村留守儿童共2200.32万人,其中小学生1436.81万人、初中生763.51万人。尽管现有的文献表明,父母的流动并不必然带来儿童的负面结果,但针对留守儿童的“问题叙事”已经形成,部分媒体报道、调查报告“有某种夸大留守儿童自身问题的,并

国家统计局:《中国儿童人口状况——事实与数据(2013)》,联合国儿童基金会中国网站,http://www.unicef.cn。

Lareau, Annette. Unequal Childhoods: Class, Race and Family Life. University of California Press, 2003.

教育部:《2012年全国教育事业统计公报》,教育部网站。

段成荣、吕礼丹、郭静、王宗萍:《我国农村留守儿童生存和发展基本状况:基于第六次人口普查数据的分析》,《人口学刊》2013年第3期。

且将这些不良问题归咎于父母责任的倾向。”这一认识和判断实际上是将社会问题家庭化、个体化,忽视了这一议题背后的社会结构动因,特别是反思政府是否应该有更多的作为。可以预见的未来,很多儿童依然不得不面对父母因外出打工而缺席这一新的家庭安排,从而形成了一种新的家庭形态。然而,政府所宣称的政策在很多地方并没有真正落实,很多留守儿童的情况没有因政策而得到改善。

最后,社会分化与流动性的叠加使得更多的儿童要面对“脆弱的童年”。这样的叠加导致两个结果:其一,家庭及社区的传统育儿功能下降,家庭和社区以外的社会力量较弱,且社会的流动性进一步削弱了传统价值与非正式支持网络的功能;其二,在市场竞争中处于弱势的家庭可能面临多重风险,这包括贫困、家庭解组、犯罪、疾病,而儿童成为上述家庭困境的直接受影响者。这包括各类事实上无法得到父母养育的儿童,或家庭没有能力照顾的儿童,他们目前无法从家庭、社会、市场或国家那里获得足够的照顾,这构成一个困境儿童群体。这包括大约100-150万流浪儿童、817万需要特殊照顾、康复服务和特殊教育的残疾儿童、60万服刑人员子女、至少20万受艾滋病影响儿童。六普数据显示,2010年全国有超过1%的儿童是单独居住,尽管比例小,但对应的单独居住儿童人数达到304万,其中206万是单独留守农村的儿童。

从促进社会的公平与正义的角度而言,儿童福利政策要回应的就是这样的不平等、流动性和脆弱性,从而保障儿童的生存与发展机会。但是现有的儿童福利政策及服务体系还不足以实现这样的目标,因此儿童福利政策的全面转型是当务之急。

## 二、迈向发展型儿童福利政策:反思与建构

不可否认的是,中国的儿童福利政策已经有了一定的进展,比如义务教育免费、免费营养午餐、贫困地区儿童营养改善项目、中国儿童福利示范区、困境儿童分类干预等。但总体进展并不令人满意,与社会的诉求依然有着较大的差距。

毫无疑问,儿童福利政策具有较大的争议,特别是建构剩余型的儿童福利,还是普遍性的儿童福利,这样的争议是有其更大的政治经济、意识形态背景的。本文认为,政策目标应是建构发展型的儿童福利政策体系,这里的发展型意味着,政策体系与服务框架的目标应是满足不同儿童群体的需要、保障儿童免于各类社会问题的困扰、提升儿童向上流动的机会,这一目标是基于社会发展视角而提出的。为了实现迈向发展型儿童福利政策这一目标,以下几个议题需要进一步的讨论与厘清。

第一,尽管儿童福利政策领域取得了一定的进展,但总体而言尚缺乏清晰的儿童福利政策框架。作为拥有世界上最多儿童的国家之一,我们一直缺乏清晰的、可操作的针对所有儿童的福利政策。比如,我们没有实质性地规定儿童的养育环境的最低标准是什么,国家、社会与家庭应该分别承担什么责任,如果未能承担相应的责任,如何救济等。我国已有的涉及儿童的法律包括预防未成年人犯罪法、未成年人保护法、母婴保健法、义务教育法、收养法、残疾人保障法等,但现有的政策与服务呈碎片化趋势,很多政府部门涉及其中,看起来有很多的政策与措施,但并没有形成合力,往往很难落实。现实的情况是,的确有部分儿童处在一种被疏忽或虐待的环境之中,他们的需要并没有得到有效的回应,而儿童期的缺失可能会导致成年之后更大的困扰。家庭被赋予了重要责任,但家庭的功能失调使得很多儿童处

谭深:《中国农村留守儿童研究述评》,《中国社会科学》2011年第1期。

程福财:《家庭、国家与儿童福利供给》,《青年研究》2012年第1期。

国家统计局:《中国儿童人口状况——事实与数据(2013)》,联合国儿童基金会中国网站,http://www.unicef.cn。

杨雄:《我国儿童社会政策建设的几个基本问题》,《当代青年研究》2011年第1期。

赵环、肖莉娜、何雪松:《迈向社会政策与经济政策的融合——梅志力社会福利发展论的当代启示》,《社会福利》2010年第2期。

于风险之中。我们经常呼吁全社会都要关心儿童,但实际上,“社会”并没有呈现为系统的力量,被赋予道德期望的学校也难以满足各类儿童群体的多样化需求。因此需要制定清晰的儿童福利政策框架,明确近期目标、中期目标与远期目标,可行的方案是先建立托底的儿童福利体系,再过渡到整体性的儿童福利,但目标是促进儿童的发展并为其向上流动提供更多的机会结构。

第二,尽管城市白领或中层阶级儿童观的影响正在扩大,但在政策领域还没有形成明确的儿童观。中国文化中没有明确的儿童概念,儿童概念并不必然以年龄为界限,而是更多地强调了“像大人”、“小大人”这样的陈述,这看似是赞赏儿童的陈述,但这样的陈述背后可能剥夺了儿童应该享有的权利与福利,从而让他们过早地承担了过重的责任。由此,我们需要思考的是,这样的境遇在特定儿童群体那里是否形成了一个没有儿童期的童年(children without childhood)。因此,需要进一步讨论什么才是适合儿童发展的儿童观,特别要重视《联合国儿童公约》提出的供给、保护、参与这三个概念,也要注重儿童的视角,并兼顾中国的国情。不过有必要指出的是,政策的制订不能简单地建构在一个城市中产阶级的儿童的想象的基础之上,因为这会使得低收入家庭或农村家庭处于困境,除非得到政府和社会组织的足够支持,否则他们的确没有足够的资源和能力以城市中产阶级所倡导的方式养育孩子。

第三,儿童福利政策需要融合国家的视角与“地方性知识”。国家需要以更积极的姿态介入儿童福利的提升,制定完整的儿童福利政策框架,投资于基础设施、服务输送、专业人员,并形成具有操作性的动态监测体系。与积极的计划生育政策相比,国家在儿童福利上相对比较消极,传统上视儿童照顾为家庭内部事务。实际上,国家的儿童福利投入,特别是投资于儿童的早期发展是有利可图的,世界银行的一项研究报告证实,投资于儿童的早期发展是有着明确的正向收益的,这是公共政策应该优先考虑的领域。但积极介入并不意味着要简单地引入西方国家的儿童福利政策或体系,也不能简单地自上而下推动在基

层可能无法落实的政策。相反,国家的政策需要结合地方性知识,这样才能真正扎根地方社区,这样专业的干预与实践才能真正与社区传统联结,政策得以进入基层,儿童得以实质性的受益。比如说,溺水是1-14岁中国儿童伤害死亡的主要原因。但我们的田野调查发现,农村儿童的安全游戏场所很少,更缺乏相应的社区安全保障体系,居民的安全意识也比较弱,在这样的环境下,儿童溺水事件时有发生就并非特殊个案。而最现实的方式可能是基于不同的社区情境,为儿童提供安全的游戏场所,完善社区安全体系,提供社区安全教育。

第四,儿童福利政策需要儿童与家庭双重聚焦。儿童福利政策不能只是考虑儿童,而是需要将儿童与家庭结合起来进行思考。一方面,法律上应明确将儿童带离无法承担抚养和监护责任的,建构动态的儿童保护机制,设立专门的机构负责实施,以确保每个儿童可以免于疏忽与虐待。另一方面,儿童福利政策要与家庭政策进行结合,在社会快速转型过程中,家庭的结构和功能都发生了变化,对家庭及其儿童采取自由放任的意识形态是不合时宜的,国家的介入是必要的,但这样的介入要慎重。政策目标不能只是简单地将儿童带离家庭,而是需要尽可能地经由帮助家庭而帮助儿童,推行发展型家庭政策,比如在税收、津贴等方面向有儿童的家庭倾斜,帮助父母实现工作与家庭责任的平衡,重视预防与早期干预。政府也要推动社会组织提供专门的家庭服务,为有需要的儿童及其家庭提供支持。

第五,倾听儿童的声音以完善政策制定过程。毫无疑问的是,现有的儿童福利政策的制定是基于成人的视角,较少考虑儿童的视角与儿童的参

世界银行:《从儿童早期发展到人类发展:为儿童的未来投资》,杨一鸣主编,中国发展出版社2011年版。

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。

与。新儿童社会学认为要重视儿童的能动性,要关注儿童建构自己的世界,对其有自己的解释与理解,要将儿童视为独立的观察对象而非依附于家庭与成人。儿童以自己的方式与外在世界和内在世界进行协商、抗争和适应。这样的协商、抗争和适应在一定程度上展现了儿童的能动性,也回应了儿童福利流行的论争,即儿童应该视为一个公民或建构者还是一个依附者或消极的接受者,前者强调的是权利和能动性,后者凸显的是

福利和被动性。政策的制订者要充分认识到儿童的权利与能动性,多倾听儿童的声音,这样才能真正建构符合儿童最大利益的政策与服务。

(责任编辑:徐枫)

---

James ,A. & Prout ,A. Constructing and Reconstructing  
Childhood ,Basingstoke : Falmer Press ,1997.

## Children of Great Transformation: Revisiting Child Welfare Policy

XIAO Lina

**Abstract:** China is in the process of great transformation. In this particular context many children have to cope with inequality , mobility and vulnerability. This essay proposes to establish a developmental child welfare policy framework , which aims to meet children's needs , protect children from abuse and neglect , and enhance their upward mobility opportunities.

**Key words:** great transformation , child welfare policy

---

(上接第7页)

## A Reconsideration of Chinese Grass-Roots Society

HUANG Rui

**Abstract:** It has long been assumed that a recognizing of Chinese grass-roots society is influenced by three research traditions on community. The research tradition of functionalism pay attention to the lives of ordinary people , the research tradition of Japan south manchurian railway company investigation focuses on the nature of village , and the research tradition of overseas anthropology tries to understand the visible and invisible state. In the late of 1980s , the three research traditions merge into the methodology around the village. However , the three research traditions more or less ignore the autonomy of state , and probably affect the reconsideration of Chinese grass-roots society.

**Key words:** Grass -roots society , Functionalism , Japan south manchurian railway company investigation , overseas anthropology