



中国公益研究院
China Philanthropy Research Institute

北京师范大学中国公益研究院

北京 新街口外大街 京师大厦 1003A

电话：86 10 58801928

传真：86 10 58801966

联系邮件：cw@bnu1.org



联合国儿童基金会驻华代表处

北京 三里屯路12号 100600

电话：86 10 65323131

传真：86 10 65323107



中国公益研究院
China Philanthropy Research Institute



联合国儿童基金会

以儿童梦托起中国梦

CHINA DREAM FOR CHILDREN



中国公益研究院：www.bnu1.org

儿童福利网：www.childwelfarecn.org



中国儿童福利政策报告
CHINA CHILD WELFARE POLICY REPORT

2013

以儿童梦托起中国梦

中国儿童福利政策报告 2013

摘要版

北京师范大学中国公益研究院

二〇一三年五月

资助：联合国儿童基金会

特别说明

本报告摘要版仅供“托起儿童的梦想——中国儿童福利周（2013）”现场使用，报告全文将于近期通过网络和出版物进行发布。

总策划： 王振耀

主 编： 高华俊

副主编： 高玉荣 李洁

参与撰稿： 张柳 徐佳 田园 徐珊 谷雯燕 董雪涵 白敬良 林嘉

摘 要

2012 年，随着经济社会的稳步发展和社会舆论的密切关注，中国儿童福利事业在政府的积极响应和民间公益的快速推动下，迎来了从制度反思到政策进步、从巩固困境儿童福利向普惠型儿童福利迈进的新时期。

回顾总结 2012 年以来儿童福利政策的发展以及社会力量参与儿童福利服务的轨迹，呈现出如下几个特征：**儿童福利津贴向普惠型发展**，中央财政安排孤儿基本生活保障补助资金 24.3 亿元，惠及全国 61.6 万孤儿，并逐步向事实无人抚养等困境儿童延伸；**普惠型的专项补贴制度进一步深化**，27 个省市落实启动学前教育资助制度，农村义务学生营养改善计划完成 680 个国家试点地区的实施工作；一系列儿童权利受侵害的事件引发**儿童福利制度反思并推动政策进步**，促成了幼儿园师资规范、校车安全、收养制度等领域政府的积极行动和有效回应；**政府购买服务推动儿童公益专业化发展**，2012 年获得中央财政支持的儿童类服务项目 102 个，项目资金 5700 万元。

作为一个拥有 3 亿 18 岁以下少年儿童的国家，中国正在实施新的面向未来十年的儿童发展纲要，致力于让全体儿童享受更多福祉。“儿童优先”的原则决定，实现“儿童梦”是实现“中国梦”不可缺少的部分。没有“儿童梦”的实现，就不足以托起全体人民的“中国梦”。鉴于中国的儿童福利水平已经严重落后于国家整体经济发展水平，实施儿童福利国家战略刻不容缓。为此，我们建议：

——**系统设计新型儿童福利体系的框架**，强调儿童养育责任从家庭向国家的转移，更加尊重儿童自身权利，加强服务保障体系和对困境儿童的津贴保障，确保困境儿童有更公平的机会实现其梦想，并依次推进有特殊需要儿童的服务保障，最终达致面向全体儿童的适度普惠的福利体系。

——**明确制定《儿童福利条例》的目标定位**，填补儿童福利立法空缺，将现有儿童福利政策系统化，以儿童福利推动儿童保护，强调儿童福利政府主管部门的统合性职能，建立保证儿童福利政策顺利实施的组织体系。

——**推动儿童服务社会组织的专业化建设**，加大政府购买社会组织服务的**规模和范围**，大力培育儿童服务类社会组织，高度重视儿童服务的专业化建设，努力提升儿童服务组织的公信力建设。

——**建立儿童及家庭的全社会支持系统**，实行开放透明的社会管理体制，明确支持社会力量参与儿童福利的政策，打通各种社会力量参与儿童福利的通道，使之真正成为全民的事业。

目 录

一、 年度进展：儿童福利政策与民间公益同步发展	1 -
（一）儿童福利津贴制度向普惠型发展	1 -
（二）普惠型的专项补贴制度进一步深化	2 -
（三）从制度反思到政策进步	3 -
（四）政府购买社会组织服务，推动儿童公益专业化	4 -
二、 年度挑战：儿童福利与经济水平不相适应.....	5 -
（一）“少子化”更加明显，儿童人口多分布欠发达地区	5 -
（二）儿童福利指标改善，但需求缺口依然显著	6 -
（三）中国经济将进入发达阶段，“中国梦”呼唤“儿童梦”	8 -
三、 年度倡导：以“儿童梦”托起“中国梦”	9 -
（一）系统设计新型儿童福利体系的框架	9 -
（二）明确制定《儿童福利条例》的目标定位	11 -
（三）推动儿童服务社会组织的专业化建设	12 -
（四）建立儿童及家庭的全社会支持系统	13 -

图表目录

图表 1 全国分年龄段儿童人口数与分布.....	5 -
图表 2 1982-2012 年 0-14 岁儿童人口比重与人口自然增长率变化趋势	6 -
图表 3 2012 年中国分区域儿童与经济概况.....	6 -
图表 4 2011 年儿童福利主要基础指标增长情况.....	7 -
图表 5 全国 6 岁以上未上过学儿童数量与分布.....	8 -

2012 年对于中国儿童福利领域是极不寻常的一年。一方面，随着经济的发展，中央政府和地方政府在现有儿童福利政策的基础上，稳步制定了加大政府投入力度的儿童福利政策；另一方面，伴随着贵州毕节五名儿童无人照顾丧生、河南兰考七名行动能力缺失的寄养儿童在无人照料时命丧火灾等悲剧的发生，各级政府甚至是全社会都在深思现有儿童福利制度的短板，讨论如何更好地完善现有制度。

在政治高度上，中国政府一直将尊重儿童权利、维护儿童权利作为社会核心价值理念来推动。十八大以来，各级政府更加重视以满足民生需求为重要内容的社会建设，为以儿童权利和需求为基础的政策制度建设奠定了更广泛的基础。回顾总结 2012 年以来儿童福利政策的发展以及社会力量参与儿童福利服务的轨迹，呈现出两个非常鲜明的特征：

一是政府决策突出重视民间参与。2012 年儿童福利领域一个突出现象是全民关注和参与，这种关注和参与大大推动着儿童福利制度的快速进步。民间呼吁的儿童福利条例、包括受艾滋病影响儿童在内的困境儿童生活保障、贫困地区学生营养保障、儿童早期发展服务、残疾儿童早期康复、政府购买社会组织服务等问题受到政府高度重视，并被快速纳入议事日程。

二是专业化的儿童福利服务体系开始探索和推进。中央从 2012 年开始每年拿出 2 亿元购买社会组织服务，其中购买儿童类社会组织服务成为重要组成部分。儿童慈善组织秉承使命，在专业化建设方面付出了艰辛努力，在加强能力建设以及公信与透明机制建设的同时，加强了与政府、媒体、学界与公众的沟通，积极探索并引进国际化的行业服务标准，开发新的适应中国儿童需求的公益项目，使中国儿童服务领域进一步拓宽，服务水平不断提高。

中国的儿童福利制度在政府的重视和民众的关注中蜕变，并正在酝酿着一场快速推进儿童福利发展的社会建设运动。

一、年度进展：儿童福利政策与民间公益同步发展

（一）儿童福利津贴制度向普惠型发展

自 2010 年中国第一项儿童福利津贴制度——孤儿基本生活保障津贴正式设立之后，津贴制度已逐步成为我国儿童福利体系中的重要组成部分，2012 年，中央财政安排孤儿基本生活保障补助资金 24.3 亿元，惠及全国 61.6 万孤儿¹，并逐步向事实无人抚养等困境儿童延伸。

首先，在国家层面，基本生活保障补助制度延伸到了社会呼声较多的艾滋病儿童。2012 年 10 月民政部、财政部下发《关于发放艾滋病病毒感染儿童基本生活费的通知》（民发〔2012〕179 号），决定为感染艾滋病病毒的儿童发放基

¹ 新华网：《2012 年中央财政保障困难群众基本生活取得新进展》，2013 年 2 月 12 日

本生活津贴。截至 2013 年 2 月，已有 9 个省及广西的两个市正式建立了艾滋病病毒感染儿童津贴制度。其中，发放标准最高的是天津市 1560 元每人每月，其余地区多参照机构 1000 元、散居 600 元的孤儿津贴标准。此外，北京、海南、甘肃等地通过低保、“十二五”防艾行动计划等将受艾滋病影响儿童纳入保障范围，给予一定的基本生活费补助。

同时，民政部和部分地方政府积极探索，**通过试点性的工作在地方探索更普惠的儿童津贴政策**，重庆、四川凉山、云南德宏设立了对所有困境儿童的津贴制度。以深圳、江苏、浙江等地为试点推行的适度普惠型儿童福利制度实施方案设立了八项津贴制度。

2012 年，浙江省人民政府办公厅《关于加快发展孤儿和困境儿童福利事业的意见》**突破了孤儿的界限**，将因其他原因暂时失去生活依靠的其他未成年人，比照孤儿标准予以救助。**重庆市建立了事实无人抚养困境儿童生活补贴制度**，同样突破孤儿的界限，将父母双方不能或不能完全履行抚养和监护责任的事实无人抚养困境家庭儿童，包括父母双方均失踪、服刑或重残（一、二级残疾，下同），且家庭困难的儿童；父母一方死亡，另一方服刑、失踪或重残，且家庭困难的儿童；父母一方失踪，另一方服刑或重残，且家庭困难的儿童；父母一方服刑，另一方重残，且家庭困难的儿童，每人每月发放生活补贴 600 元，自 2012 年 10 月 1 日起执行。**四川凉山州建立了《凉山州特殊困难儿童救助管理制度》**，在全州范围落实困境儿童津贴制度，农村儿童每人每月 210 元，城镇儿童每人每月 420 元，使全州 19072 名特殊困难儿童进入制度化保障体系，从而得到生活、医疗、教育等权益的基本保障。**云南德宏州结合项目推出了“政府统筹、民政牵头、各部门齐抓共管、分散供养、集中培训、社会力量参与救助”的行之有效的多元救助模式**，全州共有 25197 名儿童受益。**河南洛宁县建立了《洛宁县人民政府的困境儿童五位一体救助制度》**，使全县 6880 名困境儿童全部进入福利体系。

其次，各地也在探索分析儿童需求信息基础上的服务保障机制，以确保现有社会保障政策得以落实，儿童津贴真正用于儿童福利。在中国儿童福利示范项目的基础上，云南在更多的村寨设立了包含村儿童福利主任功能的民政信息员制度，河南洛宁县将村儿童福利主任制度和儿童福利服务推广到全县 388 个村，山西建立了《儿童福利信息监测体系制度》。

而民间公益力量也通过成立专项基金等形式，在教育和医疗等领域为有需求的儿童提供津贴补助。

（二）普惠型的专项补贴制度进一步深化

一是**学前教育资助制度**。自 2011 年 9 月，财政部和教育部联合下发《关于建立学前教育资助制度的意见》（财教[2011]410 号）以来，截止 2012 年 10 月，全国共有 27 个省、市，及计划单列市正式实施了本地区的学前教育资助制度，

其中 24 个地区已制定出明确的资助标准并启动实施，资助标准主要由各地依据财政与儿童贫困状况分类制定；未明确制定资助标准和实施时间的地区，也已出台相关政策或行动计划，有待进一步明确实施时间和资助标准。从目前各地在对学前教育资助制度的推进程度来看，有望于近期内实现全国普及。

二是农村义务教育学生营养改善计划。该计划于 2011 年 10 月国务院常务会议启动，补助标准为每生每天 3 元。2012 年度，学生营养改善计划完成 680 个国家试点地区的启动实施工作，中央累计下拨 150.53 亿资金，支持学生营养膳食补助（其中含地方试点奖补资金 15.41 亿）；同时对试点地区学生食堂新建或改扩建按 5:5 的比例予以奖补，共计下拨 93.76 亿²，该计划按照预计目标惠及 2600 余万学生。在无国家试点县的省份，以上海、江苏、浙江、福建、山东和海南等 6 大省（市）为代表，以高于国家试点膳食补助的标准，也于 2012 年度安排地方财政资金，积极启动实施该计划的地方试点工作。

（三）从制度反思到政策进步

一是浙江温岭幼师虐童事件，引起社会对师资队伍专业化的重视，催生多项教师队伍建设的意见和标准出台。通过对 2012 年度内幼师虐童的主要事件进行梳理发现，截至温岭事件发生当月，共发生 8 起此类事件，社会反响强烈；并且事发后通常采用教师解聘、停职，事发幼儿园整顿、停办等方式进行处理，但每次处理后类似事件的发生频率仍然居高不下。该系列事件的发生，引起了政府与社会对我国当前师资队伍建设现状的反思，政府随即做出积极的政策调整。**2012 年 2 月**，教育部发布了《幼儿园教师专业标准（试行）》、《小学教师专业标准（试行）》、《中学教师专业标准（试行）》；**2012 年 12 月**，教育部联合中央编办、发改委等五部委，针对教师队伍建设集中出台六项政策文件，直接涉及 0-18 岁儿童教育阶段的文件有四项：《关于加强幼儿园教师队伍建设的意见》、《关于大力推进农村义务教育教师队伍建设的意见》、《职业学校兼职教师管理办法》、《关于加强特殊教育教师队伍建设的意见》，具体指导儿童学前教育、义务教育和特殊教育等阶段教师队伍建设的核心问题；**2013 年 1 月**，《幼儿园教职工配备标准（暂行）》出台；**2013 年 2 月**，《义务教育学校校长专业标准》颁布实施。

二是儿童交通安全事故频发，促使校车相关制度体系的建立，引发我国“撤点并校”政策的调整。自 2011 年以来，儿童交通安全事故频繁出现，多与儿童上下学途中乘坐的交通工具有关，如车辆安全性不足、司机驾驶疏忽、乘坐人员超载等问题，并且每一次事故的发生都造成儿童生命的逝去。一系列交通安全事件经过社会舆论的高度关注，2012 年政府从“校车安全”入手做出政策调整。**2012 年 3 月 5 日**，校车安全问题首次写进政府工作报告，要求“加强校车安全管理确保孩子们的人身安全”；**2012 年 4 月 10 日**，国务院正式发布《校车安

² 新华网：《中央财政近期下拨多笔资金确保农村学生吃上营养餐》，2012 年 11 月 28 日

全管理条例》，对校车的管理责任主体、校车使用地区、制定和修订校车安全国家标准的部门、校车驾驶人资格、校车通行安全、校车乘车安全、相关责任等进行了规定；**2012 年 5 月**，国家标准委发布《专用校车安全国家标准》；**2013 年 4 月**，教育部等部门联合下发通知，将建立全国校车信息管理系统，要求各地做好校车信息采集工作。此外，多起学生交通安全事故的发生，亦成为拷问我国农村义务教育阶段“撤点并校”政策的重要原因之一，**2012 年 9 月**，国办正式下发《关于规范农村义务教育学校布局调整的意见》（国办发〔2012〕48 号），提出“坚决制止盲目撤并农村义务教育学校”，“在完成农村义务教育学校布局专项规划备案之前，暂停农村义务教育学校撤并”。

三是河南兰考事件，引发社会舆论对我国收养制度的反思，促使政府的积极行动与有效回应。“河南兰考事件”造成户主袁厉害收养的 7 名弃婴和孤儿在火灾中殒命，事件发生后多家媒体积极报道，引发来自地方与中央相关部门、专家学者、民间机构代表，以及社会各界爱心人士对该事件的持续关注，进而引起政府与全社会的高度重视。针对事件中出现的民间收养孤儿问题，民政部事发两日后，下发通知要求各地主动做好对个人和民办机构收留孤儿的管理工作，并要求开展个人和民办机构收留孤儿情况全国大排查，于 2013 年 3 月向社会公布排查结果。该事件的发生，促使我国对目前收养制度的再思考，政府表示在规范收养程序、调整收养制度的前提下，对民间收养行为予以肯定，并做出鼓励社会力量投入儿童养育的积极回应。

（四）政府购买社会组织服务，推动儿童公益专业化

不断发生的各类儿童伤害事件，集中反映出儿童及其家庭对福利服务的强烈需求，迫切要求儿童公益组织扩大服务范围，提高服务水平。2012 年，儿童公益组织无论从数量规模来说，还是从专业化服务水平来说，都有很大提升。一方面是由于当前中国社会组织发展进入一个高峰时期，另一方面也得益于政府的支持与推动，政府购买社会组织服务就是一个十分重要的推动力量。

2012 年，在地方探索的推动下，中央政府开始列出预算对社会组织服务进行集中采购。政府购买社会组织服务是近年来重视和支持社会组织发展的重要举措，起步于上海、深圳等东部发达地区，正呈现从东部向中西部地区拓展、从个别领域向众多服务领域扩展的趋势。目前，在北京、广东等政府购买社会服务的先行地区，地方政府已连续数年投入上亿元的资金购买内容丰富的各类社会组织服务项目，其中儿童类的服务项目占相当比例，并且还出台相关政策法规，对政府采购的项目内容及招标采购程序进行了规范。

2012 年中央财政总共拨出 2 亿元，首次对社会组织进行专项支持，专门用于购买社会组织服务，共立项 377 个，带动社会资金 3.2 亿元，使 185 万左右的中低收入家庭成员、灾区群众、大病重病患者、老年人、儿童、残疾人等群众直接受益，1.77 万名社会组织负责人和登记管理机关干部接受了培训。在 2012 年

获得中央财政支持的 377 个社会组织服务项目中，儿童类的服务项目 102 个，占 27%。实际项目资金总量 1.94 亿元，其中，儿童类的服务项目资金 5700 万元，占 29%。2012 年底，民政部再次发布了 2013 年中央财政将预算 2 亿元专项用于支持社会组织发展的通知。

政府购买服务大大加速了儿童公益事业的专业化发展。儿童福利服务多属事务性工作，如特殊儿童的救助、教育、矫治、康复等，这些服务需求都很具体，适合由社会组织、私人企业及儿童家庭来承担，而由社会组织来承担这些服务是大势所趋。政府购买儿童福利服务力度的加大，有利于提高我国儿童福利服务质量和拓展服务范围，对于推动社会组织的发展，不断提升其专业化服务水平有着十分重要的作用。

二、年度挑战：儿童福利与经济水平不相适应

在取得上述进步的同时，也必须看到，中国的儿童福利制度建设还处于起步阶段，《儿童福利法》以及专门的国家儿童福利行政机构仍然缺位。政府购买社会服务的规模金额不大，儿童服务组织数量稀缺且面临资金、人才、技术短缺，专业化水平不高等问题，困境儿童的福利与服务仍然短缺，普惠型儿童福利更只是刚刚起步。“让儿童优先成为国家战略”，仍然是儿童福利的愿景。

下一步完善中国儿童福利政策，我们仍然需要面对社会老龄化和少子化带来的儿童稀缺，特别是儿童人数大量分布于农村及欠发达地区的状况；由于困境儿童类型多、人数众，且伴随城镇化而呈现日益复杂的结构特征，他们的福利服务仍处于十分饥渴的状态，须作为福利政策的重点；而最重要的是，中国的经济发展水平 2012 年已突破人均 GDP6000 美元、正在向 1 万美元的发达国家门槛快速迈进，新一代领导集体提出的“中国梦”即将实现，迫切需要建设与经济发展水平相适应的儿童福利体系，以“儿童梦”来托起“中国梦”。

（一）“少子化”更加明显，儿童人口多分布欠发达地区

据第六次人口普查数据统计，我国 0-18 岁儿童总数约为 3 亿人，占我国人口总数的 22.5%，其中半数以上（54.6%）的儿童分布在农村地区；从分年龄段的儿童人口来看，处于 0-6 岁早期教育年龄段的儿童数达 1.04 亿，占我国人口总数的 7.9%，其中 0-3 岁儿童约为 6000 万，4-6 岁儿童约为 4500 万；并且早期教育年龄段的儿童有近六成分布于我国农村地区。

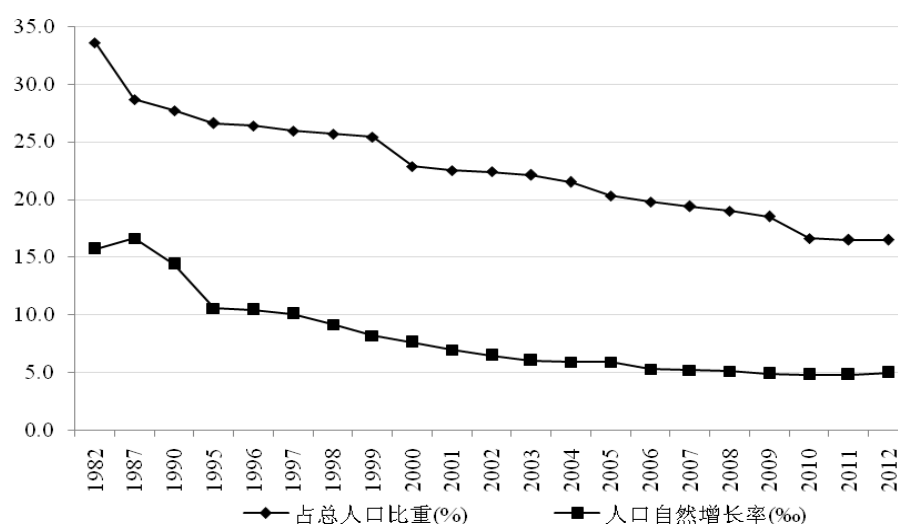
图表 1 全国分年龄段儿童人口数与分布

年龄段	总数（万）	占总人口比重（%）	城乡分布（万、%）	
			城镇	乡村
0-18 岁	29966.8	22.5	13596.4（45.4）	16370.9（54.6）
0-3 岁	6031.2	4.5	2467.6（40.9）	3563.7（59.1）
4-6 岁	4475.7	3.4	1882.7（42.1）	2593.0（57.9）

数据来源：根据第六次人口普查相关数据测算

从儿童人口的增长趋势来看，自1982年起，我国0-14岁儿童数占总人口的比重持续下降，由1982年的33.6%降至2011年的16.5%，尤其在近几年，其下降幅度一直大于人口自然增长率的下降幅度。

图表 2 1982-2012 年 0-14 岁儿童人口比重与人口自然增长率变化趋势



数据来源：《中国统计年鉴 2012》与《2012 年国民经济和社会发展统计公报》

就儿童人口的区域分布而言，目前我国儿童人口多分布于经济欠发达的中西部和农村地区。我国约有 1.33 亿 0~14 岁儿童分布在中西部地区，占 0~14 岁儿童总数的 60.5%；中西部少年儿童抚养比明显高于东部及东北部地区，分别为 25.0%和 26.3%；半数（54.6%）以上的儿童集中于农村。

图表 3 2012 年中国分区域儿童与经济概况

区 域	人均 GDP（元）	0-14 岁儿童数（亿）
全 国	38354	2.23
东 部	58000	0.77
中 部	33000	0.66
西 部	30000	0.67
东北部	43000	0.13

数据来源：根据《2012 年国民经济和社会发展统计公报》相关数据估算

（二）儿童福利指标改善，但需求缺口依然显著

近几年，国家加大了教育、医疗、社保等民生领域投入。在扶贫方面，2011 年中央决定将农民人均纯收入 2300 元(2010 年不变价)作为新的国家扶贫标准，比 2009 年提高 92%，按照新标准，年末农村扶贫对象为 12238 万人，将更多农村低收入人口纳入扶贫范围。2012 年末，农村贫困人口为 9899 万人，比上年末减少 2339 万人。在医疗卫生服务体系建设方面，2012 年末，全国共有医疗卫生机构 96.2 万个。共有卫生技术人员 650 万人，总人数比 2011 年末增加 30 万人；其中，执业（助理）医师 252 万人，注册护士 242 万人。

从关于儿童福利的主要基础指标来看，2011 年我国新生儿、婴儿、5 岁以下儿童，以及孕产妇死亡率均较 2010 年有不同程度下降，其中下降幅度最大的是孕产妇死亡率，达 13%。尤其在民政事业费对儿童福利的支出方面，2011 年为 40 亿，占当年民政事业费总支出的 1.2%，较 2010 年增加 5 倍以上，增幅显著。2011 年，儿童收养服务机构、及其职工和社会工作师数量，都较 2010 年增长了 10%-30%不等；其中，增幅最大的是机构数量，从 2010 年的 480 个增至 2011 年的 638 个，增加 32.9%。分析可见，2011 年我国儿童福利的主要基础指标均呈现不同程度的改善。

图表 4 2011 年儿童福利主要基础指标增长情况

指标名称	2011 年	2010 年	比上年增减 (%)
新生儿死亡率(‰)	7.8	8.3	-6.0
婴儿死亡率(‰)	12.1	13.1	-7.6
5 岁以下儿童死亡率(‰)	15.6	16.4	-4.9
孕产妇死亡率(1/10 万)	26.1	30	-13.0
民政事业费对儿童福利支出（万元）	399959.3	64648.9	518.7
儿童收养服务机构数量（个）	638	480	32.9
儿童收养服务机构职工数量（万人）	1.2	1	20.0
儿童收养服务机构社会工作师数量（人）	220	190	15.8

数据来源：根据《2012 年国民经济和社会发展统计公报》《中国民政统计年鉴 2012》、《中国统计年鉴 2012》相关数据测算

但是，即使从补缺型福利制度的角度，只考察困境儿童的福利需求状况，我国有特殊需要的儿童数量依然庞大。根据民政部 2012 年 4 季度统计季报，2012 年，我国正式登记在册的孤儿数约为 62.8 万人，其中集中供养孤儿 54.1 万人，社会散居孤儿 8.7 万人，比 2011 年大幅增长，而且据业内估计，由于孤儿基本生活保障津贴的实施，登记在册的孤儿数会在短期内继续大幅增长。在教育方面，我国 6 岁以上未上过学的儿童总数约为 307 万，六成以上分布在农村地区，并且女童（1.90%）中未上过学的比例略高于男童（1.87%）；同时，处于 6~15 岁义务教育主要年龄段的未上学过儿童总数约达 280 万（见图表 5）。关于留守儿童群体，目前全国仅义务教育阶段在校生中的农村留守儿童就达 2200.32 万人；其中，在小学就读 1436.81 万人，在初中就读 763.51 万人³。2011 年，我国离婚率为 2.13%⁴，伴随着近年来我国离婚率的持续上升，单亲家庭儿童数量亦是只增不减。针对大病儿童群体，我国存在统计数据缺失的问题，仅以儿童白血病为代表，按照 5/10 万的发病率计算，我国每年新增的白血

³ 教育部：《2011 年全国教育事业统计公报》，2012 年 8 月 30 日，中央政府门户网站

⁴ 民政部：《中国民政统计年鉴 2012》，第 14 页，中国统计出版社，2012 年 8 月

病患儿为 15158 人⁵。此外，还存在大量缺乏统计数字的特殊需要儿童群体。加之来自普通儿童对普惠型儿童福利的需求，不难看出：尽管我国年度儿童福利指标较去年呈现不同程度改善，但对比指标的绝对数与整体的儿童需求群体，我国儿童福利供需缺口依然显著。

图表 5 全国 6 岁以上未上过学儿童数量与分布

单位：人

年龄段	绝对数	其中：		城乡分布	
		男	女	城镇	乡村
6-15 岁	2802277	1497293	1304984	1044113	1758164
16-18 岁	274140	134005	140135	71860	202280
总 计	3076417	1631298	1445119	1115973	1960444

数据来源：根据第六次人口普查相关数据测算

（三）中国经济将进入发达阶段，“中国梦”呼唤“儿童梦”

2012 年，中国国内生产总值达到 51.9 万亿，扣除价格因素，比 2011 年增长 7.8%。⁶中国经济增长对世界经济的贡献不断提高，2011 年经济总量占世界的份额达到 10% 左右，对世界经济增长的贡献率超过 20%。⁷

在经济总量稳步增长的同时，人均国内生产总值也快速增加，按照年末人口总数估算，2012 年我国人均国内生产总值达到 38354 元；按照平均汇率折算，人均 GDP 约达 6100 美元。2012 年，财政收入超过 10 万亿，达到 117210 亿元，比上年增加 13335 亿元，增长 12.8%。按照目前的经济增长速度，中国将在未来五年左右人均 GDP 达到 1 万美元，从而进入发达国家的门槛，实现中华民族伟大复兴的“中国梦”即将成为现实。

但是，中国的社会福利包括儿童福利水平与世界其他国家在相应经济发展水平时相比要远远落后。一些西方发达国家在人均 GDP 1,000 美元时，就已经建立了比较完善的社会福利制度，如英国在 1948 年人均 GDP 还不到 1,000 美元时，就已经宣布建成了从摇篮到坟墓的福利国家；日本到 1965 年人均 GDP 才达到 1,071 美元，但在 1947 年就通过了《儿童福利法》、《社会福利事业法》等法律，并建立了老人年金、母子年金、全民医疗保险等福利制度，我国目前社会福利水平即使与这些国家人均 GDP 1,000 美元时相比，也存在一定的差距。如果将中国与英国、美国、挪威、日本、巴西等国在人均 GDP 3,000 美元时期所建立的社会福利体系相比较，中国远远落后于这些国家的同期水平，因为这些国家在人均 GDP 3,000 美元的时候，已经建立了相对完善的儿童福利法律法规，出现了

⁵ 北京师范大学中国公益研究院：《小天使项目评估报告》，2013 年 4 月

⁶ 国家统计局：《2012 年国民经济和社会发展统计公报》，国家统计局官网，2013 年 2 月 22 日

⁷ 国家统计局综合司：《新世纪实现新跨越 新征程谱写新篇章》，国家统计局官网，2012 年 8 月 15 日

儿童照料的新型模式，儿童逐渐从机构养护向家庭寄养过渡，并建立了针对虐待儿童的保护制度。中国虽然国家经济实力较强，但是在社会福利的供给上却无法和处于相同经济水平时期的发展中国家相比，更不能和同期的发达国家相比较，“经济腿长，社会腿短”的问题较为突出，因此，迫切需要提高国家社会福利的供给水平。

中国经济的快速发展与社会财富的大量积累，一方面为发展儿童福利提供了巨大的资源储备，使人们对未来的预期更为乐观；但另一方面，也与不发达的儿童福利水平形成了鲜明的反差，使得建设与经济发展水平相适应的、较为完善的儿童福利体系成为一个迫切的民众期望和社会呼吁。形势紧迫，时不我待。

儿童代表着未来和希望，儿童发展水平关系国家的兴旺发达，体现社会的文明进步，是测量人民家庭幸福的最敏感指数。儿童福利体系的完善直接影响到中国发展质量的成色。“儿童优先”的原则决定，实现“儿童梦”是实现“中国梦”不可缺少的部分。没有“儿童梦”的实现，就不足以托起全体人民的“中国梦”。

三、年度倡导：以“儿童梦”托起“中国梦”

作为一个拥有 3 亿 18 岁以下少年儿童的国家，中国正在实施新的面向未来十年的儿童发展纲要，致力于让全体儿童享受更多福祉。借鉴国际经验，梳理我国儿童福利事业发展的框架与格局，我们认为，必须立足于强调政府责任和社会协同机制，系统设计新型儿童福利体系的框架，加速推进儿童福利法制化，推动儿童服务社会组织的专业化建设，构建儿童与家庭的全社会支持系统，为实现“儿童梦”从而托起“中国梦”筑起最坚实的基础。

鉴于中国的儿童福利水平已经严重落后于国家整体经济发展水平，实施儿童福利国家战略刻不容缓，迫切需要一次基于政府责任和社会共识的儿童福利推进运动，形成全民关注和参与儿童福利讨论与建设的氛围。当前政府和社会都十分重视儿童福利，从某种意义上来说，社会对儿童悲剧事件的关注与思考丝毫不弱于政府，因此无论是从国家长治久安的角度，还是从应对儿童权利危机的角度，快速推进中国儿童福利建设不仅时机恰当，而且非常必要。

（一）系统设计新型儿童福利体系的框架

儿童不仅属于家庭，也属于国家，这是强调儿童福利国家责任的基本理念。儿童是国家和民族的未来，一个现代化的富强文明国家必定是“儿童的天堂”。儿童福利在世界各国的发展得益于对国家责任的强调，可以说，儿童福利的发展过程也是儿童养育责任从家庭向国家转移的过程。国家履行养育和保护儿童责任，必须制定相应的发展战略，当前迫切需要系统设计新型儿童福利体系的框架结构，突出重点并稳步推进。

新型的儿童福利首先应当更加尊重儿童自身权利，将儿童的身份户籍权利与父母的婚姻和计划生育政策遵守状态剥离，让所有中国儿童拥有户籍身份，并在此基础上进入社会保障体系。同时加强服务保障体系，将儿童置于全视野之下的监测和应对服务体系，以监督并帮助父母和家庭作为儿童权利一线践行者履行义务。进一步加强对困境儿童的津贴保障，使所有的中国儿童不再畏惧困境。

儿童福利津贴与服务制度应当从最困难的儿童群体着手，确保最困境的儿童有更公平的机会实现其梦想，并依次推进，最终达致面向全体儿童的适度普惠的福利体系。具体包括三个层次：援助困境儿童的福利、关注有特殊需要儿童发展的福利和适度惠及全体儿童的福利。

一是巩固援助困境儿童的福利，重点是全面建立残疾儿童康复津贴制度。援助困境儿童的福利，主要面向孤儿、大病儿童与残疾儿童三类最需要帮助的儿童群体，针对孤儿，主要通过建立孤儿养育津贴的动态增长机制、加大孤儿养育机构设施与服务标准化建设、积极推广典型家庭寄养模式三个方面推进；针对大病儿童，主要通过儿童大病医疗救助，通过政府主导、加大投入、慈善协作、社会参与的模式，对身患重病、大病的儿童实施救助，以帮助他们康复；针对残疾儿童，则主要通过推行残疾儿童康复津贴的方式实施帮助，0~14岁的残疾儿童正处于生长发育期，是残疾人最佳的康复期间，如果这一时段的残疾儿童未能得到持续有效的救助，其最终康复的可能性将大大降低，而阻碍残疾儿童进行康复锻炼的一大瓶颈就是康复费用较高，并非所有的家庭都能承受。当前应该推广地方试点的成功经验，全面设立由国家与地方财政共同负担的残疾儿童康复津贴，将有效地缓解残疾儿童的家庭压力，并给予更多残疾儿童以康复的机会。

二是推进有特殊需要儿童发展的福利，重点是发展专业化的儿童福利服务。主要面向单亲家庭儿童、失范儿童等群体。针对单亲家庭儿童，可以通过设置单亲家庭儿童补贴的方式，改善单亲儿童的生活与成长环境，并通过建立关注单亲家庭儿童心理健康的福利服务项目，例如成立社区儿童心理辅导站、促进青少年社工服务专业化建设等操作化举措，促进儿童的健康发展；针对误入歧途而导致犯罪的青少年，可以通过设立临时收容中心的方式，为有犯罪记录的青少年在重新融入健康生活之前，一方面提供基本的温饱和住宿条件，另一方面根据儿童的具体需求提供心理辅导和教育等服务，直至失范儿童能够最终融入健康生活。

三是适度惠及全体儿童的福利，重点是探索推进儿童家庭津贴制度。这是指在全力援助困境儿童并对问题儿童发展予以关注的基础上，从面向全体儿童的家庭补贴计划入手，建立适度普惠型儿童福利体系。这也是中国最终构建普惠型社会福利体系的路径选择之一。具体来说，可以首先从低水平的儿童家庭津贴开始做起，并在医疗体系中增设妇女免费生育和儿童免费体检服务，旨

在对先天疾病等可能困扰儿童成长与发展的问题进行早期干预，以此为基础，逐渐扩展，最终建立福利津贴与福利服务相配套的适度普惠型儿童福利体系⁸。

（二）明确制定《儿童福利条例》的目标定位

民政部于2010年启动了《儿童福利条例》的制定工作，经过多轮起草修改和调研论证，正在积极推动该条例尽快出台。《儿童福利条例》的推出意义重大，当前需要准确定位其政策目标，从而达到以法制化推进儿童福利的目的。

一是填补儿童福利立法空缺。国际上关于儿童立法的框架，通常包括儿童法、儿童保护法、儿童福利法、收养法、教育法、儿童照料法、儿童福利机构法等等，儿童福利最发达的北欧国家还有儿童监察使法。我国目前只有未成年人保护法、预防未成年人犯罪法、义务教育法、母婴保健法、收养法、残疾人保障法，其他涉及儿童福利的都是一些部门规章和政策文件，儿童立法内容缺失甚多，而最欠缺的是儿童福利法。日本1947年就出台儿童福利法，几经修改，目前相当完备和成熟。虽然从长期来看还是需要制定儿童福利法，但由于我国在全国人大立法周期长、难度大，应尽快出台儿童福利条例以填补儿童福利立法空白。

二是要将现有儿童福利政策系统化。过去有学者说我们的儿童福利制度是一个“嵌入式”的模式，也就是说它不系统。制定《儿童福利条例》一般不易出台新的福利政策，所以要着眼于对现有政策的系统整合与功能提升。目前国家已经就最低生活保障、孤儿和艾滋病感染儿童的养育津贴、流浪儿童救助、义务教育和特殊教育、儿童大病医疗救助等出台了一系列政策，通过立法将这些政策进一步系统化，打通政策之间的整体配套和统一实施渠道。当前草案关于儿童福利制度的内容，包括儿童基本生活、教育、医疗卫生、基本公共服务和社会保护等方面，基本上体现了津贴加服务的世界通行架构。但津贴制度往往意味着财政的大量投入，因此要善于利用已有政策。例如，在孤儿津贴政策已经出台的情况下，关键是放宽条件、扩大实施范围，将事实无人抚养的儿童都纳入保障范围。同时，要把重点放到发展各类儿童福利服务方面，一方面立足于各级政府举办的儿童福利机构，在加强管理的基础上实行对社会的开放，特别要注意拓展其功能，使其服务范围辐射到所在区域的困境儿童及家庭，同时加强与民间福利机构的对接；另一方面，要大力推进政府购买社会组织服务，提高其专业化水平。

三是以儿童福利推动儿童保护。儿童保护涉及到儿童监护权的转移、儿童伤害强制报告制度和发现干预机制、儿童紧急庇护等法律问题。理想的办法是一方面对民法通则有关监护权规定进行修订，确立儿童受虐待情况下的干预制度的法律依据；另一方面出台专门的儿童保护法律。当前在上述法律缺位的情况下，要在儿童福利条例中明确各种对儿童虐待情况提供福利服务的规定，通

⁸ 张秀兰，王振耀，《2011 中国社会福利发展报告》，北京师范大学出版社，2012 年 5 月。

过服务去解决监护权转移困难的问题，从而达到对儿童安全进行必要保护的目。这是用最快方式解决当前儿童保护制度困境的方法。

四是建立保证儿童福利政策顺利实施的组织体系。主要是解决儿童福利政策的责任主体问题。发达国家和地区实施儿童福利往往都有一个主体部门，而我国儿童福利职能相对分散，不利协调政策和统一实施。通过制定儿童福利条例，要致力于强化民政部门作为儿童福利首要职能部门的地位，争取明确民政部门牵头协调各部门儿童福利事务的职责。二是在县级以下建立基层儿童福利服务中心的组织网络，安排专职的儿童福利监督员、儿童福利社工等人员，保证儿童福利服务递送渠道的顺畅。当前中国儿童福利的递送机制不畅，儿童风险未被全面准确地评估和掌握，儿童福利服务需要克服“最后一公里”的障碍，增加服务的可及性。必须普及专业的社区型的儿童福利机构和设施，确立儿童风险从预防、发现到干预全过程的社会联动机制，发现和防范儿童安全风险，预防儿童安全事件的发生，从源头上保证儿童安全；推广中国儿童福利示范区设立儿童福利主任的经验，大量培训和安排基层儿童社工，保证专业的儿童养育和照料等福利服务技能能够最快速的向一线传递，使每个儿童及其家庭都能享有更便捷的基本儿童福利服务。

（三）推动儿童服务社会组织的专业化建设

大力培育儿童服务类社会组织。政府购买服务的直接目的，除了服务于民生外，还承载着对社会服务组织的培育和合作的功能。通过政府资源与社会政策的扶持，提升社会组织可持续发展能力、专业服务能力。目前很多从事儿童福利服务工作的人员没有受过系统的专业知识培训，而传统的教育和工作方式也不能适应社会服务的需要。儿童各方面的发展需求，无疑为社会组织的介入提供了良好的机遇。2012 年中央政府开始对社会组织服务进行集中采购，具有很大的示范效应。必须抓住政府购买服务的机遇，培育发展儿童福利服务的社会工作人才队伍，发展儿童公益社会工作机构。

高度重视儿童服务的专业化建设。由于儿童群体的多元化和需求的多样性，专业化是儿童服务的方向。针对儿童需求提供细腻的人性化的服务，是社会组织最大的优势和特长，必须充分发挥。儿童服务类社会组织应当依照专业化要求确定战略重点，引进专业化的人才和服务标准，提供特定儿童群体所需要的服务，有针对性地开发项目和确定服务流程与方式。专业化建设一定要走国际化的路子。社会服务在西方发达国家已发展多年，有着成熟的体系，必须重视国际经验的引进，在服务组织、项目、标准、技术、流程等方面要全面学习，并在实践中探索本土化的模式。

努力提升儿童服务组织的公信力建设。《福布斯》中国慈善榜、“中基透明指数 2012 排行榜”以及中民慈善信息中心等机构建立的慈善透明指数标准体系，客观上加强了公益慈善行业公信力的建设。出于对儿童权利的重视和关

注，频频曝光的非政府组织的财务、管理等突发事件，多发生在儿童领域，势必影响相关组织乃至整个领域的公信力。目前整个社会对于知识和技术不够重视，例如，在信息公开方面，传统观念不认为信息公开和透明是一门技术，对于财务管理和捐赠信息的处理，没有纳入重点工作范畴，认为只要把每件事情做好了，把钱花出去了，让儿童获益了就足够了。回应质疑的有效途径，是通过第三方的评估和信息披露，儿童公益组织可通过这一有效途径，与社会和公众沟通。同时，也客观上提升了儿童服务组织的自身能力建设和可持续发展。

（四）建立儿童及家庭的全社会支持系统

儿童福利必须强调家庭支持。立法是保障儿童福利政策顺利实施的一种手段，政策的普惠性是为了惠及更多的儿童及家庭，但这些都不是儿童福利的最终目的。制定儿童福利政策的最终目的，是为了儿童及家庭的独立，是为了儿童有独立生活的能力，家庭有独立抚养、寄养或收养儿童的能力，从根源上解决儿童及家庭的问题。自 20 世纪 90 年代后，各国纷纷将儿童福利的重点放在整个家庭结构上，强调“好的家庭福利就是好的儿童福利”⁹。儿童应该在家庭环境里，在幸福和理解的气氛中成长。因此，家庭福利是儿童福利的最主要来源，家庭福利决定儿童福利的状况。然而，目前我国由于普遍缺乏家庭津贴和家庭收入维持制度，家庭保护和家庭福利服务的作用非常有限。随着中国社会结构转型、人民生活方式转变以及收入差距扩大等原因，导致留守儿童、流浪儿童、青少年犯罪、孤残儿童、艾滋病致孤儿童、贫困儿童、服刑子女等一系列由于家庭保护功能弱化而带来的社会问题，直接影响儿童福利与健康成长。

儿童福利应注重预防和早期介入。发达国家家庭政策方面的良好做法是，从儿童福利的预防性出发，注重事前的预防和前期介入。在儿童福利领域，预防可以分为四个不同等级：初级预防，是普遍可获得的服务，其目的是提高儿童和青少年接受教育和发展的机会，增强家庭功能；二级预防，是为有困难的儿童和家庭提供支持性服务，避免使问题发展成危机；三级预防，是为遇到严重和长期困难的儿童青少年和家庭提供应对危机的服务；四级预防，是补救性工作，最大限度地降低各种儿童带来的不良后果。而预防服务的核心，又多放在第二级和第三级。

发挥媒体推动社会关注和参与儿童福利的作用。2012 年，是媒体引发公众讨论儿童福利问题最为频繁的一年，也是媒体推动儿童福利事业发展成就最为显著的一年。贵州五名儿童因在垃圾箱烤火死亡、河南兰考七名寄养儿童因火灾死亡等悲剧的发生，引发公众持续地关注儿童福利事件；浙江温岭幼师虐童，天津、江西贵溪市等地幼儿园校车安全事故等儿童伤害事件频发，暴露出早期教育从业人员资格认证和监管的巨大漏洞；合肥儿童福利院购买豪车、儿

⁹ 周震欧主编：《儿童福利》，台湾巨流图书馆公司，1996 年，第 11 页。

慈会出国考察被质疑、“天使妈妈”救助小传旺、儿慈会财报“疏漏”等争议事件，客观上极大地推动了传统的慈善捐赠管理和公开体制的改革。

运用新媒体技术推动儿童福利事业发展。将新媒体的行动力、动员力与儿童福利领域的需求、专业化相结合，有利于开拓儿童福利资源的新的聚合方式，提高儿童公益行动的效率，激发公众主体意识的觉醒与成长。近几年成功运用新媒体力量改善儿童福利状况的典型案例不胜枚举，儿童领域成为最受新媒体关注的议题。2012年，通过网络平台对贫困儿童、患病儿童的捐赠救助活动越来越多，由名人、知识分子、企业家发起的微薄直捐行动更是日益频繁，继“微薄打拐”和“免费午餐”项目，2012年由邓飞等人发起的“儿童大病医保”项目，继续利用微博等新媒体平台，加速儿童福利事业进程。

打通社会力量参与儿童福利的渠道。当今世界各国儿童福利多元化的发展趋势也表明，儿童福利仅仅靠政府是远远不够的，需要家庭、社区、幼儿园、学校、企业、公益组织、个人等社会各界共同参与努力。儿童福利应该是全社会的产物，每个人以及相关机构都应该参与到儿童福利政策的实施和管理过程之中。需要明确支持民间力量参与儿童福利的政策，在发展政府购买社会组织服务的同时，重点开发支持儿童福利发展的研究、教育和交流平台，实行开放透明的社会管理体制，打通各种社会力量参与儿童福利的通道，使之真正成为全民的事业。