

• 社会福利 •

建构中国特色的儿童福利体系

陆士桢

[摘要] 儿童福利制度是反映一国社会保障体系成熟与发达程度最重要的指标之一。全面盘点、梳理、建构儿童福利体系，已成为我国社会保障体系建设的当务之急。首先需要在全社会广泛传播科学的儿童观和儿童福利理念，明确儿童不是经济发展的工具而是国家发展的目标、发展是儿童的权利、儿童发展的责任主体是成人社会和政府。其次要依据国情确立建设儿童福利体系的基本原则和方向，在儿童福利标准和模式选择上选择高标准、普惠型，并坚持“以家庭为中心”的指向。再次要建立起有司法保障体系、管理服务体系和监督评估体系构成的儿童福利运行机制。

[关键词] 儿童福利制度；儿童观；服务体系；运行机制

儿童是社会科学的重要研究对象。根据联合国儿童基金会的界定，儿童泛指18岁以下的所有人。儿童这一概念，本身就是对社会责任的呼唤，带有浓厚的受保护色彩。“福利”一词最简明的意思是指一种幸福，或实现幸福、美满的物质性、社会性的先决条件。一般认为，社会福利定义有两层含义：首先，社会福利是指一种助力于满足人们社会、经济、教育和医疗需要的国家项目、补助和服务制度，这些需要是维持一个社会的最基本条件；其次，社会福利是指一个社会共同体的集体幸福和正常存在状态。^① 美国社会政策学者米基利（Midgley）把社会福利定义为“当社会问题得到控制、人类需要得到满足以及社会机会最大化时，人类正常存在的一种情况或状态”。^② 可见，社会福利状态实际涉及人类社会生活非常广泛的方面，包括社会问题的调控、社会需要的满足和实现人的发展潜能。^③ 福利对于儿童发展具有特殊的、超出对其他社会群体的重要意义。儿童是弱势群体中的一个特殊群体，在其整体中又存在着更弱势的群体，如孤残儿童、贫困儿童等，同时他们也交叉存在于其他弱势群体之中。因此，儿童福利制度和水平是反映一个国家社会保障体系建设成

[作者简介] 陆士桢，中国青年政治学院教授。主要研究方向：儿童福利。

① Robert L. Barker, *The Social Work Dictionary (Fourth Edition)*, Washington D.C., NASW Press, 1999, p. 454.

② James Midgley, *Social Welfare in Global*, Sage Publications, 1997, p. 5.

③ 参见朱晨熹：《社会福利》，格致出版社，2009年。

熟与发达程度最重要的指标之一。

中国自古以来就有儿童优待和儿童救助的思想传统。近代以来,随着生产力发展和社会结构变化,中国儿童福利思想日益受到西方国家影响,儿童福利的政策逐步形成,一些有中国特色的儿童福利机构逐步壮大,初步形成了儿童福利处于公共福利事业的优先领域和中心地位的儿童福利理念。中华人民共和国成立以后,与计划经济体制相适应的儿童福利制度框架得到确立,并发挥了保护儿童的重要作用。特别是改革开放之后,儿童福利开始从传统的残补型转向适度普惠型,国家制定了一大批关于儿童福利的法律法规,儿童福利行政体系快速建构与发展,困境儿童的保护机制日益完善,形成了我国历史上儿童福利制度发展的繁荣时期。但也应当看到,近四十年来,随着中国经济快速发展和社会发生巨大变化,作为社会弱势群体的儿童,一方面面对物质生活水平持续提高,受教育状况不断优化;另一方面则面临社会生存环境包括家庭环境持续相对恶化。群体性的困境儿童生存发展、个别儿童被侵害、恶性儿童犯罪等问题不仅严重影响儿童发展,而且在尖锐地拷问着社会。儿童福利总体发展与国家经济发展水平、中国的国际地位和形象不能匹配的问题日益突出。

美国当代杰出的经济社会学家、普林斯顿大学知名社会学教授维维安娜·泽利泽(Viviana A. Zelizer)认为,孩子具有社会文化属性和道义上的“无价性”,对待儿童,“需要在市场机制的重重包围中穿越而出,形成一个非常规的市场,由非经济的标准来规制。”^①在中国,儿童人口总数居世界首位,社会结构正经历急剧转型,借鉴国际经验,全面盘点、梳理、建构儿童福利体系,已成为社会保障体系建设的一项当务之急。

一、儿童福利体系的核心是科学进步的儿童福利观念

儿童福利一般分为狭义和广义两种。“狭义的儿童福利是指面向特定儿童和家庭的服务,特别是在家庭和其他社会机构中未能满足其需求的儿童。”^②这种儿童福利面向困境儿童群体,如孤残儿童、流浪儿童、留守儿童、受虐待儿童等。“广义的儿童福利指的是一切针对全体儿童的,促进和保障儿童生理、心理以及社会潜能得到最佳发展的各种方式和设计。”^③广义的儿童福利包括儿童生存、保护和发展的方方面面,涉及到供给儿童福利服务的国家、社会组织 and 团体、家庭等。从世界范围看,从广义上认识儿童福利是一项基本共识。广义的儿童福利意识事关对儿童及儿童福利的根本认识,而后者是建构一个国家儿童福利体系的核心社会基础。

① 参见(美)维维安娜·泽利泽:《给无价的孩子定价:变迁中的儿童社会价值》,格致出版社、上海人民出版社,2008年。

② 曾艳波:《儿童福利政策的国际比较与借鉴》,《当代青年研究》2011年第7期。

③ 陆士桢:《中国儿童社会福利需求探析》,《中国青年政治学院学报》2001年第6期。

（一）对儿童本质的认识至关重要

如何看待和对待儿童，即对儿童本质的认识，是决定各国儿童福利政策的基础。英国教育学家大卫·帕金翰在《童年之死》一书中指出：“童年的观念本身是一个社会的、历史性的建构。”^① 儿童不纯粹是一个生物学的概念和范畴。受到不同政治、文化、科学发展水平的影响，在不同的历史时期，儿童被用不同的方式看待，社会主流的儿童观是不同的。^② 无论是在西方，还是在中国，历史上儿童一直被“忽视”，其存在的价值和权利未被承认，他们没有独立的人格，是成人的附庸。直到被爱伦·凯称为“儿童的世纪”的20世纪，儿童才成为一个完整的社会概念。现代儿童观建构的轨迹是逐步呈现出来的：从儿童的劳动价值到儿童权利主体的浮现；从儿童权利主体地位的确认到儿童权利主体概念的深化和贯彻；从儿童公民观到致力于“建立一个适合儿童生长的世界”。^③ 从这演变透视出来的现代儿童观有两个重要的意识，一是儿童为本的权利观，二是成人社会的责任观。

可以说，世界各国的儿童福利制度，特别是比较完善的福利体系，背后一定是科学的儿童观加以支撑。例如与北欧诸国相比，美国不属于高福利社会，但其素有“儿童天堂”之称。早在1909年，西奥多·罗斯福总统就于白宫首次举行“全国儿童会议”，在国家治理和行政管理层面研究讨论儿童问题，决定在联邦政府设立美国儿童局。之后历经一个多世纪，美国逐渐形成了以立法作保障、由残补型取向发展为普惠型取向、社会各界共同参与实施和管理的一套完整的儿童福利体制，而支撑这一体制的是美国社会的儿童福利观念。在美国人的观念里，儿童是值得同情的无辜弱势群体，管好他们是管好社会的关键所在。在日本，1951年颁布的《儿童宪章》、1947年颁布的《儿童福利法》等法律文件，明确要保护所有儿童的权利。《儿童宪章》中特别指出，“儿童，作为人，应受人们的尊敬；儿童，作为社会的一员，应为人们所重视；儿童，应在良好的环境中为人们所抚育。”这一理念从人和社会两个角度揭示了儿童的本质，成为日本构建儿童福利体系的重要价值观基础。

中国社会高度重视儿童发展，但在中国文化语境中的儿童更多的是接班人，社会对儿童的态度更多的是教育。如果以社会排斥及整合的理论来看社会所有人群，儿童无疑是被排斥在社会主体运行机制之外的弱势群体，儿童政策在属性上是福利政策。而反思我国儿童政策，实际上一直处于福利政策缺失的状态，在儿童事业的整体诉求上，表现出政治取向高于福利取向，教育取向高于服务取向的政策倾向。改革开放以来，我国儿童福利事业虽然有了长足的发展，但仍然存在与国家发展现状、与大多数国家的儿童福利状况存在较大差距的问题。民政部社会福利和慈善事业促进司负责人在谈到我国儿童福利法律政策体系时表示，从当前儿童福利政策创制情况看，国家政策创制顶层设计不足、地方政策创制滞后的问题较为突出。^④ 而政策创

① 参见（英）大卫·帕金翰：《童年之死》，华夏出版社，2005年。

② 李娟娟：《西方儿童观的发展：童年的观念存在及其历史性》，《光明日报》，2011年7月12日第14版。

③ 郑素华：《现代儿童观的建构轨迹：20世纪以来国际公约的视野》，《青年探索》2011年第6期。

④ 王亦君：《我国适度普惠型儿童福利制度起步》，《中国青年报》，2013年8月11日第2版。

制不足背后的根本原因,则是对儿童本质认识上的一些传统偏差。

(二) 如何界定成人社会特别是政府的责任决定着儿童福利政策的选择

中国历来重视家庭对儿童的养育,但儿童是社会的人,儿童福利的本质是社会有责任为每一个儿童的生存与发展提供保障,政府是儿童福利的责任主体。和成人的医疗、养老保障不同的是,儿童福利是纯粹的政府投入。而在这个根本问题上,社会公众并没有清楚的认识,曾有相关政府部门负责人明确表示,我国使用的是社会保障的概念,“儿童福利”这一概念不可能在我国社会保障立法体系当中出现。这种认识势必影响整个儿童福利体系的建设,特别是政府财政的支持。纵观发达国家儿童福利发展历史,除了国家性质、社会意识和文化传统之外,儿童是以消费为主要生存方式的社会群体,经济的发展与福利投入之间的关系,社会经济发展水平和对儿童福利投入的比例,直接关系到儿童福利制度设计。

中国正处在社会转型的背景下,一方面是经济快速发展、成果巨大,另一方面是社会资源配置中轻重缓急、份额比例的结构矛盾突出,这已成为社会政策体系建立的重要影响因素。从儿童福利公共支出来看,无论是与儿童福利水平较高的瑞典等国家相比,还是与强调家庭责任、儿童福利支出较低的本国等国相比,甚至与东南亚地区的发展中国家相比,中国都存在比较大的差距。例如,在生育津贴支付类型上,中国没有陪产假和育儿假,也就没有相应的支付标准;在学前、小学和中等教育的总支出上,中国的支付水平只相当于挪威的39%^①;特别是中国对儿童福利服务项目上的支持几乎可以忽略不计。事实上,儿童福利的持续发展既有赖于社会生产力的不断提高,也依赖于整个社会特别是行政体系的观念和意识。明确儿童是国家发展的重要目标,而不是经济发展的工具,强调发展是儿童的权利,确定儿童发展的责任主体是成人社会与政府,无疑是核心的儿童福利理念。只有把这些认知在社会广泛传播并建构起来,才能在儿童权利导向下,真正构建起健全的、适合中国国情和发展阶段的完善的儿童福利体系。

二、依据国情选择儿童福利体系的基本原则和方向

一个国家的儿童福利体系,取决于建构这一体系的基本认识和指导思想,这里有两个特别重要的元素,一是形成共识的对儿童福利本质的理论认知;二是对本国国情和发展阶段的分析认识。

(一) 相关理论依据与国情差异下的选择

从儿童福利理论建构角度看,影响一个国家儿童福利体系的是对儿童福利诸多要素的分析。首先是儿童观指导下的需要理论。需要的概念源于儿童为本,但同时也是儿童社会福利理论中带有战略意义的概念,它决定着服务谁、服务什么、服务次序和服务标准这些基本问题。其次,

^① 王亦君:《我国适度普惠型儿童福利制度起步》,《中国青年报》,2013年8月11日第2版。

风险社会理论和弱势群体理论为儿童福利在整个社会福利体系当中的地位和作用提供了分析视角。德国著名社会学家乌尔里希·贝克的风险社会理论认为,全球化时代的到来也意味着风险社会的形成,“被制造出来的风险”越来越占有主导地位。^①作为面临最高风险的弱势群体,儿童必定会是首当其冲的受害者,其所受到的伤害也呈现出原因多样化、程度复杂化、后果复合化、影响深远化的特点,从而急需儿童福利制度在此语境下扮演帮助儿童规避和应对各种风险的不可替代的角色。弱势群体理论则从现代社会经济利益和社会权力分配不公平、社会结构不协调、不合理的视角,透析出儿童的弱势地位十分明显。第三是公共治理理论、新公共管理理论与新公共服务理论等,其探讨的是在满足公民基本需求问题上的责任划分和运行规律问题。事实上,包括儿童在内的任何社会个体福利的总和,都是由家庭、社会、市场与国家可能提供的福利净值所决定的。因为不能参加到劳动力市场而只能依赖成人社会的扶助,儿童没有足够的能力依靠自己从竞争性市场中获取福利。因此,儿童福利体系与模式的改革与完善,特别需要调整好国家(政府)、社会、家庭三者 in 福利供给过程中的关系模式与角色定位。^②上述一系列理论所内涵的儿童福利重要性、儿童需求理念、儿童福利管理中社会各方的角色和关系等认知,应当是各国儿童福利体系持续发展并不断完善的基础,也是建构中国特色儿童福利体系的基本理论和伦理依据。

从国别特色角度出发,制度完善的儿童福利模式必须解决一个基础选择问题,即在整个儿童福利体系中,确立什么样的福利标准,怎样划分政府、社会和家庭的责任,并依据各主体责任形成一个结构完整的体系。

世界儿童福利发展历史表明,儿童福利内容和结构的变迁是持续和深刻的,各国儿童福利制度建立的依据是本国的国情。北欧国家基于经济发展水平和执政的传统,选择的是制度性的、高层次的儿童福利体系。美国是在整体福利体系的框架中,选择了符合自己国情的儿童福利制度,如政府主导,其早在20世纪初就确认了联邦与各级政府对于儿童福利的优先考虑和责任承担;重视法规体系建设,据美国众议院1990年的一项报告,美国政府直接与儿童福利有关的法案就有127项以上,分为收入补助、营养、社会服务、教育训练、保健与住宅等六大类^③;高投入,伴随经济快速增长,儿童福利的政府支出快速增长等。日本儿童福利尽管也强调保护所有儿童的权利、给予每位儿童健康的养育,以及谋取所有儿童的幸福快乐,并由《儿童宪章》、《儿童福利法》、《儿童权利公约》予以明确,但在儿童福利设计的基本取向和理念上却具特色,如强调以家庭为主体,倡导在国家的帮助下,以家庭、近邻和亲属的互相帮助和企业的扶助为中心;注重儿童福利的多元供给,推行以地方政府(都道府县)、地方公共团体、企业、民间团体等多元化供给的儿童福利模式,国家并不直接承担供给的事务;讲求以儿童自立为目标,要“帮助儿童生活自立”,保证儿童人人享有尊严与人格、享受正常的社会生活,

① 参见(德)乌尔里希·贝克:《风险社会》,译林出版社,2004年。

② 参见王延中:《中国社会保障发展报告(2014)》,社会科学文献出版社,2014年。

③ 参见冯瑜婷等:《新编儿童福利》,台湾三民书局,2013年。

这体现了“家庭基盘的稳固充实、个人自立为指向的福利政策理念”。^①

（二）中国需要建构全面普惠型儿童福利制度

依据中国国情和快速发展状况，加快建构全面普惠型儿童福利制度，建立健全城乡一体化、保障制度化、组织网络化、服务专业化、惠及所有儿童的儿童福利制度和服务体系，基本实现面向全体儿童普惠的较高层次的福利水平，势在必行。

第一，选择高标准的普惠型儿童福利模式。其包括面向自身困境儿童、家庭困境儿童和问题儿童等非正常儿童的全面福利保障和综合服务，以及面向全体儿童的高水平的福利保障和服务供给，强调内容全面充分，保障和服务高层次。这种高水平选择，符合中国共产党的执政理念，符合中国社会发展的现实，更符合中国传统文化和国情。首先是落实“四个全面”，实现“中国梦”宏伟目标需要将儿童的健康成长作为中国共产党的重要执政目标。其次是现代化建设的必然结果。2015年我国人均国内生产总值已经达到8000美元，具备构建普惠型儿童福利体系的能力。三是国家儿童福利发展战略的应有内涵。“十二五”期间，特别是2015年儿童福利在快速发展，儿童福利实际水平不断提高。国家已经明确儿童福利发展坚持“三步走”战略：在“十二五”末建立以政府保障为主，覆盖全体孤儿和困境儿童的托底保障制度；到2020年，在全国范围内建立惠及自身困境儿童、家庭困境儿童和问题儿童等非正常儿童的制度，实现适度普惠的福利保障和服务供给；到建国一百周年即2049年，在全国范围内建立面向全体儿童的普惠型儿童福利体系。同时，儿童福利法律体系与政策体系亦在快速建设之中。《中国儿童发展纲要（2011—2020年）》、《国家贫困地区儿童发展规划（2014—2020年）》等政策性文件为儿童福利发展提供了纲领性的规划，《中华人民共和国刑法修正案（九）》、《反家庭暴力法》等法律法规强化了对儿童的保护，近几年出台的涉及儿童营养健康、卫生医疗保健、教育、流浪和留守儿童等特殊困难儿童教育和关爱等方面的政策性文件亦为儿童服务实际运行提供了相应的依据。在这样的条件下，儿童福利事业已经取得了重要进展，政府加强了对儿童福利事业的领导，加大了儿童福利事业的公共投入，社会组织、企业、家庭和个人多方参与，社会动员的儿童福利运行机制得到了进一步完善。在2015年“两会”上，“救助困境儿童”被写入政府工作报告，民政部在推行“百县千村”基层儿童福利服务体系建设试点工作，对基层儿童福利体系建设的实验探索取得了积极成效。应该说，中国正在搭建走向未来的普惠型儿童福利体系的基础。

第二，高度重视家庭在儿童福利中的重要作用。从现实国情和传统文化出发，在儿童福利制度设计上，坚持“以家庭为中心”的指向，以自助、互助、公助相结合的形式，以“家庭支援”和“儿童权利保障”为主要目标，应当成为中国的合理选择。从儿童福利视角出发，家庭的资源具有无偿性、天然性、便利性、不可替代性、无限发展性等特点。中国传统文化历来重视家庭，现存城乡二元结构也使得家庭在社会发展中具有非常重要的作用。通过帮助和支持家庭，增强

^① 王晓燕：《日本儿童福利政策的特色与发展变革》，《中国青年研究》2009年第2期。

家庭保障功能和提供儿童福利资源的能力,应当是中国儿童福利体系发展的自然选择。因此,要加快制度性设计,将家庭服务与建设纳入中国儿童福利体系的整体架构之中。

第三,要在福利体系中加强福利服务制度的建设。随着国家发展与社会进步,中国社会快速变迁带来的儿童实际生存环境恶化问题已不容忽视。一方面,群体性的困境儿童生存发展问题突出。尽管儿童福利事业在发展,困境儿童实际获得的生活、医疗等方面的救助在不断提升^①,但困境儿童的全面救助保护机制特别是服务体系还尚未建立。以农村留守儿童为例,这一群体规模巨大、分布广泛,受侵害事件数量多、影响大,已成为中国社会转型期具有重大影响的社会问题,而单纯的物质支援已经很难彻底解决这个群体的发展问题。其他如流浪儿童、贫困家庭儿童、事实孤儿、童工、受艾滋病影响儿童、大病重病儿童等困境儿童群体作为客观存在,不仅直接影响这些儿童自身的成长,也直接关系到社会发展与稳定。另一方面,儿童生存环境与权益被侵害等问题急需引起高度重视。在现实中,社会快速转型影响社会风气和人们的心理健康,儿童成为最突出的受害者。特别是作为儿童生存发展的基本单位和基础保障的家庭环境恶化问题,更加需要引起关注并采取妥善的对策加以解决。20世纪80年代以来,中国的离婚率直线上升,家庭关系与家庭状况越来越复杂多变,腐败形成的婚外关系、非婚生现象等使得家庭环境不正常儿童的比例在持续上升,儿童发展问题趋向多元和复杂化。同时,传统落后的儿童观念依然顽固,影响着家长的育儿行为,儿童暴力事件屡发,恶性暴力致死事件不断发生。一部分孩子因为孤独症、阅读困难、人际交往障碍等心理疾患而产生的社会适应不良问题发生率越来越高。所有这些,均需要在加大儿童福利公共支出的同时,高度重视专业化的儿童福利服务体系的建设。

三、建立完善的儿童福利保障机制

改革开放以来,中国儿童福利发展有两个显著特点:一是内涵不断变化,儿童福利发展处于一个动态体系之中;二是功能由救助、矫治、扶助等恢复型功能向维护权利、健康成长等发展型功能变化。要真正实现儿童福利事业的健康持续发展,必须尽快建立起合理、高效的运行机制,即由司法保障体系、管理服务体系和监督评估体系构成的儿童福利保障机制。

第一,尽快研究制定完整的儿童福利法制体系。出台《儿童福利法》,并以其和《儿童发展纲要》为基本依据,加快构建涵盖全体儿童和儿童全面需求,包括相关法律、法规与政策在内,分层级的体现儿童需求导向、弱势优先的儿童福利法制体系。通过法律政策搭建儿童福利体系的内容结构与标准,实现对全体儿童与儿童的全面需求的全覆盖。在项目设置上,突出针对贫困、残疾、留守等困境儿童,以及针对学习困难、辍学、适应不良等发展需求的基本保障制度,实现弱势优先,同时完善家庭建设和服务的政策体系,并将这些内容以及实施程序、问责机制法

^① 丁建定、陈静:《中美儿童公共医疗保险体系比较研究》,《社会保障研究(北京)》2016年第1卷。

制化,实现对整个体系的制度上的可靠保障。

第二,建立完善的儿童管理服务体系。发达国家完善的儿童福利管理体系,一般都具有从上到下领导机构健全且有较高层级的特点,其儿童福利行政部门职能全面覆盖儿童需求,职能范畴具有综合性,管理系统完善健全,对儿童的服务落实具体。例如,在日本,中央政府在厚生劳动省专门设有主管儿童福利的儿童福利局。在美国,以受虐或遭到疏忽的儿童救助服务为例,其管理和实施层面就含有一系列制度和程序,包括儿童虐待与疏忽通报,通报后进一步评估,家庭维持和安置防治服务,关怀中心安置,永久性安置等,这些程序规定使儿童保护落实到了“最后一公里”^①。建立具有中国特色的儿童福利管理服务体系,首先要从政府设置专责机构做起,建议尽快在中央一级设立专门的儿童发展局,主管全国儿童福利工作,负责儿童福利的发展构架、政策制定、执行监管、法律倡导及部分直接服务,并与教育、卫生、计生、公安、司法、财政等相关部门形成有机、有效联动的机制;同时,在省、市、县、乡镇政府设置儿童福利部门并履行相应的管理与服务职能,在城乡社区建立儿童福利服务中心并设置专门的儿童福利主任。这样便可建立起统一协调的儿童福利行政网络,从中央到地方形成儿童福利行政体系的一体化。其次要立足社区发展儿童福利服务网络,把儿童养育中心、教育中心、幼儿园以及为各种困境儿童提供福利服务的设施,落实到城乡基层社区,让每个孩子都能够享受到具体的儿童福利服务。

第三,要加大儿童福利的公共投入,建构起儿童福利资金保障机制。一是将儿童福利资金列入财政预算,明确儿童福利经费来源和保障机制^②,加大财政预算投入并确保正常增长,落实并保障政府投入为主。二是要制定和实施积极的税收激励政策,鼓励企业和民间资金进入儿童福利服务领域,充分调动民间投资儿童福利服务事业的积极性。三是积极扶持以儿童、家庭、社区为对象的公益性、专业化社会服务组织。从国外经验来看,社会组织的发育是现代化发展的必然趋势,也会给儿童福利带来服务专业化的特点。因此,我国应当特别重视由各级儿童保护部门、各类儿童服务中心和服务机构、民间组织以及志愿者队伍等构成的儿童专业服务体系的建设和完善。同时,强化信息平台、评估机构和调查机构的建设,加强对儿童服务的监督与评估。

第四,重视建立儿童问题社会监测制度和体系。常态化的、专业性的对儿童问题的有效监控是保护儿童权益、预防儿童社会问题的关键举措。1981年挪威建立了世界上第一个儿童权利督察员制度。随后,很多国家建立了不同模式的儿童权利督察员制度,对儿童问题迅速做出反应,代表儿童发表意见,对事关儿童的政策和立法发声。中国也需要尽快建立起日常的、全面的儿童问题社会监测机制,在全社会形成对社会(政府)、家庭和学校的三层监测网络。家庭是公权力很难干预到的私人领域,加上中国传统文化将家事视为私事,致使很多发生在家庭里的儿

① 郑素华:《现代儿童观的建构轨迹:20世纪以来国际公约的视野》,《青年探索》2011年第6期。

② 戴建兵:《我国适度普惠型儿童福利的财政支出规模测度》,《社会保障研究(北京)》2016年第1卷。

童问题难以被发现，故家庭层面的监测尤为重要；频发的校园暴力也要求尽快将学校纳入儿童问题监测系统之中。

第五，加快儿童福利专业队伍建设。从儿童福利发展的趋势看，专业人员在儿童福利体系中的作用必定越来越突出，美国和日本都有专门的“社会福利主事”“儿童福利工作者”等专门技术人员。中国也需要尽快在国家职业体系中建立儿童福利工作专业人才队伍。2014年，团中央、人力资源社会保障部、财政部、民政部等部门曾经联合发文，明确要加强青少年事务社会工作专业人才培养。应按照这一精神，在我国职业序列里设立儿童福利社会工作专业人才，同时建构起完善的专业培训体系，打造一支与儿童数量相匹配、能够满足儿童全面需求的专业队伍。

Constructing a Child Welfare System with Chinese Characteristics

Lu Shizhen

(China Youth University for Political Sciences, Beijing 100089, China)

Abstract: Child welfare is one of the important indicators of the maturity and development of a country's social security system. It has become a top priority for China to conduct an overview on and clarify its child welfare system, and then construct one with Chinese Characteristics. First, it is necessary to widely disseminate scientific views on children and child welfare. Instead of being viewed as tools for economic development, children are the goals of development. Moreover, development should be conceived as children's rights, while adults and the government should be held accountable for children's development. Second, China needs to give consideration to the country's condition while choosing basic principles and directions for the child welfare system towards high standards, universality and centering on family. Third, the government should introduce an operating mechanism for child welfare, which consists of judicial, administrative, supervision and evaluation system.

Key words: child welfare system; views on children; service delivery; operation mechanism

(责任编辑：仇雨临)