

· 社会福利 ·

人口负增长背景下中国儿童福利模式 发展研究

姚建平

[摘要] 中国计划经济时期的残补型儿童福利制度主要是为孤残儿童提供救助保护。改革开放后，儿童福利对象进一步扩展到困境儿童。近年来由于困境儿童数量减少，兜底性儿童福利需求也随之减少。孤儿儿童数量大幅下降导致儿童福利院被迫转型，将服务对象扩展至困境儿童。人口负增长背景下儿童福利制度开始利用普惠性政策来促进生育，主要表现为实施育儿补贴和普惠托育服务政策。尽管未来困境儿童福利的供给总体会进一步缩小，但孤独症儿童、单亲家庭儿童等困境儿童福利需求会增加。中国儿童福利制度的发展方向应该是在提高困境儿童生存保障水平的基础上增加发展型福利服务。同时，进一步完善育儿补贴、托育服务、生育休假和义务教育等生育促进相关的普惠性福利政策。

[关键词] 人口负增长；困境儿童；残补型儿童福利；普惠型儿童福利

一、面向孤残儿童和困境儿童的福利制度

（一）孤残儿童救助

新中国成立以后，与当时计划经济时期的“国家－单位保障”制度相适应，儿童福利制度具有明显的时代特征。在城市地区，由于大部分人的社会保障都来自于工作单位，儿童也因此通过父母的工作单位得到保障。失去家庭和父母的孤儿、弃婴会被送到儿童福利院来获得救助保护。当时的儿童福利院由政府全额拨款和派人经营，福利院对儿童的照顾体现党和政府对孤残儿童的关爱。在农村地区，1956年6月一届全国人大三次会议通过了《高级农业生产合作社示范章程》并建立了“五保制度”。五保对象不仅包括农村孤寡老人，孤儿也可以获得“五保”供养，从而获得集体保障。

在计划经济时期，由于集体主义观念的影响，人们通常认为孤残儿童在机构过集体生活要优于被寄养在普通家庭中。改革开放以后，受到市场经济和对外开放的影响，机构儿童的养育观念发生了很大改变。尤其是到了20世纪90年代，通过不断的探索、实践和争论，人们逐渐

[作者简介] 姚建平，华北电力大学人文与社会科学学院教授、博士生导师。主要研究方向：儿童福利、社会救助。
[基金项目] 国家社会科学基金重点项目“共同富裕目标下社会救助标准改革研究”（24ASH012）。

认识到回归家庭才是孤残儿童的最佳选择。这种背景下，院内家庭式照料、家庭寄养、家庭收养和涉外收养、社会助养等新方式开始成为儿童福利机构的发展方向。

从新中国成立至改革开放初期很长的一段时间，我国儿童福利主要是指由民政部门举办的儿童福利院服务，其目标群体是孤儿、弃婴和残疾儿童。这些儿童通常入住儿童福利机构，是典型的残补型儿童福利。

（二）困境儿童福利制度的发展

改革开放之后，随着社会经济的发展，儿童福利的目标对象逐渐拓展。特别是 21 世纪初期国家提出建立适度普惠型儿童福利制度后，儿童福利开始聚焦于困境儿童。2013 年 6 月，民政部下发《关于开展适度普惠型儿童福利制度建设试点工作的通知》（民函〔2014〕105 号），提出困境儿童包括儿童自身困境和家庭面临困境两种情况。2016 年，《国务院关于加强困境儿童保障工作的意见》（国发〔2016〕36 号）将困境儿童界定为因家庭贫困导致生活、就医、就学等困难的儿童，因自身残疾导致康复、照料、护理和社会融入等困难的儿童，以及因家庭监护缺失或监护不当遭受虐待、遗弃、意外伤害、不法侵害等导致人身安全受到威胁或侵害的儿童。^①从服务对象来看，适度普惠型儿童福利已经大大超出了传统孤残儿童福利。

由于大部分困境儿童要在家庭的照料下成长，因此其福利供给也不同于传统孤残儿童在福利机构中养育。

一是贫困儿童社会救助。尽管最低生活保障制度并不是专门针对贫困儿童，却能让生活在低保家庭的儿童获得基本生活救助。低保制度还通过分类施保措施提高低保家庭儿童的保障水平，这是对儿童的特殊照顾。例如，根据 2014 年 12 月 19 日北京市民政局、北京市财政局联合下发的《关于规范和统筹我市城乡居民最低生活保障分类救助制度的通知》（京民社救发〔2014〕484 号），抚养 16 周岁及以下未成年人的低保家庭，按照城市低保标准的 20% 上浮救助标准。在低保申请时，抚养 16 周岁及以下未成年人的单亲家庭，家庭收入按照城乡低保标准的 100% 进行收入核减。^②

二是社会散居孤儿基本生活费制度。在孤儿基本生活费制度实施之前，“五保”制度和儿童福利院为城乡孤儿提供了基本生活保障。针对社会散居孤儿没有任何制度支持，导致其生存状况堪忧。2010 年 11 月 26 日，民政部会同财政部下发了《关于发放孤儿基本生活费的通知》（民发〔2010〕161 号），决定自 2010 年 1 月起为全国孤儿发放基本生活费。孤儿基本生活费制度实现了我国儿童福利制度的重大转型，国家对孤儿的基本生活保障从院内扩大到院外，救助对象不再局限于福利机构内集中的孤儿和弃婴，而是拓展到所有失去父母保护的儿童。

三是受艾滋病影响儿童的救助保护。艾滋孤儿问题主要源于 20 世纪 80 年代末、90 年代中

^① 国务院：《关于加强困境儿童保障工作的意见》（国发〔2016〕36 号），中国政府网：https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2016-06/16/content_5082800.htm，2016 年 6 月 13 日。

^② 北京市民政局、北京市财政局：《关于规范和统筹我市城乡居民最低生活保障分类救助制度的通知》（京民社救发〔2014〕484 号），北京市人民政府官网：https://www.beijing.gov.cn/zhengce/gfxwj/201905/t20190522_58154.html，2014 年 12 月 19 日。

前期不规范的采供血行为造成群众感染艾滋病。面临失去父母的打击和生活的极端贫困，再加上社会的偏见和恐惧，艾滋孤儿的生存处于社会最边缘的境地。为了救助艾滋孤儿，2004 年 5 月民政部下发了《关于加强对生活困难的艾滋病患者、患者家属和患者遗孤救助工作的通知》，提出了生活救助、医疗救助、抚养安置和社会关爱的具体政策、措施。民政部门将符合条件的生活困难的艾滋病患者、感染者、患者家属和患者遗孤，纳入低保、五保供养或农村特困户生活救助范围。同时，将受艾滋病影响儿童根据情况列为普通中小学免费教育、“两免一补”和其他教育救助政策的重点对象。^①

四是残疾儿童医疗康复。对残疾儿童及其家庭来说，最重要的政策措施是医疗康复。2011 年，中国残联印发实施《残疾儿童康复救助“七彩梦行动计划”实施方案》，提出在 2011 年—2015 年内为 3 至 6 岁的 36000 名贫困孤独症儿童等残疾儿童提供康复训练补贴，总计金额 43200 万元，每人 1.2 万元/年。^②各地也出台了一些政策文件为残疾儿童康复提供补贴。例如，北京市在 2011 年颁布的《北京市残疾儿童少年康复补救办法》提出，具有北京户籍、年龄不满 16 周岁、持有残疾证的儿童可以享受定点机构康复的训练和服务，精神等残疾儿童少年每人每月补助总金额最高不超过 2000 元。民政部、卫生部、中国残联等部门专门制定了相关法规政策，指导各地建立了以专业康复机构为骨干、社区为基础、家庭为依托的残疾儿童康复服务体系。

五是流浪儿童救助保护。20 世纪 80 年代改革开放以后，由于当时针对流浪乞讨人员的措施主要是依托收容遣送制度，因此并未对流浪儿童形成有效的救助保护。2003 年，国务院颁布《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》及其实施细则，城市流浪乞讨人员的收容遣送改为自愿性救助，流浪儿童政策也从收容遣送转为社会救助。此后，各地开始依托救助站建立未成年人救助保护中心，为流浪儿童提供食物、住处、医院救治、帮助返家、心理咨询及非正式教育等。为了规范各级未成年人保护中心的建设，2008 年民政部发布了《流浪未成年人救助保护中心建设标准》。至此，我国流浪未成年救助保护体系形成。

目前，我国已经建立了较为完善的困境儿童福利体系。2025 年 5 月 9 日，国务院办公厅印发《关于进一步加强困境儿童福利保障工作的意见》（国办发〔2025〕18 号）并提出，要完善困境儿童基本生活保障体系、医疗康复服务体系、基本公共教育服务体系、心理健康关爱服务体系、人身安全保护体系、法定监护责任体系等，这标志着未来我国困境儿童福利水平和保障范围将进一步提升。

二、人口负增长对困境儿童福利发展的影响

早在 1995 年，中国的总和生育率已低于更替水平，且越年轻的生育群体生育意愿越

① 国务院办公厅：《艾滋病致孤儿童救助安置取得新进展》，中国政府网：https://www.gov.cn/ztlz/2006-01/01/content_145065.htm，2006 年 1 月 1 日。

② 中国残疾人联合会：《残疾儿童康复救助“七彩梦行动计划”实施方案》，中国政府网：http://www.gov.cn/fuwu/cjr/2013-07/04/content_2630753.htm，2011 年 12 月 2 日。

低。^①2023年1月国家统计局发布的数据显示,2022年全国人口自然增长率为-0.60%,标志着中国正式进入人口负增长时代。生育率下降的同时传统困境儿童服务对象规模也在不断下降,并进而影响困境儿童福利事业的发展。

(一) 孤残儿童数量减少及儿童福利院转型

孤残儿童一直是我国儿童福利事业最重要的组成部分。2012年底,全国共有孤儿57.0万人,其中集中供养孤儿9.5万人,社会散居孤儿47.5万人。到2024年底,全国共有孤儿13.1万人,其中机构集中养育孤儿3.7万人,社会散居孤儿9.3万人。^②长期以来,收养是儿童福利院孤残儿童养育和安置的重要方式。2010年以前,儿童福利院的孤残儿童数量一直呈现上升趋势,为了减轻福利院的压力,福利院积极推动儿童收养工作。例如,从1964年到1995年,大同市儿童福利院共收养婴幼儿6500名,他们中排除458人与自己的父母团聚以外,共有3627人被收养,占福利院收养儿童的55.8%。^③由于孤儿数量不断下降,中国家庭儿童收养登记的数量在2003年达到最高峰54159件之后开始逐年下降,2012年时只有最高峰时的一半左右,到2023年只有8162件。与此同时,外国公民收养登记件数在2005年达到峰值(14036件),此后开始下降。到2020年,外国公民收养登记只有63件,几乎可忽略不计。^④

孤残儿童数量下降不仅会导致基层儿童福利机构普遍面临“无童可养、有床无人”的困境,也会给儿童福利机构带来其他难题。由于入院孤儿数量减少,孤儿基本生活保障金等专项预算投入也会降低。儿童福利机构面临维修或租金、人力开支、运营维护等刚性支出递增,特殊养育服务的供给能力和沉淀资金与服务绩效之间的差距越来越大。^⑤这种情况下,儿童福利机构被迫转型,将服务对象从孤残儿童延伸至困境儿童。

一是推动康复、特教服务等功能辐射社区。儿童福利机构主要养育的是孤残儿童,因此聚集了大量资源和专业技术人才。由于服务对象不断减少,机构集聚的专业优势受到了越来越大的限制,甚至出现了人才流失。与此同时,社会上脑瘫患儿、自闭症儿童等残疾儿童的康复需求越来越大。这种情况下,一些儿童福利机构开始主动进行服务社会化探索,积极承担残疾儿童康复救助公共服务,为社区中的残疾儿童提供康复训练、开展家长培训等服务,将福利机构的功能向社区延伸。例如,宁夏儿童福利院通过改造儿童福利院的设施,完善特殊教育课程体系,面向社区3—6岁残障儿童开设学前特殊儿童实验班,为社区残障儿童提供多形式、个性化的特殊教育服务。^⑥

二是县级儿童福利院转型为未保机构。由于孤残儿童的数量减少,很多县级儿童福利院面临没有儿童收养的窘境。与县级儿童福利院资源闲置现状对应的是基层未成年人救助保护力量

① 王军、王广州:《中国低生育水平下的生育意愿与生育行为差异研究》,《人口学刊》2016年第2期。

② 民政部:《2012年社会服务发展统计公报》,民政部官网:<https://www.mca.gov.cn/n156/n189/c93366/content.html>,2013年6月19日;民政部:《2024年民政事业发展统计公报》,民政部官网:<https://www.mca.gov.cn/gdnps/n2445/n2451/n2458/n2681/c1662004999980006189/attr/400985.pdf>。

③ 尚晓媛:《中国弱势儿童群体保护制度》,社会科学文献出版社,2008年,第96-97页。

④ 根据历年《中国统计年鉴》数据整理所得。

⑤ 王龙飞、夏传玲:《人口负增长背景下儿童福利事业高质量发展路径探析》,《中国民政》2025年第6期。

⑥ 刘希伟:《宁夏儿童福利院:聚焦儿童需求推进转型发展》,《社会福利(实务版)》2021年第4期。

的不足。在这种情况下，2021 年 5 月民政部等十四部门联合印发了《关于进一步推进儿童福利机构优化提质和创新转型高质量发展的意见》，要求到 2025 年县级民政部门已设立儿童福利机构原则上转型为未成年人救助保护机构。儿童福利机构与未成年人救助保护机构功能定位差异很大。前者主要面向孤儿和残疾儿童，着重于“收养”，常体现为长期监护。后者覆盖面囊括了生活无着落的流浪乞讨、遭受监护侵害、暂时无人监护的农村留守儿童和困境儿童，侧重于关爱保护和临时监护。

三是构建普惠性儿童福利的枢纽平台。由于孤儿数量大幅减少，儿童福利院开始改变仅服务和养育孤残儿童的传统角色。例如，2016 年，杭州市儿童福利指导中心在杭州市儿童福利院内成立。儿童福利指导中心在市级层面推动文件制定、标准建设、资源共享等工作，机构则负责具体落实困境儿童服务工作。^①从各地实践情况来看，儿童福利指导中心主要目标是资源整合，推动建设市—区县—街道（乡镇）—社区（村）四级儿童福利服务体系。同时，儿童福利机构从单纯接收社会孤儿转为向困境儿童及家庭提供康教评估、代养服务、心理疏导、引导转介等多项服务。

（二）其他困境儿童数量减少及对儿童福利的影响

贫困儿童曾经是我国最大的困境儿童群体。由于经济发展、脱贫攻坚任务的完成以及人口出生率下降等原因，这一群体的数量也大规模下降。例如，2009 年底全国共有 2345.6 万城市低保对象。到 2024 年底，全国城市低保对象只有 625.0 万人。2013 年底，全国有农村低保对象 5388.0 万人。到 2024 年底农村低保对象只有 3361.5 万人。^②也就是说，城市低保对象减幅超过三分之二，农村低保对象也下降了近四成。在低保对象大幅下降的情况下，低保家庭中的儿童也必然大幅下降。

改革开放后，由于城市化和人口流动导致大量农村人口涌入城市，也带来了大量的流动儿童。进城务工人员由于自身文化水平和社会排斥等方面的原因，在城市很容易陷入困境，难以获得社会保障和救助，其子女也很难进入公办学校上学，种种因素导致城市出现了大规模的流浪儿童。随着儿童数量的减少和社会治理不断完善，流浪儿童的数量也大幅下降。21 世纪初期中国流浪儿童的人数远远超过 30 万人。^③2008 年，全年救助城市生活无着的流浪乞讨未成年人 15.6 万人次。但是 2024 年，全年救助流浪乞讨未成年人只有 1.3 万人次。^④其他需要民政兜底的困境儿童也大幅减少。例如，由于经输血传播艾滋病途径基本阻断，经注射吸毒和母婴传播得到有效控制，加上对艾滋病的社会防护意识显著提高等原因，农村受艾滋病影响儿童也显著下降。

贫困儿童、流浪儿童、受艾滋病影响儿童等都是需要提供基本生存救助保护的困境儿童。由于数量的减少，相关福利制度也需要进行相应的调整。例如，由于低保儿童数量减少、孤儿基本生活费制度等相关儿童福利制度的完善，一些地方实际上已经取消了针对低保家庭儿童的分类施保。由于流浪儿童的减少，各地的未成年救助保护中心的救助对象也由过去的流浪儿童

① 麻培均、朱登燕：《创新“机构+N”服务模式 打造枢纽型福利机构》，《社会福利（实务版）》2019 年第 5 期。

② 数据来源于相关年度《民政事业发展统计公报》《社会服务发展统计公报》。

③ 张齐安、杨海宇：《中国流浪儿童》，《社会福利》2002 年第 9 期。

④ 数据来源于相关年度《民政事业发展统计公报》。

转为主要救助家暴儿童等。

三、普惠型儿童福利应用于生育促进

人口负增长背景下我国儿童福利制度开始转向利用普惠性福利政策来促进生育，具体包括通过实施育儿补贴制度来降低育儿经济成本，通过提供普惠性托育服务来降低儿童照护成本等。

（一）育儿补贴

育儿补贴政策可以有效地降低生育孩子的时间成本和机会成本，为家庭提供抚养孩子的经济扶助。Andersen 等人认为育儿补贴可以通过改变生育和育儿假的直接成本来影响人们的生育决策。^①尤其是在快速城镇化背景下，生育成本上升和社会养老开展会带来生育行为的正外部性。育儿补贴可以规避生育行为正外部性引致的生育水平下降，通过改变生育行为为家庭成本和家庭收益之间的关系来释放生育力量。^②在人口负增长的背景下，各地政府开始陆续推出育儿补贴政策（见表1）。

第一，从颁布时间来看，攀枝花市和临泽县都是2021年实施育儿补贴政策，时间最早。长沙市、温州市和哈尔滨市是2022年实施，杭州市、济南市、云南省和沈阳市均于2023年1月实施。黄山市到2025年才实施育儿补贴政策。尽管育儿补贴政策一旦实施会给财政带来很大的压力，但由于欠发达地区面临更大的人口压力，因此也更愿意实施此类鼓励生育的政策。

第二，从发放方式来看，云南省、临泽县是一次性发放和按年发放相结合，济南市、哈尔滨市、攀枝花市和沈阳市为按月发放，杭州市、温州市、长沙市为一次性发放。一般说来，按月发放的财政压力会比一次性发放要更大一些，但这也表明地方政府使用生育补贴政策促进人口增长的决心也更大。

第三，从发放对象看，深圳市、温州市、临泽县为一孩、二孩和三孩。云南省、济南市、哈尔滨市、杭州市为二孩、三孩。攀枝花市为二孩及以上孩次。长沙市包括三孩及以上孩次。沈阳市只针对三孩家庭。因此，大部分地区是针对二孩、三孩发放补贴。

第四，从发放金额看，一次性发放的金额在1000—20000元不等。按年发放的金额在800—10000元不等。除哈尔滨市三孩每月发放1000元，其余按月发放的省份均为500元/月。育儿补贴发放金额大都与孩次正相关。

表1 2021—2025年部分地区育儿补贴政策实施状况

地区	实施时间	政策文件	发放方式	发放标准
四川省 攀枝花市	2021.06.12	《攀枝花市关于促进 人力资源聚集的十六 条政策措施》	按月发放	二孩及以上孩子，每月每孩发放500元 育儿补贴金，直至孩子3岁。

① Synøve N Andersen, et al., "Can a Cash Transfer to Families Change Fertility Behaviour?" *Demographic Research*, 2018, 38(33).

② 杨华磊等：《目标不一致、正外部性与生育补贴》，《中国经济问题》2019年第4期。

地区	实施时间	政策文件	发放方式	发放标准
甘肃省临泽县	2021.09.09	《临泽县优化生育政策促进人口长期均衡发展的实施意见(试行)》	一次性发放和按年发放相结合	一孩、二孩、三孩一次性分别给予2000元、3000元、5000元的生育津贴；二孩和三孩每年分别发放5000元和10000元育儿补贴，直至孩子三岁。
浙江省温州市	2022.09.24	《温州市户籍人口一次性生育补贴发放办法》	一次性发放	一孩发放一次性生育补贴1000元；二孩发放一次性生育补贴2000元；三孩发放一次性生育补贴3000元。
湖南省长沙市	2022.07.30	《关于发放三孩育儿补贴有关事项的通知》	一次性发放	三孩及以上孩次每孩次一次性补贴1万元。
哈尔滨市	2022.11.29	《哈尔滨市优化生育政策促进人口长期均衡发展的实施方案》	按月发放	二孩每月发放500元育儿补贴，直至满3周岁。三孩每月发放1000元育儿补贴，直至满3周岁。
云南省	2023.01.01—2025.12.31	《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的实施方案》	一次性发放和按年发放相结合	二孩发放一次性补贴2000元，另外每年发放800元育儿补助。三孩发放一次性补贴5000元，另外每年发放800元育儿补助。
山东省济南市	2023.01.01	《济南市优化生育政策促进人口长期均衡发展实施方案》	按月发放	二孩、三孩每孩每月发放600元，直至该子女满3周岁。
浙江省杭州市	2023.01.01	《杭州市育儿补助实施办法(试行)》	一次性发放	二孩给予一次性补助5000元；三孩给予一次性补助20000元。
辽宁省沈阳市	2023.01.20	《关于印发沈阳市实施积极生育支持措施促进人口长期均衡发展实施方案的通知》	按月发放	三孩每月发放500元育儿补贴，直至孩子3周岁止。
安徽省黄山市	2025.10.14	《黄山市生育补贴实施办法(试行)》	一次性发放	生育二孩的给予一次性补贴3000元，生育三孩的给予一次性补贴10000元。

在各地的实践探索基础上，2025年7月28日，国家育儿补贴制度实施方案公布。从2025年1月1日起，无论一孩、二孩、三孩，每年均可领取3600元补贴，直至年满3周岁。此外，对按照育儿补贴制度规定发放的育儿补贴免征个人所得税。这项政策面向全国育儿家庭直接发放现金补贴，预计每年惠及2000多万个婴幼儿家庭。^①中央财政自2025年起设立共同财政事权转移支付项目“育儿补贴补助资金”，对发放国家基础标准育儿补贴所需资金，按比例对东部、中部、西部地区予以补助。

总体看来，当前各地的育儿补贴水平仍然有限。按月或按年发放的补贴仅针对0到3岁儿童，补贴年限较短。同时，一次性发放的育儿补贴主要发挥倡导和鼓励生育的示范效应，降低生育家庭经济成本的作用有限。

(二) 普惠性托育服务

0至3岁婴幼儿无人照料，是制约生育意愿的主要原因之一。发展托育服务可以解决家庭抚育能力不足，是促进生育政策落地的重要措施。计划经济时期，依托工作单位和社区举办托

^① 《国家育儿补贴方案公布！3周岁前每娃每年3600元》，中国政府网：https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202507/content_7034136.htm，2025年7月28日。

育机构是解放妇女劳动力、解决职工托育问题的主要方式。改革开放以后，为了适应市场经济的发展，大量机关、企事业单位和街道办的托儿所被停办或者向市场抛售，特别是企业办托被当作包袱甩掉。与此同时，大量民办幼儿园和托育机构开始建立。

由于民办托育机构的营利性导向，导致生育家庭的婴幼儿看护照料成本大幅增加，加重了家庭负担。为此，国家开始发展公益性和普惠性托育服务。2010年，国务院颁布的《关于当前发展学前教育的若干意见》（国发〔2010〕41号）提出，发展学前教育必须坚持公益性和普惠性，保障适龄儿童接受基本的、有质量的学前教育；在举办方式上，必须坚持政府主导，社会参与，公办民办并举，落实各级政府责任，充分调动各方面积极性。^①这在一定程度上改变了过去主要依靠社会力量举办托幼机构的做法。

与此同时，我国生育政策从2011年以来相继做出“双独二孩”、“单独二孩”再到“全面二孩”等调整，但人口增长依然远不及预期。这说明促进人口增长仅仅放开生育政策还远远不够，必须有配套的托育政策为育儿家庭解决后顾之忧。2019年3月，李克强总理在政府工作报告中指出：“发展更加公平更有质量的教育。要针对实施全面两孩政策后的新情况，加快发展多种形式的婴幼儿照护服务，支持社会力量兴办托育服务机构”。^②这为我国托育服务事业的发展进一步指明了方向。2019年5月发布的《国务院办公厅关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》提出，“将婴幼儿照护服务纳入经济社会发展规划，加快完善相关政策，强化政策引导和统筹引领，充分调动社会力量积极性，大力推动婴幼儿照护服务发展，优先支持普惠性婴幼儿照护服务机构”。^③2021年7月20日，《中共中央、国务院关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》宣布实施全面三孩生育政策，并提出托育是支持生育的重要配套措施，托育问题进一步得到国家和社会的重视，普惠托育服务体系建设与生育政策配套衔接成为托幼事业发展的显著特征。

从实践的角度来看，我国幼儿园建设已经非常完善。近年来，随着幼儿数量的显著减少，甚至出现了幼儿园大量关停的现象。与此同时，0到3岁托育服务却难以满足生育家庭需求，成为制约生育的重要因素。随着全面三孩政策的实施，各地开始探索建设普惠性托育服务体系，通过给予民办托育机构资金和政策等方面的支持，为生育家庭提供可负担的托育服务。表2是部分地区普惠托育服务机构政策待遇情况。

第一，从政策颁布时间和地区来看，安徽省于2022年12月颁布普惠托育服务机构认定办法，时间最早。之后依次是北京市（2023年10月）、重庆市（2023年12月）、广东省（2024年6月）、内蒙古自治区（2024年12月）。贵州省、宁夏回族自治区、四川省、湖南省、福建省和新疆维吾尔自治区于2025年颁布各自政策。尽管普惠托育服务政策可能增加地方财政压力，但为应对人口挑战和促进托育服务发展，各地均积极出台支持措施。

① 国务院：《关于当前发展学前教育的若干意见》（国发〔2010〕41号），中国政府网：https://www.gov.cn/jzwgk/2010-11/24/content_1752377.htm，2010年11月24日。

② 李克强：《多点发力补短板 让教育发展更加公平更有质量》，人民网：<http://lianghui.people.com.cn/2019npc/n1/2019/0312/c425476-30972052.html>，2019年3月12日。

③ 国务院办公厅：《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》（国办发〔2019〕15号），中国政府网：http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-05/09/content_5389983.htm，2019年5月9日。

第二,从政策支持方式看,主要包括运营补助、建设补助、租金减免、税费优惠和水电气热费用优惠等。具体补助发放方式也不太一样。四川省实行按月运营补助(每人每月 200 元),重庆市按托班类型实行按年补助(乳儿班每人每年 900 元,托小班 800 元,托大班 700 元),安徽省则提供一次性建设补助(每个托位 1 万元)。其他地区如福建省、贵州省等鼓励通过综合奖补、以奖代补等方式支持。补助对象均为被认定的普惠托育服务机构,旨在降低其运营成本。

第三,在补助金额方面,运营补助标准从每人每月 200 元到每年 900 元不等,建设补助最高为每个托位 1 万元。多数地区还强调落实水电气热按居民价格执行,并提供培训、医疗签约等配套支持。

当前各地普惠托育服务政策以机构支持为主,补助方式灵活,能够很大程度上降低托育服务机构的运营发展,有利于其可持续发展。总体来看,补助金额和覆盖范围可能有限,一些地方的补贴发放方式仍然较为粗放,更多地方的支持政策仍然在探索和完善过程中。

表 2 部分地区普惠托育机构政策待遇情况

地区	时间	政策文件	政策待遇
北京市	2023.10.13	市卫生健康委等:《关于开展普惠托育服务试点工作的通知》	普惠试点机构园所认定后比照本市现行普惠性幼儿园补助政策给予生均定额补助和租金补助,具体办法由市财政局会同相关部门制定。
福建省	2025.08.12	省人民政府办公厅:《关于推动普惠托育服务高质量发展的若干措施的通知》(闽政办〔2025〕21号)	鼓励采取提供闲置的国有房屋、减免场地费用、发放建设补助等措施,降低社会办托育机构办托成本。托育服务税费优惠,托育服务机构用水、用电、用气按居民生活类价格执行。
贵州省	2025.6.27	省卫生健康委等:《关于做好全省普惠托育服务机构有关工作的通知》(黔卫健发〔2025〕11号)	落实普惠托育服务机构在水电气热、房租减免等方面的减免政策。通过综合奖补、以奖代补等方式支持普惠托育服务机构发展。将托育服务从业人员纳入职业技能培训范围。为普惠托育机构提供婴幼儿健康管理、疾病防控、人员培训等支持。
四川省	2025.7.28	四川省卫生健康委等:《关于印发〈四川省普惠托育服务机构认定及补助管理办法(试行)〉的通知》(川卫规〔2025〕2号)	按照全日托在托人数和在托月数,给予每人每月 200 元的运营补助。每名婴幼儿当月在托时间达到或超过 15 天的,按 200 元予以补助;达到或超过 10 天但少于 15 天的,按 100 元予以补助;少于 10 天的,当月不予补助。
内蒙古自治区	2024.12.17	自治区卫生健康委等:《关于印发普惠托育服务机构认定及管理办法(试行)的通知》(内卫规范〔2024〕1号)	通过购买服务、减免租金、建设运营补贴、综合奖补、以奖代补等方式支持普惠托育服务机构发展,具体办法由各地自行制定。各级卫生健康、教育等部门组织的园长、骨干教师等培训,可将普惠托育服务机构纳入其中。
重庆市	2023.12.18	重庆市卫生健康委员会等:《关于印发重庆市普惠性托育机构认定及补助办法(试行)的通知》(渝卫发〔2023〕66号)	对普惠性托育机构实行运营补助,市级按普惠性托育机构每个工作日实际收托婴幼儿数,分托班类型予以补助。乳儿班:每人每年补助 900 元;托小班:每人每年补助 800 元;托大班:每人每年补助 700 元。
新疆维吾尔自治区	2025.9.26	自治区卫生健康委员会等:《关于印发〈新疆维吾尔自治区普惠托育服务机构认定及管理办法(试行)〉的通知》(新卫规〔2025〕6号)	鼓励各地通过购买服务、减免租金、建设运营补贴、激励性奖补等方式支持普惠托育服务机构可持续发展,具体办法由各地自行制定。

四、中国儿童福利改革发展理念和方向

中国儿童福利保障对象的范围是随着经济发展、社会文明进步而逐步拓展的。从孤儿到困境儿童，最终目标是所有儿童，儿童福利呈现从补缺型向普惠性不断转型的轨迹。随着人口结构的改变，困境儿童福利会进一步缩小，而普惠性儿童福利会不断扩大。在人口负增长背景下，如何推动儿童福利事业高质量发展是需要认真研究的重大课题。

（一）儿童福利理念转变

儿童福利事业的改革发展是建立在理念转变基础上。只有儿童福利理念更新之后才会落实到具体政策和实践。当前人口负增长背景下需要从以下两个方面明确我国儿童福利指导思想。

第一，儿童是准公共物品。在传统社会，儿童养育是为了给家庭带来劳动力，也为父母年老时提供经济保障。因此，儿童是给家庭在未来带来回报的私人长期投资产品。传统社会中的子女越多，意味着家庭抗风险能力就越强，因此多子多福是主流生育文化。在现代社会，随着义务教育和限制童工等法律制度的出台，儿童不能给家庭带来直接经济效应。儿童成年之后会成为社会的劳动者和纳税人，并为全体社会成员做贡献，这就将儿童从私人物品变成了（准）公共物品。再加上现代社会，公共性社会保险等制度使人们不再依赖子女获得养老、医疗等保障，很多人就会选择不生或少生育孩子。这种情况下，既然儿童是准公共产品，那么儿童养育的成本就应该由全社会分担。

在现代社会，儿童是国家未来的人力资本。儿童的品质决定了国家经济发展的质量和水平，决定着国家在全球的竞争优势。因此，儿童并非父母的个人投资，而是国家和全社会的投资。儿童社会投资核心理念是通过改善儿童福利来增加人力资本。例如，儿童津贴可以减少儿童贫困，实现儿童人力资本积累。国家对于贫困儿童和弱势儿童的救助帮扶，可以确保儿童获得平等的机会，减少儿童家庭背景对于儿童人力资本的影响，打破贫困的代际传递。普惠性儿童托幼和学前教育，不仅可以促进儿童发展，而且可以帮助母亲实现工作和家庭之间的平衡。^①既然儿童是国家人力资本，那么国家也应参与分担儿童养育成本。

第二，普惠性儿童福利是趋势。新中国成立后一直到改革开放初期，我国儿童福利制度的服务对象主要是孤残儿童，是典型的残补型儿童福利模式。改革开放后，市场经济在大大提高生产力的同时也带了一些新的儿童问题。例如，城市地区出现了大量流浪儿童，而农村却存在大规模的留守儿童。贫困差距的扩大导致儿童贫困问题凸显。随着经济社会的进一步发展，社会对孤儿、弃婴、残疾儿童等传统儿童福利对象的养育也提出了新的要求。进入 21 世纪以后，我国儿童福利对象逐渐从孤残儿童扩展到困境儿童。尽管如此，困境儿童福利仍然是传统孤残儿童福利的延伸，政策目标仍然是弥补家庭养育功能的缺失以维持儿童的基本生存，仍然是典型的残补型儿童福利。

随着我国人口负增长的出现，如何维持人口均衡增长已成为国家重要战略目标和任务，通过发展儿童福利来降低育儿成本是必要且重要的举措。改革开放 40 年使我国从低收入国家快速步入中等收入国家行列，这为建设普惠型儿童福利奠定了经济基础。^②从儿童投资的角度来看，

^① 马春华：《重构国家和青年家庭之间的契约：儿童养育责任的集体分担》，《青年研究》2015 年第 4 期。

^② 郑功成：《中国儿童福利事业发展初论》，《中国民政》2019 年第 11 期。

未来的国家竞争主要体现为人力资本的竞争。中国补缺型的儿童福利制度已经越来越难以适应巨大的经济社会变革和国际发展新形势。普惠型儿童福利模式的优势是能同时实现多重政策目标,既可以通过减轻家庭养育负担来鼓励生育,同时也可以达到反贫困和人力资本投资的效果。因此,未来进一步扩展普惠型儿童福利具有时代重要性和紧迫性。

(二) 儿童福利发展方向

1. 困境儿童福利

尽管人口负增长背景下总体儿童福利数量和需求会大幅减少,但是部分困境儿童福利需求会显著增加。

一是孤独症儿童福利服务。中国残联2023年发布的中国残疾人普查报告数据显示,孤独症患者已超1300万人,且以每年近20万人的速度增长。我国孤独症0—14岁儿童的患病率约为1%,这意味着每100个孩子中可能就有1个患有孤独症。孤独症儿童家庭照顾者承受比普通家庭照顾者更多的压力和困难,将严重影响到孤独症儿童及其照料者身心健康。因此,新时期需要重点增加对孤独症儿童早期干预和康复、融合教育和就业辅助、家庭照料和社会融入服务、基本生活保障等方面的福利供给。

二是单亲家庭儿童福利服务。我国的离婚率在2002年时为1.8‰,2019年上升到了3.4‰。此后开始下降,到2024年仍然达到2.5‰。^①父母离婚会改变子女的心理状态,情绪及生活方式,导致离异家庭中未成年子女产生失落、悲伤、无助等负面情绪。部分单亲父母难以同时兼顾儿童照料和工作,从而陷入贫困状态。在这种情况下,新时期需要增加对单亲贫困家庭的救助,构建惠及单亲父母的就业支持政策,设立离异单亲父母专项救助资金,帮助陷入贫困的单亲家庭走出困境。同时,加大对单亲家庭未成年人的保护、教育援助及心理干预等。

三是发展型儿童福利服务。长期以来,我国儿童福利一直是救助导向,重在维持基本生存,忽略了儿童的发展需求。因此,未来我国困境儿童福利的供给应该在提高保障水平的同时要重点关注满足儿童发展需求,以提升其能力和机会。为此,要在分层分类的基础上为困境儿童提供个性化、差异化的福利服务,包括为低收入家庭儿童提供关爱服务、成长服务,为流动儿童提供社会融入服务等。由于教育的内卷化和家庭规模的小型化等原因,少年儿童在学业压力、社交障碍、自我认同困惑等方面的问题越来越严重。困境儿童普遍面临亲情陪伴不足、社会支持有限、学业压力较大等问题。为此,应将心理健康作为发展型服务的重要组成部分,建立贯穿困境儿童发展全周期的关爱服务体系。

2. 普惠性儿童福利

人口负增长和人力资本竞争的压力将迫使国家更加关注普惠型儿童福利。新时期,进一步完善普惠性家庭津贴、普惠托育服务是未来儿童福利制度的重点方向。

一是普惠性家庭津贴。中国可以考虑整合已有生育政策,选择适当时机出台鼓励生育的普惠式家庭津贴制度,包括养育补贴、托幼补贴以及教育补贴等。目前各地出台的育儿补贴政策未来还可以进一步改革完善。从发放对象来看,目前各地的育儿补贴政策大都只补贴到三岁,“催生”短期目标明显。随着国家财力增加,可以探索将育儿补贴政策对象延长到6岁,甚至12岁。

^① 数据来源于相关年度《民政事业发展统计公报》。

低收入家庭往往具有更强的生育动机,因此也可以采用差异化的补贴标准。即家庭收入越高获得的生育补贴应越少,家庭收入越低获得收入补贴相对越多。目前我国主动出台育儿补贴政策的地方主要是人口流失严重的欠发达地区,例如四川攀枝花市、甘肃临泽县等。发达地区之所以落后的重要原因在于大量年轻劳动力的流入,并不存在人口短缺的压力。随着我国生育率持续下降,未来应鼓励发达地区积极实施生育补贴政策。另外,我国育儿补贴政策的水平较低,随着生育补贴政策的进一步发展,生育补贴应逐步提高标准并考虑更多的儿童养育需求。

二是普惠性托育服务。“十四五”时期,我国大力推进托育服务体系建设,目前全国共有12.6万家托育服务机构,提供的托位总数达665.7万个,每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数已达4.73个。^①但是,全国各地托育机构仍然以营利性民办机构为主。以北京市为例,截至2026年1月25日,北京市已完成备案的205家机构中,机构备案性质均为营利性。^②虽然近年来,全国各地通过财政补贴等方式推动民办托育机构转为普惠性托育机构,但营利性托育基本格局没有改变。由于民办托育服务价格普遍偏高,生育家庭负担重,应重点发展普惠性托育服务。从供给方式来看,要构建以公办托育机构为样板、社区托育机构为依托、幼儿园托班为主体、用人单位及民办普惠托育机构为补充的多元普惠托育服务网络。公办托育机构要发挥其示范引领作用。鼓励党政机关、企事业单位等开办托育服务机构,解决单位职工子女托育问题。积极探索家庭托育服务,满足生育家庭就近托育服务需求。同时,要加大对普惠托育服务的财政和政策支持。综合运用政府补贴、购买服务、税收优惠等政策方式,支持社会力量提供普惠性托育服务。目前,国家层面尚未建立托育服务的财政长效支持制度。因此,未来在《托育服务法》的立法过程中应坚持普惠导向,明确构建主体多元、安全优质、价格合理、方便可及的托育公共服务体系,并将普惠托育服务纳入基本公共服务范围。

三是其他普惠性儿童福利。生育率低与“母职惩罚”密切相关。职场女性被迫在职业发展与生育之间进行选择,最终陷入少生或不敢生的困境中。为此,应进一步发展母亲福利,通过解决女性就业与生育之间的冲突来促进生育,其中最重要的是各类与生育相关的休假制度。未来可以考虑适度延长产假、陪产假和育儿假的时长。针对各类带薪休假难以落实的问题,进一步完善休假成本分担机制,使其可落地、易执行。同时,采取措施加强对男性陪产假、育儿假等的宣传,提高企业和员工对休假的认可度和积极性,激励男性职工承担育儿责任。同时,对哺乳育儿期的女性推行弹性工作制,提供短时间工作和在家远程办公等选择,让生育女性能够更好地兼顾就业和家庭。

延长义务教育政策的年限也能减轻生育家庭的经济负担,有助于提高生育率。2025年10月28日发布的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》提出,要稳步扩大免费教育范围、探索延长义务教育年限。当前我国义务教育已实现“两免一补”,但学前教育和高中阶段仍需付费。根据教育部的统计,2024年全国共有幼儿园25.33万所,其中普惠性幼儿园占全国幼儿园的87.26%。全国共有学前教育在园幼儿3583.99万人。其中,普惠

① 《呵护婴幼儿群体!我国拟立法促进规范托育服务》,中国人大网:http://www.npc.gov.cn/npc/c1773/c1848/c21114/tyfwfif/tyfwfif003/202512/t20251223_450424.html,2025年12月22日。

② 《托育机构信息公示平台》,国家卫生健康委员会官网:<http://www.nhc.gov.cn/>,2024年8月13日。

性幼儿园在园幼儿占 91.61%。^① 这表明仍有部分幼儿家庭面临民办园高收费压力。未来可以考虑将学前教育纳入义务教育，既减轻育儿家庭的经济和照料负担，也可以一定程度上促进女性就业和提高生育意愿。同时，推进义务教育的均衡发展，也有助于提升我国人力资本的整体水平。

A Study on the Development of China's Child Welfare Model in the Context of Population Decline

Yao Jianping

(School of Humanities and Social Sciences, North China Electric Power University, Beijing 102206, China)

Abstract: During China's planned economy period, the residual child welfare system primarily provided relief and protection for orphans and disabled children. After the reform and opening-up, the scope of child welfare beneficiaries was further extended to children in difficult circumstances. In recent years, as the number of children in difficult circumstances has declined, the demand for safety-net child welfare has also decreased. The sharp decline in the number of orphans has forced child welfare institutions to transform, expanding their services to children in difficult circumstances. In the context of population decline, the child welfare system has begun to employ universal policies to promote fertility, mainly through the implementation of child-rearing subsidies and inclusive childcare service policies. Although the overall supply of welfare for children in difficult circumstances is expected to further shrink, the welfare needs of specific groups such as children with autism and children from single-parent families will increase. The future direction of China's child welfare system should focus on enhancing developmental welfare services while improving the basic survival support for children in difficult circumstances. At the same time, universal welfare policies related to fertility support—such as childcare subsidies, childcare services, childbirth-related leave, and compulsory education—should be further improved.

Keywords: population decline; children in difficult circumstances; residual child welfare; universal child welfare

(责任编辑: 李莹)

^① 《2024 年全国教育事业发展统计公报》，教育部官网：http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_ftzjgb/202506/t20250611_1193760.html，2025 年 6 月 11 日。